

试论我国教育经费问题的症结与对策

The Crux of the Problem on China's Educational Outlay and Its Solutions

周贝隆

(国家教育委员会,研究员 北京 100816)

一、经费增幅不小,危机却日益加剧

改革开放以来,国家对教育的投入逐年增加。全国财政预算内的教育经费 1980 年 113 亿元、1985 年 225 亿元、1989 年 343 亿元、1991 年 460 亿元,直到 1992 年达 539 亿元,大约每五年翻一番。中小学预算内生均事业费也显著增长:小学,1980 年 24 元,1985 年 47 元,1991、1992 年分别为 115 元和 139 元;中学,1980 年 60 元,1985 年 127 元,1991、1992 年分别达 255 和 301 元。尽管如此,近年来教育经费状况却空前恶化。

——拖欠教师工资愈演愈烈。据报道,到 1993 年,除北京、西藏外,所有省、市、自治区都有拖欠。对占 553 万小学专任教师超过 1/3 的 204 万“民办教师”,政府只给为数甚少的生活补贴。

——各级学校预算内公用经费的比重(除人员经费以外的办学经费)降至 1978 年来的最低点,中、小学分别由 1978 年的 37.4%和 25.3%下降到 1992 年的 18.6%和 12.0%。1978 年前公用经费

表 1 公用经费在预算内教育经费中的比重 %

年 份	1978	1980	1985	1987	1991	1992
小 学	25.3	22.1	19.1	16.8	15.0	12.0
中 学	37.4	33.1	31.6	27.8	21.7	18.6
普通中等学校	58.5	57.0	62.2	58.2	53.9	51.0

已不敷应用,必备的教学设备、图书欠帐累累。现在下降到甚至不足 1978 年的一半,大多数中小学无钱购买图书,科学实验和音体美设备等教学必要设施严重缺乏,办学条件日益恶化。

二、高入学率和低投入的强烈反差

解放后,我国的基础教育以世界上任何大国所

未曾有过的速度发展、普及。全国小学毛入学率 1949 年为 38.1%,1953 年达 72.9%,到 70 年代就在全中国基本上普及了小学教育。由于小学的普及,1990 年 15~19 岁青少年的文盲率只有 7.0%,不但远低于印度(34.4%)、巴基斯坦(50.5%),甚至比中上收入的巴西(7.9%)还低些;成人文盲率之低,也为其他低收入国家难望其项背。现有 2.2 亿文盲中的约 2 亿是小学未普及时期遗留下来的历史遗产。随着时间的推移,基本消灭青壮年文盲的前景为期不远。

表 2 教育投入和规模比较(1990 年)

	政府预算 教育支出 占 GNP 的 %	小学毛 入学率 %	中学毛 入学率 %	成人 文盲率 %	15~19 岁 文盲率 %
工业化国家	5.1	104	93	4	
中印以外的 低收入国家		79	28	45	
印 度	3.1	97	44	52	34.3
巴基斯坦	3.2	37	13	65	50.5
中 国	2.3	135 *	48	27	7.0

* UNESCO 在计算时仍沿用小学 5 年制为基础,如考虑 5.6 年制并存的情况,实际数要低些,约为 115%

早在 60 年代,世界各国政府预算内的教育经费占 GNP 的比重一度普遍显著增长。工业化国家从约 4%增至 5~6%;发展中国家从约 2.6%增至 3~4%。我国到 1980 年,尽管教育规模已显著增大,教育经费只占 GNP 的 2.5%,1983、1985 年稍升至 2.7%,此后又逐渐回落,1991 和 1992 年只有 2.3%,甚至更低。

我国要维持比其他低收入国家高得多的入学率(比印、巴分别高约 30%和两倍半,比中、印以外的低收入国家平均高 70%),政府财政预算对教育的投入却比这些国家低得多,这就是我国教育经费出现危机的症结所在。还应指出,在我国教育投入比重进一步降低的同时,十年来巴基斯坦却从原来

占 GNP2.0% 提高到 3.2%。

有人认为,低投入、大规模,正说明我国教育投资效益不低。对此笔者不敢苟同。诚然,如达到同样的效果,规模大、投入少是效益高的表现。但是,我国由于教育经费长期短缺,导致教育质量严重低下,民族素质堪忧,已危及我国社会主义现代化建设的根基。正是投入短缺,严重危害了教育乃至整个经济、社会发展的效益。

三、衡量教育经费水平的有效判据 ——生均经费指数

如何对教育经费状况进行历史的、国际的比较,长期以来一直困扰着人们。

库姆斯(Philip H. Coombs)根据对美国、加拿大、瑞典三个工业化国家的考察,惊异地发现:“即使教育质量依旧或下降,所有教育系统的实际生均成本呈逐年上升的反常(!)趋势。”(《The World Crisis in Education——The View from the Eighties》,Oxford Univ. Press,1985)在我国,教育经费虽然基本做到“两个增长”,中小學生均经费也增幅不小,但办学经费却更加拮据。

“我国基础教育是用占世界 0.78% 的教育经费培养着占世界 19.81% 中小學生。”(王泚:《办大教育的出路何在——关于教育投资的思考》,《北京日报》1994 年 1 月 4 日)据此,我国基础教育生均投入只有世界水平的 1/25,难道这就说明教育经费短缺的程度,而需将生均经费增加 24 倍吗?显然不能。

千家驹等曾主张,发展中国家不能与发达国家比教育投入的绝对数,但教育经费占国民收入的比重应当做到基本一样。对这个问题,一方面理论界有争议,另一方面也难以从各国实践中找到例证。

如何正确认识教育经费增长的规律,寻求定量的、科学评价教育经费状况的基本指标,已成为 80 年代以来亟待解决的重要课题。

十年前,我们提出了教育经费“两个增长”的原理,并已成为我国政府的正式方针,是一大进步。质言之,教育是成本递增的事业,生均成本将随经济水平的提高而递增,这与物质产品生产迥然不同;教育投入受经济水平的限制,其在 GNP 中的比重应当,也只能随经济(国民收入)的增长而增长(《关于教育体制改革的决定》中将后者表述为“高于财政经常性收入的增长”。由于财政收入易受政策、体制调整的影响,这种表述虽较易监控,却不够科学、严密。后来的《纲要》就改为与 GNP 挂钩),因此发展中国家教育投入的比重很难达到与发达国家相比拟的水平。同时,与此相联系地,教育发展的规模和速度也不能不受收入水平的限制。一般来说(如没有还欠帐等问题)教育经费随经济同步增长的部

分,只能用以补偿生均成本的增加,教育投入在 GNP 中比重的增长才能用以发展规模。可以说,做不到“两个增长”,必然会出问题,但做到了“两个增长”亦未必没有问题,几年来的事实证明了一点。

作为“我国教育规划和宏观控制机制的研究”(“七五”国家重点课题)的重要成果,我们提出了生均经费指数 C_e (生均经费与人均 GNP 之比)的概念,并正式纳入了我国教育统计评价指标体系。令人高兴的是,UNESCO 从 1991 年开始出版的《World Education Report》正式列表公布世界各国三级教育的这项指标数据,大大方便了比较研究。表 3 中的 C_e 数据即取自该报告。

生均经费指数所依据的原理是,教育的投入主要是教职员工的工资,人员经费在学校教育的各项支出中是大头,而教师的工资水平一般又与所在国的国民收入水平(通常以人均 GNP 表示)相关联(少数发展中国家或地区,一些学校,特别是高等学校,以聘请发达国家的外籍教师为主办学,当属例外)。因此,不管国家贫富如何悬殊,生均经费与人均 GNP 之比应大体相若。 C_e 的大小反映教育投入状况和资金利用效益。

统计表明,各国之间 C_e 有相当的趋同性和可比性。综观全世界的一般情况,小学生均经费(指财政预算内)指数 C_{e1} (下标 1、2、3 分别代表小学、中学、高校三级教育)一般在 0.10~0.20 之间,中学 C_{e2} 在 0.15~0.22 之间,大学 C_{e3} 在 0.30~0.70 之间。根据 1 000 万人口以上国家的加权平均, C_{e1} 高收入国家为 0.17,中等收入国家为 0.13(其中中上收入国家为 0.17),中国以外的低收入国家为 0.12。中下收入、低收入国家的 C_e 比工业化国家和中上收入国家低些,主要是这些国家办学条件一般较差,并不说明所需成本理应较低。以印度为例,尽管其 C_{e1} 为 0.12,超过我国一倍,但中小学缺乏必备办学条件的情况仍然相当严重。根据“全印第五次教育调查”(1988 年)的材料,80% 的小学、73% 的中学没有足够的教室,现有校舍近一半不合要求,还有一些学校在帐篷里甚至露天上课。学校其他设施更差,如有厕所的初小、高小、中学分别只占 6.3%、20.2% 和 48.7%,有 27.9% 的学校根本没有黑板,多数学校缺乏图书室和藏书,科学实验、体育设施等也很不齐全。可见,小学生均经费指数 0.12 仍然未能保障其必备的办学条件。

根据以上分析,要保证必备的办学条件和较高的教育质量,小学的生均经费指数须大体相当于中上收入国家或高收入国家(平均都是 0.17)水平。

在 UNESCO 公布的世界 115 个有数据的国家中,只有多米尼加和巴拉圭两个小国的 C_{e1} 低于我国。中学的情况,也好不了多少,我国的 C_{e2} 为 0.14,排在倒数第 18 名。如要提高到现有低收入国

家平均水平或更进一步满足必要的需求,Ce₁ 须提高 1.5~2.0 倍。

表 3 各国三级教育 1988 年生均经费(财政预算内)指数比较

国家分类[1]	人均 GNP(1991),美元	Ce ₁ (包括学前)	Ce ₂	Ce ₃
低收入国家	180~650	0.12[2]		
其中 埃塞俄比亚	120	0.29	0.52	7.30
孟加拉	220	0.06	0.22	0.33
印度	330	0.12	0.16	0.89
中国	370	0.05[3]	0.14	2.21
巴基斯坦	400	0.12	0.25	0.93
埃及	610	0.14[4]		0.77
中等收入国家	650~8 000	0.13		
中下收入国家	650~2 520	0.09		
其中 菲律宾	730	0.06	0.03	0.11
泰国	1 570	0.12	0.17	0.21
土耳其	1 780	0.06	0.17	0.47
中上收入国家	2 530~8 000	0.17		
其中 巴西	2 940	0.10	0.13	0.67
前苏联		0.30[4]		0.45
韩国	6 330	0.13	0.08	0.05
高收入国家	11 000~33 610	0.17		
其中 英国	16 550	0.15	0.27	0.49
意大利	18 520	0.15	0.17	0.23
法国	20 380	0.12	0.21	0.24
美国	22 240	0.18	0.27	0.53
前西德	23 650	0.11	0.18	0.31
日本	26 930	0.14	0.17	0.51

注:[1]表中将所有人口在 4 000 万以上的国家单独列出,其中尼日利亚、印尼、乌克兰、墨西哥等四国缺 Ce 数据,表中未列入,国家分组及排序系按世界银行的最新数据,即 1991 年情况。

[2]不包括中国的、人口在 1 000 万以上国家的加权平均,以下各类国家同。

[3]根据国家教委财务司的计算,1992 年为 0.06。

[4]包括中学。

四、要在国民生产总值的 宏观分配上做文章

根据上面的分析,要根本解决我国教育投入不足的问题,并使经费来源有稳定的保障,政府教育预算需翻番,当前需至少增加到 GNP 的 4~4.5%,高于印巴 30~40%,这是难以想象的。要从根本上解决我国这样高入学率、高发展目标教育体系的经费短缺问题,出路在于跳出当前财政预算的圈子,从

GNP 的宏观分配做文章。

我国经济高速增长的前提和代价之一,是维持很高的积累率。据世界银行报告,1990 年我国的国内投资率高达 39%,在 125 个国家中名列前茅。同期,印度只有 23%,58 个中等收入国家平均也是 23%,工业化国家平均为 22%。根据国家统计局的公报,1992、1993 年固定资产投资分别又增长 37.6%和 22.0%(扣除物价因素),其数额已超过 GNP 的 1/3。加上配套的流动资金等,积累率当已突破 40%!要大幅度增加教育投入,必须调整国民收入的分配。国民收入(这里用 GNP 标志)这个大蛋

糕,切成了积累和消费两大块。问题是,增加的教育投入(如 GNP 的 2%),是去挤积累还是挤消费? 既然我国消费的比重大大低于其他国家,人民生活水平还很低,居民消费的恩格尔系数(食物支出的比重)相当高,还有相当多的人有待解决温饱问题,再从已经大为压缩的消费上做文章,很难根本解决问题,也有悖于人民政权的宗旨。出路在于,从积累中挤!

进行基本建设投资是为了“明天”的扩大再生产。教育,特别是基础教育,关系到今后几十年国民的素质和中华民族竞争能力的提高,这种为了“后天”的发展的投资不仅更为重要,而且如贻误了时机,临时将无法补救。与其他国家相比,既然积累率能高出 70% 或更多,教育投入占 GNP 的比重也可相应高出 70%。印、巴能达到 3.1%、3.2%,我们就应有可能达到 5.0~5.5%。这样,教育经费就有了充分的保障。作为第一步,先将教育投入增加 GNP 的 2%,在总积累率不变的情况下,用于经济建设投资的比重只压缩约 5%,由此可使国民收入分配更加合理,国民经济发展进入良性循环,经济发展的后劲加大,我国社会主义现代化第三步的目标才真正有保障。当然,这样做绝非易事。但是,一旦目标明确,寻求妥善的对策,理顺机制,经过几年坚持不懈的努力,也不是不可能做到的。这也正是政府宏观调控的责任所在。

五、理顺机制,使基础教育必备的办学条件规范化、法律化,使保障制度化

基础教育是很规范化的事业,教学要求、必备的教学环节、设备设施历来都有明确的要求。但是,新中国成立 45 年来,我国绝大多数中小学几乎从来没有达到过必备办学条件的要求。

——尽管在校舍、设备设施、必备教学环节等方面都有具体的规范要求,长期以来一直将解决“一无两有”(无危房,有教室,有木制课桌凳)问题作为最主要的奋斗目标,但迄今仍未在全国根本解决。中小学为完成教学必需的科学实验及各科教具设备、图书资料所需费用仅要求占总投资的百分之十几或百分之几,但在绝大多数学校仍达不到要求,甚至完全没有。

——有一个现象,一些地方 40 年代的校舍还坚固耐用,而“大跃进”时期,乃至七八十年代的校舍却需重建或改建。四川一个百余万人口的大县,现有校舍 70 余万平方米。从表面数字看,为普及初中只需净增 20 余万平方米,达 100 万平方米左右即可。令人为难的是,现有校舍只有 20 余万平方米能用到 2000 年,因此实际需新、改建的校舍相当于现有校舍的全部。这种由于长期经费短缺造成的恶果在全

国决不是个别现象。

——中小学教师的任职资格,历来有明文规定。我国现行小学、初中、高中教师的起点学历要求分别仅为中师、师专、大学本科毕业,本已过低。但仅此规定,在全国范围内也从未认真执行过。近年来经多方努力,1993 年秋小学教师中师毕业及以上的也只有 65%(加上高中程度的才 85%),初中教师合格率只有 60%。

——实施义务教育,是双方的义务。政府提供合格的学校,家长送子女上学。问题恰恰是,政府的义务是软的,合格的学校不多。“法”不约束政府,结果一方义务软,另一方的义务也硬不起来。家长“必须送适龄儿童入学”的规定也只能是动员家长时的“威慑性”口号。

问题的症结在于,基础教育是典型的长期行为,其后果要在以后若干年间才会陆续显现出来。当前,某些决策者可能感觉良好,而几十年后出现的后果却可能成为我国现代化事业的灾难。教育的这种尴尬状况说明短期行为、表面文章对教育危害之深。

正是基于教育的特殊重要性和长期行为的特点,在宏观管理机制上必须来一个转变,不能停留在宣传、号召上,也不能仅依靠权威领袖的“教导”。否则,重视教育的程度、教育条件的保障将不可避免地依赖于当时当地领导者个人的态度,沦落为所谓“跟着感觉走”,“凭感情办教育”(某省教育部门负责同志语)。出路在于规范化、法律化、制度化。

规范化,就要明确规定中小学必备的办学条件和运行标准。这种规范要基于教育规律和保障教育质量和效益的要求。不同省区可以因地制宜、有所区别,不同时期也应有调整变化,但都离不开保障教学要求和师生身心健康这个前提。国家教委 1987 年曾制定过法规性文件(教规字 002 号),少数省区(如近几年江苏的情况)坚决地、创造性地贯彻执行,收到很好的效果。可惜的是,由于认识分歧和习惯势力等原因,多数地区半途而废。

规范历来就有(尽管不完善),不付诸实行,等于没有。保证中小学按规范运行,应视为政府履行自己的法律责任。使中小学符合规范的要求,是按规律办事。严格地讲,在学校办学条件达不到标准的地方,强制适龄儿童入学接受义务教育也就缺乏充分的法律依据。有了规范的准绳,教育经费是否短缺就有了判别的标准,办学经费来源也就有了保障的机制。实行了这种机制转变,从效果而不是从动机去衡量教育投入,也就不必要规定各地教育经费在财政支出中的比重(不可能找出一个全国各地都适用的标准),教育投入的节约才有可能成为效益的标志之一。

六、人民教育政府办,基础教育经费 应由中央和省级财政予以保证

以效益为中心的质量竞争是面向 21 世纪的中国教育面临的严峻挑战。政府应当是全国人民长远、总体利益的集中代表。人民教育政府办,基础教育经费应由中央和省级财政加以保证。

《中国教育改革和发展纲要》规定“基础教育应以地方办学为主”。基础教育的投入应由政府负责予以保证,不但是各国的通例,在我国似乎也没有争议。把基础教育的主要责任交给地方,有利于调动地方政府的积极性。因地制宜,分级决策,这是一大进步。值得进一步研究的是基础教育(特别是义务教育)的发展规模及速度。中央自上而下提出指标要求,尽管留有一些因地制宜的余地,地方决策的自主性仍往往有限。在对上负责(迎合中央要求)和对实际负责(特别是因地制宜,放慢一些地方的速度)有矛盾时,往往不得不选择前者。另一方面,将经费支持的责任层层下放(当然,中央和省拨经费仍有一定基数),在“人民教育人民办”的口号下,一些经济较困难的地区,教育经费不可能得到可靠的保障。

我国各地经济状况十分不平衡,主要表现在县、乡两级。人均 GNP 的差距,省与省只有一两倍,乡与乡可以上百倍,县与县也有差数十倍的。各地教育发展的要求固然不应一刀切,但面向 21 世纪,现代化的社会主义的中国不能再容忍在一些县仍然存在大面积的青壮年文盲。因此中央政府确定在全国有步骤地普及义务教育的目标是完全应该的。义务教育在全国统一的要求与地区之间经济水平(相关联的是对教育投入的能力)的巨大差异,要求基础教育投入的责任不能层层下放,应当以省为主,由中央和省两级共同负担起来,中央要承担起支持少数困难地方和在全国宏观调控的责任。基于此,如把保证教育投入、教师工资的责任主要放在县一级是不恰当的。

还要指出,前述生均经费指数概念不能简单地推广到省、地、县,因为在国家内部,工资水平主要决

定于全国的国民收入水平,而不取决于各地的经济水平。经济较发达的地方工资可能稍高一些,而一些边远地区尽管人均 GNP 低于全国平均甚多,但教师工资水平却往往趋高。这也进一步表明,基础教育经费至少应由省一级财政统筹。

保障基础教育投入的主要责任在省和中央财政,并不排斥多方集资乃至收费学校的存在。认为义务教育阶段一律不应收费,于情于理都是一种误解。义务教育、普及教育、免费教育是不同的概念。依法普及一定年限的教育,固然是实施义务教育的最终目的,但实施义务教育直到普遍实现(普及)是一个需数十年努力的渐进过程。新加坡没实施义务教育,基础教育的普及在世界上名列前茅;澳大利亚、美国等义务教育普及程度相当高的国家都有不少收费比较高昂的私立学校,公立学校收取部分费用(如学生实验课程所需费用)也屡见不鲜。实施义务教育,政府的责任在于,为那些不愿上私立学校或上公立学校无力交费的家庭的儿童、少年,提供良好的学习机会。基于此,提倡办一些私立学校,甚至将部分热门的公立学校改为收费学校,或者一些学校收取一定学费,并不悖于义务教育的宗旨。这样,政府财政可以集中精力办好所有的公立学校。

校办产业对短缺的教育经费来说确实不无小补。但有的同志提出,校办产业可以成为中小学生学习勤工俭学的基地。对此,我们也要有清醒的认识。以创收(主要机制为减免税收)为目的的中小学校办厂,能在多大程度上兼顾学生的勤工俭学,理论上有待商酌,实践上也有待考察。按照现代社会分工原则,中小学的主要任务是集中力量搞好教学,保证教育质量,其经费应由政府和社会予以保障。为了育人,现代中小学需要加强劳动和技术教育,更多创造学生动手操作,联系实际,了解社会的条件。要达到这些要求,非现在意义上的校办企业所能得兼的。何况,由于所处的地区环境,并不是多数中小学都具有举办以赢利为目的的校办产业的条件,因此对此不能对全国中小学寄以不切实际的期望。

(责任编辑 冷远猷)

(上接第 14 页)

大,虽然采取了严格的计划生育措施,人口绝对增长量仍居世界之冠;然而耕地资源有限,且呈不断减少之势,这就使我国人均粮在近期难以达到小康水平的下限。为摆脱这一困境在抓“增产节约”的同时,必须采取“以质补量”的战略对策,即在粮食供应较低的水平上,通过改善粮食及其他食用作物的营养品质来提高全民族的健康素质。这是品种资源、育种、生物工程、栽培、食物加工等与食品生产有关的诸多学科面临的新课题。

人所共知,大豆、猕猴桃原产我国,但西方发达国家为了提高其民族健康素质,“中为洋用”,“挖”了我国的资源潜力,“开”了增加外国人植物蛋白与维生素 C 的“源”。我们要接受“有宝不识宝”的沉痛教训,急起直追,根据四个现代化建设与食物结构调整的宏观要求,从营养健康角度优化食物生产与消费,从食物链入手调控元素平衡,改善品质,增强体质,为提高中华民族健康素质而做不懈的努力!

(责任编辑 刘先曙)