

中国教育体制历史和现状

公共经济与管理学院

2025年秋

11/5/2025

教育、经济与社会发展

1

课程要点

- 了解中国教育体制的演变
- 了解中国教育财政体制改革的历史
- 掌握政府投入教育的原因和现状

基础教育体制改革发展历程

新中国成立前

1904年发布《奏定学堂章程》，该章程是中国近代第一个以教育法令公布并在全中国实行的学制

- 该章程将教育分为三个阶段，

1. 初等教育，包括蒙养院（四到六岁儿童）（3年）、初等小学堂（5年）（七岁）、以及高等小学堂（4年）
2. 中等教育，即中学堂（5年）
3. 高等教育，分为高等学堂或者大学预科（自强学堂，湖南高等学堂）（3年）、大学堂（京师大学堂，北洋西学学堂、山西大学堂）（3-4年）、通儒院（5年）

- 地方财政

高等教育

- 高等学堂:清末实施高等教育的最低一级学校, 修学 3 年, 目的为升入分科大学堂打基础。课程分两类: 第一类政科, 包括经、法、文、商等门; 第二类艺科, 包括理、工、农、医等门。
- 大学堂: 戊戌变法, 建立京师大学堂 (北京大学前身), 京师大学堂曾举办速成科和预备科, 速成科分仕学馆和师范馆, 其中, 后者即是北京师范大学、西北师范大学的前身。 京师大学堂后开办分科大学, 京师大学堂农科大学成为中国农业大学的前身之一。
- 通儒院1902年由张之洞所设计, 不设课程, 学制五年毕业

新中国成立初 (1949-1958)

- 学制：1922年颁布的“新学制”（壬戌学制）。这一学制分为六三三学制，小学6年，初级中学和高级中学各3年。其中小学又是分为初小四年，高小两年。
- 1951 年五年一贯制改革(学习苏联)
 - 《关于改革学制的决定》明确规定了五年一贯制教育，学生7岁入学，毕业后经过考试升入中学和其他中等学校。同时也规定，中学为6年制，。分中高两级，12岁为中学入学标准。这些标准在1952年实施
- 1953年《政务院关于整顿和改进小学教育的指示》暂时停止了五年一贯制小学学制的推行。小学入学年龄仍然为6岁。因此之前的小学学制仍然存在（初小，高小）。

五年一贯制改革

11/5/2025

改革的原因

- 四二制不利于普及教育
- 四二制不利于快速培养人才

取消改革的原因

1. 师资数量不够，质量低：四年制小学改为五年制，师资和经费要增加五分之一，有三分之一的教师须半年到一年，才能胜任五年制小学的教育工作
2. 新学制需要新课本，但是课本的供应不及时
3. 教育迅速扩张导致学校硬件和行政人员不够（入学率增加两倍）
4. 学生质量降低（1953年初中考试不及格的人数占51%）

五年一贯制显著促进了基础教育的推广

成立初期的教育管理体制

- 1950-1954年,政务院先后发布了《小学暂时规定(草案)》、《中学暂行规定(草案)》
 - 小学由教育部统一编写教学大纲、课本、确定教育标准
 - 省、市、自治区教育行政部口制定人员和经费标准
 - 其他教育事项由市、县教育行政部口统一领导
 - 中学由省市文教厅根据中央的规定实行统一领导

1978年前的教育情况

表 2：平均每万人口小学、初中在校学生数^①

单位：人

年份	小学	初中
1949	450. 3	15. 4
1957	994. 3	83. 2
1965	1602. 0	110. 7
1978	1519. 2	518. 9

1958-1965年 “大跃进” 和之后的调整

- 伴随着苏联移植来的苏联模式弊端暴露，中苏关系恶化，中国开始探索自身的教育体制。
- 1958年大跃进运动的开展后，教育领域也开展了“教育大跃进”和“教育革命”，盲目冒进的发展教育。
 - 国家制定的具体教育目标是“第二个五年计划（1958-1962）年间，基本在青壮年中扫除文盲（当时文盲率高达80%），在学龄儿童中普及小学教育
 - 允许各省、市、自治区应该根据自己的实际情况,做出具体的规划。（下放权力）
 - 戴帽办学：小学戴帽办初中，初中戴帽办高中
 - 兴建师范学校

劳动与教育相结合

- 由于当时中小学升学和就业之间的矛盾突出，1958年《关于教育工作的指示》重视劳动教育，着重将劳动和教育相结合。
- 全国各地开始广泛的学制改革试验，其主要表现是缩短学制，将生产劳动列为正式课程。
- 农业中学，职业中学
- “学校办工厂和农场，工厂和农业合作社办学校”
 - “操场变农场”，红领巾制药厂，“白天参加农业劳动，晚上补习文化课”
- 停课搞生产

“1958年10月初，我到禹县调研，10月5日在禹县第四中学，我在日记中记道：“禹县四中是一所戴帽中学，现有中学8班，小学14班。中学集中食宿。最近一个月学校未上课，学生分做三个战区在炼铁。一个战区是采矿，一个战区是炼焦，一个战区是炼铁、运输。初中学生全部在山上，实行三八制，即学习8小时，生产8小时，休息8小时。但学习8小时实际不能做到。这样安排，只是一种想法。

（王锡璋：《1958年河南教育“大跃进”》，载《中共党史资料》2008年第3期。）

1978年前的教育情况，毕业人数增加

表 3：小学毕业生和初中毕业生升学率（1952—1975 年）^②

单位：万人

年份	小学毕业生升学率			初中毕业生的升学率		
	小学毕业生数	初级中等学校的招生数	升学率（%）	初中毕业生数	高级中等学校的招生数	升学率（%）
1952	149.0	143.0	96	18.5	31.2	168.1
1957	498.0	219.0	44.2	111.2	44.2	39.8
1962	559.0	253.3	45.3	158.4	47.5	30.0
1965	667.5	550.7	82.5	184.0	121.5	66.0
1971	1376.0	1234.9	89.7	835.0	321.3	38.5
1975	1999.4	1810.5	90.6	1047.6	633.1	60.4

“大跃进” 中的教育改革实验

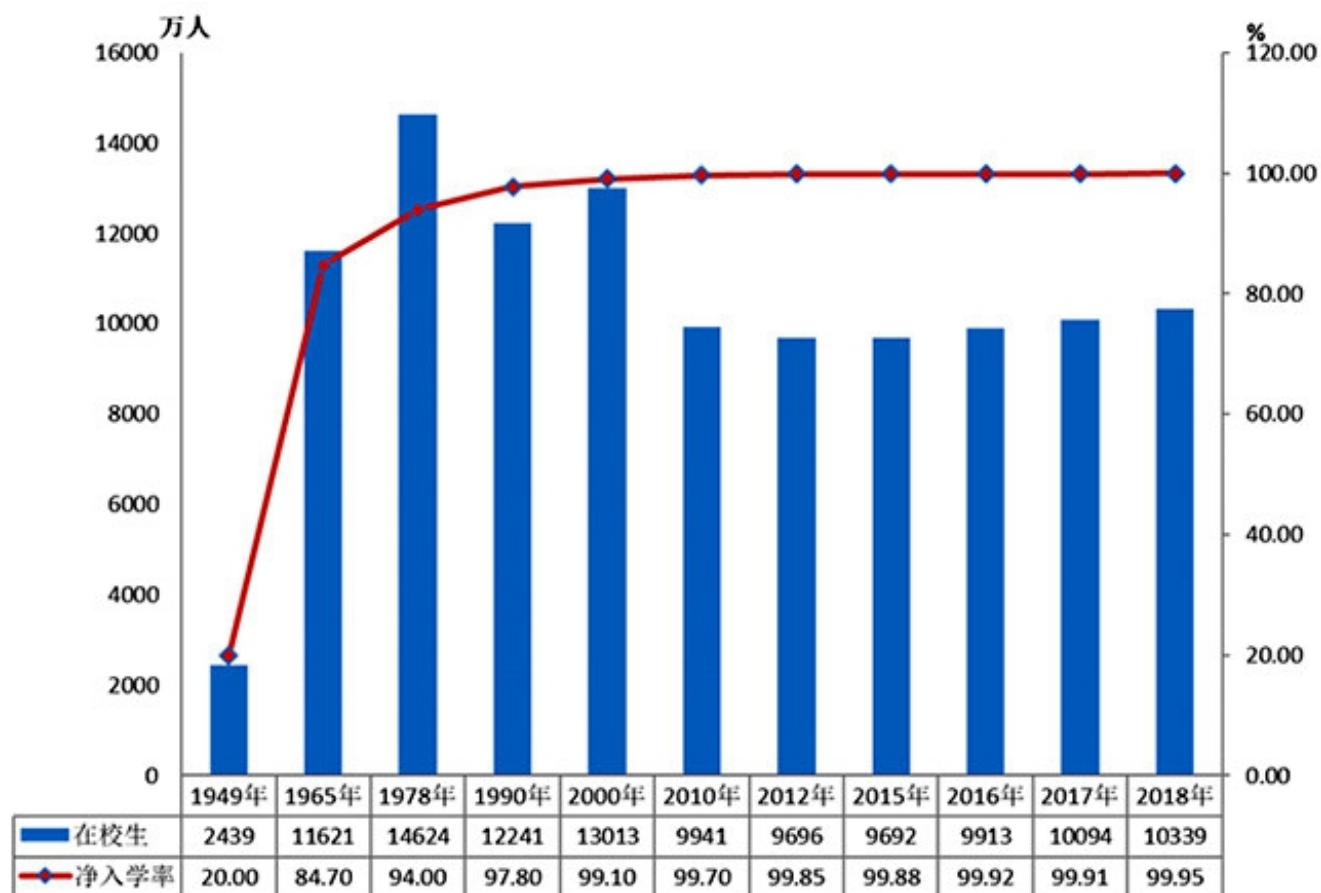
- 下放权力和教育大跃进导致全国各种教育改革
 1. 当时试验的有:小学三年一贯制、中学五年一贯、中小学三·四·二制、中小学九·二制, 中小学九年一贯制、七年一贯制、十年一贯制, 初中二年制, 中学四年制, 中学四·二制、三·二制、二·二制等。
 2. 由于“大跃进”思想影响, 各地区的学制改革试验存在互相攀比, 忽视了教育客观规律
- 1959年5月中共中央, 国务院颁布了《关于试验学制改革的决定》, 要求试验经过中央教育部和省、市、自治区党委批准。这一决定后, 部分尝试学制改革试验的学校停止了试验, 一定程度上控制力学制改革的规模

1958-1965年中教育管理体制改革

- 在1958年以前，教育管理体制高度集中和统一，省一级在义务教育中主要是执行者，并没有自主空间。
- 1958年,中共中央、国务院发布的《关于教育事业管理权力下放问题的规定》将教育的管理权力第一次下放
- 1963年教育管理权又被收回中央。（由于大跃进的影响和一系列试验的所造成的混乱）

大跃进期间中国小学的净入学率

小学适龄儿童入学率（净入学率） =
（小学学龄人口中在小学就读的学生数
÷小学学龄人口总数） ×100%



1966-1976年 “文化大革命” 革命取向的教育制度

- 当时认为，教育脱离实际和资产阶级统治学校
 - 很多初中和高中生多来自于知识分子或有资产阶级背景家庭，农民家庭的学生普遍学习不好
- 1966年毛泽东（五七指示）强调 “学制要缩短，教育要革命，学生不但要学问，也要学工，学农，学军。”
- 革命取向教育模式和学术取向教育模式
 - “学术性取向” 的教育模式以发展经济为主，而 “革命性取向” 的教育模式以政治革命为主
- 这一阶段借鉴了延安时代（1937-1945）根据地的教育模式（革命性的教育模式）其主要表现是在短时期培养大批的干部，进行经济、政治和军事等方面的发展建设,并且要推行普及教育,使农民及其子女都能参加生产,并成为革命运动的成员。但是这种教育模式难以提高教育质量，培养专门人才。



文革时期的教育

- 图片来源凤凰网和新华网

“文化大革命” 下的教育扩张

- 为了加快人才培养，当时教育迅速扩张
 - “小学不出村，初中不出队，高中不出社”，“城市普及10年教育,农村普及7年教育”。
 - 由于师资力量处于供不应求的状态,当时采取的做法将小学教师抽调到中学,造成“工人农民教小学”，“小学毕业教小学”，“中学毕业教中学”的局面。如贵州省小学骨干教师全部调入中学，小学教师合格率由1965年的70%下降到30%
- 另外文化大革命中降低了入学条件的要求，取消升学考试。学生一律就近入学,实行教育机会平等。从而导致学生的文化程度就没有保障。

1978年前的教育情况

表 2：平均每万人口小学、初中在校学生数^①

单位：人

年份	小学	初中
1949	450.3	15.4
1957	994.3	83.2
1965	1602.0	110.7
1978	1519.2	518.9

1978年前的教育情况

表 3：小学毕业生和初中毕业生升学率（1952—1975 年）^②

单位：万人

年份	小学毕业生升学率			初中毕业生的升学率		
	小学毕业生数	初级中等学校的招生数	升学率（%）	初中毕业生数	高级中等学校的招生数	升学率（%）
1952	149.0	143.0	96	18.5	31.2	168.1
1957	498.0	219.0	44.2	111.2	44.2	39.8
1962	559.0	253.3	45.3	158.4	47.5	30.0
1965	667.5	550.7	82.5	184.0	121.5	66.0
1971	1376.0	1234.9	89.7	835.0	321.3	38.5
1975	1999.4	1810.5	90.6	1047.6	633.1	60.4

改革开放前教育体制存在的问题

1. 初创阶段，教育资源紧张，无法提供足够的教育
2. 教材的编写，课程的支持以及教育计划的编排不足。
3. 师资，校舍和设备不足。很多校舍属于危房。
 - 小学的师生比为1：28.9，初中师生比为1：38.9（当前1：19-23）
4. 同时由于教育经费不足，教师收入水平下降，打击了教师的积极性。（中学由县管，小学由县和公社管）
5. 一刀切。没有考虑城乡差异
6. 管理为条块分割，以条为主。

学校的命根子掌握在本部门上级主管单位手中，要资金、要设备、要编制都要靠上级主管部门解决

1978-1991年重新确立教育在经济、科技和社会发展中的基础性地位.

- 从学制度上来说，1978年教育部颁发了《全日制十年制中小学教学计划(试行 草案)》明确了全国各地中小学学业年限为十年，小学五年，初中两年年，高中三年。但是，农村地区中小学九年制仍然存在。
- 1980年中共中央、国务院印发《关于普及小学教育若干问题的决定》。改为十二年学制
 - 缩短学制破坏了小学教材的系统性
 - 增加了学生和家长的负担
 - 十年学制下的毕业生年龄小，缺乏自制力，容易给家长和社会带来负担

普及义务教育

- 义务教育被写入《义务教育法》（1986）
 1. 1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》确立了实行9年义务教育的目标。全国被划分为三类地区进行普及：1.城市、沿海各省中的经济发达地区和内地少数发达地区，2.中等发展程度的镇和农村，3.经济落后地区
- 基础教育教育管理权力被下放到县
 1. 1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》确定了九年义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理。以县乡两级为主。
 2. 县一级及以下的权力包括了具体的政策、制度、计划、标准的制定以及对校领导的管理。
 3. 农村中小学建设投资，以乡、村自筹建设为主。但是由于县和省级在教育财政上的责任并不明确，从而导致无法保证稳定的财政收入。

1992-2000年全力推进义务教育

- 学制改革热情逐渐消退(五四和六三学制仍然存在)
 - 六三 “制是世界主流学制,
 - 很多不发达地区为“五三”制度, 难以推进“五四制” (“六三”制更加容易, 多一年小学)
- 两基的提出
 - 1992年中共十四大报告中指出的“本世纪末基本扫除青壮年文盲, 基本实现九年制义务教育”。
 - 两基被纳入干部考核的重要指标。
- 县级教育管理制度化
 - 1994年的《国务院关于<中国教育改革发展纲要>的实施意见》要求县级政府在经费和人士方面负有主要责任。但是由于县级财政能力的差距太大, 义务教育中出现了发展不均衡的现象。

2001-2010年是义务教育全面普及阶段

- 大部分地区都转变为“六三”制，于此同时国家允许在有条件的地方实行九年一贯制。（小升初和择校热）
- 普九任务仍未完成，辍学是个严重的问题，出台多项改革配合普九
 - 农村“两免一补”的政策：免学杂费，免教科书费，为贫困学生补助生活费
 - 2008年取消城市义务教育学杂费
 - 农村寄宿制学校建设、中小学危房改造工程、农村小学现代远程教育工程、特岗教师计划

特岗教师

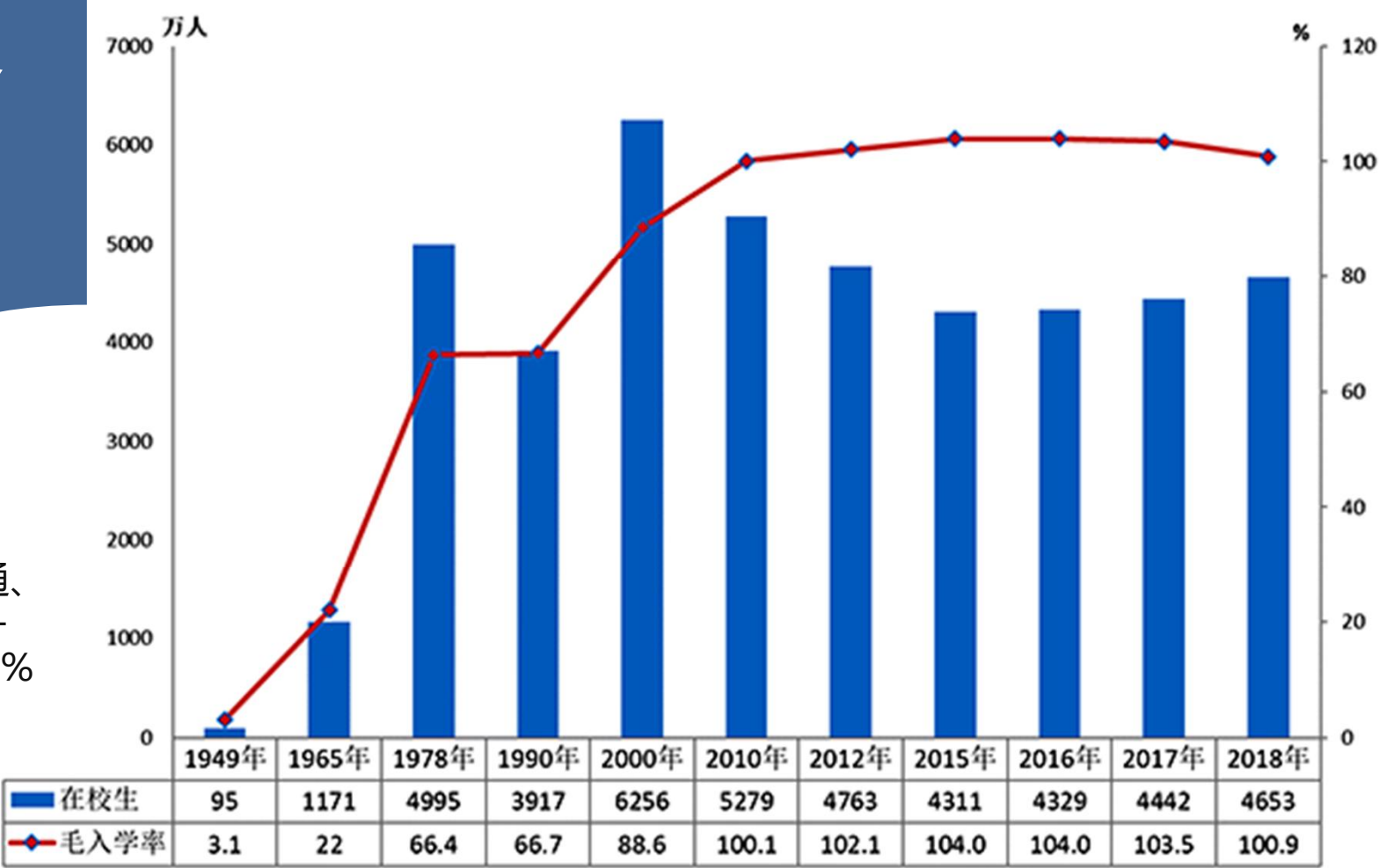
- 特岗教师是国家为了解决基础教育地区间的不平衡，通过公开招聘高校毕业生到中西部地区“两基”攻坚县、县以下农村学校任教
- 在聘期内，由国家和地方财政给予工资性补助。没有教师编制，但同公办教师待遇相同。
 - “特岗教师”特点是以岗定酬、以岗招人、岗位固定、人岗分离。
- 3年考核合格，本人愿意，就可转为当地在职在编教师。
 - 聘期结束后，特岗教师有三种出路：一是通过考试，在当地或者其他机关事业单位就职；二是继续在当地从事基础教育工作；三是自主择业。

“义务教育政府办”

- 由“人民教育人民办”到“义务教育政府办”
- 明确各级政府责任：以县为主，省政府统筹
 - 县级政府主导义务教育：普及义务教育，教职工工资的发放，校长与教师的管理，教育教学工作的指导
 - 省、自治区、直辖市政府负责统筹落实义务教育经费
- 减轻了县级政府在教育经费投入的负担
- 避免了同一省市内部由于县级财政不平等导致的教育不均现象

初中在校生及入学率

初中阶段毛入学率=（普通、职业初中阶段在校学生数÷初中学龄人口总数）×100%



2011-2020 从数量到质量，实现义务教育均衡发展

- 基本完成“普九”和“两基”，开始强调质量
- 12年义务教育
 - 深圳率先推出12年义务教育
- 城乡教育均衡发展
 - 通过统筹财政资源分配，保证乡镇中小学教学点和小规模学校的正常运转。比如2012年广东省就同一类城乡生均公用经费标准
- 城市化问题和弱势群体
 - 农村进城务工人员随迁子女、留守学生、
 - 特殊儿童、需要照顾的儿童等特殊群体平等地接受义务教育。

高等教育体制

1949-1977 苏联模式

- 在改革开放前，在高度集中的计划经济体制框架下，我国高等教育一直采用政府报班的单一化办学体制。起重要特征为“中央集权、条块分割”
 - 中央集权普通高等学校一律由政府举办，条块分割指的是将普通高校的隶属部门明确地划分为中央部门（即“条”）和地方部门（即“块”）。
 - 教育部直属高等学校，财政部拨款；国家相关部委创办的学校，财政部拨款；省、自治区、直辖市举办的高等学校，省级财政拨款；企业行政部门创办的学校，行业或企业筹款。
- 第一次院系调整（苏联模式）
 - 取消全部私立高校，私立高校调整到相应的公立高校中。全国院系调整主要以培养工业建设人才为重点，发展专门学院。

1949-1977 苏联模式教师管理

- 教师作为国家机关人员（国家干部），实行任用制；高校教师的收入分配实行职务等级工资制。职务分为教授、副教授、讲师、助教四个级别，但是工资分为33个级别
- 教师聘任执行招募
 - 招募机制主要是从政治、业务较好的高等学校毕业生和研究生、国外培养的研究生及留学回国的大学毕业生中解决、或从在职工作人员中选调。

1978年前国家计划招生的“单轨制”

- 只有公办生
- 1949年高校招生为“单独招生”也就是学校自行组织命题、考试和录取工作。考生依据自己的情况任意参加一所或几所高校的入学考试。
 - 优点是学生择校的自由度比较大，一次没考好，还可以再考。但是学生要到多所学校报考，花费精力大，时间多。
- 1951年开始，部分地区实行了联合招生，直到1952年完全形成统一招生，统一考试。但是高中毕业生只有3.6万人，高校招生人数为7.9万人。这一人才短缺情况持续到直到1955年。
- 1955到1958年之间我国又实行了各省指导下的单独招生。但是由于学校扩张过快，招生过多（1960年原定招生28万人，结果招收了34万人），导致高等教育质量下降和高质量教师不足。所以1959年恢复了全国统一招生制度，并在1961年规定学生一律参加统一招生考试，不得内招。

1978-至今

- 民办教育大力发展

- 1978年十一届三中全会允许企事业单位，集体组织，民主党派等组织在民间举办学校，培训班，进修班等。如北京自修大学，湖南九嶷山学院，长沙韭菜园大学等。1982年《宪法》则是进一步明确了可以举办非公有制学校

- 自费生 “双轨制”

- 1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》规定，高校课在计划外招收少量的自费生，学生需交纳一定数量的培养费。1989年允许学校收取学杂费。当然这一时期不仅存在国家计划招生、用人单位委托招生和国家计划外的少数自费生。直到1997年完全取消了公费生

1978-至今

- 财政上，高校仍然以国家财政拨款为主，要求学费所占比例不超过25%，允许其他多种渠道筹措经费
- 在教师方面，实行教师聘任制。破五唯（唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子）
- 211, 985, 2011 计划，双一流

问题？

政府与教育投资

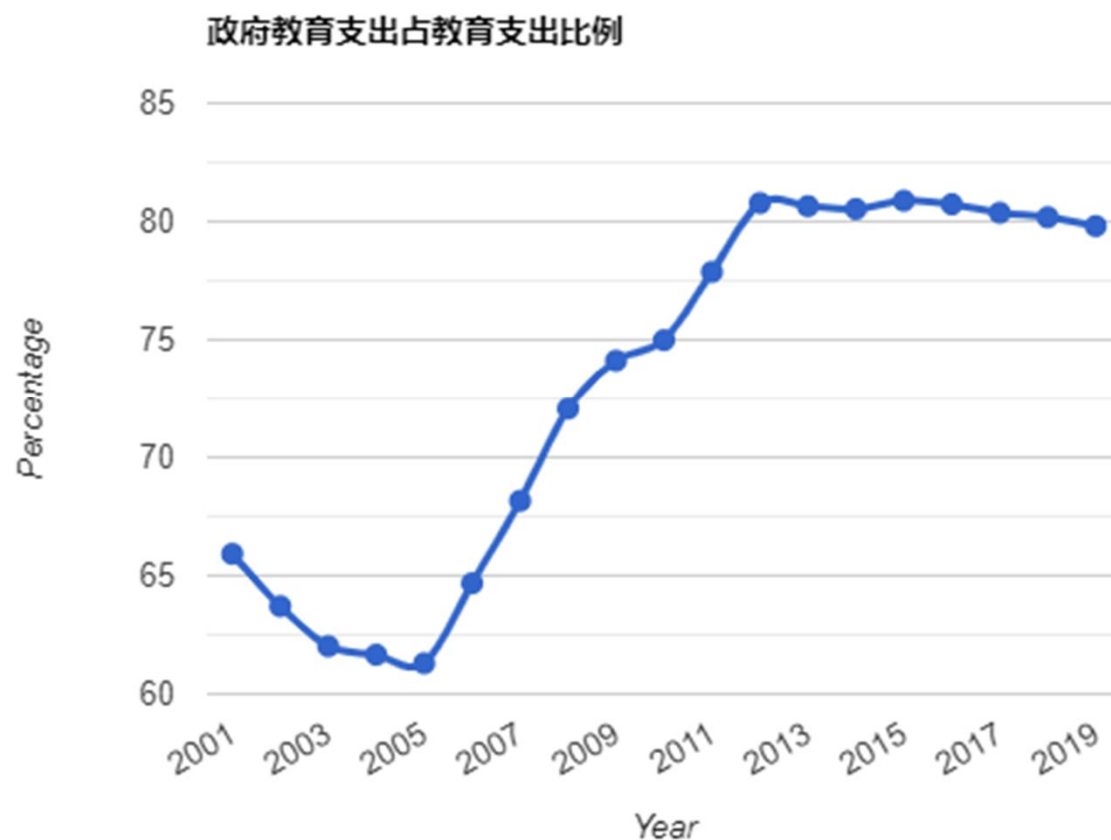
衡量教育投资

- 按照出资者
 1. 政府教育支出
 2. 个人和社会教育支出
- 按照经费用途:
 1. 教育事业费=人员经费+公用经费
 2. 教育基本建设投资经费：建筑校舍和购置大型教学设备的费用
 3. 其他专项经费

人员经费： 人员经费支出是指直接用于公务员个人部分的支出，具体包括基本工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费等。

公用经费： 保证和改善办学条件的公共开支部分。包括： 教学业务与管理、教师培训、实验实习、文体活动、水电、取暖、交通差旅、邮电、仪器设备及图书资料等购置，房屋、建筑物及仪器设备的日常维修维护等

中国政府 教育支出 占教育支出 的比例



为什么政府要提供教育？

- 从经济学上来讲政府提供教育的原因在于市场失灵。
 - 公共物品
 - 外部效应
 - 信息不平衡
 - 市场垄断

教育是否是公共物品？

- 排他性：是指个人在消费某一类产品时，无法排除他人也同时消费这类产品
- 非竞争性：是指该产品被提供出来以后，增加一个消费者不会减少任何一个人对该产品的消费数量和质量，其他人消费该产品的额外成本为零。

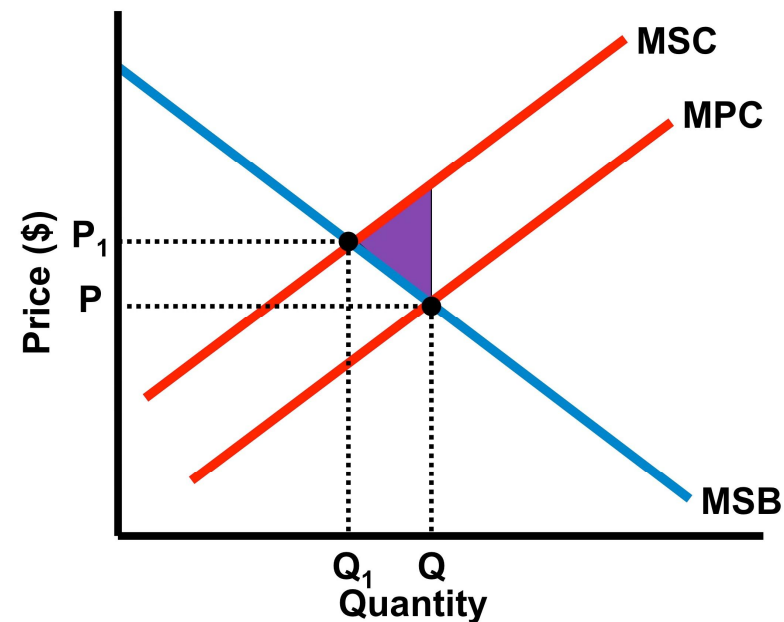
	排他	非排他
竞争	私人物品：冰淇淋，私家车，牙膏	普通商品：渔业资源，地下水，自然资源
非竞争	俱乐部物品：电影院，高速公路，收费软件	公共物品：空气，公共安全，无线广播，盗版软件

教育的外部效应

- 是指个体经济单位的行为对社会或者其他个人部门造成了影响（例如环境污染）却没有承担相应的义务或获得回报，亦称外部成本、外部效应或溢出效应。
- 关键概念
 - 个人边际成本 (marginal private cost)
 - 社会边际成本 (marginal social cost)
 - 个人边际收益 (marginal private benefit)
 - 社会边际收益 (marginal social benefit)
 - 当 $mpc=mpb$ 时是个人最佳消费数量，个人会停止消费
 - 当 $msc=msb$ 时是社会最佳消费数量

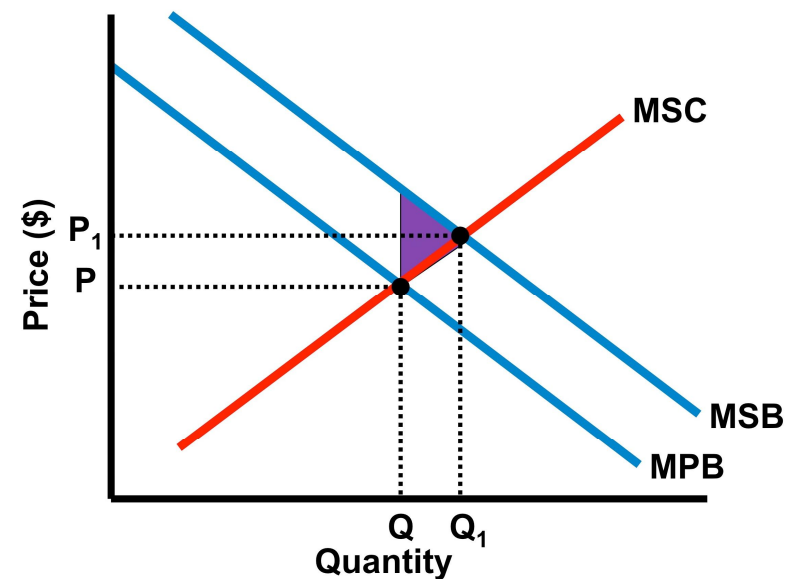
负外部性

- 边际社会成本=边际个体成本+边际个体成本之外的成本
- 边际个体成本<边际社会成本
- 后果：个体会行为或产品的使用会大于社会最佳的数量
- 例子：污染排放，吸烟



正外部性

- 边际社会收益 = 边际个体收益 + 边际个体收益之外的收益
- 边际个体收益 < 边际社会收益：
- 后果：个体会行为或产品的使用会小于社会最佳的数量
- 例子：家庭种花，自然保护



教育的正外部效应

- 个人收益：收入提高，健康提高
- 社会收益：经济增长，科技创新，低犯罪率，减少对财政的依赖性

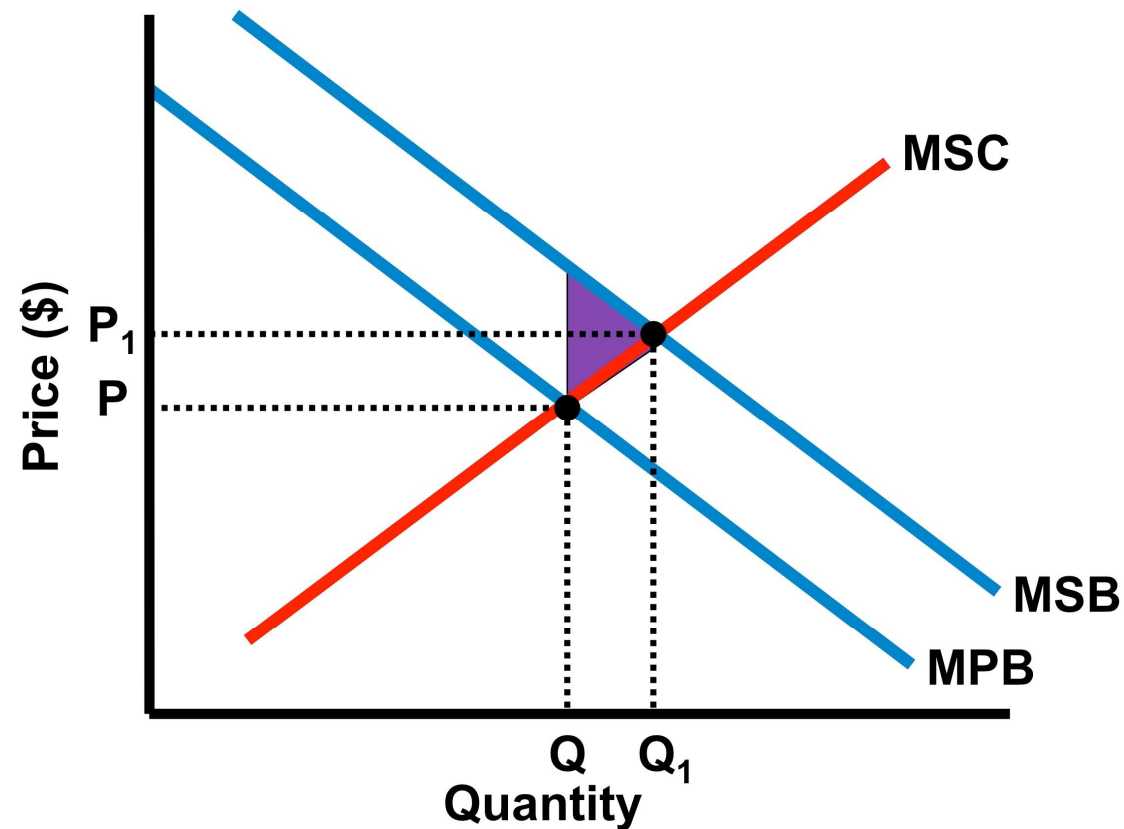


Table 1. Public education expenditure ratios by plan periods (1950–1992)

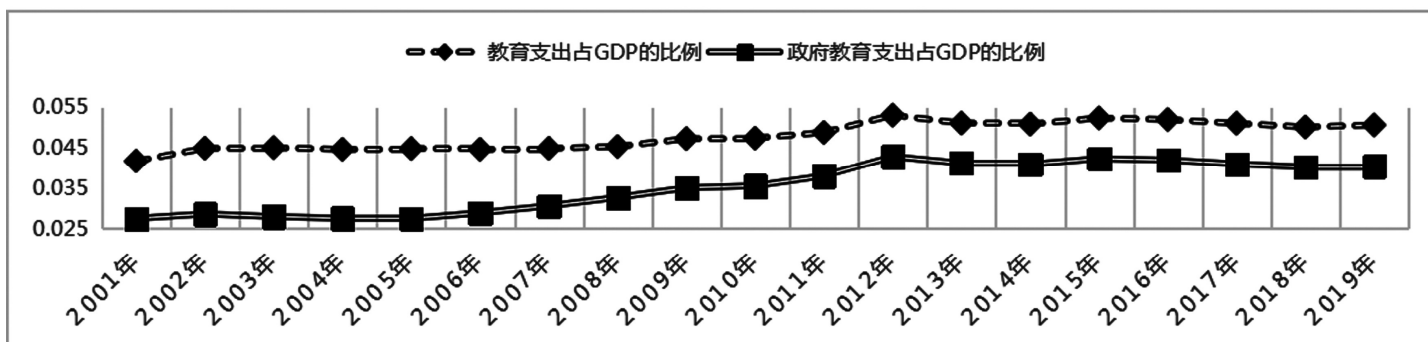
Periods	As % govt. exp.	As % nat. income
1950–1952 (reconstruction period)	6.43	1.53
1953–1957 (first plan)	6.92	2.30
1958–1962 (second plan)	6.58	2.65
1963–1965 (adjustment period)	7.58	2.57
1966–1970 (third plan)	6.36	1.95
1971–1975 (fourth plan)	5.65	1.94
1976–1980 (fifth plan)	7.16	2.47
1981–1985 (sixth plan)	11.57	3.15
1986–1990 (seventh plan)	11.08	2.77
1991–1992 (eighth plan)	12.15	2.75
Average 1950–1978	6.50	2.20
Average 1979–1992	11.01	2.88

Sources: Computed from Ministry of Education (1984), State Education Commission (1989, 1991, 1992, 1993a), and State Statistics Bureau (1992, 1993).

年份	国家	政府投入比例	教育支出占GDP的比例	政府教育支出占GDP的比例
2012	中国	80.78	5.32	4.3
	美国	74.6	6.68	4.98
	英国	84.31	6.58	5.55
2017	中国	80.37	5.12	4.11
	美国	76.21	6.44	4.91
	英国	80.82	6.52	5.27
	韩国	77.85	5.9	4.59

4%办公室

- 在位于北京西单的教育部办公大楼的五层，有一个“4%办公室”，这个办公室是2012年教育部会同发改委、财政部，为实现财政性教育经费支出占GDP(国内生产总值)的4%而成立的。
- 1983根据调查，厉以宁发现照邓小平提出的2000年小康社会的标准——人均GDP达到800美元到1000美元，中国的教育经费支出应该占GDP的4.06%，政府支出应该占GDP的3.87%



中国教育财政体制变革

1953年前的教育财政体制

- 中央统一财政收支、三级预算管理体制
 - 中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府预算，由财政部掌管
 - 各大行政区、省（市）管理的县立中学以上教育事业的经费，分别列入各大行政区及省（市）预算内。
 - 乡村小学、县简师、教育馆的经费，可由县人民政府随国家公粮征收地方附加公粮解决，但地方附加公粮不得超过国家公粮的15%。
 - 城市的小学教育经费，可征收城市附加教育事业费。
- 各级政府统一筹划、统一支出

比例尺 1: 2170万

1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府成立。全国先后设立华北、东北、西北、华东、中南、西南六大行政区。华北由中央直辖，东北、西北、华东、中南、西南六大行政区军政委员会，管轄各该行政区域。1950年8月5日设立华北事务部。1952年4月19日改设华北行政委员会。1952年11月其他各大区人民政府或军政委员会均改为行政委员会，为中央派出机构。1954年6月9日，中央人民政府委员会第32次会议通过《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，撤销全国六大行政大区，各省、自治区、直辖市、地方、地区改由中央直辖。

注：内蒙古自治区与绥远省人民政府在归绥合署办公。

区 名	华北行政区	东北行政区	西北行政区	华东行政区	中南行政区	西南行政区
成立时间	1949年2月20日	1949年4月21日	1950年1月27日	1950年1月27日	1950年2月6日	1950年7月28日
行政中心	北京	沈阳	西安	上海	武汉	重庆
管辖范围	北京市、天津市、河北省、热河省、山西省、绥远省、察哈尔省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、陕甘宁边区、宁夏回族自治区	沈阳市、辽东省、鞍山市、抚顺市、本溪市、鞍山市、长春市、吉林省、黑龙江省、内蒙古自治区、辽宁省、热河省、松江省	西安市、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区	上海市、山东省、江苏省、安徽省、福建省、浙江省、江西省、台湾省	武汉市、广州市、河南省、湖南省、湖北省、广东省、广西省	重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏地方、西康地区

中国1953年前行政区划

6大区

30省、1自治区、14直辖市、1地方、1地区

华北区
(北京市)

北京市 天津市
河北省 (保定市) 山西省 (太原市) 绥远省 (归绥市) 内蒙古自治区 (归绥市)

东北区
(沈阳市)

沈阳市 旅大市 鞍山市 抚顺市 本溪市 长春市 哈尔滨市
辽东省 (安市) 辽西省 (锦州市) 吉林省 (吉林市) 松江省 (哈尔滨市)
黑龙江省 (齐齐哈尔市) 热河省 (承德市)

西北区
(西安市)

西安市
陕西省 (西安市) 甘肃省 (兰州市) 宁夏省 (银川市) 青海省 (西宁市) 新疆省 (乌鲁木齐市)

华东区
(上海市)

上海市
山东省 (济南市) 江苏省 (南京市) 安徽省 (合肥市) 浙江省 (杭州市) 福建省 (福州市)
台湾省 (台北市)

中南区
(武汉市)

武汉市 广州市
河南省 (开封市) 湖北省 (武汉市) 湖南省 (长沙市) 江西省 (南昌市) 广东省 (广州市)
广西省 (南宁市)

西南区
(重庆市)

重庆市
四川省 (成都市) 贵州省 (贵阳市) 云南省 (昆明市) 西康省 (雅安市)
西藏地方 (拉萨) 昌都地区 (昌都宗)

1953-1966年计划经济下的新体制

- “三大改造”有序推进，我国开始转向计划经济
- 我国的财政预算实行“统一领导，分级管理”
 1. 根据国民经济有关指标计算出地方应组织的财政收入和按“条条”核定的应由地方管理的支出指标;
 2. 根据核定的地方收支指标，划出地方收入中应留给地方使用的数额，确定应上缴中央或应补助给地方的数额;
 3. 地方的支出中大多采用由中央主管部门按“条条”戴帽下达，地方无权调剂或留用，由地方统筹安排的情况很少;
 4. 到年终，当年的收支划分作废，第二年再重新计算确定收支指标。

条块分割

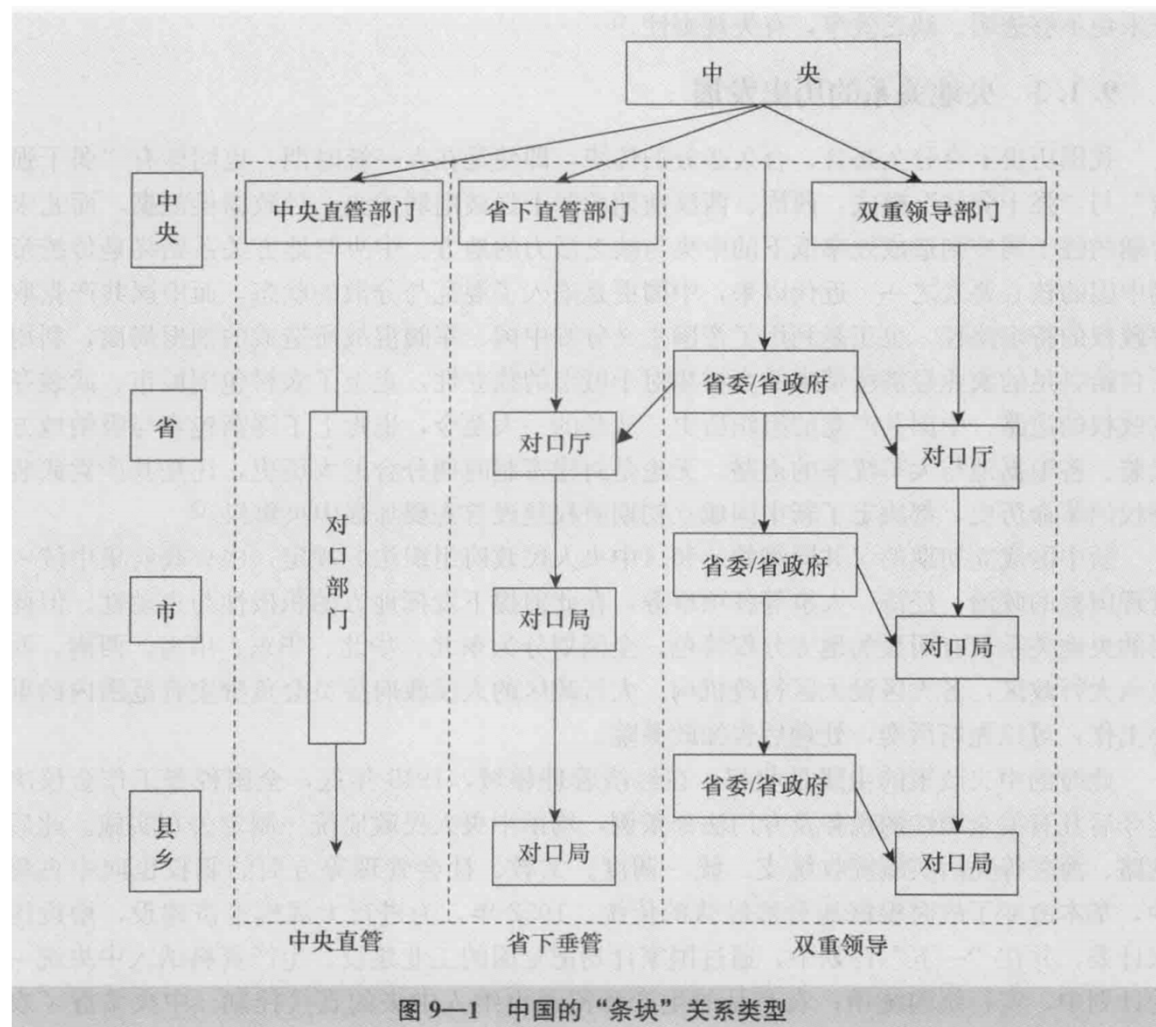


图 9—1 中国的“条块”关系类型

教育财政的“条块”转换（1）

- 1958年前，教育财政管理依旧以“条”为主，但是中央极力推进从“条”到“块”的转换
 - 教育部、财政部1954年9月14日发出了“关于解决经费问题程序的通知”指出：“为贯彻‘统一领导，分级管理’原则，今后各省《市）教育厅（局），如有发生经费不足，须先报请省政府统一考虑解决，如省府解决有困难时，则由省府转报中央人民政府政务院考虑，不得条条上达。”

1958年后，教育事业管理权由中央下放地方，以“块”为主

- 地方主管教育出现了教育经费挤占，挪用的现象
- 为解决这一现象，1959年又出台了《关于进一步加强教育经费管理的意见》，要求各级政府的财政部门和教育行政部门应该根据“条条”、“块块”相结合，以“块块”为主的精神，共同管理好教育经费。
- 主要政策
 - 各级政府财政部门与统计教育行政部门协商拟定教育经费概算和核定下级教育经费预算
 - 各级政府下达经费预算指标或批准下级政府预算时将教育经费单列一款
 - 省级行政区下达的教育经费预算指标专署，县人民委员会根据上级标准执行由上级核定后执行
 - 教育部门掌握使用中小学学杂费，不列入统一预算内
- 文革期间，中国教育经费管理变得混乱

教育事业费支出及其所占比重情况

11/5/2025

年 度	国家财政 总支出	教育事业费支出比重(%)		
		占国家财政 总支出	占文教事业费 支出	
1950 年	68.08	5.52	74.90	统计 提要 中： 支出 设拨 支出 业费 自的 校、 企业
1951 年	122.49	6.06	70.27	
1952 年	175.99	5.09	66.44	
1953 年	220.12	5.81	67.26	
1954 年	246.32	5.59	69.90	
1955 年	269.29	5.23	71.04	
1956 年	305.74	5.39	68.91	
1957 年	304.21	6.42	70.32	
1958 年	409.40	4.84	69.24	
1959 年	552.86	4.36	66.05	
1960 年	654.14	4.86	62.98	
1961 年	867.02	7.30	64.95	
1962 年	305.25	7.898	65.51	
1963 年	339.63	7.334	65.62	
1964 年	399.02	6.97	64.14	
1965 年	466.33	6.24	63.87	
1966 年	541.56	6.36	66.62	
1967 年	441.85	7.40	67.34	
1968 年	359.84	7.64	67.14	
1969 年	525.86	5.14	66.00	
1970 年	649.41	4.24	63.14	
1971 年	732.17	4.51	63.09	
1972 年	766.36	5.03	62.15	
1973 年	809.28	5.20	60.20	
1974 年	790.75	5.81	60.11	
1975 年	820.88	5.88	59.37	
1976 年	806.20	6.26	59.06	
1977 年	843.53	6.29	58.80	
1978 年	1,110.95	5.90	58.23	
1979 年	1,273.94	6.05	58.27	
1980 年	1,212.73	7.77	60.27	

1978年前中国教育投资体制的特点

1.统一领导，分级管理

- 教育发展规划、财务计划、基本建设投资计划、教育的财政收支政策及相关制度制定的决策权集中掌握在中央手中。
- 中央、省（市）、区直属的各级各类学校由中央、省（市）、专区的教育主管部门负责；
- 县所辖的公办中学主要由县负责，公办小学的教育经费由县和人民公社两级共同管理，民办小学教育经费的筹措与管理由社队负责。
- 计划经济时期的教育财政分权，主要是经费管理分权，而不是财政决策分权
- 在实际管理中，统一领导，分级管理不可避免的形成由上到下的指令性管理

1978年前中国教育投资体制的特点(2)

2.坚持“两条腿”走路的原则

除了通过财政进行集中投资之外，我国还鼓励发动群众投资办学

- 国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举
- 对于社办小学，允许公社通过多种方式提供经费，如公社公益基金，向学生收取杂费或分摊工分，组织学生劳动获得收入

00:11 9/3/2022 11:00

年	月	日	做什么事	应得工分	合计	记工员	
				早	上午	下午	盖章
		1	抄秋		拾分		
		2	抄秋		拾分		
		3	抄秋		拾分		
		4	抄秋		拾分		
		5	抄秋		拾分		
		6	抄秋		拾分		
		7	抄秋		拾分		
		8	抄秋		拾分		
		10	抄秋		拾分		
		11	抄秋		拾分		
		12	抄秋		拾分		
		13	抄秋		拾分		
		14	抄秋		拾分		
		15	抄秋		拾分		
		16	抄秋		拾分		
		18	抄秋		拾分		

年	月	日	做什么事	应得工分	合计	记工员	
				早	上午	下午	盖章
		14	抄秋		拾分		
		20	抄秋		拾分		
		21	抄秋		拾分		
		22	抄秋		拾分		
		23	抄秋		拾分		
		24	抄秋		拾分		
		25	抄秋		拾分		
		26	抄秋		拾分		
		28	抄秋		拾分		
		29	抄秋		拾分		
		30	抄秋		拾分		
		31	抄秋		拾分		

企鹅媒体平台 独行兔子

1978年前中国教育投资体制的特点(3)

3. 教育计划与财政能力脱节，财权与事权两张皮

- 教育部门在制定教育事业发展计划时，依据的是国民经济发展的需要，而非国家的财政能力。
- 但是，教育的财权又主要掌握在财政部门手中，年度财政预算内用于教育支出比例，财政部门依据的是政府领导人的偏好和各个部门的综合平衡，而非教育事业的发展计划。
- 这样就形成了主管教育且熟知教育的部门没有财权，拥有教育财权的部门不参与教育计划的制定。

1978年前教育投资体制存在的问题

- 国家实施直接的行政管理，无法调动地方和学校的积极性。
- 各级政府教育主管部门是教育投资活动的中介环节，教育投资由行政首长拍板定数额，投资资金由财政无偿拨款，各类学校则成为政府行政机关的附属物。

效率低下

- 各个学校既不承担任何投资风险，更不存在任何意义的“亏损”和“破产”威胁，其投资使用效率，投资盈亏与投资需求者本身无关，教育投资需求者往往并不考虑怎样合理使用资源。

教育投资需求膨胀

- 投资需求者无视投资风险，即使投资失败，仍可能通过一些正当或非正当途径获取追加投资进行补救，投资需求者也不需考虑投资供给者有无支付能力教育投资需求的膨胀

国家包办教育，缺乏其他教育投资主体的投资

- 计划经济时期我国教育投资与负担模式以国家为主
 - 高、中等专业技术学校，就具有干部培训的性质，不仅免缴学杂费，而且享受伙食费、生活费及学习用品费的补助。
 - 国家负担90%以上的基础教育学费
 - 小学平均学费为1.06元，初中3.68元，高中4.6元（1约等于1100）
 - 国家对与小学生的生均投入为90-100元

国家包办带来的问题

- 这一制度有其历史合理性
 - 建国初期，社会和家庭资金有限，由家庭和社会提供教育投资会导致教育供给不足。（外部效应）
 - 建国初期，国内高等教育单一，专门人才培养的数量规模、质量规格、专业层次等以及社会对教育的需求并不复杂，国家可以通过对全国各用人单位对人才需求信息的统计和汇总，然后以指令性计划形式下达。政府实施高度集中的教育投资管理体制，可以有效地组织全国各级各类学校有计划地培养各级各类建设人才。
- 但是随着需求的扩大，国家单一投入无法满足所有人的需求
 - 在50年代中期，国家每年只能为全国50%学龄儿童提供受小学教育的机会，只能为全国20%学龄少年提供受初中教育的机会。
 - 高等教育招生多维持在10万人左右

其他问题

- 教育经费实行年度计划管理，导致学校缺乏提高经费使用效率的积极性
 - 教育经费的分配计划一年一定订，学校在年终决算后需将介于部分上缴政府财政，导致“突击花钱”，造成学校经费使用不当
- 完全的指令性管理，导致一放就“乱”，一收就“死”
 - 指令计划缺乏灵活性和必要的弹性，且计划执行中缺乏即时的信息反馈
 - 中央制定的各种计划和标准难以反映地方的实际需求
- 中央所属学校和地方所属学校割裂
 - 各部门所属学校属于各部门管理，地方学校由地方控制
 - 学校的资金，设备，编制都掌握在上级主管部门手中，导致学校不讲规模效益，重复建校，重复设置专业

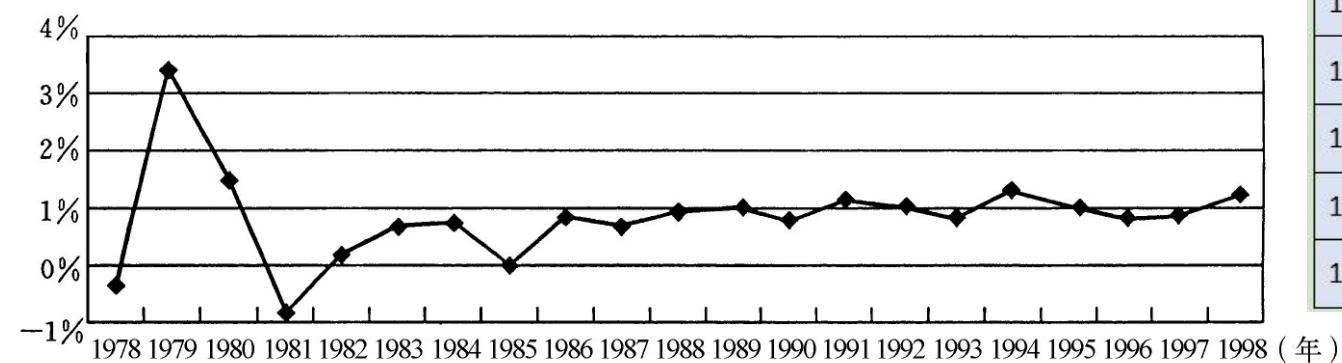
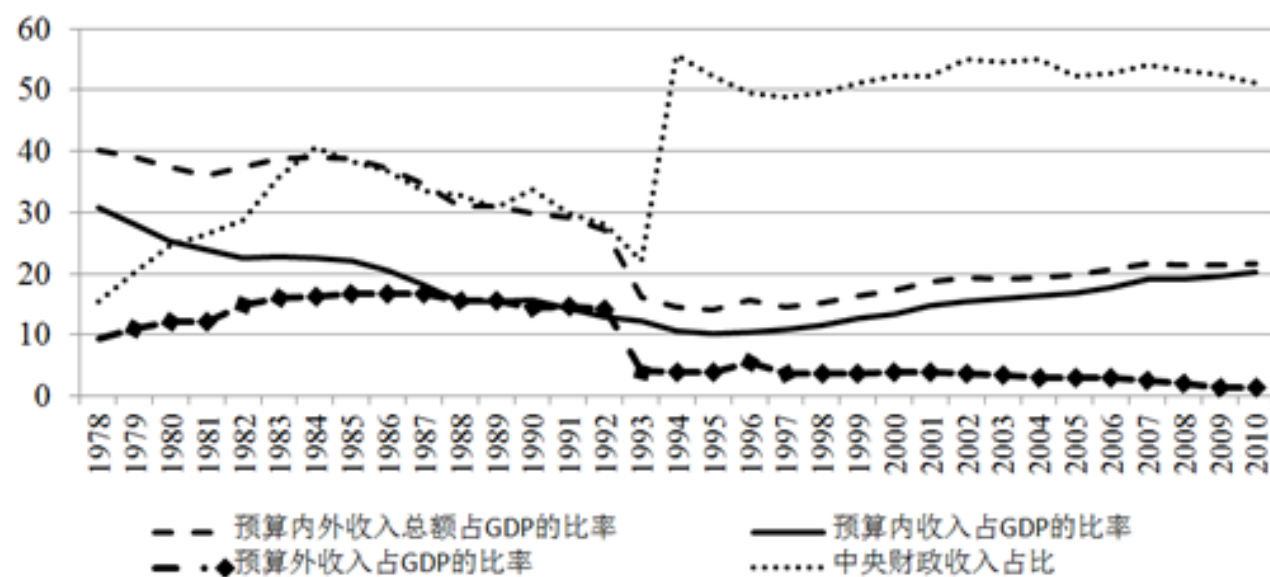
1978年后我国政府财政的转变

- 随着改革开放，经济发展，人民收入水平提高
- 1980年中央下放财权，财政“分灶吃饭”（划分收支，分级包干）导致导致中央财政不足
 - 在“分灶吃饭”的财政制度下，中央和地方对各项收入按比例分成后，地方在划定的收支范围内可以自我决定收支，自己自足
 - 同时，明确划分中央和地方的预算支出范围，支出按隶属关系划分。

表 8-1 三大收入主体所得份额

指标 年份	GNP (亿元)	国家所得 份额 (%)	个人所得 份额 (%)	企业所得 份额 (%)	GNP 增长率 (%)	个人所得 增长率 (%)
1978	3 624	31.58	51.36	17.06		
1979	4 040	28.82	54.65	16.53	11.48	18.63
1980	4 518	26.3	57.84	16.03	11.83	18.35
1981	4 869	24.55	60.14	15.31	7.76	12.05
1982	5 300	23.33	61.36	15.31	8.85	11.06
1983	5 983	23.28	63.09	13.63	12.90	16.08
1984	7 174	23.32	62.74	13.94	19.91	19.24
1985	8 989	22.45	63.18	14.37	25.30	26.19
1986	10 201	18.35	63.99	17.66	13.49	14.93
1987	11 955	15.99	64.35	19.66	17.18	17.84
1988	14 922	13.72	66.28	20.00	24.83	28.57
1989	16 918	13.57	65.11	21.32	13.37	11.37
1990	18 598	13.77	65.26	20.96	9.93	10.20
1991	21 663	12.82	64.09	23.09	16.48	14.37
1992	26 652	11.95	63.36	24.69	23.03	21.64
1993	34 561	11.83	62.20	25.97	29.67	27.30
1994	46 533	10.63	65.14	24.23	34.64	41.00
1995	57 277	10.37	68.95	20.68	23.09	30.30

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》有关数据整理计算。



财政赤字占 GDP 的比重

年份 \ 收入	中央财政收入及 占财政总收入比重	地方财政收入及 占财政总收入比重
1978	175.77 (16%)	956.49 (84%)
1981	311.07 (26%)	864.72 (74%)
1984	665.47 (41%)	977.39 (59%)
1987	736.29 (33%)	1463.06 (67%)
1990	992.42 (34%)	1944.68 (66%)
1993	957.51 (22%)	3391.44 (78%)

1978年后中国教育投资与负担模式的转变

- 在“包干制”下，教育经费的管理相应改为由中央和地方两级财政切块安排的管理体制。
 - 即中央财政只负担中央各部门所属高等院校、中等专业学校和技工学校的经费，并对地方教育进行专项补助
 - 普通初、中等教育投资的分配与管理集中的主体由中央下放到省（市）一级政府。地方财政（省）只负责地方管理的高等院校和初、中等学校的经费。
 - 初等教育的经费应由省（自治区、直辖市）政府戴帽下达到县，专款专用”
 - 1995年义务教育法的颁布后，义务教育经费由中央和地方多元投入（包括，乡，村自筹，捐款，事业附加费，学杂费等）

表 8-2 2000 年我国各渠道教育投资的构成及其比重

	金额（亿元）	比重（%）
合计	3 849	100
1. 财政预算内教育经费拨款	2 086	54.19
2. 各级政府征收用于教育的税费	284	7.38
3. 企业办学教育经费	136	3.53
4. 校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费	57	1.48
5. 社会团体和公民个人办学经费	86	2.24
6. 社会捐、集资办学经费	114	2.96
7. 学费、杂费	596	15.46
8. 其他	491	12.76

资料来源：教育部、国家统计局、财政部：《2000 年全国教育经费执行情况统计公告》，2001 年 12 月 31 日《中国教育报》。

1978年后中国教育投资与负担模式的转变

高等教育

- 另外，为了改善高等学校的经费管理，1980年在实行学校基金制的同时，对高等学校实行了“预算包干”制度，即由国家核定预算，年终结余收回财政，改为“预算包干，结余留用”的办法。
 - 该办法规定，学校教育经费按国家核定的当年预算，包干使用，年终结余全部留归学校支配。留用的部分除国家规定的专项资金应专项使用外，其余主要用于改善教学、科研等工作条件和发展教育事业，不得用于增加人员工资，提高开支标准，所有这些在一定程度上扩大了地方和学校的自主权，有利于学校节约教育经费，提高教育经费的使用效率。

1978年后中国教育投资与负担模式的特点

- 教育投资的来源主题多元化，形成了以政府投资负担为主，企业单位、个人家庭和社会团体共同投资负担为辅的多渠道筹措教育经费的新格局
- 主要经费由基层政府（县级）负责
 - 1988年我国中小学教育经费来源构成中，中央经费占9.15%，地方占90.85%
- 重视和鼓励社会，私人自主投资办学，私立民办学校成为我国教育发展中的重要组成部分。
 - 到2001年第，私立中学达到了5611所，小学和幼儿园分别为4846和4.45万所。

1978年后中国教育投资与负担模式的问题

- 1.政府的教育投入与其所提出的目标相比由较大的差距
 - 1993年国家提出，要“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%”。但是这一目标直到2011年才达到。
- 2.由于教育投资总量不足，且地方事权过重，财权不足，导致中小学乱收费屡禁不止（择校费，借读费，赞助费等）

	小学	普通中学	普通高中	职业中学	普通高等学校
教育事业费用变化	+18.52 %	+6.28%	+3.6%	+12.07 %	+1.5%
生均预算内公用经费支出变化	+4.09 %	-3.75%	-6.66%	-5.98%	-1.39%

1978年后中国教育投资与负担模式的问题

- 地区不平衡
 - 在由地方提高基础教育的情况下，以及改革开放以来所实行的区域经济倾斜政策，导致不同地区教育发展不平衡
 - 八五"以来，由于财政进一步逐级包干，各级财政，特别是中央财政宏观调控能力减弱，致使地区间教育投入增长差距大于经济增长差距，打破了原来地区间教育差距小于经济发展水平差距的格局。

人均教育经费比	东部	中部	西部
1990	1	0.8	0.71
1995	1	0.62	0.54
2000	1		0.54

2000年以后 “以县为主” 的教育投资与负担模式

省级	市（地）	县（市）	乡（镇）
<ul style="list-style-type: none"> • 确定本地区的学制 • 年度招生规模 • 确定教学计划 • 选用教材和审定省编教材 • 确定教师职务限额和工资水平等 	<ul style="list-style-type: none"> • 检察、督促并保证中央和生的有关部门教育工作方针、政策、措施的落实 	<ul style="list-style-type: none"> • 分配和管理国拨教育经费和县（市）教育财政拨款 • 审核乡（镇）政府教育经费预决算 • 主管高中学干部和教师任免 • 考核任免乡（镇）初中和乡（镇）中心小学校长 • 通管全县（市）中小学教育教学业务等 	<ul style="list-style-type: none"> • 协助县（市）教育行政部门制定教育规划 • 开展教职员队伍建设 • 筹措并计划、使用本乡教育经费等
<ul style="list-style-type: none"> • 发放省和中央财政转移支付资金 • 核定学校公用经费标准和收费标准 • 发放危房改造专项资金投入 • 建立助学机制 	<ul style="list-style-type: none"> • 根据省政府要求，对于财力不足的县给与财政支付 • 补助危房改造项目 • 实施助学活动 	<ul style="list-style-type: none"> • 编制教育经费预算 • 使用教育资金， • 发放教职工工资，保证教职工工作不低于当地国家公务员的平均水平 • 安排和使用校舍和潍坊改造资金 	<ul style="list-style-type: none"> • 划拨新建、扩建校舍所必须的土地 • 筹措经费，改善办学条件

2000年以后 “教育投资与负担模式特点

(1) 在义务教育财政管理体制上，由原来高度分散转变为适度集中。

- 原体制下农村中小学名义上实行的是县乡两级管理，实际上主要是乡镇在管理。
 - 公办教师的工资由乡镇财政预算安排;其他方面的筹资;
 - 初中由乡镇负责筹措，小学由村负责筹措，县级以上政府给予少量专项补助。
- 在“以县为主”的体制下，义务教育事权和筹资责任上收到县，
 - 省和地市尤其是省负责制定中小学教育支出的标准，并负有辖区范围内义务教育统筹和平衡责任，
 - 乡镇主要责任是为学校发展提供土地支持和维护学校的安全，
 - 村基本上不再承担义务教育的筹资和管理责任。

2000年以后 “教育投资与负担模式特点(2)”

(2) 在义务教育筹资模式上，义务教育财政筹资模式由“多元”变为“以政府为主”，强化了政府义务教育财政筹资责任。

- 原体制下，义务教育尤其是农村义务教育经费采取了多元的筹资模式，即：
 - 公办教师的工资部分由乡镇财政预算安排，部分靠收费，公用经费主要靠收费，
 - 民办教师工资和学校维修与新建主要靠农民的教育集资和附加，县及以上政府给予少量补助。
- 2001年税费改革后取消了面向农民的教育集资和教育附加，为规范学生收费，在贫困县还实行了“一费制”。义务教育“两免一补”后学杂费不再收取

2000年以后 “教育投资与负担模式特点(3)”

(3) 以县为主的体制主要是未来应对义务教育财政困难

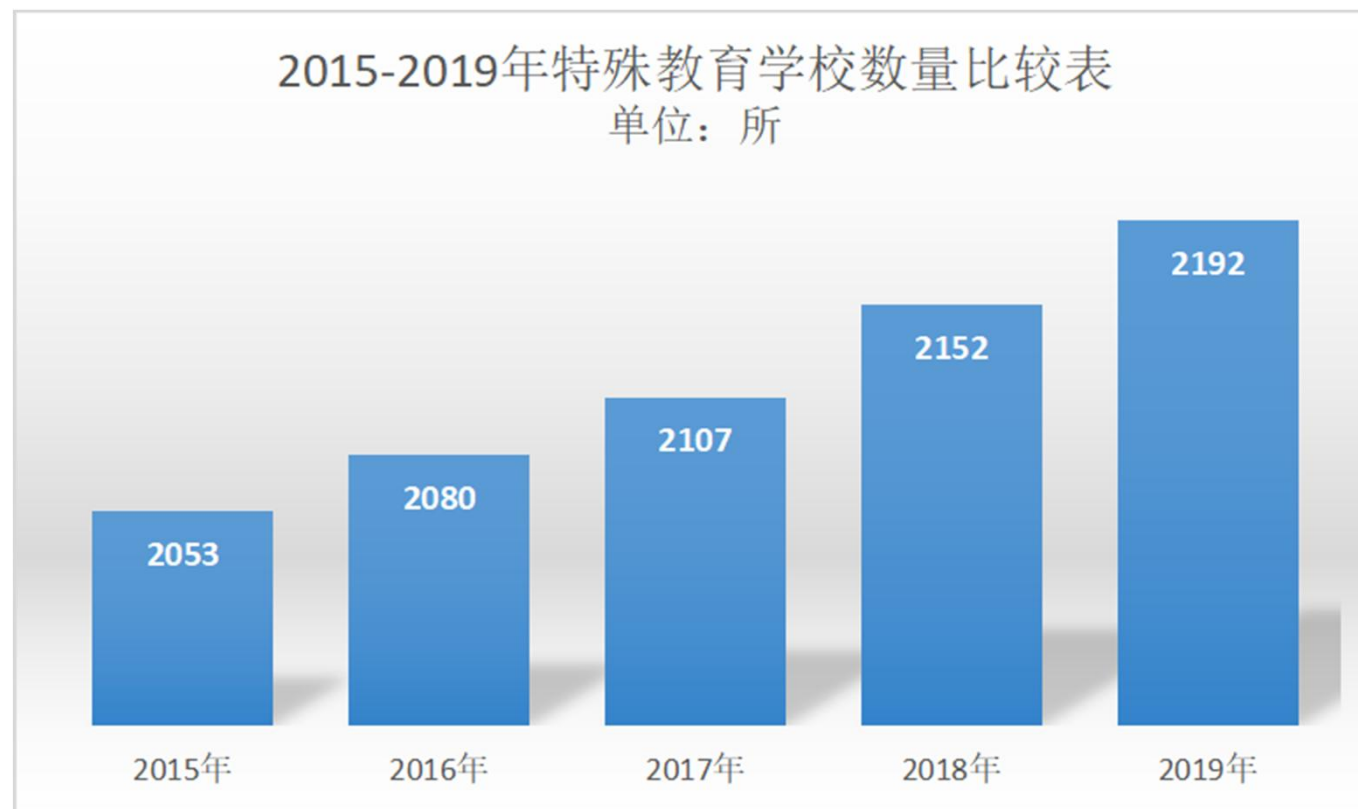
- 税费改革后的义务教育投资与负担模式调整主要是基于乡镇财政困难，以及由此引发的农村中小学教师工资普遍拖欠，学校运转失灵。
- 决策者试图通过筹资责任上移，即通过实行“以县为主”的义务教育财政体制，保证学校的正常运转
- 但是对于较贫困的县来说，税费改革引起的经费减少仍然对学校的运转造成了较大的困难

特殊教育之惑

特殊教育

- 特殊教育主要是面向视力、听力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾以及其他有特殊需要的儿童青少年提供的教育。
- 融合教育就是将特殊教育同普通教育、职业教育、和医疗康复的融合
 - 与普通教育相融合：鼓励特殊教育儿童融入普通学校学习。制定新的课程计划，课程大纲，课本教材等。
 - 与职业教育相融合：支持特殊教育学校职教部（班）和职业学校特教部（班）开设适应残疾学生学习特点和市场需求的专业，同步促进残疾人的康复与职业技能提升，让残疾学生有一技之长。
 - 与医疗康复相融合：教育、卫生健康、民政、残联等部门和单位协同推进，加强医疗机构、妇幼保健机构、儿童福利机构、康复机构与学校合作，提高残疾学生评估鉴定、入学安置、教育教学、康复训练的针对性和有效性

特殊教育

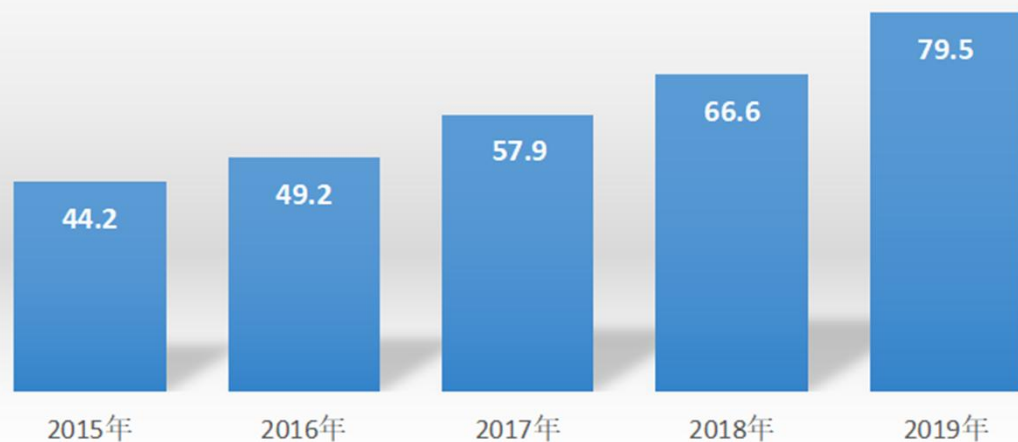


数据来源：教育部；详细资料可查阅《中国教育统计年鉴》（教育部发展规划司编）和《中国教育经费统计年鉴》（教育部财务司编）

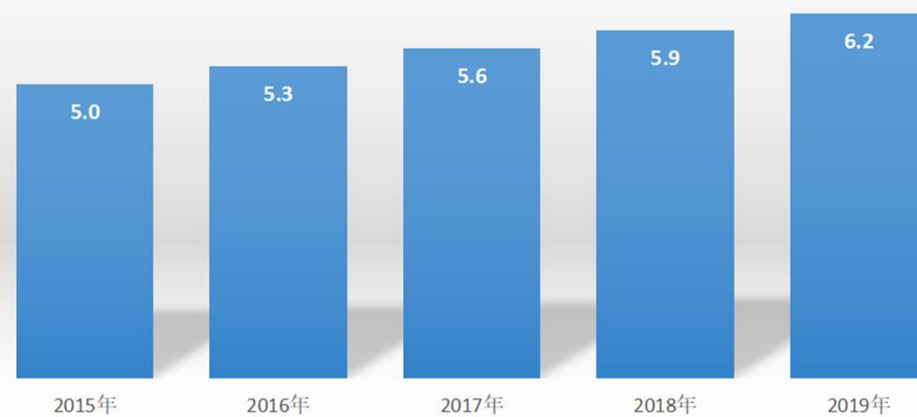
11/5/2025

教育、经济与社会发展

2015-2019年特殊教育学校在校生数量比较表
单位：万人



2015-2019年特殊教育学校专任教师数量比较表
单位：万人



数据来源：教育部；详细资料可查阅《中国教育统计年鉴》（教育部发展规划司编）和《中国教育经费统计年鉴》（教育部财务司编）

国务院办公厅关于转发教育部等部门 “十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知

国办发〔2021〕60号

为陪“孤独症”儿子读书，43岁母亲花 费5年“重读”小学

播报文章

[专家邓猛:推动融合教育,让更多残疾孩子进入普校就读](#)



6天前 今年1月,国务院办公厅转发教育部等部门制定的《“十四五”**特殊教育**发展提升行动计划》提出,2025年要让适龄残疾儿童义务教育入学率达到97%。《计划》还指出要将**融合教育**全面推进,鼓励普...

新京报 百度快照

[为了让自闭症孩子上学,宜宾妈妈“跑断腿”](#)



2月21日 假期已经结束,各大幼儿园也开始了新一轮的招生报名。而有这样一位小朋友,却因自己的身体原因报名屡屡被拒绝,让家长很是苦恼。小朋友名叫点点(化名),今年6岁,患有**自闭症**,不太会...

用心谈社会 百度快照

特殊教育儿童应该进入普通学校就读吗？

问题