

第四章 經 費

第一節 緒 論

中共從五十年代初期的「全盤仿蘇」、五十年代末期的「大躍進」、六十年代中期開始的「文化大革命」十年動亂，這接連的二十幾年間，其總體的體制一直處於不穩定的狀態之中，這種不穩定的改革在政治、經濟、教育、社會等各層面上所呈現的也是普遍的不平衡。這段時期在教育上，可從其教育投資經費中看出是相當的不足。

一九七八年中共召開「十一屆三中全會」，會中討論現有制度所存在的缺點，並提出改革的主要方向，開始進行各種制度的改革（詹德基，民80）。在教育制度方面，也展開一連串的改革，對於教育投資的問題開始受到重視。同一年，爲了貫徹落實『中共中央關於進一步發展體育運動的通知』精神，加強和改革縣的體育工作，發展全民族的體育運動，推進城鄉體育社會化，滿足廣大群眾參加體育活動的迫切要求，增強體質，強國強民，特在全國範圍內開創體育先進縣活動。訂定了八項評量的標準。其中第一項評量標準即爲「黨政領導重視」，其具體的標準中則有一部份爲「逐步增加縣的體育事業經費和基建投資，在縣的財政支出中體育事業費最低不少於百分之零點五，或人均一角錢以上。」（詹德基，民80，頁468）由此一體育先進縣的選拔活動的具體作法，也不難看出中共在提高體育事業費的積極性。

學校體育工作是學校教育中重要的一環，學校體育工作的成敗直接影響到兒童的體質和身心健康。而學校體育事業活動的成敗與否，除了體育師資素質、課程、教材外，更得視其是否有充足的學校體育經費而定。有了足夠的體育經費，學校的體育活動（含體育教學）方有可能按既定的計劃來逐步實施。學校體育經費乃學校教育經費中的一部份。中共自一九八六年公布「義務教育法」以來，即大力推展義務教育，教育經費的金額亦大幅成長。然究竟其教育經費有多少？學校體育經費有多少？經費的來源如何？學校體育經費如何運用？學校體育經費在運用上又有那些困難和問題呢？這些問題的確有對其探討的必要。故針對這些問題，本文探討的主題為：一、探討大陸地區小學體育經費的來源；二、探討大陸地區小學體育經費管理的現況；三、探討目前大陸地區小學在經費籌措上的問題。

第二節 小學體育經費來源的分析

根據張尙權、張岩兩位學者(1990)的分析，目前大陸地區現行的體育經費的來源，是屬於「國家撥款型」。並指出，現今大陸地區體育資金的來源，大致可為五大類：

1. 國家財政預算中的直接體育撥款；
2. 國家中的間接體育支出；
3. 國營經濟和集體經濟的集體福利基金中的體育開支；
4. 工會和其他社會團體的體育開支；
5. 體育組織利用場館、設施開展的體育性和非體育性服務所創造的收入；

筆者就所蒐集到的資料加以分析，將大陸地區一般學校體育經費的來源區分為政府撥款和民間自行籌集二大類：第一類是各級政府的

體育經費支出，其中又可區分為政府財政中的直接體育撥款和各政府相關部門的間接體育支出；第二類是由民間經由各種管道籌集所得的體育資金，其中大致上有「廠礦企業營業外對教育支出款項」、「勤工儉學的收入」、「家長支付的學雜費」、「教育費附加」、「華僑、港澳人士、群眾的捐獻」等各種資金集資方式。而大陸地區一般學校的體育經費，除了直接以體育基建資金名義支用於學校體育器材設備的增購和整修外，其他大都是在學校年度總體教育經費預算中，支付體育教學、其他學校體育活動、體育教師進修所需經費等學校體育工作所需費用。是以，本文對於小學體育經費來源的分析，擬除了對中共「國家體育經費預算」的加以介紹外，另藉分析其教育經費來源了解大陸地區小學體育經費的來源：

壹、中共「國家財政預算」中的直接體育撥款

中共目前在其財政預算中，有對中央等地方體育運動委員會所管理的體育事業所支出的體育經費。以目前中共的體育管理體制而言，中央的體育事業所需經費由中央財政負擔；地方的體育事業所需經費則由各級地方政府在年度財政預算中編列體育預算支付。另張尚權、張岩二人(1990)也指出，以現階段而言，隨著改革、開放的深入和有計劃商品經濟的發展，社會對體育活動的需求越來越迫切，若單靠國家的體育撥款推動體育工作是不夠的。因此實有廣開財路，使體育經費來源更多元化以應所需。而這也正是中共有關單位在推動體育、教育等重要工作的所持的既有政策。以目前來說，大陸地區各中、小學在經費、師資、場地「三缺」的情況之下，有些小學學生每人一年的體育費平均只有零點二五元人民幣而已（國立教育資料館，民81）。又大陸地區各級政府在推動體育工作時，決策者一般皆以競技運動為

主，把大部份的體育經費用在各類運動選手的培訓上。趙瑜(1990)在「強國夢」一書中就指出：培養一位國家級選手一年需四萬人民幣；培養一位省級選手也需要二萬元人民幣。而一所小學一年的體育經費，通常只有幾百元人民幣而已；更甚而者，在一些經濟落後地區，有的學校根本沒有「體育經費」這一名目的經費。因而，從廣多渠道籌措學校體育經費成了在解決學校體育經費不足時必然的作法。

貳、各相關部門的間接體育支出

這一部份學校體育資金的來源乃是中共國家有關主管部門在管理其管轄事務中涉及體育事業時的支出。例如：學校的體育活動費就包括在教育事業費中，這一部份，留待教育經費的來源中復加以詳細的介紹。

參、教育經費的來源之分析

筆者根據所蒐集的資料中分析得知，中共當前基礎教育經費主要來源有六：一、政府的教育撥款；二、廠礦企業營業外支出的教育費；三、勤工儉學的收入；四、家長支付的學雜費；五、徵收的教育費附加；六、華僑、港澳人士、群眾的捐獻。除了第一項政府的預算是屬於預算內金額外，其它的中小學教育資金算是預算外的，近年來，預算外的整體教育資金中所佔的比例增長迅速；以一九八八年為例，中共中小學教育經費總數為309.55億元人民幣，其中各級財政撥款為190.33億元人民幣，佔61.5%，預算外資金119.22億元人民幣，佔38.5%。表四～1中即為中共一九八六至一九八八年預算外，中小教育資金的金額統計及其各項目個別的金額：

表四—1 中共1986—1988年預算外中小學教育資金

(單位：億元人民幣)

	1986年	1987年	1988年
總計	73.96	87.64	119.22
1.征收教育費附加	17.25	26.40	34.49
2.社會集資、捐資	15.95	16.24	24.63
3.廠礦企業用於中小學經費支出	18.00	20.00	23.00
4.學雜費收入	10.56	10.99	16.32
5.勤工儉學收入	7.00	9.00	13.09
6.其他投入	5.30	5.01	7.69

資料來源：上海市智力開發研究所，基本教育與國家發展——中國四十年的歷史經驗，頁127。

以下擬就中共教育經費的來源加以分析：

一、政府的教育撥款

中共並未曾訂定法律明文規定教育投資經費佔各級政府年度支出預算的比例。因此，一九四九年以來，中共教育投資比例常取決於下列因素：

- 1.國民收入總量或一定的就業量及勞動生產率。
- 2.客觀社會環境或國民收入在各領域的分配。
- 3.投資體制及投資決策者的觀點、心理傾向和社會習慣（吳榮鎮，民80，頁45-46）。

由以上的三個經費分配所取決的因素可知，中共對於教育經費的投資的多寡，並無一定的準則。尤其是以「決策者的觀點、心理傾向和社會習慣」來取決用在教育投資的多少，則易失於主觀因素，隨著

領導者的好惡而走的教育政策，對於受教育者而言，容易成錯誤政策的犧牲者。大陸地區大部份的學校的在辦學上至今仍時時苦於經費不足，即是一項最好的說明。

基於以上的因素，中共在教育事業上的投資的金額在國民所得中所占的比例，大約平均都不到百分之三，與世界各國平均水準的百分之五至百分之六（廖貴鋒，民81）相較，顯得相當的低（見表四～2）。汪學文（民76）指出：根據中共「財政部經濟調查組」統計，一九六六年至一九七八年教育事業經費「欠帳」達九十三億元人民幣之多。

表四—2 中共教育經費占國民生產總值比例與世界平均水準之比較

年 份	中共教育經費占國民生產總值之比例（單位：%）	世界平均水準
1980	2.69	5.70
1981	2.74	5.70
1982	2.81	5.70
1983	2.84	5.70
1984	2.78	5.70
1985	2.70	5.80
1986	2.82	—
1987	2.51	—

資料來源：國立臺灣師範大學教育研究中心，教育統計資料 I，民81，頁9)

二、廠礦企業營業外支出的教育費

這一項教育經費的來源，通常可佔學校經費來源的百分之四十以

上。然而也因各地的經濟狀況不同而有所差異，有的地區是廠礦企業密集之地，自然其對教育經費的集資不成問題，甚至也有些廠礦企業自辦學校，據統計，大陸地區一九八八年由廠礦、企業舉辦的小學有18163所，在校學生556萬餘人，佔全大陸小學生總人數的4.4%。一九八八年經由企業營業外開支的中、小學辦學經費達25億元人民幣之多。

以黑龍江省為例，一九六六年時，全省廠礦企業辦的小學有2047所，在校學生數為59.3萬人，到了一九八三年，廠礦企業辦的小學增加到了4402所，在校學生約105.3萬人，佔全省小學在校學生總心數的四分之一之多(上海智力開發研究所，1991)。但，在有些經濟發展落後的鄉下地方，缺乏廠礦企業的開發的幫助，基本上，其每人的人均收入偏低，生活尙成問題，更別遑論什麼教育經費的集資了。這種教育經費的來源，在缺乏立法的情況下，是由各地區負責人任意支配，故非常地不穩定(范利民，民75，頁41)。

三、勤工儉學的收入

「勤工儉學」的作法源自於「教育與生產勞動相結合」的原則；「教育與生產勞動相結合」和「教育為無產階級政治服務」是中共四十年來教育方針中的兩大原則。「教育與生產勞動相結合」的深化與推廣致使中共在社會各層面都呈現教育與生產相結合的現象，這是一種學校勞動力的運用，也藉而補貼教育經費的不足，在「大躍進」期間，中蘇共交惡，中共的政經政策從全盤仿蘇改為「革命性」、「本土性」、「群眾性」的路線。「勤工儉學」就在此一思想背景之下被提出、實行。隨著中共的政、經曲折改革，「勤工儉學」這種教育與生產結合的活動也是因而沒有普及推展。一直到了一九八二年才有

了改變；一九八二年四月，中共召開中小學勤工儉學工作座談會，並制訂了「全國中小學勤工儉學暫行工作條例」。至一九九〇年止，全大陸有百分之八十的中小學（約七十二萬所學校）從事於勤工儉學活動。

以目前來說，「勤工儉學」的創收活動型式主要有三類：第一類是所謂的校辦廠，校辦廠的一般作法是由學校抽出一兩名教師辦廠，以招收的合同工人來擔任生產的工作，或者是由學校與村里合辦；第二類是經營農場，種植花木、水果他及養魚等；第三類是利用學校本身的人力、物力，從事於商業、服務業、修理行業等。

經由這一類的校園經濟，到一九九〇年止，其總產值達一九三點二億元，純收入逾三十五億；純收入的近百分之五十是用來補貼學校經費。可謂其教育經費中的一大主力（范利民，民79，頁45-49）。表四～3 是一九八七年大陸地區從事於勤工儉學的總金額的使用分配情形，從其中可知當年勤工儉學的收益中，有百分之四十九用於補助教育經費，學生人均的收入達十點四元人民幣之多。

表四—3 大陸地區一九八七年勤工儉學收益分配表

單位：萬元（人民幣）

項 目	勤工儉學 總 收 入	收 益 分 配				稅 金	管 理 費	學 生 人 均 收 入 (元)
		補 助 教 育 經 費	統 籌 基 金 中 補 助 教 育 經 費	統 籌 基 金 中 扶 持 勤 工 儉 學	企 業 留 利			
金 額	190150	93145	5871	7306	77807	28730	2348	10.4
百分比 (%)	100	49.0	3.1	3.8	40.9		1.2	

資料來源：上海市智力開發研究所，基本教育與國家發展—中國四十年的歷史經驗，頁129。

為了使這項經費漸漸成爲每一所學校都有的一項財源，中共更在

二十四個省、自治區及直轄市成立了專責機構、研究會或籌備組，其目的在使勤工儉學的活動走上軌道（范利民，民79，頁41）。

四、家長支付的學雜費

大陸在五十年代曾對小學生免收學費，只收雜費；到了文化大革命時代，兼收學雜費（汪學文，民79）。根據中共一九八六年公布之「義務教育法」第十條規定：「國家對接受義務教育的學生免收學費」。法令雖是如此規定，但事實上，各學校在學校經費普遍匱乏的情況之下，不得不紛紛巧立名目向家長收取種種的雜費，或者向違規學生收取罰款，吉林省遼原市遼源煤機廠學校於一九八四年制定「懲罪條例，規定一次最少罰人民幣兩角，最多罰二十元，上學遲到、上課說話、作業完不成、不認真做課間操等，都要罰款（汪學文，民77，頁358）；有些重點學校甚至向欲入學的「議價學生」收取高學費以補貼教育經費的不足，汪學文（民76）曾舉例說：以四川省溫泉區的部份中小學中，有六所學校收取議價學費共一萬四千一百八十六元人民幣。呂木琳（民81）曾根據中共「國家教委」的統計資料，指出一九八八年，大陸地區小學生共流失四百二十八萬名，流失率為3.3%，而其輟學的原因中，「家庭經濟困難，繳不起費用」即被列為第一項。可見學校向學生家長收取過多名目的費用已在些經濟落後地區造成學童流失。

五、教育費附加

中共的教育經費來中，還有一種「教育費附加」，是隨著特定的稅目課征的。「中共義務教育法」第十二條規定：「地方各級人民政府按照國務院的規定，在城鄉徵收教育事業費附加，主要用於實施義

務教育。」，隨著中共「國務院」發佈的『徵收教育費附加的暫行規定通知』(以下簡稱『通知』)第三條規定：「教育費附加，以各單位和個人實際繳納的產品稅、增值稅、營業稅的稅額為計征依據，教育費附加率為2%，分別與產品稅、增值稅、營業稅同時繳納。」，這種教育附加稅率到了一九九〇年又改為2%。同時也規定任何地區或部門不得擅自提高或降低教育費附加率，並將教育費附加正式列入預算管理。(吳榮鎮，民80，頁127)。『通知』中同時也將教育費附加的用途加以規定：地方征收的教育費附加，由教育部門統籌安排，提出分配方案，商得同級財政部門同意後，用於改善中小學教學設施和辦學條件，不得用於職工福利和發放獎金。至此，教育費附加正式成為教育經費的來源之一。

六、華僑、港澳人士、群眾的捐獻

「華僑、港澳人士、群眾的捐獻」，和廠礦企業的教育捐助、勤工儉學二者相同，都是屬於個案性質或局部性的教育經費籌措方法。這種教育捐獻通常是一些有旅外華僑的地區，以福建省為例，從一九九七年至一九八四年共得捐款八千萬人民幣，可算是相當的多，這些捐款大多用於校舍的興建。(范利民，民76，頁40)，隨著兩岸的局部性來往，臺灣人士返鄉探親的同時，也常會對自己的家鄉的學校或多或少的捐獻一些金錢供改進設備之用，但這種的經費來方式並不是固定的，也就是說，不能將其仔細的預估。此外，中共認為目前三千七百多萬輟學兒童很多係由於家庭經濟困難，付不起學費所致。因此乃於一九八九年十月三十日，成立「中國青少年發展基金會」，推動「希望工程」，希望動員社會力量，捐款改建校舍並協助失學兒童返回校園(呂木琳，民81，頁104)。這項活動並未得到大陸地區的熱

烈迴響，因此轉而向海外的同胞募捐。國內的熱心人士及新聞媒體也熱心地鼓吹大眾響應，得到了熱烈的迴響。

第三節 學校體育經費的現況分析與展望

本節擬對中共目前在學校體育經費的投資情形加以探討；並從大陸學者提出的學校體育工作戰略中關於小學學校體育經費的具體目標中探討中共未來在學校體育經費上投資的展望。

壹、學校體育經費之現況

中共對教育事業的投資，長期以來，皆嚴重不足。中共經費分配的原則是：「先工交、後財貿，剩下多少給文教」（呂木琳，民81）。在此原則之下，教育經費已經是很少，體育經費在教育預算中的比例更是少之又少了。中共在一九六六年左右（文革時期），經濟思想受“左”的錯誤影響，由於生產性積累比重過大，屬於“投資”的體育經費也相對地減少。例如，從1968年到1969年之平均體育事業經費只有2500多萬元，全國人均體育經費不到三分錢人民幣（張岩等，1987）。從表四中我們可清楚地看出中共對體育事業投資相當的少。張尙權、張岩二人(1990)在「體育經濟學」中指出，中共四十年來，對於體育事業的投資金額，年平均增長率為15%。占國家財政支出的比例在一九七八中共「十一屆三中全會」為0.2%，到了一九九〇年時，這個比例已達0.4%。

體育事業經費中，運動訓練費和競賽費大約占了百分之七十五，體育科研費占了百分之一點二，體育教育費所占比重也很少（張尙權，1987）。

表四－4 中共歷年體育事業經費表

年 份	體育事業經費(萬元)
1980	29,038
1981	30,316
1982	34,425
1983	41,429
1984	45,466
1985	59,867
1986	75,457
1987	98,925
1988	00,200
1989	116,669

資料來源：國立臺灣師範大學教育研究中心
，教育統計資料 I（民81，頁86）

『強國夢』的作者趙瑜指出：「到一九八二年為止，體育基建投資僅佔國家基建總投資的百分之零點零幾，……體育事業費，也僅佔國家財政總支出的百分之零點一六，人均一毛錢；瑞士，這個比例數為百分之四點三，人均九十五元……」。他同時指出，四川省的溫江縣，有二十一萬的農村人口，體育經費僅僅兩千六百元，人均一分二厘四人民幣；涪陵地區農村人口五百五十萬，體育經費僅三萬元，人均半分錢人民幣，而一個籃球約四十元人民幣，以此來估算，大約七百人才能買得起一個籃球。他更指出，一九八二年以前，中共的總教育經費和一百二十六個國家和地區相比，居倒數第二位，在此有限的

經費中，用於學校體育的經費又佔不到百分之一。

在實際運用上，學校體育經費一般被分為五種用途：一為增強學生體質所需的經費；二為掌握技能和養成體育鍛鍊習慣所需的經費；三為承擔提高任務所需的經費；四為購買器材設備所需的經費；五為體育教師進修所需的經費（鮑明曉，1989）。以不足之經費用於學校體育工作的推動，當然是更加困難了。

在學校體育經費不足的情況之下，大陸各地區的地方政府也紛紛用各種方法募集體育教學所需的器材設備，以江蘇省為例：建湖、無錫、江寧、銅山等縣以“一不等、二不靠、三不伸手向上要”為原則，採取教育事業費擠一點、鄉鎮企業支持一點、學生自交一點、勤工儉學解決一點的方法，自力更生，基本配齊了教學所需的器械設備（杜偉等，1990，頁20）。而江蘇省的海安縣更因“領導”的重視，在一九八一年到一九八四年的四年中，共從縣的教育行政費中拿出二十三萬多元人民幣當作學校體育經費，占了教育行政費的百分之十點二一。使該縣的學校體育工作推展順利，該縣的學生達標率在全省六十多個縣中名列第二名（吳棠華，1986，頁10）。從此一類的現象，我們可清楚地看出來中共在學校體育工作方面並無一套齊一的制度，學校體育經費多靠各地方政府自行籌集。

貳、中共學校體育經費的目標

劉紹曾、曲宗湖在「中國學校體育發展戰略」一文中曾對中共在階段學校體育工作推展上的問題作了仔細的分析；並針對問題提出了學校體育工作的戰略和具體作法。劉、曾二人認為，目前中共的學校體育工作不完善、不成熟之處有五項，其中第三項為「物質技術條件差，學校體育場館設施器材、經費等，全國水平很低，在此背景下，

兩極差十分明顯，條件優劣懸殊；」。在二人所擬出的「中國學校體育發展戰略目標系統」中，對於經費一項的擬定了三級標準，其中小學生的每年平均體育經費三級標準分為：一級1.5元人民幣以上；二級1.2至1.5元人民幣；三級1.2元人民幣以下（詳見表四～5）。

表四—5 中共學校體育經費具體目標三級標準

一 級 標 準 (人民幣)	二 級 標 準	三 級 標 準
每學生年體育費 高校：21元以上 中學：4元以上 小學：1.5元以上	每學生年體育費 高校：18—21元 中學：3—4元 小學：1.2—1.5元	每學生年體育費 高校：18元以下 中學：3元以下 小學：1.2元以下

資料來源：摘自劉紹曾、曲宗湖「中國學校體育發展戰略目標系統」，北京體育學院學報，1989年第3期，頁4。

根據其具體目標，劉、曲二人認為：「學校體育經費結構比例要合理，錢花在應花的地方，花在完成學校體育任務上，並按輕重緩急分配數額。提倡勤儉辦事，節約用錢」是實現其目標的基本戰略。

劉、曲二人又指出，目前（1989年）中共的高校學生人均體育經費為10—15元人民幣；中小學生則為1至1.5元人民幣，最少的只有0.1元人民幣。二人並預測到西元2000年，高校、中學、小學生人均體育經費分別可達到20元人民幣、4元人民幣和2元人民幣以上。

在國家財政有困難的情況之下，劉、曲二人認為若要解決學校體育經費的問題，其具體措施有：

- 一、改變學校體育投資是純消費性投資的觀念，樹立學校體育投資是生產性投資的觀念，並用立法予以保證，使其在教育經費中有獨立的“戶頭”。
- 二、學校體育經費來源變單一為多元。

三、確定每位學生年均體育經費的標準，不同地區、學校分批分期達到標準（表四—6）。

表四—6 中共不同地區、學校學生體育經費分期達標表

指 標		1995 年		2000 年	
		體育經費 佔教育經 費百分比	每年生均 體育經費	體育經費 佔教育經 費百分比	每年生均 體育經費
大中 城市	小學	1 %	1.2元	1.3 %	1.5元
	中學	1 %	3.0元	1.3 %	4.0元
	大學	1.2 %	18.0元	1.4 %	21.0元
城鎮	小學	1 %	1.0元	1.3 %	1.4元
	中學	1 %	2.5元	1.3 %	3.5元
	大學	—	—	—	—
鄉村	小學	1 %	0.8元	1.3 %	1.1元
	中學	1 %	1.0元	1.3 %	2.5元
	大學	—	—	—	—

資料來源：劉紹曾、曲宗湖「中國學校體育發展戰略目標系統」，北京體育學院學報，1989年第3期，頁9。

第四節 學校體育經費的問題探討

本節擬針對目前中共學校體育經費的各項問題加以探討：

壹、學校體育經費的主管機關問題：

中共雖於一九八五年將其教育主管機關由「教育部」提升為「國家教委」，但學校的事務仍分屬於國家教委和其他部會共同管轄，這種情形在地方各級政府也是相同的。在此情形之下，各部門、地方的教育經費直接由中共的「國家計委」撥下，而並未經「教委」之手。也就是說「國家教委」對於教育經費無法統籌全局（王瑞琦，民78，頁58）。如此一來，「國家教委」對於各部門、地方政府毫無約制能

力。教育經費在一些並非教育行政的專門機關的運用之下，常將教育經費隨意砍截，挪爲他用，並視教育投資爲消費性投資，而將教育經費留至最後才處理。經費幾經砍截轉入學校後，又成爲各區、縣幹部搜刮的對象，繳交各種費用，如：垃圾費、城市綠化費、房地產普查費、水資開發費、各種罰款、稅收及公共設施費等。每年可達一些學校教育經費的百分之五左右，使得學校的經費更加拮据（王瑞琦，民78，頁58-59）。基於此，原本就只在教育經費中佔一小部份的學校體育經費也就更感匱乏。

貳、教育投資經費的比例與分配結構問題

一、投資比例方面的問題：

中共對於高等教育、中等教育、初等教育投資的輕重，在其教育經費的比例上可清楚地看出來，中共對於高校的學生一向實施包學費、包學習、包醫療、包畢業分配的「五包制」；對於基礎教育的投資就相對地就偏低（吳榮鎮，民80）。此一現象可從表四～7內清楚看出來。這種情形在中共十一三中全會之前較嚴重，究其原因，中共從五〇年代的全盤仿蘇俄、五〇年代末期的大躍進、六〇年代中期的文化大革命以及其後的恢復期，這二十幾年中共一直在各方面的發展都沒上軌道。故在教育經費上的投資相當地少，三級的學生每人的平均經費的比例也相當地大，如：一九五二年時三級學生生均經費比例爲112：8：1。

這種投資比例上的懸殊到了近年才漸漸地縮小其差距。如：一九八七年，三級學生的生均經費比爲38.6：2.4：1，可說已有了大幅的改進。然一般而言，經濟發展水平越高的國家，三級的學生生均經費的比例差愈小（吳榮鎮，民80）。以一九八二年來說，中共的三級的學

生生均經費比例為62.15：2.77：1；而這個比例在日本是1.38：1.1：1；西德是3.1：3.73：1。很明顯地，中共對於教育的投資還是有所偏頗，其對於初級教育的投資可說是相當的少。

表四—7 中共三級學校歷年平均教育經費比較表

單位：元（人民幣）

年	大學生	中學生	小學生	三級學生生均 經費比例
1952	830	110.5	7.4	112：8：1
1965	917.7	88.9	19.96	46：10：1
1978	1844	39.9	16.5	112：46：1
1980	1753.38	60.13	23.19	75.6：2.59：1
1981	1752.81	69.85	25.94	67.6：2.69：1
1982	1922.43	85.95	30.93	62.2：2.77：1
1983	2581.31	96.9	34.35	75.1：2.82：1
1984	2228.59	107.62	38.58	57.8：2.78：1
1985	2477.29	128.54	47.30	52.4：2.7：1
1987	2314.7	141.2	59.96	38.6：2.4：1
1989	3842.4	185.6	64.4	57.9：2.79：1

資料來源：1.國立臺灣師範大學教育研究中心教育統計資料I，民81，頁11)
2.吳榮鎮，民80，「中共義務教育之研究」，頁173。

二、經費的分配結構問題：

以小學教育事業費而言，近幾年來，人員經費用所佔的比例愈來愈重；而相對地，在公用經費的比例則愈來愈少。從表四～8中可看出，「公用經費」的比例愈來愈少。到了一九八七年，甚至降到了只

佔教育經費的百分之十六點七。對於初等教育的投資長久不足，以致會出現所謂的「自籌資金」、「開五個口子」、「八條渠道」等眾多經費籌措方式。雖然中共的教育經費年平均增長百分之十四點八，但卻趕不上物價的上漲的速度，以文具用品來說，同一時期卻上漲了百分之四十到六十（汪學文，民76）；加以到一九九〇年止，小學的教師已由早期的不足轉而成超編六十八萬六千人（吳榮鎮，民80）。在此一不平衡的經費使用分配方式之下，其教育經費在扣掉龐大的人事開銷費用之後，實際可用於公務費、業務費、設備費等「公用經費」也就相當的少，而體育經費所能得到的分配額也就沒有一定的保障。

表四—8 中共小學事業費中人員經費、公用經費所佔比例

單位：%

年 度	1965	1978	1981	1984	1987
人員經費	89.3	74.7	76.9	75.3	83.3
公用經費	10.7	25.3	23.1	24.7	16.7

資料來源：國立臺灣師範大學教育研究中心教育統計資料I，民81，頁12)

參、廣開渠道籌措經費的弊病

爲了解決教育投資經費不足的問題，中共在「兩條腿走路」的辦學原則之下，教育經費除了由政府每年編列預算支付辦學所需的經費外，也以多種的不同管道籌集經費，如：廠礦企業營業外支出的教育費、勤工儉學的收入、向家長收取的學雜費、華僑港澳人士群眾的捐獻等就是補充教育經費不足的一些主要方法。這些經費籌措方式所得之經費對辦學上當然是一大助益。但也因而衍生了不少問題，其中較嚴重的是「勤工儉學」的推行所產生的問題：

勤工儉學的創收活動，的確為一些原本條件極差的學校添加了教學大樓、圖書、教學設備，而教師的福利、學生的福利都明顯地受到了照顧，其經濟效益可謂相當的大。但，在學校以「商」為標的的同時，也產生了不少的弊病：有的學校為了生意，有時不得不把學生合班上課，或減少若干不重要的課程；有的學校一到了下課校園中盡見老師在叫賣茶葉蛋、冰棒之景；有的學校甚至將教室出租當倉庫，操場租給煤場，學生課間操、體育課都當「馬路天使」（王瑞琦，民77，頁62）。

中共雖未以正式命令強制各校實行勤工儉學，但中共前「國家教委」副主任柳斌卻曾說：「勤工儉學早辦早主動，晚辦晚主動，不辦很被動」，因此許多地區都召開勤工儉學會議，向各中小學下達生產和經濟效益指標，這對一些辦學條件原本就很差的學校來說，只得想盡辦法賺取經費。例如，湖南省的平江城關中學面對勤工儉學指標一萬二千五元人民幣的規定，在學校本身無工廠、無農場的情況之下，為保住教師的收入，卻又不願從學生方面收取，只得指派教師採購四千七百公斤的菜果到市場販賣。但又被市場的菜商杯葛而滯銷，之後又擔心果菜腐爛，只得全校停課兩個下午上街叫賣，不但被群眾指責，事後還得為因之而虧損的二千一百元想辦法（王瑞琦，民77，頁62）。

以這些變相的方法籌措經費，教學勢必受到影響，教師在學生心中的地位也日漸低下；學生也因學校的創收活動而在求學心態上大打折扣。王瑞琦（民77）在其「大陸中小學校的創收活動」文中同時也轉述了大陸反對學校中過度從事於創收活動的人士將學校的創收活動稱為「飲鴆止渴」，並警言如此下去，十年之後「中國將無大學」。

肆、教育經費遭挪用的問題

在教育經費標準很低，教育經費過少，尚不足以供應各學校所需之際。很多地方政府幹部也因而認為反正上級不重視教育，而視教育的辦學工作為一個大累贅，不但不把教育經費編足；反而挪用教育經費，以致民辦學校的教師無法拿到政府所發放的工資，學校提前放假；而縣府卻花費十幾萬元人民幣買名貴轎車，而卻有學校因拿不到學校校舍修理費而導致校舍倒塌，學生被壓死的事件發生（王瑞琦，民77，頁64）。

汪學文（民76）在「中共義務教育之構想與措施」一文中指出：據中共「國家審計署」於一九八五年對湖南、陝西、遼寧等十二省之四百五十個教育部門和一千七百多個中小學的教育經費運用情形加以調查，發現教育經費被挪用的情形非常嚴重，共查出不正常使用的違紀金額共八千二百二十八萬元人民幣之多。而其挪用的情形主要有四種情況：一是教育主管機關部門利用掌握教育經費之便，擠佔挪用；二是弄虛作假，虛列決算，轉移資金，而將辦學的經費加以積壓；三是有些教育單位濫發錢物，用公費旅行，請客招待；四是教育部門管理財務的人員貪污。

第五節 結 語

中共於一九八六年公布的「義務教育法」可說是其在教育改革中最重要的一項法令，法條中清楚可見中共對於普及義務教育的規劃，「義務教育法」公布後，中共也展開一連串對基礎教育的改革，而教育經費的投資也在受重視之下增加了不少。但因該法中對於教育經費方面的規定和中共「憲法」中對於教育經費的規定相近，並沒有對教

育經費究竟該佔政府年經費總預算中的比例加以明確規定，故中共的教育經費缺乏保障。學校體育經費在各學校的經費中所佔的比例也是沒有一明確的保障，故常受各單位領導人的喜惡而定，這對其學校體育工作的推展顯然是一大斫傷。再者，其教育事業的經費主管權又分散於各不同性質的單位，彼此之間又缺乏隸屬關係，在「多頭財主」的情形之下，卻常落得大家都不管，要不到經費的下場。

由於中共一向視提高其競技運動在國際上的競爭力為體育事業成就的指標，故其在體育經費的分配上，發展競技運動所需的經費一向佔了其所有體育事業費的絕大部份。相形之下，學校體育工作所需經費活似「小媳婦兒」。就小學生的人數而言，以一九八九年為例，大陸地區小學生的在校學生數為一億二千三百多萬人，該年中共在體育事業上的投資總額為十一億六千餘萬人民幣，若扣掉訓練、運動競賽用掉的約百分之七十五；剩下的部份又要提供體育科研工作所、推展群眾體育運動所需等項經費分配；試想，一個學生又能分配到多少的體育經費呢？

而在學校經費不足之下，大陸各地區的學校當局想盡辦法補足短少的經費，也因此使得其學校教育之發展背正軌而行。對教師、學生，甚至對家長都有不好的影響，這也是中共在學校工作推展上的一大隱憂。

綜而論之，中共對於一般學校的體育經費的政策，可以中共元老陳雲曾形容中共經濟改革的困境與矛盾的一句話：「就好像籠裏的小鳥一般，抓緊了飛不動；打開籠門又怕小鳥飛走」，來形容其窘境。政府對教育的投資太少，因而使得其基礎教育政策處處受制，小學的體育經費短絀，設備簡陋，因此其體育目標難以達成；而鼓勵民間自行籌措經費，卻又導致出更多的弊病，學校體育工作依然受阻。