

北京大学中国教育财政科学研究所  
教育财政理论与实践研究丛书



# 公共教育支出统计 的可比性研究

GONGGONGJIAOYUZHICHUTONGJIDEKEBIXINGYANJIU



王 蓉 主编/魏建国 副主编



中国财政经济出版社

# 公共教育支出统计的可比性研究

王 蓉 主 编

魏建国 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共教育支出统计的可比性研究/王蓉, 魏建国主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0697 - 4

I. 公… II. ①王… ②魏… III. 教育事业 - 社会文教支出 - 教育统计 - 对比研究 - 世界 IV. G516

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 068597 号

责任编辑: 刘 茜 李亚京

责任校对: 王 英

封面设计: 郁 佳

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 33.75 印张 822 000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0697 - 4/F · 0565

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 前言

2006年，北京大学中国教育财政科学研究所承担了财政部、教育部特别委托的课题——“公共教育支出统计的可比性研究”。我们的研究发现，基于各国国情和统计体系的差异，公共教育支出统计的可比性是一个国际性的难题；而公共教育支出统计又是整个教育经济、教育财政研究的基础工作之一；在全球化的时代，探索这一课题更具有重大的理论意义与现实意义。联合国教科文组织统计研究所、经济合作与发展组织、欧盟统计局为确立公共教育支出统计的国际标准付出了艰苦的努力。《UOE教育系统数据采集手册》（下文简称“UOE手册”）是这一努力的重要成果。除了UOE手册之外，《OECD国际比较教育统计手册》和欧盟《教育支出统计指南》等也是教育财政统计方面非常权威的文献。课题组对这些文献作了认真细致的研究，从而对公共教育支出统计的国际标准有了一个初步的把握。在此基础上，我们对我国相关统计体系所存在的问题进行了梳理，并提出了相应的完善建议。

本书即为上述课题研究的成果总结，总体上分为课题研究报告和翻译资料部分。具体内容包括：

第一篇 公共教育支出统计的可比性研究。报告共分为五个部分。第一部分为研究背景、研究问题、方法及过程；第二部分对公共教育支出统计的国际标准作了详细的介绍和分析；第三部分为外国案例考察，对一些国家的公共教育支出统计体系作了介绍，从此可以窥见各国的一些不同做法；第四部分为我国的公共教育支出统计分析，介绍了我国相关统计体系的现状，并与国际标准相对照，指出尚存的一些问题；第五部分为政策建议，基于我国国情，联系国际标准，提出了一些完善建议。

第二篇 UOE教育系统数据采集手册。该手册确立了公共教育支出统计的整体框架和具体标准。介绍了UOE数据采集所采用的概念、定义和分类，主要包括两部分内容：阐明了数据采集的覆盖范围和统计单位、数据采集表格的分类标准、教育支出等内容；提供了国际教育标准分类（ISCED-97）的实施说明。

第三篇 《OECD国际比较教育统计手册》第四章（节选）。节选部分对教育财政统计所用到的一些基本概念进行了界定。包括教育机构的基本定义和分类、教育支出的覆盖范

国、教育支出的来源和交易种类、教育支出的资源种类等。

第四篇 教育支出统计指南。该指南是指导欧盟国家进行教育支出统计的权威文件，其统计内容与 UOE 手册对教育支出的分类是完全一致的。主要包括：UOE 数据采集系统介绍，概念、定义和分类，财政数据采集的范围，棘手案例，资金来源和转移支付，按性质、资源种类及教育层级划分的教育支出，对债务偿还附表和研发附表的说明等。

第五篇 《欧盟 2005 年国家概览调查报告》（节选）。本书共节选了其中的 9 个模块：按政府级别和教育层级划分的支出类型；政府间教育转移支付；支出的类型：教育机构人员的养老金计划；支出的类型：资本性支出；家庭支出；辅助服务；学生资助；私有企业为特定教育活动所作的支出；教育机构财政。分别从调查的要求、以前比较研究中的定义、此次报告的评估内容和步骤、UOE 手册的相关定义以及此次报告对教育财政指标的影响等方面进行了阐述。

第六篇 UOE 数据采集覆盖范围快速调查报告。共有 24 个国家参与了此次快速调查。报告首先阐述了快速调查的背景信息。对于回复结果，依照大的类别进行分析，对每一类别都有相关问题的介绍以及对各个国家反馈情况的简短综述。最后，基于对各国反馈结果的综合，列出将来讨论应关注的一系列开放问题，并且提出对下一步的建议。

第七篇 教育支出统计信息系统。该文件是“撒哈拉沙漠以南非洲地区的国家教育统计信息系统”项目（NESIS）的组成部分。最初的方法由试验国的国家工作组——布基纳法索、博茨瓦纳、乍得、马达加斯加和塞内加尔——进行了测试和改进。以上每个国家都准备了一份国家报告，以用于该手册的编写。联合国教科文组织等国际机构和相关国家旨在通过这一工作为那些希望发展或改进它们的教育支出统计信息系统的国家，提供必要的方法和技术方面的工具。值得注意的是，该文件提供的统计框架和 UOE 手册确立的框架之间有较大的区别。

第八篇 美国公共教育财政调查指导手册。作为美国教育部公共核心数据的一个重要组成部分，美国公共教育财政调查每年采集全国公立初等和中等学校的基本信息。该手册为上述调查提供技术支持，主要内容包括：如何提交财政数据，数据的准备、采集、审查和提交，准备和提交可比性数据，公立初等和中等教育所有来源收入，公立初等和中等教育支出等。

第九篇 关键词汇翻译列表。

本书第一篇的主体部分由王蓉教授完成，其中的外国案例考察部分由魏建国、钟未平和毕建宏完成。北京大学教育学院的以下同学参与了英文文献的翻译：曹星、陈苑、戴芳、冯翔、黄琳、吕媛、易千、张炜、赵潇、朱莹莹。研究所的科研助理对翻译资料作了改译、重译和校对，主要人员有：周娟、郭楠、林林、毕建宏。在此基础上，王蓉、魏建国和林林对翻译资料作了进一步的审校。全书最后由王蓉教授统稿、定稿。

本课题的研究与本书的出版都得到了财政部和教育部有关领导的大力支持和指导，在此特别表示感谢。联合国教科文组织、经济合作与发展组织、欧盟和美国教育部的有关单位免费授权我们翻译出版相关文献，在此也一并致谢。

囿于水平和时间所限，本书必定存在许多不完善之处，尚请读者批评指正！

作者 译者

二〇〇八年春于北大燕园

# 目 录

## 第一篇 公共教育支出统计的可比性研究

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 一、导言 .....                     | ( 3 )  |
| (一) 研究背景 .....                 | ( 3 )  |
| (二) 研究问题、研究方法与过程 .....         | ( 5 )  |
| (三) 已有研究综述 .....               | ( 7 )  |
| (四) 本报告结构 .....                | ( 8 )  |
| 二、公共教育支出统计的国际标准 .....          | ( 9 )  |
| (一) 教育支出统计的数据采集工具 .....        | ( 11 ) |
| (二) 统计的覆盖范围 .....              | ( 12 ) |
| (三) 按照收入分类的科目体系 (UOE 体系) ..... | ( 21 ) |
| (四) 按照支出分类的科目体系 .....          | ( 30 ) |
| 三、外国案例考察 .....                 | ( 37 ) |
| (一) 美国 .....                   | ( 37 ) |
| (二) 英国 .....                   | ( 40 ) |
| (三) 爱尔兰 .....                  | ( 41 ) |
| (四) 澳大利亚 .....                 | ( 42 ) |
| (五) 德国 .....                   | ( 44 ) |
| (六) 法国 .....                   | ( 46 ) |
| (七) 韩国 .....                   | ( 48 ) |
| (八) 加拿大 .....                  | ( 49 ) |
| (九) 日本 .....                   | ( 50 ) |
| (十) 西班牙 .....                  | ( 51 ) |
| 四、我国公共教育支出统计 .....             | ( 54 ) |
| (一) 统计覆盖范围 .....               | ( 54 ) |
| (二) 按照收入分类的科目体系 .....          | ( 57 ) |
| (三) 按照支出分类的科目体系 .....          | ( 61 ) |

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| (四) 关于非公立教育机构的支出统计 .....   | ( 63 )  |
| 五、政策建议 .....               | ( 65 )  |
| (一) 按照国际标准, 调整统计覆盖范围 ..... | ( 66 )  |
| (二) 其他棘手的统计覆盖范围问题 .....    | ( 67 )  |
| (三) 建立完整的教育机构分类体系 .....    | ( 68 )  |
| (四) 调整“公共教育支出”的统计口径 .....  | ( 69 )  |
| (五) 完善教育财政的收入分类体系 .....    | ( 72 )  |
| (六) 完善教育财政的支出分类体系 .....    | ( 72 )  |
| 附件一 全国教育经费统计报表填表说明 .....   | ( 75 )  |
| 附件二 UOE 手册教育财政表 .....      | ( 109 ) |

## 第二篇 UOE 教育系统数据采集手册 (卷一)

|                                          |         |
|------------------------------------------|---------|
| 一、简介 .....                               | ( 137 ) |
| (一) UOE 数据采集表格 .....                     | ( 137 ) |
| (二) 本篇的内容 .....                          | ( 139 ) |
| 二、UOE 数据采集的定义、解释和说明 .....                | ( 140 ) |
| (一) 概述 .....                             | ( 140 ) |
| (二) 数据采集的范围 .....                        | ( 140 ) |
| (三) 数据采集的统计单位 .....                      | ( 147 ) |
| (四) 数据采集表的分类标准 .....                     | ( 157 ) |
| (五) 教育支出 .....                           | ( 167 ) |
| 三、关于 ISCED - 97 在 UOE 数据采集中的使用说明 .....   | ( 190 ) |
| (一) 绪论 .....                             | ( 190 ) |
| (二) ISCED - 97 的覆盖范围和结构 .....            | ( 191 ) |
| (三) ISCED - 97 的层级结构以及相应的分类标准 .....      | ( 194 ) |
| (四) ISCED 0——学前教育 .....                  | ( 196 ) |
| (五) ISCED 1——初等教育 .....                  | ( 198 ) |
| (六) ISCED 2——初级中等教育 .....                | ( 199 ) |
| (七) ISCED 3——高级中等教育 .....                | ( 203 ) |
| (八) ISCED 4——后中等非第三级教育 .....             | ( 210 ) |
| (九) ISCED 5——第三级教育第一阶段 .....             | ( 213 ) |
| (十) ISCED 5A .....                       | ( 213 ) |
| (十一) ISCED 5B .....                      | ( 219 ) |
| (十二) ISCED 6——第三级教育第二阶段 (导向高级研究学历) ..... | ( 221 ) |
| 附件一 弗拉斯卡蒂手册摘录 .....                      | ( 223 ) |
| 附件二 1993 年国民账户体系摘要 .....                 | ( 231 ) |
| 附件三 社会缴款推算实际操作指南 .....                   | ( 231 ) |



### 第三篇 《OECD 国际比较教育统计手册》第四章（节选）

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 一、教育机构 .....                | (239) |
| (一) 基本定义 .....              | (239) |
| (二) 教学型和非教学型教育机构 .....      | (239) |
| (三) 公立/私立/依赖政府的私立教育机构 ..... | (240) |
| 二、教育支出 .....                | (243) |
| (一) 教育支出框架 .....            | (243) |
| (二) 教育支出覆盖范围 .....          | (244) |
| (三) 教育支出来源和交易种类 .....       | (248) |
| (四) 教育机构支出的资源种类 .....       | (253) |

### 第四篇 教育支出统计指南

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 前言 .....                           | (257) |
| 一、导言 .....                         | (258) |
| 二、什么是 UOE 数据采集系统 .....             | (259) |
| (一) UOE 数据采集的目的 .....              | (259) |
| (二) 数据采集工具 .....                   | (259) |
| (三) 学生注册数据和教育财政数据调整 .....          | (260) |
| (四) 数据发布 .....                     | (260) |
| 三、概念、定义和分类 .....                   | (261) |
| (一) 教育层级 (ISCED 分类) .....          | (261) |
| (二) 教育导向 .....                     | (262) |
| (三) 教育机构 .....                     | (262) |
| 四、财政数据采集的范围 .....                  | (265) |
| (一) 会计原则 .....                     | (265) |
| (二) 教育支出的框架 .....                  | (265) |
| (三) UOE 财政表格的范围 .....              | (267) |
| 五、棘手案例 .....                       | (269) |
| (一) 退休支出 .....                     | (269) |
| (二) 研究和开发 .....                    | (270) |
| (三) 教学医院的支出 .....                  | (270) |
| (四) 辅助服务 .....                     | (270) |
| (五) 日间和夜间的儿童看护 .....               | (271) |
| (六) 教育项目中基于工作成分的教育支出 .....         | (271) |
| (七) 学生和家庭在教育机构之外购买教育产品和服务的支出 ..... | (272) |
| (八) 学生的生活成本 .....                  | (273) |



六、资金来源和转移支付：财政表 1 中的支出分类 ..... (274)

    (一) 财政表 1 的结构 ..... (274)

    (二) 政府（公共）来源 ..... (274)

    (三) 私人来源 ..... (281)

    (四) 各种来源的总教育支出（N1 至 N20） ..... (284)

七、财政表 2：按性质、资源种类及教育层级划分的教育支出 ..... (285)

    (一) 财政表 2 的结构 ..... (285)

    (二) 按教育机构类型（公立教育机构和私立教育机构）划分的支出 ..... (285)

    (三) 按资源类别划分的支出 ..... (286)

八、关于债务附表的说明 ..... (290)

    (一) 教育债务及教育债务偿还支出的定义 ..... (290)

    (二) 借方和贷方 ..... (291)

    (三) 按教育层级的分类 ..... (291)

    (四) 按支付者类别的分类 ..... (291)

九、对研究和开发支出附表的说明 ..... (293)

    (一) 研发支出的定义 ..... (293)

    (二) 研发支出的范围 ..... (293)

    (三) 研发支出的分解 ..... (294)

    (四) 与研发统计的关系 ..... (294)

    (五) 独立资助或独立预算研究的支出 ..... (295)

十、结语 ..... (296)

第五篇 《欧盟 2005 年国家概览调查报告》（节选）

一、模块 1：按政府级别和教育层级划分的支出类型 ..... (299)

二、模块 2：政府间教育专项转移支付 ..... (302)

三、模块 3：支出类型：教育机构人员的养老金计划 ..... (305)

四、模块 4：支出类型：资本性支出 ..... (310)

五、模块 5：家庭支出 ..... (315)

六、模块 6：辅助服务 ..... (321)

七、模块 7：学生资助 ..... (329)

八、模块 8：私有企业为特定教育活动所作的支出 ..... (336)

九、模块 9：教育机构财政 ..... (341)

第六篇 UOE 数据采集覆盖范围快速调查报告

一、导言 ..... (351)

二、按照大类对反馈进行的分析 ..... (353)

三、最终评论 ..... (374)

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 四、结论 .....              | (377) |
| 五、快速调查中使用的大/小类别列表 ..... | (378) |

## 第七篇 教育支出统计信息系统

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 前言 .....                         | (383) |
| 导论 .....                         | (384) |
| 一、领域的界定 .....                    | (386) |
| (一) 国际教育标准分类的范围 .....            | (386) |
| (二) 教育支出统计信息系统 (SISEE) 的特征 ..... | (387) |
| 二、支出的概念 .....                    | (388) |
| (一) 界定支出的含义 .....                | (388) |
| (二) 支出的财政形态 .....                | (389) |
| 三、支出中心 .....                     | (392) |
| (一) 确定支出中心的基本原则 .....            | (392) |
| (二) 支出中心的分类 .....                | (393) |
| 四、支出的经济分类 .....                  | (398) |
| (一) 运转和投资 .....                  | (398) |
| (二) 人员性支出 .....                  | (400) |
| (三) 购买产品和服务 .....                | (401) |
| (四) 资本性支出 .....                  | (402) |
| (五) 不适用的和未知的 .....               | (403) |
| 五、支出的功能分类 .....                  | (404) |
| (一) 教育系统 .....                   | (404) |
| (二) 活动 .....                     | (408) |
| 六、信息来源 .....                     | (411) |
| (一) 公共当局 .....                   | (411) |
| (二) 学校 .....                     | (412) |
| (三) 企业 .....                     | (413) |
| (四) 非营利机构 .....                  | (413) |
| (五) 家庭 .....                     | (414) |
| (六) 国外资助 .....                   | (415) |
| 七、调查程序 .....                     | (416) |
| (一) 准备调查问卷 .....                 | (416) |
| (二) 抽样调查 .....                   | (417) |
| (三) 确定回答者 .....                  | (418) |
| (四) 激励回答者 .....                  | (418) |
| (五) 调查过程 .....                   | (419) |
| (六) 调查频率 .....                   | (419) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 八、估计过程 .....                   | (420) |
| (一) 估计的范围 .....                | (420) |
| (二) 注意事项 .....                 | (422) |
| (三) 合理估计 .....                 | (422) |
| (四) 主观估计 .....                 | (425) |
| (五) 数据调整 .....                 | (425) |
| 九、支出分类过程 .....                 | (426) |
| (一) 矩阵的编纂 .....                | (426) |
| (二) 选取原始支出 .....               | (434) |
| (三) 支出的统计质量 .....              | (435) |
| 十、指标 .....                     | (436) |
| (一) 基本表格 .....                 | (436) |
| (二) 基本指标 .....                 | (441) |
| (三) 复合指标 .....                 | (441) |
| 附录 关于一些支出中心的财力和支出状况的问卷样本 ..... | (445) |

## 第八篇 美国公共教育财政调查指导手册

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 一、概述 .....                                  | (461) |
| 二、如何使用财政数据 .....                            | (462) |
| (一) 联邦补助金 .....                             | (462) |
| (二) NPEFS 数据的其他用途 .....                     | (462) |
| (三) 出版物 .....                               | (462) |
| 三、美国人口普查局 .....                             | (464) |
| (一) 数据采集 .....                              | (464) |
| (二) 财政连接项目 (Fiscal Crosswalk Project) ..... | (464) |
| (三) 财政数据计划 .....                            | (465) |
| 四、数据采集的步骤 .....                             | (466) |
| (一) 2006 财政年度 NPEFS 时间表 .....               | (466) |
| (二) 该调查的联系方式 .....                          | (467) |
| (三) 人口普查局 .....                             | (467) |
| (四) 各州 CCD 协调员 .....                        | (468) |
| 五、如何提交财政数据 .....                            | (469) |
| (一) 提交电子数据的说明 .....                         | (469) |
| (二) 前一年度数据提交的说明 .....                       | (470) |
| (三) 档案保存的要求 .....                           | (470) |
| 六、数据的准备、采集、审查和提交 .....                      | (471) |
| 之前调查员的准备工作 .....                            | (471) |
| 七、准备和提交可比性数据 .....                          | (472) |

|                                                                                                   |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| (一) 提交可比性数据的重要性 .....                                                                             | (472) |
| (二) 数据采集时保证提交数据的可比性 .....                                                                         | (472) |
| (三) 完成国家公共教育财政调查 .....                                                                            | (477) |
| (四) 提交 NPEFS 调查之前的数据审查 .....                                                                      | (479) |
| (五) NCES 的回复 .....                                                                                | (479) |
| 八、其他事项 .....                                                                                      | (481) |
| (一) 联邦教育目录 .....                                                                                  | (481) |
| (二) 新计划和项目 .....                                                                                  | (481) |
| (三) NCES 对调查者的支持 .....                                                                            | (482) |
| 九、公立初等和中等教育所有来源收入 .....                                                                           | (484) |
| (一) 地方来源收入 (1000) .....                                                                           | (484) |
| (二) 来自中间机构的收入 (2000) .....                                                                        | (487) |
| (三) 来自州的收入 (3000) .....                                                                           | (488) |
| (四) 来自联邦的收入 (4000) .....                                                                          | (488) |
| (五) 其他收入 (5000) .....                                                                             | (489) |
| 十、公立初等和中等教育支出 .....                                                                               | (491) |
| (一) 区分经常性支出和总支出 .....                                                                             | (491) |
| (二) 经常性支出和总支出包含的项目 .....                                                                          | (491) |
| (三) NPEFS 调查包含的支出类别 .....                                                                         | (492) |
| (四) 教学 (1000) .....                                                                               | (495) |
| (五) 支持性服务 (2000) .....                                                                            | (497) |
| (六) 非教学服务的运转 (3000) .....                                                                         | (502) |
| (七) 直接项目支持 .....                                                                                  | (504) |
| (八) 经常性支出 .....                                                                                   | (505) |
| (九) 设备购置和建造服务 (4000) .....                                                                        | (505) |
| (十) 其他费用 (5000) .....                                                                             | (506) |
| (十一) 社区服务 (3300) .....                                                                            | (507) |
| (十二) 直接成本项目 .....                                                                                 | (507) |
| (十三) 财产 (700) .....                                                                               | (508) |
| (十四) 总支出 .....                                                                                    | (509) |
| (十五) 计算 SPPE 时排除在经常性支出之外的支出 .....                                                                 | (509) |
| (十六) 《1988 年霍金斯—斯特福特教育修正案》(P. L. 100 - 297) 界定的<br>经常性净支出 .....                                   | (512) |
| (十七) 日均出勤人数 (ADA) .....                                                                           | (512) |
| (十八) 根据《2001 年不让一个孩子掉队法》的修订, 计算条款 I (《1965 年<br>初等和中等教育法》) 的联邦补贴、影响性援助, 印第安人教育和<br>其他联邦教育项目 ..... | (514) |

# 第一篇

## 公共教育支出统计的可比性研究





# 一、导 言

## (一) 研究背景

为研究制定 20 世纪末我国教育改革和发展指导纲要, 1988 年 5 月原国家教委成立了教育工作研讨小组, 在其领导下成立了“教育经费小组”, 主要研究我国教育经费的投入和对策问题。“教育经费小组”经过反复研究和论证, 参照世界发展中国家公共教育支出占国民生产总值的比例在 20 世纪 80 年代中期平均已达到 4% 的状况, 并考虑到当时我国财政性教育拨款已接近或超过国民生产总值 3% 的事实, 提出了“我国预算内教育拨款在国民生产总值内应有一个比例, 这个比例在 90 年代中期或到 2000 年应达到发展中国家平均 4% 的水平”的建议。这一建议被教育工作研讨小组采纳, 写入了《中国教育改革和发展纲要》(下文简称《纲要》)。

在《纲要》的讨论过程中, 研讨小组最终确定将公共教育支出的计算口径扩大为国家财政性教育经费支出(除了政府预算内经费拨款外, 还包括: 城乡教育费附加、企业办学支出和校办产业减免税收中用于教育方面的支出)。

1993 年, 中共中央、国务院正式印发了《纲要》。《纲要》对教育经费投入的目标表述为“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, 在本世纪末达到 4%”(下文简称为“4% 政策目标”)。1995 年颁布实施的《教育法》也对此作出相应的规定。

“4% 政策目标”旨在全面提高我国公共教育支出总量。一般来说, 公共教育支出是指各级政府对教育的投入总和, 英文一般用 public education expenditure 表述。公共教育支出是一个十分重要的教育统计指标, 与此相关的公共教育支出占 GDP 比例、各级教育生均公共支出、公共教育支出占政府财政支出比例、各级教育生均公共支出与人均 GDP 的比值等指标是最为常用的衡量一国或一个地区的公共教育投入水平和投入结构的统计指标。

国际机构和各国政府都很重视公共教育支出占 GDP 比例这一统计指标。一般来说, 采用三个方面的指标评价一国或一个地区的教育财政体系: 提供的教育服务是否充足、教育资源的配置和使用是否有效率, 以及教育资源的分配是否公平。在 20 世纪 60 年代和 70 年代前半叶期间, 教育服务的提供是否充足主要是按照教育经费占 GDP 的百分比和政府财政支出中教育所占比例这两个指标来测量的 (Martin Carnoy, 2000)。联合国教科文组织 (UNESCO) 等国际机构至少在 20 世纪 60 年代就采用“公共教育支出占 GDP 比例”作为衡量一国公共教育投入的重要指标。目前, 在单独衡量政府在教育投入方面的努力程度时, 这一指标仍被广泛采用。



我国“4%政策目标”的制定主要有两个依据：一是教育事业发展的经费需求，其次是世界上其他国家的公共教育投入水平。实际上，相关政策研究主要是以国际比较分析为基础的。我国该政策的最初设计者——1988年原国家教委成立的“教育经费小组”——所采用的主要支持性依据就是发展中国家公共教育支出占国民生产总值的比例在上世纪80年代中期平均已达到4%的状况。而印度有与我国类似的所谓“6%政策”，如下专栏所描述，其政策拟定者参考了UNESCO的相关统计，对比分析了印度与美国和日本等国家的公共教育投入水平。

**专栏 1-1 印度：实现教育投入占 GDP 6% 的目标**

1964~1966年的教育委员会在详细分析了印度独立后的发展趋势后，估计出到1985年印度教育的应有规模，指出应该优先发展教育，在GNP中拿出尽可能多的份额给教育。同时，通过对经济发展、人口增长、入学率以及生均经费增长的预测，委员会提出了印度的教育投入到1986年应该达到GNP 6%的目标。除了基于事实的预测之外，委员会还同时参考了UNESCO的相关统计。数据表明，与美国、日本等国家相比，印度6%的目标是最低限度的发展目标。委员会提出这一目标的依据是认为在教育发展早期，教育支出的增长率应该是经济增长率的两倍，而他们假定经济以6%的增长率增长。由此观之，委员会认为6%的目标并不是什么不可能完成的任务，况且他们还给了政府20年的时间来达到这一目标。

(JANDHYALA B G TILAK)

从研究角度讲，与“4%政策目标”相关的分析是我国“六五”和“七五”期间教育经济和财政研究的重点。“六五”计划国家重点科研项目“教育经费在国民生产总值中的合理比值”用经济计量模型方法研究了在经济发展水平一定的情况下，政府支出的教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平。“七五”期间教育科学重点科研项目“教育投资决策研究”在此基础上，使用更新的数据进行了计算。这些研究表明：①一国的教育投资总量受其经济力量的制约。随着经济的发展，教育投资占国民收入的比例不断上升。②教育投资增长率高于经济增长率，教育投资超前于国民经济的增长。③教育投资的超前增长速度是递减的，当经济达到较高水平时，教育投资的比例趋于稳定（陈良焜，1992；秦宛顺、厉以宁，1992）。

这些研究主要使用了国际比较的研究方法，以国别为分析单位，在研究中采用了国际机构的数据。在经济计量方法方面，选择人口规模较大的国家为样本，以公共教育经费占国民生产总值的比例为因变量，以衡量经济发展水平的人均国民生产总值为自变量进行回归分析。根据得出的回归模型，模拟当我国人均国民生产总值达到某一水平时，相应的公共教育经费占国民生产总值的比例的国际平均值是多少。

从严格的理论意义上来说，上述的国际比较研究并不能直接说明教育投入的“合理比例”是多少。但是如果承认现实合理性的存在，也就是世界范围内的教育与经济社会发展基本上是相适应的，国际平均水平可以被当作是一种重要的决策参考（秦宛顺、厉以宁，1992）。

## 专栏 1-2 “4%政策目标”相关研究中使用的定量分析方法

作为“4%政策目标”依据的“六五”课题研究和最新的相关研究都采用了下述模型：

$$\hat{Y}_{jt} = \hat{\alpha} + \hat{\beta} \ln X_{jt}$$

以  $Y_{jt}$  表示第  $t$  年公共教育经费占国内生产总值的比例， $X_{jt}$  表示第  $t$  年人均国内生产总值，取若干国家  $j$  的  $Y_{jt}$  和  $X_{jt}$  为样本值进行回归，则回归曲线上的函数值  $\hat{Y}$ ，就是不同经济发展水平  $X$  下的教育投资比例的国际平均水平。

研究者以国家为分析单位，采用联合国教科文组织（UNESCO）、经合组织（OECD）和世界银行（World Bank）提供的各国历年公共教育经费占国内生产总值的比例、人均国内生产总值数据通过回归分析方法，计算当我国在达到某个经济发展水平时，按照国际比较得出的我国的教育投资比例应该是多少。例如北京大学教育学院 2003 年的研究就是采用了国际上 56 个人口在 1 千万人以上大国的最新数据进行了分析。

## （二）研究问题、研究方法与过程

本报告的核心研究问题是公共教育支出统计的可比性问题。如上所述，我国“4%政策目标”的制定——印度也如此——以国际比较方法为基础，直接参考和使用了国际机构汇集和公布的相关数据进行简单的比较分析或经济计量分析，因此这些数据本身在很大程度上决定了相关政策研究的结论。

对于这样的政策分析，最为关键的问题就是，是否应该毫无疑问地采用这些数据，因为各国的公共教育支出的可比性本身是一个有待回答的问题。首先，如果各国的公共教育支出统计是以统一的概念、相同的操作性指标、高度一致的收入和支出科目体系等为基础，则可比性成立。但是由于各国的教育财政统计制度多由本国制定，而非由一个统一的国际机构制定，各国根据自己的统计体系而“产生”的公共教育支出统计数据必然导致彼此的可比性问题（Barro, 1997）。其次，由于“4%政策目标”的制定以国际机构汇集和公布的数据为主要依据，这些国际机构的数据采集工具和各国向其上报数据的实际做法也值得深入分析。

这里需要说明的是，可比性问题总的来说是个程度问题，在有些指标上各国统计的可比性可能相对较高，其他则较低；或者有些国家彼此之间的可比性较高，而和其他国家相比则较低（Barro, 1997）。

本课题研究分为四个组成部分：

第一，对国际机构有关公共教育支出可比性的研究，以及对这些机构出版的有关公共教育支出统计的国际标准文献的分析和梳理。由于早期统计数据在国际可比性方面存在的问题，加之知识经济和信息社会对教育发展的迫切需要，UNESCO、OECD 等国际组织一直致力于建立公共教育支出统计口径的国际标准。特别是 20 世纪 90 年代，OECD、UNESCO 和 Eurostat 制定了专门手册，即 UOE（UNESCO - UIS/OECD/EUROSTAT）数据采集手册（data