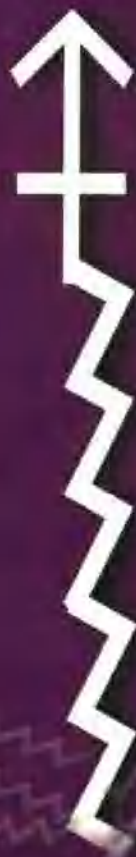


教育全成本核算

马克·贝磊 著
胡文斌 译



北京师范大学出版社

教育全成本核算

ISBN 7-303-05423-5



9 787303 054237 >

ISBN 7-303-05423-5/G·3896

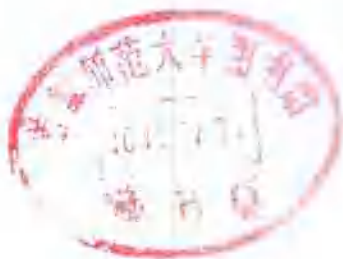
定价:15.00 元

G467.2/1

教育发展指导参考资料

教育全成本核算

马克·贝磊 著
胡文斌 译



首都师范大学图书馆



21582850

北京师范大学出版社

2012/11/11

*Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of
Education in East Asia*

Copyright © 1996 by The International Bank for Reconstruction and
Development/The World Bank 1818 H Street, N.W., Washington, D.C.
20433, U.S.A.

教育全成本核算

版权 © 1999

国际复兴与开发银行 / 世界银行

1818H 大街, N.W., 华盛顿特区, 20433, 美国

图书在版编目(CIP)数据

教育全成本核算/(美)马克·贝磊著;胡文斌译. —北京:
北京师范大学出版社, 2000. 5

ISBN 7-303-05423-5

1. 教… I. ①马… ②胡… II. 教育经费—成本
计算—对比研究—东亚 N. G531. 06

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 28422 号

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码: 100875)

出版人: 常汝占

北京强华印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 890mm × 1 240mm 1/32 印张: 4 字数: 75 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~3000 定价: 15.00 元



This Work was originally published by the World Bank in English as *Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia* in 1996. This Chinese translation is not an official World Bank translation, and is a translation from an unpublished updated version of the English edition. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

本书译自世界银行最初出版的“*Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia*”(英文版, 1996)。本书中文版并不是世界银行的正式翻译文本, 主要根据未经出版的该英文本的更新版本。世界银行对本书翻译的准确性及其相关结果不承担任何责任。

世界银行对本书所引用的相关数据的准确性及引用这些数据所产生的结果不承担任何责任。本书地图中的边界、颜色、名称及其他信息并不代表世界银行对任何领土边界的判断、认同和接受。



本书是联合国儿童基金会（UNICEF）和世界银行共同努力的结果。它表明了我们两个机构共同工作并在更广泛的领域进行合作，以迎接全民教育挑战的责任。全民教育是1990年在宗滴恩召开的世界全民教育大会发起，并于1996年在安曼举行的全球全民教育论坛时重新加以确认。

在宗滴恩，155个国家誓言将采取必要的措施在本世纪末向所有儿童提供初等教育。然而，在1996年，仍有1.3亿年龄在6~11岁之间的儿童，以及273万年龄在12~17岁之间的年轻人未能进入学校学习。在安曼，全民教育的责任再次被加以确认，对需要的教育资源和如何有效地加以利用都进行了考虑。会议鼓励国际社会重新考虑优先将全民教育放在投资的首要地位以实现上述目标。

本项目所进行的研究说明，需要对贫困家庭加大资助的力度，以实现全民教育。它表明，9个东亚国家的家庭已经分担了公共教育总成本的很大比例。在这些国家中，家庭对教育的贡献多于政府的贡献。在所有的9个国家中，家庭收入的相当大比例用于教育。最贫困家庭的负担比最富裕的家庭对教育的负担更重一些。



不幸的是，与教育资助相关的许多政府和国际机构的政策和行动表明，他们对家庭的教育负担的意识很弱。我们希望这本书将唤起对全民教育的意识并激励人们对此作进一步的研究，采取合理而具体的行动。

David de Ferrant :

世界银行

Manzoor Ahmed

联合国儿童基金会



前 言

许多有关教育成本分析的研究，事实上只涉及政府所承担的教育费用。这些研究要么忽视了家庭或社区所承担的费用，要么只是概略谈及家庭或社区而不提供任何具体数据，更不作进一步的探讨。事实上，许多国家的教育支出中，家庭或社区承担了相当的份额。在许多情况下，即使是公共教育支出中，家庭或社区也承担了超出20%的份额（Cumming & others, 1995; Togo 1994; UNICEF 1996; World Bank 1994a），有两个国家甚至超过了50%。

这些来自家庭或社区的投入有深远的影响。这些资源的投入有助于教育事业在质量和数量上的发展，并会因为人力资源的开发而进一步促进经济和社会的进步。家庭及社区的教育投入还会强化公众对教育事业的关注和参与。

然而，任何事物都有积极和消极的方面。家庭和社区分担教育成本也会带来问题，主要是造成地区间的不平衡。即使是教育整体投资水平很高，家庭和社区在教育上的投入仍然会使地区间的社会经济不平等进一步加剧。就个人和家庭来说，教育支出会变成一种沉重的负担，而且这种情况对最贫困人群来说尤其不利。家长认识到，家庭所负担的沉重教育投入以后，要么干脆不让孩子上学，要么让他们提前退学。这样就会阻碍普及义务教育的进程。有些国家，由于家庭或社区所承担的成本在提高，其结果是入学率不仅没有提高反而在下降（Pepper 1995, 18.14; Watkins 1995, 79; Wu 1994, 15）。



前 言

本书主要根据东亚9国，即柬埔寨、中国、印度尼西亚、老挝、蒙古、缅甸、菲律宾、泰国和越南的研究，探讨家庭和社区所承担的教育费用情况。这些国家既有共同点，也有不尽相同的地方。不管是相同还是不同，各自国家在不同情况下所作出的政策选择，对其他国家都有借鉴意义。

本书主要讨论的是中等以下教育的成本分担情况。侧重点是正规学校教育，但也涉及学校课外补习活动，因为在有些国家这些校外补习是一项很大的开支。本书所说的成本，主要是以现金形式支付，但也包括那些以实物负担的费用，同时还包含了机会成本。

本书的资料主要来自四个方面：首先是现有的资料，既有上述9国的数据，也包括其他国家的具有可比性的数据；其次是通过对联合国儿童基金会在上述9国的官员问卷调查所获得的数据，有些问卷是和当地的政府官员一起完成的；再次就是作者的实际经验和实地考察的结果¹¹；最后是来源于世界银行关于各个国家的各类报告所提供的数据。



致 谢



开展本课题的想法首先是由设在曼谷的联合国儿童基金会亚太教育办公室地区教育顾问 Sheldon Shaeffer 提出的。我们感谢他，是因为他不仅提出了这个课题，而且在从事研究的每一个阶段都给予了帮助。同样，我们也要特别感谢世界银行人力资源发展部的首席教育专家 Marlaine Lockheed。Mark Bray 1995 年在世界银行做访问学者的时候，对本课题做了大量的研究。Marlaine Lockheed 邀请有关人员加盟本项研究，并尽力使参加研究工作的人员从研究过程中获取经验、乐于工作并努力作出成果。虽然这项研究在研究奖学金设立之前就已经开始了，但真正的成果是研究奖学金的结果。

我们还要向联合国儿童基金会工作人员和其他为本课题在柬埔寨和老挝提供过帮助的人士，特别是 Anne Dykstra 和 Ng Shui Meng 表示感谢。在其他国家的联合国儿童基金会工作人员，对研究问卷做了回答并提供了补充材料。许多人对初稿提出了宝贵的意见并与作者交换了意见，在此一并表示感谢，包括：Halsey Beemer，Nicholas Burnett，Shaikh Hosain，Emmanuel Jiminez，Ruth Kagia，Elizabeth King，Hena Mukherjee，Paul Murphy，Harry Patrinos，George Psacharopoulos，William Rees，Omporn Regel，Eluned Roberts-Schweitzer，Haneen Sayed，Antoine Schwartz，Jee-Peng Tan，Mun Tsang，Mathew Verghis，John Weidman，Loraine West。美洲书写公司（American Writing Corporation）对材料进行了编辑并对本书做了设计。



目 录

序	1
前言	1
致谢	1
问题的提出	1
人权、私立教育和费用	1
政治力量和预算约束	4
家长和社区承担教育费用	5
政策上的两难选择	7
9 个东亚国家的基本情况	10
私立教育	13
私人辅导	19
公立学校系统中由家庭负担的成本	23
费用	23
家长—教师联合会和学校理事会征收的教育费用	28
其他教育费用	31
教育机会成本	37
公立教育体系中的社区资源	40
家庭和社区在教育总投入中所占的比例	43
家庭预算的负担	53
政策意义	57
教育体系的私有化趋势	58
对就学的影响	62
政府的收费政策	64
家庭教育成本和需求弹性	69
社会经济、地区和城乡之间的平衡	73
结论	75
各国的统计资料	77
注释	100
文献	105



问题的提出

教育作为一种基本的人权，在联合国1948年通过的《人权宣言》中已经得到了确认。在此之后的许多国际或国家报告中，这一概念又进一步得到阐述和发展。1990年在泰国宗滴恩召开的全民教育国际大会就是一个例子。

人权、私立教育和费用

如果受教育是一种人权，那么人们也许会问，谁应该确保这种权利的实现？在这一点上，个人、政府和有关机构会有不同的看法。本书涉及的有些国家所实行的是资本主义制度，在国家所办的学校以外，有不少私立的赢利或非赢利性教育机构；而那些社会主义国家则把教育看成是政府的权利和责任。在这些社会主义国家，尤其是在早期，私立学校不允许存在，但这种情况正在发生变化。东亚的三个社会主义国家，中国、越南和老挝都正在向市场经济转变，政府不仅允许甚至鼓励私立教育的发展。这也是一种全球性的趋势（Bray 1996a；Cummings & Riddell 1994；James 1991，1994）。即使是资本主义国家，市场的力量在教育领域也越来越多地得到承认和支持，不仅是在私营领域如此，公共领域也是这样。学校更多地要根据市场经济原则来运营（Lingard，Knight & Porter 1993；Pring 1988）。

随着对教育系统运作过程中市场作用的认同，自然就提出了谁应承担教育费用的问题。1948年联合国人权宣言所提出的应由政府负担绝大部分，甚至是



所有费用的观点，可以说是十分明确的：“教育应当是免费，至少初等教育应当免费。”（第26条）与此相似，1959年通过的儿童权利宣言第17条也提出：“儿童有权获得至少是初等阶段的免费教育。”1966年通过的国际经济、社会和文化公约第13条也规定：

（一）初等教育应当是对所有人的免费义务教育。

（二）应当通过各种适当的途径向所有人提供不同形式的中等教育，而且中等教育要逐步实行免费。

（三）所有人应当根据各自的能力，享有平等的接受各种形式的高等教育的机会，而且高等教育要逐步实行免费。

1989年的儿童权利公约第28条同样也提出所有签约国应当：

（一）向所有儿童提供免费的初等义务教育。

（二）鼓励发展不同形式的中等教育，向所有儿童提供中等教育，并采取适当的措施，如提供免费教育和在需要时提供经济支持。

（三）通过各种适当的方式，使所有人根据个人能力享受高等教育。

自从这些宣言性的论断提出以来，受到了越来越多的质疑。虽然教育仍然被看作是一种对社会整体和个人都有好处的公益事业（Levin 1987；Solomon & Fagnano 1995），但一种全球公认的看法是高等教育应当收费，辅之以贷款或其他资助以帮助穷人（Albrechet & Zideman 1995；Psacharopoulos & Woodhall



1985; Tilak 1994a)。1989年儿童权利公约并没有完全而充分地重申1966年的国际经济、社会和文化公约就高等教育所作出的规定，这就十分明显地证明了上述看法。虽然关于恢复对高等教育以下教育的收费问题保持了沉默，但对此也有了积极的讨论 (Bray 1987; Jimenez 1994; Lewin with Bertecher 1989; Thobani 1984)。

人们认为，高等教育的费用应当由个人分担的理由，主要是个人接受高等教育的收益比较大，而且高等教育的单位成本也很高，很难由国家独自承担。这里还涉及公平问题。一般情况下，接受高等教育的学生中，来自富裕家庭的学生的比例要高于来自贫困家庭的学生。在这种情况下，还对高等教育给予大量的补贴，就等于是对富裕的家庭给予更多的支持，同时减少了穷人所能获得的教育资源。当然，穷人的孩子也有上大学的。最理想的情况是，这些人所占的比例不断提高。由于接受高等教育会带来预期终身获益的提高，即使是穷人也可以通过贷款来接受高等教育。关于成本和公平问题的讨论，在一定程度上，同样也适用于中等教育，只是中等教育的单位成本对国家来说要低些，而且中等教育的受益面更均等、平衡一些。这样一来，在高等教育层次关于成本与公平的看法，在中等教育就不那么有说服力。

在初等教育阶段，成本与公平的争论就更难站住脚了。初等教育的单位成本是最低的。在小学入学率比较低的国家，来自中高收入家庭的孩子显然会多一些，但由于这些国家都想让包括穷人的孩子在内的



所有人接受初等教育，在小学收费显然与这一目标相抵触。另外，当初等教育接近普及程度的时候，免费教育意味着政府给贫困家庭提供更多的支持，因为贫困家庭往往有更多的孩子。

政治力量和预算约束

上述观点是支持在高等教育收费以便把资源更合理地加以重新分配，更多地用于穷人。有一种观点认为，要更好地服务于贫困的人，就必须把政府教育支出的更大的份额用于基础教育 (Colclough with Lewin 1993 ; Penrose 1993 ; Tan and Mingat 1992 ; World Bank 1995d)。但是，由于受政治力量的左右，政府往往不能在高等教育上要求学生或其家庭分担费用，特别是如果大学很久以来都是免费的，而且学生家庭往往都有很强的政治影响，任何收费的建议都会招来一片很强的抗议声。况且，即使政府通过高校收费所节省下的投资也不一定能用于初等和中等教育，而是可能用于其他公共开支。就算大学收费所省下的经费如果能用于基础教育，由于中小学学生人数众多，那点钱分到每个中小学学生头上就很少了。

与这些问题相关的是80年代和90年代这些政府因严格的预算紧缩而受到的打击。当时，由于自然灾害、经济结构不合理、外债高筑、经济停滞、财政收入下降，再加上人口快速膨胀，带来了那些低收入国家经济极其困难 (Graham-Brown 1991 ; UNESCO 1993)。特别是后10年的经济困难，对一些前社会主



义和现在仍然实行社会主义制度的国家带来了很大的压力，在许多资本主义国家情况也一样。因此，虽然那些国家也想实行免费基础教育，有些国家甚至在宪法里作了这样的规定，但客观经济情况仍然不得不要求家长和社区分担部分基础教育成本。

事实上，1990年的世界全民教育宣言之所以没有提出免费教育，正是对这一实际情况的反映。大会的最后报告（WCEFA 1990A，31）公开谈到了费用问题，这个宣言自身（WCEFA 1990B，7）强调了共同参与的重要性。

国家和地方教育当局，对向全体公民提供基础教育负有不可推卸的责任，但不能期望他们为完成任务提供每一项人力和财政上的帮助。各种社会力量结成新的、富有活力的合作关系将是必要的…[包括]政府与非政府组织、私营机构、地方社区、宗教组织和家庭结成的合作关系。

这也许可以看作是，在基础教育责任理念上一种全球性的微妙而重要的转变。

家长和社区承担教育费用

从现在家长和社区所承担的教育费用来看，他们愿意而且有能力分担教育成本。在政府没有提供足够的教育费用的情况下，这种意愿看起来特别明显。比如，乌干达在政府教育资金短缺的情况下，家庭承担着65%~90%的初等教育费用（World Bank 1993d，35）。在肯尼亚，家庭和社区对教育成本的贡献估计达到了1950万肯尼亚先令（Kenya 1994，250）。



有些研究表明，家长和社区对教育的投入不仅出于现实所迫的无奈选择，而且有时愿意为初等教育和中等教育投入比现在更多的资金。在有些情况下，这种意愿反映了对现有教育条件的不满意。例如，秘鲁曾经对两组家长进行了调查：一组家庭的孩子在离家很近的中学上学；另一组家庭在离家2-3个小时路程的中学上学（Gertler & Glewwe 1989；Selden & Wasylenko 1995）。研究人员发现，第二组的家长比第一组的家长更愿意负担较大的费用，以便在他们的村子开办一所新的中学。

从坦桑尼亚所收集的重要数据，则反映了质量而不是数量对这种分担费用的意愿的影响。坦桑尼亚的初等教育是公立的。作为补充，只有很少几所私立小学存在。初等教育在这个国家是免费的。但家长对其教育质量十分不满^②。有些家长对教师的质量不满意，有些甚至对整个学校的物质条件和基础设施不满意。在1993~1994年进行的一次问卷调查中，57.4%的问卷反馈者认为小学教育比较差或很差，43.75%的人认为，学校的物质条件也比较差或很差（World Bank 1995f, 40）。

上述调查中，在有关满意和不满意的问题之后，紧接着提出了费用问题：你愿意出多少钱以便让小学提供良好的教育？正如所预料的那样，反馈者的答案相差很大。虽然有17.9%的人说不愿意出任何钱，仍然有21%的人表示愿意为此每年支付2.5万坦桑尼亚先令（World Bank 1995f），平均每个参与调查的人愿意负担8572坦桑尼亚先令，比当时每个家庭平均

