

优先发展亟须投入保障

——关于财政性教育经费占 GDP4%目标的若干思考

北京师范大学首都教育经济研究院 王善迈

国内外理论研究和实践证明，教育是国家发展和民族振兴的基石。在当今经济日益全球化，科技不断进步，国际竞争日趋加剧的背景下，人才和人力资源越来越成为推动社会经济发展的首要战略资源，教育是人才培养和人力资源开发的主要途径。要实现教育优先发展，就必须进一步加强教育投入保障。

改革开放以来，尤其进入新世纪以来，国家采取了一系列政策和措施，大幅度增加了财政性教育投入，推动了各级各类教育的快速发展。但是，投入不足，投入水平较低仍然是制约我国教育又好又快发展的瓶颈。我国义务教育虽已基本普及，但中西部地区和农村经费保障水平不高；对非义务教育的财政投入保障薄弱；义务教育资源配置在区域间、城乡间、校际间、群体间严重不均衡；各级学校的负债问题严重。要解决这些问题，亟须增加财政性教育投入，建立完善的教育投入保障机制。其中一个重要任务是必须尽快实现财政性教育经费占 GDP4%的目标。

关于 4%目标的合理性问题

1993年的《中国教育改革和发展纲要》中提出了财政性教育经费占 GDP4%（以下简称 4%）的目标。2006年国务院发布的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》再次重申了这一目标。由于该目标未能如期实现，社会上近来出现了质疑这一目标合理性的声音。笔者认为，4%的目标不仅是具有行政法规效力的，而且也是合理的、可行的。

从国际范围看，一国政府教育投入水平以该国的经济发展水平为基础，国际上一般用公共教育支出（或政府教育支出）占国民生产总值（GNP）或国内生产总值（GDP）的比重来衡量和评价政府教育支出水平。严格地说，测算和确定公共教育支出水平最直接的方法是经费供求法，但由于这一方法需要准确测算教育经费需求和供给能力，操作难度大。因此，国际上通常采用公共教育经费占 GDP 比重的国际比较方法。

国内许多学者多年的研究表明，4%的目标是合理的。上世纪 80 年代中期，由厉以宁、陈良焜、王善迈、孟明义组成的课题组，以计量回归模型探讨了同等经济发展水平（以人均 GDP 或 GDP 代表经济发展水平）条件下公共教育支出的国际平均水平，该项研究以 38 个人口千万以上的市场经济国家 1961—1979 年公共教育支出和 GDP 统计数据（换算成 1980 年美元）为依据，提出了测算不同经济发展水平公共教育支出的国际平均水平的方法，根据此法测算当人均 GDP 达 1000 美元时，公共教育支出的国际平均水平为 4.24%。陈良焜等人 1992 年又采用 40 个国家 1980—1985 年的数据再次证明，人均 GDP 达 1000 美元时，公共教育支出平均水平为 3.85%。此后不同学者运用同样方法，采用人口千万以上的数十个国家 1985 年以后不同时期的数据，给出了同等经济水平下公共教育支出的国际平均水平。如岳昌君、丁小浩 2003 年的研究认为人均 GDP1000 美元（1996 年美元）时这一水平为 3.87%，岳昌君 2008 年的研究认为人均 GDP1000 美元（2000 年美元）时这一水平为 4.13%。刘泽云、袁连生 2007 年的研究认为人均 GDP1000 美元（2001 年美元）这一水平为 3.89%。上述这些研究，克服了用国际公共教育支出水平的算术平均数方法的弊端，排除了不同国家不同经济发展水平对公共教育支出的影响。虽然不同研究的样本国数量、数据跨越时间、美元汇率等不尽相同，但其基本结论是相近的。

关于 4%目标未能实现的原因

我国财政性教育经费占 GDP 比例，2000 年为 2.61%、2005 年为 2.79%、2007 年达 3.32%，

4%的目标未能如期实现。其原因是多方面的。

有的观点认为,我国财政性教育经费占财政支出比例已不低,甚至已达到发达国家水平,但我国财政收入占 GDP 比例远低于发达国家、也低于发展中国家的平均水平,这是导致我国公共教育支出水平较低的原因。

笔者认为,简单地把我国公共教育支出水平低归因于我国财政收入水平低并不科学。因为我国财政收入统计口径与国际通行口径并不相同。我国财政收入只统计预算内收入,长时期以来不包括地方财政出让土地收入,社保收入在我国基本上是以费而非税形式统计,其收支游离于财政预算外独立运行。如果将预算外各种收入纳入财政收入,则财政收入水平大大高于目前达到的水平。据新华网公布的统计数据,2006 年全国土地出让金达 7000 亿元,社保五项基金收入达 7900 多亿元。另据平新桥 2007 年的研究,2004 年中国地方预算内收入 11893.37 亿元,地方预算外收入 4323.5 亿元,土地财政收入 6150 亿元,二者相加相当于地方预算内收入的 88%。据张源估计,如将预算外、制度外收入全部计算在内,我国政府收入占 GDP 将达 39%,远高于 2006 年统计中财政收入占 GDP18.5%。

因此,以我国现行财政统计口径为依据,认为我国财政收入水平低是导致公共教育支出水平低的理由是不充分的。

岳昌君的研究发现,在计量模型中加入财政收入占 GDP 比重和公共教育支出占财政支出比重两个解释变量后,按国际平均水平,我国 2000 年和 2007 年政府教育支出占 GDP 比例也应分别达到 3.78%和 4.26%,而不是 2.58%和 3.32%。这也说明我国公共教育支出水平偏低,主要不是财政收入水平低造成的。

如何提高公共教育支出水平和实现 4%的目标

公共教育支出水平是财政收入占 GDP 的比例和财政支出中用于教育支出的比例共同作用的结果。我国要提高公共教育支出水平,加快实现 4%的目标,应从以下几个方面入手:

第一,大幅提高财政收入水平。对此一方面要改革财政预算管理制度,逐步将目前未纳入预算收入的其他各项政府预算外收入,尤其是地方政府土地出让收入纳入财政预算收入,同时将各级政府各项支出逐步统一纳入财政预算支出。另一方面,伴随经济发展,强化政府税收和非税收入征管以增加财政收入。

第二,进一步转变政府职能,调整财政支出结构,提高各级政府财政支出中用于教育支出的比例。1998 年国务院曾决定为加快实现 4%的目标,中央本级财政用于教育的支出连续 3 年每年增加一个百分点,此后又要求地方财政用于教育支出每年增加一到两个百分点。这一措施实施了 5 年,取得了明显效果。我国 2007 年财政性教育经费已占 GDP 的 3.32%,今后 3 年每年增加 0.3% 个百分点,4%的目标即可实现。

提高各级财政支出中用于教育支出的比例还是有空间的。随着社会主义市场经济的不断完善,政府职能“越位”、“缺位”、“不到位”的状况将得到进一步转变。随着公共财政体系的逐步确立,财政支出结构也应调整和优化,加大对包括教育在内的公共服务支出的力度,提高教育支出在财政支出中的比重。

目前有一种观点认为,可通过调整财政性教育经费口径来提高公共教育支出占财政支出的比重,如将军事院校和党校经费、政府教育管理部门的行政支出、乃至把政府对各级各类学校无偿划拨的土地也计入财政性教育经费中。对这种意见笔者不能赞同。其一,它将导致财政支出重复计算,因为中国军事院校经费已计入国防费中,党校经费和教育部门的行政管理经费已列入财政支出中的行政管理费。其二,党校和军事院校不属于国民教育系列,将其列入公共教育支出与国际通行的统计口径大相径庭。事实上,目前我国的财政性教育经费的口径已较有关国际组织统计的公共教育支出口径更宽。我国财政性教育经费包括:财政预算内教育经费(相当于国外的公共教育支出);政府征收的用于教育的税费(主要是教育费附加);企业用于所办中小学的支出;校办产业、社会服务收入中用于教育的支出等。其中只有政府征收的用于教育的税费可列入财政性

教育经费，其余各项均不应计入其中。目前的统计口径已经放大了公共教育投入，在进行公共教育支出水平国际比较时已不具可比性。

第三，完善财政预算管理制度和教育财政制度。完善政府财政收支管理和公共教育收支管理中，制度是保证和关键，应以制度规范和约束政府收支行为。如前所述，应将所有政府收支纳入集中统一的预算管理中，建立规范的统一的政府收支管理制度和统计制度，改变政府收支支出多门、多头管理，大量政府收支游离于预算外管理的状况。在教育财政制度中，应将所有公共教育收支纳入统一的教育部门预算管理中。在教育和教育财政管理中，应建立明确的各级政府事权与财权统一的分级管理和财政负担制度，在各级政府教育事权财权难以对称的条件下，建立规范的政府间的教育财政转移支付制度，尤其应加大省级财政对教育投入的责任和力度。应严格按照《预算法》的规定，强化各级人民代表大会对财政预算和教育财政预算的决策权和监督权。强化对政府财政和教育财政的有效监督，关键是包括公共教育收支在内的财政预算收支应公开化、透明化，各级财政收支乃至各级各类学校财务收支必须向社会公开，公开化、透明化是人大、政府、媒体、公众进行监督的前提。

第四，按照科学发展观的要求，应建立和完善对各级政府和官员的政绩考核制度。改变长期以来实际以经济增长为主要考核指标的状况，应将教育发展、教育投入等公共服务纳入考核内容，这是落实科学发展观，保证优先发展教育，增加教育投入的重要保障。

（本文写作中参考和吸收了许多学者的研究成果，并与袁连生教授进行过讨论，在此一并致谢。）