

# 教育经济实证研究与规范研究的案例\*

王善迈

(北京师范大学 经济与工商管理学院,北京 100875)

**摘要:** 本文以财政性教育经费占GDP4%的一项前期实证研究和“后4%”时代公共教育投入长效机制的规范研究为案例,探讨在教育经济学领域进行规范与实证研究的方法。

**关键词:** 公共教育支出;规范研究与实证研究;长效机制

**中图分类号:** G40-054 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4519(2016)01-0001-05

**DOI:** 10.14138/j.1001-4519.2016.01.000105

教育经济学作为教育与经济的交叉学科,主要运用经济学的理论与方法研究教育中的经济问题。学术研究的使命在于发现、认识、解决问题,决策咨询的价值在于有助于决策的科学性与民主。经济学研究方法包括规范与实证分析、定性与定量分析、宏观与微观分析、静态与动态分析、国内与国际比较等。实证研究回答“是什么”,经济怎样运行;它对经济行为做出假定,对行为及后果做出分析,以各种方式对结果进行检验。规范研究回答“应该是什么”,经济应该怎样运行;它以一定的价值判断为出发点,并提出行为准则,研究经济行为如何符合准则。

实证与规范分析的区别在于是否进行价值判断。规范分析中价值判断贯彻始终,而实证研究主张价值中立,摆脱价值判断。二者关系是,规范以实证研究为基础,规范的演绎前提和结论通过实证检验。实证研究以规范研究为前提,实证中的“逻辑取向”由规范规定,实证为规范目标服务,研究中二者相结合。以下以我从事过的两项研究作为案例,探讨实证与规范研究及二者的结合是如何开展的。

## 一、财政性教育经费占GDP4%的前期实证研究

1993年中国第一个《教育改革与发展规划纲要》规定财政性教育经费占GDP的比例要在2000年达到4%<sup>①</sup>。此项决策的重要参考依据源于一项学术研究。改革开放初期,教育在国民经济和社会发展中的重要战略地位已成共识,教育经费的严重短缺制约着教育发展。党和政府的决策者提出要研究在一定时期政府为教育支出多少才算合理?政府教育支出(公共教育支出)占GDP的比例达到多少才算合适?此问题成为1983年国家社科基金重点项目。

此项目研究属于实证研究中的预测研究,预测方法有两种<sup>②</sup>。第一种方法是直接法或供求均衡法。

\* 本文系作者在2015年11月17日由华东师范大学教育学部、北京师范大学教育学部、《光明日报》、全国教育科学规划办联合主办的“教育实证研究论坛”发言整理加工而成。

收稿日期:2015-12-07

作者简介:王善迈,北京人,北京师范大学经济与工商管理学院教授,首都教育经济研究院院长,研究方向为教育经济、教育财政。

① 中国教育改革和发展纲要[Z]. 1993.

② 王善迈. 教育投入与产出研究[M]. 石家庄:河北教育出版社,1993.

预测需求可简化为教育发展目标中各级各类教育的入学率和学生人数 $\times$ 生均教育经费(或生均财政拨款)。预测供给包括经济与财政收入增长目标和财政支出结构。在此基础上确定供求均衡区间和进行选择。这种方法相对准确,但需相应条件,其中主要条件是掌握供求相关的充分信息,由于我国当时这些信息的缺失,研究中放弃了此种方法。

第二种方法是间接法,即国际比较法。此方法有个前提或假设,即规律存在于大量现象中,经济决定教育。国际有两种比较方法,一是算术平均法,即总体平均和分组平均。总体平均即将全世界所有国家政府教育支出和GDP加总和相除,求出政府教育支出占GDP百分比的平均数。分组平均即按地区或人均收入水平分组,求出不同组别国家政府教育支出占GDP的平均数值。此种方法常被某些国际组织采用并定期公布。国内外一些学者也采用此种方法测量和评价一国政府教育投入水平。此种方法的最大优势在于操作成本低,简便易行,其最大缺点在于未考虑同期不同国家的经济发展水平,政府教育支出相对量最终是由一国一时期的经济与财政发展水平所决定的。

二是经济计量法,利用回归模型寻求同等经济发展水平(人均GDP)条件下,公共教育支出占GDP的合理比例。课题组采用的是第二种国际比较方法<sup>①</sup>。由于国民经济核算体系不同,故将世界不同国家分为三组进行研究。第一组选择人口在千万以上的38个市场经济国家。当时属于同类经济核算体系的国家有44个,课题组选择了38个国家,跨越时间为1961-1979年,共19年。选择的变量或指标主要是一国的GDP和公共教育支出及其增长率。为剔除价格变动的影响,将样本国家的GDP和公共教育支出按1980年价格计算。为进行国际比较,再将各国本币按各年份对美元汇率换算成1980年的美元,然后进行计量。计量模型曾按年设计了线性函数模型、单对数函数模型、双对数函数模型三种,最后选择了单对数模型,计量结果见表1。邓小平同志曾提出2000年达到小康水平,即人均GDP800-1000美元。按上述计量结果,人均GDP达1000美元时,公共教育支出占比应为4.24%。第二组是前苏联东欧社会主义国家,计量模型和前一组相同,跨越时间20年,即1960-1980年。计量结果是人均GDP1000美元时,该比例为3.79%。第三组计划做我国1953-1983年的,因没有相关数据,未能进行。

表1 公共教育支出占GNP比例及增长系数

人均GNP(1980年美元)	300	400	500	600	700	800	900	1000
公共教育支出占GNP比例(%)	3.29	3.52	3.69	3.84	3.96	4.06	4.16	4.24
教育支出对GNP增长系数	1.210	1.196	1.187	1.180	1.174	1.170	1.165	1.163

这项研究属于预测研究,采用的方法是实证研究中的计量分析方法,给出的结果是同等经济发展水平条件下公共教育支出占GDP的平均数。这项研究虽然为政府决策提供了重要参考依据,但也有局限,给出的是同等经济发展水平下公共教育投入的增量,而未考虑不同国家的教育投入存量。

## 二、“后4%”时代财政投入的长效机制研究

4%的目标经过19年的努力,2012年终于实现,为中国教育改革与发展提供了财政保障。4%目标实现后面临的问题是如何巩固已有成果,建立政府教育投入持续稳定增长的长效机制。这是一种规范研究中的决策咨询研究。规范研究回答“应该是什么”必须以相应的理论和法规为依据进行论证;作为制度改革先行研究,它还必须对现行制度做出评价,找出问题和对策,论证其可行性。对此,可有两种模式供选择。其一是继续以未来目标年财政性教育经费或公共教育支出(即政府教育支出)占GDP的百分比来保障。其二是改革教育财政制度,通过建立政府教育投入的长效机制予以保障。

<sup>①</sup>厉以宁等.教育经济学研究[M].上海:上海人民出版社,1988.

第一种模式不可取。首先因为它不可操作。GDP 是一国一定时期总产出的增加值,它不能直接用于分配,可分配的是国民收入经过初次分配和再分配最终形成的财政收入、企业和居民收入,政府可直接分配给教育的支出是财政收入。无论是财政性教育经费或政府教育支出占 GDP 的比例都是事后统计结果,不具操作性。可操作的是政府财政支出中用于教育支出的绝对量和相对量。由于各级政府财政用于教育的支出即公共教育支出是财政性教育经费的主要部分,且相对稳定,4% 目标实现的主要途径是每年财政部门将 4% 分解为中央和地方财政支出中用于教育支出的比例,并分两年实现。

第二,它将导致财政支出挂钩固化。此种方式是一种将公共教育支出同生产总值有时限和数量要求的固定挂钩模式。其实现的主要途径是将公共教育支出占财政支出的结构固化,可以理解为这是将公共教育支出同生产总值和财政支出双挂钩的模式。这种模式必将导致财政支出结构固化。一国一地区一定时期的财政支出结构主要取决于四个因素:一是政府的职能,包括中央和地方政府的职能,财政是为实现政府职能服务的,政府职能不同,财政支出范围、数量、结构不同;二是一国一地区一定时期经济社会所处的发展阶段,所处发展阶段不同面临的问题不同,从而影响支出结构;三是财政各项支出的成本或定额标准,它影响各项支出数量,从而影响支出结构;四是决策者的偏好或选择。因此,财政支出结构应是动态的、不断优化的,一旦固化将不利于财政支出结构的优化。

第三,将加剧政府不同部门间争夺财政资源的攀比效应。财政是实现政府职能的基础,政府职能是通过不同部门间的协作实现的。但政府财力是有限和稀缺的,政府不同部门为实现其职能存在着财政资源最大化的倾向。一旦一个部门的支出同生产总值和财政固定挂钩,将会加剧已经存在的部门间争夺财政资源的攀比效应。这将不利于财政资源的合理有效配置,不利于政府职能的有效实现。

第四,未来具有不确定性。此种方法需要以一定的预测为基础,我们可不断完善预测方法,使预测更加接近未来的实际。但预期毕竟只是一种期望,而人类社会行为具有不确定性,由于国内外客观因素和决策主观因素是复杂多变的,致使预测难以符合未来实际。正如谁也未预测到 2009 年会发生波及全球的经济危机,也没有预测到我国经济增长进入“新常态”。

第五,从财政预算编制程序来说,应先确定各项支出的定额标准或成本,再确定支出数量和比重。2014 年人大通过的《预算法》和《国务院关于深化预算管理体制的决定》对此已有明确规定<sup>①</sup>。

可采取的是第二种方式。改革是发展的动力,以改革促发展。我们应该通过改革教育财政制度,建立或完善财政教育投入持续稳定增长的长效机制,保障教育优先发展战略的实施,概括说即是“定标准、定责任、入预算”<sup>②</sup>。

第一,定标准指建立和完善各级各类教育办学标准,在此基础上确定各级各类教育生均经费标准、生均公用经费标准和生均财政拨款标准。标准包括国家标准和分省标准,目标年标准和分年标准。标准既要考虑教育发展的需求也要考虑财政供给可能。教育作为成本递增行业,标准应是动态的和逐步提高的。定标准对于教育来说是一项基础性工作,是测算和确定公共教育投入需求量的基础,也是编制教育预算的基础。2014 年国务院关于深化预算管理制度改革要求“进一步完善基本支出定额标准体系,加快推进项目支出定额标准体系建设,充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。”这意味着预算编制中应先定支出标准再定预算数量。

第二,定责任回答财政教育支出应由哪一级财政负担,是界定教育财政支出责任主体问题,这不仅是教育和财政问题,而且是国家治理结构问题。在界定市场与政府作用边界的基础上,中央提出要

<sup>①</sup>中华人民共和国预算法[Z]. 2014; 国务院关于深化预算管理体制的决定[Z]. 2014.

<sup>②</sup>王善迈.“新常态”下教育经费增长的长效机制[N]. 中国教育报, 2015-06-17(3); 王善迈. 以制度规范保障教育财政投入[J]. 教育与经济, 2012(1): 1-3.

建立中央和地方事权与支出责任相适应的制度,明确提出适度加强中央事权与支出责任。<sup>①</sup> 这涉及各级政府间事权、财权、财力、支出责任和支出结构,较为复杂,短期难以界定。事权与支出责任相适应是理想目标,但现实中由于财政纵向、横向不均衡,政府事权与支出责任划分根据不同,难以对等。解决途径为中央和各级地方政府间财政转移支付,包括一般和专项转移支付。

现行的教育事权与支出责任待明确界定和调整。我国现行的教育事权与支出责任的划分,高等教育基本上是中央和省两级管理、两级财政负担,基础教育则“以县为主”、“省级统筹”,但何为“为主”和“统筹”界定不明确、不合理。由于我国经济和财政发展在区域间严重不均衡,大多数县级政府财力难以承担基础教育的支出责任,财政缺口大多采取中央和省专项财政转移支付弥补。中央提出转移支付要加大一般性财政转移支付比重,清理、整合、规范专项转移支付。现行的基础教育专项转移支付名目繁多、交叉重叠。一般性转移支付的目标是均衡地方财力,推进公共服务均等化,不宜规定其中教育所占比例。对于指定特定用途的专项转移支付可通过加大中央和省对基础教育支出责任加以解决。对基础教育尤其义务教育的支出责任,可采取“按项目分比例”办法,分省确定中央和省的支出责任,避免“一刀切”。项目指教育预算中维持教育运转和发展的基本支出,包括人员经费、公用经费和基建经费。不同省按其经济和财政发展水平及支付能力,确定中央和省的分担比例,省以下市县的支出项目和分担比例由各省因地制宜自定。在支出中应加大基本支出比重,降低项目支出比重。

第三,入预算是公共教育投入的制度保障问题。按照《宪法》和《预算法》规定,各级政府及其财政部门负责预决算的编制和执行。人大作为最高权力机关负责审查、批准、监督财政预决算。标准和支出责任确定后,按中央和地方政府的支出责任分别纳入各级财政预算,经同级人大审核批准后执行,这就有了教育经费持续稳定增长的法制保障。为了保障教育投入持续稳定增长,1995年颁布的《教育法》第五十五条规定了教育经费“三个增长”,即“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”<sup>②</sup> 这项规定应依法执行,因为“三个增长”体现了教育优先发展的国家发展战略的需要,同时也是可行的,是逐步推进的,属于无数量和时限要求的与财政收支的弹性挂钩。

### 三、几点体会

问题决定方法。学术研究的使命在于发现问题、认识问题、解决问题。在研究中,问题决定方法,方法影响结论。研究方法为研究问题服务,不同的研究问题使用不同的研究方法,同一问题也可采用不同的方法。研究的问题确定之后,方法的选择成为首要问题。它关系着研究的成败和研究结论的价值。在研究中不应本末倒置,以方法决定研究问题。

经济学、教育学及其分支的教育经济学属于社会科学,社会科学不同于自然科学,存在意识形态和价值判断。社会科学研究应以马克思主义辩证唯物论和历史唯物论作为根本的方法论。社会科学中的不同学科有不同的研究方法,经济学中的规范与实证研究也各有不同的具体方法,如实证研究有统计学中的统计分析、计量经济学中的计量经济分析、实验经济学中的实验经济方法等。

计量分析要素包括假设、构建数学模型、选择样本和变量、数据采集、统计分析、计量和结果。数学的计量方法逻辑严谨、可以数量化。但计量分析中的前提假设,理论模型的构建,结论的分析,都离不开相关理论及价值判断。计量分析一般是探讨事物之间的关系包括因果关系、相关关系,而事物之间关系复杂且多变,同一事物受多种因素影响,影响大小、强弱各不相同。因此,模型的设定十分重要。经验告诉

<sup>①</sup>中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 2014.

<sup>②</sup>中华人民共和国教育法[Z]. 1995.

我们 模型越复杂可能越脱离实际。样本选择及其数量乃至问卷设计都会影响结论的价值。数据大致可分为官方统计和研究者独立采集的数据。在遵守知识产权、学术规范和保密规定条件下,采用何种数据取决于研究问题和内容,简单移植会影响研究结论。

关于研究中的继承、借鉴和创新。继承与借鉴是重要基础,创新是目的,创新必须独立思考。对“舶来品”一概否定或一概肯定、简单移植照搬都不可取,而应独立思考、判断其正确与否和是否适用于中国。研究应从中国实际出发,选择有理论与应用价值的问题进行研究,研究者应积极参与社会调查和实践,避免“空对空”。

## Cases of Normative and Positive Research in Economics of Education

WANG Shan-mai

(*Capital Institute for Economics of Education, Beijing Normal University, Beijing, 100875*)

**Abstract:** This paper discusses the relations between normative research and positive research based on two cases. One is a positive study on education expenditure as a percentage of GDP (4%), and the other is a normative study on the long-term educational investment system in the post-4% era.

**Key words:** public educational expenditure; normative research; positive research; long-term system