

5规划纲要6大家谈#

我国财政对教育的投入能力分析

喻 恺

[摘要] 一个国家将财政资金投入教育的水平在很大程度上反映出该国政府对教育的重视程度。以往我国常用/公共教育经费占GDP或GNP的比例 θ 作为对教育的投入水平的指标,在该数据一直偏低的情况下,近来出现了要求参考财政性教育经费占财政总收入的比例,即/财政教育投入强度 θ 的呼吁。按照国际标准计算,我国的实际/财政教育投入强度 θ 在国际上仍然处于较低水平。国际比较得出,如能落实不断重申的对教育的重视政策以及提高财政质量,我国当前的财政总量完全有能力实现公共教育经费达到GDP或GNP的4%的目标。

[关键词] 公共财政;公共教育支出;财政性教育经费;财政教育投入强度

[作者简介] 喻恺,厦门大学教育研究院访学博士生,牛津大学教育系博士生(福建厦门 361005)

早在1993年,中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》就提出了/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,20世纪末达到4%,达到发展中国家80年代的平均水平 θ 的战略发展目标,并要求/计划、财政、税务等部门要制定相应的政策措施,认真加以落实 θ 。但十多年过去了,这一目标至今仍没有实现。目前,我国正在制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,关于教育投入问题又重新引起人们的关注。本文认为,我国当前的财政总量完全有能力实现财政性教育经费达到GDP或GNP的4%的目标。

一、我国财政性教育经费占GDP的比例

衡量一国政府对教育重视程度的一个重要指标是财政资金对教育的投入水平。国际上通常用一个国家/公共教育经费占国民生产总值(GNP)的比例 θ 或/公共教育经费占国内生产总值(GDP)的比例 θ 作为衡量该国将财政资金投入教

育的水平 θ 的指标。值得注意的是,GNP与GDP的概念有所差别,统计数值通常略有差异。但一般而言,各国的国民生产总值(国民总收入)与国内生产总值两者相差数额并不大。例如根据《2007中国统计年鉴》,我国2006年国内生产总值为211 08万亿元,国民总收入为211 18万亿元,差别不到5%。^[2]因为相对而言,GDP和GNP的差异并不大,在一些国家仅提供了一个数据的情况下,本文将用不同国家两个概念的数据直接进行比较。

根据教育部、国家统计局和财政部发布的《关于2006年全国教育经费执行情况统计公告》,我国2006年国家财政性教育经费占国内生产总值比例仅为31.01%。^[3]以这一比例衡量,我国的财政对教育的投入水平在世界上处于较低水平。根据联合国教科文组织的《2008全民教育全球监测报告》,大部分发达国家的教育公共投入相对GNP的比例都在5%以上,其中超过6%的国家就有26个。我国的财政教育投入占GDP的3%的比例不仅在国际上整体属于较低水平,即使是

按照地区分类,我国在东亚地区也是属于较低水平,甚至按照发达程度分类,在不发达国家都是属于较低水平。(见表1)

从表1可以看出,根据联合国教科文组织的统计数据,在东亚和太平洋地区的33个国家和地区中,14个国家和地区提供了2005年公共教育支出占GNP的比例的数据,其中值为41.7%,平均值为41.95%。而我国2005年财政性教育经费占GDP比例仅为21.81%,2006年也仅有31.01%,大大低于东亚地区的平均水平。OECD发展援助委员会根据国民平均收入水平将国家分为四类:高收入国家、中高收入国家、中低收入国家以及低收入国家。在该分类中,我国属于中低收入国家范畴。^[4]但是,如表2所示,我国公共教育经费占GNP的3%的比例甚至低于低收入国家的中值31.9%。这说明,我国对教育的财政投入,在国际上、本地区以及不发达国家中都处于较低水平。从表2还可以看出,虽然国家发达水平与公共教育经费占GNP的比例有一定的关系,即通常发达国家的公共教育经费占GNP的比例更高,而不发达国家的公共教育经费占GNP的比例更低;但也有例外情况,例如在最低收入国家组,有的国家该比例达到了101.8%。因此,国家经济不发达并不能构成国家对教育投入过低的充分理由。

表1 2005年公共教育总支出占国民生产总值的百分比(按地区分类)

	撒哈拉以南非洲	阿拉伯国家	中亚	东亚及太平洋	南亚和西亚	拉丁美洲及加勒比	北美和西欧	中欧和东欧
中值	5.0	4.5	3.2	4.7	3.6	5.0	5.7	4.9
最高值	11	7.6	5.4	10.0	7.5	10.8	8.6	6.5
最低值	1.8	1.6	2.5	1.0	2.4	1.3	4.3	3.4

表2 2005年公共教育总支出占国民生产总值的百分比(按国家收入分类)

	高收入国家	中高收入国家	中低收入国家	低收入国家
中值	5.5	5.6	4.7	3.9
最高值	8.5	11.0	9.5	10.8
最低值	1.6	2.3	1.0	1.8

二、/ 财政教育投入强度0指标的提出

在过去两年间,财政部多次表示,我国公共教育经费占GDP的比例过低,并且一直无法提高,认为/造成这种差距的根本原因是我国财政收入占的比重偏低^{0[5]}。而要提高教育经费占GDP的比例,首先要做的就是/财政占GDP比重的提高^{0[6]}。

以上的说法都指出,除了分析国家对教育的财政投入占GDP的比例之外,还必须分析国家的财政收入本身占GDP的比重。根据财政部的数据,我国2007年全国财政收入是5113万亿元,GDP是24166万亿元,财政收入占GDP的比重为201.8%。财政部进行了国际比较提出,/发达国家的财政收入占GDP的比重基本都在35%以上,有些国家达到40%甚至50%,而许多发展中国家的财政教育收入占GDP的比重一般也都在25%以上^{0[7]}。也就是说,我国财政收入占GDP不到21%的这一比例在国际上处于较低水平。

根据OECD的数据,2006年OECD各成员国的政府收入占其GDP的比例最低的为211.1%(墨西哥),其次为301.6%(韩国),最高的则达到了591.8%(挪威)。但在OECD的30个成员国中(土耳其无数据),除墨西哥不到30%以外,其他国家都在30%以上,其中,有9个国家占30%~40%,有14个国家占40%~50%,有5个国家占50%以上。^[8]按照我国财政收入占GDP比例不到21%计算,与发达国家相比较,我国的财政收入占GDP比例的确属于较低水平,即政府的收入相对较低,可支配的资源相对较少。按照财政部的说法,正是这个原因直接限制了我国财政对教育投入占GDP的比例的提高。

在这种背景之下,财政部提出了一个/财政教育投入强度0指标,即将国家财政对教育的拨款在财政支出中所占的比重作为反映政府对教育投入水平的程度的指标。根据5关于2006年全国教育经费执行情况统计公告6,按预算内教育经费包含城市教育费附加的口径计算,2006年全国预算内教育经费占财政支出的比例为151.18%。^[9]而根据财政部的说法,/也统计了一些发达的国家财政教育投入强度,大概也就是15%~16%^{0[10]},因

此,我国/教育占财政的支出大概是15%多,和国际水平一致^[11]。

三、/财政教育投入强度0的概念与国际比较

联合国教科文组织统计研究所(UNESCO Institute for Statistics)专门提供了各国教育公共支出占国家总公共支出比例的数据的查询和国际比较。此外,该机构还专门对/公共教育支出占政府总支出比例0这一概念作了详细说明,将此概念定义为/在特定年份中,总的教育公共支出(经常性和资本性的)占政府总支出的比例0,并说明此指标的/目的为:/评价政府政策相对于其他公共投资而言对教育的重视程度。它也反映出一国政府对人力资本发展投资的投入程度^[12]。

此外,OECD每年的年度教育报告5教育一瞥6(Education at a Glance)中,就没有专门列出国家教育公共支出占GDP或GNP的比例,而是列出了各成员国的公共教育支出绝对额以及各国政府总支出占GDP的比例,还有公共教育支出占该国公共总支出的比例,并以图示的方式将OECD各成员国的这一数据进行对比。^[13]

联合国教科文组织在52008全民教育全球监测报告6中特别说明,教育支出在GDP或GNP中的比例取决于多种因素,其中就包括政府收取国内收入的能力:/教育支出在国民生产总值中的比例相对较低并不一定意味着政府给予教育的优先地位较低;它可能意味着公共部门的规模较小,而/教育占政府总支出的比例可以直接反映教育的优先地位^[14]。这说明/公共教育支出占政府总支出比例0,或我国财政部所提出的/财政教育投入强度0指标,确实是国际上通行的和常用的、代表一国政府对教育的重视程度和将资金投入教育系统的决心程度的指标,而在衡量我国政府对教育的投入程度时,除了分析财政性教育经费占GDP的比例,也的确有必要分析财政性教育经费占政府总收入或总支出的比例。

在52008全民教育全球监测报告6中专门有一项/对教育的投入:公共支出0(Commitment to education: public spending)的表格,比较了各国的公共教育支出占政府总支出的比例。在联合国教科文组织试图进行统计的203个国家和地区

中,107个国家提供了2005年教育公共支出占政府总支出的比例数据,其中,中国并没有向联合国教科文组织提供此数据,因此,在该报告中,中国的这一项数据缺失。如表3所示,在联合国教科文组织提供的数据之上统计,在东亚国家中,该数据的中值为15%,而在北美和西欧地区,该数据中值为12.7%,中欧和东欧为12.8%,中亚为18%,阿拉伯国家为25.7%。另外,根据OECD 5教育一瞥6的数据,OECD国家的平均教育财政性经费占政府总支出的比例为13%左右。^[15]因此,教育部、国家统计局和财政部所计算出的2006年我国财政性教育支出占财政总支出(4104万亿元)的比例为15.18%,这一数据在全世界的确都属于中等水平。^[16]

表3 2005年公共教育总支出占政府总支出的百分比(按地区分类)

	撒哈拉以南非洲	阿拉伯国家	中亚	东亚及太平洋	南亚和西亚	拉丁美洲及加勒比	北美和西欧	中欧和东欧
中值	17.5	25.7	18.0	15.0	14.6	13.4	12.7	12.8
最高值	29.8	27.6	19.6	25.0	22.8	25.6	17.0	21.1
最低值	4.0	11.0	13.1	10.7	10.7	7.9	8.5	10.0

四、我国/财政教育投入强度0的实际水平

美国5福布斯6杂志制作了一个/全球税收痛苦指数0,在2006年的版本中,中国该指数得分160.0分,为世界第二高;^[17]在2008年的版本中,中国该指数为152.0分,为世界第五高。^[18]虽然该指数并不全面,计算方法也存在较多争议,但还是可以反映出,中国的财政收入可能在国际上并不低。

在进行国家间的数据比较时,最基本和最重要的工作是确保数据的可比性。因为只有所比较的数据是采用相同的统计方法和具有相同的统计质量时,不同国家的数据的比较才有意义。而在我国,虽然国民经济核算体系已按国际通行标准作了调整,但政府收支科目体系却还未能完全与国际接轨。有专家指出,我国财政统计信息工作中存在的主要问题之一就是统计范围狭窄。根据国际通行的政府财政统计方法,财政统计应该

包括预算内收支、预算外收支、社会保障基金三大部分,而我国目前的财政统计主要是预算内收支统计,对预算外资金和社会保障资金收支数据信息则是另行搜集整理分析的。^[19]这导致大部分社会保障收支和很多其他收支项目都没有反映在财政收支中,很多资金都循环于国家财政核算之外,使得国家财政的收支数据无法准确反映政府实际收支情况。对此问题的直接解决方案,就是借鉴国际通行做法,改革现行财政统计方法。我国的财政制度应扩大统计范围,将预算内、预算外、社会保障金等所有政府性收支活动全部纳入财政统计范围,建立有国际比较性的综合财政统计制度。^[20]

根据国家公布的数据,2007年,全国财政总收入累计完成51304.03亿元,其中,财政税收45612.99亿元,占财政总收入的比重为88.9%;非税收入5691.04亿元,占财政总收入的比重为11.1%;当年财政总支出为49565.40亿元。^[21]在计算/财政教育投入强度0时,财政部所使用的财政收支数据,显然是没有包括社保收入和土地出让金等其他收入和支出项目。

实际上,这些在我国不纳入财政统计的收入项目,在国外不但是纳入了统计体系之中,而且是政府收入中非常重要的构成部分。根据国际货币基金组织发布的有关政府财政的统计方法的指导手册2001年政府财政统计手册6(Government Finance Statistics Manual 2001),社保缴款和财产收入等收入项目都属于国家财政统计的范围。根据该手册,在政府收入中,除了财政税收以外,还有社会缴款(12类)、赠与(13类)和其他收入(14类),其中其他收入又包括财产收入(141类),出售商品和服务收入(142类),罚金、罚款和罚没收入(143类),除赠与外的其他自愿转移(144类)及杂项和未列明的收入(145类)等。^[22]与此类似,欧盟所执行的ESA)95统计准则(European System of Accounts ESA 1995)也将社会缴款(DI 61类)、财产收入(DI 4类)和市场产出(PI 11类)等都纳入了政府收入的范畴。^[23]根据欧盟的数据,2006年,在其27个成员国中,政府收入中平均有31%是来自社会保障收入,政府支出中则有42%用于社会保障。^[24]也就是说,在欧盟各国的财政收支统计数据中,均包含了符合统计条件

的社会保障的收支,而我国的财政收入统计却没有包含这一重要的财政收支渠道。

从财政支出的角度分析。OECD在2007年发布了5中国公共支出的挑战6(Challenges for China's Public Spending)的报告。该报告在第一章就直接指出:政府支出比看起来大。0该报告将我国政府预算内和预算外支出加在一起,估算我国政府支出占GDP的比例为31%,并指出这还不包括政府对一些企业的税收优惠、银行产生的呆坏账、对社保缺口的补足以及对国有企业整改的费用等。^[25]根据OECD的分析,加入这些支出项目之后,保守地估计,2003年,我国政府支出占GDP的比例至少为34%。

从财政收入的角度分析。目前,我国存在着一个数额庞大的非税收入。之前提到的数据显示,2007年,我国财政统计内收入约为51.13万亿元。但有分析指出,各级政府实际收入规模要远大于此,除了正规收入渠道,财政税收还有以下几种渠道。(1)社会保障由于未纳入国家财政预算管理,2007年的数据尚不清楚,但保守估计其可达8000亿元。(2)据国土资源部相关数据推算,地方政府的卖地收入规模在11.2万亿元。(3)政府各部门和行政事业性单位的收费罚款保守估计以年均20%增长计,2007年的规模可能高达11.7万亿元,大部分未纳入预算管理。这些项目合计起来,2007年各级政府的实际收入至少达81.7万亿元。(4)自1994)2008年以来,国有企业的利润大部分也没有交给国家财政而是企业自留,只有烟草行业向国家财政交了2000亿元左右的利润。根据官方统计,2007年,国企总利润是11.62万亿元。上述统计都还没有包括全国的矿权拍卖和彩票发行收入。^[26]以财政收入81.7万亿元计算,2007年财政收入占到全国当年GDP的35%。也有学者从我国政府所承担的职能入手分析认为,我国政府的越位行为之广、范围之大是市场经济国家不可思议的,由此判断我国政府收入占GDP的比重不可能低于30%;从制度外收入分析,估算制度外收入不会低于GDP总量的10%,因此,政府收入占GDP的比重也不可能低于30%。^[27]

随着中国经济的高速发展,政府作为中国最大的资产所有者,其拥有的国有企业资产、公有土

地以及矿产资源的增值比财政税收更大,增长速度更快。到2006年底,国有土地加国有企业的总价值为79万亿元。2007年中国GDP增长11.4%,假设土地和国有资产以同样于GDP的增速升值,则意味着国有资产2007年增值9万亿元。同年,国有企业的总利润为11.6万亿元。因此,2007年国家资产和土地所有者的可支配收入共有101.6万亿元。^[28]由此推算,把国家的资产性可支配收入和财政税收的51.1万亿元加在一起,2007年政府可以支配的总收入是151.7万亿元,相当于2007年GDP的63%。

采用OECD的保守估计,也不考虑近几年财政收支占GDP比例的提高,直接将2003年OECD估计的34%应用到2007年,我国政府当年的实际支出应是81.38万亿元,是政府所统计的财政支出的11.69倍。假设游离在财政统计之外的经费都没有投入到教育上,那我国的财政教育投入强度则相应地由财政部所提出的151.18%下降到81.98%。

再回到前面的联合国教科文组织统计的/2005年公共教育总支出占政府总支出的百分比(见表3),根据这项数据,我国2007年的实际/财政教育投入强度不但在东亚地区是最低水平,也低于世界任何一个地区的中值,是全世界最低水平之一。

五、结论

我国财政收支的统计口径与国际通行标准有较大差异。以国际标准计算,我国的财政收支占GDP的比例远远高于国内口径的计算结果。以国际标准计算,我国的财政性教育经费占财政总收入的比例远远低于国内口径的计算结果。

在公共教育经费投入这个问题上,我国财政收支统计口径不是国际标准,但在预算或评价教育经费投入强度时采用的则是国际标准。将以我国统计口径计算的结果与别国按照国际标准口径进行计算的结果进行直接比较,这种统计标准的差异实际上导致了计算结果的较大偏差,进而造成一种我国的财政性教育经费投入占财政收支的比例已经较高、无需或无法再提高的假象。但实际上,按照国际统计标准进行国际比较,我国的财

政性教育经费投入无论是占GDP或GNP的比例,还是占政府总支出的比例,在国际上都处于较低水平。

反过来说,以当前我国实际财政支出占GDP的比例为34%来计算,如果对教育的投入的确能够达到财政部所提出的15%的财政投入强度,那么,公共教育经费占GDP的比例将自然地达到51.1%。在不需要提高财政收入占GDP的比例、额外增加社会负担的情况下,只要将政府收入用于教育事业的真实比例设定到世界平均水平,甚至稍低于世界平均水平,我国都能够达到甚至超出既定的教育公共经费达到GDP的4%的目标。可见,以国际比较而言,我国的财政收入能力已经完全可以支持财政性教育经费达到GDP的4%的目标。

还有一种观点认为,按照真实水平计算,我国的财政收入中大量是非税收入,而非税收入中很多是专款专用,其中还有一些甚至是不合法的乱收费,因此,很难被统筹用于教育事业。^[29]在其他国家的财政收入项目中,实际上也有大量是非税收入和政府支配能力较弱的收入,例如前面的数据所显示的,欧盟成员国的财政收入中平均有近三分之一是来自于属于非税收入的社会保险缴款,而这些国家正是在财政收入中可支配收入相对较少的情况下实现了对教育的较高投入,更足以显示各国对发展教育的重视程度。目前,我国确实存在着/费挤税0的现象,故应坚决清理不合理、不合法的收费,从而提高财政收入的质量以及财政为社会提供公共服务的能力。

/科教兴国0、/人才强国0、/优先发展教育0等国家发展战略,不断地重申着教育的重要地位,但反映在财政上,政府对教育的投入却始终较低。实际上,从发展经济的角度来考虑,我国当前资本稀缺的状况已经得到明显改善,政府可以更多地利用民间和国外资本发展经济,而有条件将财政收入更多地投入到教育中。中国经济要想继续保持快速发展,关键因素已经变成技术的提升和人力资本的开发,这也要求政府加大对教育的投入。^[30]

正如联合国教科文组织所指出的,公共教育支出占政府总支出的比例))政府总支出中在教育上的比例,反映出一国政府对教育事业的重视程度。在此情况之下,对国际统计标准的分

析和对国际数据的比较可以说明, 我国的整体财政收入能力已经完全能够满足财政性教育经费达到 GDP 或 GNP 的 4% 的目标, 而这一目标的实现与否, 就取决于政府收支管理的规范程度和统计的国际接轨程度, 以及政府对教育的重视程度和将资金投入教育事业的决心。

参考文献:

- [1] 中共中央、国务院. 中国教育改革和发展纲要[N]. 人民日报, 199322 14.
- [2][21] 国家统计局. 2007 中国统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2007.
- [3][9][16] 教育部, 等. 关于 2006 年全国教育经费执行情况统计公告[J]. 中国职业技术教育, 2008, (3).
- [4] OECD/DAC. DAC List of ODA Recipients: Effective from 2006 for Reporting on Flows in 2005, 2006 and 2007 [Z]. Paris: OECD, 2007.
- [5][10] 财政部. 财政部对政协十届全国委员会第四次会议第 0490 号提案的答复[N]. 人民政协报, 200629211.
- [6][7][11] 本刊记者. 财政部部长金人庆出席十届人大五次会议记者招待会答记者问[J]. 中国财政, 2007, (4).
- [8] OECD. OECD in Figures 2007[Z]. Paris: OECD, 2007.
- [12] UIS. UIS Glossary [EB/OL]. <http://www.uis.unesco.org/glossary/>, 20082127.
- [13][15] OECD. Education at a Glance 2008: OECD Indicators[Z]. Paris: OECD, 2008.

[14] UNESCO. Education for All Global Monitoring Report [Z]. Paris: UNESCO, 2008.

[17] Anderson J. Tax Misery & Reform Index[J]. Forbes Magazine, 2006, (5).

[18] Anderson J. The Forbes Tax Misery Index[J]. Forbes Magazine, 2008, (4).

[19][20] 彭龙运. 改革财政统计信息制度的初步设想[J]. 中国财政, 1995, (5).

[22] IMF Statistics Department. Government Finance Statistics Manual 2001 [Z]. Washington: International Monetary Fund, 2001.

[23] Eurostat. European system of accounts ESA 95[Z]. Luxembourg: Eurostat, 1996.

[24] Paternoster A., Wozowczyk M., Lupi A. Statistics in focus Economy and Finance: General government expenditure and revenue in the EU, 2006[Z]. Luxembourg: Eurostat, 2008.

[25] OECD. Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity[Z]. Paris: OECD, 2006.

[26] 周天勇. 改革/ 持非税自重[J]. 南风窗, 2008, (7).

[27] 张木生. 民主理财的公共财政和廉价又廉政的政府[J]. 税务研究, 2001, (4).

[28] 陈志武. 政府规模有多大[N]. 经济观察报, 20082223.

[29] 中国政府网. 财政部解读中央和地方预算执行情况和预算草案报告[EB/OL]. <http://www.gov.cn/zxft/fl101/>, 20082127.

[30] 岳昌君, 丁小浩. 教育投资比例的国际比较[J]. 教育研究, 2003, (5).

An Analysis of the Investment Capacity of Chinese Public Finance to Education

Yu Kai

Abstract: The level a country devotes its public financial resources to education to a large extent reflects its government's emphasis on education. China has traditionally used / the public expenditure on education as a percentage of GDP or GNP as the indicator of the government's commitment to education, but as China's performance on this indicator has been constantly poor, in recent years there have been calls to use another indicator / the public expenditure on education as a percentage of total government expenditure or revenue. Calculating according to international standards, China's score on this indicator is still low internationally. International comparison shows that, if the constantly iterated national policies that aim to support education can be implemented in reality and the quality of government revenue can be improved, the magnitude of China's current public finance is fully capable to achieve the goal of spending at least 4% of GDP or GNP on education.

Key words: public finance, public education expenditure, financial educational funds, financial education investment level

Author: Yu Kai, visiting doctoral candidate of Institute of Education, Xiamen University, doctoral candidate of Department of Education, University of Oxford (Xiamen 361005)

[责任编辑: 杨雅文]