

□ 荀燕楠

我国财政中教育支出的理论实证分析和对策研究

作为财政支出的重要组成部分,教育支出在我国财政开支中所占的比重逐年递增,1995年已达1193.84亿元,占总支出的17.38%,成为仅次于经济建设费支出的第二大支出项目(见表一)。在经济转轨时期各方面支出压力都很大的前提下,增长趋势引人注目。1993年《中国教育改革与发展纲要》又制订了本世纪末教育支出占GDP4%,预算内教育拨款不低于经常性财政收入15%的硬性指标,进一步明确了国家把增加投入、发展教育作为富国强民基本国策的决心,舆论也倾向于政府以公共方式提供,为公民创造更好的受教育的机会。其理由概述起来,主要包括以下两个方面:

表一:财政支出按费用类别分类

项 目 \ 年 份	1991	1992	1993	1994	1995
经济建设费	1428.47	1612.81	1834.19	2393.69	2855.78
社会文教费 (其中教育支出)	849.65	970.12	1178.27	1501.53 (1018.8)	1756.72 (1193.8)
国防费	330.31	377.86	425.80	550.71	636.72
行政管理费	414.01	463.41	634.26	847.68	996.54
其它	364.18	318.00	569.18	499.01	577.96

资料来源:《中国统计年鉴——1996》

(一)对个人而言,教育不仅是消费,更是投资。教育通过增加人们获取和运用信息的能力,丰富他们的内心,增强爱国心和民族凝聚力,并优化作为生产者、消费者和公民所作出的各种选择,教育可以提高人们的生产力,从而可以更好地实现其自身及家庭的各种欲望,并增强其提高生活质量的可能。教育还可以提高人们的信心和革新创造力,从而增加取得个人与社会成就的机会。早在18世纪,亚当·斯密即已“大胆地将全体国民后天获取的有用的能力,作为资本的一部分”。本世纪50年代以后,有人指出“工人平均实际工资的显著增长,大部分来源于向人力资本的投资”,“劳动者变成资本所有者,是由于他们获得了具有经济价值的知识和技能”。世界银行高级教育经济学家Psacharopoulos在全面考虑教育的直接成本(教师、图书管理员、行政人员的劳务、维修和管理教育设备以及教育设备所占的资本利息,学生缴纳的学费)和间接成本(学生在就学期间所放弃的收入),对教育的投资回报率问题进行大量的跨国际计算比较后也发现,教育有着很高的个人和社会回报率(见表二)。特别是对低收入国家,一般都在20%左右,远高于对实物资本投资的回报率。

表二:教育投资回报率

(单位:%)

国家分类	社会回报率			个人回报率		
	初等教育	中等	高	等教育	中等	高等
撒哈拉非洲	21.3	18.2			26.6	27.8
亚洲	19.9	13.2	11	39.0	18.9	19.9
欧洲/中东/北美	15.5	11.2	10.	17.4	15.9	21.7
拉丁美洲	17.9	12.8	12.	26.2	16.8	19.7
经济合作与发展组织	14.4	10.2	8.	21.7	12.4	12.3
世界平均	18.1	13.1	10	29.1	18.1	20.3
低收入国家(<US\$610)	23.4	15.2	10.	35.2	19.3	23.5
中低收入国家(<US\$2450)	18.2	13.4	11.	29.9	18.7	18.9
中高收入国家(<US\$7620)	14.3	10.6	9.	21.3	12.7	14.8
高收入国家(≥US\$7620)	n. a.	10.3	8.2	n. a.	12.8	7.7
世界平均	20.0	13.5	10.7	30.7	17.7	19.0

资料来源:Psacharopoulos,G.(1991),p.1328

(二)对社会而言,历史上长期提供较为完善教育的国家,今天都有着最高的经济发展水平。深入的计量经济学分析表明,教育的投资率与教育的起始条件是随后经济增长的重要预测目标,在其它条件相同的情况下,一国劳动者受教育越多,则他们赶上最新技术并取得更快产出增长的潜力就越大。Eduard Dension 运用柯布·道格拉斯函数($X=AK^{\alpha}L^{1-\alpha}$,其中A:技术水平;K:物量计算的资本投入;L:劳动力投入)对美国1930~1960年GDP增长率所作的分析表明,在年均2.93%的增长率中,有多至25%来自于劳动力受教育后素质的提高。明治以后日本经济的迅速现代化,被认为是长期教育积累的大量人力资本充分发挥作用的另一典范,1905~1960年的55年中,教育支出增长达22倍,是国民收入增长的2倍多。世界银行对发展中国家进行的调查也表明,多受4年教育的农民种植作物的收成高出平均水平9%。

显然相对于其它投资方式,教育具有更高的报酬率,能更有效地推动社会经济的发展,但仅以此作为进一步增加政府支出在整个教育投入中所占比例的理由,却是不充分的。在我国,受教育被笼统地作为一项基本权利,不论何种层次的教育,一直采取免费或收取极低费用的方式向公众提供,1978年改革开放以来,以“放权让利”为特征的经济体制改革,造成财政收入占GDP的比重不断下滑(1995年为10.7%)限制了教育经费的有效增长,而经济发展对教育需求的拉动,则使问题更为恶化,这也是集中计划的传统模式在新的市场环境中运行所难以避免的。如何实现向市场经济的顺利转轨?整个社会应当增加教育投入,并不必然意味着政府所占比例的不断上升,如果让私人部门按市场机制更有效地解决教育的提供问题,再加上政府必要的宏观调控,则就更恰当。

公共支出基本原理对教育支出的分析:

(一)市场缺陷是否存在

正如著名经济学家莱文所说:“教育既是私人产品,又是公共产品。”由于教育并不满足公共品的严格定义,所以,政府是否应当提供教育的讨论,主要集中在外部影响上,主要有:

1. 教育通过传播技艺和改革工艺流程,提高了未受教育工人的生产率和收入。
2. 教育以各种方式,促进技术变革,因而促进了生产率的提高和产品的增长。
3. 教育经由增加劳动力队伍的灵活性和流动性,提高了分配的效率。
4. 教育带来许多属于社会性和经济性的好处,增加了社会的团结和稳定。

世界各国都将教育支出作为财政支出的重要组成部分。我国政府更是无差别地以免费或仅收取极少量费用的方式,提供各级教育,希望以此来克服公民在教育上的短视行为,增进社会的整体福利水平。但是,对外部影响的校正,应当严格区分基础教育和中等教育,基础教育因其影响面大,单位成本低,外部影响大(高于职业教育和高等教育),采取政府提供的方式无可非议,而职业教育和高等教育则由于外部影响内部化(体现为终身较高的工资收入),补贴会造成过度消费,降低资源配置效率,故更多地应采取市场提供的方式。而目前我国教育投入所面临的突出问题是基础教育投入严重不足和高等教育过度补贴并存,直接后果便是某些贫困地区基础教育萎缩的同时,高等教育超速膨胀。

(二)再分配方面的考虑

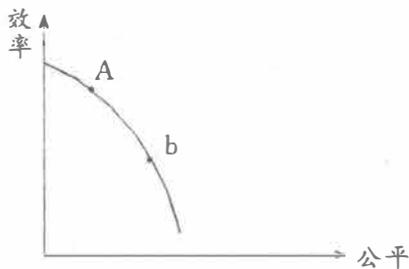
由于每个人受教育的可能性与父母的收入和文化程度密切相关,而通过教育获得的知识及相关技能,对于个人平等地在日趋知识密集化的社会中生存和竞争必不可少,如果听任市场自发运行,富有家庭出生的人便会先天地占有竞争优势,这是一个公平社会所不能容忍的。所以,不少人认为应当通过免费就学的方式提供受教育机会,以促进社会公平。这一点,在基础教育上已基本达成共识,分歧主要在高等教育。有人主张:“教育是基本人权,因此高等教育应免费提供。”但对13项国别研究所作的调查却表明,在免费高等教育的国家中,富有阶层、中上阶层的子女所享受到的公费资助远比贫困家庭的子女多。如果采取收费制,反而可以用节约下来的经费通过设立奖学金等方式,资助低收入家庭的学生,促进社会公平。

(三)资本市场不存在

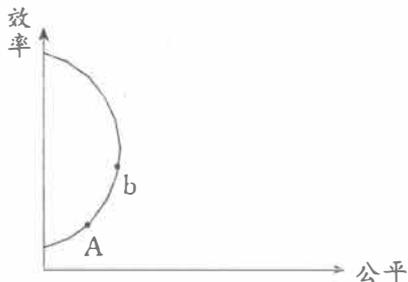
作为一项长期投资,教育的收益率大小受个人性格、机遇、健康等不确定因素影响很大,而学生也很难拿出可以接受的担保品,私人机构一般不愿意提供这方面的贷款。所以,政府有必要给予欲受教育者直接贷款或贷款担保,以加强社会范围内的竞争,推动经济发展,消除不平等的根源。与免费上大学和助学金不同,助学贷款是一种延期支付,并非无偿赠予,在学生毕业获得回报后,应归还这部分公共资金。这可以说是一条成功的国际经验。国外这一措施主要针对大学教育。我国的具体情况是:国家仅提供9年制义务教育,普通高中和中等专业学校自愿入学。贫困地区的家庭由于经济原因,往往无力负担学费,造成部分学生初中毕业后即被迫中止学业,使仅具备读写能力、无专业技能的功能性文盲大量出现,对他们提供直接贷款或贷款担保,既能优化资源配置,又能从根本上缓解结构性失业的压力。

(四)公平和效率的置换

如何有效合理地使用教育支出?若完全以效率为目标,则对每个学生投入的边际产出应当相等,如果设定优等生的投入产出率远高于一般学生,在教育产出能够计量并可以对比的前提下,那些优质学校显然应受到特别照顾。我国精英式教育基础上的重点中学制正是这一理论的现实化,在高考和中考中升学率最高的学校被指定为重点中学,这里集中了最好的老师、最好的设备和优秀的中、小学毕业生。相反,普通中学在资金、设备、人力方面要差得多,对这些学校投入的增加被认为是引入公平目标后以效率为代价对公平的维护(如图一所示)。但世界银行对发展中国家中等教育所作的投入产出分析却与这一结论不符,大量案例证明,两种学校的产出率差别并不大。这就揭示了一条饶有兴趣的改革思路,即通过各学校之间投入的相对分散化,我们能够在提高效率的同时增进公平(如图二所示)。



(图一: A到B, 以效率换公平)



(图二: A到B, 同时增进效率和公平)

三

我国财政教育支出的现状,有其深刻的历史根源,1978年以前,由于决策者的定位多变,教育在发展方向和资金的投入与运用上,几起几落,缺乏内在的一致性。早在1978年,邓小平同志提出要“使教育事业的计划成为国民经济计划的一个重要组成部分”。这就为改革以来教育的蓬勃发展奠定了基调,十四大进一步提出“把发展教育放在优先的战略地位”,并在1995年5月提出科教兴国的战略,贯彻科技是第一生产力的主体思路,为教育的发展创造了良好的政策环境。改革开放的10余年来,教育在重建中取得了巨大成就,投入持续、稳定、快速增长,仅“八五”期间财政预算内教育拨款即达3554.22亿元,年均增长率19.27%,特别是1992年以来教育经费高速增长,1994年达创记录的35.28%,1995年保持20.10%高增长率的同时,首次实现预算内公用经费大幅度增加,增长率高达28.23%,不仅如此,财政教育拨款进一步向基础教育倾斜,1995年与1990年相比,高等教育拨款份额由24.03%降为20.76%,中等教育拨款份额由36.22%提高至39.56%,义务教育拨款从51.39%,提高到53.24%,有限资金更多地投向收益率较高的部门,优化了资源的配置,但我们毕竟是“穷国办大教育”,占世界公共教育支出1.07%的经费负担着世界总学生数的17.6%(1.7亿人)。集中计划的管理体制,也早已不适应市场经济的要求,围绕着教育支出规模和现有资金的运用方式,问题还很多。

(一)教育投入不足与教育成本上升并存

尽管国家一再强调教育的重要地位,竭尽所能在财政支出中不断提高教育开支的比例,但由于财政收入在GDP中的比重不断下降,教育支出在GDP中所占的比重从1991年起一直呈下降趋势,1996年仅占2.44%,不仅如此,1995年全国财政支出总额中教育经费所占比例也比上年有所下降。实际上,增长率排在前10位的省份中有一半相对于1994年是负增长。由于国有企业大面积亏损,部分省市财政状况相当困难,1993年有8个省份基础教育生均公用经费出现负增长,其中受冲击最大的是农村学校,1994年与1991年相比,因经费不足,中小学学生分别减少65.5万人和116.6万人,专任教师也分别减少6.9万人和21.8万人。

表三:教育支出占GDP比重

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996
教育支出占GDP比重	2.85	2.73	2.52	2.25	2.46	2.44

教育经费不足,固然有来源方面的问题;另一方面,也是教育发展的内在特征所决定的。首先,由于教师实际工资逐年增加,生均成本不断上升;其次,用于教育部门的各项投入或资源的相对价格上涨快于物价指数的涨幅;再次,我国各级学校的入学率不断增加,引起绝对成本不断上升,值得注意的是,我国学龄儿童入学率已达到98.5%,高于发达国家平均水平;最后,知

识深化现象在我国已经出现,高等教育规模稳中有升的同时,中等教育规模迅速扩大,仅1995年就多招收127万人,比1994年提高9.1个百分点,中等教育中职业教育比重的增长也十分惊人,这就把教育体系推向费用较高的等级,形成教育成本上升的结构性压力。

(二)有限资金使用不当,效率低下

1. 有限资金在各级教育中的投入比率失调。尽管我国高等教育规模有限,毛入学率仅2%左右,远低于发展中国家平均水平,但在财政教育拨款中所占份额却超过1/5,不仅高于发展中国家平均水平,甚至还高于某些发达国家水平(见表四)。由于中初等教育的社会报酬率远高于高等教育,势必造成资源无效配置,同时还带来再分配方面的问题,使社会不平等加剧。

表四:中国财政预算内事业费支出的三级教育分配

单位:百分比

	1990年	1991年	1992年	1993年
合计	100	100	100	100
高等教育	24.03	24.21	23.41	21.28
中等教育	36.22	35.66	36.12	39.22
其中:普通中学	26.34	26.77	27.45	26.56
初等教育	32.67	32.55	32.25	32.36
学前教育	1.13	1.18	1.22	1.25
其它	5.81	6.20	6.00	5.88

资料来源:《中国教育经费年度报告—1994》

2. 教育投入地区间失衡。在我国以行政分权和分税制为特征的财政分权体制下,地方政府在教育提供上居于主导地位,负担着几乎全部的基础教育拨款和占高等教育总投资近一半的地方属高等院校拨款。地区间经济发展水平以及与之相应的财政收入上的重大差异,造成地区间教育投入的差别很大,1993年与1990年相比,我国沿海经济发达的江苏、浙江、广东省与中、西部经济落后的安徽、河南等省之间的教育拨款差距,由1.61倍扩大到2.14倍,农村地区教育投入水平差距更为悬殊,江苏省经济富裕县与贵州省贫困县之间初等教育生均事业费支出的差距为4倍左右,生均公用经费差距高达10倍至20倍。由于财政非常困难,西部不发达地区预算内教育经费支出占财政支出比重还有不断下降的趋势,如果中央财政不作出相应调整,提高对贫困地区教育的转移支付(目前国家对贫困地区基础教育和师范教育的专项补助仅2亿元,占政府间转移支付总额的千分之一)将引发经济差距和教育水平差距之间交互增强的恶性循环。

3. 各级学校平均规模偏低,城乡结构性差异突出。以小学为例,全国平均规模在1995年仅为197人,远未达到发展中国家的平均水平,其中城市、县镇、农村小学的平均规模分别为528人、280人、166人,城市和农村规模相差2倍以上(还未考虑区域间差距),广大农村地区本来办学经费就严重不足,而学校规模过小,又使生均费用偏高,难以形成规模效应;不仅如此,1995年全国小学平均师生比仅为1:23,低于发展中国家平均水平,而师生比每提高50%能有效地使生均成本降低15%,这说明在教育经费匮乏的情况下,资源的利用率并不高。同样的问题,在中、高等教育中也有所表现。

4. 预算拨款体系不合理。1985年以前实行的“基数加发展”分配模式,以上一年的成本发生额核定本年的经费需求,单位成本越高的学校,获得的经费越多,造成学校成本最大化行为;另外,由于基数的核定没有严格的标准,“旁门左道”的活动频繁进行,资源分配丧失透明性和

公正性。1985年以后的“综合定额加专项补助”分配模式,以在校学生数乘以规定的生均成本再加上对学校特殊需求的专项补助作为拨款依据,虽然在一定程度上提高了透明度和公正性,但由于未反映实际的成本行为,忽视市场对各类毕业生的需求,在效率上存在问题,更为严重的是,仅以学生人数作为公式化拨款的唯一变量,势必刺激学校盲目扩大规模,提高层次,挤占本来就非常有限的教育资金。

5. 高等教育采取中央、省、部委三级管理体制,缺乏统一的宏观管理,造成人为的部门分割与地区分割。学校布局不合理,重复设置情况非常严重,设备和场地的利用率很低,再加上学校规模过小(1995年平均为1919人),单位学生的培养费用很高。

以上是对我国教育支出现状和存在问题的实证分析,从中不难看出,以有限的财政支出负担从基础教育到高等教育的整个教育体系,身兼微观计划制定者、协调者和监督人的三重角色,是国家财政所难以胜任的,如果不转换主体模式,即使教育经费的紧张状况得到暂时缓解,财政也会因教育体系的自然增长,包袱越背越重而被拖垮。所以,国家财政从高等教育和职业教育中逐步抽身,培养和鼓励市场力量在职教和高教中的筹资和监督作用,并建立相应的保障体系;同时集中精力抓基础教育,提高财政教育拨款使用的规范性和效率,是一条较为可行的发展道路。

(三)我国教育支出今后改革的思路

1. 增加非政府资金的投入。尽管《中国教育改革和发展纲要》强调要切实作到三个增长(即中央和地方政府对教育的拨款增长要高于财政经常性收入的增长,按在校生平均的教育经费逐步增长,教师工资和生均公用经费不断增长),并强调在本世纪末要使教育支出占GDP的4%,但鉴于紧张的财政状况,这一目标的实现相当困难(目前占GDP的2.44%,按1995年GDP计算,2~3个百分点的经费缺口是1150亿~1730亿元,超过1995年预算内教育支出总额)。仅通过财政拨款筹措的教育经费毕竟有限,实际上,在教育提供上公共和私人之间没有“绝对正确的平衡。”教育的准公共品性质决定了它不应当完全采取政府提供的方式,当政府抑制私人的积极参与时,也就削弱了广大群众受教育的机会。如果能够拓宽筹资渠道,充分吸引广大非政府部门以合作办学、民间办学、民办公助等多种方式增加对教育的投入,必然会大大缓解教育经费的紧张状况,当然,政府在教育提供中的主导地位不能动摇,在保证财政教育拨款持续、稳定增长的同时,它还必须在对非政府投入的鼓励和管制之间保持平衡,通过规定统一的教育标准,保证教学质量和公共目标的完成。

2. 在提高对高等教育收费的同时,推行贷款制。随着我国市场经济体制的逐步建立,个人成为独立的利益主体,而国民收入分配向个人的倾斜,更使原来用于教育投入的部分资金转移到个人手中,依照利益原则(谁获利,谁支付)和支付能力原则,对高等教育提高收费既有必要性,也有可能性。鉴于我国大部分居民还不富裕,恩格尔系数在50%以上(西方发达国家平均为24%),确定恰当的收费标准就显得相当重要。截止1996年,全国已有661所高校提高收费标准,实现了并轨制管理,占高校总数的64%,学杂费平均水平为1124元,提高了学校的成本回收率,缓解了经费紧张问题。但尽管并轨后征收的学费还远低于高等教育的补偿成本,对中国这样一个低收入人口还占相当比重的国家,已足以将某些品学兼优的学生拒于门外。因此,逐步提高学费的同时,以贫困学生为目标的贷款制度是必要的。作为一种高效的教育财政措施,贷学会“使那些进入大学仅仅是为了取得一张免费车票的人自动离去。”而把资助留给真正有决心完成学业、有责任感的人。依照受益原则,从高等教育中获益的人将归还公共教育资

金,而不用普通纳税人为他们承担全部的高教成本。至于那些最贫困的、甚至连“间接成本”(放弃就学期间的收入)也难以负担的学生,定义明确的奖学金是必要的。

3. 有选择地使用教育经费。预算内教育拨款必须集中于市场难以有效发挥作用的领域,在我国,大学生的生均事业费是中学生的14倍、小学生的30倍。而基础教育相对于高等教育有较高的社会报酬率,所以稳定政府的高教投入,通过提高学费和非政府部门投入增强高校财政自给性的同时,将教育拨款的增量部分集中用于基础教育,是优化有限资金的结构配置,最大限度地提高全民福利水平的关键。另一方面,由于我国各地经济发展差异很大,造成分税制后地方财政财力差别悬殊。为保证教育,特别是基础教育的资金来源,中央根据各地的实际需要,核定基数,不足部分通过政府间转移支付的方式补足,能优化有限资金的空间配置,并在一定程度上解决社会公平问题。

4. 以严格的成本收益分析为基础,建立科学的预算分配体系。从需求约束角度重新分配财政支出,不仅能够增强国家调节供求的主动性,消除短缺与过剩并存的局面,还能为规范财政教育收支确立标准,防止个人决策的随意性以及由于随意性造成的政策性矛盾。客观标准的存在,还可增强拨款程序的公平性和透明度,杜绝“旁门左道”的发生。

参考文献:

1. Joseph E. Stiglitz: Economics of the Public Sector, 1989.
2. Milton Friedman: Capitalism and Freedom, The University of Chicago Press 1962.
3. (美)费正清编:《剑桥中华人民共和国史》,中国社会科学出版社1994年版。
4. (英)约翰·希恩著:《教育经济学》,教学科学出版社1981年版。
5. 蒋洪等著:《财政学教程》,上海三联书店1996年版。
6. 邱渊著:《教育经济学导论》,人民教育出版社1993年版。
7. 世界银行编:《一九八八年世界发展报告》,中国财政经济出版社1988年版。
8. 世界银行编:《一九九一年世界发展报告》,中国财政经济出版社1991年版。
9. 世界银行编:《一九九五年世界发展报告》,中国财政经济出版社1995年版。
10. (美)邹至龢著:《中国经济》,南开大学出版社1984年版。
11. 国家教育委员会财务司等编:《中国教育经费年度发展报告——1992》,高等教育出版社1993年版。
12. 翟葆奎编:《美国教育改革》,人民教育出版社1990年版。
13. 《中国统计年鉴——1996》,中国统计出版社1996年版。
14. 蒋鸣和:《中国教育经费投入的“八五”回顾与“九五”展望》,《教育研究信息》1996年,第9期。
15. 翟葆奎编:《国际教育展望》,人民教育出版社1993年版。
16. (美)西奥多·W·舒尔茨著《人力资本投资》,《美国经济评论》,1961年3月。
17. 张民选:《“回报率”研究与大学生资助》,《上海高教研究》1996年第6期。
18. 官风华:《国际高等教育拨款机制的理论与实践》,《教育研究》1995年,第12期。
19. 蒋鸣和:《市场经济与教育财政改革》,《教育研究》1995年第2期。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:2000433)