

公共教育财政制度的规范理论与构建路径

宗晓华

(南京大学 教育研究院, 江苏 南京 210093)

摘要:建立公共教育财政制度已经在政策层面形成共识。根据现代经济学理论,公共教育财政制度缘起于教育资源配置的市场失灵,以政府与市场之间、政府层级之间责任的适当划分以及决策权在部门间的合理配置为基本内容,具备民主和法治特征。我国公共教育财政制度建设尚处于起步阶段,面临着严峻问题。应参照公共教育财政的规范理论,以解决政府层级之间教育财政责任划分为突破口,渐次纠正市场与政府之间错位与决策权误置的问题,确立符合社会主义市场经济要求的公共教育财政制度。

关键词:公共教育财政制度;市场;政府;决策权;路径

中图分类号:G40-054 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)01-0122-05

继1998年国家财政工作会议提出要建立与社会主义市场经济相适应的公共财政体制框架后,2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又要求进一步健全和完善公共财政体制。为适应财政体制变革的需要,《2003—2007年教育振兴行动计划》提出要“建立与公共财政体制相适应的教育财政制度”。自此,公共教育财政制度作为国家层面的政策目标得以确立。

作为公共财政制度的一个重要组成部分,公共教育财政制度是财政自身公共化和财政在教育领域公共化的一种制度安排,以市场与政府、政府与政府之间的制度化分工为基本构件,旨在弥补教育资源配置中的市场机制失灵,满足教育领域内的公共需求,体现公共财政的内涵,具备民主制度和法治规范的特征。我国公共教育财政制度构建尚处于起步阶段,存在很多问题,且缺乏系统的理论指导。关于教育财政制度的文献,实证与政策研究较多,规范与理论研究相对匮乏。本文对公共教育财政制度的三个主要内容构成进行经济学分析,给出一个具有递进逻辑的规范理论框架,并根据制度关联及其演进次序,对我国公共教育财政制度构建路径提出相应的建议。

一、公共教育财政制度:政府与市场之间的分工

市场经济体制以价格为基础信号,按照市场的供求规律来配置资源。与计划经济体制相比,它为教育资源配置提供了一套更为有效的动力系统和信息系统。然而,完全依靠市场机制并不能实现教育资源配置的效率和公平,原因有三:第一,教育服务具有很强的收益外溢,完全由市场提供会导致供给不足;第二,教育信贷市场失灵严重;第三,教育是社会阶层流动的重要途径,完全由市场机制配置教育资源,将造成阶层内部封闭和阶层之间断裂,危及社会稳定。然而,不同教育领域的市场机制失灵程度相差很大,在政府与市场的分工方式和界限厘定上应根据具体情况区别对待。

(一)教育属于具有外溢性的俱乐部产品

* 收稿日期:2010-08-27

作者简介:宗晓华(1982-),男,河南平顶山人,管理学博士,南京大学教育研究院,讲师;南京大学经济学院,理论经济学博士后,主要研究公共财政、教育财政、人力资本与经济增长。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“公共财政框架下教育财政制度研究”(05JZD00033),项目负责人:王善迈;国家社会科学基金项目“农村义务教育供给机制与政策研究”(10CJY039),项目负责人:陈静漪。

经济学家主要根据教育的产品属性来判断政府是否要参与教育提供,由于判断产品属性的公共产品理论具有内部逻辑矛盾,所以结论差异很大。公共产品理论的最初定义来源于萨缪尔森^[1]。但是,学界通常使用的公共产品定义却来自马斯格雷夫。马斯格雷夫对萨缪尔森最初的单一标准进行了扩展,提出了判断公共产品的双重标准:消费上的非竞争性和非排他性。同时,他将“消费上的非竞争性”严格规定置换为“存在消费上的受益外部性”,从而将公共产品理论与外部性理论粘合起来^[2]。也就是根据这个放松后的定义,教育服务被归属为准公共产品。其实,这种判断标准混淆了公共产品与外部性的概念。从严格的经济学理论来看,公共产品与外部性是相互独立的范畴,没有相关关系。

本文根据俱乐部产品理论与外部性理论,从教育产出外部性角度,对政府在教育提供中的作用给出新的解释。显而易见,教育服务俱乐部的规模取决于某项特定教育项目的参与人数,如班级人数、学校人数等,易于确定。但是,教育服务产出的受益范围则不易确定。教育服务的产出包括三类:价值规范、人力资本和知识技术^[3]。相应地有三种教育:普通型教育、专业型教育和研究型教育。普通教育的主要功能是通过内化、构建和养成与特定社会制度与社会价值相容的观念和行为,使个体的“意识形态”与整体社会规范相容,减少个体与社会的摩擦、背离和冲突等社会成本。因此,普通教育具有巨大的稳定外部性。研究型教育的主要功能是知识与技术创新。知识和技术不但具有很强的外部性,而且是经济增长的根本源泉。因此,研究型教育具有很大的增长外部性。专业型教育的主要功能是形成个体参与劳动力市场所需要的生产性人力资本。人力资本具有很强的私人产权性质,收益主要归个体所有。然而,个体的专业化教育投资可以改变有形资本、技能型劳动力和普通劳动力的要素比例,从而对其他人的工资收入产生一定的外部影响。但是,这种“工资外部性”相对较小,已有的实证研究对这种外部性的支持不是很充足。

外部性分析以静态方法反映了教育产出的特征。由于教育产出及其载体空间上的流动性,教育的外部性很容易溢出到其他的地方。可以将教育产出的外部性以及由载体流动所产生的扩散效应统称为教育的外溢性。从动态角度看,教育具有很大的外溢性,而且随着社会经济和科技的发展在日益增强。正如讨论环境的外部性时,人们关注污染河流的流量、流向以及所跨区域,关注传播污染空气的风向、风力以及所经过的地区等。随着社会和经济一体化程度的加深,人口流动范围的扩大,教育外溢性表现出越来越强的趋势。

综上所述,可以将教育定性为具有外溢性的俱乐部产品。外溢性的存在将导致市场提供教育低于社会最优水平,因此,教育服务应由政府和市场共同提供,教育资源配置应由公共选择机制和市场机制同时发挥作用。由于义务教育法的实施,义务教育取得了公共产品的形式,应由财政支持提供义务教育服务的所有学校,无论是公立还是私立。非义务教育阶段的教育服务由政府和市场共同提供,学生及其家庭应该分担适当的服务成本。根据教育类别,教育收益的外溢性越小(大),私人分担的教育成本份额应该越大(小)。

(二)教育投资的信贷市场失灵

教育投资的信贷市场失灵是建立公共教育财政制度的另一个重要原因。传统经济理论认为,在完全信息和交易费用为零的条件下,利率调节可以使信贷市场平衡。然而,现实经济不能满足完全信息和零交易费用这种完美的假设,进行教育投资的私人或私人部门往往不能获得需求的资金。正如弗里德曼所指出的那样,得到人力投资的资金比得到有形资本投资的资金具有不同的条件而且比较困难。原因有三:第一,缺乏有形的投资残余可回收;第二,教育投资具有巨大的风险,意外死亡或残废以及个人能力、精力和运气方面的差异,导致教育投资收益的波动幅度很大;第三,股权融资方法在教育投资中很难实施,不易取得真实的收入信息,且契约持续的时期过于漫长,这些都导致管理契约的费用高昂^[4]。

此外,个体能力和努力信息不完全也是教育信贷市场失灵的重要原因。个体的能力影响教育投资的未来收益,从而决定其还贷能力。然而,个体的能力信息是一个内在变量,不但贷款人和机构很难准确测量,就连受教育者个人也很难客观估计出来。个体的努力水平也十分关键,如何利用自己的志向、勤勉以及家庭环境,更好地参与到学校教育中,这都需要个体付出巨大的努力。努力程度是个体所能控制的,提供求学资金的机构却很难监测。缺乏个体内在能力和努力水平信息,贷款机构面临极大风险,从而不愿放贷。

对于中、低收入家庭,教育信贷失灵的影响更为严重。随着教育层级和成本的升高,中、低收入家庭不得不放弃一些预期能够获得收益的教育机会,这对个人和社会都是一种效率损失。因此,必须根据社会阶层结构来设计公共财政资助和贷款制度,重点关注低收入阶层就学问题,确保中、低收入家庭的子女不能因为负担不起学杂费而辍学。

(三)教育公平是社会公平的基础

建立公共教育财政制度,还有促进社会公平、提高整体社会福利方面的考虑。福利经济学认为,社会整体福利不仅取决于经济效率,而且取决于社会公平程度^[5]。教育公平是社会公平的基础,而教育资源配置的公平又是教育公平的重要内容。由于家庭收入差距较大,完全由市场主宰必将导致受教育机会的不均等。对于中、低收入家庭而言,过高的学费势必降低其教育需求,上一级学费较高不仅使该级教育需求减少,而且会逐级向下扩散,并导致这些家庭对各级教育需求的减少,使得辍学率上升。这样就会形成一种恶性循环,使得社会流动降低,社会阶层断裂,贫富分化,一些家庭可能陷入贫困性陷阱。

市场机制可以提高资源配置的效率,但不能保证公平,促进公平的主要责任在于政府。为此,必须建立起公共教育财政制度,对教育资源进行更为公平的配置,实现公共财政的再分配职能。尤其是对于基本的教育服务,应确立全国性的底线标准^[6]。

二、公共教育财政制度:各级政府之间的分工

政府的公共教育财政职责需要由各级政府分担。现代经济学认为,教育服务的生产责任与财政责任是可以分离的。生产责任的分配主要依据不同层级政府在技术和信息上的比较优势,财政责任的分配则主要依据产品外溢范围的大小和各级政府的财政实力。由于地方政府更接近民众,更了解居民的需求,一般由地方政府举办公立学校直接提供教育服务。中央政府可以通过地区间对比,获得地方政府在教育生产上的努力程度和效率,并进行相应的奖惩。但是,教育财政责任的划分则要考虑更多的因素,必须根据教育的层级、类别和各级政府的财力等差异具体分析。

(一)教育的主要受益范围与行政辖区对等

奥尔森曾提出了一个著名的公共服务财政责任分配原则:“财政对等”,即一项公共服务的财政责任应该配置给这样一级政府,此级政府辖区内的居民集合恰好与该项公共服务的受益人群范围相互重合。也只有当公共产品的政治权限与经济利益相一致时,帕累托意义上的最优效率才能达到^[7]。

根据“财政对等”原则和不同类型教育的受益范围,可以确定相应的政府责任层级。对于研究型教育,由于一项知识技术没有必要被重新发现,知识和技术传播成本低,全国只要有一个机构创造出来,其他地方即可受益,因此研究型高等教育的财政责任应该主要由中央财政来承担,或者由地方高层政府来承担。对于主要承担普通型教育任务的义务教育,它提高了国民的基本文化科学素质,养成个体与国家、社会相容的价值规范和行为习惯,降低社会整体交易成本,因此,应该由中央财政来提供资金,保证各地区义务教育资源的底线公平。超出底线的部分,应由地方政府来承担。对于实施专业型教育的各级职业技术教育和高等教育,地方经济和社会利益较大,一般由地方政府来负担。考虑到接受职业技术教育的主要是中低收入阶层,因此,应由中央和省级政府承担起学生资助的财政责任,履行公共财政的再分配职能。

由于人口流动等原因,教育收益外溢到其他地区,受益范围超出提供它的政府辖区实属常态。人口流动等因素所导致的地方教育财政外溢,可以根据毕业生的流出数量,由中央政府或高层地方政府通过财政转移支付来补偿。

(二)教育事务责任与政府的财力对称

教育财政责任在各级政府之间的划分,应遵循“财力与事务责任相对称”的原则,而不是所谓的“财权与事权相对称”的原则。政府财力与财权是两个不同的范畴。拥有财权的政府,一般拥有相应的财力,反之则不同。上级政府的税收权力较大,下级政府的税收权力较小,甚至没有。通常上级政府要将一部分财政收入转移给下级政府使用。政府的事权与事务责任也是两个差异很大的概念。拥有事权的政府往往并不承担相应的事务责任。由于地方政府信息上的优势,许多教育事务责任是交由地方各级政府来承担的,但是它们并不一定拥有相应的事权。上级政府倾向于频频出台政策,而不拨付配套的资

金,下级政府又不能抗拒,造成下级政府的收支缺口增大。

教育服务提供的交叉性较强,在各级政府之间进行事权的事先划分较为困难。可以考虑各级政府的可支配财力,对教育事务责任进行分解,最终达到该级政府的财力与其承担的责任匹配。由于中央政府具有税收优势,地方政府具有信息优势,财力将会向上集中,事务责任将会下移。我国地方政府承担了90%的国家教育财政责任,但财力不足国家财政收入一半。必须建立对地方政府的专项教育财政转移支付制度,一方面保证下级政府的教育经费需求,另一方面调节和平衡各地区之间的教育发展水平^[8]。

我国区域间自然地理环境迥异,经济发展严重不平衡,多数县级财政能力较差,而县乡政府却承担约40%以上的教育财政责任。与财力相比,中央和省级政府承担的教育财政责任较小。这是我国政府教育投入不足和公共教育资源分布不均的制度根源,必须从制度上改变这一现象^[9]。

三、公共教育财政制度:决策权的配置

教育财政决策权的配置格局,一方面标志着教育财政制度自身的公共性和民主性程度,另一方面影响着教育财政资源的筹集、分配、使用的效率与公平。教育财政决策权的配置格局主要体现在人大与政府之间,财政部门与教育部门之间以及政府与学校之间的权力分配关系上。与传统的教育财政制度相区别,民主决策与法制规范是公共教育财政制度的一个重要特征。公共教育财政决策权的配置和决策程序应有明确的法律规定,体现决策的民主性和法治性。

(一)教育财政决策权在人大与政府之间的配置

公共选择理论认为,决策权的配置比决策规则更为重要,而决策权的配置依赖于宪法层面的顶层制度设计^[10]。我国《宪法》和《预算法》对各级人民代表大会在财政预算的审查、批准和监督权力方面作出具体规定。依据法律精神,居民纳税形成的国家财政收入必须控制在人民代表大会手中,经人民代表大会批准的政府预算才具有法律性质。公众参与教育财政决策,主要通过人民代表大会的预算制度来实现。

但是在财政实践中,教育财政的决策权主要集中于政府行政部门,甚至是行政机构中的主要领导手中。这种决策权的配置格局,是长期计划经济遗留下来的产物,很少被人们反思和质疑。一些观点甚至认为,由于人大代表缺少教育和财政专业知识,将决策权交由人大控制的想法不切实际,只能带来混乱。这种观点缺乏历史和理论依据,与我国宪法精神相悖,是一种维护部门利益的狭隘观念。从本质来看,公共财政预算不是技术性问题,而是政治性事务。政府单一决策主体的格局势必造成教育财政决策缺乏规范性、科学性和公正性。由于缺乏必要的制约和监督,政府财政资金向学校分配的过程中,人为因素过多,寻租行为滋生等问题较为突出。一些政府机关以共建名义向一些学校拨付资金,每笔资金都带有相关单位的入学名额,这实质上是一种腐败现象。

上述问题的解决,必须通过体制改革,重新配置人大和政府之间的决策权力,将政府的教育财政预算置于人大的控制和监督之下,体现财政资金取之于民、用之于民的公共性质。强调人大在教育财政上的决策权,并不是简单地否定政府的决策权,而是要摆正各自的权利和义务,相互协调、制约和监督,以增加教育财政决策的民主性、科学性和透明性。

(二)教育财政决策权在政府相关部门之间的配置

在教育财政事务上,政府的教育行政部门属于职能部门,财政部门更多地属于服务部门和监督部门。信息经济学的研究表明,资源配置的权力应由拥有充足信息的代理人掌握^[11]。教育行政部门对行政区域内的教育事业发展拥有更多的信息,对教育经费的分配和使用理应具有更大的权威。财政部门的责任是保证教育经费的供应,监督和审查教育经费的拨付与使用,而不能对教育行政部门的内部决策过多地干预。

经过预算程序的改革,目前我国的财政决策权在政府内部逐步集中到财政部门,这强化了财政部门在财政决策体系中的核心地位。但是,这种决策权的配置格局导致了新的问题,财政部门权力过于膨胀,加上财政部门对自身权责定位不准确以及部门利益的驱动,出现了财政部门与教育行政部门争夺权力、过度干预教育行政事权的越位倾向。在一些地方的教育财政决策中,财政部门假“统筹安排”之名对教育支出各个项目进行的审查,客观上使其拥有了对项目的开展与否的决定权。教育行政部门的话语

权被弱化,决策地位被边缘化。这种倾向已经影响到教育财政资金分配的公平性和使用的科学性。

财政部门权力的膨胀和越位与教育预算中人大权力“虚位”直接相关。政府的财政部门变成了一个实际的预算中心,财政部门的权力与职能部门的权力变得不对称,无法得到有效的制衡和监督。因此,在对财政部门和教育部门决策权调整的同时,应该着眼于更深层的体制改革,即人大与政府之间的教育财政决策权配置改革,全面完善和落实《预算法》,使人大代表真正行使教育财政决策权。

四、我国公共教育财政制度的构建路径

上文对政府与市场在教育提供中的如何分工,政府层级内部责任如何分担以及决策权在部门间如何配置这三个具有逻辑递进关系的主题进行了理论分析,给出了一个相对系统而又有新意的公共教育财政制度规范框架。目前,我国公共教育财政制度建设尚处于起步阶段,面临的问题还很多,如教育财政投入过低问题,家庭教育负担比例过高问题,校际间、区域间教育差距扩大问题,学校公用经费不足问题等。这些问题反映了教育服务提供中政府与市场错位、政府间责任划分不当以及决策权配置不当等现实。解决这些问题,不能头痛医头脚痛医脚,而应参照公共教育财政制度的规范理论,站在构建公共教育财政制度的层面进行上位思考,把握分散问题背后的本质联系,根据制度演进的次序有步骤地解决。

教育服务中政府与市场间关系错位的主要原因在于政府间责任划分不当。由于毕业生外流,地方政府提供教育服务面临显著的财政外溢,对于中西部地区和县以下的农村地区尤其如此。这些地区承担了沉重的教育成本,由于人口的跨区域流动和城乡流动,教育的主要受益地区却集中在东部地区和大中城市。当面临财政外溢时,地方政府会削减教育财政投入,将本应由政府承担的教育财政责任通过各种手段,如提高学费、制造校际差异来收取择校费等,转嫁给居民。我国90%的教育财政责任由地方政府承担,地方政府教育投资激励不足,区域间差距扩大,教育财政经费达不到GDP的4%也在所难免^[12]。因此,欲解决政府与市场错位,必先纠正政府间教育财政责任划分不当问题,关键措施是提高中央和省级政府的教育财政责任,并实现地方政府从生产建设型向公共服务型政府转型。

在解决政府与市场关系错位的同时,应逐步纠正决策权误置问题。决策权的配置改革应先易后难:首先摆正财政部门和教育部门的位置,将财政部门的财权和教育行政部门的事权进行恰当的界定和科学的划分,保证决策的科学性和规范性;然后逐步解决政府与人大在教育财政预算方面的分工问题,落实人大在教育预算方面的法定权力。完善的教育预算、审批和监督制度是政府与市场合理分工的制度保障,也是地方政府向服务型政府转型的制度基础。我国正处于市场经济体制的改革和完善过程之中,民主财政和预算制度尚处于探索阶段,要真正实现教育财政决策权在人大和政府之间、政府相关部门之间的合理配置,仍需要一个长期的过程。

参考文献:

- [1] Samuelson Paul A. The Pure theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954(4): 387-389.
- [2] Musgrave, Richard Abel. The Theory of Public Finance: A study in public economy[M]. New York: McGraw-Hill, 1959: 1-10.
- [3] Mueller, Normann. (Mis-) Understanding Education Externalities[EB/OL]. <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/6307/>, 2007-11-14.
- [4] 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 张瑞玉,译. 北京:商务印书馆,2004:111-112.
- [5] Feldman M. Allan, Serrano, Roberto. Welfare Economics and Social Choice Theory[M]. 2nd edition, Springer, 2005:1-9.
- [6] 张学敏. 义务教育的融合产品属性[J]. 西南师范大学学报:人文社会科学版,2003(4):107-110.
- [7] Olson Mancur. The principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government[J]. American Economic Review, 1969, 59(2): 479-487.
- [8] 王善迈等. 建立政府间转移支付制度的理论与制度分析[J]. 北京师范大学学报:社会科学版,1998(3):73-81.
- [9] 廖其发. 改革开放以来我国普及义务教育的回眸[J]. 西南大学学报:社会科学版,2008(5):14-21.
- [10] 布坎南,马斯格雷夫. 公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M]. 类承曜,译. 北京:中国财政经济出版社,2000:1-21.
- [11] Laffont Jean-Jacques, Martimort David. The Theory of Incentives I: the Principle-Agent Model[M]. Princeton: Princeton University Press, 2001: 11-36.
- [12] 宗晓华. 多任务代理、财政外溢与地方公共服务提供——以教育为例[J]. 地方财政研究,2009(8):9-14.