

中国教育投入结构性偏差有损国之虞

□主持人 邹民生 乐嘉春

今天我们谈的是中国教育投入的效用问题。讲到教育效用,可以从国民素质等多层面来分析。这里我们不谈其它,只谈经济效用。因为近年来人们普遍感到教育负担太重。教育问题,特别是教育投入问题已经成为万众关注的焦点。

据调查,这两年无论是居民个人还是国家,对教育的资金投入,都呈逐年上升趋势。特别是居民家庭对教育消费的支出,已开始影响其他消费,教育支出的挤出效应,已成为内需不足的重要原因之一。

然而,一方面资金投入在不断增加;另一方面,其产出则越来越受到社会与家长的质疑。无论从经济角度,还是从提升国民素质、提高国家创新能力与综合竞争能力角度来看,可以说中国的教育投入值得讨论与质疑的地方实在不少。



王善迈

中国教育经济研究会理事长,北京师范大学经济与工商管理学院教授,博士生导师,国家教育发展研究中心兼职研究员。主要研究方向为教育经济学。



李长安

北京多科德经济咨询公司首席研究员,副教授。主要研究方向为教育经济学、劳动与就业。

我国教育投入结构性偏差明显

主持人:近年来中国教育的投入及效用问题,两位怎么看?

李长安:今天讲的话题非常重要,中国教育确实到了需要从方面加以反思的时候了。今天我们来讲教育投入问题,这是一个可以被量化分析的、有价值的话题。

改革开放以来,中国的教育经费投入的总量是逐年增加的。据国家统计局的统计,1992年,我国的教育经费总量是967亿元,到2003年增长到6208亿元,十余年间增长了7倍多。这其中,国家财政是教育经费的重要来源。国家财政对教育的投入总量也在逐年增加。1992年,国家财政性教育经费为729亿元,到2003年已经增长到3851亿元,增长了5倍多。从总量上来看,我国可以说是名副其实的“教育大国”。但是从相对比例上来看,我国的教育经费投入依然呈现出严重不足的态势。

国际上通常用公共教育支出占GDP的比重来衡量一国的教育投入状况,目前国外公共教育支出占GDP的均值为5%左右。相比之下,中国的财政性教育支出占GDP的比重却长期低于国际平均水平。早在上世纪80年代末,有关部门就提出我国财政预算内教育拨款占GDP的比重到上世纪90年代中期或到2000年应达到4%的水平。遗憾的是,时至今日,这个目标也没有完全实现。根据教育部、国家统计局和财政部在今年年初发布的《2004年全国教育经费执行情况统计公告》显示,2004年我国国家财政性的教育经费占GDP的比例只有2.79%,与上年公布的3.28%相比,减少了0.49个百分点。而这已经是连续

三年呈下降趋势。

按照教育法规定,中央和地方政府都要切实保证教育经费实现“三个增长”,其中各级人民政府教育财政拨款的增长应高于财政性收入的增长。但统计显示,这个目标并不总能实现。比如按预算内教育经费包含城市教育费附加的口径计算,2003年全国预算内教育经费占财政支出24650亿元,比例为14.68%,比上年14.73%减少了0.08个百分点。全国有17个省、自治区、直辖市预算内教育经费占财政支出比例比上年均有不同程度的下降。

王善迈:你说的是总量问题。我国的教育投入除了在总量上呈现不足外,更重要的是在结构上出现了偏差。

首先,在教育经费投入的层次上呈现“倒金字塔”型,即教育经费投入在基础教育和高等教育分配上出现了“倒挂”。公共教育资源向高等教育过分倾斜,而基础教育的公共投入严重不足。高等教育占教育经费的比重2003年上升到24%(通常为20%左右),而基础教育特别是农村基础教育却面临危机。

其次,在教育投入的城乡差距上,根据《国家教育督导报告2005》的调查数字,以生均教育经费为例,2004年我国城乡小学、初中生均预算内事业费的城乡之比为1.2:1。在生均预算内公用经费上,城乡差距也很明显,2004年小学、初中生均预算内公用经费之比分别为1.4:1和1.3:1。目前,城镇高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是乡村的3.4倍、6.1倍、13.3倍、43.8倍、68.1倍。

最后,教育经费投入的地区差异明显。义务教育财政责任的低层次化,地区之间经济发展和财力差距巨大,加之中央和省级政府义务教育财政转移

支付力度不足,使我国地区之间义务教育财政资源不均等达到了惊人的程度。更令人吃惊的是,目前全国尚有113个县(区)的小学、142个县(区)的初中生均预算内公用经费为零,其中85%以上集中在中、西部地区。

教育经费和教学条件的巨大差距,使入学率特别是教育质量必然产生巨大差距。据一项义务教育质量研究的结果,西部地区教育质量显著低于东部地区。

教育投入结构性偏差加大了经济增长方式转变的难度

主持人:两位刚才介绍了中国教育经费总量不足,尤其是投入结构上的偏差。这里,我们所看到的其实只是账面上反应出来的情况。这种偏差实际表现应该比抽象的数据更严重吧?而这种偏差必然会对国民经济的发展产生持久的不利影响。那么,具体而言,这种影响会表现在哪些方面呢?

李长安:我认为,我国教育投入存在的上述问题,至少会在以下几个方面影响我国经济未来的发展。

第一,劳动力素质提高缓慢,影响我国经济增长方式的转变。从基础教育来看,由于投入不足,导致我国的基础教育依然十分薄弱。据统计,截至2004年底,我国还有165个县没有实现“普九”。与此同时,文盲半文盲现象依然大量存在。据联合国开发计划署发布的《2005年中国人类发展报告》披露,在我国城市15-64岁人口中,从未接受过任何教育的人口比例为25%,而农村为8.7%;仅受过小学教育的人口比例,城市为14%,农村为39%。大量的低素质人口既进入城市务工,也只能从事简单的低附加值的工种,这不仅制约了我国经济结构的调整和优化,也延

缓了我国经济增长方式从粗放型向集约型的转变进程。

第二,不断拉大地区差距和个人收入分配差距。有关的人力资本理论认为,由教育形成的人力资本是影响个人收入分配的决定性因素。一般来说,人力资本含量高的,他们寻找工作和获得高薪的可能性就大;反之寻找工作的能力就较差,而获取高薪的机会就少。我国的教育投入在东部和西部、城市和农村之间的苦乐不均,造成了东西部和城乡之间差距的不断扩大。

据有关统计显示,目前,中国东部最富省份与西部最穷省份的人均GDP差距已扩大至10多倍;10%的最低收入家庭财产总额占全部居民财产不到2%,而10%最高收入家庭的财产总额则占40%以上;再从城乡差距来看,虽然各级政府消除城乡差距方面下了很大功夫,但不可否认的是,城乡差距这些年不但没有缩小,反而有进一步扩大的趋势,到2005年城乡差距还维持在3.22:1的高水平上。

第三,阻碍“创新型”国家的建设。增强自主创新能力、建设“创新型”国家,是“十一五”期间和未来很长一段时期内我国经济社会发展的重要目标。教育作为科技创新的基础,直接决定了这个宏伟目标实现的进程快慢和成功与否。在薄弱的基础教育基础上形成的高等教育,一方面自身的研发能力受到很大的限制,科技成果转化率低;另一方面培养出来

的高层次人才也在诸多方面缺乏创新能力。比如不久前国际著名的咨询公司麦肯锡发布的一份报告就宣称:中国缺乏训练有素的毕业生,这可能阻碍中国的经济增长以及发展更先进的产业。

王善迈:教育投入的不足和结构性偏差,会加重普通老百姓的教育负担。由于国家财政性教育资金投入存在很大的缺口,老百姓不得不自己掏腰包为不断上涨的高额学费买单。统计表明,我国城镇居民、农村居民对文化教育的支出15年来分别提高了4.4和7.3个百分点,占家庭消费的比重分别达到12.6%和11.2%,已经成为城镇居民食品支出之后的第二位,农村居民食品支出、居住支出之后的第三位的主要支出。这样,沉重的教育负担客观上成了抑制消费的主因之一。

不仅如此,政府财政性教育经费投入不足是造成“教育产业化”观点盛行一时的根本原因。事实上,这种主张在很大程度上只不过过了一些学校高收费和乱收费的幌子而已。我认为,教育服务属于准公共服务,理应由政府和市场共同提供,既不应由政府完全提供,也不完全应由市场提供,换而言之,政府财政应该为教育服务买单,受教育者即学生和家庭也应付费。但是,义务教育是一种以法律为准的具有强制性、免费、普及特征的教育,强制以免费为前提。从这个意义上说义务教育的

竞争性和排他性丧失了,可视为公共服务,理应由政府全部买单,学生免费入学。

希望通过教育市场化来弥补教育经费投入的不足不符合公平的原则。我国和其他国家在宪法和教育相关法律中明确规定了公民的受教育权,而且规定不能因公民家庭经济背景不同,剥夺其受教育的权利。由于世界各国居民收入都存在差别,我国居民收入分配在区域间、城乡间、群体间存在较大差异。居民收入分配的基尼系数已处在国际公认的警戒线。如果教育市场化了,将导致低收入群体受教育权被剥夺,有失教育的社会公平,违背政府维护社会公平与稳定的职能。

下重手解决教育投入结构性偏差问题

主持人:教育投入的结构性偏差对国家竞争力的隐性损害和对国民经济与社会发展正在产生的不利影响是显而易见的。从教育经济的投入产出角度看,也是非常不经济的。那么,现在的问题是,我们应该用什么方法、花多大力气来解决这个事关国家根基的沉重问题呢?

李长安:解决我国教育经费投入上的总量不足和结构性偏差,应该充分发挥政府公共财政的调节功能,把公平教育作为经费分配的首要原则。同时要大力改革教育经费的筹集机制。值得注意的是,国务院在去年年底发出的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》中要求,按照“明确各级责任,中央地方共担,加大财政投入,提高保障水平,分步组织实施”的基本原则,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。并且决定从2006年开始,全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到中部和东部地区。这无疑是在公平教育方面迈出了非常重要的一步。

王善迈:我认为,要解决这个问题应该作好以下几项工作:一是既然正规学校教育服务属于准公共服务,那么教育经费来源和负担应多元化,既不应由财政全部负担,更不应由学生和家庭全部负担,义务教育则全部由财政负担,同时可以吸纳部分社会资源。二是办学主体应多元化,这不属于教育服务应由谁提供和谁“买单”的问题,而属于教育服务谁“生产”的问题。三是基础教育尤其是义务教育资源应在区域间、城乡间、学校间和群体间均衡配置,政府的高等教育资源在非均衡配置中应采用招投标制度,引入竞争机制,并公开透明。只有这样,才能构建起既有公平又有效率的教育投入新体制。

用公共财政手段矫正教育投入偏差

目前,我国的教育投入在城乡之间、地区之间,以及基础教育和高等教育之间均不同程度地出现了结构失衡的问题。究其原因,主要是由于我国现行的教育投入体制存在着很大的缺陷。也就是说,本来应该由公共财政负担的教育投入,却在很大程度上让居民自行承担。可以说,在教育特别是基础教育领域,公共财政存在着明显的“缺位”现象。我们认为,要纠正当前教育投入结构性的偏差,必须让公共财政唱“主角”。

公共财政最基本的功能,就是满足全体人民对包括教育特别是义务教育在内的公共物品的需求。它是与市场经济相适应的一种财政形式,也是政府运用“看得见的手”对市场缺陷进行弥补的一种重要手段。从性质上来说,公共物品的消费具有非竞争性

和非排他性,因此,单纯依靠市场难以得到满足,必须通过政府财政来提供。

教育特别是义务教育是典型的公共物品,政府有责任为每位公民提供公平的教育机会,这也是市场经济体制下公共财政的基本职责之一。改革开放以来,我国教育财政逐步形成了以政府财政拨款为主、多元化多渠道筹措教育经费的新体制。其中的内容主要包括:政府财政拨款实行中央与地方分担、以地方财政为主,规定了财政性教育经费和教育财政拨款增长的原则和数量,开征了城乡教育费附加,非义务教育普遍实行上学缴费的制度,发展民办教育和有偿服务、社会捐资、集资等多种教育投入方式,等等。这种体制虽然在缓解教育经费不足方面起到了一定的积极作用,但同时也出现了不少问题。

比如以“地方负责、分级管理”为原则的义务教育投入体制规定,义务教育经费主要由地方政府承担,这样的经费负担结构使得贫困地区和农村

地区的义务教育经费难以得到保障,1994年分税制改革以后,财政收入重心向上移,义务教育经费短缺的问题反而更为严重。

进入新世纪后,我国又开始了新一轮的农村税费改革,并且在2004年宣布将用5年时间彻底取消农业税。在农村税费的改革过程中,取消农村教育费附加和农村教育集资两项政策,对于长期很大程度依赖这两项政策的农村义务教育是一个巨大的冲击,也是农村义务教育财政体制的重大调整。对因税费改革减少的农村教育经费,中央政府要求通过各级政府财政转移支付和提高办学效益来解决。

从短期来看,取消农村教育费附加和教育集资会减少农村教育经费,将使原本艰难的农村义务教育更加困难;在高等教育投入体制方面,目前已经形成了“一主三辅”的机制,即以政

府财政拨款为主,学校校办产业、社会集资和学生缴费三个方面为辅。但由于在认识上的片面性,错误地把发展高等教育与“科教兴国”、建立“创新型国家”等同起来,导致公共财政在高等教育与基础教育投入上的“倒挂”。事实证明,没有坚实的基础教育作为根基,发展高等教育也容易陷入“拔苗助长”的尴尬境地。

针对我国教育经费总量不足和结构失衡的现象,近年来很多人提出要教育“市场化”或“产业化”,主要通过市场的力量来调节教育的供给与需求,实现教育资源的优化配置。我们认为,这种似是而非的观点其实并不正确。恰恰相反,在教育投入的结构性失衡问题上,政府的公共财政应该扮演主要的角色。

在我国现阶段,政府的主导作用体现在义务教育阶段和非义务教育阶段是不同的。在义务教育阶段,政

府应依法提供义务教育,并承担所有的义务教育经费,保证全体适龄儿童得到基本的教育。在非义务教育阶段,政府除承担部分日常和基建经费外,还应建立助学贷款机制,使贫困学生不会因为无法筹措学习费用而失学。

特别值得一提的是,在今年1月4日经国务院常务会议讨论并原则通过的《义务教育法(修订草案)》中,专门提出了建立中央政府和地方政府按教育经费类别分别负担的机制,根据东、中、西部地区分级政府负担农村义务教育经费的机制,义务教育经费在各级财政预算、转移支付中单列的办法,建立拨付和使用义务教育经费的监督机制等,通过这些措施,有望在最短的时间内建立起新的教育公共财政体制,从而从体制上解决教育资源配置不均衡这一核心问题。

(李长安、王善迈)

看点

●根据教育部、国家统计局和财政部在今年年初发布的《2004年全国教育经费执行情况统计公告》显示,2004年我国国家财政性的教育经费占GDP的比例只有2.79%,与上年公布的3.28%相比,减少了0.49个百分点。而这已经是连续三年呈下降趋势。

●在教育经费投入的层次上呈现“倒金字塔”型,即教育经费投入在基础教育和高等教育分配上出现了“倒挂”。义务教育财政责任的低层次化,地区之间经济发展和财力差距巨大,加之中央和省级政府义务教育财政转移支付力度不足,使我国地区之间义务教育财政资源不均等达到了惊人的程度。

●我国教育投入会影响我国经济发展的未来。第一,劳动力素质提高缓慢,影响我国经济增长方式的转变。第二,不断拉大地区差距和个人收入分配差距。第三,阻碍“创新型”国家的建设。

●教育投入的不足和结构性偏差,会加重普通老百姓的教育负担。沉重的教育负担客观上成了抑制消费的主因之一。不仅如此,政府财政性教育经费投入不足还是造成“教育产业化”观点盛行一时的根本原因。希望通过教育市场化来弥补教育经费投入的不足不符合公平的原则。

●解决我国教育经费投入上的总量不足和结构性偏差,应该充分发挥政府公共财政的调节功能,把公平教育作为经费分配的首要原则。同时要大力改革教育经费的筹集机制。

●我国的教育投入在城乡之间、地区之间,以及基础教育和高等教育之间均不同程度地出现了结构失衡的问题。究其原因,主要是由于我国现行的教育投入体制存在着很大的缺陷。在教育特别是基础教育领域,公共财政存在着明显的“缺位”现象。我们认为,要纠正当前教育投入结构性的偏差,必须让公共财政唱“主角”。

编余

本期对话,是我们最近所做的最沉重的对话之一。

1977年,中国恢复高考,中国教育出现了举世瞩目的转机。1978年,中国提出了改革开放的国家战略。中国教育对改革开放以来中国经济的发展,起到了巨大的知识、技术与高素质人力资源支持作用。

中国教育本来是在改革开放之前先起变革的,但一段时间来,中国教育对经济社会的支持作用正受到越来越多的质疑。

今天两位专家所讲的,只是教育投入的经济效用问题,特别是教育投入的地区性与层次性结构偏差,对经济社会发展、对国家持久竞争力的负面影响已经有所显现。这是一个有关教育经济的专业问题,一个很小的分析角度。在这里,专家讲得还比较客气、节制,但揭示的问题已经很严重了。

如果我们再从办学上考察一下中国教育的现状,那种短期化与浮躁性,那种只在表面文章上做功夫,在人心素质上日益淡化的做法,就更让人担忧了。现在,国人可以感受到的,是大学城奢华、教辅泛滥、校长出洋相、教师猛赚钱、学生疲沓者,中国教育在涵养、国力方面的失落,真有损国之虞!对此,不知诸位以为如何?

——亚夫