

从财政角度谈中美两国基础教育均等化^{*}

安 体 富 任 强

(中国人民大学财政金融学院,北京 100872;中央财经大学财政学院,北京 100081)

【摘 要】 基础教育是摆脱贫困,实现社会公平的重要手段。基础教育的根本属性是其基础性,从更广泛的意义上讲,基础教育又非常接近纯公共物品的属性。与发达国家相比,我国基础教育财政投入不足,更重要的是区域差异比较大,这在很大程度上与上级政府承担基础教育财政责任份额不足有关系。中国和美国的国情不同,如:美国处于经济发达阶段,中国处于发展中阶段;中国区域间的经济发展差异相对较大,美国的差异相对较小。因此,我国应采取的对策是:在加大教育尤其是基础教育投入的过程中,强化上一级政府的财政责任,实现基础教育均等化。

【关键词】 基础教育;义务教育;均等化;财政;对比

【中图分类号】F812.2

【文献标识码】A

【文章编号】1000-971X(2011)04-0012-05

一、引言

公平和效率问题是经济理论和政策研究的永恒话题,在我国从低收入国家向发达国家过渡的过程中,起点公平和机会公平更应当关注。基础教育的均等化供给是当前政府公共服务提供过程中需要研究的重要热点。2010 年 2 月 23 日公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》提出,“均衡发展是义务教育的战略性任务”。要“建立健全义务教育均衡发展保障机制。推进义务教育学校标准化建设,均衡配置教师、设备、图书、校舍等资源。”要“努力缩小区域差距。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的转移支付力度。”本文着重分析了中国和美国基础教育的区域差异,为此,首先进行了相应理论分析,然后对来源于《美国统计摘要(2010)》(The 2010 Statistical Abstract)和《中国教育经费统计年鉴(2008)》的基础教育数据进行分析,并对基础教育均等化的政府决策提供了建议。

二、基础教育及其属性

(一)基础教育与义务教育

基础教育的根本属性是其基础性。作为“基础性”的重要表现在于其教育内容是基础知识、基本价值观点、基本技能、基本行为规范和基本社会习惯。具体来说,基础教育的教授内容包含两个方面,一方面是基本的知识、技能等,这为受教育者以后的学习、成才打基础;另一部分功能是做人的基本规则,这实际上是人与社会的发展相协调,是将儿童社会化的过程。当然,在不同社会的发展阶段对“基础性”的认识是不同的,人类社会早期,学会识字是基础性的,但是,到了现代社会,对基础性的要求更为宽泛。以目前实际来看,基础教育主要是相对于大学的专业教育来说的。与基础教育相近的一个说法是“义务教育”,义务教育主要强调的是教育的提供方式,即是由政府统一安排、通过法律保证实施的一种教育制度,是由政府出钱进行的免费教育。如果财力充裕,政府完全可以让大学教学成为义务教育的内容。在我国,中小学教育属基础教育,其中的小学和初中属义务教育。基础教育在现代社会具有

^{*} 本文是 2007 年度国家社会科学基金重大项目“贯彻落实科学发展观与深化财税体制改革研究”(项目编号:07&ZD012)的阶段成果。

【作者简介】安体富(1938-),男,河南沁阳人,中国人民大学财政金融学院教授、博士生导师。主要研究方向:财税理论与政策。

更重要的意义,它对实现社会的起点公平和机会公平作用巨大。接受基础教育涉及摆脱贫困的能力,因而,各国从法律和财政制度上对基础教育进行保障。

(二)基础教育的属性

为了说明基础教育的属性,先看一下教育的属性。按照物品是否具有非竞争性(Nonrival)和非排他性(Nonexcludable),可以将物品分为纯公共物品(Pure Public Good)、纯私人物品(Pure Private Good)和准公共物品(Impure Public Good)。其中,准公共物品又分为具有非竞争性同时具有排他性的物品和具有非排他性同时具有竞争性的物品。那么,教育是上述物品中的哪一类呢?我国理论界传统上认为,基础教育是纯公共物品,而除了基础教育之外的教育类型是准公共物品。但是,如果仔细用上面两种性质来分析的话,可以发现:教育是具有技术上的排他性的,且这种排他的成本不高。譬如,我们可以让不缴费的同学排除在教室之外(关上教室门,不让他进来就可以)。对于教育的非竞争性可以具体分析:当教室很拥挤或者说超过“拥挤点”的时候,增加一个人,别人从教师的教学中获得的效用会减少。譬如,家长总是希望孩子在10人左右的小班里向外教学英语,不希望孩子在100人的大班里向外教学习。因为,如果学生很多的话,孩子与外教交流的机会会明显减少。这就说明超过拥挤点,教育就具有了竞争性。当然,在没有超过拥挤点的时候,增加一个人基本上对另一个人的学习没有影响。这时,教育就具有非竞争性。综上所述,教育任何时候都具有技术上的排他性,对于是否具有竞争性,则取决于其是否超过拥挤点。因而,可以得出一个结论,即教育可能是纯私人物品,也可能是准公共物品。但是,之所以有时候认为基础教育是纯公共物品,是因为基础教育具有很强的外部效益。譬如,我们总是希望与接受良好教育的人为邻居,这会让我们相处起来更为顺畅。并且,这种广泛的正外部性对于经济发展和社会进步具有重要作用。为了将这种外部性内部化,所以采取了补贴的方式。由于花一样的钱用于基础教育与花同样的钱用于非基础教育,其外部性是不同的,基础教育的外部性显然大于非基础教育的外部性。这就是为什么在正常情况下绝

大多数国家对基础教育实行较大比例免除费用,而对非基础教育只给予较少补贴的原因。因而,从更广泛的意义上讲,基础教育又非常接近纯公共物品的属性。

(三)基础教育均等化与基本公共服务均等化

当前,基本公共服务均等化是政府执政的一项政策目标。它可以理解为,任何人可以在“保底”的层面上享受基础教育、公共卫生、社会保障和基础设施等公共服务。自然,基础教育均等化是基本公共服务均等化的重要内容之一。对于基础教育均等化的衡量,可以从多个角度进行考量。一个是基础教育的接受主体角度,具体要求就是:城乡、不同区域和校际对受教育者进行公平对待。另一个是基础教育的技术衡量角度,具体要求就是:财政投入或支出(生均教育经费)、基础教育产出(譬如生均图书、生均校舍面积)和基础教育效果(譬如非文盲率)的角度。其中,基础教育效果的均等化是终极的目标。

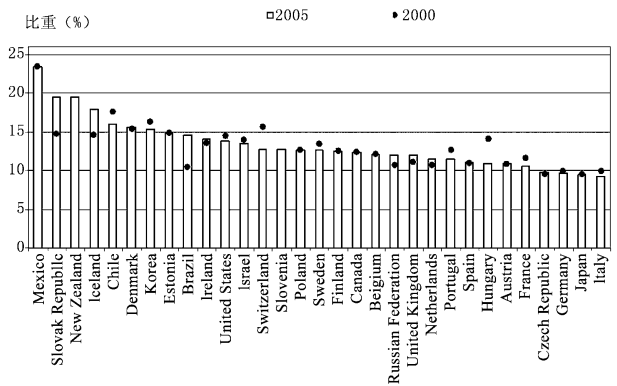
三、中美两国区域间基础教育均等化程度的比较

为了说明问题的需要,本文只对中美两国区域间基础教育的财政投入或支出进行分析。之所以对中美两国进行区域间基础教育均等化的比较是因为二者在面积和行政区划上有相似性。如中国国土面积960万平方公里,有34个省级行政区,包括23个省、5个自治区、4个直辖市、2个特别行政区。其中,大陆地区共有31个省级行政区。平均起来看,每个省级行政区有30.97万平方公里。美国国土面积为963万平方公里,有50个州和一个哥伦比亚特区构成。平均起来看,每个州一级行政区有18.88万平方公里。

(一)美国教育财政的基本情况

根据OECD相关资料,美国2005年公共支出中用于教育的支出比例为13.7%,公共教育支出占GDP的比重为5.1%,其用于教育支出的规模在OECD国家中居于中上游(见图1)。在整个教育支出结构中,用于小学、初中和其他非高等教育的支出(Primary, Secondary and Post-secondary Non-tertiary Education)与用于高等教育(Tertiary Education)的比重大概为2.69:1的比例。^①对于基础教育的支出管理责任主要落实在学区(School District)这一类

型地方政府上。^②但是,联邦政府和州政府对学区进行基础教育的转移支付。整个 2006 财年,美国政府筹集的用于小学和初中的财政收入为 5055 亿美元,其中,联邦政府筹集 455 亿美元财政收入,州政府筹集 2389 亿美元,地方政府(学区政府)筹集 2211 亿美元。^③因而,实际上,对于小学和初中的教育经费主要由州和地方政府来负担,但最大的部分还是州政府筹集的收入。



州	生均财政支出	州	生均财政支出
肯塔基州	9031	得克萨斯州	8078
路易斯安那州	8602	犹他州	5815
缅因州	12223	佛蒙特州	14836
马里兰州	10497	弗吉尼亚州	10011
马萨诸塞州	13407	华盛顿州	8563
密歇根州	10818	西弗吉尼亚州	10103
明尼苏达州	10361	威斯康星州	10672
密西西比州	7503	怀俄明州	12484
密苏里州	8518		

资料来源:U. S. Census Bureau, The 2010 Statistical Abstract。

(二)我国教育财政的基本情况

近年来,我国教育支出不断增加。2008 年,全国教育经费为 14500.74 亿元。其中,国家财政性教育经费为 10449.63 亿元,占 GDP 的比例为 3.48%。^④从各级教育生均预算内经费情况来看,用于普通小学、普通初中、普通高中和中等职业学校的生均预算内教育经费之和为 16483.61 元,用于普通高等学校的生均教育经费为 10813.6(见表 2),二者之间的比值是 1.52:1。

表 2 各级教育生均预算内经费情况 单位:元

	生均预算内 教育事业费	生均预算内 公用经费	生均预算 内经费
普通小学	2757.53	616.28	16483.61 (左面 8 个数据之和)
普通初中	3543.25	936.38	
普通高中	3208.84	698.28	
中等职业学校	3811.34	911.71	10813.6(左面 2 个数据之和)
普通高等学校	7577.71	3235.89	

资料来源:《教育部、国家统计局、财政部关于 2008 年全国教育经费执行情况统计公告》。

在中央和地方教育财政支出的管理上,上一级政府承担的责任不断强化。2001 年我国发布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发[2001]21 号),对基础教育“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。规定,“县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任”。同时,进一步明确“从 2001 年起,将农村中小学教师工资的管理上收到县。”2005 年,我国发布了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(国发[2005]43 号)。通知规定,“全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学

图 1 2005 年和 2000 年美国和其他 OECD 国家公共支出中用于教育的比重
资料来源:Education at a Glance2008;OECD Indicators。

美国各州小学和初中生均财政支出情况,见表 1。

美国各州 2006 年小学和初中生均财政支出情况 单位:美元			
表 1	财政支出情况		单位:美元
州	生均财政支出	州	生均财政支出
亚拉巴马州	8004	蒙大拿州	9620
阿拉斯加州	11726	内布拉斯加州	8534
亚利桑那州	5791	内华达州	7200
阿肯色州	9586	新罕布什尔州	11110
加利福尼亚州	8823	新泽西州	14149
科罗拉多州	9555	新墨西哥州	9580
康涅狄格州	12936	纽约州	14568
特拉华州	12770	北卡罗来纳州	8163
哥伦比亚特区	17152	北达科他州	8458
佛罗里达州	8305	俄亥俄州	11316
佐治亚州	9176	俄克拉荷马州	7449
夏威夷州	10696	俄勒冈州	9846
爱达荷州	7475	宾夕法尼亚州	11521
伊利诺伊州	10477	罗得岛州	11693
印第安纳州	9696	南卡罗来纳州	8971
艾奥瓦州	8325	南达科他州	8334
堪萨斯州	9613	田纳西州	7453

生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。免学杂费
资金由中央和地方按比例分担,西部地区为 8:2,中部地区为 6:4;东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。”同时还规定,“建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制。对中西部地区,中央根据农村义务教育阶段中小学在校生人数和校舍生均面积、使用年限、单位造价等因素,分省(区、市)测定每年校舍维修改造所需资金,由中央和地方按照 5:5 比例共同承担。对东部地区,农村义务教育阶段中小学校舍维修改造所需资金主要由地方自行承担,中央根据其财力状况以及校舍维修改造成效等情况,给予适当奖励。”应当说,在基础教育财政体制中,中央和省级政府的财政责任逐步强化,这对基础教育在省际的均等化起到重要作用。但是,尽管如此,各省基础教育的差距仍然是比较大的。(如表 3 所示)

中国各省 2007 年小学和普通初中生均财政支出情况			
表 3		单位:元	
省份	小学和普通初中生均教育支出	省份	小学和普通初中生均教育支出
上海	14660	新疆	4012
北京	13815	陕西	2478
浙江	6170	湖北	2490
黑龙江	3809	海南	2876
天津	6237	河南	1948
江苏	4903	广西	2239
广东	3415	重庆	2958
河北	2787	江西	2208
湖南	3085	宁夏	2939
吉林	3976	四川	2516
辽宁	4081	青海	3594
西藏	5893	云南	2440
山东	3359	安徽	2173
内蒙古	3923	贵州	1768
福建	3446	甘肃	2161
山西	2667		

注:表中“小学和普通初中生均教育支出”为《中国教育经费统计年鉴(2008)》中各省小学生均费用与普通初中生均费用的简单平均数。

资料来源:中国教育经费统计年鉴(2008)。

- (三)中美两国基础教育财政的差异
- 通过中美两国的比较可以发现:
1. 中国对基础教育的投入明显小于美国。中国

小学和普通初中生均教育支出最大的为上海市,为 2150 美元,美国是哥伦比亚特区,为 17152 美元,二者相差近 8 倍。中国小学和普通初中生均教育支出最小的为贵州省,为 259 美元,美国是亚利桑那州,为 5791 美元,二者相差 22 倍多。^⑤

2. 中国教育经费中用于非高等教育的比例明显小于美国。中国财政支出中用于非高等教育与高等教育的比例大致是 1. 52:1;美国的比例大致是 2. 69:1。

3. 中国基础教育省际投入的差异明显大于美国州际投入的差异。中国小学和普通初中生均财政支出在各省的极差率为 8. 29,美国小学和初中生均财政支出在各州的极差率为 2. 96;中国小学和普通初中生均财政支出在各省的变异系数为 0. 72,美国小学和初中生均财政支出在各州的变异系数为 0. 23。^⑥(具体如表 4 所示)

表 4 中美两国基础教育财政的区域差异			
中国		美国	
最大值	14660 元 (折合 2150 美元)	最大值	17152 美元
最小值	1768 元 (折合 259 美元)	最小值	5791 美元
极差率	8. 29	极差率	2. 96
变异系数	0. 72	变异系数	0. 23

注:中国和美国的汇率比价按照 100 美元兑换 682 人民币计算。

- 四、主要政策建议
- 中国和美国的国情不同,如:美国处于经济发达阶段,中国处于发展中阶段;中国区域间的经济发展差异相对较大,美国的差异相对较小。但是,尽管如此,基础教育是摆脱贫困、实现社会公平的重要手段。在实现基础教育均等化目标过程中,政府尤其是中央政府应当承担更多的责任。基于上述分析,本文认为,为实现基础教育均等化这一财政和社会目标,应当:

- (一)加大对教育财政支出的规模
- 1993 年中共中央和国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出,到 2000 年年末,财政性教育经费占 GDP 的比例达到 4%。目前为止,这一目标尚未实现。2008 年财政性教育经费占 GDP 的比重达到历史最高,但也只占 GDP 的 3. 48%。因而,应在进一步优化财政支出结构的过程中,加大财政对教

育支出的规模,为实现基础教育均等化提供条件。

(二)提高基础教育支出在整个教育支出中的比重

对于同样一定规模的支出,基础教育产生的社会效益要大于非基础教育的社会效益,因而,基础教育会产生更大的外部性。更何况,基础教育涉及起点公平、社会公平及促进减贫的作用。应当进一步增加基础教育支出占整个教育支出的比重。

(三)加强中央政府和省级政府在基础教育提供中的责任

按照国外经验,基础教育均等化的状况在很大程度上与上级政府承担财政责任的程度有关。一般来说,若由基层政府承担基础教育的财政责任,则基础教育的提供水平会随基层政府财力的变化呈现很大的波动。基础教育的财政责任由上一级政府承担的份额越大,则基础教育的均等化程度则越大。因而,建议在我国基础教育的财政责任上,中央政府和省级政府应提高其承担的份额。

区综合评估[M].北京:中国社会科学出版社,2007.

[3]樊纲,王小鲁,朱恒鹏.中国市场化指数——各地区市场化相对进程2006年报告[M].北京:经济科学出版社,2007.

[4]贾康.区分“公平”与“均平”把握好政府责任与政策理性[J].财政研究,2006,(12):6-10.

[5]李建平,李闽榕,高燕京.中国省域经济综合竞争力发展报告(2005~2006)[M].北京:社会科学文献出版社,2007.

[6]刘尚希.基本公共服务均等化:现实要求和政策路径[J].浙江经济,2007,(13):24-27.

[7]联合国计划开发署.中国人类发展报告1997:人类发展与减贫[M].北京:中国财政经济出版社,1997.

[8]联合国计划开发署.中国人类发展报告1999:经济转轨与政府的作用[M].北京:中国财政经济出版社,1999.

[9]袁卫,彭非.中国经济发展报告2006[M].北京:中国人民大学出版社,2007.

(责任编辑:韩 斌)

【注】

①数据来源:Education at a Glance2008;OECD Indicators, www.oecd.org。

②按照2002年的数据,美国共有13506个学区。资料来源:Anwar Shah, Local governance in industrial countries (Public sector governance and accountability series), Report of The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank。

③资料来源:U. S. Census Bureau, The 2010 Statistical Abstract。

④资料来源:《教育部 国家统计局 财政部关于2008年全国教育经费执行情况统计公告》。

⑤实际上,中国和美国的国情不同,美国的人均GDP和人均财政收支均大大高于中国。笔者的意图并非单单比较中美生均财政支出的差异,更希望比较中美省(州)际生均财政支出差异程度的不同。

⑥变异系数为标准差与均值的比值,极差率为最大值和最小值的比值。这两个指标主要反映差异化程度。

参考文献:

[1]安体富,任强.公共服务均等化:理论、问题与对策[J].财贸经济,2007,(08):48-53.

[2]陈昌盛,蔡跃洲.中国政府公共服务:体制变迁与地

