

□ 朱 萍

关于教育的提供及其提供方式的探析

内容提要: 本文主要讨论市场经济体制下教育应由谁提供以及如何提供的问题。认为教育,尤其是基础教育因其具有外部效益等特征,单纯由市场或政府提供都存在缺陷,混合提供较适宜。其中基础教育应以公共提供为主,市场提供的比例应视各地区经济发展程度而定。非基础教育应以市场提供为主,政府提供为辅。但现有的政府提供方式,从公平与效率角度出发,值得进一步思考。

关键词: 教育 公共提供 市场提供 混合提供

作者简介: 1950年生,女,上海财经大学财政系副教授。

现代市场经济体制中,财政学研究的特点是将整个社会经济分为公共部门与私人部门,然后着重研究两个问题:一是社会中哪些产品和服务应公共提供(政府免费提供),哪些应私人提供(由市场提供),哪些应混合提供(政府部分免费提供);二是哪些应由政府免费或部分免费提供的产品或服务应如何提供更有助于提高财政支出的效率,这其中既包括提供方式的研究,又包括生产方式(公共生产还是私人生产)的探讨。本文主要讨论在我国传统财政学中一直作为公共提供和公共生产范畴的教育,在目前市场经济体制下应由谁提供以及如何提供的问题。

一、教育公共提供的原因及其缺陷的分析

根据公共品理论,政府免费提供的产品主要是在消费上同时具有非竞争性(多一个消费不会影响原有消费者的消费水平)和非排斥性(无法将不付费的人排斥在外,或排斥成本昂贵)的纯公共品。而教育(主要是基础教育)这个普遍由政府免费提供的产品却不直接具有非竞争性与非排斥性。首先,教育的边际消费成本绝对不是零,根据斯蒂格里茨的分析,教育的边际成本与平均成本相近。其次,教育完全可以将不付费者排斥在外,并且排斥成本并不高。这里的问题是各国政府为什么均将教育,主要是基础教育,这种非纯公共品作为公共提供的项目。

(一)教育公共提供的原因分析

1. 教育是一种具有正外部效益的产品,如果完全由市场决定其提供量或消费量,往往会产生提供过少、消费过少,从而导致资源配置低效率。所谓正外部效益即指生产或消费某种产品或服务在给生产者或消费者带来好处的同时也会给社会带来好处,但是生产者或消费者却没有因此而得到相应的报酬,因此他们只能根据其内部边际成本与边际收益来决定生产或消费量,而不是根据社会边际收益(边际私人收益与边际外部收益的总和)来决定生产或消费量,从而导致相对于由边际成本与社会边际收益决定的社会资源有效配量而言,生产量、消费量过

少。这种状态如图 1 所示。

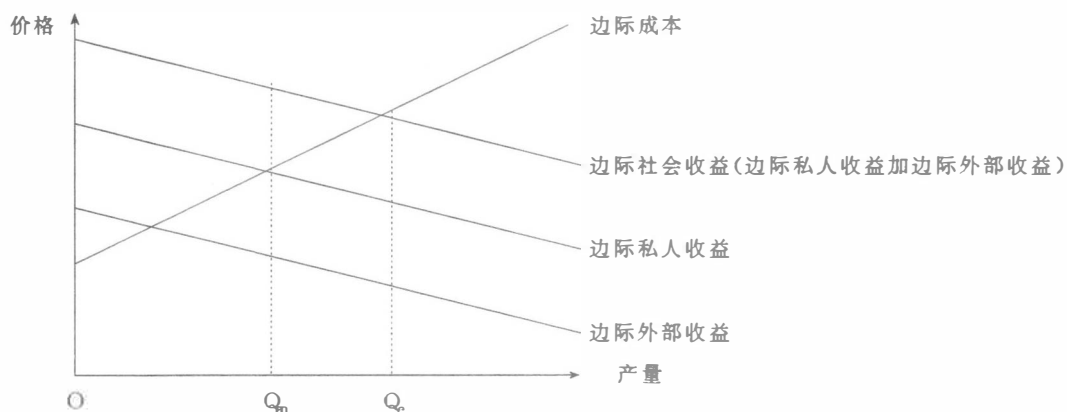


图1

图 1 说明市场决定的产量 Q_m 低于符合社会资源配置效率的产量 Q_e 。对于这种因效益外溢性而导致的资源配置的低效率需要政府采用财政补贴等手段通过将外部效益内在化来解决。

需要进一步讨论的是如果针对教育的效益外溢性，政府所应做的也仅是根据效益外溢性的程度进行恰当补贴，但事实上各国政府对教育，尤其是基础教育所做的远不止补贴，不仅公共提供、公共生产，而且强制消费。这就不能仅从纠正资源配置低效率角度来解释政府对教育的公共提供。

2. 教育(尤指基础教育)属于具有平等性质的商品(commodity equalitarianism)。社会普遍认为每个公民都应拥有平等的受教育的权利。其理由是缩小个人之间收入差距实现结果公平是社会稳定发展的重要前提，也是财政的三大职能之一，即收入再分配的目标。而缩小个人之间的收入差距的最根本办法即是为每个公民创造参与平等竞争的能力，此能力主要通过基本免费的基础教育获得，而不应取决于孩子父母的财富水平。这也符合起点公平的原则。

3. 根据家长主义(parternalism)的观点，教育属于优值品(merit good)，即消费者评价较易低于合理评价的产品。由于教育(主要是基础教育)的效益在客观上不易为人直接感知，因此较易导致消费者低估教育原本可给他们带来的利益，从而不消费或少消费。为此，政府不仅需免费提供基础教育，而且还需通过立法强制父母送子女上学。

4. 教育为政府提供了政治宣传的渠道，使其公民更能够接受他们的政府，从而有利于社会政治稳定。在民主社会中，政府可通过教育培养选民参政议政的意识与能力，从而为民主制度奠定基础。因此各国政府对教育(尤其是基础教育)不仅强调公共提供，而且公共生产，即使对私立学校也强调政府管制。

(二)教育单纯公共提供的缺陷分析

以上列举了政府对教育(主要是基础教育)采取公共提供的理由。但是从本质上讲，教育(包括基础教育)毕竟不是纯公共品，因此若对其单纯采用公共提供的方式就不一定会达到资源有效配置点 Q_e ，反而有可能产生低于由市场提供所决定的提供量与消费量 Q_m ，从而进一步偏离资源配置的最佳点 Q_e 。其原因可从供给与需求两方面探索。

就供给方面而言，教育(即使仅局限于基础教育)单纯由政府免费提供将严格受到国家财力

的制约,其提供量难以满足社会公众对高水平教育的需求,从而严重限制了社会对教育需求的释放。当经济发展到一定阶段时,此种提供方式就会成为限制社会有效需求增长的制度因素。

就需求而言,由于人们对非纯公共品或私人品的需求取决于收入水平和消费偏好,因此具有一定收入水平,同时又十分重视子女教育的家长就有着十分强烈的购买高水平教育的需求,在政府单纯采用公共提供的制度下,这种需求就无法得到满足,从而产生政府免费提供教育反而有可能减少教育消费的悖论。图 2 说明了此种情况。

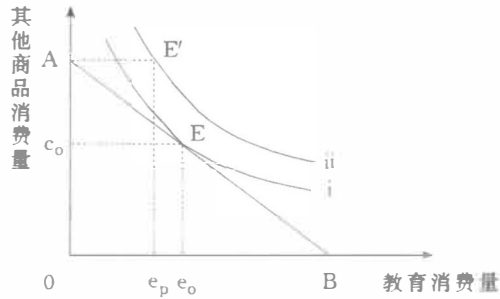


图2

图 2 中横轴表示一个家庭对教育的消费量,纵轴表示该家庭对其他商品的消费量(也可包括未来消费,即储蓄)。AB 为由该家庭收入水平所决定的预算约束线;无差异曲线 i 的位置表示了该家庭对两类商品的偏好;由均衡点 E 决定的 e_0 表示在市场提供教育的情况下,该家庭对教育的需求量, c_0 为对其他商品的需求量。但是如果教育全部由政府免费提供,并且提供量只能达到 e_p ,则该家庭可将其全部收入用于其他消费(包括增加储蓄)。对该家庭而言,虽然其福利状况因政府免费提供教育而得到改善,图 2 中表示福利状况的无差异曲线 i 外移至经过 E' 的 ii,但是对教育的消费量却从 e_0 减少至 e_p ,说明政府免费提供教育导致了该家庭教育消费水平低于由市场提供所决定的消费水平。

上述分析说明了教育这个非纯公共品既不应完全采用市场提供,因其不符合效率与公平原则;但也不能为纠正市场缺陷而采用单纯的政府提供,应视其效益外溢性的程度在政府公共提供与市场提供之间寻求最佳结合点。一般讲高等教育由于其接受者毕业后可获得较高的工资报酬,因此其效益外溢性程度要大大低于重在提高全民族素质的基础教育。故需进一步分别探讨两类教育中公共提供与市场提供的配比。

二、基础教育中公共提供与市场提供的恰当配比

基础教育因其效益外溢性较大,应采用政府公共提供为主,市场提供为辅的结合方式。这样一方面可保证每个公民都能享受最起码的基础教育;另一方面又能使对基础教育有较高水平需求的人得到满足。至于两种提供方式的具体比重,需根据各地经济发展水平而定。

我国是一个经济发展极不平衡的大国,各地居民对教育的支付能力差距很大。对于不发达地区而言,当地居民的温饱问题尚未全部解决,基础教育自然应基本采用公共提供的方式,以保证义务教育法的实施。但是目前我国在这方面仍存在不少问题。其中最主要的是贫困地区因地方财政财力拮据,无法保证必要的教育经费支出,从而又产生两方面的问题:一是通过社会集资筹措教育经费,加重了当地老百姓的负担,甚至成为乱收费的根源之一;二是提高学杂费标准,致使部分孩子因交不起学杂费而辍学在家,违反了义务教育法。但若认为违法的责任

在于孩子家长则实属冤枉。此种情况产生了一个悖论,即越是贫困地区的低收入者,个人越是需要负担较大比重的基础教育费用。解决贫困地区教育经费不足问题的根本途径是建立上级政府对下级政府规范的有条件(限定用途)的转移支付制度。我国目前所采用的希望工程仅能作为一种辅助手段,其在量与规范性方面均存在缺陷,不足以从根本上解决问题。

在沿海发达地区,高收入者较多。他们希望其子女从小就受到高水平的教育,并愿意为此支付高额费用。例如上海每学期 5000 元左右的真正好的初中仍存在供不应求的状况。因此说在发达地区的基础教育中提高市场提供的比重是一种遵循市场规律,优化资源配置的做法。此举既可满足人们对高水平教育的需求,又可弥补教育经费的不足,从而促进教育产业的发展,对社会总需求也可起到一定的拉动作用。但是教育,特别是基础教育不是一般的产品,而是具有较大正外部效益的产品,因此即使在市场提供的情况下,政府也应通过优惠的财税政策给予一定的支持,以促进其发展。例如很多国家在个人所得税的扣除项目中就包括了子女教育费用,以鼓励家长对子女教育投资。我国目前为了激励消费需求,既然可以对买房者实施个人所得税抵免,那么对教育支出也应采用此项政策。

二、非基础教育市场提供与公共提供的结合点及混合提供方式的讨论

非基础教育主要指高等教育,也包括发展中国家的高中阶段教育。由于其对个人的效用较明显,并且由于每个人的能力不同,并非人人都能适应,因此强调市场提供为主。但是其所具有的正外部效应(尽管明显低于基础教育)却也是不容忽略的,因此对高等教育的部分公共提供也是纠正市场缺陷的必要做法。需要进一步讨论的是政府对高等教育部分公共提供的程度及采用何种方式更恰当。

目前我国对高等教育部分公共提供的基本做法是通过财政拨款对高等教育学费进行补贴。据高校财务部门计算,目前 3000 元左右一年的学费仅相当于每个学生实际费用的 30%。此种部分公共提供方式可以说是一种从免费向合理付费过渡时期的做法。考虑到高等教育固有的个人效益明显、效益外溢程度相对低的特点;社会对高等教育需求的增长及人们支付能力的增强;国家财力的有限性及其对高等教育发展的限制,目前以国家财政补贴为主,个人支付少部分费用的混合提供方式需做较大的调整。全部公共提供的研究生教育更需改革。

从理论上和市场经济国家的实践看,政府对高等教育的补助方式主要有两种:一是直接通过财政拨款对学费进行补贴,另一种是通过财政信用,即政府向学生发放低息或无息的政府(或政府担保)贷款。这两种方式在理论和实践中各有优缺点,因此在发达国家也存在争议。

主张贷款方式的观点认为直接的学费补贴既不符合公平,也不符合效率准则。首先,从实践看,能够进入大学享受补贴的人未来平均收入将高于未能进入大学的人,对他们进行补贴实际上是对高收入者补贴。此外,从大学生的家庭收入水平看,仅少数属于贫困阶层。因此说学费补贴特别是统一的高额学费补贴不符合公平原则。其次,补贴(特别是高额补贴)将产生对高等教育过度消费或需求过大的问题。因为一个人在决定其是否进一步学习时,其决策依据是个人的成本(接受高等教育所需支付的费用和因上学而放弃工作所产生的机会成本)与效益(接受高等教育后增加的收益)。但是如果政府补贴过多,就会导致个人成本低于社会成本,从而在高等教育不限量供给的情况下会产生过量消费(如国外存在的某些个人在校滞留时间过长的);而在限量供给的情况下,又会因需求者过多导致过度竞争,产生因过度竞争而引发的资源无效配置。如我国目前存在的为单纯追求考分而进行的许多无效劳动,以及忽略素质教育对

我国青年一代创造能力的扼杀等问题。

因此说如果个人可以通过借款来筹措其接受高等教育的费用,则将促使他们在权衡成本与效益的基础上做出有效的决策。同时也可使有学习能力的穷孩子与富家子弟一样能够进入大学,因为即使目前国家出大头个人出小头的学费对于贫困家庭来说也是难以负担的。这里的问题是由于资本市场存在缺陷,即以利润最大化为目标的金融机构一般不愿提供这种虽然对社会发展有益,但低息(甚至无息)且具有一定风险的长期贷款,因此并不是每个想借款的人都能借到款。较好的解决办法是由政府提供贷款,或政府建立教育贷款担保基金并通过财政贴息支持商业银行发放教育贷款。政府直接提供贷款会遇到财政信贷资金来源不足的问题,虽然可通过发行公债筹措,但操作成本过高,如公债的发行成本、贷款的管理运作成本等。而后者则可依托现成的金融机构进行运作。此方式与直接的学费补贴相比,可使政府以少量的资金推动社会对教育的大量投入,进而打破我国高等教育发展长期受国家财力限制的桎梏。

但是贷款也存在缺陷,主要是贷款所具有的还本付息风险往往使风险规避者难以接受它。即使是有贴息的贷款也存在着还本的风险。因为高等教育投资与其他投资一样存在着投资风险,借款人一旦不能获得高工资就会陷入还款危机。因此主张财政直接补贴学费的观点认为还是补贴有助于穷人的孩子接受高等教育。同时认为因过度补贴而造成的对高等教育需求过多的问题,则可通过降低补贴水平来解决。但是此方案又忽略了问题的另一面,即贫困家庭的子女将因学费过高而无法进入大学。

因此,笔者认为较好的办法是将补贴与贷款恰当地组合。从我国目前情况看,要使高等教育发展摆脱国家财力的制约,需逐步降低学费中财政补贴的比重,但同时又不能使低收入家庭的子女因付不起学费而无法进入大学。这就需要在降低学费补贴的同时,放松教育贷款的限制条件,扩大教育贷款规模。例如政府建立贷款担保基金,使那些找不到贷款担保人的贫困学生可以申请贷款,同时对来自贫困家庭的学生提供低息或无息贷款。本金归还的风险主要是因为缺乏完备的风险市场,这也是一种因信息不完全导致的市场缺陷。为弥补此种市场缺陷可采用“有条件偿付贷款项目”(contingent repayment loan program),即贷款偿还数量将取决于个人未来的收益。例如美国耶鲁大学就已实行了这种贷款计划。此种贷款有助于鼓励低收入家庭的孩子通过贷款接受高等教育。

关于贷款回收问题,笔者认为只要建立严格的贷款管理制度,就可从借款人毕业后的收入中逐步收回,实现教育贷款资金的良性循环。回收期限可视借款人毕业后的收入水平而定。一般讲人们不会为了逃避还贷而故意选择低收入的工作,就如同人们一般不会为了少交税而故意选择低收入的工作一样,但是对于特殊情况还应特殊处理。例如在市场机制尚不健全,个人工资水平不能完全反映其劳动价值的情况下,对那些志愿去边远地区工作和从事艰苦行业工作而又不能获得相应报酬的毕业生就可适当减免还贷数额,以资鼓励。最终真正无力归还贷款的仅是极少数发生意外情况无法修完学业,或毕业后因意外情况丧失工作能力的人。

参考文献:

1. Harvey S. Kosen, Public Finance.
2. Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector.

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200433)