

如何破解中国教育投入不足的难题

□王绍光

投入不足,意愿问题还是能力问题

2004年12月31日官方公布的数字表明,2003年,我国国家财政性教育经费占GDP的比例为3.28%,比上年的3.32%减少了0.04个百分点。而我们早已定下的短期目标是教育经费占GDP总量的4%。为什么这个点数的增加这么难呢?

我认为,比较简单的答案还是发展的思路问题,老是觉得经济增长快一点,其他问题就容易解决。中国财政的很大一部分是用于发展经济,这在其他国家是很少见的。

中国的财政性教育经费占GDP的比重长期低于世界平均水平,甚至比其他一些发展中国家还要低,近年还出现了下降的趋势。2004年12月31日官方公布的数字表明,2003年,我国国家财政性教育经费占GDP的比例为3.28%,比上年的3.32%减少了0.04个百分点。而我们早已定下的短期目标是教育经费占GDP总量的4%。为什么这个点数的增加这么难呢?

我认为,比较简单的答案还是发展的思路问题,老是觉得经济增长快一点,其他问题就容易解决。中国财政的很大一部分是用于发展经济,这在其他国家是很少见的。因为在中国其他发展中国家,政府没有什么钱投入经济发展;而在发达国家,发展经济的钱来自公司自己的投入。

从1990年开始,联合国开发署每年都委托一个独立的专家小组作出《世界人类发展报告》,回顾这个报告非常有意思:早期(20世纪80年代)的时候,中国的人类发展指标排名比按人均收入排名要好很多。1975年我国的人类发展指数比巴基斯坦和孟加拉现在的指数还高,比印度现在的指数略低。直到1992年,当我们的人均收入在全世界排123位的时候,我们的人类发展指标排在111位,两者相差12位。说明我们可以用较低的人均收入实现较高的人类发展指标。2000年,我们的这两项排名双双列在96位,完全没有差距了。2001年,中国的人均GDP排102位,而人类发展指标排在104位。

这说明了什么问题?说明了我们的发展模式是有特点的,就是虽然收入不高,但有利于改善绝大多数人的福利。现在收入增加了,但我们的发展模式反而跟一般的发展中国家没有什么区别了,反而不利于改善绝大多数人的福利。这个现象在国内还没有看到人提,但我觉得是非常具有警示作用的。

第二个原因是,中国政府真正从财政上拿到的钱(正税)是很少的,这在世界上也是很少见的。比如2004年,中国政府财政收入占GDP的20%左右,而中央政府可以拿到的只有10%左右。美国政府可

以拿到的有35%左右,其中联邦政府可拿到20%左右;而一般的欧洲国家的政府可以拿到40%以上,甚至高达60%。中国政府那点钱还要用来养军队,养政府的行政机构,养警察,还要解决收入分配问题。所有的部门都会讲自己的重要性。比如,中国的警察人数占总人口的比例,在全世界是太小太小了;安全生产问题,欠账太多。在每个问题上,政府都有必要加大投入,这里需要增加半个点,那里需要增加一个点(经费占GDP比例),要钱的地方太多太多。教育口必须与其它口争经费。

中国的财政性教育经费占GDP比例长期偏低,原因概括起来无非就是两点:意愿问题和能力问题。

这两个问题所占的比重哪个更大一些?我觉得两个都很大。我很早就开始强调能力问题,1993年我跟胡鞍钢写了《中国国家能力报告》,提出如果再不改革,国家就会出现危机。那时中央政府能拿到的财政收入只有5%的GDP,全世界没有一个国家的中央政府只掌握这么一点点钱。这两年中央政府之所以能做点事,很重要的原因是能力改善了。

意愿问题说到底是如何选择的问题。2000年开始在安徽搞农村税费改革试点,第二年人大会议后有人说中央没有钱,最多只能拿出两三百个亿来解决税费改革造成的巨大缺口(当时估计大约1200亿)。但同期公务员连续几次加工资,每加一次就是1000多亿元。当时我说过,我不反对给公务员涨工资,但涨的工资可以不用每年发现金到公务员手上,而是可以作为一种廉政基金,存到他们的账户上,等到他们退休了,没有搞腐败,才可以拿到这笔钱。这样,既可以遏制腐败,还可以这笔钱来解决“三农”问题(我是在“三农”问题后面加上个农民工问题),一举多得。我想今后还是可以考虑这个办法。

这两个方面的问题在1998年、1999年以前都很突出。改变能力主要靠国家基本建设,改变意愿主要靠政府的学习和来自社会的压力。

教育经费需要民主的预算参与

克拉拉邦有个很好的经验,叫做民主的预算参与。一级预算,凡是利益相关者,都有权利通过某种制度的方式参与进来。这个我觉得非常重要。我们现在的钱拨下去,经过“5级两个半”,几乎是7级政府,每级漏一点,钱就弄没了。

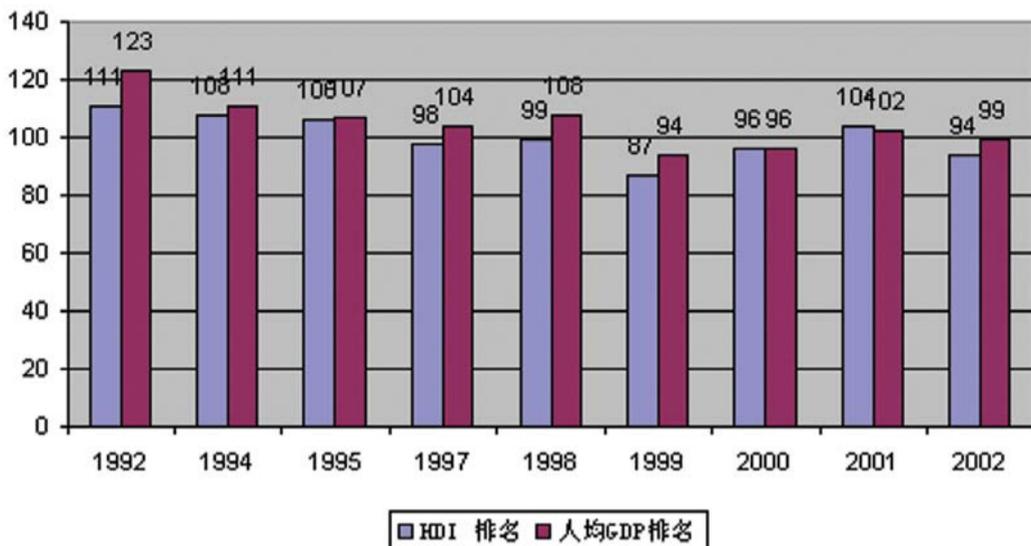
面对长期偏低的点数(财政性教育经费占GDP的比例),政府增加投入固然十分重要,这两年也的确增加了不少。但我觉得,把现有的教育经费里面跑漏的部分给堵住,更是当务之急。现在,大量的钱没有花到刀刃上。

世界银行刚刚对中国基层的公共财政能力有个调查,我前段时间碰到去河南调查的负责人之一,他们发现,基层的教育经费和卫生经

费大量地用于人头费的增加,真正用在农民身上的钱不多,非常可惜。所以,呼吁增加钱我是非常赞成的,但当务之急是如何让民众参与预算过程,把钱花到点子上,提高宝贵财政资金的使用效率。

在这个方面,我觉得国外的一些具体做法值得借鉴。1998年诺贝尔经济学奖获得者、印度籍的阿马蒂亚·森经常提到一个地方——印度的克拉拉邦。它的经济不怎么增

人类发展指标(HDI)与人均GDP排名位差



作者简介

◎王绍光博士
香港中文大学政治与公共行政学教授,英文学术刊物《The China Review》主编。1990年至2000年曾任教美国耶鲁大学政治系。

1993年,王绍光和著名学者胡鞍钢合著《中国国家能力报告》,这场报告推动了整个分税制的建设和分税制的改革,被国外媒体称作“王胡报告”。此后,王绍光与胡鞍钢合作撰写了1995年的《中国地区差距报告》、1999年的《中国:不平衡发展的政治经济学》、2000年的《政府与市场》、2003年的《第二次转型:国家制度建设》等著作。

长,但它的人文指标不断地改善。印度整体的人类发展指数比中国差一大截,但克拉拉邦的人类发展指数比中国还高。我前年去了一趟,那是印度共产党长期执政的地方,那里学校的设施跟我们20世纪六七十年代的水平差不多,但那里的孩子都可以上学,得了病都可以看病。每次看病不能拿很多药,也没有什么进口的高级药,这样能保持医疗成本在较低水平上,其做法与我国20世纪六七十年代很相像。其结果是所有适龄儿童都可以接受基础教育,所有人可以做到基本健康。克拉拉邦的教育卫生指标已经超过中国。

克拉拉邦有个很好的经验,叫做民主的预算参与。一级预算,凡是利益相关者,都有权利通过某种制度的方式参与进来。这个我觉得非常重要。我们现在的钱拨下去,经过“5级两个半”,几乎是7级政府,每级漏一点,钱就弄没了。举个简单的例子,中国扶贫每年花几百亿,你把钱直接发给贫困的人,他们就脱贫了。但现在扶贫的钱就像无底洞一样,为什么?大量的钱都跑漏了。

中央政府面临的问题是下面层级太多,管不过来,所以,对于中央政府来说,需要借力,允许民众制度性地参与。凡是该各级人大参与的地方,都应该由各级人大乃至民众来参与预算的制定和预算

的监督,政府的每笔开支都应该有预算。参与制定出来的预算,就是铁的,刚性的,一般情况下不能随便改的。中国以前是基本上没有预算,现在有了预算,但可以随时改,而且预算里面还留了很大一笔机动资金,由当地机动使用,随意性很大。

2001年,我在《读书》杂志上发表了一篇文章《美国“进步时代”的启示》,讲了美国19世纪末预算改革的经验。《读书》编辑后来告诉我,这篇文章不小心让李岚清看到了,在一个会上还谈到了。

再具体地讲,中国的教育经费偏重于城市,城市里面偏重于高校,高校里面又偏重于重点高校,中小学教育里面又偏重于实验小学、重点中学、示范高中。这些都是不符合公平原则的。

我那次去印度的克拉拉邦,一起去的有李昌平,他说他读中学的时候总有百分之七八十的学生可以上高中,但现在很多高中都撤了,因为不达标,只有县一中很漂亮,但很多学生上不了高中……(注:今年42岁的李昌平曾任湖北监利县棋盘乡党委书记,2000年给朱镕基总理写信反映三农问题而受到关注和赞誉。他说,20世纪80年代初,监利县有30多所高中,现在只有5所高中。当地孩子上高中的比例前几年只有20%,现在也不过30%。)

义务教育该由哪级政府来负担

中央党校经济学教研部最近公开了一个中国农村九年义务教育调查报告,建议“义务教育负担的比例,应由以县级统筹为主逐步转向以省和中央为主”。全世界没有几个国家将教育的投入交由这么低层次的政府来负担,有也是19世纪末20世纪初的事,开始是希望低一级的政府能够承担教育经费,但很快就意识到了这是不可能的。

最近有一个讨论,涉及1994年开始的财税体制改革的反思。有一种观点认为,当年这一举措使得中央财政收入大增的同时,地方财政收入减少而负担增大,从而导致教育投入的严重不足?

对这种观点我不赞同。当年中央财政深陷危机,如果不这么改的话,中国非出大问题不可。1994年的财政改革着眼于中央和省级政府的关系。各省如何在内部实行分税制由各省自己决定。

这里需要讨论的另外一个话题是,省及省以下各级政府如何互动的问题。如果按照浙江的模式,不实现市管县,由省一级统筹来管钱,县及县以下政府的财政就不会那么困难,教育投入问题就不会如此严重。在实行市管县的地方,财政资源往往集中到市里。本来的想法是让城市补贴乡村,结果却是乡村补贴城市。现在好几个省(海南、湖北等)已经开始采取浙江的模式。

中央党校经济学教研部最近公开了一个中国农村九年义务教育调查报告,

建议“义务教育负担的比例,应由以县级统筹为主逐步转向以省和中央为主”。

我觉得这一点建议非常好。主要由省一级财政负担农村义务教育,这也是我一直以来的观点。2002年以前,我们是乡一级政府以下来承办教育,2002年,中央提出由县一级来承担。我当时就提出,靠县一级是完全不够的,至少应该让省级来承担。

全世界没有几个国家将教育的投入交由这么低层次的政府来负担,有也是19世纪末20世纪初的事,开始是希望低一级的政府能够承担教育经费,但很快就意识到了这是不可能的。除了前南斯拉夫让地方基层政府百分之百地负担教育和医疗卫生外,其它国家一般都是由中央和省级政府挑大头。教育经费不能指望慈善组织和低一级的政府来承担。现在放到县一级,就会出现巨大的差异;放到省一级,还需要有中央在各省之间进行转移支付,这样才会实现人均的基础教育经费均等化的目标。