

教育膨胀与教育经费短缺

王善迈

我国教育经费短缺,尤其县以下中小学教育经费严重短缺,已成为困扰我国教育发展的重要因素。按国家规定学校校舍面积定额计算,目前中小学缺校舍7500万平方米,尚有危房4500万平方米。(《中国教育统计年鉴》,1989年)高等学校教学、科研用房十分紧张,学生宿舍拥挤,教职工住房不足,教学仪器设备普遍缺乏,全国仅有47%的中学和6%的小学建立了实验室,按教学要求基本配齐实验仪器的中小学不到10%。教师工资待遇低,1987年全国13个行业职工月平均工资,教师排倒数第三,教师工作条件和生活条件较差,由此导致教师队伍不稳,教师职业缺乏吸引力。(《教育经费与教师工资》,教育科学出版社,1988年版)各级各类学校领导无不为办学经费短缺而苦恼,无不为经费或创收而煞费苦心。

教育经费短缺的基本表现是总量短缺和结构短缺。前者指教育发展对教育经费的总需求,大于经济发展所制约的教育经费总供给。教育的基本单位——学校所要求的办学经费,总是大于教育部门所能分配给的数量,教育部门所要求的教育经费,总是大于计划与财政部门所拨付的数量。后者指在教育经费总量不足的条件下,教育经费在三级教育中的分配,初、中等教育相对于高等教育经费更为短缺。教育经费使用中,教育基本建设投资相对于教育事业费,教育事业费中的公用经费相对于人员经费更为短缺。经济不发达地区和广大农村相对于发达地区和城市,教育经费更为短缺,等等。

影响教育经费总量平衡和结构平衡的因素,或者说,造成我国教育经费短缺的原因是多方面的,直接的因素是教育经费的需求和教育经费的供给。教育经费需求的绝对量,取决于各级各类教育规模,即各级各类教育学生的数量和生均教育费用。在科学技术不断革命的条件下,个人和社会对教育的需求具有无限性。教育经费的供给取决于经济发展水平,以及由此决定的财政收支水平,教育经费的供给,或者说用于教育的资源总是有限的。教育发展规模和速度,固然要受经济和社会发展对教育需求的影响,但最终要取决于一定经济发展水平条件下的教育经费供给。一国一定时期内,如果教育发展规模过大,速度过快,超出了教育经费供给的可能,必然发生教育经费短缺。如果教育发展适度,而经费供给过少,投入不足,或分配使用结构不合理,或使用效率不高而浪费,也会导致教育经费短缺。影响教育经费供求平衡或经费短缺的深层原因,是经济、社会、教育体制。本文只从教育发展规模过大、速度过快,即教育膨胀的这一片面的角度,探讨我国教育经费短缺的成因,其它因素和原因另文讨论。

一国一定时期教育规模、发展速度与结构是否适度 and 合理,人们现在还不能给定可操作的量化标准,影响它的因素是多重的,经济、社会处于动态中,事前的预测难以准确,适度 and 合理与否的检验是滞后的。但人们通过经验和比较,仍然可以对其作出大致的回答。

80年代以来,我国教育膨胀是显而易见的。我国义务教育目标过高,急于求成。1985年

政府确定的目标是到2000年普及六年义务教育,事隔一年,1986年改为到2000年普及九年义务教育。义务教育法颁布后,许多地区准备提前达到。就我国经济发展水平来说,实现这一目标是十分困难的。一项义务教育目标和经济发展水平关系的国际比较表明,同我国经济发展水平相同的国家,义务教育目标平均年限为7.3年,我国的目标高于国际平均水平。义务教育是一种免费的、带强制性的教育,不免费,就不能强制。由于目标过高,急于求成,政府提供的经费不足,还要让农民和农民集体承担相当大一部分义务教育经费。

教育膨胀突出表现在高教上,普通高等教育规模过大、发展速度过快。1978—1988年,学校从598所增加到1075所,在校生从85.6万人增加到206.6万人。其中,1978—1985年,高校净增418所,平均每年净增60所,即平均每6天建一所高等学校。同期,成人高等教育也迅速发展,1988年学校达1373所,在校生达172.76万人。(《中国教育统计年鉴》,1989年)高等教育的发展速度,在中外教育史上是绝无仅有的。高等教育是一种最昂贵的教育,每建一所大学,每培养一名大学生,都需要投入大量的人力、物力和财力。且不说高等教育的规模、结构、速度与我国经济、社会发展的需要是否相适应,仅从经费供给来说,也是目前我国国力和财力难以承受的。

我国三级普通教育入学率80年代中期,一级为96%、二级为36.3%、三级为1.4%,一级教育入学率高于发展中国家、与世界平均数相近,二级教育入学率低于45.2%的世界平均水平,略高于发展中国家36.3%的平均水平,三级教育入学率则大大低于11.9%的世界平均水平和6.3%的发展中国家平均水平。(《联合国教科文组织统计年鉴》,1987、1988年)由于中国人口多、人口年龄构成轻,教育规模是世界最大的,1988年三级普通在校生达1.8亿多人,各级成人教育在校生近1898万多人,二者合计为2亿人,占总人口的18%。(《中国教育统计年鉴》,1989年)如此之大的教育规模,即使生均教育经费较少,对教育经费的需要量也是非常大的。

这不能不说我国教育存在过度膨胀,在较长时间内,在经济过热的带动下,同其它部门和领域一样,教育也过热。教育过热、教育膨胀是教育经费短缺的重要原因之一。

二

教育膨胀,在于存在教育需求的膨胀机制,缺乏对教育需求强有力的约束机制。

教育给受教者和社会带来物质与物质利益,现行体制刺激了教育需求膨胀。

就受教育者个人和家庭来说,受教育不仅可以为社会做出更大的贡献,而且可以获得种种个人利益。第一,受教育是实现就业、就业选择和劳动岗位转换的重要途径。现代生产要求劳动者就业前必须接受一定的教育和训练。随着技术进步,对就业者受教育程度要求日益提高。相同条件下,受教育比不受教育、受较高的教育比受较低的教育,具有更多的就业和就业选择机会。技术革命引起劳动岗位的不断转换,受教育程度越高,对这种转换的适应性越强。我国长期以来,对受中等专业教育以上的毕业生实行包分配的制度,受了这种教育,就业就有了保障。第二,受教育可以获得较高的预期收入和较多的职位晋升机会。教育可以提高劳动者的劳动能力和劳动复杂程度,从而使受教育者有可能获得较高的预期收入和晋升机会。中国在公有制企事业单位中,实行按劳分配、工资等级、职位晋升与学历直接挂钩的制度,初衷是从收入分配、干部选拔上调动人们学习文化科学技术的积极性,提高干部素

质,因制度和改革不配套,这种体制加剧了个人对教育、尤其高等教育的需求,使成人高等教育成为一种学历教育。第三,受教育,尤其受高等教育是实现劳动力在地区、城乡、部门间转移的重要途径。由于我国地区、城乡、部门和行业间经济发展的严重不平衡,导致收入水平、生活条件、工作条件的较大差别,现有的户籍管理和劳动人事制度,给劳动力和人口的转移流动造成巨大屏障。受教育,尤其受高等教育则有可能越过这一体制屏障。第四,在就业、收入、晋升、转移等机会不平等的条件下,“在分数面前人人平等”的教育则相对平等。普通家庭、尤其农民家庭,为子女选择了教育这一相对平等而又十分艰辛的途径,去实现个人的目标。如此等等,形成了巨大的、难以控制的个人教育需求。

就学校而言,在现有体制下,存在着教育数量冲动和经费饥渴症。学校是教育的基本单位,学校对国家和社会承担着培养劳动力和人才的义务。学校规模扩大,招生人数和专业种类的增加,第一,可以更好地满足个人和社会对教育的需求,为社会输送更多的毕业生,这是学校对社会的主要贡献。第二,可以获得更多的教育经费,改善办学条件,缓解人财物不足而引起的种种矛盾。教育部门对学校经费的分配,最基本的依据是学生的数量。经费随在校生数量的增减而变化。教职员工的数量、校舍和仪器设备的配备等,都依学生数为主要依据。为获得更多经费,必然导致学校数量冲动。学校,尤其高等学校,同社会其它部门一样,在社会劳动力供过于求的条件下,存在机构臃肿、人员过剩的问题,而社会又缺乏劳动力供求的调节机制和社会保障机制。以至可以这样说,某些人员超编的学校,其规模和专业的扩张,与其说是为满足教育需求,不如说是为养活已有的教职工,缓解经费不足产生的各种矛盾。第三,可以提高学校及其领导者的声誉、地位、职位等级。高等学校的规模、专业种类、教育级别同学校及其领导人的行政级别、职位等级、荣誉地位密切相关,这是80年代以来,中专变大专、大专变本科、学院变大学的重要动因之一。

政府中的教育部门,是主管教育事业的职能部门,同其他部门一样,存在着扩张冲动和投资饥渴症。由于经济发展水平低、各部门、各项事业都急待发展而资金又普遍不足。从本部门的需要和利益出发,各部门都争辩说本部门最重要、贡献最大,最落后和投资不足,千方百计地在财政支出中获得更大的份额,“一年之计在于争”,教育部门也不例外。政府对其职能部门和负责人的政绩考核,历来首要的标准是该部门的发展,数量的增长。由此,教育部门对其下级——各级各类学校的数量扩张、经费饥渴,采取了同情和支持的态度。政府决策机构和决策者,在急于求成思想的指导下,不顾资源的限制,力图使各项事业都能高速发展。改革开放以来,教育已列为国民经济发展的战略重点,面对巨大的教育需求和社会公众对发展教育的压力,在财力不足的情况下,对教育的扩张和膨胀也采取了支持态度。

受教育者和家庭、学校、教育部门和政府,在各自需要和利益的诱导和推动下,形成了教育扩张,导致了教育膨胀。

三

如果有强有力的约束机制,教育的扩张和膨胀就会停止下来,并使其保持在经费供给可能的适度水平上。对教育需求的约束,一般有劳动力市场约束、学费约束、预算约束和行政约束,在原有体制下,这些约束要么不存在,要么约束软化。

劳动力市场约束是教育需求的外部约束。中高等教育要为社会输送劳动力和各种专门人

才,受此种教育的学生面临着就业。如果教育对劳动力和人才的供给,在总量上超过社会的需求,在结构上与社会需求不一致,就可能出现“毕业即失业”或结构性失业,受教育者及其家庭就会约束其教育需求,学校和教育部门就会对未来劳动力市场供求预测的基础上,对教育发展和教育结构自动调整。至今,这种约束机制在我国是不存在的。政府历来对中专、中技和大学毕业生采取包分配的政策,受教育者不存在失业问题,这导致反馈给学校和教育部门的人才供求信息失真和扭曲,就业对教育需求的约束就失去了意义。

在我国,教育培养的劳动力和人才,吸纳的主体是公有制企事业单位和国家机关,吸纳者对人力需求缺乏有力的自我约束机制。国有企业在改革前由国家“统负盈亏”,所需人力由劳动人事部门统一分配,人力工资虽进入成本,但对人力需求无约束力。改革的目标是税后自负盈亏,改革后对人力需求已有一定约束,企业近年来,经济滑坡,生产经营不景气,企业不愿吸收毕业生就是证明。但到目前,改革尚未到位,仍是“只负盈,不负亏”,人力增加导致的成本上升,可向政府和社会转嫁,对人力需求自我约束仍未硬化。国家机关和事业单位所需人员统一分配,所需经费靠财政拨款。改革以来,通过定编定员、经费预算包干和工资总额包干等措施,加以约束。但在各部门各单位普遍机构臃肿、人员过剩,而又要保持社会安定的情况下,这种约束措施流于形式。在经济不景气时,政府为保持社会安定,还强制企事业单位接收毕业生,用人单位对人力需求约束不复存在。

对受教育者个人和家庭来说,学费是对其教育需求的经济约束。学费是个人直接教育成本,个人教育成本还包括学生到达就业年龄后因上学可能放弃的收入,即机会成本。人们是否受教育、受多少教育,要对个人教育成本和预期收益进行比较,个人教育收益率是个人和家庭教育决策的主要依据,学费就成为个人教育需求的经济约束。改革开放以来,我们肯定并强调了劳动者的个人利益,人们自觉不自觉地视教育为一种对人的投资,自觉不自觉地要对教育进行成本效益比较。我国不仅对义务教育采取免费政策,而且对非义务教育也采取免费政策。中学只收取少量学杂费,中等专业和高等教育不但免费,政府还提供作为生活费的助学金,免费提供住宿、医疗等服务,直到1989学年才开始对大学生象征性地征收学费。这就是说,在我国,个人直接教育成本很低,教育级别越高,个人直接成本越少,这在各国是少有的。免费教育成为刺激个人教育需求的重要原因。

在社会主义国家,教育由政府举办,学校的设置、专业的设置,招生数量由国家计划统一规定,教育经费主要靠财政拨款。教育经费预算和教育计划应成为教育需求最有力地约束。以下两种因素使预算和行政约束软化。第一,教育没有长远规划,只有年度短期计划,使教育发展带有盲目性。而且国民经济计划年度与学校教学年度不一致,再加上“一年计划,计划一年”的计划工作,往往是招生在先,计划在后。第二,教育经费拨款和教育事业由三个部门负责,且缺乏协调机构和机制。教育事业发展由教育部门管,教育事业费由财政部门管,安排在预算支出中,教育基本建设投资由计划部门管理,安排在基本建设投资计划中。三个部门缺乏协调,事业发展需要大于经费供给可能,且往往是事业发展在先,拨款在后。其结果,经费不足,实际生均教育经费、尤其生均公用经费下降,以牺牲教育质量换取数量增长。政府决策中的急于求成,高等学校审批权的一度下放,使预算与行政约束无力。

对教育需求和教育发展,只有刺激和膨胀机制,而无约束和宏观控制机制,或约束控制无力,必然造成教育过度发展,导致经费短缺。