

教育公债若干问题研究

Research on Educational Bonds

吴 华

(杭州大学教育系, 副教授 杭州 310028)

一、不发达地区教育经费短缺已成为突出的难点问题

教育经费短缺是我国教育发展面临的首要问题。在总量水平上,我国财政性教育经费占 GNP 的比例约为 2.45%(1995 年),低于同期(1993 年)世界发展中国家 4.1%的平均水平,在人均水平上差距更大,1995 年我国人均财政性教育经费约 14 美元,仅为同期(1993 年)发展中国家人均公共教育经费(43 美元)的 1/3 和发达国家人均公共教育经费(1 089 美元)的 1.3%左右。然而更为严重的是,在普遍短缺的宏观背景下,区域间教育投入差距有增无减。例如,1990 年,我国东、中、西部地区人均教育经费支出差距为 1:0.80:0.71,到 1995 年,东、中、西部人均教育经费支出差距已扩大为 1:0.62:0.54。即便是同一个地区(不论发达与否),城镇和乡村之间在人均教育资源占有水平上也存在显著的差距。由此可见,解决不发达地区教育经费短缺和农村教育经费短缺应该成为当前教育财政的战略重点。

解决不发达地区教育经费短缺和农村教育经费短缺对我们目前已有的筹资工具是一个严峻的挑战。从资金来源上分析,无论是政府的财政性投入,还是社会的集捐资或是家庭的教育成本分担,都极大地依赖当地的经济水平。因此经济越不发达地区,教育经费越短缺,也越是难以通过内源性筹资来解决。这也是目前“希望工程”和各种教育扶贫项目的现实基础。由于教育活动的非营利性,在一个相当长的时期内,对教育的前期投资通常都不可能解决其今后自身发展的经费需求,而必须由社会对其进行持续的投资。在这个意义上,对不发达地区仅限于项目性资助(以校舍建设为代表),对于从根本上解决当地教育经费短缺,特别是对于缩小当地与发达地区人均教育资源占有水平之间的差距,一般是难以奏效的。因此,为了均等教育机会、切实实现素质教育的战略目标和提高全民族的

科学文化水平,必须寻找一种能够有效克服内源性筹资局限性的新的政策工具,从根本上解决农村和不发达地区的教育经费短缺的问题。

“教育公债”就是实现上述目标的首选政策工具。

二、政府必须是投资主体,教育公债是重要方式之一

“教育公债”是一种政府专为筹措教育经费发行的公债。

根据对教育经费短缺结构性特征的分析,解决农村和不发达地区教育经费短缺必须借助于外源性筹资,即在受援地区之外筹措用于受援地区的教育经费。在经济活动中,外源性筹资通常用于项目投资,这些投资项目,或者本身具有收益性,或者本身虽不产生直接经济效益,如基础设施投资,但通过改善投资环境而具有间接的经济效益。这一类投资的共同特点是:项目所需的现金流入或净现金流入只发生在一个可以明确计算的有限时间内。与此恰成对照的是,在教育活动中,为了维持学校的正常运行必须不间断地投入所需的教育经费,且永远表现为现金流入。这个比较说明,在农村和不发达地区经济增长达到相当程度之前,如果要保证当地一定的教育质量水准,稳定的外源性教育经费投入仍是一个不可缺少的条件。

显然,只有政府才能承担这样的投资责任,也只有政府才具有这样的投资能力。

由政府提供的这种外源性教育投资可以从两种渠道产生,其一是增加预算内财政拨款;其二即通过发行特别债务以形成稳定的专项基金。两相比较,第二种渠道更能满足该项经费所需的连续性、稳定性和灵活性的要求。

通过发行“教育公债”以增加对农村和不发达地区的教育投入,除了是从根本上解决结构性教育经费短缺的首选方案外,也是实现《中国教育改革和发展纲要》中所提到 2000 年国家财政性教育经费投入达到当年国民生产总值 4%目标的可行方

案。按 1995 年财政性教育经费占国民生产总值 2.45% 测算,达到上述 4% 的投资目标须年均递增 0.4 个百分点,但从 1996 年教育经费来源构成和当年财政性教育经费占国民生产总值比例的现状分析,在现行筹资框架内,实现这一目标有相当的难度。而且特别重要的是,在现行筹资框架内,即使到本世纪末实现了 4% 的投资目标,农村和不发达地区教育经费短缺依然不能解决。因此,如果我们对《纲要》提出的 4% 的投资目标并不仅仅作为一个数量上的要求来对待,而是更注重它在消除教育经费短缺中的实际效果的话,那么,发行“教育公债”就是一个必要的选择。

三、以地方为主、中央为辅发行政府教育公债,是可行的

发行“教育公债”可以考虑以下几种方案。

首先是发债主体的选择。从发行“教育公债”的主要目的考虑,中央政府和地方政府都是适宜的发债主体。由中央政府发行“教育公债”,具有发行体系完整、政策协调、资信高以及不受区域经济发展不平衡的局限等优点,特别适合于解决经济不发达省区和少数民族地区的教育经费短缺问题。但是,如果完全由中央政府承担此项责任,恐怕难以同时兼顾各地区的教育经费需求,导致出钱多的省区受益少的局面,不利于调动中央和地方两个积极性。因此,必须同时考虑发行“地方教育公债”,即由地方政府在行政辖区内发行用于本辖区的“教育公债”。

发行“地方教育公债”可以更密切地结合本地(省、市、县级区域)社会经济和教育发展的现实需要,具有规模、期限和利率灵活多样的明显优势,特别是从政策科学的角度看,开展区域性的政策试点乃是政策创新的必要前提。但是,如果完全由地方政府发行“地方教育公债”,一是不利于全国范围内的资源有效配置,同时对于经济不发达省区消除结构性教育经费短缺会面临较强的资源约束。

发行“地方教育公债”的另一个问题是,到目前为止,我国尚无地方政府发行非生产性公债的先例,因此将面临观念更新和制度创新的双重任务。在观念方面,如果我们正视现代社会经济发展对劳动力素质的高度依赖性,承认人力资本投资具有比物质资本投资更高收益率的普遍科学事实,那么,把教育公债,特别是长期教育公债作为一种生产性投资,应该不会有太大的认识障碍。在制度方面,作为建设公债,与现行财政体制可以协调,而且从国家财政体制改革的长期趋势分析,允许地方政府拥有与其事权相当的发债权,既是发达国家的成功经验,也是加快区域经济发展的必然选择。因此,发行

“地方教育公债”也为这方面的财政体制改革提供了一个契机。

综合以上两个方面的分析,建立以地方政府为主、中央政府为辅的“教育公债”发行体制是一种比较合适的选择。当然,作为一种现实的考虑,仍然由中央政府发行“教育公债”,然后按一定比例将所募资金与相应债务同时划拨给各地方政府,也不失为一种可行的选择。

“教育公债”的发行规模可由相应债务人(中央政府和地方政府)根据需求和可能动态平衡的原则并结合当地社会中长期发展战略通盘考虑。

“教育公债”的期限结构应以长期(5 年及其以上)为主,适当辅以中期(1~5 年)券种。期限结构的选择,一方面要考虑专募资金的平稳性,同时还要结合其它券种的期限结构,以平衡财政偿付压力。

“教育公债”的利率可参照其它券种确定。

最后一个问题是“教育公债”的偿还。一种思路是纳入统一的政府债务统筹解决。对此已有成熟的经验,本文不进一步讨论。另一种思路是根据“教育公债”的特殊性和财政性教育经费逐年增长的长期趋势,建立起自求平衡的偿债结构。对此需作进一步的探讨。

设政府在 $t_0 \sim t_n$ 年期间每年发行“教育公债” B_0 元,并从 $n+1$ 年起开始还本付息。于是有两种偿付模式可供选择:

第一种,从 $n+1$ 年起,每年继续发行“教育公债” B_1 元,依据 B_1 和 B_0 之间的关系,可形成 3 种债务结构:(1) $B_1 > B_0$, 债务递增;(2) $B_1 = B_0$, 债务不变;(3) $B_1 < B_0$, 债务递减。从 $2n+1$ 年起,每年继续发行“教育公债” B_2 元,于是可形成 9 种债务结构:(1) $\uparrow \uparrow$; (2) $\uparrow -$; (3) $\uparrow \downarrow$; (4) $- \uparrow$; (5) $- -$; (6) $- \downarrow$; (7) $\downarrow \uparrow$; (8) $\downarrow -$; (9) $\downarrow \downarrow$ (“ $\uparrow$ ”表示债务递增;“ $\downarrow$ ”表示债务递减;“-”表示债务不变)。依此推理,在第 K 个发债周期中,有可能建立 3^{K-1} 个债务结构供选择。除债务递增结构外,其余两种债务结构形成的差额部分均从当年财政预算内教育拨款指标中扣除。

第二种,从 $n+1$ 年起,不发新债,只从当年的财政预算内教育拨款指标中扣除当年需偿还债务,则到 $2n$ 年时,全部债务清偿完毕。

比较两种偿付模式,第一种在政策上具有足够的灵活性,可适合于各种不同的需要;第二种则更适合特别项目筹资和超长期债务,而且在形式上也可以看成是第一种偿付模式中递减债务结构中

$B_k = 0 (k=1, 2, \dots)$ 的特例。

在这种自求平衡的偿债结构中,只要保证财政性教育经费占国民生产总值的确定比例,同时控制债务规模在当年财政性教育经费中所占的比例,那么,由于财政性教育经费在总量上的长期增长性,

毋庸建立减债基金也同样可以控制偿付风险。

四、建立自求平衡机制,控制合理债务结构,确保教师收入水平

按照自求平衡的思路建立“教育公债”的发行和偿付机制具有重要的政策价值。

第一,发行“教育公债”是否会增加财政负担?如果按政府普通债务处理,则增加财政偿付压力将是一个必然的结果。但是,在自求平衡的偿债结构中,政府对到期“教育公债”的偿付将通过扣减当年财政对教育的预算内拨款予以解决。因此将不会增加财政负担。那么,这种偿债结构是否会影响年度教育经费的平衡呢?根据上面的讨论,如果按第一种偿债模式,这个问题将不存在;如果按第二种偿债模式,只要债务规模足够小(相对当年教育总经费而言),或者期限足够长(相对债务在增量教育经费中所占比例而言),也不会对年度教育经费平衡产生不良影响。如果再结合公债偿还的其它通用手段,如购销偿还、比例偿还、按次偿还和公债调换等方法,则可有效保证教育经费的年度平衡需求。

第二,发行“教育公债”是否会导致教育经费形成债务依赖?虽然在第一种偿付模式中的债务递增结构表明存在这种可能性,但是,根据“教育公债”的发行目的——消除农村和不发达地区的结构性教育经费短缺,随着区域经济发展水平的提高,这种结构性需求将逐步减少,在一个有限时间之后,现实的债务结构更有可能出现单调下降的趋势,从而在一个长期的趋势中,债务依赖将不会产生。毫无疑问,对债务结构这种长期趋势的控制,没有自求平衡机制在债务总量上的约束是难以保证的。

从目前的一般做法看,政府对贫困地区的特别拨款,社会各界的扶贫捐赠,绝大部分是用于学校的硬件投入,其中又以校舍建设为主。解决了起码

的办学条件之后,努力提高农村和不发达地区教师的业务能力和教师的积极性就成为素质教育成败的关键。而要实现这个目标,政府的责任,也是政府的最佳选择,就是增加对农村和不发达地区教育日常运转经费的投入,包括公用经费和人员经费两个方面,使农村和不发达地区的生均公用经费水平接近本地区城镇和全国的水平;使农村和不发达地区教师的档案工资收入水平明显高于本地区城镇教师的水平。与此同时,给农村和不发达地区的学校更为宽松的编制,使该地区的教师有更多的教学培训机会,如果再配合制定城镇中、青年教师必须具有一定农村教学经历才能晋级的相关政策,那么,可以预期,不需要太长的时间,农村和不发达地区的教育水平将会有有一个根本性的提高,实现这个转变所需要的教育经费就是发行“教育公债”所筹经费的具体用途。

如果政府能够从别的渠道筹措专用于消除农村和不发达地区教育经费短缺的资金,比如将今年股市新增印花税用于上述目的;或对教育的预算内拨款不是按名义财力,而是按实际可支配财力计算其占财政支出的比例,从而足可建立用于消除上述结构性短缺的专项基金,那么,“教育公债”不发也罢。如果上述两种可能性都不存在,那么,发行“教育公债”恐怕就是消除农村和不发达地区教育经费短缺的最佳选择。

参考文献

- [1]胡关金等,公债经济论,杭州大学出版社,1991.12
- [2]高坚,中国国债,经济科学出版社,1995.4
- [3]谢旭人,姜维壮主审,中国财政运行的实证分析,中国计划出版社,1995.4
- [4]蒋鸣和,中国教育经费投入的“八五”回顾与“九五”展望,教育研究信息,1996(9)

(责任编辑 肖庆山)

(上接第44页)

塔城、博乐等开放城市,建成带动西北地区西部对外开放的增长极。

4. 大力发展农牧业,建立农业生产基地和综合开发试验区,开辟西北地区扩大对外开放的新途径

西北地区属高原地带,历来有经营畜牧业的传统习俗,且农副产品种类繁多,资源丰富,在此基础上发展以微生物为资源转换载体和媒介的动植物和微生物相结合的“三维结构”新农业,以此解决西北地区饲料短缺,尤其是蛋白质饲料匮乏的问题,大有潜力可为。从面向对外开放的角度来讲,西北地区应放弃自然农业,发展具有“商品性、集约性、先进性”的现代化农业,努力实现农业的“产供销一条龙,贸工农一体化”,促进农产品向深加工、系列

化、高品位方向发展,为西北地区扩大对外开放开辟新的途径。在此原则指导下,积极发展西北地区高原牧业和绿洲农业,建立类型多样的农业生产基地和综合开发试验区。可根据各省份不同的自然和社会条件,创建农业型的知识和技术密集型产业,既有实行基地化规模经营种植业的粮食作物—经济作物—饲料作物三元化模式,又有林草业率先开发绿色食品、种养加结合的科技兴农和产业化范例。具体而言,可重点建设甘肃、青海、新疆的高原畜牧业生产基地,并进一步发展畜牧加工工业;重点建设宁夏河套平原、甘肃河西走廊的商品粮基地及南疆的棉花、瓜果、甜菜生产基地。

(责任编辑 王宏章)