华南农业大学学报(社会科学版)
2004年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.4 2004
(第3卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.3)

我国农村义务教育融资博弈分析与思考

武恒光[1],王爱华[2]

(1.山东农业大学经济管理学院,山东 泰安 271018;2.山东科技大学经济管理学院,山东 青岛 266000)

摘 要:农村义务教育经费短缺、农民义务教育负担过重等问题一直是我国农村义务教育融资中未能很好解决的难题。文章对各级政府组织、农民在农村义务教育融资过程中博弈行为进行分析,并在此基础上,分别从农村义务教育经费分担比例、农村义务教育经费征收率、非正常转移支付成本、非正常征收成本四方面对如何完善农村义务教育融资制度提出建议。

关键词:农村义务教育;融资;博弈

中图分类号:G522.3;F224.32 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2004)04-0018-06

我国的农村义务教育融资制度为筹集教育经费、普及农村义务教育做出了巨大的贡献。然而,农村义务教育经费不足、农民义务教育负担过重等问题一直是农村义务教育融资制度未能很好解决的难题。随着财税体制的变革和农村税费改革的深化,上述问题愈加凸现出来。本文利用博弈论分析农村义务教育融资中各利益相关主体相互作用的过程和结果,并在分析中进行深入的思考,以期为解决上述难题,完善农村义务教育融资制度提供建议。

一、农村义务教育融资中存在的问题

(一)农村义务教育融资不足

目前,中国60%以上的人口住在农村,因此农村义务教育发展的质量在很大程度上决定着中国义务教育发展的质量。而充足的义务教育资金是农村义务教育健康发展的物质基础。在现实中,广大的农村地区教育融资不足的问题仍然十分突出,这危及到了农村义务教育的健康发展。

表1 1996~2001年教育经费及其构成

	教育经费(亿元)						支出结构(%)					
年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
教育经费总计	2262	2532	2949	3349	3849	4260	100	100	100	100	100	100
义务教育	1277	1388	1429	1546	1695	1857	56.5	4.85	48.5	46.2	44.0	43.6
农村义务教育	734	785	812	862	920	1092	57.5	56.6	56.8	55.8	54.3	54.3

资料来源:教育部财务司、国家统计局人口与社会科技统计司:《中国教育经费统计年鉴》(1997~2002),中国统计出版社。

注:支出结构中,义务教育支出结构指义务教育经费支出占教育经费总额的比例,农村义务教育支出结构指农村义务教育经费支出占义务教育经费的比例。

由表1可以看出,以2000年为例,我国教育经费总收入3849亿元,用于义务教育的经费为

收稿日期:2004-08-20

基金项目:国家自然科学基金资助项目"我国农村公共品融资机制的经验与创新研究"(70273017)

作者简介:武恒光(1979-),男,山东菏泽人,会计学硕士,主要研究方向为财务会计研究.

1695 亿元,占 44 %。其中,用于农村义务教育的经费为 920 亿元,占全部教育经费的 23.9 %。在义务教育全部投入中,农村所占份额为 54.3 %,而当年农村享受义务教育的学生有 1.2 亿,占当年全国义务教育学生比重的 64 %。可见,农村义务教育经费数量与其所负担的任务极不相称,农村义务教育经费融资严重不足。

(二)农村义务教育融资中农民负担过重

始于 1985 年的农村义务教育融资制度要求以国家财政拨款为主,以农村教育费附接、教育集资和学生学杂费为辅多渠道融资。我们可以通过农村义务教育经费的构成来分析农民在农村义务教育融资中的负担量。

表 2　农村义务教育经费的构成　　单位:亿元

年度	总金额	预算内经费	教育费附加	教育集资	学杂费	农民直接负担额及负担率
1985～92	-	-	253.5	-	-	-
1993	-	207.8	63.3	40.7	29.7	133.9/ -
1994	485.5	286.8	79.6	52.6	41.6	173.9/ 35.8 %
1995	611.3	325.1	112.9	99.2	54.9	266.9/ 43.7 %
1996	733.9	385.8	146.6	132.9	87.8	367.4/ 50.1 %
1997	784.9	430.0	158.8	92.9	79.4	331.2/ 42.2 %
1998	812.0	461.0	165.0	64.0	88.6	317.7/ 39.1 %
1999	845.1	511.3	162.5	34.2	93.8	290.5/ 34.4 %

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》1993～1996 年、《中国统计年鉴》1986～2001 各年度版。

由表 2 可以看出,在农村义务教育经费总量中,政府财政预算内拨款所占比重维持在 50 % ～60 % 之间,剩下的 40 % ～50 % 的经费则通过募捐、集资、摊派、教育费附加和学杂费等形式,由农民负担。显然,农民义务教育负担率过高,农民义务教育负担过重。

二、农村义务教育融资博弈分析

根据 1986 年的《义务教育法》和 1995 年的《教育法》规定,我国的义务教育是制度上的纯公共产品,应由财政免费提供。但由于财政特别是不发达地区的财政困窘,使得现阶段不可能实施 100 % 的义务教育,为此,需要受教育者承担一部分教育经费支出。这样,在农村义务教育融资中,各级政府组织、农民将作为利益相关主体而存在。他们在各种政策的制定、实施过程中必然寻求自身利益的最大化,导致上级政府(中央政府和省级政府)和下级政府(县级政府和乡镇政府)之间、下级政府和农民之间的博弈。下面,我们通过博弈模型来分析农村义务教育融资制度中上级政府与下级政府之间,下级政府和农民之间的利益关系(行为)选择。

(一)博弈模型

为了理论分析上的清晰性,我们有必要做出以下若干假定:

1.博弈参加者为上级政府、下级政府和农民。上级政府和下级政府之间的博弈过程为典型的强权博弈,即上级政府和下级政府的博弈过程中,上级政府的策略为支配策略,下级政府只能在被动接受这种策略的前提下,适度的采取利己措施。下级政府和农民之间的博弈过程亦然。

2.上级政府和下级政府的义务教育财政支出可能构成博弈各方的得益值[1]。上级政府总是追求义务教育财政支出(转移支付)最小化,并在不超过下级政府承受能力的前提下,达到自身效

用的最大化。下级政府和农民之间亦然。下级政府的收入动机和农民的支出可能构成博弈各方的得益值,下级政府总是追求预算收入的最大化,并在不超过农民承受能力"极限值"的前提下,达到自身效用的最大化。

3 在这个过程中,上级政府和下级政府采用纯策略博弈:上级政府能够决定下级政府应分担的教育经费,且可用一个分担比例量化,上级政府在分担比例的确定上具有行政指令优势;而下级政府对分担比例合理与否具有信息优势,并确知自己的最大承受水平,相反的,上级政府对此知之甚少。下级政府和农民之间亦然。下级政府在教育经费征收率的确定上具有信息优势,而农民对负担率水平合理与否只具有主观上的感受,并确知自己的最大承受水平,相反的,下级政府对此知之甚少。

由于农村义务教育融资中,教育经费在各个博弈参加者之间的分担责任主要与由上级政府决定下级政府分担教育经费的比例和下级政府决定向农民征收的教育经费征收率有关,由此,可以用两个特殊的矩阵将博弈表示出来(矩阵 1 和矩阵 2)。

矩阵1 上级政府与下级政府的博弈

		下级政府	
		合作	不合作
上级政府	适宜分担比例(K_1)	$P(1-K_1),PK_1$	$P(1-K_1)-C,PK_1$
	过高分担比例(K_2)	$P(1-K_2),PK_2$	$P(1-K_2)-C,PK_2$

矩阵2 下级政府与农民的博弈

		农民	
		合作缴纳	不合作缴纳
下级政府	适宜征收率(R_1)	$BR_1,-BR_1$	$BR_1-A,-BR_1$
	过高征收率(R_2)	$BR_2,-BR_2$	$BR_2-A,-BR_2$

在矩阵 1 中,P 为义务教育经费总额;K_1 为上级政府确定的适宜分担比例;K_2 为上级政府确定的过高分担比例;K 为下级政府所能承受的最大分担比例,$K_1 < K < K_2$;C 为下级政府不合作状态下产生的非正常转移支付成本。

对于下级政府而言,适宜分担比例 K_1 小于其最大承受比例 K,若上级政府采取分担比例 K_1,下级政府的义务教育财政支出最小,即收益值最大,得益值为 PK_1。但上级政府出于自身义务教育财政支出(转移支付)最小化的目的,存在采取过高分担比例 K_2 的偏好。假设下级政府接受过高分担比例,则上级政府的义务教育财政支出(转移支付)最小,即收益值最大,得益值为 $P(1-K_2)$。但过高分担比例无疑会加重甚至会超出下级政府的事权,下级政府也会因 K_2 过高而不能接受,于是会采取不合作态度,上级政府只能降低下级政府的分担比例,但上级政府的行政指令的绝对优势使得下级政府的实际分担比例不会达到适宜比例 K_1 的水平,而是采取 $K(K > K_1)$。这样,上级政府的过高分担比例将无法实施。由于下级政府在不合作状态下,必然会制定出诸多应对上级政府的措施,如利用其接近信息源的优势隐瞒其对教育投资的真实数量,挪用转移支付而来的教育经费,将其对教育投资的责任转嫁于农民等,我们认为这是上级政府在转移支付过程中的非正常交易成本 C。显然,本博弈中,如果 K_2 过高,下级政府会不合作,最终采取$(P(1-K)-C, PK)$组合;如果下级政府采取不合作态度,则上级政府也会适当降低下级政府的分担比例,采取$(P(1-K)-C, PK)$组合。可知,这一组合为该博弈的稳定解,此时,双方得益值之和为 P - C。

在前面的假设前提下,矩阵 2 表示下级政府和农民之间的博弈。

在矩阵 2 中,B 为农民人均纯收入水平;R_1 为农村义务教育经费适宜征收率;R_2 为农村义务教育经费过高征收率;R 为农民所能承受的最大征收率,$R_1 < R < R_2$;A 为农民不合作状态下非正常征收成本。

对于农民而言,适宜征收率 R_1 小于其最大承受率 R,若下级政府采取征收率 R_1,农民的损失

最小,即收益值最大。但下级政府出于财政收入最大化的目的,存在采取过高征收率 R_2 的偏好。这时,假定农民采取合作策略,则下级政府的最大收益值为 BR_2。但过高的义务教育经费征收率必然会加重农民的负担量,农民就会采取不合作态度,下级政府只能降低征收率水平。但下级政府的强权使得农民的实际义务教育经费负担率不会达到适宜征收率 R_1 的水平,而是采取 $R(R > R_1)$。另外,农民的不合作态度必然会造成下级政府在征收过程的非正常交易成本 A。显然,在本博弈中,对农民而言,如果 R_2 过高,则会采取(BR - A, - BR)组合;对于下级政府而言,如果农民采取不合作态度,则下级政府也会采取(BR - A, - BR)组合。因此,该博弈具有的稳定解为(BR - A, - BR)所对应的策略组合。此时,此模型的得益值之和为(BR - A) + (- BR) = - A。

(二)结论

1 .由上级政府和下级政府的博弈解可知,农村义务教育作为公共产品,各级政府总是存在寻求自身利益最大化,通过博弈减少和转嫁对义务教育投资的动机;而上级政府和下级政府的谈判地位决定了博弈结果:上级政府将其对义务教育的投资责任转嫁给了下级政府,同时,下级政府也通过增大 C 值转嫁其义务教育投资责任,削减义务经费的投入,最终使得上、下级政府所提供的农村义务教育经费总量为(P(1 - K) - C) + PK = P - C < P,即最终筹集到的义务教育经费数量少于所必需的数量,这必然导致农村义务教育融资不足。

2 .由下级政府和农民的博弈解可知,下级政府利用其与农民博弈过程中的有利谈判地位,通过向农民征收 R 比率的义务教育经费,将其对义务教育的投资责任转嫁给农民,造成农民义务教育负担率过高;由于非正常征收成本(A)的存在必然造成征收成本的扩张,而征收成本的扩张为基层政府的机构扩张提供了契机。

3 2000 年税费改革旨在将缺位的农民主体权利恢复原状,这在一定程度上增强了农民的谈判地位。但这一制度安排的供给方式是自上而下的和强制性的,实践中必然存在着基层政府寻租的可能性,即在分解方案制定中的讨价还价和在实践中的变形操作。因此,在农村义务教育融资实践中,不论是农村税费改革前义务教育费费率还是农村税费改革后农业税税率,只有按实际情况确定一个合理的征收比率 R,且确保该资金用于义务教育,才能在切实减轻农民的义务教育负担的同时,保证义务教育经费的来源。

4 2000 年农村税费改革前后,农村义务教育融资制度中都没有明确量化各级政府的责任,各级政府之间的责任划分必定会随着他们之间博弈结果 K 的变化而变化,这必然影响义务教育融资制度的有效性和稳定性,进而影响到义务教育融资的稳定性和充足性。

三、完善农村义务教育融资制度的建议

基于上述农村义务教育融资的博弈分析,结合现实背景,我们主要从如下几个方面提出建议:

1 .农村义务教育经费分担比例(K)方面

(1)强化政府在农村义务教育融资中的责任,重点加强中央和省级政府对义务教育的转移支付力度

义务教育是公共产品,具有外溢性,且受益空间非常广泛。按照公共产品的受益空间理论及利益获得原则,义务教育成本应主要由政府,特别是中央和省级政府补偿,从国际经验看,绝大多数国家都以中央和省级政府为主分担义务教育经费。在英国、法国、澳大利亚、日本、墨西哥等国,中央政府基础教育经费的分担比例为 20 % ～80 %;在新西兰、意大利、荷兰、韩国等国,基础教育经费的 80 % 以上来自中央政府[2]。2000 年农村税费改革前,我国的农村义务教育融资中,中央政府的分担比例为 2 %,省级政府的分担比例为 11 %,县级政府的分担比例为 9 %,乡镇政府的分担比

例高达78%[3]。农村税费改革后,农村教育事业费附加和农村教育集资被取消,这导致乡镇政府财力进一步弱化,乡镇政府不再也无力承担义务教育融资的主要责任;农村义务教育出现巨大缺口,教育资金严重短缺。因此,加强政府,尤其是中央和省级政府对义务教育的财政责任,是理论和实践上的客观要求。

(2)明确规定中央政府和省、县、乡地方政府的法定负担结构

现代经济理论认为,人们不能期望政府"自我改善",在模糊不清的制度规范下,政府在义务教育融资中互相推脱责任或减少投资几乎是必然的。因此,在立法中明确中央、省、县、乡各级政府对义务教育的财政承担责任和比例,使义务教育经费投入规范化、制度化、法律化,以有效的制约政府行为,保证农村义务教育融资制度的可操作性和有效性。

2 农村义务教育经费征收率(R)方面

农村税费改革是一个旨在减轻农民负担,将缺位的农民主体权利恢复原状的过程,在这个过程中伴随着部分权利转移和部分利益重新分配,造成基层政权和相关部门既得利益受损。然而基层政府在占有资源和从农业提取剩余的制度安排上形成的"路径依赖",必然会使其在维护各自既得利益的基础上,积极通过各种途径寻求更隐蔽的负担转移方式,千方百计地寻找税改方案的漏洞,在改革设计上讨价还价和在实际中变形操作,如在制定税改方案时,在规定的框架内尽量提高税率,故意抬高计税价格,压低收购价格等。因此,要确保税费改革后乱收费现象被彻底制止,防止农民负担反弹;应从农村义务教育经费征收率R入手,根据各地实际情况,制定一个适宜的义务教育经费征收率,并将其予以制度化、法律化。

3 非正常转移支付成本(C)方面

(1)完善义务教育融资的监督机制,保障义务教育资金落实到位

首先,要加强有关权力机关,主要是各级人民代表大会对义务教育的监督,要求各级政府不仅应每年向人大公布教育经费占整个财政支出的比例、占GNP的比重,而且要公布教育经费使用情况;各级人大要定期对各级政府教育经费的执行情况进行检查。其次,要加强教育行政机关对教育经费的管理和使用情况的审计,以保证教育经费的合理、高效运用。

(2)建立规范的农村义务教育财政转移支付制度

由于教育经费承担主体重心过低,对于财政确有困难的县,中央、省两级财政需加大财政转移支付的力度,这要求建立一套规范的农村义务教育财政转移支付制度。具体内容包括:一是以县为单位进行义务教育经费供求测算,在此基础上进行财政转移支付;二是义务教育经费预算单列,县级以上政府都应建立义务教育经费单列预算制度;三是建立县级义务教育财政转移支付模式,确定转移支付需求,确定县级财政义务教育收支缺口,进而确定义务教育转移支付的规模。

4 非正常征收成本(A)方面

非正常征收成本为基层政府的机构扩张提供了契机。如果基层政府在征管效率低下的前提下加大征管力度,往往意味着机构人员的粗放型扩张,这种扩张必然造成基层政府机构臃肿,财政供养人口过多,造成财政资金被高额工资支出挤占,最终造成公共产品建设支出,特别是义务教育的建设支出被大幅度削减。因此,应切实精简臃肿的基层政府机构和财政供养人员,加强对公共产品,尤其是对农村义务教育的投资力度,以提高财政资金利用效率。

参考文献:

[1] 杨灿明,张艺雄.关于我国农民负担的制度经济学解释[J].中南财经大学学报,2000,(5).

[2] 王德文.中国农村义务教育:现状、问题和出路[J].中国农村经济,2003,(11).

[3] 李成贵 . 农村义务教育投入:主体确认与增长机制研究[J] . 中国农村经济,2003,(11) .

The Interaction Game Analysis and Pondering of Chinese Rural Compulsory Educational Financing

WU Heng-guang[1], WANG Ai-hua[2]

(1 .*College of Economics and Management*, *Shandong Agricultural University*, *Tai 'an*, 271018, *China*;
2 .*College of Economics and Management*, *Shandong University of Science and Technology*, *Qing 'dao* 266000, *China*)

Abstract: There exists some problems that can 't be resolved satisfactorily in Chinese rural compulsory educational financing . For example, the rural compulsory educational financing is insufficient, the educational burden of farmers is heavy etc . The thesis analyzes the interaction game behavior between governments and farmers in the process of rural compulsory educational financing . And on the basis of the analysis, the thesis ponders the problems further and provides some countermeasures against them .

Key Words: rural compulsory education; financing; interaction game

(上接第 10 页)

Reformation of Community Share-holding Cooperative System: Further Innovation

——Theoretical and Empirical Study on" Longgang Model "

LUO Bi-liang, PAN Guang-hui, WU Jian-hui, GUANG Xin-li

(*College of Economics and Management*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510462, *China*)

Abstract: Community Share-holding Cooperative System (CSCS) shows strong community closed-end character with self-intensified mechanism, therefore the reformation of CSCS has to break closedown and tends toward opening . The thesis, taking Longgang Shenzhen as an example, analyzes some institutional innovations of" Longgang Model " on the basis of old" Henggang Model " and also points out its defects . Based on the case analysis the author deems that the general goal of reformation is to realize three transformations, viz . from community to corporation, closedown to opening, collective economic organization to modern corporation system .

Key Words: community; share-holding cooperative system; Longgang Model; reformation