

教育發展中的政府作用：財政學思考*

雷萬鵬

華中師範大學教育科學學院

鍾宇平

香港中文大學教育學院

政府在教育發展中應該發揮怎樣的作用？本文從經濟學和教育財政學的角度分析了政府干預教育的理由、方式與效果。結果顯示：政府與市場各有其行動邊界。政府干預教育的理據，主要規限在提供公共物品、維護社會公平和校正市場失靈這些範圍內。在這些範圍以外，政府應避免干預，留下空間，讓市場作出調節和發揮其促進效率的功能。各國發展的實踐研究表明，政府在教育發展上因角色錯位導致對教育「干預過多」或「干預不夠」的現象比比皆是，尤以發展中國家為甚。究竟政府應在哪些領域內及何種情況下「退出」干預，或「進入」以承擔應負的責任？這些都是急需探索的教育發展研究課題。就中國內地的教育而言，政府角色轉換還有很長一段路要走。

* 本文是在雷萬鵬哲學博士資格考試的基礎上修訂而成。香港中文大學教育學院孔繁盛教授在論文寫作過程中給予了富有啟發性的建議和意見，在此特向他致謝。同時，我們也要感謝兩位匿名審稿人對本文提出的寶貴建議。

引言

自改革開放以來，中國的教育事業迅速發展，但在這繁榮景象的背後也潛藏著財政危機：教育資源籌措遠遠跟不上教育發展的速度。據資料顯示，2000年全國學校危房面積約有1,300萬平方米；1999年上半年，全國有三分二的省、自治區、直轄市拖欠教師工資，累計已拖欠100多億元人民幣（楊東平，2001）。這些事實說明有必要對中國教育財政體制和政策作深層次的反思，而反思的焦點是政府或國家在教育中的作用。

從財政學的觀點探討政府在教育發展中的作用，必須回答這幾個問題：（1）政府為甚麼干預教育？（2）怎樣干預教育？（3）干預的效果如何？由於經濟學對上述問題的分析極富影響力，所以本文主要從西方經濟思想史有關政府作用的論爭出發，特別是在汲取Friedman、Stiglitz、Musgrave和Buchanan等幾位經濟學家的思想的基礎上，審視政府在社會經濟活動中的角色和作用，再結合教育財政學的研究提出一個分析政府作用的框架。¹

之所以選擇上述四位經濟學家，主要考慮到以下兩點：其一，這四位經濟學家分屬不同經濟學流派，他們對政府角色的看法各不相同，特別是Musgrave和Buchanan在1999年曾有過一場圍繞國家觀和政府觀的公開辯論，以他們的思想作為切入點可以為我們理解政府角色提供合理的經濟學架構；其二，這幾位經濟學家對政府在教育中的角色都有精闢的分析，特別是Friedman和Stiglitz有關學券、教育私有化、教育分權等思想對我們認識政府在教育中的作用有較大幫助。

政府的作用：經濟學中的爭議

從經濟思想史看政府的作用

政府在經濟活動中的作用，是通過政府與市場的角力彰顯出來。社會經濟活動主要由市場調節還是受一個權威政府所干預？對這個問題的不同答案，意味著經濟史上自由主義和國家干預主義的分野。

古典經濟學說出現之前，在 18 世紀經濟思想領域佔主導地位的法國，重商學派（Mercantilist）大力推崇政府對經濟活動全面干預，特別強調政府在推進商業和工業發展中的積極作用。爲了消除重商主義學派對政府經濟作用誇大化的消極影響，Adam Smith 於 1776 年撰寫了《國富論》（*The Wealth of Nations*）。在這部偉大著作中，他極力頌揚市場力量，反對政府干預私人經濟活動；他認爲自利（self-interest）的個人在市場機制引導下可以有效配置資源，實現社會福利最大化。以 Adam Smith 爲代表的古典經濟學後來經過 David Ricardo、Alfred Marshall 和 Leon Walras 等人的修訂，成爲 19 世紀的主流經濟思想。

20 世紀 30 年代，美國和西方其他國家都出現大蕭條，世界性經濟危機表明市場也會失靈（market failure）。1936 年 Keynes 出版了《就業、利息和貨幣通論》（*The General Theory of Employment, Interest and Money*），對古典經濟學提出挑戰。以「有效需求」爲基本研究範式，他全面論證了政府干預經濟活動的必要性，建議政府大力投資於基建、刺激社會需求，世界經濟因此而渡過難關。凱因斯主義對戰後世界經濟發展產生了極大影響，但 20 世紀 60 至 70 年代世界各國出現的「滯漲」（stagflation）現象卻宣告了 Keynes 的國家干預理論失效，政府的作用又一次面臨批判和反思。

20 世紀 60 至 70 年代是西方經濟學最繁榮的時期，在自由主義旗幟下，各派理論從不同角度對凱因斯主義予以批判，主張恢復古典經濟學傳統，限制政府對私人經濟活動的干預，讓市場發揮應有的功能；² 20 世紀 80 年代以來，前蘇聯解體後，俄羅斯全盤採用私有化和自由市場原則，實行「休克療法」（shock therapy），但其經濟發展卻面臨重重困境；90 年代末，在一向主張自由市場經濟的亞洲地區，更出現了嚴重的「金融風暴」，而在國家主導下採取漸進式改革的中國經濟卻欣欣向榮。又一次，經濟學界出現了反省政府作用的思潮。以 Stiglitz 爲代表的美國新凱因斯主義基於對新古典經濟學的批判，剖析了市場失靈表現，強調政府干預經濟活動的合法基礎和積極作用。

從以上對歷史的簡單回顧可以看到，不同學派圍繞政府經濟作用的爭議主要有以下幾方面：

1. 政府干預的合理性；
2. 政府干預的方式及效果；
3. 政府干預的範圍。

以 Friedman、Stiglitz、Musgrave 和 Buchanan 等經濟學家的思想來回應上述爭議，或許可讓我們更清楚理解政府的作用。

經濟學家關於政府作用的爭論及啟示

從經濟學史角度看，Friedman 和 Buchanan 屬於自由主義學派，而 Musgrave 和 Stiglitz 則屬於國家干預主義學派。前者崇尚自由市場競爭，認為政府只能發揮有限作用（limited role）；後者認為市場機制存在很多缺陷，政府可以在經濟活動中發揮積極作用（active role）。³

政府干預的合理性

政府為甚麼干預社會事務？政府在哪些方面可以發揮作用？對於這兩個問題，自由主義經濟學家與國家干預主義學派經濟學家的看法既有共識又存在分歧。

Friedman 是貨幣學派的代表人物，他提出的持久收入假說和一系列的貨幣政策對凱因斯主義帶來了挑戰。他主要從市場失靈的角度闡述政府干預的合理性：（1）政府是社會活動遊戲規則的制定者和裁判員；（2）當經濟活動存在技術壟斷（technical monopoly）或鄰近效應（neighborhood effects）時，政府可以發揮作用；（3）政府可以利用家長主義（paternalism）這個理由採取行動，比如補充私人慈善事業的不足（Friedman, 1962, pp. 22–36）。Friedman 認為個人利益應高於社會利益，政府這個組織只是為了更好地實現個人目標而創立的。他認為政府的職能只應在一個很小空間去發揮（Friedman, 1962, pp. 34–35）。Buchanan 是公共選擇理論的代表，他將古典經濟學「經濟人」假設用於政治領域，認為政治決策與其他決策一樣，完全可以用成本與收益的語言來討論（布坎南，1992，頁 195）。Buchanan 認

為公共產品應該由政府以公共選擇的方式來提供，但他同時指出政府不是萬能的，也會出現政府失敗（government failure）的情況。因此他極力反對政府過多干預社會事務，主張通過憲章改革來約束政府（Buchanan & Flowers, 1975, pp. 17-54）。

Musgrave 是現代財政學的奠基人，他認為政府財政可以在以下三方面發揮作用：（1）當經濟活動存在外部性（externalities）時，即收益不由消費者獨自享有或成本無法由製造者通過交易得到補償時，經濟的外部性就存在；（2）收入分配需要政府發揮作用；（3）失業和通貨膨脹等亦需要政府調節（Musgrave & Musgrave, 1980, p. 55）。可見，Musgrave 為政府財政職能的發揮，劃定了廣闊的空間，包括了資源配置、收入分配與宏觀經濟調節等三個範疇。Stiglitz 是美國凱因斯主義近年來的代表人物，他從三方面說明政府干預經濟活動的合理性：（1）增補市場的不足；（2）收入分配；（3）有益產品（merit goods）的供給。那麼應如何理解在市場有效時仍需要政府干預呢？Stiglitz 認為，市場儘管可以有效處理收入分配和供給有益產品，但從社會效用最大化的角度看，政府依然需要對市場進行干預，比如收入再分配、禁毒或嚴禁酒後駕車行為等，這使得政府更具有家長主義色彩（Stiglitz, 2000, pp. 77-88）。

從表面上看，這四位經濟學家都主要以市場失靈為依據，闡述政府干預的理由，特別提出政府干預的領域主要是與經濟社會發展相關的公共物品和服務，比如國防、教育、衛生保健、治安、社會公平等。但在政府干預的目的上，他們還是有一些明顯的分歧。Friedman 和 Buchanan 認為政府干預是手段，而干預的目的是保障個人自由；他們對政府代表公眾利益的傳統假設心存疑慮，認為政府應該是有限政府。Musgrave 和 Stiglitz 賦予政府家長主義的色彩，認為政府是為公眾謀福利的契約性組織，政府對社會的干預有相對寬廣的空間。

政府干預的方式與效果評價

「市場失靈」是「政府進入」的契機，但「政府進入」不一定是「市場退出」。如何發揮政府與市場的互補功能，四位經濟學家有一定共識，

都認為縱使政府介入也必須發揮市場機制的作用。他們認為政府干預不等於政府直接生產，資源提供（provision）與物品生產（production）可以分開。比如Buchanan提出，公共提供不要求公共生產，不排除實際上從私人生產者中購買的可能（Buchanan & Flowers, 1975, p. 155）；Musgrave說得更徹底：私人或公共「供給」與私人、公共「生產」沒有任何關係（Buchanan & Musgrave, 1999, p. 51）。⁴

政府干預的效果不高，主要是因為公共部門生產效率通常比私營部門的差。要解釋這種差異，主要可有三種理論範式：（1）以 Niskanen 為代表的預算最大化官僚理論（theory of the budget-maximizing bureaucrat），主要從市場結構和資訊控制的角度分析公、私營企業的效率差異；（2）以 Alchian 為代表的產權學派（property rights approach），主要從不同產權對代理人的約束角度分析經濟效率；（3）以 Stigler 為代表的芝加哥學派（The Chicago School）提出的管制經濟學理論（或稱政治經濟學派），認為政府對企業的管制（regulation）並不是為了維護消費者和公眾的利益，而是維護被管制企業的利益。尋租競爭導致公眾利益損失和社會效率下降（Khursheed & Borcharding, 1998）。

Friedman 對政府政策效果持批判立場，他認為有限資訊、對官僚的有限控制等因素足以導致政府干預失敗；但也有觀點認為，政府失敗本身並不意味著政府放棄努力和退出，而是提醒政府在制定政策時應該更加小心（Stiglitz, 2000, pp. 9–10）。

政府干預的程度和範圍

如果說政府作用的限度與政府能力相關，那麼，對政府的限制程度便反映經濟學家對政府的基本假定和價值觀的差異。四位經濟學家都同意政府的干預是有一定限度和範圍的，亦相信有必要對政府進行某種程度的制約，以減少「政府失敗」的惡果。不同經濟學家之間的區別在於：自由主義看到政府「惡」的一面，強調要嚴格限制政府；國家干預主義看到政府「善」的一面，主張發揮政府的正面效能。如果將政府看成「善惡」二分體，Buchanan 和 Friedman 是「抑惡」者，他

們關注政府的破壞傾向，主張抑制政府行爲；Stiglitz 和 Musgrave 是「揚善」者，他們認爲政府可以代表公眾利益，爲社會發展發揮積極作用。

經濟學家有關政府作用的爭議爲我們提供了觀察政府行爲的不同窗口。透過這些窗口，我們可以獲得某些啓示：

1. 政府與市場各有邊界、相互補充。政府在市場失靈時可以發揮作用，比如提供公共物品、維護社會公平等。
2. 政府干預的合理性不等於政府干預的實際有效性，政府也可能失敗。
3. 政府是否真正代表公眾利益？宏觀政策的實施會令誰是真正受益者、誰是受損者？政府必須受到某種程度的限制。

政府在教育中作用

儘管經濟學家對政府的作用和角色爭論不休，但在教育發展和教育財政上他們的共識卻遠遠大於分歧。

經濟學家的觀點

資助教育的理由：外部性、教育公平與家長主義關愛

教育的提供與收益具有很大的「外部性」，這是政府投資教育的第一個理由。Friedman 認爲，教育投資不僅使受教育者本人獲益，同時亦有利於社會文化整合、科技創新等。如果教育成本由私人承擔，私人卻只能分享部分教育收益，就會導致私人教育投資不足，因此需要政府財政投資來補充私人教育投資的不足。Stiglitz 將教育視爲公共提供的私人品（publicly provided private goods），不過在他看來，外部性不是政府干預教育的主要理由（Stiglitz, 2000, p. 426）。

維護教育公平是政府資助教育的又一理由。Stiglitz 認爲，利用公共財政資助中小學教育，理由是這可使兒童所受教育的質量不會完全受家庭資源多寡所決定；而政府資助高等教育的合理性，則是考慮到

資本市場不完善，家庭背景不利的青年難於借貸來投資在自己身上（Stiglitz, 2000, pp. 439–443）。同樣，Musgrave 的公共財政學理論對收入分配以及教育轉移支付有詳細分析，公平原則亦是他認為政府資助教育的一個重要依據（Musgrave & Musgrave, 1980）。

政府資助教育必然涉及各級政府財政責任如何劃分的問題。經濟學家一般從教育外部效應和教育公平的角度分析不同的政府教育財政責任。外部性愈大、外部效應擴散性愈強的教育形式，應該主要由中央政府資助；同時，與收入分配相關的教育投入責任，也應該主要由中央政府承擔（Musgrave, 1983; Stiglitz, 2000）。⁵

此外，國家干預主義學派經濟學家認為政府有一種家長主義偏好，所以政府投資於教育是順理成章的事。有趣的是，新自由主義學派的Friedman也認同這一點（Friedman, 1962, p. 86）。這種觀點認為，大部分家長從利他主義立場出發對子女進行教育投資，但亦不排除某些家長缺乏利他意識。所以，政府從家長主義關愛出發，運用財政手段彌補私人教育投資的不足（Stiglitz, 2000, p. 427）。⁶

政府干預教育的方式及效果：對教育效率的關注

儘管經濟學家一致認為政府應利用公共財政投資於教育，但他們並不同意教育一定要由政府生產和經營。⁷ 這主要與公立學校普遍存在的官僚主義作風和效率低下有關。在教育中引入市場和競爭機制，如教育私營化，特別是Friedman 提出的學券（school vouchers）設想，激發了理論上持久的爭議，至今也難有定論。⁸ 學券的基本設想是，政府給每一名學齡兒童一定面值的票證，每一個家庭可以依據自己的偏好選擇心目中的理想學校，甚至可以額外投資選擇更好的學校。一方面這可以擴大家長的教育選擇權，另一方面也激發了學校間為爭奪生源（即財源）的競爭。學券支持者認為，它是提高公共教育資源使用效率的理想方式（Friedman, 1962, pp. 89–100）。此外，壓縮政府直接參與教育的空間，限制政府在教育財政中的權力，也是源於要減少教育中的「政府失敗」，以及對教育效率的關注。

教育財政學的回應

如果說經濟學分析主要是界定政府在社會經濟活動中角色和行動的邊界，那麼教育財政學研究則提供評價政府教育政策的架構，亦即從教育公平、效率、充足三方面審視政府在教育中的作用。

教育公平

提及教育公平，教育財政學會從四個維度發問：（1）教育公平的對象是誰？是學生還是納稅人？（2）何種層面公平？是投入公平、過程公平、產出公平還是結果公平？（3）如何界定教育公平？是水平公平、垂直公平還是其他？（4）如何計量教育公平？Berne & Stiefel（1984, 1999）的經典論文對此有完整的回應。

從財政投入角度分析教育公平的框架包括：（1）水平公平；（2）垂直公平；（3）財政中性（fiscal neutrality），即生均教育支出與地方財政實力無關；（4）充足，即為達到既定教育目標所需的最低教育投入，它是教育財政公平的基本指標。在實證研究中，教育公平研究框架和指標多被用來評價宏觀教育政策的公平效果。

教育資源籌措也有公平的考慮。教育不是純粹公共品，不可能由中央政府承擔全部責任；教育也不是純粹私人品，也不可能由家庭和個人在市場上購買來達致均衡；教育常常被看成是地方公共品，所以教育投資責任需要在政府與私人，以及各級政府之間分擔。在財政分權制的國家，由於地方財政實力存在差異，上級政府需要對下一級政府實行教育轉移支付制度，調整各級政府對教育資源的份額，以體現全國性教育公平目標。因此，教育轉移支付撥款公式在教育財政學中有廣泛研究，比如「保證性稅基撥款」（guaranteed tax base，簡稱GTB）、「基礎撥款模式」（foundation programs）等（見 Odden & Picus, 2000, pp. 154–197）。

教育效率

一般來說，政府教育資源配置自上而下涉及三個層面：公共財政中教

育撥款的比重、教育資源在各級各類教育中的配置，以及教育資源在學校中的配置。對每一層面都可以分析它的教育效率問題。上級政府可以通過轉移支付的撥款模式，吸引並調動下級政府對當地教育資源的投放。這是中央政府增進教育財政分配效率的主要手段。

至於教育財政使用效率的評估，主要是通過投入與產出的比例關係來反映，即在一定產出下成本愈低，或一定投入下產出愈多，表明效率在提高。教育經濟學者提出了幾種教育效率分析技術，包括教育成本—效果、教育成本—收益等（Levin & McEwan, 2001; Tsang, 1988, 1997）。教育成本—效果（cost-effectiveness）分析方法探討教育投入與教育直接產出（例如提高學業成績、升學率或降低輟學率）的關係。這方面，一個經典例子是為提高小學生數學和閱讀成績，比較CAI（電腦輔助教學）、延長教學時間、縮小班級規模和學生輔導（peer tutoring）四種策略的教育成本大小的分析（Levin, 1987）。

如果將學校教育活動視為企業生產，教育投入與教育產出的關係可以通過教育生產函數（educational production function）來表示：

$$P = f(R, S, D)$$

其中， P 表示教育產出， R 、 S 、 D 分別表示影響教育產出的因素（投入），例如學校教育資源、生師比例或教師資歷、學生個人特徵或學校其他特徵等。通過回歸分析可以推斷在控制其他因素情況下，教育要素投入對教育產出的邊際影響，從中便可找出影響教育產出的因素（鍾宇平，1997）。

假如政府大量投資於教育，有效性會多大呢？Hanushek 對近 400 篇文獻所作的元分析（meta-analysis）表明，控制學生的家庭背景後，學生學業成績與學校教育資源的多寡沒有直接關係。這一結論與其他關於教育資源和教育收益關係的元分析研究的結論一致（Hanushek, 1997a）。我們從 Hanushek 研究中得到的啟示是：教育資源只是影響教育產出的必要而非充分條件，如何有效使用教育資源遠比有多少資源更為重要。所以，學校應設計合理的激勵結構，使資源配置真正能夠配合學生學業成績的提高，這是增進教育效率的重要措施（Hanushek,

1993, 1996, 1997b)。對學校層面教育效率的分析，支持了近年教育分權（decentralization）、去管制（deregulation）和校本管理（school-based management）等教育改革的呼聲。

教育充足

在 20 世紀 60 和 70 年代前半葉，所謂充足，是以教育經費佔本地生產總值（gross domestic product）的比重和政府預算內教育投資佔財政支出的比例來衡量的。這種方法忽略了私人教育投資和地方政府教育投資，而且主要是從教育投入的角度分析問題，沒有充分考慮這些投入的產出效果。後來，人們開始考慮到一些表示教育成果的指標，例如小學入學率、成人文盲率等（Benson, 1995）。從定義上看，充足是指達成一定教育目標所需的最低投入，它是教育財政學衡量政府教育投資努力程度的重要標準。以中國內地為例，基礎教育階段居高不下的危房比例、數額龐大的工資拖欠等現象表明教育資源短缺。公共教育財政是否充足的問題，最終涉及政府預算制度和教育投資體制，特別是教育的稅收制度。在許多發展中國家，教育缺乏明確、有效的稅基可能是政府教育投資短缺的重要原因。

實際上，教育公平、效率與充足實難分開。比如在教育政策中我們常常聽到生均教育支出要均等的呼聲，但當中隱含的前提假設是：現有學校的教育資源是有效使用的。當教育支出與學業成績沒有系統聯繫（no systematic relationship）時，教育公平政策無論多麼誘人，如果教育效率低下，公平目標也會落空（Hanushek, 1993）。

從教育財政學反思政府在教育中的 「缺位」與「越位」

綜合國家干預及自由主義兩派的觀點，可以認為：政府與市場應該各司其職，互相補充。從政府職能發揮的角度看，政府主要在三方面介入社會經濟活動：（1）提供社會發展所必需的公共物品，如法律制度建設、國防、環保等；（2）維護社會公平——由於公平目標不是市場

活動的主要目標，所以即使在市場機制能有效配置資源的情況下，維護社會公平與正義主要還須依靠政府；（3）校正市場機制的不足——當外部性、壟斷、資訊不完善等因素導致市場運作無法自動達致「帕累托最優」（Pareto Optimum）時，政府的干預將不可避免，例如通過稅收、宏觀經濟調控等手段保障市場機制的有效發揮。

但政府干預不是要替代市場，而是為市場的有效運作創設條件。或者說，政府干預有一個限度，即政府的干預必須以有利於市場機制的更有效發揮為前提。跨越這一限度，政府的干預將導致市場效率下降，「政府失敗」將不可避免。

另一方面，教育財政學分析主要從公平、效率和充足等三個維度提出評價政府作用的標準。它與經濟學理論的互補性在於：經濟學層面的分析劃定政府干預的邊界；教育財政學層面的分析闡述了評價教育政策優劣的具體標準和分析技術。結合這兩個理論架構來審視教育活動中政府的行為，可以發現在教育實踐中政府角色錯位的現象比比皆是，尤以發展中國家為甚。下面將主要以發展中國家為例分析政府在教育中的作用。

與發達國家不同的是，發展中國家為了實現經濟社會跨越式發展，普遍強調政府在社會發展中的決定性作用。因此，發展中國家的政府對教育的干預特別明顯，但卻存在兩個誤區：干預不夠（「缺位」）和干預過多（「越位」）。

干預不夠：政府在教育中「缺位」

政府干預教育的理由主要是提供公共物品、維護教育公平和補充市場不足。可惜，不少發展中國家的政府在這三個方面都嚴重缺位。

首先，政府對教育領域中公共物品的提供嚴重短缺。國家的宏觀教育政策法規具有公共品性質，市場上單個主體不可能從私利出發構建符合社會整體利益的制度體系。正如 Friedman 所言，法規與政策有如競賽中的遊戲規則，只有政府才能從社會公共利益出發提供一套公平、透明的遊戲規則，使競賽各方在平等競爭中實現社會資源的有效配置。發展中國家在教育發展中政府角色錯位的重要表現之一，是缺

乏一套完善的教育法規和統一的教育政策。比如，許多發展中國家的高等教育往往是多頭管理，高等教育政策缺乏統一的運作架構，形成高等教育條塊分割、教育規模不經濟等現象。世界銀行一份有關發展中國家高等教育研究的報告也指出：建立一體化政策框架是政府角色重新定位的一個重要方向（World Bank, 1994, pp. 55-59）。

從不同形式的教育看，與職業教育或高等教育相比，義務教育在提高國民素質、促進社會價值融合和傳承民族文化遺產等方面扮演極其重要的角色。顯然，義務教育的公共品性質需要政府在義務教育發展中承擔主要責任，而強化政府對義務教育的投資力度就是一個重要路向。遺憾的是，在大多數發展中國家，政府的教育投資重心竟放在高等教育上，義務教育投資則主要依賴社會和家庭，美其名曰「人民教育人民辦」。儘管現在許多國家的政府都認識到義務教育投資的重要性，但這些國家普遍缺乏清晰的稅制，又欠缺用於義務教育發展的稅種和稅基，教育財政投入缺少制度化基礎，教育財政充足這一目標難以得到保障。所以，政府在義務教育發展中「缺位」的現象難有根本的改變。

其次，當市場的第一次分配無法自動達成教育公平的目標時，政府財政的第二次分配便應該在實現教育公平目標的過程中發揮主要作用。遺憾的是，發展中國家教育資源的分配在種族、性別、地域、階層等方面卻是極度不公平，「缺位」現象也非常普遍。以不同收入群體之間教育資源的分配為例：1980年發展中國家農村人口佔總人口的比重是58%，但他們所分享到的教育資源只得總教育支出的36%；白領階層人口佔總人口的比重是9%，而他們卻佔有教育資源的29%（World Bank, 1986, p. 15）。從教育的城鄉差距看，比如1990年，印度尼西亞城市地區3%的小學適齡人口沒有接受任何形式的教育，農村地區更達到10%（Patrinós & Ariasingam, 1997, p. 1）；從教育的性別差異看，比如2000年巴基斯坦城市地區的識字率，男性是68.1%，女性是54.8%，農村地區女性識字率更只有17.5%（Riaz, 2000, p. 339）。自基礎教育分權改革以來，中國義務教育生均教育支出的城鄉差異和地區差異愈來愈大（鍾宇平、雷萬鵬，2002），維護教育

公平的責任只能由政府承擔。發展中國家應該重新審視教育資源分配的目標和政策，政府需要在教育公平方面發揮主導作用。

最後，面對市場的不完善，政府的干預和介入也不夠。市場力量在教育發展中發揮了重要作用，但市場往往是不完善的。人力資本產權的獨特性使教育投資借貸不可能以個體生命為抵押（Schultz, 1961），因此導致資本市場沒有足夠的動力向個體借貸。在這種背景下，政府的財政干預將是必要而合理的。通過獎學金、助學金，特別是貸學金等教育資助方式，增強受教育者的支付能力，確保學生不會因經濟原因而失去受教育的機會。以發展中國家來看，伴隨受教育人口的規模擴張，以及因教育收費制度改革導致私人分擔教育成本的比重不斷提高，許多家境貧困的學生面臨失學之虞。可惜，發展中國家普遍未能建立有效的教育資助制度。以學生貸款為例，無論是教育貸款數額、貸款覆蓋面還是貸款針對性（target）等方面，政府的作用都有很大空間再進一步發揮（Ziderman, 2002）。在中國加入世界貿易組織後，跨國教育資本流動會進一步衝擊國內的教育市場，市場機制必然對教育資源配置發揮重要作用，而政府擔當起維護消費者權益的角色也無可避免（鍾宇平，2000）。

干預過多：政府在教育中「越位」

政府對教育領域干預過多，主要指政府超越了自身行動的合理邊界，過多、過度干預教育事務，降低教育資源配置的效率。

經濟學認為教育資源的提供與教育的生產兩者之間沒有必然聯繫。以這個架構看政府對教育過多干預的行為，可以發現政府實質上是混淆了投資者與生產者這兩個不同的角色：政府以為教育投資（產權）所有人就必然是資產經營者。這種思維範式必然導致兩種結果：（1）私立教育發展空間被壓縮——因為教育資源的提供是公有的，其經營方式也必然是公營的，於是會出現公立教育一統天下的局面；（2）政府對公立學校過多、過度干預——因為政府既是投資者又是經營者，事無巨細，政府管制的觸角可以延伸到學校教育的每一個角落。前一個結果限制了公立與私立學校的有效競爭；後一種形式壓制了學校和教

師的自主性，使他們不能主動應對市場需求來調節供給行爲。以上兩方面都不利於教育資源配置效率的提高。

發展中國家「政教不分」和「政校不分」是個普遍現象，政府的干預控制滲透到教育領域的各個方面，從課程設置、教材選擇、教師任用、文憑發放及學校資源使用等，幾乎都受政府制約。如前文所說，政府干預教育有一個邊界，越過這個邊界會損害教育資源配置的效率。世界銀行較早前的一份報告指出：發展中國家教育資源籌措和分配採用集權方式由政府統一調配。在這種機制下，家長、學生無法通過教育選擇方式配置教育資源；學校只需對上級行政部門負責，而不必面對學生、家長和社區的需求壓力。同時，科層制管理對教育資源分配有統一規範，學校本身幾乎沒有任何自由分配教育資源的空間，導致教師激勵不夠，教育資源使用效率下降（World Bank, 1986, pp. 10-11）。

無可否認，政府過多干預教育，背後有強烈的利益驅動，比如教材發行可以牟取暴利、對學校的管制可以尋租等。但即使在一個集權式政體內，政府對教育的過多干預行爲還是可以校正的，比如教育分權改革、去管制、教育私營化等，特別是教育分權改革在全球都得到積極的回應。但需要指出的是，教育分權（decentralization）有不同層面（Hanson, 1998），⁹ 當前許多國家的教育改革可能是將教育投資和發展的責任下放給社區，而教育的管理許可權依然牢牢控制在政府手中。因此，政府如何既保持對教育的適當干預又不致教育資源配置效率下降，這是個在理論與實踐上需要長期探索的問題。

結語：政府在教育發展中的「退出」與「進入」

可以看到，政府在教育發展中有不少它「應該做」的事，也有諸多它「不該做」和「做不好」的事。政府有應該干預和積極「進入」的地方，也有抗拒干預和「退出」的地方。儘管對政府適度干預教育的說法很難給予精確的定義，但爲政府行爲劃定基本準則還是可行的。換言之，政府對教育的干預應以促進社會公平、消除市場失靈、調動教育主體

能動性和創造性為前提，並不能以教育效率下降為代價。如果超越了這一限度，那麼政府的干預就是過度的了。

由此觀之，儘管中國政府在積極推動內地教育變革、適應社會和個人發展需求方面的貢獻有目共睹，但政府對教育的干預也存在錯位現象。它主要體現在政府對學校和教育活動的過多干涉而導致教育資源的配置低效，以及政府忽視教育公平目標。從效率的角度看，受傳統計劃經濟影響，中國各級政府對學校過多干預這種現象始終沒有消解。無論是基礎教育還是高等教育，政府對學校課程設置、教材使用、人事安排和財政調配給予過多剛性約束，壓抑了學校和教師的自主性、能動性，導致了教育資源配置低效現象；從教育公平角度看，1985年後，中國實施基礎教育財政分權，在一個地區差距和城鄉差距不斷拉大的社會中，由地方財政支撐的基礎教育，地區間的差異愈來愈大。可是，中國內地中央和省兩級政府對基礎教育的財政投入與財政轉移支付的力度，在龐大的教育需求面前只是杯水車薪，由此中國的基礎教育不公平現象愈演愈烈。中國高等教育的發展同樣面對類似的困境：當20世紀90年代中國高校實施收費制度後，大量來自貧困家庭的學生由於缺乏必要的財政資助（比如助學金、貸學金），要面臨失學或報讀低成本專業和低成本學校的境地（陸根書、鍾宇平，2002）。所以，中國政府應該反思它在教育發展中的角色和地位：政府如何從「不該管」、「管不好」的領域退出，給予學校、教師和家庭更多自主權；同時，政府需要承當起那些應該且必須由政府承擔的教育活動，比如維護教育公平、推行教育法制建設等。

實際上，政府的「進入」與「退出」是辯證統一的。政府只有從一些不該由政府干預、有礙教育發展的領域「退出」，才能更好地「進入」，為教育發展營造良好的制度環境。政府「退出」是為更好地「進入」。這就是中國政府在教育發展中角色轉換的必然選擇。

註釋

1. 儘管國家和政府的內涵和外延不盡相同，但這對本文分析中國教育問題的影響不大。為行文方便，下文將政府與國家概念通用。
2. 這些學派都可歸於經濟自由主義之下，其中：貨幣學派（Monetary School）主要批判凱因斯主義的通貨膨脹政策，提出控制貨幣數量、抑制政府過多干預經濟的政策主張；理性預期學派（Rational Expectations School）以理性預期為基本範式，指出人們對規則的信任比具體政策規則本身更重要，從長期看，政府頻繁多變的通貨膨脹政策是無效的；供給學派（Supply-side Economics）從需求對應面——供給的角度論證減稅、投資和儲蓄擴張對經濟增長的重要性，主張自由放任，反對國家過多干預經濟；以 Hayek 為代表的新自由主義（極端自由主義）學派主張個人自由高於一切，以消費者主權（consumer sovereignty）為理論出發點，闡述個人自由、平等理念以及私有化的重要意義，反對一切形式的國家干預；公共選擇理論（Public Choice Theory）將「經濟人」假設推演到政治活動以透視政府決策和公共部門擴張的原因，從一個全新角度分析了政府干預的弊端（政府失敗）；新制度經濟學（New Institutional Economics）以交易成本（transaction cost）為核心概念，將制度因素作為一個內生變數納入新古典經濟學分析框架內，指出政府的作用並非干預具體經濟活動，而是界定和保護私有產權，促進經濟發展。這些理論從不同角度分析了市場對經濟發展的重要性（Blaug, 1997）。
3. 經濟學所研究的是人類的社群活動，所有經濟學者的理論和主張都直接或間接與政府行為有關。這裏只重點引述了四位具代表性的學者的言論，也考慮到 Buchanan 和 Musgrave 曾於 1999 年在德國慕尼黑有過一場圍繞國家觀的公開辯論，以及 Stiglitz 最近在紐約《華爾街日報》對政府作用的強烈呼籲。下文有關政府作用的分析將主要以他們的思想為理據。
4. 經濟學中比較公共部門與私營部門生產效率的文獻非常豐富，涉及消防、電力、垃圾處理、衛生等行業。儘管爭議不斷，但基本的結論是：私營部門的生產效率高於公共部門。這種探究對我們分析教育問題無疑有所啟示。
5. 在 Musgrave 的公共財政理論中，不僅以外部性效應理論論證不同政府的教育投資責任，而且從稅收的角度提出了不同政府獲得財政收入的指導原則，並列出了各級政府徵稅的理論框架。無疑，它對教育財政理論研究有較大啟示（Musgrave, 2000）。

6. 政府家長主義關愛假設在教育政策研究中有廣泛應用。世界銀行一份有關教育籌資的報告中指出，女童教育、少數民族地區雙語教育等對部分家長來說無足輕重，但對社區和社會發展卻意義重大。所以政府通過財政干預，刺激這類教育的發展（Patrinós & Ariasingam, 1997, p. 13）。
7. 教育財政學認為，教育資源的提供與教育生產的不同組合有四種，其中憲章學校（charter school）、學券等形式屬於混合服務，即由政府提供教育資源，採用市場方式經營。教育私營化的許多形式都可歸入這個範疇（Murphy, Gilmer, Weise, & Page, 1998, p. 8）。
8. 與物質產品的生產不同，教育產品的素質難以精確度量，於是教育效率高低之爭就不可避免。從經濟學和財政學的角度看，公有還是私有並不重要，是否存在競爭對生產效率才有重要影響（Rosen, 1995, p. 76）。
9. 教育分權從程度上有不同形式：教育鬆綁（deconcentration），即上級政府將教育責任和任務轉交給下級政府，但不伴隨權威轉移；委託代理（delegation），即上級政府將決策權轉移給下級機構，但可以隨時收回權力；授權管理（devolution），即權威給轉移到一个高度自治的機構，該機構可以自行運作，毋須取得上級部門許可（Hanson, 1998）。

參考文獻

- 布坎南（1992）。《民主過程中的財政：財政制度與個人選擇》。上海：三聯書店。
- 陸根書、鍾宇平（2002）。《高等教育成本回收的理論與實證分析》。北京：北京師範大學出版社。
- 楊東平（2001）。《2000年中國教育發展報告》。2003年2月15日見網頁 <http://www.edu.cn/20010823/207349.shtml>
- 鍾宇平（1997）。《教育產出與優質教育：一個經濟學的分析》（教育政策研討系列之2）。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 鍾宇平（2000）。〈全球一體化與市場化下的高等教育發展〉。《江蘇高教》，第2期，頁3-7。
- 鍾宇平、雷萬鵬（2002）。〈公平視野下中國基礎教育財政政策〉。《教育與經濟》，第1期，頁1-7。
- Benson, C. S. (1995). Educational financing. In M. Carnoy (Ed.), *International encyclopedia of economics of education* (2nd ed., pp. 408-412). Oxford, UK; Tarrytown, NY: Pergamon.

- Berne, R., & Stiefel, L. (1984). *The measurement of equity in school finance*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Berne, R., & Stiefel, L. (1999). Concepts of school finance equity: 1970 to the present. In H. F. Ladd, R. Chalk, & J. S. Hansen (Eds.), *Equity and adequacy in education finance: Issues and perspectives* (pp. 7–33). Washington, DC: National Academy Press.
- Blaug, M. (1997). *Economic theory in retrospect* (5th ed.). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., & Flowers, M. R. (1975). *The public finances: An introductory textbook* (4th ed.). Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the state*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hanson, E. M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36(2), 111–128.
- Hanushek, E. A. (1993). Can equity be separated from efficiency in school finance debates? In E. P. Hoffman (Ed.), *Essays on the economics of education* (pp. 35–74). Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Hanushek, E. A. (1996). School resources and student performance. In G. Burtless (Ed.), *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success* (pp. 43–73). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hanushek, E. A. (1997a). Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 141–164.
- Hanushek, E. A. (1997b). Outcomes, incentives, and beliefs: Reflections on analysis of the economics of schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(4), 301–308.
- Khursheed, A. F., & Borcharding, T. E. (1998). Organizing government supply: The role of bureaucracy. In F. Thompson & M. T. Green (Eds.), *Handbook of public finance* (pp. 43–91). New York: Marcel Dekker.
- Levin, H. M. (1987). Cost-benefit and cost-effectiveness analysis. In D. Cordray, H. Bloom, & R. Light (Eds.), *Evaluation practice in review* (pp. 83–99). San Francisco: Jossey-Bass.
- Levin, H. M., & McEwan, P. J. (2001). *Cost-effectiveness analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Murphy, J., Gilmer, S. W., Weise, R., & Page, A. (1998). *Pathways to privatization in education*. Greenwich, CT: Ablex Publishing.
- Musgrave, R. A. (2000). Who should tax, where and what? In R. A. Musgrave (Ed.), *Public finance in a democratic society* (pp. 284–306). Northampton, MA: Edward Elgar.

- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Public finance in theory and practice* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Odden, A. R., & Picus, L. O. (2000). *School finance: A policy perspective* (2nd ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Patrinos, H. A., & Ariasingam, D. L. (1997). *Decentralization of education: Demand-side financing*. Washington, DC: World Bank.
- Riaz, M. N. (2000). Education systems in an ideological state: Major issues and concerns in Pakistan. In K. Mazurek, M. A. Winzer, & C. Majorek (Eds.), *Education in a global society: A comparative perspective* (pp. 329–340). Boston: Allyn & Bacon.
- Rosen, H. S. (1995). *Public finance* (4th ed.). Chicago: Irwin.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1), 1–17.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd ed.). New York: W. W. Norton.
- Tsang, M. C. (1988). Cost analysis for educational policymaking: A review of cost studies in education in developing countries. *Review of Educational Research*, 58(2), 181–230.
- Tsang, M. C. (1997). Cost analysis for improved educational policymaking and evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(4), 318–324.
- World Bank. (1986). *Financing education in developing countries: An exploration of policy options*. Washington, DC: Author.
- World Bank. (1994). *Higher education: The lessons of experience*. Washington, DC: Author.
- Ziderman, A. (2002). Financing student loans in Thailand: Revolving fund or open-ended commitment? *Economics of Education Review*, 21(4), 367–380.

The Role of Government in Educational Development: Economic and Finance Considerations

Wanpeng LEI and Yue-ping CHUNG

Abstract

What is the role of government/state in the development of education? This article analyzes the justification, strategy and impact of government intervention on education from the perspectives of economics and finance of education. The analysis shows that there is an intersecting boundary between government intervention and market operation. Government intervention should be limited to the provision of public goods, the protection of equality, and the adjustment for market failures.

Outside these boundaries, government should refrain from intervention and allow market forces to operate and exert their positive effects on efficiency. A study of education development in various countries reveals that in most cases, government has exerted either too much or not enough intervention in education, especially in developing countries. In which areas and under what conditions a government should “retreat” or “enter” are important and urgent research topics in education development. In the case of Mainland China, the change in the role of government in education still has a long way to go.