



北大教育经济研究（电子季刊）
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education,
Peking University

第 17 卷
第 1 期
(总第 62 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：张心悦

社区教育经费投入不足的公共产品属性特征分析

官华 杨钊¹

摘要：公共产品属性是影响教育经费分配结构，进而可能影响政府安排公共政策的优先次序、经费等资源投入的重要因素。社区教育兼具“社区”和“教育”双重属性，从公共产品的效用具有不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性三个特征进行分析，是一种具有较强个人收益的竞争性、排他性准公共产品，强调国家和个人合理分担成本，因此可能在政府干预优先次序等级中排在比较后的位置，容易导致经费供应不足。教育部 2015 年社区教育工作情况调查统计数据也表明，社区教育经费没有列入到经常性财政开支中，并且从最高值、平均值、中位值、最低值均远远低于普通教育、职业教育等教育形式，直接影响了社区教育政策的执行。

关键词：社区教育 公共产品 经费投入

〔中图分类号〕 D601; G40-011.8 〔文献标识码〕 A

我国从上世纪 80 年代末开始了现代社区教育的探索，2000 年教育部开始在全国推广社区教育实验区建设；2004 年印发了《关于推进社区教育工作的若干意见》（以下简称《2004 年意见》）；2016 年 7 月，教育部等九部门印发了《关于进一步推进社区教育发展的意见》（以下简称《2016 年意见》），对进一步推进城乡社区教育提出了要求。但“总的来看，社区教育领域还存在制度体系还不健全，各地发展还很不平衡等问题”^[1]。其中，社区教育经费的投入问题比较突出。既往研究指出的原因包括政府意愿、财政能力、制度安排等。但这些结论过于笼统，理论解释力不够。经费投入不足是我国教育事业发展中的难题，但是为什么社区教育政策的经费投入尤为不足，甚至与义务教育、高等教育经费相比简直是微乎其微^[2]？陈学飞等（2011）指出，许多研究者注意到政策本身的许多因素对政策执行的过程、效果等有重大影响^[3]。这启示我们要从政策本身因素来分析。本文特别关注社区教育的公共产品属

¹ 基金项目：2017 年国家社科基金一般项目“产业转型背景下技能形成与区域协同创新研究”（17BGL253）；北京大学中国教育财政科学研究所支持项目“新兴市场国家的技能形成及财政支持研究”（201601）；2017 年度广东远程开放教育科研基金项目“社区教育宏观政策和运行机制研究”（YJ1734）。

作者简介：官华，广东省中山开放大学校长，教育博士（Ed.D），副研究员，主要研究领域为区域治理、教育政策、成人教育、社区教育等。通讯作者杨钊，博士，副教授，博士生导师，北京大学教育学院教育经济与管理学系，研究方向为教育经济学、教育财政学、职业教育等。

性对政策执行、经费投入的影响。

一、文献综述及研究假设

就社区教育而言,美国、北欧、日本等国家和地区的经验均表明,政府财政支持特别是提供财政资助是社区教育蓬勃发展的保障。问题最终并非落在政府该不该介入社区教育发展,而是在于政府应在多大范围内和程度上、以何种方式介入社区教育发展^[4]。2009 年美国社区学院经费来源中,学生学费约占 24%,联邦经费约占 15%,而州政府经费则多达 51%^[5]。奥巴马就任美国总统后以佩尔助学金 (Pell Grants) 的形式向全国数百所社区学院的低收入家庭学生资助 35 亿多美元,向社区学院的劳动力培训项目投资 10 亿多美元^[6]。日本的社区教育设施大部分由政府投资兴建,且所有设施都要符合“设施三要素”规定,即物质条件、服务条件和职能条件^[7]。因此,吴遵民、陈玉明强调建设与发展社区教育必须得到国家公权力或地方政府强有力的财政支持及投入^[8]。

在经费投入上,教育部自 2000 年正式启动社区教育实验区建设开始,就强调要“建立以政府投入为主,多渠道投入的社区教育经费保障机制”。这首先明确了政府的“主要投入”责任,同时也强调“多渠道投入”的原则。但这一表述很模糊:投入额度和标准是多少?各级政府的投入责任如何界定?由于我国目前社区教育经费主要来源于政府支持,政府财政能力的强弱就直接影响了社区教育的经费,即使是社区教育试验区也存在总体经费投入不足的问题^[9];在不同省市的差异非常明显,即便是同一个市不同社区经费投入也不均衡^[10];此外,经费的数量可能由于政府财政的波动而出现波动,无法使社区教育的模式稳定为长效机制,而且社区教育经费得使用机制非常不灵活,常常束缚住社区教育的主办单位,进而造成社区教育的内容单一,效果不理想^[11]。李静珠 (2011) 认为问题最终并非落在政府该不该介入社区教育发展,而是在于政府应在多大范围内和程度上、以何种方式介入社区教育发展^[12]。

这些研究对社区教育经费投入不足以及具有高度共识,但存在以“问题解释问题”的倾向,并且结论比较简单和笼统,特别是无法回答,为什么社区教育政府重视程度不够?为什么与其他教育形式经费投入相比具有巨大差距?

陈晓宇 (2012) 指出,教育是典型的具有多重效益的产品,除了给教育者带来直接利益之外,还可以给社会带来效益,存在着明显的外部效应。教育是公共产品或准公共产品,或具有较强外部效应的私人产品^[13]。闵维方 (2002) 强调:“国家财政应该负担什么类型的教育在理论上属于规范性问题,实践中各国不尽相同,受到国家财政的承担能力制约,也是对不同价值偏好的公共选择”^[14]。这就启示我们,不仅要关注教育经费财政承担能力问题,还要关注价值偏好选择问题。对于教育政策而言,公共产品属性是政府干预的理由和依据,可能影响教育经费分配结构,进而影响政府安排公共政策和经费投入的优先次序。

为此,本文提出如下假设:社区教育政策执行中的经费投入与公共产品属性相关。社区教育具有社区性、教育性双重属性,从教育属性而言能够给居民带来提高素质和生活质量的直接利益,个人收益明显;但从社区属性而言还具有促进社区发展、和谐居民关系等外部

效应。因此社区教育可视为具有较强个人收益的准公共产品,或者介于个人教育产品与准公共产品之间的一种教育服务产品,这是其教育属性的体现。由于社区教育的准公共产品属性,它在政府干预的优先次序等级中排在比较后的位置,容易导致社区教育经费供应不足。本文将首先对社区教育的公共产品属性进行分析,对公共财政投入支持社区教育的合理性和限度进行讨论,最后以教育部社区教育工作情况统计的数据对社区教育经费投入情况进行实证分析。

二、社区教育的定义及公共产品属性分析

(一) 社区教育的公共产品属性分析

公共经济学主要从产品的效用具有不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性三个特征对公共产品进行界定。程仙平认为社区教育具有非功利性,属于准公共产品^[15],这一观点得到不少认同。柯玲、黄旭则认为社区教育是一种混合公共产品:由于形式不同导致某类社区教育的产品属性有所差异,如公共机构以开放性、网络远程形式开展的卫生健康教育是“纯公共产品”,社区班级制职业培训属于具有俱乐部性质的“准公共产品”,学徒式的技能培训、学生课外培训班等,则属于私人产品^[16]。这一观点试图从形式角度界定社区教育的公共产品属性,但是由于将个人技能培训、收费培训班也纳入社区教育范畴,对社区教育定义和内涵的理解存在偏差。综合教育部政策文本和专家学者对“社区教育”的多种定义并参考美国等国对社区教育的界定,笔者从“不是什么”角度,将“社区教育”定义为:各种主体在一定区域范围内,有组织地开展的非学历、非认证(职业资格认证等)、非营利的教育活动和过程^[18],以区别于学历教育、营利性教育培训等形式。

首先,从效用的不可分割性来看,社区教育能够给居民带来提高素质和生活质量的直接利益,个人收益明显;社区教育还具有促进社区发展、和谐居民关系等外部效应。此外,欧洲地区的社区教育表现出矫正匮乏、克服处境不利和多样化的社会转型教育等特点^[19]。美国社区教育协会强调:“社区教育是一种教育哲学理念,它建立在社区学校的基础之上,致力于为每一个社区成员(包括个人、学校、工商界、公众和私人组织)创造机会,满足每一个成员的多种需要”^[20]。朱鸿章认为社区教育是公民学习权的一部分,社区教育发展应在终身教育的框架体系下,充分保障社区居民的学习自主权、学习条件保障权和自身个性的发展权^[21]。这些观点将社区教育作为公民教育权利的一部分,就此而言社区教育活动效用是不可分割的,因而是具有积极的外部效应的公共产品。

其次,从消费的非竞争性而言,尽管社区教育可以为社区居民所共享,但在某一时空的供应始终是有限的。师资、场所、课程等达到一定程度后就不能再增加;而在有限的资源支持下,随着参与者的增加,社区教育活动的质量和参与体验会下降。因此,社区教育是具有竞争性的教育服务产品,并不能同时对社区所有居民同等程度地开放,而更多具有一种先到先得的特征。

再次,从受益的非排他性而言,社区教育活动可能具有一定的门槛,符合条件的才能够

参与,如某些课程需要一定的知识基础、资格条件等。社区教育的其非营利性特征并不排斥收费,可以收取一定费用。社区教育的提供者不是唯一的,产品是可以定价的、在一定程度上具有竞争性,那些不愿意或不能够付费的参与者可能被排斥在外。

(二) 公共财政支持社区教育的合理性及限度

社区教育的效用不可分割性,为公共政策干预提供了依据。竞争性则意味着提供数量影响政策受益者数量,提供得多,潜在受益者就多,执行效果相对就好。排他性则意味着社区教育可以按照“谁受益谁付费、收益付费同比例”的方式,个人承担相应的费用,如支付费用、购买相应物品等,是一种介于个人教育产品与准公共产品之间的教育服务产品,应由政府和个人合理分担成本。但从社区教育提供的学习内容看,各地普遍以技能、休闲、兴趣、养生等课程为主,这些课程大部分都有相应的市场化提供者。对公共财政而言,在市场提供者已经存在的前提下,是否还需要支持、以及在多大程度上支持、以什么方式支持等问题需要进一步澄清。在政策选择和执行上,开展社区教育的地区往往采取由财政经费支持的方式,吸引居民免费报读社区教育课程。部分地区还以小礼品或学习奖励等方式,吸引居民参与社区教育活动。

目前我国公共教育财政的投资重点已逐渐转变为强调支持基础教育,各级各类教育的财政承担的比例取决于教育政策的目标、财政的承担能力、受教育人口比例等问题,不同的教育经费分配结构、支出结构,反映了不同的政策选择、价值偏好等问题^[22]。在教育政策目标上,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》明确的八大发展任务中,义务教育具有强制性、免费性和普及性,被认为是“教育工作的重中之重”;职业教育、高等教育由于对于人力资源大国建设、创新驱动发展战略的重要作用,近年支持力度不断加大;高中阶段教育、学前教育由于社会公众高度关注,民族教育、特殊教育由于其政治意义也得到重视。继续教育的定位是“面向学校教育之后所有社会成员的教育活动,特别是成人教育活动,是终身学习体系的重要组成部分”。社区教育在此文件中属于“继续教育”部分,层次低于八大发展任务,与老年教育等并列,地位可能进一步弱化。

因此,从准公共产品属性分析,社区教育在教育体系中以成人为主的继续教育定位,在经费分担上强调应由国家和个人合理分担成本(见图 1)。一方面,政府需要以财政资助方式支持社区教育发展。另一方面,从财政投资效益和合理性而言,社区教育能够提供的产品大部分与市场化产品重合,投入后居民参与率也可能比较低。在这种情况下,以较低强度的投资为居民提供免费的准公共服务产品就成为可行的政策选择。对社区教育较低强度的投资,意味着社区教育在财政支持、政策干预的优先次序中排在较后的位置。这可能影响其在政策制定和执行中的地位。如在教育部门的工作重视程度、力度、财政等资源竞争等环节中,社区教育均落后于义务教育、职业教育等;社区教育也难以从财政、人力资源等部门争取到单独的资源。

营利性课外补
习班、兴趣班

职业教育、高等教
育、成人教育

义务教育
特殊教育

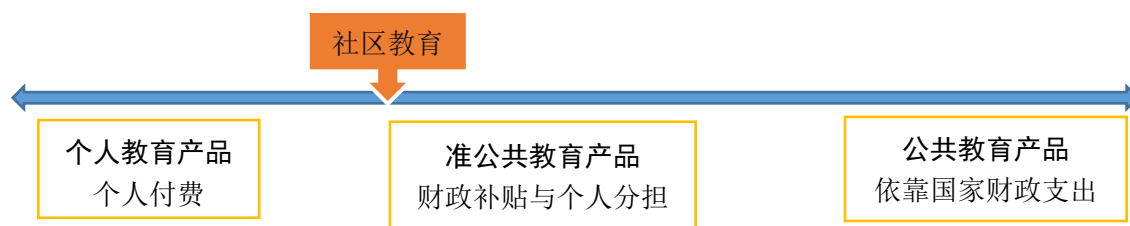


图 1 社区教育产品公共属性

(来源: 作者自制)

(三) 准公共产品属性对社区教育经费投入影响的实证分析

对于社区教育的经费保障, 教育部《2004 年意见》明确要求“充分发挥政府扶持和市场机制的双重作用, 采取‘政府拨一点, 社会筹一点, 单位出一点, 个人拿一点’的办法, 建立以政府投入为主, 多渠道投入的社区教育经费保障机制”。但这一要求是模糊的, 如各级政府财政经费责任分担问题, 中央政府、省政府、地级市、县区等是否需要、多大程度上提供经费补贴支持, 还是由乡镇(街道)或社区出资? 又如“各一点”, “各”是“多少”? 由于社区教育的“社区”属性, 2001 年 11 月 7 日至 9 日召开的全国社区教育实验工作经验交流会议纪要明确“以大中城市的城区或县级市为单位”, 可见政策明确的供给责任主体在于“大中城市的城区或县级市”。2017 年 2 月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》, 其中在“(四) 加强乡镇政府公共服务职能”中提出“加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持等劳动就业服务”。在“(九) 改进乡镇基本公共服务投入机制”中提出“县级以上地方各级政府要支持乡镇基础设施建设、公共服务项目和社会事业发展”。这份文件才明确提出了社区教育“镇级职能、县级支持”的出资责任安排原则。

因此, 就社区教育而言, 教育部文件确立了“城区”、“县级市”的责任原则, 同时没有对中央、省、市一级的出资问题进行要求。这属于一种政策制定者和出资者相互分离的制度安排。魏姝指出, “如果一项分配政策的财政责任由基层政府承担, 则基层政府可能会因财政困难而无法有效执行政策, 即使基层政府的财政较为充裕, 也会因为地方政府“向上负责”的权责体制而降低分配政策的补贴水平”^[23]。因此, 这种分离的财政出资安排, 一方面对于各级政府责任并没有清晰的指引和要求, 另一方面也可能因为资金责任主体是基层政府, 现行的事权、财权体制下, 基层政府开展社区教育活动需要的财政经费, 给原本就不够充裕的财政经费、教育经费造成新的压力, 从而影响社区教育的经费投入。

这正是社区教育经费面临的困境。2015 年教育部对 2014 年全国各个实验区(示范区)工作情况进行了调查统计并将相关数据进行公开, 其中包括了社区教育年经费投入总额。为了比较社区教育经费占教育支出的比例、与其他教育形式经费的比较情况等, 笔者通过网络逐个查询这些实验区(示范区)当年的教育经费支出情况, 主要来源于区政府、财政局网站公布的区年度决算报告及表格, 或者区教育局网站公布的局年度决算报告及表格(由于各实

验区、示范区网络财政预算公开情况不一致,有部分区、县数据缺失)。对照收集到的地方政府教育经费数据和教育部 2014 收到的社区教育统计,可以发现:

1. 尽管教育部《2004 年意见》规定“各地要保障必要的社区教育经费,并列入到经常性财政开支”。但是无论是区一级的财政支出明细表格、还是教育局的财政支出明细,均无“社区教育经费”支出项目,这就表明社区教育经费没有列入到经常性财政开支中。从社区教育经费占教育总支出的比例来看,最高值仅占 8.4%,最低值则仅为 0.01% (万分之一),平均值仅为 1.3%。从数量来看,占教育总支出低于 0.1% (千分之一) 的共 11 个区; 0.1%-05% 的最多,为 56 个; 0.5%-1% 的有 32 个, 1%-5% 的 47 个, 5%-9% 的仅 10 个。也就是说,低于 5% 的在 156 个区中共 146 个,约占样本总数的 94%。这表明,社区教育经费投入不足情况比较严重。而从可搜索到完整的区一级财政关于普通教育、职业教育、教育总支出的 66 个区教育经费数据中,社区教育经费从最高值、平均值、中位值、最低值均低于普通教育、职业教育,并且差距还比较大 (见表 1)。

表 1 社区教育经费与普通教育、职业教育经费比较

(单位: 万元)

	社区教育	普通教育	职业教育	教育总支出
最高值	16000	675618	16940	834087.2
平均值	244.7	116515.8	7785.4	99026.5
中位值	316.6	62268	4171.3	87000
最低值	14.85	253.4	0	5180.7

(来源: 作者自制。“普通教育、职业教育经费”、“教育总支出”统计的为可查询到实验区 (示范区) 数据)

2. 2010 年教育部印发的《社区教育示范区评估标准 (试行)》提出区 (县、市) 财政“一般按常住人口人均不低于 2 元的标准设立社区教育专项培训经费”。但这是一个示范性的标准,并不是强制性要求; 相比于义务教育、高等教育生均经费标准而言,这个标准还非常低。同时,目前我国教育经费等资料统计还存在指标不统一、核实困难等问题,社区教育经费尚未列入经常性财政支出项目,以及各地财政预算公开情况不一致、规范性不足、统计口径等也可能存在差别。因此,教育部统计的社区教育实验区数据,由于仅为各教育厅、局层层上报,没有经过核实,可能存在漏报、虚报等情况,也可能没有包括其他部门、社区的投入经费。这些因素都不利于建立科学可持续的社区教育经费投入机制。

四、小结

既有社区教育发展财政投入不足的研究偏重于从政府政策执行角度进行分析,忽略了社区教育公共产品属性因素的影响。本文认为,社区教育兼具“社区”和“教育”双重属性,是一种具有较强个人收益的竞争性、排他性准公共产品,强调国家和个人合理分担成本,因

此可能在政府干预优先次序等级中排在比较后的位置,容易导致经费供应不足,进而影响政策执行。教育部 2015 年社区教育工作情况调查统计数据也表明,社区教育经费没有列入到经常性财政开支中,并且从最高值、平均值、中位值、最低值均远远低于普通教育、职业教育等教育形式。这表明,公共产品属性是影响教育经费分配结构,进而可能影响政府安排公共政策的优先次序、经费等资源投入的重要因素。可见,社区教育的准公共产品特征,影响了政策制定和执行中的财政等资源配置。

经过 30 多年的发展,社区教育在我国取得了一定成效,但也仍然面临较多问题,经费投入不足是制约社区教育发展的主要因素之一。2010 年 7 月,国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中,“广泛开展城乡社区教育”在“加快发展继续教育”章节得到强调,表明“社区教育”是终身教育体系、继续教育、学习型社会的重要组成部分。党的十七大、十八大继续强调建设全民学习、终身学习的学习型社会的部署。十九大进一步强调“办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质”^[24]。“办好”、“加快建设”既包括质量要求,也包括时间进度要求,表明党中央提出了更高的要求。2016 年 6 月教育部等九部门联合印发《关于进一步推进社区教育发展的意见》,进一步强调各地要建立健全政府投入、社会捐赠、学习者合理分担等多种渠道筹措经费的社区教育投入机制。这就要求我们要识别影响社区教育政策执行、经费投入的因素,特别是要清醒认识公共产品属性对经费投入的潜在影响,提高认识、加大投入力度,更好地促进社区教育在我国的蓬勃发展。

参考文献

- [1] 教育部 2016 年 7 月 29 日新闻发布会会议材料,来源于教育部网站,网址为:
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/201607/t20160729_273302.html。
- [2] 江蕾. 我国沿海城区社区教育经费管理问题及对策研究[J]. 中国成人教育, 2014 (16): 33-35.
- [3] 陈学飞主编. 教育政策研究基础[M]. 北京: 人民教育出版社, 2011.
- [4] 李静珠. 社区教育发展中的政府作用研究——以宁波市为例[D]. 宁波大学硕士学位论文, 2011.
- [5] 杨钊. 美国政府对高等职业教育的财政支持[J]. 职业技术教育, 2015, 36 (18): 63-70.
- [6] 邵明峰. 奥巴马政府的社区学院资助发展政策及思考[J]. 职业技术教育, 2014, 35 (31): 89-93.
- [7] 朱鸿章. 社区教育政策与公民学习权保障的研究[D]. 华东师范大学博士学位论文, 2012.

- [8] 吴遵民, 陈玉明. 电大转型社区教育何以可能[J]. 开放教育研究, 2015, 21 (3): 106-112.
- [9] 马丽华. 社区教育经费投入问题分析[J]. 产业与科技论坛, 2011 (11): 102-104.
- [10] 简吉梅, 郑淮河. 社区教育经费投入的问题与原因[J]. 广州城市职业学院学报, 2011, 5 (1): 16-19.
- [11] 马丽华. 社区教育经费投入问题分析[J]. 产业与科技论坛, 2011 (11): 102-104.
- [12] 李静珠. 社区教育发展中的政府作用研究——以宁波市为例[D]. 宁波大学硕士学位论文, 2011.
- [13] 陈晓宇. 中国教育财政政策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [14] 闵维方主编. 高等教育运行机制研究[M]. 北京: 人民教育出版社, 2002.
- [15] 程仙平. 政府购买社区教育服务的理性思考和策略选择[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2014 (6): 117-122.
- [16] 柯玲, 黄旭. 社区教育产品属性界定及供给选择研究[J]. 当代教育科学, 2010(18): 3-5.
- [17] 教育部. 关于在部分地区开展社区教育实验工作的通知(教职成司(2000)14号). 2000 年 4 月.
- [18] 官华. 社区教育定义新探[J]. 成人教育, 2018 (3): 34-37.
- [19] 王萌萌. 欧洲终身学习计划及其对我国教育改革的启示[J]. 现代远距离教育, 2015 (3): 77-83.
- [20] 吴锋, 魏伟. 美国社区教育的发展模式及对我国的启示[J]. 湖北大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 31 (1): 119-122.
- [21] 朱鸿章. 社区教育政策与公民学习权保障的研究[D]. 华东师范大学博士学位论文, 2012.
- [22] 陈晓宇. 中国教育财政政策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [23] 魏姝. 府际关系视角下的政策执行——对 N 市农业补贴政策执行的实证研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, 12(3): 94-101.
- [24] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告. 来源于新华网, 网址为: http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm.

Analysis on Effects of Public Goods Attributes Characteristics in Insufficient Financial Investment in Community Education

Guan, Hua; Yang, Po

Abstract

The public goods attribute is an important factor that affects the distribution structure of education funds, which may affect the government's priority of public policy allocation and funding. Community education has the dual attributes of “community” and “education”. It is competitive and exclusive quasi-public goods with relatively strong personal returns. It does not rank high in educational policies hierarchy due to its weak quasi-public goods characteristics, which may lead to insufficient supply of funds. The Ministry of Education's 2015 community education survey statistics also showed that community education funds are not included in the recurring fiscal expenditures, and were far lower than Compulsory Education, Occupation Education. This directly affect the implementation of community education policies.

Key Words: Community Education; Public Goods; Financial investment