

公共选择理论视域下西部地区基本公共教育服务均等化研究

吕洪楼

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年1月12日; 录用日期: 2022年2月8日; 发布日期: 2022年2月15日

摘要

基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务, 其核心是促进机会均等, 重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会, 而不是简单的平均化。体现在教育领域就是受教育者可以平等地分配和使用教育资源, 最终达到教育需求与教育供给的相对均衡, 使教育资源的使用既实现公平, 又达到效率。本文从公共选择理论的经济视角出发, 分析了西部地区基本公共教育服务水平落后一定程度上是由于西部地区经济发展基础薄弱、财政支出制度体系不合理、政府间财政关系及支出偏好和缺乏完善的决策监督机制等因素所致。据此, 根据国家整体推进基本公共服务均等化的背景, 结合当前国家公布的《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》, 提出以标准化推动西部地区基本公共教育服务均等化的建议与措施。

关键词

公共选择理论, 西部地区, 基本公共教育服务均等化, 对策建议

Research on the Equalization of Basic Public Education Services in the Western Region under Public Choice Theory

Honglou Lyu

School of Public Administration, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Jan. 12th, 2022; accepted: Feb. 8th, 2022; published: Feb. 15th, 2022

文章引用: 吕洪楼. 公共选择理论视域下西部地区基本公共教育服务均等化研究[J]. 社会科学前沿, 2022, 11(2): 423-430. DOI: 10.12677/ass.2022.112062

Abstract

Equalization of basic public services means that all citizens have fair and equal access to basic public services. Its core is to promote equal opportunities, and the focus is to ensure the people's access to basic public services, rather than simple equalization. Reflected in the field of education, the educated can equally distribute and use educational resources, and finally achieve a relative balance between educational supply and demand, so that the use of educational resources can achieve both fairness and efficiency. From the economic perspective of public choice theory, this paper analyzes that the backwardness of basic public education services level in the western region is to a certain extent due to the weak economic foundation, unreasonable fiscal expenditure system, intergovernmental fiscal relations and expenditure preferences, and lack of perfect decision-making monitoring mechanism and other factors. Accordingly, according to the background of the country's overall promotion of the equalization of basic public services, and in combination with the *Reform Plan for the Division of Central and Local Fiscal Powers and Expenditure Responsibilities in the Education Field* currently promoted by the country, suggestions and measures are put forward to promote the equalization of basic public education services in the western region by standardization.

Keywords

Public Choice Theory, The Western Region, The Equalization of Basic Public Education Services, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

2021年4月国务院发布《国家基本公共服务标准(2021年版)》的通知,对基本公共服务均等化的标准进行了细化与责任的落实,并且在教育领域细化了学前教育、义务教育等不同阶段的服务对象、服务内容、服务标准和支出责任[1],使得基本公共教育服务均等化从国家顶层制度设计方面得到更加细致的完善,这也是我国保障和改善民生的一次重大制度创新。基本公共教育服务均等化一直是国家和社会关注的热点话题,“十二五”规划以来,国家一直花费巨大的物力和财力来促进区域教育资源在总体上保持协调,经过国家政策与财政的大力支持,西部地区的教育水平得到了很大的提升。但是由于西部地区整体经济发展水平不高、地方财政自给能力有限,导致西部地区基本公共教育服务的水平仍然较低,加之西部地区不同省市之间经济发展水平不同,基本公共教育服务水平的区域差异也十分明显[2]。本文从公共选择理论的经济视角出发,从经济学中资源的优化配置与转移来分析当前西部地区基本公共教育资源相对落后的成因,以期给西部地区基本公共教育服务均等化的发展与提升提出参考性意见。

2. 文献综述

2.1. 公共选择理论

公共选择是选民、政党、官吏、利益集团等群体,依据一致同意、多数同意、加权、否决等规则中的某一个或数个规则,通过投票或协商,对国家事务、公共利益、政府行为等做出的集体选择[3]。公共

选择理论把经济市场分析方法运用于非市场抉择的政治领域,构建了一个与经济市场相并列的政治市场,在经济市场上,人们通过货币选票来选择能给她带来最大满足的私人物品;在政治市场上,通过讨价还价的博弈做出公共选择,来缓和不同利益集团的矛盾,平衡不同利益集团的利益诉求[4]。即以价格理论为基础,把选票作为货币,将政治舞台上的公共行为者视为政治市场中的博弈者,从而研究政治市场中的均衡状态以及是否具有帕累托效率的实现点[5]。在这个分析过程中,公共选择理论以“自利”为出发点来解释人的行为,认为“任何个人,不论是购买商品的消费者,还是提供商品的生产者,或者是某一政治团体的领袖,其行为动机都是自利的,时刻关注的是自身的利益”[6]。正是因为如此,政府主体在参与公共政策执行的过程中,由于政府官员个人理性的存在,他们在执行政策时往往从自身和本部门的利益出发,忽视了公共利益,最终导致效率低下、官僚主义和寻租等“政府失灵”现象的出现[7]。但同时,公共选择理论强调以经济学的视角来分析政府失灵产生的原因,突出了个人理性在政府部门中发挥的实际作用,具有一定的合理性,为矫正政府失灵、建立企业型政府的政策主张奠定了基础,同时对于我国分析一些经济与财政现象,并制定相应的财政政策提供了一个有益的视角,对于促进我国基本公共教育服务均等化提供整体思路。

2.2. 基本公共教育服务均等化

国外对于“基本公共教育服务均等化”这一概念的研究尚未形成独立全面的研究板块,但公共教育均等作为公共服务的重要组成部分,一直以来备受国外学者关注。其中,国际经济合作与发展组织报告(2007)对于教育均等的定义最具代表性,认为教育均等应从公平性和包容性两个方面来理解:公平性指的是所有人都有接受教育的权利,无论性别、年龄、地位、种族或宗教信仰如何;包容性是指基础性教育应惠及到全体成员,能够享受最低标准的公平教育[8]。

我国学者对于基本公共教育服务均等化的内涵展开了许多方面的研究,并且更加符合我国目前基本公共教育服务的现状。我国学者们普遍认为,基本公共教育服务均等化实质上是要确保每个人能够平等的获得基本公共教育服务的机会。许光建和曹金栋(2007)认为,应该通过公共财政转移支付来逐步缩小城乡间、区域间的教育不均等,进一步来实现基本公共教育服务的大致均等[9]。郑世艳、窦艳芬(2011)等人认为,基本公共教育服务均等化不受种族、性别、年龄、身份地位等外在客观因素的影响,社会全体成员都应公平、均等地享受基本公共教育服务[10]。陈书全(2011)认为,基本公共教育服务均等化是指社会所有成员都可以通过制度保障来享受最低标准的基本公共教育服务[11]。何鹏程(2012)认为,基本公共教育服务均等化是指受教育者在接受教育的过程中的教育机会、教育过程和教育结果的均等[12]。上海市教育决策咨询委员会(2012)认为,基本公共教育服务均等化是指政府及相关部门为学生提供的符合不同时期发展阶段要求和标准的、最终大致均等的公共教育资源服务[13]。

综合上述国内外学者的观点,大多数学者普遍认可教育均等是基本公共教育服务均等化的主要研究内容,并且深入研究有利于推动国家政策的制定与落实,对于促进教育资源均衡发展和实现基本公共教育服务均等化的目标具有重要意义。

3. 推进西部地区基本公共教育服务均等化存在的问题

“十二五”规划以来,我国已经从顶层制度设计层面初步构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系,各类包括教育、医疗、卫生、社会保障在内的基本公共服务设施不断完善,全国的基本公共服务水平也在大幅提升。在教育领域,截至2015年,义务教育均衡发展深入推进,国民受教育机会显著增加,九年义务教育巩固率达到93%,进城务工人员随迁子女在流入地公办学校就读的比例超过80% [14]。由此可见,我国在基本公共教育服务领域取得的成果还是非常可观。但同时,我国仍然存在区域间基本公

共教育服务发展不平衡的现象，西部地区与东部地区在教育资源、软硬件设施供给和教育质量等方面相比仍然差距悬殊。

3.1. 西部及贫困落后地区经济力量薄弱：基础有待加强

近年来由于中央财政的大力支持，贵州、甘肃、宁夏、新疆等西部边远贫困地区基本公共教育服务均等化水平有了显著提升，但仍然存在教学基础设施相对比较落后、教学质量水平不高等问题。“十二五”规划期间，国家不断加强对教育领域的经费投入，使得西部地区以及全国的教育经费逐年递增。从《2020年全国教育经费执行情况统计表》的相关数据统计显示(见表1)，可以看出近年来西部地区的教育经费不断递增，并且部分西部地区的教育经费已经超过中东部地区的教育经费支出水平[15]。但从目前的基本公共教育服务均等化的发展重点来看，主要是以改善基础教学设施以及办学条件为主，对于提升西部地区教学水平和内在教育质量方面的投入还比较薄弱。并且从总体的教育经费结构来看，西部地区由于受客观地理环境、工业经济基础薄弱、造血能力不强等因素的影响，中央财政转移支付占据相当大的比例，使得西部地区对中央教育经费投入存在一定程度上的依赖性。西部地区基本公共教育服务均等化的发展，中央财政的转移支付只能实现财政兜底的作用，确保其基本公共教育服务水平不太落后于全国水平，但是要想实现西部及贫困落后地区的教育水平的质的提升，不仅需要国家财政投入和政策导向的大力支持，还需要西部地区结合当地发展现状制定出符合自身发展、吸引人才和社会资金投入的政策。

Table 1. Growth of national general public budget education funds in 2020

表 1. 2020 年全国一般公共预算教育经费增长情况

地区	一般公共预算教育经费 (亿元)	一般公共预算教育经费占一般公共预算支出比例 (%)	一般公共预算教育经费本年比上年增长(%)	财政经常性收入本年比上年增长(%)	一般公共预算教育经费与财政经常性收入增长幅度比较(百分点)
北京市	1128.00	15.85	0.23	-3.78	4.01
天津市	440.53	13.98	-5.63	-7.43	1.80
河北省	1581.74	17.53	4.36	-4.47	8.83
山西省	730.48	14.29	5.58	-6.20	11.78
海南省	302.20	15.32	10.50	-8.23	18.73
辽宁省	740.56	12.31	5.15	3.87	1.28
吉林省	522.58	12.66	5.11	-4.22	9.33
黑龙江省	623.61	11.44	1.81	-8.73	10.54
上海市	972.93	12.01	1.41	-1.66	3.07
江苏省	2419.23	17.68	9.94	3.32	6.62
浙江省	1879.70	18.64	6.92	4.65	2.27
安徽省	1260.11	16.86	3.34	2.96	0.38
福建省	1026.05	19.67	6.23	0.88	5.35

Continued

江西省	1220.48	18.29	7.70	0.50	7.20
山东省	2281.82	20.31	5.89	0.20	5.69
河南省	1845.31	17.79	4.06	0.74	3.32
湖北省	1190.62	14.10	4.33	3.59	0.74
湖南省	1356.67	16.14	6.49	3.28	3.21
广东省	3537.82	20.30	9.95	-1.86	11.81
广西壮族自治区	1051.22	17.01	4.20	3.90	0.30
内蒙古自治区	635.39	12.06	5.30	-1.68	6.98
重庆市	758.81	15.51	3.91	-7.48	11.39
四川省	1682.43	15.02	5.55	0.60	4.95
贵州省	1074.01	18.71	1.17	-3.42	4.59
云南省	1156.58	16.58	8.36	2.98	5.38
西藏自治区	293.37	13.27	12.16	-7.49	19.65
陕西省	993.03	16.74	5.12	0.21	4.91
甘肃省	662.99	15.92	4.24	4.73	-0.49
青海省	218.01	11.28	-0.85	2.48	-3.33
宁夏回族自治区	207.22	14.00	15.53	-5.61	21.14
新疆维吾尔自治区	909.76	16.44	5.32	3.38	1.94

3.2. 财政支出导向与制度体系设计不合理：资源分配不均

在我国，绝大部分基本公共服务均由国家承担，地方公共服务的发展在很大程度上取决于财政分配。从这一层面来看，地方政府所获取的一般预算支出越多，那么能够用于一般公共服务、教育、医疗、社会保障等方面的支出就会越多[16]。因此，从公共选择理论下的经济学视角来看，地方政府此刻变成了以“自利”为出发点的理性经济人，地方政府为了最大程度的获取财政拨款，就一定会通过各种游说、选派代表提出意见、向上级政府请求增加财政拨款等形式来最大化自身所代表的团体的利益，这样一定程度上会影响区域财政资源分配的均衡发展水平。另外，当前我国政府提供公共服务主要是通过财政转移支付的形式来有效平衡各地的基本公共服务水平，由于受政府间财政关系及支出偏好的影响，仍然存在一定的问题：中央财政转移支付的专项经费有时并不能完全反应地方所需，由于专项经费的专款专用，使得地方的经费使用权受限，无法真正发挥经费效用[17]。比如西部地区教育经费的支出结构中仍然以改善办学条件为主，适用范围上就限定了仅限于设备购置、校园宿舍建设等项目，使得一定程度上限制了地方政府的自主支出能动性，从而不利于地方政府结合实际探索真正符合地方现实发展的路径。

3.3. 公共服务供给决策监督机制不完善：责权划分不清

从公共选择理论的经济学视角出发，公共服务的提供必须建立完善透明的决策监督机制，使得各级

政府财政支出能够公开透明，让公众能够清楚的了解，同时政府也需要遵循市场经济发展的客观规律，不能挤占市场供给公共服务的空间。当前我国基本公共服务提供的过程中仍然存在决策机制不完善、监督机制不透明等问题。从决策层面来看，公共选择理论要求选民通过民主决策的政治过程把公共产品的供给作为公共选择的直接目的，以此来决定最终的集体选择。但从现实来看，很大程度上取决于上级的指标和指示，使得西部地区的基本公共教育服务的提供存在不符合实际、主观性强的特点。从监督机制上来看，政府在基本公共服务供给中往往占据主导地位，而市场或者一些社会组织在基本公共服务供给中处于次要地位，市场及社会组织并没能真正参与到基本公共服务的供给过程中来，使得外部的社会监督并没能真正发挥作用。并且在进行财政转移支付的过程中，中央与地方政府的责权支出责任界定并不清晰，在部分地区地方政府存在支出困难的时候，仍旧以中央财政转移支付为主，没能真正发挥支出责任划分的作用。

4. 以标准化推动西部地区基本公共教育服务均等化的对策建议

为实现基本公共教育服务均等化，不断提升西部地区的教育质量与水平，必须要从加大西部地区的教育资金转移支付力度、明确中央与地方财权与事权和总支出责任划分以及健全基本公共教育服务的决策监督机制这三个层面出发，来保障基本公共教育服务的均等化与公平化。

4.1. 加大资金转移支付：保障西部地区基本公共教育服务经费

要实现基本公共教育服务均等化，离不开国家财政对于西部地区的政策偏向和教育经费的补贴。首先，政府需要继续加强在教育领域的投入，加大对西部地区的教育财政资金的转移支付力度，需要国家从宏观层面统筹全国各地的基本公共教育服务的发展情况，通过转移支付来协调东西部地区基本公共教育服务发展不均的问题。其次，需要优化配置西部地区基本公共教育服务资源，一是强化西部地区基本公共教育基础设施非配套性的补贴，减少由于项目惯性带来的不符合地方实际的专项拨款，防止出现资金设施浪费，进而来落实政策扶持的实用性；二是建立区域协同联动机制，通过中西部区域间教育合作与交流来积极吸收与借鉴中东部地区的优秀教育资源与经验，使西部地区不仅在教育经费投入上实现提升，而且在教育质量上有所进步。最后，积极探索基本公共教育服务资金来源的渠道，优化传统的中央财政转移支付与地方政府财政支出相结合的支出模式，一定程度上扩大社会资源进入教育领域，成立专门的教育基金会，通过社会资源来助力西部地区的基本公共教育服务的发展，进而实现全国基本公共教育服务均等化的目标。

4.2. 调整财政支出结构：明确中央与地方财政事权和支出责任划分

调整财政支出结构，需要继续保持教育资源分配相对均衡，一是需要继续在教育硬件上加大投入，加强西部地区教学基础设施的改善与优化，使西部地区能够及时跟上中东部地区的教学设施条件；二是强化教育软件方面的投入与提升，注重关于西部地区教育质量的人才培养与引进，重点关注贫困弱势群体的教育帮扶，一方面尽可能确保所有人能够享受基本的公共教育资源，同时在此基础上提升教育资源的价值性。明确教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分，需要从财政事权与支出责任的界定标准入手，一方面需要地方政府制定符合地方实际的标准体系，另一方面需要中央统筹各地情况综合考量，通过中央统筹和地方协同参与共同制定符合全国和地方实际的标准体系，从而来清晰界定中央与地方的财政事权与支出责任。2021年4月国务院发布《国家基本公共服务标准(2021年版)》，明确了包括学前教育、义务教育、普通高中和中等职业教育助学服务的有关教育领域的细化标准，中央与地方政府需要严格按照《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》的相关规定细化执行，从义务教育、

学生资助、其他教育(含学前教育、普通高中教育、职业教育、高等教育等)三个方面明确教育领域财政事权和支出责任划分[18]。完善中央与地方有关教育领域的财政事权和支出责任,一方面能够充分调动地方政府对于教育财政事权与支出责任履职的积极性,防止出现相互推诿、责权不清的局面,另一方面对于中央统筹全国教育资源和发挥地方自主性,进而推进基本公共教育服务均等化具有十分重要的意义。

4.3. 健全决策监督机制:保障基本公共教育服务供给公平

从公共选择理论的经济视角出发,基本公共服务的供给并不是由政府一手操办,一方面需要考虑到公民主体对于基本公共服务的需求和公民的话语权,同时也要充分遵循市场经济的准则。因为从公共选择理论来看,政府存在公共政策失误失效、公共产品供给低效率和权力寻租与腐败等“政府失灵”的现象,这就需要处理好政府“有形的手”与市场“无形的手”之间的关系。首先,需要完善基本公共教育服务的民主决策机制,对于涉及民生的重大问题,需要采取网络意见征询、民众访问、专家意见讨论等多种形式来广泛听取和了解公众真正的公共服务需求,不断提高公众对于决策制定过程的参与程度,从而逐步实现基本公共教育服务政策制定的精细化与民主化,使基本公共教育服务的供给能够真正服务人民群众。其次,要健全基本公共教育服务的决策执行机制,公共服务的提供本质上就是一个“政治过程”,是政府价值取向的行为表达。在提供基本公共教育服务的过程中,加强区域间的协同治理就显得尤为重要,通过区域间各自的优势与资源,辅助以教育信息化的互联网平台手段,有效识别区域落后地区的教育现状与成因,进而通过区域协同和网络平台技术来实现教育政策执行过程中的精细化。最后,还需要健全基本公共教育服务质量评价指标体系,公共政策的选择不仅需要考虑到以升学率、入学率等以结果为导向的技术-工具理性指标,还应该考虑到西部地区教育相对落后的实际情况和人民对于教育公平性、满意度的人文-价值理性指标[19]。因此,通过构建基本公共教育服务政策的制定、执行与质量评价的全方位管理体系,实现在决策制定环节过程中的公开民主、政策执行环节过程中的协同有效和政策执行效果质量评价环节过程中的及时反馈这三者的深度融合,才能最大限度的提升西部地区基本公共教育服务均等化水平,进而实现国家推进基本公共服务均等化的战略目标。

5. 结语

教育领域一直是国家社会关注的重点民生领域,基本公共教育的均衡发展是时代发展的大趋势。推进基本公共教育服务均等化是国家关注民生的一项重大战略决策,要实现基本公共教育服务均等化的目标,就需要在坚持教育公平的思想与原则基础之上,不断完善基本公共教育服务体系的构建,不仅要实现基本公共教育服务供给在“量”上有所增加,而且也要确保基本公共教育服务供给“质”的飞跃,使受教育者可以平等地使用和分配教育资源,最大限度地保障受教育者享有基本公共教育服务的权利,从而达到确保教育资源使用的公平与公正。本文从公共选择理论的经济视角出发,分析了当前我国西部地区在基本公共教育服务均等化发展过程中存在的问题,结合当前国家推出的《国家基本公共服务标准(2021年版)》提出了符合西部地区当前发展实际的建议措施,以此来不断完善西部地区基本公共教育服务的发展水平,不断缩小教育资源分配不均的差距,希望为国家推进基本公共教育服务均等化进而实现基本公共服务均等化的目标提供借鉴与参考。

参考文献

- [1] 中国政府网. 国家基本公共服务标准(2021年版) [EB/OL]. <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/5600894/files/a00506c9c55c4b71b9443a1508fef973.pdf>, 2021-04-20.
- [2] 滕飞. 推进西部地区基本公共服务均等化的对策研究[J]. 管理观察, 2019(3): 68-70.

- [3] 张思锋. 公共经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 145.
- [4] 刘玲玲. 公共财政学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2000.
- [5] 黄腾蛟, 黄利刚. 公共选择理论视角下公共服务均等化的发展逻辑探析[J]. 生产力研究, 2021(1): 36-40.
<https://doi.org/10.19374/j.cnki.14-1145/f.2021.01.007>
- [6] 王乐夫. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018: 50.
- [7] 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 31.
- [8] OECD (2007) No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. OECD, Paris.
- [9] 许光建, 曹金栋. 完善财政转移支付制度, 实现基本公共服务均等化——以义务教育和医疗卫生为例[J]. 公共管理与公共政策评论, 2007(2): 25-36.
- [10] 郑世艳, 窦艳芬. 天津市基本公共教育服务均等化的差异分析[J]. 天津农学院学报, 2011, 18(3): 53-54.
- [11] 陈书全. 论义务教育公共服务均等化政策取向——以山东省为例[J]. 山东社会科学, 2011(5): 170-173.
- [12] 何鹏程. 公共教育服务体系构建研究——以上海实践为例[D]: [博士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2012: 26.
- [13] 上海市教育决策咨询委员会秘书处, 上海市教育科学研究院. 2012年上海教育发展报告[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2012: 48.
- [14] 中国政府网. 国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知[EB/OL].
http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm, 2017-03-01.
- [15] 教育部国家统计局财政部. 关于2020年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202111/t20211130_583343.html, 2021-11-16.
- [16] 陈刚. 我国西部地区城乡基本公共服务均等化问题探析[J]. 经济与社会发展, 2014, 12(5): 93-96+116.
<https://doi.org/10.16523/j.45-1319.2014.05.025>
- [17] 廖吉媚. 促进西部少数民族地区基本教育公共服务均等化的思考——以广西壮族自治区义务教育保障为例[J]. 经营管理者, 2019(8): 69-71.
- [18] 中国政府网. 教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案[EB/OL].
http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/03/content_5397093.htm, 2020-06-03.
- [19] 杨波. 基本教育公共服务均等化实现的逻辑进路——基于精细化治理的研究视角[C]//Proceedings of 2018 3rd ISSGBM International Conference on Social Sciences and Education (ISSGBM-SSE 2018). [出版者不详], 2018: 436-442.