

发展人力资本的财政政策选择

●余雁刚

人力资本(human capital)概念是由美国经济学家舒尔茨(Schultz, Theodore W.)在1960年首先提出的。经过舒尔茨、贝克尔(Becker, Gary S, 1964)等人的研究,最终形成了完整的人力资本理论。80年代,人们在研究经济增长理论时,将人力资本理论整合进新增长理论。新增长理论将技术进步内生化的,认为知识(knowledge)就如资本一样是生产的一个要素,由于知识产品具有溢出效应(externality),因而具有递增的边际生产率。将知识和人力资本因素引入经济增长模型后,专业化的知识和人力资本就可以产生递增的边际收益并使其他投入要素的边际收益递增,从而总的规模收益递增。这意味着投资的持续增加可以持续提高一国的长期增长率。

人力资本形成的主要途径是人力资本培育投资。尽管在市场经济里,个人对人力资本培育的投资是基于个人对投资的成本—收益分析来进行的,但是政府在为全社会提供人力资本培育服务中仍起着重要作用。原因在于:(1)人力资本培育,具有相当大的正外溢性(positive externality)。由此决定了通过市场提供人力资本培育必然会使人力资本培育的提供量不能达到最适规模,从而要求政府的介入。(2)在现代社会获取收入的能力主要由受人力资本培育所获得的知识、技术等因素决定。个人因受人力资本培育的机会不均所导致获得收入能力的不同,最终会造成收入分配不公,而分配不公则会阻碍经济增长,不利于社会的进步和发展。因此,政府从再分配的角度出发,积极参与人力资本培育事业,使社会成员可以享受到基本的人力资本培育的机会和权利。

改革开放20年来,我国在人力资本培育方面取得了很大的成就。高等教育获得较快的发展,全国普通高等学校数由1980年的675所增加到1997年的1020所,招生人数由24.7万增加到100万,在校学生数由114.4万增加到317万;初等学校、中等学校的男女生的入学率在波动中提高,根据世界银行

1997年的《世界发展报告》,我国1993年的入学率已超过许多低收入国家和中等收入国家,社会文化普及程度有所提高,男性、女性文盲率均低于许多下中等收入国家和中等收入国家;培养了大批的各类专业人才和技术人才,从事科技活动的人员由1993年的244.97万人增加到1997年的262万人。尽管如此,我国人力资本培育水平仍然偏低,根据我国第三次全国人口普查的资料,初、中级教育普及率低于整个发展中国家的水平,比同期发展中国家的平均水平64.2%低12.6个百分点。受经济发展的不平衡因素的影响,一些地区失学人口数量随人口增长而绝对增加。高等教育入学率太低,根据世界银行1997年的《世界发展报告》,中国1993年高等学校入学率仅为4%,在发展中国家居后列,比中等收入国家的平均水平22%低18个百分点,比上中等收入国家的平均水平16%低12个百分点,与发达国家的平均水平56%相差悬殊。造成我国人力资本积累水平较低的主要原因,一是人力资本投资渠道单一,投入不足。人力资本培育投资一直主要由我国财政负担,1980年国家财政性教育经费全部由预算内支出,1985年到1990年全口径教育经费的88.2%仍由国家财政支出。尽管我国预算内教育经费的绝对值是逐年增加,1995年已达到1193.8亿元,占财政支出的比重也上升到17.1%,但其占GNP的比重近年呈下降趋势。从1990年的2.93%下降到1995年的2.46%。低于发展中国家的平均水平,而且差距有扩大的趋势。二是在人力资本培育方面存在认识上的误区,没有充分发挥市场在与人力资本有关的资源配置中的积极作用。忽视市场在人力资本培育上的作用,必然妨碍人力资本培育事业的发展。

现代财政经济理论告诉我们,教育是一种兼有“公共产品”和“私人产品”性质的混合物品。一般说来,教育的“公共产品”特性随教育程度的提高而降低,教育的“私人产品”特性随教育程度的提高而上升。理论研究和实践表明,“公共产品”的提供经由

财政,而提供“私人产品”最有效率的办法是依靠市场。因此,在市场经济条件下,应该发挥政府和市场两个积极性来推动我国人力资本培育事业的发展,促进我国人力资本的积累,从而实现我国经济的长期可持续增长。

(一)从政府投入看促进人力资本培育的财政政策

1. 加大财政对人力资本培育的投入力度。现阶段在我国人力资本培育市场不很发达、完善的情况下,加大财政投入的力度是进行人力资本培育的重要一环。为此,要切实转换财政职能,调整财政支出结构,力求解决财政支出中的“越位”与“缺位”问题,将有限的财力用在“刀刃”上,使财政资金最大限度地发挥效益。在寻求人力资本培育的财力支持上,除了在宏观上应采取提高财政收入占GDP比重的措施外,还可加大人力资本培育方面的投入。首先,可考虑将现行的教育费附加改为开征人力资本培育税(human capital cultivating tax),形成财政支持人力资本培育的固定、法定收入;其次,可考虑发行人力资本培育公债,类似美国90年代发行的教育债券,以提高支持人力资本培育的财政支出。

2. 调整财政投入的方向和结构,协调各地区人力资本的均衡发展。在财政性人力资本培育支出中,首先,应调整财政资金在三级教育结构中的比重,资金的投向应向初等、中等教育倾斜,尤其要对六年制的初等教育加大投入;对高等教育可逐步减少投入,转向依靠市场解决高等教育的投入问题。其次,在地区性支出结构中,加大转移支付中人力资本培育经费的比重,协调各地区人力资本的均衡发展。应加大对贫困地区的初等、中等教育的投入,力争在贫困地区全面对六年制初等教育实行义务免费教育。

(二)从市场投入看促进我国人力资本培育的财政政策

在市场经济条件下,要逐步利用市场来促进人力资本的培育。尽管我国人力资本培育市场有了一定程度的发展,已出现了私人、社会办学,但总的说来还是相当滞后的,这极大地妨碍了市场对人力资本培育资源配置的积极作用。为此,必须寻求财政支持,以促进人力资本的培育市场的发展。

1. 利用财政政策培育人力资本投资的多元化主体。首先,政府应在加强全面质量管理的基础上,逐步放宽对人力资本培育市场的准入,允许民间、私

人和社会办学,这样既有利于解决人力资本培育供给不足的问题,又有利于引入竞争机制,促进公立学校提高人力资本培育质量。其次,对这些进行人力资本培育的私人部门,可适当采取一些财税优惠措施以扶持他们的发展,如对投资办学的单位和个人,其投入的资金可作为费用在所得税前列支;对房屋、建筑物等固定资产投资建设免征固定资产投资方向调节税;对购进教材、仪器、教学科研设备等的进项税额可予以抵扣。

2. 利用财政政策引导人力资本的需求。以高等教育为例,它具有较强的私人产品性质,是个人为了改善自身的生存条件而进行的自我投资,同时在现行体制下,高等教育具有较强的个人受益性,因此,应通过市场解决高等教育供给不足的问题。但是,由于“外溢性”在一定程度上仍然存在,以及在我国金融市场很不完善的情况下,学生不能以其将来的收入作为抵押举债,以获取基本的生活学习需要,因此,在通过市场机制来提供高等教育时,应注意帮助学生解决学费的问题。特别是在现阶段政府对学生们的资助就显得十分必要。资助的方式可采取诸如学费补助、减免、补贴等直接手段;还可采取一些间接性的手段,如美国对青年大学生的贷款改革计划、半工半读的国民服务计划等均可值得借鉴,以利于学生完成学业。

3. 引导个人、家庭对自身人力资本积累的财政对策。目前,尽管我国个人所得税对人们投资人力资本的调节作用有限,但由于我国实行的是分类个人所得税制,在实行源泉扣缴的情况下,对个人、家庭实行税收优惠在一定程度上可起到鼓励自身人力资本积累的作用,如对高科技人员实行税收优惠,引导人们加强进行高级人力资本积累。可规定高科技人员的工薪收入,在缴纳个人所得税前,除一般的800元的费用扣除标准外,还可另外再加计800元的费用扣除;对科技人员个人在技术转让和技术服务方面的所得可比照稿酬所得给予减征30%的个人所得税的优惠。此外,在我国现行的税制结构和现实条件下,应该从税收政策上进一步鼓励企业进行人力资本培育活动。如企业对科研机构 and 人力资本培育单位的捐赠支出,允许在税前全部扣除,而不受应纳税所得额3%以内的限制。企业对职工的终身教育支出可以作为费用在企业所得税前全部列支。

(作者单位:厦门大学财金系)