

财政教育经费暂时不宜与财政收支脱钩

北京师范大学经济与工商管理学院 袁连生教授

中共十八届三中全会《决定》提出：“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式”。财政教育支出是否应该“清理规范”？如果清理规范，如何建立财政教育支出的长效保障机制？要回答这些问题，我们先要清楚挂钩是怎么出来的，如果取消挂钩，可能会有什么后果。

一、教育经费极度短缺和中央领导的要求，是出现挂钩的主要原因

改革开放之初，教育经费短缺现象极为突出。曾任教育部长、时任人大常委的杨秀峰，1981年在人大会议上所作的题为《增加教育经费在国民经济中的比重，改变我国教育的落后状况》发言，对当时教育经费短缺有生动的描述：“北京市的一些小学，除了教职工的工资外，每个学生平均使用的行政经费只有0.12元左右。不少没有校办工厂及勤工俭学收入的学校，连买粉笔、喝开水都发生了困难。北京尚且如此，全国可想而知。至于广大农村，黑屋子、土台子，没有校舍、课桌椅的现象，更是极其普遍。”教育经费极度短缺的重要原因是财政教育投入太少。1978年，财政教育支出占财政支出的比例只有6.8%，占GDP的比例只有2.1%。邓小平等高层领导已经认识到政府教育投入比例太低是教育经费极其短缺的重要原因之一。他在1980年的一个讲话中指出：“还有一个重要的比例，就是经济发展和教育、科学、文化、卫生发展的比例失调，教科文卫的费用太少，不成比例。”当时主管财政工作的李先念在同年也指出：“……科学、教育事业遭到严重灾难，它同经济建设之间的比例关系也严重失调。因此，加快发展科学教育，大力培养建设人才，是很紧迫的任务。今年，我们在国家财政紧张的情况下，还是适当增加了一些科教经费，明年也还要在这方面多花些钱，以后随着生产的发展和国家财政状况的改善，更要增加一些。”

正是基于高层官员和社会各界对教育经费极度短缺的认识，在1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》中，首次提出“中央和地方政府的财政拨款的

增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”第一次将财政教育支出与财政收入增长挂钩。1986年的《义务教育法》重申了“两个增长”的规定：“国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例，保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长，保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长”。“两个增长”的规定，是对各级政府教育投入增长的法定要求，也是中央政府试图依法保障政府教育投入增加的努力。

二、持续的教育经费短缺和高质量的研究成果，是完善挂钩的重要原因

尽管有了将财政教育支出与财政收入挂钩的规定，但由于历史欠账多、教育发展需求大、财政教育支出增加不够多，上世纪整个80年代和90年代，教育经费持续短缺，也是人大会议和新闻舆论的热点。

持续的教育经费短缺推动了教育财政研究。厉以宁、陈良焜、王善迈等主持的研究发现，国际上通行的衡量和比较政府教育投入水平的指标有两个：一个是政府教育经费（公共教育经费）占财政总支出的比例，另一个是政府教育经费占国民生产总值（GNP）或国内生产总值（GDP）的比例。计量研究发现，政府教育经费占GNP的比例随着国家经济发展水平的提高而提高，在20世纪80年代，当人均GNP达到800美元时，政府教育经费占GNP的比例的国际平均水平在4.06%左右。这一研究成果，为中央完善教育财政政策提供了学术支持。

为更有效地提高政府的教育投入水平，在吸收了学术界的研究成果后，1993年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》，对政府教育经费投入的规定更加全面和严密：“逐步提高国家财政性教育经费支出（包括：各级财政对教育的拨款，城乡教育费附加，企业用于举办中小学的经费，校办产业减免税部分）占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%。各级政府必

须认真贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》所规定的“中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”的原则,切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长。要提高各级财政支出中教育经费所占的比例,“八五”期间逐步提高到全国平均不低于15%。”这个文件不仅重申了以前与财政收入增长挂钩的两个增长,还将教师工资、生均公用经费增长与财政收入增长挂钩,提出了“四个增长”,更重要的是将财政教育支出与国民生产总值、财政支出挂钩,提出了“两个比例提高”和4%、15%的具体目标。

1995年颁布的《教育法》基本上沿用了《中国教育改革与发展纲要》有关政府教育投入规定的表述。

三、教育财政经费的挂钩暂时还不能取消

四个增长、4%和15%比例的提出,为各级政府编制教育预算、优化支出结构、保障教育的基本经费需求起到了标杆作用。如果没有这些规定,地方政府的教育支出会是个什么状况?学术界对中国地方政府财政支出偏好的研究中,得到共识性的结论:地方政府在安排财政支出时具有生产性偏好,更愿意在经济建设和基础设施方面投入,而对包括教育在内的民生支出则尽

量压缩。为什么?因为地方政府是只对上负责,GDP增长率是官员晋升的主要指标,经济建设和基础设施投入又容易设租寻租,投入教育给官员带来的利益远小于经济建设和基础设施。可以肯定,如果没有上述挂钩的法律法规,财政教育经费必定远低于现在的水平。同样可以肯定,在地方政府治理结构和支出行为还没有发生重大变化的条件下,如果取消财政教育支出挂钩的规定,财政教育支出比例将会下降,刚刚缓解的教育经费短缺状况又将出现。

因此,在地方政府治理结构和水平还没有什么明显变化的现阶段,对财政教育经费挂钩的规定,只宜规范不宜取消。可以将“四个增长”清理掉三个,保留生均经费增长,将“两个比例提高”清理掉一个,保留教育经费与财政支出挂钩,可规范为“各级财政支出中教育经费所占的比例正常年度应有所提高、至少保持稳定”。

如果要取消财政教育经费挂钩的规定,就必须要有替代机制来保障教育经费的基本需求。长远看,可行的替代机制就是完善人民代表大会制度,在此基础上将全部政府支出的决定权放到人大,由各级人大的预算委员会与财政部门共同编制预算草案,预算草案要在人大全体会议上充分讨论,然后表决。预算编制的时间、人大会议的时间都应该大大提前。

教育财政体制改革必须处理好政府与市场的关系

西南大学教育学部 张学敏教授

在经济社会发展过程中,政府与市场的关系主要体现在对资源配置是政府主导还是市场决定,这是我国在改革开放以来着重处理的核心问题。在教育领域亦然,所以,教育发展中“政府与市场的关系”仍然是未来一定时期教育经济研究的主题之一。

十一届三中全会后的35年来,我国政府与市场的关系已经发生多次重大变化。从“以政府指令为主的计划体制”到“政府计划为主、市场调节为辅(1982)”,再到“政府调节市场(1987)”,继而调整为“市场在政府的宏观调控下对资源配置起基础性作用(1993)”,到十八届三中全会,进一步发展为“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用(2013)”。由此可见,二者的关系由“前者主导、后者辅助”逐渐明确为“在不同领域根据现实条件发挥各自职能”,实际上就是处理好

在资源配置中如何发挥二者的作用问题。

发挥市场的决定性作用,是以相对成熟的制度体系、手段工具和运行机制等为基础。我国的市场从局限在“部分农副产品、日用小商品和维修行业的劳务活动”(1984)逐步向“以公平竞争,商品和要素自由流动、平等交换等为特征的现代市场体系”(2013)发育。在此过程中,各项制度不断完善、手段工具逐渐成熟、整体运行机制趋于稳定,这为发挥市场作用创造有利条件。发挥政府的决定性作用,是基于政府职能转变的背景,随着市场的发展,政府逐渐从“全能型”向“服务型”过渡,从“集中权力的统管”(1978年以前)逐步转变为“加强和优化公共服务,弥补市场失灵”(2013)。在此过程中,政府在资源配置中的决定性作用将集中在公共服务领域,当然,这其中也包括教育。