

我国中小学教育经费的拨款体制

北京师范大学经济系 王善迈 李春玲

我国中小学教育的费用,包括国家财政对中小学的拨款;用于中小学的税费和附加费;社会集资、捐资;中小学学杂费收入;学校勤工俭学或其他收入。其中,国家财政对中小学的拨款是中小学教育经费的主要来源,据1990年不完全统计,约占中小学经费的71.26%。1980年进行了财政体制的改革,中央和地方实行“分灶吃饭”,自此,中小学经费基本上由地方财政负担。地方各级政府把中小学经费纳入本地区财政预算,通过财政支出对普教进行拨款,普教经费成为地方预算支出的一部分,它包括预算内事业费拨款,预算内基本建设投资拨款;以及中央和地方政府的各种专项资金用于中小学的支出。

中小学经费的拨款体制与财政预算体制紧密相联。它是处理各级财政部门与教育部门之间的预算拨款关系以及教育部门内部的预算拨款关系,解决财政部门与教育部门之间横向的分配关系以及教育部门内部的纵向分配关系。建国40多年来,我国中小学经费的拨款体制,随着国家财政预算体制的变动而变动,并且,自身也形成了一套方法和制度体系。

一、中小学经费拨款体制的历史演变

建国以来,随着各个时期政治经济形势的变化,国家财政预算体制经历了多次改进,中小学经费的拨款体制也相应地历经了几次变动,大体上可划分三个阶段:

第一阶段:1950—1953

财政上实行中央统一财政,三级管理的体制。国家预算是国家的统一预算内实行三级预算制度,由中央、大行政区、省三级组成。1953年取消了大行政区,同时建立了县(市)一级财政。构成了中央、省、县、(市)新的三级财政。

与此相适应,中小学经费也形成了三级预算和拨款,即中央直属的中小学,教育经费列入中央级预算,由中央财政拨款,大行政区直属的中小学,教育经费列入大行政区预算,由大行政区财政拨款;省(市、县)直属的中小学,教育经费列入省(市、县)级预算,由省(市、县)财政拨款。

第二阶段:1954—1979年

国家财政预算是按照“统一领导,分级管理”的原则安排,实行“条块”结合,以“块块”为主的管理体制。国家预算,分为中央预算的地方预算,实行分级管理。

中小学经费列入科学文化教育事业中,由财政部根据国家教育事业发展计划,核定出经费计划数,分款下达。地方根据中央下达的指标,结合本地区的财力和中小学教育事业发展需要,进行调整。

1966年开始的十年动乱时期,中小学经费的管理使用处于极度混乱状态。从1972年起,中央决定,在安排下达国家预算时,把教育事业费支出单列一款,带帽下达,专款专用。以纠正和制止擅自挪用教育经费。

第三阶段：1980—1990年

1980年2月进行国家预算体制改革，国务院颁布了《关于实行“划分收支，分级包干”的预算管理体制的暂行规定》，在中央和地方财政之间实行“分灶吃饭”的办法。

中小学经费由中央和地方财政切块安排。中央财政负担中央所属中小学经费，并对地方普教实行专项补助，地方财政负担地方所属中小学经费。

1985年，中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》明确了“基础教育的管理权属于地方”，“实行基础教育由地方负责，分级管理的原则”。遵循这一原则，中小学教育经费纳入地方预算，由地方财政拨款，中央实行专项补助。同时，还确定了地方政府的教育拨款的增长，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年增长，即“两个增长”的政策。

二、中小学经费拨款体制的基本内容

中小学经费拨款体制的基本内容包含四个方面。由于中小学经费从使用性质上划分为教育事业费和基本建设投资，下面分述。

（一）教育事业费拨款体制的基本内容

1. 教育事业费预算的测算方法：

它是由地方财政部门，根据本地区中小学事业发展规划有关指标以及本地区财力状况，利用教育事业费单位的基本数字，定员和支定额进行的。（即定员定额法）基本数字，从学校来说，是指班数、学生数，定员或人员编制，是按学生人数（或班数）规定的教职工数，支出定额，是指各项事业费的开支标准和补助限额。

教育事业费，按用途分为人员经费和公用经费，人员经费包括教职工的工资、补助工资、职工福利费，离退休人员费用，主要副食品价格补贴和学生的助学金（含奖学金）。公用经费包括公务费、业务费、设备购置费和修缮费。

（1）人员经费的测算

教职工的全年工资总额是根据教职工人数和每人每月平均工资定额计算出来的，公式为：

$$\text{全年工资总额} = \text{月平均工资额} \times \text{教职工人数} \times 12$$

教职工人数是根据在学校学生人数与有关规定的编制标准，即教职工与学生的比例确定的。计算公式为：

$$\text{教职工人数} = \text{在校学生人数} \times \text{教职工与学生的比例}$$

在实际工作中，一般采用现有的教职工人数。

根据全年工资总额和补助工资、职工福利费、离退休人员费所占工资总额的比例，分别计算补助工资总额、职工福利费总额和离退休人员费总额。计算公式分别为：

$$\text{全年补助工资额} = \text{全年工资总额} \times \text{补助工资占工资总额的比例}$$

$$\text{全年职工福利费} = \text{全年工资中额} \times \text{职工福利占工资总额的比例}$$

$$\text{全年离退休人员费} = \text{全年工资总额} \times \text{离退休人员费占工资总额的比例}$$

根据教职工人数与每人每月价格补贴标准计算全年价格补贴费，计算公式为：

$$\text{全年价格补贴} = \text{教职工人数} \times \text{月价格补贴} \times 12$$

根据计划年度在校学生数和享受助学金标准（即每生每年享受数额）计算全年人民币助学金，公式为：

全年人民助学金=计划年度在校学生数×享受助学金标准

将以上的全年工资总额、补助工资总额、职工福利费,离退休人员费用,主要副食品价格补贴、助学金加总求和,就是全年人员总费的预算数。

(2) 公用经费的测算

根据年初在校学生人数、计划年度净增学生人数(计划年度招生人数减计划年度毕业人数)、以及平均开支定额标准分计算公务费、业务费、设备购置费全年总额。计算公式为:

(以公务费为例):

全年公务费=年初在校学生人数×全年公务员平均开支定额+增学生人数×全年公务费平均开支总额的1/3

修缮费是根据校舍建筑面积及使用年限来概算的。

将全年的公务费、业务费、设备购置费及修缮费加总求和就是全年经费的预算数。

以上人员经费和公用经费计算结果的合计数即为教育事业费的预算数,列入地方财政预算。在实际工作中,由于有些地区定额标准不严格、不合理财政部门无法进行标准的测算工作,可以采用上年执行的基础上加上本年度事业发展所需费用的方法,核算出本年度中小学事业费的预算数。

此外,地方财政部门核算出的中小学事业费预算数,还加上专项补助经费。专项补助经费是预算上单独给予的一次性补助,它包括中央拨给的支援助老、少、边、穷地区中小学教育事业补助费用及地方政府对该类地区的中小学事业的补助。一般用于校舍的修缮、购置教学设备仪器、师资、培训等方面,是由中央和地方根据当年的财力安排的。

2. 中小学教育事业费预算的编制程序;

第一步:县级财政部门根据上级下达的发展计划指标,结合本地区的实际情况和财政状况,编制其所属中小学事业费预算草案,征得同级教育行政部门同意后,逐级上报到省、直辖市、自治区财政厅(局)。第二步,省、直辖市、自治区财政厅(局)汇编全省中小学事业费总预算草案,提请省、直辖市、自治区人民代表大会审查批准,成为具有法律效力的正式文件,再逐级下达。第三步,省以下地方各级政府根据省、直辖市、自治区下达的预算指标,修改本级预算,提请同级人大审查批准后,成为本级中小学事业费预算正式文件。

3. 事业费预算的执行

中小学事业费预算的执行是根据“统一领导,分级管理”的原则,由地方各级财政部门通过预算拨款来执行。采用划拨资金的方法,具体说来就是,地方各级财政部门根据中小学事业费预算指标和同级教育行政部门的申请,开出拨款凭证,通过地方国库支付库款,或通过银行计拨款存款,地方国库或银行把财政部门的存款直接转到教育行政部门在银行的存款帐户上,教育行政部门也采用划拨资金的方法,将其在银行的存款划拨到所属中小学的帐户上。一般情况下,地方各级财政部门分季对同级教育行政部门划拨,各级教育行政部门分月对所属中小学划拨,具体执行中,应根据财政收入及需求状况,灵活掌握。

在预算执行中,为了使预算符合发展变化的客观实际,通过预算的追加或追减,进行适当调整,一般情况下,是预算的追加。主要用于增加中小学教师的工资,增加的学生费用开支或设备购置、校舍修缮等。

办理追加预算时,先由各级教育行政部门提请追加预算,再由同级财政部门审核认可后提经各级人民政府或转报上级人民政府通过后执行。

4. 经费预算执行的检查。

各级财政部门采取定期或不定期的普查,重点检查、自查互查等方式,检查教育部门和学校事业费预算支出情况,以提高经费的使用效益。

(二) 中小学基本建设投资拨款体制的基本内容

1. 基建预算的测算

中小学基本建设投资是指中小学经费中用于固定资产建设的费用。是由建筑安装工程支出、设备工具、器具的购置价值及其它基建费用构成的。主要用于建造房屋,建筑物和大型教学设备的购置等。

预算内中小学基建投资主要由地方财政负担,国家每年安排一定数量的基建补助拨款,帮助贫困地区普及小学教育。

(1) 地方预算内中小学基建投资的测算

地方各级教育行政部门根据本地区财政状况、物资供应能力,以及现有校舍建筑面积采用定额的方法测算本年度基建预算。

首先,根据学生人数和每生应占有的校舍面积定额,计算应有校舍面积规模。

其次,从应有校舍面积中减去现有校舍面积,计算出校舍面积缺口,即需新建的校舍面积。

最后,计算新建校舍所需各种建筑材料和设备费用以及购置配套教育仪器、设备的费用构成新建校舍预算。再加上危房的翻建费用及购置单价为5万元以上的设备费,这三项合计数,就构成了地方中小学基建预算。

(2) 中央补助基建投资预算的测算

国家教委根据各地的经济水平和基建投资能力,参考地方对上一年补助投资的配套情况以及中小学基建投资占地方基建投资的比重,和中小学校舍面积缺口等因素,决定对地区的补助数额。

2. 基建投资预算的编制程序

第一步,各地中小学根据地方教育行政部门下达的基建计划指标,提出本年度基建预算申请,上报上级教育行政部门审核后,转报同级计划部门,审批。第二步,各省、直辖市、自治区根据国家计委下达的该省、直辖市、自治区的基建计划指标,审批各地区中小学基建预算,通过后,层层下达。第三步:下级计委、教育行政部门根据上级批准的基建投资指标改修调整本级基建预算。

3. 基建投资预算的执行

基建投资的拨款采用限额拨款方式,地方各级财政部门根据同级计划部门批准的基建投资预算,在核定年度预算范围内,分期给教育行政部门下达用款额度。通知教育行政部门及其在建设银行的开户行。教育行政部门可按照规定的资金用途在下达的限额内,从开户行支用款项或以同样方式向其所属中小学转拨限额,每月终了,建行逐级汇总限额单位的本月限额支出数,与各级财政部门办理结算,各级财政部门根据建行报来的汇总本月限额支出数,开出拨款凭证。通知地方国库,将库款从财政存款户划给建行。

4. 基建投资预算的管理

地方各级计委、教育行政部门要加强普教中小学基建预算的管理,守计划、把关口,必须要严格基建预算的审批程序,不能随意增加开支;拨款要按工程的进度进行,建行应起到监督的作用,财政部门及建行应定期或不定期对用款单位进行检查,分析拨款进度与工程进度是否同步,资金的使用情况是否做到专款专用。总之,通过管理和监督,保证中小学基建

预算拨款的合理利用，完成基建计划，为普教事业发展提供必要的物质保障。

三、对中小学教育经费拨款体制的几点思考

中小学教育经费拨款体制在保证经费来源方面，发挥了巨大作用，极大地促进了我国中小学的发展，从根本上改变了旧中国教育事业极端落后的面貌。但是，中小学经费拨款体制还存在着一些不健全，不合理的方面以待于进一步完善。

第一，应以立法的形式保证中小学经费的稳定来源和稳定的增长，地方财政切块式安排中小学经费，虽能保证经费的来源，但受各级政府对教育的重视程度的影响，有较大的随意性。有了法律的准绳和依据，就可以杜绝和制止长期以来随意、挤占、挪用中小学经费现象。

第二，应由教育部门统一编制经费预算和事业发展计划，使经费供给与事业发展相协调，改变现行体制中，经费预算由财政部门编制事业计划由教育部门制定，所形成的经费与事业发展脱节现象，使事权与财权统一起来。

第三，由教育行政部门统一掌管中小学事业费和基建投资，改变现行体制中，事业费由财政部门管理，基建投资计划由计委管理，使事业发展与基建投资统一协调。

第四，制定切实、可行、科学的定员定额标准，减少经费测算中的人为因素，使经费预算与实际需求相吻合，以满足事业发展的需要，提高资金的使用效益。