

我国教育投资体制的改革

□王善迈

1978年党的十一届三中全会以来,伴随着我国经济体制改革,教育投资体制也有了深刻的变革,集中表现在由政府单一投资体制转变为多元化投资体制的形成。本文就这一改革的背景、基本内容和前景作一概述

一、改革的背景

“穷国办大教育”客观上要求教育投资多元化

十一届三中全会决定,全党工作的重心转向经济建设。因为现代化建设要求大力提高国民文化教育素质,培养大批建设人才,党和政府将教育和科学技术列为国民经济发展的战略重点,定科教兴国为基本国策。由此,80年代以来,我国教育事业获得了迅速发展。但在教育发展过程中,经费短缺日益成为制约教育发展的瓶颈,“穷国办大教育”是教育经费短缺的生动写照。据联合国教科文组织1991年统计,中国公共教育支出约占世界的1.04%,三级正规教育学生数却占世界的17.9%,人均教育经费只有10.13美元,相当于发展中国家平均数的1/3。一方面,庞大的教育规模要求巨额的教育经费支持,另一方面,财政收入在国内生产总值中的份额逐步下降,依靠单一的政府教育支出,远远适应不了教育的发展,从而在客观上要求开辟新的

投资渠道,采取多元化的教育投资政策

随着从计划走向市场的经济体制改革,国民收入分配格局发生了根本变化,城乡居民和企业收入份额不断上升,财政收入份额不断下降。据统计,国家、集体、个人在国内生产总值中所占比重,1978年分别为32.1%、17.9%、50%,1992年分别为12.9%、22.4%、64.7%。农村年人均收入和城镇年人均可支配收入,1978年分别为133.6元和343.4元,1997年分别达2090.1元和5160.3元,收入指数以1978年为100,1997年前者为437.44,后者为311.85。这就为居民和企业分担教育经费,实行多元化教育投资体制提供了可能

以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度的形成,为多元教育投资体制形成提供了制度条件

生产资料所有制和经济体制的深刻变革,形成了政府、企业、居民多元的经济主体和经济决策主体,改变了政府单一经济主体和单一经济决策主体的格局,为投资主体多元化提供了制度保障。市场经济的逐步建立,根本上改变了经济领域资源配置方式,也改变了作为“准公共产品”的教育,尤其非义务教育的资源配置方式,为教育由“政策提供”、“政府生产”的单一格局,转向政府和市场共

同提供和生产,提供了制度可能。

人们对教育支出观念的改变,刺激了教育需求,也激发了多元教育供给。随着改革开放的深入,政府、企业、居民越来越深刻地认识到,教育支出不仅是消费,而且是可以获得较高经济收益的投资。发展教育越来越成为经济增长和经济发展的投入要素。企业也逐步视人才和教育为生存和发展之本,城乡居民则把子女教育支出视为可带来较高预期收益的投资。观念的转变,不仅刺激了社会 and 个人的教育需求,也刺激了对教育投入的增加,促进了多元化教育投资体制的形成。

在这种背景下,党和政府从不自觉到自觉,从局部到整体,从倡导、政策到制度规范,逐步对教育投资体制进行了改革。1985年中共中央和国务院颁布了《关于教育体制改革的决定》,1986年全国人大通过了《义务教育法》,1993年中共中央和国务院制定了《中国教育改革和发展纲要》,1995年全国人大通过了《教育法》,1998年12月全国人大通过了《高等教育法》,国务院有关部门和地方政府还制定了有关的法规或有关教育投入的条款,使多元教育投入纳入法制规范,形成了以财政拨款为主,城乡教育费附加,学杂费、校产和社会服务收入、社会团体和个人捐赠、教育基金等多元的教育投资体制。

二、改革的基本内容

(一)财政拨款体制的改革

第一,财政对教育拨款实行了中央与地方分担,以地方财政为主的制度。

80年代初国家预算管理由“统收统支”改为“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”体制。80年代中期教育行政管理实行基础教育地方管理,高等教育中央与地方两级管理。与此相适应,基础教育经费由地方负担和筹集,中央只给予少量专项补助。高等教育根据学校隶属关系,分别由中央和地方财政负担。

此举体现了教育预算管理中的事权与财

权的统一,明确了中央与地方的权利和义务,有助于增加地方对教育的投入。

第二,明确规定了多元教育经费来源中,以财政拨款为主,规定了财政性教育经费和教育财政拨款增长的原则和数量。

《教育法》和《中国教育改革和发展纲要》(以下简称纲要)都明确规定,“国家建立以财政拨款为主,其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制。”从而在制度上规范了政府对教育投资的义务,以及财政拨款在多元教育投资中的主体地位,有利于防止教育经费来源市场化和教育的商业化。

针对教育经费决策的随意性和教育经费数额不稳定,一系列教育法规,尤其《教育法》和《纲要》对教育经费的增长及其相对量作出了规定。(1)财政性教育经费(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)支出占国民生产总值的比例,各级财政用于教育支出的比例,应随国民经济发展和财政收入增长逐步提高。(2)“三个增长”,即各级政府教育财政拨款的增长高于财政经常性收入的增长,并使按在校生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和生均公用经费的逐步增长。(3)财政性教育经费占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%,财政用于教育支出的比例,“八五”期间要达到全国平均15%。

这种规定在新中国教育史上还是第一次,它体现了教育与经济发展的关系,约束了中央和地方政府的行为,保证了财政性教育经费和财政用于教育拨款伴随经济发展而稳定增长,在一定程度上缓解了教育经费短缺的压力。

第三,政府教育经费支出在国家预算中单列。

过去,我国政府用于教育的支出,在国家预算科目中级次较低,缺乏透明度,不利于各级人大和公众的监督。同时,在教育经费的预算分配与管理中财权与事权分离,教育经费

需求与财政供给相脱节。针对这一问题,1995年通过的《教育法》第55条规定:“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。”

这一规定尚在逐步实施中,就全国而言,只是在年度国家预算和决算报告中将教育支出单独列出,并未改变教育支出的预算等级。教育预算的编制、分配和管理等问题,由于中央高等教育的事权尚未统一,分属教育部和有关部委,因而也未实现中央本级的教育事权与财权的统一。就地方而言,部分省区已不同程度的实现了教育经费在财政预算中单独列项。这一改革涉及政府机构内部权力和利益的再分配,实施还需时日。

第四,对教育财政转移支付实施了项目管理

这主要体现在义务教育。为缓解基础教育由地方管理,经费由地方政府负担和筹措而引起的教育投入和教育发展的不平衡,90年代中期中央实施义务教育工程,中央财政拨款39亿,地方按1:2配套,累计达100多亿元,其性质属于教育财政转移支付。义务教育工程拨款的管理和使用,吸收了世界银行对我国教育贷款的管理方法,较为规范,改变了过去教育专项补助的申请与审批制度,减少了人为因素,提高了经费的使用效率。

第五,开始探索对高等学校拨款制度改革。

政府财政和教育部门对高等学校的事业费拨款,80年代中期以来实行“综合定额加专项补助”的制度,基本依据是在校生人数和各项开支标准。它体现了学校间在获得政府公共教育支出上的平等,但体现不出经费使用的效率和社会效益上的差别,也体现不出政府的高教政策。为此,《中国教育改革和发展纲要》第21条规定:“改革对高等学校的财政拨款机制,充分发挥拨款手段的宏观调控作用,对于不同层次和科类的学校,拨款标准和拨款方法也有所区别。改革按学生人数拨

款的办法,逐步实行基金制。”高校拨款制度改革方案尚在研究和拟定之中。

(二)城乡教育经费附加的开征

1986年国务院决定开征教育费附加,凡缴纳产品税、增值税、营业税的企业必须缴纳,附加率为2%,1994年税制改革后,三税改为消费税、增值税和营业税,附加率为3%。农村也开征教育费附加,附加费不超出农民年人均纯收入的1.5%。《教育法》还规定省级政府可以开征教育附加费。

教育费附加虽不在财政预算中,但具有税收强制与无偿特征,由税务部门征收,专门用于义务教育,因而具有财政性质,属于财政性教育经费。这一制度自80年代中期以来已在全国范围内普遍实施,城乡教育费附加已成为教育经费的重要来源。

(三)非义务教育的学费制度

以前,中国三级普通教育普遍实行免费受教育制度,教育经费全部由政府负担,在高等教育和中等职业技术教育阶段,还为学生提供助学金(生活费)和免费医疗、住宿和部分交通费。

受教育可以获得预期经济与非经济的收益,受教育者或其家庭应付出一定代价,缴纳一定学费,作为获得回报的投资。同时,非义务教育,尤其高等教育目前还是选择性而非普及性教育,只有少数人才能接受,如采取免费政策,等于多数人纳税,少数人受益,有悖于公平。随着居民收入水平的提高,非义务教育的受教育者负担一定的学费也是可能的。这也是缓解教育经费短缺的有力保证。

我国从1989年开始对高等教育象征性地征收学费,并于90年代中期,对非义务教育普遍实行收费制度。

为缓解非义务教育,主要是高等教育征收学费而可能出现的教育机会不平等,同时实行了学生资助制度。包括助学金、勤工助学、优秀学生奖学金、部分专业的专业奖学金以及贷学金制度。高等教育中的学生贷款将

成为一项主要的学生资助制度

(四)校办产业和学校有偿服务收入

我国的高等教育和中等职业技术教育中,曾举办过校办工厂或农厂,目的是贯彻教育方针,实行教育与生产劳动相结合。中小学也开展过勤工俭学。

改革开放以来,为解决教育经费的不足,将发展校办产业和有偿社会服务,作为筹措教育经费的一项重要制度确立下来。《中国教育改革与发展纲要》第48条规定:“继续大力发展校办产业和社会服务,逐步建立支持教育改革的和发展的服务体系,各级政府和有关部门,要给予优惠政策。”《教育法》第58条规定:“国家采取优惠政策,鼓励和扶持学校在不影响正常教育教学的前提下开展勤工俭学和社会服务,兴办校办产业。”为支持校办产业,尤其高等学校的高科技产业的发展,在贷款和税收方面都给予了优惠。目前,勤工俭学、校办产业、社会服务收入中的一部分用于教育发展,已成为中国特色的筹措教育经费的重要途径之一。

(五)社会捐资、集资

动员各种社会力量为教育发展捐资,在自愿原则下为教育集资,是教育融资的重要途径之一。它已逐步形成一种制度。

《纲要》第48条规定:“鼓励和提倡厂矿企业、事业单位、社会团体和个人根据自愿、量力原则捐资助学、集资办学,不计征税。欢迎港澳台同胞、海外侨胞、外籍团体和友好人士对教育提供资助和捐赠。”《教育法》第59条对乡政府集资办学作了规定。第60条规定:“国家鼓励境内、境外社会组织和个人捐资助学。”

此外,国家还鼓励非政府机构的团体和个人举办学校,发展民办教育,经费自行筹集。《教育法》第25条规定:“国家鼓励企事业单位、社会团体、其它社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”《纲要》提出要“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府

办学为主体、社会各界共同办学的体制”;提出“职业技术教育和成人教育主要依靠行业、企业、事业单位办学和社会各方面联合办学”。国务院还颁发了民办教育管理条例。

民办学校的教育经费由举办者筹集,除学费以外,主要来自非政府的企事业单位、社会团体和个人的投入。可视为教育投资体制一个组成部分。

我国还在探索通过教育银行、教育储蓄、教育基金等金融手段为教育融资。还利用世界银行教育贷款等外资来发展我国教育。

三、改革的前景

教育投资体制是为解决教育经费的来源和负担主体,教育经费的筹措,有效配置与管理使用的制度规范,是为保证教育事业、教育和社会经济协调发展的一项重要制度。它既是教育体制,也是财政体制的重要组成部分。它的设立和完善要与经济体制、教育体制、财政体制相适应。它不仅规范教育经费从何而来,由谁负担,而且还应规范教育经费合理有效地分配、管理与使用。

为了进一步改革和完善教育投资体制,首先需要从经济学角度对教育在市场经济中的性质进行界定。按照产品或服务在消费和利益占有上是否具有排他性,可以把市场经济中全部产品和服务分为“公共产品”(和服务)、“私人产品”和“准公共产品”,教育就整体而言属于“准公共产品”,相对而言,义务教育属于“公共产品”或靠近“公共产品”的“准公共产品”,非义务教育则属于靠近“私人产品”的“准公共产品”,“公共产品”应由政府提供,“私人产品”应由市场提供,“准公共产品”则由政府和市场提供。

由此,义务教育经费应由政府提供财政负担,非义务教育应由政府财政和受教育者和其它市场渠道负担,不同级别和类别的非义务教育,政府和市场的负担比例,应视该种教育“公共产品”或“私人产 (下转第79页)

育体系的重要成份。公有民办教育发展的实践已经证明,办学体制改革在深化教育管理体制改革中已经起到了积极的作用。它改变了政府包揽办学的格局,将教育逐步推向市场,使政府有更大的能力改变薄弱地区的学校和发达地区的薄弱学校。一个以政府办学为主体,社会各界共同参与办学的格局正在形成。

2. 公有民办教育是在政府的支持下才得以兴办的。政府按照“十六字”方针支持各种形式的民间办学。校舍、场地可以看作是公有民办学校能否创办的关键所在,这是办学者最困惑的问题,如果没有政府的支持是不可能解决好的。

3. 公有民办教育的发展增加了宁波市教育资源的总量,充分利用了教育资源,包括闲置的房舍和一批高水平的退休教师。由于一些办学条件好、规格高、师资强的学校的出现,无疑促进了一个地区的教育水平上一个台阶。同时也满足了一些家长对择校的需求。

4. 公有民办教育给公立学校提供了有益的可借鉴的经验。它以其特殊的办学机制,探索了中小学内部的管理体制改革,并在人事制度、分配制度、内部管理体制等方面都作了有效的探索、尝试。

5. 公有民办学校由于其师资队伍和硬件建设自主办学等优势,很利于根据国际、国内的信息和社会对人才的需求,努力办出学校的特色,以适应社会的需求。这类学校运用灵活的机制吸引了一大批优秀教师,人才优势是其他一般学校无法匹敌的。硬件优势也为学校的特色教育创造了条件,高规格的教育设施为现代先进的教育技术在教学中应用发挥了应有的作用。这些都已成为学校办出特色的必要条件。

6. 从宁波社会经济发展看,民办学校的发展滞后于地区的社会经济的发展,同时民办学校的办学行为还需要进一步规范。要解放思想,把教育发展“三个有利”作为工作的立足点,即:有利于全面贯彻党的教育方针,提高教育质量和效益;有利于增加投入,促进教育发展;有利于广开就学门路,让更多的人接受更高更好的教育,满足人们日益增长的对教育的要求。从现有的民办学校来看,有良好软、硬件条件的学校收费太高,多数群众无力承担;而收费低廉的学校,其软、硬件条件太差,群众不愿去。群众对有的民办学校把握办学方向,全面切实贯彻教育方针方面还有不满意的地方,作为教育行政部门对民办学校的督导评估,还有待加强。

(上接第 65页)

品”性质的程度而定。这是规范的选择,不同教育的提供和经费负担,还受一国的文化历史传统和经济发展水平、财政收支水平的影响而存在差异。

要继续完善以财政拨款为主的多元的教育阶段体制,使之法制化、规范化的同时,实行有区别的教育投资体制。义务教育投资体制改革的重点应强化地方政府投资,条件成熟时,将教育费附加纳入税制轨道。非义务教育,尤其高等教育,应完善学费和学生资助制度,降低高教经费中财政拨款的比重。对于社会团体和个人的捐赠应在税收上给予减免优

惠,形成激励机制。

为提高教育经费的使用效率,应继续改革教育经费的预算编制、分配和管理、监督制度。我国教育经费不仅面临短缺,同时使用效率较低。这是我国教育投资体制改革中被忽视的问题,应制定相应的制度,规范和约束教育经费的筹措、分配与管理使用行为,提高配置效率和使用效率。这包括已经出台的教育经费预算单列、探索中的高校拨款制度等。

可以预期,伴随着我国市场经济的建立,财政体制、教育体制的改革,与之相适应的完善的高效的教育投资体制也将会逐步形成。