

中国义务教育财政制度改革构想

课题主持 北京师范大学教授 王善迈 新闻采写 本报记者 翟博

□建立独立的义务教育财政,在此基础上建立义务教育财政专项转移支付制度,是中国义务教育财政制度的可行模式。

□现行财政体制框架下的义务教育财政制度,无法使经济落后地区的义务教育获得必要的资金,需要改革重构。

□改革农村义务教育财政管理体制,将农村义务教育财政责任改为以县级政府为主。

□通过全国人大制定《义务教育经费投入法》,为财政体制的调整和义务教育筹资提供法律规范。

长期以来,教育投入不足一直是困扰我国义务教育发展的难题。随着我国“地方负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制的完善和实行,特别是随着农村税费改革的试点进行,建立和规范义务教育财政转移支付制度,改革政府财政预算,加大教育投入,通过转移支付加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度,是农村义务教育发展的当务之急。

作为世界银行管理的亚欧信托基金赠款项目之一,由北京师范大学教育经济研究中心主任王善迈教授主持的《中国义务教育财政不平衡与建立规范的政府间义务教育财政转移支付研究》,2000年11月获教育部和世界银行审批立项,2001年8月完成,此项目研究旨在探讨改革中国现行义务教育财政制度,建立规范的、以缩小地区间义务教育发展差距和教育机会不平等为目标,加大中央和省级对贫困地区义务教育财政转移支付力度的义务教育财政转移支付制度。为此,本报记者就如何建立规范的义务教育财政转移支付制度及其中国义务教育财政制度改革等问题,采访了北京师范大学教育经济研究中心主任王善迈教授。

新闻背景:我国政府间财政转移支付制度改革

20世纪90年代中期以来,我国义务教育经费总投入和各级政府义务教育经费投入以较快速度增长,为2000年在85%的人口地区普及九年义务教育目标的实现提供了有力的财政支持。但与巨大的义务教育经费需求相比,贫困地区尤其是农村义务教育经费投入供给总量仍然严重不足,表现在教师工资拖欠,贫困地区办学的基本条件难以保障、公用经费严重短缺。同时,义务教育经费负担结构不合理的现象未有明显改善,表现为政府负担比较低,非政府负担比重较高,尤其是贫困地区农民负担较重;在政府负担中,中央和省级政府负担过少,县乡两级政府负担过重。义务教育经费投入在地区间、城乡间的差别过大,且呈扩大趋势。

为了缓解区域间义务教育投入和发展的不平衡,支持贫困地区义务教育发展,中央和省级政府加大了财政转移支付,包括一般性转移支付和义务教育专项转移支付。由于一般性转移支付(体制补助、税收返还等)照顾了原财政体制下地方利益格局,发达地区获益较多,贫困地区仍处于不利地位。而义务教育专项转移支付力度太小,制度不规范,从而使义务教育财政转移支付的平衡效应十分有限。

义务教育作为一种公共服务,是一种政府行为,义务教育投入应由各级政府提供。我国是发展中国家,地区之间、城乡之间在经济与教育发展水平上存在着巨大的差异,贫困地区县、乡两级政府

财力十分有限,财力集中和相对丰裕的中央和省级政府,有义务通过政府间的纵向财政转移支付,支持贫困地区义务教育的发展,促进政府向居民提供相对均衡的义务教育服务。伴随着政府职能的转变和财政体制改革的发展,财政收入水平和中央政府收入水平的逐步提高,加大中央和省级政府对义务教育的财政责任和转移支付力度不仅可能,而且十分必要。

1995年以来,中央和省财政部门已制定并开始实施了过渡时期的一般性转移支付办法。但是,一方面,这种办法虽加进了“因素法”的因素,但仍不规范,未从制度上完全打破原有的财政分配格局,贫困地区仍处于不利地位;另一方面,由于地方政府人为因素,一般性政府转移支付中用于义务教育的份额难以保证。因此,在逐步推进一般性转移支付制度改革的同时,应以义务教育专项转移支付为主,加大中央和省级政府对贫困县义务教育财政转移支付的规模。

现状调查:义务教育财政及其发展不平衡

改革开放以来,随着多元化办学体制的出现,教育费附加的征收,非义务教育收费制度的建立,我国形成了多渠道筹资的教育财政制度。2000年全国教育经费总收入为3849亿元,财政预算内教育经费为2086亿元,占教育经费总收入的54.2%,其中用于义务教育1085亿元。2000年底,我国在85%的人口地区实现了基本普及九年义务教育的战略目标,但仍有15%的人口地区、522个县(旗、场)未实现“普九”目标,绝大多数在贫困的农村地区。目前,我国义务教育经费短缺,尤其是贫困地区的农村教育投入不足的问题还没有从根本上得到解决。

为了真实地了解义务教育的发展状况,为科学研究、分析问题和制定对策提供客观依据,2000年11月和2001年4月,王善迈教授带领课题组研究人员先后分赴北京市密云县,湖北省通山县,四川省马边彝族自治县,甘肃省临夏州的和政、东乡、康乐、临夏、积石山县进行实际调查,调查共涉及了四个省市及所属8个县、13个乡镇和14所中小学,对象为省、县、乡政府机构的教育、财政、统计部门和中小学校,调查内容主要是义务教育和义务教育财政状况、问题和对策意见。这些地区除北京市密云县以外,均为尚未“普九”的国家级或省级贫困县,其中马边彝族自治县和临夏州均为少数民族聚集地区。调查分析表明,义务教育财政及其发展不平衡,是我国义务教育发展的基本现状。突出表现在以下方面:

一、义务教育经费投入总量不足

——教师工资不能按时发放。拖欠中小学教师工资,是多年来未得到解决的问题。据教育部不完全统计,截止到2000年4月,全国22个省、自治区和直辖市的拖欠教师工资总额达到76.68亿元。

——基本办学条件得不到保障。由于经费不足,相当多地区不具备义务教育的基本办学条件。据统计,目前全国普通中小学共有危房741.4万平方米,主要集中在中西部经济欠发达的农村地区。如调查组在甘肃积石山保安族东乡族撒拉族自治县了解到,该县小学危房率高达28.3%,而且新危房出现率每年约为2%—3%。这严重影响了我国义务教育的质量。

——农村税费改革后我国农村义务教育投入面临短缺。据统计,从1995年到1999年的5年间,全国义务教育总投入6944亿元,其中各级政府投入3713亿元(不含财政一般性转移支付数额),教育费附加965亿元,农村捐集资经费596亿元,杂费631亿元,其他1039亿元。在义务教育总投入中,有近一半是由农民承担的。随着农村税费改革的实行,教育费附加和农村教育集资都不能再收取,将会导致农村义务教育经费短缺问题更加严重。

——义务教育经费总缺口数额巨大。据有关统计,我国中西部地区农村中小学校的贫困学生约占学生总数的28%,共计1500万人左右,如果按每个学生平均每年减免学杂费、课本费200元计算,每年需增加投入30亿元。加上使目前尚未“普九”地区的义务教育阶段生均经费达到一定标准

所需增加的投入约 340 亿元, 1999 年我国义务教育经费总支出缺口达到 370 亿元, 约占当年义务教育总支出(1417.8 亿元)的 30%, 可见, 我国义务教育经费投入短缺非常严重。

二、义务教育经费负担结构不合理

义务教育属于公共服务, 应当主要由政府投入。而在我国义务教育经费总量中, 政府财政预算内拨款所占比重维持在 50—60% 之间, 剩下的 40—50% 的经费是通过捐、集资、摊派、教育费附加和学杂费等形式, 由农民、企业和受教育者负担。相比之下, 对于非义务教育的高等教育, 政府却负担了 70% 以上的经费。中国大学生人均国家拨付的经费近 9000 元, 而小学生人均国家拨付的经费只有 530 元左右, 政府过于偏重高等教育而忽视中小学教育, 这显然违背了义务教育的原则。

在政府所负担的义务教育经费中, 中央和省级政府的直接负担太低, 绝大部分来自县、乡地方政府。1997 年, 中央财政对地方转移支付的教育补助专款为 11.13 亿元, 约占当年全国财政预算内义务教育经费总支出的 1.5%。据国家教育发展研究中心对全国 7 省市 26 个县的抽样调查, 1998 年样本县义务教育经费总支出(含预算外经费)中各级财政的教育补助专款约占 12%, 县财政约占 9.8%, 其余 78.2% 为乡村负担。

三、义务教育经费投入在区域间和城乡间严重不平衡

我国幅员辽阔, 各地区的自然条件、经济发展和文化差异很大, 历史上形成了一种极端不平衡的发展格局。自 20 世纪 80 年代中期, 我国义务教育财政体制实行地方分权化改革以来, 一方面, 教育经费管理权限下放极大地调动了地方办义务教育的积极性和主动性, 大大的加快了我国普及九年义务教育的进程; 另一方面新财政体制下的义务教育经费过分依赖于地方财政收入和地方非政府资金调动, 使得我国义务教育投入的地区差异越来越大。

——义务教育投入的城乡差异。调查表明, 义务教育阶段城乡预算内生均经费存在较大差距, 尤其是预算内公用经费, 城镇比农村高出 1 倍左右, 基建经费城镇也大大高于农村。义务教育基建费在城镇由当地人民政府列入基本建设投资计划, 由财政承担, 或通过其他渠道筹措; 而在农村主要由乡、村负责筹措, 县级人民政府对有困难的乡、村予以补助。而贫困地区乡、村筹措教育基建经费的主要途径是农民集资, 致使农民负担了新校建设和危旧房改造、修缮的大部分支出, 政府则负担很少, 这就使本来就经济落后的农村地区背上了沉重的教育负担, 使义务教育的有效实施面临重重困难。

——义务教育投入的地区差异。从省际间义务教育投入的绝对差异看, 省际间义务教育阶段生均事业费标准差和极差均逐年增加。资料表明: 我国教育投入水平最高和最低的地区, 小学生均事业费比值由 1994 年的 6.44 倍增加到 1998 年的 10.03 倍, 初中由 1994 年的 4.37 倍增加到 1998 年的 7.42 倍。这反映出我国区域间义务教育投入的绝对差异在分税制改革后呈逐渐上升的趋势。应该看到, 中国义务教育财政不平衡不仅表现在各省之间, 同时还表现在不同的教育级别和生均经费指标之间。

因素分析: 义务教育财政体制急需改革重构

针对上述调查和综合考察的结果, 王善迈教授说, 通过以上对中国义务教育阶段生均教育经费地区差异的分析, 表明我国地区间生均教育经费投入不论绝对差异还是相对差异, 都在逐渐增大。造成地方生均教育投入差异悬殊的主要原因在于: 中国义务教育的管理体制和财政体制是以地方政府管理和财政负担为主、中央和省级政府通过财政转移支付形式给予地方补助的模式, 由于没有规定中央政府和省、县、乡地方政府法定的负担结构, 在中央向地方转移支付规模很小的情况下, 各地政府对教育的支出主要依靠本地财源, 在各地地方经济发展水平和财政水平差异较大的情况下, 必然导致各地生均教育经费水平的巨大差异。

王善迈教授分析说,中国基础教育财政的分权化改革虽然调动了各级地方政府发展教育的积极性,但也产生了一些负面效应。由于为基础教育筹集经费的责任已被转移到县及县以下的基层地方政府,中央和省财政把绝大部分资源投放在非义务教育特别是高等教育上。中央和省府又没有采取有效的政策手段来平衡地区之间的教育财政,地方政府由于受到地方财力约束,导致近年来许多地区中小学教师工资出现严重拖欠,以及义务教育基本办学条件得不到保障。在这种情况下,必然加剧地区经济不平衡发展引起的地区间教育经费不平衡,地区间教育经费的不平衡又必将引起地区间教育发展机会的不平衡。现行财政体制对义务教育财政的影响可以概括为:形成义务教育的事权和支出责任与财政收入的严重不匹配;财力最弱的乡级政府承担义务教育这一最重大的公共服务;财政转移支付制度没有缩小地区之间的义务教育财政能力差异。其结果必然是经济落后地区的政府无力承担义务教育的支出,无法支付教师工资,无法达到义务教育的基本办学条件,地区之间义务教育的质量、数量差距越来越大。

根据上述分析,王善迈教授说,现行财政体制框架下的义务教育财政转移支付制度,无法使经济落后地区的义务教育获得必要的资金,义务教育财政体制需要改革、重构。

对策建议:建立规范的义务教育财政转移支付制度

一、中国义务教育财政转移支付模式

我国现行的义务教育财政转移支付制度专项转移支付数额很小,中央对地方只有“贫困地区义务教育工程”专款、“义务教育危房改造工程”专款等,仅为义务教育总支出的1%左右。省、地两级政府的义务教育专项拨款各地不尽相同,但总量都不大。一般性转移支付中用于义务教育的份额,只能根据接受转移支付的下级政府预算内支出中义务教育经费的比例估计。根据我国国情和现行义务教育财政体制的问题,参照其他国家的义务教育财政制度,王善迈教授及其课题组对我国义务教育财政转移支付模式提出如下建议和设计。

——义务教育财政转移支付制度的目标。改革后的义务教育财政转移支付制度,应该能达到以下目标:1.经济落后地区普及九年义务教育;2.经济落后地区义务教育教师工资足额发放;3.经济落后地区办学条件达到标准;4.贫困学生能得到必要的资助。

——义务教育财政转移支付制度的模式选择。在中国现行的行政、财政体制背景下,均等化的一般性财政转移支付制度在短期内不可能建立,经济落后地区得不到必需的义务教育经费。在弱势人群的公共选择影响力很弱的情况下,即使地方政府有足够的财力,也难以保证它们会给义务教育拨出充足的经费。2001年5月,我国政府颁发了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,明确规定实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的义务教育管理体制,并且规定由县一级财政负责义务教育教职工工资。因此,建立独立的义务教育财政,在此基础上建立义务教育财政专项转移支付制度,是中国义务教育财政制度的可行模式。中国义务教育财政专项转移支付模式的特征是:

1. 义务教育经费预算单列。义务教育经费预算单列,是保证义务教育财政转移支付资金的基础。《教育法》要求:“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。”中央、省、地三级政府,基本不直接举办义务教育,在其本级预算中,单列的义务教育经费主要是对下级的转移支付金额。县级政府承担统筹和直接支付义务教育经费的责任,应作出全面的义务教育收支预算。

2. 建立县级义务教育财政转移支付模型,确定转移支付需求。以县为单位建立义务教育财政转移支付模型,测定转移支付额。义务教育财政转移支付额由义务教育标准支出、义务教育标准收入及激励系数计算确定。凡标准支出小于标准收入的县,可以得到上级政府的转移支付。

3. 确定县级义务教育收支缺口弥补的责任。对县级义务教育收支缺口,应根据所在地区、省的财政状况,确定中央、省、地区三级政府的弥补责任。弥补的方式可以是总额比例弥补,也可以是分项比例弥补。各级转移支付资金直接划拨到县,不经过中间环节。

义务教育财政转移支付模式之一:总额比例补助。具体办法:一是建立县级转移支付模型;二是计算确定义务教育标准支出;三是计算确定义务教育标准收入;四是建立义务教育财政收支缺口及分担模式。县级义务教育转移支付额的分担,在全国范围按两种方式进行:全省人均财政收入高于全国平均水平10%的省份,由省、地两级政府弥补,中央不进行补助。其余省份中央政府应给予补助。

义务教育财政转移支付模式之二:分项比例补助。从义务教育支出的人员经费、公用经费、基建经费、贫困生补助经费四个项目分别进行补助。具体办法:一是计算义务教育标准支出;二是计算义务教育标准收入;三是确定收支缺口;四是确定转移支付方式。分项目对县级政府义务教育的财政缺口进行转移支付。(1)以缺口为依据的转移支付;(2)考虑部分缺口的转移支付。

——建立义务教育财政专项转移支付制度的条件。建立义务教育财政专项转移支付制度,需要具备一定的条件。第一是法律保证。通过全国人大制定《义务教育经费投入法》之类的法律,为财政体制的调整和义务教育筹资提供法律规范;第二是财政体制的改革;第三是技术准备。由于财政部的过渡时期财政转移支付办法已经试行多年,积累了大量数据和设计数学模型的经验,有些项目已经计算到县一级,义务教育财政专项转移支付已有良好的技术基础。

二、中国义务教育财政转移支付制度过渡方案

在建立义务教育财政专项转移支付制度之前,在现行财政体制框架下,义务教育财政体制进行过渡性改革,以利于向目标模式过渡。

——增大均等化一般性财政转移支付。现行财政体制下,财政转移支付数额并不小。2000年中央财政转移支付总额为4057.8亿元,占地方政府财政支出的39%。问题在于均等化的转移支付太少,发达地区所得过多,达不到转移支付的目标。各省内的财政转移支付也存在与中央类似的情况。从统计数据看,最困难的乡级财政,1998年所得到上级财政转移支付只有21亿元。中央大量的转移支付资金沉淀在中间层,没有用到最需要的地方。农村义务教育以乡为主,所得到的上级财政转移支付也极为有限。减少非均等财政转移支付,才有可能增加对经济落后地区的义务教育财政转移支付。

——确定各级财政支出及上级一般性财政转移支付资金中义务教育经费的比例。县以上政府一般不直接举办义务教育,没有义务教育预算支出。但在向下级政府进行财政转移支付时,包含了义务教育经费需求。在一般性转移支付资金中,可以按一个比例分离出义务教育经费,要求接受资金的下级政府用于义务教育。这样做的目的,是防止下级政府将上级财政转移支付资金用于并不急需的方面。

——改革农村义务教育财政管理体制。将农村义务教育财政责任改为以县级政府为主。农村现行的义务教育财政管理体制是县、乡两级负责,以乡为主的体制。相对于县级政府,乡的税源更为薄弱,从而使农村义务教育经费短缺到难以为继的程度。这是拖欠教师工资、学校高收费的体制原因。由县级政府承担义务教育的筹资责任,比乡级政府更有利于义务教育发展。特别是农村税费改革后,将取消农村教育费附加、教育集资,乡级政府失去了义务教育的财力基础,由县级政府统筹义务教育经费更有必要。

——建立国家级贫困县义务教育财政专项转移支付制度。目前,在还不能建立全面的义务教育财政转移支付制度的条件下,应在近期建立592个国家级贫困县的义务教育财政专项转移支付

制度。一方面这些县的义务教育是全国的难点,经费极为短缺;另一方面,可为建立全面的义务教育财政专项转移支付制度积累经验。