

# 建立规范的义务教育财政转移支付制度

王善迈 袁连生

**摘要** ] 我国现行义务教育财政体制有三个突出特点:受教育者和政府共同负担经费,政府经费以地方负担为主,居民义务教育负担城乡有别。我国义务教育财政体制存在着义务教育经费严重短缺,教育资源配置效率不高,地区、城乡、学校之间资源分配差距拉大等问题。造成这些问题的主要原因是现行体制下各级政府间财力资源与义务教育责任的不对称:中央和省级政府掌握了主要财力,但不承担义务教育的财政责任;县乡政府财力薄弱,却承担着举办义务教育的筹资重任。建立规范的中央和省级政府承担更大财政责任的义务教育财政转移支付制度,是解决在贫困地区表现最为突出的义务教育经费问题的根本保证。

**关键词** ] 义务教育 财政体制 财政转移支付

**作者简介** ] 王善迈,北京师范大学教育经济研究中心主任、教授、博士生导师;袁连生,北京师范大学教育经济研究中心副教授、博士 (北京 100875)

普及九年义务教育是我国教育发展的基础工程。经过全社会的艰苦努力,这一伟大事业取得了重大成就,到2000年底,我国在89%人口地区基本普及了九年义务教育。但由于种种原因,特别是义务教育财政体制的原因,贫困地区普及九年义务教育的工作还存在许多困难,不少已经普及的地区也存在不少财政问题。本文对我国义务教育财政体制的特征和问题进行分析后认为:建立规范的中央和省级政府承担更大财政责任的义务教育财政转移支付制度,是解决在贫困地区表现最为突出的义务教育经费问题的根本保证。

## 一、我国义务教育财政体制的特征

1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)和1995年颁布的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)及其相关的实施细则和规定,各地制定的实施这两个法律的条例和规定,奠定了我国多渠道筹资、地

方负责的义务教育财政体制框架。这一体制的突出特征是受教育者和政府共同负担经费,政府经费以地方负担为主,居民负担城乡有别。

(一)义务教育经费由受教育者和政府共同负担

义务教育的基本特征是强制、免费。在《义务教育法》中,有体现这一特征的规定。该法第十条规定:“国家对接受义务教育的学生免收学费”。但对杂费没有作任何规定。由于学校经费不足,免收学费的规定事实上无法实行。在《义务教育法》颁布后不久,国务院转发了原国家教委等四部委的《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》,对免收学费的规定作了改动。虽然该文件重申义务教育免收学费,但又提出:“有条件的地方可以免收杂费,条件尚不具备的地方,要向家长作好解释工作,并在当地财政状况许可时,免收杂费;对家庭经济困难的学生,可减免杂费。”这一规定表明,收取杂费是允许的。在法律和有关的政府文件中,没有对学费和杂费进行界定,没有对它们的区别作

出过说明 杂费实际上就是学费。为了应付家长对免收学费而收取杂费这一矛盾规定的质疑,因而需要“作好解释工作”。在 1992年发布的《义务教育法实施细则》中,取消了免收学费的规定,而在第十七条中,作了“实施义务教育的学校可以收取杂费”的规定。实际上,《义务教育法实施细则》对《义务教育法》不收学费的规定作了修改,认可了《义务教育法》颁布后学校继续收取学费的事实。

各省、市、自治区制定的实施《义务教育法》的条例、办法中,基本体现了《义务教育实施细则》中对学费问题的规定,有的同时规定免收学费和收取杂费;有的不提免收学费,只提收取杂费。只有云南、新疆等少数几个省区作出了对贫困山区、边疆少数民族地区免收杂费的规定,其中新疆还提出对边境县和其他农牧区家庭经济困难的学生免费供应课本。21世纪初期,情况发生了一些积极的变化,云南、广东等地制定了大面积免除贫困学生杂费和书费的制度。

在《义务教育法》颁布后的十几年中,杂费一直是义务教育经费的重要来源。1999年,全国初中教育经费中,杂费占 10.8%,其中农村为 11.4%;小学教育经费中,杂费占 9.9%,其中农村占 10.6%。除杂费外,学生家长还要负担课本资料费、文具费、住宿费、伙食费等多项费用。据笔者参与的对甘肃临夏地区 5个国家级贫困县的抽样调查,2000年样本学校平均一个小学生交费 110元(不含住宿和伙食费),一个初中生交费 301元,教育支出占家庭纯收入的 21%。对一个勉强维持温饱甚至还没有解决温饱问题的贫困家庭,这是一种沉重负担。

## (二)政府义务教育经费以地方负担为主

义务教育经费在各级政府中如何分担,是义务教育财政体制的重要内容。我国政府义务教育经费分担的基本特征是地方负担为主,中央政府只提供少量的补助。

在《义务教育法》中,对各级政府义务教育经费的分担责任没有作出明确规定。该法第十二条是关于义务教育经费筹措的条款,其对政府的主要规定是:“实施义务教育所需事业费和基本建设投资,由国务院和地方各级人民政府负责筹措,予以保证。”“国家用于义务教育的财政拨款的增长

比例,应当高于财政经常性收入的增长比例,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”这里只是规定各级政府的共同责任,没有对每一级政府的责任作出具体的规定。该法第八条规定:“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理。”但“地方负责,分级管理”中地方负的是什么责任,不同级次政府管理权限如何划分,没有具体的说明。教育经费是实施义务教育的首要条件,可以认为在地方负责的要求中,包含了教育经费由地方负责。

在《义务教育法实施细则》中,地方为主负担教育经费的特征就明确了。该细则第二十八条规定:“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资,由地方各级人民政府负责筹措。”“中央和地方财政视具体情况,对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。”因为我国中小学大多数是由城市的区和农村地区的县以下政府设置的,按上述规定,区、县及以下政府应当负担大部分义务教育经费,县以上政府只承担补助贫困地区和少数民族地区义务教育经费的责任。

各省、市、自治区实施义务教育的法规中,对地方各级政府的义务教育经费负担责任,也没有具体规定。这些规定中,看不出省及以下各级政府到底对义务教育经费各承担什么责任和多大的责任。

2001年国务院提出义务教育实行地方负责、以县为主的新体制,但对县以上政府承担多大的财政责任,如何承担责任没有作出具体规定。

在义务教育的实施过程中,政府教育经费大部分是由省以下政府负担的。据国家教育发展研究中心对全国 7省 26个县的抽样调查,1998年样本县义务教育经费总支出中,县以上各级财政的教育补助专款约占 12%,县财政约占 10%,其余由乡财政和农民个人负担。<sup>①</sup>

## (三)居民义务教育经费负担城乡有别

我国义务教育财政体制的另一特点,是居民的义务教育经费负担城乡有别。城市居民除了负担子女的杂费和其他学校收费外,不再直接负担义务教育经费。农村居民除了负担子女的杂费和其他学校收费,还要以农村教育费附加及教育集资的方式负担大部分义务教育基建费和部分事业

费。

农村教育费附加是 1984年《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》中提出的,《义务教育法》和《教育法》确立为法律规定。农村教育费附加的征收对象是农村居民的收入,由乡政府组织征收,征收比例全国没有统一规定,各省、市、自治区或以下各级政府根据当地义务教育经费状况确定。农村教育费附加与城市教育费附加不同,后者属于流转税,不直接由个人负担,前者是由农民个人直接负担。

城乡义务教育的基建经费来源,在《义务教育法实施细则》中作了明确的区分。该细则第三十条规定:“实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在城镇由当地人民政府负责列入基本建设投资计划,或者通过其他渠道筹措;在农村由乡、村负责筹措,县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。”按这一规定,义务教育基建经费在城镇主要由政府负担,在农村则主要由农民个人负担。这一细则出台以后,各地在义务教育经费筹措的法规中,大都采用了上述规定。对农村集资建校,《教育法》也认可其合法性。《教育法》第五十九条规定:经县级政府批准,乡级政府可以在本行政区域内集资办学,用于实施义务教育的危房改造和修缮、新建校舍。

## 二、我国义务教育财政体制的问题

本森(C. S. Benson)认为,评价一个教育财政体制,主要有三个标准:教育经费是否充足、教育资源配置是否有效率、教育资源配置是否公平。按这三个标准衡量,我国义务教育财政体制还存在较为严重的缺陷。

### (一)义务教育经费严重短缺

我国义务教育经费短缺突出表现在以下方面。

教师工资不能按时发放。拖欠中小学教师工资,是多年未解决的问题。据国家教育督导团办公室报告,直到 20世纪末,全国除大中城市和部分沿海经济发达省份外,都不同程度存在拖欠教师工资的问题,且拖欠面越来越大,拖欠时间越来越长。2000年底,仅安徽一个省就拖欠工资 16.7亿元。<sup>②</sup>

基本办学条件不能保障。由于经费不足,相当多地区的学校不具备义务教育的基本办学条件。据全国人大执法检查组的报告,在中西部地区,学校危房比例仍然较高,有的达到 10%~15%以上。另据国家教育发展研究中心的抽样调查,样本小学按教学大纲开出所有课程的占 87.2%,课桌椅残缺不全的占 37.8%,实验教学仪器不全的占 59.5%,教室或办公室有危房的占 22.3%,购买教具、墨水、纸本、粉笔资金不足的占 32.5%。样本初中按教学大纲开出所有课程的占 20.8%,课桌椅残缺不全的占 45.9%,实验教学仪器不全的占 70.3%,教室或办公室有危房的占 28.8%,购买教具、墨水、纸本、粉笔资金不足的占 35.0%。<sup>③</sup>

### (二)教育资源配置效率有待提高

教育资源配置效率有两种指标,一是教育的成本—收益比较,即教育的外部经济效益;二是教育的成本—效益比较,即教育的内部效率。教育的外部效益主要用私人收益率或社会收益率衡量。由于学校产出计量的困难,教育内部效率的度量 and 比较十分困难,只得用辍学率、重读率、考试合格率这样一些替代指标衡量。

我国对各级教育个人收益率和社会收益率的研究还没有出现公认的成果,因而在评价义务教育资源配置时,没有可靠的研究结论支持。但从义务教育是居民个人和国家发展的基础而言,义务教育比其他教育有更高的效益,教育资源应优先配置于义务教育。而现行的义务教育财政体制没有达到这一要求。2000年全国预算内教育经费中,用于义务教育的只占 52%,用于农村义务教育的只占 30%。一个大学学生的财政拨款年均约 9000元,一个小学生只有约 530元。在相当一部分地区还没有普及义务教育,已经普及的地区还有待于巩固的情况下,教育重心的过快上移,大力推进高等教育大众化,教育资源配置很难说是有效率的。

学生的辍学重读是教育资源的浪费,由于没有统计,我们得不到近期义务教育合格率和重读率的数据。如用辍学率衡量,义务教育的内部效率还比较低。虽然公布的辍学率不高,但农村地区实际辍学率很高。据估算,从小学四年级到初中毕业,全国 1993~1999年 6年间累计辍学率为

23.36%。<sup>④</sup>辍学学生很大一部分会成为新的文盲或半文盲,这是教育资源的浪费。造成辍学的原因,最主要的是学生家庭经济困难。国家教育发展研究中心的调查显示,因为家庭经济困难辍学的占60%左右。<sup>⑤</sup>这说明由于经费短缺,加之现行义务教育财政体制缺少资助贫困学生入学的机制,导致了稀缺教育资源配置效率的降低。

### (三)教育资源配置不公平

教育资源配置的公平包含几方面的内容,主要有学生获得教育经费或教育服务的公平、居民负担教育经费的公平等。教育公平是教育发展的目标之一,也是教育现代化的标志之一。以教育资源配置公平的标准衡量,我国义务教育财政体制十分不合理,亟待改革。

地区之间生均教育经费悬殊,且差距继续扩大。我国地区之间教育发展水平和教学条件差异很大,这种差距本来应该随着经济的发展、政府财力的增强逐步缩小。但我国在经济发展、义务教育全面实施的过程中,地区差距不仅没有缩小,反而在不断扩大。我们对小学和初中生均预算内教育事业费的省级差异作过计算,1992年小学的极差率(最高为最低的倍数)为5.8,初中为4.1,基尼系数小学为0.2,初中为0.16;到2000年,极差率分别提高到10.6和6.6,基尼系数分别提高到0.28和0.24。小学生均预算内经费的差异达到10倍还多。这里仅是省级间的比较,若比较的层级降低至县或乡,差距将更大。

区域内学生教育资源分享差异很大。区域内的城镇与乡村学校之间教育资源差异很大,即使在同一城市内,薄弱学校与重点学校的师资、教学条件也存在巨大差别。现在还有一个非常突出的外来务工人员子女不能在所居住城市受到基本教育的问题。20世纪90年代以来,我国农村劳动力大规模进入城镇务工经商,随之出现人口的迁移。但由于我国城乡分治的户籍制度,进城农民的户口不能合法迁入,其子女不能进入城镇学校系统就学。为迎合进城农民子女的入学要求,在城镇出现了大批办学条件极为简陋,完全靠学费维持的义务教育阶段学校。这些进城农民在城市依法纳税,但其子女却不能获得正常的受教育机会。据估计,2000年末仅北京市就有近9.5万流动儿童不能进入正规学校。<sup>⑥</sup>

## 三、建立规范的义务教育财政转移支付制度

### (一)建立义务教育财政转移支付制度的必要性

我国义务教育财政体制的特征和问题,特别是经费短缺和资源配置不公平的问题,与我国义务教育管理体制和财政体制的内在矛盾有极大关系。如前所述,20世纪80年代中期开始,我国义务教育实行地方负责、分级管理,地方政府承担了义务教育的主要责任。地方政府中,责任又层层下推,在农村推到乡级政府。但在财力的分配上,我国与多数国家一样,上级政府(中央、省)集中了大部分收入。1994年实行分税制财政体制以后,中央和省级政府财力的集中更为明显,形成了各级政府间义务教育的举办责任和财力分配的不对称。

解决各级政府间义务教育责任与财力不对称的办法,只能实行财政转移支付。财政转移支付是政府间的财政资源转移,主要是上级政府对下级政府的转移。日本和美国也与我国一样,义务教育由基层政府举办。但由于实行了财政转移支付,义务教育经费相当大一部分由上级政府补助或承担,较好地解决了义务教育举办责任与财力分配不对称的问题,义务教育获得了稳定的经费来源。日本义务教育公立学校人员经费的50%、基建经费的30%由中央政府补助,其余大部分由都道府县(相当于我国的省)补助。<sup>⑦</sup>1998年美国公立中小学教育经费的负担结构为:联邦6.8%,州(相当于我国的省)48.4%,地方政府42.3%,私人2.5%。<sup>⑧</sup>

然而,我国中央和省级政府的义务教育财政转移支付金额十分有限,没有解决义务教育举办责任与财力不对称的问题:中央和省级政府掌握了主要财力,但不承担义务教育的财政责任;县、乡政府财力薄弱,却承担举办义务教育的筹资重任。我国义务教育学龄人口大部分在农村,但农村地区尤其是中西部农村地区,居民收入水平低,财产少,营业税、个人所得税、房产税等地方税源稀少,县、乡政府无法获得稳定的税收收入,难以承受义务教育经费的巨大需求,只能将负担摊派到农民和学生身上。没有解决各级政府间财力与义

务教育财政责任的不对称,是我国义务教育经费严重短缺、经费配置不公平的主要制度原因。

虽然 2001 年我国义务教育财政体制有了很大调整,实行了以县为主的体制,但落后地区县级政府同样财力薄弱,无法承担义务教育的巨大经费需求。这种调整没有解决落后地区义务教育的财政问题。只有建立规范的加大中央和省级政府财政责任的义务教育财政转移支付制度,中央、省级政府对承担义务教育直接责任而财力不足的县级政府转移财政资源,才能在制度上减缓和逐步解决义务教育财政严重不平衡的问题,为落后地区普及义务教育奠定财政基础。

(二)义务教育财政转移支付制度的目标和模式

我国义务教育财政转移支付制度的基本目标,是保证经济落后地区普及九年义务教育的资金供给和促进义务教育的均衡发展。具体表现为经济落后地区教师工资能足额发放,办学条件达到基本标准,贫困学生能得到必要的资助。随着经济的发展,地区、城乡、学校、居民之间义务教育的巨大差异能逐步缩小。

以县为单位进行义务教育经费供求测算,在此基础上进行财政转移支付,是我国义务教育财政转移支付制度的可行模式。这一模式的重要特征是:

义务教育经费预算单列。义务教育经费预算单列是建立义务教育财政专项转移支付的前提。《教育法》有教育经费单列的规定,只要在教育经费中将义务教育经费独立出来,就可以形成独立的义务教育经费预算。县级以上政府都应建立义务教育经费预算。

建立县级义务教育财政转移支付模型,确定转移支付需求。通过计量经济模型的客观测算,确定县级财政义务教育收支缺口,进而确定义务教育转移支付的规模。

明确地区、省、中央对义务教育经费缺口的弥补责任,使义务教育经费的需要在各级预算中得到落实。

(三)义务教育财政转移支付模型

根据转移支付的目标和模式,可以设计两种义务教育财政转移支付模型:总额比例补助模型和分项补助模型。

## 1. 总额比例补助模型

这一模型的几个关键子模型为:

(1)义务教育转移支付额模型。某县义务教育转移支付额 = (该县义务教育标准支出 - 该县义务教育标准收入) × 激励系数。

(2)义务教育标准支出模型。标准支出是完成义务教育所必须的师资、教学设施的基本支出,根据教师编制、教学设施标准、贫困生数量和补助标准,以及各地的工资、物价、自然条件等客观因素,用统一的计量模型计算得到。

义务教育标准支出由小学标准支出加上初中标准支出形成:

某县义务教育标准支出 = 该县小学标准支出 + 该县初中标准支出

小学标准支出 = 小学人员标准支出 + 小学公用经费标准支出 + 小学贫困生补助标准支出 + 小学基建标准支出

初中标准支出 = 初中人员标准支出 + 初中公用经费标准支出 + 初中贫困生标准补助支出 + 初中基建标准支出

(3)义务教育标准收入模型。某县义务教育标准收入 = 该县义务教育标准收入 + 按国家标准收取的学杂费。

县义务教育标准收入,是一个县的财政在对义务教育的中等努力程度下,可以负担的义务教育经费。其可用统一的计量模型,根据经济指标、税率等因素计算出来。

(4)义务教育财政转移支付资金的分担模型。某县义务教育收支缺口 = 义务教育标准支出 - 义务教育标准收入。

根据缺口和该县义务教育财政努力程度,就可以计算该县应得到的义务教育转移支付额。

对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。省、地两级政府应明确各自对县级义务教育转移支付额的分担比例。

其余省份,县级义务教育转移支付额由中央、省、地三级政府弥补,且明确规定各自分担的比例。

## 2. 分项补助模型

义务教育财政转移支付分项补助模型与总额比例补助模型的区别,是将义务教育支出分为人员经费、公用经费、基建经费、贫困生补助经费四个项目,对每个项目分别进行补助,而不是对总缺口进行补助

(1)义务教育标准支出和标准收入模型。一县义务教育标准支出和标准收入,可以按上述总额模型的方法,分别计算出来。

(2)义务教育收支缺口模型。将一县的义务教育标准支出减去标准收入,就得到义务教育经费总缺口。

按下面的模型分别估算人员经费、公用经费、基建经费、贫困生补助经费的缺口:

某县某项义务教育经费缺口 = 全国义务教育总经费中某项经费的比例 × 该县义务教育经费总缺口

(3)义务教育转移支付金额分担模型。分项目对县级政府义务教育的财政缺口进行转移支付,可以有几种方式

以全额缺口为依据的转移支付。对不同项目的缺口可以采用不同的转移支付方式,中央、省、地区各承担确定的份额,但必须填补缺口。

部分考虑缺口的转移支付。为了体现中央政府和省级政府对义务教育的关注,对有些项目如贫困生补助支出不考虑是否存在缺口,实行普遍补助;对其他项目则进行缺口补助。中央、省、地区各承担确定的份额,也必须填补缺口。

## 注释:

- ① 韩民. 中国基础教育体制改革的进程与展望 [A]. 王善迈. 2000年中国教育发展报告——中国教育体制的改革与创新 [C]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000. 35.
- ② 翟博. 农村费改税教育咋应付 [N]. 中国教育报, 2001- 3 - 12.
- ③⑤ 张力. 面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景。现状。对策 [M]. 桂林: 广西教育出版社, 1998. 190- 192, 155.
- ④ 韩清林. “普九”工作的主要进展和面临的问题 [J]. 教育发展研究, 2000, (9).
- ⑥ 刘天时. 成长在城市边缘 [N]. 南方周末, 2000- 12- 21.
- ⑦ 中国驻日本大使馆教育处. 日本的义务教育经费国库负担制度 [J]. 国外教育调研, 2002, (7).
- ⑧ <http://nccs.cd.gov/pubs/2001/digest/>

## 参考文献:

- [1] 全国人大常委会. 中华人民共和国法律法规全书 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1994.
- [2] C. S. 本森. 教育财政 [A]. M. 卡诺依. 教育经济学百科全书 [C]. 北京: 高等教育出版社, 2000.
- [3] 国家教育督导团办公室. 认真解决教育热点难点问题——1998- 1999年度全国基础教育专项督导检查情况报告 [N]. 中国教育报, 2000- 4- 11.
- [4] 全国人大执法检查组. 关于检查《义务教育法》实施情况的报告 [N]. 中国教育报, 2000- 1- 14.
- [5] 教育部, 国家统计局. 中国教育经费统计年鉴 2000 [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2001.

[责任编辑: 武思敏]