

# 我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策<sup>\*</sup>

王善迈, 袁连生, 刘泽云

(北京师范大学 经济学院, 北京 100875)

**摘要:** 我国公共教育财政体制改革在义务教育财政体制、学生收费制度和贫困学生资助制度等方面取得了很大进展, 但目前还存在一些问题, 突出地表现为政府教育投入不足和公共教育资源分布不均。理论分析表明, 应强调政府在教育资源配置中的基础性作用以及中央和省级政府的教育财政职能。今后我国公共教育财政体制改革应注意以下几个方面: 制定和完善教育财政法规、建立公平的公立学校资源分配制度、建立规范的义务教育专项转移支付制度、选择合适的高等教育财政模式以及完善贫困学生资助制度。

**关键词:** 公共教育资源配置; 公共教育财政体制; 贫困学生资助制度

**中图分类号:** G40-054 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-0209(2003)06-0005-10

## 一、我国公共教育财政体制改革取得的重大进展

改革开放以来, 我国教育财政逐步形成了以政府财政拨款为主、多元化多渠道筹措教育经费的新体制。包括: 政府财政拨款实行中央与地方分担、以地方财政为主, 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, 开征了城乡教育费附加, 非义务教育普遍实行上学缴费的制度, 发展校办产业和有偿服务、社会捐资、集资等多种教育投入方式, 等等。而20世纪90年代中期以来, 我国公共教育财政体制改革取得了一些重大进展。

### 1. 积极探索建立具有中国特色的义务教育财政体制

改革开放以后, 我国义务教育财政实行了“地方负责、分级管理”的体制, 义务教育经费主要由地方政府承担。这样的经费负担结构使得贫困地区和农村地区的义务教育经费难以得到保障, 1994年分税制改革以后, 财政收入重心上移, 义务教育经费短缺的问题更为严重。为了加快经济落后地区义务教育的发展, 改变义务教育财政负担结构不合理的局面, 各级政府在教育财政体制改革进行了积极探索。

第一, 确立了以县为主的农村义务教育财政体制。2001年6月颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》, 实行在国务院领导下, 由地方政府负责、分级管理、以县为主的农

\* 收稿日期: 2003-04-10

作者简介: 王善迈 (1937-), 男, 北京市人, 北京师范大学经济学院, 教授。

村义务教育管理体制 规定县级政府对本地义务教育负有主要责任,将农村中小学教师工资的管理上收到县,要求省、地(市)、乡等地方各级人民政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持 并特别提出中央和省级人民政府要通过转移支付,加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度 [1] 这一政策调整为建立适合我国国情的义务教育财政制度形成了良好的开端

第二,农村税费改革取消了农村教育费附加和教育集资。在农村税费的改革过程中,取消农村教育费附加和农村教育集资两项政策,对于长期很大程度依赖这两项收入的农村义务教育是一个巨大的冲击,也是农村义务教育财政体制的重大调整。对因税费改革减少的农村教育经费,中央政府要求通过各级政府的财政转移支付和提高办学效益来解决。虽然取消农村教育费附加和教育集资会减少农村教育经费,使原本艰难的农村义务教育更加困难,但从长远看对农村义务教育有积极意义。

第三,加大中央和省级政府对贫困地区义务教育的专项转移支付。从1995年到2000年实施了“国家贫困地区义务教育工程”,中央财政拨款39亿元作为贫困地区义务教育专款,加上地方各级政府配套的资金,整个工程资金投入总量超过100亿元。1995年到1997年资助了中西部地区383个贫困县,1998年到2000年资助了西部469个贫困县。目前,为期5年(2001-2005年)的第二期“国家贫困地区义务教育工程”正在进行当中,而2006-2010年的第三期“国家贫困地区义务教育工程”也已经被列入教育发展规划当中。

## 2. 建立和完善了各级学校的收费制度

(1) 义务教育阶段学费制度 《中华人民共和国义务教育法》规定义务教育阶段免收学费,但《中华人民共和国义务教育法实施细则》中提出义务教育可以收取杂费。国家教委、国家计委、财政部1996年联合制定的《义务教育学校收费管理暂行办法》规定:义务教育阶段学校收取杂费,费额按公用经费中的公务费、业务费的一定比例确定,审批权限在省、市政府。为了抑制农村中小学收费的过快提高,2001年教育部等三部委提出在农村实行“一费制”,规定全部收费的最高限额为:农村小学每生每学年120元,初中每学年每生230元 [2]

(2) 高中阶段学校学费制度。改革开放前,普通高中和职业高中实行学费制度,中等专业学校和技工学校则与高等学校一样不收学费,还对学生发放助学金。90年代后,普通高中和职业高中学费大幅提高,中等专业学校和技工学校建立了学费制度,且学费水平达到较高水平。1996年国家教委、国家计委、财政部联合制定《普通高级中学收费管理暂行办法》和《中等职业学校收费管理暂行办法》,对高中阶段学校的收费做出了规范。

(3) 公立高等学校学费制度。1993年中共中央、国务院颁发《中国教育改革和发展纲要》,正式在政府文件中明确高等学校要实行学费制度。1998年通过的《中华人民共和国高等教育法》规定:“高等教育的学生应当按照国家规定缴纳学费。”在法律上确立了高等学校的学费制度。80年代后期至90年代中期,高等学校存在自费生、委托培养生、公费生三种类型的学生,相应地形成自费生个人交费、委托培养生单位交费、公费生不交学费的复杂局面。1994年开始,高等学校实行学费并轨改革,取消自费生,除少量学校外,其余学生都收取统一的学费。到1998年,全部公立高校完成了学费并轨,高等学校学费制度基本建立。

(4) 公立高校住宿收费制度。90年代后期,公立高校还实行了住宿收费制度,并进行了后勤社会化改革。根据教育部等三部委的规定,高等学校住宿费根据实际成本确定,不得以

营利为目的。不过在高校后勤社会化的过程中,由于参与企业追求利润,在收费与管理中也产生了一些问题,如出现收费过高,拒绝学校参与管理等现象。这些问题如果不妥善处理,矛盾激化后将会影响社会政治稳定。

(5)民办学校学费制度。我国政府对民办学校的发展持支持态度,对其收费予以认可。1997年国务院发布《社会力量办学条例》,规定民办学校可以按照国家有关规定收取费用,收费的项目和标准由民办学校提出,由财政、物价部门根据学校的教育、教学成本和接受资助的实际情况核定。条例重申了对民办学校不得以营利为目的的要求。2002年12月颁布的《民办教育促进法》进一步明确了国家对民办教育实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的方针,要求民办学校收取的费用应当主要用于教育教学活动和改善办学条件。并规定:民办学校对接受学历教育的受教育者收取费用的项目和标准由学校制定,报有关部门批准并公示;对其他受教育者收取费用的项目和标准由学校制定,报有关部门备案并公示。

### 3. 贫困学生资助制度逐步形成

在建立学费制度的过程中,因贫困学生教育支付能力不足引起的教育机会不均等问题日益突出,为了维护教育公平,各级政府为建立贫困学生资助机制做出了努力。

一方面,以学生贷款为主、“奖、贷、助、补、减”结合的大学生资助制度形成了基本框架。在改革开放前,大学生不仅不交纳学费,大部分学生还享受助学金。80年代初,开始减少助学金的享受面。80年代中期,进行助学金制度改革,取消助学金,建立奖学金和贷学金。90年代中期,随着学费制度的全面建立,奖学金和贷学金因享受面小数额太低,不能满足贫困大学生的学习和生活需要。为了使大学生资助资金有稳定的来源,并使受益者承担必要的经济责任,国家开始实施由银行提供资金的助学贷款制度。1999年6月,国务院办公厅转发中国人民银行、教育部、财政部《关于国家助学贷款的暂行规定》,于1999年9月开始试行国家助学贷款制度,此后又对该制度进行了不断完善。目前,政府、银行、学校共同参与的国家助学贷款已经成为大学生资助的主要渠道。

另一方面,减免学杂费、书费的义务教育资助制度开始出现。贫困地区普及义务教育的一大困难,就是贫困学生无力支付学杂费和书本费。《中华人民共和国义务教育法》及其实施细则规定,对家庭经济困难的学生应当酌情减免杂费,国家设立助学金帮助贫困学生上学。但由于没有制定有效的实施制度,农村教育经费困难,能得到资助的贫困学生极为有限,资助义务教育阶段贫困学生的法律法规长期没有得到认真的实行。在90年代末期,一些地方制定了大面积资助贫困学生的资助制度。云南省从2000年起,对25个边境县市的边境沿线行政村小学及其以下学校的12万1-6年级在校小学生,实行免杂费、教科书费、文具费的“三免费”教育<sup>[3]</sup>。从2001年9月起,广东省省财政出资3亿元,用于免除全省人均年纯收入1500元以下困难家庭子女义务教育阶段的杂费和书本费。全省约有70万学生受益<sup>[4]</sup>。北京市从2001年起对远郊区县义务教育全部免除杂费。免费义务教育的实施对于消除因家庭经济困难造成的教育机会不均等将会起到巨大的作用。

## 二、我国公共教育财政体制面临的主要问题

但是,我国的公共教育财政体制还面临着巨大困难和诸多问题,其中最突出的是教育经费短缺和教育机会的分配不均等。

## 1. 教育经费总量不足, 缺口巨大

改革开放以来, 我国教育经费总量有了大幅度增加, 2002年达到 5 486亿元。但是相对于教育事业的发展, 特别是普及九年义务教育和高等教育的超常规发展, 教育经费短缺的状况没有缓解, 甚至有所加剧, 教育经费总量缺口巨大。

### (1) 教育经费不足在农村地区义务教育阶段最为突出

第一, 农村中小学教师工资不能按时发放。拖欠农村中小学教师工资, 是多年来未得到解决的问题。全国除大中城市和部分沿海经济发达省份以外, 都不同程度地存在拖欠农村教师工资问题, 且拖欠面越来越大, 拖欠时间越来越长。仅安徽一个省, 2000年底累计拖欠教师工资 16.7亿元 [5]。第二, 农村中小学的基本办学条件得不到保障。由于经费不足, 相当多农村地区不具备义务教育的基本办学条件。据国家教育发展研究中心对中西部地区农村学校的抽样调查, 样本小学按教学大纲开出所有课程的占 87.2%, 初中为 21.8%; 小学课桌椅残缺不全的占 37.8%, 初中为 45.9%; 小学试验教学仪器不全的占 59.5%, 初中为 70.3%; 小学教室或办公室有危房的占 22.3%, 初中为 28.8%; 小学购置教具、墨水、纸本、粉笔不足的占 32.5%, 初中为 35.0%。第三, 农村中小学建校债务负担沉重。在 90年代末期, 为了实现普九目标, 不少农村地区举债进行学校建设, 使农村义务教育除了拖欠教师工资外, 还承受着巨大的建校债务。2000年仅安徽省就达 20亿元 [5]。甚至在经济发达的广东省, 农村义务教育负债也很普遍, 个别县甚至达到 3亿元, 是其财政收入的 2倍多 [6]。第四, 中小学乱收费屡禁不止。90年代公立中小学乱收费问题非常突出, 各级政府几乎年年发文件和进行检查, 但收效甚微。其主要原因是, 政府没有给学校提供必要的办学经费, 没有承担足够的教育财政责任。当然, 确实也有学校利用资金不足浑水摸鱼、搭车乱收费, 这属于政府管理不到位的问题。最后, 农村税费改革将使义务教育投入面临更大的短缺。2000年安徽省实行农村税费改革试点, 尽管中央和省级政府加大了财政转移支付, 义务教育经费还是下降了 4.46%, 小学和初中生均经费都有不同程度的下降。

### (2) 高校扩招后办学经费紧张, 办学条件亟待改善

高等学校在连续的大扩招后, 办学条件紧张的问题也日益突出。教师短缺, 教学、科研和学生生活设施严重不足, 可能引起教学质量和学生生活质量的下降。

### (3) 我国教育经费总量短缺的重要原因, 是政府的教育投入不足

2000年我国财政性教育经费占 GNP的比例约为 2.9%, 低于 90年代中期大多数国家公共教育经费占 GNP的比例, 也未达到 1993年《中国教育改革和发展纲要》规定的 4%的水平。1996年, 在九个发展中人口大国中, 我国小学净入学率和中等教育毛入学率都是最高水平, 但在有可比数据的七个国家中, 我国公共教育经费占 GNP的比例却最低 [7] (P162-165)。政府投入不足, 是我国教育经费短缺的主要根源。

## 2. 教育机会不均等加剧

无论是从入学机会还是从所获得的教育资源来看, 90年代后期我国教育机会不均等问题已十分严重, 且存在扩大的趋势。

### (1) 义务教育财政资源分布严重不均等

首先, 地区之间的不均等。义务教育财政责任的低层化, 地区之间经济发展和财力差距巨大, 加之中央和省级政府义务教育财政转移支付力度不足, 使我国地区之间义务教育财政资源不均等达到了惊人的程度。生均预算内教育事业费和生均预算内公用经费是两个衡量公

共教育经费投入力度的重要指标。2000年,上海市普通小学生均预算内教育事业费最高(2756元),河南省最低(261元);普通小学生均预算内公用经费上海市最高(448元),陕西省最低(不足9元)[8](P384)。绝对差异分别达到了10倍和49倍!其他层次学校的生均公共教育经费差距稍小一些,但同样也很大。再看这两个指标的相对差异:2000年,中国省区间普通小学生均预算内教育事业费和生均预算内公用经费的变异系数分别为0.78和1.52[9](P59-61)。以上是省一级的比较,如果以县或乡级的生均公共教育经费作为比较对象,那么不均等的程度将更加惊人。教育经费和教学条件的巨大差距,使入学率特别是教育质量必然产生巨大差距。据一项义务教育质量研究的结果,西部地区教育质量显著低于东部地区[10](P14-15)。

其次,城乡之间的不均等。据估算,1998年全国城镇初中生均预算内教育经费为813元,农村为486元;城镇小学为520元,农村为311元[11](P376)。公共教育资源城乡之间的不均等除了表现在学校教育资源的差距外,还表现在教育经费负担的城乡有别,即农村居民要直接负担教育费附加,并以教育集资的方式负担一部分教育基建经费,但城镇居民则没有直接负担教育费附加和基建经费的责任。公共教育资源分布不均的结果是公民的受教育机会在地区之间、城乡之间呈现出巨大的差异,严重地妨碍了教育机会公平的实现。

最后,居民之间的不均等。在城市居民和农村居民内部也存在因收入和财富差异导致的教育机会的不平等。在城市,由于要交纳学费和负担较高的书费和其他费用,贫困学生的资助制度没有建立,失业者和病残等贫困家庭负担子女的教育支出很困难。随着失业人员的增加,这一问题日益突出。据估计,90年代中期北京市有5.4万贫困中小學生[12]在农村因贫困导致失学的现象更为普遍,据教育部教育发展研究中心的调查,贫困地区因为家庭经济困难辍学的占60%左右[13](P155)。另外,有关法规中资助贫困学生的规定没有得到有效实施,也是贫困学生失学的重要原因。据调查,农村贫困地区学生减免学杂费的只有2.3%左右[13](P155)。企业办学体制的延续,则使得部分工人子女就学困难。因为产业结构的调整和国有企业的改革,一些大型厂矿企业举办的学校失去了稳定的经费来源,无法维持。而政府举办的学校又不接纳企业职工子女入学,使部分职工子女得不到平等的教育机会。

## (2) 地区之间高等教育机会分布不均等

人们进行高等教育机会不均等的比较时,常用的指标是各地的录取分数或者是高中毕业生录取率,认为分数不相等或录取率不相等就是教育机会不均等。2000年山东省青岛市三位高中毕业生状告教育部,认为教育部作出的招生计划侵犯了她们的平等受教育权,将省际间高等教育机会不均等问题变成了法律问题,引起了社会的广泛关注[14]。高校录取分数和录取比例的不同在一定程度上反映了各地高等教育机会的不均等程度,但真正能反映问题的是各地高等教育毛入学率(即当年该地考入高校的学生数与同年该地高中毕业生同龄人口的比率)的差异。如2000年上海的毛入学率为37%,四川(含重庆)毛入学率只有9%,上海青年的高等教育机会是四川青年的4倍<sup>①</sup>。另外,在学额分配上中央各部委所属高校存在着严重向学校所在地倾斜的问题。例如在2001年,中国最著名的北京大学和清华大学,分别将其学额的13%和18%分配给了学校所在地北京市,而北京市的高中毕业生学龄人口只占全国的

<sup>①</sup> 根据1995年1%人口抽样调查的人口数据和上海、四川、重庆2000年招生计划计算。

0.9%<sup>①</sup>。北京高中毕业生考取北大、清华的机会是全国平均水平的十几倍。中央直属高校的这种学额分配方式,使中央高校集中的地区获得了远远多于没有或中央高校很少地区的学额,是十分不公平的。

### 三、公共教育财政体制改革的理论思考

#### 1. 教育服务属于准公共产品,政府要在教育资源配置中起主导作用

针对我国教育经费总量不足和分布不均的现象,近年来很多人提出要将教育市场化或产业化,主要通过市场的力量来调节教育的供给与需求,实现教育资源的优化配置。我们认为这一观点是不正确的,因为教育的产品性质决定了政府应该在教育资源配置中起到基础性作用。一般认为,义务教育是公共产品,而非义务教育是准公共产品<sup>[15]</sup>。从资源配置方式上看,公共产品应由政府提供,准公共产品应由政府和市场共同提供。因此,义务教育应由政府提供,非义务教育应由政府与市场共同提供。在社会主义市场经济条件下,政府在教育资源的配置中起主导作用,其基本特征之一是教育经费主要由政府提供,教育的定价或消费主要由政府调控,而不是由市场供求决定。在我国现阶段,政府主导作用的体现在义务教育阶段和非义务教育阶段是不同的。在义务教育阶段,政府应依法提供义务教育,并承担所有的义务教育经费,保证全体适龄儿童得到基本的教育。在非义务教育阶段,政府除承担部分日常和基建经费外,还应建立助学贷款机制,使贫困学生不会因为无法筹措学习费用而失学。

#### 2. 中央和省级政府应承担更大的教育财政责任

政府的公共教育职能需要由各级政府分别承担。各级政府间的教育责任和权力的划分,与一国社会历史文化传统、地理环境、经济发展水平、行政体制、财政税收体制等许多方面密切相关。但多数情况下都由地方政府举办公立学校直接提供教育服务或资助私立学校。原因有二:一是教育的地方性公共产品属性较强;二是地方政府更接近教育消费者,能够提供更好的教育服务。但是地方政府的教育生产责任与其资金供应能力之间有可能存在矛盾,因为一般而言,中央政府具有税收的优势,集中了大部分财政收入,而直接承担教育生产责任的地方政府的财政能力较差。为解决这一矛盾,各国都建立了中央政府对地方政府以及高层地方政府对低层地方政府的教育财政转移支付制度,一方面保证基本的教育经费需求,另一方面减少地区之间教育发展的不平衡性。我国地域辽阔、人口众多,区域间自然地理环境迥异,经济发展严重不平衡,除少数发达地区外,县、乡级政府,特别是乡镇政府的管理能力和财政能力较差,必须由中央和省级政府通过转移支付为教育发展提供相应的资金支持。中央和省级政府在教育经费负担中的责任过小,是目前我国政府教育投入不足和公共教育资源分布不均的重要制度根源,必须从制度上改变这一现象。

### 四、建立适合中国国情的公共教育财政体制

#### 1. 制定、完善和严格执行教育财政法规

<sup>①</sup> 根据北京大学和清华大学网上公布的招生计划计算出北京市的学额比例,根据1995年1%人口抽样调查的人口数据计算北京高中毕业生学龄人口占全国的比例。

我国现行的教育法规和财政法规，对教育财政的一些重大问题没有做出规定，或是规定得很不具体。应修订现行有关教育法规和财政法规中有关教育财政的条款，尽早制定《教育投入法》，完善我国的教育财政法规体系，使教育经费的筹集、负担、分配、使用都有法可依，责任明确，推进教育财政决策的民主化、法制化。

首先，应在《预算法》等财政法规中，明确规定各级政府财政转移支付资金的分配原则是公平优先，并在分配方法和程序中提出具体要求，每年财政资金的分配方案要由同级人民代表大会批准。我国现行财政转移支付制度存在偏向发达地区的倾向，对贫困地区的财政转移支付能力有限。发达地区本来地方财力就大大高于落后地区，又在中央的补助资金中得到更多，地区之间的财力差距只会越来越大。因此，必须建立和完善各级财政资金分配的民主决策机制，在预算法等法律上明确人民代表大会对财政资金分配的决策权，改革现行的财政转移支付办法，保证财政体制的公平与透明。

其次，应以立法形式明确规定公共教育财政的决策程序。应规定教育经费预算的经费项目、经费标准，教育经费在预算支出中的比例，以及教育经费在地区和学校之间分配等重大事项的决定权在人民代表大会或人大代表领导的拨款委员会，改变现行财政与教育部门权力过大、财政资金分配不透明的状况。要对公立学校学费的制定程序进行规范，学费属于公共服务收费，应该经过价格听证会论证，由物价部门向社会公布实施。

再次，要在财政、教育部门的法规中，明确规定政府的教育财政责任。如明确在公共财政体制中，教育经费支出是政府必须保证的公共支出，保证教育经费的供应主要是财政部门的职责，而不是教育主管部门的职责；规定义务教育经费的筹集和负担是政府的职责，并以县级政府为主；规定保证贫困学生得到必要的资助是政府的职责，等等。

最后，制定和完善法规是保障教育经费的必要条件，但只有法规得到了实际的执行，它们才能起到应有的作用。我国目前的教育经费的紧张状况，很大程度上是有法不依的结果。例如，《义务教育法》明确规定，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，但在农村却把一部分责任推卸到农民和学生家长身上。另外，《中国教育改革和发展纲要》明确提出，20世纪末国家财政性教育经费占国民生产总值的比例应达到4%，而实际上2000年国家财政性教育经费占国民生产总值的比例不到3%。因此在法规完备以后，必须设计保障法规执行的监督检查机制和责任追究机制，以便及时发现违规行为并依法追究政府有关领导人的行政和法律责任。

## 2. 建立公平的公立学校资源分配制度

公共教育经费是纳税人贡献的资源，在公立学校之间进行分配时，必须客观公正，采取公平优先，兼顾效率的原则。同一级政府管理的公立学校，原则上每个学生应获得相同的教育资源。

为保证公共教育经费在公立学校之间的公平分配，应该建立从中央到县的四级公共教育经费拨款委员会，委员会的成员主要由人大代表、各类学校的代表和政府各相关部门的代表组成。拨款委员会的主要职责是审核、批准本级公共教育经费的分配方案并将其纳入本级政府财政预算，报本级人民代表大会批准，对公共教育经费分配预算的执行进行严格监督。

建立并严格执行教育财务制度，明确学校和教育部门的财政权限和责任。首先，应明确公立学校是提供公共服务的事业单位，没有自己的收费权，收取任何费用都需要政府甚至人大授权，更没有将收取的费用作为本单位收入的权力。其次，基础教育阶段的公立学校必

须实行收支两条线的财务制度。基础教育阶段的公立学校面广量大,如果不坚持收支两条线,将很难监督它们是否遵守了有关法规和财务制度,甚至不能掌握学校的实际收支状况。再次,在暂时还不能全部杜绝择校的情况下,必须将择校收费收入全部上缴财政,纳入整体教育财政预算,不能将择校收费收入以一定的比例返还给收费学校,不能给学校择校提供经济诱因。

各种重点学校、示范学校的设立和维持要额外消耗大量的公共教育资源,是公立教育不公平的重要起源,其必要性必须经过各级人民代表大会的专门委员会或小组组织听证会进行论证。如果确有必要保持极少量的这类学校,它们的学额分配必须透明公开,面向全体居民,坚持以学业标准选拔学生。对基础教育阶段的重点学校、示范学校,绝对不能让学校自己决定招生数量和录取标准,这不属于学校自主权的范围,而是公共资源的分配范畴。即使是重点大学,学校也不能采取学业标准以外的多重标准来选拔学生。

### 3. 建立加大中央和省级政府责任的义务教育专项转移支付制度

根据西方发达国家的经验,政府间义务教育转移财政支付制度是解决一国义务教育经费总量不足和地区间不平衡的有效措施,这一制度有三种形式:一是通过一般性转移支付来平衡地方财力,间接地保证地方政府对义务教育的投资力度,如德国;二是中央政府直接承担占义务教育经费最大比例的教师工资,如法国;三是建立义务教育专项转移支付,直接规定下级政府必须将该项资金用于义务教育,如英国和美国<sup>[16]</sup>。鉴于我国幅员辽阔、地区间经济发展水平和政府财力差异巨大、政府管理水平总体来说还比较低的特点,我们认为建立义务教育专项转移支付制度是最优选择。

我国义务教育专项转移支付制度的主要内容是:义务教育经费预算单列,即义务教育经费必须足额列入预算,县级政府建立全面需求预算,地、省、中央财政建立义务教育财政转移支付预算;采用“因素法”确定本县义务教育经费的标准支出需求和标准收入,进而确定需要上级政府转移支付的经营数量;建立县级义务教育收支缺口弥补的责任制度,对县级政府无力负担的义务教育经费需求,上级政府应该足额弥补,并列入各自的预算,地、省、中央要明确分担的责任,其中,省级政府应该对义务教育财政转移支付承担主要责任。

确定义务教育转移支付额度的模型可设计为:

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

其中:

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。标准支出根据完成义务教育阶段教学所必须的各项支出和对贫困生资助所需要的支出,采用数学公式计算得出,各项经费需求全国应该有一个最低标准。

县本级义务教育标准收入,是一个县的财政在没有上级义务教育财政补助的情况下,在对义务教育做出中等努力程度(如达到全国县级政府平均义务教育财政努力程度)下,可以负担的义务教育经费。它也应根据客观的税收基数,采用数学公式计算得出:

激励系数 =  $[1 + \beta(\text{该县义务教育财政努力程度} - \text{全国县级政府平均义务教育财政努力程度})]$

它对那些义务教育财政努力程度高的县进行奖励,对义务教育财政努力程度低的县进行惩罚。

凡是义务教育标准支出大于标准收入的部分,只要县政府对义务教育做出了中等努力程

度,上级政府必须补足。对县级义务教育转移支付额的分担,在全国范围可按两种方式进行:凡全省人均财政收入高于全国平均水平的省份,主要由省、地两级政府弥补,中央不进行补助或只对特定项目进行少量补助;凡全省人均财政收入低于全国平均水平的省份,中央、省、地三级政府都要承担补助责任,并明确划分三级政府的补助项目及比例。

#### 4. 形成适合我国国情的高等教育财政模式

从世界范围来看,高等教育财政结构主要有三种模式:低收费公立高校为主的欧洲模式,高收费私立高校为主加低收费公立高校的东亚南美模式,以及高收费私立高校与低收费公立高校并重的美国模式。20世纪90年代以来,我国实际上已经形成了高收费公立高校加少量私立高校的高等教育财政模式,这一模式对于近年来我国高等教育的快速发展起了重要的作用,但是学费上涨速度过快,已经使我国公立高等学校的学费超出多数居民的承受能力<sup>[17]</sup>,严重地妨碍了高等教育公平的实现,因而必须加以改革。我国经济发展水平较低,政府财力不足,难以承受欧洲模式所要求的经费需求。另一方面,我国私营经济还比较薄弱,民间财富还不丰厚,无法依靠大量私人资助来维持高等教育的发展,因而美国模式也不现实。相比之下,东亚南美模式是我国高等教育财政模式的可能选择。东亚南美模式的基本特征是,公立高校承担维护高等教育公平和培养社会精英的职责,私立高校承担高等教育数量扩充的大众化职责。既保持了适度的教育公平,选拔社会精英,又在较短的时期内,在政府高等教育投资较少的情况下,实现了高等教育大众化。

我国如果不采用东亚南美模式,而是主要依靠公立高校来实现高等教育的大众化,那么必须继续提高公立学校的学费水平,从而公立高校保证教育公平的职能将大大降低,同时政府还要承担沉重的财政责任和对毕业生的就业责任,发展速度也会受到影响。结果可能既失去公平又失去速度和效率。至于在公立高校举办“二级学院”,采用“一校两制”的模式,实际上是公立高校收费“双轨制”的变形,它会带来“双轨制”中存在的一些问题,背离公立高校公平优先的宗旨,不是发展的方向。不如稳定现有公立高校的规模,使之成为保障高等教育公平、选拔平民精英的基地,同时大力发展民办高校,使之成为实现高等教育大众化的主要载体。

#### 5. 逐步实施免费的义务教育制度,完善对贫困学生的资助制度

义务教育应是一种强制的免费教育,限于目前我国的财政条件,义务教育学校还收取一些杂费。随着我国经济的发展和财政条件的改善,义务教育应最终免收学杂费,因为只有免费才能使所有学龄人口都能接受基本的九年义务教育。

贫困学生资助制度是教育财政体制的重要内容之一。在基础教育阶段(初等和中等教育)阶段,首先应由省级政府部门确定资助标准。资助内容和资助金额,资助内容至少应该包括免除学杂费,有条件的免除书本费,对于非常困难的家庭还应提供学生入学必需的现金支出补助。同时确定资助资金的负担责任。在建立规范的义务教育财政转移支付制度之前,省级政府应规定贫困学生资助的标准、内容和金额,并以专项拨款的方式承担这一部分经费;在建立了义务教育财政转移支付制度之后,应把对贫困学生的资助支出作为标准支出需求因素计算。在高等教育阶段,学生资助制度的核心是完善助学贷款制度。现行的国家助学贷款制度的主要问题是银行没有积极性,原因是小额分数贷款成本高和没有个人信用制度,造成的贷款风险大。其制度原因是政策性贷款由商业银行实施。在现行制度安排下改革的对策为:以学校为单位进行学生集体贷款可减少贷款成本,政府则应公开宣布对学生贷款提供担保和用

财政资金对发生的坏账进行偿还，以免除银行对于坏账的忧虑

## 参考文献:

- [1] 国务院. 国务院关于基础教育改革与发展的决定 [N]. 中国教育报, 2001- 06- 15.
- [2] 新华社. 教育部国家计委财政部发出通知要求各地坚决治理农村中小学乱收费 [N]. 中国教育报, 2001 - 03- 21.
- [3] 赵德荣. 云南边境 12万小学生免费上学 [N]. 中国教育报, 2000- 03- 23.
- [4] 赖红英. 广东拨 3亿资助农村贫困学生 [N]. 中国教育报, 2001- 08- 17.
- [5] 翟博. 农村费改税教育咋应付 [N]. 中国教育报, 2001- 03- 12.
- [6] 刘宝超. 中小学负债问题探悉 [J]. 教育与经济, 2001, (1) .
- [7] 联合国教科文组织. 世界教育发展报告 2000 [M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 2001.
- [8] 教育部财务司. 中国教育经费统计年鉴 2001 [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2002.
- [9] 王善迈, 袁连生. 2001年中国教育发展报告 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2002.
- [10] 谢安邦, 谈松华. 全国义务教育学生质量调查与研究 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1997.
- [11] 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国迈向人力资源强国 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [12] 袁枫. 宏志班外的贫困生怎么办 [N]. 北京青年报, 1996- 05- 08.
- [13] 张力. 面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景、现状、对策 [M]. 南宁: 广西教育出版社, 1998.
- [14] 胡印斌. 状告教育部侵犯平等受教育权 青岛考生进京递诉状 [N]. 河北日报, 2001- 08- 23.
- [15] 王善迈. 市场经济中的教育资源配置 [J]. 方法, 1996, (3).
- [16] 刘泽云. 西方发达国家的义务教育财政转移支付制度 [J]. 比较教育研究, 2003, (1).
- [17] 袁连生. 我国居民高等教育支付能力分析 [J]. 清华大学教育研究, 2001, (3).

(责任编辑 潘国琪 责任校对 潘国琪 胡敏中)

## Progress, Problems and Countermeasures of Chinese Public Educational Finance System Reform

WANG Shan- mai, YUAN Lian- sheng, LIU Ze- yun  
(School of Economics, BNU, Beijing 100875, China)

**Abstract** Chinese public educational finance system reform has made a rapid progress in areas such as compulsory educational finance system, students' payment system and students' subsidy system. But there are still some problems, i. e. public effort to fund education is insufficient, and public educational resources are not evenly distributed. Theoretically, governments should play a fundamental role in educational resources allocation and the central and provincial level governments should share more educational expenditure. Reform should be strengthened in five aspects: educational finance laws, fair distribution system for resources of public schools, standard fiscal transfer system for compulsory education, proper fiscal system for higher education, and students' subsidy system.

**Key words** public educational resources allocation; public educational finance system; students' subsidy system