

重构我国义务教育财政制度

王善迈

缺乏一个规范的完善的义务教育财政制度是影响我国义务教育可持续相对均衡发展的重要制度原因。

制定义务教育最低保障线。在同一地区内,对义务教育学校,以学生数为标准实行均等化拨款制度。

明确界定各级政府对义务教育的财政责任,完善义务教育财政转移支付制度,建立规范的加大中央和省级政府责任的义务教育财政一般转移支付和专项转移支付相结合的财政转移支付制度。

义务教育是教育的基础,关系着国民素质的提高和国家的长远发展。同时,义务教育也是公民的基本权利,提供义务教育服务是政府提供公共服务的重要内容。尽管我国政府用于义务教育的支出不断增长,义务教育取得了巨大成就,但义务教育财政仍面临经费总量不足,在区域间、城乡间、学校间配置严重不均衡,在政府和受教育者间、城乡居民间、各级政府间负担结构不合理等问题,从而影响着义务教育可持续相对均衡发展。缺乏一个规范的完善的义务教育财政制度是导致上述问题的重要制度原因,为此,需要重新构建我国义务教育财政制度。

第一,实施免费的义务教育制度。义务教育的基本特征为强制和免费。所谓强制,是指适龄儿童和少年的父母或其他监护人要保证其按时入学,按要求完成义务教育。所谓免费,指对接受义务教育的学生免收学费,其费用应全部由政府财政提供。强制以免费为前提,否则低收入家庭子女会因支付不起学费而不能接受和完成义务教育。我国义务教育的目标应为保证每个适龄儿童和少年都能免费接受并完成义务教育。免费的范围和覆盖的地区取决于国家的经济和财政发展水平。免费可先从贫困地区和农村开始,逐步推向全国。政府应制定推进的时间表。

第二,建立和完善义务教育阶段贫困学生的资助制度。免费还不能保证所有适龄儿童和少年接受义务教育。除了学费之外,其家庭还要支付其他有关的教育费用和因接受教育引致的额外的生活费。为此,应在逐步实行免费义务教育的基础上建立义务教育阶段贫困生资助制度。政府可采取提供免费教科书、助学金或生活补助等方式,对家庭经济困难的适龄儿童和少年接受义务教育进行资助,其资助费由政府负担。

第三,制定义务教育最低保障线。为保证政府向所有适龄儿童和少年提供满足一定质量的、基本的、相对均衡的义务教育,国家应制定全国义务教育最低保障线(或基本办学条件)。其内容应包括:义务教育教职工编制标准以及工资标准;义务教育学校基本建设标准(场地、校舍、建筑物、教学仪器设备、图书资料等具体标准);维持学校正常运转的生均公用经费标准。由于我国在长时期内还存在公共教育经费不足的问题,因此以上标准不应过高。省级政府可根据自身的实际情况,制定不低于国家标准的省级最低标准。义务教育最低保障线应根据经济和社会发展情况及时调整。政府应将义务教育最低保障线所需经费纳入各级财政预算,按时足额向学校拨款。

第四,明确界定各级政府对义务教育的财政责任。我国义务教育实施以来,在教育行政管理和事权上一直是以地方为主,对义务教育的财政负担责任一直没有明确的规定。中央和省级政府,主要通过专项转移支付解决贫困地区学校危房改造、教师工资不能按时足额发放等问题。鉴于义务教育属于有外溢性的地方公共服务,财政纵向、横向不均衡,无论是乡镇或县,就大多数地区来说,无力承担义务教育的财政责任。可以考虑,在中西部义务教育财政责任以省级负担为主,东部地区以市(专区)级负担为主,省级政府承担均衡省内县级间财政能力的责任,中央政府承担

均衡省际间财政能力的责任。伴随人口城市化进程的加快,农村人口向城市大规模迁移,在政府间义务教育财政责任调整过程中,应明确规定人口流入地城市政府承担流动儿童和少年义务教育财政责任。

第五,完善义务教育财政转移支付制度。鉴于我国行政区间财政纵向和横向不均衡,为从财政制度上解决义务教育财政经费配置区域间、城乡间不均衡问题,应建立规范的加大中央和省级政府责任的义务教育财政一般转移支付和专项转移支付相结合的财政转移支付制度,改变目前单一的只有救急性质的专项转移支付制度。为保证转移支付资金公平的分配和有效的使用,应以全国义务教育最低保障线为依据,以县为单位,按因素法测算义务教育经费的标准需求和标准供给能力,其缺口由上级财政通过逐级(市、省、中央)转移支付填平补齐。

义务教育转移支付经费必须足额列入财政预算,由人民代表大会审核和批准。县级政府建立全面需求预算,市、省、中央政府建立义务教育财政转移支付预算,这样义务教育经费才有保障。

第六,在同一地区内,对于实施义务教育的学校,以学生数为标准,实行均等化拨款制度。义务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。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。为解决同区内不同学校间财政资源严重不均衡的局面,以及义务教育阶段严重的择校问题,应取消重点校、非重点校的划分,对所有的学校一视同仁,以学生数为标准,实行均等化拨款制度。

第七,建立并完善义务教育经费的监督管理制度。对义务教育经费的投入方向、使用及效果实施严格的监督管理是政府义不容辞的责任。为此,关键是要完善义务教育经费的审计制度,建立学校内部审计与国家审计、社会审计相结合,以国家审计为主导的审计体系。对学校的审计要经常化、制度化。对教育部门和学校的审计结论要向政府和人大报告,向社会公众公开,将义务教育经费的投入、分配和使用置于公共监督之下,对违法违纪者要追究其经济和行政乃至法律责任。

(作者系中国教育经济研究会理事长、北京师范大学首都教育经济研究院教授)