

## 增加财政性教育经费的对策

北京师范大学首都教育经济研究院 袁连生 王善迈

本世纪以来,我国教育持续快速发展,义务教育全面普及,各级非义务教育入学率大幅度提高。但是,我国财政性教育经费投入并没有与教育事业同步提高,教育经费短缺问题一直没有得到很好解决。根据北京大学和北京师范大学研究人员的国际比较计量模型,我国财政性教育经费占GDP的比例,2000年应该达到3.8%,2008年应该达到4.3%,但实际上只分别达到2.6%和3.5%。财政性教育经费投入的不足,严重制约了我国教育质量的提高和教育公平的改善。为此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(公开征求意见稿)围绕保障教育优先发展、加大教育经费投入设想了多项措施,本文拟结合《规划纲要》文本提出以下建议:

### 一、增加财政性教育经费投入的短期对策

短期内,在现行的体制框架下,可以采取以下措施增加财政性教育经费的投入:

——严格教育执法,保证教育经费的稳定增长。1995年开始实施的《中华人民共和国教育法》对政府教育经费投入有几项特别重要的规定:国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高;全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高;各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,使生均教育经费、生均公用经费和教师工资逐步增长。这些规定可以概括为“两个提高”和“四个增长”,其中最重要的是财政支出中教育经费比例的逐步提高和教育财政拨款增长高于财政经常性收入的增长,因为其他几条规定的实现都建立在这两条的基础上。

但在实践中,这些重要的法律规定没有得到认真执行。1996年,全国财政总支出中教育经费支出的比例为18.3%,2008年这个比例只有16.3%,不仅没有提高,反而降低。每年都有一些省教育财政拨款的增长低于财政经常性收入的增长。如果教育法中有关教育经费的规定得到严格执行,财政总支出中教育经费支出的比例逐步提高,即使是非常缓慢的提高,如2008年达到20%,财政支出的教育经费也可占到GDP的4.2%,教育经费短缺的状况就会大大缓解。

显然,财政性教育经费不足的重要原因是没有严格执行教育法。因此,应该认真执行教育法,特别是执行各级财政支出中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高的规定。应该每年进行政府教育投入的执法检查,对违反教育法的行为进行追究,相关政府部门和政府首长应承担法律责任。

——明确财政部门为教育经费投入的责任主体。我国教育法中有关教育经费投入的规定没有得到很好执行,与各级政府之间和同一级政府内部不同部门之间的教育投入责任不明确有很大关系。作为一个税权由中央政府控制的国家,中央政府对教育经费投入应该负重要责任。教育部门是一个经费需求部门,财政部门则是政府经费的供给部门。因此,从政府部门的职责分工看,筹措教育经费,依法保证教育经费的“两个提高”和“四个增长”,是各级财政部门的责任,政府首长则应该负领导责任。因此,必须明确各级财政部门和政府首长对教育经费投入的责任,在这个基础上建立教育经费投入的问责制。应该将执行教育法的教育经费投入规定,作为考核财政部门和政府首长业绩的重要指标。各级人大负责检查教育投入法律规定的执行情况,如果出现违法现象,人大应依法追究财政部门和政府首长的违法责任。

——明确规定中央和地方政府财政支出中教育经费的比例。教育法提出的全国各级财政支出中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高的规定没有得到很好执行,另一个重要原因就是没有具体规定每一级政府财政支出中教育经费的比例。应该由全国人大和财政部牵头,加

快研究制定各级政府财政支出中教育经费比例的规定,包括县级以上政府本级支出中教育经费的比例和向下级教育转移支付的比例。国际经验表明,在多级政府的大国,中央和省级政府是教育经费的主要提供者。2002年,经济合作与发展组织国家中央政府和省级政府平均负担78%的政府教育经费,发展中人口大国巴西、印度、菲律宾,中央和省级政府的负担最低也在74%以上。我们应该借鉴国际经验,提高中央和省级政府负担教育经费的比例,并在研究现有各级政府教育经费负担结构的基础上,制定中央、省、市和县四级财政支出中教育经费比例的最低标准,以保证按现行财政收支口径,全国财政总支出中教育经费的比例不低于20%。

——规范财政收支管理,保障教育投入有充足的来源。财政支出中教育经费的投入不足,还有一个重要的原因是政府收入和支出分散在多个部门,没有统筹管理和使用,限制了教育经费支出的基础。应该继续推进政府收支改革,将全部政府收入,特别是国有土地出让收入等基金收入和其他预算外收入纳入预算管理;还应该尽早将国有资本每年1万多亿元的利润、股利等收益的一部分纳入财政收入,作为财政分配的基础。在收入统筹、财政可支配收入大大增加的基础上,继续优化支出结构,增加公共服务支出,大幅度增加教育经费投入。要加强城市教育费附加和地方教育附加的征收力度,增加城市和地方教育附加收入。严格预算编制和执行的管理,不仅在编制预算时保证本级收入和上级财力性转移支付中教育经费的合理比例,预算执行中的超收部分和上级追加补助部分,也要保证教育经费的相同比例。

## 二、增加财政性教育经费投入的长期对策

从长远看,需要进行深层次的改革,形成财政性教育经费依法稳定增长的体制基础。

——深化财税体制改革,完善中央和省级财政转移支付制度。在“省直管县”和“乡财县管”等项财政体制改革的基础上,形成中央、省和县三级财政框架,在这个框架基础上构筑公共教育财政体制。通过完善分税制和转移支付制度,最终形成中央平衡各省财力,县级政府依其财力承担相应教育经费责任,省级政府统筹保障省内各县中小学生均公共教育经费基本均等的公共教育财政体制。

完善分税制体制,逐步取消税收返还转移支付,增加一般性财力转移支付的比重,使欠发达地区省级政府财力与发达地区的差异相对合理,保证欠发达地区省级政府具有使各县基本公共服务均等化的均衡能力。

在完善分税制和转移支付改革,省级政府具备统筹教育经费能力的基础上,改革中央和省级教育转移支付制度。中央政府应逐步取消现行按中、东、西部一刀切的教育转移支付方式,改为以县为基础、按照公式计算各省教育经费需求和财政供给能力的差异,向各省合理分配中央教育转移支付资金。省级政府统筹中央教育转移支付资金和省本级资金,按照各县教育经费需求和财政供给能力的差异,向各县合理分配中央和省级教育转移支付资金。

——完善教育财政预算程序,建立教育财政的民主决策制度。我国财政性教育经费投入不足,与财政支出决策机制不完善有很大关系。虽然我国预算法规定财政预算的决策权在各级人民代表大会,但人民代表大会在运行中并没有很好地行使这一法定权力,财政支出的决策权事实上由财政部门和政府首长掌握。在我国现行的政府官员选拔和晋升制度下,政府首长主导下的财政支出决策机制难以保障教育经费支出达到合理水平。

教育和财政部门应尽快编制各级各类公办学校的基本办学标准、生均经费标准和生均拨款标准,作为编制学校预算和教育预算的基础。建立规范的资金分配公式,公平地向各个地区、各个学校分配政府教育经费。教育预算中要增加基本经费的比例,缩小项目经费的范围,抑制项目经费泛化的倾向,提高政府教育经费分配的公平程度。

要修改预算法,把每年各级人民代表大会一个月前向人大提交预算草案的规定改为至少半年前提交。鉴于我国预算编制法制尚不健全,应补充人大代表参与预算编制过程的规定。在“两上两下”的预算编制过程中,强化人民代表大会的知情权和决策权。要由人大和财政部门共同决定“一下”给教育部门的预算控制数,避免在控制数环节就挤压教育经费的份额。在“二上”过程

中，应该将教育经费预算交人大代表充分讨论，并将教育预算草案公开，人大、财政和教育部门应向公众说明教育预算的依据，解释资金的分配方式和用途。要提高预算的前瞻性和准确性，避免财政大额超收带来的超收分配冲击正常预算，超收分配压低教育经费比例的现象。