

以制度规范保障财政教育投入

王善迈

(北京师范大学首都教育经济研究院 北京 100875)

摘要:本文首先从提出目标、采取对策等方面分析和测算了2012年我国教育投入能够实现财政性教育经费占GDP4%的目标。然后,就4%目标实现后如何持续保障财政教育投入问题,着重从公共财政职能、预算管理体系和教育财政体制等制度规范上阐述了我国财政教育投入持续保障的基本思路与对策。

关键词:教育投入;GDP4%;制度保障

中图分类号:F08 G 40-054

文献标识码:A

文章编号:1003-4870(2012)03-0001-03

一、财政性教育经费占GDP 4%的目标有望今年实现

财政性教育经费占GDP 4%的目标1993年第一个教育改革发展规划纲要首次提出,目标实现年为2000年,至2010年仍未实现,2010年财政性教育经费占GDP比例为3.66%,距目标差0.34个百分点。2010年第二个教育改革发展规划纲要提出2012年实现这一目标。为此,2011年6月国务院发布《关于进一步加大财政教育投入的意见》,采取的主要对策有:

(一)提高财政教育支出占公共财政支出的比例

按照国务院有关部委规定,财政性教育经费由四部分组成,其中各级政府财政支出中用于教育的支出,无论从绝对量还是相对量来说都是主要部分。同时,4%是事后全国统计结果,难以将4%分解到中央和各个地方,而且中央也从未要求各个省都实现4%的目标。只要把中央与各地财政支出中用于教育支出所占比例分别加以科学的确定(包括年初预算收入和决算超收收入),并且在原有基础上提高教育支出所占比重,就可为实现4%的目标奠定可靠的基础。

据说2011年财政部已将中央和各省级财政教育支出占财政支出的比例作了规定,各省又对所辖市县应达比例作了相应规定,以保障4%目标的实现。

(二)扩大教育费附加征收范围

教育费附加是财政性教育经费构成中仅次于公共财政支出中教育支出的部分。我国原有规定教育费附加只限于内资企业和个人,地方教育费附加只限于部分地方。国务院已作出新的规定,自2010年12月起统一内外资企业和个人城市维护费和教育费附加,其中教育费附加统一按增值税、消费税、营业税实际缴纳额的3%征收。国务院还规定全面开征地方教育费附加,地方教育费附加统一按上述三税实际缴纳额的2%征收,只要严格按照中央规定执行,也可以增加财政性教育经费。

(三)拓展政府收入中用于教育的支出

按现行的财政体制,我国政府收入由四部分构成,包括公共财政收入、政府基金收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金收入。根据财政部的公开统计,2010年四项收入占当年国内生产总值的比重分别为20.7%、9.2%、0.1%和3.7%。政府基金收入中国有土地使用权出让收入占国内生产总值7.3%,是政府基金收入中的主要部分,近年来土地使用权转让收入占地方财政收入四成以上,地方财政被称为土地财政。将全部政府收入纳入公共财政的改革尚需时日,为增加政府教育投入,在现行体制下将非公共财政收入的政府收入的一定比例用于教育投入,也可增加政府教育投入。国务院已作出规定,从2011年起,政府基金收入中的土地出让收入,扣除征地拆迁和拆迁补偿、土地开发支出后余额10%计提教育基金用于教育。虽然现行的财政性教育经

收稿日期:2012-06-28

作者简介:王善迈,男,北京师范大学首都教育经济研究院执行院长、教授、博士生导师,中国教育学会教育经济学研究会理事长,我国教育经济学奠基人之一,研究方向为经济学、教育经济学。

费统计范围中不包括此部分,而且从长远来说,由于政府可征用土地有限,土地转让收入不可持续,地方财政过分依赖土地转让收入会带来诸多的不良社会后果。但从短期看,此举具有一定的可行性,将土地转让收入一部分用于政府教育投入,纳入财政性教育经费统计也有一定的合理性。

上述措施正在执行中,可根据官方相关统计和相关政策目标进行测算,以判断2012年能否达到4%的目标。

我国2011年GDP为47.2万亿元,公共财政收入为10.37万亿元,支出为10.89万亿元,财政性教育经费尚未公布,财政性教育经费中的公共财政教育支出为1.42万亿元,占GDP比例为3.3%。2012年GDP增长率为7.5%,居民消费价格涨幅控制在4%左右。物价指数按4%计算,2012年按可比价格计算,GDP应为50.693万亿元,按当年价格计算即名义GDP应为52.3436万亿元。按财政预算2012年全国财政收入比上年增幅目标为9.5%达11.36万亿元,支出12.43万亿元,全国政府基金收入为3.48万亿元,支出为3.56万亿元,全国国有资本经营收入1.26万亿元,支出1.27万亿元。2012年公共财政预算和政府基金预算安排的用于教育支出、以及其他财政性教育经费支出共2.19万亿元(当年价格),占名义GDP将达4.2%,占实际GDP将达4.3%,均在4%以上,4%的目标预期可以实现甚至超过。

二、要否继续确定财政性教育经费占GDP比例

今年4%目标实现后,要否确定新的比例?在第二个教育改革发展规划纲要研制过程中有两种意见:一种认为有必要,并提出更高的比例;一种认为没有必要,可用制度规范保障。两种意见的目的都是为保障政府教育投入,分歧在于保障的路径或方式不同,前者是通过数量目标来保障政府教育投入,后者是以制度规范保障政府教育投入。

4%目标的确定是我国在特殊历史背景下制定的。上世纪80年代初我国处于改革开放初期,政府和财政职能以及相应的财政和教育体制基本上是和计划经济体制相适应。在这种体制下,财政支出结构上形成了“一工交、二财贸、剩下的给文教”的格局,教育经费严重短缺,严重制约了教育发展,一度成为“两会”讨论的主题。同时,政府不同部门对我国教育经费投入是否短缺存在分歧。为此,政府决策者提出要研究政府教育支出多少才算合理,并将“我国教育经费在国民收入中的合理比例”列入“六五”时期国家哲学社会科学重点研究项目。该项目课题组于1985年完成并通过国家鉴定,该项目应用计量经济学方法,通过国际比较给出了同等经济发展水平下政府教育支出在国民收入中的合理比例及计量方法。1993年第一个教育改革发展规划纲要,依据这一研究做了调整,提出了2000年财政性教育经费占GDP 4%的决策目标。

运用计量经济学方法,通过国际比较给出的结论最大的价值在于为一国决策提供一个参照系,其局限也在于它仅仅是一个参照系。不能简单地把国际比较参照系变成一国的决策,因为同等经济发展水平下,不同国家的国情和教情不同,而且国际比较大多是依据历史统计数据,通过回归分析给出的。历史只能说

明过去,不能代表未来,未来无论是经济、财政、教育都处在不断变化中,具有不确定性。就4%决策目标来说,它是事后统计结果,不具有操作性。在我国财政教育投入大幅增加和公共财政体制逐渐形成的背景下,不宜继续采用财政性教育经费占GDP的一定比例这一数量指标保障政府教育投入。

采用此种方式还会在部门间引发攀比效应。政府不同部门作为部门利益代表,其行为特征是争夺稀缺的公共资源使部门利益最大化,它是计划经济和市场经济共生现象。部门间争夺公共资源的基本手段和程序,首先是论证该部门在国家经济社会发展中的重要地位、贡献和公共资源投入不足,在此基础上通过各种方式进行游说,对决策施加影响。在现代经济和社会发展过程中,各部门已经形成一个密不可分的有机整体,从理论上说公共资源需要在部门间合理有效配置,以求经济社会协调发展。从实践来说,是部门间、部门与决策者间讨价还价的博弈过程。从公共资源配置最终决策来说是一个均衡需求和供给、区别轻重缓急的选择过程,决策不可能尽善尽美,决策科学与否最终靠事后检验和校正。攀比会加大资源配置决策成本,各部门如果都要在总产出中确定一个比例,等于一次性决定公共资源的分配,经济社会发展作为一个动态过程,一次性分配不科学,也不可能最优。

三、如何以制度规范保障财政教育投入

从长远来看,要保障教育优先发展战略的实施和增加政府对教育投入需要建立健全教育财政制度,以制度保障政府教育投入,避免因政府换届、政府领导人的更替等导致政府教育投入的随意性。同时要严格按照国家规定,规范财政性教育经费的统计范围和统计口径,制止在财政性教育经费统计中弄虚作假,做数字游戏,形式上增加教育经费,而非实质性增加教育经费的行为。

制度是约束人们包括政府、企业、居民个人行为的规范,制度一旦确定,所有利益各方的行为主体都必须遵守,具有相对稳定性和强制性。它可以降低决策成本,提高决策效率,就政府来说,它不会因政府换届和决策者更替发生改变。

如何从财政制度上保障政府教育投入,涉及公共财政职能、公共财政预算管理体系和教育财政体制等相关制度安排。

1.公共财政的职能定位关系到公共财政的支出范围和结构,也就关系着财政教育支出在财政支出中的比例。从计划经济转向市场经济过程中,政府和财政职能相应转变,我国1998年提出建立公共财政体制,政府和财政职能“越位、缺位、不到位”的状况已有较大改变,“GDP锦标赛”逐步降温,“民生”建设正在加强。政府和财政职能仍须进一步转变,财政支出范围需进一步明确界定,支出结构需进一步调整,经济建设支出比重应逐步降低,包括教育在内的公共服务支出比重应逐步提高。

2.国家财政预算体制改革还需进一步推进,以做大财政预算蛋糕。我国长期以来将财政收支分为预算内和预算外,2010年6月财政部发文规定自2011年1月1日起,将中央和地方各部门各单位全部预算外收入纳入预算管理,预算外收入全部上缴国

库,支出通过公共财政预算或政府基金预算安排。据财政部初步统计,2011年中央约60亿元,地方约2500亿元原预算外资金纳入预算管理。但是实际生活中,中央尤其地方仍有大量资金游离于预算外。朱镕基总理任期中曾说过,预算内外资金基本持平。2012年3月8日财政部新闻发言人所说,中央和地方预算外资金全面纳入预算内管理也只有2560亿元,说明还有相当数量预算外资金未纳入预算收支管理,改革和执行还有待加强。

3.制定各级各类教育生均经费标准和财政拨款标准,将其全部纳入中央和地方预算。生均教育经费标准是保障各级各类教育发展和教育质量的基本指标。义务教育为免费教育,全部由财政负担,非义务教育则由财政和受教育者共担,财政负担比例即是财政拨款基本标准。只要科学地制定各级各类教育的生均经费标准和拨款标准,并将其纳入财政预算,就可以保障财政教育投入。教育是一个成本递增的部门,教育需要不断发展和质量提升。因此,上述标准应是动态的,逐步递增的。制定此项标准既要考虑教育发展对经费的需求,也要考虑到财政和居民供给的可能。

4.明确界定各级财政教育支出责任。由于教育管理和教育财政责任是由各级政府分担的,把生均经费和生均拨款纳入财政预算,需要从教育财政制度上明确界定各级政府财政支出责任。按我国现行的制度安排,高等教育由中央和省两级管理、两级财政负担(部分地区地级市也承担了部分管理和财政责任),基础教育管理和财政责任则以县为主。财政责任以财政能力为基础,我国现行的财政制度安排,中央和省级财政集中了较大份额的财力,县级占有较小份额,导致县主要是贫困县无力承担基础教育的责任。为此的对策主要是通过中央财政对贫困地区的一般性和教育专项转移支付弥补其教育支出缺口。对义务教育,2000年起实行中央和地方分项目按比例负担义务教育财政责任的制度,由于这种比例划分缺乏充分的科学依据,难以达到预期目标和效果。

较规范或理想的制度安排应是各级政府教育等公共服务的管理责任和财政支出责任相匹配,财政学称其为事权与财权对等。由于层级政府间事权与财权划分是依据两种不同的原则设立的,财权与事权完全对等是不现实的,可行的选择,一是调整

层级政府间财政收入结构,增强县级财政公共服务的能力。二是调整层级政府对教育等公共服务的支出责任,加大省和中央的支出责任。三是完善层级政府间的财政转移支付制度。

就基础教育财政转移支付制度而言,可以以县为单位,采取客观的因素法测算教育的标准经费需求和标准财政供给,对标准需求大于标准财政供给的缺口,采取市——省——中央逐级转移支付的制度加以解决。在未来中央、省、县三级行政体制和省直管县试点的制度下,采取省——中央转移支付制度加以解决。这既可减少转移支付中人为因素,也可加大省对教育等公共服务的财政责任。

5.教育财政和学校财务公开化。制度确立后需依法加强监管,监管主体包括主管部门、政府、人大、媒体、公众等,监管的依据是相关法律法规。监管有效的重要制度保障是公共教育财政和学校财务的公开化。财政收入来自纳税人,学校财务收入主要来自财政拨款、学生缴费和社会捐赠,作为财政收入和学校财务收入的供给方,他们有权监督教育财政和学校财务,政府财政、教育部门和学校有义务提供真实的财政和财务信息。为此,政府主管部门和学校应定期公开财政和财务信息,包括收入来源数量和结构,支出数量和结构,并规定收支细化科目。

6.规范政府教育投入计算范围和口径。当前我国教育经费统计不规范,一些地方政府为体现政绩和达到财政教育支出政策目标,将各种名目的教育经费或其它经费列入财政性教育经费,做数字游戏。应严格按照国务院有关部委规定的财政性教育经费统计范围和计算口径进行统计。

在财政性教育经费统计范围中,有两项内容有必要论证和规范。一是财政教育支出中是否应包括政府教育部门的行政管理支出,是否应包括党校、军校的教育支出,是否应包括教师、校长以外的各种教育培训的支出。二是财政性教育经费是否应包括土地使用权转让收入中用于教育的支出。如果认为有必要,需论证其合理性并需重新制定财政性教育经费统计范围和口径。政府行政管理经费和党校经费,原属于国家行政管理支出,军校经费原属于国防支出,如果认为应纳入教育经费,应在行政管理和国防费中扣除,否则就会重复计算。

Standardize and Guarantee Financial Education Investment with System

Shanmai WANG

(Capital Institute for Economics of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Firstly, the paper analyses and calculates that education investment which can realize the goal of financial education funds accounted for GDP4% in 2012 from aspects of putting forward target, taking measures and so on. Then, just in the problem how to continue security financial education input after 4% target realized, it emphatically discusses the basic train of thought and countermeasures from aspects of public finance function, budget management structure and education financial system and so on.

Key words: education investment; GDP4%; system guarantee

责任编辑 肖利宏