

## 深化教育财政体制改革

北京师范大学教授、博士生导师 王善迈

财政性教育经费占国内生产总值比例不应继续固定挂钩。第一，4%比例的确定有其特殊的历史背景。第二，政府教育支出占国内生产总值的比例，是联合国教科文组织早年提出的用于评价和监测各国政府教育努力程度或政府教育投入水平的指标，而并非政府教育财政决策指标。第三，国内生产总值并不能直接在各项公共支出间进行分配，可分配的是国民收入中的财政收入。

为使公共教育支出持续稳定增长，不应继续采取与财政和生产总值挂钩的方式，而应转向以教育财政制度保障政府教育支出。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出了全面深化改革的指导思想、目标任务和重大原则，其中深化财政体制改革部分提出，“改进预算管理制度”、“完善税收制度”和“建立事权和支出责任相适应的制度”。作为财政制度重要组成部分的教育财政制度，也应进行相应改革。

### 完善教育财政投入体制

《决定》在关于预算制度改革部分提出：“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。”我国现行的教育财政支出的相关法规，既同财政挂钩，又同生产总值挂钩。1995年颁布的《教育法》第五十四条规定，“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。具体比例和实施步骤由国务院规定。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”。第五十五条规定，“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，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长”。1998年颁布的《高等教育法》第六十条和2006年修订的《义务教育法》第四十二条，重申了《教育法》的规定。1993年《中国教育改革和发展纲要》规定，“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》第五十六条规定，“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012年达到4%”。

教育财政支出（或称公共教育支出，政府教育支出）同财政收支挂钩有两种方式。一种是固定挂钩，即教育财政支出占财政支出的比例固定，或教育财政支出的增长同财政收入增长按一定系数固定。二是弹性挂钩，即教育财政支出增长高于财政收入增长，但不固定提高的数量界限，或教育财政支出占财政支出比例逐步提高，但不固定提高的数量界限。我国现行相关法规的规定基本属于弹性挂钩，只有个别年份，中央政府有关部门规定过中央财政用于教育的支出3年内每年增加一个百分点，规定2011年至2012年各省教育财政支出应达本省财政支出的百分比。

教育财政支出同财政固定挂钩方式不可取。第一，将导致财政支出结构固化。一国一行政区的财政支出结构主要由政府职能和经济发展阶段所决定，应是不断变化而非一成不变的。我国政府职能正处于进一步转变过程中，经济发展正处于升级换代阶段，且行政区间经济发展阶段和水平存在巨大差异。财政支出结构处于动态调整过程中。将某些重点支出占财政支出固化，既不符合财政支出结构变动一般规律，也不利于财政支出结构的优化。第二，将加剧同级政府不同部门间争夺公共财政资源竞争的攀比效应。政府不同部门作为利益集团，其行为特征之一是获取公共资源和公共权力的最大化，这是计划经济或市场经济国家的共同特征。某一部门和管理领域支出同财政收支固化，必将引起攀比效应，以各种方式证明其在经济社会发展中的重要性和财政投入不足，以争取公共资源和公共权力最大化。“一年之计在于争”、“跑步钱进”，是这一特征在我

国的鲜明写照。

弹性挂钩也会产生与固定挂钩同样的问题，而且不可稳定和持续发展。因为财政收入及其增长最终取决于经济增长，在市场经济和经济全球化的条件下，经济增长具有周期性，而财政支出结构处在变动过程中。要求各项重点支出的增长高于财政收入增长是难以实现的，但作为民生支出重点的教育支出，在一定时期内其增长与财政收支弹性挂钩仍是必要和可行的。法治国家必须依法理财，在我国教育法等相关法规未修改条件下，政府教育支出仍须依法实现“三个增长”和两个比例逐步提高。

财政性教育经费占国内生产总值（GDP）比例不应继续固定挂钩。第一，4%比例的确定有其特殊的历史背景。我国改革开放初期，政府职能基本上是计划经济体制的产物，尚未发生实质性改变，由此而来的是教育亟待发展而经费严重短缺。为此，国务院在上世纪90年代中期做出了财政性教育经费占国内生产总值4%的规定。经过近20年努力，政府职能和财政支出结构已发生重大变化，4%的目标2012年已经实现。第二，政府教育支出占国内生产总值的比例，是联合国教科文组织早年提出的用于评价和监测各国政府教育努力程度或政府教育投入水平的指标，而非政府教育财政决策指标。一些国际组织和学者给出同等经济发展水平条件下政府教育支出应占国内生产总值的比例，其价值和局限均在于对一国教育财政决策目标只具有参考价值。根本原因在于，即使同等经济发展水平条件下，国家间国情、民情、教情并不相同。第三，国内生产总值并不能直接在各项公共支出间进行分配，可分配的是国民收入中的财政收入。政府教育支出占国内生产总值的比例是事后统计结果，不具有可操作性。可操作的是政府教育支出占财政支出比例，而此项指标由于不同国家和时期，其财政收入水平和支出结构不具可比性，由此做出的国际比较和给出的比例也具有很大局限性，不应作为一国决策的依据。

科教兴国、教育优先发展已是我国国策，提供公共教育服务是政府和财政的基本职能，教育服务是成本递增的服务，为使公共教育支出持续稳定增长，不应继续采取与财政和生产总值挂钩的方式，而应转向以教育财政制度保障政府教育支出。第一，尽快制定国家和省级各级各类教育的生均拨款标准，标准的制定既要考虑教育需求，也要兼顾财政供给可能，应由教育和财政等各部门共同制定，标准应是动态的，其内容应包括基本支出和项目支出。第二，将此标准按层级政府间各级各类教育事权与支出责任的明确划分，分别纳入各级财政预算，最终由同级人大通过后执行。

建立与事权、支出责任、支出能力相应的教育财政制度

《决定》第19条提出，“建立事权和支出责任相适应的制度”，对中央和地方的事权和支出责任做了原则性大致划分，并提出，“适度加强中央事权和支出责任”，“进一步理顺中央和地方收入划分”。

如何认识和处理中央与地方财政关系是一个老问题，我国也历经多次改革。从理论和制度上来说，应在明确界定市场经济中政府和市场作用边界的基础上，按照公共产品和服务的层次性分为全国性、地方性、跨区域（外溢性）公共产品和服务。按照事权、支出责任、支出能力的思路，规范中央和各级地方的事权、支出责任划分。

从我国现行制度规范和执行来说，中央事权和支出责任相对较小，地方尤其是县级事权和支出责任较大，中央财力相对较大，地方尤其是县级财力较小。改革的思路可适当提高中央的事权、支出责任，或提高地方尤其是县级财力。也可以二者结合，双管齐下。就公共服务重要组成部分的教育而言，其现行事权和支出责任的划分存在以下问题：第一，事权与责任划分不明确，如“中央统一领导下各地方分工负责”、“基础教育以县为主”、“加强教育省级统筹”、“高教管理以省为主”等，如何分工、何谓“为主”和“省级统筹”，均未有边界清晰的规定，结果导致权责交叉过多，同一权责中央与地方层级的政府间存在交叉。第二，事权与支出责任划分重心过低，层层下放，中央直接承担的事权和支出责任过少。中央政府的事权和支出责任主要是中央直属高校。第三，事权与支出责任、支出能力不相匹配，特别是贫困地区和贫困县无力承担其与事权相应的

支出责任。实际执行中，基本上是谁办的学校谁管，谁管的学校谁承担支出责任。从财力来说，中央到各级地方，层级越高财力越大，层级越低财力越小。从事权与支出责任来说，层级越低责任越大，层级越高责任越小。形成事权和支出责任呈金字塔形，支出责任呈倒金字塔形。弥补的办法是中央对地方名目多、重复交叉的教育财政专项转移支付。

深化教育财政体制改革，首先，应以法律规定各级各类教育中央和各级政府的事权与支出责任，将模糊的原则性规定，改为明确的可操作的具体规定。其次，加强中央政府的教育事权和支出责任。在人口城镇化和人口跨区域大规模流动背景下，包括基础教育在内的各级各类教育区域外部性逐步增强。无论从招生和就业来说，地方高校早已成为跨区域的公共服务，中央政府应承担更大的事权与支出责任。再其次，通过税制改革，使县级政府拥有更多财力，以支撑其事权和支出责任。

#### 清理、整合、规范教育财政专项转移支付

《决定》在改进预算管理制度中提出，“完善一般性转移支付增长机制”，“清理、整合、规范专项转移支付项目”。对于前者提出“中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节”，对于后者提出“逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制引导类、救济类、应急类专项，对保留专项进行甄别，属地方事务的划入一般性转移支付”。

一般性转移支付是为解决财政纵向、横向不均衡和辖区收益外溢，实现公共服务均等化，其管理成本低，地方有支配权，便于因地制宜。专项转移支付是为执行上级政府特定政策给予下级地方政府的财政资金，它规定了使用方向，有的还要求地方资金配套。我国改革的趋势是加大中央一般性转移支付的比重，减少专项转移支付比重。

教育类转移支付属于专项转移支付。现存的问题是项目繁多，项目几乎涵盖了各级各类教育及其人、财、物各种投入要素，同级同类教育同一投入要素项目交叉、重叠。如对贫困地区改善义务教育办学条件的项目，高等教育中用于支持学科建设的项目，中央和地方不同部门各种支持人才引进和培养的项目，名目繁多、交叉、重叠。在现行预算体制下，部门预算由基本支出和项目支出构成，基本支出水平难以增加，于是专项支出成了争取财政资金的手段。专项转移支出项目，在制度设计执行和监管上都存在不规范现象，“跑步钱进”，弄虚作假、挪用、消费十分严重。

为此，凡应该且可行的教育专项转移支付要纳入一般性转移支付，对应纳入专项转移支付的项目应进行整合，避免交叉、重叠。教育专项转移支付项目要完善制度规范。