

## “新常态”下教育经费增长的长效机制

### ——对制定“十三五”教育规划的几点意见

北京师范大学经济与工商管理学院教授 首都教育经济研究院院长 王善迈

“十三五”教育规划不宜再规定财政性教育经费占生产总值比例。因为4%的规定是在特殊历史背景下，参考了一项研究结论给出的，它不可操作，是事后的统计结果。可操作的是财政性教育经费占比最大的各级财政用于教育的支出。

我国经济增长步入“新常态”，国内生产总值和财政收入由两位数的高速增长进入中低速增长，财政收入增速下降与财政支出刚性增长进一步加剧了财政收支矛盾，财政用于教育支出两位数的高速增长难以为继。

党的十八大以来，中央提出深化财税体制改革，包括预算制度、税收制度、中央与地方事权与支出责任相匹配制度的改革。2014年6月，中央政治局通过了《深化财税体制改革总体方案》；同年8月，全国人大通过了《预算法》；9月，国务院出台《关于深化预算管理体制的决定》。教育财政制度面临新的改革。

教育支出不挂钩，坚持“三个增长”

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在关于财税体制改革部分提出，“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”。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》关于优化支出结构中重申了中央的决定。全国人大通过的《预算法》未有“挂钩”问题的规定。

中央和国务院的决定并未明确规定“一般”和“非一般”、“挂钩”与“不挂钩”的界限，不同地方、不同政府部门乃至学界有不同的解读，为此需要明确加以界定。

教育支出无疑是重点支出，且已是公共服务中的最大支出。教育支出是“双挂钩”，既同财政收支增幅挂钩，又同国内生产总值挂钩。挂钩的方式可以分为硬性挂钩和弹性挂钩。硬性挂钩源于1993年《中国教育改革和发展纲要》，该纲要规定财政性教育经费2000年达到国内生产总值的4%，这一规定有明确的数量目标和时限要求。弹性挂钩源于1995年的《教育法》，该法规定“提高两个比例”和“三个增长”（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），此规定并无数量和时限要求。

“十三五”教育规划不宜再规定财政性教育经费占生产总值比例。因为4%的规定是在特殊历史背景下，参考了一项研究结论给出的，它不可操作，是事后的统计结果。可操作的是财政性教育经费占比最大的各级财政用于教育的支出。

2012年，财政性教育经费达到国内生产总值的4%这一目标的实现，主要是靠财政部将4%目标分解为财政支出中教育支出的占比，并分解到各省2011至2012年财政支出中教育支出占比，这是非常规的、不可持续的。

一国一地区的财政支出结构并非固定不变，决定财政支出结构的因素有，一是政府职能，二是经济发展所处阶段，三是各项支出的成本或定额标准，四是决策面临的问题和选择。这些因素的变化，要求支出结构不断调整和优化。如果规定各项支出同财政收支和生产总值挂钩，将导致财政支出结构固化，而且会产生攀比效应，加剧政府各部门对公共资源的竞争，不利于国民经济各部门的协调发展和公共资源效率的提高。

《预算法》第三十七条规定,“各级一般公共预算支出的编制,应当统筹兼顾,在保证基本公共服务合理需要的前提下,优先安排国家确定的重点支出”。《国务院关于深化预算管理体制的决定》提出,“对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排,优先保障,不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法”。

因此,建议在“十三五”教育规划中不宜再提出财政性教育经费在生产总值中所占比例,也不宜提出逐步提高财政性教育经费占国内生产总值的比例和财政性教育支出在财政支出中的比例。

教育优先发展是国家规定的发展战略,教育支出已是公共服务中占比最大的支出。建议在规划中提出依教育法规定保持“三个增长”。“三个增长”是弹性规定,未明确规定数量和时限,具有可操作性,在政府部门间不会引起争议。

为保证“三个增长”法律规定的实施,可通过建立教育经费增长的长效机制和制度安排实现。

“定标准、定责任、入预算”

“定标准”

建立和完善各级各类教育办学标准、生均经费标准、生均财政拨款标准。标准包括国家标准和省级标准,标准既要考虑教育发展、教育公平和教育质量提升的要求,也要考虑财政供给可能。标准是动态的、逐步提高的。

这符合国务院关于深化预算管理制度改革的要求,要求规定“进一步完善基本支出定额标准体系,加快推进项目支出定额标准体系建设,充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用”。这意味着,预算编制中先定支出标准,再定预算数量。

“定责任”

中央提出,要建立中央和地方事权与支出责任相适应的制度,明确提出适度加强中央事权与支出责任。为此,教育事权与支出责任应相应调整。我国现行的教育事权与支出责任的划分,高等教育基本上是中央和省两级管理、两级财政负担,基础教育则以县为主、省级统筹。

由于我国经济和财政发展在区域间严重不均衡,大多数县的财力难以承担基础教育的支出责任,财政缺口大多采取中央和省份专项财政转移支付弥补。中央提出转移支付要加大一般性财政转移支付比重,清理、整合、规范专项转移支付。现行的基础教育专项转移支付名目繁多、交叉重叠。一般性转移支付的目标是均衡地方财力,不宜规定其中教育所占比例,专项转移支付可通过加大中央和省份对基础教育支出的责任来解决。

为此,对基础教育尤其是义务教育的支出责任,可采取“按项目分比例”的办法,分省确定中央和省份的支出责任,避免全国“一刀切”。项目指教育预算中的基本支出,以维持教育运转和发展,包括人员经费、公用经费和基建经费。不同的省份按其经济和财政发展水平,确定中央和省份的分担比例,省级以下的市、县由各省份自定。

“入预算”

当标准和支出责任确定后,按中央和地方政府的支出责任分别纳入各级财政预算,经同级人大审核批准后执行,这就有了教育经费稳定增长的法制保障。

按照新的《预算法》第四十六条规定,一般公共预算支出编制科目中,按支出功能分类应细化到项,按支出经济性质分类基本支出应细化到款;第六十七条规定,预算执行中出现“需要调减预算安排的重点支出数额”等四种情况,需报送同级人大常委会审批。这些规定保障了财政教育支出的责任主体、审批执行和预算内容的细化。

加快制定民办教育分类标准和实施办法

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要积极探索营利性、非营利性民办学校分类管理,并在浙江试点。应在总结试点经验基础上,加快制定民办学校分类标准和实施办法,加大和完善政府对民办教育的支持政策,包括财税、土地和闲置国有固定资产转让、金融等,并对两类民办学校采取差别化的支持政策,将财政支持列入财政预算,从而鼓励社会力

量投资办学和捐资办学，增加教育服务供给。这也符合 2015 年 5 月 22 日《国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》的要求。

#### 规范财政性教育经费统计，杜绝虚增

上世纪 90 年代初，有关部委发布了财政性教育经费统计范围。2000 年中期以后在执行中为达到财政性教育经费占国内生产总值 4% 的目标，把本不属于国民教育系列和财政性教育经费统计范围的有关财政支出，列入财政性教育经费且进行统计。如各级政府教育行政部门的行政管理支出、各级党校和行政院校支出、军校支出、共青团妇联教育支出等，而且没有公开化，可视为教育经费虚增。

对此，学术界持异议。应明确界定政府制定的统计范围，并依规监管。如果把本不属于财政性教育经费统计范围的上述相关支出列入统计范围，应在预决算支出科目中相应扣除，以避免支出重复统计。