

“后4%”时代财政教育投入的长效机制

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执行院长 王善迈

编者按

从20世纪90年代开始的教育“追4(教育经费占国民生产总值4%)”2012年终于实现,那么,后4%时代,教育经费又该如何投入?

此稿是王善迈对“十三五”甚至今后较长时期我国教育投入规模、方式的最新思考。

1993年我国第一个教育改革与发展规划纲要规定财政性教育经费2000年达到GDP4%的目标,经过19年的努力,2012年终于实现,为中国教育改革与发展提供了财政保障。4%目标实现后面临的问题是如何巩固已有的成果,建立政府教育投入持续稳定增长的长效机制。

不宜继续以占GDP百分比的模式来保障

对此,可有两种模式供选择。其一是继续以未来目标年财政性教育经费或公共教育支出(即政府教育支出)占GDP的百分比来保障。其二是改革教育财政制度,通过建立政府教育投入的长效机制予以保障。

第一种模式不宜再采取。原因在于:第一,未来具有不确定性。4%目标的确定即为第一种模式。此政策的重要依据之一是一项学术研究。改革开放初期,教育在经济与社会发展中的重要战略地位已形成共识,同时又面临教育投入不足,教育经费严重短缺,决策者提出要研究在一定时期政府为教育支出多少才算合理。1983年遂即成为国家社科基金的重点项目。项目承担团队采取回归分析的经济计量方法,通过国际比较给出了同等经济发展水平条件下,政府教育支出占GDP的平均比例。此项研究属于预测研究,它剔除了经济发展水平不同而导致的政府教育支出水平的差异,但并未考虑国情与教情的国别差异。而未来具有不确定性,由于主客观因素和国内外形势的变化,预测难以符合实际。

第二,不可操作。GDP是一国一定时期总产出的增加值,它不能直接用于分配,可分配的是国民收入经过初次分配和再分配最终形成的财政收入、企业和居民收入,政府可直接分配给教育的支出是财政收入。无论是财政性教育经费或政府教育支出占GDP的比例都是事后统计结果,不具操作性。可操作的是政府财政支出中用于教育支出的绝对量和相对量。由于各级政府财政用于教育的支出是财政性教育经费的主要部分,且相对稳定,4%目标的实现主要途径是2011年将4%分解为中央和地方财政支出中用于教育支出的比例,并分两年实现。

此种方式是将财政性教育经费与国内生产总值固定挂钩,属于有数量和时限要求的硬性挂钩。如果继续采取这种挂钩方式,第一,将导致财政支出结构固化。一国一行政区一定时期财政支出结构取决于政府职能(包括中央各级地方政府)的界定和变动;取决于一国一行政区所处经济社会发展阶段;取决于财政支出中各项支出应花费多少的成本或定额标准;还取决于决策者的偏好或选择,它不是固定不变的,而是动态的不断优化的,固定挂钩将导致财政支出固化。第二,将会加剧政府不同部门竞相争夺公共资源的攀比效应。作为公共管理的政府不同部门存在资源最大化的倾向。某一公共管理部门的公共支出与生产总值或财政支出固定挂钩,会加剧已经存在的部门间争夺公共资源的攀比。第三,从财政预算编制程序来说,应先确定各项支出的定额标准或成本,再确定支出数量和比重。2014年通过的《预算法》和《国务院关于深化预算管理体制的决定》对此已有明确规定。

财政教育投入持续稳定增长的长效机制,概括地说即是“定标准、定责任、入预算”

可采取的是第二种方式。改革是发展的动力,以改革促发展。通过改革教育财政制度,建立

或完善财政教育投入持续稳定增长的长效机制,保障教育优先发展战略的实施,概括地说即是“定标准、定责任、入预算”。

定标准。指建立和完善各级各类教育办学标准,在此基础上确定各级各类教育生均经费标准和生均财政拨款标准。标准包括国家标准和分省标准、目标年标准和分年标准。标准既要考虑教育发展的需求,也要考虑财政供给可能。教育作为成本递增行业,标准应是动态的和逐步提高的。定标准作为教育来说是一项基础性工作,是测算和确定公共教育投入需求量的基础,也是编制教育预算的基础。2014年国务院关于深化预算管理制度改革要求:“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。定责任回答财政教育支出应由哪一级财政负担,是一个界定教育财政支出责任负担主体的问题,这不单是教育和财政问题,而是国家治理结构问题。在界定市场与政府作用边界的基础上,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。这涉及层级政府间事权、财权、财力、支出责任和支出结构,较为复杂,短期难以界定。事权与支出责任相适应是理想目标,现实由于财政纵向、横向不均衡,政府事权与支出责任划分根据不同,难以对等。解决途径为中央和各级地方政府间财政转移支付,包括一般和专项转移支付。

现行的教育事权与支出责任待明确界定和调整。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”,但何为“为主”、何为“统筹”,界定不明确、不合理。由于我国经济和财政发展在区域间严重不均衡,大多数县其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,推进公共服务均等化,不宜规定其中教育所占比例。对于指定特定用途的专项转移支付可通过加大中央和省对基础教育支出责任加以解决。对基础教育尤其义务教育的支出责任,可采取“按项目分比例”办法,分省确定中央和省的支出责任,避免“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。不同的省按其经济和财政发展水平,确定中央和省的分担比例,省以下市县由各省自定。应加大基本支出比重,降低项目支出比重。

入预算。入预算是公共教育投入的制度保障问题。按照宪法和预算法规定,各级政府及其财政部门负责预决算的编制和执行。人大作为最高权力机关负责审查、批准、监督财政预决算。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,这就有了教育经费持续稳定增长的法制保障。

为了保障教育投入持续稳定增长,1995年颁布的《教育法》第五十五条规定了教育经费“三个增长”。即“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。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”,这项规定应依法执行,因为它体现了教育优先发展的国家发展战略的需要,同时也是可行的,“三个增长”是逐步推进的、属于无数量和时限要求的与财政收支的弹性挂钩。

阅读链接

1983年初,全国两会召开之前,教育经费短缺问题成为代表委员、新闻媒体和社会各界高度关注的热点。中央领导要求研究政府教育经费应在国民生产总值中占多大比例的问题。这一课题后被列入国家社会科学基金规划研究项目。由北京大学厉以宁和陈良焜教授、北京师范大学王善迈教授、中央教科所孟明义研究员等多位教育经济学专家组成课题组,在1983年便开始着手研究这一国家课题。

历时两年,课题组拿出了最终成果,给出计算同等经济发展水平下政府教育支出比例下限的

计算公式：按照邓小平提出的 2000 年中国人均 GDP 达到 800 到 1000 美元标准，以及当时的实际汇率计算，到 2000 年中国政府教育支出占 GDP 的比例，应该是 3.87% 左右。而这一比例，相当于上世纪 80 年代发展中国家平均水平。

1993 年，中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出财政性教育经费占国民生产总值的比例，在 20 世纪末达到 4%。但分子指标已从研究报告中的“政府教育支出”变为“财政性教育经费”。而 2010 年版的 4% 中，沿用了后一指标。当初 3.87% 的占比，课题组采用的分子指标是“政府教育支出”。1993 年版教育纲要中，4% 占比的分子指标，改为“财政性教育经费”，分母并未改变。后者的概念大于前者，政府教育支出在财政性教育经费中占很大比重。正是分子数扩大了，让占比也随之增大了。

2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出：要逐步提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，到 2012 年达到 4%。

2012 年，国家财政性教育经费支出 21994 亿元，占 GDP 比例首次超过 4%，成为中国教育事业发展的里程碑。