

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2017.04.017

省域教育发展财政投入的问题与对策

张放平¹, 李学²

(1. 湖南涉外经济学院, 湖南长沙 410205; 2. 湖南科技大学教育科学研究院, 湖南湘潭 411201)

摘要:全国教育经费的主要来源是国家财政投入,并且在各级各类教育中的分配比例差别很大,这既有历史的原因,又有体制的障碍,还与经济发展程度、教育决策等因素紧密相关。应明确投入目标补齐教育发展短板、改革投入政策促进教育均衡发展、改革监控机制促进资源合理使用、拓宽筹措渠道保障经费总量增长,保障教育经费满足教育发展需求。

关键词:省域教育发展;财政投入;问题与对策

中图分类号:G467.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-5884(2017)04-0062-05

全国教育规划纲要和湖南建设教育强省规划纲要都要求“把教育作为财政支出重点领域予以优先保障”。湖南从2007年提出建设教育强省政策目标以来,财政对教育的支出额度大幅增加,有力支持了教育强省各项工作的开展,但由于历史原因,湖南教育的物质基础并不雄厚,教育投入需要解决的问题太多,相关机制体制尚不完善,导致教育经费在各类各级学校的分配还与实际需求有较大的差距。

1 教育财政投入的情况分析

目前省级教育经费总收入的统计主要由国家财政性教育经费、民办学校中举办者投入、社会捐赠经费、事业收入、其他收入五大项构成,其中国家财政性教育经费占绝大部分份额,并且国家财政性教育经费又以地方财政投入为主体。如2009年湖南省教育部门收入经费382.91亿元,其中中央投入25.44亿元,地方投入356.65亿元,地方财政投入占总收入的93.14%。地方投入包括地方财政性教育经费251.12亿元,占地方投入的70.41%;社会捐赠经费1.63亿元,占地方投入的0.46%;学杂费等事业收入89.40亿元,占地方投入的25.07%。2010年湖南省教育部门收入经费增加到572.02亿元,中央投入34.98亿元,地方投入537.04亿元,地方财政投入占总收入的93.89%。地方投入包括地方财政性教育经费429.52亿元,占地方投入的79.98%;社会捐赠经费1.42亿元,占地方投入的0.26%;学杂费等事业收入88.25亿元,占地方投入的16.43%。

从以上2年的教育部门经费收入情况可以发现,湖南省各级政府部门对教育的财政支出总量增加力度很大,是最主要的教育投入来源,并且在各类经费中所占比例越来越高(2010年高出2007年9.57个百分点),中央政府投入、社会捐赠、学杂费等事业收入经费来源项目比重越来越低,并且社会捐赠和学杂费等事业收入经费总量也在减少。地方行政部门作为教育部门在教育经费投入中承担了更多份额,多渠道、多来源的教育投入方式不但没有得到加强,反而有所退步。

在教育部门收入经费中,预算内教育经费是比例最大的一块。2009、2010年湖南省预算内教育经费分别为236.16亿元和399.70亿元,占地方投入的66.22%和74.43%。预算内教育经费通常包括教育事业费拨款、基本建设拨款、科研拨款、其他拨款四大项。教育事业费拨款占的比重最高,2009年拨

收稿日期:20160923

基金项目:湖南省哲学社会科学基金重点项目(14ZDB012)

作者简介:张放平(1951-),男,湖南岳阳人,教授,博士生导师,主要从事教育政策研究。

款为 201.54 亿元,达到当年预算内教育经费的 85.34%,2010 年拨款为 333.57 亿元,达到当年预算内教育经费的 83.46%。其次为“其他拨款”,2009、2010 年分别为 31.62 亿元和 54.75 亿元,所占当年预算内教育经费比例为 13.38% 和 13.70%。可以说,地方财政教育预算的大部分经费用于教育事业拨款,这笔庞大的教育经费在各级各类学校中如何分配,体现出政府对于哪级哪类教育的重视和支持程度。以 2009 年情况为例,财政中的教育事业费拨款 347.48 亿元(包括中央支付的 13.91 亿元),分配到高等学校 53.05 亿元,中等职业学校 13.65 亿元,中学 127.96 亿元,小学 137.22 亿元,特殊教育 0.91 亿元,幼儿园 2.26 亿元,教育行政单位 8.24 亿元,教育事业单位 4.18 亿元。以上经费折算到当年在校学生人数,大学生生均为 4 243 元,中职学生生均 1 688 元,中学生生均为 3 989 元,小学生生均 2 925 元,幼儿园生均 187 元。

从生均占用预算内教育经费的情况可发现,教育等级越高,公共财政的投入力度就越大,中职投入明显低于普通中学投入的一半。幼儿园最不受重视,生均投入经费仅 187 元,30 人一班的幼儿园从财政得到的支助仅 5 610 元,还不够支出一名教师的工资。教育事业单位、教育行政单位的收入都要高于全省所有幼儿园投入的几倍。这些情况与湖南建设教育强省规划纲要提出的“优化分配结构,科学确定各级各类教育政府投入比例”要求相差较远。

2 教育财政投入的现状归因

湖南教育财政投入中存在的问题,既有历史的原因又有体制的障碍,还与经济发展程度、教育决策等因素紧密相关。

2.1 历史对教育的欠帐太多

湖南地处中部地区,尽管近年来经济发展势头较好,GDP 总量近几年排名在全国前十名之内,但由于人口多,人均 GDP 在全国处于中等偏低的水平。政府财政需要支出的项目太多。尽管财政对教育的投入增幅远远高于全国平均水平,但由于需要处理教育遗留的历史问题或解决教育中新出现的问题而需要支付大量的经费。

湖南省教育投入水平总体偏低,到 2007 年止,各类学校生均教育事业费和公用经费几乎只有全国平均水平的一半,增加的教育投入一部分要用于提高事业费和公用经费,同时也需要解决教育中的其他问题。如 2007 年支出的 222.9 亿元教育财政经费,需要支付全省 625 万农村中小学生的学杂费,为 175 万家庭困难学生免费提供教科书,为 73.4 万人次贫困寄宿生发放生活补贴;2008 年开始全面实施免费义务教育,启动中小学校舍安全工程;2009 年经费有 12.6 亿元用于义务教育阶段绩效工资改革,47 亿元用于化解农村义务教育“普九”债务;2010 年开始学校危房改造、扩大学生资助政策范围,拨付农村寄宿制学校建设 2 亿元,农民工子女学校建设资金 1.3 亿元;2011 年为高等学校化债补助 10.6 亿元,完成全省农村义务教育其他债务的化解任务 14.9 亿元。

2.2 教育投入过于依赖政府

《中华人民共和国教育法》规定:国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。在各级各类教育中,财政支持力度大,发展速度就比较快,财政不太支持,发展就相对缓慢。比如近年来湖南财政对学前教育支持力度很大,学前 3 年毛入园率快速提高,2013 年首次超过全国平均水平。同时,在财政投入有限的情况下,财政拨款不区分义务教育与非义务教育的性质,没有制定出各级各类学校拨款的合理标准,其结果是急需要财政支持的教育可能得不到应当拨付的资金,而有些类型教育可能造成资金的浪费。“反观国内高校,除了设有专门编制预算的财务人员,预算的执行与监督并没有专门的管理机构,因此不能向管理部门提供及时、有效的财务和税务信息,不能反馈资金的使用效率,以便学校根据反馈情况对未来的发展计划作出正确、及时的调整。并且大部分高校采取的是增量预算,即以上年的预算数据为基础,主张不需在预算内容上作较大的调整,

只是简单的计算本年增加的资金需求量,做一个环比的增加。这样导致的结果不仅是没有考虑到投入产出的效果,更重要的是在教育教学资源相对短缺的情况下,学校不能根据自身的长远发展规划,合理利用、优化资源配置,避免资金浪费及减少资产闲置现象。”^[1]

2.3 教育投入缺乏具体标准

根据中华人民共和国义务教育法规定,我国实行九年制义务教育,“不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。”“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”但在实际操作过程中,城市、经济发达县区对义务教育的投入要远远高于乡村和经济欠发达县区。乡村和经济欠发达县区义务教育学校实际能够支配的生均预算内教育事业费和公用经费甚至要低于省级财政拨付的金额。全国义务教育督导组在2013年对湖南的督导检查中指出,湖南参加督导评估的16个县中,多数县义务教育经费保障缺乏长效机制。如长沙市芙蓉区、岳麓区、开福区、望城区、长沙县、宁乡县、浏阳市,株洲市芦淞区、天元区、醴陵市等10个县区近三年存在“三个增长”不达标的现象。

不只是法律规定的义务教育投入标准达不到学校办学发展的要求,学前教育、职业教育、普通高中教育投入也缺乏具体的规划。如学前教育在我省是最为薄弱的环节之一,在《湖南省加快普及学前教育专项规划》中提出要对学前教育加大经费支持,但具体政策表述中的“倾斜”“占合理比例”“专项经费”“争取国家支持”等政策话语,只是表示了政府对学前教育关心的意愿,到底要倾斜多少,占怎样的比例才合理,专项经费的数量,国家支持的力度有多大,一切都是未知数。类似的政策支持很容易流于口号,停留在文本之上。在对普通高校发展专项规划中,则明确提出“进一步完善以财政拨款为主、多种渠道筹措高等教育经费的机制。按照国家统一部署和安排化解高校债务,并确保到2012年高校生均财政拨款达到国家规定的1.2万元的标准,在此基础上随着省级财力的增强而逐年增长,以保障高等学校有足够的经费投入到人才培养和科学研究。”

3 教育财政投入的政策建议

华中科技大学李培根校长在离任演讲中说:“这些年,我们为学校的发展和师生的民生而感到资金的困扰,但朦胧中我似乎又感觉到白花花的银子在暗流中对着我窃笑。我奈何不得,徒有遗憾。我感到遗憾,大学的治理结构存在缺陷。当有些人不得不去琢磨、窥视甚至制造微妙时,多少精力、努力都耗散在那些无谓的微妙之中。其实,要改变此一现状无关乎意识形态,只关乎实事求是。”^[2]由于缺乏有效的监控机制,投入到各级各类教育的财政可能也存在类似的情况。为保障教育财政投入到最应当投入的地方,产生最佳的效益,应在对教育投入目标、具体政策和机制方面加大改革力度。

3.1 明确投入目标补齐教育发展短板

全国教育规划纲要和湖南省教育强省规划纲要出台后,在国务院和省政府的强力推动下,到2012年以强有力政策、行政推动方式基本实现教育投入占GDP4%的目标,“这一运行方式尽管客观上有其特定的背景和作用,但暂时性的替代不应该也无法成为永久性替代。”^[3]需要建立合理的、经常性教育投入长效机制,以确保教育投入不因人而变;确保教育优先发展的战略地位成为政府工作重要任务之一。在此前提下,投入到教育中的经费如何分配和使用,如何提高政府在教育投入中的效益是需要首先考虑的问题。教育投入应当明确政府在各级各类教育发展中所处的地位、应承担的责任,并核算具体办学成本的基本标准,在此基础上确立未来教育投入目标,分配各级各类教育的经费。

确保义务教育均衡发展。义务教育是法定的教育,受教育人口基数大,教育质量对整体人口素质提升影响深远,政府推动义务教育均衡发展具有更大的责任和更多的义务。目前省级政府对义务教育的投入比例增加并不大,远远小于职业教育和高等教育,增速也低于全国平均水平。政府应当根据标准化办学条件要求,全额投入义务教育办学成本。

明确学前教育性质。在我国的教育法律中,学前教育并没有纳入义务教育体系,因此政府对学前教育的投入与义务教育投入应当分别对待。为确保学前教育发展,政府应当做什么,政府能做什么,政府的财政如何投入,解决这些问题要具有区别于义务教育的思路。

合理定位普通高中教育。高中教育是基础教育,但目前还不属于义务教育,因此高中阶段的学费、杂费需要由受教育者承担。政府应当做的不是发动与宣传提高初中阶段的升学率,而是通过办好高中教育提供优质的受教育条件,核算在办学中政府、社会和受教育者应当承担的成本。

正确对待职业教育。职业教育与普通教育相比,是直接面向就业培养经济社会发展需要的技能型人才,因此职业教育质量的高低既影响就业、社会稳定等事关社会发展的因素,又直接影响经济生产活动的运行效率。办好职业教育意义重大。国家出台中职教育免费政策,湖南省政府财政对职业教育投入逐年增加,并且在2012年生均公用经费增长比例达到264%。与普通高中教育一样,职业教育也不是义务教育,免费受教育的法律依据在哪里?对职业教育的投入要达到什么样的标准政府才是起到了应有的作用?企业与受教育者都是职业教育的受益者,他们如何分担培养成本……

理性发展高等教育。高等教育是正规学校教育的终端,高等教育人才培养质量的高低直接影响国家竞争力与人口素质。我国高等教育经过十多年的扩张,全国毛入学率已经超过30%,达到了教育中等发达国家的水平。在教育投入中,高等教育所占的生均费用是最高的,但培养的人才质量却最受质疑。近年来毕业生就业已经成为教育部门的一项重要工作。经济发展需要哪些人才?有没有必要这么多人接受高等教育?有没有必要培养这么多硕士生、博士生?高等教育的成本是不是受教育者要比政府负担得多一些?

总之,教育投入不能只管投入,不能只从数字上看问题。要提高教育投入质量,应当分类确定投入标准,确保投入合法、合理、有序增长。

3.2 改革投入政策促进教育均衡发展

湖南省教育发展的不均衡,主要表现在地区之间的不均衡、城乡之间的不均衡。长株潭地区是教育相对较为发达地区,集中了湖南省的绝大部分高校和优质中小学,长郡、雅礼、湖南师大附中、长沙市一中等一批名校从全省各个县区的中学招收优质生源。据潇湘晨报报道,在2013年保送北京大学的36名考生中,长沙的“四大名校”长沙市一中、湖南师大附中、长郡中学、雅礼中学占到了34名,其中湖南师大附中最多,达到14名。此外浏阳市田家炳中学和衡阳市八中各1名。保送清华大学的40名学生中,长沙的“四大名校”占到了36名,最多是湖南师大附中和长郡中学,都是12名。此外麓山国际实验学校、衡阳市八中、桃源县一中和桃江县一中各1名。值得关注的是,295人次保送生中,长沙中学的学生占了近九成。长沙以外的高中只获得39个保送生资格,而这些保送生主要集中在衡阳市八中、湘潭县一中、娄底市一中、桃源县一中等少数省级示范性高中,一些市州,如怀化、张家界等连一个保送生也没有。高中教育的差异必然传递到初中甚至是小学,在长沙,学区房的热销,足以证明家长对择校的决心与“魄力”。

为改变这种局面,政府要运用财政手段,调节地区与城乡之间教育投入不足的问题。对县级财政收入明显不足以支持教育发展的县区要加大倾斜力度。而不是按照学生人数等额拨付教育财政经费。使最需要经费的县区、学校能够得到财政支持,改善办学条件,培养与引进优秀师资,从而提高教育教学质量。

3.3 改革监控机制促进资源合理使用

省级财政的投入在逐年增长,并且增长额度很大,这是不争的事实。但这种增长的额度与办学实际成效的关联如何?群众是否满意?学校是否得到足额的经费?市级政府、县级政府的配套资金落实情况如何?类似的疑问很少有公开的信息予以回应。教育部将2013年作为教育经费管理年,出台了《教育部关于开展“教育经费管理年”活动进一步用好管好教育经费的通知》,表明教育部门对教育经费使用的高度关注。《通知》提出了一些具体的经费管理要求,如“建立和健全各级各类学校生均拨款机制”“严格贯彻落实好已有规章制度”“健全监管体系”“充分发挥教育主管部门的指导和监管作用”等等。

这些措施对完善教育财政经费的监控机制有一定的效果,但并没有从源头上消除多头管理、长官意识等制度性障碍。有效的监控机制应是事前规划、主动监控、严格问责,而不是事后决策、被动监控与责任推诿。具体来说应当做到以下方面:

第一,教育投入制度稳定。应当根据各级各类教育与财政的不同关系,明确其投入所占财政投入的基本比例,并通过制度形式加以确认,保障教育投入不因人事关系变动、国家政策要求等因素影响基本投入。省级政府的预算内教育财政投入资金通常是固定的,而当国家某个政策实施时,又要求省级与县级财政配套相应资金,这样,临时出现的政策所需要的资金必然从已经规划的教育投入中挤出一部分,导致已经预计的教育投入因国家政策而受到影响。制度化的教育投入则可以避免类似的情况发生,使中小学校实际得到的经费与教育资源能够与财政对教育投入的比例同步增长。

第二,教育投入信息公开。要将用于教育的经费、资源等所有投入信息在一定层级、一定范围内及时公开,最大限度地接受群众监督,防止经费流失与暗箱操作等可能出现的教育腐败现象发生。比如在学校层面,所有的教育投入经费应当在教职工代表大会上向全体教职工公开,以公款招待为例,只有公开招待信息:招待谁、招待费有多少、招待理由是什么,才有可能杜绝公款吃喝挤占教育经费现象;在县级政府层面,教育投入经费应向所有中小学校长公开:省级财政生均拨款有多少、本级政府投入有多少,这些经费如何分配到各个学校、各个部门,这种分配方式的理由是什么,等等。扩大教育投入信息公开程度,才可以避免个别领导、个别单位凭借长官意志或出于部门利益违规使用教育经费。

第三,教育经费使用问责。教育问责在西方教育中是一个经常使用的概念,其内涵包括对教育相关规章制度的遵守情况与促进学生、教师和学校发展的情况。后者更加体现出教育领域的特殊性,也更体现教育经费的使用效益。然而,结合我国目前的教育管理实际分析,监控教育相关规章制度的遵守显得更为迫切和紧要,也更为现实。教育经费问责相对教育问责更为简单、明确,遵循谁使用、谁负责或担责,与教育经费使用信息公开结合在一起,能够规避教育中存在的诸多暗箱操作。

此外,与西方教育发达国家相比,我国教育经费来源渠道极为单一,对政府的依赖性过强,一旦政府财政收入出现问题,教育将受到极大的冲击。《中国教育统计年鉴资料》显示,我国教育经费来源包括国家财政性教育经费、民办学校办学经费、社会捐赠经费、事业收入和其他教育经费五个大项。教育经费来源和支出情况表明,从中央到地方的教育经费都是以国家财政性教育经费为主,比例都在65%以上,其次是包括学杂费在内的事业收入,地方平均比例为17%以上,社会捐赠和民办学校中举办者投入的比例极低,最高为2010年广东达到1.4%。发达国家除财政支持外,还通过多种渠道补充教育经费,以义务教育情况为例,“其共同的做法包括私立学校收费、学校提供社会服务、社会捐赠、企业投资等。法国1996年非政府来源义务教育经费达17.2%,日本1997年度为2.8%,美国2004~2005年度为2.3%”^[4],远远超过我国总教育投入中相关部分的比例。因此,除大力发展民办教育吸纳民间资本投入到教育之外,应当完善捐赠、校企合作培养人才参与生产、在培养成本提高时增加学费等财政投入以外的经费来源渠道,确保教育发展的可持续性。

参考文献:

- [1] 李克勤,王莹,梁清泉.高校预算经费绩效考核研究[J].会计之友,2012(35):120-122.
- [2] 李培根离任演讲全文[EB/OL].(2014-04-02)[2016-05-23].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0402/c70731-24802017.html>.
- [3] 吴正俊,朱伯兰.统筹城乡教育发展的财政投入体制机制创新探究[J].探索,2013(5):118-124.
- [4] 黄崑,苏娜.发达国家义务教育经费投入体制比较及其对我国的启示——以美、英、法、日为例[J].比较教育研究,2009(10):80-85.

(责任校对 朱正余)