

省域义务教育财政均衡政策论析

李 坤,杨 柳

(湖南农业大学 计划财务处,湖南 长沙 410128)

摘 要:在简要分析省域义务教育财政均衡政策实施的现实基础的同时,论证了其实现均衡可以选择的路径和手段,并提出全面实现省域义务教育财政均衡的若干策略。

关键词:省域义务教育;财政均衡;路径;策略

中图分类号:F063.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674 - 5884(2013)12 - 0142 - 04

一 我国义务教育财政非均衡发展及其危害

1. 从义务教育的办学理念来看。以 1978 年改革开放元年为界,受经济社会发展水平制约,尤其是思想认识上的局限性,我国义务教育在前 30 年总体上是主动走差异化发展的道路。新中国成立后,对旧制度的否定和改变,在教育上突出体现在向工农大众开放教育,利用多种形式帮助广大工农大众学习文化知识和受教育,体现了重视社会公平和教育公平的基本价值。但是受阶级斗争思想的影响,那些所谓的非劳动人民、剥削阶级和反动分子阶层子弟的受教育权却被限制甚至剥夺。更为重要的是,为了尽快恢复经济发展生产,迅速实现工业化和建设强大的国防,教育如何应对这种紧迫需求,以承担起培养和输送人才的任务。历史选择了一条如今的民众都很熟悉的道路,即推行精英教育路线或者说重点建设策略;于是全国普遍出现了重高等教育、轻基础教育,青睐重点学校建设、忽视一般学校发展,层层选拔尖子生,培养少数英才的精英主义现象。这种差异化发展的思想主导了新中国的教育发展理论与实践,办学资源被理所当然地向高等教育、城市学校和重点学校倾斜和集聚,造成基础教育尤其是农村教育长期薄弱,城乡之间、地区之间的差距不断加大。

2. 从义务教育的财政体制来看。与办学理念上差异化思想的主观性相比,我国的教育财政体制的确立,则一度在客观上给义务教育均衡发展制造了不可逾越的制度障碍。改革开放后,教育也在发生变化,尤其是普及教育受到重视并逐步走上正轨。但是,毕竟新的教育财政体制尚在酝酿之中,受计划经济时期思想传统的影响和路径依赖,直到 1985 年教育体制改革前夕,义务教育仍然自觉不自觉地沿着原来差异化发展的道路前进。1986 年国家颁

布《义务教育法》以法律形式明确义务教育“实行地方负责,分级管理”原则,在农村就是以“乡、村”为主。在调动各级各部门办学积极性的同时,事实上也把义务教育推向了“二元办学体制”的模式之中。由于确保财力并不在这次教育财政体制改革的日程上,差异正一步步加剧。1994 年分税制改革,义务教育迎来了“以县为主,乡镇为辅”的体制,这是一种与集权化财政体制背道而驰的分权化办学体制,等待它的是财力“苦乐不均”进一步加剧,纵然思想上认识到均衡发展的意义,基层政府也因承担不起办学财力而被迫“舍车保帅”。

3. 问题与反思。如何评价义务教育“分级办学”历史和分权化教育财政体制改革对义务教育均衡发展的影响。在肯定其客观上取得了“普九”、“两基”等数字上的巨大成绩的同时,很多观察者认为教育的数量发展相对于教育资源的筹集来说是明显超前的,尤其在贫困农村地区,所以导致了办学经费长期不稳定和短缺,严重影响到教育质量的确保和提高;无论是“三级办学,两级管理”还是“以县为主”的办学体制都扩大了义务教育财政的发展差距,从我国颁布《义务教育法》到宣布完成普及义务教育,仅用 15 年的时间(1986 年~2000 年),这是世界教育发展史上的奇迹,但类似“运动式”的快速跨越发展,也留下一些遗憾和不足,资源配置不均导致的教育不公平问题,现阶段已上升为义务教育面临的突出问题。2001 年开始的农村税费改革如釜底抽薪,义务教育财政存在的问题终于水落石出集中暴露,之后随着“以县为主”体制的建立与完善,以及公共教育财政体制的逐步确立,通向义务教育均衡发展的大门逐渐打开。

二 省域义务教育财政均衡政策的现实基础

随着我国政府职能转变的推进和公共财政的逐步建立、完善,针对义务教育发展中出现的一系列问题,国家对义务教育的办学理念和政策做出积极调整。

1. 义务教育均衡发展基本政策已经具备。从国家出台的一系列关于义务教育方面的法律法规和大政方针,可以看出义务教育均衡发展理念已完全融入到义务教育发展政策的制定当中。以《义务教育法》为例,2006 年新颁布的《义务教育法》全文 6 次提到“均衡”,明确指出:县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重点班和非重点班。与此同时,国家跟进出台了一系列重大投入政策,全面推进义务教育均衡发展。如推行城乡免费义务教育,免费提供农村义务教育教科书;建立农村义务教育经费保障新机制,加强中央财政对中西部地区义务教育的转移支付;启动农村义务教育阶段学校教师特岗计划;在全国义务教育学校实施绩效工资,确保义务教育教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平,等等,都是紧紧围绕促进义务教育均衡发展目标的重要举措。

2. 义务教育均衡发展财政体制实现重大突破。作为“以县为主”办学体制的调整和改进,国务院在 2005 年 12 月发出《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求我国 2006 年开始实施中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制,实质上明确了新的义务教育办学体制。新的体制被进一步上升到法律的高度,在次年颁布的《义务教育法》中明确规定:义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制;义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。义务教育办学体制体现出制度创新的特点,管理以县为主经费各级分担制度,实质上建立起了基于委托代理关系的“委托县级管理,多级分担经费”新的办学体制,这种体制突破了“分级办学”所造成财政资源配置“重点化”、“城市化”和“本级化”的弊端,为义务教育财政均衡提供了制度前提。

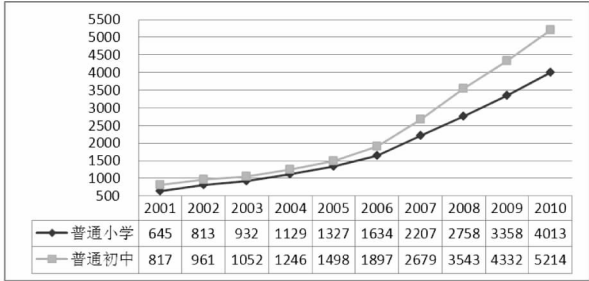


图 1 2002 - 2006 年全国普通小学和普通初中生均预算内事业费支出情况

3. 义务教育均衡投入格局初步形成。图 1 反映了我国中小學生均预算内事业费支出逐年增长情况。2001 - 2010

年我国义务教育总投入年均增长 17.91%,预算内义务教育拨款年均增长 21.45%。义务教育总投入从 1883.95 亿元增加到 8300.22 亿元,增加了 3.41 倍;财政预算内义务教育拨款从 1274.23 亿元增加到 7326.51 亿元,增加了 4.75 倍;生均预算内事业经费支出小学年增长 22.51%,增加了 5.22 倍,初中年增长 22.81%,增加了 5.38 倍。

在确保投入增长的同时,国家实行旨在缩小发展差距的均衡财政策略。在资金的投向上,保持义务教育预算内拨款六成以上用于农村和西部落后地区,使义务教育公共财政预算内拨款增长速度农村小学和初中均高于城市,西部地区显著高于中东部地区(表 1)。与此同时,国家接连推出一系列重大项目以改善和提高落后地区的办学条件和发展水平,相继启动实施了国家贫困地区义务教育工程、全国中小学危房改造工程、农村中小学现代远程教育工程、国家西部地区“两基”攻坚计划、农村寄宿制学校建设工程、中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程等。这些带有倾斜性的投入政策和项目建设使我国义务教育发展薄弱地区和薄弱环节开始真正得到实惠和加强。

表 1 2001 - 2010 年全国预算内义务教育经费投入年均增长情况

按学校类型	农村小学	20.88%
	城市小学	18.89%
	农村初中	24.38%
	城市初中	22.65%
按地区类型	西部地区	22.09%
	中部地区	20.78%
	东方地区	19.23%

三 实现省域义务教育财政均衡的路径与手段

推进义务教育均衡发展并不是一件孤立的事情,需要放置于经济社会建设发展的整体目标中,比如应当与时下的城镇化、信息化、新农村建设等公共政策进行统筹考虑和推进。就义务教育本身而言,要实现均衡发展必须解决两个重要问题,第一个问题是均衡应该走什么路线?即从县域均衡、省域均衡、全国均衡逐步推进,或者按照别的均衡路线走,每一种路线都需要特定的政策和特定的义务教育财政管理体制做支撑,效果也不尽相同;第二个问题是有均衡路线应该如何走?均衡的着力点在哪里,或者说重点从什么角度推进最为关键,才算是牵住了牛鼻子,实际就是对人、财、物等的优先抉择进行合理配置的问题。

1. 均衡路径选择。国家在实施“西部地区两基攻坚计划”、“农村中小学现代远程教育工程”和资助家庭经济困难学生“两免一补”政策等方面均有良好的表现,从整体上推进了我国义务教育地区之间、城乡之间的均衡发展,而实施免费义务教育更是将全国拉平在一条直线上。我国集权体制的优势在大规模、大范围、大改革的公共工程 and 政策的推动上表现得尤为突出,但也仅限于此。义务教育

均衡发展是一个长期的过程,单靠国家的专项工程推动只能促动一时,难以形成稳定的机制和成熟的局面。从我国现行的财政体制来看,由于缺乏统一的总预算会计系统,缺乏转移支付的分级测算等方面原因,导致中央政府对省以下财政管理体制缺乏协调能力;另外,我国地理版图广阔,行政管理层级多而复杂,按照财政联邦主义理论,中央是最不熟悉地方情况的一级政府,由中央直接管理地方事务是低效的,对义务教育均衡发展也不例外。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010 - 2020 年)》提出:“率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进”,一些学者也指出义务教育均衡发展的推进政策是,从小范围、小区域到大范围、大区域,从县到省市,最后实现全国教育均衡。《义务教育法》则指出促进义务教育均衡发展是县级以上人民政府的责任,但这样的表述是极其模糊的。从逻辑上说,如果是推进大区域均衡,无论是县还是省犹如“小马拉大车”力有不逮;如果是小范围均衡,虽说以县的力量足矣,但能否促成从小范围到大范围逐步扩大均衡面,最后形成“燎原之势”? 2001 年以来“以县为主”的实践已经证明,县为主既解决不了义务教育的充足性问题,也解决不了公平性问题,结果是拉大了地区之间的发展差距。

我国的省级政府是地方最高级政府,省下面还有市、县和乡三级地方政府。省级政府在我国占有极其重要的地位,在分权化背景下更是如此,所谓的中央政府与地方政府的关系实际上就是中央政府与省级政府的关系,省级政府同时拥有与中央和省以下政府直接展开政治、经济对话的地位和能力。从表 2 可以看出,我国共有 31 个省级行政单位、333 个地级行政单位和 2856 个县级行政单位,平均每个省有 12 个地级和 92 个县级行政单位。与中央相比,省级政府的管理幅度明显缩小,但大部分省仍保持相对较大的管理幅度。将推进义务教育均衡发展这项工作交给一个中央政府统筹和交给 30 几个省级政府齐头并进,其效果一定是截然不同的。新确定的义务教育管理体制,明确了省级政府对义务教育投入负有统筹落实的责任,这一定程度上赋予了省级政府在推进义务教育财政均衡上的法定义务。另外,一些学者的研究揭示了义务教育不均衡的省内差距大于省际差距的实际情况,换句话说,控制并缩小省内差距显得更为紧迫,而这正取决于省级政府是否作为,而不是应不应该作为的问题。

2. 均衡手段选择。推进义务教育均衡发展的过程同时也是统筹教育资源配置的过程,在这个过程中,实现财政资源的均衡配置最为关键,脱离了财政的均衡,义务教育的一切均衡都无从谈起。教育资源主要包括教育设施、教师资源和经费投入三个方面,其中经费投入是引导教育设施和教师资源合理配置达到均衡状态的根本保证。随着以国家投入为主的义务教育财政体制逐渐加强,财政资金成为义务教育投入的主要来源和依赖,这为政府实现对教育资源的均衡配置创造了前提和条件。从图 2 可以看到自 2001 年以来的十年间,我国义务教育财政预算内拨款占总

投入的比重提高了 20.63 个百分点,到 2010 年已经接近 90%。当然,相比起教育设施,教师资源由于涉及人的因素在里面,情况更复杂一些。但一般来说,在工资福利待遇、工作条件与生活环境等方面做到大致均衡,既有利于教师队伍稳定,也有利于实现教师交流,而这些待遇、条件和环境最终都可以通过投入来实现。试想我国城乡一体化建设达到高水平阶段的时候,那些在乡村教书的优秀教师还会有进城的强烈冲动吗? 同样,城里的教师交流到乡村也不会有现在这么困难。

表 2 我国行政区划简表

序号	省份	地级数	县级数	序号	省份	地级数	县级数
1	北京	-	18	18	湖南	14	122
2	天津	-	16	19	广东	21	121
3	河北	11	172	20	广西	14	109
4	山西	11	119	21	海南	2	20
5	内蒙古	12	101	22	重庆	-	40
6	辽宁	14	100	23	四川	21	181
7	吉林	9	60	24	贵州	9	88
8	黑龙江	13	128	25	云南	16	129
9	上海	-	18	26	西藏	7	73
10	江苏	13	106	27	陕西	10	107
11	浙江	11	90	28	甘肃	14	86
12	安徽	17	105	29	青海	8	43
13	福建	9	85	30	宁夏	5	22
14	江西	11	99	31	新疆	14	98
15	山东	17	138	32	最大	21	181
16	河南	17	159	33	平均	12	92
17	湖北	13	103	34	合计	333	2 856

资料来源:维基百科网络,2009 年,统计不含港澳台地区

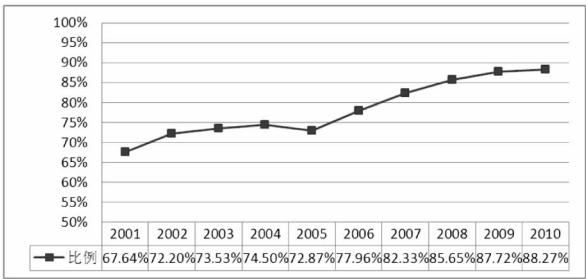


图 2 财政预算内义务教育拨款占义务教育经费总投入的比例

在我国,中央财政稳定集中了全国超过一半的财政收入(图 3)。这种集中财力的做法是现代国家实施宏观调控管理的必然选择,也有利于实现全国和地区的财政均衡。不过中央收入的实际比重远低于名义比重,比如 2002 年,在一般性转移支付、专项转移和税收返还后,省级可控制财力占全国总财政资源的 84%,中央仅为 16%;2009 年中央财政收入的实际比重为 31%,地方为 69%。在省级范围内,下级政府对上级的依赖程度非常高,按 2008 年财政供

养人口计算的人均财力,省级为 15.9 万元,市级为 15.8 万元,县级仅 4.5 万元,省级是县级的 3.5 倍多。省域内省级财力的集中为实现省域义务教育财政均衡提供了重要前提。

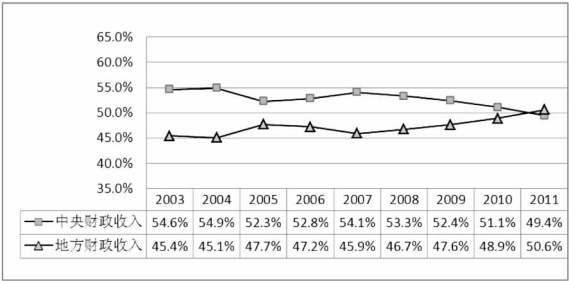


图 3 我国 2003 - 2012 年中央、地方财政收入占比情况

四 实现省域义务教育财政均衡的政策建议

1. 省级政府统筹落实教育经费投入政策。落实义务教育的法定投入责任。《义务教育法》第六章“经费保障”明确了国务院和地方各级政府对义务教育投入保障责任,要求将义务教育经费纳入财政预算,地方财政预算对其予以单列,提出“三个增长”的要求,即“国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例,保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长,保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长”,明确义务教育经费由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担,还对义务教育转移支付等方面进行了规定。省级政府应当在法律的框架下统筹制定并落实好本省的具体投入政策,不断完善义务教育经费分担机制,按照经费分担机制确定的承担比例,落实各级政府对义务教育的投入责任;省人大和审计监督部门要将各级财政预决算中对义务教育经费的落实情况列为重点监督对象和领域;依法落实关于教育经费和新增教育经费主要用于农村义务教育的规定,优先保障推进义务教育均衡发展所需资金。

探索建立拓宽义务教育经费渠道新的政策。按照公共教育经费筹集方式多元化思路,拓宽义务教育经费渠道,除了增加一般性财政拨款之外,还应通过其他筹集方式增加公共教育投入,比如通过设置教育类税、费征收政策,建立义务教育经费与当地经济发展同步增长的财税保障机制。目前国内已经普遍开征的教育类税费有教育费附加(又称城市教育费附加)、地方教育附加、地方教育基金,部分地区还规定从土地出让收益中提取一定比例用于教育,这些政策对于充实各省的义务教育经费具有重要意义。类似的探索和实践应进一步深入研究并稳步开展,比如可以尝试发行教育债券,以融资的形式解决义务教育资本性支出的资金短缺问题。在依法保证财政性教育投入的同时,应加快推进教育体制和运行机制的创新,想方设法吸引更多的社会资金,不断拓宽义务教育投入的政策渠道,扩大教育资金来源,比如可以借鉴国外发行教育彩票的经验,在我国福利彩票发行管理中心开设“福彩助学

金”,从社会上吸收部分义务教育助学资金。

2. 省级政府统筹教育经费分配与使用。教育经费的分配和使用环节是促进义务教育财政均衡的关键环节。实现财政教育经费均衡配置的要点是,优化省级义务教育经费支出结构,保证教育投入向农村地区、边远地区和特殊群体倾斜;按照既要缩小财政资源的增量差距又要缩小存量差距的要求,进一步增加对国家和省开发扶贫县、财政困难县、民族自治县的投入,使这些地区的经费投入保持更快的增长速度;统筹实施专项工程,有计划有步骤地做好专项资金安排,以工程项目的形式加快实现省域内义务教育学校办学条件和师资力量的均衡,推行标准化学校建设改善薄弱学校校舍、食堂、操场、网络、饮用水等基础设施,改善教师居住条件,改善中小学校园环境;公用经费实行以学生数为标准的均等化拨款制度,加强对中小学财务管理工作的培训指导,规范办学行为,提高资金使用效益;统筹设计全省义务教育阶段教师工资和各项福利政策,推进绩效工资改革,加大投入提高农村教师待遇,确保教师工资不低于当地国家公务员的平均水平;指导、监督县级政府统筹辖区城乡义务教育均衡发展,对义务教育经费进行合理安排,调整财政支出结构,加大对农村学校和城镇薄弱学校的投入,公用经费分配要对特殊学校和边远地区办学规模较小的学校倾斜,以支持和保证这些学校的正常运转。

参考文献:

[1] 戴罗仙,伍海泉. 公共经济与教育财政研究.[M]. 长沙:湖南人民出版社,2005.

[2] 曾满超,丁延庆. 中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付[J]. 北京大学教育评论,2003(1).

[3] 国家发展改革委社会发展司. 当前推进义务教育均衡发展面临的挑战及对策建议[J]. 宏观经济管理, 2011,(3).

[4] 朱家存,阮成武,刘宝根. 区域义务教育均衡发展发展监测指标体系研究.[J]. 教育研究,2010(11).

[5] 栗玉香. 义务教育均衡推进的财政分析与政策选择[J]. 教育理论与实践,2006(8).

[6] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报,2000(1).

[7] 卢中原,张永生. 财政转移支付和政府间事权财权关系研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007.

[8] 李 萍. 财政体制简明图解[M]. 北京:中国财政经济出版社. 2010.

[9] 王 蓉. 农村义务教育经费保障机制改革:政策设计的若干问题[M]. 北京:教育科学出版社,2011.

[10] 翟 博. 基础教育均衡发展理论与实践[M]. 北京:教育科学出版社,2013.

(责任编辑 龙四清)