

中美教育财政制度与应对金融危机的政策比较

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月22日 宗晓华 陈静漪

摘要：美国教育财政经费主要依赖特定税种，因而抗经济波动能力较为脆弱，也使得美国各州倾向于采用削减教育开支来抵御经济波动。与美国不同，我国的教育财政经费以整体财政收入为保障，抵御经济波动的能力较强，如在这次金融危机中，我国采取了扩张性财政政策，以增加教育投资的份额。

关键词：教育财政制度； 政策比较

在2008年开始的金融危机中，中美两国在教育领域的反应截然不同。美国各州都在拼命削减教育等公共开支，而中国却拟增投400亿元于教育与医疗卫生等领域。本文以美国义务教育财政为例，考察美国教育筹资的税收体制及其应对金融危机的政策，比较分析中国的教育财政政策，并给出改进建议。

一、金融危机中的中美教育财政

2008年，金融危机席卷全球，各国经济全面下滑。在美国，多个州出现了财政危机。中国由于外需骤降，经济也面临着巨大的威胁。然而，中美两国在危机中的反应却十分不同，两国教育财政的抗波动能力也存在较大差异。

1. 美国各州削减教育支出

在美国，支持州财政主要是商品税和个人所得税。但在金融危机的影响下，这两项税收的增幅都在下降。美国各州对所辖地区的教育补助项目很多，在义务教育财政中更是举足轻重。2006年州政府对地方的教育财政转移支付中，公式性资助占68%，补偿性项目拨款占2.4%，特殊教育拨款占6.3%，职业教育项目拨款占0.4%，交通项目补贴占16.8%，其他非专项资助占17.9%。为了缓解财政压力，各州都采取了相应的政策以减少公共支出。以纽约州为例，州长帕特森提出的议案决定，削减州政府对州内所有学区的教育资助数量。因此，来自州的转移支付几乎都被削减，其中有35个学区经费削减比例超过了9%，最高削减幅度接近10%。

针对各州因财政压力而削减教育支出的现状，美国新上台的奥巴马总统不得不建议增加联邦政府对地方学区的财政支持，以避免地方上因教育经费不足而裁减教师。然而，在《2009年美国复苏与再投资计划》中，预计筹集的近8000亿美元，其中37%用于减税、18%用于缓解州和地方的财政压力，只有530亿美元用于教育和培训等相关领域。[1]由于美国教育主要由地方控制，联邦政府比较多的是通过科研项目和特殊资助项目来进行投资，这对缓解义务教育（K-12）的财政困境并无多大帮助。

2. 中国各级政府增加教育支出

实体经济的波动势必会影响税收收入，进而影响教育财政。我国财税体制的特殊性及应对危机的策略，使我国教育财政在金融危机中呈现与美国异样的政策图景。面对经济下滑，我国采取了适应本土体制和国情的积极性财政政策。国务院决定，在两年内投资4万亿元，拉动投资需求，确保经济增长，其中中美教育财政制度与应对金融危机的政策比较有400亿将投入文化教育和医疗卫生领域。由于我国义务教育财政负担从中央到区县都有职责，因此各省各级政府也纷纷出台政策响应，增加义务教育财政支出。河南省提出在2009年要力争完成的1万亿元总投资中，有400亿元用于职业教育学校建设、农村初中校舍改造、城市薄弱学校建设、基层卫生体系和重点中医院建设等项目。山东省则提出要完善义务教育经费保障机制，加快实施农村中小学危房改造、办学条件标准化工程等建设，推进66个中职基础能力建设规划项目，争取到2010年底每县建成一所合格的中职学校。另外，还有许多省份也都在制订详细的投资计划，包括诸多教育财政投资项目。

综观我国应对经济危机的反应，教育领域以扩张性投资为主，没有因为经济不景气而准备削减教育财政支出。这与美国州政府削减教育等公共服务开支的政策形成了鲜明对比。教育是人力资本投资的重要途径，是一项长远投资，关系到经济的可持续发展能力。美国地方政府削减教育开支的做法，将来势必影响人力资本的稳定累积及实体经济。我国在此轮扩张型财政资金的分配中，充分考虑到教育等关系国计民生保障性投资，以后必然会产生良好的社会效益。

二、中美两国的教育税收体制

为什么中美两国在金融危机中采取的教育财政政策会如此不同？我们认为，这与中美教育财政制度及教育财政决策有很大的关系。中美两国义务教育经费都主要由财政负担，所以义务教育经费充足与否很大程度上与税收收入高低相关。但是，不同的教育税收体制抵御危机的能力是很不同的。美国教育财政，在地方层面与特定税种挂钩过紧，因此当特定税种收入下降时就显得十分脆弱。我国公共教育筹资并未与特定的税种挂钩，避免了对特定税种的依赖，因而抗风险能力相对较强。另外，税收体制与决策制度是挂钩的，纳税人在教育财政决策中权力的不同往往导致税收收入使用上的差别。因此，要理解两国教育财政在经济波动中的不同反应，必须对教育税收体制和决策制度进行分析。

1. 教育税收体制及其抗危机能力

美国义务教育阶段公立学校由独立学区和具有隶属关系的地方政府举办，但是财政责任由各级政府分担。2006年美国义务教育经费中，联邦政府承担9%、州承担46.6%、地方承担44.4%。[2]从这种分担比例中可以看出，美国义务教育经费非常依赖州和地方，对联邦政府依赖较小。但是，联邦财政转移支付对各州财政收入有很大影响，约占州和地方财政收入的20.7%。除去联邦政府的转移支付，州和地方政府的主要收入来源于税收。州本级政府的税收收入中，首先是商品税，占46.8%；其次是个人所得税，占34.6%。地方政府对财产税的依赖很大，仅财产税一项便占到地方本级税收的71.7%。

经济波动对不同税种的影响程度和传导速度不一样。商品税主要包括销售税和消费税，受实体经济波动非常大，当经济前景灰暗时，首先受到冲击的税种就是商品税。人们预期经济下滑，收入不确定性增加，就会缩减消费，从而在短期内影响到商品税的数额。商品税的减少会直接影响到州

的财政状况。财产税受货币经济波动影响比较大。地方财产税评估一般采用两种以上的方法，包括实际购买价格价格，或者可比财产的市场价格。[3]因此，当美国货币和信用增加，资产出现泡沫时，房地产的市场价格就会飙升，财产税收入就增加，教育经费便会比较充裕；而当金融危机出现时，货币和信用急剧萎缩，房地产的市场价格骤跌，财产税就会减少，教育财政便会面临极大的压力，甚至不得不削减预算。

与美国相比，我国的税收体系抗波动能力相对较强。我国义务教育财政负担主体是县级政府和中央政府，省级政府在义务教育财政中的实际作用并不显著。2001年我国实行“以县为主”的体制后，县级政府实际负担了义务教育经费的70%左右。2005年12月及后续的改革中，中央政府大幅度增加了对农村义务教育的财政投入。县级政府和中央政府的财政收入对于经济波动的抵御能力相对较强。我国县级政府的税收收入来源比较分散，其中增值税和营业税收入占税收收入的56%左右；中央政府的增值税收入占中央本级税收收入的49%，进出口增值税和营业税占25.3%，企业所得税占22.3%。总体来讲，中央财政收入受外贸影响较大，外贸连年顺差，中央政府存有大量的外汇储备，因此，经济波动对中央财政调控能力的影响不大。

由于我国基本上没有直接与教育财政支出挂钩的税种，所以教育财政对某一个税种收入的变化不敏感。更由于义务教育财政经费大部分为人员经费，而工资性支出属于刚性支出，所以财政收入的波动短时间内很难冲击教育财政经费。虽然我国的教育费附加是直接为教育融资的税收，但所占比例很小，2006年我国的教育费附加仅占教育总经费的4.35%，因此受冲击不明显。

2. 与税收相连的教育财政决策制度

在美国，财政决策权与税收相联。也就是说，财政之钱取之于民，当用之于民，其所有权是公共的，其使用必须诉诸公共决策，个人或者群体在决策部门或议会里没有席位，就决不纳税。因此，美国的教育财政决策与税收体制是粘合在一起的。下述两个方面可以看出这种粘合关系。

第一，地方政府层级的教育财政决策采取民主方式。美国中小学实际领导权掌握在州所辖的独立学区和具有隶属关系的地方政府。基层学区设有教育委员会，委员由学区居民选举产生，任期为3-5年。委员会的主要职能是：制订教育计划、编制教育预算、征收教育税等。委员会在制订财产税率时，首先制订教育支出预算，然后估算财产税基，相除即可得大致的财产税率。从这个运作过程就可以看出，教育支出、纳税义务和民主决策是一体的。

第二，州政府层级的教育财政决策采取民主与法制相结合方式。学区内部的教育财政事务由委员会决策，本州学区间的财政问题则由州政府、法院、议会共同解决。作为整体居民用于购买政府公共服务的税收，必须按照纳税人的意愿使用。由于富裕社区教育支出多、贫穷社区教育支出少，而财产税又是学区教育支出的主要来源，因此学区间苦乐不均，教育不平等状况严峻。对此，美国通过州最高法院和议会责令政府进行教育财政制度改革。根据1971年美国索拉诺诉普利斯特案的法庭裁决，导致生均支出巨大差异的地方教育财税制度是违宪的。索拉诺案之后，教育财政的公平化改革此起彼伏，德克萨斯（1989）、蒙大拿（1990）、田纳西（1993）、堪萨斯（1994）、弗吉尼亚（1994）、罗德岛（1995）、俄亥俄（2003）等近40个州的最高法院先后对教育财政改革进行过判决。[4]目前，在法院、议会和政府三方相互监督和施压下，美国绝大多数州都进行了教育财政制度改革。

相比较而言，中国的教育财政决策方式与美国差别很大。这源于两国不同的政体。美国是联邦分权国家，联邦政府的权力是各州交出去的，凡是没交出去的权力都保留在州，教育就是联邦宪法没有提到的公共事务，所以主要权力在州和地方。而我国是单一集权国家，地方权力是中央赋予的。从制度构建上讲，地方政府的合法性来源于中央政府。因此，地方政府要贯彻中央的执政理念，关注中央的考评指标，要把注意力集中在经济增长等硬指标上，这便容易忽视政绩不明显的公共服务，教育就是其中的典型。

为了使关系民生的重要公共服务如义务教育得到充分保障，中央财政往往在经费上和政治上予以保证。另外，在政策上一般界定公共事务的责任主体，如明确规定义务教育“以县为主”。义务教育发展的目标，可以有效地依靠类似发包制的政府结构将目标逐级分解给地方政府，并要求其完成，同时对结果进行考核与监控，如对“普九”的验收、“新机制”实施情况的审计调查，从而对地方政府形成高强度的行政压力。在这种制度下，地方政府的教育财政被纳入到国家统一的发展规划之中，更多地体现社会的整体利益。因此，在国家经济出现下滑时，地方政府纷纷计划增加对义务教育的支出，以顺从中央政策导向、兼容国家的整体规划。

三、中国教育财政政策如何改进

通过对中美两国的教育财政体制及其政策差异背后的税收和决策体制特征的挖掘和比较，可以发现更深层次的制度差异。美国的教育财政收入与财产税等税种挂钩，致使其抗经济波动能力较差。相反，我国教育由整体财政收入保障教育财政收入的体制被实践证明是有效的，但也有许多改进的余地。中美教育财政制度与应对金融危机的政策比较其中有两点值得特别关注，即在新一轮扩张性财政中应增加教育投资的份额和加强教育财政资金监管。

1. 增加教育财政投资份额

在新一轮扩张性财政政策中，对文化教育和医疗卫生事业的投入合起来才400亿元，仅占总投资的1%，份额太小。目前我国处于年人均3000美元的收入水平上，正是经济增长方式转变和社会转型的关键时期。考虑到长远，我们提议增加扩张性财政政策中教育投资份额。理由有两个：其一，我国教育领域投资的历史性欠债较多，需要借此机会补偿。财政性教育投资占GDP4%的目标一直未能实现，财政在教育领域欠债已有时日，尤其在义务教育领域。我国义务教育长期以来实行分级办学体制，农村义务教育以县、乡投入为主，而县、乡财政是我国财政最薄弱的层级，因此造成义务教育尤其是农村义务教育长期投入不足。美国的学区委员会是选出来的，而我国的省和县级政府更多地是对上负责，所以投资教育的激励机制并不相同。一些省和县级政府的失责，造成相当多地区义务教育经费总量的增长并不显著。考虑到这一点，我们认为应该继续增加对义务教育的投入。其二，这次金融危机冲击了我国知识技术含量不高的制造业，造成一些企业破产，许多工人失业，大量农民工返乡。一个治本之策是加快这些产业的技术升级速度，其中提高工人的知识技能是关键，所以可借此机会加大对职业技术教育的投资，尤其是产业集聚地区的职业技术教育投资。投资职业技术教育，既能缓解失业又能真正发挥教育促进经济增长功能，是应对经济滑坡和加速产业提升的一剂良药。

2. 加强教育财政资金监管

新增的大规模的教育财政投资资金是否会被浪费是我们应对这次危机时需关注的深层次问题。

由于国务院要求此次积极的财政政策“出手要快”，一些地方为了争取财政资源，在确定项目时极为仓促。因此，在增加教育财政投资的同时，必须注意配套改革，逐步增加决策的科学性和透明度，从国家整体和长远利益出发，科学地安排这笔资金，真正反映公共需求，同时在财政资金的使用上要加大监督力度，构建教育财政支出绩效的问责机制。另外，针对我国义务教育阶段大量学龄人口流出农村的现状，做好布局规划和资金分配也是一个重要问题，需要进行严格的科学论证，从而保证资金的使用效率。

参考文献

[1]Conference Report to Accompany H.R. 1. The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 [EB/OL]. http://www.rules.house.gov/bills_details.aspx?NewsID=4149. 2009-02-18.

[2]U.S. Census Bureau Governments Division.Public Education Finances 2006[R]. Issued April 2008.

[3]James, S. Nobes, C. The Economics of Taxation[M].Cambridge, MA: The MIT Press, 1997. 126-127.

[4]Brimley, Vern., Garfield, Rulon R. Financing Education in a Climate of Change [M]. 9th Edition, Pearson Education Inc, 2004. 62-64.

文章来源：教育发展研究 （责任编辑： x1）