

新中国成立以来我国教育财政拨款体制的演变、问题与对策

<http://www.crifs.org.cn> 2007年8月29日 李进

内容摘要： 新中国成立以来，我国教育财政拨款体制经历了“统支统收、分级管理”、“条块结合、块块为主”和“划分收支、分级包干”三个阶段。教育财政支出逐年增加，极大地推动了教育事业的发展，但目前仍然存在政府努力程度不足、拨款结构不合理、三级教育分配不当、地区间公平性缺失和监督体系不健全等问题。为此，我国应当在坚持现有财政拨款机制的基础上做出合理调整，如加大政府努力程度、合理配置财政拨款在各地区、各级教育中的分配、建立完善的监督机制等。

关键词： 教育财政拨款体制；经费分配；保障机制

一、我国教育财政拨款体制的历史沿革

“一个国家若要达到一个合理高度的经济增长率，必须要有一定的最低水平的教育准备”，这必然要求国家在教育投入中承担不可推卸的责任和义务。教育财政拨款一般是指国家和地方各级政府投入到教育领域中的资金。新中国成立以来，我国对教育在经济发展中作用的认识是不断深化的，国家财政对于发展教育事业的支持力度与方式也在不断的发展与演变之中。

（一）统支统收，分级管理（1950—1953年）

建国之初，百废待兴，国家提出了重工业优先发展战略，而将教育放在了相对次要的地位。中央统一财政，对教育实行分级管理，全国各类高等院校和普通中小学的经费开支都按照其行政隶属关系给予财政拨款。1952年我国教育财政支出11.03亿元，占国内生产总值（GDP）的1.62%，是财政支出（不含债务）的6.41%；1953年教育支出19.25亿元，占GDP的2.34%，是财政支出（不含债务）的8.78%。总体而言，在我国经济发展水平十分落后，资金极为短缺的情况下，这种拨款体制是符合当时国情的。

（二）条块结合、块块为主（1954—1979年）

1953年，我国开始执行发展国民经济计划，国家财政对于发展工业格外重视，而“教育仅是一种消费”的思想则被绝大多数人所接受。针对教育事业的财政拨款，主要是财政部按照定员定额的核算方法拨给地方，由各地方结合自己的财力、物力进行统筹安排，国家预算分为中央和地方两级，实行分级管理，即“条块结合、块块为主”的体制，这种体制一直维持到文化大革命结束。从图1可以看到，一方面财政拨款基本处于上升的趋势，占GDP比例基本维持在了2%左右，除了文化大革命期间教育事业管理混乱外，其他时间基本的教育支出还是得到了一定的保障；另一方面，某些时期国家财政用于教育的支出波动比较明显，这是因为每当我国财政出现运转困难的时候，教育支出又总是成为被压缩的对象缘故。

(三)划分收支,分级包干(1980年—现在)

1980年起,国务院实行财政管理体制,实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制,改变了过去由中央和地方共同协商拨款的方式,现在由中央和地方各管一摊。2001年和2002年,国务院分别颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,确立了由地方政府负责、分级管理、以县为主的教育管理体制,规定县级政府对本地义务教育负主要责任,将农村中小学教师的工资管理上归到了县一级。

这一体制直到现在未有明显变化。

1. 1980—1991年。1980年12月1日,《人民日报》头版头条编发社论《全党全国人民都要重视教育》。1982年9月1日,中国十二大报告提出:“必须大力普及初等教育、加强中等职业教育和高等教育,培养各种专业人才,提高全民族的科学文化水平。”1985年《关于教育体制改革的决定》提出了“社会主义建设必须依靠教育”的方针和“两个增长”原则,政府对教育在经济发展中的重要地位的认识出现了重大转变。改革开放带来的经济飞速发展,为教育经费的增加和教育事业的发展提供了强有力的后盾。从图1中可以看到,1980年以来,教育财政拨款额上升十分迅速,从114.15亿元上升到1991年的532.39亿元;教育支出占财政支出的比例也逐年提高,1980年教育支出占财政支出的比例仅为9.29%,而1991年则达到了15.72%。

2. 1992—2003年。1992年1月16日,教育部印发《全国教育事业十年规划和“八五”计划要点》,提出“坚定不移地把教育放到优先发展的战略地位,是教育同经济协调发展并适当超前”;“教育是社会主义现代化的基础工程”等方针。这一年更是将教育优先发展的战略地位写进了中共“十四大”报告之中。从此我国教育事业被当作一件极为重要的战略事业发展起来。由于过去十几年我国发展教育事业取得了重大成就,我国经济一直都在稳定而高速的状态中运行,因此1997年以来,教育占财政支出的比例有所下降,且教育支出占GDP的比例也未能突破3%,但事实上我国财政用于教育的支出额是迅速增加的,2003年的3351.32亿元,是1992年的621.71亿元的5倍有余。

二、建国以来我国教育财政拨款体制分析

通过对我国教育财政拨款体制历史沿革的梳理和教育财政拨款总额的数据分析,我们可以看到,建国以来随着我国政府对于教育在经济发展中作用的认识逐步改变,国家财力的迅速发展,教育事业呈现出了一幅良好的发展态势。但是我们也应该认识到,尽管我国教育财政拨款总额逐年增加,但我国的教育财政拨款体制依然存在着许多问题,主要有以下几个方面:

(一)投入量逐年增大,但财政努力程度依然不足

我国教育财政拨款总量和比例不断提高,如今已基本实现了“两个增长”,即中央和地方教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长和在校生人均教育费用的增长。仅以“九五”为例,国家教育拨款的年增长率为13.25%,远高于同期GDP 8.3%的增长率;普通高校、中学和小学的在校生人均教育费用的年增长率也分别达到了4.24%、4.96%和11.21%[2]。但是从教育支出占GDP比例来看,我国政府对教育投入的努力程度依然不足。1993年中共中央、国务院正式印发的《中国教育改革和发展纲要》将教育经费投入的目标描述为“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,在本世纪末达到4%”;1995年实施的《教育法》也对此做出了相应的规定,但十几年过去

了,比例依然停留在3%以下。

(二)基础设施建设取得重大成就,但在拨款比例过低的情况仍然没有改善

我国教育财政拨款主要分为教育事业费和教育基建费。建国之初,在教育经费原本就十分短缺的情况下,教育事业费用占据了绝大部分比例,而教育基建费比例极小。以1962年为例,全国教育财政拨款27.55亿元,其中基建费仅有0.53亿元,占1.92%,教育事业费则达到了24.07亿元,占87.37%。经过几十年的发展,我国2003年教育基建投资额为150.63亿元,是1962年的284倍。但是,目前教育事业费占教育支出的比例依然过高,教育基建费的比例过低的状况并无明显改善。2003年教育基建费仅占教育财政拨款总额的4.53%,教育事业费达2937.34亿元,占88.38%。教育基建费用不足,使得教育事业的发展,尤其是普及贫困地区义务教育遇到很大困难,如学校基本办学条件得不到保障,学校难以维持正常运转;而另一方面,城市重点学校和一些高校后勤人员过多,队伍庞大,任课教师比例太低,人浮于事的现象严重。

(三)经济的发展并未驱动三级教育经费分配向合理性结构发展

根据国际惯例,各级教育经费财政拨款之间的差距,应随着经济发展水平和与之相适应的教育发展水平的提高而相对缩小。但是,我国教育财政拨款在三级教育配置上同国际相比明显不合理,高等教育经费过高,基础教育不足的形势多年来一直未能得到改善。1957年,我国教育事业费为19.52亿元,其中高等教育所占比例为21.6%,达到4.22亿元,而中等教育和初等教育所占比例分别为22.5%和46.4%,为4.39亿元和9.06亿元。1990年我国初等教育所占比例为34%,中等教育为36.2%,高等教育则高达24%[3]。按照国际通行标准,人均GNP在600-2000美元的国家,三级教育经费分配比例应为40.5:29:17.9,我国目前离此目标尚有一定差距。

(四)地区经济实力差异强化了地区间经费分配公平性的严重缺失

由于目前我国实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制和义务教育以县为主的方针,因此,地方教育财政拨款能力的高低与其经济发展水平存在着明显的正相关关系。就经济发展水平和政府财政能力来看,我国存在着巨大的地区差距,这就必然导致地区间经费分配公平性的严重缺失。

1990年,我国东部、中部和西部地区人均教育经费支出的比例为1:0.8:0.71,公平性缺失的情况尚不明显。而2000年,我国东部人均教育经费为305.3元,西部为169.49元,东西部的比例关系为1.18:1;小学生均教育事业费最高的是上海市,为2756元,最低的是河南省,为261元[4]。主要原因在于2001年基础教育改革之前,义务教育财政由乡镇一级负担,从而导致城乡间的差距也十分巨大,改革之后这种情况有所缓解。总之,地区间经费分配公平性缺失,长此以往会加剧地区经济发展的差距,从而陷入恶性循环之中。

(五)政府行政体制改革进展缓慢加重了教育财政拨款监督体系不完善状况

我国政府行政体制改革的一个重要目标就是要规范政府行为,提高政府行为监督体系的有效性,但目前我国现行的教育法规和财政法规,对教育财政拨款机制规定不够健全,教育财政拨款监督体系极不完善。我国的教育监督部门主要是人民代表大会和政府部门。

《中华人民共和国教育法》规定,国务院和县级以上各级地方人民政府应当向本级人民代表大会

或者其常务委员会报告教育工作和教育经费预算、决算情况,接受监督;同时各级政府部门应当对其政府下的教育投入负有监测和评价的责任。但就目前教育财政拨款体制而言,往往是随着某个领导的意志而可以随意更改的。《教育法》规定了“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高”的原则,在实施不力的情况下,监督部门也并未履行其应有的责任。

三、我国教育财政拨款体制发展诉求

教育财政拨款体制隶属于国家财政体制,建国以来几经改革,已形成了一套相对独立的体系。应当说,中央和各级政府对教育事业一直是十分重视的,现在实施的“划分收支、分级包干”体制与地方政府负责、分级管理、以县为主的义务教育管理体制应当继续坚持,同时也要针对我国目前教育改革凸现出的一些新问题而作适当的调整。

第一,政府应当提高对财政拨款的努力程度,逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,争取达到4%。目前我国的教育拨款额逐年上升,但在GDP中的比例依然不高,体现了我国政府对教育拨款的努力程度尚有不足。教育拨款占GDP的比重,每增加0.1个百分点,就会增加150亿元以上的教育投入,这对于支持西部落后地区教育发展、普及义务教育的影响是极为深远的。

第二,合理配置财政拨款在各地区、各级教育中的比例,适当向贫困地区和义务教育倾斜。目前我国实行的“划分收支、分级包干”和“分级办学、分级管理”的机制虽然有利于消除原来统收统支、集中管理的弊端,有助于发挥地方政府投资办学的积极性,但也忽视了地区间客观存在的发展差异和不平衡[5]。贫困地区在经济条件落后、办学资源十分不足的情况下,需要政府在政策和财力上予以强有力的扶持,才能切实保障贫困地区教育事业的发展。三级教育经费分配不合理也是制约我国教育事业协调发展的重要因素。高等教育属于准公共产品,政府对其经费的投入力度应当与其产品属性相符;而义务教育是一国国民素质提高的基础,国家对其负有绝对的责任。我国应将义务教育作为重点予以倾斜,明确规定各级政府在国家财政教育经费中承担的责任,使义务教育均衡发展。

第三,建立完善的教育财政拨款监督体系,发挥人民代表大会对本级政府、较高级政府对较低级政府的教育财政拨款状况的监督能力;制订、完善和严格执行教育财政法规,明确中央和各级地方政府的责任、明确各级政府教育财政拨款占财政预算和GDP的比例,使教育财政拨款机制有法可依。有条件的地方也可以尝试建立教育拨款的听证制度,发挥人民的监督权。

注:

本文除了参考文献外,全部数据来自中华人民共和国财政部关于教育财政支出的统计资料:
<http://www.mof.gov.cn/1162.htm> 1由于《2004年全国教育经费执行情况统计表》中某些数据与本文存在微弱差距,为了保证本文数据的一致性,故不予引用。2005年的全国各项教育经费统计情况尚未公布。

参 考 文 献:

[1] M1卡洛依1教育经济学国际百科全书:(第二版)[M]1闵维方,等译.高等教育出版社,2000:5261

[2] 刘泽云. “九五”期间我国政府对教育投入努力程度的实证分析[J]1高等教育研究, 2003 (3).

[3] 杨丹芳. 市场经济条件下的教育支出配置[J]1教育发展研究, 2000 (4).

[4] 教育部财务司. 中国教育经费统计年鉴2001 [M] 1中国统计出版社, 2002: 384.

文章来源: 内蒙古师范大学学报 (教育科学版) (责任编辑: x1)