

以县为主义务教育管理体制下需进一步解决的财政问题与政策建议

<http://www.criifs.org.cn> 2005年5月23日 杨元杰

内 容 提 要

我国以县为主的义务教育管理体制，强化了县级政府的职责，有利于保证教师工资及时足额发放。但财政领域以往义务教育管理体制产生的问题仍需要进一步解决。一是基于县乡财力地区差距产生的义务教育区际差异以及同一区域内的城乡差距依然较大；二是不少县市财政困难，义务教育经费紧张，教育负债和集资仍然在快速增长；三是相关财政体制需要进一步完善；四是义务教育供给方式较为单一，学校之间竞争不够充分；五是义务教育资金管理需要大力加强。而这些问题的进一步解决，既要进行必要的政策调整，又要进行深层次的体制改革；不仅要实现政府教育支出结构的优化，而且要加强政府义务教育资金的使用管理；不仅要改革和完善义务教育体制，还要相应调整和完善财政体制。

经过长期不懈的努力，我国义务教育事业快速发展，各级政府义务教育投入持续增加，“两基”工作成就辉煌，中小学义务教育普及程度进一步提高。2001年开始实施的以县为主的义务教育管理体制强化了县级政府职责，确保了教师工资的及时、足额发放，有利于县域内学校布局调整和教育资源的优化配置，促进县域内义务教育的均等化，对于中小学义务教育的发展具有非常重要的作用。与此同时，义务教育资金管理体制也更为完善。一是在向以县为主的体制转变过程中，许多地方都建立了教师工资专户，以确保教师工资及时、足额发放，不少地区还设立了“危房改造资金专户”、“布局调整资金专户”等，以强化专项资金管理。二是实行收支两条线管理，一些地方将中小学收入直接上缴财政专户，专项资金以外的支出严格按照财务规章制度规定的开支范围及开支标准，由国库支付中心办理，有效地强化了义务教育经费的使用管理。尽管我国以县为主的义务教育管理体制有利于保证教师工资发放，强化了财政管理，促进了我国义务教育事业的发展，但在财政领域由于历史、经济发展水平等方面的原因而产生的义务教育管理体制问题仍需进一步解决，新体制下的财政关系也需进行适当调整。

一、以县为主义务教育管理体制下需进一步解决的财政问题

首先，基于县乡地区财力差异产生的义务教育区际差异以及同一区域内的城乡差距仍然较大。我国基本普及9年义务教育工作取得了很大成就，但义务教育发展水平在不同地区之间以及同一地区城乡之间都有较大差异。2001年以前，我国实行的是“分级办学、分级管理”的体制，实际上是县、乡、村三级办学，县办高中，乡办初中，村办小学。分级办学、分级管理的体制，使得义务教育与地区经济发展具有了紧密的联系，也直接导致了地区和城乡之间教育资源分配的不平衡，进

而导致义务教育发展的不平衡。义务教育发展中的地区、城乡不平等已成为不争的事实。虽然以县为主的义务教育体制有助于实现本地区城乡之间义务教育的协调发展，但在不少县市财政吃紧的条件下，农村地区的义务教育发展仍然存在很大的困难，危房改造资金缺乏、农村中小学校布局调整非常艰巨等诸如此类，从而制约了农村义务教育事业的发展。相比之下，农村义务教育发展水平与城市仍然存在较大差距。

其次，不少县市财政困难，义务教育经费紧张，教育负债和集资仍然在快速增长。多年来，我国县乡财政困难的局面一直没有根本改变。包括农村义务教育在内的以县为主的体制在强化县级政府职责的同时，也给县级财政带来一定的压力。随着农村税费改革的推进，农村教育附加被取消。虽然中央财政针对农村税费改革进行了专门的转移支付，但也很难完全弥补由此产生的资金缺口。在税费改革的大背景下，一些本已困难的县级财政要进一步加大义务教育投入明显力不从心，一些地区的危房改造、学校布局调整等还面临着严重的资金困难。我们从负债和教育集资的变化也可以清晰地看到这一点。在90年代末期，为了实现“普九”目标，不少农村地区举债进行学校建设，累积了巨大的建校债务。在实行以县为主的体制后，一些地方基础教育负债仍然在迅速增长；乱收费现象尚未得到根本遏制，基础教育收费中仍有相当一部分是违规收费。

第三，相关财政体制需要进一步完善。一是原有体制下中央和省，主要是省义务教育负担过少的问题仍然存在。在现行财政体制下，中央在分税时集中了一定收入，但又主要通过税收返还的形式转移给了地方，而在一些省份，省级政府集中很大一部分收入。因此，现行财政体制在义务教育领域的职责和财权划分上存在着不对称，并直接影响义务教育资金投入的可持续性，导致义务教育负担向农民转移，以至危及农村税费改革的成果。因此，在义务教育职责以县为主的条件下，为县级财政，尤其是经济不发达地区运转困难的县级财政提供稳定的、可持续的义务教育资金来源就成为义务教育发展中迫切需要解决的问题。二是县与乡之间的财政体制有待进一步完善。在向以县为主的管理体制转变过程中，不少地方把原来乡负担的支出转移到县的同时，将乡镇原有的收入上划，并由县将这笔资金相应安排在该乡镇义务教育支出领域。在财政领域形式上实现了以县为主，但实际上是将乡镇义务教育的财力在运作上经过县级，县级政府在统筹安排义务教育资金、协调县内城乡义务教育发展方面，还没有发挥应有的作用，城乡义务教育发展不平衡现象以及农村义务教育资金困难的局面还没有大的改变。在义务教育资金来源和统筹使用上如何进一步实现以县为主，仍需要进一步研究和探索。

第四，义务教育供给方式比较单一，学校之间竞争不够充分。目前，我国义务教育基本上是由国家通过直接办学的方式予以供给，这种方式不能为受教育者提供充分的选择权，也不利于学校之间的竞争。另一方面，我国义务教育领域民间资本的进入还不是很多，公立学校与民办学校之间有效竞争的局面还没有形成。不能为受教育者提供有效选择权的供给方式以及缺乏民办学校等，直接制约了我国义务教育市场化程度的提高，不利于提高我国义务教育供给效率和质量。

第五，义务教育资金管理还需要进一步加强。虽然我国义务教育资金管理制度都在不断完善，但审计署在对全国50个县基础教育经费的审计调查结果发现，挤占挪用教育资金的问题依然存在，50个县中43个县的地方政府及财政、税务、教育主管部门和中小学校挤占、挪用、滞留各类教育资金4.45亿元；甚至还有19个县擅自变更上级专款投向，挪用基础教育补助资金2805万元，用于发放工资、偿还债务、抵顶乡镇上缴税收缺口等；20个县滞留上级拨付的教育专款3810万元。以上结果表明，义务教育经费使用还存在一定的问题，义务教育资金管理还需要进一步加强。

二、几点政策建议

（一）需首先考虑的几个问题

1. 与义务教育性质相适应的政府支出政策。

对于一国而言，教育具有明显的正外部效应，义务教育更是如此。良好的义务教育对于民族素质的提高和国民经济的发展意义重大。此外，由于市场本身并不能有效解决贫困家庭子女的受教育问题以及为每个人提供平等的受教育机会，所以在有贫困存在的条件下，政府提供义务教育至少能为市场经济条件下以平等机会参与收入分配提供基本的前提和条件。就各国的实践来看，政府在义务教育的资金投入及管理方面都承担了重要职责。《2003-2007年教育振兴行政计划》也明确指出，“教育是政府一项最重要的工作，……义务教育经费由政府承担，适当收取少量杂费”。可以说，这一论断是对义务教育基本性质的充分肯定，同时也为政府义务教育支出政策指出了明确方向。在大力发展农村经济、提高农民收入的过程中，确保义务教育投入的持续、稳定增长，也将对解决我国“三农”问题具有重要的促进作用。

2. 符合公共物品生产效率要求的义务教育资金供给和管理方式。

如果说义务教育具有明显的正外部效应，而且政府提供义务教育的均等程度在很大程度上决定了收入分配的公平程度，那么义务教育实际上就是公共部门—政府这一重要组织提供的重要公共服务。而对于公共物品来说，其生产形式有许多种，如政府直接生产、完全由私人生产以及公共部门和私人部门联合生产等。选择科学的方式实现公共物品的有效提供和生产始终是公共物品理论的重要内容。因此，对于义务教育这一由政府提供的物品来说，要确保其高效生产也需要对其各种可能的方式进行选择。如果说政府设立公立学校的直接提供方式容易产生垄断、导致高价低质等低效率问题的产生，那么给义务教育的享有者更大的选择权，鼓励民间提供义务教育，促进各种义务教育提供机构之间的竞争就非常重要。而鼓励私人办学、引入教育券就成为解决这一问题的重要方式。由于不再将经费直接拨付给学校，而是由消费者自己决定在哪里接受义务教育，所以教育券有效地为消费者提供了选择权，促使各学校为竞争学费而改善经营管理，提高教学质量，从而促进义务教育的发展。

3. 调节地区和城乡义务教育发展不平衡。

2002年5月16日，国务院办公厅下发了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，明确规定将农村义务教育的直接责任由过去的以“乡镇为主”提升到“以县为主”，由县级人民政府负责筹措农村义务教育经费，合理安排使用上级转移支付资金。在这种体制下，义务教育职责由乡镇上移到县仍然是在同一地区内，在财政比较困难的地区，这一体制在解决城乡之间义务教育发展的不平衡方面还不能发挥充分的作用，农村义务教育仍然存在不少的困难。因此，在全面建设小康社会的要求下，如何在以县为主的管理体制下逐步实现人口众多的广大农村地区义务教育的快速发展，逐步缩小地区和城乡之间义务教育差距，也是需要着重考虑的一项重要内容。

（二）政策导向

进一步解决以县为主义务教育管理体制下的财政问题，确保义务教育事业快速发展，是一项复杂的系统工程，既要进行必要的政策调整，又要进行深层次的体制改革；不仅要实现政府教育支出结构的优化，而且要加强政府义务教育资金的使用管理；不仅要调整和完善财政体制，还要相应改革和完善义务教育体制。

1. 在保持政府教育支出总量持续、快速增长的同时，适时优化和调整政府教育支出结构。

近年来，我国政府教育支出一直保持着较高的增长幅度。但与发达国家相比，政府教育支出占GDP的比重还比较低。在财政收入增速高于GDP增长率的条件下，继续保持政府教育支出以高于经常性财政收入的速度不断增长，将使政府教育支出占GDP的比例进一步提高，从而为贯彻落实我国科教兴国战略、实现全面建设小康社会奠定坚实的物质基础。在教育支出总量持续、快速增长的基础上，实现其结构优化是政府教育支出政策调整的又一项重要内容。可考虑根据义务教育、高中以及高等教育的性质和国家发展的需要，在保持总量持续、快速增长的基础上适当降低高等教育支出的增长幅度，使其增长速度不高于政府教育总支出的增长速度，适当降低高等教育支出占政府教育总支出的比重，甚至可以考虑在条件成熟时逐步适当减少高等教育支出总量，同时与高等教育的性质相适应，鼓励高校根据受益原则进行合理收费，以保持高等教育支出总量持续、快速增长。另一方面，继续保持政府义务教育支出以高于政府教育支出总量的增幅不断增加，为进一步改善中小学办学条件、提高办学质量、确保义务教育事业发展提供充足的资金支持。

2. 进一步改革和完善财政管理体制，为义务教育的发展提供良好的体制基础。

我国《2003-2007年教育振兴行动计划》中明确提出，要完善以县级管理为主的教育支出体制，这也为进一步改革我国义务教育相关财政体制提供了重要依据。

首先，进一步完善省以下财政体制，为县级财政提供持续、稳定的资金来源，同时强化省级政府在义务教育中的责任。一是进一步推行省直接管县的财政管理体制。目前，我国浙江等省份在实行这一体制。省直接对县的财政体制将地市本级财政与县级财政视为同一预算级次对待，省直接调整与县的财政关系，地市财政除汇总和上报所辖县区的总预算外，基本上不涉及体制调整方面的问题，这实际上减少了政府间财政关系的层级，避免地市一级对县级财力的集中与控制，同时也使地方财政关系更为简化。二是在省对县财政体制下，进一步完善省与地市和县区的收入划分以及转移支付制度。各省可根据本地区的经济发展水平和财政管理情况，通过地方税收入划分或是增加一般转移支付以及增加教育专项转移支付的方式来增加县级财政稳定、可持续的义务教育资金来源，为义务教育事业的快速、健康发展形成良好的体制基础。在财政较为困难的中西部地区，省级财政更需要通过体制改革为县级财政提供更多的财力和资金支持。从长期来看，可进一步考虑由省在本地区内率先实现义务教育服务水平的大体均等化。

其次，进一步规范和调整县与乡之间的财政关系。在省与县财政关系逐步完善以及随着税费改革和基层财政收入形式逐步规范条件下，可考虑通过深化县乡财政体制改革，进一步完善县与乡镇的义务教育财政关系。近年来，我国乡镇合并工作取得了明显的成效，也为实行乡财县管提供了重要条件。在这一背景下，应积极推行乡财县管的基层财政管理体制，各地区可根据自身的情况采取更为灵活的形式，有条件的地区可按照“分级管理、以县为主”的体制要求，逐步增强县级财政在义务教育领域的统筹安排能力，切实加大对农村义务教育的保障力度，以协调城乡义务教育的发

展。

第三，完善中央财政转移支付制度，丰富和完善义务教育专项转移支付形式，强化对义务教育的资金支持。目前，我国中央财政实施了“国家贫困地区义务教育工程”和“中小学危房改造工程”等，对于我国中西部地区义务教育的发展起到了重要的作用。但在中央对地方各种形式的转移支付中，税收返还仍然占有相当高的比重。为支持义务教育的发展，近期可考虑进一步增加对于地方的财力转移支付，加大对中西部地区的支持力度，同时增加针对落后地区的义务教育专项转移支付规模，丰富针对义务教育的专项转移支付形式。从长期来看，中央财政应随着财政体制的不断完善，考虑逐步实现地方义务教育支出服务的均等化。在逐步由省级政府负责本辖区内义务教育服务均等化的同时，中央财政也需要逐步考虑省际间义务教育领域公共服务的大体均等化问题。

3. 改善义务教育资金供给方式，积极引导和鼓励竞争，提高义务教育供给效率。

在我国政府办学为主、民间办学还不够发达的条件下，改善政府义务教育资金的供给方式，妥善处理政府与市场的关系，是我国政府义务教育支出政策所要考虑的又一重要问题。在确保政府义务教育支出持续、快速增长的基础上，还要积极采取措施，提高义务教育的供给效率。具体来看，可考虑从以下方面着手：一是改善政府义务教育支出的资金供给方式，可考虑在有条件的地区逐步推广教育券，不再将学费等政府义务教育支出直接拨付给学校，由消费者自己决定在何处接受义务教育，通过为受教育者提供选择权，促使各学校为竞争学费而改善经营管理，提高教学质量，以此促进义务教育的发展。二是大力吸引各类资金举办中小学教育，积极发展各类民间学校，尤其是在经济发达地区以及落后地区经济相对发达的城市，鼓励民间学校提供高质量、差别化的教学服务，促进各种中小学之间的竞争。

4. 按照建立与社会主义市场经济相适应的公共财政体制的目标要求，进一步强化义务教育经费的财政管理，提高政府义务教育支出效率。

2001年6月国务院公布的《关于基础教育改革与发展的决定》，明确了县级政府对义务教育的责任，同时要求教师工资由县级政府负责统一发放。这一文件为加强教师工资支出管理，确保教师工资及时、足额发放创造了重要条件。但要提高义务教育支出效率，还必须结合我国公共财政建设进程，建立符合市场经济要求的义务教育财政资金管理体系。大体来看，强化义务教育资金管理，完善相关管理体系应包括以下几方面的内容：一是根据义务教育支出性质建立相应的资金专户。在我们进行的案例研究中发现，一些地方建立了义务教育资金管理专户，如危房改造资金专户、学校布局调整资金专户等，有力地确保了此类资金专款专用。在基层财政管理水平相对不高的条件下，对于一些专款性质或预算连续安排的财政资金实行专户管理，能够有效地加强此类资金的使用管理。二是在教师工资集中统一发放的基础上，结合政府采购和国库集中支付制度建设，尽早实现义务教育支出领域的集中采购和国库集中支付。目前，我国政府采购和国库集中支付改革正在逐步深入，相关制度也在不断完善，为加强政府义务教育支出管理，提高财政支出效率，一方面可考虑尽快对义务教育中的校舍建设、校园维护、教学设备，如仪器、桌椅、语音设备等实行政府集中采购，切实降低采购成本，提高资金使用效益；另一方面，将用于义务教育设施和物品采购的各种财政资金实行国库集中支付，即将采购资金直接由国库拨付给供应商，减少财政资金使用环节，切实强化义务教育支出管理。

（三）需要进行的相关改革

一是不断强化县级财政的预算约束。为义务教育的发展创造良好的体制条件，不仅要赋予基层财政持续、稳定的收入来源，而且要不断完善基层政府的治理机制，切实强化基层政府预算约束。就目前来看，我国基层政府的治理机制还不够完善，预算约束相对较弱，不少地方机构臃肿，由于种种原因还存在不少的债务。因此，需要不断加强民主与法制建设，采取切实有效措施，强化对基层政府的法律约束以及人大与政府之间的权力制衡，硬化基层政府自身的预算约束，确保包括义务教育资金在内的各种财政资金适得其所地使用。二是进一步深化义务教育体制改革。义务教育体制是实施义务教育管理的基本依据，义务教育体制是否合理直接关系到财政资金能否在义务教育领域实现最优配置。因此，提高政府义务教育支出效率还需要进一步深化义务教育体制改革，一方面优化教育事业计划，合理配置义务教育资金；另一方面有效调整中小学校布局，切实整合义务教育资源，提高教育资源的使用效率，通过确定合理的人员编制，减少不必要的人员支出。

《中国财经信息资料》

文章来源：中国财经信息资料 （责任编辑： zfy）