

农村义务教育公共财政转移支付模式研究

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月19日 王文宏

摘 要:当前我国义务教育区域发展不均衡问题日益突出,已成为最大的教育不公平现象。2005年全面废除农业税后,县级财政收支及县级财政义务教育收支结构发生了很大变化。义务教育支出占县级财政支出的大头,挤占了对科技、文化、卫生、社会保障、工业经济、支农等方面的投资,严重影响了县域经济的健康稳定发展、农业增产和农民增收,二者呈负相关增长。鉴于此,笔者呼吁义务教育经费由县统筹上升为省统筹,加大中央对农村义务教育财政转移支付的力度,建立中央、省(市)、地方政府分项比例义务教育经费公共财政保障机制。

关键词:“以县为主”;公共财政;义务教育经费保障机制;转移支付

一、引言

当前我国义务教育区域发展不均衡问题日益突出,已成为最大的教育不公平现象,受到公众媒体和社会舆论的极大关注和批评。税费改革“农业五税”被取消,农村义务教育筹资渠道单一,主要依赖于县级财政预算内资金投入,“以县为主”的农村义务教育财政管理体制日益暴露其弊端。“以县为主”的教育经费投入体制缺乏财政方面全面细致的可行性论证,县级财政缺口普遍较大。

去年12月24日,国务院颁布了《深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出“义务教育经费由省统筹,以县管理为主”。正在修改中的《义务教育法》讨论的焦点也是如何建立义务教育经费投入保障机制。这都为本课题的研究带来了新的契机,指明了研究方向。去年11月28日,温家宝在联合国教科文组织第五届全民教育高层会议上发言,宣布“从明年起,中国将用两年时间在农村全面免除义务教育阶段的全部学杂费”。农村全面实行免费义务教育已进入倒计时,未来不久,农村义务教育经费将全面纳入公共财政预算,义务教育财政支出将主要由政府预算内资金负担。如此,各级政府该如何科学合理地承担巨额的义务教育经费,则是当前迫切需要解决的重大课题。

二、“以县为主”的义务教育经费投入体制的弊端

县级政权作为我国的地方基层政权,承担着向全国70%以上的人口提供70%的公共服务,其作用非同一般。而公共服务的提供,大部分是靠财政的支持来实现的,因而对县级财政收支及其在“五级财政”中的结构考察是极为重要的,这关系到70%以上的人口享受的70%的公共服务,更直接关系到“以县为主”的农村义务教育发展水平。

(一) 薄弱的县级财政难以承担巨额的农村义务教育经费财政支出

税费改革使县级财政义务教育筹资渠道单一,义务教育投资更依赖于县(市)级财政预算内资金

投入。农业税费改革取消了原先336 亿元的农业税赋和700 多亿的“三提五统”和农业教育集资等。县级财政预算内收入本身受到冲击,而扩大支出的压力却在不断加大,县级财政更无法承担义务教育投资与财政收支、经济同步增长的重任。在义务教育领域,农村义务教育在今后相当长的时间内仍然是国家义务教育的主体。据统计,2002 年,全国有小学456 ,903 所,其中农村384 ,004所,占总数的84. 05 %;在校学生数121 , 567 , 086人,其中农村81 ,416 ,791 人,占总数的66. 98 %;初中在校生人数64 ,310 ,539 人,农村31 ,213 ,026 人,占总数的48. 54 %。全国人大代表、华中师范大学教授周洪宇说,根据学龄人口走势,从2005 年左右开始,中国义务教育阶段在校生大致每年减少四百五十万人,今年小学在校生约为10446 万人,初中生约为6420 人。按现阶段实行的义务教育减免标准第计算,共需经费合计约634. 3 亿元。九年义务教育免费所需要的经费只有一条渠道,就是政府预算内教育经费。这笔庞大的开支全靠县级财政来负担肯定是行不通的,薄弱的县级财政难以承担巨额农村义务教育经费财政支出。

(二) 县级财政义务教育财政支出负担较重,财政缺口较大,负债面大。我国财政体制改革还处于过程之中,现在财政收入结构调整了,但相应的支出结构并没有相应上移。目前全国有80 %以上的小学,64 %以上的初中设置在农村,所以,“以县为主”使得县级财政承担了义务教育半数以上的“义务”。县级财政支出远远大于财政收入,赤字面很大,财政自给率很低。2001 年税费改革以来,全国地方财政自给率都不高,2001 年为41. 28 % ,2002年为55. 72 % , 2003 年为57. 17 % , 2004 年为57. 75 %。

财政部早在2002 年统计,在中国2860 多县政府中,其财政赤字县比例高达73 % ,赤字问题占县级财政支出总量的77 %;而全国县辖乡、村债务总规模更是高达5355 亿元,乡、村两级公共债务平均每个县高达2. 55 亿元。据沈百福、李芙蓉调查:按义务教育经费基本保障线测算, 2002年全国小学财政教育拨款缺口总量达到445 亿元,初中达到331 亿元,合计缺口在770 亿元以上。其中仅河南一省义务教育投入缺口合计达到134 亿元以上。政府义务教育投入有缺口的省份达24 个之多,不仅是中西部欠发达地区存在缺额,广东、江苏、福建、辽宁、山东等发达地区也有不同程度的缺额。

(三) 县级财政与县级财政义务教育支出呈负相关

从经济学的角度看,资源投入带有机会成本的性质,即:当一笔资金用于一个发展项目,就意味着失去了进入其他投资的机会。整个社会为提供更多的、高质量的公共产品,各个公共部门之间也存在竞争公共资源。

1. 现有的分配制度容易形成农村和农业发展的基础设施条件的投入等于零的现状,并形成投入不平衡的状况。2002 年县级财政支出数额最大的项目是教育事业费,占整个县市级财政支出比重为21. 14 %;其次为行政管理费,所占比重为11. 88 %;第三为公检法司支出,所占比重为7. 74 %;第四是行政事业单位离退休经费,所占比重为6. 34 %;第五为基本建设支出,所占比重为5. 98 % ,这是“吃饭财政”的典型表现。据调查,贵州贫困县思南县,2003 年财政总收入为5806 万元,总支出25017 万元(财政自给率为23 %) ,其中教育事业费为7580元,占支出的30 %之多;行政管理费4346万元,占支出的17 % ,农林水利事业费2000 万,约占支出的8 %;卫生事业费1800 ,占支出7 % ,非生产性支出近占了90 %。支援农业生产840 万元,用于企业挖潜改造资金47. 8 万元,用于科技创新的资金仅为502万元,三项支出仅占总支出的4 %。甚至没有多余资金用于基建和地质勘探等。[就教育而言,随着总人口对教育需求的增加,随着教育技术的使用和教育质量提高,教育投入都在大幅度上升。直接增加县以下的教育经费并不利于农村地区的经济发展,而会恶化资源投入不平衡的状况。教育支

出已经占去地方财政的大部分,农村和农业发展投入等于零,农村和农业发展项目因缺乏资金而被搁置。它们之间呈负相关性,各项目上的投资不过是此消彼长的关系,不利于整个农村义务教育投资的长期投入、整个县域经济的发展和福利的好转。

2. 城乡二元经济结构下劳动力资源大量外流,县级财政义务教育支出并没有促进县域经济的发展,反而加大了区域间的差距,当地的教育收益率没有得到提高。在北方某市,2001年至2005年间经农村义务教育培养后接受高等教育的大学生共23391名,在就业时95%的大学生“孔雀东南飞”,而极少回到本市就业,更不用说回到其乡镇就业。对该市来说,培养这些大学生的教育成本“覆水难收”,没有得到补偿,而越是在贫困的地区这种情况更为突出。根据教育成本收益应对等的原则,经济发达的城市无形中侵蚀了经济落后地区义务教育的成果,其实质是另一种意义上的“剪刀差”。由此,经济发达地区应该承担一定比例的经济落后地区义务教育的成本,这就需要打破“以县为主”的投入模式。

三、影响农村义务教育公共财政转移支付的原因分析

义务教育财政转移支付制度与一个国家的财政转移支付制度、义务教育管理体制以及义务教育经费分担机制有着莫大的关系,受到这三方面因素的交互影响和制约。

(一) 中央财政和省财政在义务教育投入中严重缺位,是一种严重的“不作为”表现。2004年,全国财政预算内农村义务教育拨款达到1326亿元,中央财政对地方转移支付的教育补助专款约为150亿左右,仅占全国财政预算内义务教育经费总支出的11.31%,导致资金分散“撒胡椒面”。这种政府间财力与义务教育事业责任的不对称,使脆弱的县财政负重难堪,最终导致农村义务教育经费短缺,整体发展迟缓。

1994年分税制以来,中央和省(市)共集中了全国60%以上的财政收入,可谓财力雄厚,应该有足够的能力来为义务教育买单。2002年全国财政收入为18903.64亿元,其中中央财政收入占55%,省(市)级财政收入占11.7%,地市级财政收入占16.3%,县级财政收入占11.9%,乡级财政收入占6.1%。税费改革后,财政收入重心上移,中央财政占全国财政收入的比重显著提高,大约占50%左右,再加上省级的财政收入,所占比重远远超过60%,而县乡财政收入比重现在一般为15%左右。

由此我们必须借助中央和省级财政的支持,通过加大中央和省(市)对县级义务教育的转移支付力度,增进义务教育公平和效率。

(二) 均衡化的一般性财政转移支付制度在短期内不可能建立

在我国现行的行政、财政体制背景下,均衡化的一般性财政转移支付制度在短期内不可能建立,经济落后地区得不到必需的义务教育经费。在弱势人群的公共选择影响力很弱的情况下,即使地方政府有足够的财力也难以保障他们会给义务教育拨出充足的经费。

2005年12月24日,国务院颁布了《深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,规定按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。

鉴于我国幅员辽阔、地区间经济发展水平和政府财力差异巨大、政府管理水平总体较低的特点,笔者认为当前我国义务教育实行分项按比例专项补助最优选择,更符合我国把教育摆在优先发展的战略地位的要求,有利于实现义务教育均衡发展,更好地实现国家宏观调控。

四、我国农村义务教育公共财政转移支付模式改革

(一) 义务教育财政转移支付模式目标设计

1. 实现教育公平和区域均衡发展,缩小地区之间的差距。义务教育财政转移支付必须遵循效率和公平原则。我们建立规范的义务教育转移支付首要目的就是保障义务教育欠发达地区的最低办学条件,在此基础上逐步提高办学水平,使得城乡地区差距不断缩小而不是扩大。

2. 弥补县级财政义务教育支出的缺口,使义务教育各项工作正常运转。根据国家审计署2004年6月18日公布的《50个县基础教育经费审计调查结果》显示:50个县2001年底基础教育负债为23.84亿元,2002年底达31亿元,增长30%;至2003年6月末,仅半年时间又增长了25.7%,达38.98亿元。负债增长速度大大高于同期教育经费投入增长速度,负债总额相当于这些地方一年财政收入的80%,最高的四川省小金县负债高达地方财政收入的6倍多。同时基础教育负债面广,有些县80%以上的中小学校都有负债,宁夏中宁县中小学负债面达96%。

3. 确保义务教育经费“三增长”,即: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,保证义务教育教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。

(二) 改革后农村义务教育财政专项转移支付模式的特征

1. 义务教育经费预算单列,即义务教育经费必须足额列入预算。县级政府建立全面需求预算,中央、省、地(市)财政建立义务教育财政转移支付预算。

2. 按照教育经费分担机制(见表2),各级政府把义务教育经费直接转移支付到县,经费实行“省级统筹,管理以县为主”。(乡(镇)提供新建、扩建校舍所必需的土地。)

3. 采用“因素法”测定各县转移支付的地方调节系数。计算地方调节系数应考虑的因素主要有:当地物价水平、工资水平、人均收入水平、财政自给率等,赋予各因素一定的权重,加总得出地方调节系数。

4. 确定县级义务教育各个项目标准支出,确定转移支付需求。同时计算义务教育预算内财政收入,凡义务教育预算内标准财政收入大于或等于义务教育标准财政支出的地区,不纳入转移支付的范围。

五、我国农村义务教育公共财政转移支付的具体实施步骤和方法

(一) 根据国家标准计算义务教育各支出项目所需经费,确定本县义务教育经费的标准支出需求,进而根据义务教育经费保障机制规定的分担机制确定中央、省(市)政府转移支付的经费数量。

国家制定并适时调整适应义务教育基本需求的教职工编制标准和工资标准、学校建设标准、学

生人均公用经费标准。

(二) 根据义务教育财政预算收入科目,计算预算内义务教育财政收入。义务教育财政预算收入科目主要有:中央专项转移支付、省转移支付、五级财政教育费附加支付(用于义务教育部分)、“一费制”标准收取的学杂费(本属于预算外收入也纳入财政预算内收入)。

(三) 在此基础上计算收支状况。凡义务教育预算财政收入大于或等于义务教育标准财政支出的地区,不再纳入转移支付的范围,对收支有缺口的县,进入二次转移支付。

(四) 建立收支缺口弥补的责任制度。进入二次转移支付义务教育财政支有缺口的县,省(市)、县按比例分担,部分通过预算外经费(社会和个人捐助、勤工俭学、各种教育基金资助和希望工程、春蕾工程资助等)解决。

(五) 具体各级财政转移支付金额计算方法如下:(各项经费预算都是按国家标准计算的)

1. 中央财政转移支付额: $S_{中} = [免学杂费资金 * 分担比例 + 免提供教科书资金 * 分担比例 + 中小学公用经费 * 分担比例 + 中小学教师工资 * 分担比例 + 教育费附加 * 用于义务教育的比例] * 地方调节系数$

2. 省级财政转移支付额: $S_{省} = [免学杂费资金 * 分担比例 + 免提供教科书资金 * 分担比例 + 中小学公用经费 * 分担比例 + 中小学校舍维修改造 * 分担比例 + 中小学教师工资 * 分担比例 + 教育费附加 * 用于义务教育的比例] * 地方调节系数$

3. 市级财政转移支付额: $S_{市} = 教育费附加 * 用于义务教育的比例$

4. 县级财政转移支付额: $S_{县} = 县级义务教育标准支出 * 财政自给率(1 + t)(n - 2006) + 教育费附加 * 用于义务教育的比例$ (t 为教育经费年均增长率,以体现教育优先发展, n 为基准年,可以取2004、2005,……)

5. 乡级财政转移支付额 = 教育费附加 * 用于义务教育的比例

6. 中央、省(市)对义务教育特定项目的专项补助转移支付额度计算方法:

(六) 对接受转移支付补助的县的地方调节系数进行“归一化”处理,得出各县的转移支付系数,再依据转移支付系数进行金额支付。

参考文献:

[1] 温家宝. 政府工作报告——2006年3月5日在第十届全国人民代表大会第四次会议上 [R]. 北京:人民出版社,2006:9.

[2] 商江. 浅谈中国9年义务教育免费的能力和步骤[J]. 现代校长,2006(4):5.

[3] 杨东平. 2005:中国教育发展报告[R]. 北京:社会科学文献出版社,2006:340-341.

[4] 秦大军,等. 数千亿县乡财政赤字成中国新农村建设绊脚石[EB/OL]. [2006-03-

04] . [http :PPnews. xinhuanet . com/msc/006 -03/04content-4255625. htm](http://PPnews.xinhuanet.com/msc/006-03/04content-4255625.htm).

[5]沈百福,等. 我国部分省(区) 义务教育财政投入缺口分析[J] . 教育发展研究,2004 (Z1) :1 - 5.

[6]萧今. 增加教育投入的困境及政策建议——中西部两县经济资源的筹集与分配案例研究
财贸经济[J] . 财贸经济,2004 (3) : 18 -27.

[7]赵华. 财源建设改善贵州贫困县财政的有效途径——基于贵州省思南县财政状况调研的
思考[J] . 贵州财经学院学报,2006 (1) :107 - 110.

[8]刘鑫华. 重塑农村义务教育投入体制的几点思考[EBPOL] . [2006- 02 - 20] .
[http :PPfinance. sina. com. cn](http://PPfinance.sina.com.cn).

[9]杨东平. 2005 :中国教育发展报告[R] . 北京:社会科学文献出版社,2006 :340 - 341.

[10]袁连生,王善迈. 义务教育财政转移支付制度研究[C]PP中央教育科学研究所. 2001 年中
国基础教育发展研究报告. 北京:教育科学出版社,2002 :138.

[11]国家审计署. 50 个县基础教育经费审计调查结果[EBPOL] . [2006 - 02 - 20] .
[http :PPwww. audit . gov. cn/cysite/docpage/c516/0406/0622- 516 - 9461. htm](http://PPwww.audit.gov.cn/cysite/docpage/c516/0406/0622-516-9461.htm).

文章来源: 大连大学学报 (责任编辑: XL)