

## 义务教育公共财政体制的国际借鉴

<http://www.crifs.org.cn> 2008年11月3日 刘耘

**摘要：**义务教育公共财政体制受一国政治体制、财政体制及教育体制等的影响，同时也会随着一国经济发展水平的变化而有所差别。国外义务教育公共财政体制模式基本可分为集中模式、基本集权模式和基本分散模式。分析研究国外在义务教育公共财政体制方面的成功经验，无疑可对改革和完善我国义务教育公共财政体制提供一定的借鉴。

**关键词：**义务教育 公共财政体制 模式

我国自2006年9月开始实施新的《义务教育法》以来，已初步建立了中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制，但现实操作中仍存在诸多缺陷，尚未形成公平合理及完善的义务教育公共财政体制。因此，认真分析和借鉴世界各国在义务教育公共财政体制方面的成功经验，对于当前改革与设计出适合我国国情的义务教育公共财政体制显得极为必要。

### 一、国外义务教育公共财政体制的基本模式及发展趋势

(一)国外义务教育经费大多来自政府公共投资。国外教育经费的来源一般均是多元的，除政府公共投资外，还有各种非公共投资的渠道。但在对义务教育的投资上，各国经费来源却表现出单一的共同特点，即政府公共投资构成了义务教育的绝对财源。不仅在美国、法国、德国、日本、瑞士等发达国家，而且在印度、韩国、泰国、印度尼西亚、埃及、肯尼亚等发展中国家，来自政府的公共经费一般均占义务教育投资总额的85%—90%左右。这种作法充分体现了义务教育应由政府举办，其经费应由政府公共经费承担的基本原则。以政府公共经费负担义务教育的重要意义，在于能够通过政府公共资源的再分配，排除各种因素对义务教育的制约和干扰，切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展，并为每个适龄儿童接受义务教育创造较为平等的机会。

(二)国外义务教育公共财政体制的主要模式。从总体上看，各国义务教育投资虽然大多是由中央和地方政府共同参与，但投资主体却并不相同，义务教育公共财政体制一般可划分为三种基本模式，即集中模式、相对集中模式和分散模式。

集中模式是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是中央或联邦一级的最高行政当局。从世界范围来看，根据经济合作组织提供的统计资料，法国、泰国、韩国、埃及、意大利、荷兰、葡萄牙、芬兰、爱尔兰、新西兰、希腊、捷克、匈牙利、土耳其等国均属于这一模式。在上述各国，在各级政府义务教育的投资中，中央或联邦政府的投资比重在政府之间财政转移支付前均在53%以上。在某些典型的国家，如葡萄牙、新西兰和土耳其，中央投资达到100%。相对集中模式是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是联邦、省(州、都道府县)等中央和高层次地方当局，且以高层次地方当局为主。如德国、印度、瑞士、日本、加拿大、奥地利、比利时、西班牙、澳大利亚均属这一

模式。在这些国家，高层次地方政府的投资占各级政府义务教育公共投资的比重高于中央和基层地方各级政府投资所占比重，一般均在40%以上。在某些国家，如比利时占到90%以上，德国为76%。分散模式是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是市镇、县、乡、学区等基层地方政府。美国、英国、丹麦、挪威属于这一模式。在这些国家，基层地方政府义务教育投资占各级政府公共投资比重超过50%，成为义务教育投资的主体，如英国占92.5%。

从已有的实践看，上述三种模式在实施过程中，可谓各有利弊。分散模式下由于中央政府在义务教育投资中不占有举足轻重的地位，而基层政府财力有限，难以长期保持对义务教育的投资，导致了义务教育公共投资的严重不足，义务教育公共资金分布极不平衡等问题。集中模式下由于经费主要由政府承担，即由中央财政和地方各级财政共同负担，其中又以中央财政负担为主，就使得义务教育投入有了稳定可靠的财政收入来源，而且国家既能对义务教育产生很大的影响，又能实施必要的宏观调控。而相对集中模式下义务教育的实施与地方的政治、经济、文化、传统等具体情况紧密结合，这就避免了集中模式可能带来的巨大浪费，也达到了分散模式所不及的宏观上控制整体协调发展的目的。

(三)投资主体上移是国外义务教育财政体制改革趋势。从古典主义到凯恩斯主义，到新自由主义，政府在与市场的交锋中逐渐认识和明晰了自己的地位和作用空间。教育按照不同的类别和级别，也受到了政府的重视。20世纪80年代末以来在西方一些国家出现了“教育重建”运动，教育的经济功能受到了前所未有的提升。教育是国家兴亡之基石，而义务教育(或基础教育)是针对全体国民的素质教育，具有全国性准公共产品的特点，是教育的重中之重，所以义务教育理应由国家、政府，尤其是中央政府提供。目前，各国采取调整和改革公共投资体制的内部机制，加大中央和高层地方政府的投资责任，使政府投资主体的重心上移。如法国义务教育公共投资主体从市镇上移至中央，德国从市镇上移至州。总的趋势是义务教育公共投资主体从原来的三级行政当局上移至一级或二级行政当局，使中央财政和州、省、邦等高层次地方财政在义务教育公共投资中负有主要责任，成为投资主体。各国将义务教育的投资权或投资主体逐渐上移，不仅可通过对教育经济基础的把握，来加强中央对课程、教学内容等教育内部的控制，以确保和提高教育的国家水准，保证教育与国民经济、综合国力之间的良性互动，同时还可促进义务教育的公平。

## 二、国外义务教育公共财政体制的成功经验及借鉴

世界上不可能有适合任何国情的、绝对科学的义务教育公共财政体制供各国统一运用，各国义务教育公共财政体制都是根据各国自身政治体制、经济体制特别是财政体制、教育体制、义务教育的现状和经济、文化发展水平等多种因素设计的，虽各有利弊，但存在一些对促进义务教育发展非常有效的基本做法和共同特点，这对促进我国义务教育公共财政体制改革具有一定的借鉴意义。

(一)实行以中央和省级政府为主的相对集权型义务教育公共财政体制模式。义务教育公共财政体制是整个国家财政体制的一个组成部分，一级政府保证义务教育经费投入必然受国家财政体制模式的整体影响，或者说国家公共财政体制限制了地方财政对义务教育的投资规模。目前我国实行的是中央统一领导下的分级管理体制——分税制，中央集中的财力比重相对较高。在现行财政体制下，地方政府不仅无法解决义务教育经费短缺的问题，而且使义务教育经费缺口越来越大，同时更无法胜任促进义务教育公平、均衡发展的重任。因此，作为公共财政体制组成部分的我国义务教育财政体制的改革方向便十分明确，即将义务教育投资主体上移，实行与现行分税制公共财政体制配套的相对集权型模式。

(二)按义务教育经费项目划分中央与地方各级政府的投资与管理责任。义务教育投资主体上移,实行相对集权型义务教育财政体制模式,仅仅是保障义务教育公平和发展的前提,至于如何保证义务教育经费,还涉及到各级政府之间义务教育投资责任如何具体划分和明确的问题,因此必须明确并通过法制规范各级政府的投资责任及其具体分工。第一,将保障义务教育教师工资的责任适度集中。按照义务教育发展及教育公平的要求,义务教育教师工资发放的责任应适度集中到中央政府或省级政府。具体做法有三种:一是纯粹由中央政府或省级政府承担。如法国就是由中央财政通过国民教育部将义务教育教师工资直接划拨到其个人帐户。二是由中央政府和省级政府按照义务教育教师工资的具体项目来公摊,如义务教育教师基本工资由中央财政承担,福利待遇统一由地方财政承担。三是按照比例划分,由中央政府和地方政府各自负担义务教育教师工资的一定比例,具体比例可根据中央和省级财政收支比例来确定。结合我国地区差异和城乡之间的不平衡,可以考虑由中央财政负担中西部农村义务教育教师工资,发达地区由省级财政负担辖区内农村义务教育教师工资,而各城市的义务教育教师工资由市(县级市)财政负担。第二,义务教育学校基建投资及公用经费由省级财政和县(市)财政分担。现行分税制财政体制下,地方财政本身的事业支出与经济建设支出需求对财政的压力很大,如果义务教育学校校舍建设、危房改建、教学设备设施等费用仍由基层地方政府承担,则义务教育危房率降低的可能性仍然会很小,义务教育学校的办学条件差异仍然会很大,义务教育的公平性仍然会受到冲击。因此,对于义务教育学校校舍建设费、危房改建费、图书资料及教学仪器设备等费用,可考虑由省级财政和市县财政根据当前我国公共财政体制要求及财力状况共同分摊。

(三)义务教育经费投资采用政府直接投资与转移支付相结合的方式。义务教育投资不论是中央政府承担的,还是地方各级政府承担的,不论是人员经费还是公用经费,均可以采取直接投资方式和转移支付相结合的方式进行。如中央财政或省级财政对义务教育教师工资的支付,如果采取直接投资方式,可以将义务教育教师工资直接由中央或省级财政账户转入教师个人账户,如果采取转移支付方式,则可由中央或省级政府将教师工资经费按预算拨入各县市财政统一纳入县、市财政预算统一支付。对于校舍建设费、教学设备费等也可采取两种方式支付。

另外,在转移支付方式上可考虑以下方式:第一,考虑义务教育服务的提供会产生地区间的外溢性,中央对地方财政可采取配套拨款方式予以适当转移支付资金。第二,由于地区间财政净收益的存在,义务教育如果由地方负担,即使经济发展水平相当的地区,国民税收负担相似,也会由于地方政府财政投资政策不同,政府公共投资结构不同,可能使义务教育享受的质量不同,且义务教育教师会因待遇差异不断向待遇好的地区流动,导致义务教育差异的再次扩大。对于义务教育落后地区,国家除根据教育制度和义务教育公共财政体制,以法律法规形式规定并要求该地区承担相应的现行义务教育基本保障外,对于义务教育投资的历史性欠账,中央财政可采取无条件的拨款方式对地区予以补助。第三,义务教育必须贯彻最低保障标准,因此中央、省级政府可对基层地方政府实施有条件的不配套拨款,即对义务教育的某些专门项目实行专项拨款,专款专用;或实施有条件的封顶配套拨款。

(四)建立相对比较充裕、固定的义务教育经费来源保障制度。为保证义务教育最低保障经费的提供,建立义务教育经费来源机制是我国义务教育财政体制改革的必要内容。具体方案可以有两种:一是效仿韩国等国的做法,开征独立的目的是教育税,以正税代替现行的教育费附加。在中国现行义务教育公共经费来源中。教育费附加是仅次于政府财政预算拨款的第二大义务教育公共经费来源渠道。但是由于教育费附加只属于准税收性质,故其征收、管理、使用规范强度不够,不

仅征收率较低，且被挪用现象时有发生。为此，可以考虑开征教育税，以代替城市教育费附加、地方附加及其他类似项目，并专门用于满足义务教育的需要，以保证政府财政性教育经费来源。同时，再根据每年义务教育发展需要、全国统一的义务教育预算标准，确定义务教育经费年度预算，年度义务教育预算经费首先应用教育税保障，差额部分由各级政府按其相应承担的义务教育投资责任各自用其预算收入来保障。这样使义务教育经费有了比较稳定的、固定的来源，可防止各级政府因财力不足而挤占义务教育正常经费或最低保障经费现象。

(作者单位：佛山科学技术学院经济管理学院)

文章来源：《经济纵横》2008年第8期      (责任编辑： Hlh)