

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 简论我国农村义务教育公共财政制度的建立和完善——陶 红

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：1128次

[摘要] 1994年我国财政体制实行了分税制，2000年开始，国家迅速推进农村税费改革，而分税制的施行和农村税费改革的深入对农村义务教育的财政需求带来了系列影响。建立和完善我国农村义务教育财政需要政府发挥核心作用，加大投入，解决教育赤字和债务，完善财政转移支付制度，等等。

[关键词] 农村义务教育； 公共教育财政； 建立； 完善

[中图分类号] G522.3； G467 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2006) 02-0054-04

我国现阶段的九年义务教育是为全体儿童、少年提供一种养成现代国民素质的基础性教育，是由国家立法予以保证，主要由政府举办的免费教育。“义务”就是指国家保障儿童受教育的权利以及国家对社会所承担的义务，政府应为每一名儿童提供免费的义务教育，学生家长则不得以任何理由阻碍子女接受义务教育。从这个角度讲，义务教育是公共产品，义务教育的供给和需求的调节不应该通过市场，其资源应该由政府来进行配置，经费需纳入国家财政预算。

### 一 我国现行农村义务教育财政体制的演变

我国现行义务教育财政体制的框架是在1985年大体确定下来的。1985年中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》明确规定把发展基础教育的责任交给地方，有步骤地实行九年制义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，基础教育的管理权属于地方，为保证地方发展教育事业，除了国家拨款以外，地方机动财力中应有适当比例用于教育，乡财政收入应主要用于教育，地方可以征收教育附加费，此项收入首先用于改善基础教育的教学设施，不得挪作他用。决定的基本原则就是谁举办、谁出钱。在这种体制下，经济发达的农村地区的县乡政府有实力支撑当地的农村义务教育发展，较好地承担起教育经费的供给责任，但对于大多数经济落后的农村地区而言，县乡政府财力本来就匮乏，对义务教育的扶持力度也就极为有限了。

1986年《义务教育法》第一次提出2000年在全国范围内“普九”，要求学校建有相应的图书馆、教学楼和运动场等硬件设施。从此，全国尤其是广大农村地区开展了意义重大的“普九”工作，在广袤的农村，提出“人民教育人民办，办好教育为人民”的口号。实际上，此期间，农村义务教育变成了农村农民教育义务，其法律依据就是1986年的《义务教育法》的规定：义务教育实行地方负责，分级管理；1992年《义务教育法实施细则》进一步明确规定，实施义务教育，在国务院领导下，由地方各级人民政府负责，按省、县、乡分级管理，实施义务教育的学校可收取杂费，农村教育费附加由乡级人民政府负责统筹安排，主要用于支付国家补助、教师工资、改善办学条件和补充学校公用经费等。在农村实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金由乡、村负责筹措，县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。从此，《义务教育法》以法律的形式对农村义务教育的责任进行了规定，即农村义务教育经费主要由农村乡一级政府负担和筹集。

在普及九年制义务教育的实施过程中，鉴于农村义务教育政府财政投入主要由乡政府负担的实际困难，2001年国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》，明确规定：农村义务教育实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制。在农村义务教育财政体制方面，此“决定”将政府投资的统筹主体从原来的乡提升到县，县级人民政府对农村义务教育负有主要责任，省、地（市）、乡等地方各级人民政府承担相应责任，中央政府给予必要的支持，农村义务教育的办学主体由乡村转到县级，经费来源有农民转到财政。农村义务教育经费短缺在一些经济发达地区得到了较大程度的缓解，但制度中没有明确中央和省级政府的责任，使中央和省级政府在义务教育的总体投入中比例偏低。据国务院发展研究中心“县乡财政与农民负担”课题组2002年调查，自实施义务教育以来，农村义务教育资金投入比例中，中央政府负担的部分仅为2%，省和地区（包括地级市）的

负担部分合计起来也只有11%，其余均为县乡财政负担[1]。

## 二 现行农村义务教育财政体制存在的问题

随着社会主义市场经济体制的建立，我国从1994年起开始施行以分税制为基础的分级财政管理体制。分税制初步理顺了中央与地方之间（主要是中央与省级之间）的财力分配关系。在实行分税分级财政体制的国家里，中央适当集中财权是普遍的做法，但省以下政府之间的财权划分并不尽然，具体格局要依据职责划分结构而定。

分税制的改革，是对各级财政利益的重新调整，它给各级政府带来的财政影响是不同的。分税制财政体制改革建立了中央财政稳定的收入增长机制，有能力集中财力办大事，但县乡政府缺乏主体税种，财力自给率低，加上县乡政府直接面对公共服务群体，承担的支出项目多，财力与支出任务不对称，形成财政运行困难。2003年，地方财力14 657亿元，其中，省、市、县级财力依次为3 680亿元、4 772亿元和6 205亿元，分别占25.1%、32.6%和42.3%；而4 293万地方财政供养人口中，省、市、县级依次为546万人、749万人和2 998万人，分别占12.7%、17.4%和69.8%，也就是说，县乡级财政用地方40%左右的财力供养了近70%的人员[2]。地方财政资金缺口大，解决资金缺口的办法通常是，一靠上级资金补助；二靠合理收取一些预算外资金；三有可能来自负债和借款，最后还可以通过集资或变相摊派筹措。在上级资金补助有限、预算外资金难以调度的情况下，相当多的地方政府都采取了增加向农民收费，或是增加政府负债或政府借款的办法，尽管国家累次强调地方各级政府都不得出现赤字，不得举债，而在农村的县乡财政，大量的资金缺口还是通过各种形式的政府借款和政府负债来解决的，许多地方县乡两级政府的财政困难与日俱增，工资欠发普遍、赤字规模不断扩大，实际债务负担沉重。

省以下政府层层向上集中资金，基本事权却有所下移，特别是县、乡两级政府，履行事权所需财力与其可用财力高度不对称，如九年制义务教育，该项支出有法律依据，“地方负责、分级管理”，教育财政的责任基本由县乡政府承担，而且由于人口规模扩大较快和相关支出因素价格上升较快，所需资金膨胀更快，欠债越来越多。

20世纪90年代末期，“普九”成了很多地方教育部门的硬性任务，一些地方政府把“普九”纳入干部的政绩考核范围。为了达到“普九”目标和完成上级任务，本已困难的基层政府和教育部门不得不向外贷款或由当地企业垫资完成“普九”任务。

由国家审计署2004年“50个县基础教育经费审计调查”文件显示：2001年底基础教育负债为23.84亿元，2002年底上升为31亿元，增长30%；到2003年6月底，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达到地方财政收入的6倍多。同时教育负债面也很广，有些县80%以上的中小学都有负债，宁夏中宁县中小学负债面达96%[3]。截止2000年“普九”验收前夕，四川全省已完成和正在推行“普九”的县的教育负债的总额达39亿元[4]。湖北监利县教育局提供的数据显示，该县截止2003年中小学共负债10 615万元，其中县直中小学负债3 880元，乡镇公办中小学负债6 281.8万元，村办小学负债453.2万元[5]。

这些教育负债主要集中在农村义务教育，债务主要用于危房改造、教师工资、学校盖楼、公用运转经费等，债务原拟通过教育费附加，捐、集资逐年偿还，然而，随着农村税费改革的深入推广，使得长期以来作为支撑农村义务教育的两大经费来源——农村教育费附加和农村义务教育“一事一议”教育集资费的被停止，新的义务教育经费投入体系又尚未建立，中央政府的转移支付常常不能按时足额及时到位，并大多是专款专用，无法用于教育还债，农村义务教育负债问题更加突出。

随着贫困地区农村义务教育“一费制”的推行，学生辍学率的减少，部分因为家庭经济负担过重而离开了学校的学生再次回到了学校，农村义务教育又一次面临学生数增加，教育成本增加和学校危房增加的窘境，一些农村学校连最基本的教学用品也买不起，个别学校教师领一支粉笔也要请示校长，农村中小学校长因欠债被告上法庭或学校大门被施工队上锁的事件时有发生，一些学校校长主要精力忙于应付欠债和躲债，更谈不上改进办学条件，改善教学质量。

在农村税费改革启动之前，中国农村义务教育的经费来源，除了财政补贴，主要依赖农村教育附加费与教育集资。随着“税费改革”和“一费制”的施行，令很多原先通过这两项收入偿还教育负债的地区是“旧债未还，又添新债”。中央及省级财政拨款没有解决面对地方教育负债的计划，西部农村地区普遍窘迫的地方财政也无力偿还这样一笔巨款，各学校在财政转移支付难以到位的情况下全面推行一费制，捉襟见肘，尽管国家有一些专项投入填补农村义务教育经费之不足，但十分有限，并缺乏全面、充足和连续性。

## 三 农村义务教育公共财政体制的建立

教育财政发展的目标有两个，一是教育财政改革的目标，就是按照中国经济体制改革和中国财政体制改革的方向，按照市场经济要求建立教育公共财政框架，解决“越位”和“缺位”的问题；二是教育财政发展的目标，也就是建立一个稳固平衡强大的国家教育财政体系，建立强大的教育财政就要从宏观的、社会经济的发展大局、长远发展战略和宏观调控的角度出发，进行全盘考虑。那么农村义务教育财政发展健康的几个标志是，一要澄清政

府在农村义务教育中的核心作用；二要清理农村义务教育债务，教育赤字；三要完善中央政府和省级政府对农村义务教育的转移支付制度。

(一) 澄清政府在农村义务教育中的核心作用，用法律约束并落实各级政府对农村义务教育的投入责任

我国1992年颁布的《中国教育改革和发展纲要》中明确提出，“到本世纪末，国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应达到4%”。这个目标至今远未达到，2004年这个比例为2.79%<sup>[6]</sup>，不仅低于世界发达国家5%至6%的水平，也低于发展中国家4.4%的平均水平<sup>[7]</sup>。

1995年颁布的《教育法》第七章第五十五条规定：各级人民政府的教育经费支出，按照事权和财权相统一的原则，在财政预算中单独列项。各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使在校小学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。至今，一部分地区没有落实，相当一部分地区只保证了教育的基本工资。据笔者2005年随教育部课题组的调查，有的省份把教师工资分成6块，政府负责4块，政府负责部分的工资占工资总额的70%，其他30%自筹，农村中小学无力兑现，造成城乡教师工资政策性差异。

中央政府和省级政府应加大在农村义务教育中的投入责任，建立合理的义务教育财政分担体系，平衡城乡、地区（包括农村）间和地区内义务教育水平的差异，打破城乡义务教育的二元机制，解决长期以来政府对农村义务教育的“缺位”和“不到位”。教育体制中各级政府的分工范围和本级政府只管本级支出原则是造成基层和农村地区义务教育经费短缺的重要制度性原因。因此，应理顺体制、规范各级政府共同负担义务教育投入的责任，重新调整各级政府的教育事权，加大省级和中央政府在义务教育中的投入责任，建立以县级政府为主体，各级政府分担的义务教育投入体系。

(二) 清理农村义务教育债务，教育赤字

随着教育的发展，地方政府的投入需求和可能的财力之间的矛盾日益显现，政府举债成为迫不得已的选择。目前情况下，我国的教育财政赤字主要是教育改革和教育发展中国家教育财政政策跟不上的结果，带有一定的过渡性特征，但是，如果地方政府教育债务过多，最终落在学校身上，就会导致学校无力偿还，影响学校正常教学活动。为实现义务教育的公益型、公正性、公平性，国家应根据农村义务教育实际，制定政策，像保障教师工资一样以财政转移支付方式保障农村地区学校的各项合理运转经费，以法律的形式保证这种投入的持续性，同时，尽快厘清农村义务教育债务结构，对债务逐项进行核实和分类，明确债务主体，制定偿还计划，寻找偿还欠债的办法，使农村义务教育债务从学校剥离到本级政府，并投入专款解决各地农村义务教育历史欠债，尽快恢复农村义务教育欠债学校的教学秩序。

(三) 完善中央政府和省级政府对农村义务教育的转移支付制度，恢复义务教育的公平性、公正性、公益性

如何进行政府间的教育转移支付，美国学者本森认为，根据下级政府的财政能力以及该地区的学生人数，中央政府可采用的财政方式有三种，即“基础程序计划”、“百分比相等”和“学生总数加权资助”。教育财政转移支付要将中央和地方对教育的财政支持联系在一起。

我国的教育转移支付还不是十分规范，主要包括中央政府和地方政府对下级政府的教育财政补贴通常采用专项拨款的方式，比如当上级政府决定对下级政府给予学校危旧房实行财政专项补贴时，下级政府就要向上级政府填报需改造的危房面积及成本，上级政府根据下级政府的实际需要和可利用的专款数量，在权衡整个辖区内情况和根据本级政府财力后按一定的数额下拨。

“国家贫困地区义务教育工程”是我国1995年-2000年实行的一种较新的教育转移支付方式，该项目将中国划分为三片地区：一片地区包括北京、天津、上海、山东等9个省市，共有国家级贫困县30个；二片地区包括陕西、河南、安徽等12个省，共有国家贫困县289个；三片地区包括内蒙、贵州、青海等17个省，共有国家贫困县273个。整个工程资金总量116.6亿，其中中央专项拨款39亿元，其他为地方本级政府的配套拨款，共建成57 000所项目学校<sup>[8]</sup>，有效地促进了项目县的教育普及工作，加快了这些地区的义务教育普及进程，提高了贫困地区的教育发展水平。

当然，规范的教育转移支付制度是用法律制度来约束的，是根据需要持续地转移支付，而不是一次性的，靠一、二项工程来解决的。

农村义务教育财政制度的建立和完善是中华民族实现伟大复兴的基础性工程，需要财政和法律制度的规范保证，需要政府和社会在规范的制度下持续、长久地投入和建设。

[参考文献]

[1] 财政部“完善农村义务教育财政保障机制”课题组.重视农村义务教育财政保障不足问题[N].经济日报,2005-08-15:(5).

[2] 财政部“缓解县乡财政困难”课题组.缓解县乡财政困难 促进区域协调发展[J].北京财政预算处预算管理会计月刊,2005,(9).

- [3] 李金华.关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[R].
- [4] 王云辉.四川小金县1574万基础教育负债调查[N].21世纪经济报道,2004-07-08.
- [5] 易颖.监利教育变法[N].南方周末-2004-01-29.
- [6] 教育部,国家统计局,财政部.2004年全国教育经费执行情况统计公告.
- [7] 王磊.公共教育支出分析—基本框架与我国的实证研究[A].联合国教科文组织.世界教育报告2000[R].北京:中国对外翻译出版公司,2001.115.
- [8] 陈至立.在“三片”地区“国家贫困地区义务教育工程”签字仪式暨新闻发布会上的讲话[R].人民日报,1998-05-07.

[收稿日期] 2006-01-06

[作者简介] 陶红(1965-),女,湖北黄冈人,管理学博士,北京理工大学教育科学研究所讲师,主要研究方向为教育财政政策。  
(责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen