

浙江省非预算教育经费增长的回顾和反思

<http://www.crifs.org.cn> 2009年7月2日 商丽浩 贾明慧

摘 要:自1985 年教育管理体制改革以来,浙江地方教育经费中非预算教育经费增长迅速,非预算教育经费中源于教育部门自筹经费快速增加。以充足、公平、效率标准衡量,浙江省现有非预算教育筹资体制其贡献和缺陷共存。化解浙江省非预算教育经费增长过程中出现的矛盾,在经济层面须增加教育经费的公共性质,在治理层面须保障地方公众教育决策权利和公共利益。

关键词:教育经费;预算;浙江省

改革开放以来,浙江经济增长迅速,近年来浙江的人均国内生产总值仅次于上海、北京、天津三个直辖市;浙江的乡镇企业、民营经济在国内发展迅速,居全国前列,学者称之为独特的“浙江现象”[1]。与浙江经济迅速崛起相应,浙江非预算教育经费在教育经费支出中所占份额也在全国经济发达省市中名列前茅,成为推动浙江教育发展的重要动力,构成浙江省教育筹资体制的显著特征。1985年中国开始实施以财政拨款为主,其他渠道筹措教育经费为辅的体制,我国逐步形成多元化的教育投入体制。非预算教育经费是指按国家规定不纳入政府预算支出科目的教育经费,一般认为由财政性预算外教育经费和非财政性教育经费两部分组成。浙江省行政部门往往以预算内教育经费为标准衡量浙江省执行国家关于教育经费“三个增长”规定的状况,说明行政对于立法负责。相对而言,行政对于非预算教育经费增长的监控力度较弱。而且非预算教育经费的区域性较强,来源较广,与浙江省公众生活密切关联,是公众关注的焦点。本文考察近二十年以来浙江省地方非预算教育经费总量增长、结构变动的特点,分析非预算教育经费增长的矛盾变化,探索改进浙江省教育经费增长的策略。

一、浙江省非预算教育经费的增长

(一) 增长迅速:非预算教育经费占半壁江山

1985 年来,浙江省预算内教育经费支出稳定增加的同时,非预算教育资金也以惊人的速度增长。在全国经济发达的十省市中,浙江地方非预算教育经费占教育总经费的份额位于榜首。

根据2006 年浙江省教育经费统计资料,浙江省非预算教育经费自20 世纪80 年代后期快速上扬(见表1)。1986 年浙江省地方非预算经费为2.3 亿元;1995 年地方非预算教育经费总额达43 亿元,开始超过地方预算内教育经费总额;1998 年非预算教育经费86 亿元,预算内教育经费58 亿元。2006 年浙江省地方非预算教育经费达328 亿元,地方预算内教育财政经费303 亿元。可见1995 年后非预算教育经费占浙江省教育经费半壁江山。

1998 年在全国十个经济发达省市中^①,浙江地方非预算教育经费占本省教育经费总收入比例最高,为59%。上海、北京、天津、广东、江苏、福建、辽宁、山东、黑龙江等九个经济较发展的省市

分别是42 %、37 %、44 %、52 %、49 %、41 %、40 %、46 %、47 % [2]。2003 年浙江省非预算教育经费所占全省教育总经费的份额仍居十省市之冠,为54 %。十省市地方非预算经费收入占教育总经费的份额平均为44 % (统计基数包括中央部分) [3]55 - 73。2006 年浙江省在秋学期在农村实行免费义务教育,免收初中和小学学杂费。但是浙江省地方非预算教育经费所占教育总经费份额在十省市位居第二,为52 % ,十省市地方非预算经费收入占教育经费总收入的比例平均42 % ,浙江省高出10 个百分点 [4]。

表1 浙江省地方非预算教育经费增长

浙江省教育总经费预算内教育经费非预算内教育经费

年份总额(亿元) 金额(亿元) 金额(亿元) 所占百分比

1986 10. 7 8. 4 2. 3 21 %

1991 24. 1 15 9. 1 38 %

1993 41. 1 22. 4 18. 7 45 %

1995 80. 2 36. 4 43. 8 55 %

1997 123. 4 50. 4 73 59 %

1998 144. 9 58. 1 86. 8 59 %

1999 173. 0 71. 3 101. 7 59 %

2000 209 84. 7 124. 3 59 %

2001 268. 8 120. 4 148. 4 55 %

2002 325. 2 151. 9 173. 3 53 %

2003 394. 9 180. 9 214 54 %

2004 480 222 258 54 %

2005 546. 6 254 292 53 %

2006 631. 5 303 328 52 %

(二) 结构变化:教育部门借教育筹措经费

改革开放以来,浙江省非预算教育经费收入结构重心变动,呈现出由政府统一筹资转由教育部门筹资的态势,由社会公共部门投资转由个体使用者投资的趋势。

从非预算教育经费筹资机制分析,不同的经费渠道,其经费的公共性不同,其依赖于教育部门筹资的程度不同。其一“ , 各级政府征收用于教育的税费”由城市教育费附加、农村教育费附加和地方教育费附加三项构成。这项教育费是政府通过其公共权威强制向民众征收的经费,对于教育部门依赖相对少和公共性强②。但非预算教育经费中的教育税费是一种附加费,与预算内教育经费相比,其区域性较强;教育附加费往往由其辖区政府部门指定专门机关征收,用于本辖区范围内的教育事业,其公共性受到区域限制。其二“ , 企业办学经费”和“社会捐集资办学经费”是来自于社会的投资,通常不要求受教育者支付相关费用;这项经费有一定的公共性,对于教育部门依赖性相对较少。其三“ , 校办产业、勤工俭学、社会服务收入中用于教育的经费”、“社会团体和公民个人办学经费”和“事业收入(含学杂费)”,这些经费通常是借助于教育系统中的个人、学校、教育机构等筹集,教育系统自身拓殖。其中,“社会团体和公民个人办学经费”,现行教育政策允许办学者通过向学生征收学杂等费的形式获得收入,这项经费具有非公共性。“事业收入”是“指学校和教育事业单位开展教学、科研及其辅助活动依法取得的财政部门核准不上缴财政专户管理的预算外资金及经财政专户核拨回的预算外资金,包括教学收入和科研收入;义务教育阶段学生缴纳的杂费;非义务教育阶段学生缴纳的学费;借读学生缴纳的借读费;住宿学生交缴的住宿费;按照有关规定向学生收取的其他费用等”[3]385。这一经费是教育当局举办教育事业而获得其收入,属使用者费,这项经费对于教育部门依赖性强,公共性弱。

浙江省地方非预算教育经费总额变动明显“ , 事业收入”和“办学经费”所占比重逐渐提高,“教育税费”的比重逐渐下降。(见表2)

在1991年至2006年间,各级政府征收用于教育的税费在非预算教育经费中占有重要地位。20世纪80年代中期浙江开始征收教育税费,教育税费得到了稳定的增长,1991年教育税费占非预算教育经费的38%。2002年7月浙江省全面实施农村税费改革,25个经济欠发达地县和4个海岛、县(区)一次性全部取消面向农民征收的农村教育附加费,其他地区按2001年实际征收额外负担减征三分之一,2003年全部免征农村教育附加费。浙江省征收的教育税费所占非预算教育经费比重不断下降,到2006年为16%。

表2 浙江省地方各项非预算教育经费收入所占百分比(%) [5]

年 份1991 1993 1995 1997 1999 2001 2003 2006

教育税费37 38 33 29 28 25 19 16

企业办学、校办产业12 9 8 1 6 4 2 1

社团和个人办学0 2 4 8 10 13 16 16

捐集资办学22 17 17 15 11 9 6 4

事业收入17 20 21 20 37 39 42 41

其他11 14 17 18 8 10 15 22

非预算收入总计100 100 100 100 100 100 100 100

浙江省教育事业收入在1986年占非预算教育经费的19.2%，到1991年占17%，1999年增加态势明显，2003年事业收入占42%，2006年事业收入占41%。事业费收入属于部门收入，在浙江省非预算教育经费中占重要地位。2003年浙江省教育经费统计资料显示，2003年浙江省地方事业收入90亿元余，“其中财政专户返还的学杂费收入达57.5亿元。全省普通高校、成人高校的继续扩招仍然是学、杂费增幅较大的主要原因”。2006年增加至135亿元，其中学杂费80.2亿元。事业收入比例提高表明浙江省非预算经费筹措中，教育部门财政的作用大于统一公共财政；使用者个人投资作用大于公共投资的作用。社会团体和公民个人办学经费在1993年占非预算教育经费的2%，2003年和2006年均占16%。浙江省民办教育的发达使这一部分经费占有相当比例。在中国经济发展处于前列省市，教育部门自筹教育经费状况比浙江省更为突出；2006年十省市地方教育事业收入占非预算教育经费的比例，平均高达53%。

总之，在由计划经济向市场经济转轨过程中，浙江省教育经费中的非预算教育经费比重加大；在非预算教育经费中，教育部门筹资比重加大，由受益人提供的使用者费比重加大。这二个变动说明随着浙江省经济的发展，在浙江省教育经费来源结构中，政府统一财政力量在不断削弱，来自社会公共性的教育经费相对减少。

二、浙江省非预算教育经费增长的反思

非预算教育经费增长是制度安排的结果，对于近年来非预算教育经费筹资，社会各方意见纷纭，尤其对于学校收费问题。国家教育部认为民众为教育发展付出了巨大的努力，政府教育投入不足是导致学校乱收费的首要原因。国家财政部认为学校乱收费与政府财政投入无必然关联。反思教育改革功过的热潮中，各方意见纷纷扬扬。

以浙江为样本，从浙江省非预算教育经费增长轨迹分析，现有非预算教育筹资体制其贡献和缺陷共存；以充足、公平、效率三个标准衡量，非预算教育经费筹措中一些矛盾逐渐缓和，一些矛盾在进一步发展。在“国退民进”变化轨迹背后隐藏在教育筹资中的深层问题亟待我们重视，教育经费的增长并不能解决教育筹资本身存在的结构性问题和制度性问题。

（一）非预算教育经费增长与教育公平

教育公平是评价教育发展的一个相对独立的标准。随着浙江省非预算教育经费的增长、筹资机制的发展，教育公平中的一些旧问题逐渐淡出，新问题接踵而来。

随着浙江省非预算教育经费增长机制的改革，某些导致教育不公平的因素得到克服，其影响减弱。其一，对于农民强制性的不公平教育附加费机制和集资机制逐渐退出。现代税制的一个重要标志就是税收消除身份色彩，实行公民权利平等基础上的非身份性税法，向村民征收农村教育附加税实际上是按农民身份征税，极不公平。现代税制也要求税收具有累进性，即富者多纳税，穷者少纳税；在城乡经济的差异环境下，征收农村教育附加税实际是穷人多交税，不公平因素明显。随着农村税改的深入，取消乡统筹费，取消面向农民直接征收的政府性教育收费和集资，由此产生的教育不公平逐渐烟消云散。其二，浙江省非预算教育经费收入在初、中、高三级教育结构中所占比例逐渐调整，教育公平性增加。1999年浙江省非预算经费占高校经费的46.1%，中学的59.7%，小学的51%，这一数据显示出浙江省教育经费供给存在着体制性错位问题，小学比高校筹集更多的非预算教育经费，这一现象有违教育公平原则。义务教育是国家法律规定每一国民都必须接受的教育，其财源应主要由预算内

教育经费支出。随着近年教育筹资制度的改革,2003年这一结构已经逐渐改观。2003年浙江省地方高等、中学、小学三级教育经费中非预算内经费所占的比例为66%、52%、36%。

另一方面,引发教育不公平的新因素在不断抬头,需要引起我们警惕和关注。其一,非预算教育经费很大程度上依赖于教育部门自筹,即公共教育经费筹措责任由非税收非营利的教育行政部门承担。由于教育部门没有向所辖区域全体公民筹集经费的权力和能力,教育行政部门最易于向学生家长筹集所需经费,即向使用者征收费用,将教育事业推向市场。择校费就是使用者费的一种。据浙江省城调队2004年对全省24个市县调查中,有18.55%的被访学生家庭曾有支付择校费的经历;在目前就读的各个求学阶段中,共有13.2%的学生缴纳了择校赞助费。经济学家指出:“让市场决定吧”的深层含义是把权利分配给已经拥有很多权利的人[6]。使用者费用的增加对较低收入者不利,教育经费的筹措与其提供的服务两者是相互联系的。当教育经费由公共财政负担时,即便穷人也可获得最基本的教育;当教育费用主要由个人承担时,收入和财富决定了谁获得必要的教育。在浙江省基础教育领域,必须增加公共性教育经费的比例。其二,非预算教育经费加大了省内各县区的教育差异,加大重点学校和普通学校的差异,加大城乡教育经费差距。由于非预算教育经费多由地区、学校和地方教育部门筹集,非预算教育经费形成的区域差异和校际差异大于预算内教育经费差异。因而浙江省在非预算教育增加的同时,政府必须同时加大对落后地区、薄弱学校和基础教育的支持,使浙江省教育能均衡发展。

(二) 非预算教育经费增长与筹资成本

浙江省非预算教育经费主要由教育费附加、教育事业费(包括学杂费)和教育捐集资等构成。浙江省非预算教育经费来源渠道多,征收和管理引起摩擦较多,不稳定性、不规范因素显著,筹资成本过高,影响教育筹资体制效益。

浙江省非预算教育经费引发的具体社会问题受筹资政策的制约。近年来浙江省政府取消向农民直接征收农村教育费附加和农村捐集资办学,因而由于征收教育税费和教育集资引发的矛盾逐渐缓和。随着浙江省免费义务教育的实施,因中小学教育收费产生的问题也逐渐缓解。但是教育政策内容的改善不等同于教育筹资体制的改进,现行教育政策往往自上而下推行,容易出现“一管就死,一放就乱”的现象。

以教育收费为例,浙江省在建立较为规范的教育收费制度时,经历艰难的过程。1985年浙江省人民政府公布《我省教育事业领导管理体制的暂行规定》,规定中小学的学杂费标准,由各市、县根据具体情况,自行决定。1997年浙江省统一规定中小学学杂费标准。2004年浙江省全面推行义务教育阶段“一费制”收费办法。2006年开始实行免费义务教育。同时,浙江省人民政府一直运用行政手段对于学校收费进行整治。1989年浙江省转发国家《关于清理整顿中小学收费项目有关问题的通知》,结合我省情况提出了补充意见,各地组织力量,进行专门检查,制止乱收费。从1997年至2000年,浙江全省共查出违规收费金额7600多万元,查处违规收费案件620起,处理责任人443人。但是在2001年浙江省教育厅厅长仍认为中小学乱收费已到了“量大面广”“查不胜查”的境地[7]。浙江省中小学乱收费现象有:一些地方和学校擅自制定收费项目、提高收费标准;一些单位违规编写、推销复习资料 and 参考资料;一些部门和单位通过学校搭车收费、摊派费用;一些乡镇政府将农村教育费附加交由学校直接向学生收取;有的地方代管费超范围支出;有的学校用书不规范、课本价格偏高等。2006年2月国家发展和改革委员会曝光了八所教育乱收费学校,浙江省奉化中学名列其中。原因是奉化中学在公办学校设立“校中校”,2005年按照民办学校的学费标准,招收学生869

名,初中每生每学期收费2000元至4700元、高中每生每学期收费6000元,合计多收345万元。

对于浙江省学校收费的问题,不能简单以“公权资本化”进行批判。有学者曾提出公权资本化导致教育高收费和乱收费。公立学校作为公共教育资源的最直接经营者,按照市场价格出售给教育需求者,使得教育供给体系中的所有主体包括政府、教育部门、学校都获得部门利益或私人利益^[8]。浙江省特殊情况是浙江省各级政府的财政经费占GDP比例较低,预算内教育经费缺乏。现行浙江省中小学收费系统中,上级教育部门往往抽取部分学校收费支持另一公立学校。这种制度安排隐含的一定程度的利益转移,“公权”获取利益并没有完全被私人独占或者部门独占。

浙江省非预算教育经费面临的真正挑战是建构与经济发展相融的、符合辖区内公众意愿的筹资体制。现行的非预算教育筹资体制,其整合辖区公众教育意愿能力十分有限,“民不告,官不管”,说明地区教育当局推出的教育措施合法性有限。以使用者交费为主的非预算教育经费筹资体制,在经济层面上是市场化和个人化的,虽然个人的教育投资和教育收益较为清晰,但所筹集教育经费的公共性程度较低;在治理层面上是集权的,公众只有参与权利而没有决策权利,其获得辖区内公众支持有限。这一体制无法抵御上级政府的压力,也无法整合辖区内公众的公共意愿,产生各种社会磨擦和冲突在所难免。对于非预算教育经费筹资机制,浙江省需要做更为基础性的工作,在权利层面保障辖区内公众的决策权,在经济层面增加教育经费公共性。

(三) 预算外教育经费增长与基本教育需求

衡量教育经费是否充足的标准是其能否满足民众对于教育的基本需求。浙江省非预算教育经费的发展,增加了浙江省对于教育发展的投入,一定程度上能减轻政府的教育财政负担,缓和教育经费的紧张状况,促进浙江省教育的发展。统计分析表明,浙江省全省各县区非预算教育经费的增长与各县区经济发展水平之间有较强的正相关性,说明在浙江全省各县范围内教育经费投入与各县宏观经济发展相互促进。浙江省属全国经济强省,工农业特别是民营经济发达,城镇居民收入、农民人均纯收入都较高。教育事业收入有一事一费的专项性质,权利和义务结合比较紧密。这些专项性质的非预算教育筹资渠道拓宽了浙江省教育经费来源。

浙江省预算外教育费增长迅速,但是该省教育部门为中小學生提供基本服务设施仍不健全,甚至存在隐患和危机。2002年调查显示,中小学校舍面积中破旧校舍面积有74万平方米,危房面积达15万平方米。全省中小学负债52亿元,其中承担义务教育的初中和小学分别负债15亿元、9亿元。2004年浙江省在实行教育收费“一费制”后,学校资金短缺的矛盾突出。2006年调查显示,中小学校舍面积中破旧校舍面积仍有71万平方米,危房面积达6.39万平方米。至今,浙江省公立中小学仍没有足够的设施和预算内经费提供基本的服务。一个典型现象是学生的书包重,教室没有足够的空间保存学生用品;学生书包乱,省会城市杭州部分公立初中生和小学生仍须自带碗筷上学,晚上学生带回尚未洗净的餐具,因为这些学校通常不让学生在校园清洁餐具。公众迫切要求城市公共教育机构能够提供基本的服务,农村更是如此。这一现象既暴露了现行浙江省预算内教育经费收支制度的缺陷,也反映了现行的浙江省非预算教育筹资制度的缺点。

浙江省非预算教育经费的增长未对省市财政预算经费的投入产生挤出效应,财政对于教育投入的努力程度未有大幅波动。在2000年-2006年间浙江省预算内教育经费占本省财政支出比重在全国处于较高位置,处于19.64%-20.96%之间。但是,浙江省国家财政性教育经费需占GDP的水平未达到4%的目标。浙江省教育经费这一时期由预算内和预算外教育经费构成财政性教育经费所占

GDP 比例徘徊在 2.06% - 2.55% 之间。一个重要的原因是浙江省各级财政总支出占本省国内生产总值比例较低, 只在 8% - 9.7% 之间。但是浙江省政府仍然应确保浙江省内公共教育机构能提供基本的公共服务, 为此必须建立清晰的政府间教育事务的分担体制, 确保预算内教育经费支持基本公共教育项目, 并逐步提高公共教育的供给水平和公平程度。

综上所述, 1985 年我国教育财政管理体制改革以来, 浙江省非预算教育经费增长迅速; 然而以教育公平、教育筹资成本效益、教育经费充足三项指标衡量, 世纪之交的教育财政改革使浙江省教育经费体制的贡献和缺陷并存。浙江省需增加公共教育经费推进教育公平, 降低非预算教育经费筹资成本, 增加教育经费提升公共基础教育的供给水平。随着 21 世纪我国改革的深入、和谐社会目标的确立, 必须推进浙江省非预算教育经费增长结构和体制的转变。对于财政部门来说, 应尽力增加预算内教育经费, 增加公共教育经费, 保障民众基本教育需求; 对于教育部门来说, 应设法增加非预算教育经费的公共性, 降低筹资成本。面对挑战, 教育部门不仅应公开和规范地筹措非预算教育经费, 同时应主动地通过制度创新增加非预算教育筹资的民主性, 保障辖区内民众决策权利, 获得辖区内民众的支持, 减少教育筹资的冲突, 增进社会和谐稳定。

注释:

①省区选择以 1998 年各省人均国内生产总值为衡量经济发展标准。

②各级政府征收用于教育的税费虽然国家 1990 年已规定应纳入预算管理, 但统计上仍然将其视为预算外教育经费的一部分。

参考文献:

[1] 黄祖辉. “浙江现象”与浙江经验[N]. 浙江日报, 2001 - 02 - 26 (7).

[2] 教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴:1999[M]. 北京:人民教育出版社, 2000 :347.

[3] 教育部财务司, 国家统计局人口和社会科技统计司. 中国教育经费统计年鉴:2004[M]. 北京:中国统计出版社, 2005.

[4] 教育部财务司, 国家统计局人口和社会科技统计司. 中国教育经费统计年鉴:2007[M]. 北京:中国统计出版社, 2008 :57 - 59.

[5] 浙江省教育厅. 2006 年浙江省教育经费统计资料[C]. 2007 :298 ; 教育部财务司, 国家统计局人口和社会科技统计司. 中国教育经费统计年鉴:2007[M]. 北京:中国统计出版社, 2008 :64 - 75.

[6] 阿兰·斯密德. 制度与行为经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004 :111.

[7] 浙江教育厅长誓言严查学校乱收费“顽症” [EB/ OL]. (2001 - 09 - 07) . <http://news.tom.com/Archive/2001/9/7-19550.html>.

[8] 黄卫华. 公权资本化和教育高收费[J]. 社会科学战线, 2005 (1) :69 - 75.

