

税费改革后 农村义务教育财力资源的配置和优化*

□ 邓玲, 周益冲 [四川师范大学 经济学院, 四川 成都 610068]

摘 要:农村教育财力资源是保证农村义务教育正常进行和健康发展的根本条件。通过对我国农村税费改革后农村义务教育财力资源供给的现状和存在问题的分析,探讨了一些可丰富和优化配置农村义务教育财力资源的可行之路。

关键词:农村义务教育财力资源;税费改革;优化配置

Abstract: the financial resources of rural area's education are the basic terms for guarantying the normal undergoing and healthy developing of rural area's compulsory education. By means of analysis of our country's current situation of the financial resources offering after the reform and the existential problems, discussing some workable methods which can be used to enrich, optimize and collocate the financial resources.

Key words: rural area's compulsory education financial resources, taxation reforming, optimize and collocate

中图分类号:G 467.2

文献标识码:A

文章编号:1009-1289(2005)06--

教育财力资源是指用于兴办教育事业、组织教育过程以及受教育者接受教育时所投入的财力。它包括两个方面,一方面是国家和社会兴办教育事业所投入的资金,另一方面是受教育者接受教育时所支付的费用。教育财力资源是教育事业发展的物质基础,丰富和优化配置教育财力资源是发展教育事业的根本途径。我国义务教育是一项庞大的公共服务事业,而农村义务教育占全国义务教育的绝大部分。因此,认真研究农村义务教育财力资源的增加途径和优化配置是确保我国农村义务教育健康发展的关键。^[1]

一、税费改革前农村义务教育的财力资源供给状况

教育财力资源的获取主要是靠政府、社会和个人的教育投资。1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》和1986年国务院颁布的《义务教育法》确定了由乡级政府负责实施农村义务教育的办学体制。1992年国家教委颁布的《义务教育法实施细则》,进一步明确了义务教育的财政管理体制,实行地方负责、分级管理的原则。也就是说,义务教育阶段的财政管理权不在中央政府一级,而在地方政府,并且县、乡两级政府的责任重大。乡级财政具有集中分配、调节资金、实行财政监督的职能。

《义务教育法》和《义务教育法实施细则》颁布实施后,为确保“地方负责、分级管理”的财政体制的有效运行,又提出了义务教育费用必须实行多渠道筹集的方针。国务院和地方各级人民政府负责筹措义务教育所需的事业费

和基本建设投资;地方各级人民政府按国务院规定,在城乡征收教育事业附加费,主要用于实施义务教育。义务教育所需的基本建设投资,采取地方拨款、群众捐资相结合的办法筹集,其中农村中小学校的校舍投资,以乡、村自筹为主,中央只负责对经济困难的地区予以适当补助。同时,允许中、小学校收取一定的学杂费。

综上所述,1985至2000年我国义务教育经费来源构成主要包括以下三个部分:第一,国家财政性教育经费,主要有财政预算内的教育经费,如地方财政安排的义务教育事业费和基建投资、中央财政对义务教育的补助专款、其他财政预算内用于义务教育的支出;各级政府依法征收的教育附加费;工矿企业用于中小学校的经费;学校勤工俭学收入减免税部分。第二,社会对基础教育的投入,主要有社会集资、群众捐资、设立教育基金等。第三,个人负担的教育费用,主要有学生家长缴纳的学费、杂费等。^[2]

二、税费改革后农村义务教育财力资源供给的现状和存在的问题

2000年农村税费改革以后,农村义务教育经费投入现状最明显的变化是:取消农村教育事业附加和农村教育集资,农村义务教育的投入改由国家财政来负担,将义务教育的主要责任上提一级到县,乡镇教师工资上收县级发放,在公用经费、校舍改造等方面作了比较明确的责任划分。中央和地方财政专门安排转移支付资金,弥补因税费改革而减少的农村义务教育的一部分经费,解决基层财政运转的困难,同时进一步明确了县乡分配关系。

* 收稿日期:2004-11-02

作者简介:邓玲(1977-),四川江安县人,教育管理专业研究生,主要从事教育行政管理的研究。

此次改革的本意在于:通过改革,减轻农民负担,规范国家、集体与个人之间的收入分配关系,使农民负担在一个相当长的时期内保持稳定。这些措施在减轻农民负担,增加农民收入,保证教师工资发放,缓解部分困难县乡的财政压力等方面取得了一定的成效。

另一方面,2000年农村“税费”改革,在一定程度上切断了下级政府教育经费的筹资渠道,财政压力剧增,使得本已脆弱的义务教育支出更是难以为继。虽然中央和省府通过安排转移支付资金的方式来弥补这一部分的资金缺口,但是,不管在农村义务教育所需经费的数量上,还是配置上,都存在许多问题。

第一,转移支付资金不能完全弥补资金缺口,农村义务教育的资金供需矛盾突出。农村税费改革以前,农村义务教育的经费来源主要有预算拨款、农村教育费附加、农村教育集资和学杂费收入。2000年,全国农村义务教育阶段预算拨款仅占全部经费的65.7%,另外三分之一强的部分来源于教育费附加、教育集资和学杂费收入。而在税费改革后,农村教育费附加和教育集资这两项收入的弥补部分在一定时期内相对固定,而农村义务教育却有法定的增长要求,且要快于财政支出增长速度。在这种集资被取消,学杂费收取标准也重新进行了规范,而形成的资金缺口由中央和各省安排的税费改革转移支付资金弥补的情况下,农村义务教育的经费供需矛盾必然越来越突出。要完全弥补缺口,转移支付用于义务教育的比重需要达到或超过80%,就各地在改革后的实际情况来看,要达到这个比例显然不太现实。^[3]笔者在四川省雅安市芦山县了解到,2003年,该县的教育经费中,财政转移支付款共计234万元,仅占该县年支出经费的11%,而且全部用于弥补农村教师的工资性支出缺口,未预算给教育部门用于改善办学条件。同时,由于农村教育附加费取消后,乡镇一级再无投入。

第二,县乡财政困难加剧。由于转移支付资金不能完全弥补税费改革后农村义务教育的资金缺口,而根据“地方负责,以县为主,分级管理”的要求,不足部分主要都落在县级财政的肩上,因此县级政府在义务教育中的责任明显增加。几年的改革实践显示,由于县与县之间的经济实力差别,单纯强调以县为主的义务教育管理体制,是无法保证农村义务教育发展需要的。而且,这项新的财政体制在实施过程中由于各地方经济、政治、地理环境等诸因素的制约,目前也面临着一些难点,主要体现在:县级政府在总量供给方面是否有能力统管?县级统管后能否做到公平分配?县级统管如遇经费短缺,该怎么办?具体有:上级的转移支付资金,造成教育转移支付资金的分配效率低下。一是县级财政收入的来源单一,影响义务教育的投入。二是县政府负担过重,容易造成县级统管义务教育的名存实亡。三是教师工资由银行代发存在一些问题。四是农村中小学公用经费难以做到公平拨付。五是县级人民政府不能合理安排使用。六是县级人民政府在偿还“普九”负债上大打折扣。^[4]

以芦山县为例,2003年,该县生均公用经费除学杂费对口安排,全额返还外,缺口的部分一分未纳入预算,学校当前能基本运行,主要靠服务性收取的学费补充,秋季将实行“一费制”,各中小学将无法保证运转,更不用说偿还

全县各中小学欠下的290万元债务了。2003年学杂费对口安排215万元,小学14647人少安排预算117万元,初中4294人少安排预算56万元,高中1524人少安排预算91万元,共计264万元。教育税费主要用于补充教师工资的缺口,对危房改造、农村中小学标准化建设、教育设备添置等基础设施建设的投入极其微薄,相对于农村教育基础设施建设所需求的资金来说,可谓是杯水车薪。

三、税费改革后增加和优化农村义务教育财力资源的可行之路

目前,我国的义务教育投入,乡镇财政负担了近78%,县级财政负担了约9%,省地财政负担了11%,中央财政负担了2%。从国际经验看,中央政府一般都是基础教育投入的重要支持力量。在日本、澳大利亚、法国、墨西哥、西班牙、英国等国,中央政府投入占整个基础教育投入的比重大致为20%~80%;在新西兰、爱尔兰、意大利、荷兰、韩国等国,基础教育投入中超过80%的资金来源于中央政府,有的甚至完全依赖中央政府。因此,首先应加大和优化中央政府对农村义务教育的投入,这不仅是农村财政现状的客观要求,也符合当前义务教育财政发展模式的国际潮流。同时也要加强地方财政对义务教育的投入,通过新的税收体制、鼓励民间投资等方式增加农村义务教育的财力资源。

(一)在总体上应加大和优化中央政府对农村义务教育的投入。国家在安排增加农村义务教育经费投入的时候,至少需要考虑以下四个方面的因素:

1. 填补“两费”取消后农村义务教育经费缺额

农村税费改革以前,农村教育附加费和农村教育集资是除了国家财政拨款之外维持农村义务教育正常运转的第二大经费来源。税费改革后,由于中央用于弥补“两费”取消后的缺额不足,就出现了生均公用经费和基建经费下滑的情况。根据《2001年中国教育经费统计年鉴》数据显示,2000年全国农村教育事业费附加为151.97亿元,农村教育集资为26.42亿元,两项合计为178.39亿元,占当年农村小学和初中教育经费919.97亿元的近20%。农村税改以后,必须转由国家拨款来填补这两项收费被取消所减少的农村义务教育经费,才能维持农村义务教育现有规模的正常运转。

2. 校舍危房的改造经费

据统计,2000年全国普通中小学共有校舍113402万平方米,其中危房1123万平方米,比上年增加382万平方米,危房率为0.99%,年危房自然增长率为0.33%。按照国家危房改造标准每平方米600元(中央每平方米补助300元,地方按1:1配套)计算,共需危房改造资金67.38亿元。此外,2000年以后,每年自然增长的危房约400万平方米,另需改造资金20亿元。过去,村学校危房改造的资金主要靠农民集资和投工献料解决,农村税费改革以后,这笔开支需要由国家全部承担。自2000年以来,中央只安排了30亿元危房改造专款,离实际需要还有较大的缺额。

3. 教育经费欠债的消化

目前农村中小学欠债问题比较严重。据测算,四川省约20—30亿元,全国大概欠债500亿元左右。欠债的主要原因是:基层政府为了使“双基”验收达标,进行迁校、兴建教学楼、添置教学设备等,但由于下拨的经费不足,就只好举债。农村税费改革后,乡镇政府已不承担义务教育的财政责任,向农民收费的路又被堵死,学校自身又无消化能力,这个问题已成为一个死结。目前的状况是,政府之间往往相互推卸责任,上级部门又竭力回避,而债务利息越滚越大,作为债务人的学校被债务逼的举步维艰。

4. 弱势补偿

由于我国各地经济发展水平不平衡,相应的各地小学生均教育经费的水平相差悬殊,东部和中西部地区的差异非常明显。中西部地区的许多地方,教育投入水平很低,预算内的教育拨款,仅维持人员开支都很难,特别是公用经费太少。据原国家教委1992年发布的《中小学公用经费实物消耗定额标准》测算,小学生均公用经费需求定额为245元,初中为510元。而现在有的地方国家预算内公用经费每人每年只有几元、十几元,这种状况怎么能够提高教育质量?学校如何能持续发展?改变教育领域内的上述不平等现象是国家义不容辞的责任,因此各级政府应采取实际措施,对贫困地区进行特殊补助,逐步改变教育资源配置不公平状况,消除由此而带来的教育机会的不平等和歧视现象。这是农村实施费改税,农村义务教育发展中要迫切解决的重要问题之一。^[5]

在现阶段过渡期内,考虑到国家发展目标和财政状况,中央政府应根据“有所为、有所不为”的原则,充分考虑区域之间的差异,发挥宏观调控能力,优化教育财力资源的配置,缓解地方由于经济发展的不平衡所导致的配置不公与机会不均等。对经济发达地区(东部沿海地区),中央政府可以继续现行的基础教育办学体制,给予较少或不给予投入,完全由地方政府财力解决;对于欠发达地区(中部地区)应强化省级政府对农村义务教育的投入,重点扶持省级贫困县,中央只负责国家级贫困县的义务教育投入;对西部不发达地区,中央和省府应全面介入,力保贫困与非贫困县义务教育投入达到全国生均经费水平。对发达地区给予较少或不予资助的做法实际上是实行变相的教育成本补偿机制。发达地区吸纳的高素质人才,其义务教育的培养成本来自于欠发达和落后地区,因此,根据“谁受益,谁投资”的教育成本分担原则,将本应给予发达地区的义务教育投入转向非发达地区也是合理的。

(二) 开征新的教育税,增加和优化教育税收资源

以我国农村原有的教育附加费和教育集资等税费资助教育,不仅经费来源不稳定、数额有限,而且无法做到专款专用,对庞大的农村义务教育而言,更是明显不足。也正因如此,2000年的农村税费改革裁撤了这些低效率税费项目,但同时也加剧了农村义务教育经费的短缺。所以,在新的形势下,政府有必要开征新的教育税来资助农村义

务教育。新税种的设计一定要注意合理性。在税种选择上,不宜开征新的税种,以免加重城市和农村的经济负担,而应在保证现有的税制结构和税收总量的情况下,明确一项或若干项税种为义务教育专项税,宏观调控义务教育。这方面可以借鉴美国的做法。在美国,教育经费主要来源于各州的财产税。采用这种征税办法,税基稳定丰富,税收来源不会因为经济的波动而有较大的起伏,可保证教育经费的稳定。

(三) 发行教育彩票,进一步拓展农村义务教育多渠道的筹资体制

在保证现行的多渠道筹资体制下,建议发行教育彩票,为教育发展服务。这既是博彩业品种的创新,又是在国家教育投入不足而财政压力较大的背景下,拓宽教育投入渠道,满足教育事业发展的一个重要思路。

(四) 鼓励民间资本投入基础教育,明文立法确保教育投资者的合法权益,给予学校举办者合理回报

我国《教育法》第25条规定,“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”。该条款的立法基础在于,教育是一种准公共产品,级别越低,公共产品的属性也越强。义务教育作为教育之基础,存在较强的正外溢性。因此,义务教育应当由政府举办,税收支持。笔者认为,这里存在一个逻辑误区:既然义务教育存在正的外溢性,而义务教育的举办者又独自承担了教育的成本,为什么不能给予教育组织者合理的回报呢?此外,担心私立学校举办者以营利为目的而过分压低教育成本、影响教育质量的想法,于情可以理解。但是,教育作为一种服务,与市场中提供的其它服务并无实质区别,教育服务同样可以在市场竞争中以“低价高质”的方式提供。引进市场机制,降低教育成本,原本就是我们优化教育资源配置的目的。^[6]因此鼓励民间资本投入基础教育不能不是一条新的可选择的有益筹资渠道。

参考文献:

- [1] 刘存绪,丁明鲜,邝先慧. 教育经济学[M]. 成都:西南财经大学出版社,2002.
- [2] 刘茗,雷彦兴. 试论农村义务教育财政管理体制的改革[J]. 当代教育论坛,2003,(7):11.
- [3] 杨建松,吴亚卓. 对当前农村义务教育投入问题的思考[J]. 经济研究参考,2003,(6):18-19.
- [4] 尹玉玲. 关注我国“以县为主”的义务教育新财政体制[J]. 上海教育科研,2003,(2).
- [5] 郭睿,曾昭轰,廖德文. 农村税费改革后义务教育经费投入面临的问题[J]. 教育发展研究,2003,(8):31-34.
- [6] 封北麟. “税费”改革后的农村义务教育投入保障机制[J]. 当代财经,2003,(4).

