

完善教育经费投入体制机制的建议

■ 张小萍

教育作为人力资本投资的重要形式之一,其发展状况直接决定了一国国民素质的高低和经济发展的潜力。改革开放以来,在科教兴国、人才强国的战略指引下,各级政府大幅度增加财政性教育投入,2008年国家财政性教育经费投入总量达10449.63亿元;同时,初步建立了以政府拨款为主的多渠道筹措教育经费的体制,有力地促进了各级各类教育的发展。但是,国家提出的教育投入目标和增长要求尚未完全落实到位,2008年财政性教育经费占当年GDP的比重为3.48%,仍然没有达到4%的水平。此外,公共教育资源配置不均衡的问题依然突出,教育经费的使用效率和效益不高、浪费较为严重。因此,必须创新教育经费投入的体制机制,保障教育事业又好又快发展。

1. 进一步提高财政收入占GDP的比重。财政性教育支出占GDP的比重在很大程度上受财政收入占GDP比重的影响,凡是教育支出占GDP比重较高的国家,其财政收入占GDP的比重都超过或接近35%。尽管近年来我国财政收入增长较快,但财政收入占GDP的比重仍然较低,最高仅为20.68%。若按教育支出占GDP比重4%的目标要

求,则应有1/5左右的财政收入用于教育。然而,经济转型时期,“三农”问题、社会保障问题、资源环境问题等,都需要国家加大投入力度。财政资金安排,既要突出重点,又要统筹兼顾。一般而言,教育支出占财政支出的比重在10—14%较为合理(OECD国家平均为13.2%),过高则会影响农业、国防和公检法等方面的支出。2008年我国教育支出占财政支出比重达14.9%,若按西方国家同口径计算(扣除社保资金)则超过15.5%。因此,为提高财政性教育支出占GDP的比重,必须进一步提高财政收入占GDP的比重。当前,应进一步加强税收征管,推进税制改革,保持财政收入的稳定较快增长。同时,大力筹措其他财政性教育资金,足额征收教育费附加和地方教育费附加等,逐步建立政府多渠道筹措财政性教育经费的长效机制。

2. 创新政府教育经费分担机制。我国公共教育经费投入不足的重要制度原因,是教育财政责任过多地下放到基层政府,中央和省级政府负担过低。因此,必须创新政府教育经费分担机制,建立以省级政府为主的教育经费统筹制度。在高等教育阶段,高等学校办学经费

主要由省级政府承担。除极少数重点大学和学科由中央政府直接举办外,现有高等学校可按属地原则划转由地方政府举办,地方政府根据当地经济和社会发展需要对属地内高等学校进行调整撤并。国家建设急需的专业和有特殊要求的人才培养,中央政府可以通过支付培养费的方式,委托地方培养。在义务教育阶段,明确各级政府的教育投入责任,办学经费由中央、省、县(市)、乡(镇)四级政府共同承担。省级财政须做好中小学危房改造等校舍建设资金的配套和管理工作;县级财政主要承担教师工资的保障任务;按照“尽量让利于乡镇”的原则,做好县乡财政体制的调整工作,乡镇应当帮助和扶持农村中小学校的建设和发展。同时,建立规范的政府间转移支付制度,特别是省以下地方政府上级对下级的转移支付制度,在年度财政支出中安排一定份额的义务教育专项经费,用以加大对经济欠发达和落后地区县(市)义务教育的转移支付力度。

3. 进一步完善多渠道筹措教育经费的体制。随着我国经济的发展,社会财富在民间的积累已经达到这样一种程度,即民间财富已经有可能对教育等社会事业作出显著

贡献,多渠道筹措教育经费不仅成为必要而且成为可能。在加大财政性教育经费投入的同时,要制定完善相关财税政策,鼓励和引导社会资源、民间资本采取多种形式兴办教育,建立以政府办学为主体、社会力量办学为补充的办学体制。动员民间的教育资源,从多方面培植增加教育经费投入的新增长点,通过市场机制进一步吸纳民间资本进入教育领域,拓宽教育资金来源渠道,逐步建立以国家财政拨款为主,以个人、企业、社会投资办学为辅的多渠道筹措教育经费新格局。在非义务教育阶段,尽可能地鼓励社会资本支持职业教育和高等教育发展,在捐赠、基金设立等方面更好地反映市场和个人的需求。对于中等职业、技术教育和各级各类成人教育,可以交由行业协会、企业、社会团体、公民个人举办,政府可设立专项基金,对此类教育给予一定数额的资助。

4. 注重教育资源配置的公平性。当前,有限的教育经费使用结构不合理,在教育层级结构上,高等教

育急剧膨胀,初等基础教育相对萎缩;在城乡结构上,教育投资过多地集中于城市,农村教育投资相对匮乏;在学校与学校之间,重点、示范学校投资过剩,普通学校则资金奇缺。从经济发展的角度来看,世界银行研究显示,在平均教育程度提高的情况下,非均等化的教育分布对经济增长产生了负面的影响;从社会进步的角度来看,如果不能增加对低收入群体的教育资助,其进入新一代高收入群体的概率就相对较低,教育实际上就是把不平等的社会结构再生产出来,这不利于国民素质提高和社会和谐。因此,必须以政府投入为主,加大对经济欠发达地区的财政教育性转移支付,增加对低收入家庭子女的教育资助。继续完善和落实现有的各项资助政策,同时鼓励社会团体、企业和个人参与,建立健全义务教育外的各级各类教育家庭经济困难学生资助体系。进一步改革和完善国家助学贷款政策,采取奖学金、勤工助学、特殊困难补助、学费减免等措施,增设优秀学生国家奖学金、助学金,保证家庭

经济困难的学生不因贫困而失学,促进人才培养和受教育机会以及教育成就的公平分布。

5. 提高教育经费的使用效率和效益。在教育经费的使用过程中,非直接教育性的教育投资消耗过大,各种教育行政管理成本畸高,教育形象工程、政绩工程难以有效遏制。美国公立中小学教育总支出中,工资支出占58.19%,公用和基建支出占41.81%;而我国教育总经费使用中,工资支出高达76%。此外,各级行政主管部门克扣、挪用、截留、抵顶教育经费的现象时有发生。2008年,国家审计署公布了对全国16个省份54个县2006年1月至2007年6月农村义务教育经费审计情况,其中有46个县存在大量挤占、挪用教育经费的问题。为了提高教育资源的使用效率和效益,学校应确定适度的办学规模,把教育作为一项产业来经营,在注重拓展教育资源、提高教育服务质量的同时,使其朝着规模化方向发展,形成规模经济,降低教育成本。切实加强教育经费的管理,坚持开源与节流并重,勤俭办教育,反对铺张浪费。进一步深化教育拨款体制改革和学校经费使用制度改革,建立科学化、精细化的预算管理机制,设置高等学校拨款咨询委员会,试行高校总会计师制度,其中公办高等学校总会计师由政府委派,提升经费使用和资产管理专业化水平。加强教育经费使用监督,强化重大建设项目和经费使用的规范性、安全性和有效性检查。加强学校国有资产管理,建立健全学校国有资产配置、使用、处置管理制度,提高使用效益,防止国有资产流失。

(作者单位:中央教育科学研究所)

责任编辑 廖奎

