

我国教育投入与支出优化研究

□ 魏青波

伴随近年教育经费投入大幅增长,我国必将迎来教育事业的重要发展机遇期。如何继续做好教育经费投入工作,优化教育经费支出结构,提高教育经费使用效率,促进教育事业持续健康发展,就显得尤为重要和迫切。

教育投入与支出现状分析

教育经费投入随着经济快速发展而不断增长,根据教育部等三部委统计公告,全国教育经费2012年总投入规模为27695.97亿元,比2011年总投入量23869.29亿元增长16.03%,其中全国公共财政教育支出量为20314.17亿元,占公共财政支出总量125952.97亿元的16.13%,比2011年的14.78%增加了1.35%,使教育事业健康发展有了坚实的财力保障。但我们也应有清醒的认识,当前我国教育投入与支出中还存在不少问题,还需有所改进,主要体现在以下几方面:

(一)教育经费投入总量不够。教育支出占GDP的比重反映国家(地区)对教育的重视程度,2012年,我国国家财政性教育投入为22236.23亿元,占GDP比重为4.28%,虽有很大的提升,但与世界其他国家相比还有差距。根据世界银行统计资料,2001年,澳大利亚、法国、英国与美国等高收入国家公共教育

支出占GDP的均值为4.8%,而哥伦比亚、古巴、秘鲁等中低收入国家该均值为5.6%。2005年,OECD与欧洲19国的公共教育经费占GDP的均值为5.3%;2009年,OECD与欧洲21国的这个平均值已变为5.8%。总体来说,目前我国各教育阶段对经费的需求与教育投入之间尚存在差距,教育经费投入不足制约了教育事业的发展。

(二)教育投入主体相对单一。我国当前教育投入以财政性教育经费投入为主,民办教育经费投入比例相对较低,社会捐赠氛围不浓,教育经费多元投入机制尚未建立。20世纪90年代以来,全国教育经费投入中,绝大部分来源于国家财政性教育经费(其中主要是公共财政预算教育经费),其他主要来源于事业收入和学杂费,民办学校中举办者投入与社会捐赠占比很低,近年还有相对下降趋势。民办学校中举办者投入占比2007年后均不到1%;社会捐赠投入占比,自2006年后则均低于1%。2011年二者之和还不到整个教育经费投入总量的1%。

(三)教育经费投入结构欠佳。1999年以来,我国高校开始大幅扩招,教育经费也大幅向高等教育倾斜,大批高学历人才为我国经济社会发展起了巨大推动作用。但经过十多年扩张及学龄人口变化等因素影响,高等教育已由以前的精英教育转变为大众化教育。虽然我

国高等教育投入比例相对较高,但高等教育投入中绝大部分投入都用在基建与人员经费支出上,而教学及科研投入比例相对较低,教育投入结构不合理,不利于创新性人才的培养和高等教育的可持续发展。职业教育投入相对不足,历史欠账较多。我国职业教育起步相对较晚,师资力量也相对较弱,而职业教育长期以来一直处于投入偏低的状态,与我国急需大量具备创新能力的技术工人的社会发展现状不相适应。基础教育投入不足、技术工人匮乏、昔日高才生大学毕业找不到工作、民办教育难以生存等现象常成为新闻关注点,这些情况的出现表明随着社会的发展,教育经费投入与支出的结构和方向亟需进一步优化。

(四)经费分配模式还可改进。我国现行财政教育经费分配方式主要是按学生人数实行综合定额拨款加专项补助形式,带激励性质的绩效拨款比例相对较低,这种固化的经费分配模式可能出现学校办学只管扩张而不注重学生入校后的培养,最终导致经费支出效率不高。从生均经费来看,2002年至2011年十年间,高等教育和特殊教育生均经费远高于各级各类学校总平均生均经费,幼儿园、小学、中学低于总生均经费,小学所有年份均不到总生均的2/3。一方面,按学生人数获取经费,在固有师资力量和硬件设施下,招收的学生人数越

多,就能够得到更多的财政教育经费投入,这容易让部分学校不顾自身硬件、软件局限盲目铺大摊子招收学生以争取到更多财政拨款,甚至不惜一切手段和方式,相互挖生源,职业教育在这一块表现比较明显;另一方面,师资力量不够强、硬件设施不够用的情况下招来学生,学校只能被倒逼着以负债方式增加学校基础设施建设、甚至不惜降低标准招聘更多教职员工,最后可能以降低学生培养标准的方式收场。第三,我国学校中还存在着扩大基建为争取更多的学生,获取更多的教育经费的问题,形成一种恶性循环,另外也存在学校比学生人数、校园面积等现象,而对教学质量、专业方向和发展前景等问题关注不够,以学生人数为基础分配经费,更容易加剧这种恶性循环。

(五)经费支出缺乏科学评价机制。迄今为止,我国尚未建立科学合理的教育经费支出动态评价体系,究竟哪些教育经费支出是合理的,需进一步提高支出比例;哪些教育支出属于效率低下或实属浪费的失误支出,需降低甚至取消该部分支出;各项经费间按什么比例才能效率最高,以上问题值得进一步研究。教育经费支出中基础建设支出比例大,其中普通高等学校基建支出尤其高,占全国教育基建投入的50%左右,1998年为41.59%,2008年为57.08%。此外,人员经费支出比例也居高不下。过高的基建与人员经费支出已经直接导致许多学校不得不以降低教学与科研经费支出为代价。第三,教育经费使用过程缺乏长远规划与追踪问效机制。当前教育领域的预算大多为年度预算,缺乏规划性中长期预算,存在为完成预算执行进度突击花钱行为。第四,教育经费支出在公开透明方面有所欠缺,优质学校、重点学校容易争取到更多教育经费,有的学校能建豪华校门,有的学校基

本支出尚不能保证。因此,我国教育经费支出结构有待进一步调整。

教育投入与支出优化的建议

(一)完善各类社会资金投入机制,多样化经费的来源。据有关资料显示,国外的小学、中学、高中后教育主要以公立教育为主私立教育为补充,但高等教育在许多国家则以私立教育占优势,日本、韩国、美国的私立高等教育总支出占GDP比重超过公立高等教育总支出占比。由前可知,发达国家的私立教育在整个教育中占有重要地位。我国也应通过税收优惠、贴息、奖励与补贴等政策措施,拓宽教育经费来源,激发民办学校举办者加大投入的热情,鼓励学校以接受校友、慈善人士或机构的捐赠等形式创收,多渠道开辟各类社会资金进入教育领域的机制,改变现在以国家财政性教育经费投入为主的局面,实现教育经费投入主体的多元化。

(二)调整教育财政经费分配模式,优化教育支出结构。建议财政与教育部门针对社会经济发展对教育投入的需求,进一步深入研究教育财政经费分配模式,可通过增加绩效、奖励等类型拨付经费方式的比例,改变当前绝大部分教育经费按生均方式下拨的局面,减少或避免学校为争取更多拨款而盲目扩大招生规模的现象。同时,可根据教育与经济发展阶段,先通过增量资金调整各级各类学校经费投入比例,等待时间成熟后再灵活调整各级各类学校经费的比例,从而保证须优先、大力发展的教育阶段能得到较多的经费投入。如现阶段,在保证基础教育前提下,一定程度降低普通高等学校的投入特别是控制其基建支出,加大职业教育投入,尤其要在近期或长远看来需大力扶持发展的专业与方向上增加投入,从而实现教育支出重点突出与结构优化。

(三)科学预测各级各类学校生源,

控制学校基建规模。我国人口出生率会因不同的计划生育政策而变动,受教育人口数也会因此而改变,甚至是大幅波动。教育部门应及时与计生部门沟通、了解国家生育政策,从而科学预测各年龄段人口的分布,为波动的人口分布情况制定科学合理的应对方案,在学龄人口相对集中阶段学校应整合现有各种资源,控制学校总的基建规模,尽量避免为了应对短期需求而盲目上马基建项目的情况出现,减少教育经费不必要的浪费。

(四)建立动态支出绩效评价体系,提升经费使用效率。财政部正推行预算绩效管理,在各部门的某些重点专项中推行绩效工作,教育部门应以此为契机,强化各级教育部门与各类学校的绩效意识,在划清财权与事权基础上,通过联合、聘用等形式培养出一批专家、学者或中介机构,结合自身特点,构建出动态、科学合理、富前瞻性、有社会公信力、可操作性强的教育支出绩效评价体系,让有限的教育投入产生最大的社会效益。

(五)提升教育财务信息化的水平,加大信息公开力度。教育部门“三公经费”公开已成惯例,但对教育经费投入的主要信息,如教育投入方向、结构及使用效益等方面信息没有完全公开。教育系统内部的财务信息化程度已相对较高,建议利用信息化进一步提高预算、资产、统计、分析等方面的管理水平,待时机成熟后,分月(季度或年度)公开经费的投向、效果等信息,也可定期公布专项经费、重点项目等的申请、审批、使用、验收等情况,通过加大信息公开力度,让公众有信心,也愿意参与到教育经费的管理和监督中来,从而实现教育经费支出结构的最优化。□

(作者单位:全国学生资助管理中心、财政部财政科学研究所)

责任编辑 雷艳