

财政支持教育事业三十年回顾与思考

■ 赵 路

党的十一届三中全会后,伴随着改革开放的伟大实践,在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导下,我国教育事业取得了跨越式发展。财政投入作为党和国家履行职能的物质基础、体制保障和政策工具,在合理配置教育资源、促进教育事业改革和发展、实现教育公平等方面发挥了重要作用。

财政教育投入逐年加大

十一届三中全会以来,经济的持续增长,为教育事业财政投入的大幅增加提供了有利条件。在投入总量上,财政教育支出由1978年的75.05亿元增加到2006年的5411.59亿元,增长5336.54亿元,增长71倍,年均增长

16.52%,远远高于同期财政收入年均13.51%、国内生产总值年均9.67%的增长速度,是各项财政支出中增长幅度最快的项目之一。

在教育经费来源上,经过30年的改革与发展,建立起以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费为辅的体制,通过改革创新不断加大教育经费投入,有力地支持了教育事业的健康快速发展。

教育经费和财政教育经费的不断增加,为教育事业的健康发展提供了有力保障。截至2007年底,我国“两基”人口覆盖率达到99%,农村免费义务教育全面实现,义务教育迈入了全面普及的历史新阶段,义务教育均衡发展取得初步成果;普通高中教育和中等职业教育协调发展,2006年高中阶

段教育毛入学率达到59.2%,比2002年提高16.4个百分点;2007年,高等教育招生规模达到565万人,普通高等教育在学总规模超过2700万人,毛入学率达到23%,高等教育规模超过俄罗斯、印度、美国,位列世界第一。

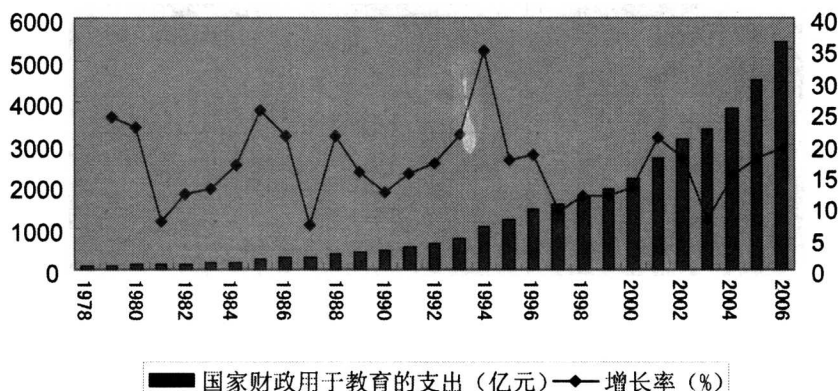
财政教育体制数次变迁

在关注财政教育投入不断增加的同时,更应注意到增长背后的实质是财政教育投入体制和机制的调整与完善。30年来,我国财政教育体制发生了数次大的改革与制度变迁,有因经济体制与教育管理体制变化做出的适应性改革,也有随着我国财力增长和财政体制改革做出的主动性改革。

(一) 改革开放初期两级分权的财政教育体制(1978—1993年)

1977年,邓小平同志在科学和教育工作会议座谈会上提出:“我们国家要赶上世界先进水平,从何着手呢?我想,要从科学和教育着手。”自此以后,我国教育率先冲破“两个凡是”的桎梏恢复高考,并由此拉开了教育改革的序幕。十一届三中全会以后,经济体制和财政体制发生了较大变革,在一定程度上也影响到了财政教育的制度安排。一方面,高度集中的财政预算管理体制出现变革,财权和财力逐步下放,使得地方政府有能力和动力根

1978-2006年国家财政用于教育的支出



资料来源:《中国财政年鉴》(2007年卷)

据本地实际发展教育，特别是基础教育，为教育管理和财政责任的下放提供了最基本的条件。另一方面，国家财政收入占GDP的比例逐年下降以及财政支出的困境，决定了国家财政不可能承担起教育发展所需要的全部经费。由此，1985年，中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，确定了“低重心”的教育发展战略，改革教育管理体制。基础教育开始实行“分级办学、分级管理”，地方各级政府成为筹措基础教育经费的直接责任者；职业教育“要充分调动企事业单位和业务部门的积极性，并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学”；高等教育“要扩大高等学校的办学自主权”，“实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制”。在这样的背景下，地方各级政府充分调动广大群众办教育的积极性，广泛开展了各种形式的捐资、集资办学活动，陆续出台了一系列增加教育经费投入的具体政策与措施，逐步形成了我国用于教育附加、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金(简称为“财”、“税”、“费”、“产”、“社”、“基”)的多渠道筹措教育经费的新路

子。这一变化使我国教育经费投入总量迅速增加，有力地改善了办学条件。据统计，仅在1985—1991年，全国通过这条新路子就在财政预算内拨款之外，另筹资金1000亿元，用以新建中小学校舍2.75亿平方米、改造破旧校舍1.6亿平方米，消除中小学危房4.23亿平方米，使中小学危房由80年代初的16%降至3%以下。学杂费收入由1990年的27.74亿元迅速增加到1993年的87.15亿元，增长了2.14倍。

经过十几年的改革与发展，我国从高度集中的财政教育体制逐步转变为中央政府宏观调控、中央与地方政府分别管理、分别负担的体制；从单一政府教育投入向以政府投入为主导的、多渠道教育经费筹措体制和机制转变；从供给式和福利型财政到实施非义务教育成本分担和补偿转变等，为推动我国教育事业的发展提供了有力的物质保障。

(二) 完善公共财政体制过程中的财政教育体制(1993年至今)

以邓小平同志南巡讲话、1993年分税制财政体制改革和《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)颁布为标志，我国教育和财政教育工作进入了新的历史发展阶段。1992年党的

十四大正式确立了建立社会主义市场经济体制的目标，并要求中国的教育体制与运行机制必须与经济体制改革相一致，逐步摆脱旧有计划经济模式。随后，教育管理体制和财政体制做出了若干重大改革与完善。

1. 初步建立了财政教育的法律法规体系

1993年颁布的《纲要》明确要“初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”，“改革政府包揽办学的格局，逐步建立起以政府办学为主体，社会各界共同办学的体制”，并首次提出了“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%，达到发展中国家80年代的平均水平”和“中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长”的“三个增长”原则。根据《纲要》要求，中央和各级地方政府，把教育作为财政支出重点，积极采取有效措施，实行了“一个百分点”(从1998年起至2002年的15年中提高中央本级财政支出中教育经费所占的比例，每年提高一个百分

1978—2006年全国教育经费来源情况

单位:亿元

	教育经费总计	预算内教育经费	政府征收用于教育的税费	企业办学校教育经费	校办产业勤工俭学和社会服务收入	社会团体和公民个人办学经费	社会捐、集资办学经费	学费、杂费	其他
1978年		76.23							
1980年	124.29	113.19		11.1					
1985年	247.9	224.89		23.01					
1990年	659.36	426.14	63.51	38.45	309.98		52.64	27.74	19.91
1995年	1877.95	1028.39	189.14	104.91	76.82	20.37	162.84	201.24	81.98
2000年	3849.08	2085.68	284	135.82	57.11	85.85	113.96	594.83	491.83
2005年	8418.84	4665.69	363.22	77.18	54.99	452.22	93.16	2340	372.38
2006年	9815.31	5795.61	426.8	69.03	56.92	549.06	89.91	2407.31	420.77

注：1. 数据来自教育部1978—2000年《全国教育经费统计快报》和《2006年全国教育经费统计简明分析材料》

2. 2005—2006年学费和杂费收入为事业收入口径，其中学费和杂费分别为1553.05亿元、1552.33亿元

点),并在全国范围内建立起预算执行过程中根据超收情况追加教育经费的制度。

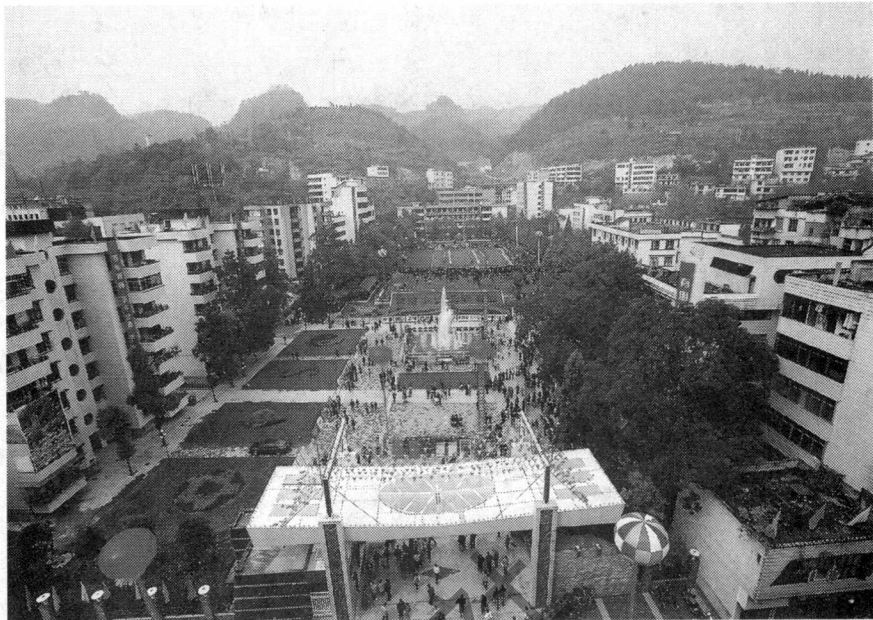
2.分税制财政体制改革为财政教育投入提供了财力保障

1994年的分税制财政体制改革理顺了中央与地方的分配关系,调动了中央、地方两个积极性,强化了中央的调控能力。经过10多年的努力,我国财政收入水平大幅度提高,从1993年的5218.10亿元增加到2007年的51304.03亿元,财政收入占GDP的比重由1993年的12.3%上升到2007年的20.8%,财政实力的提升,为深化公共财政制度改革和增加财政教育投入提供了财力保障,财政预算内教育经费从1993年的644亿元增加到2006年的5796亿元,财政性教育经费从1993年的868亿元增加到2006年的6348亿元,占GDP的比重从1993年的2.51%上升到2006年的3.01%。

同时,中央财政加大专项转移支付,重点解决各类教育事业发展中的突出问题。

基础教育方面。持续加大对农村义务教育的投入,从1996年的329.96亿元猛增到2005年的1477.46亿元,年均增幅18%。“九五”以来,中央与地方财政共同组织实施了贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、西部地区农村寄宿制学校建设工程、现代远程教育工程等重大项目,仅中央财政就投入320亿元,改善了贫困地区义务教育办学条件。建立了农村义务教育阶段贫困家庭学生资助体系,通过实施“两免一补”政策,对贫困家庭学生实行免杂费、免教科书费、补助寄宿生活费,保证了农村贫困家庭学生都能够接受义务教育。

职业教育方面。继续完善“政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与,公办与民办共同发



展”的多元办学格局和“在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制。1997—2000年,中央每年对职业教育的投入仅为5000万元,主要用于改善职业院校的办学条件。从2004年开始,中央财政开始支持职业教育实训基地建设,引导职业院校转换办学机制。“十五”期间,中央财政已经累计安排职业教育专项资金13.9亿元,“十一五”期间,计划安排100亿元以上,用于提高职业教育基础能力建设,经费总规模将是“十五”期间的10倍以上。

高等教育方面。1995年开始实施的“211工程”和1999年开始实施的“面向21世纪教育振兴行动计划”是新中国成立以来高等教育领域中规模最大的重点工程,1995—2005年,中央财政投入“211工程”专项资金87.55亿元,1999—2008年中央财政共投入“面向21世纪教育振兴行动计划”专项资金359多亿元,为我国建设若干所世界一流大学和一批世界一流学科发挥了重要作用。1998年以来,按照“共建、调整、合作、合并”的方针,约有200多所原中央部委所属的高校下划地方,实行“中央与地方共建,以地方管理为

主”的新体制。为确保改革的顺利进行和划转院校的平稳过渡,中央财政按照上年财政拨款扣除一次性专项后再上浮15%,作为划转地方教育事业费基数,涉及经费45亿元。不仅如此,中央财政还专门设立了“中央与地方共建高校专项资金”,2000—2007年,共安排82.4亿元用于解决共建高校发展中的困难和遗留问题。此外,为切实提高高等教育质量,中央财政还设立“高等教育本科教学质量与教学改革工程”、中央高校修购专项资金、中央在京高校学生宿舍建设资金等,以改善教学环境和办学基本条件。

3.农村义务教育经费保障机制改革

2000年开始的农村税费改革取消了农村教育费附加和教育集资,在很大程度上依赖农民和向学生收费的农村义务教育经费投入出现巨大缺口。为此,2001年国务院确定对农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”的管理体制(简称“以县为主”),并在2003年进一步明确了保障农村义务教育投入是各级政府的责任,中央、省和地市要加大转移支付力度,县级政府要将农

村义务教育经费全额纳入财政预算。自此,农村义务教育以乡村两级管理为主和传统的投入体制被打破,在一定程度上缓解了经费投入不足的问题。但是,在经费保障方面,仍然存在各级政府投入责任不明确、经费供需矛盾突出、教育资源配置不尽合理、农民教育负担较重等突出问题。

为此,国务院决定从2006年起实施农村义务教育经费保障机制改革。按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央重点支持中西部地区,适当兼顾东部部分困难地区。一是全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。免学杂费资金由中央和地方按比例分担,西部地区为8:2,中部地区为6:4;东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。免费提供教科书资金,中西部地区由中央全额承担,东部地区由地方自行承担。二是提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平,所需资金由中央和地方按照免学杂费资金的分担比例共同承担。三是建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制,中西部地区由中央和地方按照5:5比例共同承担,东部地区主要由地方自行承担,中央根据其财力状况以及校舍维修改造成效等情况,给予适当奖励。四是巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。考虑到中央与地方各级财政承受能力,农村义务教育经费保障机制改革,从2006—2010年,分年度、分地区逐步实施。

2007年,针对保障机制改革实施中出现的新情况、新问题,经国务院同意,财政部、教育部又发出通知,从

2007年起三年内,财政再次新增经费470亿元左右,用于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策。主要包括:一是明确中西部地区农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费基本补助标准。对中西部地区落实基本补助标准所需资金,中央财政按照50%的比例给予奖励性补助,并对东部地区根据其政策落实情况及其财力状况等因素,给予适当奖励。二是从2007年秋季学期开始,全国农村义务教育阶段学生全部享受免费教科书政策。从2008年春季学期起,中央财政提高国家课程免费教科书的补助标准,建立部分科目免费教科书的循环使用制度。三是提前一年落实生均公用经费基准定额。四是提高中西部地区中小学校舍维修改造测算单价标准。通过调整完善方案,2006—2010年,农村义务教育经费保障机制改革将累积投入新增2652亿元。其中,中央财政1604亿元,地方财政1048亿元。

这次改革将农村义务教育全面纳入了公共财政保障范围,受到社会各界广泛赞誉,在我国义务教育发展史上具有里程碑式的重大意义。改革的内容也被写入了2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》,上升到了法律的高度。

4. 家庭经济困难学生资助政策体系圆梦寒门学子

为保证家庭经济困难学生顺利完成学业,国家财政采取了一系列措施,不断加大对家庭经济困难学生的资助力度,包括对农村义务教育阶段家庭经济困难学生实施“两免一补”政策,设立中等职业学校国家助学金,完善高等教育阶段国家助学贷款政策等等。但与新形势要求相比,我国普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系还不够完善。因此,国务院决定从

2007年秋季开始,建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系,通过加大财政投入,落实各项助学政策,扩大受助学生比例,提高资助水平,从制度上基本解决家庭经济困难学生的就学问题。在经费投入上,按照建立公共财政体制的要求,大幅度增加财政投入,建立以政府为主导的家庭经济困难学生资助政策体系。在财政投入的分担上,国家励志奖学金和国家助学金所需资金由中央与地方按比例分担。为此,中央和地方财政2007年安排秋季学期助学经费约154亿元,其中,中央财政98亿元。全国高校约400万名学生、中等职业学校约1600万名学生获得资助。这项政策通过带有根本性、规范性、长期性和系统性的制度设计,体现政府对家庭经济困难学生的关怀与帮助,并在促进教育事业健康持续发展方面起到政策导向作用。

改革开放30年来,我国教育事业取得的令世界瞩目的成就与公共财政的支持是分不开的。一方面,通过公共财政资金的投入,促进了整个教育事业的大发展;另一方面,通过重点领域的投入政策和管理体制的改革与完善,优先解决了关系民生的一些重大教育问题,得到了社会的赞扬和群众的认同。

十七大提出了“优先发展教育,建设人力资源强国”的任务,对教育事业提出了新的要求,新目标的实现必然要求适时推动中国财政性教育经费投入的改革进程,加大财政投入力度,在均衡地、审慎地分析各种备选方案的公平与效率效应的基础上,制定和完善相应的财政教育制度,为教育事业稳定、健康和可持续发展提供财政保障。

(作者为财政部教科文司司长)

责任编辑 周多多