

湖南省财政厅厅长李友志

创新农村义务教育财政投入机制

改革开放以来,我国教育事业得到了长足发展,但农村教育与城市教育、高等教育与基础教育发展不平衡的问题比较突出,特别是农村义务教育仍然是整个教育的“软肋”,制约了农村经济健康发展和国民素质的全面提高。作为全面建设小康社会的基础性、先导性、全局性工程,财政优先支持农村义务教育发展责无旁贷。当前,如何综合运用财政政策手段,创新农村义务教育投入体制,促进城乡教育协调发展,是摆在各级财政部门面前的一项重要而紧迫的任务。

现行农村义务教育投入体制面临的主要问题

1985年我国基础教育实行的“地方负责、分级办学、分级管理”的体制,调动了地方办义务教育的积极性和主动性,加快了我国“普九”进程,但这种以乡镇为主的“分级办学”制度,将应由政府、社会、家长共同承担的义务教育的“义务”层层下放给了乡镇、村,最终转到农民身上,加重了农民负担,进一步拉大了城乡教育差距,造成了农村义务教育发展的迟滞、薄弱和不平衡。2002年,国务院审时度势,及时果断地调整了农村义务教育管理体制,实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”(以下简称“以县为主”)的体制。新体制实现了两个重大转变,即农村义务教育的责任从主要由农民负担

转到主要由政府负担,政府对义务教育的责任从以乡镇为主转到以县为主。这个体制对于进一步动员全社会的力量,加大政府对农村义务教育的投入,提高农村义务教育的质量,具有重要意义。但是,对于中西部经济欠发达地区,“以县为主”的体制难以从根本上解决义务教育经费历史欠账和投入短缺问题。突出表现在:一是难以调节地区财力差异。目前,我国“普九”人口覆盖率东部地区大多数省份已达到了100%,义务教育开始朝着现代化目标发展,中部地区许多省份达到了90%,而西部地区则普遍低于80%,而且中西部地区“普九”水平不高、办学条件差的问题越来越突出。这种地区差异是“以县为主”的体制难以解决的。二是县乡财政普遍困难,义务教育经费落实难。1994年实行分税制以来,中央财政收入与地方财政收入比重发生了相应变化,中央调控能力增强的同时,县乡财政困难增加,少数县连教师工资都难以保证,更谈不上安排公用经费和建设资金。三是教育负债包袱沉重,化解难度很大。据湖南省教育部门统计,截至2001年底,全省教育基建负债37.5亿元,其中农村中小学负债25.3亿元。这些负债是历史和政策调整等各方面原因造成的,但由于基层财政脆弱,短期内很难解决,影响学校的正常教学秩序。四是农村税费制度的调整使农

村义务教育经费筹措面临新的考验。农村税费改革取消了农村教育费附加和教育集资等行政事业性收费,中央安排了专项转移支付补助,而且很多省明确规定了转移支付资金用于义务教育的比例,应该说,改革大大减轻了农民负担,促进了农村义务教育的发展。但另一方面,改革前一些地方巧立名目收取的各种教育乱收费,改革后被取消,客观上形成了一定的义务教育经费缺口。

考虑以上因素,“以县为主”作为农村义务教育管理体制是必要的,有利于强化县级政府的责任,提高义务教育经费来源的稳定性。但作为财政投入体制,难以解决经费投入总量短缺的问题。因此,必须针对当前基层财政困难的实际,尽快建立健全新的农村义务教育投入体制,为落实国务院确定的“以县为主”的管理体制提供财力保障。

创新农村义务教育财政投入体制的基本思路

义务教育是国家法律规定人人享有的基本权利。考虑到义务教育是全国性公共产品的特点,为防止因地方财力差异,造成农村义务教育权利和机会的不落实和不平等,现阶段应该按照“五个统筹”的要求,在落实好“以县为主”管理体制的前提下,充分发挥财政职能,调节政府间财力,实现发达地区向落后地区、城市向农村、上级向基层、非

义务教育向义务教育的适度转移,建立促进农村义务教育健康发展的长效机制。

1. 建立分类分级负担的投入体制,落实各级政府的责任。考虑当前我国的国情和财政体制状况,现阶段农村义务教育应建立中央和地方政府分类别、分级次合理负担的新体制,切实加大中央、省、地(市)的投入。县级政府要确保教师工资按时足额发放,学校杂费要保证正常运转,不足部分由县财政弥补,中央和省、地(市)财政要重点保证农村中小学危房改造和重要设施设备建设投入。

2. 按照公共财政要求,优化教育支出结构。农村义务教育作为公共产品,理应纳入公共财政的保障范围。财政部门要按照科学的发展观的要求,调整理财思路,财政资金分配应坚持面向农村而不是背向农村,多搞雪中送炭,少搞锦上添花,带着特殊感情,出台相对倾斜的政策,支持农村义务教育发展。要认真落实中央关于新增教育经费主要用于农村的要求,调整优化支出结构,按照教育的不同类型和不同发展阶段,实行有区别的财政政策,调整高等教育与基础教育、城市教育与农村教育的投入比例,提高教育支出占财政支出、农村义务教育占整个教育支出的比重。

3. 充分发挥财政转移支付杠杆作用,促进农村义务教育的协调发展。由于贫困地区可用财力太少,而各种历史欠账和需要解决的问题太多,这种地区间财力的不均衡,是农村义务教育经费短缺的重要原因。如果不能从根本上调整地区和城乡之间及各级政府之间的财力分配关系,依然在旧有的框架内做小幅度调整,难以改变我国农村教育的现状,也不可能真正缩短城乡教育的巨大差别,并且有可能拖垮普遍弱势的县级财政。近年来,中央和省为

支持农村教育,逐步加大了一般性转移支付的力度,但由于地方财政普遍困难,一般性转移支付中用于义务教育的份额难以保证。因此,中央在逐步推进一般性转移支付制度改革的同时,应分类核定各地区的人均可用财力水平,以义务教育专项转移支付为主,加大中央和省级政府对贫困县义务教育专项转移支付的规模。由于地区间财力水平差异很大,建议中央财政制定统一的可用财力计算标准和农村中小学公用经费合理标准,凡人均可用财力不足以“保工资、保运转、保安全”的县市,其教师工资、学校公用经费、危房改造等设施建设所需资金缺口,应全部由中央、省、地(市)三级政府通过专项转移支付方式按比例负担解决,以进一步明确各级政府办义务教育的职责,做到义务教育投入规范化、制度化。

4. 进一步完善分税制财政体制,增强地方各级财政的保障能力。1994年实施的分税制,一定程度上形成了财力层层往上集中,地方财政特别是县乡财政运转艰难。在中西部欠发达地区,大多数县财政供养人口的80%以上是教师,教育支出占县级财政支出的比例普遍在一半以上。“吃饭”财政和教育财政的特征十分明显。因此,为从根本上解决农村义务教育投入问题,中央要根据各地的实际,在调整体制上做文章。如降低中西部地区上划中央“两税”的比例,在国税的分成上,对中西部地区适当提高比例,以增加财政困难县市的可用财力,提高对农村义务教育的保障能力。

5. 发挥财政政策资金的引导作用,促进农村义

务教育多渠道投入。为了促进农村义务教育更快发展,应当充分运用市场手段筹集教育资源,特别是要促进城市教育资源向农村的合理流动,形成城市对农村义务教育的反哺机制。一是财政可以通过安排贴息、专项补助、税收优惠等措施,引导社会资金流入农村兴办义务教育或参与学校基础设施建设。二是运用产业政策优惠、税收减免等办法,鼓励企业、个人捐资农村义务教育。三是发行教育彩票,广泛吸收社会资金,主要用于农村义务教育。

6. 改革财政资金分配方式,探索以学生为对象的直接投入办法。长期实行的以学校为主要对象的资金分配方式,使学校躺在财政身上吃“大锅饭”,缺乏竞争机制,成为“早涝保收”的地方,有限经费养人过多、学校布局不合理、教学资源利用率不高的现象比较突出。可以考虑改按教师人数核拨经费为按学生人数核拨,增加对学生的助学金、奖学金、困难补助等直接支出,加大对贫困学生贷款贴息力度,逐步建立学生自主择校、学校优胜劣汰、教育布局调整优化的良性运行机制。

