

西方发达国家教育支出体制比较与分析

○ 廖楚晖

西方发达国家在发展本国教育的长期过程中，逐步形成了各自具有丰富内涵的教育支出体制。由于历史和传统文化的差异以及政治、财政和教育管理体制的不同，各国政府对教育的干预和投资于教育的具体方式有所差别。

政府教育支出管理体制的不同类型

政府教育支出管理体制的形成，从根本上说取决于各国的政治经济体制及由此决定的教育管理体制。例如，实行地方分权制的以美国和德国为代表，教育财政实施的是分权式的管理；实行中央集权制的法国，教育财政实施的是集中型管理；而实行集权与地方分权结合制的日本和英国，教育财政实施的也是相应类型的管理。

（一）地方分权制

美国为联邦制的政体，实行政分权管理，直到1979年才正式成立教育部，而且教育部只能通过立法和拨款将联邦教育政策渗透到各类学校中去，并没有直接领导教育的能力。按其宪法规定，教育权归州。州教育行政当局由州教育委员会和州教育厅组成，职责是协助地方完成教育计划，并制定各种教育条件的最低标准。另外，高等教育（公、私立）的办学与授予单位的管理权也在州一级。美国最基层的教育行政单位是地方学区，学区教育委员会在建立和管理公立中

小学方面享有广泛的权力。这种政府教育支出管理体制的教育财政方面的职责和权力划分大致如下：

1. 联邦政府。联邦教育部负责管理联邦政府教育经费，监督、管理这笔教育拨款，确定它的使用范围和重点，具体包括：一是管理和分配国家拨给各州的教育经费。二是直接拨款。根据国家的特殊需要，直接向公立或私立学校提供资金，如一些学校的设施建设、对国家有重要影响的科研项目 and 开设特定课程的资助等。三是间接投资。对各类学校的捐款收入实行免税，为有关学校提供联邦的剩余物资等。四是管理、分配联邦的资助款；对处境不利者和残疾人的资助；对职业教育的资助；对学生的财政资助——补助金，低息贷款和工读活动等。

2. 州政府。州政府为支付教育经费的主体，占总数的50%以上，其权力也最大。州教育委员会负责管理州的教育经费，具体包括：编制由州政府支付的教育拨款预算；负责管理州立高等学校的教育经费；分配和管理对私立高等学校的资助，主要为设施资助；分配和拨付州政府付给初等、中等教育的补助金；对州政府的教育拨款进行管理和监督使用。

3. 地方学区。地方学区教育委员会主要负责管理公立中小学的经费，包括编制预算；负责征收居民的财产税，用作教育经费；监督教育经费的使用等。

4. 私立学校由其法人负责筹集和

管理教育经费，联邦和州给予各种资助。

联邦德国亦是实施分权式管理的国家，其教育财政管理的体制与美国大同小异。不同之处在于该国的州级权力更大，州支付教育经费的数额也更大，约占70%。

（二）集权与分权结合制

英国教育财政实行集权与分权相结合的管理体制。中央一级设教育和科学部，通过财政援助和其他协助方式进行指导和监督，地方则设立教育委员会以及教育局，经营管理学校各项事务。地方有很大的自治权，学校校长有确定课程的自由。

1. 中央政府。主要职责：承担全部教育经费的大约60%，同时负责其分配并监督使用；对所有大学提供其经费总额80%的补助，并对一些私立学校提供直接补助；支付地方机构为儿童提供的膳食费用；支付教师进修所需费用的60%；提供均衡拨款，对某些达不到平均教育拨款水平的地方政府予以补贴。

2. 地方政府。负责支付初等与中等教育经费的40%；负责高等教育的公共部分，即技术学院和教育学院等的设置与管理并提供部分经费。

3. 私立学校。自行解决经费并负责管理，但其中一部分接受国库的补助。

日本和澳大利亚的教育财政管理体制与英国相似。

（三）中央集权制

法国是实行中央集权制的典型

国家,在教育管理体制上显得尤为明显。首先,法国有对全国教育进行全面直接领导的中央权力机构——教育部,它是法国政府最大的一个部,权限非常广泛。其次,法国有一套组织严密、完全受教育部垂直领导和监督的地方教育行政机构。其三,体现在对地方与学校处理一般事项的操作过程与具体方法的规限上,“学校每一分钟活动的内容都由国家教育部具体规定”。

1.中央政府。国家支付经费总额的80%以上,由教育部负责分配与管理。法国的大学都隶属国民教育部,为公立科学文化性机构。教育部所掌管的高教经费除科研费用单独列出外,其余的均根据各大学的性质、规模等进行分配。大学在财政方面实行自治,但要接受国家的监督。所有公立教育机关的教员,以及与国家缔结合同的私立教育机关的教员,都是国家公务员,其工资由国家支付和管理。国家对公立中小学的建筑、设施、设备等予以补助,并对其使用进行监督。

2.地方教育行政机构。负责由地方教育当局支出的经费项目,即支付学校建筑、设施和设备中国家补助不足部分的开支并进行管理,支付并管理地方当局雇用的学校职工的工资。

各种类型教育财政体制的优势和不足

总体而言,分权型管理体制有利于调动和发挥地方办学的积极性;有利于学校与社会生活、科学研究和生产劳动建立更紧密的联系;能更好地发挥教育投资的效益。其不足之处是:有的地区、有的时期,地方教育经费负担过重,经费难以得到保证;国家宏观调控力量弱,各地教育发展的不平衡状况难以克服。

集权与分权相结合型似乎优势更明显些。例如,可以调动中央和地方两个办学的积极性,能加强宏观经费使用的调拨,提高经费使用的效

益。但是,如何调整中央与地方各自的财政负担和划分其管理权限,各国也经常产生矛盾和磨擦,从而影响了优势的发挥。

集权型管理的优势在于它便于全国统一规划、统一分配和使用有限的教育资源,提高宏观调控的力度和效益。然而,其缺陷也十分突出:教育经费来源渠道过于单一,不易于调动地方办学的积极性;在经费分配时容易产生过于集中使用或过于平均使用两种偏向;容易产生官僚主义的领导,忽视地方的特殊需要。

共同特点与发展趋势

发达国家教育财政体制虽各有特色,但也有许多共同点。

(一)制度化、法制化的政府教育支出体制确保资金支付

当今绝大多数发达国家都制定了有关教育财政的法律和法规,以确保教育经费的供给和需求。有的在宪法中做了原则性的规定;有的制定了筹集和分配教育经费的专项法律;有的在相关法规中对教育经费做了明确规定。然而,不同国家,特别是不同管理体制国家的有关教育经费的立法亦各有特色。例如,实行教育集中管理体制的法国,其中央政府主要根据《高等教育基本法》为各大学提供和分配教育经费,为各级各类学校提供专项补贴和拨款。实施中央集权与地方分权相结合的英、日等国,有关教育财政的法令呈现出明显的层次性和多样性,如日本《教育基本法》对各类教育的管理和经费来源作出了总体规定,要求“各类学校的开办者应管理其开办的学校,并承担其所需的经费”;在《教育基本法》之下,又制定了《国立学校经费法》,分别确立了国立、公立学校经费的不同来源和管理办法。

(二)基础教育财政支出重心下移,高等教育筹资多样化

发达国家义务教育阶段的经费,基本上由各级政府,特别是州(省)、

地方政府及学区提供。对于初等教育和中等教育而言,90%的教育支出,是来自由政府直接拨款的教育机构。而义务教育后阶段,特别是高等教育的经费,大多经多种渠道不定期筹集,由此显示出政府教育支出的重心下移。

经费来源渠道变化最大的当属英国。直到20世纪80年代末,英国各类高校的全部经费几乎由各级政府承揽。90年代初,开始实施大学生贷款制,强制大学生及其家长支付部分上学费用。与此同时,政府采取各种措施鼓励或迫使高等学校在与工商企业联姻的过程中获得它们的经费。总之,英国一改以往高教经费来源单一化的模式,开始走上多渠道筹集教育经费的路子。法国、德国等也开始拓宽高校经费来源的渠道。

发达国家高等教育经费来源多样化也存在很大差异,美国和澳大利亚的高等教育的私立教育经费支出分别为49%和31%。欧盟各国私立部门的作用则很小,通常比例为11%。1997年,在OECD国家高等教育系统,每100美元的投资来源是:80美元来自公共渠道;20美元来自私人渠道。

(三)确保教育财政在GNP中的比重

与发展中国家相比,发达国家的社会经济、科技文化以及教育事业处于一个更高发展阶段上,其教育经费的绝对量和相对数更大、更多。目前,发达国家公共教育开支平均约占GNP的6.0%,而发展中国家约占4.0%。值得注意的是,随着发展中国家教育规模的扩大和水平的提高,以及发达国家教育经费开支增长速度减缓,二者之间的差距有缓慢缩小的趋势。例如,1980年至今,发达国家公共教育开支占GNP的比率基本上维持在6%左右,同期,发展中国家则提高了大约0.5个百分点。与发展中国家相比,发达国家的平均公共教育开支也要高得多。

(作者单位:中南财经政法大学财政税务学院)