

教育收费透视

○ 陈伟光

教育收费是社会关注的热点问题之一。近年来,在各级教育行政部门的治理下,教育收费已在逐步规范,学校收费中出现的一些问题已得到扭转。但由于教育收费的数额近年一直呈上升趋势,社会对此还有一些反响。如何正确看待我国的教育收费问题,是关系到我国教育事业健康发展的关键。

教育收费是财政拨款的必要补充

改革开放以来,为适应我国经济建设和社会事业发展的要求,国家确定了优先发展教育的方针,做出了实施科教兴国的战略决策,提出了到2000年我国基本普及义务教育、基本扫除青壮年文盲和大力发展职业教育、高等教育的目标。发展教育,首先要解决教育投入问题。我们面临的国情是,经济尚不发达,政府可提供的财力非常有限,而我国人口众多,教育规模大,国家财政拨款不能满足教育事业发展的需要。据统计,1980—1996年,国家财政对教育的拨款由113.2亿元增加到1211.91亿元,增长9.7倍。但我国学校中现仍有2100万平方米的危房未能得到改造。到1995年底,我国学校的教学仪器、设备及

图书达标率小学是34.2%,职业中学是31.43%,普通高中只有42.57%。农村中小学普遍存在办学条件差等问题。目前,在事业需求大而经费供应小的情况下,如何发展我国的教育事业,摆在我们面前的只有两条路。一条是按照国家财力提供的可能发展教育事业,而另一条是按照尽最大可能满足我国经济建设和发展的需要来发展教育事业。显然,我们只能选择后一条路。为此,国家决定实行以财政拨款为主,辅之以多渠道筹措教育经费的政策。向义务教育阶段学生收取杂费,向非义务教育阶段学生收取学费也就成为筹措教育经费的渠道之一。实行教育收费制度以后,增加了学校的教育经费。目前,全国杂费和学费的收取额已占到我国全部教育支出的12%左右,成为国家财政拨款之外的第二大教育经费来源,对保证我国教育事业的发展起了重要作用。实践证明,实行教育收费政策较好地解决了我国教育经费严重短缺的问题,是符合我国国情的。

教育收费已纳入规范化轨道

1986年颁布的《中华人民共和国义

务教育法》,从法律上明确规定义务教育阶段只收取杂费。1996年12月,经国务院批准,国家教委、国家计委、财政部颁布了《义务教育学校收费管理暂行办法》、《普通高级中学收费管理暂行办法》、《中等职业学校收费管理暂行办法》、《高等学校收费管理暂行办法》,对各类教育的收费行为进行了规范,明确规定义务教育学校只能收取杂费和借读费。高级中学、职业中学、普通高等学校只能收取学费和住宿费。同时对收费标准审批办法、杂费和学费的使用管理等做出了明文规定。这几个收费管理暂行办法规定,不同地区、不同类别、不同专业的学校收费标准可以不相同。所以,目前全国各类学校杂费或学费的标准有一定差异。根据统计调查,目前我国教育收费的情况是:1996年全国小学人均每学年缴纳杂费50元,普通初中学生人均每学年缴纳杂费92元,普通高中学生人均每学年缴纳学费330元,中专学生人均每学年缴纳学费1103元,大学生人均每学年缴纳学费1319元。

教育收费水平高低不能一概而论

我国各类学校目前的收费水平是高

是低呢?从杂费和学费的人均标准来讲,不好下结论。只有从学校培养学生支出的教育成本的有关数据来分析,才能得出结论。首先,从学校经费的供应情况来看,按照1996年的全国教育经费统计资料提供的数据,目前我国培养一个小学生全国平均每年需开支470元,而国家财政拨款只能解决300元;初中学生全国平均每年需开支840元,而国家财政拨款只能解决550元;高中学生全国平均每年开支1800元,国家财政拨款只能解决1100元;中专学生全国平均每年需开支近3040元,国家财政拨款只能解决2200元;大学生全国平均每年需开支近10000元,国家财政拨款只能解决6000元。从上述数据不难看出,各级学校需求和国家拨款之间的差额,按照平均的收费水平,是不能解决的。拨款加学校收费后仍留有的那部分经费缺口,还需要依靠学校从社会捐集资等多条渠道来解决。其次,从各类学校杂费或学费占培养成本比例的状况来看,1996年全国小学生杂费只占生均培养成本的11%,高中学费只占生均培养成本的18.7%,中专生学费只占生均培养成本的36.4%,大学生学费只占生均培养成本的17.9%。最后,从我国教育收费占人民实际收入水平的比例来看,根据有关方面统计,1996年我国农村生均缴纳杂费占农民人均收入的比例,小学为2.6%,初中为4.05%。对于我国城市家庭来说,这一比例更低。从上述三个方面的分析中,我们可以得出一个结论,我国学校杂费、学费的收费标准并不高。那么,人们为什么会感到收费较高呢?对此,我们做了一些典型调查,了解到问题的症结所在。如在小学,有的学校一开学,学生一共交给学校191元,其中政府规定要交的杂费为26元,其他的是书费、练习本费、班费、校服费、保险费、课外活动费等,再加上有的学校存在着其他乱收费,这么多的收费项目加在一起,收费总额就大了,学生家长自然会感到学校的收费高。如果我们的学校按规定只收杂费或学费,不去代收那些不属于学校收入的费用,学生家长就不会

有这种感觉了。看来问题就出在学校收费项目多上,出在学校为人代收的费用上,出在一些学校的乱收费上,而不是出在政府的收费政策上。如何解决上述问题,是各类学校需要认真研究的。再如笔者在一些大学了解到,一个大学生平均一年需要家庭支付的费用约6000元。其中用于学生个人支出的伙食费用需3000多元,再加上个人零用、书本费、探亲路费等等需1000多元,实际上缴学校的学费包括少量的住宿费有2000元左右,只占家庭为学生支出上学费用的1/3左右。另外2/3的支出并不属于学校的收费支出,只是由于学生上大学后,学生家庭比过去增加的支出确实多了,这也是给大家形成教育收费高这一印象的原因。按照国务院三部委颁发的学校收费管理暂行办法的规定,允许学校收费的项目只有杂费、学费、借读费、住宿费。未经国家教委、国家计委、财政部共同批准或省级人民政府批准,任何学校都不得自定项目,扩大收费范围。在非义务教育阶段,学校收费管理暂行办法规定按学生培养成本的一定比例收取学费。普通高等学校不得超过年生均教育培养成本的25%,高中、职业中学、中专等学校的学费占培养成本比例由各省级人民政府自行规定。1996年,普通高等学校按规定调整了学费标准,每生每年1000—3000元,少数地区及特殊专业可能还要高一些。这个标准,对于经济收入不太高的家庭来说,不能说低。对于贫困学生来说,确实还有一些压力。但是与国家培养大学生所支出的生均教育培养成本相比,这个标准并不高。如前所述,现在高校每培养一名大学生每年需支出经常性费用就达10000元左右,如果加上学校的各种教学设施,如教学楼、图书馆、实验室的建筑费用和大型仪器设备的购置费用,生均每年需开支的教育经费大约为15000元左右,学生每年交的学费其实只是教育培养成本的一小部分。由此可见,国家把学生学费的标准定在这一幅度,不仅考虑到发展高等教育的需要,而且还考虑到我国的国情和人民群众的经济承受能力,大部分

培养费用仍是国家和学校承担的。大学实行收费制度以后,国家为了解决家庭经济困难学生上大学的问题,在收费管理暂行办法中明确规定,对家庭经济困难的学生,要酌情减免学费。同时还出台了有关的配套政策,在高校实行奖学金、贷学金、学生困难补助、勤工助学等制度,以保证不因实行教育收费制度而使那些家庭经济困难的学生失去读书的机会。此外,还规定对国家重点发展的一些艰苦行业,如农林、师范、体育、航海、民族等专业的学生免收学费,并给予享受国家专业奖学金的鼓励。这也为家庭经济困难的学生提供了入学深造的机会。

应当看到,高校实行收费制度以后,还起到了转变学生观念的作用。一方面使学生和学生家长增强个人承担教育费用的责任;另一方面使学生进一步珍惜学习机会。此外,学生利用假期、休息日打工或开展家教等勤工助学的活动日益增多,这有利于培养学生的自立意识,给学生带来了在实践中增长才干,在实践中了解社会的机会,对大学生的成长还会起一些好的作用。

为了避免出现学生杂费、学费标准失控的问题,国家要求各地制定本地区学校收费标准时,要根据当地经济发展状况、人民群众收入水平、物价水平、财政对学校经费的供应能力、学校办学经费的需求和培养费用的情况等诸多相关因素综合研究。先由教育部门提出意见,然后经物价、财政部门审核,最后报省级人民政府批准后,才可执行。应该说,政府对教育收费工作还是相当慎重的,各地规定的各类学校的收费标准也是充分考虑到其合理性的。

实行教育收费是一项长期的政策

目前,我国处在社会主义初级阶段,经济发展状况和人民收入水平都低于世界上一些发达国家。各级财政的供给能力不高,用于教育的拨款占学校需开支经费的比例中小学为80%至90%,大学为60%至70%。各类学校除了收费之外,还需兴办一些校办产业,开展社会服

费改税是增加 地方财力的有效途径

○ 吴邦金 刘定奎 詹祖武 张卫星

在社会主义市场经济体制的逐步建立和加快经济发展的新时期,加强对各种收费的管理,特别是对加重企业和群众负担、扰乱社会分配秩序、助长不正之风、损害党群关系和政府形象的乱收费,如何加以改革和规范,已不仅仅是关系到政府职能转换和净化市场环境的问题。改革和规范收费,不仅有利于完善财税制度,而且是增加地方政府财力的有效途径。

一、乱收费问题非根治不可

(一)“收费热”日益膨胀,收费部门、收费项目多而乱。改革开放以来,在利益的驱动下,一些部门和单位钻国家简政放权、允许行政事业单位收费解决自身经费不足的政策空子,想方设法挤进收费的行列。如今收费单位越来越多,几乎扩大到所有的政府部门,甚至一些部门中的职能部门也直接收取。有的还委托下属单位收取,已经形成了每增加一项新的业务,都要以解决经费不足、发展自身事业为由要求设立收费项目的状况。据有关资料反映,80年代初,全国只有为数很少的税收附加、养路费、中小学杂费、市场管理费以及预算内管理的

规费,年收费收入约100亿元。到1994年,全国省以上批准的行政事业性收费约有3000多项,大小基金约有80余种,收费额已增到2600多个亿。

(二)名目繁多的收费,大量挤占了财政预算内收入,扰乱了正常的经济运行秩序。我国近几年每年收费与基金收入有2600亿元左右,相当于当年国内财政收入的45%。有些地方的收费、基金收入与财政预算内收入相当,甚至超过预算内收入,导致国家财政收入占GDP比重逐年下降。据统计,我国财政收入占GDP比重由1979年28.4%下降到1987年18.4%,进而下降到1995年10.7%,差不多是以一年一个百分点的速度在降低。而另一方面,企业和群众并未感到负担有所减轻。这部分国民收入流到哪里去了?不言而喻有相当部分被收费部门收走了,这不能不说是财政预算内收入的一种挤占。

(三)多而滥的收费还助长了不正之风,为滋生腐败营造了温床,严重损害了党群关系、政府形象。由于对收费部门的权力缺乏有效的监督制约机制,这些权力就出现了商品化、货币化,出现提供

的服务(劳务)与收费不相对称的现象。本来收费一般具有补偿性质,专款专用。但实际情况是乱收费、收费不入帐、专款不专用等现象极其严重。大量的“灰色”“黑色”收入成为这些部门的“小金库”甚至落入个人的腰包,或花在各种不正之风开支上,严重损害了国家和人民的利益。

二、费改税是增加地方财力的最佳选择

费的改革势在必行。就我国情况看,实行费改税是最快捷、最可行的办法。

(一)地方政府财力不足,迫切要求扩大财权,解决地方财政困难。分税制改革,虽然地方税种增多了,地方税收收入随之增加,占全部税收收入的比重也有一定的提高,但从总体看,地方税收收入规模仍然很小。从税制结构看,中央将税收收入小、征收范围广、征管难度大的税制划归地方,虽然有利于调动地方聚财的积极性,但从社会效益和社会成本比较来看,征收成本高,必然减少效益,其直接表现为减少地方财政收入。我国是一个发展中国家,各项基础设施建设需

务,并积极向社会开展捐资活动,才能勉强维持学校的运转。学校教育经费紧张的状况目前尚未得到根本的改变。在这种情况下,对义务教育阶段实行收取杂费的政策短期不会改变,并且杂费的标准还要随着物价的上涨和人民生活水平

的提高以及学校教学条件的变化每年做一些调整。只有在国家经济有了较大发展、国家财政能够保证义务教育经费需求的前提下,才能逐年降低杂费标准,最终取消收费,像现在世界上一些发达国家那样,对义务教育实行完全免费。在

非义务教育阶段,实行收取学费的制度是世界各国通行的作法,即使在多数经济发达国家,也仍在实行收费制度。无疑,在我国对非义务教育阶段实行收取学费的制度将是一项长期的政策。

(责任编辑 王旭)