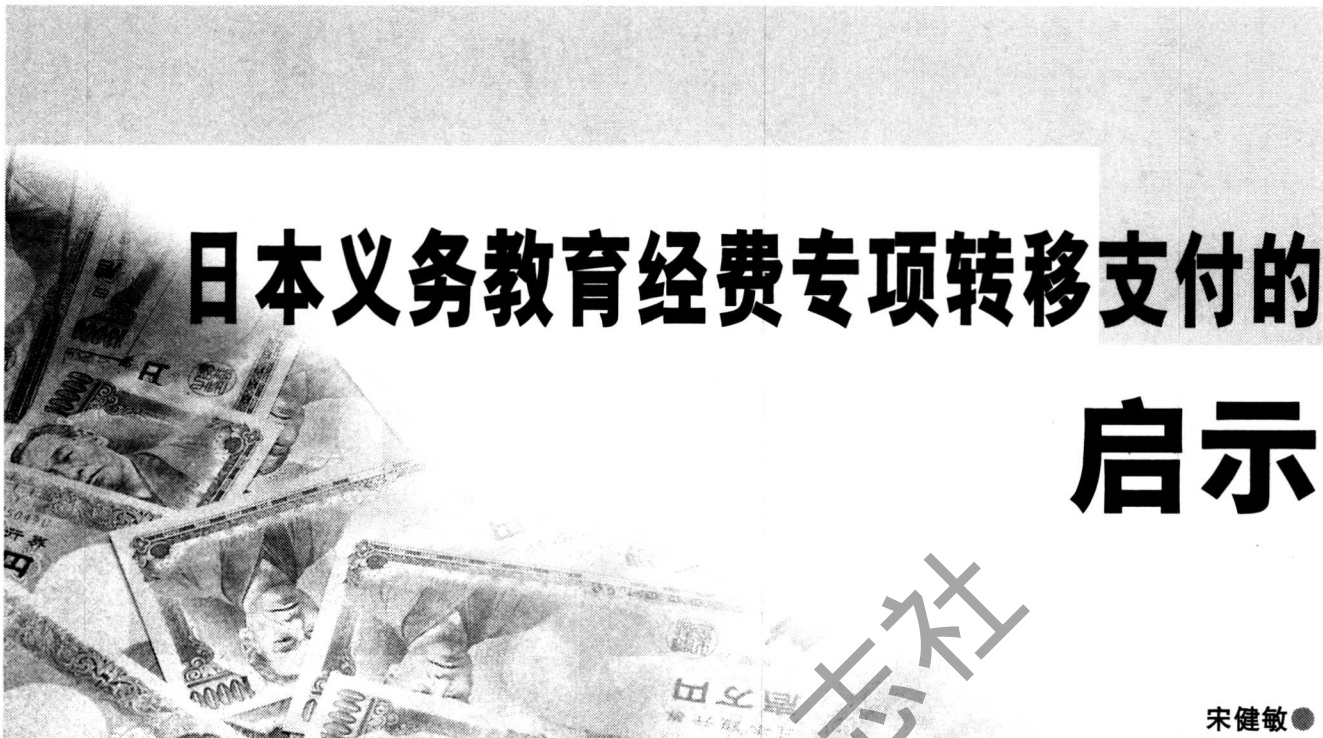




日本义务教育经费专项转移支付的启示

宋健敏 ●

日本战后一直实行小学6年、初中3年的义务教育制度。为推行明治维新后形成的教育机会均等理念，促进教育均衡发展，政府在基础教育，尤其是义务教育方面，建立了中央教育经费的专项转移支付制度，有效地将责任分担于中央和地方。义务教育的直接提供者主要是市级政府，但在各项经费开支中的很大部分却是中央政府以专款专用形式进行的转移支付。根据《义务教育费国库负担法》的规定，中央财政承担国、公立义务教育学校教职员工工资等实际支出费用的1/2。这部分预算是根据年度内学生数和教师数的增减状况以及教职员工工资水平的变动情况进行编制的，经费支付也有严格的法定程序。日本承担义务教育的公立中小学校由各市级政府设立、主管。但为了提高硬件水平，中央政府对校舍等设备的建设、整修等费用实行财政补贴。具体是根据班级数确定校舍、室内体育馆等设施的面积标准，在标准范围内，对新建部分的1/2，危房改造部分的1/3实行补贴。除此之外，对一些非经常性的改建、改造和设

备更新等，中央财政还设有特殊补贴制度。根据《宪法》中义务教育无偿提供的精神，从1963年开始对义务教育阶段的教科书进行无偿提供。每年国家（国库）从教科书发行者手中购入相应数量的教科书，无偿提供给承担义务教育的各学校转发给每个学生使用。

通过上述的专项转移支付制度，各级政府几乎承担了义务教育的所有成本，其中，中央占50%以上。这一制度在义务教育的普及和发展过程中，发挥了重要作用。但是，随着社会经济的发展 and 变化，人们对教育的需求在质和量上都发生了变化，义务教育经费转移支付制度中存在的问题也就不断地显现出来：首先，义务教育经费支出在文教预算中比重过大，而且工资支出比例过高，造成日本的文教预算越来越缺乏弹性。其次，无偿提供义务教育教科书的制度，在城乡居民收入水平居世界前位的当今日本，越来越显现出它的低效率和不合理性。公立中小学在校学生中，其家庭用于各种私塾、课外兴趣培训班等的费用，平均每人一年大约为25—30万日元。而每

个学生每年的教科书费用大约在3—4千日元，如果由个人负担，只占各家庭教育费用的1%左右。对绝大多数家庭来说，这并不构成太重的负担。但国家每年却要为此付出超过400亿日元的财政支出，这样的资金使用显然是低效率的。再次，从成本受益关系看，义务教育的受益负担极其不平衡，公费投入过大，造成纳税人负担日益加重。最后，在义务教育的中央与地方职责分工中，中央政府承担的部分过大，地方政府缺乏主动性和灵活性，难以发挥各自积极性。

上述这些问题，实际上反映了随着时代的发展，要求政府在义务教育中所承担的责任也必须发生转变。过去，日本的居民收入水平低，城乡差距较大，推行以政府拨款为主的义务教育经费转移支付制度是必要的。但随着经济的不断发展和城乡差距的基本消除，这种必要性引起了广泛的怀疑。有人提出应当强化地方政府以及个人在义务教育中的责任和作用。比如，对公立学校教职员工的工资可以实行中央政府给予“国家最低工资标准”的补

贴,超出部分由地方财政根据各自的具体情况自行解决;为了体现个人在义务教育中的责任,提高财政资金的使用效率,应该废除教科书无偿提供制度等。这些意见和建议的提出,标志着日本的义务教育制度正朝着重视个性的培养与发展、完善国家、地方政府与个人在义务教育中地位关系的方向改革发展。

尽管目前日本的义务教育出现了许多新问题,但是,纵观其经济发展的历史,可以看到正是政府对义务教育的强有力的支持,才使得整个社会的劳动力平均素质得到普遍提高,为其经济腾飞奠定人力资源的基础。

与日本相比,我国的义务教育历史较短,教育资金不足,尤其是农村义务教育资金缺口大已经成为影响我国义务教育制度的普及和教育质量提高的主要问题。通过对日本义务教育制度的分析,也许可以得到解决这个问题的一些启示。

首先,必须在理论上认清政府承担义务教育责任的必要性。我国近年来经济高速增长,人们的收入水平有了大幅度提高。但是,贫富差距在不断扩大也是不争的事实。政府对义务教育的大量投入,可以防止由贫富差距带来的受教育机会的差异,进而减少贫困的产生。不仅如此,从效率的角度来看,正处于经济发展初级阶段的我国,对义务教育投资的社会收益率将会更高。

其次,要理顺中央与地方政府在义务教育问题上的事权关系。长期以来我国的教育财政体制没有理顺,在义务教育中各级政府的事权不清也是农村义务教育资金得不到妥善解决的重要原因。从1985年开始,基础教育经费的筹措均由各级地方政府负责,农村义务教育职能的执行被放在了乡级政府。这样,教育经费是否能得到保证,完全取决于各地方政府的财力以

及当地政府对教育的支持态度。这一改革虽然在经济发达地区解决了筹措和使用教育经费的效率问题,提高了学校经营管理的积极性,但在农村,尤其是在贫困地区,基础教育的维持失去了中央政府的直接资金援助,只能依靠地方财政和农民的缴费。尽管我国对贫困地区也有财政转移支付制度,但是目前所采用的是总额转移支付政策。由于一个地区的支出因素很多,地方政府往往从短期利益出发,挤占、挪用义务教育经费,从而造成了一些地区义务教育资金严重缺口的现象。义务教育属于“地方混合性产品”,由地方政府承担这项公共事务较为合理。

但在资金筹集问题上,如果完全由地方政府承担也不现实。日本政府通过实施“义务教育专项转移支付制度”,做到中央政府承担主要责任,地方政府承担相应责任,来确保义务教育在全国范围内均衡发展的做法值得借鉴。事实证明,这一制度既有助于解决教育产品的外部效应问题,也有助于实现“教育机会均等”的公平目标。当然这并非唯一的模式。也有些国家采用的是“以成本为基础的缺口补贴”模式。我国到底应该采用哪种方式,还要根据具体的国情来定。●

(作者单位:上海财经大学公共经济与管理学院)

● 动态

湖北沙洋: 乡镇精兵简政一年节约 1500 万元

2005年,湖北省沙洋县以精简效能为目标,积极稳妥地推进了乡镇综合配套改革,为乡镇财政节约支出近1500万元。通过扎实开展合并村并组暨“两委”换届工作后,全县行政村、组数分别减少100个和201个,80%的村实行了书记主任一肩挑,两委成员交叉任职面达到85%以上,共精简村干部职数650个,每年可节约村级支出190多万元。全县242个乡镇事业单位全部转制,1778人实行了一次性经济补偿,476人通过参与竞争聘用上岗,1694人分流,每年可减少乡镇财政支出1268万元。

(李君)

