

农村义务教育经费保障机制改革评述

王 蓉

近年来,我国农村义务教育经费投入状况发生了显著变化,初步建立了以政府投入为主的经费筹措体制。各级政府加大投入力度,经费保障水平大幅度提高,2004年全国财政预算内农村义务教育拨款达到1326亿元,比农村税费改革前的1999年增加793亿元,年均递增20%,年预算内财政拨款占当年农村义务教育总投资的比重比1999年提高18.8个百分点。同时,在中央政府领导下先后实施了国家贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、农村中小学现代远程教育工程等,改善了农村中小学办学条件;通过实施“两免一补”等政策,加强了对贫困家庭学生的资助。

成就有目共睹,但仍然存在一些

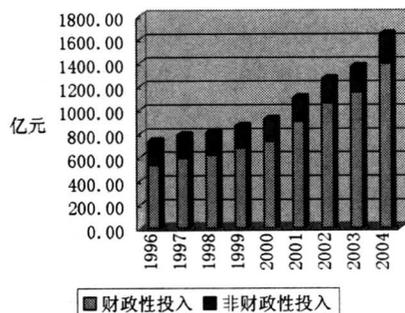
突出的问题,包括教育经费总量短缺,教育资源地区间、城乡间不均衡的问题没有得到彻底解决等。这些问题引起了全社会广泛关注。2005年12月24日,国务院发出了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出从2006年开始,将全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到中部和东部地区;对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。各级政府将按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。概括来讲,此次改革体现了如下四个特点:

一是以“学生为本”的政策理念为指导。改革方案的设计始终贯彻了使广大农村儿童及其家庭更加直接、更加广泛地感受到公共财政阳光的原则。正如财政部部长金人庆指出的,“让每一个农村孩子都能享受平等的教育权利和教育机会,是各级财政部门义不容辞的责任,也是公共财政的一个奋斗目标”。这次改革不仅明确列出了分步实施免费义务教育的时间表,而且

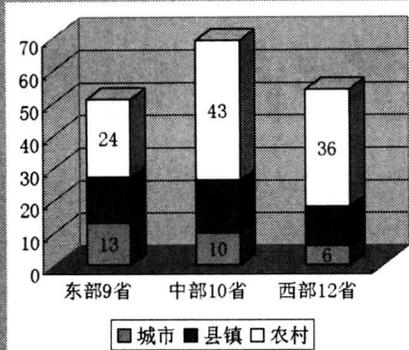
确定由中央财政直接承担中西部地区免除学杂费和提高公用经费标准所需的大部分经费,将以往由学生及其家庭分担的教育投入责任转为主要由中央财政承担,使这些地区的学生直接而明确地受益于中央财政。在诸多不确定性因素存在的情况下,中央财政直接而强有力地保障“让每一个农村孩子上得起学”目标的实现。在现行教育过程和教育组织方式的约束下,这有助于贫困偏远地区的农村儿童从小确立对于国家的认同及其公民意识的培养,而这恰恰是义务教育的根本任务。

二是以建立“明确各级责任、中央地方共担”的新机制为关键。改革开放以来,我国农村义务教育财政体制处于不断的建设与改革之中。从1980到1993年间是“乡村(镇)为主办教育”阶段。1993年,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,将县作为农村基础教育的主要管理者和责任人,乡镇成为学校管理的辅助者。2001年之后的这几年可称为是“上级政府救济型资助”阶段,在“以县为主”的农村教育管理体制下,中央和省级政府对于农村学校的财政投入大幅增加,但是这些资助缺乏完善的制度框架。在我国的财政体系中,上级政府支

1996-2004年农村义务教育投入情况



2004年在校学生(小学初中)百万人



持农村义务教育发展主要是通过两个渠道。第一,由于教育是地方政府的重要责任,是地方财政支出的重点,因此各种打入地方可支配财力的上级转移支付自然而然有一部分最终要用于教育。包括资金分配时没有特别考虑教育因素的税收返还等,也包括了那些特别考虑了教育因素的转移支付包括一般性转移支付、农村税费改革转移支付等。第二个渠道是向下拨付不计入地方可支配财力、专款专用的教育专项转移支付。但是对于第一个渠道,制度安排中没有明确专门用于教育的数额,使得地方政府这方面的行为难以问责。对于第二个渠道,历年来我国教育专项的主体组成部分是一些大的、周期性的、以“普九”为目标的项目,它们不是以平衡常规性的教育事业性经费为目的,尤其是,它们不是以从根本上解决我国农村地区的学校公用经费严重缺乏、基建经费投入没有财政保障这些问题为目的,而是以解决这些问题导致的后果如办学条件恶劣、学生及其家庭被转嫁经费负担等为着眼点。因此,从历史角度看,新机制的突出意义在于首先表明了中央政府将负有农村义务教育的常规性、长期性和制度性的投入责任;其次,以提高公用经费供给水平为重点,新机制是一

个以本为重、标本兼治的改革方案。

三是以全面加强农村教育财政管理基础建设为保障。为保障改革的顺利,财政部和教育部已经印发了4个配套改革文件,其核心在于全面提高农村教育财务管理水平。最为值得关注的是配套文件中提出要建立健全农村中小学校预算编制制度,学校各项收支都要统一编入县级财政预算,并由县级财政部门按照财政国库管理制度的规定办理资金支付。农村中小学预算以学校为基本编制单位,村小(教学点)纳入其所隶属的中心学校统一代编。可以看到,政策设计者深刻认识到我国农村教育财政管理基础薄弱的现实问题及其对于改革方案实施的巨大影响,对于相关的能力建设和基础设施建设措施给予了充分的重视。

四是兼顾现实条件的约束性与长远改革的必要性。我国农村义务教育经费保障机制的改革受到诸多的局限,其中最为突出的就是当前我国财政转移支付制度还有待完善,省以下的财政体系还没有完全理顺。考虑到发展农村义务教育的迫切性和重要性,新机制的及时出台势在必行,也兼顾了现实条件的约束性和长远改革的必要性。在具体的政策安排中,新机制没有试图改变现实中基本上是合理的基础教育“以县为主”的教育管理体制;另外,由于以增量改革为路线,新机制对于现有的公共财政体系冲击较小。但是,这一政策方案同时给未来的改革预留了空间。特别值得关注的是“经费省级统筹”的新提法,将有利于一些教育财政问题的根本解决。例如,如果没有省级政府的主导作用,地区之间教育投入不平等难以得到解决,在贫困地区也难以引进先进的管理方法和理念。需要指出的是,我国的义务教育经费投入不均衡更多地体现在省内

不均衡,而非省际间不均衡。另外,按照现行分税制财政体制的要求,省以下财政体制由省级政府负责确定;中央财政对地方的转移支付资金,都要通过省级财政进行统筹安排或具体下达。如果未来财政体制的变化带来省以下政府之间财政关系的调整,目前的安排对此也将具有足够的适应性。

需要指出的是,改革方案的出台,并不意味着我国农村义务教育财政问题已经得到彻底解决。第一,一套改革方案具有多少价值、能收到什么效果,还有赖于以什么样的方式去实施。核心的问题是,那些担负着落实政策重任的地方政府人员、校长和教师必须对这些政策有强烈的认同,包括对具体政策的较强的“拥护感”。目前这种加强中央监管,靠中央财政支持义务教育发展的做法是否应该一直持续下去,是可以研究的问题。第二,应该正视教育过程中利益主体多元化的客观趋势。市场经济的发展冲击着教育体系内部的激励机制。吸引优秀人才进入教师队伍,充分调动教师的积极性而又彻底贯彻学生为本的原则现在比任何时候都更加重要,在教育机制的改革中不能回避这些因素的影响。第三,需要进一步深入分析教育成本上升的内在驱动力问题和教育资金使用效率和效益问题。教育自身的组织与技术的现代化、规范化和制度化一方面大大提高了教育供给的质量,但另一方面加速了教育成本的提升。过去的政策检讨主要集中在教育经费供给方,但是,在教育经费保障水平普遍提高后,教育需求方的宏观和微观的问题将成为关注焦点,来之不易的公共财政资源必须更加有效地转化为农村孩子的所得,而这将是更加具有挑战性的任务。●

(作者单位:北京大学)