

# 缩小地区教育经费差距

## 刻不容缓

□ 魏后凯

近年来,在改革开放的推动下,我国国民经济获得了高速发展。然而,在高速发展的宏观背景下,各地区之间的经济发展差距也在迅速扩大。而且,伴随着地区经济发展差距的扩大,地区间教育经费的不平等也呈现出不断加剧的趋势。这具体表现在以下三个方面:

### 一、地区教育经费差距拉大的现象

(一)中西部与东部地区间教育支出水平的差距近年来在迅速扩大

人均教育经费是衡量地区教育支出水平的一个重要综合指标。1993年,东部地区人均教育经费为101.1元,中部地区为65.5元,西部地区为60.8元,中部与东部地区间的相对差距为35.1%,西部与东部地区间的相对差距为39.9%,二者分别比1987年扩大了13.2和9个百分点。同期,中部与东部地区间的相对差距由19.3%扩大到26.8%,二者分别扩大12.4和7.5个百分点。此外,西部与东部地区间小学预算内生均事业费的相对差距近年来也有所扩大。1993年,东部地区小学预算内生均事业费为191.4元,西部地区为161.0元,西部与东部地区间的相对差距为15.9%。这一相对差距水平比1990年扩大7.3个百分点,比1988年扩大2个百分点。

(二)最高与最低教育支出水平地区之间

的差距也有所扩大

1990年,人均教育经费最高的是北京,最低的是贵州,北京是贵州的4.44倍。到1993年,人均教育经费最高的上海为214.5元,而最低的贵州只有40.7元,上海是贵州的5.27倍。显然,各地区间的人均教育经费的最大差距在迅速扩大,地区间人均预算内教育经费和小学预算内生均事业费最大差别分别为5.70倍和8.77倍,而1992年这一最大差距则分别只有4.93倍和5.77倍。这说明,无论是人均还是生均教育经费,近年来在一定程度上都出现了富者越富,穷者越穷的“马太效应”现象。

(三)1992年以来,省际教育经费差距开始呈现出不断扩大的趋势

变差系数和加权变差系数是国际上衡量地区差距的重要综合指标。所谓变差系数,是指某变量的标准差与其平均值之比。变差系数值大于零。其值越大,说明地区差异越大。由于变差系数没有考虑到各地区的重要性大小,因此我们用总人口和小学在校学生数作为权重因子,同时计算出加权变差系数都呈现出上升的趋势。这说明,自1992年以来,随着我国经济的高速增长,省际教育经费差距也在迅速扩大。

(四)当前,地区教育经费的严重不平衡

已经造成了一些严重的社会经济后果

首先,它直接导致了一部分地区,特别是农村贫困地区因地方财政收入缺乏而出现大规模的拖欠教师工资现象。目前,我国中小学预算内教育事业费的80%以上是支付教师的工资。由于中央和省级政府相继为中小学教师制定了统一的工资和福利标准,而钞票则一般由县、乡财政来支付,因此,在那些地方财政困难的地区,地方政府自然难以筹集到足够的资金来支付教师的工资。其结果,这些地区小学教师的工资经常被拖欠。拖欠教师工资最严重的是1993年下半年,当时全国拖欠教师工资总额曾高达14亿元。根据河南省的调查,拖欠教师的工资主要发生在财政赤字县的乡村小学。这些拖欠教师工资的乡村大多经济基础薄弱,有的几乎没有乡镇企业,其收入来源单一,且主要依赖于农业税,基本缺乏调节资金的能力。很明显,大规模拖欠教师的工资必然会影响到教师队伍的稳定和教学的质量。

同时,在一些农村贫困地区,一些中小学学生由于家庭经济困难而出现大规模的失学现象。虽然义务教育法规定国家对接义务教育的学生免收学费,但实际上各地中小学都收一定的学杂费。而且,越是经济落后地区,由于教育经费缺乏且来源单一,学杂费占教育经费的比重往往越高。其结果,一些家庭经济困难的学生往往因交不起学杂费而失学。中小学学生大量失学不仅会影响整个国民素质的提高,而且也容易使贫困地区陷入贫困的恶性循环。

### 二、地区教育经费差距扩大的原因

(一)在地方分权的情况下,地区经济的不平衡发展必然会带来地区教育经费的严重不平等

自80年代初期以来,我国逐步把基础教育的财政与管理权限下放给各级地方政府。目前,我国农村基础教育大多采取“三级办学、两级管理”的形式。所谓“三级办学”就是

县办高中,乡办初中,村办小学。所谓“两级管理”,就是由县、乡两级政府统一管理。这里所指办学,就是主要负担并筹措学校的经费支出。虽然中央和省级政府对中小学教师的工资和福利制定了一些统一的规定,但实际上钞票则还是由县、乡财政来支付的。同样,中小学校的基建投资一般也主要由县以下的地方政府筹措,省级财政只给予一小部分的拨款。由于近年来各地区经济发展严重不平衡,县与县之间以及乡与乡之间的财政收入差异十分明显。在沿海一些发达地区,许多乡镇的财政收入超过千万元,有的甚至上亿元,它们自然很容易为本地的基础教育筹集到足够的教育经费。然而,在中西部一些贫困地区,一些乡镇甚至县几乎没有什么财政收入,因而就很难为义务教育提供必要的资金。按照义务法,国家对义务教育拨款的增长速度要快于国家财政经常性收入的增长速度,生均教育经费也应该保持稳定的增长。这就是人们经常提到的“两个增长”。事实上,各地区由于具体条件的差异要同时实现这两个增长也并非是一件容易的事情。1993年,在全国30个省、直辖市和自治区中,有26个地区预算内教育经费拨款的增长速度要低于地方财政经常性收入的增长速度。尽管如此,高速增长地区往往由于地方财政收入的迅猛增长,其预算内教育经费的增长一般要快于经济增长缓慢的地区。而且,这些高速增长地区大多属于沿海发达地区,它们自然很容易通过多渠道特别是教育税费筹集到较充足的教育经费。因为农村教育附加一般是按照农业和乡镇企业的销售收入征收,而城市教育附加则是按照各单位和个人实际交纳的产品、增值税和营业额征收。实际上,地方政府征收用于教育的税费较大程度上取决于地区的经济发展水平。由此可见,在教育财政分权的情况下,地区经济的不平衡发展必然会带来地区教育经费特别是基础教育经费的严重不平等。

(二)教育财政的“层层包干”和“层层下放”导致中央和省两级财政对教育投资宏观调控能力减弱

教育财政的下放和多渠道筹集教育经费是近年来我国教育财政体制改革的中心内容。总体上看,这种改革的大方向应该是对的,因为它可以充分调动各级地方政府发展教育的积极性和主动性,使教育的发展更加符合当地的需要。然而,在有关法律、制度和政策不健全的情况下,它也容易产生一些负面效应。首先,随着基础教育管理权限的下放,中央政府把越来越多的精力放在发展高等教育上,而让地方政府单独去支持基础教育的发展。1992年,中央政府把预算事业费的96.7%花费在高等教育上,而只把其中的0.48%投放在小学和普通中学。而且,从1989~1992年,中央预算内教育事业费支出中高等教育所占的比重增加了6.54个百分点,而同期基础教育只增加0.26个百分点。同样,省级财政也把较大部分的教育经费花费在非义务教育特别是高等教育上,而把为基础教育筹集资金的责任下放到更低级别的地方政府。中央和省两级财政对基础教育投资宏观调控能力的减弱,导致一些财政困难的地区,特别是农村贫困地区教育经费短缺的矛盾十分突出,有的甚至出现了大规模拖欠教师工资、学生因家庭生活困难而失学的现象。其次,在集资办学的“幌子”下,各级政府很可能会推脱自己应该承担的发展义务教育的责任,而把更多的财政资源投向产业发展。虽然中央政府在一系列的官方文件中越来越强调教育的发展,但近年来政府的教育支出却增长缓慢。其结果,预算内教育经费支出占国家财政支出的比重从1989年的13.03%下降到1993年的12.11%(按原有财政口径计算),同期国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重从3.17%下降到2.66%。从各地区的情况看,除北京、天津、安徽和内蒙外,其它26个地区1993年财政预

算内教育经费拨款占财政支出的比重都出现了不同程度的下降。其中,湖南、广西、河北、云南、上海、四川和福建等地该比重下降的幅度超过2个百分点。这说明,在教育财政分权的情况下,由于有关法律、制度和政策尚不健全,各级政府正在把本该由自己承担的责任逐步转嫁给学生家庭和社会。

(三)中央和省级政府没有建立一个规范的教育拨款制度来平衡地区之间的教育财政

在中国现行的各级财政体制下,中央财政要负担由中央各部门兴办的教育机构的预算内拨款,而地方财政则主要负担各级地方政府举办的教育机构的预算内拨款。其结果,中央和省级政府都把主要精力放在自己办(大)学上,而很少通过对地方的教育拨款来支持地方的教育发展,平衡地区之间的教育财政。虽然中央财政每年拨出大约2亿元的专款对不发达地区的教育发展给予一定的援助,但由于该项援助资金数额较小,仅占国家财政预算内教育经费拨款的0.3%,占中央本级财政预算内教育经费的拨款的2.4%,这对于解决不发达地区教育经费严重短缺问题只不过是“杯水车薪”。同时,当一些地区特别是农村贫困地区教师的工资被严重拖欠时,迫于来自中央政府和社会舆论的压力,省级财政往往也会拨出一些专款,以帮助这些地区解决拖欠教师工资问题。然而,这些专款一般是根据领导的意图临时决定的,因而往往是一次性的。总之,由于地区教育财政平衡机制的缺乏,使中央和省级政府在解决地区教育财政不平等问题时显得软弱无力。

### 三、解决地区教育经费不平等问题的对策

地区教育经费的不平等是许多发达国家都曾经存在的共同现象。这是因为在地方分权的情况下,地区经济发展的不平衡必然会导致地区教育经费的不平等。对于这种地区教育经费的不平等,我们既不能听之任之,任其自由泛滥,更不能因此而否定80年代初期

以来所进行的分权化教育改革。这里的关键是要通过财政参与资源配置来缩小地区间教育经费投入过分悬殊的差异。在这方面,我们可以借鉴一些发达国家譬如美国和日本教育财政拨款制度的成功经验。

美国财政分为联邦、州和地方三级独立财政,1992年联邦财政收入占全国财政收入的57%。美国公立中小学经费的来源包括联邦财政资助,州财政拨款以及地方和其它收入来源三个部分。在1992~1993学年,美国公立中小学经费支出总额为2534亿元,其中联邦资助占6.7%,州财政拨款占46.6%,地方和其它收入来源占46.4%。这说明,美国公立中小学经费有一半以上依靠联邦资助和州财政拨款。联邦资助和州财政拨款不仅考虑各地区的教育事业规模和具体情况,而且也考虑地方财政能力的差异。例如,1992~1993学年美国50个州和华盛顿特区公立中小學生支出平均为5598美元,其中生均支出水平最高的10个州(阿拉斯加因情况特殊未包括在内),联邦资助仅占4.87%,州财政拨款占40.3%,而联邦资助比例占9.7%。州财政拨款占51.9%。相反,生均支出水平最低的10个州,联邦资助比例占9.79%,州拨款占51.96%,而地方财政投入和其它收入来源仅占38.25%。同样,日本中央财政对义务教育的发展也给予较大的支持。在1989年日本义务教育经费支出中,中央财政拨款占28.2%,地方财政拨款占70.4%,而学校法人仅占1.4%,很明显,这种规范的教育财政拨款制度不仅有利于推动义务教育的普及,而且也可以防止地区间教育经费投入出现过分悬殊的差距。为推动我国九年义务教育的普及,防止地区教育经费差距拉得过大,很有必要借鉴美国、日本等发达国家的经验,逐步建立中央对地方的教育财政拨款制度。

(一)逐步提高国家财政支出中预算内教育拨款所占的比重

当前,国家财政支出中预算内教育拨款

所占的比重有些偏低。特别是,近年来基础教育财权的“层层下放”已经严重削弱了中央和省级财政的宏观调控能力。为此,在适当集中部分基础教育财权的同时,中央和省级财政都应该逐步缩小教育支出过分悬殊的差距。此外,为了确保教育投入,国家很有必要通过法律的形式,明文规定各级财政支出中预算内教育拨款所占比重的最低限额,并以此作为考核各级地方政府政绩的重要指标。对于达不到上述标准的地方政府,应该实行一票否决制。

(二)中央和省级财政都应该加大对义务教育投入的力度

目前,中央财政对义务教育的投入很少,这种状况是很不正常的。随着高等教育体制改革的深入和高等院校对新入学学生征收学杂费制度的推广,今后中央财政应把更多的资金投放在发展义务教育上。为此,我们需要转变观念,逐步改变过去那种中央财政只支持高等教育,教育只负责安排高等教育经费的做法,如果我们把普及义务教育仅仅看作是乡村基层地方政府的责任,由县、乡财政单独来支持义务教育的发展,那么,即使再过20年也将难以保证实现普及九年义务教育的目标。

(三)制定科学、规范的中央对地方教育拨款的具体办法

中央对地方的教育拨款可采取两种办法:一是先拨到省级财政,再由省级财政根据具体情况分配到县;二是由中央财政直接划拨到县。借鉴一些发达国家的经验,结合我国的实际情况,中央对地方教育拨款额度的分配可考虑三方面的因素,即地区应该接受义务教育学生的规模,地方财政能力的大小以及一些特殊的情况。省级财政也应该制定相应的办法。

(作者单位:中国社会科学院工经所)

(责任编辑 杨小洋)