中国教育财政

怀仁怀朴　唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014 年第 11-1 期（总第 99 期）　　2014 年 12 月 25 日

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育分会综述

潘晓明*

在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育分会上，围绕“义务教育财政体制改革的新问题与新举措”这一主题，来自北京、湖北、甘肃、陕西、浙江、江苏、云南、河北、山东等地相关政府部门、学校和研究机构的 20 余位与会者对当前我国义务教育财政体制改革的相关热点问题进行了讨论，本文对相关内容予以综述。

一、城镇化对义务教育财政体制的挑战

近年来，我国的城镇化进程带来了经济的持续增长和物质财富的不断增加，同时也对义务教育的功能与发展带来了诸多挑战。与会者认为，当前义务教育财政政策呈现出碎片化的特征，难以应对新时期居民教育需求所提出的挑战。国家

* 作者简介：潘晓明，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

需要在城乡一体化的大背景下，通盘考虑整合城乡生均拨款标准，重新设计义务教育财政投入机制，探索一条新的改革道路。

1．农民工子女教育

农民工子女教育主要涉及流动儿童和留守儿童两大群体。与会者认为，农民工子女教育问题关乎城市和农村两个层面，既涉及户籍改革和城市入学门槛，也涉及农村留守儿童教育和关爱服务体系建设。当前农民工子女教育存在以下突出问题：

（1）城市学校接收流动儿童缺乏相应的激励机制。在城镇化的进程中，现行以户籍制度为基础的义务教育入学和财政拨款机制与当前随迁进城的农民工子女对义务教育的需求存在矛盾。因此，需要中央及各级地方财政针对流动人口教育支出的分担机制进行重新设计，确定科学的流动儿童生均拨款标准和资助体系。

（2）农村留守儿童缺乏家庭的教育和关爱。在城镇化的发展过程中，大批的农村劳动力向城镇转移，但这些进城务工人员的子女未必随父母进入城市，而是留在农村接受适龄教育、成为城镇化过程中一批特殊的人群——留守儿童。显然，父母外出对留守儿童的成长会带来一定的负面影响，表现为留守儿童缺乏家庭的教育和关爱。因此，针对农村留守儿童问题，需要建设留守儿童教育和关爱服务体系。

2．学校布局调整及其相关配套政策

在城镇化过程中学校的布局调整须建立合理的机制。近年来，各地区的学校布局调整以撤点并校、学校进城、集中办学和规模办学为主导性思路，但由于缺乏科学的合理布局机制，进而产生了一系列问题。具体表现在：

（1）村小“空壳化”与城镇“大班额”。一方面，农村撤点并校的速度过快导致农村学校被忽视，贫困家庭被迫为撤点并校的成本买单；另一方面，城区扩张速度过快导致城镇学校的班额普遍偏大，教学质量无法保证。

（2）交通安全问题。由于作为硬性政策进行村小布局调整，农村儿童从以前的就近入学转为现在的远距离上学，造成求学的安全风险不断增加，直接引发了儿童的交通安全问题。

（3）城乡学校拨款标准倒挂。部分地区城市的义务教育阶段生均拨款标准的调整慢于农村地区，造成城市与农村学校的拨款标准倒挂；此外，农村学校被划入城区之后，学校和学生都无法再享受农村的优惠政策（包括学生资助政策），这也造成了一定的矛盾。

（4）寄宿制学校发展困难。大力推进集中办学导致了寄宿制学校的迅速扩张，使得寄宿制学校的非教学支出膨胀。例如：负责寄宿制学生生活的教师缺编，教学岗的兼职生活教师的津补贴难以落实，学校食堂工勤人员的相关支出缺乏合法经费来源，同时也造成了寄宿制学生的身心健康缺乏关爱。

（5）闲置校产处置问题。学校布局调整、撤点并校衍生了大量校产被闲置，闲置校产处置问题成为学校布局调整过程中亟需解决的一个突出问题。

（6）农村小规模学校发展问题。对于农村小规模学校，由于生源有限，如采用通行的公用经费生均拨款标准，则往往难以维持学校的正常运行。有与会者提出，按照现行的生均拨款标准，300 人以上的学校能够基本维持，百人以下的学校依政策规定按照百人规模补助也能够维持，但是介于 100 到 300 人之间的小规模学校会出现公用经费无法保障学校正常运行的情况，因此建议对公用经费拨款标准进行优化设计。

二、“省级统筹”与“以县为主”

义务教育的“省级统筹，以县为主”，就是要加大省级政府对省域内义务教育的统筹领导责任和县级政府对县域内义务教育的管理指导责任。这要求进一步全面理顺中央与地方，以及省、市、县的权责关系，从宏观到微观深化、细化各级政府对义务教育的管理职责，合理划分各级政府的财权、事权与决策权，推动各级政府对义务教育管理的事权和财政支出责任的统一。“省级统筹，以县为主”的体制设计还要求明确学校的自主权，厘清校长对学校管理的责任和权力。

1.“省级统筹”

伴随着财政转移支付体制改革和预算体制改革，义务教育财政的“省级统筹”体制有待进一步完善。有与会者建议，需要进一步细化省及省以下各级财政的权力与责任。具体涉及以下问题：（1）在省级政府对教育资金进行统筹使用的过程中，要明确省级政府的权限。下级政府在执行省级政府政策目标的过程中，要明

确其所承担的财政责任；（2）在省以下跨地区资金分配的过程中，与会者建议，不能在地区之间搞资金的平均分配，而应充分引入因素法的分配方式对教育资金进行科学有效的调配。

除此以外，与会者还建议：（1）省级政府要确立生均拨款标准的正常增长机制。在现实中，部分省级财政一味等待中央的政策，自身缺乏统筹动力；同时，由于缺乏“中央政策”的依据，部分地方财政部门不支持教育部门的合理诉求；（2）部分地区义务教育阶段的基建负债还在不断增加，基层政府进行义务教育基建投入的预算软约束问题有待解决；（3）专项资金的设计与分配体制还需要进行科学优化。目前如果不依靠专项资金的政策手段，义务教育财政的某些突出问题尚难以解决，建议地方各级政府建立专门的项目库，推进专项资金工具的科学化设计。

2.“以县为主”

在压缩专项资金占比的改革过程中，县一级的教育经费统筹能力有所增强，但是“以县为主”的教育行政管理体制有待进一步完善。（1）地方教育行政部门面对地方党政部门的谈判能力须进一步提高；（2）地方教育行政部门与其他行政部门的责权利需进一步明细。例如：需要厘清校财局管的运转机制，明确教育经费核算中心与地方教育部门和财政部门的关系，确保教育经费管理与业务责任的统一；（3）在生均拨款机制中，须重新定位县一级政府的统筹权。针对一项具体的转移支付，须明确按照因素法分配的资金份额和县级政府能自主统筹的资金份额；（4）在基层大力推进预算公开，发挥《预算法》对基层财政的监督作用，保障教育经费的筹措和使用，减少基层财政因制度化程度不高、官僚体制干预所造成的不良影响。

三、教师工资待遇问题

义务教育财政体制改革的另一个突出问题是教师工资待遇体制的不合理。主要表现在：

1. 教师普遍存在职业倦怠。近年来，义务教育经费总量提高得很快，但教师工资水平提高缓慢；教师绩效工资体制缺乏科学性，教师群体内部无法形成良性的收入二次分配；寄宿制学校膨胀的同时，教师额外工作量的津补贴无法落实；

中央“八项规定”实施后，以往变相提高教师津补贴的做法被叫停，这进一步倒逼教师薪酬体制的改革。

2. 艰苦边远学校教师薪酬体制改革面临种种矛盾。中央关于艰苦边远学校教师岗位津贴的财政奖补政策在部分地区无法落实到位，其根源在于地方财政部门顾虑其他单位攀比，缺乏落实中央奖补政策的积极性；中央财政和省级财政负担的新型农村支教教师（如特岗教师）工资收入与原有当地教师的收入不平衡，由此诱发了教师群体内部的矛盾。

3. 现行的教师薪酬决策体制缺乏科学的整体设计。由于地方缺乏自主权限，现行教师薪酬体制设计与地方实际情况相脱节，建议在明确地方政府责任的基础上进一步提升地方的自主权。

四、教育经费使用效率问题

近年来，伴随着国家对义务教育投入的不断加大，学校的办学条件得到了显著改善。但是由于缺少科学有效的教育经费绩效评估体系，资金使用效率并不高。针对建立科学的教育经费绩效评估体系，与会者提出了以下建议：

1. 细化研究不同功能的支出对于各种维度教育质量的影响。实证研究表明：不同的支出对于不同维度的教育质量存在差异性的影响，且影响存在滞后效应，因此不能简单地强调总量投入的均衡。与会者建议，开发经费绩效评估模型，依据评估结果调整经费投入的结构。

2. 建立更精细化的学校预算体制。现行的学校预算管理只是简单照搬财政下达的粗口径预算，未能充分发挥预算管理对学校财政的管理和监控作用。建议建立更精细化的学校预算体制，以便实现对教育经费使用的全过程绩效评估。

3. 完善绩效评估的管理体制机制。在进行绩效评估的过程中，需要进一步协调教育行政部门、财政部门、审计部门、纪检部门之间的关系，减少因多头监管而带来的矛盾。

4. 提高教育系统内财务人员和监管队伍的业务素质。为了确保教育经费有效管理，需要尽量减少教师兼职当会计的现象。同时，发挥监管队伍的作用，促进教育经费绩效评估有序有效进行。

五、教育经费数据统计

关于教育经费数据统计这一议题，与会者提出，存在教育经费统计和财政决算统计两套体系不一致的问题。

就教育经费统计而言，生均预算内拨款没有包含教育费附加的支出，缺乏经费核算的科学性。政府收支分类改革把原来放在政府性基金安排的教育费附加纳入到公共财政预算管理，但是教育经费统计没有作相应的调整，在计算生均支出时没有包含教育费附加。对于某些地区，教育费附加支出在总教育经费支出中的占比较高，但生均支出水平的计算并未包括该项支出，进而对政府的宏观决策带来不利影响。

就财政决算统计而言，学校的经费来源可能来自多个科目，而不仅仅是205科目。依据205科目所计算的生均财政投入水平是不完整的。

由于整个支出科目体系的设计存在问题，导致上述两套数据对于政府决策而言均缺乏科学性。例如：现行的财政决算统计中，既有按照功能来划分的支出（如按照教育阶段分为小学、初中、高中），也有按照经费来源划分的支出（如教育费附加支出），但教育费附加支出并没有细分或说明用于某一教育阶段（如小学），这就导致决策部门无法从财政决算数据中计算出某一教育阶段的实际生均财政投入水平。

与会者提出，在教育财政数据统计方面，需要学界与实际操作部门合作，发展出一套科学、规范的统计方法，能够让教育经费统计和财政决算统计衔接起来。

六、其他既有政策的改革

1. 义务教育阶段学生资助政策在执行过程中存在多方面的问题。具体而言：（1）现行义务教育阶段学生资助政策瞄准的是住宿生群体，但是除住宿生外还有其他贫困学生群体，他们并没有享受学生资助的政策优惠，即无论是流动儿童还是非寄宿留守儿童都无法享受资助。建议改革义务教育阶段学生资助政策，由瞄准寄宿生群体转为瞄准贫困生群体；（2）在校外寄宿的学生的认定、贫困寄宿生的认定在政策执行过程中存在困难，尤其是当寄宿生补助进一步扩面时，补助金的合理发放遇到了困难。建议放缓寄宿生补助扩面，同时增加非寄宿贫困生的补助；（3）落后地区寄宿生补助的地方财政配套资金难以落实，部分地区使用教

育费附加进行配套，但根据国家相关规定，教育费附加实行专款专用，只能用于改善学校的教学设施和办学条件，不得挪作他用。

2. 营养餐补助政策也需要改革。现行营养餐生均补助 3 元的标准偏低，同时因学生年龄段不同对营养餐的差异性需求缺乏科学考量。建议统筹使用寄宿生补助和营养餐补助，增加地方政府调整实施标准的灵活度，在基层采取多元化的资助标准。

3. 校舍建设维修长效机制有待改革。例如：在专项资金项目的设计中，基建资金与维修资金的比例安排脱离现实。学校主体建筑完工之后配套设施的建设资金没有来源，而依靠维修资金往往不能弥补缺口。

4. 初中和部分高中的经费支出水平出现倒挂。伴随着义保新机制的标准提高，初中的生均支出水平显著提升，甚至超过部分高中的支出水平，亟须建立涵盖基础教育各阶段的经费投入保障体系。

上期回顾

2014 年第 10-2 期（总第 98 期）

我国高等教育拨款体制与机制必须要动大手术

摘要：当前，我国高等教育的发展出现了许多新情况、新问题，对财政拨款体制机制也提出了前所未有的新思考、新挑战，深化我国高等教育拨款体制机制的改革迫在眉睫。本文在分析我国高教拨款体制机制存在问题的基础上，提出了具体的改革建议。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱**：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话**：010-6275-9700　　**传　　真**：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室（100871）