北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 3 期（总第 77 期）　　**2013 年 3 月 6 日**

探索公平、透明的基础教育财政体制
——巴西基础教育发展基金会案例分析

田志磊*

编者按：巴西是拉丁美洲面积最大、人口最多、经济实力最强的国家，和我国同属发展中大国，而且曾面临相似的教育财政困境——投入总量不足、经费分配失衡、地区差异巨大、缺乏问责等。上世纪 90 年代后期，巴西开始了以扩大教育投入、促进教育公平为导向的教育财政体制改革。其中，建立基础教育发展基金会[1]是最主要的措施。因此，本文拟对巴西基础教育发展基金会——FUNDEF 以及后续的 FUNDEB 进行介绍，以期对中国基础教育财政体制改革有所启发。

下文内容如下：第一部分，介绍巴西基础教育财政体制改革的背景；第二部分，概述巴西的财税体制和转移支付体制；第三部分，介绍 FUNDEF 的经费筹集、分配、使用和实施效果等；第四部分，介绍 FUNDEF 的接替者——FUNDEB；最后，对巴西基础教育财政改革进行小结。

* 作者简介：田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所博士后。

[1] 巴西基础教育财政改革分为两个阶段。第一个阶段简称 FUNDEF（Fund for Maintenance and Development of the Fundamental Education and Valorization of Teaching），1996 年提议创立，有效期 10 年，只针对义务教育。第二个阶段简称 FUNDEB（ Fund for the Development of Basic Education and Appreciation of the Teaching Profession），2006 年提议创立，有效期 14 年，针对学前教育、义务教育和高中教育。

一、巴西基础教育发展基金会的实施背景

巴西教育体系分为四个阶段：学前教育、初等教育、中等教育和高等教育。其中初等教育（7—14 岁）是义务教育。中等教育即高中阶段教育，又分为普通教育、技术教育和师范教育。巴西教育行政管理体制分为联邦、州和市三级，中等教育主要由州政府承担，学前教育主要由市政府承担，初等教育的管理责任和财政投入责任主要由州和市政府共同承担。

居高不下的留级率和辍学率是上世纪末巴西初等教育面临的最大挑战。越是在经济欠发达地区，初等教育质量越低，辍学率越高。在追求社会和教育公平的指导原则下，巴西政府采取了多种政策措施。初等教育不仅免学费，而且由政府免费提供教材、文具甚至校服。在农村和边远地区，政府免费提供校车服务。为了保障教育投入提升教育质量，巴西 1988 年宪法规定，所有的州、市乃至联邦政府都必须拿出财政收入（包含本级收入和转移支付）的固定比例用于教育。联邦政府每年至少将税收的 18%用于教育，州和市政府不低于 25%。在此规定下，巴西教育财政投入有所提高，但是依然存在诸多问题，最突出的问题集中在以下三个方面：

首先，教育经费在各级教育间的分配不合理。与其他经济发展水平相似的国家相比，巴西高等教育支出比例最高，而基础教育支出比例偏低。**其次**，地区教育经费差异持续扩大。财力充裕、学龄人口比重低的地区生均教育经费远大于财力不充裕、学龄人口比重高的地区。**最后**，缺乏机制保障教育投入有效地用于教育教学活动而非用于其他。在富裕地区，存在教育经费被用于学校体育场馆建设、学校周边道路建设的现象。

正是在这样的背景下，巴西政府改革了本国的基础教育财政管理体制，成立了基础教育发展基金会，开启了巴西基础教育财政体制的 FUNDEF 时代。

二、财政分权体系中的 FUNDEF

作为一种基础教育财政制度安排，FUNDEF 的设计和实施扎根于巴西的财政体制中。巴西联邦由 26 个州和 1 个联邦区（巴西利亚联邦区）组成。州下设市，全国共 5560 多个市。州平均人口约 720 万，市平均人口约 3.4 万人。根据

1988 年宪法，巴西全面实行分税制。所得税(IR)、工业品增值税（IPI）、金融交易税（IOF）、出口税（II）、进口税（IE）、农村土地税（ITR）划归联邦政府，再加上社会保障收入，联邦政府的收入约占巴西财政收入的三分之二。商品和服务流通税（ICMS）、机动车税（IPVA）、遗产及馈赠税（ITCMD）等划归州政府，约占巴西财政收入的四分之一。服务税（ISS）、城市房地产税（IPTU）、财产转让税（ITBI）等划归市政府，占总财政收入的比例不到十分之一。

在税收划分中，联邦政府和州政府掌握了最主要的几大税种，市政府得到的税收份额很低。因此，转移支付成为市政府主要的收入来源。巴西的转移支付体制透明、规范，对每一种税收的转移支付方式都有明确的规定。巴西政府间转移支付可以分为以下几类：

（1）直接转移支付。农村土地税由联邦和市各分 50%，机动车税由州和市各分 50%，金融交易税由州和所属市各自分享 30%和 70%。商品服务流通税是州政府独立制定税率的增值税，州政府将其中一部分（20%－25%）分配给市政府。Seguro Receita ICMS 是 87/96 号法律规定的联邦政府给予州和市政府的同出口税收减免有关的税收返还。

（2）间接转移支付。所得税和工业品增值税是联邦地方共享税，联邦政府和州政府共享的部分称之为州共享基金（FPE），联邦政府和市政府共享的部分称之为市共享基金（FPM）。州共享基金的分配依据主要是人口、土地面积、人均收入倒数。市共享基金的分配依据主要是人口。联邦政府拿出工业品增值税税收额的 10%形成出口补偿基金（FPEX），按照各州工业品出口份额进行分配，州政府再将所得出口补偿基金中的 25%分配给市政府。

（3）专项转移支付。2000 年，本文考察的 FUNDEF 是最主要的专项转移支付，占到了整个转移支付的 18%。联邦政府的 FUNDEF 转移支付资金来源于州共享基金、市共享基金、同出口税收减免有关的税收返还、出口补偿基金。州对市的 FUNDEF 转移支付主要来源于商品服务流通税。

表 1 介绍了 2000 年巴西联邦、州、市三级政府本级收入、转移支付的规模和比例。

表 1　2000 年巴西各级政府间转移支付

	总计	占 GDP 比重（%）	占财政收入比重（%）
本级收入	354998	32.7	100%
联邦	238768	22	67.3
州	98387	9.1	27.7
市	17844	1.6	5
转移支付收入总计	62522	5.8	100
联邦对州的转移支付	20813	1.9	33
FPE	12182	1.1	19
FPEX	1500	0.1	2
IOF Ouro	0	0	0
Seguro Receita ICMS	2436	0.2	4
FUNDEF	2875	0.3	5
Salário Educação	1819	0.2	3
联邦对市的转移支付	16640	1.5	27
FPM	12816	1.2	20
ITR	112	0	0
IOF Ouro	1	0	0
Seguro Receita ICMS	811	0.1	1
FUNDEF	2900	0.3	5
州对市的转移支付	25444	2.3	41
ICMS	17431	1.6	28
IPVA	2648	0.2	4
FPEX	375	0	1
FUNDEF	4990	0.5	8
可自由支配的收入	354998	32.7	100
联邦	201316	18.5	57
州	93755	8.6	26
市	59927	5.5	17

注：1. 表中金额单位为百万雷拉尔，按照当年价格计算。2000 年 12 月 31 日，雷亚尔对美元汇率为 1.95:1。

2. 可自由支配的收入为本级收入加上转移支付。

三、FUNDEF 的主要内容与政策效果

根据 1996 年 9 月 12 日通过的《宪法修订案》第 14 条，基础教育发展基金会 FUNDEF 于 1998 年 1 月 1 日在全国范围内正式设立。基金会并无联邦、州或市级属性，而是一个具有独立核算性质的基金，由来自联邦、州和市三级政府的资金构成。基金会的宗旨是：推动基础教育的普及、改善基础教育质量、促进教育公平。其工作的重点在于提高教师待遇和职业水平。基金会最大创新之处在

于对巴西基础教育的融资体系架构进行了调整，突出了州一级政府统筹本辖区内基础教育发展的功能，建立了规范的基础教育财政转移支付体系。

（一）教育经费的来源

根据巴西 1988 年宪法，州、市政府可自由支配收入的至少 25%须用于教育。而根据 14/96 号宪法修订案，州、市财政收入的 15%必须用于初等教育。这意味着，州、市两级政府教育经费的 60%必须用于初等教育。

基金会资金主要来源于联邦政府对州和市政府的转移支付以及州税中最重要的商品服务流通税。按照规定，以下各项收入的 15%投入到基金会中：（1）州共享基金；（2）市共享基金；（3）商品服务流通税，包括 87/96 号法律规定的联邦政府给予州和市政府的同出口税收减免有关的税收返还；（4）出口补偿基金。

州政府的商品服务流通税是最主要的资金来源，在 FUNDEF 资金中的份额接近 70%。州共享基金和市共享基金是另外两个重要的资金来源，所占份额均在 12%到 15%之间。而出口补偿基金、联邦政府给予州和市政府的同出口税收减免有关的税收返还、联邦补充资金加起来占 5%左右。表 2 显示 2001－2003 年 FUNDEF 资金的具体来源。

表 2　FUNDEF 资金来源结构

	2001 年		2002 年		2003 年	
	金额	%	金额	%	金额	%
州共享基金(FPM)	2619.9	13.1	3249.8	14.2	3382.1	13.4
市共享基金(FPE)	2530	12.7	3131.1	13.6	3257.2	12.9
商品服务流通税(ICMS)	13519.2	67.8	15275.1	66.6	17319.8	68.8
出口补偿基金(FPEX)	284.7	1.4	281.7	1.2	270.5	1.1
Seguro Receita ICMS	536	2.7	591.3	2.6	611.2	2.4
联邦补充资金	451.9	2.3	421.8	1.8	335.7	1.3
FUNDEF 资金总计	19941.8	100	22950.8	100	25176.6	100
GDP	1302136		1477822		1699948	
FUNDEF 资金占 GDP 比重(%)	1.53		1.55		1.48	

注：表中金额单位为百万雷拉尔，按照当年价格计算。

根据 9.424/96 号法令，州、市政府均在巴西银行设立 FUNDEF 账户，其开户行与市共享基金和州共享基金的开户行相同。FUNDEF 的资金自动存入巴西银行的 FUNDEF 账户，根据资金的来源每月在不同时间入账。在市共享基金转

账当天，来自市共享基金的 FUNDEF 资金也进入市政府的 FUNDEF 账户。来自州共享基金、商品服务流通税、出口补偿基金的资金也是如此。对每笔汇入 FUNDEF 账户的资金，巴西银行都会向受助的州政府或市政府出具一份标明资金来源的记账回执单。

（二）教育经费的分配和使用

经费分配在联邦和州两个层面展开。由于联邦政府对州的 FUNDEF 转移支付来源于州共享基金和市共享基金，而这两个基金的分配已经考虑了地区间人口、经济发展水平的差异，因此，联邦政府的 FUNDEF 转移支付资金在一定程度上缩小了州际间的教育投入差异。

在州内，FUNDEF 资金按照州和各市初等教育系统入学人数进行分配。基金会资金专用于初等教育，不得挪用于其他各级教育。州 FUNDEF 资金的分配涉及到两个方面：学生人口普查、资金分配系数的计算公式。初等教育普查由国家教育调查局和各州、市联合实施，每年一次。基金会根据上一年各州、市接收的初等教育的学生数量来计算当年的资金分配系数，并向教育部上报，大众可在教育部网站上查询到相关信息。

2000 年以前，州基金会资金按本州初等教育的学生数量平均分配。从 2000 年开始，计算标准被修订，全部初等教育学生被分为 A、B 两类。A 类是普通初等教育 1 年级到 4 年级学生；B 类是普通初等教育 5 年级到 8 年级学生和特殊教育学生。一个 B 类学生相当于 1.05 个 A 类学生。修改后，一个特定行政区域的资金分配系数计算公式如下：

$$\text{分配系数}=\frac{\text{本行政区域内A类学生数}+1.05*\text{本行政区域内B类学生数}}{\text{全部A类学生数}+1.05*\text{全部B类学生数}}$$

当州基金会分配教育经费时，一个特定的行政区域能够得到的教育经费是本年度州基金会资金总额乘以该行政区域的分配系数。

为了保障财力困难地区的初等教育投入，法律还规定了生均教育经费最低标准。当州基金会提供的教育经费无法满足联邦政府制定的生均教育经费最低标准时，由联邦政府来填补中间的差额，确保所有的学生都能得到最低金额。表 3 给出了 1997－2004 年的生均教育经费最低标准。2000 年以前，全部学生采取统一最低标准。2000 年以后，B 类学生的生均教育经费最低标准是 A 类学生的 1.05

倍[2]。生均教育经费最低标准大约是人均 GDP 的 5%。

表 3　1997－2004 年巴西生均教育经费最低标准

年份	A 类学生	B 类学生	全部学生	人均 GDP
1997			300	5734
1998			315	5890
1999			315	6311
2000	333	350		6886
2001	363	381		7491
2002	418	439		8378
2003	462	485		9498
2004	538	565		10692

注：单位为雷亚尔，按照当年价格计算。

对于无法达到生均教育经费最低标准的地区，联邦政府通过联邦补充资金提供帮助。联邦补助资金来源于联邦本级财政收入。1998 年，联邦补充资金占 FUNDEF 资金总额的 3.7%，阿拉戈斯、巴伊亚、塞阿拉、马拉尼昂、帕拉、巴拉那、帕拉伊巴、皮奥伊八个州得到了联邦补充资金。随着各地生均教育经费的提高，联邦补充资金不断减少，到 2004 年时，只有阿拉戈斯、巴伊亚、塞阿拉、帕拉、皮奥伊五个州需要接受联邦补充资金，而且联邦补充资金占 FUNDEF 资金的比重下降到 1.4%。

基金会的资金专门用于发展初等教育，特别是用于提高教师待遇。法律明确规定，FUNDEF 经费中最少 60%的资金用于支付从事公办教育在职教育人员的工资。剩余的资金用于教育管理和发展的各项开支，主要包含以下几个方面：教师培训、教育行政管理人员的工资、基本建设支出、教学设备购置和修缮、用于改善教育质量的统计调查和研究、奖学金、偿还贷款、教学材料（书、纸、笔等）购置和校车支出等。

（三）完善教育财政问责体系

法律对教育财政问责机制做出了严格规定。根据 9.424/96 号法令的第四条，

[2] 2005 年开始，全部初等教育学生进一步分为四类：城市一至四年级、农村一至四年级、城市五至八年级、农村五至八年级和特殊教育。

必须成立 FUNDEF 社会监管委员会。不设立委员会的州、市皆属违规，有关负责人将受到行政、民事甚至刑事处分。委员会的成员提名应包括立法机构和不同阶层的参与（工会或教师联合会、家长和专业人士联合会等等），以保证其合法性和透明度。市级委员会至少要有以下四类人员参与：市教育局人员、公立学校教师和校长、学生家长、公立学校行政人员。

委员会是基金会的核心权力机构，负责指导年度学校普查，还要监督 FUNDEF 经费的分配和使用。委员会可随时检查州或市当局 FUNDEF 账户上的资金转账、收入相关的账户记录及月度和当前管理证明，行政机构有义务整理并向委员会提供上述材料。委员会的主要工作包括：（1）通报 FUNDEF 的财务信息，尤其是经费分配和使用的相关信息；（2）定期开会审查行政部门提交的有关 FUNDEF 的报告和文件；（3）向审计局递交 FUNDEF 相关说明，将委员会的监管工作合法化；（4）从学校和教育行政部门选出两名人员负责学校的信息管理工作，包括原始资料收集和校对，督促他们在截止时间前提交学校普查。

（四）政策效果及不足

1998 年，FUNDEF 实施之初，资金总量为 132 亿雷亚尔，大约占巴西当年 GDP 的 1.35%。此后，FUNDEF 资金占巴西 GDP 的比重一直稳定在 1.5%左右。

FUNDEF 的实施，深化了巴西分权的基础教育管理体系。由于 FUNDEF 根据学生数进行转移支付，市政府有动力扩大办学规模吸收更多的学生。1994 年，市教育系统有 1200 万学生，州教育系统有 1800 万学生。2002 年，市教育系统学生数增加到 1800 万，州教育系统学生数下降到 1400 万。在 FUNDEF 实施期内，公办学校教师收入大幅度提高，与私立学校教师收入的差距缩小。1997 年私立学校教师年收入比公立学校教师平均高出 512 雷亚尔，在 FUNDEF 实施 2 年后，这一差异下降到 290 雷亚尔，下降幅度达 43%。OECD 研究显示，巴西基础教育入学率在此期间显著提高，尤其是相对贫困的北部和东北部地区，基础教育入学率地区间的差异大幅度缩小。但是，FUNDEF 也存在局限性，其经费只用于初等教育，并于 2006 年 9 月到期。

四、FUNDEF 的替代者——FUNDEB

2006 年 1 月，为了替代即将到期的 FUNDEF，巴西国会通过了创立 FUNDEB 的提案。从此，巴西基础教育财政体制迈入到 FUNDEB 时代。与 FUNDEF 相比，FUNDEB 的服务对象更加广泛，包含学前教育、初等教育和中等教育。

FUNDEB 拓展了经费来源渠道。对已向 FUNDEF 提供资金的税种，交纳比例三年内从 15%逐步提高到 20%，即每年提高 1.66 个百分点。此外，新增了之前未向 FUNDEF 提供资金的税种，交纳比例三年内从 0%提高到 20%，每年增加 6.66 个百分点。这些税种包括：遗产及馈赠税、机动车税、市政府分享的农村土地税。

联邦政府补充资金的作用则有所调整。联邦政府的补充资金不再是一种非常规手段，而是以逐步增长的方式进行常规发放。第一年 20 亿雷亚尔，第二年 30 亿雷亚尔，第三年 45 亿雷亚尔，从第四年开始数额为州和市 FUNDEB 资金数额的 10%。在教育经费的分配上，FUNDEB 同样采取了循序渐进的变革方式。第一年把幼教、中等教育以及成人教育学生的三分之一考虑在内，第二年考虑三分之二，第三年则把全部基础教育注册学生考虑在内。表 4 描述了 FUNDEB 经费来源和分配方法的渐进变革情况。

表 4　FUNDEB 经费来源、分配的渐进变革

		2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
资金来源	原来构成 FUNDEF 的税收	16.66%	18.33%	20%	20%
	新纳入 FUNDEB 资金来源的税收	6.66%	13.33%	20%	20%
	联邦补充资金	20 亿	30 亿	45 亿	州市资金的 10%
影响资金分配的教育类别		初等教育+1/3 其它级别	初等教育+2/3 其它级别	所有基础教育级别	所有基础教育级别

FUNDEB 资金分配的依据是各级各类基础教育的学生数。不同类型的学生权重各异。权重的选定由三人委员会承担，该委员会由教育部、全国州教育局长委员会（CONSED）和市教育领导委员会（UNDIME）各派一名代表组成。与 FUNDEF 相比，FUNDEB 不仅区分了教育类别，而且区分了城市和农村。遵循

“弱势群体优先”的纵向公平原则，农村教育的学生权重大于相应类别的城市教育学生权重。2007 年各类学生权重如表 5 所示。

表 5　2007 年 FUNDEB 资金分配公式中各级各类教育学生权重

学生类型	权重	学生类型	权重
幼儿园	0.8	农村中等教育	1.25
学前班	0.9	中等职业教育	1.3
城市一至四年级	1	特殊教育	1.2
乡村一至四年级	1.05	土著教育	1.2
城市五至八年级	1.1	成人教育	0.7
农村五至八年级	1.15	成人中等职业教育	0.7
城市中等教育	1.2		

五、巴西基础教育财政改革经验小结

巴西基础教育基金会保障了基础教育资金分配的公平、高效和透明，是财政分权体制下基础教育财政改革的成功举措，值得借鉴。巴西基础教育财政改革成功的核心要素，可总结为以下四点：

（1） 立法保障基础教育财政投入的来源。为基础教育财政投入选择稳定的税种，规定特定税收拿出固定比例用于基础教育。

（2） 确立州政府在基础教育发展中的统筹作用。州政府征收的商品和服务流通税是基础教育基金会最主要的资金来源，州政府成为整个基础教育财政体制的核心。通过平等的对待本州基础教育体系内的学生，采取同样的拨款标准，州政府所掌握的基础教育转移支付资金成为调节地区教育发展差异的重要杠杠。

（3）建立规范的基础教育财政转移支付公式。收集辖区内各级各类基础教育学生数，计算出州政府对所属市的分配系数，就可以确定各市政府应得的基础教育转移支付金额，然后由金融机构统一分配资金到市政府的账户。整个过程简洁、规范、透明、公平。同时，提高农村教育、土著教育的学生在分配系数中的权重，体现了“弱势群体优先”的纵向公平原则。

（4）建立利益相关者共同参与的教育财政问责机制。基金会资金的管理由行政机构负责人和教育局局长负责，而监督工作则由教师、学生家长、教育行政人员等组建的社会监管委员会负责。社会监管委员会有权随时检查州、市当局基

金账户上的资金转账、收入相关的账户记录及月度和当前管理证明。管理权和监督权的分离，保障了基金会的依法运行。

上期回顾

2013 年第 2 期（总第 76 期）

“加州大学对加州经济、卫生和文化的贡献”简介

摘要：大学能够为社会、特别是所在地区作出多大贡献，是获得相关各方财政支持的重要合理性依据，也是对大学进行绩效问责的重要标准。加州公立高等教育系统在全世界久负盛名。其 2003 年发布的《加州的未来始于这里：加州大学对加州经济增长、卫生和文化的贡献——加州大学影响研究》报告，对整个加州大学系统为加州的经济、卫生、文化等各个方面所作的贡献进行了全面的分析。这一报告对当前我国大学如何更好地回应社会需求、服务于当地经济社会发展，以及我们如何看待大学对地方社会经济发展的贡献，具有重要的启发意义。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1900 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：周　娟

电　　话：010-6275-8398

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）

传　　真：010-6275-6183