

公共教育财政调控与预算行为规范分析

■马 喆

摘 要:财政调控对促进公共教育基本目标的实现具有主导作用。预算制度则是公共教育财政调控的首要工具。对义务教育而言,县级预算应当努力实现县内教育资源的公平配置;省级和中央转移支付应该用于弥补县际和省际预算投入差距。对高等教育而言,省级预算应当在保障基本教学科研经费的基础上,利用倾斜性拨款引导高校服务方向与地区经济社会发展方向相一致,并通过专项拨款、合同拨款的方式提高预算资金使用效率;中央转移支付用于弥补省际预算投入差距,省际高等教育转移支付用于解决高等教育产出外溢的问题。为实现公共教育预算调控目标,应当建立健全公共教育绩效预算制度,并以国库集中支付制度、部门预算制度和单位预算制度与之配套。

关键词:公共教育;预算;公平;效率

基金项目:本文系全国教育科学“十二五”规划2011年度单位资助教育部规划课题“公共教育财政适应国家财政体制改革与法律化研究”(课题编号FFB110011)成果。

作者简介:马喆,女,辽宁大学财税法学博士研究生,辽宁卫生职业技术学院讲师(辽宁沈阳 110101)。

公共教育经费主要来源于政府的教育财政支出。随着公共教育融资体制的创新,学杂费、社会捐赠、教育基金会等方式已经或者即将成为公共教育经费的重要来源。近年来,公共教育经费中“非财政性经费所占的比重逐年上升”,尤其是“高等教育国家财政性经费占总经费的比例逐年下降”^[1],至2003年已降至不足50%。不可否认的是,公共教育始终是政府向社会公众提供一种公共产品(或准公共产品),因此,财政资金仍然承担着提供公共教育经费的主要责任,非财政经费是公共教育经费的补充性来源。

由于财政经费是公共教育的主要物质支撑力量,因此财政调控对实现公共教育基本目标具有主导性作用。

义务教育作为公共产品,应当以公平为基本目标。义务教育的公平是“教育起点(机会)均等、教育内容均等、教育结果均等”^[2]的综合体现,即受教育者应当拥有均等的接受义务教育的机会;受教育者应当享受均等的教育数量、质量和教育条件;受教育者应当拥有均等的学业成就机会。所以,义务教育的公平,不仅是形式公平,更重要的是实质公平。从形式角度讲,应当兴建充足的、规范的义务教育学校,使所有适龄儿童都有均等的入学机会。

从实质角度讲,义务教育学校应当使用统一的教学大纲,拥有均等的教学设施、师资力量、教学和管理水平。

高等教育作为准公共产品,应当以效率为基本目标,兼顾公平。高等教育的效率,是指高等院校通过提供符合社会需要的人才和科研成果,在竞争中获得充足的教育科研经费。当然,随着我国进入高等教育的大众化阶段,必须保障不同层次的高等院校都具备符合国家规定标准的办学条件,还应当保障那些符合入学条件但因家庭贫困而无力支付学费的学生的入学机会,这就是高等教育的公平。

公共教育财政调控,就是以义务教育公平、高等教育效率优先兼顾公平为目标,进行财政资金的配置和监督管理的一系列财政政策。由于公共教育经费主要来源于预算内资金^[3],所以预算制度是实现公共教育目标的首要财政调控工具。

一、义务教育预算体制

义务教育的预算支出“以县为主”,中央和省级财政进行必要的转移支付。而且“中央和省级政府的转移支付由主要采取各种工程性的专项转移支付,向主要采取定向于正常经费性质的转移支付过渡”^[4],使转移支付成为

弥补县级义务教育经费不足的常规化保障。

要保障义务教育预算支出公平,首先要确定在全国范围内统一适用的义务教育经费标准。义务教育经费标准是根据完成义务教育大纲所需要的各项经费总额确定的,包括学校日常支出、教学场所和教学设施支出、教学资料支出和人力资源支出等。以县级预算为主要来源,省、中央转移支付为补充,保障所有义务教育学校经费达到标准,受教育主体享受均等的义务教育资源。

(一)县级义务教育预算支出义务

县级政府承担主要的义务教育预算支出义务,除了兴办义务教育学校,保障县内适龄儿童享有均等的义务教育机会外,还应当保障同一县域范围内所有义务教育学校的教学条件和教学水平基本均等,只有这样才能全面实现义务教育公平,即教育起点、内容和结果的均等。目前,同一县域范围内,不同义务教育学校的生均教育经费存在较大差距,造就了一批所谓“重点学校”,其所占有的教育资源远远超过其他同类学校。在按学区入学的情况下,只有小部分学生享受了高水平的义务教育,这就不公平的,因此,县级预算体制改革的重点在于使义务教育经费在不同学校之间均衡配置。县级政府应当根据县级义务教育预算经费总额和学生总数确定生均教育经费,然后依据各学校的办学规模公平分配预算资金。对于那些由于历史原因造成的办学条件和办学能力较差的学校,县级预算应当区分不同情况给予专项经费支持,用于更新教学设施、改善办学条件、引进人才或者培训教学和管理人员等。

(二)省级义务教育预算支出义务

省级预算支出中应当划出用于义务教育转移支付的额度,基本目标是平衡省内各区县的义务教育资源配置。省级转移支付额度主要投向省内经济发展水平落后,县级预算支出无法达到义务教育经费标准的贫困区县,努力实现省内义务教育学校经费均达到规定标准。

(三)中央义务教育预算支出义务

中央预算支出中应当划出用于义务教育转移支付的额度,基本目标是平衡全国各省、自治区、直辖市的义务教育资源配置。中央转移支付额度主要投向经济发展水平落后,依靠省级转移支付仍然无法保障义务教育学校经费达标的贫困省。目前,我国中西部经济落后省份的义务教育水平与东部沿海发达省份存在巨大的差距,这要求中央政府负担更多的义务教育转移支付义务,而且在分税制的财政体制下,中央政府的预算收入应当能够承担更多的转移支付义务。

二、高等教育预算体制

高等教育预算支出“以省为主”“中央为辅”。其含义是,中央预算负责中央部委直属高校的经费投入,省级预算负责地方高校的经费投入。但是,也有学者认为,高等教育预算支出责任的划分不应当以高校的行政隶属关系

为准,“而应当根据具体的高等教育事务的特征来划分,属于地方性事务的由地方财政承担,属于全国性事务(如地区差异的协调、贫困学生的救助等)或地方不便履行的事务由中央财政承担”^[5]。笔者认为,高等教育预算支出义务主要包括以下几方面:

(一)促进高等教育效率的预算体制

高校的经费主要来源于省级政府预算支出,各省应当依据经济发展水平合理确定高等教育预算支出水平。需要注意的是,高等教育应当以效率为基本目标,所以省级预算拨款必须以促进高等教育效率为基本原则。

目前,高等教育预算拨款机制中存在低效现象。财政部门在确定高等教育拨款时,“只是按一定比例从同级财政收入中切出一块,既没有考虑高等教育事业发展规划和事业发展的实际需求,也没有考虑各高校在人才培养、科研成果、产学研合作以及其他社会贡献方面的产出实际”^[6],造成预算拨款和高等教育实际需求脱节,也不利于激励高校为获得预算支持而提高人力培养水平和科研水平。因此,我国高等教育预算拨款机制改革势在必行。

首先,地方高等院校承担着为地方发展提供人力资本和智力成果的使命,所以预算拨款应当与地方发展定位衔接。在保障高校基础学科的教学和科研经费的基础上,对符合当地发展定位的专业应当倾斜性拨款,帮助其扩大招生规模、提高教学水平、开展“产学研”合作;对与当地产业发展方向对口的科研项目应当加大经费支持力度,帮助其提高科研水平、推广科研成果、开展“产研”合作。

其次,高等教育拨款方式要有助于提高预算资金使用效率。“应当将保证教学的常规拨款与提高水平的专项拨款分开拨付,提高拨款的针对性。同时发挥合同拨款的优势,用于科研和专项基金的分配,以确保教育经费的使用效率和质量。”^[7]专项拨款明确了预算经费的用途,避免特色专业建设的经费、专项科研经费被高校日常经费支出挤占;合同拨款明确了预算经费的用途和产出,激励高校节约、合理使用科研经费,创造优质的科研成果。

(二)兼顾高等教育公平的预算体制

首先,为了弥补省级高等教育预算支出差距,中央财政应当承担转移支付的义务。我国各省、自治区、直辖市经济发展水平差异巨大,中西部地区的高等教育预算投入能力远远落后于东部发达地区,完全依靠省级预算拨款必然造成各省高等教育发展严重失衡。中央财政根据各省高校平均教学场所、教学设施、教学资料和人力资源状况,对贫困省份进行高等教育转移支付。同时,中央转移支付还用于支付贫困省份的贫困学生的助学贷款、助学金,保障经济困难学生接受高等教育的权利。

其次,建立高等教育财政转移支付制度。部分省对高等教育的预算投入能力较弱,主要是受到经济发展水平的限制,此外,高等教育产出外溢也是重要原因之一。

经济落后地区难以为高校毕业生提供充足、优质的就业岗位,导致高校毕业流往经济发达地区就业,经济落后地区享受不到高等教育预算投入带来的人力资源产出,抑制了其发展高等教育的积极性。遵循“受益原则”,从高等教育产出外溢中受益的发达地区应当以转移支付的方式弥补经济落后地区的损失。

三、公共教育绩效预算制度

绩效预算是以预算执行结果为导向的预算资金配置方式,各预算单位和预算部门应当确定年度预算资金使用的绩效指标,预算编制和审批机关应当详细考核其预算绩效指标的实现情况,并以预算绩效评价结果作为编制和审批下一年度预算方案的重要依据。各预算单位和预算部门的绩效指标应当具有量化性、可操作性。预算单位和预算部门只有高质量地实现预算绩效指标,才能在下一年度获得计划的预算资金支持,因此绩效预算制度促使预算单位和预算部门自觉地合理使用预算资金,激励其努力提高预算资金使用效益。

(一)建立公共教育绩效评价指标体系

公共教育绩效预算应当以“建立健全教育质量评估机制和评价指标体系”^[8]为基础。

由于义务教育预算体制以实现义务教育公平为基本目标,所以设计义务教育预算的绩效指标时,应当以不同区县、县内不同学校的义务教育资源均等化为立足点。义务教育预算的绩效是指义务教育预算资金的“使用效率,主要体现为学校财政投入与产出的比例关系”^[9],绩效指标包括义务教育预算资金投入带来的教育机会、教育内容和教育结果的产出(具体应用时需要进一步细分和量化)。

高等教育的预算体制以实现高等教育效率为基本目标,兼顾公平。因此,高等教育预算绩效评价指标也应当体现双重性目标。对保障高校基本教学和科研条件的省级预算投入、中央和省际转移支付而言,应当以不同地区是否具备基本的高等教育资源为绩效评价重点,评价指标多为常规性投入-产出指标。对提高高校人才培养水平和科研能力的专项拨款和合同拨款而言,应当以专项建设完成情况、研究开发结果和成果推广情况为主要绩效指标。

绩效评价指标体系确定后,公共教育预算方案的编制、审批、执行、决算以此为基础,构建起保障义务教育公平,高等教育效率优先、兼顾公平的约束和激励机制。

(二)配套预算制度

绩效预算制度的推行以掌握预算部门和预算单位的预算执行信息为基础,唯此才能准确地评价预算资金使用绩效。预算执行信息包括使用了多少预算资金、预算资金的用途、取得的成果。一直以来,因为各个部门的预

算收支行为被置于财政部门控制之外,大量信息被部门垄断,收集完备、准确的预算执行信息是困扰财政部门和人大的难题。要解决这一难题,需要从两个方面着手。

首先,要建立国库集中支付制度。目前,根据《中华人民共和国预算法实施条例》第42条规定:“各级国库必须按照国家有关规定,及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付。”据此,国库只负责将公共教育经费拨付到各级教育主管部门的商业银行账户,教育主管部门再将预算经费分配到各公共教育单位。从国库的支出记录上,财政部门 and 人大无法了解预算资金流向哪个单位、哪个项目、具体使用金额,所有信息都由具体的资金使用单位和教育主管部门掌握。因此,建立绩效预算制度,应当以国库集中支付制度与之配套,使国库的预算资金支付记录成为财政部门 and 人大收集详细的公共教育预算经费投入信息的主要渠道。

除预算资金投入信息外,进行绩效评价还需要收集具体的预算资金产出信息。预算资金的产出信息是由预算单位和预算部门掌握的,而实际上,因为当前的预算编制、审批程序不需要严格审查这些信息,所以这些单位和部门在日常工作中并未详细整理这些信息。为了督促预算单位和预算部门收集并提交预算资金产出信息,还需要加强部门预算和单位预算管理。公共教育主管部门和公共教育学校应当依据教育评价指标体系编制预算方案,并且制定预算执行过程中收集整理公共教育预算产出信息的管理体制,预算年度终结时将预算产出信息报告与决算报告一同提交财政部门,供人大审议。部门和单位预算管理的强化,使财政部门 and 人大能够了解公共教育预算产出信息,进而评价预算绩效。

参考文献

- [1]黄永林.新中国60年教育财政体制改革取得的主要成效[J].教育财会研究,2010,(8).
- [2]许长青,伍清华.公平与效率的均衡:和谐社会公共教育财政投资的价值抉择[J].国家教育行政学院学报,2008,(8).
- [3]袁连生.中国教育财政体制的特征与评价[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011,(5).
- [4]孙志军,杜育红.中国义务教育财政制度改革:进展、问题与建议[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,(1).
- [5]王伟同.推进中国高等教育财政改革的战略选择[J].经济研究参考,2004,(60).
- [6]储敏伟,王莹.高等教育财务管理:我国的实践及改革方向[J].上海金融学院学报,2007,(4).
- [7][8]朱锡平,陈英,唐英.高等教育财政体制改革:国际经验与中国选择[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2009,(2).
- [9]栗玉香.教育财政效率的内涵、测度指标及影响因素[J].教育研究,2010,(3).

责任编辑:陈国庆