# 试论公共财政框架下的基础教育供给

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2024-01-17

*\" [摘要] 公共财政的职能与基础教育的性质决定了基础教育必须纳入公共财政的供给范围，并坚持基础教育的财政公平原则。公共财政加大对基础教育的有效供给，应优化投入结构、建立科学规范的基础教育财政转移支付制度、在基础教育领域引入市场竞争机制、加...*

\" [摘要] 公共财政的职能与基础教育的性质决定了基础教育必须纳入公共财政的供给范围，并坚持基础教育的财政公平原则。公共财政加大对基础教育的有效供给，应优化投入结构、建立科学规范的基础教育财政转移支付制度、在基础教育领域引入市场竞争机制、加强对教育经费的管理和监督。

[关键词] 公共财政； 基础教育； 公共品； 供给

教育的发展离不开财政的支持，尤其是基础教育的发展对财政的依赖性更强。建国以来，在财政的大力支持下，我国各级教育事业的发展取得了巨大成就，但基础教育的形势仍不容乐观。因此，如何在公共财政框架下有效供给基础教育，是一个值得关注和研究的问题。

一、基本理论

1、关于公共财政。

公共财政是为市场提供公共产品和服务的财政分配模式。由于市场本身存在公共品供给困境、垄断、信息不对称、分配不公等市场失灵领域，而市场机制本身无法自发解决这种市场失灵，建立公共财政，发挥其宏观配置资源及调控机制，为市场提供公共产品和服务，可以弥补市场失灵和由此产生的效率损失，更好地发挥市场机制的效率优势，实现宏观经济效益和社会效益的最大化，并实现社会公平。公共财政的收入和支出必须在法律的规范和约束下进行，并接受纳税人和社会公众的监督；它为市场提供公共产品和服务不能因经济成份和不同的行业、部门和地区而区别对待，以维护市场经济的公平竞争和社会公平；它不以盈利为首要活动目标，而是追求社会利益最大化。

2、关于基础教育。

教育是一种兼具公共品和私人品特性的准公共品。教育的公共品性质表现在一定范围内其消费具有非排他性，而且具有受益的外部性，有一定的社会效益。教育的私人品性质表现在教育资源是有限的，其消费具有一定的排它性，一些人消费意味着另一些人将无法消费，而且其受益具有内部性，受教育者可增长知识，提高生产技能和个人收益。但各类教育的性质又有较大的差异，从小学、初中、高中、大学到成人教育和职业教育，它们在受益外部性方面逐渐减小，在消费的排他性方面逐渐加大，人们受教育的目的性逐渐加强。也就是说，教育的公共品属性逐渐减弱，私人品属性逐渐增强。教育的公共品和私人品性质分别为政府供给教育和个人负担教育成本提供了理论依据。很长时间以来，国家包办教育，就是因为教育的公共品属性。

基础教育在我国主要是指九年义务教育和普通高中教育。这一界定将它同职业技术教育、高等教育和成人教育严格区分开来。基础教育是奠定一个国家国民素质基础的教育，它对提高国民素质、培养各级各类人才，具有全局性、基础性和先导性作用。高质量的基础教育是一个社会发展不可缺少的社会基础设施。其中，义务教育的公共品属性最强，又是法定教育，其性质和地位从根本上决定了它必须是普及教育，必须实行均衡发展，为每一个适龄儿童少年提供最基本的、公平的受教育机会。

公共财政的职能与基础教育的性质决定了基础教育必须纳入公共财政的供给范围，并坚持基础教育的财政公平原则。

二、我国基础教育供给现状分析

1、基础教育供给不均衡。

基础教育属于公共财政的供给范围，我国基础教育供给不均衡现象主要表现：

从宏观层面上看，是城乡之间、经济发达地区与不发达地区基础教育供给的差别。这种差别主要是由于国家经济发展政策和教育投入体制的弊端所致。第一，国家对东部地区经济发展的优惠政策，使得东部地区获得了比中西部地区更优越的经济资源配置，经济得到较快发展，教育资源配置也从中受益，特别是资金和教师的流动保证了东部地区和城市更优越的教育资源。第二，1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出基础教育实行地方负责、分级管理的政策后，基础教育发展与地方经济和财政状况紧密相连，城市和发达地区经济和财政状况较好，基础教育发展也较好，农村和落后地区经济和财政状况较差，基础教育发展不尽如人意。

从微观层面上看，是重点学校与非重点学校的差别。这主要是由于国家教育发展政策所致。政府长期以来坚持效率优先于公平的教育发展理念，以十分有限的财政经费支持少数重点学校。这在一定程度上迎合了传统文化与现实社会对“精英型教育”的需要，但加剧了基础教育领域内部资源配置的失衡，拉大了中小学校之间的差距，强化了基础教育特别是义务教育阶段本不应有的竞争性。许多家长为使孩子接受较好的基础教育，不惜花费数万元的借读费送子女上重点中小学。

由此我们就不难见到，一方面是发达地区和重点中小学在实施“教育现代化”工程中斥资动辄成百上千万，建设“豪华型”学校，教师大量发放奖金，另一方面是贫困地区还存在大量失学儿童，以及贫困地区和非重点中小学校教育经费捉襟见肘、教师工资长期被拖欠。

2、基础教育投入比重不合理。

3、现行基础教育财政体制下基础教育财权事权不对称的矛盾突出。

我国现行基础教育财政体制始于20世纪80年代中期，其核心思想是地方负责、分级管理。这种体制有助于强化地方政府办学的责任，但也存在一系列问题，不符合公共品供给的公平和效率要求。在这种体制下，中央和省级的教育投入主要用于高等教育，极少用于基础教育，对义务教育只承担补助贫困地区和少数民族地区的责任；而基础教育投入的职责基本上甩给基层政府，特别是农村义务教育投入主要由县乡政府和农民共同承担。据国务院发展研究中心调查，现在农村的义务教育经费中央只负担2%，省地两级负担11%，县级负担9%，78%的经费要由乡镇这一级来负担。④在当前我国的财力分配格局中，中央和省级财政集中了主要财力，但只负担一小部分义务教育财政投入；县乡财政财力薄弱，却承担了绝大部分的农村义务教育投入。这突出表现为农村基础教育事权、财权的不对称，造成“小马拉大车，大马拉小车”的局面，影响了基础教育的\" 供给效率和质量。基础教育的发展，国家是最大的受益者，受益范围是全国性的，按照公共品有效供给的原理，理应由中央和省级财政来负担主要投入，不应把主要责任推给基层。

202\_年全国基础教育工作会议明确提出，农村义务教育管理体制实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，加大了中央及省级财政对义务教育的转移支付力度，同时适当提高义务教育管理的层级，实行县级统筹。但这一新体制的实施受到县级统筹能力的限制，效果并不理想。当前正在进行的以取消农村教育集资和农村教育费附加为主要内容的农村费税改革，使农村基础教育财权事权不对称的矛盾进一步突出。尽管政府因税费改革增加了对农村基础教育的转移支付，但根据笔者调查和县乡政府反映，增加的转移支付资金要低于因税费改革减少的教育经费。

4、基础教育经费管理混乱。

公共财政要求为市场提供公共产品和服务所需经费收支的规范性和法治性。财政收入从独立的经济主体依法获得，财政支出必须为公共利益服务，并受纳税人约束和监督。当前我国的基础教育经费管理还缺乏规范性和法治性。一方面，我国的义务教育虽然已实行多年，但由于国家财力所限，一直以来只是免学费，其他如杂费、书费等依然由学生家庭负担，尚未实现真正意义上的免费上学。这给中小学乱收费提供了机会。这种乱收费现象的一个典型特点就是违反国家有关收费的规定，收费有据不依，呈现出一种收费的混乱状况，学校和教育主管部门以收费维持部门利益，盖宿舍，发奖金现象较为普遍。另一方面，教育经费预算透明度不够，得不到有效的约束和监督，法治性不强。一些地区的领导干部挪用基础教育经费以及教育及财政部门“吃”教育问题十分严重。

三、对基础教育有效供给的几点思考

1、加大对教育的财政投入力度，优化投入结构。

在加大对教育的财政投入力度的基础上，应着力优化投入结构。第一，针对我国教育投入结构重高等教育、轻基础教育的不合理状况，加大对基础教育的投入。因为，就基础教育特别是义务教育的性质而言，它是宪法和《中华人民共和国义务教育法》等所规定的我国公民应享有的基本教育权利，它涉及到受教育者的教育权利的保障问题，是公共品属性最强的教育，也是发展市场经济不可缺少的社会基础设施，理应是由公共财政予以重点供给和保障的公共产品和服务。就基础教育的投资效率而言，教育经济学的研究已经证明，投资基础教育和高等教育的经济收益是不同的。在发展中国家，对基础教育的投资，它的收益是最高的。也就是说，投资和发展基础教育，既是最公平的，也是效率最高的。因此，当前应着力调整中央和省级对教育的财政投入结构，进一步加大中央和省级财政对基础教育的投入比重，支持基础教育的优先发展。第二，针对我国目前基础教育供给的不均衡状况，政府必须以基础教育的均衡发展为目标，在现有的财政资源配置上做些调整。在基础教育投入上，加大对农村基础教育特别是农村义务教育的财政投入力度，加大对经济不发达地区和西部地区基础教育的财政投入力度，逐步缩小城乡和东西部基础教育差距。同时，要重点加强薄弱学校建设，增加对非重点学校教育经费的投入。实现人力资源的合理配置，校长和教师定期轮换，提高农村教师的待遇，鼓励教师下乡，学生就近入学等一系列制度来保证基础教育在微观层面上的均衡发展，逐步缩小重点与非重点学校之间的差距。

2、建立科学规范的财政转移支付制度。

从国际经验看，世界上多数国家都是由中央和省级政府负担相当部分的基础教育经费，有的国家基础教育甚至完全依赖中央政府。有资料表明，在欧洲多数国家，中央政府负担基础教育经费的比例一般为50%以上，有的高达92%以上，即使在美国这样高度分权的国家，中央政府对基础教育的投入也达到了71%.有鉴于此，针对我国基础教育财权事权严重不对称的状况，要明确各级政府对基础教育应负的财政责任，建立科学的、合理的、规范的、量化的中央和省对基础教育的财政转移支付制度。这一转移支付制度可以分为两类：一是一般性基础教育转移支付制度。国家依据一定的规则，科学地计算确定出一个生均基础教育经费基本标准，同时以县为单位，计算县级人均财力，以此作为对县基础教育转移支付的基本依据。依靠县财力无法达到的那部分经费由省财政转移支付，依靠省财力还无法达到的那部分经费则由中央财政转移支付。这样就可以保证不同地区基础教育经费相对均衡。二是专项基础教育转移支付制度。重点放在中西部农村地区，资助该地区教育信息化建设；重点解决农村中小学危房改造及其它教学条件的改善等。需要强调的是，无论哪一类转移支付资金，都要直接转移到县，避免中间环节截留和挪作它用。

202\_年国家规定农村基础教育经费实行县级统筹，是农村税费改革涉及教育的配套措施之一。基础教育财政转移支付制度的建立要有利于促进县统筹的实施，激励县级政府主动加大对基础教育的投入。如，可以规定没有实施县统筹的县就不能给予转移支付；财政性教育经费支出占整个县级财政支出达不到一定比率的也不能给予转移支付。另外，实行农村税费改革试点的县市，因税费改革导致教育经费减少，上级政府在确定转移支付对象时应优先考虑，当地政府也应在改革后的财政预算中优先安排教育支出，确保农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。

3、在基础教育领域引入市场竞争机制。

我国现阶段不仅面临两亿多青少年对基础教育和专门教育的需求，还要顾及到两亿多文盲、半文盲以及在职者对各类教育的需要，但长期以来我国教育投资结构比较单一，国家有限的财政收支未能在总量和结构上实现以上需求，基础教育也因教育经费不足，发展受到了限制。而且，当前我国基础教育领域存在的一些问题，很大程度上是因为缺乏有效竞争所致。教育局部门所属的学校，垄断了几乎所有的教育资源，公办学校几乎是惟一提供基础教育的场所。在基础教育垄断的情况下，公办学校的管理体制僵化，效率低下，资源浪费、乱收费等问题不同程度地存在。在基础教育领域，进行市场取向的改革，能够提高基础教育的质量和效率。因此，在我国民营经济已有一定资金积累的情况下，吸引民间投资办学，将有助于增加各级教育供给量，减轻公立学校就学压力，强化教育领域的竞争。尽管《中华人民共和国民办教育促进法》已于202\_年9月1日正式实施，民办教育获得了与公办教育同等的法律地位，但民办教育特别是民办基础教育还远未形成与公办教育有效竞争的态势。

在基础教育领域实行教育券制度，有助于吸引民间投资，并在该领域引入市场竞争机制。实施教育券制度，是对财政性教育经费进行配置的另一种方式，它使得公共教育资源配置趋向横向公平，体现了基础教育的财政公平原则。它给民办教育和公办教育一个相对公平的起跑线，有助于激发民间资本参与基础教育投资的积极性和促进学校之间教育质量的竞争。我国浙江长兴、湖北监利等地以教育\" 券为取向的改革已经取得了初步成功。

笔者认为，实行教育券，只要保证发放教育券的总额不低于改革前财政性教育经费投入总额，并不会使公共财政摆脱或者减轻供给基础教育的责任，只是改变了供给形式，由原来的直接供给即投资于公立学校，转变为间接供给即把财政性教育经费分配给受教育者，由受教育者自主选择“购买”受教育的机会，有利于促进教育公平的实现。具体到发放标准，可以当前生均教育事业费为参考依据。在发放范围上，可以先在基础教育的非义务教育阶段即普通高中阶段发放，积累成功经验后，再逐步扩大到义务教育阶段。实行教育券还要求政府职能的相应转变，政府应当从直接投资于学校供给基础教育转向更多地履行监管职责，加强对民办学校办学资格的认定、各类中小学校教材、任课教师资格审定、学时等方面的规制，保证民办学校的教育质量。

4、开征教育税，加强对教育经费的管理和监督。

我国是穷国办大教育，必须要有相对稳定的教育经费来源。开征教育税，取代现行的教育费附加，拓宽税基，将外商投资企业和外国企业等各类企业都纳入征税范围，可以稳定税源，使基础教育具有更加可靠的财政经费来源，同时因税收的法律级次高，将大大提高财政性教育经费收支的规范性和法治性。开征教育税，还有助于提高全社会对教育的重视程度，为教育的发展提供良好的外部环境。

针对我国基础教育经费管理的混乱状况，应建立一套规范化、标准化、制度化的收费方式，实行收钱与花钱、管钱分离的制度。教育主管部门要根据中央和省级政府制定的统一收费标准，委托当地银行介入中小学校学杂费的收取，银行工作人员从学校收取学杂费后管理起来，学校需要时，可向教育部门提出申请，获准后方能从银行支取经费，以此加强对教育经费的管理和监督，有效治理中小学乱收费。同时要加强对各级政府教育预算单列和建立定期公布各地教育经费支出状况制度的落实情况的检查，加大对各地中小学和主管教育部门的财务审计力度，充分发挥社会公众和财政、审计等职能部门对教育经费使用的约束和监督作用，有效避免教育经费的挪用和滥用。

注：

①教育部、国家统计局、财政部：《202\_年全国教育经费执行情况统计公告》。

②靳希斌：《教育经济学》，辽宁大学出版社202\_年版，第207页。

③根据《中国统计年鉴202\_》、教育部《202\_教育统计报告》计算所得（义务教育经费计算中不包括完全中学）。

④陆学艺：《统筹城乡发展，破解“三农”难题》[J]，《半月谈》，202\_（04）。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！