

中国建立流动人口义务教育转移支付制度的原因与要求

刘 见¹, 李文杰²

(1.湖南省财政厅,湖南长沙 410015;2.湖南省耒阳市财政局,湖南耒阳 421000)

摘要:该文认为,中国现行义务教育转移支付制度还不完善,既没有专项的流动人口义务教育转移支付项目,流入地政府也难以在横向从流出地政府获得应随学生流转的义务教育经费,这就影响了流动人口子女义务教育权利的实现,影响了教育公平和义务教育均衡发展,要解决上述问题,就需要建立流动人口义务教育转移支付制度。

关键词: 流动人口;义务教育;转移支付

中图分类号: G40-54 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2018)84-0077-05

改革开放以来,随着大批农村剩余劳动力的流动,越来越多的随迁子女到流入地接受义务教育,使得流入地的财政压力越来越大,这就需要加大财政义务教育转移的力度。

1 建立流动人口义务教育转移支付制度的原因

1.1 中国各级政府间事权与财权不匹配,使流入地政府难以负担流动人口义务教育的支出责任,需要通过建立流动人口义务教育转移支付制度来弥补财政体制的不足

解决流动人口义务教育的问题需要各级政府在义务教育上的事权与财权都统一,但中国的教育财政体制却把流动人口义务教育的主要责任交给流入地政府。如1998年原国家教委、公安部联合颁布的《农民工子女少年就学暂行办法》指出,“流入地人民政府应为农民工子女少年创造条件,提供接受义务教育的机会。”2006年修订后的《义务教育法》更通过法律形式明确规定:“适龄儿童少年在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的,当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件”。这些规定强调了流入地政府的管理责任,即事权,却没有落实流入地政府的经费,即财权,致使其事权与财权相脱离。其根源在于中国在1994年实行分税制后,财权上收,事权下移,使各级政府间的事权与财权都不均衡。如当时“中央政府

收入占税收总额的55%-60%左右,省级政府收入在22%左右,县级政府收入在20%左右”。而中国义务教育投入,县乡负担87%，“省、地(市)负担约11%，中央财政负担只占2%左右。”这种“责权非对称性”使中央掌握了主要财力,却几乎没有承担相应的支出责任。进入本世纪后,虽然中央政府也开始承担部分财政责任,但远远不够。县乡财力本来就薄弱,在流动儿童大量流入后,更加剧其财政压力,为避免流动儿童对户籍儿童的“挤占效应”,就会设置种种入学门槛。要解决这一问题,就必须建立流动人口义务教育转移支付制度,以弥补财政体制的不足。

1.2 “分级管理,县为主体”的义务教育管理体制,使义务教育的供给无法满足社会需求,需要建立流动人口义务教育转移支付制度来促进义务教育的供给与需求相平衡

中国义务教育实行“地方办学,分级管理”的管理体制,最初由乡镇负主要责任,农村则有相当一部分经费是通过征收教育附加或教育集资的方式由农民来承担,实行“乡办乡管、村办村管”的办学与管理体制。2001年调整为“以县为主”;2006年开始实行国务院领导,省级政府统筹,以县为主的管理体制,都由县级政府负主要责任。这种“过度分权”的管理体制重心偏下,越是高一级政府责任越小,虽有利于调动地方办学的积极性,却让中央和省级政府回避了教育投资的主要责任,让财力不足的基层财政任务最重。这种体制还把义务教育与户籍捆绑,教育经费预算按照户籍学生人口数由当地县区财政下拨给学校,致使义务教育的发展取决于各地的经

收稿日期:2017-12-02

作者简介:刘见,教科文处处长,主要从事财政政策与执行等方面的研究;李文杰,教科文股副股长。E-mail:1581833@163.com

济发展水平与财政收支状况。近年来,随着国家对这一问题的重视,在公办学校已实现按随迁子女实有人数足额拨付教育经费,这又诱使农村适龄儿童为接受优质教育更多地流入城市。这使流入地的财政不堪重负,无法提供足够的义务教育资源供给,就需要建立流动人口义务教育转移支付制度,为流入地政府减轻财政压力,促进流入地的义务教育供给与需求实现平衡,保证流动人口子女平等地获得义务教育的权利。

1.3 人口从农村到城市,从中西部向东部的流动格局,使流入地政府难以满足流动人口子女的义务教育需要,应通过建立流动人口义务教育转移支付制度解决这一问题

改革开放打开了中国的人口流动闸门,呈现以下特征。(1)数量快速增加。中国流动人口1982年为3 000万,2003年为1.14亿,2015年为2.47亿,规模不断扩大。与此同时,随迁子女也不断增长。“2008-2012年,中国义务教育阶段农民工随迁子女增速较快,年均增长14.3%。”此后基本稳定,如2013年是1 277万人,2014年是1 294.7万人,2015年为1 367.1万人,占义务教育学生的近10%。一些城市的外来就读儿童已超过户籍学生人数。(2)流动方式发生变化,由过去分散的“单身外出”向携家带口的“举家迁移”转变,形成“家庭化”流动趋势。“2014年全国农民工总量为2.74亿,其中1.68亿的外出农民工中,有3 578万人举家外出,占总数的20%”。(3)形成了从农村向城市,从中西部向东部,从广东省“一枝独秀”向沿海“遍地开花”的人口流动格局。

中国人口流动趋势与格局,使东部和城市的义务教育压力急剧放大。但现行转移支付在应对这一问题上却捉襟见肘,左支右绌。因为现行转移支付是通过税收把城市、东部地区征收的经费分配到农村、中西部贫困地区,资金流向与人口流向恰好相反。而且现行转移支付中又没有流动人口义务教育的专项,就使它难以精准地将义务教育转移支付分配到需要的地区与城市。不仅如此,这种体制还容易形成“洼地效应”,即政府投入越多,问题解决越好,引来的流动人口子女入学人数会更多,财政的缺口与压力也就越大。

1.4 教育的公共产品特性与“地方办学、分级管理”的要求相矛盾,产生了中国区域间教育投资与收益的错位效应,需要建立流动人口义务教育转移支付制度来消融矛盾

高质量的人力资本是科技创新和生产力转化的重要条件,因而当前各地都采用优惠政策吸引人才。人力资本属于教育投资,它具有流动性,就与教育投资的属地性相冲突,形成区域间教育投资收益的“错位效应”,即中西部政府通过教育投资形成的人力资本在省际间人口流动中大量转移到东部发达地区,形成教育投资成本在中西部,收益却在东部的不公平现象。人口流动带来的人力资本流失也使流出地政府不愿增加教育投入,从而抑制中西部地区政府投资教育的积极性,影响了人力资本积累,进而影响经济发展,使中西部地区陷入“人口外流—教育投资收益低—教育投资不积极—人力资本投入不足—经济不发达—人口外流”的恶性循环。另一方面,流动人口促进了流入地经济发展、税收增加,也为财政转移支付创造了条件,但其子女在流入地却难以平等地享受义务教育,既影响了教育公平与均衡发展,也阻碍了城镇化发展进程。要解决这一问题,也需要建立流动人口义务教育转移支付制度,并通过完善计算方式,科学测算投资与收益的成本,合理确定流入地与流出地各自应得的扶助数额,既为流入地提供转移支付,也为流出地提供适当补偿,才有利于化解人力资本的流动性与教育投资的属地性的矛盾,使双方利益都得到照顾,以更好地促进义务教育均衡发展。

1.5 中国现行转移支付制度对义务教育转移支付的力度有限,难以将义务教育转移支付精准地拨付给需要的地区与城市,需要通过建立流动人口义务教育转移支付制度使其更加完善

中国现行转移支付制度虽一直在不断完善,但也存在不足,特别是在保证流动人口子女平等享受义务教育方面还存在很大问题。一方面,进行义务教育转移支付主要是中央政府,但中央财政在整个义务教育投入中所负的责任很小,又没有设立流动人口义务教育转移支付的专项,只是从2008年起设立了随迁子女专项奖补资金,用于奖励这一问题解决较好的省份,不是每个地方都有,且数额有限。在2008-2015年的8年间,总共才奖励了610亿元,每年不足80亿,远不能弥补流入地的财政缺口。从

2016年开始,因国家建立了“城乡统一”的义务教育经费保障机制,还取消了这一奖励。现有教育专项中,只有灾后校舍修复补助、师范教育补助、职业教育补助和“国家贫困地区义务教育工程”等项目,不仅资金规模小,还限定了用途,不能挪作它用。而“城乡统一”的义务教育经费保障机制是由中央确定、城乡统一的义务教育学校生均公用经费基准定额。2016年生均公用经费基准定额为:中西部地区普通小学每生每年600元、普通初中每生每年800元。但东部地区普通小学每生每年是650元、普通初中每生每年是850元,都要高出中西部50元。中国的流动人口不仅从农村流向城乡,更多的是从中西部流向东部,虽然现在生均公用经费基准定额资金可以“钱随人走”,但中西部的标准低,东部的标准高,流入地每接纳一名流动儿童入学就要补贴50元,就影响了接纳的积极性。况且,中国只有纵向的从上到下的转移支付,没有横向的同级政府间的转移支付,就很难让义务教育的“生均公用经费基准定额资金”真正做到“钱随人走”,从流出地转向流入地,因而难以有效解决流动人口平等接受义务教育的问题。

1.6 义务教育的属性与特点不适宜于采取市场模式来满足其资金需求,需要建立流动人口义务教育转移支付制度来提供资金来源,才能更好地解决流动人口义务教育的问题

义务教育是国家强制实施的免费教育。《义务教育法》明确规定“国家实施义务教育,不收学费、杂费”,“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业”。这就明确了义务教育的公益性、统一性和义务性,要求国家承担投入和管理责任,尤其是中央政府要成为统筹义务教育经费的主体,在全国按统一标准合理分配教育资源,这样,才能充分发挥中央财政在义务教育转移支付中的作用,才有利于加大流动人口义务教育转移支付的力度。而中国现行的“地方办学、分级管理”“县为主体”的义务教育管理体制,却隐含了“谁投资、谁受益”的市场资源配置原则,它虽有利于调动地方办学的积极性,充分发挥民间资本的作用。如在流动人口集中的地方发展私立学校,允许其收取较高学费;流动人口子女在流入地要交纳数千甚至上万的借读费、赞助费等。但教育活动不是经济活动,民办教育的赢利性不符

合义务教育公益性的要求,义务教育不适用“谁投资、谁受益”的市场经济原则。虽然中国早就明确解决流动人口义务教育的问题要以“流入地政府为主,以公办学校为主”,目前也有80%的流动人口适龄儿童在公办学校就读,有条件的地方还通过向民办学校购买学位的方式来解决学位不足的问题。但也要看到,还有一部分流动人口子女未能真正享受平等接受义务教育的权利,还需要通过建立流动人口义务教育转移支付制度,来加大政府宏观调控的力度,而不能依赖市场的作用来解决这一问题。

1.7 教育作为公共产品,其均等化的供给要求与低层次、不完善的经费统筹体制相冲突,需要建立流动人口义务教育转移支付制度来缓和冲突,更好地解决问题

公共服务均等化是指在基本公共服务领域,政府应尽可能地使全体人民享有同样的权利,能满足全体人民在该领域的基本需求。教育属于公共产品,尤其是义务教育,是提高国民素质和社会发展的基础。让流动人口子女平等地接受义务教育不仅能提高其自身素质,还有利于提高民族素质,维护社会稳定,推进教育公平和城市化进程,使整个社会受益。义务教育作为公共产品还具有很强的外部性,流动人口子女接受义务教育,国家受益最大。按照收益分配原则,流动人口子女义务教育的成本应由全社会分担,即由中央政府、省级政府和流入地政府共同承担。考虑到农民工市民化的利益更多地表现为宏观层面的国家利益,因而由国家作为统筹经费的主体,更符合利益分配原则,也有利于促进教育均衡发展。

但中国现行教育财政体制是财权上收、事权下放,责任主体是地方政府,义务教育的经费统筹主体是省级政府,管理主体是县级政府,层级都不太高,范围也有一定限度,既不符合义务教育作为公共产品应在整个社会提供均等化供给的要求,也使得中国义务教育转移支付的力度有限。要化解这一矛盾,就需要建立专门的流动人口义务教育转移支付制度,充分发挥中央财政的宏观调控作用,才有利于促使整个社会提供均等化的义务教育供给,解决跨省流动的义务教育问题,促进义务教育的均衡发展。

2 建立流动人口子女义务教育转移支付制度的要求

2.1 构建相对集中的义务教育经费统筹机制,为建立流动人口义务教育转移支付制度提供保障

过去中国义务教育管理制度实行的是“低重心”“分散性”的经费统筹机制,经费初由乡镇承担,后改为“以县为主”,省政府给予少部分拨款,中央财政只对贫困的西部地区提供少量专项补助。2006年开始实行“经费省级统筹、管理以县为主”的体制,由省级政府负责统筹落实省以下各级政府应承担的经费,制定地方各级政府的具体分担办法。这对应人口在省内的流动问题不大,但对跨省的流动就无济于事。在现实生活中,人口虽也有一部分是从农村流向省会等城市,但更多的是从中西部跨省流向东部沿海地区。因而要建立流动人口义务教育转移支付制度,首先就要完善中国义务教育经费统筹机制,要提升统筹经费的主体,由过去低重心、分散性的“以省为主”改为相对集中的“以国为主”,由中央政府统筹,然后按统一标准在全国范围内分配资金,再根据各省经济发展状况和义务教育流动儿童人数进行转移支付。这样,流动人口义务教育的经费投入就有了稳定来源,加大对流动人口义务教育转移支付就有了良好的物质条件。

2.2 合理划分各级政府的财政责任,建立流动人口义务教育政府间财政责任分担制度,为建立义务教育流动人口转移支付制度提供坚实基础

建立流动人口义务教育转移支付制度,不仅要提升责任主体,还要将责任细化,进一步确定中央和地方各级政府的服务范围、支出比例、管理权限等,并按受益范围合理划分分担责任。“中央统一确定全国义务教育学校生均公用经费基准定额。对城乡义务教育学校按照不低于基准定额的标准补助公用经费”。流动人口子女的经费按生均公用经费基准定额,由中央和地方按比例分担,在不同地区实行不同的比例。如西部及中部比照实施西部大开发政策的县(市、区)为8:2,中部其他地区为6:4,东部地区为5:5。中央政府承担的责任主要通过流动人口义务教育转移支付来体现。

其次,要明确划分流入地和流出地政府间的财政责任,在横向建立流动人口子女义务教育经费分担制度,使流出地政府与流入地政府拥有的义务教

育事权与财权相对称。现行义务教育转移支付制度是中央对地方实行纵向转移支付,横向的转移支付尚未建立。要建立流动人口义务教育转移支付制度,不仅要按照国务院2015年提出的“统一城乡”义务教育经费保障机制,还要在全国统一义务教育经费保障机制,“实现‘两免一补’和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。”在流入地政府与流出地政府之间建立起通畅的义务教育经费流转机制,让流动人口接受义务教育的经费能“流动起来”,真正做到“钱随人走”。

2.3 建立流动人口义务教育补偿机制,为建立流动人口子女义务教育转移支付制度提供有益补充

中国现行义务教育转移支付主要有“贫困地区教育基础设施建设”和“税改费后教育经费缺口部分的补偿”等专项。流动人口的义务教育并未设置专项,只是对解决这一问题较好的省份给予了适当奖励,但从2016年起又取消了“对城市义务教育免除学杂费和进城务工人员随迁子女接受义务教育的中央奖补政策”。对中西部地区因人口流动而引起的教育投资流失也未给予补偿。由于中国的人口流向是从中西部流入东部,从农村流入城市,建立流动人口义务教育转移支付制度后,流入地的东部与城市得到了补偿,而流出地的中西部和农村进行教育投资所形成的校舍、师资、设施等资源浪费和因撤并搬迁而受到的损失却没有任何补助,这虽保障了流动人口子女与户籍学生平等接受义务教育的权利,有利于缩小不同群体间的教育发展差距,却可能导致地区之间、城乡之间的义务教育发展差距进一步拉大,这同样是不公平,同样会影响义务教育均衡发展。因而在建立流动人口义务教育转移支付制度的同时,还需要建立流动人口义务教育补偿机制,对人口流出省份的教育投资流失进行适当补偿,才能使中国流动人口义务教育转移支付制度更加完善,更加合理。此外,还可借鉴美国经验,建立流动人口子女义务教育中央政府“动态经费拨款制度”,即中央政府根据各地的流动人口子女占本地学生数量的比例拨付资金;“经费拨付采用‘累进’的方式,流动儿童比例越高,地方获得的中央拨款基数就越大,拨款标准也相应越高,获得的拨款额度就越多”,这也能起到流动人口义务教育转移支付的作用。

2.4 完善统计方式,建立科学的转移支付模型,合理确定流动人口义务教育转移支付的数额,使中国流动人口义务教育转移支付制度更加科学,更为合理

过去中国的义务教育转移支付不规范,项目设立、审批都不严,资金分配比较随意,既易产生腐败,也使转移支付起不到应有的作用。因而建立流动人口义务教育转移支付制度,既要严格规范操作,又要完善计算方式,精确测算生均义务教育成本,建立科学的转移支付模型,合理确定流动人口义务教育转移支付的数额,以提高流动人口义务教育转移支付的准确性与科学性,使中国流动人口义务教育转移支付制度更加合理,更加科学。

2.5 设立专门的组织机构,加强对流动人口子女接受义务教育的统一管理,使流动人口义务教育转移支付制度得到更好的执行,产生更好的成效

一项政策或制度要产生好的成效,不仅内容要科学,还要执行有力。过去中国对流动人口的教育出台了一系列政策,问题之所以未解决,既与政策内容不完善有关,也与政策缺乏严密的组织体系和完善的执行监控体系,执行力不高有关,致使决策部门很难清晰把握政策的落实情况,也无法反馈存在的问题。这不仅使决策部门容易丧失调整政策的时机,还怂恿了下级部门对政策的“曲解”与“随意”。

要使流动人口义务教育转移支付制度能取得好的成效,不仅需要不断完善这一制度,还要设立专门的管理机构,统筹全国流动人口义务教育的管理,加强对这一政策的督促执行,保证它落实到位,以提高执行力,取得更好成效。

参考文献

- [1] 畅向丽.从世界性税制改革看我国税制改革取向[J].环球中国,2007(11).
- [2] 刘乐山.中央和省级财政分摊农村义务教育经费的经济学思考[J].教育与经济,2004(4).
- [3] 聂日明.以专项转移支付保障随迁子女在城市就读义务教育[N].南方都市报,2017-03-12.
- [4] 财政部.关于政协十二届全国委员会第四次会议第1410号(教育类151号)提案答复函[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151130_221655.html.
- [5] 段敏芳,谢浩然.我国区域间教育投资收益错位问题研究——基于人口流动背景[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2014(5).
- [6] 国务院.关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知[EB/OL].http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2978253.htm.
- [7] 邱小健.中国城市化进程中流动人口子女义务教育问题研究——教育财政的视角[J].河北师范大学学报(教育科学版),2009(11),8.

Reasons and Requirements for Establishing the Transfer Payment System for Compulsory Education of Migrant Population in China

LIU Jian¹, LI Wenjie²

(1. Hunan Provincial Department of Finance, Changsha Hunan Province 410015, China;

2. Finance Department of Leiyang City, Leiyang Hunan Province 421000, China)

Abstract: This article believes that China's current compulsory education transfer payment system is not still perfect. There is no special compulsory education transfer payment program for migrant population, and it is also difficult for the in-flowed city government to obtain compulsory education funds that should be transferred to students from the outflowed city government. This has affected the realization of the rights of compulsory education for migrant children, and the fairness and the balanced development of compulsory education. To solve the above problems, it is necessary to establish a transfer payment system of compulsory education for migrant population.

Key words: migrant population; compulsory education; transfer payment