

# “税费改革”对农村义务教育投入的影响初探

许丽英

(东北师范大学教科院, 吉林 长春 130024)

**摘要:** 税费改革对农村教育的影响突出地表现为它使农村教育尤其是义务教育的投入格局发生了重大变化。税费改革给农村义务教育带来许多新的发展契机, 但同时也使农村义务教育投入大幅度减少, 从而引发了一系列的教育问题。本文拟就税费改革后农村义务教育投入面临的问题、投入不足的成因及对策进行了初步探讨。

**关键词:** 税费改革; 农村; 义务教育; 投入

实行农村税费改革, 是党中央、国务院为加强农业基础地位, 切实减轻农民负担, 从根本上治理农村各种乱收费, 保护和调动农民积极性而做出的一项重大决策, 它是继农村实行土地革命、联产承包责任制之后的又一场深刻的革命。这项重大改革使农村社会、经济发生着深刻变化, 农村教育尤其是义务教育的投入格局也深受影响。面对新情况、新问题、新矛盾, 我们必须对当年在特定的历史条件下制定的农村义务教育“分级办学、分级管理”的投入管理体制进行科学的审视, 结合新世纪教育改革与发展的实践, 探索符合我国国情和农村实际的新举措, 以推动农村义务教育持续健康的发展。

## 1 税费改革后农村义务教育投入面临的问题

税费改革对农村教育的影响突出地表现为它使农村教育尤其是义务教育的投入格局发生了重大变化。据全国先行试点安徽省和我们调研的两省四个县(市)<sup>1</sup>的反映, 税费改革给农村义务教育带来许多新的发展契机, 但同时由于多年来农村义务教育投入不足和费改税造成的农村义务教育投入大幅度减少而引发的各种矛盾和问题更加凸显。税费改革取消了《教育法》、《义务教育法》和《中国教育改革和发展纲要》及其实施意见中规定的农村教育费附加和农村教育集资两项政策, 主要取消了“乡统筹”及“行政事业费、集资和屠宰税”等, 据计算, 这部分费用大约有 900 亿; [1] (P 3 ~5)新的农业税最高不超过 7%; 改革“村提留”征用办法, 采取新的农业税附加和农业特产税附加方式统一征收。进行税费改革的试点地区, 反映最为强烈的一个问题就是义务教育投入出现大幅度减少, 由此引发的义务教育保障条件大大减弱, 农村义务教育面临新的困境。

### 1.1 税费改革后, 农村义务教育经费总投入明显减少

我国现行的农村教育管理体制是根据 1985 年中共中央《关于教育体制改革的决定》及 1986 年《义务教育法》等法规确定的, 实行“地方负责, 分级管理”。地方政府尤其是地方基层政府是实施义务教育的主体, 其中乡镇财政和农民承担了农村义务教育经费投入的 60%以上, 有的达到 80%左右。在政府财政拨款为主, 辅之以教育费附加、学杂费、社会捐资集资等多渠道的教育投入格局中, 农村教育费附加是仅次于预算内财政拨款的第二大稳定的教育经费来源渠道。实行税费改革后, 农村教育费附加、农村教育集资两大支撑教育经费的来源被取消, 这使得本来就入不敷出的农村义务教育经费问题愈加严重。

税费改革的先行试点安徽省 2000 年农村义务教育经费总投入为 38.24 亿元, 比上年减

少 1.86 亿元，下降 4.64%。<sup>[2]</sup>我们调研的四个县（市）也显示出了同样的问题，如吉林省蛟河市 1995—1999 年平均每年征收农村教育费附加总额 518.5 万元，村级教育投入及农民捐、集资（含筹资筹劳）289 万元，2000 年税费改革取消农村教育费附加和教育集资后，教育经费数额比改革前减少 253.6 万元，减少比例为 48.91%（近 1/2），乡镇街财政通过调整支出结构（个别乡镇的省拨专项资金）补充教育经费 219 万元，加上转移支付部分占改革前统筹的 90%，比原来实际减少 10%。黑龙江省甘南县税费改革后比前一年教育经费总额减少 180.4 万元。这种情况表明，费改税后，农村义务教育经费总量大幅度减少，“普九”成果的巩固和提高受到前所未有的挑战。

## 1.2 税费改革后，农村义务教育负债难以偿还

穷国办大教育是我们不可回避的国情。由于财政投入有限，前几年在“两基”工作中，不少地方采取借贷等形式筹集建校所需资金，计划用以后每年度的农村教育费附加和农村教育集资分年偿还。税费改革后，由于“两基”欠债多，加之债务偿还渠道日益萎缩（取消了农村教育费附加和农村教育集资），教育负债难以偿还成为各税费改革试点农村教育发展中一个日益尖锐且又不容回避的问题。据有关调查反映，“湖南省到 2000 年底教育欠款达 29 亿元。税费改革前，津江市、长沙县和永兴县的教育负债就分别达到 2456 万元、500 万元和 553.5 万元。税费改革后教育负债分别增加了 42 万元、500 万元和 1123 万元。”<sup>[3]</sup>另外，安徽省全省农村教育负债总额约为 20 亿元。黑龙江省甘南县教育负债也达 800 万元以上。这主要是由于税费改革使农村教育经费的来源渠道日益萎缩，改革前，教育经费的来源除国家财政性拨款外还有教育集资和教育费附加这两条渠道，但税费改革则切断了这两条途径。由于财政投入有限，前几年在“两基”工作中，不少地方采用借贷等形式筹集建校所需资金，计划用以后每年度的教育费附加和农村教育集资分年偿还。教育负债问题如果不采取及时有效的措施解决将会危机到农村学校的生存与发展。

## 1.3 税费改革后，农村中小学危房改造难以进行

税费改革前，清除中小学危房的责任主要在乡镇政府，经费来源主要是农村教育费附加和教育集资。我们调查的各试点中，两项总额每年均在 500 万元以上，其中最高的吉林省德惠市 1998—2000 年三年年均均为 1511 万元。税费改革后，按照中央和各省的规定，乡村两级办学和危房改造所需资金在财政预算中安排。但由于费改税后，乡镇税费总量普遍减少，在安排人员工资后，已无力解决中小学危房改造所需资金，校舍危房改造难以进行。

我们调查的四个税费改革试点地区，除黑龙江省呼兰县外，费改税后用于新建、扩建校舍和维修的费用均明显减少。例如吉林省蛟河市税费改革前，用于新建、扩建校舍和维修的费用每年 690 万元，改革后 479 万元，比改革前减少 211 万元。此外，我们调查的各税费改革试点的中小学校舍在“普九”达标时修建的居多，且当时建校标准较低，农村校舍已到了危房发生期，大量校舍需在近几年进行翻新和维修。如蛟河市近两年改造校舍危房共需新建、扩建、维修校舍面积 23859 平方米，计划投资需 1840.29 万元。且四个改革试点，除黑龙江省呼兰县外，吉林省蛟河市、德惠市和黑龙江省甘南县均未设立危房改造专项资金，农村中小学校的危房改造困难重重。

## 1.4 税费改革后，农村中小学正常运转难以维持

税费改革后，农村中小学实际公用经费的主要来源有两个方面：一是政府财政拨付的学生生均公用经费，二是按各省（区）规定标准由学校收取的杂费。由于费改税后，地方政府财政非常困难，对教育的投入不足，税费改革的各试点地区中小学预算内公用经费拨款很少，有些贫困地区甚至没有，向学生收取的杂费成为学校唯一稳定的办公经费来源，学校办学经费缺口很大。贫困县实行中小学收费“一费制”后，更加剧了学校办公经费的困难，学校正常

教学活动难以维持。

以吉林省蛟河市为例，2000年全市农村学校预算内生均公用经费拨款小学每年为4.5元，初中每年为10元，学校收取的杂费，按省定标准，小学每学期每生50元，初中每学期每生70元。而2000年全市农村中小学实际生均公用经费小学为95.07元，初中为120.91元，学校实际支出的生均公用经费比实际收入的数额超出一倍以上。生均公用经费严重不足，致使多数学校挤占第二课堂活动经费，甚至负债累累。黑龙江省甘南县按上级规定实行“一费制”后，问题更加突出，以2000年中小学的实际支出为参照，税费改革后，全县教育公用经费缺口资金将达691万元。办公经费严重短缺，直接威胁着学校教学的正常运转，学校的教育教学质量受到挑战。

除上述几个方面外，税费改革过程中还存在很多问题，如农村中小学教师工资拖欠问题仍很突出，教师工资缺少法律保障，农村中小学布局调整的配套资金难以落实，等等。应该看到，这些问题多年来就存在于农村教育改革和发展过程之中，并非税费改革后才出现的新问题。但税费改革，改变了原有的农村义务教育投入渠道，使得投入总量出现较大幅度的减少，农村义务教育中本来存在的困难和问题更加尖锐、突出，农村义务教育陷入困境。

## 2 农村义务教育投入不足的成因分析

综合分析目前农村义务教育出现困难的原因，可以看出造成农村义务教育经费紧缺的主要原因是农村经济发展不平衡，乡镇财力薄弱，现行农村财税体制与农村义务教育办学体制不适应。

20世纪80年代，我国实行了“划分收支、分级包干”的财政管理体制，乡镇独立建立财政，与之相适应，教育管理体制也进行了改革。1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》中，提出了改革基础教育管理体制的任务：“实行九年义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”，还明确规定：“基础教育管理权限属地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方。省、市（地）、县、乡分级管理的职责如何划分，由省、自治区、直辖市决定。”农村义务教育形成了以财政拨款为主，以农村教育费附加、教育集资和学生学杂费为辅的多渠道投入格局，乡镇政府承担了85%以上的教育经费。这一体制就当时国家统包教育是一大进步，“人民教育人民办”，它调动了地方政府和农民集资办学的积极性，使农村教育事业迅速发展。但1994年我国财政管理体制改革，实行“分税制”后，县乡两级财政预算加大了上交“国家税”的比例，导致了乡镇财政可支配的财力萎缩。在实际执行过程中，乡镇财政常以教育费附加和教育集资来弥补相应的财政支出，从而在一定程度上掩盖了乡镇财政入不敷出的矛盾，农村教育经费却日益紧张。

税费改革在规范农村分配秩序、减轻农民负担的同时，使乡镇财政进一步大幅度缩减，农村义务教育的投入格局又一次发生了重大的变化。“费改税”后，要把原来从农民那里收取的300亿元农业税提高到500亿元，同时也把乡镇统筹、村提留和其他各种乱收费一律减免掉。而对“费改税”后高达700亿元的缺口，中央财政只准备拿出200亿—300亿元补贴给一些贫困省份，这使得本已薄弱的乡镇财政将出现更大的缺口。税费改革后由于教育经费附加转换成新增农业税，作为过去补充的“两个渠道”被取消了，办学投入实行乡统筹统管，村委会不再承担相应的办学责任，村级投入减少，即使是经济基础较好的村屯也不再对教育进行投入，并且原有的一些隐形投入，如出工投劳，以料代投等现象也不复存在，所以尽管朱镕基总理在谈农村税费改革问题答记者问时说要从中央财政拿出200亿元到300亿元作为补贴，并强调补贴主要用在农村的教育上，但农村义务教育经费的缺口仍很大，而且新的农业税中对义务教育的投入也尚未做出明确规定，于是产生了政策空间，从而使农村财税体制与农村义务教育管理体制之间的矛盾更加凸现。

### 3 税费改革后农村义务教育投入的对策思考

适应农村税费改革的新形势,发展农村教育,必须以基础教育的性质和我国现行的分税制财政体制为依据,构建从中央到地方各级政府合理分担的义务教育投入新机制,作好各项配套改革,并给予强有力的政策支持。

#### 3.1 建立从中央到地方各级政府合理负担的义务教育保障体制

义务教育是基础性、全局性、先导性的知识产业,把握好公益性和先导性两者的度,是制定教育投资政策的基础和关键。义务教育作为国家的公共基础设施,其国家收益率远远大于个人的收益率,国家应当成为义务教育投入的主体。从目前世界多数国家基础教育投入的情况看,中央和省均负担相当部分的经费。在欧洲多数国家,中央政府负担基础教育经费的比例一般达 50%以上,有的高达 90%。根据现行的财税体制,国家、省也具备了承担义务教育经费投入主体的能力。国家征收了全国 60%—70%的税收进入国库,而真正属于地方的税收只有 30%—40%,但是,地方和中央政府的日常行政开支中,中央和地方所占比率刚好相反,即中央政府占 30—40%,而地方却有 60%—70%,<sup>[4]</sup>(P22~23)因此有必要根据各级政府占有财政收入的份额来分担义务教育投入的比例,专款专用,这是农村义务教育持续稳定发展的治本之策。中央、省(区)、地(市)、县明确分担成本比例后,各级政府的责任划分就明确了。但各级政府如何承担,承担多少,问题还很复杂,需根据各地实际情况进一步调查研究。

#### 3.2 完善基础教育管理体制,提升农村义务教育统筹重心

各乡镇经济发展的不平衡及其财力的脆弱性,使各地乡镇无力支持庞大的基础教育的运转,特别是一些经济落后地区,基础教育的维持、发展举步维艰,税费改革后更加明显。因此,有必要根据实际,改革与完善农村基础教育经费、人事的统筹重心。国务院 2001 年 5 月出台的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,已决定“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。”并要求“从 2001 年起,将农村中小学教师工资的管理上收到县,为此,原乡(镇)财政收入中用于农村中小学教职工工资发放的部分要相应划拨上交到县级财政,并按规定设立‘工作资金专户’。”县级财政仍有困难地区,应加大省级的统筹力度,进一步提升义务教育的统筹重心。从长远来看,这对于保证农村基础教育的发展有重大而深远的意义。

#### 3.3 建立规范的财政转移支付制度,处理好政策性财力缺口问题

中央、省支持农村义务教育投入现阶段是采取财政转移支付的方式实现的。《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001 年)明确指出,实行农村税费改革的试点地区,“要把农村税费改革与促进农村义务教育健康发展结合起来,对因税费改革而减少的教育经费,有关地方人民政府应在改革后的财政预算和上级转移支付资金中优先安排,确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。”在全国逐渐实行农村税费改革后,在经济发达地区,以当地的县级财政为主,保证义务教育的投入;在经济欠发达和贫困地区,县级财政不足以支撑庞大的农村义务教育经费开支的,中央和省、地就应采取财政转移支付的方式对地方义务教育投入予以支持,以缩小地区间教育投入的差距。鉴于税费改革前,教育经费占税收比例较大,仅教师工资就占了财政支出的 70%左右,因此,中央在确定对地方财政转移支付金额时,应充分考虑教育经费的投入,特别要保证农村教师工资的发放和维持学校正常运转的公用经费。省级政府也应比照中央的做法,加大对下级地方政府财政的转移支付力度,保证当地教师工资的及时发放和应对学校的突发事件,共同解决农村义务教育的投入问题。特别是对贫困地区的转移支付,国家应承担国贫县,省(市)地方政府应承担省贫县农村义务教育经费中不足的差额部分,对省财政已依法保障教育经费的“两个比例”、“三个增长”

的投入仍低于全国生均经费投入水平的，由国家财政实行专项拨款补平。

### 3.4 调整财政支出结构，依法保障对农村义务教育的投入

农村税费改革后，现行的农村义务教育投入体制将发生重大变化，要确保农村义务教育稳定健康发展，需要适当调整和完善财政的支出结构。在公共财政框架中，政府教育资金应优先保证实施义务教育，义务教育的政府投资份额应由目前的 50%提高到 60%左右。国家应出台相应的政策，明确规定税费改革后，农业税中用于乡村两级办学的比例，这项比例计算的总额不能低于按人均纯收入 1.5%比例所征收的数额，同时原来国家财政规定的农业税附加的 25%用于教育的部分不能取消。各试点应认真调查研究，核定各地农村中小学公用经费份额，以财政拨款为主，辅之以学校收取的部分杂费的办法予以解决。在稳定的农村义务教育经费中，还应设立一些独立的专项教育基金，“一事一议”，主要用于危房改造，扩建、新建校舍，师资培训，添置必要的图书设备等硬性支出。

当然，作为直接受影响的对象，教育部门也应配合税费改革采取有效措施，如合理调整学校布局，改革教育人事制度，深化教育教学改革等，以切实提高教育的资源利用效率和效益，提高教育教学质量。

#### 参考文献:

- [1] 耿涓涓. 基础教育管理体制与财税体制的协同[J]. 基础教育研究, 2001 ( 11 ).
- [2] 农村费改税教育咋应对——“两会”代表委员呼吁建立义务教育投入新机制[N]. 中国人大新闻, 2001 - 11 - 29.
- [3] 曾贱吉, 田汉族. 论税费改革对农村义务教育经费投入的影响及其对策[J]. 教育与经济, 2001 ( 2 ).
- [4] 曾贱吉. 论税费改革后的农村义务教育经费投入机制[J]. 上海教育科研, 2001 ( 1 ).

## Research on Rural Compulsory Education Budget Influenced by Tax-for-fee Reform

Xu Li-ying

(School of Education Science, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024 )

**Abstract:** The tax-for-fee reform had a great effect on rural education showing that it greatly changed the budget of rural education especially compulsory education. The tax-for-fee reform has brought many new developing opportunities to rural compulsory education, but it greatly reduced the investment of rural compulsory education, thereby led to a serious of education problem. This article tries to have a discussion on the investment problems faced by rural compulsory education, the reasons and solution of insufficient investment.

**Key words:** The tax-for-fee reform; rural areas; compulsory education; investment

收稿日期: 2002-11-18

作者简介: 许丽英(1977—), 女(汉), 河北省唐山市, 东北师范大学教科院, 教育学硕士研究生。

---

<sup>1</sup>注: 黑龙江省的甘南县、呼兰县, 吉林省的德惠市、蛟河市。