

教育财政投入法制保障探讨

刘建发

(湖南财经高等专科学校 长沙 410205)

【摘要】 本文在肯定我国教育财政投入法制保障具有重要意义的基础上,重点分析了我国教育财政投入法制保障方面存在的立法滞后、执法不严、监督不力和救济不到位等问题,以期引起有关部门重视。

【关键词】 教育财政投入 法制保障 意义 问题

一、我国教育财政投入法制保障的意义

1. 教育财政投入法制保障是依法治国、依法治教的要求。依法治国是我国宪法的宗旨,也是中国共产党党章的要旨。九届人大一次会议将“依法治国,建设社会主义法治国家”写进了国家《宪法》。实行和坚持依法治国,要求教育财政投入领域加强法制建设,全面实行依法治教。运用法制手段保障教育财政投入,保障教育事业健康、持续发展,是依法治教的必然要求,是实现依法治国,推动经济持续快速健康发展和社会全面进步的题中应有之义。

2. 教育财政投入法制保障是教育优先发展的客观需要。改革开放以来,党和国家把教育摆在了优先发展的战略地位。关于增加教育财政投入问题,国家早就出台了有关规定:1993年颁布的《中国教育改革发展纲要》提出了财政性教育经费要占国民生产总值的4%的要求。但长期以来,我国这一指标一直偏低,直到2002年该指标才上升到3.14%。近些年来,一些地方教师工资拖欠严重,教育经费中公用经费所占比例普遍逐年下降,全国中小学仍有1600万平方米的危房急需改建。这些问题和困难的解决,教育优先发展战略地位的落实,首先要求采用法制手段保障教育财政投入,并将教育财政投入管理的全部活动纳入法制轨道,用法制的手段明确教育财政投入的法定责任。这样,才能为我国实现教育优先发展战略提供法制性保障。

3. 教育财政投入法制保障是规范政府投入行为的现实需求。每一级政府都应该在教育投入中分担责任,单靠哪一级政府是不行的,这已为实践所证明。如:美国政府实行教育分权制,教育财政投入中州政府占40%以上,州以下政府占50%以上;日本政府规定,中央政府提供51%以上、地方政府提供48%以上的教育经费;英国政府规定,中央政府提供60%的教育经费,地方政府提供40%的教育经费。我国现有体制对中央政府、省政府的教育财政投入没有任何分担的比例规定;县、乡两级政府各在教育财政投入中负担多少比例,也没有明确、具体的规定,结果各级政府该负的责任也不负,造成教育投入责任转嫁。要解决这些问题,就必须加快教育财政投入法制保障的进程,这是我国现阶段教育财政投入的迫切需求。

二、我国教育财政投入法制保障方面存在的问题

1. 教育财政投入立法滞后。

(1)从立法内容来看:一是重要的法规空缺,如现实急需的《教育财政投入法》至今尚未制定;二是现有的法规操作性差,如《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》等教育法规虽对财政投入做出了一些规定,但所有规定都比较抽象,缺乏可操作性,未能全面规范教育财政投入。从国家制定的《教育法规体系总体框架》及上述法规来看,教育领域某些急需调整的重要内容或没有列入立法范围,或降低了立法层次。它们对教育财政投入的标准、发放办法、管理机构、使用范围、监督检查等没有做出明确规定,以致长期以来教育经费短缺,教育设施陈旧以及国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例呈下降趋势。

(2)教育财政投入立法配套法规、实施细则滞后。尽管教育法规中有关于教育财政投入方面的条款,但所有这些规定都缺乏可操作性,难以全面规范教育财政投入。例如,1986年颁布了《义务教育法》,其实施细则于六年之后即1992年才迟迟推出,严重滞后于该法律的实施。这是造成当前义务教育财政投入某些行为不规范、某些问题长时期得不到解决的重要原因之一。可以说,我国的教育财政投入立法,无论在法律体系的横向构成上,还是在配套法规、实施细则上都是滞后的,存在诸多的立法空白点,致使许多应由法律调整的教育财政投入关系无法理清。

2. 教育财政投入执法不严。

(1)教育财政投入执法主体及其职权不明确。一方面,教育法律法规中对教育财政投入未明确执法主体;另一方面,在教育财政投入方面,事权与财权不对称,出现严重分离等现象。从教育财政投入的主体来看,目前,我国教育财政投入主体由中央财政、地方财政和民间投资组成,据此我国教育财政投入的行政执法主体应该是中央、地方和民间三级,即教育财政投入的执法主体具有多元性。但这并不意味着各种、各级教育财政投入执法主体职权可以模糊,相反,各级教育财政投入行政执法主体的执法地位和职权都应在相关教育财政投入法律中做出明确规定,否则,教育财政投入主体就会发生混乱。

然而正是在此问题上,我国教育财政投入行政执法主体的明确性存在缺陷,教育财政投入行政执法主体不明确,职权交错冲突,从而影响了教育财政投入主体的积极性。

(2)教育财政投入执法行为不规范。一是执行不严格,实施不到位。教育财政投入法规及各项规章制度的实施同国家法律的实施一样,要求制度面前人人平等,有章必依。只有实施到位,规章制度的主旨才能得以实现,规章制度的各种有利的、潜在的序化功能才能够充分发挥。然而,同法律在现实生活中所遇到的情形一样,教育财政投入的规章制度在执行过程中也难以完全避免一些诸如人情、关系的冲击或干扰。二是教育财政投入行政执法原则性不强,执法不力。主要是教育财政投入行政执法缺乏配套的实施细则,以致教育法律法规本应发挥的效率大为下降。再者,教育财政投入行政执法缺乏相应的监督机制,以致不依法、不守法的行为得不到制止。如以罚代法,人治强于法治,执法不公等未受到管束。

3. 教育财政投入监督不力。

(1)教育财政投入监督的内容、范围有一定的局限性。教育财政投入监督是公共财政监督的一部分,其内容涵盖了经济领域的各个方面。但从现阶段的教育财政投入监督情况来看,其监督职责的范围和内容具有较大的局限性,监督的重点主要集中在财经领域的某些突出问题,监督的内容狭窄且监督方法单一,对全方位监控及资金使用的跟踪监督较少,财政监督的内容和范围无法适应公共财政中教育财政投入广泛性、多层次、全方位监督的要求。

(2)教育财政投入监督的方式存在滞后性和被动性。公共财政中的教育财政投入监督不仅具有多层次、广泛性,而且还具有集监督、管理、服务于一体的特征,其监督方式具有对经济行为事前、事中、事后全过程的监督。而现阶段的教育财政投入监督在很大程度上还只是一种被动的事后监督,其基本监督方式往往是按年度完结后根据需要对财务收支行为进行监督,这种单纯的事后监督只能是“马后炮”式的监督,具有明显的滞后性和被动性,财政监督成了为违纪单位处理善后事宜的工具,如查处教育财政投入的违纪问题,排除其他干扰因素,按照财政政策法规给予经济处罚,只是起到一个下不为例的警示作用。再加上目前监督职能机构较多,监督职能重复,交叉现象比较突出,在监督过程中少数监督机构受部门利益的驱动,对查出的违纪问题不认真处理,加大了教育财政投入的监督成本,动摇了执法的严肃性。

(3)教育财政投入监督处理不到位。主要表现在当监督部门对监督对象提出处理意见时,往往因各种各样的原因,或大事化小,小事化了,或不了了之。尤其是当监督处理意见对国家教育行政机关首长或行政机关本身不利时更是如此。这一方面是由于监督主体面对手中握有较大的国家财政权力,特别是面对那些直接或间接影响自己人、财、物得失与调度的被监督对象时,往往会产生明哲保身、知难而退、多一事不如少一事的畏难情绪,致使监督结案处理不到位;另一方面是国家教育行政机关存在权力意识和等级观念,错误地认为来自同

级机关、下级机关和人民群众的批评监督有损自己的权威,因而对监督部门的处理意见,或采取不配合态度,或敷衍塞责,或避重趋轻。产生这一问题的原因是监督主体缺乏必要的处理权,以致许多已查清的案件处理不下去。

4. 教育财政投入救济不到位。

(1)教育财政投入司法制度不健全。我国的教育司法处于起步阶段,尚在探索之中,还没有形成完整的体系,尤其是有些教育司法实践还是空白,如对于教育财政投入违法案件便告状无门;至于常见的教育投入不足的问题,目前还难以得到司法救济的保障,人们徒感无可奈何。教育司法制度不健全,主要表现在:一是教育司法职能机构亟待建立和健全。我国目前尚无正规的专门的教育司法机构,因此,教育法庭组织上的专职化和相对独立化是建立和健全教育司法专门职能机构的当务之急。虽然我国在个别地区人民法院内部设立了专门的教育司法职能机构——教育法庭,但尚在试点阶段,其组成人员多是兼职的,审判职能也常常由其他职能法庭代理,缺乏相对独立性。同时,在对待组建教育司法职能机构的认识上也未到位,对其重要性和紧迫性缺乏必要的认识,以致在司法理论和司法实践中存在着有无必要设立教育法庭的争议。二是教育财政投入行政裁决缺乏法制化、规范化。教育财政投入行政裁决不仅是行政机关的执法活动,更是行政机关的司法活动。在我国,教育法律法规只规定当事人可以申请行政机关裁决纠纷,但是由哪一个行政机构来裁决,按何种程序裁决,具备什么样条件的行政机关有权裁决等,缺乏具体规定。

(2)教育法律救济制度不够完善。①教育财政投入法律救济渠道不完善。目前,教育财政投入在我国属于内部行政行为,根据目前我国的相关法律规定,还没有相关的教育仲裁、教育司法等救济制度。②教育法律关于教育财政投入规定不明确,对教育财政投入不到位缺乏相应的法律救济规定,如各级政府财政投入出现不符合法律的问题,是否对其提出申诉,具体向哪个部门、哪个机构申诉,并无明确规定,导致实际操作困难。③现有的教育财政投入法律救济制度,尚属学理上和文本上的制度,缺乏深入讨论,尚未真正将教育财政投入救济付诸实践。④教育法律关系主体的法律、法制意识薄弱。由于教育普法工作做得还不够,人们依法维权的意识淡薄,不懂得用法律武器和法律制度来提供救济援助。因此,教育财政投入司法救济观念亟须加强。

【注】 本文系2005年湖南省社会科学基金项目立项课题“教育财政投入的法制保障研究”(编号:05ZC131)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 国家统计局.中国统计年鉴2003年.北京:中国统计出版社,2003
2. 孙国英,许正中,王铮.教育财政:制度创新与发展趋势.北京:社会科学文献出版社,2002
3. 谭细龙.论教育立法科学化.湖北社会科学,2004;5
4. 张昭立.财政法制纵论.北京:经济科学出版社,2000