

◎ 费菊瑛 著

改善义务教育 投融资体制研究

A Study on Investment and
Financing System for
Improving Compulsory Education

中山大学出版社

改善义务教育 投融资体制研究

费菊瑛 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

改善义务教育投融资体制研究/费菊瑛著. —广州: 中山大学出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 306 - 03004 - 7

I. 改… II. 费… III. ①义务教育—投资—管理体制—研究—中国 ②义务教育—融资—管理体制—研究—中国 IV. G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 178961 号

出 版 人: 叶侨健

责任编辑: 张礼凤

封面设计: 曹巩华

责任校对: 易 青

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 850mm × 1168mm 1/32 9.625 印张 238 千字

版次印次: 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 2000 册 定 价: 20.00 元

本书如发现因印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

作者简介

费菊瑛 女，1962年9月出生，浙江省杭州市人，1986年获浙江师范大学历史学学士学位，2005年获浙江大学经济学硕士学位。现为浙江树人大学副教授。曾经参与完成国家自然科学基金重点项目、国家科技计划重大项目、浙江省自然科学基金项目等5项，主持完成浙江省教育厅项目、浙江省社科联项目等4项。参与浙江省精品课程“运筹学”建设，参与“十五”规划类教材《国际商务》（2005）的编写。先后在《生产力研究》、《山西财经大学学报》、《黑龙江高教研究》、《理论学刊》等全国中文核心期刊发表专业论文20余篇。主要学术研究方向为教育财政、教育经济。

内 容 简 介

中国的义务教育存在各种非均衡发展状况，根本原因是其投融资体制在初始路径选择上存在偏差。本书从分析我国义务教育投资体制的变迁入手，通过比较中外义务教育投资体制的路径选择，分析构建新型义务教育投资体制的可行性。

本书分六章：第一章，介绍研究背景和意义，研究思路和方法，以及全书的框架结构、主要观点。第二章，讨论义务教育服务中政府与市场的关系，说明在市场介入义务教育服务后，政府与市场的合理定位。第三章，介绍义务教育投融资体制和制度选择，重点介绍美国、日本、韩国成功普及义务教育的经验。第四章，分析我国义务教育的现状和存在的问题。这是本书的重点之一，着重阐述我国义务教育投资体制的生成过程以及产生的路径依赖。第五章，实证分析，这是全书的核心内容。主要通过研究综述、模型分析、结构性非均衡状态分析、流动人口子女就学问题调查等几个方面的分析，揭示我国义务教育领域资源的非均衡配置状况。模型分析的结论是政策建议的主要依据。第六章，提出政策建议。中心建议是新型义务教育投资体制必须明确划分中央政府的投资责任。

本书在借鉴诸多行家研究成果的基础上有一些自己的探索：一是尝试运用现代经济学的原理与方法分析义务教育问题；二是立足调研，对热点问题大胆发表自己的意见。因此，本书除适合教育工作者与研究者参考外，还可为相关政府部门提供决策参考。

序

自 20 世纪 60 年代舒尔茨提出人力资本理论以来，对人本身的投资及其经济社会效应就成为经济学者研究的热点，也成为决策者关注的重点问题。罗默尔的新增长理论，进一步论证了人力资本在经济社会发展中的决定性作用。进入知识经济时代，人们对人力资本的重要性已形成共识，人力资本投资尤其是教育投资既作为推动经济增长的手段，又作为促进社会公平，斩断贫困与愚昧恶性循环的根本力量，成为世界各国的政策重心。

长期以来，我国政府一直强调教育的重要性，教育事业也有了长足的发展，但与先进国家相比，我国教育投入仍然不足。正如著名人力资本专家、2000 年诺贝尔经济学奖得主海克曼所评论的：“中国在 20 世纪 90 年代中期的政策更加重视实物投资而忽视了学校正规教育投资，重视城市人力资本投资而忽视了农村人力资本投资。”^①因而，我国的教育水平仍处于落后状态。

据联合国教科文组织统计，世界上 70 个国家人均受教育年限为 11.6 年，中国人均受教育年限仅为 8.5 年。截至 2004 年，中国大陆文盲人口约为 8507 万人，超过了德国总人口，文盲率为 6.72%。这些文盲人口大多集中在我国西部省份，其中西藏、青海、甘肃 15 岁以上人口的文盲率超过或接近 20%，即每 5 个人中就有一个是文盲。西部地区的高文盲率表明，我国不仅教育发展水平低，人力资本的开发更处于极度不平衡状态。造成这种

^① 詹姆士·丁·海克曼：《提升人力资本投资的政策》，曾湘泉等译，复旦大学出版社 2003 年版，第 61 页。

不均衡状态的原因主要是制度安排存在缺陷。在教育资源的配置上,农村与城市、沿海经济发达地区与中西部贫困地区、农村的城镇与边远贫困地区、城市中重点与一般的中小学之间,都存在着极大的差距。改革开放近30年来,伴随着经济的非均衡发展,义务教育发展的非均衡现象越来越严重,产生这种状况的深层原因与机理很值得研究。

本人自2003年起主持国家自然科学基金重点项目“中国人力资本投资与劳动力市场管理”的研究,费菊瑛副教授作为我校访问学者,也参与了该项研究。她把义务教育作为研究对象,花了近3年时间,着重研究义务教育投资体制问题。她从分析义务教育投资体制的变迁入手,比较中外义务教育投资体制的路径选择,分析构建新型义务教育投资体制的可行性,并在对当前义务教育实施状况进行实证分析的基础上,提出相关的政策建议,其研究成果就是呈现在读者面前的这部专著。

目前国内有关义务教育的研究很多,但系统深入论述义务教育投资体制的专著还鲜有所见。本人认为,这一研究成果的独到之处和主要贡献在于:

第一,本书选题和中心思想具有现实针对性。缩小城乡之间的教育服务差距,正是构建社会主义和谐社会的重要内容之一。这些年来,对义务教育的财政投入大有增加,但从制度本身看,还需进一步完善。如修订后的《中华人民共和国义务教育法》已于2006年9月1日开始实施,新的《中华人民共和国义务教育法》确立了“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制”的原则,但并没有解决“由谁投资义务教育”这个问题,没有对中央和地方政府的责任进行细化。本书中强调加大中央政府投入对均衡义务教育发展的巨大作用,这对于彻底解决义务教育问题具有现实意义。

第二,运用现代经济学特别是制度经济学的理论与方法,分析义务教育问题,具有一定深度和新意。本书从制度变迁的角度分析我国义务教育的现状和发展中存在的问题,通过大量的事例和数据,论证了我国原有的义务教育投资体制在路径选择方面存在的缺陷,以及由此形成的如今实施免费义务教育的制度性障碍。本书对我国义务教育领域资源的非均衡配置状况所作的实证分析,也提供了不少新的信息。

第三,本书提出的政策建议对于决策部门具有参考价值。本书强调提高中央财政对义务教育的投资责任与投资比例,认为将义务教育全部交给地方基层政府不妥当,不符合我国区域经济发展差距巨大的国情特征。义务教育服务的公共产品性质,事权与财权不对称的分税制体制以及近 10 年来宏观税率水平的迅速提高,都说明中央有责任也有能力加大义务教育投资的力度。这一看法言之有据,值得重视。

在为本书出版感到高兴的同时,也希望该书能引起学界同仁和政府部门对义务教育投资体制的关注和更加深入的讨论,以推动教育体制包括投资体制改革的深化和完善,加大人力资本投资,使我国从人力资源大国成为人力资本强国。

姚先国

2007 年 10 月于浙江大学

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 选题缘由	(1)
1.2 研究思路与方法	(5)
1.3 基本框架与主要观点	(7)
第 2 章 义务教育服务中政府与市场的关系	(9)
2.1 义务教育服务的经济性质	(9)
2.1.1 义务教育的本质	(9)
2.1.2 国内外学者对义务教育经济性质的 界定	(13)
2.2 义务教育服务中政府的角色定位	(17)
2.2.1 政府必须介入义务教育的理论依据	(18)
2.2.2 政府提供义务教育的法律依据	(27)
2.2.3 政府在义务教育中的合理定位	(28)
2.2.4 国外义务教育服务中的政府	(29)
2.3 市场在实施义务教育中的作用分析	(30)
2.3.1 市场参与投资义务教育的理论依据	(30)
2.3.2 市场参与投资义务教育的实践形式	(35)
本章小结	(36)
第 3 章 义务教育投融资体制和制度选择	(38)
3.1 义务教育融资方式	(38)
3.1.1 政府公共投资是义务教育融资的主要	

方式	(38)
3.1.2 发行教育彩票是义务教育政府融资 的重要补充	(41)
3.1.3 市场参与融资——义务教育民营化 趋势	(42)
3.2 义务教育投资模式	(44)
3.2.1 义务教育公共投资的基本模式	(44)
3.2.2 义务教育财政转移支付的模式	(49)
3.2.3 义务教育投资体制中的特别支持 模式	(55)
3.3 国外教育财政值得借鉴的做法	(60)
3.3.1 明确划分政府间义务教育投入责任 分担比例	(60)
3.3.2 确立合理的高等教育和义务教育 投资结构	(62)
3.3.3 义务教育阶段教师工资主要由 高层政府财政解决	(64)
3.4 典型案例：美国、日本、韩国优先普及义务 教育	(65)
3.4.1 美国：最早普及初等和中等义务 教育	(66)
3.4.2 日本：优先发展义务教育，实现两次 经济腾飞	(67)
3.4.3 韩国：政府主导优先发展基础教育	(70)
本章小结	(72)
 第4章 中国义务教育财政制度变迁分析	 (75)
4.1 制度的内涵及其变迁的路径依赖	(75)

4.1.1	制度的内涵	(75)
4.1.2	制度变迁的路径依赖	(77)
4.2	中国义务教育财政制度变迁轨迹分析	(80)
4.2.1	中国义务教育实施概况	(80)
4.2.2	中国义务教育财政制度变迁的轨迹	(85)
4.2.3	中国义务教育财政制度变迁中存在的 缺陷	(98)
4.2.4	制度缺陷造成的后果	(115)
4.3	中国义务教育财政改革的制度性障碍	(127)
4.3.1	中央政府对义务教育投资的责任无法 明确	(127)
4.3.2	地方学校“叫停重点”恐成纸上谈兵	(133)
	本章小结	(136)
第5章	当前中国义务教育投融资状况的实证分析	(138)
5.1	对中国当前义务教育投融资格局的总体 把握	(138)
5.2	实证分析	(141)
5.2.1	研究综述	(141)
5.2.2	各级政府经费投入比例的实证分析	(146)
5.2.3	义务教育资源结构性贫困分析	(154)
	本章小结	(198)
第6章	改善义务教育投融资体制的政策建议	(199)
6.1	加强制度建设	(199)
6.1.1	中国义务教育财政制度设计的背景 分析	(199)

6.1.2	前提：确立对现有制度改革而非 “革命”的思想	(216)
6.1.3	不断完善公共教育财政制度体系	(217)
6.1.4	以“低保”理念，建立中央政府对 义务教育投入的长效机制	(218)
6.1.5	建立能够促进效率和均等化的转移支付 体系	(219)
6.1.6	完善解决流动人口子女就学的制度 ..	(221)
6.1.7	建立农村教师的工资、培训保障 机制	(224)
6.2	具体政策建议	(226)
6.2.1	中央政府应承担义务教育的主要投资 责任	(226)
6.2.2	提倡义务教育财政市场介入运行	(243)
6.2.3	完善对弱势群体的财政救助制度	(246)
6.2.4	尝试发行教育彩票，彩票公益金应 主要用于教育	(248)
	本章小结	(251)
	附录 调研报告：对民工子弟就学状况的调查	(253)
	参考文献	(280)
	后记	(290)

第 1 章 绪 论

1.1 选题缘由

2005 年我国 1% 人口抽样调查数据显示, 2005 年 11 月 1 日零时, 我国 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的总人口为 130628 万人^①, 居世界第一。但是, 人口平均受教育年限仅为 8.5 年。^② 联合国教科文组织统计的世界 70 个国家人均受教育年限为 11.6 年。发达国家的人均受教育年限则为: 美国 13.4 年、英国 14 年、加拿大 11.6 年、日本 11.1 年、法国 13.1 年、澳大利亚 14.4 年、芬兰 13.5 年、爱尔兰 11.7 年。^③

中国人均 8.5 年的受教育年限与 70 个国家人均受教育年限相比要低 36 个百分点。此外, 巨大的文盲人口数量, 已成为国家发展的沉重包袱: 截至 2004 年, 中国大陆文盲人口约 8507 万人, 超过德国的总人口, 文盲率为 6.72%。^④ 从地区分布来看, 我国 15 岁及以上人口文盲率超过 15% 的省、市、自治区有 6 个, 其中西藏、青海、甘肃的文盲率超过或接近 20%, 即每 5

① 中华人民共和国国家统计局:《2005 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报》, 2006 年 3 月 16 日。

② 《教育部: 中国 15 岁以上人口平均受教育年限 8.5 年》, 中国经济网, 2006 年 8 月 16 日。

③ 周满生:《中国教育距离世界有多远》, 载《北京青年报》, 2002 年 7 月 15 日。

④ 《中国青年报》, 2004 年 9 月 9 日。

个人中就有一个是文盲。^① 西部地区的高文盲率表明,我国不仅教育发展水平低,人力资本的开发更处于极度不平衡状态,严重制约西部大开发战略的实施。到2021年,我国人口基数预计将达到15亿,缩小教育差距(包括国内国外的差距)的任务十分艰巨。今后20年,有4亿多青少年将陆续进入劳动力市场,他们的素质如何,将直接关系到国家的兴衰和民族的未来。

正因为意识到教育尤其是义务教育与国家发展之间的密切关系,温家宝总理提出了“教育面向平民,人人能得到教育”的思想:在十届人大四次会议举行的记者招待会上,温家宝总理说:“在这里,我要特别强调一下平民教育问题。因为世界上绝大多数人都是平民,平民的素质关系到一个国家整体国民的素质。我们有13亿人口,9亿农民,平民占的比重更高。我们之所以把义务教育和职业教育放在重要的位置,就是要使教育成为面向平民的教育,从而使人人都能接受教育。”^②

20世纪三四十年代,新乡村运动倡导者晏阳初说:“我只教育平民。”因为他觉得,只有教会农民文化知识,中国的新乡村运动才有希望。晏先生在河北定县开设了他第一块平民教育的试验田,后在菲律宾的马尼拉创办国际乡村建设学院,面向第三世界进行平民教育,其分支机构遍布30多个国家。1943年5月11日,晏阳初与爱因斯坦等10名来自不同行业的人,被授予“现代世界具有革命性贡献伟人”称号。^③

如果说解决中国问题的前提是解决“三农”问题,于是中央提出新农村建设;那么,我们是否可以这么理解:也只有

① 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社2003年版,第55~56页。

② 《把“平民教育”落到实处》,载《长城在线》,2006年3月17日。

③ 杨冰:《新乡村运动先驱晏阳初创建第一所乡村建设学院》,载《时代信报》,2006年3月24日。

“教会农民文化知识”——实施平民教育，我们的新农村建设才有希望，中国的改革也才能取得突破性进展，于是，温家宝总理才如此强调平民教育。

2005年11月10日，教育部首次发布《中国全民教育国家报告》，教育部副部长章新胜宣布，按照全面建设小康社会的需要，秉承《达喀尔行动纲领》的要求，我国政府初步确定了21世纪头20年全民教育发展的战略目标，把加强农村教育，特别是农村的九年义务教育作为教育发展的重中之重。《中国全民教育国家报告》勾勒出了我国免费义务教育的时间表：到2007年，使全国农村义务教育阶段家庭经济困难的学生都能享受到“两免一补”，就是免杂费、免书本费，补助住宿费，保证不让一个孩子因为家庭困难而失学；到2010年，全国农村地区全部实行免费义务教育，届时，全国将高质量地全面普及九年义务教育，普及九年义务教育人口覆盖率达到98%以上，扫除15~24岁文盲，基本杜绝新文盲产生，全国青壮年文盲率降到2%以下，成人文盲率降到5%以下，根本消除义务教育阶段入学的性别差异；到2015年，全国将普遍实行免费义务教育。^①仅仅过了半个多月，温家宝总理就将在农村实行免费义务教育的时间提前了3年：从2006年起，用2年时间实现这一目标。

“但我们也看到，要在中国这样一个有着13亿人口的大国，实行真正意义上的义务教育，是非常困难的。”新华社记者的担心并非杞人忧天。为什么？关键在于教育资源配置不公。回顾中国义务教育的实施过程，由于制度安排的缺陷，使教育的形象、品质和公信力受到不同程度的伤害，“农村学校像非洲，城市学校像欧洲”，教育不公被老百姓视为最大的社会不公，农村与城市、沿海经济发达地区与中西部贫困地区、农村的城镇与边远贫

^① 《中国全民教育国家报告》，中华人民共和国教育部网，2005年11月15日。

困地区、城市中重点与一般的中小学之间，都存在着极大的差距。媒体披露的一张“超级大宿舍”照片令人唏嘘不已：在湖北大悟县余河中学，一间 180 平方米的大仓库借来做宿舍，初一、初二年级 8 个班 316 名男生，日复一日地挤在 76 张床上夜宿。^① 与此相对照，改建一所重点中学的基建投资就可以达到上亿元。农村教师进城听几堂培训课不仅要精打细算，而且费用自理，城市中小学的一些教师却可以公费“旅游考察”。几百万流动人口子女接受义务教育的条件、机会与城市孩子更是不可同日而语……诸如此类的教育资源配置不公，导致各阶层的适龄子女理应享有大致公平的义务教育权利，却成为了家长之间权力和金钱的竞争。通过与国外义务教育发展过程的对比，我们可以发现，逐步推进义务教育均衡发展在很大程度上就是帮助弱势群体，实施义务教育投资体制中的特别支持制度，或采用向弱势群体倾斜的制度。与此相反，2003 年《中国教育绿皮书——中国教育政策年度分析报告》显示，2001 年，占全国人口绝大多数的农村，只享有全国义务教育经费的 31.2%，农村初中及小学基建支出仅占国家财政预算内教育基建支出的 1.9% 和 3.6%。农村义务教育生均预算内公用经费仅为城市平均水平的三成，其中 10% 的县初中财政预算内公用经费为零。这种教育投资倒挂的恶果在 2002 年已经显现：有 10% 人口的地区只能普及 5~6 年教育，5% 人口的地区只能普及 3~4 年教育，全国有 160 余万名适龄儿童不能进入小学，有 70 余万名小学毕业生不能进入初中。^②

对上述义务教育制度确立与变迁过程的研究，对比中外义务教育制度的选择，有助于我们对免费义务教育实施的可行性、将

①② 周大平：《义务教育欠缺公平的制度安排》，载《瞭望新闻周刊》，2005 年第 19 期。

遇到的困难作一合理估计,尤其对克服义务教育的非均衡发展提出自己不很成熟的建议。

1.2 研究思路与方法

关于研究义务教育的文章和著作很多,况且2006年新年伊始,我国政府即着手修订《中华人民共和国义务教育法》,并于2006年6月29日通过此法,2006年9月1日正式实施。新的《中华人民共和国义务教育法》涉及了许多举国上下关注的热点问题,并给出了相应的改进措施,充分体现了以温家宝为首的本届政府实施平民教育尤其是改进义务教育现状的决心和雷厉风行的作风。在这样的大背景下写作此书,颇有些不合时宜,让人感觉在“鸡蛋里挑骨头”,至少是一件太不讨巧的事。但是,由于当前占据主导地位的教育制度安排实际建立在我国特定时期的教育宪法秩序以及规范性行为准则基础之上,在一定时期是与当时的社会整体环境相协调的,如今,这种环境已发生巨大改变,但改变这种制度安排的阻力却是很强大的,出现了“路径依赖”现象。因此,本书拟在阐述现状后,着重分析原有制度给新政策法规的实施将带来的障碍或制度路径依赖,也就是说,国家虽然下大力气实施改革,推行新的义务教育法,但由于原来的法规实施了整整20年,加上目前有些配套措施未能及时采取,固有的习俗和各种利害关系、权利网络将极大地阻碍新法的实施和推广,从而使新法不能取得应有的成效,有些条例甚至将仅仅停留于纸上。书中将列举大量事实,说明城乡之间、东西部之间等义务教育的非均衡发展将依然长期存在;农村税费改革和城市化进程中带来的对教育的影响中,凸现的是城乡义务教育差距的进一步扩大、弱势群体尤其是民工子女的就学问题难以解决。中央解决民工子女就学的原则是“两个为主”,即“以流入地区政府管理为