

北京市科委博士论文资助专项（编号：ZZ0761）资助
北京市农林经济管理特色专业专项资助
北京市农林经济管理优秀教学团队专项资助
北京市农林经济管理重点建设学科系列学术著作

*R*esearch on Rural Compulsory Education
and Financial Equity

农村义务教育 及财政公平性研究

吴春霞 郑小平◎著



中国农业出版社

北京市科委博士论文资助专项（编号：ZZ0761）资助

北京市农林经济管理特色专业专项资助

北京市农林经济管理优秀教学团队专项资助

北京市农林经济管理重点建设学科系列学术著作

农村义务教育及财政 公平性研究

Research on Rural Compulsory Education
and Financial Equity

吴春霞 郑小平 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村义务教育及财政公平性研究 / 吴春霞, 郑小平著.
北京: 中国农业出版社, 2009. 9
ISBN 978-7-109-14075-2

I. 农… II. ①吴…②郑… III. ①农村-义务教育-研究-中国②义务教育-财政政策-研究-中国 IV. G522.3
G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 128840 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8

字数: 196 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

教育公平是社会公平的重要组成部分,义务教育公平是教育公平的基础。在很多教育财政学者看来,教育公平和教育机会均等问题,实际上在很大程度上是一个教育财政公平的问题。长期以来,我国农村公共品的供给主要不是靠公共财政,而是靠农民自己。在教育、医疗卫生、社会保障和公共基础设施等公共服务供给方面,财政投入的城市倾向十分明显,最终带来的是城乡居民所享受公共服务的巨大差异。近年来,党中央、国务院对“三农”工作更加重视,加大了对农村公共服务的投入。自2005年起,农村义务教育经费保障机制将农村义务教育纳入公共财政体系,在一定程度上缓解了城乡之间义务教育差距。但是,我国义务教育公平状况不容乐观。

本研究以公共经济学、财政学理论为依据,明确义务教育财政公平内涵。借鉴 Berne 和 Stiefel 的分析思路,从教育财政公平对象、教育财政公平层次、教育财政公平原则等方面建立义务教育财政公平性的分析框架。并对农村义务教育的相关问题进行了深入探讨。本书包括导论共分九章,主要包括以下内容:

第一章导论,在分析研究背景基础上,回顾和梳理了教育公平、义务教育公平、教育财政的相关研究成果,概括了研究思路、方法与框架,提出了可能的创新点。

第二章根据教育财政理论和已有的研究成果,探讨义务

教育财政公平的内涵和理论基础。并在此基础上提出义务教育财政公平的分析框架,对衡量义务教育财政公平的指标做详细全面的系统分析。

第三章在义务教育财政公平分析框架的基础上,从地区间义务教育经费分配的角度分析 2001—2006 年各省市义务教育生均教育经费的公平性。计算各年度中小學生均預算內教育經費的 Mcloone 指數、Vestergen 指數、基尼係數以及財政中性指標。分別對小學、初中生均預算內教育經費的基尼係數按支出類別進行分解,並計算各項支出對基尼係數的貢獻率。並從教師對象角度考察地區間義務教育財政公平狀況。

第四章從城鄉經費差距角度衡量城鄉義務教育財政公平狀況,考察 1993—2005 年城鄉小學、初中生均經費的差距狀況,並構造城鄉基尼係數進行綜合衡量。從城鄉二元結構、財政分權等角度分析城鄉義務教育財政公平的影響因素,並進行實證研究的探索。

第五章分析校際差距、階層差距對義務教育公平的影響。首先,從經費投入、辦學條件、師資狀況、生源等方面分析校際差距的實際狀況。並從教育經費撥款機制、重點校政策入手,分析義務教育校際差距產生的原因。其次,分析階層差距對教育不平等代際傳遞的影響,並根據實地調查分析來自不同階層的学生與學校類別之間的關係,分析了不同類別學校內部之間的不平等。

第六章對農民工子女義務教育公平狀況進行研究。首先對義務教育財政縱向公平的內涵進行了界定,明確了義務教育財政縱向公平的对象包括殘疾兒童、貧困家庭子女、農民工子女等弱勢群體。其次,從入學機會、教育過程、教育結

果方面分析了农民工子女的义务教育公平状况,从财政视角分析了影响农民工子女义务教育公平的因素,主要包括以户籍人数为基础的教育经费拨款制度、流动人口子女义务教育经费的负担主体不明确等。

第七章分析了农村义务教育财政体制和农村义务教育经费保障机制。首先,从历史的角度回顾了中国农村义务教育财政体制的发展状况。其次,对农村义务教育经费保障机制的内容、特征,以及机制的公平性效果等方面进行了深入探讨。最后对农村义务教育财政体制面临的公平性难题进行了总结和分析。

第八章分析财政制度如何促进义务教育公平。首先分析义务教育经费投入机制,从各级政府对义务教育经费承担的责任,我国义务教育经费投入体制,以及新修订的《义务教育法》中有关教育经费投入规定等方面,来分析经费投入机制对教育公平的影响。其次,明确义务教育转移支付制度的公平理念,分析公式化补助模式的公平性效果,并考察我国义务教育转移支付制度的公平性效果。最后分析贫困生资助制度对义务教育财政纵向公平性的作用。

最后,研究针对性的提出:明确并落实各级政府义务教育经费分担机制;建立公平、规范的义务教育财政转移支付制度;淡化重点校政策,改善同一区域内义务教育校际公平状况;建立教育补偿机制,改善义务教育纵向公平;提高农村教师待遇,重视以教师为对象的教育财政公平等对策建议。

作 者

2009年6月

Abstract

Education equity is the main part of society equity. Compulsory education equity is the base of education equity. In view of some scholars absorbed in educational finance, the issue of education equity or equal educational opportunity is the educational finance equity. For a long time, farmers are financing the rural public goods by themselves, rather than depending on governments. Fiscal investment mainly are put into urban areas in public service, including education, health and medical community, social security and infrastructure construction, leading to the obvious difference gap between urban and rural areas. In recent years, the central government has attached importance to the issue of agriculture, farmers and rural areas, and has enhanced more fiscal investment on public services in rural areas. The education gap between urban and rural areas has been reduced, since fund mechanism of compulsory education guarantee was put in practice 2005. But, the equity of compulsory education is not optimistic in China.

The dissertation makes a research on the public goods theory and discusses educational finance equity and social

justice to make a theory outline on educational finance equity. Basing on the concept frame founded by Berne & Stiefel, the article makes a framework of educational finance from the object, the different levels of equity, and the fundamental principle. There are nine parts in the thesis including introduction and conclusion.

Chapter one is the introduction. Basing on the research background, the relevant achievement, the research method and framework are mentioned, through which some new ideas have been pointed out.

Chapter two discusses the supporting theory. With the concept of education equity and educational finance equity, the framework of educational finance is founded. Many indexes which measure the status of financial equity are discussed, including Mcloone index, Vestergen index, Gini, and etc.

Chapter three discusses the financial equity of different areas. The index shows that fiscal allocation between different provinces is becoming more equitable in elementary education and allocation in junior high school is becoming more unequitable since 2001 to 2006. In different fiscal expenditure items, unfair degree that the capital construction expenditure is most notable, public expenditure is less prominent.

Chapter four has estimated the education gap between rural area and urban area by ratio on expenditure per pupil since 1993 to 2005, then analyzes the influencing factor. It finds out that the urban-rural gap ratio of expenditure per pupil

first increases and declines now. The urban-rural gap of public expenditure per pupil is very prominent. The urban-rural gap in educational expenditure is influenced by some factors, including fiscal decentralization, the urban-rural gap in economics, urbanization and etc.

Chapter five has discussed the financial gap between different schools and different strata in compulsory education. The gap between different schools is important to the equity of compulsory education. The gap between different schools is becoming more and more notable. The gap embodies expenditure, school condition, teachers and student source. The cause includes the grade of schools, unfair allocation of funds mechanism and etc. Priority school policy has aggravated interschool gap of compulsory education. The stratum gap has effects on the generation delivery of unequal education by the ways, including family culture capital, economic capital and social capital.

Chapter six has discussed the education equity in view of rural labor's children. The objects of vertical equity on compulsory education finance are vulnerable group, including handicapped child, poor children and rural labor's children. The expenditure gap between special school and normal school is notable, and the trend is becoming worse in recent years. The factors which affect vertical equity of rural labor's children include the method to allocate the funds which base on the registered residence, finance policy and government policy.

目 录

08	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.1
39	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.2
99	参考文献	1.3
111	后记	1.4
111	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.5
111	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.6
前言	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.7
Abstract	论义务教育财政公平与教育均衡发展	1.8
1	导论	1
1.1	问题的提出	1
1.2	国内外研究现状	5
1.3	研究目标、方法与内容	15
1.4	相关概念辨析	17
2	义务教育财政公平的内涵与分析框架	24
2.1	义务教育财政公平的内涵	24
2.2	义务教育财政公平的分析框架	28
2.3	义务教育财政公平的衡量指标	37
3	义务教育地区差距及财政公平性分析	47
3.1	地区间义务教育财政公平的研究评述	47
3.2	全国各省市义务教育财政公平性的实证分析	51
3.3	各省市县际间义务教育财政不公平分析	66
3.4	以教师作为教育财政公平对象的分析	72
3.5	地区之间义务教育财政不公平的原因简析	74
3.6	小结	76
4	城乡义务教育差距及财政公平性分析	78
4.1	城乡义务教育起点公平考察	78

4.2	城乡义务教育财政公平状况分析	80
4.3	城乡之间义务教育财政不公平的影响因素分析	96
4.4	小结	109
5	义务教育的校际差距、阶层差距分析	111
5.1	校际差距与义务教育财政公平	111
5.2	阶层差距与义务教育公平	127
5.3	小结	149
6	农民工子女义务教育与财政纵向性公平	151
6.1	义务教育财政纵向公平的界定	151
6.2	农民工子女义务教育及财政公平	155
6.3	我国特殊教育与义务教育财政纵向公平	171
6.4	小结	180
7	农村义务教育财政体制及经费保障机制分析	182
7.1	中国农村义务教育财政体制的历史分析	182
7.2	农村义务教育经费保障机制分析	184
7.3	小结	194
8	财政制度与义务教育公平	195
8.1	义务教育经费投入体制与教育公平	195
8.2	转移支付制度与义务教育公平	199
8.3	学生资助制度与义务教育公平	210
9	结束语	215
9.1	研究的主要结论	215
9.2	改善义务教育财政公平的对策建议	218
9.3	创新之处	222
• 2 •		

9.4 研究缺陷与不足	223
参考文献	225
后记	240

1.1 问题的提出

1.1.1 教育公平是教育发展中最引人关注的问题之一

教育公平是社会公平的重要内容,是社会公平在教育领域的延伸,也是达到社会公平的重要手段和途径。当今世界教育民主化的潮流中,有关教育公平的问题已成为全世界所有国家和所有与教育有关的人最关心的问题。1978年联合国教科文组织亚太地区教育部长会议和“亚规划部际会议”的重要议题就是“从民主化的观点看大学机会均等”。1985年该组织在巴黎召开的“教育民主化国际讨论会”,又着重讨论了以“教育机会平等”为核心的一系列教育民主化的重大问题。1994年第44届国际教育大会、特殊教育需要教育大会以及1995年社会发展世界首脑会议、第四届世界妇女大会也都强调了“消除教育不平等”的重要性。1997年9月联合国教科文组织还委托中国教科文委员会在上海召开了“市场经济与教育机会均等”国际研讨会。联合国教科文组织国际教育委员会发表的重要文献《学会生存》指出,“教育公平是否进入国家公共政策和社会政策的基本框架”是政治民主化与社会民主化进程的重要标志之一。世界银行《2005年世界发展报告》以“公平与发展”为主题,指出公平不等于收入的平等,不等于健康状况的平等,也不等于任何其他具体结果的平等,而是一种机会平等的状况。这一切都表明,教育公平的问题已经成为一个在世界范围内备受关注的课题。

但是,现实是教育不公平的现象广泛存在。教科文组织在

1

导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 教育公平是当前教育发展中最为关注的问题之一

教育公平是社会公平的重要内容,是社会公平在教育领域的延伸,也是达到社会公平的重要手段和途径。当今世界教育民主化的潮流中,有关教育公平的问题已成为全世界所有国家和所有与教育有关的人最关心的问题。1978年联合国教科文组织亚太地区教育部长会议和经济规划部长会议的重要议题就是“从民主化的观点看入学机会均等”。1985年该组织在巴黎召开的“教育民主化国际讨论会”,又着重讨论了以“教育机会平等”为核心的一系列教育民主化的重大问题。1994年第44届国际教育大会、特殊教育需要教育大会以及1995年社会发展世界首脑会议、第四届世界妇女大会也都强调了“消除教育不平等”的重要性。1997年9月联合国教科文组织还委托中国教科文委员会在上海召开了“市场经济与教育机会均等”国际研讨会。联合国教科文组织国际教育委员会发表的重要文献《学会生存》指出,“教育公平是否进入国家公共政策和社会政策的基本框架”是政治民主化与社会民主化进程的重要标志之一。世界银行《2006年世界发展报告》以“公平与发展”为主题,指出公平不等于收入的平等,不等于健康状况的平等,也不等于任何其他具体结果的平等,而是一种机会平等的状况。这一切都表明,教育公平的问题已经成为一个在世界范围内备受关注的课题。

但是,现实是教育不公平的现象广泛存在。教科文组织在

《儿童生存、保护和发展世界宣言》(1990, 纽约)中指出:“在教育世界里,不公平现象一直以各种不同的方式存在”。而且,世界各国在教育质量上的不公平比教育机会不公平严重得多。

1.1.2 义务教育是现代政府提供的最基本公共服务

义务教育制度自欧美国家率先从 19 世纪下半叶开始实施以来,已有一百多年的历史。当人类社会迈入 21 世纪,在全球 192 个国家或地区中已经有 170 个国家宣布实施义务教育。2000 年举办的有 180 多个国家参加的“世界教育论坛”,提出到 2015 年世界各国普及面向所有儿童的免费初等教育行动计划。因此义务教育是现代政府提供的最基本的公共服务。义务教育经费长期以来作为一个国家政府的财政支出项目是理所当然的事实,在这一点上各国政府早就达成了共识。

我国 2006 年通过了新《义务教育法》,其规定了义务教育的免费公益原则,规定对在公办学校接受义务教育的适龄儿童、少年,不得收取学费,并逐步免收杂费。该法中“不得分设重点、非重点班”、“公办学校教师的平均工资水平应当不低于当地公务员平均工资水平”,以及“学校不得组织向学生推销或者变相推销商品、服务”等新规定都体现了义务教育均衡发展、义务教育公平的基本倾向。作为保障性法条,修订后的《义务教育法》规定“国家将义务教育全面纳入财政保障范围”和由各级人民政府根据职责共同负担的经费保障体制显得尤为关键。新《义务教育法》指出:“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。”在明确统一性、强制性的同时,新《义务教育法》突出强调了义务教育的“公益性”,而公平,无疑是“公益性”最根本的属性。

1.1.3 教育财政公平是教育公平的重要方面

教育财政公平(equity of educational finance)又称为学校财政公平(school finance equity),是近年来许多国际组织、教育行政部门和教育政策研究人员越来越关注的一个新课题。

1992年由美国著名学者、美国国会教育财政研究中心主任 Odden 教授编著的《学校财政：政策制定观》专设了“学校财政公平”一章。世界银行 1994、1995 连续两年的教育发展报告《高等教育：经验与教训》、《教育的优先发展与战略》都把促进教育财政公平、教育经费分配公平列为教育发展的优先战略。

教育财政与义务教育公平之间的关系是值得深思和研究的。政府的教育财政制度和政策对于义务教育公平而言是一把“双刃剑”，适当的教育财政制度有助于义务教育公平目标的实现，不当的制度和政策则反而会成为不公平的根源。因此，政府财政制度和政策是保障义务教育公平的重要途径。《国际教育百科全书》（胡森，1990）在导致教育不平等原因进行考察分类时将“教育财政和资源分配”作为一条重要因素加以罗列。

教育服务是政府提供公共服务的重要组成部分，提供均等化的教育服务是公共财政的基本职能。完善公共教育财政制度是促进教育公平的保障。建立充足、公平、有效的教育财政制度是促进教育公平的根本保障。

1.1.4 当前我国义务教育不公平现象

自 2005 年起，农村义务教育经费保障机制将农村义务教育纳入公共财政体系，中央和省级财政对农村义务教育经费提供保障，我国义务教育真正从“人民办”走向了“政府办”的历史转折。从一定程度上缓解了城乡之间义务教育差距，促进了教育公平。但是，我国义务教育公平状况仍然不容乐观。一份来自 UNESCO（2007）对 16 个国家教育公平状况的报告显示：中国义务教育生均教育经费的横向公平程度在各个国家中处于较差行列^①。中国义务教育不公平现象仍然存在，由于公共教育资源配

^① Joel D. Sherman and Jeffrey M. Poirier. Educational Equity And Public Policy: Comparing Results From 16 Countries. UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2007: 5

置在区域间、城乡间、学校间、阶层间的巨大差异,使一部分适龄儿童和少年未能获得均等化的教育服务,尤其是享受优质义务教育服务仍然存在不公平。近年来城市义务教育中,“以权择校”和“以钱择校”之风愈演愈烈,使得基础教育群体间入学机会不公平,尤其是接受优质教育机会不公平,不利于社会的和谐发展^①。

此外,贫困学生和流动人口子女在教育机会上还存在着事实上的不公平。由于群体间收入过大的差别,使贫困学生尤其农村贫困学生在接受和完成各级各类教育上存在不公平。在工业化、城市化进程中,进入城市的农民工子女在义务教育入学机会上与城市居民相比也存在不公平。虽然政府制定了对各级教育贫困生资助政策,规定了农民工子女在义务教育上以流入地财政负担为主和进入公立学校为主的“两为主”制度,但执行中仍面临许多事实上的不公平。

综上所述,本研究意义主要体现在:第一,有助于完善义务教育财政公平的理论研究,并对我国目前义务教育财政公平状况有一个大致判断。第二,有助于推进义务教育公平。世界银行1995年报告《教育的优先发展和策略》中建议各国政府把“公平”放在“优先”地位,报告指出“争取公平虽已成为许多政府的一大目标,但是公平还需要比过去受到更多的重视”。在前面提及中国的义务教育公平状况不容乐观,在世界各国教育民主化的大趋势下,中国政府必须更加致力于义务教育公平理想的追求。其中,财政方面的努力是必不可少的。提供均等化的教育服务是公共财政的基本职能。完善公共教育财政制度是义务促进教育公平的保障。

① 王善迈. 基础教育“重点校”政策分析[J]. 教育研究, 2008 (3): 64~

1.2 国内外研究现状

1.2.1 教育公平的多元审视

教育公平是一个多维度、多层次的概念,直到现在还没有一个统一的理论标准。仅从某一方面、某一层次来看现代社会教育公平理念是不够的,需要从多个角度对教育公平进行审视。

从教育社会学角度来看,教育公平就是要求教育制度能够平等地对待每一个儿童,让每一个儿童接受同样的教育。认为公平主要表现为机会均等,所以将“教育公平”限定于“教育机会均等”上。Coleman (1968) 提出了教育机会均等应该包括进入教育系统的机会均等、参与教育的机会均等、教育结果均等,以及教育对生活前景机会的影响均等^①。然而,80年代以后,由于公众对学习教育成效日趋不满,教育公平集中指向与教育质量紧密相关的学业成功机会的均等。此外,在不同政治体制的国家,由于受到历史、传统、经济发展及社会意识形态的影响,对教育公平的理解也不一样,例如在中国,目前教育机会不均等主要是社会差异(吴康宁,2002),这种差异主要是由于地区差异、阶层差异及性别差异所引起的^②。

从教育哲学角度来看,教育公平问题也处在不断争议的过程中。约翰·罗尔斯(Rawls)提出了“作为公平的正义”,强烈地表达了对社会公平的重视。并提出了著名的正义原则。第一原则为“平等自由原则”,即平等地对待所有人,是一种横向的、平均性的公平,用于处理公民的政治权利。第二正义原则为“差别原则”和“机会公平原则”,用于处理有关社会和经济利益问题。有区别地对待不同的人的“差别原则”是一种纵向的、不均

^① Coleman, J. S. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38 (1), 7~22

^② 吴康宁. 教育社会学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2002: 113