



# 农村义务教育 经费保障新机制研究

The Research on the New Guarantee Mechanism  
of Rural Compulsory Education Funds

汪传艳 著



科学出版社

教育部教财司 2010 年度重点项目（教财司预函 [2010]306 号）  
全国教育科学规划 2015 年度教育部青年项目（EFA150363）  
中国博士后科学基金项目（2016T90706）

# 农村义务教育

## 经费保障新机制研究

The Research on the New Guarantee Mechanism  
of Rural Compulsory Education Funds

汪传艳 著

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

城镇化背景下,农村义务教育经费保障新机制改革面临着新的挑战。立足于我国城镇化快速发展的时代背景,结合农村义务教育自身的发展规律,在大规模实证调研的基础上,本书对农村义务教育经费保障新机制改革的成效及存在的问题进行总结,旨在建立适合我国农村义务教育发展需要的经费保障机制。

本书梳理了农村义务教育财政体制演变历程,全面展现黑龙江、广东、安徽、湖北、湖南、青海、云南等7省份农村义务教育经费保障新机制的实施情况,从机制层面对农村义务教育经费保障新机制进行深度分析,提出完善农村义务教育经费保障新机制的对策建议等。

本书内容全面、资料详实、可读性强,可供各级教育行政部门管理者、科研人员及广大一线教育工作者阅读。

### 图书在版编目(CIP)数据

农村义务教育经费保障新机制研究 / 汪传艳著. —北京: 科学出版社, 2017.3

ISBN 978-7-03-052179-8

I. ①农… II. ①汪… III. ①乡村教育-义务教育-教育经费-研究-中国 IV. ①G522.3 ②G526.72

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 054631 号

责任编辑: 乔宇尚 / 责任校对: 赵桂芬  
责任印制: 张 伟 / 封面设计: 楠竹文化

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2017年3月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2017年3月第一次印刷 印张: 14 5/8

字数: 258 000

定价: 76.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



## 前言

农村义务教育是人类进步和社会发展的基石，发展农村义务教育在社会转型期具有新的时代使命和特殊意义。长期以来，我国农村义务教育投入存在政府责任不明确、经费供需矛盾突出、教育资源配置不合理、农民教育负担较重等问题，制约着农村义务教育的深入发展。究其根源，在于农村义务教育财政体制不完善。2005年，《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》从理顺机制入手解决制约农村义务教育发展的经费投入问题，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

此次改革按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。此次改革的具体内容包括四个部分，即：全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费；提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平；建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制；巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。在分担机制上，学杂费由中央和地方按比例分担，西部比例为8:2，中部为6:4，东部按财力分省确定；教科书费中西部由中央全额承担，东部由地方政府自行承担；寄宿生生活补助资金由地方承担；提高公用经费水平所需资金由中央和地方按照免学杂费的分担比例共同承担；校舍维修改造所需资金中西部由



中央和地方按 5:5 比例共同承担，东部由地方自行承担；中小学教师工资保障机制继续按照现行体制执行。

一方面，相比以往农村义务教育财政体制，农村义务教育经费保障机制首次实现了免费义务教育，由过去的“人民教育人民办”转变为“人民教育政府办”，“地方出大头”转变为“中央出大头”，是我国教育史上的一个重要里程碑。正因为如此，农村义务教育经费保障机制被称为“新机制”。然而，新机制实施的目的在于解决“以县为主”教育财政体制下所存在的问题，但在我国城镇化快速发展、农村义务教育环境发生变化的背景下，农村义务教育经费投入面临着新的要求和挑战，新机制出现不适应时代发展的情形。另外，农村义务教育具有自身的发展规律和特点，经费保障体制建设应立足于农村义务教育发展的现实需要，才能从根本上解决农村义务教育经费的供需矛盾。基于此，本书将立足于城镇化发展和农村义务教育发展的现实需求，重新审视农村义务教育经费保障新机制。

本书的核心内容来源于华中师范大学“农村义务教育经费保障机制评价体系及实证研究”课题组的实证调研。2012 年，课题组对黑龙江省、广东省、安徽省、湖北省、湖南省、云南省及青海省等 7 个省份的 53 个乡镇 123 所农村中小学校进行了大规模的调研，共发放各类调查问卷 11 592 份，访谈各类人士 2 212 人。在调查地区的选择上，既有东部地区，又有中西部地区，同时兼顾了地区经济发展水平及学校类型的差异性。在调查对象的选择上，涉及各省教育厅负责人、县教育局负责人、乡镇负责人、学生、家长、教师、财会工作人员及校长等不同群体。多维视角的关注有助于全面了解不同地区、不同分担机制下新机制的实施情况及其对不同利益主体产生的影响。

本书遵循“发现问题—分析问题—解决问题”的逻辑思路。第一章为研究思路，主要介绍研究必要性、概念界定、研究方法和样本情况。第二章为理论依据，主要引用财政学的两大理论——公共财政理论和财政分权理论，为新机制研究奠定理论基础。第三章介绍我国农村义务教育财政体制的历史演变，理清我国农村义务教育财政体制的发展脉络，为新机制研究作好铺垫。第四章从



政府投入责任划分、农村中小学保运转水平、农民义务教育负担、经费管理制度及教师工资保障水平等方面分析新机制实施的初步成效。第五章从公用经费、免补政策、教师工资保障机制、校舍维修改造机制等方面分析新机制实施中存在的问题。第六章从农村义务教育发展实际需求、政府间责任划分、公用经费拨付方式、制度变迁方式及经费管理主体等方面对农村义务教育经费保障新机制存在问题的原因进行分析。第七章为进一步完善农村义务教育经费保障新机制的对策建议。

在项目研究过程中，课题组得到调研地区教育厅、教育局、乡镇政府和农村中小学校诸多人士的大力支持，他们为课题研究提供了大量有价值的信息。同时，完成课题任务并不是一件轻松的工作，在此期间充满了各种各样的困惑、挑战及困难。本书是课题组成员共同辛勤劳动的成果，凝聚着课题组成员的集体智慧。科学出版社的乔宇尚编辑也为本书的顺利出版贡献了许多心力。在本书即将付梓之际，笔者对以上部门和人员给予的巨大支持表示由衷的感谢！

汪传艳

2016年11月13日



# 目 录

## 前言

### 第一章 农村义务教育经费保障新机制研究的基本思路 / 1

#### 第一节 农村义务教育经费保障新机制研究的必要性 / 2

#### 第二节 农村义务教育经费保障新机制的相关概念 / 8

#### 第三节 农村义务教育经费保障新机制的研究设计 / 14

### 第二章 农村义务教育经费保障新机制的理论依据 / 25

#### 第一节 公共财政理论 / 26

#### 第二节 财政分权理论 / 40

### 第三章 农村义务教育财政体制的历史演变 / 49

#### 第一节 “地方负责、分级管理、以乡为主”时期 / 50

#### 第二节 “地方负责、分级管理、以县为主、乡镇为辅”时期 / 52

#### 第三节 “地方负责、分级管理、以县为主”时期 / 54

#### 第四节 “农村义务教育经费保障新机制”时期 / 59

### 第四章 农村义务教育经费保障新机制的初步成效 / 63

#### 第一节 政府财政投入主渠道功能凸显 / 64

#### 第二节 农村中小学保运转水平得到提高 / 72



- 第三节 农民义务教育负担大为减轻 / 77
- 第四节 教育经费管理日益规范化 / 86
- 第五节 农村中小学教师工资得到保障 / 89
- 第六节 农村中小学办学条件得到改善 / 92

## 第五章 农村义务教育经费保障新机制存在的问题 / 99

- 第一节 公用经费使用及管理中的问题 / 100
- 第二节 “免补政策”执行中的问题 / 121
- 第三节 农村中小学教师工资保障机制存在的问题 / 134
- 第四节 校舍维修改造机制存在的问题 / 148

## 第六章 农村义务教育经费保障新机制存在问题的原因分析 / 157

- 第一节 公共财政投入未立足农村义务教育发展需要 / 158
- 第二节 “分项目”承担主体存在错位现象 / 164
- 第三节 公用经费拨付方式缺乏科学性 / 171
- 第四节 诱致性制度变迁方式忽视农村义务教育发展规律 / 178
- 第五节 教育部门经费管理权弱化 / 181

## 第七章 完善农村义务教育保障新机制的路径选择 / 183

- 第一节 加大公共财政投入力度 / 184
- 第二节 建立以学校需求为本位的拨款方式 / 186
- 第三节 调整政府责任分担机制 / 192
- 第四节 加强资金监管力度 / 196

## 参考文献 / 199

## 附录 / 207



## 第一章

# 农村义务教育经费保障新机制研究的基本思路

农村义务教育在建设社会主义新农村、构建社会主义和谐社会中具有基础性、先导性和全局性的重要作用。2005年12月,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》颁发决定对“以县为主”的农村义务教育财政体制进行深化改革,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。此次改革从体制上为农村义务教育事业的发展提供了稳定的经费保障,成为我国义务教育发展史的一座里程碑。随着我国经济社会的快速发展和城镇化进程的不断加速,农村义务教育日益深度融入改革开放和现代化建设大潮之中,面临着诸多新情况、新问题、新挑战。2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在全面深化改革特别是推进社会事业改革方面将“深化教育领域综合改革”摆在突出位置。因而,在新的时期,探究农村义务教育经费保障新机制(以下简称“新机制”)具有重要的现实意义。



## 第一节

# 农村义务教育经费保障新机制研究的必要性

### 一、我国城镇化发展给新机制带来新的挑战

城镇化是指农村人口不断向非农产业和城镇转移,城镇生产方式和生活方式向农村扩散、城镇物质文明和精神文明向农村普及的经济、社会发展过程。<sup>①</sup>改革开放后,我国城镇化经历了一个快速发展时期。城镇常住人口从1978年的1.72亿人增加到2011年的6.91亿人,城镇化率从17.92%提升到51.27%。<sup>②</sup>城镇化的快速发展,对农村的经济、社会、文化及生活方式都产生了深远影响,农村义务教育也呈现出新的特点和难题,这给新机制带来了新的挑战。

#### (一) 大量农村学生因父母外出务工成为留守儿童或随迁子女

据教育部《2012年全国教育事业统计公报》数据显示,2012年,全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共2271.07万人,农民工随迁子女共1393.87万人。庞大的农村留守儿童规模让教育部门无法熟视无睹,但开展关爱留守儿童活动离不开资金支持。农民工随迁子女的情况更为复杂。新机制政策规定,“进城务工农民子女在城市义务教育阶段就读的,与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策”;同时又规定,“城市义务教育资金由地方政府承担”,这意味着,随迁子女的教育资金由流入地政府承担。但新机制对资金如何在各级政府间进行分担却一直避而不谈,这在一定程度上打击了流入地政府接收随迁子女的积极性,或明或暗设置各种障碍抬高入学门槛,随迁子女平等的受教育权难以保障。2014年,中共中央、国务院新颁布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》将“保障随迁子女平等享有受教育权利”作为“推

① 简新华,黄银.中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测.经济研究,2010(3):28-38.

② 2011年城镇常住人口首超农村. <http://news.163.com/12/0824/14/89M8UI0P0001124J.html> [2012-8-24].

进农村转移人口享有城镇基本公共服务”的首要任务，强调足额拨付教育经费，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育。在此背景下，需要进一步思考新机制政策下特殊群体的利益保障问题。

## （二）农村学生就读地点及农村学校布局位置发生了变化

一方面，在城镇化“拉力”作用下，我国于2001年开始大力推进农村中小学校布局调整工程，大量农村学生、农村学校向县城及乡镇集中；另一方面，在城镇化“推力”作用下，大量县的周边镇改市。这些学生及学校虽然位于城镇，但实质上仍属于农村。但新机制文件所提出的种种优惠政策均指向位于农村地区的学生及学校，使得这些学生及学校成为政策的盲点。在城镇化的冲击下，新机制未能很好地与时代发展相契合。

## （三）农村寄宿制学校 and 教学点面临生存困境

农村中小学校布局调整工程实施后，大量学校被撤并后带来的一系列问题使得高层政府开始反思这一政策的正确性。2012年，国务院及教育部连续五次发文制止盲目撤并行为。同年9月，国务院颁布的《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》直接“叫停”撤并农村义务教育学校，并要求采取多种措施办好村小和教学点等小规模学校，解决学校撤并带来的突出问题。但按照新机制政策规定，保障学校日常的公用经费主要按学生人数拨付，这无疑使学生数较少的小规模学校处于弱势地位。因而，在政府“恢复和办好小规模学校”的要求下，需要进一步探讨新机制拨款政策的科学性。同样，寄宿制学校相对较高的办学成本也引起研究者对新机制拨款方式的质疑。

一项制度革新的意义不仅在于解决旧问题，更重要的是能解决当前时期遇到的新问题，并能对未来发展起到预测和预防作用。新机制重要文件《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》开篇指出了此次改革的主要目的：“针对过去我国农村义务教育经费保障机制方面存在的各级政府投入责任不明确、经费供需矛盾比较突出、教育资源配置不尽合理、农村教育负担较重等突出问题，在一定程度上影响了‘普九’成果的巩固，不利于农村义务教育事业健康发展，必须深化改革。”可见，新机制实施的主要目的在于改革以往农村义务教育发展中遇到的旧问题。我国城镇化的发展给农村义务教育发展带来了新的挑战和问题，使得新机制政策表现出不适应性。如今，我国已进入城镇化发展的新阶段。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出，“扩大



公共财政覆盖农村范围,提高基础设施和公共服务保障水平。推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化”。基于这些考虑,有必要在新的时代背景下重新审视新机制政策。

## 二、农村义务教育可持续发展的呼唤

1987年,联合国世界环境与发展委员会(WCED)发表了报告《我们共同的未来》,指出“可持续发展”包括两个重要的概念:①“需要”的概念,尤其是世界上贫困人民的基本需要,应将此放在特别优先的地位来考虑;②“限制”的概念,技术状况和社会组织对环境满足眼前和将来需要的能力施加的限制。可持续发展要求社会从两个方面满足人们需要:提高生产潜力;确保每个人都有平等的机会。①从限制性因素来讲,2001—2012年我国GDP年均增长率为10.2%,国家财政收入年增长率为19.8%②,经济的快速增长为我国发展农村义务教育提供了充足的财政支持。因而,农村义务教育的可持续发展应从“满足需要”入手,确保农村学生享有平等的受教育机会和教育质量。

在促进农村义务教育的可持续发展方面,新机制政策的制度设计还存在一些不合理之处。

### (一) 新机制制度设计没有立足于农村义务教育发展的实际需求

农村义务教育发展有其自身的规律性,开展正常的教育教学活动必然会产生一定的成本,这就需要农村义务教育财政体制应以满足农村义务教育活动的实际需求为出发点,为农村义务教育发展提供足够的财政支持。然而,目前所推行的新机制仅仅停留在维持最基本运转需要的水平上,缺少对全面保障农村义务教育开展正常教学活动所需资金及发展资金的考虑。

### (二) 新机制资金缺少持续性保障

新机制实施的直接起因是“以县为主”财政体制下的农村义务教育投入不足,重点解决的是税费改革后农村及农民卸除农村义务教育投入责任留下的资金缺口。但弥补这一缺口的新机制资金主要来自中央财政收入增量部分给予地

① 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来. 王之佳, 柯金良, 等, 译. 长春: 吉林人民出版社, 1997: 52-54.

② 国家统计局. 中国统计年鉴(2013). 北京: 中国统计出版社, 2013.

方的补助及地方政府的配套资金,若中央政府财政收入减缓甚至出现零增长、地方政府配套资金出现困难时,这种做法的可持续性就值得怀疑。此外,中央政府在为地方提供专项转移支付时往往要求地方配套,但我国大多数县属于“吃饭财政”,往往因为中央的配套要求而出现诸多问题。2013年5月15日《南方都市报》的一则消息称,湖北省洪湖市千余教师因工资低停课。引起这场停课风波的导火索是,用于改善教师待遇的8000万元到校后又很快被收回。究其原因,是未达到地方教育经费占地方GDP的4%要求,财政局从银行国库支取了8000万元垫支,检查过后这些经费便被悉数收回。<sup>①</sup>如何以可持续的投入来保证农村义务教育的可持续发展,是未来农村教育的一个努力方向。

### 三、已有研究的不足

关于新机制的研究文献非常丰富,现有研究大多围绕新机制实施前的农村义务教育财政体制、新机制的实施情况及机制设计的合理性等议题展开。

从对新机制实施前的农村义务教育财政体制分析情况来看,学者们基本达成了一致共识:农村义务教育财政体制的不健全是我国农村义务教育长期发展滞后的根源。新机制实施前的“以县为主”财政体制存在政府间财权事权划分不对称、经费投入不足、投入不均衡等问题,而我国的财政转移制度由于自身的缺陷也未能有效弥补财政体制的不足,只有健全体制才能从根本上解决我国农村义务教育发展滞后的问题。<sup>②③</sup>这些研究综合反映了我国农村义务教育经费保障新机制实施的背景。

对新机制实施情况的文献分析表明,已有研究集中对新机制四项内容(免补政策、公用经费、校舍维修改造机制、教师工资保障机制)的实施状况及资金管理使用制度等内容展开研究。研究结论表明,新机制的免补政策有效减轻了农民负担、降低了辍学率,但存在资助面偏小、补助标准偏低,县级财政压力较大,对民办教育产生冲击等问题<sup>④⑤</sup>;公用经费补助政策的实施,提高了

① 占才强. 湖北洪湖市教师:低工资与高大楼存疑. 南方都市报, 2013-5-14 (AA20).

② 周晓红, 孙艳霞. 论重建我国农村义务教育投入新体制——我国农村义务教育投资的困境与出路. 东北师范大学学报(哲学社会科学版), 2002(2): 106-113.

③ 范先佐, 朱苏飞. 21世纪以来我国农村义务教育财政体制的改革与完善. 河北师范大学学报(教育科学版), 2010(5): 5-14.

④ 袁桂林. 新机制 新希望 新问题——农村义务教育财政政策回顾与展望. 人民教育, 2006(10): 2-5.

⑤ 沈有禄, 马继迁. 教育券保障民办中小学生平等受教育权——兼论“两免一补”政策及其改进. 上海教育科研, 2007(1): 12-13.



农村中小学保持运转能力,但存在公用经费标准偏低、拨付不及时、拨付方式不合理、支出结构不合理等问题<sup>①</sup>;校舍维修改造长效机制的实施,改善了农村中小学办学条件,但存在资金额度低、资金分配不均、资金管理不规范等问题<sup>②③</sup>;农村中小学教师工资保障机制的实施,彻底解决了以往拖欠教师工资的问题,但存在教师实际收入下降、教师间工资差距较大、代课教师工资缺少资金来源、绩效工资制度效果不理想等问题<sup>④⑤</sup>;“校财局管”资金管理制度的实施,规范了中小学校的财务收支管理,遏制了教育乱收费现象,但存在财务人员素质不高、报账成本高、报账手续烦琐、预算管理没有完全落实到位、财务核算仍存在盲点等问题。不少学者考察了新机制较之以往义务教育财政体制的优越性。<sup>⑥⑦</sup>研究结论表明,新机制明确了各级政府的投入责任,促进了城乡义务教育均衡发展。

综合上述,已有文献有助于我们对现行农村义务教育经费保障新机制有一个更为全面的了解,也为我们进一步完善改革工作提供了实践指导。然而,现有研究在取得重大进展和成果的同时,也存在诸多不足和缺陷,主要表现在以下几个方面。

从研究视角来看,已有文献主要从新机制实施的具体情况进行考察,对“机制”优劣性的考察仅停留在较之以往财政体制的优越性,鲜有文献从机制设计的视角考察新机制设计的不足与缺陷。新机制的机制设计是否合理?是否能彻底解决我国农村义务教育长期以来投入不足的问题?如何才能建立长期、持续的农村义务教育经费增长机制?以往研究对这些问题缺少深入的思考,存在就问题谈问题的倾向。

从研究时效来看,新机制的实施是一个渐进的过程,从2005年在我国中西部部分地区试点,到2010年农村义务教育中小学公用经费基准定额全部落

① 丁延庆,薛海平,王莉红.“农村义务教育经费保障新机制”改革效果初探.教育与经济,2008(4):6-10.

② 胡咏梅,卢珂.新机制对义务教育普及影响的增值性评价——基于西部五省区县级入学率的分析.北京大学教育评论,2010(4):131-146.

③ 陈建伟.义务教育新机制在农村的运行.内蒙古社会科学(汉文版),2010(1):130-134.

④ 王嘉毅,王成军.西部农村地区义务教育“新机制”实施情况调查分析.教育发展研究,2009(18):7-10.

⑤ 王颖.中部欠发达地区推行义务教育新机制的问题及对策——以河北省张家口市为例.当代教育科学,2007(23):24-25.

⑥ 胡维国,张用海,张国安.如何建立“校财局管”模式?——以湖北枣阳市实施新机制改革工作纪实.中小学管理,2007(9):4-7.

⑦ 刘海江.宁县“校财局管”改革的思考与建议.发展,2011(7):89.

实到位,新机制才算基本完成。一项制度出台的伊始往往更能吸引人们的注意。从对现有文献的梳理不难发现,我国学者对新机制的研究主要在2006—2010年,即新机制全面推进、逐渐完善的这一阶段。这一时期是新机制从不成熟走向成熟的时期,必然会暴露出各种问题,但这些问题只能代表某个特殊时期出现的问题,一些问题已随着新机制的日益完善而得到解决,过去有关新机制的论断在如今看来不免有失偏颇,其结论也难以令人信服。近年来,学者已将关注的目光转移到其他领域,对这一不再是新热点、新问题的议题缺乏持续性的关注。因而,有必要在新机制初步阶段完成之时,对新机制的整体情况进行梳理。

从研究方法来看,既有研究主要采用文献法、问卷调查法和实证研究法等方法,较少采用访谈法、研讨会等传统社会学调查方法,研究方法有待进一步拓展。同时,既有研究方法也存在一定的不足。从文献法来看,主要是引用国内学者有关的研究成果,对其他国家的研究文献很少介绍,也缺少对各地基层政府和学校具体政策性文本和操作性方案的考察。从问卷调查法来看,调查领域主要集中在局部一个或几个地区,缺少对我国新机制实施情况的总体把握和认识。我国新机制制度针对东、中、西等不同地区采取了不同的分担机制,其实施情况有何差异?不同分担机制是否合理?现有研究缺乏对这一问题差异的比较和深入思考。在调查对象的选取上,鲜有文献对不同利益群体进行全方位的访谈和考察。由于研究方法欠科学,农村义务教育经费保障新机制的实施状况还有待进一步探讨。

从理论研究来看,缺失理论架构是我国目前研究问题存在的一个普遍问题。现有研究主要是通过实证调查探究某个地区新机制的实施情况,少量研究从公共产品理论、公共财政理论、公共选择理论等角度分析了新机制建立的必要性,但由于篇幅限制无法进行系统的分析,鲜有文献从理论上进行深入阐释。由于缺乏坚实的理论支撑,难以把握问题的实质,寻找现存问题的解决之道。

从研究内容来看,缺乏解决问题的可操作化对策。已有研究针对新机制出现的种种问题所提出的解决措施较为空泛,缺乏可操作化的对策,有简单说教之嫌。例如,针对公用经费拨付方式不合理问题,不少学者提出“综合定额”的拨付方式,如何科学测算不同类型学校、不同地区的办学成本和拨款系数?如何监督这种拨付方式可能出现的“败德”行为?对这些问题都缺乏深入思考,其所提出的方案也难以用于实践。再如针对学校债务问题,不少学者都不





约而同地提出让政府全额买单，然而，实地调查发现，尽管新机制一再强调不允许学校产生新债，但新债问题屡禁屡现。校长并不具有法人资格，部分校长敢于举债、无视制度的规定，无疑是抱定了政府会买单的态度。因此，简单的政府买单行为并不能彻底解决农村学校的欠债问题。

总体来说，广大学者对新机制的实施情况进行了大量研究，但由于在研究视角、研究时效、研究方法及研究内容等方面还不完善，其研究结论的可靠性难以得到保证。因此，对新机制还有待进一步深入研究。

## 第二节

### 农村义务教育经费保障新机制的相关概念

农村义务教育经费保障新机制的研究涉及一些核心概念。对核心概念的明晰界定是一项研究工作的前提，因为无论是明确研究对象，还是分析问题，都需要一个清晰的概念。根据研究的需要，本书对“农村”“农村教育”“机制”等核心概念进行界定。

#### 一、农村

根据《中国农业百科全书》的定义，农村是指以从事农业生产为主的农业人口居住的地区，是同城市相对应的区域，具有特点的自然景观和社会经济条件，也叫乡村。<sup>①</sup>与城市相比，农村具有以下特征：人口稀疏，居住分散；多数居民以农业为职业；物质生产技术较为落后，商品经济相对不发达；物质文化生活水平较低；家庭与血缘观念较重。<sup>②</sup>目前，有关“农村”的范围界定还不统一，我国学术界和政府机构对城乡的划分通常有以下四种方式。

① 农业经济卷编辑委员会. 中国农业百科全书·农业经济卷. 北京：中国农业出版社，1991：160.

② 秦志华，李可心，陈先奎. 中国农业工作大辞典. 北京：警官教育出版社，1993：411.

### (一) 划分为城镇(包括城市、县镇)、乡村

国务院 2008 年批复了国家统计局等七部委《关于统计上划分城乡的规定》，根据规定，我国的地域划分为城镇(城区、镇区)和乡村。城区也即城市，是指经国务院批转设市建制的城市城区，包括市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。乡村是指该规定划定的城镇以外的区域。《中国成人教育百科全书》也指出，我国的城镇是指国家行政区域划分设立的直辖市、市、镇以及未设镇的县城；农村聚落则包括所有的村庄和自然集镇。<sup>①</sup>目前，我国人口学统计数据，如第六次人口普查、《中国教育统计年鉴》等有关城乡的划分均是按国家统计局等七部委《统计上划分城乡的规定》所规定的“城区(城市)、镇区(县镇)、乡村”标准执行。

### (二) 划分为城市、县城、农村

我国教育经费统计数据主要采取的是这种划分方式。教育部财务司编制的历年《全国教育经费统计报表填表说明及指标解释》对城乡划分标准进行了说明，指出：“城市、县城、农村的划分以民政部门的划分口径为准，即城市是指设区市的市辖区城区和不设区市的市政府所在地城区；县城指县政府所在地的城区；农村是指除城市、县城以外的地区。”<sup>②</sup>除我国教育经费统计数据采取这种划分方式外，这种划分方式也被用于其他统计领域。2008 年安徽省出台的《安徽省义务教育阶段学校办学基本标准(试行)》指出：“为减少城乡中小学办学差距，促进义务教育均衡发展，取消了原有标准划分的‘城市、县城、农村’三个类别”。<sup>③</sup>可见，这种划分方式也被广泛使用。

### (三) 划分为城市(包括县城)、农村(包括镇)

一些学者认为，城市的基本特征是“集中，是一个社区的政治、经济、文化的中心，公共设施齐全”，农村的基本特征是“分散，是一个社区的政治、经济、文化的基础，公共设施不齐全”，应根据城市与农村的这些本质特征划分二者的界限，即县城以上的为城市，县城(不含县城)以下的为农村，因为

① 林崇德，等. 中国成人教育百科全书·地理·环境. 海口：南海出版公司，1994：331.

② 教育部财务司. 全国教育经费统计报表填表说明及指标解释. 2011：7-8.

③ 俞路石. 安徽统一城乡义务教育办学标准. 中国教育报，2008-1-4(1).