

民族地区 义务教育财政支出绩效评价与 长效机制研究

王世忠 著



中国社会科学出版社

民族地区 义务教育财政支出绩效评价与 长效机制研究

王世忠 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区义务教育财政支出绩效评价与长效机制研究/王世忠著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9272 - 6

I. ①民… II. ①王… III. ①民族地区—义务教育—教育财政—财政支出—研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 270862 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 313 千字
定 价 72.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书是少数民族教育事业发展的系列成果之三，其中，成果之一即专著《少数民族教育发展研究》已于2013年由人民出版社出版；成果之二即专著《新时期少数民族基础教育政策理论与实践》于2016年由中国社会科学出版社出版。

本书是对民族地区实施新机制之后的义务教育财政支出绩效评价与长效机制构建的理论和实证研究。结合民族地区义务教育财政支出现状和现有研究存在的问题，对民族地区义务教育经费保障新机制实施后的效果，即民族地区义务教育财政支出绩效评价的基本指标体系分类、执行和质量控制的互动机制进行研究。这样的研究目标形成了本书的思路：在样本地区相关问题的调查分析基础上，探寻因少数民族和少数民族地区特性导致的民族地区义务教育发展特征及其与一般义务教育财政发展之间的特殊关系。

本书共十三章，分章论述，主要研究内容如下：

第一部分即第一章和第二章。第一，介绍了本书的研究背景；第二，界定了“民族地区”、“义务教育财政支出”、“绩效评价”、“长效机制”等相关概念的基本内涵；第三，采用文献分析和归纳的方法对民族地区义务教育财政支出绩效评价的相关理论进行了研究；第四，阐述了本书的研究内容、研究思路与研究方法；第五，从“公共产品理论”、“教育公平理论”、“制度理论”和“绩效评估理论”四个理论来为后面的研究提出理论依据。

第二部分即第三章。民族地区义务教育财政管理体制影响着民族地区义务教育财政绩效的提升，因此，本章对民族地区义务教育财政管理体制进行了研究。这一章以21世纪以来我国义务教育财政体制的变革问题展开，结合对我国黔南布依族苗族自治州的实地调查，来了解我国民族地区义务教育财政体制的现状、存在的问题，并对这些问题进行原

因分析,提出完善民族地区义务教育财政管理体制政策建设的思考。

第三部分即第四章,对民族地区义务教育财政支出绩效评价进行实证研究。本章首先选取广西进行了个案的探索性研究,从“减负”、“办学条件改善”和“师资结构变化”三个角度分析了“新机制”实施后广西壮族自治区义务教育财政支出的效果,为后面指标体系的构建奠定了基础。然后,通过运用 DEA 数据包络分析的方法构建了绩效评价的指标体系,结合全国 31 个省、直辖市、自治区的面板数据,对 31 个省、直辖市、自治区义务教育财政支出绩效进行了综合评价。同时,本章还对 8 个少数民族聚居的省、自治区与非民族地区的义务教育财政支出绩效进行了横向比较。

第四部分即第五章至第十章,对提升民族地区义务教育财政支出绩效的实现机制进行了研究,该部分是本书的重点。本部分分别从价值诉求、事前管控机制、事后监督机制、动态保障机制和法治保障机制等多方面对提升民族地区义务教育财政支出的绩效进行深入探讨,提出相关政策建议。其中,第五章是民族地区义务教育均衡发展研究,第六章是民族地区义务教育财政支出预算研究,第七章是民族地区义务教育财政支出审计研究,第八章是民族地区义务教育教师绩效工资研究,第九章是民族地区义务教育布局调整研究,第十章是民族地区义务教育财政支出的法治化研究。

第五部分即第十一章至第十三章,分别介绍了我国、部分发达国家和发展中国家的义务教育财政支出特殊帮扶制度。发达国家主要介绍了美国、法国、日本和俄罗斯,发展中国家主要介绍了印度、泰国、印度尼西亚,分别从不利地区帮扶措施和不利人群帮扶措施两个方面进行了介绍,以期对我国义务教育财政支出绩效评价制度建设能够有所借鉴和启发。

该项目研究成果主要体现在四个方面:一是形成了专著《民族地区义务教育财政支出绩效评价与长效机制研究》,并由全国社科规划办组织专家鉴定后予以结项。二是形成了一系列论文,其中《人民日报》(理论版)1篇,CSSCI 期刊3篇,核心期刊5篇。三是形成了湖北恩施州、贵州黔南州和广西壮族自治区义务教育财政问题的调研报告以及湖北省少数民族基础教育事业发展调研报告。四是形成了一系列硕士研究生毕业论文,感谢作者指导的研究生聂亮、刘璐、李亚楠、王靖、杨

蕾、黄奇、杨楷、雷顺妮、刘颖、吴晓、童艳、毕菁等参与了本课题的具体研究，本书吸收了他们的部分研究成果，并在本书参考文献中均已作了具体说明。

本书作为专题性成果初稿完成于2013年，并于2016年通过了国家社科基金委的结项评审。王明露、杨朝林对书稿的文字进行了校对，对书稿的部分参考文献的整理、编辑做了大量工作，书中某些观点的形成也凝聚了集体的智慧。本书在撰写过程中，除了作者的研究成果外，还参考、借鉴并引用了国内外学者的有关研究成果，在此深表谢意。

本书从写作到出版得到了中国社会科学出版社刘晓红编辑的关心、帮助和支持。她为本书的文字润色、编辑成书付出了辛勤的劳动，在此深表谢意。限于作者知识水平和能力，本课题的研究还需进一步努力。书中的不当之处权当抛砖引玉。恳请各位专家同仁批评指正。

笔者于武昌南湖

2016年6月

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
一 研究背景	1
二 研究意义	2
三 研究目的	3
第二节 文献综述	4
一 国外文献综述	4
二 国内文献综述	8
三 现有研究评价及下一步研究方向	12
第三节 研究内容、思路与方法	13
一 研究内容	13
二 研究思路	14
三 研究方法	14
第四节 本书的创新和不足之处	16
一 本书的创新之处	16
二 本书的不足之处	16
第二章 核心概念与理论基础	18
第一节 概念界定	18
一 义务教育财政支出	18
二 绩效评价	20
三 长效机制	20
四 民族地区	22
第二节 相关理论阐述	23

一	公共产品理论	23
二	教育公平理论	24
三	制度理论	28
四	绩效评估理论	29
第三章	组织保障：民族地区义务教育财政管理体制	33
第一节	进入 21 世纪后我国义务教育财政体制变革	33
一	义务教育财政管理体制基本内涵	34
二	“以县为主”的义务教育财政管理体制	35
三	“省级统筹、以县为主”的义务教育财政管理体制 ...	36
第二节	民族地区义务教育财政体制现状与问题	38
一	民族地区义务教育财政体制基本现状	39
二	民族地区义务教育财政体制存在的问题	42
第三节	民族地区义务教育财政体制存在问题的原因与对策 ...	45
一	民族地区义务教育财政体制存在问题的原因分析	45
二	完善民族地区义务教育财政体制对策与建议	47
第四章	个案探索：民族地区义务教育财政支出绩效评价分析	51
第一节	个案探索性分析：以广西为例	51
一	广西壮族自治区义务教育发展的基本情况	51
二	“新机制”实施后义务教育财政支出的效果分析	52
三	存在的问题及政策建议	59
第二节	民族地区义务教育财政支出绩效评价	66
一	评价指标体系构建	66
二	实证结果及其解释	68
三	研究结论	71
第五章	均衡发展：提升民族地区义务教育财政支出绩效的 价值诉求	73
第一节	义务教育财政支出均衡发展概述	73
一	均衡发展	73
二	义务教育均衡发展	74

三	义务教育财政支出均衡发展	76
第二节	民族地区义务教育财政支出均衡发展的进程	77
一	编制民族地区义务教育阶段财政预算	78
二	实行“校财局管”制度	78
三	实现义务教育经费网络化管理	79
第三节	民族地区义务教育财政支出均衡发展中的问题	80
一	实行“新机制”前学校负债较多	80
二	公用经费没有得到妥善使用	81
三	建设性经费相对不足	83
四	城乡之间、校际之间投入不均衡	84
第四节	相关对策与建议	85
一	树立义务教育财政支出均衡发展的理念	85
二	制定科学的教育财政支出均衡政策	86
三	明确各级政府的教育财政支出责任	86
四	确立规范的义务教育财政转移支付制度	87
五	建立健全系统的义务教育财政监督机制	88
六	加强义务教育投入法制建设	89

第六章 预算管理：建构民族地区义务教育财政支出的事前

决策机制	91
------------	----

第一节	民族地区义务教育财政预算管理	91
一	民族地区义务教育财政预算的基本内涵	91
二	民族地区义务教育财政预算编制的基本原则	92
三	民族地区义务教育财政预算现行管理体制	93
第二节	民族地区义务教育财政预算制度执行现状调查	96
第三节	民族地区义务教育财政预算管理存在的问题	99
第四节	存在问题的原因分析	101
第五节	相关对策与建议	102
一	完善民族地区义务教育财政预算制度的对策	103
二	完善民族地区义务教育财政预算制度的建议	105

第七章 财务审计：完善民族地区义务教育财政支出绩效的

事后监督机制 109

- 第一节 民族地区义务教育财政支出的绩效审计概述 110
- 一 民族地区义务教育财政支出绩效审计的基本内涵 110
- 二 义务教育财政支出的绩效审计与传统财务审计比较 111
- 第二节 民族地区义务教育财政支出的绩效审计现状 113
- 一 民族地区义务教育财政支出绩效审计实施的现状 114
- 二 新机制实施后义务教育财政支出审计——黔南州的个案分析 117
- 第三节 民族地区义务教育财政支出绩效审计中的问题 125
- 一 农村中小学“薄改工程”——以黔南州为个案 125
- 二 义务教育财政支出绩效审计存在的问题 128
- 第四节 民族地区义务教育财政支出绩效审计中的成因 132
- 一 经济不发达，基层政府财力有限，教育经费缺口较大 132
- 二 信息不对称问题突出，监控成本较高 132
- 三 各级审计机关的行政体制有待进一步理顺 134
- 四 民族地区的客观条件对开展绩效审计的制约 134
- 五 监督管理机制不健全，缺少对资金项目的追踪监管 135
- 第五节 相关对策与建议 135
- 一 完善民族地区的审计制度，保证审计机关的独立性 136
- 二 加强预算管理全过程绩效审计 137
- 三 加快民族地区绩效审计相关法规的制定 139
- 四 改进绩效审计技术，建立并完善评价体系 140
- 五 加大专项转移支付力度，建立专项资金监管机制 141

第八章 绩效工资：解决民族地区义务教育财政支出绩效的动力保障机制	144
第一节 我国义务教育教师工资制度的历史沿革	144
一 由供给制过渡到工资制（1949—1955 年）	144
二 职务和技术等级工资制度（1956—1984 年）	145
三 结构工资制（1985—1992 年）	146
四 岗位工资制度（1993—2009 年）	147
五 绩效工资制度（2009 年至今）	147
第二节 民族地区义务教育绩效工资实施的现状分析	148
一 贵州黔南州绩效工资实施的基本情况	148
二 贵州黔南州绩效工资实施效果的调查分析	155
第三节 相关对策与建议	170
一 国外发达国家教师绩效工资研究与启示	170
二 相关对策和建议	180
第九章 布局调整：保障民族地区义务教育财政支出绩效的动态协同机制	188
第一节 民族地区义务教育布局调整概述	189
一 学校布局调整	189
二 少数民族地区义务教育布局调整	190
三 影响民族地区中小学校布局调整的生态因素	191
第二节 民族地区义务教育学校布局调整的现状	196
一 中小学“寄宿制工程”——以黔南州为例	196
二 广西 H 市、S 县寄宿制学校建设的探索	197
三 H 市、S 县对民族地区寄宿制学校研究的适切性	199
第三节 民族地区中小学布局调整中的问题及其原因	200
一 民族地区中小学布局调整中的问题	200
二 存在问题的原因分析	205
第四节 相关对策与建议	206
一 科学规划民族地区学校布局	206
二 确立民族地区中小学布局标准	207

三	明确寄宿制学校建设的标准体系	208
四	提高民族地区义务教育教师队伍素养	210
五	以人为本的权利保障	211
第十章	依法治理：恪守民族地区义务教育财政支出绩效的 规范机制	212
第一节	民族地区义务教育财政支出的法治化概述	212
一	法治化的基本内涵	212
二	民族地区义务教育财政支出法治的基本特征	213
第二节	民族地区义务教育财政支出现状与法治化问题	214
一	民族地区义务教育财政支出现状	214
二	民族地区义务教育财政支出法治化问题	217
第三节	存在问题的原因分析	220
一	民族地区义务教育财政支出法治化问题与思考	220
二	民族地区义务教育财政支出法治化建设的思考	223
第四节	相关对策与建议	224
一	增强义务教育财政支出法治化意识	225
二	使用主体权责界定的法治化	226
三	明确义务教育支出管理体制	227
四	加强预算管理，制定相关政策配套措施	228
第十一章	国情聚焦：我国义务教育财政支出的特别扶持制度	233
第一节	处境不利地区与处境不利人群	233
一	处境不利地区	233
二	处境不利人群	234
第二节	我国义务教育财政支出的特别扶持制度	237
一	对处境不利地区的特别扶持	238
二	对处境不利群体的特别扶持	240
第十二章	经验借鉴：发达国家义务教育财政支出的 特别扶持制度	245
第一节	美国义务教育财政支出的特别扶持制度	245
一	对处境不利地区的特别扶持	245

二	对处境不利群体的特别扶持	247
第二节	法国义务教育财政支出的特别扶持制度	251
一	对处境不利地区的特别扶持	252
二	对处境不利群体的特别扶持	255
第三节	日本义务教育财政支出的特别扶持制度	258
一	对处境不利地区的特别扶持	258
二	对处境不利人群的特别扶持	259
第四节	俄罗斯义务教育财政支出的特别扶持制度	261
一	对处境不利地区特别扶持	261
二	对处境不利群体的特别扶持	262
第五节	韩国义务教育财政支出的特别扶持制度	264
一	对处境不利地区的特别扶持	264
二	对处境不利群体的特别扶持	266
第十三章	国际比较：发展中国家义务教育财政支出的 特别扶持制度	268
第一节	印度义务教育财政支出的特别扶持制度	268
一	对处境不利地区的特别扶持	268
二	对处境不利群体的特别扶持	271
第二节	泰国义务教育财政支出的特别扶持制度	274
一	对处境不利地区 and 人群的特别扶持	275
二	对处境不利人群的特别扶持	277
第三节	印度尼西亚义务教育财政支出的特别扶持制度	278
一	对处境不利地区的特别扶持	278
二	对处境不利人群的特别扶持	280
参考文献		281
后记		296

第一章 导论

2006 年我国修订的《中华人民共和国义务教育法》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。”就一个国家公共教育制度而言，义务教育可谓是其最基础性，也是最重要的部分。在全世界范围内，义务教育都毫无例外地具有强制性、免费性等基本特征，因此，各国政府一般倾向于直接组织、投资和管理。众所周知，改革开放以来，我国经济持续发展、国家财力不断增强，农村义务教育投入实现快速增长，以“农村义务教育经费总投入中财政投入的占比”这一指标为例，1999 年为 61.8%，2004 年迅速增长至 80.6%。从 2006 年春季开学起，政府逐步将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围，如果不考虑教师工资增长因素，2006—2010 年这五年间，中央与地方财政累计新增农村义务教育经费约 2182 亿元。面对如此高额的财政支出，构建财政支出绩效评价与长效机制，对经费投入的宏观政策主体行为和经费使用的微观学校主体行为、过程及其效果进行科学、公正的衡量比较和综合评判就成为亟待解决的重大课题。

第一节 问题的提出

一 研究背景

2005 年 12 月 23 日，国务院常务会议上对农村教育问题进行了着重讨论，决定对农村义务教育经费保障机制进行改革。12 月 24 日，国务院印发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（国发〔2005〕43 号），“新机制”政策提出。该政策规定从 2006 年开始，用五年时间，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，建立中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制。“新机制”不仅有效减轻了农民家庭子女接受义务教育的经济负担，而且打破了多年来制约普及农村义务教育的经费“瓶颈”，成为继免除农业税之后又一个德政工程和民心工程。“新机制”在加大对农村地区的教育投入、减轻农民家庭的教育负担及提高入学率方面起到了积极的作用，并对我国义务教育经费均衡配置产生了重要影响。

当前，我国教育事业正处在全面落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》的重要时期，纲要明确提出要贯彻落实好教育公平这个基本的教育政策，以实现社会进一步和谐稳定。这项政策正是针对我国这样一个少数民族众多、文化各异、区域资源禀赋和区域社会经济基础差异较大的发展中国家的义务教育发展不均衡而提出来的。

从义务教育经费扶持政策来看，农村义务教育经费保障新机制率先在西部地区实施，西部民族地区在经费上得到中央及地方财政的政策性倾斜。其中“两免一补”以及专项资金补助等政策的实施更是在经费上为民族地区农村义务教育提供了强有力的保障。如中央每年划拨1.2亿元对西藏农牧区中小学生实行包吃、包住、包学习的“三包”政策等。此外，针对22个人口较少的民族，2008年中央还划拨2499万元专项资金用于义务教育阶段寄宿生生活费。

我国实施的一系列重大教育工程项目当中，也体现了向民族地区倾斜的政策取向。针对民族地区的“农村中小学危房改造工程”、“中小学校舍安全工程”、“寄宿制学校建设工程”、“国家贫困地区义务教育工程”、“农村中小学校现代远程教育工程”等一系列的教育工程项目，在办学条件和相关配套政策上为民族地区的义务教育的发展提供了有力的保障。

如何配置民族地区义务教育现有资源，如何进一步采取相关策略提高民族地区义务教育财政的支出绩效并形成长效机制成为教育财政管理工作的新课题。

二 研究意义

（一）实践意义

由于教育系统内部各要素之间的关系不断发生变化，政府教育管理

权力出现分化和转移,政府教育管理职能也随之变化。在各级政府教育管理职能转变的背景下,构建义务教育财政支出的绩效评价和长效机制是实践教育均衡发展和提高政府管理职责的关键。由于我国少数民族众多,且长期以来少数民族分布以大杂居、小聚居为主,资源分布以及经济文化发展不平衡,因此为实现国家统一,发展平等团结、互助和谐的社会主义民族关系,我国在各少数民族聚居的地方实行区域自治,民族区域自治面积占全国国土总面积比重较大,已达到64%;实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%左右。而目前还没有对民族地区义务教育财政支出有系统的研究,因此,如何把国家对该地区有限的义务教育财政支出合理使用并优化配置具有实践意义。

(二) 理论意义

教育是解决我国民族地区“三农”问题的关键,而要使民族地区农村教育得到均衡发展就必须优先发展民族地区义务教育。本书旨在丰富教育财政理论研究领域的内容:一方面,民族教育财政研究有其特有的研究范围和对象,研究我国少数民族教育财政在教育发展过程中的规律、特点及其内在矛盾显得尤为重要;另一方面,从现阶段的研究文献看,学界对财政支出整体框架的研究较多,对财政的投入与支出过程、支出名目的具体分析较少。其主要的研究方法是从教育经济学、民族学和社会学的角度,研究少数民族社会生产方式(主要是生产关系),多数是对现象的描述,而缺乏实证分析研究。为了弥补已有研究的不足,着重对我国民族地区义务教育财政支出绩效进行评价并对其长效机制的建立进行一个综合研究,努力探索建立一套科学、合理、完善的民族地区义务教育财政支出绩效评价内在机制,为政府制定相关政策提供科学的依据。

三 研究目的

首先,以史为鉴,通过文献梳理了解民族地区义务教育财政管理体制的历史发展脉络;正视当下,通过实地调研掌握民族地区义务教育财政支出的基本状况;开创未来,立足民族因素与区域因素相结合,展望民族地区义务教育均衡发展的愿景。

其次,建立民族地区义务教育财政支出绩效评价指标体系,对义务教育财政支出的绩效进行有效评估,探寻民族地区义务教育财政支出绩效管理存在的问题,为后续的研究问题、解决问题奠定较为扎实的

基础。

最后，从“价值诉求、事前管控机制、事后监督机制、动态保障机制和法治保障机制”等多个维度，提出构建提升民族地区义务教育财政支出绩效的长效机制的相关政策建议。明确中央及地方政府的职责，充分发挥政府财政转移支付的作用，各级政府相互配合，竭力消除地区间差异。

第二节 文献综述

义务教育作为世界推行的基础教育制度已成为公共教育制度的基石，义务教育大都由政府直接管理、投资，其支出是政府用于教育支出的重要组成部分，义务教育财政支出绩效评价是公共财政支出绩效管理的子系统。要建立民族地区义务教育财政支出的绩效评价和长效机制，就必须对我国已有的相关热点问题予以简要归纳、梳理和评析。

一 国外文献综述

由于受新公共管理思潮的推动，世界各国政府部门开始广泛关注公共支出绩效。而在着重提升教育质量的大环境之下，公共教育体制改革也越来越强调效率、责任，实现教育公共资源配置优化成为各国公共教育支出管理改革的重中之重。早期人们对教育财政的关注主要集中在教育经费分配和使用上，即经费的来源，经费使用在什么地方以及是否遵循公平、效率原则。但伴随着新公共管理运动和政府再造运动的兴起，美国公立中小学教育开始注重教育质量，尤其是学生的教育效果，并且试图将教育投入与产出联系起来。近年来，法国、澳大利亚等国政府也对公共教育支出实行不同程度的绩效管理，并取得显著成效。对世界各国的教育财政支出研究发现，公共财政支出中的主要部分是基础教育财政支出。在国外的相关文献中并没有统一的关于教育财政管理体制的标准。例如，义务教育经费的承担者在法国主要是中央政府，在德国主要由州政府负责，在美国则主要由地方政府承担。

1. 义务教育财政管理体制的研究

Stuart Landonze (1967) 实证分析了不同的分权制度对地方教育支出的影响。C. V. Brown 和 P. M. Jackson (2000) 指出各国不同的体制一