

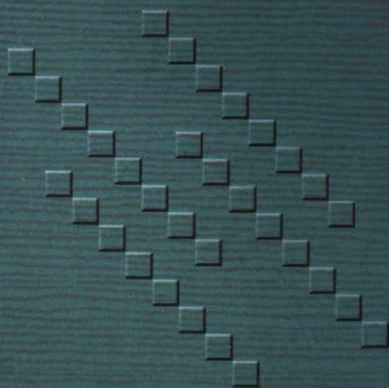
税费改革

对农村义务教育影响的 个案调查与经济学分析

——兼论建立健全公共财政体制

魏向赤 著

SHUIFEI GAIGE
DUI NONGCUN YIWU JIAOYU
YINGXIANG DE GEAN
DIAOCHA YU JINGJIXUE FENXI



教育科学出版社

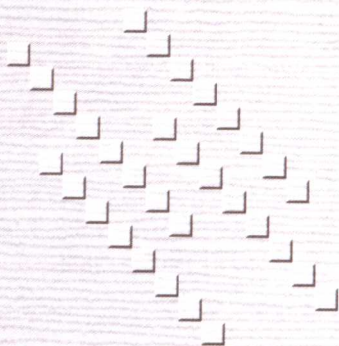
全国教育科学“十五”规划教育部重点课题

税费改革

对农村义务教育影响的 个案调查与经济学分析

——兼论建立健全公共财政体制

魏向赤 著



教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 孙袁华
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

税费改革对农村义务教育影响的个案调查与经济学分析: 兼论建立健全公共财政体制 / 魏向赤著. —北京: 教育科学出版社, 2006. 6

ISBN 7-5041-3424-4

I. 税... II. 魏... III. ①农村—税制改革—影响—义务教育—中国②农村—义务教育—财政管理体制—研究—中国 IV. ①F812.422②G522.3③G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037190 号

出版发行	教育科学出版社		
社址	北京·朝阳区安慧北里安园甲9号	市场部电话	010-64989009
邮编	100101	编辑部电话	010-64989235
传真	010-64891796	网址	http://www.esph.com.cn
经销	各地新华书店		
印刷	保定市中西美凯印刷有限公司		
开本	850毫米×1168毫米 1/32		
印张	7.125	版次	2006年6月第1版
字数	174千	印次	2006年6月第1次印刷
定价	11.00元	印数	1-3000册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。



作者简介

魏向赤，1959年6月生，现年47岁，副研究员。现在中央教育科学研究所工作，任办公室副主任兼所长秘书、中央教育科学研究所学术委员会学术秘书。

1996年到2000年，作为课题组组长主持全国教育科学“九五”规划教育部青年专项课题“教育扶贫基金有效管理和使用效益个案研究与实验”研究工作。

2002年到2004年，作为课题组组长主持全国教育科学“十五”规划教育部重点课题“税费改革对农村义务教育影响的个案调查与经济学分析”研究工作。作为项目负责人主持福特基金会资助的“税费改革对农村教育影响的现状调查和政策建议”项目工作。

2004年到2005年，作为课题组组长主持教育部教育事业“十一五”规划课题“公共财政体制改革和教育投入体制改革研究”研究工作。

2004年到2006年，作为项目负责人主持福特基金会资助的“教育部门预算体制创新的县域研究行动”项目工作。

内 容 简 介

本书论述了我国农村税费改革对农村义务教育的影响及其解决办法。全书从税费改革前的宏观背景出发，介绍了税费改革的内容和对农村义务教育的影响，并通过作者的实地调查和问卷分析，详尽地分析了税费改革对农村义务教育影响的广度和深度。书中指出要解决农村义务教育的问题就必须跳出就教育论教育的圈子，而从“三农”的角度去解决，只有解决了“三农”问题，才能最终解决农村义务教育的问题。因此，国家确立并切实实行“工业反哺农业、城市支持农村”的政策以及建立健全我国的公共财政体制，才是解决农村教育长期以来经费不足的必由之路。

目 录

第一章	农村税费改革的宏观背景	(1)
第二章	农村税费改革的主要内容	(15)
第三章	税费改革对农村义务教育的影响	(24)
第四章	安徽税费改革调查报告	(34)
第五章	江苏税费改革调查报告	(45)
第六章	广西税费改革调查报告	(54)
第七章	税费改革问卷调查与分析	(64)
第八章	义务教育如何应对税费改革	(76)
第九章	社会分层和社会流动	(87)
第十章	工业反哺农业 城市支持农村	(99)
第十一章	公共财政的理论研究	(108)
第十二章	公共财政的实践研究	(118)
第十三章	建立健全公共财政体制的政策建议	(141)

第十四章 建立健全公共财政的内容与方法 (153)

**附录一：税费改革对农村义务教育影响的
调查问卷 (166)**

**附录二：税费改革对农村义务教育影响的
问卷调查分析 (186)**

**附录三：国家审计署公布 50 个县基础教育经
费调查结果 (216)**

第一章

农村税费改革的宏观背景

一、经济

从改革开放到2000年，中国GDP年均增长9.5%，成为世界上增长最快的国家。GDP的高速增长使中国生产力实现了跨越式发展，超过了20年前是中国经济总量2.3倍的意大利，在世界130多个国家中，成为第六经济大国，主要工农业产品产量均名列前茅，“中国制造”行销于国际市场。

从量的关系上看，如果中国GDP年均增长8%，大约用9年的时间GDP就可以增长一倍，也就是说8%的经济增长速度意味着GDP十年翻一番。8%GDP的增速是实现小平同志分三步走战略目标的需要。我们已经在1995年就提前实现中国现代化建设的前两步战略目标：即到20世纪使GDP比1980年翻两番，1980—1995年15年的GDP平均增速大致为7.3%。“十五”计划中明确提出，国民经济保持较快的发展速度，为到2010年

GDP 比 2000 年翻一番奠定坚实基础。GDP 十年翻一番的年均增速为 7.2%，可见 8% 的 GDP 增速是实现国家现代化的基本保证。

改革开放以来，随着经济的快速发展，居民收入和生活水平获得很大提高，城镇居民人均收入由 1978 年的 344 元增加到 2000 年的 6280 元，提高了 17 倍。农村居民人均收入由 1978 年的 134 元增加到 2000 年的 2253 元，增加了 16 倍。按可比价格计算，则分别是当年的 4.77 倍和 3.49 倍。人民富裕程度不断提高，居民生活质量稳步上升，消费结构逐步改善。

但是，收入水平的提高伴随着收入差距的增长，我国收入差距扩大已成为社会普遍关注的重要问题之一。描述贫富差距水平最常用的方法是基尼系数。它的经济含义是：在全部居民收入中用于不平均分配的百分比。基尼系数一般介于 0 和 1 之间，等于 0 时，表示收入分配绝对平均；最大等于 1，表示收入分配绝对不平均。一般认为，基尼系数小于 0.2 为高度平均，大于 0.6 为高度不平均，国际上通常将 0.4 作为警戒线。我国许多专家学者们对基尼系数分别进行过测算，数值各不相同。但多数专家认为，改革开放前我国基尼系数小于 0.2，处于收入分配高度平均状态；改革开放以来，中国居民收入差距不断扩大是一个社会公认的事实，目前我国基尼系数大于 0.4，超出了国际警戒线。这也与人民的实际生活感受相一致。

改革开放以来，中国采取了“效率优先，兼顾公平”的经济发展战略。中国经济取得的巨大成就，充分证明了这是一条从普遍贫穷到共同富裕的正确道路。但目前存在的贫富差距问题，已经成为百姓生活中最关注的问题。国家正在采取有效措施，包括清理整顿收入分配制度、财政转移支付、加紧建立和完善社会保障制度、西部大开发等，力求解决好经济发展中公平与效率的关系，以保证国民经济持续快速发展和人民生活水平的不断提高。

1978 年到 2000 年, 中国 GDP 年均增长达到 9.5%, 是世界上增长最快的国家, 这个速度是同期世界经济年均增速的 3 倍, 创造了世界经济发展史上的奇迹。高速的经济增长使中国的生产力水平和国家实力获得极大提高。尽管如此, 从衡量一个国家发展水平的关键指标——人均 GDP 来看, 中国仍处于非常低的水平。1999 年中国人均 GDP 仅为 780 美元, 排在世界第 140 位, 是世界中等收入国家平均水平的 40%, 是世界平均水平的 16%, 是高收入国家平均水平的 3%, 农村就业人口仍高达 50%, 这些都表明中国经济发展水平刚刚从低收入国家进入中等收入国家行列。中国的现代化之路任重道远。

二、人 口

1. 农民阶级向工人阶级迅速转化

自 1949 年新中国成立以来半个多世纪中, 对我国社会影响最重大的事件当是城市化。从“一普(第一次人口普查的简称, 下同)”到“四普”, 我国乡村人口的数量在净增长。但自“四普”之后, 乡村人口的绝对数量却开始减少, 这既表明农村人口向城市流动速度的加快, 也表明我国城市吸纳农村人口能力的增加。如果把人口城市化视为现代化的一个重要指标的话, 那么, 我国的现代化水平明显提高。自 2000 年开始, 我国部分大城市和绝大多数的中小城镇, 开始进行户籍制度改革。到 2001 年年底为止, 我国各大城市, 基本都对原有的户籍制度进行了程度不同的改革, 放宽了农村居民转变为城镇户口的政府限制。即使是北京和上海这样的大城市, 户籍制度的改革也拉开了序幕。户籍制度的改革, 在很大程度上预示着我国未来人口城镇化的速度将呈加速趋势。

人口城乡构成的变化，也极大地导致了我国阶级、阶层结构关系的变化。在传统计划经济时期，我国的阶级、阶层结构主要表现为两个阶级加一个阶层（即工人阶级、农民阶级和知识分子阶层）。但改革开放所带来的制度创新，给社会各阶层——尤其是给农民阶级以巨大的解放。伴随农村体制改革的成功和农民收入的增加，农民阶级以家庭为单位的产业化程度有了很大的提高。农村乡镇企业的兴起和农业劳动力向非农业领域的转移，极大地增强了农民阶级自我转化为工人阶级的动力。劳动力的产业间、区域间和城乡间流动，又在某种程度上造成了农民阶级职业类别和社会地位的转变。

这从中国人口的城乡构成上可以明显地看出，因为农村人口占中国总人口的比重已经从改革初期——1982年的79.4%减少到1990年的73.77%，并进而减少到2000年的63.91%。现在，在中国的农村从业人员构成中，乡镇企业工人就占了1亿多。如果将脱离农业生产领域而长期在城镇和大城市打工的8000万到1亿农民工也算作工人阶级的话，那么，中国农民阶级的人数将大为减少。据估计，我国当前种植业人数占整个社会从业人员总数的比重已经降低到了44%左右。可以预见，当前所进行的户籍制度改革还将为农民阶级转化为工人阶级增加更大的推动力。中国农民阶级向工人阶级的转化，中国工人阶级人口数量前所未有的增长，是改革开放以来中国阶级阶层分化的最大特征。

2. 总体文化素质仍然欠佳

一般来说，在一个国家的人口构成中（尤其是在劳动力人口构成中），高学历人口所占比重越大，人力资本含量越高，这个国家人口对经济增长和社会发展的推动力也就越大。自“二普”开始到“三普”的18年间，我国每10万人口“大专及以上”文化程度的比重仅仅从416人增长到615人。而每10万人口中具有“高中和中专”文化程度的人口则增长迅猛，从1319

人增到 6779 人。但从 1982 年的“三普”到 1990 年的“四普”这 8 年间,伴随我国高等教育规模的快速发展,每 10 万人口中“大专及以上”人口的增长率更加迅猛。以 2000 年每 10 万人口 3611 人计,比 1982 年净增加了 2189 人。所以说,在我国改革开放以来经济的发展和社会的进步中,教育贡献了一个不可估量的份额。

但文盲和受教育较少的人口,不仅影响着劳动生产率的提高,而且还严重阻碍着一个国家的现代化水平。故在一般意义上,文盲率与经济发展和社会进步呈反向相关。在 1964 年“二普”时,我国人口的文盲率高达 34%,在“三普”时降低到 23%,到“四普”时降低到 16%。到 2000 年的“五普”时已经降低到了 7% 左右。把文盲率降低到 7% 左右是中华人民共和国历史上的一件大事。此外,因为现行九年制义务教育制度的推行,我国新生人口中的入学率基本已经达到了 99% 以上,在 15 岁及以上人口中,我国的文盲率将越来越少。

虽然 2000 年我国大专及以上学历文化程度的人口为 3611/10 万,但这些高学历人口在各地区间的分布极不平衡。例如,从城乡区别上来说,我国城镇每 10 万人口中“大专及以上”文化程度的人口为 8899 人,乡村仅仅为 492 人。城镇每 10 万人中“高中和中专”文化程度人口有 21265 人,但乡村仅仅为 5316 人。从地区差异上来说,北京市在 2000 年“大专及以上”文化程度人口占 6 岁以上人口的比重为 17.55%,可近在咫尺的河北,这一比重却仅仅为 2.85%,广西为 2.59%,贵州为 2.14%。

虽然 2000 年我国总人口的文盲率已经下降到了 7% 左右,但各个不同地区的文盲率却存在显著的差异。华北和东北地区的文盲率较低,绝大多数省份都在 5% 以下,但西南和西北地区的文盲率却较高。其他如青海、甘肃、宁夏、贵州、云南、安徽的文盲率都在 10% 以上,分别为 18.03%、14.34%、13.40%、

13.89%、11.39%、10.06%。所以,从这一点来说,西部大开发的主要任务应当主要是提高该地区人口的文化水平,提高这些地区劳动力人口的素质。经济发展的实践表明,只有具备一定人力资本的劳动力人口,才能适应市场经济的竞争。

三、教 育

我国在教育背景上主要有以下四个方面的变化。

1. 教育地位上升,投入持续大幅增加

改革开放以来,各级政府在财政紧张的情况下努力增加教育经费投入,从1978—1998年的20年间,国家财政支出从1122亿元增长到10711亿元,增长了8.5倍,预算内教育经费支出从76.2亿元增长到1565.5亿元,增长了19.6倍。预算内教育经费支出占财政总支出的比重从1978年的6.8%提高到14.53%。

最大的教育经费增长是最近几年的事。党中央、国务院决定自1998年起,连续五年,中央财政支出中教育经费所占的比例每年增加一个百分点。大部分省市也比照中央的做法提高了本级财政支出中教育经费所占的比例。全国财政性教育经费占GDP的比例走出了低谷,由1995年的2.41%提高到2001年的3.19%。与发展中国家平均水平4.1%(联合国教科文组织1998年的统计数字)相比,差距有所缩小。

2. 政府教育经费不足、教育资源短缺的状况尚未根本扭转

尽管我国财政性教育经费占GDP的比例在2001年走出了2.4%左右的低谷,上升为3.19%,我国在不断增加政府投资的同时,还采取多渠道筹措教育经费投入的体制,使非政府性投入

占教育总经费的比例从 1990 年的 25.7% 上升到 2000 年的 38.4%。但公共教育经费占 GDP 的比例,与世界平均水平差距仍然较大。20 世纪末,世界这一指标的平均水平为 4.8%,发达国家基本稳定在 5%—6%,而发展中国家也平均超过了 4%。

3. “两基”工作取得了历史性进展,但同时也面临一些严重问题

到 2000 年,我国还有 520 多个县未“普九”,其中未“普六”的县有 100 个,全国尚有 8500 万成人文盲,其中青壮年文盲还有 2000 多万。这种情况大部分集中在边远贫困地区、少数民族地区,“两基”工作进入愈加艰苦的攻坚阶段。同时,农村初中辍学率居高不下,再加上初中学龄人口高峰的到来,使教育需求与供给的矛盾更加尖锐。农村义务教育长期以来实际上主要是县乡和农民的责任,相当一部分贫困地区由于乡财力薄弱,难以承担当地义务教育发展的责任。义务教育经费严重短缺,农村学校公用经费严重不足,中小学危房面积大且呈上升势头,不少已“普九”的地区学校办学条件滑坡严重。2000 年 6 月,国务院发出《关于基础教育改革与发展的决定》,提出实施“以县为主”的农村义务教育管理的新体制,强化县级政府的管理责任,同时加大中央和省级政府对困难地区财政转移的支付力度,使上述问题有所缓解。

4. 我国城乡和区域之间教育水平的差异很大

2000 年,全国“两基”达标地区人口覆盖率为 85%,而西部地区仅为 71%。到 2001 年底,全国尚未“普九”的 490 个县中,西部地区占了 433 个。我国高校过分集中在大城市和东部地区,中西部地区有 13 个省没有重点大学,不适应西部大开发和区域经济发展的需要。西部地区各级各类教育与我国平均水平相

比存在着相当大的差距。同时，全国城乡之间的教育水平差距也比较显著。目前，城乡适龄青少年受教育年限相差3—5年左右，而且这种差距还有进一步拉大的趋势。

四、社会保障

我国在社会保障方面的发展变化如下。

1. 全国首次实现“应保尽保”

截至2002年7月10日，民政部宣布，全国有1930.8万名符合低保条件的城市困难居民已领到了最低生活保障金，这是中国首次在全国范围内实现“应保尽保”。

2. 农民社会保障问题日益凸显

改革开放以来，城市化与城市改革成为整个国家发展战略的重点，城镇社会保障自然成为全国社会保障体系建设的核心。但这绝不意味着农村社会保障不重要，更不意味着广大农民不需要社会保障。事实上，自20世纪80年代末、90年代初开始，我国也在农村地区大力提倡恢复与发展合作医疗制度，并积极推行建立农村社会化养老保险制度的工作。我国农村地区的社会化养老保险与合作医疗工作在某些时期、某些地区进展较快，但从整体上看，进展不大，有些工作还出现了停滞。参加农村社会养老保险的人数从1998年的8000多万人减少到2001年的5000多万人。目前仍在运行的农村合作医疗比重很小，主要集中在大中城市周围的郊区和一些沿海发达地区。

合作医疗曾经是与城镇的公费医疗及劳保医疗并列的三大医疗保障制度之一，20世纪70年代，其覆盖率达到全国行政村

(生产大队)的90%。“合作医疗”(制度)与合作社的“保健站”(机构)及数量巨大的“赤脚医生”队伍(人员)一起,成为解决我国广大农村缺医少药的三件法宝,被世界银行和世界卫生组织誉为“发展中国家解决卫生经费的唯一范例”。随着家庭联产承包责任制的实施,以农业合作社为依托的合作医疗制度出现了滑坡的局面。因此,如何在市场经济条件下建立符合国情的农村医疗保障体系,成为各级政府必须重视的问题。

更加艰巨的任务是如何建立农村居民最低生活保障制度。由于农村人口众多,不仅存在大量的需要社会救济的“三无”(无收入、无劳动能力、无经济来源)对象,而且仍有3000万—4000万左右的农村贫困人口。解决数量庞大的农村贫困居民的脱贫和温饱问题,应继续大力实施行之有效的扶贫开发战略。这是积极的农村社会保障政策,也是建立中国特色的农村社会救助制度的重点与难点。根据1998年的统计,88%以上的农村人没有一定程度的医疗保障,农民看病问题成为一个难题。据调查,农民应该看病而不去看病的有1/3到2/3,应该治疗而没有治疗的也有1/3;调查显示,50%以上的农村贫困户是因为家里有重病号。

五、城市化

城市化是通向现代化的必经之路。经过20多年的改革开放,制约我国城市化的政策、制度障碍正在逐步消除,经济发展和城市建设也取得了巨大成就。2000年我国人均国民生产总值已超过800美元,城市化水平提高到36.09%。经济发展水平和城市化水平的指标都表明,我国城市化已驶入快车道,进入加速发展阶段。

然而，我国 13 亿人口中，农村人口仍占绝大多数，城市化水平每提高一个百分点，就意味着要有 1000 多万农村人口转移到城市。面对农村人口与城市人口双膨胀的现实，如何实现大量农业劳动力向城市非农产业的转化，将成为我国城市化之路面临的最大挑战。

改革开放、农业生产体制的变革，使全国农民迸发出空前的热情和干劲，一举改变了农业生产徘徊不前的局面，农产品短缺已成为记忆和历史。相反，农产品的大量剩余，导致其价格难以提高，农民的收入不再像改革开放初期那样快速增长，农村大量剩余劳动力这一客观存在的问题也随之凸显；“三农”问题被城乡百姓所注目，也使各级政府颇费精力。

农民收入增长乏力，不仅使农民的生活水平难以提高，也严重制约了社会有效需求的扩张，影响了国民经济的增长，成为社会各界高度关注的问题。有专家开出“药方”：要想使农民富裕，必须减少农民。有人估算，若能通过实施积极的城市化战略，使农村人口减少 30%，在其他条件都不变的情况下，农村人口的平均收入即可增加 30%。

许多专家认为，推动城市化不仅是解决农民收入增长问题的途径，也是解决现阶段我国社会经济发展中一系列其他深层次矛盾的重要突破口。它能促进我国农村剩余劳动力的转移，解决人口结构性的矛盾；城市人口规模扩大可以拓展第三产业的发展空间，创造更多的就业岗位，缓解就业压力；大量农民变为城市人口，更多的土地可以恢复自然状态，生态环境从根本上得到保护，同时促进社会经济可持续发展。有学者推算，转移两亿左右的农民，会使耕地增加大约 1800 万亩，它能提高农业劳动生产率，促进农业现代化和城乡一体化，推动二元经济向一元经济转变等。

当然，促进城市化并不仅仅是为解决我国目前许多社会经济