

义务教育 财政问题研究



YIWUJIAOYUCAIZHENGWENTIYANJIU

孟航鸿 著

河北出版传媒集团公司
河北教育出版社

义务教育财政问题研究

孟航鸿
著

河北出版传媒集团公司
河北教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

义务教育财政问题研究/孟航鸿著. —石家庄:
河北教育出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5434 - 7704 - 9

I. ①义… II. ①孟… III. ①义务教育-财政制度-
研究-中国 IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 128565 号

书 名	义务教育财政问题研究
作 者	孟航鸿
责任编辑	汪雅瑛
出 版	河北出版传媒集团公司 河北教育出版社 http://www.hbep.com (石家庄市联盟路 705 号, 050061)
发 行	河北麦田图书有限责任公司
印 制	河北新华第一印刷有限责任公司
开 本	787mm × 1092mm 1/32
印 张	8.5
字 数	220 千字
版 次	2010 年 10 月第 1 版
印 次	2010 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5434 - 7704 - 9
定 价	16.80 元

版权所有, 翻印必究

摘 要

义务教育问题是关系到国民基本素质和社会公平的重大问题，也是全社会关注的焦点问题之一。新《义务教育法》颁布实施后，义务教育由国家财政保障的体制以法律形式确定下来。2008年秋季学期开始，城市义务教育阶段中小学生也免除了杂费。中国在义务教育阶段彻底结束了几千年来上学交费的历史，使“义务”教育成为真正的义务教育。但是也必须看到，尽管当前农村义务教育有了较快发展，但保障水平还较低，存在的问题还不少，城乡义务教育发展不均衡局面还没有根本改观。在这样一个现实背景下，本书综合运用公共经济学等多学科理论作为理论工具，纵观世界各国义务教育发展的历史和现状，在归纳、总结历史经验的基础上，结合中国的国情，采用定性、定量的分析方法，提出进一步完善中国义务教育财政制度的政策建议。

本研究运用公共经济学、新制度经济学、人力资本理论以及教育社会学等理论，多角度分析论证义务教育属于具有巨大正外部效益的以全国性为主导的公共物品，是社会经济发展到一定阶段的制度安排，发展义务教育应主要是中央政府的责任。考虑到财政体制、地区差异和居民偏好，并且个人、家庭以及地方也可以从中受益，不应由中央政府承担全部责任。现阶段，在强化中

中央政府义务教育支出责任的同时，还需从现实出发，让地方政府负担一部分与其财力水平相适应的支出责任。

本研究通过分析我国义务教育财政的形成与发展，从中国基础教育逐渐发展演变成义务教育的历史事实，推断出经济社会发展是义务教育事业发展的重要推动力量。义务教育财政制度属于上层建筑的一部分，国家政治体制和财政制度的发展在很大程度上影响着义务教育财政制度，相关体制改革为普及义务教育提供了直接的制度安排。特别是近年来党和国家从贯彻落实科学发展观出发，重视对教育事业的发展完善，这一主观因素是促进义务教育财政制度迅速发展完善的直接动因。

本研究综合阐述了新中国成立以来我国义务教育财政取得的成就与现存的问题，分析问题产生的根源，提出必须新的起点上充分发挥公共财政职能，完善义务教育财政管理制度，使每个孩子都能享受平等的教育权利。

本研究分析、比较了世界各国近代义务教育的发展历程，论证得出义务教育制度总体上是各国经济社会发展到一定阶段的产物。但义务教育的普及与发展也不完全取决于国家的经济实力，而是与国家教育的重视程度密切相关。二战以后，发达国家根据本国的国情，逐步探索建立了适合自身发展的义务教育财政制度和政策安排。通过比较、分析现代世界各国义务教育财政的特点，得出对我国义务教育财政的有益启示与借鉴。

综合上述论证分析，本研究提出了进一步改善义务教育财政制度的基本构想。公共财政应优先支持发展义务教育，按照基本公共服务均等化的目标要求，明确质和量的目标。其中，质的目标是实现义务教育服务均等化；量的目标是通过国际比较以及可行性测算，得出义务教育财政投入的合理规模应为占 GDP 的

2.5%。同时,要进一步完善义务教育财政的相关制度安排,包括建立健全义务教育财政投入的法律保障制度、明晰各级政府义务教育支出责任、建立稳定的义务教育经费筹集机制和完善的转移支付制度、强化预算管理和监督检查机制等,最终建立起公共财政框架下科学规范的义务教育财政。

Abstract

Compulsory education is of great significance to the basic quality of a country's citizens and its social equity, and therefore has always caused great social concern. After the promulgation and implementation of the new "Compulsory Education Law", compulsory education supported by public resources has been legalized. The primary and lower—secondary school students in urban area have been exempted from tuition and fees for their compulsory education since the 2008 fall semester, which ended thousand years of history of paying tuition at the compulsory education phase in China, enabling the realization of actual compulsory education. Nevertheless, it must be perceived that although compulsory education in rural area has made rapid progress to date, yet the financial security is at a low level and problems still remain, the imbalanced situation of compulsory education development between the urban and rural regions has not been improved. Under such circumstances, built on various theories including public economics, the dissertation, by using a combination of qualitative and quantitative methodology, puts forward some policy—based suggestions on further improvement in public funded compulsory education after making a general review and analysis of the history and present condition of different

countries and careful consideration of China's unique situation.

Through extensive analysis, the dissertation from different perspectives, by employing various theories involving Public Economics, New Institutional Economics, Human Capital theory and the Sociology of education, etc. , proves that compulsory education possesses enormous positive externalities, is thus defined as public goods with the central quality, that it is an inevitable institutional arrangement when social and economic development comes to a certain stage. The development of compulsory education should mainly be the responsibility of the central government. However, given the current fiscal system, regional disparity and the citizen's preference as well as the benefits gained by individuals, families and local authorities from it, it should not be a sole responsibility of central government. From a practical point of view, the local authorities should also take partial spending responsibilities in line with their fiscal capacity, while strengthening the central government's expenditure responsibility for compulsory education at the present stage.

By analyzing the formation and development of China's public-funded compulsory education, and the historical evidence of basic education's gradual evolvement into compulsory education, the dissertation deduces that economic and social development is an important driving force for the development of compulsory education. Being part of superstructure, the public funded compulsory education could be affected to a large extent by the development of the national political and fiscal system. Relevant institutional reforms provide direct institutional arrangements for the popularization of compulsory education. Especially in recent

years, the importance attached by our Party and government to educational development from the standpoint of Scientific Concept of Development is the direct cause for accelerating the perfection of compulsory education.

The dissertation discusses in great detail the success achieved and the issues existed in China's public financed compulsory education system since the foundation of New China. By analyzing the root of the problems, the dissertation points out that it is critical to have a new start by making a full play of public finance in perfecting the funding and management scheme of compulsory education in order for every child having equal access to education.

Through analyzing and comparing the different processes of modern compulsory education development in various countries, it draws a conclusion that on the whole compulsory education system comes into existence as a result of economic and social development of each country all over the world, the popularization and development of compulsory education, however, do not absolutely depend on the national economic strength, and it is closely related to the degree of importance that certain country gives to education as well. In accordance with one's actual conditions, after the second World War many developed countries have gradually explored and established public—funded compulsory education system and policy arrangement suitable for their respective development. Advantageous inspiration and insights might be educued through the comparison and analysis of the characteristics of modern compulsory education in different countries.

To sum up, the dissertation provides a fundamental consideration on the further development of public funded compulsory education system. Public finance should give priority to the development of compulsory education in line with the requirement of equalization of basic public services by clarifying the goals both in quality and quantity. Among which the objective in quality is to realize equalization of compulsory education services, while the objective in quantity, by means of international comparison and feasible calculation, is to have a reasonable proportion of public investment accounting for 2.5% of GDP. Meanwhile, it is necessary to further improve the relevant institutional arrangements for the public funded compulsory education system, including public investment legislation system, clear responsibilities among government of all levels, public investment raising system, transfer payment system, budget management and supervision system, so as to ultimately establish a scientific and standard public funded compulsory education system under the framework of public finance.

序 言

义务教育对于现代社会而言总体上属于启蒙教育，是接受其他教育的基础。义务教育的发展关系到国家的前途和民族的未来，实行义务教育制度是世界各国社会历史发展的实践产物。自欧美国家率先于 19 世纪下半叶开始普及初等教育以来，义务教育已经走过了百年发展历程。实践证明，义务教育的普及与发展加快了社会历史的进程，推动了世界范围内文明程度的提高。迄今为止，世界上还没有一个没有搞好义务教育而能实现国家繁荣富强的先例。基于义务教育对于促进社会进步和提高民族素质的巨大作用，作为一种应由国家提供的公共物品，全球 192 个国家或地区中已有 170 个宣布实施义务教育。

虽然人们很早就意识到教育对于个人和社会能够产生巨大的社会效益，但旨在研究教育促进经济增长、改善收入分配状况等方面问题的教育经济学作为一门独立的学科直到 20 世纪 60 年代方始形成。我国学者自 20 世纪 80 年代初以来，对教育在中国经济社会发展中的作用进行了广泛的研究，其中关于义务教育投入总量、投入体制等方面的研究对我国义务教育投资决策、财政体制和管理体制改革产生了深远影响。1986 年《义务教育法》明确规定，实施义务教育所需投资由各级政府予以保证，国家用于义务教育的财政拨款的增长比例应当高于财政经常

性收入的增长率，并使其按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。2001年，国务院《关于基础教育改革与发展的决定》确立了“地方政府负责、分级管理、以县为主”的义务教育管理新体制。特别是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》，使得农村义务教育实现了由“民办”到“国办”的历史性跨越。2006年新修订的《义务教育法》进一步将义务教育全面纳入财政保障范围。

尽管当前我国义务教育事业有了较快发展，但保障水平还较低，存在问题还不少，不同地区之间，特别是城乡之间义务教育发展不均衡局面还没有根本改观。在这种形势下，还需进一步研究如何更好地为义务教育筹集资金，提高义务教育投入的使用效益，促进义务教育均衡发展。鉴于这种社会需要，孟航鸿同志的博士论文综合运用公共经济学等多学科理论，在归纳、总结世界各国义务教育发展历史经验的基础上，结合中国的国情，采用定性、定量相结合的分析方法，提出了完善中国义务教育财政制度的政策建议。

本书的主要观点及创新主要体现在：一是提出了义务教育财政质和量两方面的目标。质的目标是实现义务教育服务均等化；量的方面，作者经过国际比较测算，得出义务教育财政投入的合理规模应达到占GDP的2.5%。二是提出了义务教育属于以全国性为主导的公共物品。据此认为应建立各级政府支出责任明确、中央政府负担为主，地方政府负担为辅的财政支出分担体制。地方政府负担的部分，按照人均财力水平将各省（区、市）分为A、B两类地区，分别确定轻重不同的分级次、分项目负担比例。三是研究发现义务教育的发展与各国经济发展程度并不绝对一致，一国的制度安排、价值观念等也在很大程度上影响着公共教育的投入规模。

◇—义务教育财政问题研究

尽管本书有许多值得称道的地方，不足之处或有待深入研究之处在所难免。希望她今后能进一步加强财政理论和教育理论方面的学习，拓宽视野、开拓思路，对一些相关问题进行更深入的研究。相信随着理论水平的提高和研究经验的积累，一定会取得更加丰硕的研究成果。



2010年3月22日

目 录

第一章 引论	(1)
一、问题的提出和研究的意义	(1)
(一) 问题的提出	(1)
(二) 研究的意义	(3)
二、义务教育财政研究综述	(4)
(一) 人力资本视角的研究	(4)
(二) 义务教育的公共经济学研究	(8)
(三) 研究现状评价	(18)
三、研究思路与方法	(19)
(一) 研究思路	(19)
(二) 主要研究方法	(20)
四、本书的内容和结构	(20)
五、相关概念和统计口径	(22)
(一) 义务教育	(22)
(二) 教育公平	(24)
(三) 义务教育财政	(24)
(四) 关于统计口径的解释	(25)
第二章 义务教育财政的基本理论	(26)
一、公共经济学理论分析	(26)
(一) 公共物品理论分析	(26)
(二) 财政分权理论分析	(31)
(三) 公共选择理论	(33)
(四) 公共选择理论与政府义务教育投入的效率与公平	(36)
(五) 义务教育财政的公共经济学理论分析小结	(37)

二、新制度经济学理论分析	(41)
(一) 新制度经济学基本理论	(41)
(二) 新制度经济学对义务教育财政的基本阐释 ..	(43)
(三) 义务教育是一种国家层面的制度安排	(44)
三、人力资本理论及其悖论	(45)
(一) 人力资本理论	(45)
(二) 人力资本理论悖论	(48)
(三) 人力资本理论评述	(49)
四、社会学理论分析	(50)
(一) 教育社会学主要流派	(50)
(二) 关于教育公平的社会学阐释	(52)
(三) 义务教育的社会效应分析	(53)
五、本章小结	(58)
第三章 我国义务教育财政的形成与发展	(60)
一、义务教育财政不干预阶段情况及原因分析	(61)
(一) 奴隶社会	(61)
(二) 封建社会	(62)
二、义务教育财政初步干预阶段及原因分析	(64)
(一) 近代资本主义形成与发展时期	(65)
(二) 民国时期	(68)
三、义务教育财政重点干预阶段情况及原因分析——新 中国义务教育财政管理体制的制度变迁	(71)
(一) 计划经济时期的义务教育财政	(72)
(二) 改革开放以来义务教育财政	(78)
(三) 免费义务教育经费管理体制	(84)
四、本章小结	(89)
第四章 中国义务教育财政现状与问题分析	(91)
一、新中国义务教育财政发展与现状	(91)
(一) 义务教育保障措施	(91)

(二) 义务教育投入	(98)
(三) 义务教育经费管理	(101)
(四) 多元化义务教育筹资机制	(103)
二、中国义务教育财政现存问题	(106)
(一) 投入总量问题	(107)
(二) 义务教育财政资源配置问题	(111)
(三) 资金使用管理问题	(132)
三、义务教育财政问题的原因分析	(135)
(一) 整体财政管理体制方面的原因	(135)
(二) 政策取向方面的原因	(139)
(三) 公共选择机制方面的原因	(140)
(四) 地方政府提供问题	(141)
四、本章小结	(142)
第五章 发达国家义务教育财政借鉴	(143)
一、近代各国义务教育财政的形成	(143)
(一) 德国	(145)
(二) 法国	(146)
(三) 英国	(147)
(四) 美国	(149)
(五) 日本	(150)
(六) 小结	(151)
二、现代义务教育财政制度	(152)
(一) 地方分权制国家义务教育财政保障	(157)
(二) 集权制国家义务教育财政保障	(160)
(三) 分权与集权结合制国家义务教育财政保障 ...	(163)
三、各国义务教育财政保障制度对我国的启示	(165)
(一) 完善的义务教育财政法规是义务教育顺利实施 的基础	(165)
(二) 义务教育经费应当由各级政府共同分担	(166)
(三) 义务教育财政支出责任重心应适当提高	(167)

(四) 保障义务教育教师工资的责任应适当集中	(167)
第六章 进一步完善中国义务教育财政制度的基本构想	
.....	(169)
一、财政优先支持义务教育	(169)
(一) 公共财政制度的建立与完善提出了基本公共服 务均等化目标	(170)
(二) 经济社会发展到现阶段要求政府合理配置公共 资源	(171)
(三) 义务教育是最重要的基本公共服务之一	(172)
二、义务教育财政制度的总体目标	(173)
(一) 义务教育财政的质量目标：义务教育服务均等 化	(173)
(二) 义务教育财政的数量目标：义务教育财政投入 的合理规模	(177)
三、完善我国义务教育财政制度的政策建议	(185)
(一) 基本原则	(185)
(二) 制度安排	(190)
(三) 与现行机制的区别	(203)
(四) 政策可行性检验	(205)
四、需要进一步完善的相关配套措施	(206)
(一) 研究建立义务教育基本保障标准	(206)
(二) 认真解决义务教育发展中的现实热点问题	(207)
(三) 谨慎发展义务教育阶段民办学校	(210)
(四) 加强教育人事制度改革	(211)
五、本章小结	(212)
结束语	(214)
参考文献	(216)
后记	(240)