

河南省社会科学规划项目

结 项 报 告

项目批准号 2003BJJ005

项目 名 称 农村税费改革后义务教育投入的保障机制研究

项目 负 责 人 张 素 琴

所 在 单 位 郑州航空工业管理学院

课题组成员 苏喜兰、朱有国、程远峰、陈 杰

王国保、娄兆麟、秦洪珍

结项日期： 2005 年 6 月 28 日

目 录

第一部分

税费改革前后农村义务教育经费投入变化情况的比较分析	1
一、税费改革前我国农村义务教育投入机制	1
二、税费改革后农村义务教育投入机制的改变	4
三、税费改革对农村义务教育带来的不利影响	7

第二部分

义务教育投入的国际性比较	8
一、国外义务教育的投资模式	8
二、国外义务教育投资机制的特征	10

第三部分

税费改革后农村义务教育投入中存在的主要问题	12
一、教育经费投入总量不足	13
二、拖欠农村教师工资现象严重	16
三、危险校舍普遍存在	17
四、教育负债沉重	18

第四部分

税费改革后农村义务教育投入不足的原因分析	19
一、经济发展水平偏低	19
二、国家重视程度不高，中央财政用于义务教育的经费太少	20
三、中央政府转移支付能力低	22
四、教育投入的配置不合理	23
五、地方财政无力支付	30
六、办学渠道单一，民间教育投资一直普遍受到排挤和抑制	32
七、新体制本身存在缺陷	32
八、财政制度安排失当加剧了农村教育经费的短缺局面	34

第五部分

建立农村义务教育投入的财政保障体系的构想	35
----------------------------	----

一、确认各级政府对义务教育的管理职责分工 35

二、义务教育学校类型和支出项目 36

三、各级财政对义务教育投入职责的分工 37

四、建立以“定额拨款”为主的义务教育经费拨付制度 38

五、建立义务教育经费专项转移支付制度 39

农村税费改革后义务教育投入的保障机制研究

农村税费改革切实减轻了农民负担，规范了农村税费制度，为从根本上治理农村乱收费、保护和调动农民积极性起到了重要作用。但是，由于原《义务教育法》和《教育法》中规定的农村教育费附加、教育集资被取消，使得义务教育的投入面临更大的困难，农村学校的发展和建设缺乏资金来源，农民因教致贫、因教返贫的现象多有出现。面对农村教育经费筹措机制的重大变革，要保证农村义务教育水平，就要切实健全和完善农村义务教育投入机制。

第一部分

税费改革前后农村义务教育经费投入变化情况的比较分析

长期以来，农村义务教育投入不足一直是困扰我国基础教育发展的难点问题，特别是农村税费改革以后，财政拨款成为教育投入的主渠道，原来的以财政拨款为主、以农村教育费附加、教育集资和学生杂费为辅的多渠道投入的基本格局发生了重大变化，而各级财政对教育投入的分担体制尚未建立，由此造成农村教育投入的“空挡”。因此，如何完善我国农村义务教育投入体制成为社会广泛关注的问题。

一、税费改革前我国农村义务教育投入机制

1985 年以前，我国的农村义务教育一直实行的是国家办学、中央负责、财政单一供给的管理模式。但随着财政体制的改革，中央财力有所下降，对义务教育的投资体制也发生了相应的改变，逐步形成了以国家财政性教育经费为主，来源渠道多元化的投资体制。其来源渠道可概括为财、税、产、费、社五项，其中前三项分别指政府财政预算内拨款、教育费附加和中小学校办产业收入，属于国家财政性教育经费，即公共教育经费，其余两项为学生杂费收入和社会集资与捐资助学收入。

由于国家公共教育经费总量短缺，加上投向义务教育的份额偏低，我国义务教育公共投资一直停留在低水平上。一般认为，义务教育较之非义务教育，具有体现教育

公平的基本特征，由此义务教育经费理应更多地依赖于国家财政，这是世界各国的通行做法。但我国义务教育总经费中财政性经费所占比例严重偏低，甚至低于高等教育。2002 年，在我国义务教育经费投入中，政府占的比例仅为 76.7%，这一比例显然偏低，而国际上政府投资对义务教育的投资通常都在 85% 以上。

事实上，我国公共教育经费总量一直处于严重短缺之中。长期以来，我国以只占世界约 5% 的公共经费，支撑着拥有世界学生总数 25% 的庞大的教育规模。因此，我国教育经费的许多重要指标均远远低于世界平均水平，甚至低于发展中国家的平均水平。20 世纪整个 90 年代，我国财政性教育经费占 GDP 的比重一直徘徊在 3% 以下，从 1997 年的 2.50% 逐渐上升到 2000 年的 2.86%，2001、2002 两年开始超过 3%。而在 1991 年，同一指标世界平均为 5.1%，发展中国家平均为 4.1%，联合国教科文组织呼吁世界各国在 2000 年应实现 6% 的目标。在如此有限的教育经费中，投向义务教育的比例也是非常低的，据报道，2000 年的教育经费支出中，高教占 25.4%，中专占 6.6%，中学占 29.42%，小学占 32%。

表 1 我国政府的教育投入情况 单位：亿元

年份	全国教育经费	占 GDP 比重%	国家财政性教育经费	占 GDP 的比重%
1996	2262.3	3.33	1671.7	2.46
1997	2531.7	3.40	1862.5	2.50
1998	2949.1	3.76	2032.5	2.59
1999	3349.0	4.08	2287.2	2.79
2000	3849.1	4.31	2562.6	2.87
2001	4637.66	4.83	3057.0	3.19
2002	5480.03	5.35	3491.77	3.41
2003	6208.27	6.06	3845.87	3.28

资料来源：根据 2000 年、2001 年、2002、2003 年《全国教育经费执行情况统计公告》整理。

表 2 我国教育经费支出增长情况 （单位：%）

	2000 年增长	2001 年增长	2002 年增长	2003 年增长
全国教育经费	14.93	20.49	18.16	13.29
国家财政性教育经费	12.04	19.29	14.21	10.29
预算内教育拨款	14.87	23.81	20.60	10.91
预算内教育经费占财政支出的%	13.80	14.31	14.76	14.68
财政性教育经费占 GDP%	2.87	3.19	3.41	3.28

资料来源：根据 2000 年、2001 年、2002、2003 年《全国教育经费执行情况统计公告》整理。

为解决农村义务教育经费不足的问题，1986 年实行的《义务教育法》明确规定农村义务教育实行“三级办学，两级管理”的体制，即县、乡、村三级办学，县、乡两级管理。“分级办学，分级管理”的义务教育投入机制推动着全国轰轰烈烈的“普九”浪潮，但是，在这个体制之下，农村义务教育的发展主要依靠乡镇和县，实际上是“以乡镇为主”。这导致了乡镇财政普遍成为“吃饭财政”、“教育财政”，不少地方的财政供养人口中有 80% 是教师。在县财政支出中，教育经费开支所占的比例也非常高，常常占到一半以上。从 80 年代后期一直到 90 年代初，我国出现了建国以来最大规模拖欠教师工资的现象，贫困地区的教育资金来源只能靠群众的教育费附加和集资。

1993 年以后，为了实现 20 世纪末“基本普及义务教育、基本扫除文盲”的“双基”目标，各地制定了达标标准，农村义务教育的投入开始大幅提高。然而，1994 年分税制改革后，中央与地方的财政收入分配体制出现根本性变革，中央对财政收入的控制力度增强，中央政府收入占财政总收入的比重由 1993 年的 22% 上升到 1994 年的 55.7%。地方政府特别乡镇政府可支配的财政收入大幅减少，已经无法提供庞大的农村义务教育教师工资及教育运转费用。此时，唯一可行的方式就是向农民伸手，在“人民教育人民办”的原则下，在中央政府及其部门的政策允许下，农村的“双基”达标费用、农村义务教育的投入，通过税外的各种费用由农民来支撑。据统计，1985~1999 年间向农民提取的“教育费附加”总额超过 1100 亿元，1993~1999 年间向农民征收的“教育集资”超过 516 亿元；乡镇财政普遍成了“教育财政”。

二、税费改革后农村义务教育投入机制的改变

2000 年，中央决定在安徽省开展农村税费改革试点工作，全国其它九个省(自治区、直辖市)的 102 个县也开展了试点工作。2001 年，江苏全省也进行了这项改革。2002 年，中央确定包括河南省在内的 16 个省(自治区、直辖市)进行扩大试点，2003 年税费改革在全国推开。

税费改革的主要内容可以概括成“三取消、两调整、一改革”。即：取消乡统筹、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法，将村里原先的公益金和管理费改为以农业税和农业特产税的方式统一收取。

税费改革，一方面取消了在农村教育集资和教育费附加的征收；另一方面，则要求要进一步优化教育资源配置，合理调整农村中小学校布局，精简和优化中小学教师队伍，提高办学效益和教学质量。总体来看，税费改革使得农村的义务教育投入机制发生了重大改变。

（一）税费改革明确了政府办学的责任

税费改革前，由于我国的农村义务教育实行的是“地方负责、分级管理”，地方政府尤其是地方基层政府是实施义务教育的主体。

税费改革后，明确了农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的政府办学体制，县级政府对农村义务教育负有主要责任，省、地(市)、乡等地方各级政府承担相应责任，中央政府给予必要的支持。

其中，省级人民政府负责统筹制定本省、自治区、直辖市农村义务教育发展规划；根据国家中小学教职工编制标准，制定具体实施办法，核批各县(市、区、旗，以下统称县)农村中小学教职工编制；逐县核实财力水平，统筹安排财力，对财力不足、发放财政供养人员工资确已达到合理比例仍有困难的县，通过调整财政体制和财政支出结构、增加省级财政转移支付资金、合理安排中央财政转移支付资金等办法，帮助并督促县级人民政府确保农村中小学教职工工资按时足额发放；核定本地区农村中小学公用经费的标准和定额，确定农村中小学收费项目和标准；增加危房改造专项资金投入，建立消除农村中小学危房的工作机制；组织实施教育对口支援工作，推动建立助学制度；加强对下级政府教育工作的督导检查，组织开展督导评估工作。

地(市)级人民政府负责制定本地区农村义务教育发展规划，组织协调农村义务教育发展；根据国家中小学教职工编制标准和省级人民政府的实施办法，审核上报本地区各县农村中小学教职工编制；根据省级人民政府的要求，对财力不足、发放财政供养人员工资确有困难的县，给予转移支付，对农村中小学危房改造给予补助；组织实施助学活动；加强教育督导检查。

县级人民政府负责制定本地区农村义务教育发展规划，组织实施农村义务教育；从实际出发，因地制宜，逐步调整农村中小学布局；根据国家中小学教职工编制标准和省级人民政府的实施办法，提出农村中小学教职工编制方案，并根据省级人民政府核批的农村中小学教职工编制，核定学校的教职工编制；负责农村中小学校长、教职工的管理；调整本级财政支出结构，增加教育经费预算，合理安排使用上级转移支付资金，确保按时足额统一发放教职工工资；统筹安排农村中小学公用经费，安排使用

校舍建设和危房改造资金,组织实施农村中小学危房改造和校舍建设,改善办学条件;指导农村中小学的教育教学工作;维护学校的治安、安全和正常教学秩序;开展助学活动;对乡(镇)人民政府有关教育工作和农村中小学进行督导评估。

乡(镇)人民政府负责组织适龄儿童少年入学,严格控制义务教育阶段学生辍学;维护学校的治安、安全和正常教学秩序,治理校园周边环境;按有关规定划拨新建、扩建校舍所必需的土地。经济条件较好的乡(镇)要积极筹措经费,改善农村中小学办学条件,支持农村义务教育发展。

(二) 税费改革后明确了以政府投入为主的经费保障渠道

税费改革前,我国农村义务教育形成了以政府财政拨款为主,以征收用于教育的税费为辅,同时收取学杂费、社会捐资、集资等构成的多元化投资格局,用农村干部的话说就是:“财政收入保工资,教育附加保运转,教育发展靠集资”。可以说,税费改革前农村义务教育的成本基本上是由农民负担的。农村义务教育经费的主要来源实际上是面向农民征收的农村教育费附加和农村教育集资及部分学杂费收入。从《义务教育法》颁布实施到税费改革前的十多年里,国家明确规定向农民征收人均纯收入的1.5%用于义务教育,不足部分还允许向农民集资。因此,农村义务教育经费绝大部分是由农民负担的,中央财政负担很少。由于乡镇财政的主要收入是农业税,农业税所负担的人员工资主要是教师工资,所以,农业税成为农村义务教育的主要资金来源。农民不仅要负担子女的学杂费,还要负担教师的工资以及校舍的建设与维护资金。据2001年国务院发展研究中心调查,税费改革前,在全国农村的义务教育中,乡镇负担78%,县财政负担9%,省地负担11%,中央财政只负担了2%。

税费改革后,明确将农村义务教育经费支出纳入地方财政预算管理,在安排地方财政预算和中央财政转移支付资金时,重点保证教育经费开支,及时将资金拨付到位;将农村中小学教师工资上收到县级财政管理,确保国家统一规定的工资项目及时足额发放,实行教师工资发放责任制和责任追究制;将农村中小学危房改造工作纳入重要议事日程,通过增加财政专项支出,逐步解决中小学危房改造问题。同时,积极鼓励社会各界加大对农村义务教育的投入,鼓励多种形式办学。

(三) 税费改革后加大了农村义务教育的投入力度

税费改革前,农村义务教育经费紧张的问题常常被资金错位使用掩盖起来,即学校使用教育费附加、学杂费以及以各种名目得来的收入发放教师的工资、津贴等,维持学校的正常运行。

税费改革的实施堵住了以上这些收费渠道。根据农村税费改革实施方案，取消农村教育费附加和教育集资，进一步规范了农村中小学的学杂费收取标准，由县财政统一安排农村义务教育经费。这一变化，不但大大减轻了农民负担，降低了农民承担的义务教育成本，而且进一步明确了各级政府在义务教育方面的责任。农村基础教育的“义务”性质得到了强化，在义务教育方面，农民有了一定的国民待遇。

税费改革后，为了确保义务教育的健康发展，在改革农村义务教育管理体制的基础上，中央和省级政府加大了对农村义务教育的支持力度，不仅设立了专项转移支付资金用于确保农村义务教育等重点事业的发展需要，而且安排了专项资金支持贫困地区农村中小学危房改造和校舍建设。税费改革后，转移支付在弥补教育经费缺口中发挥了重要作用。2004 年中央财政投入农村义务教育各类专项资金达到 100 亿元，比 2003 年增长了 72 %。一些县的上级转移支付用于教育的经费占税费改革后新增教育经费的 110 %，有的县甚至达到了 124 %。

三、税费改革对农村义务教育带来的不利影响

农村税费改革的目标不是要解决农村义务教育投入不足，而是要减轻农民的负担，包括在农村义务教育中的负担。税费改革与农村义务教育投入体制直接冲突，税费改革的目标之一就是取消教育附加和教育集资，而这两项取消之后带来的后果包括：一是农村义务教育经费投入渠道单一化，只能依靠财政拨款来维持教育投入；二是在乡镇财政难以支付教师基本工资的前提下，没有了教育附加，乡村代课教师的报酬失去了保证，学校的正常运转难以为继，有的地方学校连粉笔都难以保证；三是历年来累积的教育债务（包括欠教师工资）无法偿还。20 世纪 90 年代强行推行的“普九”达标，各地都欠了达标债，很多地方的教学楼，是开发商带资修建的，修楼的债都没有还清，更不用说维修的费用了。许多学校被开发商逼着关门、卖楼，正常教学秩序无法维持。原来的集资款都难以收齐，再行集资又与法不符，农村义务教育的投入缺口急剧扩大，农村义务教育的发展举步维艰。

针对这种情况，2001 年国务院在《关于基础教育改革与发展的决定》中要求：“对因税费改革而减少的教育经费，有关地方人民政府应在改革后的财政预算和上级转移支付资金中优先安排，确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。”次年国务院办公厅《关于完善农村义务教育管理体制的通知》进一步要求，对因取消农村教育费附加和经批准取消的教育集资而形成的教育经费缺口，要从增加的农业税收入和上级转移支付资金中予以安排，保证农村义务教育经费的正常需要。

第二部分

义务教育投入的国际性比较

自从欧美国家率先于 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余年的历程。世界各国在普及义务教育过程中，曾遇到过种种困难与挑战，其中最棘手的问题就是义务教育投资，主要涉及义务教育投资制度、教师工资制度以及特别扶持制度等三大方面。各国在长期实践中逐渐积累了经验，并形成了各自的具有丰富内涵的义务教育投资体制。

一、国外义务教育的投资模式

在世界各国，以全民性、平等性、普及性为特征的义务教育作为各国公共教育制度的基石，一般均由政府直接组织、管理和投资。不过，由于历史文化传统的差异以及政治、财政和教育管理体制的不同，各国政府干预和投资义务教育的具体方式又有所差别。以总体上看，各国义务教育公共投资虽然大多是由中央和地方各级政府共同参与，但投资主体却并不相同。依据不同的政府投资主体，当代各国义务教育公共投资体制可划分为三种基本模式，即集中模式、相对集中模式和分散模式。

（一）集中模式

所谓集中模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是中央或联邦一级的最高行政当局。法国、泰国、韩国、埃及、意大利、荷兰、葡萄牙、芬兰、爱尔兰、新西兰、希腊、捷克、匈牙利、土耳其等国均属于这一模式。在上述各国，在各级政府对以义务教育作为主体的初等和中等教育的投资中，中央或联邦政府的投资比重，在政府之间财政转移支付前均在 53% 以上。在某些典型的国家，如葡萄牙、新西兰和土耳其，中央投资达到 100%。详细情况见表 4。

法国现行义务教育投资体制属于典型的集中模式，在法国各级政府初等及中等教育公共经费投资总额中，中央政府承担的初等及中等教育公共经费占各级政府总经费的比例 1993 年为 75.7%，省级和市镇政府分别为 11.3% 和 13%。在法国现行义务教育公共投资体制中，中央和地方各级政府各自的责任是：中央财政负担全体义务教育教师的工资，省级财政负担初中校舍建设和学校运转经费，市镇财政负担小学校舍建设和学校运转经费。由于教师工资支出是义务教育支出的最大项目，因此中央财政负担的义务教育经费占义务教育公共经费的比例历年均在 75% 左右。

表 5 1993 年个别国家义务教育公共经费来源构成 (%)

	三级政府之间财政转移支付前			三级政府之间财政转移支付后		
	中央、联邦	省、州、邦	市镇、学区	中央、联邦	省、州、邦	市镇、学区
美国	7.9	47.7	44.3	0.8	0.9	98.3
加拿大	3.5	63.9	32.6	2.5	7.7	89.8
日本	24.1	75.9				
澳大利亚	25.0	75.1		5.6	94.5	
新西兰	100	—	—	100	—	—
德国	3.5	76.9	19.6	2.8	72.9	24.2
法国	75.7	11.3	13.0	74.4	12.7	13.0
英国	7.5	—	92.5	4.4	—	95.6
意大利	83.1	3.6	13.2	83.1	2.5	14.3
奥地利	33.5	43.7	22.8	31.9	44.4	23.7
比利时	—	94.3	5.7	—	93.1	6.9
丹麦	31.6	11.3	57.1	34.8	11.3	53.9
西班牙	40.9	53.0	6.1	40.9	53.0	6.1
荷兰	93.6	0.1	6.2	75.1	0.1	24.8
葡萄牙	100	—	—	100	—	—
瑞士	3.7	53.2	43.1	0.8	57.9	41.3
爱尔兰	83.1	3.6	13.2	83.1	2.5	14.3
希腊	88.5	11.5	—	85.4	14.6	—
土耳其	100	—	—	100	—	—

资料来源：经济合作组织《Regards sur l’éducation, les indicateurs de l’OCDE》，1996 P86。转引自高如峰，《义务教育公共投资体制的国际比较》

（二）相对集中模式

所谓相对集中模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是省、邦、州、都道府县等高层次地方当局。美国、德国、印度、瑞士、日本、加拿大、奥地利、比利时、西班牙、澳大利亚均属这一模式。在这些国家，高层次地方政府的投资占各级政府初等和中等教育公共投资的比重高于中央和基层地方政府投资的比重，一般均在 40 % 以上。在某些国家，如比利时占到 90 % 以上，德国为 76.9 %。

德国对义务教育公共投资采取了典型的相对集中模式。德国联邦宪法规定，教育的主权属于州，各州对正式教育制度负有义不容辞的责任。德国的义务教育公共经费由州与市镇地方政府共同负担。通常州政府负担义务教育教师工资和养老金，市镇级地方政府负担校舍建设、维修以及学校行政经费。德国联邦、州、市镇三级政府在初等和中等教育公共经费投资中分摊的比例 1993 年分别为 3.5 %、76.9 % 和 19.6 %。显而易见，州政府无疑是义务教育的投资主体。

（三）分散模式

所谓分散模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是市镇、县乡、学区及其以下基层地方政府。中国、英国、丹麦、挪威属这一模式。在这些国家，基层地方政府义务教育投资占各级政府公共投资比重超过 50%，成为义务教育投资的主体。英国的义务教育投资中，基层政府投资甚至占到了 92.5%。

二、国外义务教育投资机制的特征

纵观国外的农村义务教育投入机制，我们可以得出以下结论：

（一）政府公共投资构成了义务教育的绝对财源

通过对国外义务教育投资机制的比较，我们发现，不管其公共经费采用何种投资模式，但有一点是相似的，即来自政府的公共经费一般均占义务教育投资总额的 85%－90%左右。这充分体现了义务教育应由政府举办，其经费应由政府公共经费承担的基本原则。以政府公共经费负担义务教育的重要意义在于，能够通过政府公共资源的再分配，排除各种因素对义务教育的制约和干扰，切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展，并为每个适龄儿童接受义务教育创造较为平等的机会。

各国政府公共经费的来源主要来自于各级政府的税收，大部分国家多将包括义务教育在内的公共教育经费直接纳入各级政府的年度财政预算之中，从而使教育财政成为政府普通财政的组成部分，使义务教育公共经费全部来源于普通税收。主要国家教育支出情况见表 6 所示。

表 6 部分发达国家与发展中国家教育支出占 GDP 情况

年度	发达国家公共教育支出占 GDP（%）						发展中国家公共教育支出占 GDP（%）				
	意大利	加拿大	法国	日本	英国	美国	印度	泰国	阿根廷	墨西哥	古巴
1994	4.9	6.9	6.1	3.6	5.3	5.4	3.5	3.8	3.8	4.7	6.8
1998 / 1999	4.8	5.8	5.9	3.4	4.7	5.0	3.2	4.9	4.1	4.3	6.8
1999 / 2000	4.6	5.7	5.8	3.5	4.4	5.0	4.1	5.1	4.6	4.5	7.7

资料来源：吕炜：《教育经费投入问题解析》，中国财经报，2005、03、08

虽然经过十几年的努力，财政性教育投入有了较大增长，对教育事业发展起了重要的推动作用，但是由于长期以来投入偏低，目前的投入比重距离 4% 目标仍然存在一定的缺口。从图表 5 可以看出，如果按照 1993 年提出的增长目标，在 2003 年财政

性教育支出占 GDP 的比重为 3.19%，远远低于本应在 2000 年就实现的 4% 的目标。1995 年以来，财政性教育经费投入每年都存在一定的缺口，逐年累加，已经从 1995 年的 274.85 亿元，增加到 2003 年的 945.22 亿元。2003 年财政性教育经费投入比重一度还出现了下降的情况，投入缺口占需投入总额的四分之一。在目前总量增长乏力、教育财政投入管理体制和分配体制不尽合理的背景下，首先受到影响的必定是农村基础教育经费。因此，在目前财政性教育经费支出的绝对量水平和相对量水平都还较低的情况下，财政性教育经费的比重已经成为各方关注的问题。

（二）义务教育公共投资并非一定遵循“主管者负担”的原则

作为基础教育重要组成部分的义务教育，多由基层地方政府主管，但其公共投资则由各级政府共同负担，中央或较高层次的地方政府甚至负有更大的投资责任。如美国的初等义务教育由地方学区主管，而对义务教育的公共投资主要有州和学区共同分担。德国初等义务教育由市镇管理，对其公共投资则由中央和市镇政府共同分担。这种共同投资的体制，对于促进一国内不同地区义务教育能够比较均衡的发展，起着关键性的保障作用。

美国、法国、德国、日本在 19 世纪末推行义务教育之初，都曾将义务教育公共投资的责任全部转嫁到基层地方政府。当时出现的普遍问题是，这种低重心的投资体制给基层地方财政造成沉重压力，甚至使地方财政长期处于贫困状态，而义务教育的推进则困难重重。面对困境，各国采取的对策是适时调整和改革公共投资体制的内部机制，加大中央和高层次地方政府的投资责任，使政府投资主体的重心上移。总的趋势是义务教育公共投资主体从原来的三级行政当局上移至一级或二级行政当局，使中央财政和州、省、邦等高层次地方财政在义务教育公共投资中负有主要责任，成为投资主体。

（三）教师工资由中央或较高层次地方政府承担

在世界各国，教师工资历来是义务教育公共经费的最主要支出，一般达到政府公共投资的 80% 左右。许多国家在实施义务教育之初，曾将义务教育视为基层的责任，并将教师工资经费的支付责任也一并交给了基层地方政府。这种作法不仅给地方财政造成很大负担，而且无法切实保证教师的工资。为解决这一问题，各国相继调整了教师工资的管理筹措体制，采取的基本办法是将保障教师工资的责任上移或适当集中，由中央和高层次地方政府分担主要责任。

在法国、泰国、韩国、埃及等国，均将义务教育教师工资全额纳入中央财政预算，

由中央财政独立负担。日本的国立学校教师工资全额由中央财政独立负担，地方学校教师工资由中央和都道府县财政各负担一半。德国和印度义务教育教师工资全额由州或邦财政独立负担。美国教师工资虽然由地方学区支付，但由于地方学区经费的半数以上来自州政府的财政补助拨款，故实际上教师工资是由州和地方学区共同负担的。

实际上，实行集中或比较集中的教师工资管理体制，教师工资由中央和高层次地方政府承担，不仅切实保障了教师工资的发放，而且能在全国或全省范围内为义务教育教师创造一个大体相当的福利条件，从而保证教师队伍的稳定。

第三部分

税费改革后农村义务教育投入中存在的主要问题

2005年2月，中国青年报社会调查中心和新浪教育频道联合实施了一项题为“教育资金最该投到哪儿”的调查。调查结果显示，“城乡差距大，农村地区学校条件差”是公众最不能接受的教育不公平现象，有45%的人选择了这一项。农村地区的经济欠发达和教育落后已经成为有目共睹的事实，农村地区的教育资源投入不足是限制农村教育发展的瓶颈。在农村教育投入的问题上，52.1%的人达成了共识，他们支持教育资源应该首先改善农村地区教育落后的状况。有36.3%的人认为教育资源应该投入到普及义务教育的工作中去。事实上，普及义务教育的工作也主要是通过增加对农村地区的投入来解决的，城市义务教育的普及程度相对农村来说已经很高了。农村地区的教育现状说明，我国已有的教育资源投入在向城市倾斜，农村地区存在资源短缺和投入不足的事实。2005年2月教育部部长周济说：“现阶段我国教育存在的最大困难是投入不足的问题。”

对于普通民众来说，国家有关方面能够认识到教育投入不足这个事实是可喜的，但也是不够的——人们更想了解，到底是怎样的不足，是哪方面投入不足，特别是哪方面更应该承担尽快加大教育投入的责任。

本次调查发现，普通民众认为教育投入最主要的责任应该由国家来承担。有75.3%的人认为国家财政应该增加对教育的投入。18%的人认为当地政府应该增加教育投入，也有6.5%的人认为民间资本应该增加教育投入。在备选的4项中，选择家庭应

该增加教育投入的只有两人，仅占 0.24%，显然，在公众眼里，家庭已经无力再追加更多的教育投资。而来自调查的数据也显示，从 2000 年至 2004 年，城市居民收入增长约 36.7%，教育支出却增长了 160%。对中低收入的家庭来讲，教育开支确实正在日渐成为他们生活的“不能承受之重”。

教育投入不足的原因也是公众关注的问题之一。调查数据显示，有 50.1% 的人认为教育投入不足是因为“对教育的重视程度不够”。这主要表现在对高等教育的重视程度远远大于基础教育。南开大学社会学系的张玉林在其《2004 年中国教育不平等状况蓝皮书》中提出，中央政府的财政教育经费的绝大部分投向了高等教育。在上个世纪 90 年代，这一部分始终高达 90% 左右，而包括高中在内的中小学得到的比例始终未超过 1%，在 2001 年以后的 4 年间，这部分资金仍然不足 300 亿元，占中央教育财政总经费的比例仍然微乎其微。还有 15.5% 的人认为“经济发展水平所限”也是教育投入不足的原因之一。

通过中国青年报的问卷调查结果可以看出我国义务教育投入问题的严重性。2002 年以来，我国义务教育投入逐年增长，生均公用经费有所提高，政府财政教育投入力度不断加大。2002 年，我国义务教育财政预算内教育拨款为 1695.38 亿元，比 2000 年的 1085.07 亿元增长了 56.25%，财政预算内教育拨款中义务教育所占的比例从 2000 年的 52% 增加到 2002 年的 54.44%，增加了 2.44 个百分点。义务教育政府财政投入经费占 GDP 比例逐年有所提高，2000 年政府投入义务教育经费占 GDP 的比例为 1.58%，2002 年提高到 1.87%。两年提高了 0.29 个百分点。但是，当前农村义务教育经费投入仍然存在不少问题，主要包括：农村义务教育经费投入总量不足，资金缺口较大；政府投入与教育发展不适应；配置比例不合理；教育经费使用效率低下；农村义务教育经费管理体制亟待改革等等。

一、教育经费投入总量不足

无论是按照学者的标准，还是政府的标准，我国的教育投入总量都显得不足。在我国的义务教育经费总量中，政府财政预算内拨款所占比重维持在 50%~60% 之间，剩下的 40%~50% 的经费是通过捐、集资、摊派、教育费附加和学杂费等形式，由农民、企业和受教育者负担。据统计，小学生人均国家拨付的经费只有 530 元左右。在政府负担的义务教育经费中，中央和省政府的直接负担太低，绝大部分来自县、乡地方政府。

表 7

国家财政性教育经费的短缺情况

单位：亿元 %

年度	财政性教育经费占 GDP 比例			财政性教育经费			短 缺 额	
	目标值 I	目标值 II	实际 比例	应付额 I	应付额 II	实际 经费	短缺额 I	短缺额 II
1985	4.0	—	2.83	359.56	—	254.31	105.25	
1986	4.0	—	2.99	408.06	—	305.35	102.71	
1987	4.0	—	2.68	478.18	—	320.89	157.29	
1988	4.0	—	2.60	596.89	—	387.48	209.41	
1989	4.0	—	2.6	676.71	—	449.78	226.93	
1990	4.0	—	3.03	743.94	—	563.99	179.95	
1991	4.0	—	2.85	866.50	—	617.83	248.67	
1992	4.0	—	2.78	1066.08	—	728.75	337.33	
1993	4.0	2.85	2.51	1382.42	987.97	867.76	514.66	117.21
1994	4.0	3.05	2.52	1866.80	1423.44	1174.74	692.06	248.70
1995	4.0	3.25	2.46	2299.80	1868.58	1411.52	888.28	457.06
1996	4.0	3.45	2.50	2674.02	2306.34	1671.70	1002.32	634.64
1997	4.0	3.60	2.55	2925.71	2633.14	1862.54	1063.17	770.60
1998	4.0	3.75	2.64	3078.69	2886.27	2032.45	1046.24	853.82
1999	4.0	3.90	2.84	3223.18	3142.60	2287.18	936.00	855.42
2000	4.0	4.00	2.90	3529.12	3530.16	2562.61	687.55	967.55
2001	4.0	4.00	3.19	3773.86	3829.12	3057.01	772.11	772.11
2002	4.0	4.00	3.37	4142.14	4142.14	3491.40	650.74	650.74
总 短 缺 额							10100.65	6327.85

资料来源：国家财政性教育经费的实际支出及 GDP 数额出自《中国统计年鉴 2003》实际经费及短缺额算出。

（一）学者的标准

按照多数学者公认的“不发达国家”的公共教育经费占国民生产总值（GNP）的比例在 80 年代普遍达到的 4% 这一标准，1985—2002 年间每年应支付的经费如表 7 第 5 列显示的数据（应付额 I），实际支付费用如第 7 列所示，每年少投入的经费就在第 8 列（短缺额 I）展现出来。各年度的短缺额相加，就可以得到 18 年间的总短缺额：10100 亿元，其中 1996-2000 年间——正是“普及九年义务教育”的冲刺阶段——每年的短缺额都在 1000 亿元左右。

（二）政府标准

根据支撑我国教育事业发展改革的基本需要，参照世界发展中国家的公共教育支出占国民生产总值的比例在 80 年代中期平均已达到 4% 的状况，并考虑到 80 年代我国财政性教育拨款已接近或超过 3% 的事实，1992 年，国务院两次举行常务会议，讨