

NONGCUN
YIWUJIAOYU
JINGFEIBAOZHANG
JIZHIYANJIU

★ ★ ★ ★ ★ ★

主 编 周元武 韩习祥
副主编 文义海 唐兴华

农村义务教育 经费保障机制研究

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

农村义务教育 经费保障机制研究

编委会

主 任：周元武 韩习祥

副主任：张奋勤 吴少新

编 委：(按姓氏笔画为序)

文义海	田细菊	张奋勤	吴少新
汪奇志	李祥云	宋兰容	周元武
周新玲	胡 兴	钟 山	段云华
唐兴华	韩习祥		

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

农村义务教育经费保障机制研究/周元武,韩习祥主编.
武汉:湖北人民出版社,2007.7

ISBN 978 - 7 - 216 - 05187 - 3

I. 农…

II. ①周…②韩…

III. 农村—义务教育—研究—中国

IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 096006 号

农村义务教育经费保障机制研究

周元武 韩习祥 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:鄂州市立龙印刷服务有限责任公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印张:8.125

字数:201 千字

插页:1

版次:2007 年 7 月第 1 版

印次:2007 年 7 月第 1 次印刷

印数:1 - 10 000

定价:26.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05187 - 3

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

农村义务教育在我国全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会中具有基础性、先导性、全局性的重要作用。普及和巩固农村义务教育，是深入实施科教兴国战略和人才强国战略、建设社会主义新农村的根本保证。党中央、国务院历来高度重视农村义务教育的发展，特别是农村税费改革以来，先后作出了一系列重要决策，确立了“在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”的农村义务教育管理体制。农村义务教育经费逐步转向以政府财政投入为主，较大地减轻了农民负担，促进了农村义务教育和社会经济的发展。

但是，各级政府投入责任不明、教育经费不足等问题仍很突出，不利于农村义务教育事业的持续健康发展。为进一步强化政府对农村义务教育的责任，促进农村义务教育持续健康发展，促进社会主义新农村建设，2005年12月，国务院下发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求，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、按比例分担农村义务教育经费保障机制。《通知》指出，从2006年春季开学起，用5年时间，分年度、分地区逐步构建起农村义务教育经费保障新机制。

深化农村义务教育经费保障机制改革，建立起农村义务教育经费保障新机制，是党中央、国务院总揽全局、高瞻远瞩所作出

的关于教育工作的一项具有里程碑意义的重大决策，是践行“三个代表”重要思想和执政为民的具体体现，是推进教育公平和社会公平的重要举措，是一项造福广大人民群众、功在当代、利在千秋的民心工程和德政工程，为我国农村义务教育提供了千载难逢的发展机遇。

新机制建立后，将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，农村中小学公用经费保障水平将逐步提高，校舍维修改造将建立起长效机制，教师工资保障机制将会更加巩固和完善，办学条件将得到进一步改善，农村义务教育普及水平将得到进一步的巩固和提高。

深化农村义务教育经费保障机制改革，建立农村义务教育经费保障新机制，又是一项全新的工作，也是一项艰巨而复杂的系统工程。其涉及面广，政策性强，既有紧迫性、常规性，又有制度性、长效性，有不少新情况、新问题需要我们在实践中认真调查研究，科学予以解决。比如，在建立新机制中，如何实行农村中小学经费的“校财局管”，强化财务管理，提高经费使用效益；如何编制农村中小学的部门预算，建立健全规范的农村中小学预算制度，提高预算的科学性；建立农村中小学校舍维修和改造的长效机制要解决哪些主要问题，确保长效机制落实；农村中小学校的“普九”债务应如何化解；农村中小学教师的社会保险待遇应如何落实等等。

湖北省教育厅财务处和湖北省教育经济研究所本着早准备、早研究的要求，及时组织有关人员，就深化农村义务教育经费保障机制改革中的有关问题及时开展了调查研究，并在此基础上编写了这本《农村义务教育经费保障机制研究》。尽管这方面的研究还有待于不断深化，但他们的工作却是开了一个好头，值得肯定。我们衷心希望全国的教育财务工作者、教育理论工作者，特别是长期工作在农村义务教育第一线的广大校长和教师们，积极

开展深化农村义务教育经费保障机制改革的研究，为新机制的建立出谋划策，确保新机制的顺利建立，确保农村义务教育的持续健康发展。

田祖荫

2007年4月15日于北京

目 录

第一章 关于义务教育的性质及其理论基础·····	1
第一节 关于义务教育的性质·····	1
第二节 实施义务教育的理论基础·····	7
第二章 我国农村义务教育的发展阶段及其经费保障 ·····	30
第一节 新中国成立之前义务教育的实践 ·····	30
第二节 国民经济恢复时期和“一五”时期我国农村 基础教育迅速发展 ·····	32
第三节 人民公社时期（1958—1977 年）的我国农村 义务教育 ·····	35
第四节 改革开放与农村义务教育基本普及 ·····	45
第五节 税费改革后的农村义务教育经费保障 ·····	58
第三章 义务教育财政制度的国际比较与启示 ·····	65
第一节 典型发达国家义务教育财政体制 ·····	66
第二节 发展中国家的义务（基础）教育财政体制 ·····	87
第三节 共性与启示 ·····	94
第四章 深化农村义务教育经费保障机制改革分析 ·····	99
第一节 深化农村义务教育经费保障机制改革的意义 ·····	99
第二节 深化农村义务教育经费保障机制改革的内容·····	102
第三节 农村义务教育经费保障范围及投入责任分析·····	109

第五章 农村中小学经费的“校财局管”	117
第一节 农村中小学经费实行“校财局管”的重要 意义	117
第二节 农村中小学经费实行“校财局管”模式分析 ...	127
第六章 农村中小学的部门预算	151
第一节 当前农村中小学财务预算的状况及问题	151
第二节 农村中小学实行部门预算的重要意义	154
第三节 农村中小学预算管理	157
第四节 关于农村中小学预算的编制	162
第五节 关于农村中小学预算的执行	176
第六节 关于农村中小学预算报表	179
第七章 农村中小学校舍维修与改造长效机制	196
第一节 实施全国农村中小学危房改造工程的概况	196
第二节 当前农村中小学校舍维修改造面临的 新矛盾和新问题	210
第三节 农村中小学校舍维修改造长效机制的有效运行 要解决的几个主要问题	215
第四节 农村中小学校舍维修改造与布局调整	218
第八章 继续深化农村义务教育经费保障机制改革的思考 ...	233
第一节 关于教师工资及社会保险待遇的保障	233
第二节 学校公用经费基准定额的制定和调整	239
第三节 关于化解农村“普九”的债务	243
主要参考文献	250
后记	252

第一章 关于义务教育的性质 及其理论基础

第一节 关于义务教育的性质

明确义务教育的性质，是制定实施义务教育的有关政策和措施的基础。马克思恩格斯在《共产党宣言》等著作中曾多次提出实行公共的和免费的教育，这是革命导师对义务教育性质所作的最基本的表述。1879年，马克思在《同芝加哥论坛报通讯员谈话记》中更加鲜明地提出：“由国家出资实行普遍的、义务的和免费的教育。”（马克思恩格斯全集第45卷，第710页）。在这段论述里，马克思所强调的是：（1）实施义务教育应由国家出资来保证，即义务教育经费应主要由政府财政拨款保障；（2）义务教育是一种普遍的教育，即人人都有享受这种教育的权利；（3）义务教育是免费的教育，受教育者应免费接受义务教育，不承担其相关的成本费用。

受教育权作为一项基本的人权，联合国有关文件已予以确认，其中对义务教育免费的性质也有表述。联合国1948年12月颁布的《世界人权宣言》中明确提出：“人人都有享受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。”在此之后的50多年时间里，义务教育在全世界有了显著进展，有170多个国家通过立法和制定政策，在本国实施义务教育，而且实施义务教育的经费主要由各级政府承担。

小资料：关于《世界人权宣言》

1948年12月10日，联合国大会通过第217A（III）号决议，通过并颁布《世界人权宣言》。这是第二次世界大战后，社会主义国家和新独立的国家不断登上国际舞台，不同社会制度、文化背景和发展水平的国家，在基于《联合国宪章》所确立的主权平等的原则上，经过反复协商所制定的一份重要文件。《世界人权宣言》是联合国通过的第一个关于人权的专门性国际文件，是有组织的国际社会第一次就人权和基本自由作出的郑重宣言，对于推动世界人权事业的进步和发展作出了重要贡献。《世界人权宣言》共三十条，第一次在国际范围内确认了人的公民、政治、经济、社会、文化等基本权利，比较系统地开列出应该得到国际社会承认的人权和基本自由一览表，作为世界各国人民努力追求的目标，其中第二十六条所确认的是公民享受教育的基本权利。条款的内容是：（一）人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务教育性质。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。（二）教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国或宗教集团的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维护和平的各项活动。（三）父母对其子女所受的教育种类，有优先选择的权利。

2006年6月29日，第十届全国人大常委会第二十二次会议，审议通过了新修订的《义务教育法》，并于2006年9月1日起开始实施。新修订的《义务教育法》对义务教育的性质作了准确的表述，即“义务教育是由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。”这一表述明确了义务教育的统一性、公平性、强制性和公益性。

一、关于义务教育的统一性

我国的义务教育由国家统一实施，即明确规定了义务教育的

统一性的性质，同时为义务教育在不同区域之间、城乡之间和学校之间的均衡发展奠定了基础，具体要求在以下几个方面。

义务教育年限的统一。新《义务教育法》规定：国家实行九年义务教育制度。这就要求，不分区域、民族，不受经济发展水平的限制，实行义务教育的年限不得少于九年。

教学任务和教学质量的统一。国家统一制定义务教育阶段的教学大纲和教科书，实施义务教育的学校应当按照规定标准完成教育教学任务，保证教育教学质量。不得将义务教育阶段的学校分为重点学校和非重点学校，学校不得分设重点班和非重点班。

基本办学标准的统一。国家规定义务教育阶段学校的基本办学标准。学校建设，应当符合国家规定的办学标准，适应教育教学需要；应当符合国家规定的选址要求和建设标准，确保学生和教职工的安全。在目前，尤其是要加强中西部地区农村中小学建设，加强薄弱学校建设，促进义务教育的均衡发展。

经费保障水平的统一。由国家统一制定义务教育阶段学校公用经费的基准定额，按照这个定额计算的学校公用经费应全部纳入财政预算保障，所需资金由中央和地方财政按一定比例共同承担，并根据社会经济的发展对基准定额适时进行调整。

二、关于义务教育的公平性

我国新《义务教育法》规定：“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，都享有平等接受义务教育的权利，并履行接受义务教育的义务。”平等接受义务教育的权利，主要包括以下几个方面：

入学机会的均等。地方政府应根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和分布状况等因素，合理设置学校，保障所有适龄儿童、少年都能就近入学。另外，地方政府还应设置特殊教

育学校或在普通学校中设置特殊教育班，保障残疾适龄儿童、少年能够接受义务教育。对未完成义务教育的未成年犯和被采取强制性教育措施的未成年人，也应当进行义务教育。对家庭经济困难的学生，政府还应免费发放教科书，并对其中的住宿生给予生活补助，保障他们不因其家庭经济困难而辍学，这样才能切实有效地保证所有适龄儿童、少年入学机会均等。

教育教学活动公平。教师在教育教学中应当平等对待学生，既关注学生的个体差异，因材施教，促进学生的充分发展，又尊重学生人格，不歧视后进生，在课堂的空间和时间分配及教育教学的各个环节上，公平公正地对待每一个学生。对后进生，教师应倾注更多的心血。

三、关于义务教育的强制性

我国新的《义务教育法》规定：所有适龄儿童、少年必须接受九年义务教育。此处的“必须”即表明义务教育是国家强制要求的，不是适龄儿童、少年可自愿进行选择的。因此，适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育，否则，即是违法行为。任何单位和个人招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年也都是违法的，是义务教育法所坚决禁止的。

我国新的《义务教育法》规定：国家必须保障九年义务教育的实施。此处的“必须”是法律对国家的各级政府所作的强制性要求。各级政府应从学校设置、设备配备、师资力量、经费供给、学校环境等各方面为义务教育的平等实施提供有力的保障。应按照各级政府的保障能力明确划分各级政府的保障责任，特别是对于农村贫困地区的义务教育，中央和省级政府则应承担更多的保障责任。

四、关于义务教育的公益性

义务教育公益性的核心是实行免费教育，这也是人们关注的焦点。不论是马克思关于义务教育性质的论述，还是《世界人权宣言》对人的教育权利的表述，都强调实施义务教育应该是免费的。从严格意义上讲，收费性的教育不是真正的义务教育。但是，新中国建立后，由于我国经济发展十分落后，而教育的摊子大，底子薄，在国家财力还十分匮乏的情况下，为保障有更多的适龄儿童、少年能够接受基本教育，各级政府不得不实行在义务教育阶段收取少量费用的政策。就是在 1986 年颁布的《义务教育法》也只是规定了“国家对接受义务教育阶段的学生免收学费”，学校仍向学生收取少量的杂费。然而在实行“分级办学，分级管理”的义务教育管理体制后，由于实行的是多渠道筹措教育经费的政策，在广大农村地区，义务教育办学经费主要向农民收取。实行这一政策，虽然促进了农村义务教育的快速发展，为农村义务教育的普及起到了历史性的作用，但却背离了义务教育的公益性原则，不仅加重了农民的负担，影响了农民种田的积极性，而且也影响了农村义务教育的进一步巩固和提高。新修订的《义务教育法》非常明确的规定：实施义务教育，不收学费、杂费。国家将义务教育全面纳入财政保障范围，义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依法予以保障。建立新的义务教育经费政府保障机制，充分体现了义务教育的公益性。

小资料：关于我国《义务教育法》的制定与修订

1985 年 5 月，中共中央颁发《关于教育体制改革的决定》，把发展基础教育责任交给地方，提出因地制宜，有步骤地实行九年制义务教育：一是约占全国人口四分之一的城市、沿海各省中的经济发达地区和内地少

数发达地区，在 1990 年左右完成普及初中教育；二是约占全国人口一半的中等发展程度的镇和农村，在 1995 年左右普及初中阶段的普通教育或职业技术教育；三是约占全国人口四分之一的经济落后地区，要随着经济的发展，采取各种形式积极进行不同程度的普及基础教育的工作。为了动员全党、全社会和全国各族人民，用最大的努力，积极地、有步骤地实施九年义务教育，中央在决定中提出，需要制订义务教育法，经全国人民代表大会审议通过后颁行。

根据中央决定的意见，国家制定了《中华人民共和国义务教育法》，并于 1986 年 4 月 12 日，经六届全国人大四次会议审议通过，这是我国的第一部《义务教育法》。由于当时教育立法刚刚起步，1986 年的《义务教育法》只有原则性的 18 条法律条文，并带有明显的时代特征，如规定“地方各级人民政府按照国务院的规定，在城乡征收教育事业费附加，主要用于实施义务教育。”

1993 年 2 月，中共中央、国务院颁发《中国教育改革和发展纲要》，提出在 20 世纪 90 年代全国基本普及九年义务教育（包括初中阶段的职业技术教育）的发展目标。为了加大投入，优先发展教育事业，国家还提出了“要逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多渠道筹措教育经费的体制。”

自 20 世纪 80 年代中期以来，在《中共中央关于教育体制改革的决定》、《义务教育法》和《中国教育改革和发展纲要》的推动下，通过多渠道筹措办学经费，我国义务教育事业，特别是农村义务教育事业取得了历史性的成就，到 2000 年底，我国基本普及九年义务教育。但在政府不断加大对农村义务教育投入的同时，农民的教育负担也在日益加重，并已严重影响农村社会经济的进一步发展和“普九”成果的巩固提高。为了减轻农民负担，促进农村社会经济的持续健康发展，2000 年，党中央、国务院决定在全国试行农村税费改革，取消了作为农村教育经费重要来源渠道的农村教育集资和农村教育费附加，中小学乱收费也被严格制止，农村义务教育经费保障发生了严重的困难，诸如拖欠教师工资、公用经费缺乏、学校危房大量增加等。

农村义务教育的困难引起了社会广泛关注，在 2003 年的十届人大一次

会议上,有近600名代表强烈要求修订《义务教育法》,用法律保障义务教育的投入。2004年、2005年又分别有727名和740名全国人大代表提出了修订《义务教育法》的议案。2003年6月,十届人大常委会将修订《义务教育法》列入立法计划,《义务教育法》修订工作正式启动。2004年6月,教育部将《义务教育法》修订送审稿报请国务院审议,国务院法制办在全国部分人大代表和地方政府征求意见,并进行调研。2006年1月21日,国务院常务会议讨论通过《义务教育法》修订草案,提请全国人大常委会审议。2006年6月29日,十届全国人大常委会第二十二次会议审议通过新修订的《中华人民共和国义务教育法》,新修订的义务教育法,由原来的未分章的18条增加到8章62条,其中关于经费保障就有9条,强调“国家将义务教育经费全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障。”

第二节 实施义务教育的理论基础

一、教育公平理论

(一) 教育公平的基本内涵

在价值判断上,人只要存在理性,就必然具有对公平的要求。随着我国改革开放的不断深入,社会经济的不断发展,人们对教育公平的要求越来越强烈。什么是教育公平,它的基本内涵是什么?就这个问题可以从教育哲学、教育社会学、教育经济学、教育法学、教育伦理学、教育心理学等多视角进行研究。教育公平的内涵是十分丰富的,从不同的学科视角研究,教育公平有着不同的内涵。下面我们将从教育经济学的视角来分析教育公平的含义。

1. 关于教育资源。

资源是人类社会赖以生存和发展的基础，人类所进行的各项活动都需要以消耗一定的资源为基础，否则其活动将无法进行。那么，究竟什么叫资源呢？狭义的资源含义是指资财的来源，一般指天然的财源。特别是自然资源，是指在一定时期、地点条件下能够产生经济价值，以提高人类当前和将来福利的自然因素和条件。恩格斯从马克思的劳动价值论出发，对资源的含义作了这样的分析：“其实，劳动和自然界在一起它才是一切财富的源泉，自然界为劳动提供材料，劳动把材料转变为财富。”（马克思恩格斯选集第四卷，第373页）恩格斯对资源涵义的分析不仅指出了资源中的自然部分，同时也把人的因素（人类的劳动）视为财富的另一个不可缺的来源。根据恩格斯的对资源含义的分析，我们可以这样表述资源的含义：资源是指自然界和人类社会中，一切可以用来创造物质财富和精神财富的客观存在。如土地资源、水资源、森林资源、矿藏资源、能源资源、人力资源、信息资源等等。据此，我们也可以这样表述教育资源的含义：教育资源就是在教育（学校教育）活动中的所必需的人力、物力、财力、信息等资源。如教师、教材、校舍、教学设备及教学用品等等。

2. 教育资源的配置。

相对于人类的无限需求，可用于满足需求的资源总是有限的。要充分发挥有限资源的最大化作用，就必须优化有限资源的配置。资源配置问题是人类社会生存发展中永远会面对的基本问题。所谓资源配置，就是在社会总资源一定的条件下，通过一定的方式使有限的资源在经济和社会各部门之间、地区之间进行合理的分配，以达到资源的高效利用。教育资源是社会总资源的一部分，教育资源配置包括两个方面：一是在社会总资源中，分配多少到教育领域；二是教育领域从社会总资源中分配到的资源在各类教育之间、地区之间如何进行分配。

在市场经济条件下，各类经济活动的资源主要靠市场进行配置。即，由市场机制决定一个企业生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产以及由谁决策等问题，政府不干预企业的生产经营活动。对于企业来说，当某一物品供不应求，价格上升，盈利增加时，它就会增加用于生产该物品的资源，扩大对该物品的生产。当多数企业同时增加对某一种物品的生产后，该物品的供给就会大于需求，价格就会下降，企业的盈利就会减少，甚至亏损，企业就会减少用于生产该物品的资源，甚至停止该物品的生产。而学校教育活动，特别是义务阶段的学校教育，是一种培养人的社会公益性事业，不存在盈利问题。因而，市场机制不能对其进行资源配置，而只能由政府来提供资源，政府通过税收的方式迫使纳税人付费，然后以多种方式将社会资源的一部分配置给教育系统。

政府配置教育资源的主要方式有：（1）财政拨款。包括教育事业费拨款、教育专项经费拨款、教育基建拨款、教育科研经费拨款和其他拨款。这是政府配置教育资源的主要方式。（2）开征用于教育的税费。尽管教育经费财政拨款的主要来源也是国家的税收，但不是专门用于教育资金的税收，而是从财政总收入中划出来的一部分。开征专门用于教育的税费，则可以在国家的财政收入之外，另外为教育筹集一笔经费，由税务部门征收后直接返给教育部门使用。如我国开征的城市教育费附加和一些省市开征的地方教育发展费。（3）对学校校办产业减免税收。国家对学校校办产业减免税收，也就相当于政府增加了对教育的投入，也是国家配置教育资源的一种方式。（4）为家庭经济困难的学生发放无息或低息贷款以及财政贴息。虽然这笔钱没有直接拨给教育系统，但仍然是国家用于了教育方面的支出，仍属于国家配置教育资源的一种方式。

3. 从教育经济学视角分析教育公平。