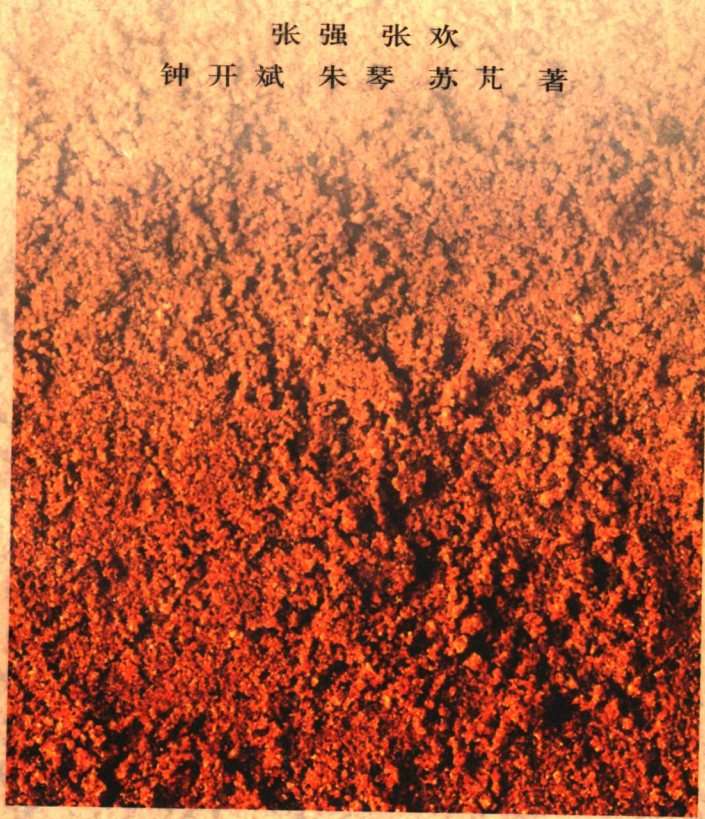


农村义务教育

税费改革下的政策执行

张强 张欢
钟开斌 朱琴 苏芑 著



中国社会科学出版社

G 51
44-C1

农村义务教育

税费改革下的政策执行

张强 张欢
钟开斌 朱琴 苏芃 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村义务教育: 税费改革下的政策执行/张强等著. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.10

ISBN 7-5004-4712-4

I. 农… II. 张… 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 (2004) 第 091008 号

责任编辑 丁玉灵
责任校对 石春梅
封面设计 澳格威图文
版式设计 木子

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 1201 印刷厂

版 次 2004 年 10 月第 1 版 印 次 2004 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 7.75 插 页 2

字 数 206 千字

定 价 22.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究



张强(左3),男,江苏南京人。清华大学公共管理学院管理学博士,工学学士、工商管理硕士。研究领域具体涉及政府规制、危机管理、中央和地方关系以及中国公共管理发展。先后在《管理世界》、《中国软科学》、《中国评论》、《清华大学学报》等国内外核心刊物发表中英文论文20多篇,合著出版《危机管理——转型期中国面临的挑战》。曾挂职担任河南省驻马店市政府副秘书长,并先后兼任中国企业标准网联合执行官、CCTV管理栏目顾问等。

张欢(左1),男,天津人。清华大学公共管理学院博士生,清华大学工学学士。主要研究领域:区域经济、外商直接投资、中央和地方关系以及教育政策等。先后在《公共管理评论》、《经济地理》、《经济管理》、《统计研究》等核心刊物发表论文10余篇。

钟开斌(右1),男,福建武平人。清华大学公共管理学院博士生,北京大学法学学士。主要研究领域:危机管理、政府监督、政府创新等。曾在《改革》、《中国软科学》等核心刊物发表多篇论文。

朱琴(左2),女,江苏镇江人。清华大学公共管理学院硕士生,北京大学哲学、经济学双学士。主要研究领域:科技政策、教育政策、危机管理等。曾在《中国行政管理》等核心刊物发表论文多篇。

苏芃(右2),女,江苏姜堰人。清华大学公共管理学院硕士生,清华大学工学学士。主要研究领域:能源政策、公共财政等。

2012/2/27

序 言

2002年，农村税费改革在经过大规模试点后在全国20个省份全面展开，其余11个省份继续在部分县（市）进行局部试点，改革地区的农业人口达到了6.2亿，约占全国农业人口的四分之三。这一改革是彻底解决三农问题，实现全面建设小康社会目标的一个重大举措；也是一项具有重大意义和深远影响的公共政策。

公共政策是公共管理的重要研究领域之一。对中国重大政策进行追踪研究，并积极向决策部门建言献策，是清华大学公共管理学院的重要任务之一。在有关政府部门和OXFAM的支持下，2002年成立的“税费改革后农村义务教育经费保障机制研究”课题组，以农村义务教育经费这一衡量农村税费改革成败的关键性指标作为切入点，集中关注这一重大政策的执行过程，从公共政策的角度考察农村税费改革。本研究探索用一个基本国策推行中的地方政府努力程度影响因素来生动地揭示其中的关系维度，来自典型地区的深入观察和结合经济学激励理论和公共政策过程的学术框架揭示出转型期中国政策过程和制度变迁的现实图景，结合税费改革后农村义务教育投入保障情况，具体讨论了旧有的责任分担和财政分权，并在此基础上揭示了现实中中央转移支付带来的地方政府投入的“挤出效应”——激励失效的本质：来自一系列旧有制度的约束和可能的制度变迁可能，提出了新的理论框架：政策过程和制度变迁。

本研究实质上是一种学科交叉性研究，它涉及“公共管理学”、“公共财政”、“政策科学”、“经济学”等多学科的理论知识，利用定性和定量分析之间的结合，在经济分析模型中揭示出有关公

共政策的影响因素，从而对现行的农村义务教育财政体制进行评估以及其间蕴涵的政治制度架构的变迁分析。本研究不仅仅是就政策谈政策，而是从中国大的制度变迁背景下，立足现实问题采用科学方法来讨论政策过程的内在逻辑困境，对中国公共政策研究有着理论上的创新和贡献。除此之外，本研究的观察样本基于县级政府，这也是对政府研究的一个具有活力的视角。

目前，中国经济学、社会学界已普遍用实证分析的方法来探讨问题。但政治学和行政学界往往仍以纯理论介绍和分析为主，缺乏实证分析，更缺乏理论分析与实证分析的有机结合。出现这种现象，一方面有政治学实证分析的困难之处，另一个重要的原因是实证材料获得的困难。

本研究从一开题就确定了实证分析与理论研究相结合的研究方法，并对实证分析投入了巨大的努力，进行了大量的实地调研。实地调查包括三方面：一是对省级政府各部门的访谈和项目省 109 个样本县的情况普查；二是，样本城市的全范围普查。以村为单位的各类数据收集调查，并对负责实施税费改革的各级政府及政府部门进行访谈；三是选点后的实地详查。直接组织调查人员进行农村的入户调查，对农民个体的负担情况进行农户参与性的第一手调查，从中了解情况、发现问题。实地调查的工作量是非常浩大的，最终数据近 10 万余个。

在通常的实地调查中，由于需要通过当地官员自上而下的程序性安排，考察对象也参与一些随机田野式的访谈就会使得被访问人有一定的顾忌，从而影响信息的准确性。为了避免这一问题，在 OXFAM 的支持下，采用了参与式访谈方法（PRA：Participatory Rural/Rapid Appraisal）。本研究中这种方式的引入确实使得实地的调查更有成效，并有利于将“价值关怀”与“实证精神”真正结合起来，强调农民和基层官员的主动参与，更有效地获取了大量第一手的材料，为研究和解决农村政策实施过程中的有关理论问题和实践问题打下了坚实的基础。

值得注意的是, 本项研究的开展也是清华大学培养公共管理人才方式的探索。社会研究必须深入社会生活。在中国现有体制下, 要想更好的进入社会, 单凭研究人员自身的力量, 无疑略显薄弱。学校选派研究负责人在调研样本城市挂职工作, 获得了学校、省市各级政府领导的支持和帮助, 充分利用校地合作的有利条件, 来研究重大政策决策和执行过程, 这也将是一种可行的公共管理研究方式和人才培养途径。

农村税费改革和农村义务教育问题可以从多个学科角度加以考察, 例如教育学、财政学等, 但它首先是一项重大的政策执行和政策绩效考察问题。本研究从一开始就确定以公共政策过程为研究角度, 把研究的焦点放在税费改革后的农村义务教育保障机制上。

这一研究具有重大的现实意义, 它不仅是关系到一项重大政策的成效的问题, 而且是关系到中央、地方和农民三者关系重大调整的制度建设问题。经过一年多的研究, 课题组目前已经完成研究报告一份, 提交十届全国政协议案一份, 引起了包括政府相关部委、有关领域专家和国内新闻媒体的广泛关注, 获得了较高的社会评价, 为国家决策部门提供实践研究和理论框架的综合参考, 产生了较好的社会效益和广泛的社会影响。提交给十届全国政协的议案, 在全部四千多议案中, 目前排在优秀议案的第二名。2004年3月9日的《中国教育报》头版报道了本课题提出的议案内容, 3月12日, 教育部党组成员、中纪委驻教育部纪检组组长田淑兰莅临清华大学公共管理学院, 听取课题组的汇报, 给予课题报告高度的评价。3月18日, 还专门组织了课题专家评审会, 国务院、国家发改委、财政部等部门以及相关方面专家参加了评审会。《人民日报》、《中国教育报》专门邀请课题组共同就农村教育问题进行深入报道。对重大政策进行追踪研究, 并积极向决策部门建言, 无疑也是作为一个公共政策学习研究者的重大责任。

当然, 农村税费改革后义务教育研究是个涉及多学科、多领域的课题, 对于这样一个年轻的研究团队而言, 尽管在认知框架上有

所创新推动，但在以下方面还有待进一步深入研究：

首先是在政策过程的全过程观察。正如本研究提出的认知框架：政策过程和制度变迁，是应该基于政策过程的全过程观察，但由于现实中税费改革的推行刚刚开始，其中的制定过程又难于获取翔实数据，所以本研究的实证分析更多地聚焦于政策执行过程，下一步需要推进的就是能够进行从政策制定到政策执行以及政策评价等全过程的观察，就会对于认知框架的验证有着更为全面的基础。

其次是样本的跨区域比较问题。本研究为了避免在跨省区之间的政经结构因素的影响，所以集中考察了一个典型省区的实际情况。虽然这样利于在县级政府比较上的可行性和深入程度，但也相应地带来对全国现象解释的局限性，需要进一步考察其他地区的情况，进行类比补充。

最后是关于政策研究的局限性问题。本研究定位于政策研究，笔者对于义务教育的理解和把握并不如教育领域专家那样深入，可能在一些现象分析上出现误读，提出的政策建议更多的是基于理论逻辑的推演，例如在教育的公平性、充足性的评估上，教育学本身就有着很多不同的角度和方法，需要进行全面而准确的把握，包括效率性作为教育专家们考察指标的论述，本研究涉及不深，这也是下一步需要进一步把握。

所幸的是，本项研究还在继续，同时还只是这些青年同志学术研究生涯的开端，可以在今后加以深化。在此，我们希望以此书为起点，和中国公共管理的研究和实践者一道，推动公共政策研究理论和方法在中国的发展，进而为中国进一步的改革和发展作出应有的贡献。

薛 澜

6月10日于清华园

摘 要

科教兴国是我国的基本国策，义务教育是科教兴国的基石，而农村义务教育又是其中最重要的一环。然而农村义务教育是我国教育事业最薄弱的一部分，长期以来经费都处于较低水平。税改后，农村义务教育经费的供给机制也发生了变化，由乡镇为主的机制改为“以县为主”的新机制，原农村教育费附加被取消，需要增加财政拨款来弥补，所以确保义务教育经费供给也是税改的政策目标之一。

一 农村税费改革、义务教育与本研究的基本框架

农村税费改革本身不是单纯的“费改税”或减轻农民经济负担问题，它的实质首先是国家、地方和农民关系的调整。

税改已经取得了一定的改革成果，包括减轻了农民负担、规范了农业税征收、密切了干群关系、带动了农村其他各项改革的展开。同时税改也存在一些现实困境：税改的成果能否长期保持下去？税改如何与基层政权改革相配套？在缺乏有效的配套改革和基层治理结构调整的前提下，虽然税改取得了一些期望的成效，但随之而来的更多的是有关基层治理的各种深层次的矛盾和问题，局部地区的形势反倒可能因政策的推广而日趋恶化。对于农村义务教育而言关键问题在于经费投入，而这依赖于义务教育经费投入保障机制。长期以来，我国农村义务教育财政投入不足，并且农村义务教

育投资效益偏低，存在严重的区域间不公平和不均衡等问题。

税改后，农村义务教育经费投入保障机制受到一定程度的冲击，经费来源和支出结构均发生较大的变化。对此税改本身对农村义务教育经费投入机制作出了一定的制度安排。那么，这样的制度安排是否获得了期望的效用，还是由于基层治理的深层次矛盾反而恶化农村义务教育经费投入状况呢？这正是我们希望揭示的政策执行与制度变迁互动问题：通过对税改后义务教育财政体制改革的讨论，基于制度变迁和创新的层面以竞争性的视角来考量中央、地方与农民关系，探索如何建立良性的制度框架。

二 实证分析结果

农村税改全面铺开，涉及 20 个省份。考虑到代表性和典型性，本书选择了中部人口大省 H 作为研究地域，考察了 H 省进行税改前后的 2001 年和 2002 年农村义务教育经费的变化。

省一级数据的研究表明，税改取消了农村教育费附加，改变了农村义务教育经费来源结构，财政拨款占全部经费比重由 68.53% 上升到 82.2%。同时，2002 年农村义务教育经费支出结构也发生了变化，与 2001 年相比，个人部分的增幅达到 27.46%，而公用经费反而减少了 22.50%，基建支出下降幅度更达到 39.40%。对学校数据的研究也支持农村教育经费支出结构出现巨大变化的结论。

县一级数据的研究发现：（1）虽然从所有县（市）平均情况看农村税改后义务教育经费得到保障，但是实际上在 109 个县（市）中，仍然有 17 个县（市）教育经费的绝对值缩小了，占全部县（市）的 15.6%；有 28 个县教育经费绝对值增长低于 10%（低于 GDP 平均增长率），占全部县（市）的 25.69%。（2）平均来看，县（市）对于上级财政转移支付的依赖度增加了（从 49.83% 增加到 57.01%），而财政支出中投入教育的经费比例反而下降（从

48.40%下降到42.35%),特别是教育经费无法得到保障的县下降得更严重。

进一步分析影响县级政府对教育投入占财政支出比例(努力程度)的因素,表明增加上级财政转移支付并不能提高县级政府对教育的努力程度,反而造成挤出效应;县级政府在考虑对教育投入时并不从本地对教育实际需要和教育事业本身发展需要出发,而是满足于“及格”水平,与投入教育相比,更愿意把财政资源投放到能够促进经济增长和增加财政收入的方向去。

综合各个层面的实证研究可以得出结论:税改后,通过加大财政转移支付等方式,是可以在总体水平上保障税改后农村义务教育经费供给。但是,税改后,以县为主代替之前乡镇负责的农村教育经费制度安排并没有促使基层政府更加重视教育,反而使得县级政府有更大的能力控制财政对教育经费的投入,主要通过扩大教育经费支出中个人部分比例,压缩公用经费和基建支出比例的办法,降低教育经费占财政支出的比例。这种做法短期内不会影响农村义务教育服务的供给,但是极大有害于教育事业的发展,并不符合国家整体和广大人民群众根本利益。

三 传统视角的困境:制度“博弈”中的 中央、地方和农民

传统视角认为要解决农村公共物品(比如农村义务教育)的供给问题,关键在于如何划分好各级政府之间的责任并赋予相应的财权。农村义务教育属于地方性准公共物品,具有很强外溢性的,它的责任应该由中央到地方多级政府共同承担。考虑到接近服务对象的原则,地方政府应该承担提供义务教育的主要责任。同时,由于义务教育的外溢性,财政责任应该由从中央到地方多级政府共同承担,从而确保地方政府有足够的财力承担提供义务教育的责任。

但是,在明确了中央和地方政府对义务教育的责任分担和财政

分权后，就能够确保义务教育的有效供给吗？实证研究的结果不正表明财政分权的作用有限，不能调动地方政府的积极性，转移支付并没有起到应有的作用，并没有对地方政府产生更多应有的投入义务教育的激励作用。

本书利用委托代理模型从多任务到单一任务的设定诠释出对于当前义务教育的努力“背离”是一个制度上的“必然”。通过激励理论模型分析（多任务和单任务两种情况下），可以发现：作为一个理性的行为主体，在现有的制度背景下，在经济增长和义务教育之间，地方政府的理性选择是倾向于不努力投入义务教育。而且基于样本数据上进一步对农户和地方政府进行博弈行为分析，结论更让我们惊讶：现有制度背景下经过理性选择形成的均衡结果都是趋向于义务教育弱化，也就是地方政府的投入努力程度降低，农民上学意愿减弱。这一系列论证也就说明了本书一直强调的核心主线：政策效果的发挥要具体看政策执行过程，最终取决于原有的制度约束和可能诱致的制度变迁。

所以，对于农村义务教育经费的保障分析，更为重要的本质在于建立一个中央和地方政府之间的良性制度框架，这一框架需要努力促进：向各地提供公平的转移支付，并确保无论贫富，都能提供一个基本的公共服务；同时使得地方政府开始发挥与市场取向改革相一致的作用，并鼓励地方政府提高公共支出效率和提供更适合人民需要的公共服务的动力，而且使得整体的行政成本最小化。

四 政策改进：强调公共参与的 公共政策制定与执行

要从根本上确保税改后农村义务教育投入，推动农村基础教育积极、均衡、持续、协调发展，关键在于从根本上调整中央政府、地方政府和农民之间的关系。为此，需要建立强调公共参与的公共政策制定与执行机制，从根本上确保义务教育的投入保障。

一 合理规划中央政府在农村义务教育上的责任定位，科学调整对地方政府的监督以及绩效考核机制。(1) 牢固树立和认真落实科学发展观，推动农村义务教育事业持续健康协调快速发展。(2) 建立一个能够促进效率和均等化的财政转移支付体系。(3) 树立正确的政绩观，加大农村义务教育等公共服务在地方政府绩效考核中所占的比重。(4) 把义务教育的评估标准从单一的以量为中心转向全方位以质为中心。

二 规范地方政府在公共物品供给方面的权力与责任，建立超越于地方层面的区域性协调机构和义务教育评估委员会，为地方政府参与农村义务教育事业创造合理的激励机制。(1) 建立一个超越于各地方层级之上的区域性教育管理委员会，统一协调某一区域的农村义务教育事业。(3) 加大地方政府的政府信息公开力度，增强地方政策行政的公开性和透明度。

三 拓宽民众参与农村义务教育事业的渠道，提高民众投资义务教育的积极性、主动性、创造性；建立独立的义务教育评估委员会，实现自下而上的地方政府责任监督。(1) 加大老百姓对地方政府政绩考核的参与力度，建立自下而上的地方政府责任监督机制。(2) 在各县区成立包含学生、学生家长、专家、官员等多元化构成的义务教育评估委员会，负责每一年度的财政对于教育投入的预算审核和执行监督，并负责向上级乃至中央政府上报其绩效评估结论。(3) 探索改进农村义务教育质量的各种方法，提升农民对义务教育的收益期望。

目 录

序言	(1)
摘要	(1)
第一章 导言	(1)
1.1 研究的聚焦：税费改革后的农村义务教育 经费保障机制	(1)
1.2 典型区域概况	(4)
1.3 研究方法与全书结构安排	(8)
第二章 研究背景：农村税费改革	(13)
2.1 研究背景：中国当代农村的第三次革命	(13)
2.2 农村税费改革：从政策过程角度的观察	(19)
2.3 农村税费改革的成果与现实困境	(27)
第三章 农村义务教育及其保障机制	(33)
3.1 研究视角的引入：农村义务教育及其投入 保障机制	(34)
3.2 义务教育的公平性分析	(51)
3.3 义务教育的充足性分析	(68)
3.4 义务教育的效率分析	(80)
3.5 基本结论——现有农村义务教育的制度失效	(87)
第四章 农村税费改革对农村义务教育经费影响实证分析	(91)
4.1 研究方法和假设	(92)
4.2 省一级与学校一级的实证分析	(94)
4.3 县一级实证分析	(111)

2	农村义务教育：税费改革下的政策执行	
4.4	基本结论	(151)
第五章	农村义务教育的投入保障：传统认知的局限	(154)
5.1	框架考察之一：责任分担	(155)
5.2	框架考察之二：财政分权	(166)
5.3	基本结论	(178)
第六章	强调公共参与的公共政策执行	(179)
6.1	义务教育努力的“背离”—— 一个中央和地方关系的视角	(180)
6.2	制度的必然——激励理论的模型分析	(191)
6.3	基本结论	(208)
第七章	结论	(211)
7.1	全书的回顾	(211)
7.2	可能的改进：强调公共参与的政策执行	(213)
	参考文献	(223)
	后记	(231)

第一章

导 言

1.1 研究的聚焦:税费改革后的农村 义务教育经费保障机制

实现全面建设小康社会,关键在于农村,关键在于彻底解决农业、农村和农民问题。农村税费负担,作为一个长期以来上忧朝阙、下扰庶民的严重问题,是解决“三农”问题的先决基础。其税费收入未能形成有效的农村公共物品的供给,更进一步影响了农村的稳定和发展。为了从体制上根本解决这一问题,中国政府在2000年3月安徽全省进行改革试点的基础上2002年开始进一步扩大改革范围。

农村税费改革作为一项重大的国家政策,其政策目标就是国务院对本次税费改革提出的“三个确保”要求:确保农民负担得到明显减轻、不反弹,确保乡镇机构和村级组织正常运转,确保农村义务教育经费正常需要。目前国内外研究者和实务界关注更多的焦点在于农民是否实现减负,往往对于其后的农村基层政权的公共财政体系的完善以及公共服务能力的形成缺少深入的研究。为此,我们将选择项目省的典型地区进行入户调查统计,以农户个体的角度进行农民减负的比较考察;对于公共财政的运转,我们将选择义务教育支出作为公共财政实现良性运转的切入点,对税费改革后农村义务教育体制运作进行分析(这是由于科教兴国是我国的基本国策,基础教育是科教兴国的基石,对促进社会主义现代化建设具有全局

性、基础性和先导性作用，特别是农村义务教育关系到农村人口整体素质大的提高以及农业现代化建设进程。所以确保农村义务教育必要的经费投入，是衡量农村税费改革是否成功的一个重要标志)。特别是对村级、乡镇和县、市进行纵向分级的财政运转分析，研究农村义务教育经费保障的有效机制，并且考察基层政府在确保农村义务教育这一基本国策实施中的不同行为，对行为机制进行探求，以便实现各级政府良性的互动框架。

本研究既具有重大的现实意义，又具有重要的理论意义。现实意义上，税费改革经过试点和推广，已经取得了一定的减负效果，那么究竟是否已经全面实现了“减负、规范、稳定”和“三个确保”的要求。从现实的观察已经可以发现农村税费改革的推行依旧存在着种种的困难和潜忧。要想彻底克服“黄宗羲定律”^①，首当其冲面临的的就是本身制度的规范化、细化和完善化问题。因此，摆在我们面前的一个重大现实课题就是，如何解决农村公共品的有效供给！怎样认知现有的税费改革制度，怎样建立和健全税制设计和配套改革，怎样化解诸多阻力和问题，怎样实现基层政权的健康有效运转，使农村税费改革真正实现其初衷——确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要；从而理顺农村分配关系，调整改革生产关系，促进农村经济发展和民主政治建设。

理论上，目前虽然农村税费改革、农村义务教育体制改革问题已是当前“三农问题”研究领域中的热点问题，但还没有形成系统化的研究体系。缺乏理论分析和实证检验的有机融合。

首先，本项研究实质上是一种学科交叉性研究，它涉及“公共

① 黄宗羲定律：被称为中国“启蒙思想家”的明清之际大儒黄宗羲对历史上“并税式改革”的一种总结，其义是指历史上每搞一次并税改革，时间一长之后，就会催生一次杂派高潮，为“积累莫返之害”。参看秦晖《农民中国：历史反思与现实选择》，郑州：河南人民出版社2003年版，第17—23页。