



云南省农村
义务教育
公共投入保障机制

研究

云南财经大学财政税收研究所
云南省财政厅教科文处

编著

云南省农村义务教育 公共投入保障机制研究

云南财经大学财政税收研究所

编 著

云南省财政厅教科文处

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南省农村义务教育公共投入保障机制研究 / 云南财经大学财政税收研究所, 云南省财政厅教科文处编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0567 - 0

I. 云… II. ①云…②云… III. 农村 - 义务教育 - 研究 - 云南省 IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 035112 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.375 印张 291 000 字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 060 定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0567 - 0/F·0464

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

云南省农村义务教育公共 投入保障机制研究课题组

总负责人 任晓珍

组 长 张丽华

副 组 长 何茜华 杨树琪

成 员 汪 冲 孙 辉 张 炯 胡亚萍

张 宇 张文华 刘巍巍 刘 娜

朱黎珊

前言

改革开放以来，农村义务教育实行“三级办学，两级管理”的体制，“人民教育人民办”，乡镇政府和农民承担了农村义务教育的主要责任。就中国的国情而言，“三级办学，两级管理”体制的历史功绩不可否定。从20世纪90年代中期开始，随着“分税制”和农村“税费改革”的推行，“三级办学，两级管理”的体制重心偏下引发的与矛盾日益凸现。例如，许多地方县乡财力仍然十分有限，义务教育事业难以维持与发展；学校必要的办学经费得不到保障，向农民征收的税费及附加不规范，致使农民负担过重；教师工资拖欠、学校房舍维修不及时等问题日趋突出。云南省的问题与矛盾尤为突出，这是由于云南省是一个边疆少数民族省份，与越南、缅甸、老挝接壤，边境线长达4060公里，地貌特征多呈山区、半山区和坝子相间，全省辖16个州（市）129个县（市），其中有73个县仍然属于国家扶贫开发工作重点县，各州市经济发展受自然资源条件差异影响较大，从而导致对农村义务教育财政投入的地区差异较大。2001年以来，伴随着农村税费改革试点的铺开，国务院在全国基础教育工作会议上做出了决定，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”的管理体制。新体制意味着农村义务教育的发展成为县级政府发展规划的重要组成部分，农村义务教育发展经费成为县级规划建设和财政

预算的重要组成部分。2005年在中央“三奖一补”政策推动下,云南省实施了缓解县乡财政困难的“一揽子”政策措施,效果较为显著。为此,云南省委、省政府提出要振兴云南经济必先振兴教育,尤其是加强基础教育,并在政府工作中加以落实。2006年以来,在中央财政加大对西部农村义务教育专项投入,实施“两免一补”政策的推动下,在省委、省政府的高度重视下,云南省级和州市级财政也加大了对农村义务教育投入的力度,截至2006年底,基本实现了全省农村义务教育全免学杂费和教科书费,并大幅提高了住校生的生活补助标准和公用经费标准,逐年增加了校舍维修改造经费,基本建立了农村义务教育公共投入保障机制,成效十分显著。在经济较落后、地方财力十分有限的条件下,云南省尽最大努力,靠自身力量,使农村义务教育投入无论总量还是生均投入都走在了全国的前列,甚至可以与发达省份媲美。同时,各州市“三个增长”执行情况较好,“两个比例”逐年增长,从而大大改善了农村,特别是边远地区和民族贫困地区县乡办学条件,保证了教师工资及时发放,让许多贫困学生重新返回了学校。

但是,也应该看到,云南省农村义务教育投入保障机制无论总量上还是结构上均存在着许多问题,如义务教育投入缺乏持续发展的后劲,教育投入呈现典型的增长非稳定性和结构非均衡性,农村义务教育缺乏稳定的、相对独立的投入来源,投入缺口较大,农村义务教育财政支出效率与全国相比还有较大差距等。这些问题长期困扰着县乡农村义务教育事业的发展。要更为有效地解决好农村义务教育财政投入保障机制问题,不仅需要认真研究现行政策和体制问题,而且需要探索这些问题的根源所在,从理论的高度探索解决这些问题的治本之道。因此,在云南省财政厅的支持下,由云南财经大学财税研究所和云南省财政厅科教文处合作,在对农村义务教育基础理论进行了较为系统、深入研究的基础上,开展了对云南省

农村义务教育公共投入保障机制问题的专项研究，较全面、系统地分析了云南省农村义务教育公共投入保障机制的现状、成本与效率、问题与成因，并结合云南省实际，提出了完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的一系列政策和制度安排建议，形成了具有专著性质的课题报告。

本课题研究的目的是，一是为较彻底地解决农村义务教育公共投入保障机制问题提供理论依据，力求在对策建议及制度安排方面有所创新和突破；二是对现行农村义务教育财政支出制度、成本与效率做出基本分析判断，为决策部门调整决策提供依据；三是为从事农村义务教育理论研究和实际工作的同仁们提供参考。因此，本课题在研究方法上，采用理论与实证分析相结合的方法；在数据资料的使用与分析上，立足于云南省实际数据，在考察、调研中选择全国平均数及贵州、江苏、湖北省作为样本，通过云南与东部沿海、中部地区和西部省区的横向对比研究，使本课题所提出的政策建议尽可能做到真实、科学和可行。

从结构上，本书分为9章，第1~4章是基础理论和宏观背景研究，主要为云南省农村义务教育公共投入保障机制研究做理论上的铺垫；第5~9章是本课题的重点，集中对云南省农村义务教育投入总量、结构、成本、效率、转移支付进行专题研究。具体为：第1章，农村义务教育公共投入的定位。通过农村义务教育涵义和特点的界定，提出我国农村义务教育在属性上既是经济学意义上的纯公共产品，也是政治学、社会学意义上的纯公共产品的基本观点，由此决定了政府与财政在农村义务教育中的责任是全额提供该公共产品，而建立“委托地方政府办学，中央政府承担经费”的办学体制，应该是保障农村义务教育公共投入的最佳模式选择。第2章，农村义务教育公共投入研究的理论基础。重点对国内外学术界涉及农村义务教育的公共产品理论、公共选择理论、公平理论及教

育财政投入理论进行梳理和评述,为云南省农村义务教育的实证分析和研究奠定必要的理论基础。第3章,农村义务教育公共投入模式的国际比较。选取了美国、英国、法国、日本、韩国、印度六国农村义务教育公共投入模式进行比较,为解决云南省农村义务教育公共投入保障问题提供可借鉴的经验。第4章,我国农村义务教育公共投入机制的沿革。从国家层面上探讨我国农村义务教育公共投入机制演变的历史足迹,为分析云南省农村义务教育公共投入机制提供制度背景。第5章,云南省农村义务教育公共投入现状分析。通过翔实的数据和资料对云南省农村义务教育公共投入总量、结构、缺口进行了较系统的分析和研究,指出了云南省农村义务教育投入中存在的问题。第6章,云南省农村义务教育公共投入成本与效率分析。采用规范分析和计量分析方法,对云南省农村义务教育公共投入成本与效率进行了较为深入的分析研究,得出了云南省农村义务教育公共投入虽然在全国属较高者,但使用效率在全国却较低的结论,提出了农村义务教育成本分担政策和绩效管理的一些设想。第7章,云南省农村义务教育转移支付制度研究。在现行农村义务教育管理体制和投入体制的约束下,着重对云南省农村义务教育转移支付制度的基本内容、运行状况及问题做了实证研究。第8章,云南省农村义务教育投入机制存在问题的成因分析。进一步研究云南省农村义务教育投入总量、结构、缺口、成本、效率问题,多视角、多角度、多渠道寻找问题的根源,力求做到知其然、知其所以然,为解决问题提供有针对性的思路和路径。第9章,完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的对策建议。既从现行体制的层面上提出了建立和完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的思路与路径,也从改革的层面上提出了完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的趋势和改革的走向。

本书研究与执笔的具体分工是,第1章:张丽华、张文华;第

2章：杨树琪、刘巍巍、刘娜、朱黎珊；第3章：刘巍巍、刘娜、朱黎珊、张宇；第4章：孙辉、张炯；第5章：张丽华、何茜华；第6章：张丽华、汪冲；第7章：张丽华、杨树琪；第8章：张丽华、杨树琪；第9章：杨树琪、孙辉、胡亚萍。总纂、修改及统稿：张丽华；总审稿：任晓珍。数据整理：孙辉、胡亚萍、张宇。同时，在资料的收集方面还得到了云南财经大学图书馆钱凤、戎俊霞、杨青三位老师的相助。

农村义务教育公共投入保障机制的完善，受到体制、政策、历史等诸多因素的影响；课题中所提的意见和建议，受到资料收集整理、调研困难等问题的限制，使得研究成果难免存在一些问题或错误，敬请理论界和实务部门的同仁给予批评指正。

课题组

2006年12月

目 录

第 1 章 农村义务教育公共投入的定位	(1)
1.1 农村义务教育的属性	(1)
1.2 农村义务教育政府与财政的角色与责任	(5)
1.3 农村义务教育公共投入的制度内涵	(16)
第 2 章 农村义务教育公共投入研究的理论基础	(23)
2.1 公共产品理论	(23)
2.2 公共选择理论	(30)
2.3 公平理论	(32)
2.4 教育财政投入理论	(41)
第 3 章 农村义务教育公共投入模式的国际比较	(53)
3.1 美国农村义务教育公共投入模式	(55)
3.2 德国农村义务教育公共投入模式	(59)
3.3 法国农村义务教育公共投入模式	(61)
3.4 日本农村义务教育公共投入模式	(64)
3.5 韩国农村义务教育公共投入模式	(68)
3.6 印度农村义务教育公共投入模式	(70)

3.7 国外农村义务教育公共投入的经验与启示	(72)
第4章 我国农村义务教育公共投入机制的沿革	(80)
4.1 我国传统农村义务教育公共投入机制的产生及特点	(80)
4.2 改革开放后我国农村义务教育公共投入机制的变革	(83)
4.3 我国现行农村义务教育公共投入机制的形成	(85)
第5章 云南省农村义务教育公共投入现状分析	(87)
5.1 云南省农村义务教育公共投入总量分析	(87)
5.2 云南省农村义务教育公共投入结构分析	(112)
5.3 云南省农村义务教育公共投入支出结构分析	(151)
5.4 云南省农村义务教育公共投入缺口分析	(183)
5.5 云南省农村义务教育公共投入与支出存在的问题	(204)
第6章 云南省农村义务教育公共投入成本与效率分析	(210)
6.1 云南省农村义务教育公共投入成本分析	(210)
6.2 云南省农村义务教育公共投入效率分析	(254)
6.3 云南省农村义务教育公共投入绩效管理研究	(288)
第7章 云南省农村义务教育转移支付制度研究	(309)
7.1 农村义务教育转移支付制度的基本理论	(309)
7.2 云南省现行农村义务教育转移支付制度的基本内容	(317)
7.3 云南省现行农村义务教育转移支付制度的运行	(319)

7.4	云南省现行农村义务教育转移支付制度的缺陷	(329)
-----	----------------------	-------

第8章 农村义务教育公共投入机制存在问题的成因分析

		(334)
8.1	农村义务教育投入体制不顺是云南省农村义务教育投入机制存在问题的制度性根源	(334)
8.2	云南省经济社会发展的落后是农村义务教育发展后劲不足的经济根源	(336)
8.3	云南省农村人口基数大、增长快、人口分布不平衡及人口低龄化是农村义务教育需求和教育投入增大的人口根源	(340)
8.4	现行财政管理体制缺陷是农村义务教育政府间管理权限划分不合理的体制性根源	(344)
8.5	捐赠激励机制的缺失是非政府组织与个人捐赠投入积极性不高的政策性根源	(345)
8.6	农村义务教育财政资金投入使用效率较低是云南省农村义务教育投入居高不下的深层次原因	(346)
8.7	农村义务教育投入使用监督机制缺失是造成云南省农村义务教育投入使用效率低下的重要原因	(347)

第9章 完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的对策建议

9.1	完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的必要性	(348)
9.2	完善云南省农村义务教育公共投入保障机制的对策建议	(352)

9.3 下一步改革与完善农村义务教育收入来源保障机制的趋势	(366)
参考文献	(371)

第 1 章

农村义务教育公共投入的定位

1.1 农村义务教育的属性

1.1.1 农村义务教育的涵义和特点

农村义务教育作为义务教育的一个组成部分，其属性依附于义务教育的属性。因此，确定农村义务教育的定义，必须先对义务教育的涵义进行界定。从理论层面上，义务教育是指由国家法律规定，由政府实施的，对适龄儿童进行的基础性、普及性的强制教育制度（马国贤等，2005）。同样，农村义务教育是指由国家法律规定，由政府实施的，对农村适龄儿童进行的基础性、普及性的强制教育制度。

以上定义凸显了义务教育（包括农村义务教育）的三个特征：基础性、普及性和强制性（义务性）。^①所谓基础性是指义务教育在国民教育体系中处于基础地位，是学生接受其他阶段教育的前提和基础。所谓普及性是指凡是符合法定年龄条件的人，不分城乡、

^① 该部分主要引自财政部教科文司、教育部财务司、上海财经大学公共政策研究中心课题组联合主持完成的 2002 年度国家社科基金重点课题：《中国农村义务教育转移支付制度研究》，上海财经大学出版社 2005 年版。

种族、民族和贫富，都应当依法接受教育，因而它覆盖所有的家庭。所谓强制性也称法律义务性，是指适龄儿童必须接受九年义务教育，而义务教育从法律义务层面上讲，是指主体所应当承担的既不可撤销、也不可转让的责任。具体说，对于适龄儿童、少年来说，上学既是权利又是义务；对于家长来说，将子女送到学校读书，完成九年制教育是一项基本义务；对于政府来说，必须提供与义务教育相适应的场所、教师和经费等条件，保证义务教育的质量。

1.1.2 农村义务教育的属性

农村义务教育属于公共产品，这已不存在异议，但农村义务教育属于纯公共产品还是准公共产品，这一直是我国学术界争议的问题。认为义务教育属于准公共产品的是以马国贤为代表的上海财大派，他们认为，义务教育属于具有一定的消费非排他性，同时又具有消费竞争性的准公共产品；义务教育具有比中等教育、高等教育更高的外部收益性；义务教育属于优值品（马国贤等，2005）。持有该观点的还有朱恩涛（2003）、张学敏（2003）。朱恩涛认为基础教育是对于供给者和需求者均具有外部性的准公共物品。张学敏认为义务教育是一种重要的融合产品，就制度而言，它具有公共物品要素，而就义务教育阶段的教育而言，又具有私人产品要素。张强、张欢等（2004）认为义务教育是经济学意义上的准公共物品，但在制度安排上具有很强的公共物品性质，总体而言，义务教育是具有很强的公共物品性质的准公共物品。

认为义务教育属于纯公共产品的有厉以宁（1999）、魏新（2000）、纪益成（2002）、袁连生（2003）、封北麟（2003）、陈共、王俊（2005）、廖楚晖（2004）等。陈共、王俊认为，既然义务教育是国家通过立法安排的，每个公民都可以无差别地享受这种教

育，政府理所应当提供和保证这种服务，否则，应视为政府的失职，从这个角度来看，义务教育并非混合物品，而是纯公共物品。封北麟认为，依据有关公共产品理论，教育因一定程度的非竞争性与非排他性而在国际上被普遍地认定为准公共物品，并随教育级别的变动而有所变化，级别越低，公共物品的特性就越强。义务教育作为教育的基础具有很强的外部性，必须由政府来提供。廖楚晖则从国家教育发展需要和政策目标角度，认为按照国家教育政策和教育法的规定，我国义务教育阶段为九年，这意味着小学和初中阶段的教育是实行免费制的，这一阶段的教育具有纯公共产品属性。

我们认为，从纯理论层面看，严格依据公共财政理论和公共产品理论，划分公共产品的标准，一是产品是否具有完全的非排他性和非竞争性特征；二是产品是否具有外溢性。所谓非排他性指的是，一旦公共产品提供出来，不可能排除任何人对它的消费。严格地说，包括三层含义：任何人都不可能不让别人消费它，即使有些人有心独占对它的消费，但在技术上也不可行；任何人自己都不得不消费它，即使有人可能会不情愿，但却无法对它加以拒绝；任何人都可以恰好消费相同的数量。所谓非竞争性是指，一旦公共产品提供出来，没有必要排斥任何人对它的消费，因为该物品消费者的增加并不引起边际成本的任何增加，即在生产方面，不需要追加资源的投入；在消费方面，不会减少其他人的满足程度，或不会带来“拥挤成本”。所谓外溢性或外部效应是指一个经济单位的活动所产生的对其他经济单位的有利或有害的影响。外溢性可以有跨个体的外溢，即个体（微观主体）的活动和行为产生了对社会的有利或有害的影响，也可有跨地区的外溢，即某地区的经济活动产生了对其他地区的有利或有害的影响。

按以上标准严格划分，义务教育应属准公共物品范畴。因为，义务教育虽具有非排他性特征，即任何人在享受义务教育权利的同

时，不能排斥其他人享受义务教育的权利，但其非排他性在现实中受到较多的限制，如任何义务教育的学校，都会因办学历史不同、地理区位不同、办学理念、能力和教师水平的差异导致学校教学质量等多方面的不同，使得义务教育的等量消费这一要求无法实现。从非竞争性特性来看，义务教育尤其是优质的义务教育受到学校规模、教学条件、教师数量和质量限制产生“需求竞争性”。同时，随着学生数量的增加，学校的水电费、教师的作业批改和辅导工作量、教室等教学条件等均会随学生的数量而增加，从而增加教育总成本。从外溢性上判定，义务教育应属于接近于纯公共产品的准公共品。因为，义务教育具有极强的外部收益性（即外部正效应），首先，义务教育作为最基础的教育，与中、高等教育相比，无论在社会优秀文化遗产的保存与发展、随着人员素质的提高、犯罪率的下降，还是激发人们的创造力，促进科学技术发展等方面，其社会收益率最高；其次，由于人口和劳动力的流动，义务教育的收益通常超出地区的界限，具有很大的外溢性。

从实践来看，世界上绝大多数国家均将义务教育作为纯公共产品看待，这是因为，世界上几乎所有的国家都从法律制度上将义务教育严格规定为是一种强制性、普及性的义务教育。从我国的现实来看，农村义务教育与投入不仅仅成为经济学需研究的问题，而且成为政治学和社会学要研究的问题。一是因为农村义务教育的发展和提升已成为解决“三农”问题关键中的关键。农业劳动主体的弱质性造成了农业产业的天然弱质性，农民的苦、农村的穷、农业的弱已严重威胁国家的粮食安全，成为城市现代化、国家工业化、产业结构优化以及“小康”目标实现的障碍，解决“三农”问题，首先必须解决农村义务教育问题。二是占我国人口70%的农民同样有着与城市居民享受无差别义务教育的权利和义务。政府长期投入不足是农村教育落后的重要原因之一。加大政府投入，满足农村义