

中国义务教育财政研究

2005年中国开始实施农村义务教育经费保障机制（简称“新机制”）。这对于义务教育发展具有里程碑式的意义——真正实现了“义务教育政府办”。为了更好地实施并不断完善“新机制”，中国政府与亚洲开发银行共同实施了“中国义务教育财政改革研究”。项目的执行机构是教育部财务司，咨询机构是北京师范大学教育经济研究所。本书是在此项目基础上形成的研究成果。

RESEARCH ON
COMPULSORY EDUCATION
FINANCING IN CHINA

杜育红 孙志军 等著

■ 丛书主编 王善迈



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

中国义务教育财政研究

杜育红 孙志军 等著

RESEARCH ON
COMPULSORY EDUCATION
FINANCING IN CHINA

■ 丛书主编 王善迈



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国义务教育财政研究/杜育红、孙志军等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.12

(京师教育经济论丛)

ISBN 978-7-303-10621-9

I. 中… II. ①杜…②孙… III. 义务教育—财政制度—研究—中国 IV. ①G522.3②F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第192920号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码: 100875

印刷: 北京新丰印刷厂

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm×230 mm

印张: 22

字数: 303 千字

版次: 2009年12月第1版

印次: 2009年12月第1次印刷

定价: 36.00 元

策划编辑: 倪花路娜 责任编辑: 路娜

美术编辑: 高霞 装帧设计: 高霞

责任校对: 李菡 责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序

教育经济学是一门新兴的学科，20 世纪 60 年代初期产生于美、英等国，70 年代在苏联获得发展，70 年代末 80 年代初传入我国。这一学科主要是运用经济学的理论与方法，研究稀缺的教育资源如何有效配置。作为一门应用性较强的经济、教育、管理科学的交叉学科，它对政府、学校、企业乃至个人和家庭的教育决策与管理都具有重要的应用价值，对丰富和发展相关的经济、教育、管理科学也具有重要的理论价值。

这一学科传入我国后，经过传播与消化，很快就从我国教育经济面临的重大问题出发独立开展学术研究。经过近三十年的发展，教育经济学在学科建设、学术研究、政策咨询、人才培养、队伍建设、国际交流诸方面都取得了长足进展，对我国的教育财政决策与管理、教育发展与改革发挥了重要作用，为建立具有中国特色的教育经济学奠定了基础。

北京师范大学是我国教育经济学的创建和奠基单位，最早开展教育经济学教学和学术研究，硕士、博士研究生研究生的培养以及在职培训，是我国教育经济学重

要的学术研究和人才培养基地。1983 年建立了教育经济学研究室，1996 年设立教育经济研究中心，2003 年由教育部、北京市政府和北京师范大学共建设立首都教育经济研究院。北京师范大学的教育经济学是国家与北京市重点学科。

为开展教育经济学学术研究、推动教育经济学的发展，2000 年我们推出了《教育经济研究丛书》，至今已出版 3 辑共 14 本学术专著，在学术界产生了广泛的影响，荣获第五届全国图书提名奖，第二届全国教育图书一等奖。进入 21 世纪以来，伴随着国家社会经济和教育的迅速发展，各项体制改革的深化，教育经济学学术研究日益繁荣，研究的广度和深度不断推进，研究成果层出不穷，研究方法日益完善，研究队伍不断壮大。为适应教育经济研究形势变化，及时反映最新的研究成果，我们甄选了一批近年来具有较高学术水平的论著，同时将丛书名称改为《京师教育经济论丛》，成系列予以推出。《京师教育经济论丛》出版的宗旨、内容不变，力争质量和水平不断提升，保持国内一流，扩大国际影响。我们欢迎国内外从事教育经济和相关领域的研究人员赐稿，也期盼读者对丛书批评指正，以不断提高其学术水平。

本丛书的继续出版，得到了北京师范大学出版社的大力支持，出版社的编辑们为此付出了不懈的努力，在此表示深深的谢意。

北京师范大学首都教育经济研究院

王善迈

2008 年 11 月

前言

本书是在中国政府—亚洲开发银行“中国义务教育改革项目”报告的基础上完成的，中国政府—亚洲开发银行“义务教育财政改革项目”是根据中国政府与亚洲开发银行的协议，由亚洲开发银行资助的技术援助项目，目的在于配合中国政府建立健全义务教育经费保障的长效机制。2005年，中国政府全面实施了农村义务教育经费保障新机制，这一新机制的实施是中国农村义务教育发展中里程碑式的成就，中国的农村义务教育真正实现了“义务教育政府办”。不过一项新体制的实施与完善还需要一个比较长的时期，本研究立足于新机制的进一步完善，进而为建立中国农村义务教育经费保障长效机制服务。

本项目的执行机构是教育部财务司，咨询机构是北京师范大学教育经济研究所。国内专家有杜育红、陈国良、袁连生、沈百福、孙志军、张振助、贺绍禹、王红、杜屏、刘泽云、成刚、郑磊、胡咏梅等，杜育红教授任专家组组长。项目还聘请了美国哥伦比亚大学教师学院曾满超教授(Mun C. Tsang)与英国伦敦大学教育学院罗斯林德·莱瓦契科教授(Rosalind Levacic)作为项目的国际专家。

项目2007年3月正式启动，2008年6月结束。由于时间较紧，课题组没有对中国农村义务教育财政的所有问题

都展开研究，而是结合项目招标邀请书的要求，重点选择了四个在新机制实施过程中面临的紧迫问题进行了研究，即义务教育阶段中小学公用经费标准的制定方法、义务教育阶段学生资助政策、义务教育公平的财政政策以及义务教育经费保障新机制的监测与评价。

针对这四个问题，课题组首先设计了统一的研究方法与抽样方案。在方法层面，各部分主要以描述统计和计量经济分析为主，并结合了对政策资料和访谈资料的文本分析。在抽样上，我们按照区域位置和经济水平选择了四个省(自治区)作为样本省，即东部地区的浙江省、中部地区的湖北省、西部地区的广西壮族自治区以及东北地区的黑龙江省，每个省(自治区)又选择了三个县，共12个县作为样本县。在每个县中选择了四个乡镇，每个乡镇的所有初中和小学都作为样本学校。在数据资料的收集上，课题组设计了不同类型的调查问卷、访谈提纲以及需要收集的文本资料清单。所收集的数据资料包括了省(自治区)级层面、县级层面、学校层面、学生层面和家庭层面。另外，报告中的一些内容还充分利用了全国性的教育经费统计数据。如果您想了解详细的抽样方法细节，请见“附录 抽样方法及样本介绍”。

以上述四个主要问题和统一的研究方法为基础，本书的内容由下述6章组成：

第1章是对中国农村义务教育财政体制与政策变革的简要回顾。自20世纪80年代以来，中国的义务教育事业和经费投入经历了较快发展，与此同时，义务教育财政体制的改革也不断地深入与完善。从当初的“分级办学、分级管理”体制，到“以县为主”的新体制，从这段期间不断实施的各种义务教育重大工程，到2005年的新机制，基本确立了更加合理的义务教育财政的制度框架。当然，当前中国义务教育财政还面临着一系列的问题，这一部分对此也作了简要概述。

第2章探讨了公用经费标准的制定方法。在实施了以减轻农村家庭教育负担的“两免一补”政策之后，制定合理的公用经费标准成为保障中小学正常运转、高质量地实施义务教育的关键问题之一。长期以来，由于农村教育经费投入不足，许多学校一直在低水平下运转，学校的教学条件差，运行经费不足，许多学校无法按照国家及地方的课程标准要求开全、开足所有课程，

影响了农村地区义务教育的质量。因此,制定一个合理的公用经费保障标准,保证农村中小学可以按照国家要求开全、开足所有课程,保证学校正常运转是新机制需要进一步完善的一个重要问题。但从国内的相关研究看,对于公用经费标准的研究还比较少,对于如何测算公用经费标准在方法上还不十分清楚。本书通过对国内外相关研究的分析,尤其是对国际上相关文献与方法的梳理,将公用经费标准的制定与国际上关于经费充足性的讨论联系起来,既考虑支出需求,又考虑了学校的运行效率与产出问题,采用不同方法对农村义务教育公用经费标准进行了模拟测算。

第3章以“两免一补”为核心讨论了义务教育阶段学生资助制度。“两免一补”政策是新机制中实施比较早的部分,近几年也发生了比较大的变化。从最早尝试小规模提供免费教科书,到大规模提供,再到后来向所有的农村学生提供免费教科书,全部免收学杂费,为农村贫困寄宿制学生提供生活补助,不仅实现了真正的免费义务教育,而且对贫困学生的资助力度不断加大。本书一方面针对“两免一补”实施过程、面临的问题,以及政策的效果,从省、县、学校、家庭四个层面进行了分析;另一方面针对“两免一补”政策的完善,尤其是贫困生的资助问题提出了进一步改革对策。

教育财政公平是实现教育公平的重要基础。本书第4章内容对近几年教育财政公平的状况作了系统、全面的分析,对影响教育财政公平的因素与近几年教育财政政策的公平化效果作了计量分析。一些主要的发现是:在2001年到2006年间,两个中西部样本省(自治区)内生均总经费的县际差异呈现了扩大的趋势,但在预算内支出上有所缩小;办学条件的差异在所有衡量教育资源的指标中都是最大的。从影响因素看,生均总经费的差异主要是由县与县之间的差距造成的,而县内差距相对较小,但在生均公用经费与办学条件上,差异主要是由县内差距造成的。从教育政策的公平化效果看,近几年的教育财政政策对于缩小县际差距作用明显,但对于缩小县内的校际差距作用不显著。这些发现对于增加公用经费投入,改善办学条件,进一步完善新机制,着重消除县际差距还是县内的校际差距有重要的借鉴意义。

第5章义务教育经费保障新机制的监测与评价研究主要是设计了一个系

统全面的监测与评价体系。由于一个全面系统的监测与评价体系的建立需要大量的人力、物力与财力,也需要各级政府与全社会的支持配合,本研究在监测与评价研究方面主要是完成了体系的设计。在新机制的实施过程中,各级政府的责任与努力状况是一个非常重要的方面。本研究尝试对省级政府与县政府在新机制的背景下的教育经费投入努力程度作了实证分析。另外,在本章,研究者也对学校预算的实施情况作了个案研究,对如何通过预算改进学校管理,提高经费保障作了分析。研究的总体思路是力图通过对每一级政府的教育经费投入努力程度与学校预算管理水平的分析,实现整个国家教育经费投入的保障。

第6章是义务教育财政的国际经验,由美国哥伦比亚大学教师学院的曾满超教授(Mun C. Tsang)与英国伦敦大学教育学院罗斯林德·莱瓦契科教授(Rosalind Levacic)完成。罗斯林德·莱瓦契科教授撰写了公用经费标准制定的国际经验部分,曾满超教授撰写了义务教育财政公平的国际经验部分,两位专家提供的国际经验与技术支持对于项目的高质量完成起到了非常关键的作用。

按照新的《中华人民共和国义务教育法》的规定,义务教育经费保障机制应该主要包括以下六个方面:第一,教师工资的保障机制;第二,公用经费的保障机制;第三,校舍建设与改造的保障机制;第四,学生资助的保障机制;第五,多级政府的职责划分;第六,学校预算管理制度的完善。从本研究的重点看,我们没有涉及教师工资与校舍建设的保障机制,主要原因是这两项更为复杂,无法在短期内完成,我们希望在以后的研究中再对这两个方面进行系统深入的研究。

总之,在短短的一年多的时间里完成这项研究对整个课题组的专家都是一个严峻考验,整个课题组的专家团结协作,克服了许多困难,如期完成了课题预定的各项内容,希望研究成果能对中国农村义务教育经费保障机制的完善有所裨益。

杜育红

2008年5月25日

目 录

CONTENTS

第 1 章 中国义务教育财政体制：	
历史、现状与问题	1
1.1 中国义务教育财政体制的变革	2
1.2 中国义务教育重大工程及其成效	7
1.3 2001 年以来中国义务教育财政的 基本特征	11
1.4 现阶段中国义务教育财政体制面 临的主要问题	18
1.5 完善我国公共义务教育财政制度 的政策选择	31
本章参考文献	39

第 2 章 义务教育阶段中小学公用 经费标准制定方法研究	41
2.1 中小学公用经费：概念、现状与制 定公用经费标准的方法	42
2.2 中小学公用经费标准测算方法：分 项目综合法	55

2.3 中小学公用经费标准测算方法：成本函数法	70
本章参考文献	81

第3章 义务教育阶段学生资助制度的进展与对策研究	91
3.1 义务教育阶段学生资助制度的形成与发展	92
3.2 “两免一补”政策的现状分析	97
3.3 “两免一补”政策存在的问题与对策	120
3.4 寄宿生生活成本研究	123
3.5 结 论	127
本章参考文献	129

第4章 提高义务教育财政公平的政策研究	140
4.1 教育财政公平：概念框架与测量方法	141
4.2 义务教育财政公平问题：政策与研究回顾	147
4.3 义务教育财政公平的现状分析	151
4.4 义务教育资源差异的影响因素分析	185
4.5 教育财政政策的公平化效果分析	200
4.6 结论与建议	219
本章参考文献	224

第5章 农村义务教育财政监测与 评价体系研究	232
5.1 义务教育财政监测与评价体系的框架	233
5.2 农村义务教育财政监测体系的构建	234
5.3 农村义务教育财政评价体系的构建	246
5.4 监测与评价机制的微观基础：学校 预算制度的建设	267
本章参考文献	276
第6章 国际经验	277
6.1 义务教育公用经费标准：国际经验	277
6.2 初等和中等教育中的财政不平等与 政府间转移支付：国际比较	305
本章参考文献	329
附 录 抽样方法及样本介绍	333
后 记	335
致 谢	337

第 1 章 中国义务教育财政体制： 历史、现状与问题

改革开放 30 年，中国的经济与社会发展取得了举世瞩目的成就。GDP 总量从 1978 年的 3 645.2 亿元，增长到 2007 年的 246 619 亿元；人均 GDP 从 381 元，增长到 2007 年的 18 665 元，年平均增长率超过 9%；财政收入从 1978 年 1 132.26 亿元，增长到 2007 年的 5.13 万亿元，这样的发展速度被称为“中国奇迹”。在经济快速增长的同时，中国的教育事业也取得了长足的发展，尤其是义务教育普及率逐年提高，办学条件逐步改善。20 世纪末，我国完成了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的历史性任务，国民人均受教育年限达到 8 年，超过世界平均水平。到 2006 年，全国实现“两基”县数从 2001 年的 2 573 个提高到 2 973 个，占全国总县数的 96%， “两基”人口覆盖率达到 98%。2001 年到 2006 年，全国共扫除青壮年文盲 1 136.3 万人，青壮年文盲率进一步下降到 3.58%。

不过，尽管中国的义务教育发展取得了巨大成就，但是这些成就是在“人口多、底子薄”的基础上取得的，当前，义务教育，尤其是农村的义务教育仍然处于较低的水平，集中体现在义务教育质量还不高，体制还不够完善，投入还不足，地区间、城乡间的差距仍然较大。2007 年，中国共产党第十七次全国代表大会明确提出了“优先发展教育、建设人力资源

强国”的战略举措。作为提高劳动力基本素质的重要手段，高质量、高水平地普及九年义务教育成为建设人力资源强国、实现经济社会可持续发展的基本要求，也是未来我国义务教育发展的根本目标。如何从教育财政制度上保障这一目标的实现正是本课题关注的重点。本章首先描述和分析了中国义务教育财政体制的历史变革以及与此相配套的各类重大工程，然后以 2001 年以来的义务教育财政体制为重点，分析了当前义务教育财政的基本特征和面临的突出问题，最后根据本部分的内容以及全书的相关内容，提出了一些可供选择的完善中国义务教育财政体制的政策建议。

1.1 中国义务教育财政体制的变革

改革开放以来，随着中国财政体制改革的深入，义务教育财政管理体制改革逐步深化，对各级政府义务教育经费投入的责任越来越明晰，义务教育逐步纳入了公共财政保障范围。在经济、政治体制改革的背景下考察中国义务教育财政体制的变迁，主要经历了如下四个阶段。

1.1.1 “分级办学、分级管理”阶段

在中国经济体制改革初期，为进一步调动地方的积极性，遵循“放权让利”的思路，从 20 世纪 80 年代初开始实行财政大包干的过渡体制。1980 年 2 月，国务院决定实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制，其要旨是，把收入分成固定收入、固定比例分成收入和调剂收入，实行分类分成，财政支出主要按照企业和事业单位的隶属关系进行划分，地方财政在划定的收支范围内可多收多支，少收则少支，自求平衡。1983 年和 1985 年国家对于国营企业实行两步利改税，企业由上缴利润改交税金，同时开征了几种新税，完善了税制体系。从 1985 年起财政体制也相应调整为“划分税种、核定收支、分级包干”。1987 年开始在全国范围推行承包经营责任制，财政体制在某些方面出现与之不相适应的问题。1988 年，根据财政经济生活中出现的新情况，开始全方位实行财政承包制，使地方政府成为相对独立的利益主体，形成了“分灶

吃饭”的财政体制。

为了适应“分灶吃饭”的财政体制，基础教育财政开始实行“分级办学、分级管理”的体制。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》确立“基础教育地方负责、分级管理的原则”。1986年颁布《中华人民共和国义务教育法》^①（以下简称《义务教育法》）规定“义务教育事业，在国务院领导下，实行地方负责，分级管理”，“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院及地方各级人民政府负责筹措，予以保证”。这使得各级政府义务教育管理职责与权限划分得更为明确，地方政府成为筹措义务教育经费的主要责任者，农村义务教育则基本形成了县、乡、村三级办学，县乡两级管理的格局，财政性教育经费主要由县、乡财政承担。在“地方负责、分级办学、分级管理”的义务教育管理体制下，县乡政府对保证义务教育经费投入起到了关键性的作用。

多渠道筹措教育经费是20世纪80年代以来教育财政改革的另一项主要内容，以政府投入作为义务教育的主要经费来源，以其他非政府投入为辅。开辟的主要筹资渠道有：征收教育费附加（1984年《关于筹措农村学校办学经费的通知》、1986年《征收教育费附加的暂行规定》）、农村集资办学、鼓励学校创收、动员社会资金发展民办教育等。1993年《中国教育改革和发展纲要》和1995年颁布的《中华人民共和国教育法》对此进一步予以明确：“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制。”

为使教育经费的增长有切实的保证，这两个文件还规定了财政性教育经费的增长要求和比例要求：财政性教育经费支出的增长高于财政经常性收入的增长、按在校生人数平均的教育经费逐步增长，教师工资和生均公用经费逐年有所增长；财政性教育经费占国民生产总值的比例在2000年达到4%，财政用于教育支出的比例，“八五”期间要达到全国平均15%。

^① 1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国义务教育法》，1986年4月12日中华人民共和国主席令第38号公布，自1986年7月1日起施行。

1.1.2 分税制改革与“分级办学、分级管理”体制的困境

为了进一步理顺中央与地方的财政分配关系，增强中央的宏观调控能力，1994 年中国开始改革财政包干体制，实行分税制财政管理体制。分税制的主要内容是“三分一返”，即在划分事权的基础上，划分中央与地方的财政支出范围，按税种划分收入，明确中央与地方的收入范围，分设中央和地方两套税务机构，建立中央对地方的税收返还制度。

1994 年以来的分税制改革的主要成效是：建立了符合市场经济要求的国家与企业、国家与个人、中央与地方的新型利益分配关系，为微观经济运行创造了一个统一的、公平竞争的市场环境，促进了市场经济体制的建立和发展；建立了适应市场经济要求的分税制框架，稳定了中央和地方的财政分配关系，调动了中央和地方两个积极性；形成了财政收入稳定增长机制，中央和地方财政收入都实现了大幅度的增长；增强了中央宏观调控能力。

但是，分税制在财政收入分配中扩大了中央政府的收入，却没有对支出结构进行相应的调整。其结果是，中央政府的财政状况越来越好，而地方政府，尤其是贫困地区县级财政能力进一步弱化，一定程度上，无法承担起实施义务教育的责任。在 20 世纪 90 年代中后期出现了全国范围的拖欠农村教师工资问题是矛盾的集中体现。在这种体制下义务教育经费的多少以及经费的分配差异越来越依赖于学校所在地区的财政能力和家庭的富裕程度，结果是在当时地区之间经费差异已经开始逐渐增大，许多贫困家庭无力负担教育经费成为其孩子辍学的重要原因。尽管在同一时期，为了能在 2000 年实现“双基”目标，中央加大了对地方的财政转移支付，增加了一些重大的教育工程项目，如“国家贫困地区义务教育工程”，但农村基础教育财政陷入困境的基本格局没有改变。

1.1.3 农村税费改革与“以县为主”体制的确立

1999 年以来，中国逐步推行农村税费改革，其主要内容是：取消乡统筹费、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，随屠宰税征收的其他收费也一并取消；取消统一规定的劳

动积累工和义务工；调整农业税政策；调整农业特产税政策；改革村提留征收使用办法，用农业税附加方式替代村提留。

农村税费改革给农民带来了实惠，有效地增加了农民收入，但是由于取消了农村教育费附加和教育集资这两项重要的农村教育投资来源渠道，这项改革给农村教育投资带来了重大的影响。以2002年为例，农村教育费附加比1998年减少了98亿元，农村教育集资比1998年减少了35亿元。

虽然中央和省级政府从“九五”期间开始，逐年加大转移支付的力度来缓解巨额经费缺口，但农村学校运转仍然还有很多难题无法靠自身的力量去化解，导致农村义务教育陷入了困境。为了解决农村教育经费的保障问题，2001年国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》，提出建立“以县为主”的新体制。新体制与原来的体制相比有两个显著的特点：一是中央和省级政府要加大对县级政府的转移支付；二是明确规定县级政府是农村义务教育的主要管理者和提供者（以县为主），教师工资直接由县级财政部门发给教师个人，乡镇级政府在教育上的主要作用就是作为县级政府的辅助者。新体制的主要目的在于弥补由税费改革所带来的资金缺口并确保教师工资按时发放。

2003年，国务院召开了新中国成立以来第一次全国农村教育工作会议，颁发《国务院关于加强农村教育工作的决定》，明确了农村教育在教育工作中重中之重的战略地位，作出了新增教育经费主要用于农村的重大决策，决心用更大的精力和更多的财力，重点加强农村义务教育，深化农村教育改革，发展农村教育事业。2004年，中国政府启动《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004～2007）》和“农村中小学现代远程教育工程”；教育部颁布《2003～2007年教育振兴行动计划》，继续实施“国家贫困地区义务教育工程”和“中小学危房改造工程”。

2001年的改革虽然确立了“以县为主”的体制，但是，在经费投入上并没有发生明显的变革。首先，教育经费由县级政府负责只不过是把乡镇政府乃至村的教育投入责任上移至县级政府，对中央和省级政府的责任只是做出了加大转移支付支持力度的原则性规定，并没有提出在义务教育经费负担的具体责任。此外，上级政府的转移支付方式比较明确的是各种“专项式”的投入，