



河海大学社科青年文库

从“村落中的国家” 到“悬浮型有益品”

农村义务教育供给机制与政策研究

From “the Country in villages” to “the Suspension-Type Merit Goods”

Supply Mechanism of Compulsory Education in Rural China and its Policy

陈静漪 著



科学出版社

本书是国家社科基金青年项目“农村义务教育供给机制与政策研究”
(项目编号: 10CJY039) 的最终成果

从“村落中的国家” 到“悬浮型有益品”

农村义务教育供给机制与政策研究

From “the Country in villages” to “the Suspension-Type Merit Goods”

Supply Mechanism of Compulsory Education in Rural China and its Policy

陈静漪 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

中国农村义务教育在 30 年的时间中取得了举世瞩目的成就,这与我国农村义务教育供给机制的数次改革密不可分。然而,当前农村义务教育供给依然面临充足、公平、效率及质量等问题,这需要对“农村义务教育供给机制及政策”进行系统研究,从理论和实践两个层面探寻农村义务教育供给及发展之道。

本书在理论层面构建了农村义务教育供给机制的整体性分析框架,通过历史分析、实证分析和矛盾分析把握了我国农村义务教育供给机制的演进轨迹,农村义务教育供给中的核心问题、影响因素及其问题走向,最后,在制度分析的基础上为我国农村义务教育供给机制提供了改革思路和改进建议。

本书对关注农村教育、教育财政、教育政策的教育研究者、教育管理者以及农村中小学教育工作者都有重要参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

从“村落中的国家”到“悬浮型有益品”:农村义务教育供给机制与政策研究/陈静漪著. —北京:科学出版社,2016.11

ISBN 978-7-03-050650-4

I. ①从… II. ①陈… III. ①乡村教育-义务教育-研究-中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 274292 号

责任编辑:朱丽娜/责任校对:何艳萍

责任印制:张 伟/封面设计:润一文化

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京索华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 11 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016 年 11 月第一次印刷 印张:18 1/4

字数:312 000

定价:88.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序 言

陈静漪的又一部大作即将出版了，作为她硕博时期的指导教师，我知道她在读书期间的研究方向仍在继续，仍在坚持探讨农村义务教育供给机制设计问题，难能可贵！2007年经济学诺贝尔奖给予了三三位研究者，肯定了他们归纳出来机制设计要满足激励相融和降低信息成本两个要素，这是对学术界有重大贡献的研究成果。当年陈静漪的博士学位论文就是借鉴了机制设计理论完成的。时光荏苒，转眼她已毕业多年，并陆续承担和完成了全国哲学社会科学规划办公室和江苏省的相关科研课题，在理论和实践层面对农村义务教育供给机制的研究又有了突破和发展。

实际上在中国，对于农村义务教育的任何讨论都离不开城镇化这个时代背景！在新型城镇化进程中农村教育大大萎缩了，而城市某些学校出现了爆满的情况。最近国务院和教育部对农村义务教育的调研和判断是“弱”，而城市义务教育呈现的是“挤”。城市义务教育“挤”毕竟仅仅属于某些学校班额较大，校均规模较大这一单一要素问题，当然背后也包含着城市当局对义务教育投入努力程度不强的问题。而农村义务教育“弱”则是全方位、多层面的“弱”！农村学校生源不足、教育经费短缺、优秀师资匮乏、教育质量低下……在这种情况下，建立怎样的供给机制能使农村义务教育得到进一步的发展，这正是这本书探讨的主题。这本书系统地分析了农村义务教育供给机制及其政策变迁的内外环境，并对国家宏观财税体制、农村义务教育、新型城镇化、乡村社会之间的关系及其影响给出逻辑一致的理论分析与解释，为理解和解决当前农村义

义务教育发展的供给问题，提供更为成熟和长远的改革思路。

这本书特别关注了农村义务教育的地区差距问题，这是影响义务教育均衡发展的新问题。在“农村义务教育经费保障机制”（以下简称“新机制”）实施的中央政府和地方各级政府分项目、按比例承担义务教育投入的基础上，增加一个农村之间的横向比较，至少能给各级政府一个警醒，不断调整比例关系，提高省级政府的投入份额，才能解决跨区域的均衡发展问题。在城镇化和教育均衡发展背景下，这本书提出了农村义务教育面临的生存、发展、公平、质量四大主要矛盾。针对这些问题和矛盾，提出并设计了新型城镇化背景下的农村义务教育发展机制、农村中小学校的高成本补偿机制、农村义务教育财政转移支付制度、农村教师待遇改善与教师素质提升机制。这些研究内容都具有重要的实践和政策价值。

政府间农村义务教育供给责任如何划分是供给机制设计的核心问题，这本书试图拟合“集权”和“分权”两种思路，提出农村义务教育供给机制的集权取向改革应止于“以县为主”的管理体制；应将教育事权和事务责任进行一定的区分，中央和省级政府应该承担更多的义务教育供给责任，尤其是财政责任，但是不一定要集中更多的决策权力。这些建议值得决策者思考。另外，对政府的教育责任如何评价也是这本书关注的重点。结合中国国情，突出强调建立评价机制和评价结果反馈信息对政府行为的鼓励及反思意义。在现阶段的中国，建立独立于政府的，受到法律保护的，有资质的，专业性强的第三方评价机制十分必要！

总之，这本书触角很多，涉及义务教育方方面面，提出了很多令人思考的议题，相信会在读者中产生热烈反响。

我从书稿中体会到年轻人的学术成长与进步，学术理想与志向，这需要坚持下去，继续升华和提高！

袁桂林

2016年9月8日

前言

中国农村义务教育在 30 年的时间中取得了举世瞩目的成就。无论是入学率还是完成率，无论是教师学历合格率还是校舍设备达标率，无论是教师平均工资还是生均公用经费，无论是区域差距还是城乡差距，都发生了巨大的变化。这与我国农村义务教育供给机制的数次改革密不可分。然而，随着供给机制的演变，农村义务教育供给依然存在充足、公平、效率及质量等问题，而且随着环境的变化，农村义务教育供给中的新问题也接踵而至。这需要对“农村义务教育供给机制及政策”进行系统研究，从理论和实践两个层面探寻农村义务教育供给及发展之道。

本书研究目的不是进行“头疼医头，脚疼医脚”的问题-对策式讨论，而是对农村义务教育供给机制的变迁，以及这种制度变迁对农村义务教育及其利益相关者的影响给出系统的、逻辑一致的分析与解释，从而为理解和解决困扰当前农村义务教育发展的核心问题，提供更为成熟和长远的改革思路。依据这一研究目的，本书主要从理论分析、历史分析、实证分析、矛盾分析、制度分析五个维度展开。在理论层面构建农村义务教育供给机制的整体性分析框架；通过历史分析，从整体上把握我国农村义务教育供给机制的演进轨迹；通过实证分析和矛盾分析明确我国农村义务教育供给中的核心问题、影响因素及其问题走向；在制度分析的基础上为我国农村义务教育供给机制提供改革思路和改进建议。本书各章节主要研究内容如下。

第一章，为导论，明确研究问题，并对相关文献进行梳理和反思，在此基

基础上,提出研究思路和方法,并详细阐述相关概念和研究的理论基础。

第二章,借鉴制度经济学、公共经济学和新古典微观经济学的相关理论框架,并与我国农村义务教育供给制度的具体情境相结合,发展出一套具有整合性的理论框架和分析逻辑(integrated institutional analysis, IIA),为理解农村义务教育供给机制的形成与发展奠定理论基础。

第三章,从历史角度分析新中国成立以来我国农村义务教育供给机制的演进轨迹,清晰把握我国农村义务教育供给机制的发展脉络、供给机制变革中的路径依赖以及未来机制改进的限度等。这为我国农村义务教育供给机制及政策形成过程提供历史借鉴。

第四章,通过实证分析测度不同供给机制下我国农村义务教育的供给水平、城乡差距以及地区差距情况,并对影响农村义务教育经费水平及城乡差距的因素进行计量分析。

第五章,主要分析农村义务教育供给面临的主要矛盾和问题,包括城镇化进程中农村中小学校的存留问题、农村义务教育经费充足的问题、农村义务教育投入公平问题以及影响农村义务教育质量的教师待遇问题。

第六章,围绕农村义务教育供给机制的相关问题,从农村义务教育供给机制的生成与运行机制、新型城镇化背景下的农村义务教育发展机制、农村中小学校的高成本补偿机制、农村义务教育财政转移支付制度、农村教师待遇改善与教师素质提升机制等方面,讨论我国农村义务教育供给机制的改进策略。

第七章,强调农村义务教育供给机制的内生性质,以及我国农村义务教育的“悬浮”供给倾向,对我国农村义务教育供给机制集权改革及其限度提出了思考,并明确了未来改革的方向。

陈静漪

2016年9月26日

目 录

序言	i
前言	iii
第一章 农村义务教育发展之忧思	1
第一节 农村义务教育供给问题研究缘起	2
第二节 相关文献回顾与评析	3
第三节 本书研究的主要问题与方法	22
第四节 农村义务教育供给机制相关概念	24
第五节 农村义务教育供给机制研究的理论基础	27
第二章 农村义务教育供给机制的分析框架	37
第一节 一个整合性的制度分析框架	38
第二节 农村居民义务教育需求及表达机制	42
第三节 农村义务教育供给主体及其责任划分	50
第四节 农村义务教育供给的评价标准	63

第五节 农村义务教育供给机制的关联制度	71
第三章 农村义务教育供给机制的演进分析	77
第一节 城乡二元义务教育供给机制的形成与化解	78
第二节 农村义务教育供给的分权结构及其调整	87
第三节 农村义务教育供给机制的目标与重心演进	98
第四节 中国农村义务教育供给机制演进路径反思	109
第四章 农村义务教育供给机制改革的效果评价	117
第一节 义务教育经费的城乡差距	118
第二节 农村义务教育经费的地区差距	135
第三节 农村义务教育经费的影响因素	145
第四节 实证分析的主要结论	170
第五章 农村义务教育供给面临的矛盾分析	173
第一节 城镇化进程与农村义务教育学校存留问题	174
第二节 学校规模经济与农村学校高成本补偿问题	184
第三节 农村义务教育投入区域差距与转移支付问题	197
第四节 教师待遇与农村义务教育质量提升问题	208

第六章 农村义务教育供给机制的改进策略	227
第一节 构建基于信息公开与反馈的先导性政策生成机制	228
第二节 构建国家与社会良性互动、政府间统筹协调的运行机制	229
第三节 构建新型城镇化背景下的农村义务教育发展机制	234
第四节 构建农村中小学校的高成本补偿机制	237
第五节 构建农村义务教育财政转移支付制度	240
第六节 构建农村教师待遇改善与教师素质提升机制	250
第七章 反思与展望	255
第一节 制度变迁与农村义务教育供给机制的内生性质	256
第二节 集权改革与农村义务教育的“悬浮”供给倾向	259
第三节 农村义务教育供给机制集权改革的趋向与限度	262
参考文献	267
索引	277
后记	279

第一章

农村义务教育发展之忧思

教育的生存和发展必须有人、财、物及相关制度的保障，尤其是服务特殊群体，具有重要教育和社会价值的农村义务教育，更需要教育资源和教育政策的关注和倾斜。然而我国农村义务教育长期处于“边缘化”境地，特别是经济欠发达地区的农村义务教育，教育经费短缺、优秀师资匮乏、教育质量低下等问题相伴而生且常态化。尽管 2006 年以来，在“以县为主”体制下，中央和省级政府加大了对农村义务教育的投入力度，但农村义务教育的发展困境并没有根本解决，而且制度演进的路径依赖将农村义务教育供给中的深层问题进一步固化。为打破农村义务教育发展困境，当前学界呼吁贫困地区农村义务教育供给主体上移至“以省为主”，甚至由中央政府包揽，而且从国家近年来的政策动向上看，农村义务教育供给机制变革也有明显的“集权”趋势。但是进一步集权真的能解决中国农村义务教育发展问题吗？农村义务教育问题解决的关键在哪里？这需要对“农村义务教育供给机制及政策”进行系统研究后再回答。

第一节 农村义务教育供给问题研究缘起

农村义务教育是我国教育体系的重要组成部分，因其服务对象的特殊性，与一般意义上的教育相比，具有更为特殊的教育和社会价值。我国农村义务教育的服务对象主要为农村地区的义务教育阶段学龄儿童。2010年我国农村小学在校生有4 065.2万人，占全国小学生人数的41%，农村初中在校生有1 162.98万人，占全国初中生人数的23%。这部分儿童数量大、分布广、居住分散，尤其是偏远地区农村的学龄儿童，很难被纳入现代化、标准化的学校教育中去，需要“农村教育”这个特殊的教育形态来实现其九年的教育权利与义务。另外，由于城乡二元经济与二元社会结构的存在，农村儿童在文化资本、社会资源和自我实现机会的获得方面都远远落后于城镇地区的儿童。在农村社会内部，部分经济实力和社会资本较强的家庭可以通过“城镇化”“教育移民”“进城借读”等方式获得城市的优质教育资源，但仍有相当数量“留守”在农村的家庭，^①他们的子女会留在农村接受义务教育，正是这部分在社会资本、文化资本甚至政治资本上处于弱势的农村居民构成了农村义务教育服务的重点对象。让农村儿童，尤其是在农村地区处于弱势社会地位的儿童获得优质的教育，对个体的成长和发展、乡村文化的传承和延续、中国新农村建设、新型城镇化进程乃至中国长期经济发展和社会稳定都具有重要的意义。

然而，农村义务教育的重要价值与当前农村义务教育的发展状况形成了巨大反差。在城乡二元经济社会结构及“城市中心”的教育格局下，农村义务教育被“边缘化”，造成当前农村义务教育发展的诸多困境。一是教育经费短缺困境。尽管农村义务教育的供给主体历经多次转换，从乡村组织（政府）和农民为主到“以县为主”，再到当前的“以县为主”下的各级政府共担，但农村

^① 张孝德. 中国乡村文明研究报告——生态文明时代中国乡村文明的复兴与使命. 经济研究参考, 2013, (22): 3-26.

义务教育始终都处于经费不足的状态。虽然 2006 年“新机制”实施后，农村义务教育学校基本运转经费得到保障，但这一改革只是关注农村义务教育经费的“流量”，而忽略了农村义务教育事业的“存量”和历史欠债，致使当前农村义务教育生存有余而发展不足。二是优秀师资匮乏困境。与农村义务教育经费短缺相伴而生的是农村中小学校优质师资的匮乏。农村地区相对落后的经济社会环境、较低的工资待遇、较少的晋升和发展机会，致使优秀教师纷纷流向附近的城镇或发达地区，而留守在农村学校的教师群体呈现出老龄化、断层和边缘化的特征。三是教育质量低下困境。农村义务教育经费短缺、优秀师资匮乏的后果就是农村义务教育质量低下，其主要表现为学生学业成就低、学习困难和学校的吸引力下降。这导致农村中小学生较高的辍学率（包括“隐形辍学”）和较低的升学机会，文化贫困在代际传递、在农村地区延续，进一步加剧了社会的不公平。农村义务教育经费短缺、优秀教师匮乏、教育质量低下及其循环累积的因果关系，在一定程度上都可以归咎为农村义务教育供给机制问题，因为这些困境是农村义务教育供给的外在环境和内在运行机制综合作用的结果，而这些困境的系统纾解也依赖于农村义务教育供给机制及其相关要素的变革。

第二节 相关文献回顾与评析

目前农村义务教育供给问题是一个多学科都参与研究和讨论的热点问题，在对其相关文献的梳理中发现，经济学、社会学、教育学、管理学、政治学等学科都有大量的研究成果和文献。本书在文献述评中一方面尽量关照到各个学科对农村义务教育供给问题的研究状况，另一方面又有所取舍地将文献综述主题集中在农村义务教育供给机制的相关理论、农村义务教育供给机制存在的问题、农村义务教育供给机制的改革思路三个方面，其他有价值的相关研究成果将在余下的章节中评析、借鉴和引用。

一、关于农村义务教育供给机制的理论研究

目前关于农村义务教育供给的理论研究主要集中在农村义务教育供给主体厘定、政府间农村义务教育供给责任划分两个方面。

（一）关于农村义务教育供给主体的研究

关于“农村义务教育应该由谁来提供”这一问题，已有文献研究形成了两种分析思路，一种从教育产品属性出发，将义务教育归属于纯公共产品，或者公共产品、准公共产品等，然后根据教育产品属性来确定教育供给主体；另一种从政府职能出发，从公共管理和公共服务的角度提出政府作为农村义务教育供给主体的必要性和可能性。尽管分析思路不同，但分析结论都指出政府应该是农村义务教育供给的主体。

第一类观点认为义务教育属于公共产品，所以政府在义务教育，尤其是农村义务教育供给方面应占主体地位。穆勒（1991）在《政治经济学原理》一书中从政府职能和公共产品供给角度指出“自由放任这个一般原则，尤其不适用于初等教育……政府必须采取措施确保人们能够免费或以极低的费用接受初等教育”。从中强调了由政府提供初等教育服务的必要性。张培刚（2001）在论述“政府在乡村发展中的作用”时认为，从产品属性上看，农村教育属于准公共产品，但是由于乡村地区人口密度小、人均收入低，教育投资成本高而回报低，私人部门一般不愿提供此类服务，因此农村教育更需要政府来提供。厉以宁（1999）认为，义务教育是具有纯公共产品性质的教育服务，接受这种教育服务的人不直接付费，而应由政府来提供。王善迈（2000）、胡鞍钢和熊义志（2003）认为，义务教育在一定意义上是一种制度性公共物品，因其正外部性和对社会公平的重要意义，政府通过一定的制度安排，使之在消费上具有非竞争性和非排他性特点，同时用法律规定了受教育者家长和政府的权利和义务。雷万鹏和钟宇平（2002）认为与职业教育或高等教育相比，义务教育在提高国民素质、促进社会价值融合和传承民族文化遗产等方面扮演极其重要的角色，义务教育的公共品性质需要政府在义务教育发展中承担主要责任。邵锋（2004）、张仿松（2007）从公共产品的受益范围和层次性来分析，指出农村

义务教育既是全国性准公共产品，又是地方性准公共产品。认为中国农村义务教育的成本在很大程度上，甚至完全应该由政府来提供。政府提供义务教育公共产品，一方面是为其筹措经费，另一方面是对其实行管理。

第二类观点从政府社会管理和公共服务的职能出发，指出政府参与教育提供和教育生产，主要是从维护教育公平和社会公平角度考虑的，是政府职责所在。从世界范围来看，随着政府和市场分工的日益成熟，政府逐渐从“全能政府”“管理型政府”转向“有限政府”“服务型政府”。在政府职能转变的过程中，强调政府的社会管理、公共服务职能已经成为理论研究和各国实践的共识。在此基础上，郑富芝（2013）认为发展教育事业、促进教育公平是政府的一个重要职责，尤其是确保弱势群体的教育公平是政府最基本的职责。Goldin（1979）也认为在义务教育消费上，政府是保障适龄儿童“平等进入”的唯一主体，政府应通过举办公立学校来满足所有适龄儿童的义务教育需求。杨卫安和邬志辉（2009）认为农村义务教育的公益性程度很高，政府应该是农村义务教育的供给主体。政府供给农村义务教育不仅要保证每一位适龄儿童都有平等接受教育的机会，而且要保证义务教育质量的均衡，让农村义务教育的公益性在教育提供、教育过程、教育结果等方面都有所体现。

综上，尽管两类观点对农村义务教育供给主体定位的分析思路不同，但都强调政府供给的主体地位，这也是由农村义务教育的特殊功能和地位决定的。另外，目前关于农村义务教育产品属性定位的研究没有超越一般公共产品的范畴，并主要从公共产品的一般属性来论证由政府提供农村义务教育的必要性，没有关注到农村义务教育产品的特殊性。另外，从世界各国实践看，公共产品理论也只是一种规范理论而非实证理论，缺少对制度构建和政策设计的现实关照。相比之下，基于个人有限理性和强调国家意志的“有益品”（merit goods）理论对农村义务教育供给研究具有更强的解释力，但目前关于有益品理论的研究尚未进入公共经济学和主流财政学的研究视域，关于教育有益品属性的研究就更为鲜见，所以基于有益品理论来研究农村义务教育供给问题将可能填补当前研究的不足。

（二）关于政府间农村义务教育供给责任划分的研究

关于政府间农村义务教育供给责任划分问题一直是国内外学术界研究的热

点问题,从世界范围来看,各国政府间农村义务教育供给责任划分状况差异明显,而且在同一国家的不同历史时期,其政府间农村义务教育供给责任划分格局也不尽相同。郭平和郑莉娜(2007)认为农村义务教育经费分级负担机制是一个上、下级政府不断博弈的过程,没有一个适合于所有国家的标准化的多级政府分担机制。但从各国的一般经验来看,各级政府的经费分担比例与其财政收入所占比例密切相关。杨国勇和汪雷(2007)根据公共经济学理论,认为政府间农村义务教育提供的责任划分应考虑以下几个主要因素:一是公共产品的外溢范围;二是财权的划分;三是公平性。马青(2009)认为对农村义务教育投入主体的定位至少应符合三个标准,即效益标准、受益标准和公平标准。而目前学界较为系统、全面地对教育分权或集权问题进行理论分析的是Winkler(1989)的教育分权化(集权化)判定标准体系。Winkler提出应当基于一定的政治和制度背景,运用社会效率、技术效率和公平三个标准对教育最优分权化(集权化)水平进行分析。从其分析结论上看,教育集权化和分权化各有千秋,教育集权化更有利于解决教育供给的外部性、实现教育规模效益以及促进教育公平等;而教育分权化能更好地满足多样化的教育需求、促进地区间教育供给竞争、提高教育决策效率等。Prud'homme(1995)认为教育供给分权或集权与否,可以从教育的外部性特征、实现收费的能力和技术要求三个维度进行评估,并以小学教育为例,指出小学教育的外部性特征属于中等水平,技术要求属于中偏低等水平,由于公共教育所包含的公正、自由和广泛社会收益等属性,其可收费能力也较低。所以小学教育的可分权化程度较低,小学教育供给职责要适度集权,下放到地方要十分谨慎。

目前学界按照中央和地方分担农村义务教育支出份额的比例情况将其划分为两类模式,即集权模式和分权模式。

(1)在教育集权模式中,农村义务教育的供给责任主要集中在中央或高层政府,中央或高层政府承担了农村义务教育经费支出的绝大部分,如日本、法国。已有研究对农村义务教育供给的集权模式褒贬不一。主要关注教育供给效率的研究者认为,中央政府在获取居民真实教育偏好信息方面十分不利,以中央政府或高层政府为主承担农村义务教育供给责任将因信息严重不对称而供给效率低下。李祥云(2010)通过调查研究发现,我国农村义务教育事权上划到县,教育经费分担到中央和省级政府后,很多乡镇不再管理学校的具体事务,这在一定程度上招致农村义务教育供给效率的下降,所以建议农村基层组织不

能完全退出农村义务教育管理,义务教育事权应实行县级管理为主,乡镇(街道)和行政村(社区)为辅,中央和省加强指导的管理体制,在各级政府和组织内部做好分工和协调有利于效率的提升;主要关注教育供给公平的研究者认为,农村义务教育具有收入再分配的功能,要实现这一功能的稳定性和统一性需要由中央一级来负责。同时农村义务教育具有巨大的外部效用,由中央政府提供可以将外部效应内部化,对不同层级政府或人群而言更为公平。Levin(1982)将教育视为一项对弱势群体进行补偿以及扩展其社会和经济愿景的重要的国家政策和社会干预手段,认为教育财政资助与直接收入或货币性福利分配不同,其主要是通过提升个人收入能力来间接实现个人收入和福利均等目标,所以政府实施教育再分配政策不仅能降低当前社会收入和福利非均等程度,还能通过提升个人的收入能力来降低未来社会公众对于收入再分配的要求。Levin(1995)还认为学校教育为适龄儿童提供了共同的语言、价值观和社会目标,使他们做好参与政治、经济和社会生活的准备,从而有助于增强社会的稳定性和凝聚力。所以,农村义务教育的特殊功能和属性要求中央政府或高层政府给予更多的财政关注。Loeb(2001)通过分析州对学校经费的三种补助方式对教育支出水平的影响,对政府之间分工合作的最佳方式进行探讨,指出在世界许多发达国家的义务教育供给中,中央政府都是主要投入者,而且在财政集权国家,中央政府的财政平衡能力和政策执行能力更强,以中央政府或高层政府为主供给农村教育将有利于地区间、群体间教育公平的实现。

(2)在教育分权模式中,农村义务教育的供给责任主要集中在基层政府,基层政府承担了农村义务教育经费支出的绝大部分,如美国、中国。已有研究对农村义务教育供给的分权模式也褒贬不一。主要关注教育供给效率的研究者认为,基层政府能较全面地了解辖区居民的真实教育偏好,并能及时调整教育供给以更好地满足教育需求,有利于提高教育供给效率,著名的“蒂伯特模型”(Tiebout model)就说明了由地方政府提供农村义务教育,能更有效地满足人们所需要的教育产品和服务;而关注教育供给公平的研究者认为,以基层政府为主提供农村教育易招致地区间教育发展不均衡,进而导致不同地区受教育者在教育资源获得上的不公平。吴春霞和郑小平(2009)等认为我国农村义务教育供给主要靠基层政府和农民,这造成地区间、城乡间、群体间教育不公平问题,所以中央和省级政府必须承担农村义务教育更大的投入责任,不断加大对农村义务教育的财政投入。李瑞锋等(2009)认为2006年以来实施的农村义务