

马国贤 赵宏斌 主编

我国农村义务教育 财政政策：



现状与思考

The Policy of Compulsory Education in Rural China:
Current Situation and Thinking



马国贤 赵宏斌 主编

我国农村义务教育 财政政策：



现状与思考

The Policy of Compulsory Education in Rural China:
Current Situation and Thinking



江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国农村义务教育财政政策:现状与思考/马国贤,
赵宏斌主编. —镇江:江苏大学出版社,2010.12
ISBN 978-7-81130-204-2

I. ①我… II. ①马… ②赵… III. ①农村—义务教育—财政政策—研究—中国 IV. ①G526.7②G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 247812 号

我国农村义务教育财政政策:现状与思考

主 编/马国贤 赵宏斌

责任编辑/李经晶

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编:212003)

电 话/0511-84440890

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/丹阳市兴华印刷厂

经 销/江苏省新华书店

开 本/890 mm×1 240 mm 1/32

印 张/13.625

字 数/340 千字

版 次/2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-81130-204-2

定 价/37.00 元

本书如有印装质量问题请与本社发行部联系调换(电话:0511-84440882)



序

上海财经大学中国教育支出绩效评价研究中心从 2005 年开始,每隔一年做一次全国农村义务教育调查,2009 年是第三次全国性调查。在调查中,他们采用访谈形式,调查了全国 25 个省(自治区、直辖市)77 个县的教育局局长(或局领导)和 279 所农村中小学校的校长(或校领导),获得了丰富的第一手资料。在 25 个省(自治区、直辖市)调研报告的基础上,形成了总报告和读者面前的这本书。在行文上,他们采用描实方式,较少主观判断。这是一种很好的学风。这种持久的、大样本量的调查,对我们了解实际,发现问题大有帮助,也是国家所提倡的。而从书中的字里行间也传达了他们对农村孩子的强烈关爱。

我国是在 1986 年财政比较困难的情况下,实施普及九年制义务教育的,经过 20 多年的努力,任务基本完成,做到了西方用 100 多年才能做到之事。义务教育财政政策是重要的公共政策,它既是政府对义务教育的重视和责任的宣言,也是引导各级政府投入的重要工具。随着国家财力的增长,我国义务教育财政政策经过 20 多年的发展,内容不断完善,并逐步走向成熟。‘

义务教育财政投入是一个常谈常新的话题。我国自 1986 年实施

《中华人民共和国义务教育法》后,义务教育在法制框架下,运行逐步规范。我国义务教育财政投入体制与政策的变化,大体经历了以下三个阶段:

一是从1986年到2001年,基本沿用以往“划分收支、分级包干”财政体制下的框架,城市义务教育财政管理体制由城市政府负责,农村实行县乡村三级办学、县乡二级管理(简称“三级办学、二级管理”)的体制,资金来源以财政投入为主,辅之以收取教育费附加、学费等多种渠道。

二是从2001年到2005年,配合农村的税费改革,以减轻农民负担、增加农民收入为目的,取消了向农民征收的教育集资和教育费附加等行政收费项目;同时为了解决经费缺口问题,实行了“地方政府负责、分级管理、以县为主”的新体制。为了抑制教育上的乱收费,减少因贫辍学,中央和省级财政逐步加大农村教育投入,同时采用了“一费制”和“两免一补”等政策。

三是在2005年12月国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》颁布后,国家召开全国农村义务教育经费保障机制改革工作会议,制定了“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”的原则,将农村义务教育经费全面纳入公共财政保障范围,建立了中央和地方分项目、按比例分担农村义务教育经费的新保障机制。

但是,新机制实施后,也存在一些不容忽视的问题:一是地方政府投入上的“挤出效应”问题,新机制在实施过程中,随着中央和省级政府义务教育投入的增加,一些市县以上级投入替代了本级投入。二是在教育经费的使用和监管中存在一些问题,如对教育转移支付使用效益的监督、县级财政对教育经费的监管等方面。三是农业县存在着



义务教育经费“双轨制”问题,即城市学生的经费由县级保障,农村学生的经费由中央和省级保障。但是,随着大量农村中小學生到城市读书,加上农业县长期化的财政困难,导致了农业县经费保障上出现新难题。四是如何处理好公办学校与民办学校的关係问题。公办学校与民办学校在政策和拨款上的差异,使得民办学校的生源锐减,引发了生存危机。五是新机制下学校的管理问题。新机制规定了免收学生的杂费,教师工资的发放由财政负担的政策。为此,教师工资主要依据工龄和职称,学校既无经费去奖励优秀教师,也无能力吸引或留住人才。校长们甚至担心考务费的来源。在这种情况下,如何管理学校就成为难题。此外,校舍维修的资金也成了问题,由于以前的危房改造是以项目方式突击解决的,进入长效管理后,危房改造金的来源成为难题。六是教师绩效工资如何实施,同样是一大难题。七是由于我国地区之间、城乡之间经济发展不平衡,至今仍有上百个县还没有达到“普九”目标。以上问题,都值得深入研究,分析寻求解决之策。

目前,由于城乡义务教育投入体制上存在差异,引起教师向城市和发达地区流动,导致欠发达和落后地区教师资源更匮乏。这也是亟待解决的现实问题。现实生活迫切需要更多的学者从事物本来面目出发,去研究、探索问题,寻求解决事物发展“瓶颈”之道。在这方面,应当肯定上海财经大学做了一件很有意义的事。

我相信,本书的出版,将为政府和学者、教育财政政策研究者提供基础性素材,促使人们更关心、重视农村义务教育事业,也希望有关部门重视本书根据调查提出的问题,寻求良策,切实加以解决。

贾康

2011年3月14日



内容提要

我国农村义务教育财政政策的现状研究是在财政部、教育部有关司局的支持下,由上海财经大学“211”经费资助,上海财经大学中国教育支出绩效评价中心(以下简称“中心”)承担,并邀请全国部分高校的师生和上海财经大学本科生、研究生共同参与完成。

本书的研究是在 2005 年、2007 年、2009 年三次“全国农村义务教育经费问题百县调查”的基础上进行的,目的在于探讨以下几个问题:第一,2005 年国家实施的农村义务教育保障新机制是有利于改善农村义务教育经费状况的,但这一政策落实到农村中小学的程度如何?中小学校的经费保障到何种程度?第二,2008 年 12 月国务院通过了《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见》,这是帮助学校改善管理、提高教育效果的重大举措,但仍未知有关绩效工资的政策是否落实到农村中小学,各校究竟是怎样测量教师绩效并确定绩效工资的?第三,进入 21 世纪以来,我国农村义务教育由分散办学走向集中办学,由此带来了农村中小学生的寄宿问题,当前农村中小学的寄宿制管理和政府补助效果如何,在多大程度上有利于教育质量的提高?是否可以用“中心学校+教学点”模式部分地替代集中办学模式?第四,农村中小学是否建立科学管理和民主理财的制度,还存在哪些盲点?

调查主要采用访谈的方式,根据事先设计的提纲,由访谈者分别实施。被访谈的有 25 个省(自治区、直辖市),每个省(自治区、直辖市)确定 3~4 个县(市),每个县(市)访谈一位教育局局长(或其他领导)和 4 所义务教育学校的校长(或其他校领导),共计访谈了 25 个省(自治区、直辖市)、77 个县(市)的 279 所学校。通过对访谈资料的统计分析,对我国农村义务教育财政政策实施的结果和相关管理现状有了初步和直观的了解。本书的特点在于通过数据来表现调查结果,并借助数据来分析和说明问题。

本书包括两部分内容:第一部分是对全国 25 个省(自治区、直辖市)的农村义务教育财政政策的调查统计,并在此基础上进行现状描述和对问题的归纳分析。第二部分是各省(自治区、直辖市)调研组在选择部分县(市)调研的基础上,对样本县(市)的政策实施情况进行归纳和分析,并形成调研报告。由于样本的局限性,调查结果覆盖面有限,不能反映一个省的全貌,但通过对 25 个省(自治区、直辖市)、77 个县(市)、279 所义务教育学校的采样,基本能对全国的情况有比较清晰的呈现。

目 录

全国篇

第一章 调查样本概况 003

一、样本总体概况 003

二、县市级层面及学校层面的基本信息 009

（一）县级层面上的基本情况 009

（二）校级层面上的基本情况 013

第二章 农村义务教育经费支出 020

一、县级层面上的经费调查 020

（一）县级层面上的生均公用经费现状 020

（二）县级层面上的困难寄宿生补助情况 024

（三）实施义务教育经费保障机制对经费需求的影响 026

二、校级层面上的经费调查 028

（一）经费缺口调查 028

（二）生均公用经费 029

（三）困难寄宿生补助 031

（四）实施义务教育经费保障机制对学校经费需求的影响 031

第三章 我国义务教育绩效工资的实施情况调查 033

一、义务教育阶段实施绩效工资的背景 033

二、绩效与绩效工资的概念与内涵 035

三、我国实施义务教育绩效工资的现状及其问题分析 036

（一）义务教育阶段教师绩效工资的落实情况 036

（二）实施义务教育绩效工资的意愿 038

（三）绩效工资制度难以实施的原因 041

（四）是否可以从现行工资中拿出部分作绩效工资 045

（五）评价教师绩效应当有哪些指标 047

（六）绩效考核要不要拉大教师间的工资差异 051

（七）与公务员相比教师的工资状况 055

四、总结 056

（一）绩效工资制度还需要进一步落实 056

（二）绩效考核指标难以量化，绩效工资制度难以操作 056

（三）绩效工资制度的内涵如何体现素质教育的宗旨 057

（四）绩效工资制度如何引导教师面向未来健康发展 057

（五）绩效工资制度能否真正实现公平、公正 058

五、对策 058

（一）解决财政资金到位难的问题 058

（二）建立多元化的综合绩效考核指标 060

（三）制定更加详细具体的教师绩效标准 062

（四）做到透明、公正、合理 063

（五）要对评价者进行相关的培训 064

（六）建立及时、全面、有效的沟通机制 065



第四章 农村中小学的财务制度建设情况 066

- 一、义务教育经费使用和管理的制度建设现状 066
- 二、义务教育经费使用和管理制度建设取得的成绩 073
- 三、义务教育经费使用和管理制度建设存在的问题 076
- 四、问题产生的原因和解决思路 081
 - (一) 问题产生的原因 081
 - (二) 解决思路 082

第五章 农村寄宿制学校 084

- 一、实施农村寄宿制小学的背景 084
 - (一) 实施农村寄宿制小学的原因 084
 - (二) 国家对寄宿制的政策 085
- 二、基本信息的描述 085
- 三、寄宿制小学对学生的成长带来的积极影响 086
- 四、对学校管理增加的压力、对学生身心健康的不利影响 087
- 五、对“中心学校+教学点”模式的态度 089
- 六、政策建议 091

县（市）篇

报告一：江苏省金坛市、邳州市、赣榆县农村义务教育财政政策调查 097

报告二：宁夏回族自治区隆德县、盐池县、灵武市农村义务教育财政政策调查 109

报告三：内蒙古自治区乌海市海南区、包头市土默特右旗、通辽市

霍林郭勒市(县)、呼伦贝尔市海拉尔区农村义务教育
财政政策调查 131

报告四：辽宁省凤城市、本溪县、普兰店市农村义务教育财政政策
调查 150

报告五：甘肃省民勤县农村义务教育财政政策调查 166

报告六：山西省夏县、宁武县、岚县、孝义市农村义务教育财政
政策调查 172

报告七：福建省云霄县、永春县、龙海县农村义务教育财政政策
调查 192

报告八：云南省富源县、巍山彝族回族自治县、隆阳区农村义务
教育财政政策调查 203

报告九：黑龙江省七台河市、林甸县、鸡东县农村义务教育财政
政策调查 216

报告十：陕西省神木县、安塞县、志丹县农村义务教育财政政策
调查 229

报告十一：贵州省遵义县、凤冈县、望谟县农村义务教育财政政策
调查 250

报告十二：青海省湟中县、民和县、平安县农村义务教育财政政策
调查 262

报告十三：四川省邛崃市、彭山县、荣经县农村义务教育财政政策
调查 273

报告十四：山东省高唐县、冠县、青州市农村义务教育财政政策
调查 289

报告十五：安徽省和县、怀宁县、潜山县农村义务教育财政政策
调查 310

- 报告十六：**浙江省平阳县、安吉县、路桥区农村义务教育财政政策
调查 319
- 报告十七：**海南琼中县、东方市农村义务教育财政政策调查 329
- 报告十八：**江西省吉水县、丰城市、余干县农村义务教育财政政策
调查 344
- 报告十九：**广西永福县、全州县、横县农村义务教育财政政策
调查 357
- 报告二十：**湖北省当阳市、孝南区、阳新县、郧县农村义务教育
财政政策调查 375
- 报告二十一：**河南省临颖县、孟州市、济源市农村义务教育财政
政策调查 401
- 报告二十二：**重庆市彭水县、巫溪县、北碚县农村义务教育财政
政策调研 412
- 后记** 423



全国篇



第一章 调查样本概况

一、样本总体概况

本次“全国农村义务教育经费问题百县调查”活动在全国范围内进行广泛抽样,调查范围覆盖 25 个省(自治区、直辖市)。样本省按地域划分为:东部地区 4 个(江苏、浙江、福建、广东),占 16%;中部地区 10 个(辽宁、山西、黑龙江、湖南、山东、安徽、海南、江西、湖北、河南),占 40%;西部地区 11 个(内蒙古、甘肃、宁夏、云南、陕西、贵州、青海、四川、新疆、广西、重庆),占 44%。按照预先设定的抽样方法,我们尽量在样本省中抽取 3 个县(市)来作为样本县(市)。为全面反映存在经济水平差异的各地农村义务教育的发展情况,我们遵循选择不同经济水平、不同财政实力的县(市)进行调查的原则实施抽样。本次活动实际完成了对 77 个县(市)的调查,其中,国家扶贫工作重点县 21 个。各级样本的基本信息见表 1-1。

表 1-1 样本省和样本县(市)列表

地区	省份	样本县(市)名称
东部	江苏	邳州市、赣榆县、金坛市
	浙江	台州市、安吉县、平阳县
	福建	龙海县、永春县、云霄县
	广东	翁源县、潮南县
中部	辽宁	普兰店市、本溪县、凤城市
	山西	宁武县*、孝义市、岚县*、夏县
	黑龙江	七台河市、林甸县*、鸡东县
	湖南	慈利县、冷水江市、涟源市
	山东	冠县、高唐县、青州市
	安徽	怀宁县、潜山县*、和县、凤台县
	海南	琼中县*、东方市
	江西	余干县*、丰城市、吉水县
	湖北	当阳市、孝南区、阳新县*、郧县*
	河南	孟州市、济源市、临颍县
西部	内蒙古	通辽市霍林郭勒市、呼伦贝尔市海拉尔区、包头市土默特右旗镇、乌海市海南区
	甘肃	秦安县*、平川区、民勤县
	宁夏	灵武市、隆德县*、盐池县*
	云南	隆阳区、巍山彝族回族自治县*、富源县*
	陕西	神木县、安塞县*、志丹县
	贵州	遵义县、凤冈县、望谟县*
	青海	湟中县*、平安县*、循化县*、民和县*
	四川	邛崃市、彭山县、荣经县
	新疆	木垒县
	广西	永福县、全州县、横县
	重庆	北碚区、巫溪县*、彭水县*

注：带*的为国家扶贫工作重点县。

为大致了解各县(市)财政收支水平,我们将2007年各县(市)人均地方财政一般预算收支情况汇总于表1-2。可以得到财政收支原始数据的县(市)总数为73个,表1-2中的数据根据《中国县市社会经济