

任晓辉 / 著

ZHONGGUO YIWU JIAOYU ZHICHU
JIXIAO PINGJIA YANJIU

中国义务教育支出 绩效评价研究



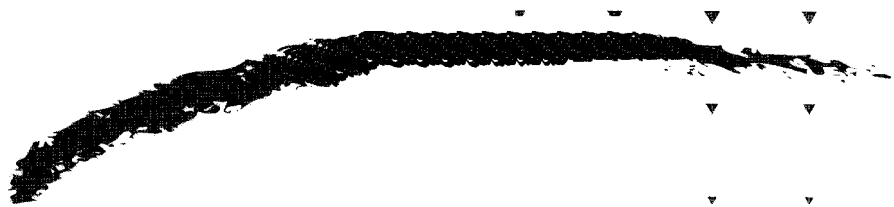
复旦大学出版社

本书由上海财经大学资助出版

任晓辉/著

ZHONGGUO YIWU JIAOYU ZHICHU
JIXIAO PINGJIA YANJIU

中国义务教育支出 绩效评价研究



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国义务教育支出绩效评价研究 / 任晓辉著. —上

海: 复旦大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-309-07719-3

I. ①中… II. ①任… III. ①义务教育—教育经费—
社会文教支出—经济评价—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 227849 号

中国义务教育支出绩效评价研究

任晓辉 著

出品人/贺圣遂 责任编辑/易 斌

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890×1240 1/32 印张 10.5 字数 277 千

2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-07719-3/G·932

定价: 22.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前言

义务教育是已经存在了一个多世纪的国民教育制度,在进入知识经济时代的今天,普及的和高质量的国民教育已成为国家强盛、民族兴亡的关键所在。近年来,公共教育体制改革在全球范围内受到广泛关注,也成为国内教育和经济学界研究的热点问题之一。

我国的义务教育从“人民教育”开始,随着财政状况改善,义务教育公共支出逐年增长,以全民普及和免费为特征的义务教育制度逐步形成。在支出规模增大的同时,经费供给与需求的矛盾却越来越突出。产生这一矛盾的原因主要有两个方面:一是义务教育经费投入总量仍显不足;二是支出效率不高。一部分资金投入被浪费、豪华办学和无效率等行为抵消,加剧了义务教育资金不足矛盾。义务教育是公共教育,政府有责任办好义务教育,以满足人民群众的基本教育需求。但实践表明,公立学校也存在官僚主义、效率低下等弊病。因此,要提高义务教育财政资金效率,就必须改革教育管理机制,实现制度创新。西方国家从 20 世纪 80 年代开始实施的以绩效评价为基础的义务教育支出绩效管理,就是一种以提高财政支出效率和改善教育质量为宗旨的创新制度。

2008 年《政府工作报告》中明确提出要“推行行政问责制度和政府绩效管理制度”。绩效评价和绩效预算管理改革已是势在必行。2009 年 6 月,在反复征求意见的基础上,财政部出台《财政支出绩效

评价管理暂行办法》，标志着我国政府绩效管理的本土化进程取得重大突破。由于义务教育牵涉全体国民的利益，其经费投入又是地方财政的一项重要支出，行业管理比较规范，且存在较多传统管理难以解决的问题，因此有条件先走一步，为今后全面推行财政支出绩效评价和政府绩效管理积累经验。

义务教育财政支出绩效评价在我国仍属新课题，许多方面正在探索之中。本研究在此基础上进行，目的是从理论和方法论上探索义务教育绩效评价规律，推进我国义务教育管理改革。本书在广泛涉猎和研读中外文献的基础上，从经济学角度对义务教育及其支出的绩效评价制度进行了理论探讨和实证分析。全书核心内容包括五部分。

第一部分，义务教育制度的经济学分析。通过界定现代基础教育产品的经济属性，从市场失灵的角度解释为何采取政府直接提供的干预方式；同时，从政府失灵的角度解释为何缺乏制度约束的政府未必搞得好学校，对义务教育支出绩效管理的必要性进行充分合理的论证，奠定全书研究的经济学基础。

第二部分，中国义务教育制度的历史及现状分析。通过梳理中国义务教育制度产生与发展的历史轨迹，揭示我国义务教育财政制度生成的内在逻辑，剖析现行体制面临的挑战和存在的制度性缺陷，寻求解决思路，有助于更好地理解现阶段实施义务教育绩效评价的作用和必要性。

第三部分，西方国家义务教育绩效评价。从西方国家义务教育制度的起源和演化着手，揭示管理制度选择的历史决定性。通过分析义务教育制度安排的经验做法和国别差异，以及基础教育绩效责任制度及其支出绩效评价方法在西方各国的实际应用，为前述义务教育管理问题的有效解决提供可资借鉴的全新思路。

第四部分,义务教育支出绩效评价方法论,以及在方法论指导下的实践初探。通过研究义务教育支出绩效评价的原理和特点,提出实施绩效评价的现实意义及可行性。并分别从指标设计、评价实施和结果应用等不同角度对三次试点评价案例进行实证分析。

第五部分,结论与政策建议。本书的研究结论表明,中国义务教育公共管理模式应当从传统管理转向绩效管理,在推行以义务教育支出绩效评价为基础的绩效管理前提下,构建适合我国国情、相对规范的义务教育公共政策体系。

需要指出的是,笔者相继参加了2005年《中国义务教育支出绩效评价试点》(财政部、教育部委托课题)、2006年《江苏省义务教育财政支出绩效评价》(江苏省财政厅委托课题)和2007年《上海浦东新区义务教育财政支出绩效评价》(浦东新区社会发展局委托课题)三次试点评价的前期调研、指标设计、数据采集和问卷调查,并全程负责具体操作和最后评价报告撰写。这些工作对本书的观点和方法论形成有至关重要的影响。

本书从一开始就确定了理论与实证分析相结合的主要研究方法。一方面,通过历史和经济学分析阐释义务教育支出绩效管理的必要性和可行性,并在理论框架指导下对课题所构建的评价指标体系进行科学性和导向性的辩证分析;另一方面,研究也对实证分析投入巨大努力,进行了大量实地调研,并利用试点课题所建立的评价基础资料数据库,尝试进行基于绩效评价的义务教育绩效管理体系构建。

由于义务教育制度本身的特点使得其产出和效果的指标量化非常困难,加之我国的公共教育管理体制比较复杂,决定了我国义务教育支出绩效管理制度创新任重而道远,还需在实践中不断摸索、总结和积累评价经验,不断修正和完善评价指标体系和评价机制。

目 录

前 言	1
第一章 导论	1
第一节 什么是义务教育	1
第二节 问题的提出	8
第三节 相关文献综述	13
第四节 本书研究的思路、意义和方法	49
第二章 义务教育的经济学分析	55
第一节 义务教育的基本特征和原则	55
第二节 义务教育产品的市场缺陷	62
第三节 义务教育公共供给的政府失灵	76
第四节 小结	89
第三章 中国义务教育的历史及现状分析	91
第一节 中国义务教育的历史演进	91
第二节 中国义务教育发展现状	103

第三节	存在问题的深层原因分析	128
第四节	小结	134
第四章	西方国家义务教育绩效评价	136
第一节	西方国家义务教育的发展和变革	136
第二节	西方国家的公共教育体制改革	145
第三节	西方国家的公共支出绩效评价	153
第四节	美国基础教育绩效评价制度	160
第五节	其他西方国家的基础教育绩效评价	173
第六节	小结	178
第五章	义务教育支出绩效评价理论	179
第一节	义务教育支出绩效评价的作用	179
第二节	义务教育支出绩效评价原理	188
第三节	义务教育支出绩效评价的博弈论分析	201
第四节	义务教育支出绩效评价的特点和难点	212
第五节	小结	221
第六章	案例介绍与分析	223
第一节	案例介绍	223
第二节	案例指标体系设计的评价与分析	238
第三节	案例的技术性评价和分析	252
第四节	基于评价结果的义务教育现实困境分析	255

第五节 生均拨款底线标准的开发	268
第六节 小 结	280
第七章 义务教育公共管理模式创新	282
第一节 建立义务教育绩效责任制	282
第二节 基于绩效评价的义务教育拨款方式改革	292
第三节 规范的义务教育转移支付制度设计	298
第四节 小 结	307
参考文献	309

第一章 导 论

自 19 世纪下半叶欧美国家率先开始实施以来,义务教育制度已有一百多年的历史。目前,全球有 170 多个国家和地区宣布实施义务教育,年限从 4 年到 12 年不等。2000 年“世界教育论坛”提出,到 2015 年世界各国普及面向所有儿童的免费初等教育行动计划^①。义务教育已成为现代政府提供的最基本公共服务之一,也是各国政府预算中的一项较大支出,随着社会进步和经济发展,各国正在探索新的义务教育支出管理模式。

第一节 什么是义务教育

义务教育来自英文“Compulsory Education”,其译法很多,诸如“强迫教育”、“普及教育”、“免费教育”或“国民教育”等,有些文献将义务教育的概念同“基础教育”或“初等教育”混为一谈。我国《教育大辞典》的释义是:义务教育,亦称“普及义务教育”,是根据国家法律规定对适龄儿童实施一定年限的普及、强迫、免费学校教育。由于这种教育要求社会、学校、家庭予以保证,对儿童既是应享受的权利,又

^① 世界教育论坛,《达喀尔行动框架文件》,第 7 段。

是应尽的义务,故亦称“强迫教育”(Obligation Education)^①。我国《义务教育法》(1986)规定,义务教育是全体适龄儿童、少年必须接受的,国家、社会、学校、家庭必须予以保障的带有强制性质的国民基本教育。修订后的《义务教育法》(2006)又进一步明确:义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。

一、义务教育的概念诠释

在我国,义务教育一词始见于清光绪二十九年《奏定学堂章程》中的《学务纲要》,原文为:“初等小学堂为养正始基,各国均任为国家之义务教育。东西各国政令凡小儿及就学之年而不入小学者,罪其父母,名为强迫教育。”^②《第一次中国教育年鉴》丙编《教育概况》中提及:“‘义务教育’一语,系由日人就英语 Compulsory Education 译出,我国沿用之。英语 Compulsory 原含强迫之意,亦有称之为强迫教育者。”^③虽然翻译的名称各异,所包含的意思却大体相同,即:义务教育是指国家以法律形式规定的,对适龄儿童强制实施的学校教育。

对“义务”一词,学术界有两种解释:(1)强调人民对于国家的义务。如袁希涛在《义务教育》中指出:“纳税、服兵役、受教育为人民对于国家的三大义务。现代各国皆规定于法律,而为不可避免之事项。在服兵役之强制与否,可依国情定之;独在一定限度之教育,则无论何国,皆视为不能不尽之义务,此其意义,甚为明显,无待诠释。”^④

① 顾明远:《教育大辞典:第六卷》,上海教育出版社 1992 年版,第 256 页。

② 瞿葆奎:《教育学文集(第 14 卷)》,人民教育出版社 1990 年版,第 173 页。

③ 熊贤君:《千秋功业:中国近代义务教育研究》,华中师范大学出版社 1998 年版,第 2 页。

④ 袁希涛:《义务教育》,商务印书馆 1931 年版,第 2 页。

(2)主要是政府的义务。姜琦在《义务教育之研究与讨论》一文中认为:“‘义务’一语,从政府方面说起来,或者可以说,政府有使人民受适当教育之义务;若从人民方面说起来,人民只有受教育的权利。”^①

《第一次中国教育年鉴》则对二者进行了融合,阐释为:“‘义务’与‘权利’、‘责任’义皆相通。‘义务’二字作广义之解释者,谓人民对国家有使其子女受国民教育之义务;同时,国家对人民有使人民在学龄期间受国民教育之义务。因人民之义务为就学,国家之义务为设学,故此种教育,国家与人民交付责任,同尽义务。”^②袁希涛也曾对义务教育所体现的权利义务关系做过相应解释:“更就义务教育之本体而分析之,则有下列各方面:(甲)谓国内人民在国家规定之学龄期间,有应尽教育之义务;(乙)谓父母或其家长对于在学龄期间之子女,或其监护之儿童,有绝对使受教育之义务;(丙)谓国家对于人民,在学龄期间,有制定法律使其受教育之义务;(丁)谓一般社会,对于人民在学龄期间应就学者,有纳规定之税额,设立学校或相当场所,使受教育之义务。”“义务与权利相对待者也,故甲项义务之对方,即获有得受教育之权利;乙项义务之对方,即获得一家子女或其监护之儿童,均有受教育之权利;丙项、丁项,则其义务之对方,即获得全部人民均受教育,而国家社会因以强盛进步之权利;但其不言权利,而言义务,就设施之本体言之也。”“若更就设施之各方面,而异其名称,或曰:强迫教育,谓以法律强制也;或曰:普及教育,谓能普施全国也;亦可曰:全民教育,谓无一人可避免也;而论其本体,则曰义务

① 姜琦:《义务教育之研究与讨论》,商务印书馆1925年版,第7页。

② 熊贤君:《千秋功业:中国近代义务教育研究》,华中师范大学出版社1998年版,第2页。

教育。”^①

笔者认为,对义务主体的不同认识与义务教育的不同推行时期有关。在早期,一般更强调人民的义务和政府施行“强迫”的权利,强调国家的利益高于个人利益。为了保证国家利益,人民必须接受义务教育,以成为合格的公民。在实践中,如最早实行义务教育的普鲁士,其《强迫就学法》中规定“凡普民自 5 岁至 13、14 岁,有不入学者,罪其父母”;美国最早实行义务教育的马萨诸塞州也有规定“有不令儿童入学者,罚之;过相当长时期,而儿童英语不熟习者,罚父母以 20 先令”(袁希涛,1931)。当制度推行一定时期以后,尤其到了 20 世纪,公民普遍具备普及教育的意识,对教育有了更多更高的需求,政府转而致力于满足公民的教育需求,从而有义务为人民提供免费义务教育,义务也就更多地转化为政府的责任。

二、相关概念辨析

(一) 义务教育与普及教育

这对概念几乎是同义语,但又有所区别:从内涵看,普及教育强调目的,而义务教育更多强调手段。“普及教育有两层含义:一为强迫教育,即已达学龄儿童,强迫其入学,在相当年限内完成其国民所必须之智能也;一为补习教育,即对于过强迫年龄之儿童及成人,或已受过强迫教育之儿童,设相当教育机关以补充或增进其智能也。”^②显然,普及教育包括强迫教育和补习教育两种,前者的对象是学龄儿童,即为义务教育;后者则主要是为超过学龄期而失学的成人所设。

① 袁希涛:《义务教育》,商务印书馆 1931 年版,第 5 页。

② 熊贤君:《千秋功业:中国近代义务教育研究》,华中师范大学出版社 1998 年版,第 11 页。

两者存在着目的与程度的差异,普及教育是指目的,而义务教育是指过程,例如,某些城市提出普及高中教育,但并不意味着政府要将义务教育延长至高中。

(二) 义务教育与国民教育

国民教育是相对于封建时代家族教育(私塾教育)而言的概念,它是适应近代资本主义经济发展,对国民素质提出更高要求的教育。广义的教育在人类社会初期就已经存在,目的是怎样将知识和技能传达给下一代。在封建社会里;教育以私人家庭为主,主要采用授徒式,即由家长延聘先生,教育子弟,虽然封建社会政府也举办教育,但只有少数人能获得这种机会,目的是培养社会精英与领袖人才。到了近代,资本主义生产的发展刺激了社会对教育的需求,国家为培养健全国民,实施以全体儿童为对象的“国民教育”,并视之为国家义务。在这个意义上说,义务教育就是国民教育。

但是,这两者也存在着一定区别:一是义务教育侧重教育政策,而国民教育侧重教育性质。在近代教育中,国民教育更侧重于政府举办的公立学校体系。二是两者所涵盖的内容也有区别,“国民”是指全部具有一国国籍的人,儿童只是国民的一部分。因此,国民教育是人生教育的完整系统,包括学龄前教育、义务教育及其他各级各类学校教育,如高等教育、成人教育等也属于国民教育体系,而义务教育只是国民教育的一个重要组成部分。

(三) 义务教育与基础教育

基础教育着眼于教育的内容,根本属性是其基础性,主要是就基础知识、基本价值观念、基本技能、基本行为规范和社会习惯等方面的教育。其功能,一是掌握基本知识和技能,为以后的学习成才打基础;二是学会做人,即人与社会的协调发展,是使儿童社会化的过程。

而义务教育则强调教育的提供方式,是由政府统一安排、通过法律保证实施的一种教育制度。因此,义务教育是由政府统一提供的基础教育,是现代社会基础教育的主要提供方式。此外,两者的年限也不完全一致。基础教育一般是指由小学到高中的这段时期。在国内研究文献中,两个概念往往被混淆使用,并无严格区分,只在统计时才将高中教育纳入基础教育范畴。

基础教育是与高等教育等职业教育相对应的概念。相对于职业教育而言,规范的中小学教育所传授的知识处于人生知识体系的基础地位,因而人们将这类不含有职业方向,而是为人生道路打下知识基础的教育称为基础教育。在整个教育体系中,基础教育是指中小学教育,通常不包含学龄前教育、高等教育、成人教育,以及扫盲教育等类型。

(四) 义务教育与免费教育

两者存在着辩证关系。免费是普及义务教育成功的历史经验,但两者并不完全同步。从历史上看,有的是先免费后颁布义务教育法律,如美国,由于财力限制,各州只能办少量的公立学校,实行免费教育。有的是先颁布法律后实行免费,如法国、德国和日本等,不过日本在颁布义务教育法后,普及的速度很慢,而在宣布实行免费教育后,四年制义务教育很快就得到了普及。有的几乎是同时实行,如法国,第一个《费里法案》(1881年)宣布实行免费教育,第二个《费里法案》(1882年)宣布实行义务教育。有的国家同时具备上述三种情况,如澳大利亚。在我国,九年制义务教育不完全免费,多数学生家长还必须支付一部分学杂费。

三、义务教育制度的基本内容

义务教育制度是指政府用于保障义务教育实施的法律、规章等

规范性文件,基本内容包括:

(一) 实施义务教育的起始年龄

各国的义务教育法中一般都规定了儿童入学的最低年龄,依国情不同,各国对义务教育起始年龄的规定存有差异。修订后的我国《义务教育法》(2006)第十一条规定:凡年满六周岁的儿童,其父母或者其他法定监护人应当送其入学接受并完成义务教育;条件不具备的地区的儿童,可以推迟到七周岁。

(二) 实施义务教育的年限

义务教育年限在不同国家、同一国家的不同发展阶段都可能不同。普及义务教育的年限一般经历由短到长的发展,一方面技术进步对国民素质有了更高要求,另一方面随着经济发展,政府有了更强的财政能力支持更长期的义务教育服务。在西方,最早的义务教育规定为3年,目的是让儿童识字,以后随着国家财力提高,逐渐延长义务教育年限,如普及小学教育(6年制)、普及初中教育(9年制)等。在美国,部分州已开始普及12年义务教育。目前,中国实施的是9年制义务教育。

(三) 经费来源

目前,各国义务教育法均明确国家具有设立公立学校,提供义务教育服务的责任,即义务教育经费主要来自公共资金。但具体由哪级政府承担,各国并无统一模式,通常有三种类型:一是由地方承担;二是主要由地方承担,中央或省补助或分担;三是由中央承担。我国《义务教育法》(2006)第四十四条规定:义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。

(四) 教育内容

义务教育主要是一种帮助人们学会读写以及全面参与社会所需要的其他主要技能、知识和价值观的教育。其内容如袁希涛所言：“义务教育之目的，在使养成公民必要的知识行为，与其生存能力，故在教育上之性质，为国民教育。”“义务教育为国民应受必要之教育，故虽年期程度各国多不齐同，而以立国主义，定教育方针，则无一能离此原理原则者。”^①“教育科目之类别固多，而其原则，可以三者括之：一是属于人格教育之科目；二是属于智识教育之科目；三是属于生活教育之科目。”^②

第二节 问题的提出

如前所述，现代义务教育作为一项各国普遍推行的基础教育制度和公共教育基石，是由政府直接组织、管理和投资的教育。1986年《义务教育法》的正式颁布与实施，标志着我国公共教育制度的真正确立，义务教育成为各级政府的基本公共事务，政府的义务教育财政投入开始受到法律约束，并逐步趋向制度化。自《义务教育法》实施以来，我国义务教育事业取得飞跃发展，仅用16年时间就实现了九年义务教育基本普及的目标。然而，在制度实施过程中也逐渐暴露出一些问题。现实中的义务教育困境日益受到社会高度关注，并相继引发出一系列相关改革措施的广泛探讨。

^① 袁希涛：《义务教育》，商务印书馆1931年版，第14页。

^② 同上书，第81页。