北京大学中国教育财政科学研究所
教育财政理论与实践研究丛书

# 中国教育财政政策咨询报告

## (2005—2010)

ZHONGGUO
JIAOYU CAIZHENG
ZHENGCE ZIXUN BAOGAO (2005—2010)

王 蓉 主 编
魏建国 副主编

教育科学出版社
ESPH Educational Science Publishing House

# 中国教育财政政策咨询报告

## （2009—2010）

[illegible]

北京大学中国教育财政科学研究所
教育财政理论与实践研究丛书

# 中国教育财政政策咨询报告

## (2005—2010)

ZHONGGUO JIAOYU CAIZHENG ZHENGCE ZIXUN BAOGAO (2005—2010)

王 蓉 主 编

教育科学出版社
·北 京·

责任编辑　刘明堂
版式设计　贾艳凤
责任校对　曲凤玲
责任印制　曲凤玲

**图书在版编目（CIP）数据**

中国教育财政政策咨询报告：2005～2010／王蓉主编．—北京：教育科学出版社，2011.2
（北京大学中国教育财政科学研究所教育财政理论与实践研究丛书）
ISBN 978-7-5041-5273-2

Ⅰ.①中…　Ⅱ.①王…　Ⅲ.①教育经费－财政政策－研究报告－中国－2005～2010　Ⅳ.①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 200972 号

| | | | |
|---|---|---|---|
| 出版发行 | 教育科学出版社 | | |
| 社　址 | 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 | 市场部电话 | 010－64989009 |
| 邮　编 | 100101 | 编辑部电话 | 010－64989419 |
| 传　真 | 010－64891796 | 网　址 | http://www.esph.com.cn |
| 经　销 | 各地新华书店 | | |
| 制　作 | 国民灰色图文中心 | | |
| 印　刷 | 保定市中画美凯印刷有限公司 | | |
| 开　本 | 169 毫米×239 毫米　16 开 | 版　次 | 2011 年 2 月第 1 版 |
| 印　张 | 31.5 | 印　次 | 2011 年 2 月第 1 次印刷 |
| 字　数 | 536 千 | 定　价 | 68.00 元 |


如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

# “北京大学中国教育财政科学研究所教育财政理论与实践研究丛书”出版说明

党的十七大报告指出：“优先发展教育，建设人力资源强国。”教育事业的发展离不开教育财政的有力支持和保障。十七大报告特别提到：“坚持教育公益性质，加大财政对教育投入，规范教育收费，扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。”应该说，我国当前的教育财政状况与十七大报告所强调的教育优先发展的要求相比还有相当大的距离。因此，在这一时代背景之下，立足中国国情、借鉴国际经验、理论与实践相结合，加强对教育财政问题的研究具有强烈的必要性和紧迫性。

北京大学中国教育财政科学研究所是我国第一所专门致力于教育财政研究的学术机构。研究所的发展目标是努力成为中国教育财政领域最重要的思想库和能力建设基地，以推动中国公共财政改革和教育财政改革为己任，为中央有关部门和各级地方政府的重大决策提供参考依据；组织与推动研究者、政策制定者和各类教育利益相关者进行有效的交流与对话，提高国内教育财政领域的整体研究水平。

自成立以来，研究所承担了财政部、教育部和国际组织的若干重大课题，内容涉及公共教育支出统计、学前教育财政、义务教育财政、职业教育财政、高等教育财政和学生资助体系等教育财政的诸多领域。在完成这些课题的过程中，研究人员撰写了大量的研究报告，翻译了很多有价值的参考资料。为了向社会展示研究所的科研成果，也为广大的教育财政政策制定者和实践者提供参考依据，同时听取学界同行的批评和建议，

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

研究所和教育科学出版社决定联袂推出“北京大学中国教育财政科学研究所教育财政理论与实践研究丛书”。该“丛书”将陆续推出研究所的系列研究成果。在党的十七大强调教育优先发展的大好形势下，我们期待本“丛书”能够为我国教育财政学术研究的繁荣、为我国教育财政体制机制的建立健全、为我国教育事业的蓬勃发展作出我们自己应有的贡献！

**北京大学中国教育财政科学研究所**
**教育科学出版社**
**2009 年春**

# 序

成立伊始，北京大学中国教育财政科学研究所（后简称“财政所”）即是一个“创新政府与大学合作机制的实验”。由财政部、教育部和北京大学共同成立，由三个部门的主管领导亲自担任该所的指导委员会主任，财政所被她的建立者给予了“深入研究公共财政在教育事业发展，并进而在促进国民经济高速增长和社会和谐发展中的重要作用，将最新的理论研究成果和国际成功经验提供给政府部门，参与决策咨询和政策设计”的职能。成立五年来，财政所的同仁直接或间接地参与了数个我国中央政府的重大教育财政政策的咨询工作，为此向政府部门提供了逾400万字的政策咨询报告和外文资料汇编。在财政所成立五周年之际，特选编了二十余篇政策咨询报告结集出版、与广大的学界同仁分享。

这些咨询报告或是因应政府要求、根据政府制定的政策重点问题所作的咨询研究，或者是因应政府要求进行的政策效果监测实地调研报告，或者是研究者在理论研究和田野调查过程中有所感而自发的建言献策。这些咨询报告背后有过去五年中我国中央政府采取的几个重大教育财政政策，包括农村义务教育经费保障机制改革、建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系、央属高校拨款制度改革等，也有引起广泛关注的汶川地震中大量校舍倒塌等诸如此类的重大社会事件。

为什么公开出版这些政策咨询报告？学界普遍认同这样的观点，就是一位学者的“段位”首先体现在他/她提出的研究

问题，其次才体现在其分析这些问题过程中所使用的理论工具和研究技术。在以学科为组成基石的大学之中，学者提出的研究问题更加为理论的建设、学科的发展、国际学术界的前沿潮流所左右。而直接因应政府要求所从事的政策咨询研究，其针对的问题往往是从政府和社会的角度来说需要优先得以分析、甚而需要优先得以采取举措的现实问题。学者的自发研究和政府主导的需求方驱动的研究的差异还在于，在自发研究中，我们或出于自己的兴趣，或囿于自身学科背景及理论工具不足的局限，或出于对研究方法与程序的严格要求，对于现实的急迫问题和突出矛盾可以选择回避。面对中国今日之教育现实的纷繁复杂与变化多端，面对因其体量巨大而导致的独特的矛盾和挑战，我们自觉或者不自觉地画出了自己宽阔的回避领地，因此也可能失去了提出与我们这个时代相称、与我们这个世界上最为庞大的教育体系相称的高段位的研究问题的机会。在从事政府主导的需求方驱动的研究时，回避的领地不得不大大压缩，政策咨询研究的问题的演变脉络较之学者的自发研究往往更加能直接地折射出这个时代的突出矛盾和问题，给予置身其中的人们更加广阔和真切的风景。

财政所成立五年来的实验使我们切实感受到，学者自发的研究和政府需求主导下的研究，可谓视域有所不同，风景有所不同。借助本书，希望将我们五年来看到的一些风景与更多的学界同仁分享。虽然今日看来，当日的部分观点与发现不乏需校正与完善之处，唯希望通过此书为2005年至2010年中国重大的教育财政政策问题研究留存一片面的记录。

**王　蓉**
**2010年10月**

# 目　　录

## 第一篇
## 义务教育财政专题


农村义务教育经费保障机制改革：政策设计的若干问题 …… 王蓉 / 3
义务教育教师与公务员的收入比较 …… 杨建芳　王蓉 / 9
西部农村教育财政改革与人事权力结构变迁
…… 李小土　刘明兴　安雪慧 / 24
“以县为主”背景下的西部农村教育人事体制和教师激励机制
…… 李小土　刘明兴　安雪慧 / 43
农户的税费和教育费负担的地区差异及其变动趋势
…… 马岩　刘明兴　陶然 / 59
关于我国流动儿童接受义务教育的现状及“两为主”政策的
总体分析思路 …… 宋映泉 / 75
校舍安全何以保障 …… 宋映泉 / 98
田野调查报告一：我国农村地区“普九”债务问题调查与研究
…… 北京大学中国教育财政科学研究所课题组 / 117
田野调查报告二：“农村义务教育经费保障机制改革”的成效与问题
——以江苏与湖北为例
…… 北京大学中国教育财政科学研究所课题组 / 141
田野调查报告三：安徽省 X 县农村义务经费保障机制改革实施情况
调研报告 …… 北京大学中国教育财政科学研究所课题组 / 168
附录：国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知…… 186

## 第二篇

## 高等教育预算拨款制度专题

中国高等教育的投入模式与改革 …… 王蓉 / 193
中国政府对大学科研的资助体系研究 …… 康小明 / 201
美国《高等教育法》修订与高等教育财政改革 …… 魏建国 / 217
地方高等教育财政管理模式：差异与多元化 …… 杨钋 / 234
我国高等教育大众化进程中高等学校功能分化的实证分析 …… 易千 / 244
关于我国建立高等教育拨款委员会建议的若干问题的思考 …… 王蓉 / 256
附录1：财政部　教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知 …… 265
附录2：《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020年）》
摘选 …… 268

## 第三篇

## 高等教育学生资助体系建设专题

高等教育学生资助体系建设：国际经验与中国实践 … 王蓉　魏建国 / 271
美国联邦家庭教育贷款回收机制与学生贷款担保机构 …… 魏建国 / 291
中国助学贷款改革：问题与挑战 …… 魏建国 / 300
国家开发银行生源地助学贷款县级学生资助管理中心调研报告
…… 魏建国 / 314
家庭背景与放弃大学就读机会的实证研究
…… 魏建国　罗朴尚　宋映泉 / 324
高中学生对大学学生资助和成本等相关信息的知晓情况分析
…… 魏建国　罗朴尚　宋映泉 / 337
中国现行高校学生资助政策评估 …… 罗朴尚　宋映泉　魏建国 / 350
市场还是政府
——美国学生贷款提供机制的重大调整 …… 魏建国 / 365

附录：国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见…… 378

## 第四篇
## 学前和职业教育财政专题

我国学前教育财政政策
——1978 年以来我国学前教育财政制度沿革 …… 刘云波 / 385
OECD 国家学前教育的财政体制、资金提供机制…… 刘云波　董原 / 402
关于中等职业教育发展状况的田野调查报告 …… 宋映泉 / 425
职业技术教育与培训的提供及财政问题
——国际经验 …… 毕建宏 / 432
建立以雇主为导向的职业技术教育体系 …… 钟未平 / 440
附录：《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010－2020 年）》摘选…… 460

## 第五篇
## 其　他

加大教育财政投入需完善相关体制与机制 …… 王蓉 / 465
关于《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提纲（草稿）的一些意见 …… 王蓉 / 472
教育类税及教育非税收入研究 …… 魏建国 / 476
通过税收优惠减轻学生和家庭教育负担的可行性分析 …… 魏建国 / 487

后记 …… 王蓉 / 494

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

# 第一篇

# 义务教育财政专题

# 农村义务教育经费保障机制改革：政策设计的若干问题

王　蓉*

（2006 年 2 月）

## 引　言

纵观历史，中国促进农村地区义务教育发展的模式具有两个基本特点：首先，通过广泛采取降低教育成本的措施，解决物质保障的基础问题，扩大教育供给。这一方面最为突出的就是非公办教师的制度安排。这一过程的可行性源于像教育这样的社会服务是劳动密集程度极高的，因此在低工资经济中成本相对较低。其次，通过广泛地分散经费供给责任，提高经费供给水平。其核心的制度安排就是横向上向广大的农村家庭和社区分散责任，它们直接担当了重要的义务教育经费供给责任；在纵向上由基层政府承担重要的财政和管理责任。这些制度安排有其历史贡献，但是最终加重了农村家庭的教育负担，不利于切实保障农村落后地区的教育超前发展。

审视历史，实际上主导过去十几年中国农村义务教育财政制度不断完善和改革的主要驱动力与上述的两个特点密切相关，特别是不断纠正过度分散义务教育经费供给责任导致的问题，而 2005 年 12 月实施的农村义务教育经费保障机制改革正是这种不断加速的政策发展的结果。

---

* 作者简介：王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授。

## 一、农村义务教育：中央政府的财政作用

在中国，义务教育财政责任由县、乡基层政府承担所产生的问题早在20世纪90年代中期就已引起研究者的关注。1994年有学者指出，中国义务教育财政体制“在管理的分散上走得太远了”，特别是：（1）不能适应我国城乡典型二元经济和地区间发展不平衡的基本国情；（2）不适应我国地方政府行为非规范的现状，缺乏对地方政府的有效制约；（3）不利于切实保障落后地区的经济利益、保障落后地区义务教育的超前发展；（4）加重了低收入家庭的经济负担，不利于贯彻机会平等的义务教育原则等[1]。加大上级政府的基础教育投入被认为是解决这些问题的关键所在，中央和省级政府应承担更多的义务教育财政责任这一观点很快成为具有共识的政策建议[2]。

对于增加农村义务教育财政投入的相关制度改进而言，最为重要的决定性因素之一是中国的财政体制。1994年中国实施了分税制改革，其主要内容包括划定各级政府的支出责任，按税种划分中央和地方政府的收入权限边界，建立规范的财政转移支付制度。在中国的财政体制内，财政转移支付制度是促进基本公共服务均等化和区域协调发展的重要制度安排。目前，中央对地方财政转移支付制度体系由财力性转移支付和专项转移支付构成。

财力性转移支付是指为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力的均等化，中央财政安排给地方财政的补助支出。财力性转移支付资金由地方统筹安排，目前财力性转移支付包括一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。专项转移支付是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金。地方财政需按规定用途使用资金。

与此相应，中央政府支持农村义务教育的财政手段主要有以下两方面。

第一，在财力性转移支付方面，其中较为重要的一般性转移支付以公式为基础分配资金。这些公式按照客观因素计算确定标准财政收入和标准财政支出，以各地标准财政支出大于标准财政收入的差额为分配依据。计算标准财政支出的因素指标包括人口、城市化程度等，而其中和教育有关的学校及

学生数等变量也包括在内。另外，中央政府通过调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等直接补助地方政府在支付公务员和事业单位人员（包括学校教师）工资方面的支出。

第二，在专项转移支付方面，1994 年中央政府通过这一方式支持基础教育的资金总量仅为 2.2 亿元。1995 年至 2000 年，中央政府投入专项资金实施了新中国成立以来的最大教育专项资金工程“国家贫困地区义务教育工程”。2001 年，中央政府决定再从中央财政中投入专款 50 亿元（其中部分资金用作免费提供教科书经费），实施第二期“国家贫困地区义务教育工程”，集中投入到 2000 年底尚未普及义务教育的 522 个县。到了 2003 年，由财政部、教育部主管的与农村义务教育发展相关的专项资金项目还包括中小学危房改造工程、中小学布局调整专项、寄宿制学校改造等大型项目。

在 1995－2006 年期间，中央政府对基础教育的专项资金支持具有如下几个特点。第一，这些专项项目都是明确地为促进贫困地区、少数民族地区和边疆地区普及九年制义务教育发展而实施的，根据地理性单位——县域——界定资助目标。第二，这些教育专项的主体组成部分是一些大的、周期性的项目，它们不是以平衡经常性的教育事业性经费为目的，而是以集中解决农村地区义务教育的急迫问题为目的。第三，这些教育专项的支出结构不断变化，但是总的来说，改善学校办学条件是中央资金支持的重点。随着学校办学条件不断改善，“上学贵”的问题得到了越来越多的重视。2001 年中央政府明确提出了“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费）的政策，计划每年拿出 1 亿元，作为家庭经济困难学生上学的补助。此外，中央财政每年还另安排 1 亿元（2002 年为 2 亿元，2003 年为 4 亿元），用于向未完成“普九”任务的国家扶贫开发工作重点县和中西部农村地区贫困中小学生免费提供教科书。

## 二、农村义务教育经费保障机制的政策设计

2001 年国务院确定对农村义务教育实行“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。各级财政按照要求加大了投入；但是，一些关键的问题仍然没有解决，包括各级政府投入责任不明确，经费供需矛盾比较突出，教育资源配置不合理，农民教育负担较重等。在这

种背景下，农村义务教育经费保障机制改革的核心政策设计工作于2005年春季开始启动。

至此，中国教育领域的实践者和研究者已经提出了几种完善农村义务教育经费保障机制的方案。主要有：第一种方案是所谓的“生均经费标准方案”，也就是在省级或全国范围内首先建立生均经费标准，测算各县经费需求总量，然后按照各县级政府的财力，计算其教育投入的规范支出，在此基础上计算资金缺口，并由县以上各级政府提供资金填平补齐。第二种方案是所谓的“中央财政承担西部教师工资方案”。对中西部经济欠发达地区，中央财政承担农村中小学教师的工资等支出，概而言之，“国家把这些地方的基础教育完全包下来，其经费由中央财政直列预算”[3]。第三种方案是在已实施的“两免一补”政策基础上，进一步扩大资助力度和覆盖范围，由中央和地方政府按照“分项目、按比例”承担所需经费，在中西部农村地区率先实施免费义务教育。

农村义务教育经费保障机制改革最后的决策方案具有如下几个特点：

第一，这一方案以“学生为本”的政策理念为指导。这一改革方案的设计贯彻了使广大农村儿童及其家庭更加直接、更加广泛地受益的原则，其核心的内容是确定由中央财政直接承担中西部地区免除学杂费和提高公用经费标准所需的大部分经费，将以往由学生及其家庭分担的教育投入责任转为主要由中央财政承担，使这些地区的学生直接而明确地受益于中央财政。在诸多不确定性因素存在的情况下，中央财政直接而强有力地保障“让每一个农村孩子上得起学”的主要政策目标的实现。这与中国政府当前提出的“以人为本”、“建设和谐社会”的执政理念高度一致，而这是该政策设计的最重要的决定因素。换言之，最终采纳的政策方案将直接降低受教育者的私人教育成本、解决由此引发的受教育者和政府间的矛盾作为当前中国农村义务教育发展最亟待解决的问题。

从这个角度来看，三种政策备选方案的核心区别在于其背后的对于中国农村义务教育需要优先解决的问题和矛盾的判断不同。

第二，这一方案是兼顾了现实约束和未来改革的必要性的方案。这其中最为重要的约束性因素是中国的财政体制。中国式的财政分权曾经被认为促进了中国的经济增长，但现在，人们越来越认识到，地方政府因横向财政竞争，偏向于投入生产性的公共项目，而对于公共教育、公共卫生等公共支出项目投入不足，最终导致公共服务的供给不足[4]。因此不仅是针对教育领域，对于其他公共服务领域，建议中央和省级财政承担更加重要的财政责任

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com