

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学

“211工程”三期重点学科建设项目资助

公平义务教育与 中国财政体制改革

GongPing YiWu JiaoYu Yu
ZhongGuo CaiZheng TiZhi GaiGe YanJiu

研究

李 贞 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学

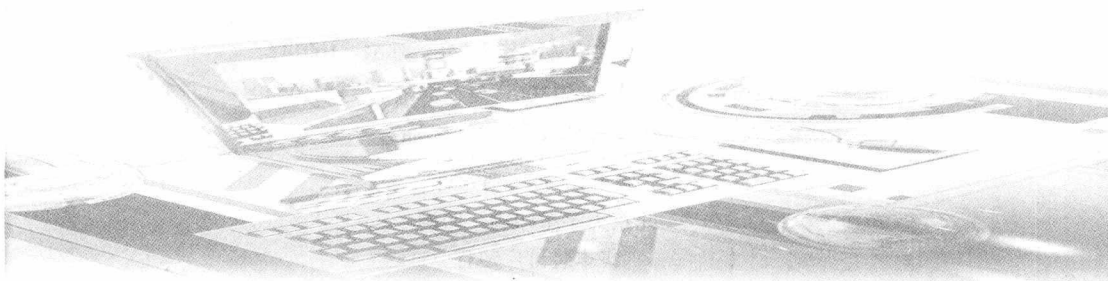
“211工程”三期重点学科建设项目资助

公平义务教育与 中国财政体制改革

GongPing YiWu JiaoYu Yu
ZhongGuo CaiZheng TiZhi GaiGe YanJiu

研究

李 贞 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公平义务教育与中国财政体制改革研究 / 李贞著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 8

(中央财经大学财政学院学者文库. 中央财经大学“211 工程”三期重点学科建设项目资助)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8493 - 9

I. 公… II. 李… III. ①义务教育 - 研究 - 中国②义务教育 - 财政制度 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. G522.3
G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 145052 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

公平义务教育与中国财政体制改革研究

李贞著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

网址: www.espbj3.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 12.25 印张 150000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8493 - 9 定价: 21.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 葛仁霞
曾康华 姜爱华 肖 鹏

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财

政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年8月

序

实现公平义务教育是保障和改善民生，使全体社会成员共享改革发展成果的重要途径，也是使经济增长成果转化为人的全面发展的重要途径。党的十七大报告指出，“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础”。长期以来，我国政府一直在为这一目标进行着不懈的努力。

1986年4月我国颁布了《中华人民共和国义务教育法》。这是我国首次把免费的义务教育用法律的形式固定下来。

2006年9月1日起施行的新修订的《中华人民共和国义务教育法》总则第二条规定：“国家实行九年义务教育制度。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。实施义务教育，不收学费、杂费。”新的《义务教育法》的一个核心就是推进教育公平，促进教育均衡发展。

2007年，我国农村义务教育全面免除学杂费。2008年秋季学期开始，我国在全国范围内免除了城市义务教育阶段学生学杂费，这是我国完善义务教育体制，促进义务教育均衡发展，推进教育公平的重大决策。

教育公平实际上是整个社会公平的基础，是整体教育平等、机会平等原则实现的基础。教育公平能够给人提供公平竞争的机会，帮助弱者改善其生存状态，减少社会性的不公平，因而被认为是实现社会公平的起点，是构建和谐社会的基石。

尽管政府对保障教育公平做了大量工作，但由于现阶段我国教育体制的某些缺陷，教育不公平现象仍然存在。教育的不公平会加剧社会的不公，进而影响到和谐社会的构建。目前教育公平面临的突出问

题，主要是社会公平方面存在的问题在教育领域中的反映，也与教育体制改革滞后有关。虽然我国教育公平的整体状况在不断改善，但城乡之间、区域之间、学校之间，义务教育的师资和办学条件的差距较大，部分公共教育资源的配置和使用也缺乏有效的监管。

实现教育公平的前提条件是缩小义务教育资源的地区差距。实现教育公平，是义务教育的基本原则和终极目标。我国现阶段义务教育的不公平主要是教育资源配置不均衡和教育政策制定上的不合理造成的。要实现教育公平，有必要在义务教育阶段实施教育资源均衡配置。对此，财政如何分配义务教育资金，如何运用财政手段促进教育公平，则成了问题的关键。财政资源分配环境优化了，教育公平增长空间就会加大；而教育公平程度提高了，社会公平水准也会随之提升。因此应当完善义务教育经费保障机制，加强预算管理，协调城乡教育发展。

李贞同志的这本书将教育与财政相结合进行研究，按照教育公平的基本要求，探索财政改革，又从公共财政的视角研究如何促进义务教育的公平，并借鉴了其他国家实施义务教育中的财政工作经验，提出了许多有建设性的改革措施和建议。中国的义务教育公平正处于改革和完善中，本书的出版具有较强的现实意义，作者也进行了有益的探索。但书中也存在一些局限和不足，如书中的实证研究有待进一步加强，实现义务教育公平措施的可操作性有待实践的检验。作为其攻读博士学位期间的导师，希望李贞同志在今后的研究工作中能够不断地完善和提高，取得更多的科研成果。

李保仁

2009年7月

前 言

人类社会是在不断追求公平与效率的过程中发展演变的。关于公平与效率的关系有不同的观点。本文认为，公平和效率是互相依存的关系，是资源分配的两个方面。效率是如何做大“蛋糕”的问题，公平是如何合理地切割这个“蛋糕”的问题。因此，效率是公平的物质基础，只有不断提高效率，才能创造丰富的资源，才能使更多的人享有更多的分配。公平是效率的规则基础，高效率是无法脱离公平的分配制度的。效率的提高来源于人们的社会分工与合作，而后者则需要政治的、法律的、经济的公平来保证。社会成员公平地得到了回报、补偿，就会有工作的积极性，自然相应提高了效率，会创造更多的财富进行公平地分配。因此，公平与效率是互为条件，互相促进的。效率来自人的积极性，而人的积极性来自社会的公平机制，任何由不公平的社会机制带来的效率是不可能长久的。因此，人类社会之所以能够不断发展，不仅是因为不断创造更高的效率，而且是因为不断创造更好的公平。

在中国当前条件下，应共同发展公平与效率。如果非要分出主次来，当前应更加侧重公平。我国在新中国成立后的实践中，把公平与效率放在了对立的位置上，在处理公平与效率关系问题上走过了不同的发展阶段。改革开放前，我们的指导思想是公平优先，兼顾效率。但实际工作中演变成了平均主义。改革开放前的假公平使人错误地认为公平与效率是对立的，提倡公平必然降低效率，倡导效率势必减少公平。因此改革开放后，我们走上了重效率轻公平的道路。由于片面追求效率，忽视公平，中国社会已经出现了许多不和谐现象。收入分配、市场交易和公共产品供给等方面存在较严重的不公平现象。个人

之间、行业之间、地区之间、城乡之间、不同所有制之间收入差距、利益差距都在不断扩大；人均资源短缺，就业压力增大，社会矛盾激化。按国际标准，基尼系数在 0.3 以下为最佳的平均状态，在 0.3 ~ 0.4 之间为正常状态，超过 0.4 是处于比较严重的警戒状态，达到 0.6 则属于社会动乱随时发生的危险状态。我国近几年的基尼系数已超过了 0.4，在国际上也是比较高的。政府已认识到公平缺失对社会和经济长期发展的危害，已将工作重心向公平建设转移。

目前中国社会的不公平现象很多，但主要集中在基本权利方面，教育方面尤其突出。教育公平是公平的重要组成部分，是公平在教育领域里的延伸。教育公平是一种基础性公平。相对于其他的不公平，教育不公是最大的群体歧视，而且影响人的一生，对社会的危害也是持久性的。在当前，之所以强调教育公平，因为它能够超越其他因素成为缩小贫富差距的关键，不仅是因为教育公平和贫富差距之间具有互为因果的逻辑关系，而且是因为人们已深刻认识到，公平的教育能够提供给人知识和技能，从而改善生存状态，影响社会职业分层，促进升迁性社会流动，使收入分配趋于平等。低收入者能够凭借所掌握的知识和技能参与机会均等的高收入职位竞争，起到缩小贫富差距的作用。另外，虽然经济的发展可以为公平分配和减轻贫困创造必要的物质条件，但实质上，其缩小贫富差距的效果并不明显。而教育公平能够促进教育发挥积极的生产能力和资源配置能力，成为缩小贫富差距的关键因素。

教育公平中，最重要的应该是义务教育的公平。要让人人都能享受到义务教育。在国际基础教育发展中，建立世俗、免费的普及义务教育体系是一个长期的历程，贯穿了数百年来国际基础教育演进的整个过程。第一阶段是从零散地普及教育到普及义务教育。第二阶段是从普及义务教育到免费、强迫的义务教育。第三阶段是延长义务教育年限，从普及四年义务教育延伸至 12 年的义务教育。目前，在全世界范围内，宣布实行法定义务教育的有 170 多个国家，其中，免交杂费的有 160 多个国家。不仅发达国家实行免费义务教育，一些发展中国家也已实行免费义务教育。大多数国家都对弱势群体采取多种形式

的扶助。国际社会普遍认为,义务教育是培养合格公民的有效途径。接受义务教育是每一个公民的基本权利,国家财政应为所有适龄儿童提供义务教育。义务教育财政体制是指将国家财政资金投向义务教育并对其进行管理的制度安排,它是整个国家财政体制的重要组成部分。在当今世界教育经费来源多元化背景下,各国政府对义务教育的投资却表现出基本单一的共同特点:不管是集权型的还是分权型的义务教育财政体制,政府公共投资是义务教育的绝对财源。这为全体适龄儿童,特别是为处境不佳或家境贫困的儿童提供了接受教育的平等机会。以政府公共经费负担义务教育的重要意义在于,能够通过政府公共资源的再分配,排除各种因素对义务教育的制约和干扰,切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展,并为每个适龄儿童接受义务教育创造较为公平的机会。

任何国家的生存和发展都离不开教育对人和社会的催化,教育通过向个人传授传统的价值观念、国家的行为规范及道德准则和知识来促进人的社会化,使个人认识自己的社会角色并承担相应的社会责任。国家由单个的个体构成,是个人生存发展的保障。国家首先要对个人权利的实现尽义务,使个人获得生存的必要能力,而后才有权要求个人对国家尽义务。这一关系决定了受教育是个人的基本权利,而这种权利也就是国家的义务。我国的义务教育的发展却与国际社会追求教育公平的目标背道而驰,国家财政未能完成应尽的义务,造成了严重的不公平问题。主要表现在:

城乡义务教育差别。20世纪80年代以来,中国教育财政体制改革的基本方向是把义务教育的投入和管理权限逐级下放给地方政府。20世纪80年代和90年代是以乡镇为主,21世纪以来转为以县为主。这种教育财政分权体制,客观上导致了义务教育的不公平发展。大多县乡政府财力原本就较为薄弱,却负担着绝大部分义务教育经费。这使我国的基础教育的发展与当地的经济水平密切联系在一起,从而导致了我国教育的不均衡发展。

地区义务教育差别。我国是一个地区间社会经济发展极不平衡的国家,不同地区政府特别是基层政府的财力差距非常大,提供义务教

育经费的能力很不平衡。将义务教育的财政责任安排给基层政府，意味着各地义务教育阶段学生能得到的财政资源会出现巨大差异。经济发达地区和落后地区的教育财政不公平现象严重。

区域内部差别。教育财政不公平不仅体现在城乡间和地区间，在区域内部也存在差距。义务教育经费主要来自区县财政收入，财政能力较弱的区县的教师工资待遇、住房条件远低于财政能力较强的区县教师，促使教师向富裕区县流动，造成不富裕的区县教师队伍不稳，骨干教师匮乏，教学质量没有保证。在义务教育部门的内部，教育经费表现为硬件设施方面投入多，软件方面的投入较少。增加的财政教育支出较多地投向校舍、设备等方面的建设，对提高教师素质方面的投入重视不足。从事义务教育的中小学教师培训力度不够。

学校差别——择校问题严重。在基础教育几十年的发展过程中，学校被人为分成三六九等，包括重点学校、等级学校、示范学校，等等级别，甚至重点学校里还分为省重点、市重点和区重点；等级学校还分为省一级、市一级和区一级，结果是把有限的教育资源放到少量的学校里。这种做法加剧了义务教育领域内部资源配置的失衡，导致地区内、区域内学校之间差距的拉大，造成教育不公平。

流动儿童和留守儿童——义务教育的弱势群体。我国的流动人口规模越来越大，义务制教育的财政资金供应体制却与此不相适应。由于实行“分级办学、分级管理”的教育体制，教育经费是按户籍学生数下拨的，流动儿童的增多给流入地义务制教育造成很大压力。许多地方以义务制教育为地方公共产品为由，利用户籍制度为流动儿童入学设置障碍。另外，政府有关部门和媒体关注更多的是如何解决与父母一起流动的孩子在城里上学的问题，而对那些留守在家中的孩子们的教育问题没有予以足够的重视。

女童失学现象严重。由于受传统封建思想的影响，中国家庭，尤其是农村家庭，更注重对男童的教育。在财政投入不足，个人要承担较大比例的义务制教育资金的情况下，面临经济困难时，首先牺牲的是女童受教育的权利。

面对上述义务教育中的不公平问题，本书主要从财政角度提出了

一些改革对策。第一，我国当前将义务制教育作为地方性公共产品，依据这一定位建立的财政资金供应体制是产生教育不公平弊端的重要原因，有必要进行改革。义务教育的根本问题是经费问题，是国家将义务制教育定位在公共产品的哪一个层次的问题。目前，我国基础教育经费投入的基本格局是：地方负担为主，中央和省级只提供少量的补助。本书认为应立足中国国情，将义务制教育作为全国性公共产品，由中央政府提供，才能够从根本上解决上述问题。第二，设计科学的教育公平评价指标体系。我国目前教育统计模式的主要维度是教育发展水平；教育资源投入；教师状况；各级入学率等，由于缺少一种理论框架的支撑，教育统计指标所反映的基本是描述性的，并且，明显缺乏教育公平的维度。应进一步拓宽义务教育信息收集渠道，加强资源整合，提高信息系统的质量。我国政府有关部门应鼓励教育以外的政府机构、民间组织为国家提供义务教育指标体系改进与开发、数据收集与处理、社会传播及决策咨询等服务。制定一套科学合理的义务教育公平评价指标。第三，教育经费保障。为明确义务教育经费总体需求，要求制定有关经费标准。国家制定并适时调整适应义务教育基本需求的教职工编制标准和工资标准、学校建设标准、学生人均公用经费标准。规范义务教育经费的使用和管理，提高经费使用效益。在财政预算中将义务教育经费单列。义务教育经费严格按照预算规定用于义务教育，政府预决算以及学校收支情况应当向社会公布。有关部门应当加强对义务教育经费使用情况的监督，审计机关应当将审计结果向社会公布。第四，提高教师社会地位，合理配置师资力量。国家应采取必要的措施，保证农村教师工资按时、足额发放；逐步实现农村教师工资由中央财政统一发放。对在条件艰苦地区工作的教师加大地区补贴，用经济补偿来鼓励教师安心工作。同时可以考虑借鉴其他国家的经验，由教育主管部门统一管理教师的定期流动。逐步建立完善的教师社会保障制度。社会保障制度是现代社会的每一个公民应享有的人权，教师自然也不例外。建议将教师的社会保障纳入公务员系列，教师的社会保障与公务员相同或类似，由财政负担。第五，制度创新与制度安排。要改变传统的单一选择的教育政策活动范

式，建立教育公共治理的社会参与制度，保证教师、家长、学生等所有教育利益的相关者能够有机会参与教育的公共治理。第六，建立义务教育的财政问责机制。新义务教育法虽然引入了问责制，但问责制真正要发挥实效，还需要有一套可操作的机制。第七，争取国际资金。充分利用国际扶贫机构和其他国际组织的扶贫援助，加强在教育扶贫领域里的国际交流与合作。要与世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署以及其他国际双边及多边组织，进行广泛的合作，以拓宽教育扶贫资金的来源渠道，在一定程度上缓解教育资金不足的状况，并引入国外先进的教育管理理念。

Preface

Human society has been evolving in the constantly pursuit of fairness and efficiency. There are different points of views on the relationship between fairness and efficiency. In my view, fairness and efficiency are interdependent. They are two aspects of the allocation of resources.

Efficiency is about how to make a bigger “cake”, the fairness is how to cut the “cake” in reasonable ways. Therefore, the efficiency is the material basis for the fairness. Only by constantly improving the efficiency can we be able to create rich resources, and make more people enjoy more distribution. Fairness is the rule basis of the efficiency; high efficiency is unable to escape from a fair distribution system. The improvement of efficiency comes from the social division of labor and cooperation, and the latter will require to be guaranteed by political, legal and economic fairness. Members of society have equal access to the return, compensation, so they will have the enthusiasm to work and will naturally be more efficient and create more wealth for fair distribution. Therefore, fairness and efficiency is a precondition for each other. Efficiency comes from the enthusiasm of people and the enthusiasm comes from the fair mechanism of the community, any efficiency comes from the unfair social mechanism is unlikely to last long. Therefore, the human society is able to continue to develop, not only because it continues to create more efficiency, but also because it continues to creat better fairness.

In China's current conditions, we should develop both fairness and efficiency. If it has to set aside main and minor, we should focus more on

fairness. In the practice since the founding of P. R. C, we put fairness and efficiency on the opposite position, and we went through different stages in handling the issues of fairness and efficiency. Before the reform and opening, our guiding principle was taking fairness as priority while balancing the efficiency. But the actual work evolved into egalitarianism. The fake fairness before the reform and opening led to the mistaken belief that fairness and efficiency were against each other. The promotion of the fairness would reduce efficiency, and the promotion on efficiency would reduce the fairness. After the reform and opening, we get into the path of valuing the efficiency but take little attention on the fairness. Due to one-sided pursuit of efficiency and the neglect of fairness, there have been many disharmonies emerged in Chinese society. There are many serious inequities exist in the aspect of income distribution, market transactions and the supply of public goods and so on. The gap of income and interests between individuals, industries, regions, between urban and rural areas, and between different ownerships are expanding all the time; per capita resources are in shortage, employment pressure is increasing, and social contradictions are arising. By international standards, the Gini coefficient below 0.3 is the best average state; between 0.3 and 0.4 is the normal state; more than 0.4 is in a relatively serious state of alertness, 0.6 is in a dangerous state that social unrest activities can take place at any time. In recent years, China's Gini coefficient has exceeded 0.4; it's is relatively high in the international community. The government has recognized the long-term hazard of social and economic development for the lack of fairness; the focus has shifted to the development of fairness.

At present, there are many inequities in China's society, but mainly focus on the basic rights, education is particularly striking. Education fairness is an important component of the fairness; it's the extension of fairness in the field of education. Education fairness is a basic fairness. Compared with other unfairness, unfair education are the largest group discrimina-

tion, it affects the person's life and the harm to society is permanent. At present, the reason we stress on the education fairness is that it has become the key to narrow the gap between rich and poor transcending other factors. Not only because of the correlative logic relation exist between education fairness and the gap between rich and poor, but also because the people have a profound understanding that the fair education will provide people the knowledge and skills, so as to improve living conditions, affect the social occupational stratification, encourage the mobile of promotion, and make distribution of income more equal. Low-income people are able to participate in the high-income job competition with equal opportunity by the acquired knowledge and skills, which can narrow the gap between rich and poor. Furthermore, although economic development can create the necessary material conditions for equitable distribution and reduction of poverty, but in fact, the effect of narrowing the gap between rich and poor is not obvious. Education fairness can promote education to play an active role in production and the allocation of resources, and became a key factor of narrowing the gap between rich and poor.

In the education fairness, the most important one is the fairness of compulsory education. We should let everyone enjoy the compulsory education. In the development of international basic education, it is a long-term process to establish a secular and free universal compulsory education system, it runs through the whole process of the development of international basic education for centuries. The first stage is from scattered popularization of education to universal compulsory education. The second stage is from popularization of compulsory education to the free, obligatory compulsory education. The third stage is to extend the period of compulsory education, extending four years of compulsory education to 12 years of compulsory education. Currently, in the world, over 170 countries announced the introduction of a statutory compulsory education, of which more than 160 countries exempt the students from the fees. Not only developed coun-