

分类号 G467

密级

UDC

学号 3801064057



西安交通大学

Xi'an Jiaotong University

硕士学位论文

Dissertation for Master's Degree

“三项改革”后西部农村义务教育经费
投入问题的研究

学位申请人: 庞永平

指导教师: 孙林岩 教授

学科领域:

学位类别: 公共管理硕士

2004 年 10 月

**Research on the questions of the rural compulsory education
funds investment after “the Three Reforms”
in the west of China**

Dissertation Submitted to
Xi'an Jiaotong University
in partial fulfillment of the requirement
for the degree of
Master of Public Administration

By
Pang Yongping
(Public Administration)

Dissertation Supervisor: Professor Sun Linyan

Oct., 2004

论文题目：“三项改革”后西部农村义务教育经费投入问题的研究

专 业：公共管理

硕 士 生：庞永平

指导教师：孙林岩 教授 孙林岩

摘 要

农村税费改革、“以县为主”的农村义务教育管理体制和“一费制”收费办法实施以来，西部农村义务教育经费投入中出现了一些新的问题。

本文运用时间序列法和对比分析法研究后发现，西部农村义务教育经费投入缺口增大，人员费用比重过大且增速过快，公用经费被挤占导致短缺，以及财政性教育经费投入比例偏低。其主要原因是“三项改革”本身存在一些弊端，与其相关的配套制度不明确，而且落实不到位，地方财力难以保障农村义务教育经费投入。

建议对西部农村义务教育实行实物配置、对贫困学生进行经费直补；实行双轨或多轨制的西部农村义务教育管理体制，因地制宜，分类实行“以县为主”、“以市为主”、或者“以省为主”的农村义务教育管理体制；完善“三项改革”制度及其配套政策，建立和完善以中央和省级政府为主的西部农村义务教育经费投入分担机制。

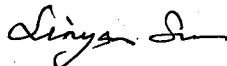
【关 键 词】 税费改革；以县为主；一费制；公用经费短缺

【论文类型】 调研报告

Title: Research on the questions of the rural compulsory education funds investment after “the Three Reforms” in the west of China

Major: Public administration

Name: Pang Yongping

Supervisor: Sun Linyan Professorship 

Abstract

Since the reform in rural taxes and administrative charges, the management system for rural compulsory education under which county authorities assume main responsibilities, and “one fee system” has been implemented, the funds investment had some new problems of rural compulsory education in the west of China.

By the time array way and contrast analysis, the paper discovered that the funds investment gap of rural compulsory education became larger, the expenditure of personnel proportion was oversized, the funds expenditure acceleration rate of personnel was too fast, public funds had been occupied and resulted in serious shortage, as well as the financial funds investment was too lower. The main reason is that there are several drawbacks itself to implement “the Three Reforms”, the policies and measures of every complete network related to “the Three Reforms” is implemented incompletely. The local-level government's financial resources in the west of China are not enough to ensure the funds investment of rural compulsory education.

It suggests that should give a great deal of material to the western rural compulsory education schools straightly, give the funds to the impoverished students straightly, implement the rural compulsory education management system for double-tracks or multi-tracks. Acts according to circumstances in certain localities, we have to classify localities and implementation the

management system for rural compulsory education under which county, municipality, or province in the west of China. We have to consummate “the Three Reforms” system and its necessary policy. It must found and complete guarantee system and duty which the General Government and at all levels of governments share the main funds investment responsibilities of rural compulsory education.

【Key Words】

The reform in rural taxes and administrative charges;

The management system for rural compulsory education under which county authorities assume main responsibilities;

One fee system;

Public funds shortage

【Type of Thesis】 Report of Survey and study

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 提出问题	(1)
1.2 研究意义	(3)
1.3 研究现状	(4)
1.4 研究思路、研究方法和研究框架	(7)
第 2 章 农村义务教育经费投入问题的理论分析	(9)
2.1 义务教育经费应主要由公共财政予以保障	(9)
2.2 义务教育经费投入体制改革历程	(12)
2.3 农村义务教育经费来源渠道减少	(15)
第 3 章 西部农村义务教育经费投入面临的困境及其成因	(20)
3.1 “三项改革”后西部农村义务教育经费投入的困境	(20)
3.1.1 农村义务教育经费投入缺口较改革前增大	(20)
3.1.2 人员费用较之改革前比重过大且增速过快	(21)
3.1.3 公用经费被挤占现象更加严重, 导致公用经费短缺	(24)
3.1.4 财政性教育经费投入比例继续走低	(29)
3.2 成因分析	(35)
3.2.1 “三项改革”本身存在一些弊端	(35)
3.2.2 “三项改革”的配套制度约束不明确	(41)
3.2.3 国家财政性教育经费投入比例总体上下降	(44)
第 4 章 国外及国内东部地区解决农村义务教育经费问题的对策	(50)
4.1 国外方面	(50)
4.1.1 义务教育经费投入的主渠道是政府公共财政	(50)
4.1.2 农村义务教育经费投入由中央与地方政府分担保障	(52)
4.2 国内东部地区	(54)
4.2.1 东部地区教育经费投入总量增大	(54)
4.2.2 东部地区以公共财政填补经费缺口	(57)

4.3 应借鉴的经验	(59)
第 5 章 对策建议	(60)
第 6 章 结论	(65)
致谢	(67)
参考文献	(68)
攻读学位期间的研究成果	(71)

第1章 绪论

1.1 提出问题

2000年以来,我国先后推行了3项涉及农村义务教育的重大改革:即2000年开始在安徽试点并逐步推行的农村税费改革,2001年确立的“以县为主”的农村义务教育管理体制,2001年推行的农村义务教育“一费制”收费办法(简称“三项改革”,下同)。这“三项改革”总体上是有成效的,但还未获得比较理想的效果,“三项改革”对西部农村义务教育经费投入产生了多方面的重大影响,也同时出现了一些新的问题(图1-1)。

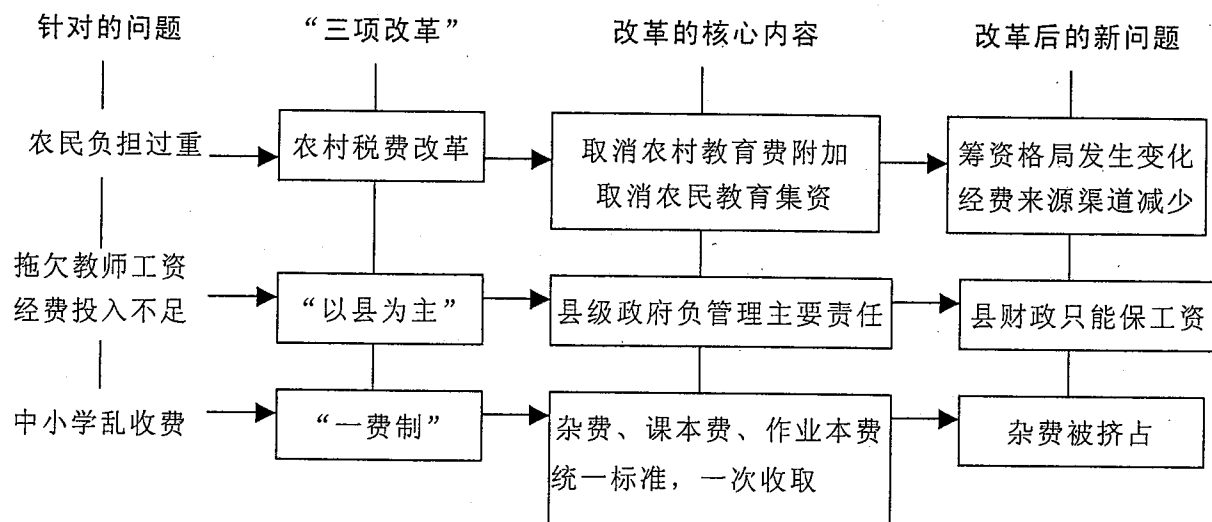


图 1-1 “三项改革”示意图

农村税费改革涉及义务教育方面的核心内容是,取消了农村教育费附加和农民集资,减轻了农民过重负担。

“以县为主”体制是指农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”。这个体制明确了县级政府对本地农村义务教育统筹管理负有主要责任,要求农村教师工资由县级财政负责统一发放,从根本上改变了农村义务教育由以乡镇为主、农民为主的投入格局,农村中小学教师工资得到按时足额发放。2001年,全国有近70%的县(市、区)理顺了“以县为主”的农村义务教育管理体制;到2002年,这一比例达到了97%,普遍建立了由县级财政统一发放农村教师工资的制度,农村教师工资长期拖欠的问题得到缓解初步^[1]。2004年4~6月,全国人大常委会义务教育执法检查组赴江苏、甘肃、贵州、湖北、四川5省抽查发现:

全国已有 99% 的县（市、区）将农村中小学教师工资管理上收到县统一发放，近 96% 的县（市、区）将农村中小学校长、教师的管理权上收到县，通过抽查也发现，义务教育发展仍然不平衡，经费投入严重不足仍然是影响义务教育特别是农村义务教育发展的焦点问题。

“一费制”是指在严格核定义务教育阶段学生杂费、课本费和作业本费标准的基础上，由省级人民政府确定一个收费总额，然后一次性向学生收取的收费办法。“一费制”收费项目简单明了，明确可收与不可收项目，便于操作和群众监督，有助于制止农村义务教育阶段学校乱收费，减轻了农民负担，确是一件好事。

“三项改革”后，西部农村基层教育工作者在感到义务教育办学条件发生巨大变化的同时，也贴身体会到了改革所带来的困惑和筹措经费的巨大压力，校长不仅要考虑如何从政府和社会那里获得更多资助，而且要考虑如何用好有限资金，他们为筹措学校运转经费四处奔波得越来越频繁。

在西部农村，义务教育办学条件薄弱的状况尚未得到根本扭转，突出表现在以下几个方面：①教学设备普遍短缺。教学仪器、器材、图书、桌凳等缺额较大，一些农村学校至今还是学生自带凳子上学。有的农村学校教学仪器器材图书空白，只开设语文和数学课，或者主要上语文和数学课，其它课程形同虚设，只是应付应付。体育、音乐、美术、信息技术、英语等课程既无设施设备，也无专业教师，或由经过短期强化培训后的非专业教师兼任，教育教学质量大打折扣。②现有设施设备完好率低。即使有设备的学校，因为无公用经费维修保养和支付水电等运转费用，设备长期闲置，束之高阁。③学校收入和运转的唯一来源是杂费，许多农村学校由于缺乏资金购买烤火用煤，到了冬季学校运转更加难过。即使在这样困难的情况下，地方政府还要从学校所收取的杂费中提取一点“管理费”，因为杂费属于预算外收入，纳入预算外“收支两条线”管理，学校所收杂费统一上缴政府所专门设立的收费局集中管理，收费局将学校上缴的杂费扣除 10% 的管理费后，才返还教育部门统一调剂使用，有的扣除比例高达 15%。在东中部也有类似问题，东北师大农村教育研究所在华东、东北、华北、西南地区所在的 6 个县调查发现：“农村中小学杂费被上级有关部门提成是普遍现象，在所调查的学校中，华东某县、东北 A 县、东北 B 县、华北某县、西南 A 县，西南 B 县分别有 30%、29%、9%、50%、51%、100% 的杂费被上级提成，上级提成后，有的用于教师的工资发放，有的用于偿还‘普九’债务，还有的不知去向”^[2]。④“三项改革”前的校建工程欠款在“三项改革”后无处着落，导致每逢开学或年末岁首，因索要欠款引起的封锁校门或教室事件不断发生，严重影响了学校正常的教育教学工作。

上述现象归结到一点说明“三项改革”后，西部农村义务教育经费投

入方面出现了一些不容忽视的新问题,农村义务教育经费还无法得到充足、稳定、长期的保障。本文拟就“三项改革”实施后,西部农村义务教育经费投入中出现的新的问题进行研究,分析其成因,并提出相应的对策建议。选取西部农村作为研究平台,原因在于西部是我国经济欠发达地区,贫困面较大、贫困人口比重相对较高,西部农村义务教育经费投入不足的顽疾多年来始终没有得到彻底解决。

1.2 研究意义

西部农村义务教育是我国教育发展链条中非常重要的一环,也是比较薄弱的部分,研究解决好西部农村义务教育经费投入中的新问题,对于整个西部农村义务教育普及工作,西部农村义务教育可持续发展,乃至全国农村义务教育经费保障都有现实指导意义。

1、该课题的研究,有助于推进解决在实行“三项改革”后西部农村义务教育经费投入问题的解决,其研究成果有助于进一步完善“以县为主”体制和“一费制”收费办法。西部农村义务教育投入不足已经成为制约西部农村义务教育健康发展的“瓶颈”之一,西部农村义务教育全面快速稳定发展需要突破经费投入不足这个“瓶颈”。当务之急就是解决投入不足的现实问题,不解这个问题,将再次面临着牺牲农民利益、牺牲农业利益、牺牲农村利益的危机。

2、西部农村义务教育经费得到保障,有助于推进西部义务教育的普及,有利于缩小西部城乡社会差距,实现城乡义务教育公平,有助于积累西部地区发展的后劲。在经济欠发达的西部地区,摆脱经济发展滞后必须普及义务教育,必须改变教育落后面貌。如果没有西部农村义务教育的全面普及,就不可能实现全国义务教育的全面普及。

3、解决“三项改革”后西部农村义务教育经费投入新问题,有助于西部农村义务教育经费投入得到长期有效稳定的保障,是解决西部农村问题的一个切入点。党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,强调指出,教育是发展科学、技术和培养人才的基础,在现代化建设中具有先导性、全局性、基础性作用,必须摆在优先发展的战略地位。农村教育是全面建设小康社会的突破口,农村的义务教育是教育工作的“重中之重”,是使未来农业劳动者从体力型向智力型转化的基础和关键。一位长期研究西部经济问题的社科院专家研究发现,“西部地区持续发展的基础不是来自市场与外来力量,而是需要本地滋生出一种力量,这就是要为当地建设培养一批人,而这种力量正是来自于教育”^[3]。中国是个农业大国,农村、

农业、农民问题始终关系到全面建设小康社会的头等重要的问题。我国有9亿多农村人口,内地农村人口占全国总人口的63.9%,大力发展农村教育,把沉重的人口包袱转化为人力资源优势,不仅是教育发展的重要目标,也是影响现代化建设进程的战略任务。没有全面的高水平、高质量的农村义务教育就不能保证全国全面的高质量的义务教育水平。因此,无论从推进农业现代化的长远大局来看,还是从解决当前农村义务教育各种棘手问题和矛盾需要来考虑,解决新问题都是解决西部农村问题的重要切入点。

4、保障农村义务教育投入是推进税费改革,减轻农民负担的重要举措。税费改革在实践中遇到一个很大问题就是农村义务教育投入如何保障问题。而加大农村义务教育投入正是帮助农民脱贫致富的重要举措,是缩小城乡差距、贫富差距,促进社会公正的重要措施。

5、保障西部农村义务教育经费对西部经济投资具有非常重要的导向作用。“教育发展与经济发展的关系,是教育政策领域最为关注的问题之一,推行教育先行、教育优先发展的政策,还是强调教育发展要与经济的发展相适应,这一直是一个困扰很多发展中国家的政策性问题。但无论怎样,比较一致的看法是,教育投资是影响经济发展的一个重要因素,只是由于教育投资与经济增长之间合乎规律的联系上是什么还远未被弄清楚,因而使得地方政府决策者们常常在先发展经济还是先发展教育的抉择面前举棋不定^[4]。因此,加大西部教育投资力度,对西部经济投资具有导向作用。总之,“政府保障义务教育投入,既是着眼于未来的战略性投入,也是解决当前面临的各种矛盾的现实性投入,这种投入不仅具有政治和社会方面的效益,而且具有极大的经济效益”^[5]。

1.3 研究现状

有关农村义务教育经费投入问题的研究,近年来有不少专家、学者从不同角度进行了探讨,提出了一些原则性的对策建议,但对设专题研究西部农村义务教育经费投入问题的文献还比较少。目前比较一致的观点是,各类教育投入不平衡,全国农村义务教育经费普遍投入不足,西部农村教育经费短缺,建议加大政府财政投入和转移支付力度,完善“以县为主”的农村义务教育管理体制,进行义务教育投资制度的创新,促进义务教育的均衡发展等。如陈永明教授认为,我国教育投资总量相对于经济发展的需要来说仍然严重不足,其中,政府投资虽然在整个教育经费来源中所占比重很大,但是,教育投资分配关系不尽合理,初等教育投入不足,高等教育投入比例偏高^[6]。北京教育科学研究院基础教育研究所张铁道、张熙、

张理智等提出应重新界定和构建政府与市场、社会在基础教育领域中投资关系,政府在基础教育尤其是义务教育资源配置中应起主导作用,应建立包括公共教育服务在内的公共服务型政府和公共教育财政体制,其观点实际上还是义务教育必须以政府投资为主。

现有文献一个的共同发现是,农村义务教育投入总量不足,西部农村义务教育教育经费投入短缺,对农村义务教育经费投入不足问题产生的原因分析有以下几种观点:

1、投入体制不合理、不完善。这种观点在“三项改革”前的“分级办学、分级管理”阶段占据主流(即农村义务教育在国务院领导下,实行地方负责,分级管理的体制,下同)。如东北师范大学教育科学学院赵爽,在《对农村义务教育管理体制的思考》一文中,通过分析“分级办学、分级管理”体制弊端和实行“以县为主”体制的优势后,建议农村义务教育管理体制应当迅速由“以乡为主”转变到“以县为主”的轨道上来^[7]。但是,笔者在调研中发现,2001年我国开始实行的“以县为主”农村义务教育管理体制以来,西部有的农村义务教育经费投入低于改革前的投入水平,对新体制下出现的问题,许多教育部门领导将其归因于新体制还不完善。如江西省教育厅厅长漆权,在《政府要切实承担起发展农村义务教育的责任》一文中,从义务教育的性质和发展义务教育的重大意义,义务教育的投资体制变迁,我国东部和中西部比较等方面分析了新体制中存在的一些问题,认为中西部农村义务教育投入不足的原因在于“以县为主”的农村义务教育管理体制还不完善,政府的投入责任未尽到,建议从提高认识、进行立法和完善工作机制等方面采取必要的措施^[5]。

2、财政转移支付力度不大,总量过小。如常德师范学院法学系讲师张光政,在《改革和完善我国义务教育投资体制和管理体制》一文中,从政府在农村义务教育投入与管理中的角色与职能分析后认为,政府在义务教育中实际上履行着两种职能,扮演着两种角色,一方面政府是义务教育最主要的投资者,应当依法享有和承担相应的权力和义务,即足额核拨义务教育经费;另一方面政府又是国家义务教育事业的行政管理者,必须履行法定职责职权,其中,中央政府和省级政府应当承担更多的义务教育投资责任^[8]。江西上饶师范学院数学系副教授盛世明,在《义务教育的产品属性及其供给的博弈论分析》一文中,运用公共产品理论和博弈论分析了各级政府对义务教育经费投入行为中的策略,指出中、省、地方政府3方的博弈行为导致义务教育经费供给不足和不均衡发展。由于各级政府只从自身利益最大化出发,而不考虑全社会的整体利益,导致义务教育经费过于短缺,其直接原因是中、省投入较少。建议加大国家对公共教育经费

支出,提高中、省对义务教育财政转移支付力度,努力实现义务教育的财政平衡^[9]。中央教科所战略室方铭琳等,在《落实分级负担完善分级管理——对农村义务教育经费分担不合理问题的忧思》一文中认为,农村义务教育的办学责任和负担完全落在县、乡、村三级政府,中央、省级政府与县、乡、村三级政府财力和责任不一致,义务教育经费负担不合理,直接导致了农村义务教育问题越来越突出^[10]。华东师范大学教科院教育与经济管理专业硕士研究生杨晓霞、文东,在《对农村义务教育经费短缺的现状、危害及对策思考》一文中,以湖北省仙桃市陈场镇义务教育经费投入为对象进行个案研究后建议,为了从根本上解决农村义务教育经费投入不足问题,应建立规范的农村义务教育经费转移支付制度,加大中央和省级政府对农村义务教育投入力度^[11]。从本文后面的分析中我们会看到,中、省财政转移支付近年来力度不断加大,转移支付绝对数量逐年增加,但中、省财政转移支付资金主要用于了补助发放教师工资,农村义务教育急需的公用经费仍然短缺。

3、各级政府对农村义务教育投入的重要性认识不到位。如杨春时在《义务教育应是免费教育》一文中指出,义务教育投入不足的根源在于政府对教育,尤其是对义务教育没有足够的认识^[12]。

可以看出,①现有文献一致认为农村义务教育经费投入不足,本文将进一步深入追究,农村义务教育经费投入是哪一部分不足。②现有文献多以农村税费改革和“以县为主”后出现的问题进行研究,本文将补充研究“一费制”后农村学校出现的一些新问题,以及“三项改革”相互叠加对西部农村义务教育经费投入的影响。③现有文献主要在县级层面进行研究,本文将深入到学校微观层面,追踪经费流程和收支明细项目情况(图 1-2):

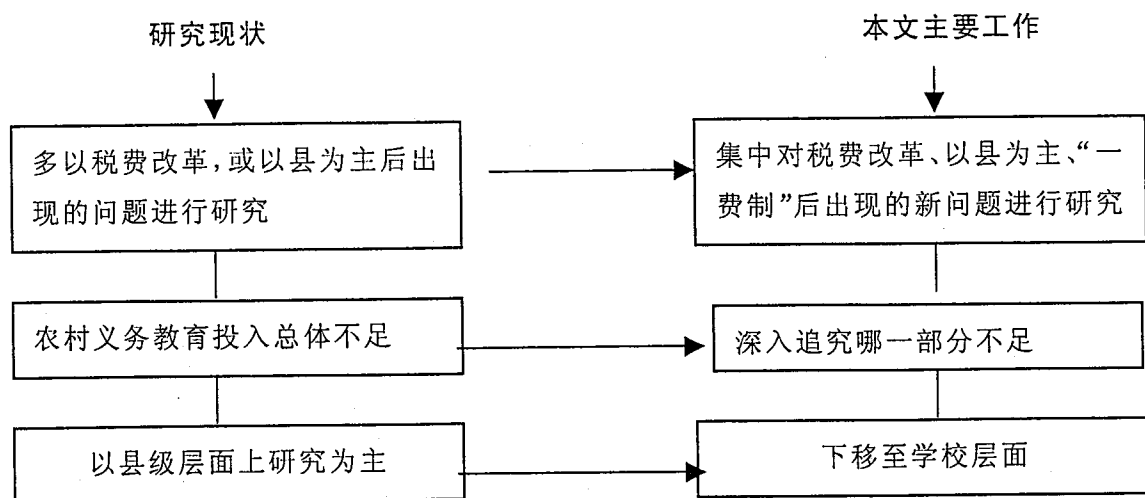


图 1-2 现有文献与本文主要工作示意图

1.4 研究思路、研究方法和研究框架

本课题按照提出问题、分析问题、解决问题的逻辑思路,拟从理论和现状两个方面切入进行研究。

理论方面,①回归义务教育的本义,分析义务教育政府提供、公共财政保证投入的理论依据。②从回顾我国20多年的义务教育投入体制改革历程当中,总结把握规律,力求在研究中加以对比分析。③基于“三项改革”前后,农村义务教育经费来源渠道变化,说明西部农村义务教育经费投入缺口在改革后不仅没有被填补上,反而增大。

现状方面,拟纵向描述“三项改革”后,我国及西部12个省区市农村义务教育经费投入出现的新问题及其成因,在此基础上,构建西部农村义务教育经费投入短缺的原因模型。进而通过国内外横向比较,借鉴其解决农村贫困地区义务教育经费投入问题的经验做法,提出解决我国西部农村地区义务教育经费投入问题的对策建议。

主要研究方法,时间序列法和改革前后对比分析。数据的搜集采用实地调研和统计资料的定量分析。①运用时间序列法分析义务教育经费投入的变化趋势,“三项改革”前后对比说明改革所产生的负面影响。②中、省、市、县、学校5个层面经费投入及使用情况纵向对比。③国内外横向比较分析。④实地抽样调研(290所中小学),并对调研数据整理、分析。

本课题研究分3个阶段:第一阶段研究设计阶段。从2003年9月开始,提出问题,进行文献综述,完成开题报告,同时进行西部农村义务教育投入的理论分析。第二阶段实地调研采集数据与分析阶段。2003年10月起,搜集整理西部12个省区市的教育经费统计数据,同时,利用工作便利条件,深入农村学校集中调研,采集数据,并对数据进行梳理、归类、统计分析。第三阶段论文撰写阶段。在导师指导下,根据开题报告和论文的初步框架起草,2004年7月完成论文的初稿,按计划进行预答辩,并根据预答辩委员会的意见进行修改;2004年10月进行正式答辩,基本完成课题研究。

本论文框架由以下6部分组成:

第1章,绪论。这一部分主要阐述选题背景,提出所要研究的问题,说明研究此问题的现实意义。综述现有的研究现状,介绍了本课题的研究思路、技术手段等。

第2章,西部农村义务教育经费投入的理论分析。这一章从公共产品理论、供给需求理论和舒尔茨的人力资本理论出发,说明义务教育应由政府提供,公共财政予以保障投入。从我国义务教育管理体制和投入体制改

革的历程中可以看出,我国农村义务教育投入体制重心过低,导致农村义务教育经费投入总体上不足。从农村义务教育经费收支结构和来源渠道分析可以看出,农村义务教育经费投入渠道减少。

第3章,“三项改革”后西部农村义务教育经费投入面临的困境及成因。这一章从中、省、市、县、校5个层面对西部农村义务教育经费投入现状进行了定量化描述后发现,“三项改革”后,西部农村义务教育存在4个困境:①经费投入缺口增大;②教师工资等人员费用比重过大、增速过快;③西部农村义务教育经费短缺实质是公用经费短缺;④财政性教育经费投入比例下降。针对这4个困境,分别从“三项改革”的前提缺陷,缺乏严格的制度约束等方面查找了成因,“以县为主”体制不适合与财政困难的西部地区,与“以县为主”体制相配套的政策措施没有得到落实、政府官员对农村义务教育重视程度严重影响着农村义务教育经费投入。在原因分析的基础上,构建了西部农村义务教育经费投入不足的原因模型。

第4章,国外及国内东部地区解决农村义务教育经费短缺问题的经验。这一章从国外部分国家和我国东部地区解决此类问题的做法入手,寻求解决“三项改革”后我国西部农村义务教育经费投入问题的对策。主要分析了我国东部地区农村义务教育经费保障措施,国外部分国家农村贫困地区义务教育经费来源与筹措、教师工资发放、发展中国家解决农村教育经费投入问题的办法等。我国西部农村义务教育经费投入应借鉴的经验和做法。

第5章,解决西部农村义务教育经费投入问题的对策建议。这一章提出了应对“三项改革”对西部农村义务教育经费投入影响的对策建议。

第6章,本课题研究得出的几个主要结论。

第2章 农村义务教育经费投入问题的理论分析

义务教育概念的界定一般依据法律规定作出,学术界对义务教育概念表述虽然不同,但对义务教育本质特征的看法是基本一致的。蒲鹏英认为,“义务教育,是依照法律规定,适龄儿童和少年必须接受的,国家、社会、学校、家庭必须予以保障的普及性的国民教育”^[13]。

阎立钦在《从义务教育性质出发思考问题》中认为:义务教育(compulsory education)也称强迫教育、免费教育。它是依法律规定适龄儿童和青少年必须接受的,国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育,是法制性教育。这里的“义务”,首先是指国家有使国民享受教育的义务;社会有排除阻碍适龄儿童少年不能受教育因素的义务;父母有使其学龄子女就学的义务;全体国民必须把达到国家规定的教育标准当作应尽的义务。由于国家、社会、家庭和学校都承担了这种教育的义务,所以称作义务教育。因此义务教育本质特征是全民性、基础性,最主要的两个特点是免费入学和就近入学,这是推行义务教育的重要条件,也是世界各国普及义务教育的普遍做法。叶之红认为,义务教育区别于非义务教育的3个本质属性是:普及性、强制性和公共性^[14]。

可见,义务教育是指由国家提供、全体适龄儿童少年必须接受的最基本的国民教育,强制性和免费性是义务教育最基本的特征。它的核心内涵有3点:①义务教育由国家提供,并由国家财力来保障,即义务教育的免费性、办学经费来源的可靠性和稳定性。②义务教育的对象是全体适龄儿童少年,即义务教育的公平性、强制性、全民性。③义务教育的内容是最基本的国民教育,即义务教育的基础性。就其性质而言,义务教育是以国家强制力推行的普及性教育,其宗旨是在一定范围内实现义务教育基本均衡发展,并为全体适龄儿童少年提供较为平等的受教育机会。而普及义务教育就是国家通过一定的制度设计和安排,强制性地使适龄儿童少年接受国家规定年限的义务教育。义务教育可以是普及6年(即小学教育)、9年(初中教育)、或12年(高中教育)义务教育,目前世界上大多数国家普及的是9至12年义务教育。根据《中华人民共和国义务教育法》,我国目前普及的是九年制义务教育,即初中和小学教育。

2.1 义务教育经费应主要由公共财政予以保障

公共产品理论、供给需求理论、人力资本理论都从不同角度充分证明了义务教育应由政府提供,公共财政予以保障投入。

1、义务教育属于利益外溢性的准公共产品，政府应该为义务教育提供最低保障。在市场经济条件下，全部社会产品可以分为私人产品、公共产品和混合公共产品。纯粹的公共产品具有非排他性和非竞争性两个基本特征。公共产品的有效供给要求社会成员按自己从公共产品中的受益来相应负担公共产品的成本，由于人们倾向于隐瞒自己从公共产品消费中获得的真实收益，从而公共产品的有效供给的实现十分困难。在现实社会中，纯粹的公共产品是非常稀少的，私人产品和混合产品较多，教育就属于混合产品中的准公共产品。这是因为教育所提供的利益的一部分由受教育者享有，是可分的，从而具有私人产品的特征；但其利益的另一部分可由受教育者以外的人享有，是不可分的，所以又具有公共产品的特征。因此，教育是具有利益外溢性、也具有拥挤性特点的准公共产品，而且，在各类教育当中，义务教育的外部性最大、收益面最广、成本最低^[9]。其原因在于，义务教育是个体在现代社会生活中需要接受的基本教育，对一个人成长为正常的、能够适应社会生活的个体具有不可替代的、举足轻重的作用，而且是现代社会发展的重要推动力量。“公民达到基本的文化程度，对整个社会意义更为重大，而教育程度越高，越是更多体现为直接受到教育的公民受益”^[15]。这样，国家便以法律形式规定了义务教育的非排他性，强制全体适龄儿童少年必须接受义务教育。在市场机制下，利益的外溢会带来效率损失，为了实现经济效率，政府可以直接提供教育这种准公共产品，但一般只提供基本的义务教育。按照西方经济学理论，社会资源主要通过市场机制和公共部门预算两种方式进行分配，在当前市场经济条件下，公共部门提供公共物品不是实物供给，而是通过货币形式的征税和拨款等财政支出过程提供的。正是义务教育的这种利益外溢性的特征，决定了义务教育资源的供给方式应该由政府通过公共预算来供给，提供最低保障，保证所有适龄儿童少年都能够接受义务教育。如果国家承诺实行义务教育，那么义务教育就具有强制性，不管个体主观上是否情愿都必须接受。

当然不排除私人资本和其他社会资本也参与提供义务教育。在我国社会转型时期，由于市场机制和民间资本介入，给义务教育公平性带来了强烈冲击。在广大西部农村、在弱势群体中，尤其是在义务教育阶段应该是公平性教育，保证所有适龄儿童少年都能接受义务教育。而在城市，面临更多的是选择性教育问题，市民关心的是子女个性培养与发展、关心的是教育是否与个性追求相吻合，这是在大多数国家发展过程中普遍存在的问题。公平性教育要求人人都平等地接受教育，政府提供的义务教育就提供了这样一种公平地受教育权。选择性教育要求每个人对教育拥有选择权，民办教育就提供了这样一种选择权。因此，教育的公平性问题是农村教育、西部教育、弱势群体教育中的问题。但是资本的趋利性决定了民办学校全

都集中在城镇,农村学生在经济条件的约束下只能“选择”由政府提供的公平性教育,即义务教育。在“分级办学、分级管理”体制下,政府将手中的义务教育权力向下级政府和农民进行了层层转移,出现了政府“缺位”现象。在实行“以县为主”体制后,由于西部大部分地方财政困难,难以负担农村义务教育的全部经费,造成农村义务教育经费投入整体上不足,部分地方经费短缺,实际上义务教育的管理模式、经费来源仍然沿用“分级办学、分级管理”的模式,即农村小学村组办、农村初中乡镇办、农村高中县上办,由县、乡两级政府管理,投入差别较大,义务教育的公平性仍未突现出来。

2、从资源的供给与需求、义务教育的外部性角度看,义务教育应当由政府提供。“在西方教育经济学中,政府的作用是为每一个儿童少年提供相对平等的义务教育机会,从而使他们拥有相对平等的发展基础。所以,每个人不分种族、肤色、性别和宗教信仰,都有受义务教育的权利,政府应根据国家经济能力免费向所有儿童提供一定程度的教育”^[16]。因为,一定数量的资源投入是教育供给和发展的物质基础。教育投资是要花费一定成本的,教育成本应包括教育生产者成本和教育消费者成本两个组成部分,“义务教育的成本指义务教育阶段的在校生在学期间所支付的直接和间接的活劳动和物化劳动消耗的总和,在我国它的主要构成部分是国家所支付的义务教育阶段的教育事业费和教育基本建设投资”^[17]。在市场经济条件下,由于义务教育具有外部正效应,受教育者的私人收益小于社会收益,即一个儿童少年受到的义务教育能促进一个稳定和民主的社会从而有助于所有人的福利改善,而这种外部正效应的补偿不能通过市场来进行。按照科斯的说法,政府可以采取罚款、补贴、公共管制、法律措施等办法纠正外部效应。当存在外部收益时,为了扩大实际消费量,即提高义务教育阶段入学率,满足所有适龄儿童少年入学的需求,一方面,政府可以直接提供义务教育,投资兴办义务教育学校,并配备必要的教育教学实物设施;另一方面,政府也可以给接受义务教育的学生提供补贴,降低他们的入学成本(即边际生产成本)。“一费制”后,我国政府对贫困地区家庭经济困难的义务教育阶段学生免费发放教科书、免杂费,补助寄宿生生活费(即“两免一补”)就是属于用补贴的办法纠正义务教育的外部收益。

3、舒尔茨的人力资本理论从人力资本投资角度论证了政府投资教育的必然性。该理论认为,资本有两种形式,即物质资本和人力资本,人力资本是指体现在劳动者身上的知识和技能。“作为资本和财富的转换形态的人的知识和技能,需要通过投资才能形成”^[18]。而知识和技能主要通过教育与实践来获得。首先,人力资本投资中最主要的就是教育投资,因此教育不单是一种消费,也是一种投资,具有提高劳动生产率、促进国民经济

增长的经济价值。其次,教育能使受教育者文化水平提高,有益于社会发展进步;可以提供受教育者的就业机会,降低社会失业率;可以减少犯罪,促进社会稳定和团结。第三,教育能提高劳动力的平均熟练程度;改变人的劳动能力的形态(以体力或脑力为主从事生产劳动);提高人的职业道德和工作责任心;提高管理者的素质,明显改善企业的管理水平^[4]。这些都充分证明了政府出面为教育筹措资金,负责和协调教育经费投入工作的必然性。

2.2 义务教育经费投入体制改革历程

义务教育投入体制与管理体制有着密切的联系。依据中央和地方在教育上的权限关系,把各种教育管理体制分成两种:中央集权制和地方分权制^[19]。中央集权制的典型代表是法国,地方分权制的国家有美国、加拿大、德国、英国等。我国的教育行政体制总体上倾向于中央集权制^[20],但又与世界上一些高度集权的国家(如法国)有所不同,在那些国家,教育事权完全集中于中央机构,地方只有执行权,而我国教育行政在强调统一的教育方针、政策的同时,也重视地方对教育尤其是基础教育的领导和管理责任^[4]。

20世纪80年代以来,我国义务教育投资从原来国家单一投资体制逐步形成目前的以国家财政性教育经费为主、来源渠道多元化的投资体制。我国农村义务教育经费投入体制改革经历了“集权——分权——再适当集权”的螺旋式过程。1980年以前,我国政府一直一手包办义务教育,教育实行的是与高度集中的财政经济体制相适应的高度集中的国家投资体制,义务教育经费完全由中央财政下拨,结果中央财政负担过重,整个基础教育的运行机制和投入体制都比较僵化。改革开放以后,国家经济体制、财政体制和农村政权建设发生了深刻变化,教育管理体制和投入体制也随之进行了改革,依据我国财政体制改革变迁来划分,义务教育管理体制和经费投入体制改革大致可分为以下3个阶段:

1、“分级办学、分级管理”阶段(1980~1993年)。①1980年3月,我国开始实行“划分收支、分级包干”的财政包干管理体制(有的称“分灶吃饭”),义务教育经费投入开始由地方各级政府包干。这个财政体制的特点是一级政府、一级预算,自求平衡,其弊端表现为,中央收入占全部收入的比重由1990年的33.8%下降为到1993年22%;地区间贫富差距拉大。②1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》规定,基础教育管理权限属于地方、中央只负责大政方针和宏观规划,随之,义务教育实行“分级办学、分级管理”的体制(有的称为“三级办学、两级管理”体

制,即农村义务教育主要由县、乡、村三级办学,县、乡两级政府管理)。

③1986年4月,《义务教育法》第一次将“分级办学、分级管理”的体制写进了教育法规,并提出了多渠道筹集义务教育经费的方针。1993年2月,《中国教育改革与发展纲要》第17条指出“继续完善分级办学、分级管理的体制”,再次明确重申,基础教育以地方办学为主,将农村义务教育管理权限下放,实际上形成了“义务教育农民办”。这在当时国家财力紧缺的情况下是有其一定的合理性,对于调动地方政府和农民的办学积极性、改变农村义务教育十分落后面貌、推进普及义务教育工作起到了积极作用。与此相适应,义务教育经费分别由中央和地方两级财政负担,地方政府负担和筹集义务教育经费,中央只给予少量专项补助。这一时期,各地把实现农村学校“一无两有”(即实现校校无危房、班班有教室、人人有课桌凳)作为发展义务教育的突破口,广泛开展了各种形式的捐资、集资办学活动,陆续出台了一系列增加义务教育经费投入的具体政策与措施。逐步形成了我国多渠道筹措义务教育经费的格局,即以政府财政拨款为主,辅之以征收用于教育的附加费、对义务教育阶段学生收取杂费、开展勤工俭学发展校办产业、集资办学和捐资助学、建立教育基金(简称为财、税、费、产、社、基)的多渠道筹措义务教育经费的新路子,使我国义务教育经费投入总量迅速增加,大大改善了农村义务教育的办学条件。但是,这种体制的弊端也逐步暴露出来,主要表现在:农村在实行家庭联产承包责任制后,集体积累已经不多,举办农村义务教育的主要责任落在了乡镇财政和农村群众身上,事实上成为“农村教育农民办、依靠农村办教育”的局面,对于经济落后的西部地区来说,则直接导致了义务教育经费投入不足和投入不均衡,也造成了90年代以来大量拖欠农村中小学教师工资现象,使得人口最多的农村义务教育成为教育体系中最薄弱的一个环节。

2、“分级办学、分级管理”体制的完善阶段(1994~2000年)。1994年1月1日起,我国实行了分税制财政体制改革,其主要内容是划分中央和地方税种,重新核定中央和地方的收支,其中,中央与地方对原有各自负担的义务教育投入责任没有改变,仍沿用按学校的行政隶属关系,由中央和地方两级财政分别划拨教育经费。这次改革实质仍然是在“划分收支、分级包干”的框架之下,所以分税制财政体制改革没有从体制上影响我国农村义务教育投入与管理体制^[21]。这一阶段主要是进一步健全完善了多渠道筹措义务教育经费、保证义务教育经费稳步增长的投入机制,并把这种机制用法律法规的形式确定下来。如1995年《教育法》又一次为“分级办学、分级管理”体制提供了法律保障。这一时期特别规范了教育费附加计征比例,开征了地方教育附加费,进一步扩大了教育经费来源。我国从1986年开征城乡教育费附加,当时城市教育费附加按“增值税、营业税、产品

税”的 2%征收,农村教育费附加按上一年农民人均纯收入的 1%~2%征收。1994 年分税制改革后,城市教育费附加一律按“增值税、营业税、消费税”的 3%计征,由税务部门组织征收;农村按 1.5%~2%征收,由乡镇政府组织征收,实行“乡征、县管、乡用”的办法。2000 农村税费改革后,农村教育费附加和教育集资被取消,目前只继续征收城市教育费附加。由于规范了计征比例并落实了征收部门,基本保证了城乡教育费附加的稳定征收和增长,从而使城乡教育费附加成为当时财政预算拨款之外的第二大财政性教育经费来源,特别是农村教育费附加,已成了当时农村义务教育经费的重要来源。据有关资料统计,1996 年、1997 年全国征收的城乡教育费附加占财政性教育经费支出总额的比例由 1990 年的 8%提高到 10%左右。为体现和落实地方政府举办教育责权相统一的原则,自 1995 年以来,我国又以法律的形式规定:“省、自治区、直辖市人民政府根据国务院的有关规定,可以决定开征用于教育的地方附加费。”按此规定,各地陆续开始征收诸如煤炭附加费等地方教育附加费。上述的这些政策和措施,促使全国教育经费投入整体水平明显增加,保证了教育物质条件的不断改善。

但是,实行分税制后,中央财政收入由 38%上升到 52%,地方则由 62%降到 48%,地方财政收入的 80~90%上缴给中央和省级财政,县乡两级财政困难加剧,乡镇财力成为各级财政中最薄弱的一级,乡镇财政难以完全承担当地农村义务教育普及责任,影响了农村义务教育的可持续发展,农村义务教育发展过程中长期积累起来的一些矛盾和问题日渐突现,很多地方开始拖欠教师工资,教育负债日益严重,农村义务教育经费投入体制与财税体制矛盾越发显露。而且,“分级办学、分级管理”的结果是城市学校国家办、农村学校农民办,城市学校依靠国家这个财政大靠山得到长足发展;而在农村,农民不仅要攒钱盖房子,而且要缴纳农村教育费附加维持学校正常运转和代理教师工资,城乡学校办学条件差距越来越大。况且,随着时间的推移,城市教育费附加征收体制没有理顺,征管不严,基层政府用教育费附加抵顶预算内拨款的现象普遍存在,出现了教育费附加既列入附加费进行算帐,又作为财政预算内教育拨款算帐的“一个萝卜两头切”的现象。因此,进一步调整、完善农村义务教育管理体制势在必行。

3、“以县为主”阶段(2001 年至今)。以 2001 年 5 月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和 2001 年 6 月全国基础教育工作会议为标志,我国全面启动实行了“以县为主”的农村义务教育管理体制,并推行了“一费制”收费办法。“以县为主”的体制对原有的“分级办学、分级管理”体制做了重大调整,农村义务教育投入主体和层次实现了两个重大转变:即农村义务教育由以乡镇投入办学为主转变为以县为主、以农民集资办学为主转变为以政府投入为主。“以县为主”最明显的成效是农村中小学教师工

资拖欠问题得到了初步缓解,新的工资拖欠现象很少发生。但“以县为主”体制后,用于农村义务教育事业发展的公用经费来源无法得到保障,农村义务教育维持与发展再次面临着新的考验。

综观我国义务教育管理体制变革历程,有3个特点:①我国义务教育经费投入体制改革是以简政放权为核心,其结果造成农村义务教育管理和经费投入事权下放、财权上收,事权重心下放过低,城乡差距、地区间差距进一步拉大。义务教育管理权限和投入主要责任的下放在我国经济较发达地区可行,而在经济欠发达和落后地区落实起来困难重重。②农村义务教育是在一系列辅助的、特殊的政策支撑下维持运转。尤其是乡镇政府,常常依靠农村教育费附加和教育集资弥补乡镇财政投入不足,有时几乎完全依靠农村教育费附加和面向农民的集资,从而在一定程度上掩盖了乡镇财政入不付出的矛盾。③“分级办学、分级管理”体制掩盖了长期以来政府投入不足的事实,也诱发了许多不良后果,如加重了农民负担,导致农村初中辍学现象反弹。新体制实行后,政府公共财政投入不足的问题彻底暴露出来。

2.3 农村义务教育经费来源渠道减少

1、“三项改革”前,我国义务教育经费来源按投入主体可分为5条渠道:政府财政性投入,社会团体自行投资办学,农村集体组织集资投入办学,学校事业性收入,公民个人捐资投资办学(图2-1)。

“三项改革”后,投入主体减少了,其中,农村教育费附加和农民教育集资取消,学校事业性收入只收取杂费,在农村义务教育规模不断扩大情况下,农村义务教育经费投入的责任落在了政府、社会团体和公民个人身上,特别是落在了财力并不很强的西部县一级政府身上。

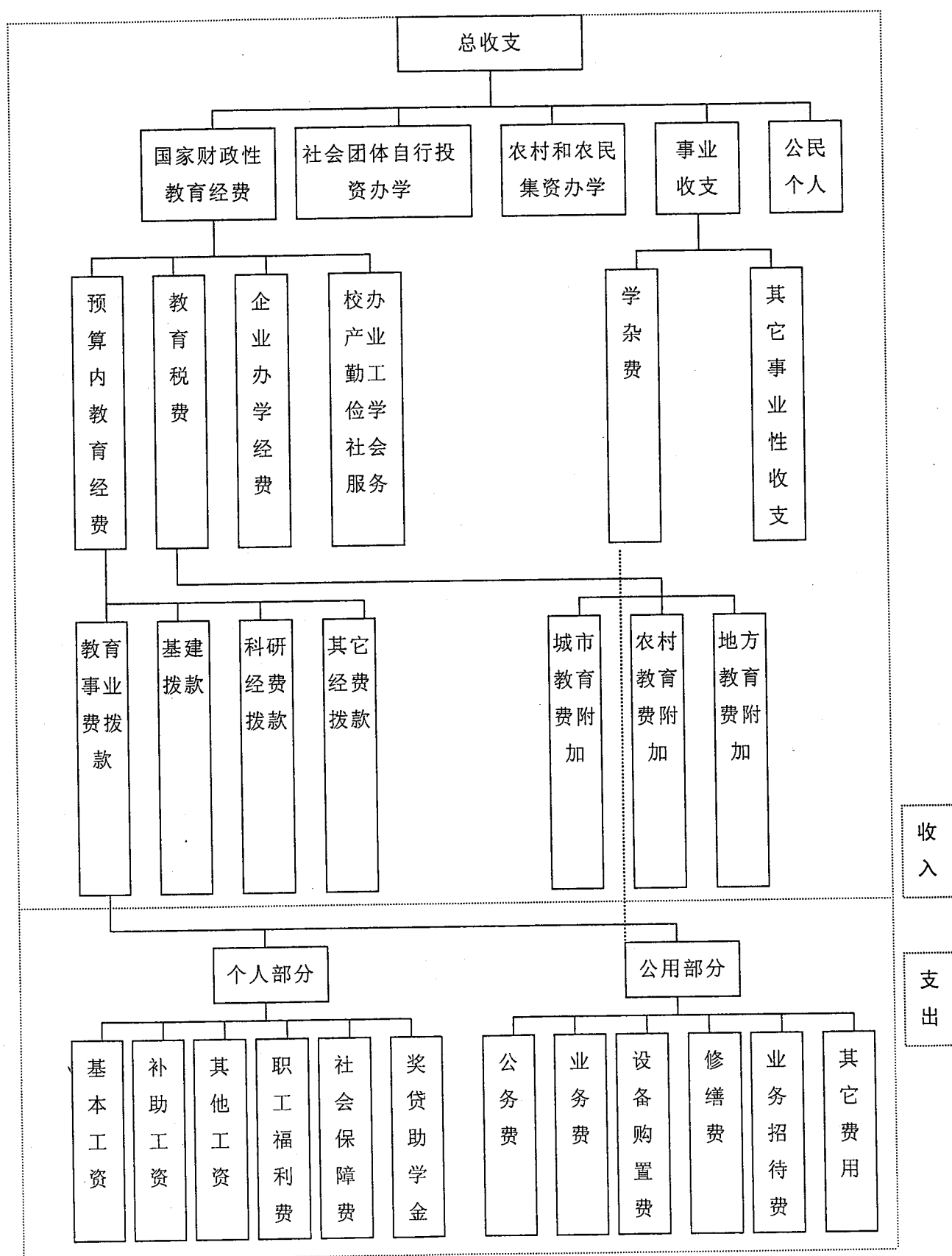


图 2-1 义务教育经费收支结构图

①政府财政性教育经费，主要包括财政预算内教育拨款（比如各级地方财政安排的义务教育事业费和基建投资、中央财政对义务教育的补助专款、其他财政预算内用于义务教育的支出），各级政府依法征收的教育费附加，厂矿企业用于义务教育阶段的办学经费，学校校办产业及勤工俭学减免税部分4个方面。财政预算内教育拨款，是指各级政府财政预算总支出中用于教育的事业费和基建费用，分为中央财政拨款和地方财政拨款。中央财政拨款目前主要通过各级财政部门，以中央财政转移支付名义拨付；地方财政拨款主要通过省、市财政转移支付和年度预算拨付。教育费附加是国家开通的地方税收政策，包括城市教育费附加和农村教育费附加。

②社会团体和公民个人办学经费，以及社会集资捐资办学经费，属于社会力量对义务教育的投入，其来源是不确定的。社会团体、民主党派和私人资助的办学经费，其中也包括海外华侨、华人的捐赠经费、各类教育基金等。教育基金是指利用金融、信贷手段融通教育资金，通过开办教育储蓄或贷学金等所筹措的教育经费，目前我国最有影响的就是“希望工程”。个人投资办学主要是民办教育。

③学校事业性收入，主要指面向受教育者收取的杂费，属于个人负担的教育费用。我国义务教育阶段实行免学费，但收取一定数量的杂费，作为学校公用经费的重要补充。

2、按经费来源分，“三项改革”前，农村义务教育经费来源有8条渠道，即财政转移支付，地方政府财政预算拨款，城乡教育费附加，社会各界捐资，个人投资办学（民办学校），农民集资，杂费，勤工俭学收入（图2-2）。

“三项改革”后，农村义务教育经费投入渠道实际上减少为财政转移支付、地方政府财政预算拨款、城市教育费附加、社会各界捐资、个人投资办学（民办学校）、杂费、勤工俭学收入7条渠道，其中城市教育费附加、社会各界捐资、个人投资办学（民办学校）、杂费、勤工俭学收入5条投入渠道来源不确定，个人投资办学追求一定的合理回报，几乎都集中在城镇，农村则没有个人投资的民办学校，杂费收入受书本费的挤占，社会各界及个人捐资，勤工俭学收入是不确定的，无法保障农村义务教育经费的投入。真正能起保障作用的是转移支付和地方财政拨款2条投入渠道，但是财政转移支付属于专项资金，主要用于弥补农村税费改革（包括减、免农业税）形成的财力缺口，包括一般性转移支付、工资性转移支付和农村税费改革转移支付。因此，农村义务教育经费投入主要要靠地方财政拨款。

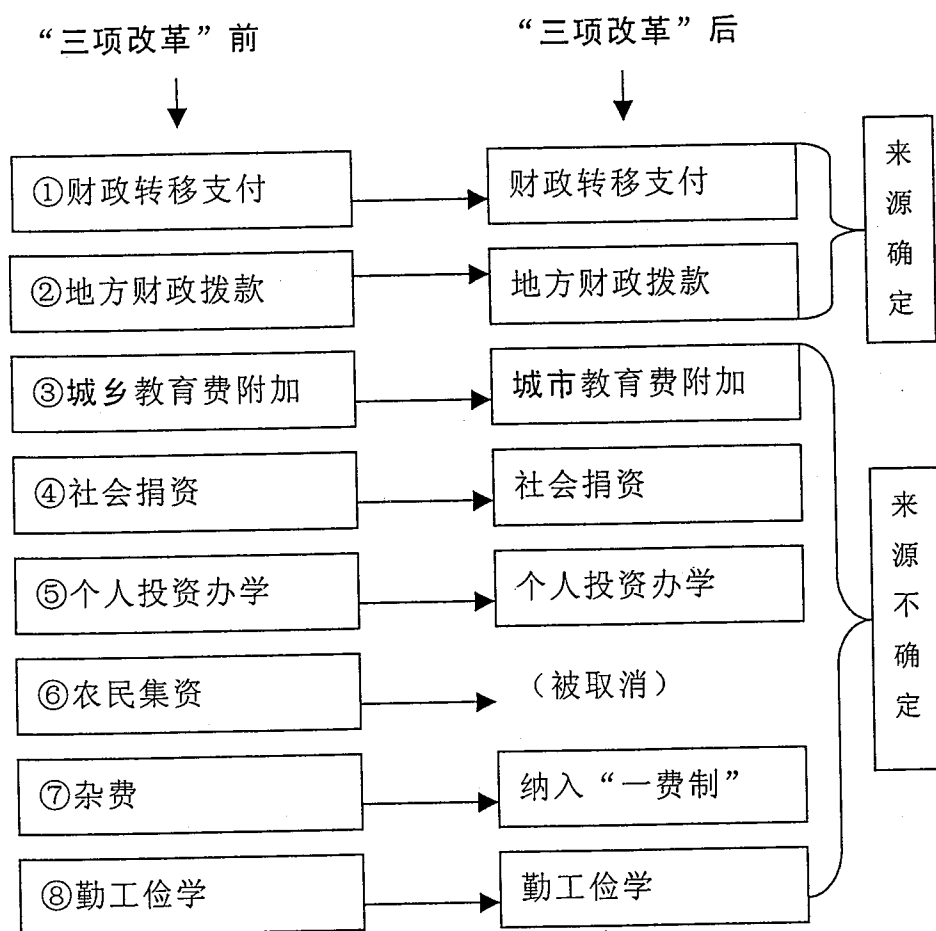


图 2-2 “三项改革”前后农村义务教育经费来源变化示意图

3、义务教育经费投入支出中最主要的是事业费和基建费。事业费中除了教师工资等人员经费外，就是维持与发展义务教育事业正常运转的公用经费；基建经费一般作为专项经费予以拨付。

4、评价农村义务教育经费投入的主要指标。既然义务教育应由政府提供，政府公共财政予以保障，那么，政府公共财政就应当为义务教育提供充足、稳定的经费投入。但是，世界上无论哪一个国家的政府，不管它发达与否，由于其总资源是有限的，而发展目标总是多重的，因此，政府投入义务教育的经费不可能无限扩大。假定政府是一个“理性”的政府，那么一个“理性”政府面临着有限资源在教育和其他部门之间、在义务教育与非义务教育之间、在发达地区与欠发达地区之间合理配置、以使社会效益最大化的问题。义务教育投入所占的份额过小，将影响义务教育的供给和发展，从而影响非义务教育阶段、甚至影响未来整个国民经济的发展；义务教育经费在国家财政支出中占据不恰当的重头地位，势必又会挤占其

他教育、其他部门所需资源,社会整体发展速度将受影响,反过来义务教育也会最终受到影响。

教育经济学研究结果表明,各国 GNP 的水平与其教育发展水平呈直接相关关系,尤其与基础教育发展水平的相关度更加密切。因此,影响教育投入的最基本的因素是物质资料的生产和经济发展水平,其主要指标需考察国内生产总值(GDP)和财政收支,具体的定量化指标主要有3个:即教育投入增长速度、教育投入占 GDP 的比例及其增幅、教育投入占财政收支的比例及其增幅。除此之外,还有经费投入是否充足、稳定、公平、有效,是否能够得到长期保障等定性化评价。

相应地,考察义务教育投入规模的定量化指标也有4个:即①义务教育投入总量增长速度;②义务教育投入占教育总投入的比例;③义务教育投入中财政性教育经费投入比例及其增长率;④义务教育投入中公用经费比例及其增长率。

本文中主要选用以下几个评价指标:

- ① 教育投入占财政支出比例——反映政府对教育投入的重视程度;
- ② 预算内生均教育事业费——反映教育成本、教育投入使用率;
- ③ 预算内生均公用经费——反映维持正常运转与发展的重要指标;
- ④ 《教育法》和《义务教育法》中规定的“三个增长”——预算内教育经费支出增长率高于财政经常性收入增长率,预算内生均教育事业费达到省级政府规定的标准且逐年增长,预算内生均公用经费达到省级政府规定的标准且逐步增长。

第 3 章 “三项改革”后西部农村义务教育经费投入的 困境及其成因

3.1 “三项改革”后西部农村义务教育经费投入的困境

3.1.1 农村义务教育经费投入缺口较改革前增大

“三项改革”后，西部农村义务教育经费投入缺口增大有两种现象：一种是由于县级财力难以填补经费筹资渠道减少后的经费缺口而造成的经费缺口积累性增大，另一种情况是财政虽然增加了投入总量和转移支付总量，经费缺口仍然比改革前增大。

以陕西宜君县为例，税费改革前的 1998~2000 年，该县义务教育资金需要 4200 多万元，实际投入资金 3223 万元，缺口 977 万元。在实际投入当中，县财政投入仅为 150 万元，占 4.65%；借、贷、垫、赊等欠帐 1859 万元；其他渠道筹集到 2253.61 万元，其中，争取到专项资金 1076 万元，全县农民节衣缩食人均集资 50 元共计 400 万元，干部职工捐献两个月工资以及 3 年工资总额的 2% 共计 300 万元，社会各界捐资 177 万元，征收城市教育费附加共计 23.25 万元、农村教育费附加 235.36 万元，学校勤工俭学收入 42 万元，农村教育费附加和农民集资两项约占三分之一（图 3-1）。

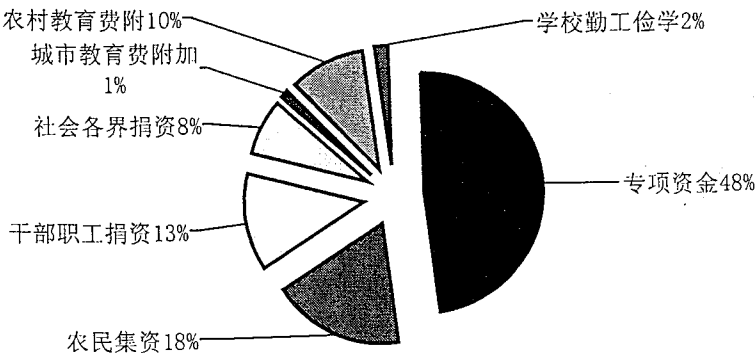


图 3-1 陕西省宜君县农村税费改革前义务教育经费投入构成图

注：图中原始数据来源于实地调研整理。

税费改革后，农村教育费附加和农民集资被取消了，这三分之一的缺口应由政府财政予以填补弥补。但该县财政困难，2000 年的财政收入首次突破 1000 万元大关，仅为 1040 万元，财政无力弥补经费投入缺口，义务教育经费投入缺口增大到了 1500 万元。同期，陕西省贫困县陇县 5 年完成义务教育投入 4800 多万元，人均投入 200 元，其中农民集资捐资达 3224 万元，约占总投入三分之二”^[22]，税费改革后，该县经费缺口增大。

与宜君县相邻的经济条件相对较好的陕西黄陵县，在“三项改革”后，义务教育投入总量由 2001 年的 2932 万元增加到 2002 年的 3783 万元，而经费缺口却由 432 万元增大到 460 万元（表 3-1）。主要原因是 2001 年投入构成中农村教育费附加和农民集资承担了 879 万元，而 2002 年投入构成中没有这一部分，只增加了转移支付 419 万元和当年新增财力 20%用于教育的 342 万元，使得缺口增大了 28 万元。据测算，黄陵县“两基”达标之后，按照“两基”巩固提高的标准要求，在县级财政充分投入的前提下，每年还需要中、省、市转移支付 2051 万元，而目前仅仅为 419 万元，财政转移支付远远不够^[23]。

表 3-1 陕西黄陵县税费改革前后教育经费缺口情况表 单位：万元

年度	2001 年			2002 年		
经费需求数	4498			4498		
实际投入数	4066	县财政 2932	县本级 2674	4038	县财政 3783	县本级 3106
			城市教育费 附加 158			城市教育费 附加 158
			预算外 100			预算外 100
		学杂费 255				转移支付 419
		农村附加、农民集资 879			学杂费 255	
经费缺口	432			460		

注：表内数据来源于，何中升.农村教育“两基”达标后如何巩固提高.《人民教育》

[J].2004（5），P16 整理

3.1.2 人员费用较之改革前比重过大且增速过快

“以县为主”体制有效地保证了农村中小学教师工资按时足额发放，但同时出现的问题是农村义务教育支出总量中的 80%以上用于教师工资等人员费用。教师工资等人员费用主要来源于地方财政预算拨款和上级财政转移支付 2 条渠道。

1、县级财政收入只能保证教师工资发放。以贵州省为例，2003 年，贵州松桃县全年财政总收入 4643 万元，干部职工工资支出就达 9845 万元；

沿河县全年财政总收入 5376 万元，干部人员工资支出 9818.7 万元。该省 4 个经济发展状况中等水平的平坝县、普定县、石阡县、绥阳县全部教育经费只能用来发放教师工资，教师工资占到全县财政支出的三分之一左右；4 个经济条件较好的开阳县、修文县、贵定县、福泉市教师工资也几乎占用了全部教育经费^[24]。陕西宜君县 2003 年财政收入 1433 万元，而全县发放教师工资就达 1435 万元，财政收入几乎全部用于发放教师工资，县级财政支出压力非常大。

陕西铜川市教师工资占基础教育经费支出的比例达到了 85% 以上，最高的达到了 95%，3 年来，教师工资等人员费用支出提高了 7.8 个百分点，而基础教育经费只提高了 4.6 个百分点，人员费用支出速度快于教育经费增长速度（图 3-2）。这表明，表面上农村义务教育经费支出总量和比例逐年增加，但是人员经费支出增速快于教育经费支出增速，导致预算内教育经费投入大部分用于了人员经费开支，增量部分被人员所“享用”，而真正用于维持与发展教育事业的公用经费比例却在逐年下降。特别是“三项改革”后，人员费用支出比例整体上继续呈增加趋势，使得许多发展资金被挤占，这对保障义务教育公用经费投入有着很大的影响，极为不利。

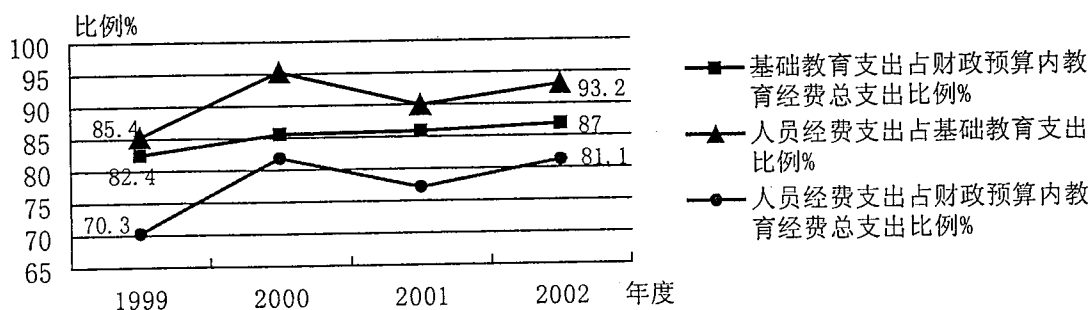


图 3-2 陕西省铜川市人员经费支出占教育经费支出比例趋势对比图

注：图中原始数据根据《陕西省铜川市教育经费统计年报（1999~2002 年）》整理

2、上级财政转移支付的绝大部分也用于发放了教师工资。“2001 年后，中央财政每年安排专项转移支付资金 50 亿元，补助困难地区发放农村中小学教师工资”。^[25]但中央及上级财政转移支付逐级分配到地方后，70% 以上发放了教师工资，有的县甚至全部补助发放了教师工资。以陕西铜川市为例，2002 年，铜川市农村税费改革财政转移支付资金总额为 2922 万元，其中的 61.9% 用于农村义务教育，而用于补助发放教师工资的比例达到了 75%，有的县高达 91%，而公用经费仅占 13.8%（表 3-2）。

表 3-2 2002 年陕西铜川市农村税费改革财政转移支付

资金分配使用情况表						单位：万元			
项目	转移支付	用于农村义务教育	占转移支付比例%	用于发放教师工资	比例%	用于公用经费	比例%	校建等	比例%
铜川市	2922	1783.1	61.9	1337.46	75	246.54	13.8	199.1	11.2
耀州区	900	629.1	69.9	470.84	74.8	158.26 万元, 占 25.2%			
宜君县	743	356	48	246.2	69.2	109.8 万元, 占 30.8%			
新区	171	126	73.7	115	91.3	两项共计 11 万元, 占 8.7%			

注：表内数据来源于实地调研整理

2003 年, 该市财政转移支付总量持续增加, 用于农村义务教育的比例较反而下降, 但是用于补助中小学教师工资的绝对数量和比例急剧攀升, 在一些县区, 甚至将所有转移支付用于发放教师工资, 相应地用于补助公用经费的数量和比例大幅下降 (表 3-3)。

表 3-3 2003 年陕西铜川市农村税费改革财政转移支付

资金分配使用情况表						单位：万元			
项目	转移支付资金总额	用于农村义务教育的总额	比例%	用于补助农村中小学教师工资总额	比例%	补助公用经费	比例%	用于危房改造	比例%
铜川市	3129	1776.75	56.78	1497.37	84.28	169.33	9.53	110.05	6.19
印台区	702	365.4	52.05	345.4	94.53	0	0	20	5.47
王益区	501	298	59.48	298	100	0	0	0	0
耀州区	959	631.35	65.83	491.77	77.89	119.58	18.94	20	3.17
新区	175	126	72	126	100	0	0	0	0
宜君县	792	356	44.95	236.2	66.35	49.75	13.97	70.05	19.7

注：表中数据根据陕西省铜川市财政局、教育局《关于铜川市农村基础教育专项财务自查情况的报告》(铜财事〔2004〕37 号), 2004-05-09.整理

可见, 无论是地方财政预算内投入, 还是财政转移支付, 虽然投入总量大幅增加, 但教师工资等人员费用支出速度快与经费总量支出速度, 从而地方财政预算和上级财政转移支付只能保证教师工资等人员费用。因此, 我们也不难理解, “三项改革”后, 农村中小学教师工资拖欠问题得到有效缓解, 基本能按时足额发放的原因了。在义务教育经费总资源有限的条件下, 把钱用于此就不能用于彼, 这是一个内部资源配置的问题, 表明义务教育经费分配比例不合理

3.1.3 公用经费被挤占现象更加严重，导致公用经费短缺

公用经费是维持学校正常运转和发展所必须的经费，西部农村筹措义务教育公用经费有 3 条途径：地方财政预算、转移支付和杂费（图 3-3）。其中，转移支付起补助作用，杂费起补充作用，地方财政的支撑作用应该是最有保障力、最可靠的公用经费来源，但是事实上，“三项改革”后的西部农村并非如此，每一条途径都不能完全保证所应筹措的公用经费到位。

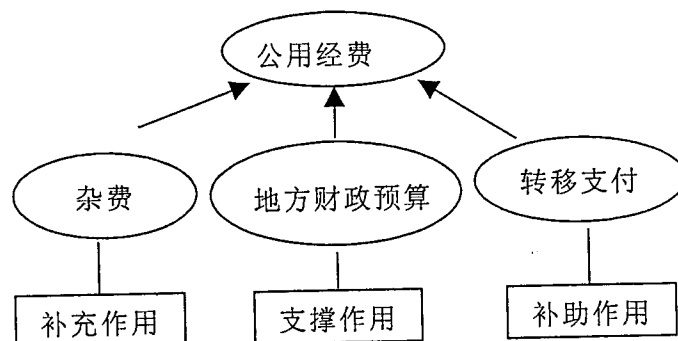


图 3-3 农村中小学公用经费来源示意图

1、地方财政对公用经费预算虚列或“零预算”现象普遍。公用经费分预算内公用经费和预算外公用经费两部分。预算内公用经费由地方财政列入年度预算，足额拨付，其标准由省级人民政府制定，陕西核定的县级财政预算安排的公用经费标准每年最低为小学生均 20 元，初中生均 32 元。预算外公用经费是公用经费综合标准和预算内公用经费标准的差额，由上级转移支付和杂费进行补充。由于各县之间的财政状况差距较大，因此落实情况极不平衡，大多数是根据财力安排预算的，财政有则列之，无则实行公用经费“零预算”，列入预算内的也是杯水车薪。

中央教科所魏向赤等人在对中西部 5 个省 16 个县税费改革后农村学校公用经费投入情况调查问卷结果显示，66.5% 的农村学校负责人回答税费改革后无公用经费^[26]。笔者于 2003~2004 年调查的陕西铜川市 290 所农村中小学公用经费投入情况发现，290 所学校全部没有来自预算内拨付的公用经费，完全靠学校收取的杂费维持正常运转。2005 年 3 月，陕西省政府对全省 10 个贫困县教育经费专项督导检查发现，经济条件较好 4 个县预算内公用经费“零预算”，其余经济条件不太好的 6 个县预算内公用经费列入财政预算，但是列入的数额大大低于省颁标准。“三项改革”以来，铜川市所属各县 2000~2003 年预算内公用经费“零预算”，2004 年起，各县才逐步把义务教育公用经费列入县级财政预算，但执行情况不一，有的低于省颁标准，有的仍然是“零预算”（表 3-4）。

表 3-4 铜川市农村中小学公用经费财政预算安排执行情况

单位：元

县区 名称	生均公用经费定额标准				实际执行标准		2004 年 预算安排 (万元)	2004 年 已拨付数 (万元)	2003 年 预算安排 (万元)
	初中 (元)		小学 (元)		初中	小学			
	综合 标准	财政 补助	综合 标准	财政 补助	财政 补助	财政 补助			
总计	——	——	——	——	——	——	204.3	58	192.6
印台区	140	32	85	20	20	6	24	6	24
王益区	150	40	90	25	40	25	14	——	0
耀州区	140	32	85	20	32	20	120	40	119
新区	140	32	85	20	0	0	0	——	0
宜君县	140	32	85	20	32	20	46.3	12	49.6

注：表中数据来源：根据陕西省铜川市财政局、教育局《关于铜川市农村基础教育专项财务自查情况的报告》（铜财事（2004）37号），2004-05-09整理

2、财政转移支付当中的公用经费在层层“转移”过程中被挤占现象严重。按照中央和省级政府规定，农村税费改革财政转移支付中应有一定比例用于补助农村义务教育公用经费的不足，陕西规定农村税费财政转移支付的50%应用于农村义务教育，50%当中的40%应用于补助学校公用经费。但是农村税费改革转移支付资金在县级向乡镇转移支付过程中，主要补助发放了教师工资，大部分公用经费则被教师工资等人员费用挤占，甚至全部被挤占，转移支付当中的公用经费比例在基层无法落实。以铜川市为例，2003年中、省财政转移支付资金分配到各县区后，用于农村义务教育的转移支付绝大多数支付了农村中小学教师工资，有3个区没有落实转移支付当中的公用经费比例，其中两个区将转移支付全部用于发放农村中小学教师工资（表3-3）。财政预算和转移支付资金主要偏重于其县级直属学校和乡镇中心小学，而原来靠乡统筹维持的村办小学收入来源则没有，公用经费短缺，农村偏远等一些“末梢”学校更是得不到“转移”下来的公用经费。

3、用于补充公用经费的杂费被大量书本费挤占现象严重。“一费制”收费办法推行后，杂费被纳入“一费制”与书本费一起收取，结果，用于补充公用经费的杂费被大量挤占的现象比较突出。

（1）杂费剩余的数额取决于课本费和作业本费的数额。“一费制”只包含课本费、作业本费和杂费3项。“一费制”学校所收的费用除支付书本费之后，剩余部分才作为杂费用于公用经费开支。这时候的杂费完全取决于课本费和作业本费用的多少，课本费和作业本费高，则杂费就少，反之

杂费就高。而课本费和作业本费的多少又取决于征订数量和书价。农村学校课本和作业本费经过层层摊派后,数量多,费用高,杂费所剩无几。因此基层学校要么对实行“一费制”收费办法不积极,要么采取精简课本征订数量的办法保证留取更多的杂费,结果造成学校课程开设不齐。按照国家规定,学生用书目录由省立项目、省定标准,陕西省定的“一费制”收费标准是每生每学期初中 150 元、小学 92.5 元。但 2004 年秋季,初中学生配发的课本就达 19 册 140 多元,小学 14 册 61 元,课本费和作业本费占去了大半部分。笔者选取 3 所实行“一费制”的农村学校发现(表 3-5),学校既要减免家庭经济困难学生的“一费”,又要按在校学生数支付课本费和作业本费用,结果杂费所剩无几,学校运转难以维计。

表 3-5 2 所“一费制”农村小学开学初收支项目对比表

学校名称	宜君县 寨里坡小学	宜君县 白沟小学	耀州区 孝雷小学
在校学生(人)	20	15	125
在职教师(人)	2	2	7
总收入(元)	1850	1357.5	11625
师生教课书、作业本费(元)	1711.75	1320	6025
剩余杂费(元)	183.25	17	5600
生均实际杂费(元)	9.15	1.1	44.8

注:表中数据来源于 2004 年 9 月实地调研整理

同一时间在陕西省耀州区石柱中学和演池中学调研时发现,学校实行“一费制”收费办法,生均收取 150 元,除支付书本费之外,生均分别仅剩余 2.57 元和 7.5 元的杂费,由于财政预算未能及时落实,学校的正常运转完全靠这一点杂费运转,其运转困难情况可想而知。因此,为了留取更多的杂费,许多农村学校千方百计压低书本费,要么选用黑白版的教材,降低书本费,要么减少征订课本种类,甚至在许多农村学校只开设语文和数学课,有的不惜征订价格便宜的盗版书本,加之师资缺乏、教学设备短缺,如此下去,城乡教育质量差距将进一步拉大。

(2) 被挤占的杂费传递到公用经费,学校运转困难。选取师生规模相当的 2 所“一费制”学校与 2 所非“一费制”学校为例调查比较(表 3-6、3-7),结果显示:“一费制”学校和非“一费制”学校都是靠杂费维持正常运转的,表明财政对公用经费是“零预算”,①“一费制”学校收入确定,学校所有支出和师生的书本费都需要从此收入中开支;非“一费制”的学校总收入远远超过“一费制”学校。②“一费制”学校开支项目较少、标准较低,而非“一费制”学校开支项目相对较高,而且,“一费制”学校剩

余费用除支付水电费外，真正用于教育教学活动的经费很少，配置发展信息技术教育设备和教职工考核奖励等更是无从谈起，无法兑现。^③“一费制”学校对学生的各种减免费用和各種摊派费用无法得到补偿，进一步加剧了学校运转的困难。农村学校每年要为家庭经济困难学生、独生子女、双女户学生，以及其它特殊情况的学生减免杂费、课本费和作业本费，这些费用减免后，学校却没有正常的补充渠道，出现只管减免，不管弥补的现象；遇到秋冬季取暖、汛期防洪、夏季防暑等都须由学校自身负担，加之各级报刊杂志强行摊派，学校三分之一经费用在了征订报刊杂志上，一些规模小的学校不堪负重，使经费本来就拮据的“一费制”学校雪上加霜，举步维艰。

表 3-6 初中“一费制”与非“一费制”学校收支项目对比表

项目	“一费制” A 校	非“一费制” B 校
在校学生（名）	911	960
在岗教职工（名）	53	57
收费项目及标准 （元/年·生）	300	160
应收入（万元）	27.33	15.36
勤工俭学收入（万元）	0.85	3.419
收入合计（万元）	28.18	18.779
课本费支出（万元）	21.2	学校代办，实收实支，不纳入收入
面向学生的各种减免费 （万元）	0.46	0.248
学校可支配资金（万元）	6.52	18.531
各项公用经费支出情况 （万元）	①办公费 3.8（含报刊费）； ②水电费 2.4；③培训差旅费 0.8；④设备购置费 1.3； ⑤小型维修费 1.2；⑥教师取暖费 0.35；⑦其它 1.91	①办公费 4.052（含报刊费）； ②水电费 3.42；③培训差旅费 1；④设备购置费 1.989； ⑤小型维修费 2.966；⑥教师取暖费 0.6；⑦其它 4.84
支出合计（万元）	12.46	17.866
节余（万元）	-5.94	0.665
备注	其它含教职工福利、补贴、业务招待等。 各种奖金兑现困难	其它包括教职工奖金、福利、补贴、业务招待等

注：表中数据根据 2003 年 10 月实地调研整理

表 3-7 小学“一费制”与非“一费制”学校收支项目对比表

学校	“一费制” C 校	非“一费制” D 校
在校学生（名）	245	280
在岗教职工（名）	14	14
收费项目及标准 （元 / 年生）	185	杂费 160 元、代办费 76 元
应收入（万元）	4.5325	5.208
课本费支出（万元）	2.0794	学校代办，实收实支，不纳入收入
面向学生的各种减免 费用（万元）	0.0773	0.121
学校可支配资金 （万元）	2.3751	5.087
各项公用经费支出 情况（万元）	①办公费 1.6；②水电费 0.2；③拉煤、教师取暖费 0.4；④其它 0.1	①办公费 1.933；②水电费 0.245；③拉煤、教师取暖费 0.296；④其它 1.125
节余（万元）	0.0751	1.488
备注	其它包括教职工量化考核 奖及学生奖励绿化等支出	其它包括小型购置、师生奖励、 教师福利等支出

注：表中数据根据 2003 年 10 月实地调研整理

（3）非“一费制”学校公用经费投入也不容乐观。笔者在国家级贫困区陕西铜川市印台区红土中学调研时发现，该校未实行“一费制”，开学初，上级除拨付了 3.4 万元的教师工资之外，未拨付其他任何经费。该校不仅完全依靠杂费维持运转，而且学校的基建工程款也由学校从杂费中列支，校建债务完全落在了毫无经费来源的学校头上。该校新建的实验楼总造价 29.45 万元，截至开学已支付了 23.4 万元，仍欠 6.05 万元，完全由学校逐年清还。同样地，国家级贫困区陕西铜川市耀州区孙塬中学也未实行“一费制”收费办法，但学校运转非常艰难（表 3-8）。可见，无论是杂费单列收取，还是纳入“一费制”统一收取，农村学校运转目前实际上是靠杂费维持，杂费是不确定的，其结果是公用经费还是没有保障。

表 3-8 2 所非“一费制”农村初中开学初收支项目对比表

学校名称	红土中学 (2004 年 3 月)	孙塬中学 (2003 年 9 月)
在校学生 (人)	843	840
在职教师 (人)	54	50
收入总计 (万元)	9.1	5.6915
第一个月支出 (万元)	5.5383	5.0979
支出项目 (万元)	电费 0.2699, 办公用品 0.8537, 教学设备 1.36, 煤炭 0.7547, 教学楼基建款 2.3。	——
节余 (万元)	3.5617	0.5936
备注	除教师工资上级拨付外, 学校将完全靠节余部分维持学校 4 个月运转	

注: 表中数据来源于实地调研整理

3.1.4 财政性教育经费投入比例继续走低

1、“三项改革”后,西部多数地区预算内教育经费投入比例下降。西部各省区市预算内教育经费总量虽然呈线性增长的趋势,但预算内教育经费支出占财政支出的比例并不高,多数年份在 20%以下,有的还出现了下降,例如:内蒙古、重庆、四川、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 9 个省区市呈现波动式下降;青海、宁夏 2 省区该比例低于全国平均比例 (表 3-9)。四川省预算内教育经费支出总量在西部最多,位居西部之首。但从另一个角度看,预算内教育经费支出占财政支出比例最多的却为经济实力并不强的贵州、新疆和广西 3 个省区,而同期四川却位居西部第 6、5、5 位,说明贵州、新疆和广西 3 个省区较为重视教育投入,四川的财政对教育投入力度上还有一些差距 (表 3-10)。同样地,陕西、内蒙古 2 个省区财政对教育投入力度上也有一些差距。表明受经济实力的影响,西部地方财政对义务教育投入还不足,同时,政府对教育投入的重视程度也是影响教育经费投入的重要因素。

表 3-9 西部 12 省区市预算内教育经费支出及其比重情况表

类别	预算内教育经费支出 (亿元)				占财政支出比例 (%)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
全国	2191.77	2705.66	3254.94	3619.1	13.80	14.31	14.76	14.68
内蒙古	37.07	48.14	59.25	65.27	14.99	15.08	15.05	14.59
广西	52.31	68.61	84.73	90.25	20.24	19.51	20.18	20.34
重庆	34.65	44.77	54.96	59.91	18.47	18.85	17.97	17.54
四川	80.64	106.55	129.99	137.8	17.83	17.93	18.53	18.82
贵州	36.09	46.16	62.49	65.75	27.90	16.77	19.73	19.78
云南	76.50	91.72	102.07	111.87	18.47	18.48	19.37	19.05
西藏	7.59	9.59	13.41	17.39	12.66	9.17	9.73	11.92
陕西	42.90	58.70	67.92	73.34	15.79	16.77	16.77	17.54
甘肃	32.33	41.41	50.87	55.3	17.17	17.59	18.57	18.43
青海	10.03	13.07	15.78	16.52	14.70	12.90	13.29	13.54
宁夏	10.05	13.68	15.98	17.02	16.53	14.62	13.95	16.09
新疆	40.56	56.74	65.22	70.93	21.24	21.55	18.06	19.25

表中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告（2000~2003 年）》整理

表 3-10 西部 12 省区市预算内教育经费支出及其比重排序表

单位：名

类别	预算内教育经费支出				占财政支出比例			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
内蒙古	6	6	7	7	10	9	9	10
广西	3	3	3	3	3	2	1	1
重庆	8	8	8	8	4	3	7	7
四川	1	1	1	1	6	5	5	5
贵州	7	7	6	6	1	7	2	2
云南	2	2	2	2	5	4	3	4
西藏	12	12	12	10	12	12	12	12
陕西	4	4	4	4	9	8	8	8
甘肃	9	9	9	9	7	6	4	6
青海	11	11	11	12	11	11	11	11
宁夏	10	10	10	11	8	10	10	9
新疆	5	5	5	5	2	1	6	3

注：表中数据根据表 3-9 整理

但由于贵州总体经济实力较弱, 该省初中、小学预算内生均教育事业费和公用经费在西部位居末位, 新疆、广西也有类似情形。陕西号称西部经济强省、西部大开发的“桥头堡”, 但预算内生均教育事业费和公用经费在西部位居末位, 这与其经济实力排名是不相称的(表 3-11、表 3-12、表 3-14)。西部的广西、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃 6 个省区市普通小学和普通初中预算内生均教育事业费也都低于全国平均水平。因此, 教育经费投入的高低, 一方面受经济实力的影响, 另一方面受政府对教育的重视程度影响。

表 3-11 西部 12 省区市预算内生均教育事业费支出情况表 单位: 元

类别	普通小学				普通初中			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
全国	491.58	645.28	813.13	931.54	679.81	817.02	960.51	1052
内蒙古	593.99	834.12	1083.04	1281.79	669.39	855.23	1069.67	1187.35
广西	410.59	579.30	676.2	774.89	483.69	638.10	781.86	825.65
重庆	368.63	489.73	585.77	608.17	523.74	651.33	772.42	797.29
四川	370.16	503.93	616.55	661.82	509.02	628.24	721.10	726.05
贵州	311.72	434.43	532.81	584.17	440.86	556.50	580.46	670.93
云南	653.2	808.4	957.03	1059.39	908.48	1020.03	1088.48	1153.51
西藏	1110.1	1476.1	1852.16	1952.22	2391.26	2353.8	2856	2649.62
陕西	322.52	477.11	599.26	697.56	509.93	655.91	733.29	748.07
甘肃	421.69	555.07	675	742.54	595.98	728.89	828.19	829.28
青海	732.95	979.58	1152.79	1296.64	1079.83	1294.01	1398.44	1459.90
宁夏	581.48	792.31	963.86	865.51	765.47	1043.92	1067.14	1102.05
新疆	733.13	1010.3	1150.75	1258.62	923.38	1218.74	1417.88	1381.81

表中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告(2000~2003年)》整理

表 3-12 西部 12 省区市预算内生均教育事业费排序表 单位：名

类别	普通小学				普通初中			
年度	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
内蒙古	5	4	4	4	6	6	5	4
广西	8	7	7	9	11	10	8	8
重庆	10	10	11	11	8	9	9	9
四川	9	9	9	10	10	11	11	11
贵州	12	12	12	12	12	12	12	12
云南	4	5	6	5	4	5	4	5
西藏	1	1	1	1	1	1	1	1
陕西	11	11	10	8	8	8	10	10
甘肃	7	8	8	7	9	7	7	7
青海	3	3	2	2	2	2	3	2
宁夏	6	6	5	6	5	4	6	6
新疆	2	2	3	3	3	3	2	3

注：表中数据根据表 3-11 整理

以陕西铜川市为例，“三项改革”后的 2002 年，该市在教育经费总量增加的情况下，财政性教育经费投入比例却在下降，2002 年、2004 年预算内教育经费实际支出分别为 1.04 亿元、1.31 亿元，同期地方财政支出分别为 4.99 亿元、6.37 亿元，预算内教育经费支出占当年财政支出的比例分别为 20.89%、20.55%。2002 年、2003 年，该市地方财政预算内教育拨款占当年财政经常性收入的比例分别为 54.2%、50.5%。2002 年、2003 年该市地方财政预算内教育拨款（含各种专款）分别为 10032 万元、10878 万元，增长 8.4%，同期地方财政经常性收入分别为 1.85 亿元、2.15 亿元，增长 16.2%，财政预算内教育拨款增长比例低于财政经常性收入比例，在地方财政收入增加的情况下，预算内教育拨款比例反而下降，说明财政性教育经费比例在预算编制初期已经被降了下来。

生均教育事业费和公用经费支出也在大幅下降。2000~2003 年，铜川市预算内生均教育事业费支出，初中分别为 558.8 元、686.5 元、747.3 元、721 元；小学分别为 360.2 元、551.6 元、654.2 元、809 元。同期预算内生

均公用经费支出初中分别为 22.12 元、45.91 元、77.6 元、42.6 元；小学分别为 6.2 元、33.2 元、22.1 元、43.5 元。可以看出，初中预算内生均教育事业费支出和公用经费支出 2003 年比 2002 年大幅下降。其中主要原因是初中入学高峰期，教育经费的增长速度跟不上教育规模的增长速度，结果出现初中生均教育事业费和公用经费出现下降的现象。

2、西部农村义务教育经费投入比例偏低，有的出现投入下降的现象，省际间投入差距也较大的（表 3-13）。2002 年小学预算内生均公用经费最高的青海 125.26 元与最低的贵州 21.86 元相差 103.4 元；初中最高的新疆 203.12 元与最低的四川 48.93 元相差 154.19 元。广西、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃 6 个省区市预算内生均公用经费均低于全国平均水平。重庆、四川、云南、西藏、青海 5 个省区市初中预算内生均公用经费波动式下降，西藏小学预算内生均公用经费呈现波动式下降趋势。

从预算内生均教育事业费和公用经费排序情况看，西部各地对义务教育经费投入的重视程度不一。西藏、新疆、宁夏、青海、云南、内蒙古 6 省区注重义务教育投入，预算内生均教育事业费和公用经费支出就比较高（表 3-12、3-14）。进一步分析可以看出，这 6 个省区的都是少数民族聚居地区，少数民族人口比重大，地广人稀，义务教育规模较小，办学成本高，投入效益偏低。可见，调整西部农村义务教育布局迫在眉睫。

表 3-13 西部 12 省区市预算内生均公用经费投入情况对照表 单位：元

类别	普通小学				普通初中			
年度	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
全国平均	37.18	45.18	60.21	83.49	74.08	83.4	104.21	127.31
内蒙古	76.15	55.86	101.24	112.97	93.02	82.03	142.12	155.31
广西	29.42	22.60	26.86	27.97	38.76	31.77	77.34	55.74
重庆	20.47	28.26	40.12	59.41	56.95	59.99	70.71	94.11
四川	17.22	27.03	38.59	53.24	29.79	46.25	48.93	65.92
贵州	17.98	10.54	21.86	35.86	22.74	30.25	49.70	109.75
云南	82.71	71.48	71.71	85.61	161.64	140.37	126.11	154.58
西藏	251.70	164.23	166.1	236.41	393.32	253.2	338.72	470.78
陕西	8.77	18.90	33.16	36.49	21.8	41.73	59.34	59.62
甘肃	31.58	20.84	50.26	60.91	43.85	37.43	86.49	76.35
青海	100.67	48.06	125.26	149.22	136.47	78.05	126.38	190.49
宁夏	67.10	64.78	121.82	79.92	96.54	121.86	124.67	185.58
新疆	98.31	64.28	69.04	86.26	120.08	103.08	203.12	177.89

注：表中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告（2000～2003 年）》整理

表 3-14 西部 12 省区市预算内生均公用经费排序表 单位: 名

类别	普通小学				普通初中			
年度	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
内蒙古	5	5	4	3	6	5	3	5
广西	8	9	11	12	9	11	8	12
重庆	9	7	8	8	7	7	9	8
四川	11	8	9	9	10	8	12	10
贵州	10	12	12	11	11	12	11	7
云南	4	2	5	5	2	2	5	6
西藏	1	1	1	1	1	1	1	1
陕西	12	11	10	10	12	9	10	11
甘肃	7	10	7	7	8	10	7	9
青海	2	6	2	2	3	6	4	2
宁夏	6	3	3	6	5	3	6	3
新疆	3	4	6	4	4	4	2	4

注: 表中数据根据表 3-13 整理

3、“三项改革”后,西部农村义务教育经费投入相对其财力而言是大量的,但仍然满足不了农村义务教育投入的需要,有些省份低于全国平均水平,甚至低于全国农村平均水平。税费改革后,西部 12 个省区市中 9 个省区市预算内教育经费占财政支出比例呈下降趋势,有 6 个省区市义务教育阶段预算内生均教育事业费和公用经费一直低于全国平均水平;有 5 个省区市初中生均公用经费呈下降趋势。

以陕西为例,“三项改革”后,陕西预算内教育拨款总量逐年递增,预算内教育拨款占财政支出比例扭转了逐年下降的局面,开始有所回升。但是,陕西教育经费投入的主要指标和经费投入规模、力度远远低于全国平均水平,义务教育阶段预算内生均教育事业费和公用经费支出都低于全国平均水平和全国农村平均水平,位居全国靠后位次。小学预算内生均教育事业费和公用经费连续 10 年均低于全国平均水平(表 3-15, 3-16)。

表 3-15 陕西小学预算内生均教育事业费和公用经费支出表 单位: 元

项目	预算内生均教育事业费				预算内生均公用经费			
年份	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
全国平均	491.58	645.28	813.13	931.54	37.18	45.18	60.21	83.49
全国农村	412.97	550.96	708.39	810.07	24.11	28.12	42.73	60.91
陕西	322.52	477.11	599.26	697.56	8.77	18.90	33.16	36.49
位次	28	27	27	25	31	27	21	27

表 3-16 陕西初中预算内生均教育事业费和公用经费支出表 单位：元

项目	预算内生均教育事业费				预算内生均公用经费			
年份	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
全国平均	679.81	817.02	960.51	1052.00	74.08	83.40	104.21	127.31
全国农村	533.54	656.18	795.84	871.79	38.67	44.95	66.58	85.01
陕西	509.93	655.91	733.29	748.07	21.08	41.73	59.34	59.62
位次	25	23	26	26	30	23	23	26

注：表内数据根据《全国教育经费执行情况统计公告（2002年）》整理。

综上4个方面的困境可以看出，西部农村义务教育经费并不完全是经费总量不足，而是人员费用支出比重过大、增长过快，用于维持和发展农村义务教育事业的公用经费短缺，西部农村义务教育经费投入短缺，实质是公用经费短缺。

本文把西部农村义务教育经费投入中存在的这种财政性教育经费投入偏低，人员费用比重过大、增速过快，公用经费被挤占、出现短缺的现象称为教育经费投入结构性短缺。这种结构性短缺的核心是人员费用和公用经费资源配置不合理，结果使得西部农村义务教育经费短缺的问题始终不能得到解决。

3.2 成因分析

3.2.1 “三项改革”本身存在一些弊端

1、“以县为主”体制未充分估计到西部各地经济实力和地方官员对农村义务教育经费投入重视支持力度上的巨大差异，在西部“一刀切”地实行“以县为主”体制，是不可取的。

(1)“以县为主”和“一费制”前提不都存在。“以县为主”和“一费制”在西部地区实施的前提有2个，一个是县级政府有足够的、长期稳定的财政实力保证对本地农村义务教育投入，或者有足够的财力弥补经费投入渠道减少后的经费缺口；另一个是地方官员人人都是重视支持农村义务教育经费投入的。对东部经济发达地区来说，“以县为主”和“一费制”在经济实力上至少是可行的，但在西部经济欠发达地区，这2个前提事实上不都存在的，而且差异较大，还不能从根本上保证农村义务教育经费投入。西部地方财力匮乏严重制约了农村义务教育经费投入。同时，也不能

完全保证地方官员人人都重视义务教育经费投入，特别是重视公用经费投入。因为他们在有限的经费约束条件下，优先保证的是教师工资等人员费用，其结果是，公用经费必然被挤占。“以县为主”体制的实践证明，该体制对保障农村教师工资按时足额发放有明显的效果，但其改进总体上仍局限于“分级办学、分级管理”体制框架之内，教育经费分担机制还不完善，实质仍是各级政府与社会力量共同负担义务教育投入责任，未能从根本上解决义务教育体制城乡分割、经费投入不平衡问题。

(2) 县级政府公共财政存量有限、增量不足。西部地区经济社会发展落后，地方财力紧缺，西部人均 GDP 只有全国平均水平的一半左右，大部分县、乡财政困难，县级财政属于“吃饭”财政，只能勉强维持发放干部教师工资，有的地区属于“要饭型”财政，靠上级和外援维持事业发展，地方财政根本没有更多用于农村义务教育的资金。西部地区共有国家级贫困县 375 个，占全国总贫困县数的 63.3%，全国尚未脱贫的 3000 万人口中，绝大部分生活在西部；农村人均纯收入约为全国平均水平的 70% 左右。一些地区刚刚解决温饱问题，相当一部分地区尚未完全脱贫，人民群众难以承担基本的义务教育支出。

“三项改革”后，中央和省级政府对县级政府提出了许多超出他们财力、而事实上无法做到的种种要求，比如要求县级政府建立农村义务教育投入保障机制、建立公用经费保障机制、建立教师工资按时足额发放的保障机制、确保教育投入“三个增长”等等。由于财政对义务教育投入主要依靠增量部分的提高而加大的，一些属于“吃饭型”财政的西部贫困地区，其本级财政存量有限，自给能力较弱，对义务教育的投入完全靠外援维持运转，就更谈不上增加投入发展义务教育了。比如地处西部的云南省 128 个县当中有 105 个县依靠财政补贴，财政自给率只有 20% 左右，其中的金平苗族瑶族傣族自治县，全县 31.4 万人，人均年收入在 825 元以下的贫困人口有 21 万人，还有近 8 万人没有解决温饱，2003 年该县地方财政收入为 3228 万元，而财政支出为 18164 万元，自给率仅为 17.77%，全县教育支出为 5866 万元，占财政支出的 32.3%，花去了几乎两年的财政收入，教育事业几乎是靠外来资金扶持支撑的，如果没有扶持，这里的教育就没有办法办下去^[27]。再比如国家级贫困县陕西省宜君县，财政收支矛盾突出，自给能力较弱，财政支出总额和增幅远远大于财政收入，财政收支比在 3.5~5.1 之间，财政自给能力在 20%~30% 之间。2003 年，该县地方财政收入 1433 万元，全年财政总支出 7209 万元，其中仅全县教师工资就达 1435 万元，由于财力匮乏，影响了对经济社会事业的投入，该县对农村义务教育的投入主要靠上级各种专项资金和转移支付（表 3-17）。

表 3-17 陕西省宜君县地方财政收支情况表

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003
财政收入(万元)	850	883	1040	1090	1277	1433
增幅(%)	17	3.8	17.7	4.8	17.1	12.2
财政支出(万元)	2972	3362	4379	5572	6304	7209
增幅(%)	——	13.1	30.2	27.2	13.1	14.3
支出收入比	3.5	3.8	4.2	5.1	4.9	5.0

表中数据实地调研整理

(3) 县级政府公共财政面临 3 重困境：一是清偿普及义务教育的历史欠帐，二是跟进弥补经费投入渠道减少后的经费缺口，三是维持与发展当前义务教育。农村义务教育经费短缺问题长期积淀，经费投入欠帐拖欠时间长，数量较多，一时难以从根本上彻底解决，至少难以依靠地方财力在短期内自行消化。“三项改革”后，地方政府既要清偿债务、又要发展社会事业的多重困境、资金分配处于两难境界，往往出现寅吃卯粮、用发展事业的经费清偿农村义务教育的历史欠帐的现象，许多专项资金到位后首先支付了历史欠帐，而眼前的问题还是没有解决。农村中小学当前的历史欠帐主要是“普九”欠帐、中小学危房改造欠帐、教师工资陈欠 3 部分。

①“普九”欠帐多。20 世纪 90 年代后期，为了限期完成“普九”达标任务、及时排除危漏校舍、按时发放农村中小学教师工资，西部各地在财力有限的情况下，不惜通过借款、贷款、赊帐、施工单位垫资、甚至教师集资等措施举债建校、改造危漏校舍、添置教学设备，当时计划用以后的城乡教育费附加和农民集资款偿还，但农村税费改革使得这一计划落空，结果债务雪球越滚越大、负债累累、积重难返，债务化解困难。而目前的各种经费全部随项目下拨，靠上级拨专款清偿欠帐已经不可能了。因此，“普九”欠帐成为地方政府财政难以消化的“硬骨头”。如陕西省“普九”欠债 15 亿元。陕西省铜川市截至 2000 年累计拖欠的教师工资、“普九”欠帐、危房改造工程欠帐合计 6236.76 万元，其中，“普九”仍欠债 3198.2 万元，目前只消化了 768.8 万元，仍欠 2429.4 万元。作为债务偿还主体的地方政府、教育部门及学校，不仅在财力上捉襟见肘，还常常受到债主的追债干扰，每逢开学，施工单位催要欠款、堵门上锁现象时有发生，严重影响了农村正常的教学秩序。②教师工资陈欠量大。实行“以县为主”体制后，农村中小学教师工资实行县级财政统一发放，有效地缓解了教师工资长期拖欠问题，农村中小学教师工资很少再发生新的拖欠。但实行“以县为主”之前的陈欠工资问题迟迟无法解决，许多地方则不了了之。2001 年 3 月之前，陕西拖欠的教师工资达 8.53 亿元，到 2003 年，陕西 107 个县中仍有

76 个县拖欠“三项改革”前的教师工资，拖欠总数达 4.13 亿元。铜川市 2002 年以前拖欠的教师工资、医药费仍有 1795 万元，市、县财政无力自行解决。截至 2004 年 11 月，陕西省礼泉县陈欠“三项改革”之前的教师工资 5054 万元。^③新的欠帐不断产生。比如，国家级贫困县宜君县西村乡，“三项改革”后，全乡 10 所小学中，举债新建校舍 8 所，全乡学校基本实现了校舍楼房化和平房化，但也产生了新的债务，进一步加大债务总量。^④改革后，县级财政首先要填补的是取消农村教育费附加和农民集资两项后的经费缺口。因为在改革前，农村义务教育完全靠这两项维持和运转，只有填补了这两项空缺，才能首先保证农村义务教育正常运转。

(4) “以县为主”在西部执行“走样”，陷入“误区”。“以县为主”体制的核心是指，农村义务教育经费筹措以县为主、学校管理以县为主，其中，经费筹措以县为主并不是完全由县级政府财政单独投入，而是各级政府分担投入，县级政府要对各种渠道经费统筹使用。但在西部一些地区，“以县为主”只是把农村中小学教师工资上收县级财政统一发放，公用经费和学校管理责任事实上仍然在乡村。“以县为主”后，乡镇财权上收，教师工资上收到县级财政统一发放，但义务教育管理的事权没有上收，农村义务教育管理事实上仍沿用“分级办学、分级管理”的老体制，经费投入负担仍然在乡镇。而大部分乡镇财政上收县级财政，乡镇干部工资由县级财政统一代发，乡镇政府自身再没有筹措农村义务教育经费的渠道，这就等于切断了农村学校从乡镇政府寻求改善办学经费来源的渠道。许多县教师工资不由乡里发放了，但仍由乡镇按教师人数将工资随财政包干基数上缴县财政局，县财政局再划拨到县教育局，然后由县教育局划拨到设在银行的教师个人工资帐户上；一些地方仍然是县财政垫付，年终与乡财政统一算帐。如此以来，只保证了教师工资发放，公用经费短缺在所难免。部分地区迫于行政压力，实行了“以县为主”体制，但对农村义务教育而言这只是一种经费投入“路径”的变化，即由原来的乡镇直接对农村义务教育的投入“路径”，转变为从乡镇到县、再由县下拨到乡镇的“路径”^[2]。大多数地方实行“以县为主”只是将教师工资上收到县财政统一发放，事实上并没有得到实质性落实，农村义务教育管理事实上仍是国家政权层级当中财政最困难的县、乡、村 3 级管理。

(5) “以县为主”体制在财政困难县运转失灵。“以县为主”短期内可突击解决农村义务教育经费短缺问题，但农村教育规模较大、负担较重，长期如此运转，大大增加了县级财政支出的压力，因为“以县为主”后，支撑农村义务教育的两大经费来源——农村教育费附加和农民教育集资停止了，转移支付资金缺乏相应的规范制度，其中的公用经费比例在基层难以兑现，县级政府财政预算内公用经费无力落实，许多地方只好又回到“分

级办学、分级管理”的老路上去了。如在“两基”实施和巩固提高过程中，县上动员乡镇筹措经费，乡镇动员村组“一事一议”筹措经费，农村义务教育办学条件的改善和学校的运转责任又转回到了乡镇和村组一级，落在了乡村干部和校长身上。笔者在陕西省耀州区石柱乡调研时发现，一些村干部甚至以自己家产抵押贷款兴建村上小学，最终靠中央专项资金解决了校建工程资金。

2、“一费制”收费办法也存在一些弊端。

(1)“一费制”实质是价格管制。“一费制”核定了杂费、课本费和作业本费收取的最高标准，这就等于实行了“价格管制”，导致了义务教育投入供不应求。供给需求理论告诉我们，价格管制并不是救济穷人的唯一手段，有很多比将价格限制在低水平上更加有效的救济穷人的办法，一个直接的办法就是给穷人额外的收入，由他们来决定如何支配这些收入^[28]。如此看来，这种“价格管制”并不是政府救济贫困学生的唯一手段，该政策实施成本之高是西部较低层次政府财政难以承受的，其后果是打破了义务教育市场的基本均衡，出现了更加糟糕的公用经费短缺现象。一个最直接、最有效的办法就是对西部农村家庭贫困学生给予直接额外收入，由他们决定如何支配这些额外收入，而学校收费项目和标准“随行就市”。这种直接额外补助的办法比“一费制”政策实施成本要小得多。

(2)“一费制”中的杂费定位不准确。按照《国务院关于基础教育改革与发展的决定》第10条，《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》第7条之规定，义务教育阶段所收杂费应全部用于公用经费开支，杂费全部用于公用经费开支后，公用经费的缺口应由县、乡两级政府财政全额预算安排，可见，杂费是作为公用经费的首要和主要的来源。但是，在同一个文件《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中第11条规定“杂费收入应全部用于补充学校公用经费的不足”，此处又将杂费定性为公用经费的补充部分，作为补助性作用，前后矛盾。从义务教育本义上讲，杂费应该只起补助作用。

(3)“一费制”没有后续手段和弥补措施，用于公用经费的杂费被挤占是必然的。“一费制”实施前，农村中小学经费虽然一直很紧张，但还有农村教育费附加、杂费和代办费作补充，有农民集资支撑和维持着农村学校的日常运转，公用经费短缺的矛盾一时还没有彻底暴露出来。“一费制”推行后，在收费总量确定条件下，用于补充公用经费的杂费完全取决于课本费和作业本费成本的高低。此时，杂费、课本费和作业本费分配比例就很重要了(图3-4)。课本费是开学初必须支付给新华书店的一笔最大开支，随着物价上涨，课本费和作业本费越来越高，相应地用于公用经费的杂费被挤占得越来越少。而且，“一费制”所含盖的收费项目偏少，收费总量

偏低,“一费制”收费标准总额中不包括配置微机等费用,农村中小学微机配置费用无处着落,影响到了农村中小学信息技术教育的发展。本该由地方政府财政弥补负担的公用经费未能及时跟进,学校正常运转失去了支撑,于是,农村中小学公用经费短缺的矛盾就完全突显出来了。

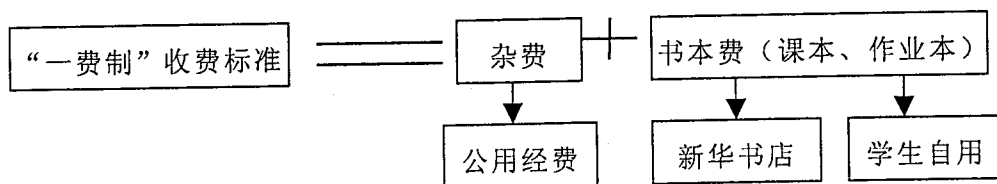


图 3-4 “一费制”收费办法示意图

3、农村税费改革后的配套措施未落实。

农村税费改革前,我国农村义务教育经费投入的基本格局是以国家、社会、集体、个人多元化、多渠道投入,包括中、省财政转移支付,地方政府财政预算拨款,城乡教育费附加,社会各界及个人捐资,个人投资办学,农民集资,杂费,勤工俭学收入 8 条渠道。特别是农村教育费附加和农民集资支撑着农村义务教育的运行,是乡镇政府对农村义务教育投入的主渠道,甚至是唯一渠道。

农村税费改革后,农村教育费附加和农民集资被取消,经费来源渠道减少,由原来 8 条渠道减少到 7 条,其中的 5 条也不确定,因此,真正能够使农村义务教育得到长期、可靠、稳定保障的渠道,实际上主要依赖于上级财政转移支付和地方财政预算拨款 2 条渠道(图 2-2)。因此,税费改革后,必须有相应的弥补措施,填补经费缺口,但是,相应的配套措施不明确,或者不到位,有的难以落实,导致上级财政转移支付和地方财政预算重点保障教师工资发放,没有更多的用于农村义务教育事业发展的公用经费,造成经费缺口进一步增大。如此以来,西部农村义务教育经费投入就存在种种不确定性和风险性。

按照中央有关税费改革的规定,农村税费改革后,乡村两级义务教育开支、教师工资和危房改造资金等由各级财政预算安排。事实上财政性教育经费投入未能及时跟进弥补缺口,农村税费改革的各项配套措施在基层未落到实处。县级财政根本无法支撑庞大的义务教育;乡镇财政收入基数下降,无力再承担庞大的农村义务教育经费已经成为事实,此时,农村义务教育经费投入不足的矛盾完全暴露,义务教育投入不足的问题更加突出。虽然中央和省级政府加大了转移支付力度,但对实现农村义务教育资金需求的真实信息并不掌握,转移支付主要是保证了教师等人员费用支出,致使农村税费改革转移支付与实际需求还有较大偏差,公用经费缺口进一步

增大,“农村税费改革后农村义务教育投入应不低于改革前的水平”只能是一句大话、空话。如地处中部的江西省人民政府教育督导室,于2003年4月对江西樟树市农村税费改革后义务教育投入情况进行调研显示:农村税费改革后预算内教育拨款绝对数有较大幅度增加,基本保证了教职工工资没有发生新的拖欠,这一点与西部地区是类似的。但是,预算内教育经费支出占财政总支出的比例、生均公用经费呈明显下降趋势,同时,学校基本建设投入也大幅度减少,农村税费改革不仅没能使农村义务教育的投入得到改善,而且农村义务教育经费筹措更加困难。由于经费紧缺,学校公用经费严重匮乏,导致很多学校运转困难。农村费改税后,安徽省2000年进行农村税费改革试点,取消教育费附加和教育集资后,全省教育事业经费每年减少大约10亿元。湖北省义务教育投入下降14亿元,四川下降12.37亿元,一些学校连水电费都付不起。陕西铜川市农村税费改革后教育经费每年减少收入600多万元。

3.2.2 “三项改革”的配套制度约束不明确

1、“三项改革”对各级政府经费分担不明确,导致经费投入的随意性、临时性较多。特别对中、省两级政府投入责任和分担份额还不明确。农村义务教育“以县为主”虽然明确了中、省、市、县、乡、村各级政府的责任,但各级财力差距较大,明确了责任不等于落实了责任、不等于有能力落实责任、也不等于已经履行了责任。有时将投入责任写进了文件,甚至写进了法律,但由于财力的制约,事实上确实无法达到法律规定的水平,形成政府组织的事实违法行为。

2、“三项改革”对西部地方官员约束激励不明确。“三项改革”后不仅没有促进地方官员增加农村义务教育经费投入的偏好,相反,其投入偏好更加不足,这是因为有了上级各种专款支持,使其产生了转移支付依赖思想,地方增加投入的动机和诱因减小。

由于各级政府的执行结果在很大程度上取决于执行人员的效率和公正廉明,而政府官员自己的利益或偏好与社会的利益往往不完全一致,这会使政策的执行结果大大折扣,虽然可以通过教育和监督要求政府官员克己奉公,但这事实上不可能完全做到^[15]。同时,政府官员并没有太多的增加义务教育投入和有效运作的诱因。在一些地方,由于政府官员与民众之间的信息不对称,仍习惯于人治,凭经验办事,农村义务教育的资金安排与拨付均是解决燃眉之急,随意性大,资金的投向几乎完全取决于政府官员的偏好,甚至取决于寻租。有的地方政府官员手握资金分配大权,对农村义务教育投入与不投入、投入多与投入少实际上是他们个人的偏好,这

一点往往起着很大的影响作用。有些制度只有内容,没有具体的实施程序,制度不配套,这种情况最明显的例证是地方政府官员任职周期影响着义务教育经费投入,使得农村义务教育经费投入水平带有明显的波动性和突击性。以陕西省铜川市为例,铜川市下辖4个县区,其中有3个县区义务教育支出占地方财政总支出比例始终在30%左右。由于“两基”评估验收数据采集前推3年,验收当年数据不作为采集对象,因此,各县区验收后的义务教育经费投入占财政总支出比例大幅下降。如印台区于1997年通过“两基”评估验收,当年义务教育经费支出占财政总支出比例较上一年下降了5个百分点。耀州区1998年通过“两基”评估验收,当年义务教育经费支出占财政总支出比例较上一年下降了1.3个百分点。宜君县于1999年通过市政府“两基”评估验收、2001通过省政府“两基”评估验收,验收后的第二年,义务教育经费支出占财政总支出比例分别较上一年下降了3.6和4.6个百分点(表3-18)。

表 3-18 铜川市部分县区义务教育经费支出占财政总支出比例对照表

单位: %

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
印台区	25.5	26.2	30.6	25.6	29.5	25.2	23.6	26.5	——	——
耀州区	——	23.1	26.6	24.5	23.2	25.8	26.4	29.6	31.7	——
宜君县	——	——	——	——	28.7	40.4	26.6	29.9	25.3	24.2

注:表中数据根据来源于实地调研整理

3、人员费用和公用经费无明确的比例约束制度,导致分配弹性较大。

①财政转移支付当中的工资性转移支付比重大,公用经费比例本身偏低。“三项改革”后,虽然中、省财政转移支付总量逐年增加,但转移支付当中的工资性转移支付增加较多、比重较大,一般性转移支付和税费改革转移支付资金较少、比重较小,造成农村义务教育公用经费在转移支付中的分配比例偏低。结果是,中央财政和国债资金对农村教育的支持主要用于了补助中西部农村教师工资发放,而维持农村中小学正常运转的经费还需要省以下,特别是县级政府做出更大的努力。②县级政府财力有限,无力保障农村义务教育投入,只能暂用上级财政转移支付补助发放中小学教师工资,以解燃眉之急,导致转移支付当中的公用经费被挤占现象严重。③从中央到地方对农村中小学教师工资拖欠问题的重视,逐步形成了“保工资、保运转、保安全”的大环境,使得农村义务教育经费投入把保证人员支出放在首位,西部农村的许多县第一个发放教师工资就是很好的例证。④教师规模扩大,使得人员费用支出成为不可逆转的“硬增长”。据统计,2000~2002年,全国初中和小学教师分别为974.18万人、976.54万人、

977.05 万人。⑤教师工资标准随着各行各业工资水平的提高而上涨，基层占用教师编制领取教师工资人员较多。

4、基层缺乏制度的约束，造成许多资金浪费。校点分散，农村义务教育经费投入低效运行。由于历史、社会、地理等各方面原因，西部农村义务教育学校校点分散、校均规模较小。以铜川市为例，笔者所调研的 273 所农村小学样本量（占全市 750 所小学总数的 36.4%）校均规模为 153.6 人，在校小学生最多的有 552 名、最少的只有 11 名学生，有近 80% 的农村小学规模在 200 人以下，其中，百人以下的学校占三分之一（表 3-19）。过多分散的校点，导致师资、资金等教育资源无法统筹和整合，出现 3 种矛盾现象：即校舍不足与闲置的矛盾；师资不足与超编的矛盾；经费短缺与盲目重复性建设的矛盾。结果是信息技术教育设备、学生分组实验仪器器材、英语课程等无法按要求配置。农村无效只重视了校舍等硬件建设，忽视了教学仪器器材等配备，有的甚至将有限的资金全部用于了校舍建设，辛辛苦苦举债建校，但是学校内部设备却是空白。在广大农村地区，特别是经济欠发达地区的农村小学，乡村群众举债建校，学校建成之时也就是校舍闲置之日。笔者所调研的陕西铜川市耀州区关庄镇中吕小学，30 万元的两层教学楼，施工单位垫资达 26 万元，由于欠帐数目较大，主体工程完工后至今 3 年仍然不能竣工，全校 110 名小学生至今仍然在渗漏的砖木结构瓦房中上课。其根源，首先是对农村学校校点布局规划不够，基层政府，特别是乡政府和村委会盲目重复建设校舍，造成许多校舍闲置。其次是由于农村小学生源近年来急剧萎缩下降，同时，随着农民生活水平的逐年提高，农民及其子女追求优质教育的需要，形成了农村生源大量地向县镇流动、县镇向城市流动的趋势，加剧了小学农村生源的急剧下降。从办学效益方面讲，有的校点完全应该撤并，在一定范围内进行资源整合；从义务教育公平性和中小学生路途安全方面讲，有的校点办学成本再高也不能撤，仍然要办下去。因此，撤校并点，新建寄宿制学校，降低西部农村义务教育办学成本应当成为农村义务教育办学的一个方向。

表 3-19 陕西铜川市部分农村小学规模分组表（2004 年 6 月数据）

在校小学生 (人)	552~501	500~401	400~301	300~201	200~101	百人 以下
学校数(所)	2	11	7	39	133	81
比例(%)	0.73	4.03	2.56	14.29	48.72	29.67

注：表中数据来源于实地调研整理

5、义务教育经费投入不能满足人们对其需求的提高。义务教育经费投入与人们对义务教育需求层次的提高相比，虽然投入较大，但跟不上人

们对其需求消费的同步提高。经济在发展, 社会在进步, 人们对义务教育需求层次也会随之不断提高, 比如义务教育阶段小学 3 年级以上开设英语、信息技术教育课程就是对各级政府投入提出了更高的要求。从另一个方面说, 人们对义务教育消费层次的不断提高, 也说明了我国义务教育取得了很大成绩, 只是与人们更高层次的义务教育需求相比, 又出现新的差距。长期以来, 我国农村义务教育以保障供给、满足数量为重点, 但随着城乡居民收入的逐步提高, 农村子女及其家庭对接受优质教育需求提高, 农村义务教育质量、办学条件更加引起了人们应有的重视。根据美国心理学家费雷德里克·赫茨伯格的双因素理论(有的称作激励—保健理论 Frederick Herzberg's motivator—hygiene theory), 工作中影响个体的行为有两类: 保健需求(hygiene needs)和激励需求(motivator needs), 与人们不满情绪有关的因素称为保健需求, 能促使人们对工作产生满意感的一类因素为激励需求^[29]。因此, 人们不满足感是由于保健需求未达到而引起的。当人们的保健需求得到满足后, 人们不会感到不满意, 当保健需求未满足或者未能达到人们所期望的满足程度后, 人们才会不满意。反之, 当人们激励需求得到满足后, 人们会感到满意, 当激励需求未满足或者未能达到人们所期望的满足程度后, 人们不会感到满意。由于义务教育是所有人应当接受的最基本的国民教育, 因此接受义务教育, 以及义务教育的办学条件可以看作是人们的保健需求, 而我国义务教育的基础设施差, 政府虽然投入了大量的资金改善义务教育办学条件, 但是人们对义务教育需求不断攀升, 其保健需求未能达到所期望的满足程度, 所以, 义务教育经费投入不足会常常挂在嘴边, 受的指责。

3.2.3 国家财政性教育经费投入比例总体上下降

1、财政性教育投入比重偏低。我国财政性教育经费投入一直停留在低水平上, 教育投入的许多重要指标均远远低于世界平均水平, 一直处于不发达国家的水平, 甚至低于发展中国家的平均水平。“1994 年, 教育经费总额占 GDP 的比重为 2.2%, 而同期世界平均水平 5.1%, 发展中国家同期平均水平 4%”^[15]。“据联合国科教文组织 1997 年统计, 1995 年世界平均公共教育经费占 GNP 的比例为 4.9%, 其中, 发达国家这个比例为 5.1%, 转型和发展中国家为 5.2%, 欠发达地区为 4.1%, 最不发达国家为 2.5%, 中国当年只有 2.3%。而国际公认的教育经费支出占 GDP 的比重 8%常常被认为是充足的”^[11]。1993 年, 《中国教育改革和发展纲要》规定, 到“三项改革”前的 2000 年, 国家财政性教育经费要占 GDP 的 4%, 这是发展中国家 20 世纪 80 年代的平均水平。虽然 1995 年以来国家财政性教育经费要

占 GDP 的比例逐年增加,但一直徘徊在 3% 以下,4% 的目标从来没有达到过,到 2003 年才达到 3.28% (图 3-5)。

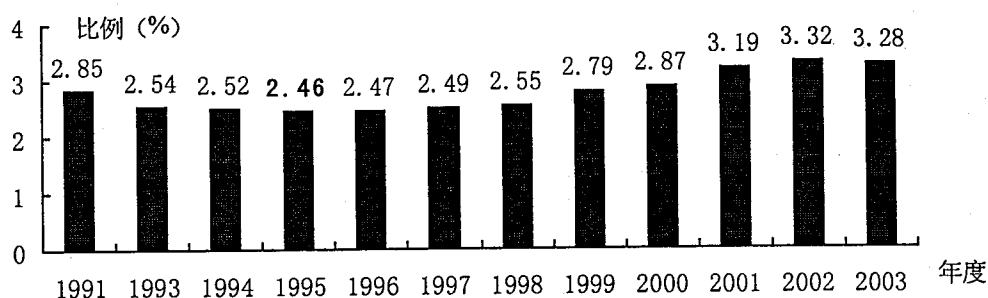


图 3-5 我国财政性教育经费支出占 GDP 比重变化图

注：图中原始数据根据国家教育部、财政部、国家统计局《全国教育经费执行情况统计公告（1991~2003 年）》整理

2、财政性教育经费投入比重下降。“三项改革”后，财政性教育经费成为义务教育经费投入的主要渠道，但在财政性教育经费支出总量逐年增加（图 3-6）情况下，财政性教育经费投入占教育经费总投入的比例反而逐年下降，由 1991 年的 84.1% 下降到 2003 年的 62.02%，而且财政性教育经费支出增长率始终低于同期教育经费总支出的增长率（图 3-7）。表明财政性经费在“三项改革”后没有及时跟进弥补缺口，非财政性教育经费仍然对教育投入起着重要的作用。

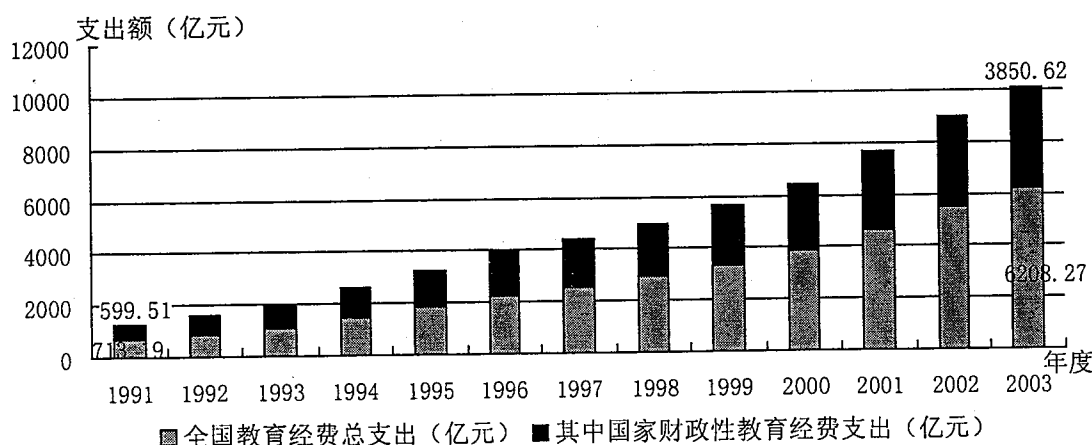


图 3-6 全国教育经费与国家财政性教育经费支出总量变化图

注：图中原始数据根据国家教育部、财政部、国家统计局《全国教育经费执行情况统计公告（1991~2003 年）》整理。

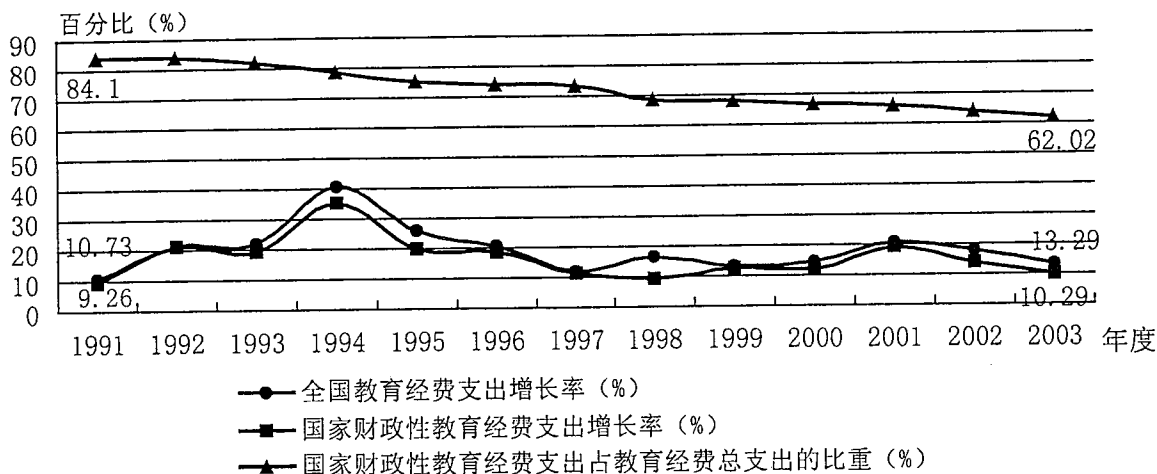


图 3-7 财政性教育经费支出比例变化趋势图

注：图中原始数据根据国家教育部、财政部、国家统计局《全国教育经费执行情况统计公告（1991~2003 年）》整理。

3、义务教育投入城乡差距拉大。受财政性教育经费投入比例逐年下降的影响，全国义务教育经费投入总体上不足，城乡义务教育投入差距拉大。“三项改革”前的 1996 年，全国义务教育经费总投入中的国家财政性教育经费占 74.58%，而国际上通常在 85% 以上^[30]，2002 年只达到 76.7%。“三项改革”后，城乡义务教育投入差距随着城乡收入差距的拉大而拉大。我国城乡收入比从 1980 年的 2.8: 1，逐渐扩大到 1988 年的 3.1: 1 和 2002 年的 5: 1^[31]，而城乡生均教育经费差距十分明显，农村远远低于全国平均水平。

以“三项改革”后的 2001 年为例，全国小学生均教育经费一项，城市是农村的 1.86 倍，最高的上海与最低的湖北相差 10 倍；初中生均教育经费一项，城市是农村的 1.92 倍，最高的北京与最低的贵州相差 7 倍。全国 31 个省、自治区、直辖市的农村小学和初中预算内生均教育事业费最高与最低相差分别为 11 倍和 8 倍，预算内生均公用经费农村小学最低的仅有 5 元、初中最低的仅有 14 元。“2002 年全社会的各项教育总投入 5800 多亿元，其中的 77% 用在城市，而农村只获得 23% 的教育投资”^[32]。

农村预算内生均教育事业费和公用经费支出都低于全国平均水平，且差距逐年拉大（图 3-8，图 3-9），公用经费差距更加明显。表明农村义务教育经费投入不足。

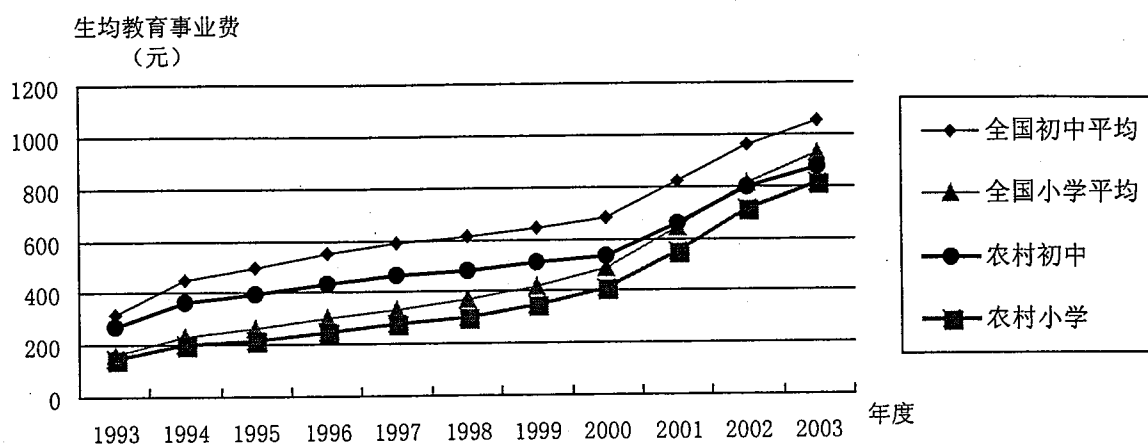


图 3-8 农村义务教育预算内生均教育事业费与全国差距示意图

注：图中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告（1993~2003 年）》整理。

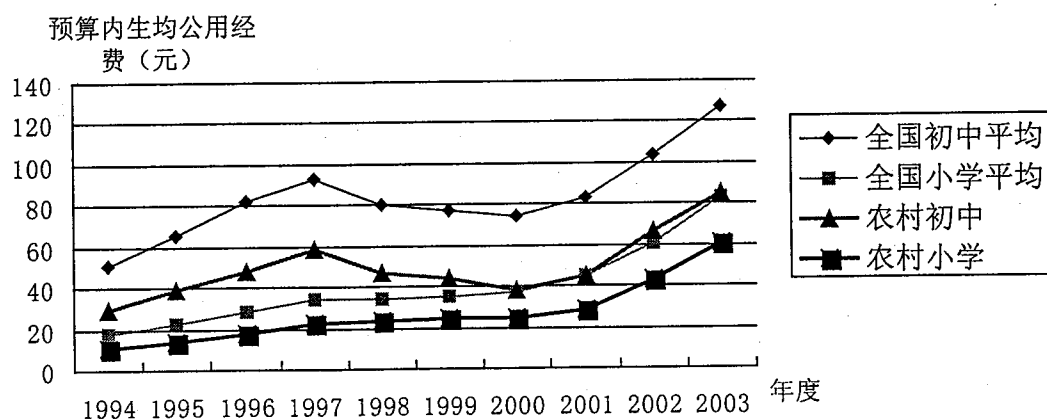


图 3-9 农村义务教育预算内生均公用经费与全国差距示意图

注：图中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告（1994~2003 年）》整理。

从增长速度看,农村义务教育经费投入增长速度减缓(表 3-20)。在全国预算内生均教育事业费支出增速明显减慢情况下,农村初中预算内生均教育事业费支出增长率呈现下降趋势。农村初中预算内生均公用经费下降幅度较大。比如,“三项改革”前的税费改革前的3年,初中预算内生均公用经费支出下降,其中,全国依次下降14.22%、3.57%、3.75%,农村依次下降19.66%、6.06%、12.41%,农村下降幅度更大。

表 3-20 全国农村义务教育预算内生均教育事业费和公用经费

增长率情况表

单位: %

年份	预算内生均教育事业费支出增长率		预算内生均公用经费支出增长率	
	初中	小学	初中	小学
1995	6.86	10.38	30.94	24.50
1996	10.89	13.42	23.50	31.53
1997	7.51	10.58	21.93	22.75
1998	2.18	11.11	-19.66	4.30
1999	6.34	13.13	-6.06	4.30
2000	4.91	19.43	-12.41	0.42
2001	22.99	33.41	16.24	16.63
2002	21.28	28.57	48.12	51.96
2003	9.54	14.35	27.68	42.55

表中数据根据《全国基础教育经费执行情况统计公告(1995~2003年)》整理

综上所述，经济实力不足、制度上的缺陷、对有限资源分配不合理、政府官员的投入偏好是导致西部农村义务教育经费投入结构性短缺的重要原因（图 3-10），其中，地方财力匮乏是根本性的内在原因，由于财力匮乏，西部基层政府面临着保人员费用开支、清偿债务、发展事业等多重困境；“三项改革”的制度弊端以及各种配套措施未落实，加之对有限资源的不合理分配导致西部农村义务教育经费投入结构性短缺问题不可避免，4种因素相互迭加，共同影响着西部农村义务教育经费的投入，其关系可用如下模型来表示。

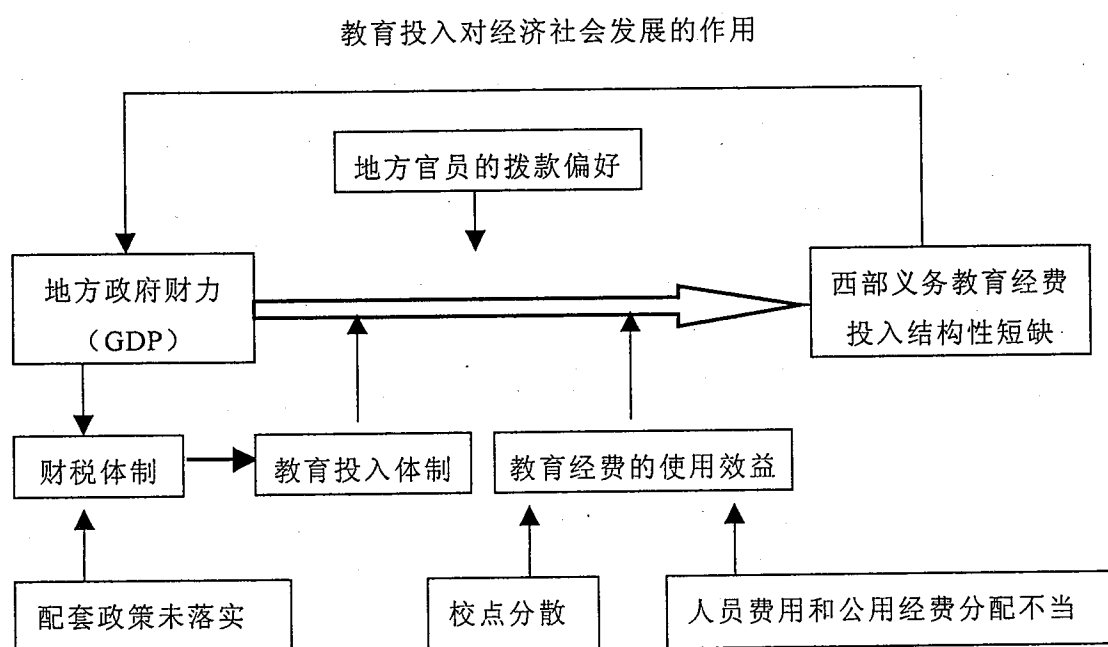


图 3-10 西部农村义务教育经费投入结构性短缺的原因模型

第4章 国外及国内东部地区解决农村义务教育经费投入问题的对策

4.1 国外方面

4.1.1 义务教育经费投入的主渠道是政府公共财政

1、政府投入所占比重较大。“美国、法国、德国、日本、瑞士、俄罗斯等发达国家，以及印度、韩国、印度尼西亚、埃及、肯尼亚等发展中国家，义务教育投资总额中，政府比例占到85~90%左右，这充分体现了义务教育应由政府举办，其经费应由政府公共财政承担的基本原则。”而我国同期（1998年）为72%^[30]，2002也只达到76.7%（表4-1），各级政府负担教育经费的比例应达到85~90%。

表4-1 义务教育经费投入的国际比较

国别	义务教育经费支出占GDP比例%	义务教育经费支出中政府投入比例%	小学生均教育投入占人均GDP的比例%	初中生均教育投入占人均GDP的比例%
OECD 国家平均	——	——	19	24
美国	2.45	90.8	19	24
日本	1.99	91.7	21	23
阿根廷	——	89.4	——	——
韩国	2.23	——	20	23
澳大利亚	2.10	84.1	——	——
中国（2002年数据）	1.87	76.7	9	11

表内数据来源：沈百福，王红.《2000~2002年我国义务教育完成率和义务教育投入问题分析》. <http://202.121.15.143:81/document/2003-9/gj030901.htm>. 及相关数据整理.

2、中央政府在各级政府投入中比重较大。国外中央、州、地方政府对义务教育的分担比例，美国为6.2：48.3：45.5，德国为1.6：75.4：23，法国中央政府则分担了68.4%。“新西兰、爱尔兰、意大利、荷兰等国基础教育投入中超过80%的资金依赖于中央政府，有的甚至完全依赖中央政府；在澳大利亚、墨西哥、西班牙、英国等国家，中央政府投入基础教育占整个基础教育投入的比重大致为20~80%；在德国、加拿大、瑞士等国，

中央政府投入基础教育也占有一定比重,大约是3~10%”^[33]。但我国义务教育投入明显较低,中央政府投入比重约为2%(表4-1)。根据国际比较,财政性教育经费支出占GDP比例应达到5%,而我国2003年只达到3.28%,比2002年有所下降。对西部财政困难地区,各级政府分担义务教育经费的比例应为中央50~65%,省一级20~50%,县一级15~20%。

3、义务教育投入主体上移。从教育行政管理体制看,世界上无论是地方分权国家还是中央集权国家,各国对教育大多实行分级管理。即使长期实行高度中央集权制国家的法国,近年来也借鉴分权国家的经验,将部分教育管理权限下放给地方,但无论怎样,也没有下放到最低层政府。

美国、法国、德国、日本等发达国家在19世纪末推行义务教育之初,都曾将义务教育公共投资的责任全部转嫁到基层地方政府,当时出现的普遍问题是,这种低重心的投资体制给基层地方财政造成沉重压力,甚至使地方财政长期处于贫困状态,而义务教育的推进则困难重重。面对困境,他们采取的对策是适时调整和改革公共投资体制的内部机制,加大中央和高层次地方政府的投资责任,使政府投资主体的重心上移。总的趋势是义务教育公共投资主体从原来的三级行政当局上移至一级或二级行政当局,使中央财政和州、省、邦等高层次地方财政在义务教育公共投资中负有主要责任,成为投资主体^[30]。近年来,国外义务教育多由基层地方政府主管,但其公共投资则由各级政府共同负担,其中,中央政府或较高层次的地方政府负有更大的投资责任。例如,美国的初等教育由地方学区主管,而对义务教育的公共投资主要由州和地方学区共同负担。德国的初等义务教育投资由中央政府和市镇政府共同负担。日本农村义务教育由町村级地方政府负责管理,但义务教育经费由中央、府县和町村三级政府共同负担。这种共同投资义务教育的体制,对于促进一个国家内部的不同地区义务教育均衡发展,起着关键性的保障作用。

4、各国义务教育经费主要来自于政府税收。如“美国的联邦、州、地方对教育的拨款大多来自政府预算,即政府日常收入所依赖的各项税收,主要包括个人所得税、消费税和财产税。前两种税收是联邦政府和州政府支持教育的主要经费来源,财产税是地方政府支持义务教育的主要经费来源。美国义务教育经费除主要来自以上3个税种外,还有教育税、彩票收入、教育基金、校企联合等多种辅助性经费来源”^[34]。但在筹措方式上存在3种不同模式:第一种是从财政总收入或财政预算中划出一定比例用于教育,而不开征用于教育的专门税种。第二种是把某些特定的税收收入作为义务教育公共经费的来源。第三种是财政预算与专门税收二者并用。不少国家在实施义务教育的最初阶段,曾采取过由地方当局独立开征教育税的方式筹措义务教育公共经费,但由于其具体操作上有一定难度,以及在

二战结束后的半个世纪以来,义务教育已愈发成为各国的一项非常重要的公共事业,因此在当今世界,大部分国家多采用第一种筹措经费的方式,即将包括义务教育在内的公共教育经费直接纳入各级政府的年度财政预算之中,从而使教育财政成为政府普通财政的重要组成部分,使义务教育公共经费全部来源于普通税收。

5、私人投资教育比重较大。教育投资的资金来源可以是国家投资,也可以是私人投资。“教育是国家、社会、家庭和个人对未来的投资,对教育的投入是一种长期投资,不能让受教育者承担所有的责任。中国最大的挑战就是要增加教育投资,由于政府投资不足,我国的私人投资占教育总投资的比例是 44%,而 OECD 国家的平均水平是 12%”^[35]。

4.1.2 农村义务教育经费投入由中央与地方政府分担保障

1、重视农村义务教育投入。国外不少发达国家把义务教育作为整个教育的重点,在教育经费和各项政策上优先予以保证,并通过立法形式保证农村教育所必需的人力、物力和财力。发达国家通过中央政府和地方各级政府分担投入机制保障农村贫困地区义务教育经费,其投入责任是非常明确的,也是能够落实的,农村义务教育经费是有保障的。对于农村等贫困地区义务教育而言,他们采取的措施主要有:①对农村和城市义务教育实行一体化的财政体制。②建立有效的政府财政转移支付制度,保障农村等贫困地区达到一定的义务教育水平,以使义务教育能够在不同发达地区得到较为均衡的发展。③国家实施免费义务教育,即义务教育的全部费用支出均由政府公共财政承担。这一措施使义务教育为全体适龄儿童少年,特别是为处境不利儿童少年提供了接受教育的平等机会,使教育成为一项全体民众均能享受的基本的公共服务。当一国的财政能力不可能承担全国范围内的免费义务教育时,一些国家遵守社会贫弱阶层优先、初等教育优先的原则,其免费义务教育首先从经济落后的处境不利地区开始。④国家为贫困学生就学提供直接财政援助,主要包括设立政府助学金,免费提供课本和学习用品以及交通、午餐补助等保障学生个人完成义务教育阶段学业。

2、中央政府和地方政府分担比例明确。美国的农村义务教育经费是由联邦政府、州政府和学区共同分担的,各级政府间责任非常明确。其特点是联邦政府参与了农村义务教育的投资,州政府对学区义务教育的投资的责任日益加强,而且,随着上级政府对学区教育越来越多的干预,州政府逐渐成为第一投资主体。据教育部教育管理信息中心《世界教育信息(2002年)》第6期统计公布,美国公立中小学教育经费来源中,州政府所占比例逐年提高,1995~1998年依次为46.8%、47.5%、48%、48.4%。

联邦政府负担对州和学区的义务教育进行专项拨款，对州通过收入分享进行补助；州政府负担对州内各学区的义务教育进行基本资助拨款和专项拨款；学区负担征收学区财产税，并统一支配和使用财产税收入和上级政府的转移支付资金。

日本的财政制度由中央、都道府县、市町村三级预算构成，其农村义务教育财税体制的形成经历了一个几乎全部由町村级政府负担到逐步转由中央、府县、町村三级政府共同分担的演变过程。当前农村义务教育经费是由中央、府县和町村三级政府共同分担。其中，教师工资由中央政府和府县政府各负担二分之一；义务教育校舍建设费和改建费由中央政府和町村级政府各负担二分之一；义务教育家庭经济困难儿童补助费（包括学习用品、上学用品、上学交通费）由中央政府和町村级政府各负担二分之一。同时，日本则以法律形式保障贫困地区义务教育发展，他们先后制定了《偏远地区教育振兴法》、《孤岛振兴法》、《大雪覆盖地区对策特别实施法》、《过疏地区对策特别实施法》等相关法律以振兴偏远地区教育事业。

3、教师工资由中央或较高层次地方政府承担。教师工资保障的责任上移至较高层次的地方政府或集中统一发放。在世界各国，教师工资历来是教育经费中的最主要支出，一般达到政府公共投资的80%左右。许多国家在实施义务教育之初，曾将义务教育视为基层的责任，并将教师工资经费的支付责任也一并交给了基层地方政府。这种作法不仅给地方财政造成很大负担，而且无法保证教师的工资按时足额发放，出现了教师工资大量拖欠现象，我国就是如此。为解决教师工资拖欠问题，各国相继调整了教师工资的筹措管理体制，采取的基本办法是将教师工资的保障责任上移或适当集中，由中央和高层次地方政府分担主要责任。如法国、泰国、韩国、埃及等国，均将义务教育教师工资全额纳入中央财政预算，由中央财政独立负担。日本国立学校教师工资全额由中央财政独立负担，地方学校教师工资由中央和都道府县财政各负担一半。德国和印度义务教育教师工资全额由州或邦财政独立负担。美国教师工资虽然由地方学区支付，但由于地方学区经费的半数以上来自州政府的财政补助拨款，故实际上教师工资是由州和地方学区共同负担的。

4、贫困是影响发展中国家义务教育经费投入的重要因素。据联合国教科文组织统计，全世界农村人口占总人口的58%，在所有发展中国家中，农村人口占总人口的67%。进入21世纪后，发展中国家面临的主要问题依然是普及教育问题。一般来讲，经济发达的国家和地区，教育投资占财政支出的比例要小一些，落后国家或地区稍微大一些。这是因为：发达国家教育投资多元化程度较高，发达国家教育投资比例达到一定程度后，再增长的空间有限，而且，发达国家政府的改革，管理教育、兴办教育的观

念的变化导致了教育运行方式的变动^[16]。因此,发展中国家解决贫困地区农村义务教育经费问题还是有一定的增长空间和潜力的。

从客观现实上看,影响发展中国家普及义务教育的主要因素有 3 个:

① 贫困是发展中国家农村人口接受义务教育的主要障碍; ② 农村人口过多制约着发展中国家普及义务教育; ③ 教育经费不足。

从社会深层次角度看,影响发展中国家普及义务教育的因素主要也有 3 个: ① 盲目照搬发达国家普及义务教育的过程; ② 许多发展中国家内忧外患、社会政治不稳定; ③ 管理体制不健全。针对普及义务教育中存在的问题,发展中国家和有关国际组织已经深刻认识到,只有解决制约农村教育发展的顽症——贫困,才能为实现普及义务教育打下坚实的基础。切实可行的途径和方法就是实现农村社会的转型。具体地说就是,首先要打破已有的城乡人为分隔,建立包括大城市、中小城镇、乡村在内的统一发展区域,统筹规划,平等发展;其次要注重普及教育的实效^[36]。

4.2 国内东部地区

4.2.1 东部地区教育经费投入总量增大

“三项改革”后,东部地区教育经费投入总量增大,表现在:

1、东西部预算内教育经费投入差距拉大。“西部地区义务教育投入总体水平偏低,与东部地区义务教育普及与巩固水平的整体差距较大,明显落后于东部地区。如贵州省的小学和初中生均教育事业费仅相当于发达地区(上海、北京等)的 1/10 左右”^[37]。2003 以来,这种差距又有拉大的趋势。从东、中、西部 3 类地区预算内生均教育经费对比中可以看出,东部与中、西部差距是非常明显的。东部生均教育总经费几乎是西部的 2 倍;生均公用经费差距则更大,东部几乎是西部的 3 倍,最高的上海、北京和最低的贵州、陕西的极差率小学在 50、初中在 30 左右。初中生均教育事业费极差率进一步拉大(表 4-2、4-3、4-4、4-5)。同年,小学、初中生均预算内教育事业费,东部平均为 1425 元、1430 元,其中上海为 3612 元、3411 元;中西部地区平均为 686 元、859 元。

从表 4-2 也可以看出,中西部教育经费投入效益也是明显的。由于中部人口相对集中,教育规模大;而西部人口相对分散,教育规模小,根据规模效应理论,在同等条件下,规模大的投入成本低,规模小的投入成本较高。因此,反映教育成本和教育投入效率的生均教育事业费西部比中部高,加之西部教育经费投入不足,结果始终摆脱不了经费投入短缺的困境。

表 4-2 2001 年东、中、西部 3 类地区义务教育预算内生均教育经费对照表

项目	生均教育总经费 (元)		其中: 预算内生均教育经费 (元)		比重 (%)	
	普通 小学	普通 初中	普通小学	普通 初中	普通 小学	普通 初中
东部平均	2075	2655	1412	1617	68.05	60.90
中部平均	851	1165	597	719	70.15	61.72
西部平均	987	1474	776	1142	78.62	77.48

表 4-3 2001 年东、中、西 3 类地区农村中小学预算内生均公用经费对照表

地区	东部平均(元)	中部平均(元)	西部平均(元)	东部/西部	中部/西部
小学	115	24	41	2.8	0.59
初中	208	38	63	3.3	0.60

表 4-2、4-3 依据沈百福, 王红.《2000~2002 年我国义务教育完成率和义务教育投入问题分析》. <http://202.121.15.143:81/document/2003-9/gj030901.htm>. 及相关数据整理.

表 4-4 预算内生均教育事业费两极差距对照表 单位: 元

年份	小学			初中		
	西部最低	全国最高	极差率	西部最低	全国最高	极差率
2000 年	贵州 311.72	上海 2755.79	8.84	贵州 440.86	上海 2788.07	6.32
2001 年	贵州 434.43	上海 3612.05	8.31	贵州 556.50	上海 3411.21	6.12
2002 年	贵州 532.81	上海 4389.66	8.23	贵州 580.46	上海 4257.49	7.33
2003 年	贵州 584.17	上海 5340.96	9.14	贵州 670.93	上海 5386.37	8.03

表内数据根据《全国教育经费执行情况统计公告(2000~2003 年)》整理

表 4-5 预算内生均公用经费两极差距对照表 单位：元

年份	小学			初中		
	西部最低	全国最高	极差率	西部最低	全国最高	极差率
2000 年	陕西 8.77	上海 448.20	51.10	陕西 21.80	上海 754.12	34.59
2001 年	贵州 10.54	上海 699.56	66.37	贵州 30.25	北京 871.95	28.82
2002 年	贵州 21.86	上海 927.22	42.41	四川 48.93	上海 1133.87	23.17
2003 年	广西 27.97	上海 1229.15	43.94	广西 55.74	上海 1510.72	27.10

表内数据根据《全国教育经费执行情况统计公告（2000~2003 年）》整理

2、办学条件等基础设施建设差距较大。据国家教育发展研究中心对我国中西部地区农村抽样调查结果显示，样本小学和初中，课桌椅残缺不全的分别占 37.8%和 45.9%，实验室仪器不全的分别占 59.5%和 70.3%，教室或办公室属于危房的分别占 22.3%和 28.8%，购买教具、粉笔、墨水、纸张等最基本教学用品的经费都得不到保障的分别占 32.5%和 35%^[38]。1999 年，西部省区教学仪器达标率为 34.47%，东部为 45.3%，相差 10.83 个百分点；东西部小学图书达标率相差 25.31 个百分点，差距十分明显，而且，不同省区之间差别也很大^[31]。

3、普及义务教育进程和普及程度上差距大。东部 9 省（市）已经全部实现现阶段的“两基”目标，“两基”人口覆盖率 100%；中部 10 个省中有 3 个已经全面实现现阶段的“两基”目标，“两基”人口覆盖率 94.7%；西部 12 省（区、市）还没有 1 个全部实现现阶段“两基”目标，“两基”人口覆盖率仅为 77%。截至 2002 年，全国实现“两基”目标的县累计 2429 个，其中西部只有 702 个，占 27%（表 4-6）。西部未实现“两基”目标的 372 个县，却占到全国未实现“两基”县数的 63.3%，其中 60 多个县未实现“普六”，这些地区主要集中在高原地区、荒漠区、高寒山区、深山区和石山区，交通不便，人口居住分散，经济社会发展落后，地方财政困难，群众收入不高，教育基础薄弱，投入严重不足。如西藏 74 个县中只有 17 个县普及了九年义务教育，37 个县通过了扫盲验收，但仍然有 47 万青壮年文盲。贵州省 2003 年底累计只有 57 个县（市、区）实现了“两基”目标，占全省总县数的 65.5%，“普九”地区人口覆盖率仅为 65.1%。

况且，西部一些财政困难县的“两基”工作当时是依靠非常措施来突击通过达标验收的，已实现“两基”目标的县义务教育普及程度还存在很大的脆弱性，并不能表明该县义务教育水平真正全面达标。因为“两基”评估验收是以县级行政区域为验收基本单位，分析数据来源于随机抽样数据，每个县最多抽取三分之二的乡镇和义务教育阶段学校，抽样不可避免

地留有“死角”，肯定还有不达标的乡镇和学校。因此，已经实现“两基”目标的县实际上只是“基本普及”，与“实际普及”之间有一定的差距。如果投入不到位、巩固不到位，现阶段的“两基”水平就不一定能保住，即使当时实施水平较高，经过十几年的发展，也应该有个巩固提高的问题。近年来各地农村初中辍学率反弹现象就说明了这个问题。

表 4-6 西部“两基”完成的基本情况（2002 年统计数据）

项目	西部	全国	占全国比例 (%)	备注
省、市、自治区 (个)	12	31	38.7	
总人口 (亿人)	3.67	12.845	28.5	
其中少数民族人口 (万人)	8100	——	——	
国土面积 (万平方公里)	540	960	56	
实现“两基”的省份 (个)	0	12	0	
总县数 (个)	1074	2860	37.5	
其中国定贫困县 (个)	375	592	63.3	
已经实现“两基”的县 (个)	702	2429	28.9	另有 169 个县级单位
实现“两基”人口覆盖率 (%)	77	91	——	
未实现“两基”的县 (个)	372	431	86.3	另有 38 个建设团场
未实现“两基”涉及人口 (万人)	8300	——	——	国土 345 万平方公里
人均受教育年限 (年)	6.7	8	——	
15 岁以上文、半盲比重 (%)	9.02	6.72	——	
“一师一校”的学校数 (所)	9 万多	——	80	

表中数据来源：根据 a.2002 年全国教育事业统计公报。b.国家统计局.《2004 年中国发展报告》【M】.北京：中国统计出版社，2004-05.275 页。c.王湛.在 2003 年度全国教育督导工作会议上的讲话.《教育督导》【J】.2003 (2)：第 3 页。d.王黎.西部“两基”现状【N】.《中国教育报》.2004-02-27 (1 版)。e.赵小雅，续梅.教育：为西部大开发提速【N】.《中国教育报》.2004-03-07 (2 版)。f.符德新.寄宿制架设西部通向“两基”之桥【N】.《中国教育报》.2004-04-12 (3 版).整理

4.2.2 东部地区以公共财政填补经费缺口

1、东部经济发展水平高，省级财政可以平衡县级差距，县级财政基本可以保证农村义务教育经费投入。以江苏为例，江苏对义务教育阶段学生每年免费的 1.1 亿元有省级财政承担（西部则由中央财政直接负担），免去的杂费和补助寄宿生的生活费由市、县财政负担。我国从 2001 年起开始

实行“以县为主”的农村义务教育管理体制，而名列全国经济 10 强县第 8 位的浙江绍兴县，2002 年绍兴县财政收入达 24.5 亿元，不仅实现了收支平衡，到年末还净结余 520.5 万元。绍兴县从 2004 年起才实现“以县为主”的义务教育管理模式，此前的义务教育经费主要由各乡镇财政负担。2004 年起，绍兴县 4 个山区镇（王坛、平水、稽东、富盛）学生免交杂费，县财政将替这 4 个镇学生支付杂费 347 万元。2005 年起，上述 4 个山区镇学生免交书本费，其他镇学生免交杂费。2006 年起，全县所有学生免交书本费，减免的杂费和书本费将全额列入县财政预算。绍兴县各乡镇贫富不均的现象也非常突出，如 2003 年稽东镇教育费附加只有 10 万元，这个数字相当于教育费附加最多的杨汛桥镇的三百分之一；王坛镇教育支出占全镇财政支出的 70% 以上。绍兴县教育局将每年可用经费的 50% 给了上述山区 4 镇，5 年累计拨款 4400 万元，但是依然不能解决问题。该县的财政措施主要有：①从 2004 年起，县财政负责教育支出的 85%，乡镇财政负担其余部分。②财政预算内教育经费占财政支出比例每年提高不低于 1.2 个百分点（陕西省规定该比例为 0.5~1 个百分点）。③中小学公用经费定额标准提高到初中每生每年 350 元、小学 270 元，并在此基础上逐年增长（而地处西部的陕西铜川市是其一半）。④所有开发区和企业不再享受减免教育费附加的优惠政策，鼓励捐资助学，对纳税人通过非营利性的社会团体和国家机关向农村义务教育的捐赠，按有关税收政策予以减免^[39]。像绍兴县的做法在经济比较发达的地区适用，在全国范围内，依靠县级财政实现免费义务教育可能是不现实的，必须有中、省、市三级政府的财政转移支付。可见，地方的经济实力在新体制运转过程中起了决定性的作用。

2、财政性教育经费投入比例高。东部发达地区对农村义务教育投入虽然需要中、省财政转移支付补助，但东部发达省份遵循义务教育政府投入为主的原则，积极落实政府投入义务教育的责任，学校运转主要靠的是地方财政保障。上海在 20 世纪 80 年代中期实施义务教育以来，各级政府先后实施了大规模的校舍新建和改造工程、薄弱学校更新工程、中小学标准化建设工程，全面提升了上海义务教育阶段整体办学水平，为义务教育均衡发展打下良好的基础。“三项改革”后，上海在确保法定的教育经费“三个增长”的同时，市、区县两级政府通过依法多渠道筹措教育经费，加大了对义务教育经费投入。2003 年，上海全市地方财政预算内教育事业费拨款达 129.6 亿元，当年全市小学、初中生均教育事业费分别达 6150 元、6696 元。广州市制定的《广州市教育经费投入与管理条例》中提出了“政府对义务教育负有主要责任，市人民政府年度财政支出中教育经费所占比例应当不低于 15%”的规定，据统计，2001 年，广州市年度财政支出中教育经费所占比例已达到 19.46%；在全市中小学教育经费总收入中，政府财政投

入占主要地位,杂费只是补充公用经费的不足,只占教育经费收入的10.85%(2002年8月13日,《南方都市报》)。浙江省政府提出,2004~2007年,省政府每年安排1000万元用于扶持欠发达地区农村中小学现代远程教育工程;每年安排2000万元专项资金用于欠发达地区中小学布局调整;每年安排3000万元用于支持各地基础教育阶段的扶贫助学^[40]。

3、东部地区采取各种渠道弥补改革带来的不利影响。广东、江苏等省加大了省级财政转移支付总量,解决人员经费和公用经费,北京市出台了《北京市普通教育事业公用经费定额标准》大幅度地提高了财政补助定额,以保证农村教育事业的发展。为保障农村义务教育经费,浙江长兴、绍兴县和湖北监利等地采取发放教育券等办法落实政府财政投入。监利是个湖北的农业大县,每年只有2.6亿元的可用财政收入,其中1.2亿元确保教师刚性工资和基本运转。2002年农村税费制度改革以前,监利每年的教育支出是1.9亿元,其中农村教育费附加、教育集资、教育统筹3项共8000万元左右,基本支撑了农村教育;税费改革后,这3项收费被取消,国家转移支付的教育拨款只有3000万元,也就是说,还有4000万元的缺口,全县几乎没有不欠债的学校。尽管用于基础教育的财政拨款达到了1.1254亿元,但是全县中小学共负债1.0615亿元(其中5526.1万元是为“普九”加强基础设施建设欠下的历史债务),其中乡镇公办中小学负债6281.8万元,村办小学负债453.2万元。学校只有杂费一项来源,按照公办小学每人每年85元、村办55元、初中生180元的杂费标准,全县每年只能收取2300万元的杂费,债务雪球越滚越大,现在全县教育系统公用经费总计负债4168.31万元。为了保持基本运转,从2004年起,全面实行义务教育卡制度,即政府把投入义务教育的经费均摊到每个学生,并以教育卡的形式发放到学生个人,让学生自主择校消费,义务教育卡的面值初步设计为小学320元,初中540元,公办学校均可凭所收取的义务教育卡到县财政领拨相应的办学经费,保证了中小学公用经费的落实^[41]。

4.3 应借鉴的经验

1、遵循以政府公共财政投入为主,中央政府和较高层次的地方政府投入比重较大。

2、教育经费投入机制相对较完善,各级政府分担比例与经济发展水平相适应,立法健全,执法严格。

3、对农村义务教育实行扁平化管理模式,减少管理层次,提升管理层级。农村义务教育管理重心应以较高层次的地方政府为主来管理,平衡地区经费投入差别。

第 5 章 对策建议

针对西部农村义务教育问题,我国已实施和即将实施 10 项工程支持发展西部农村义务教育,这 10 项工程包括:国家贫困地区义务教育工程,农村中小学危房改造工程,农村中小学现代远程教育工程,东西部对口支援工程,“两基”攻坚工程,资助贫困家庭中小學生工程,农村寄宿制学校建设工程,希望工程,春蕾计划,“两免一补”。

但是,这些项目工程和专项资金,主要集中在改善农村校舍等方面,其支持援助的短期性、临时性和分布的不均衡性较明显,对于农村义务教育急需的维持和发展经费仍然要靠地方政府自身力量去解决。大多数需要配套资金,许多项目由于财政困难,不能按要求配套相应的资金,只能忍痛割爱,即使有配套,配套比例也非常小。以铜川市为例,2001~2002 年,全市中小学危房改造资金,中省补助比例 52%,市县两级政府只配套 9%,而项目实施单位自筹比例占到了 39.3% (图 5-1)。因此,中、省项目资金“锦上添花”的多,“雪中送炭”的少,在基层项目实施中,不得不“移花接木”落实项目资金。此外,争取项目资金关键在一个“跑”字,“跑项目”当中有许多设租与寻租行为,也是要花费一定成本的,除了项目的包装需要一定的花费外,在项目的上传、审批、验收等环节上也要花费一定的费用。往往是经济条件较好的地方舍得花钱跑项目,经济欠发达或落后地方无力为此项开支,跑的项目就少,有时候花了钱也不一定见效。

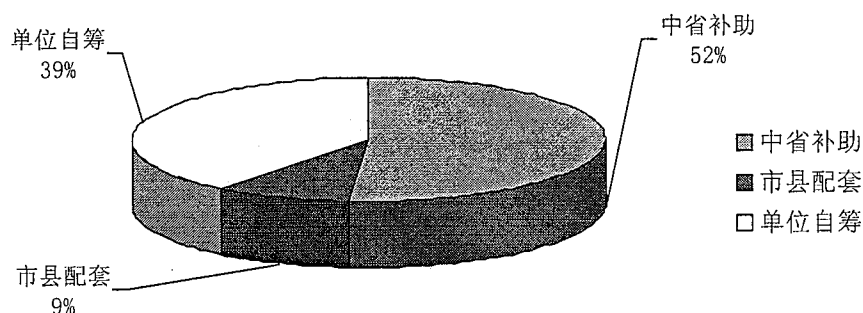


图 5-1 铜川市 2001~2002 年中小学危房改造资金比例示意图

关于如何解决农村义务教育经费短缺问题,保障农村义务教育经费投入,国内许多专家、学者分别从经济和制度建设入手提出了许多好的对策建议,但其缺陷是均以充足的县级财力为基础提出来的,比较笼统,操作性也不明显。如北京大学教育经济研究所课题组提出,从 8 个方面入手建设我国公共教育财政体制:制定明确的财政性教育经费投入目标,重新界

定政府的教育范围和明确责任分工,制定《教育预算执行条例》,建立稳定规范的基础教育财政转移支付制度,提高资金使用效率,加强经济手段和法律手段在教育财政管理中的作用,加强教育财政管理基础建设,加强教育财政决策能力建设等^[42]。

解决“三项改革”后西部农村义务教育经费投入中的新问题,需要从影响经费投入的几个主要因素入手,实行追赶型发展战略,改变经济状况,增加地方财力,作好长期努力的思想准备。

1、直接配置实物供给西部农村义务教育,对实行“一费制”的农村贫困学生进行经费直补。根据公共产品理论,义务教育属于准公共产品,可以有两种配置方式,一种是资金配置,另一种是实物配置。同时,“由于教育是一种准公共产品,因此,教育支出的资金应由政府和受益者个人共同承担。而政府提供义务教育资助的方式有两类:一类是直接开设公立学校,对学生免费或收取较低的学费;另一类是鼓励私人部门兴办义务教育的同时提供各种形式的间接补贴”^[15]。由于义务教育的外溢性较大,政府应承担更多的投入责任,在经费短缺的情况下,可以采取实物配置的方式,直接在农村投资新建或改扩建义务教育阶段学校,直接向农村义务教育阶段学生免费配发教课书和作业本,直接向农村学校配发教育教学设施设备,包括教师办公用品、仪器、图书资料、器材等。对桌椅板凳和计算机等现代信息技术装备大宗固定资产设备实行集中招标采购,降低费用和办学成本,节省开支。对学校正常运转所需的消耗性物品实行报帐制度,凭票据在统一设置的核算中心核报,对教育经费统一管理。应逐步实行免费发放教科书,可以更好地保障公用经费。

2、完善“三项改革”制度及配套政策,建立较强的制度约束。

(1) 实行双轨或多轨制的农村义务教育管理体制和经费投入体制。根据我国西部各省、市、县财力,在经济条件比较好的地区实行“以县为主”,在贫困地区实行“以市为主”,在更加贫困的地区实行“以省为主”的义务教育管理和投入体制,缓解“三项改革”后西部农村义务教育出现的新问题,解决各地投入的差异问题。实行双轨或多轨制的农村义务教育经费投入体制后,义务教育管理的事权可由县一级负责,上一级政府应增大财政转移支付总量和比例。

(2) 取消“一费制”或者提高“一费制”收费标准。鉴于国家已经全面实施了“两免一补”政策(对贫困地区农村义务教育家庭困难学生免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费),“一费制”中的课本费和作业本费已由中央财政直接全额拨付,学生用书已经开始免费发放,西部地区“一费制”实际上已无存在必要,可以在适当时机取消西部地区“一费制”,只收取杂费。对继续执行“一费制”的地区,近期可扩大“一费制”包含的

项目,提高“一费制”标准,保证留取较多的公用经费。同时,应控制教材出版发行的中间环节,制止各种乱摊派、乱搭售教学辅导资料等行为,遏制书本费过高现象。

(3) 实行公用经费单列直拨的办法,保证公用经费足额到位。财政转移支付应该直接切出用于农村义务教育的公用经费比例和人员工资比例,建立公用经费独立运行的机制,由教育部门统一层层下拨,防止转移支付在基层政府间被“转移”发放其他费用。同时,应尽快遏制人员经费支出增长速度,避免挤占大量公用经费。随着农村生源锐减,当前应稳定农村教师队伍规模,依据新编制标准科学合理地核定农村中小学教师编制;近期可逐步精简超编人员,清理占用教师编制消费公共财政的人员,减少财政支出。

(4) 建立农村中小学债务清偿基金,有效化解农村中小学各类欠帐。首先要剥离农村义务教育债务,把农村义务教育阶段学校债务从基层教育行政部门和中小学集中转移到县级政府,中、省可设列农村“普九”还贷专项资金,进行逐年清还,从根本上解决农村中小学债务问题,使西部地方基层政府、教育行政部门和学校从大量的“普九”债务、危房改造债务、教师工资陈欠的泥潭中解脱出来。

(5) 建立严格的考核义务教育经费投入的制度。规范和约束政府对义务教育经费投入的行为。其实,诸多领域的政策、法律往往执行起来变味走样,问题在于惩戒措施不力。所以,应将农村义务教育经费投入的主要指标与各级政府官员的“官帽”直接联系起来,增大政府官员“违规”成本,引导和约束地方政府官员真正树立优先安排落实农村义务教育经费预算的思想意识。

3、明确划分中、省、市、县、乡 5 级政府分担农村义务教育经费投入比例。包括税收、投入、转移支付、财政补助、专项拨款、管理权限等,并用立法的方式加以确定和保证,使义务教育规范化、制度化、法律化。

中央财政:① 农村义务教育阶段教师工资(国家标准规定的部分);

② 安排农村中小学危房改造专项资金;

③ 免费提供义务教育阶段教科书。

省级财政:① 农村义务教育阶段教师工资(省级政府出台的各项津贴、补贴部分);

② 安排农村中小学危房改造等专项资金;

③ 补助农村义务教育阶段杂费免除后的公用经费缺口。

地市财政:① 农村义务教育阶段教师工资(地市政府出台的各项津贴、补贴部分);

② 配套安排农村中小学危房改造专项资金;

- ③ 地市直属的中小学的教师工资、公用经费、基建经费、教育教学设备经费。

县级财政：① 农村义务教育阶段教师工资（县级政府出台的各项津贴、补贴部分）；

- ② 配套安排农村中小学危房改造专项资金；

- ③ 中小学公用经费、基建经费、教育教学设施设备经费；

- ④ 县城教师工资、教师教育培训经费。

乡镇政府：① 按有关规定划拨新建、扩建校舍所必需的土地；

- ② 经济条件较好的，积极筹措经费改善办学条件，支持农村义务教育发展。

4、合理配置农村义务教育资源，提高经费使用效益。一是调整农村学校布局，适度扩大校均规模。应控制新建“一村一校”和“一人一校”的农村学校，强制性地撤并一些规模过小的学校，提倡乡镇之间、村组之间联合办学，降低农村义务教育经费投入成本，提高办学的规模效益。二是整合有限经费，发挥资金的整体效用。可设立农村义务教育经费统管中心，对中、省而言，特别应统筹规划使用中央支持西部农村教育的10项工程，避免“撒胡椒面”，避免出现重复性投入搞校建和新的资金浪费现象。在各级政府机构中，特别是县级政府应首先消除部门和小团体利益，应打破部门条块分割的界限，减少相互间的磨擦，统筹来自教育、财政、计划、农业、扶贫、共青团等各种渠道的农村义务教育资金，在整体发展目标确定的前提下，整合教育资金，最大发挥有限资金效益。

5、渐进式地推行真正意义上的免费义务教育。按照推行“一费制”、免书本费、免杂费、直至免去所有费用的义务教育免费“路线图”，实现真正意义上的免费义务教育。实际上，按照我国现有的财政实力和条件，西部农村地区实施免费义务教育是可行的。2002年，我国国内生产总值达到104790.6亿元，2003年突破了11万亿元。西部12省市区农村在校中小学生约为4500多万，按照“一费制”的收费标准计算，西部义务教育学生年费用总计为88亿多元。这笔费用占2002年中央政府财政收入的0.81%，也是中央政府承担得起的。就全国看来，当前义务教育阶段在校生合计约1.93亿人，按每年每生250元计算，则年费用为482.5亿元，占2002年国内生产总值的0.46%，占2002年中央政府财政收入的4.64%。从这些数据来看，我们应当逐步实施真正意义上的免费义务教育。

上述5条措施中，第1条直接配置实物和经费直补对策成本低，见效快，也是容易做得到，是可行的，建议作为首选对策。第2条完善制度和第3条明确分担比例是保证农村义务教育经费投入的长效机制，其中的公用经费列入各级政府财政预算、控制人员经费过快增长和地方政府有效整

合区域内各种资源是难点，也是解决经费投入结构性短缺的关键，涉及多个层面的贴身利益，若真正实施应逐步推进，并对经费投入进行监督，中央政府可采取相应的激励约束措施激发西部地方各级政府主观能动性。第4条关键在于合理利用有限的资金，降低成本，这一条是西部各地应努力做得到的。第5条逐步实现免费义务教育，可作为西部实行真正免费义务教育的“路线图”，国家目前对贫困地区义务教育投入已初显此方向。

第6章 结论

“三项改革”实施以来,农民负担得到减轻,农村中小学教师工资能够按时足额发放,但是,经过调研分析,发现农村义务教育经费投入中也出现了一些新的问题,这些问题是“三项改革”措施制定时未能充分估计到的,在西部农村地区表现的比较突出,不同程度地影响到了改革的顺利推进,应采取相应对策加以完善。

1、“三项改革”后,西部农村义务教育经费投入缺口较改革前增大。

西部基层各级政府,特别是县级政府公共财政面临着3重困境:①面临清偿义务教育经费投入历史债务的困境。②面临因经费渠道减少弥补经费缺口的困境。③面临继续发展农村义务教育事业的困境。一方面西部农村义务教育需要大量的、持续的、稳定的投入,保障普及义务教育投入;另一方面,西部地方基层政府经济发展滞后,财力总量有限,而急需投入的目标又多,农村义务教育可用的经费更少,西部地方基层政府依靠自身财力解决这种矛盾显得无能为力,而资金的低效投入是这个根源的直接后果,即使增大投入,经费缺口还是不断增大。

2、西部农村义务教育经费短缺并不完全是教育经费总量短缺,而是公用经费短缺。①“三项改革”后,西部农村义务教育经费投入从改革前拖欠教师工资和公用经费短缺,转向公用经费短缺,这种短缺是西部农村地区特有的结构性短缺现象,其特点主要是:经费投入总量增加,财政性经费投入比例下降,人员费用急剧攀升,公用经费被挤占而出现短缺。

②公用经费来源的3条渠道投入不畅。西部县级财政困难,预算内公用经费虚列或实行“零预算”,公用经费从公共财政中得不到保障;财政转移支付中的公用经费比例偏低且被挤占,公用经费从财政转移支付中也得不到保障;杂费受课本费和作业本费挤占,传递到公用经费被挤占,“一费制”中的杂费实际成为农村中小学维持运转的主要来源。

③西部农村义务教育经费投入特有的结构性短缺特征表明,西部农村义务教育事业维持与发展的最基本需求、与公用经费投入短缺之间存在着非常尖锐的矛盾。

3、西部地区不应“一刀切”地实行“以县为主”体制和“一费制”收费办法。农村税费改革取消农村教育费附加和农民教育集资是完全正确的,符合义务教育由政府提供、公共财政予以保障的本义要求。但“以县为主”体制和“一费制”收费办法在经济欠发达的西部地区推行的前提都不存在,是不可行的,应当进行完善,分类实行双轨或多轨投入体制。

①“以县为主”体制在西部基层执行走入了“误区”。“以县为主”体制本义应为“以县级政府统筹管理农村义务教育为主”，即农村义务教育经费投入、师资队伍、学校管理等各类农村义务教育资源，均以县级政府统筹管理为主，县级政府应该扮演一个各类义务教育资源的“集散地”角色。但在实际中往往操作成“以县级政府财政投入为主”，或“教师工资以县级财政发放为主”，使得本来财政就困难的县级政府不堪负重，农村义务教育经费投入仍然不足当然在所难免。

②“一费制”实质是对义务教育实行的价格管制。“一费制”所包含的收费项目较少，实际中往往在“一费”之外再进行审批收费，“一费”变成了多费，其产生的负面效果较改革前更加糟糕，可以在“两免一补”实行后的适当时机予以取消。

③集中和提升西部农村义务教育经费投入的层次。北京大学教育学院王蓉副教授研究发现，“小学和初中教育经费支出上的不平等主要是由省内差异引起的，而非省际差异，对农村地区的分析也得出了同样的结论。这说明，我国教育投入的区域性差异最显著的表征是各省内的县区间的不平等”^[43]。在各级政府投入中，西部农村义务教育经费投入的重要依托还是在省一级政府，因为省一级有制定地方立法权和各种条件，可以较好地平衡县域之间经费投入差异。这样的话，要降低投入差异，就不应“以县为主”，而应提升管理和投入层次，根据县级财政实力，需要上移至“以市为主”、或者“以省为主”，甚至“以国家为主”的义务教育管理体制给予保障，至少需要上级更多的、能够真正落实的、本应该农村中小学得到的财政转移支付。否则，受财政体制的影响，现行的“以县为主”的农村义务教育管理和投入体制将难以从根本上长期保障农村义务教育经费。

由于历史的、地理的、社会的等各方面原因，要使西部农村义务教育彻底改观，需要一个较长的过程，落实“以县为主”体制和“一费制”还需要付出艰巨的努力。因此，必须下决心缓解“三项改革”带来的负面影响，解决西部农村义务教育经费投入结构性短缺问题，树立西部大开发、教育要先行的战略意识，积极落实各项配套措施，切实保障西部农村义务教育经费投入。

需要进一步研究的问题。由于少数民族地区教育方面的资料较少，可用的信息不充足，加之人力、精力和财力等许多约束，该课题涉及少数民族地区农村义务教育经费投入的内容寥寥无几，课题研究的结论对西部少数民族地区义务教育经费投入现状包含得还不够。从研究手段来看，本文对调研和统计数据驾驭得还不够好，运用统计方法定量化分析研究也不够。此外，政府在义务教育经费投入中事实上的违法行为如何纠正、谁去纠正、怎样执行、执行后会产生什么负面影响，还需要深入研究。

致 谢

衷心感谢我的导师，西安交通大学管理学院副院长、博士生导师孙林岩教授。孙老师从课题研究的方向、角度和技术手段，题目的确定等方面给予多次面对面的指导和修正，保证了课题研究科学顺利进行。孙老师渊博的知识、严谨的治学态度、耐心细致的待人品质都给我留下了非常深刻的印象。在孙老师那里，我不仅学到了如何正确、科学地开展课题研究，而且学到了做学问应当拥有的实事求是的核心品质，使我终生难忘。博士生导师李怀祖教授、李树茁教授在论文答辩后再修改当中，都当面提出了一些独到的见解和意见，对进一步规范和完善论文弱点部分做了悉心指导。特别是研读李怀祖教授编著的《管理研究方法论》，彻底改进了我的思维习惯，奠定了我研究各种问题的思维模式，对论文写作和工作实践都起了巨大的指导作用。

该课题的研究还得到中央教育科学研究所教育与人力资源部主任程方平研究员两次亲自指点，使得课题研究的关键阶段取得了重大进展。程方平研究员对研究该课题应把握的关键问题、在关键环节直言不讳地及时给予了建议和指正，使我茅塞顿开。西安交通大学公共政策与管理学院副院长、博士吴建南副教授对我们首届 MPA 每一位同学都给予具体指导，从入学到毕业每一个培养环节，他都倾注了大量心血和汗水，在此一并表示衷心感谢。

在我学习最艰苦、最困难的时候，是我的家人从财力和精神上给予我巨大资助与鼓励，保证了我顺利完成 3 年的学业。陕西省铜川市教育局的领导和同事，也给我提供了这样或那样的许许多多的方便和机会，使我能够再次安心进入高等学府学习深造。没有他们的鼓励与资助，完成攻读学位的任务几乎是不可能的。

3 年来，我经常深入陕西省铜川市各区县教育行政部门、农村中小学校进行调研，查阅资料，与长期工作在农村基层教育一线的各位教育工作者、校长、教师们促膝交谈，得到了他们鼎力支持。是他们为我的课题研究提供了大量的基础性数据和资料，确保了调研工作顺利进行，确保了调研数据真实、研究结论可靠，在此也表示衷心感谢。

参考文献

引用参考文献

- 【1】 裘友信.义务教育体制创新刍议.《江西社会科学》[J].2003(3), P218
- 【2】 袁桂林.对农村教育发展的调查和思考[N].《中国教育报》.2003-08-22(4版)
- 【3】 赵小雅,续梅.实现“两基”对西部意味着什么[N].《中国教育报》.2004-03-07(2版)
- 【4】 吴志宏.《教育行政学》[M].北京:人民教育出版社,2003-04,P199~200,P311~312,P61~62
- 【5】 漆权.政府要切实承担起发展农村义务教育的责任.《求是》[J].2003(3),P51
- 【6】 陈永明.《教育行政新论》[M].上海:华东师范大学出版社,2003-02,P146
- 【7】 赵爽.对农村义务教育管理体制的思考.《教育探索》[J].2002(6),P104
- 【8】 张光政.改革和完善我国义务教育投资体制和管理体制.《常德师范学院学报(社会科学版)》[J].2002-07.第27卷(4),P52~54,16
- 【9】 盛世明.义务教育的产品属性及其供给的博弈论分析.《上饶师范学院学报》[J].2003-06.第23卷(3),P15~20
- 【10】 方铭琳.落实分级负担完善分级管理:对农村义务教育经费分担不合理问题的忧思.《中小学管理》[J].2000(9),P33
- 【11】 杨晓霞,文东.对农村义务教育经费短缺的现状、危害及对策思考.《内蒙古师范大学学报(教育科学版)》[J].2002-06.第15卷(3),P20~23
- 【12】 杨春时.义务教育应是免费教育.《发展论坛》[J].2003(7),P10
- 【13】 蒲鹏英.义务教育法律保障的规范类型研究.《四川教育学院学报》[J].1998(2),P47~51
- 【14】 叶之红.论义务教育的本质属性和非本质特征.《求是》[J].1998(18),P39~42
- 【15】 樊勇明,杜莉.《公共经济学》[M].第2版.上海:复旦大学出版社,2002-03,P177,47,321,41,158
- 【16】 曲恒昌,曾晓东.《西方教育经济学研究》[M].北京:北京师范大学出版社,2000-09,P63~70
- 【17】 周文良.义务教育成本的分担、补偿与教育公平.《教育与经济》[J].1997(1),P36
- 【18】 赵西萍,宋合义,梁磊.《组织与人力资源管理》[M].西安:西安交通大学出版社,2001-05,P16~17
- 【19】 胡森.《国际教育百科全书·教育管理卷》[M].北京:教育科学出版社,P194,

- 【20】吴文侃, 杨汉清.《比较教育学》[M].北京: 人民教育出版社, 1989-06, P56
- 【21】张学敏.我国义务教育经费投入体制的变迁.《教育科学》[J].2003-08(4), P4
- 【22】曹旭东, 高安祥.陇县实施两基工作记实[N].《陕西日报》.1998-11-22(2版)
- 【23】何中升.农村教育两基达标后如何巩固提高.《人民教育》[J].2004(5), P16
- 【24】李秉中.西部教育呼唤发展机会均等[J].《中国教育学刊》, 2005(1), P16
- 【25】储召生.中央大力扶持西部和贫困地区教育发展——学校对口支援工作取得显著成效[N].《中国教育报》.2003-02-15(1版)
- 【26】魏向赤, 马晓强, 于艾.税费改革对农村义务教育影响的问卷调查与分析.《中国教育学刊》[J].2004(4), P9~13
- 【27】赵小雅.贫困地区的呼唤: 一个边境少数民族自治县的“两基”见闻[N].《中国教育报》.2004-03-08(3版)
- 【28】Robert H. Frank, Ben S. Bernanke, 《Principles of Microeconomics》[M]. 2e. BeiJing: Tsinghua University Press.2004-08.P65~66
- 【29】Jennifer M. George, Gareth R. Jones. 《Understanding and Managing Organizational Behavior》[M].3th ed. BeiJing: Peking University Press.2002.By Copyright 2002 by Pearson Education, Inc.P88
- 【30】刘微.从国际比较看完善我国义务教育投资体制[N].《中国教育报》.2001-06-08(2版)
- 【31】袁振国.建立教育发展均衡系数切实推进教育均衡发展.《教育督导》[J].2003(6), P13~15
- 【32】周飞.基础教育如何均衡发展[N].《中国教育报》.2004-03-13(1版)
- 【33】徐辉.国外农村教育发展的几点经验.《人民教育》[J].2003(20), P40
- 【34】王定华.《走进美国教育》[M].北京: 人民教育出版社, 2004-03, P21
- 【35】A.Michael.Spence(迈克多·斯宾塞).教育、人力资本与中国经济的未来[N].《南方周末》.2004-06-03(18版)
- 【36】单中惠, 杨捷.发展中国家农村教育的出路[N].《中国教育报》.2003-09-14(3版)
- 【37】王宇星, 周逸先.农村中小学教育下一步怎么办.《中小学管理》[J].2004(1), P8
- 【38】刘宝剑.全面建设小康社会基础教育应对策略.《人民教育》[J].2004(3~4), P20
- 【39】刘建平.绍兴县免费义务教育改革[N].《南方周末》.2004-02-19(4版)
- 【40】朱振岳.浙江要让所有农村孩子念好书[N].《中国教育报》.2004-09-19(1版)
- 【41】易颖.监利教育变法[N].《南方周末》.2004-01-29(1版)
- 【42】北京大学教育经济研究所课题组.努力建设我国公共教育财政体制.《人民教

育》[J].2003(9), P10~12

- 【43】王蓉.我国义务教育经费的地区性差异研究.
<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info5963.htm>.

参考文献

- 【1】李怀祖.《管理研究方法》[M].西安:西安交通大学出版社.2000-05
- 【2】陈振明.《公共管理学》[M].北京:中国人民大学出版社.2001-02
- 【3】李岚清.进一步调整和完善管理体制促进农村义务教育更快发展:在完善农村义务教育管理体制电视电话会议上的讲话(2002-04-26).《教育督导》[J].2002(3), P3~7
- 【4】徐渝,赵文龙,孙静春.《定量分析方法》[M].西安:西安交通大学管理学院、人文学院.2002-08
- 【5】程方平.《中国教育问题报告》[M].北京:中国社会科学出版社.2002-11
- 【6】陈仲常.《政府经济学》[M].重庆:重庆大学出版社,2003-03
- 【7】刘社建.《中国教育消费经济研究》[M].郑州:河南人民出版社.2003-05
- 【8】袁振国.《中国教育政策评论(2003)》[M].北京:教育科学出版社.2003-07
- 【9】朱小蔓.《对策与建议,2003、2004年度教育热点难点问题分析》[M].北京:教育科学出版社.2004-03
- 【10】中央教育科学研究所.《2001~2003年中国基础教育发展研究报告》[M].北京:教育科学出版社.2003-07
- 【11】王钢.《定量分析与评价方法》[M].上海:华东师范大学出版社.2003-10
- 【12】《中共中央关于教育体制改革的决定》.1985-05-27
- 【13】《中华人民共和国义务教育法》.国家主席令第38号.1986-07-01施行
- 【14】国务院关于发布《征收教育费附加的暂行规定》的通知.1986-04-28
- 【15】国务院关于修改《征收教育费附加的暂行规定》的决定.1990-06-07
- 【16】《中华人民共和国义务教育法实施细则》.国家教育委员会第19号令.1992-03-14
- 【17】中共中央、国务院.《中国教育改革和发展纲要》(中发(1993)3号).1993-02-13
- 【18】《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发(2001)21号).2001-05-29
- 【19】《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》(国办发(2002)28号).2002-04-14
- 【20】《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(国发(2003)19号).2003-09-19
- 【21】《国务院转发教育部2003~2007年教育振兴行动计划》(国发(2004)5号).2004-02-10

攻读学位期间的研究成果

- 【1】 庞永平.新编制标准下农村中小学教师配置透视.《中小学管理》[J].
2004 (9), P20~23
- 【2】 庞永平.《铜川教育年鉴(1998~2002 卷)》[M].铜川: 2002-05

附件 1:

学位论文独创性声明

本人声明，所呈交的学位论文系在导师指导下本人独立完成的研究成果。文中依法引用他人的成果，均已做出明确标注或得到许可。论文内容未包含法律意义上已属于他人的任何形式的研究成果，也不包含本人已用于其他学位申请的论文或成果。

本人如违反上述声明，愿意承担以下责任和后果：

1. 交回学校授予的学位证书；
2. 学校可在相关媒体上对作者本人的行为进行通报；
3. 本人按照学校规定的方式，对因不当取得学位给学校造成的名誉损害，进行公开道歉。
4. 本人负责因论文成果不实产生的法律纠纷。

论文作者签名： 席永平

日期： 2004 年 10 月 26 日

学位论文知识产权权属声明

本人在导师指导下所完成的论文及相关的职务作品，知识产权归属学校。学校享有以任何方式发表、复制、公开阅览、借阅以及申请专利等权利。本人离校后发表或使用学位论文或与该论文直接相关的学术论文或成果时，署名单位仍然为西安交通大学。

论文作者签名： 席永平

日期： 2004 年 10 月 26 日

导师签名： 王明

日期： 2004 年 10 月 26 日

(本声明的版权归西安交通大学所有，未经许可，任何单位及任何个人不得擅自使用)