

# 改革开放四十年我国义务教育 财政公平理念与政策演变

李祥云, 雷玉琪, 邹乐

**[摘要]** 本文回顾了改革开放40年来我国政府从解决“上学难”“上学贵”到“上好学校”一步一步推进义务教育财政公平的历程。研究发现, 伴随着我国义务教育财政公平理念的演变, 政府均能根据当时制度环境做出合适的财政保障制度安排, 且基本满足不同阶段人们对义务教育财政公平的诉求。今后要落实党的十九大提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”, 必须要解决好几个关键问题, 即确立每个学生须达到最低的义务教育质量标准, 弄清使每一所学校的学生达到设定的质量标准所需的资源构成, 并准确估算其成本。在此基础上, 建立“需求导向”的义务教育财政保障制度。

**[关键词]** 义务教育; 财政公平; 理念演变; 政策调整

教育是获得成功的重要途径, 尤其是对于那些处境不利的人而言, 公平的义务教育可以避免他们错失成功的机会。义务教育公平需要公平的教育财政支持政策为其提供经费保障。卡伯利(E. P. Cubberley)第一个将基础教育公平与财政手段联系起来(Guthrie, 1988), 此后的研究者和倡导者均默认资源配置公平就等于教育产出和结果公平, 且他们还认为只要学校有效利用资源, 改变教育资源的配置就能提高学生的成绩。改革开放四十年来, 我国学者和政策制定者也坚持了这一观念, 且在推进义务教育财政公平方面取得了巨大成就。回顾四十年我国推进义务教育财政公平的历程, 不难发现, 伴随着我国义务教育财政公平理念的演变, 其财政保障制度也在不断调整。

**[收稿日期]** 2018-09-12

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目“县域义务教育校际均衡、经费需求与财政保障机制研究”(714732733)。

**[作者简介]** 李祥云, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: lixiangyunlz@126.com; 雷玉琪, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: 424133979@qq.com; 邹乐, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: 1204644246@qq.com。

系统梳理四十年来我国义务教育财政公平理念及其财政保障制度的变化,有助于厘清我国义务教育财政公平理念演进的脉络,把握义务教育财政公平演进的方向,明确进一步完善我国义务教育财政保障制度的目标与内容。

义务教育财政公平作为一种主观的价值判断,处于不同经济发展阶段的人们对义务教育财政公平有不同的诉求,因此义务教育财政公平有多种含义。梳理义务教育财政公平理念与政策演变,首先需要对不同义务教育财政公平含义进行区分。一般而言,区分义务教育财政公平含义有多个维度。第一个维度可以从义务教育财政公平讨论的主体进行区分。由于义务教育经费主要来自于财政拨款,有时也需要将纳税人同受教育者一起纳入公平的定义。当受教育者成为公平定义的主体时,受教育者个人特征与其所处的社会经济背景之间的差异就变得更重要,早期向不同受教育者群体提供不同数量的教育资源通常是义务教育财政公平讨论的重点,但现在越来越关注不同的教育资源与使受教育者群体达到一定教育产出或结果所需成本之间的联系。值得注意的是,义务教育财政与公共财政中的纳税人公平的概念并不总是一致的。从义务教育财政角度判断纳税人公平指的是无论纳税人居住在何处,一个制度是否确保了在给定税率下纳税人缴纳税收都会转化为相同的生均教育支出。从公共财政角度判断纳税人公平主要考虑的是纳税人的支付能力,即纳税人负担如何公平地随着其支付能力变化而变化。不过,在已有的义务教育财政研究文献中均没有把重点放在公共财政中纳税人公平上。区分和理解义务教育财政公平含义的第二个维度可以从人们关注公平的内容入手,即考察在教育生产的不同阶段人们关注的重点。义务教育服务提供包含投入、过程到产出或结果这样一个流程。梳理已有研究文献不难发现,早期关于义务教育财政公平的定义侧重于投入,理想的结果是公平分配这些投入。后来人们对教育过程的关注超越了对投入的关注,包括师资、教学计划、课程和教学方法等。近年来研究者更多关注教育产出或结果,如学生成绩、辍学率等。区分义务教育财政公平含义的第三个维度是公平的层次。最低要求的公平是不歧视,即无论家庭背景、种族和性别如何,任何有资格或能力接受教育的儿童都没有被排除在教育之外。在此基础上就是横向公平,假定受教育者都是同质的,应该得到相同支出或资源,即横向公平是从投入角度来界定其含义的。较高层次的公平是纵向公平,主要是从产出和结果角度界定这一含义的,即受教育者因遗传、性别、种族和家庭背景等不同,达到相同产出和教育结果需要不同投入。本文按照这些维度对我国改革开放以来义务教育财政公平理念和政策演进进行梳理。

## 一、追求入学机会公平：建立高度分散、城乡有别的义务教育财政管理体制与多元的筹资模式

改革开放后,教育受到了党中央的高度重视,在党的十二大报告中明确提出要把教育摆在优先发展的地位,普及九年义务教育成为当时最紧迫的任务,也可以视为最低要求的义务教育财政公平。然而,普及九年义务教育需要大量的经费投入,钱从何而来,这需要一个合适的义务教育财政制度安排。鉴于当时以“放权让利”为主调的农村经济体制、财政预算管理体制和城市国有企业改革启动的制度环境,我国为尽快普及九年义务教育,采取了高度分散、城乡分别的义务教育财政管理体制和多元的筹资模式。具体说,在农村建立起了村办小学、乡镇办初中的办学体制;农村中小学的人员经费部分来自于乡镇财政预算,部分来自于学生学费;公用经费基本靠收费;学校的基本建设经费少量靠财政专项拨款,大部分经费依靠农民教育集资和举债。在城市建立起区办小学,初中以区为主、市协助的办学体制;人员经费来自于市区财政预算拨款;公用经费少量来自于财政拨款,而大部分主要靠学生缴费;基本建设主要来自于市区财政拨款和举债。这种高度分散、城乡有别的义务教育财政管理体制和多元的筹资模式,虽后来被不少人诟病,但现在回过头来客观理性地分析当时的做法,仍不失为一种合理的制度安排。就当时的情况而言,一方面中央财权和财力下放,使得地方有能力和动力根据本地实际发展义务教育,这为义务教育事权与支出责任划分到地方,甚至基层政府提供了条件。另一方面,国民收入分配格局向微观经济主体倾斜,国家集中的财政收入占GDP的比重逐年下降,加之繁重的改革任务所导致的财政支出困难,决定了当时国家财政没有能力承担义务教育的全部经费。特别值得注意的是,当时农村联产承包责任制推行、国有企业利税改革以及非公有制经济的快速发展,农民的收入和企业职工的工资均有大幅增加,多元利益主体形成,这使得家庭有能力也有意愿承担部分义务教育经费。

至于为什么当时采取了城乡有别的义务教育制度安排,这主要是由当时城乡普及九年义务教育的基础不同决定的。当时城市人口规模较小,义务教育办学基础好,适龄儿童入学率高,普及九年义务教育的难度不大,市区财政有能力负担绝大部分义务教育经费。而当时农村人口占全国人口90%以上,农村办学条件远不如城市,且农村适龄儿童入学率低,可以说普及义务教育重点和难点在农村。在这种情况下,义务教育财政保障制度设计必须要最有利于农村义务教育的普及。如果采取与城市相同的义务教育财政保障制

度安排,在农村自身财力有限情况下,除非中央和省能承担很大一部分义务教育的筹资责任,否则农村义务教育普及就不可能取得像今天这样大的成就。

另外,从理论上来看,我国采取高度分散的义务教育财政体制也有其理性基础。改革开放以来,我国一直采取以市场为导向的经济体制改革,而与市场经济相适应的财政制度安排是分税制。具体到某一公共服务,究竟采用集中还是分散方式提供,主要遵循的是受益和便于管理的原则。义务教育是民生事务,其事权与支出责任交由最接近民众那一级政府负责,其好处在于:一是能确保当地政府能根据本辖区居民的意愿办教育,进而满足其多样化的需求;二是控制权力下放,在充分调动地方办义务教育积极性的同时,鼓励地方间展开竞争,通过竞争来降低教育成本和提高教育质量。从发达市场经济国家已有的义务教育财政制度安排来看,几乎没有国家的义务教育完全是由中央政府提供的。

事实证明,当时采取高度分散、城乡有别的义务教育财政体制和多元的筹资模式,在增加义务教育供给,快速推进义务教育普及等方面做出了历史性贡献。正是因为这种制度安排使得我国仅用了不到30年时间就基本普及了九年义务教育,速度之快,这在世界普及义务教育史上都是一个奇迹。

## 二、追求投入公平:实行以县为主、中央与地方分项目 按比例共同承担义务教育经费的“新机制”

任何具体制度安排都是当时制度环境的产物,随着制度环境变化,其具体制度安排也必须作出相应的调整,否则原有制度缺陷就会被放大,甚至运转失灵。如前所述,高度分散、城乡有别的义务教育财政管理体制和多元筹资模式的最大优点,就是充分调动地方办义务教育的积极性,快速推进我国农村义务教育的普及,但其缺陷也非常明显。具体说,主要存在以下问题:一是城乡有别的义务教育财政管理体制,导致同为中国公民因户籍身份不一样,其义务教育经费的负担水平出现了很大不同,即城市市民负担义务教育经费轻而农村农民负担重;二是采用多元的筹资模式,在农村乡镇财政困难的情况下,使得农村义务教育经费大部分依靠农民教育集资和学生缴费,这不仅加重了农民家庭负担和导致了学生“上学贵”,且逐渐成为农村社会不和谐的重要隐患;三是义务教育经费,尤其是农村义务教育经费过度依赖基层地方政府筹措,地方经济发展水平和地方财力严重不平衡,必然导致各地经费投入和办学条件的巨大差异。

进入20世纪90年代,随着制度环境的变化,尤其是1994年分税制的推

行,在规范中央和地方财政收入分配关系的同时,并没有对事权与支出责任进行相应的调整,这加剧了地方财政困难,使得原本就存在的地方政府义务教育投入不足、农民负担过重和地方间义务教育投入差异等问题更加突出。这些问题引起了国内学者的高度关注,并出现了大量有关这方面的研究文献。如高如峰(2001)、王善迈等(2003)运用国际比较、规范与实证相结合的方法得出研究结论:与国外相比,我国义务教育事权与支出责任下放政府级次过低是导致义务教育财政投入不足的制度性根源。魏后凯和杨大利(1997)、杜育红(2000)、潘天舒(2000)、王蓉(2004)等学者采用了变异系数、基尼系数和泰尔指数,以省或县为分析单位,考察了我国义务教育投入地区差异随时间变化趋势及其影响因素。其主要结论是:自1990年以来,我国义务教育投入地区间差异不断扩大,且省内差异大于省间差异,初中投入差异大于小学,公用经费地区差异大于人员经费,预算外差异大于预算内差异。

1994年分税制实施对我国高度分散义务教育财政管理体制的运行形成一定冲击,但由于存在多渠道的筹资模式,农村中小学基本上还能运转。而2000年开始的农村税费改革,由于取消了面向农民的教育集资和收费,这直接动摇了农村义务教育多元筹资模式运转的基础,农村中小学经费投入陷入前所未有的困境。鉴于这种情况,作为农村税费改革的一项配套措施,国务院于2001年对运转近20年的以“乡镇为主”的农村义务教育财政管理体制进行了调整,即将农村义务教育事权与支出的责任主体由乡镇上划到县,同时将因费税改革取消的农民教育集资和收费而减少的义务教育经费纳入县财政预算。这两项政策措施的采取,不仅强化了政府义务教育的投入责任,且也使得我国义务教育在财政管理体制和经费来源上实现了城乡统一,即从制度上解决了纳税人义务教育经费负担不公的问题。此后,为回应社会对义务教育投入不公平的诉求,2005年12月国务院又将义务教育部分财政责任上移至中央,即建立起了中央和地方分项目按比例分担农村义务教育经费保障的新机制(以下简称“新机制”)。“两免一补”是“新机制”中的一项重要制度安排。所谓“两免一补”是指从2006年开始全部免除西部地区农村义务教育阶段学生的学杂费,2007年扩大到中部和东部农村地区,2008年在全国推行;对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生的生活费。“两免一补”的费用由中央和地方财政按比例承担,这从根本上消除了学生失学的经济根源。近年来,为进一步提高义务教育学校经费的保障水平,推进城乡学校间的资源配置均衡,政府大幅度提高了生均人员和公用经费的财政拨款标准,设置各种财政专项资金加大贫困地区和薄弱学校办学条件的改善。政府采取的这一系列举措,使得我国义务教育阶段中小学的经费保障水平有了很大提高。按可比价

格计算,2016年小学和初中生均预算内事业费支出分别是2000年的12.7倍和11.3倍,这还不包括各级政府用于中小学改善办学条件的专项拨款。特别值得一提的是,人们普遍关注的地区义务教育投入不公平的状况也得到了极大改善。图1给出了2000年至2016年衡量我国小学和初中生均预算内事业费支出地区差异的变异系数。图1显示,2001年我国农村义务教育财政体制适度集中,以及取消面向农民的教育集资和收费,对缩小义务教育生均预算内支出的地区差异影响不大,但自2006年我国建立农村义务教育经费保障“新机制”以来,我国义务教育生均预算内支出的地区差异呈现出逐年下降的趋势,且下降的幅度还比较大。具体来看,衡量小学生均预算内支出地区差异的变异系数从2006年的0.76下降到2016年0.42,下降了0.34;衡量初中生均预算内支出地区差异的变异系数从2006年的0.44下降至2016年的0.31,下降了0.13。

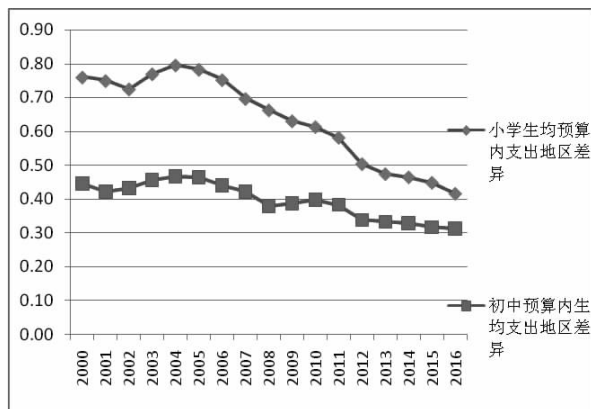


图1 2000—2016年衡量我国小学和初中生均预算内事业费支出地区差异的变异系数

### 三、追求公平而有质量的义务教育：理论基础、实现途径与财政保障制度的调整

上述对我国改革开放四十年义务教育财政公平理念与政策的回顾表明：不同时期人们对义务教育财政公平的诉求是不同的，且这些不同诉求之间存在内在的逻辑关联，即从早期要求解决“上学难”的问题，到要求解决“上学贵”的问题，再到要求解决“上好学校”的问题，即“人人都要享受公平的教育资源”，呈现出对义务教育财政公平要求逐步提高的演变过程。同时也发现，我国政府均能根据当时的制度环境做出恰当的制度安排，且基本满足了不同

时期人们对义务教育财政公平的诉求。过去40年中解决的“上学难”、“上学贵”和“上好学校”，实际上都是在致力于实现义务教育财政投入公平，即横向公平。按照义务教育财政公平演进方向，在我国已基本实现义务教育财政横向公平的基础上，必然追求更高层次的义务教育财政公平，即纵向公平。纵向公平是从教育获得或产出的角度来界定的，也就是党的十九大明确提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。义务教育财政公平理念转变必然要求对义务教育财政公平的政策做出调整，这对我国义务教育财政公平的理论研究和政策设计均提出了新的挑战。

### (一)追求公平而有质量义务教育的理论基础

如前所述，公平而有质量的义务教育是属于纵向公平的范畴。从国外义务教育财政公平理念演进逻辑来看，义务教育财政纵向公平是相对与横向公平的缺陷提出的。以美国为例，20世纪60年代至1989年，美国追求基础教育财政横向公平。其中，Wise(1968)基于大多数州基础教育支出在学区间存在很大的差异，并借用20世纪60年代学校废除种族隔离和重新分配在美国取得重大进展的两个司法案例，对已有的基础教育财政制度提出了法律挑战。根据学校种族隔离案例，他认为基础教育是基本公共利益，符合宪法中的平等保护条款，如果没有任何令人信服的理由认为公共教育支出在州内分配不平等是合理的，公共教育支出在所有州内的分配应该是平等的。借用重新分配案例中“一人一票”原则，他还提出了类似的公立学校筹资标准：“一学生一美元”。根据Wise的理论，各州提高了基本补助标准，加大了贫困学区生均支出补助的力度。由于Wise的生均支出均等忽视了各地生活成本和价格差异，很多学者认为若不考虑这种差异，即使给予各学区相同的生均支出拨款，它们也得不到同质的教育资源，于是对基本补助公式进行了改进，即在基本补助公式中引进价格或成本指数。基本补助公式强化州的筹资责任，但它弱化了学区对基础教育的控制能力，为弥补这一缺陷，20世纪70年代Coons研究团队提出了“财富中立”的原则。该原则核心要义可概括为两点：一是学生所获得的教育资源的数量不应与其所处学区的财富数量高度关联；二是学区对当地学校的控制应得到保护，学区有权对基础教育事项做出决策。州根据这一理论设计了一个有保证税基补助公式，即按此公式对学区提供补助，可以确保各学区生均财政能力均等，但各学区最终的生均财政拨款取决于各学区纳税人的意愿。

无论是生均支出均等、资源配置均等还是生均财政能力均等都属于横向公平。实现基础教育财政横向公平是人类社会的一个伟大成就，但它是有缺陷的。具体说主要有三点：一是它没有确立学生获得资源的最低标准。尽管

在美国各州对学区的基本补助和有保证税基的补助公式中,也给出了一个生均最低标准,但这个标准是由政府决定的,几乎没有任何说服力。二是片面强调生均资源数额相等,有可能导致生均支出水平降低。例如,在加州推行横向公平政策后,整体教育支出占州财政支出的比例比以前更低了。三是相同的资金可能无法转化为平等的教育结果,因为学校管理上低效率会导致资金浪费。四是因学生性别、天赋和所处社会经济背景不同,享受平等的教育资源并不等于其能获得同等的教育质量或成就。尤其是对于那些处境不利的群体,要获得相同质量的教育,他们比普通学生需要更多的教育资源,否则,很难获得成功的机会。

基于基础教育财政横向公平的缺陷,20世纪80年代末美国研究者、倡导者和政策制定者提出了新的教育财政公平的理念——“充足性教育”,即财政拨款应确保所有儿童达到最低的教育成就标准,并认为投入公平是一个相对概念,而充足性教育是一个绝对概念,最有利于处境不利的群体,因为要使处境不利的儿童达到设定的教育成就标准,必然要比普通学生获得更多的教育资源。由此可见,党的十九大提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,这一更高层次教育财政公平,不仅符合我国的基本国情,且也有其理论基础。

## (二)公平而有质量义务教育的实现途径

落实党的十九大提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,就义务教育而言,依次需要解决两个关键问题:一是每个儿童均应达到最低的义务教育质量标准;二是达到最低义务教育质量标准所需的教育资源及其成本。对这两个问题进行研究,需要不同研究范式、方法和数据,这对于国内研究者是一种新的挑战。

### 1. 义务教育最低质量标准及其可测量的指标

确保每个孩子都能享有公平而有质量的义务教育,究竟什么才是有质量的教育,这需要有一个合理的判断标准。Debra(2007)给出了一个可比较的“充足性教育”或最低基础教育成就标准,即引入了平等公民的概念,因为基础教育是使儿童成为良好公民的基础,是政治团体中享有充分民主和平等成员资格的必要条件。所谓平等公民是指在政治和社会经济条件等方面,能使一个人成为正式社会成员,作为一个正式社会成员应该拥有平等的政治权利和言论自由,有平等经济福利的最低要求和在社会财富中享有充分的份额,并按照社会普遍的标准过着文明生活。他认为,平等公民的最低标准是由整个社会人口平均知识和技能水平决定的,且这个标准不能太低,要使每个人都能够接触到最高层次的教育和最好的工作机会。我国义务教育最低质量标

准是什么?国内尚无这方面系统的研究。另外,即使形成了有共识的义务教育质量标准,也需要设置可量化的指标使其具有可操作性。目前国外主要采用标准化考试对教育结果进行测量,但标准化考试只考虑了某些可测量的认知结果,而不是通常人们认为的全部认知、价值和行为结果。国外学者在做这项研究时,通常假设不可测量的教育结果与纳入标准化考试进行测量的教育结果之间存在高度正相关。然而,这种假设是否正确,尚需要更多的检验。

## 2. 实现公平而有质量义务教育的成本估算

当确立了公平而有质量的义务教育标准后,需要进一步解决的另一个关键问题就是,对每一所学校达到设定的教育质量标准所需成本进行估算。美国在这方面做了大量研究,并开发了三种估算成本的方法:一是统计分析法。即将观察到的学校教育结果与耗费的资源联系起来,以此推断出达到设定教育质量标准所需的成本。具体说,以学校教育成本为因变量,以学校教育结果的关键解释变量,以对学校教育结果有影响的社会经济、地理环境特征变量为控制变量,同时控制影响学校资源使用的效率因素,构建学校教育的成本函数;运用观测到的实际数据,估算出成本函数中各参数,这样就得到一个典型学校的教育成本函数,即平均成本函数;在此基础上,充分考虑不同学校地理环境和需求差异对平均成本进行调整,以提供充足经费来确保每一所学校均能达到设定的教育质量标准。二是成功学校法。该方法是一种经验分析方法,最早由 Augenblick 及其同事开创和使用。运用该方法,首先要确立一个教育质量标准;然后考察所有学校的教育质量,筛选出达到教育质量标准的学校,并去掉其中的一些极端情况。分析这些符合要求的达标学校所需要的资源水平,并估算其成本,即可以确定一个典型学校达到设定教育质量标准的成本。同样需要根据不同学校地理和社会经济环境差异,对典型学校的成本进行调整,以满足非典型学校达到设定教育质量标准的财力需求。三是专业判断法。最早由 Chambers(1978)在为 Illinois 州和 Alaska 州构建充足性教育教学系统时提出,后由 Guthrie 等(1988)进行了改进。按照 Guthrie 等人的设计,专业判断法包含一个由他领导的顾问组和另外两个教育专家小组。这两个专家小组的成员及其职能并不相同。其中一个小组由州教育专家组成,其主要目标是识别实现充足性教育的教学组成部分。另一个专家小组由学校教育专家构成,包括校长、总监和来自州内的其他从业人员。他们的任务是核实第一专家小组设计的典型学校的教学构成是否能够实现立法机构在其“一揽子”教育产品和服务中规定的教学目标。顾问组的任务是给专家小组提供理论指导和建议,并在专家小组设计出满足设定教育质量标准的典型学校模型之后,利用市场或者非市场手段估算模型中每个部分的成本。

尽管这些方法在美国很多州都得到运用,但每一种方法都有其缺陷,如统计分析方法不仅过于复杂,难以理解,且估算出的成本只能说明教育结果与资源存在关系,它不能告诉我们在资源有效利用情况下,达到充足性教育标准所需要最低资源数量。使用成功学校法存在的最大问题就是很难找到达标的典型学校,同时它忽视了学校资源使用无效率的情况,尽管后来有所改进,但对效率的定义仍需要进一步审查。专业判断法虽不像统计分析法依赖于对实际观测结果的数理统计,也不像成功学区法需要根据经验进行推断,但其固有的粗略估计,致使这种方法看起来就不尽科学。另外,不同方法估算出的结果差别很大,需要对这些结果进行整合,否则难以运用。总之,准确估算使每一位学生达到设定的教育质量标准所需成本,至今还是一个尚未解决好的技术难题。

### (三)构建实现公平而有质量义务教育的财政保障制度

实现更高层次的义务教育财政公平,必须要有强大财力为其提供经费保障。美国的实践表明,由投入公平转向教育结果公平,无论采用那种方法估算出来的教育成本,均要远远高出原有的支出水平。针对这一情况,美国各州改变了传统州对学区的资助方式,试图将经费投入的充足性与教育结果或实际需求联系起来,建立以需求或成绩标准为基础的州对学区的补助公式。以纽约州为例,传统的补助办法是以州设定最低支出水平为标准,对于通过自身努力仍达不到最低支出水平的学区提供补助。而目前做法是,以达到州规定的成绩标准为基础,利用上述给出的统计分析方法测算出特定学区达到州设定的成绩标准所需的支出为标准,对于通过自身努力仍达不到这一支出水平的学区提供补助。其具体表达式为:  $A_i = S^* C_i - t^* V_i - F_{a_i}$ , 其中,  $S^*$  为州规定的成绩标准,  $V_i$  代表学区  $i$  的生均财产税基,  $t^*$  为州规定的最低税率,  $F_{a_i}$  为生均联邦补助。  $C_i$  是  $i$  学区达到 1 单位  $S$  必须支付的资金数量。  $S^* C_i$  是  $S^*$  定义的充足性教育成本的估计值。该学区得到的补助金额等于达到  $S^*$  所需的支出水平减去其在指定税率  $t^*$  下所能筹集到的收入金额。

我国目前实行的是“以县为主,中央和地方分项目按比例共同承担义务教育经费”的分担机制,各项支出标准和分担比例由中央确定。落实党的十九大提出的“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,同美国一样需要大幅提高义务教育财政支出水平,而现有的义务教育财政制度安排无法满足这一经费需求,必须要对现有制度安排做出调整。具体说,主要在以下几个方面做出改变:一是需要重新确立义务教育财政支出标准,即需要以满足达到设定质量要求所需最低成本作为支出标准。二是调整中央和地方分担的比例。鉴于在已有中央和地方财力分配关系框架下地方集中的财力较少,追求义务

教育结果公平需要增加的义务教育经费需要中央承担更多的责任,即需要适当提高中央在各项义务教育支出中承担的比例。三是目前只是初步理顺了中央与地方的按项目分比例承担义务教育经费的责任,而对于省与市县只做出了模糊规定。要大幅增加义务教育投入,必须进一步明确和细化省与市县分担比例,以强化省级政府义务教育筹资责任。总之,落实“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”的新理念,必须建立以需求为基础的义务教育财政保障制度,这需要国内学者在这方面进行更深入、更细致的研究。

### [参考文献]

- 杜育红, 2000:《教育发展不平衡研究》,北京:北京师范大学出版社。
- 高如峰, 2001:《义务教育投资的国际比较与政策建议》,《教育研究》第5期。
- 潘天舒, 2000:《我国县级义务教育投资的地区差异及其影响因素分析》,《教育与经济》第4期。
- 魏后凯、杨大利, 1997:《地方分权与中国地区教育差异》,《中国社会科学》第1期。
- 王蓉, 2004:《我国义务教育财政问题研究:回顾与展望》,《教育与经济》第4期。
- 王善迈、袁连生、刘泽云, 2003:《我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- Chambers, J., 1978, “Educational Cost Differentials and the Allocation of State Aid for Elementary and Secondary Education”, *Journal of Human Resources*, 13(4): 459—481.
- Coons, J. E., W. H. Clune and S. D. Sugarman, 1969, “Educational Opportunity: A Workable Constitutional Test for State Financial Structures”, *California Law Review*, 57: 305—421.
- Debra, S., 2007, “Equality, Adequacy, and Education for Citizenship”, *Ethics*, 117(4): 623—648.
- Guthrie, J. W., W. I. Garms and L. C. Pierce, 1988, *School Finance and Education Policy: Enhancing Educational Efficiency, Equality, and Choice (2nd edition)*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Wise, A., 1968, *Rich Schools, Poor Schools: The Promise of Equal Educational Opportunity*, Chicago: University of Chicago Press.

## The Concept and Policy Evolution of China's Compulsory Education Financial Equity in the Past 40 Years of Reform and Opening-up

LI Xiang-yun, LEI Yu-qi, ZOU Le

(School of Finance and Taxation Information, Zhongnan University of Economics and Law)

**Abstract:** This paper reviews the process of promoting financial equity of compulsory education in the past 40 years after reform and opening-up step by step in China, from solving the problem of difficulties and expensiveness of going to school to solving the problem of going to high-quality school. The study found that with the evolution of the concept of financial equity of compulsory education in China, the government could make appropriate institutional arrangements according to the institutional environment at that time, and basically satisfy people's demands for financial equity of compulsory education in different stages. To implement the proposal of 19th CPC National Congress ——“Strive to give every child with fair and quality education”, as for compulsory education, Several key issues must be addressed, namely, establishing the minimum compulsory education quality standards for each student that are agreed upon, identifying the composition of resources for each school to meet the set minimum education quality standards, and accurately estimating its cost. On this basis, establish the compulsory education financial security system based on the cost required to meet the minimum education quality standard.

**Key words:** compulsory education; financial equity; concept evolution; policy adjustments

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 胡咏梅)