

农村义务教育财政体制改革与发展

——改革开放四十年回顾与展望

陈静漪，宗晓华

[摘要] 改革开放至今已历四十载，我国农村义务教育事业发展取得了巨大的成就，这与农村义务教育财政体制基础性和制度性保障密不可分。与国家宏观财政体制改革和农村经济社会发展相适应，农村义务教育财政体制经历了“乡村自给”、“以县为主”、“公共财政保障”和“城乡一体化”四个阶段。通过四个阶段的改革与发展，农村义务教育的公共产品属性更加彰显，财政保障更加坚实，资源配置更加公平。然而，作为中央和地方的共同财政事权，农村义务教育的财政支出责任的划分与相关制度建设仍然不适应新时代的要求。未来应继续深化多级共担的农村义务教育财政体制改革，为实现义务教育“有质量的公平”目标提供坚实的财政保障。

[关键词] 农村义务教育；财政体制；演变

一、引言

2018年是改革开放四十周年。四十而不惑，不惑源于经验的不断积累和智慧的长期沉淀。正如诺斯所讲：“历史是重要的，因为我们不仅可以从过去汲取经验，更重要的是过去、现在和未来通过社会制度的连续性而链接在一起，今天和明天的选择被过去所约束。”^①从这个角度来讲，今年是对我国农村义务教育财政体制改革和发展经验进行回顾和反思的最佳时间节点。作为全世界最大的发展中国家，也是拥有农村人口最多的国家，在改革开放初期，

[收稿日期] 2018-09-26

[基金项目] 国家社会科学基金教育学一般课题“县域内城乡义务教育一体化改革发展的政策支持体系研究”(BFA170059)。

[作者简介] 陈静漪，河海大学公共管理学院，电子邮箱地址：chenjy66@163.com；宗晓华，南京大学教育研究院，电子邮箱地址：zongxh@163.com。

^① North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

我国农村义务教育起点低、任务重、条件差。当时我国农村小学的净入学率在90%左右,辍学率在30%以上,升学率长期低于70%,初中的净入学率仅为40%左右。^①四十年后的今天,农村义务教育全面普及,小学净入学率接近100%,初中毛入学率超过100%,^②教育条件和教育质量也得到了极大地提高。随着义务教育的快速普及,我国15岁以上国民平均受教育年限已由1982年的5.3年提高到2016年的11.5年。^③我国经济持续四十年的高速发展,很大程度上得益于义务教育的高质量普及和劳动力素质的快速提高(Lau, 2010; Zhang & Zhuang, 2011)。

农村义务教育发展之所以能够取得这样举世瞩目的成就,与农村义务教育财政体制的基础性和制度性保障密不可分。从1978年至今,伴随着经济社会的高速发展和转型,农村义务教育财政体制也几经变迁。从制度的层次性和关联性来看,农村义务教育财政体制是嵌入在国家宏观财政体制内的下位制度,其固有的嵌入属性要求其必须随着上位制度的变革而不断地进行调适,以达到与刚性的宏观财政体制兼容,保证自身运转效率与职能实现(宗晓华, 2018)。从适应宏观财政体制的角度理解四十年来的制度演变,可以更清楚地看到农村义务教育财政体制变革的动因和线索(王蓉、田志磊, 2018),也能为探索新时代下农村义务教育财政体制的改革方向提供依据。^④

二、农村义务教育财政体制演变的四个阶段

根据不同的研究目的和划分标准,农村义务教育财政体制的演变过程可以分为不同的阶段。本文从农村义务教育财政的职责划分、改革重点和主要特征出发,将农村义务教育财政体制的发展大致分为四个阶段,并结合宏观财政体制的变革来梳理各阶段的演进脉络。这四个发展阶段依次为“乡村自给”阶段、“以县为主”阶段、“公共财政保障”阶段和“城乡一体化”阶段。由于制度变迁的路径依赖特征,四个阶段之间具有较大的承继性和连续性。

① 任强, 1983:《普及小学教育中的几个问题》,《计划经济研究》第27期。

② 教育部:《2017年全国教育事业统计公报》, http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201807/t20180719_343508.html。

③ 数据根据《中国统计年鉴2017》中15岁及以上人口受教育程度数据估算,未受教育/学前教育设为1年,小学设为6年,初中为9年,高中为12年,高等教育设为16年。

④ 本文在进行历史分析时使用了较多的统计数据,如无特殊说明,关于教育经费的统计数据均来自于历年《中国教育经费统计年鉴》。

(一)“乡村自给”阶段

改革开放之初,国家财政体制从高度集中的统收统支体制向“分灶吃饭”、包干制的分权体制转变。与这种分权体制相适应,我国在农村义务教育领域逐步建立起以多渠道筹资为主要特征的“乡村自给”体制,教育经费主要由乡财政、村集体和农民家庭负担。

1. 多渠道筹资的“乡村自给”体制

1980年以前,农村中小学教育经费主要由中央财政切块单列,戴帽下达。1980年2月国务院颁发《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》,从此中央和地方实行“分灶吃饭”的分权财政体制。作为教育财政领域的配套改革,1980年中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》(中发[1980]84号)中提出:“必须坚持‘两条腿走路’的方针,以国家办学为主体,充分调动社队集体、厂矿企业等各方面办学的积极性。还要鼓励群众自筹经费办学。”农村办学经费的来源也就从农户的隐性负担,即集体经济组织预先从个人分配中扣除的公益金中提取,转为显性负担,即由农民个体向集体缴纳办学费用。

1985年,中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,确立了基础教育由地方负责、分级管理的原则,并规定“乡财政收入应主要用于教育。地方可以征收教育费附加。地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学,并在自愿的基础上,鼓励单位、集体和个人捐资助学”。由此,农村义务教育多渠道筹资、“乡村自给”的财政体制逐步形成。乡财政投入是农村中小学教育经费的主要来源,占农村学校总经费的50%—60%左右。由于乡财政收入主要来自于农业税,因此实际上农村义务教育经费主要由农民负担。教育费附加按农民人均纯收入的1.5%—2.0%征收,由乡级政府统筹,主要用于民办教师工资、改善办学条件和补充学校公用经费;教育集资由乡、村负责筹措,主要用于中小学校的新建、改建、扩建;学杂费由学生缴纳,充当公用经费,用于学校的日常公用;勤工俭学,作为预算外专项资金,由学校自收自支。从统计数据来看,虽然勤工俭学收入占农村学校经费并不高,但是考虑到勤工俭学多为实物缴纳,实际价值可能会被低估。各渠道教育经费收入来源结构具体见表1和表2。

表 1 1993—2000 年农村普通小学经费收入来源结构

单位: %

年份	财政性经费				非财政性经费		
	预算内 拨款	教育费 附加	勤工俭学、 社会服务 收入等	其他财政性 教育经费	社会捐资 办学经费	学杂费	其他
1993	58.82	16.33	3.32	0.33	11.34	7.31	1.69
1994	59.25	14.74	3.13	0.32	11.81	8.65	2.11
1995	53.63	16.06	3.09	0.27	15.17	9.13	2.66
1996	52.91	17.04	2.80	0.31	14.50	9.54	2.90
1997	55.10	17.32	2.70	0.27	11.36	10.24	3.00
1998	58.78	15.88	2.09	—	7.62	13.91	1.71
1999	63.13	14.43	1.73	—	4.85	13.90	1.96
2000	67.14	12.36	1.40	—	3.51	13.61	1.98

数据来源: 根据 1993—1994 年《中国教育经费统计资料》和 1996—2001 年《中国教育经费统计年鉴》数据整理。

a. 1993 年《中国教育经费统计资料》(内部发行)的统计指标中并没有“全国教育经费收入情况”信息, 但是有分来源的教育经费支出情况, 此处数据根据后者整理, 其中“企业办学校教育经费情况”并未涵盖在内。

b. 1998 年及之后年份统计口径进行了调整, 其中“全国教育经费收入情况”中“其他财政性教育经费”指标取消。

表 2 1993—2000 年农村普通初中经费收入来源结构

单位: %

年份	财政性经费				非财政性经费		
	预算内 拨款	教育费 附加	勤工俭学、 社会服务 收入等	其他财政性 教育经费	社会捐、 集资办学 经费	学杂费	其他
1993	58.06	14.70	3.69	0.19	11.68	8.72	2.66
1994	58.71	13.73	3.38	0.41	12.60	8.42	2.75
1995	50.77	15.61	3.09	0.49	18.54	8.74	2.78
1996	50.50	17.34	2.85	0.50	16.83	8.97	3.00
1997	53.09	17.78	2.89	0.39	12.71	10.00	3.14
1998	55.52	16.66	2.25	—	8.40	15.00	2.16
1999	59.28	15.27	2.00	—	5.10	16.23	2.13
2000	62.66	12.87	1.82	—	3.94	16.42	2.28

数据来源: 根据 1993—1994 年《中国教育经费统计资料》和 1996—2001 年《中国教育经费统计年鉴》数据整理, 统计口径同表 1。

将发展农村义务教育的职责交给地方政府,建立多渠道筹措教育经费的机制,调动了基层政府及乡村社会和农民办学的积极性,对于义务教育在农村地区的普及起到了巨大的作用。“乡村自给”体制之所以能够发挥作用,与当时的经济社会环境密切相关。第一,从经济条件来看,由于实行家庭联产承包责任制,农村经济迅速发展,通过“三提五统”^①、教育集资、学杂费、勤工俭学等方式,乡村两级组织能够从乡村经济中汲取经费用于发展农村义务教育,但是这种多渠道筹资的模式最终演变为乡村社会和农民的沉重负担(Bernstein and Lü, 2000)。第二,从组织动员能力来看,改革开放初期,由于人民公社时期遗留的组织能力和动员方式仍能发挥余力,乡政府和村委会的行政动员能力较强,这在乡村干部动员农民集资建校等活动中表现得尤为突出(Yep, 2004)。

2. 分税制后“乡村自给”体制的危机

然而农村义务教育由基层政府和农民办学体制的运行平衡被1994年的分税制所打破。1994年我国开始实行分税制的财政制度。分税制改革逆转了中央和地方的财政收入分配格局,使得原来的财政分权体制一举变为财力集权格局,中央财政收入占国家财政收入的比例从改革前的22%骤升至56%。中央通过分税制集中了国家财力之后,省级政府也“依法炮制”,市县竞相仿效,最终县乡两级财政受到严重削弱(贾康、白景明, 2002)。

由于乡级财政很大一部分支出用于农村义务教育,乡级财力的削弱的后果有三个:其一,在时间上刚好与国家在20世纪末实现“普九”的刚性任务遭遇,乡村社会为“达标”而不惜大量借债;其二,加重农民负担,把财政压力变为对农民的索取,乡村经济不振,政治、社会方面出现不稳定因素;其三,降低教育供给质量,这段时期农村义务教育经费中财政预算内资金比例下降,学校教育乱收费、教师工资拖欠、升学率降低、优秀教师流失等问题日趋严峻(陈静漪、宗晓华, 2012a)。这些问题表明,农村义务教育多渠道筹资的“乡村自给”体制在分税制后已经难以为继。

宏观财政环境的变化将促使具体财政制度安排进行适应性变迁,但是从原有制度失衡状态到新的制度均衡的形成,需要漫长的试错和调适过程。可

^① “三提五统”,是指村级三项提留和五项乡统筹。村提留是村级集体经济组织按规定从农民生产收入中提取的用于村一级维持或扩大再生产、兴办公益事业和日常管理开支费用的总称,具体包括三项,即公积金、公益金和管理费。乡统筹费,是指乡(镇)合作经济组织依法向所属单位(包括乡镇、村办企业、联户企业)和农户收取的,用于乡村两级办学(即农村教育事业费附加)、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办助事业的款项。

以说,“税费改革”、“以县为主”、“新机制”等改革都内生于1994年的分税制改革,只是这种建立新的制度均衡的努力目前仍未结束。

(二)“以县为主”阶段

为了解决20世纪90年代中后期农村义务教育经费严重短缺和农民负担沉重问题,国家分别从两个方面采取了重大的制度调整。一方面,在全国范围内推行税费改革;另一方面,将农村义务教育财政和管理职责上移到县级政府。

1. 税费改革与乡村基层组织税源枯竭

2000年起,国家开始在农村地区逐步推行“税费改革”。“税费改革”的主要内容可以概括为“三个取消,一个逐步取消,两个调整和一项改革”。主要内容是取消屠宰税,取消乡镇统筹款,取消教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金;取消统一规定的劳动积累工和义务工;规定新农业税税率上限为7%,以农业税额的20%为上限征收农业税附加,替代原来的村提留。随后,中央政府决定自2004年起逐年降低农业税的税率。

税费改革标志着国家发展战略从“农业支援工业、乡村支援城市”向“工业反哺农业”、“城市反哺农村”阶段的转变。^①王绍光(2008)将这一系列惠农政策称之为中国社会政策的“大转型”。然而,税费改革使得乡村基层组织的税源枯竭,导致原本就债务沉重的乡级财政压力剧增。随后推行的“乡财县管”体制,乡级财政被进一步“虚化”,无力承担农村义务教育的财政责任。更严峻的是,对农村义务教育而言,因税费改革取消了农村的教育费附加、教育集资和教育统筹等正税之外的各项教育收费,从而恶化了其供需矛盾。

2. 农村义务教育“以县为主”财政体制

为了应对税费改革后的形势,2001年国务院颁布《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,提出农村义务教育“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。2002年,国务院发布的《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》,在农村义务教育投入方面,进一步明确各级政府责任:省级政府统筹安排财力,增加转移支付,解决辖区内财政困难县的中小学教师工资缺口,并增加危房改造资金;地(市)级政府对确有困难的县,给予转移支付,并对农村中小学危房改造给予补助;县级政府确保按时足额统一发放教职工工资,统筹安排农村中小学公用经费,安排使用校舍建设和危房改造资金;乡镇政府义务教育投入责任的弹性较大,仅规

^① 赵晓峰,2009:《“调适”还是“消亡”——后税费时代乡镇政权的走向探析》,《人文杂志》第2期。

定“经济条件较好的乡(镇)要积极筹措经费,改善农村中小学办学条件”。2003 国务院颁布《关于进一步加强农村教育工作的决定》,要求落实农村义务教育“以县为主”体制,将农村义务教育经费全额纳入县级财政预算;中央、省和地(市)级政府通过转移支付支持财政困难县。由此,农村义务教育“以县为主”管理体制实际上也制度化为“以县为主”的财政体制。

从统计数据上看,税费改革后,农村小学经费中预算内拨款比例从 2001 年的 72.32% 上升到 2004 年的 81.14%,农村初中经费中预算内拨款比例从 66.48% 上升到 74.78%。问题是,原来由乡级财政无法负担的农村义务教育财政责任,县级财政又如何能够负担和保障?

农村义务教育“以县为主”体制之所以能维系,主要依赖于中央财政的转移支付和上划乡级财力(周飞舟,2004)。在上级转移支付方面,为了弥补税费改革所造成的县级财政收支缺口,根据历年《全国地市县财政统计资料》数据,2000 年中央对试点省份的农村税费改革转移支付仅为 68 亿元,2002 年新增 165 亿元。2004 年开始减免农业税,中央共安排农村税费改革转移支付 524 亿元,2007 年达到了 816.3 亿元。在上划乡级财力方面,一些地方则直接实行乡级财政筹措经费、县级财政代发的方法,造成乡级财政压力不减反增。“以县为主”体制实施后,乡级财政的收支缺口率从 2000 年的 12.23% 上升到 2005 年的 23.23%(宗晓华,2018)。

虽然“以县为主”体制基本上保障了教师工资的发放,但是公用经费等仍然在很大程度上依赖对(农村)学生收取的学杂费。学杂费收入占农村中小学经费的比例仍然居高不下,给经济薄弱和贫困地区的农民仍然带来较大的经济负担(王善迈、曹夕多,2005)。2002 年国家开始试行农村义务教育“一费制”改革,规定农村小学每学年每生 160 元,农村初中每学年每生 260 元。除此之外,不再向学生收取其他费用。2004 年“一费制”在农村地区全面铺开,收费标准各地可适当浮动。尽管“一费制”有效遏制了教育乱收费行为,减轻了农民教育负担,但是由此造成的农村义务教育经费缺口却越来越大。

表3 2001—2005年农村普通小学经费收入来源构成

单位: %

年份	财政性经费				非财政性经费		
	预算内 拨款	教育附加 拨款	校办产业、 勤工俭学、 社会服务 收入	基建拨款	捐集资 经费	事业收 入(含 学杂费)	其他
2001	72.32	8.97	0.96	0.92	2.82	12.11	1.89
2002	78.41	3.94	0.73	1.56	2.09	11.41	1.87
2003	81.02	2.62	0.60	1.24	1.33	11.49	1.70
2004	81.14	3.23	0.47	1.61	1.06	10.67	1.82
2005	81.59	3.67	0.36	1.60	1.03	10.00	1.77

数据来源: 根据2002—2006年《中国教育经费统计年鉴》数据整理。

表4 2001—2005年农村普通初中经费收入来源构成

单位: %

年份	财政性经费				非财政性经费		
	预算内 拨款	教育费 附加	校办产业、 勤工俭学、 社会服务 收入	基建拨款	捐集资 经费	事业收 入(含 学杂费)	其他
2001	66.48	10.05	1.32	1.03	2.68	16.14	2.30
2002	72.88	4.18	1.10	1.77	2.05	15.78	2.23
2003	74.67	3.17	1.01	1.47	1.35	16.07	2.25
2004	74.78	4.10	0.80	1.85	1.00	15.08	2.39
2005	74.99	4.65	0.70	2.23	0.88	14.10	2.46

数据来源: 根据2002—2006年《中国教育经费统计年鉴》数据整理。

(三)“公共财政保障”阶段

1. 免除学杂费与全面纳入公共财政保障

“税费改革”以及随后农业税减免,使得县级政府在财税没有增加的情况下,却面对着“以县为主”体制实施后支出责任的突然加重。县级财政收支缺口迅速扩大,很多地区的县根本“主”不起来。^① 中央税费改革专项转移支付

^① 分税制改革至2013年,县级财政平均缺口率为53.39%。详见2015:《1994年—2013年全国一般公共财政预算收入级次情况》,《地方财政研究》第7期,以及2015:《1994年—2013年我国公共财政预算支出级次情况》,《地方财政研究》第9期。

主要目标是弥补税费改革造成的收入缺口,税费改革前就存在的县乡财政困难并没有得到有效的缓解。更何况在“市管县”体制下,由于存在“财政漏斗”,转移支付被地级市截留、统筹问题十分突出(宗晓华,2018)。为了有效缓解县财政困难,并进一步减轻农民教育负担,国家一方面支持各地推行“省直管县”财政体制改革,另一方面推行农村义务教育经费保障“新机制”,免除农村义务教育学杂费,建立“公共财政保障”的农村义务教育财政体制。

2005年12月,国务院发布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。改革的主要内容包括:全部免除农村义务教育学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费(简称“两免一补”);提高公用经费保障水平;建立了中小学校舍维修改造长效机制,巩固和完善了中小学教师工资保障机制。

2. “多级共担”体制的形成与集权趋向改革

“新机制”改革在制度上的重要创新,一是将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,二是初步建立起农村义务教育财政责任的多级共担体制。“新机制”实施后,农村义务教育财政责任的具体划分如下:(1)对于免除学杂费的资金和补助公用经费资金,在西部按8:2在中央和地方之间分担,在中部按6:4在中央和地方之间分担,在东部京、津、沪地区农村义务教育免杂费资金和补助公用经费资金由地方自行承担,其余6省和东南沿海计划单列市根据财力,与中央按下表中的比例分担;(2)对于校舍维修改造资金,在西部和中部按5:5在中央和地方之间分担,东部地区由地方自行承担;(3)对于贫困家庭学生免费提供教科书资金,在西部和中部完全由中央承担,在东部地区完全由地方承担。对于补助贫困家庭学生寄宿生生活费的资金,在西部和中部按5:5在中央和地方之间分担,在东部地区由地方自行负担(详见表5)。

表5 中央与地方分担农村义务教育经费比例

单位: %

区域	免学杂费资金		补助公用经费资金		校舍维修改造资金		贫困生免教科书资金		贫困生补助寄宿生活费资金	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
西部	80	20	80	20	50	50	100	0	50	50
中部	60	40	60	40	50	50	100	0	50	50
东部	18—40	60—82	18—40	60—82	0	100	0	100	0	100

注:东部京、津、沪地区农村义务教育免杂费资金和补助公用经费资金由地方自行承担,其余6省和东南沿海计划单列市与中央按表中比例分担。

“新机制”要求各省按照中央与地方政府间农村义务教育经费投入责任分担原则,结合本省的具体情况,制定省级政府与各市、县级政府的经费分担规则。省级以下各级政府农村义务教育供给责任划分方面,中西部的大多数省份,省本级承担的项目和比例较多。对东部各省而言,由于省级以下市、县的财政供给能力较强,所以市、县本级财政承担的项目和比例较多(详见表 6)。

表 6 部分地区农村义务教育经费政府间分担比例

单位: %

区域/ 省份		免杂费资金			补助公用 经费资金			校舍维 修改造资金			免教科书 资金		补助寄宿生 资金	
		中央	省	市、 县	中央	省	市、 县	中央	省	市、 县	中央	省	省	市、 县
西部	陕西	80	20	0	80	20	0	50	25	25	100	0	0	100
	青海	80	20	0	80	20	0	50	30	20	100	0	43	57
中部	吉林	60	24	16	60	24	16	50	50	0	100	0	0	100
	山西	60	20	20	60	20	20 ¹	50	20	30	100	0	0	100
东部	辽宁	0	60	40	0	60	40	0	奖补	市县 共担	0	市担 省补	0	100
	山东	0	60	40	0	60	40 ²	0	奖补	市县 共担	0	市县 共担 ³	0	100

数据来源: 由各省《农村义务教育经费保障机制改革实施方案》整理所得。

注: 1. 免学杂费和补助公用经费资金地方分担部分由省、市、县按 5 : 2 : 3 分担, 其中国家扶贫开发工作重点县由省、市、县按 7 : 2 : 1 分担。

2. 免除学杂费资金和补助公用经费资金, 由省(含中央财政对省的补助, 下同)、市、县共同承担, 分担比例分三类确定: 济南、烟台、威海、东营、淄博 5 市, 省与市、县的分担比例为 4 : 6; 潍坊、济宁、泰安、日照、莱芜 5 市, 省与市、县分担比例为 6 : 4; 德州、滨州、聊城、菏泽、枣庄、临沂 6 市, 省与市、县分担比例为 8 : 2。

3. 免费提供教科书资金和补助寄宿生生活费, 51 个财政困难县所需资金由省财政安排, 其他县(市、区)所需资金由市、县(市、区)财政负责安排。

“新机制”实施之后, 中央财政对农村义务教育经费的投入快速增加, 农村义务教育财政负担重心逐步上移, 呈现出明显的集权改革趋向。据统计, 中央财政每年安排的农村义务教育经费保障机制改革资金从 2006 年的 150 亿

元增长到2014年的878.97亿元,年均递增24.7%。另外,自2006年以来,中央在农村地区实施了多项旨在改善办学条件和提高教育质量的“工程”和“计划”,财政上也给予了巨额的资助,如2006年启动实施的“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”,2006—2012年,中央财政累计拨付153亿元;2007年启动实施的“中西部农村初中校舍改造工程”,2007—2012年,中央财政累计拨付220亿元;2010年启动实施了“农村义务教育薄弱学校改造计划”,2010—2013年,中央财政共安排资金约657亿元;2011年启动实施了“农村义务教育学生营养改善计划”,2011—2013年,中央财政共安排营养膳食补助资金301.9亿元。^①

(四)“城乡一体化”阶段

2006年“新机制”实施以来,农村义务教育逐步纳入公共财政保障范围,免费义务教育在农村和城市得以全面实现。然而,由于城乡义务教育经费保障政策并不统一,经费不能随学生流动而携带,由此导致的教育问题日趋严峻。根据六普数据,我国人户分离的人口达到2.6亿人,17岁以下流动儿童3581万,农村留守儿童6103万,后者多是无条件随父母流动的儿童。^②流动儿童入学“以流入地为主、以公办学校为主”的政策执行,完全由流入地承担,不符合激励兼容原则。城乡分隔的义务教育经费保障机制政策已经不适应新的形势。

1. 城乡一体的经费保障机制与办学标准

为了统筹城乡义务教育资源、促进基本公共服务均等化,2015年国务院下发了《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,在统一城乡义务教育“两免一补”政策的同时,统一了城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,即2016年中西部地区普通小学每生每年600元、普通初中每生每年800元;东部地区普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元,同时鼓励各地结合实际提高公用经费补助标准。在此基础上,对寄宿制学校按照寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助,农村地区不足100人的规模较小学校按100人核定公用经费和北方地区取暖费。落实生均公用经费基准定额所需资金由中央和地方按比例分担,西部地区及中部地区比照实施西部大开发政策的县(市、区)为8:2,中部其他地区为6:4,东部地区为5:5,中央适时对基准定额进行调整(详见表7)。

2015年政策调整的最大创新在于实现了“两免一补”和生均公用经费基准

^① 白月娥,2014:《农村义务教育经费保障机制》,《中国财经报》7月15日。

^② 国家计划生育委员会,2011:《中国流动人口发展报告》,北京:中国人口出版社,第1-3页。

定额资金随学生流动可携带，而且补助范围涵盖到民办学校学生。这一举措适应了新型城镇化以及户籍制度改革的新形势要求，有助于解决随迁子女异地就学的难题。

表 7 2015 年城乡义务教育经费保障机制

	公用经费		免费教科书资金		家庭经济困难寄宿生生活费补助 (贫困面各省确认、中央核定)		校舍安全保障机制所需资金 (农村地区中央、地方分担，城市地方负担)	
	基准定额部分		国家课程	地方课程				
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
西部地区	80	20	100	100	50	50	50	50
中部地区	60	40	100	100	50	50	50	50
东部地区	50	50	100	100	50	50	以奖代补	—

注：2016 年取消对城市义务教育免除学杂费和进城务工人员随迁子女接受义务教育的中央奖补政策。

2016 年国务院印发了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，提出推动县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额标准统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖，实现城乡基本公共教育服务均等化。当前，教育部、住房城乡建设部等部门正在制定《普通中小学校建设标准》。中央编办、教育部将农村中小学编制标准统一提高到城市标准，按小学 1：19、初中 1：13.5 的师生比核定编制，并明确对乡村小规模学校按照师生比与班师比相结合的方式核定编制，对寄宿制学校适当增加编制。在落实政府责任方面，除了加大中央财政的支持力度外，在城乡义务教育一体化发展进程中特别提出要加强省级统筹，实行“省级统筹、以县为主”的管理体制。

2. 共同财政事权与支出责任划分的制度化

虽然建立起城乡一体的义务教育经费保障机制，各级政府在不同的经费项目上的责任进行了划分，但是这是权宜之计的短时政策，还是作为一种具有法理基础的制度稳定下来，在顶层设计层面并未明确(宗晓华、陈静漪，2015)。为此，2016 年国务院出台《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，提出要建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任，推进各级政府事权规范化法律化。这是分税制以来，国家第一次比较系统地对政府财政事权纵向配置进行规范化的重要改革。根

据基本公共服务的受益范围、信息复杂性和影响程度等因素,将义务教育、高等教育、科技研发等基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权。

2018年国务院办公厅出台《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,提出到2020年,逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。该文件进一步明确将义务教育等列入中央与地方共同财政事权范围,制定义务教育公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助等国家基础标准。义务教育公用经费保障等六个按比例分担、按项目分担或按标准定额补助的事项,基本仍按原政策执行(详见表8)。对于地方承担部分,仍由省政府根据本地省以下财政体制进行支出责任划分,但要求适当增加和上移省级支出责任,县级财力优先用于基本公共服务。

这次改革将贫困地区学生营养膳食补助作为一个构成要素,纳入中央和地方共同财政事权范围,并明确相应的支出责任。这为后续的教师工资分担机制建立开启了制度可能性空间。

表8 基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单及支出责任划分

经费项目	基础标准	支出责任及分担方式
1. 公用经费保障	中央统一制定基准定额。在此基础上,继续按规定提高寄宿制学校等公用经费水平,并单独核定义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费等。	中央与地方按比例分担。第一档为8:2,第二档为6:4,其他为5:5。
2. 免费提供教科书	中央制定免费提供国家规定课程教科书和免费为小学一年级新生提供正版学生字典补助标准,地方制定免费提供地方课程教科书补助标准。	免费提供国家规定课程教科书和免费为小学一年级新生提供正版学生字典所需经费,由中央财政承担;免费提供地方课程教科书所需经费,由地方财政承担。
3. 家庭经济困难学生生活补助	中央制定家庭经济困难寄宿生和人口较少民族寄宿生生活补助国家基础标准。中央按国家基础标准的一定比例核定家庭经济困难非寄宿生生活补助标准,各地可以结合实际分档确定非寄宿生具体生活补助标准。	中央与地方按比例分担,各地区均为5:5,对人口较少民族寄宿生增加安排生活补助所需经费,由中央财政承担。
4. 贫困地区学生营养膳食补助	中央统一制定膳食补助国家基础标准。	国家试点所需经费,由中央财政承担;地方试点所需经费,由地方财政统筹安排,中央财政给予生均定额奖补。

三、农村义务教育财政体制变迁的主要特征

我国农村义务教育财政体制在近四十年的改革与发展中取得了巨大的成就,积累了丰富的经验,也深化了我们对农村义务教育发展规律的认识。回顾这四十年改革历程,可以清晰地看出,农村义务教育财政改革取向呈现出三个特征:第一,从乡村自给到公共财政保障的变迁,农村义务教育的公共产品属性更加彰显;第二,农村义务教育的财政支出责任上移,经费保障更为坚实;第三,从城乡分立到城乡一体化,努力实现城乡义务教育“有质量的公平”。

(一)从乡村自给到公共财政保障:公共产品属性更加彰显

在义务教育开始推行的 20 世纪 80 年代初期,农村学校,尤其是村办学校和教学点,主要靠乡村集体和农民出资兴学,政府更多的是进行政策性指令和动员,直接的财政投入较少。1990 年代改革的重心从农村转向城市,农村经济增长趋缓,乡镇财政压力剧增,这段时间是农村义务教育办学最为艰难的时期。农村小学和初中的预算内经费比例仅为 58% 左右,而且主要来自于农业税费,公用经费主要依靠学杂费收入,农民负担沉重,上不起学是高辍学率的根本原因。有研究显示从 1986 到 2000 年,总计有 1.5 亿儿童没有接受完义务教育,其中,2000 年全国 15—17 周岁人口中九年义务教育的完成率只有 74.7%,其中 8 个省区不足 60%(沈百福、王红,2003)。

这段时期农村义务教育的公共产品属性并没有在体制上得到确认,“人民教育人民办”是这种体制的真实写照。然而,“以县为主”和“新机制”实施之后,教师工资和公用经费全部纳入县级财政预算,学杂费得以免除,贫困生和寄宿生的生活得到越来越多的补助,公共财政全面保障了农村义务教育的经费需求。另外,随着农业税的免除,基层财政不再直接从农业和农民身上汲取收入,这极大地减轻了农民负担。可以说,近 20 年财政体制的改革和发展使得农村义务教育实现了从“人民教育人民办”向“人民教育政府办”的深刻转型,农村义务教育的公共产品属性得以彰显。

(二)财政负担重心逐步上移:财政保障更加坚实

分税制改革后我国各级财政的财力格局发生逆转,从高度分权转变为高度集权模式,中央财政收入占国家总体财政收入比例高达 50% 左右。虽然省内财政体制并不统一,但基本保持与中央—地方财力配置“异形同构”的格局,省内财力逐级集中,县乡两级财政最为薄弱。在公共财政保障范围和保障标

准逐步提升的情况下,政府间财政集权格局与农村义务教育财政过度分权格局之间的矛盾日益突出(宗晓华、陈静漪,2015)。为了缓解矛盾,减轻基层财政压力,国家将农村义务教育财政负担重心逐步上移,教师工资的保障层级上升到县级财政,公用经费、“两免一补”、“营养餐”等项目上建立起了“分项目、按比例”的多级共担体制。而且,为了充实县级财力,提高县级财政对农村义务教育等基本公共服务的保障力度,国家在除民族地区之外的地方推进“省直管县”财政改革,增加中央和省级政府对县级财力性转移支付和农村义务教育专项转移支付。中央财政在农村义务教育财政投入上发挥的作用越来越大(哈巍、刘叶,2018)。由于我国财力逐级向上集中,这种财政负担重心上移的改革取向,在体制上为农村义务教育财政经费充足供给提供了坚实的保障,而且有利于缩小城乡之间的经费投入差距(宗晓华、陈静漪,2016)。

(三)城乡一体化:追求城乡义务教育有质量的公平

随着“新机制”等一系列政策的实施,农村义务教育财政负担重心的上移,农村义务教育经费不足的问题得以缓解。2011年全国所有地区都通过了国家“普九”验收。在新的发展时期,城乡义务教育资源配置不均衡和政策不一致问题成为亟需解决的突出矛盾,农村义务教育发展的主要任务已经从“有学上”到“上好学”转变(陈静漪、宗晓华,2012b)。2015年国家统一了城乡义务教育经费保障机制政策,这不仅能够推动义务教育均衡发展,保障随迁子女的教育权益,而且有助于人口的城乡流动和人力资源配置效率的提高,兼具公平和效率双重功能。2016年在县域内统一了城乡义务教育办学标准,相关改革并不局限在经费投入上,而且涵盖教育条件改善、师资水平提高、薄弱学校改造等多个方面。这些改革及相关举措表明,在国家宏观发展战略的引导下,我国农村义务教育财政体制改革重心逐渐转向公共资源配置的均等化与缩小城乡教育质量差距,开始追求城乡义务教育“有质量的公平”。

四、农村义务教育财政体制改革展望

经过近四十年高速的经济发展和转型,我国社会主要矛盾由人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,逐步转化为人民日益增长的美好生活的需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。农村义务教育财政体制改革的重心也从解决农村义务教育普及所需要的经费,向保障更高质量、更为公平的农村义务教育的经费需求转变。然而,现行的农村义务教育财政体制仍然与新时代的要求不相适应,未来要基于共同事权的定位,建立分担覆盖更广、分担比例更为合理、分担机制更为规范、激励更为兼容的农

村义务教育财政体制。

(一)当前农村义务教育财政体制存在的主要问题

由于财权的上移,很多决策权和管理将发生伴随性上移,上级政府介入微观管理的倾向凸显。在行政逐级发包体制和目标责任制下,政府间固有的信息不对称、激励不兼容,以及基层政府主要对上负责的行为逻辑,使得集权取向的改革也带来了一些意想不到的问题。例如,县级政府的“卸责”行为(孙志军等,2010)、过度的“撤点并校”与教育质量滑坡等问题(陈静漪、宗晓华,2012a)。

“新机制”实施之后,中央和省级财政加大了对农村义务教育的支持力度,但并未彻底改变农村义务教育财政负担重心过低的局面。约占农村义务教育经费的70%的教师工资并没有太大调整,仍执行“以县为主”体制,中央财政对中西部和东部贫困地区给予一定的补助。^①多级共担体制因为教师薪酬分担机制不明确而未真正形成。

对于中央政府而言,如果长期沿袭“新机制”改革方式的话,可能导致农村义务教育财政投入的发动力量向中央集中,地方政府将会采取策略性行为,将更多的农村义务教育财政投入向中央推卸,同时加重了中央介入微观管理的倾向,分割基层根据实际情况统筹决策的能力,可能导致资源误置与效率损失。

对于省级政府而言,除了“新机制”相关资金配套外,国家越来越强调省级政府的统筹责任,但很多地方并未真正落实,省级政府对农村义务教育的财政责任仍非常模糊和笼统;

对于县级政府而言,农村义务教育的外溢性非常强,而且投资收益周期太长,由县级政府承担其主要财政职责,显然既不符合政府辖区与公共产品外溢范围对等的奥茨“分权定理”,也不符合中国式分权下地方官员晋升竞争的激励相容原则(周黎安,2007;李祥云,2008)。

(二)未来农村义务教育财政体制的改革思路

要根据外溢性、信息复杂性和激励兼容等因素,调整农村义务教育财政事权与支出责任划分,强化省级财政对义务教育的统筹与省对县义务教育转移支付的均衡职能,形成城乡一体的义务教育经费保障机制,缩小义务教育城乡与区域差距。具体政策调整思路如下:

^① 根据2006年《中国教育经费统计年鉴》数据,农村小学教师工资占总经费的比例为75.93%,农村初中教师工资占总经费的比例为68.92%。

1. 适度增加中央对农村义务教育的财政责任, 调整财政直接负担方式

在2016年城乡义务教育经费保障机制中央和地方支出责任划分的基础上, 适度增加中央财政直接负担义务教育的比重, 将中央应分担的各种农村义务教育经费专项进行较大幅度归并, 并匡算流动儿童可携带的中央支付经费, 然后通过义务教育专项转移支付形式转入省级财政, 由省级政府统筹安排支出。这种调整既保持了一部分专项资金的功能, 补偿区域外溢和跨区域流动儿童教育成本, 又在一定程度上保障地方事权完整性, 硬化地方财政的预算约束。

2. 建立多级共担的农村中小学教师薪酬分担机制, 落实省级统筹责任

农村义务教育教师薪酬是义务教育经费支出的真正“大头”, 未来应按照“项目分解、各级分担, 以省为主”机制的设计思路, 将不需要太多决策信息的教师基本工资和岗位津贴, 从县级政府上收至省级政府, 由省级财政承担主要责任; 对需要部分决策信息的绩效工资部分, 主要由县级财政负担, 中、西部地区省级财政对省内经济薄弱地区进行补助。同时, 逐步上调基本工资的水平及其占教师薪酬比重。

3. 调整“新机制”中校舍安全和维修改造资金分担方式, 逐步建立“省、县共担、以县为主”的分担机制

从财力上来看, 将教师基本工资和岗位津贴部分上移到省财政后, 县级财政对农村义务教育财政的负担将大为减轻, 完全有能力来负担相关经费开支; 从信息优势来看, 县乡基层政府更接近学校, 完全有能力到学校实际勘察, 对基建需求预算进行审核, 把握基建项目的轻重缓急; 从激励机制上看, 基建项目的成效较为客观, 相关政绩易于检查和测量, 县级政府也有激励去进行投入。中央原有相关基建专项可进行适当归并, 拨付到省级财政后由省级政府统筹安排, 省内具体分担比例, 由省级政府根据省内情况分类制定实施。

4. 完善平衡省内差距的义务教育转移支付制度

农村义务教育财政体制改革既要强调纵向上省级财政对农村义务教育的财政支出的分担责任, 同时也强调横向上省级财政对省内义务教育发展的均衡职责。当前“省直管县”财政改革对于构建“中层集权”农村义务教育财政体制、通过加大省对县转移支付来缩小省内差距十分有利。

未来应加大省对辖区内经济薄弱地区和流动儿童入学集中地区的义务教育专项转移支付, 确保省内义务教育投入的充足、公平和城乡一体的机制运行。省对县义务教育转移支付的规模与调整转移支付的分配结构应同时进行。具体改革方向是: 第一, 明确转移支付定位, 更加注重公平取向与“兜底”功能; 第二, 合理划分省内区域类别, 因地制宜设计转移支付资金分配机制; 综合使用补助和奖励手段, 尽量规避转移支付的挤出效应。

总体来讲,上述方案有以下潜在的制度优势:第一,农村义务教育的负担重心上移,由财力更为充裕的中央和省级政府负担更多责任,更好地保障农村义务教育的经费充足;第二,省级政府承担更多的统筹责任和权力,可以更有效地推动城乡一体化和区域均衡,保障义务教育财政体制的效率和公平;第三,中央财政尽量不介入农村义务教育经费的微观管理、分割地方事权,同时保持县乡基层政府的信息优势和管理责任。然而,农村义务教育财政体制是内嵌于国家宏观财政体制之中,上述改革设想的实现需要相关财政体制和治理机制的协同变革,也需要更多的实验探索和经验积累。

[参考文献]

- 陈静漪、宗晓华, 2012a:《中国农村义务教育供给机制变革及其效应分析——基于“悬浮型”有益品的视角》,《江海学刊》第4期。
- 陈静漪、宗晓华, 2012b:《从城乡分立到城乡一体化——中国农村义务教育供给机制演进路径分析》,《西南大学学报(社会科学版)》第5期。
- 哈巍、刘叶, 2018:《“新机制”政策对教育支出的影响——基于中国农村省级面板数据的实证研究》,《教育经济评论》第4期。
- 贾康、白景明, 2002:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》第2期。
- 李祥云、卢跃茹、雷玉琪, 2018:《我国政府间义务教育事权与支出责任合理划分研究》,《教育经济评论》第1期。
- 沈百福、王红, 2003:《2000—2002年我国义务教育完成率和义务教育经费问题分析》,《教育发展研究》第9期。
- 孙志军、杜育红、李婷婷, 2010:《义务教育财政改革:增量效果与分配效果》,《北京大学教育评论》第1期。
- 王蓉、田志磊, 2018:《迎接教育财政3.0时代》,《教育经济评论》第1期。
- 王绍光, 2008:《大转型:1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》第1期。
- 王善迈、曹夕多, 2005:《重构我国公共财政体制下的义务教育财政体制》,《北京大学教育评论》第4期。
- 周飞舟, 2004:《谁为农村教育买单?税费改革和“以县为主”的教育体制改革》,《北京大学教育评论》第3期。
- 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 宗晓华, 2018:《多级财政体制下的公共品供给:“省直管县”改革与农村义务教育》,北京:经济科学出版社。
- 宗晓华、陈静漪, 2015:《“新常态”下中国教育财政投入的可持续性与制度转型》,《复旦教育论坛》第6期。
- 宗晓华、陈静漪, 2016:《集权改革、城镇化与义务教育投入的城乡差距——基于刘易斯二元经济结构模型的分析》,《清华大学教育研究》第4期。

- 宗晓华, 2008:《从乡村自给到公共财政保障——我国农村义务教育投入体制演变分析》,《教育发展研究》第23期。
- Bernstein, T. P. and X. Lü, 2000, “Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China”, *The China Quarterly*, 163: 742.
- Lau, C. K. M., 2010, “New Evidence about Regional Income Divergence in China”, *China Economic Review*, 21: 293—309.
- Yep, R., 2004, “Can ‘Tax-for-Fee’ Reform Reduce Rural Tension in China? The Process, Progress and Limitations”, *The China Quarterly*, 177(1): 42—70.
- Zhang, C. and L. Zhuang, 2011, “The Composition of Human Capital and Economic Growth: Evidence from China Using Dynamic Panel Data Analysis”, *China Economic Review*, 22 (1): 165—171.

Retrospect and Prospect on China's Reform and Development of Rural Compulsory Education Fiscal System in the Past 40 Years of Reform and Opening-up

CHEN Jing-yi¹, ZONG Xiao-hua²

(1. School of Public Management, Hohai University;

2. Institute of Education, Nanjing University)

Abstract: The reform and opening up over the past 40 years have witnessed the great achievements of China's rural compulsory education, which are largely due to the basic, institutional and supportive role of the rural compulsory education fiscal system. In line with the reform of the national macro-fiscal system and rural economic and social development, it has experienced the stages of ‘village self-sufficiency’, ‘country-based’, ‘public finance guarantee’ and ‘urban-rural integration’, after which the public goods attributes of China's rural compulsory education are more prominent, the financial security more solid, and the resource allocation more fair. However, as the common financial power of the central and local governments, the division of fiscal responsibility for rural compulsory education and the construction of related systems still do not meet the requirements of the new era. In the future, it should continue to improve the multi-level shared rural compulsory education financial system in order to strengthen the financial security for the goal of “quality fairness” in compulsory education.

Key words: rural compulsory education; fiscal system; evolution

(责任编辑: 杨 娟 责任校对: 杨 娟 孙志军)