

教育行政論壇

第八卷第一期 2016 年 6 月頁 34-44

大陸義務教育經費保障機制的回溯、問題與趨勢

張 翼

摘 要

大陸 60 餘年來義務教育經費供給機制幾經變化，直到 2005 年後才明確下來。但新機制仍存有若干隱憂，需在接下來的時間裡進行改進與完善。文章在回溯了大陸各個時期的義務教育經費保障機制後，對新機制存在的問題提出相關的政策建議。

關鍵字：義務教育、經費保障、新機制

Forum of Educational Administration

June 2016, Volume8 Number1, pp34-44

Review, problems and trends of the security mechanism of compulsory education in China

Yi Jhang

Abstract

The supply mechanism of compulsory education funding in the mainland over 60 years has changed, and it was not clear until 2005. But there are still some problems of the new mechanism, needs to be improved and perfected in the future. This article has reviewed the security mechanism of compulsory education in various periods of the main land, and put forward some relevant policy suggestions on the new mechanism.

Keywords: compulsory education, funds guarantee, new mechanism

中國義務教育從 1905 年滿清政府廢除科舉考試提出義務教育理念為起點到 2008 年秋季整個中國大陸實現真正免費的義務教育為止走過了百年歷程，在這其間義務教育的經費保障管理體制也幾經沉浮。從時間序列上講，大陸義務教育財政投資及管理體制變遷大致經歷 1986 年以前的中央政府負責、1986 年至 2001 年的地方各級政府分級負責“以鄉鎮為主”及 2001 年後“以縣為主”的三個階段。

一、大陸 60 年來義務教育經費投資體制的回溯

（一）中央計劃經濟時期（1949 年—1985 年）

1949 年新中國成立。在三年的經濟恢復期裏，國家逐步形成和實行了中央統一財政收支、三級預算管理的體制。與這種統收統支的體制相適應，整個教育經費的管理也採取了集中統一管理的體制。

1950 年，政務院對教育經費的預算、支出、管理做出了如下規定：“中央直接管理的大、中、小學經費列入中央人民政府預算，由財政部掌管；各大行政區、省市管理的縣企中學以上的教育事業費，分別列入各大行政區及省市預算內。鄉村小學、縣簡師、教育館的經費，可由縣人民政府隨國家公糧徵收地方的附加公糧解決，但地方附加公糧不得超過國家公糧的 15%。各城市的小學教育經費，可徵收城市附加教育事業費。”在這種制度下，無論是城鎮還是鄉村小學，無論是中央撥款的經費還是來自地方的附加教育事業費或附加公糧，都是由各級政府統一籌畫、統一支出的。後來隨著對私立學校的接管、改造，全國絕大部分學校的經費管理都納入了這一體系。此外，為當時小學教育快速發展需要，也提出了政府統籌管理、允許民眾在自願的基礎上發展民辦小學的方針。另外，為進一步擴大中小學的教育經費來源，1958 年財政部、教育部又共同制定頒發了中小學收取學雜費的辦法。從 1953 年起，大陸開始實行“統一領導，分級管理”的新財政管理體制。除了側重中央集權外，在收支事項上多採取“以支定收，一年一度”的做法。其具體做法大體如下：(1)根據國民經濟有關指標計算出地方應組織的財政收入和按“條條”核定的應由地方管理的支出指標；(2)根據核定的地方收支指標，劃出地方收入中應留給地方使用的數額，確定應上繳中央或應補助給地方的數額；(3)地方的支出中大多採用由中央主管部門按“條條”戴帽下達，地方無權調劑和留用。

1958 年政府開始下放教育事業的管理權力，並規定今後對教育事業的領導，必須改變過去以“條條”為主的管理體制，應該根據中央集權和地方分權相結合的原則，加強地方對教育事業的領導和管理。其中明確規定普通中小學無論公辦或民辦都由地方政府自行決定。然而，教育事業管理許可權下放後，很多地方卻出現了大量擠佔、挪用教育經費的現象。為

制止這些現象，1959 年國務院要求各級政府的財政部門和教育部門應根據“條塊”結合，以“塊塊”為主的精神，共同管理好教育經費。各級政府財政部門在編制教育經費概算和核定下級教育經費預算時，應與同級教育行政部門協商擬定。省市、自治區人民委員會對中央下達的教育經費指標，根據教育事業計畫和各項經費開支妥善安排後，如認為不足或有結餘時，可以調劑。省、市、自治區應根據中央有關部門規定的全國統一經費開支標準並結合本地區的實際情況，本地區統一執行的各項經費標準定額。另外，原由縣市教育經費開支而下放到人民公社管理的普通中小學教育所需的經費，仍應列入縣級教育經費預算內，以利於這部分中小學的發展與鞏固。同時中小學收取的學雜費按預算特種資金辦法管理，不列入預算內，由教育部門掌握使用。通過上述規定並經過各方的努力，到 1965 年基本上控制了地方挪用教育經費的現象，並適當增加了中小學的經費來源。1966 年“文革”爆發，大陸的教育事業一度陷入一片混亂之中。1971 年為改變當時教育經費管理混亂的局面，國家規定：從 1972 年起，中央在安排下達國家預算時，把教育事業經費支出單列一款，戴帽下達，專款專用。此制度在一定程度上加強了教育事業經費的管理。1974 年為擴大中小學的經費來源，促進各地區教育事業發展，國家又提出中小學勤工儉學的收入不上交財政，並在稅收上給予優惠，對民辦公助學校和民辦教師，要做到以國家財政補助為主，對少數民族地區和邊境地區應給予一定補助。

雖然 20 世紀中期的中國生產力水準低、經濟實力偏弱，但中國大規模的人力資本投資卻也從那個時候開始。那時確立的教育體系是單純的福利教育制度。在計劃經濟時代，城鎮教育體系包括普通學歷教育與職工技能培訓，均屬於國家公共福利範疇，即使是企業單位舉辦的學校，也因國有經濟一統天下並與國家財政緊密關聯而事實上屬於國家福利教育；鄉村教育體系則是在國家支持下由鄉村集體舉辦的一項集體福利。在這種福利教育制度下，受教育者通常享受免費教育或者只付出極低的成本。長期以來，中國的義務教育學雜費通常在 1 美元以下，高中教育每學期的學雜費通常在 2 美元以下。

1950-1970 年，中國的財政性教育投資約占 GDP 的 2%（低的年份為 1.7%），如果再加上鄉村集體經濟對農村居民子女教育的投入，這一比重還會有所上升。與當時的經濟發展水準相比，應當承認國家對教育是重視的，也是有成效的。正是這種由政府與集體投資的免費與低成本的教育體系，使中國國民的受教育程度迅速得到提高。據統計，1949 年時，中國人口中的文盲半文盲占 80%以上，受教育成為少數富裕家庭子女的專利；經過 1950-1970 年的發展，到 1982 年全國人口普查時，全國人口中的文盲與半文盲率下降到 30%以下，中國城鎮勞動力平均受教育年限達到 7.93 年，農村勞動力平均受教育年限為 5.01 年，這種人力資本的積累不僅得益於普通國民教育，也得益於諸如夜校等非正規形式的教育。

總的來說從新中國成立後到十一屆三中全會前，大陸的義務教育經費的供給制度受整個國家計劃經濟的影響，形成了高度統一計畫的鮮明特點。

（二）以鄉鎮為主時期（1985 年—2001 年）

上世紀 70 年代末，中國的改革自鄉村開始。農村開始實行聯產承包責任制，鄉村社會中的市場經濟得到了培育，鄉鎮工業也開始逐步發展起來。上世紀 80 年代初期，鄉鎮財政逐步建立，並在財政包乾的體制下得到了增強。隨著改革的深入，長期以來的中央集權制管理體制的堅冰開始打破。在地方財力不斷增強的情況下，中央政府為增強地方政府辦學的積極性，同時也希望通過放權的方式以減輕自身的財政壓力，從上世紀 80 年代中期開始在辦學體制和教育經費的籌措體制上進行變革。1985 年《中共中央關於教育體制改革的決議》中明確規定農村義務教育實行三級辦學、兩級管理的體制，即縣、鄉、村三級辦學，縣鄉兩級管理。在資金管道上確立了利用財、稅、費、產、社、基等來源多管道籌措經費。與之相配合，新中國第一部《中華人民共和國義務教育法》也於 1986 年頒佈實施，明確規定基礎教育的責任由各地方政府負責。這是新中國第一次從法律的角度明確了政府有義務為適齡兒童提供免費的基礎教育。在這種新的縣、鄉、村三級辦學體制和新的財政體制的影響下，大陸的義務教育得到迅速的發展。但隨著農民收入增長的減緩和停滯，城鄉及區域之間的經濟發展水準和收入差距不斷擴大致使各地基礎教育資源投入嚴重不均衡，到上世紀 90 年代中後期左右，這種辦學體制和財政體制都已顯示出疲態。與此同時，中央政府在財政包乾體制下，收入增長緩慢，在國民收入中的比重不斷下降，對教育的投入也隨之下降，到 1994 年為改變中央財政狀況而進行了分稅制度，力圖增強中央財政能力以調控各地發展水準的極大殊異。這從某個角度說明瞭中央政府對三級辦學的效果和多管道籌措教育經費體制的不太滿意。1999 年以後開始了以減輕農民負擔為目標的農村稅費改革，明確了義務教育的經費安排主要由財政預算解決，取消了教育費附加、教育集資以及教育投入上的義務工等。

1994 年的財政體制改革重新界定了中央、地方政府之間的財權和事權範圍，著眼點是增強中央政府的宏觀調控能力，明確各級政府的責、權、利。當時還無法明確省以下政府之間財力的分配框架，原本寄希望於通過逐步深化省以下體制改革，在動態中解決此問題。但由於省以下體制改革在近年來並未取得突破性進展，財權劃分模式與事權劃分模式出現了兩相背離的格局。這在很大程度上加劇了基層政府的財政壓力。大陸實行分稅制的主要意圖之一是扭轉過去中央財政收入占全國財政收入比重過低的局面，這符合分級財政體制正常運行的基本要求。但現實卻是省、市也形成了上級政府應集中資金的邏輯思維，與此同時事權卻有所下移，特別是縣、鄉兩級政府履行事權的所需的財力，同其可支配財力之間存在著嚴重的不對稱，成為現在突出的矛盾。按照事權劃分規則，區域性公共產品由地方相應級次的政

府提供。近年來中國省級政府向上集中資金的過程中，縣、鄉兩級政府仍一直要提供義務教育、本區域內基礎設施、社會治安、環境保護、行政管理等多種地方公共產品，同時還要一定程度上支持地方經濟發展。而且，縣、鄉兩級政府所要履行的事權，大都剛性強、欠賬多，所需支出基數大、增長快且無法壓縮。

改革開放以來尤其是上世紀 90 年代以來，大陸由單純的福利教育制度日漸轉向混合型的多元教育體系。一方面市場經濟改革促使國民對教育的需求持續快速增長，文革時期的讀書無用論迅速轉向追求學歷教育，而政府對教育的投資難以滿足教育發展的需要，因此，不僅非義務教育逐步實行收費制度，義務教育也需要向受教育者收取相應的雜費，許多學校為彌補經費不足而創辦企業及其他營利性機構。1986 年通過的《中華人民共和國義務教育法》第 12 條指出：實施義務教育所需事業費基本建設投資，由國務院和各級地方政府負責籌措，予以保證。國家對經濟困難地區實施義務教育的經費予以補助。國家在師資、財政等方面，幫助少數民族地區實施義務教育。但從 1985 年到 2001 年，中國實行以鄉級政府作為投資主體的農村義務教育財政體制，導致嚴重的教育經費不足。農村教育多年靠“集資建校、收費辦學”維持運轉，教育負擔大都轉嫁到農民和村集體身上。稅費改革後，集資不能、收費不敢、借貸無望，在中西部貧困地區，靠“討飯”度日的縣級財政實在背不動沉重的“教育包袱”。即使那些能勉強實現“三保”的學校，也僅僅是在維持學校的簡單運轉而已，因為經費在很大程度上都只能發放教師工資是典型的吃飯財政。

（三）分級管理、以縣為主時期（2001 年—2005 年）

2001 年全國基礎教育工作會議明確提出農村義務教育管理體制實行“在國務院領導下，由地方政府負責、分級管理、以縣為主的體制”，加大了中央及省級財政對義務的轉移支付力度，同時適當提高義務教育管理的層級，實行縣級統籌。這一決定在制度上確立了以縣級政府為投資主體的教育投資格局。這種體制下各級政府義務教育投資的分工如下：中央政府設置貧困地區專項補助、困難地區危房改造專項補助、貧困縣教職工工資補助、助學金專項補助；省(自治區、直轄市)政府設置貧困縣教職工工資補助、困難地區危房改造專項補助；市(州)政府設置貧困縣教職工工資補助、農村中小學危房改造補助；縣(市)政府統發教職工工資，統籌中小學公用經費，籌措新增校舍建設和危房改造改造資金，購置圖書資料、教學儀器；鄉(鎮)負擔部分公用經費，提供新建、擴建校舍所必需的土地。由於中央、省、市財政轉移支付資金只有貧困縣才能享受，因此補助的範圍小且資金有限。因此，縣級財政是農村義務教育的最重要的投資主體。2002 年國務院下發《關於完善農村義務教育管理體制的通知》，規定農村中小學教職工工資要上收到縣集中管理。2003 年 9 月國務院頒佈的《關於進一步加強農村義務教育工作的決定》又進一步提出：落實農村義務教育“以縣為主”管理

體制的要求，加大投入，完善經費保障機制。在新體制下，縣級財政成為農村義務教育經費投入的主體，中小學教師工資由縣財政專戶發放，鄉鎮政府不再承擔對義務教育的財政責任。在 2003 年 10 月公佈的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中，再一次明確了各級政府管理基礎教育的責任，並將重點放在了“加強縣級政府對本地義務教育的事權、財權和人事權等進行統籌管理的責任，同時完善由中央、省、地(市)和縣四級政府共同承擔、切實保障義務教育經費的投入機制。”

（四）義務教育經費由省級統籌、管理以縣為主時期（2006 年至今）

雖然農村義務教育投入“以縣為主”要比“以鄉鎮為主”更有利於教育經費的落實與保障，但不少貧困縣本身財力緊張，對農村義務教育經費的充分提供不能滿足，義務教育財政仍然呈現出吃飯財政的特點，並沒有走出教育經費緊缺的困境。為此，伴隨著農業稅逐步取消的大背景下，政府從 2006 年開始將 2001 年確立的“在國務院領導下，地方政府負責、分級管理、以縣為主”的體制進一步調整為“明確各級責任，中央地方共擔，經費省級統籌，管理以縣為主”的新機制。2005 年 12 月，國務院下發《關於深化農村義務教育經費保障機制改革的通知》，主要內容有：2006 年起免除西部各省、2007 年起免除中部和東部各省的農村中小學雜費，對貧困家庭學生免費提供教科書並補助寄宿生生活費。免除的學雜費和提高公用經費所需資金，中央與地方分擔比例，西部地區為 8:2，中部地區為 6:4，東部地區除直轄市外，按照財力狀況分省確定；農村義務教育階段中小學校舍維修改造所需資金，中央與地方的分擔比例，中西部地區為 5:5，東部地區主要由地方承擔；對貧困學生提供免費教科書資金，中西部地區由中央全額承擔，東部地區由地方自行承擔；對貧困寄宿學生的生活費補助，由地方承擔。2006 年修訂的《中華人民共和國義務教育法》中也明文規定：義務教育經費投入實行國務院和地方各級人民政府根據職責共同負擔，省、自治區、直轄市人民政府負責統籌落實的體制。農村義務教育所需經費，由各級人民政府根據國務院的規定分專案、按比例分擔。

中國自 2001 年的義務教育體制改革是在農村稅費改革的背景下進行的，與上世紀 80 年代起的地方分權化改革相比，2001 年後的改革強化了縣級、省級與中央政府在義務教育中的責任，這一方面促成了教育經費的較快增長，另一方面，也在某種程度上促進了教育公平的實現。有學者指出：“2001 年後的教育改革不是之前分權化改革的延續和完善，而是代表了一個新的方向，由低重心、多管道的經費機制過渡到政府負責、各級政府分擔的機制…。總而言之，進入 21 世紀以來，中國正在走出分權化的框架，探索一條建立穩定的經費投入機制、更大程度地促進教育公平的新路。”

二、當前大陸義務教育經費保障機制面臨的主要問題

（一）“按東、中、西部區域”劃分政府間經費投入責任使農村義務教育可能陷入生存與發展的困境

政府間義務教育經費保障責任劃分問題是此次新機制的核心內容，也是決定該機制運行是否順暢的重要因素。而現行的義務教育經費保障機制中，中央與各省之間義務教育經費保障責任的劃分是按東部、中部、西部的區域標準來核定的，省級以下各級政府的責任劃分也參照中央與地方責任劃分模式。我國東部、中部、西部區域分類主要考慮各省的經濟發展水準、地理位置、自然條件、資源稟賦、民族構成等因素，其中經濟發展水準和地理位置是其劃分的主要依據。這說明我國政府間義務教育經費保障責任劃分實質上依據的是各省的經濟發展水準和地理位置這兩個指標，而這兩個指標作為決定各級政府為農村義務教育經費提供相關比例是否科學還有待進一步的事實驗證。眾所周知的是，在三個區域內的各省份在財政收入水準、義務教育生均經費指數、義務教育經費需求以及義務教育原有的辦學條件等方面都存在著明顯的差異；事實上，在一個省內的各市、縣之間義務教育各項指標的差異更為顯著。所以，這種不切實考慮各省內部義務教育的發展水準、忽視區域內部各省之間、省內各市、縣之間義務教育發展水準差異，整齊劃一的政府間經費投入責任劃分方式會引發義務教育經費短缺、來源不穩，致使義務教育陷入“生存與發展的困境”。因此，“按區域分類”機制不是劃分政府間義務教育經費投入責任的最優機制。

（二）政府間層級冗長，在義務教育經費負責與管理之間容易引發資訊不對稱和代理人道德風險

大陸是中央集權體制下的多層級政府治理結構，所以政府間在公共事權方面存在多重委託代理關係，義務教育經費保障事務亦是如此。從中央到鄉鎮，大陸義務教育經費保障事權要經過中央-省-市-縣-鄉鎮四重委託和代理，代理鏈條過長。而當前的義務教育經費保障機制並沒有對此進行有效規制，其中“地方義務教育經費由各級政府分擔”的規定實質上是認可了這種委託代理模式，形成了目前義務教育經費保障中的中央—省、省—市、市—縣或者省—縣的委託代理格局，在這冗長的委託代理鏈條中，委託人和代理人的角色重疊加劇了政府間的資訊不對稱，作為代理人的地方政府就有足夠的空間發生道德風險行為。比如，“在義務教育事權上劃到縣以後，很多鄉鎮不再管理學校的具體事務，這在一定程度上也招致義務教育供給的效率損失。”

（三）地方政府在保障義務教育經費的過程中存在著有效激勵不足的問題

由於大陸政府間委託代理鏈條過長、資訊流通不暢，委託政府和代理政府都有足夠的空

間來產生逆向選擇和道德風險行為，這就需要在明確劃分各級政府財力與事權的基礎上，由中央政府制定激勵性制度，來提高各級代理政府義務教育經費努力程度，確保義務教育經費投入充足、分配公平和使用效率。而現行對地方政府的考核機制則又偏向於投入生產性的公共項目，而對於公共教育、公共衛生等公共支出項目投入不足（即使地方政府有餘力進行教育方面的投入，由於利益上的考量可能也不會將資金投入到公共教育上來），最終導致公共服務的供給不足。具體來說，在大陸現行行政管理架構下，地方官員由上一級政府任命，其工作內容和考核也由上級決定；另一方面，在財政支出資訊不夠透明的現實下，地方官員可利用財政分權賦予的財政支出自主權將更多的財力安排到有利於自己考核和升遷的支出項目。這種支出專案一般來說是能促進當地經濟增長和稅收增加的專案。至於將經費投入到發展教育，雖然對當地經濟長遠發展也是有利的，但由於投入週期長，在官員任期考核制的背景下，此種投入在短期內難以對經濟增長產生立竿見影的效果，在財力緊張的情況下，教育不僅不會成為政府財政支出優先考慮的範圍，相反用於教育的財力還會進一步被擠佔。若上級政府要求縣級政府落實義務教育財政支出責任，縣級政府又會以財政困難為由，反過來倒逼上級政府加大財政轉移支付的力度。

（四）當前財政轉移支付制度不完善，無法切實落實財政轉移支付的初衷

大陸當前義務教育經費保障機制的設計中，財政轉移支付制度是促進公共服務均等化和區域協調發展的重要制度安排。目前，中央政府對地方財政轉移支付制度體系由一般性轉移和專項轉移支付構成。一般性轉移支付是指為彌補財政實力薄弱地區的財力缺口，均衡地區間財力差距，實現地區間基本公共服務能力的均等化，中央財政安排給地方財政的補助性支出。一般性轉移支付資金由地方統籌安排，不指定用途，地方可自主安排支出。專項轉移支付是指中央財政為實現特定的宏觀政策及事業發展戰略目標，以及對委託地方政府代理的一些事務進行補償而設立的補助資金。地方財政需按規定用途使用資金。

從實際運行的經驗上看，這兩種財政轉移方式各有利弊。加大專項轉移支付的弊端在於割裂地方政府財政資源的完整性，助長相關部門利益主導決策的現象，進一步混淆各級政府之間的事權和財權的劃分，最終影響整個轉移支付制度促進地區間財力均等化的目標達成。而一般性轉移的弊端在於民眾無法對公共財政行為進行有效的監督，不能確保民眾的公共服務需求得到滿足。

三、結論

針對新機制在執行中出現的種種問題，學者們給出的建議是把義務教育經費投入主體再次上移至中央和省級政府，經費管理主體仍由縣區和鄉鎮政府負責，同時依據教育支出專案

來核定政府間責任分擔比例。但如果持續和長期沿用此類改革方案的話，一大隱憂將可能導致教育財政投入的來源更加向中央政府集中，所有重要教育制度建設項目將以增加中央投入為理由，分割地方政府統籌兼顧的能力，此舉將擱置地方政府財政行為橫向制度建設的努力，最終仍將遭遇地方政府財力和支出結構問題帶來的挑戰。同時，中央財政擔負更多責任將可能帶來更加嚴重的中央微觀管理的傾向，進而導致效率損失，無法實現充足、公平、效率的義務教育財政目標。

對於大陸義務教育經費保障制度而言，最為重要的決定因素是政府的財政體制的變革及方向。1994年，大陸實行分稅制改革，確立了各級政府的支出責任，按稅種劃分中央和地方政府的收入許可權，建立規範的財政轉移支付制度。但就經驗事實而言，當前的轉移支付制度並不成熟，政府之間的權利邊界並沒有清晰確立，這使得義務教育的財政制度在相當長的時間內仍然呈現出不穩定的過渡性質，最終的穩固形態還需要取決於各級政府之間的博弈結果。總而言之，中國義務教育經費保障機制的改革受到諸多的局限。考慮到義務教育穩定發展的迫切性和重要性，政策改革的及時調整勢在必行，因此兼顧現時條件的約束性和長遠改革的必要性是必然的選擇。

參考文獻

- 中國教育年鑒 1949-1981(1984)，79。中國百科全書出版社。
- 于保平(2003 年 12 月 31 日)。教育：阿喀琉斯之踵。21 世紀經濟報導。
- 王蓉(2011)。農村義務教育經費保障機制改革：政策設計的若干問題。載於王蓉(主編)，**中國教育財政政策諮詢報告（2005-2010）**，7。教育科學出版社。
- 李術峰，張景勇(2003 年 3 月 12 日)。教育，能否為全面小康提供足夠人力資本？。新華社。
- 周濟(2003 年 10 月)。深化教育體制改革。中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定-輔導讀本，401。人民出版社。
- 范麗萍、李祥雲(2010)。我國義務教育經費保障新機制分析。中南財經政法大學學報，5。
- 陳靜漪(2009)。中國義務教育經費保障機制研究(未出版博士論文)。東北師範大學，80。
- 賈康、白景明(2003)。縣鄉財政解困與財政體制創新。載於劉溶滄、趙志耘(主編)，**中國財政理論前沿Ⅲ，第十章**。社會科學文獻出版社。
- 趙力濤(2009)。中國義務教育經費體制改革:變化與效果。**中國社會科學**，4。
- 鄭功成(2004)。從福利教育走向混合型的多元教育體系——中國的教育福利與人力資本投資。**清華大學教育研究**，5。