

# 中国农村义务教育：现状、问题和出路

王德文

工作论文系列三十五  
Working Paper Series No.35

2003年8月

## 中国农村义务教育：现状、问题和出路

王德文

**【摘要】** 随着从计划经济向市场经济转型，中国农村教育体制发生了根本性变化，农村义务教育事业取得了巨大成就。然而，农村义务教育在可得性和可及性上面临着严峻挑战，突出表现在农村儿童上学困难、辍学、投入不足和农村教育质量差等方面。教育投入是人力资本投资，对农村发展有长期影响。从长远看，需要采取三个方面措施来促进农村义务教育发展：一是完善财政税收体制改革和加强法制建设，保障国家对农村义务教育的投入；二是深化教育改革，提高农村义务教育质量；三是发展农村经济，提高农村家庭的教育支付能力。

**【关键词】** 农村义务教育、教育体制改革、分税制改革、农村发展

中国农村改革和农村发展取得了举世瞩目的成就。农村联产承包责任制改革极大地调动了农民生产积极性，农业生产率迅速提高。1978年到2001年，按不变价计算的农业增加值增长率年平均为4.7%，农村人均纯收入由133.6元提高到2366.4元，按不变价计算的年平均增长为7.3%。农民收入增长和农村经济发展迅速缓解了农村贫困问题，农村贫困发生率由改革之初的30.7%下降到2%以下，在23年时间内解决了2亿多人的“温饱问题”，农村发展迈入了“奔小康”阶段。

伴随农村改革和经济发展，农村教育发生了巨大变化。义务教育确立和普及彻底改变了农村教育落后状况，农村人均受教育水平提高和文盲率迅速降低，不仅有力地促进了农村经济发展，而且为农村劳动力流动和推进城市化进程创造了条件。然而，在经济转型过程中，农村义务教育发展面临着严峻挑战。贫困地区儿童上学困难，农村中小学辍学率较高，城乡教育差距和农村教育投入不足等问题，困扰着农村义务教育健康发展。

本文旨在分析中国经济转型过程中农村义务教育面临的主要问题和形成原因。全文分为四个部分：第一部分介绍了教育改革和农村义务教育取得的成就；第二部分分析了农村义务教育面临的挑战；第三部分探讨了财政税收体制改革对农村义务教育产生的影响；第四部分讨论了政府在发展农村义务教育中的作用和相应政策措施。

### 一、教育改革和农村义务教育取得的成就

改革前，中国基础教育实行国家办学、中央集权、财政单一供给的管理模式，这与当时中国政治经济高度集中统一的体制是相吻合的。由于“文化大革命”的破坏，中国农村基础教育基本上处于瘫痪状态。

改革以来，为了加快教育事业发展和实施教育兴国战略，中国对教育体制进行了彻底改革。1985年，中央作出了《关于教育体制改革的决定》，明确规定把普及义务教育、发展基础教育的责任交给地方，实行中央领导、地方负责、分级管理的新体制。1986年颁布的《义务教育法》，用法律形式确定了义务教育管理体制。

按照《义务教育法》规定，农村义务教育包括两个阶段教育，初等教育和初级中等教育，前者相当于小学六年制教育，后者相当于初中三年制教育，两者加起来即通常讲的九年制义务教育。

教育体制改革涉及到农村义务教育有三个重要内容：一是明确划分各级政府在发展教育中的职责，也就是划分各级政府的事权和财权。中央一级主要负责制定义务教育的大政方针和政策，扶持贫困地区实施义务教育；省一级加强对全省义务教育的宏观管理，负责承担必要的财政支持，加强对各市、县的工作检查和指导，负责义务教育达标验收；县一级政府负责制定全县教育总体发展规划和全县基础教育经费筹措；乡镇政府设立管理教育的机构，在乡政府的直接领导和县教育行政部门的指导下，筹措并管好用好本乡教育经费。此外，村是农村基层的自治组织，在实施义务教育过程中，它承担着解决危房、改善办学条件、提高教师待遇、筹

措解决民办教师的工资、管好学校财产、维护学校权益、动员适龄儿童入学、参与监督学校工作等方面的职责（谢扬，2002）。

二是保障各级政府对教育的投入。《教育法》、《义务教育法》和《教师法》等规定教育投入以财政投入为主、其它渠道为辅（见表1）。在投入增长上，《教育法》规定了“四个增长”，即教育财政拨款增长高于财政经常性收入增长，在校学生人数平均教育经费逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长；《义务教育法》规定了“两个增长”，即《教育法》中的前两个增长；《教师法》规定教师平均工资不低于或高于国家公务员平均工资。

**表 1 我国教育法律对教育投入和管理的相关规定**

法律名称	《义务教育法》	《教师法》	《教育法》
颁布时间	1986年4月12日	1993年10月31日	1995年3月18日
投入对象	初等教育、初级中等教育	教师	学前教育、初等教育、中等教育、高等教育、职业教育、成人教育
投入来源	义务教育事业费和基本建设投资由国家投入、鼓励社会力量和个人自愿捐资办学	国家办学的教师工资由政府提供，社会力量办学由举办者提供	以财政拨款为主、其它渠道为辅；设立教育专项资金，重点扶持贫困地区、少数民族地区义务教育，开征用于教育的地方附加费、专款专用
投入增长	教育财政拨款增长高于财政经常性收入增长，在校学生人数平均教育经费逐步增长	教师平均工资不低于或高于国家公务员平均工资，教师享受教龄津贴和其它津贴、医疗待遇、退职和退休待遇，提高中小学教师退休金比例，改善教师住房	教育财政拨款增长高于财政经常性收入增长，在校学生人数平均教育经费逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长
校舍建设与学费	乡村可集资办学，免交学费，设立助学金帮助贫困学生，可收取杂费		经县级人民政府批准，乡镇可以集资办学用于校舍建设
管理办法	“地方负责、分级管理”，在城乡征收教育附加费，主要用于义务教育，对贫困地区义务教育予以补助	国务院教育行政部门主管全国的教师工作，国务院有关部门在各自职权范围内负责有关的教师工作，学校和其他教育机构根据国家规定，自主进行教师管理工作	“分级管理、分工负责”，中等及中等以下教育在国务院领导下由地方人民政府管理，高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理

三是有计划分阶段地普及义务教育。1985年《关于教育体制改革的决定》提出，全国义务教育发展大致划分为三类地区：一是约占全国人口四分之一的城市、沿海各省中的经济发达地区和内地少数发达地区。在这类地区，相当一部分已经普及初级中学，其余部分应该抓紧按质按量普及初级中学，在1990年左右完成。二是约占全国人口一半的中等发展程度的镇和农村。在这类地区，首先抓紧按质按量普及小学教育，同时积极准备条件，在1995年左右普及初中阶段的普通教育或职业和技术教育。三是约占全国人口四分之一的经济落后地区。在这类地区，采取各种形式积极进行不同程度的普及基础教育的工作。对这类地区教育的发展，国家尽力给予支援。1993年《中国教育改革和发展纲要》进一步提出了到20世纪末义务教育发展的两个具体目标，即全国基本普及义务教育和全国基本扫除文盲，使青壮年文盲率下降到5%以下。

经过十多年发展，中国义务教育取得了巨大成就。在全球9个人口大国<sup>1</sup>的发展中国家中，

<sup>1</sup> 九个人口大国的发展中国家是：中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国、墨西哥、巴西、埃及、尼日利亚。

中国是第一个、也是唯一实现九年制义务教育的国家，其它 8 个国家的义务教育年份为 5—8 年（张振助等，2002）。到 2000 年，全国普及九年制义务教育的人口覆盖率达到 85%。2001 年底，全国实现“基本普及义务教育和基本扫除文盲”两个目标的县达到 2573 个，人口覆盖率提高到 90%以上。随着义务教育普及，中国初等教育和初级中等教育获得了巨大发展。1986 年到 2001 年，学龄前儿童入学率由 96.4%上升到 99.1%，提高了近 3 个百分点，入学人数增加了 870 万人；小学毕业生升学率由 69.5%提高到 95.5%，提高了 26 个百分点，升入初中学生人数增加了 886 万人；初中升学率由 40.6%提高到 52.9%，提高了 8.3 个百分点，初中毕业生人数增加了 675 万人（见表 2）。

**表 2 1978-2001 年中国义务教育发展状况**

年份	初中毕业生		小学毕业生		学龄前	
	人数（万人）	升学率（%）	人数（万人）	升学率（%）	人数（万人）	入学率（%）
1978	1692.6	40.9	2287.9	87.7	12131.3	95.5
1980	964.7	45.9	2053.3	75.9	12219.6	93.9
1985	998.3	41.7	1999.9	68.4	10362.3	96.0
1986	1057	40.6	2016.1	69.5	10067.5	96.4
1990	1109.1	40.6	1863.1	74.6	9740.7	97.8
1995	1244.3	48.3	1961.5	90.8	12375.4	98.5
2000	1633.5	51.1	2419.2	94.9	12445.3	99.1
2001	1731.5	52.9	2396.9	95.5	10673.5	99.1

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2002），中国统计出版社，北京。

义务教育发展极大地改善了农村教育落后状况，农村人口受教育机会不断增加。人口普查资料显示（见表 3），全国每 10 万人口拥有小学和初中文化程度的人口数量，1982 年到 1990 年增加了 7255 人，1990 年到 2000 年增加了 9261 人。其中，1990 年到 2000 年拥有小学和初中文化程度人口数量增加主要来自农村义务教育的发展。1990 年到 2000 年，农村每 10 万人口拥有小学和初中文化程度的人口数量增加了 14037 人，比城市多出 12074 人。农村义务教育发展迅速地减少了农村文盲率，缩小了城乡教育差距，促进了教育的公平性。1982 年到 2000 年，农村 15 岁及其以上人口文盲率从 37.74%下降到 11.55%，下降了 25 个百分点，农村文盲率下降幅度约是城市文盲率下降幅度的 2 倍。

**表 3 1982—2000 年每 10 万人拥有的各种受教育程度人口数量和文盲率**

	全国			城市			农村		
	1982	1990	2000	1982	1990	2000	1982	1990	2000
每 10 万人中拥有的受教育程度人口数量（人）									
小学	35396	37057	35701	26582	23546		40926	42558	
初中	17750	23344	33961	30344	35342		20797	33202	
高中和中专	6627	8039	11146	18077	21083		4357	5302	
大专及以上学历	601	1422	3611	4859	8769		164	484	
15 岁及以上人口文盲率									
（%）	33.14	22.21	9.08	17.63	11.97	5.22	37.74	26.23	11.55

资料来源：国家统计局，《1982 年人口普查资料》（1986），《1990 年人口普查资料》（1993），《2000 年人口普查资料》（2002），中国统计出版社，北京。

## 二、农村义务教育面临的挑战

伴随农村改革和发展，农村教育经费筹措和管理的持续危机，对农村义务教育产生了负面冲击。农村教育经费筹措和管理下放到乡镇或村一级，城市教育继续接受政府的资助和保障，结果令农村教育问题在整个 1980 年代日益恶化。到 1990 年代，农村义务教育成为每年人民代表大会和政治协商会议的热门议题之一（胡素珊，2000）。农村义务教育问题集中在以下几个方面：

### （一）农村中小学生学习困难和辍学等问题依然严重

中国农村义务教育不是真正意义上的免费教育。随着农村学杂费上涨，不少贫困地区的农村家庭因无力支付教育经费，无法让自己的子女接受小学教育，或者是继续接受中学教育。在广大西部地区，到 2001 年底仍有 522 个县没有实现普及九年制义务教育，这意味着贫困地区仍然有大量农村儿童面临着上学困难。特别是近年来，不少农村地区为了缓解教育投入对地方财政的压力，将过去村办小学或乡办中学进行集中，这在一定程度上增加了农村中小学生的上学距离。在边远的山区，这有可能是造成农村中小学生学习困难因素之一。

随着农村义务教育普及，小学学龄儿童入学率不断提高，全国 2001 年达到了 99.1%，城市高于农村接近 1 个百分点（见表 4）。然而，由于学龄前儿童基数庞大，全国应上学而未入学的儿童达到 114 万人，城市只有 13 万，农村高达 101 万人。从小学生辍学率来看，全国 2001 年为 0.27%，西部省份小学生辍学率明显高于全国平均水平。例如，西藏自治区的小学生辍学率接近 3%，青海、贵州和甘肃等省的小学生辍学率都在 1% 以上。

表 4 1994—2001 年小学学龄儿童入学率比较

	学龄前儿童数量（万人）		入学率（%）	
	1994	2001	1994	2001
全国	11949.6	10673.5	98.4	99.1
城市	3474.7	3370.5	98.9	99.6
农村	8474.9	7303.0	97.7	98.8

资料来源：教育部发展规划司，《中国教育事业统计年鉴》（1994，2001），人民教育出版社，北京。

与小学辍学率相比，初中辍学率问题更加突出。1995 年以来，全国初中学生辍学率一直维持在 3% 以上。2001 年初中辍学率为 3.12%，初中辍学人数大约为 200 万人，初中辍学率超过 3% 的 5 个省区为西藏、安徽、广西、海南和甘肃，多数集中在中西部地区，尤其是农村贫困地区（张振助等，2002）。

### （二）农村义务教育质量不高

农村教育质量不高也是造成农村中小学生学习困难的一个主要原因。蒋中一和冯赫（2002）对 195 家农户回答的失学原因分析发现，子女不想上学处于第一位，占 48.5%；其次是交不起学费，占 32.8%；第三是上不上学差不多，占 9.6%；第四是家里需要帮手，占 6.6%；最后是上几年学就够用了，占 2.5%。子女不想上学主要是厌学情绪的表现，一方面子女本人的能力不足、跟不上学习进度，另一方面不利的家庭教育环境和教育质量，两者是造成子女不上学的重要因素。农户是理性的，他们会对自己子女的读书时间长短进行选择。如果孩子学习成绩好，有希望考上中专和高中就让他进初中；如果没有希望，干脆连初中都不要读，小学毕业就算了。

从师资来看，城市教师质量明显高于农村教师质量。表 5 比较了城乡义务教育专任教师学历状况。2001 年，城乡小学专任教师学历合格率都在 96% 以上，两者差距不大，相差不到 3 个百分点，但城市小学教师具有大专及以上学历比例大大超出农村比例，两者相差超过 20 个百分点。初中教师队伍质量城乡之间差距更大，城市初中专任教师学历合格率超过 92%，而农村初中专任教师合格率不到 85%，城市比农村高出将近 8 个百分点。城市具有大学本科及以上学历初中教师的比例是农村 2 倍以上。农村教师质量在地区之间也存在较大差距，东部地区在小学和初

中教师合格率等指标上均好于中西部地区。

表 5 2001 年城乡义务教育专任教师学历状况比较

	全国	东部地区	中部地区	西部地区
小学专任教师学历合格率 (%)	96.8	98.3	97.3	94.4
城市	98.3	98.7	98.3	97.4
农村	96.0	97.9	96.9	93.1
小学教师具有大专及以上学历比例 (%)	27.4	32.5	27.3	21.2
城市	40.9	44.4	41.4	34.2
农村	20.3	24.2	20.7	15.6
初中专任教师学历合格率 (%)	88.8	91.0	88.5	86.0
城市	92.3	93.3	92.4	90.5
农村	84.7	87.4	84.7	81.4
初中教师具有本科及以上学历比例 (%)	17.0	19.9	15.6	13.0
城市	23.5	26.2	23.4	19.0
农村	9.4	10.5	10.1	6.9

资料来源：教育部发展规划司，《中国教育事业统计年鉴》(2001)，人民教育出版社，北京。

由于教学条件比较艰苦，工资低，中西部地区吸引专任教师困难，不少地区只好聘用代课教师来解决日常教学中教师数量不足问题。据统计，2001 年全国中小学共聘用代课教师 70.5 万人，占教师岗位的 6.6%。其中，农村中小学代课教师 58 万人，占农村中小学教师岗位 9.6%，占全国代课教师总数的 82.3%。从地区分布看，绝大多数代课教师集中在中西部地区。例如，广西、西藏和陕西的小学代课教师比例超过 20%，山西、湖北、贵州、云南和甘肃的小学代课教师比例超过 10%。

中小学教师负担学生数量也反应了城乡教育质量差异。从趋势上看(见表 6)，1996 年到 2001 年，城乡小学专职教师负担学生数量呈下降趋势，这有助于提高小学教育质量；城乡中学专职教师负担学生数量则呈现上升趋势，这可能与中学学校调整和集中有关。分城乡比较看，农村小学和中学每个专职教师负担的学生数量均大于城市每个专职教师负担的学生数量。2001 年，农村小学每个专职教师负担学生数量比城市多 3 个，农村中学比城市多 2 个。

表 6 1996—2001 年中小学每个专职教师负担学生数量城乡比较

	小学			中学		
	全国	城市	农村	全国	城市	农村
1996	23.7	21.4	24.9	16.6	15.3	18.0
1997	24.2	21.9	25.4	16.8	15.3	18.4
1998	24.0	21.8	22.9	17.0	15.6	18.7
1999	23.1	21.2	24.2	17.6	16.2	19.4
2000	22.2	20.7	23.1	18.4	17.0	20.1
2001	21.6	19.7	22.7	18.7	17.9	19.9

注：中学包括初级中等学校和高级中等学校的专职教师。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（1996—2002），中国统计出版社，北京。

### （三）教育投入结构不合理，农村义务教育投入严重不足

农村义务教育在中国义务教育发展中处于重要地位。由于城市化水平不高，中国 60%以上的人口住在农村。2001 年，农村小学在校学生数量占全国小学在校学生数量的 68.6%，农村初中在校学生数量占全国初中在校学生数量的 48.5%，农村义务教育在校学生人数占全国义务教育在校学生人数的 61.8%，农村义务教育理应成为国家教育投入主要部分。

随着义务教育基本普及和教育发展方向调整，近年来教育投入和资源分配不断向高等教育和非义务教育倾斜。从表 7 可以看出，1996 年到 2001 年，教育总经费投入从 2262 亿元上升到 4260 亿元，上涨了将近 1 倍，教育总经费占 GDP 比重由 3.33%提高到 4.83%。从教育经费分配来看，高等教育经费增长显著快于中等教育和初等教育。1996 年到 2001 年，高等教育经费增长 3 倍以上，而中等教育上涨和初等教育上涨只有 1.6 倍左右。三级教育投入的不同增长速度带来了教育经费投入比例严重向高等教育倾斜。1996 年到 2001 年，高等教育投入比重有 16.3%提高到 27.8%，上升了 11.5 个百分点，中等教育和初等教育投入比重不断下降，两者分别下降了大约 6 个百分点左右。

表 7 1996-2001 教育投入及其构成

	支出数量（亿元）						支出结构（%）					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
高等教育	368	436	598	765	983	1184	16.3	17.2	20.3	22.8	25.5	27.8
中等教育	994	1105	1239	1379	1540	1608	43.9	43.7	42.0	41.2	40.0	37.8
初等教育	802	878	968	1050	1145	1259	35.4	34.7	32.8	31.3	29.7	29.6
其他教育	98	113	143	156	181	208	4.3	4.4	4.9	4.7	4.7	4.9
全国总计	2262	2532	2949	3349	3849	4260	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
义务教育	1277	1388	1429	1546	1695	1857	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
农村	734	785	812	862	920	1092	57.5	56.6	56.8	55.8	54.3	58.8
城市	543	603	617	684	775	765	42.5	43.4	43.2	44.2	45.7	41.2

注：（1）高等教育指高等学校，中等教育指中等专业学校、技工学校、中学、职业中学，初等教育指小学、特殊教育和幼儿园；（2）义务教育经费只包括初级中学和普通小学两项。

资料来源：教育部财务司、国家统计局人口与科技统计司，《中国教育经费统计年鉴》（1997-2002），中国统计出版社，北京。

教育投入向高等教育倾斜带来了义务教育增长缓慢，义务教育经费投入又向城市倾斜，结果造成了农村义务教育投入增长难以满足其自身发展需要。2001年，义务教育总支出为1695亿元，其中用于农村义务教育支出比例为58.8%，而农村义务教育学生数量比例占全国义务教育学生数量的62%左右，两者不匹配导致了农村义务教育办学条件和事业发展面临着经费短缺。

表8比较城乡之间义务教育生均经费。1996年，城市小学生均经费为466.4元，是农村小学生均经费的1.6倍。到2001年，城市小学生均经费上等到971.5元，城市是农村1.7倍，城乡差距进一步扩大。城乡初中生均经费差距大于城乡小学生均经费差距。1996年，城市初中生均经费为1267.1元，是农村的1.5倍；到2001年，城市初中生均经费上升到1708.4元，与农村的比例扩大到1.7倍。政府财政预算对缩小城乡义务教育经费起到了一定作用，但预算外政府投资和其它渠道对义务教育的投资扩大了城乡义务教育经费差距。

**表8 1996—2001年城乡义务教育生均经费比较**

	1996				2001			
	全国	农村	城市	城市/农村	全国	农村	城市	城市/农村
小学生均经费	550.0	466.4	741.9	1.6	971.5	797.6	1351.3	1.7
初中生均经费	1037.9	863.0	1267.1	1.5	1371.2	1013.7	1708.4	1.7
预算内								
小学生均经费	310.1	253.5	440.2	1.7	658.4	558.4	877.1	1.6
初中生均经费	568.5	447.0	727.7	1.6	838.8	666.7	1001.0	1.5

资料来源：教育部财务司、国家统计局人口与社会科技统计司，《中国教育经费统计年鉴》（1997-2002），中国统计出版社，北京。

农村小学和初中的生均经费在地区之间差距更大。2001年，农村小学生均经费最高的上海为3604元，最低的河南为472元，上海是河南的8.9倍。农村初中生均经费最高的上海为4047元，最低的贵州为604元，上海是贵州的6.7倍。由于投入不足和教育达标形成的债务问题，农村中小学校舍建设、教师工资发放问题在许多地区都难以解决。

### 三、财政税收体制改革对农村义务教育的影响

中国农村义务教育取得的成就，是经济增长和经济改革共同促成的。农民收入增长为农村义务教育发展奠定了物质基础，教育和农村经济体制改革为农村义务教育发展创造了制度条件。在经济转型过程中，由于各种改革措施不配套，也对农村义务教育带来了冲击和挑战。

1994年，中国开始实行分税制改革，其背景是为了扭转财政包干体制造成的中央财政收入增长缓慢、中央调控能力被弱化的局面。根据事权与财权相结合原则，分税制改革划分了中央和地方政府的事权和财权，通过实行两套税收征管体制来对中央税、地方税、中央和地方共享税分别征收，采取分级预算制度、中央财政对地方的税收返还和转移支付制度等措施，来保障各级政府的财政收支平衡。

分税制改革确实促进了中央财政收入大幅度增长。1993年到2001年，中央财政收入从958亿元上升到8583亿元，年平均递增36.8%。地方财政由同期的3391亿元上升到7803亿元，年平均递增12.6%。中央和地方的财政收入分配格局发生了根本性的变化。分税制改革之前，中央财政占全国总财政收入比重1/5。分税制改革之后，中央财政在全国财政收入分配中的比重迅速上升，约占1/2左右（见表9）。



表 9 1978-2001 年中央和地方财政收入及比重

年份	绝对数(亿元)			比重(%)	
	全国	中央	地方	中央	地方
1978	1132	176	956	15.5	84.5
1980	1160	284	875	24.5	75.5
1985	2005	770	1235	38.4	61.6
1986	2122	778	1344	36.7	63.3
1990	2937	992	1945	33.8	66.2
1993	4349	958	3391	22.0	78.0
1994	5218	2907	2312	55.7	44.3
1995	6242	3257	2986	52.2	47.8
1998	9876	4892	4984	49.5	50.5
1999	11444	5849	5595	51.1	48.9
2000	13395	6889	6506	52.2	47.8
2001	16386	8583	7803	52.4	47.6

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》(2001)，中国统计出版社，北京。

在分税制财政体制下，中央、省、市、县和乡的财政关系表现为财政收入不断向上集中，导致乡镇财政成为最弱的一级财政。从县财政与中央财政关系看，县需要将75%的增值税和100%的消费税上缴中央财政，中央财政对县的补助主要有税收返还和机关事业单位工资补助。中央集中各地的增值税、消费税收入增量较多，地方得到两税增量的比重下降幅度大。湖北省襄阳县自1994年以来，该县上划中央“两税”不断增加，6年间增长了1.5倍；中央对县税收返还只增加了34.2%，净上缴由1994年的1524万元增加到2000年的4936万元，增长了2.2倍。从县财政与省级和市级财政的关系看，省级和市级政府在中央集中一部分财力的基础上，又对共享收入和地方固定收入进行了分成，对县乡财力再次进行了集中。如河南省“两税”增量的30%部分，省财政分享15%，市级财政分享5%，县财政仅分享10%。从县财政与乡镇财政关系看，虽然县都与乡镇划分了税种，但县乡政府争饭吃的矛盾相当突出，形成了乡财政无税可分的局面（韩俊，2002）。

根据《教育法》和《义务教育法》规定，高等教育由中央和省市负责，农村义务教育由县乡负责。由于在财政资金分配上，上级政府分配权力大于下级政府，地方财力分配权力主要在省级和市级，县乡政府财权最小。在本级财政负担本级教育支出的原则下，地方政府在教育经费分配上偏向高等教育和城市义务教育，农村义务教育得到省、市财政投入少。

在财政收入向上集中和财政支出分配向城市倾斜的同时，还存在着将教育等社会负担下放的倾向。中央和省级政府在发展义务教育方面承担的责任明显不够，省级以上财政用于农村义务教育的支出很少，农村义务教育投入基本上是由乡镇财政和农民负担。1990-2000年期间，湖北省襄阳县教育经费总额为13.7亿万元，各级财政预算拨款5.5亿元，占40.58%，其中乡级财政4.7亿元，占34.33%，县财政0.9亿元，占6.25%，省级以上专款150.5万元，仅占0.1%。农村教育费附加、教育集资及中小学杂费三者合计占到全部教育经费的40%左右（见表10），成为农村义务教育投入的主渠道，对改造农村中小学危房和保障最基本的办学条件等方面发挥了重要的作用（谢扬，2002）。

表 10 农村义务教育经费来源

	湖北省襄阳县	江西省泰和县	河南省鄢陵县
	1990-2000	2000	2000
各级财政预算拨款	40.58	58.9	58
乡级财政	34.33	13.2	9.2
县级财政	6.25	45.7	48.3
省级以上	0.1		
农村教育附加	11.6	11.6	17.4
农村教育集资	20.8		
中小学学杂费	14.5		12.6
合计占总经费比例	87.48	70.5	88

资料来源：谢扬，2002：《中国农村义务教育与投入体制改革》，国务院发展研究中心，研究报告。

由于教育支出约占县级财政支出的 50%左右、在乡镇一级则占 75% 左右，农村义务教育投入对乡镇财政压力愈来愈大，乡镇财政已不堪教育经费的重负，多数乡镇赤字和负债严重。在农村教育经费支出中，教师工资占据近 65%的左右。由于县乡财政困难，很多地方存在拖欠教师工资，或通过借款和贷款发工资现象。农村义务教育经费用于改善教学条件和危房改造方面的支出比例很低。为了节约教育经费支出，近年来不少地区结合农村税费改革，对农村中小学学校进行集中，这有可能造成农村儿童上学困难。

随着农村义务教育规模不断扩大，义务教育的经费分担责任集中在乡和村两级、投入重心过低，这不仅造成财力薄弱的乡级政府无力发展农村经济，而且向农民征收教育经费数量过多也加重了农民的教育负担。农民教育负担过重，一度成为影响农村社会经济稳定的主要因素之一。

从 1980 年代中期开始，城乡收入差距基本上城乡不断扩大趋势。城乡实际收入差距，由 1985 年的 1.53: 1 扩大到 2001 年的 2.12: 1。在农民增长缓慢和城乡收入差距扩大的情况下，农民的教育支出又不断上升，成为农民负担重要项目之一，这显然不利农村义务教育的健康发展。从消费支出角度看（见表 11），随着城乡居民收入增长，食品消费和衣着等方面的消费比例不断下降，这意味着家庭可以将更多的资源用于家庭成员的人力资本投资，家庭对教育、文化、卫生和保健等方面的支出比重不断上升。2001 年，城市家庭用于娱乐教育文化服务支出占家庭消费支出比重为 13.0%，处于第二位；农村居民用于娱乐教育文化服务支出占家庭消费支出比重为 11.06%，处于列于第三位。从上升幅度看，1985 年到 2001 年，城市居民人均用于娱乐教育文化服务支出占家庭消费支出比重上升不到 5 个百分点，而农村居民人均娱乐教育文化服务支出占家庭消费支出比重上升超过 7 个百分点。由于城市教育享受政府教育投入和补贴高，农村教育享受政府教育投入和补贴低，在一定程度上造成城乡居民人均教育支出比例上升幅度的差异。

表 11 1985-2001 年城乡居民人均消费支出构成 (%)

	1985	1990	1995	2000	2001
<b>城市居民</b>					
食品	52.25	54.25	49.92	39.18	37.94
衣着	14.56	13.36	13.55	10.01	10.05
家庭设备用品及服务	8.6	10.14	8.39	8.79	8.27
医疗保健	2.48	2.01	3.11	6.36	6.47
交通通讯	2.14	1.20	4.83	7.9	8.61
娱乐教育文化服务	8.17	11.12	8.84	12.56	13.0
居住	4.79	6.98	7.07	10.01	10.32
杂项商品与服务	7.01	0.94	4.28	5.17	5.35
<b>农村居民</b>					
食品	57.79	58.80	58.62	49.13	47.71
居住	9.69	7.77	6.85	5.75	5.67
衣着	18.23	17.34	13.91	15.47	16.03
家庭设备用品及服务	5.10	5.29	5.23	4.52	4.42
医疗保健	2.42	3.25	3.24	5.24	5.55
交通通讯	1.76	1.44	2.58	5.58	6.32
娱乐教育文化服务	3.89	5.37	7.81	11.18	11.06
杂项商品与服务	1.12	0.74	1.76	3.14	3.24

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》(2002)，中国统计出版社，北京。

为了扭转教育投入重心过低造成的教育投入不足问题，2001年6月国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》，提出完善农村义务教育管理体制，特别是明确县级政府对本地农村义务教育负有主要责任，要求以县为主来统筹管理全县的义务教育，实现教育投入从主要由农民承担转到主要由政府承担、政府的责任从以乡镇为主转到以县为主两个重大转变。这对于解决乡镇财政困难有较好的作用，但以县为主也不能从根本上解决农村义务教育投入不足问题。在中西部地区和贫困地区，不少县财政都是“吃饭财政”，用于发放工资都存在困难，更谈不上去解决增加对教育的投入。

#### 四、政府在发展农村义务教育中的作用

教育是对人力资本投资，它不仅能带来私人收益，而且还能产生社会效益。Hossain (1996) 研究表明，对初等教育投资具有更大的社会效益。从表 12 可以看出，1993 年，中国初等教育投资的私人回报和社会回报均最高，分别为 18.0% 和 14.4%；中等教育的社会回报率处于第二位，为 11.3%；最后是高等教育，为 11.3%。对教育投资将有助于实现公平和效率的双重目标。特别是对初等教育投资，将能够促进贫困人口提高生产率和收入，从而为缩小城乡差距创造条件。Psacharopoulos and Patrinos (2002) 的跨国研究也同样支持初等教育的私人收益率和社会收益率最高的结论。从教育的属性看，高等教育利用市场的可行性远远大于初等教育。因此，教育投入的优先政策序列应该首先是初等教育和义务教育，其次是中等教育和高等教育。当然，这并不是讲中等教育和高等教育不重要，关键是要在初等教育、中等教育和高等教育上做到均衡发展 (Global Joint Task Force, 2000)。

表 12 教育的回报率 (%)

人均收入分组	人均收入平均值 (美元)	社会回报率			私人回报率		
		初等教育	中等教育	高等教育	初等教育	中等教育	高等教育
中国	1930	14.4	12.9	11.3	18	13.4	15.2
高收入国家(9,266 美元以上)	22,530	13.4	10.3	9.5	25.6	12.2	12.4
低收入国家(755 美元以下)	363	21.3	15.7	11.2	25.8	19.9	26
中等收入国家(755-9,265 美元)	2,996	18.8	12.9	11.3	27.4	18	19.3
全球	7,669	18.9	13.1	10.8	26.6	17	19

注：中国人均 GDP 是 1993 年按购买力平价计算的数值。

资料来源：Shaikh I. Hossain, 1996. “Making an Equitable and Efficient Education: The Chinese Experience,” *China: Social Sector Expenditure Review*, World Bank. George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, 2002. “Returns to Investment in Education: A Further Update,” *World Bank Policy Research Working Paper 2881*, September 2002.

从国际经验看，发达国家如美国、法国、德国、日本等，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交给基层地方政府，这种低重心的投资体制导致了地方财政负担沉重，义务教育向前推进困难。此后，各国适时调整了教育公共投资体制，加大了中央和省级政府的投资责任，以便通过对公共资源的再分配，切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展，为每个适龄儿童接受义务教育创造较为平等的机会。

发达国家的政府教育投入一般占义务教育投资总额的 85%-90%左右，这充分体现了政府举办义务教育的基本原则。在筹资方式上，发达国家义务教育公共投资体制有三种基本模式（见表 13）：教育投入主要来自中央和联邦的集中模式，如法国、新西兰和葡萄牙等；教育投入主要来自中央和省的相对集中模式，如美国、德国、日本、加拿大、澳大利亚等；以及教育投入来自市镇、县乡、学区基层地方政府的分散模式，如英国和丹麦等。各国将校舍建设和教师工资等义务教育投入列入中央预算，或列入州、省预算，或各级预算共同分担，充分保障义务教育的投入。

表 13 1993 年发达国家初等和中等教育公共经费来源构成 (%)

	三级政府之间财政转移支付前			三级政府之间财政转移支付后		
	中央、联邦	省、州、邦	市镇、学区	中央、联邦	省、州、邦	市镇、学区
美国	7.9	47.7	44.3	0.8	0.9	98.3
加拿大	3.5	63.9	32.6	2.5	7.7	89.8
德国	3.5	76.9	19.6	2.8	72.9	24.2
日本	24.1	75.9				
澳大利亚	25	75.1		5.6	94.5	
英国	7.5		92.5	4.4		95.6
丹麦	31.6	11.3	57.1	34.8	11.3	53.9
法国	75.7	11.3	13	74.4	12.7	13
新西兰	100			100		
葡萄牙	100			100		

资料来源：高如峰，《义务教育投资的国际比较与政策建议》，《教育研究》2001 年第 5 期。

在借鉴国际经验基础上，中国可以选择相对集中模式的办法来筹措义务教育经费，通过深化改革和发展农村经济来促进农村义务教育的发展。

一是完善财政税收体制改革和加强法制建设，保障国家对农村义务教育投入。调整国家在初等教育、中等教育和高等教育的财政支出结构，确保义务教育投入的优先政策。农村中小学

教师工资由中央、省市和县共同负担，由县统管，减轻乡镇财政负担。加大对农村地区和贫困地区的收入转移支付力度，对贫困地区实行完全免费的义务教育。加强教育投入立法工作，如制定和颁布《教育经费法》，依法保障教育经费支出增长，将政府义务教育经费投入占义务教育总经费的比重要由现在的 60% 提高到 90% 以上。结合农村税费改革，设立一定比例税收专门用于教育。

二是深化教育改革，提高农村义务教育的办学质量和效益。通过建立教师聘用制度和教学质量监督机制，改革农村义务教育的用人制度和教师工资制度。建立教育投入的绩效考核制度，将义务教育资金使用绩效状况作为任免、奖惩校长和教育主管干部的重要依据。采取有效措施鼓励教师向艰苦地区流动，解决贫困地区优质教师数量不足问题。

三是深化农村改革和发展农村经济，提高农民收入。通过增加对农村基础设施的投入，深化农村土地、金融、税费等体制改革，加快城市化发展等一系列措施来促进农民收入增长，提高农村家庭的教育支付能力。

### 参考文献：

1. 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。
2. 韩俊，2002：《中国县乡公共财政危机：表现、成因、影响和治理》，国务院发展研究中心，研究报告。
3. 胡素珊，2000：《中国农村教育改革政策评述》，<http://www.ccrs.org.cn/>。
4. 蒋中一和冯赫，2002：《农村义务教育中的辍学问题及其原因研究》，农业部农村经济研究中心，研究报告。
- 谢扬，2002：《中国农村义务教育与投入体制改革》，国务院发展研究中心，研究报告。
5. 张振助、张珏、傅禄建和沈百福，2002：《中国教育发展状况分析》，《从人口大国迈向人力资源大国》，高等教育出版社，北京。
6. 教育部财务司、国家统计局人口与社会科技统计司：《中国教育经费统计年鉴》（1997-2002），中国统计出版社，北京。
7. 教育部发展规划司：《中国教育事业统计年鉴》（1994，2001），人民教育出版社，北京。
8. 国家统计局：《中国统计年鉴》（1996—2002），《1982 年人口普查资料》（1986），《1990 年人口普查资料》（1993），《2000 年人口普查资料》（2002），中国统计出版社，北京。
9. Global Joint Task Force, 2000. “Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise,” World Bank.
10. George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, 2002. “Returns to Investment in Education: A Further Update,” *World Bank Policy Research Working Paper 2881*, September 2002.
11. Shai kh I. Hossain, 1996. “Making an Equitable and Efficient Education: The Chinese Experience,” *China: Social Sector Expenditure Review*, World Bank.