

# 义务教育公平与均衡发展：一个公共财政的分析范式

姚金海

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北武汉, 430072)

**摘要:** 义务教育事关国民生存和发展, 基于义务教育的公共产品属性及其外溢性, 国家理应承担起相应的责任, 在公正的基础上追求公共利益的最大化。当前我国义务教育存在的问题主要有: 公共财政体制框架尚未真正建立; 义务教育经费的投入背后存在着中央与地方、地方各层级之间的复杂利益博弈; 财政转移支付缺位, 义务教育财政责任倒置; 以地方政府为投入主体的格局而导致的地区和城乡的不平等。只有在公共财政框架下建立规范的义务教育财政转移支付制度, 才是解决我国义务教育经费不足和发展不平衡的根本途径。

**关键词:** 义务教育; 公共财政; 公共产品

**中图分类号:** F062.6

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2009)01-0094-09

近年来, 关于中国义务教育的讨论空前热烈, 尤其是对其中突出存在的问题所进行的讨论与批评, 出现了前所未有的开放态势。这在某种意义上是一件好事。一方面, 我国现行公共财政体制框架尚未真正建立, 因而义务教育经费的投入背后存在着中央与地方、地方各层级之间的复杂利益博弈, 且尚未有均衡的结果, 而舆论的开放为中央政府争取话语主动、在充分体现民意的基础上完善和推行新的义务教育公共政策提供显而易见的激励作用。比如说, 农村义务教育经费保障新机制的实行, 将农村义务教育纳入公共财政保障范围, 全部免除农村义务教育阶段学生学杂费, 对中西部家庭经济困难学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费(两免一补)就是一很好的例证。另一方面, 从康德的启蒙思想到福柯的现代社会再到吉登斯的现代风险社会, 贯穿其中的核心思想就是理性的批判精神, 只有这样我们才可以不断地进步和超越, 实现对极限的挑战和界限的突破。

在展开分析之前, 我们有必要针对义务教育这一概念本身进行一个简短的分析。“义务教育”本身就是一个演进的概念, 所以恰当地定义我们所要使用的某些概念并对它们加以区分是必要的。义务教育概念是从国外翻译过来的, 当初译介进来的时候, 其名称多种多样, “强迫教育”、“普及教育”、“普及义务教育”、“免费教育”、“国民教育”不一而足; 还因其开始时实施的均属初等普通教育, 又称之为“初等义务教育”。

这些不同的称谓其实都译自英语 Compulsory Education。Compulsory 在英语中有强迫的意思, 日本译作“义务”, 中国沿用日本的译法, 称之为义务教育。《第一次中国教育年鉴》丙编《教育概况》中说: “‘义务教育’一语, 系由日人就英语 Compulsory Education 译出, 我国沿用之。英语 Compulsory 原含强迫之意, 亦有称之为强迫教育者。”<sup>[1](1-5)]</sup>笔者认为义务教育指的是国家以法律政策的形式规定对一定年龄儿童免费实施一定程度的学校教育<sup>[2]</sup>。

## 一、义务教育是公共财政的应有之义

由义务教育的内涵可知, 义务教育是由政府组织提供基础教育产品的制度, 它不仅是受教育者的义务同时也构成国家的义务, 按照公共经济学的理论, 这一制度要成立的话, 义务教育产品就应该具有公共产品属性。因此, 对义务教育产品属性的讨论是建立在公共产品理论基础上的。1954年, 萨缪尔森分析并得出了其经典的“公共产品”定义, 他指出, 公共产品的数学定义为:  $X=X_i$ , 也就是说“每个人对这种产品的消费, 并不能减少任何他人也对于该产品的消费”。公共产品所具有以下特征: 非排他性、非竞争性和不可分割性。对于公共产品的不可分割性, 实际上是外部效应的极端情况, 外部有利影响的极端状况是好公共产

收稿日期: 2008-06-10

基金项目: 教育部人文社会科学重大项目《财政预算与社会保障转移支付制度理论与实证研究》(05JJD840008)

作者简介: 姚金海(1979-), 男, 江西萍乡人, 武汉大学社会保障研究中心公共经济管理博士, 主要研究方向: 公共经济与社会保障。

品，外部不利影响的极端状况是坏公共产品。好的公共产品无法排斥别人享用，坏的公共产品，任何人也难以拒绝遭受其损害。因此，外在性包括共有资源，产生市场无效率，这使得政府的管制有了根据<sup>[3](502-535)</sup>。

依据公共产品的内涵及特征，义务教育显然是一种公共产品。义务教育是国家以法律政策的形式规定对一定年龄儿童免费实施一定程度的学校教育，所需成本相对较低，因而，义务教育(法定实施的一定年限的基础教育)就具有消费上的非竞争性，也就是说，增加一个消费者其边际成本基本为零；同时，排除某些适龄儿童参与分享，所付出的成本(尤其是机会成本)太大，连义务教育也会变得名不符实，因而义务教育又具有消费上的非排他性<sup>[4]</sup>。

一般意义上的义务教育实际上就是一种典型的生存教育<sup>[4-5]</sup>。它是全体民众具有的一种基本的而且应该得到满足的基本权利，也就是阿玛蒂亚·森所说的应得权利——一大堆的可供选择的商品，个人可以借助不同的合法的对某些人敞开的去占有这些商品<sup>[6](61-69)</sup>。不管是17~18世纪的宗教改革所倡导的作为宗教权利平等的教育权利平等，还是启蒙运动思想家所倡导的天赋人权的教育权利，都为后来的国家公共教育制度奠定了理论基础。因为义务教育就如同工业革命时期工人识字、算术一样，乃是在当今信息化社会中生存的基本条件，因此它必然构成民众基本的和最低限度的教育需求，同时它又构成人类基本权利其他方面比如发展权的基础，一个简单的逻辑就是：个体的发展乃是基于生存这一前提之上的，而生存所必需的基本技能乃是来自多种形式的教育，而个体所接受的教育却首先必须是生存教育，即现代社会的义务教育。基本的义务教育作为社会平等的基本保障是每个社会和国家、政府义不容辞的责任，就像国家必须提供社会保障这种公共产品一样，实际上，美国等国家就将教育尤其是义务教育纳入到了其社会保障的统计口径当中。这种理念实际上根植于洛克、卢梭等的“社会契约论”思想，人民将权利通过契约的形式赋予国家和政府，后者自然有义务保障前者的基本权利，义务教育的平等就意味着文明社会中国家和政府有义务保证人人能够接受这种事关生存和发展的义务教育。义务教育的普及不过是生存教育平等的显示表达而已。从经济学的发展来看的话，虽然经历了古典自由主义——凯恩斯主义——新古典自由主义这样一条演化路径，但各流派对国家的教育责任基本上都有所主张，区别一般只在于对国家介入深度的分歧。古典自由主义者从功利主义的视角将国家是为公共利益

的代表，在坚持放任自由(Laissez faire)的市场经济的同时，要求国家适当负担民众教育责任，认为这既是对下层群体的一种补偿，也是为满足工业化社会生产提供合格劳动力。因此，义务教育实际上是国家和民众的双重义务，国家不仅要提供而且还要实行监督，务使这项义务尽可能在父母负担下得到履行<sup>[7](502-575)</sup>。到20世纪30年代凯恩斯主义盛行以后，国家的干预主义盛极一时，福利国家开始越来越多地承担起了教育的责任和义务，最明显的例子就是法国1947年推行《朗之万——华伦教育改革方案》，大力倡导民主、正义、平等和多样化的教育改革。此外，20世纪60年代以来发达国家普遍延长义务教育的时间，加大对公共教育经费投入等，教育的大众化趋势日趋明显。以弗里德曼为首的新自由主义在批判凯恩斯主义的基础上同样继承了国家有限干预的教育的原则，他们认为，教育的外溢效应十分明显，政府的“不作为”将导致一些公民得不到最低限度的教育，不能接受社会的共同准则，因而危及民主社会的基础；相反，儿童所接受的教育不仅有利于儿童自己或家庭，而且社会上其他成员也会从中得到好处，这种外溢性还包括有助于政府消减犯罪、扩大教育机会均等和促进经济增长<sup>[8](93-98)</sup>。同样，根据人力资本理论，教育的外溢性也就是教育的“社会收益”同样构成政府扩大教育投资的主要原因，相关学者运用收益——成本方法从教育的不同维度测算了教育的个人收益和社会收益，表1是希腊学者普萨卡拉波罗斯(Psacharporlos)通过对60多个国家的各阶段教育的社会收益率和私人收益率的比较测算<sup>[9]</sup>。

结果表明，发展中国家人力资本投资收益明显高于实务资本投资收益，初等和中等教育阶段的教育收益明显高于高等教育阶段，教育的社会收益率十分高，虽然低于教育的个人投资收益率，但是大于实务资本投资收益率。弗莱舍和王的研究表明教育的回报率(包括私人和社会回报率)高达30%或者40%，另外的研究显示，除北京天津和上海这些有着高水平教育投资的地区外，中国所有其它地区的教育回报率都超过了公共基础设施投资的回报<sup>[10]</sup>。

由于义务教育的外部性最大，收益面最广，成本最低，国家以法律形式规定了其非排他性，因而义务教育就具备了公共产品的基本属性，一般由国家政府免费提供，通过征收各种税费予以保障，我国目前便是以法律形式规定国家实行九年义务教育制度。

总之，在所有现代国家的教育制度当中都存在一种共同大众教育的意识，因此从教育发展的历史来看的话，几乎所有的国家都将全体民众的生存教育的发

表 1 按收入类型分类的教育投资回报率(%)

	个人投资收益率			社会投资收益率		
	初等	中等	高等	初等	中等	高等
世界平均	30.7	17.7	19.0	20.0	13.5	10.7
低收入国家<610	35.2	19.3	23.5	23.4	15.2	10.6
中等收入国家<2 450	29.9	18.7	18.9	18.2	13.4	11.4
中高收入国家<7 620	21.3	12.7	14.8	14.3	10.6	9.5
高收入国家>7 620		12.8	7.7		10.3	8.2

展当作自己的主要责任,而在生存教育领域首先实现教育公平也是现代国家教育发展的共同规律<sup>[5]</sup>。

## 二、现状及问题

新中国成立以来教育实践证明,我国的教育事业无论是在纵向还是横向上都取得了长足的进步。教育事业的发展有力地推动了经济的发展,近年来我国的教育更是取得了长足的发展:一是义务教育进入全面普及巩固的新阶段,基础教育水平全面提升。2007年,西部“两基”攻坚计划如期完成,普通高中教育、学前教育和特殊教育顺利发展;二是教师队伍建设迈开新的步伐,教师整体素质不断提高。中小学教师专任教师资格合格率逐年上升;三是财政对教育投入力度持续加大,贫困学生资助政策体系建立健全。2003年至2007年全国财政用于教育的支出累计达到2.43万亿元,比前五年增长1.26倍。义务教育“两免一补”政策覆盖了全国农村(含县镇)所有学生;普通本科高校、高等和中等职业学校国家奖学金、助学金制度日益健全,资助标准大幅度提高。中央财政此项支出从2006年20.5亿元增加到2007年98亿元。教育公平程度有了很大提升。各级各类教育发展迅速,目前我国15岁以上人口和新增劳动力的平均受教育年限分别达到8.5年和10.5年,青壮年文盲率控制在4%以下<sup>[11]</sup>。但是由于我国教育事业发展的起点低、时间短,目前仍处于较低水平,与发达国家甚至是某些发展中国家相比,我国教育事业仍存在较大的差距。世界银行的一项研究就曾指出,义务教育的财政困难和投入不平衡将成为中国教育在新世纪面临的主要发展障碍<sup>[12]</sup>,主要表现在:

### (一) 义务教育经费总量不足

由于缺少义务教育方面的直接统计数据,所以我们无法就义务教育方面直接进行比较,但是考虑到基础教育在各国教育中义务教育性质,因而即使是自由市场经济国家(比如美国)也是政府财政直接投入为主

且在各国财政支出的教育支出项下占据最大的份额,所以可以通过政府财政支出中的教育支出来进行研究。表2清楚地反映了这一事实。

通过国际比较,我们可以看出我国与其他国家的差距,2004年我国公共教育经费支出占GDP的比重为2.79%,这明显低于世界平均水平(4.7%),甚至也低于低收入国家2000年的平均水平(3.09%)。

### (二) 地区间义务教育不平等

我国义务教育地区差异质显性特征在于富有省份与贫困省份之间的义务教育水平差距过大,沿海及发达地区的义务教育水平明显高于内陆地区<sup>⑧</sup>(见图1)。

由图1可以发现,北京、上海、天津等地的文盲比例相对来说是比较低的,而安徽、河南、内蒙等地这一指标相对较高。我们认为这主要跟各地区的经济水平有很大的关系。我国东部与中西部之间、沿海与内陆地区之间经济上的差距很大,一些不发达地区的县市财政收入还不及发达地区的一个乡镇,但承担的义务教育差别却不大。这显然会导致义务教育水平的地区差异(见表3)。

从表3的数据可以看出,生均支出较高的上海、北京、天津等地属于全国相对来说最发达的地区,而广西、安徽、贵州等地则相对处于全国落后地区。山东、江苏等地同样属于发达地区,但是生均支出较低看来似乎有矛盾,笔者认为,一方面这种低支出可能来自省内较大差距和教育人口比重较大,另一方面更大的可能性是统计方面的原因。但一般来说,省际之间差距和各省的经济情况有着较大的关联,下面笔者利用回归方法研究了“普通小学生均支出”“普通初中生均支出”、“人均GDP”“人均财政收入”等指标之间的关系。

得到相关回归结果如下:

$$y_1 = -164.473 + 0.0275x_1 + \varepsilon, R^2 = 0.68, F = 61.683$$

$$y_1 = 1.156 + 0.208x_2 + \varepsilon, R^2 = 0.885, F = 222.91$$

$$y_2 = -176.76 + 0.034x_1 + \varepsilon, R^2 = 0.693, F = 65.513$$

$$y_2 = 29.367 + 0.254x_2 + \varepsilon, R^2 = 0.591, F = 237.519$$

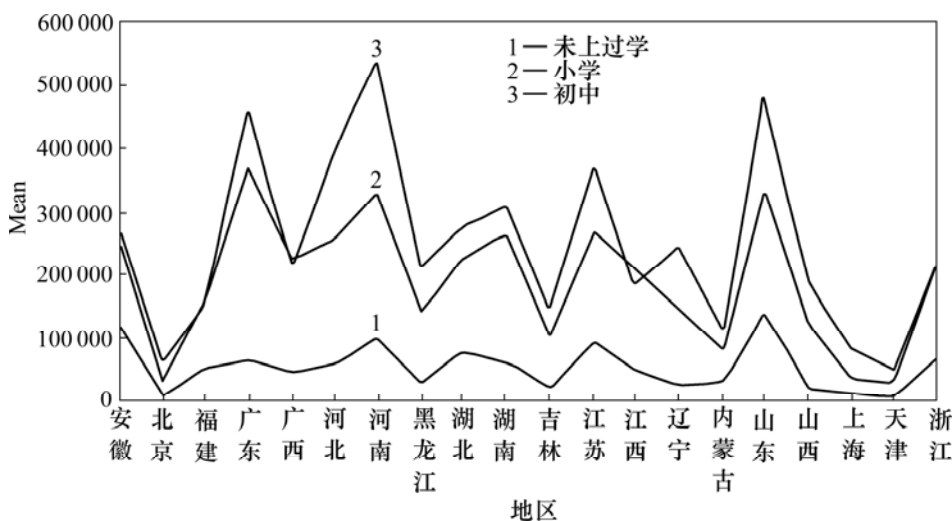


图 1 各地区受教育人口抽样统计差别 (2005 年)

表 2 公共教育经费支出占国内生产总值比重的国际比较(%)

	公共教育经费占 GDP 比重			公共教育经费占 GDP 比重			
	1991	2000	2004	1991	2000	2004	
世界	4.01	4.04	4.70②	韩国	3.78	3.44	4.62②
高收入国家	5	5.04	5.54②	马来西亚	5.12	6.2	7.97②
中等收入国家	3.91	4.02	4.50②	泰国	3.09	5.41	4.19
低收入国家	2.82	3.09		土耳其	2.37	3.46	3.74②
中国	2.23④	2.08④	2.79	南非	5.92	5.58	5.37
印度	3.65	4.12	3.26②	加拿大	6.49	5.65	5.24③
伊朗	4.08	4.94	4.81	墨西哥	3.85	4.86	5.79②
日本		3.6	3.65②	美国	5.09	5.75①	5.86②
阿根廷	3.28	4.6	3.54②	巴西		4.3	4.15③
法国	5.63	5.75	6.02②	德国		4.53	4.77③
意大利	2.99	4.64	4.87②	荷兰	5.61	4.99①	5.33②
英国	4.79	4.64	5.48②	澳大利亚	4.87	4.8	4.8②

注：①2001 年数据 ②2003 年数据 ③2002 年数据 ④世界银行统计数据；资料来源：世界银行数据库和中国统计年鉴。

由此可见，“普通小学生均支出”“普通初中生均支出”、与“人均 GDP”“人均财政收入”之间有着较强的正相关关系， $R^2$  和  $F$  支持这种强相关。也就是说，地区之间的经济差距使得地区之间的义务教育投入和水平相差甚远。在横向转移支付尚未到位的中国，差距将随着经济水平差异的拉大而加大。

(三) 城乡间义务教育不平等

再来看城乡之间的差距，当然这种差距是全方位的，有人形象地说中国的城市建设得像欧洲，农村发展得像非洲，这一描述亦适应于对城乡义务教育差距的描述<sup>[5]</sup>，见图 2。

从图 2 可以发现，虽然整体来说，城乡受教育年

限都经历了一个增长过程，但是，城乡之间的差别不容小觑。比如说，城市从 1949 年前的 5.05 增加到 1990 的 10.78，同期农村则由 2.05 增加到 7.33，从受教育年限上来看的话始终存在一个差距，并基本上维持在 3 年左右；农村和城市相比，教育水平的提高速度更慢。比如说，从 1949 年年龄组到 1954 年年龄组，城市受教育年限有 5 年增加到 8 年，而同期农村基本维持在 3 年左右，足见其差距甚远。更重要的是，由于城乡二元体制和居民收入差距，使得教育费用在城乡不同家庭中的负担差异，这反过来又进一步加剧了城乡家庭的不平等，见表 4<sup>④</sup>。

从表 4 可以看出，教育费用占家庭收入比重对于

表 3 2005 年各省义务教育及相关情况统计(单位: 元)

地区	普通小学生均支出	普通初中生均支出	人均 GDP	人均财政收入	农村人均收入
北京市	1 235.38	1 794.44	44 774.45	5 976.66	7 346.26
天津市	411.62	469.08	35 451.77	3 181.69	5 579.87
河北省	140.54	169.34	14 736.70	752.74	3 481.64
山西省	177.7	237.41	12 457.59	1 097.89	2 890.66
内蒙古	227.57	385.13	16 326.70	1 162.85	2 988.90
辽宁省	355.88	487.16	18 974.20	1 599.80	3 690.21
吉林省	253.59	333.19	13 329.42	762.71	3 263.99
黑龙江	277.42	285.07	14 428.01	832.99	3 221.27
上海市	1865.7	2114.13	51 485.83	7 971.87	8 247.77
江苏省	95.09	114.25	24 489.18	1 769.47	5 276.29
浙江省	295.29	460.24	27 435.38	2 177.62	6 659.95
安徽省	63.5	76.98	8 782.88	545.78	2 640.96
福建省	170.02	232.93	18 582.55	1 223.76	4 450.36
江西省	103.96	129.73	9 410.25	586.69	3 128.89
山东省	95.88	130.48	20 022.57	116.04	3 930.55
河南省	100.07	154.19	11 287.23	573.19	2 870.58
湖北省	96.58	124.56	11 418.8	657.66	3 099.20
湖南省	137.64	173.04	10 292.98	624.83	3 117.74
广东省	233.68	373.55	24 327.32	1 965.63	4 690.487
广西	59.22	96.96	8 746.245	607.37	2 494.67
海南省	239.85	358.36	10 803.99	829.47	3 004.03
重庆市	222.99	334.98	10 973.87	917.82	2 809.32
四川省	132.76	137.53	8 993.07	584.10	2 802.78
贵州省	70.9	170.15	5 305.79	489.27	1 876.96
云南省	158.46	230.8	7 804.25	702.58	2 041.79
西藏	394.45	344.01	9 068.95	434.34	2 077.90
陕西省	104.98	162.33	9 880.81	740.10	2 052.63
甘肃省	121.03	184.65	7 455.59	476.11	1 979.88
青海省	377.29	491.75	10 005.89	622.88	2 151.46
宁夏	182.88	319.07	10 169.46	800.70	2 508.89
新疆	288.26	437.19	12 956.17	897.11	2 482.15

资料来源: 国家统计局

表 4 相关数据的统计描述

	N	Range	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
普通小学生均支出( $y_1$ )	31	1 806.5	59.2	1 865.7	280.33	65.19
普通初中生均支出( $y_2$ )	31	2 037.15	76.98	2 114.13	371.376 8	79.578 4
人均 GDP( $x_1$ )	31	46 180.04	5 305.79	51 485.83	16 134.77	1 950.25
人均财政收入( $x_2$ )	31	7 855.83	1 16.04	7 971.87	1 344.57	295.34

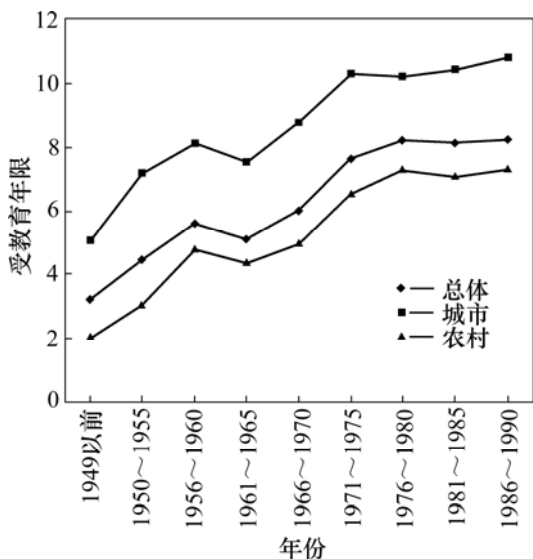


图 2 城乡教育情况比较

表 4 1999 年中国的学杂费占城乡居民家庭收入比重的比较

教育层次	人均学杂费/元	学费占家庭收入比重	
		城市	农村
高等教育	2239	12.2	23.8
中等教育			
中专	1395	7.6	14.8
中等技校	983	5.3	10.5
职业学校	556	3.0	5.9
一般中等学校	187	1.0	2.0
初等教育			
小学	66	0.4	1.0

城乡家庭来说差距是很大的，农村家庭的教育费用负担是城市家庭的 2 倍左右，虽然目前义务教育“两免一补”政策已经覆盖了全国农村(含县镇)所有学生，但是，其他中等教育费用以及高中和大学教育的费用并未减免，而且，教育的费用负担在整个教育序列当中实际上是递增的，也就是说，义务教育阶段的费用负担相对更高层级的教育来说起对农村家庭的负担相对来说还是较小的，越往上负担越重。而教育负担和居民收入之间实际上又是相互作用的，一方面，城乡居民收入差距将使得城乡居民教育水平不平等，而这种教育上的差距又将反过来进一步恶化城乡之间的收入差距。有资料显示，一个没有受过正规教育的人的贫困的可能性是接受过大学教育的人的 9 倍<sup>[12]</sup>。从人力资本的角度来看的话，一个人的收入能力在其他条件一定的时候主要取决于他所接受的教育和培训水平。舒尔茨在《教育的经济价值》中进一步区分了基础教育

和高等教育对收入差距的影响，并且这种支出，基础较培育的广泛普及是最为重要的平等化因素。这实际上是由基础教育在整个教育序列当中的基础地位以及教育序列发展的自然规律所决定的。我们下面可以来看一下近年来城乡居民收入差距的发展情况。中国社会科学院经济研究所收入分配课题组分别于 1988 年、1995 年、2002 年展开的三次全国范围的住户调查发现：中国城乡之间的收入差距，从上个世纪 90 年代以来出现一个先上升后扩大的过程。按照国家统计局的个人收入概念计算，从 1994 年开始，城乡之间收入差距出现了下降的趋势，从 1997 年起又逐步扩大，2001 年城镇居民的人均收入几乎是农村居民的三倍。另外，国家统计局的统计资料显示，城乡居民家庭人均收入的变化近年来确实呈现出一种扩大的趋势，见图 3。

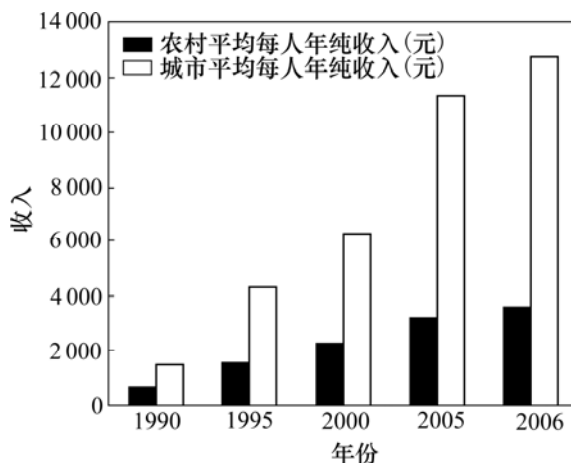


图 3 城乡居民家庭人均收入差距

综合前面对城乡义务教育水平的比较分析可以发现，城乡教育水平的差距和城乡收入水平差距之间有着不可分割的联系，这种差距和城乡二元体制之间又有着紧密的联系。城乡二元分割的经济政治体制，表现为经济上工农剪刀差，公共物品的城市偏好，政治上的户籍制度等。当前我国义务教育财政转移支付缺位，义务教育财政责任倒置又使得城乡教育公共产品供给的差距越拉越大，上述诸多因素纠结在一起，使得城乡二元的境况无法逾越。1994 年分税制改革以后情况似乎更糟，财政收入的分配结构是向上倾斜的，越往上，收入越有保障，财政收入增长速度也越快，在政府财政总收入中所占的比例也越大。与此相反，教育的财政负担，却是向下倾斜的，越往下，负担越高。有调查显示，2001 年，在全部义务教育投入中，乡(镇)一级的负担高达 78%，县财政负担约 9%，省地负担约 11%，中央财政只负担了 2%。中央及省市级财政在义务教育投入上是缺位的。而县乡财政的窘境

尤其是乡镇财政空转确是不争的事实,据有关部门统计,全国乡镇债务高达2000亿元,平均每个乡镇近450万元,如果再考虑村级债务,数字恐怕还要翻一番。试问负债累累的乡镇何以承担义务教育之重担?所以民间的不满早已溢于言表:这达标,那达标,上边从不掏腰包。所以中央制定的义务教育政策的不到有效贯彻和实施,中央自身实在负有不可推卸的责任,因为没有措施的承诺不过是口惠而实不至的口号而已。

### 三、当前义务教育政策改革之对策

前面我们通过分析发现当前我国义务教育公共政策中存在的问题,不论是义务教育经费投入不足,还是义务教育的不平等,乃至义务教育法制不健全,监督不到位等问题,看似芜杂,实则清晰,透过这些现象,我们发现所有的问题集结于一点,没有与义务教育政策相适应的财政转移支付制度,因为只有规范的义务教育财政转移支付制度,才是解决一国义务教育经费总量不足和发展不平衡问题之根本。纵观西方主要发达国家义务教育成功之历史,无不是因为它们各自建立起了适应本国国情的义务教育财政转移支付制度。所以,在公共财政框架下建立起与我国国情相适应的义务教育财政转移支付制度乃是治本之策,在公正、效率、民主等价值观的指导下,我们可以采取如下措施:

#### (一) 实行12年免费义务教育制度

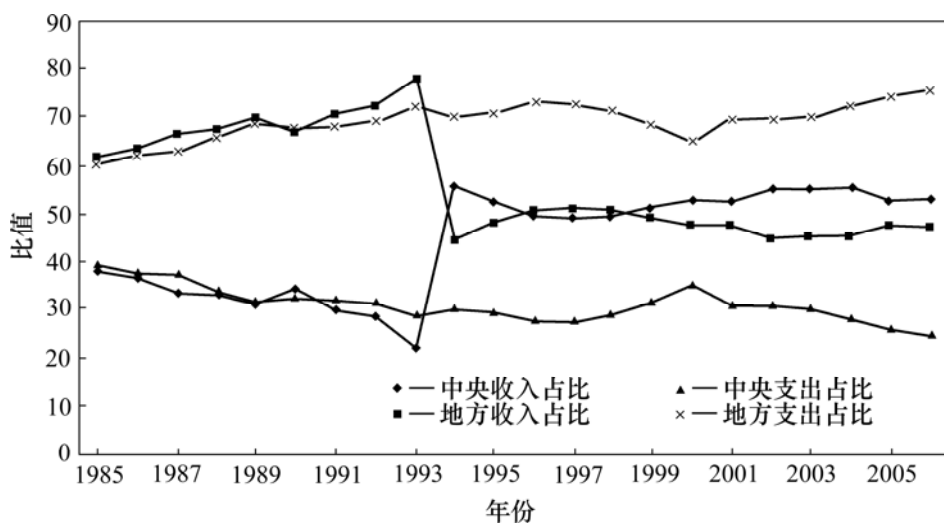
纵观各国义务教育之历史,免费的义务教育由来已久。从德国1619年的魏玛大公领地实行男女儿童均须入学的制度算,是387年;从普鲁士腓特烈大帝1754年颁布义务教育令算,有252年的历史;从英国1833、1834年两次颁布工厂法案,是172年;从美国的马塞诸州1854年颁布初等教育法案,是152年。日本早在1872年就实行了义务教育制度。事实证明,正是基于发达初等教育的全民素质提高,才使得维新时期新法令、新的土地制度及后期技术引进得以快速而又圆满的实施。对美国而言,12年的免费义务教育,免费的公共图书馆以及政府举办的各种职业培训,提高了劳动者的素质,有利于科学发展和经济繁荣<sup>[13](20-26)</sup>。霍勒斯·曼曾说过:“青年受教育是天赋人权,共和国的财产按自然规律应宣誓保证实现这个伟大任务,不肯花这笔钱,就是‘从孩子身上盗用公款和掠夺’,就是玩忽社会职责。”从正义的角度出发,免费不过是义务教育的应有之义。可以讨论的只是义务教育的对象、

范围和层次。笔者主张实行12年的免费教育,因为,普通高中乃是通向高等教育的主要通路。而高等教育的发展对于获得收入和积累财富的能力所产生的影响也许才是决定性的。也许将决定他将来的社会地位的获取能力,而高中阶段的收费却将可能使得刚有机会改变命运的学生与这种机会再次失之交臂,从而使政府通过义务教育实现公平的努力功亏一篑。

#### (二) 建立公共财政框架下的义务教育转移支付制度

公共财政体制的本质就是与市场经济相适应的民主财政。但目前我国财政转移支付制度的主要问题是仍未能解决公共财政的纵向和横向的不平衡。究其原因,乃是在中央政府转移给地方政府的收入中,转移支付数量规模过小;地方政府的行政层次和预算级次过多。义务教育是事关生存和发展基本人权的公共产品,这就决定了义务教育财政转移支付在公共财政支出中的优先地位,中央财政理应协同地方各级政府承担。而目前中国的义务教育,乃是以县市为义务教育的财政责任的主要承担单位,中央政府和省级政府承担的财政责任实际上不足20%,而1994年分税制改革后,中央和地方政府财权和事权的不对称性进一步加剧,中央财政收入大幅度增加,达全国财政收入的55%之多,但是中央财政在义务教育中所承担的财政责任只有2%,显然是不合情理的。理顺政府间的财政关系,使各级政府财权和事权相对应,乃是各级政府有效承担义务教育财政责任的前提,这就需要各级政府之间重新安排其财政关系。当前中央财政和地方财政的分配结构显然不太合理,见图4。

从图中可以发现,1994年分税制之后,财权上移,事权下放的发展趋势极为明显。比如说,中央收入占比从1993年的22.2%跃升至1994年的55.7%,而1994年财政支出中中央占比为30.29%,相对于1993年的28.26%变化微小。因此,中央政府应提高其在义务教育中的财政责任,做到事权与财权的对应,改变目前以县市为义务教育的财政责任的主要承担单位,中央政府和省级政府为辅的格局。考虑到我国是单一制中央集权国家,可以考虑借鉴法国经验,其中央财政通过国民教育部把义务教育教师工资直接划拨到他们的个人账户,从而承担70%以上的义务教育经费。义务教育的校舍建设与学校行政经费则由地方政府负担,市镇政府和省级政府分别负担小学和初中的相应经费。再结合中国地区差异和城乡之间的不平衡,中国可以考虑由中央财政负担中西部农村地区义务教育教师的工资,而发达地区由省级财政负担其辖区内农村义务教育教师工资,而各城市的义务教育教师的工资



(资料来源：中宏统计数据库)

图4 中央和地方财政收支比较

由市(县级市)财政负担,行政经费由省市县三级平摊,县级政府负责行政经费。这样才能保证义务教育经费投入的充足,充分发挥财政转移支付解决地区和城乡发展不平衡的问题。同时,中央财政有必要建立专项转移支付制度,可通过省县教育行政机构实施,尽量减少其间的行政层级。

### (三) 健全预算法案, 加强义务教育的法治化建设

公共财政体制的建立要求把政府所有的收入和支出都纳入预算范围。在我国现行预算制度下,政府收入由财政收入,预算外收入和制度外收入组成,这就导致预算外收入和制度外收入游离于预算之外,这种现象在地方政府尤其严重。有资料显示,地方政府预算外收入和制度外收入之和与预算内收入相当。显然,地方政府在预算内支出和预算外支出方面是有差异的,在教育支出方面尤其明显,地方政府对于教育的预算外支出忽视了该地区对教育的需求,或者与该地区对教育的需求背道而驰,预算外教育支出并没有用于学校建设和教师培养<sup>[14](6)</sup>。分税制改革的初衷乃是为了在明确划分中央和地方财权和事权的基础上更好的提供公共产品,然而事与愿违,在财政分权和地方政府存在极大财政激励的情况下,地方政府财政实际上处于一种压力型和激励型财政并存的状况。所以,应该从预算法案改革开始,按照国际通行的公共财政体制的要求,把政府所有的收入和支出均纳入预算之内,真正使政府收入和财政收入一致,然后在此框架下合理地安排各项支出,真正承担起提供公共产品的职能,并且逐步减少预算安排的经济建设项目支出,实现生产建设型财政向社会保障型财政的转变,有必

要设立一个义务教育经费特别预算,以确保义务教育经费的充分性和稳定性。就义务教育而言,法治化建设的着力点应放在执行上,法律的尊严应该得到保障,这既是确保义务教育政策真正得到贯彻实施的要求,也是确保政府依法行政的要求。同时,应该赋予审计机关更大的独立性和权威性,让审计最大限度地发挥其应有的监督和规范作用。丽贝卡·梅涅斯曾经断言,腐败是一种带有机会主义色彩的传染病,在市民机构和政治制度羸弱的时候就会成为一种问题。联系到华阴救灾款截留事件,我们对义务教育经费使用的绩效实在不敢做乐观估计。我认为,民主、法治和舆论的开化都可以对腐败起到极大的抑制作用,只有这种民主加法治的方式,才能避免教育经费使用中的腐败现象,才能使义务教育政策长期化,也才能避免这项重大政策因政府人事或财政状况的变动而受影响。

### 注释:

- ① 如果从公共性这一特性出发,我们实际上可以在同等意义上使用义务教育与基础教育、普及教育、国民教育等概念,虽然在不同的历史阶段他们有着不同的含义和关系,有时候是重合的,有时候又是有一定区别的,关于上述概念的辨析详见参考文献[3]。
- ② 生存教育是与地位教育相对的一个概念,指的是作为一个人的生存手段而接受的教育,它更多的是一种有关劳动生产技术和技能的训练,以及为接受这样的训练而必须具备的基础教育。“生存教育——地位教育”与具体的个人教育选择取向相联系,它与日常话语中的“大众教育——精英教育”是两个不同的分析范式,两者的辨析详见参考文献[5]。
- ③ 本图根据2005年全国1%人口抽样调查样本数据(抽样比为1.325%)绘制。资料来源于国家统计局和中国教育经济信息网。



## 参考文献:

- [1] 熊贤君. 千秋功业: 中国近代义务教育研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1998.
- [2] 周金玲. 义务教育及其财政制度研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [3] 平狄克, 鲁宾费尔德. 微观经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [4] 李莉红. 关于教育和义务教育的产品属性, 以及义务教育的成本分担——与《论义务教育应该实行成本分担》一文作者商榷[J]. 教育与经济, 2005, (1): 8-13.
- [5] 刘精明. 国家、社会阶层与教育: 教育获得的社会学研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [6] 阿马蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [7] 约翰·穆勒. 政治经济学原理[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [8] M·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [9] 盛世明. 义务教育的产品属性及其供给的博弈论分析[J]. 上饶师范学院学报, 2003, (6): 16-20.
- [10] Fleisher B, Chen Jian. The coast-noncoast income cap, productivity and region economic policy in china [J]. Journal of Comparative Economics, 1997, 25: 220-236.
- [11] 张力. 政府工作报告展现教育政策亮点[N]. 中国教育报, 2008-03-28(11).
- [12] 世界银行. 1996 年世界发展报告: 从计划到市场[R]. 北京: 中国财政经济出版社, 1996.
- [13] 穆怀忠. 社会保障国际比较[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002.
- [14] 平新乔. 中国财政分权与地方公共物品供给[Z]. 北大中国经济研究中心讨论稿系列, 2004.

## Fair and balanced development of the compulsory education: an analysis paradigm of public finance

YAO Jinhai

(Center of Social Security Research, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Compulsory education is related to national survival and development, Compulsory education is a public good and has external effects, the state should assume corresponding responsibilities, States should pursue the greatest public interest. At present, there are still many problems in China's compulsory education: the public finance system has yet to really establish the framework; central and local governments are reluctant to assume responsibility for compulsory education, and this phenomenon in performance between different local governments is equally clear; absence of financial transfer payment, financial responsibility for compulsory education Inversion; local governments take the main responsibility for compulsory education, which has resulted in gaps between urban and rural areas. This paper only discusses the framework of public finance and suggests that we should establish a standardized fiscal transfer payment system of compulsory education, and can fundamentally solve the shortage of funds and the problem of unbalanced development.

**Key Words:** compulsory education; public finance; public goods

[编辑: 颜关明]