

# 关于完善义务教育投资体制的探讨\*

龚丽娟

(西昌学院 教育系, 四川 西昌 615022)

**【摘要】** 教育投资是教育发展与改革的热点问题, 虽然我国已建立了比较有效的义务教育投资体制, 然而在实践中, 义务教育投资仍存在很多问题。本文在剖析我国义务教育投资问题的基础上, 提出了完善义务教育投资体制的相应建议。

**【关键词】** 义务教育; 教育投资; 投资体制

**【中图分类号】** G522.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-1883(2006)01-0065-04

义务教育投资是投入义务教育领域中, 用于公民基本素质培训的人力和物力的货币表现, 是国家教育总投资的组成部分, 其主体包括国家、企事业单位、集体和个人。

当今世界各国义务教育投资事实上呈现出不同类型: 集权制国家, 义务教育投资主要来源于国家或中央政府; 分权制国家, 义务教育投资主要来源于联邦政府、州政府和地方政府; 集权与分权相结合的国家, 义务教育投资分别来源于中央政府和地方政府。一般而言, 义务教育投资来源应符合教育总投资来源, 并与教育总投资来源构成基本一致。那么, 我国的义务教育投资是一种什么状况呢?

## 一、我国义务教育投资问题剖析

我国义务教育的管理体制是“地方负责、分级管理”, 这就形成了“地方负责、以县为主”的义务教育投资体制。此体制虽有助于增强地方政府发展义务教育的责任感, 缓解地区教育发展经费不足的矛盾。但也存在不少问题:

### (一) 政府的义务教育公共投资严重不足

近年来, 义务教育经费虽在不断增加, 但与实际需要还有相当差距。根据联合国和 OECD 组织往年的各国义务教育生均经费占本国人均 GDP 的平均指数, 以及上海市教科院智力所研究的我国义务教育生均人员经费和公用经费的基本保障

标准测算, 我国每年投入的财政预算内义务教育经费缺口接近 750 亿元。国家财政性教育经费占国民生产总值的比例世界平均水平是 4%, 而我国上世纪末公共教育经费占 GDP 的比例仍未突破 3%。1999 年的比例是 2.79%, 2000 年为 2.87%, 2001 年为 3.19%, 2002 年为 3.32%, 2003 年为 3.28%<sup>①</sup>。可见, 近年来比例虽有所增长, 但离达到世界平均水平 4% 的目标尚有较大距离。由于政府教育总投资本身的不足, 导致政府公共教育经费在义务教育投资中的比例也一直偏低。

我国《义务教育法》第八条规定: “义务教育事业, 在国务院领导下, 实行地方负责, 分级管理。”并没有具体说明地方负什么责任及不同层次政府管理权限的划分。第十二条规定: “实施义务教育所需事业费和基本建设投资, 由国务院和地方人民政府负责筹措, 予以保证。”“国家用于义务教育的财政拨款的增长比例, 应当高于财政经常性收入的增长比例, 并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”以上条文只规定了各级政府的共同责任, 而没有明确规定各级政府义务教育经费的分担比例。尽管 2001 年国务院提出义务教育实行“地方负责, 以县为主”的新体制, 但对县以上政府应承担多大财政责任、如何承担责任也没有作具体规定。这些都是导致义务教育投资严重不足的原因。

收稿日期: 2005-12-08

作者简介: 龚丽娟(1980—), 女, 四川南充人, 西昌学院教育系教师, 主要从事教育学和心理学教学与研究工作。

\*本文系四川省哲学社会科学“十五”规划项目“四川省民族地区义务教育阶段学校问题及对策研究”的子课题研究成果。

## (二) 义务教育公共投资分担主体重心过低, 农村义务教育财政体制存在缺陷

义务教育公共投资体制分为集中、相对集中和分散投资三种模式。我国义务教育公共投资体制属于低重心的分散投资模式, 其公共投资责任几乎完全在市、县及以下基层地方政府。

城市的情况相对还好一点, 而农村义务教育投入情况着实让人担忧。

目前, 农村义务教育经费主要由县、乡、村三级分担。事实上, 由于村并不是一级政府, 没有财政权; 乡财政则是各级财政中最薄弱的一级, 支撑社会、经济发展的能力以及调动、运用资金的能力十分薄弱, 是县财政的“过路财神”, 本身没有独立的财政收入来源; 至于县财政, 全国相当一部分县缺乏足够的财政来源, 不能自给, 贫困县的财政则更为困难。在现行财政体制中, 虽然中央和省这两级财政的能力较强, 但其承担义务教育投入的责任却微乎其微。以 2003 年预算内教育经费为例, 中央财政支出 290.71 亿元 (比 2002 年财政支出增长 0.07%), 地方财政支出 3328.39 亿元 (比 2002 年财政支出增长 0.27%)<sup>②</sup>, 相应地在义务教育方面投入的增长也就可想而知。中央财政的能力最强, 而在义务教育方面的投入却与之不成比例。

理论上, 凡在义务教育公共投资中承担责任的一级政府, 均应有相应的财政能力, 这是其履行投资责任的基本条件。但由于我国义务教育公共投资主体重心过低, 且投资主体的责任与其财政能力不相称, 这就导致了农村特别是贫困地区发展义务教育举步维艰。

## (三) 义务教育公共资金分布不均, 对贫困地区和弱势群体支持不力

众所周知, 我国社会、经济发展不平衡, 致使地区间、城乡间义务教育公共投资也很不平衡: 当大中城市和经济发达地区以雄厚的财力保障顺利实现“普九”乃至部分地区已开始普及高中教育时, 中西部农村及广大边远山区、少数民族地区的义务教育事业却因财政困难、吸收民间资金能力弱等原因而处于财力、物力、人力全面匮乏的困境中, 既无法保证普及教育最低程度的师资与教学设备需要, 又不能对弱势群体给予足够的经费支持, 导致众多适龄儿童少年因贫困失学或辍学。

义务教育公共资金分布的严重不平衡以及对中西部农村及广大边远山区、少数民族地区和弱势群

体特别支持措施的不力, 不仅不利于贫困地区教育的发展、改革, 也必然从总体上困扰着新世纪中国教育的发展和全民族素质的提高。

## (四) 义务教育公共投资资金利用率不高

义务教育公共投资资金短缺和有限的公共资金未被有效使用, 是我国当前义务教育经费投资体制中并存的两大突出问题。这主要表现在作为义务教育公共投资资金的最主要开支——教师配置的不合理上:

1. 义务教育阶段生师比明显偏低。根据联合国教科文组织数据, 1995 年中国小学的学生/教师之比为 23、中学为 16, 明显低于发展中国家的平均水平 (小学 30, 中学 20), 且低于世界平均水平 (小学 27, 中学 17), 而与发达国家平均水平相近 (小学 16, 中学 14)<sup>③</sup>。这说明我国义务教育阶段教师的资源总体利用效率不高, 义务教育教师配置不是短缺而是过于奢侈, 处于与国家社会、经济发展水平和教育经费支持能力不相适应的状况。

2. 中小学内部管理层次过多, 机构设置繁杂, 行政后勤人员占用了大量教师编制, 致使有限的教育经费没有最大限度地调动一线教师的工作积极性。校长负责制在许多地区的中小学至今没有真正实施, 教师聘任制的改革由于传统和现实诸多因素的影响而举步维艰。

3. 地区经济发展水平和人口分布比例的不平衡导致教师配置的不均衡。一方面是大中城市班级规模偏大、生师比过高, 相当比例的学生不得不在大班或超大班中学习, “因材施教”成为一句空话; 另一方面是广大农村、边远山区、民族地区学校规模偏小、生师比过低, 导致教师资源的浪费和有限的义务教育经费使用效率过低。

## 二、完善义务教育公共投资体制的建议

### (一) 调整义务教育公共经费的来源格局, 加强中央和省财政对义务教育公共投资的责任和财政供给水平

我国公共教育经费因国家经济发展水平不足而受限制, 但同时也存在着公共教育投资战略重点的选择问题。要全面实现与巩固“普九”目标, 亟需完善义务教育公共投资体制, 强化政府依法保障义务教育公共投资的责任和行为, 重构义务教育公共经费来源格局, 把更多的教育财政资源配置在义务教育的层面上, 逐步建立和完善义务教育经费由各

级政府共同分担，非义务教育经费由政府、社会、个人分担的机制。

为此，必须实现两个转变：一是改变义务教育投资中政府公共投资所占比例过低的状况，使义务教育总投资中政府公共经费所占比例由当前的72%左右(1998年)提高到85%以上的国际水平；二是在中央、省、市县、乡镇各级政府义务教育公共投资中，重点强化中央和省的投资责任，改变上述两级政府在义务教育公共投资中比例过低、责任不到位的状况。要实现这两个转变，必须进一步加大中央和省级财政对义务教育的转移支付力度，尤其要加大中央财政用于中西部农村义务教育的专项支出。建议今后几年将政府义务教育投入占GDP的比例每年提高0.1个百分点，即由2002年的1.87%，提高到2007年的2.4%以上。以此强化中央和省对义务教育的宏观调控能力，提高中央和省对义务教育的财政供给水平，使中央和省财政在义务教育投资体制中发挥更大作用。

### (二) 调整贫困地区义务教育投资体制，建立区别于发达地区的新的投入机制

我国地区发展极不平衡，县与县之间人均GDP相差极大。当前，广大农村所实行的县、乡、村三级共同负担义务教育公共经费的体制，显然无法真正有效地保障贫困地区义务教育经费充分、足额的到位。

因此，对贫困地区义务教育现行体制进行调整，建立有别于发达地区的新的投入机制，规范国家现行的转移支付制度，在转移支付中对义务教育经费单列，并进一步明确中央、省、地(市)级政府对县级政府转移支付的原则和责任，由上级政府通过财政转移支付资金，对下级政府实施义务教育的经费缺口进行补充。除了继续实行“义务教育专项资助”、“财政转移支付”等政策，配合国家“费改税”的政策，可以税收的方式在发达地区征收国家义务教育宏观调空税，汇总到中央，由中央财政设立专门机构直接拨付到贫困地区。

### (三) 进一步健全与完善各级政府对贫困学生的直接资助制度

在义务教育阶段，强制适龄儿童接受义务教育和向贫困学生提供资助是辩证统一、不可分割的两个方面，是政府应当同时履行的责任和义务的统一体。由于家庭贫困是义务教育阶段学生失学、辍学的首要原因，建立由政府公共经费负担的政府助学

金制度，使贫困学生能受到政府特别关注，并获得较为充足的经费资助十分必要。目前，部分地区已有相应的资助制度，收到了较好的效果，但有待进一步完善，使更多贫困家庭的孩子能完整地接受义务教育。

### (四) 调整学校设置、加大学校内部管理体制改革力度，优化教师资源配置，努力提高义务教育公共投资的整体效益

鉴于义务教育阶段教师总量并不短缺的现实，各级政府应根据学龄人口变化的趋势，对教师培养和招聘进行科学的需求预测和整体规划，实行总量控制。

为了更加有效合理地使用教师资源，提高教育经费的使用效益，必须加大学校内部管理体制改革的力度，简化学校内部管理层次和行政结构，严格核编控编，精简非教学人员，优化师资队伍结构。同时应建立严格的教师分配、调动和流动机制，以解决当前因城镇教师普遍超编、边远农村教师严重不足且余缺不能有效调节而造成的教师资源配置不当问题；应明文规定专任教师必须从事教育教学工作，遵循教育规律，严格按照国家规定的班额设置教学班，以解决许多地方一方面教师总额超编、另一方面大班和超大班大量存在的非正常现象，使师生比与班额规模协调。

所以，一方面要调整、撤并城镇过密的不合理学校布局，以获得较高投资效益；另一方面对人口分散的边远地区，学校设置必须遵循因地制宜、从实际出发、方便学生的原则，在没有能力为学生提供集中办学所需的交通、午餐、住宿等经费情况下，办学不应盲目追求规模化、正规化、集中化，应灵活多样，重视复式教学点、单班学校等小规模办学模式，满足儿童接受义务教育的需要。

此外，完善义务教育公共投资体制，仅有政策是不够的。为了使我国义务教育投资得到有效保障，尚须通过制定相应法律，以增强其稳定性和权威性。

21世纪的今天，国家的义务教育水平直接影响到民族整体素质，关系重大。一个科学、完善的义务教育投资体制，是发展义务教育、提升民族素质的根本保证。作者对相关问题的思考和建议不一定全面和慎密，只希望能引起社会各界对此问题的关注，以确保“普九”世纪大业的顺利完成，则心愿足矣。

## 注释及参考文献:

- ①《教育部国家统计局财政部关于 1999、2000、2001、2002、2003 年全国教育经费执行情况统计公告》。
- ②同注①
- ③联合国教科文组织:《世界教育报告》,1998 年,第 56 页。
- [1] 张焕庭主编.教育辞典,南京,江苏教育出版社,1989 年.
- [2] 靳希斌著.教育经济学,沈阳,辽宁大学出版社,2000 年版.
- [3] 王英杰等著.亚洲发展中国家的义务教育,北京,人民教育出版社,1998 年版.
- [4] 高如峰.义务教育投资水平和效益的国际比较,北京,《教育研究》,2002 年第 6 期.
- [5] 阎立钦,曾天山等著.推进我国义务教育可持续发展的若干思考,北京,《教育研究》,2000 年第 4 期.
- [6] 柳斌.保障义务教育投入要有大的改革思路,北京,《求是》,1999 年第 7 期.
- [7] 叶之红.论义务教育的本质属性和非本质特征,北京,《求是》,1998 年第 18 期.
- [8] 何齐宗.中国大陆普及义务教育的进展与问题,南昌,《江西师范大学学报(哲社版)》1998 年第 1 期.

本文经西昌学院贺新宇副教授悉心指导,谨此致谢!

## Discussion on Completing the Investment System of Compulsory Education

GONG Li-juan

(Department of Education, Xichang College, Xichang, Sichuan, 615022)

**Abstract:** The education investment is an important issue in educational development and reform. Though our country has established the effective compulsory education system, there are a lot of problems about the compulsory education investment in the reality. On the base of analyzing the investment problems in the compulsory education of our country, this paper puts forward the proposal to complete the investment system of the compulsory education.

**Key words:** Compulsory Education; Investment of Education; Investment System.

(责任编辑:周锦鹤)