北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2008 年第 2 期（总第 21 期）　　2008 年 3 月 28 日

主　题：

- 我国义务教育基本建设经费保障机制的建立

关键词：

- 农村义务教育　办学条件　基本建设经费保障　学校标准化建设

摘　要：

本期简报通过对我国农村义务教育基本建设经费供给的历史回顾，及对当前学校办学条件总体状况和基本建设经费保障情况的考察，发现我国现阶段义务教育学校办学条件差异大，公共教育资源分布不均衡，多数地区农村义务教育基本建设经费保障水平不高，无法适应教育均衡发展的需要。目前我国的义务教育学校基本建设应该适时进入标准化、一致化阶段。应继续强调以科学发展观统领事业全局，充分调动地方的能动性和创造性，推进全国范围的学校标准化建设，探索新的教育融资模式，增加教育经费供给，提高教育筹资及经费管理、使用的规范化水平，通过实现学校办学条件均等化改变义务教育的面貌。

我国义务教育基本建设经费保障机制的建立

丁延庆、薛海平[①]

义务教育经费从支出来看，通常划分为经常性（recurrent）支出和资本性（capital）支出两个大的范畴。进行这种划分之所以必要是因为前者通常是在一个会计年度内稳定地、反复地出现，而后者往往是一次性投入而可以使用几年（跨若干会计年度）。在我国，前者称为事业性支出，对应的是“教育事业费”，包括“人员性经费”和“公用经费”两个大的子项目；后者称为“基本建设支出”，不只是土建支出，也包含大型（5万元以上）仪器设备的购置费用，对应的科目是“基建费”。基建支出形成学校办学的基本条件，事业性支出保证学校的日常运行。我国自本世纪以来，以中央政府为主导进行了一系列旨在提高农村义务教育经费保障水平的重要改革。从实现经费保障的效果来看，“以县为主”改革提高了教育事业费中的人员性经费（主要是教师工资）的保障程度，大规模、长时间拖欠教师工资的现象已经基本杜绝；自2006年以来进行的“农村义务教育经费保障新机制”改革（以下简称“新机制”）则在保障公用经费方面有突出作用。但义务教育阶段特别是农村中小学的基本建设经费保障机制尚未确立（“新机制”只是试图建立校舍维修改造的“长效保障机制”）。本文是利用已有的研究文献（特别是调查和实证研究文献）和作者参与的有关研究课题的第一手资料、数据，对建立农村中小学基本建设经费保障机制的必要性和现实途径的分析和探讨，分为以下几个部分：第一部分是对改革开放以来我国农村中小学基本建设经费供给的简单历史回顾；第二部分是对我国义务阶段学校办学条件现状和农村中小学基本建设经费保障情况的简要分析；第三部分是对建立农村中小学基本建设经费保障机制的现实途径的探讨；最后是小结。

一、农村中小学基本建设经费供给的历史回顾

通过文献研究发现，自改革开放以来我国农村中小学基本建设供给经费大致

[①] 丁延庆（1974-），男，山东诸城人，美国哥伦比亚大学博士，北京大学教育学院讲师，研究方向为教育经济与管理、教育社会学；薛海平（1979-），男，湖北黄石人，北京大学博士，首都师范大学教育科学学院讲师，研究方向为教育经济与管理。本文是北京大学中国教育财政科学研究所承担的国家财政部课题“农村义务教育经费保障新机制研究”及教育部课题“义务教育办学条件保障及标准研究”的成果。

走过了以下几个阶段:

第一阶段是前“普九”阶段，这一阶段学校基本经费供给的主要特征是低标准、分散供给、财政支持和保障比较薄弱。中共中央、国务院1980年发布《关于普及小学教育若干问题的决定》，对农村小学希望“用两三年或稍长一些的时间，做到‘校校无危房。班班有教室，学生人人有课桌椅’”[①]，所谓“一无两有”，即是当时“低标准”的学校基本建设的写照。有很多农村小学是利用祠堂庙宇和老旧的集体房屋开班办学，新建校舍资金和校舍维修改造也大多无单一的稳定的资金来源。80年代初普遍开始集资办学[②]，80年代中期以后各地普遍开征了“农村教育费附加”，此二者是这一阶段农村中小学基本建设经费的重要来源（校舍建设和改善办学条件也是二者主要的规定用途）。沈百福在1996年对湖北省1982年至1993年的教育集资进行了统计分析，发现在此时期预算外教育经费收入增长速度大大超过预算内经费，其中各级政府用于教育的税费（主要是农村教育费附加和城市教育费附加）和教育集资的增长极其显著，分别增长了约30倍25倍。捐、集资占教育总收入的比重在此阶段有两次巨大波动，一次是从1982年的2%提高到1984年的21.88%（1983年即提高到了11.89%），再降低到1987年的7.6%；第二次是从1988年的8.4%，提高到1991年的14.03%（连续三年超过12%），再降到1993年的7.84%。从历史文献也可以看出这一阶段农村乡民集资、投工投料对学校基本建设的重要性[③]。

第二阶段是“普九”建设阶段。在中西部一些地区一直延续至今。这一阶段的主要特征是标准提高，全面动员、相对集中投入，政府间转移支付发挥了重要作用。从90年代中前期开始，全国多数地方进行了“普九”建设工作。这一时期的建设主要是为了实现多数人入学，也要达到“普九”验收的基础设施标准，因此建设和配备的标准提高。各地为实现“普九”进行了全面的经费动员（包括举债）。以中央为主导的一批义务教育转移支付工程提供了大量基本建设资金。由我国政府统借统还的四期世界银行贷款项目及其它借款、赠款项目也主要投向土

[①] 转引自：杨颖秀、张红. 义务教育实施二十年的反思与前瞻[J]，东北师大学报（哲学社会科学版），2006年(2), Vol.(220)，123-128。
[②] 安徽省天长县人民政府. 开展集资办学，改善办学条件 [J]，安徽教育，1983(7)，12-13。
[③] 如朱维新、李宏伟. 托起明天的太阳——河南省集资办学纪实 [J]，瞭望,1992(50)，35-36；青铜峡市人民政府. 多渠道集资解决中小学危房问题 [J]，宁夏教育,1989(3)，4-6。

建和图书、设施及设备的配备。预算外的收入来源仍然扮演重要角色。农村教育费附加已成为仅次于财政预算内资金（在90年代95%以上为人员性经费）的第二大稳定收入来源。“吃饭靠国家，事业靠附加”，农村教育费附加占到了农村学校经费收入的大约五分之一[①]。为“普九”进行社会捐、集资，投入学校基本建设自90年代中后期又形成了一个新波峰[②]。毋庸置疑，“普九”及其验收活动对农村学校办学条件的改善起到了极其重要的作用，但这一时期的大范围的集中的基础设施建设也遗留了严重的问题。其中比较突出的是债务问题。目前全国范围内对义务教育阶段的负债尚无足够详尽和翔实的统计，但可以肯定的是，教育负债数额巨大，对教育事业的影响严重并日益凸显[③]。义务教育阶段的负债很多是“普九”期间的基本建设负债[④]。本世纪初的农村税费改革取消了农村教育费附加（很多地方的计划偿债来源），使学校债务问题又变得突出。

第三阶段是后“普九”阶段，主要特征是以地方财政为主分散供给。近年中国义务教育财政的最重要的变化即是政府对义务教育开始负起投入全责。农村中小学基本建设的经费供给，除一些正在实现“普九”地区外，已较少通过汲取预算外资源来进行。实行“以县为主”之后农村中小学的学校基本建设开始进入地方的经常性财政预算[⑤]。这一阶段很多地方进行了以提高办学的规模效益、提高教育质量、改善不均衡状况为主要目的的新一轮学校布局调整，学校标准化建设初见端倪。很多地方已经完成（如北京、上海）、正在实施（如成都、昆明、河北省）或开始启动（如长沙市、河南省、重庆市）“农村中小学标准化建设工程”，或者类似的建设工程，对农村中小学进行参照国家和省颁标准的，或城乡一致性的建设和配备。2006年春季学期开始的“新机制”改革也在尝试建立农村校舍维修改造的长效保障机制，在中西部地区中央和地方共担校舍维修改造专项资金（分担比例为5：5）。表1是2007年5月-6月北京大学中国教育财政科学研究所承担的国家财政部关于“新机制”调研课题的中部和东部公办学校样本自1997年以

① 胡孝玉.农村税费改革与教育投入探析 [J]，教育财会研究, 2000(3)，13-16。

② 详见丁延庆（Yanqing Ding）：Equalities and Equities in Compulsory Education in China [D]，美国哥伦比亚大学博士学位论文，第三章、第四章，2005 年 2 月。

③ 如，王圣志.“巨债压垮安徽农村学校”[J]，瞭望, 2006(31)，62。

④ 徐元明. 江苏贫困地区学校负债 31 亿的背后 [J]，中国改革 2006(5)，62-63；屠彦斌、薛海平.从三县调研看基础教育债务问题 [J]，中小学管理 2007(3)，21-23。

⑤丁延庆、薛海平、王莉红.2008：《“农村义务教育经费保障新机制”改革效果初探》，《中国教育学刊》，待发表。

来和自2003年以来基本建设经费的来源构成情况（小学情况，三类学校有效样本数分别为18、49、36）:

表1　学校基本建设投资结构

	城市小学或县直小学		乡镇中心小学		村完全小学	
	1997年以来	2003年以来	1997年以来	2003年以来	1997年以来	2003年以来
学校自筹经费所占比例	64.90%	62.66%	42.21%	32.8%	22.79%	27.01%
县级政府拨款所占比例	23.46%	19.75%	19.71%	26.45%	11.57%	14.54%
县级以上政府拨款所占比例	2.23%	16.31%	10.01%	14.59%	15.91%	15.25%
其它（如企业办学、社会捐助）所占比例	3.86%	1.28%	3.52%	0.53%	21.26%	6.62%

可以看出自 2003 年以来，学校自筹和其他来源的基本建设经费比例降低，而县级及以上政府拨款所占比例提高。

二、我国当前义务教育学校办学条件现状和农村中小学基本建设经费保障情况

由于学校办学条件和装备涉及内容繁多，数据不完备；具有相同的数量类型的建筑和物品价值差别也可以很大，因此进行统计分析的难度大，特别是对具有全国代表性的样本进行的统计分析更是鲜见。郭志成曾利用1999-2003年全国和部分省、市的统计年鉴和年报资料对全国和不同经济发展水平的地区的办学条件、装备进行过简单描述性统计。郭的研究的计算结果中：参与计算2002年生均校舍面积的7个样本点有4个（分别为安徽和河南的小学、初中）低于“两基”的国检标准(小学和初中分别为4.18和5.59平方米),2003年参与计算的8个样本点，有2个（安徽省的小学、初中）低于国检标准（以上结果为本文作者根据郭的计算结果统计得出）。建筑质量比较的结果发现东、中、西部样本省2003年的危房率差别巨大，最低的北京只有0.26%，最高的云南是15.1%[①]。2003年小学、初中

[①] 本文作者的个案研究也发现，在中西部地区农村中小学危房仍大量存在。云南省 2005 年共有中小学校舍

生均图书东部的北京市比中部的河南分别高3.23倍和2.34倍; 比西部的云南分别高4.78倍和4.13倍（云南初中低于“两基”国检标准超过40%）。而小学生均计算机数量北京分别是河南和云南的9倍和16.77倍。全国来看，小学的实验仪器、体育场馆、音乐器械和美术器械的达标率中，只有体育场馆的达标率达到了50.2%，其余均不足50%（其中两项低于40%）; 初中实验仪器达标率达到了70.10%，其余三项均低于60%[①]。

表2和表3是上文提到的财政部课题对中部和东部公办学校样本的几项办学条件指标的统计结果:

表 2　2007 年春季小学办学条件情况

	城市小学或县直小学		乡镇中心小学		村完全小学	
	均值	有效样本数	均值	有效样 本数	均值	有效样本数
生均图书册数（册）	18.56	26	14.90	57	14.25	49
生均计算机台数（台）	0.08	28	0.05	55	0.05	49
生均 D 级危房面积（平方米）	0.00	20	0.06	47	0.65	35

表 3　2007 年春季初中办学条件情况

	市或（区）县直属独立初中		乡镇属独立初中	
	均值	有效样本数	均值	有效样本数
生均图书册数（册）	43.51	13	15.31	46
生均计算机台数（台）	0.09	15	0.05	51
生均 D 级危房面积（平方米）	0.02	14	0.24	44

可以看出不同类型学校办学条件存在差距。调研中发现，实际上义务教育阶段我国的学校明显分层。在实地考察中不同层属的学校的办学条件差别往往具有

建筑约 4000 万平方米，其中土木和砖混结构的有大约 1200 万平米。这些土木和砖混结构的校舍大多建于 90 年代中期开始“普九”时期，或在“普九”之前即存在，设计使用年限一般都在 10-15 年。该省省会城市下辖的一个国家级贫困县，2003 年一期“危房改造工程”结束，到 2006 年新增危房就达到了 3.1 万平方米。很多“普九”时期集中建设、“跑步上马”的校舍建筑质量很差，预计在未来一段时间，这些建筑将集中转危。

[①] 郭志成. 不同发展水平地区义务教育办学条件的比较 [J]，中国教师 2006(2), Vol. 35，19-21。

直接的视觉冲击。由于“好学校”(多数是城市学校)经常“人满为患”，而“差学校”生源不足，生均指标常常不能同样敏锐地反映学校办学条件的巨大差异。这种学校分层（义务教育阶段的公办学校分层）的教育公平含义自不待言[①]。

如前所述，已经完成“普九”后，学校基本建设经费开始转由地方政府为主分散供给。目前中央主导投入的对学校办学条件进行投入的主要两个义务教育转移支付工程“农村寄宿制学校建设工程”和“农村中小学现代远程教育工程”都已接近尾声。而“新机制”是 “对中西部地区，中央根据农村义务教育阶段中小学在校生人数和校舍生均面积、使用年限、单位造价等因素，分省（区、市）测定每年校舍维修改造所需资金”[②]，提供的应该是属于经常性经费支出的“修缮费”(公用经费支出范畴)，数量不大。在调查中发现，除一些因学校布局调整力度较大需新建校舍或学生宿舍，或在同时进行“标准化建设”的地区，目前多数地方农村学校得到的基本建设经费(包括校舍维修改造专项资金)和学校的基本建设支出数量都很少，占学校收入、支出的比例很低,，无法进行较大的建设、改造和装备更新。在中部和东部两省的调查样本学校，2007年前半年基本建设和大型维修拨款占乡镇公立中心小学、村完小、乡镇初中的收入比例分别为6.05%，1.01%和2.53%，比上年均有所下降(以上计算的有效样本分别为61、51、51个)。个案调查中也发现类似的问题。在东部某省的一个县级市，近170万人口，目前每年县财政的基本建设拨款是不到1000万元，另一个百万人口以上的区，每年只有大约100万(该省的“新机制”校舍维修改造资金由县级负担)。2007年9月在西部一个刚实现“普九”的一个县的调研中随机抽取两个农村初中发现，其中一个2007年获得2万元基本建设项目经费(经查是“新机制”的“维修改造资金”)，另一所学校没有得到基本建设项目拨款。据其中一所学校介绍，该校目前需要修建一个护坡工程，以防止学校所在的山坡滑坡造成危害，但由于不再能通过集资等方式募集到经费，此工程(需要大约20万元)短期内无法实施。调查也了解到，目前教育负债在很多已“普九”地区仍然在增加。屠彦斌、薛海平在3个县的调研发现,基建项目都是负债的主要原因,东部的样本县的教育负债即主要是在“普九”后形成。徐元明的研究也发现，近年江苏省省级主导的旨在改善办学条件的

[①] 阎凤桥. 从民办教育透视教育的分层与公平问题 [J]， 教育发展研究, 2004 (1)，20-24。
[②] 中华人民共和国国务院. 国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知 （2005 年 12 月 24 日，国发[2005]43 号）。

一系列转移支付工程要求地方配套，而一些地方政府无力配套，于是形成了学校债务[①]。

三、建立农村中小学基本建设经费保障机制的现实途径

由以上分析可以看出，后“普九”时代我国义务阶段的公共教育资源分配仍然不均衡，办学条件的地区差距、城乡差距、校际差距仍然很大，学校的基本建设财政保障程度较低。缩小这些差距，提高农村学校基本建设保障程度，提高义务均衡化水平，是新修订的《义务教育法》提出的要求。但这一历史任务是艰巨的。中国的义务教育财政，从追求多数人入学，逐步发展到当前的关注不能入学的少数、追求教育均衡化，必将再走到关注教育产出和“充足”（adequacy）。学校办学条件的一致化、标准化是必然的走向，在当前也最能够体现国家实现教育均衡化、追求教育平等的伟大进程。学校基本建设经费供给应该进入一个新的阶段，即学校标准化建设阶段。实际上学校标准化建设的完成，也将标志着学校基本建设的长久保障的实现[②]。就现阶段的农村学校基本建设经费供给和保障机制的建立，有如下建议:

1．保护地方政府进行农村中小学标准化建设的积极性，积极引导和推动全国范围内以地方政府为主导的农村中小学标准化建设。新时期的科学发展观无疑给“科教兴国”战略提供了有力的思想武器和强大的现实动力。自本世纪初以来，很多地区的地方政府将农村中小学标准化或义务教育的城乡一致化建设和配备纳入政府的工作日程。据本文作者统计，目前全国有大约半数的省、市、自治区的全省（市、区）或部分地区正在进行或准备进行“农村中小学标准化建设”，投入巨量资金改善农村办学条件。这些地方有的经济比较发达，有的也是位于中西部、经济实力不是很强的地区（如重庆市、安徽的铜陵市等）。中央对于这些地区实施这种“民心工程”、“德政工程”应大力宣传，并给以支持（如采取“以

[①] 屠彦斌、薛海平.2007:《从三县调研看基础教育债务问题》,《中小学管理》,第3期,21-23页。徐元明. 2006:《江苏贫困地区学校负债31亿的背后》,《中国改革》，第5期，62-63页。

[②] 调研中了解到，成都市农村中小学标准化建设的论证，部分起因即是发现了每年对危房改造和校舍维修的大量投入效益很差，“年年排危，年年建设，面貌依旧”。实行标准化建设试图走出这一怪圈。本文作者之一丁延庆 2005 年—2007 年曾在昆明市挂职担任教育局副局长两年，发起并参与论证了该地的“农村中小学标准化建设工程”。经测算发现，完成标准化建设后，二十年内可节省的校舍维修和危房改造资金即相当可观。此外可有布局调整效益/规模效益、资源置换效益、项目的集中实施效益等。

奖代补”的方式）。但在操作中应注意避免地方不顾本地实际过度举债，一哄而上，或不经科学论证，仓促上马，也应注意学校布局调整力度过大可能造成的问题。

2．大胆摸索并勇敢尝试新的教育融资方式，支持农村学校基本建设。很多学者都论述过在我国采取多种教育融资方式的必要性和可行性问题。如西北师范大学的刘凯在其学位论文中即对发行教育国债和教育彩票进行教育融资的可行性进行了论证。刘的论文专门研究了“新机制”的设计缺憾，认为高估了中央和省级的财政转移支付能力，因此必须有大量新增教育经费才可切实实现保障[①]。从财政学的角度来看，发行教育国债很适合为“农村中小学标准化建设”这类非经常性的、需要大规模资金投入的基本建设工程融资；而教育彩票因有稳定的收益，可为学校日常维修改造项目提供重要资金。

3．规范和加强城市教育费附加的征收、管理和使用。在很多学者在论述教育经费保障问题时都提到了应借鉴国际经验，开征教育税的问题[②]。而在我国，城市教育费附加实质就是“教育税”。即是“以费代税”，就存在“征收不能足额，计征不按规定执行，收入被挪用”等问题[③]。但实际上“税”和“费”均应按法规严格执行。我国的教育费附加有明确的计征、管理办法和使用用途（改善学校办学条件、支付代课教师工资），而目前我国很多地方的农村学校改善办学条件资金匮乏，农村代课教师仍大量存在且薪酬极其微薄，但同时城市教育费附加不能足额征收或全部用于教育，这是亟待解决的问题。在东部某省两县级地区调研中，当地教育行政部门提供的资料显示，这两个地方实征的城市教育费附加用于教育的比例分别为47%和60%，仅此一项减少的可用于改善办学条件的资金即超过了目前两地县级财政预算内的学校基本建设经费总额。

4．其他的很多研究提到的增加教育经费的建议，如增强政府财政汲取能力、增加教育支出在政府财政支出中的比例，减少行政开支、提高教育经费使用效率，大力发展民办教育等，本文不再赘述。

---

① 刘凯. 河南新野、淅川两县义务教育经费保障问题研究 [D]，西北师范大学硕士学位论文，2006 年 5 月。
② 如，张伦俊. 开征教育税是保证教育投资的根本选择 [J]，中国教育学刊, 2003 (5)，21-26。
③ 同本页注 1。

通过对我国农村义务教育基本建设经费供给的历史回顾及对当前学校办学条件总体状况和基本建设经费保障情况的考察，发现我国现阶段义务教育学校办学条件仍然高度不均衡，多数地区农村义务教育基本建设经费保障程度不高，无法适应教育均衡发展的需要。目前我国的义务教育学校基本建设应该适时进入标准化、一致化阶段。这一进程有很多值得深入探索和研究的问题。目前应继续强调以科学发展观统领事业全局，充分调动地方的能动性和创造性，探索新的教育融资模式，增加教育经费，提高教育筹资及经费管理、使用的规范化水平，通过实现学校办学条件均等化改变义务教育的面貌，更好地体现办学的社会主义宗旨，为建立和谐的、可持续发展的现代化国家奠定基础。

上期回顾

✍ 2008 年第 1 期（总第 20 期）

以绩效为基础的高等教育资源分配：比较视角的分析

摘要：本期简报是北京大学中国教育财政科学研究所资助课题——“以绩效为基础的高等教育资源分配：比较视角的分析”的阶段性研究成果（节选）。该研究从“高等教育财政机制和绩效配置的模式”和“绩效配置的实施”这两个方面，对高等教育中以绩效为基础的资源配置模式进行了梳理，并在此基础上提出了相关的政策建议。

学术活动

世界银行－中国教育财政科学研究所“中国教育研究网络”年轻学者支持计划第二轮征募

详情请参考网址：http://ciefr.pku.edu.cn

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1200 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　**传　　真：**010-5887-6169