北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 3 期（总第 6 期）　　2006 年 4 月 25 日

“亚洲教育财政与地方化管理”研讨班

北京大学中国教育财政科学研究所（CIEFR）与世界银行学院（WBI）、美国 RTI International 研究所于 2006 年 4 月 9 日至 15 日在北京大学共同举办了“亚洲教育财政与地方化管理”培训班（“Education Finance and Decentralization in Asia” Workshop）。培训班是 CIEFR 加强国际合作、努力推广中国教育财政经验的重要活动。与会者包括来自中国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、巴基斯坦、泰国、越南和美国的近 70 名财政、教育部门的中高级官员和专家学者。

一、内容综述

本次培训班的研讨内容主要分为以下五个模块:

第一模块 教育管理地方化的相关理论与实践问题综述

在本模块中与会者研讨了教育管理地方化的体制架构、教育管理地方化的利与弊、各级政府的教育职责划分与管理框架可能存在的问题、地方化管理对教育资源投入与分配的影响、地方化管理对教育绩效的影响、地

方化管理对教育公平的影响等。培训和讨论的焦点是不同层级的政府与学校、社区在教育中的事权与财政责任的划分，以及相关的激励问题和制度基础。例如：如何将教育财政和教育管理的责任分解在不同的相关主体中，其划分依据是什么，以及教育管理地方化的设计与执行中地方政府和学校受到的影响。

在这一模块中，为了全面介绍我国农村义务教育经费保障机制改革的内容，深入探讨各国在教育财政与地方化管理方面的实践经验和理论成果，并与世界银行、亚洲各国建立良好的交流与沟通，国家财政部教科文司丁学东司长参加了培训活动并用英语为学员授课。本简报第二部分将详细介绍丁司长的讲座内容。

第二模块 国家在教育财政中的作用

本模块的重点内容是政府应如何落实教育财政的政策目标以及教育投入责任的分配架构，特别是如何从效率和公平角度分析相关的问题。

本模块有三个主要内容：（1）公共教育财政的基本理论。外部性、信息不对称以及公平问题导致的市场失灵是政府为公共教育财政提供支持的合理依据。政府为公共教育财政提供支持不等于政府举办教育。政府在为公共教育提供财政支持时需要对教育的成本和收益进行分析，以决定一个合适的教育投资水平。在提供公共教育资金的过程中，中央政府和地方政府应有一个合理的职责分工。（2）公共教育财政中的效率问题。为了评价教育财政的效率，需要确定各种教育投入的生产效益，在此基础上比较各种教育投入的成本效率。（3）拉丁美洲和亚洲公共教育财政中的公平问题。为了促进教育公平，拉丁美洲和亚洲的许多国家实施了各种教育财政战略以促进机会公平和结果公平，包括需求导向的财政拨款方式、教育贷款、

教育券制度等。此外，本模块还介绍了在公共支出分析中，特别是效率和公平评估中的分析工具，如教育生产函数分析、教育收益率的计算、GINI系数的计算等。

第三模块 教育管理地方化中的资金保障机制

本模块主要包括政府间转移支付的基本原理，以及有关国家的经验介绍。即使在地方政府和学校负担主要教育事权的情况下，中央政府和省级政府在教育领域仍需保留重要的角色。教育具有强烈的国家利益属性，因此上级政府通常通过财政手段支持地方政府提供教育服务。教育财政领域的国际实践和理论研究给开展地方化管理改革的国家提供了重要的经验和教训。

第四模块 各级地方政府的教育财政管理

McCullough 教授重点介绍了国家预算战略和地方政府预算战略及其差异，并以此为基础阐述了中期支出框架（Medium Term Expenditure Framework，简称M.T.E.F）。与传统预算方法相比，中期支出框架具有明显的优势。同时介绍了 M.T.E.F.的具体操作步骤：(1)资源评估 （2） 针对部门成本的政策（3）部门间资源配置（4）部门内部资源配置（5）年度和中期预算的准备（6）执行效果评估和向前滚动式预算。中期支出框架在具体运作上步骤简洁明确，适合在亚洲地区推广。

中国教育财政科学研究所王蓉所长对中国教育财政理论与改革实践作了阐述和分析。她强调指出教育管理地方化的最终成效决定于一系列复杂因素，包括劳动力市场的因素和地方政治体制等。中国农村基础教育的事权和财权划分在过去二十年中经历了复杂的变化，其经验和教训值得其它

国家借鉴。另外，从中国经验来说，教育管理地方化呈现多维度的变化格局，主要体现在教育财政的相关管理由于上级加大财政投入增强了集权化的力度，而在教学内容和课程、教学时间与质量保证等方面随着新课程改革的推进其地方化的趋势越来越明显。因此，不能过于简单地看待和分析教育管理地方化问题。

第五模块 教育财政问责制度的建设

在地方化管理的体系下，问责制是保证利用财政资金实现教育目标的重要手段。RTI 专家 Luis Crouch 和 Don Winkler 首先阐明了问责制的必要性，探讨了理想的问责模式。专家重点介绍了两项问责制的工具：学校卡（SRCs）和公共支出追踪调查法（PETS）。学校卡是学校向公众提供自身信息的重要手段。通过学校卡，满足了公众对于学校教育服务的知情权。公共支出追踪调查法是研究公共资金及其它资源流动情况的一种方法，用于计量资金是否落实到学校，是否存在资金纰漏(leakage)，并帮助政策制定者改善资金管理方法。此调查通常使用抽样调查和访谈结合的方法，对各级政府和学校，以及家长进行调查。

培训班还就相关国际经验进行了学习和讨论，与会者认识到：传统的审计、检查和法规制定等手段是不够的，还需要加强家长对学校绩效的监督和增强家长在教育中的谈判能力。通过合适的调查获取教育服务前沿的定量数据可以为政策制定者、管理者提供充分信息，增强受教育者及其家庭利益诉求的表达。

二、丁学东司长关于“中国农村义务教育财政体制变革”的讲座

在两个小时的时间里，丁学东司长用英语作了题为“中国农村义务教育

财政体制变革”的报告，为世界银行以及亚洲地区的官员和学者详细介绍了我国农村义务教育管理与财政体制的发展与改革情况，同时讲解了一些具体政策措施的内涵，澄清了外国学者对于中国义务教育财政体制的一些模糊的观点。学员们积极提问，现场反映热烈，效果良好。

丁司长首先介绍了我国农村义务教育事业发展与财政投入基本情况。截止 2004 年年底，全国实现“普九”目标的县（市、区）达到 2765 个，实现“两基”（基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲）目标的人口覆盖率达到 93.6%。农村地区义务教育普及水平逐年提高，农村小学适龄儿童的入学率达到 98.6%，初中毛入学率达到 94.1%。我国财政预算内教育投入持续增长，成为农村义务教育经费来源的主渠道。2004 年，全国财政预算内农村义务教育拨款达到 1326 亿元，占当年农村义务教育总投入（1645 亿元）的比重达到 76.6%。

其次，为了让各国学员了解中国农村义务教育财政体制的变革，丁司长简要地描述了我国义务教育的管理体制，指出：根据农村义务教育的基本特征，我国从建国之后即明确了农村义务教育以地方政府为主的管理体制，并通过多次体制调整，对这一“地方事权”进行了完善和细化，先后实行了“分级办学、分级管理”、“以县为主，乡镇为辅”等多种农村义务教育管理体制。目前，我国农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方负责、分级管理、以县为主”的体制，其中，县级政府对本地农村义务教育负有主要责任。

第三，针对这次培训的主题，丁司长着重讲解了我国农村义务教育财政体制的变迁与改革情况。在这一部分中，丁司长列举了大量数据，形象地说明了我国农村义务教育经费投入的增长情况和各种资金的比例结构，成为了

各国学员们强烈关注与发问的焦点，同时，为了让学员们进一步了解中国农村义务教育投入政策，丁司长还向学员们解释了杂费、农村教育附加、农村税费改革等概念，在现场形成了良好的互动，加深了学者们对于中国农村义务教育财政体制变迁的理解。

具体讲解内容是：几十年来，我国农村义务教育经费投入与分担机制，围绕着财政体制和义务教育管理体制的变化而相应进行了多次调整。但总体来看，采用的是以地方负担为主、多渠道筹措资金的模式，即农村基础教育以地方财政，特别是县级财政的投入为主，辅之以征收用于教育的税费、校办企业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制，同时，规定义务教育阶段学生不再缴纳学费但需负担杂费。在农村税费改革中，特别是在取消了征收农村教育附加、农民集资办学等农村义务教育筹资方式后，2003 年出台的《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》针对我国农村义务教育投入出现的问题明确了保障农村义务教育投入是各级政府的责任，中央、省和地市要加大对下转移支付力度，县级政府要将农村义务教育经费全额纳入财政预算。

第四，丁司长全面介绍了从 2006 年起我国开始实施的农村义务教育经费保障机制改革。通过图表、公式讲解和改革步骤图等方式，丁司长详细介绍了农村义务教育经费保障机制改革的具体内容、中央与地方财政分项目负担情况和分担比例、改革的实施步骤以及相关的配套措施等。

围绕培训的主题，丁司长还详细地解读了此次教育财政体制改革的原则，即按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。改革提出的“经费省级统筹”的原则尤其受到了专家、学者和学员们的高度关

注。为此，丁司长进一步解释了这一原则的内涵，即省级政府统筹确定省以下各级政府的经费分担责任；统筹落实中央安排的转移支付和地方各级政府应承担的资金；统筹制定辖区内经费保障机制改革的各项具体政策措施。这一原则也成为了此后几天专家、学者和学员们热烈讨论的焦点与热点问题。

最后，丁司长指出：随着亚洲地区基础教育地方化管理的迅速推进，教育供给的责任、机制以及教育财政政策面临着不断调整与改革的现实需求。中国在实施农村义务教育经费保障机制改革后，也将迎接诸多挑战。例如：建立科学合理的转移支付机制；建立健全预算资金支付管理制度；实现城乡教育资源的均等化；严格控制收费行为；构建有力的监督约束和激励机制等等。他希望我们在向国外介绍中国农村义务教育财政体制发展的做法的同时，能够了解和借鉴国际经验，共同促进教育事业的进步。

丁司长英文讲座的全文将在本所网页上刊出。

通过这五个模块的学习和讨论，此次培训班为亚洲国家教育财政政策的制定与实施提供了理论依据和实践经验。与会的培训专家包括：世界银行学院的人类发展处处长 Egbe Osifo-Dawodu 女士、高级教育专家王一丹女士和高级人类发展经济学家 Emanuela di Gropello 女士,美国 RTI International 研究所副总裁 Luis Crouch 先生和 James McCullough 先生，资深经济学家 Don Winkler 先生和 Stephen Dunn 先生，以及北京大学中国教育财政科学研究所王蓉所长。参加培训者包括柬埔寨教育部部长、副部长和经济与财政部预算办公室主任，印度尼西亚教育部部长助理，老挝教育部财务司司长等亚洲地区教育财政高级官员。

本次培训班是北京大学中国教育财政科学研究所与世界银行的系列合作项目之一。与世界银行等国际组织的合作，不仅将帮助我国学者和政策制定者及时借鉴世界其它国家的先进经验，还将为我国教育财政研究提供更加广阔的发展平台。

相关新闻和资料下载网址:

亚洲教育财政与地方化管理

http://ciefr.pku.edu.cn/news/news_06.html

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意

并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

责任编辑：郭　楠　　电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

地址：北京大学 中国教育财政科学研究所　　电话：(010)5887-6616

北京市 8762 信箱　燕园资源大厦 612 房间 100080　　传真：(010) 5887-6136