北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 1 期（总第 4 期）　　2006 年 1 月 5 日

农村义务教育经费保障机制圆桌会议

2006 年 1 月 4 日，北京大学中国教育财政科学研究所举办的“农村义务教育经费保障机制圆桌会议”在北京大学英杰交流中心召开。来自国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所、中国社科院财政研究所、中央教育科学研究所、北京市教育科学研究所、北京市社科院社会学所、天则经济研究所、中国教育电视台、　望新闻周刊、中国教育报、剑桥教育集团等教育界的专家学者参加了会议，与北京大学中国教育财政科学研究所和教育学院的师生们共聚一堂，对近期国务院常务会议出台的关于“加强农村义务教育和深化农村义务教育经费保障机制改革”政策相关的若干问题，进行了广泛而深入的思索与探讨。

北京大学中国教育财政科学研究所所长王蓉副教授主持会议。会议首先对政策出台的过程，以及本次改革的核心内容和实施步骤进行了简要的介绍。此后，学者们自由地进行了深入讨论。本期简报是根据座谈会的讲话内容整理的。

本次圆桌座谈会议中，学者们各抒己见，讨论在相对民主、自由

和热烈的气氛中进行，反响很好。与会学者们的观点主要集中在以下四个方面:

（一）对于政策予以充分的肯定。学者们认为“农村义务教育财政改革问题一直是多年来研究农村义务教育、公共财政的学者关注的问题”，“这一次国务院下这么大的决心出台这一套改革方案，是比过去更清晰的一个分担机制，而且有具体的时间表，这样的一套方案意义重大，也是对各个方面都十分关注的事情，在决策上做出的交代。”“这次改革是特别重要的一次变革，通过这一措施的实施，农村教育会有根本性变化”，中央在“重视程度上是前所未有的”。“现阶段是中国重要的战略期，即处于黄金发展期和矛盾突现期的交织。一个突出的问题就是要构建和谐社会。这一政策的侧重点必须是‘三农问题’，从人本主义的立场来看应该让广大农村地区的社会成员逐步得到今后发展的平等机会，而这个机会的平等主要是要靠教育来实现。首先就是在农村地区普及义务教育。”这一次政策的出台，“如此大动作也表明了中央的决心”，“这个政策的出台从总体上是一件大好事，明确各级政府共同承担责任，具有划时代的意义”，“这使得我们这些研究农村义务教育的人，备受鼓舞”。

（二）政策解读与探讨

学者们在充分肯定了政策的重大意义后，就政策内容和制度相关问题进行了进一步的探讨。学者认为“当前这一政策主要是涉及财政分担机制的内容，是在短期内为了加快解决农村义务教育问题，而且迫于其他体制矛盾问题而不得已采取的办法。”因而，下一步需要完善的地方还很多:

其一、中央政府与地方政府责任分担的问题。有学者提出，这次改革中规定了中央和地方政府共同承担，而且中央政府承担大部分责任，特别是对于中西部地区，从长期观点看，这是不是一个合理的选

择？从国际经验来看，由中央政府承担责任的主要是小国，而大国由中央政府承担责任的少之又少。较大的联邦制国家基本上是州一级政府承担义务教育的经费问题。中国作为人口第一的大国，政府层级繁多，加之地域面积非常大，现在采取由中央承担大部分的责任的选择有待进一步深入地思考。进一步而言，地方仍有省级政府、地市一级政府、县级政府还有乡镇的划分，以县为主的体制改革后，乡镇责任逐步上升到县一级。但是省地县这三级究竟应该怎么分担？中央跟地方，以及跟三级地方政府之间应该怎么分担？地方这三级之间又应该怎么分担？这是此次政策中并没有明确提出，尚待解决的问题。

其二、中央政府应该承担哪些责任？有学者在最近的研究中发现，如果要让中央政府承担责任，更多的应该强调中央财政对地方财政的一般性转移支付——均等化财力，也就是说中央财力应该确保各个地方发展包括义务教育在内的地方社会事业的基本能力均等化。就财政分担方式而言，有学者主张应该主要强调省级政府和地方政府的分担而不应该是中央政府与县级政府或者中央政府与省级政府之间的问题。

有学者指出，此次政策中所有项目几乎都采取了“拼盘”体制。拼盘体制固然有它积极的一面，比如调动地方的积极性；同时，拼盘体制有时候也会带来很严重的问题：交易成本大幅度地提高，同时会出现地方政府想方设法套取中央资金，并且地方政府的这种行为很难控制，这就大大提高了中央的管理成本。

有学者指出，由于中央省以下的地方财政体系还没有完全理顺，中央对地方一般性转移支付的体制还有待完善，又考虑到发展农村义务教育的迫切性和重要性，所以采取这种方式，短期内是可行的，但是从稳定筹资机制、降低组织管理成本、提高可控制性的长期角度来看，尚有很多的地方需要进一步的论证与完善。

（三）改革中可能要面临的问题，即改革技术路线问题。

1．建立有效的执行、问责和监督机制。目前，无论是网民还是专家学者，对于新政策都十分肯定和支持，但是同时对于政策的落实情况都颇为担忧。学者们表示这种从百姓、学者到官员都表现出的极为相似的担心，可以透露出现实中这一问题的严重性，也说明我们制度上存在着一定的漏洞。有学者认为这主要是在信息不对称的情况下，交易成本是很高的。中央应该下大力气，建立完善的统计体系和加快其他方面的管理基础建设，“否则在落实四百个亿的时候很可能会增加一百个亿的交易成本，附加的费用等等”。“必须落实国家哪一级政府来负责，如何负责，谁来问责，否则再有多少个四百亿都不够花。”有学者建议将这一问责问题补充进义务教育法，以便这一问题尽快得到落实。媒体方面也表示，愿意在政策执行的整个过程中，作为一个平台，为教育财政做出自己的贡献，如定期发布教育经费的使用情况等等。

2．偏远地区资金落实的困难。有学者认为，“在我国中西部欠发达地区完全落实九年义务教育的目标，可能还是一个任重道远的历程。”同时，有学者以西藏拉萨学区的实际调研为例，估算在拉萨地区解决小学教育前三年的流动教学点固定下来的问题，硬件和人力的投入需要五个亿，整个西藏地区在‘十一五’期间解决小学六年教育的问题，粗略估算需要不少于六十个亿的资金投入规模。而西藏年收入只有十几个亿，整个支出盘子是一百五十个亿，其它的一百四十亿是中央的转移支付。但是西藏地区尚有很多社会经济发展相关的问题需要解决，“单单为了三个年级的小学生寄宿教育的问题，能不能每年多拿十几个亿，可能难度很大，所以即使是只需要六十个亿，这个资金也是难以落实的。”

3．计划资金可能出现不足。有学者指出，目前政策设计以已在校

生数为资助基准，但是在一些地区还有相当数量的适龄儿童没有就学；在实行了改革政策后，这些孩子有可能因为教育成本降低而入学，从而出现接受教育的孩子就会比预计的数量多很多的情况。以这位学者所调查的内蒙古牧区为例，在实施“两免一补”之前，原来牧民可能只送一个孩子去上学，一般是男孩子或家里最小的孩子。但“两免一补”之后，可能就把所有的孩子送去上学了。以所调查的牧区为例，据估算可能就会增加 45.6%到 45.7%左右，这样原先预计的教育经费肯定不够，计划资金不足的情况极有可能发生。

4．教育债务影响改革资金的使用成效。有学者指出，2000 年的“普九”留下一个很大的资金漏洞。此外，改革开放 20 年来农村义务教育造成的漏洞也很大。从这个角度讲，学者对这次改革 5 年计划投入的 2000 亿资金的使用成效颇为担忧，认为这些资金极有可能被用于抵债而对于义务教育的改善可能影响不大。

5．代课教师问题。目前，农村很多贫困地区的代课教师现象仍普遍存在。有学者根据自己的调查指出，这些代课教师是由村委、老百姓出钱请的，每个月 100 元钱，但工资太低稳不住人，也找不到合格的人，他们教不出什么东西，孩子们在学校往往是在混日子，因此家长觉得与其在学校浪费时间不如回家干活，这也是造成农村孩子辍学的一个重要原因。另外，聘请代课老师的原因，一个是因为有些地区只有二三十个孩子，学生少不好办学校，所以只好请人代课。另一方面的问题是现在很多正规在编的农村教师自己不上课，而是花 100 元请人代课，自己拿每月 600 元的国家工资，并出去打工去了。这个状况很普遍，而且这些人往往同乡教委的人有密切的关系。

此外，据学者调查显示：目前代课教师的成分也正在变得复杂，内蒙古、青海、川西和贵州等地代课教师的比例很高，以内蒙古为例，全自治区代课教师比例占到 27%，而且很多地方是由本科生担任小学

教师，但他们的工资水平却只相当于正常教师工资的三分之一。在劳动力市场不紧缺的时候，他们可能会选择从教，而一旦劳动力市场旺盛时，他们便极有可能流向其他行业，这将导致教学停滞。所以，处理好代课教师的工资问题是非常重要的。

6．流动人口义务教育问题。根据第五次人口普查的资料，6—14岁的流动儿童有1000多万，适龄流动儿童有大约880万，这个数目还有可能低估了。这部分人口的义务教育相关问题也十分突出，很多农村打工人口的子弟已经流到了城市，但划拨经费时基数仍在农村，这部分人口的义务教育经费该由谁来承担。部分学者提出采用教育券的方式来缓解这一问题，即由户籍所在地区政府提供教育券，此券可以在其他地区接纳使用。但也有学者提出，教育券在操作上还是存在一定的问题。因为流出地大多都是贫困地区，这些地区连在本地的人的教育都无法全部解决，不太可能再拿钱去为那些流动人口付费。也有学者提出“需求者付费”的观点，即让用人单位和流入地共同来承担。

除以上述问题外，学者们还就教育经费保障问题以外的其它教育领域亟待解决的问题进行了探讨。学者们指出目前教育领域存在着如下诸多问题：一方面教育投入不足，另一方面即使在农村义务教育里面浪费问题，包括一些超越国情、超越发展阶段的资源浪费问题仍然也相当突出；第二，教育公平性问题，包括城乡、不同地区及不同学校之间以及硬件、软件之间的资源分配不合理的问题也相当突出。第三，教育内部问题，包括教育质量、教育内容和方式方法的滞后问题亟待解决。比如，有学者在田野调查中发现，很多贫困地区孩子的普通话都成问题，这部分孩子到城市找工作时往往出现语言上的障碍。他们能听懂普通话，但是别人往往听不懂他们的方言。这既限制他们入城后的发展机会，时间长了也会在他们心中造成心理障碍，这需要在教育的内容上加以注意。此外，教材严重滞后于现实社会的发展，

偏远农区、山区和牧区的音体美教育无法落实，职业教育发展不足等等诸多问题都亟待进一步的解决。

学者们一致认为，教育财政不仅仅是一个基础问题，更是可以影响和改变教育内部的激励机制的重要问题。通过教育财政的一些具体的安排，使得整个教育领域的激励机制有所改变，进而促进教育内容、方式方法的改变。

（注：简报未经发言者审校，编辑也未核对发言者提到的相关数据，仅供参考。简报内容只是发言者的个人观点，不表示北京大学教育财政科学研究所认可这些观点。）

本简报文章如需转载须事先征得本研究所同意，
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。

我们将十分感谢您对本简报的建议与支持！

责任编辑：魏巍
地址：北京市 海淀区 北京大学 中国教育财政科学研究所　　邮编：100871
电话：(010)6276-3444　　传真：(010) 6276-3444
电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

本期报送：财政部，教育部