# 我国义务教育财政问题研究：回顾与展望

来源：网络 作者：悠然小筑 更新时间：2024-08-31

*\"「内容提要」本文回顾了过去20年来我国义务教育财政研究的成就，分别就7个领域中已有的研究进行了总结和分析，包括教育投资的总量和比例问题、教育经费在三级教育中的分配问题、多元化筹资体制研究、义务教育投入分配的公平性问题、义务教育成本与家庭教...*

\"

「内容提要」本文回顾了过去20年来我国义务教育财政研究的成就，分别就7个领域中已有的研究进行了总结和分析，包括教育投资的总量和比例问题、教育经费在三级教育中的分配问题、多元化筹资体制研究、义务教育投入分配的公平性问题、义务教育成本与家庭教育负担、义务教育投资的效益与效率问题、义务教育财政体制与转移支付制度研究。最后对于未来研究提出了建议。

「关键词」义务教育财政/教育公平/教育转移支付

一、引言

回顾过去20年，我国义务教育的发展取得了令人瞩目的成就。在此期间，研究者对义务教育财政问题的研究也取得了丰硕的成果。笔者在此试对这些成果进行总结和梳理，对未来的研究发展提出建议。谨以此文庆祝全国教育经济学研究会成立20周年。

二、我国义务教育财政问题研究已取得的进展

评价教育财政体系有三个标准：充足、公平和效率。我们也可以简单地依此将教育财政研究分为三类，而在过去20年间，主导我国义务教育财政研究的主要是对充足性问题的探讨，并取得了数项对国家宏观教育决策有重大影响的研究成果。

1.关于教育投资的总量和比例问题

在20世纪80年代到90年代初期，我国教育财政研究取得的最重要成就是探讨了教育投资的总量和比例问题，在我国公共教育投资占国民生产总值中的合理比例问题上基本达成了共识，指出了教育投资相对于国民生产总值超前增长的必要性。

教育投资的问题如果按政策层次来划分，主要包括以下三类：第一，国民经济中的教育投资问题研究。第二，教育部门内部的教育投资决策。第三，微观层次的教育投资决策问题，具体地说就

是学校、企业和家庭的教育投资行为研究[1].按照这种划分方法，我国学者的首要关注焦点是对于国民经济层次的教育投资问题的研究。

“六五”计划中国家重点科研项目《教育经费在国民生产总值中的合理比值》探讨了在经济发展水平一定的情况下，政府支出的教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平。“七五”期间教育科学重点科研项目“教育投资决策研究”在此基础上，使用更新的数据进行计算。这些研究指出，到20世纪末，与我国预测的经济状况相适应的国际平均水平大约是3.7-3.9%，因此我国应该大幅度的增加教育投资，扩大公共教育经费在国民生产总值之中的比例[2].从历史的角度看，这些研究在当时极具创新性。首先，使用国际比较的方法作为研究基础体现了一种新的研究和决策价值观。研究者和决策者开始关注世界各国，尤其是发达国家的经验，改变了主导计划经济时期的闭目塞听和夜郎自大的心态，这种“面向世界”的研究理念一直影响到后来义务教育财政研究的各个领域。其次，从某种意义上来说，这是我国学者在改革开放以后，较早使用比较规范和严谨的定量研究方法和技术进行重要的教育财政研究的成功尝试。

这些研究产生了深远的政策影响。相关人员在这些研究基础上向党中央、国务院提出了“我国预算内教育拨款在国民生产总值内应有一个比例，这个比例在90年代中期或到2024年应达到发展中国家4%的水平”的建议，最终对我国教育经费投入政策产生了深远的影响。1993年中共中央、国务院正式印发的《中国教育改革和发展纲要》，对教育经费投入的目标表述为“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，在本世纪末达到4%”。1994年颁布实施的《教育法》也对此做出相应的规定。

在教育投入的发展目标上，还有相当数量的文章针对“财政预算内教育经费所占比例”的政策[3]和“受教育者人均教育投资逐步增长”[4]的政策提出了建议。

2.教育经费在三级教育中的分配问题

王善迈教授在1989年就指出，在我国教育经费总量不足的情况下，高教比重偏高。教育经费分配不合理的问题是中小学、尤其小学办学条件恶化的原因[5].使用此前提到的教育投资问题三层次分类法，教育经费在三级教育中的分配问题属于教育部门内部的教育投资决策研究。在90年代以后，研究者开始广泛地采用公共品理论来说明义务教育是政府投入的重点，而在高等教育应该实施成本分担的政策。我国较早从公共产品理论出发讨论教育产品性质的是北京师范大学的王善迈教授[6][7]和北京大学的厉以宁教授。王善迈提出，义务教育属于公共产品，是一种强制性的免费教育，不能通过市场交换提供，其供求由法律调节，而不能由市场需求和价格（学费）调节，这决定了义务教育资源配置方式的核心特征[8].这一观点在今天仍然具有重要的现实和理论意义，本文将在后续章节中进一步阐述。

另外，研究者也对义务教育的经济活动特点进行了分析[9].人们也尝试采用国际比较数据和回归分析方法，如同为确定“4%的比例”的研究一样，为确定各级教育在教育总投入中所占的合理比例提供依据，但是结果却发现，教育经费结构和教育规模结构，以及经济发展水平之间并不存在显著的相关关系[10].

3.多元化筹资体制研究

4.义务教育投入分配的公平性问题

5.义务教育成本与家庭教育负担

教育，尤其是义务教育是社会资源再分配的重要手段。对于义务教育成本和家庭教育负担的研究应该回答的终极问题就是这种手段是否在发挥作用，义务教育资源在各类社会人群中的分布中是呈现着“累进”还是“累退”的模式。但是由于已有的研究采用大样本数据的实证分析少，因此对这些问题的探讨还十分有限。

王蓉（2024）关于教科书价格的研究中对于义务教育中委托—代理关系的特征以及由此产生的义务教育收费问题中的道德困境进行了分析。她提出，这一关系的特征是儿童是教育过程中的终极委托人，但他们不是具有责任能力的人：他们没有充分的能力来界定自己的利益和意图，因而也不能在契约之下针对代理人的权力和责任对其进行约束。政府鉴于孩子委托人——父母代理人之中问题的出现，进行义务教育立法，保护儿童和社会权益，而这种保护的后果之一却是政府代理人在某种程度上甚至剥夺了孩子委托人和另一个代理人——父母——的决策自由[27].

6.义务教育投资的效益与效率问题

7.义务教育财政体制与转移支付制度研究

目前对于义务教育转移支付制度的具体设计总的来说有两种思路。一种以范先佐的“国家办学、分类承担”观点为代表。具体来讲，就是按照不同地区情况，各级政府分担不\" 同的教育支出分类。例如，对中西部经济欠发达地区，中央财政承担农村中小学教师的工资，向贫困地区学生免费提供义务教育阶段教科书等[36].另一种观点是“缺口指标＋标准生均支出”法。马国贤（2024）提出在“缺口指标”原则下，中央对缺口大的省应当多补贴，缺口小的省应当少补贴。而且只有低于某一财政支出标准的省（直辖市、自治区）才能获得这项补助。另外为了获得可比口径，应当建立“标准生均成本”概念[37].王善迈（2024）认为省级政府应该对义务教育财政转移支付承担主要责任。义务教育转移支付额度需考虑义务教育标准支出和义务教育标准收入，另外也必须考虑各县对义务教育的财政努力程度[32].

三、对未来的展望

虽然我国义务教育研究取得了令人瞩目的成就，但是需要清醒地认识到，一些学者们倾注了大量精力探讨和呼吁的问题还没有得到彻底的解决。例如，我国教育投入水平仍然偏低，到2024年底没有能实现“4%的目标”。在财政性经费占GDP 比例问题上，根据2024年北京大学教育经济研究所的研究，我国的教育投资水平还是低于国际的平均水平[38].时至今日，研究者对于我国公共教育资源在各级教育之间的分配不合理的问题已经形成了强烈的共识，但是现实没有得到根本改变。在公共教育经费的分配上，高等教育所占份额一直较高，且这种趋势没有得到有效的修正[39].对上述这些重要而紧迫的现实问题，我们需要继续深入研究，继续大声呼吁，提出更加完善的政策建议。那些由我国义务教育财政研究的奠基者在

80、90年代就开启的关于完善教育经费立法方面的研究需要薪火相传、持之以恒地进行下去，直到现实有了更加满意的答案。其次，我们需要对我国财政体制自身的问题有更加深入的了解，对各级政府的财政行为进行更加全面的分析，只有这样才能提出更加具有可操作性的政策建议。

展望未来，我国义务教育面临着新的挑战，为义务教育财政研究提出了新课题。

第二，我国转型时期义务教育资源配置方式面临的挑战。在计划体制下，政府一只手决定教育的需求和供给。但是在市场经济发展过程中，教育需求，包括对于优质义务教育的需求，越来越体现为个人行为，受市场因素例如教育个人收益因素的驱动。但是我国教育供给体系还停留在计划经济时代，这主要体现在公立机构占据主导地位，民办教育规模较小[41].由于公立教育系统中精英传统的深厚影响，目前我国最优质教育资源基本集中在公立体系中。因此，当前我国教育改革面临的最重要挑战就是计划体制下的教育资源供给包括优质义务教育资源的供给和市场体制下的对于这些教育的需求之间的矛盾。未来如何引导义务教育阶段的民办教育发展将是一个充满挑战性的问题。

第四，在研究中更加彻底地贯彻“以人为本”、“以学生为中心”的教育价值观。目前研究中以受教育者为分析单位的研究是严重缺失的，这也和整体的实证研究基础薄弱密切相关。关注学生、关注个体有可能是解决这一问题的开端，而这样的态度也将可能帮助我们在研究中避免因过强的政治实用意识，而遗忘了需要冷静和甘受孤寂的科学精神。

「参考文献」

[3]黄尧，茆俊强。关于在《教育经费法》中确定“财政预算内教育经费所占比例”的可行性研究[J].教育与经济，1991，

（4）。

[5]王善迈。我国教育经费面临的问题与对策[J].教育与经济，1989，

（1）。

[6]王善迈。市场经济中的教育资源配置[J].方法，1996，

（3）。

[7]王善迈。社会主义市场经济条件下的教育资源配置方式[J].教育与经济，1997，

（3）。

[8]厉以宁。教育的社会经济效益[M].贵阳：贵州人民出版社，1995.

[9]胡喻山。简论义务教育经济活动的性质和特点[J].教育与经济，1999，

（1）。

[10]顾清扬。关于我国教育经费分配结构的比较研究[J].教育与经济，1990，

（1）。

[13]袁连生。论我国教育经费的匮缺——1977年至1987年我国教育投资的数量和比例的分析[J].教育研究，1988，

（7）。

[15]解彦林，李惠芬。教育费附加计征率及课征方式[J].教育与经济，1991，

（8）。

[16]韩宗礼，高建民。城市小学生教育成本的调查分析[J].教育与经济，1990，

（4）。

[17]王善迈，李春玲。我国中小学教育经费的拨款体制[J].教育与经济，1991，

（1）。

[18]王善迈。改革教育财政拨款体制，提高教育资源配置效率[J].教育与经济，1994，

（4）。

[20]韩民。关于义务教育财政体制的改革[J].国家高级教育行政学院学报，2024，

（1）。

[22]王蓉。十五期间国家贫困地区预研究——我国义务教育经费的地区性差异研究[EB/OL].教育部网页，2024.

[23]王蓉。义务教育投入之公平性研究[J].经济学季刊，2024，

（2）。

[24]曾满超，丁延庆。中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付[J].北京大学教育评论，2024，

（1）。

[25]王玉昆。教育成本问题初探[J].教育与经济，1991，

（1）。

[26]袁连生。教育成本计量探讨[M].北京：北京师范大学出版社，2024.26.24.

[27]王蓉。我国中小学教科书之价格机制及其对贫困地区儿童入学率的影响[J].教育发展研究，2024，

（2）。

[28]李含荣。对经济文化不发达地区基础教育投资效益的调查与思考[J].教育研究，1993，

（5）。

[30]周元武，周守珍，尹\" 以森。中小学校规模设置与投资效益[M].北京：科学出版社，1999.30.41.

[31]苌景州。建立有利于义务教育均衡发展的资金保障体系[J].贵州社会科学，1994，

（1）。

[32]王善迈等。重构中国公共教育财政体制[A].中国教育与人力资源问题报告课题组。中国教育与人力资源问题报告——从人口大国迈向人力资源强国[C].北京：高等教育出版社，2024.

[33]王蓉等。努力建设中国公共教育财政体制[A].中国教育与人力资源问题报告课题组。中国教育与人力资源问题报告——从人口大国迈向人力资源强国[C].北京：高等教育出版社，2024.

[34]胡延品。政府财力分配与义务教育经费负担主体困境分析[J].教育与经济，2024，

（4）。

[35]王蓉。农村税费改革与完善农村义务教育财政保障机制[J].教育研究杂志（台湾），2024，

（6）。

[36]范先佐。构建“国家办学、分类承担”的农村义务教育财政体制[J].教育发展研究，2024，

（4）。

[37]马国贤。中国义务教育资金转移支付制度研究[J].财经研究，2024，28，

（6）。

[38]岳昌君。教育投资比例的国际比较[A].中国教育与人力资源问题报告课题组。中国教育与人力资源问题报告——从人口大国迈向人力资源强国[C].北京：高等教育出版社，2024.

[39]王蓉。教育不平等与公共教育资源分配的不平等[J/OL].北大教育经济研究（电子季刊），2024，

（3）。

[40]李实。中国居民收入分配实证分析[M].北京：社会科学文献出版社，2024.

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找