

农村义务教育供给主体的嬗变与创新*

王磊

(山东大学经济学院, 山东 济南 250100)

摘要: 新中国成立以来,我国农村义务教育供给体制经过了五个阶段的制度变迁,所要解决的首要问题是农村义务教育由谁来承担的问题。然而,经过多次改革,农村义务教育仍然存在供需缺口,且供给不均衡问题突出。在建设社会主义新农村的过程中,面对农村义务教育发展所面临的困境,必须进一步明确农村义务教育供给的主体选择。

关键词: 农村义务教育;供给主体;政府;市场;第三部门

中图分类号: G521

文献标识码: A

文章编号: 1008-6439(2007)04-0005-04

Evolution and innovation of the main body of the supply of rural compulsory education

WANG Lei

(School of Economics, Shandong University, Shandong Jinan 250100, China)

Abstracts: Since the founding of People's Republic of China, the supply system of rural compulsory education experienced the evolution of five periods, the first problem for rural compulsory education to solve is who should be in charge of the rural compulsory education. After many periods of reform, however, the insufficiency of supply and demand of rural compulsory education exists and the imbalance of the supply is obvious. In the process of the new socialism village reconstruction, in the face of the difficulties in the development of rural compulsory education, the choice of the main body of the supply of rural compulsory education must be further clarified.

Key words: rural compulsory education; main body of supply; government; market; the third department

一、我国农村义务教育体制演变的路径

新中国成立以来,我国已经发布了大量关于教育的法律、法规和政策性文件,其中有不少直接涉及农村义务教育体制问题。1985年中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》、2001年国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》和2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订的《中华人民共和国义务教育法》是三个具有标志性意义的文件。据此,可把我国农村义务教育经费投入的相关政策的演变过程划分为五个阶段:

第一阶段(1949—1965年):基础教育体制起步

阶段。建国初期,确立了我国的农村基础教育实行国家办学、财政单一供给的管理模式。

第二阶段(1966—1976年):基础教育体制受到冲击。“文化大革命”的十年,基础教育体制受到了冲击,并造成严重损失,但是仍然实行国家办学、财政单一供给的管理模式。

第三阶段(1976—1984年):教育体制尚待重建时期。改革开放后,教育领域改革的重点是重建高等教育和提高教育质量。1984年底国务院发布《关于筹措农村学校办学经费的通知》,首次提出了“乡人民政府可以征收教育事业费附加”,并将附加率的决定权交给乡政府。农村中小学办学经费的解

* 收稿日期:2007-05-08

作者简介:王磊(1981—),男,山东潍坊人,山东大学经济学院,财政学专业博士研究生,从事公共经济学研究。

决思路是坚持“两条腿走路”的方针,即“中央和地方要逐年增加教育经费,厂矿、企业单位、农村合作组织都要集资办学,还应鼓励农民在自愿基础上集资办学和私人办学”。

第四阶段(1985—2000年):“地方负责、分级管理”的办学体制和多渠道筹措教育经费时期。1985年出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育,实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”。在实践中,这种“地方负责、分级管理”的教育体制转化为“县办高中、乡办初中、村办小学”的办学模式。但由于“财政大包干”体制自身的弊端以及20世纪90年代后乡镇企业走向势弱,使得农村义务教育供给面临窘境,“地方负责、分级管理”的教育体制已不能适应形势的发展,逐渐暴露出其弊端。^[1]1997年10月1日开始实施《社会力量办学条例》,为民营资本供给农村义务教育提供了法律保障,并使民办义务教育发展迅速,形成了多渠道筹措农村义务教育经费的体制。

第五阶段(2001—2005年):“地方负责、分级管理、以县为主”体制时期。2001年5月国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》,提出“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”,并规定“县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任”,同时将“农村中小学教师工资的管理上收到县”。2005年12月,国务院发出了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求“将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制”。这次改革把“明确中央与地方的责任作为重点”,同时提出“经费省级统筹,管理以县为主”,目的是要“构建起农村义务教育经费保障的新机制”。这次政策上的重大调整,深化了“地方负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育供给体制。

2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订的《中华人民共和国义务教育法》,进一步明确了农村义务教育经费省级统筹、县级管理的体制,并进一步鼓励社会组织和个人通过捐赠的方式供给义务教育,为以捐赠为代表的第三部门供给农村义务教育从制度上提供了保障。

二、农村义务教育供给面临的困境

(一)基础教育、高等教育发展不平衡,农村基础教育发展面临困境

近年来教育投入和资源分配不断向高等教育和其他教育形式倾斜,从教育经费的投入来看,义务教育没有得到应有的重视或重视不够。从1998年到2003年,高等教育经费的增速高达213.26%,而普通小学教育经费仅增长了71.32%,初级中学教育经费仅增长了89.11%,义务教育经费投入的增长幅度远远低于高等教育经费的增长。在各类学校教育经费绝对额增长的同时,需要注意到义务教育经费在教育经费中的比重呈下降趋势。1998年到2003年,普通小学教育占教育费用的比重下降了7.8%,初级中学教育占教育费用的比重下降了1.75%;其中农村普通小学教育占教育费用的比重下降了3.8%,农村初级中学教育占教育费用的比重下降了1.74%。^[2]

教育投入向高等教育倾斜使义务教育经费增长缓慢,义务教育经费投入向城市倾斜又造成了农村义务教育投入增长难以满足其自身发展需要。农村义务教育办学条件和事业发展经费短缺,供需缺口较大,发展后续动力不足。

(二)义务教育城乡差距大

随着农村义务教育普及,小学学龄儿童入学率不断提高,全国2001年达到了99.1%,城市高于农村接近1个百分点。然而由于学龄前儿童基数庞大,全国应上学而未入学的儿童达到114万人,城市只有13万,农村高达101万人。比较城乡之间义务教育生均经费情况,1996年城市小学生均经费为466.4元,是农村小学生均经费的1.6倍;2001年城市小学生均经费达到971.5元,城市是农村1.7倍,城乡差距进一步扩大。城乡初中生均经费差距大于城乡小学生均经费差距,1996年城市初中生均经费为1267.1元,是农村的1.5倍;2001年城市初中生均经费上升到1708.4元,与农村的比例扩大到1.7倍。政府财政预算对缩小城乡义务教育经费差距起到了一定作用,但预算外政府投资和其他渠道投资扩大了城乡义务教育经费差距。^[3]

(三)农村义务教育地区差距大

从小学生辍学率来看,西部省份小学生辍学率明显高于全国平均水平。例如西藏自治区的小学生辍学率接近3%,青海、贵州和甘肃等省的小学生辍学率都在1%以上。2001年初中辍学率超过3%的5个省区为西藏、安徽、广西、海南和甘肃,多数集中在中西部地区,尤其是农村贫困地区。^[4]

农村小学和初中的生均经费在地区之间差距更大,中西部绝大多数省份人均教育经费低于全国平均水平。由于投入不足和教育达标形成的债务

问题,农村中小学校舍建设及教师工资发放等问题在许多西部地区都难以解决。

三、关于农村义务教育供给主体的几点思考

纵观中国农村义务教育体制制度变迁的历程,可以看出历次农村义务教育改革所要解决的首要问题是由谁来负责为中国农村义务教育供给资金。但是为什么经过多次改革,农村义务教育仍然存在供需缺口,且供给不均衡问题突出,我们不得不对农村义务教育供给主体选择问题进行深入思考。

(一)政府是不是农村义务教育供给的主体?

根据萨缪尔森(Samuelson)给出的公共产品的经典定义^[5]——公共产品是具有非竞争性和非排他性的物品,义务教育是具有非竞争性和较强非排他性的公共产品。一方面,从公共产品的性质来看,政府应当供给公共产品,农村义务教育也是如此。在农村义务教育产品提供中,由于农村义务教育的外部性是非排他的,个人无法通过交易的方式把外溢效应内在化,或者组织这种交换(市场)的交易成本太高,导致农村义务教育提供者从其经济行为中产生的私人成本和私人收益与社会成本和社会收益无法对等,农村义务教育因此供给不足,达不到完全竞争市场所产生的帕累托效率状态,即存在市场失灵。另一方面,从各国的实践来看,义务教育的供给是各国政府的重要职责,义务教育的发展对国民素质的提高具有重要作用。作为发展中大国的中国,要使经济有持续发展的动力,政府必须承担起供给义务教育的责任。

(二)哪一级政府是农村义务教育的第一负责人?

按照受益范围分,公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品。凡本国的公民或居民都可以无差别地享用其所带来利益的公共产品为全国性公共产品,需由中央来提供;地方性公共产品收益范围局限于本地区以内,适宜由地方政府提供。目前我国农村义务教育的财政责任主要在县级政府,理由是农村义务教育是地方性公共产品。从表面上看,农村义务教育的受益覆盖范围主要在地方区域——县乡,然而由于义务教育并不能给地方带来具体的经济收益,义务教育的收益更多表现为公民社会道德水平提高、文化素质改善等有助于增进社会整体利益的方面,因此它更像是一种全国性的公共产品。即便把农村义务教育视为地方性公共产品,它也是一种外溢性很强的地方性公共产品:一方面,由于我国农村劳动力过剩,城乡差距加大,农村剩余劳动力向城市转移趋势明显;另一方面,享受义务教育的农村学生往往在毕业以后就通过

上大学等途径在较大区域内或者在全国范围内流动,且绝大多数农村生源的大学毕业生留在经济发达的城市就业。两方面的原因使得农村义务教育的收益外溢。在这种情况下,地方政府,尤其是较低一级地方政府自然缺乏投资义务教育的积极性。因此,如果义务教育的财政责任主要由地方政府负责,义务教育投资往往会出现以拖欠、减拨为特征的政府责任转嫁现象,其结果就是政府公共服务提供不到位。

从目前的政府间事权划分状况看,县乡政府(财政)承担了主要的农村公共产品和服务的供给。尽管2002年进行了管理体制调整,农村中小学教师工资由乡镇上移到县级财政统一发放,但是农村义务教育仍然实行“分级管理、以县为主”的管理体制,县级财政仍然承担农村义务教育的主要支出责任。与此同时,分税制改革以来,随着县域经济的发展,我国县乡财政收支规模不断扩大,县乡财政总体实力不断增强,但由于种种原因我国县乡财政的困难与日俱增。取消农业税后,虽然中央对基层各类转移支付趋于增加,但县乡财政困难问题并没有从根本上得到扭转。因此,在县乡财政面临问题的同时让其负责承担农村义务教育的主要责任,使其存在“有心无力”之嫌。根据基本公共服务的最低供应原则,即任何公民无论居住哪里都应当获得同等的最低水准的基本公共服务,当某些地方政府由于经济不发达而不能保证本地居民在正常条件下获得与其他地区同等的最低的基本公共服务时,上级政府有责任在财政上帮助那些经济不发达地区的政府。

由以上分析,我们认为,从公共产品的收益范围看,农村义务教育接近于全国性公共产品或者外溢性很强的地方性公共产品,应该由中央政府承担主要责任;从政府的财政承受能力看,在县乡政府面临财政困难的背景下,由中央、省级政府供给农村义务教育更为合理。理论上讲,基层财政最贴近公共产品或服务的消费者,更容易获得农民对公共产品或服务的需求信息,而且这些信息由基层财政使用不会出现因政府间信息传递而可能发生的信息失真,更便于高效地安排公共支出。相比之下,许多公共产品由基层财政供给较中央财政和省级财政安排有明显的优势。因此,从供给效率来看,县乡政府可以具体负责农村义务教育的“生产”,但是农村义务教育资金应该以中央、省级政府提供为主,可以通过农村义务教育专项转移支付的形式交由县乡政府具体“生产”农村义务教育产品。

(三)市场(民营资本)可否成为农村义务教育的供给主体之一?

首先,农村义务教育虽然具有较强非排他性的公共产品,但是农村义务教育在一定范围和程度上可以实现排他。如果一种产品与劳务同时具有效用的不可分割性和消费的非竞争性,但在技术上可以排他,在排他成本较低条件下,这类物品或劳务可以通过市场提供。实践证明,民办教育完全可以实现义务教育产品的排他,2005年全国共有民办普通小学6242所,在校生388.94万人;民办普通初中4608所,在校生372.42万人。^[6]

其次,农村义务教育供给的政府失灵为市场进入提供了空间。公共选择理论进行了较系统的研究,提出了一套关于“政府失灵”的完整理论,对西方国家市场经济发展过程中政府与市场的关系进行了理论反思,认为政府失灵主要表现在公共决策失误、内在性与政府扩张、官僚机构的低效率和寻租及腐败等几个方面。政府提供农村义务教育时也会产生某些失灵现象,例如,20世纪80年代中期以后,县、乡(镇)地方政府承担了义务教育责任,农村义务教育实施的好坏自然是本级政府的工作目标之一,也是考核、评价下级政府工作目标实现与否的重要指标。与其他工作目标一样,农村义务教育的推行与地方政府官员及工作人员的工作业绩,进而与权力范围、职称、薪金、福利、升迁等直接相连,成为官员和部门发挥其工作职能的重要因素。换言之,在这种内在目标驱使下,县、乡(镇)政府部门及其官员推行九年义务教育,就其决策或实施,都不免从本部门利益(比如争取业务开支预算、上级补贴等)和官员自身利益(比如个人政绩、待遇、连任、升迁等)出发,从这一角度看,某些地方政府发展农村义务教育的目标已经偏离了义务教育的公平、公正、提高国民素质等公益性目标。

因此,由于义务教育供给可以排他,而且政府供给农村公共产品存在失灵现象,这些都为市场成为农村义务教育的供给主体创造了条件。在积极鼓励、大力支持民营资金进入农村义务教育供给的同时,由于民办教育的出发点是盈利,加之民办教育管理者、办学者的水平不一,政府应该依法加强对民办农村基础教育的引导和管理。

(四)第三部门可否成为农村义务教育的供给主体之一?

第三部门是提供公共物品的私营机构。市场失灵论认为,由于公共物品具有不可分割性和排他性,使得购买公共物品的人无法阻止别人享用公共

物品;既然“免费搭车”现象存在,那么,愿意花钱购买公共物品的人肯定不多,这样就会造成公共物品的匮乏。可见,公共物品无法通过市场机制来提供。另外,外部性很强的物品、可能产生自然垄断的物品和从收入分配角度观察不应该由市场决定的物品(如住房),也不应该通过市场机制提供。市场失灵说明政府干预的必要。但是由于公众对公共物品需求差异的存在,政府提供公共物品时往往倾向于满足大多数处于中间状态的受众的选择偏好,而一部分人对公共物品的超量需求和特殊需求得不到满足。在这种情况下,具有拾遗补缺功能的第三部门应运而生,它可以为对某些公共物品需求量较大的人提供额外的补充,为需求特殊的人提供适宜的公共物品。

当今,世界各国第三部门在公共产品的供给中发挥着越来越重要的作用,其中义务教育的供给是其发挥作用的一个重要领域。在我国义务教育的供给中,第三部门也已经发挥重要作用。第三部门可以很好地弥补政府供给农村义务教育资金不足和政府失灵的问题,在中国农村义务教育供给上具有发挥其作用的广阔空间,可以成为农村义务教育供给的主体之一。但是,由于第三部门资金来源的局限性等问题,其在供给公共产品时存在“志愿失灵”的问题,因此,在农村义务教育的供给上不能过分依赖第三部门。

参考文献:

- [1] 江文涛.改革以来我国农村义务教育相关投入政策回顾与评价[J].农业经济问题,2006(6):12.
- [2] 国家统计局.中国统计年鉴[DB].北京:中国统计出版社,1999-2005.
- [3] 教育部财务司,国家统计局人口与科技统计司.中国教育经费统计年鉴[DB].北京:中国统计出版社,1997、2002.
- [4] 教育部发展规划司.中国教育事业统计年鉴[DB].北京:人民教育出版社,1994、2001.
- [5] Samuelson Paul. Pure theory of public expenditure and taxation[M]. Margons and Guitton, Public Economics, St. Martin's Press, 1969.
- [6] 教育部.2005年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].
<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info20464.htm>,2006-05.
- [7] 王磊.农村公共品供给短缺的原因:理论探析——非均衡经济学的视角[J].重庆工商大学(西部论坛),2006,16(6):26-30

(责任编辑:夏冬)