

谁为农村教育买单？

——税费改革和“以县为主”的教育体制改革

周飞舟

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要: 本文通过实地调查的案例资料, 分析了税费改革和“以县为主”体制改革的关系, 力图探讨我国各级政府的教育投入模式。文章指出, “以县为主”之所以能保证教师工资的发放, 并非县级自身财力加大投入力度的结果, 而是主要依靠中央政府的转移支付和农业税在税费改革之后的增量。随着农业税的逐步取消, 县及其以上地方政府对教育投入规模、投入方式将会成为一个主要的研究课题。

关键词: 税费改革; 农村义务教育; 政府间财政关系

中图分类号: G467.24 文献标识码: A 文章编号: 1671-9468(2004)03-0046-07

Who Will Pay the Rural Education Fee ? Rural Fee Reform and Educational Responsibility from Township to County Level

ZHOU Fei-zhou

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The paper is trying to explore the relationship between the Rural-Fee-Reform and “yixianweizhu” Reform (Shifting the educational responsibility from township to county level). Based on field studies, the author points out two determinants that solve the problems of teacher wage arrears. One is the transfer payment from the central government, and the other is the increment of agricultural tax after RFR, both of which, ironically, are not from the original county budget.

Key words: rural fee reform; rural compulsory education; fiscal relationship

一、问题

义务教育的投入主体问题一直是学术界和政策研究界热烈争论的焦点问题。由于教育本身的复杂性和难以测量的外部性, 应该由哪级政府为教育“买单”的问题在理论上至今也没有完全统一的认识。但是, 义务教育应该由政府而不是农民来投入则是上上下下的共识。在过去我国的农村义务教育管理体制中, 乡镇政府实际上是投入的主体。但是在实践中, 由于中西部地区的乡镇政府在财政上处于比

较困难的状况, 教师工资拖欠、公用和校建经费被占用的情况比较常见。另外, 乡镇政府用于教育的经费当中也有相当大的部分是来自于从农民身上收取的税费附加和教育集资。为了改变这种状况, 中央政府在2001年发动了名为“以县为主”的农村义务教育管理体制的改革, 改革的主要内容就是将教师工资发放的主体由乡镇政府上收到县级政府, 从而实现“两个转变”, 即实现农村义务教育的投入主要由农民承担转到主要由政府承担, 政府对农村义务教育的责任从以乡镇为主转到以县(市)为主。到目

收稿日期: 2004-03-25

作者简介: 周飞舟(1968—), 男, 北京大学社会学系讲师, 博士。

本文系北京大学教育经济研究所“义务教育转移支付制度研究”课题成果之一。

本文所用资料来自涉及国务院发展研究中心、福特基金会、世界银行的相关研究项目, 在此一并致谢。

前为止,这项改革已经在全国大部分地区基本完成。那么,从教育财政的角度讲,这个转变是如何实现的?也就是说,从基层的情况来看,投入到教育的钱是从哪里来的?在改革的前后有什么样的变化?这种变化对我国的农村义务教育有什么样的深远影响?这是此文力图回答的问题。

要回答这个问题,就要细致考察基层政府的财政运行过程。本文利用笔者实地调查资料,从教育财政支出来对比县乡两级财政在改革前后发生的变化。文章分成以下这样几个部分:首先对农村义务教育的投入主体问题作一个简要的文献讨论,并对比我国教育投入在实际操作中的情况;然后以基层政府的案例讨论税费改革和“以县为主”的关系,重点考察教师工资资金的来源和使用情况;最后得出简要结论。

二、谁应该为农村义务教育“买单”?

义务教育作为一项公共支出,是政府公共财政最主要的内容之一。但是到底是哪级政府的支出责任呢?这就要涉及到有关政府间财政关系的讨论。

按照经典的财政理论,政府间财政支出责任的划分应该以政府所提供的公共品和公共服务的层级来确定,而公共品的层级则主要是以其“外部性”为依据的^[1]。但在实践中,有些公共品的“外部性”比较难以划分和测量,所以各国政府对这些公共品的支出责任划分并没有非常统一的做法。教育便是如此。就美国而言,其联邦政府所担负的公立初等和中等教育的支出份额非常小,按照美国宪法的规定,教育是州级政府的责任,这决定了各级政府责任分担的基本制度框架。但在州和州以下的地方政府之间,对支出责任的划分也非常不一致。有些州政府负担了90%以上的教育支出,而有些州则在10%以下,州政府在提供教育经费方面的差异大于其他的政府服务^[2]。从美国的情况来看,教育支出责任在政府间的划分有很大的灵活性,其主要的依据是对教育的效率和地区间公平的考虑。

就一个特定的地区而言,初等和中等教育的外部性比高等教育显然要低,因此地方政府担负义务教育的责任相对会更加有效率。但是由于教育支出的规模直接受到一个地区经济发展程度的影响,地方政府对教育的支出便严重受限于地方的财政能力。贫穷地区的政府很可能无力负担其辖区内最低标准的教育支出。在这种情况下,高端政府的投入主要是为了维持地区间的公平和投入的均等化。这样以来,高端政府对教育的投入数量就成为效率和

公平两者相权衡的结果。如果完全由地方政府投入,则会引致地区间的巨大差异,而如果完全由高端政府甚至中央政府投入,则由于信息成本、监督成本的高昂会导致教育资源的低效率使用。这种低效率有可能表现在两个方面:一个是高端政府无法真正确定对各地方政府的具体补助份额,这是由义务教育的巨大规模决定的;另一个是即使高端政府的补助额度处于一个比较理想的状态,也难以保证地方政府将之全部补助用于教育,这是因为教育需求的价格弹性很低,大量的补助会被用于其他的服务领域从而降低全社会的公共服务成本。由此看来,政府间教育支出责任的划分完全依赖地方政府或者中央政府都是不可行的,教育要依靠各级政府的共同投入,而且关键的问题并不在于哪级政府的具体投入份额应该是多少,而是在于政府间支出责任的划分在保证地区间公平的同时,要兼顾地方政府的办学效率。

我国目前的义务教育投入体制实际上就是一个各级政府共同投入的体制,只是在教育资金的使用效率和地区间公平方面存在一定的问题^[3]。“以县为主”的改革主要是针对财政状况困难的地区难以保证基本的教师工资发放问题而发起的。具体而言,改革前的投入体制如下(分为工资、公用经费和校建三个部分):

(1)工资支出中,公办教师的工资支出主要由县和乡两级财政从预算内的“教育事业费”支出中负责,而民办和代课教师的工资则主要由乡镇财政从非预算资金即“乡统筹”中的农村教育附加费负责;(2)公办教师的公用经费的责任主体与其工资支出一样,而民办和代课教师则通常没有专门的公用经费,其日常支出从学杂费和农村教育附加费中列支;(3)校建和危房改造的支出则是从中央到地方五级政府以及村级自治组织均有不同程度的投入。一般而言,中央、省、市(地区)财政会配备一些专门用于校建和危房改造的专项资金,而县乡两级政府负责资金的具体管理和使用,乡级政府作为最基层的执行单位,往往在校建和危房改造中投入一定的人力和物力(包括农民的义务工),村级自治组织也主要参与其村内校舍的建设和维修。

简单而言,改革前的责任划分是“工资与公用经费以县乡为主,而校建资金则五级政府共同投入”。而“以县为主”则是“从2001年起,将农村中小学教师工资的管理上收到县”,“按规定设立工资资金专户”,财政安排的教师工资性支出,由财政部门根据核定的编制和中央统一规定的工资项目和标准,通

过银行直接拨入教师在银行开设的个人账户中”^①，在2002年国务院的文件中，又明确了校建资金的投入主体：“县级人民政府要将新增危房的改造列入本级事业发展计划，多渠道筹措经费，确保及时消除新增危房。农村中小学进一步发展所需的校舍建设项目，由县级人民政府列入基础设施建设统一规划，经省级人民政府审批后，由省、地（市）、县级人民政府多渠道筹措建设资金。农村中小学购置教学仪器设备和图书资料所需经费，由县级人民政府安排。”对于公用经费，规定“除学校按规定向学生收取的杂费外，其余部分由县、乡两级人民政府预算安排”^②。这样改革后教育投入变成了“工资以县为主、校建县以上政府共同投入、公用经费仍以县乡为主”的结构。但值得注意的是，对于公用经费的责任主体，中央的不同文件中有不同的规定。在2001年和2002年关于税费改革的文件中，规定“县级财政要按规定的标准安排农村中小学教师的工资和公用经费”^③，“各省级政府要参照改革前农村中小学的实际公用经费，核定本地区标准和定额，扣除学校适当收取的杂费，其余部分由县级地方财政在预算中予以安排。”^④在这里，似乎乡级政府对公用经费又没有责任。这样看来，对于公用经费的责任主体究竟是县级还是县乡两级共同安排，中央政府并没有一致的规定。

从各地“以县为主”改革的执行情况来看，“工资”做到了以县为主，而在中西部的一些省区，公用经费和校建资金也都变成了县级及以上政府的责任^⑤。这样，在改革之后，我国农村义务教育的投入体制实际上发生了重大的转变，即乡级政府除了负责学校和学生的安全之外，不再负担投入责任。

从理论上很难对改革后的教育支出责任划分作出明确的判断。总的说来，由县及以上的政府负担教育支出有利于“保工资”，至少做到县域范围内不因乡镇财力的差别和个别乡镇政府的不规范行为导致教育资源的不公平分配，同时由于中央加强了与改革配套的转移支付力度，也有利于全国范围内的教育资源的均等化配置，这是改革的主要目标。那么，改革在消除县域之间、地区之间的不平等问题上取得了多少进展呢？换句话说，中央为中西部地区增加的转移支付有多大的效果？

三、税费改革对“以县为主”的影响

在很大程度上，“以县为主”是自2001年开始的农村税费改革的辅助和配套性的改革。这主要是因为税费改革取消了原来属于乡镇政府财力的一些税收和收费，使得中西部地区的乡镇政府只有依靠上级的转移支付来维持日常运作和公共服务。所以只有先对税费改革对乡镇财力的影响有明确的分析，才能判断“以县为主”的政策效果。

从总量上看，税费改革取消了除农业税的其他税种，也取消了属于乡镇政府自筹资金部分的“五项统筹”款，将一些摊派的公共建设收费如修路和校建资金变成了“一事一议”的村民大会通过的收费制度，比较彻底地堵住了乡镇政府非规范性收费的渠道。但是同时，农业税的税率比改革前有比较大幅度的提高，同时中央政府也设立了专为补偿取消乡镇统筹款而设立的“税费改革转移支付资金”，所以在总量上乡镇政府的财力并没有受到太大的影响。这样从表面上看，税费改革对乡镇财政以及义务教育并没有太大的影响，但其实不然。

税费改革对乡镇财政的最大影响并不在于影响乡镇财政可支配财力的总量，而是在于改变了基层县乡之间的财政体制和资金流动的方向，这使得乡镇财政在税改以前一些潜在的问题暴露出来并变得更为严重，以至于乡镇政府的运转和服务都在实际上受到了极大的影响。现在以我们调查的一个案例（黑龙江省Z县D乡）来说明这个问题。我们将分三个部分来分析这个案例，即税改前的县乡财政、税改后的县乡财政、税改后的以县为主体制的实行。

（一）税改前的县乡财政

税费改革前，Z县实施的县乡财政体制是分税和包干混合的一种财政体制。乡财政将农业税全部上划到县财政，而将全部工商税收和契税、农业特产税、行政性收费等财政收入留下；支出部分则实行包干制，即按照1996年划定的支出数作为基数包干，在1996~2002年的财政年度里，县财政按照这个固定的基数划拨给乡财政作为支出。简而言之，就是“工商税收全留、农业税全上交、支出缺口由县财政定额补助”的“收入分税、支出包干”的体制。以2001年的D乡为例，农业税90万元，工商税收126万元，上级体制

① 2001年5月国务院21号文件《关于基础教育改革与发展的决定》。

② 2002年国务院28号文件《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》。

③ 2002年国务院25号文件《国务院办公厅关于做好2002年扩大农村税费改革试点工作的通知》。

④ 2001年国务院5号文件《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》。

⑤ 根据笔者在黑龙江、四川、云南等省的调查。

补助收入(定额补助)为183万元,由于农业税全部上交,则其可支配财力为 $126+183=309$ 万元。

这部分可支配财力无法负担D乡财政的财政支出,主要的原因有以下两个:

(1)预算内的工资支出占掉了绝大部分财政支出,日常运转和公共建设的资金严重不足。2001年D乡的全额财政供养人员为324人,工资支出总额为303万元,占其可支配财力的98%,剩余的财力只有6万元,连乡政府的日常办公经费也远远不能满足,其入不敷出的状况非常严重;

(2)更加严重的情况是,这309万的可支配财力实际上含有水分。由于乡财政完成工商税收有任务指标,不达到指标则县财政的定额补助不能全部拨付,所以乡财政不得不上报虚假的工商税收完成情况。以D乡为例,2001年的实际工商税收只有60多万,而上报数为126万元,水分高达50%。如果挤掉这部分水分,则D乡2001年实际的可支配财力只有249万元,连发工资都不够了^①。

这种入不敷出的严重情况造成了财政供养人员的工资也无法全额发放。乡财政通常的解决办法是调入非预算资金(如乡统筹款)到预算内充当工商税收以完成任务指标,或者通过银行借款、农民摊款或民间高利贷来维持日常运转以及搞一些必需的公共建设。可以想见,对义务教育而言,正是这种入不敷出和靠借贷运转的体制造成了教师工资发放不足、拖欠以及校建、危改资金的挤占和挪用。

(二)税费改革实际上加大了乡镇财政运转的难度

税费改革并没有改变这种“收入分税、支出包干”的体制。2002年Z县实行了税费改革,我们仍

以D乡的财政收入为例:农业税为203万元(税费改革使得农业税大幅度增加),工商税收98万,上级体制补助151万,另外还有增资补助和税收返还补助49万和22万,由于农业税仍然全额上交,D乡2002年的可支配财力为 $98+151+49+22=320$ 万元;同时中央财政的税费改革转移支付补助为141万,所以D乡2002年的可支配财力为461万元。

对比D乡税改前后的可支配财力,可以发现,在工商税收有所减少的情况下,可支配财力反而大大增加了。这其中的原因在于除了增资和税收返还补助外,中央财政的税费改革转移支付补助是一个决定因素。那么,这是不是说,如果县乡财政体制不发生变化的话,税费改革会使得乡财政的可支配财力增加呢?

答案不是肯定的。实际上,在税改前,乡政府除了预算内的可支配财力之外,还有一笔比较大的非预算资金收入,即乡统筹收入,这属于从农民手中收取的常规性收费项目。2001年D乡的这笔收入有105.5万元;除了乡统筹之外,乡政府还会收取一些以修路、校建为名的一些非规范性收费,而这些钱的数量我们无法进行估计。这样如果将规范性和非规范性的收费也算作乡政府的实际可支配财力的话,那么税改显然没有能够使乡政府的可支配财力增加,而且由于取消了非规范性收费,很可能使得乡政府的财力有所减少。我们可以以D乡为例画一个图来对比税改前后的情况便会一目了然。

显然,税费改革对乡镇财政的状况会产生这样一些潜在的影响:

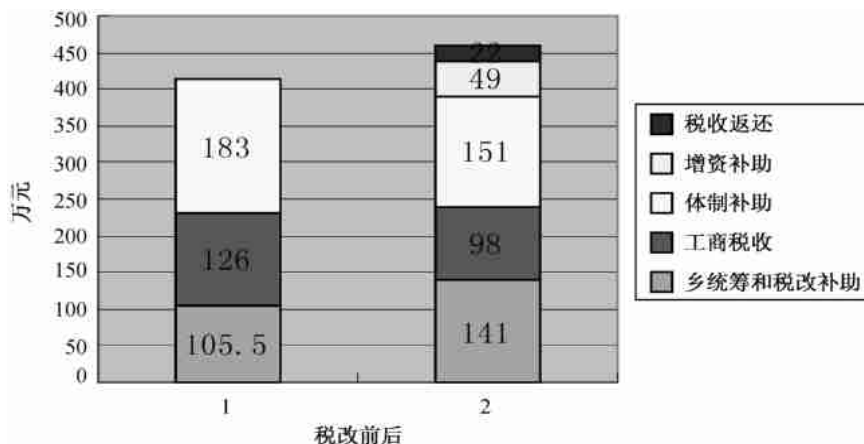


图1 税费改革前后D乡的可支配财力构成^②

① 乡镇财政中的“水分”问题到底有多普遍尚有待于全国性的资料来检验。我们调查的黑龙江两个县八个乡中都存在这样的情况,而且水分相当之大。另据国务院发展中心的案例研究,在湖北、河南、江西的三个乡镇中其财政收入也是“水淋淋”的(陈锡文,2002)。

② 由于税改前乡政府的一些非规范性摊派收入没有列入表中,所以税改前的可支配财力在图中要比税改后的稍少一些。

(1)将乡统筹费转换成了转移支付。如果只从总量上来看,转移支付和乡统筹数量相当甚至稍多于统筹(见图一中的最底一块),但是乡政府宁可要数量少一些的乡统筹也不愿意要转移支付。因为第一,税费改革转移支付资金属于预算内资金而且每一项都规定了明确的用途,有些类似于专项资金的使用。乡政府用起这笔钱来远没有乡统筹灵活。用一个乡干部的话来说,这笔钱不但“不好花”,而且“花起来都想哭”;第二,由于转移支付是预算内资金,且由上级财政拨款下来,所以乡政府无法用来充抵完不成任务的“工商税收”,即无法用来进行“空转”^①。这给乡财政的日常运转造成了更大的困难。

(2)税费改革将一些摊派的公共建设收费如修路和校建资金变成了“一事一议”的村民大会通过的收费制度,这就彻底堵住了乡镇政府非规范性收费的渠道。乡镇政府既然没有权利再从农民手里收费,要进行民间高利贷的借款也立刻变得非常困难,因为民间资本将乡政府收费的权利看作是乡政府作为债务人的“信用”^②。

(三)税费改革后的义务教育状况

税费改革在没有改变县乡财政体制的情况下,加大了乡镇财政运转的困难,这当然会影响到教育的投入情况。

首先,税费改革促进了民办教师和代课教师的清退工作。由于非公办教师的工资来自于乡统筹中的农村教育费附加,税费改革取消了这笔收费之后,非公办教师的工资来源便没有着落,因为税费改革转移支付的资金属于预算内资金,只能用来补发公办教师的工资。在我们调查的两个县,民办教师和代课教师都是在税费改革的前一年(2001)年就已经清退干净。

其次,税费改革并没有使教师工资拖欠的问题得到解决。由我们上一节的分析得知,工资拖欠的主要原因是由于入不敷出和虚假收入,而税费改革并没有解决乡镇财政的收入问题,反而通过杜绝收费,使得乡镇财政的日子更加难过。在这种情况下,教师工资的拖欠问题必然是更加严重了。

再次,税费改革使得公用经费和校建资金成为乡镇财政无法解决的问题。在税改以前,公用经费就非常不足,这是由于乡镇财政预算内收入本身不

足的缘故。而校建和危房改造的部分资金则来自乡镇财政的收费、集资、借款和欠款,现在乡镇财政无法收费集资,也就当然没有能力进行校建和危改了。

现在我们来分析税费改革和“以县为主”改革的关系。

从2003年开始,Z县将教师工资全部上划到县,公用经费也由县财政预算中支出。用于补偿农村教育费附加的税费改革转移支付部分也不再发放到乡财政,而是由县财政用于预算中统一支付教师工资和公用经费。对于预算外的学杂费,实行列收列支的“收支两条线”的管理办法,由学校从乡镇财政的预算外专户中支出。按照黑龙江省的文件精神,自2003年起,乡镇政府不再负担义务教育的支出责任。

随着“以县为主”教育体制的实行,县乡财政体制也做出了改变。Z县新的财政体制与原来的体制非常不同:工商税收全部上划到县财政,契税、农业特产税、罚没收入和行政性收费等财政收入留归乡镇,农业税按支出基数留给乡镇后,超出部分上解县财政。

“以县为主”体制的实行必然带来县乡财政体制的重新制定,因为教师工资作为乡镇财政的最大开支部分上划之后,乡镇的开支负担大大减少而县财政的开支规模迅速增大。在这种情况下,县财政必然要将原来用于乡镇教师工资开支的收入划归自己,否则无法承受“以县为主”教育体制的巨大压力。由于缺乏2003的数据,我们仍然以D乡为例,以2002年的情况来推断这种新的体制带来的利益分配格局。

乡财政留下的只有工资(教师以外部分)和部分转移支付(针对教育的除外),由于实际的工商税收完不成上报的指标,乡财政在将工商税收上解时必须填补上这个缺口。我们以2002年的情况来看,非教师工资部分支出144万元(假设这部分为县财政核定的支出基数,由县财政作为定额补助拨付乡财政),除教育外的转移支付为93万,那么这两部分加上零散的财政收入(契税、农业特产税、罚没收入和行政性收费,按2002年来算,这部分有38万包括在“工商税收98万”之中)就是乡镇可支配财力:144+93+38=275万元。但是由于要拿出40万(2002年

① 所谓“空转”,就是将一笔不属于财政收入的资金(许多情况下是乡镇统筹收入或者干脆就是借款)归入正规的财政收入账户,然后再设立一些支出项目将这些资金提出;然后再纳入收入账户,再支出,同一笔资金循环往复,魔术般将收入和支出总量增大。在实际中空转有许许多多的做法,参见马俊勇(2002)。

② 我们调查的一位乡党委书记告诉我们,税费改革后,他手头一点“活钱”都借不到了。因为那些有钱的老板觉得乡政府不能收费,便没有能力还钱。极端的例子是,他现在连从乡政府门口的小卖部买烟都不能“赊账”了,用他的话说,现在是一点“信用”都没有了。

工商税收的水分)填补上解的工商税收,所以乡镇财政的实际可支配财力只有235万元,这使得乡镇财政在甩掉教师工资这块开支负担的同时,还是处于一种比较紧张的财力状况之下。

县财政与2002年的体制相比,从D乡多得了60万元工商税收(98万的工商税收中有38万的契税、农业特产税、罚没收入和行政性收费仍留在乡财政)、22万税收返还、49万增资补助(这些都不用下拨到乡财政)和用于教育的税费改革转移支付(48万),共179万,2002年D乡中小学教师的工资开支为216万,所以显然还不够。但是我们注意到在新的县乡财政体制下,农业税除了扣除乡镇支出基数外也全部上划县里,所以就D乡而言,203万的农业税扣除了144万支出基数之外,还有59万剩余上划到县里,所以Z县财政从D乡得到的总的上划收入和中央下来、没有转给D乡的转移支付部分加起来共238万元,足够用于中小学教师的工资了。

这里要问的问题是,在假设县乡两级收入没有增加的情况下,为什么教师工资由乡里发就不够、导致拖欠,而由县里发就够了呢?在我们分析中,我们并没有假设县里因为教师工资上划而挤掉其他部门的支出以满足教师工资^①。这其中的关键因素在哪里呢?

(1)乡里实际上“补贴”了40万元“虚收”的工商税收给县财政。2003年前,工商税收算作乡级财政收入,乡镇政府借用了其他资金来充当这部分税收,虽然完成了税收任务,但是并不能拿这笔钱作为预算内的财政支出,所以导致了工资拖欠。而2003年以后,这部分虚收的税收被当做县级财政收入上划,县级财政使用来直接作为预算内的工资支出。因此,“以县为主”导致的工商税收上划实际上是乡财政“筹来”了一笔虚假的工商税收划到县里给教师发工资了。我们因此可以说,“以县为主”在减轻乡镇支出负担的同时,也“汲取”了一部分乡镇“收入”^②。

(2)最重要的因素还是在于税费改革使得县级财政的收入实际上增加了。为什么这么说呢?税费改革减收的部分(乡统筹)实际上由中央财政以税费改革转移支付的形式补上了,而税费改革还有一部分增收,即农业税税率的提高带来的增收。2001年D乡的农业税为90万元,而2002年农业税为203万

元,提高了113万元。由于农业税属于地方税收,所以无须上解到中央财政,而且由于Z县的财政体制中农业税作为县级财政收入,所以这113万实际上使得县级财政收入大大增加了。就全县而言,2001年农业税收入是1951万元,而税费改革后的2002年全县农业税收入是3934万元,提高了100%。由上面的分析可知,县财政正是靠将这部分增收的农业税用于教师工资支出才使得教师工资上划不至出现缺口。

至此我们的答案就明确了。“以县为主”之所以能够保证教师工资的足额发放,主要由于两个方面的原因。一个是部分“挤占”了乡镇财政的“水分收入”,这部分“收入”如果是由乡财政来发,只能用于“空转”或者“还债”,是无法用来发工资的,另一个原因在于利用了税费改革导致的县级财政收入中农业税的增加。这样税费改革和“以县为主”的关系就更加明确了:税费改革不但促进了“以县为主”体制的实行,而且也能够保证县级财政有比较足够的财力来发放教师工资。换句话说,“以县为主”紧跟在税费改革之后实行,实际上是把税费改革带来的县级财政增收给了教育。

总结以上的分析,我们可以看出,正是税费改革导致的农业税增收是这两个县实行“以县为主”教育体制的关键。假如没有税费改革,将教师工资上划到县就必然还要挤掉部分其他部门或建设的支出。总的来说,“以县为主”既通过上划到县改变了县乡财政的支出结构,保证了教师工资及时发放,又因为税费改革使得县乡财政收入总量增加,从而能够保证县财政不因为上划工资支出而捉襟见肘。

四、简要结论

通过以上的分析我们可以看出,“以县为主”以后到底是谁为农村教育买单的呢?很明显,无论是乡级财政和县级财政都没有依靠挤压自身的财力来保证教师工资的发放,解决教师工资拖欠的关键因素是两个:一个是中央政府的转移支付,一个是税改之后的农业税增量。中央政府税改后对教育的投入是巨大的,占到总教育支出的28.4%,其中净增的税费改革转移支付中用于教育的部分就占到教育总支出的7.8%^③;而同时农民对农村的教育投入也仍

① 县财政是否会因为教师工资上划而缩减其他部门的支出是一个需要更多实证研究的问题。因为我们没有看到这个县的支出决算的明细情况,所以在这里这只是一个假设。但是,从作者的实地调查经验来看,县财政这样做的可能性较小。

② 这部分收入其实是乡镇借来的款项,如果工商税收仍算作乡级收入,那么乡财政可以在支出时还款,但是一旦被作为县级收入支出的话,乡财政便须另外再筹款还债,或者干脆不还了。

③ 根据笔者对教育部财务司获得的数据。

然重要,这表现在税改之后农业税的增量上面。

从政府间财政关系的角度来看,中央加大农村教育的投入是利大于弊,这是因为只有中央政府的介入才能有效地调节中国因地区差异巨大而造成的地方教育投入的不平等,但同时也要设计出合理、科学的转移支付制度和补助办法,使得由上而下的资金能真正有效率地利用。我们也看到,“以县为主”并没有彻底消除以往所谓“农民自己办义务教育”的状况,因为农业税仍然是义务教育投入的一个主要来源。随着农业税的逐步取消,这种状况也一定会得到彻底的改善。但是如果要保证对农村教育不产生大的负面影响,可能还需要中央政府的支持,同时极为重要的也是,通过规范地方政府的预算过程和对财政运行的监管力度来加大地方财政,尤其是县级以上地方财政对农村教育的支持。

最后需要说明的是,上述结论只是基于作者对

于一个县的案例分析得出的。本文的主要目的在于分析税费改革后义务教育投入的具体变化机制,至于全国的情况则需要更多的实证研究。

参考文献:

- [1] Tiebout. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, (1): 64.
- [2] 费雪. 州和地方财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [3] 王蓉. 我国义务教育投入之公平性研究[J]. *经济学季刊*, 2003, (2).
- [4] 陈锡文等. 中国县乡财政与农民增收问题研究[M]. 太原: 山西经济出版社, 2003.
- [5] 马俊勇. 乡镇财政“空转”的手段和对策[J]. *财税与会计*, 2002, (4).

(责任编辑 郭建如 郑园)

(上接第34页)

心理因素等方面的差异,共享机制往往难以建立。如何合理地解决这一问题,不仅在于课程领导的能力,更在于课程专家和学校共同努力对多种合作途径进行探索。

任何一个国家的课程改革,必然都是问题与思索并存,挑战与机遇共在。中国的校本课程开发刚刚步入正轨,虽然政策上对学校、教师的开发权力有了明确的规定,但赋予了权力并不等于就拥有了权力,从形式上的获得权力到实际上的使用权力,中国的课程研究者和实践者还有很长的路要走。欣慰的是,新课程在政策层面上,给我们每一个人提供了机会。

参考文献:

- [1] 钟启泉,崔允,张华. 基础教育课程改革纲要(试行)解读[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2001: 335.
- [2] 董纯才. 课外活动的意义和原则[J]. *人民教育*, 1984, (12): 17-18.
- [3] 陈兆集. 能力的襁褓 智力的摇篮——记广州市中学的课外活动[J]. *人民教育*, 1984, (10): 39-40.
- [4] 刘舒生. 课堂教学与课外活动我见——兼评“两个课堂”与“两个渠道”[J]. *课程·教材·教法*, 1986, (4): 32-35.
- [5] 钟启泉. 现代课程论[M]. 上海: 上海教育出版社, 1989: 325-349.
- [6] 和学新. 从现实到理想——天津市上海道小学校本开发模式分析[J]. *教育科学研究*, 2002, (7): 30-33.
- [7] 天津市河西区教育局. 小学活动课程指导纲要[J]. *人民教育*, 1994, (7-8): 26-50.
- [8] 国家教委基础教育司. 全日制普通高级中学课程计划(试验)学习指导[Z]. 北京: 人民教育出版社, 1997: 147.
- [9] 崔允. 校本课程开发: 理论与实践[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 17-19.
- [10] 唐江澎. 校本课程开发: 江苏省锡山高中的案例研究[Z]. 2001.
- [11] 崔允等. 我国校本课程开发现状调研报告[J]. *全球教育展望*, 2002, (5): 6-11.
- [12] 教育部. 基础教育课程改革纲要(试行)[Z]. 2001.
- [13] 钟启泉,崔允,吴刚平. 普通高中新课程方案导读[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2003: 225-226.
- [14] 吴刚平. 校本课程开发[M]. 成都: 四川教育出版社, 2002: 382.

(责任编辑 卢立涛 何方)