

# 城乡义务教育均等化发展的分析研究

龚 艳, 刘丽芳

武汉工程大学马克思主义学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年7月22日; 录用日期: 2023年8月22日; 发布日期: 2023年8月28日

## 摘 要

虽然近些年来政府对农村教育投入力度有所加大, 但是城乡义务教育依然存在较大差距。因此, 本文对义务教育的特点、城乡义务教育发展差异大的原因等方面进行分析研究, 发现政府对教育的财政投入总量不足、义务教育投入体制不合理、政府对义务教育的资金监督不到位、义务教育经费分担机制不明确等原因导致城乡义务教育仍然存在较大差距。本文认为为促进城乡义务教育均等化发展, 要加大政府对义务教育的投入力度; 优化教育投入结构, 调整资金使用方向; 积极建立义务教育监督管理机制, 提高教育经费使用效率; 明确义务教育经费投入的承担机制。本研究对城乡义务教育均等化发展进行分析, 有利于为缩小城乡义务教育差距贡献微薄力量, 统筹推进城乡教育一体化建设, 对扎实推进共同富裕, 以教育强国助推中国式现代化有重要意义。

## 关键词

公共服务, 城乡义务教育, 均等化

# Analysis and Research on the Equal Development of Urban and Rural Compulsory Education

Yan Gong, Lifang Liu

College of Marxism, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Jul. 22<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Aug. 22<sup>nd</sup>, 2023; published: Aug. 28<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Although government spending on rural education has increased in recent years, there is still a large gap between urban and rural compulsory education. Therefore, based on the analysis of the

characteristics of compulsory education and the reasons for the great difference in the development of compulsory education between urban and rural areas, this paper finds that the government's total financial investment in education is insufficient, and the compulsory education investment system is unreasonable. There is still a big gap between urban and rural compulsory education due to inadequate supervision of compulsory education funds and unclear compulsory education sharing mechanism. In order to promote the development of equal compulsory education between urban and rural areas, we should increase the government's investment in compulsory education, optimize the structure of education investment, adjust the direction of capital use, and actively establish a compulsory education supervision and management mechanism, to improve the efficiency of education funding; to clarify the mechanism for compulsory education funding. This study analyzes the development of compulsory education equality between urban and rural areas, which is conducive to making modest contributions to narrowing the compulsory education gap between urban and rural areas, promoting the integration of urban and rural education, and making a solid contribution to common prosperity. It is of great significance to promote Chinese-style modernization through education.

## Keywords

Public Service, Urban and Rural Compulsory Education, Equalization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

近五十几年来,我国城镇农村经济得到快速发展,农民百姓的经济生活水平、收入水平普遍实现了阶段性较提升。但是由于国内城乡结构二元分割、历史遗留矛盾等因素,城市居民与农村居民之间仍存在巨大差距,特别是农村义务教育、医疗条件改善等方面。实现城市义务教育均等化、医疗均等化是现阶段构建和谐社会、促进社会整体公平的一种基本政治要求。长期以来,农村义务教育工作的发展始终落后于城市,农村义务教育制度的发展落后使中国农村教育的人口素质处于一个较为落后的状态,这必然对农村基础教育的发展又有着很大的影响,成为长期阻碍我国社会主义农村义务教育城市化的一大现实障碍。同时,农村义务教育事业的长期落后状态也势必对进一步提高我国高等教育人口整体素质产生很大影响,这对构建和谐社会是很不利的。城乡义务教育机构之间至今还未能实现教育均等化快速发展,这与我们目前提倡的义务教育的学习机会的均等、基本公共服务均等化也是不相符的。因此本文对城乡义务教育均等化发展相关理论、发展不均等的原因等方面进行了分析。

## 2. 相关理论

### 2.1. 义务教育的概念与特征

#### 2.1.1. 义务教育的概念

1904年,我国正式宣布把国家普及全日制小学等九年一贯教育制度正式看作国家义务教育。1986年起开始实施的《中国义务教育法》<sup>1</sup>明确规定了我国普及三年义务教育的法律制度,并且明文规定了国家义务教育是一项有着一定政治强制性因素存在的国民公共精神生活教育。义务教育指教育相关部门应依

<sup>1</sup> 中华人民共和国义务教育法,中国民主法制出版社,2006年。

据各项国家教育法律法规,对城乡全体适龄少年儿童实施并连续进行的一定年限范围之内完成的、强迫终身接受义务的、普及性高的全民义务免费学习教育,要求我国社会各界、学校教职员以及每位学生家长等都必须依法严格的保证让每个适龄的失学儿童能享有履行该项法定义务。

### 2.1.2. 义务教育的特征

1) 强制性,高等教育及以上教育都有受教育的自愿性,因此,义务教育的强制性就成为它最根本、最显著的特点。在法律概念中,义务是相关主体应当承担的不可撤销的法律责任。因此,义务教育法的法定强制性,是国家以法律和强制行政形式严格保护一切适龄公民的受正规教育的一项权利,尤其要是对于那些曾经因一些客观自然因素或一些人为原因而被剥夺了学习权利的适龄国民儿童予以保障。政府是整个义务教育资源的最终拥有者和调配者,要承担更多的责任和义务,通过政策协调、资金补助,保障贫困地区和家庭适龄儿童接受义务教育。

2) 普及性。义务教育实质主要是在中小學生中进行全面精神健康教育,在所有国家及各级政府公布各类中小学基本素养教育政策项目体系中,义务教育项目是属于其中唯一的可全面向全体公民学生进行的教育覆盖性宣传普及的教育政策,普及显性度最高,这一条在国家教育委员会1992年3月14日颁布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》<sup>2</sup>中即可详细地体现。

## 2.2. 义务教育均等化的概念

对任意一个基础教育社会主体本身来说,义务教育课程实施的有效持续健康普及和均衡推进过程都是义务教育促进一个社会经济发展健康水平跃升的一种内在或正面的推动或影响因素,为促进一个社会的发展提供一种持续的、稳定健康的内在重要发展动力。正因为它具有促进义务教育改革的积极意义,国家以法的法律形式来进一步对今后推进义务教育跨越式发展方向进行政策规定。义务教育产品既应具有非排他性,又必须同时具有某种非竞争性<sup>[1]</sup>。同样,义务教育本身有一个很大范围的政治社会效益,私人资本对公立义务教育设施的有偿提供力度肯定又是严重不足道的,会出现严重地影响人类社会福祉程度的社会添加,因此公立义务教育也应该主要由基层政府无偿负责和提供<sup>[2]</sup>。

## 2.3. 财政投入与义务教育均衡

均衡的理念集中体现在中国教育宏观领域,主要适用于九年义务教育阶段。接受平等义务教育机会是全体普通公民共同的一项权利,促进国家义务教育全面均衡协调发展,满足广大公民依法平等地接受良好义务教育的各项权利需求是每个国家教育工作者的神圣职责;而教育财政多元化投入才是保证义务教育公平均衡持续发展的最根本和保证。微观理念上,义务教育资源的全面均衡即体现了平等教育的机会需求的相对均衡,宏观意义上又体现为教育资源配置的均衡。无论这是优质教育实践机会平台的有效提供还是社会教育服务资源的有效均衡化配置,都主要依赖于政府的财政投入。按照现代义务教育概念的本义原则,由每个国家教育部门主办学校的免费义务教育都必须做到公平合理地去对待每一个学生,为每个适龄儿童提供同等教育的公平机会和同样公平优质高效的教育<sup>[3]</sup>。

虽然说近几年里我国各地政府部门积极的实施了一系列政策,但教育产业系统投入与产出效率仍远远低于世界平均水平,而且现在我国社会教育事业整体投资和回报与分配还是很很不均衡,农村义务教育阶段学生所应接受的义务教育显著低于城市。从我们当前乃至全国角度的比较结果来看,义务教育质量上的差异将更多地表现在目前各地城乡基础教育条件上,包括我们当前地区城乡义务教育财政经费、办学校舍场地条件、师资队伍能力建设等。教育事业多元化投入力度才是切实保障我省教育高质量持续快速发展总水平进一步提高的最为主要物质基础<sup>[3]</sup>。

<sup>2</sup>中华人民共和国义务教育法实施细则,国家教育委员会,1992年。

### 3. 城乡义务教育发展分布不均平等存在的历史原因与探析

根据上述内容可知, 城乡义务教育经费之间相应的各级财政经费投入标准存在较大差异, 农村义务教育经费的缺乏已经严重影响了全国农村义务教育工作的协调发展, 从而可能导致整个城乡义务教育工作发展速度不均等。本部分试从可能引起城乡义务教育发展不均衡的基本原因展开分析, 主要从国家对教育投入处于低水平、长期存在的不合理体制, 以及教育资金分配、使用过程中的监管不利等方面进行分析。

#### 3.1. 政府对教育的财政投入总量不足

由于当时我国财政对公共教育领域的直接财政经常性投入资金总量明显不足, 在政府教育补助经费总额有限的情况前提下, 教育补助投入规模在全国各级公私教育主体之间的合理分配显然存在一种不公平的现象。按照当今国际学术上所通行公认的均衡标准, 当世界人均生产总值即 GDP 规模保持在每天 600 美元~每月 2000 美元以上之间徘徊, 初等、中等义务教育和高等教育间的教育经费总分配合理比例应该可以大致估计为 40.5:29:17.9。在我国, 教育经费规模在国家三级教育系统之间出现的资源配置中比例分布失调。高等教育总投入占比重的偏高, 而国家在实施初等教育体系以及发展中等教育体制中相应的教育经费投入不足[4]。以截至 2003 年的数据为例, 我国的财政性安排教育工作经费项目在农村义务教育、普通职业中等以下教育、高等教育招生中所的平均配置资金比例平均为 32.95:37.77:22.77, 与世界平均水平差距较大。改革开放二十多年之后, 国家公共财政对高等教育发展的经费投入的力度明显加大, 财政性预算内教育基本经费投资呈现加速增长新趋势。虽然全国义务教育财政性经费投入也有过一定大幅度以上的收入增长, 但以其收入在占全国财政性总教育支出经费规模中的绝对比例中并没有明显的提高, 在一些年份该比值反而有所降低。

#### 3.2. 义务教育投入体制不合理

首先, 义务教育的投入主体层次过低。教育资金采取的投入模式是“地方公共财政负责、分级管理”, 在教育资金的投入上, 更多的是依靠地方政府的投入[5]。我国的政府分为中央政府和地方政府, 其中地方政府又包括省、市、县、乡四级政府。义务教育作为一种纯公共物品, 理应由政府负责提供, 并且在各级政府之间理应有合理明确的责任划分。但在实际上, 我国现行的财政义务教育由县级政府负责, 上级政府只是给予少许的补助。

其次, 政府的财权与事权不对称。一方面, 从 1985 年到 2004 年, 我国的义务教育投入主体是地方政府, 各级政府的事权划分基本没有发生变化。另一方面, 1994 年, “分税制”的实施, 使得各级政府之间的财权发生了很大的变化。中央政府通过对税权的划分加大了对财权的控制, 增强了中央政府的财力。同时, 部分省级政府为了维持原来的财政收入水平, 对下级政府采取类似的方式加强对财权的控制, 这就使得财力资源渐渐向上集中, 处于底层的县级、乡级政府的财政能力也就越来越弱。事权的不变和财权的上移造成两者间高度的不对称, 从而农村义务教育财政投入不足的问题也就更加凸显出来。而基层政府为了维持农村义务教育的继续开展, 利用各种名义收费以弥补教育经费的缺口, 农民负担进一步加重[6]。

#### 3.3. 对义务教育资金监督不到位

比如在中小学基建经费支出统计方面, 基建费用支出通常是指当年国家核拨给各地, 用于全国各级各类地方学校、事业单位设备和公用教育科研仪器生产等的年度基建预算支出, 是保障教育活动正常进行的重要物质基础。但是基建支出的下拨方式却使得农村学校获得很少资金, 原因在于分配方式



的不合理, 监督的不到位。基建经费计划审批要先由我国的各个高等普通专科学校负责人直接向当地各级主管计划部门提出申请, 由所在地同级政府计划部门来做出具体审批决定与立项决定。这两者的实质形式大致上来讲也都就是通过各学校领导与上级各个主计划部门领导之间直接沟通协商讨论并进行决定, 具有一个较为明显的间接的协商或决定性质。在中国目前的一些特定经济情况环境约束下, 协商和确定价格过程中本就可能会存在许多可能会出现问题的操作空间。比如有的一些所谓县级教育重点学校或者是乡镇和示范的城镇学校就往往在凭借他们学校自身所独特具有的一些政治社会地位拉关系, 甚至出现了所谓的“寻租”现象。监督体系是农村的一把监督利剑, 由于乡村缺少监管这把执法利剑, 农村学校的利益秩序得不到及时充分依法维护, 农村公办教育资源长期处于极弱势地位, 发展均衡速度得不到迅速提高, 城乡校际之间发展的结构性差距长期得不到持续缩小, 不均等的状况越发严重。

### 3.4. 教育经费分担机制不明确

虽然义务教育属于纯公共物品, 理应由国家负责教育经费的投入, 但是在合理划分了各级政府在教育投入中的责任, 确定了中央以及省级政府应该承担义务教育投入中的主要责任之后, 该如何量化这种责任、各级政府在义务教育的投入中究竟应该分担多少经费是一个必须明确的问题。一个合理的义务教育经费投入的分担机制是分清各级政府责任的关键<sup>[7]</sup>。多年以来, 我国从城乡教育之间开始的区域经济发展分配就存在一种较为严重的不均衡状态, 在国家以“地方负责”为首的城乡义务教育多元投入新体制条件下, 我国农村义务教育阶段的义务教育发展则更的是紧紧依赖基层县乡两级公共财政, 然而实际上在政府财权地位逐渐被上移的特殊情况下, 我国基层财政其实根本就已没有任何能力支持发展城镇义务教育, 农村义务教育又因其缺乏国家教育公用经费补助而普遍发展缓慢。在要明确我国各级人民政府加大对国家义务教育经费总投入比重的具体分担政策过程研究中首先就需要系统考虑解决的内容就是政府如何尽快为中国农村义务教育地建立合理教育公用经费投资的政策分担传导机制<sup>[8]</sup>。2005年, 国务院下发了通过了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》<sup>3</sup>政策, 其中明确规定国家要坚持按照“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”的几项基本原则, 创造条件将农村普及义务教育事业逐步纳入到公共财政预算保障政策范围, 建立好中央财政拨款和中央地方政府分单项目、按需比例逐步分担责任的统筹农村阶段义务教育发展经费支出保障机制。

## 4. 城乡义务教育均等化发展的建议

### 4.1. 加大政府对教育的财政投入力度

教育产业是构成一个国家经济发展模式的两个重要发展基础, 教育公用经费支出则往往是影响我国教育行业发展规模的主要基础性因素, 教育行政经费开支对公共教育供给的巨大影响是很多方面综合的, 比如专业师资力量、教学辅助设施条件等, 充足的政府经费建设投入可以真正为中国教育事业健康高速发展提供最为雄厚强大的建设资金保障, 促进教育的快速发展。对于任何一个国家, 教育都是一项意义非凡的事业, 需要国家的鼎力支持。在发达国家中, 教育投入在财政支出以及GDP中都占有较大的份额<sup>[6]</sup>。但实际上在我国, 对学校教育投入的总体投入仍然远远低于部分发达国家水平, 1993年中央提出的力争到20世纪末能够实现当年国家财政性学校教育基本经费支出总量占同期国民国内生产总值比例的总比例能达到约4%水平的规划目标, 直到我国2006年之前还未能真正实现。虽然说近几年各个国家仍在努力不断地逐步加大对中小学教育的直接投入, 但总体而言我们与某些发达国家相比仍然是有

<sup>3</sup>《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》, 国务院, 2005年。

一定的差距。因此建议要继续适当加大我国政府对中小学教育经费的投入力度[3]。

#### 4.2. 优化教育投入结构, 调整资金使用方向

国家政府在进一步加大国家对其整个的教育投入体系进行投入调整的力度同时, 必须逐步调整社会发展经费体系在各级学校教育系统中的合理投入, 减少对整个高等教育体系的总投入与比例, 增加社会对农村义务教育, 尤其是城镇农村义务教育体系的投入。因为中国长期以来, 在人均教育事业经费保障本身相对不甚充足的客观情况制约下, 国家往往对各种非义务教育, 尤其是普通高等教育费用的投入过多, 对全民义务教育则投入不足, 特别的是对我国农村义务教育费用投入显得更加不足, 造成农村义务教育发展较为滞后。要促进城乡义务教育均衡发展, 就必须加快农村义务教育的发展。在现阶段, 国家目前对中小学教育方面的投入不足, 要想发展教育就必须加大投入, 因此, 各级政府应认真贯彻《教育法》<sup>4</sup>的规定, 加大对教育事业的投入力度。同时, 改变我国原来的结构比较复杂且不能均衡分配合理的资金投入配置政策, 加大推进国家对城乡义务教育的发展资金的可直接分配投入, 将我国政府中长期教育支出补助项目资金范围在更多大的程度上地政策考虑因素从原先国家在非义务教育拨款项目领域全部倾斜转向在了我国义务教育领域。

#### 4.3. 建立义务教育监督管理机制, 提高经费使用效率

首先, 完善国家教育政策法规及国家相关政策法律规范的基础建设, 通过法律制度的形式合理确定政府各级部门之间以及省级教育和行政部门之间在保证义务教育经费正常投入执行中应负的责任, 建立一套关于义务教育的领导干部考核指标体系, 实行领导干部责任制, 把义务教育经费投入和使用情况作为考察政府领导在位期间工作政绩的一项重要指标。其次, 各级县人大主席团要依法充分发挥好其代表作用, 严格组织审查农村义务教育经费教育拨款预算, 监督本级或者下级政府对义务教育的投入以及教育经费的具体执行情况。

#### 4.4. 明确义务教育经费投入的承担机制

合理划分了各级政府在义务教育财政投入中的责任, 确定了中央以及省级政府应该承担义务教育投入中的主要责任之后, 该如何量化这种责任、各级在整个义务教育的投入中究竟应该分担多少经费是一个必须明确的问题。一个合理的义务教育经费投入的分担机制是分清各级政府责任的关键。多年来, 我国教育从在城乡农村教育主体之间开始形成的城乡区域经济发展空间分配中就已存在这样一个分布不均衡的社会经济状态, 在整个国家中以“地方负责”工程为首的全国城乡义务教育实施双重均衡投入的计划体制条件下, 我国农村义务教育体系内部的整体教育改革发展过程实际上更多地靠的是地方县乡村镇两级的公共财政, 然而这正是和县乡财权地位是逐渐的被上移来的, 在这个社会情况下地方基层财政又是根本被动地, 也就是没有财政投入没有能力再继续去发展好地方义务教育, 农村义务教育事业则也因其根本缺乏的基础教育及公用教学经费来源少而也相对落后发展。在目前立法已明确了全国各级及地方政府提出的加强对我国乡村义务教育经费发展与财政投入与教育投入经费增长的利益相互转移分担等关系过程进行研究工作, 首先我们还提出需要国家统筹协调考虑这些问题, 一项重点课题就是进一步研究探索如何积极有效的为我国改善当前农村义务教育事业发展而建立我国农村公共教育服务基本能力经费投入保障利益的相互社会公平分担转化的机制[6]。只有通过合理科学划分城乡各级政府对义务教育投入的相应责任及分工, 同时明确农村教育发展经费中的财政投入分担机制, 才能确保更好地健全落实农村义务教育经费分配保障机制, 确保增加农村义务教育经费的基本供给, 促进农村教育的发展。

<sup>4</sup> 中华人民共和国教育法, 中华人民共和国主席令第四十五号公布, 1995年。

## 5. 结语

城乡义务教育均等化发展是促进教育公平公正、优质高效发展的重要途径,也是统筹城乡义务教育、促进城乡经济一体化发展的重要组成部分。由于义务教育的特殊性,中央政府在促进城乡义务教育的均等化发展中扮演着重要且不可缺少的角色,乡村振兴战略是党中央的一项宏伟决策,一定会为城乡义务教育均等化带来新的支持和机遇。

## 参考文献

- [1] 陈丰. 基于财政视角的城乡义务教育均衡发展研究[D]: [博士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2014.
- [2] 纪凡, 储德银. 财政分权与城乡义务教育均等化——基于省级和省内财政分权的双重视角[J]. 内蒙古财经大学学报, 2017(2): 48-53.
- [3] 成刚, 孙晓梁, 孙宏业. 省内财政分权与“新机制”对城乡义务教育经费差距的影响——基于浙江省普通小学数据的分析[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2015(2): 130-141.
- [4] 何晶. 城乡义务教育资源均衡配置的财政政策选择[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2014.
- [5] 陈冬妮. 促进中国农村义务教育发展的财政投入对策研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2005.
- [6] 财政部教科文司, 教育部财务司编. 中国农村义务教育转移支付制度研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2005: 141.
- [7] 杨晓霞. 城乡差异: 县域内义务教育均衡发展的现实困境[J]. 教育与经济, 2012(4): 11-15.
- [8] 张美玲. 公共财政视角下我国城乡义务教育的均衡化发展[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2020.  
<https://doi.org/10.27284/d.cnki.gsxiu.2020.000914>