

义务教育财政制度的国际比较及其对我国的启示

<http://www.crifs.org.cn> 2008年4月14日 谢巍, 吴永刚

[摘要] 世界各国现行的义务教育财政制度可划分为三类：集中模式、相对集中模式和分散模式。对这三类不同的教育投资方式进行分析比较，找出每一种模式的优缺点所在，从而规避缺点，择优从之，才能够完善和发展我国的义务教育财政制度。

[关键词] 义务教育财政制度；国际比较；教育投资

教育经费是促进教育发展的重要因素之一，然而，世界各国的义务教育经费拨款形式不尽相同，同时也取得了不同层面的成效。我国现行的义务教育投资制度虽然有利地调动了地方办学的积极性，但其弊端也是明显的，特别在发展相对落后地区和农村贫困地区，由于地方政府和乡级政府没有相对稳定的财政收入来源，导致了义务教育投资不能得到保障，这也是造成我国义务教育发展不均衡的重要原因之一。因此，对义务教育财政制度进行国际比较研究，从而找到我国义务教育财政制度可以借鉴的经验和教训是极其必要的。

一、当代各国义务教育财政制度的模式比较

义务教育的财政体制是指国家资金投向义务教育并对其进行管理的体制，它是国家教育财政体制的重要组成部分。在世界各国，义务教育作为国家发展的基石，一般都由政府直接组织、管理和投资。但具体而言，各国的义务教育财政制度又因国家经济发展水平、社会文化传统和教育政策而呈现不同程度的差别。中央教育科学研究所比较教育研究中心主任高如峰依据不同的政府投资主体，将当代各国义务教育财政制度划分为三种基本模式，即集中模式、相对集中模式和分散模式。

（一）集中模式

所谓集中模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是中央或联邦一级的最高行政当局。从世界范围来看，法国、韩国、新西兰、泰国、埃及、爱尔兰、意大利、荷兰、芬兰、捷克、土耳其、墨西哥等国家都属于这一模式。在这些国家，中央或联邦政府对义务教育的投资比重在政府间转移支付前均在55%以上；甚至在新西兰、爱尔兰和土耳其，中央投资达到100%。

（二）相对集中模式

所谓相对集中模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是省、邦、洲、都道府县等高层次地方当局。从世界范围来看，美国、日本、德国、印度、加拿大、比利时、西班牙、澳大利亚、瑞士等国家都属于这一模式。在这些国家，高层次地方政府对义务教育的投资比重均在43%—94%之间；甚至在比利时，高层次当局投资达到94%。

（三）分散模式

所谓分散模式，是指一国政府义务教育公共经费的投资主体是市镇、县乡、学区及其以下基层地方政府。从世界范围看，中国、英国、丹麦、挪威等国家都属于这一模式。在这些国家，基层地方政府对义务教育的投资比重均超过50%；甚至在英国，基层地方政府投资达到80%。

（四）三种模式的比较

从已有的实践来看，上述三种义务教育财政制度在实施的过程中，可谓各有利弊。具体来讲，以法国为代表的集中模式的义务教育财政制度，由于教育经费主要由政府承担，即由中央财政和地方各级财政共同负担，其中又以中央财政负担为主，就使得义务教育投入有了可靠稳定的财政收入来源，而且国家既能对义务教育产生很大的影响，又能实施必要的宏观调控。然而这种高度集中的义务教育财政模式也相应导致了地方办学积极性不高等问题。

而分散模式的义务教育财政模式恰恰相反。以我国为例，在中央政府领导下，由地方负责、分级管理的教育财政制度大大增强了地方政府发展教育的责任感，缓解了许多地区教育事业发展与经费不足的矛盾。然而，由于中央政府在义务教育投资中不占有举足轻重的地位，也导致了义务教育公共投资的严重不足，义务教育公共资金分布极不平衡等问题。

介于上述两种模式之间的相对集中的义务教育财政制度的典型代表国家是美国。由于它实行联邦制度的政治体制，使得义务教育的实施与地方的政治、经济、文化、传统等具体情况紧密结合，这就避免了集中模式会带来的巨大浪费，也能达到分散模式所不及的从宏观上控制整体协调发展的目的。但是，由于各州的经济、文化发展水平存在差异，也导致了各州间教育发展不平衡的现象出现，而且也使得州际间教育思想等动荡过大。

二、义务教育财政制度的国际比较对我国的启示

通过上述对当代各国的义务教育财政制度的模式的比较，我们发现一些值得借鉴的经验。

首先，义务教育的经费应由三级政府共同分担。教育属于公共产品，它存在着“外部性”，即受教育者受到的教育不仅有利于他自己，而且他的家人及其社会上其他成员也会从中得到好处；又由于无法识别享受到利益的具体个人，所以不能向他们索取劳务的报酬。这种“外部性”的存在，就导致了“市场失灵”，因此要求政府承担起义务教育投资的责任。受教育者具有很强的流动性，所以，义务教育不是地域性公共产品，而作为全国性的公共产品，就应由三级政府共同负担。再由上述各国的经验也可以得知，只有三级政府共同负责，合理分担义务教育投资，才能起到有利的保障义务教育的均衡发展。

其次，义务教育政府投资主体的中心不宜过低。由于基层政府的财政能力有限，又没有稳定的财政来源，难以长期保障对义务教育的投资，而且过于分散的模式，也不利于义务教育的均衡发展，因此，当前各国义务教育投资主体有上移的趋势。而且，就目前的情况而言，大部分国家的义务教育财政制度选择的还是集中模式或相对集中模式，投资主体为中央、联邦政府或高层政府。根据经济合作组织1994年对世界24个国家的统计，其中有12个国家采取集中模式，9个国家采取相对集中模式，只有3个国家采取分散模式。

文章来源：大庆社会科学

（责任编辑： XL）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430