

改革开放后农村义务教育供给责任变迁的 制度逻辑

——中央与地方关系的视角

杨卫安

(东北师范大学农村教育研究所 吉林 长春 130024)

[摘要] 改革开放后,我国农村义务教育供给责任的变迁有着自身的制度逻辑,它是中央与地方博弈的结果。这些制度逻辑包括:分权化改革与政府间利益的分化;政府间的博弈与教育筹资责任的基层化;财权和事权的不对等与对制度外筹资的依赖;激励、约束机制不兼容与政府的卸责化冲动等等。要解决财权与事权不对称和激励、约束机制不兼容问题,在不改变现有财政体制的前提下,必须加强上级政府的转移支付和设计有效的激励、约束机制。

[关键词] 农村义务教育;供给责任;中央与地方;制度变迁

How is Rural Compulsory Education Supplied after the Reform and Open Policy in China

——From the Perspective of Relationship between Central Government and Local Government

Yang Weian

(Institute of Rural Education of Northeast Normal University, Changchun, Jilin Province, 130024, China)

Abstract: After reform and open policy in China, how is rural compulsory education supplied? From the perspective of relationship between central government and local government, there are four issues that require attention: Decentralization reform; Interaction between central government and local government; Public finance power and corresponding responsibilities; incentive and restraint mechanisms. In order to rural compulsory education's better development, we should consummate "shift payment system" and design effective incentive and restraint mechanisms.

Key words: rural compulsory education; supply responsibility; central government and local government; institutional change

改革开放以后,我国农村教育的供给责任呈现出基层化、社会化等一系列的特点。究其原因,这是中央与地方政府凭借各自的力量利益博弈的结果。在农村教育供给责任的制度安排方面,中央政府凭借占绝对优势地位的行政权力,通过下放事权和上收财权把农村教育的供给责任推给地方。地方政府也通过责任的再转嫁,把相当一部分农村教育的供给责任踢给了社会。即使中央政府通过

转移支付缓解了地方财权与事权不对称的状况，地方政府也没有增加承担更多责任的强烈意愿。因此，从中央和地方关系的视角理清改革开放后农村教育供给责任变迁的制度逻辑，具有重要的现实意义。

一、分权化改革与政府间利益的分化

制度变迁的根本动力在于制度环境的变化所引起的潜在获利机会的增加，各个行为主体为了潜在的获利机会变成现实的利益，就会主动寻求制度创新。对于财政体制来说，同样如此，中央与地方政府之间的经济利益关系将根本地决定他们之间的财政关系¹，政府间利益格局的调整是促使其发生变迁的根本原因。在 1978 年改革开放以前，我国实行的是高度集中的计划经济体制，中央掌握着绝大部分的财政资源，并以“条条”为主进行资源配置，在配置形式上也以行政性的指令性计划为主。这时，中央与地方政府同吃大锅饭，共同服务于国民经济发展的整体利益。在“全国一盘棋”利益格局的影响下，中央政府作为全局利益的代表，十分强调全局利益的优先性，要求地方必须无条件服从中央，与中央保持一致。当两者出现利益不一致的情况时，中央政府也回为了所谓的全局利益而牺牲地方利益。在这种体制下，地方政府类似于一个派出机构，其独立利益主体的地位很难得到确立，在行为上也很难有对自身利益的追求。与这种政府间利益格局相适应，统收统支的财政体制就显得正常而有效。这一时期，虽然中间也有过两次比较大的财政权力下放的改革，一次是在大跃进运动时期，另一次是在文革时期。但是，这两次改革都是在中国及不正常的政治背景下进行的，而且也是在计划经济体制这个大前提下进行的，并没有根本改变中央和地方的依附关系。在继续吃“大锅饭”的背景下，地方作为一个独立的利益主体地位并没有得到体现。直到文化大革命结束，中央政府再次面临崩溃的国民经济和严重的财政危机，才不得不主动推行分权化改革来调整利益格局，以度过难关。

文化大革命刚刚结束后的 1978 年，中央财政收入占全国财政收入的比重只有 15.5%，而财政支出却达到全国财政支出的 47.4%，中央政府处于收支严重不对称的境地。为了摆脱这种困境，中央政府试图向地方政府分派支出责任来减轻自身的财政压力。但是，由于 1979 年中央政府采取的一系列旨在推进经济改革和补偿国民经济建设中的历史“欠帐”举措，包括安置和扩大就业、调整部分职工工资、提高农副产品收购价格、减免部分农业税收、试行企业基金制等，使得地方政府财政也很吃紧，不得不向中央政府求援。一方面是中央政府向地方政府分派支出责任，而另一方面地方政府又向中央政府求援，中央政府试图向地方政府分派支出责任来摆脱困境的目标并没有实现。迫于财政压力，中央政府不得不从经济 and 财政领域同时入手，开始推行分权化改革。在经济领域，党和国家提出以经济建设为中心，坚持改革开放的方针，在农村逐步推行分田到户的产权改革；在财政领域，推行以“财政包干”为特征的分级财政体制，逐步扩大地方政府的事权和财权。

在这一政府间纵向分权改革措施的影响下，中央和地方各级政府实现了“分灶吃饭”。中央政府通过扩大地方财权和事权以及财政收支的相关性，来对地方政府提供强烈的财政激励，并借以达到“甩包袱”的目的。而地方政府在经济、财政等领域获得了相当的权力后，自身的利益主体地位也开始显现，并表现出强烈的追求和维护自身利益的欲望，地方利益与中央利益不一致的矛盾也开始凸显，甚至出现了地方政府为争取自身利益而与中央政府讨价还价的行为。自此，我国各级政府开始进入利益多元化时期。以后财政体制历经变革，一直到 1994 年的分税制改革，虽然财政权力有所上收，但是各级政府作为一个利益主体的地位已经固定下来，各级政府之间围绕着财权与事权的划分而展开的博弈一直延续下来，影响了农村教育供给的制度安排。

二、政府间的利益博弈与教育筹资责任的基层化

政府间一旦成为独立的不同的利益主体，他们就会就利益与责任分担问题进行博弈。但是，由

¹ 蒋洪. 财政学教程[M]. 上海:上海三联书店, 1996. 490-491.

于上级政府掌握着比下级政府更多的行政权力，而且在我国这样一个有着大一统传统的国家，强调下级政府必须服从上级政府的领导。因此，博弈的结果是教育筹资的责任集中在了基层政府。

对于义务教育来讲，中央政府为什么要把义务教育的筹资责任交给地方政府，地方政府又是怎样再把这一责任逐级下放，以致于最终落到基层政府的身上的呢？从中央出台的一系列文件来看，其把义务教育的筹资责任划归地方政府是有着明确的理由的。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》称原来的基础教育管理“权限过于集中，责任划分不明，效率低下，不利于发挥地方各级政府和人民群众办学和振兴教育的积极性。”因此，要“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”。1987年6月，国家教委和财政部又共同制订《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》，意见认为“我国基础教育的大头在农村……基础教育是地方事业，担负着为地方培养和输送劳动后备力量的重要任务。基础教育办得好坏，直接关系到地方经济和社会得发展与进步。……我国是一个人口众多、地域辽阔的大国，各地区、各民族的经济、文化发展很不平衡。……把发展义务教育的责任交给地方，实行地方负责、分级管理，正是从实际出发，推动基础教育更好地面向当地经济和社会发展的需要、稳步健康发展的需要。”¹中央政府把义务教育的筹资责任划归地方的原因在于他把义务教育定性为地方性的公共物品。对于义务教育到底是全国性的公共物品还是地方性的公共物品世界各国并没有一个统一的结论，而我国中央政府为什么偏偏在此时要把义务教育定性为“地方事业”呢？是认识问题还是另有其它原因呢？这还得从当时的社会政治经济背景谈起。

1978年，刚刚从十年浩劫中走出不久的中国，国民经济陷于崩溃边缘，政府财政压力巨大，为了摆脱危机，中央政府不得不进行以财政体制改革为核心的分权化改革。中央政府进行改革的目的就是希望通过“放权让利”来调动各级政府以及企业和个人的积极性，促进经济和社会发展，使我国尽快的从十年“文革”的困境中走出来，并为自己重新找回统治的合法性。在重塑统治合法性的过程当中，作为世界公认的一种公共物品，义务教育的供给问题必须是中央政府需要认真对待的一个问题。随着党和国家的工作重心从“阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”的社会主义现代化建设上来，教育工作受到了越来越高的重视，国家、社会和公民个人对义务教育的需求也急剧增长。因此，从必要性上来说，中央政府必须要满足人们日益增长的教育需求。但是要满足急剧增长的义务教育需求，必然需要筹措和投入大量的经费，但分权化改革的实施却又使我国的国民收入的分配格局发生了显著的变化，一方面，在国民收入中分配给个人的部分不断增加，从国家、企业和个人三大收入主体所得占国民经济总值的比重看，国家所得份额是直线下降，由1978年的31.5%下降到1995年的10.37%，下降了21.21个百分点，年均下降1.25个百分点。另一方面，即使是在政府系统内部，实行财政包干体制以后，财权的中心也开始相对下移，地方政府的财力相对增长较快；同时，刚从文革浩劫中走出来的中国，百废待新，无处不需要计划主导下的财政资金注入。这使得中央政府不仅无法满足新增的义务教育需求，甚至无法继续维持“统收统支”体制下的教育支付能力。面对着这样的供给困境和财政压力，中央政府需要进行制度创新以消除制度非均衡的存在，所以，对原有的农村义务教育财政体制（即成本分摊制度制）进行改革也就成为了历史的必然。²

面对这些困境和非均衡的存在，中央政府又该采取什么样的措施来消除呢？进行制度创新是必然选择。如前所述，文革后中央政府需要尽快改变人们的失望心态，重塑自身统治的合法性。要达到这一目的，就需要尽快发展经济，安定社会，给人民以尽可能多的实惠。因此，与人民生活密切相关的基本公共物品的供给国家必须尽全力进行保障，它是事关政府威信的重大问题。义务教育恰恰就属于此类公共物品，国家必须对它的发展给予高度重视，80年代中期我国的《义务教育法》就是在这种背景下出台的。不能减少甚至还要增加供给，而自身的财力又很有限，中央政府面对这样

¹ 国家教育委员会编.中华人民共和国现行教育法规汇编 1949-1989[M].北京:人民教育出版社,1991.74-75.

² 赵全军.中国农村义务教育供给制度研究（1978-2005）——行政学的分析[D](博士学位论文).上海:复旦大学国际关系与公共事务学院,2006.168,78,176,176.

的状况，只能向地方政府、向社会、向公民个人“甩包袱”。而且中央政府进行的以财政体制改革为核心的分权化改革，使地方财力得到显著增强，中央政府也有充足的理由让地方政府承担更多的支出责任（事权）。因此，20世纪80年代初期国家推行分权化改革之后，紧接着就出台了“把发展基础教育责任交给地方”的规定，由地方政府具体负责农村义务教育的筹资和管理责任。但问题是，在中国的行政架构中，地方政府是一个拥有省、地级市、县、乡四个行政层级的概念，而上述的制度设计并没对每一个层级的地方政府的义务教育财政责任做出具体、明确的规定，即使有一些规定也只是对各方的权责笼统的划分，在操作中有很多细节是模糊的，至少从中看不出省级政府和地市级政府在义务教育经费筹集方面有什么具体的责任。在这种情况下，通常的趋势是力量决定权力，谁的力量大谁的权力就大，谁就相应地占据着资源空间中更为有利的位置，拥有更强的挤占、控制和调配能力。而在行政集权体制没有发生根本改变的情况下，在这四个层级政府的博弈与互动中，处于行政末梢的乡村组织自然缺乏主张权利的能力，不能在权利安排过程中使制度博弈的趋势向自己有利的方向发展。这样以来，博弈的结果必然是基层政府要承担起更多的责任。¹事实上，三级办学体制，即县、乡、村三级办学，县、乡两级管理政策出台以后，“基础教育由地方负责”的原则就逐渐转化为“县办高中、乡办初中、村办小学”的办学体制，乡镇政府和村级组织成为了农村义务教育实质意义上的经费筹集主体，中央和省市级政府除了在宏观政策上对农村义务教育的发展进行统一的指导和管理外，只对农村义务教育提供很少的专项补助，除此之外几乎不再承担其它责任。

这一制度和路径形成以后，农村基础教育供给中的筹资和管理的责任落在了处于行政末梢的县乡政府甚至是村级组织的身上。虽然又经过历次的财政体制的调整，尤其是1994年分税制的改革，较高层级的政府特别是中央政府的财政能力得到了实质性的加强。但是由于制度路径依赖的惯性作用，基础教育供给责任的基层化状况并没有因此改变。即使是税费改革后农村教育的发展陷入困境的情况下，也只是进行了有限度的供给责任的上移，基础教育的供给责任依然集中在基层。

三、财权和事权的不对等与对制度外筹资的依赖

改革开放之前，我国实行的是高度集中的计划经济体制，财政体制与此相适应，也呈现出财权与财力高度集中的特点。这一时期的事权划分与财权划分相一致，共同呈现出“政府统包统揽，财政统收统支”的特点。在高度集中的传统计划经济体制下，政府是全体社会利益的代表，包揽了一切社会经济事务，集财权、事权、财力于一身。对于中央政府来说，它又是各级政府的代表，代表着国家的全局利益。中央政府把各级政府的财权与事权集于一身，通过行政性的指令性计划，控制社会生产生活的方方面面，企事业单位和作为消费者的公民个人的选择权被剥夺，地方政府作为中央政府的派出机构也没有多少决策自主权。由于权力高度集中在中央，所以地方政府组织的财政收入要统一上缴中央政府，地方所需财政支出统一由中央政府拨付，地方财政收支不挂钩，仅有零星财力。所以从实质上讲，这一时期只有中央一级财政，在财政安排上实行统收统支，没有实际意义上的各级政府间财权与事权的划分，由中央政府代表社会和各级政府统一行使财权和事权。

从1980年起，传统高度集中的统收统支财政体制开始向财政包干体制转变。1980年，国务院决定实行“划分收支、分级包干”（通常叫做分灶吃饭）的新财政体制，1985年改为“划分税种，稳定收支，分级包干”体制，1988年又采取了各种不同形式的大包干体制。这些体制虽然在形式上有所差别，但本质上都属于一种“委托—代理”关系的分权体制，其特点是：中央有政策决定权，地方政府只是政策执行者；划归中央的税收和利润委托地方征收；中央与地方政府之间的财力划分不是依据事权与财权相统一的原则，而是很大程度上依附于企业的行政隶属关系。这一体制最大的弊端是制度软化，留有大量的讨价还价的余地，地方政府容易产生“逆向选择”行为和短期行为。

¹ 赵全军.中国农村义务教育供给制度研究（1978-2005）——行政学的分析[D](博士学位论文).上海:复旦大学国际关系与公共事务学院,2006.168,78,176,176.

在财政分权逐步进行的同时，传统高度集中的事权管理模式逐渐被打破，地方政府在取得一定财政自主权的同时，也“承包”了一定的事权¹。农村基础教育的三级办学体制就是在这时形成的。这一时期，各种社会主体的积极性都不同程度的得到了激发。对于地方政府来讲，财政分权使其财力得到增强，对他们起到了较好的激励作用；也由于改革之初实行的是“摸着石头过河”的渐进式改革，对各方利益的触动不是很大。因此，虽然农村基础教育财权与事权不统一的问题虽然开始显现，但并没有受到广泛关注。

为适应建立社会主义市场经济体制的要求，合理划分中央和地方财政之间财权和事权的范围，1994年开始了分税制改革，这是建国以来我国财政管理体制的一次重大变革，它标志着我国的财政体制由计划财政向市场经济财政框架迈出了实质性的一步。分税制改革使中央拥有消费税、关税、中央企业所得税，地方拥有营业税、个人所得税、地方企业所得税，增值税和资源税是中央和地方政府共享的税种。至于以下各级地方政府的财政关系，也基本上按照中央和地方的这个设计模式执行，只不过在收入的划分上更多的是对同一税种的多次分割。²这次分税制财政体制改革，使中央财力迅速增长，而地方财力的增长却受到了很大限制，造成地方财力特别是县乡级财政更加困难。这使得地方政府的财权和事权处于严重不对等的状况，财力薄弱却要负担大量包括义务教育在内的公共服务支出，地方政府显得有些捉襟见肘。就义务教育而言，虽然法律规定了义务教育政府责任中“事权与财权相统一”的原则，但事实上，农村义务教育经费投入依然主要由财力最为薄弱的县乡级财政来承担，中央和省级财政只通过转移支付来负担很小的一部分，这造成了乡级财政的不断恶化。在这种情况下，乡镇政府不得不将负担直接转嫁给农民，农民通过缴纳教育费附加和教育集资等承担了大量的义务教育经费投入责任。据1998年7省市26个县抽样调查显示，在义务教育经费总支出（含预算外）中，地市以上政府的教育支出只占12%，县级政府支出占9.8%，其余78.2%为乡镇政府和行政村负担。³其中，教育事业费附加和农村教育集资是仅次于国家预算内拨款的第二大教育经费来源，在支撑农村教育事业发展中起到了举足轻重的作用。

正是由于这种财权和事权失衡的状况才使得基层政府不得不考虑通过制度外的的方式完成基础教育的供给责任。虽然2000年经过税费改革以后，国家逐步把农村义务教育的筹资和管理责任上收到县级，使原来多渠道筹措农村义务教育经费的投入体制被打破，政府开始承担更多的投入责任，投入行为开始向制度化和规范化的方向发展。但是，地方财权与事权不对称的状况并没有彻底改变。无论是以县为主，还是以乡为主，制度外筹资的方式都是基层政府完成农村义务教育筹资责任的主要途径之一，只不过是在不同的模式下所采用的具体形式有所变化而已，在以乡为主的模式下，集资、摊派等是常用的手段。而在以县为主的模式下，学杂费则成为了主要的途径。

四、激励、约束机制不兼容与政府的卸责化冲动

依据委托代理的激励理论模型，在缺少有效的监督问责机制和激励机制的条件下，地方政府及其教育行政部门未必会按照中央制定的政策去执行，更不用说政策规定缺失或不健全的情况。每个理性的个体包括政府部门，在缺少有效的监督问责机制和激励机制的条件，很有可能会按自利的规则行为行动，而损害公共利益。事实上，个人利益与社会利益不一致的情况又是一种常态，因此，一套完善的制度设计需要有良好的激励和问责机制。激励机制从内部激发行动者从事某项活动的积极性，使他们愿意这样做；而监督问责机制则主要从外部给政策执行者以压力，使他们不得不这样做。如果某一项制度设计缺乏激励与问责机制，那么政策在执行过程中很可能就不能有效实施。⁴

依据现行的的激励与约束机制，那么是否意味着经济发达地区，事权与财权不平衡矛盾相对较

¹ 王乃斌.中央与地方政府财权与事权划分中存在的问题及对策分析[D](硕士学位论文).重庆:重庆大学贸易与行政学院,2008.25.

² 转引自贺沁源.农村义务教育经费投入体制改革研究综述[J].辽宁教育行政学院学报,2006,23(9).

³ 曹莲娜.从教育的外部性角度看中国农村义务教育投入机制的转变[J].特区经济,2006(8).

⁴ 邬志辉,王存.农村被撤并学校资产处置的政策选择[J].教育发展研究,2009(21).

小的情况下,基层政府对“制度外筹资”的路径依赖就会比较低呢?现实当中的情况远远不是这样,据资料显示,在义务教育生均经费中,政府拨款所占比例的梯度差异与经济发展水平的梯度差异正好相反,也就是说,越是在经济发达地区,以弥补财政经费不足为理由的集资、收费等制度外供给就越高。¹由此可见,担负着农村义务教育主要供给责任的县乡基层政府在筹集教育经费的过程中,对“制度外筹资”的依赖是根深蒂固的。除了财力不足和财权与事权不对称等客观原因以外,从主观方面来讲,县乡基层政府对农村义务教育投资意愿的高低也是一个重要影响因素。换言之,对于具有理性计算能力的县乡政府来说,即使其制度内的财力相对充足(对于任何一级政府而言,其财力都不可能做到绝对充足),并且有能力承担起农村义务教育的供给责任,但如果缺乏足够意愿的话,它也会选择逃避责任不这样做,而依然选择制度外筹资的方式来达成目标。比这更为严重的情况是,在一些经济较发达、居民生活水平较高的地区,由于通过教育附加、集资、收费等方式筹集义务教育经费的条件更便利,受到的抵制更小,县乡政府甚至还会通过这些途径加大制度外筹资的比例。这说明了什么情况呢?这说明在基层政府众多的支出项目和议事日程当中,与经济建设等其它支出项目相比,农村义务教育并没有被安排在优先地位,也不是他们的偏好所在。虽然地方政府时常面临上级政府巨大的政绩考核压力,而不得不为农村义务教育的发展负责,但就其自身内在的驱动力来讲,无论财力充裕与否,其都不太愿意拿出更多的制度内财力来用于当地义务教育的发展。他们的做法往往是在政策允许的范围内,并且是在不影响其它优先支出项目的前提下,尽可能的通过制度外筹资的方式来完成义务教育的筹资责任。从中,我们可以看出这样一种制度逻辑,中央政府凭借着自身所拥有的行政权力把农村义务教育的供给责任下放给了地方政府,但是地方政府并没有充足的意愿来接收这一责任,因此较高层级的地方政府就效仿中央政府的做法又把责任推给了更低层次的地方政府,这样经过层层传递,责任最终落到了最基层政府的身上。但问题是最基层政府同样也没有完成这一职责的内在驱动力,只是由于处于行政的最末梢,没有再可以进行转移的行政空间,所以,就只能在制度外寻找“甩包袱”的空间了。简单点说,由于农村义务教育并非基层政府的偏好所在,因此无论本身有是否能力承担起筹资的“包袱”,县乡政府都有强烈的再甩“包袱”的意愿和冲动。²

这留给我们一系列更需要深入思考的问题,那就是:为什么各级政府尤其是基层政府有如此强烈的卸责冲动?为什么在政府的政策宣传当中对教育(包括农村义务教育)的发展越来越重视而财政拨款的比例却始终增长缓慢?为什么教育始终不能成为基层政府的优先支出偏好?从现实来看,这显然与现行行政体制当中的激励与约束机制相关。

对于以基层政府负担为主的农村义务教育来讲,上级政府对下级政府的激励与约束机制一直是比较薄弱的,这使得各级政府对教育特别是农村义务教育投入的动力严重不足。“一公交,二财贸,不三不四是文教”是各级政府对教育投入的普遍心态。在现有的评价机制和激励机制的约束下,单纯的责任分担和财政分权并不能保证地方政府特别是县乡级政府对农村义务教育经费投入的增加,这是因为在“经济第一”、“发展是硬道理”的口号下,大多数地方政府及其官员的政绩倾向非常突出,常常以是否能带来经济总量、财政收入的增长为自身的行动指南和目标,对发展经济有着迫切的愿望和渴求。教育在短时间内难于观测绩效,实际中的考核目标也比较模糊,这就使得地方政府降低对义务教育投入的努力程度,即使把教育纳入政绩考核体系当中,由于这些原因,发展教育也不是地方政府的优先选择目标;而经济增长则易于观测绩效,并且在短期内有可能形成客观的政绩,作为一个理性的行为主体,在缺少有效的评价机制和激励机制的条件下,在经济增长和义务教育之间,地方政府的理性选择是倾向于不努力投入义务教育,一旦有机会,也尽可能的通过“甩包袱”的形式在制度外筹集资金。所以在实际工作当中,虽然上级财政给予了转移支付,但是县级政府并

¹ 赵全军.中国农村义务教育供给制度研究(1978-2005)——行政学的分析[D](博士学位论文).上海:复旦大学国际关系与公共事务学院,2006.168,78,176,176.

² 赵全军.中国农村义务教育供给制度研究(1978-2005)——行政学的分析[D](博士学位论文).上海:复旦大学国际关系与公共事务学院,2006.168,78,176,176.

没有相应增加义务教育的经费投入，而是产生挤出效应。县级政府对义务教育投入的努力程度是低水平的，即使具备较充分的财政资源，也只满足于达到“及格”水平，不愿意响应上级财政转移支付而增加对义务教育的投入，而是把财政资源更多用于发展地方经济和增加本地财政收入上去。¹

五、结论与对策

在本文所论述的关于农村义务教育供给责任变迁的四项制度逻辑当中，如果前两项是一种中性的事实性判断的话，那么后两项就是带有诊断性质的价值性判断。事实上财权与事权不对称，激励、约束机制不兼容问题正是我国农村义务教育供给制度当中的两大难题。与财权与事权不对称问题相比，激励、约束机制不兼容问题是一个更难解决的问题。因为对于财权与事权不对称问题来说，即使在不改变现有的财权与事权结构的前提下，掌握较多财权的上级政府也可以通过转移支付来缓解这一矛盾。事实上，2005年开始的农村义务教育经费保障新机制就是在这一原则的指导下进行了，并取得了一定的成效，财权与事权不对称的矛盾也确实得到了一定程度的缓解。要彻底解决这一矛盾，在不改变现有的财权与事权结构的前提下，关键是要看上级政府转移支付的力度到底有多大。

对于更为棘手的激励、约束机制不兼容问题，其难度在于对于地方基层政府来说，发展农村义务教育与发展当地经济之间是有直接冲突的，在我国大力强调“以经济建设为中心”、“发展是硬道理”，并以此作为绩效考核主要内容的今天，这种冲突可能更为明显。虽然从理论上来说，教育与经济发展之间具有正相关关系，但这需要在较长的一段时间内才能体现出来。而当地政府官员的任期却是有限的，因此作为一个理性的个体，支出偏好更多的倾向于直接促进当地经济发展的项目也就显得顺理成章。那么如何才能防止农村义务教育的供给责任被过度的边缘化呢？显然，具有理性经济人特征的地方官员一般不会有太多供给这一服务的主观意愿和内在激励，那只有从外在的压力与激励当中寻求解决之道。以下两个实例也许会为防止农村义务教育被边缘化提供一点启示。一个实例就是2000年以前许多地方政府不惜举债来实现普九目标；另一个实例就是税费改革时期有些地方政府不惜挤占其它方面的开支来保障教育经费。为什么呢？因为在这两个时期农村义务教育的治理具有了政绩的内涵和政治符号的意义，其成败直接影响着任期内地方官员的政绩，在这种巨大的政治压力下，发展农村义务教育在短期内就成了地方政府的优先选择项目。这两个实例的确具有启示意义，但是这种激励与约束机制毕竟不具有长期性。对于特定时期，在上级政府的高压下，农村义务教育的供给的确可以成为地方政府工作的“重中之重”，但是短期目标一旦完成，上级政府的注意力有所转移的话，其就有可能回到原来的状态，处于不被重视的地位。因此，问题的关键是如何根据这两个实例所体现出来的激励与约束机制的原理来建立长效机制，这才是解决问题的根本之道。

¹ 张强等著.农村义务教育税费改革下的政策执行[M].北京:中国社会科学出版社,2004. 212-213.