

中国义务教育资金转移支付制度研究

马国贤

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要:义务教育是我国的国策,也是中国政府迎接知识经济时代到来的富有远见的政策。但是,由于各种原因,我国农村义务教育的资金没有解决好。主要通过“三提五统”形式向农民摊派,这种分摊不符合公共财政的要求,不仅增加了农民负担,影响了农村义务教育事业,而且分摊方式极不公平。随着农村税费改革的深化,资金缺口已经成为阻碍义务教育的重大问题。本文认为,义务教育是政府的重要职能,它通过法的形式作出的庄严承诺。义务教育资金应当由政府 and 受益人分摊,为此,有必要建立农村义务教育专项转移支付制度。

关键词:义务教育;资金;转移支付

中图分类号:F820; **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)06-0046-07

一、建立义务教育资金转移支付制度的必要性

义务教育资金转移支付是指由中央和省级政府按一定条件,对义务教育资金有缺口的市县进行的专项转移支付制度。本文试图从我国的国情出发,根据市场经济和建设公共财政框架的要求,探讨建立规范、公平、有效的义务教育转移支付制度的可行性。当前,提出这一问题的意义可归结为:

(一)是完善我国义务教育制度的配套制度

首先,教育是人类接受知识和技能的主要途径。在知识的传播上具有全面、科学、系统性,是其他途径无法相比的。而社会和经济越发展,人们就越需要系统和全面的知识。教育又是传布文明的场所。义务教育期间,正是青少年价值观念形成阶段,这将对他们产生终身影响。江泽民同志指出,“教育是知识创新、传播和应用的主要基地,也是培育创新精神和创新人才的摇篮。无论在培养高素质的劳动者和专业人才方面,还是在提高创新能力和提供知识、技术创新成果以及增强民族凝聚力方面,教育都具有独特的重要意义”。^①

其次,教育在实现社会公平方面具有特殊作用。市场经济下,由于个人收入的分配是按个人所拥有的经济资源,即资本、劳动、土地进行的,而这些资源的配置是不公平的,因而必然存在着个人收入分配不公。这会使一部分人口处于贫困状态。世界银行组织《2000/2001世界发展报告》指出赋权、机会和社会保障三条是消除贫困的基本措施。^②赋权就是给穷人家孩子以同等教育机会。那么,教育何以能改变贫困呢?我国古代教育孔子曾说过富有哲理的话:“授人以鱼,不如授人以渔”。意指给人几条鱼,不如教给他打鱼的本领。在财富与技能关系上,技能是第一位的,会获得比没有技术的人更高的收入,这就为脱贫奠定了基础。而且,教育是后天的。最穷的人通过教育也可以获得相应的知识和技能,因此,教育是改变社会分配不公平的根本途径。

收稿日期:2002-04-08

作者简介:马国贤(1945-),男,江苏无锡人,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师。

最后,教育具有外部性。外部性是指对于外部的经济影响。教育不仅使受教育者获益,还会使社会获益。教育可以改变人的价值观念,提高法制意识,减少犯罪倾向,从而可节约政府的治安支出,也有利于减少社会预防费用和犯罪的社会损失等。教育的外部性也表现在保存优良的文化传统,防病和提升人的创新意识等方面。教育的外部性随各阶段教育而异。世界银行1993年使用精确法对不同教育阶段的教育投资收益率调查表明,各阶段教育的社会收益率和私人收益率是不同的。其中,初等教育这两个方面都是最高的(见表1)。就是说,个人在初等教育上每多支出100元必要费用,相应延长读书期,今后每年可多得29.1元的收入,投资回报率大大高于实物投资(在我国,实物投资的回报率大体上在10%左右);而社会多投入100元于初等教育,每年可得(或节约)18.4元。因此,社会从初等教育中获得的利益大于其他各类教育。

表1 不同教育阶段地区平均的教育投资收益率(%)

国家(地区)	社 会			私 人		
	初等	中等	高等	初等	中等	高等
撒哈拉以南非洲	24.3	18.2	11.2	41.3	26.6	27.8
亚洲	19.9	13.3	11.7	39.3	18.9	19.9
欧洲/中东/北非*	15.5	11.2	10.6	17.4	15.9	21.7
拉丁美洲/加勒比	17.9	12.8	12.3	26.2	16.8	19.7
经合发展国家	14.4	10.2	8.7	21.7	12.4	12.3
世界	18.4	13.1	10.9	29.1	18.1	20.3

* 非经合国家。

资料来源:普萨卡拉波斯(1993),见S·普拉丹《公共支出分析的基本方法》,蒋洪等译,第118页。

正是教育具有上述三方面的特点,因而现代政府将教育纳入政府基本的公共事务范围,文化教育与政治、社会、经济管理是现代政府的四项基本职能之一。^⑤我国政府十分重视义务教育,将它纳入国民经济和社会发展的基础环节。江泽民指出:“在当今世界上,综合国力的竞争,越来越表现为经济实力、国防实力和民族凝聚力的竞争。无论就其中哪一个方面实力的增强来说,教育都具有基础性的地位。也是知识经济时代的基础”。^⑥并指出:“国运兴衰系于教育,教育振兴全民有责”。^⑦为巩固这一地位,国家于1986年颁布的《义务教育法》,作出普及9年制义务教育的庄严承诺。因此,无论从政治、经济和社会意义上说,义务教育都是中国的国策。

按照多级政府职能分工理论,普及9年制义务教育属于市、县级政府的公共事务。而义务教育的外部收益性,要求政府以无偿拨款来发展这项事业。因此,资金问题具有关键意义。而要巩固义务教育,必须解决好两个基本问题:一是扩大财政资金筹措范围,以尽可能筹措到相应的资金;二是建立转移支付机制,使那些事实上不可能筹措到这笔资金的地区,同样有相应的资金来普及义务教育。对于前一个问题,国务院采取了征收教育费附加等措施,尽管目前存在争议,但毕竟是考虑到了。而后一个问题却一直没有解决。而市场经济下各地的财力差别是符合“非均衡理论”的,这就需要有一个以公平为基础,与义务教育法相配套的资金转移支付机制。如果没有这一机制,则对于财力困难的地区来说只有两种可能的选择,一种是将这部分资金强制摊派给个人,从而加重了农民负担;第二种是事实上放弃承诺,降低义务教育的普及率。

我国东部与中西部之间、南北方之间经济上的差别很大,一些不发达地区的县市财政收入还不及发达地区的一个乡镇,但承担的这项公共事务却差别不大。这就是一个矛盾。而且,随着时间推移和市场经济深化,发达地区与不发达地区的财政差距还将拉大,这一问题会更加突出。总之,从巩固义务教育制度来看,需要有相应配套的资金转移支付制度。

(二)从我国义务教育的实际看,建立转移支付制度势所必然

在中央和地方各级政府的重视下,我国的义务教育总的形势是好的,据统计,近年来义务教育的普及率一直稳定在98%左右,处于世界前列。但也存在着在资金分配上严重的“苦乐不均”

问题。虽然,理论上义务教育资金有政府拨款、受益人缴费、企业和农民缴纳的教育费附加和社会赞助等4个来源。然而有的却未必合理,且“龙多不治水”,往往资金难以到位。就主渠道,即政府拨款看,统计表明,1999年人均教育事业费支出,全国平均水平为113.92元,除去京津沪和特殊地区,各省的排序为,广东165元,福建165元,江苏146元,浙江143元。而最低的4个省分别为:四川65.66元、重庆66.32元、湖南68.31元、河南71.69元。人均支出差距在一倍以上。而人均义务教育资金低的,又是人均可用财力最低的省(表2)。

表2 1999年各省可用财力情况统计

地区	总人口 (万人)	财政供给人口 (万人)	财政支出额 (亿元)	人均财政支出 (元/人)	按人均支出 排序	按人均供给 (万元/人)	人均教育事业费 (元/人)
上海市	1313.1	40.5	533.54	4063.18	1	13.17	571.41
北京市	1106.2	39.4	355.19	3210.93	2	9.015	444.98
西藏区	247.4	5.5	53.25	2149.96	3	9.682	251.32
天津市	916.2	29.2	157.41	1718.1	4	5.391	276.44
广东省	7298.9	132.1	965.9	1323.35	5	7.312	165.81
青海省	473.2	12.3	55.72	1177.5	6	4.53	140.53
辽宁省	4103.3	91.6	457.9	1115.93	7	4.999	135.46
新疆区	1763.4	53.2	166.28	942.94	8	3.126	156.78
云南省	4018.4	76.8	378.05	940.79	9	4.923	139.34
黑龙江省	3660.9	80.5	339.03	926.1	10	4.212	117.99
宁夏区	543.2	15.5	49.53	911.9	11	3.195	128.44
吉林省	2616.1	76.7	234.62	896.84	12	3.059	126.03
内蒙	2329.5	64.9	199.8	857.68	13	3.079	118.12
福建省	3283.5	66.3	279.24	850.42	14	4.212	160.55
浙江省	4467.5	70.4	344.04	770.1	15	4.887	142.8
海南省	743.2	13.6	56.78	764.04	16	4.175	114.29
江苏省	7009.1	121.2	484.65	691.46	17	3.999	146.18
山东省	8921.7	166.1	550	616.48	18	3.311	112.08
甘肃省	2507.4	45.2	147.79	589.4	19	3.27	94.14
山西省	3145.1	68.5	185.34	589.29	20	2.706	95.14
陕西省	3519.2	74.7	206.52	586.83	21	2.765	93.22
湖北省	5942.5	112.8	336.46	566.18	22	2.983	84.85
河北省	6602.3	120.3	350.8	531.33	23	2.916	95.14
江西省	4117.7	77.1	207.83	504.81	24	2.696	77.96
重庆市	3072.3	44.1	150.24	489	25	3.407	66.32
广西区	4657.6	113.6	224.98	483.03	26	1.98	84.31
湖南省	6520.6	129	313.12	480.12	27	2.427	68.31
贵州省	3582	55.5	170.72	476.59	28	3.076	76.22
安徽省	6205.6	87.2	288.6	465.07	29	3.31	74.67
四川省	8358.6	115.4	363.5	434.88	30	3.15	65.66
河南省	9446.3	158.6	384.32	406.84	31	2.423	71.59
合计	122491.5	2357.6	8991.14	734.02		3.814	113.92

财政资金分配的不公平对义务教育的冲击很大。据全国“扶贫办”统计,贫困县适龄儿童辍学率达6.5%。西南、西北、东北及内蒙古在内的大部分贫困地区6—11岁儿童在校率男女生分别为80.1%,75.4%,而非贫困地区为88.5%;12—14岁儿童在校率男女生分别为87.4%,92.1%,而非贫困人口为96.9%;15—17岁少年(初中)在校率分虽为80.0%,86.1%,而非贫困地区为92.1%。这一现状说明,建立义务教育专项资金转移支付制度,已经是关系到地区稳定的重大问题。

(三)它是建立公共财政框架的重要方面

我国市场经济改革深化和政府职能转变要求建立公共财政框架。公共财政框架建设的核心问题是根据公平和效率原则来合理地配置公共资源。而建立规范、公平、有效的义务教育资金转移支付制度是其重要方面。规范,在筹资上就是要求按“谁收益、谁付款”原则来处理分配关系:

1. 凡是个人获益的支出应由个人负担;2. 属于社会和个人都获益的支出应由政府代表社会一方与个人一方共同分担;3. 凡是社区受益的支出应由社区居民共同负担。我国目前的义务教育筹资政策是不规范的。这主要表现为:

首先,现行的农村义务教育筹资方式存在着制度性缺陷。历史上的农村教育经费是由人民公社负担的,由于财政方面的原因,在20世纪80年代“撤社建乡”后这项经费仍然由农民负担。1987年国务院发布了《征收教育费附加的暂行规定》,又规定对企业征收2.5%—3%的义务教育附加,农村则按人头缴纳义务教育费。到20世纪90年代,又将民兵训练费、公积金、公益金等合并,规定按农户总收入的5%缴纳,称为“三提五统费”。这就是说,城市的义务教育是由政府举办的,农村的义务教育费是按人头摊派的,在形式上是“民办”学校。农村的这种筹资方式存在着制度性缺陷:一是它违背了义务教育初衷,将政府的义务变成了农民的义务;二是市场经济下的税收负担会转嫁。对企业征收的教育费附加,会以价格方式转嫁给消费者,农民也是消费者,因而也承担了这项费用,而现在,又要缴纳农村教育费附加。这就等于缴了两次,因而极不合理;三是农村教育费附加以及后来的“三提五统费”,在征收上是按人头按份摊派的,是一种“人头税”。由于人头税按人分摊,穷人负担高于富人,因而是一种极不公平的累退性税收。加上其征收方式极不合理,负担往往落在种田人身上,外出打工者极易逃漏;四是虽然国家规定“三提五统费”不得超过农民上年总收入的5%,但总收入是统计数,而“浮报”总收入既可提升“政绩”,又可得到更多收费,因而不少地方存在着浮报问题。总之,不合理的制度,加上不合理的征收方式,再加上征收过程中的简单粗暴,使农民极为不满。总之,现行农村义务教育筹资方式是不规范的,不符合公共财政框架建设要求。它成为农村干群关系紧张的焦点。“农村税费改革是减轻农民负担的治本之策。今年要进一步扩大试点范围,主要放在中部地区的粮食主产省和农业大省”。^⑥而随着这一改革的展开,“三提五统费”的取消,义务教育资金“缺口”将成为突出问题,是农村税费改革的最大阻力。可见,只有建立起规范的义务教育转移支付制度,农村税费改革才不会半途而废。

其次,公平是公共财政框架建设的基本问题。体现在政府间财力分配上,公平是指“基本公共服务的最低公平原则”。财政联邦主义是西方在20世纪90年代形成的,用于指导处理多级政府间财力和财权关系的理论。它具体可归纳为多样性原则、等价原则、集中再分配原则、集中稳定原则、校正溢出效应原则、基本公共服务的公平供应原则和财政地位平等原则等7个原则。基本公共服务的最低公平则是指政府的服务有两类,一类是基本公共服务,另一类是可选择性服务。基本公共服务应当是全国一致的。就是说,无论公民居住在那里,都应当获得同等的基本公共服务。基本公共服务的内容包括义务教育、治安、基本社会保障、初级医疗卫生和计划生育等,可由法律规定,也可以约定。对于地方政府达不到基本公共服务最低所需财力的,中央和上级政府应以转移支付方式予以补助。可选择性公共服务是指超过基本公共服务的居民需要,这类公共服务,各地政府应当视财力可能,或者按照等价原则,由社区向居民收费后提供。因此,对困难地区进行专项转移支付是符合公共财政框架建设要求的。至于如何实现这一最低公平,笔者认为有两种途径,一种是总额转移支付,另一种是单项转移支付。而义务教育转移支付就属于后者。

二、对义务教育资金转移支付制度框架的四个关键问题研究

在如何建立规范、公平、有效的义务教育专项资金转移支付制度上,我们初步可将其归纳为四个问题:(1)谁是这一转移支付的主体,是中央政府,还是中央和省两级政府?(2)谁有条件获得这一转移支付?(3)它们应当获得多少额度的转移支付?(4)如何管理这笔钱,或者说,应当用哪些指标来衡量其效果?围绕上述问题,笔者的初步设想为:

(一)义务教育资金转移支付的思路

在对义务教育资金转移支付制度的总体研究方面,大体归纳为以下四点:

第一,义务教育资金转移支付是一种有条件补助,接受对象是市县级政府,用途限于农村义务教育,目的是建立一种对不发达地区教育资金的自动补偿机制。就是说,义务教育资金额度应当是根据相关指标计算出来的,而且逐年变化的。至少从理论上说应当是这样。

第二,义务教育资金转移支付制度的建设必须考虑到国家财力的可能,同时要符合规范分配关系的要求。目前,我国的财政体制在许多方面是不规范的,如地方增加工资由中央财政拨款,建立义务教育转移支付制度后,这些不规范的转移支付应当停止。

第三,“缺口补助”假定。所谓缺口补助假定是指假定地方的支出都是合理的,而地区财力缺口集中在农村义务教育资金上。这一假定的意义在于:一是它为建立相应的义务教育补贴模型提供了思路,就是说,我们可以建立一个“缺口指标”,缺口大的省应当多补贴,缺口小的省应当少补贴。二是它为这一资金的管理和考核提供了理论依据。即一旦补助了这部分资金,则该地区在义务教育上不应存在“资金缺口”,就应当达到普及义务教育标准。

第四,坚持渐进论思想。在公平与效率的关系上,教育转移支付的首要目的是实现地区间的财力分配上的公平。必须指出,公平并不是对地区财力重新分配,更不是“劫富济贫”,而是指符合“基本公共服务最低公平”原则要求的专项转移支付。在解决地区财力分配不公上,不能“毕其功于一役”,否则会使问题复杂化。我们应当将基本公共服务逐项梳理,根据国家财力可能,根据急缓先后,将这些项目逐项纳入转移支付范围。比如,今年解决义务教育问题,后年解决社会保障问题、再过两年解决初级医疗卫生问题。由于转移支付的承受人总是那些财力困难的地区,因而经过若干年努力,这些地区将会获得财力上的根本改善。这是符合渐进论的。或者说,经过数年的努力,才能达到大体上财力分配公平的目标。

(二)义务教育资金转移支付的主体

义务教育资金转移支付制度的主体,应当包括两部分:一是转移支付的出资方,二是转移支付的承受方。

在转移支付的出资方上,我们认为可分为两个层次问题。一是中央对于地方(省级)的转移支付,二是省级对于市县的转移支付,而首要解决的是第一层次的问题。当然,解决第一层次的问题时,也为第二层次问题的解决提供了合理思路。总之,“教育振兴全民有责”,义务教育资金转移支付不仅是中央政府的责任,也是省级政府的责任。对于省级政府应当参与转移支付的理由,至少可以归纳为:首先,根据多级政府下的政府间职能分工要求,省级政府对于财力困难的县市,负有帮助其达到公共服务最低公平的必须的资金的责任。其次,退一步讲,即使中央财政出了钱,地方政府仍然有一个公平分配问题。再次,按照目前的财政体制,省级政府的财力集中度仅次于中央财政,而且负有对所属县市进行财力调控的职能,这就是说,他们也理应将集中财力的一部分用于返回上。最后,即使那些不能获得中央财政转移支付的省,也存在着对财力困难的县市的义务教育专项转移支付问题,因而,就这一点来说,他们也必须参与。

根据目前的财力状况,可以采用以中央为主、省级配套的方式。对于那些没有获得中央财政补助的地方,省级政府可以按照这一模式和方法,建立对财政困难市县的转移支付机制。

对于转移支付的承受方。有两点必须明确:

一是只有低于某一财政支出标准的省(直辖市、自治区)才能获得这项补助。因此,必须结合国家已有的转移支付措施,如过渡时期转移支付、增加工资补助、民族地区转移支付等进行。就是说,上述转移支付资金同样应当计入地方可用财力,而不是仅仅按体制计算的地方可用财力。但一些有条件专项转移支付,如农业综合开发等,不应当计入地方支出,否则,就可能产生互为条件、循环计算问题。

二是实施义务教育的主体应当是市县政府。目前将义务教育的责任层层下放,直至乡镇和村是不合理的。由于乡镇和行政村不具备相应的行政能力,将责任放给他们,势必造成权利与义

务的脱节。在这种情况下，他们必然将负担摊派给农民。应当结合国务院提出的“农村义务教育以县为主的管理体制改革”的要求进行。

(三) 教育转移支付的条件和指标选择

指标选择是转移支付制度设计的重要问题，它关系到转移支付制度的科学性和合理性，也涉及制度成本问题。因为，不合理的指标可能会造成制度上的漏洞，而地方政府为取得这一收入，会采取一些虚假行为，从而提高了制度成本。

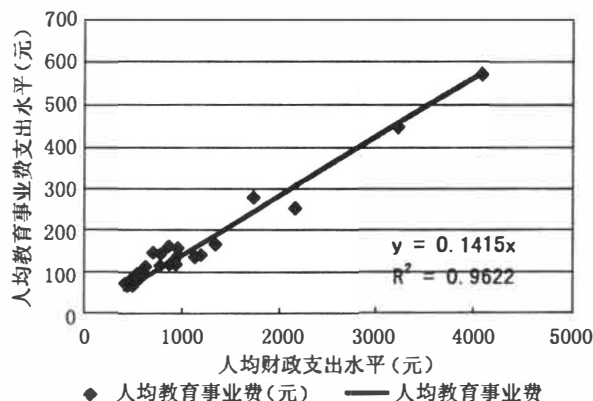


图1 1999年人均教育事业发展费支出的相关性

为此，我们设想，(1)这一指标体系应当尽可能选择那些客观的、原生的指标，避免采用那些带有人为因素的指标。如果将基本指标设定为中小學生平均支出水平，那么，地方政府为了获得更多的上级资金，就会尽量地少安排义务教育预算，故意制造资金缺口，这会产生很高的制度成本。(2)指标体系宜粗不宜细，否则计算过程过于复杂，难以实施。

我们将表2的“人均财政支出水平”和“人均教育事业发展费支出”进行了相关性计算(图1)，计算结果表明，两者的相关性极大，相关系数达到了0.9622。而且，人均财政支出水平每增加100元，用于教育事业发展费支出增加14.15元。这说明，人均可用财力是一个可以替代人均教育事业发展费支出的指标。而它属于原生的指标，是根据各省的可用财力和人口统计数计算的。而人均教育事业发展费支出是由预算的教育事业费转化来的，分配预算是一个人为过程，因此，笔者认为，采用人均支出水平指标可能是一个合理的选择。此外，德国在设计政府间转移支付时，也是采用人均支出水平指标，低于某一平均数的省，有资格获得中央政府财政补贴。因此，笔者认为，采用这一指标，对于达不到某一标准的省予以义务教育专项补助，差额越大的省，补助就应当越大。这可能比较公平。

(四) 教育转移支付的模型

教育转移支付作为一项制度，最终目标是决定那些地方政府能从这项制度中得到多少钱？为了达到这一目标，有必要设置一个基本模型，然后，根据不同条件进行各种试算。在建立模型时，还有几个问题需要解决：一是农村义务教育专项资金转移支付是一种专项转移支付。各省的补助额必然与农村儿童的数量有关，但一旦与之建立起直接关系，就有可能产生“道德风险”。而且会与计划生育政策冲突。为此，我们设想两种办法。一种是根据人口统计资料来计算各地的农村儿童，一种是根据农村家庭平均人数指标来推算农村儿童。二是义务教育的平均成本。这是指平均每个在校学生的年支出额。这是一个复杂的问题。生均教育成本受人口密度，城市化等多种因素影响。各地的物价水平也影响教育成本，人口稀少地区往往要实行“住读”制度。为了获得可比口径，应当建立“标准生均成本”概念。三是建立教育支出缺口系数和最高补助标准概念。将上述综合起来，这一模型就可以初步归纳为公式：

$$\text{应补贴额} = \text{农村义务教育人数} \times \text{标准教育成本} \times (1 + \text{地区成本系数}) \times \text{教育支出缺口系数}$$

(五)教育转移支付资金的管理

如何管理这项资金,也是一个难题。根据以往经验,我们可以设想为三种管理模式:专款专用模式;项目化管理(如××工程)模式;绩效管理模式。专款专用模式必须指定用途,如用于校舍、教育设施、师资培训项目等,然而,各地方的情况不同,我们很难确定那些项目更合理。弄不好就是官僚主义和浪费。项目化管理属于零基预算模式。其前提是几家共同出资组成某项基金或资金,用于某个项目,项目结束,“人去楼空”,资金也就结束。而义务教育转移支付是“缺口补助”制度,一是它具有长期性;二是它是与县市预算结合起来发挥作用的,而不是独立的基金。所以××工程的说法并不妥当。因此,绩效管理模式比较合理。即提出某些相关的客观指标,在政府拨款的同时,考核指标的完成情况,对于达不到指标要求的,应当作相应的扣减处理。初步考虑这一绩效目标应当包括两个方面:1.量的指标。如义务教育入学率等,对义务教育入学率提高较快,或稳定在99%以上的地区优先补助。2.质的指标,至少可考虑两项:(1)义务教育的合格率;(2)教师工资拖欠情况。

注释:

- ①江泽民在全国教育工作会议上的讲话。《人民日报》1999年6月16日。
- ②世界银行:《2000/2001世界发展报告》,中国财政经济出版社2001年版,第1页。
- ③参见马国贤:《中国公共支出与预算政策》,上海财经大学出版社2001年版,第21、395页。
- ④江泽民在全国教育工作会议上的讲话。《人民日报》1999年6月16日。
- ⑤江泽民在全国教育工作会议上的讲话。《人民日报》1999年6月16日。
- ⑥其他省、自治区、直辖市继续在部分县市进行试点。朱镕基:《政府工作报告》中新网2001年3月5日。

参考文献:

- [1]S·普拉丹著,蒋洪等译.公共支出分析的基本方法[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [2]世界银行.2000/2001世界发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [3]国家统计局.中国统计年鉴(2001)[M].中国统计出版社,2001.

A Study on the System of Transferred Payment of Compulsive Education Capital in China

MA Guo-xian

(School of Public Economics and Management, Shanghai
University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: Compulsive education is the State policy of our country, and also a far-sighted policy of the Chinese government to meet the times of knowledge economy. However, for some reasons, the capital for compulsive education in the rural areas has not been well implemented. The capital has been absorbed from farmers in the forms of “the three raising-retainings and five general floatations”, but this kind of absorption does not conform to the requirement of public finance. It not only adds more burdens to the farmers, affecting the compulsive education in the rural areas, but is also unfair. With the deepening of the tax-fee reform in the rural areas, capital gap has become a major problem hindering compulsive education. The paper holds that compulsive education is an important function of the government, is its solemn promise through law. The capital for compulsive education should be borne by both the government and those who are benefited. Therefore, it is absolutely essential to establish a special transferred-payment system for compulsive education in the rural areas.

Key words: compulsive education; capital; transferred payment