

doi: 12 3969/j issn 1672-0598 2009. 06. 006

# 义务教育均衡化机制的均等效应分析

## ——基于经费结构变动的数值分析\*

余向华<sup>1</sup>, 陈雪娟<sup>2</sup>

(1. 北京工商大学 经济学院, 北京 100037; 2. 中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

[摘要] 通过比较新义务教育均衡机制下东中西部地区义务教育经费结构的变化, 揭示了新义务教育均衡机制使得义务教育的教育机会上出现了“中部凹陷”与西部义务教育完成质量相对下滑并存的现实。

[关键词] 义务教育; 均衡机制; 均等化效应; 经费结构

[中图分类号] G40 - 011 - 8 [文献标志码] A [文章编号] 1672 - 0598(2009)05 - 0032 - 08

### 一、引言

义务教育的基础性和广泛性, 要求它能够在一国受教育民间保障公平。对于一国的教育供给而言, 实现这种公平虽然只是实现了底限公平, 但如果连这种底限公平都无法保障, 则这种教育供给制度的公平性就值得严厉质疑了。在中国, 义务教育在取得巨大成就的同时, 其不均衡发展问题, 早在1994年分税制实施之后就逐渐凸显了出来, 这消解弱化了义务教育的公平性, 从而影响到了底限公平的实现。因此, 为了应对这种不均衡的现实, 弥合义务教育的公平性, 政府同期也开始启动并实施了各项转移支付项目。尤其是2002年起, 在广大农村地区推广农村税费改革以及义务教育重心“以县为主”的背景下, 各项转移支付项目的推出和加码, 作为一种积极的义务教育均衡机制, 开始发挥了重要的均衡作用。

本文所考察的这种义务教育均衡机制, 主要是指分税制之后, 用来对义务教育地区差距、城乡差距进行均衡化以提高义务教育公平性的各种政策, 这种均衡化, 包括义务教育的机会和质量两方面的分布情况。那么, 面对义务教育非均衡发展这一问题, 这些均衡化的政策机制是否达到了其预期政策

目标, 其效应如何? 考虑到教育经费配置在义务教育供给上的基础性影响, 本文拟从教育经费结构变动的角度, 通过数值分析的方法, 从义务教育均衡机制实施前后义务教育的地区均衡和城乡均衡状况发生的变化, 动态地考察这些均衡机制的均等化效应。

就相关研究来看, 定量分析义务教育的地区差异与教育公平问题的文献较多。从分析角度来看, 较多文献选取的是生均或人均教育经费, 如沈百福(2003); 也有从财政教育经费投入力度的角度进行分析的, 如吴开俊、黄莹(2003); 从教育经费结构的角度的文献则较少, 本文即采取这个分析角度, 指标选取大致参照了吴淑皎(2004)的做法, 试图通过数值分析来揭示当前义务教育均衡机制对于东中西三类地区义务教育经费结构的影响, 考察这种影响对于义务教育均等化的效应。

### 二、指标设定与计算方法

由于涉及的主要是地区间的差异问题, 本文将中国内地各地区划分为东、中、西部三类地区。按《中国统计年鉴》的划分, 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、

\* [收稿日期] 2009 - 04 - 14

[作者简介] 余向华(1974 - ), 男, 江西樟树人; 讲师, 北京大学经济学博士, 在北京工商大学任教, 主要从事经济思想史、博弈与信息经济理论和应用微观经济学研究。

徐雪娟(1975 - ), 女, 江西樟树人; 助理研究员, 北京大学经济学博士, 在中国社会科学院经济研究所工作, 主要从事政治经济学、公共政策和计量经济研究。

广西、海南;中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆。但这种主要以省市地理位置来划分的方式对于分析义务教育转移支付问题还存在一定的缺陷。比如广西、内蒙古,虽然在中国统计年鉴上被列为东部省市,但在我国西部大开发政策中它们也是重要的资助对象。因此,这里的中部地区扣除广西和内蒙古之后,即为山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南、吉林、黑龙江;西部地区为广西、内蒙古、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆;东部地区为北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南、辽宁。此外,由于数据不全的原因,本文没有分析西藏的情况。

数据时间点上,我们选择 1998 年和 2006 年两年。之所以选择 1998 年,因为 1998 年前后中央政府实施了多项义务教育转移支付专项工程,从而有关政策前后的数据较为齐全;选择 2006 年,则是因为 2005 年新的义务教育均衡机制形成,“以县为主”的义务教育供给机制开始全面落实。同时,以上转移支付工程主要针对中西部贫困县,其中的西部地区为义务教育转移支付的重中之重,并以县为实施单位,而这些正是本文关注的重点地域范围。

具体指标选取上,我们借鉴吴淑姣(2004)的做法,选取了能够反映出地区间以及地区内部的教育均等状况变化的相关指标。此处的“教育均等”包括教育机会均等和教育质量均等两个方面的表现。教育机会均等意指受教育个体在获得义务教育的机会上的均等,涉及各地教育经费的数量、覆盖面以及人口等,这是最基本的公平要求;而教育质量均等,则指的是受教育个体在以校舍、图仪设备为主的教育硬件质量和以教师质量为主的教育软件质量方面的均等,它更重大地影响着受教育者的教育受益情况,但同时却更容易出现不均等的现象。如果教育机会与教育质量与各地区自身的经济发展水平正相关,则表明存在地区间教育的不均等;如果教育机会及质量与个人的经济能力正相关,则还存在个人间或地区内部教育的不均等。

考虑到有关均衡政策对于教育的影响大多都是通过通过对教育经费收入和支出的影响来实现的,因此,可以通过考察收入和支出的结构变化来考察这

些政策的效果。因此,在指标设计上,本文采取比较静态和动态结合的办法,针对有关收入和支出结构进行分析:一方面,分别计量某些年份中一些反映该年地区间均等化状况的静态指标,比如各地区各种教育经费在教育经费总收入中所占比重、人员经费与公用经费的比例、人员工资中民办教师补助工资所占的比重、人员工资中福利和社保所占的比重等,以此实现不同年份间的比较静态对比;另一方面,考虑到各类地区的各项指标变化随着社会经济整体发展存在一个不取决于均衡化政策的总体趋势,因此政策分析中不能将各指标的变化直接均归结为所要考察的政策的作用结果,而应该把这个共同的趋势剥离掉,为此,我们又通过计算各地区排名的动态变化情况来看有关均衡化政策机制的动态效果,这里的一个基本考虑是:排名变化反映的主要是指标变化的相对程度,可在一定程度上消除政策之外的其他因素对所考察目标的影响,从而能更为准确地反映政策效应。

具体步骤上,我们首先计算 1998 年和 2006 年各项指标的数值并排序;然后计算各地区 1998 年与 2006 年指标排序的差值;最后经过简单的统计整理得到文中各图表的数据,再对这些图表数据进行分析。

### 三、数值计算结果与分析说明

#### (一)从教育经费收入方面看有关均衡机制的均等化效应

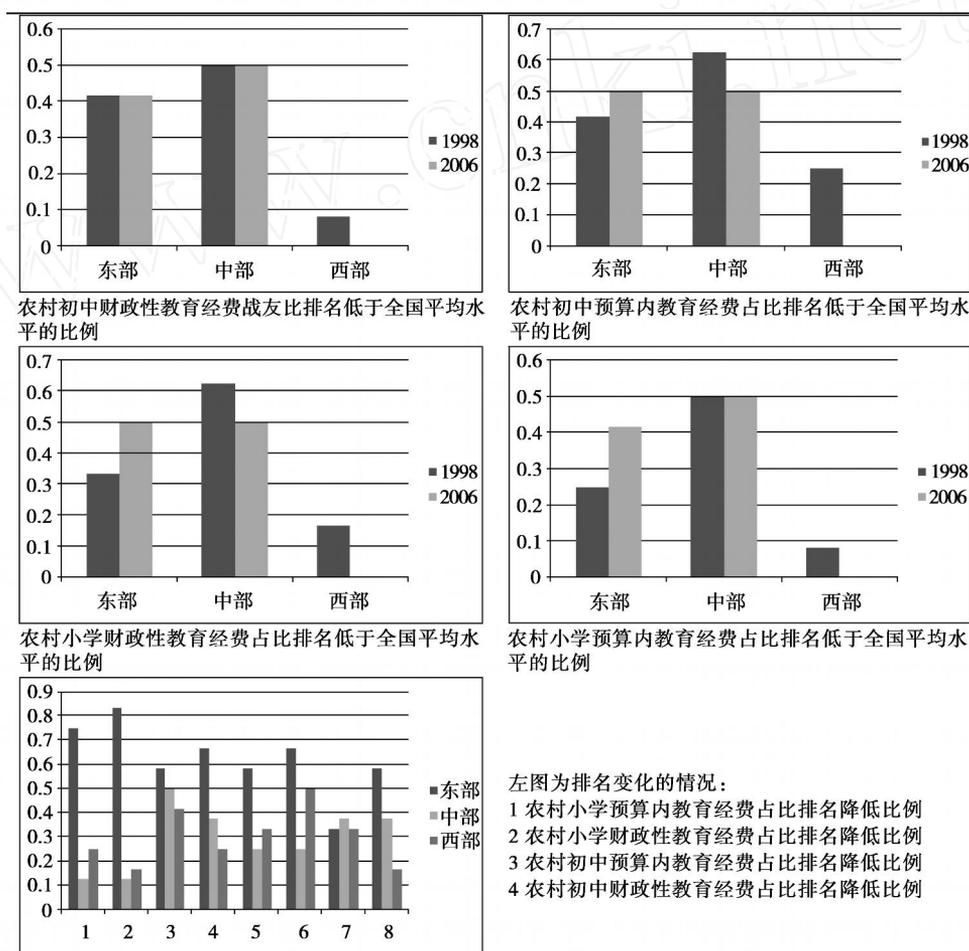
在当前统计口径下,我国教育经费收入来自五个方面:(1)国家财政性教育经费,(2)社会团体和公民个人办学经费,(3)社会捐、集资办学经费,(4)事业收入和,(5)其他收入。其中,国家财政性教育经费又包括:a 财政预算内教育经费,b 各级政府征收的用于教育的税费,c 企业办学校教育经费,d 校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费。粗略地看,可以将教育经费收入按来源渠道的性质划分为财政性教育经费(包括(2))和非财政性教育经费(包括(2)-(5)),或预算内教育经费(包括 a)和预算外教育经费(包括 b-d(2)-(5))。

一般而言,财政性教育经费高,则经费收入中来自国家各级政府的比重高;反之,社会力量参与办学形式的非财政性教育经费收入比重较高。社

社会力量参与办学有主动参与和被动参与两种可能。对于经济较发达的地区,尤其是东部城市,社会力量自发、主动参与办学的可能性较大;而对于经济较不发达的地区,尤其是中西部农村,教育经费匮乏,使得地方政府往往难以负担,从而社会力量会被动承担一部分义务教育经费。换言之,对于经济发达地区非财政性教育经费的比重升高,可能意味着该地区对义务教育办学质量的要求提高,从而有更多社会力量自发增加投入;而对于欠发达地区,

非财政性教育经费的比重减少,更多的是意味着政府的义务教育供给责任复归,从而减轻了义务教育对该地区居民的负担。因此,教育机会均等化要求非财政性教育经费的比重应当与地区的经济发展程度正相关,或财政性教育经费的比重与地区的经济发展程度负相关。

1. 从财政性和预算内教育经费在教育经费总收入中所占的比重看义务教育均衡机制对地区间教育机会的均等效应。



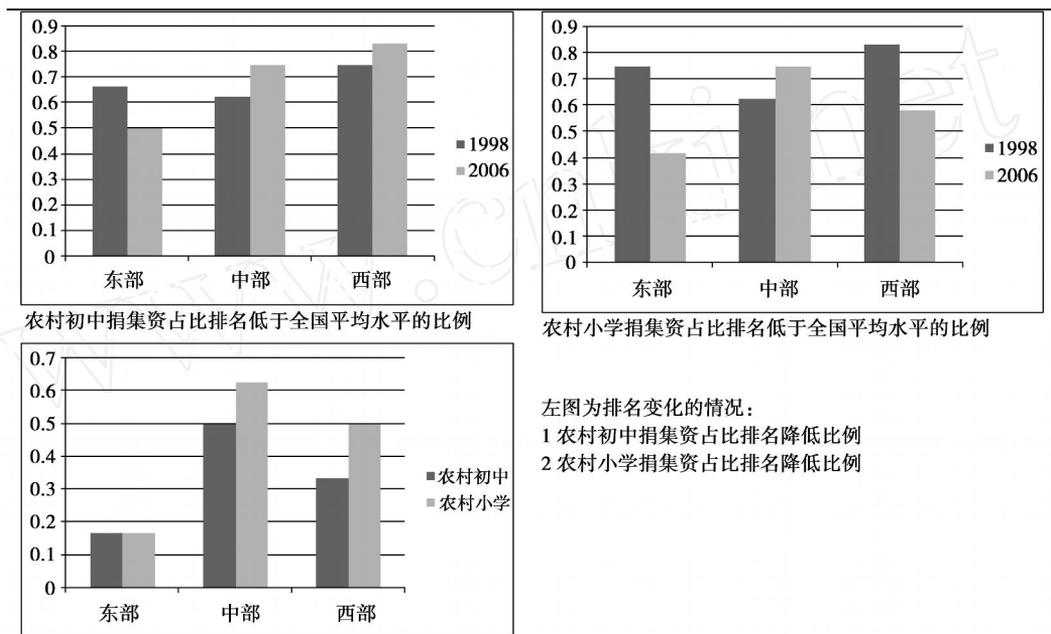
从上图的数据可知,东部地区大约有一半弱的省市低于全国平均水平,中部地区大约有一半强的省市低于全国平均水平,而西部地区以上指标普遍高于全国平均水平。经济较发达的东部地区,财政性教育经费比重较小,西部地区的财政性教育经费比重高,符合教育机会均衡的要求;但中部地区的经济发展水平并不显著高于西部地区,其财政性教育经费比重较低(有一半强的省市以上指标低于全国平均水平),说明中部地区的义务教育个体的

负担较沉重,其教育机会处于弱势。而动态地看,2006年相对于1998年这种格局依然没有显著改善。中部的义务教育机会公平问题较为严重。预算内教育经费则只是财政性教育经费的一部分(即政府教育经费拨款),与其相对应的概念是预算外的教育经费收入(其来源包括教育税费等)。就教育机会均等化的要求来看,同样要求预算外的比重应当与地区的经济发展程度正相关,或预算内的比重与地区的经济发展程度负相关。

从指标的排名变化可更清晰地观察到从 1998 年到 2006 年间,各指标的变化情况。排名降低的省市中大部分是东部省市,义务教育均衡机制对其的影响总体上是负向的;西部省市也有一定波动,大部分的西部省市在期间以上各项指标的排名都未下降,从总体来看,各项指标上升的省市还是占多数,因此,义务教育均衡机制对其的影响是正向

的;中部地区各项指标下降的省市较少,大部分的中部地区以上指标排名有所上升,从总体上看,义务教育均衡机制对其的影响也是正向的。由此,可看到义务教育均衡机制对于教育机会的均等化效应已经显现。

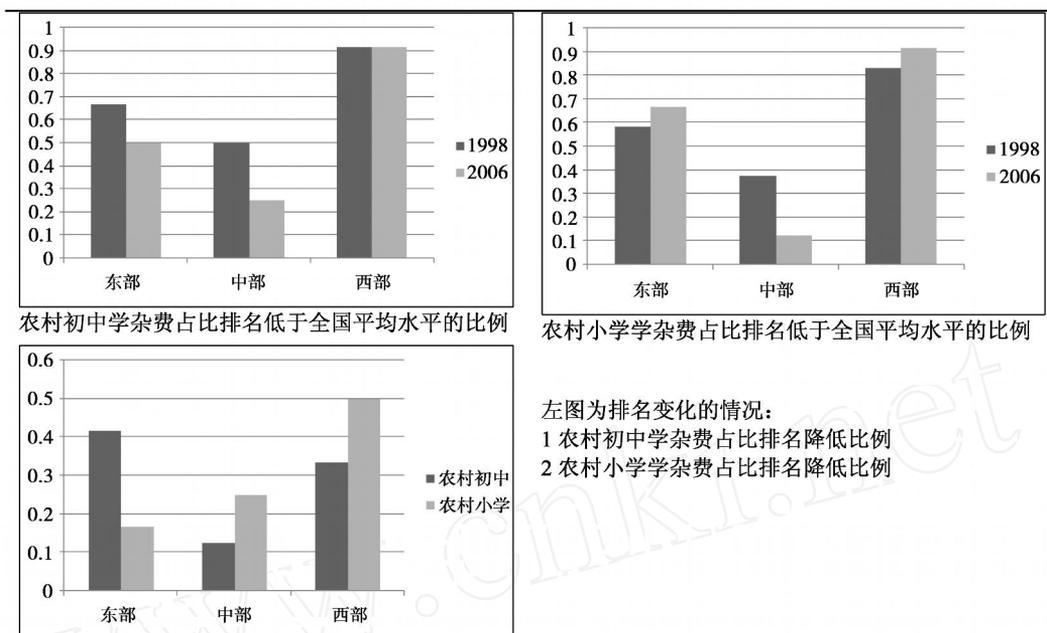
2 从社会捐集资在教育经费总收入中所占的比重看各地区内部教育机会均等程度的差异。



社会捐、集资办学经费是城乡企事业单位和个人根据自愿、量力原则捐资、集资助学的经费,事实上是教育经费的一种私人、民间来源。农村捐集资主要是用于农村义务教育的,这一来源的教育经费所占比重较高表明这些地区的农村义务教育更多地依赖于农民自身的投入。由上图可知,1998 年捐集资占比的排名情况呈现中部凹陷的状况。东部和西部地区的捐集资占比普遍低于全国平均水平,体现了中部农村义务教育较大程度上依赖私人、民间来源的问题,这对于中部义务教育会有不良的影响。但到了 2006 年,情况有所变化。东部地区的捐集资占比,低于全国平均水平的省市开始减少,农村捐集资比较平均地分布在平均水平的两侧,但总体捐集资占比是较大部分高于全国平均水平。西部地区农村初中教育一直保持较低的农村捐集资比例,但农村小学在改革前后情况发生了动态逆转,到了 2006 年,其排名低于全国平均水平的省份有所减少。中部地区 2006 年总体农村捐集

资占比排名情况有所好转,尤其是农村小学。由上图可知,东部地区各项指标的排名大部分都上升,对于经济较发达的东部地区,捐集资比重更大程度上可以反映该地区对于义务教育的自发投入增加,这体现了义务教育均衡机制对于教育机会的均等化效应;中部地区各项指标的排名较大部分都下降,对于经济欠发达的中部地区,捐集资比重更大程度上可以反映该地区义务教育对地方居民的个体负担程度,其排名的下降体现了义务教育均衡机制对于教育机会的均等化效应;西部地区,排名变化比较均匀,大概有一半左右的省市排名下降,一半上升,因此,义务教育均衡机制对其的影响不显著。

3 从学杂费这一私人教育支出作为教育经费的来源在教育经费总收入中所占的比重看教育机会在地区间的分布和不同地区内部教育机会的均等状况。



左图为排名变化的情况:  
1 农村中学学杂费占比排名降低比例  
2 农村小学学杂费占比排名降低比例

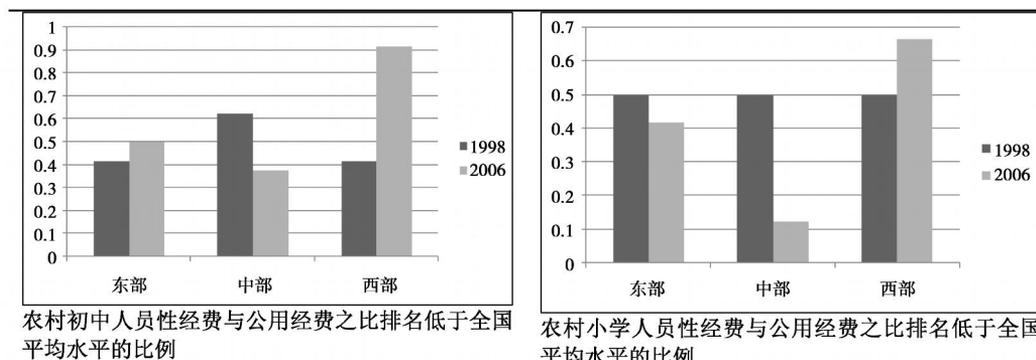
学杂费是直接由义务教育接受者个体所负担的教育费用,该比例的高低直接关系到教育机会的公平。由上图可知,东部地区和西部地区各年度各项指标大部分都低于全国平均水平,尤其是西部地区更是只有 1 个省市高于平均值。高于全国平均水平的省市大部分属于中部地区,尤其是到了 2006 年,中部学杂费过重的问题更是加剧,除了少数(2~3 个)的省市学杂费占比低于全国平均水平之外,其他绝大多数省市的学杂费占比都高于平均水平。这种不均衡发展对于中部地区的教育发展极为不利,严重干扰了中部地区的义务教育公平。整个图形的形状呈现中部凹陷的特点。

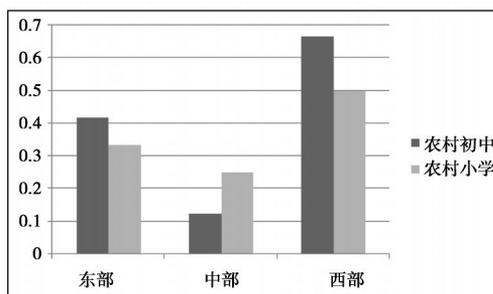
从学杂费占比的排名变化情况来看,东部地区的排名较大部分都下降,尤其是初中影响更为显著,但小学变化不明显;中部则绝大多数省市学杂费占比排名上升;西部整体下降,尤其表现为小学。

(二)教育经费支出方面看有关均衡机制的均等化效应

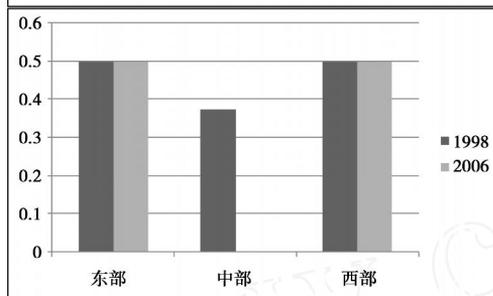
1. 从人员经费与公用经费的比例看教育机会质量的均等化。

我国的教育经费支出大体上可以分为两部分:事业性经费支出和基建支出。事业性经费支出又可以分为人员性经费(个人部分支出)和公用经费(公用部分支出)两部分,人员性经费主要用于支付教师的工资、补助和福利保障以及学生的奖贷助学金,公用经费则包括公务费、业务费、设备购置费、修缮费、业务招待费及其他属于公用性质的经费支出。故事业性经费支出中公用经费的比例反映了学校教学活动所需图仪设备及学校正常的教学、管理活动所必需的公务活动开支的满足程度,是显示教育经费充足(短缺)程度的重要指标。人员性经费与公用经费之比较高,表明这些地区人员性经费占事业性经费支出的比重较高,从而教育经费短缺、人员性经费挤占公用经费的现象较为严重,这必然影响教育质量。

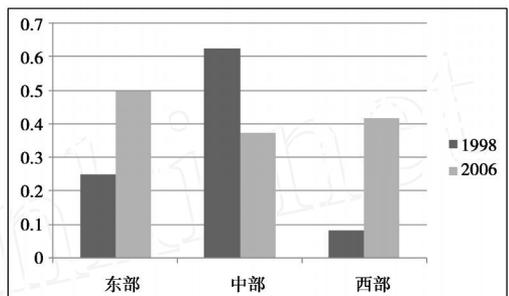




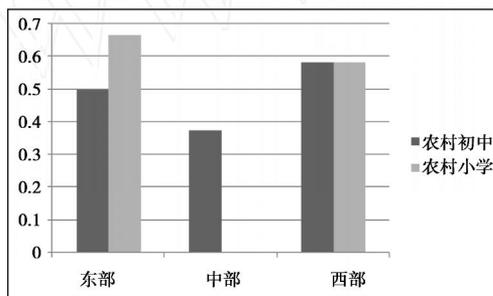
左图为排名变化的情况:  
1 农村初中人员性经费与公用经费之比排名降低比例  
2 农村小学人员性经费与公用经费之比排名降低比例



农村初中预算内人员性经费与公用经费之比排名低于全国平均水平的比例



农村小学预算内人员性经费与公用经费之比排名低于全国平均水平的比例



左图为排名变化的情况:  
1 农村初中预算内人员性经费与公用经费之比排名降低比例  
2 农村小学预算内人员性经费与公用经费之比排名降低比例

由上图可知,1998年农村小学的人员性经费与公用经费之比,各地区都均匀地分布在全国平均水平的两侧;但在2006年,中部凹陷问题凸显,中部农村小学的人员性经费所占比例普遍高于全国平均水平,中部农村小学的人员性经费挤占公用经费的现象较为严重,其教育机会的数量和质量均处于劣势。而西部这项指标有较大的改善,这得益于有利于西部地区的义务教育均衡机制的实施。农村初中的情况与小学有所不同。1998年,中部农村初中的人员性经费所占比例普遍低于全国平均水平;但到了2006年,同样的中部凹陷问题出现。而西部地区则出现了明显好转的趋势,绝大多数的省市指标值都高于全国平均水平。

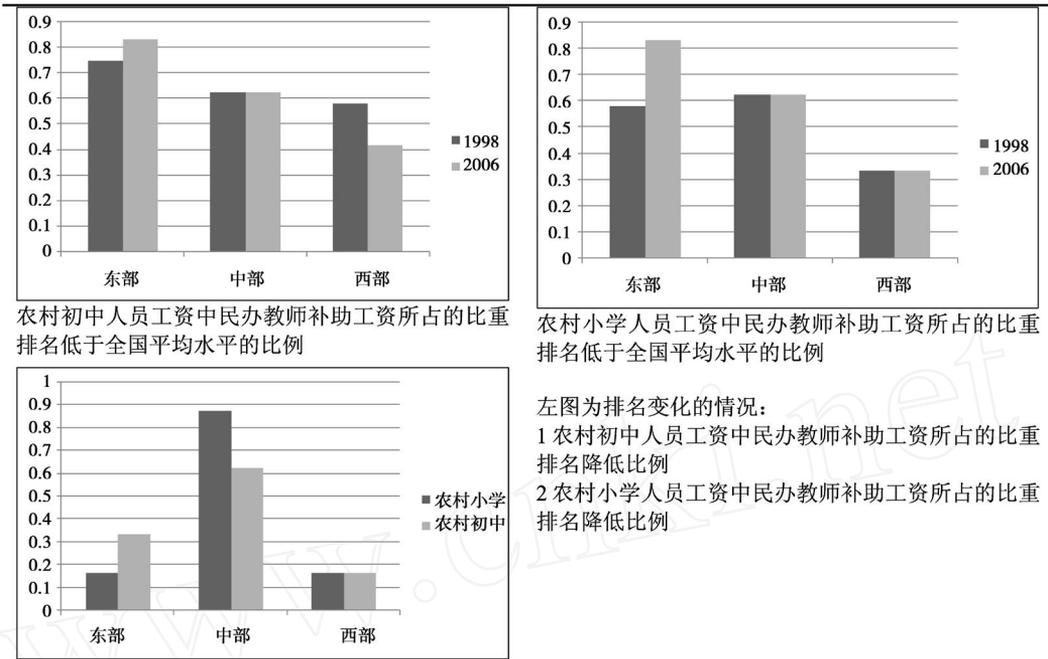
预算内各项指标的排名情况,在改革后呈现出大体相似的中部凹陷问题。2006年中部农村初中的指标排名中竟然没有一个省份低于全国平均水平。农村小学,中部1998年的排名大多数都低于全国水平,也就是说,中部农村小学的人员性经费

所占比例普遍低于全国平均水平。但在2006年时,这种情况完全扭转。

从排名变化情况来看,同样显示出中部凹陷的趋势。东部和西部地区的以上指标变动均向优化方向变动,两个地区各自人员性经费与公用经费之比排名降低的省份较多;中部地区绝大多数省市以上指标值的排名上升,尤其是农村小学,更是没有任何省份的指标排名下降。因此,从三者指标排名变动的情况来看,义务教育均衡机制虽然较好地改善了西部地区人员经费挤占公用经费的问题(进而教育质量),但并未显著改善中部地区同样的问题,而是使之相对恶化。

2 从人员工资中民办教师补助工资所占的比重教育质量的均等化。

民办教师补助工资在人员性经费支出中所占的比重越高,表明教师队伍中民办教师相对数量越大,教师质量就越没有保证,进而教育质量就会受到消极影响。

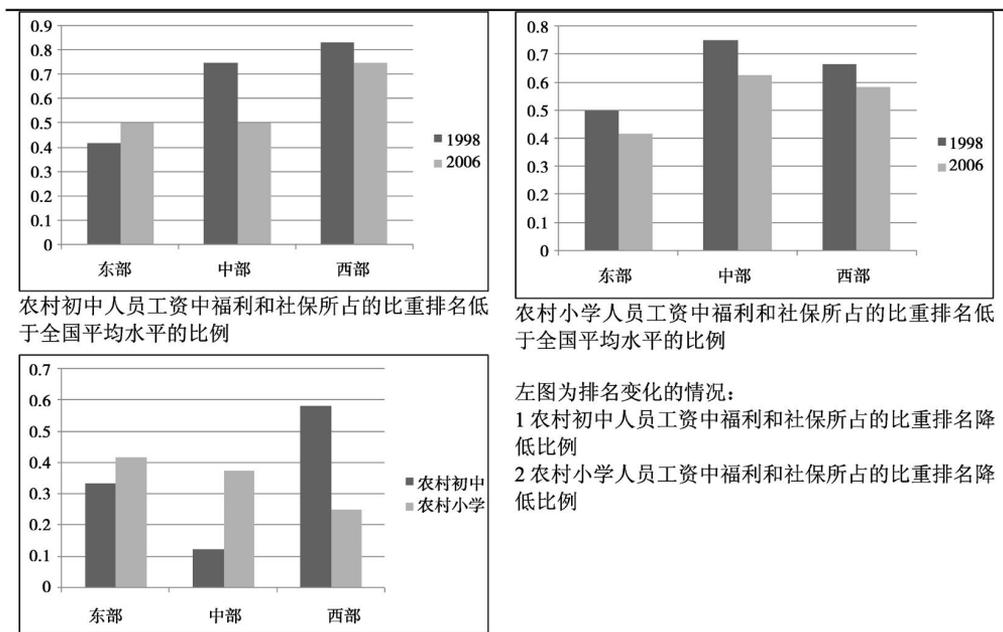


由上图可知,东部地区和中部地区绝大多数省市的民师补助低于全国平均水平,尤其是东部地区的教师稳定性较强,从而教育质量有保障,从考察期的变动趋势看,这种优势还在不断强化。西部地区,则在考察期内表现出指标相对弱化的趋势,较大多数的西部省市民师补助占比都高于全国平均水平。

从排名变化情况来看,中部较大部分省市的民办教师补助占比指标有所降低,东部绝大部分都上升。东部指标排名的上升和中部的下降,体现了义

务教育均衡机制的均等化效应,但是,对于西部这个指标排名的上升意味着西部义务教育还是不规范,义务教育的完成依赖民办教师的状况还是未得到应有的解决,其解决民办教师问题的速度远低于中东部地区,这势必造成义务教育完成质量不稳定。

3. 从人员工资中福利和社保所占的比重看教育质量的均等化。



教师的福利保障占比直接关系到教师积极性和一个地方吸引留住优秀教师的吸引力,进而影响到教师稳定性和教育质量。由上图可知,总体排名上看,东部地区的指标水平优于中西部地区,吸引优秀教师的能力较强。中部地区农村初中的指标排名情况优于西部,并且这种优势到了 2006 年有所加大。但农村小学指标,西部略微优于中部。从 2006 年的指标来看,中西部地区依然有一半以上省市低于全国平均水平,尤其是西部地区情况更是严重,这对于中西部地区教师的积极性有损,不利于义务教育质量的公平。

从排名变化来看,东部较大部分省市的排名有所上升,即东部的优势在改革后有所扩大;中部绝大多数省市的指标排名有上升,就上升的省份而言,中部地区的农村教育质量改善较为显著;西部排名变化比较复杂,其农村初中的指标趋劣,但农村小学指标有所好转。这说明义务教育均衡机制起到了一定的均等化效果,但是西部农村小学的教师依然福利保障较低,存在留不住优秀教师的问题。

#### 四、结语

总之,就当前义务教育均衡机制的均等化效应而言,确实对教育机会均等化起到了积极的促进作用

用,从而保障了义务教育在地区间的起点公平,即弱势群体不会因为自身经济原因或负担问题而导致失学或上不起学。但是,对于教育质量的均等化,现行的义务教育均衡机制并未起到应有的均等化效应,弱势地区甚至出现教育质量下滑的困境。从而,教育机会均等所带来的均等化效应将为教育过程的不均等所抵消或削减。因此,其政策含义便要求较高级政府在政策设计上,应更多地考虑如何来影响更为重要的关教育质量的教育经费支出项。

#### [参考文献]

- [1] 沈百福. 区域层次与中小學生均经费地区差异 [J]. 上海教育研究, 2003 (12): 4 - 8
- [2] 魏后凯, 杨大利. 地方分权与中国地区教育差异 [J]. 中国社会科学, 1997 (1): 98 - 113
- [3] 吴淑姣. 从教育经费收支结构的地区差异看教育机会均等 [J]. 北大教育经济研究, 2004 (3).
- [4] 潘天舒. 我国县级义务教育投资的地区差异及其影响因素分析 [J]. 教育与经济, 2000 (4): 36 - 44
- [5] 吴开俊, 黄莹. 区域经济发展不平衡对义务教育投入的影响 [J]. 上饶师范学院学报, 2003 (4): 104 - 108
- [6] 余向华, 陈雪娟. 高校扩招政策效应的经济分析 [J]. 重庆工商大学学报 (西部论坛), 2009 (5): 66

(责任编辑:夏冬,朱德东)

### Analysis of equal effect of compulsory education equilibrium mechanism

—Numerical analysis based on fund structure change

YU Xiang-hua, CHEN Xue-juan

(1. School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100037;

2. Economic Research Institute, China Academy of Social Science, Beijing 100836, China)

**Abstract:** Comparison of compulsory education funds structure changes in the east, middle and west areas under new compulsory education equilibrium mechanism reveals that new compulsory education equilibrium mechanism makes compulsory education opportunity show the hollow in the middle areas and the falling of compulsory education perfection quality in the west areas

**Keywords:** compulsory education; equilibrium mechanism; equalization effect; funds structure