

我国义务教育支出的区域公平性研究

王珂,张磊

(上海财经大学 公共经济与管理学院,上海 200433)

摘要:义务教育具有明显的外部性,市场不能有效地提供,只能通过公共提供的方式。在我国,义务教育支出主要由地方政府承担,但是由于现行的财政体制存在的诸多问题,使得我国的义务教育支出在不同区域以及城乡之间存在着不公平的现象。义务教育的地区均等化是构建社会主义和谐社会的要求,应该通过中央政府的转移支付、地方政府加大资金投入力度、提高资金使用效率等途径,最终实现义务教育支出均等化的目标。

关键词:义务教育支出;公共产品;公共财政;转移支付

中图分类号: F810.453;F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6439(2009)01-0094-04

Empirical research into regional fairness of compulsory education expenditure of China based on the equalization of basic public services

WANG Ke, ZHANG Lei

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

Abstract: The elementary education belongs to exact public para-product with stronger positive external effect and the market can not effectively provide elementary education which can only be provided by public. In China, the elementary education expenditure is mainly paid by local governments, because China's current financial policy system has many defects, however, the defects lead to unfair phenomenon of elementary education expenditure between different areas and between rural and urban areas. The regional equal elementary education is the demand of constructing socialism harmonious society. Equal elementary education expenditure can be formed by transfer payment of central government and local government's enlarging investment, and by raising use efficiency of capital.

Keywords: elementary education expenditure; public product; public finance; transfer payment

随着我国义务教育的不断普及,义务教育的发展已经走上一个新的平台,均衡发展已经成为其发展的一个必要要求。但是由于教育支出属于非生产性支出,加上历史、经济等因素的影响,在我国存在较大的地区差异和城乡发展不均衡的现象。

随着基本公共基础服务均等化的提出,义务教育的均衡发展的的问题已经引起更多的重视,义务教育支出的不均等,也成为亟须解决的问题。

一、我国义务教育支出的特点

1. 地方义务教育支出规模呈先增后减的趋势

2004年前地方义务教育支出规模递增,说明地方政府对于教育投资的重视程度不断提高,地方政府对于教育投资的比例加大。但2004年后地方义务教育支出规模逐年递减现象的出现。一个原因是用于教育事业的支出属于非生产性支出,并不直接创造物质财富,而地方政府往往青睐于生产性支出,轻视非生产性支出;另一个原因是地方政府支出规模绝对扩大,义务教育支出所占相对比例减少。

2. 人均地方义务教育支出呈递增趋势

人均地方义务教育支出呈递增趋势的原因主

* 收稿日期:2008-09-28

作者简介:张磊(1983—),男,山东泰安人,上海财经大学公共经济与管理学院,博士研究生。

要有两个,一个是通货膨胀的因素;另一个原因是,随着我国经济的发展,财政收入增长明显,财政支出规模也迅速膨胀,虽然地方义务教育支出占地方财政支出的比例下降,但地方义务教育支出的绝对数却出现了较大规模的增长,因此造成人均地方义务教育支出规模的上升。

3.不同地区的人均地方义务教育支出相差很大

人均地方义务教育支出地区差异很大,主要表现为东部地区优于中部和西部地区。以2005年为例,生均义务教育支出最高的上海达到8101.74元,而最低的河南省只有887.90元,相差9倍以上。由于我国的义务教育支出主要有地方政府承担,分税制改革以来,我国的地方财权大为削弱,地区差别特别明显。东部地区的经济发展水平优于中部和西部地区,财政收入也因此优于中部和西部地区,因此东部地区的投入总量大于西部和中部地区。而且在西部和中部某些地区在财政困难的情况下,很容易就忽略了教育事业的非生产性支出,而将更多的资金用于生产性支出。

4.城乡义务教育支出规模不合理,但是差距不断缩小

以普通小学经费为例,2000—2004年城镇人均教育经费都高于农村人均教育经费,但是差距有非常明显的缩小趋势;2004年后出现统计生均预算内教育经费农村高于城镇的现象。这说明政府对于教育公平的重视,也表明政府正在为义务教育的均衡发展做出积极的努力。但是,我们仍然不能忽略城乡义务教育服务在校舍等基础设施质量、教学设施、师资队伍等方面仍然存在的差距。

二、我国义务教育投入地区差异的实证分析

按照地理位置、经济发展水平等因素,将我国分为东部中部西部三个区域。其中,东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省、直辖市;中部地区包括山

西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8个省;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西12个省、自治区、直辖市。

1.地方义务教育支出的规模比较

表1反映了2002—2005年东、中、西部地区地方义务教育支出的规模。

表1 地方义务教育支出规模比较/%

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
东部	10.00	10.93	11.31	9.63	10.11	11.64	9.62	8.98
中部	10.89	11.14	11.72	10.86	11.88	13.18	11.12	10.67
西部	11.15	11.32	11.74	10.70	10.80	12.42	10.82	10.24
平均	10.68	11.13	11.59	10.40	10.93	12.42	10.52	9.96

注:地方义务教育支出的规模是指地方预算内义务教育经费总额占当年地方财政支出总额的比例

资料来源:根据历年中国统计年鉴、中国教育经费统计年鉴整理、汇总、计算得出

取显著性水平 $\alpha=0.05$,利用统计软件进行单因素方差分析,结果见表2。 $F > F_{0.05}(2,8)$,在显著性水平为0.05的情况下我们认为东、中、西部在地方义务教育支出规模上存在显著性差异。

表2 地方义务教育支出规模单因素方差检验统计描述

组	观测数	求和	平均	方差		
东部	8	0.8222	0.102775	8.55E-05		
中部	8	0.9146	0.114325	6.75E-05		
西部	8	0.8919	0.111488	4.65E-05		
方差分析						
差异源	SS	df	MS	F	P-value	F crit
组间	0.000580	2	0.00029	4.358567	0.026105	3.4668
组内	0.001396	21	6.65E-05			
总计	0.001976	23				

2.人均地方义务教育支出比较

由于教育支出的具体受益者是学生,所以采取

表3 人均地方义务教育支出规模比较/元

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
东部	514.3	602.5	794.0	842.8	1161.4	1622.7	1657.4	1956.4
中部	297.3	311.4	433.2	494.3	698.4	897.5	975.2	1182.3
西部	360.4	412.6	518.2	614.2	803.0	1001.5	1058.5	1218.8

注:人均地方义务教育支出是指地方预算内义务教育经费总额与年底在校学生数的比例

资料来源:根据历年中国教育统计年鉴、中国教育经费统计年鉴整理、汇总、计算得出

每个学生享有的教育支出的规模来进行比较。表3反映了2002—2005年生均地方义务教育支出。

取显著性水平,利用统计软件进行单因素方差

分析,结果见表4。在显著性水平为0.1的情况下我们认为东、中、西部在地方义务教育支出规模上存在显著性差异。

表4 人均地方义务教育支出规模单因素方差检验

统计描述						
组	观测数	求和	平均	方差		
东部	8	9 151.5	1 143.938	293 713.6		
中部	8	5 289.6	661.2	108 855.1		
西部	8	5 987.2	748.4	102 683.8		
方差分析						
差异源	SS	df	MS	F	P-value	F crit
组间	1 058 905	2	529 452.3	3.143 69	0.063 93	3.466 8
组内	3 536 767	21	168 417.5			
总计	4 595 672	23				

3. 城乡义务教育支出规模比较(以普通小学为例分析)

表5反映了我国城乡普通小学教育支出规模

和城乡人均普通小学教育支出规模。从表5可以看出,城乡生均义务教育支出在2003年之前存在非常显著的差异,但是这种现象在以后的年度得到了

表5 城乡义务教育支出规模和城乡人均义务教育支出规模比较

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
普通小学教育总支出/千万元	城镇	2 534.370	3 087.130	3 638.240	4 061.500	4 508.880	4 989.480
	农村	4 080.510	5 303.950	6 578.370	7 264.180	8 685.040	10 098.020
普通小学在校学生数/万人	城镇	3 938.664	4 015.030	4 000.588	3 867.627	3 916.238	4 035.391
	农村	8 604.803	8 141.679	7 689.152	7 378.598	6 947.828	6 676.143
人均教育费用/元	城镇	643.460	768.890	909.430	1 050.130	1 151.330	1 236.430
	农村	474.210	651.460	855.540	984.490	1 250.040	1 512.550
	城市/农村(倍)	1.360	1.180	1.060	1.070	0.920	0.820

资料来源:根据历年中国教育统计年鉴、中国教育经费统计年鉴整理、汇总、计算得出

不同程度地解决。

三、完善地方义务教育支出制度,实现义务教育投入的地区均等化

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,要坚持教育优先发展,促进教育公平。《决定》还特别指出,坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜,逐步缩小城乡、区域教育发展差距,推动公共教育协调发展。明确各级政府提供教育公共服务的职责,保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度,逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%。普及和巩固九年义务教育,落实农村义务教育经费保

障机制,逐步免除义务教育学杂费,全面落实对家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费政策,保障农民工子女接受义务教育。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出,优先发展教育,建设人力资源强国。促进义务教育均衡发展,加大财政对教育的投入。坚持教育公益性质,规范教育收费,扶持贫困地区、民族地区教育,健全学生资助制度,保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育的权利。加强教师队伍建设,重点提高农村教师素质。

按照《决定》和十七大报告的指导精神,应从以下几点完善我国地方义务教育支出制度,改变各地区义务教育支出不公平的局面:

1. 强化义务教育公平的价值理念,改善地方政府教育资金配置结构

教育公平是衡量社会公平的一个重要指标。我国宪法规定,公民有接受教育的权利。教育的公平发展是一个文明社会的要求,是一个民主社会的要求。而地方政府往往忽略了这一点,具体表现在教育资金配置结构的不合理上。我国地方教育资金配置的不合理主要表现在以下两个方面:一是过分地将更多的资金投入城市地区,而忽略了农村地区,从而造成目前的城乡义务教育支出的巨大差异;二是义务教育和非义务教育投入比例失调。这种资金配置的不合理是导致的义务教育发展失衡的根源。

现阶段,要解决义务教育发展失衡的问题,就必须先优化教育资金配置结构。在政策、制度上采取措施,使地方政府承担起义务教育均衡发展的责任,努力促进教育公平;鼓励加大对农村中小学的资金投入,改善农村地区校舍等基础设施匮乏,教师师资水平低下的现状,逐步实现城乡义务教育的公平。

2. 加大地方义务教育支出规模,保证义务教育资金来源

义务教育经费主要来自于各级地方政府的预算,从目前我国义务教育支出规模来看,义务教育投入总量明显不足。造成义务教育支出不足的原因,主要是由于教育支出的非生产性支出的特点,地方政府往往会在支出的过程中将其忽略。实际上,义务教育支出的收益潜力非常大。义务教育能够在较短的时间内大幅度提高一个地区的人力资源的水平,从而促进地区经济的增长。除了经济收益之外,更多的是精神收益。较高水平的义务教育支出水平,能够提高人们对于执政的满意程度。因此,基于以上两个理由,应该制定相应的强制条例,强制地方政府提高义务教育支出规模。只有这样,才能够保证义务教育支出的资金来源,使得中西部落后地区的教育经费得到保障,防止教育失衡的现象进一步加剧。

3. 建立合理的转移支付制度,加大对落后地区的转移支付

我国东西部义务教育支出存在差异的主要原因是由于我国经济发展的不平衡。经济发展水平的差异带来的财政收入差异,必然导致义务教育支出

的不平衡。要解决这个问题,只能采取中央政府对中西部地区进行转移支付补偿,从而减小中西部地区的教育经费与东部发达地区的差异。在中央的转移支付过程中,应该向中西部经济欠发达地区倾斜,加大对落后地区的转移支付力度,从而避免差距越来越大。同时,应对转移支付的财政资金建立起相应的监督机制,防止转移支付资金被挪用。

4. 构建科学的义务教育监督评估机制,提高资金使用效率

目前我国的农村地区以及中西部落后地区的义务教育水平低下,投入不足自然是造成这种现象的一个原因。但是,另外一个不容忽略的原因就是资金使用效率的低下。过多的教育资金没有用于改善教学硬件,而是被用于日常行政费用,使得本来有限的财政资金得不到最高效率地使用,造成了经济落后地区的教学条件恶劣,师资水平较差。这无疑会加剧义务教育服务的差异性。因此,提高资金的使用效率,尤其是落后地区的资金使用效率,可以提高落后地区的义务教育硬件水平,对于义务教育的均等化具有重要的意义。

义务教育均等化是公共服务均等化的一个重要组成部分,义务教育的均等化对于区域经济的协调和平衡发展具有重要的意义,是我国构建社会主义和谐社会的要求。我们在承认目前的不均等的前提下,应该通过中央政府的转移支付,地方政府加大资金投入力度,提高资金使用效率等方式,最终实现义务教育均等化的目标。

参考文献:

- [1] 哈维·S·罗森. 财政学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 61.
- [2] 李红, 丁威. 教育公平——构建和谐社会的时代诉求 [J]. 重庆工商大学学报 (社会科学版), 2005(6): 131-133.
- [2] 蒋洪. 公共经济学 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2002: 200.
- [3] 陶勇. 地方财政学 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2006: 119-120.
- [4] 陈军. 义务教育均衡发展的制度分析 [D/OL]. 优秀硕士论文, 2006.
- [5] 金依俚. 资源配置与义务教育均衡化 [J]. 教育园地, 2007(1).
- [6] 吕海鸿. 城乡义务教育资源配置研究 [D/OL]. 优秀硕士论文, 2006.
- [7] 姚立新. 农村义务教育的现状与对策 [D/OL]. 优秀硕士论文, 2007.