

国情调研

“以县为主”教育管理体制下农村 义务教育非均衡发展的测算

——基于历年省级数据的实证分析

闫坤 刘新波

【提要】采用基尼系数分解和泰尔指数分解的方法,从地区差异和城乡差异两个方面探讨农村义务教育的非均衡发展。义务教育的城乡差距在不断缩小,但城乡差距的缩小仅仅是在经费“增量”上城乡水平的接近,“存量”问题也就是农村义务教育的历史欠账问题依旧存在。此外,农村义务教育经费投入和支出的地区差异水平依旧呈现扩大趋势。这些情况说明,“以县为主”教育管理体制对促进农村义务教育均衡发展起到了积极的作用,但是从本质上分析,是教育经费投入的逐步加大缓解了差异扩大的速度,而并不完全是制度本身在抑制农村义务教育的非均衡发展。只有通过事权体制的调整,将农村义务教育事权上划中央政府和财政才是解决问题的最佳途径。

【关键词】农村义务教育 地区差异 城乡差异

【中图分类号】G522.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2010)04-0013-09

一、引言

当我国经历20多年的改革开放,发展到20世纪90年代,中东西部地区间经济与社会发展差距呈现出不断加大的趋势,义务教育均衡发展的思想也正是在这种大背景下产生的。随着学术界和政府部门对公共财政问题的关注,对义务教育公共品属性的进一步明晰,义务教育的均衡发展,尤其是农村义务教育均衡发展问题备受重视。促进义务教育均衡发展,是新《义务教育法》的核心和灵魂,其中第四条规定:“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,依法享有平等接受义务教育的权利。”第二十二条规定:“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距。”十七届三中全会更是明确提出了“农村人人享有接受良好教育的机会”的历史性任务。

因此,对农村义务教育非均衡发展进行测算,也就

是对政策执行情况的客观评价。尤其是近年来各级政府不断加大对农村义务教育的投入,中央财政1998年~2002年实行了本级教育支出占财政支出的比重每年提高“一个百分点”的政策,5年间累计增加教育经费489亿元;从2003年开始对教育经费采取了年初预算按照法定增长要求安排、预算执行中根据财政超收情况追加的机制,并将新增教育经费主要用于农村。2004年全国财政预算内农村义务教育拨款达到1326亿元,比农村税费改革前的1999年增加793亿元,年均增长20%;2006年,全国农村义务教育总投入2177.28亿元,为2002年的1.73倍。^①2007年,财政部、教育部^②决定三年内新增经费470亿元左右,用于调整完善农村义务

^① 本文在此部分引用数据,均根据教育部网站整理得到。

^② 财政部、教育部2007年11月联合印发《关于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策的通知》财教[2007]337号。

教育经费保障机制改革的有关政策。2006年~2010年全国农村义务教育经费保障机制改革累计新增经费,将由原来的2182亿元至少增加到2652亿元。那么政府所做的这些努力是否改善了农村义务教育非均衡发展的状况,是否真正符合公共财政框架下民生财政体系的建设目标?这正是本文所要指出和试图解决的问题。

目前学术界主要采用变异系数、基尼系数和泰尔指数作为实证分析工具,度量义务教育非均衡发展,通过不同指标的选取,从不同角度进行研究。潘天舒^①(2000)以县级基础教育生均经费指标,对我国预算内义务教育投资的地区差异进行了统计检验,采用基尼系数、泰尔指数和回归分析等方法,结论认为我国的县预算内义务教育经费总支出和预算内教育事业支出,就人均水平来说是存在着地区差异的,同时指出我国改善教育投资地区差距的工作重点应该是放在减少省内差异方面。江文涛、刘秀梅^②(2005)测算了1995年~2001年间我国省级地区在农村初中和农村小学公共投资上的基尼系数,发现无论是农村初中还是农村小学,都经历了一个1996年差异缩小,随后5年差异逐年增大,直到2001年差异再次缩小的变化过程。伊淑彪^③(2007)以生均预算内教育经费为指标,通过计算全国30个省区的基尼系数,度量2002年~2004年小学和初中的地区差异,发现小学的地区差异在扩大,初中的地区差异没有明显波动。李祥云^④(2008)通过对比1999年和2005年农村义务教育生均维持性支出的基尼系数计算结果,发现农村税费改革后全国小学生均维持性支出地区差异略有缩小,而初中则出现了扩大的趋势。吴春霞^⑤(2007)考察了1993年~2005年中国义务教育财政投入在城乡之间的分配状况,其历年生均预算内教育经费基尼系数的计算结果显示,义务教育城乡差距经历了先扩大后逐步缩小的过程。

由上文的综述可以看到,学者们已经从不同方面对义务教育投入非均衡问题进行了研究。在此基础上,本文将着重从城乡差异和地区差异两个方面研究农村义务教育的非均衡发展,因为发展农村义务教育首先应解决的是宏观层面上的城乡差距和地区差距。文中指标和数据选取源于《中国教育经费统计年鉴》,更具直观性和客观性,并将时间序列更新至2006年。在方法上尝试运用泰尔指数分解测算义务教育城乡差异程度,该方法的优点在于分解结果可以清晰地显示出城乡差异对整体不均衡的贡献程度;另外借助基尼系数分解方法研究农村义务教育收入的不均衡情况,包括农村义务教育内部的地区差异情况和各分项收入对不均衡的影响。思路,全文共分四个部分,第一部分为引言;第二部分以生均教育经费支出为指标,采用泰尔指数分解研究义务

教育城乡差异;第三部分以生均教育经费收入为指标,通过基尼系数分解研究农村义务教育地区的差异;第四部分在前文实证分析基础上,讨论2001年开始实施的“以县为主”教育管理体制的政策效果,以及加大经费投入对改善农村义务教育非均衡发展的作用。综合分析认为:“以县为主”教育管理体制对促进农村义务教育均衡发展起到了一定的积极作用,但并不能从根本上解决问题。只有通过事权体制上的调整,将农村义务教育事权上划中央政府和财政,才是解决该问题的最佳途径。

二、义务教育经费支出 城乡差异测算

泰尔指数或泰尔熵标准是由荷兰著名经济学家H. Theil于1967年利用信息理论中的熵概念来计算收入不平等性时提出的。该指数的数值越小说明区域间不均衡程度越小。用泰尔指数来衡量不平等性的一个最大优点就是它可以衡量组内差距和组间差距对总差异的贡献。^⑥本文在这个部分把义务教育分成城乡两个组,利用各省2000年~2006年预算内生均教育经费指标和生均教育经费指标计算泰尔指数,并进行分解。生均教育经费指标来源于历年《中国教育经费统计年鉴》第七部分,反映的是各地区按人均计算的教育经费支出水平。

泰尔指数分解公式如下:

$$T_p = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) T_{p_i} + \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \log \left(\frac{Y_i/Y}{N_i/N} \right) = T_{wr} + T_{br}$$

$$T_{p_i} = \sum_j \left(\frac{Y_{ij}}{Y_i} \right) \log \left(\frac{Y_{ij}/Y_i}{N_{ij}/N_i} \right)$$

T_p 为总体差异水平, T_{wr} 为组内差异即地区差异, T_{br} 为组间差异即城乡差异。i代表不同组, $i=1, 2$; j代表不同省份, $j=1, 2, \dots, 30$ (由于西藏自治区的数据部分缺失,故将其剔除)。 T_{p_i} 为第i组内j个省份之间的差异水平, Y代表教育经费支出, N代表在校生人

① 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》,《教育与经济》2000年第4期。

② 江文涛、刘秀梅:《中国农村义务教育公共投资地区差异分析》,《中国农村观察》2005年第2期。

③ 伊淑彪:《中国义务教育投入地区性差异的实证分析》,《经济与管理》2007年第1期。

④ 李祥云:《税费改革前后义务教育维持性支出地区差异变化分析——以省级数据为基础的实证分析》,《农业经济问题》2008年第10期。

⑤ 吴春霞:《中国城乡义务教育经费差距演变与影响因素研究》,《教育科学》2007年第6期。

⑥ 孙靖、黄海滨:《泰尔指数在东、中、西部地区收入差距分析中的应用》,《商场现代化》2007年第4期。

数。计算结果综合反映出目前义务教育的城乡差异水平和地区差异状况。

表1 2000年~2006年义务教育泰尔指数分解

小学生均教育经费支出泰尔指数城乡分解							
	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
全国	0.0530	0.0499	0.0369	0.0529	0.0524	0.0470	0.0463
农村	0.0229	0.0232	0.0246	0.0267	0.0286	0.0273	0.0265
城市	0.0467	0.0450	0.0491	0.0494	0.0522	0.0467	0.0480
地区差异	0.0337	0.0333	0.0343	0.0375	0.0399	0.0367	0.0375
城乡差异	0.0193	0.0166	0.0026	0.0154	0.0125	0.0103	0.0088
小学生均预算内教育经费支出泰尔指数城乡分解							
全国	0.0524	0.0469	0.0407	0.0431	0.0429	0.0422	0.0397
农村	0.0281	0.0249	0.0216	0.0235	0.0248	0.0261	0.0241
城市	0.0491	0.0462	0.0428	0.0469	0.0491	0.0495	0.0474
地区差异	0.0373	0.0344	0.0311	0.0339	0.0357	0.0367	0.0353
城乡差异	0.0150	0.0125	0.0096	0.0092	0.0072	0.0055	0.0044
初中生均教育经费支出泰尔指数城乡分解							
全国	0.0505	0.0478	0.0479	0.0573	0.0619	0.0579	0.0530
农村	0.0224	0.0198	0.0200	0.0283	0.0236	0.0274	0.0243
城市	0.0432	0.0418	0.0410	0.0527	0.0563	0.0471	0.0542
地区差异	0.0358	0.0342	0.0336	0.0438	0.0459	0.0370	0.0452
城乡差异	0.0147	0.0136	0.0143	0.0135	0.0160	0.0209	0.0078
初中生均预算内教育经费支出泰尔指数城乡分解							
全国	0.0457	0.0511	0.0383	0.0522	0.0481	0.0478	0.0437
农村	0.0215	0.0181	0.0153	0.0247	0.0193	0.0204	0.0209
城市	0.0434	0.0412	0.0416	0.0590	0.0541	0.0553	0.0506
地区差异	0.0251	0.0335	0.0314	0.0453	0.0414	0.0428	0.0407
城乡差异	0.0106	0.0176	0.0069	0.0069	0.0067	0.0050	0.0030

比较农村中小学预算内教育经费的泰尔指数从2000年到2006年的情况（见表1），2000年到2002年呈下滑趋势，2002年到2004年逐年上升，而后又呈现下降走势，最高值点在2000年；农村初中除2003年以外，其他年份的泰尔指数均低于2000年，可见投入重心上移至县级政府后，农村义务教育的地区差异状况有所好转，说明政府加大对农村义务教育的投入对抑制其非均衡发展起到了积极的作用。但历年农村中小學生均教育经费的泰尔指数呈扩大的趋势，反映出农村义务教育经费支出的地区差异在扩大（见图1）。相比2000年，2001年“以县为主”教育体制实施后，由高一级政府负责经费投入，这一年差距明显缩小，此后则又呈现扩大的趋势。这里需要特别指出的是，2000年农村小学生均预算内教育经费的泰尔指数大于

生均教育经费的泰尔指数。一般情况下，相同年份比较，政府负责投入的预算内部分的不均衡程度要小一些，但2000年还没有进行农村税费改革，全国农村小学预算内教育经费收入的比例只有66.46%，还有一部分预算外收入支撑着农村义务教育（例如12.36%的教育费附加），而且此时农村小学投入重心在乡镇一级，受地方财力所限，出现预算内教育经费地区差异程度略高一些是正常的，这也说明由低层次的政府负责农村义务教育的投入不利于其均衡发展。另一方面，我们做相同年份、相同指标比较发现，城市部分的泰尔指数明显高于农村，这说明城市的不均衡程度要高于农村，同时也是因为我国农村大部分地区处于一种低水平的均衡状态，从侧面反映出城乡义务教育依旧处于不同的发展水平，即存在城乡差异。

图 1

历年农村中小學生均教育经费泰尔指数走势

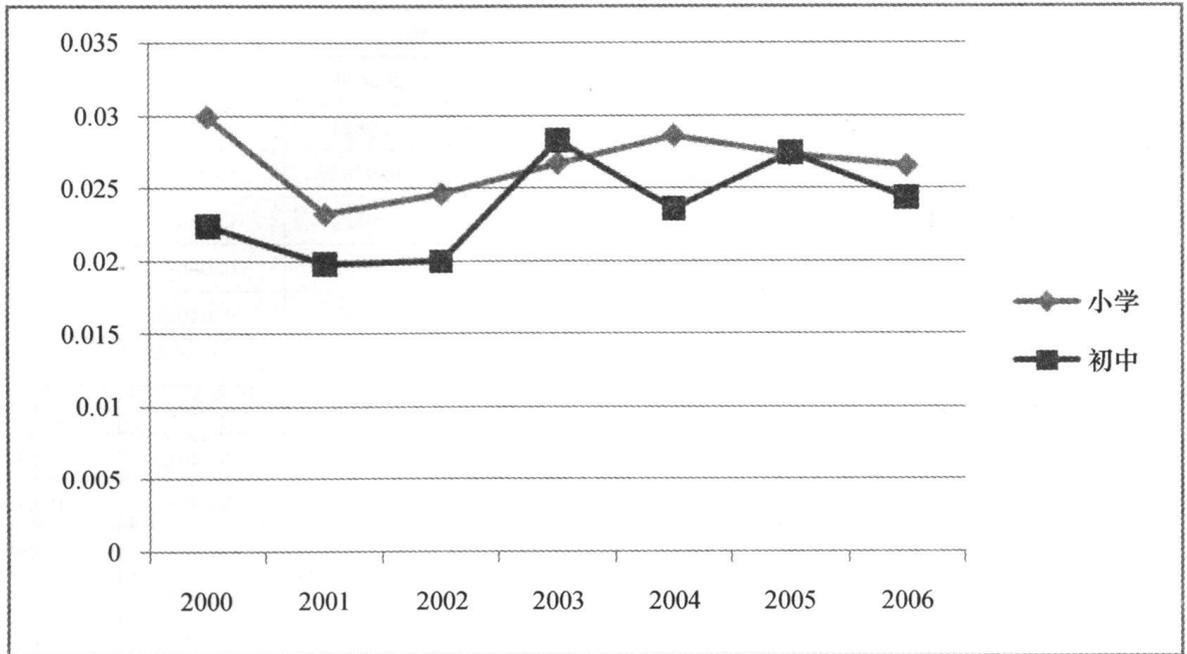


表 2 2000年~2006年义务教育泰尔指数分解区域贡献度

单位: %

小学生均教育经费支出泰尔指数城乡分解							
	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
地区贡献	63.58	66.73	92.95	70.89	76.12	78.09	80.99
城乡贡献	36.42	33.27	9.75	29.11	23.85	21.91	19.01
小学生均预算内教育经费支出泰尔指数城乡分解							
地区贡献	71.18	73.35	76.41	78.65	83.22	86.97	88.92
城乡贡献	28.62	26.65	23.59	21.35	16.78	13.03	11.08
初中生均教育经费支出泰尔指数城乡分解							
地区贡献	70.89	71.55	70.15	76.44	74.16	63.9	85.28
城乡贡献	29.11	28.45	29.85	23.56	25.85	36.1	14.72
初中生均预算内教育经费支出泰尔指数城乡分解							
地区贡献	76.81	66.56	81.98	86.78	86.07	89.54	93.14
城乡贡献	23.19	34.44	18.02	13.22	16.18	10.46	6.86

表 2 中所列的是各项指标的差异贡献度, 地区差异贡献度占有绝对比重, 所占比例逐年上升。对照表 1, 地区差异的泰尔指数整体上也是呈扩大趋势, 以初中部分更为明显一些。我国义务教育地区间的非均衡发展是毋庸置疑的, 2005 年浙江农村小学生均教育经费支出为 3692.38 元, 云南城市小学生均教育经费支出只有 1831.46 元; 2006 年浙江农村小学生均教育经费支出为 4078.71 元, 云南城市小学生均教育经费支出为

1930.42 元。^① 浙江农村小学经费支出的增幅比云南城市小学经费支出的增幅还要大, 可见地区经济发展水平和教育投入还是正相关的。城乡差异对整体不均衡的贡献程度下降背后有着明显的政策效应, 税费改革以后, 农村义务教育实行“以县为主”的投入体制, 中央也加大了对农村地区, 特别是贫困地区的教育转移支付力

^① 根据 2006 年、2007 年《中国教育经费统计年鉴》整理得到。

度，更高一级政府的投入使资金比过去有了保障，从而相对缩小了城乡间的差异。当然现实中还有一些不容忽视的问题：农村义务教育长期投入不足，而泰尔指数是根据某一时期的经费投入或支出指标计算的，反映的是这一段时间各地区（城乡）经费保障的均衡状态，所以仅2000年到2006年这7年的泰尔指数不能反映出农村义务教育长期经费不足的历史欠账问题。另外，城市义务教育的一部分经费是不计入统计数据（例如择校费），因此根据统计年鉴上的数据计算的城乡差异是不能完全代表实际水平的，但可以验证政策的实施效果。

三、农村义务教育经费收入地区差异测算

基尼系数是由意大利统计学家基尼在1922年提出，用来判断收入分配平等程度的指标。后来被逐渐拓展到对一切均衡问题和分配问题的分析，教育领域也不例外。基尼系数的最大优点在于取值在0~1的闭区间内，取值越大越不平等，反之，平等程度越高，从而可以直观地对不平等程度做出判断。衡量的一般标准为：基尼系数为0，表示绝对平等；在0~0.2之间表示高度平均；在0.2~0.3之间表示相对平均；在0.3~0.4之间表示较为合理；在0.4~0.5之间表示差距偏大；0.5以上为差距悬殊；基尼系数为1，则表示绝对不平等。本文采用的是万广华^①在1998年计算中国农村区域间居民收入差异及其变化时所使用的矩阵法。矩阵法的优点在于为基尼系数的分解提供了方便。在计算出基尼系数后，可将基尼系数按照来源不同作进一步分解，分析各项收入在总

收入中的份额、不平等程度及其对总差异的贡献程度。

基尼系数通过矩阵相乘近似表示为：

$$G_d = P'QI$$

其中， P 和 I 为列矩阵，分别包含生均教育经费（从低到高）排列的各地区的人口份额和教育经费投入份额； Q 为一方阵，其对角线上的元素为0，对角线右上方的所有元素为1，对角线左下方的所有元素为-1。如果教育经费 Y 由 k 项收入组成，即 $Y = Y_1 + Y_2 + \dots + Y_k$ ，基尼系数的分解则通过下式给定：

$$G_d = \sum_k (\mu_k / \mu) C_k \quad (1)$$

其中， μ_k 和 μ 分别代表平均总教育经费投入和平均分项教育经费投入， C_k 代表分项经费投入的集中系数。 C_k 的计算公式与 G_d 类似，只不过计算 C_k 时经费投入与在校人数份额是依照生均经费投入而非单项投入由低到高排列的。

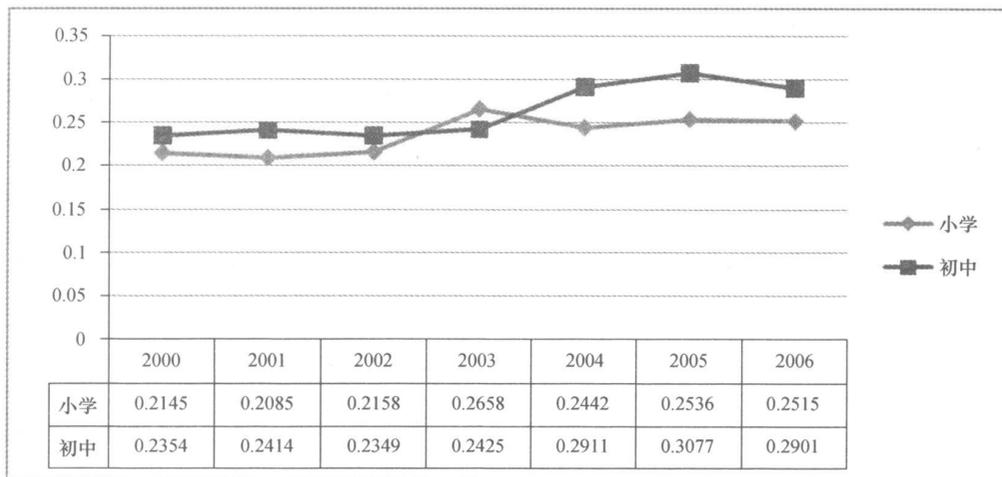
以 $S_k = \mu_k / \mu$ 代表分项投入在总投入中的比重， G_d 可以表示成：

$$G_d = \sum_k S_k C_k \quad (2)$$

显然， $(S_k C_k / G_d) \times 100\%$ 可以用来表示第 k 项投入对基尼系数的百分比贡献。Adams (1994)定义 C_k / G_d 为相对集中系数。如果某项投入的相对集中系数大于1，我们则说该项投入促进差异增大，反之亦然。

根据2000年~2006年《中国教育经费统计年鉴》的数据，采用其第三部分的数据，通过经费投入与在校人数的比值计算生均经费投入情况，再根据生均经费投入计算2000年~2006年的农村中小学教育经费收入的基尼系数，并对其进行分解，结果见表3和表4。

图2 2000年~2006年农村中小學生均教育经费收入基尼系数



① 万广华：《中国农村区域间居民收入差异及其变化的实证分析》，《经济研究》1998年第5期。

表3 农村小学生均教育经费收入基尼系数分解

集中系数							
年份	预算内经费	教育费附加	事业收入	校办收入	捐集资收入	其他收入	基建拨款
2000	0.2124	0.2247	0.2338	0.0780	0.1775	0.3348	0.0299
2001	0.2046	0.2507	0.2042	0.1213	0.1775	0.3684	0.0051
2002	0.1967	0.4734	0.2281	0.1628	0.2399	0.4219	0.1810
2003	0.2589	0.4600	0.2595	0.3450	0.2927	0.3559	0.0473
2004	0.2302	0.6048	0.2048	0.2514	0.2750	0.4990	0.1665
2005	0.2363	0.6051	0.2268	0.2713	0.3306	0.4177	0.2585
2006	0.2361	0.5426	0.2262	0.2332	0.3264	0.5158	0.2180
相对集中系数							
2000	0.9902	1.0473	1.0898	0.3638	0.8275	1.5609	0.1394
2001	0.9810	1.2024	0.9794	0.5817	0.8513	1.7666	0.0245
2002	0.9110	2.1928	1.0566	0.7539	1.1113	1.9540	0.8383
2003	0.9741	1.7310	0.9765	1.2983	1.1013	1.3390	0.1781
2004	0.9428	2.4769	0.8388	1.0296	1.1261	2.0436	0.6819
2005	0.9320	2.3862	0.8945	1.0696	1.3038	1.6473	1.0192
2006	0.9387	2.1569	0.8991	0.9269	1.2977	2.0505	0.8666
差异贡献度							
2000	65.70%	13.01%	14.90%	0.51%	2.90%	3.09%	0.09%
2001	70.91%	10.85%	11.93%	0.56%	2.39%	3.34%	0.02%
2002	71.37%	8.68%	12.13%	0.55%	2.33%	3.67%	1.27%
2003	72.74%	5.49%	15.69%	1.31%	1.49%	3.01%	0.26%
2004	76.52%	8.04%	9.00%	0.49%	1.20%	3.73%	1.02%
2005	76.04%	8.76%	8.92%	0.38%	1.34%	2.92%	1.63%
2006	81.64%	8.00%	4.86%	0.25%	1.09%	2.99%	1.16%

如图2所示,采用农村中小學生均教育经费收入指标计算的基尼系数,从2000年到2006年在趋势上还是在扩大的,并且农村初中的基尼系数普遍高于农村小学的基尼系数。基尼系数范围在0.2~0.3区间内,说明目前农村义务教育经费收入的地区差异水平是相对平均的。但结合前面泰尔指数的分析,这种“低位公平”只是农村义务教育发展滞后的一种体现。

比较表3、表4中各项收入的集中系数。集中系数

反映的是各项收入在资金来源上的差异程度,集中系数越大,差异程度越大。从排列次序我们可以看到,农村义务教育经费各项收入中差异比较大的都是预算外项目。预算外资金收入的多少取决于地区经济的发达程度,所以更能体现出不均衡的程度。农村小学和初中2005年的教育费附加项目的差异程度都排在了第一位,这是因为取消农村教育费附加后,农村义务教育在这个项目上只能从城市教育费附加中分得“一杯

羹”，尤其是西部落后地区，工业化程度较低，经济发展缓慢，直接影响了流转税的征收数量，进而影响了城市教育费附加，最终导致农村义务教育在此项目上得到的投入越来越少，地区差异在该项目上突显出来。预算内教育经费集中系数的排名无论在农村初中还是小学都在下降。2005年农村小学预算内教育经

费集中系数排在第六位，初中排在最后一位，相对其他收入项目其差异程度最小。2006年农村中小学基建拨款的集中系数有所下降，低于预算内拨款的集中系数，这是因为基建投资不具有连续性，新建校舍的规模大，投资就多，地区的差异就大一些，反之会小一些。

表4 农村初中生均教育经费收入基尼系数分解

集中系数							
年份	预算内经费	教育费附加	事业收入	校办收入	捐集资收入	其他收入	基建拨款
2000	0.2221	0.2660	0.2552	0.1699	0.2343	0.3161	0.2947
2001	0.2261	0.3076	0.2583	0.2003	0.2310	0.3333	0.1928
2002	0.2201	0.4623	0.2378	0.2023	0.2731	0.3141	0.1595
2003	0.2261	0.5184	0.2616	0.2402	0.2203	0.3121	0.1885
2004	0.2655	0.6341	0.3020	0.2554	0.4088	0.5123	0.1490
2005	0.2739	0.5935	0.3469	0.2783	0.4701	0.5174	0.3150
2006	0.2647	0.5223	0.3271	0.2811	0.5175	0.5543	0.2510
相对集中系数							
2000	0.9436	1.1302	1.0842	0.7221	0.9953	1.3432	1.2522
2001	0.9366	1.2742	1.0701	0.8297	0.9569	1.3808	0.7988
2002	0.9369	1.9679	1.0121	0.8614	1.1625	1.3370	0.6791
2003	0.9323	2.1377	1.0787	0.9907	0.9084	1.2870	0.7773
2004	0.9117	2.1779	1.0374	0.8771	1.4042	1.7595	0.5116
2005	0.8901	1.9291	1.1275	0.9044	1.5279	1.6816	1.0240
2006	0.9129	1.8014	1.1281	0.9695	1.7846	1.9110	0.8658
差异贡献度							
2000	58.46%	14.55%	17.81%	1.31%	3.92%	3.06%	0.89%
2001	62.27%	12.80%	17.27%	1.09%	2.56%	3.18%	0.82%
2002	68.29%	8.22%	15.97%	9.48%	2.39%	2.98%	1.20%
2003	69.62%	6.78%	17.34%	1.00%	1.23%	2.89%	1.14%
2004	68.18%	8.93%	15.64%	0.70%	1.41%	4.21%	0.93%
2005	66.75%	8.96%	15.89%	0.64%	1.35%	4.13%	2.28%
2006	74.41%	8.72%	9.25%	0.51%	1.46%	3.81%	1.83%

相对集中系数是集中系数与基尼系数的比值。如果某项收入的相对集中系数大于1，则说明该项收入促进差

异增大。如表3和表4所示,相对集中系数大于1的收入项目都是预算外收入,说明预算外收入对地区差异是起“放大”的作用。农村小学预算内教育经费的相对集中系数从2000年的0.9902下降到2006年的0.9387,农村初中从2000年的0.9436下降到2006年的0.9129。该项目相对集中系数小于1,说明政府投入对地区间差异是起“缩小”的作用。其下降的走势从实证的角度证明了2001年以后各级政府不断加大对农村义务教育的投入力度,客观上是缩小了地区差异,虽然基尼系数变大了,但如果没有各级政府投入力度的加强,地区间的差异程度会更大。就差异贡献度而言,还是预算内经费的比重更大一些,因为预算内经费的比重逐渐加大,2006年农村初中预算内经费收入占总收入的比重已经达到81.50%,小学的同类指标达到86.97%。但2006年的差异贡献度,农村初中是74.41%,小学是81.64%,低于经费收入的占比,再次说明预算内收入对总差异的缩小作用。

四、结论及政策分析

本文在实证分析的基础上,得出以下结论:一是以生均教育经费支出指标计算的泰尔指数分解表明义务教育的城乡差距在不断缩小。城乡差距的缩小的确是得益于新体制下更高层次政府对农村义务教育投入责任的强化。但城乡差距的缩小仅仅是在经费“增量”上城乡水平的接近,“存量”问题也就是农村义务教育的历史欠账问题依旧存在。二是农村义务教育经费投入和支出的地区差异水平依旧呈现扩大趋势。这些情况说明,“以县为主”教育管理体制对促进农村义务教育均衡发展起到了积极的作用,但是从本质上分析,是教育经费投入的逐步加大减缓了差异扩大的速度,而并不完全是制度本身在抑制农村义务教育的非均衡发展。我国当前“以县为主”的教育管理体制沿袭了1985年开始实施的“分级办学”体制,在投入总量不足的情况下,^①对原有体制的路径依赖势必无法从根本上解决义务教育投入不均衡问题。

首先,将农村义务教育公共投入责任和管理上划县级政府,仍未脱出投入低重心化的轨迹,县级财政困难并不比乡镇财政小。从人均可用财力来看,省级人均12.2万元,市级人均13万元,县级人均3.5万元。仅从地方三级政府人均可用财力比较,省级是县级的3.5倍,市级是县级的3.7倍。而县级政府与财政承担了73.86%的财政供养人员,其中行政管理部门71.45%、政法部门56.24%。^②在各级政府事权无法界定清楚、财权上移、财力不均等的现行体制框架下,各级政府在农村义务教育投入负担巨大的情况下

互相推诿的空间很大,特别在我国现行政治体制下,上级政府凭借着自身管理权限的优势,向下推诿的可能性较大,基层政府或财政始终处于弱势。财力充裕时,保证投入不会有问题,但财力不足时,保证投入就成为一句空话,而西部地区的大部分基层政府财力不足已是不争的事实,因此,该体制并不能保证农村义务教育长期稳定投入,也无法彻底解决农村义务教育均衡发展问题。

其次,我国财政转移支付制度本身存在着制度缺陷。在现行财政体制下,由于信息不对称,中央政府在财政转移支付资金的分配中,多为临时性和应急性,只能解决一时的问题,不能形成长效稳定的经费保障机制。而且中央财政在对农村基础教育实施转移支付政策时,为了调动各级地方政府对农村基础教育投资的积极性,不少转移支付项目要求地方政府进行配套投资。现实中最需要上级政府资助的地区往往是财力薄弱的地区,几乎无钱配套,^③无形中又形成了苦乐不均的局面。

再次,就当前义务教育的投入情况来看,农村义务教育经费的历史缺口问题依旧严峻。按西部城市生均支出标准计算,1998年~2005年西部农村义务教育存在缺口627.65亿元,其中农村小学缺口为448.14亿元,农村初中缺口为179.49亿元。^④如此巨大的缺口,充分反映出西部义务教育在资源配置方面的巨大城乡差距。从上文的分析中我们看到,近年来城乡义务教育投入的增量水平已经接近,以生均经费支出测算的城乡差异在逐步缩小,但相同的“增量”投入到城市义务教育上会收到“锦上添花”的效果,投入到农村义务教育上可能只是“杯水车薪”的结果。因此发展农村义务教育的关键还是要大幅度提高经费投入水平,而我国基层政府没有完善的收入体系,根本没有财力去弥补巨大的历史欠账。也就是说,虽然农村义务教育投入重心上移至县级政府,但仍不具备解决农村义务教育非均衡发展的实力。^⑤

最后,地方政府往往以农村义务教育事权过大、财

① 1993年《中国教育改革和发展纲要》提出我国财政性教育经费要达到占GDP4%的目标,至今仍未实现。

② 李晓东、刘钟钦:《义务教育财政支出结构实证分析》,《中央财经大学学报》2006年第5期。

③ 张素蓉:《1986~2006年中央财政对西部农村基础教育转移支付政策研究》,《湖南师范大学教育科学学报》2009年第7期。

④ 张丽华、汪冲:《西部农村义务教育投入保障制度研究》,经济科学出版社2009年版,第82页。

⑤ 闫坤:《中国县乡财政体制研究》,经济科学出版社2006年版,第80页。

力不足为依据，向中央申请财力性补助，以分担自己支出的责任。由于事权的不明晰形成了向中央“要钱”的倒逼机制，结果使中央政府成为实际的农村义务教育投入的主要承担者。张丽华等（2008）估计，中央至少承担了全国70%以上的农村义务教育投入责任，^①却还要背上推卸农村义务教育投入责任的“罪名”。因此中央应当适时地实现对农村义务教育投入责任的回归，尤其是在以人为本的民生财政体系的框架下，也只有中央政府有能力从全局的角度、中立的立场出发，解决由于经济发展水平差异导致的农村义务教育非均衡发展问题。正是基于此，本文认为“以县为主”教育管理体制不能彻底解决农村义务教育的地区差异和城乡差异，只有在事权体制上做大的调整，将农村义务教育事权上划中央政府和财政，才是解决该问题的最佳选择。

因此在未来的义务教育体制改革中，应建立健全中小学预算编制制度。没有透明的预算过程就无法实现对投入的监管，越位与缺位并存的现象就无法避免，完整的预算编制也是中央制定统一投入标准的前提条件。通过对学校财务人员与校领导进行培训，测算出农村中小学的基本经费需求。在此基础上，借鉴全国公用经费标准制定的经验，根据各地区中小学的预算编制制定统一的生均标准——这个标准略高于全国平均水平，然后根据各地区物价水平确定各地区的调整系数，全国的生均标准乘以调整系数就得出各地区的生均支付标准。这一标准再由教育部门会同财政部门平衡需求与供给，最终提出合理的教育经费建议数，作为中央经费投入的依据。

这里需要明确的是，我们的探讨还仅限于理论层面，在实际操作的过程中将会遇到监管等一系列的问题，需要进行更深入的研究。

本文作者：闫坤是中国社会科学院研究员、博士生导师；刘新波是财政部科研所2009级博士研究生，云南财经大学财税研究所研究人员
责任编辑：王姝娜

① 以云南省为例，2006年全省一般预算收入379.97亿元，一般预算支出893.58亿元，缺口513.61亿元，中央补助513.16亿元；省本级收入82.75亿元，支出213.07亿元，缺口130.95亿元；地市本级收入112.37亿元，支出160.76亿元，缺口52.92亿元；县级收入184.85亿元，支出519.75亿元，缺口334.9亿元，上级补助360.88亿元。可以得出结论，不仅县级缺口全部来自于中央转移支付，而且省级和地市级支出缺口同样来自于中央转移支付，省级和地市级政府根本无财力向县级政府转移。从县内生财政能力来看，仅人员支出就高达276.28亿元，是一般预算收入的1.5倍，连“吃饭”问题都解决不了，县级财政根本拿不出一分钱来办农村义务教育。从全国来看，除了东部地区外，中西部地区类似于云南省（云南省在中西部属于财政较好的省份）的情况应该很普遍，虽然无确切的数据说明，但可以肯定，中央至少承担了全国70%以上的农村义务教育投入责任。（参见张丽华、汪冲《解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考》，《经济研究》2008年第10期）

A Calculation on Unbalanced Development of Rural Compulsory Education under County-level Educational Administration Mechanism

——The Empirical Analysis Based on Provincial Statistical Data of the Past Years

Yan Kun Liu Xinbo

Abstract: Through the method of decomposition of Gini Coefficient and Theil Index, this paper examines the unbalanced development of rural compulsory education from the two aspects of regional difference and urban-rural differences. The analysis draws a conclusion that urban-rural differences are constantly being reduced, but it only results from the convergence of investment increment, while the stock problem, that is, the historical problem of rural compulsory education still exists. Moreover, the regional difference in the investment and expenditure of rural compulsory education is also expanding. These problems indicate that county-level administration mechanism do play a positive role in the balanced development of rural compulsory education. But in essence, the true reason for narrowing the gap was the investment increase, but not the administration mechanism itself that curbed the unbalanced development of rural compulsory education. The paper concludes that the power of regulating the rural compulsory education should be taken over by the central government and finance and it is the best way to settle issues.

Key words: rural compulsory education; regional difference; rural-urban differences