



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第2卷第3期
(总第4期)
2004年9月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

教育水平的差异与公共教育资源分配的不平等

北京大学教育学院

王蓉

2004. 8. 31

(初稿，请勿引用)

一、导论我国教育发展的现状

诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森认为,社会在教育等方面的安排,不仅对个人生活,例如享受更好的生活的实质自由、避免可防治的疾病和过早死亡,而且对个人更有效地参与经济和政治活动,都是至关重要的。在贸易全球化中的经济活动通常按规格生产或有严格的质量管理,识字能力就成为对工作者最基本的要求ⁱ。在国际竞争日益激烈的今天,教育对于个人和整个国家的发展起着决定性的作用。

改革开放以来,我国教育事业的发展取得了令人瞩目的成就。总的来说我国教育发展的现状可以概括为四点:(1)初等教育基本普及;(2)人口平均受教育程度处于初中阶段;(3)高中教育是当前发展瓶颈;(4)而受过高等教育的人口比例仍相对偏低。

我国在1986年通过了《义务教育法》。1993年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》中具体提出,到2000年基本扫除青壮年文盲和基本普及九年制义务教育(后简称“两基”)。至2002年,“两基”目标已经在全国91.2%的人口居住地区得到实现,全国共12个省通过了“两基”验收,实现“两基”的县占全国总数的86.6%。到2002年我国小学教育毛入学率达到107%,初中教育的毛入学率达到90%。全国15岁及以上的文盲人口比例已经降低到9.08%,大大低于世界同期的平均水平ⁱⁱ。根据2002年《中国教育统计年鉴》,我国普通小学在校生数达1.2156亿人,学校数456903所,聘用教职工634万。普通初中的在校生数达6604万人,学校数64661所,聘用教职工343万。

由于义务教育的大发展,我国人口的教育素质有了很大改善。对三次人口普查的数据分析可以看到,文盲、半文盲人口比重从1982年的22.8%下降到1990年的15.9%,又下降到2000年的6.7%,年均下降6.58个百分点。与此同时,初中文化程度人口所占比重按每年3.66%的平均速度递增,高中及大专以上人口比重也增长迅猛。根据2000年人口普查的数据,我国15岁以上人口受教育年限从1982年的5.33年提高到2000年的7.85年,增加了2.52年,提高幅度达到47.28%,比发展中国家的平均增幅高出3.6个百分点,接近世界平均增幅的4倍ⁱⁱⁱ。目前我国人口中,小学教育程度的人口比重约1/3,另外1/3是初中教育程度人口,而受过高中及以上教育的人口占15%。我国人口的平均受教育程度处于初中阶段。

表 1 三次人口普查各种受教育人口占总人口的比重 (单位: %)

受教育程度	1982	1990	2000	增长 指数(1982 =100)	年均 增长率
文盲、半文盲人口	22.8	15.9	6.7	29.4	-6.58

小学文化程度	35.4	37.2	35.7	100.8	0.05
初中文化程度	17.8	23.3	34.0	191.0	3.66
高中文化程度	6.6	8.0	11.1	168.1	2.93
大专以上的文化程度人口	0.6	1.4	3.6	600.0	10.47

资料来源：国家统计局：《中国统计摘要》(2002)，中国统计出版社，2002

过去几年中我国高等教育实现了跨越式发展。1999年以来的扩招使得高等教育机会迅速扩展。高等教育毛入学率从1990年的仅3.4%上升到了2002年的15%，高中毕业升学率也迅速攀升到83.5%，高等教育从精英式向大众化迈进。到2002年，我国普通高校(本专科)共计1396所，在校生数(包括研究生)达953万。但是由于历史原因，我国大专以上的文化程度人口比重仍然很低，到2000年仅有3.6%。

表2 各级教育毛入学率 (%)

年份	小学	初中②	高中③		高等教育④
	按当地政策定义的学龄人口	12-14岁	15-17 Years Old		18-22岁
			职前教育	含各类学校	
1990	111.0	66.7	21.9	26.0	3.4
1995	106.6	78.4	28.8	33.6	7.2
2000	104.6	88.6	38.2	42.8	11.5
2001	104.5	88.7	38.6	42.8	13.3
2002	107.5	90	38.4	42.8	15

注释：

- (1) 毛入学率等于该级教育总入学人数除以国家政策定义的学龄人口数。
- (2) 初级中等学校包括普通初中和职业初中。
- (3) 高级中等学校包括普通高中、职业高中、成人高中、中专、技工学校和成人技术学校。
- (4) 包括普通高等学校、成人高校、军校、学历考试、电大、自考本科在内的各类高等教育机构中举办的研究生、学士和本科教育。

资料来源：中国教育统计年鉴，2002

值得注意的是，目前高中教育成为了我国教育发展的瓶颈。2002年高中全口径的毛入学率仅有42.8%，初中毕业升学率仅有58.3%，远远低于高中毕业升学率的83.5%。目前我国义务教育阶段和高等教育的入学率不断上升，而高中规模扩展相对落后，结果形成了两头高、中间低的格局。根据估计，每年约有800万初中毕业生因无学可上而中止学业^{iv}。从法律的角度看，我国高中教育的法制基础薄弱。目前我国已经有《义务教育法》和《高等教育法》，其中分别具体阐述了这些层次教育的性质及相应的财政体制，而对高中教育来说，这是一个空白。

表3 各级各类学校升学率(单位:%)

年份	小学毕业生升学率	初中毕业生升学率	高中毕业生升学率
1990	74.6	40.6	27.3
1995	90.8	48.3	49.9
2000	94.9	51.1	73.2
2002	97.0	58.3	83.5

资料来源:中国教育统计年鉴,2002

尽管取得了巨大成就,我国教育体系中城乡与区域间的差异普遍存在,公共教育资源分配不平等的格局没有得到根本改变。本文的核心内容即是重点讨论与分析我国教育系统中公平性缺失的表象与成因。报告将分为五个部分。第二、三部分分别是对于城乡之间和地区之间教育水平差异的分析。第四部分将讨论我国公共教育资源的分配制度与近年来的改革政策与措施。第五部分将介绍一个关于我国教育经费投入分配格局实证分析。最后,报告将提出相关的政策建议。

二、城乡教育发展水平的差异

我国存在着城乡二元制的社会经济结构,城乡人口在经济收入、社会地位方面差异显著。从历史角度讲,1958年我国政府实施了户籍制度,这成为城乡二元制分割的重要制度因素。户籍制度将人口划分为城镇人口和农业人口,限制农村劳动力向城镇地区的自由流动和迁徙,而不同户口的人群享有不同的社会福利待遇。并且,户口具有一定程度的世袭成分,出生于农村的孩子很难获得城市户口,可供选择的仅有为数十分有限的几种渠道。我国没有完善的国民教育体系,教育机会的供给和户籍制度紧密相连,即儿童入学主要由其户口所在地而定,这些体制的原因导致城乡人口在享有的公共服务包括教育服务方面存在巨大差异,进而导致我国城乡人口教育成就的巨大差异。这主要体现在三个方面,第一是在人力资本存量上农村远远落后于城市,我国文盲人口主要集中在农村地区;第二则是城市与农村学校在办学条件方面的差异。第三是在教育事业发展中,后义务教育阶段的发展农村与城市的距离有拉大的趋势。

在人力资本存量方面,根据全国第五次人口普查,2000年我国农村劳动力人口(15-64岁)人均受教育年限为7.33年,比城市10.20年低2.87年,差距的主要原因在于农村劳动力中具有高中及以上受教育水平的人口比重相对偏低。15-64岁农村劳动力人口中具有小学及以下受教育水平的占47.62%,文盲人口占8.74%,分别比城市高出31个百分点和6个百分点;农村劳动力中具有高中及以上受教育水平的人口比例只有8.46%,比城市整整低了35个百分点;

农村劳动力中具有大专以上学历受教育水平的比例不足1个百分点,比城市低13个百分点^v。

表4 2000年我国城乡15-64岁各级受教育人口水平比重及人均受教育现状

	未上过学和扫盲班	小学	初中	高中	大专及以上	其中:本科及以上	人均受教育年限
城市	2.49	14.34	39.98	29.22	13.97	5.49	10.20
县镇	4.20	21.37	44.31	23.79	6.33	1.27	9.14
农村	8.74	38.88	43.92	7.75	0.71	0.10	7.33

资料来源:全国第五次人口普查资料;转引自:中国教育与人力资源问题报告课题组,从人口大国迈向人力资源强国,第252页,高等教育出版社,2003。

目前我国的文盲人口主要集中在农村。2000年15岁及以上人口的文盲率,城市为4.57%,镇为6.45%,乡村则达到11.55%;全国8699.21万文盲中12.82%属于城市人口,9.65%属于镇人口,而77.53%属于农村人口。巨大的文盲人口是我国农村地区实现跨越式发展、摆脱贫困、提高劳动生产率和改善人民生活水平的巨大障碍。

在教育事业发展方面,随着“两基”的实施,在义务教育层次的城乡差异总的来说在减小。但是值得警惕的是,近几年来小学净入学率这一教育发展指标实际在上下波动。如下面的表格显示的,总的净入学率从1996年的98.81%提高到2000年的99.11%,随后又降到了2002年的98.58%。城乡地区差异也呈现出了同样的模式,从1996年的0.85%降到2000年的0.60%,又升到2002年的0.75%。到2002年,我国已经普及九年制义务教育的县达到2429个,那些没有达到这一目标的431个县全部集中在贫困边远的农村地区,人口10761万,占全国人口的8.8%,占全国总县数的15.1%^{vi}。

表5 城乡小学入学率

	1996			2000			2002		
	总学龄儿童	入学的学龄儿童	净入学率(%)	总学龄儿童	入学的学龄儿童	净入学率(%)	总学龄儿童	入学的学龄儿童	净入学率(%)
总计	128765252	127232868	98.81	124452795	123339407	99.11	107570055	106046166	98.58
城区	16911391	16810377	99.4	17255750	17176917	99.54	14535792	14425835	99.24
县乡	22230707	22102649	99.42	25549037	25376539	99.32	20164648	19850516	98.44
农村	89623154	88319842	98.55	81648008	80785951	98.94	72871468	71769815	98.49
女童总计	61557046	60713090	98.63	59424023	58869845	99.07	53521154	52736390	98.53

来源:中国教育统计年鉴,2002

表6显示了我国城市和农村学校在办学条件方面的差异。虽然近年来政府为改造危房投入了大量资金,但是农村小学的生均危房率仍然偏高,达到生均0.36平方米。数字鸿沟的问题已见端倪,在城市的小学中,生均计算机已经达到0.05,也就是20个学生1台计算机,而农村学校中100个学生1台计算机。另外在总的固定资产总值方面,城市小学超过农村小学的4倍。

表6-1 2002年城乡小学办学条件对比

	学生数	生均校舍建筑面积(平方米)	生均危房面积(平方米)	生均计算机(台)	生均图书藏量(册)	生均固定资产总值(万元)
总计	121567086	4.72	0.29	0.02	11.44	0.34
城市	17212547	4.99	0.09	0.05	15.51	1.00
县镇	22937748	4.60	0.19	0.03	12.74	0.28
农村	81416791	4.69	0.36	0.01	10.21	0.22

表6-2 2002年城乡普通中学办学条件对比

	学生数	生均校舍建筑面积(平方米)	生均危房面积(平方米)	生均计算机(台)	生均图书藏量(册)	生均固定资产总值(万元)
总计	82878714	6.75	0.23	0.04	14.40	0.49
城市	17127112	9.09	0.11	0.07	18.15	0.74
县镇	32797540	6.90	0.23	0.03	13.72	0.43
农村	32954062	5.39	0.29	0.02	13.12	0.37

资料来源:根据《中国教育统计年鉴2002》有关数据计算。普通初中与高中合计计算。

相对于小学来说,城乡普通中学在办学条件方面的差异反而较小。以生均固定资产总值来说,城市中学是农村学校的2倍,而小学的差距达到4倍以上。另外,农村中学的生均危房率较小学为低。这有两个原因。一是由于历史原因,“地方办学、分级管理”的体制使小学的财政和管理权过渡下放至乡、村一级因此遗留与累计下来的大量办学条件问题。二是中学较小学能够得到更多的县级政府支持。尤其在精英传统的影响下,农村地区集一县之力办好几所中学的作法十分普遍,因此这些学校在办学条件上和城市中学的差距较小。

另外需要说明的是,在师资方面农村与城市学校存在显著的差异,特别是我国农村小学中聘用了大量了代课教师和兼任教师,目前超过94%的代课教师在农村或县镇的学校中任教,人数达到45万。另外城乡教师质量差异悬殊。例如在城市小学中,专科以上学历的教师比例达到57.2%,该比例在县镇小学为40%,而在农村小学仅为25.1%。在初中学校中,城市中有43.1%的教师具有本科以上学历,而在农村初中该比例仅有11.4%。

表7 城乡教师质量对比

小学				
	城乡合计	城市	县镇	农村
学历达标率	97.4	99.0	98.4	96.7
专科教师比例	33.1	57.2	40.0	25.1
初中				
	城乡合计	城市	县镇	农村
学历达标率	90.4	96.5	91.7	86.6
本科教师比例	19.7	43.1	17.6	11.4

资料来源:《2002年全国教师队伍状况分析报告》, 教育部人事司、教育部教育发展研究中心, 第16—17页。

目前城乡差异的主要问题之一是高中就学机会的不均等。表8是城乡的小学与普通初中升学率。可以看到,小学升普通初中的比例在城乡之间比较均衡地增长,但是在普通初中升普通高中这一环节上城乡差距有拉大的趋势。在城市中,普通初中的升学率从1999年的55.38%升高到74.24%,提高了将近19个百分点;但是在农村地区,该升学率从18.58%提高到28.27%,提高了仅不到10个百分点。在我国的教育体系中,普通高中仍然是进入普通高等学校的主要途径。城乡升学率的差异说明,高中发展的瓶颈问题在农村更加严重,而高等学校扩招带来的机会主要使城市人群受益,城乡之间历史上由来已久的严重的后义务教育阶段的发展差距因此有更加扩大的趋势。一方面,城市与农村地区人力资源的差异主要体现在农村地区受过较高层次教育的人才十分缺失,而另一方面现阶段的教育发展又正在拉大这种差距。

表8 城乡的各级普通学校毕业升学率(%)

	1999		2002	
	小学升普通初中比率	普通初中升普通高中比率	小学升普通初中比率	普通初中升普通高中比率
总计	92.91	24.93	95.76	36.00
城市	104.90	55.38	111.87	74.24
县镇和农村	90.92	18.58	93.18	28.27

资料来源:根据《中国教育统计年鉴》有关数据计算。

需要说明的是,目前我国教育管理体系中没有成熟的质量监控制度使人们可以对城市和农村学校的教育结果和教育产出进行科学和系统的比较分析。但是有大量研究表明,我国农村学校的办学质量存在着令人忧心的问题。例如教育部义

务教育监测项目办公室最近完成的《中国60个项目县初中学生辍学情况监测报告》就发现,在这一抽样调查中,有相当多的县(21个)初中辍学率高于3%,而高于7%的有7个项目县。研究者指出:“本次调查发现学习困难问题在农村学生中普遍存在。在巩固提高地区,学习困难问题是导致大多数学生辍学的根源,即使在两基攻坚地区因学习困难而辍学的比例也比较高。大量的学习困难学生的存在,说明目前农村初中在教育教学中存在问题。”^{vii}

三、地区之间教育发展的差异

我国各地区之间存在显著的教育发展差异。根据蔡昉等对第五次人口普查数据的分析,全国按照教育水平的差异可以分为5类地区^{viii}:

第一类地区包括北京、上海和天津,是全国受教育水平最高的地区,文盲比例低于6.5%,初中人口比重高于67%,而大专以上学历的人口比重高于9.4%。

第二类地区是东部省份、除安徽以外的所有中部省份,以及西部的新疆和陕西。这些省区的文盲比例在5.1%-11.6%之间,初中以上人口比重在48.2%-62.8%之间,大专以上学历人口比重在2.5%-6.6%之间。

第三类地区是西部的四川、重庆、宁夏和华东的安徽。这些地区的文盲比例在8.9%-15.8%之间,初中以上人口比重在42.7%-47.3%之间,大专以上学历人口比重在2.4%-4.2%之间。

第四类地区是西部的云南、贵州、甘肃和青海、这几个地区的文盲比例在15.4%-25.5%之间,初中以上人口的比重在31.7%-39.8%之间,大专以上学历人口比重在2.1%-3.6%之间。

第五类地区是西藏,文盲比例达到47.25%,初中和大专以上学历人口比重仅为12.65%和1.45%,为全国最低。

表9 各省、市、自治区人口受教育程度

地区	平均受教育年限(年)	文盲比例	6-14岁在校率(%)	初中以上人口比率(%)	大专以上学历人口比率(%)
北京	9.90	4.93	97.85	77.50	17.54
天津	8.99	6.47	95.97	67.64	9.44
河北	7.74	8.59	97.79	56.25	2.89
山西	8.02	5.68	92.79	58.88	3.74
内蒙古	7.76	11.59	91.56	55.97	4.08
辽宁	8.41	5.79	94.47	62.73	6.52
吉林	8.24	5.74	92.42	58.66	5.19
黑龙江	8.25	6.33	92.77	60.84	5.07
上海	9.3	6.21	97.37	73.45	11.36
江苏	7.85	7.88	96.66	56.31	4.14

浙江	7.46	8.55	96.20	50.42	3.40
安徽	6.98	13.43	95.55	46.09	2.49
福建	7.49	9.68	94.72	50.19	3.16
江西	7.55	6.98	93.52	49.93	2.82
山东	7.58	10.75	95.00	54.33	3.55
河南	7.72	7.91	96.53	56.08	2.88
湖北	7.77	9.31	94.57	53.68	4.12
湖南	7.8	5.99	95.91	53.06	3.12
广东	8.07	5.17	92.76	57.94	3.88
广西	7.57	5.30	92.98	48.22	2.59
海南	7.68	9.72	92.46	52.85	3.49
重庆	7.28	8.90	93.69	44.16	3.04
四川	7.06	9.87	92.95	42.70	2.68
贵州	6.15	19.85	89.38	31.79	2.16
云南	6.33	15.44	86.91	33.12	2.23
西藏	3.43	47.25	49.54	12.65	1.45
陕西	7.71	9.82	96.79	53.19	4.50
甘肃	6.54	19.68	90.29	39.89	2.92
青海	6.12	25.44	26.64	38.63	3.59
宁夏	7.03	15.72	80.56	47.26	4.11
新疆	7.73	7.72	91.86	49.26	5.63

资料来源:蔡昉主编,《中国人口与劳动问题报告 No. 5(2004)》,第322-331页。

西部地区实际上近年来一直是我国教育发展战略实施的重点和难点地区(西部地区具体指重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、和内蒙古、广西12个省、直辖市、自治区)。至2002年,我国已经在占人口91.22%的地区实现了“基本普及九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲”(简称“两基”)的目标,那些没有普九的县主要集中在西部地区,其中未实现两基人口覆盖率最高的省、区包括:西藏(82.44%),贵州(55.94%),宁夏(43.24%),内蒙古(30.39%),和广西(29.96%)。2003年9月19日,温家宝总理在全国农村教育工作会议上的讲话中指出:“到2007年,力争使西部地区九年义务教育普及率达到85%以上,青壮年文盲率降到5%以下。承担西部“两基”攻坚任务的372个县,国土面积达345万平方公里,覆盖人口8300多万,主要分布在‘老少边穷’地区。在这些地区完成‘两基’攻坚任务,有利于在全国范围内实现全面普及九年义务教育的目标,并将对推进西部扶贫开发、促进民族团结、维护边疆稳定起到非常重要的作用”。

表10 2002年全国各省普九进展情况一览表

省份	人口数(万人)	人均GDP(元)	人口密度(人/Km ²)	已实现两基人口覆盖率(%)	未实现两基县数	未实现两基人口数(万人)	未实现两基人口覆盖率(%)
----	---------	----------	--------------------------	---------------	---------	--------------	---------------

全国	128453	7971.63	133.80521	91.22	431	10761	8.5
北京	1423.2	21992.69	847.14286	100	0	0	0
天津	1007.18	20081.81	915.61818	100	0	0	0
河北	6734.6	9022.96	354.45263	100	0	0	0
山西	3293.71	6077.64	219.58067	93.6	11	211	6.4
内蒙古	2378.59	7283.64	21.623545	69.61	27	722	30.39
辽宁	4203	12986.44	280.2	100	0	0	0
吉林	2699.4	8309.11	149.96667	100	0	0	0
黑龙江	3813	10233.41	82.891304	95.8	5	155	4.2
上海	1334.7	40524.16	2297.2461	100	0	0	0
江苏	7381	14410.38	738.1	100	0	0	0
浙江	4647	16505.27	464.7	100	0	0	0
安徽	6368	5604.59	489.846	94.67	3	319	5.33
福建	3466	13508.28	288.83333	100	0	0	0
江西	4222.43	5802.35	263.90188	91.59	6	348	8.41
山东	9082	11618.65	605.46667	100	0	0	0
河南	9613	6411.27	600.8125	96.23	4	349	3.77
湖北	5987.8	8309.61	332.656	89.73	15	619	10.27
湖南	6628.5	6548.90	315.643	90.81	15	592	9.19
广东	7858.58	14855.61	436.588	100	0	0	0
广西	4822	5054.38	209.652	70.04	41	1345	29.96
海南	803.13	7762.75	236.21471	100	0	0	0
重庆	3107	6344.06	377.52126	89.45	5	326	10.55
四川	8673.3	5620.81	180.69375	94.43	42	464	5.57
贵州	3837.28	3075.09	225.72235	44.06	45	1972	55.94
云南	4333.1	5150.77	114.02895	76.56	35	1005	23.44
西藏	266.88	5957.73	2.224	17.56	65	216	82.44
陕西	3673.7	5541.99	193.35263	85.94	21	507	14.06
甘肃	2592.58	4478.16	66.47641	72.91	28	694	27.09
青海	528.6	6451.57	7.3416667	73.55	27	137	26.45
宁夏	571.54	5773.87	86.59697	56.76	8	243	43.24
新疆	1905.19	8389.08	11.907438	72.1	28	537	27.9

资料来源：教育部

西部地区的教育发展问题集中体现在以下几个方面。一是义务教育的保留率较低、而辍学率持续偏高。西部的几个大省小学五年级的保留率在80%以下，

包括西藏(75.88%),甘肃(77.67%),青海(79.11%),宁夏(73.96%)。这意味着在这些地区,有超过20%的小学生没有能完成学业而提前离开学校进入社会。而在初中阶段,全国的初中三年保留率只有89.58%,其中保留率最低的省份多分布在西部地区,包括西藏、广西、海南、重庆、陕西、四川、青海等。如此之高的辍学率意味着教育系统当中的资源浪费情况十分突出,另外教育的质量与教育对西部农村儿童的适切性问题值得严重关注。

表11 全国各地区各级教育保留率与教师质量一览表

地区	小学五年保留率%	小学毕业升学率%	初中三年保留率%	专任教师中具有大专以上学历的教师比例%	专任教师中具有本科学历以上的教师比例%
合计	98.8	97.02	89.58	33.09	19.74
北京市	100.07	99.6	98.97	63	52.99
天津市	101.7	97.08	96.59	43.16	27.9
河北省	102.03	98.06	89.21	41.16	13.57
山西省	98.03	97.55	93.3	33.74	16.55
内蒙古	97.71	99.18	88.12	32.69	18.35
辽宁省	99.76	98.09	89.58	36.84	24.41
吉林省	98.31	95.03	86.48	61.23	43.81
黑龙江	99.35	98.35	90.8	42.93	21.68
上海市	102.57	100.76	97.82	60.44	64.06
江苏省	100.45	98.25	93.14	42.37	27.16
浙江省	103.91	101.26	96.23	33.39	30.27
安徽省	110.58	99.86	91.1	21.67	20.88
福建省	98.57	97.68	94.06	22.28	12.7
江西省	97.35	98.91	85.27	22.9	17.24
山东省	96.83	99.92	94.9	37.24	20.77
河南省	102.02	100.53	87.95	31.21	15.06
湖北省	101.81	98.29	85.57	37.46	20.38
湖南省	102.54	98.74	87.05	24.19	15.27
广东省	107.48	96.2	91.15	42.59	23.35
广西区	104.43	94.95	79.3	20.36	8.93
海南省	89.5	91.49	82.83	29.9	21.36
重庆市	98.77	95.11	87.5	37.67	21.36
四川省	93.89	96.14	85.53	26.32	14.46
贵州省	88.37	88.21	89.49	15.68	10.92

云南省	90.9	85.39	91.83	19.35	13.92
西藏区	75.88	72.13	74.47	10.53	34.08
陕西省	95.63	93.79	87.53	32.79	13.49
甘肃省	77.67	92.25	89.81	23.72	11.6
青海省	79.11	92	87.75	40.09	21.15
宁夏区	73.96	90.96	90.25	30.61	23.55
新疆区	91.69	96.83	92.84	42.07	23.75

其次,西部地区人才流失的情况十分突出.那些在较为不利的教育环境中成长起来、经历了更加严格筛选的接受了高等教育的西部年轻学子,往往不会返回家乡。瞿振元等对2000年中央部委所属高校毕业生流动的数据分析表明¹⁵,2000年这些学校的毕业生中,西部生源为40038人,而西部实际接收的本科毕业生为28703人,约28.31%的生源流失。流失率最高的是内蒙古,达到60%以上。其次是宁夏和青海,流失率在40—60%之间。新疆、甘肃、广西和贵州的流失率在20—40%之间,而陕西、云南和四川的流失率在20%以下。三个人口教育素质最高的直辖市以及浙江、江苏、辽宁和山东是人才引进大省。与此同时,即便对那些返回家乡的大学毕业生来说,西部地区的劳动力市场状况比较严峻,除了陕西省本专科初次就业率达到78.35%外,宁夏、青海和内蒙只有30—50%,其余西部省大多在50—70%之间,低于东部和中部地区。这一方面说明,仅从大学毕业生来说,西部省区虽然教育落后,但实际上却是人才资源的输出省。随着劳动力市场的整合,西部地区教育的外部性越来越体现在它们培养出的人才在东部和中部这些发达地区所作的贡献。另一方面,这种人才迁徙的格局令人担忧。众多的研究都表明,一个地区的经济发展与其人口的教育素质密切相关¹⁶,人才流失无疑将进一步阻碍西部地区的经济与社会发展。

四、我国公共教育资源的分配制度与改革政策分析

我国城乡与地区之间教育水平的差异无疑是由多种因素造成的。但是从教育投入角度讲,这种差异和我国公共教育财政体制的根本特点密切相关。我国公共教育财政体制总的来说有两个特点。第一,基础教育的管理体制是在国务院领导下、地方政府负责、分级管理、以县为主。也就是说,基础教育资金的支付和统筹责任主要由县级政府承担。

专栏1 我国基础教育责任分配的演化过程

我国基础教育地方化管理的体制基于1985年由党中央和国务院颁布的《中国教育改革

和发展纲要》，及之后通过的《义务教育法》。根据国务院1994年7月发布的文件，中央政府具有全面制订教育政策和综合规划的地位，而具体执行的任务则留给了地方政府。省政府负责全面规划基础教育发展计划，并且帮助各县满足教育事业性经费支出的需要。而实施义务教育的责任，在大城市中责任落在市区政府一级；在农村，“*执行义务教育的主要责任是在县政府，包括统筹管理教育经费...乡政府有责任去执行义务教育法，包括保障适龄儿童和青少年有接受教育的权利。*”

这种在乡和县政府间责任的模糊界定导致了过度分权的结果，在很多地方，乡政府已经变成了真正负责当地学校教师工资和学校其它费用的资金提供者。在2001年3月，国务院发布了改革和发展义务教育的决定，就是出于这种考虑进行了的改革。

“从2001年开始，管理和支付乡村教师工资的责任属于县政府，而在过去由乡政府负责的地区，乡政府应向县政府提交一定比例的财政收入。”

同时，在农村学校事业性支出中，除了教师工资，比如学校的公用经费，*省里有责任为基础教育规定支出标准。对那些无法从学费中获得足够资金支持来负担这种支出的学校，县政府和乡政府有责任提供额外资金支持。*

在2002年五月，国务院进一步重申了要改革农村地区义务教育管理体制。在文件的内容中，以上的第二点被再次强调，虽然这一个文件又同时说明县政府有统筹管理学校公用经费的责任。

第二是多元化的教育筹资体制。根据《教育法》，我国教育实施以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制。这种体制是改革开放以后逐步建立起来的。在1985年，中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》，确定了基础教育实行“分级办学、分级管理”的体制，筹措基础教育经费成为地方政府的责任。从1985年到1992年，各地方政府为实现“一无两有”（即：实现校校无危房、班班有教室、人人有课桌坐凳），广泛开展了各种形式的捐集资活动。在总结这些经验的基础上，原国家教委颁布政策，将新时期的教育财政体制进一步制度化，推行以财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税(费)、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金的多渠道筹措教育经费的新路子。1992年以后这一制度逐步规范化与法制化。

2000年3月2日，中共中央、国务院《关于进行农村税费改革试点工作的

通知》确定在安徽以省为单位进行农村税费改革试点。就教育而言，农村税费改革直接取消了两项教育经费来源，即农村教育费附加和农村捐集资。2001年5月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出：“实行农村税费改革试点的地区，要把农村税费改革与促进农村义务教育健康发展结合起来，对因税费改革而减少的教育经费，有关地方人民政府应在改革后的财政预算和上级转移支付资金中优先安排，确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。”目前农村税费改革已在全国全面展开，这对于教育经费的结构和总量必然产生深远的影响。

由于多元化的筹资体制，非政府来源的经费在我国教育财政中扮演了十分重要，而且是越来越重要的角色。表12是我国教育财政的基础数据。它显示在2002年，全国教育经费中预算内拨款仅占56.83%。在过去的20年中，我国越来越依赖于非政府拨款性的教育收入。在1980年，政府通过预算内拨款提供了超过3/4的教育经费，这一比例在1980至2002年之间下降了21个百分点。

表12 2002年全国教育经费总收入构成

	数量(亿元人民币)	比例 (%)
总量	5480.03	100
I. 国家财政性教育经费	3491.40	63.71
1. 预算内教育拨款	3114.24	56.83
2. 各种教育费附加	235.50	4.30
3. 企业办学经费	88.10	1.61
4. 校办产业利润，勤工俭学和社会服务	53.56	0.98
II. 社会组织和个人办学经费	172.55	3.15
III. 社会捐赠	127.28	2.32
IV. 学杂费	922.78	16.84
V. 其它	766.01	13.98

来源：《中国教育经费统计年鉴2003》

表13 1980至2002年间教育经费收入的结构变化 (%)

年份	预算内拨款占总教育经费的比例	预算内拨款占总财政开支的比例	教育预算内拨款占GDP的比例
1980	77.79	8.78	2.51
1985	73.33	11.22	2.51
1990	64.63	14.4	2.3
1995	54.76	16.02	1.76
2000	54.19	13.8	2.33
2001	55.68	14.31	2.69
2002	56.83	—	—

来源: 根据各年度《中国教育经费统计年鉴》计算

许多研究发现,从国际比较的角度看,我国政府的教育支出一直低于国际平均水平,也低于其他发展中国家。早在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中就设定了到2000年教育财政性经费占我国GNP的比例增长至4%的目标,但直到2002年这一目标仍未达到。到2003年,这一比例上升到3.40%,距4%目标仍有较大的差距。政府对教育部门投资不足导致各级教育面临严峻挑战,其后果是对包括学费在内的非政府经费的强烈依赖,而这进一步导致了严重的社会公平问题。

表14 教育财政性经费占我国GNP的比例

年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
人均GNP (按美元价格计算)	354	415	509	454	571	660	717	748	776	843	896
人均GNP (1996年美元价格)	395	452	541	473	582	660	703	725	741	789	819
国际平均(%)	3.50	3.55	3.62	3.57	3.65	3.70	3.73	3.74	3.75	3.78	3.79
我国实际(%)	2.86	3.37	2.51	2.51	2.41	2.46	2.50	2.59	2.79	2.87	3.19

注释: 国际平均事实上是基于53个一千万以上人口的国家在1986-1997年间的教育对教育财政开支比例和人均GNP进行回归分析的结果而得到的一个预期平均

资料来源: 中国教育与人力资源问题报告课题组, 从人口大国迈向人力资源强国, 第416页, 高等教育出版社。

在2002年,我国普通小学的教育经费中预算内拨款仅占74.51%,学杂费收入占8.43%;而初中经费中预算内拨款占68.28%,学杂费收入占10.91%。普通高中的经费中来自预算内拨款的占38.63%,学杂费占26.27%。值得注意的是,小学和初中在我国虽然是义务教育,但是学杂费收入却在教育经费中占有重要的地位,而且在现实中是农村学校最重要的公用经费来源。在高中阶段,学杂费所占比例一直呈上升的趋势,从而不利于高中瓶颈问题的解决。

表15 各级各类普通学校教育经费收入结构

年	普通高等学校教育经费收入结构			普通高中教育经费收入结构			普通初中教育经费收入结构			普通小学教育经费收入结构		
	总计(单位:千元)	预算内所占比例(%)	学杂费所占比例(%)	总计(单位:千元)	预算内所占比例(%)	学杂费所占比例(%)	总计(单位:千元)	预算内所占比例(%)	学杂费所占比例(%)	总计(单位:千元)	预算内所占比例(%)	学杂费所占比例(%)
1994	22142921	72.57	11.85	10740365	57.19	12.16	29960693	59.28	8.1	48304624	60.2	8.18
1995	26228865	69.55	13.57	13745964	51.53	13.52	39302023	52.97	8.49	60703782	55.28	8.7

1996	31073252	67.81	14.41	16940794	49.12	14.41	47933640	52.58	8.81	72603440	54.59	9.05
1997	37558758	64.98	15.72	19985918	47.22	16.44	51719939	54.29	9.9	78936047	56.31	9.81
1998	54479928	49.58	13.42	12668798	40.87	16.88	47243161	55.24	10.55	85973543	58.2	10.24
1999	70423300	49.4	17.15	14832626	39.92	19.77	51144559	57.74	10.9	93418000	61.72	9.94
2000	90442715	47.88	21.3	19103193	38.7	23.23	56995819	59.92	11.08	101764254	64.98	9.77
2001	114516898	46.74	24.66	24959547	39.81	25.85	68116650	63.83	11.03	120278295	69.79	8.91
2002	144672291	44.68	27	32477806	38.63	26.27	79385004	68.28	10.91	137169706	74.51	8.43

资料来源:全部使用《中国教育经费统计年鉴》中的(全国各级各类学校教育经费收入情况表)中的统计数字。这些统计数字中不包括企业办学和个人办学经费。

我国公共教育资源在各级教育之间的分配不合理。这主要体现在高等教育投入比例偏高,而初等教育经费短缺的问题十分严重。根据世界银行的教育统计数据,我国在2000年时初等教育生均经费与人均GDP的比值是6.1,中等教育该比值是12.1,而高等教育高达85.8。与世界平均水平相比,我国初等教育和中等教育的投入水平十分低下。在公共教育经费的分配上,高等教育所占份额一直较高,且这种趋势没有得到有效的修正。在全国财政预算内教育事业和基建支出中,高等教育所占份额在1996年时是21.79%,到2002年上升到23.55%,共增长了1.76个百分点。这一比例在2000年时达到最高,为25.17%。而同期,初级中学所占份额从20.49%下降到18.52%,而农村初级中学所占比例仅上升了0.10个百分点。实际上,随着高校在校生的增加和政府号召建立世界一流大学的政策推行,在过去的几年,高等教育机构都忙于置购更多的土地,买更高级的设备。因此,像设备购买和建筑维修项的公用经费支出持续增长。总体上,我国高等教育正沿着这样的一条路径发展:就是入学人数的增长伴随支出的同步增长^{xi},因此对于这一过程中管理效率是否在提高需要进行分析。

表16 全国财政预算内教育事业和基建支出构成

学校类别	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
高等学校	21.79	22.82	21.97	23.98	25.17	24.48	23.55
中等专业学校	8.37	7.81	7.11	6.77	5.87	4.93	4.03
技工学校	0.76	0.81	0.60	0.53	0.52	0.41	0.43
中学	27.37	27.18	27.65	27.14	27.39	28.29	29.60
其中初级中学	20.49	20.23	17.25	16.89	17.06	17.63	18.52
农村初级中学	10.58	10.42	9.89	9.71	9.46	9.98	10.68
职业中学	3.10	3.06	3.05	2.97	2.83	2.60	2.49
小学	31.90	31.68	33.20	32.60	32.39	33.40	34.12
其中农村普通小学	20.27	19.97	20.55	20.19	19.99	21.12	22.03
特殊教育学校	0.36	0.39	0.41	0.39	0.39	0.39	0.38
幼儿园	1.49	1.49	1.42	1.41	1.40	1.36	1.30
其他	4.87	4.75	4.61	4.20	4.03	4.14	4.10

资料来源:1997-2003年《中国教育经费统计年鉴》

目前已有的促进公共教育资源分配均等化的政策和措施主要有两种。一是在农村地区贯彻实施“以县为主”的基础教育管理和财政体制,伴随农村税费改革加大教育的财政资金投入力度,减少农民教育负担。第二是加大中央和省级政府对地方教育的转移支付力度。

从资金角度讲,我国中央政府支持基础教育事业、促进教育投入均等化主要是通过两个渠道,一是中央财政向下拨付不计入地方可支配财力、专款专用的教育专项转移支付,及国家发改委掌握的基本建设资金补助基础教育的基建支出。第二,由于教育是地方政府的重要责任,是地方财政支出的重点,因此各种中央财政打入地方可支配财力的上级转移支付自然而然有一部分最终是用于教育的。这包括资金分配时没有特别考虑教育因素的税收返还等,也包括了那些特别考虑了教育因素的转移支付包括一般性转移支付、农村中小学教师工资转移支付、农村税费改革转移支付等。

自“九五”以来,我国中央政府提供的基础教育资金增长迅速^{xii}。在2003年,中央政府通过国家计委和财政部、仅是以教育国债和教育专项转移支付形式直接补助地方基础教育发展的资金就达到约74.45亿元。详细情况是:

(1) 国家计委掌握的教育国债中基础教育类项目资金总计37亿,包括“高中扩招”项目10亿人民币,“中小学危房改造”20亿人民币,和“中小学现代远程教育工程”7亿人民币。

(2) 同年,财政部拨付的教育专项资金中共有37.45亿用于基础教育,大型项目包括:第二期“国家贫困地区义务教育工程”、“中小学布局调整”、“寄宿制学校改造项目”、“国家免费教科书项目”等。

表17 2003年中央教育专款及教育国债项目情况明细表

一、中央教育专款(财政部)			
基础教育项目 ¹		非基础教育项目	
名称	金额(万元)	名称	金额(万元)
第二期“国家贫困地区义务教育工程”专项资金	80000	示范性职业院校补助资金	25000
第二期“国家贫困地区义务教育工程”预留经费	10000	补助地方基建经费(师范)	5450
寄宿制学校改造经费	60000	扫盲鼓励经费	800
改善边境地区办学条件经费	20000	其他专款	1400
国家免费教科书经费	40000		
中小学布局调整经费	100000		

特殊困难中小学改善办学条件专项(教育费附加)	18270		
教育救灾	15150		
国家义务教育助学金	10000		
补助地方基建经费(特殊困难地区)	2230		
补助地方基建经费(特殊教育)	1000		
补助地方基建经费(高中)	11150		
补助地方基建经费(新疆兵团)	520		
少数民族教材亏损补贴	3027		
西藏内地办学经费	700		
残疾人教育事业补助专款	1500		
少数民族地区发展教育专款	1000		
小计	374547	小计	32650
合计	407197		
二、教育国债(国家计委)			
基础教育项目		非基础教育项目	
名称	金额(万元)	名称	金额(万元)
高中扩招	100000	在京高校学生公寓	80000
中小学危房改造	200000	职业教育	50000
中小学现代远程教育工程	70000	高校基础设施	50000
小计	370000	小计	180000
合计	550000		

资料来源:财政部

与之相比,在“九五”开始前一年的1994年,我国中央政府通过上述方式支持基础教育的资金总量约为2.2亿元。当时国家计委掌管的投资中,每年有“普及基础教育”专项1亿元。而中央财政的教育专款总资金量仅为2.5亿元,其中的重点还是师范教育(7800万)和职业教育(5000万),明确用于基础教育的仅有7000万人民币,这包括义务教育专项(5000万),民族教育专项(2000万)。另有教育费附加5380万原则上以支持基础教育为主,权且假设这一资金全部投入了基础教育,如此统计的基础教育专款资金总量仅为1.238亿元。按照这样的测算,“九五”以来,我国中央政府通过国家计委和财政部教育专项、教育国债补助基础教育的资金量从1994年的2.2亿增长到2003年的74.45亿元,增长了33倍多。这些数字也可以表明,中央政府在基础教育财政中起着越来越重要的作用。

除了资金总量增长迅猛以外,过去几年中中央教育专项的构成体系也越来越复杂。在1994年,教育专项仅有职业教育补助专款、义务教育补助专款、特殊教育补助专款、民族教育补助专款、师范教育专款这几项,即所谓“老专项”,资金量小,覆盖面有限。到2003年,由财政部、教育部主管的这些专项资金包括数十项(详见专栏2)。除了上述这些项目以外,近年来由于农村地区拖欠教师工资的情况严重,中央财政开始实行农村中小学教师工资转移支付项目,2001年该项资金总额达到50亿元。2002年伴随着农村税费改革,中小学教师工资转移支付成为245亿农村税费改革转移支付的一部分,除此而外,该项资金中一定比例被要求用于农村中小学的危房改造。根据教育部内部估计,扣除50亿元余下的195亿农村税费改革转移支付中,大约有43%用于了农村义务教育,总量为84亿元^{xiiii}。这些转移支付和上述的资金有所不同,性质比较特殊。一方面它们属于有条件中央拨款,即使用范围非常明确;但另一方面,它们又被列入地方可支配财力,地方政府具有比较大的支配权。实际上,中央政府是用这种方式补助基础教育发展的资金量远远大于前面讨论的专项补助和教育国债项目。

专栏2 中央基础教育专款的分项目情况

(1)“贫困地区义务教育工程”(简称“义教工程”):就中央政府的投入量和覆盖范围而言,“义教工程”是建国以来最大的教育转移支付。1995年至2000年,党中央、国务院增出39亿元中央专款,以支持贫困地区发展义务教育,确保全国“两基”目标实现。中央和地方投入“义教工程”资金达125亿元,实施范围集中在22个省、自治区、直辖市及新疆建设兵团的852个贫困县。“十五”期间,中央决定再从中央财政中投入专款50亿元(其中部分资金用作免费提供教科书经费),实施二期“义教工程”,以帮助贫困地区实现普及义务教育的目标。

(2)“中小学危房改造工程”:为了加快中小学危房改造步伐,中央决定,从2001年开始在全国实施“中小学危房改造工程”(简称“危改工程”),力争用两年左右的时间基本消除现存的中小学危房。为此中央投入“工程”专款30亿人民币(其中包括计委国债资金),重点补助中西部25个省(自治区、直辖市)和新疆建设兵团,重点支持国务院确定的纳入西部开发的12个省。

(3)“中小学布局调整专项经费”:为支持和鼓励中小学布局调整,加快中小学规范化、标准化建设,中央财政设立“中小学布局调整专项资金”。2000年该专项资金量为5亿人民币,2001—2002年每年10亿人民币。补助范围是地方各级政府教育部门主办的普通中学(包括初级中学、高级中学和完全中学)和小学,重点支持农村地区中小学。

(4)“寄宿制学校改造经费和改善边境地区办学条件经费”:2002年中央财政开始提供寄宿制学校改造经费和改善边境地区办学条件经费,资金量分别是4亿和2亿人民币。2003年该项经费资金量上升到6亿人民币。

(5)“免费提供教科书经费”:中央财政自2001年开始设立该专项,对农村义务教育阶段家庭经济困难的学生免费提供教科书。重点用于国家扶贫开发工作重点县和民族、边疆地区的省定贫困县。在2001年,该专项资助的具体对象是全国未普初县的所有农村小学生、未普九县约33%的农村初中学生。之后资助对象有所调整。该专项2001—2002年中每学期资金量是1亿人民币,2003年资金量共计4亿人民币。

(6)“西藏内地办学经费”:自1996年开始,中央财政每年固定向西藏提供700万,补助其内地办学支出。

(7)“特殊教育经费”:2001—2003年每年中央财政提供1500万用于该项补助,主要用于主要用于特殊教育学校改善办学条件,尤其是购置仪器设备。

(8)“民族教育专款”:2001-2003年每年中央财政提供1000万用于该项补助,主要用于民族地区学校购置仪器设备。

(9)“国家义务教育助学金”:2001-2003年每年中央财政提供1亿用于该项补助。

(10)“教育费附加”:该项资金主要是铁道、金融、保险行业的中央企业收上来的教育费附加,返还地方用于基础教育改善办学条件。原则上覆盖全国所有的省(自治区、直辖市)。

(11)“职业教育专款”:1995-2000年该项经费每年基本固定在5000万左右,主要用于职业院校的办学条件改善。

(12)“扫盲经费”:2001-2003年每年中央财政提供800万用于该项补助,主要用于地方扫盲活动支出包括培训班、设备购置等。

虽然发展态势良好,但是我国教育专项转移支付制度远未规范化。

从历史角度讲,国务院1994年7月发布的“关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见”是较早提出有关原则的文件。其中明确指出:基础教育实行在国家宏观指导下主要由地方负责、分级管理体制。国家负责制订有关基础教育的法规、方针、政策及总体发展规划、基本学制、课程设计和课程标准;设立用于贫困地区、民族地区、师范教育的专项补助基金;对省级教育工作进行监督、指导等。简言之,中央政府在基础教育中的责任主要是制订政策法规,同时通过专项资金的形式直接资助基础教育事业的发展。“关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见”又非常具体地指出,“中央和地方县级以上各级人民政府都应设立和增加对边远、贫困地区实施义务教育的专项经费。中央财政对边远、贫困地区义务教育及有关的师范教育等专项扶助经费,从今年开始由现在的2亿多元要逐年有较大幅度提高,尽快在两三年内达到每年不少于10亿元。地方县级以上各级财政预算也应作出相应安排并应采取有效的监控措施,保证专款专用。”而在“十五”开始以后,中央又明确规定,中央本级财政支出中教育经费所占比例每年增加一个百分点的部分都将用于农村基础教育的发展。这些方针政策都没有具体指出教育专项的拨付如何和各级政府、包括中央政府的公共支出管理架构如何结合,导致教育转移支付资金量不稳定、随政府的政策摇摆。另外,这些中央指示中没有具体说明省、地市级政府的责任。在现实中,省级政府在提供教育转移支付过程中扮演着十分被动甚至是消极的角色^{xiv}。

根据教育专项的结构,可以看出目前中央政府对于基础教育的补助主要以普及“九年制义务教育”、改善办学条件、尤其是改善学校的硬件条件为目标。教育专项的主体组成部分是一些大的、周期性的、以“普九”和改造危房为目的、以土建等硬件建设为投入重点的项目,包括“义教工程”、“危改工程”和“中小学布局调整”项目,它们的主要功能在于“雪中送炭”、促进落后地区改善办学条件。因此可以说,我国中央教育专项转移支付不是以平衡经常性的教育事业发展性经费为目的,尤其是,它们不是以从根本上改变我国农村地区义务教育公用经费严重缺乏这些问题为目的,而是以解决农村地区义务教育公用经费和基建经费严

重缺乏造成的后果——办学条件恶劣——为着眼点。另外,总的来说,这些专项有比较明确的目的性,那就是提高教育公平性,推进我国普九事业的发展。这体现在现有的几个教育专项都是明确地针对贫困地区、少数民族地区和边疆地区。可以说,绝大多数的中央基础教育专项都是为了这个目标而设置的。

这些项目以基建为主和我国尚没有建立财政化、规范化的农村基础教育基建投资机制有关。目前的这些举措也是就事论事,对于机制建设没有作出充分努力。另外,来自中央的这些支持都是以周期性的项目方式进行。这产生了二个问题。一是这种由上至下、非常规性的支持方式实际上建立了一种激励机制,那就是促使下级夸大资金需求。制衡的机制是上级对于下级需求有比较清楚和深刻的了解,这要求有比较完善的信息管理系统,但是现实并不能完全满足这些条件。第二,资金使用原则的决策集中在高端政府,因此如何充分考虑地区间差异是一个巨大的挑战。这可能造成的后果是,基层政府及学校一切以得到上级资金为宗旨,行动趋上而不顾地方实际情况,资金使用和本地区需要脱节,最终影响资金的使用效益。与此相关的,这些项目的效益控制动机在某种程度上也是由上而下,导致那些资金使用者——基层政府和学校——的内在激励不足。当然,这里所说的只是可能性,而事实是否确乎如此是一个实证性的问题,需要深入和严谨的分析。

我国上级政府支持地方基础教育的另一个渠道是非专项性的财政转移支付。这些非专项性的财政转移支付包括几种不同的形式:税收返还、体制上解、年终结算补助(或上解)、一般性转移支付和调整收入分配转移支付等。中央从1995年开始实施过渡期转移支付,2002年改称一般性转移支付,它是一种以均等化为目标、按照公式进行计算的中央对地方的补助形式。按照《财政部关于下达2002年一般性转移支付数额的通知》,“近期内一般性转移支付的目标是缓解财政困难地区运行中的突出矛盾,保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等最基本的需要”。

一般性转移支付的分配中将教育有关变量作为重要的决定参数。此类转移支付原则上使用公式确定各地应得到的资金量。公式中按照客观因素计算确定标准财政收入和标准财政支出,以各地标准财政支出大于标准财政收入的差额为分配依据。计算标准财政支出的因素指标包括人口、城市化程度等,而其中和教育有关的学校及学生数等包括在内。目前已经建立了中央对地方的一般性转移支付制度,省级财政、市级财政向下的一般性转移支付制度也在逐步建设和完善之中。

由于一般性转移支付计算过程是多步骤的,因此比较难以确定在其总量中到底有多少是因教育因素而得的。另外,虽然全国各省都制订了本省的《一般性转移支付方案》,基本原则彼此类似、以中央的方案为参照,但是将参数透明化的较少。

有学者建议应该依靠一般性转移支付解决基层政府教育事权和财权不匹配的问题,这个建议的潜在问题是一般性转移支付其总量增长缓慢,在财政转移支付的总盘子中所占比例一直较低。近年来中央财政提供的一般性转移支付数额如下:1995年为21亿元,1996年为35亿元,1997年为50亿元,1998年为60亿元,1999年为75亿元,2000年90亿元,2001年138亿元。目前中央财政实际上只是每年从收入增量中拿出一部分资金用于一般性转移支付。与此相比,税收返还、体制补助、结算补助具有一定刚性;而近年增量迅速的专项转移支付总体来说客观上有贯彻特定时点上中央经济、财政政策工具的特点,主观上有各主管部门的部门利益作为强大推动力,而一般性转移支付发展则没有这样的潜在激励机制。

另外,目前的一般性转移支付方案中没有对于规范基层政府公共财政支出行为的努力。从教育的角度来看,关键的问题不仅是地方财力是否充足,还有地方政府对于教育投入的努力程度,也就是地方政府的公共开支结构的问题。现有的方案中对此没有约束。

六、政策建议

在我国,教育水平的地区性和城乡性差异以及公共教育资源分配不平等的根本原因是教育的公共资金供给不足,而这主要是由于政府财政支持的不足而造成的。政府在教育领域的干预行为没有能完全保障儿童获得如教育法规定的受教育权利,也没有能有效地解决贫困地区市场机制失灵的问题。因此提高教育公平性的首要问题是国家应该在公共财政体制中确立教育支出的重点地位,尤其是增加基础教育的政府拨款:

第一,国家应该加速建设规范化的公共教育财政体制,保障基础教育获得足够的资金支持,这是教育事业健康和稳定发展的基础。特别是,国家必须通过立法等刚性手段来确保政府对于义务教育的足额拨款。

第二,地方化管理与筹资的体制需要重新审视,各级政府的教育财政责任分配需要改变。从国际比较角度看,大多数的国家都提供免费义务教育,而义务教育具有较高的公共产品属性也为大多数政府和学者认同。但是,义务教育财政应该是哪级政府的责任,世界各国的做法不一样。根据国际经验,义务教育应采取地方政府管理的管理体制,这主要是由于效率的原因。第一,管理者与受教育者的近距离有利于学校因地制宜,灵活机动地达成教育目标。第二,较小的教育管理单位能够提供更高质量的教育。第三,学生家长的直接参与被认为是提高学校教育质量的有利因素。

但是,是不是地方政府也应该是义务教育财政的承担主体呢?在那些传统上下放教育财政责任的国家,如美国,人们发现由地方政府负责义务教育财政导致了严重的教育不公平,那些富裕的地区教学条件较好,而那些贫困的地区则相距甚远。在这种教训下,“很多国家都认为,合理的做法是下放由州政府资助的学校的管理权,同时采取措施保护学校保持最低限度的质量水平”。^{xv}

在确定我国各级政府的义务教育责任时,除了需要考虑上述公平和效率因素外,还有一个我国目前十分突出的问题,就是财政资源不断向上级政府集中,而县乡财政处于“危机”状态。我国的财政纵向不平衡、基层政府支出责任和收入分配不匹配的问题十分严重。从比较的角度看,这种安排和国际上的一般做法——相当高比例的教育财政支出由中央和州/邦政府分担——有很大差异。下表显示了世界各国的政府支出总额、教育支出总额和各级政府的分担比例。大多数国家中央和州一级政府的分担比例都在20%以上。拿那些人口相对较多、幅员辽阔、因此和我国有较大可比性的国家来说,如美国、加拿大、印度、印度尼西亚,由中央、州/邦和地方政府分担或完全由中央和州/邦负责是较普遍的做法。

表 18 政府支出总额及各级政府所承担的支出在总政府支出中所占比例(取最近三年可获得数据的平均值)

国家及截至年份	政府支出占国民生产总值的百分比	政府教育支出占国民生产总值的百分比	各级政府支出占总政府支出所占百分比			各级政府教育支出占总政府教育支出的百分比		
			中央政府	州/邦政府	地方政府	中央政府	州/邦政府	地方政府
阿根廷(1987)	33.2	4.0	60.3	39.7		33.3	66.7	
澳大利亚(1987)	39.1	5.5	52.9	40.4	6.8	8.5	91.3	0.2
奥地利(1987)	51.8		70.4	13.7	16.9			
比利时(1987)	56.7		85.9		11.9			
玻利维亚(1986)	11.1		85.9	10.6	3.4			
巴西(1987)	34.1		65.8	24.5	9.6			
加拿大(1987)	46.0	5.8	41.3	40.3	18.4	4.8	34.5	60.7
智利(1987)	32.3	4.9	93.8		6.2	81.7		18.3
哥伦比亚(1984)	18.0	5.5	67.4	23.9	8.7	55.5	39.2	5.3
丹麦(1986)	57.6	7.1	44.9		52.9	46.8		53.2
芬兰(1987)	43.0		54.7		45.3			
法国(1985)	49.3	4.6	82.2		16.5	75.3		24.7

德国 (1983)	50.2	4.2	58.7	21.5	17.9	1.0	73.8	25.2
匈牙利 (1988)	64.5	5.7	77.8		22.2	20.0		80.0
印度 (1986)	22.6	3.4	47.5	52.5		9.0	90.1	
印度尼西亚 (1988)	22.8	3.1	88.7	11.3		65.3	34.7	
爱尔兰 (1987)	55.8		72.5		27.5			
以色列 (1986)	62.9	5.3	90.8		9.2	67.2		32.8
肯尼亚 (1984)	29.3	5.2	94.3		5.7	94.0		6.0
卢森堡 (1987)	39.1	4.4	81.3		15.9	74.1		25.9
马拉维 (1984)	29.1	3.7	93.7		6.3	98.7		1.3
墨西哥 (1984)	30.2		90.1	7.6	2.3			
荷兰 (1988)	59.2		70.1		29.9			
新西兰 (1981)	43.2		86.9		13.1			
挪威 (1986)	47.2		66.4		33.6			
巴基斯坦 (1979)	26.1		68.2	28.3	3.5			
巴拉圭 (1984)	11.3		95.1		4.9			
波兰 (1988)	48.1		71.1		28.9			
罗马尼亚 (1985)	32.3	2.1	77.0		23.0	28.0		72.0
南非 (1986)	33.3		74.8	12.5	12.7			
西班牙 (1986)	38.2		78.8	9.9	11.3			
瑞典 (1987)	61.6		59.8		40.2			
瑞士 (1984)	37.4	5.3	47.5	28.3	24.2	6.2	57.5	36.3
泰国 (1982)	21.2	4.1	92.3		7.7	94.8		5.2
突尼斯 (1982)	34.0	5.1	94.6		5.4	100		
英国 (1987)	44.8	5.1	70.9		27.2	12.7		87.3
美国 (1987)	37.1	5.1	60.3	17.3	22.4	4.2	24.5	71.3
南斯拉夫 (1987)	25.3	3.2	23.2	31.4	45.4			100
津巴布韦 (1986)	45.0	8.3	75.8	24.2	60.2		39.8	86.6

资料,转引自艾提什姆阿默达等,“支出责任的划分”,《政府间财政关系理论与实践》,特里萨米纳什编,中央财政经济出版社,2003

县乡级政府没有足够的财政实力担负基础教育支出,这种政策应该进行修改。省政府的责任应该加强,省级政府应该制订省内学校的支出标准,并为此提供财力支持,确保所有学校都能依照这个标准获得足够的资金支持。换句话说,省级政府的责任之一就是平衡省内各地学校的教育支出。在重新设计的分权系统中:(1)中央政府的作用是通过更多关注弱势群体,为他们提供平等的机会,并帮助那些低收入地区赶上其它地区。(2)中央政府和省政府都有责任和县政府一道来资助基础教育。

第三,应该制定一个规范有序的资助基础教育的转移支付计划。基本原则包括:(1)如果我国现有的财政转移支付制度保持不变,那么教育专项转移支付的总量就应该增加。(2)教育专款应该成为资助地方学校的一个规范化的组成部分,而且其分配应该以透明、公正为原则。(3)教育转移支付不应象现在那样仅仅用在教师工资²的发放和学校土建上。只有通过将农村学校的公用经费彻底纳入公共财政体系,一个现代的、稳定的、规范化的农村学校财政支持体制才可以建立起来。(4)对于不同级政府,这种计划的设计是基于这样一个前提:县,省和中央三级政府共同分担基础教育阶段学校的资金支持。省政府负责设计,而且省级政府提供资金平衡省内各地区间的教育支出。在省县级政府努力的基础上,中央政府应该为那些在财政上有困难的省提供帮助。(5)应该建立这样的一种机制:奖励那些切实执行均等化计划的省,从而鼓励省自觉带头关心不平等问题和自己职权范围内贫困地区的困难。换句话说,要改变当前由中央政府牵头,省级政府被动甚至漠不关心地跟从的组织形式。

第四,为了改革我国教育财政,国家现在最重要的策略就是提高基础教育的优先地位,对于高等教育的发展,可以采取的战略主要是大力支持高等教育层次的民办学校的发展,未来应主要以民办学校为载体汲取社会资金、扩大高等教育供给。从高等教育中抽出更多公共资源来支持基础教育。

参考文献:

阿马蒂亚·森著:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,2002.

蔡昉主编:《中国人口与劳动问题报告 No. 5(2004)》,社会科学文献出版社,2004.

中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社,2003.

陈至立:《实践‘三个代表’重要思想,努力开创高中教育发展与建设的新局面——在全国高中发展与建设工作经验交流会上的讲话》,2002年10月12日.

教育部义务教育监测项目办公室:《中国60个项目县初中学生辍学情况监测报告》,2004.

瞿振元主编:《2000—2002年中国高等学校毕业生就业形势的分析与预测》,北京师范大学出版社,2001.

上海教科院:《三年后高等教育扩招的总结》,教育发展研究,2002(9).

刘泽云,胡延品:《我国农村义务教育财政体制的困境与对策》,2003年全国教育经济学年会主题发言论文.

王蓉:《我国义务教育投入之公平性研究》,经济学季刊,2003(1).

艾提什姆阿默达等,“支出责任的划分”,《政府间财政关系理论与实践》,特里萨米纳什编,中央财政经济出版社,2003.

ⁱ 阿马蒂亚·森著:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社,第33页,2002.

ⁱⁱ 蔡昉主编:《中国人口与劳动问题报告 No. 5(2004)》,社会科学文献出版社,第102页,2004.

ⁱⁱⁱ 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,第233页,高等教育出版社,2003.

^{iv} 陈至立:《实践“三个代表”重要思想,努力开创高中教育发展与建设的新局面——在全国高中发展与建设工作经验交流会上的讲话》,2002年10月12日.

^v 中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,第251—252页,高等教育出版社,2003.

^{vi} 2002年数据.教育部基础教育司提供.

^{vii} 教育部义务教育监测项目办公室,《中国60个项目县初中学生辍学情况监测报告》,第73页.

^{viii} 蔡昉主编,《中国人口与劳动问题报告 No. 5(2004)》,社会科学文献出版社,2004,第192—192页.

^{ix} 瞿振元主编,《2000—2002年中国高等学校毕业生就业形势的分析与预测》,北京师范大学出版社,2001,第281—283页.

^x 蔡昉主编,《中国人口与劳动问题报告 No. 5(2004)》,社会科学文献出版社,2004,第162页.

^{xi} 上海教科院:《三年后高等教育扩招的总结》,教育发展研究,2002(9).

^{xii} 此处使用基础教育的宽口径定义,将特殊教育包含在内.中央财政还通过税费改革转移支付、农村中小学教师工资转移支付等其他形式补助地方基础教育发展,后节将分别讨论.

^{xiii} 刘泽云,胡延品:《我国农村义务教育财政体制的困境与对策》,2003年全国教育经济学年会主题发言论文.

^{xiii} 农村教育工作会议周济新闻发布会有相关数据,需查核.

^{xiv} 王蓉:《我国义务教育投入之公平性研究》,经济学季刊,2003(1).

^{xv} 艾提什姆阿默达等,“支出责任的划分”,《政府间财政关系理论与实践》,特里萨米纳什编,中央财政经济出版社,第44页,2003.