

## 城乡公共品财政投入差距及影响因素分析——以农村义务教育为例

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月1日 吴春霞 何忠伟 郑小平

[摘要] 义务教育作为一种基本的公共产品，其财政投入在城乡之间存在差距。本文考察了1993～2005年中国义务教育财政投入在城乡之间的分配状况，发现生均预算内教育经费的城乡差距经历了先扩大后逐步缩小的过程。实证分析还表明，城市化率对于缩小预算内教育经费城乡差距作用显著，财政分权度具有扩大预算内教育经费城乡差距的作用。

[关键词] 农村公共品 财政投入 义务教育

本文系教育部“十一五”哲学社会科学研究重大攻关项目“公共财政框架下公共教育财政制度研究”（编号：05JZDH0033）、北京市教委社科计划2009年面上项目“北京都市型现代农民培育研究”、北京农学院人文社科基金项目“北京京郊农村教育投资行为研究”（编号：2046016010）的阶段性研究成果。

长期以来，我国农村公共品的供给主要不是靠公共财政，而是靠农民自己。在教育、医疗卫生、社会保障和公共基础设施等公共服务供给方面，财政投入的城市倾向十分明显，最终带来的是城乡居民所享受公共服务的巨大差异。（1）近年来，党中央、国务院对“三农”工作更加重视，加大了对农村公共服务的投入。尤其在农村义务教育领域，政府按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。义务教育属于公共产品，其理由是义务教育是强制的，必免费的，不能通过市场交换来提供。义务教育消费上的非排他性，供给上的不易排除，以及具有广泛的社会效益都是显而易见的。义务教育作为一项基本的公共品，其财政投入的城乡差距是否在逐步缩小、影响城乡义务教育财政投入差距的影响因素有哪些、其他农村公共品是否也能像教育一样找到适宜的财政供给机制？这些问题都值得深入研究。

### 一、城乡义务教育财政投入差距分析

#### 1. 衡量方法和数据选择

为了研究义务教育财政分配在城乡之间是否平衡，选取生均教育经费为考察对象。生均教育经费是全口径的，既包括预算内经费也包括预算外经费。

由于预算内教育经费主要反映政府对教育的财政投入，所以选取其为研究对象。生均预算内经费包括预算内事业费和预算内基建支出。在义务教育阶段，预算内事业费在教育经费中占主要部分，生均预算内事业费又包括预算内人员经费和公用经费。

在衡量方法上，有两种思路。一种是将城乡生均经费直接进行比较，既可以计算绝对差距，也可以计算相对差距(即差距比)。如果比照研究城乡居民收入差距的方式(收入比的形式)，可以运用城乡生均经费的比值进行考察。一般来说，生均教育经费城乡差距比越大，表明农村与城镇的教育差距越大，城乡间义务教育财政分配越不公平。还有一种思路是构造城乡基尼系数来衡量。基尼系数是用于衡量不平等方法中最常用的一种，最初是由意大利统计学家基尼根据洛伦兹曲线设计的，用来判断收入分配平等程度。后来，该方法被逐渐拓展用于一切均衡问题的分析，如用于分析区域发展、资源、人力资本等分配布局的均衡程度。基尼系数最大的优点是，取值在0~1的闭区间内，可以直观地对不平衡程度做出判断。基尼系数越大，不平等程度越高;反之，平等程度越高。目前，计算基尼系数的方法很多，如拟合曲线法、矩阵法、协方差法等，但各种方法得到的结果都只是一个近似值。这里参考陈宗胜、云波的差值法构造城乡教育经费混合基尼系数来进行衡量。下面将分别运用这两种方法进行衡量，并比较最终衡量的结果是否一致。

由于《中国教育经费统计年鉴》中只有地方普通小学、农村小学生均经费以及地方普通初中、农村初中生均经费的统计资料，而没有城镇小学、初中生均经费的统计资料。城镇小学、初中生均经费可以根据公式换算得到。城镇小学生均经费=(全国普通小学生均经费×全国小学生数-农村小学生均经费×农村小学生数)/(全国小学生数-农村小学生数)，城镇初中生均经费=(全国普通初中生均经费×全国初中生数-农村初中生均经费×农村初中生数)/(全国初中生数-农村初中生数)。由于1993年之前的《教育经费年鉴》没有分城镇和农村的统计口径，缺少城乡的生均教育经费数据，所以研究数据的起点选择的是1993年。数据来自1993~2006年《中国统计年鉴》、《教育统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》。

## 2. 衡量结果及分析

(1) 以城乡差距比的形式。由表1给出的1993~2005年城镇普通小学与农村普通小学生均预算内教育事业费差距比以及城镇普通初中与农村普通初中生均预算内教育事业费差距比可以看出，小学生、初中生均预算内教育事业费城乡差距的变化，大致经历了先扩大后缩小的过程。以小学生为例，1993年至1995年生均教育经费城乡差距逐渐扩大，1996~2005年，城乡生均教育经费差距逐渐缩小。1993年较低为1.45倍，1995年最高为1.72倍，之后逐年缩小，直到2005年，经下降到1.28倍。

然而，生均预算内公用经费的城乡差距比较大，基本都维持在2倍左右，直到2003年，公用经费的城乡差距比才缩小至2倍以下，2005年缩小到1.47倍。以初中生为例，1993年至1998年，生均预算内教育事业费城乡差距在逐渐扩大，1998年之后，城乡差距比在逐渐缩小。其中2005年最小为1.25倍，1998年最高为1.65倍。生均预算内人员经费城乡差距变化趋势类似。公用经费的城乡差距较大，2000年达到3.06倍，2005年下降到1.38倍。

表1 1993~2005年义务教育生均经费城乡差距比

年份 小学

生均预算内事业费城乡比 生均预算内人员经费城乡比 生均预算内公用经费城乡比

初中

生均预算内事业费城乡比 生均预算内人员经费城乡比 生均预算内公用经费城乡比

1993 1.45 1.34 2.60 1.47 1.35 2.27

1994 1.65 1.57 31.3 1.54 1.44 2.72

1995 1.72 1.62 3.26 1.59 1.48 2.63

1996 1.71 1.62 2.92 1.60 1.48 2.63

1997 1.67 1.58 2.70 1.61 1.50 2.37

1998 1.66 1.59 2.52 1.65 1.54 2.64

1999 1.60 1.54 2.48 1.60 1.49 2.73

2000 1.55 1.49 2.56 1.62 1.50 3.06

2001 1.55 1.47 2.93 1.48 1.39 2.66

2002 1.45 1.40 2.24 1.39 1.33 2.07

2003 1.44 1.39 2.08 1.40 1.34 1.95

2004 1.33 1.30 1.65 1.31 1.28 1.61

2005 1.28 1.26 1.47 1.25 1.23 1.38

注：城乡差距比= 城镇生均经费÷农村生均经费。其中城镇生均教育经费的数据是根据全国生均教育经费、农村生均教育经费，以及全国在校生数、农村在校生数计算得到。

总体来看，义务教育作为农村公共产品，其得到的财政投入与城市存在一定差距，这种差距经历了先扩大后逐渐缩小的过程。1993年之后城乡义务教育经费差距之所以逐渐扩大，是受城乡差距及国家各种政策等多种因素的综合影响。1993年分税制改革之后，中央财政收入增加，而地方财政尤其是县级财政收入减少，直接影响到农村义务教育经费的来源。2000年之后，城乡义务教育财政投入差距逐渐缩小，可能是一系列因素的综合效应：国家倡导地区平衡发展战略，地区发展政策逐渐向比较平衡的方式转变等。

(2) 以城乡基尼系数的形式。下面参考陈宗胜、周云波的差值法构造城乡教育经费混合基尼系数。

以小学生教育经费为例，构造出测度城乡小学生教育经费差距的计算公式：

$$G_{cr} = IC - PC = Pr - Ir$$

其中，IC和PC表示城镇小学生教育经费占全国小学生教育经费的比重和城镇小学生数占全国

小学生数的比重,  $I_r$  和  $P_r$  表示农村小学生教育经费占全国小学生教育经费的比重和农村小学生数占全国小学生数的比重。该指标等于1, 表明城乡小学生教育经费绝对不平等; 该指标等于0, 表明城乡小学生教育经费分配绝对平等。用该方法计算的结果如表2。

表2 小学生、初中生生均预算内教育经费城乡基尼系数

年份 小学城乡Gini

生均预算内教育经费 生均预算内教育事业费 生均预算内公用经费

初中城乡Gini

生均预算内教育经费 生均预算内教育事业费 生均预算内公用经费

1993 0.0890 0.0797 0.2224 0.0464 0.0942 0.2025

1994 0.1190 0.1129 0.2710 0.0548 0.1077 0.2433

1995 0.1296 0.1233 0.2822 0.0606 0.1154 0.2347

1996 0.1273 0.1239 0.2566 0.0598 0.1176 0.2350

1997 0.1221 0.1202 0.2393 0.0597 0.1185 0.2111

1998 0.1211 0.1189 0.2231 0.0626 0.1243 0.2358

1999 0.1143 0.1114 0.2196 0.0597 0.1171 0.2437

2000 0.1077 0.1045 0.2297 0.0641 0.1196 0.2657

2001 0.1043 0.1003 0.2590 0.0571 0.0955 0.2238

2002 0.0890 0.0863 0.1944 0.0498 0.0807 0.1700

2003 0.0893 0.0858 0.1779 0.0519 0.0818 0.1587

2004 0.0702 0.0670 0.1204 0.0406 0.0677 0.1161

2005 0.0615 0.0590 0.0932 0.0348 0.0553 0.0777

从小学城乡基尼系数的变化情况来看, 生均预算内教育经费的城乡基尼系数没有明显的变动, 整体处于下降状况。1995 年的基尼系数达到最大值0.1296, 以后逐年下降, 直到2005 年已经下降到0.0615。小学生均预算内教育事业费的城乡基尼系数和小学生均预算内教育经费的城乡基尼系数的变动基本一致, 1996 年达到最大值0.1239, 以后逐年下降, 直到2005 年已经下降到0.0590。而预算内公用经费的城乡基尼系数波动比较大, 且预算内公用经费的城乡基尼系数大于预算内教育经费的城乡基尼系数和预算内事业费的城乡基尼系数。1993~1995 年预算内公用经费的城乡基尼系数

有所上升,1995~2000年又有所下降,后又小幅反弹,2001年之后一直呈下降趋势,到2005年已下降到0.0932。与前面的结论基本一致。

从初中城乡基尼系数的变化情况来看,生均预算内教育经费的城乡基尼系数没有明显的变动,基本维持在0.11以下。生均预算内教育事业费的城乡基尼系数总体呈先缓慢上升后逐渐下降趋势,1998年达到最大值0.1243,以后逐年下降,直到2005年已经下降到0.0553。而预算内公用经费的城乡基尼系数比较大,其值一般在0.2左右,总体呈下降趋势,但期间有一定波动。1993~1997年预算内公用经费的城乡基尼系数先上升后下降,1997~2000年一直上升,2001年迅速下降,到2003年已下降到0.15,2005年下降到0.0777。从以上分析可以看出,2001年之后城乡义务教育经费差距正在逐步缩小。

可见,不论是从城乡差距比的角度,还是从基尼系数的角度衡量城乡义务教育财政投入差距,其结果都是一致的。即从1993~2005年,城乡义务教育财政投入差距经历了逐渐扩大后逐渐缩小的过程。

## 二、城乡义务教育财政投入差距的影响因素分析

城乡之间义务教育经费差距影响因素有很多,既包括城乡之间经济水平差距、城乡之间财政收入差距等经济因素,也包括城乡二元结构、财政分权体制、分级办学体制等制度性因素。(2)下面将从实证角度对影响因素进行深入分析。

### 1. 变量设计

(1) 经济因素是影响城乡义务教育差距的首要因素。城乡经济发展水平不同,导致城乡基础教育投入差距和优秀教师流向城市、农村师资流失。义务教育经费主要来自政府的投入,而政府对教育的投入力度与当地的经济状况密切相关。从一般规律来说,城乡经济发展水平差距越大,城乡义务教育经费差距也应该越大。由于没有直接衡量城乡经济水平差距的指标,这里采用城乡收入差距来间接衡量城乡经济发展水平差距,城乡收入差距一般采用城乡收入比(incgap)来表示。在研究中城乡人均收入比有不同的衡量方式,这里选用最为常见的一种方式,即城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值。

(2) 财政分权度对城乡义务教育经费差距的影响比较复杂,可能有两种截然相反的结果。按照常理推断,随着财政分权度增加,地方政府的财政收入增加,地方政府调控教育发展的能力也在不断上升,因而地方政府有足够的力量平衡城乡义务教育的发展,城乡义务教育经费差距应该是缩小的。但是,现实情况并不是如此。随着财政分权度增加,地方政府财政收入是增加了,但是地方政府为了经济性支出可能会挤占教育支出,导致政府没有足够的力量平衡城乡义务教育的发展。(3)因此,这里假设随着财政分权度的增加,城乡义务教育经费的差距也在增加。对于财政分权度(FD)的评价方法,理论界还没有形成统一的认识。目前,对于财政分权的评价方法主要有:以省级政府在预算收入中保留的平均份额来代表财政分权度(Ma, 1997);以一省的开支占中央总开支的比率(或者是该比率的变化)来衡量财政分权(Zhang and Zou, 1997);用各省级政府对财政收入增加额的边际分成率来衡量财政分权度(林毅夫, 刘志强, 2000)等。财政分权度的度量是一个困难且没有统一结论的问题,其实每种指标都难以涵盖财政分权制度的全部特征(张晏, 2005)。本文借鉴常用的4种财政分权度(分别用FD1、FD2、FD3、FD4表示),即财政收入分权度、财政支出分权度、人均

财政收入分权度、人均财政支出分权度。其中，收入分权度等于各省本级预算内财政收入与中央本级预算内收入的比值，财政支出分权度等于各省本级预算内财政支出与中央本级预算内支出的比值，人均财政收入分权度和人均财政支出分权度是经过人均化处理的结果。

(3) 地方政府对教育重视程度。农村地区教育支出的增加不仅取决于农村地区的经济发展水平以及财政收入，还取决于地方政府对教育的重视程度。一般来说，政府对教育越重视，财政支出中投入教育的支出比重越大，财政教育支出的规模就越大。因此，地方政府有足够的力量平衡城乡义务教育的发展，城乡义务教育经费差距应该是缩小的。因此，这里假定地方政府对教育越重视，城乡之间义务教育经费差距就越小。政府对教育的重视程度可以用教育支出在财政支出中的比重(ratio\_edu)来表示。

(4) 城市化率。城市化对于城乡教育差距的影响可能存在两种截然相反的情况：一种情况认为，城市化对缩小城乡教育差距有积极作用。原因是城市化可以让生产要素在城乡之间充分合理的流动，将城乡的优势相互结合，使经济发展的成果在城乡之间合理分配，就可以很好地缩小城乡之间的差距。另一种情况认为，城市化对缩小城乡教育差距有抑制作用。原因是国家在城市化进程中制定的教育政策可能会有明显的城市化倾向，不利于城乡教育差距的缩小。在这里，城市化率(ratio\_city)采用非农业人口在全国总人口中的比重来度量。

## 2. 实证分析

研究使用数据取自《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》、《中国教育年鉴》等。城乡人均收入比通过《中国统计年鉴》获得的数据计算得到；财政分权度通过《中国财政年鉴》数据计算得到；城市化率用非农业人口在全国总人口中的比重来度量，通过《中国统计年鉴》计算得到；政府对教育的重视程度用教育支出占财政支出的比重来衡量，该比重可直接从《中国财政年鉴》中获得。考虑数据的连续性及获得性，研究使用1997~2005年全国30个省、市、自治区共270个观测值的面板数据。在估计过程中，先以小学阶段为例，建立以下模型：

$$\ln u_{rgap\ it} = A_{it} + B_1 \ln incgap\ it + B_2 \ln FD\ it + B_3 \ln ratio\_eduit + B_4 \ln ratio\_cityit + L_{it}$$

其中， $i$ 代表横截面维度， $t$ 代表时间维度，被解释变量 $u_{rgap\ it}$ 表示第 $i$ 省第 $t$ 年的城镇与农村小学生均预算内教育经费的差距比。其中城镇小学生均预算内教育经费的数据则要根据《中国教育经费年鉴》中全国小学生均预算内教育经费、农村小学生均预算内教育经费以及《中国教育统计年鉴》中全国、农村小学生在校生数计算得到。城乡经费差距可以用绝对数(差距绝对值)来表示，也可以用相对数(差距比)来表示。由于各年的物价水平在不断变化，利用绝对数来表示可能难以排除因物价水平不断变化而带来的差距扩大的影响，所以这里采用相对数(差距比)来表示城乡义务教育生均经费的差距。

$incgap\ it$ 指城乡人均收入比， $FD\ it$ 指财政分权度， $ratio\_eduit$ 指教育支出占财政支出的比重， $ratio\_cityit$ 指城市化率。 $B_1$ 、 $B_2$ 、 $B_3$ 、 $B_4$ 分别为各个外生变量的参数，即城乡义务教育经费差距对各个变量在各个时期对不同对象的估计弹性。 $L_{it}$ 是随个体和时间的随机扰动项。这里财政分权度用财政收入分权度、财政支出分权度、人均财政收入分权度、人均财政支出分权度进行度量，分别得到4个模型。回归结果显示，城乡收入比对城乡小学生均预算内教育经费比的作用不显著。

也就是说，城乡小学生均教育经费的差距并没有随着城乡收入差距的扩大而扩大，这可能是由于中央政府在近年来重视对农村公共产品的财政投入，重视农村教育的原因在起作用。

财政分权度对城乡小学生均预算内教育经费差距的作用与假设一致，具有扩大城乡小学生均预算内教育经费差距的作用。即随着财政分权度增大，城乡小学生均预算内教育经费的差距也拉大。分析原因，各级地方政府在财政收入增加的情况下可能会把更多的资金投入经济建设、基础设施等方面，挤占了教育投入，尤其是义务教育投入，这样降低了地方政府平衡城乡教育差距的能力，反而拉大了城乡之间的教育经费差距。

从政府对教育的重视程度来看，教育支出占财政支出的比重具有明显加大城乡小学生均预算内教育经费差距的作用，与假设正好相反。究其原因，农村义务教育支出的增加不仅依赖于整个教育支出规模的增加，还依赖于义务教育支出在三级教育支出中的比重以及政府对农村教育的重视程度。在我国政府教育支出中，基础教育、义务教育所占比例一直不高，所以可能是对基础教育重视程度以及地方政府对农村教育重视程度不够所致。

从城市化的影响来看，城市化率对于缩小城乡小学生均预算内教育经费的差距作用显著。也就是说，随着城市化水平的提高，城乡小学生均预算内教育经费的差距正在逐步缩小。这可能是由于政府在城市化进程中，比较重视城乡差距，加大了对农村地区基础教育、义务教育的投入力度所致。

### 三、结论及建议

通过以上分析可以得出以下结论：第一，1993～2005年，中国义务教育生均经费城乡差距经历了先逐渐扩大后逐渐缩小的过程。第二，小学、初中生均预算内教育事业费中公用经费的城乡差距十分显著。第三，义务教育经费的城乡差距受到各种因素影响，包括制度性因素、城乡经济发展差距的经济性因素以及中国城市化水平等。从1993～2005年数据的回归结果来看，财政分权度具有扩大城乡小学生均预算内教育经费差距的作用，教育支出占财政支出的比重具有明显扩大小学生均预算内教育经费城乡差距的作用，城市化率对于缩小小学生均预算内教育经费的城乡差距作用显著，城乡收入差距对城乡教育经费差距的影响不显著。随着农村义务教育经费保障机制的建立和实施，义务教育这项基本的公共品在农村的财政供给有了基本的保障。

通过前面的实证分析可以看出，义务教育预算内经费的城乡差距在逐渐缩小。由于数据获取年限只是到2005年，而农村义务教育经费保障机制的正式实施是在2005年之后，所以还不能马上作出结论。但是，从衡量指标的发展趋势看，城乡教育经费差距是在逐步缩小的。

除了义务教育之外，农村公共品还包括医疗、基础设施等。其他农村公共品也应当建立起一套长效供给机制，尤其是财政投入的供给机制，合理界定各级政府的责任。属于全国性的农村公共服务，应由中央财政提供，地方性和区域性农村公共服务由地方政府提供，中央或其他地方提供协助（财政转移支付）。当地方政府因为财力限制，难以提供全国基准水平的公共服务时，由中央政府给予一定的转移支付支持。

### 参考文献：

- (1) 韩俊 基本公共服务均等化与新农村建设[J]. 红旗文稿, 2007, (17).

(2) 张玉林 分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距——关于教育机会均等问题的政治经济学探讨[J]. 中国农村观察, 2003, (01).

(3) 乔宝云等 中国财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学, 2005, (06).

文章来源: 农村经济 (责任编辑: x1)