

# 中部六省农村基础教育财政发展实证分析

严全治, 马艳红<sup>1</sup> (1. 河南科技学院, 河南新乡 453003; 2. 河南师范大学, 河南新乡 453007)

**摘要** 基础教育财政发展与公平关乎整个教育大局,也是实现社会公平和构建和谐社会的重要基石。而中部六省受制于自然禀赋、经济、人口等因素,其农村基础教育财政发展滞后于全国水平。通过实证分析中部六省农村基础教育财政发展状况,认为政府和社会各界力量应积极联动,合理配置教育资源,健全基础教育保障机制,实现教育财政公平,促进教育均衡发展。

**关键词** 中部地区;农村基础教育;财政公平

中图分类号 G725 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)06-02531-03

## Analysis of the Rural Elementary Education Finance of Six Provinces in Central China

YAN Quan-zhi et al (Henan Institute of Science and Technology, Xixiang, Henan 453003)

**Abstract** The development and equity of elementary education finance relates to the overall situation of the whole education, and is also the bases of social equity and harmonious society. Because of natural factor, economy and population, the rural elementary education of six provinces in Central China falls behind national average level. The study drew the conclusion that government and general public should strengthen actively linkage, reasonably distribute the education resources, improve elementary education mechanism, realize fair education finance and promote the equilibrium of education.

**Key words** Central region; Rural elementary education; Financial equity

基础教育财政发展与公平是保障教育跨越式发展和实现社会公平的重要条件,也是合理配置教育资源并使其最优化的有效途径。一般来说,国家或地区教育发展水平与该区域的经济状况具有显著的正相关关系,即教育发展与该区域之间相互促进、互为制约,基础教育也不例外。我国由于历史原因和自然禀赋的差异,长期以来区域和城乡教育之间存在非均衡的发展态势。理论研究和实践表明,越是经济发达的区域,其农村基础教育投入和发展水平相对越高。

### 1 中部六省经济状况

中部六省区包括湖南、湖北、江西、山西、河南和安徽。相对于东部经济发达地区而言,中部地区总体上仍处于欠发达省份。鉴于区域经济集聚优势效应的充分发挥,我国在促进区域经济发展过程中采取非均衡的决策,先后开放东部沿海城市、开发西部、振兴东北老工业基地,而中部地区在政策上处于边缘境地,经济发展呈“塌陷”态势。进入21世纪,中部地区也迎来了新的机遇。2002年11月,党的“十六大”提出“促进区域经济协调发展”,2003年10月,党的十六届三中全会提出“有效发挥中部地区的综合优势”,2004年3月5日全国人大二次会议的《政府工作报告》中明确提出“促进中部地区崛起”,同年中央工作会议部署2005年经济工作的六项任务时,又一次明确提出“促进中部地区崛起”<sup>[1]</sup>。

以中部地区经济状况为背景研究中六省农村基础教育财政发展问题,旨在全面分析制约基础教育财政发展的瓶颈因素和基本规律。当前,农村发展和建设已倍受社会各界人士关注,尤其是农村基础教育财政发展。作为经济相对欠发达的中部六省在教育资源配置方面是否与其他区域有差异性?农民在接受基础教育过程中是否与城市居民享有均等的机会?义务教育是否获得了相对充足的经费支持和基础设施?这些问题都值得我们深思。

### 2 中部六省农村基础教育财政发展实证分析

笔者从区域农村居民收入和区域、城乡基础教育财政投

入均衡度和差异性为着眼点,对1995~2005年中六省农村基础教育财政发展状况进行考察,主要采用数据统计分析方法。在研究与分析中,选取农村普通中小学教育作为主要研究对象。

**2.1 中部六省农村居民收入分析** 农村居民收入是反映农村经济发展和农民富裕程度的主要指标。其中,农村居民人均纯收入表征了农民对文化、教育等社会资源的支付能力。由于我国农村基础教育财政主要源于地方财政收入,因此该指标数值大小及与全国的差异性直接影响基础教育经费投入的充足程度。从总体看,中部六省农村居民人均纯收入低于全国平均水平,且呈明显的梯度差异。1995年,中部六省区农村居民人均纯收入在全国的排序为:江西>湖北>湖南>安徽>河南>山西。而2004年,排序略有改变:湖北>湖南>江西>山西>河南>安徽。综上所述,江西、湖北和湖南与全国水平差距较小,而河南、安徽和山西差距则较大。

由表1可知,1995年江西农村居民人均纯收入为1537.36元,比全国平均水平低40.38元,而山西该指标与全国平均水平相差高达369.44元。2004年,湖北农村居民纯收入与全国平均水平差距较小,为46.39元,而安徽该指标与全国水平差距较大,为437.07元。1995~2004年,全国农村居民人均纯收入由1577.74元增加到2936.40元,增长1.86倍。而1995年,中部六省农村居民人均纯收入为1369.47元,2004年为2692.77元,增长1.97倍<sup>[2-4]</sup>。由以上数据可知,中部六省农村居民人均纯收入与全国水平尽管有所差距,但中部六省的增长速度略快于全国平均水平。

从近年来全国、中部六省农村居民与城镇居民收入水平比发展趋势看,农村与城镇居民在人均可支配收入方面存在显著差异。1999年,全国城乡居民收入水平比值为2.61,而2004年,此比值增长至3.45<sup>[4]</sup>。在全国城乡差距随时序变化而呈现不断拉大的总体态势下,中部六省也呈现不断扩大的发展趋势,由表1可知,中部六省中农村居民人均收入与全国差距较小的省份,其城乡居民收入水平差距也较小。

### 2.2 中部六省农村基础教育财政投入分析

#### 2.2.1 中部六省农村基础教育生均教育经费支出与全国平

**作者简介** 严全治(1954-),男,河南灵宝人,硕士生导师,教授,从事教育与经济研究。

收稿日期 2007-11-03

表1

中部六省农村与城镇居民人均收入状况

元/人

Table 1 Per capita income of rural and urban residents in six provinces of the central China

	1995		1999			2004		
	农村居民人均收入 元/人 Per capita income of rural residents	位次 Precedence	农村居民人均收入 元/人 Per capita income of rural residents	位次 Precedence	城乡居民收入水平 比农村居民=1) Ratio of income level between rural and urban residents (rural residents = 1)	农村居民人均收入 元/人 Per capita income of rural residents	位次 Precedence	城乡居民收入水平 比农村居民=1) Ratio of income level between rural and urban residents (rural residents = 1)
全国 China	1 577.74		2 210.34		2.6	2 936.40		3.45
山西 Shanxi	1 208.30	21	1 772.62	22	2.4	2 589.60	18	3.25
安徽 Anhui	1 302.82	18	1 900.29	20	2.7	2 499.33	22	3.20
江西 Jiangxi	1 537.36	13	2 129.45	14	2.2	2 786.78	16	2.83
河南 Henan	1 231.97	19	1 948.36	19	2.3	2 553.15	19	3.16
湖北 Hubei	1 511.22	15	2 217.08	12	2.4	2 890.01	13	2.95
湖南 Hunan	1 425.16	17	2 127.46	15	2.7	2 837.76	14	3.24

注:数据来源于1996、2000、2005年《中国农村统计年鉴》。

Nte: Data comes from &lt; China Statistical Yearbook &gt; in 1996, 2000 and 2005.

均水平差异分析。由表2可见,全国及中部六省农村中小学生学习均教育经费支出均呈稳步增长的变化势态。2000~2005年,全国农村小学生均教育经费支出由647.01元骤升为1 572.57元,增加了2.43倍,同期中部六省农村小学生均教育经费支出数量均低于全国平均水平。而从中部六省农村小学生均教育经费支出均值看,中部六省区与全国平均水平呈

逐渐拉大的发展趋势,说明中部六省农村小学生均教育经费投入数量不足且质量滞后;2000~2005年,全国农村初级中学生均经费由884.41元增加到1 819.92元,约增长2.06倍,而同期中部六省农村初级中学生均教育经费增长较快的是江西,达2.12倍,最慢的是湖北和河南,约增长1.64倍<sup>[5]</sup>。

表2 中部六省及全国农村中小学生学习均教育经费支出

Table 2 The per rural student education finance expenditure in six provinces of the central China and whole country

元

年度 Year	山西 Shanxi		安徽 Anhui		江西 Jiangxi		河南 Henan		湖北 Hubei		湖南 Hunan		全国 China	
	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school
2000	659.07	895.14	467.61	557.23	551.09	695.16	393.17	644.05	449.61	898.66	616.30	849.03	647.01	884.41
2001	835.95	1 048.85	583.56	701.93	705.71	822.19	471.51	716.40	530.46	966.40	737.44	926.69	797.60	1 013.65
2002	1 000.51	1 225.05	736.90	832.04	807.17	915.77	545.76	727.10	624.30	1 043.48	902.28	1 030.60	953.65	1 129.21
2003	997.06	1 168.79	787.57	844.12	902.74	989.08	597.21	759.97	744.38	1 083.36	1 037.52	1 105.32	1 058.25	1 210.75
2004	1 190.36	1 312.12	993.98	987.52	1 050.35	1 142.69	764.35	919.23	959.39	1 247.02	1 273.19	1 311.70	1 326.31	1 486.65
2005	1 539.25	1 691.41	1 158.05	1 179.87	1 239.39	1 474.53	880.88	1 065.78	1 130.50	1 469.62	1 540.51	1 776.80	1 572.57	1 819.92

注:数据来源于《中国教育经费统计年鉴2001~2006年》。下表同。

Nte: Data comes from &lt; China Education Finance Statistical Yearbook &gt; during 2001~2006. The same as below.

**2.2.2 中部六省农村中小学生学习均预算内教育经费与全国平均水平差异分析。**中部六省农村基础教育政府教育拨款是否充足有效可以用生均预算内教育经费的绝对数量及其占全国平均水平的比重来反映。由表3可知,2000~2005年,中部地区六省农村基础教育生均预算内教育经费支出(生均政府教育拨款)与全国平均水平差异较大。2000年,中部地区农村小学生均政府教育拨款最高省区为山西427.53元,略高于全国417.44元的平均水平,但最低省区仅为227.20元,与全国平均水平相差200.33元<sup>[5]</sup>;同期中部地区农村初级中学生均政府教育拨款,只有江西和山西达到全国平均水平,而其余四省与全国平均水平均有相当差距。2005年,中部六省农村中小学生学习均政府教育拨款,只有山西和湖南达到全国平均水平,而河南小学和初级中学生均预算内经费支出最低,小学生均预算内教育经费支出与全国平均水平相差465.91元,初级中学该指标与全国相差高达506.78元<sup>[5]</sup>。

从中部六省生均预算内教育经费占全国平均水平比重看,2000~2005年,山西农村中小学生学习均教育经费投入达到全国平均水平,且发展较为平稳,占全国平均水平的95%~

115%;湖南农村中小学教育财政发展较快,从2000年占全国比重的76%上升为2005年的102%;再次是安徽和湖北,基础教育财政投资力度相对不足,占全国比重维持在65%~85%的水平;中部六省中居于基础教育财政发展最下游的是河南,2000~2005年一直在55%~70%的水平<sup>[5]</sup>。

由以上数据可知,中部六省农村基础教育财政发展除部分省区接近或略高于全国平均水平外,大部分省区农村基础教育经费投入依然不足,且与全国平均水平有不断拉大的趋势,这不利于基础教育数量和规模的扩大,也势必会制约教育质量的提高,应引起重视。

### 3 中部六省农村基础教育财政发展制约因素及原因分析

当前,制约我国基础教育良性发展的主要因素之一是基础教育投入不足和教育财政等公共资源配置的相对不均衡。长期以来,我国在基础教育财政等资源配置上具有城市趋向,特别是基础教育投资体制和策略上向经济发达地区倾斜,这些因素共同造成我国当前农村基础教育的困境。

**3.1 区域、城乡经济发展不均衡** 中部六省受自然禀赋、外部环境、文化人口等因素制约,长期以来与全国经济水平形

成非均衡发展格局。总体上说,中部地区是农业大省,且农村人口基数相对过大,其中,山西、江西、湖北人口基数相对较小,而河南、湖南、安徽人口基数较大。2004年,全国乡村人口约9.43亿,中部六省的乡村人口数量达2.82亿,约占全国乡村人口总数的30%<sup>[4]</sup>。如此巨大的人口基数,无疑为提高农村居民收入的发展目标带来巨大阻力,而中部六省农村

居民人均纯收入与全国水平均有一定差距,且城乡居民收入水平也存在显著差异,加之城乡收入差距有扩大的发展趋势,因此,农村居民收入问题已成为制约中部六省经济发展的瓶颈因素。要保持农村经济稳定、可持续发展,各级政府和全社会力量必须协同共进。

表3 中部六省农村中小学生均预算内经费支出

Table 3 The per rural student finance expenditure in budget in six provinces of the central China and whole country 元

年度 Year	山西 Shanxi		安徽 Anhui		江西 Jiangxi		河南 Henan		湖北 Hubei		湖南 Hunan		全国 China	
	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school	小学 Elementary school	中学 High school
2000	427.53	569.67	343.73	375.83	376.58	694.30	227.20	357.34	227.90	452.60	315.36	408.66	417.44	539.87
2001	598.73	763.03	453.33	506.53	517.51	541.33	319.43	453.28	313.59	533.34	433.31	497.39	558.36	666.70
2002	726.60	855.38	600.80	637.54	663.34	670.10	431.10	544.32	464.13	707.60	678.26	704.86	723.36	815.95
2003	808.73	913.63	642.79	640.88	749.73	744.97	477.57	574.99	574.56	747.44	809.43	775.28	823.22	889.69
2004	979.92	1 065.63	811.51	751.21	881.84	880.27	619.97	713.47	769.10	885.73	1 040.66	978.89	1 035.27	1 101.32
2005	1 312.40	1 406.12	952.13	898.58	1 032.86	1 162.59	764.35	848.62	959.39	1 066.12	1 273.19	1 366.01	1 230.26	1 355.40

**3.2 教育财政政策公平缺失** 农村基础教育财政政策公平缺失的一个重要原因是地方教育经费主要是靠地方征收教育附加费,这使基础教育与农村经济发展水平紧密相关,直接导致地区和城乡之间教育经费资源配置不均,也引发了基础教育发展不均。特别是在乡财政极为困难的农村,基础教育经费投入出现巨大缺口,要保证基础教育数量和质量极不现实。自1986年全国推进“普九”教育以来,对全国基础教育产生了积极影响。但中部地区由于经济等因素制约,农村基础教育经费主要来源于政府财政拨款和地方财政支持。此种经济劣势势必造成基础教育财政投入的不足和滞后。

#### 4 对策

**4.1 基础教育财政责权上移,各级政府齐抓共管,社会各界力量积极协调** 长期以来,我国基础教育实行“地方负责、分级管理、以县为主”的原则。我国农村基础教育更多强调县、乡的责任,而省级和中央政府只是制定基础教育财政发展的方针政策,并根据实际情况对贫困地区制定相应的补助措施。此种状况容易造成区际间、城乡间基础教育财政水平的差异,因此,必须强化中央和省级政府职责<sup>[6]</sup>。

在促进基础教育财政公平过程中,以公平、公正为基本理念,坚持基础教育财政责权上移,中央和省级、县级政府合理配置优化公共教育资源,各社会团体和民间力量充分协助,努力营造良好的社会氛围,推进区域、城乡之间基础教育相对均衡发展,促使农村基础教育的跨越式和可持续发展。

**4.2 基础教育财政预算向农村地区和薄弱学校倾斜,健全基础教育财政保障体制,加大特殊群体扶持力度** 由于我国传统社会经济体制的影响和制约,城乡间形成了独具特色的二元经济社会结构,这是导致农村诸项发展滞后于城市的根本原因,也是影响农村发展的瓶颈因素,在基础教育领域表现尤为显著。长期以来,城市居民基础教育由政府财政拨款,而农村居民基础教育主要由农民承担。就我国国情而言,要保证经济和教育等方面绝对均等和同步是不可能的,这就需要有优先发展原则,着重发展自然禀赋较好的区域,

此种背景下,经济基础较好的城市无疑争得了最大的主动权。但随着我国经济的推进,此种不协调的发展趋势已不能满足国家进步和广大民众福利提高的追求。为保证教育全面有序发展,应以基础教育发展较为滞后的农村地区为基本着眼点,以“质”和“量”并进为发展目标。因此,目前为推进基础教育财政公平,基础教育财政预算需向农村地区和相对薄弱学校倾斜,保证农村基础教育中义务教育的质量,就学校而言,应对家庭贫困且品学兼优的学生提供教材和基本学习用具,加大特殊群体扶持力度,真正保证基础教育机会均等和财政公平。

**4.3 加快城乡一体化发展进程,逐步缩小城乡收入差距,坚持投资主体多元化的教育财政体制** 对于农村而言,要达到与城市共享社会资源的权利,需要从根本上消除城乡差别,应以统筹城乡和谐发展理念,顺应城乡一体化的发展大趋势,推进农村城镇化建设,使农村经济发展达到城市水平。某种意义上说,只有农村居民收入等经济差距的缩小,才能保证基础教育资源的合理有效配置,才能真正推进基础教育财政公平和实现教育经费充足,这是保证基础教育起点、过程公平的有效途径之一。

此外,充分挖掘农村潜力和优势,集聚各种教育资源,促使投资主体多元化,教育经费来源多渠道,为基础教育发展提供强有力的财政支持。在基础教育筹资过程中,充分调动社会各界力量,不断拓宽来源渠道,鼓励优质资本参与基础教育,以缓解农村基础教育财政投入相对不足的现状。

#### 参考文献

- [1] 周绍森,陈栋生.中部崛起论[M].北京:经济科学出版社,2006:1.
- [2] 国家统计局农村社会经济调查总队.中国农村统计年鉴-1996[M].北京:中国统计出版社,1996.
- [3] 国家统计局农村社会经济调查总队.中国农村统计年鉴-2000[M].北京:中国统计出版社,2000.
- [4] 国家统计局农村社会经济调查总队.中国农村统计年鉴-2005[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [5] 国家统计局社科统计局.中国教育经费统计年鉴2001-2006[M].北京:中国统计出版社,2006.
- [6] 高建民.美国基础教育财政发展研究[M].北京:人民教育出版社,2005:256.