

# 中国基础教育发展的不平衡和资源配置

王善迈

(北京师范大学教育经济研究中心,北京 100875)

[关键词] 基础教育; 发展不平衡; 资源配置

[摘要] 论述 20 世纪 90 年代后期基础教育发展不平衡的表现、原因和对策。

[文献标识码] A [文章编号] 1002-2384(2000)03-0038-02

## 基础教育发展的不平衡

1. 中国从 1986 年开始实施九年义务教育, 目标为 2000 年在 85% 的人口地区普及九年义务教育。到 1997 年已有 65% 的人口地区普及了九年义务教育, 小学入学率达到 98.9%, 初中毛入学率达到 87%, 高中毛入学率达到 40.6% (教育部长陈至立, 1998)。

2. 中国是一个幅员辽阔、区域间发展极不平衡的大国, 这种区域间发展的不平衡也表现在基础教育发展的数量与质量上, 这里仅讨论数量。

表 1: 1998 年小学入学率和小学毕业生升学率在省(市)间的分布(%)

小学入学率	小学毕业生升学率
全国平均: 98.93	全国平均: 94.3
其中: 24 个省(市) 98-100	其中: 14 个省(市) 95 以上
4 个省(市) 95-97	11 个省(市) 90-94
2 个省(市) 90-94	6 个省(市) 90 以下
1 个省(市) 90 以下	

资料来源: 教育部发展规划司, 《中国教育事业发展统计概况》(1999)

表 2: 1998 年小学和初中辍学率(%)

小学	初中
全国平均: 0.93	全国平均: 3.32
其中:	其中:
23 个省(市) 1 以下	4 个省(市) 1 及 1 以下
6 个省(市) 2 及 2 以下	11 个省(市) 1-2
2 个省(市) 2 以上	8 个省(市) 2-3
	4 个省(市) 3-4
	4 个省(市) 4 以上

资料来源: 同表 1

如果把中国大陆 31 个省市按经济发展水平分为东、中、西部, 九年义务教育发展水平则依次为东部最高、中部次之、西部最差。小学入学率最高的为东部天津市达 100%, 最低为西藏 81.25%。小学升学率最高为东部上海市达 100%, 最低为西部的西藏和贵州, 分别为 65.28% 和 75.13%。尽管 20 年来包括西藏在内的西部省份经济和教育发展速度很快, 甚至超过中部和东部, 但由于原有基础差, 发展水平仍相对较低。

## 经济发展、财政收入与教育财政

1. 基础教育经费来源多元化的格局。中国自 80 年代以来, 基础教育经费来源逐步形成了以政府公

共教育支出为主的多元化的格局, 形成的基本原因之一是“穷国办大教育”。据联合国教科文组织 1991 年统计, 中国公共教育支出约占世界公共教育支出的 1.04%, 负担的三级正规教育学生占世界的 17.9%。据教育部统计, 1998 年全国小学在校生 1.39 亿, 初中在校生 0.53 亿, 高中在校生 (不含职业技术教育) 0.093 亿。普通中小学教职工达 1106.69 万人, 其中专任教师 951.65 万人。如此巨大的教育规模, 只靠政府的公共教育支出是远远不够的。

表 3: 1996 年全国中小学教育经费支出的来源结构(%)

	财政拨款	用于教育税费	企业办学经费	学中的校用收入支出	学杂费	社捐集资	其他
高中	45.98	10.35	6.46	3.84	12.96	9.94	10.47
初中	49.44	15.08	5.81	3.19	8.15	12.36	5.97
其农村	50.89	17.06		2.80	8.92	16.82	3.51
小学	51.92	14.75	4.78	3.11	9.47	8.43	7.54
其农村	53.50	16.73		2.74	1.69	9.47	15.87

资料来源: 教育部财务司, 《中国教育经费发展报告》(1997)

2. 中国区域间经济发展不平衡。中国自 1978 年改革开放以来, 东、中、西部经济发展水平的差距呈扩大的趋势, 以绝对差异来看, 可见表 2~3。

表 4: 1978~1994 东、中、西部人均 GDP(元)

	东部	中部	西部	中部为东部的%	西部为东部的%
1978	466	302	257	67.0	55.2
1985	1022	707	573	69.2	56.1
1990	1992	1279	1090	64.2	54.7
1994	5352	2878	2320	53.8	43.3

资料来源: 上海财大公共政策研究中心, 《中国财政发展报告》(1999)

表 5: 1997 年各省(直辖市)农民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入(元)

农民人均收入		城镇居民人均可支配收入	
全国平均:	2090	全国平均:	5160
其中:		其中:	
6 个省(市) 3000 以上		13 个省(市) 5000 以上	
9 个省(市) 2000~3000		13 个省(市) 4000~5000	
9 个省(市) 1500~2000		5 个省(市) 3000~4000	
6 个省(市) 1500 以下			

资料来源: 国家统计局, 《中国统计提要》(1998)



中国区域间经济发展不平衡,不仅表现在城乡东、中、西部三大地带和31个省市之间,而且还表现在同一省内部不同的县市、乡镇之间。更小空间之间的经济发展不平衡对基础教育发展具有更直接、更大的影响。

3. 基础教育的教育财政。中国自1994年开始,在国家预算管理体制上,中央政府和省政府对财政收入实行“分税制”,中央与地方政府的财政收支自求平衡。80年代中期以来,中国的教育行政管理、高等教育实行中央和地方两级管理,基础教育则全部由地方政府管理,教育经费也由地方政府负担和筹措。到90年代中期,中国人口70%分布在农村,基础教育的学生也大部分在农村,64.63%的初中在校生和80.89%的小学在校生都在农村。因此,基础教育由地方管理,经费由地方筹措,主要是由县、乡两级政府管理和筹措。

表7:1996年各地政府举办普通中小学生的教育经费支出(元)

	有效样本县数	人均收入	财政自给度(%)	人均支出	人均教育支出
有效样本县数	1684	1787	84.3(1677)	224	115.2
“普九县”	523	2256	91.7(522)	264	139.4
“未普九县”	1161	1556	79.2(1155)	203	102.3
少数民族聚集县	446	1275	67.4(446)	273	104.9
国贫县	478	1081	57.4(474)	193	85.8
沿海开放县	128	2986	98.1(128)	301	175.5

资料来源:同表3

注:①全国共有2142个县,样本县占78.6%。②中国农村绝对贫困线,1995年为人均纯收入530元。③1996年全国农村人均年纯收入1926元。

表6:1996年不同典型县农村人均纯收入与人均财政、人均教育支出(元)

小学	初中	高中
全国平均:549.96	全国平均:1037.94	全国平均:2231.23
其中:	其中:	其中:
5个省(市)900以上	13个省(市)1000以上	13个省(市)2000以上
3个省(市)700-900	11个省(市)800-1000	14个省(市)1000-2000
6个省(市)600-700	6个省(市)800以下	3个省(市)1000以下
3个省(市)500-600		
13个省(市)500以下		

资料来源:同表3

注:教育费包括教育事业费和教育基本建设支出

### 应该采取的政策

1. 任何一个大国在经济与教育发展中,区域间都会呈现从非均衡到相对均衡的过程。政府的政策目标不是扩大而是逐步缩小区域间发展的差距。逐步缩小区域间教育发展的差距,根本出路在于采取强有力的政策,逐步缩小区域

间经济发展的不平衡。中国政府在1996-2000年的第九个五年计划和2010年的长远规划中,已明确提出了逐步缩小东、中、西部发展差距的任务和政策,并正在实施中。

2. 提高义务教育财政转移支付的强度,适度降低贫困地区配套资金比例。上级政府对下级政府的财政转移支付,是缓解区域间经济与教育发展不平衡的重要手段。中国中央政府对地方政府的财政转移支付主要采取专项补助(有条件拨款)方式,其中强度最大的是1997年-2000年的《国家贫困地区义务教育工程》,中央拨款39亿,地方配套以不低于2:1的标准,共投入约100亿元,用于国家级贫困县的义务教育,主要用来建造校舍、购置教学仪器设备、图书资料及课桌凳等,以改善办学物质条件。今后,还应继续进行义务教育工程,同时在经费配套上,减少贫困地区的配套比例。

3. 调整政府公共教育支出在三级教育间的分配结构。1996年在政府公共教育支出中,普通高等教育占18.98%,基础教育占62.36%,其中义务教育占54.04%。在普通高等教育经费来源中,约有75%来自政府拨款;而在基础教育的全部经费中,约有60%来自政府拨款。义务教育属于“公共产品”,应主要由政府提供,高等教育属于“准公共产品”,应由政府和市场双方提供,而且义务教育是全部教育的基础,属于国民素质教育。因此,今后应逐步调整政府公共教育支出的分配结构,提高义务教育经费中政府所占比重,降低高等教育经费中政府所占比重,这也有助于缓解区域间基础教育发展的不平衡。

4. 调整基础教育行政管理与经费筹措体制。应根据不同区域的经济发展水平和教育管理水平的不同,采取不同的教育行政管理和经费筹措体制,尽可能避免简单划一的“一刀切”,对于发达地区,可由县、乡两级管理和筹措经费;对于贫困地区,则应由县级政府管理和筹措经费。

(编辑 安宝娣)

