

# 中国义务教育转移支付制度研究<sup>\*</sup>

## 前言

中国普及九年义务教育的难点在农村,尤其是在约占乡村人口 1/5 的国家扶持的 592 个贫困县(下文简称国贫县)。面对中国地区间日益扩大的经济发展差距,经济欠发达的县单纯依靠当地财力和中央及地方县政以上政府现有的教育专项补助,不仅不能满足普及九年义务教育的资金需求,甚至还不能在最低水平上维持现有的教育规模。为了实现中国政府提出的缩小地区间经济和社会发展差距的政策目标,设计并实施规范的义务教育转移支付制度,对于维护社会公平,促进贫困地区人力资源开发和经济发展具有重要的意义。

受世界银行委托,经中国教育部财务司同意,上海市教科院智力开发研究所承担了“中国对贫困地区义务教育转移支付制度”研究项目。本项研究的目的在于设计面向下一世纪的综合的、多层次的政府对 592 个国贫县的教育转移支付制度,增加中央及地方县级以上政府的教育补助资金,以确保这些地区基础教育生均支出能达到一个最低水平,缩小地区间生均支出的差距,进而推进普及九年义务教育的进程。鉴于义务教育基本建设资金的转移支付,中国政府已卓有成效地实施“贫困地区义务教育工程”项目,本研究重点讨论贫困地区义务教育经常性支出的补助问题,即如何设计“贫困地区义务教育补助金”制度的问题。经过四个月的努力,研究人员在对现状作出全面估计的基础上提出了一个初步的政策建议方案,本报告集中了本项目研究的主要结果。

转移支付制度的设计和实施,涉及到中央和地方的财力再分配,是一项十分复杂的议题,这在中国这样一个地区间发展极不平衡的发展中大国尤其如此。好在中国政府在 1994 年已作出中央和地方县级以上政府都应设立和增加对边远、贫困地区义务教育专项经费的决策,这就使本研究更具有针对性和现实性,期望能对中国政府制定相应政策有所帮助。

衷心感谢世界银行顾问曾满超教授,他的研究经验和见识对我们帮助颇大,也衷心感谢世界银行官员 Sadre 女士和中国教育部财务司官员孙玲女士,她们为项目的顺利实施付出了很大的精力。

---

<sup>\*</sup> 本文受世界银行驻中国办事处的委托,于 1998 年完成的关于缩小中国义务教育地区差异问题的研究报告。

## 第一章 背景与说明

**1.1 绝对贫困线的估计** 1993年,中国政府提出确定农村绝对贫困线的标准是每人每日食品提供 2100 千卡热量,食品占总支出的比例为 60%,并由此估计农村绝对贫困人口约为 8000 万,贫困发生率为 8.84%。1995年,中国国家统计局进一步采用马丁法对绝对贫困线作出了比较精确的估计,估算出 1994 年农村绝对贫困线为人均年纯收入 440 元。我们根据农村居民生活消费物价指数,给出了 1990 年至 1997 年按当年价格计算的绝对贫困线。

表 1-1 1990 年-1997 年中国农村人均纯收入及绝对贫困线

年份	农村人均纯收入 (当年价格) (元)	农村人均纯收入 增长指数 (可比价格)	农村人均纯收入 (1990 年不变价格) (元)	农村居民生活消费 指数	绝对贫困线 (当年价格) (元)
1990	686	100	686	100	293
1991	709	102.0	700	102.3	300
1992	784	108.0	741	107.1	314
1993	922	111.5	765	121.7	357
1994	1221	117.1	803	150.2	440
1995	1578	123.3	846	176.5	517
1996	1926	134.4	922	190.4	558
1997	2090	140.6	964	195.8	573

资料来源: (1) 国家统计局:《中国统计年鉴——1997》,中国统计出版社 1998  
(2) 国家统计局:关于 1997 年国民经济和社会发展的统计公报,1998 年 3 月 4 日

**1.2 国贫县的确定标准和数量** 中国农村贫困人口集中在中国中西部自然环境恶劣、经济社会发展落后的地区。1986 年以来,中国政府曾先后三次公布了国家扶持贫困县的标准和数量:

- 1986 年公布了 331 个国贫县,其标准是 1985 年人均纯收入低于 150 元的特贫县,人均收入低于 200 元的少数民族自治区,收入低于 300 元的老革命根据地县,收入低于 300 元的牧区县和低于 200 元的半牧区县。
- 1991 年公布了 587 个国贫县,包括原已确定的 331 个国贫县,此外,增加了 256 个人均收入低于 300 元的贫困县。
- 1993 年公布了 592 个国贫县,其标准是原确定的国贫县人均收入在 700 元以下者仍予以保留,新增了人均收入低于 400 元的贫困县。据统计,1995 年中国农村贫困人口约 45%集中在 592 个国贫县中。

- 据 1997 年统计，国贫县乡村人口合计约 1.9 亿人，占全国乡村人口的 1/5 左右。

**1.3 中国普及九年义务教育的目标** 90 年代初，中国政府提出至本世纪末在占总人口 85% 的地区普及九年义务教育，在占总人口 10% 的地区普及初等教育，占总人口 5% 的贫困地区普及小学 3-4 年教育。据估算，普及小学 3-4 年教育的地区人口约为 6000 万人，集中在西部国贫县，此外，普及初等义务教育的地区人口约为 12000 万人，其中人口占一半的地区也属贫困地区，这两类地区是中国普及九年义务教育的难点所在。

**1.4 中国农村中小学的管理体制** 1985 年以后，中国政府正式提出“把发展基础教育责任交给地方”，农村实行县、乡、村三级办学和县、乡两级管理体制：

- 县政府仅直接管理少量县直属中学和小学
- 乡（镇）政府主办乡（镇）的初级中学和乡中心小学
- 村兴办村级小学，归乡（镇）管理

中国农村中小学教师分为“分办”、“民办”与“代课”三类，公办教师工资由各级财政拨款支付；“民办”教师工资分为两部分，一部分由各级政府予以补助，另一部分由乡、村从财政拨款外的资金中支付，称之为乡、村“统筹工资”；此外，还有一部分社区临时聘请的“代课”教师，工资由社区自筹，不列入专任教师统计范围。这三类教师在本报告中统称为岗位教师。

### 1.5 多渠道筹措教育经费

自 80 年代后期开始，中国实行以财政拨款为主、多种渠道筹措教育经费政策。教育经费的来源包括：

- 各级政府财政拨款；
- 向企业征收城市教育费附加和在农村向农户征收占人均纯收入 1.5-2% 的农村教育费附加；
- 社会及个人捐资的集资；
- 校办产业与学校社会服务收入；
- 学、杂费收入
- 各项教育基金收入

按国际可比口径，中国公共教育经费应只包括政府拨款和征收的教育税费两项。

### 1.6 农村教育财政体制

- 县本级财政拨款主要用于直属教育机构，县政府负责征收和管理城市教育费附加。县一级的教育基本建设投资大部分用于县直属教育机构的建设，也有

少部分用于补助乡、村学校的建设。

- 乡本级财政拨款主要用于支付“公办”教师工资和“民办”教师的财政补助（一部分县教师工资由县财政统一拨付）。乡负责征收农村教育费附加，用于乡、村两级支付“民办”教师统筹工资，补助经常性公用经费支出以及一部分基本建设投资。鉴于经费短缺，相当部分的学校基本建设资金还需要向农民集资筹措。

- 村集体通过向农民集资，用于补助本村学校开支以及基本建设投资。

### 1.7 中国基础教育的转移支付

- 中国财政设有支援贫困地区教育专项资金，1995年前每年为2亿元，约占中央财政支出的千分之一，经由各省下达资金。自1995年起，专项资金数额大幅度增加，至1997年达10亿元，1995-2000年专项资金增加部分共39亿元，加上省、地（市）、县各级财政配套资金总额为100亿元，用于实施“国家贫困地区义务教育工程项目”，改善国贫县和一部分省贫县小学和初中的办学条件。

- 贫困地区农村教育预算支出没有独立的资金补助，而是在县财政支出中统一安排，资金来源为县本级财政收入及中央与地方县级以上财政的一般转移支付补助。

### 1.8 中国教育经费数据采集与统计

中国教育部财务司负责教育经费数据的采集和统计。每年由各级各类学校逐级上报上一财政年度（1月1日至12月31日）教育经费收支的年终决算数据。国家一级教育经费信息管理系统统计的行政单位是县、地（市）、省，此外，高等教育学校按学校单独统计。由于技术原因，每年有一部分统计行政单位数据缺漏，此外，上报数据的准确性也有待进一步改进。

统计数据分为资金来源和资金使用两大类：

- 教育资金来源分为预算内资和预算外资金两类，其中预算外资金又分为各级政府征收用于教育税、费，企业办中小学经费，校产及服务收入用于教育的经费，学杂费，社会捐（集）资等细类。

- 教育资金使用按支出性质进行分类，首先分为经常性支出和基本建设支出两类，经常性支出又分为人员费用和公用费用两类，预算内资金还进一步把人员费用分为教职工工资，民办教师补助，离退休人员费用，奖、贷助学金以及其它等5个细目；公用经费分为公务业务费，设备购置费，修缮费及其它等4个细目。

此外，教育事业发展统计由教育部计划建设司负责。

### 1.9 研究的地区分类

根据中国政府提出的分布骤、分地区实施普及九年义务教育的规划，各省、

市自治区的分类是：

- “一片”地区，包括东部的北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、广东和中部的吉林等 9 个省和直辖市，规划至 1996 年总体上普及九年义务教育

- “二片”地区，包括中部的黑龙江、河北、山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南，东部的福建、海南，西部的陕西、四川、等 12 个省，规划 1988 年在大部分县普及九年义务教育。

- “三片”地区，包括西部的内蒙、甘肃、宁夏、青海、新疆、广西、西藏、云南、贵州等 9 个省和自治区，规划 2000 年各县分别达到规划要求的普及九年义务教育、普及初等义务教育或普及 3-4 年教育的目标。

根据贫困县的地区特征，四川和陕西各有 43 和 50 个国家贫困县，这些县大部分 2000 年仅能实现普及初等教育或普及 3-4 年教育，因此，本报告对县的地区分类作如下修正：

(1) **“一片”地区**，包括东部和中部 9 个省、直辖市，其中北京、天津、上海、江苏等 4 个省、直辖市没有国家贫困县，其余 5 个省共 30 个国家贫困县。

(2) **“二片”（东、中部）**，包括除西部地区的四川、陕西省外的 10 个省，共 196 个国家贫困县。

(3) **西部地区**，包括“三片”的 9 个省、自治区，再加上四川、陕西两省，共 366 个国家贫困县。鉴于西北、西南差异较大，这一地区再细分为西北和西南两类地区。

本报告也用东中部地区和西部地区分类，前者指一片和二片（东、中部）的 19 个省。

### 1.10 县的收入、地形和民族分类

本项研究的重点之一是对中国教育投资的县际差距作出定量估计，为此需对县按收入、地形和民族特点进行分类：

(1) **收入分类** 以农村人均纯收入为主要指标，按各县人均纯收入的平均值排序，把全部样本县分为 10 等分，最高 10%县与最低 10%县之比，即十分值系数是衡量县际差距的重要指标。这一方面也用于其它指标的县际差距的评判。在本报告中，也用高收入县和低收入县的概念，这是指 5 等分后的最高 20%和最低 20%类别。

(2) **地形分类** 分为平原、丘陵和山区三类。

(3) **民族分类** 分为少数民族自治县和汉族聚居县两类。

### 1.11 研究的数据是

(1) 本次研究的数据主要来源是教育部财务司管理的中国教育经费统计数据

库，此外学龄人口入学数据来源是中国教育事业统计数据库。在报告中，对这些数据来源不再特别注明出处。

(2) 1997 年统计的有学生教育经费支出数据的县共 1875 个，其中有有效数据的县 1753 个，分布如下表所示：

表 1-2 有效数据 1753 个县地区分布

单位：个

地区	总体	样本县	地区	总体	样本县	地区	总体	样本县
合计	2141	1753	“二片” (东、中部) 地区	809	731	西部地区	926	745
“一片” 地区	406	277	河北	138	112	其中：西南	533	408
辽宁	44	12	山西	101	99	广西	81	64
吉林	41	2	黑龙江	67	65	西藏	77	0
浙江	64	41	安徽	67	67	四川	172	162
山东	95	95	江西	84	80	贵州	80	66
广东	79	64	福建	61	55	云南	123	116
江苏	64	53	河南	116	90	其中：西北	393	337
北京	8	0	湖北	68	62	内蒙	85	69
上海	6	5	湖南	90	87	甘肃	76	66
天津	5	5	海南	17	14	宁夏	18	17
						青海	39	37
						新疆	85	81
						陕西	90	67

资料来源：各省国家贫困县数引自《光明日报》，1994 年 10 月 22 日，北京

表 1-3 491 个样本县地区、民族分布

单位：个

	国家贫困县	样本县	民族自治县	样本县
合计	592	503	630	458
“一片”地区	30	20	17	3
“二片”（东、中部）地区	196	171	37	34
西部地区	366	312	576	421
其中：西北	169	147	237	206
西南	197	165	339	215

资料来源：各省国家贫困县数引自《光明日报》，1994 年 10 月 22 日，北京

(3) 1753 个有有效数据的县，占全国总体 2141 个县的 81.9%，其中“一片”地区占 68.2%，“二片”（东、中部）地区占 90.4%，西部地区占 80.5%，除西藏数据暂缺外，基本上能代表全国各地区的分布。对研究的重点对象 592 个贫困县，有有效数据县 503 个，占 85.0%。东部国贫县缺漏较多，（根据中国政府政策，中央扶贫专项款项今后将转向中西部，这一地区扶贫由省自行解决），对确定教育转移支付方案的影响不大。

### 1.12 进行 1994 年与 1997 年比较的抽样县

由于 1994 年度县级数据质量较差，故做年度比较时，采用分层抽样方法。抽样以 1997 年有农村人均纯收入数据的 2036 个县为总体，以收入、区域位置、贫困（是否国贫县）和少数民族（是否少数民族自治县）为抽样分层指标，共抽取样本 511 个县。样本的统计分析结果表明，抽样样本基本能代表总体（抽样县农村纯收入分布与 1997 年 2036 个县的分布无显著差异）。

表 1-4 抽样样本量的计算

	县数 Ni	均值	方差	分层子总体单独抽样所需样本数 (个)	单独抽样比例 (%)
1.1 高收入县	533	2988	487206	35	6.57
1.2 中收入县	806	1880	60272	12	1.49
1.3 低收入县	697	1015	72283	45	6.46
2.1 东部	652	2556	765748	72	11.04
2.2 中部	706	1836	337692	63	8.92
2.3 西部	678	1258	348992	124	18.21
3.1 民族县	550	1459	568518	138	25.09
3.2 非民族县	1486	2028	735622	113	7.60
4.1 国贫县	576	1152	203113	89	15.45
4.2 非国贫县	1460	2159	684622	94	6.44
总体	2036	1874	754046	137	6.73

## 第二章 中国义务教育投资的县际差距

2.1 义务教育投资的县际差距，既体现为各县之间投资水平的静态差距，也体现为各县之间投资增长速度的动态差距。迄今为止研究中国经济和社会发展地区差距的研究文献[注 1]往往以省一级作为分析的基本单位，这可能掩盖了省内各县确实存在的差距，也很难全面反映具有不同经济社会特征地区的差距比较，例如民族自治地区与非民族自治地区的比较、国贫县与富裕县的比较。本报告以

较大样本的县一级数据为基础，从县际差距分析开始，然后再归纳出地区之间义务教育投资差距的特征，力图对中国义务教育的县际差距有一个较全面的估计。

2.2 政策分析和方案设计不仅要求对义务教育投资的县际差距有一准确的估计，还要求对造成差距的原因作出深层次的分析，以对症下药。为此，本章将在经济社会发展的广阔背景下考察义务教育投资的县际差距，这或许能对造成差距的原因有一个符合实际的解释。

## 农村人均纯收入

2.3 全国的总体格局 对于约占中国人口三分之二的欠发达地区，由于工业化和城市化程度较低，农村人均纯收入较为集中反映各县的经济发展总体水平。进入 90 年代以来，中国农村人均纯收入的增长由停滞期转向持续上升，1990 年至 1996 年，按可比价格计算人均收入增长了 40.6%，年增长率为 5.0%。对 1990-1996 年期间按中国农村人均纯收入分类调查数据的分析表明：

(1) 按 1990 年不变价格计算，人均纯收入由 686 元增至 922 元（参阅第一章表 1-1），人均纯收入超过 1000 元的相对富裕农户的比例翻了一番，位于人均收入 293 元的绝对贫困线以下的贫困户比例由 8.1% 下降至 3.6%。

(2) 按 90 年不变价格计算，人均收入低于 100 元的赤贫户比例反而由 0.22% 上升至 0.34%，这部分赤贫户似乎未能分享增长的收入，他们的子女“有学难上”的情况相当突出。[注 2]

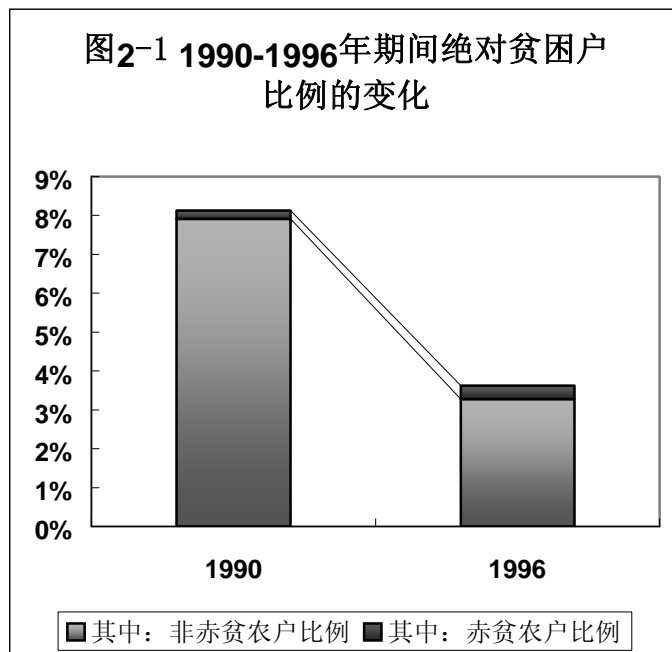
表 2-1 1996 年与 1990 年中国农村人均纯收入分布比较  
(按 1990 年不变价格计算)

	1990 年	1996 年
农村人均纯收入 (元)	686	922
农户分布 (%)	100	100
低于 100 元	0.22	0.34
100-200 元	1.80	1.20
200-300 元	6.57	3.62
300-400 元	11.99	6.25
400-500 元	14.37	8.70
500-600 元	13.99	9.92
600-800 元	20.83	18.52
800-1000 元	12.45	16.89
1000 元以上	17.78	34.56

注：根据《中国统计年鉴——1997》P312 表 9-15 按农村人均纯收入指数整理。

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴——1997》





绝对贫困线以下农户比例大幅减少, 赤贫户比例却上升了, 后者似乎没有分享增加的收入

**2.4 中国农村纯收入县际差距的基本估计** 对有有效数据的 1753 个县 1997 年统计分析的结果是：

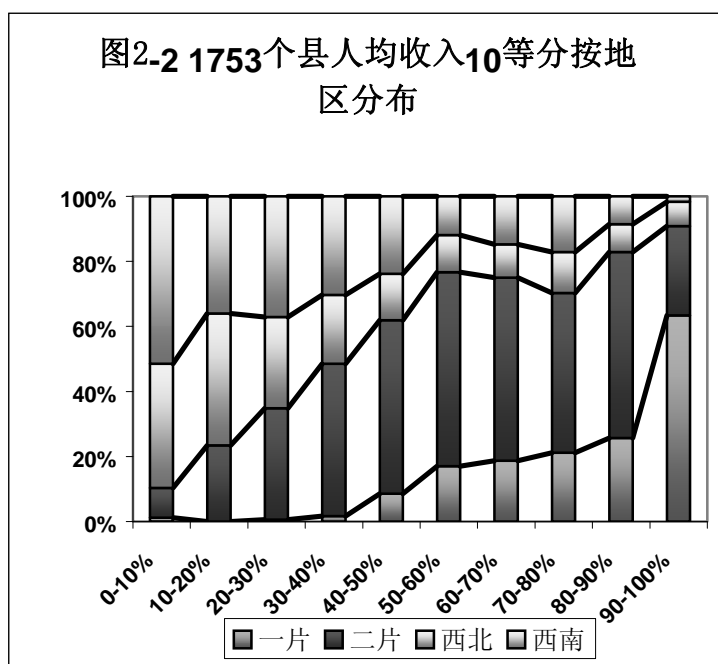
(1) 反映农村人均收入县际差距的 Gini 系数为 0.23；按收入高低对各县进行 10 等分排序，最高 10%县的人均收入为 3548 元，最低收入 10%的人均收入仅 622 元，两者之比（十分位系数）为 5.6。

(2) 应用 Theil 系数对县际差异分解，按第二章说明的四类地区划分，地区间差异占总差异的 37.0%，地区内差异占 63.0%。

(3) 对 1753 个县人均收入 10 等分，不同类型地区收入分布的特征是：沿海（一片）地区分布明显向高收入县偏移，277 个县中有 156 个县属最高 10%县，占 56.3%，而欠发达的西部地区、国贫县、少数民族自治县收入分布与此相反，低收入县和较低收入县比例分别高达 39.6%、50.7%和 36.9%。

表 2-2 1753 个县人均收入 10 等分按地区分布

收入水平 10等分	合计	一片	二片	西部	其中： 西北	其中： 西南	贫困县	民族县
县数合计	2498	277	731	745	337	408	503	458
构成 (%)	100	100	100	100	100	100	100	100
0-10%	13.29	0.72	2.19	21.07	19.88	22.06	29.82	20.74
10-20%	12.37	0.00	5.61	17.99	21.07	15.44	21.87	16.16
20-30%	11.57	0.36	8.21	15.30	14.54	15.93	17.30	14.63
30-40%	10.61	1.08	11.22	12.08	10.98	12.99	13.32	13.54
40-50%	9.73	5.42	12.86	8.99	7.42	10.29	7.55	8.08
50-60%	8.69	10.83	14.36	5.50	5.93	5.15	5.96	5.90
60-70%	8.81	11.91	13.54	5.91	5.34	6.37	1.99	6.99
70-80%	9.09	13.36	11.76	6.98	6.53	7.35	1.99	7.64
80-90%	8.21	16.25	13.68	4.03	4.45	3.68	0.20	3.06
90-100%	7.65	40.07	6.57	2.15	3.86	0.74	0.00	3.28



2.5 1994 年以来县际差距的变化 应用分层抽样 511 个县 1994 年以来收入统计数据进行比较分析，得到的研究发现是：

(1) 反映人均收入县际差距的 Gini 系数由 0.238 下降至 0.235，表明人均收入县际差距从总体上有所控制。

(2) 总体县际差距缩小主要是中等收入县近几年人均收入增幅较大，缩短了与高收入县的差距。而最低 10% 县人均收入增长率较慢，与中等收入县及高收入县的差距反而拉大了。

表 2-3 1994-1997 年 511 个县按收入 10 等分分布变化

收入分等	1994年 人均 收入	1997年 人均 收入	年增长率 (%)	1994年相对最低10% 县收入指数	1994年相对最低11% 县收入指数
平均	992	1311	9.74	240.19	271.99
<10%	413	482	5.28	100.00	100.00
10-20%	538	703	9.33	130.27	145.85
20-30%	643	867	10.48	155.69	179.88
30-40%	743	1014	10.92	179.90	210.37
40-50%	847	1208	12.56	205.08	250.62
50-60%	953	1366	12.75	230.75	283.40
60-70%	1094	1493	10.92	264.89	309.75
70-80%	1249	1653	9.79	302.42	342.95
80-90%	1456	1883	8.95	352.54	390.66
90-100%	1989	2442	7.08	481.60	506.64

图2-3 抽样县1997年与1994年人均收入分布比较

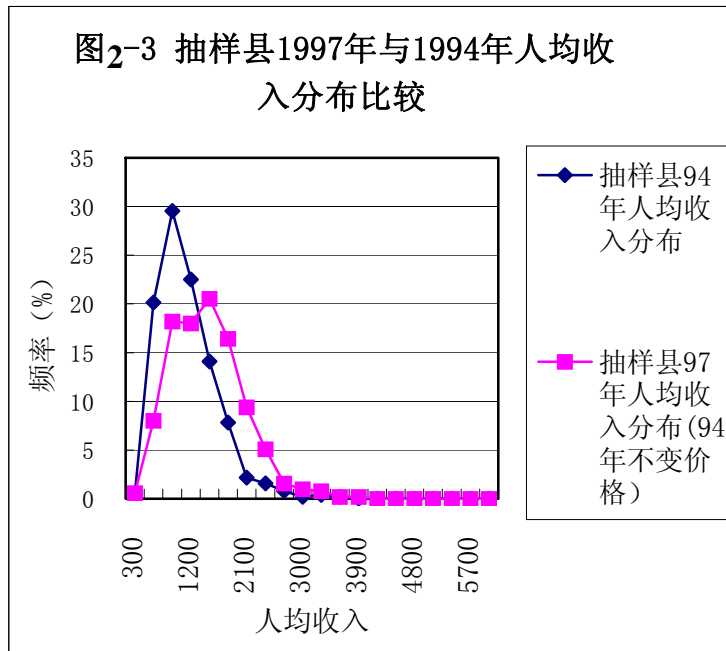
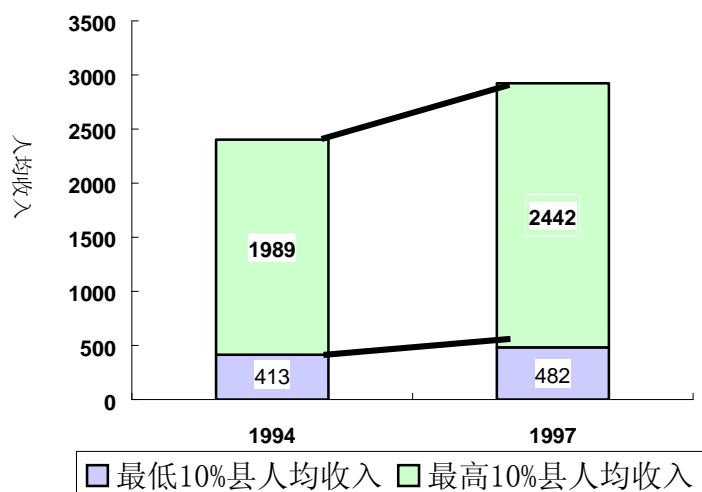


图2-4 贫困县与富裕县人均收入差距近一步扩大



### 义务教育的入学机会

**2.6 中国普及九年义务教育的基本格局** 1997年，中国小学学龄儿童净入学率为98.82%，其中男童入学率分别为99.02%和98.81%，入学的性别差异仅0.21个百分点；初中学龄人口的毛入学率为87.1%，有1882个县（区、市）已基本普及初中教育，复盖人口占总人口的比例为65%。1949年以来，中国政府选择了所谓“低重心”的教育发展战略，在教育结构金字塔的塔基，中国小学和初中入学率即使与发达国家相比也并不逊色，但金字塔塔尖高等教育的入学率上却远低于发展中国家平均水平。尽管这种“低重心”教育发展政策一直引起争议，但其明显的成效是在教育投资短缺的情况下保障了儿童接受基础教育的权利。当然，“基础教育必须注重真正的学习收益和结果，而不单纯重视入学，课堂出勤和完成文凭的要求”（1990年《世界全民教育大会宣言》），在提高学习成效和质量方面，中国义务教育发展还有相当的差距。

**2.7 小学教育入学机会的绝对差距** 据对1782个县的分析，已达到政府规定入率95%以上的普及小学标准的县为1604个，占90%，尚有178个县小学入学率低于95%。尚未普及初等教育的县绝大部分分布在经济欠发达的西部地区，尤其是贫困的少数民族自治县。小学入学率至今仍低于70%的县有38个，其中37个县是少数民族自治县，大多为西藏、青海、四川和甘肃的藏族、族自治县。造成贫困的少数民族自治县小学入学率偏低的因素比较复杂，既有历史和自然环境的原因，也有社会发育程度总体较低的因素，这部分县是中国实现人人受教育的难点。

表 2-4 1997 年 1782 个县小学学龄儿童入学率统计

范围	县数(个)	其中： 西部县	其中： 贫困县	其中： 民族县	县数比例 (%)	复盖人口 (%)	入学率 (%)
总计	1782	854	537	542	100	100	97.34
1. 未普及县小计	178	166	71	130	9.99	5.32	81.41
<70%	38	38	15	37	2.13	0.21	50.44
70-80%	10	10	5	10	0.56	0.13	75.54
80-85%	10	9	7	8	0.56	0.24	82.84
85-90%	27	25	13	22	1.52	0.73	88.07
90-95%	93	84	31	53	5.22	4.01	93.19
2. 已普及县小计	1604	688	466	412	90.01	94.68	99.06
95-99%	479	354	212	196	26.88	26.94	97.47
>=99%	1125	334	254	216	63.13	67.74	99.76

2.8 小学教育入学机会的相对差距 据 1782 个县的统计分析，反映小学入学机会县际总体相对差距的 Gini 系数为 0.0098，表明中国在小学入学机会平等方面已取得了令人满意的成效。全球普及初等教育关注的热点在于保障处于社会不利地位人群的受教育权利，入学机会的不平等往往体现在民族、性别和不同收入人群的入学机会不平等上。按性别、民族、不同收入地区对 1782 个县进一步分解，发现不同类型的县入学机会相对不平等的 Gini 系数均不超过 0.03，仍然在令人可接受的范围。

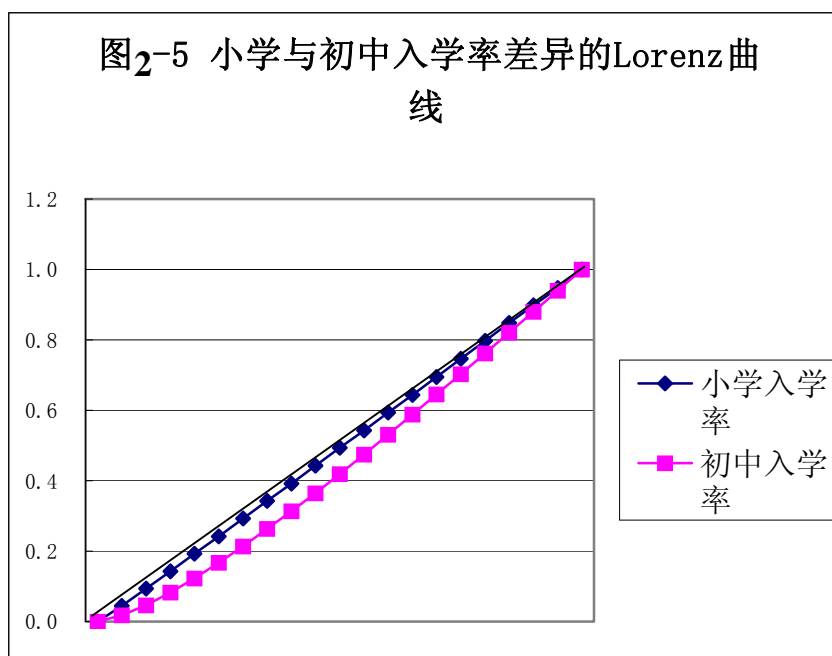


表 2-5 1997 年 1782 个县小学与初中入学率县际差距的 Gini 系数统计

	有效样本数	小学Gini系数	初中Gini系数
总体	1782	0.0098	0.1139
其中：1. 男性	1782	0.0085	0.1082
女性	1782	0.0111	0.1272
2. 东中部地区	932	0.0043	0.0531
西部地区	854	0.0157	0.1837
3. 少数民族自治县	542	0.0244	0.1609
汉族县	1240	0.0071	0.0831
4. 贫困县	537	0.0029	0.1819
非贫困县	1245	0.0080	0.0778
5. 县镇	1518	0.0067	
农村	1518	0.1195	

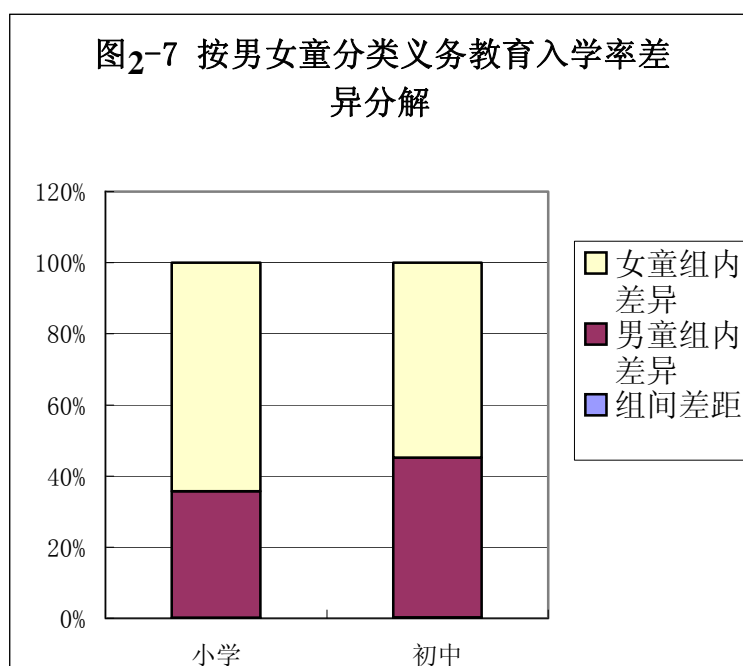
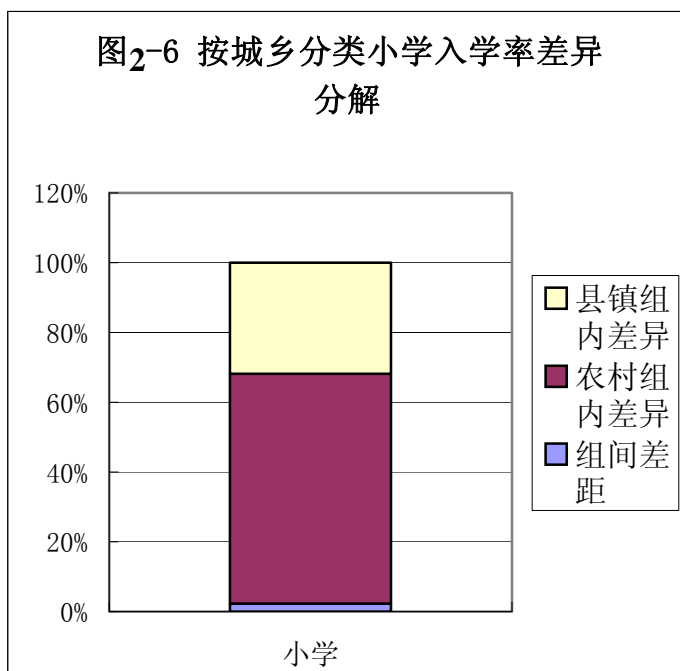
2.9 小学入学机会总体相对差距的分解 应用 Theil 系数对造成总体相对差距的因素进行分解，得到的研究发现是：

(1) 在小学入学机会总体县数差距中，男女童组间差距影响仅占 0.2%，而男女童入学率的组内差距分别占 35.5%和 64.3%。这表明**中国要实现人人受教育，政策重点是提高小学入学率偏低县的总体入学率，从而相应地也提高了女童的入学率，解决男女入学率不平等的问题已是一个局部的问题。**

(2) 总体差距中，县镇和农村组间差距的影响占 2.3%，县镇和农村组内差距分别占 65.9%和 31.8%，这表明**造成总体差距的主要因素是农村内部小学入学机会的不均等，缩小农村内部的入学差距是政策的重点。**

(3) 总体差距中，东西部地区小学入学机会的组间差距的影响占 9.0%，西部和东中部地区组内差距分别占 81.4%和 9.6%，表明**农村内部入学机会的差距主要是西部地区农村内部的差距。**

(4) 总体差距中，汉族县与少数民族自治县之间的差距影响占 5.3%，汉族县与少数民族自治县组内差距分别占 23.0%和 71.7%，表明**少数民族自治县内部入学机会的不均等也是造成总体差距的重要因素。**



**2.10 初中入学机会的绝对差距** 在经济发达的东部沿海地区，已基本普及初中教育，中部地区预期至本世纪末也将基本普及初中教育，西部地区普及初中教育将要延至下一世纪初叶。据 1782 个县统计，西部地区至今还有三分之二的县尚未达到政府规定的初中入学率 85%的普及标准，在少数民族自治县和贫困县中，这一比例更大。因此，可以预计中国初中教育发展的投资有来自提高教育教

育质量的需求,更为主要的是学生规模扩大的需求。统计分析表明,初中入学率与人均收入呈正相关关系,相关系数达 0.48,因此,在西部地区,初中教育的普及很大程度上取决于经济的发展和财力的增长。

表 2-6 1997 年 1782 个县初中学龄人口入学率统计

范围	县数(个)	其中: 西部县	其中: 贫困县	其中: 民族县	县数比例 (%)	复盖人口 (%)	入学率 (%)
<b>1. 未普及县小计</b>	<b>775</b>	<b>570</b>	<b>344</b>	<b>396</b>	<b>43.49</b>	<b>37.20</b>	<b>60.49</b>
<50%	211	210	137	166	11.84	6.94	30.58
50-60%	90	82	52	59	5.05	3.84	55.00
60-70%	129	104	60	62	7.24	6.83	64.95
70-80%	193	100	61	72	10.83	10.84	75.43
80-85%	152	74	34	37	8.53	8.75	82.52
<b>2. 已普及县小计</b>	<b>1007</b>	<b>284</b>	<b>193</b>	<b>146</b>	<b>56.51</b>	<b>62.80</b>	<b>95.15</b>
85-90%	165	74	41	38	9.26	9.98	87.49
90-95%	842	210	152	108	47.25	52.82	96.65

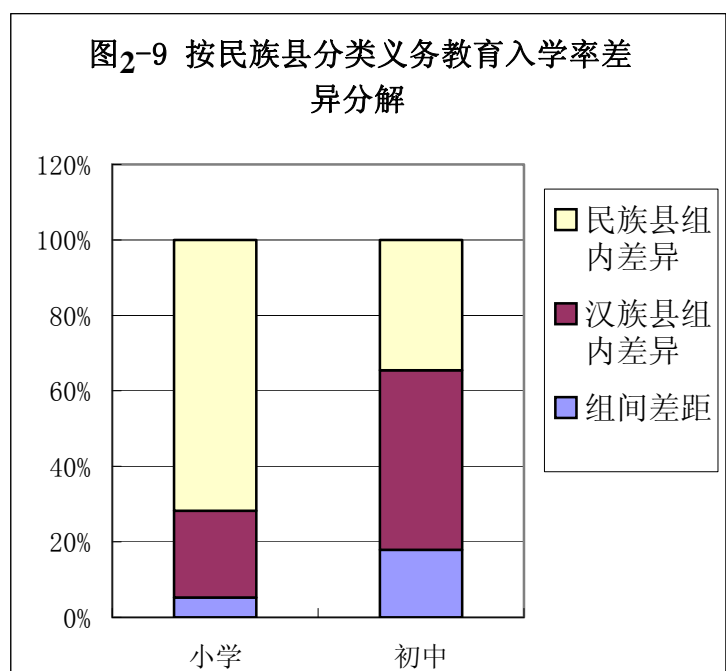
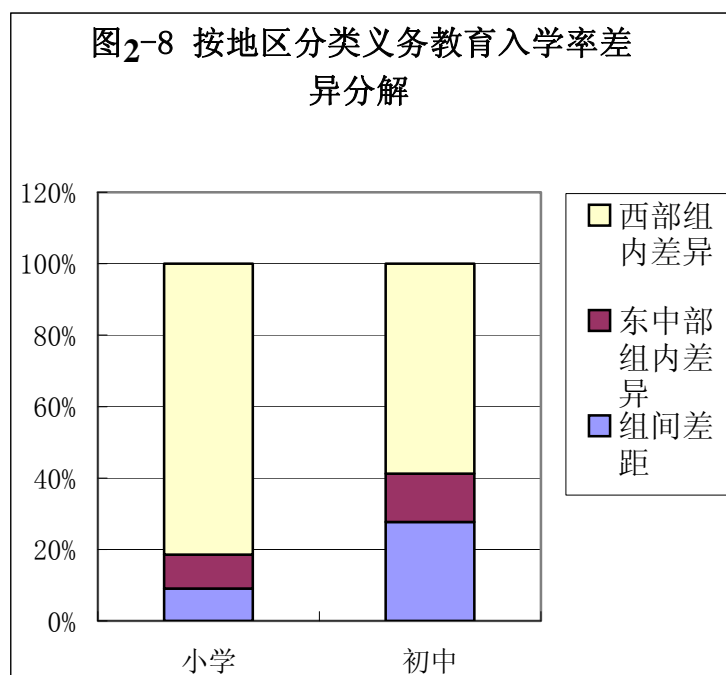
2.11 **初中入学机会的相对差距** 反映初中入学机会相对差距的 Gini 系数为 0.1139,也属可以接受的范围。相对小学入学机会而言,初中教育入学机会不均等情况要突出一些,西部地区县际入学相对差距的 Gini 系数要达 0.1837,少数民族自治县及国贫县的县际相对差距也有类似的情况(参阅前已列出的表 3-5)。应用 Theil 系数对总体差距进一步分解的研究发现是:

(1) 东中部地区与西部地区之间的初中入学率组间差距占总体差距的 27.7%,东中部地区和西部地区组内差距分别占 13.5%与 58.8%,表明东中部地区组内差距小于东西部地区的组间差距。**对西部地区初中教育发展投入更多的资金援助,缩小东部和西部地区初中教育差距,对于加快西部地区经济发展和人力资源开发将产生重大的影响。**

(2) 初中入学率的性别间差异仅占总体差距的 0.26%,这表明**在初中入学上,男女性别间入学机会基本均等,同样政策的重点宜放在提高初中入学率偏低的县的总体入学率上。**

(3) 少数民族自治县组内初中入学率差距占总体差距的比例要低于小学,前者为 47.7%,后者为 71.7%,这并非表明民族自治县初中入学机会不均等程度较低,而是少数民族自治县初中入学率普遍偏低,从而相对差距较小的缘故。初中教育的普及对于加快少数民族聚居地区工业化进程有直接的意义,如何在普及小学基础上加快少数民族地区初中教育发展,将是下一世纪初叶中国教育要着力解决一项重要课题。





## 教育投资

### 2.12 中国县级教育财政的基本格局

(1) 县级财力薄弱, 有四分之三和县财政收不抵支, 依靠中央和地方县以上财

政的一般转移支付来维持预算平衡。据 1753 个县统计，县财政收入仅占财政支出的 77.2%，财政转移支付负担了县级财政支出的近四分之一，有 1326 个县财政收不抵支，占统计县数的四分之三，这大大加重了中央和省级财政的负担。

(2) 大部分县级财力尚不足以维持庞大的行政机构开支，导致了公共服务投资短缺。由于财力有限，1753 个县财政支出中用于教育支出比例仅 27.8%，与中央提出的乡（镇）财政支出主要用于教育的要求相比差距甚大。在贫困地区，单纯依靠县一级财力确实难以支撑九年义务教育的普及。

(3) 通过吸纳民间教育资金（农民教育集资、学杂费、学校“创收”）弥补公共教育经费不足，已成为县级教育的普遍趋势。据统计，这种非预算收入（off-budget revenue）已占教育总支出的 25.7%。由于民间教育资金吸纳能力与当地经济收入水平密切相关，这就导致了教育投资水平差距的扩大。

(4) 自然环境的差异，造成山区为主的西部地区基础教育成本明显高于东部和中部地区，突出反映在居住分散，学校学生规模较小，生师比不高。尽管人均预算内教育投入要高于东中部地区，但教育经费短缺情况反而突出，在吸纳民间教育资金能力上，东中部地区又明显高于西部地区，这就导致教育投资总体水平西部地区与东中部地区仍存在明显的差距。

表 2-7 1753 个县按地区分类财政主要指标

地区分类	样本数 (个)	人均收入 (元)	人均财政 收入(元)	人均财政 支出(元)	财政自给率 (%)
平均	1753	1854.80	217.11	305.04	77.21
其中:1. 东中部地区	1008	2192.19	230.31	268.29	86.74
西部地区	745	1398.30	199.26	354.77	64.31
2. 汉族县	1295	2003.96	215.96	265.42	81.79
少数民族自治县	458	1433.06	220.37	417.07	64.25
3. 非贫困县	1250	2142.55	245.33	312.65	83.89
贫困县	503	1139.72	146.98	286.12	60.59

表 2-8 1753 个县按地区分类教育财政主要指标

地区分类	样本数 (个)	人均教育经 费总支出 (元)	人均预算内教 育经费支出 (元)	人均教育税 费支出(元)	人均民间教 育经费支出 (元)
平均	1753	128.35	77.60	16.35	34.40
其中:1. 东中部地区	1008	136.57	72.52	19.78	44.27
西部地区	745	117.26	84.45	11.73	21.08
2. 汉族县	1295	127.35	70.33	18.22	38.80
少数民族自治县	458	131.21	98.32	11.03	21.86
3. 非贫困县	1250	137.14	79.47	19.15	38.52
贫困县	503	106.25	72.89	9.32	24.05

2-8 1753 个县按地区分类教育财政主要指标 (续表)

地区分类	财政支出中 教育经费比 例 (%)	预算内支出占 教育经费总 支出比例 (%)	教育税费支出 占教育经费总 支出比例 (%)	民间教育支出 占教育经费总 支出比例 (%)
平均	27.48	61.30	12.96	25.74
其中:1. 东中部地区	28.44	54.07	14.79	31.14
西部地区	26.19	71.06	10.50	18.44
2. 汉族县	28.20	56.75	14.41	28.84
少数民族自治县	25.42	74.27	8.83	16.90
3. 非贫困县	27.70	58.19	14.47	27.34
贫困县	26.93	69.11	9.18	21.71

图2-10 1997年1753个县人均财政收支分布

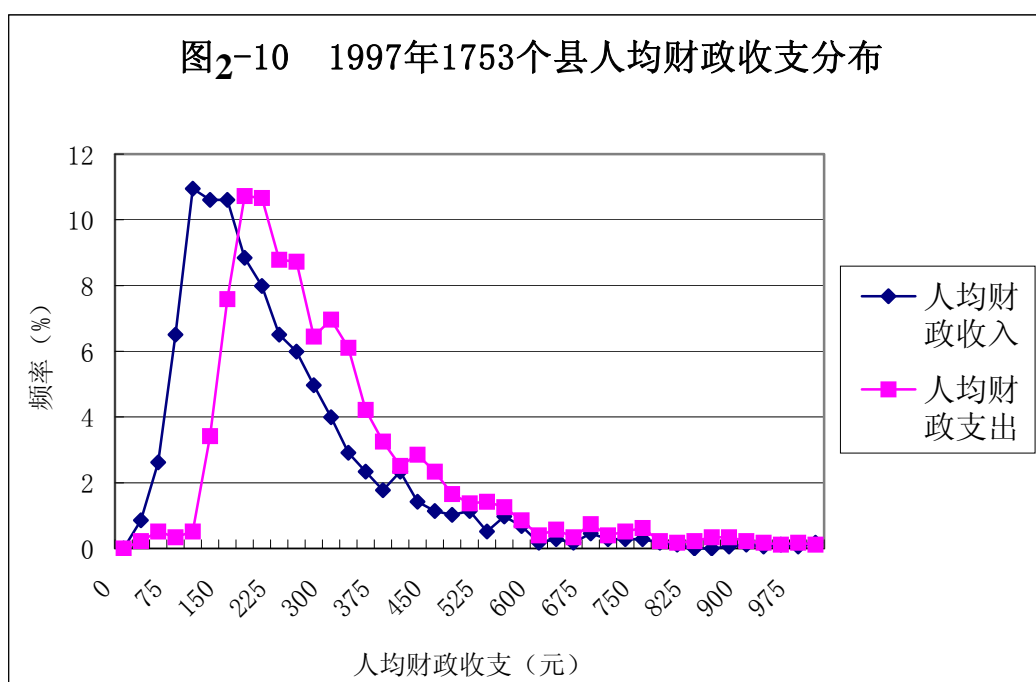
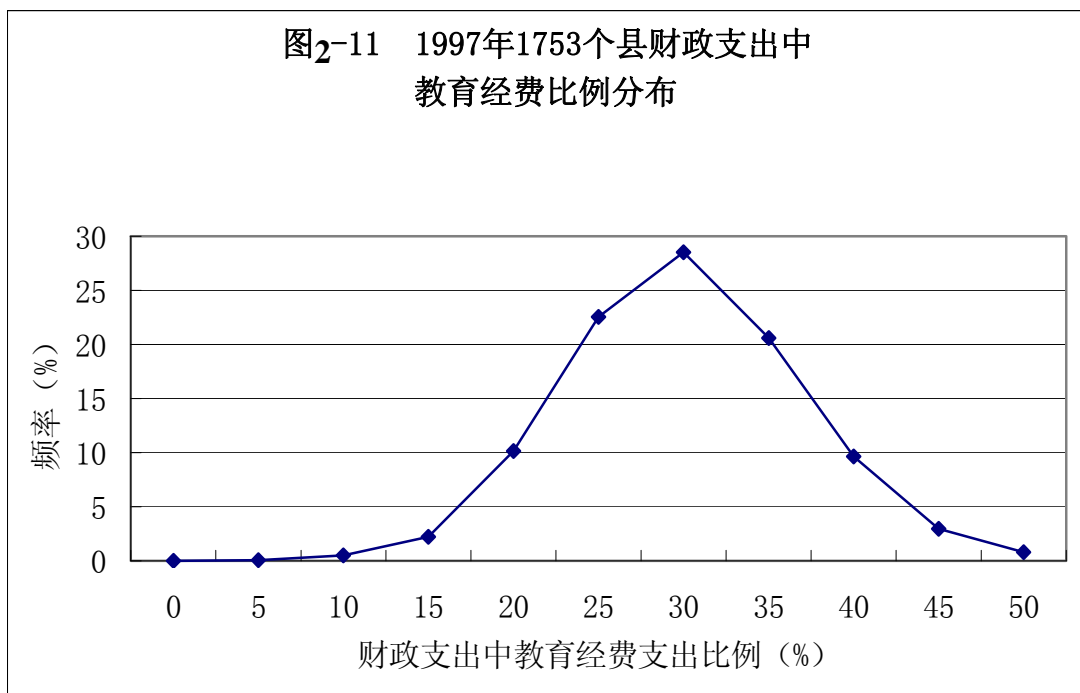
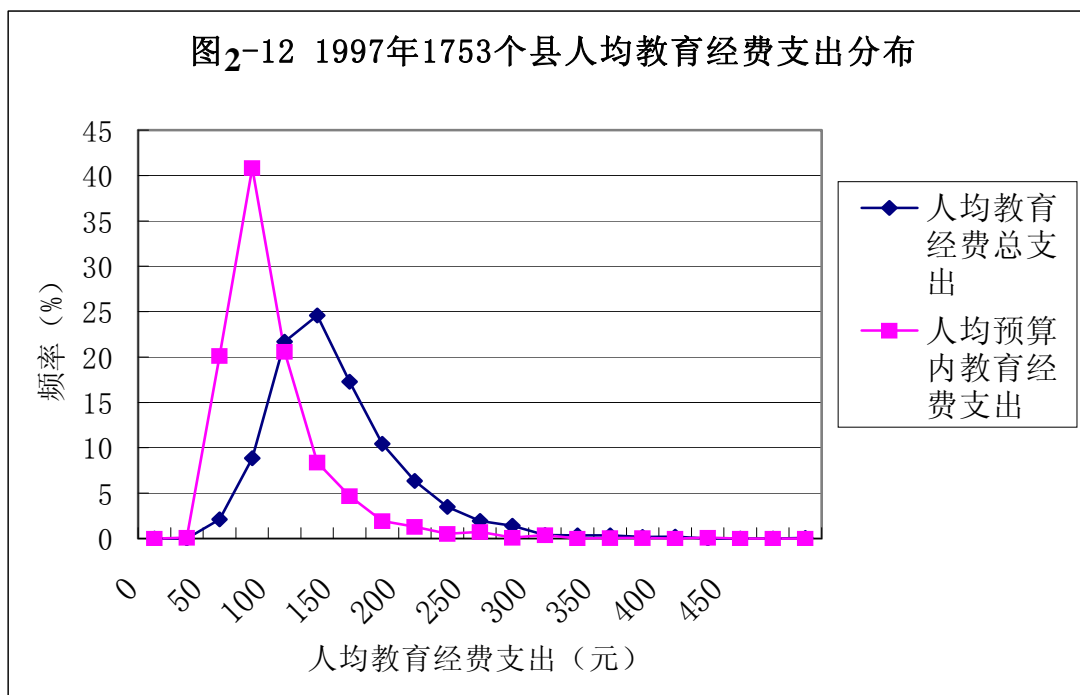


图2-11 1997年1753个县财政支出中教育经费比例分布



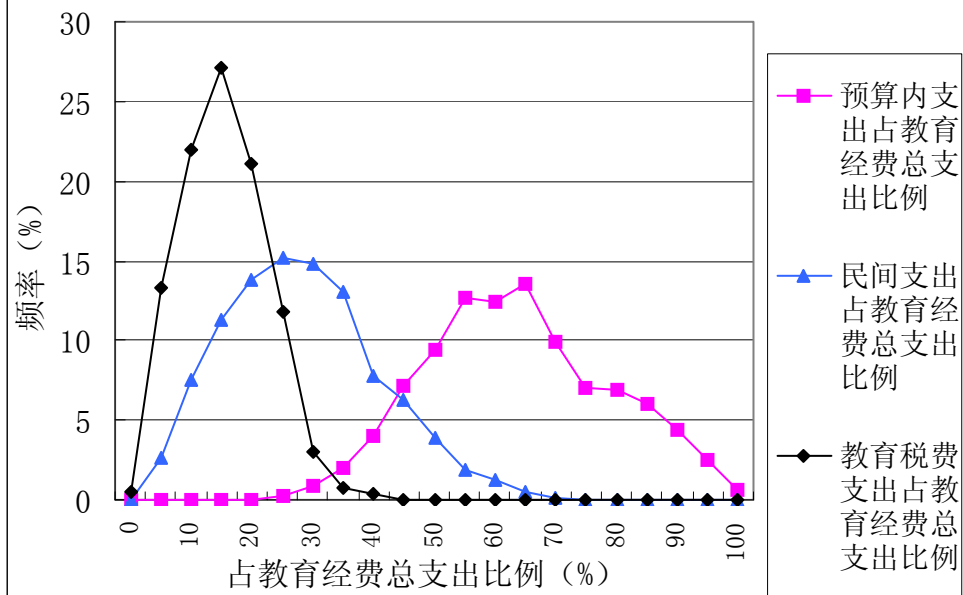
财政支出中教育经费支出比例分布是分散状,表明各县比例差异较大,分布在20%至35%之间。

图2-12 1997年1753个县人均教育经费支出分布



财政一般转移支付的调节,使人均预算内教育经费支出分布较集中,相对而言,由于非预算收入急速扩大,人均教育经费总支出分布就分散得多。

图2-13 1997年1753个县各类资金占教育经费总支出比例



预算内教育经费占教育总支出比例，在大部分县集中在60-70%之间，但贫困县由于导入民间资金能力薄弱，要占到80%以上。民间资金占教育总支出比例则呈分散状，反映了各县导入民间资金能力的巨大差异。

### 2.13 人均教育投资的县际差距

(1) 由于财政转移支付的调节作用，人均财政支出的县际差距明显小于人均财政支出的差距 (Gini 系数分别为 0.27 和 0.36)，但两者差距较明显大于人均收入差距，表明公共财政的分配确实存在较大的县际差异，这是导致教育投资不均的经济原因。

(2) 人均教育总支出的差异要小于人均财政支出差异，这表明财政困难县的地方政府对教育确实尽了较大的努力。但人均民间教育经费投入差距巨大，已成为人均教育投资水平差距的重要因素。

(3) 按人均教育经费总支出水平对 1753 个县等分，最高 10%县与最低 10%县差距为 4.2 倍，其中人均预算内教育经费差距为 3.7 倍，而人均民间教育投资差距高达 6.8 倍。

(4) 人均教育总支出水平最低 10%的县 (175 个) 中，有 151 个县分布在西部地区，占 86.3%，最为集中的省 (自治区、直辖市) 为西南地区的贵州 (58 个县)、四川 (36 个县)、重庆 (10 个县) 和西北地区的甘肃 (27 个县)、陕西 (8 个县)。这些县的教育财政状况是：

- 人均收入低，财政自给率低；
- 人均预算内教育支出仅 60 元，不到 1753 个县平均的一半；

- 民间教育资金吸纳能力薄弱，收资渠道单一。

看来这部分县应成为义务教育专项补助的重点。

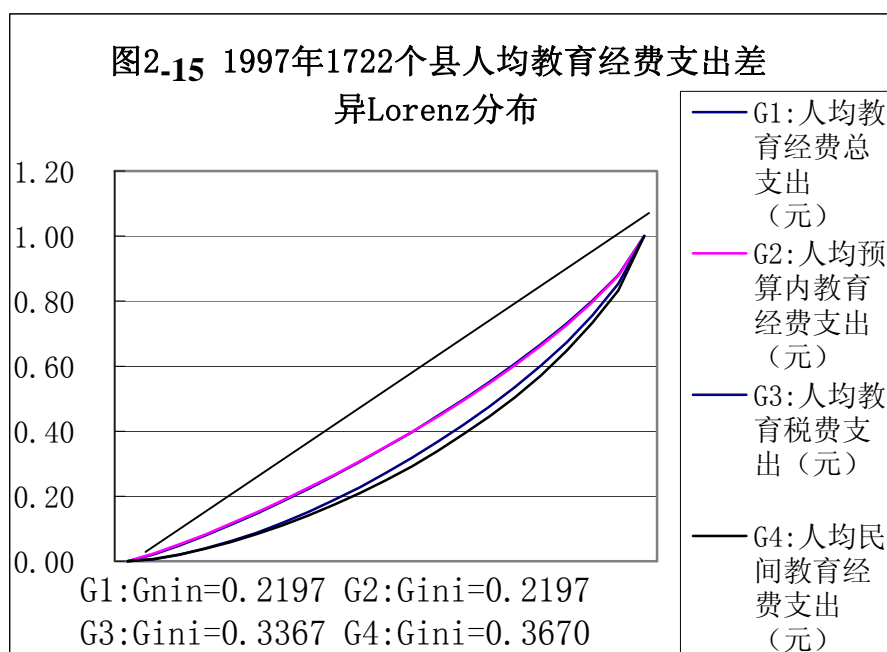
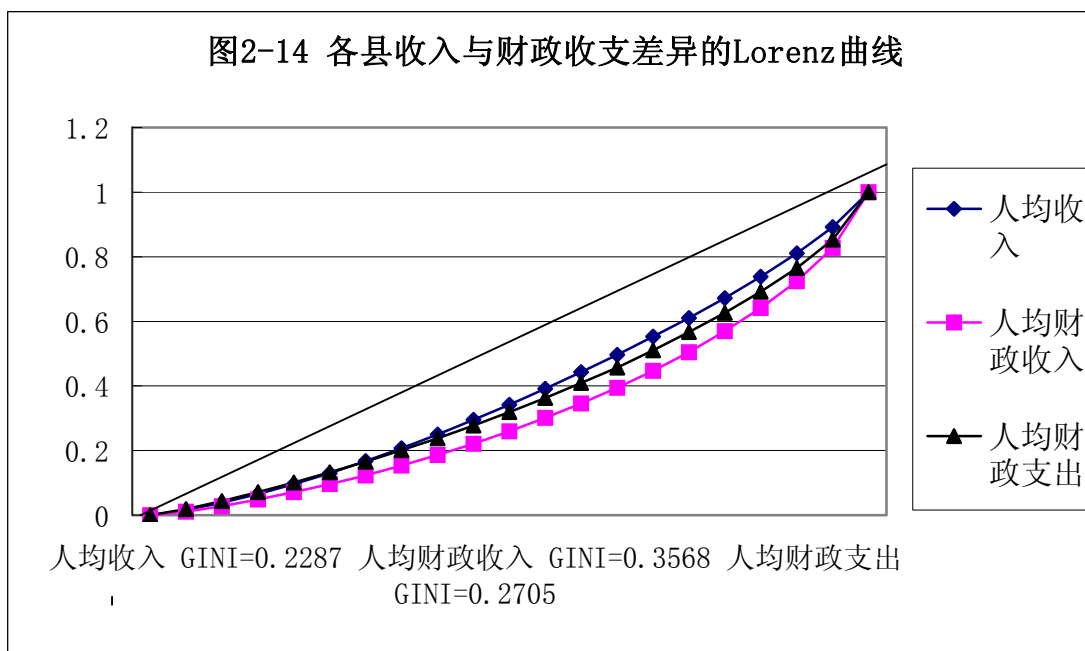


表 2-9 1753 个县按人均教育经费总支出 10 等分教育财政主要指标

按人均教育经费总支出 10 等分	预算内支出占教育经费总支出比例	教育税费支出占教育经费总支出比例	民间支出占教育经费总支出比例	人均收入	人均财政收入	人均财政支出
<b>总计均值</b>	61.30	12.96	25.74	1854.80	217.11	305.04
1 均值	72.62	11.04	16.34	1145.75	106.23	176.76
2 均值	63.48	13.61	22.91	1517.27	139.50	198.74
3 均值	60.05	14.83	25.12	1621.94	152.61	223.53
4 均值	61.36	13.65	24.99	1693.28	167.21	244.71
5 均值	61.19	13.59	25.22	1687.08	188.43	268.03
6 均值	57.77	13.26	28.97	1849.69	201.75	266.10
7 均值	58.79	12.91	28.30	1921.98	236.71	316.56
8 均值	57.86	13.26	28.88	2106.34	261.26	342.79
9 均值	57.30	12.75	29.95	2371.51	303.25	384.98
10 均值	62.62	10.74	26.64	2664.95	436.05	671.39

2-9 1753 个县按人均教育经费总支出 10 等分教育财政主要指标 (续表)

按人均教育经费总支出 10 等分	人均教育经费总支出	人均预算内教育经费支出	人均教育税费支出	人均民间教育经费支出	财政自给率	财政支出中教育经费比例
<b>总计均值</b>	<b>128.35</b>	77.60	16.35	34.40	77.21	27.48
1 均值	<b>60.07</b>	43.21	6.77	10.10	61.94	26.14
2 均值	<b>80.97</b>	51.31	11.07	18.59	71.43	28.27
3 均值	<b>91.81</b>	55.12	13.61	23.08	72.26	27.38
4 均值	<b>102.28</b>	62.75	13.95	25.58	72.90	27.56
5 均值	<b>112.15</b>	68.64	15.23	28.28	73.42	27.49
6 均值	<b>122.20</b>	70.58	16.22	35.41	78.18	28.30
7 均值	<b>134.77</b>	79.24	17.38	38.16	79.71	27.02
8 均值	<b>150.26</b>	86.91	19.90	43.45	80.03	27.35
9 均值	<b>175.49</b>	100.45	22.40	52.63	83.95	28.63
10 均值	<b>253.39</b>	157.70	26.99	68.69	76.60	26.66

表 2-10 1753 个县按人均教育经费总支出 10 等分教育财政主要指标  
(以最低 10%县为 1)

按人均教育经费总支出 10 等分	预算内支出占教育经费总支出比例	教育税费支出占教育经费总支出比例	民间支出占教育经费总支出比例	人均收入	人均财政收入	人均财政支出
<b>总计均值</b>	<b>0.84</b>	<b>1.17</b>	<b>1.58</b>	<b>1.62</b>	<b>2.04</b>	<b>1.73</b>
1 均值	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2 均值	0.87	1.23	1.40	1.32	1.31	1.12
3 均值	0.83	1.34	1.54	1.42	1.44	1.26
4 均值	0.84	1.24	1.53	1.48	1.57	1.38
5 均值	0.84	1.23	1.54	1.47	1.77	1.52
6 均值	0.80	1.20	1.77	1.61	1.90	1.51
7 均值	0.81	1.17	1.73	1.68	2.23	1.79
8 均值	0.80	1.20	1.77	1.84	2.46	1.94
9 均值	0.79	1.16	1.83	2.07	2.85	2.18
10 均值	0.86	0.97	1.63	2.33	4.10	3.80

2-10 1753 个县按人均教育经费总支出 10 等分教育财政主要指标 (续表)  
(以最低 10%县为 1)

按人均教育经费总支出 10 等分	人均教育经费总支出	人均预算内教育经费支出	人均教育税费支出	人均民间教育经费支出	财政自给率	财政支出中教育经费比例
<b>总计均值</b>	<b>2.14</b>	<b>1.80</b>	<b>2.42</b>	<b>3.41</b>	<b>1.25</b>	<b>1.05</b>
1 均值	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.95
2 均值	1.35	1.19	1.64	1.84	1.15	1.03
3 均值	1.53	1.28	2.01	2.29	1.17	1.00
4 均值	1.70	1.45	2.06	2.53	1.18	1.00
5 均值	1.87	1.59	2.25	2.80	1.19	1.00
6 均值	2.03	1.63	2.40	3.51	1.26	1.03
7 均值	2.24	1.83	2.57	3.78	1.29	0.98
8 均值	2.50	2.01	2.94	4.30	1.29	1.00
9 均值	2.92	2.33	3.31	5.21	1.36	1.04
10 均值	4.22	3.65	3.99	6.80	1.24	0.97

#### 2.14 1994 年以来教育投资县际差距的变化

(1) 中国中央和地方财政 1994 年开始实施分税制, 中央财力有所加强, 对贫困地区教育专项援助力度加大, 教育投资县际差距有所缩小。据 511 个抽样县



1997 年与 1994 年人均教育投资水平的比较，反映差距的 Gini 系数有所减小，但非预算教育投资水平的差距依然较大。

表 2-11 1994 年以来 511 个抽样县人均教育投资县际差距的变化 (Gini 系数)

	人均教育经费 总支出	人均预算内 教育经费支出	人均教育税费 支出	人均民间 教育经费支出
1994年	0.2513	0.2469	0.3850	0.4373
1997年	0.2358	0.2325	0.3517	0.3814

- (3) 1994 年至 1997 年，人均教育总支出增长较快，按当年价格计算，511 个抽样县人均教育经费总支出年增长率为 15.1%，其中西部地区、贫困县和少数民族自治县增长速度超过了抽样县的平均水平。但按可比价格计算，扣除社会零售商品指数 7.1% 的物价上涨幅度，人均预算内教育支出增长幅度较低，511 个抽样县平均为 3.0%，其中贫困县年增长率为 1.1%，西部地区为 2.1%。

表 2-12 1994 年以来 511 个抽样县分地区人均教育投资增长统计

指标	合计			非贫困县			贫困县		
	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)
人均教育经费总支出 (元)	78.14	119.23	15.12	84.72	128.97	15.04	63.79	98.81	15.70
人均预算内教育经费支出 (元)	50.42	67.36	10.14	53.82	73.52	10.95	42.99	54.46	8.20
人均教育税费支出 (元)	8.51	16.39	24.40	9.17	17.68	24.47	7.09	13.69	24.54
民间教育经费支出 (元)	19.21	35.48	22.68	21.73	37.77	20.23	13.72	30.67	30.76

指标	合计			东中部			西部		
	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)
人均教育经费总支出 (元)	78.14	119.23	15.12	84.81	129.59	15.18	68.58	106.64	15.85
人均预算内教育经费支出 (元)	50.42	67.36	10.14	54.38	74.92	11.27	44.72	58.18	9.16
人均教育税费支出 (元)	8.51	16.39	24.40	9.29	16.82	21.88	7.40	15.87	28.97
民间教育经费支出 (元)	19.21	35.48	22.68	21.13	37.85	21.44	16.46	32.60	25.58

指标	合计			汉族县			民族自治县		
	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)	1994	1997	年增长率 (%)
人均教育经费总支出 (元)	78.14	119.23	15.12	78.47	121.01	14.88	77.31	111.25	16.11
人均预算内教育经费支出 (元)	50.42	67.36	10.14	50.85	65.55	9.92	49.29	75.41	10.91
人均教育税费支出 (元)	8.51	16.39	24.40	8.76	17.54	24.11	7.88	11.26	25.98
民间教育经费支出 (元)	19.21	35.48	22.68	18.86	37.92	21.44	20.14	24.59	30.04

## 义务教育生均投资

2.15 小学生均经常性支出的县际差距 对 1753 个县的分析结果是：

(1) 小学生均经常性支出县际差距的 Gini 系数为 0.2385，其中城镇小学 Gini 系数为 0.2633，农村小学为 0.2371。在经常性支出中，生均预算内拨款县际差距 Gini 系数为 0.2664，其中城镇小学为 0.2662，农村小学为 0.2741。**生均预算内拨款县际差距大于生均经常性总支出差距，表明财政调节能力的薄弱，这在农村小学尤为突出，另一方面也表明民间教育投资在弥补拨款不足上起到了调节作用。**

(2) 对 1753 个县按人均经常性支出 10 等分，十分位系数为 5.12，明显大于东中部和西部的差距（生均支出比为 1.17）。这种地区内生均差距大于地区间差距的情况应用 Theil 分解进一步得到佐证，东中部地区与西部地区生均经常性支出的组间差距仅占总体差距的 2.65%，而地区内县际差距要占 97.35%，其中东中部组内县际差距占 68.94%，西部地区组内县际差距占 28.41%。此外，最低 10% 县分布也较为分散，175 个生均经常性支出最低的县分散于 15 个省、自治区、直辖市，其中西部地区县有 116 个，占统计县数的 66.3%，东中部地区县有 59 个，占 33.7%。这一研究发现的政策意义在于要解决一部分县生均支出偏低的问题，涉及贫困因素，也涉及地方财对政教育支持程度，因此，**除了加大中央转移支付力度外，用法律形式规定各级政府教育投资的义务，通过配套方式筹资，建立多层次的财政调节体系十分必要。**

(3) 从支出构成分析，生均非人员费用的县际差距大于人员费用的差距，尤其是生均预算内非人员费用拨款，最高 10% 县与最低 10% 县生均非人员费用拨款之比高达 15.2。造成如此巨大的差距，一个重要原因是在财力不足情况下，预算内教育拨款首先只能用于支付人员工资，这对教学的成效带来很大的负面影响。

2.16 初中生均支出的县际差距 初中的情况与小学类似，其自身的特点是：

(1) 近几年中国初中教育规模急速扩大，与初中教育投资增长滞后的矛盾突出，在经济欠发达地区尤其如此。统计分析表明，**生均经常性支出最低 10%和最高 10%县的差距已超过了小学，这是近期产生的新情况。**

(2) 初中东中部地区与西部地区差距比小学小，主要矛盾集中在地区内县际差距上。Theil 分解结果表明，总体差距中，地区间差距仅占 1.18%，98.93% 属地区内县际差距，这一状况也与初中教育规模急速扩张有关。

(3) **初中生均经常性支出差距过大，对质量影响更为直接。在东中部地区，随着初中教育的普及，增加与教学有关的投资，缩小县际差距，应当列为下一世纪初叶普及义务教育的重要议程。**

表 2-13 1753 个县小学生均支出分地区统计

地区分类	样本数 (个)	小学生 均支出 (元)	小学预 算内生 均支出 (元)	小学生均 人员经费 支出(元)	小学预算 内人员经 费生均支 出(元)	小学生均 公用经费 支出(元)	小学生均 预算内公 用经费支 出(元)
平均	1753	413.21	281.75	308.25	259.49	126.07	22.26
其中:1. 东中部地区	1008	433.40	277.05	317.04	255.13	141.87	21.93
西部地区	745	370.55	291.67	289.67	268.70	92.68	22.97
2. 汉族县	1295	411.01	270.77	304.81	250.09	128.65	20.69
少数民族自治县	458	425.14	341.18	326.89	310.37	112.08	30.81
3. 非贫困县	1250	437.06	288.96	324.38	267.86	135.27	21.10
贫困县	503	340.75	259.84	259.24	234.05	98.10	25.79

表 2-14 1753 个县初中生均支出分地区统计

地区分类	样本数 (个)	初中生 均支出 (元)	初中预 算内生 均支出 (元)	初中生均 人员经费 支出(元)	初中预算 内人员经 费生均支 出(元)	初中生均 公用经费 支出(元)	初中生均 预算内公 用经费支 出(元)
平均	1753	649.80	475.26	472.37	415.38	268.50	59.88
其中:1. 东中部地区	1008	656.45	463.59	475.63	408.08	286.49	55.50
西部地区	745	629.43	511.04	462.36	437.76	213.33	73.29
2. 汉族县	1295	645.55	466.21	470.54	408.99	273.14	57.22
少数民族自治县	458	680.31	540.10	485.47	461.18	235.28	78.92
3. 非贫困县	1250	667.48	481.06	488.93	424.25	280.46	56.81
贫困县	503	578.69	451.89	405.77	379.69	220.40	72.20

图2.16 小学与初中生均支出差异的Lorenz曲线

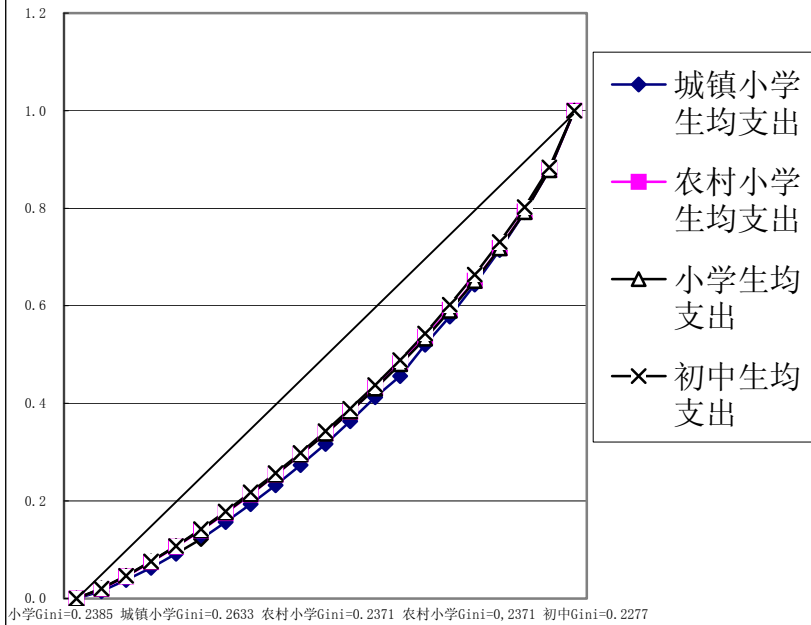


图2.17 小学与初中生均预算内支出差异的Lorenz曲线

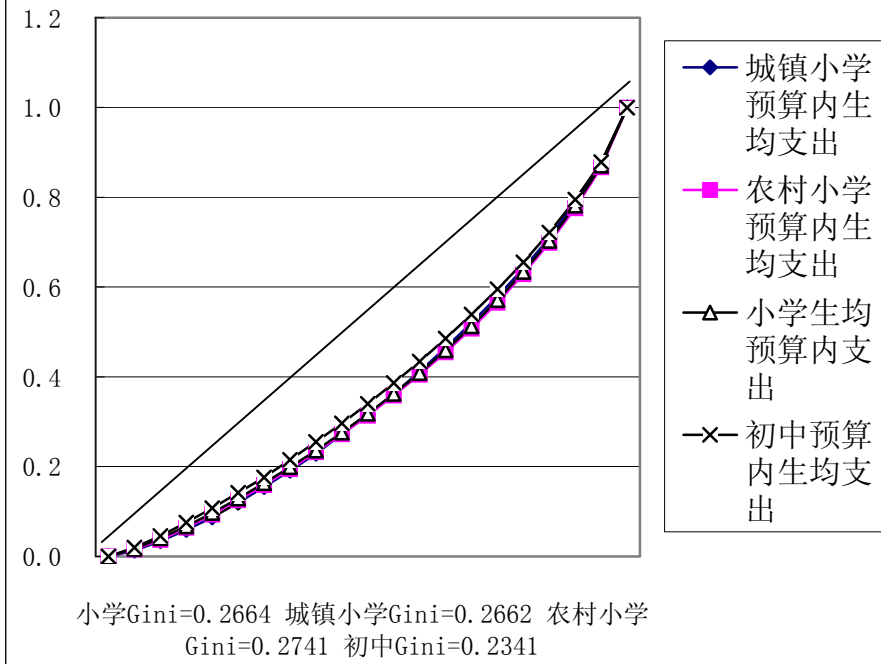


表 2-15 1753 个县小学按生均支出 10 等分统计  
(以最低 10%县为 1)

按人均教育经费总支出10等分	小学生均支出(元)	小学预算内生均支出(元)	小学生均人员经费支出(元)	小学预算内人员经费生均支出(元)	小学生均公用经费支出(元)	小学生均预算内公用经费支出(元)
<b>总计均值</b>	<b>2.31</b>	<b>2.34</b>	<b>2.21</b>	<b>2.23</b>	<b>2.63</b>	<b>4.64</b>
1 均值	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2 均值	1.30	1.26	1.28	1.24	1.36	1.74
3 均值	1.50	1.44	1.46	1.41	1.61	2.14
4 均值	1.69	1.61	1.63	1.58	1.92	2.24
5 均值	1.88	1.85	1.81	1.79	2.17	3.04
6 均值	2.10	2.11	2.01	2.03	2.50	3.81
7 均值	2.38	2.42	2.29	2.32	2.66	4.51
8 均值	2.76	2.81	2.61	2.67	3.44	5.76
9 均值	3.33	3.48	3.21	3.31	3.63	6.94
10 均值	5.12	5.44	4.77	4.97	5.98	15.20

表 2-16 1753 个县初中按生均支出 10 等分统计  
(以最低 10%县为 1)

按人均教育经费总支出10等分	初中生均支出(元)	初中预算内生均支出(元)	初中生均人员经费支出(元)	初中预算内人员经费生均支出(元)	初中生均公用经费支出(元)	初中生均预算内公用经费支出(元)
<b>总计均值</b>	<b>2.37</b>	<b>2.28</b>	<b>2.11</b>	<b>2.10</b>	<b>2.74</b>	<b>4.88</b>
1 均值	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2 均值	1.35	1.31	1.33	1.30	1.39	1.49
3 均值	1.56	1.49	1.47	1.46	1.77	2.04
4 均值	1.73	1.64	1.60	1.58	1.94	2.49
5 均值	1.93	1.83	1.74	1.73	2.30	3.22
6 均值	2.16	2.03	1.89	1.87	2.56	4.29
7 均值	2.45	2.25	2.13	2.09	3.07	4.55
8 均值	2.78	2.62	2.38	2.37	3.41	6.22
9 均值	3.31	3.14	2.85	2.82	4.11	7.73
10 均值	5.39	5.54	4.68	4.83	5.87	15.77

## 2.17 小学生均支出的城乡差异

(1) 1753 个县城镇小学生均经常性支出平均为 555.42 元，农村小学平均

为 386.38 元，两者之比为 1.44，表明城乡生均投资差距确实存在。与总体情况一样，城乡间也有小学生均预算内拨款差距大于生均总体支出差距，生均非人员费用差距大于人员费用差距。

(2) 用 Theil 分解，小学生均支出总体差距中，城乡间差距占 9.2%，城乡组内县际差距占 90.8%，其中城镇学校县际差距占 21.9%，农村学校生均差距占 68.9%。尽管城乡间差距对总体差距影响仅 9.2%，但远高于东中部和西部地区组间差距 (2.65%)。统计分析结果的政策意义在于政府缩小教育投资差距的重点宜放在通过加大扶持贫困农村薄弱学校的力度上，缩小农村学校间的差距，相应地也缩小了城乡差距，反之，在现阶段，把重点放在用全方位地提高农村教育投资水平来缩小城乡差距上，资金可行性似乎不大。

表 2-17 1753 个县城乡小学生均支出分地区统计

地区分类	样本数 (个)	小学生 均支出 (元)	小学预算 内生均支 出(元)	小学生均 人员经费 支出(元)	小学预算内 人员经费生 均支出(元)	小学生均 公用经费 支出(元)	小学生均 预算内公 用经费支 出(元)
平均	1753	413.21	281.75	308.25	259.49	126.07	22.26
城镇	1753	555.42	387.04	401.41	350.73	180.53	36.31
农村	1753	386.38	261.88	290.67	242.27	115.79	19.61
其中:1. 东中部地区	1008	433.40	277.05	317.04	255.13	141.87	21.93
城镇	1008	572.92	380.58	407.01	344.92	198.81	35.66
农村	1008	404.91	255.91	298.66	236.79	130.24	19.12
2. 西部地区	458	370.55	291.67	289.67	268.70	92.68	22.97
城镇	458	509.23	404.10	386.60	366.08	132.27	38.02
农村	458	348.76	274.00	274.44	253.40	86.46	20.61

表 2-18 1753 个县城乡小学生均支出分地区统计  
(以农村为 1)

地区分类	样本数 (个)	小学生 均支出 (元)	小学预算 内生均支 出(元)	小学生均 人员经费 支出(元)	小学预算内 人员经费生 均支出(元)	小学生均 公用经费 支出(元)	小学生均 预算内公 用经费支 出(元)
平均	1753	1.07	1.08	1.06	1.07	1.09	1.14
城镇	1753	1.44	1.48	1.38	1.45	1.56	1.85
农村	1753	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
其中:1. 东中部地区	1008	1.07	1.08	1.06	1.08	1.09	1.15
城镇	1008	1.41	1.49	1.36	1.46	1.53	1.86
农村	1008	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

地区分类	样本数 (个)	小学生 均支出 (元)	小学预算 内生均支 出(元)	小学生均 人员经费 支出(元)	小学预算内 人员经费生 均支出(元)	小学生均 公用经费 支出(元)	小学生均 预算内公 用经费支 出(元)
2. 西部地区	458	1.06	1.06	1.06	1.06	1.07	1.11
城镇	458	1.46	1.47	1.41	1.44	1.53	1.85
农村	458	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

### 第三章 贫困县义务教育转移支付制度的设计

#### 建立义务教育生均支出最低水平线

##### 3.1 义务教育生均经常性支出最低水平线的含义

早在 90 年代初，中国不少经济学专家就提出要建立公共社会服务最低水平线，教育部在其政策文件中也曾提出要建立生均非人员费用支出最低水平线。中国政府最近决定至 2000 年中央本级财政中用于教育支出比例每年递增 1 个百分点，预计资金总量可达 150 亿元，因此，建立义务教育补助金制度时机已经成熟。生均支出最低水平线是指满足小学和初中教育活动最基本需求的投资水平线，一般而言低于全国平均水平，但并非每项费用都低于全国平均水平。这需要建立在合理的成本分析基础上，兼顾效率和公平，以有效地缩小地区间义务教育投入差距。凡低于生均支出最低水平线的县，均应通过“配套”资助，包括中央、省、地（市）各级财政资助，以及适当提高县级财政支出中有关于教育支出比例等措施，使之达到最低水平线。

##### 3.2 义务教育的成本结构分类

小学和初中生均经常性成本按功能分类，可分为 5 项组成部分：

- 教师工资福利支出
- 学生直接资助（助学金、奖学金）
- 学校教育公务与业务支出
- 小额设备添置和修缮支出
- 社会保障支出（在全面建立社会保障体系之前用退休人员工资代替）

##### 3.3 确定生均支出最低水平线的主要参数

**（1）生师比** 1753 个县小学与初中生师比中位值分别为 18.14 和 13.34（教师指岗位教师，包括公办、民办、代课教师），为提高效率，测算最低水平线取高限为基准，即生师比排序达到前 20% 水平的高限值，分别为 22 和 16。

**（2）教师年平均工资** 在生师比提高基础上，取教师年平均工资中位值作为确定最低水平线的参数，这考虑到了中国教育将在本世纪末取消民办教师的政

策，相应工资成本会有提高。

**(3) 生均固定资产（原值）** 随着“国家义务教育工程”项目实施，贫困县学校条件有较大改善，固定资产增加，故取中位值作为基准。

**(4) 退休人员工资占教师工资总额比例** 这一参数不能作调节，取中位值为基准。

**(5) 教师人均公务、业务费用** 在生师提高基础上，可以取中位值为基准，这样生均成本相对低一些，但公务业务费用期望会有实质增加。

**(6) 当年设备添置与修缮费用占学校固定资产（原值）比例** 由于中小学基本建设投资很少，修缮费用范围已相应扩大，但此项成本占总成本比例较高，较近期仍取低限为基准。

**(7) 生均学生资助** 由于贫困地区生活困难学生多，再加上寄宿学校多，取高限为基准。

表 3-1 确定义务教育生均支出最低水平线的主要参数

指标	小学				初中			
	中位值	低限	高限	最低水平线基准	中位值	低限	高限	最低水平线基准
1. 生师比	18	14	22	22 (h)	13	11	16	16 (h)
2. 教师年平均工资（元）	4829	3664	6709	4829 (m)	5665	4504	7511	5665 (m)
3. 生均固定资产（元）	751	443	1220	443 (m)	1463	839	2284	1463 (m)
4. 退休人员工资占工资总额比例（%）	16.9	10.7	23.6	16.9 (m)	10.7	6.3	163	10.7 (m)
5. 教师人均公务业务费用（元）	93.3	16.6		93.3 (m)	166.5	54.8	430.3	166.5 (m)
6. 当年修缮费用占固定资产比例（%）	13.8	7.6	24.7	7.6 (L)	13.5	7.5	15.6	7.5 (L)
7. 学生生均资助	1.3	0.2	6.2	6.2 (h)	2.9	1.0	10.4	10.4 (h)

注：1：为避免数据质量带来的计算波动，按指标排序，取中位序号县的指标值（中位值）为平均值，同样高限值指排序在 20%位次的县的指标值，低限值指在 80%位次的县的指标值。

注：2：基准值括号内的 L、m、h 指取低限、中位或高限值。

### 3.4 生均支出最低水平线（1997 年）的测量

应用上述参数，本次研究测算生均支出最低水平线（1997 年）的结果如下：

(1) 贫困地区小学生均支出最低水平线为 340 元，约为 1753 个县中位平均



值的 80%，比低限值高 15.4%，排序约在后四分之一位次。初中生均支出最低水平线为 523 元，约为中位值的 75%，比低限值高 3%，排序约在后 20%左右位次。

(2) 由于生师比取上限，尽管主要参数大多取中位值，生均成本还是有所降低，充分考虑了通过提高效率改善投资结构因素。

(3) 由于地理、民族等条件因素，全国划一的最低水平线不符合义务教育发展的实际，故对成本较高最低水平线地区还要加权修正。这将在下文中讨论。

表 3-2 小学生均支出最低水平线的测算

单位：元

	中位值	低限	高限	最低水平线	乘积因素					
					教师年工资	生师比例数	生均固定资产	退休人员费用占教师工资比例 (%)	教师人均业务公务费	修缮费占固定资产比例 (%)
生均经常性成本合计	426	295	692	324						
其中：1. 生均教师工资支出	270.3	190.2	413.7	219.5	4829	1/22				
2. 生均助学金	1.3	0.2	6.2	6.2						
3. 生均退休人员费用	44.8	25.6	74	37.1	4829	1/22		16.9		
4. 生均公务业务费	5.4	1.5	15.9	4.2		1/22			93.3	
5. 生均修缮费	104.3	55.9	182.5	57.1			751			7.5
6. 生均其它费用		21.2								

表 3-3 初中生均支出最低水平线的测算

单位：元

	中位 值	低限	高限	最低 水平 线	乘积因素					
					教师 年工 资	生师 比例 数	生均 固定 资产	退休人 员费用 占教师 工资比 例 (%)	教师 人均 业务 公务 费	修缮费 占固定 资产比 例 (%)
生均经常性 成本合计	695	507	1014	523						
其中：1. 生 均教师工资 支出	421. 4	309. 4	624. 9	354. 0	5665	1/16				
2. 生均助学 金	2.9	1.0	10.4	10.4						
3. 生均退休 人员费用	43.7	24.6	77.2	37.9	5665	1/16		10.7		
4. 生均公务 业务费	12.7	4.0	34.3	10.4		1/16			166. 5	
5. 生均修缮 费	2045	105. 4	354. 4	110. 0			146 3			7.5
6. 生均其它 费用	10.9	629	12.6							

**3. 5 生均支出最低水平线的区域调整** 对按民族、地理环境不同类型的样本县生均支出的方差分析 (ANOVA) 结果发现, 西北地区生均支出与全国总体存在显著差异, 这主要是少数民族聚居地区居住分散, 寄宿学校多的原因, 因此生均支出高低不一定能反映教育投资的满足程度, 需要按不同类型地区对生均支出最低水平线加权处理。从资金供给可能性出发, 方案对西北地区小学生均支出最低水平线作了相应调整。

表 3-4 西北地区不同类型县小学生均支出最低水平县的调整  
(以全国最低水平线为 1)

	西北山区汉族县	西北山区民族县
样本数	143	95
生均经常性支出	1.3	1.4
其中：教师工资	1.3	1.6
助学金	2.0	2.0
退休人员工资	1.0	1.0
公务业务费	1.8	1.8
修缮费	1.0	1.0

### 3.6 生均支出最低水平线的时间调整

(1) 本方案给出的是 1997 年静态生均支出最低水平线，需随时间变化作出调整。由于制定义务教育投资物价指数十分复杂，本方案以全国零售商品物价指数作为调整最低水平线的依据。

(2) 从长远看，生均支出最低水平线与全国平均水平差距应逐步缩小，在未来预测中，设定生均支出最低水平线比全国平均水平增长高 1 个百分点。

(3) 在方案预测中，设定物价指数每年平均上升 6%，全国义务教育生均支出以不变价格计算，与经济发展速度持平，年增长率为 8%，生均支出最低水平线再增加 1 个百分点，按当年计算，年增长率为 15%。

表 3-5 生均支出最低水平线的时间调整

单位：元

年份	小学		初中	
	不变价格（97 年）	当年价格	不变价格（97 年）	当年价格
1997	324	324	523	523
2000	420	493	677	795
2010	994	1994	1603	3216
2020	2353	8067	3795	13010

### 贫困县义务教育资金需求的静态测算

#### 3.7 义务教育资金需求测算准则

(1) 建立义务教育生均支出最低水平线的目的并非全部是为了增加中央专项资金，首先有必要提高贫困县政府对义务教育发展支持的努力程度。在本方案中，要求贫困县财政支出中用于教育比例达到 35% 以上，教育资金增加部分用于提高义务教育生均支出水平和扩大义务教育学生规模。此外，农村教育费附加也需按人均收入 1% 比例增收（全国规定按人均 1.5%—2% 比例征收，贫困县考虑绝对贫困线以下农户免征因素，平均达到 1% 左右）。

(2) 静态资金需求测算不考虑学生增加，以 1997 年为基准，指的是贫困县现有义务教育学生规模达到生均最低水平线所需资金。静态资金需求与贫困县按静态测算增加资金之间的差距，即为需建立义务教育补助金制度加以解决的部分。

#### 3.8 贫困县义务教育资金静态需求测算

(1) 本方案以贫困县为转移支付对象。数据分析表明，非国贫县人均收入低于绝对贫困线的不多，宜由省政府用省级义务教育补助金自行解决。

(2) 中央政府政策规定，原用于广东、江苏、浙江、福建、山东等沿海发

达省份的扶贫信贷资金将转移至中西部地区。本方案根据这一政策，不再考虑上述 6 个省 33 个贫困县的教育转移支付，全国除 6 省外还有国贫县 559 个，方案测算的国贫县样本数为 520 个，基本能代表国贫县整体情况。

(3) 520 个国贫县中，1997 年小学或初中生均支出未达最低水平线（包括西北山区县未达调整后最低水平线的县）县数为 262 个，基本在一半县左右，其中小学生均支出未达最低水平线的县有 208 个，占 520 个样本县的 40%，初中生均支出未达最低水平线的县 179 个，占 34.4%。

(4) 要使全部贫困县达到 1997 年度生均支出水平线，经常性经费需增加 13.94 亿，其中小学 10.12 亿，初中 3.82 亿元。国贫县通过调整财政支出分配结构，若将财政支出中用于教育支出比例提高至 35%以上，可由县财政解决 6.96 亿元，尚存资金缺口 6.98 亿元，相当于全国 1997 年教育财政预算内支出 1222 亿的 0.6%。

(5) 方案预算的结果表明：在贫困县实施义务教育补助金制度的重点是首先改善小学教育的投资状况，中央、省、地（市）、县四级财政共同分担，解决资金缺口，首先解决小学的资金缺口还是可能的，关键在于政府的决心和财政政策调整。

表 3-6 实行转移支付的 262 个国贫县预期后果统计

	学生数 (万人)	生均经常 性支出 (元)	调整后生 均支出 (元)	增幅 (%)	资金需求 (亿元)	县级可供 财力 (亿元)	转移支付 需求 (亿元)
合计	2008.6				13.94	6.96	6.98
小学	1585.6	272	336	23.5	10.12		
初中	423.0	465	553	19.4	3.82		

## 1997—2000 年贫困县义务教育资金需求的动态模拟

### 3.9 学龄人口预测

(1) 中国汉族人口与少数民族人口生育模式有显著差异，592 个国贫县中有 251 个县系少数民族自治县，人口占三分之一左右，因此，本方案采用分民族人口模拟模型来预测贫困县学龄人口。

(2) 由于缺少建立分县人口模型必要数据，只能采用省级分民族人口模型推算，但采用分民族人口模型，误差可相应减小。

(3) 国贫县义务教育学龄人口变化的过程特征是：

- 小学学龄人口平缓下降，至下世纪 20 年代又略有回升，但不同地区人口过程有显著差异，西部地区国贫县小学学龄人口自 1005 年起回升，回升幅度也

较大。

- 初中学龄人口在 1997—2000 年期间急速上升,以后基本稳定,略有下降,但下降的幅度比小学学龄人口小。西部地区初中学龄人口在下世纪第一个 10 年持续上升,至 2010 年后略有下降。

(4) 国贫县义务教育学龄人口预测结果表明:

- 小学学龄人口变化相对平稳,有条件尽快建立生均支出最低水平线,缩小县的教育投资差距的步伐可快一些。

- 初中学龄人口面临人口规模急速扩大的挑战,从资金可行性出发,近期政策重点是控制教育投资差距扩大,生均支出最低水平线的实施应有一个渐进的过程,至 2010 年后才能进一步缩小县的差距。

- 学龄人口变化过程看,义务教育转移支付的重点是西部贫困县,尤其是西部少数民族贫困县,这在转移支付资金分配上宜有所体现。

表 3-7 1997—2020 年 532 个国贫县义务教育学龄人口变化预测  
(以 1997 年学龄人口 100)

	小学					初中				
	1997	2000	2005	2010	2020	1997	2000	2005	2010	2020
合计	100	96.9	95.0	92.1	98.9	100	131.6	129.4	129.3	127.9
其中:东 中 部 地 区	100	94.3	84.3	80.0	87.8	100	129.5	120.0	110.6	108.3
西 部 地 区	100	98.6	102.1	100.0	106.3	100	133.1	136.1	142.7	141.9
其中:汉 族 县	100	96.1	90.8	85.2	92.0	100	136.3	132.0	127.3	121.9
民 族 自 治 县	100	98.5	103.5	105.9	112.9	100	123.0	124.6	133.0	139.0

### 3.10 义务教育普及进度的设定

(1) 小学教育目前在大多数贫困县已基本普及,今后的重点是目前入学率仍低于 80%的少数县。鉴于未来 20 年小学学龄人口比较平稳,有可能 2010 年在全体贫困县达到政府规定的普及目标。本方案设定的分县普及进度是至 2010 年,平均学龄人口入学率达 99%以上,98%的县普及率达到 95%以上,还有 2%的县入学率也在 80%以上。

(2) 初中教育面临学龄人口急速扩大的压力,总体目标是 2020 年要全体贫困县实现普及初中目标,但前期普及的速度相对慢一些。

表 3-8 532 个国贫县义务教育普及程度分布的预测

单位：%

	小学					初中				
	合计	60% 以下	60-80 %	80-95 %	95% 以下	合计	60% 以下	60-80 %	80-95 %	95% 以上
1997 年	100	1.3	1.3	11.1	86.3	100	13.3	35.3	33.6	17.8
2000 年	100	0.7	1.1	6.7	91.5	100	9.3	29.7	32.5	28.6
2005 年	100	0	1.3	2.2	96.5	100	5.4	17.1	28.4	49.4
2010 年	100	0	0	2.8	97.2	100	1.7	8.5	15.0	74.8
2020 年	100	0	0	0	100	100				100

### 3. 11 基本方案的政策参数确定

(1) 模拟方案采用的政策参数是：

- A 县财政支出年增长率 (%)
- B 县财政支出中用于教育支出比例 (%)
- C 县预算内教育支出中用于小学和初中经常性支出比例 (%)
- D 小学生均经常性支出年增长率 (%)
- E 小学生均支出最低水平线年增长率 (%)
- F 初中生均经常性支出年增长率 (%)
- G 初中生均支出最低水平线年增长率 (%)
- H 小学生均支出中预算内拨款比例 (%)
- I 初中生均支出中预算内拨款比例 (%)

(2) 对分三个阶段建立和完善义务教育补助金制度设想进行量化，确定各阶段的政策参数。

表 3-9 义务教育转移支付基本方案的政策参数

单位：%

	1997-2000	2001-2010	2011-2020
A 财政支出年增长率	7	8	8
B 财政支出中用于教育支出比例	35(2000 年)	35	35
C 预算内教育支出中用于小学和实践经常性支出比例	90(2000 年)	90	90
D 小学生均经常性支出年增长率	8	8	7
E 小学生均支出最低水平线年增长率	8	9	8
F 初中生均经常性支出年增长率	7	8	7
G 初中生均支出最低水平线年增长率	7	8	8
H 小学生均支出中预算内拨款比例	60-95(2000 年)	60-95	60-95
I 初中生均支出中预算内拨款比例	60-95(2000 年)	60-95	60-95

### 3. 12 基本方案的效果模拟

(1) 1997—2000 年期间，520 个国贫县小学生均总支出年增长 12.2%，初中生均总支出年增长 10.8%，有 200 个生均支出偏低的县达到最低水平线。2000 年接受义务教育补助金的县 183 个，需转移支付资金 13.49 亿元，平均每县 737 万元。

(2) 2001—2010 期间，小学生均总支出年增长 8.6%，初中生均总支出年增长 8.2%，由于初中学生规模急速扩大，至 2010 年接受义务教育补助金的县增至 217 个，需转移支付资金 49.33 亿元，平均每县 2273 万元。

(3) 2010—2020 年期间，小学生均支出年增长 8.3%，初中生均总支出年增长 7.5%，学生规模回升，接受义务教育补助金的县进一步上升为 233 个，需资金 132.72 亿元，平均每县 5653 万元。

(4) 县际差异有明显缩小，2020 年和 1997 年比较，小学生均支出十分位系数由 4.56 降至 1.97，初中生均支出十分位系数由 5.94 降至 2.99，县际标准误差也明显缩小。

(5) 转移支付资金总额占全国教育预算内教育支出比例最高年仍为 2020 年，占 2.05%，最低年仍为 1997 年，占 0.81%（假定全国教育预算内支出按 1997 年不变价格计算年增长率为 7%），是一个比例逐步提高的过程，随着中国中央财力的不断加强，从资金可行性分析，仍是一个可以接受的方案。

表 3-10 贫困县教育转移支付基本方案后果模拟表（一）

	样本数	财政支出中教育经费比例	小学生均指支出（元）	初中生均支出（元）	小学生均指支出最低水平线（元）	初中生均指支出最低水平线（元）	贫困县教育转移支付县数
1997	520	27.61	336.46	574.24	324.00	523.00	
2000	520	35.60	475.73	782.13	408.15	640.70	183
2005	520	35.60	717.56	1162.39	627.98	941.39	217
2010	520	35.60	1083.35	1711.42	966.23	1383.22	228
2020	520	35.60	2259.44	3543.02	2086.02	2986.26	233

表 3-11 贫困县教育转移支付基本方案后果模拟表(二)

	样本数	贫困县教育转移支付金额(亿元)	贫困县教育转移支付金额占中国预算内教育支出比例(%)	小学生均支出十分位系数	生均支出十分位系数	小学生均支出标准误差(均值/均方差)	初中生均支出标准误差(均值/均方差)
1997	520	0		4.56	5.94	0.490	0.671
2000	520	13.49	0.81	2.60	3.28	0.408	0.599
2005	520	27.92	1.20	2.48	3.28	0.393	0.599
2010	520	49.33	1.51	2.37	3.28	0.378	0.599
2020	520	131.72	2.05	1.97	2.99	0.343	0.571

### 3. 13 方案的政策模拟分析

(1) 对于义务教育补助金下达可有两种政策选择，一是通过教育专项转移支付下达，二是通过一般转移支付下达。在基本方案基础上，县财政支出年增长率增加 1 个百分点，教育专项转移支付至 2020 年将减少 55 亿，但由于县财政按 35%比例拨付给教育，一般性转移支付需增加 160 亿左右。问题在于县的其他项支出也“搭车”增加，并不能保证全部用于基本公共服务，因而教育专项转移支付比一般转移支付更有效率。

(2) 在基本方案基础上，进一步提高贫困县生均支出增长速度，再增加 1 个百分点，同时财政支出增长速度也增加一个百分点，至 2020 年教育专项资金需 200.17 亿元，即生均支出年增长率增加 1 个百分点，意味着 2020 年义务教育支出增加 124 个亿。因此，从政策上分析，调整义务教育投资结构，降低非教学成本，在资金短缺的情况下，至少和实施转移支付对缩小县际教育投资差距具有同等重要的意义。

表 3-12 贫困县支付增加一般转移支付方案后果模拟表（一）

	样本数	财政支出中教育经费比例(%)	小学生均支出(元)	初中生均支出(元)	小学生均支出最低水平线(元)	初中生均支出最低水平线(元)	贫困县教育转移支付县数
1997	520	27.61	336.46	574.24	324.00	523.00	
2000	520	35.60	475.73	782.13	408.15	640.70	167
2005	520	35.60	717.56	1162.39	627.98	941.39	170
2010	520	35.60	1083.35	1711.42	966.23	1383.22	158
2020	520	35.60	2259.44	3543.02	2086.02	2986.26	144



表 3-13 贫困县增加一般转移支付方案后果模拟表(二)

	样本数	贫困县教育转移支付金额(亿元)	贫困县教育转移支付金额占中国预算内教育支出比例(%)	小学生均支出十分位系数	生均支出十分位系数	小学生均支出标准误差(均值/均方差)	初中生均支出标准误差(均值/均方差)
1997	520	0		4.56	5.94	0.490	0.671
2000	520	11.95	0.72	3.60	3.28	0.408	0.599
2005	520	21.55	0.92	2.48	3.28	0.393	0.599
2010	520	33.88	1.04	2.37	3.28	0.378	0.599
2020	520	76.65	1.19	1.97	2.99	0.343	0.571

表 3-14 贫困县教育转移支付高方案后果模拟表(三)  
(财政支出与生均支出年增长率提高 1 个百分点)

	样本数	财政支出中教育经费比例(%)	小学生均支出(元)	初中生均支出(元)	小学生均支出最低水平线(元)	初中生均支出最低水平线(元)	贫困县教育转移支付县数
1997	520	27.61	336.46	574.24	324.00	523.00	
2000	520	35.60	489.07	804.26	419.59	658.63	183
2005	520	35.60	772.30	1251.65	675.75	1013.69	217
2010	520	35.60	1220.68	1929.76	1088.31	1559.69	228
2020	520	35.60	2792.21	4382.75	2576.42	3692.35	276

表 3-15 贫困县教育转移支付高方案后果模拟表(二)

	样本数	贫困县教育转移支付金额(亿元)	贫困县教育转移支付金额占中国预算内教育支出比例(%)	小学生均支出十分位系数	生均支出十分位系数	小学生均支出标准误差(均值/均方差)	初中生均支出标准误差(均值/均方差)
1997	520	0		4.58	5.97	0.490	0.671
2000	520	13.86	0.83	2.60	3.28	0.408	0.599
2005	520	30.02	1.29	2.48	3.28	0.394	0.599
2010	520	55.52	1.70	2.37	3.28	0.378	0.599
2020	520	200.17	3.11	2.16	2.99	0.344	0.571

表 3-16 几种方案的转移支付资金比较

单位：亿元

	教育专项资金			一般转移支付资金增加额			合计		
	基本方案	一般转移支付	高方案	基本方案	一般转移支付方案	高方案	基本方案	一般转移支付方案	高方案
2000	13.49	11.95	13.86		4.43	9.89	13.49	16.38	23.75
2005	27.92	21.55	30.02		18.20	42.4	27.92	39.75	72.42
2010	49.33	33.89	55.52		44.13	105.93	49.33	78.02	161.45
2020	131.72	76.65	200.17		157.34	510.25	131.72	233.99	710.42

### 3. 14 关于资金“配套”的建议

(1) 中央财政支出 1998 年至 2000 年每年用于教育支出比例将递增 1 个百分点，至 2000 年总计资金 150 亿元。在致力于加强高等教育同时，应相应增加义务教育专项资金，后者对整个中西部地区发展具有深远意义，收益率或许更高。建议从中央增加教育支出中提取四分之一，即 40 亿元左右用于建立义务教育补助金制度，即可满足基本方案的中央资金需求。2000 年以后宜建立规范的制度。

(2) 省相应建立贫困地区义务教育制度，从中国实施“贫困地区义务教育工程”实践看，省本级和地（市）财政平均配套 0.5 是可以接受的，中央资金和地方财政转移支付资金比例为 2 比 1。现有的问题在于如何将分散的地方财政转移支付资金集中使用，这将是进一步研究的问题。

(3) 县财政接受补助金的条件是：

- 财政用于教育支出比例不低于 35%。
- 预算内教育支出用于义务教育经常费支出比例中 85%以上。
- 按生均支出最低水平线设计提高生师比，改善投资结构。