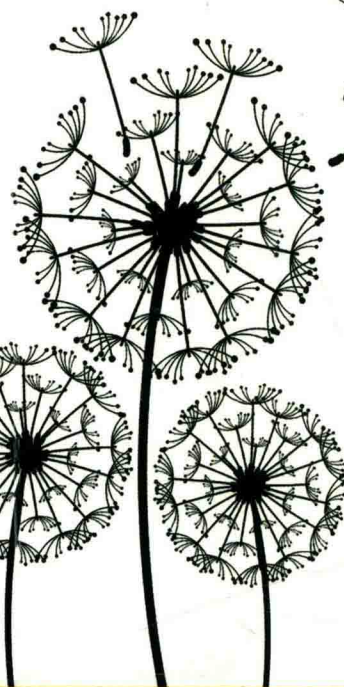
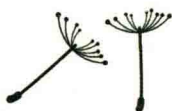




东北师范大学教育学类

博士文库



中国义务教育财政公平 实证研究

中国义务教育
财政公平
实证研究

夏雪/著

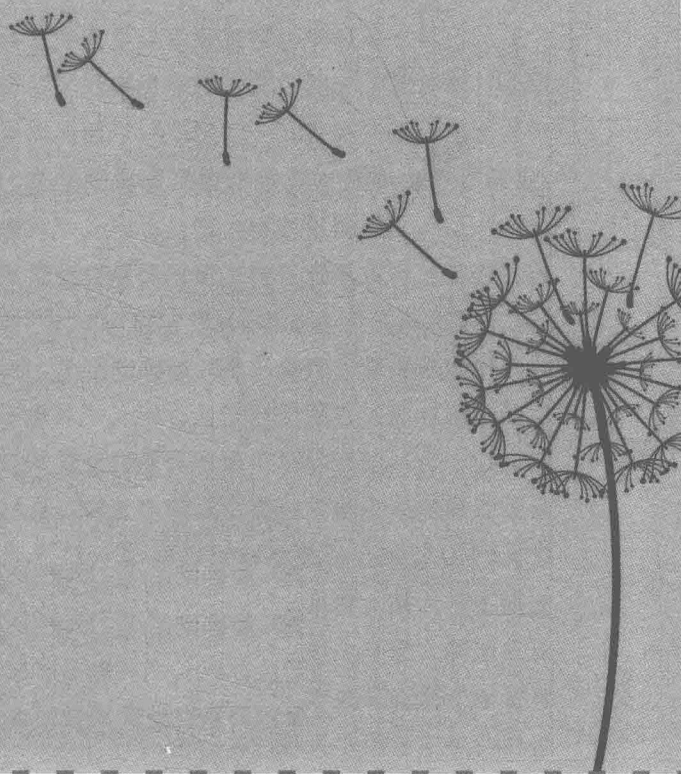


东北师范大学出版社
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

东北师范大学教育学类 博士文库

中国义务教育财政公平实证研究

夏 雪/著



东北师范大学出版社 长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

中国义务教育财政公平实证研究/夏雪著. —长春:
东北师范大学出版社, 2015. 6
ISBN 978 - 7 - 5681 - 0966 - 6

I. ①中… II. ①夏… III. ①义务教育—教育财政—
研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 126946 号

☐责任编辑: 刘昕鑫 ☐封面设计: 张 曼
☐责任校对: 王斯莹 ☐责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

电话: 0431—85687213

传真: 0431—85691969

网址: <http://www.nenup.com>

东北师范大学出版社激光照排中心制版

长春市宏达印务有限公司印装

长春市人民大街 142 号 (130021)

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 169 mm×239 mm 印张: 15.25 字数: 226 千

定价: 38.00 元

总 序

依据 1997 年国务院学位委员会和国家教育委员会颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》中关于学科门类、一级学科和二级学科的划分标准，教育学是一个独立的学科门类，下设三个一级学科，即教育学（其中二级学科“教育技术学”可授教育学或理学学位）、心理学（可授教育学或理学学位）和体育学（其中二级学科“运动人体科学”可授教育学、理学或医学学位），涵盖 17 种学科、专业。此外，在管理学门类下的“公共管理”一级学科中还设有“教育经济与管理”二级学科，可授管理学或教育学学位。可见，教育学是一个比较大的学科门类，国务院学位委员会学科评议组就是依据这个学科、专业目录来审核授予学位的。

此次收入“教育学类博士文库”的博士学位论文，涵盖了教育学、心理学、公共管理三个一级学科，全部为通过博士学位论文答辩并获得博士学位的论文。在经过作者本人申请、文库编辑委员会严格审查并提出修改意见、作者本人修订增补完善的程序步骤后，即将与广大读者见面。

首先，我要向此次通过文库编委会审核的论文作者表示衷心的祝贺。博士学位论文不仅标志着作者的学术水平刻度，更代表着作者那段不可忘怀、值得纪念的学术生命岁月。同时，我也想借此机会向各位作者提出殷切的期望。虽然博士学位是我国学位结构中的最高层次，对于那些依然有志于继续从事学术研究的学者来说，与其说博士是自己学术生涯的终结，毋宁说那只是学术生活重新出发的一个新起点。博士生阶段所进行的研究是在导师指导下完成的，而博士毕业后所进行的研究则或以课题为载体，或以团队为方式，当然亦有纯粹自由式的个体研究。就我个人的经验来看，融入一个研究团队，跟随学科带头人一起开展重大攻关项目研究，是一个年轻人快速成长并步入学术前沿的良好途径。有研究发现，诺贝尔奖人才成长有两个非常有意思的现象：一是师承现象。在美国，60%左右的自然科学诺贝尔奖获得者

有师承关系，代际相传最长达五代科学家，持续半个多世纪；二是群落现象。如果一个研究机构或团队里有人获得诺贝尔奖，其同事、博士后、学生获得诺贝尔奖的概率要远远大于其他学术群落。所以，我的第一个期望就是，青年学者要学会融入一个研究团队，并主动承担研究重担。从普遍状况看，青年博士搞学术个体户的多，参与研究团队的少。无论是学术带头人还是青年博士，普遍存在一种错误的认识，即青年博士觉得跟随带头人做研究会丢掉学术自我，学科带头人也觉得要给青年博士学术独立性，却不明白这样的结果是带头人没有团队难以干成大事，青年博士四处乱闯荒废光阴，难以形成有价值的学术积累。当然，学术带头人能否把青年博士带到一个正确的学术方向上去是另外一个问题。我的第二个期望是，要保持一种纯粹的学术精神。对学术精神的内涵，学界有多种解读，但有一个共识，即学术精神最根本的内涵是学术自由、追求真理。学术的自由就是不受权威和偏见的束缚，保持一种永恒的批判精神和创新精神，同时保持一种严谨的学术态度。对于教育科学来说，首先要持续关注和观察现实教育生活世界中的真问题，服务于国家的重大教育需求。可能有人 would 认为，纯粹的学术自由和学术精神是非功利的，非实用的，是远离现行政策的，远离政府需求的。在我看来，这又是一个认识误区。不关注教育现实、不关注国家需求，我们所谓的“真问题”就失去了根基，成为无本之木、空中楼阁。关注国家的现实教育问题并不代表着要丧失学术自由，恰恰相反，问题是有约束的而思想是自由的。学术的自由是思想的自由，不畏权威，不惧偏见，不囿常规，而不是超越现实问题规定性的自由。关于教育的真理，我们常常基于自然科学的思维方式，认为真理具有唯一性。但就社会科学来说，真理具有历史阶段性、文化规定性等社会特质，西方成功的规律不见得在中国会成功，城市成功的规律不见得在农村会成功。教育的规律既具有普遍性也具有特殊性。所以，最好的教育研究还是要深深地扎根于本土，同时放眼于世界，在与其他学科的对话与互动中认清教育是什么，在与世界的对话与互动中认清中国教育是什么。唯此，才能探明教育的真理与真谛。

最后，我祝愿青年学子们能不负自己的职业选择，不负自己的青春岁月，砥砺前行，再创辉煌！

邬志辉

2016年1月9日于南园寓所

序

实现教育公平是国际社会共同的理想目标，追求教育公平是人类社会发展的动态进程。无论是为实现理想目标，还是为坚持追求教育公平，都值得一位教育研究工作者为之付出心血，为之付出感情。夏雪博士在她博士后研究工作报告的基础上撰写了此书，对我国义务教育财政公平状况进行了有针对性的分析，为完善义务教育财政政策提出了有价值的建议。著作的选题不仅来源于她的研究兴趣，也来源于她的博士研究生导师杜育红教授的精心指导和她的博士论文研究基础。著作理据真实的阐述使我深深地体会了一位年轻学者的责任意识 and 研究潜能。

我国从1986年7月1日开始实施义务教育，受当时经济条件的限制，教育投入不足和不均衡的问题影响了义务教育的发展速度和水平。在后来的20余年之中，国家以多项政策不断促进义务教育的均衡发展，特别是关注农村义务教育的发展，在义务教育财政领域表现出了较大的行为力度。2005年《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，也就是教育领域通称的“新机制”政策，为保障和促进义务教育财政公平划分了新的政府责任界限，为力转义务教育财政不公平问题列出了政府行动的时间表和责任清单。然而“新机制”政策的实施能否收到如期的效果并不是一个简单的问题，还有待于实践的检验和理性的判断。夏雪博士正是在这样的背景之下本着负责任的态度，运用科学的手段，对“新机制”政策实施后部分省、部分县、部分学校间的教育财政公平状况进行了实证研究，以此审视了“新机制”政策的公平性效果。

序

夏雪博士的著作，从纵向公平、横向公平和财政中性三个方面对“新机制”政策的实施状况进行了研讨和分析，对这一政策在实现教育公平目标、

缩小县际间教育事业经费支出差距等方面的积极作用给予了充分的肯定，客观地提出了落实各级政府实现教育财政公平的责任、理清政府教育经费的负担结构、继续缩小农村地区校际间差距等实现义务教育财政公平的建议。建议中，夏雪博士以敏锐的视角将实现义务教育财政公平的目标集中于政府的积极作为，以细腻的研究揭示了政府义务教育财政负担结构存在的不容忽视的问题，由此为“新机制”政策对农村义务教育经费的保障主体在宏观上的划分是否有效提供了更深刻的思维空间，这不能不说是研究的重要突破。应当说，“新机制”政策的发布意味着政府已经承担起了保障义务教育财政公平的责任，但责任的落实不仅在于决心和勇气，还在于对责任的科学划分和对责任的承担能力。这就需要有智者能为政府科学决策献计献策，参与政府的管理，分担政府的忧虑，助力政府提高治理能力。而夏雪博士的潜心研究及其结论恰恰为政府在这方面有所作为提供了新的参考。在政府的责任意识和研究者的责任意识产生共鸣之际，我们有理由相信实现义务教育的财政公平目标已经为期不远。

受各种条件的限制任何一项研究都不会尽善尽美，但研究者的初衷和愿望更重于唤起争鸣，引发思考。夏雪博士的著作如果能够起到这样的作用，则值得我们共同欣慰。作为夏雪博士的合作导师，在她博士后研究期间，我从她的身上学到了很多，与她的合作时常令我愉快和兴奋。她的恬美、她的亲和、她的勤奋、她的智慧、她的正义，都给我带来无尽的享受。

感谢夏雪博士在博士后研究期间与我的倾心合作！

杨颖秀

2015年6月

中文摘要

对教育公平、教育财政公平的研究并不是一个新鲜的课题，无论是在国内还是国外，教育公平都是政府官员、理论学者以及普通百姓十分关心的问题。综观世界各国教育发展历程，无论是经济利益的驱动，还是政治利益的推动，无论是国家利益的体现，还是公民权利的要求，教育公平都是一个无法回避的问题。公平是教育强国、教育立国的重中之重，教育财政公平则是教育公平中的重要一环。近年来，我国政府通过教育政策颁布、教育立法等政策方式，一方面将教育公平提升到国家基本教育政策的地位，另一方面也表现出对教育财政公平问题的关注与重视。十七大报告中指出，教育公平是社会公平的重要基础，要把促进教育公平作为国家基本教育政策。《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010~2020 年》要求“把促进公平作为国家基本教育政策”。但是，现实中教育不公平现象、教育财政不公平问题却很突出。以义务教育经费投入为例，根据《中国教育经费统计年鉴（2010）》的数字计算，2009 年我国北京与河南普通小学生均教育经费之间的差距为 12 878 元，极差率为 6.8；北京与贵州普通初中生均教育经费之间的差距为 18 851 元，极差率达到 7.7。教育资源的分配在地区间的明显差距成为无可争辩的事实，这已然构成了对公平性要求的挑战。

本研究关注 2004~2009 年我国的义务教育财政公平现状。在该时间段，2005 年《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（以下简称“新机制”）的颁布与实施是政策与实践的关键点。本研究在对我国省际、县际、校际义务教育财政公平进行横向公平、纵向公平、财政中性考察的同时，利用校级层面数据对“新机制”政策实施的公平效果进行了考量，分析影响我国义务教育财政公平实现的因素。

全文由三个部分组成：

第一部分：分析准备部分。包括第一章导论和第二章义务教育财政公平的度量框架与方法。这一部分是研究的总体设计与基础部分。具体介绍了研究背景、研究问题、研究目的与意义、国内外文献综述、理论基础、基本概念、研究创新、研究结构等几部分内容。

第二部分：实证研究部分。第三章、第四章、第五章是分别对省际、县际、校际义务教育财政公平现状的实证分析。依托第二章的框架与方法分别对2004~2009年三个层面间的义务教育财政资源现状进行公平分析。另外，第六章重点对“新机制”政策的公平性效果进行分析与评价。对“新机制”政策改革对县际、县域内生均教育经费支出的差异性影响进行实证分析，即对这一政策公平性效果的度量。

第三部分：结论与建议部分。即第七章根据实证分析部分的结论提出完善义务教育财政公平的政策建议。

本研究的意义在于立足于多层次、多角度的实证研究，分析义务教育财政公平在不同层面的分布，并审视政策在教育财政方面的公平效果。省际、县际、县域内多层次的分析将比较全面、系统地展示我国义务教育财政公平的现状，同时对经典教育财政公平度量框架的修缮与本土化使得度量结果更为客观。此外，以校际数据为基础的县域内研究，为当前我国强调实现区域内公平、区域内均衡提供了有力的实证分析与方法。

Abstract

The investigation about educational finance equity is a new topic. Overview the educational history of the whole world, education equity is an important subject related to economic and political interests, national and civil rights. Education equity is the priority of reinvigorating the country through education. And educational finance equity is a quite important part of education equity. In recent years, the government has enacted education laws and regulations to enhance education equity as one of national basic education policies. Hu Jintao has pointed out in the report of the seventeenth National Party's Congress that education equity is an important basis of social equity. And the report also mentioned to make the promotion of education equity as one of national basic education policies. "*National Long-term Reform and Development Plan of 2010~2020*" requests "to promote equity as a national basic education policy." But the truth is that, there are many problems in the educational finance equity in China. According to the figures of "*China Educational Funding Statistical Yearbook (2010)*", the educational funding gap per primary school student between Beijing and Henan was 12878 yuan in 2009. And the range rate is 6.8. The gap of budget non-personnel expenditure per student between Beijing and Guizhou is 18851 yuan, and the range rate is 7.7. The distribution gap of educational resources among regions has become an indisputable fact, which already constitutes a challenge to the fairness requirements.

The thesis focuses on education finance equity of China since the 21st century. Among the period, new mechanism for compulsory financial security is the key point of educational policy and practice. This thesis analyses Chinese educational finance equity inter-province, inter-county and inter-school by horizontal equity, vertical equity and wealth neutral. And also analyses the equity results of the new mechanism for compulsory financial security using school level data.

This thesis is composed of three parts as following,

Part One is Analysis and Preparation Stage, which includes the first two chapters. Chapter One is the introduction. Chapter Two discusses the framework and methods of measuring compulsory education finance equity. This part is the overall design and foundation of the dissertation. This part introduces the background, purpose, literature review of domestic and abroad, basic issues, basic definitions, innovation and the framework of the thesis.

Part Two is namely Empirical Study Stage. Chapter Three, Chapter Four, Chapter Five, the status of education fiscal equity empirical analysis of inter-province, intercounty and within-county. This analysis shows the equity status of the above three levels of 2004~2009. Then, Chapter Six, the equity results analysis of “New Mechanism to Ensure Funding for Rural Education” policy. Analysing the educational resources changings in the gap of inter-county and within-county after the New Mechanism to Ensure Funding for Rural Education, that is, the measure of equity effects of the policy.

Part Three is the Conclusion and Suggestion Stage, which is the last chapter. This part analyses the causes of compulsory education finance unfair and gives policy recommendations.

The significance of this thesis was based on the multi-level, multi-angle of a large number of empirical studies to analyse compulsory education finance equity. And it examines the equity effects of education financial policy. Empirical study of inter-provincial, inter-county and within-county will give a more comprehensive and systematic display of the status of Chinese compulsory education finance equity. In the meanwhile, the repaired and localized classics framework of education finance equity will make a more objective measure of the results. In addition, researches based on the data of inter-school level provide powerful empirical analysis and methods for achieving regional equity and regional balance currently.

中国义务教育财政公平实证研究

引 言

公平是教育强国、教育立国的重中之重，教育财政公平则是教育公平中的重要一环。

2005年12月《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》对义务教育财政体制有所调整与完善，改革提出了“明确各级责任、中央地方共担”的基本原则，加大了中央政府和省级政府在保障义务教育经费中的责任，“新机制”政策的一个核心特征是公平的政策取向。这种以公平为取向的政策与体制调整，在实践中是否能够达到实现公平的目标？

《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010~2020 年》明确提出“各级政府要优化财政支出结构，统筹各项收入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障”，还提出“义务教育全面纳入财政保障范围，实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制”，要缩小差距，要“推进义务教育均衡发展”，义务教育财政资源的公平配置是实现义务教育公平与均衡长远目标的必要条件。

目 录

1	引 言
1	第一章 导 论
1	第一节 研究背景及问题提出
1	一、研究背景
3	二、问题提出
4	第二节 研究目的与意义
4	一、研究目的
4	二、研究意义
5	第三节 国内外相关研究
5	一、国外义务教育财政公平研究
16	二、国内教育财政公平研究
24	第四节 理论基础与基本概念
24	一、理论基础
32	二、基本概念界定
37	第五节 研究结构
38	第二章 义务教育财政公平度量框架建构
38	第一节 教育财政公平分析框架
38	一、Berne 和 Stiefel 的教育财政公平框架及评价
45	二、国内教育财政公平框架及评价

48	第二节 义务教育财政公平分析框架与观测指标
49	一、义务教育财政公平分析框架
56	二、义务教育财政公平观测指标设定
57	第三节 研究方法与测量工具分析
57	一、研究方法
58	二、测量工具特征分析
63	第四节 数据来源
63	一、省际数据来源
64	二、县际、校际数据来源
66	第三章 省际义务教育财政公平现状分析
66	第一节 省际义务教育财政横向公平分析
68	一、省际义务教育经费差异
85	二、省际义务教育办学条件差异分析
89	三、小 结
91	第二节 省际义务教育财政纵向公平分析
92	一、农村与全国平均的纵向公平分析
96	二、东、中、西部地区的纵向公平分析
101	三、小 结
102	第三节 省际义务教育财政的财政中性分析
103	一、省际小学教育经费支出的财政中性分析
104	二、省际初中教育经费支出的财政中性分析
106	三、小 结
106	本章小结

108	第四章 区县(市)义务教育财政公平分析
109	第一节 区县(市)义务教育财政横向公平分析
109	一、区县(市)义务教育经费横向公平分析
116	二、义务教育办学条件差异
118	三、小 结
119	第二节 区县(市)义务教育财政纵向公平分析
119	一、农村地区与城镇地区的纵向公平分析
125	二、贫困县与非贫困县的纵向公平分析
127	三、小 结
128	第三节 区县(市)义务教育财政中性分析
128	一、区县(市)小学教育财政中性分析
129	二、区县(市)初中教育财政中性分析
130	本章小结
132	第五章 校际义务教育财政公平分析
132	第一节 校际义务教育财政横向公平分析
132	一、校际生均教育经费收入差异分析
137	二、校际生均教育经费支出差异分析
144	三、校际生均办学条件差异分析
148	四、小 结
148	第二节 校际义务教育财政纵向公平分析
149	一、校际教育经费收入纵向公平分析
149	二、校际教育经费支出纵向公平分析
149	三、校际办学条件纵向公平分析
154	本章小结

155	第六章 “新机制”政策的公平效果分析
156	第一节 “新机制”政策公平性的双重差分分析
156	一、计量模型及方法
158	二、“新机制”对不同县的校际教育财政资源差异的影响
163	三、“新机制”对不同学校校际教育财政资源差异的影响
165	四、小 结
166	第二节 改革前后基于不公平指数分解的公平性分析
166	一、分项义务教育资源对总体不公平的贡献——基于 Gini 系数分解
175	二、义务教育资源的县域内差异变化——基于 Theil 系数分解
179	三、小 结
180	第三节 “新机制”政策不公平效果成因分析
180	一、义务教育财政路径依赖特征
181	二、义务教育财政挤出效应的存在
182	三、义务教育经费各级政府分担
192	本章小结
194	第七章 政策建议与研究结论
194	第一节 政府在教育财政公平中的角色
194	一、落实各级政府实现教育财政公平责任
195	二、厘清教育经费的政府负担结构与分配结构
196	三、继续加大力度缩小农村地区学校间的差距
197	第二节 教育财政公平三大原则的应用
197	一、义务教育财政横向公平与缩小差距
199	二、义务教育财政纵向公平与权重

200	三、义务教育的有限财政中性标准
201	第三节 义务教育财政监督体系的调整与完善
201	一、修订相关法律，稳固执法监督
202	二、加强行政监督，补充第三方监督
203	三、鼓励社会监督，丰富各界监督渠道
205	致 谢
207	参考文献