

教育投资地区差异与政策

金黎明¹, 沈百福²

(1. 湖北省教育厅, 湖北 武汉 430071; 2. 湖北省教育科学研究所, 湖北 武汉 430079)

摘要: 根据我国教育投资地区差异的现状, 提出了如下对策建议: 一、缩小人均教育投资的地区差异; 二、适当开征针对城市居民的教育税, 提高城市居民在教育税费上的分担水平; 三、鼓励有条件的地区大力发展社会团体和公民个人办学, 促进办学主体多元化; 四、拉开不同地区学杂费的差距, 使不同地区的学生及家长均能合理分担教育成本; 五、政府应将教育事业费向初等教育倾斜, 以减轻农民负担; 六、加大财政转移支付力度, 缩小中小學生均经费的地区差异。

关键词: 教育投资; 地区差异; 政策

中图分类号: G467 **文献标识码:** A

我国不同地区, 在经济、科技、文化等方面差异较大。因此, 教育发展水平也有较大差异。这种差异反映在教育规模、结构、教育条件等方面, 其中教育投资的差异集中反映了这种差异。例如, 根据统计资料^[1], 1996年全国30个省、市、自治区地方财政性教育经费占GNP比例存在明显差异: 内蒙古、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等8个西部经济不发达地区的比例在3%以上; 北京、山西、吉林、海南等经济中等发达地区(北京除外)在2.5%~3%之间; 上海、安徽、江西、河南、湖南、广东、广西、四川、陕西等地区的比例在2%~2.5%之间; 天津、河北、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、福建、山东、湖北等经济发达和中等发达地区的比例不到2%。并且, 不同地区的教育投资差异有扩大的趋势。1990年, 我国东部、中部、西部地区人均教育经费支出的比例为1 0.80 0.71, 小于农村人均纯收入1 0.67 0.57的地区差距, 但是到1995年, 东部、中部、西部地区人均教育经费支出差距扩大为1 0.62 0.54, 基本上与农村人均纯收入地区差距1 0.61 0.47接近。这种不同地区之间教育投入的不平衡性决定了各地教育发展应该在全国总的规划方针指导下, 采取因地制宜, 分类指导的政策。本文旨在分析我国基础教育投资的地区差异, 为有关部门进行教育投资决策提供思路。

市区进行区域划分。划分区域的方法因人、因事而异。例如, 有关部门曾经按经济发展水平和教育基础, 将全国各省、自治区、直辖市划分为三片, 第一片为东部沿海较发达地区, 包括北京、天津、上海、吉林、辽宁、江苏、浙江、山东、广东等9个省、市, 第二片为中部一般地区, 包括河北、山西、黑龙江、安徽、福建、江西、河南、湖北、湖南、海南、四川、陕西等12个省, 第三片为西部欠发达地区, 包括内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等9个省、自治区。并据此对不同地区的教育事业发展特别是对普及九年制义务教育提出了不同的要求。

教育经济区域可以根据各地的教育、社会经济发展水平来划分^[2]。所谓教育经济区域是指在综合了各地的教育发展水平和社会经济发展水平后划分出的一种特定意义的区域, 它反映了这一地区教育发展与社会经济发展的综合水平。只有在充分考虑代表教育发展水平和社会经济发展水平的各项主要指标, 在此基础上进行模糊聚类才能较好地进行教育经济区域划分。这是因为, 国民经济与教育发展存在着相互制约的关系, 经济是教育发展的基础, 经济可以在许多方面对教育进行制约, 其中的一个重要方面是对教育所需资源的制约, 说到底教育投资的供给能力制约了教育的发展。因此, 研究教育投资首先应该考虑的是经济的供给能力, 其次应该考虑的便是教育发展对资金的需求量, 合理的教育投资就是在经济供给能力和教育发展规模的需求两者之间寻找平衡点。研究各地教

研究教育投资地区差异, 首先需要对全国的各省

收稿日期: 2000—09—04

作者简介: 金黎明(1955—), 男, 湖北荆门市人, 副研究员, 主要从事教育管理研究。

育投资的合理性,必需了解各地的社会经济发展和教育发展处于什么水平,在全国范围内属于哪一个类别,这便是教育经济区划所要解决的问题。

为了从众多的指标中筛选出一套能综合代表社会经济发展水平和教育发展水平的指标体系,在充分利用现有统计资料的基础上,我们采集了 14 项横截面(1996 年)数据资料,并在此基础上转换、合成为初选的原始指标项,使全部初选指标均转换为相对数、比例数、人均数。在初选的基础上,根据定性分析,我们选择了 8 项指标,组成教育经济聚类指标体系,它们各自在指标体系中的位置如表 1 所示:

表 1 教育经济区划指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	权重
社会经济 发展水平 (SOC)	经济发展水平(SA)	人均 GNP	0.3447
	社会经济结构(SB)	农业劳动力比重	0.2062
		人口密度	0.0641
教育发展 水平 (EDU)	教育规模(EA)	万人中大学生数	0.0771
		万人中高中学生数	0.1115
		万人中初中学生数	0.0852
		万人中小学生数	0.0059
	教育条件(EB)	万人中教职工人数	0.1053

上述指标从经济发展水平、社会经济结构、教育规模和教育条件等不同侧面反映了社会经济发展水平和教育发展水平,其中代表社会经济发展水平的二级指标为经济发展水平和社会经济结构,代表教育发展水平的二级指标为教育规模和教育条件。需要注明的是,在社会经济结构的指标群中我们选入了人口密度,这是因为许多边疆省份的经济实力较差,但是其人均水平的统计值往往较高,原因是其人口密度小,引入这一指标可以起到平衡作用,使聚类结果能反映这些省份的真实水平。

选定了 8 项指标后,我们将专家咨询确定的权重与通过相关系数分析确定的权重进行加权平均(相关系数确定的权重主观因素小,比较客观,占的份额应达到 80%,而通过专家咨询确定的权重应占 20%)。通过计算得出有关指标权重如下:(1)在社会经济发展水平和教育发展水平这两个一级指标的权重分配上,社会经济发展水平的权重为 0.615,教育发展水平的权重为 0.385;(2)属于社会经济发展水平的二级指标经济发展水平的权重为 0.345,社会经济结构的权重为 0.270;(3)属于教育发展水平的二级指标教育规模的权重为 0.280,教育条件的权重为 0.105。

我们运用灰色聚类方法进行了区域聚类。具体步

骤为:(1)确定评估样本矩阵;(2)对样本矩阵进行等极性变换;(3)确定评估的类别数目;(4)确定各指标的灰类界限及白化权函数;(5)计算各指标的权系数矩阵;(6)求出综合权矩阵;(7)判断各省所属的灰类。

通过多次计算和调试,最后将我国三个直辖市北京、天津、上海以外的 27 个省、区分成发达、中等发达、欠发达三类地区。其中发达地区包括 8 个省,分别为辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、福建、山东、广东;中等发达地区包括 10 个省、区,分别为河北、山西、内蒙古、江西、河南、湖北、湖南、海南、宁夏、新疆;欠发达地区包括 9 个省、区,分别为安徽、四川、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海。

二

分析教育投资的地区差异,可以从教育投资总量、教育投资来源结构、教育投资支出结构、生均经费等方面进行系统分析。由于篇幅所限,这里我们仅就如下几项指标进行分析,提出相应的对策,供有关研究和决策人员参考。

(一) 人均教育投资

数据分析表明,我国不同地区的人均教育投资(包括预算内和预算外教育投资)差异极大,并且有扩大之势。人均教育投资的地区差异如表 2 所示。从表 2 中看出,教育经济发展水平越高的地区,人均教育经费越高,反之越低。随着时间的推移,人均教育投资的地区差异越来越大。1988 年,从直辖市到欠发达地区的梯度差异依次为 102.12 :44.27 :40.08 :32.01 (以欠发达地区为基准,则为 3.19 :1.38 :1.25 :1)。到了 1996 年,这个比例变为 432.58 :205.54 :156.79 :129.54 (以欠发达地区为基准,则为 3.34 :1.59 :1.21 :1)。直辖市和发达地区与中等发达地区、欠发达地区的差距正在加大。说明各地经济发展水平的差异已经影响到了教育投资,这种发展趋势令人担忧。

在西部大开发的战略中,国家尤其应当注意加强中等发达地区和欠发达地区的教育投资,缩小人均教育投资的地区差异。

(二) 教育税费

从教育投资现状看,我国教育投资的城乡差异是明显的。这一现状明显地反映在教育税费的地区差异上,数据分析表明,各级政府征收用于教育的税费占教育经费的比例,各年度均按如下顺序排列:发达地区、欠发达地区、中等发达地区、直辖市。其原因在于直辖市的农村人口少,因而教育税收较少,此项经费所占比例较低。发达地区则农民比较富裕,此项经费所占比例

表2 1988~1996年各地人均教育经费(缺1993年数据)

元

区域	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1994年	1995年	1996年	1988—1996年平均
合计	45.43	56.34	58.92	65.66	76.02	128.87	161.09	189.19	97.69
直辖市	102.12	122.67	114.85	127.34	146.39	269.26	364.92	432.58	210.02
发达	44.27	55.25	58.43	67.85	79.60	140.88	176.43	205.54	103.53
中等发达	40.08	50.40	55.87	60.79	68.92	112.12	135.67	156.79	85.08
欠发达	32.01	40.00	42.25	48.58	57.26	89.99	101.08	129.54	67.59

资料来源:中国教育经费年度发展报告1988~1997。

例较高。上述差异反映了城乡居民在教育成本分担比例上的不合理:城市居民收入较高,但在教育税费上分担比例较低,而农民收入较低,却负担了较高的教育税费。是否可以适当开征针对城市居民的教育税,例如利息税中含有部分教育税等,以提高城市居民在教育税费上的分担水平。无论如何,这是一个值得进一步研究的问题。

(三) 社会团体和公民个人办学经费

数据分析表明,社会团体及个人办学支出占教育经费的比例,虽然目前都比较小,但是纵向变动的增长趋势十分明显。直辖市从1993年的0.13%到1996年的2.08%,发达地区从0.57%到1.76%,中等发达地区从0.17%到0.79%,欠发达地区从0.30%到0.89%。地区之间的排序也在改变。1996年社会团体和公民个人办学经费占教育经费的比例,直辖市和发达地区高于中等发达地区和欠发达地区。并且从发展趋势看,直辖市和发达地区与后两类地区的差异将进一步拉开。

这种差异是合理的,并且应当鼓励有条件的地区大力发展社会团体和公民个人办学,在政策上给予扶持和一定的倾斜,促进办学主体多元化。

(四) 学杂费

学杂费占教育经费的比例,1996年我国各类地区的差异是,中等发达地区第一(12.8%),发达地区第二(11.14%),欠发达地区第三(9.09%),直辖市排在最后(8.13%)。此项比例最高的不是直辖市和发达地区,而是中等发达地区,说明在直辖市和发达地区,学杂费还有潜力可挖。这也说明,各地学杂费的收取标准并没有完全依据经济发展水平制定,各地的学杂费标准与经济发展水平不太协调。各地应当制定与经济发展水平相协调的学杂费标准,并依据各地的教育经济发展水平,拉开不同地区学杂费的差距,使得不同地区的学生及家长均能合理分担教育成本与价格。

(五) 财政教育经费在三级教育的分配

1988~1996年,全国各省市、自治区的预算内教育事业费中高等教育所占的比例,基本稳定在11.48%,

波动范围很小;中等教育所占的比例,稳定在平均值39.95%左右,略有上升趋势;小学教育所占的比例,稳定在平均值38.78%左右。

总体来说,在地方教育事业费支出中,中等教育和小学教育占有绝对重要的地位,其中中等教育又略占优势。从投资的内部分配比例可以反映出基础教育是各地教育投资的重点。

从地区差异来看,直辖市高等教育经费所占比例最高(15.63%),欠发达地区所占比例最低(10.34%),发达地区和中等发达地区居中,两者比例相当接近(11.77%,11.03%)。基本反映了教育与社会经济发展水平越高的地区,高等教育经费所占的份额也越高。1995年以后,各类地区中等教育经费所占比例由高到低按如下次序排列:直辖市、发达地区、中等发达地区、欠发达地区。小学教育经费所占的比例与教育、社会经济发展水平的关系是:教育经济发展水平越低,小学教育经费占教育事业费的比例越高。欠发达地区比例最高,平均值为43.33%,直辖市最低,平均值为29.07%,发达与中等发达地区居中,并且相当接近,平均值分别为37.97%和38.3%。

就高等教育、中等教育经费的分配比例而言,欠发达地区显然处于劣势,而小学教育方面,则由欠发达地区居于首位。这种资金分配格局是与各地区的教育与社会经济发展水平相对应的。数据分析表明,虽然欠发达地区的教育投资主要还是向初等教育倾斜,但是各类地区加快发展中等教育的趋势十分明显。并且,除了欠发达地区以外,直辖市、发达地区、中等发达地区的中等教育占教育经费的比例都高出初等教育的比例,说明多数地区将教育投资的重点放在了中等教育。这除了普及九年义务教育的重点向中等教育转移的因素以外,另外一个原因是:在我国,初等教育的民办教师工资有一大部分由农民负担,省去一部分教育事业费。而中等教育,政府不但要负担初中、高中的财政教育经费,而且还要负担中专及其他各类职业中学的经费开支,比例自然高于小学经费比例。作为义务教育的主体部分,初等教育的事业费, (下转第70页)

用,如果缺少对对方社会文化的了解,交谈中一句不经意的话或举动就会冒犯对方,使谈话陷入尴尬的境地。比如,中国人喜欢拍拍朋友的头表示亲昵,但日本人却视为公开的侮辱;中国人喜欢惬意地翘着二郎腿跟朋友聊天,但阿拉伯人却视这一动作为挑衅;美国人爱狗,动辄就说“You are a lucky dog”(幸运儿)、“You work like a dog(拼命工作)”,但中国人听了分外别扭。其实这些问题都属于文化差异,了解一些文化背景就可以避免出现类似的尴尬场面。

综上所述,语言和文化是相辅相成、难以分割的。我们在进行课堂教学时,一方面要注重词汇、句法结构的剖析,另一方面也要注重文章的主题思想的归纳总结和文化背景知识的巧妙传授。这样才能使学生不仅对英语这种语言产生兴趣,而且对英语国家的社会文化也产生兴趣。有了兴趣就有了动力,原先枯燥乏味的词汇和语法也会现出饶有趣味的一面。学生在深入了解背景文化的同时,更重要的是能够把它作为一种

辅助工具,帮助自己更轻松、更愉快地学习英语。而处在教学第一线的教师们,应把“教语言、教文化、教育人综合统一”^[4]起来,用自己的专业知识去丰富课堂教学,不仅只是对学生进行语言技能的训练,而且要提高他们的文化修养。

参考文献:

- [1] 戚雨村. 语言学引论[M]. 上海:上海外语教育出版社, 1992.
- [2] [英] 马丁·韦德尔. 外语教育与学习——理论与实践[M]. 北京:高等教育出版社, 1995.
- [3] 马黎华. 浅析英语听力理解中的障碍因素[J]. 英语学习, 1999, (7): 46—47.
- [4] 张彩霞, 孙立春. 英语素质教育:把握两点一线[N]. 中国教育报, 1998—07—21(3).

(责任编辑 于华东)

(上接第 49 页) 国家和各地的地方政府应该给予更大的分配比例。这样,既可以减轻农民负担,也能保证培养出更多高素质的普通劳动者。

(六) 中小学生均经费

1995 年,我国各地初中生均预算内外教育经费,最高的达到 2085 元(上海),最低的为 433 元(贵州),最高的地区为最低的地区 4.81 倍。小学生均经费,最高的 1591 元(上海),最低的 216 元(贵州),最高的地区是最低的地区 7.36 倍。

我国中小学生均经费的地区差异是否合理,有许多评价标准,国际比较是一种比较通行的办法。因此,笔者考察了美国中小学生均经费的地区差异。根据美国的一项统计^[3],1994~1995 年度,美国中小学生均经费也存在明显的地区差异。美国中小学生均经费在 50 多个州的分布特点是南部地区中小学生均经费较低,北部地区较高。东部地区中小学生均经费较高,西部地区较低。中小学生均经费最高的地区(新泽西州 9178 美元)是最低的地区(犹他州 3409 美元)的 2.69 倍,远远小于我国各地区的生均经费差异。

数据分析表明,我国中小学生均经费的地区差异关键在于政府教育投资的差异。例如,1995 年,我国各地初中预算内生均经费,平均值 507 元。最高的达

到 1595 元(上海),最低的为 322 元(安徽),最高的地区为最低的地区 4.95 倍,差异大于初中全口径生均经费。各地小学预算内生均经费,最高的 1248 元(上海),最低的 145 元(河南),最高的地区是最低的地区 8.61 倍,差异大于小学全口径生均经费。

应当注意中小学生均经费的地区差异,在宏观上给予一定程度的调控。现在我国基础教育主要由县和乡两级负担教育经费。由于地区间经济发展的不平衡,导致了各地在财政教育投资上的不平衡。政府有义务提供相对均衡的教育服务,因此,需要加大上级政府对下级政府的教育财政转移支付,缩小中小学生均经费的地区差异。

参考文献:

- [1] 国家教育委员会政务司, 上海智力开发研究所. 中国教育经费年度发展报告[M]. 北京:高等教育出版社, 1997.
- [2] 沈百福, 俞诗秋. 中国省级地方教育投资的区域比较研究[J]. 教育与经济, 1994, (4): 1—15.
- [3] 美国教育部国家教育统计中心. “国家公共教育财政调查”1994—1995 年度[EB/OL]. 美国教育部网站, 1997.

(责任编辑 杨忠豪)