

# 公共教育经费配置的效率差异与对策

## ——基于中国各地区数据的经验研究

周 胜

**【摘 要】**公共教育经费的配置效率是指一个地区各级次教育的经费投入对经济产出的贡献，地区之间经济发展水平不同，教育经费配置的效率也不同。基于中国各地区数据的计量表明，各地区公共教育经费的配置方向与该地区各级次教育的效率优势存在差异，东部地区的经费投入向义务教育倾斜，中西部地区则向高等教育、职业教育倾斜，而东、中、西三大区域教育效率的优势却呈现出分别向高等教育、职业教育、初等教育集中的地区差异。所以，中国公共教育经费的配置，应该考虑各级次、各地区间的教育效率差异，主要思路是：保障基础教育，优化教育经费配置的级次结构；实现教育分工，优化教育经费配置的地区级次结构；重视中部地区，提高教育经费配置的公平水平。

**【关键词】**公共教育；配置效率；地区差异；教育经费；教育分工

**【作者简介】**周 胜（1961-），男，江苏扬州人，教授，博士，主要从事纺织工程、教育管理研究。

**【基金项目】**2011年教育部人文社会科学研究一般项目（11YJA880174）。

公共教育经费即国家财政性教育经费，教育经费的配置效率通常是指一个地区各级次教育的经费投入对本地区经济产出的贡献。地区之间经济发展水平不同，同一级次教育的产出效率也不相同，一般来说，在发达地区，初等、中等、高等教育的产出效率依次提高，在不发达地区，则随着教育级次的提高而降低。中国作为发展中的经济大国，同时也是教育大国，地区之间经济发展不均衡，公共教育经费的配置不均衡，地区之间各级次教育的配置效率也存在差异，研究各地区教育经费配置的重点与本地区教育效率优势的适应性，对优化中国教育经费配置的结构，提高配置效率，具有重要意义。

### 一、中国公共教育经费配置的总体结构

目前，中国公共教育经费（国家财政性教育经费）包括国家财政预算内教育

经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育经费的部分。1990 年代以来，中国公共教育经费投入不断增长，由 1991 年的 617.83 亿元增加到 2012 年的 21994 亿元，增长 33.6 倍，占 GDP 的比重由 2.84% 提高到 4.24%。从公共教育经费在全国东部、中部和西部三大区域的分布来看，1997 年（重庆直辖）以来，中国教育公共经费的配置总体上偏向东部地区，但东部地区所占份额缓慢下降，西部地区一直上升，中部地区则不很稳定，目前有下降趋势，2012 年，东部、中部、西部地区所占比重分别为 46.86%、24.78%、28.36%，见表 1。

表 1 1997-2012 中国公共教育经费配置的地区结构(%)

地区	1997	2000	2004	2007	2009	2012
东部	51.74	53.08	53.63	50.04	46.87	46.86
中部	25.67	24.26	23.5	25.19	25.12	24.78
西部	22.6	22.66	22.87	24.78	28.01	28.36

注：三大区域是指东部地区的北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南等 11 个地区；中部的山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等 8 个地区；其余 12 个地区属于西部地区。公共教育经费是各地方政府财政性教育支出；经费比重为各地区公共教育经费与全国总公共教育经费之比。

资料来源：中国统计出版社，《中国统计年鉴》(1998-2012)，《2012 年全国教育经费执行情况统计公告》。

从公共教育经费在三级教育之间的分配比例来看，2012 年，中国初、中、高等三级教育公共教育经费的占比分别为 29.57%、36.56%、15.87%（表 2），占比最高的是中等教育（包括普通中等教育、中等职业教育），其次是初等教育（包括普通小学和成人小学），再次是高等教育（包括普通高等教育和成人高等教育），但 1997-2012 年，中国三级教育在公共教育经费中的占比均呈下降趋势，高等教育由最高年

2004 年的 22.61% 下降到 2012 年的 15.87%，而中等教育则由最高年 1997 年的 41.56% 下降到 2012 年的 36.56%，初等教育也由 1997 年的 34.29% 下降到 2012 年的 29.57%；相反，其他教育部门的支出占比大幅提高，1997 年为 6.23%，2012 年上升到 18%，正如先前某些学者得出的结论那样，中国公共教育经费的配置正在向三级教育以外的非主体部门倾斜。

表 2 1997-2012 中国公共教育经费配置的级次结构(%)

年度	1997	2000	2002	2004	2006	2009	2012
高等	17.92	22.00	22.56	22.61	20.52	19.03	15.87
中等	41.56	38.65	37.42	37.59	36.68	38.01	36.56
初等	34.29	33.14	33.34	33.00	31.35	32.48	29.57
其它	6.23	6.20	6.68	6.80	11.45	10.48	18.00

资料来源：中国统计出版社，《中国统计年鉴》（1998-2012年），2012年的数据为：各类学校预算内教育事业费与当年事业费预算总额之比；占比为该级教育经费占当年全国公共教育经费之比。

整体层面的级次结构不能深入反映各地区各级次经费配置之间的差异，由于数据获得性原因，且公共教育经费中占比最大的是预算内事业费，因此，我们以预算内事业费代表公共教育经费，以 2004 年、2012 年全国 31 个省市普通小学、普通初中、普通高中、中等职业教育、普通高等学校的生均预算内教育事业费以及各地区在上述各级次教育的在校生人数为基础，计算各地区各级次教育的公共教育经费比重，结果如表 3 所示。

表 3 2004 与 2012 中国三大区域各级次教育事业费比重 (%)

地区	年份	普通小学	普通初中	普通高中	中等职业教育	普通高等教育
东部	2004	34.02	23.42	12.61	7.54	22.41
	2012	35.55	24.54	11.08	7.68	21.16
中部	2004	40.38	26.59	10.37	5.90	16.76
	2012	38.88	27.61	9.43	8.35	15.72
西部	2004	46.62	24.39	10.87	5.30	12.83
	2012	40.78	26.91	9.84	8.67	13.81

注：各级次经费比重是与该级次教育事业费与本地区事业费总额的比例。  
资料来源：中国统计出版社，《中国统计年鉴》（2005）与《全国教育经费执行情况统计表（2012）》。

表 3 说明，中国三大区域公共教育经费的绝大部分均投向基础教育，包括普通小学、普通初中和普通高中教育，尤其是义务教育，但三大区域各级次教育经费变化不相同，三大区域对中等职业教育的财政投入都不断增加，东、中、西地区分别由 2004 年占本地区的 7.54%、5.9%、5.3%，增长到 2012 年的 7.68%、8.35%、8.67%，西部地区增长最快；东部和中部地区高等教育占公共教育经费的比重均有所下降，由 2004 年的 22.41%、16.76%降低到 2012 年的 21.16%、15.72%，表明

东、中部地区高等教育经费的来源市场化程度日益提高，这两个地区高等教育的发展开始转向对非政府资金的利用，而西部地区高等教育占公共教育经费的比重有所提高，由2004年的12.83%提高到2012年的13.81%；在基础教育方面，三大区域对普通高中教育的投入比重均有所下降，可能的原因是普通高中不属于义务，各地区对社会资金的筹集能力提高，政府在普通高中经费投入相应减少，而义务教育中，只有东部地区对普通小学、普通初中的教育投入不断增加，中、西部地区对普通初中的教育投入均增加，而对普通小学的财政投入比例均下降，尤其是西部地区，由2004年的46.62%下降到2012年的40.78%，表明1990年代以来，国家十分重视教育均衡发展，大力增加中、西部地区公共教育经费，但中、西部地区增加的公共经费均没有投向初等教育：中部地区投向了职业教育和普通初中教育，西部地区则向高等教育、中等职业教育和普通初中教育增加，其中向中等职业教育投入最多。

表4 2010-2012 中国三大区域  
公共教育经费产出弹性

区域	典型地区	普通小学	普通初中	普通高中	中等职业	普通高等学校
东部	北京	0.5653	0.5902	0.6896	0.7432	0.7551
	天津	0.6605	0.6734	1.2113	1.3707	1.4274
	辽宁	1.109	0.9465	0.9755	0.4047	7.727
	上海	0.579	0.9196	1.3617	3.3899	0.5608
	江苏	0.9488	0.804	1.151	0.7051	0.9685
	福建	0.8667	0.8776	1.0485	2.745	1.3861
	广东	1.0451	0.9638	0.6749	0.4817	1.3502
	东部平均	0.81	0.8185	0.9854	1.2129	1.6545
中部	山西	0.9386	0.7393	0.6831	2.3673	0.8384
	安徽	1.0886	0.8247	1.1055	1.1123	0.8095
	江西	1.3729	0.9023	1.7581	1.7604	0.786
	湖北	1.2549	2.4641	1.5177	1.801	0.7304
	湖南	1.2184	1.2072	1.6983	1.4872	1.9365
	中部平均	1.0813	1.0808	1.2305	1.349	1.0096
西部	重庆	1.0553	1.835	0.7742	2.4362	2.5885
	云南	1.8734	0.9732	0.9438	0.6319	0.7056
	西藏	1.2439	0.3524	2.9737	0.7121	0.9752
	陕西	1.528	0.3043	0.5997	1.3305	0.9765
	新疆	0.8789	0.6628	0.6856	0.354	0.3145
	西部平均	1.2814	0.9076	1.0408	1.0259	0.872

注：各地区各级次教育的产出弹性是2010-2012三年的简单平均数，东、中、西三大区域各级次教育的平均产出弹性即是该区域三年平均弹性之和除以该区域内的地区数。

资料来源：中国统计出版社《中国统计年鉴》(2009-2012)与《全国教育经费执行情况统计表》(2010-2012)。

## 二、中国公共教育经费配置效率的地区差异

理论上说，一个地区教育经费在各个级次教育中的投入结构与该地区各级次教育经费的配置效率相关。广义来说，教育经费的配置效率是指教育经费投入与教育产出之比，包括经济产出和社会产出，狭义来说，教育的效率是经济效率，通常是指教育对经济增长的贡献率，我们可以用教育经费的产出弹性来表示。限于数据原因，我们以 2009-2012 年数据为背景，以某级教育预算内事业费代表公共教育经费。现实中某个地区在某个年度某一级次教育的生均事业费减少或在校生人数可能会减少，从而该地区的教育产出弹性会为负值，但我们的目的是衡量某一级次教育经费增加时的产出贡献，因此，将弹性为负值的情况用 0 代替，以此为基础计算 2010 年、2011 年、2012 年全国 31 个省市各级次教育的 GDP 产出弹性，并以三年数值的平均值代表该地区的产出效率现状，结果如表 4 所示。

表 4 表明，中国三大区域三级教育对地区经济增长的贡献率不尽相同。东部地区高等教育公共经费投入的产出效率在本地区所有教育级次中最高，高等教育公共经费每增加 1%，则平均带动 GDP 增长 1.65%，其中辽宁、天津、广东高等教育平均产出弹性较高，分别达 7.73、1.42、1.35，而高等教育发达的北京、上海、江苏高等教育产出弹性反而不高，分别为 0.76、0.56、0.97，上海最低，但上海的中等职业教育产出效率较高，公共经费每增加 1%，会带动本地区 GDP 增长 3.39%，仅居广东之后，东部地区小学教育弹性最小；中部地区各级次教育的产出效率比较均衡，均高于 1，但中等职业教育的产出弹性不仅在本区域，而且在全国均最高，为 1.35，尤以山西、湖北、江西为最高，分别为 2.37、1.8、1.76，其次为普通高中教育，弹性为 1.23；西部地区产出效率最高的是小学教育，弹性为 1.28，西部地区中最高的是云南，为 1.87，最低的是新疆，也达到 0.88，西部地区中，高等教育弹性最低，为 0.87，最低的也是新疆，为 0.31，最高的是重庆，为 2.59。总体来说，中部地区的各级次教育弹性比较均衡且普遍较高，意味着中部地区教育投资的效率较高，东、中、西三大区域分别在高等教育、职业教育、初等教育上具有效率优势。

## 三、中国公共教育经费配置结构优化的对策

综上所述，中国公共教育经费的配置总体上偏向东部地区，三级教育内部结构也不尽合理，东、中、西三大区域教育效率的优势呈现出分别向高等教育、职业教

育、初等教育集中的地区差异，而在经费配置的实践中，东部地区正在向普通小学、普通初中倾斜，中部地区正在向普通初中倾斜，西部地区则向普通初中、中职教育和高等教育倾斜，各地区教育经费配置方向与该地区各级次教育的效率优势存在差异，地区之间没有突出教育分工，中西部地区没有结合自身优势，发展合适的教育级次。因此，要优化公共教育经费配置，既要考虑配置结构的公平，也要考虑各地区的经济发展水平、各级次教育的贡献率。

### 1.保障基础教育，优化教育经费配置的级次结构

国际经验表明，经济发展程度越高，公共教育经费中基础教育的投入也越高。与发达国家相比，中国基础教育比重目前还不够高，2012年初等、中等教育经费占比分别为29.57%、36.56%，低于美国、日本、印度1990年代的水平（见表5），而高等教育所占比重表面上不高，但考虑到发达国家的高等教育已经达到普及化时期，中国才达大众化阶段，实际上还是偏高；中等教育则与美国1990年代水平相近，而包括教育行政与事业单位支出的“其他”项目占比过高，2012年达18%。因此，应优先保障全国范围内包括初等教育在内的公共教育经费配置，尤其是优先保障中西部地区初等教育投入，维持现有的普通中等教育、中等职业教育投入；适当压缩高等教育财政资金投入，鼓励引导社会资本举办高等教育；改革教育管理体制，大力压缩教育行政与事业单位支出，提高教育经费使用效率。

表5 中国和部分国家各级次教育经费分配的比较(%)

教育级次	初等	中等	高等	其他
中国	29.57	36.56	15.87	18
美国	38.1	37.5	24.4	0
日本	32.3	32.1	19	16.6
印度	41.8	29.1	17	12.1
法国	23.7	45.9	19.8	10.6
巴西	30.8	34.1	20.6	14.5

注：中国为2012年数据，法国为1995年数据，其他国家为1998年数据。国内数据来自《全国教育经费执行情况统计表(2012)》，国外数据来自联合国教科文组织《统计年鉴》(2002)。

### 2.实现教育分工，优化教育经费配置的地区级次结构

一个地区的经济结构与教育结构相互影响，经济发展决定着教育的投入结构，

教育的发展又促进着经济的发展，由于资源禀赋的不同，各级次教育对各地区的贡献率也不相同，应该根据各地区各级次教育的效率特征，区别对待，分类指导，进行教育分工，确定本地区的教育级次的投入重点。由于东部地区高等教育的产出弹性均较高，基础教育弹性不高；而中部地区的中等职业教育的产出弹性在全国最高；西部地区产出弹性最高的是小学教育，高等教育弹性最低。东部地区经济发达，基础设施先进，高等学校云集，拥有雄厚的研究开发力量，因此，东部地区的重点是高等教育，要在总体上减少东部地区公共教育经费投入的同时，引导扩大社会资本向高等教育领域投入；中部地区各级次教育的产出弹性在全国范围内均较高，但职业教育（中等职业教育）平均弹性最高（见表4），最有优势，因此，中部地区的公共教育经费投入的重点应该是中等职业教育，一方面为本地培养技能人才，另一方面作为东部地区制造业后花园，为东部地区输送大量的产业工人，近年来，中部地区事实上也实施了这样的战略，对中等职业教育的财政投入不断增加，由2004年占本地区的5.9%增长到2012年的8.35%（表3）；西部地区小学教育的贡献率在本地区所有教育级次中最高，因此，要改变目前西部地区公共教育经费投入正在向高等教育、中等教育增加的趋势，根据本地优势，大力发展基础教育，提高人口素质，发挥人力资本基础效应。

### 3. 重视中部地区，提高教育经费配置的公平水平

教育效率的发挥离不开教育公平的保障，中国教育公平的首要问题是地区之间经费配置的均衡，目前东部地区公共教育经费占比虽然在逐步下降，但占比依然最高，2012年占全国46.86%；中西部地区应该是国家公共教育经费配置的保证地区，但中部地区目前又处于下降趋势，2009年、2012年中部地区占比分别为25.12%、24.78%（表1）；西部地区则一直处于上升趋势。鉴于中部各级次教育的产出效率在全国范围内均较高，2010-2012年普通小学、普通初中、普通高中、中等职业、普通高等学校的产出弹性分别为1.08、1.08、1.23、1.35、1.01，除了高等教育高于西部地区，低于东部地区外，其余教育级次均高于东部和西部地区，从各地区获得的教育经费占全国比例与本地区在校生占全国比例的适应程度来看，东部地区经费比例远远超过在校生比例，西部地区基本均衡，而中部地区经费比例仅占学生比例的75%，除了吉林、黑龙江外，中部地区的其余省区各级次教育经费比重均低于在

校生比重。因此，要十分重视经费投入不足、教育效率较高的中部地区教育发展，在继续保证西部地区公共教育经费投入的同时，加大中部地区投入，重点加大安徽、江西、河南这三个地区人口众多、地方财政投入较少、经费占比较低的省份投入，要加大中央财政转移对中部地区的教育支持力度，鼓励中部地区政府教育投入，并引导中部地区的教育投入向职业教育等高效率领域倾斜。鼓励东部地区与中西部地区开展教育对口援助，实现三大区域教育投入的均衡。

#### 【参考文献】

- [1] George Psacharopoulos. Returns to Education: An International Comparison [J].Keith Hinchliffe/ Hardcover/Elsevier Science/January, 1973: 122.
- [2] 刘学岚. 中国高等教育经费支出结构分析 [J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2009(7): 574- 578.
- [3] 教育部. 2012 年全国教育事业发展统计公报 [N].中国教育报, 2013 年 7 月 6 日第 2 版.
- [4] 舒尔茨(1961)著, 曹延亭译. 教育的经济价值 [M].长春: 吉林人民出版社, 1982: 108.
- [5] 刘向东等. 欧美高等教育机构经费来源及其启示 [J].高等教育研究, 2005(5): 97-102.
- [6] 尹栾玉. 日本公共教育支出结构的特征及其借鉴 [J].现代日本经济, 2010(4): 35-41.
- [7] 庄赞. 我国公共教育投资分配结构的统计分析 [J].科学学与科学技术管理, 2007(1): 115- 118.
- [8] 张菀洺. 我国教育资源配置分析及政策选择——基于教育基尼系数的测算[J].中国人民大学学报, 2013(4): 89- 97.