

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 17 期（总第 243 期）

2023 年 11 月 27 日

“十三五”期间全国义务教育财政保障与公平分析

季楚煊 黄珍 魏易*

引言

“十三五”期间，我国义务教育事业稳步发展，义务教育经费投入逐年增长，在各级各类教育中的比重保持稳定。在事业发展方面，据《“十四五”公共服务规划》¹披露，2020 年我国义务教育巩固率达到 95.2%，顺利实现“十三五”规划既定目标；在经费投入方面，我国义务教育经费总投入逐年递增，2020 年已突破 20000 亿元，其中 95.3% 为国家财政性教育经费；在各级各类教育经费占比方面，近五年义务教育经费占教育经费总投入的比重稳定在 45% 左右，占国家财政性教育经费的比重进一步上升至 52% 左右，充分体现了国家对义务教育的优先保障定位。近年来，在中央政府引领下，我国各级政府持续推进各种政策措施以提高义务教育财政保障水平，努力缩小地区间、城乡间的发展差距，着力实现县

* 季楚煊，北京大学中国教育财政科学研究所博士生；黄珍，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；魏易，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

¹ 全文请见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm。

域义务教育基本均衡发展。经过“十三五”期间的不断努力，我国已顺利实现了到“2020年全国和中西部地区实现义务教育基本均衡的县（市、区）比例均达到95%”的目标²。

在义务教育事业取得长足发展的同时，随着我国经济开始从高速增长转向中高速增长，义务教育经费保障的压力不断增加。具体来看，义务教育投入与保障仍然面临以下三个方面的挑战：第一，在城乡差异方面，中国城乡教育不平等的两个方面——城乡教育制度和户籍制度——仍然是影响义务教育投入城乡差异的主要结构性问题之一，而过去几十年的快速城镇化则加剧了旧有的城乡义务教育不平等鸿沟。第二，在地区差异方面，宏观经济增速放缓、地方债务负担上升等因素使得地方财力的不均衡状况日趋复杂，从而使得义务教育投入在地区间、省份间、特别是省内县际间的差异问题复杂化。第三，在群体差异方面，不同收入群体间教育资源和教育机会不平等有待进一步关注。

本报告基于全国教育经费统计数据和中国教育财政家庭调查数据，从城乡差异、地区差异、群体差异三个维度出发，刻画与分析我国义务教育财政保障与公平方面出现的新形势：第一，城乡差异的新形势。近年来我国义务教育投入城乡差异存在一定程度的扩大，主要原因之一是我国城市地区教育投入超均速增长的趋势不断扩大，其中又以城市地区学校的公用和基建经费的增长最为突出。第二，地区差异的新形势。义务教育经费投入的地区差异值得关注，特别是三类“中部塌陷”：一是中部省份生均经费支出普遍低于东部和西部省份，小学阶段部分省份相较全国低6.2%—22.7%，初中阶段相较全国低1.5%—32.3%³；二是中部省份省内县域间生均经费差异相对高于东部和西部地区，尤其是初中阶段，差异主要体现在省内同时存在部分生均经费支出过高和过低区县；三是中部省份教师工资呈现低工资水平—高内部差异特征，即教师工资水平普遍低于东部和西部省份，而省内差异程度与东部省份相近。第三，群体差异的新形势。不同收入水平家庭子女所在学校的经费投入存在“中部塌陷”，具体表现为中等收入家庭子女所在学校的生均财政性教育经费低于低收入和高收入家庭。可见，多年来公共财政对义务教育学校和农村地区学校的重视和投入，使得城乡之间、地区之间和不同收

² 教育部：均衡督导持续发力 义教保障水平更高，2021-04-27，https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/27/content_5602984.htm。

³ 基于生均事业性经费支出，计算低于全国水平的中部省份生均支出与全国支出的比值。详见下文“（一）2019年全国省份间义务教育生均经费支出差异分析”部分。

入水平的家庭子女所在的学校之间的教育经费差异大大缩小,且出现了向农村和低收入家庭倾斜的趋势,但同时中部地区和中等收入家庭面临的“塌陷”问题也值得关注。

本报告主要内容安排如下:第一部分,研究数据和研究方法。第二部分,描述“十三五”期间全国义务教育事业发展和经费投入情况;第三部分,分析近十四年来全国义务教育财政投入的城乡差异情况;第四部分,分析当前全国义务教育财政投入的省份间差异、省内县际差异以及县际教师工资差异现状;第五部分,结合不同数据,分析全国不同收入水平家庭群体间的义务教育财政投入差异;最后,简要总结本研究的发现。

一、研究数据和研究方法

(一) 研究数据

本报告数据包括:(1)2015—2020年《中国教育统计年鉴》;(2)2006—2021年《中国教育经费统计年鉴》;(3)相应年份“中国教育经费统计数据库”⁴;(4)2019年中国教育财政家庭调查数据(CIEFR-HS)。

(二) 研究方法

本报告主要统计指标包括:(1)教育经费总收入(收入指标);(2)国家财政性教育经费(收入指标);(3)生均教育经费支出/生均教育事业性经费支出(生均支出指标);(4)生均财政补助支出(生均支出指标);(5)生均一般公共预算教育事业性经费支出(生均支出指标);(6)生均一般公共预算教育事业费支出(生均支出指标)。

本报告用于衡量经费投入差异的指标包括:(1)变异系数。为考察和比较各省份内部县域间生均经费支出水平的差异程度,本文采用目前国内外学界广泛应用的变异系数(coefficient of variation,简称CV)指标。变异系数是指一组数据的标准差与其均值之比。变异系数值越大,代表组间离散程度越高,不均衡水平就越高;反之,变异系数值越小,代表组间离散程度越低,均衡水平就越高;(2)P90/P10、P50/P10、P90/P50。变异系数虽然能够比较两组数据离散程度的相对差

⁴ 本报告数据来源如未另外给出,均来自该数据库。

异,但其不足之处在于无法呈现单个变异系数值所代表的绝对差异和一组数据的不同百分位之间的差异。因此,本文增加 P50/P10、P90/P50 作为补充指标考察各省份内部区县生均经费的分布特征。P90 表示各省份生均支出水平从低到高排名第 90 百分位的区县,即上部区县;P50 表示各省份生均支出水平从低到高排名第 50 百分位的区县,即中部区县;P10 表示各省份生均支出水平从低到高排名第 10 百分位的区县,即下部区县。P50/P10 是指 50 分位数比 10 分位数,即分省义务教育生均经费的中部区县与下部区县的差异,该指标越大,表明二者差异越大,即形成深谷,反之则为浅谷;P90/P50 是指 90 分位数比 50 分位数,即分省义务教育生均经费的上部与中部区县的差异,该指标越大,表明二者差异越大,即形成高峰,反之则为低峰。

二、“十三五”期间全国义务教育事业发展和经费投入情况

本节将重点分析“十三五”期间,全国义务教育事业发展情况和经费投入情况。首先,将从义务教育巩固率、学校数、专任教师数、在校生数以及生师比等方面描述2015年至2020年全国义务教育的事业发展状况。其次,从教育经费总收入和国家财政性教育经费的角度,分析同期全国义务教育的经费投入情况,并探讨其在全国各级各类教育相应经费中的占比变化情况。

(一)“十三五”期间全国义务教育事业发展情况

图 1 呈现了 2015—2020 年,全国义务教育阶段在校生数、巩固率,分小学和初中阶段学校数、专任教师数、在校生数和生师比数据。第一,我国义务教育巩固率逐年稳步提升,自 2015 年的 93%逐步达到 2020 年的 95.2%,已达到世界高收入国家平均水平⁵;第二,我国义务教育在校生总数由 2015 年的 14004 万人增长至 2020 年的 15639 万人,其中小学人数增长幅度大于初中;第三,近五年来我国小学学校总量下降明显,由 2015 年的 19.1 万所下降至 2020 年的 15.8 万所,校均规模由 509 人增加为 679 人,教师则由 568.5 万人增长至 643.4 万人,初中学校数则稳定在 5 万所左右,校均规模由 823 人增长至 931 人,教师人数由 2015 年的 347.6 万人增长至 2020 年的 386.1 万人;第四,2015—2019 年小学和

⁵ 参见国家发展改革委等部门:《“十四五”公共服务规划》(发改社会〔2021〕1946号),2021年12月28日, http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm.

初中生师比水平均呈现在波动中小幅上升趋势，2019 年达到最高（小学 16.85：1、初中 12.88：1），2020 年下降明显（小学 16.67：1、初中 12.73：1）。

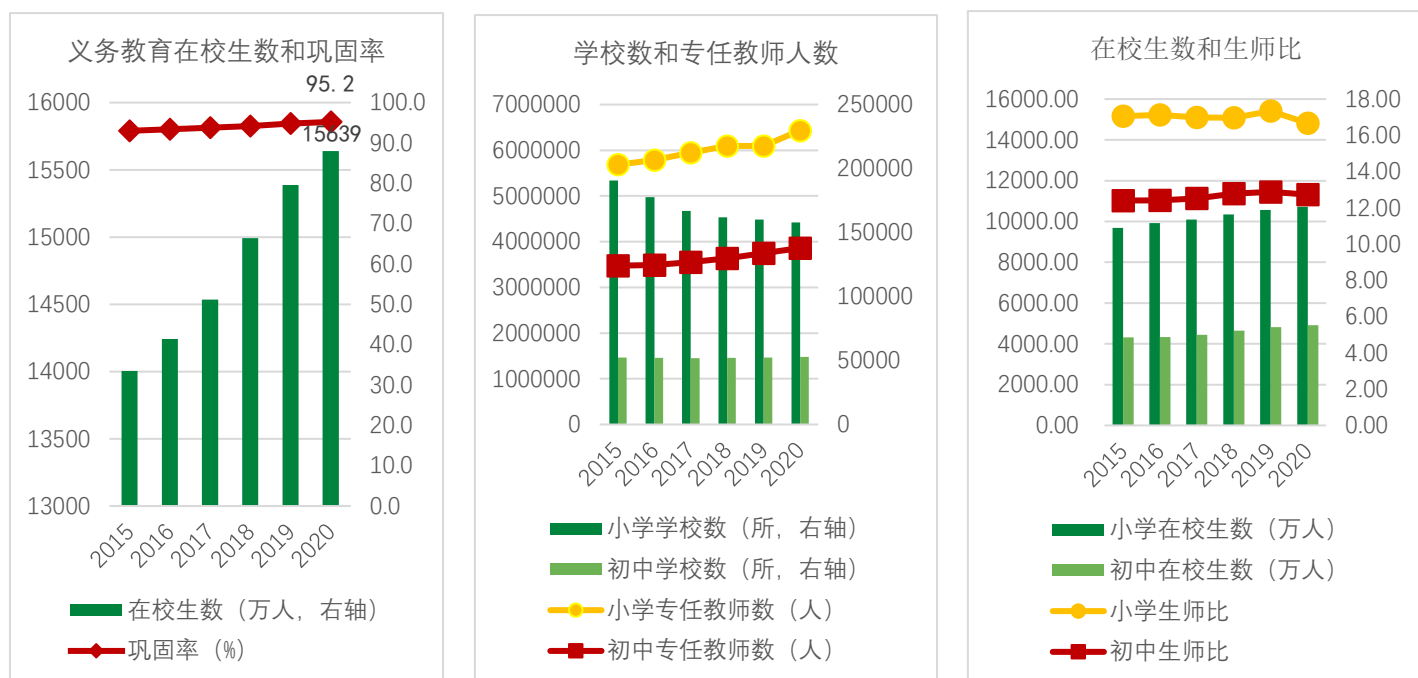


图 1 “十三五”期间我国义务教育事业发展概况

数据来源：历年《中国教育统计年鉴》。

（二）“十三五”期间全国义务教育经费投入情况

图 2 显示的是 2015—2020 年全国义务教育阶段教育经费总收入、国家财政性教育经费及二者占各级各类教育相应经费比例的情况。近五年来，全国义务教育经费总收入逐年递增，由 2015 年的 15920 亿元增长至 2020 年时已突破 20000 亿元；国家财政性教育经费相应由 2015 年的 15030 亿元增长至 2020 年的 19930 亿元。与各级各类教育横向比较发现，首先，近五年各级各类教育中义务教育总投入的比重稳定在 45%左右，是投入规模最大的教育阶段，其中 2017 年最高（45.13%）、2018 年最低（44.88%）；其次，义务教育国家财政性教育经费占比近五年来稳定在 52%左右（其中 2017 年最高[52.57%]，2018 年最低[52.11%]），充分体现了国家对义务教育的优先保障定位。

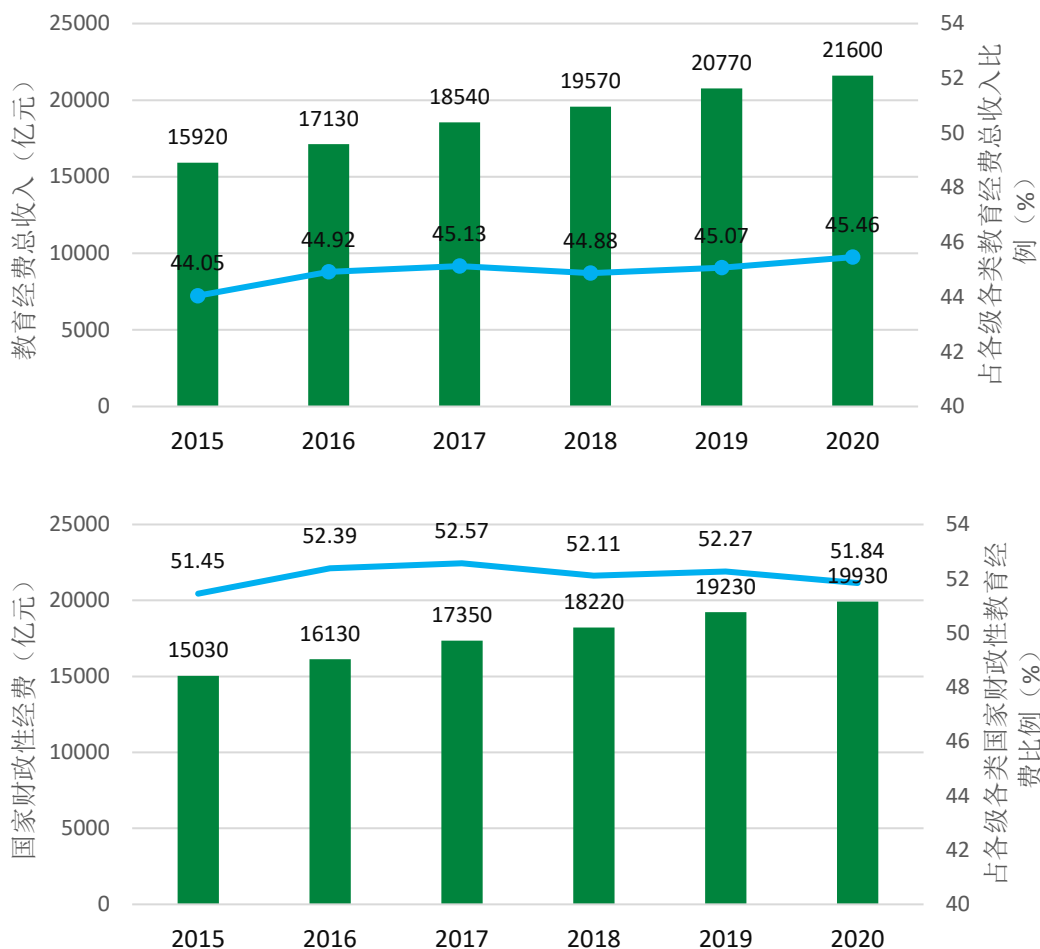


图2 “十三五”期间我国义务教育经费投入概况

注：1. 统计口径为普通小学和普通初中相应教育经费收入及其占各级各类教育经费收入之比，经费数据以2015年为基期进行了CPI价格平减处理；

2. 数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》。

总体而言，“十三五”期间，我国义务教育事业规模稳步提升，巩固率实现“十三五”规划既定目标；全国义务教育经费投入逐年增长，但2018年起增长趋势放缓；义务教育经费在各级各类教育中占比保持稳定，仍然是占比最高的教育阶段。

三、“十三五”期间全国义务教育经费投入的城乡差异分析

本节重点关注“十三五”期间全国义务教育经费在城乡之间的投入差异变化及其可能的原因⁶。首先，我们考察了2015—2020年全国农村义务教育事业发展

⁶ 这里使用的教育事业数据来自“全国教育经费统计数据库”，经费数据来自历年《中国教育经费统计年鉴》。城乡分类均遵循2014年《统计用城乡分类代码》调整后的城乡分类规则，即城区（主城区和城乡结合区）、镇区（镇中心区、镇乡结合区、特殊区域）、乡村（乡中心区和村庄），其中农村指镇区和乡村，

和经费投入的总体变化情况。“十三五”期间，随着我国城镇化进程的加快，农村义务教育事业面临城镇化快速发展和人口流动的挑战，这些变化是影响农村地区教育经费投入和城乡差异变化的宏观背景；其次，基于 2007—2020 年生均经费支出及增长率数据，分析了我国义务教育经费城乡差异的历史变化趋势；最后，尝试从地区、经费支出结构、经费统计口径调整等多角度分析义务教育经费城乡差异变化的可能原因。本节分析旨在提供一个全面的视角，以理解“十三五”期间我国农村义务教育经费投入的特点及经费投入城乡差异的发展态势。

（一）“十三五”期间全国农村义务教育事业发展和经费投入情况

1. 农村义务教育事业发展情况

表 1 统计了“十三五”期间全国城乡义务教育学生数及占比的变化情况。近五年来，全国小学、初中在校生规模均稳步增长，而分城区和农村来看，小学、初中阶段农村学生数和占比均持续下降，城区学生数逐年增长。具体来看，2015—2020 年，小学农村学生占比由 70.4% 持续下降至 63%，初中农村学生占比由 68.9% 下降至 64.2%，小学下降幅度要高于初中。

表 1 “十三五”期间全国城乡义务教育学生数及占比变化情况

年份	总计 (万人)	城区 (万人)	农村 (万人)	农村占比 (%)
小学				
2015	8826	2610	6216	70.4%
2016	9007	2785	6222	69.1%
2017	9166	2951	6215	67.8%
2018	9315	3141	6174	66.3%
2019	9484	3350	6134	64.7%
2020	9638	3570	6068	63.0%
初中				
2015	3856	1198	2658	68.9%
2016	3794	1209	2585	68.1%
2017	3807	1247	2560	67.2%
2018	3900	1316	2584	66.3%
2019	4043	1404	2639	65.3%

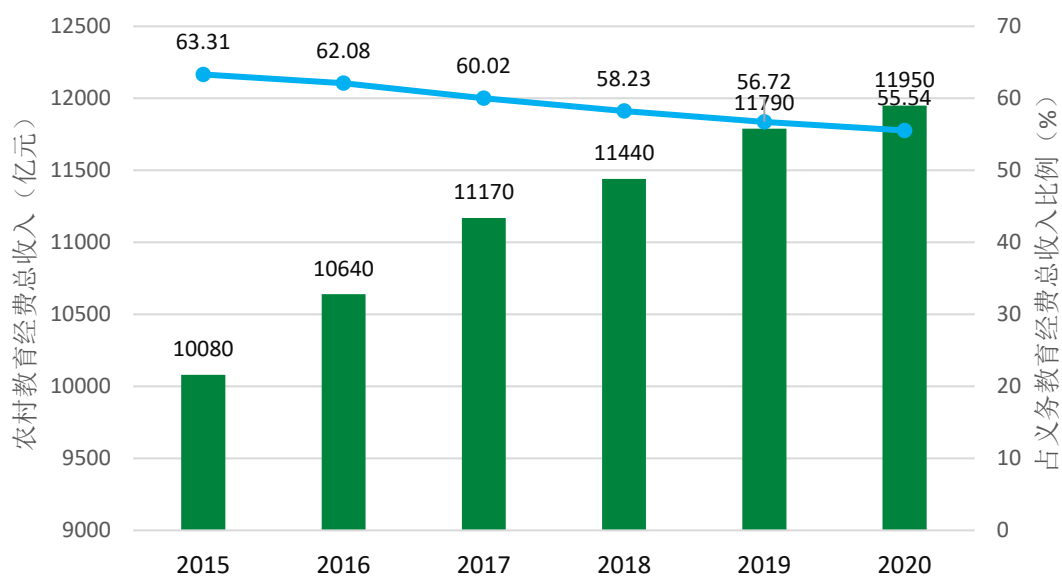
城市指城区。

2020	4146	1485	2661	64.2%
义务教育				
2015	12682	3808	8874	70.0%
2016	12801	3994	8807	68.8%
2017	12973	4198	8775	67.6%
2018	13215	4457	8758	66.3%
2019	13527	4754	8773	64.9%
2020	13784	5055	8729	63.3%

注：统计口径为全国普通小学、普通初中和相应农村学生数，其中，农村占比根据农村学生数与总计学生数计算得到，城区学生数根据总计减去农村计算得到。

2. 农村义务教育经费投入情况

从经费投入情况来看，“十三五”期间，全国农村义务教育经费总收入仍保持逐年增长，但在义务教育经费总收入中所占比重逐年下降。如图 3 所示，与 2015 年相比，2020 年农村教育经费总收入和农村国家财政性教育经费，总体增幅分别达到了 18.55% 和 17.07%。而从城乡经费投入比重看，农村教育经费总投入和国家财政性教育经费却均呈现小幅下降趋势，分别从 2015 年的 63.31% 和 64.83% 下降到 2020 年的 55.54% 和 57.46%。



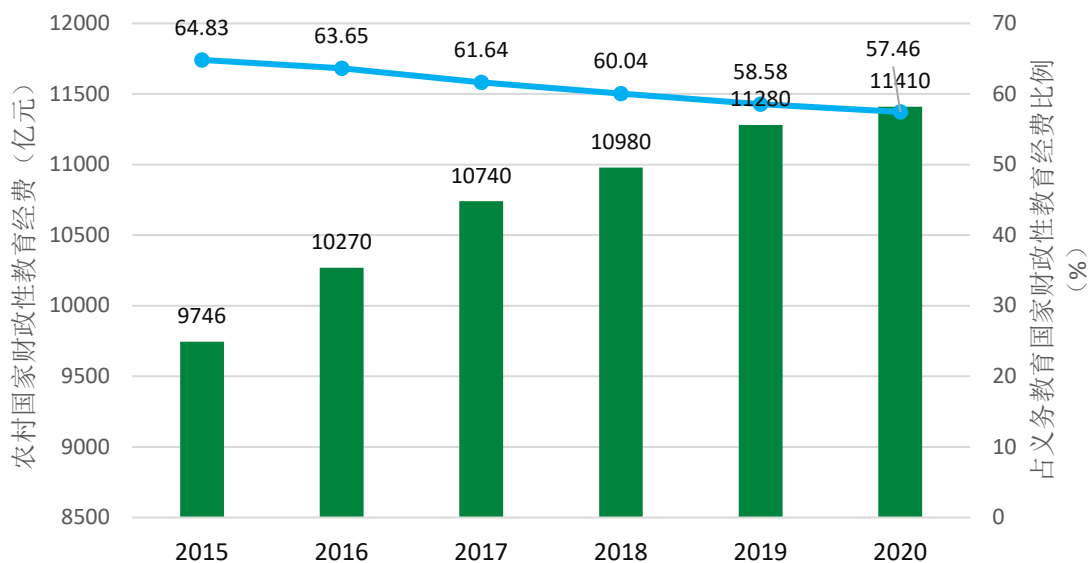


图3 “十三五”期间全国农村义务教育经费投入情况

注：1. 统计口径为全国农村义务教育（普通小学和普通初中）相应教育经费收入，占比数据由作者计算得出，经费数据以2015年为基期进行了CPI价格平减处理；

2. 数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》。

结合全国农村学生数变化情况与经费投入情况可以发现，农村地区义务教育阶段经费投入规模受学生规模变动影响较大。根据表1和图3，农村学生数在2015年占总数的70.0%，其相应的农村义务教育经费总投入占总投入的63.31%，国家财政性教育经费占比为64.83%。而在2020年，在校生数占比已下降至63.3%，总投入占比和国家财政性经费占比分别下降至55.54%和57.46%。

（二）2007—2020年全国义务教育经费城乡差异的变化情况

根据上文分析，随着农村学生数的不断下降，虽然农村教育经费投入绝对数仍然逐年增长，但农村教育经费占义务教育经费的比重已经出现下降，而这样的变化是否会影响到农村地区的义务教育经费保障水平和城乡差异？

下面我们将在更长的时间维度上，从生均经费绝对水平与增长幅度两个角度考察我国义务教育经费的城乡差异变化情况。基于生均教育经费支出和生均一般公共预算教育事业性经费支出，本报告分别统计了农村小学、初中生均经费支出与全国平均水平的比值，二者比值越大，说明城乡差异越小，反之则表明城乡差异在扩大。

图5显示的是2007—2020年农村地区与全国生均教育经费支出、生均一般

公共预算教育事业性经费支出的比值变化趋势。在两个生均经费支出统计口径下，无论是小学还是初中，自 2007 年以来，以农村和全国相应指标的数值之比衡量的城乡差异均稳步缩小，在 2013 年达到高点之后城乡差异则开始逐步扩大。从生均教育经费支出口径来看，小学阶段城乡差异缓慢扩大，并在 2017 年回到了 2011 年的水平并保持到 2020 年，初中阶段城乡差异则自 2013 年起持续小幅扩大。从生均一般公共预算教育事业性经费支出口径来看，小学阶段的城乡差异情况在 2019 年起得到了好转，而初中阶段的城乡差异情况依旧在持续扩大。

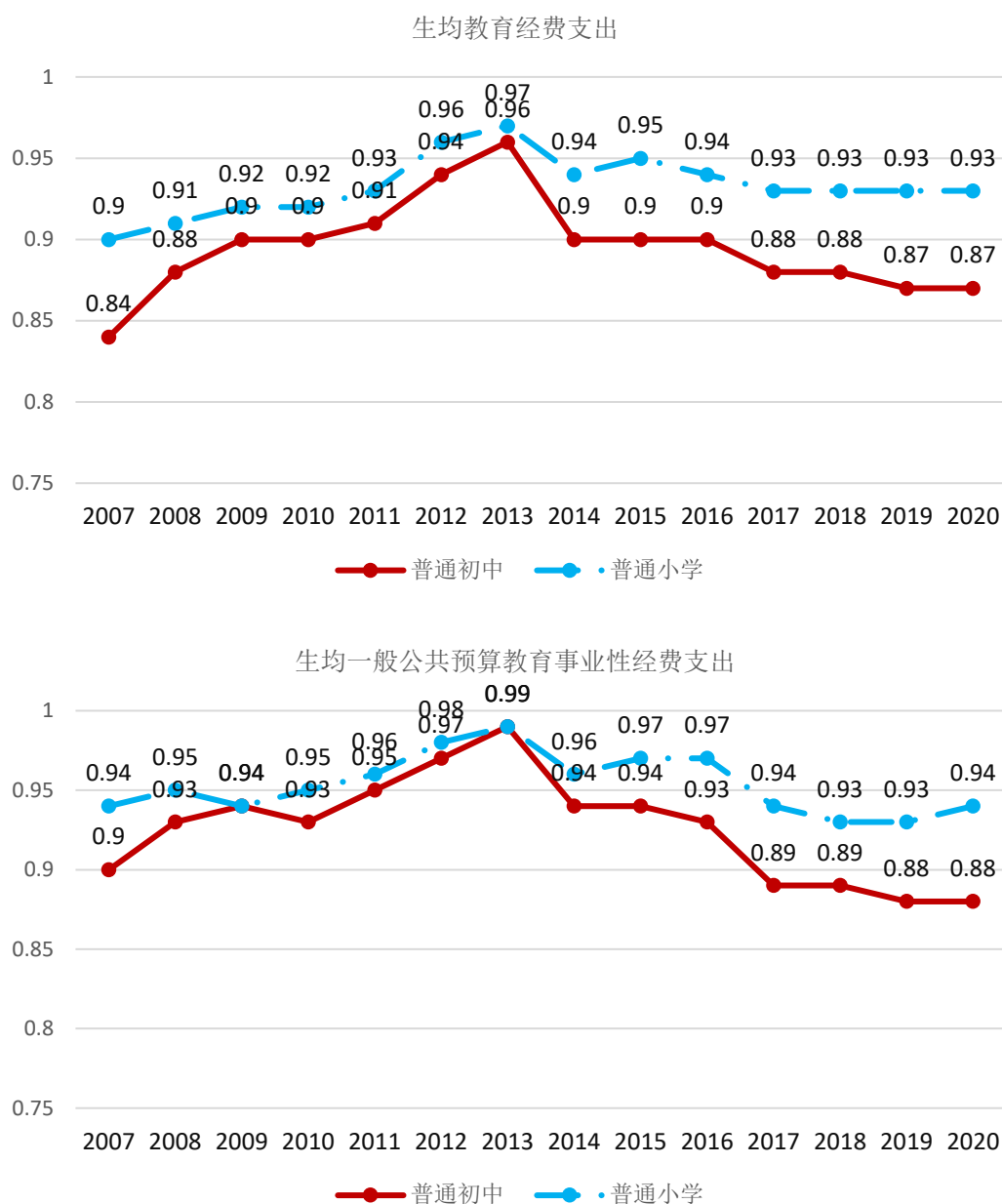


图 4 2007-2020 年义务教育经费生均支出农村与全国平均水平比值变化

注：1. 统计口径为普通小学和普通初中农村生均教育经费支出、生均一般公共预算教育事业性经费支出与全国平均水平之比（农村/全国）；2. 数据来源：生均教育经费支出来自历年《中国教育经费统计年鉴》。

基于 2007—2020 年农村地区 and 全国义务教育阶段生均一般公共预算教育事业性经费支出⁷水平及增幅(图 5、图 6): (1) 从生均经费支出的绝对水平来看, 2007 年小学和初中阶段生均经费支出的农村与全国差值分别为 125 元和 254 元, 2013 年农村与全国的差异均达到最小(小学为 42 元; 初中为 63 元), 而后差距逐步拉大, 2020 年小学和初中相应差值分别为 2013 年的 13 倍(528 元)和 22 倍(1400 元); (2) 从生均经费支出的增长率变化情况来看, 自 2014 年起我国农村小学、初中的生均一般公共预算教育事业性经费支出增长率在绝大多数年份均低于全国平均水平, 换言之则是城市的相应增长率高于全国平均水平。而在 2014 年之前, 历年农村小学、初中该项支出的增长率均高于全国平均水平。由此, 以 2014 年为界, 城市义务教育阶段生均经费支出增长率持续高于全国平均水平, 导致了农村相应生均经费支出绝对水平与城市的差异逐渐扩大。

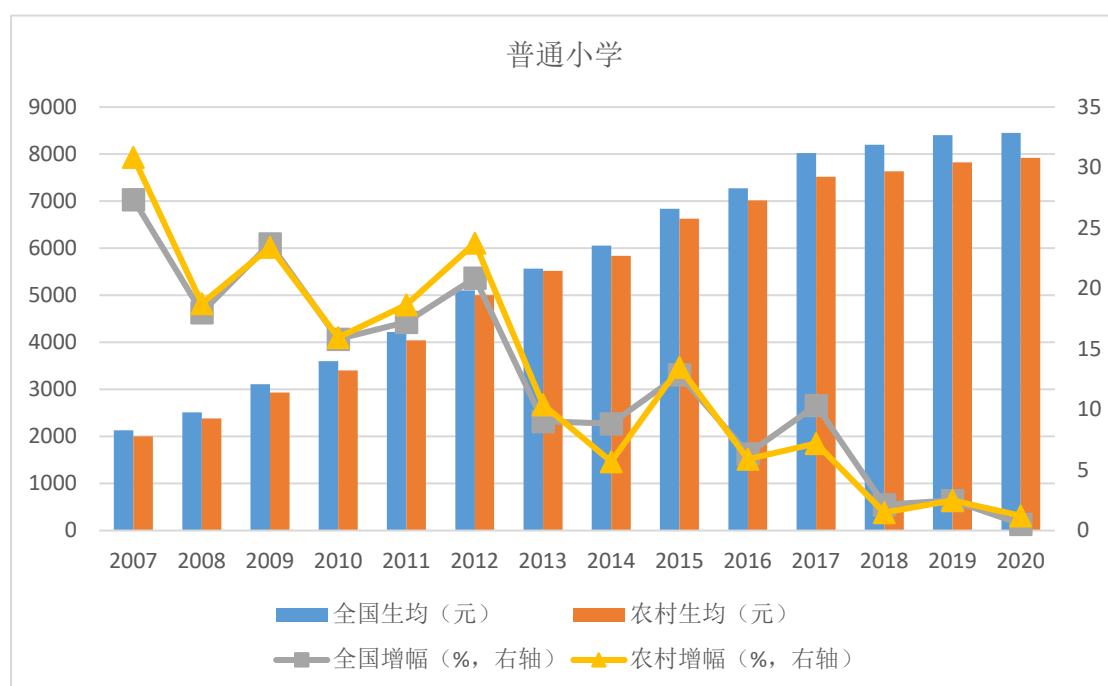


图 5 2007-2020 年普通小学生均经费支出农村与全国平均水平变化

注: 统计口径为生均一般公共预算教育事业性经费支出(单位: 元), 数据以 2006 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

⁷ 由于义务教育阶段经费投入主要以财政性经费为主, 而在财政性经费中又以一般公共预算教育事业性经费支出为主, 上文对两个经费口径的生均经费支出分析也可以发现, 二者呈现的趋势大致相同。因此受篇幅所限, 本节后续分析将仅针对一般公共预算教育事业性经费支出展开。

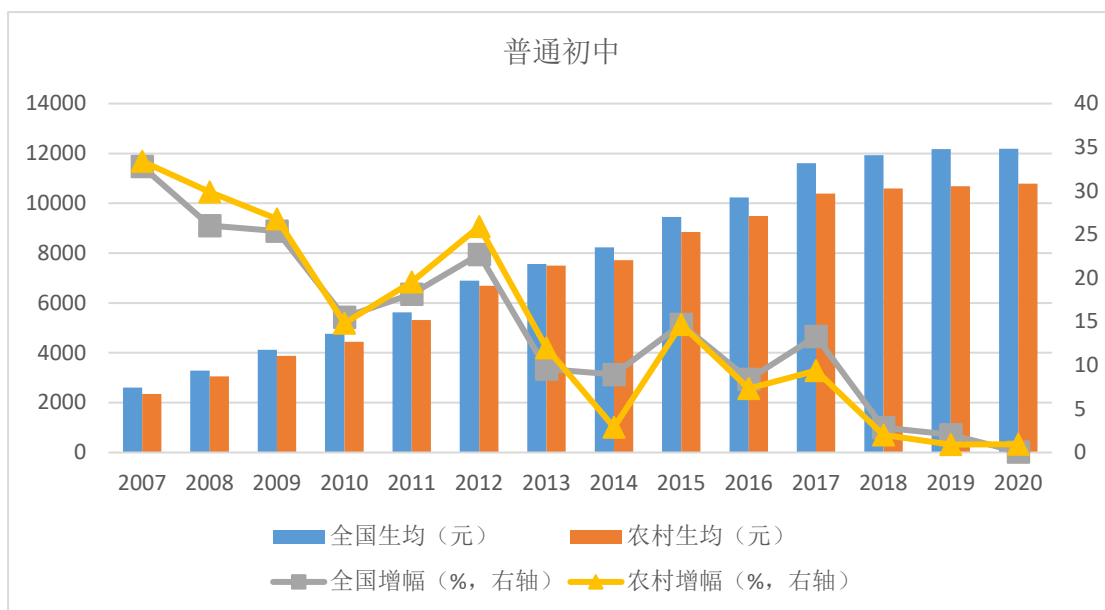


图6 2007-2020年普通初中生均经费支出农村与全国平均水平变化

注：统计口径为生均一般公共预算教育事业性经费支出（单位：元），数据以2006年为基期进行了CPI价格平减处理。

（三）义务教育经费城乡差异的原因试析

上文通过2007—2020年数据分析发现，2013年以来我国城市地区与农村地区义务教育阶段生均经费支出差异在不断扩大，一定程度上由城市地区义务教育阶段生均经费支出增长率高于全国平均水平的趋势所致。本节将从地区⁸、支出结构和统计口径调整三个方面，尝试分析义务教育阶段经费城乡差异扩大的可能原因。

1. 东部地区，特别是东部城市地区生均财政性教育经费支出增长高于中、西部地区是城乡差异扩大的可能原因之一

教育经费投入高度依赖本地区的经济发展水平，而受到全国经济增速放缓，地方债务负担上升等宏观因素交织，义务教育经费保障水平城乡差异将受到不同地区财力差异的影响。因此，本节分地区呈现了全国城市、农村地区小学、初中生均一般公共预算教育事业性经费支出水平。分析发现，近年来城乡生均教育支出水平差异的扩大主要是由于东部地区，特别是东部城市地区生均教育支出水平高于全国所致。

⁸ 本报告全文使用的地区划分规则如下：

东部（九省）：北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东；

中部（十省）：河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南；

西部（十二省）：内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。

图 7 呈现了普通小学、初中阶段东、中、西部地区城乡生均一般公共预算教育事业性经费支出水平。发现：

(1) 东部地区小学、初中阶段生均支出水平整体高于中、西部地区，并且自 2014 年开始城乡差异有逐步扩大趋势。东部城市地区小学、初中生均经费支出水平在 2018 年达到最高点，分别超过了 12000 元和 20000 元，而东部农村和中、西部地区均不超过 10000 元和 15000 元；

(2) 中部地区小学生均支出水平整体低于东、西部地区水平，初中生均支出水平低于东部地区，与西部地区差异不大，城乡差异方面初中阶段 2014 年起开始拉大，小学则没有明显变化；

(3) 西部地区小学阶段生均支出水平居中，而初中阶段略低，城乡差异初中同样自 2014 年起逐步拉大。

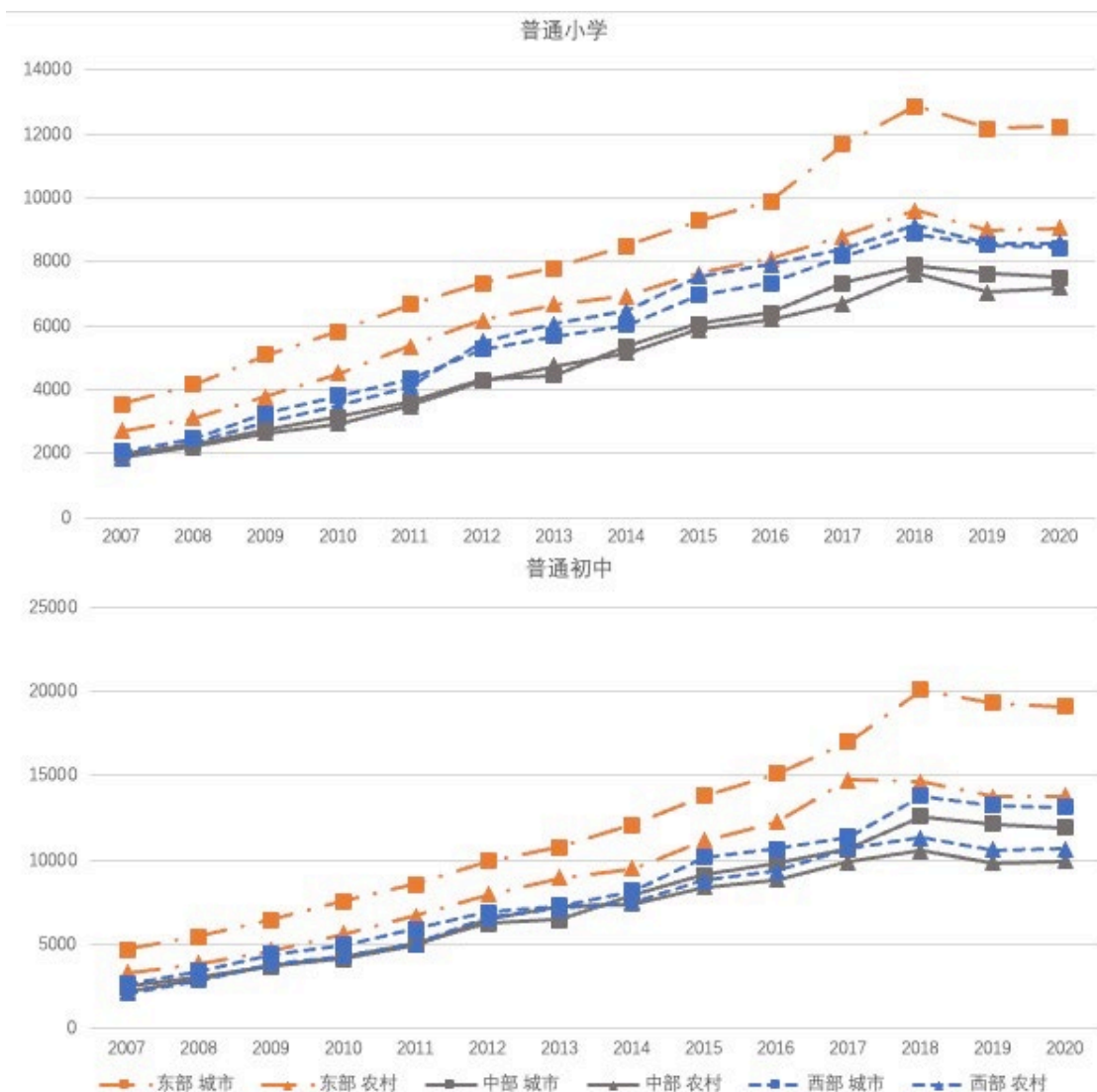


图 7 2007-2019 年分地区义务教育阶段城乡生均一般公共预算教育事业性经费支出

注：统计口径为生均一般公共预算教育事业性经费支出（单位：元），数据以 2007 年为基期进行了 CPI 价格平减处理。

2. 城乡间生均公用、基建支出差异不断扩大是城乡差异扩大的可能原因之

—

对经费支出结构的进一步分析，可以一定程度上呈现城乡教育经费差异扩大的主要驱动力。图 8 刻画了 2007—2020 年全国和农村生均一般公共预算教育经费支出中个人部分、公用部分和基建部分的变化特点⁹。发现：

（1）在小学阶段，2013 年以来农村生均支出中公用部分、基建部分与全国平均水平差异不断拉大，个人部分与全国平均水平一致。具体来看，从 2013 年起相应指标下农村与全国出现明显差异并逐渐拉大，在 2018 年公用部分差异达到顶峰，而基建部分的城乡差异在 2020 年达到顶峰，全国水平已经达到了农村的 2 倍多；

（2）在初中阶段，近年来农村生均支出中人员部分、公用部分和基建部分水平均逐渐低于全国平均水平，且公用部分与基建部分的差异更大。具体来看，初中个人部分与公用部分城乡差异与小学阶段类似，而全国基建部分支出在 2019 年已达到农村相应支出的 2.5 倍。

⁹ 具体支出科目方面，个人部分包括工资福利支出、对个人和家庭的补助支出；公用部分包括商品和服务支出、专项公用支出和专项项目支出；基建部分包括基本建设支出。

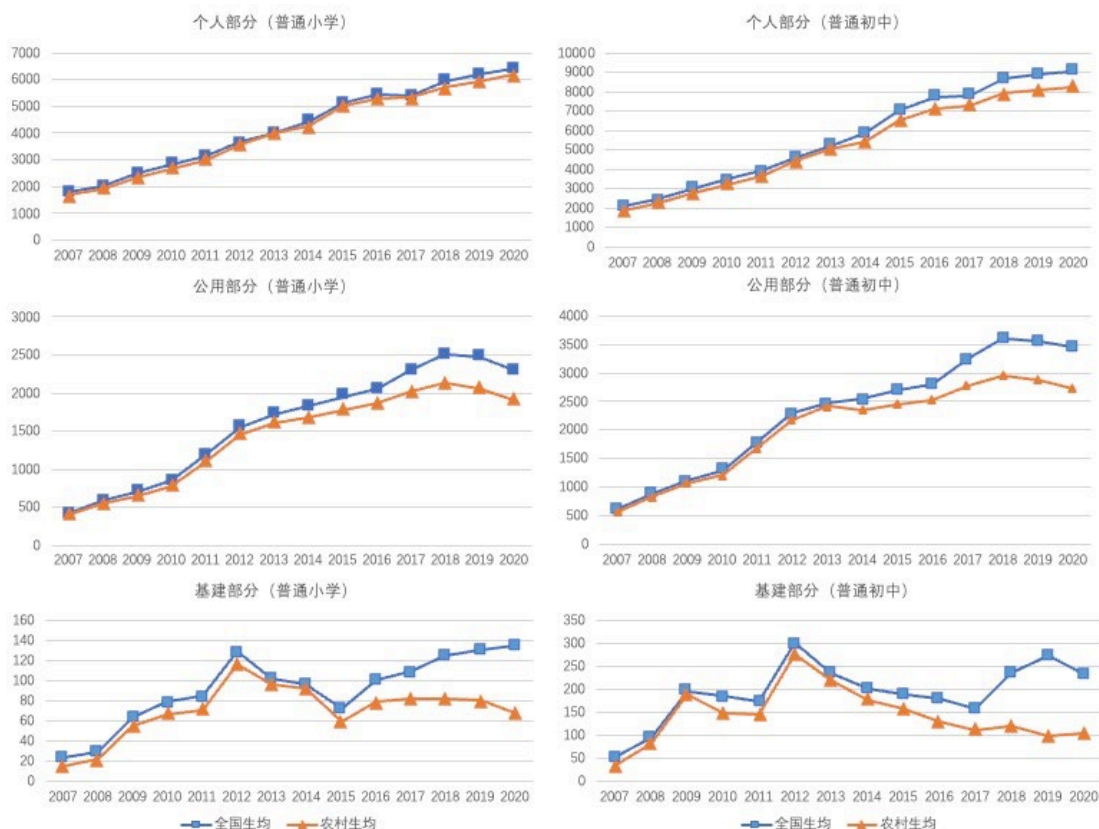


图 8 2007-2020 年全国义务教育阶段人员、公用和基建生均支出变化

注：统计口径为生均一般公共预算教育经费支出（单位：元），数据以 2007 年为基数进行了 CPI 价格平减处理。

3. 统计口径调整对城乡教育经费支出差异有一定影响

(1) 2014 年起城乡分类规则的改变对城乡教育经费统计结果的影响

2013 年及以前教育经费统计城乡划分规则中，城市包括城市（设区市的市辖区城区和不设区市的市政府所在地城区）和县城（县政府所在地的城区），农村指除城市和县城以外的区域。2014 年开始则整体采用了国家统计局颁布的《统计用城乡划分代码》，将城乡划分标准调整为三大类七小类，即城区（主城区和城乡结合区）、镇区（镇中心区、镇乡结合区、特殊区域）、乡村（乡中心区和村庄），其中城市指城区，农村指镇区和乡村。简而言之，新的分类规则将原本属于农村地区的城乡结合区归入了城市，将镇区和乡村归为农村地区，对农村教育经费统计结果造成了一定影响。

(2) 2015 年起教育经费归集要求调整对城乡教育经费统计结果的影响

根据政策要求，教育经费统计经费归集规则在 2015 年发生改变，将地方教育费附加和其他政府性基金预算安排的教育经费中的从土地出让收益中计提的

教育资金归入一般公共预算安排的教育经费中；随后，2016 年将二者进一步归入教育事业费中。由于中小学教育经费支出中无法体现来自教育费附加和政府性基金来源经费的规模，因此目前还无法全面判断本次口径调整对城乡差异造成的影响。

综上所述，本节分析讨论了 2007 至 2020 年全国义务教育阶段教育经费保障水平在城乡间差异扩大的可能原因。发现东部地区，尤其是城市地区的生均经费支出增速高于中、西部地区，是城乡差异扩大的主要原因之一。此外，城乡间在公用和基建支出上的差异也不断扩大，尤其自 2013 年以来，城市地区大量的基本建设投入和不断提高公用经费保障水平，使得城乡差异变得更加显著。最后，统计口径的调整在一定程度上影响了城乡教育经费支出差异的准确性。整体而言，城市地区的教育经费支出增长速度快于农村地区，导致城乡之间在教育经费上的差异逐年扩大。

四、全国义务教育经费投入的地区差异分析

近年来宏观经济形势发生较大变化，我国区域间、省际、省内县域间财力水平不均衡状况日趋复杂化，在县域内义务教育均衡已基本实现的背景下¹⁰，由地区经济发展水平和财力差异导致的义务教育经费保障与投入差异问题值得关注。

此外，约束和督促地方政府持续加大教育财政投入的手段出现重大调整¹¹，教育财政投入与地方财政收入的增长挂钩机制被取消，教师与公务员实际收入挂钩机制被强化¹²，由于教师工资支出在教育经费支出中比重最大，因此义务教育经费投入的地区差异与教师工资支出的地区差异紧密相关。基于此，本节还将对教师工资支出的地区差异情况展开分析，这将有助于理解当前我国义务教育经费保障与投入水平的地区差异问题。

¹⁰ 参见国家发展改革委等部门：《“十四五”公共服务规划》（发改社会〔2021〕1946号），截止 2020 年，全国 96.8%的县级单位实现义务教育基本均衡发展。2021 年 12 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm。

¹¹ 根据 2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式”。目前，分地区教育投入已不再与地方财政收入增速“挂钩”。

¹² 2018 年中共中央 国务院《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》中，“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”¹²，要求各级政府财政教育投入向教师倾斜，“确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平”。国家陆续出台政策和实施督导行动不断强化教师与公务员实际收入的挂钩机制。

本节将基于 2019 年全国教育经费统计数据，分析我国省份间、省内县际义务教育财政保障及教师工资差异情况。具体包括：（1）通过分省生均经费支出绝对值比较，呈现省份间义务教育财政保障水平的地区差异情况；（2）通过绝对值、变异系数等指标，分析省内县域间生均经费支出和教师工资差异情况。

（一）2019 年全国省份间义务教育生均经费支出差异分析

图 9 显示的是 2019 年全国 31 个省份小学、初中生均教育事业性经费支出和生均一般公共预算教育事业费支出情况。数据显示，2019 年义务教育阶段生均教育事业性经费支出和生均一般公共预算教育事业费支出排名前 20%省份与排名后 20%省份差异较大，初中阶段差异大于小学阶段。以生均教育事业性经费支出为例，小学阶段生均教育事业性经费支出全国前五名分别为北京（41742.94 元）、上海（36325.81 元）、西藏（29779.16 元）、天津（22482.66 元）和浙江（20636.18 元），后五名分别为山东（11322.94 元）、江西（11152.4 元）、广西（9994.44 元）、河北（9895.55 元）和河南（8643.93 元），其中最高（北京）是最低（河南）的 4.8 倍。初中阶段生均教育事业性经费支出前五名为北京（76801.79 元）、上海（54035.66 元）、天津（36599.35 元）、西藏（34260.88 元）、浙江（30263.57 元），后五名为贵州（16808.99 元）、江西（14690.38 元）、河北（14106.08 元）、河南（13244.61 元）和广西（13013.77 元），其中最高（北京）是最低（广西）的 5.9 倍。生均一般公共预算教育事业费支出的趋势与生均教育事业性经费支出类似。

聚焦中部地区，多数省份义务教育生均经费支出低于全国水平。分学段看生均教育事业性经费支出情况，小学阶段生均经费支出水平低于全国（11189.03 元）的有 7 个省份，分别为山西（10493.74 元）、安徽（10477.89 元）、湖北（11074.78 元）、江西（9974.6 元）、湖南（8965.39 元）、河北（8910.69 元）和河南（8643.93 元），其中最高（山西）省份较全国平均水平低 6.2%，最低（河南）省份相较全国低 22.7%；初中阶段低于全国（19561.6 元）的有黑龙江（19268.07 元）、安徽（19090.34 元）、山西（17569.31 元）、湖南（15125.47 元）、江西（14690.38 元）、河北（14106.08 元）、河南（13244.61 元）等 7 个省份，其中最高（黑龙江）省份较全国平均水平低 1.5%，最低（河南）省份相较全国低 32.3%。

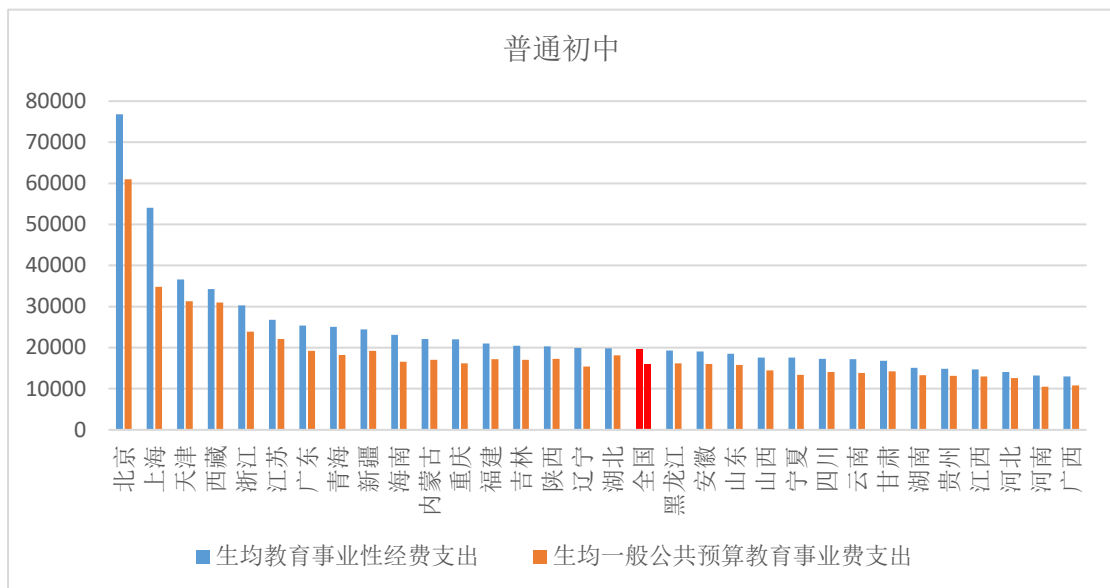
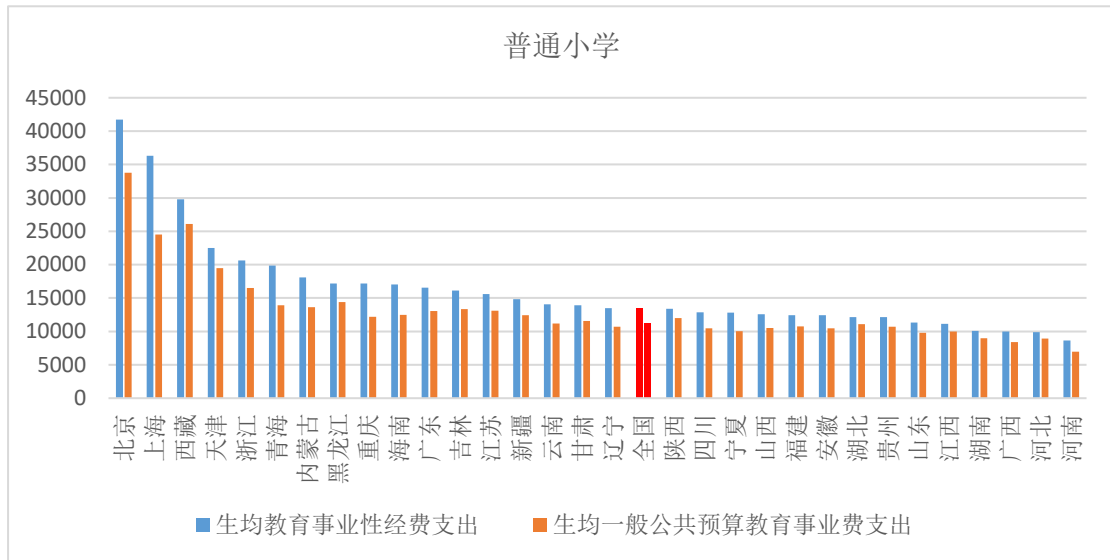


图9 2019年分省份普通小学、初中生均教育事业性经费支出和生均一般公共预算教育事业费支出（单位：元）

数据来源：生均一般公共预算教育事业费支出来自《2020年中国教育经费统计年鉴》。

（二）2019年全国省内县域间义务教育生均经费支出差异分析

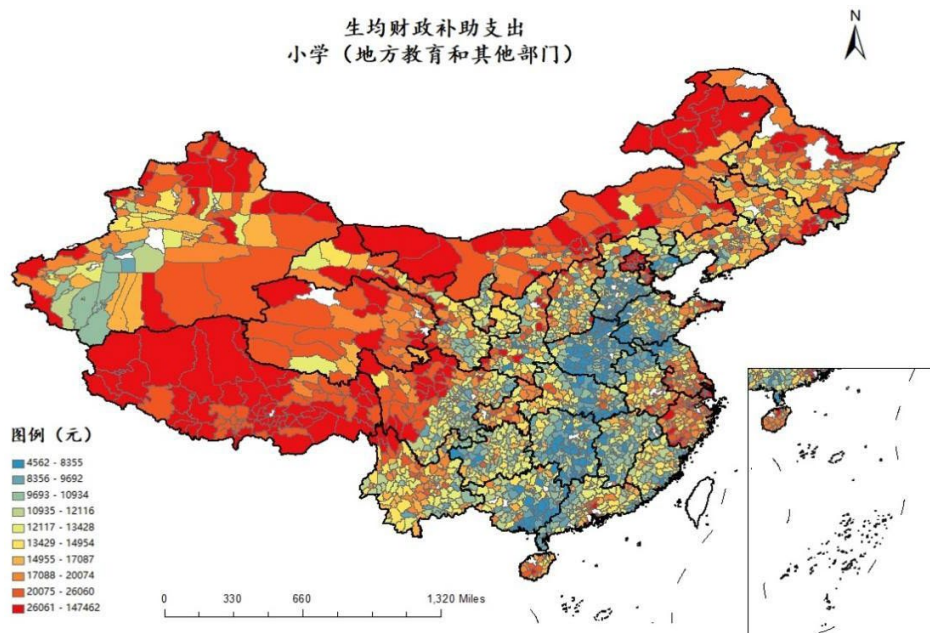
本节基于2019年全国区县层面教育经费统计数据展开分析，使用多种差异衡量指标，呈现分地区、分省省内县域间义务教育生均经费支出水平和差异情况，尝试在区县层面挖掘我国义务教育经费投入地区差异的新态势。具体分析包括：

（1）分十组绘制全国省内县域间生均经费支出（生均财政补助支出¹³）图，呈

¹³ 由于县域教育经费投入与本地整体财力有关，如果仅统计纳入一般公共预算的经费可能影响所呈现结果，为了全面了解县域教育经费支出差异，本节将使用最大口径财政性经费指标，尽可能涵盖全部的财政性经费投入。根据财政补

现全国区县层面生均支出水平差异情况；(2) 通过计算省内区县生均经费支出变异系数，考察各省份省内县域间义务教育财政投入水平的整体差异情况；(3) 通过计算省内区县生均支出不同分位数的比值 (P50/P10、P90/P50)，考察各省份内县域财政投入差异的具体特征。

图 10 显示的是 2019 年全国省内县域间小学和初中生均财政补助支出情况，从中可以看出，全国义务教育生均经费支出在地区间、省际、省内县域间存在较大差异。(1) 分地区来看，义务教育经费呈现“中部塌陷”。得到较多政策关注和倾斜的西部地区生均经费水平与经济较为发达的东部地区接近，而河南、湖北、湖南等中部地区省份的大部分区县生均财政性补助分布在最低 20% 水平组。(2) 省内县域间生均财政补助支出水平存在差异，部分省份内部差异较大。例如，四川、山东省内东部和西部区县生均支出差异明显，江苏和安徽省内南部、北部区县之间同样存在较大差异。



助支出的统计概念，它包含了一般公共预算安排的教育经费和政府性基金预算安排的教育经费的支出，包括教育事业费、基本建设经费、教育费附加、科研经费、其他经费、政府性基金预算安排的教育经费的支出。为了报告统计指标统一，后续会增加针对一般公共预算教育事业费支出的分析。

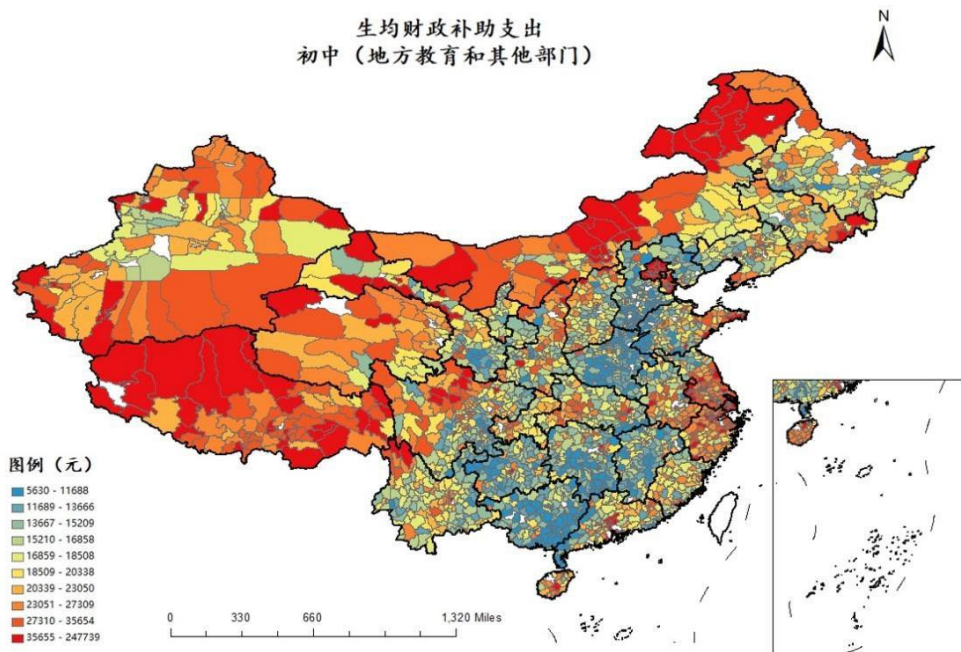


图 10 2019 年普通小学、初中生均财政性教育经费支出水平

注：统计口径为生均财政补助支出（单位：元）。

接下来我们采用变异系数来刻画省内县域间生均经费的差异程度（图 11）。我们将各省差异系数由高到低分为十组，最高 10%分位组为红色，最低 10%分位组为蓝色。变异系数越高，表明省内县域间生均经费支出水平差异越大，反之则越小。从变异系数来看：

第一，整体上，义务教育阶段大部分省份县域间差异程度在 0.5 以下，且小学阶段省内县域间差距小于初中阶段。小学阶段，黑龙江、广东的省内变异系数最高（0.726—0.79），北京、上海、贵州最低（0.15—0.214）。初中阶段，陕西、山西的省内变异系数最高（0.987—1.08），北京、上海、宁夏最低（0.14—0.234）。此外，同一省份不同学段的差异程度也不同。例如，山西小学阶段差异系数在 0.279—0.342 区间，初中阶段增大至 0.987—1.080 区间；而部分省份，如黑龙江和吉林，小学阶段的省内差异（0.663—0.790）高于初中阶段（0.517—0.704）。

第二，分东部、中部和西部地区来看，中部省份内县域间差异相对高于东部和西部地区，且内部也存在较大差距。小学阶段，黑龙江的差异系数达到 0.726—0.79，吉林达到 0.535—0.598，而山西、江西等的差异系数较低，在 0.279—0.342 之间，东部和西部省份差异系数普遍在 0.278 以下。初中阶段，山西的差异系数达到 0.987—1.08，江西达到 0.799—0.892，而安徽、湖北和湖南较低，在 0.423—

0.516 之间，东部和西部省份普遍在 0.422 以下。

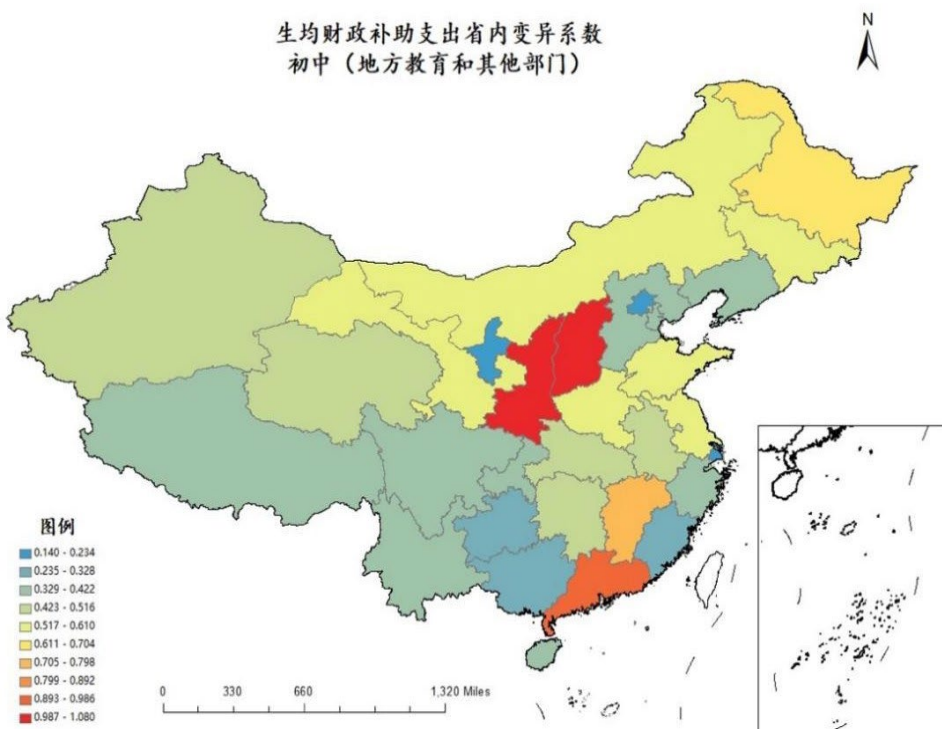
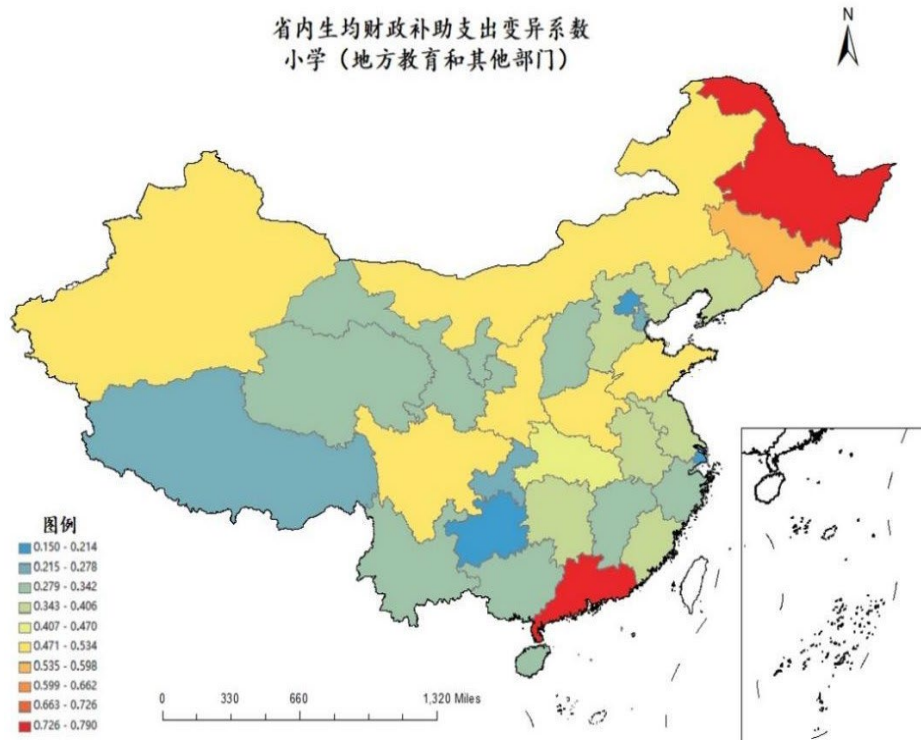


图 11 2019 年小学、初中生均财政补助支出省内县域间变异系数

注：统计口径为生均财政补助支出省内县域间变异系数。

省内县域间生均经费的变异系数能够刻画不同省份内县域整体差异程度，但

不同省份内县域之间的生均经费差异是如何分布的？本节进一步通过生均经费不同分位数之比（P90/P50、P50/P10）的四象限图衡量省内县域间生均经费差异的分布特征（图 12、图 13、表 2），坐标原点为二者的中位数，横轴为 P50/P10，衡量下部差异情况，以中位数为界分为浅谷和深谷；纵轴为 P90/P50，衡量上部差异情况，以中位数为界分为高峰和低峰¹⁴。综合来看，义务教育阶段整体相对集中，小学和初中多数省份位于低峰浅谷和高峰深谷两个象限。具体来看，分省县域间义务教育生均经费内部差异可分为以下几种情况（表 2）：

（1）高峰浅谷型¹⁵：即省内县域间经费差异主要体现在生均经费较高的上部区域，意味着省份内县际差异很大程度上是由部分区县生均经费过高所致。小学阶段包括四川、海南、山西、宁夏等；初中阶段包括贵州、天津、山西、湖南等；

（2）高峰深谷型¹⁶：即省内县域间经费差异在生均经费较高的上部区域以及生均经费较低的下部区域都很大，意味着省内县际差异较大，且同时存在部分生均经费过高和过低区县。分布在此象限的省份，小学阶段包括：湖北、陕西、上海、广东、山东、黑龙江、吉林、内蒙古、新疆；初中阶段包括山东、广东、黑龙江、吉林、湖北、河南、江西、陕西、新疆；

（3）低峰浅谷型¹⁷：即省内县域间经费差异在生均经费较高的上部区域以及生均经费较低的下部区域都不大，意味着省内县际差异较小。小学、初中阶段也大体类似，包括北京、重庆、浙江、湖南等；

（4）低峰深谷型¹⁸：即省内县域间经费差异主要体现在生均经费较低的下部区域，而生均经费较高的上部区域差异不大，意味着省内县际差异很大程度上是由部分区县生均经费过低所致。小学阶段包括青海、安徽等，初中阶段包括安徽、四川等。

首先，相对于其他学段，义务教育阶段省内县域间的差距相对较小，有大量的省份位于低峰浅谷象限。有一部分省份位于高峰深谷象限，但“高峰”较低，“深谷”较浅。

¹⁴ 指标详细介绍请参见本报告“研究方法”部分。

¹⁵ 高峰浅谷型：90 分位数与 50 分位数比值大，而 50 分位数与 10 分位数比值小。

¹⁶ 高峰深谷型：90 分位数与 50 分位数比值、50 分位数与 10 分位数比值均较大。

¹⁷ 90 分位数与 50 分位数比值、50 分位数与 10 分位数比值均较小。

¹⁸ 90 分位数与 50 分位数比值小，而 50 分位数与 10 分位数比值大。

其次，将上述分类型与省内县域间生均经费支出变异系数相结合可以发现，省内县域间差异系数相同的省份，内部区县差异特征并不相同。例如，小学阶段，省内差异系数最高的广东和黑龙江（图 11）在省内差异分布图中位于高峰深谷型（图 12）。其中，广东 P90/P50 指标高于 P50/P10，黑龙江则与之相反（P50/P10 指标高于 P90/P50），表明广东省内差异大主要是由生均经费中高水平区县的差异大造成的，而黑龙江省内差异大则主要由生均经费中低水平区县的差异大造成的。初中阶段，省内差异系数最高的陕西和山西（图 11）在省内差异分布图中分别属于高峰深谷型和高峰浅谷型（图 13），表明陕西省内差异大主要是由于低、中、高水平区县之间的差距均较大造成的，而山西则主要是由生均经费中高水平区县的差异大造成的。

此外，从中部地区来看（图 12 和图 13 中的红色三角为中部地区省份），中部省份小学和初中阶段省内县域间差距呈现出不同的特征。小学阶段，中部省份多分布于象限中部，少数几个省（黑龙江、吉林、湖北）分布在高峰深谷象限。初中阶段中部省份多位于高峰深谷象限（湖北、黑龙江、吉林、江西、河南、河北），两个位于高峰浅谷象限（湖南、山西），表明中部地区省内县域间差异较大，且多由于省内同时存在部分生均经费过高和过低区县所致。

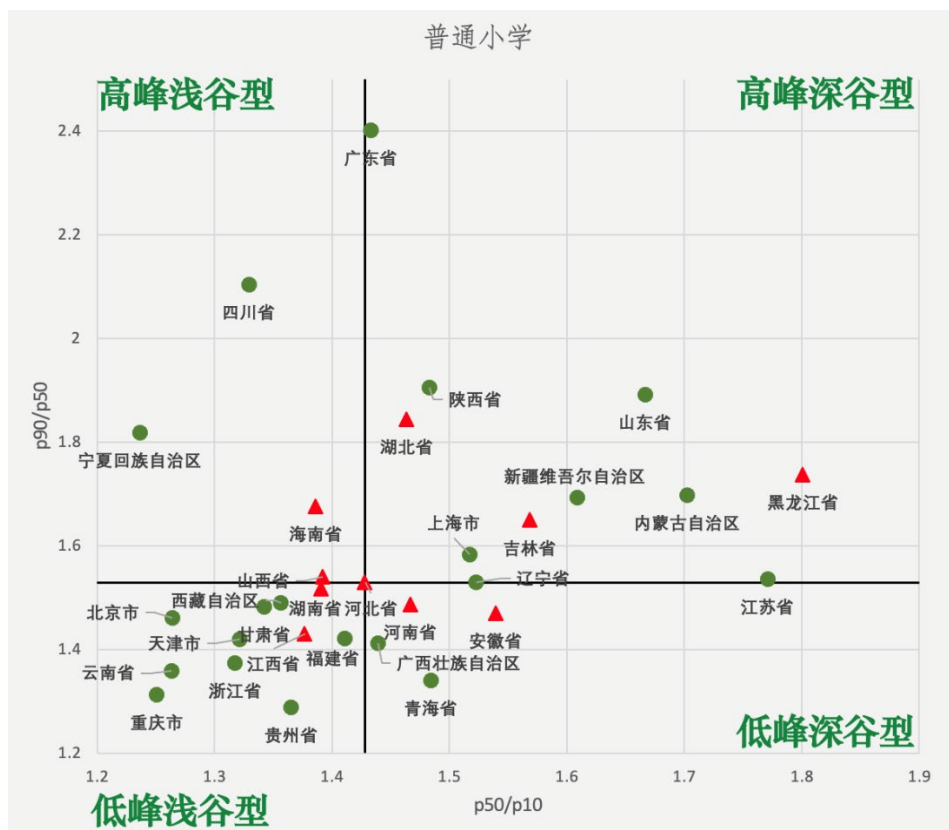


图 12 2019 年普通小学生均一般公共预算教育事业费支出的省内差异分布

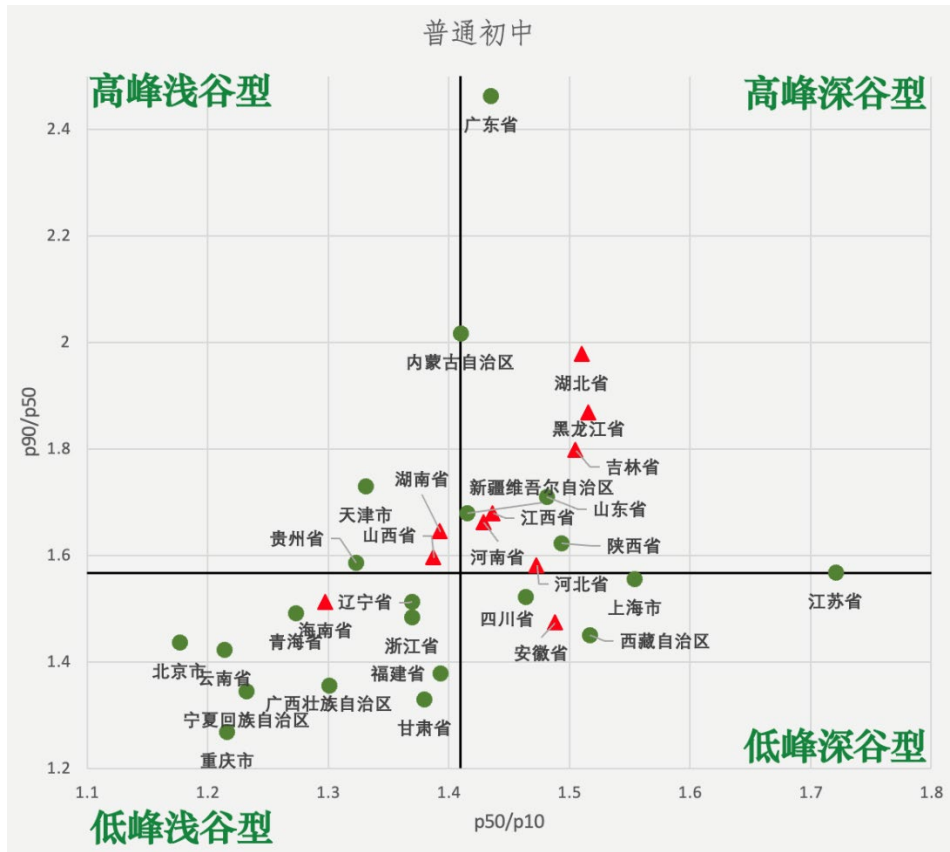


图 13 2019 年普通初中生均一般公共预算教育事业费支出的省内差异分布

表 2 2019 年义务教育阶段生均一般公共预算教育事业费支出的省内差异分布类型

分布类型	学段	代表省份
高峰浅谷型	小学	四川、海南、山西、宁夏
	初中	贵州、天津、山西、湖南
高峰深谷型	小学	山东、黑龙江、陕西、湖北、广东、上海、新疆、吉林、内蒙古
	初中	湖北、黑龙江、吉林、山东、陕西、广东、新疆、河南、江西
低峰浅谷型	小学	北京、重庆、浙江、湖南、西藏、天津、云南、甘肃、湖南、江西、浙江、贵州
	初中	辽宁、海南、青海、北京、重庆、云南、宁夏、广西、浙江、福建、甘肃
低峰深谷型	小学	青海、安徽、河南、广西
	初中	安徽、四川、河北、上海、西藏

注：1. 统计口径为生均一般公共预算教育事业费支出省内区县 p50/p10、p90/p50；

2. 位于坐标轴上的省份没有统计在表中。

综上所述，尽管义务教育阶段县域内基本均衡发展目标得到很好的实现，但

义务教育经费投入的地区差异仍然值得关注，特别是“中部塌陷”现象。第一，各省份省内县域间的生均经费支出存在明显差异，尤其体现在中部的河南、吉林、山西、湖南、江西等。第二，义务教育阶段大部分省份县域间差异程度在 0.5 以下，且小学阶段省内县域间差距小于初中阶段，少部分差异系数达到 0.7 以上的省份值得关注。中部地区省内县域间生均经费差异相对高于东部和西部地区，且内部也存在较大差距。第三，将省内县域差异分为“高峰浅谷”“高峰深谷”“低峰浅谷”“低峰深谷”四个类型，发现义务教育阶段省内县域间差距小于其他学段，但仍有部分值得关注的省份和地区，尤其是存在“深谷”的省份和地区。就中部地区来看，初中阶段中部省份多位于高峰深谷象限，意味着省内县际差异较大，且同时存在部分生均经费过高和过低区县。这些发现突显了我国义务教育经费投入在地区间、省份间以及省内县域间的不均衡情况，也使得我们对旧有的义务教育经费保障“中部塌陷”现象的多样性有了更深入的认识。

（三）2019 年全国省内县域间教师工资差异分析

当前，约束和督促地方政府持续加大教育财政投入的手段出现重大调整，教育财政投入与地方财政收入的增长挂钩机制被取消，教师与公务员实际收入挂钩机制被强化。由于教师工资在义务教育经费支出中所占比重最大，我们有必要进一步对省内县域间教师工资差异情况进行分析。

针对省内县域间教师工资差异，本节将通过人均教职工工资福利支出的绝对水平、省内县域间差异水平（变异系数）、工资构成中主要科目绝对水平（基本工资、津补贴、绩效工资）等维度展开分析。本节分析所使用的经费口径仍为财政补助支出，其中“人均教职工工资福利支出”仅指编制内教职工，包括在职教师与职工，不包括合同制教师和职工。统计范围包括基本工资、津补贴、绩效工资等多项科目¹⁹。

图 14 为 2019 年我国各省份地方普通小学人均教职工工资福利支出十分位图（以下人均教职工工资福利支出简称“教师工资”），其中红色为教师工资最高 10%分位省份，蓝色表示教师工资最低 10%分位省份。可以看出：我国各省份间

¹⁹ 教职工工资福利支出（宽口径）包括：基本工资、津贴补贴、奖金、伙食补助费、绩效工资、机关事业单位基本养老保险缴费、职业年金缴费、职工基本医疗保险缴费、公务员医疗补助缴费、其他社会保障缴费、住房公积金、医疗费和其他工资福利支出。

教师工资水平存在差异，中部地区省份教师工资普遍低于东、西部地区省份，并且三大区域间及其内部省份间教师工资水平不同。

较高水平组省份多分布在东部和西部地区，低水平组省份分布在中部地区且相对集中，但同时在一个区域内不同水平组省份并存，如东部地区既有江苏、浙江、广东等高水平组省份，同时也有山东、辽宁等较低水平组省份，中部地区则同时分布着较高和低水平省份。此外，教师工资水平明显存在“中部塌陷”现象，河南、湖北、湖南、江西的多数区县位于最低 20%分位组，西藏、青海、云南、重庆等部分西部地区省份，和京津冀、长三角、珠三角等东部省份均位于最高 20%分位组。

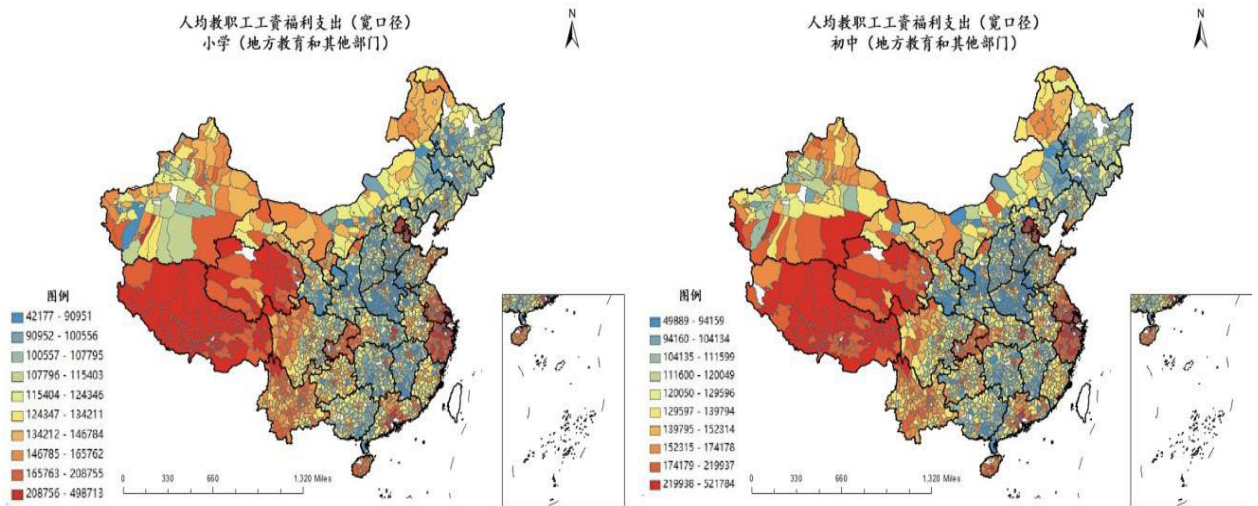


图 14 2019 年全国区县义务教育阶段人均教职工工资福利支出（单位：元）

图 15 为 2019 年地方义务教育阶段人均教职工工资福利支出省内县域间变异系数图，以此考察省内县域间教师工资水平差异程度，其中颜色越红表示省内区县教师工资变异系数越大，越蓝则表明变异系数越小。可以看出：

第一，我国各省份之间不仅存在教师工资绝对水平的差异，省内区县间也存在差异，且这种内部差异程度在不同省份也不尽相同。

第二，分地区看，省内差异相对较高省份多分布在东部和中部地区，东部省份如河北、山东、福建、广东、辽宁等，中部省份如河南、湖北、湖南等。

第三，结合省份教师工资水平和省内县域间工资差异程度来看，中部省份呈现低工资水平—高内部差异特征，东部地区则呈现高工资水平—高内部差异特征。一方面，中部省份教师工资水平低而相应的省内差异程度高，如河南和湖北两省

教师工资水平属于全国较低水平组，相应的省内县域间工资差异程度则位于全国较高水平组；另一方面，东部省份教师工资水平较高而相应省内差异程度同样较高。如广东、江苏两省教师工资绝对水平属于全国较高水平组，但两省内差异系数则相对更高。

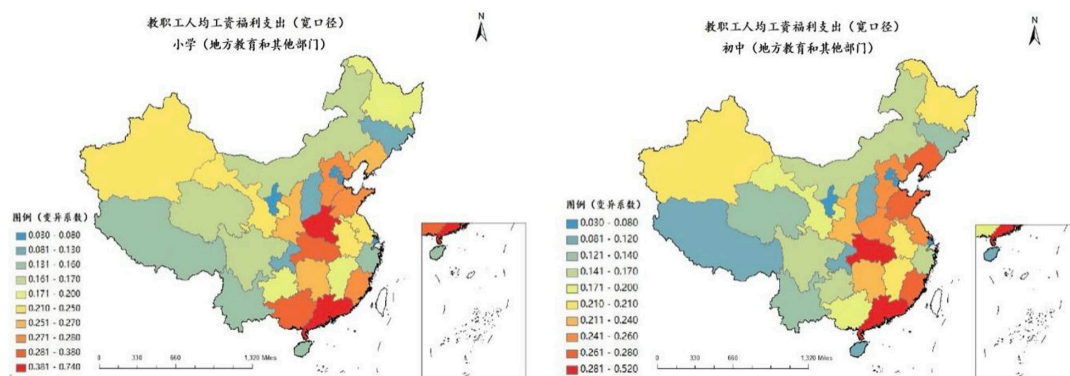


图 15 2019 年全国义务教育阶段教职工人均工资福利支出省内区县间差异

注：统计口径为区县义务教育阶段人均教职工工资福利支出省内区县间差异系数。

图 16、图 17、图 18 分别显示了全国县域教师工资支出中基本工资、津补贴和绩效工资水平。从工资结构来看，相较于基本工资，教师工资中津补贴和绩效工资的地区差异相对更大，具体来看：

第一，基本工资标准由国家确定，各地方调整空间不大，初中水平略高于小学。具体来看，全国 60% 的区县基本工资都在 40000—53000 元之间，并且最高水平组并没有明显的集中趋势。

第二，不同地区工资结构特征存在差异，津补贴高水平组区县多数位于西部地区，而绩效工资水平更高的区县多分布在中部和东部地区。

第三，区域内、省内不同区县的工资结构存在差异。东部地区也有津补贴水平较高的地区，如山东、辽宁和福建部分区县，西部地区也有绩效工资相对高的地区，比如重庆和云南。省内区县也存在差异，如四川的藏区津补贴水平更高，而其他地区的绩效工资水平更高；江苏南部、广东北部区县津补贴水平高，而同时本省其他区县的绩效工资水平更高。

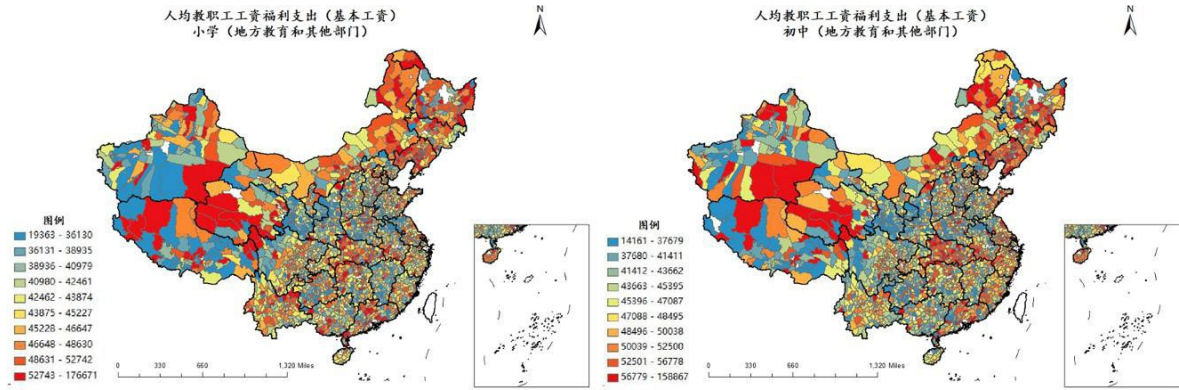


图 16 2019 年全国义务教育阶段教职工人均基本工资分布

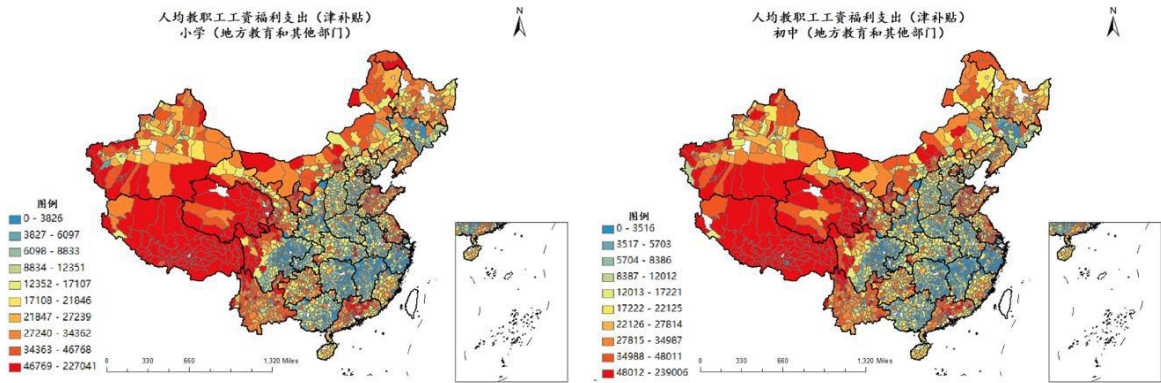


图 17 2019 年全国义务教育阶段教职工人均津补贴分布

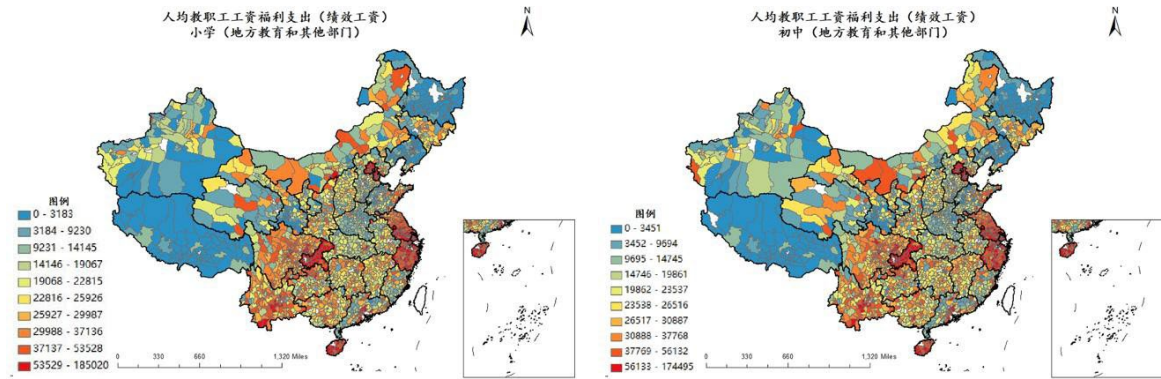


图 18 2019 年全国义务教育阶段教职工人均绩效工资分布

注：统计口径为区县义务教育阶段教职工人均基本工资、津补贴、绩效工资。

综合分析发现，第一，在省份层面，西部省份小学、初中阶段教师工资均得到较好保障，但我国各省份之间教师工资水平同样存在“中部塌陷”；第二，省份内部县域间教师工资水平存在差异，中部省份呈现低工资水平—高内部差异特征，而东部省份则呈现高工资水平—高内部差异特征，西部省份省内差异程度总体较低；第三，分教师工资结构来看，西部区县津补贴水平多位于较高水平组，东部、中部区县教师的绩效工资水平在全国相对更高。

五、全国义务教育经费投入的群体差异分析

本节将从微观层面出发,关注义务教育财政投入在不同家庭收入水平的学生群体间的分配公平情况。本报告将2019年中国教育财政家庭调查数据(CIEFR-HS)和学校层面的中国教育经费统计数据进行整合,以实现从家庭收入端考察公共财政投入公平情况的目的。

中国教育财政家庭调查(China Institute for Educational Finance Research-Household Survey, CIEFR-HS)是北京大学中国教育财政科学研究所开展的全国范围内的抽样调查,旨在收集家庭子女教育选择和支出相关的信息,推动教育财政问题的跨学科研究,分别于2017年、2019年进行两轮全国调查²⁰。2019年调查覆盖了全国29个省、345个县(区、县级市)、3.46万户家庭,其中,在校生1.84万名,中小学在校生1.23万名。

(一) 2019年不同收入家庭的地区分布与城乡分布

我们根据家庭收入水平由低到高分五组,分别为最低20%、次低20%、中等收入、次高20%和最高20%,首先呈现不同收入组在全国的分布情况。这里需要指出的是,本节我们参照已有对家庭收入地区和城乡分布的研究,将我国分为东部、中部、西部和东北部四个地区,将城乡分为主城区、城乡结合区、镇中心区、镇乡结合区、乡中心区、村庄和特殊区域七类。

在地区分布方面,高收入家庭子女所在学校主要分布在东部地区,低收入家庭子女所在学校主要分布在中、西部地区。如表3所示,第一,在最低和次低收入两组家庭中,约有70%左右的子女就读的学校分布在中、西部地区,仅20%强的学校分布在东部地区;第二,最高收入组家庭子女所在学校在东部地区的分布比例显著高于其他四类收入家庭组,其将近50%的家庭子女就读的学校分布在东部地区,而其他四类收入家庭基本在20%—30%之间。

²⁰ 魏易.基础教育阶段公共财政投入的再分配效应:基于家庭调查数据的实证分析[C]//王蓉,魏建国.中国教育财政政策咨询报告(2019—2021),2022:467-483.

表 3 样本中不同收入组家庭子女就读学校的地区分布

组别	东部	东北部	中部	西部
最低 20%	26.25%	7.99%	20.81%	44.95%
次低 20%	26.60%	7.57%	26.15%	39.68%
中等收入	28.33%	10.01%	26.09%	35.57%
次高 20%	35.89%	7.58%	26.32%	30.22%
最高 20%	53.92%	4.31%	17.24%	24.53%

注：1. 统计口径为样本中义务教育阶段学生家庭收入分布、就读学校地区分布；
2. 数据来源：2019 年中国教育财政家庭调查数据等。

在城乡分布方面，高收入家庭子女主要在城镇学校就读，低收入家庭子女在乡、村学校就读比例较其他四组更高。如表 4 所示，第一，随着家庭收入的提高，子女在主城区学校就读比例明显上升，由最低 20%收入组的不到 20%上升到最高 20%组的超过 60%；相较其他收入组，最低和次低 20%家庭收入组子女多就读于乡中心区、村庄的农村学校。

表 4 样本中不同收入组家庭子女就读学校的城乡分布

组别	主城区	城乡结合区	镇中心区	镇乡结合区	特殊区域	乡中心区	村庄
最低 20%	22.04%	4.83%	39.42%	9.48%	1.05%	9.39%	13.78%
次低 20%	31.20%	5.59%	37.60%	10.55%	0.99%	3.70%	10.37%
中等收入	36.28%	5.90%	32.44%	10.01%	0.54%	5.27%	9.56%
次高 20%	42.66%	7.18%	30.70%	7.34%	0.72%	2.71%	8.69%
最高 20%	61.36%	4.70%	21.47%	5.02%	0.47%	1.72%	5.25%

注：1. 统计口径为样本中义务教育阶段学生家庭收入分布、就读学校城乡分布；
2. 数据来源：2019 年中国教育财政家庭调查数据等。

(二) 2019 年不同收入家庭子女所在学校的教育财政投入差异

情况

报告进一步计算了不同收入组家庭子女所在学校的生均经费水平，发现不同收入组家庭子女所在学校生均财政性教育经费支出存在“中部塌陷”情况。如图 19 所示：

1. 分收入组来看，不论小学或初中，中等收入组家庭子女所在学校的生均财政性教育经费支出均低于最低收入组和最高收入组。具体来看，小学阶段最高收入组家庭子女所在学校生均教育经费支出最高（16351.71 元），其次为最低收入组家庭子女所在学校（13353.08 元），而中等收入组家庭子女所在学校生均经费

最低（12026.76 元）；初中最高收入组家庭子女所在学校生均经费仍然最高（23004.39 元），次低 20%和中等收入家庭子女所在学校生均经费处于较低水平，最低家庭收入组仅次于最高 20%和次高 20%收入组。

2. 分学段来看，普通初中不同收入组家庭子女所在学校的生均财政性教育支出均高于普通小学。一方面，小学阶段不同家庭收入组子女所在学校的生均经费支出在 12000—16500 元之间，初中阶段在 16000—23500 元之间；另一方面，各组子女所在学校生均经费初中均高于小学，其中最高 20%收入组初中与小学校生均经费差异最大。

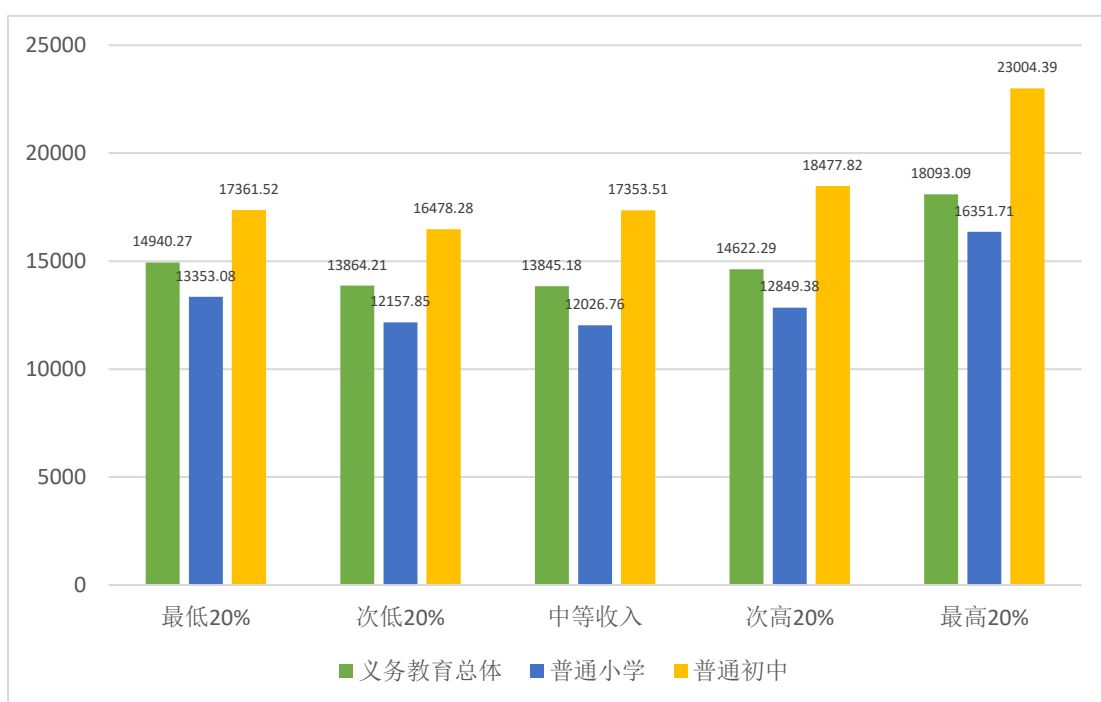


图 19 样本中不同收入组家庭子女所在学校生均财政补助支出（单位：元）

注：1. 统计口径为样本中义务教育阶段学生家庭收入分布及其就读学校生均财政补助支出；
2. 数据来源：2019 年中国教育财政家庭调查数据等。

六、结论

本报告首先回顾了“十三五”期间我国义务教育事业发展和经费投入情况，随后从城乡间、地区间和群体间三个角度出发，基于教育经费统计数据、中国教育财政家庭调查等多类型数据，对我国义务教育财政投入的公平与保障情况以及出现的新态势进行了讨论，现做如下总结。

第一，城乡差异中出现的新形势。近年来，我国义务教育经费城乡差异有所扩大，具体表现为城镇地区，特别是东部城镇地区生均经费增长速度高于中、西

部地区，其中公用部分和基建部分差异最大。整体来看，无论是经费总支出还是财政性经费支出，2007—2013年农村小学和初中生均经费支出与全国平均水平之比均不断上升，2014年起二者相对全国平均水平呈现缓慢下滑，城乡差异由逐步缩小转为逐步扩大。分地区来看，东部地区小学、初中阶段生均教育经费支出水平整体高于中、西部地区，并且自2014年开始东部城市地区生均支出增长速度明显高于其他地区；分支出结构看，农村地区学校经费支出中公用部分和基建部分与全国平均水平差异不断扩大；城乡分类规则和经费统计规则的变化也一定程度上影响了义务教育经费城乡差异的统计结果。

此外，在理解我国义务教育经费城乡差异有所扩大的结果时，“十三五”期间我国城乡义务教育事业发展规模和经费投入情况发生改变的宏观背景值得注意。随着我国城镇化的快速发展，农村地区人口流出，义务教育阶段学龄人口数持续减少，2015—2020年，小学农村学生占比由70.4%持续下降至63.0%，初中农村学生占比由68.9%持续下降至64.2%；经费方面，虽然农村教育经费收入逐年增长，但在义务教育经费总收入中的比重逐年下降，城市教育经费规模相对扩大，农村教育经费总收入和国家财政性教育经费收入分别从2015年的63.31%和64.83%下降到2020年的55.54%和57.46%。

第二，地区差异中出现的新形势。2019年我国省份间教育经费投入和教师工资水平均存在“中部塌陷”，同时省内县域间经费投入水平、教师工资存在差异，且各省内部差异程度不同。通过数据分析，我们发现以河南、湖北、湖南、河北南部、安徽北部等为主的连片地区，无论是教育经费支出水平还是教师工资支出水平均低于东部和西部地区；当我们聚焦在省内县域间时，可以发现中部省份县域间差异程度高于东部和西部省份，且初中阶段差异情况大于小学阶段，而这种差异主要体现为省内生均支出较高区县和较低区县同时存在；教师工资支出方面除了发现“中部塌陷”问题外，我们还发现：（1）中部省份呈现低工资水平—高内部差异特征，东部地区则呈现高工资水平—高内部差异特征；（2）不同地区对不同类型的工资科目存在偏好，除基本工资标准由国家控制外，津补贴水平更高的区县广泛分布在西部地区，而绩效工资水平更高的区县则在中、东部地区分布更集中。

第三，群体差异中出现的新问题与新态势。通过梳理不同家庭收入组的地区

和城乡分布，发现高收入家庭子女所在学校主要分布在东部地区，低收入家庭子女所在学校主要分布在中、西部地区，同时高收入家庭子女主要在城镇学校就读，低收入家庭子女在乡、村学校就读比例较其他四组更高。更为重要的是，我们发现无论是小学还是初中，中等收入家庭子女所在学校的生均经费支出不仅低于最高收入组，同时也低于最低收入组，形成了“两端起翘、中部塌陷”的格局。

上期回顾

2023 年第 16 期（总第 242 期）

“中美公立研究型大学治理体系与资源配置比较研究”分论坛综述

摘要：与会学者就中美公立研究型大学在科研组织设置与管理、本科教育组织模式、加州大学人事体系及绩效管理、大学校长领导力、大学学生事务管理等方面的比较进行了汇报与讨论。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

