

教育统筹权漂移、统筹成本与城镇化推进的关联度

韦吉飞,张学敏

(西南大学 教育学部,重庆市 400715)

摘要:利用纵贯数据,评估教育统筹权漂移对城镇化进程的影响,估算义务教育统筹成本。结果表明:(1)教育统筹权向中央漂移对城镇化效率的影响不显著,对流动儿童有显著的正向影响,对留守儿童有显著的负向影响;而统筹权向省级漂移对城镇化效率产生显著的正向影响,即统筹权上升利于城镇化推进。(2)2030年城镇化水平达75%,城乡教育统筹改革成本累计约10万亿,为全国公共预算教育经费累计的13%,城乡教育统筹改革在财政上具有可行性,推进高质量的新型城镇化,中央须承担更大的责任。

关键词:义务教育;城镇化;城乡教育统筹;教育统筹权;统筹成本;城镇化效率

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)03-0087-11

一、文献回顾

教育均衡与统筹发展始终是我国教育改革的重大问题,也是新一轮城镇化的关键变量。近些年来,众多学者从不同视角关注此议题,主要有以下三个方面:

(一)财政分权与义务教育均衡研究

学者们认为,财政分权改革促成地方财政“预算软约束”,影响了教育服务的均等化^[1],财政分权并没有增加义务教育的有效供给^[2]。相反,分权与义务教育均等呈反向变化^[3],加剧了义务教育的非均衡性^[4]。

(二)义务教育城乡统筹研究

新阶段加速推进义务教育统筹改革是学术界的共识,学者们认为应从管理体制、有效投资及多元主体参与等方面建立教育统筹发展的长效机制^[5],以推进资源配置为核心路径,在农村义务教育跨越式发展中寻求统筹的突破口^[6],从学校标准化建设、布局调整、师资资源等方面把握好农村教育与城镇教育的对接统筹作用^[7]。

(三)义务教育与城镇化关系研究

学者们认为,义务教育与城镇化的和谐共进必然要求义务教育公共服务的均等化,政府须加快转变职能^[8]。另外,应对城镇化的快速推进,政府要协调好教育规模、地区差距及点面结合等方面的统筹关系^[9]。同时,不能忽视了城市人口过密化与乡村人口过疏化、城乡教育高成本等挑战^[10]。

无疑,新型城镇化核心内容之一是推进农业转移人口子女在城市中享受平等的教育权利和待遇,在此过程中,决策部门亟需了解改革需要付出的成本是多少,统筹权应放在哪里及其对城镇化

收稿日期:2014-08-20

作者简介:韦吉飞,管理学博士,教育部西南大学文科重点研究基地研究员;西南大学教育学部,讲师。

基金项目:国家社科基金项目“新生代农民工创业与市民化协同联动机制研究”(14CJY017),项目负责人:韦吉飞。

推进有何影响等。遗憾的是,现有研究却鲜有针对该议题的深入讨论。对此,还需结合实际展开系统研究,结合数据实证,才能揭示问题的内在逻辑。本文研究范式很大程度上将与传统侧重于理论辨析不同,而是紧扣城镇化国家战略,从农村儿童特别是流动留守儿童教育权利公平的统筹思想出发,结合实际实证分析统筹改革的可行性思路与方案。

二、研究逻辑与基点

我国是一个财政高度分权的国家,财权与事权不匹配及其边界重合,财政承担主体模糊,造成义务教育经费保障乏力。纵向上,不同时期中央、地方及县乡等的财政分担比例极其失衡;横向上,不同省域各级政府的分担划分也存在很大差异。统筹主体定力不够造成“统筹权漂移”,从全国层面看,大致经历了三个阶段:

第一,统筹高度集权阶段。计划经济时代,中央政府包办所有教育服务,既是教育财政投入的唯一提供者,又是教育服务唯一的举办主体。中央政府提供义务教育的财政支出,而地方政府实际上是代理中央政府完成教育公共服务的供给^[2]。随着人们对教育需求的加大,特别是高等教育及其他教育需求的不断上扬,使得义务教育投入比重急剧下降。

第二,统筹权下沉混沌阶段。1986年《义务教育法》出台,规定“基础教育地方负责”,义务教育的一元体制发生了根本性变化。此后随着分税制、经济分权等改革的实质推进,义务教育财政投入的责任逐步下沉,由中央唯一主体演变到主要由省市、县的协调负责。在实施中,城市义务教育落在市区一级政府,农村则落在县级政府和乡政府。但由于乡与县政府间责任的模糊导致了很多地方乡镇政府变成了当地学校教师工资和学校其他费用的资金提供者^[2],而实际上乡镇政府又将之转嫁至农民身上。

第三,统筹权回笼规范阶段。2005年,国家建立了中央、地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费新分担机制,城乡教育统筹出现新转机,但仍然面临着一些贫困地区县乡政府无力承担相匹配资金的情况。随着免费义务教育的全面实施,义务教育投入经费统筹权上移的呼声渐高。与此同时,在国家鼓励民间资本进入教育领域的政策推动下,义务教育的投入主体呈现多元化。至此,义务教育统筹权得到高层重视并逐渐重建与规范。

应该说,统筹权的不断漂移,在义务教育的发展方面留下多元恶果,其中最重要的是造成城乡间与区域间教育资源配置的巨大差距。对此,相关研究文献可谓汗牛充栋,不再赘论。本文仅从市及省级两层面,探析教育经费城乡配置差:城市包括全国333个地级行政区划单位(283个地级市、50个地区州盟)和4个直辖市;省级包括30个省市,西藏数据不全,排除在外。基础数据来源于《中国城市统计年鉴2012》、《中国区域统计年鉴2012》、《中国教育统计年鉴2012》、《中国教育经费统计年鉴2012》等。估算结果显示,2011年各地教育经费投入不平衡突出,城市之间的差异大,具体表现出以下几个特征:

(一)教育经费差距与经济水平无必然联系

各市城乡生均教育经费差与人均GDP的关系,初中与小学存在相似的变化趋势。当人均GDP达60 000元之后,无论是初中还是小学,城乡教育经费之差都存在明显的发散性,即经济发展水平的提高,并不意味着城乡教育差距随之改善,相反可能恶化。如图1所示。人均GDP排在前十位的城市中,鄂尔多斯市城乡教育经费之差超过1万元,而嘉峪关市为78~487元不等。人均GDP排在末十位的城市中,城乡之差初中最高达3 000以上,最低不到40元;小学最高接近2 000元,最低为200元左右,如表1所示。

表 1 人均 GDP 前 10 位和末 10 位地级以上城市生均公共预算经费之差(元)					
GDP 前 10 城市	初中生均预算经费城乡之差	小学生均预算经费城乡之差	GDP 末 10 城市	初中生均预算经费城乡之差	小学生均预算经费城乡之差
鄂尔多斯市	16921.3	16402.8	毕节市	956.8	58.6
大庆市	—232.4	513.6	阜阳市	—364.4	—367.9
东营市	4511.8	6309.6	临沧市	2027.5	1618.1
克拉玛依市	8756.1	9296.4	天水市	106.9	202.4
包头市	—490.1	—1742.1	固原市	1800.4	1855.8
深圳市	7450.3	3798.2	巴中市	—426.8	151.4
无锡市	3125.3	1520.2	思茅市	3765.8	1139.3
苏州市	3853.4	4253.5	昭通市	858.8	105.5
嘉峪关市	78.8	484.7	定西市	—36.0	1499.8
广州市	5635.6	2810.8	陇南市	1338.8	—195.5

注：本表数据是研究者根据相关基础数据估算得的，下同。

(二)市级层面差距比省域大

在地级以上城市，初中生均公共预算教育经费城乡之差集中在 300～2 000 元，最大的达 4 500 元；小学集中在 300～1 700 元，最大达 3 000 元。其中，初中差距均值约为 1 600 元，小学约为 1 300 元。而在省域上初中的差距集中在 400～900 元之间，小学集中在 300～600 元之间。省域上两阶段的最大差距虽然均超过或接近 5 000 元/人，但总体上比市级层面小。无论是市级还是省级，整体上看初中的城乡差距要大于小学。

表 2 省域城乡生均公共财政预算教育经费支出情况(元)

地区	初中生均公共财政经费城乡之差	小学生均公共财政经费城乡之差	地区	初中生均公共财政经费城乡之差	小学生均公共财政经费城乡之差
全国	893	695			
北京	—7 342	—875	河南	405	310
天津	4 213	2 891	湖北	508	516
河北	20	279	湖南	309	518
山西	—323	—440	广东	1 635	1 460
内蒙古	—1 409	—2 815	广西	897	392
辽宁	973	320	海南	1 797	147
吉林	—349	—240	重庆	815	552
黑龙江	829	—15	四川	603	383
上海	5 213	4 900	贵州	466	419
江苏	418	530	云南	401	330
浙江	744	490	陕西	115	—275
安徽	361	450	甘肃	294	305
福建	366	110	青海	282	810
江西	348	370	宁夏	—2 417	120
山东	603	570	新疆	642	590

(三)东部和西部城市的城乡教育经费差距相对更大

西部城市主要是以能源著称的城市，如鄂尔多斯市，生均公共财政预算教育经费城乡之差，初中接近 1.7 万元，小学达 1.6 万元之多；新疆的石油城市克拉玛依市初中、小学城乡之差均接近 1 万元。东部城市主要是改革开放较早、经济发达的城市，如深圳市、上海市等初中差距达万元，小学接近 4 000 元。

(四)少数地方教育差距出现城乡逆转

少数地方农村生均教育经费超过了城市，其中既有人均 GDP 前 10 位的城市，如包头市、大庆市等，也有人均 GDP 末 10 位的城市，如巴中市。而在省域上主要表现在少数的中西省份，如吉林、内蒙古、山西等。

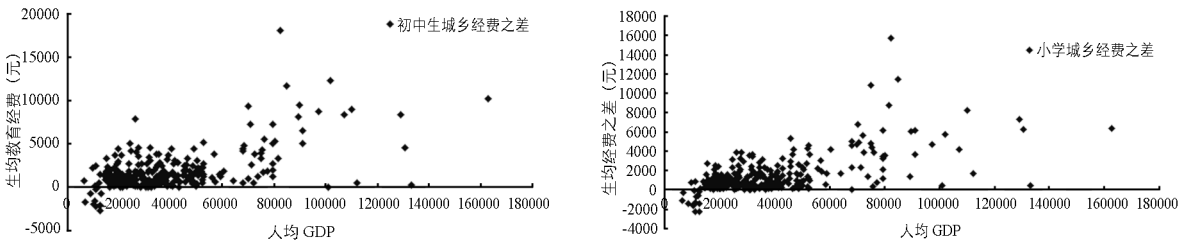


图1 中小學生均公共財政預算教育經費支出城鄉之差與人均 GDP 關係

显然,统筹改革不能做减法,必然要做加法,这意味着需要更多投入,对改革者来说就是成本,差距有多大,改革成本就有多大。成本的多寡决定了改革的难易,也决定了改革的进程。对中国而言,教育改革推动者可分为三个层次:中央、省级及县级,不同层次意味着统筹权落位不同、成本的承担者不同,特别是在新型城镇化快速推进、流动人口加速的情景中,究竟如何统筹与改革? 国家相关文件屡次强调,教育资源要重点向农村倾斜,但这种直接强制要求地方加大或倾斜对农村的投入,在现实中似乎与治本的路径还有不小距离。

国务院多次强调,全面深化改革,必须注重改革的系统性、整体性和协调性。教育领域经过了多年的探索,在国家经济持续快速发展和财政能力大幅度提高的背景下,进一步推进教育改革应该进入系统设计、统筹推进、全面覆盖的阶段。因此,必须用更宽广的视野来审视,以全局观念、更新的思维、更高的标准来推进义务教育统筹改革问题,才能赢得主动,把握先机,减少弯路,降低阻力。

三、省域分散决策下教育统筹成本

要科学地评估城乡教育资源统筹改革成本,必须考虑几个关键问题:一是成本城乡差。不同地区的教育经费投入不同,农村学生的规模不同等,在现有数据不全的情况下通常做法是以平均值来测算成本,但可能存在偏差;二是成本的范围和承担主体。与教育直接相关联的由公共财政承担的包括事业费支出、基本建设支出等是成本主体,一般承担主体为各级政府,可用“公共财政预算教育经费支出”代替,据此,将教育统筹改革成本的估算范围界定为与政府关系最为密切的、与教育直接挂钩、最直接关联的基本权利项目;三是城镇化的动态推进。教育统筹改革成本估算直接服务于新型城镇化发展战略,基于预期的城镇化推进步骤进行估算才更有参考价值。

城乡二元构架渗透我国经济社会每个领域,在比较收益“拉一推”作用下,农村人口不断涌入城市寻找工作机会,形成数量庞大的农民工群体,这背后又形成数以亿计的“流动儿童”和“留守儿童”。据 2013 年全国妇联的估计,两者人数分别达到 3 581 万和 6 102 万人,其中处于义务教育阶段的儿童约占 6 成,即分别约为 2 300 万和 3 700 万人。毫无疑问,这些儿童能否得到公平的教育将从根本上决定教育统筹改革的成功与否。根据全国妇联的报告,结合第六次人口普查数据,估算出的各省流动儿童人数和留守儿童人数,如表 3。

表 3 2011 年 14 岁以下义务教育阶段流动儿童和留守儿童估算(万人)

地区	流动人数	留守人数	地区	流动人数	留守人数
北京	53.2	5	河南	120.7	430
天津	17.3	4.1	湖北	69.5	140
河北	83.3	194	湖南	87.1	270
山西	77.4	96	广东	269.8	175
内蒙古	73.4	51	广西	60.9	180
辽宁	60	35	海南	19	15
吉林	33	32	重庆	35.7	80
黑龙江	38.7	48	四川	102	285
上海	81.5	4	贵州	71.5	155

江苏	135.5	180	云南	61	160
浙江	195	92	西藏	2	11
安徽	71.2	230	陕西	49	95
福建	109.7	80	甘肃	27.6	91
江西	63.6	225	青海	13.8	18
山东	116.1	245	宁夏	21.4	21
			新疆	59.8	75

(一)流动儿童教育统筹成本

在推进高质量的新型城镇化进程中,流动儿童的平等教育成为最先应解决的问题。从理论上讲,流动儿童的教育问题应当由流入地政府解决。本文以拉平流入地生均教育投入为标准,估算出各地流动儿童统筹教育所需付出成本,结果如表 4。可以看出,人口大省和流入大省往往都是需解决的大户,各省所需成本相差较大。最大的需要 173 个亿,最少的也达到 13 个亿;占教育经费投入的比重最低接近 4%,最高达 20%。如果要求在一两年之内解决,对一些省份显然压力不小。

表 4 由流入地解决流动儿童教育年均成本(亿元/%)

地区	成本	占教育经费支出比	地区	成本	占教育经费支出比
北京	128	17.9	河南	45	3.8
天津	27	5.24	湖北	33	3.71
河北	44	4.14	湖南	42	4.74
山西	43	8.87	广东	134	5.87
内蒙古	65	10.23	广西	30	5.75
辽宁	50	5.03	海南	14	12.26
吉林	26	5.44	重庆	19	4.16
黑龙江	26	4.75	四川	49	5.13
上海	164	20.32	贵州	28	10.22
江苏	127	5.87	云南	27	6.55
浙江	173	12.48	陕西	34	5.88
安徽	37	5.37	甘肃	13	5.75
福建	73	9.26	青海	14	18.48
江西	28	5.41	宁夏	13	13.88
山东	75	3.75	新疆	56	18.65

(二)留守儿童教育统筹成本

留守儿童问题是教育公平中另一个需要重点关注和解决的问题。如果不能统筹解决这些孩子的教育问题,教育现代化将无从谈起,高质量的城镇化也将是空谈。当前,人们对解决留守儿童问题的呼吁越来越强烈,为政府加快解决提供了良好的舆论基础。鉴于每个省市各地的教育投入不同,而且留守儿童的流动方向不确定,本文以儿童所在省的中等城市教育投入水平估算留守儿童统筹教育改革成本,见表 5。

表 5 省级层面估算留守儿童统筹改革的年均成本(亿元/%)

地区	成本	占教育经费支出比	地区	成本	占教育经费支出比
北京	12	1.68	河南	158	13.34
天津	7	1.36	湖北	65	7.3
河北	103	9.69	湖南	131	14.78
山西	53	10.94	广东	86	3.77
内蒙古	45	7.08	广西	87	16.69
辽宁	29	2.92	海南	11	9.63
吉林	25	5.23	重庆	43	9.42
黑龙江	32	5.84	四川	136	14.24
上海	8	0.99	贵州	59	21.53
江苏	168	7.77	云南	71	17.22
浙江	82	5.91	陕西	65	11.24

安徽	120	17.43	甘肃	43	19.03
福建	53	6.73	青海	18	23.77
江西	98	18.92	宁夏	12	12.81
山东	157	7.85	新疆	70	23.32

比较可以看出,有些地方统筹成本较低,如上海市仅为 8 亿元,仅占全市教育投入的 0.99%,而有些地方统筹成本较高,如江西、安徽、江苏、河北等省接近或超过了 100 亿元,多数省份都在 10~50 亿之间。如果加上各省流动儿童的解决成本,多数省区的成本都远超过了 20 亿,无疑压力很大,自然也面临着巨大的改革阻力。

综合分析可以看到,市级层面城乡教育经费的差距巨大,加之城镇化中农业转移人口流动等因素,基于均衡配置思想,统筹改革将付出巨大成本,意味着从市级层面推进教育统筹改革将面临越来越大的困难和阻力,如果将统筹权放在市级,那么会出现同一区域省域内不同市之间改革进程的不同步与巨大差距,进而加剧人口的流动。而从省级层面上看,各省城乡的差距亦不小,改革成本也是个不小的数目。如果将改革统筹权放到省级,那么在改革阻力和进度等方面将存在很大的省域差异,不符合中央的战略部署。

四、城镇化视野下全国层面教育统筹改革成本

2012 年,我国“常住人口”城镇化率约为 52%,但“户籍人口”城镇化率仅为 35%左右,其中的差距主要在于常住于城市但却无法获得城市户籍的 2.5 亿农民工,与此对应义务教育阶段有约 6 000 万左右的儿童没有享受到与城镇市民基本相对等的教育,其中包括上述所提的 2 300 万农村流动儿童和 3 700 万农村留守儿童,这部分人数大约占到全部流动儿童和留守儿童的 60%。教育公平的综合改革,首先应解决这些儿童的教育问题,可视为“改革存量”。预计到 2030 年“常住人口”城镇化将达到 75%,即在目前基础上新增约 25 个百分点,即约 4 亿农村人口转化为城镇市民。据第六次人口普查,农村人口中 0~14 岁儿童数占人口总数比例约为 18%,据此计算到 2030 年累计约 7 300 万的农村儿童转移到城镇(这里边包括 3 700 万留守儿童),可视这部分为“改革增量”。

改革方案考虑:第一,“存量部分”分为流动儿童和留守儿童,假设从 2014 年开始约用 7 年时间即到 2020 年全部解决流动儿童教育城镇化问题,平均每年解决 230 万左右。第二,2030 年需转移到城镇中的 7 300 万儿童,其中包括的 3 700 万的留守儿童,也属于存量部分,急需解决,假设从 2016 年“十三五”计划开始用 10 年左右时间来解决,年均解决 370 万人;而余下的 3 600 万左右的“增量部分”,用 15 年左右时间,即到 2030 年全部解决。第三,除上述外,农村还有部分不转移的儿童,据测算约 2 700 万人,均衡教育权利问题也需统筹解决,假设从 2016 年开始用 15 年左右完成。同样基于基本教育项目,分别从静态和动态两情景估计统筹改革成本,如表 6 和 7 所示。

表 6 静态情景下教育改革成本估算结果:2014—2030 年(亿元)

	存量部分		增量部分 转移儿童	未转移儿童	年总成本 合计	占教育经费 支出比例
	流动儿童	留守儿童				
2014 年	141				141	0.03%
2015 年	282				282	1.41%
2016 年	423	123	86	11	643	3.22%
2017 年	564	246	173	22	1 005	5.02%
2018 年	705	369	259	32	1 365	6.83%
2019 年	846	492	346	43	1 727	8.63%
2020 年	987	615	432	54	2 088	10.44%
2021 年	987	738	518	65	2 308	11.54%
2022 年	987	861	605	76	2 529	12.64%
2023 年	987	984	691	85	2 747	13.74%
2024 年	987	1 107	778	96	2 968	14.84%
2025 年	987	1 230	864	107	3 188	15.94%

2026 年	987	1 230	950	118	3 285	16.43%
2027 年	987	1 230	1 036	128	3 381	16.91%
2028 年	987	1 230	1 123	139	3 479	17.40%
2029 年	987	1 230	1 210	150	3 577	17.88%
2030 年	987	1 230	1 296	161	3 674	18.37%
累计	13 818	12 915	10 367	1 287	38 387	11.29%

在静态情景下,教育改革总成本累计为 3.8 万亿,约相当于全国教育经费投入的 11.29%(见表 6)。其中,流动儿童与留守儿童的“存量”部分累计需投入 2.7 万亿元,转移的增量部分累计投入 1 万亿元,分别占总成本的 69.6%和 27%。从时间趋势来看,教育改革成本将逐步递增,尤其是 2016~2021 年间,从 643 亿元增加到 2 308 亿元,2020 年之后增长较为平稳。2020 年需要投入 2 088 亿元,占教育经费的 10.44%,2030 年投入 3 674 亿元,相当于教育经费总投入的 18.4%,财政负担能力上应该完全可以承受。

表 7 动态情景下教育改革成本估算结果:2014—2030 年(亿元)

	存量部分		增量部分 转移儿童	未转移 儿童	年支出成 本合计	教育经费占 GDP 动态增长	教育经费占 GDP 的 4%
	流动儿童	留守儿童				占教育经费 支出比例	占教育经费 支出比例
2014 年	151				151	0.68%	0.68%
2015 年	323				323	1.36%	1.36%
2016 年	518	151	176	22	867	3.40%	3.40%
2017 年	739	322	378	47	1 486	5.45%	5.45%
2018 年	989	518	606	76	2 189	7.50%	7.50%
2019 年	1 270	739	864	108	2 981	9.55%	9.55%
2020 年	1 570	978	1 145	143	3 836	11.48%	11.48%
2021 年	1 664	1 245	1 457	182	4 548	12.42%	12.73%
2022 年	1 764	1 539	1 802	225	5 330	13.27%	13.94%
2023 年	1 870	1 864	2 183	269	6 186	14.06%	15.12%
2024 年	1 982	2 223	2 607	321	7 133	14.81%	16.29%
2025 年	2 101	2 618	3 065	379	8 163	15.49%	17.43%
2026 年	2 206	2 749	3 541	438	8 934	15.50%	17.82%
2027 年	2 316	2 887	4 056	502	9 761	15.49%	18.20%
2028 年	2 432	3 031	4 613	572	10 648	15.46%	18.55%
2029 年	2 554	3 183	5 217	647	11 601	15.42%	18.89%
2030 年	2 682	3 342	5 869	728	12 621	15.37%	19.21%
累计	27 131	27 389	37 579	4 659	96 758	12.71%	14.10%

注:2014—2020 年按年均增长 7%,2020—2025 年均增长 6%,2025—2030 年均增长 5%,动态情景下,2014—2020 年教育经费占 GDP 的比重保持为 4%,2021 年开始,每年增加 0.1 个百分点,直至 2030 年教育经费占 GDP 达 5%。

全国义务教育改革成本及其伴随着城镇化推进的动态变化,对于教育改革与城镇化推进更具指导意义。在动态情景下,教育投入总成本累计接近 10 万亿元,约为静态方案的 2.5 倍,但考虑到经济增长,教育经费投入同样动态增长的情况下,教育改革总成本也仅相当于全国教育经费累计的 12.71%,比静态情况下高出 1.5 个百分点(见表 7)。其中,存量部分累计需投入 5.5 万亿,转移增量部分累计需投入 3.8 万亿,分别占各自总成本的 56%和 38.8%。从时间趋势来看,在教育投入逐年增长的推动下,教育投入成本呈现快速递增之势,总成本从 2016 年的 867 亿元快速增长到 2021 年的 4 548 亿元,2030 年增长到 1.3 万亿元,约相当于教育经费总投入的 15.4%,比静态情况下还低了 3 个百分点,但在教育经费比重保持为 4%的情况下,改革成本投入占 19.2%,比静态情况下高了 0.8 个百分点。

可以看出,相对于静态而言,动态下教育改革所需财政投入总量更多,所占财政支出比例略有提高,但考虑到城镇化进程中义务教育儿童净流出农村所带来的支出减少,全国层面的总体评估的统筹改革成本应该更少些。因此,在推进城镇化进程中,以生均教育经费支出为基本教育项目的城

乡教育资源统筹策略在财政上是可行的思路。下面,结合城镇化效率推进,分析统筹权应放在哪一层次,对深化改革的具体推进与实施步骤才具更为直接的借鉴意义。

五、统筹权与城镇化效率推进实证

人类社会从未有过在 13 亿多人口、教育大国中推进城镇化的样本,中国是第一个,如果取得成功,将为人类做出巨大贡献。中国有重视教育的优良传统,教育与千家万户密切相关,因此,教育政策的影响无处不在。城市教育无论是硬件还是软件条件都存在巨大优势,相当一部分农村人口或为子女接受更好的教育,或打工、教育兼而有之而转移到城镇中。特别地,当流动不再成为障碍时,农民对优良教育的追逐越来越剧烈,即教育将成为农民流动的诱因之一。而教育统筹权是教育资源配置的最直接决定因素,通过资源配置影响人口的流动。基此,本文选取与教育有密切联系的人口流动和本地人口之比来评价城镇化进程效率作为因变量,探究教育统筹与城镇化的关系。构建模型主要变量如下:

- 1. 统筹权漂移变量。用省级与国家财政性教育经费之比(D_i , i 为第 i 省)和省级以下与省级财政性经费之比(DE_i),分别表示义务教育财政投入偏移情况,比值越大表示统筹权向基层漂移越严重;相反,比值越小表示统筹权越向上层漂移。
- 2. 生均教育经费之比($EXPPER_i$)。即城镇生均教育经费与乡村生均教育经费之比,这一变量区分不同地区政府对城乡投入的相异强度,也是城市教育相对农村而言资源优势最为直接的体现,对农村人口流动形成最直接影响。
- 3. 城市生师比与农村生师比之比变量($EXPT_i$)。这一变量反映城乡教育不同软件条件。
- 4. 控制变量(M_i)。基于数据的可获得性,本研究控制了农村人口平均受教育年限($PEDU_i$)、农村学生比例($RURAL_i$)(农村学生量/总体学生数量)、城乡收入之比($PGDP$)(用城镇可支配收入与农村人均纯收入之比表示)。这些变量也会对流动人口造成影响。模型如下:

$$CITY_i = C + \beta_1 D_i + \beta_2 DE_i + \beta_3 EXPPER_i + \beta_4 EXPT_i + \gamma_5 M_i + \epsilon_i$$

另外,流动儿童和留守儿童是当前推进新型城镇化进程中最迫切需要解决的群体,分别以流动儿童比例(F_i)和留守儿童比例(FC_i)为应变量,并将以上的各变量因素纳入,估计流动儿童与留守儿童影响机理,建构模型如下:

$$F_i = C + \beta_1 D_i + \beta_2 DE_i + \beta_3 EXPPER_i + \beta_4 EXPT_i + \gamma_5 M_i + \epsilon_i$$

$$FC_i = C + \beta_1 D_i + \beta_2 DE_i + \beta_3 EXPPER_i + \beta_4 EXPT_i + \gamma_5 M_i + \epsilon_i$$

由于统计口径调整等原因,部分数据 2010 年以后无法找到或无法根据相关数据估算,本文使用 2000~2010 年除西藏外 30 个省市自治区的纵贯数据进行分析。其中,流动人口数等于各城镇的常住人口数减去户籍人口数而得,部分地区和年份的流动儿童及留守儿童人数是根据中国妇联相关报告、人口普查资料以及教育统计等相关年鉴估算得到。

基于以上模型设定,首先对模型进行 Hausman 检验,结果显示拒绝随机效应,因此,本文选择固定效应回归方法进行分析。如表 8~10 报告了估计结果,使用 STATA10.0 软件进行估计。

表 8 城镇化效率影响机理评估结果

变量	Model(1)	Model(2)	Model(3)	Model(4)
C	1.6823	-1.3029	2.5397	2.1438
	(1.6601)	(-0.8923)	(0.4519)	(0.9563)
D	-0.0307	-0.0036	-0.1082	-0.0431
	(-0.2034)	(-0.0731)	(-0.1106)	(-0.2561)
DE	-0.1241 **	-0.2107 ***	-0.1721 **	-0.2563 **
	(-0.2164)	(-0.1328)	(-0.0342)	(-0.1316)

EXPPER	0.2103* (0.1147)	0.1982** (0.1817)	0.3054*** (2.007)	0.2606*** (0.2543)
EXPT	0.3251 (1.4027)	0.4706 (0.8360)	0.2913* (0.2974)	0.5701 (0.2681)
PEDU		0.2107* (0.0011)		
RURAL			0.1709 (0.2156)	
PGDP				0.2643*** (1.0367)
Adj.R ²	0.965	0.952	0.996	0.968
F 统计值	204.345	199.452	265.876	243.658

注：表中括号为标准误差，***、**、* 分别表示在 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，下同。

（一）省域内教育统筹权漂移与城镇化效率

表 8 显示，教育统筹权漂移变量对城镇化效率产生显著的负向影响作用，统筹权漂移代量值每提高 1%，城镇的流动人口与户籍人口之比就下降 0.12~0.26%；换言之，统筹权越向省级漂移，城镇的流动人口相对值越下降，从而提高城镇化效率。这表明，在控制生均经费、生师比等其他因素的情况下，省级政府的教育财政分担的提高将显著降低城镇人口的流动数量。合理的解释是省级政府对教育统筹力度加大，缩小了城乡教育投入差距，加大了以教育为核心的公共服务均等化程度，从而削弱了农村子女进城接受教育的阻力，长时期内能极大地激励农民工从农村转移并落户城市，因而降低了流动人口与户籍人口的比例。从城镇化推进的角度看，上述结果为义务教育向省级政府统筹提供了有力依据。在当前的户籍制度下，尽管流动人口在教育等方面没有享受到与城镇同等的权利，但政府关于加快推进城镇化的承诺给农民定心丸，农民相信随着城镇化的推进，享受与城市相同基本待遇不再是不可逾越的高地，因而加快农民转移城镇的步伐，利于推进农业流动人口市民化进程。从另一侧面讲，以“县级为主”的教育体制不仅不利于城乡教育的平衡，而且会减缓甚至阻碍城镇化的进程。另外，结果显示，中央政府与省级政府之间的分权总体上对城镇化的效率没有产生显著影响，也就是说中央与省级之间统筹权漂移对省域内城镇化效率的影响不显著。

（二）中央与省级政府间教育统筹权漂移与城镇化效率

表 9~10 的回归结果显示，教育统筹权在中央与省级政府之间漂移对流动儿童与留守儿童产生不同的影响机制。教育统筹权向省级漂移对流动儿童产生了负向的显著影响，而对流守儿童产生了正向的显著影响。即表明在中央与省级政府之间，统筹权向中央漂移，会拉高流动儿童的比例，而降低留守儿童的比例。具体而言，统筹权向中央每漂移 1%，流动儿童比例会提高 0.17%，留守儿童比例会降低 0.50~0.62%。比较而言，留守儿童下降的幅度比流动儿童提高的幅度快，表明城镇对流动儿童吸收的速度超过留守儿童转移的速度。进一步言之，中央统筹权提高有利于推进城镇化。另外，对省级政府与省级以下政府而言，教育统筹权向基层每漂移 1%，流动儿童和留守儿童的比例分别降低和提高了 0.01~0.11%、0.16~0.30%，表明教育统筹权下沉将促使流动儿童不得不返回农村成留守儿童，再一次印证统筹权下移不利于城镇化的推进。

表 9 流动儿童比例的影响机理评估结果

变量	Model(1)	Model(2)	Model(3)	Model(4)
C	1.2825 (1.0510)	2.0302 (0.1245)	1.9517 (0.9801)	1.7826 (0.7681)
D	-0.1713*** (-0.1661)	-0.1957** (-0.2143)	-0.1780*** (-0.1534)	-0.1652* (-0.2107)
DE	-0.0131** (-0.1065)	-0.1059*** (-0.3241)	-0.0653** (-0.1179)	-0.1171** (-0.1658)

EXPPER	0.3689* (0.2401)	0.2103** (0.1164)	0.1973** (2.1506)	0.2313*** (0.1455)
EXPT	0.0750* (0.1472)	0.1126 (0.1863)	0.1703* (0.2504)	0.2314 (0.1181)
PEDU		0.3126*** (0.1579)		
RURAL			0.0617 (0.2100)	
PGDP				0.6203*** (1.4320)
Adj.R ²	0.963	0.952	0.958	0.974
F 统计值	186.457	179.162	189.765	176.003

(三)其他因素与城镇化效率

从表 8~10 的估计结果可以看出,其他的变量影响基本符合我们的预期。生均教育经费比重越高,表示城镇化的教育经费优势越大,对流动人口特别是带子女上学的农民吸引力就越大。生均教育经费比每提升 1%,对城镇化效率的影响就提高 0.20~0.31%;总体上看,生师比对城镇化的影响不显著,可能原因是随着人口向城镇流动,大量的农村儿童向城镇转移,导致城镇学校的生师比优势下降了,因而表现出了影响的式微。另外,生均教育经费与生师比对流动儿童与留守儿童的影响,总体上具有相似性。控制变量方面,农村学生比重,对城镇化效率影响不显著,而农村平均受教育程度和城乡收入对城镇化效率均具积极推动作用,两者每提高 1%,对城镇化效率的拉动幅度分别为 0.21%和 0.26%。

表 10 留守儿童比例的影响机理评估结果

变量	Model(1)	Model(2)	Model(3)	Model(4)
C	-1.3192 (-0.9851)	-1.6210 (-1.0076)	-2.104 (-0.6836)	-2.0095 (-0.8915)
D	0.5041** (0.1914)	0.6203*** (0.2130)	0.5926** (0.1735)	0.5331** (0.2003)
DE	0.1625*** (0.1153)	0.2148*** (0.1370)	0.1956*** (0.0925)	0.3017*** (0.1881)
EXPPER	-0.1453* (-0.0074)	-0.0875** (-0.0063)	-0.1322** (-0.0082)	-0.1710*** (-0.1076)
EXPT	0.1815 (0.0117)	0.2732 (0.0109)	0.1894 (0.0901)	0.2603 (0.1006)
PEDU		-0.2097*** (-0.1078)		
RURAL			0.0178 (0.0012)	
PGDP				0.2945 (0.3901)
Adj.R ²	0.974	0.966	0.965	0.974
F 统计值	152.325	165.675	167.367	148.677

不难看出,教育统筹权在中央、省级及其以下层级之间的漂移,对城镇化推进效率、流动儿童和留守儿童产生了不同的影响。总体上看,省级教育统筹对本地城镇化效率的拉升作用显著,而中央政府对流动儿童及留守儿童的城镇化效率影响作用更为直接深远。基此,城镇化进程中义务教育统筹权及成本分担可按如下进行:第一,流动儿童流动方向已相对确定,但涉及到流动地和流入地的户籍问题,而这一问题属于全国性的制度安排,统筹权应放在中央政府,统筹成本由中央和地方共同承担,中央承担更大责任。第二,省域内未转移的儿童统筹成本,由省级政府承担。第三,县级

及以下政府发挥属地管理优势,着力推进人口流动的信息化建设与管理工作,掌握好流动儿童流动地、留守儿童父母流动方向等信息。

六、结论与建议

教育统筹成本估算结果表明:教育资源城乡差距地区不平衡突出,城市间差异大,决定了依靠地方为主推动改革的路径困难重重。以公共预算教育经费为基本内容的教育资源统筹改革在财政上具有可行性;省级教育统筹对本地城镇化效率的影响显著,而中央政府对流动儿童及留守儿童的城镇化效率作用更为显著。与城镇化同步推进是教育统筹改革的关键突破口,也是新形势下必须实施的推进战略,如果相关部门能站在更高视角全面合理评估成本,似乎难以承受之重的教育统筹改革其实是完全可以在全国层面整体推进。

除了教育统筹本身,地方在推动改革中还受到现行制度的约束,如户籍制度、现行招生制度等,而且教育改革的本质不是增长而是分配,是新增成本的再分配,依靠地方自主推动教育统筹改革阻力和困难不言而喻。因此,以流动儿童和留守儿童为重点对象推进改革是城乡教育资源统筹成败的关键,中央政府承担更大责任是基本方向。

在全国财政投入上,公共预算教育经费为基本内容的城乡教育统筹具有可行性。城乡教育统筹要改变过去二元结构,成本付出是必不可少的,但资金不是根本制约,未来推进更高质量的新型城镇化所要求的城乡教育资源统筹总成本不会造成太大的财政负担,合理的成本分摊机制将使改革更加顺利推进。

在统筹策略上,中央应以更大的勇气,更大的责任来推动,提出一揽子解决方案,打破现有的行政区域分割,在所有省市内同步推进,以便于合理分摊成本。在推进新型城镇化过程中,流动人口多的地区和城市,尤其是东部各省市,统筹改革成本负担较重;而流动人口较少的地区和城市同样存在较多的留守儿童,改革负担不小。中央承担起流动儿童和留守儿童的统筹成本,省政府承担不转移农村儿童的统筹成本。县政府需承担起推进县域信息化建设重任,发挥人口流动信息服务的基本职能,准确为流动儿童提供教育公平决策。

需要特别提出的是教育统筹改革须与其他关键领域改革协调推进,特别是户籍制度和招生考试制度。推动更高质量的城镇化建设,城乡教育的统筹离不开这些领域的协调推进。新型城镇化是我国未来十年或更长时间经济增长与发展的最大潜力所在,教育统筹改革须付出成本,但同时也带来红利,对成本估计过高而对红利估计过低可能会造成人们对阻力的害怕而失去最佳的改革机会。

参考文献:

- [1] 刘光俊,周玉玺. 财政分权、转移支付与教育服务均等化的关联度[J]. 改革,2013(9):57-63.
- [2] 乔宝云,范剑勇,冯兴元. 中国的财政分权与小学义务教育[J]. 中国社会科学,2005(6):37-46.
- [3] 陈昕. 财政分权视角的我国义务教育均衡研究[D]. 山东农业大学博士学位论文,2013.
- [4] 卢洪友,李凌. 财政分权视角下中国农村义务教育落后的原因分析[J]. 财贸经济,2006(12):57-60.
- [5] 王元京. 建立城乡统筹教育发展长效机制的思考[J]. 中国教育学刊,2006(3):37-39.
- [6] 李拉. 新世纪我国推进城乡义务教育统筹发展的政策回顾与分析[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),2014(2):132-137.
- [7] 刘利民. 城镇化背景下的农村义务教育[J]. 求是,2012(23):55-57.
- [8] 胡耀宗,邹庭瑾. 新型城镇化背景下的义务教育均衡发展[J]. 教育研究,2014(3):153-155.
- [9] 封留才. 义务教育与城镇化进程需要统筹五种关系[N]. 光明日报,2014-06-03.
- [10] 邬志辉. 城镇化背景下我国义务教育发展面临的挑战与改革议题[C]. “城乡教育一体化发展的国际经验与本土实践”国际学术研讨会,2013-09-28.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>