

## 民族地区教育资源配置规模与结构研究\*

成刚 袁梨清 周涛

民族地区教育资源配置状况一直是政府和社会的关注重点。文章在建立教育资源配置的评价指标框架的基础上,突出结构问题。利用1996—2015年的省级数据分析后发现:规模方面,民族地区教育经费一直高速增长,但低于财政收支的增长。结构方面,教育经费来源结构落实了政府为主;层级结构实现了初等教育与高等教育的级差缩小,但普通高中“学段塌陷”;使用结构体现了以生为本,学生奖助贷资金显著提升;空间区域结构实现了较为公平的“财政中立”,但民族地区内部仍存在巨大的资源差异。文章针对上述问题提出合理划分政府间职责、改革经费供给方式、重视高中发展、完善地方标准精准帮扶等方面的建议。

关键词:民族地区 教育资源配置 规模 结构

作者成刚,北京师范大学教育学部副教授,北京师范大学首都教育经济研究院研究员;袁梨清,女,北京师范大学教育学部硕士研究生;周涛,北京师范大学教育学部硕士研究生。地址:北京市,邮编100875。

民族地区教育发展意义重大,习近平总书记指出“民族地区抓团结、抓发展,都离不开教育这个基础性工作”。<sup>①</sup>我国正处于中国特色社会主义的新时代,“一带一路”倡议的启动,“如期脱贫”目标的确立,给我国民族地区教育发展带来了前所未有的发展机遇。民族地区的教育事业发展离不开充足、公平和有效的教育资源配置。习近平总书记指出“要优化教育资源配置”,“特别是要加大对革命老区、民族地区、边远地区、贫困地区基础教育的投入力度”,“保证办学经费,健全资助体系”。<sup>②</sup>

“教育资源”最早产生于教育经济学领域,在国内首先由韩宗礼于1982年提出,并将其定义为“社会为进行各种教育所提供的财力、人力、物力条件”。<sup>③</sup>顾明远主编的《教育大辞典》<sup>④</sup>以及我国教育研究领域对教育资源的界定基本都以此为准。需要特别说明的是,本文使用了

\* 本文系国家社科基金青年项目“内涵式发展视角下的我国高校规模、结构、质量与办学效率研究”(项目编号:13CGL121)、北京社科基金研究基地项目“优质均衡背景下北京市义务教育资源配置结构、共享和效益研究”(项目编号:17JDYJB024)、教育部人文基地重大招标项目“五省区藏区学校双语教学实践有效推进模式研究”(项目编号:13JJD880007)的阶段性研究成果。

① 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》,《人民日报》2014年9月30日。

② 《习近平:全面贯彻落实党的教育方针 努力把我国基础教育越办越好》,《人民日报》2016年9月10日。

③ 韩宗礼:《试论教育资源的效率》,《河北大学学报》1982年第12期。

④ 参见顾明远主编:《教育大辞典(第一卷)》,上海教育出版社1990年版,第106页。

实证研究中最常用的教育经费来替代教育资源:一方面是因为在市场经济条件下,教育人力和物力等投入都可以用货币来表现;<sup>①</sup>另一方面是因为教育资源配置最基本的内容就是教育经费的总量规模和结构分布。<sup>②</sup>

我国政府历来重视少数民族教育的发展,改革开放近四十年来,尤其是20世纪90年代以来,我国保障民族地区教育经费的体制机制愈加完善,<sup>③</sup>少数民族平等的受教育权益得到进一步保障。但由于历史、自然、地理等原因,民族地区的教育发展仍面临着一些问题。在这些问题上教育资源配置是关键,直接关系到民族地区教育事业发展的速度与水平。社会总资源对教育的分配决定了教育投入的总量规模,影响着教育资源配置的充足性;教育系统内部对资源的分配和使用决定了教育结构是否协调,影响着资源配置的公平性和有效性。本文将“回头看”民族地区教育资源配置的规模和结构状况,系统总结和评估取得的成效和存在的问题,并分析其原因,有针对性地提出资源优化配置建议,让教育发展成果更好更公平地惠及全体人民。

## 一、文献综述

加大民族地区教育投入,已成为一些国家关注的重点。20世纪60年代以来,西方国家在扶持少数民族教育时,常常选择学业失败率较高或薄弱校集中的地区进行重点干预,如英国的“教育行动区”、法国的“教育优先区”和荷兰的“特区学校”等,但愈来愈多的评价研究却发现,这些项目未能实现它们预期的目标。<sup>④</sup> 这些地区都是非正式的行政区划,范围较小,影响有限。本文将分析的民族地区则为我国省级行政区划,有完整的制度性安排,在保障少数民族教育权利方面更加稳定,更值得单独分析。

虽然国家对民族地区教育投入高度重视,但我国相应的学术研究相对薄弱,主要分为几类:第一类是对个别民族地区的调研分析,结果都发现教育投入总量不足,此类研究相对较多。张学敏和贺能坤、段晓芳和慕彦瑾、欧以克、陈霞和郭卫香分别对云南、广西、新疆、宁夏、甘肃部分县的基础教育投入进行了调研,发现资金短缺严重,教育专项金额少且种类繁多。<sup>⑤</sup>

第二类研究是对我国民族地区某级某类教育投入的探讨,均认为各自分析的某级或某类教育投入需要加强。如赵彦俊和嵇玲玲对民族地区学前教育投入的分析发现,学前教育在总量上投入不够,同时配置结构不均衡、财政保障比例不高。<sup>⑥</sup> 赵祥、高俊山分析了我国民族地

① 参见王善迈:《教育投入与产出研究》,河北教育出版社1996年版,第79页。

② 参见司晓宏:《优化教育资源配置,促进西部农村义务教育优质发展》,《教育研究》2009年第6期。

③ 参见陈立鹏:《改革开放30年来我国民族教育政策回顾与评析》,《民族研究》2008年第5期。

④ 参见J. Keith and S. Jonathan, *Equality*, London: John Murray, 1979; 王晓辉:《教育优先区:“给匱者更多”——法国探求教育平等的不平之路》,《全球教育展望》2005年第1期; G. Driessen, “The Limits of Educational Policy and Practice? The Case of Ethnic Minorities in the Netherlands,” *Comparative Education*, Vol. 36, No. 1, 2000.

⑤ 参见张学敏、贺能坤:《边境民族地区义务教育经费投入调查报告》,《教育与经济》2005年第4期; 段晓芳、慕彦瑾:《西北民族地区农村小学、初中物力资源投入及使用——以新疆、宁夏、甘肃为例》,《内江师范学院学报》2009年第1期; 欧以克:《广西边境地区民族教育面临的问题及对策》,《民族教育研究》2012年第1期; 陈霞、郭卫香:《新形势下新疆教育经费投入的思考》,《教育财会研究》2015年第2期。

⑥ 参见赵彦俊、嵇玲玲:《民族地区学前教育投入的差异分析——基于云南、广西等八省区的数据统计》,《民族教育研究》2015年第6期。

区高等教育资源配置状况,发现民族地区高等教育资源配置存在结构不合理、水平不高、投入少、人才流失等状况。<sup>①</sup>边仕英以凉山州和甘孜州为例,提出职业教育的投入严重不足。<sup>②</sup>

第三类研究则根据经验,从教育财政的体制机制方面定性判断民族地区的义务教育经费长期短缺,强调需要从体制和制度方面改革和完善民族地区义务教育投入体制,强化中央和省一级政府的投资责任,保证教育的投入总量。<sup>③</sup>还有研究对2005年农村义务教育经费保障机制实施后的民族地区教育投入进行了分析,发现教育总投入增速较快,生均经费得到一定保障,但存在来源结构单一、区域结构失衡、高等教育和职业教育经费投入相对滞后等问题。<sup>④</sup>

综合已有文献,笔者认为,目前研究尚存在以下待改进之处:首先,民族地区教育投入的评价分析框架和指标不太成熟,并未紧扣我国的教育法规政策。其次,绝大部分研究更多强调的是教育投入总量,数据较为陈旧,较少基于新时代教育内涵发展视角,关注教育资源配置的各种结构问题。再次,我国政府发展少数民族教育政策的重要经验之一就是采取投入倾斜政策,给予特殊支持,<sup>⑤</sup>但相关研究对此量化评价较少或过于简单。此外,相关的跨期研究均忽略了物价在不同时期的变动及其对教育资源配置的影响。

基于以上评述,本文拟在以下方面进行创新:第一,在内容上,紧扣我国法律法规政策要求和相关研究结论,尝试建立一个评价民族地区教育资源配置的评价指标框架,特别突出结构问题。第二,在方法上,使用教育财政学理论中的“财政中立”测量方法度量向民族地区投入倾斜的政策效果,如相关系数、弹性系数等工具,避免单变量统计工具,如基尼系数、泰尔指数的缺陷。第三,在数据上,完整、系统分析1996—2015年民族地区各级各类教育资源配置状况,更强调时代性。我国是从1995年开始才建立国家官方和权威的教育经费统计制度,<sup>⑥</sup>以往研究采用的数据往往是个别地区或单个年份,难以反映出民族地区教育资源配置的发展状况和趋势特点。为考虑物价变化对教育投入的影响,本文以货币单位度量的变量均以1996年为基期进行了价格调整。

## 二、教育资源配置的评价指标框架与数据来源

根据《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等法律法规和政策文件中的相关规定,以及参照国家统计局和教育部的各相关统计口径,笔者建立了教育资源配置的评价指标框架,由教育资源配置的规模评价指标和教育资源配置的结构评价指标组成。

### (一)教育资源配置规模的评价指标

教育资源配置的首要问题是投入的总量,反映了教育经费的充足程度。此外,由于教育,

① 参见赵祥、高俊山:《民族地区高等教育资源配置研究》,《贵州民族研究》2009年第6期。

② 参见边仕英:《西部少数民族地区职业教育发展面临的困境及对策研究》,《西南民族大学学报》2007年第1期。

③ 参见金东海、王爱兰:《少数民族地区教育经费投入不足问题及对策研究》,《西北师大学报》2002年第6期;贺新宇:《民族地区义务教育经费投入的相关问题》,《财经科学》2007年第10期。

④ 参见赵希、张学敏:《我国民族地区教育经费投入回顾与前瞻——基于2005—2014年的数据分析》,《教育发展研究》2016年第17期;刘璐、王世忠:《民族地区义务教育经费保障机制实施状况研究》,《贵州民族研究》2014年第1期。

⑤ 参见孙百才、张善鑫:《我国发展少数民族教育的重大举措与主要经验》,《西北师大学报》2009年第1期。

⑥ 参见教育部财务司编:《全国教育经费执行情况统计公告资料汇编》,中国人民大学出版社2000年版。

尤其是基础教育往往应是政府提供的公共服务,政府的教育投入努力程度直接影响着投入规模。因此,我国学界常用教育经费总投入、“一个比例”和“三个增长”指标来评价教育资源的规模和公共财政保障水平,其中后两类指标重点强调了政府的法定投入责任,在我国《教育法》第五十五条和第五十六条都做出了明确的规定。

1. 教育经费总投入代表某一地区用于教育的各项经费的总和,代表该地区投入教育的经费总量。

2. “一个比例”指的是预算内教育经费占财政支出的比例,这是学界用来衡量政府教育投入努力程度的常用指标。预算内教育经费通常包括公共预算教育经费以及各级政府征收的教育附加费。

3. “三个增长”指标是指要做到:(1)预算内教育经费(不包括城市教育费附加)的增长速度高于经常性财政收入的增长速度;(2)各级教育生均预算内事业费支出逐年增长;(3)各级教育生均预算内公用经费逐年增长。“三个增长”指标全面反映了政府教育投入努力程度。一般来说,在以“三个增长”作为指标衡量某地政府教育投入努力程度时,首先要看这几个比例的增长是否为正向,其次要看增长的幅度有多少,综合起来可以较为全面、客观地评价教育投入努力程度。

## (二)教育资源配置结构的评价指标

教育资源配置结构即资源在各级各类教育中的数量比例关系及其组合,是教育功能实现的载体,<sup>①</sup>公平、有效的教育体系离不开合理、协调的资源配置结构。资源在教育系统内部配置的结构可大致按照教育经费的筹措、分配和使用环节分为来源结构、层级结构、区域结构和使用结构。<sup>②</sup>

1. 教育经费来源结构指不同渠道筹集的教育经费所占的比例。我国教育经费筹措的途径主要有两种:一是国家财政性拨款,二是非财政性教育经费。前者体现政府对教育的公共投入,非财政性教育经费属于社会和个人对教育的投入。财政性教育经费在总经费中所占比例反映出政府在教育经费投入中的角色和责任。

2. 教育经费层级结构指教育经费在各级教育之间的分配比例,反映的是在教育部门内部如何在三级教育之间进行资源配置。由于生均经费能反映出每个学生资源的实际获得,不同级别教育的生均经费比可以体现出整个教育体系各级教育是否协调和均衡。<sup>③</sup>

3. 教育经费区域结构指的是教育经费在不同地区的分布情况。很多量化研究已经发现地区之间教育资源存在巨大的差距,<sup>④</sup>实现教育资源在不同地区的公平分配,使每个公民都能够享有基本相同的教育条件,是我国教育多年来发展的战略任务。教育资源不应该与地方财富相关,即“财政中立性”,这一实践性内涵常被当作机会公平的衡量标准,<sup>⑤</sup>笔者将用相关系数和弹性系数度量民族地区教育资源和地区财力两类变量之间的关系。

4. 教育经费的使用结构即指在教育总投资中,不同性质的支出所占的比重。主要支出包括了基本建设支出、各类职工的工资福利支出、学校或单位用于维持学校运转的公用经费和对

① 参见褚宏启:《中国现代教育体系研究》,北京师范大学出版社2014年版。

② 参见陈晓宇:《我国教育经费结构:回顾与展望》,《教育与经济》2012年第1期。

③ 参见成刚:《中国教育财政公平与效率的经验研究》,知识产权出版社2011年版。

④ 参见沈百福:《中小学生均经费地区差异比较》,《教育科学》1998年第4期。

⑤ 参见 A. R. Odden and L. O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, New York NY: McGraw-Hill, 2008。

于学生的奖助贷经费。这些不同性质支出的合适比例随着教育规模、生师比、工资水平、教育技术条件等变化而变化,很难有一个统一或标准的理想比例,但保证学生就学机会的奖助贷经费的所占比例和生均金额意义重大,是判断教育投入是否直接惠及每个学生的重要指标。

### (三)数据来源

本文分析所用数据来自1997—2016年《中国教育经费统计年鉴》、1997—2016年《全国教育经费执行情况统计公告》、1996—2015年《中国教育统计年鉴》、1996—2015年《中国民族统计年鉴》和1996—2015年《中国财政年鉴》。这些数据横跨1996—2015年,样本单位包括中国大陆31个省份。这些数据涵盖了上述地区各级各类教育经费、学生数、少数民族学生数、国内生产总值和财政收支等信息。

基于数据获得方面的考虑,本文使用了省级层面的数据分析民族地区教育资源配置状况。文中所提及的民族地区是指内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、广西壮族自治区和少数民族分布比较集中的贵州、云南和青海三省。

## 三、民族地区教育资源配置规模的发展

国家历来都对民族地区的教育事业进行了政策倾斜和资金支持。20世纪90年代初期开始,中央财政每年安排了2000万元专款的民族教育事业补助,“八五”期间正式增加了此项专款;“十五”期间各项重大工程专款重点投向民族地区和西部地区,重点支持发展义务教育阶段教育;“十一五”期间农村义务教育经费保障机制首先在西部地区实施,中央财政给予西部地区较大的财政支持;“十二五”期间以西藏、青海、甘肃、四川4个省区通过国家验收为重要标志,我国全面实现了免费义务教育,民族地区的校舍安全状况和学生营养健康状况得到显著改善,采取各种特殊资助措施确保少数民族学生就学。

### (一)民族地区教育总投入增长迅速

民族地区教育经费总投入从1996年的245亿元增至2015年的4931亿元,增长了19.12倍;同期,全国教育经费投入由1996年的2053亿元,增加到32,204亿元,增长了14.68倍。比较1996—2015年民族地区和全国教育经费总投入增长率,前者明显高于后者(见图1),尤其明显的是2001—2002年、2007—2009年和2011—2012年这几个时间段,增长率高达20%以上。这主要得益于政府特殊的政策支持和大力投入。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、2006年《中华人民共和国义务教育法》和2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》这几项具有里程碑意义的教育法律和政策极大地增加了教育资源,促进了当时教育事业的发展。民族地区高速增长的教育投入使得民族地区教育经费总投入占全国教育经费总投入的比例从1996年的11.93%增加到2015年的15.31%,提高了3.38个百分点。

对民族地区进行分析后则发现,云南的教育总投入始终最高,从1996年的64亿元,增加到2015年的1031亿元,增长了16.11倍;西藏的教育总投入一直最低,从1996年的5亿元增长到2015年的189亿元,增长了37.8倍。这种现象的产生与民族地区内部教育规模差别较大有关,云南各级各类在校生始终在民族地区中排名第二,略低于广西。1996年云南各级各类在校生为622.91万人,2015年上升到737.91万人,而西藏1996年在校生仅为32.84万人,云南在校生为西藏的18.97倍。虽然西藏在校生2015年提高到51.76万人,但仍远远少

于云南。动态来看,西藏的年均增长率最高,达到 22.09%,广西增长率最低,年均增长 15.89%。广西在校生虽然呈下降趋势,但基数较大,教育投入增速相对较慢,西藏由于规模较小,增速快。

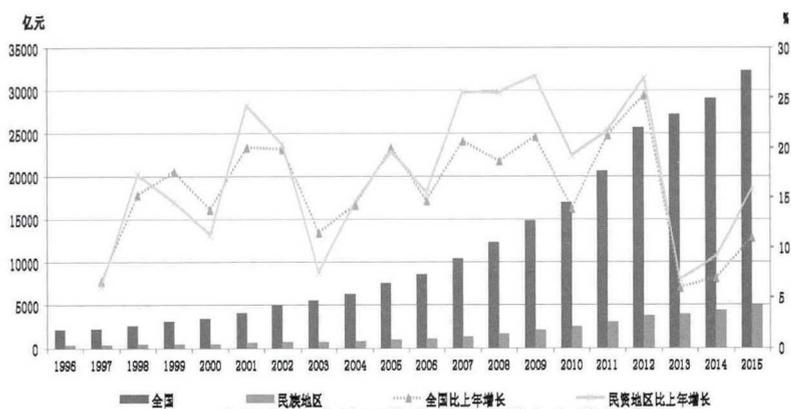


图1 全国与民族地区教育经费总投入与增长率

## (二)生均预算内教育事业费和生均预算内公用经费逐年增长

各级教育生均预算内事业费和生均预算内公用经费逐年增长一直是我国中央和地方政府的法定增长要求之一,<sup>①</sup>对民族地区的要求则更早。在1995年《教育法》出台之前,1992年的《关于加强民族教育工作若干问题的意见》就强调“逐步增加地方财政支出中对民族教育的投资比例,力争做到‘两个增长’”。1996—2015年民族地区各级各类学校生均预算内教育事业费都呈现增长态势,并且实现了逐年增长(见图2)。<sup>②</sup>小学增长幅度最大,年均增长达到18.19%,普通高校增长最小,年均增长率约为5.51%。

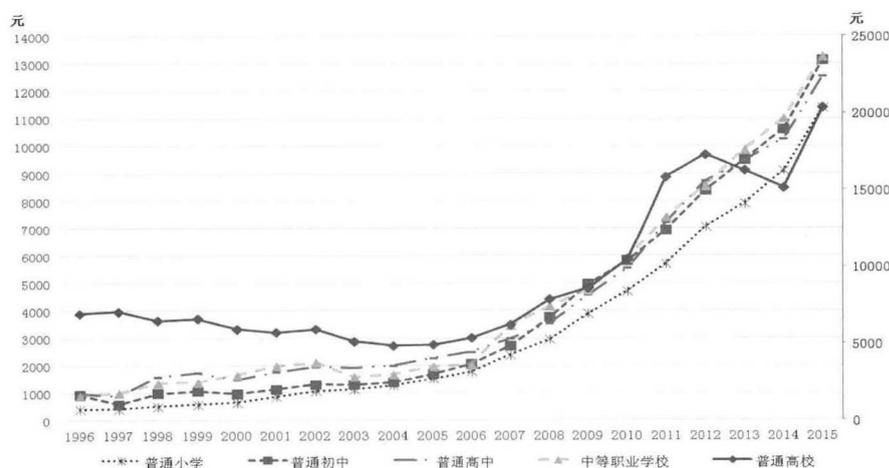


图2 民族地区各级各类生均预算内教育事业费增长情况

通过比较民族地区和全国各级各类教育生均预算内教育事业费的年均增长率,可以发现除初中和高校外,其他级别和类型教育的生均教育事业费年度增长率均高于全国平均水平。其中,中职领先最为明显,比全国平均水平高0.96个百分点。

<sup>①</sup> 按照我国《教育法》规定和历年《全国教育经费执行情况统计公告》口径,“三个增长”并不包括学前教育 and 特殊教育在内。

<sup>②</sup> 本文民族地区的生均计算均是根据相关省区学生数加权计算的平均数。

此外,1996—2015年,除普通高中外,民族地区其他各级各类教育生均预算内教育事业费均高于全国平均水平。

与各级教育生均预算内教育事业费增长情况类似,民族地区各级教育生均预算内公用经费也呈现增长态势,实现了逐年增长,并且增长幅度均高于同级教育的生均预算内教育事业费,这说明增长的预算内教育经费更多地向维持学校运转的公用经费进行了倾斜。增长幅度最高的小学,年均增长速度达到23.84%。

生均预算内公用经费的比较同样发现20年内民族地区教育投入的重大进展。除普通初中外,民族地区各级各类生均预算内公用经费的年均增长速度均高于全国平均水平。其中,中等职业学校的差别最大,民族地区比全国平均水平高2.08个百分点。从1996到2015年,除普通高中外,民族地区其他各级各类教育生均预算内公用经费均高于全国平均水平。

近20年来,实现“两基”目标并巩固成果一直是民族地区教育的重头工作,尤其是《中华人民共和国义务教育法》颁布实施后,义务教育经费全面纳入国家财政保障范围,因此,普通小学和普通初中的各种生均经费指标增长显著。

#### 四、民族地区教育资源配置结构的变化

从上文的分析中可以发现,经过各级政府的长期努力,民族地区的教育经费紧张状况得到了极大的缓解,投入到教育领域的资源持续扩大,这些教育资源在教育系统内部的配置还需要进一步分析。本部分将逐一分析民族地区教育资源配置的来源结构、层级结构、区域结构和使用结构。

##### (一)来源结构:财政主渠道得到强化

国家财政性教育经费属于政府对教育的公共投入,我国《教育法》第五十条明确规定,“国家建立以财政拨款为主,其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制”。

1996年以来,随着我国教育财政体制的改革,民族地区财政性教育经费在教育总经费中所占比例先下降后上升,拐点出现在2006年,这与农村义务教育经费保障机制的改革密切相关,中央政府承担了西部地区的大量教育经费,近三年财政性教育经费基本保持在90%以上。

全国的发展趋势和民族地区比较接近,也是先下降后上升,转折时期也是发生在2006年,但民族地区政府保障比例始终高于全国平均水平,近三年要高5到6个百分点。非财政性教育经费包括社会团体和公民个人办学经费,社会捐集资办学经费,学杂费及其他。经过进一步的分析发现,近三年民族地区学杂费占总经费的比重约为8%,而全国平均水平为14%,其他非财政性教育经费来源比重几乎一致。这说明在民族地区实施的各种学生资助、减免政策,使本应学生缴纳的学杂费转变成政府承担的财政性教育经费,促进了社会公平。

##### (二)层级结构:初等教育和高等教育经费级差得到优化

按照国际比较和大量实证研究的经验,世界各种国家教育资源在三级教育的配置共同的趋势是三级教育生均经费之比逐级升高,但各级的差别随着经济社会发展反向变化,即经济社会越发达,三级教育之间的财政教育支出级差越小。<sup>①</sup>加之,初等教育的投资比高等教育的投

<sup>①</sup> 参见胡玉玲:《近三十年来关于我国教育经费在各级教育中的配置结构研究的文献综述》,《北京化工大学学报》2012年第3期。

资回报更高,更能体现公平和效率,因此教育支出应该倾向于增加对初等教育的投资,提高初等教育经费在教育经费总额中的比重。

历年来,我国教育资源的层级机构最不合理的表现是过度重视高等教育的投入,导致高等教育和初等教育投入差额悬殊。<sup>①</sup> 1995年,初等教育和高等教育生均经费之比世界平均水平为1:3.0,高收入国家或地区是1:2.2,中等收入国家或地区是1:2.9,低收入国家或地区是1:12.8。<sup>②</sup> 数据分析发现,1996年民族地区普通小学与普通高等教育生均预算内经费之比为1:17.29,差距大于低收入国家或地区水平。由于近年来普通中小学校的投入迅速增加,2016年,民族地区普通小学与普通高等教育生均预算内经费之比调整为1:1.79,<sup>③</sup>教育支出的级差趋于逐步缩小的趋势。全国也呈现同样的趋势,但民族地区在普通初中、普通高校与初等教育方面的差距改善最大。

### (三)区域结构:资源配置更加均等

根据民族平等的原则,只有对民族地区进行“差异补偿”才能弥补不同地区之间现实发展的不平等。在测量评价是否实现了“差异补偿”时,常常用“财政中立”来判断,甚至在某些国家已纳入到法律原则中。“财政中立”是指政府对不同地区进行公共资源配置时,不应将所在地区的财富程度与教育财政投入相关联,总的来说,就是地区的教育经费支出不能与当地财政能力直接相关。这项原则的目的是为了让居民都享有机会获得相对均衡的教育资源,使得地区间的教育经费不会产生过大的差异。

统计方法上常使用相关系数和弹性系数度量财政中立程度,这两个统计量都需要确定教育资源和地区财富有关的两类变量。相关系数是度量两类变量线性关系的统计量,弹性系数则能说明这种关系的程度或政策重要性。相关系数和弹性系数的不同组合代表不同的政策含义。相关系数和弹性系数都很大时表示不存在财政中立,都很小则说明存在财政中立。当相关系数大而弹性系数小,说明两个变量有关系,不存在财政中立,但这种关系不明显。另一方面,如果相关系数小而弹性大,则说明这种关系需要重视。理论上认为相关系数低于0.5,弹性小于1可以作为教育财政制度满足财政中立的标准。<sup>④</sup>

表1 不同时期人均教育经费与地区财力的财政中立分析

人均教育 经费	1996		2000		2005		2010		2015	
	相关系数	弹性系数	相关系数	弹性系数	相关系数	弹性系数	相关系数	弹性系数	相关系数	弹性系数
民族地区人 均财政收入	-0.28	0.73***	-0.37	-0.08	-0.32	-0.1	-0.16	-0.03	-0.29	-0.19
非民族地区 人均财政收入	0.42**	0.42**	0.51**	0.55***	0.60***	0.63***	0.65***	0.47***	0.64***	0.45***

注:\*\*\*表示在1%水平显著,\*\*表示在5%水平显著,\*表示在10%水平显著。

表1比较了民族地区和非民族地区人均财政收入和人均教育经费的关系。<sup>⑤</sup> 结果发现:

① 参见顾昕、周适:《中国公共教育经费投入与支出的现实审视》,《河北学刊》2010年第5期。

② 参见贾智莲:《我国财政教育支出的现状分析及对策思考》,《经济论坛》2007年第5期。

③ 如果不考虑各级教育对教育资源需求的差异也是不合理的。如培养一个大学生,所需要的教育资源和培养一个小学生是不一样的,解决此问题,还需要进行各级教育的生均成本调查,目前还没有标准的定论。

④ 参见 R. Berne and L. Stiefel, "The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions," Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

⑤ 为突出分析重点,这部分内容用“人均”代替“生均”。

民族地区的人均财政收入与人均教育经费之间相关系数和弹性系数基本为负相关,且不显著,数值都在财政中立的标准内,这说明民族地区的财力和教育资源的供给之间没有太大的关系。从1990年的《关于下达民族教育专项补助经费的通知》到2015年的《关于加快发展民族教育的决定》,我国政府出台的所有关于民族地区教育投入的政策几乎都强调了中央加大转移支付力度,这些政策取得了较好的均衡效果,基本实现了教育公平的“财政中立”原则。但非民族地区的财力和教育资源供给之间相关系数和弹性系数显著正相关,相关系数且逐年上升,这说明这些地区教育经费不仅与财政收入有关,且这种关系持续加强,中央政府在非民族地区要求地方政府承担更多的教育投资责任。

#### (四)使用结构:资助倾斜更加精准

2002年的《关于深化改革加快发展民族教育的决定》明确提出要对学生进行一定资助,保证学生上学机会。为促进教育公平,从制度上保证“不让一个学生因家庭经济困难而失学”,国家陆续出台了一系列政策,采取了一系列措施,基本建立了从学前教育到研究生教育、覆盖各个教育阶段的家庭经济困难学生资助政策体系。

1996—2015年民族地区财政性教育经费中平均有4%用于学生资助,1997年开始此比例就高于全国平均水平,并且增长越来越快,2015年学生奖助贷学资金的比例已经达到7%,比全国水平高3个百分点。从生均享受资助经费的角度来看,倾斜政策效果明显。<sup>①</sup>民族地区生均享受的学生资助从1996年47元上升到2015年的902元,增加了19倍,2015年民族地区的生均资助金额是全国平均水平的1.7倍。

## 五、民族地区教育资源配置规模与结构存在的问题

由于我国民族地区社会经济基础薄弱、自然条件艰苦,办学、就学成本较高,教育资源的投入总量和结构仍面临着一些特殊困难和突出问题,整体发展水平与全国平均水平相比差距仍然较大,影响了反贫困进程。

#### (一)法定的“一个比例”提高和“一个增长”未完全实现

1994年颁布的《中国教育改革和发展纲要》实施意见中,提出了预算内教育经费(含城市教育费附加)占财政支出的比例应不低于15%。

从图3来看,1996—2015年民族地区公共财政教育支出占公共财政支出比例平均为16.43%,虽略高于国家标准,但低于全国平均比例17.81%,并且近3年均低于国家标准。

对民族地区该比例进行分析发现,只有5省区达到法定要求。公共财政教育支出占公共财政支出比例偏低,主要原因在于公共财政教育经费的增长速度低于财政支出的增长速度。1996年到2015年,民族地区公共财政教育经费从201.38亿元增加到4326.87亿元,增长了21.49倍;民族地区财政支出同期增长地更为迅速,1996年民族地区地方财政支出为867亿元,2015年增加到24,590亿元,增长了28.36倍。民族地区地方财政支出增长迅速的主要原因在于近年来中央加大了对民族地区的专项转移支付。<sup>②</sup>我国政府近年来设置了大量的基础设施建设、民生工程等各类专项转移支付,提高了对民族地区转移支付系数,设立了专门对民

<sup>①</sup> 由于没有各省区困难学生的统计数据,以生均资助经费(总资助经费/总学生)来进行代替。

<sup>②</sup> 参见张霞:《民族地区财政转移支付的公共服务均等化效应评价》,《管理学报》2011年第4期。

族自治地方的优惠政策性转移支付。

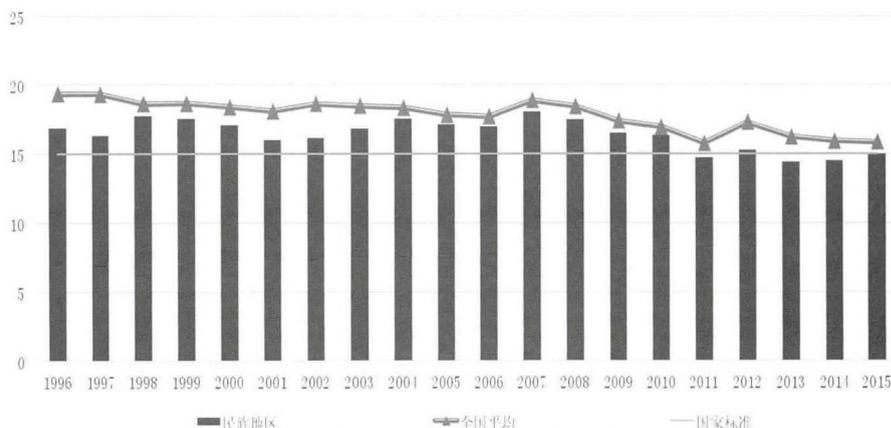


图3 民族地区和全国平均公共财政教育支出占公共财政支出比例及变化

此外,依法增长的另一个要求是“教育财政拨款增长应高于财政经常性收入的增长”。但在1996—2015年的20年内,民族地区教育财政拨款增长高于财政经常性收入增长的年份只有13年,仅占65%,而全国平均有15年实现了依法增长。此外,民族地区教育财政拨款增长高于财政经常性收入增长的幅度呈下降趋势,并比全国平均水平下降得更快。

根据《财政部关于统一界定地方财政经常性收入口径的意见》(财预〔2004〕20号)的规定,财政经常性收入原则上包括地方固定的预算收入、两税返还、通过所得税分享改革增加的一般性转移支付收入三部分。近年来,国家不断加大地区间财政分配关系调整,增加一般性转移支付额,民族地区的财政经常性收入增长迅速,从1996年的400亿元上升到2015年的8817亿元,增长了22.04倍,高于教育拨款的增长速度,从而导致了教育拨款增长未能始终高于财政经常性收入增长。与财政收支挂钩或进行比较的公共财政教育经费无法同步增长,侧面反映了教育在民族地区公共事务支出中地位相对下降。相关研究曾发现专项转移支付存在显著的教育经费漏损现象,其比例高达64.57%。<sup>①</sup>而一般性转移支付不指定用途的特点,难以保证地方政府足额用在农村义务教育上。

### (二) 三级教育中普通高中投入“学段塌陷”

普通高中向下与义务教育、向上与高等教育衔接,在培养劳动者能力,向高校输送人才方面具有重要的作用。但数据分析发现,民族地区普通高中生均经费与其他地区差距明显,并且多年来没有改善。1996年民族地区普通高中生均事业费低于全国平均水平和东部地区,到了2015年,仍然比全国平均水平低8%,比东部地区低35%,改善不大。

民族地区普通高中投入问题凸显与政府教育事业发展重点有关。民族地区属性较为复杂,往往既是农村地区,又是贫困地区,义务教育作为实现社会公平的起点,历来都是国家以及民族地区教育工作的“重中之重”,民族地区义务教育的普及更好地提升了少数民族的受教育年限,并缩小与汉族的差距。<sup>②</sup>1986年《义务教育法》颁布后,原国家教委按照三个片区来推进此项工作,民族地区被划为第三片区,除民族地区外还加上甘肃共九省区,这一片区是全国

<sup>①</sup> 参见汪冲:《专项转移支付漏损的理论分析与实证检验》,《财经研究》2007年第12期。

<sup>②</sup> 参见孟大虎、欧阳任飞、孙永强:《教育扩展对提升少数民族教育获得的影响研究——基于2000年和2010年全国人口普查数据的分析》,《民族研究》2017年第3期。

普及九年义务教育的难点和重点,得到全国各地的重点支持。2003年国务院决定实施西部地区“两基”攻坚计划,其中“农村寄宿制学校建设工程”,中央财政累计投入了100亿元资金,“农村中小学现代远程教育工程”中央和地方政府累计投入110多亿元资金。2006年首先在西部地区农村实施农村义务教育经费保障新机制,2006年新修订的《义务教育法》进一步明确了各级政府举办义务教育的责任,将义务教育所需经费全面纳入财政保障范围。教育部2010年提出民族地区教育需要做好9个方面的工作,其中明确提出发展以中等职业教育为重点的高中阶段教育,<sup>①</sup>普通高中未有提及。因此,欠发达地区普通高中教育投入相比较于义务教育学校和高等学校,长期呈现出“两头大、中间小”的特征,表现为“学段塌陷”。<sup>②</sup>

### (三)民族地区内部绝对差异较大

以生均预算内教育事业费为例,民族地区内部的教育投入差异较大,1996年小学生均最高的西藏为700.79元,是最低的贵州174.6元的4.01倍;到2015年,生均最高的西藏为25,394.44元,是最低的广西6963.7元的3.6倍,差距仍然非常巨大。其他教育类型同样存在此问题。考虑到西藏地理条件的特殊性,如果取第二位地区与最低地区比较,差距依然巨大。1996年小学、初中、高中、中职生均经费次高的地区均为新疆,分别是贵州的2.90倍、2.61倍、2.77和2.18倍;普通高校经费次高的内蒙古是最低地区贵州的1.70倍。2015年新疆地区的小学、初中、高中生均经费依然保持第二,分别比最低的地区广西、贵州和广西高1.83、1.95和1.79倍。内蒙古的中职生均经费次高,是最低地区贵州的2.31倍,宁夏普通高校生均经费提升较快,排名第二,是最低地区云南的1.89倍。

总体而言,民族地区中的西藏、新疆20多年来各级各类生均经费始终排名靠前,而贵州、广西和云南一直偏后。这种现象的发生可能有以下几个原因:第一,民族地区内部在获得中央支持方面存在不同的待遇。如有研究把西藏和新疆定义为民族特惠地区,比其他民族地区得到了较多的中央财政支持。<sup>③</sup>具体表现在,只有新疆、西藏才有中央专门召开的工作座谈会;“十二年”免费职业教育计划首先在西藏和四省藏区实施;对西藏农牧民子女实行“三包”政策,范围覆盖从学前到高中阶段教育;大力开展援疆、援藏的教育对口支援;中央财政支持符合条件的内地省市开设内地新疆民族班、西藏民族班。第二,民族地区内部经济发展不平衡。研究发现,在计算各类转移支付后,云南、广西和贵州的人均可支配财力不仅低于全国平均水平,也低于民族地区平均水平,<sup>④</sup>这严重影响了教育资源分配的均衡。第三,人口的地理分布也会影响学校的布局和教育资源的配置。人口密度大的省份,学校更容易合理布局,形成规模经济,减少单位教育成本。人口密度小的省份,学校规模小,教育资源得不到充分利用,单位教育成本高,也需要更高的生均拨款。<sup>⑤</sup>但人口密度并未考虑到民族地区实际有就学需求的学龄学生,用每平方千米的在校学生数表征分布情况更加准确,结果发现,民族地区内部差别巨大。历年来西藏、青海和新疆的每平方千米只有1或2个学生,而广西、贵州最多,每平方千米同时期约有35个学生,云南密度也较高,达到每平方千米20个学生,可见,单位办学成本差异较大。

① 参见教育部:《积极发展民族地区高等教育》,网易,<http://edu.163.com/10/0820/10/6EHAV3I300293L7F.html>。

② 参见祁占勇、司晓宏:《我国欠发达地区普通高中教育发展的现实困境与理性选择》,《教育科学研究》2009年第11期。

③ 参见刘明兴、张宸晖、张文玉:《我国民族教育财政政策中的攀比效应研究》,《教育经济评论》2017年第4期。

④ 参见雷振扬、成艾华:《民族地区各类财政转移支付的均等化效应分析》,《民族研究》2009年第4期。

⑤ 参见王善迈、袁连生、田志磊、张雪:《我国各省份教育发展水平比较分析》,《教育研究》2013年第6期。

## 六、优化民族地区教育资源配置的建议

综上所述,规模方面,民族地区教育总投入一直保持高速增长的态势,除普通高中外,各级各类生均教育经费的绝对值和增速已经超过全国平均水平。但与财政收支进行比较时,民族地区的公共财政教育经费无法同步增长,未实现依法增长。结构方面,民族地区教育经费来源长期实现了政府投入为主;层级结构进一步优化,初等教育与高等教育级差缩小,但普通高中学段塌陷,亟待关注;民族地区的教育经费使用体现了以生为本,学生奖助贷资金得到明显提升;空间分布的区域结构实现了较为公平的“财政中立”,在各种政策支持下,民族地区的教育投入和本地区财力间没有显著关系,非民族地区财力显著影响本地教育资源,民族地区内部仍存在巨大的资源差异,西南民族地区教育投入需要更多的倾斜。为此,笔者在调整政府间支出责任、改革经费供给方式、重视高中发展、完善地方标准精准帮扶等方面提出以下建议。

### (一)合理划分政府职责,强化问责

民族地区多年来无法落实某些法定增长,除政府重视程度仍然不够之外,还与基础教育责任重心过低有关。虽然中央政府在中西部贫困地区和欠发达地区的义务教育承担了更多的责任,如负担了公用经费的80%,但在基础教育阶段,占办学经费比例很大的教师工资待遇以及校舍建设等经费仍然需要地方政府承担。<sup>①</sup>同时,省和省以下的分担体制也并不相同,如贵州省规定公用经费的20%由省州县按4:3:3承担,这对县级政府而言,仍是一笔巨大的负担。基础教育经费以区县政府负担为主,重心过低,无法消除区县间教育经费的过大差异,不能实现基本公共服务均等化,<sup>②</sup>也不符合人口和疆域大国基础教育经费以中央和省级政府负担为主的国际经验。我国现行的多项法规和政策,已经明确提出省级政府统筹基础教育经费的要求。应加强教育经费依法增长的问责,作为地方政府政绩的考核指标之一,实行“一票否决”制。

### (二)改革教育经费供给方式,创新拨款模式

前文分析发现,目前公共财政教育经费无法与财政收支同步增长,而随着财税体制的进一步改革,同步增长将更加难以实现。教育经费供给最重要的依据应该是学校的办学实际需求或综合支出成本。当前基础教育“定员定额”的拨款方式并不能反映出学校的办学成本,如果只考虑标准和学生人数,仍然强调教育规模,这对民族地区尤为不利。应改革为“综合定额”方式,在进行拨款时,还应考虑校园面积、设施设备和教育质量等多种因素,综合考虑学校运行成本。如北京的基础教育拨款除考虑学生人数外,还按照学校建筑面积制定取暖和维修经费金额,培训经费则按照教职工人数确定,更加符合学校运转的实际。

### (三)重视民族地区高中教育战略地位,试行十二年免费教育

根据国际相关经验,跨越中等收入陷阱需要产业转型和升级,劳动者需要接收高中以上阶段的教育,才能在未来几十年拥有稳定的职业和收入。<sup>③</sup>虽然国家在2012年出台《关于民族地区教育基础薄弱县普通高中建设规划的通知》,支持民族地区372所普通高中或完全中学校

<sup>①</sup> 鉴于教育教学的劳动密集型特征,国际上的经验标准一般为:中等教育公用经费比例为0.4;小学初等教育公用经费比例为0.3。

<sup>②</sup> 参见范先佐:《构建“以省为主”的农村义务教育财政体制》,《华中师范大学学报》2006年第2期。

<sup>③</sup> 参见柯进:《中国需要怎样的高中阶段教育》,《中国教育报》2014年4月7日。

舍扩建,但这些学校只占同期民族地区普通高中的17%,想要真正解决办学条件的改善和高中发展问题,就需要从投入体制和机制上进行改革创新。到目前为止,我国并没有建立普通高中教育经费保障机制,民族地区的经济发展和高中非义务教育的特点制约了政府对普通高中的投入,民族地区老百姓的收入也决定了提高普通高中学费的不现实性。从不同教育阶段的减贫效应来看,初中教育减贫的效应已趋边际递减,高中教育减贫效应非常显著。<sup>①</sup>为保证农村家庭,特别是贫困家庭子女在初中毕业后能够继续接受高(职)中教育,乃至大学或高职教育,建议尽快在民族地区实行十二年免费教育,<sup>②</sup>减轻高中教育给农村家庭带来的负担,避免部分贫困家庭子女初中毕业后过早加入到打工的行列,防止贫困的代际传递。

此外,应适度提高贫困家庭子女普通高中助学金标准,并提高教育精准扶贫识别,除扶贫部门已识别的建档立卡贫困户外,可针对农村家庭多子女同时上学的情况扩大资助范围。还应通过专项拨款解决高中学校基本建设、公用经费不足等问题;确保学校基建、教职工工资、仪器设备、图书资料等正常经费投入。

#### (四)考虑各民族地区实际情况,完善地区标准,精准帮扶

我国政府虽然制定出义务教育阶段的全国统一基准定额,但各地区实际情况千差万别,亟待制定出各地区的各级各类教育拨款标准。根据教育部对各地制定公用经费拨款标准的调查,到2016年,中国大陆31个省份只有13个省份制定了本地区的学前教育拨款标准,21个省份建立了本地区的普通高中拨款标准,中西部地区只有4个省份的义务教育拨款标准超过国家基准定额。<sup>③</sup>各地教育拨款标准缺失或未按照各地实际情况合理测算经费标准,将带来各地实际教育资源配置的不均衡。如北京市的地方标准规定,不满500人的学校按500人拨付公用经费,<sup>④</sup>浙江和四川某些地区则提出学生规模不足300人的学校按300人拨付生均经费;<sup>⑤</sup>而民族地区则几乎都是根据教育部要求,按照不满100人按100人拨款,这明显不利于民族地区的小规模学校发展。

民族地区少数民族众多、地形复杂、人口相对稀少、居住比较分散,决定其办学突出特点在于需要小微学校、寄宿学校等多种办学形式的存在,但民族地区内部存在一定差别,也需区分实际情况,针对性进行支持。目前的拨款考虑了寄宿、小规模 and 北方取暖等特殊因素,<sup>⑥</sup>但南方地区办学或寄宿制学校用水消耗显著较高,曾有研究发现,广西中小学生均用水量比黑龙江高24%,<sup>⑦</sup>显著增加了学校公用经费,而实际拨款却没有考虑到此问题。诸如此类的问题,应引起足够的重视。

[责任编辑 马 骅]

① 参见张永丽:《“教育致贫”悖论解析及相关政策建议——以甘肃省14个贫困村为例》,《西北师大学报》2017年第2期。

② 参见 Yaojiang Shi, Linxiu Zhang, Yue Ma, Hongmei Yi, Chengfang Liu, Natalie Johnson, James Chu, Prashant Loyalka, Scott Rozelle, “Dropout in Rural China’s Secondary Schools: A Mixed-Method Analysis”, *China Quarterly*, Vol. 224, 2015.

③ 参见教育部:《全国31个省份全部统一城乡义务教育经费保障机制,整体工作进展顺利》,教育部网站, [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/s6052/moe\\_838/201703/t20170310\\_299054.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201703/t20170310_299054.html)。

④ 参见成刚、孙宏业:《省级统筹、纵向公平与省域城乡义务教育差距——基于北京市2003—2013年小学数据的分析》,《教育与经济》2015年第2期。

⑤ 参见吕云燕:《民意为天》,《浙江人大》2010年第Z1期;《改善“小学校”既要政府发力也要自身努力》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/12/c\\_128886229.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/12/c_128886229.htm)。

⑥ 如教育部要求,对寄宿制学校按照寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助等。

⑦ 参见杜育红、孙志军等:《中国义务教育财政研究》,北京师范大学出版社2009年版,第62页。

Marxist national policy, Stalin also made serious mistakes. Historical materialism suggests that everything has a progress of production, development, and decline. Marxist national theory's understanding and investigation to nationality should also follow this historical rule and the methodology. Stalin pointed out that the formation of nationality cannot be separated from a certain historical period, and he categorized national issues into three periods. His discussions reflect historicity to a certain extent; however, in terms of comprehensively understanding the definition of nationality and the classification of ethnic groups, especially in dealing with national question and correctly understanding ethnic integration etc. , Stalin had limits and could not fully follow and practice the historical and periodic developing rules of nationality. Consequently some theoretical deviations and practical mistakes occurred.

**Keywords:** Stalin; ethnic theory; contribution; limit; historicity.

### **Analysis and Optimization Strategy of Educational Resources**

#### **Allocation in Ethnic Minority Areas of China**

..... **Cheng Gang, Yuan Liqing and Zhou Tao (34)**

**Abstract:** The distribution of educational resources in ethnic areas has always been the focus of government and the society. On the basis of establishing the evaluation framework, Clarifying the index and highlighting the structured problems, after analyzing provincial data from 1996 to 2015, this paper found that, in terms of scale, the educational funds in ethnic areas have been growing rapidly, but it is slower than the growth of fiscal revenue and expenditure. In terms of structure, the structure of educational funding sources has been given priority to the government. The hierarchical structure gap between primary education and higher education has been reduced, but there still is a collapse of ordinary high school. The usage of the structure embodies the idea of "Students First", and the student loan funds have been improved significantly. The spatial regional structure has achieved fairer "fiscal neutrality". There is no significant correlation between national education investment and local financial resources in ethnic areas, but there are still huge differences in resource within ethnic areas. Aiming at above problems, this article provides some suggestions to adjust the responsibility of intergovernmental expenditure, reform the mode of fund supply, pay more attention to the development of high school, and improve the local standards of precise poverty relief.

**Keywords:** ethnic minority areas, the allocation of educational resources, scale, structure.

### **Multi-Laminarity of Memory and Identity of Chinese Nation Community**

..... **Ma Guoqing (47)**

**Abstract:** Since the modern period, while various ethnic groups in China have been gradually involved in the process of modernization and globalization, different layers of memory have been formed in the society of modern China surrounding some significant historical events and the basis of the identity of the present-day Chinese Nation community was established. By rediscovering ethnic corridor and the passage of the rim of Southern China Sea in China's ethnic research, this article extends Fei Xiaotong's theory of ethnic corridor and the idea of global society. This research not only pays attention to the common identity of Chinese Nation integrated from the common memory based on exchanges and