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

2022 年第 7 期（总第 215 期）　　2022 年 5 月 10 日

我国义务教育生均经费支出水平城乡差距分析报告

魏 易　朱蕾娜　季楚煊*

义务教育均衡发展是教育公平的重要体现。全面推进义务教育均衡发展是新时期我国教育事业发展的重要目标。近年来，国家出台了一系列重要举措，着力缩小义务教育的城乡差距、区域差距、校际差距和学生群体之间的差距，截至2020 年底，全国 96.8%的县实现了县域义务教育基本均衡发展。但同时，“十三五”期间，相对于各级各类教育，义务教育生均投入的增长速度已经普遍放缓。随着城镇化发展、农村人口不断向城市流动，农村义务教育经费投入增速下降，城乡和地区之间生均经费差距有所扩大。而另一方面，随着我国经济社会发展水平的不断提高和人民群众对优质教育资源的追求，义务教育将逐步过渡到高质量办学阶段，需要在保障学校基本运转的基础上增加发展性经费，为教育综合改革和教学质量的提升提供支持。

本报告根据教育部发布的相关统计数据，梳理了 2007-2019 年义务教育生均

* 魏易，北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员；朱蕾娜，北京大学中国教育财政科学研究所数据中心副主任；季楚煊，北京大学中国教育财政科学研究所博士生。

经费支出水平情况，分析了城乡差距扩大的原因。具体内容如下：第一部分，义务教育经费城乡差距的现状；第二部分，导致城乡差距的原因分析；第三部分，农村义务教育发展、质量提升面临的问题；第四部分，简要总结。

一、义务教育生均经费支出水平增速放缓，城乡差距有所扩大

本文主要采用农村小学和初中生均一般公共预算教育经费支出与城市生均的比值来衡量义务教育阶段公共财政教育投入的城乡差距。二者比值大表明城乡差距在缩小，比值小则表明城乡差距在扩大。根据图 1，2007-2013 年农村小学和初中生均一般公共预算教育经费与城市生均比值上升，说明这一期间城乡差距在逐渐缩小。2013 年之后，农村与城市生均之比呈现缓慢下降，说明这一期间城乡差距有所扩大。

具体看“十三五”时期，相对于其他教育阶段，我国义务教育小学和初中生均一般公共预算教育经费的年均增长率从“十二五”时期的 15.2%和 16.3%，下降到 7.2%和 8.3%，生均经费支出水平增速放缓。分城乡看，城市小学和初中生均一般公共预算教育经费年均增长率为 8.8%和 10.5%，已超过农村（小学 6%、初中 6.3%）。从农村和城市生均一般公共预算教育经费比值看，2013-2019 年期间呈现缓慢下降趋势，表明城乡差距有所扩大。2013 年，农村小学和初中生均一般公共预算教育经费分别是 6974 元和 9465 元，城市小学和初中分别是 7127 元和 9656 元，农村和城市的比值均为 0.98，而 2019 年农村小学和初中生均分别是 11127 元和 15197 元，城市小学和初中分别是 13455 元和 21306 元，农村和城市的比值分别为 0.83 和 0.71。

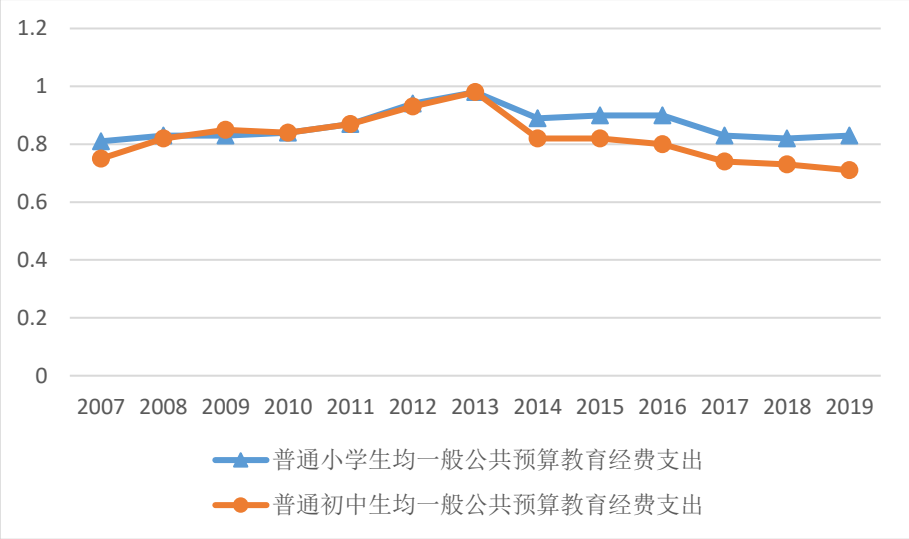


图 1 2007-2019 年农村和城市生均一般公共预算教育经费支出之比

数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》。

注：基于生均一般公共预算教育经费支出两个口径，分别计算了农村普通小学和普通初中的生均教育经费支出与城市生均教育经费支出的比值。由于 2014 年前西藏农村初中数据缺失，普通初中 2014 年之前不含西藏。

二、义务教育生均经费支出水平城乡差距扩大的原因分析

（一）教育经费统计城乡分类规则调整

2013 年及以前，教育部根据民政部门确定的城乡划分口径，开展教育经费统计工作。其中，城市包括设区市的市辖区城区、不设区市的市政府所在地城区、县政府所在地的城区；农村指除城市和县城以外的区域。从 2014 年起，教育部采用了国家统计局颁布的《统计用城乡划分代码》，开展教育经费统计工作。新的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。上述统计规则调整，使农村地区生均经费支出水平更加低于全国平均水平。

除了城乡分类规则的调整外，一般公共预算安排的教育经费口径也做出了一定的调整。2013 年将教育费附加归入一般公共预算安排的教育经费中。2014 年进一步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。

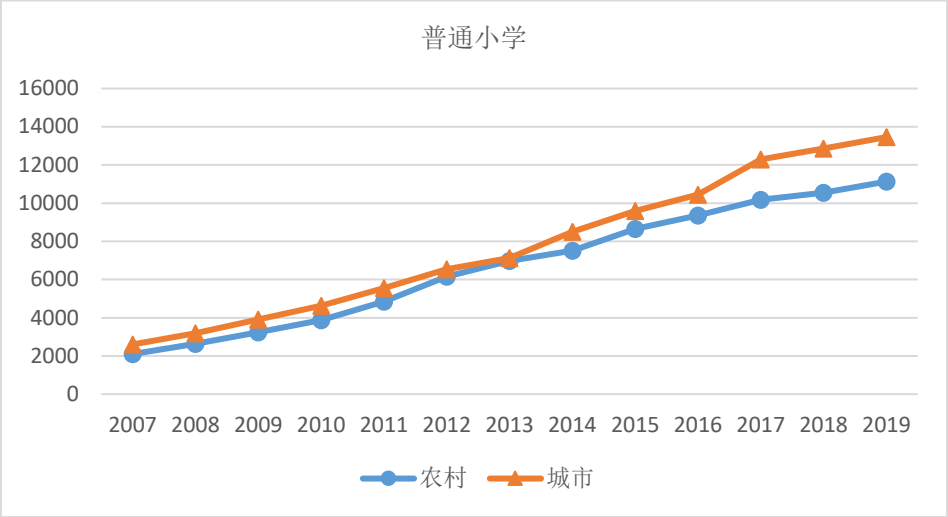


图 2 2007-2019 年小学阶段农村和城市生均一般公共预算教育经费支出（元/生）

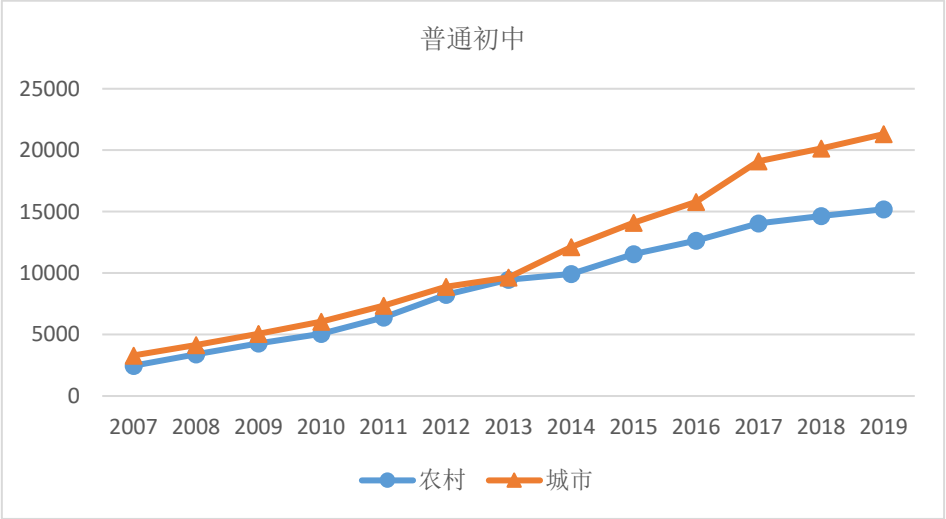


图 3 2007-2019 年初中阶段农村和城市生均一般公共预算教育经费支出（元/生）

（二）区域间生均教育经费增幅差距较大

东部地区生均教育经费增长高于中西部地区，尤其是东部城镇学校生均教育经费增长高于农村学校，是全国城乡差距扩大的原因之一。首先，从生均一般公共预算教育经费支出水平看，东部地区整体高于全国及中西部地区，且从 2014 年起差距逐步扩大。从区域内城乡差距看，东部地区城市生均教育支出高于农村，且从 2016 年起城乡差距迅速拉大；中西部地区城乡差距不大，西部地区农村生均一直高于城市。

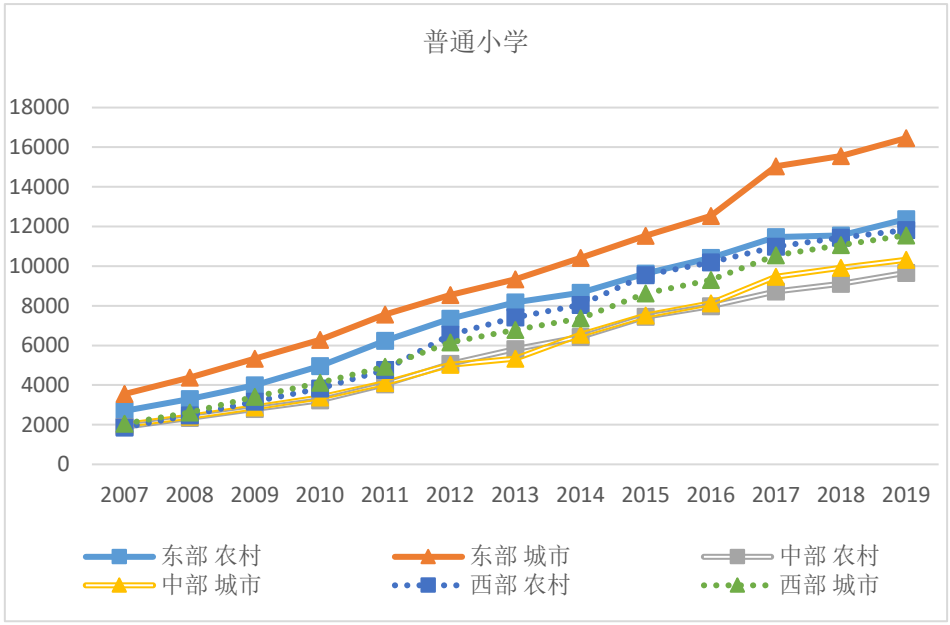


图 4 2007-2019 年小学阶段分区域农村和城市生均一般公共预算教育经费支出（元/生）

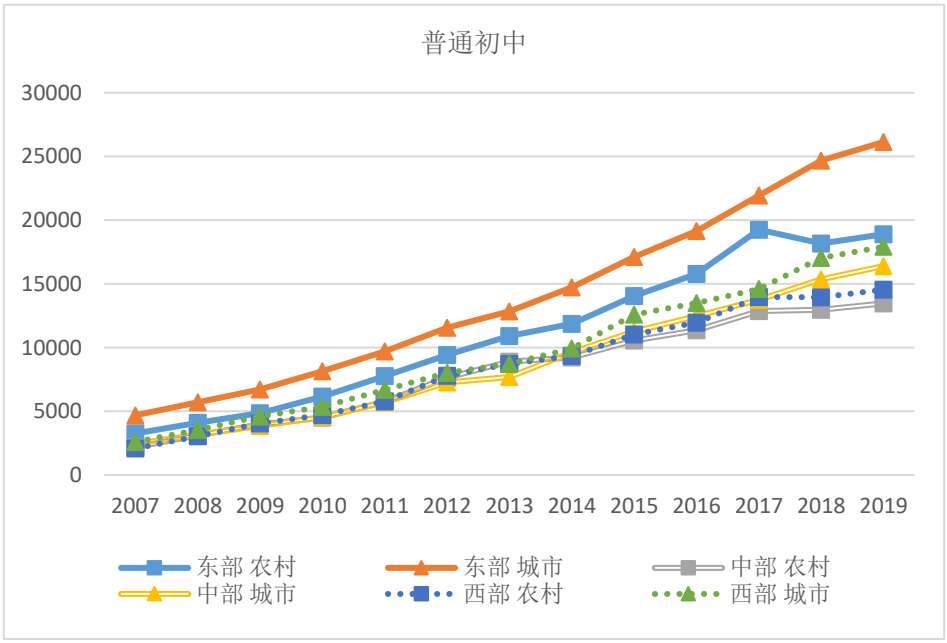


图 5 2007-2019 年初中阶段分区域农村和城市生均一般公共预算教育经费支出（元/生）

二是从区域间农村和城市生均一般公共预算教育经费支出水平比值看，东部地区低于中西部地区，小学阶段东中西部地区平均为 0.8、0.97 和 1.02，初中阶段分别为 0.78、0.96 和 0.89，且近年来东部地区比值进一步下降，城乡差距有所扩大。

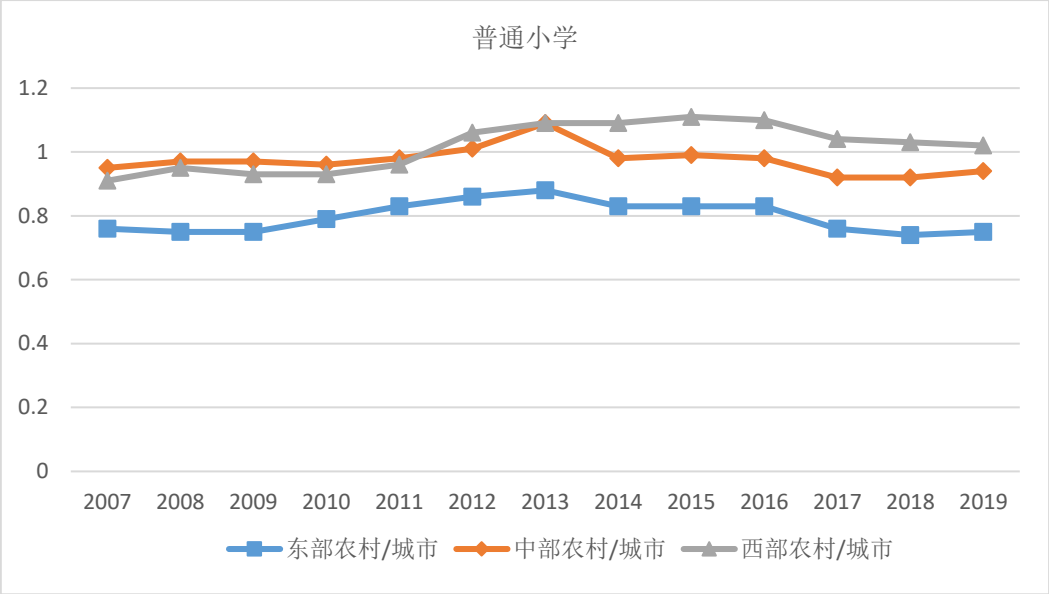


图 6 2007-2019 年小学阶段分区域农村和城市学校生均一般公共预算教育经费支出之比

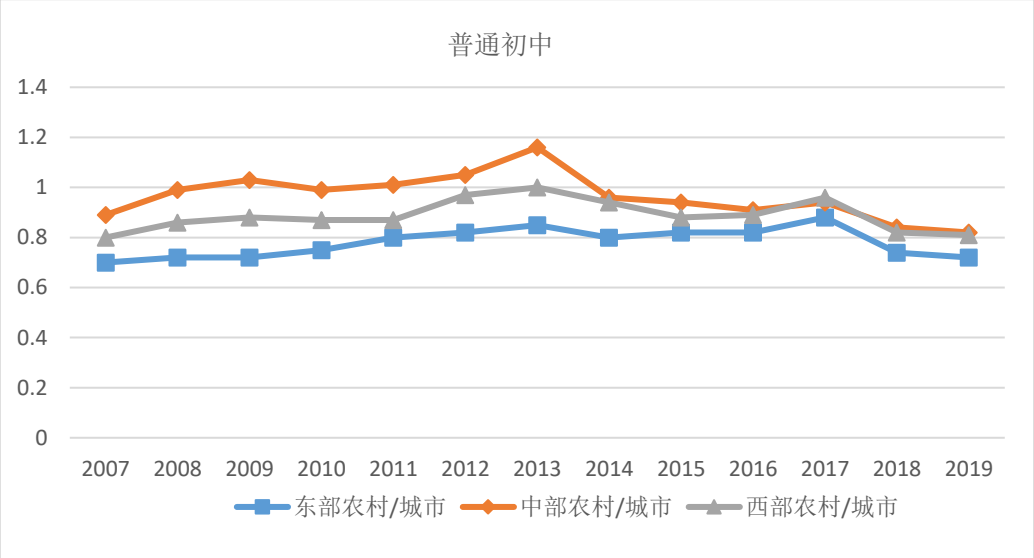


图 7 2007-2019 年初中阶段分区域农村和城市学校生均一般公共预算教育经费支出之比

（三）城乡间生均公用经费支出和基建支出差距扩大

从生均一般公共预算教育经费支出结构看（主要分为个人部分、公用部分和基建部分），呈现以下特征：**第一，个人部分的城乡差距不大。**从农村与城市小学生均个人部分之比来看，在中、西部地区，农村均高于城市，尤其是西部地区，2010 年之后农村地区增长尤其显著；而在东部地区，农村略低于城市，2016 年之后差距略有扩大。初中阶段东、中、西部城乡差距不大，2019 年的农村和城

市之比维持在 0.8-0.95 左右。整体来看，生均一般公共预算教育经费支出的个人部分的城乡差距是三者中最小的，并且近年来变动不大。

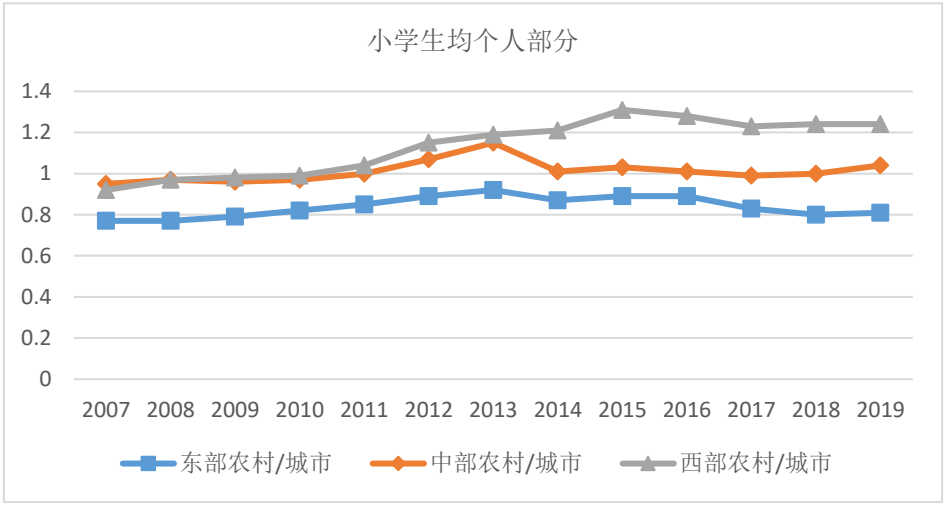


图 8 2007-2019 年小学阶段分区域农村和城市学校生均个人部分之比

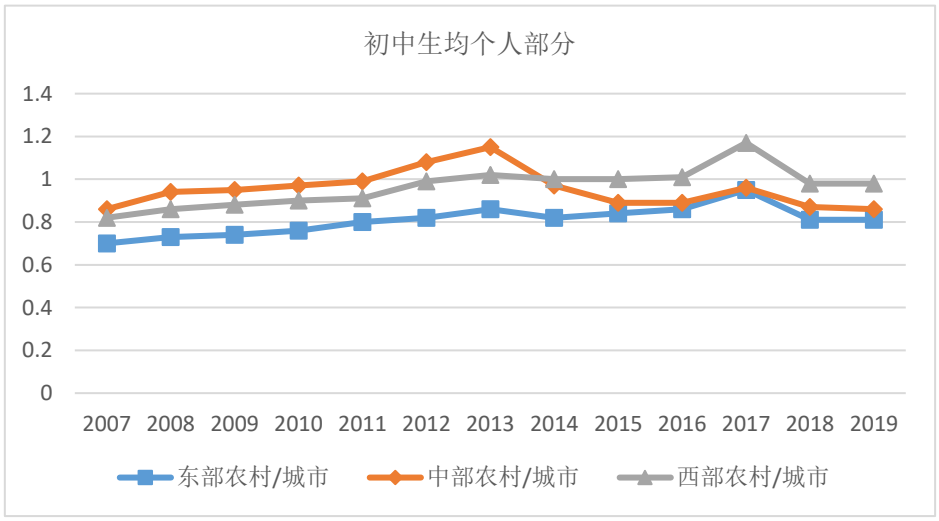


图 9 2007-2019 年初中阶段分区域农村和城市学校生均个人部分之比

第二，公用部分的城乡差距持续扩大，特别是从 2016 年起扩大趋势更加明显。从农村与城市小学生均公用部分之比来看，2007-2019 年间，东、中、西部地区的城乡差距持续扩大，尤其是 2016 年之后扩大趋势更加明显。小学阶段，东、中、西部农村与城市小学生均公用部分之比为 0.64、0.77 和 0.67；初中阶段，

东、中、西部农村与城市生均公用部分之比为 0.6、0.76 和 0.57。

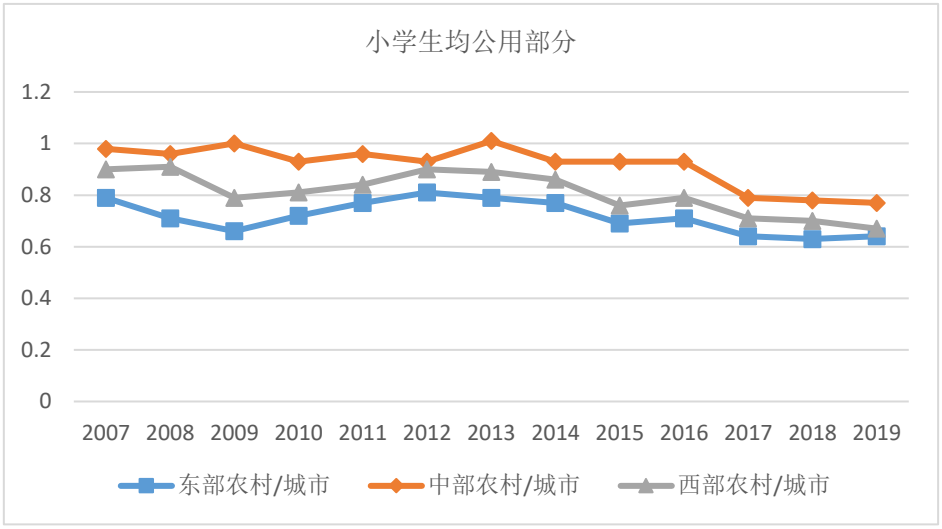


图 10 2007-2019 年小学阶段分区域农村和城市学校生均公用经费部分之比

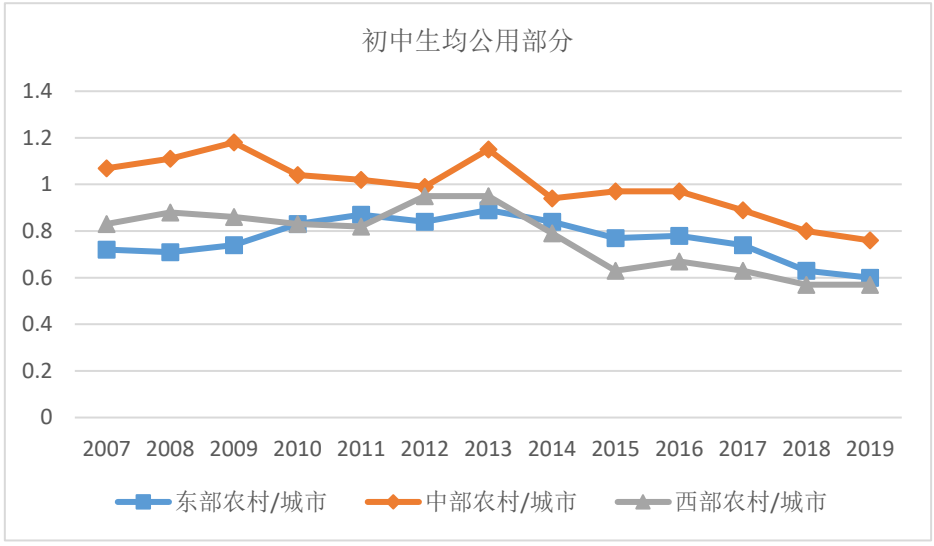


图 11 2007-2019 年初中阶段分区域农村和城市学校生均公用经费部分之比

此外，一些财力较充足的地区在基础性生均公用经费的基础上增加了发展性公用经费，进一步拉大了东西部和城乡学校公用经费水平的差距。例如，郑州市对市本级学校除了基础性的学校公用经费之外（幼儿园每生每年 3144 元、小学每生每年 1010 元、普通高中每生每年 3144 元），还根据学校办学发展规律安排了三类项目支出：专项运转经费、发展经费、教师素质提升经费。又例如，杭州市西湖区在省定普通小学每生每年 650 元、初中每生每年 850 元的基础上，将基

础性公用经费提高至小学每生每年 880 元、初中每生每年 1140 元，此外西湖区自主安排了发展性公用经费。据校长反映，校长对发展性经费有一定的自主权，用于选修课、素质拓展课程（包括劳动教育课程）的开发。

第三，2013 年以来中西部地区生均基建部分的城乡差距持续扩大。2013 年以来中西部地区生均基建部分的城乡差距持续扩大，基本上回到 2008 年以前的水平；同时，东部地区城乡差距一直高于中西部地区，农村和城市生均基建部分的比值在 0.1-0.4 之间。

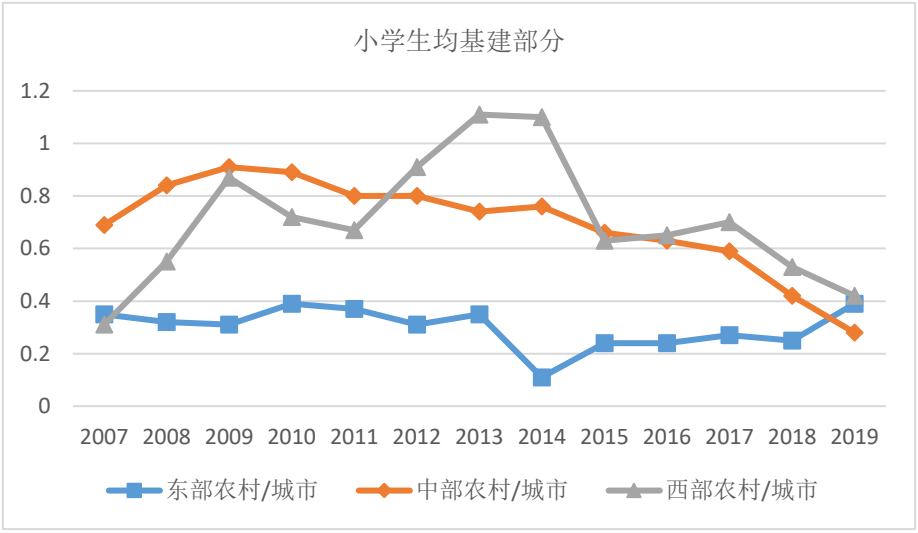


图 12 2007-2019 年小学阶段分区域农村和城市学校生均基建部分之比

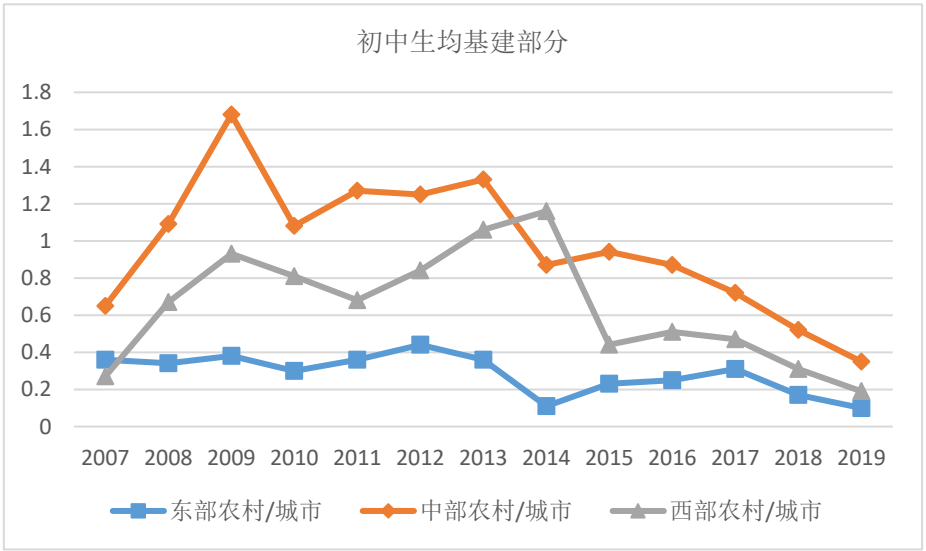


图 13 2007-2019 年初中阶段分区域农村和城市学校生均基建部分之比

三、农村地区面临生源减少、教师流动加大的问题

随着我国城镇化的快速发展，农村地区人口流出，学龄人口数减少，导致农村学校规模进一步缩小，大量村小撤并调整，通勤学生上学距离增加，寄宿学生增多。同时，农村教师加速向城镇流动，导致农村学校非师范教师和年轻教师占比大幅上升，增加了学校教学管理的难度，影响了教学质量。

（一）农村义务教育阶段学龄人口逐步减少

根据历年教育统计年鉴，我国小学和初中在校生数略有下降，从 2000 年的 1.3 亿和 6167.65 万下降到 2019 年的 1.06 亿和 4827.14 万，平均每年下降 1.12%和 1.07%（不包括 2011 年）。其中，农村小学生和初中生占全国小学生和初中生的比例从 2000 年的 65%和 56%下降到 2019 年的 24%和 13%，平均每年下降 4.98%和 6.47%。

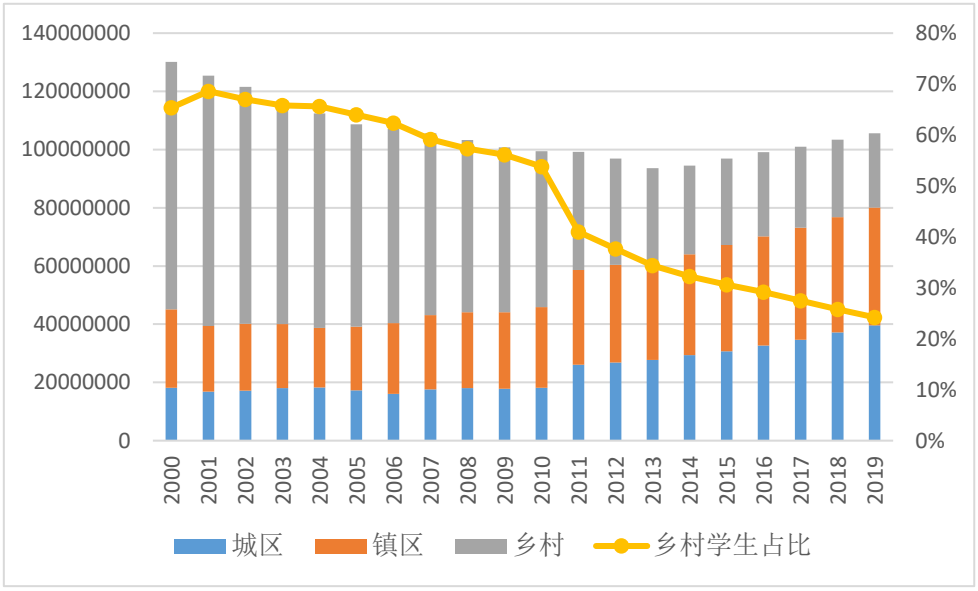


图 14 2000-2019 年城乡小学在校生数及乡村学生占比（人，%）

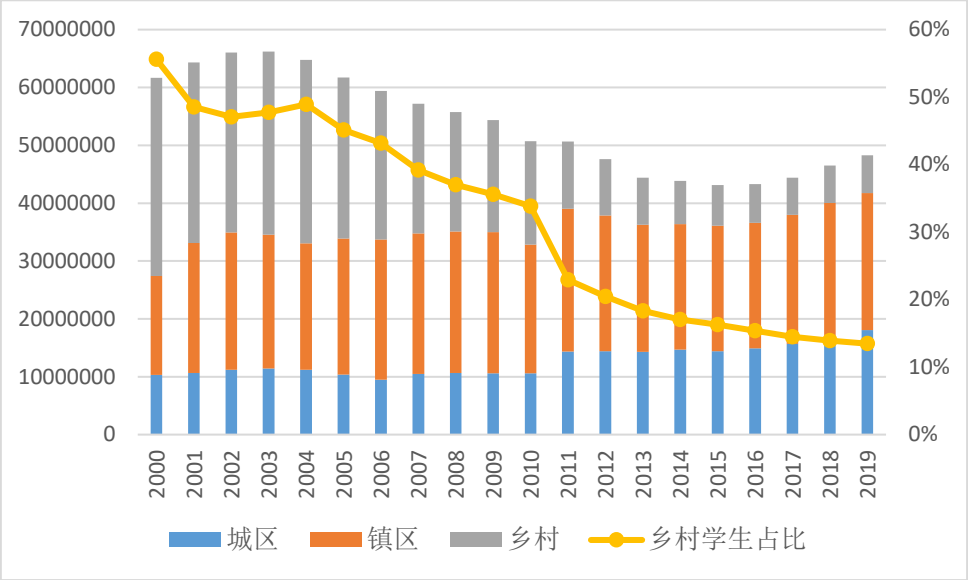


图 15 2000-2019 年城乡初中在校生数及乡村学生占比（人，%）

注：2011 年起，《中国教育统计年鉴》采用新的城乡划分标准，将原来的城市、县镇、农村的三个分类调整为三大类七小类，即城区（含主城区、城乡结合部）、镇区（含镇中心区、镇乡结合区、特殊 区域）、乡村（含乡中心区、村庄）。城乡划分标准的变化可能会对跨年度的比较产生一定影响，后续分析我们将城区对应城市、镇区对应县镇、乡村对应农村。

（二）农村教师的总量大幅减少、流动率增加

1.农村教师的总量和占比大幅度下降

根据历年《中国教育统计年鉴》，小学和初中专任教师数在 2005-2007 年前后略有下降之后逐渐增加，到 2019 年小学专任教师 627 万人，初中专任教师 375 万人。其中，乡村小学和初中的专任教师占比从 2000 年的 63%和 46%下降到 2019 年 29%和 15%，而城区和镇区的小学专任教师占比则从 2000 年的 16%和 21%上升到 2019 年的 34%和 37%，城区和镇区的初中专任教师占比从 2003 年的 20%和 35%增加到 2019 年的 37%和 48%。

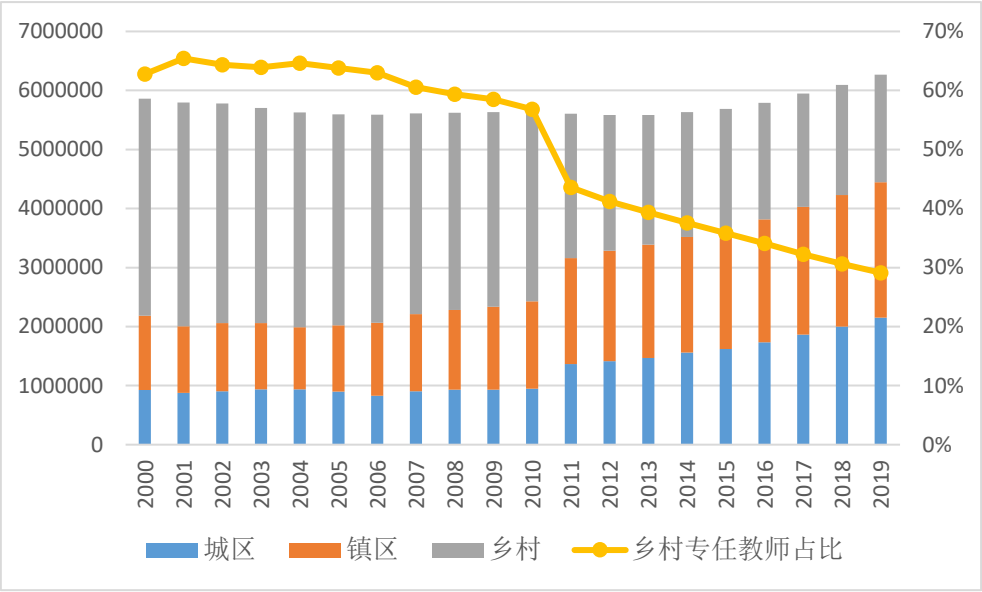


图 16 2000-2019 年城乡小学专任教师数及乡村专任教师占比（人，%）

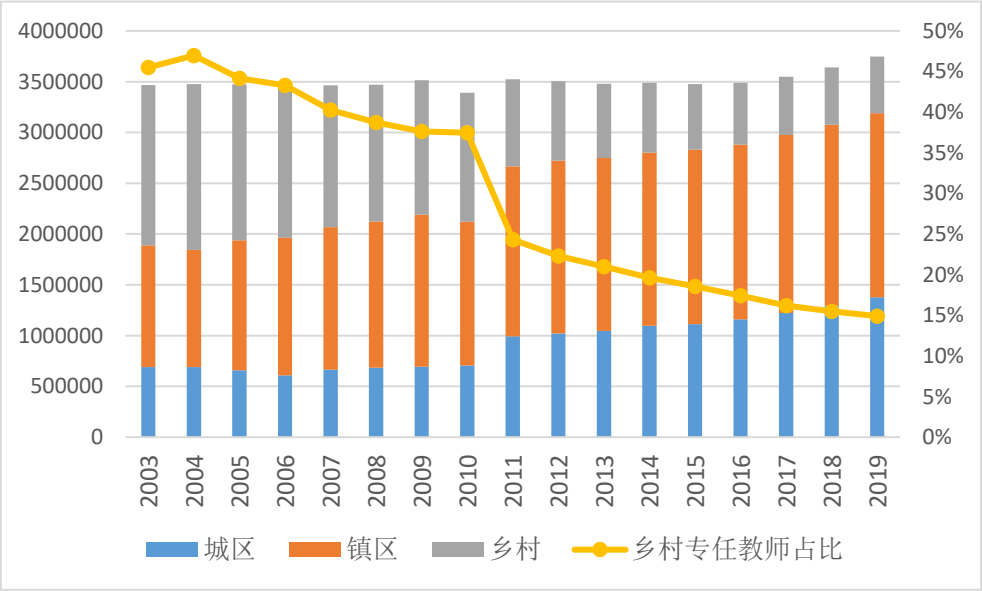


图 17 2003-2019 年城乡初中专任教师数（人，%）

注：（1）2011 年起，《中国教育统计年鉴》不再区分普通初中与职业初中，所幸职业初中教师人数占初中阶段教师总数的比重极低（2010 年职业初中专任教师人数仅 1975 人，占比不到 0.1%），对跨年度的比较影响不大。（2）2003 年之前，《中国教育统计年鉴》不区分普通初中和普通高中，两者合并为普通中学统计，故图中从 2003 年开始统计。

与农村学生和教师数量的迅速下降相对应，2000-2019 年农村小学和初中的生师比下降速度快于城镇学校。农村小学生师比由 2000 年的 23:1 下降至 2019 年的 14:1，农村初中生师比由 2000 年的 20:1 下降至 2019 年的 11.7:1。根据中央编办、教育部、财政部《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》的规定，

农村小学和初中生师比已大幅低于国家规定的标准。

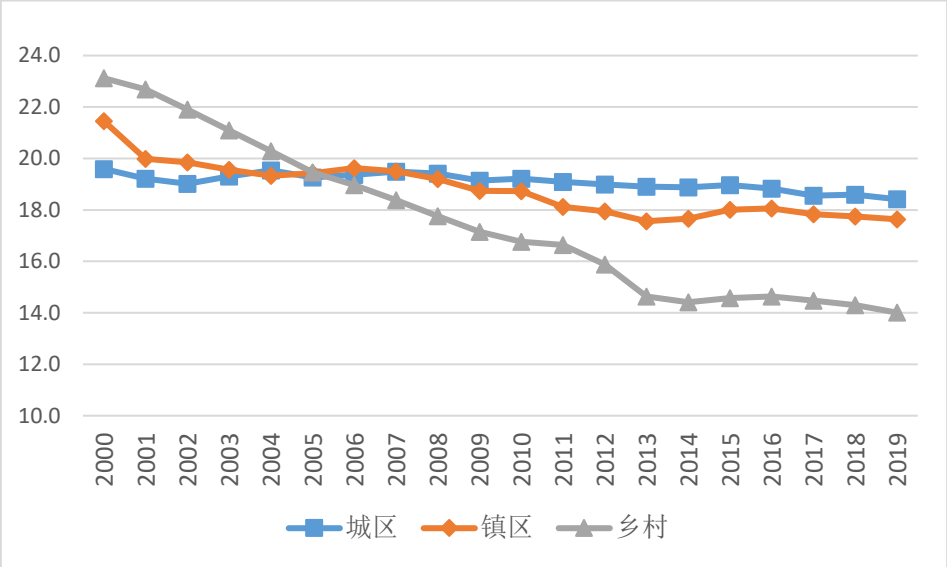


图 18 2000-2019 年城乡小学生师比

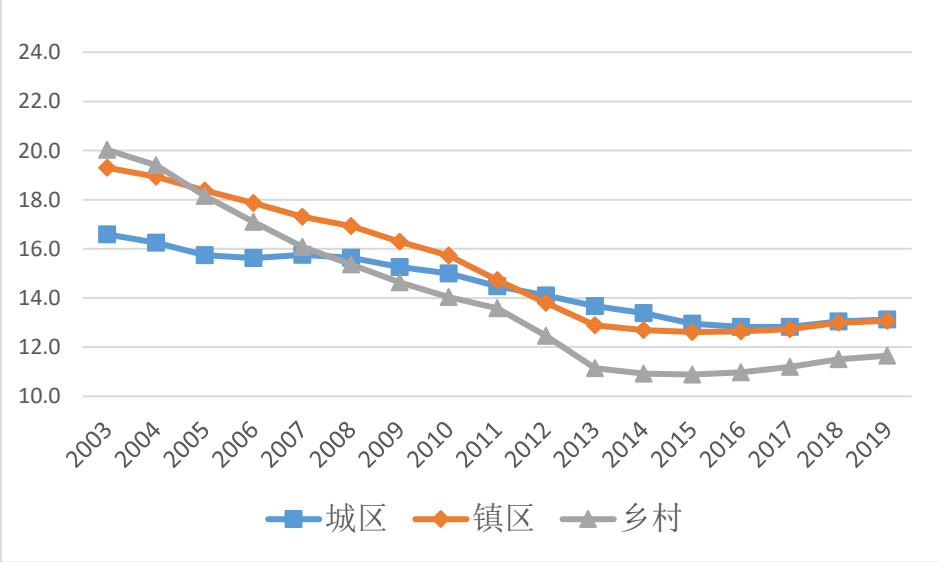


图 19 2003-2019 年城乡初中生师比

表 1 为 2019 年七类地区小学和初中生师比。小学阶段主城区和城乡结合区生师比高于全国平均值，镇中心和镇乡结合区为 16.5:1 左右，而乡中心和村庄小学的生师比则远低于全国水平。初中阶段城区和镇区学校生师比差距消失，而乡村初中的生师比低于镇区。可见，一方面中小学教师在部分学科和部分地区的结构性短缺问题一直存在，另一方面，农村地区同时存在结构性冗员的问题。

表 1 2019 年七类地区小学和初中生师比

	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
小学	19.7	18	16.6	16.4	13.5	12.9	13.9
初中	12.5	12.2	12.2	12.7	10.7	11.6	11

注：本表仅计算了普通完全小学和初中，不包括九年一贯制、十二年一贯制和完全中学的小学和初中部分。

2.农村招聘的新教师中师范生占比下降，教师流动率增加

随着城镇化和农村人口的流出，乡村地区每年新增的专任教师数减少，城镇地区则大幅上升。从专任教师的流动情况来看，小学阶段城区和镇区教师调入一直高于调出，而乡村教师则一直倾向于往镇区和城区流动。初中阶段农村教师的流出趋势更加明显，且近年来镇区初中教师有进一步向城区流动的倾向。

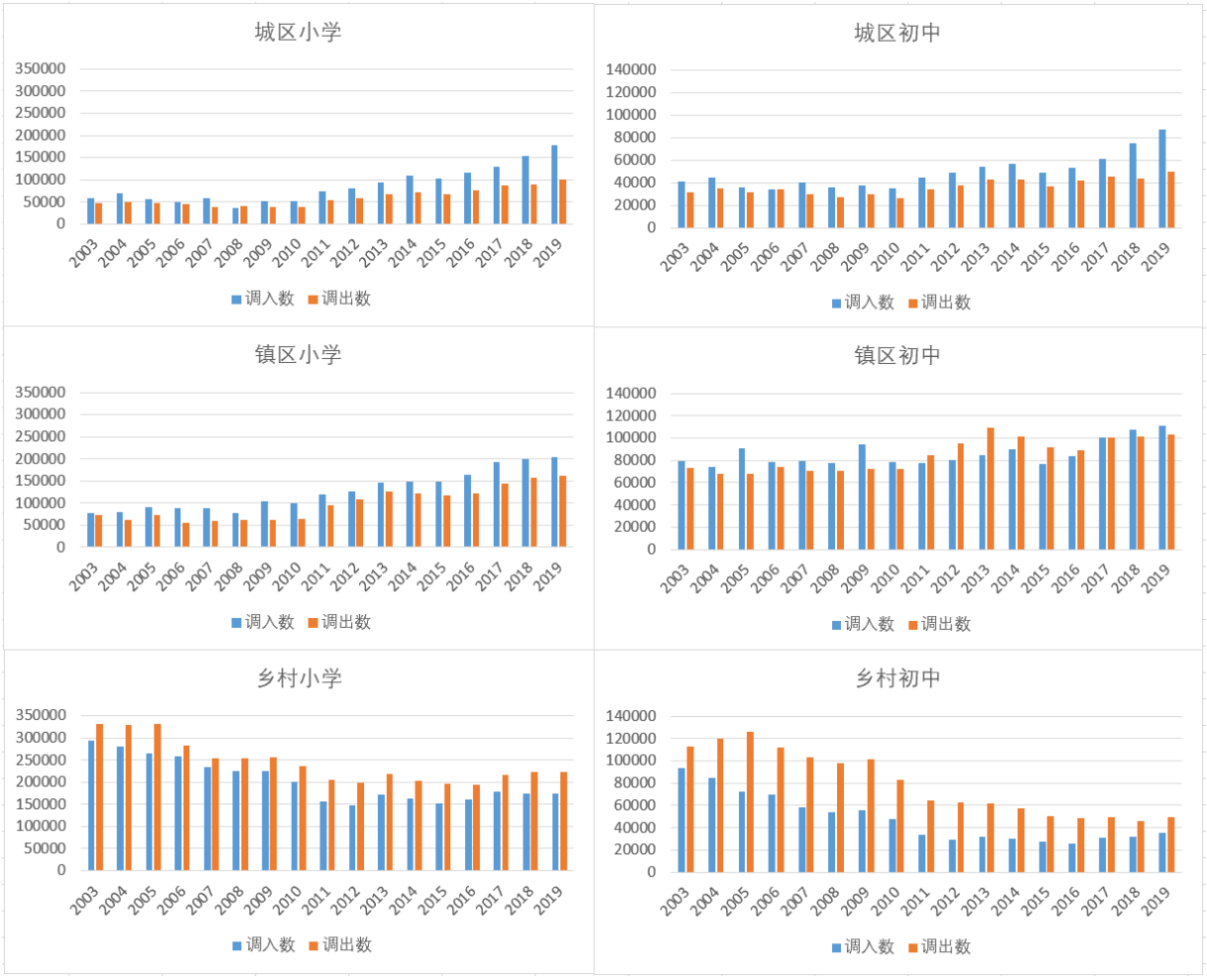


图 20 2003-2019 年城乡小学和初中专任教师调入和调出情况

从新增教师的构成来看，城乡新增教师中录用应届毕业生的占比上升，小学阶段录用毕业生占比从 12%-18%增加到 27%-30%左右，初中阶段从 24%-26%增

加到 31%-38%左右。另一方面，新录用的毕业生中师范生占比逐年下降，尤其是农村地区。农村小学从 2011 年的 69%下降到了 2019 年的 58%，农村初中从 71%下降到 63%。在调研过程中，我们了解到有些地区的农村小学和初中教师的流动极高，5 年之内新招了 2/3 的教师，其中师范类专业的教师仅占 1/3，给学校的日常教学管理工作和教师专业发展带来了很大的困难。

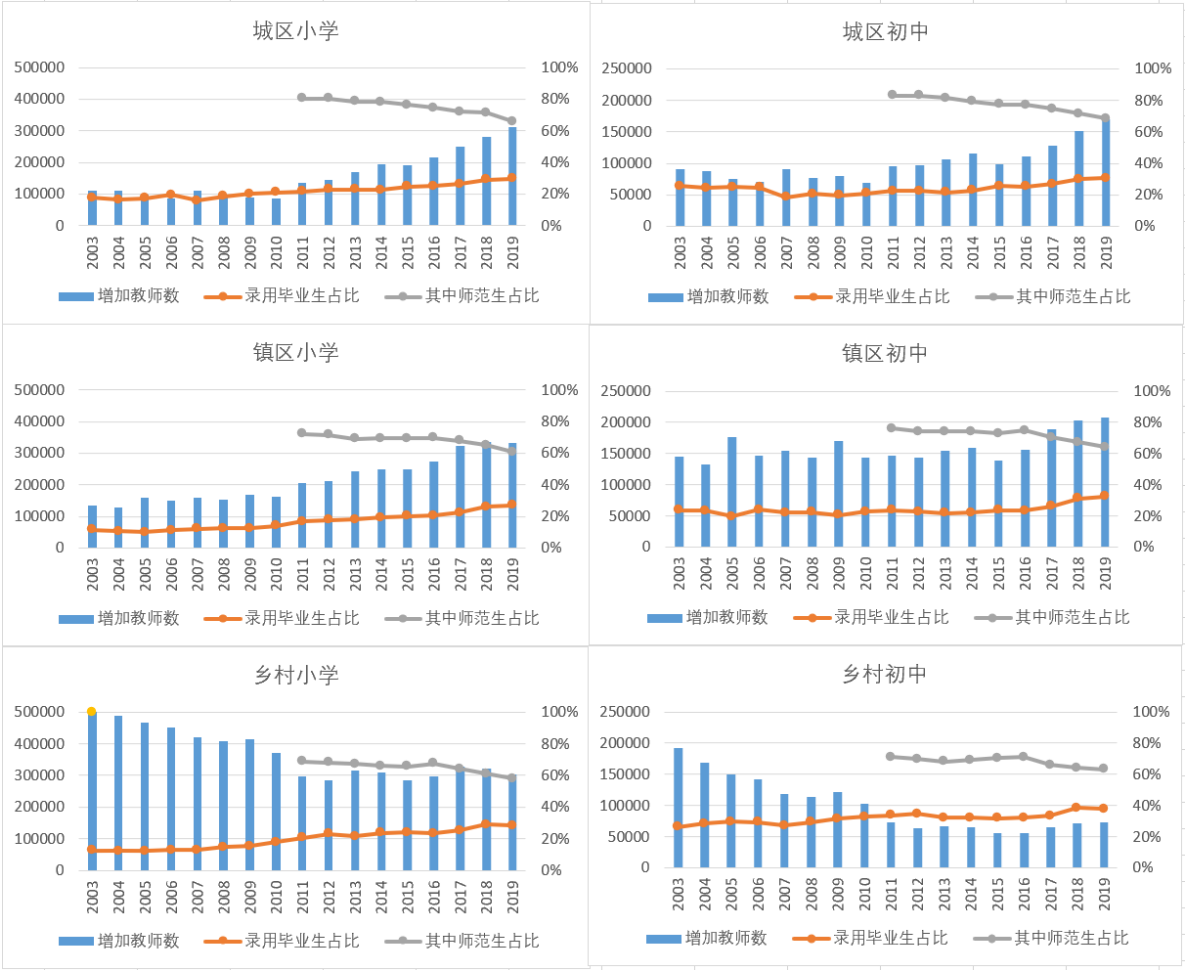


图 21 2003-2019 年城乡小学和初中年专任教师招聘情况

四、小结

2013 年之后义务教育阶段经费投入增长速度放缓，城乡差距有所扩大。2007-2013 年，农村小学和初中生均经费与城市生均经费之比不断上升，说明这一期间城乡差距在逐渐缩小。2013 年之后，农村生均经费与城市生均经费之比呈现缓慢下降。

城乡差距扩大的原因之一是城乡分类规则的调整对农村教育经费统计口径

造成的影响，使得农村地区的生均经费更加低于全国平均水平。原因之二是东部地区生均教育经费增长高于中西部地区，尤其是东部城镇学校生均教育经费增长高于农村学校。从支出结构来看，城乡差距扩大主要是由生均公用经费和生均基建经费的差距引起的。

除了生均一般公共预算教育经费支出的城乡差距之外，农村学校面临着生源减少、教师流动加大、教师结构性缺编和冗员共存的问题。2000 年，农村小学生和初中生占全国小学生和初中生的比例为 65%和 56%，到 2019 年下降到 24%和 13%。相对应地，2019 年农村小学和初中生师比已大幅低于国家规定的标准，中小学教师结构性短缺和冗员问题共存。此外，农村地区教师向城镇学校流动加快，农村小学新增教师师范生占比逐年下降，也是农村义务教育持续发展和质量提升须面对的问题。

上期回顾

2022 年第 6 期（总第 214 期）

共同富裕视角下的义务教育财政投入效应分析

摘要：基于覆盖了全国 29 个省份、345 个区县、3.46 万户家庭的 2019 年中国教育财政家庭调查，本文对公共教育投入在城乡和不同家庭收入水平的学生之间的分配进行分析。结果表明，在考虑了公共财政投入之后，公办学校的不同收入群体子女所享受到的教育总投入差距显著缩小。公共教育投入具有正向的分配效应，尤其是对农村地区中低收入的家庭。相较于 2017 年，2019 年城乡公办义务教育学校的生均教育事业性经费整体上实现了显著的增长。农村地区低收入家庭子女所在的学校，其生均教育事业性经费增长幅度高于最高收入组家庭。

《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。

《中国教育财政》已收录入“中国知网”。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

责任编辑：毕建宏

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼四层（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

传　　真：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政