

城乡基础教育服务均等化的影响因素与机制研究

——以汕头为例

刘锦^{1,2}, 王黛璠¹

(1. 广东培正学院管理学院, 广州 510630; 2. 华南理工大学城乡规划系, 广州 510640)

摘要:通过对汕头市城乡基础教育服务均等化发展历史与现状的考查发现,城乡基础教育服务均等化并非仅仅受到财政资源投入的影响。政府对公共服务事项的关注程度,常住人口的分布以及公共服务资源的布局状况,均在一定程度上对城乡基础教育服务均等化产生影响。在厘清上述影响因素的基础上,本文对城乡基础教育服务均等化的影响机制进行了归纳。总体而言,政府偏好选择因素与客观资源约束因素共同作用,形成影响城乡基础教育服务供给及其均等化水平的制度机制。因此提升城乡基础教育服务均等化水平,需要从政府公共政策议程之始予以重视,其次调动财政资金予以保障,其后需要对客观资源的布局进行合理调配以形成人口与资源分布的良好对接,如此安排方能从制度机制层面有效促进城乡基础教育服务均等化水平的有效提升。

关键词:基础教育;均等化;影响因素;机制

中图分类号:G639.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)03-0091-06

Influential Factors and Mechanism Analysis of Equalization of Urban and Rural Basic Education Service: A Case Study of Shantou City

LIU Jin^{1,2}, WANG Dai-luan¹

(1. Management School of Guangdong Peizheng College, Guangzhou, Guangdong 510630, China; 2. Department of Urban and Rural Planning, South China University of Technology, Guangzhou, Guangdong 510640, China)

Abstract: Through the investigation of the history and current situation of the equalization of urban and rural basic education services in Shantou City, it is found that the equalization of urban and rural basic education services is not only affected by the investment of financial resources. The government's concern about public service matters, the distribution of permanent residents and the distribution of public service resources all affect to some extent the equalization of public services. On the basis of clarifying the above factors, this paper summarizes the impact mechanism of the equalization of basic public services. In general, government preferences and objective resource constraints work together to form institutional mechanisms that affect the supply of public services and their equalization. Therefore, to raise the level of equalization of basic public services needs to be given priority from the beginning of the government's public policy agenda. Secondly, the mobilization of financial funds should be ensured. Then the distribution of objective resources needs to be rationally allocated to form a good match between population and resource distribution. From the system and mechanism level can effectively promote the level of equalization of basic public services significantly improved.

Keywords: Basic education services; Equalization; Influencing factors; Mechanism

一、引言

自从2005年中共十六届五中全会首次提出“公共服务均等化原则”之后,一系列相关政策指引着我国基本公共服务均等化进程的迅速推进^[1]。在学

术界,基本公共服务均等化问题研究也成为公共管理学科、城乡发展学科以及财政学科研究的主要选题。基本公共服务均等化虽然与各级政府的财政投入有着密不可分的关系,但是又并非简单依靠政府投入即可提升均等化的效果^[2]。在此背景下,影

响基本公共服务均等化的因素及其作用机制成为一个重要的理论问题和实践问题。为厘清基本公共服务均等化在实践中的具体影响因素及其机制,本文选取汕头市作为研究对象,并以该市基本公共服务中的基础教育服务为样本进行实证分析。

城乡基础教育均等化是指基础教育中的各级各类学校在办学经费投入、学校布局、硬件设施、师资调配、办学水平和教育质量等方面大体上处于一个比较均衡的状态,与基础教育的公共性、普及性、基础性相适应,使每一位受教育者得以公正地拥有接受教育的机会^[3]。实现城乡基础教育服务均等化不仅仅是城乡居民平等享有的基本权利,也是合理配置社会公共教育资源,维护社会稳定的重要工具。现今国内学者对于我国基础教育服务均等化的定性研究偏多,量化评估基本公共服务(包括基础教育服务)均等化的研究较少。目前只有研究学者任强基于我国2000—2006年的省级数据,构建基尼系数探究我国省际公共服务水平的变化^[4]。此外,我国对地区间基础教育服务均等化的研究,多为中部、西部、东部之间,省份之间,或同省间多个城市,城乡之间的对比分析,缺乏对单个城市基础教育服务均等化的专门分析与研究。尤其是缺少对经济特区的城乡基础教育服务均等化研究。研究学者王莹从财政支出的角度进行研究,发现我国区域、省际、省内以及城乡的基础教育不均等不仅涉及财政资金供给不足,更涉及财政资金分配的公平性^[5]。鉴于上述文献对基础教育服务均等化的研究特点,本文首先对汕头城乡基础教育服务均等化进行总体评估,其后厘清其均等化现状的影响因素并进一步探究其内在机理。

二、汕头基础教育现状与均等化水平

(一)汕头基础教育状况

基本公共服务均等化作为对公众所享受到的基本公共服务无差异程度的一种衡量,其无差异性客观体现在从资源投入均等到公众所享受到的产出的均等,再到公众受益的均等^[6]。故评价基础教育服务的指标及其基础数据的选取主要从基础教育的投入、产出和受益方面展开。本文对汕头市城乡基础教育服务基础性的衡量指标设置如表1所示。

基础教育服务包含“万人拥有中小学校数”“小学生师比”“中学生师比”这三项的相关基础数据。汕头市中小师生比反映的是一位老师能分配到

表1 城乡基础教育服务基础性指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
基础教育	投入类	人力资源投入 (教师数量)	小学生师比
			中学生师比
	产出类	基础教育 机构密度	万人拥有中、小学校数

越充沛,教育服务的水平越高。在汕头市七个区(县)中,南澳县的中小师生师比数值最低,生师配置方面水平最高。而潮阳、潮南区的中小师生师比配置水平相对偏低。但大体上看,除了南澳县外其他各区间的中小师生师比的比值较为接近,且整体上呈逐年越发接近的趋势,表明汕头市在各区(县)间中小学的生师资源配置相对均等(图1、图2)。

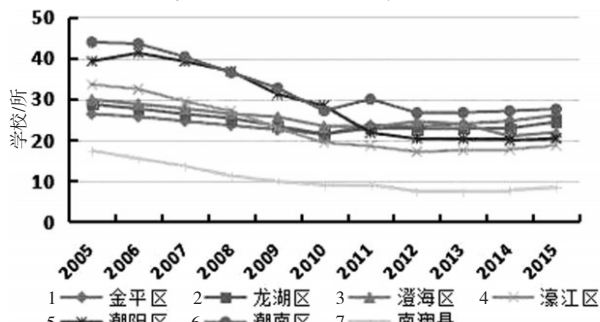


图1 2005—2015年汕头各区县小学“生师比”

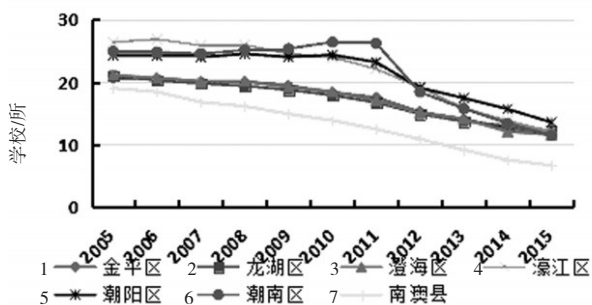


图2 2005—2015年汕头各区县中学“生师比”

由图3可知,除南澳县外,2005—2015年汕头市各区(县)每万人平均拥有的中小学校数量差距不大。2005—2015年南澳县万人拥有中小学校数呈倒“V”型波动趋势,2005—2010年间逐年与其他各区拉大差距,至2010年达到一个最高峰值。而后从

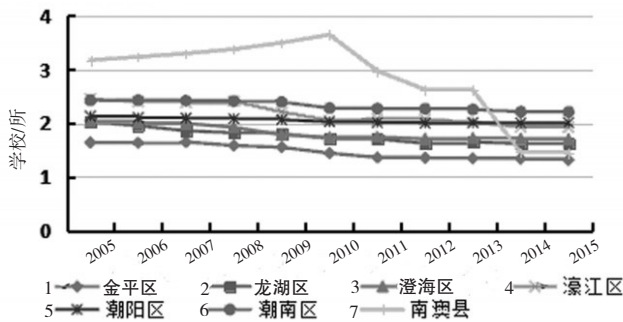


图3 2005—2015年汕头各区县万人拥有中小学校数

2010年起,南澳县的万人拥有中小学数量逐渐与各区间缩小差距。说明汕头市的中小学校的配置逐渐趋于合理。2005—2015年金平区的万人拥有中小学校数排在了全市的最末位,而南澳县的万人拥有中小学校数在汕头市7个区(县)间仍是最多的,所以总体来看南澳县的基础教育服务水平在全市中最优。

(二)汕头城乡基础教育服务均等化水平

利用上述基础数据对2005—2015年汕头市城乡基础教育服务均等化水平进行测算:先设置“小学生师比”“中学生师比”“万人拥有中小学校数”三项衡量指标,通过标准差和“标准差比平均值”公式:

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1}} \quad \text{均等化指数} = 1 - \frac{\text{指标的标准差}}{\text{指标的平均值}}$$

分别计算上述三项指标的均等化状况,并进一步平均为汕头城乡基础教育服务整体的均等化指数^[7]。将均等化指数范围为-1至0之间认定为是均等化的“低水平”,0至0.5之间为均等化的“中等偏低水平”,0.5至0.75之间为均等化的“中等偏高水平”,0.75至1之间为均等化的“高水平”。但是,公共服务的供给,除了均等化水平表征的分布“均等”程度之外,还有供给程度的高低。因此,结合均等化程度和供给水平两个维度,对汕头城乡基础教育服务的均等化水平可以分为不同的阶段。



图4 2005—2015年汕头市城乡基础教育服务均等化指数

由图4可知2005—2015年汕头市城乡基础教育服务均等化指数均在0.735以上,城乡基础教育供给总体上处于高均等状态。汕头市城乡基础教育均等化整体走势呈“V”型,其均等化状况大致分为三个阶段。第一个阶段为2005—2008年的低水平高均等化阶段,即高均等化水平低资源配置水平状态。第二阶段为低水平低均等化阶段,2009—2011年间基础教育资源配置处于稍有改善但配置仍不足的状态。第三阶段为高水平高均等化阶段,2012—2015年汕头市各区(县)基础教育服务水平均等化程度均逐年提高。

三、影响城乡基础教育服务均等化的因素分析

(一)政府公共政策偏向

汕头市政府对基础教育的重视程度和政策偏好是影响城乡基础教育服务均等化的重要因素。通过汕头市政府工作报告的一系列政策指引文字,可以看出政府历年对基础教育问题的基本态度和政策基调。如表2所示,2005—2015年间,汕头市政府每年都把基础教育作为优先发展的工作重点。由此使得汕头市城乡基础教育服务水平整体呈增长的态势。其中从2010年起开始侧重于汕头市义务教育的均衡发展问题,2012、2013年起更是开展了“教育创强”工作,义务教育工作重点向农村、边远、贫困地区和特殊群体倾斜;2014、2015年开始全面落实教育强区、强镇(街)的申报工作,争取向更高水平、更高质量的基础教育服务均等化迈进。这些强调城乡基础教育均衡发展的相关政策也与汕头市城乡基础教育服务第三发展阶段的高水平高均等相吻合。

汕头市政府倾向于基础教育的政策偏好一方面与自身发展需求有关,因为教育可以培养出为城市乃至国家发展出谋划策的优秀人才。一个城市乃至国家若想有所发展,必先发展教育事业。另一方面政府优先发展教育、创建教育强市(区、县)的政策以及大力推进创建文明城市的有关政策也与响应上级政府的号召,执行上级政府的指示有关。广东省人民政府在2013年发布的《广东省人民政府关于推进我省教育“创强争先建高地”的意见》中提出:到2016年实现“广东省教育强县(市、区)”和“广东省教育强市”覆盖率均达85%以上,到2020年实现全面覆盖的总目标。并提出要夯实教育强省基础,做好提升农村教育发展水平,推进区域、城乡教育均衡协调发展,抓好教育基础设施建设等相关工作^[8]。这一政策指示引起了汕头市政府的高度重视,汕头市政府遂从2013年起侧重实施推进各区(县)、城乡间基础教育服务均等化的相关政策。使得2005—2015年汕头市基础教育服务保持较高水平的均等化。

(二)地方政府财政投入

政府公共财政投入是实现基础教育服务均等化目标的重要前提^[9]。2006—2015年汕头市总财政支出、基础教育的支出以及基础教育支出占总财政支出的比重大体呈增长趋势,即总财政支出由2006年的60亿元上升到2015年的281亿元,共增加了221亿元。基础教育的支出则由2006年的14亿元

表2 汕头市发布的基础教育相关政策

来源	内容
《2005年政府工作报告》	促进教育事业协调发展。进一步巩固提高“普九”成果,突出抓好农村基础教育,积极改造薄弱学校,推动中小学校舍建设和布局调整工作。
《2006年政府工作报告》	着力抓好教育和人才工作。优先发展教育,进一步巩固提高“普九”水平。加快校舍建设步伐,推进学校布局结构调整。加强师资队伍建设,加快高中发展步伐,扩大办学规模,增加优质学位。
《2007年政府工作报告》	大力发展教育人才事业。优先保障教育特别是义务教育的投入,落实农村义务教育经费保障机制。
《2008年政府工作报告》	优先发展教育。全面实施城乡免费义务教育,巩固提高普及九年义务教育水平。
《2009年政府工作报告》	落实《汕头市基础教育投入保障条例》,加大教育投入。
《2010年政府工作报告》	优先发展教育。推进义务教育均衡发展,全面加快普及高中阶段教育,实现教育经费“三个增长”。
《2011年政府工作报告》	推动教育均衡化发展。进一步落实中小学教师福利待遇“两相当”,妥善解决中小学代课教师转岗和解除劳动关系的问题
《2012年政府工作报告》	加大投入推进教育事业均衡发展。推动义务教育均衡发展,加大对农村、革命老区、贫困山区和薄弱学校的扶持和政策倾斜,加快义务教育规范化学校建设步伐,力争全市超过60%的义务教育学校达到规范化标准。
《2013年政府工作报告》	大力促进教育发展。加快教育创强工作,均衡发展九年义务教育,合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困地区和特殊群体倾斜,全市超过80%的义务教育学校达到规范化学校建设标准。
《2014年政府工作报告》	加快推进教育创强。做好澄海区溪南镇等13个镇(街道)和澄海区、南澳县申报省教育强镇(街道)、强区(县)工作。
《2015年政府工作报告》	着力推动教育规模和内涵协调发展。推进教育创强和义务教育均衡发展,做好潮阳、潮南10个镇(街)的教育强镇(街)和濠江、潮阳、潮南三个区的教育强区以及全市教育强市的申报工作。

资料来源:根据2005—2015年《汕头市政府工作报告》整理。

上升到2015年的74亿元,共增加了60亿元。基础教育占财政支出比重由2006年的23.6%上升到2015年的26.2%,共增长了2.6%(图5)。可见在财政上对基础教育的大力投入也是汕头市城乡基础教育服务高均等化水平的原因之一。

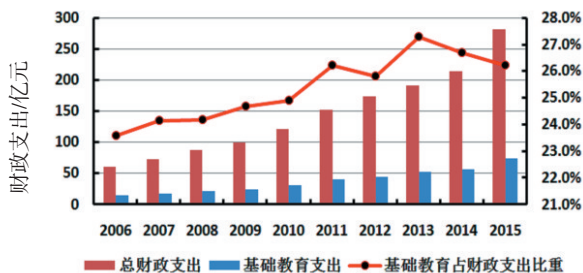


图5 2006-2015年汕头市基础教育服务的财政支出情况

从财政支出均等化指数角度看,2006—2015年基础教育财政支出的均等化指数始终保持在0.745之上,处于一个高水平的均等化状态(图6)。2006—2015年各区(县)之间的万人拥有基础教育财政投入额呈较为均等的逐年递增态势。虽然2014、2015年人口规模最小的南澳县万人拥有基础教育财政投入偏高于其他区(图7)。但是从总体上看,汕头市城乡基础教育财政支出均等化指数与城乡基础教育服务均等化程度呈正相关性,即越高的基础教育的财政支出均等化指数相对城乡基础教育服务均等化程度也越高。

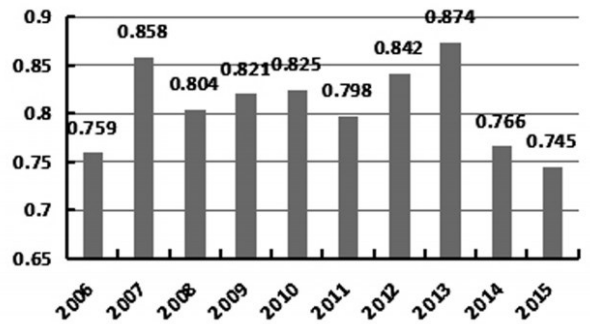


图6 汕头市城乡基础教育财政支出均等化指数

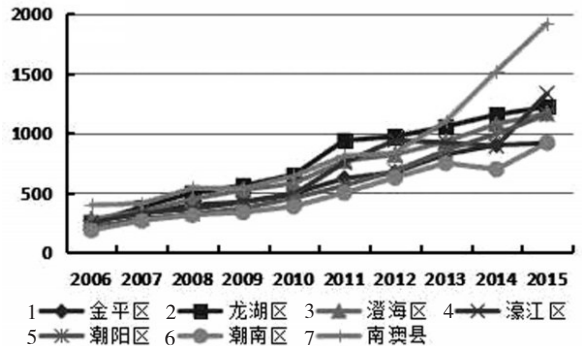


图7 各区(县)万人拥有基础教育财政投入

2006—2015年汕头市各区(县)的基础教育财政投入总体也呈现逐年增长的趋势,这与汕头市城乡基础教育服务供给由低水平逐年向高水平迈进的态势基本是一致的。各区(县)的基础教育财政投入规模由大到小的基本顺序为:潮阳区、潮南区、澄海区、金平区、龙湖区、濠江区和南澳县(图8)。

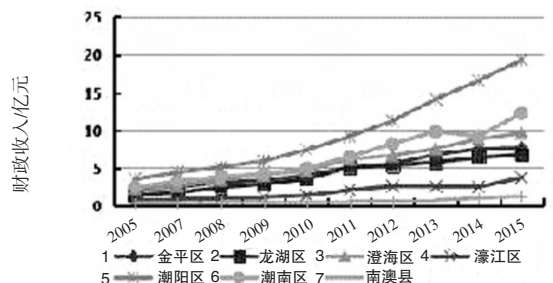


图8 各区(县)基础教育财政投入

(三)常住人口分布格局

常住人口是基础教育服务的直接对象及诉求源头,故常住人口的分布格局对基础教育服务均等化水平具有显著影响。由图9可知,汕头市人口由多到少分布的区(县)为:潮阳区>潮南区>金平区>澄海区>龙湖区>濠江区>南澳县。这与前面所提到的汕头市各区(县)的基础教育财政投入分配格局大体是一致的,说明汕头市以人口数为依据对各区(县)的基础教育财政投入较为合理。两个人口大区潮阳区和潮南区的中小学生师比偏高与两个区大量的适龄上学人口有关。人口排第三位的金平区的万人拥有中小学校数偏低也与其较多的人口数量有关。南澳县的中小学生师比偏低也与其人口规模较小有关。而在其他区的中小学生师比相对均衡的情况下,南澳县由于人口规模较少所带来的中小学生规模偏少的情况,使得既有的师资配比水平较为充裕,从而在汕头城乡基础教育服务均等化布局上,起到了相反的作用。

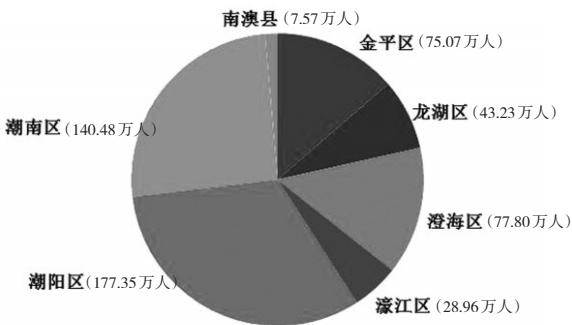


图9 2015年汕头市常住人口整体分布情况

由前面对南澳县万人拥有中小学校数现状分析可知,2005—2015年南澳县的万人拥有中小学校数呈倒“V”型波动趋势。这与汕头市城乡基础教育服务均等化指数的“V”型波动趋势总体上呈负相关性。这反映了南澳县人均中小学校数配置情况直接影响全市的城乡基础教育服务均等化水平。根据上述南澳县人均中小学校数与全市城乡基础教育服务均等化之间的关系,再从南澳县人口

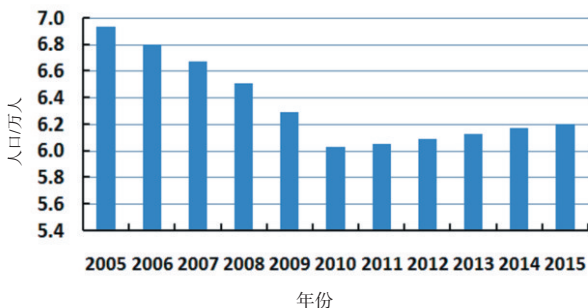


图10 2005-2015年汕头市南澳县人口数

的角度进行分析,由图10可知2005—2015年南澳县人口数量与汕头市城乡基础教育服务均等化指数的变化趋势大体上是一致的。由此可以认为南澳县的人口数与汕头市城乡基础教育服务呈正相关性,即南澳县的人口越多,汕头市城乡基础教育服务均等化水平越高。

(四)教育资源历史区位

汕头市城乡基础教育服务供给受到地区固有的资源分布格局的显著影响,即学校等硬件基础教学设施在各区(县)的配置情况。原有的资源分布格局一经形成,基本上往后的资金和软件资源如师资、教师数量等只能供给分配给原来的硬件基础教学设施,受固定的学校数量所限制,故需对汕头市原有历史资源分布进行分析。

由图11可知,中小学校数量居全市第一、二位的潮阳、潮南区分别从2005年的326、288所增长为2015年的337、294所,用以改变生源多,学校数量相对不足的情况。2005—2015年澄海区的中小学校数为140~152所,居全市第三位。作为老城区的金平区,中小学校数居全市第四位。因为旧城改造,人口东迁,金平区西片旧城区撤并了生源不足、规模小、效益差的学校,中小学校数从2005年的122所减少为2015年的110所。汕头市人口迁入大区、居中心城区的龙湖区,中小学校数从2005年的83所增加到2015年的90所,用以满足迁入人口的求学需求。人口规模小的达濠区和南澳县,中小学校数分别居全市第五、六位。2005年达濠区拥有63所中小学校,南澳县仅拥有22所中小学,经过11年间的撤并整合,2015年达濠区、南澳县的中小学校数分别为53所和9所。汕头市7个区(县)的学校数量都有所增减,但由于受到历史资源分布的约束影响,整体变化不大。

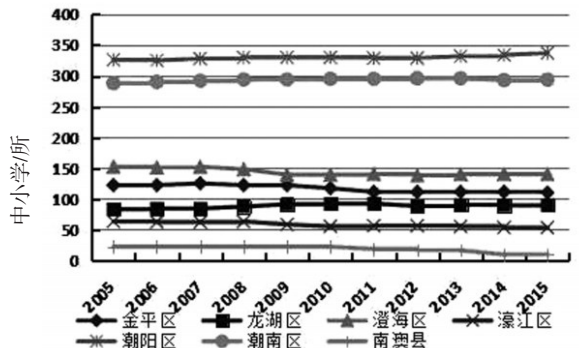


图11 2005-2015年汕头市各(县)中小学校分布

四、总结与讨论

通过对汕头市城乡基础教育服务均等化发展

历史与现状的考查,可以看出该市城乡基础教育服务均等化并非仅仅受到财政资源投入的影响。波动发展的基础教育服务均等化水平,说明多因素综合作用形成了一定的影响机制才使得服务均等化状况产生不同的变化趋势。从影响因素方面的研究可以看出,政府对某项公共服务的关注程度是影响其发展的重要动因,此外,常住人口的分布以及公共服务资源的布局状况因素,均在一定程度上对公共服务均等化产生影响。在厘清上述影响因素的基础上,本文对各影响因素的作用机制进行了总结归纳(图12)。

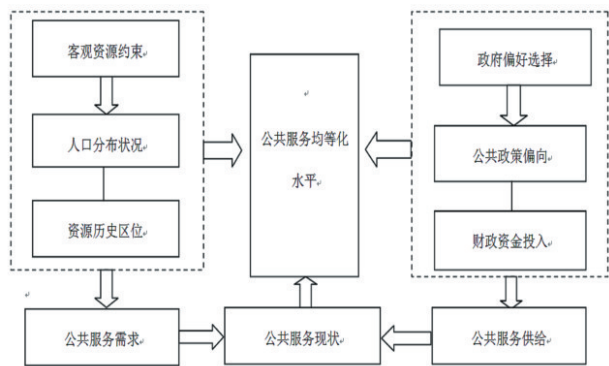


图12 公共服务均等化影响机制示意图

总体而言,公共服务均等化会受到源自两类不同类型因素的影响作用。第一类为政府偏好选择因素。政府偏好实际是政府职能部门进行“注意力竞争”的结果^[10]。承担各项公共事务的政府职能部门通过竞争获得政府领导层的注意,由此获得政府整体工作重心的倾斜,相应公共事务被纳入政府工作报告,以此在政府公共政策设置过程中获得优先考虑。在此基础上,公共政策出台被配以相应的财政资源,从而获得有效的政府公共投入,为对应的公共服务均等化提升争取到有力的资金保障。在

上述作用机制下,形成了公共服务的供给链条,影响着实践中的公共服务类型、质量和数量。

第二类影响因素为客观资源的约束因素。此类因素主要包括常住人口的分布状况和公共资源的历史分布区位。常住人口是地区税收的主要来源,同时也是地区公共服务供给的直接对象和诉求源头,所以常住人口的分布格局对基本公共服务的均等化水平有着显著影响。然而,常住人口对特定基本公共服务的需求必须通过既有的公共服务设施传递。因此,诸如教育、医疗等依托公共设施进行供给的公共服务,设施区位点成为公共服务需求表达的重要层面。上述客观资源的约束因素,实际构成了公共服务的需求链条。

公共服务供给和需求链条在对接之后,则形成现有的公共服务布局现状,同时也决定了区域内整体公共服务的均等化水平。因此,在影响公共服务均等化水平的供需机制作用下,显然不能仅仅依靠财政投入来提高公共服务均等化状况。汕头市七个区(县)间的基础教育服务供给水平仍存在着差距。具体而言,市区六区与南澳县相比,南澳作为县城,但是拥有较高的基础教育资源配置,反而市区中人口较多的潮阳区、潮南区、金平区基础教育服务均等化水平较为低下。在此背景下,汕头对其基础教育公共服务的均等化问题,应当更加注重人口较多市辖区的基础教育服务供给,尤其针对人口超过百万级的较大市辖区,要按一定的人口比例,制定中小学生师比,合理配置潮阳区、潮南区的教师资源,缩小各区(县)间基础教育服务水平差距。当然,针对基础教育设施在各区(县)间的布局也应当合理调整,改变对既有布局的路径依赖,形成城乡间合理配置,区县间相互补充和协调的基础教育资源分布格局。

参考文献:

- [1] 姜晓萍.基本公共服务均等化知识图谱与研究热点评述[M].北京:中国人民大学出版社,2016:4.
- [2] 陈莹,孙荣.财力均等化与基本公共服务均等化关系研究[J].同济大学学报(社会科学版),2017,28(2):117-124.
- [3] 李忠华.城乡基础教育均等化的政府责任机制[J].人民论坛,2011(23):182.
- [5] 王莹.财政公平视角下的基础教育服务均等化分析[J].教育与经济,2007(2):21-25.
- [4] 任强.中国省际公共服务水平差异的变化:运用基尼系数的测度方法[J].中央财经大学学报,2009(11):5-9.
- [5] 王莹.财政公平视角下的基础教育服务均等化分析[J].教育与经济,2007(2):1-5.
- [6] 刘德吉.基本公共服务均等化:基础、制度安排及政策选择——基于制度经济学视角[M].上海:上海交通大学出版社,2013:49.
- [7] 刘锦.汕头城乡基本公共服务均等化评价研究[J].汕头大学学报(人文社会科学版),2017(8):53-60.
- [8] 广东省人民政府.广东省人民政府关于推进我省教育“创强争先建高地”的意见[Z].2013-02-21.
- [9] 李晓嘉,刘鹏.财政支出视角下的基础教育服务均等化研究[J].财经科学,2009(11):111.
- [10] 练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究,2016,31(4):1-26+242.