

# 流动儿童义务教育经费的政府间转移支付模型

李阳<sup>1</sup>, 杨东平<sup>2</sup>

(1.北京理工大学 管理与经济学院, 北京 100081; 2.北京理工大学 教育研究院, 北京 100081)

**摘要:** 利用财政转移支付中“差额补助”计算法的设计思想,结合我国流动儿童义务教育各流入城市之间的实际,构建对流动儿童义务教育财政转移支付量化分析的数学模型,并据此对全国十个主要流入地城市进行模拟。模拟结果显示,在十个城市中,无论经济发达与否,都可获得基本转移,其数额与综合权重系数有密切关系。地方政府能否获得差额转移支付与地方教育发达程度有很大关系。此外,对于流动儿童规模大,且跨省流动比例高的城市,中央政府的转移支付数额较大,这也与中央财政重点对跨省流动进行转移支付的思路是吻合的。因此,国家应尽快在财政转移支付制度中,统筹考虑大量流动人口跨地区、跨省向城市集中的趋势,对流入地城市进行流动儿童教育经费的转移支付,才能够达到提高公共财政利用效率和鼓励地方政府积极进行流动儿童义务教育投资的目的。

**关键词:** 流动儿童; 义务教育经费; 财政转移支付; “差额补助”模型

**中图分类号:** I206

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2011)01-0146-04

## 一、问题的提出

流动儿童义务教育的诸多问题集中体现在经费投入的匮乏上,而要加大投入,把流动儿童的义务教育经费纳入公共财政,由较高级别的政府乃至中央政府提供是必然的选择。

从国际经验来看,尽管各级政府承担责任因经济体制等方面不同而存在差异,但是中央和省级政府均承担主要投入责任。如:美国于1965年通过立法,以联邦政府提供的流动教育项目(Migrant Education Program, MEP)资助计划的形式实现其农民工(migrant workers)子女的免费义务教育;欧洲国家的农民工子女义务教育经费主要由联邦(中央)政府以“特别需要”项目拨付到接受农民工子女的学校中;墨西哥政府于1997年制定了PEPMC计划(即“农民工子女基础教育计划”)由政府出资,教育部实施,展开了对农民工子女的免费义务教育;印度于1979年实施的NFE计划,即“非正式教育计划”就是针对农民工子女义务教育问题的。2003年,印度政府将NFE计划修改为EGS计划,即教育保障计划(Education Guarantee Scheme),其教育经费由中央政府承担75%,地方政府提供20%<sup>[1]</sup>。

加大和明确中央和省市级政府在义务教育中的投入责任,是在现行义务教育投入体制不变情况下,使流动儿童平等享受免费义务教育的根本途

径。许多研究者认为应该由中央财政对流动儿童数量多的省市进行专项转移支付,比如,提出应区分跨省和省内流动的流动儿童,跨省流动到非直辖市的流动儿童的义务教育经费,应该由中央、省、市和区县四级政府分担,以省为主;跨省流动到直辖市的流动儿童的义务教育经费,应该由中央、直辖市和区县三级政府分担,以直辖市政府为主<sup>[2]</sup>。但是没有提出在财政转移支付制度实施的具体过程中,比较规范、可靠的、量化的经费划拨依据,无法使有限的公共财政经费实现效益最大化和实践的可操作性,因此进行流动儿童义务教育财政专项转移支付模型和制度设计研究,建立一套科学而完善的计算公式和测算方法,使得财政转移支付具有科学依据,避免资金分配过程中的寻租行为具有很大的理论和现实意义。

## 二、流动儿童义务教育财政转移支付模型设计

### (一)模型设计的基本思路

转移支付制度规范化和公式化是目前世界各国的一个突出特点,如美国各级政府的教育经费拨款一般会采用一系列公式,如定额补助公式(flat grants)、基准补助公式(foundation formulas)、百分比均等化补助公式(Percentage Equalization)等来计算<sup>[3]</sup>。在计算转移支付的数量时均采用一定的计算公式和客观标准,可以最大程度地避免中央政府和

收稿日期: 2011-12-05

基金项目: 国家自然科学基金资助项目“流动人口公共产品提供的公共政策研究——以流动儿童教育为例”(70773007)

作者简介: 李阳(1976—),女,北京理工大学博士研究生,中华女子学院讲师,E-mail:11613105@qq.com;杨东平(1949—),男,教授,博士生导师。E-mail:dongpingy1111@263.net

地方政府之间经常性的讨价还价以及地方政府之间的盲目攀比,增加转移支付的透明度。转移支付的分配公式建立在对地方财政能力和支出需求进行可行和可接受的测量基础上,将分配要素严谨而充分地融入公式中,在这种情况下,当地方政府对转移支付制度提出异议时,便不能就数量论数量,而只能对计算公式的科学性和数据来源的准确性发表意见。

转移支付一般分为专项支付、分类支付和一般性支付三大类。其中,专项转移支付多用于对具体项目的补助;分类转移支付只规定大的使用方向,如教育、环保等,而不规定具体使用项目,下级政府对经费的使用拥有一定决策权;一般性转移支付不限定资金用途,旨在平衡地区之间的差别,使贫困地区有足够的资金行使政府职能。从这个角度上讲,流动儿童义务教育经费的转移支付主要属于专项转移支付范畴。

对转移支付数额的计算,一般有算术平均法和差额补助算法两种模式。算术平均法是按人均标准和各地实际人数进行分配的;差额补助算法是按照各地财政收支差额计算补助金,只有收不抵支的地方政府才能获得补助金,越贫困的地区得到的补助金越多。我国各主要流入地流动儿童本省的群体特征和各流入地的社会经济情况迥异,比如流动儿童有的是跨省流动,有的是省内流动;流入地城市,有的是担心洼地效应;有的是为经费问题发愁。因此,流动儿童义务教育经费转移支付数额的计算遵循的一个原则是让流动儿童享受到合格的免费义务教育,而非与流入地户籍儿童相同的义务教育。因此,算术平均法显然不合理,故应借鉴差额补助法的思路。这一思路与在20世纪80年代中期,美国半数以上的州采用的基本补助模式(Foundation Model)类似<sup>[4]</sup>。目的是提供一个基本的转移支付水平,在此基础上,地方政府还可以补充。特点是转移支付的数额与各省的教育成本、贫富程度相联系,而不仅仅是与这一省内的流动儿童学生的绝对数量相关。

教育经费可分为教育事业费和教育基本建设经费两大部分。教育事业费通常又分为人员经费和公用经费两部分。一般来讲,反映地方教育投入水平常用的指标有生均公用经费、生均事业费、生均教育经费投入等。考虑到指标的实用性和综合性,我们把生均教育经费投入作为反映地方教育投入水平的首选指标。“差额补助模型”设计的基本思路是:

1.确定流动儿童享受合格的义务教育的生均教育经费投入的“基础的或基本的资助”

“基础的或基本的资助”是转移支付的第一部分,称为“基础转移”,是所有流入地政府均可得到的转移支付部分。设立“基础转移”,一方面是基于义务教育外溢性特征和全国性公共产品的属性特征,中央财政应该为流动儿童的义务教育承担相应的成本,而不能因流入地大多属于经济发达城市而让其承担所有的义务教育成本。另一方面,“基础转移”无疑将对流入地政府起到一定的财政激励作用。

2.确定某地政府应承担和实际能承担的义务教育生均教育经费投入

某地政府应承担的义务教育生均教育经费与实际能承担的义务教育生均经费投入二者的差额,即不考虑任何其他因素的情况下,中央应向下一级政府转移支付的部分,这是转移支付的第二部分,叫做“差额转移”。“差额转移”主要考虑的是中西部贫困地区的省会城市也存在大量的流动儿童,事实上,这些地区的生均教育经费还达不到全国平均水平,故“差额转移”是一种基于均等化原则的补助。

3.确定综合权重系数

根据“差额补助”的原理,本模型设计了一个综合权重系数,通过该系数测算某下一级政府应得到的“差额转移”数额。此系数越大,说明某下一级政府应得的“差额转移”越多。测算该系数,我们选取了五个指标,三个指标与该系数正相关,如义务教育阶段流动儿童的数量、地区价格水平及跨省流动儿童占该地区流动儿童总数的百分比;两个指标与该系数负相关,如财政分权度和政府自给度,这主要是考虑到,跨省流入比例大的城市,多为经济发达城市,流动人口对流入地有很大部分的税收贡献,流入地应承担一部分流动儿童的教育经费,减少一部分中央财政的差额转移支付,这也符合中央政府现行“两为主”政策隐含的思路。

4.义务教育经费财政转移支付对象和额度的确定

显然,所有主要流入地政府均可得到“基础转移”支付;而在确定某地下一级政府应该具有的生均教育经费投入标准和实际能够承担的义务教育生均教育经费投入后,两项指标相比,经综合权重系数修正,即可确定某地下一级政府能否成为转移支付的对象。当某地下一级政府应该具有的生均教育投入大于实际能承担的义务教育生均经费投入,并综合权重系数大于零,某地下一级政府即为“差额转移”支付的对象;然而,当某地下一级政府应该具有的生均教育投入等于或小于实际能承担的义务

教育生均经费投入,或者综合权重系数小于零,则不需要“差额转移”支付。对于需要进行转移支付的区域,用人均转移支付额乘以当地义务教育阶段的流动儿童学生数,即得出该地应得的转移支付总量。

## (二)转移支付的计算公式

流动儿童义务教育转移支付一般公式为

$$G_I = BR_I + (X - X_I)R_I$$

式中,  $G_I$  为中央向  $I$  地区转移支付的人均数额;  $B$  为人均基础的或基本的资助;  $X$  为基准人均教育经费(全国平均人均教育经费);  $X_I$  为  $I$  地区的人均教育经费;  $R_I$  为综合权重指数。

1.对某流入地政府应得到的“基础转移  $B$ ”的测算

“基础转移  $B$ ”可以考虑免费教科书和部分公用经费作为参考值,因为在农村义务教育经费保障机制中,中央政府承担了中西部地区免费提供教科书和部分公用经费的责任,有了先例和经验。

2.对某地政府应承担和实际能承担的义务教育生均经费的测算

某地政府应承担的义务教育生均教育经费投入以全国平均生均教育经费来衡量,实际能承担的义务教育生均经费投入根据某地政府最近一年实际生均经费投入的平均值来衡量。

3.综合权重系数的测算

$$R_I = x_1 S_I + x_2 F_I + x_3 P_I - x_4 D_I - x_5 K_I$$

其中,  $x_1, x_2, \dots, x_5$  分别表示综合权重系数  $R_I$  受地区  $I$  各环境因素( $S_I, F_I, P_I, D_I, K_I$ )影响的程度,  $x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 = 1$ , 考虑到中央转移支付对象重点为跨省流动的流动儿童,所以选择  $x_2 = 0.5, x_1 = x_3 = x_4 = x_5 = 0.125$ 。

1)流动儿童相对规模  $S_I$ 。一个地区流动儿童规模越大,所需教育成本就越高,所以  $R_I$  水平正向越大。 $S_I$  为  $I$  地区流动儿童规模占全国流动儿童总规模的比例。

2) $F_I$  为  $I$  地区跨省流动儿童占该地区流动儿童总数的百分比。如果一个地区跨省流动儿童占的比例越高,中央转移支付就应越大,所以  $R_I$  水平正向越大。

3) $P_I$  为  $I$  地区与全国平均的相对价格水平。一个地区的平均工资与全国平均工资的比值。一个地区相对平均工资水平越高,从而带来的物价和教职员工工资就越高,教育成本就越高,所以  $R_I$  水平正向越大。

4) $D_I$  为  $I$  地区的财政分权度。省预算内收入占中央预算内收入的比重。一个地区财政分权度越高,地方应承担的教育成本应该越大,转移支付的额度应越小,所以  $R_I$  水平反向越大。

5) $K_I$  为  $I$  地区的政府自给度。地方政府预算内收入占预算内支出的比重。一个地方政府自给度越高,地方应承担的教育成本应该越大,转移支付的额度应越小,所以  $R_I$  水平反向越大。

4.对转移支付对象的确定和人均支付额“ $G_I$ ”的测算

由计算公式  $G_I = BR_I + (X - X_I)R_I$  可知:

当  $X - X_I \leq 0$  或  $R_I < 0$  时,表示应该承担的生均教育成本小于等于实际能够承担的生均教育投入,故无需差额转移支付,只需要进行基础转移支付。

当  $X - X_I > 0, R_I < 0$  时,表示实际能够承担的生均教育投入大于应该承担的生均教育投入,需要进行差额转移支付。

## 三、对流动儿童义务教育财政转移支付公式的模拟分析及结论

采用《中国统计年鉴 2010》、《中国城市统计年鉴 2010》、《中国财政年鉴 2010》以及调研的一手资料,运用该义务教育转移支付模型就中央对十城市的转移支付进行了模拟。其中基础转移  $B = (400 + 600) / 2 = 500$  元,此数据参考公共经费基准定额,中西部小学生 400 元/年,初中生均 600 元/年。

模拟结果见表 1。由模拟结果可知,在十城市中,无论经济发达与否,都可获得基本转移,其数额与综合权重系数有密切关系。不需要进行“差额支付”的城市有北京、上海、苏州、宁波,从经济和教育发达程度的现状来看,该四城市没有被列为差额转移支付对象与实际情况基本相符。由此可知,地方政府能否获得差额转移支付与地方教育发达程度有很大关系。此外,从表 1 和表 2 显示的数据还可以看出,对于流动儿童规模大,且跨省流动比例高的城市,如北京、上海、广州、深圳、东莞,中央政府的转移支付数额较大,这也与中央财政重点对跨省流动进行转移支付的思路是吻合的。

在目前财政分权体制下,中央出台的流动儿童义务教育以“流入地县级政府公办教育接纳为主”的政策设计,事实上造成大中城市区级政府的沉默“抵制”。因此国家应尽快在财政转移支付制度中,统筹考虑大量流动人口跨地区、跨省向城市集中的趋势。建立基于互联网的教育管理方式,“按人头拨付教育经费,钱随人走”的流动儿童义务教育转移支付制度。按照科学的、充分考虑了多个因素的转移支付公式,对流入地城市进行教育经费的转移支付,才能够达到提高公共财政利用效率和鼓励地方政府积极进行流动儿童义务教育投资的目的。



表1 十城市流动儿童转移支付影响因素、综合权重系数和转移支付资金数量

城市	$S_i$	$S_i^{[5]}$	$P_i$	$D_i$	$K_i$	$R_i$	$BR_i$	$(X-X_i)R_i$	$G_i$	$G_i^*s_i/万元$
北京	0.037 12	0.99	0.925 39	0.056	0.87	0.501 03	250.51	-7 272.6*	250.51	10 471.464
上海	0.037 77	0.88	1.000 00	0.071	0.85	0.454 67	227.73	-6 437.3*	227.72	9 669.182
苏州	0.022 20	0.65	0.675 02	0.021	1.09	0.273 93	136.96	-649.1*	136.96	3 424.116
宁波	0.022 56	0.81	0.655 26	0.012	0.86	0.379 82	189.91	-1 339.6*	189.91	4 823.718
武汉	0.012 97	0.13	0.447 50	0.009	0.63	0.044 01	22.00	42.8	64.80	946.442
广州	0.042 63	0.60	0.799 77	0.020	0.89	0.301 66	150.83	235.0	385.87	18 521.890
深圳	0.048 85	0.68	0.735 14	0.025	0.88	0.323 87	161.94	252.3	414.28	22 785.438
东莞	0.043 65	0.63	0.670 24	0.006	1.02	0.273 29	136.65	212.9	349.58	17 181.971
成都	0.013 94	0.08	0.566 51	0.011	0.64	0.032 64	16.30	9.8	26.10	409.516
贵阳	0.011 46	0.19	0.431 32	0.003	0.62	0.072 44	36.20	169.2	205.38	2 649.398

注:为 $S_i$ 地 $I$ 区义务教育阶段流动儿童的绝对数量;“\*”的数量为负,意味着差额转移支付为零。

表2 基于转移支付公式的中央对十城市转移支付模拟计算所需2009年十城市及全国数据<sup>[5-8]</sup>

城市	流动儿童 规模/万人	职工平均 工资/元	地方政府预算		地方人均教育经费/元	
			内收入/万元	内支出/万元	中学	小学
北京	41.80	58 804.50	20 268 089	23 193 658	23 172.71	16 061.18
上海	42.53	63 545.69	25 402 974	29 896 500	21 179.35	17 340.39
苏州	25.00	42 894.46	7 451 800	6 867 778	7 869.05	7 073.34
宁波	25.40	41 638.86	4 328 003	5 060 788	9 785.65	7 471.38
武汉	14.60	28 436.62	3 160 716	5 036 430	4 857.53	3 400.00
广州	48.00	50 822.02	7 026 527	7 899 155	4 698.77	3 946.07
深圳	55.00	46 715.25	8 808 168	10 008 394	4 698.77	3 946.08
东莞	49.15	42 591.02	2 311 561	2 259 371	4 698.77	3 946.09
成都	15.70	35 999.04	3 873 626	6 009 694	5 405.68	4 199.08
贵阳	12.90	27 408.66	1 053 636	1 698 423	3 039.94	2 492.49
全国	1 126.00 <sup>[9]</sup>				6 030.83	4 172.31
中央财政收入	35 915.71 亿元					

## 参考文献:

- [1] 文桂江. 国外迁徙工人子女义务教育的保障机制[J]. 城市问题, 2009(2): 84-85.
- [2] 袁连生. 农民工子女义务教育经费负担政策的理论、实践与改革[J]. 教育与经济, 2010(1): 11-12.
- [3] 张绘, 郭菲. 美国流动儿童教育管理和教育财政问题及应对措施[J]. 比较教育研究, 2011(8): 21.
- [4] 董新良, 肖军虎. 义务教育经费财政转移支付量化研究[J]. 教育与经济, 2007(2): 34-35.
- [5] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2010[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
- [6] 国家统计局城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴 2010[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2011.
- [7] 自然科学基金“流动人口公共产品提供的公共政策研究——以流动儿童教育为例”课题组. 十城市流动儿童义务教育公共政策调研报告[R]. 北京理工大学, 2011.
- [8] 教育部财务司, 国家统计局社会和科技统计司. 中国教育经费统计年鉴 2010[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2011.
- [9] 段成荣, 杨舸. 我国流动儿童最新状况——基于 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据的分析[J]. 人口学刊, 2008(6): 30.

## The Quantitative Research of Financial Transfer Payments on Compulsory Education Funds of the Migrant Workers' Children

LI Yang<sup>1</sup>, YANG Dongping<sup>2</sup>

(1. Management and Economic Academe, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China;

2. Institute of Education Science, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China)

**Abstract:** On the basis of the design philosophy of “balance subsidy” numeration in financial transfer payments, the article puts forward a mathematical model of quantitative analysis in financial transfer payments on compulsory education funds of the migrant workers' children. Based on this model, the paper simulates computation on ten cities which are the primary inflowing cities all over the country. Simulation result displays: with their economy developed or not, ten cities all can get basis transfer payments which are closely related to the weight coefficient. The amount of transfer payments from central government is larger to the cities which have large number of migrant workers' children and the high trans-provincial ratio. The paper advises the central government to transfer payment on inflowing cities in order to increase the efficiency of public finance and encourage the local government to invest on the education of the migrant workers' children.

**Key words:** the migrant workers' children; compulsory education funds; financial transfer payments; “balance subsidy” model

[责任编辑: 孟青]