

“十四五”时期中国普通高中的 经费保障：现状、挑战与展望

梁文艳，何 茜，胡咏梅

[摘要] 文章梳理了21世纪以来四个五年规划时期中国普通高中教育经费保障的政策与投入状况演变，利用跨国样本横向数据比较和面板回归模型分析等技术手段系统剖析了经费保障可能面临的问题，进而对“十四五”时期经费保障的需求和政策优化进行了展望。文章认为，中国普通高中教育在经费保障的充足性与公平性上已取得了巨大进步，较好地满足了人民群众对教育机会的需求。但是，在“十四五”时期，立足多样化、综合化和特色化的高质量发展目标，普通高中教育经费保障还面临需求压力持续增大、保障渠道相对单一以及经费配置不均衡等挑战。基于上述分析和判断，文章结合适龄人口变动对“十四五”时期教育经费的需求进行了测算，并围绕坚持政府投入主体地位、完善多渠道资金筹集体制、优化政府转移支付制度这三个方面进行了一系列的政策展望。

[关键词] “十四五”时期；普通高中；经费保障；高质量发展

“十四五”时期是中国进入高质量发展阶段的重要机遇期，社会经济发展要跨越转变发展方式、优化经济结构和转化增长动力的重重关口，将更加依赖于人口素质提升带来的“人才红利”(王一鸣, 2017)。作为连接义务教育和高等教育的关键一环，普通高中教育必须走向高质量的发展道路，才能为中国培养出更多高素质人才，为中国经济社会的转型奠定基础(薛二勇等, 2020; 余凯和谢珊, 2020)。教育发展离不开充足和稳定的经费保障，因而在制定“十四五”教育规划的重要时点，对普通高中教育经费保障的实践、问题和挑战进行系统的分析非常重要。相较而言，现有文献或者回顾了普通高中

[收稿日期] 2020-11-26

[基金项目] 国家社会科学基金教育学重大项目“教育适应中国人口结构发展趋势研究”(VGA190003)。

[作者简介] 梁文艳，北京师范大学教育学部/首都教育经济研究基地，电子邮箱地址：liangwenyan@bnu.edu.cn；何茜，北京师范大学教育学部，电子邮箱地址：heqian0824@qq.com；胡咏梅，北京师范大学教育学部/首都教育经济研究基地，电子邮箱地址：huyongmei@bnu.edu.cn。

的办学筹资模式(赵俊婷和刘明兴, 2017), 或者测算了经费配置均衡问题(沈有禄, 2019; 薛海平和唐一鹏, 2016), 但没有聚焦“十四五”教育规划, 也没有在统一框架下按照“政策与实践的回顾—问题与挑战的研判—人口与经费需求的预测—政策优化思路的展望”这四个方面开展递进层次的研究, 这不利于指明“十四五”经费保障政策的突破方向。基于此, 本文将聚焦上述四个方面的研究内容, 旨在为“十四五”时期普通高中经费保障政策优化提供精准信息。

一、中国普通高中教育经费保障的政策与投入状况的演变

本部分以 21 世纪以来四个五年规划时期为时间节点, 系统地梳理了我国普通高中教育经费保障政策演变脉络(见图 1), 以及描述了经费投入结构和增长状况(见表 1—表 3), 旨在为识别下一个五年规划时期普通高中经费保障的重点和难点提供思路。

(一)“十五”时期(2001—2005 年): 混合办学、扩大供给

20 世纪末“普九”目标的基本实现和高等教育的大规模扩招, 极大地刺激了人民群众对普通高中教育的需求。面对“普高热”, 2002 年党的十六大提出“基本普及高中阶段教育”的战略目标, 由此普通高中的定位从精英化教育转变为大众化教育(石中英, 2014)。但教育供给不足的瓶颈性问题也随之突显。

为了回应快速增长的普通高中教育资源需求、扩大办学规模, 各级政府逐渐加大普通高中财政保障力度(赵俊婷和刘明兴, 2017)。数据显示, “十五”时期普通高中的财政性教育经费保持了年均增长 20% 的速度(见表 1)。尽管如此, 在“以县为主”的管理体制下, 受限于地方政府财力负担能力以及该时期优先发展义务教育的政策导向(包金玲和李静波, 2004), 政府的投入水平与民众的实际需求间仍然存在着巨大的经费缺口。为弥补教育资源的不足, 普通高中的筹资模式在这一时期呈现出多元化的特征: 一方面, 自筹经费成为普通高中, 特别是优质普高获取办学经费、维持运转的重要途径。通过向银行贷款、收取择校费和学杂费等方式获取的自筹经费为普通高中办学规模快速扩大提供了重要支持(赵俊婷和刘明兴, 2017)。另一方面, 新举办的纯民办高中和混合民办高中吸纳了大量民间资本, 进一步拓宽了普通高中的筹资渠道(占盛丽和沈百福, 2009)。因此, 该时期普通高中教育阶段经费投入中的非政府性经费投入呈现出快速增长的趋势, 数据显示, 事业收入和学费收入的年均增长率均超过 23%, 明显高于政府投入 20.6% 的年均增长率(见表 1); 非财政性教育经费在经费总投入中的占比也一直维持在接近 50% 的高位(见表 2)。不过, 多元化筹资的模式可能在一定程度上增加了学生及所在

家庭的经济负担，可能引起社会公众的不满(包金玲和李静波，2004)。

(二)“十一五”时期(2006—2010年)：财政保障力度加大、非政府经费进入受限

2006年“新机制”的实施，标志着义务教育真正成为“人民教育政府办”的免费教育。这直接刺激了人民群众对普通高中阶段教育的需求，更使得个人负担水平持续提升的普通高中教育与同为基础教育的免费义务教育对比鲜明。为此，进入“十一五”时期后，各级政府在加大普通高中教育财政保障力度的基础上，加强了对非政府经费来源的管制。该时期普通高中经费投入表现出两个主要特点：

第一，财政性经费投入水平稳步上升。教育部相继发布的《关于进一步规范普通高中建设兴办节约型学校(2006年)》等文件明确指出，“普通高中应坚持政府办学为主，地方各级政府应承担起筹措办学经费的主要责任，加大对普通高中的投入”。在相关政策指导下，财政性经费投入力度明显增加。数据显示：在“十一五”时期，国家财政性教育经费年均增长率(16%)明显高于教育总经费的年均增长率(12%)(见表1)，财政性教育经费投入量从2006年的659亿增长至2010年的1322亿，翻了近一番(见图1)；财政性教育经费占教育总经费的比例五年间提高了近7个百分点，最终达到66%(见表2)；政府投入的增加有力地带动了教育总经费的增加，教育总经费从1118亿增至2003亿。

第二，中央政府加大对普通高中阶段经费投入的管制，多渠道筹集资金的路径受限。一方面，教育部等部门多次联合发布《治理教育乱收费规范教育收费工作的实施意见》(2006年、2008年、2010年)，要求各地区严格执行“限人数、限分数、限钱数”的“三限”政策，不仅将择校生的比例限定在30%以内，也对择校费的上限进行了规定。因而普通高中自筹资金的路径受到严格限制(赵俊婷和刘明兴，2017)。另一方面，国家发改委、教育部联合发布《关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知(2006年)》，停止审批新改制的普高并重新审核已改制的普高，并对收费不规范的民办高中和按照民办高中运营的公办高中进行了清理。在各级政府的严格管制下，非政府经费投入受限，数据显示：“十一五”时期非政府收入的年均增长率仅为6.5%(见表1)，比“十五”时期下降13.7%，非政府投入在教育总经费中所占份额也从41.1%持续下降至24%(见表2)。

(三)“十二五”时期(2011—2015年)：财政保障兼顾充足与公平、经费投入出现“国进民退”的特点

随着普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的“两基”目标全面实现，为回

应社会各界关于延长义务教育至高中阶段和实行免费高中教育的呼声，以及回应社会经济发展新阶段对高素质人才的需求，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“2020年普及高中阶段教育”的目标(李建民, 2019; 杨小敏等, 2015)。为此, 进入“十一五”时期后, 在推动高中教育向普及教育迈进的过程中, 该时期普通高中的经费投入表现出两个主要特点:

第一, 在持续、稳定增强财政投入力度、保障经费充足性的基础上, 各级政府也重视经费保障的公平性。在中央政府发布的《关于进一步加大财政教育投入的意见(2011年)》《改善普通高中学校办学条件补助资金管理办法(2015年)》等一系列针对普通高中的经费投入政策中, 要求各级政府为教育发展投入更多资金, 增加对包括普通高中教育在内的各级教育生均预算内教育事业发展费支出; 同时, 针对贫困家庭和贫困地区建立并完善学生资助体系, 将家庭经济困难的普通高中学生纳入国家助学体系, 设立专项拨款以改善中西部贫困地区普通高中的办学条件, 确保普通高中教育惠及更多家庭。数据显示, 财政性教育经费在该时期从1800亿元提升至2923亿(见图2), 财政性教育经费占教育总经费比例在“十二五”末期已高达80%(见表2); 同时, 教育经费收入中政府收入年均增速明显高于非政府收入年均增速(相差16.5个百分点)(见表1); 衡量政府投入努力程度的三个指标远高于前两个五年规划时期(见表3)。

第二, 政府部门持续紧缩“三限”政策和清理改制高中与民办高中, “国进民退”的趋势明显。教育部相继颁布了《治理教育乱收费规范教育收费工作的实施意见(2012年)》《规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见(2014)》等以减轻家庭负担为目标的政策, 要求各地全面完成改制高中的清理规范工作, 将普通高中择校生比例进一步限制在10%以内。受政策影响, 非政府经费的进入更加困难, 数据显示, 该时期非政府经费总收入、事业收入以及学杂费收入的年均增长率分别仅为-2.0%、-2.5%和-1.5%, 均为四个五年规划时期的最低点(见表1); 非政府投入占总经费投入的比例从2011年的27.8%持续下降至2015年的19.4%(见表2)。

(四)“十三五”时期(2016年一至今): 巩固政府主渠道投入地位、完善多元投入机制

在积极地推进高中教育的过程中, 尽管各级政府不断加大对普通高中教育的经费保障力度, 但财政经费难以完全覆盖办学所需资金。特别是社会经济发展对普通高中教育提出了更高发展要求后, 经费需求快速增大。为此, “十三五”时期普通高中教育经费投入呈现出两个明显特点:

第一, 政府建立并完善了普通高中生均拨款制度, 明确了政府的责任主

体地位，并持续加强对贫困家庭和薄弱地区高中生的资助。中央各个部门通过发布或启动《关于各地建立完善学前教育、普通高中和特殊教育经费投入机制情况的通报(2017年)》《普通高中建档立卡家庭经济困难学生免除学杂费政策对象的认定及学杂费减免工作暂行办法(2016年)》《高中阶段教育攻坚计划(2017—2020年)》等政策，推进了地方政府制定普通高中生均经费拨款制度、提高生均拨款标准，统一免除了公办普通高中建档立卡家庭经济困难学生的学杂费，指明“普通高中改造计划”等专项经费应优先支持贫困地区。相关政策有力地带动财政性经费的增长，数据显示，“十三五”时期财政性教育经费的年均增速保持在 8.4% 左右(见表 1)，财政性教育经费占总经费的比例持续提升至 82.5%(见表 2)，表 3 所示三项衡量政府投入努力程度的指标均达到各个五年计划时期的最高点。

第二，政府通过立法规范并鼓励民间资本进入，多渠道投入机制的建设受到重视。与之前两个五年规划时期政府对民办高中限制为主的态度不同，进入“十三五”时期后，全国人大修订了《中华人民共和国民办教育促进法(2017)》，授予了营利性民办高中合法身份，为办学质量突出的民办高中提供了政策扶持和资金支持，鼓励社会力量积极参与民间办学(阙明坤和陈春梅，2018)。数据显示，该时期非政府投入的年均增长率呈现缓慢上升趋势(见表 1)。

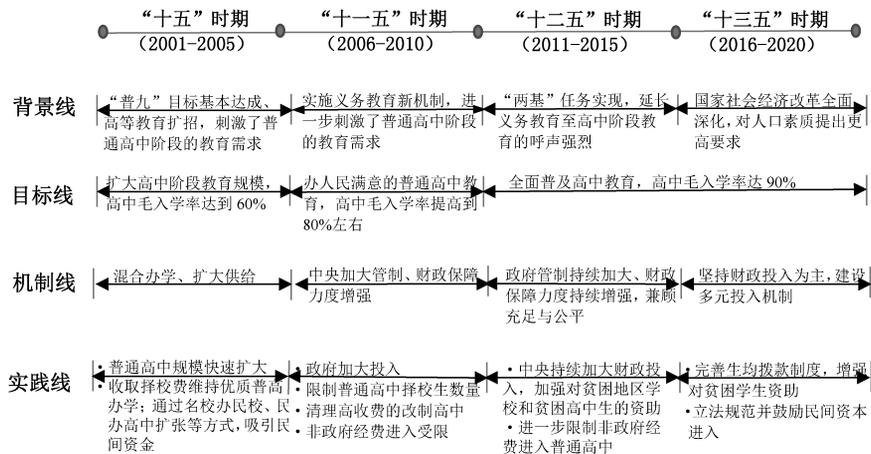


图 1 “十五”至“十三五”时期我国普通高中阶段教育经费保障的政策和实践演变

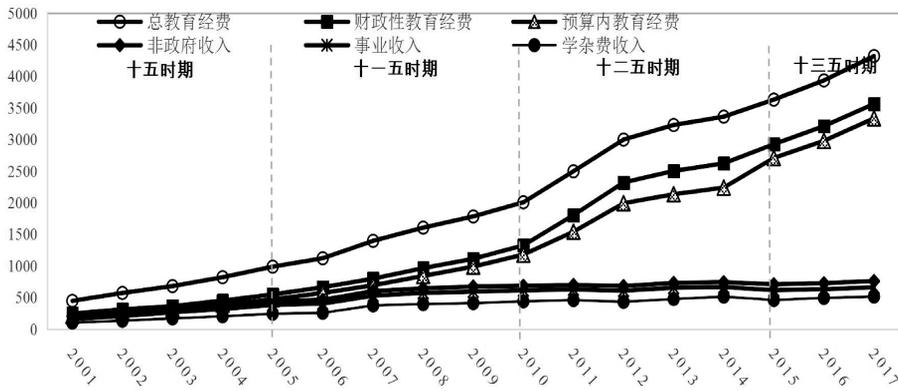


图2 2001—2017年全国普通高中各项教育经费收入变化情况(单位:亿元)

注:1. 如未特殊说明,本文所用数据均来自相应年份《全国教育经费统计年鉴》(2002—2018年);2. 截止目前“十三五”时期只能获取2016—2017年的数据。

表1 “十五”至“十三五”时期全国普通高中各类教育经费收入年均增长速度(单位:%)

	十五时期	十一五时期	十二五时期	十三五时期
教育经费投入年均增长率	20.4	12.0	9.8	7.2
国家财政性教育经费年均增长率	20.6	16.0	14.5	8.4
其中,预算内教育经费年均增长率	21.0	16.8	15.4	9.0
非政府收入年均增长率	20.2	6.5	-2.0	1.8
其中,事业收入年均增长率	23.6	7.2	-2.5	1.7
学杂费收入年均增长率	23.3	10.4	-1.5	3.9

注:为了更好地对不同年份增长率进行跨期比较,本部分计算增长率时将各年各项投入经费按照2001年做价格不变处理。

表2 “十五”至“十三五”时期全国普通高中教育经费投入来源构成(单位:%)

	十五时期					十一五时期				
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
财政性教育经费占教育总经费比例	55.1	54.1	53.1	54.7	55.4	58.9	57.0	60.0	62.3	66.0
其中,预算内经费占总经费比例	46.5	46.2	45.9	47.0	47.5	50.9	49.5	52.3	55.4	58.7
非政府收入占教育总经费比例	44.9	45.9	46.9	45.3	44.6	41.1	43.0	40.0	37.7	34.0
其中,事业收入占总经费比例	34.7	35.6	38.8	38.4	38.5	35.8	37.7	35.6	33.1	30.5
学杂费收入占总经费比例	22.1	22.7	24.4	24.4	24.3	22.7	26.6	24.5	22.9	21.8

续表

	十二五时期				十三五时期		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
财政性教育经费占教育总经费比例	72.2	77.3	77.5	78.0	80.6	81.6	82.5
其中，预算内经费占总经费比例	61.6	66.4	66.0	66.6	74.6	75.7	77.2
非政府收入占教育总经费比例	27.8	22.7	22.5	22.0	19.4	18.4	17.5
其中，事业收入占总经费比例	25.0	20.2	20.2	19.7	16.9	16.0	15.2
学杂费收入占总经费比例	18.2	14.3	14.7	15.2	12.6	12.4	11.8

表 3 “十五”至“十三五”时期政府在普通高中阶段投入的努力程度（单位：%）

	十五时期	十一五时期	十二五时期	十三五时期
财政性教育经费投入占 GDP 的比例	0.26	0.31	0.41	0.43
财政性教育经费投入占财政收入的比例	1.6	1.6	1.9	2.0
生均财政性教育经费投入占人均 GDP 的比例	15.6	16.5	23.2	25.0

二、中国普通高中教育经费保障面临的挑战

（一）普通高中阶段的经费需求压力将持续增大

立足高质量发展的经费保障，普通高中教育经费的需求压力将快速增大。为了分析可能的经费压力，我们选择了在经济发展水平以及普通高中教育阶段发展水平上均处于世界领先水平的芬兰、荷兰、西班牙和英国作为参照组，通过对比中国与四个发达国家在普通高中教育阶段经费投入状况上的差异（见表 4），以分析未来我国普通高中经费投入可能面临的压力。需要说明，本部分以能够获得最新数据的 2017 年作为对比年份。

数据显示，不管在生均教育经费投入绝对量上，还是在生均财政性教育经费投入绝对量上，中国与发达国家差距甚远，芬兰、荷兰和西班牙的生均教育经费投入水平依次是中国的 3.5 倍、3.9 倍和 2.64 倍，芬兰、荷兰、西

班牙和英国的生均财政性教育经费投入水平依次是中国的4倍、4.1倍、2.7倍和3.8倍。进一步,尽管中国与发达国家在生均经费投入和生均财政经费投入水平上差距明显,但是在中国,普通高中阶段教育的生均教育经费占人均GDP比例已达30.5%,生均财政性教育经费占人均GDP的比例也高达25.1%,两项相对量投入指标均高于上述发达国家。这充分说明,在中国普通高中教育经费投入水平远低于发达国家的现状下,当前中国对普通高中教育投入的努力程度已达到一个相当高的水平。

要保障中国普通高中教育走向综合化、特色化、多样化的高质量发展道路,需要为之配套充足的经费投入。基于上述国际比较的横向数据分析可知,尽管我国当前经费保障水平仍与发达国家差距明显,但中国现阶段对普通高中教育投入已非常努力,因而未来推进普通高中教育的发展必将面临非常大的经费需求压力。

表4 2017年普通高中教育阶段经费保障水平的国际比较

	生均教育 经费(元)	生均财政性 教育经费(元)	生均教育经费占人均 GDP比例(%)	生均财政性教育经费占 人均GDP比例(%)
中国	18177	14988	30.5	25.1
芬兰	63788	59658	23.0	21.5
荷兰	70054	61820	22.6	19.9
西班牙	47990	40073	25.8	21.5
英国	/	57626	/	23.3

注:1. 国外数据来源: <https://ec.europa.eu/eurostat>; 2. 按照2017年欧元平均汇率换算成人民币; 3. 英国普通高中教育总经费数据缺失。

(二) 普通高中阶段的经费投入高度依赖公共财政

为揭示普通高中阶段教育经费来源结构与生均经费保障水平之间的关系,本部分基于2001—2017年期间中国大陆30个省区(不包括西藏)的面板数据,构建如下固定效应回归模型:

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_1^k X_{it}^k + \vec{Z}_{it} \cdot \vec{\gamma} + \eta_t + u_{it} \quad (1)$$

方程(1)中, $\ln Y_{it}$ 代表第*i*个省/自治区/直辖市按2001年不变价格计算的普通高中生均教育经费的自然对数。 X_{it}^k 表示省份*i*在第*t*年的第*k*类收入在普通高中阶段教育经费总收入中的占比,具体包括财政性教育经费占比、预算内教育经费占比、教育附加费拨款占比、校办产业等收入占比、事业收入占比、学费收入占比以及民办学校中举办者投入占比这7项具体的经费来源结构指标。 β_1^k 衡量了第*k*类经费结构占比对生均经费水平的影响效应。为

了更有效地估计 β_1^k ，我们引入了一组控制变量 \vec{Z}_{it} ，即用以控制普通高中绝对规模的地区普通高中在校生数指标、用以控制普通高中发展速度的普通高中在校生数年度增长率指标和用以控制地区经济发展水平的人均 GDP 指标。 η_i 为时间固定效应， u_{it} 为随机误差项， β_0 为常数项。

表 5 所呈现的估计结果显示，一方面，财政性教育经费占比对高中阶段生均经费存在显著的正向影响；特别的，预算内教育经费占比对高中阶段生均经费同样存在显著的正向影响，而教育附加费拨款收入占比和校办产业等收入占比这两类政府投入的结构指标没有产生显著影响。另一方面，事业收入占比以及学费收入占比这两类非政府投入的结构指标则对高中阶段生均经费存在显著的负向影响。上述估计结果更清晰地显示，当前中国普通高中阶段的生均经费投入水平高度地依赖于政府投入，尤其是依赖预算内教育经费投入；如果政府投入占比下降，会对地区普通高中生均教育经费保障水平带来显著的负向冲击。

高度依赖政府的经费投入模式，会增加保证“十四五”期间普通高中教育经费投入的稳定增长可能面临的风险。这是因为，在新冠疫情等突发事件对全国经济造成了负面冲击的背景下，中央和地方财政收入大幅下行不可避免；^① 同时，我国长期实行“以县为主”的管理体制，普通高中经费保障严重依赖于地方财政实力(董俊燕和刘泽云，2014；刘建民等，2012)，这将为财政收入能力较弱的中西部欠发达地区保障普通高中教育财政投入的稳定性增加更多不确定性。因此，如何在调整经费投入结构、拓宽教育经费来源渠道、增加非财政性经费投入渠道的过程中，有效地保证普通高中生均经费投入稳定增长，是未来将要面临的又一大挑战。

表 5 普通高中经费收入结构对生均经费投入水平的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
财政性教育经费比例	0.539*** (3.57)						
预算内教育经费收入比例		0.437*** (3.42)					
教育附加款收入比例			-0.129 (-0.59)				

① 财政部《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》(2020 年)。

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
校办产业等收入比例				-0.442 (-0.36)			
事业收入比例					-0.624*** (-4.39)		
学费比例						-0.859***	
民办学校中举办者投入比例							-0.223 (-5.46) (-0.22)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	510	510	510	439	510	510	314
R ²	0.919	0.919	0.917	0.904	0.920	0.922	0.901

注：1. *：p<0.1、**：p<0.05、***：p<0.01；2. 括号内为标准误；3. 限于篇幅，表5中未列出控制变量的系数；4. 民办学校中举办者投入这一项指标自2007年才开始被纳入《教育经费统计年鉴》，故模型7的数据为2006—2017面板数据，N=314。

(三) 普通高中经费保障的地区间失衡问题持续存在

本部分通过省际差距、东西差距、南北分化以及城乡差距的对比分析，对我国当前普通高中阶段教育经费保障可能面临的失衡问题进行了全面的描述。

首先，我们计算了2001—2017年我国各省份普通高中生均教育经费和生均财政预算内经费^①的基尼系数(见图3)，可以发现，两项经费指标的基尼系数长期处于相对较高的水平，生均公共财政预算教育经费的基尼系数长期高于生均教育经费的基尼系数。上述结果说明，当前普通高中阶段教育主要实行以县负责为主的教育财政制度，在经费投入水平主要取决于财政投入水平的现实背景下，地区间财政收入水平的差距直接造成政府对普通高中教育公共经费保障水平的不均衡，进而带来普通高中教育经费总量的不均衡。此外，两项生均经费的基尼系数在2011年出现了快速下降，此后两项基尼系数基本持平，通过梳理相关政策文本，我们推测其原因可能在于，国家在2011年前后启动了一系列中央转移支付计划，以支持中西部薄弱地区普通高中教育的

① 需要说明，本部分数据均按2001年做价格不变处理后进行分析。

发展。^① 由此可知，将投入重心上移、突出中央和省级政府责任，可能有助于缩小普通高中经费保证水平的地区差距。

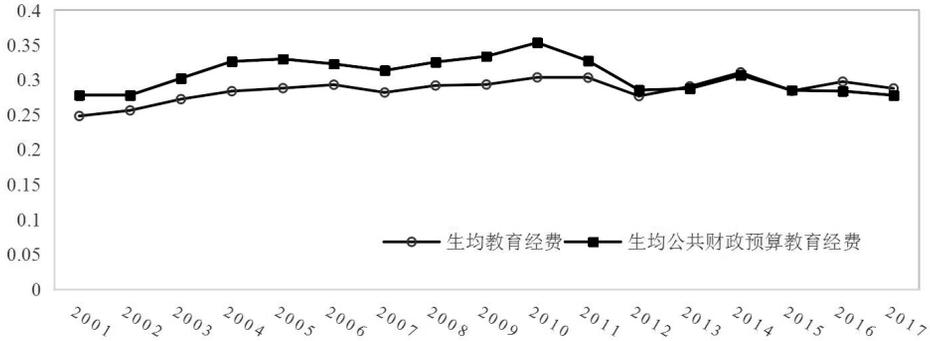


图3 全国各地区普通高中生均教育经费、生均财政预算教育经费的基尼系数

其次，按东部、中部、西部和东北部的传统经济区域划分方式，我们比较了2001—2017年上述经济区域在生均教育经费上的差距状况(见图4)。可以发现，经济区域间经费保障水平的差距快速拉大，尤其是中部地区生均教育经费水平低、增长慢的“中部塌陷”现象明显。依靠当地发达的经济水平和财力保障，东部地区的生均教育经费处于绝对领先的水平，远超其他地区；受益于中央政府政策倾斜和转移支付，西部地区的生均教育经费“后来者居上”，由开始的落后逐渐反超中部，并且这个优势存在一定的扩大趋势。

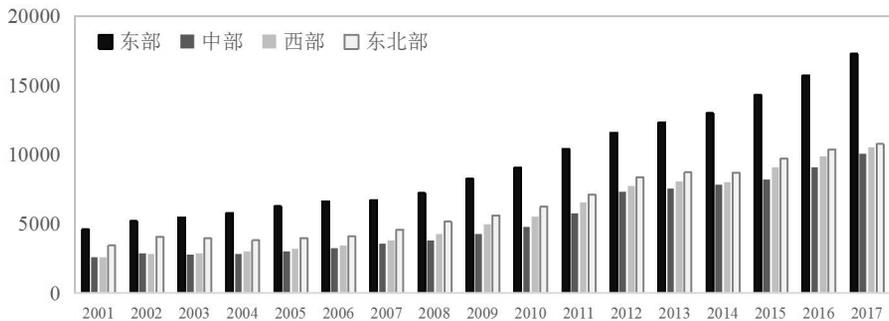


图4 2001—2017年我国东部、中部、西部、东北部地区普通高中的生均教育经费比较

接下来，考虑到中国经济格局呈现南北差距拉大的新特征(杜宇和吴传

^① 如“民族地区教育基础薄弱县普通高中建设项目”和“普通高中改造计划”等，详见 http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6811/201209/t20120903_141501.html, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201208/t20120813_140500.html。

清, 2020; 盛来运等, 2018), 我们计算并比较了 2001—2017 年南北经济区域内的生均教育经费的差距状况(见图 5)。可以发现, 南方地区的生均教育经费在总体上高于北方地区, 特别在 2013 年以后, 经费增长“南快北慢”的分化现象明显: 2013 年之前, 南北地区的生均教育经费差异在波动中不断缩小; 而在 2013 年之后, 南北地区的生均教育经费差距不断扩大, 南方地区生均教育经费的年均增长速度比北方地区稳定高出 3 个百分点。

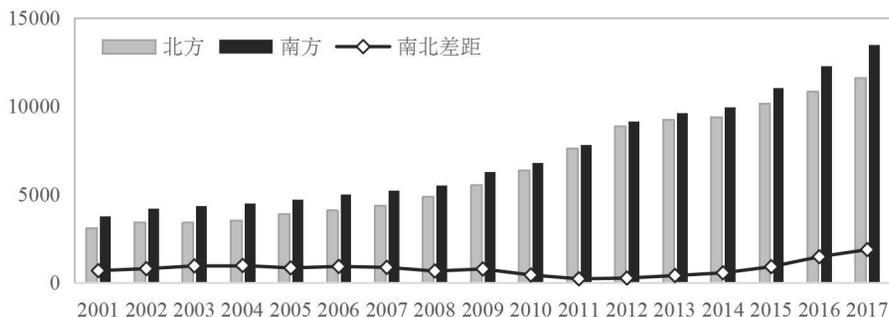


图 5 2001—2017 年我国南方地区和北方地区普通高中的生均教育经费比较

最后, 农村普通高中教育是中国普通高中教育的重要组成部分, 2017 年农村普高在校生人数占该阶段全国在校生人数的一半以上, 但城乡教育经费保障不均衡问题一直比较突出。本部分计算生均教育经费和生均财政性教育经费在 2007—2017 年期间的城乡比值(见图 6), 可以发现, 农村地区普通高中的经费保障水平长期落后于城市地区, 特别是 2011 年以后生均经费的城乡差距一直保持扩大的趋势。数据显示, 两项生均经费的城乡差距都经历了缓慢持续的下降, 由 2007 年的 1.35 倍和 1.3 倍, 下降至 2013 年的 1.18 倍和 1.14 倍, 城乡差距逐年缓解改善; 但是, 进入经济发展“新常态”后, 生均经费的城乡差距又开始扩大并保持扩大的趋势, 最终稳定在城市比农村高 20%—30% 的水平。

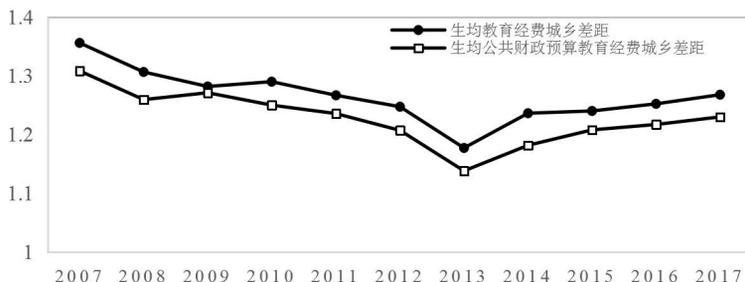


图 6 2007—2017 年我国普通高中生均教育经费和生均公共财政预算教育经费的城乡差距

综上所述,普通高中经费保障在地区间和城乡间的不均衡状况长期存在;尤其在中国经济进入“新常态”后,伴随着地区经济发展水平差距的拉大,普通高中经费保障的地区间不均衡问题变得更为突出。落后地区高中阶段教育普及状况以及质量状况是决定中国现代化经济转型能否拥有充足人力资源的短板。^①换句话说,教育资源分配的地区失衡,是教育不均衡的空间维度反映,不仅直接影响到普通高中教育的公平性,更关系着中国经济发展的可持续性。因此,如何推进普通高中经费保障地区间和地区内的均衡性,这是“十四五”期间中国政府将要面临的又一大挑战。

三、“十四五”时期普通高中教育经费需求水平预测

做好教育经费保障,必须综合考虑学龄人口变动对教育资源的现实需求。为此,本部分在全面普及高中阶段教育、实现教育现代化的高质量发展目标导向下,基于对中国普通高中阶段适龄人口和在校生人数的预测,按以下四个步骤对“十四五”时期(2021—2025年)中国普通高中教育经费需求水平进行估算。

第一步,预测“十四五”时期高中阶段适龄人口规模。2021年、2022年、2023年、2024年和2025年的高中适龄人口(15—17周岁)依次对应于2010年“六普”时4—6岁、3—5岁、2—4岁、1—3岁以及0—2岁的人口。使用王广州模型对死亡率等因素进行调整后,我们预测得到“十四五”时期2021—2025年期间各年份高中适龄人口数(P_t)依次为4608万、4755万、4746万、4776万和4779万。

第二步,预测“十四五”时期普通高中的在校生人数。中国高中阶段教育毛入学率在2018年已达88.8%,并将在2020年达到并保持90%的全面普及高中教育的目标(薛二勇等,2020)。同时,在高中存在普职分流、2018年两类高中人数结构(即“普职比”)为6:4的情况下,考虑到人民群众对普通高中教育的需求持续高涨,即使政府调控高中阶段的分流,“普职比”仍很难回落。^②据此,我们假定,“十四五”时期高中阶段毛入学率保持90%、“普职比”继续保持6:4,利用公式 $S_t = P_t \times 0.9 \times 0.6$ 预测得到2021—2025年各年份普高在校生人数(S_t)依次为2489万、2567万、2563万、2579万、

^① 财新网:人力资本差距关系中国未来发展, <http://china.caixin.com/2014-03-27/100657334.html>。

^② 资料来源:张力解读《中国教育现代化2035》:历史、现状与未来,中国网, http://edu.china.com.cn/2019-05/13/content_74777385.htm。

2581万。

第三步，预测“十四五”时期普通高中的生均教育经费和生均财政性教育经费。为了使预测更加精准，我们分低、中、高三个教育资源需求水平，分别预测生均教育经费和生均财政性教育经费标准：

(1)在生均教育经费投入水平与“十三五”末期水平(即2020年)保持不变的假定下，设定教育资源低需求水平。由于2020年的生均教育经费标准和生均财政性教育经费标准尚未发布，我们需要对该年份的生均教育经费 E_{2020} 和生均财政性教育经费 G_{2020} 进行预测。“十三五”时期生均教育经费的年均增速为8.9%，通过公式 $E_t^{low} = E_{2020} = E_{2017} \times (1+8.9\%)^3$ ，可以预测得到低需求水平下“十四五”时期各年度生均教育经费标准为23475元；同时，通过公式 $G_t^{low} = G_{2020} = G_{2017} \times (1+8.9\%)^3$ ，可以计算得到低需求水平下2021—2025年每年生均财政性教育经费标准为19357元。^①

(2)在生均经费投入水平到2035年增长至发达国家平均投入水平的假定下，设定教育资源中等需求水平。为推进中国到2035年迈入教育强国、学习大国、人力资源强国和人才强国，实现《中国教育现代化2035》目标，我们假定中国生均教育经费和生均财政性教育经费稳步增长，到2035年分别达到芬兰、荷兰以及西班牙三个教育发达国家水平(即53101元和45397元)。为此，中国生均教育经费的年均增速需达到5.59%，生均财政性教育经费的年均增速需达到5.85%。接下来，利用公式 $E_t^{medium} = E_{2020} \times (1+5.59\%)^{t-2020}$ ，得到2021—2025年相应年份、中等需求水平下的生均教育经费标准依次为24788元、26174元、27637元、29183元、30815元；利用公式 $G_t^{medium} = E_{2020} \times (1+5.85\%)^{t-2020}$ ，得到2021—2025年相应年份下中等需求水平的生均财政性教育经费标准依次为20489元、21687元、22955元、24297元、25717元。

(3)在生均经费投入水平按照“十三五”时期的年均增速持续高速增长假定下，设定教育资源高需求水平。此处，我们同样以“十三五”时期生均教育经费的年均增速8.9%来预测“十四五”时期高需求水平下的生均教育经费和生均财政性教育经费。利用公式 $E_t^{high} = E_{2020} \times (1+8.9\%)^{t-2020}$ ，预测得到2021—2025年相应年份高需求水平下的生均教育经费标准依次为25565元、

^① 需要说明的是，尽管“十三五”时期生均财政性教育经费的年均增速为10.2%，但考虑当前中国普通高中阶段政府投入占比已高达82.5%，快速扩大政府投入占比不仅会加大财政压力，也不利于完善多元化普通高中教育经费筹措体制建设，因此这里使用上一时期生均教育经费的年均增速(8.9%)用以预测2020年的生均财政性教育经费。

27840 元、30318 元、33016 元和 35954 元；利用公式 $G_t^{high} = G_{2020} \times (1 + 8.9\%)^{t-2020}$ 预测得到 2021—2025 年相应年份高需求水平下的生均财政教育经费标准依次为 21080 元、22956 元、24999 元、27224 元和 29647 元。

第四步，预测“十四五”时期普通高中的教育经费总量和财政性教育经费总量。结合第三步和第四步的预测结果，即可利用公式 $Total_t^{T-high} = S_t \times E_t^{high}$ 、 $Total_t^{T-medium} = S_t \times E_t^{medium}$ 、 $Total_t^{T-low} = S_t \times E_t^{low}$ 、 $Total_t^{G-high} = S_t \times G_t^{high}$ 、 $Total_t^{G-medium} = S_t \times G_t^{medium}$ 以及 $Total_t^{G-low} = S_t \times G_t^{low}$ 分别预测得到各年份不同资源需求水平下普通高中阶段教育总经费和财政性教育经费的需求水平(见图 7 和图 8)。

根据预测结果可知，“十四五”时期普通高中教育经费需求总量很大，且较“十三五”时期有了明显的提升。结合世界银行对中国 GDP 的预测数据^①估算，如果满足对教育资源的中水平需求，“十四五”时期普通高中教育经费总量和财政性教育经费总量在 GDP 中的占比分别要达到 0.53% 和 0.44% 左右；如果满足对教育资源的高水平需求，“十四五”时期普通高中教育经费总量和财政性教育经费总量在 GDP 中的占比分别要达到 0.59% 和 0.48% 左右；而“十三五”时期上述两类经费总量在 GDP 中的占比分别为 0.52% 和 0.43% 左右。这再次说明，要提供充足的投入水平以满足“十四五”时期中国普通高中教育经费需求，必将面临较大的投入压力，特别在新冠肺炎疫情等可能给中国经济运行带来较大的挑战的背景下更是如此。

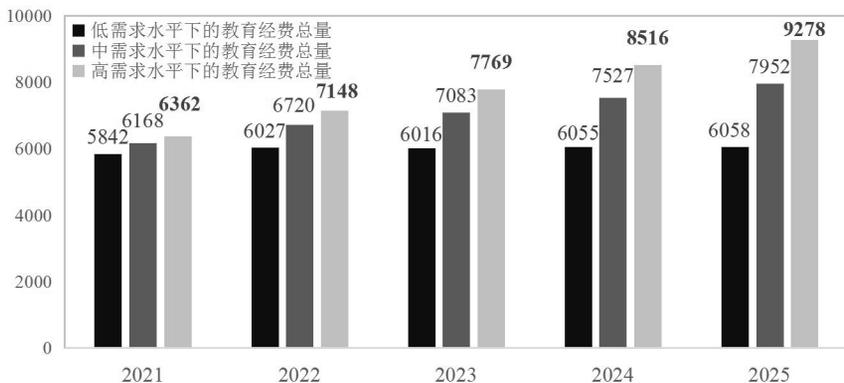


图 7 “十四五”时期普通高中教育经费总量需求预测(单位：亿元)

^① 2021—2025 年期间各年份中国 GDP 的预测数据依次为：168345.9 亿美元、182405.7 亿美元、197458 亿美元、213694.4 亿美元以及 230891.6 亿美元。数据按照预测报告发布时间 2020 年 10 月的中美汇率 6.711:1 进行换算。数据来源：<https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>。

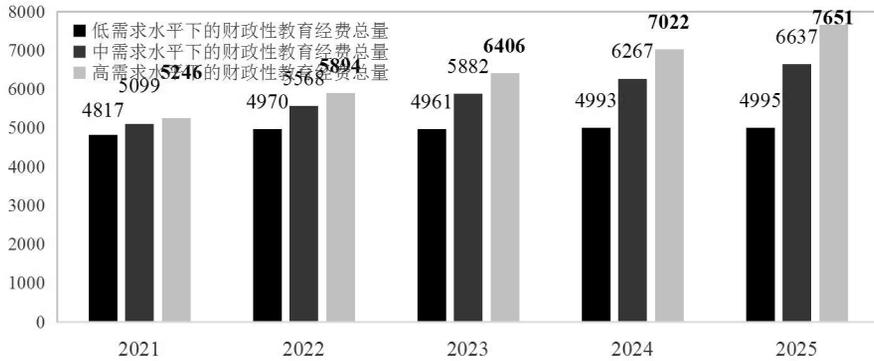


图8 “十四五”时期普通高中财政教育经费需求预测(单位:亿元)

四、“十四五”时期完善普通高中经费保障体制的政策思路展望

进入“十四五”时期,普通高中教育发展肩负着更为艰巨的任务,它是中国建设人力资源强国和人才强国的重要基础,对于中国经济增长由初中教育水平的人力资本驱动模式转为高中教育水平的人力资本驱动模式至关重要(杨小敏等,2015)。尽管在各级政府的不懈努力下,中国普通高中的经费保障水平已得到明显的提升,有力地推动了普通高中阶段教育发展取得重要进展。但是,普通高中阶段教育的经费保障仍将在投入的充足性、渠道的多元性以及地区间和区域内的均衡性上面临巨大的挑战和困难。水平充足、结构合理、取向公平的经费保障是新时期教育发展的基础(杨蓉和刘婷婷,2019)。为此,我们认为,为推进“十四五”期间我国普通高中教育的多样化、特色化的高质量发展,教育经费保障必须从以下三个方面做出改革:

第一,坚持政府投入的主体地位,保证各级政府对普通高中教育投入稳步增长,制定系统性、稳定性和持续性的经费投入机制。在中国普通高中教育规模持续扩大的背景下,必须重视教育质量的同步提升,这是获得充足的、高素质人力资本的前提;否则,低质量的教育规模扩大,不仅无益于改变中国劳动力素质偏低的现状,而且会带来巨大的资源浪费。跨国数据比较显示,当前中国普通高中阶段生均教育经费比起芬兰等普通高中教育发达国家仍存在很大的差距。同时,预测结果显示,在中国普通高中阶段适龄人口规模庞大、普通高中入学人口数量持续递增的现实状况下,即使是2035年达到教育发达国家当前的教育经费保障水平,都会对经费投入带来冲击。不难想象,如果保证生均经费投入水平按“十三五”时期的增速平稳、持续地增长更是挑

战巨大。普通高中阶段教育继续维持低水平、慢增长的经费投入现状显然不利于满足现阶段人民对高质量、低收费、多样化教育的需求(储朝晖, 2020), 难以保证中国社会经济结构转型对高素质人才的需求。

在当前普通高中教育阶段经费保障以政府投入为主、财政性经费占比能正向预测地区生均教育经费投入水平的背景下, 政府投入的努力程度和实际投入水平, 直接决定着普通高中阶段教育经费的保障水平, 因而必须激励各级政府继续保持高水平的投入努力程度。一方面, 各级政府必须继续落实财政性教育经费增长的长效机制, 贯彻“国家财政性教育经费支出占 GDP 比例一般不低于 4%, 财政一般公共预算教育支出逐年只增不减, 按在校生数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减”的要求,^① 保证教育经费投入水平逐年递增。另一方面, 各级政府应当加快建立和完善普通高中生均拨款制度, 出台关于生均经费标准和生均财政拨款标准的相关文件, 使财政性教育经费投入有章可循。不同于已有相对完善标准的义务教育阶段教育, 目前我国普通高中经费投入的刚性约束机制尚未建立, 这可能导致部分地方政府更偏好短期能够促进 GDP 快速增长的项目, 而忽略对教育这类回报期较长的公共项目的投资(姚昊和马银琦, 2020)。因此, 为普通高中经费投入提供保障性的政策和法律很有必要, 以促进普通高中教育可持续健康发展(沈有禄, 2019)。

第二, 在加强政府主渠道投入地位的同时, 应建设和完善普通高中多渠道资金筹措体制, 积极拓宽教育经费的来源渠道, 努力增加非政府投入以破解供需矛盾。在国内外形势复杂多变、经济持续稳定增长面临各种风险与挑战的现实条件下, 中央和地方政府的财政收入的增长都可能放缓。因此, 在普通高中阶段教育经费中公共财政占比已经不低的背景下, 如果不能拓宽普通高中阶段经费的来源渠道, 可能对该阶段教育的发展带来如下风险: 一方面, 在经济下行、财政收入减少时, 普通高中阶段公共财政经费保障的供需矛盾将急剧上升, 教育经费投入的稳定增加难达预期, 很可能使该阶段教育经费的保障面临“低水平、大盘子”的风险。另一方面, 普通高中阶段办学对政府的高度依赖和对社会投入渠道的挤出, 可能造成学校管理体制的僵化, 不利于办学创新和改革(赵俊婷和刘明兴, 2017)。

为此, 要保障普通高中阶段投入水平的稳定增长, 必须拓宽教育经费的来源渠道。可能的措施包括: 应按照非义务教育阶段受教育者合理分担教育成本的原则, 确定合理的学费标准, 严格执行学费标准调整程序和动态调整机制; 落实修订后的《中华人民共和国民办教育促进法》在财政收费、税收优

① 国务院《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见(2018年)》。

惠、土地等方面的扶持政策，有效地调动社会各界投资、举办、捐助普通高中阶段教育的积极性，切实提升多元化投入体制中非政府财政经费投入的比例；对民办普通高中，尤其是高质量、特色化的民办普通高中进行激励性财政投入，带动民间资本参与普通高中的共建共管或投资兴办（薛二勇等，2020）。

第三，普通高中阶段教育投入应关注教育经费保障水平的“中部塌陷”“南快北慢”以及城乡差距扩大现象，不断突出中央和省级政府在薄弱地区中的投入责任，推进地区、城乡间经费保障水平的均衡性。在国际环境急剧变化的现实状况下，中国经济正走向“国内国际双循环”的新格局，经济生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，而相关产业正逐步向中部、西部、北方实现梯度转移（董志勇和李成明，2020）。经济要发展，人力资本需先行。相对于发达国家，中国发达地区、城市地区人口的高中普及率以及接受高中教育的质量几乎没有差距；但落后地区、农村地区人口的高中普及率以及接受高中教育的质量差距巨大。^①教育资源的供给长期以来在城乡间、地域间不够均衡，严重制约了落后地区特别是农村地区普通高中质量的提升（薛二勇等，2020）。在此背景下，保证中国各个地区的青少年都能有机会获得高质量的高中教育，是经济发展新格局得以建成的人力资源保障。但是，从前文分析可以看出，在以县为主的高中管理体制下，普通高中教育经费保障的地区不均衡状况非常明显。可以预期，如果地区间教育经费保障水平的差距持续拉大，不仅可能造成优秀教师等优质教育资源从落后地区加速向发达地区流动的虹吸效应，增加落后地区高中发展陷入低质量、固化的风险（赵俊婷和刘明兴，2017），更可能陷入“低经济发展水平—低经费投入—低人口素质—低经济发展水平”的恶性循环，不利于中国经济发展新格局建设。

为确保普通高中阶段教育质量的普遍提高，满足各地对普通高中阶段的高质量教育需求，在坚持以地方办学为主的分权化办学思路下，必须因地制宜优化多级政府财政分担机制（刘泽云，2009）。一方面，中央政府应通过对学校基础设施、教师人员经费等方面专项经费投入的方式，加大对经济发展水平相对落后地区的教育财政转移支付力度，改善对该类地区普通高中学校的办学条件和办学质量，为满足今后的新经济发展加快培养高素质人才。另一方面，省级政府应加强对县域内经费的统筹，在科学计算县域资源供给

^① 参见 Ke, J., et al., “What Kind of Senior Secondary Education Does China Need?”, *Chinese Research Perspectives on Educational Development*, <https://brill.com/view/book/edcoll/9789004389021/BP000010.xml>.

能力的基础上,对各县经费不足的部分予以支持和补充,精准配置教育经费,以缩小省内薄弱地区和发达地区的经费差异。

[参考文献]

- 包金玲、李静波,2004:《我国高中阶段教育发展状况调查研究》,《教育发展研究》第11期。
- 储朝晖,2020:《中国高中教育发展的特征与启示》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第2期。
- 董俊燕、刘泽云,2014:《普通高中政府生均投入影响因素研究——基于省级面板数据的实证分析》,《教育与经济》第3期。
- 董志勇、李成明,2020:《国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第5期。
- 杜宇、吴传清,2020:《中国南北经济差距扩大:现象、成因与对策》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 李建民,2019:《“全面普及高中阶段教育”的内涵释要与路径选择》,《教育研究》第7期。
- 刘建民、刘建发、吴金光,2012:《强化普通高中教育经费政府投入责任的路径探讨》,《教育研究》第9期。
- 刘泽云,2009:《我国普通高中经费政府分担比例问题研究》,《教育与经济》第1期。
- 阙明坤、陈春梅,2018:《民办教育新法新政解读及其影响分析》,《教育与职业》第5期。
- 沈有禄,2019:《普通高中教育经费地区差异研究——基于2007—2016年的数据》,《教育与经济》第6期。
- 盛来运、郑鑫、周平、李拓,2018:《我国经济发展南北差距扩大的原因分析》,《管理世界》第9期。
- 石中英,2014:《关于现阶段普通高中教育性质的再认识》,《教育研究》第10期。
- 王一鸣,2017:《加快建设新时期现代化经济体系》,《中国金融》第21期。
- 薛二勇、傅王倩、李健,2020:《我国普及高中教育的形势、问题与路径》,《中国教育学刊》第10期。
- 薛海平、唐一鹏,2016:《我国普通高中教育经费投入:现状、问题与建议》,《教育学报》第4期。
- 杨蓉、刘婷婷,2019:《中国教育经费配置结构分析——基于历史趋势和国际视野的双重探讨》,《全球教育展望》第6期。
- 杨小敏、杜育红、赵佳音,2015:《国家免费基础教育向高中阶段延伸的前瞻研究》,《中国教育学刊》第11期。
- 姚昊、马银琦,2020:《局部塌陷:省域内高中生均经费投入的地区差异透视——基于江苏省的实证分析》,《教育学术月刊》第8期。
- 余凯、谢珊,2020:《普通高中教育多样化发展的问题分析与政策建议》,《中国教育学刊》

第2期。

占盛丽、沈百福，2009：《影响我国民办普通高中发展规模的因素分析》，《教育发展研究》第24期。

赵俊婷、刘明兴，2017：《我国普通高中经费筹措体制回顾与评析：1980—2016》，《教育学报》第3期。

The Fund-guarantee System of General Senior High School Education for the 14th Five-year Plan Period in China: Actuality, Challenge and Prospect

LIANG Wen-yan, HE Qian, HU Yong-mei
(Faculty of Education, Beijing Normal University)

Abstract: This study reviews the evolution of expenditure guarantee policy and investment status of general senior high schools during the previous four five-year plan periods since 21st century, systematically analyzes the possible challenges for the expenditure guarantee of senior high schools through international comparison and panel regression model analysis, further forecasts the fund demand and looks forward to the policy optimization of senior high school in the 14th five-year. This paper identifies that China has made great progress in guaranteeing the equity and adequacy of fund investment, therefore meet people's demand for accessing to senior high school comparably well. However, in the 14th five-year period, in order to promote the high-quality development of senior high school towards diversity, comprehensiveness and specialization, China's senior high school education funding guarantee is still facing the challenges of increasing demand pressure, relatively single guarantee channel and unbalanced allocation of funds. Based on the above analysis and clarification, this study predicts the demand of senior high school education funds in the 14th five-year basing on changes in the school-age population, and makes a series of policy prospects around three aspects: upholding the dominant position of government input, improving the multi-channel funds system, as well as optimizing the transfer payment system.

Key words: the 14th five-year plan period; general senior high school; fund-guarantee system; high-quality development

(责任编辑：孟大虎 责任校对：孟大虎 孙志军)