

迎接教育财政 3.0 时代

王蓉，田志磊

[摘要] 自2005年至今的十几年，财政性教育经费高速增长，这一时期也见证了政府建设与完善教育财政制度体系的大量努力。本文以《迎接教育财政 3.0 时代》为题，粗略地将改革开放之后到2005年、2005年至今、以及今后划分为我国教育财政制度建设的三个时段进行分析，并在此基础上分享对于未来教育财政核心矛盾与挑战的些许思考。谨以此文庆祝王善迈教授从教六十周年。

[关键词] 分税制；农村税费改革；集权；教育财政 3.0 时代

一、教育财政 1.0 时代：2005 年之前

（一）教育财政的核心问题与挑战：政策与制度

回顾当时的制度与政策，中国的法律赋予包括中央政府在内的各级政府管理教育的责任，但对各级政府的教育财政责任并没有明确的规定，这一制度格局从建国初到上世纪九十年代并无实质性的变化。建国以来直到上个世纪末，有关法律法规和财政实践中，中央政府的教育支出主要用于中央政府举办的高等学校和中等专业学校，以及这些学校附属的中小学等教育机构。1994年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中关于事权划分的条款规定“中央政府负担本级教育事业费支出”，与1950年和1951年的规定相比变化不大(刘明兴，2014)。

我国教育财政投入及相应制度安排的最重要的决定性因素是中国的财政体制。改革开放至2005年这一时期，我国财政体制的两项重大改革：一是1994年实施的分税制改革，二是2000年启动试点、其后全面铺开的农村税费改革。

[收稿日期] 2017-11-10

[作者简介] 王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所，教授，电子邮箱 rwang@ciefr.pku.edu.cn；田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所，助理研究员，电子邮箱 zhtian@ciefr.pku.edu.cn。

1. 分税制改革

分税制改革的主要内容包括划定各级政府的支出责任,按税种划分中央和地方政府的收入权限边界,建立了过渡期转移支付制度。在我国财政体制内,财政转移支付制度是促进基本公共服务均等化和区域协调发展的重要制度安排。中央对地方财政转移支付制度体系由财力性转移支付和专项转移支付构成。财力性转移支付是指中央财政为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,均衡地区间财力差距,实现地区间基本公共服务能力均等化而安排给地方财政的补助支出,由地方统筹安排。专项转移支付是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标,以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金,由地方财政按规定用途使用。

20世纪90年代初,中央财政处于十分窘迫的境地。县级、地市本级财政收入均占全国财政收入的30%以上,中央本级份额仅略高于20%。而从政府支出来看,中央财政支出占全国财政支出近三成,高于其收入占比,中央一度需要向地方借钱度日。分税制实施后,中央财政收入占比提升到50%左右,从根本上扭转了中央财政的窘境。然而,由于规范的转移支付制度尚未建立,各级政府之间的博弈使得省市县三级财政支出占比一直处于波动之中。直到2000年后,随着规范的转移支付制度的逐步建立,财力得以下沉到县,为基层的公共服务提供资金。

就教育财政来说,根据王蓉(2006)的描述,2005年之前中央政府支持农村义务教育的财政手段主要是:(1)财力性转移支付中的一般性转移支付。一般性转移支付以公式为基础分配资金:按照客观因素计算确定标准财政收入和标准财政支出,以各地标准财政支出大于标准财政收入的差额为分配依据。计算标准财政支出的因素指标包括和教育有关的学校及学生数等变量。另外,中央政府通过调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等直接补助地方政府在支付公务员和事业单位人员(包括学校教师)工资方面的支出。(2)专项转移支付。1994年中央政府支持基础教育的专项资金总量仅为2.2亿元。1995年至2000年,中央政府投入39亿实施了新中国建立以来最大的教育专项资金工程“国家贫困地区义务教育工程”。2001年,中央政府再投入50亿元(其中部分资金用作免费提供教科书经费)实施该工程第二期。当时这些专项项目是根据地理性单位——县域来界定资助目标、明确地为促进贫困地区、少数民族地区和边疆地区的普及九年制义务教育发展而实施,以集中解决农村地区义务教育的急迫问题为目的。

2. 农村税费改革

为了提高农村义务教育的财力保障,从1994年开始,全国规范了城乡教

育费附加的征收办法,城乡教育费附加在当时迅速成为财政预算拨款之外的第二大财政性教育经费来源,特别是农村教育费附加,成为农村中小学办学经费的重要来源。

2000 年开始的农村税费改革,取消了农村教育费附加和教育集资,农村义务教育经费短缺的矛盾加剧。为了弥补县乡财政资金缺口,中央政府提供了专项转移支付,其中弥补教育经费缺口的教育转移支付占了很大的比例,但资金量远远小于因税费改革而减少的经费。笔者在 2004 年《农村税费改革与完善农村义务教育财政保障机制》一文中写到:“农村税费改革暴露了原有农村教育财政体制中的弊端,集中的体现是财政对教育投入的力度远远不能满足需要,导致学校严重依赖预算外资金维持运作,包括支付维持正常教学秩序所需的办公经费和教师报酬。从这个意义上讲,如果以财政资金填补农村教育费附加和农村捐集资经费缺口的措施能够落实到位,税费改革为建立健全农村地区教育投入的保障体制提供了重要的契机。但是如果措施不能到位,农村学校的财政将陷于严重的危机状态。”(王蓉,2004a)

(二)教育财政的核心问题与挑战:学者的视角

笔者 2004 年撰写的《我国义务教育财政问题研究:历史与展望》一文,对于之前二十年的重要的教育财政学术成果进行了综述(王蓉,2004b)。重新回顾当时的讨论,有助于厘清我国教育财政学者作为一个群体对于一些重大的教育财政理论和政策问题的思考脉络。这些问题包括:

1. 教育投资的总量和比例问题

如何为教育筹集充足的资源,无疑是二十世纪八十年代到九十年代初期教育财政研究的核心问题。“六五”期间国家重点科研项目《教育经费在国民生产总值中的合理比值》和“七五”期间教育科学重点科研项目《教育投资决策研究》陆续研究了在经济发展水平一定的情况下,政府支出的教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平(陈良焜等,1992)。相关人员在此基础上,向党中央、国务院提出了“我国预算内教育拨款在国民生产总值内应有一个比例,这个比例在九十年代中期或到 2000 年应达到发展中国家 4% 的水平”的建议。最终在 1993 年,中共中央、国务院正式印发了《中国教育改革和发展纲要》。《纲要》对教育经费投入的目标表述为“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,在本世纪末达到 4%”。1994 年颁布实施的《教育法》也对此做出相应的规定。这种将财政教育支出与国民生产总值、财政支出挂钩的制度安排,被后人统称为“挂钩机制”。

2. 教育的产品属性和政府责任

上世纪九十年代以后,研究者开始采用公共品理论来分析教育中政府应

然的角色。我国较早从公共产品理论出发讨论教育产品性质的是北京师范大学的王善迈教授(1996、1997)和北京大学的厉以宁教授(1995)。王善迈(1997)提出,义务教育属于公共产品,是一种强制性的免费教育,不能通过市场交换提供,其供求由法律调节,而不能由市场需求和价格(学费)调节,这决定了义务教育资源配置方式的核心特征。北京大学高教所的一系列研究也阐述了各级各类教育的公共品属性及其相应的应有的基本财政体制安排(闵维方,2002,31—32页)。

3. 教育经费的多元化筹资

在二十世纪八十年代后期和九十年代初,有相当数量的研究指出,随着经济体制改革的推进,我国国民收入的分配模式产生了变化,而教育经费的筹措机制应该随之进行改革。也就是说,国家、企业和个人都有必要、也有可能负担更多的教育经费。实施多元化筹资体制是我国教育经费匮乏背景下的现实选择(袁连生,1988)。但是,从九十年代末期开始,人们对于多元化筹资体制的认识和观点开始发生了变化。例如,蒋鸣和(2001)提出,所谓“人民教育人民办”与政府的职责明显不符,过分强调人民群众的责任,对规范政府行为缺乏约束,必然导致农民负担的加重。

4. 义务教育投入分配的公平性问题

自九十年代后期开始,相当数量的以实证分析为基础、以省或县为分析单位的研究开始对我国义务教育投入的公平性问题进行更加准确和深入的描述。其中,杜育红(2000)以省为分析单位,系统地分析了各级教育经费的地区性差异如何随时间而变化。这一研究指出,在1988至1996年期间,小学和初中的生均经费省区间的差距都是在不断加大。王蓉在2003年的论文中提出,我国的义务教育财政体制的特点直接导致了义务教育投入公平性缺失,义务教育的公平问题必须置于我国严重的城乡二元结构和地区发展不平衡的大背景下加以分析和解决(王蓉,2003a)。

5. 义务教育财政体制与转移支付制度研究

从九十年代后半叶开始,义务教育财政中的政府行为、义务教育转移支付、及更广泛的义务教育的管理和财政体制成为研究的核心问题。中央和省级政府应该承担更多的责任(王善迈等,2003;王蓉等,2003b;魏向赤,2003)在当时成为了学者的共识。进而,部分学者对于如何设计中央政府的义务教育转移支付制度提出了设想,包括所谓“生均经费标准方案”、“中央财政承担西部教师工资方案”和“分项目、按比例方案”(王蓉,2006)。

根据上述回顾,可以清晰看到2005年之前教育财政研究者的总体共识及其反映的现实问题:第一,教育经费严重不足是最为重要的核心关切。第二,

自觉使用从西方引进的理论工具——公共品、外部性等概念——为建议政府改革与完善各级各类教育的财政体制机制提供学理性依据。第三，与义务教育公平问题相关的分析和讨论聚焦在城乡与区域之间的发展与分配不平衡，并将之与体制原因结合起来。第四，将实施多元化筹资体制视作我国教育经费匮乏背景下的现实选择。第五，中央与省级政府加大对于义务教育的投入无疑是当时的共识。这些讨论构成了2005年之后教育财政制度建设高峰期的序曲，奠定了相应的公共政策的思想认识基础。

二、教育财政 2.0 时代：2005 年至今

田志磊、杨龙见和袁连生(2015)从财政集权与分权、以及教育财政转移支付制度完善这几个角度分析与刻画了1980年至2012年的教育财政制度变迁。在2005年之后，教育支出占比首先随着农村义务教育经费保障机制改革快速增长；其后又伴随着4%写入《国家中长期教育改革和发展纲要(2010—2020)》，中央将4%的教育财政投入目标向地方分解，教育支出在2010—2012年出现了1980年以来的最大增幅。在这一期间，具有里程碑式的重大教育财政制度纷纷出台，包括农村义务教育经费保障机制改革、建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助体系、实施中职免费、加大财政投入支持学前教育发展等。在2012年之后，国家财政性教育经费继续稳步增长。2012年至2016年，国家财政性教育经费由2.3万亿元增长到3.1万亿元，年均增长7.9%。国家财政性教育经费占GDP比重连续五年保持在4%以上。国家财政性教育经费占全国教育经费总投入的80%左右。其中，通过公共财政预算安排的教育经费占国家财政性教育经费总投入的96.1%，是财政性教育经费的主要来源。根据2017年预算安排，全国一般公共预算支出中教育支出比重达到14.9%，为第一大支出。2005年至今这一时期，是我国建国以来国家财政性教育经费维持高速稳定增长长达十余年之下的一个重要的教育财政制度建设高峰期。

(一)教育财政的核心问题与挑战：政策与制度

2005年至今的重大政策与制度进展主要体现在如下几个方面：

1. 关键性的政策进展——实现了“4%目标”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出，到2012年实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%的目标。为了确保“4%目标”的实现，2011年国务院发布的《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》提出了两个核心要求：第一，敦促各级政府切实提高财政

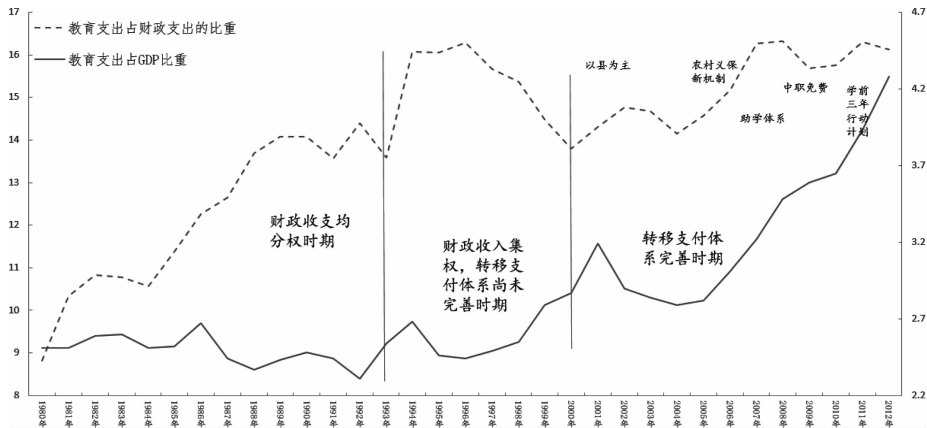


图 1 1980—2012 年教育支出占财政支出和 GDP 比重(单位:%)^①

教育支出占公共财政支出比重。中央政府为此制订了各省财政支出比重调整目标，层层分解，并监督各地切实落实。第二，拓宽经费来源渠道，多方筹集财政性教育经费。在采取了上述高压性的行政化手段后，在 2012 年终于实现并超过了“4% 目标”，达到 4.28%。

表 1 2005—2015 年财政性教育经费统计表(单位：亿元、%)

年份	全国教育经费总投入	国家财政性教育经费	非财政性教育经费	全国国内生产总值(GDP)	财政性教育经费占 GDP 比例	非财政性教育经费占 GDP 比例	财政性教育经费占总教育经费比例	非财政性教育经费占总教育经费比例
2005	8419	5161	3258	183085	2.82%	1.78%	61.30%	38.70%
2006	9815	6348	3467	210871	3.01%	1.64%	64.68%	35.32%
2007	12148	8280	3868	249503	3.32%	1.55%	68.16%	31.84%
2008	14501	10450	4051	300670	3.48%	1.35%	72.06%	27.94%
2009	16503	12231	4272	340507	3.59%	1.25%	74.12%	25.88%
2010	19562	14670	4892	401202	3.66%	1.22%	74.99%	25.01%
2011	23869	18587	5283	472882	3.93%	1.12%	77.87%	22.13%
2012	27696	22236	5460	518942	4.28%	1.05%	80.29%	19.71%
2013	30365	24488	5877	568845	4.30%	1.03%	80.65%	19.35%
2014	32806	26421	6386	635910	4.10%	1.00%	80.53%	19.47%
2015	36129	29221	6908	685506	4.26%	1.01%	80.88%	19.12%

数据来源：2006—2016 年《中国教育经费统计年鉴》。

^① 引自田志磊、杨龙见、袁连生 2015 年发表于《北京大学教育评论》的《职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出》一文，略有改动。

2. 建设与完善教育财政制度

这一时期,政府为建立健全法律法规、建设与完善教育财政体制机制的基本制度做出了大量努力。全国人大及其常委会制定或修改《教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《义务教育法》及《民办教育促进法》等法律,国务院制定了大量教育行政法规、发展规划等规范性文件,出台相关政策措施,将义务教育全面纳入公共财政保障范围,探索建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制;将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围,坚持公办民办并举;实行普通高中以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制;引导各地建立完善中高职院校生均拨款制度;构建高等教育科学规范、公平公正、导向清晰、讲求绩效的中央高校预算拨款制度;建立健全从学前教育到研究生教育各阶段全覆盖的家庭经济困难学生资助政策体系。就政府与市场责任划分这一体制维度来说,各级各类教育财政体制的制度经过上述这些努力已经基本确立。

3. 中央财政责任迅速扩大

农村义务教育经费保障机制改革开启“中央地方共担”义务教育投入责任的先河,且在其他层级、其他领域产生示范效应(刘明兴,2014)。这一时期,最为重要的政策发展是以实施免费义务教育和免费中职为标志,进行了一些不可逆的、改变政府与市场的财政责任划分的重大教育财政体制改革。在政府间的教育财政体制安排方面,2005年出台的《农村义务教育经费保障机制改革》是一个里程碑式的突破,首提农村义务教育财政按照“分项目、按比例”的方式“中央地方共担”。此后,随着中央财力不断增强,中央财政全面介入从学前教育到研究生教育的各级各类教育。

根据《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》和财政部财政预决算报告有关教育财政支出的介绍,可以看出中央政府教育支出的内容从2005年之前到之后这些年的系统性的变化。例如,1999年中央教育支出127亿元,绝大多数是本级支出,其中国家贫困地区义务教育工程的当年支出只有8亿元。^①到2006年,随着农村义务教育经费保障机制改革开始实施,中央和地方分项目按比例分担农村义务教育“两免一补”经费、提高公用经费标准支出和校舍维修改造经费,中央当年支出新机制经费就达到150亿元。^②2007年,实施新的家庭经济困难学生资助政策体系,中央和地方财政仅2007年秋季学期投入

① 财政部,2001:《中国财政年鉴2000》第80页,1998—2000每年8亿元。

② 中国财经报,2014:《农村教育经费保障机制》。网址:http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/201407/t20140715_1113083.html

的助学经费就达 154 亿元,其中中央财政 95 亿元,而 2006 年此项支出资金仅为 20.5 亿元。^① 2010 年,新设立“支持地方高校发展专项资金”,中央当年支出 50 亿元。^② 2011 年,新设立对地方学前教育补助项目,支出 100 亿元^{③④};启动“农村义务教育学生营养改善计划”,支出 40 亿元^⑤。根据最新统计,中央财政下达 2016 年相关教育专项转移支付资金主要包括:支持学前教育发展资金 149 亿元,农村义务教育薄弱学校改造补助资金 336 亿元,中小学及幼儿园教师国家级培训计划补助资金 20 亿元,改善普通高中学校办学条件补助资金 40 亿元,现代职业教育质量提升计划专项补助资金 177 亿元,特殊教育补助资金 4 亿元,高中阶段学生资助专项补助资金 201 亿元。支持地方高校发展 91 亿元,地方高校生均拨款奖补资金 252.7 亿元。另外中央财政下达 2016 年城乡义务教育补助经费 1345 亿元(义保机制修订后的政策)。^⑥

表 2 2005—2017 年部分重大教育财政政策一览表

文件列表	文件号
国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知	国发[2005]43 号
国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见	国发[2007]13 号
财政部 教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知	财教[2008]232 号
财政部 教育部 人力资源和社会保障部关于印发《中等职业学校免学费补助资金管理暂行办法》的通知	财教[2010]3 号
财政部 国家发展改革委 教育部 人力资源社会保障部关于扩大中等职业学校免学费政策覆盖范围的通知	财教[2010]345 号
关于印发《中央财政支持地方高校发展专项资金管理办法》的通知	财教[2010]21 号

① 财政部,2008:《中国财政年鉴 2007》第 29 页。

② 21 世纪网—《21 世纪经济报道》,2010:《中央财政直补地方高校:专项资金每年达 50 亿元》。网址: <http://news.sohu.com/20101027/n276614641.shtml>

③ 中国人大网,2012:《关于 2011 年中央和地方预算执行情况与 2012 年中央和地方预算草案的报告》。网址: http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2012-03/19/content_1715299.htm

④ 财政部,2015:《中央财政下拨 2015 年学前教育发展资金 150 亿元》。网址: http://jkw.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/tourudongtai/201508/t20150824_1432390.html

⑤ 中国教育报,2012:《让学生吃得有营养更放心——全国农村义务教育学生营养改善计划工作部署视频会议综述》。网址: <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6365/201202/131045.html>

⑥ 财政部,2016:《2016 年中央对地方税收返还和转移支付决算表》。网址: http://yss.mof.gov.cn/2016js/201707/t20170713_2648693.html

文件列表	文件号
国务院关于当前发展学前教育的若干意见	国发[2010]41 号
财政部 教育部关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见	财教[2010]567 号
国务院关于进一步加大财政教育投入的意见	国发[2011]22 号
关于加大财政投入支持学前教育发展的通知	财教[2011]405 号
财政部 教育部关于印发《农村义务教育学生营养改善计划专项资金管理暂行办法》的通知	财教[2012]231 号
国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见	国发[2012]48 号
财政部 国家发展改革委 教育部关于完善研究生教育投入机制的意见	财教[2013]19 号
财政部 教育部关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见	财教[2014]352 号
国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知	国发[2015]64 号
财政部 教育部 人力资源和社会保障部关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见	财教[2015]448 号
关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知	财教[2015]467 号
国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知	国发[2015]67 号
国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见	国发[2016]40 号
教育部 财政部 国家发展改革委关于印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》的通知	教研[2017]2 号

通过分析反思“4%目标”落实的过程,可以看到:首先,“4%目标”作为一种有效的资源动员策略,根本原因在于它是一个针对或面向整个教育领域的资源筹措策略,这与学者提出的生均拨款标准等策略在政治学层面的涵义不可同日而语。其次,上文提到的三方面努力——落实“4%目标”、加强教育财政体制机制建设、中央财政责任迅速扩大——彼此之间是互相联系、互为因果的。2005年后实施的一些重大教育政策,在设计上与上一届政府提出的“以人为本”“建设和谐社会”的执政理念高度一致,且具有共同的特点:即中央政府高度重视解决政府——民众间矛盾,并且把建立和完善基本公共服务作为解决该矛盾的手段,同时建立了把地方政府、专业群体作为工作对象的思想基础,在措施上把调整地方政府行为、管制专业群体作为重点。政

府对于基本公共服务的干预和支持在面上不断扩展、在量上不断增加,同时中央集权程度有所提高。在这种背景下,教育系统相关的筹资策略可以用项目化、多层次、全系统、立体化来描述。项目化,是指“条条”系统在教育资源筹措的过程中变得愈加重要,专项经费成为体现中央意志的主要形式。多层次,是指既包括“4%目标”这种为全系统筹资的努力,也包括为某一类教育子领域、层次——例如学前教育——的努力,还包括为解决某类教育之中的具体突出问题——例如义务教育阶段的薄弱校改造——的努力。全系统,是指各个层级教育的筹资动员策略全面展开,例如学前教育、研究生教育、特殊教育、中职教育等,以前财政投入较少或中央政府较少关注,目前已经全部有专项覆盖。总的来说,财政投入由传统上优先考虑的教育层级(类型、院校)逐步向弱势的层级(类型、院校)扩散。与此同时,传统上优先考虑的教育层级的财政投入机制立体化。例如,高等教育的投入机制目前包括了助学体系、研究生经费投入和基础研究业务费等。

(二)教育财政的核心问题与挑战:学者的反思与分析

财政分权和集权,即不同的财政体制安排,对于教育发展会产生何种影响?这一问题,是教育财政2.0时代最有吸引力的研究主题之一。

早在1997年,魏后凯、杨大利在《中国社会科学》发表《地方分权与中国地区教育差异》一文,讨论了中国教育财政分权化改革对地区教育发展的影响。财政分权和地方教育发展的关系,首次进入学者的讨论范畴。不过,在随后很长一段时期内,这一主题并未引起学术圈的足够重视。2005年,乔宝云等发表《中国的财政分权与小学义务教育》一文,引领了这一领域研究的爆炸式增长^①。构建财政分权指标,基于计量模型讨论财政分权与教育供给数量或质量的关系,成为随后若干年这一研究领域的主要研究套路。进入二十一世纪的第二个十年,依然有大量的学术文献采用各式各样的度量指标,得出财政分权导致地方教育支出不足、教育质量下滑的结论(郑磊,2010;李祥云、陈建伟,2010;傅勇,2010;柏檀等,2015)。遗憾的是,多数研究并未意识到,随着一系列集权化政策的出台,我国的教育财政体制在2005年后,已经发生了根本性的变化。

财政集权的趋势,得到了本领域之外学者的广泛关注。2002年,陈抗等发表《财政集权与地方政府行为变化》,强调财政集权加剧了地方政府从“援助之手”到“摄取之手”的行为转变。周飞舟(2007)认为,地方政府对于土地财政

^① 根据中国知网统计,截止2017年10月,《中国的财政分权与小学义务教育》一文引用接近700次。是教育财政领域引用率最高的学术文章。

的依赖,需要归因于财政集权化改革。袁飞等(2008)则分析了财政集权过程中转移支付增加对地方财政供养人口膨胀的作用。陶然等(2009)阐释了财政集权背景下,地方政府促进本地经济增长的政治经济学逻辑,并对地区“竞次性”发展模式的不可持续性问题给予了思考。方红生、张军(2014)一文中,将陶然等人的阐释命名为新财政集权理论。

如前文所说,在2005年之前,加大中央与省级政府对于地方事权之下的农村义务教育的投入是教育财政学者的共识。那么,当这样的设想真正实施时,将会导致怎样的后果?随着2005年之后中央财政集权加强、教育财政转移支付体系逐步完善,上述问题的答案得到了在现实中演绎的可能。

最直接的后果是,如上节所说,2005年以来教育财政支出占比持续提升,欠发达地区学校办学条件大幅改善,各级各类教育保障机制或类保障机制逐步建立,4%目标得以实现。然而,财政集权的后果是复杂的,其他的一些后果也逐渐体现:

1. 政策制定集权化难以充分考虑地区偏好的异质性

中职教育提供了一个典型案例。中职免学费政策在改善中西部地区中职教育发展现状的同时,加深了东部发达县市中职教育模式和产业用人需求之间的矛盾(田志磊,2015)。

2. 教育供给偏离本地居民的意愿

农村学校撤并提供了典型案例。丁延庆等(2016)发现,在政治集权、经济分权的激励下,地方政府积极执行上级政策以显示忠诚和能力,再加上撤校后规模经济所带来的经费节约以及“学校进城”对于城镇化的推动,使得学校撤并政策被“过急过快过度”的实施,偏离了本地居民的意愿。

3. 教育经费使用效益的下降

在教育转移支付和中央量化考核的双重作用之下,地方政府的教育支出大幅度上升,办学条件大幅改善,但是经费使用方向和教育服务的内容和质量却未能满足居民的教育偏好。实现4%后,越来越多的学者开始呼吁采取措施提升教育经费使用效益(郭庆旺、贾俊雪,2012;胡卫,2013)。

4. 公办学校办学积极性下降

集权化的教育财政体制可以有效制衡地方政府对教育偏好的不足,提高公共教育保障水平 and 教育均衡,但是也改变了地方的教育人事体制和教师激励机制。李小土等(2008、2010)针对西部某省20个县50个乡镇学区的研究表明,农村义务教育保障新机制实施以来,教育财政投入体制的集权引起了教师人事权力的不断集中,乡镇政府逐渐退出农村教育的人事管理,取而代之的是县委组织部和县教育局。由于人事权的掌控方和教育管理方的分离,

教师绩效的评估者无法掌握对教师激励的权力，这在一定程度上扭曲了教师激励机制，一定程度上抵消了财政投入的积极作用。不少教育观察者发现，办学条件改善和生源流失并存，成为农村公办学校的常态(袁小兵，2008；李代弟，2017)。

三、未来的教育财政：新的挑战来自何处

2012年至今，即落实“4%”之后，大量的政策讨论继续聚焦在政府体制内的相关制度问题，这无疑是在教育财政1.0和2.0时代为了制衡地方政府教育供给激励的不足而采取的挂钩机制以及相应的中央集权努力所引发的政策校正压力所导致的。政策校正的观点逐渐获得了越来越大的影响力，即认为挂钩机制，在特定的历史时期，为促进事业发展发挥了积极作用，但也不可避免地导致财政支出结构固化僵化，肢解了各级政府预算安排，加大了政府统筹安排财力的难度^①。最终于2013年，中共十八届三中全会《决定》提出：“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式”。2014年9月，国务院出台《关于深化预算管理制度改革的决定》，关于优化支出结构的表述中重申了三中全会的决定。同年，全国人大通过的《预算法》也未有“挂钩”问题的规定。

在清理挂钩的决议出台之后，教育财政领域的学者开始担心，在地方政府治理结构未有重大变化的条件下，取消财政教育支出挂钩的规定，财政教育支出比例将会下降，刚刚缓解的教育经费短缺情况又将出现。能否在挂钩机制取消后，建立起新的规则，确保教育等基本公共服务获得可持续的财政支持，牵动人心。2016年，国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，宣告事权和支出责任划分改革大框架的正式出炉。随后，无论是省以下政府事权和支出责任的划分，还是具体领域如教育事权和支出责任的划分，都陆续开始了制度构建。

然而，随着我国社会经济的不断发展，理清政府间的教育事权和支出责任已不足以应对当前的教育发展。在教育领域，政府与市场之间的关系日趋复杂。这种复杂主要体现在两个方面：一是教育需求出现新形势。人民对于更高质量和差异化、个性化的教育的需求整体提升，人口收入差距急剧拉大

^① 2016年，在中国发展高层论坛上，时任财政部部长楼继伟表示，2012年全国财政支出的48%属于挂钩事项。

带来的教育需求分化与实施免费政策后的公共供给规范化之间出现的矛盾。二是教育供给出现新业态。在传统上没有纳入政策视野的市场性主体——课外补习机构、教育科技公司以及与之相辅相成发展的以突飞猛进的信息化技术为基础的虚拟式教育供给主体——在教育现实中发挥了越来越显著的作用，成为教育供给侧的重要组成部分，改变了政府主导教育需求与供给匹配的基本格局。

这些问题导致的矛盾在前些年已经逐渐严重，但是在教育财政 2.0 时代全力加大教育财政性投入的运动中并未得到充分关注，而未来将有可能成为主宰教育财政政策议程的核心因素。始于上世纪八十年代末的教育财政制度建设所针对的基本面问题，已经被新的基本面问题所取代。

（一）教育需求的新形势

社会阶层的分化以及随之而来的教育需求分化，必然引发教育供求匹配方式的改变。在公共基础教育体系整体质量高、对不同教育需求包容性强的地区，供求关系的匹配方式往往体现为中高社会阶层在公共教育体系内部“以房择校”^①；在公共基础教育体系整体质量低、对不同教育需求包容性弱的地区，则更多体现为中高社会阶层对公共教育体系的逃离。

王蓉(2017)提出了“教育的拉丁美洲化”问题。所谓“教育的拉丁美洲化”，是指这样一种教育格局：在人口收入差距显著的社会中，大量中高等收入的家长可能逃离公共教育体系而在私立部门中寻求更高水准的服务，公立学校特别是基础教育阶段的公立学校逐渐成为低劣质量机构的代名词。如果社会中高等教育的好学校传统上都是公立机构，如精英型的公立大学，且政府对这些机构采取高补贴或免费的政策(如巴西)，这就会导致一种极端的、且难以打破的教育不公平格局：社会的优势群体在私立中小学接受优质教育，从

^① 哈巍、余韧哲(2017)探讨了学校质量与房价之间的关系，也就是“学区房”现象。如作者所说，我国自 1986 年《义务教育法》颁布起在义务教育阶段实行就近入学政策。在小学阶段，按照地理位置临近原则，每所学校大体划定了自身的招生服务范围，原则上仅从这一范围内招收适龄儿童入学，且只有范围内的住宅产权人才有资格获得入学名额。由于就近入学将入学权利与学校招生服务范围内的户籍与房屋产权挂钩，因此家庭可以通过买房选择合意的学校，这一制度安排的结果产生了公众广为关注和忧虑的“学区房”问题。也就是说，在义务教育阶段的公立学校彼此之间质量差异显著、但是全部实施全免费且严格按照就近入学分配入学机会的情况下，越来越高涨的对于优质教育的需求导致学校质量的间接定价机制——即学区房的房价——越来越显性化并导致了越来越广泛的社会关注。其本质问题，如该文作者所指出的，是变相的以钱择校，使得入学机会按照家庭经济状况分配，产生群分效应。

而得到优质低价的高等教育服务及其背后的高额的公共财政补贴；与此同时弱势群体接受着较低质量的基础教育服务，难以在获得精英性高等教育机会的竞争中取胜，阶层固化难以打破。

“教育的拉丁美洲化”问题目前我国不少城市的基础教育领域已经非常突出。“初中不读民办，高中、大学就进民办”，就是老百姓对“教育拉丁美洲化”问题的形象表达。在部分一二线城市，最好的初中学校几乎全是民办学校，更加令人担忧的是，民办学校与公办初中的质量差距越拉越大，公办学校的劣势越来越明显。在上海，一位学者早在2005年的研究就显示公办初中发展的恶性循环问题已经非常突出，即：“公办初中一方面要应付民办初中带来的生源挑战，一方面要应对残酷的中考竞争，始终在夹缝中求生存，……民办初中加强了、发展了，而公办初中更困难了。”（吴国平，2005）。根据上海市2015年中考成绩，排名前十所学校全部是民办（中考平均分570到590），而公办学校中考成绩最好的平均分在560分以下。同时，民办初中学费一路上涨，每学年学费已超过万元，在免费义务教育政策推行下，民办学校和公办学校的就读费用日益拉大，即便这样，仍然阻挡不了家长选择民办初中的热情，一些初中报名与录取比例甚至达到10比1（李爱铭，2009）。在浙江杭州，同样也是民办校雄霸中考江湖（赵美娣，2015）。在江苏，南京市六城区中考成绩排名靠前的基本是民办学校，很多薄弱的公办初中连中考全市平均分都达不到，办学质量不高，导致学校对家长和学生更没有吸引力，生源困难，形成恶性循环。“一位公办学校校长说，‘学生不是外来务工人员子弟，就是家里没钱没权的。’”（谈洁、钱红艳，2011）

分析这些问题产生的根源，世界银行前经济学家克劳奇（Luis Crouch）提供了一个基于教育财政视角的思考。他认为，在收入差距急剧拉大的社会中，免学费政策可能和“教育的拉丁美洲化”问题存在着联动关系。这主要是因为，收入差距急剧扩大会带来人口的教育需求的迅速分化，而免学费政策带来的公共教育供给则倾向于标准化、规范化，这将使得中高收入人群的教育需求无法在公立学校中得到充分满足。特别是如果实施彻底的免学费政策，杜绝公立学校任何收费，将导致这一部分人群以额外付费获取公立学校提供个性化服务的渠道被切断。在这种情况下，如果一个社会中存在私立教育部门，则高收入群体可能大量涌入私立学校，从而导致公立学校与私立学校服务人群的日渐分化（Luis Crouch，2003）。其后果是：贫寒子弟与富裕家庭子弟的教育机会差距越来越大，整个社会距离教育公平目标越来越远。

教育的“拉丁美洲化”与免学费政策之间的关系有待更多实证检验。不过，

可以肯定的是,我国的教育需求出现了新形势,中高社会阶层对公共教育体系的逃离已经到了必须给予充分重视的程度。除了上文所述的中高收入群体对于高质量民办学校的强烈追捧,另一个突出表现是——愈演愈烈的低龄留学现象。

2004 年至 2014 年,中国赴海外的留学生人数从 42.7 万增长为 110 万左右,十年之间增长了 2.5 倍以上。《中国留学发展报告》显示,2014 年,中国已成为美国、澳大利亚、加拿大、日本、英国、韩国、新加坡、德国、俄罗斯、新西兰、瑞典等国留学生的第一大生源国。更重要的是,当前我国留学进入自费时代,且留学低龄化趋势凸显,高中生已经成为继研究生、本科生之后的第三大出国留学人群。北京大学“低龄留学与高中国际化”课题组调查的北京约 1700 名学生的样本中,超过四分之一的初中生有留学意愿,超过三分之一的高中生有留学意愿,学生的留学意愿随年级提升日益明确。该研究将家庭的教育需求分为因优质教育资源供给不足形成的过剩需求和因家庭对教育的特别期待形成的差异需求。在高中阶段,具有过剩需求的群体包括因户口原因、名额过少无法进入示范性高中,或者因为国内大学或名牌大学竞争过于激烈而不愿意在中国考学的学生;具有差异需求的群体包括不喜欢高中应试教育、希望通过就读国外高中为申请国外大学创造便利条件、认为国外大学或专业更优质的学生。结果发现,具有过剩需求和差异需求的学生比例分别为 31.4% 和 62.7%。该研究结论指出:“我国社会目前存在着广泛的优质教育需求,然而,国内提供优质教育资源的能力比较有限,在需求与供给之间形成了巨大的鸿沟,这种供需矛盾是促使留学产生的根本原因。”(范皑皑、张蕾,2016)

(二)教育供给的新业态

教育供给侧改革的相关议题近年已经获得了很多关注。但是,到底什么供给主体构成了供给侧、有哪些教育供给的新业态,关于这些问题的讨论却非常有限。除了传统的公办和民办实体学校,教育科技企业、课外辅导机构、与在线教育发展相关的虚拟学校和项目、甚至教育资本市场,都是现实中的我国教育供给侧的重要组成部分,它们正在催生教育的新业态,对于我国教育创新、教育的公平与效率产生了重要影响。全面认识教育新业态,是教育供给侧改革的关键。

1. 教育科技企业

根据某些机构的估计,以教育科技企业获得年度投资为指标衡量的教育科技投资总规模,我国目前已经成为全球第一。2013 年起,我国教育科技创

业企业数量以平均每年约50%的速度增加。在2014年,我国教育科技企业的总融资为10.9亿美元。^①而到2015年,这一指标已经超过20亿美元。当年全球教育科技投资规模总数超过60亿美元,美国投资总规模接近20亿美元。也就是说,中国教育科技投资总规模在2015年超过美国。^②

更加值得关注的是,这些教育科技企业的发展导致我国教育的行业组织形态发生了显著变化。这些企业按照资源、教、学、练、测、评、管理、招生等各个环节进行业务布局,传统的教育生产方式被解构,在这个过程中形成了我们严重缺乏分析和研究的教育产业链(王莎莎,2016)。

2. 课外补习机构

有着学龄儿童的家长们大概都会认同这样的观点:课外辅导机构是人们现实生活中的重要的教育供给主体(方芳、钟秉林,2014)。北京大学中国教育财政科学研究所校外培训机构治理课题组利用2017年中国教育财政家庭调查数据进行分析发现,全国的义务教育阶段学生课外补习的总体参与率达到37.8%,其中农村达到21.8%、城镇为44.8%;部分省的参与率达到50%以上。学期中的每周补习时长平均达到6.03小时,寒暑假的每周补习时长达到16.4小时^③。目前,许多课外辅导机构不只是辅助学生的学校功课,“假期提前上课影响公立学校老师教学进度”、“为家长提供择公立校指导”、“为公立学校提供奥数等教育服务”等行为都体现出课外辅导机构不再是公立学校的附属与追随者,特别是课外补习与优质学校招生之间的连带关系,加剧了获取优质教育资源的机会不公的矛盾。除此之外,在丰厚资本和高素质人才涌入下,课外辅导行业对于中国教育发展趋势有了更多的话语权和主动权。特别需要指出的是,在我国城乡教育发展存在巨大差异的背景下,由于课外补习的高端服务仍然主要聚集在城市地区和针对优势人群,因此“它以一种结构性排斥的方式降低了农村子弟享受这一体制外优质教育资源的可能性,进而可能结构性地改变他们在未来的教育攀爬路径。”这将直接影响农村孩子进入高中、进而进入高等教育尤其是优质高等教育的比例(庞圣民,2016)。

① 芥末堆出品,百度教育、腾讯教育、淘宝教育、未来工场联合发布,2015:《2015中国教育科技现状蓝皮书》。

② POWER教育,2015:《2015年全球教育科技投资数据报告》。

③ 课题组负责人为北京大学中国教育财政科学研究所黄晓婷副研究员。报告尚未正式公布,将收入近期出版的《中国教育业态蓝皮书》。

四、迎接教育财政 3.0 时代

在教育财政 1.0 和 2.0 时代,最主要的时代命题是:制衡中国式分权下地方政府教育供给激励的不足,确保农村居民和低收入群体的受教育机会。为此,中央政府利用大量专项和带有专项性质的一般性转移支付把财力下沉瞄准到实体学校,并通过地方财政资金配套的要求和对各级各类教育发展的考核,撬动地方政府的教育投入。整体而言,教育财政 2.0 时代的制度建设,较好的解决了这一时代的主要命题。

然而,时至今日,由于教育需求侧与供给侧的基本面问题已经改变,2005 年以来所建立的一系列教育财政政策已然呈现红利耗尽之势。一方面,教育需求相关的核心矛盾已经不再是、或者不再主要是老百姓负担不起基本教育服务的问题,相当高比例的老百姓甚而有更强的支出意愿,目前的问题是老百姓对于更高质量、更加差异化的教育的需求远远超越了教育供给能力的问题。单纯依靠主要针对老百姓负担问题的免费义务教育、免费中职等政策已经不能应对当前复杂的教育需求形势,也难以应付优势群体与弱势群体越发加剧的教育机会与教育结果的不公平、不平等的社会矛盾。这种思考和判断与十九大报告中所说的我国社会主要矛盾是一致的,即:“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。另一方面,教育供给侧的新业态意味着老百姓有了更加多元化的选择,其匹配需求与供给的主导性更强。过去那种政府垄断教育供求匹配的基本制度安排目前已经受到了挑战。我国越来越高比例的家庭甚至在全球范围内选择匹配自己需求的教育服务机构与形式。由于教育供给主体从实体学校转变为“实体学校+课外补习机构+虚拟化项目与机构+国际化供给”,教育财政目前的瞄准方式难以综合考虑各种供给主体。

为了应对教育发展过程中激化的原矛盾和呈现的新变化,教育财政亟需新的理念,新的规则。我们的初步思考如下:

(一)重新思考政府与市场的边界划分

过去十余年,教育财政的政策研究主要聚焦在体制内的问题:巩固教育因其公益属性而得到公共财政支持的合法性地位、更加合理地划分各级政府的教育支出责任等。然而在今天,市场性或市场化的供给侧主体——例如课外补习机构——已经在不为研究者充分关注的情况下逐步取得了中国教育业态中的重要地位。这些主体的背后,有可能带来更加多元和复杂的教育参与者,例如,资本市场,而我们对此并无充足的预判和分析(王蓉,2015)。

(二)设计更加精细和富有弹性的教育拨款机制

即使在实施了免费教育政策的学段,也应该进行更加科学和精细的教育成本测算,厘清其中基本性的教育服务和满足个性化需求的教育服务,制定公共财政对于基本教育服务的保障标准,同时按照个性化需求应由个人付费的原则赋予公立学校适宜的制度弹性。同时,完善公共财政对民办教育的财政支持与激励制度体系,建立公立学校拨款标准、民办学校财政补贴标准的联动机制,保障民办学校的健康发展,同时对民办学校的生源和收费施以适当的监管,鼓励更多的公益性、普惠性以及创新性导向的民办学校。

(三)逐步落实“教育财政应为教育活动而非教育机构提供资金”的原则

随着教育供给主体从实体学校转变为“实体学校+课外补习机构+虚拟化项目与机构+国际化供给”,教育财政政策的瞄准对象和瞄准方式也应相应调整。在调整的过程中,需要将技术从教育财政体系设计的边缘位置移动到中心,需要鼓励数字化学习活动本身,需要考虑为非传统的、但是符合公共财政负担原则的教学活动付费。

总而言之,教育财政3.0时代的核心挑战,特别是如何妥善的处理市场化主体对体制内主体的冲击及其协调发展,将特别考验政策研究者和制定者的智慧。

[参考文献]

- 柏檀、周德群、王水娟,2015:《教育财政分权与基础教育公共支出结构偏向》,《清华大学教育研究》第2期。
- 陈良焜等,1992:《教育投资比例的国际比较》,载于秦宛顺、厉以宁主编,《教育投资决策研究》,北京:北京大学出版社。
- 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬,2002:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学》第2期。
- 丁延庆、王绍达、叶晓阳,2016:《为什么有些地方政府撤并了更多农村学校?》,《教育经济评论》第4期。
- 杜育红,2000:《中国义务教育转移支付制度研究》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第11期。
- 范皑皑、张蕾,2016:《全球化与高中生留学的趋势——基于中、日、韩三国的比较》,《低龄留学与高中国际化改革报告之三》第3期。
- 方芳、钟秉林,2014:《我国民办教育培训行业发展现状与对策》,《中国教育学刊》第5期。
- 方红生、张军,2014:《财政集权的激励效应再评估:攫取之手还是援助之手?》,《管理世界》第2期。

- 傅勇, 2010:《财政分权, 政府治理与非经济性公共物品供》,《经济研究》第 8 期。
- 郭庆旺、贾俊雪, 2012:《落实和用好 4%, 为教育改革发展提供财政保障》,《IMI 研究动态 2012 年合辑》。
- 哈巍、余韧哲, 2017:《学校改革, 价值几何——基于北京市义务教育综合改革的“学区房”溢价估计》,《北京大学教育评论》第 3 期。
- 胡卫, 2013:《采取措施提升教育经费使用效益》,《民主》,第 6 期。
- 蒋鸣和, 2001:《中国农村义务教育投资: 基本格局和政策讨论》,《教育科学研究》第 2 期。
- 李爱铭, 2009:《初中不读民办, 高中就进民办——透视民办初中高中冷热反差现象(上)》,《解放日报》8 月 8 日第一版。
- 李代弟, 2017:《农村学校生源流失现象探究》,《农村经济与科技》第 28 期。
- 李祥云、陈建伟, 2010:《财政分权视角下中国县级义务教育财政支出不足的原因分析》,《教育与经济》第 2 期。
- 李小土、刘明兴、安雪慧, 2008:《中国西部农村教育财政体制改革与教育人事权力结构变迁》,《北京大学教育评论》第 4 期。
- 李小土、刘明兴、安雪慧, 2010:《“以县为主”背景下的西部农村教育人事体制和教师激励机制》,《教师教育研究》第 3 期。
- 厉以宁, 1995:《教育的社会经济效益》, 贵阳: 贵州人民出版社。
- 刘明兴, 2014:《中央教育财政: 体制安排与支出结构的历史回顾》, 北京大学中国教育财政科学研究所工作论文。
- 闵维方, 2002:《高等教育运行机制研究》, 北京: 人民教育出版社。
- 庞圣民, 2016:《市场转型、教育分流与中国城乡高等教育机会不平等(1977—2008)兼论重点中学制度是否应该为城乡高等教育机会不平等买单》,《社会》第 5 期。
- 乔宝云、范剑勇、冯兴元, 2005:《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》第 6 期。
- 谈洁、钱红艳, 2011:《南京教育“哑铃”现象透视》,《南京日报》, 3 月 2 日(A03 版)。
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖, 2009:《地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思》,《经济研究》第 7 期。
- 田志磊, 2015:《中职教育招生在好转么——基于 GIS 的数据可视化呈现》,《北京大学中国教育财政科学研究所简报》。
- 田志磊、杨龙见、袁连生, 2015:《职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出》,《北京大学教育评论》第 4 期。
- 王蓉, 2003a:《义务教育投入之公平性研究》,《经济学》第 2 期。
- 王蓉等(北京大学教育经济研究所课题组), 2003b:《努力建设中国公共教育财政体制》,《人民教育》第 9 期。
- 王蓉, 2004a:《农村税费改革与完善农村义务教育财政保障机制》,《教育科学研究》(台湾)第 6 期。

- 王蓉, 2004b: 《我国义务教育财政问题研究: 历史与展望》, 《中国教育经济学学术年会论文》。
- 王蓉, 2006: 《农村义务教育经费保障机制改革: 政策设计的若干问题》, 《中国财政》第 3 期。
- 王蓉, 2015: 《如何建立兼顾公平与效率的教育财政体制机制》, 《北京大学中国教育财政科学研究所简报》。
- 王蓉, 2017: 《直面中国的“教育拉丁美洲化”挑战》, 《北京大学中国教育财政科学研究所简报》第 5 期。
- 王莎莎, 2016: 《卖方研究视角下的教育行业成长逻辑》, 《中国教育财政简报》第 125 期。
- 王善迈, 1996: 《市场经济中的教育资源配置》, 《方法》第 3 期。
- 王善迈, 1997: 《社会主义市场经济条件下的教育资源配置方式》, 《教育与经济》第 3 期。
- 王善迈、袁连生、刘泽云, 2003: 《我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策》, 《北京师范大学学报(社会科学版)》第 6 期。
- 魏后凯、杨大利, 1997: 《地方分权与中国地区教育差异》, 《中国社会科学》第 1 期。
- 魏向赤, 2003: 《合理安排财政支出, 加大义务教育投入》, 《人民教育》第 19 期。
- 吴国平, 2005: 《上海市公办初中办学状况的政策分析》, 《中国教育政策评论》。
- 袁飞、陶然、徐志刚, 刘明兴, 2008: 《财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀》, 《经济研究》第 5 期。
- 袁连生, 1988: 《论我国教育经费的匮乏——1977 至 1987 年我国教育投资的数量和比例的分析》, 《教育研究》第 7 期。
- 袁小兵, 2008: 《生源流失严重公办学校成“放牛班”》, 《乡镇论坛》第 8 期。
- 赵美娣, 2015: 《为什么杭州民办校雄霸中考江湖》, 《教育周报》, 7 月 27 日(009)。
- 郑磊, 2010: 《财政分权对教育服务提供效果的影响》, 《财经科学》第 11 期。
- 周飞舟, 2007: 《生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民》, 《社会学研究》第 1 期。
- Crouch, Luis, 2003, “School Fees, Voluntary Contributions, and Educational Development: A possible position”(北京大学中国教育财政科学研究所, 2016: 《学校收费、自愿捐赠和教育发展: 一种可能的立场》, 《中国教育财政简报》第 8 期。)

Welcoming the Era of Education Finance 3.0

WANG Rong, TIAN Zhi-lei

(China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

Abstract: Since 2005, China's public education spending maintained rapid growth. During this period, we have witnessed the great effort dedicated by the government in building and developing education finance system. Based on the theme of “welcoming the era

of education finance 3.0”, this article analyzed the development of China’s education finance system since the Reform and Opening up policy by dividing the period into three phases as follows: from 1978 to 2005, from 2005 up to now, and henceforth; and shared some thoughts on the key contradictions and challenges in education finance. This article is dedicated to celebrate Professor. Shanmai Wang’s 60th anniversary in the profession of teaching.

Key Words: Tax-sharing Reform, Reform of Rural Tax and Fee, Centralization, The Era of Education Finance 3.0

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)