

中国教育财政体制改革 四十年回顾与评价

袁连生，何婷婷

[摘要] 改革开放以来，中国教育财政体制改革取得了很大成就，也还存在一些不足。本文对40年来中国教育财政体制改革进行了回顾和评价。40年来，教育投入体制经历了一个扩展投入渠道，政府作用下降再回升的进程；各级政府教育财政分担体制经历了一个中央和省级政府责任下推然后再上移的进程；教育拨款体制经历了一个从不规范不透明到逐渐规范透明的进程；学校财务管理体制经历了一个从扩大自主权到加强财务约束的进程。教育财政体制改革呈现三个特征：由财政体制改革推动，由中央政府强制推动，由行政而不是立法部门主导。教育财政体制改革的主要成效是：形成了较为合理的投入体制，教育财政充足性有较大提高；形成了较为完善的学生资助体系，为家庭经济困难学生提供了教育机会；高层政府经费分担责任加大，城乡与地区间教育经费差距逐步缩小。教育财政体制还存在的主要不足是：教育拨款体制还不完善，教育经费配置还不公平，学校之间、群体之间教育资源差距还很大；政府间教育财政责任划分体制还不合理，义务教育经费省级统筹制度还没有建立，区域间教育经费差距还很大。

[关键词] 教育财政体制；教育投入体制；教育财政分担体制；教育拨款体制；学校财务管理体制

一、导言

以1978年12月中共十一届三中全会为标志，我国进入了波澜壮阔的改革开放时期。在经济体制、教育体制和财政体制改革的推动下，教育财政体制也进行了重大改革和持续调整。

[收稿日期] 2018-12-28

[作者简介] 袁连生，北京师范大学经济与工商管理学院/首都教育经济研究院，电子邮箱地址：ylishen@bnu.edu.cn；何婷婷，北京师范大学经济与工商管理学院，电子邮箱地址：126lavender@163.com。

改革开放前,我国教育财政体制是城乡二元体制。县以下农村学校主要由农民集体(合作)举办和负担经费,农民家庭还另外负担子女的小额学杂费。城镇学校由政府 and 国有企事业单位举办,主要由财政负担经费,居民家庭也负担子女的小额学杂费。中等职业教育和高等教育全部由政府或国有企业举办,由财政负担,学生不用缴纳学杂费,还可获得助学金,但毕业后需服从政府或企业的分配,不能自由择业。由于实行全国“统收统支”的财政体制,下级政府的财政收支是由上级政府并最终由中央财政决定的,因此虽然名义上学校由不同级别的政府举办和负担,但实际上不存在教育经费各级政府分担的问题。在这一体制下,城乡之间教育经费和教育机会存在巨大差距,但地区之间,城镇和农村内部学校之间、群体之间教育经费和教育机会差距较小,教育财政公平程度相对较高。由于政府财力薄弱,教育投入水平低,各级各类学校经费普遍短缺,高等教育和有质量的基础教育机会严重不足。1978年全国预算内教育经费76.2亿元,普通小学、中学的生均事业费分别只有17元和40元,高等教育毛入学率只有1.6%。^①

教育财政体制改革是在经济体制改革的大背景下,顺应社会经济发展对教育发展的需求,应对教育发展的压力与问题,伴随着财政体制改革而不断推进和调整的。经过40年的改革,我国形成了以多渠道教育投入体制,各级政府共同分担的教育支出责任体制,逐渐规范的教育拨款体制和学校财务管理体制为主要框架的教育财政体制。经济的发展,财力的增强,教育财政体制的改革,推动了我国教育的发展,大大提升了教育经费和教育机会的供给。2016年,全国公共财政教育经费27700.6亿元,普通小学、中学的生均事业费分别为11246元和15998元,按不变价格,分别为1978年的58倍、105倍和64倍;2017年,高等教育毛入学率达到45.7%,是1978年的29倍。

40年的教育财政体制改革,取得了显著的成效,也存在一些不足和问题。下文对教育财政体制主要领域的改革进行回顾,对其特征进行概括和解释,对取得的成效与不足进行分析与评价。

二、教育财政体制改革进程

本森(2000)认为,判断教育财政体系有三个主要的标准:提供的教育服

^① 如果没有说明,本文数据均直接或间接来自国家统计局、教育部、财政部出版或公布的《中国教育经费基本数据分析1978—1990》、历年《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》《全国教育经费执行情况统计公告》《中国统计年鉴》,以及国家统计局、教育部、财政部等部委官方网站公布的资料。

务是否充足、教育资源的分配是否有效率,以及教育资源的配置是否公平。^①教育财政体制改革,是为提升教育资源的充足、公平和效率而进行的政策法规建设、调整及实施活动。教育财政体制既受制于教育体制又受制于财政体制,其构架的主要部分为教育投入体制、政府间教育支出分担体制、教育拨款体制和学校财务管理体制。以下对这些领域40年来的改革进行简要回顾。

(一)教育投入体制改革

1978年以来的教育投入体制改革,总体上可以2005年为界划分为两个时期:扩展投入渠道,以解决经费短缺为主要目标,市场力量增强的时期;完善投入渠道,解决短缺与提高公平双重目标并重,政府力量增强的时期。前一时期,在教育总投入中,学杂费等非政府教育投入比例持续提高,政府教育投入比例不断降低,2005年下降到了61.3%的最低点;后一时期,政府投入比例迅速提高,非政府教育投入比例快速下降,2010年政府投入比例达到75%,2012年后逐渐稳定在80%以上。^②

1. 市场力量增强时期的投入体制改革

改革开放初期,政府财政紧张,无力大幅度增加教育经费,各级各类学校经费极度短缺。开辟新的筹资渠道增加教育经费,是教育财政改革的首要目标。从20世纪80年代初期开始,各级政府出台了一系列增加教育经费的改革举措。

(1)扩展政府投入

开征教育费附加。1984年,为了增加农村普及小学教育的经费来源,国务院发出《关于筹措农村学校办学经费的通知》,规定在农村征收教育事业费附加,征收的对象是农民收入和乡镇企业收入。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》将教育费附加扩展到城市,在产品税、增值税和营业税的纳税额基础上计征,征收率为3%。1993年,为应对分税制改革和增加教育经费的需要,修改城市教育费附加的规定,将其修改为在消费税、增值税和营业税纳税额的基础上征收。

以法规形式强化教育投入。改革开放初期,政府教育经费投入比例偏低,邓小平在1980年对此提出了批评:“经济发展和教育、科学、文化、卫生发

^① 教育服务、教育资源的充足、公平与效率,主要表现为教育经费或教育财政的充足、公平与效率,在下文中,教育资源、教育经费与教育财政存在交替使用的情形,但含义相同。

^② 这里的教育总投入主要指正规教育或学校教育总投入,不包括校外学业补习、培训等方面的支出。

展的比例失调, 教科文卫的费用太少, 不成比例。”^①1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出: “中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长, 并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”第一次在中央文件中提出了政府教育经费“两个增长”指标。1986年颁布的《义务教育法》规定: “国家用于义务教育的财政拨款的增长比例, 应当高于财政经常性收入的增长比例, 并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”以法律的形式强化了政府的教育投入责任。厉以宁等(1988)主持的国内外教育投入计量研究发现, 财政教育投入占GDP的比例随经济发展水平提高而提高。基于研究结论, 研究者向政府提出, 到2000年我国人均国民收入达到800美元时, 财政性教育经费应达到GDP的4%左右(王善迈, 2012; 陈晓宇, 2012)。1993年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》, 1996年颁布的《教育法》, 除了重申前述“两个增长”外, 增加了“切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长”的要求, 形成了财政性教育经费“四个增长”的规定。《中国教育改革和发展纲要》还吸收了学者们的研究成果, 提出了两个更为重要的增加财政性教育经费的目标: 占国民生产总值的比例应逐步提高, 2000年达到4%; 各级财政支出总额中教育经费所占比例应逐步提高, “八五”期间全国平均达到15%。

(2) 扩展学杂费收入

改革开放前, 中小学和幼儿园就存在学杂费制度。尽管学杂费收费水平较低, 却是学校公用经费的重要来源。

改革开放后, 中小学学杂费制度继续实行。尽管1986年的《义务教育法》规定不收学费, 但1986年国务院办公厅转发的《国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》和1992年国家教委制订的《中华人民共和国义务教育法实施细则》允许学校收取杂费, 将杂费作为义务教育学校重要的经费来源。

改革开放前, 高校学生不仅不交学费和住宿费, 还享受较高水平的助学金。改革开放初期, 部分公办高校通过招收自费走读生、委托培养生, 收取学费和委托培养费, 开始建立学费制度。1989年, 国家教委、物价局、财政部发布《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》, 从1989年入学的学生开始普遍收取学费和住宿费, 正式建立了高校学费制度。此后, 自费生、委培生等计划外高学费学生人数不断增加, 与计划内低学费学生, 不交学费

^① 邓小平, 《实现四个现代化必须具备四个条件》, 载何东昌主编, 《中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)》, 海口: 海南出版社, 1998年, 第1775页。

的师范、农林等专业学生，形成了高校学费三轨制。招生和学费多轨并行，给高校教学和管理带来很大困扰，产生了严重的教育不公平。1992年后，高校开始招生、收费并轨试点。1996年，国家计委、教育部、财政部发布《高等学校收费管理暂行办法》《中等职业学校收费管理暂行办法》《普通高级中学收费管理暂行办法》《义务教育学校收费管理暂行办法》等4个收费管理办法，试图将各级学校的收费制度化、规范化。1997年公办高校招生收费并轨完成，建立了统一的学费制度。

改革开放后，民办学校逐渐恢复发展。民办学校主要依靠学杂费运行，政府对民办学校学杂费的管制较为宽松，允许学杂费水平高于学生培养成本，允许民办学校出资人取得合理回报。民办学校的发展，不仅扩大了教育投入渠道，增加了教育经费，也为多样化的教育需求提供了更多的选择。

民办学校学杂费制度与公办学校学杂费制度，一同构成了我国多渠道教育投入中的学杂费渠道，学杂费成为除财政拨款外最主要最稳定的教育经费来源。

(3) 扩展其他投入

开展教育集资。在普及义务教育过程中，教育集资作为农村学校危房改造和新建校舍的重要资金来源，受到了政府的鼓励。山东省教育集资力度很大，1989年国家教委和财政部联合在山东省召开全国筹措教育经费、改善办学条件现场会，对山东省给予肯定和表彰，号召各地学习山东，坚定不移抓集资办学。20世纪80至90年代，教育集资是农村改善办学条件的主要筹资方式。据国家教委1992年的公告，1981年至1991年，改善中小学办学条件投入经费共1066亿元，其中国家财政拨款357.5亿元，社会集资、捐资708.5亿元，集资、捐资占66%。^①政府对农村改善办学条件的投入很少，因此农村集资、捐资的比例更高。但是，强制性的教育集资加重了农民负担，引起了农民的不满。1996年中央要求减轻农民负担，减少包括教育集资在内农村集资。1997年，国家教委等四部委发出《教育集管理办法》，规范农村教育集资。2000年农村税费改革后，取消了对农民的教育集资。

激励教育捐赠。为增加教育经费，政府鼓励社会的教育捐赠，完善了激励教育捐赠的政策和法规条款。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“在自愿的基础上，鼓励单位、集体和个人捐资助学。”《义务教育法》规定：“国家鼓励各种社会力量及个人自愿捐资助学。”《企业所得税法》

^① 国家教委关于多渠道筹措教育经费改善办学条件的公告，<http://www.chinalawedu.com/news/1200/22598/22615/22807/2006/4/zh878881325112460028172-0.htm>

有包括教育在内的公益捐赠可抵扣应纳税所得的规定,《教育法》有“国家鼓励境内、境外社会组织和个人捐资助学”的条文。为了激励教育捐赠,中央政府出台了一些新的激励法规和政策。1999年颁布的《中华人民共和国公益事业捐赠法》有对教育捐赠激励的条款,2001年财政部、国家税务总局《关于纳税人向农村义务教育捐赠有关所得税政策的通知》规定:“企事业单位、社会团体和个人等社会力量通过非营利的社会团体和国家机关向农村义务教育的捐赠、准予在缴纳企业所得税和个人所得税前的所得额中全额扣除。”

支持学校创收。为增加教育经费,政府还支持学校大力发展校办产业、提供社会服务和开展勤工俭学。这些活动的创收,在20世纪80年代和90年代是不少学校公用经费的重要来源。

默认教育债务。为普及九年义务教育和扩大高校招生规模,政府还默许甚至鼓励学校通过债务筹资建设校舍、改善办学条件,债务资金成为教育经费的又一来源。

扩大非政府投入渠道的改革,促进了非政府教育投入的快速增加,加之政府教育投入增长较慢,使得在教育经费总投入中,政府投入比例逐渐降低,从1978年的94%降低到2005年61%的历史最低点。^①

2. 政府力量增强时期的投入体制改革

2000年前后,家庭教育经费负担达到了很高的水平。沉重的教育经费负担导致大量农村儿童辍学,义务教育的普及被大打折扣。^②高校学费水平的快速提高,使一部分家庭,特别是农村家庭难以负担大学教育的成本。2000年后,经济快速发展,财政收入高速增长,为增加政府教育投入、减轻家庭教育负担提供了可能。在这一背景下,教育投入体制改革在两方面展开:一方面通过完善学生资助制度、减轻家庭教育负担,提高教育财政公平;另一方面通过大幅度增加政府教育投入,强制实现4%的目标,提升教育财政充足性。

(1) 实行免费义务教育

为了降低学校收费,减轻家庭教育负担,2001年国务院在《关于基础教

^① 1978年没有全国总教育经费的来源结构数据,只有地方教育经费的来源结构数据,我们根据地方数据计算了财政性教育经费比例。由于中央教育经费主要用于高校,而当年高校还没有收取学费,因此中央教育经费中,财政性经费的比例会高于地方。但当年农村学校还有大量由农民集体负担部分薪酬的民办教师,而那部分薪酬不在学校的会计记录中反映,因此地方教育经费统计中财政性教育经费的比例是高估的。

^② 据调查,2000年前后,黑龙江、吉林、河南有些县、乡镇农村初中学生辍学率近50%。参见王景英主编,《农村初中学生辍学问题研究》,长春:东北师范大学出版社,2003年,第5页。

育改革与发展的决定》中提出，在农村义务教育阶段学校实行“一费制”改革，即在严格核定杂费、课本和作业本费标准的基础上，一次性统一向学生收取费用，此外不再允许收取任何费用。文件还提出，各级政府要完善并落实中小学助学金制度，从2001年开始对贫困地区家庭经济困难中小學生免费提供教科书，采取减免学杂费、书本费、补助寄宿生生活费，即“两免一补”等办法减轻家庭经济困难学生的负担，开始了免费义务教育制度改革。

2003年，国务院颁布《关于进一步加强农村教育工作的决定》，要求各级政府建立健全家庭经济困难学生资助制度，保障农村适龄少年儿童接受义务教育的权利。文件提出“到2007年，争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到‘两免一补’，努力做到不让学生因家庭经济困难而失学”。

2006年开始实施的农村义务教育经费保障机制改革，其中的重要内容是“两免一补”所需经费由中央和地方政府分担。到2007年，全国农村义务教育阶段学生全部免除了学杂费和书本费，实现了农村的免费义务教育。2007年后，“一补”的覆盖面和资助金额有很大提高。2008年秋季学期开始，全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费，城市也开始实施免费义务教育。

(2)完善非义务教育学生资助制度

随着高校学费制度的建立、特别是扩招后学费的大幅度提高，为帮助家庭经济困难学生完成学业，中央政府完善了高校学生资助制度。

1999年，为应对高校扩招、学费大幅度提高所引起的经济困难家庭大学生越来越多的情况，国务院转发中国人民银行、教育部、财政部《关于国家助学贷款暂行规定》，开始建立政府补贴部分利息的高校学生国家助学贷款制度。此后，国家助学贷款制度逐渐改进，成为高校学生资助资金的主要来源。2000年开始，高校建立“绿色通道”制度，对家庭经济困难新生先办理入学手续，入学后再根据家庭经济情况采取相应的资助措施。2007年，国务院发布《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》，扩展和改进国家奖学金，大幅度扩大国家助学金的资助覆盖面，使之成为与国家助学贷款并重的资助资金来源，形成了比较完善的高校学生资助体系。

上述文件和此后《中等职业学校国家助学金管理办法》和《中等职业学校免学费补助资金管理办法》等文件的出台，建立和完善了中等职业教育学生资助制度，在实现对农村学生、城市涉农专业学生免除学费基础上，分类推进中等职业教育免除学杂费，大大减轻了中职学生家庭的教育负担。

除高等学校和中等职业学校学生资助制度外，其他非义务教育学生资助制度也陆续建立，形成了较为完善的从学前到大学的学生资助体系。

2010年,教育部和财政部发布《普通高中国家助学金管理暂行办法》,建立普通高中家庭经济困难学生资助制度,为占全国普通高中在校生总数20%的家庭经济困难学生提供国家助学金。

2011年,财政部、教育部发布《关于建立学前教育资助制度的意见》,要求各地从2011年秋季开始建立学前教育资助制度,中央政府对地方进行奖励。

2017年,全国各级各类学生资助金额达1882.1亿元(不包括义务教育免除学杂费和免费教科书、营养膳食补助),其中各级财政投入1210.6亿元,占65%。^①

(3)大幅度增加政府投入

缓解教育经费短缺,实现免费义务教育,提高学生资助水平,通过转移支付缩小地区之间教育经费差距,需要大幅度增加政府教育投入,特别是中央和省级政府的教育投入。

中共十六大形成的中央领导集体,以“科学发展观”为指导,推动和谐社会建设,本着“以人为本”理念,大幅度增加教育等民生支出。2006年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出:“将教育列为公共财政支出的重点领域,逐步提高教育经费支出比例,保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度,逐步使财政性教育经费占GDP的比例达到4%。”同年,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》也提出:“保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度,逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%。”4%是该文件中唯一的数字性指标,显示了当时的领导人增加教育投入的决心。2010年,中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》再次明确提出:“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例,2012年达到4%。”

为了实现2012年财政性教育经费占GDP4%的目标,国务院2011年印发了《关于进一步加大财政教育投入的意见》,提出了6项增加政府教育投入的措施:(1)年初安排公共财政支出预算时,保证财政教育支出增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度。(2)提高财政教育支出占公共财政支出的比重。(3)提高预算内基建投资用于教育的比重。(4)统一内外资企业和个人教

^① 全国学生资助管理中心,2017年中国学生资助发展报告, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180301/sfcl/201803/t20180301_328216.html。后文的2017年学生资助数据,均来自这一报告。

育费附加制度，将原来不缴纳教育费附加的外资企业和个人，纳入缴纳范围，扩大教育费附加的征收面。(5)全面开征地方教育附加。(6)从土地出让收益中按比例计提教育资金。为保证4%目标的实现，财政部对各省份下达教育支出占财政支出比例指标，印发《关于加强对各地2011—2012年财政教育投入状况分析评价的通知》，从财政教育支出增幅、财政教育支出比例、教育附加征收率和土地出让收益教育资金计提率四个方面对各地教育投入进行督促和评价。2012年，财政部、国家发改委、教育部联合成立了4%办公室，开展月度监测和分析评价，督促和指导各地落实国务院出台的一系列增加财政教育投入的重大政策措施，全力实现4%的目标。

“以人为本”的执政理念，财政收入高速增长提供的可能，强大行政压力和有效投入措施提供的动力，促成了全国财政性教育经费从2005年的5161亿元猛增到2012年的22236亿元，占GDP的比例从2.82%提高到4.28%。2012年第一次达到了中央和国务院在1993年提出的财政性教育经费占GDP4%的目标。2012年后，尽管年度之间有所波动，财政性教育经费占GDP的比例一直保持在4.1%以上。

(二)政府间教育支出分担体制改革

我国是一个有五级政府的中央集权国家，长期实行分级办学分级管理、谁办学谁负担的教育行政和财政制度。改革开放前，我国实行“统收统支”的中央集权财政体制，尽管实行谁办学谁负担政策，但实际是由中央政府承担各级各类教育的最终财政责任。改革开放后，打破了统收统支的财政体制，各级政府之间的财政收支界限逐渐硬化，增加本级收入减轻本级支出责任的博弈持续演进。政府间教育经费分担体制的改革，大致以2000年为界，经历了一个支出责任先下推后上移的过程。

1. 强调地方负责，教育支出责任下推

改革开放初期的财政包干和分成制财政体制改革，使地方财政收入增长快于中央，地方则是基层快于高层，高层政府为了减轻财政支出压力，利用政策和法律法规制定者和解释者地位，将教育支出责任下推。

1980年，国务院发布的《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》规定：中央级的文教卫生科学事业费，是中央政府的支出责任；地方的文教卫生科学事业费是地方政府的支出责任。同年，中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》提出：“在国家财政体制和经济管理体制改革之后，地方对办好普通教育责任更重大了。今后普通教育的发展规划和年度计划、事业经费、基建投资、人员编制，由各省、自治区、直辖市党委和政府统筹安排，组织实施。”1986年颁布的《义务教育法》规定中央和各级

地方政府都承担义务教育支出责任：“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。”但中央政府1992年在制定《义务教育法》实施细则时规定：“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资，由地方各级人民政府负责筹措。”由于实施义务教育的学校基本都是地方政府设置的，义务教育经费也就基本由地方政府承担。

不仅中央将教育支出责任下推到地方政府，地方高层政府也仿效中央，将教育支出责任下推到基层政府。1988年发布的《北京市人民政府关于深化农村教育体制改革的通知》提出，“乡（镇）政府要解放思想，大胆负起责任，认真组织实施九年制义务教育；按照人口分布和乡（镇）建设规划，搞好学校合理布局，按照国家和本市规定的标准，搞好学校各项建设。当前，要特别重视多渠道筹措教育经费，改善办学条件，提高教职工待遇，宣传尊师重教的良好风尚。”这些规定，明确将北京市农村义务教育的供给责任，包括学校建设、经费筹措、教职工待遇等责任，全部下推到乡镇政府身上。

据国家教育发展研究中心对全国7省市26个县的抽样调查，1998年样本县义务教育经费总支出中，县以上各级财政教育补助专款约占12.0%，县财政负担约9.8%，其余78.2%由乡镇和农民负担。^①

不仅基础教育财政责任下推，高等教育管理体制改革的实施，导致高等教育支出责任也明显下推。1998年，国务院发布《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》，将大批中央高校下放到地方，此后相应的经费负担责任也下放到了地方政府。1999年开始的高校扩招，地方高校是主要力量，相应的支出责任主要由地方承担。高校下放和扩招后，省级政府成为高等教育支出责任的主要承担者。

教育支出责任的过度下推，造成了教育财政的严重不公平和不充足问题。不公平出现在两个方面：一是纵向不公平，分税制改革后财力充裕的高层政府不承担教育支出责任，财力极为困难的县乡政府承担教育支出主要责任；二是横向不公平，由于经济发展和财力不平衡导致的各省份间、省内区县间、区县内乡镇间教育经费差距越来越大。改革开放初期到2000年前后，很多区县和乡镇财力不足，加之财政支出中弱化民生支出的偏向，为义务教育提供的财政资金远远无法满足基本需求。出现了义务教育学校大面积拖欠教师工资，大量聘请代课教师，收取过高的学杂费，家庭教育负担沉重，学生辍学

^① 北京师范大学教育改革与发展研究中心，《2000年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新》，北京：北京师范大学出版社，2000年，第35页。

流失严重的现象。^①

2. 加大转移支付力度，教育支出责任上移

义务教育经费短缺和地区差距过大，对中央和地方高层政府施加了加大教育支出责任的压力，1994年分税制改革和经济的快速发展使中央和地方高层政府财力大增，具备了承担更大教育财政责任的能力。在这一背景下，政府教育支出责任开始上移。

1995年至2005年，中央政府实施了三期“贫困地区义务教育工程”，开启义务教育经费负担责任上移改革。1995年至2000年，中央财政投入39亿元专款，在853个国家级贫困县实施第一期“国家贫困地区义务教育工程”。2001年至2005年实施第二期工程，覆盖范围为2000年底前未通过省级“普九”验收的522个县。两期“工程”共投入资金205.48亿元，其中中央财政投入78.92亿元。^②

为了减轻农民负担，中央政府2000年开始在全国推进农村税费改革，其中的重要内容是取消农村教育费附加和教育集资。为了不因税费改革减少基层政府财力，中央和省级政府实施了农村税费改革转移支付，其中教育转移支付是主要部分。如湖南省规定，农村税费改革转移支付资金用于农村中小学的部分应按高于60%的比例安排，其中用于农村中小学危房改造的资金不低于10%。^③农村税费改革，推动中央和省级政府开始建立规范的义务教育财政转移支付制度。

2001年国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》，提出基础教育“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。要求中央和省级政府通过转移支付，加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度；省级和地(市)级政府安排对下级转移支付资金时要保证农村义务教育发展的需要；从2001年起，将农村中小学教师工资的管理上收到县。这一文件将县及以上各级政府都确定为义务教育经费的承担者，其中县级政

^① 1999年上半年，全国有2/3的省份拖欠教师工资；由于经费不足，不少地方以很低的工资聘请大量低素质的代课教师从事教学工作，1999年仅广西就有代课教师15万人；1999年只有77%的适龄儿童能初中毕业。参见北京师范大学教育改革与发展研究中心，《2000年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新》，北京：北京师范大学出版社，2000年，第6页、第8页。

^② 宋梓铭，《我所经历的“国家贫困地区义务教育工程”》，http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czgg0000_1/czgg0000/200811/t20081106_88367.html。

^③ 湖南省财政厅、湖南省教育厅，《湖南省农村税费改革办关于加强农村税费改革转移支付教育资金使用管理的通知》，<http://www.chinaacc.com/new/63/159/183/2006/2/wa74942191226002608-0.htm>。

府承担主要责任。2003年,国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》提出,中央、省和地(市)级政府要通过增加转移支付,增强财政困难县义务教育经费的保障能力。明确了县以上三级政府的义务教育转移支付责任,特别是对省级政府提出了切实均衡省内各县财力,逐县核定并加大对财政困难县的转移支付力度的要求。此外,该文件还要求省级政府统筹安排,确保农村中小学教职工工资按时足额发放,落实省长(主席、市长)负责制。

2005年,国务院颁布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,决定2006年开始,在农村实施免费义务教育,提高公用经费和校舍维修改造经费水平,所需经费由中央和地方政府分项目按比例分担,建立了农村义务教育经费保障新机制。中央和地方分担经费的项目有:“两免一补”项目,提高农村义务教育阶段中小学公用经费项目,农村义务教育阶段中小学校舍维修改造项目。各项目中央分担的比例东中西部地区不同,西部地区前两个项目中央负担80%,后一个项目负担50%。2006年修订的《义务教育法》,将义务教育财政体制规定为“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制”。2015年国务院发出《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策,建立统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制。2017年,中央义务教育转移支付经费达到1781.8亿元。义务教育经费分担体制的建立和完善,提高了中央和省级政府负担的比例,缩小了地区间义务教育经费的差距。

2007年开始,中央政府主导完善和扩展了各级教育学生资助体系,形成了从学前教育到高等教育的学生资助制度,大幅度增加了学生资助投入。2017年财政投入的学生资助资金达到1210.6亿元,其中中央财政投入616.4亿元,占51%。

2010年以前,除学生资助外,中央政府基本上不对地方高等教育、高中教育和学前教育提供补助。2010年后,中央启动了对地方高等教育、中职、普通高中和学前教育的补助支出。2017年中央对地方高等教育补助340.8亿元,中职补助177.3亿元,普通高中45.4亿元,学前教育149亿元,教师培训19.9亿元,特殊教育4.1亿元。

2016年,国务院《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》,将义务教育和高等教育确定为中央和地方的共同责任事权和支出责任。2018年,国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,还把中职和普通高中免学费和资

助经费纳入中央和地方共同分担支出责任的事项。

经过上述一系列的改革，形成了目前高等教育经费由中央、省和市三级政府共同负担，以省为主；基础教育由中央、省、市和县(区)四级政府共同负担，以县(区)为主的分担体制。2017年，中央政府一般公共预算教育支出4459.2亿元，其中对地方转移支付2910.8亿元，占全国一般公共预算教育支出的15%。

(三)教育拨款体制与学校财务管理体制改革

教育拨款包括两个层面，一是上级政府对下级政府的教育转移支付拨款，二是各级政府对本级举办和管理的学校拨款。学校的财务管理体制，既受教育拨款体制和财政管理体制的制约，又受学校性质和教育管理体制的制约。学校财务管理体制和教育拨款体制的改革，也可大致以2000年为界分为两个时期，前一时期的改革主要是应对经费短缺、调动学校积极性，后一时期的改革则主要是规范学校发展、提高拨款公平和使用效率，是一个从放松限制扩大学校自主权到加强规范约束学校财务行为的过程。

1. 改革拨款方式，扩大学校财务自主权

改革开放早期，尽管政府间财政收入体制经历过包干制、分成制、分税制等重大改革，但支出体制并没有大的变化，“谁办学谁负担”的教育支出责任分担体制几乎没有改变，加上各级政府都面临财政经费短缺的局面，上级政府对下级政府的教育转移支付拨款很少。教育拨款体制的改革主要发生在政府对公办学校的拨款方面。

改革开放初期，高校管理还没有走上正轨，人员、资产等基本数据不健全，政府采用“基数加发展”的拨款方式对高校分配财政拨款。“基数加发展”拨款方式分配的依据，是高校前一年的支出数。前一年支出越高的高校，分配到的经费越多，这就导致各高校扩大支出。1986年，国家教委和财政部发布《高等学校财务管理改革实施办法》，改革了“基数加发展”拨款方式，采用“综合定额加专项补助”确定对高校的财政拨款。综合定额部分包括在职人员经费和公务费等部分公用经费，由政府主管部门按照定额标准和学生人数核定下达。专项补助部分包括基建、设备补助费和离退休人员经费等，由主管部门按照高校的实际情况确定，数额比较小。“综合定额加专项补助”是一种比较透明的财政资金分配方式。1986年后，全国普遍采用“综合定额加专项补助”方式对公办高校分配财政资金。

改革前，政府对学校财政拨款使用管理的办法是“预算包干、支出报帐、结余上交”。学校对财政拨款的使用缺乏自主权，又因为结余需要上交，导致年终突击花钱，降低了稀缺教育经费的使用效率。《高等学校财务管理改革实

施办法》对上述办法进行了改革,规定学校有权按照“包干使用、超支不补、节余留用、自求平衡”的原则,自主统筹安排使用财政拨款。

改革开放后,学校与政府的财务关系发生了一些变化,最主要的是学校的收入中,学杂费和社会服务收入等预算外资金增加,学校对这部分资金有了更大的自主权。为了解决预算外资金管理多门、使用分散和约束困难等问题,1986年国家教委发布《预算外资金会计核算制度》,试图理顺学校预算内、外资金之间的关系,加强预算外资金的管理和核算。《高等学校财务管理改革实施办法》则既明确了学校具有一定程度的财务自主权,又要求学校根据收入来源多样化的新情况,将预算内、外的资金统筹安排使用,形成综合财务预算。

2. 完善拨款制度,约束学校财务决策权

2000年后,随着教育转移支付资金的大幅度增加,中央和省级政府也不断改进对下级和学校的拨款方式,提高拨款的公平性和透明度。教育财政拨款改革措施主要有三项,一是统一拨款项目和比例,二是采用公式法分配经费,三是公开拨款结果。

2006年实施的义务教育经费保障机制改革,中央开始采取分项目按比例的方式对各省份补助义务教育经费。2015年修改完善后的义务教育经费保障机制中,基准定额公用经费补助为西部中央补助80%,中部补助60%,东部补助50%;家庭经济困难寄宿生生活补助中央统一补助50%。普通高校国家奖学金和助学金,中职免学费和学生资助资金,普通高中免学费和学生资助资金,都采用了分项目按比例补助办法。

在中央对各省份教育专项转移支付资金和对高校拨款的分配中,逐渐采用公式法,根据客观因素分配。2016年《城乡义务教育补助经费管理办法》确定了城乡义务教育补助经费相关补助标准、分配系数及分配公式。如农村校舍安全保障资金的分配公式为:补助经费=[(农村义务教育在校生数×生均建筑面积标准-安全校舍面积)×折旧率1+安全校舍面积×折旧率2]×补助标准×分配系数。2015年,教育部、财政部《关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知》提出,拨款项目设置面向所有中央高校,主要采取按照因素、标准、政策等办法科学合理分配资金,促进高校公平公正竞争。

中央政府近年已经公开对各省份教育转移支付资金的分配数据,部分省份也公开了省级政府对各市、区县的教育转移支付资金分配数据。从中央政府公开的2018年城乡义务教育经费补助预算表可以看到,中央对各省份补助合计为1462.5亿元,其中河南省分配最多,达到142.8亿元。

教育体制改革过程中,扩大了学校的财务自主权,特别是经费的使用权。

但是,无论是《教育法》还是《中小学校财务制度》《高等学校财务制度》,都没有明确公办学校的财务权限。根据教育收费管理规定,公办学校没有收费权,但是相当一部分学校长期自行决定收取“赞助费”“共建费”“择校费”。对于学校是否可以借款负债,相关法规制度没有明确规定,但不少公办学校实际上存在借款负债行为。对学校支出,长期以来的管理规定是执行国家有关财务规章制度规定的开支范围及开支标准。20世纪末以来,由于经费紧张,监管松弛等诸多原因,不少公办学校财务在收费、负债和支出等方面,存在违规行为,有些学校背负巨额债务难以偿还,影响到学校的正常运行。2000年后,中央财政和教育主管部门加强了对学校一些重要领域的财务控制,并试图通过建立绩效评价制度,提高教育经费使用效率。

2001年国务院批准推进国库集中支付制度,2002年,教育部制定了教育部门进行国库管理制度试点方案,提出建立既符合现代财政国库管理系统的规范要求,又具有教育特色、用款方便、管理规范、适应性较强、便于推广的教育经费国库集中支付体系。2007年,全国部属高校全面推行国库集中支付制度。

2006年,财政部、教育部印发了《农村中小学公用经费支出管理暂行办法》,规范农村中小学的公用经费支出行为。各省也制定了相应的规定,贯彻中央政府的政策。同年,财政部、教育部发出《关于确保农村义务教育经费投入加强财政预算管理的通知》,要求按照农村义务教育“以县为主”管理体制的要求,对农村中小学经费实行“校财局管”。此后,不少地方进行了中小学经费“校财局管”的改革。

2004年,教育部发出《关于建立直属高校银行贷款审批制度的通知》,开始通过建立审批制度控制部属高校的银行贷款。此后,江苏、安徽、河北等省也纷纷对本省高校银行贷款进行控制。2011年,教育部发出《关于进一步推进直属高校贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》,要求直属高校落实“三重一大”事项集体决策制度,即重要决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作必须由领导班子集体研究决定。修订后于2013年开始实施的《中小学校财务制度》规定:“义务教育阶段学校不得对外投资。严禁义务教育阶段学校举借债务,非义务教育阶段学校不得违反规定举借债务。”《高等学校财务制度》规定:“高等学校应当严格控制对外投资。在保证学校正常运转和事业发展的前提下,按照国家有关规定可以对外投资的,应当履行有关审批程序。”“高等学校应当建立健全财务风险控制机制,规范和加强借入款项管理,严格执行审批程序,不得违反规定举借债务和提供担保”。

2009年,财政部制定《财政支出绩效评价管理暂行办法》,提出了绩效评

价的指标、方法，确定了绩效评价的组织和程序，规范了绩效评价报告的内容。教育支出是财政支出最主要的项目之一，教育经费支出绩效评价也需要遵从这一办法。同年，财政部、教育部颁发的《关于进一步加强农村义务教育经费保障机制改革资金管理的若干意见》提出，保障机制资金量大，涉及广大人民群众切身利益，必须注重绩效管理。安徽、江苏等省也制定了有关义务教育经费使用、高等学校支出的绩效评价办法。

2012年财政部发布《行政事业单位内部控制规范(试行)》，指导事业单位建立经济活动内部控制制度。2016年，教育部办公厅制订发布《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》，指导高校建立内部控制制度，其目的是保证学校经济活动合法合规，资产安全和使用有效，财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高资源配置和使用效益。

三、教育财政体制改革特征

教育财政体制是国家财政体制的组成部分，受政治、经济和教育体制的制约。我国的教育财政体制改革是在经济体制，特别是财政体制改革的大背景下进行的，呈现出鲜明的时代和体制环境特征。

(一) 由财政体制改革推动

教育财政是国家财政的一部分，国家财政体制改革，特别是财政支出体制的改革，必然包含教育财政体制改革的内容，教育财政体制改革一定程度上是财政体制改革的副产品。

财政包干、分税制等重大财政体制改革决定了各级政府的教育财政责任划分。1980年国务院发布《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，划分了中央和地方的收入和支出责任，也决定了中央和地方的教育支出责任：中央级的教育事业由中央财政支出，地方级的教育事业由地方财政支出。教育支出的这一责任划分，即“谁办学谁负担”，是此后三十多年各级政府教育财政责任分担的主要依据。1980年中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》规定：“今后普通教育的发展规划和年度计划、事业经费、基建投资、人员编制，由各省、自治区、直辖市党委和政府统筹安排，组织实施。”1986年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出的“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”，实际是将“财政包干”体制明确的财政责任具体化，因为中央级的教育事业主要是高等教育，而基础教育则主要是地方级的教育事业。1994年的分税制改革，以分税的方式重新划分了中央和地方的收入，但没有对各级政府的支出责任进行调整，没有改变各级政府

的教育经费分担责任。

农村税费改革启动了农村义务教育经费分担改革。2000年开始以减轻农民负担为主要目的农村税费改革，取消了农业税等多项税费，也取消了农村教育集资和教育费附加。为了弥补税费改革导致的教育经费减少，中央和省级政府进行了转移支付，其中主要的部分是义务教育转移支付。由此开始了中央和省级政府大规模分担义务教育经费的改革进程。2001年、2003年提出省级政府统筹补助经济困难县农村教师工资，2005年实行分项目按比例分担农村义务教育经费的新机制，源头都可以追溯到农村税费改革。

公共财政改革引发了教育财政的系列改革。1998年开始的公共财政改革，主要内容是重新确定政府的财政职能，将其确定为提供市场不能提供或不能有效提供的公共产品和准产品。同时，对公共财政支出进行规范管理。公共财政改革，一方面强化了政府的教育财政职能，增加了教育支出，另一方面要求加强教育经费使用的监管，提高教育经费的使用效率。2005年以来，中央和地方政府大幅度增加教育支出，实行免费义务教育，建立健全学生资助体系，大规模增加学生资助资金；实行教育部门预算，将“综合定额加专项补助”拨款方式转变为“基本支出预算加项目支出预算”，教育经费国库支付，控制学校债务，修订学校财务制度和会计制度，进行教育经费绩效评价，都与公共财政改革密切相关。2016年以来中央与地方财政事权与支出责任划分的改革，推动了各级政府教育事权与支出责任划分的调整。义务教育、高等教育被明确为中央与地方共同事权，由中央与地方共同承担支出责任。

(二)由中央政府强制推动

有学者将我国改革开放时期的财政体制概述为“政治集权、财政支出分权”的中国式财政联邦主义体制(Jin, et al, 2005)。在这一体制中，地方主政官员由上级任命而非居民选举，地方政府对财政支出的安排有很大的自主权。研究发现，地方政府在财政支出的安排上，有偏向生产性和基础设施项目支出的倾向，形成基础设施投资超前而教育等民生投入严重不足的现象(傅勇、张晏，2007)。对于这种现象，有地方官员“晋升锦标赛”政治激励解释(周黎安，2007)，也有政府官员教育利益不会因为教育支出不足而受损的教育激励解释(袁连生，2004)。按“晋升锦标赛”政治激励解释，地方官员将财政支出优先用于经济性支出而不是教育等民生支出，是因为前者能在短期内提高辖区的经济增长速度，而经济增长速度是上级考核下级官员的主要绩效指标。相对于其他地区更高的经济增长率，是地方官员晋升的重要助力。因此，官员在晋升的政治激励机制下，会将更多的财政支出用于经济而不是教育等民生领域。按教育激励解释，由于教育特权，地方官员的子女已经在现有的教

育体系中受到了最好的教育，教育支出不足，不会降低官员子女的教育水平。另外，财政支出用于教育，给官员的寻租机会更少；用于经济，不但官员的寻租机会更多，也更能在短期内提高经济增长水平，增加晋升的机会。因此，地方政府倾向于在财政支出中优先安排经济支出而不是教育等民生支出。

在中国式财政联邦主义体制下，中央政府为提高政权的合法性和维护社会稳定，比地方政府更愿意迎合公众包括教育在内的公共产品需求，更主动推进教育财政体制改革。因此，一些重要的教育财政改革，是在中央政府的强力推动下进行的，呈现自上而下推进的特征。

中央政府推进建立多渠道教育经费筹资体制。1984年，国务院发出《关于筹措农村学校办学经费的通知》，开辟多种渠道筹措农村学校办学经费。扩展学杂费制度，发展民办教育，增加家庭的教育投入，都是在中央政府的许可和推进下进行的。1993年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，明确提出“要逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制”。

中央政府推动免费义务教育的实施。2001年，国务院作出《关于基础教育改革与发展的决定》，提出在农村试行“两免一补”。2003年国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》，提出到2007年全面实行“两免一补”。2005年，国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，从2006年全面免除义务教育学杂费，补助教科书费。2007年，农村实现了免费义务教育。2008年，国务院《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》，免除城市义务教育学生的学杂费。2015年国务院发出《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，统一城乡义务教育经费保障机制。

中央政府主导学生资助制度的建立和完善。1999年，国务院转发中国人民银行、教育部、财政部《关于国家助学贷款暂行规定》，建立高校学生国家助学贷款制度。2007年，国务院提出《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》，全面完善高等学校和中等职业学校学生资助制度。2010年，财政部、教育部《关于建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度的意见》，决定从2010年秋季起，在全国建立普通高中国家助学金制度。2011年，财政部、教育部《关于建立学前教育资助制度的意见》，从2011年秋季学期起在全国建立学前教育资助政策体系。

此外，建立义务教育经费省级统筹，推进公共教育均等化，推进教育财政预算和决算公开等改革，都是由中央政府推动的。

(三) 由行政而不是立法部门主导

由于各种因素的影响,我国的改革是行政部门主导的改革,即改革由党部门发起和推动,法制化相对滞后。教育财政体制改革也呈现出显著的行政主导特色。

教育投入体制改革的行政主导。教育投入体制的重要改革和政策调整,行政部门不仅主导,甚至改变法律规定。1986年通过的《义务教育法》规定义务教育不收学费、没有规定可以收取杂费,但同年国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》和1992年国家教委《中华人民共和国义务教育法实施细则》在没有界定杂费的情况下,规定学校可以收取杂费,实质上修改了义务教育不收学费的法律规定。2013年,中共十八届三中全会提出,取消各种支出与财政收支挂钩,与《义务教育法》和《教育法》中有关财政性教育经费增长的规定明显不符。2015年修订的《义务教育法》和《教育法》仍然保留了财政性教育支出占GDP的比例随国民经济发展逐步提高,教育财政拨款增长应当高于财政经常性收入增长的挂钩规定。财政性教育经费占GDP的比例达到4%,开征和扩大教育费附加,取消农村教育费附加和教育集资,取消义务教育学杂费,在土地出让净收入中提取教育经费等重大教育投入改革,都是由行政部门提出和推动实施的。

各级政府教育财政责任划分的行政主导。1980年国务院《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》和1994年国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》,确定了各级政府教育财政责任。1994年《中华人民共和国预算法》规定:“中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方返还或者给予补助的具体办法,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。”将划分各级政府教育财政责任的决定权授予了国务院。2001年国务院《关于基础教育改革与发展的决定》和2003年国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》提出,义务教育经费和教师工资以县管理为主,教师工资省级统筹、省长负责制。2005年国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》提出中央和地方分项目按比例分担义务教育经费。2007年后,通过发布财政部、教育部文件,推进中央和地方分担学生资助经费、高等教育和学前教育发展经费。2016年国务院《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》和2018年国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,将义务教育和高等教育确定为中央和地方的共同责任事权和支出责任。有关各级政府教育财政责任划分的重大政策和改革措施,

都是行政部门主导，有些事得到《义务教育法》《教育法》的确认，相当多迄今还没有得到法律的确认。

政府教育经费分配由行政主导。教育资金的分配由行政主导，一方面表现在与教育财政资金分配有关的改革由行政部门主导，如1998年后公共财政改革中的教育部门预算、教育财政转移支付改革等，都没有经过法律程序。另一方面表现在每年的教育资金分配主要由行政部门决定。如上级政府对下级政府教育财政转移支付资金的分配，主要由财政和教育部门主导，人大代表没有实质决策权。在相当长的时期内，财政部门向人大代表报告支出安排时，在公开的预算报告中，看不到庞大的转移支付资金是如何分配的，也了解不到各个地区分配到了多少资金。近年来，尽管中央和部分地区的教育财政资金的分配逐渐规范，教育部门预算作为整个预算的一部分，在每年的人大会议上进行了报告和审核，但目前人大代表的专业水平和人大会议期的短暂，导致人大代表的审核徒具形式，教育经费分配的实际决定权仍然掌握在行政部门手中。

教育财政体制改革的法律法规和政策措施在行政部门被选择性执行或不执行。教育财政体制改革中，有一些重要的改革措施，甚至法律法规，在行政执行部门不能得到很好的实施。如中共中央和国务院文件及《义务教育法》《教育法》规定的各级政府财政性教育经费“四个增长”和“两个比例提高”，很多年份都没有执行。1993年提出财政性教育经费占国民生产总值的比例在2000年达到4%的目标，到2012年才完成。1997年，当时的国务院总理提出“从1998年中央本级财政教育经费支出比例连续三年每年提高一个百分点”，但执行机构修改为“中央财政教育经费连续三年每年增加一个百分点，每年按照上年中央财政支出一个百分点计算”。^①把中央本级财政教育经费支出比例每年提高一个百分点，修改成教育经费总量按上年实际支出增加一个百分点，结果中央本级财政支出中教育经费支出所占的比例不仅没有提高，反而下降了。中央政府从2001年开始提出义务教育经费省级统筹，2006年《义务教育法》将其上升为法律规定，但到如今省级统筹还没有实质进展。《义务教育法》规定，非户籍义务教育儿童享受与户籍儿童同等的教育权利，但北京、广州等大城市设立“五证”“六证”等诸多门槛，使法律规定形同虚设。

^① 袁连生主编：《中国教育改革大系—教育体制与教育财政卷》，武汉：湖北教育出版社，2016年，第268页。

四、教育财政体制改革的成效与不足

教育财政体制改革的评价，应遵从本森所提出的标准，即改革是否使教育资源的充足、公平和效率有所提高。由于公开的教育数据不足，进行教育财政效率的评价几乎不可能，我们只能对教育财政的充足和公平进行有限的评价。从教育财政目标达成方面考察，40年的教育财政体制改革，取得了显著的成效，也存在一些不足，需要继续改革与完善。

（一）教育财政体制改革的成效

教育财政体制改革的主要成效，表现在教育投入体制和学生资助体制更加完善，教育经费充足水平有较大提高，城乡和地区间教育财政公平有所提高。

1. 形成了较为合理的投入体制，教育财政充足性有较大提高

改革开放初期，我国教育经费极度短缺，全国教育条件最好的北京，一些小学都存在“连买粉笔、喝开水都发生了困难”的现象，“广大农村，黑屋子、土台子，没有校舍、课桌椅的现象，更是极其普遍”。^①改变教育经费短缺状况，提高教育经费的充足水平，是教育财政改革的出发点，也是教育财政体制改善的标志之一。

通过建立和完善学杂费制度、多主体办学制度、教育费附加制度和财政性教育经费“四个增长”“两个比例提高”制度，形成了比较合理的政府、社会和家庭共同分担的多渠道教育投入体制。多渠道教育投入体制的形成，特别是学杂费制度和教育费附加、教育集资制度，在改革开放早期，为教育发展提供了更多的经费，弥补了政府教育经费增长缓慢的不利影响。2005年后，财政性教育经费“四个增长”“两个比例提高”制度，特别是《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》规定2012年达到财政性教育经费占4%的目标，推动了财政性教育投入的急剧增加，从2005年的5161亿元猛增到2012年的22236亿元，占GDP的4.28%。2012年后，各级教育生均经费持续提高。按不变价格计算，2016年，全国公共财政教育经费总额、小学和中学生均事业费分别达到1978年的58倍、105倍和64倍。教育经费从全面短缺转变为相对充裕，各级各类学校办学条件有了很大改善。

^① 参见何东昌主编，《中华人民共和国重要教育文献（1976—1990）》，海口：海南出版社，1998年，第1908至1910页。

尽管各级教育经费的持续增长很大程度上是我国经济增长、财政收支持续高速扩张的结果,但多渠道教育筹资体制的形成、各级政府教育经费分担体制的改革也产生了积极的作用。还应指出的是,各级教育生均经费的持续提高,是在义务教育普及、高等教育迅速大众化的教育大发展过程中实现的,为以后教育的持续稳定发展奠定了稳固的基础。

2. 形成了较为完善的学生资助体系,为家庭经济困难学生提供了教育机会

在教育市场力量增强的时期,由于教育经费紧张、政府资助资金削减和学校主导资助实施,学生资助体系渐成破碎状态。1998年,全国学生资助总经费只有41.5亿元,普通中学和小学生均资助资金分别只有4.1元和0.7元,除了高校有少部分学生能获得少量资助,基础教育学生的资助微乎其微。

如前所述,从1999年建立高校学生国家助学贷款制度开始,到2011年提出建立学前教育资助制度,经过十几年的努力,到目前已经形成了从学前教育到高等教育全覆盖、主要由政府财政负担经费的学生资助体系。2017年,全国累计资助学前教育、义务教育、中职学校、普通高中和普通高校学生(幼儿)9590.4万人次,资助金额达到1882.1亿元,其中财政资金1210.6亿元。普通中学和小学生均资助额分别达到568元和339元。学生资助体系的完善,为家庭经济困难学生提供的大量助学资金,使相当一部分学生摆脱了无力负担教育成本而失学的处境,提高了教育机会公平(罗朴尚等,2011)。

3. 高层政府经费分担责任加大,城乡与地区间教育经费差距逐步缩小

教育财政公平的主要标准是教育财政中立,即一个学生获得的教育资源与其出生的家庭、所居住的地区等外在的因素无关。改革开放前,我国城乡之间的教育资源和教育机会差距巨大,但城市和农村内部,地区之间、学校之间和各阶层之间相对公平。

在市场力量增强时期,教育财政公平的总体状况是恶化的。1988年全国各省份小学生均预算内经费的差异系数为0.64,上海是河南的6.1倍;1998年,全国各省份小学生均预算内经费的差异系数为0.71,上海是河南的9.7倍。这一时期不仅各省份之间教育经费差距扩大,各省份内部区县之间、学校之间和群体之间教育经费差距也急剧扩大(袁连生,2002)。

2000年后,随着政府教育投入的增加和高层政府经费分担责任的增大,特别是2005年后农村义务教育经费保障机制的建立、学生资助体系的完善,中央和省级政府教育转移支付的增加,城乡之间、地区之间的教育经费差距在缩小。2017年全国各省份小学生均公共预算事业费的差异系数为0.42,上

海是河南的 3.6 倍, 差距比 1998 年小得多。1998 年, 农村小学生均预算内事业费是城乡平均数的 83%, 2016 年上升到了 97%, 城乡差距显著缩小。多项研究结论也表明, 2005 年后, 无论是全国层面还是省内层面, 地区和城乡间教育经费差距明显降低(孙志军、杜育红, 2010; 宗晓华、丁建福, 2013; 成刚、徐文俊, 2017; 雷丽珍, 2018)。

(二) 教育财政体制改革的不足

以充足、公平和效率的标准衡量, 教育财政体制改革的主要不足是教育经费的配置还不公平, 各级政府教育财政责任划分还不合理。

1. 教育拨款体制还不完善, 教育经费配置还不公平

政府教育拨款体制包括上级政府对下级教育转移支付资金的分配, 财政教育经费向学校的分配, 以及财政教育经费对学生的分配。公平合理的教育拨款体制, 应该科学、公开、透明, 应该有助于提高教育财政公平、充足和效率。虽然经过多年的改革, 但现行的政府教育拨款体制还存在较大的缺陷。

上级政府教育财政转移支付资金分配不透明不公开不公平。直到几年前, 中央政府对各省份上千亿的教育转移支付资金分配, 都不公开透明。转移支付资金如何分配、各个地区分配到了多少, 财政部没有给出说明和数据, 公众, 甚至研究人员都无法知晓, 更谈不上对这些资金使用效果的评价和问责。2016 年以后, 中央对地方的教育转移支付才逐渐规范化, 制定和公开了部分项目资金的分配公式, 公开了城乡义务教育经费补助等项目的分配结果, 但有些项目、有些年份还没有公开。省级教育转移支付资金的分配, 公开透明度远低于中央政府, 直到目前, 大多数省份没有公开各项资金的分配办法或公式, 也很少公开分配结果。从公开的分配结果看, 有些项目资金分配很不合理。如对“支持地方高校改革发展资金”的分配中, 北京和上海这些地方财力十分雄厚的地区也分配到了支持资金, 这是十分不必要、不合理的。

对学校教育经费的分配不公开不透明不公平。进入 21 世纪后, 政府对学校的拨款从“综合定额加专项补助”转变为“基本支出预算拨款加项目支出预算拨款”。多年来, 对学校的拨款存在基本支出偏低, 项目支出偏大, 项目拨款没有客观标准, 分配的过程和结果不公开透明, 学校之间差异很大等问题, 高等学校尤其突出。近年来随着项目经费的增多, 基础教育项目经费分配不公平问题也日益严重。

政府教育经费在学生群体间的分配不公平。政府教育经费在学生群体间的分配, 有间接分配和直接分配两种方式。间接分配是对学校的分配, 学校将分配到的政府教育经费用于学生的教育教学。直接分配是将政府教育经费

分配到学生或家长手中。绝大部分政府教育经费是间接分配的，只有学生资助资金等小部分经费属于直接分配。现行政府对学生分配教育经费的不公平主要表现为两个方面，一是在对学校的分配中，一般只有公办学校能获得政府的教育经费，民办学校很少能分配到政府教育经费，在民办学校就读的学生难以享受政府教育经费；二是对学生的直接分配中，民办学校的学生也不能与公办学校的学生一样得到同等对待。如在国家助学金、国家助学贷款的分配中，民办学校学生的机会就低于公办学校。特别是一些家境困难的流动儿童，难以进入城市公办学校，只能在民办学校，甚至在没有注册的所谓黑校、黑园就学，最需要得到政府的经费资助，但实际上却很难沐浴到公共教育经费的阳光，流动儿童教育财政保障机制的缺失，是现行教育财政体制最大的不公平。

在市场经济中，在公办学校体系外存在民办学校、课外教育机构、国外留学等市场化教育供给主体的条件下，提高群体间教育资源和教育机会公平更加困难。有研究者担忧，在一些大城市，高收费民办学校吸引了优质的教师和生源，教学质量远高于一般公办学校，基础教育质量出现了低水平公办学校与高水平民办学校两极分化的“拉丁化”苗头。^① 在课外教育领域，社会经济条件好的家庭投入更高，扩大了其子女在学校体系内本来就具有的巨大优势(薛海平, 2015)。有支付能力的家庭，越来越多将子女送到国外接受高等教育，甚至中小学教育，2017年出国留学人数达到60.84万。^② 在有学者称之为教育财政3.0时代(王蓉、田志磊, 2018)的多主体、多样化和局部市场化教育供给时代，公办学校系统资源配置不公平问题还还没有解决，教育财政体制又面临着多重教育市场对公平的更大冲击。

2. 政府间教育财政责任划分体制还不合理，地区间教育经费差距还很大。尽管2000年后中央加大了基础教育转移支付力度，承担了更大的支出责任，但省级政府教育支出责任并没有显著的增大，《义务教育法》确定的“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制”还没有真正建立起来，中央和省级政府还没有承担其应该承担的主要经费责任。由于多数省份没有公开省级转

^① 2015年，上海中考成绩最好的10所初中全部是民办学校。参见王蓉、田志磊，《迎接教育财政3.0时代》，《教育经济评论》2018年第1期。其实在我国大城市，更显著的两极是打工子弟学校与高端民办学校。

^② 教育部，《2017年出国留学、回国服务规模双增长》，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201803/t20180329_331771.html。

移支付数据,我们无法计算省、市和区县三级政府的基础教育经费分担比例。但从上海、浙江等少数省域内区县间教育均衡程度较高省份的研究结果推断,区县政府承担了基础教育经费的主要责任。2007年至2016年,上海教育总支出中,不包含市级转移支付,市与区的负担比例平均是46.8%:53.2%,包含市级转移支付,市与区的比例平均为33.1%:66.9%(田发、周琛影,2018)。如果剔除高等教育,即使没有市级转移支付,区级负担的基础教育经费也在60%以上。2009年至2014年,浙江省教育总支出中,中央、省本级和市县分担的比例平均为9.8%、12.7%和77.5%。^①

中央和省级政府掌握财政收入的主要部分但只承担基础教育支出的次要责任,区县政府自有财政薄弱但要承担基础教育支出的主要责任的纵向失衡问题一直没有得到解决,并导致地区之间,特别省域内区县之间基础教育经费差距过大的问题长期不能解决。广东省是经济发展最快财力最雄厚的省份之一,但省内区县之间教育经费差距之大超出人们想象。建立义务教育经费新机制和《义务教育法》确定经费省级统筹好几年后的2010年,广东省小学生均预算内事业费,最高与次高的区县为17719元与13650元,最低与次低的区县为1184元与1275元,差距是十几倍,区县间差异系数高达0.69。^②

区县政府为主负担教育经费,不仅难以解决省域内区县之间教育经费配置不公平问题,还是流动儿童教育问题得不到很好解决的主要原因之一。流动儿童家庭多居住在城乡结合部或郊区,其父母工作地和家庭居住地多不在同一区县,其家庭对流入地经济发展和税收的贡献是全市性甚至更广层面的。在现行区县为主的基础办学和经费负担体制下,流动儿童教育经费主要由区县承担,形成了流动人口经济贡献收益与流动儿童教育经费负担成本的不匹配问题,区县政府出于自身利益的最大化,采用比省级政府更苛刻的准入条件来限制流动儿童在本区(县)的公办学校入学。北京市政府对非京籍儿童入学设置了“五证”齐全的高门槛,而各区还层层加码,有的区要办齐28个证才有入学的初审资格,^③其目的就是通过限制流动儿童入学减轻财政负担、驱赶流动人口。

^① 浙江省财政厅课题组,《省以下政府事权与支出责任划分现状与问题——浙江省案例分析》,《中国财经报》2016年6月28日第7版。

^② 根据广东省教育经费统计报表数据计算。

^③ 五证是:适龄儿童少年父母或其他法定监护人本人在京务工就业证明、在京实际住所居住证明、全家户口簿、在京暂住证、户籍所在地街道办事处或乡镇人民政府出具的在当地没有监护条件的证明。参见人民网,《流动儿童上学难:非京籍儿童北京念书需办28个证》, <http://edu.people.com.cn/n/2015/0615/c1053-27155342.html>。

[参考文献]

- 本森, 2000:《教育财政》, 载 Martin Carnoy 编著、闵维方等译,《教育经济学国际百科全书(第二版)》, 北京: 高等教育出版社, 525—530 页。
- 陈晓宇, 2012:《我国教育经费充足问题的回顾与展望》,《教育发展研究》第 1 期。
- 成刚、徐文俊, 2017:《北京市“十二五”教育经费投入回顾与分析》,《教育学报》第 1 期。
- 傅勇、张晏, 2007:《中国式分权与财政支出结构偏向——为增长而竞争的代价》,《管理世界》第 3 期。
- 雷丽珍, 2018:《省级统筹体制下义务教育经费支出的省际差异分析》,《上海教育科研》第 7 期。
- 厉以宁等, 1988:《教育经济学研究》, 上海: 上海人民出版社。
- 罗朴尚、宋映泉、魏建国, 2011:《中国现行高校学生资助政策评估》,《北京大学教育评论》第 1 期。
- 孙志军、杜育红, 2010:《中国义务教育财政制度改革: 进展、问题与建议》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 1 期。
- 田发, 周琛影:《市区财政事权和支出责任划分效应评估: 以上海为例》,《当代财经》2018 年第 4 期。
- 王蓉、田志磊, 2018:《迎接教育财政 3.0 时代》,《教育经济评论》第 1 期。
- 王善迈, 2012:《以制度规范保障财政教育投入》,《教育与经济》第 3 期。
- 薛海平, 2015:《从学校教育到影子教育: 教育竞争与社会再生产》,《北京大学教育评论》第 2 期。
- 袁连生, 2002:《20 世纪 90 年代后半期的教育财政制度》, 载王善迈、袁连生主编,《2001 年中国教育发展报告——90 年代后半期的教育财政与财政制度》, 北京: 北京师范大学出版社, 18—27 页。
- 袁连生, 2004:《我国教育财政问题的政治经济学解释》, 2004 年中国教育经济学学术年会论文(二)。
- 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第 7 期。
- 宗晓华、丁建福, 2013:《我国义务教育财政制度变革与城乡差距——基于 1999—2009 年省级面板数据的实证分析》,《教育发展研究》第 11 期。
- Jin, H., Y. Qian, & B. Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 89: 1719—1742.

Review and Evaluation of China's Education Financial System Reform in the Past 40 Years

YUAN Lian-sheng, HE Ting-ting

(School of Business, Beijing Normal University)

Abstract: Since the Reform and Opening-up, China's education financial system reform has made great achievements, but there are still some shortcomings. This article reviews and evaluates the reform of China's education finance system in the past 40 years. In the past 40 years, the education investment system has experienced a process of expanding investment channels, and the government's role has declined and then rebounded; the government's educational expenditure sharing system has experienced a process of decentralization and then moving up to the central and provincial governments; the educational appropriation system has experienced a process of non-standard opacity to gradual standardization and transparency; the school financial management system has undergone a process of expanding autonomy to strengthen financial constraints. The main shortcomings of the education finance system are: the education funding system is still not perfect, the allocation of education funds is still unfair, and the educational resources gap between schools and groups is still large; the intergovernmental financial responsibility division system is still unreasonable and obligatory; the provincial-level coordination system for education funding has not yet been established, and the gap in education funding between regions is still large.

Key words: educational financial system; educational investment system; educational expenditure sharing system; educational appropriation system; school financial management system

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)