

教育财政韧性视角下流动儿童教育经费保障的制度困境与路径重构

刘宸旭，叶 忠

[摘要]新型城镇化背景下，流动儿童教育经费配置面临深刻的制度韧性困境，人口大规模流动的动态性与现行教育财政制度之间的矛盾日益凸显，产生资源配置效率滞后于现实需求的问题。突破传统财政充足性研究的静态分析范式，构建结构、过程、功能三维韧性分析框架，通过政策文本量化、实地访谈语料分析发现：央地财政责任转移的制度时滞、转移支付动态响应机制的灵活性缺失、经费投入与教育质量持续达标之间的衔接不畅，共同构成流动儿童教育经费配置适应能力不足的核心问题。需构建灵活财政基准、创新财政应急响应机制、完善可携带经费制度，在理论层面揭示制度惯性对流动儿童教育经费保障能力的侵蚀机制，在方法论上建立针对流动儿童经费保障问题的教育财政韧性分析模型。研究结论不仅为破解“钱随人走”实施难题提供新的分析视角，更推动教育财政研究从静态资源充足性探讨向动态系统适应性建构的转型，对完善人口流动背景下的教育治理现代化具有重要理论价值与实践启示。

[关键词]教育财政韧性；教育治理；流动儿童；教育经费；制度时滞

一、问题提出：流动儿童教育经费保障的现实困境

在新型城镇化战略纵深推进的背景下，我国流动儿童规模已突破历史峰值。根据国家卫生健康委发布的《中国流动人口发展报告》，2023年全国人户

[收稿日期] 2025-02-16

[基金项目] 江苏高校哲学社会科学研究重大项目“江苏基础教育财政投入充足性保障机制研究”(SJZDAWT2)。

[作者简介] 刘宸旭，南京师范大学教育科学学院，电子邮箱：liuchenxu0216@126.com；叶忠（通讯作者），南京师范大学教师教育学院，电子邮箱：02225@njnu.edu.cn。

[致谢] 感谢为本研究提供访谈配合的全体人员，文内呈现的访谈信息已征得受访者同意并采取匿名化处理。

分离人口为 3.86 亿人，其中流动人口（户籍与居住地分离且离开户籍地半年以上）为 2.47 亿人。2024 年 7 月，国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，正式提出“进一步深化户籍制度改革，推行以经常居住地登记户口制度”。2024 年 8 月，民政部等 21 部门联合印发《加强流动儿童关爱保护行动方案》，国家层面首次出台针对流动儿童关爱保护的政策文件，流动儿童基本公共服务保障成为全社会关注的热点话题。

既有研究围绕流动儿童教育服务及经费保障问题形成两大分析路径：一是基于微观视角，探讨流动儿童家庭教育、学校教育、家校合作、学业表现及环境适应等问题（徐晓新和张秀兰，2016；周丽萍等，2024；曹妍和杨娟，2016；徐华等，2024；张绘，2017）；二是从宏观视角入手，梳理流动儿童教育相关政策及经费制度保障（王鹏程，2024；阮成武，2023；方媛和姚佳胜，2020；马立超和胡耀宗，2020；富晓星等，2017），探索适应新形势的流动儿童教育财政投入机制。国外研究在动态拨款模型（Hu，2024；Dustmann，2023）、教育券制度（Gazmuri，2024；Eduardo and Bernardo，2023）等方面积累了丰富的经验，但对中国特色的户籍制度约束与财政集权特征缺乏解释力。国内研究多聚焦教育机会获得、教育结果公平等静态问题（方超和张又文，2024；周春芳，2024；贺缙莉和苗春风，2023），对制度变迁的时滞效应、多元主体的协同机制等动态适应性问题关注不足。目前存在几个方面的研究空白：（1）教育财政制度对人口流动冲击的响应过程缺乏跟踪，适应人口流动和城镇化发展新形势的教育经费保障机制尚未构建；（2）对流动儿童教育经费保障问题集中于总量充足探讨，对于支出结构等核心问题关切不足；（3）制度惯性对系统适应能力的侵蚀机制缺乏关注，缺少理论框架；（4）韧性视角下政策工具的创新组合研究亟待深化。

当前，流动儿童教育经费配置面临一些现实困境：其一，人口流动的时空异质性与财政资源配置的行政单元固化形成冲突，“人户分离”导致生均经费流转的通道受阻（马立超和胡耀宗，2019）；其二，“两免一补”政策执行中出现的经费随迁比例失衡（邓翔等，2023），暴露出现行转移支付制度在应对超大规模人口流动时的响应迟缓；其三，地方政府在财政压力与政绩考核双重约束下（班建武和余海婴，2006），普遍采取“消极接纳”策略，形成流动儿童教育服务的供给洼地。这些矛盾共同指向教育财政系统在动态社会环境中的适应性危机。

综合以上内容，本研究突破传统研究的静态范式与单一维度局限，将财政韧性理论引入教育财政领域，构建结构—过程—功能三维分析框架，以期在三个层面助益流动儿童教育经费保障问题研究：第一，揭示财政责任转移

中的制度时滞效应,分析决策迟滞、执行迟滞、效果迟滞的传导过程;第二,建立教育财政韧性评估的动态分析模型,提出结构弹性、过程敏捷性、功能创新性的系统构成,关注经费支出结构的核心问题,回应流动儿童教育经费配置的真实需求;第三,设计流动性财政基准与高效响应机制、可携带经费制度结合的政策组合工具。相较于既有研究,本研究的边际贡献体现在:(1)基于财政韧性理论,实现分析视角从“资源充足”向“系统适应”的转换;(2)突破财政分权研究的静态制度分析框架,实现由静态到动态,由总量到结构的转变;(3)构建具有中国特色的教育财政韧性理论模型。

二、理论介入:教育财政韧性视野下的三维分析框架

韧性是系统的基本属性,体现了系统在受到外界压力冲击时,通过自身调整与适应,最大程度吸收冲击影响而保持系统结构稳定与功能不变的能力(李连刚等,2019)。20世纪80年代以来,世界范围内愈发频繁的经济危机与波动使得韧性成为经济、财政、公共管理等领域的重要研究热点之一(张跃胜等,2022;孙久文和孙翔宇,2017)。教育财政韧性(fiscal resilience in education)的概念由世界银行在《世界发展报告》中首次提出,^①指教育系统在面临经济波动、人口变化、公共财政紧缩、突发事件或社会变革时,能够通过资金储备、资源配置调整维持教育服务稳定性、公平性和质量,并实现可持续发展的能力。其核心在于建立既能抵御外部冲击又能主动适应变化的健康、稳定、可持续的教育财政机制。Manita 等人的研究(Manita et al., 2023)指出,韧性(resilience)的概念为理解公共财政管理的动态性提供了一个重要的框架。该研究系统提出了财政韧性(fiscal resilience)的理论框架,将财政韧性分解为危机前的财政抵抗力、危机后的财政复苏和长期财政更新,并对财政韧性作出了明确定义,提出收入多样化、支出灵活性、制度保障能力是构成财政系统韧性的基本要素。财政韧性理论的核心在于系统应对冲击的“适应—恢复—转型”能力,其动态适应性与教育系统应对人口大规模流动的需求高度契合。

教育财政既具有公共性、非营利性、长期性等公共财政的共性特征,也具有公平性、社会福利性、调节性等个性特征。教育财政需为教育事业提供必要的物质条件和经济保障,改善教育资源配置,调节教育资源供给和需求,

^① World Bank(2019). World Development Report 2019: The Changing Nature of Work.

保障不同地区、群体、个体的受教育权利(王善迈等, 2003)。因此, 在将财政韧性理论与教育财政研究结合时, 需充分考虑教育系统自身特征及面临的独特问题。与一般财政韧性理论不同, 教育财政韧性需关注: ①抗压性, 短期冲击下的资金链稳定性; ②适应性, 面临突发事件时动态调整预算分配; ③转型性, 推动财政结构改革以应对长期挑战, 如人口结构变化。公共财政理论强调财政资源的公平性、效率性和可持续性(Xavier et al, 2022)。健康、稳定的教育财政投入制度应具有三方面特征: 公平优先, 保障弱势群体教育机会不受财政波动影响; 效率驱动, 通过绩效拨款等提升资金使用效益; 风险分散, 构建多元化的资金来源。

针对人口流动背景下教育经费保障动态失衡问题, 教育财政韧性理论的关键在于揭示财政制度适应人口流动规模、速度、方向等要素的系统调适能力。因此, 在流动儿童教育经费研究情境下, 财政韧性可从结构韧性、过程韧性、功能韧性等角度考虑: 结构韧性关注央地财政责任分布的时空适配性, 包括财政责任分担结构和经费支出结构, 通过合理的责任分担机制破解流动规模增长与财政支出约束之间的矛盾; 过程韧性强调转移支付对人口流动周期的及时响应, 重点解决经费供给时滞与教育服务即时需求的匹配问题; 功能韧性则聚焦教育质量持续达成的制度效能, 确保经费投入转化为稳定的师资供给与教育质量。三者分别属于空间配置、时间调节、效能输出维度, 共同塑造财政制度应对人口流动冲击的动态适应能力。

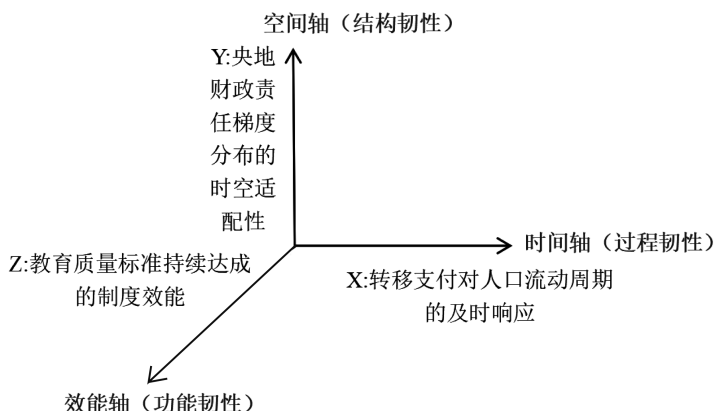


图1 流动儿童教育经费情境下教育财政韧性三维框架体系

在实践层面, 当前流动儿童规模持续扩大, 但教育资源供给与人口流动不匹配。地方财政支出结构固化导致流入地教育公共服务成本高企, 流出地资源闲置, 形成财政韧性弱化与制度障碍两大问题。前者是人口流入地面临的高公共服务成本、高债务风险、高社会压力和低预算弹性、低政策响应速

度、低资源重组能力“三高三低”问题；后者则主要体现在现行转移支付体系存在“两滞后”，即补偿标准滞后于人口流动速度，责任分担滞后于城镇化进程，未能有效实现“钱随人走”，中央与地方财政责任划分模糊。

在理论层面，蒂伯特模型指出，在地方政府之间提供公共产品的竞争和以自由迁徙为前提的“用脚投票”的相互作用下，地方公共产品的供应可以达到帕累托效率，实现帕累托改进，以达到资源的有效配置(Overton, 2019)。其理论核心建立在与私人产品的相似性上。然而，中国语境下“用脚投票”机制受户籍制度约束，尽管目前我国户籍管控程度有所降低，但外来人口享受同等教育医疗公共服务依然存在诸多问题。此外，在教育经费保障领域存在财政分权陷阱(Bian and Zhang, 2025)，教育事权与支出责任不对等使得地方政府优先保障户籍人口教育投入。“两为主、两纳入”基本政策实施以来，现有财政体系未核算人口流动产生的教育成本外溢效应，流动儿童对于优质教育资源的获取面临机会阻碍。

综上，本研究将财政韧性理论引入流动儿童教育经费保障机制研究，基于结构韧性、过程韧性、功能韧性三个维度，构建流动儿童教育资源供给情境下的教育财政韧性分析框架，如图2所示。

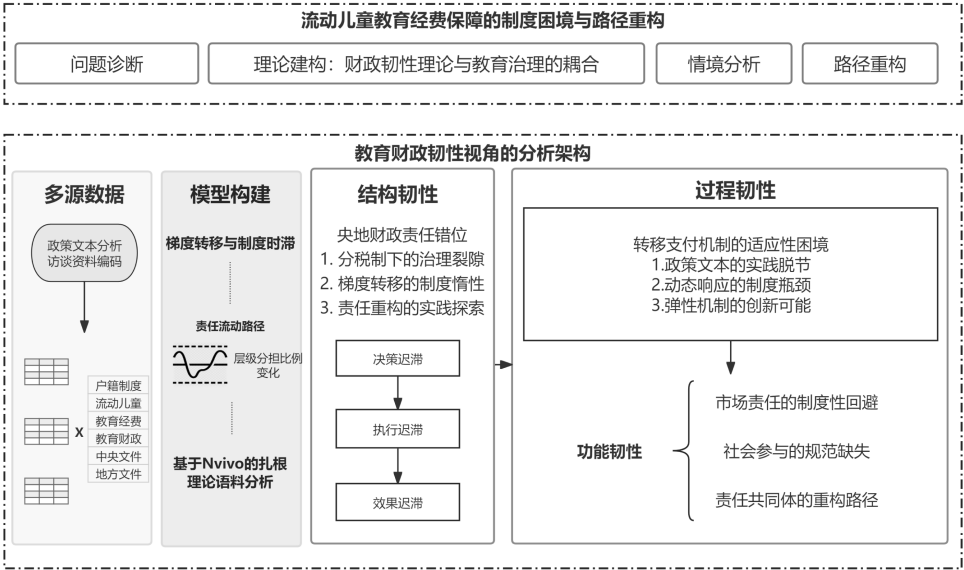


图2 流动儿童教育资源供给情境下的教育财政韧性分析框架

(一)结构韧性：财政责任分担与经费支出结构

我国流动儿童教育经费配置结构韧性的问题主要包括责任分担层级偏低和流入地政府收益责任不对等，这些问题与教育经费负担和支出结构息息相关。

财政责任层级分担结构不合理,部分地区压力较大。当前随迁子女入学实行“两为主、两纳入”政策,即以流入地政府为主,以公办学校为主接收随迁子女入学,将随迁子女教育纳入城镇发展规划和财政保障范围。相应地,中央财政建立起义务教育经费分担机制。可携带教育经费主要包括两部分:一是生均公用经费基准定额,城乡统一为小学 650 元/年·人、初中 850 元/年·人;二是“两免一补”资金,免除学杂费、免费提供教科书,对家庭经济困难的寄宿生补助生活费,由各省根据实际情况确定,平均为 400 元/年·人。因此,流动儿童生均可携带经费约为 1000 元/年·人(崔惠玉等,2020),仅能覆盖流动儿童基本教育支出,但无法满足教师工资、校舍建设等支出,距离推动义务教育优质均衡发展、建设教育强国的战略要求相差甚远。城乡义务教育经费补助和义务教育资金专项补贴等中央转移支付资金重点向作为人口流出地的中西部省份倾斜,而在流入人口压力较大的东部省份,中央财政支持比例较低,往往需要地方财政进行额外补贴。

省级政府统筹力度不足,未发挥应有作用。现行财政体制中以户籍定经费的惯性思维与人口大规模流动形成冲突。按现行财税体制改革的要求,中央财政资金直接分配到各省份,由各省份结合地方财力统筹安排使用,但省级政府往往通过“政策嵌套”策略,将支出责任向区县转嫁。这种纵向责任传导的脱节,使得流动儿童教育经费配置负担层级偏低,部分区县难以承受财政压力。

为直观呈现经费保障机制的责任流动路径,以户籍绑定、居住证绑定、实际居住绑定的时序演进为主线,根据 2010 年以来全国财政决算数据、城乡义务教育补助经费转移支付数据、全国教育经费执行情况统计、区县教育经费执行情况统计、国家统计局公布的全国城镇化和人口流动数据,结合地方教育管理部门调研访谈资料,构建财政转移支付数据构建的义务教育财政责任转移梯度示意模型,^①如图 3 所示。

“以县为主”的管理体制确立后,区县行政单元承担了 80%左右的财政责任,尽管如此,中央对地方财政转移支付仍有波动,主要受政策调整和当年财政情况影响。图 3 圈注了部分关键政策节点,如 2012 年教育部等四部门《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》、2014 年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》、2016 年 1 月 1 日《居住证暂行条例》全面实施、2021 年《城乡义务教育补助经费管理办法》等。这些政策发布后,中央会相应调整转移支付条目或教育财政投入比例,

^① 本研究为定性研究,由于财政决算数据与教育经费存在统计口径差异,且部分区县教育经费及执行情况精确数据缺失,图 3 反映大致波动趋势,仅供参考。

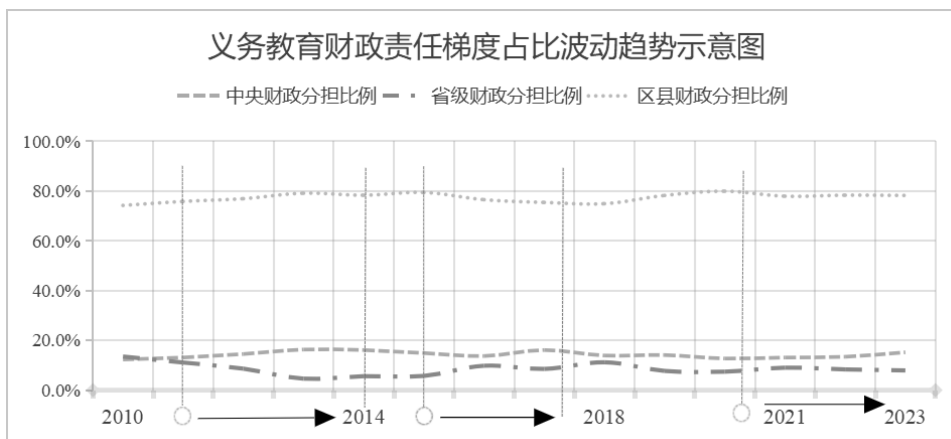


图3 财政责任梯度转移示意模型

以适应人口变化和城镇化新形势。可以看出，义务教育财政责任转移具有非线性特征，当财政调节未能适应人口流动速度时，系统将陷入危机。

现行转移支付构成与支出结构不匹配。除总量负担比例失衡外，支出结构问题更值得关注，主要体现在教师工资及校舍基本建设支出方面。根据历年教育经费统计情况，工资福利支出及基本建设支出占财政补助支出比例超过50%且逐年增长(见图4)，是教育经费主要支出项目。“钱随人走”政策即使完全到位，也只能解决公用经费和贫困生补助等问题，无法覆盖学生数量增加带来的工资福利、校舍基建等增量支出。现行一般性转移支付项目向地方政府打包拨付教育经费，虽在形式上包含了人口数量，但教师工资、校舍建设等支出仍沉淀于户籍地财政，流入地被迫在编制总量控制政策下承担超

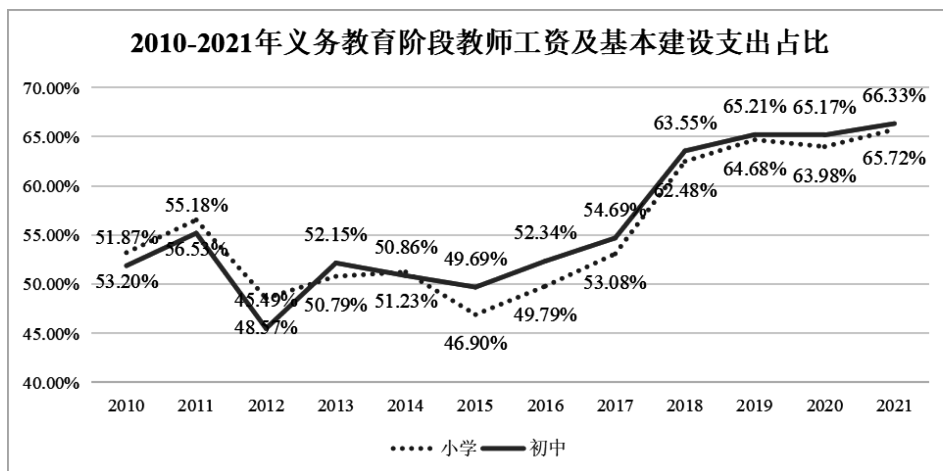


图4 2010—2021年义务教育阶段教师工资及基本建设支出占比

额教育责任。中西部劳务输出大省，如河南、湖北等省份，持续接收基于户籍学龄人口核定的教师工资拨款，而东部流入地，如江苏、浙江等省份，被迫以地方财政填补缺口，加之教师工资福利待遇水平与地区经济发展程度挂钩，流入地多为经济发达地区，同等数量教师需支付更高人员薪资。根据各省教育经费统计数据，教师工资支出(含工资福利支出、退休金等)最高省份甚至达到最低省份的 1.05—1.1 倍，部分地区编外教师支出占比攀升至 30% 以上。这种负担结构易导致部分压力过大的流入地设置隐性门槛限制流动儿童入学。

(二)过程韧性：制度设计与数据协同

教育财政转移支付机制的过程韧性困境集中体现在制度设计与人口流动动态需求的矛盾中。

经费分配制度和速度未适应现实需求。当前中央转移支付政策在目标导向与执行路径间存在不协调的问题，政策导向虽然强化了对流动儿童教育问题的关注，但具体经费配置思路仍沿袭基数加增长的模式。中央财政对中西部地区的一般性转移支付包含了流出儿童的义务教育教师工资部分，但教师工资发放仍主要依赖编制人数，而非实际的学生数量，校舍建设资金分配主要考虑户籍人口基数，流入地存在学校师资结构性短缺与硬件设施超负荷运转问题。在流出地，因学生流动造成的教师编制冗余与校舍闲置问题突出，但编制调整不灵活，义务教育教师工资支出难以随学生流动进行动态调整，财政资源未能高效配置。

图 5 显示了 2010—2021 年进城务工人员随迁子女占义务教育阶段学生比例，人口流动对于政策调整的响应十分敏感，结合图 3，政策发布 1—2 年内，随迁子女占比会发生显著变化，但中央转移支付及专项拨款却往往滞后 2—3 年，呈现出低敏感性和滞后性，其间产生的经费需由流入地政府补足，流动儿童所携带经费不足以覆盖流入地产生的人员及设施成本。

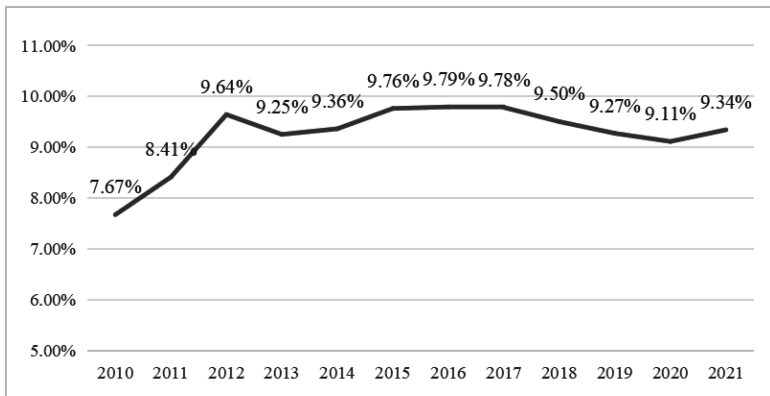


图 5 2010—2021 年进城务工人员随迁子女占义务教育阶段学生比例

跨部门协同机制缺失,教育部门的人口监测数据与财政预算周期存在错位。教师工资预算通常基于上年末在校生规模编制,当春季学期流动儿童数量增加时,流入地学校被迫通过招聘临聘教师或扩大班额应对,既加重基层财政负担,又影响教育质量。而流出地因在校生锐减造成的教师超编问题,往往需要2—3年编制调整周期才能消化,在此期间仍需全额支付冗余教师工资,形成钱随人走制度难以突破的现实障碍。这种时滞问题在跨省流动中尤为显著,财政支出责任划分与学籍管理系统的区域壁垒,使得教育经费跨区域结算缺乏有效实现途径。

财政数据的不协同进一步削弱了过程响应效率。教育部门的学籍管理系统、公安部门的居住登记信息与财政部门的预算编制体系尚未实现有效衔接,导致经费测算与人口流动实际规模存在较大偏差。过程韧性的核心是“及时性”,数据的准时、准确是实现经费高效利用的关键。中国教育系统具有超大规模性、区域不平衡性、战略长期性、公平优先性与人力资本强积累性的独特国情,这些特点决定了财政数据要精确、财政使用要精准、财政管理要精细,若基础设施建设不到位,教育高水平治理就难以实现。

(三)功能韧性:教育质量产出与社会资本参与

流动儿童教育经费保障功能韧性的核心问题在于经费投入与教育质量持续达标未能有效衔接。尽管教育财政投入总量逐年增长,但经费转化为稳定师资供给与教学质量提升的效果仍不尽如人意。

经费使用结构与教育质量目标脱节,存在重硬件轻软件的问题。当前流动儿童教育经费,乃至义务教育经费支出中,校舍扩建、设备采购等硬件投入占比偏高,而教师薪酬、专业发展、课程研发等软件投入明显不足。在当前流动儿童规模持续增加的背景下,部分流入地学校为应对短期入学高峰,优先扩建教学楼,但压缩教师编制以补充资金,导致生师比持续恶化,削弱了经费对教学质量的支撑作用。

师资供给的持续保障机制缺位,难以匹配流动人口的动态需求。现行教师编制制度与经费拨付方式遵循固定方式,与流动儿童规模波动的时空规律不相适应。流入地学校常大量聘用临聘教师。这类教师普遍存在薪酬待遇低、专业培训少、队伍稳定性差等问题,严重制约教学质量的持续性提升。

教育质量标准体系与经费绩效评估衔接程度不足,有效质量监管机制尚未形成。现行经费使用绩效评价多停留在生均经费达标率、财政投入增长率等量化指标,缺乏对课堂教学质量、学生发展水平等教育质量指标的监测。流入地与流出地教育质量标准不衔接、监测数据不共享,导致部分流动儿童既达不到流入地统一测试要求,又无法衔接流出地升学标准,使得经费投入

难以有效转化为可衡量的质量产出。

市场主体的教育责任长期被忽视，包揽式行政体制抑制了多元筹资渠道的发展空间。企业教育费附加的支出方向与流动儿童实际需求存在偏差，政策文本中“优先支持”的模糊表述会间接造成资金流向与人口流动趋势不适应，市场主体既缺乏定向投入的激励，也受限于税收优惠配套不足。目前社会资本多持观望态度，在专项捐赠、奖学金设立等领域的参与度不足，教育经费功能韧性水平偏低。

通过以上三个维度的分析，可以勾勒出流动儿童教育经费保障情境下教育财政韧性建构的完整图景：在结构层面破解地方负担困难，在过程层面克服响应迟滞弊端，在功能层面塑造质量转化路径。制度困境的本质是传统治理模式难以回应现代社会需求，需通过责任主体重构、响应机制优化、制度优化设计的系统变革，实现教育财政投入从“静态稳定”到“动态韧性”的转变。这一理论框架不仅为流动儿童教育保障提供解决方案，更对流动性时代的公共治理创新具有启示价值。

三、制度梗阻：基于政策文本和访谈语料的分析

为深入探究流动儿童教育经费保障制度执行的现实梗阻，笔者通过线上线下相结合的方式，对涵盖东、中、西部的 6 省 14 市 23 区(县)39 位教育及财政主管部门负责人进行了访谈，并对访谈资料编码。结合 Python 爬虫技术梳理分析了 2006—2024 年中央与 31 个省级行政单元关于财政管理体制、户籍管理、义务教育经费、流动儿童保障的 117 份政策文件，对政策文本进行量化分析，话语特征解读如表 1 所示。

表 1 流动儿童教育经费保障相关政策话语特征

初级范畴	频次	典型文件表述词	政策演进特征
经费责任主体	214	以流入地政府为主；省级统筹；中央与地方共同财政事权；建立成本分担机制；区县主体责任	责任主体从模糊到明晰，呈现地方主责到央地共担的渐进式改革轨迹，省级主体责任缺失
户籍制度关联	189	户籍所在地保障；居住证同等权利；取消户籍限制；依据实际居住地保障	户籍藩篱逐步消解，但“居住证附加条件”等隐性壁垒持续存在

续表			
初级范畴	频次	典型文件表述词	政策演进特征
动态调整机制	167	据实核拨；建立动态监测机制；完善跨年度预算平衡；实施季度调整	调整周期从年度向季度压缩，但据实标准始终未明确定义
社会力量参与	132	鼓励社会捐赠；落实企业税收优惠；探索政府购买服务；建立多元筹资渠道	参与方式从模糊倡导转向制度设计，但可操作性条款缺失问题突出
监督问责机制	98	纳入督导评估；实施专项审计；建立约谈通报制度；推行绩效终身追责	问责力度持续强化，但横向监督缺位问题未解
经费计算标准	156	参照当地生均标准；制定单独测算办法；实施需求导向拨款	从简单比附转向精准测算，尚处于起步和探索阶段
特殊群体保障	123	保障随迁子女就学；重点保障留守儿童；建立弱势群体补偿机制	保障对象从泛化走向细分，政策焦点随城镇化进程动态调整
财政转移支付	178	加大专项转移支付；整合义务教育经费渠道；建立因素法分配制度；保证转移支付时限	支付方式从碎片化转向系统化，但资金下达滞后问题依然存在
政策过渡安排	65	设立三年过渡期；实施新老政策衔接；建立退出机制；推行渐进式改革	改革策略从刚性转向柔性，反映制度变迁的路径依赖特征
信息管理系统	21	建立学籍管理系统；推进全国学籍联网；构建人口流动监测平台；探索大数据管理	技术治理应用加强，但数据不互通制约政策响应效能

编码后形成了 10 个概念范畴，出现次数较多的是经费责任主体(214 次)、户籍制度关联(189 次)、财政转移支付(178 次)，可见政策对于流动儿童教育经费保障问题的重视程度。整体上呈现出以下特征：责任主体逐渐明确，“以流入地为主、以公办学校为主”的政策主体导向十分鲜明，中央转移支付及相关专项扶持政策逐渐增多，呈现出地方主责到央地共担的渐进式改革轨迹；户籍壁垒逐渐消解，在入学机会公平层面实现长足进步，流动儿童“有学上”问题基本解决，但“上好学”、获取优质教育资源未能得到足够重视；制度设计逐渐完善，对于流动儿童权益的保障从泛化模糊走向清晰明确，但

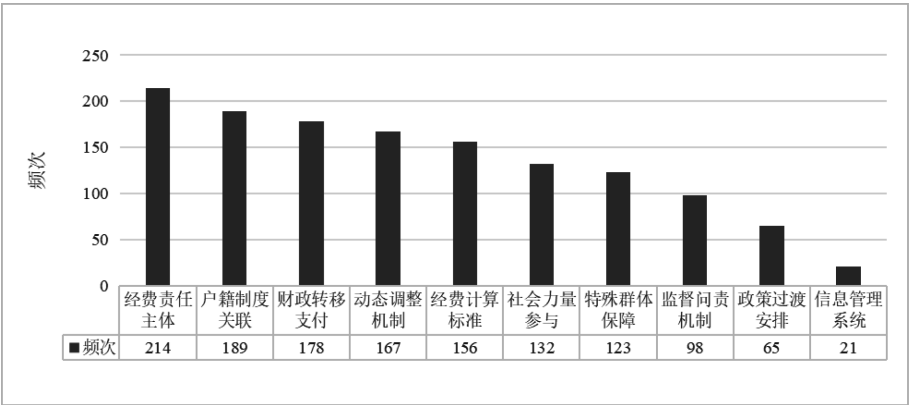


图 6 政策文本概念初级范畴频次统计

具体指标约束偏少，地方普遍缺乏可操作指南。

此外，还存在省级政府责任缺位问题。尽管上述政策发布主体绝大多数是省政府或省教育厅，但政策文本中鲜少涉及省级层面的具体操作。我国正处于义务教育“县域优质均衡”推进阶段，省级政府更多扮演着“统筹”的角色，这导致学术研究和政策制定往往忽视省域层面的具体责任划分。然而，省级政府具备不可替代的治理层级优势，它既非中央政策的机械执行者，亦非县域实践的被动响应者，而是教育治理现代化中“转译”与“调适”的主体。这一角色定位决定了省级财政统筹必须承担三类核心功能：其一，标准供给功能，通过制定动态化的生均经费基准与质量参数，为县域均衡划定底线阈值；其二，空间调节功能，根据本省实际情况，借助财政转移支付与专项补偿机制，重塑省内教育资源分布的空间公平；其三，制度创新功能，在中央政策框架内创设适配地方特质的改革实验空间。这种层级治理结构中的主动性，使省级政府成为教育战略性投入中的关键行动者，既需遏制过度的县域竞争引致的不均衡发展，又要避免干涉过多导致的基层创新活力衰减。

然而，在现行制度框架下，省级财政虽被赋予统筹区域教育资源的职责，但在具体政策执行中往往陷入“有限统筹”的局面。其核心问题实际在于省级教育事权与财权的非对称性，一方面，中央通过转移支付将流动儿童教育经费保障责任层层传导至省级政府，但未同步建立与人口流动规模联动的动态调整机制；另一方面，省级政府在编制教育经费预算时，仍主要依据户籍学龄人口基数进行测算，导致流动儿童占比高的区县面临财政努力程度与实际支出需求的不匹配。目前各省基本出台了教育领域省与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案和财政一般性转移支付资金管理方法和省级财政专项资金管理办法等文件，但几乎没有省份将流动儿童的时空分布因素纳入转移

支付考量。

省级政策创新中存在严重的路径依赖现象，制约了经费保障制度的韧性发展。尽管部分地区试点了教育券、学位购买等市场化补偿机制，但政策设计多局限于市县层级，未能上升为省级制度安排。同时，省级教育经费监管体系的数字化转型滞后，学籍管理、财政供养人口、居住证等信息系统尚未实现省级层面贯通，使得流动儿童教育经费的精准测算与动态监控难以落地。破解这些制度瓶颈，需强化省级政府的全域统筹职能，建立以常住人口数量为基数的教育经费预算管理制度，完善省域内横向转移支付补偿机制，并通过立法明确省级财政在跨省流动儿童经费保障中的协调主体责任。

对地方教育及财政主管部门访谈编码结果如表 2、表 3 所示。在开放编码部分，通过对 39 位访谈对象的 487 条原始语句进行逐行编码，形成 135 个自由节点，结合本研究构建的教育财政韧性结构、过程、功能三维分析框架，将其归类汇总为三大类主类目和 12 个子节点，第 35 位受访者后未出现新范畴，通过了理论饱和度检验。

表 2 访谈资料开放编码

主类目	子节点	参考点数量
压力感知失灵	1. 学籍统计滞后	32
	2. 居住证制度执行矛盾	18
	3. 跨部门数据共享障碍	25
	4. 流动儿童动态监测缺失	40
适应机制僵化	5. 经费审批流程冗长	52
	6. 预算调整机制僵化	33
	7. 应急响应工具缺失	27
	8. 技术系统形式化	11
重构能力缺失	9. 跨省经费结算空缺	9
	10. 政策创新阻力	36
	11. 历史路径依赖	12
	12. 部门利益博弈	25

表 3 访谈资料主轴编码

主范畴	关联开放编码节点	参考点数量	关系类型
数据模糊问题	1+2+3+4	115	条件—结果
制度惰性循环	5+6+8	90	行动—结果

续表			
主范畴	关联开放编码节点	参考点数量	关系类型
应急管理失灵	7+8	35	现象—后果
政策创新阻滞	9+10+11+12	90	结构约束
路径依赖强化	6+11	40	历时性过程

根据编码结果，可以总结出韧性框架下三类梗阻机制。

其一，压力感知失灵。研究发现，当前教育财政系统的压力感知机制存在缺陷，数据缺失导致决策迟滞，进而造成资源难以得到有效配置。87%的受访者认为现行统计体系难以捕捉人口流动的真实信息。以某中部省份为例，其2022年实际在校流动儿童数量为34.7万人，但教育统计系统仅登记25.9万人，数据方面缺口达到34%。这些问题源自三方面。(1)数据统计机制落后。现行学籍管理系统仍以户籍绑定学籍为原则，流动儿童需完成“两证满一年”(居住证、务工证明)方可纳入统计。但省级政策文件中“居住证办理时限”与“入学登记截止日期”存在3—6个月时差，导致两成左右的流动儿童未能纳入统计。(2)预算编制逻辑错位。政策文本解读发现，大部分经费测算仍采用“基数增长法”，依赖静态学籍数据、历史支出基数、行政指令调整。某区教育局计财处负责人提出：“每年3月编制预算时，使用的还是上年9月的学生数据。”(3)决策支持系统缺位。跨部门数据壁垒造成信息碎片化，教育部门与公安流动人口系统、人社社保数据库的对接率明显偏低。

其二，适应机制僵化。教育财政系统的适应性调节能力在官僚制组织结构中产生了损耗，形成程序正确性与治理有效性的冲突(张劲松和朱勃勃，2013)。东部某市生均公用经费调整需经过学校申请、区局初审、财政复核、专题论证、政府审批、人大审议、指标下达、预算调整、资金拨付等环节，平均耗时260余天，远超180天的学期周期。这种迟滞会产生很多负面效果，包括但不限于：(1)行政流程的滞后。政策文本分析发现，大部分省份仍采用自然年度预算周期，与教育活动的学年周期存在6个月差异。某区教育局工作人员说：“9月新学年开始时，当年预算已执行四分之三，外来儿童经费只能靠挤占其他项目(经费)。”(2)应急机制的约束。根据编码结果，“特事特办”类政策工具使用率偏低，且多局限于自然灾害等场景。某中部城市2023年新增约2万名随迁子女，但受制于财政专项资金管理办法，经费审批耗时半年，导致地方出现较大财政负担。(3)技术治理的形式化倾向。部分省份已建立教育经费监管平台，但访谈得知，这些软件更多服务于审计需求而非动态调控。

其三，重构能力缺失。教育财政制度存在严重的路径依赖。2019年国务

院办公厅印发了《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，其中明确“义务教育总体为中央与地方共同财政事权，并按具体事项细化，其中：涉及学校日常运转、校舍安全、学生学习生活等经常性事项，所需经费一般根据国家基础标准，明确中央与地方财政分档负担比例，中央财政承担的部分通过共同财政事权转移支付安排；涉及阶段性任务和专项性工作的事项，所需经费由地方财政统筹安排，中央财政通过转移支付统筹支持”。但对政策文件提取分析发现“跨区域”“可携带”“动态调整”等关键词出现频率较少，体现出制度重构能力的缺失。主要包含三方面：（1）财政事权划分的时空不匹配。现行制度以属地化管理为基本原则，中央转移支付中未设置流动人口调整系数和流动儿童专项转移支付资金。（2）经费流转机制的原始性。目前我国经费管理体制为以县为主，推动省级统筹。近年来，跨省人口流动规模不断扩大，需适时探索跨省教育经费结算制度，推动省际财政补偿机制创新。（3）制度更新缓慢。对2006—2024年政策文本分析显示，流动儿童经费测算及划拨更新缓慢。2016年“两免一补”政策调整时，流动儿童规模大幅增长，但多数省份仍沿用2006年经费划拨比例。

四、路径重构：增强财政韧性的政策建议

根据上述内容，韧性视角下的流动儿童教育经费保障存在压力感知失灵、适应机制僵化、重构能力缺失等制度梗阻，需遵循动态适配、结构优化、功能对口的优化思路，在义务教育财政事权与支出责任法定框架下，衔接教育财政支出“两个只增不减”的要求，适配省级及以下财政体制改革中强化统筹、下沉财力的改革方向，通过央地协同治理与制度优化，构建基准稳定、响应敏捷、责任明晰的教育经费保障体系。

第一，调整财政责任分担机制，破解“钱随人走”落地障碍。针对流入地财政压力过大、流出地责任脱钩、中央转移支付滞后等现实痛点，在衔接现有城乡义务教育补助经费机制的基础上建立中央基准与省级浮动相结合的经费保障标准，依据《中华人民共和国义务教育法》第45条，“地方各级人民政府在财政预算中将义务教育经费单列。县级人民政府编制预算，除向农村地区学校和薄弱学校倾斜外，应当均衡安排义务教育经费”，细化转移支付公式。基础性拨款按常住人口核算，采用国家统计局季度流动人口监测数据；调节性拨款应充分考虑本地区常住人口和城镇化实时状况，综合考量流入地新增学位供给成本与流出地财政可承受能力。

具体来说，可采取分层分担模式。基础保障层由中央财政按全国统一生

均标准承担(依据国家统计局流动儿童规模年度均值测算),确保经费供给底线。区域调节层由省级政府依据当年预算预备费及预算稳定调节基金,按省内跨市流动儿童数量,以学籍系统实时数据为准进行动态调剂。精准补充层由流入地政府参考当地人员经费及基本建设费支出等成本,根据实际教育成本进行差异化配套。中央财政应考虑设立流动儿童教育专项转移支付项目,采用预拨与清算结合模式对承担较大人口流入压力的地区予以定向支持。

第二,优化转移支付资金支出结构,实施工资保障优先、项目支出分类的预算改革。建议进一步提升中央对中西部和主要流入地的一般性转移支付中义务教育教师工资占比,并探索与CPI(消费者物价指数)联动的工资增长调节机制。对于因学生流出形成的结余资金,允许省级政府跨年度统筹用于教师培训、校舍安全等支出,但应设定教师工资支出占比不低于调整后标准、教学设备更新投入增速不低于财政收入增速的原则,破解“有钱养人、无钱办事”的现象。

针对义务教育经费支出结构与跨省流动的适配问题,建议将中西部流出地教师工资补助纳入中央一般性转移支付测算体系,建立编制基数动态调整与工资经费弹性补偿机制。构建跨省流动经费协同结算系统,形成中央兜底、省际清算的财政责任共担模式。参考欧盟结构和投资基金经验,^①五年过渡期内中央承担部分清算差额,逐步形成“钱随人走”的可持续路径。同步推进教师编制调整改革,允许省域或市域内部调配富余教师编制或转为储备师资,增强资源配置韧性。

第三,构建针对流动儿童教育经费的动态监测体系,建立高效治理模式。依据学龄人口流动强度、学位供需缺口率、教师编制适配度、教育质量差异等建立监测体系,对接国家教育管理信息系统,打通教育部学籍系统、公安部流动人口登记系统、国家统计局抽样调查数据,建立教育人口动态数据库,实现及时更新、跨省核验,防止数据统计滞后造成的一系列反应。

第四,完善省级统筹机制,破解基层教育财政脆弱性难题。受社会经济发展水平影响,区县财政能力悬殊,区域间教育经费保障能力差异显著,部分省份转移支付效率低下,应进一步加强省级统筹力度,明确省级主体责任。省级财政按上年度地方教育附加费的20%计提,重点向人口净流入超10万的县区、人均GDP低于全省均值60%的财政困难县、民办校占比超30%的城区三类区县倾斜。与县域义务教育优质均衡发展评估联动,将流动儿童学位保障达标率和携带经费到位率作为重要评估指标,将经费保障纳入地方政

① 《欧盟结构和投资基金浅析》, <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJKwcb>。

府履行教育职责评价指标。

第五,探索政策工具创新,构建韧性增强的长效机制。完善法律法规体系,推动《义务教育法》修订,明确“教育财政经费随学生流动可携带”原则,制定流动儿童教育经费保障相关条例。建立学籍变动与经费流转同步机制、应急拨款审批流程简化程序、经费使用绩效追溯问责制度。在典型人口流入地和流出地开展财政划拨动态调整和跨省结算补偿改革试点,遵循中央保底线、省级强统筹、市县精执行的有序框架,切实保障流动儿童受教育权益。

五、结论与讨论

本研究基于教育财政韧性视角,系统剖析了新型城镇化背景下流动儿童教育经费保障困境。研究发现,当前流动儿童教育经费制度体系面临人口流动的动态性与经费配置的静态性、中央与地方财政责任的梯度错位、政策设计的统一性与区域需求的差异性矛盾,存在压力感知失灵、适应机制僵化、重构能力缺失等制度梗阻。结构弹性、过程敏捷性、功能创新性共同构成了教育财政制度韧性,通过构建结构、过程、功能三维分析框架,揭示了制度惯性对财政适应能力的侵蚀机制,提出了以动态适配为核心的政策重构路径。

我国正处于构建高质量教育体系、建设教育强国的关键节点,让每一个学生都能享受到公平、优质的教育资源,事关国家兴旺和民族复兴的千年大计。当下教育财政韧性建设需实现从户籍财政到流动财政、从被动应对到主动适应、从行政主导到多元共治的转变,切实推动义务教育优质均衡发展。

受制于数据获取和篇幅限制,本研究主要基于宏观统计数据与政策文本分析,对民办学校、乡村学校等特殊场域的微观运行机制缺乏深度调研;提出的政策组合工具在欠发达地区的适配性需进一步验证;教育财政韧性理论处于建构时期,理论的解释力和丰富程度有待加强。未来应进一步加强区域和城乡教育公平、县域优质均衡等新政策新情境与经费保障机制的联动研究。推动理论进一步深化,构建财政韧性与教育公平、人口迁移等的跨学科分析模型,揭示经费保障制度对人口定居意愿的长期影响。

教育的温度,在于它永远朝向每一个孩子的未来。当流动的童年与静止的制度相遇,我们不仅需要财政数据的精准计算,更需要政策设计中一点一滴的人文关怀。真正的财政韧性,不在于数字的庞大,而在于它能否托举起每个学生平等成长的权利。这既是国家治理的理性命题,更是社会文明的良知刻度。愿每一份政策文本的修订,都能听见课堂里的书声琅琅;愿每一次制度优化的努力,都能化作千万流动儿童扎根未来的力量。教育公平的

长路，会在探索与实践中，铺就“学有所教、弱有所扶”的中国答案。

[参考文献]

- 班建武、余海婴，2006：《教育政策执行难的利益分析——以北京市流动儿童义务教育政策实施为例》，《教育科学》第3期。
- 曹妍、杨娟，2016：《县级政府教育投入是否影响随迁家庭教育负担？——基于CHIP和县级数据的实证分析》，《教育发展研究》第1期。
- 崔惠玉、郭曼曼、李梦楚，2020：《流动儿童义务教育财政问题研究》，《地方财政研究》第12期。
- 邓翔、张鸿铭、任伊梦，2023：《基本公共教育服务均等化的助学与增收效应——基于“两免一补”政策的经验证据》，《经济理论与经济管理》第5期。
- 方超、张又文，2024：《本地一流动儿童的义务教育结果公平与教育财政投入、家庭教育支出的研究》，《基础教育参考》第8期。
- 方媛、姚佳胜，2020：《我国流动儿童教育政策变迁逻辑及未来展望》，《当代教育科学》第1期。
- 富晓星、冯文猛、王源等，2017：《“教育权利”vs.“大城市病”——流动儿童教育获得的困境探究》，《社会学评论》第6期。
- 贺继莉、苗春风，2023：《发展型社会政策视角下城市流动儿童教育问题研究》，《教育评论》第5期。
- 李连刚、张平宇、谭俊涛，2019：《韧性概念演变与区域经济韧性研究进展》，《人文地理》第2期。
- 马立超、胡耀宗，2019：《流动儿童义务教育公用经费分担的政策趋向与工具设计》，《现代教育管理》第2期。
- 马立超、胡耀宗，2020：《政策工具视角下流动儿童义务教育财政责任分担研究》，《教育经济评论》第1期。
- 阮成武，2023：《依据常住人口规模配置义务教育资源：逻辑生成与政策优化》，《教育研究》第1期。
- 孙久文、孙翔宇，2017：《区域经济韧性研究进展和在中国应用的探索》，《经济地理》第10期。
- 王鹏程，2024：《历史制度主义视角下我国流动儿童基本公共教育服务制度变迁与发展》，《深圳社会科学》第6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。
- 徐华、潘金玉、任哲宣，2024：《国内流动儿童研究概况、热点与趋势——基于热点可视化的探析》，《苏州科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 徐晓新、张秀兰，2016：《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进

- 的分析》，《中国社会科学》第6期。
- 周春芳，2024：《教育质量公平视角下我国农村流动儿童认知能力发展研究》，《宁夏大学学报(社会科学版)》第2期。
- 周丽萍、孙晓哲、吴开俊，2024：《流动儿童转学经历、学校适应与学业表现相关性分析——基于中国教育追踪调查基线数据的实证研究》，《教育学术月刊》第4期。
- 张绘，2017：《义务教育阶段提高流动儿童学业成绩所面临的障碍——基于北京市的调查研究》，《教育科学研究》第9期。
- 张跃胜、邓帅艳、张寅雪，2022：《城市经济韧性研究：理论进展与未来方向》，《管理学报》第2期。
- 张劲松、朱勃勃，2013：《流程再造：地方服务型政府构建的路径》，《领导科学》第8期。
- Bian, Z. and C. Zhang, 2025, “Do Different Decentralization Reforms Prohibit or Inhibit Chinese Corporate Carbon Emission Intensities”, *Economic Analysis and Policy*, 851176—1196.
- Dustmann, C., 2023, “Return Migration, Investment in Children, and Intergenerational Mobility”, *The Journal of Human Resources*, 43(2): 299—324.
- Eduardo, F. and L. Bernardo, 2023, “Attendance Manipulation and Efficiency in Chile’s School Voucher System”, *Economics of Education Review*, 95: 212—231.
- Gazmuri, M. A., 2024, “School Segregation in the Presence of Student Sorting and Cream-skimming: Evidence from a School Voucher Reform”, *Journal of Public Economics*, 238, 105176.
- Hu, S., 2024, “The Experience and Inspiration of American Migrant Children’s Education”, *International Journal of New Developments in Education*, 6(1): 149—154.
- Manita, R., J. M. Ann and M. M. Y., 2023, “Resist, Recover, Renew: Fiscal Resilience as a Strategic Response to Economic Uncertainty”, *The American Review of Public Administration*, 53(7—8): 296—315.
- Overton, M., 2019, “Reexamining Tiebout Model: Exploring the Micro Behavioral Assumptions of the Tiebout Hypothesis”, *Review of Public Administration and Management*, 7(1): 1—7.
- Xavier, S. T., T. S. Abreu and F. F. Sanson, 2022, “Burnout and Network Centrality as Proxies for Assessing the Human Cost of Resilient Performance”, *Applied ergonomics*, 108, 103955.

The System Dilemma and Path Reconstruction of Floating Children from the Perspective of Educational Financial Resilience

Liu Chen-xu¹, Ye Zhong²

(1. School of Education Science, Nanjing Normal University;

2. School of Teacher Education, Nanjing Normal University)

Abstract: In the context of new urbanization, the allocation of educational funds for migrant children faces profound institutional resilience challenges. The dynamic nature of large-scale population mobility increasingly conflicts with the current education finance system, leading to issues where resource allocation efficiency lags behind actual needs. To break through the static analytical paradigm of traditional fiscal adequacy studies, a three-dimensional resilience analysis framework covering structure, process, and function has been constructed. Through policy text quantification and field interview corpus analysis, it was found that the institutional lag in the transfer of central-local fiscal responsibilities, the lack of flexibility in the dynamic response mechanism of transfer payments, and the poor connection between funding input and sustained educational quality all contribute to the core issue of insufficient adaptability in the allocation of educational funds for migrant children. It is necessary to establish a liquidity-based fiscal benchmark, innovate emergency response mechanisms for fiscal issues, and improve portable funding systems. Theoretically, this reveals the erosion mechanism of institutional inertia on the ability to ensure educational funding for migrant children. Methodologically, it establishes an educational finance resilience analysis model specifically addressing the issue of funding for migrant children. The research conclusions not only provide a new analytical perspective for solving the implementation difficulties of “money follows people”, but also promote a transformation in educational finance research from static resource adequacy discussions to dynamic system adaptability construction. This has significant theoretical value and practical implications for modernizing educational governance under the backdrop of population mobility.

Key words: financial resilience of education; education governance; migrant children; educational funds; institutional time lag

(责任编辑: 梁文艳 责任校对: 梁文艳 胡咏梅)