

# 中国农村义务教育经费体制改革四十年回顾

■哈 巍 陈晓宇 刘 叶 张子衿

**摘 要:**改革开放至今,我国的财政体制经历了从“集权”到“分权”再到“集权”的历程,农村教育财政体制的变化也经历了“分权管理、多元筹资”、“财权上收、以县为主”和“转移支付、省级统筹”等几个阶段。文章梳理了近40年我国财政体制、农村教育财政体制尤其是2005年以来的农村义务教育经费体制发展变化的过程,力图为读者清晰直观地描绘改革开放至今义务教育经费改革的原因、特点及成效。

**关键词:**财政体制改革;教育经费体制;义务教育;经费保障;改革综述

**基金项目:**国家自然科学基金面上项目“解码农村义务教育经费保障新机制的影响”(71473006);教育部综合改革司课题“完善我国教育政策监测与评估机制研究”;教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“经济新常态下的教育财政研究”(16JJD880002)。

**中图分类号:**G467

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2311(2017)12-0003-09

**作者简介:**哈巍,男,北京大学教育学院/教育经济研究所研究员,哈佛大学博士;陈晓宇,男,北京大学教育学院/教育经济研究所教授;刘叶,女,北京大学教育学院博士研究生;张子衿,女,北京大学外国语学院本科生(北京100871)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2017.12.001

改革开放以来,我国社会、经济等诸多领域发生了巨大变革,教育领域尤其是义务教育领域也随之开展了一系列改革。1982年通过的新版《中华人民共和国宪法》明确提出了“普及初等义务教育”的目标。1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》为宪法规定的目标提出了具体的实施手段,既“有步骤地实现九年义务教育”。1986年我国正式颁布《义务教育法》,这是我国历史上第一次以法律的形式规定了义务教育的受教育年限、学费等内容。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称“93年《纲要》”)也着重强调了义务教育的重要性。1999年《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出全国教育的“重中之重”是到2000年如

期实现“两基”<sup>①</sup>目标,并指出“两基”攻坚的重点和难点是中西部地区。2006年开始实施的“农村义务教育经费保障机制”(以下简称“新机制”)保留了原“两免一补”等重要的保障措施的同时,还明确提出了中央和地方政府“分项目、按比例”的义务教育经费分担机制。2006年,新《义务教育法》颁布,从法律层面规定义务教育经费由国务院和地方各级人民政府共担,并对家庭困难的学生免费提供教科书和补助生活费。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称“10年纲要”)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%”和“2020年基本实现区域内教育均衡发展”两个目标,在强调

义务教育充足发展的基础上进一步强调了均衡、公平。

义务教育财政领域的这些改革是与我国整体财政体制改革和社会经济发展密切相关的。长期以来,尽管各级政府与教育主管部门对义务教育的重要性有着较高的认识,但受限于当时的财政能力和财政/教育财政体制的约束,义务教育尤其是农村义务教育经费始终未能得到公共财政的有力保障。从改革开放至今的40余年间,我国的财政体制经历了从“分权”到“集权”再到“适度分权”的进化

过程,财政政策也因此经历从“包干制”到“分税制”再到“税改费”的变化,与之相应的在教育领域尤其是基础教育领域也经历了从“多元筹资”到“以县为主”再到“经费省级统筹,管理以县为主”的转变。

1980-2005年在经济体制改革大背景下,财政体制改革历程、教育财政体制改革过程以及义务教育改革的具体措施如图1所示。本文将分时期回顾我国在农村义务教育经费保障方面所做的努力,力图清晰直观地呈现改革开放至今义务教育经费改革的原因、特点及成效。

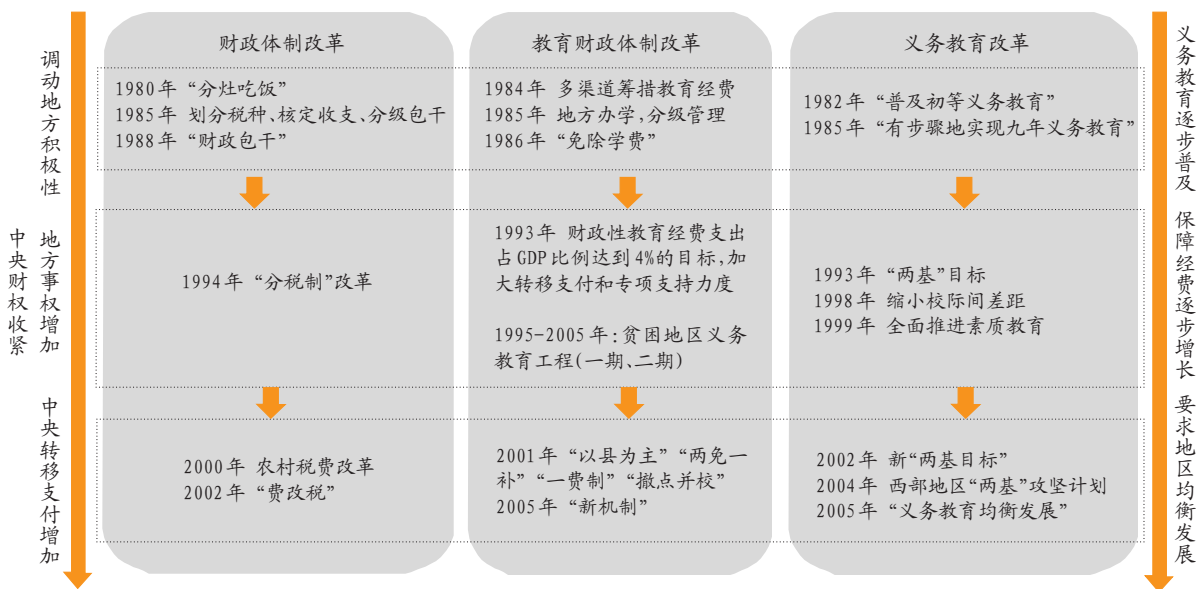


图1 1980-2005年农村教育经费保障体制改革的背景与过程

### 一、财政分权管理、教育多元筹资阶段(1980-1993年)

从1980到1993年,为了充分调动中央和地方发展经济的积极性,国家对过去的“统收统支”的财政管理体制进行了改革,财政体制经历了从“分级包干”<sup>[1]</sup>,到“分税包干”<sup>[2]</sup>,再到“中央地方大包干”<sup>[3]</sup>的分权化过程。随着下放给地方的财权不断扩大,地方政府成为相对独立的利益主体,<sup>[4]</sup>负责地方范围的公共服务供给。在这种“分灶吃饭”的财政体制下,教育财政不再由中央财政和上级政府包办,而

是“分级办学、分级管理”的体制。

这一时期我国基础教育的发展目标主要是普及初等教育,国家出台和颁布了一系列法律、法规和决定,逐步提出并强调了初等教育普及的目标、手段和重要性(见表1)。

在这些法律条令中影响最为重要的是《义务教育法》和《93年纲要》。《义务教育法》规定“义务教育事业在国务院领导下,实行地方负责,分级管理”,“实施义务教育所需事业费和基本建设投资,由国务院及地方各级人民政府负责筹措,予以保证”。并且与随后颁布的《扫除文盲工作条例》共同确立

表1 1980-1993年我国教育领域主要政策回顾

时间	名称	主要内容、意义
1980	关于普及小学教育若干问题的决定	第一次提出普及初等教育的思想
1983	关于普及初等教育基本要求的暂行规定	规定了初等教育要达到小学毕业程度
1984	关于筹措农村学校办学经费的通知	允许“开辟多种渠道筹措农村学校办学经费”，“除国家拨给的教育事业费外，乡人民政府可以征收教育事业附加”
1985	中共中央关于教育体制改革的决定	提出实现九年义务教育的具体步骤。规定义务教育财政分权改革实施“地方办学，分级管理”的模式，要求“县办高中，乡办初中，村办小学”
1986	义务教育法	以教育立法的形式规定了义务教育的管理方式和经费来源
1988	扫除文盲工作条例	确立“两基”的制度目标
1992	义务教育法实施细则	“实施义务教育，城市以市或者市辖区为单位组织进行；农村以县为单位组织进行，并落实到乡（镇）”
1993	中国教育发展与改革规划纲要	明确了义务教育财政拨款的体制，“以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅”的财政体制

了“两基”的制度目标。<sup>[5]</sup>《93年纲要》在强调义务教育普及，保障教育经费方面提出了具体的措施，即“财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅”；随后发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步量化：“到2000年全国基本普及九年义务教育（包括初中阶段的职业教育），即占全国总人口85%的地区普及九年义务教育；全国基本扫除青壮年文盲，使青壮年的非文盲率达到95%左右；同时，根据经济发展程度，对不同地区的义务教育普及提出了不同的细化目标”<sup>②</sup>。虽然这一阶段义务教育的普及和发展有良好的政策基础，但教育财政体制的不健全实际上限制着上述政策的落实。受财政“包干制”改革的影响，义务教育财政体制由之前的政府包办模式向“突出教育效率的分权

化模式”<sup>[6]</sup>转变。

由这一时期的教育财政改革规定可以看出，农村义务教育的办学经费主要是由乡及以下一级政府承担。但是，乡一级财政显然无法负担全国九成以上学校、将近八成学生的义务教育经费。<sup>[7]</sup>《93年纲要》提出的“以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅”的体制，一方面，使得义务教育经费投入受制于地方财力，农村地区义务教育支出的缺口明显，义务教育发展不均衡；另一方面，在经济欠发达和财力有限的县乡，依靠通过向农民乱收费和摊派来筹集教育经费加重了农民的经济负担。实际上，财政经费只能负责公办教师的基本工资，民办教师工资和学校的部分公用经费都要通过向农民摊派和向学生收取杂费来保证，学校的危房改造则主要依靠乡村的集资。<sup>[8]</sup>

总体上，这一阶段的我国农村义务教育财政拨款重心较低、财力不足，中央财政支持不到位，教育经费整体投入不足，使得农村义务教育投入严重短缺，城乡间、地区间和人群间义务教育投入的差异显著。

## 二、财政权力上收、教育以县为主阶段（1994-2005年）

20世纪80年代到90年代初期实行的“财政大包干”模式改变了“政府预算财政的增长格局和中央财政的相对地位”，<sup>[9]</sup>中央缺乏必要的宏观调控主动权，财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入的比重逐年下降，中央财政赤字不断扩大。1994年，为了改变这种局面，国家开始实行“分税制”改革，<sup>[10]</sup>通过重新划分中央与地方的税源和比例，明确各级政府的支出责任和收入范围，建立税收返还和转移支付制度。由此中央政府的税收来源增加，中央财政收入占整个政府收入的比例开始上升，财权逐渐收紧；相应的，地方财力逐渐下降和被削弱。由图2可知，1994年分税制改革后，中

央和地方的收入比例常年处于大约5:5的水平,而中央支出的比例逐渐下降,并在90年代保持在约3:7的比例。中央财政收入比例的增加和支出比例的减少使得大规模的转移支付成为可能。根据王绍光的研究,自1994年以来中央和各省转移支付总量一直呈快速增长态势,2007年已达到16000亿元的水平,是1994年的转移支付总量的近8倍。1994-2005年期间,中央对地方转移支付总额中,东、中、西部分别为10%,44%,46%。<sup>[11]</sup>

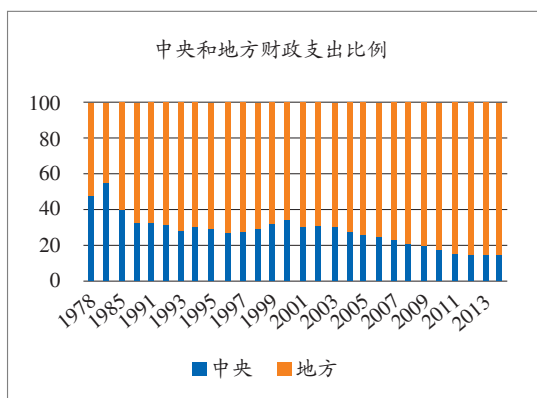
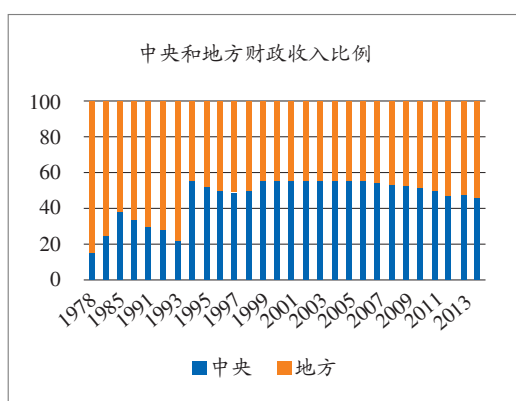


图2 中央地方财政收支比例

数据来源:国家统计局《中国统计年鉴(2012-2015)》

在此期间,国家尝试了从经费和管理体制两个方面进行教育财政体制改革。首先是在1995年实施了“贫困地区义务教育工程一期”,以转移支付的方式对贫困地区的义务教育投入进行补偿。该工程五年间投入39亿元中央专款,其中28.4亿元用于西部地区,以帮助实施九年义务教育;<sup>[12]</sup>加上地

方各级政府配套资金,工程投资总量超过100亿元。<sup>[13]</sup>但是此工程并没有改变“以乡为主”的农村义务教育经费投入模式,项目资金主要用于学校设施设备的改善,未对学校事业性经费进行补贴,县乡级政府的财政来源和税收能力仍然要承担大部分义务教育经费。<sup>[14]</sup>据统计,1996-2000年“普九”冲刺阶段,教育经费每年的短缺额在1000亿元左右。<sup>[15]</sup>又由于我国有80%以上的小学、64%以上的初中设置在农村,向农民筹资以补充短缺经费的方式,使农民实际上负担了义务教育相当大部分的支出。<sup>[16]</sup>2000年实施的农村税费改革主要目的是为了减轻农民负担,促进农村和农业持续发展,其重要内容包括“取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资”,这一方面使得乡级教育经费进一步缩减;另一方面,使农村义务教育投资结构面临冲击——在实行税费改革地区,曾占农村义务教育投入总量三分之一的农村教育费附加和教育集资被取消,<sup>[17]</sup>而这部分缺口需由地方政府自行补充。这一改革彻底动摇了农村义务教育财政体制运行的基础,即多渠道的筹资机制,也把义务教育经费保障重心过低的问题暴露出来,促使农村义务教育投资必须转变为政府财政拨款的体制。<sup>[18]</sup>

新世纪初,为保障义务教育发展新目标的实现,国家实施了“贫困地区义务教育工程二期(2000-2005年)”,投入增加到50亿元(其中90%用于西部地区),再加上地方配套资金26.3亿元,总共投入资金76.3亿元。2001年《关于基础教育改革与发展的决定》提出了农村义务教育管理体制改革的規定,即“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的管理体制”,“教师工资直接由县级财政部门发给教师个人”,明确提出“一费制”改革,限制地方政府和学校向学生乱收费来弥补公用经费的不足。<sup>[19]</sup>2002年5月,国务院发布《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,对实行“一费制”后形成的农村中小学公用经费缺口,按省级人



民政府核定的农村中小学公用经费标准和定额,在上级人民政府的转移支付资金中安排。2003年9月,国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》提出建立健全“农村家庭经济困难学生接受义务教育的助学制度”,力争到2007年全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都享受到“两免一补”。2004年秋季开始,免费教科书发放范围扩大到中西部农村义务教育阶段全部的家庭经济困难学生,<sup>[20]</sup>并启动针对农村义务教育阶段贫困学生的“两免一补”政策,其中中央财政负责提供免费教科书,地方财政负责免杂费和补助寄宿生生活费。<sup>[21]</sup>

这一时期我国义务教育“两基”攻坚取得了较大进展。2000年,全国2541个县(或县级行政单位)通过了“两基”验收。<sup>[22]</sup>全国人口受教育年限增长到8年,“两基”人口覆盖率91%,15岁以上文盲、半文盲占总人口的比重下降到6.72%,<sup>[23]</sup>但是西部地区的完成情况尚低于全国水平。为此,2003年《国务院进一步加强农村教育工作的决定》要求加快推进“两基”攻坚,西部地区要在5年内完成“两基”攻坚任务,对已经实现“两基”目标的地区要继续巩固成果、提高质量,争取2010年在全国实现全面普及九年义务教育和全面提高义务教育质量的目标。

虽然,这一时期的一系列改革将农村义务教育经费保障的责任由乡(镇)政府上收到县级政府,使得经费负担重心上移,农村及贫困地区获得了更多的中央转移支付,在一定程度上保障了义务教育经费的稳定来源,但并没有从制度上解决农村义务教育经费问题。首先,省市级政府对农村义务教育的投入和支持力度普遍较弱,而县级政府本身财力有限。其次,中国政府财政性教育经费投入总量始终不足。<sup>[24]</sup>同时,政策对于中央、省与地方政府在义务教育投入上的分配责任也没有明确说明。在这样的情况下,农村义务教育财政体制的关键,是政府对教育投资的责任如何进一步制度化,财权和事权的匹配度如何进一步提高,以及如何更好地支持

欠发达地区的基础教育等。

### 三、财政转移支付、教育省级统筹阶段(2006-2012年)

在分税制改革后,我国中央一级政府在收入上始终占到50%左右,但是在支出上逐年下降,尤其在进入新世纪之后中央财政支出的比例不足30%(见图2),这说明中央财政的转移支付力度在不断增强。在此背景下,2005年12月国务院发布《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,系统地提出了中央和地方分项目、按比例的教育转移支付机制,规定“经费省级统筹,管理以县为主”,规范了农村义务教育经费组织管理结构。而后,2006年修订的《义务教育法》明确提出将义务教育纳入公共财政保障的范围,为义务教育的拨款机制提供了法律保障。<sup>[25]</sup>

“新机制”的实施从体制上解决了地方政府不断削减的财政能力和不断增长的公共事务责任之间的不匹配问题,保障了农村义务教育的长远发展。“新机制”提出“明确各级责任,中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。

从内容上看,“新机制”主要包括“两免一补”、提高公用经费保障水平、建立校舍维修长效机制、巩固和完善教师工资保障水平等四个方面。其中,“两免一补”的资助范围扩大到义务教育阶段的所有农村学生。“新机制”所涉及的转移支付,是介于传统的一般性和专项性转移支付之间的一种财政补助形式,可以称之为“专项性一般转移支付”。<sup>[26]</sup>随着“新机制”的实施,中央和省级政府成为农村义务教育投入的主体,实行“经费省级统筹,管理以县为主”。所谓“经费省级统筹”是指省级政府负责统筹落实转移支付资金,统筹确定省级及省以下各级政府的经费分担责任,统筹制定辖区内经费保障机

制改革的各项具体政策措施。<sup>[27]</sup>这一举措使得各省结合本地实际确定了省内各级财政的经费分担比例,并且较好地贯彻了“省拿大头”的原则。

从覆盖范围来看,2006年各省公布的实施方案中,除直辖市北京、天津、上海,以及面向农牧区义务教育阶段公办学校的西藏自治区外,共有7个(含重庆市)省的改革仅覆盖当地农村地区,12个省同时覆盖农村和县镇,6个省覆盖城乡所有义务教育阶段的学生和学校,部分省份还将补助覆盖到民办学校(见表2)。

表2 “新机制”免学杂费和公用经费补助覆盖范围(2006年)

	覆盖范围			
	仅农村	农村及县镇	城乡	含民办
东部	辽宁、山东、广东、福建	福建(07年)	江苏、浙江	江苏、浙江、广东
中部	湖北	黑龙江、吉林、河北、山西、河南、海南	安徽、江西、海南	海南(年收费低于3000元的学校)
西部	重庆、贵州、广西	内蒙古、山西、甘肃、青海、新疆	宁夏	无

注:1. 不含北京、天津、上海、西藏;2. 资料来源:中国教育经济信息网和《中国教育报》公布的各省2006年新机制的实施方案。

从实施过程来看,“新机制”从2006年农村中小学春季学期开学开始,采用了“分年度、分地区”逐步实施的方式。2006年春季首先享受到政策的是西部农村地区义务教育阶段的中小学,并且中部地区湖南张家界市的慈利县、桑植县和益阳市的沅江市,安徽的金寨县、青阳县也同时开始试点工作;2006年秋季学期,河北遵化市、吉林东丰县、黑龙江依安县、山西怀仁县、河南扶沟县、湖北沙洋县和江西吉安县共7个县也进入试点范围;<sup>[28]</sup>2007年,实施范围扩展到中部地区和东部地区农村义务教育阶段中小学;2008年,实现农村中小学公用经费达到该地区三年前颁布的基本标准,同时中央财政扩大免费教科书的覆盖范围;2009年,中央制定农村中小学公用经费基准定额,各地方标准与中央标准

有差额的部分,当年开始逐步安排,两年实现落实到位。

从经费负担结构来看,国家根据财力状况将全国省份分为东中西<sup>③</sup>三种类型,以免学杂费为例,中央和省级地方政府分别按照:西部地区为8:2,中部地区为6:4的比例分担经费;东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。2007年在中部的安徽、江西、河南、山西、湖北、湖南省和吉林七省的251个县中实施西部地区的补助标准,称为“参西县”。省及以下政府在制定与下级政府分担比例的时候主要依据各地方的经济实力。以河北省为例,中央负担60%之后,余下的40%由省、区/市、县/县级市的三级政府分担。按2003-2005年三年平均人均可用财力,全省排名前30的县(市),省负担15%、区市负担10%、县(市)负担15%;排名后50的县,省负担25%、区市负担10%、县(市)负担5%;中间排名的各县,省负担20%、区市负担10%、县负担10%。以湖南省为例,湘西自治州除中央负担的80%外,其余20%全部由省级政府负担;其余各县,中央政府均负担60%,对于国家级扶贫县和省级扶贫县中,省级政府负担其余部分的80%,市和县级政府各负担10%;对于人均财力在2万元以下的县,省级政府负担余下部分的60%,市级政府负担10%,县级政府负担30%;对于人均财力在2万到3万元的县,省级政府负担余下部分的50%,市级政府负担10%,县级政府负担40%;对于人均财力在3万元以上的,由县级政府负担余下全部的费用<sup>④</sup>。

随着各类保障机制的逐步完善,国家对于义务教育的发展也提出了更高的要求。2007年,教育部对“两基”国检工作进行了全面调整,发布《关于进一步加强和改进对省级实现“两基”进行全面督导检查的意见》。2007年底,《关于进一步加强扫盲工作的指导意见》提出了扫盲工作的新目标。为了巩固两基的成果,并与“新机制”相配合,进一步规范“中央财政保障机制资金支付管理”,2009年国务院发布《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》，提出建立包括“中央专项资金”和“地方应承担资金”在内的国库集中支付制度，加大农村中小学经费的国库集中支付力度。2010年7月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《10年纲要》）明确提出了“促进公平、提升质量”的战略目标，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%，并于2020年基本实现区域内教育均衡发展”。为落实《10年纲要》提出的新要求，2010年，中央政府实施了“农村义务教育薄弱学校改造计划”专门针对部分办学条件较差的农村学校开展资金支持。2012年，出台《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》将“特岗教师计划”<sup>[29]</sup>的实施范围扩大到11个集中连片特殊困难地区和四省藏区县、中西部地区国家扶贫开发工作重点县、西部地区原“两基”攻坚县、纳入国家西部开发计划的部分中部省份的少数民族自治州以及西部地区一些有特殊困难的边境县、少数民族自治县和少小民族县。<sup>[29]</sup>至此，以“新机制”为主体，以改善硬件条件的“薄弱学校改造计划”和提高软件水平的“特岗教师计划”为两翼的，旨在保障我国义务教育均衡化发展的“一体两翼”结构基本实现。<sup>[30]</sup>

这一时期，我国农村生均公用经费逐年提高，享受到“两免”实惠的农村学生近1.3亿人，得到“一补”资助的中西部家庭困难的寄宿生达到1228万人。据《中国财经报》2014年7月15日报道，“2010年公共财政预算内农村义务教育经费占农村义务教育总投入的比重已达到97.05%，义务教育纳入公共财政保障范围的目标基本实现。2006-2013年，全国财政已累计安排保障机制改革资金（不含教师工资）8950亿元，其中：中央财政5050亿元、地方财政3900亿元。中央财政资金从2006年的150亿元增长到2014年的878.97亿元，年均递增24.7%”。<sup>[31]</sup>

与此同时，受益于“新机制”的影响，我国于2011年在全国范围内通过“两基”验收，义务教育逐步走向充足、均衡化发展的方向。

#### 四、深化财政改革、教育城乡统一阶段（2013年至今）

2012年，我国实现财政性教育经费占国内生产总值4%的目标，这在我国教育财政发展史上具有历史性的意义。2013年11月中国十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“2013年决定”），该决议明确提出“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”，其中教育类项目支出是与财政收支增幅或GDP挂钩的重点支出类别之一；同时，该决议还要求“完善一般性转移支付增长机制……清理、整合、规范专项转移支付项目……属地方事务的划入一般性转移支付。”如此一来，“在深化财税体制改革的大背景下，如何确保教育经费的充足投入，如何改善公共教育经费分配公平和使用效率状况，是决策者和研究人员重新面临的重大课题。”<sup>[32]</sup>“新机制”政策兼具一般性转移支付和专项转移支付的性质，在面临专项转移支付大面积整改的局面下，其政策效果有待验证。

但是从实际执行情况来看，“我国2012年如期实现4%目标并连续五年保持在4%以上，并于2016年首次突破3万亿元。”<sup>[33]</sup>根据财政部的统计数据，中央财政“新机制”投入的数量从2012年的865.4亿元增长到2016年的1345亿元（见图3）。从图3可以看出，“2013年决定”出台后教育财政领域虽然面临着“4%”这一挂钩指标被清理和专项转移支付被整改的现实，但是中央财政对“新机制”的投入总量还在不断增加，“新机制”政策的覆盖范围还在不断扩大。2015年底国务院发布了《国务院进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，提出要“建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”，突出义务教育阶段“两免一补”和公用经费的可携带性，着力解决近年来由城镇化等原因造成学生流动性增加的问题。该《通知》还取消了农村和城市公用经费定额标准不同的限制，增加了对义务教育



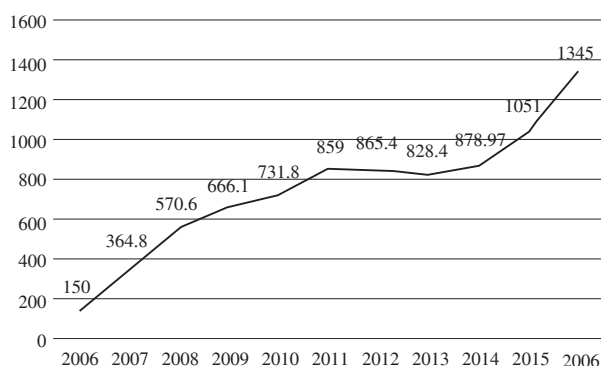


图3 中央财政对“新机制”政策投入的变化  
单位:亿元(2006-2016年)

数据来源:2006-2010年数据来源于Li Linda Chelan和Martin Painter(2016)的研究;<sup>[34]</sup>2011年-2016年数据来源于财政部教科文司和《中国财经报》历年数据;2016年使用的是预算数据,其他年份为决算数据。

民办学校公用经费的补助,使得我国义务教育经费保障范围继续扩大,促进我国义务教育更快地进入城乡统一、均衡发展的阶段。与原有的“农村义务教育经费保障机制”相比,新的“城乡义务教育经费保障机制”在内容上包括并延续了“新机制”的主要内容(“两免一补”、公用经费、校舍维修以及教师工资),并在具体细节上有了进一步的完善和发展(见表3)。2015年的“城乡义务教育经费保障机制”力图补齐农村教育发展的短板,真正实现我国义务教育的均衡化、高质量的发展。

综上所述,改革开放以来我国财政体制改革经历了一个从“分权”到“集权”的过程,财政体制发生了从“包干制”到“分税制”再到“税改费”的一系列变化。在教育财政体制上则经历了从“分级办学、分级管理”到“以县为主”再到“经费省级统筹,管理以县为主”几个阶段。教育经费的分担主体从“多元筹资”转变到“以县为主”再到“中央和地方分项目、按比例分担”。这中间,2005年出台的“农村义务教育经费保障机制”和2015年出台的“城乡义务教育经费保障机制”为我国义务教育的发展提供了至关重要的经费保障,我国的财政性教育经费以及

表3 “城乡义务教育经费保障机制”和“新机制”部分内容对比

项目	“农村义务教育经费保障机制”(2005)	“城乡义务教育经费保障机制”(2015)	主要变化
免学杂费	农村义务教育阶段学生	所有城乡义务教育阶段学生	补助范围新增了民办学校学生
免教科书	贫困家庭学生	全体城乡义务教育学生全部免除教科书费	
补助寄宿生生活费	贫困家庭学生	贫困家庭学生	
公用经费	提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平	统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额	不再分城乡;补助范围包括了东部地区(5:5)和民办学校;明确提出寄宿学校、小规模学校和北方取暖学校要提高补助标准定额

义务教育阶段的财政性教育经费投入不断增长。改革开放四十余年以来我国教育领域获得了长足的发展,义务教育完成率从1994年的50.75%提升到了2003年的79.56%,<sup>[35]</sup>到2006年这一数字增长到91.27%。<sup>[36]</sup>我国教育发展从单纯的提高硬件质量、追求经费充足,向追求充足、均衡和效率共同发展的更高目标前进。

注释

①“两基”:指基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲。

②国发[1994]39号《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》:“约占总人口40%左右的城市及经济发展程度较高的农村,目前初中普及率较高。这类地区1997年前基本普及九年义务教育。约占总人口40%左右的中等发展程度的农村,目前小学已普及。这类地区2000年前基本普及九年义务教育。约占总人口15%左右的经济程度较低的农村,其中占总人口5%左右的地区,小学教育基础较好,到2000年基本普及九年义务教育;其余占总人口10%的地区重点普及五、六年小学教育。约占总人口5%左右的特别贫困地区,要普及三、四年小学教育。”

③“新机制”政策对于我国东中西部地区的划分不完全依据地理位置,在很大程度上也参照了当地的经济水平。因此,在“新机制”实施中执行西部地区分担比例的省份有:陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、四川、重庆、云南、贵州、西藏、内蒙古、广西;执行中部地区分担比例的省份有:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖



南、河北、海南;执行东部地区分担方式的省份有:北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东和广东。

④本段中所有关于各级政府负担比例的数据均来源于“中国教育经济信息网”,网址 <http://www.cee.edu.cn/>

⑤“特岗教师计划”始于2006年,2009年、2012年和2015年国家均出台过相关文件扩大特岗教师计划的实施范围,加强特岗教师的保障机制。

#### 参考文献

[1]国务院关于实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制的暂行规定[Z].1980-2-1,国发[1980]33号.

[2]国务院关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定[Z].1985-3-21,国发[1985]42号.

[3]国务院关于地方实行财政包干办法的决定[Z].1988-7-28,国发[1988]50号.

[4]杜育红,孙志军.中国义务教育财政研究[M].北京:北京师范大学出版社,2009.

[5][22]杨润勇.我国“两基”政策回顾与分析[J].教育理论与实践,2012,(22):12-16.

[6][7]黄斌.中国政府间财政转移支付与县级地方义务教育财政支出[M].北京:中国财政经济出版社,2012.

[8]郭建如.教育财政体制变革与农村义务教育发展[A].闵维方.探索教育变革:经济学和管理政策的视角[M].北京:教育科学出版社,2005.

[9]刘贵鹏,王守坤.当代中国财政制度演变的内在逻辑[J].生产力研究·财政与金融,2010,(12):86-88.

[10]国务院关于实行分税制财政管理体制的决定[Z].1993-12-15,国办发[1993]85号.

[11]王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008,(1):129-148.

[12]张恺惟.对于农村义务教育保障新机制的效果评估——基于DID和CITS模型[D].北京大学硕士研究生学位论文,2015.

[13]姚永强.我国义务教育均衡发展方式转变研究[D].华中师范大学博士学位论文,2014.

[14]曾满超,丁延庆.义务教育财政面临的挑战与教育转移支付[A].闵维方.探索教育变革:经济学和管理政策的视角[M].北京:教育科学出版社,2005.

[15]张玉林.目前中国农村的教育危机[J].战略与管理,2004,(4):38-48.

[16][27]杨为学.农村义务教育经费保障机制改革中的政府责任研究[D].华中师范大学硕士学位论文,2008.

[17][25]邬志辉主编,新农村建设与农村教育发展策略调整研究课题组.农村义务教育经费保障新机制[M].北京:北京大学出版社,2008.

[18][24]高如峰.重构中国农村义务教育财政体制的政策建议[J].教育研究,2004,25(7):18-25.

[19]杜育红,孙志军.中国义务教育财政研究[M].北京:北京师范大学出版社,2009.

[20]丁延庆,薛海平,王莉红.“农村义务教育经费保障新机制”改革效果初探[J].教育与经济,2008,(4):6-10.

[21]郭建如.西部民族贫困地区农村义务教育财政、资源配置与效益研究——基于云南、新疆、内蒙古等地贫困县的案例研究[M].北京:民族出版社,2009.

[23]教育部等部门国家西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007年)[Z].2014-2-16.国办发[2004]20号.

[26]刘明兴.关于中央财政转移支付体系改革的若干政策建议[A](2013年7月).中国教育财政政策咨询报告(2010-2015)[M].北京:教育科学出版社,2015.

[28]杨晋,哈巍.新机制改革对义务教育经费支出水平及其结构的影响研究——基于中西部县级短面板数据的估计[J].教育发展研究,2017,(8):46-55.

[29]刘佳.“我国‘特岗教师计划’实施十年后的回顾、反思与展望[J].现代教育管理,2017,(2):79-84.

[30]一体两翼驱动义务教育事业腾飞[DB/OL].陕西省人民政府,2017-7-5. <http://www.shaanxi.gov.cn/sxxw/xwt/bm/83717.htm>.

[31]农村义务教育经费保障机制[DB/OL].中华人民共和国财政部,中国财经报,2014-7-15. [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/201407/t20140715\\_1113083.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/201407/t20140715_1113083.html).

[32]陈晓宇.教育财政体制改革应设计出科学可行的保障机制[J].教育与经济,2014,(1):3-4.

[33]赵婀娜.孩子们上学更舒心了[N].人民日报,2017-10-2(001).

[34]Li L C, Painter M. Shirkers or Toilers? Local Strategic Action and Education Policy Under Fiscal Abundance[J]. Journal of Contemporary China, 2016:1-16.

[35]邱国华.义务教育完成率:“普九”新阶段的核心指标[J].教育发展研究,2005,25(7):1-7.

[36]许敏兰,罗建兵.我国义务教育区域非均衡发展的经济学分析[J].经济论坛,2011,(12):28-31.

责任编辑:张俊