

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024年第2期(总第246期)

2024年3月27日

我国义务教育经费保障的变化、矛盾与建议

田志磊*

教育是国之大计、党之大计。党的二十大报告指出，“坚持以人民为中心发展教育，加快建设高质量教育体系，发展素质教育，促进教育公平。加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化，优化区域教育资源配置”。当前，我国义务教育已迈入优质均衡发展新阶段，面临新变化、新矛盾和新任务。围绕我国义务教育优质均衡发展和经费保障的相关问题，北京大学中国教育财政科学研究所义务教育课题组在若干省份十多个县市区的百来所学校进行了实地调研，并与各地财政、教育行政系统的同志进行了深入交流。

基于调研情况，本文从地方财政、人口变化、事业发展三个维度分析了义务教育经费保障所面临的内外环境变化，提炼了环境变化后义务教育经费保障面临的突出矛盾，并对义务教育保障机制调整给出了初步建议。

* 田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

一、义务教育经费保障的内外环境变化

从调研来看，义务教育发展和经费保障的外部环境正发生深刻变化。在供给维度，地方财政普遍面临土地出让收入下滑、全口径债务还本付息压力增大、收支矛盾加剧等困难。部分调研区县土地出让收入降幅在70%—90%之间，多数区县全口径债务规模在50亿元到200亿元之间。部分区县的还本付息对“三保”造成了影响。摘帽脱贫县等政策县主要依靠转移支付，受到冲击相对小，市辖区的收支矛盾往往更为严重。“中部塌陷”问题突出，教师工资发放不及时、公用经费拨款未落实的情况均有存在。在需求维度，最大的冲击来自人口变化。出生人口下降的影响要在2025年才传导至义务教育，此前在校生规模稳定在1.5亿人以上。但是，由于学龄儿童持续向城镇集中，“城挤、乡弱、村空”现象突出。农村地区“麻雀”“空壳”学校不断增加，原办学规模数百人甚至近千人的义务教育学校目前只有百余名甚至数十名学生，但在县城则存在超大规模的小学和初中。在沿海发达城市的主城区，外来人口流入，学龄人口持续增加造成义务教育资源的紧张。

结合调研学校办学和经费运转的实际，义务教育经费保障面临如下内部变化：

第一，科学、艺术、劳动、综合实践等教育教学改革成为经费增长点。在近年颁布的教育教学改革文件中，科学、劳动、艺术、综合实践活动等屡有新举措，这也对学校教育资源配置形成了新需求。在东部，调研学校在硬件配置上基本能够满足新需求。在中部，乡镇中心校和城区学校也普遍配备了实验室、科学教室等功能教室，以及音乐、美术、舞蹈室、校本课程（社团）活动室等，配置标准相对东部为低。功能教室主要由一般公共预算教育经费支持，也存在企业捐赠、少年宫经费赞助等形式。但即使在东部，也普遍存在特色校本课程开发不足、功能教室耗材使用不足、新课程新课标相关科目教师培训不足的问题。

第二，校园安全、食堂、宿舍等学校功能拓展带来的人员工资成为开支难点。各地正推进农村小规模学校和教学点撤点并校工作，新建寄宿制学校，宿舍、食堂工勤人员增加。随着校园安全不断加强，非寄宿制学校也普遍配备安保人员，多在2—6名之间，与食堂、宿舍工勤人员一起组成学校非教师人力资源。安保人员乃至食堂、宿舍工勤人员工资应从区县本级财政教育投入中开支，但随着地方收支矛盾加剧，调研学校普遍存在缺口甚至无处开支。“违规”使用公用经费

补助资金开支上述人员工资十分普遍。

第三，学校共同体建设对缩小城乡、校际差异起到了一定作用。实践中，存在融合型、共建型、协作型等多种形态的教育共同体，通过校长教师双向交流、教学资源共享、示范辐射带动等方式带动农村、薄弱学校发展。厦门通过“一所核心校+一个（两个）校区+一所伙伴校”的形式，以名校带动新学校和薄弱校，促进校际间资源共享，财政每年拨款 750 万元支持教共体教师水平提升和校际间研修。浙江出台了全国首份省域推行教共体的文件，下达教育发展专项资金 1.82 亿元（受援地 1.3 亿元，支援地 0.52 亿元），通过搭载学校信息化设备平台，以结对帮扶的模式，改善教师结构性缺编的问题。在东部，农村校薄弱校大多认为教共体建设对学校带来了积极影响。但在中部省份，缺乏相应资金支持，教共体即使存在，发挥的作用也比较有限。

第四，课后延时服务的开展影响教师收入和家庭教育负担。延时服务经费主要用于延时服务教师的课时费，课时发放标准为 40—80 元不等，只有个别地区规定了一定比例用于公用。参与延时服务的教师年收入增加大多在 0.4—1 万元，因学生规模和学生家庭背景的原因，农村学校教师收入增量低于城区。在经费来源上，部分地方延时服务完全由公共财政买单，如郑州实行“官方带娃”，中小学课后服务专项经费按每班每天 200 元的标准予以保障，换算后每生每学期拨款在 100 元上下。部分区县延时服务采取了财政与家庭共担的方式，如厦门规定不足部分由财政补贴，安徽无为市则规定孤儿、烈士子女、低保户或农村原建档立卡贫困户家庭学生免收费，由财政补贴。大多数地区主要依靠收费，部分区收费为每生每学期 230—500 元之间。经济相对欠发达、居民收入低的地区收费标准相对更高。

第五，寄宿制学校的经费需求正成为义务教育财政增长点。小规模学校撤并、寄宿制学校新建势不可挡。东部某县在农村小规模学校教育改革探索上极具成就，多次获得国家级教学成果奖，但目前陆续撤并后寄宿制学生占比已经达到了 72%。中部某省正考虑采取统一招投标的方式在全省新建 150 所寄宿制学校。撤并小规模学校、将学生安置到寄宿制学校就读无疑有其优势，如生均成本更低、有利于学生学习知识和技能，但也存在被忽视的保障问题。有研究发现，低龄学生（尤其是留守儿童）寄宿容易卷入欺凌，且更容易引发抑郁。另有研究发现，寄宿制

学校的教学核心功能支出偏低,更多的经费用于管理支出和维护支持性服务支出。

二、当前我国义务教育经费保障的若干矛盾

伴随内外环境的变化,我国义务教育财政领域的如下矛盾凸显:

其一,土地财政放缓后县级政府义务教育投入意愿和能力下降与义务教育“以县为主”之间的矛盾。分税制以来,地方政府对土地财政的依赖不断提高。2008年全球金融危机后,地方政府更是普遍形成了以“土地金融”加杠杆促进三产带动二产的发展模式。与此同时,教育融入到地方商住用地价值提升的逻辑,成为地方投融资平台进行“土地金融”加杠杆的重要工具。对土地财政的依赖极大塑造了县级政府义务教育的投入意愿与能力。在土地出让收入下滑严重的区县,其义务教育投入意愿和能力遭受严重冲击,已有城区新建学校“烂尾”的现象发生,“义务教育是政府责任、教育经费用于教育、公用经费用于公用”的三道底线也已松动。

其二,人口在城乡大规模流动与义务教育补助基建类项目城乡分割之间的矛盾。2016年,在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的基础上,我国建立了城乡统一、重在农村的义务教育转移支付制度。这无疑是健全城乡义务教育一体化发展体制机制的重大举措,既实现了“两免一补”和公用经费基准定额资金的“钱随人走”,又通过薄弱校改造、农村校舍安全长效机制、乡村教师生活补助、特岗教师工资补助、营养餐等项目实现了对农村义务教育的倾斜。然而,随着城镇化的持续发展、学龄人口向城区持续转移,“重在农村”的基建类项目难以匹配学龄人口变化,诸多在校舍安全长效机制和薄改资金支持下建设良好、设施完备的农村学校资源闲置,而城区校舍需求增长在地方财政收支矛盾下难以得到资金支持。

其三,教育新基建项目建设高标准与日常运营维持低投入之间的矛盾。长期以来,我国义务教育资本性支出保持在高水平,带动了学校办学条件的持续改善。新建义务教育学校尤其是作为“土地金融”杠杆的新建校普遍采取了高标准建设。以学校信息网络、平台体系、数字资源、智慧校园、创新应用、可信安全为代表的教育新基建也取得了显著进展。城区和乡镇中心校普遍配置信息化设备、功能教室和空调,农村学校也未发现危房大通铺等问题,“最好最安全的建筑在学校”

受到认可。不过，学校教学生活基础设施改善带来了学校电费、设备维护维修、功能教室耗材需求激增。部分调研区县采用项目经费补充生均公用经费拨款的不足，学校教学生活基础设施改善带来的经费需求得到了较好满足。但在财力不足、项目经费较少的区县，调研学校的日常运转主要依靠生均公用经费拨款，普遍存在教育信息化设备维护维修不到位、各种功能教室耗材支出过低的情况。全面装配空调的学校，存在电费占学校日常运行经费比例过高、教育教学支出过低的情况。

其四，学校人员和校园安全后勤支出刚性与教育教学支出柔性之间的矛盾。学校不同支出的“刚性”程度不同。从经济分类的角度来看，人员经费相对公用经费更为刚性；从功能分类的角度来看，校园安全、食堂宿舍等后勤支出相对教育教学支出更为刚性。在地方收支矛盾加剧、“十个锅配九个盖甚至五六个盖”的情况下，优先保障教师和工勤人员工资福利、保障校园安全和后勤、“节省”教育教学支出成为学校的无奈之举。从学校实地询问和支出结构分析来看，编制内教师平均工资收入普遍“不低于当地公务员平均工资收入水平”，即使在中部地区农村学校，校园安全监控设施和人员、食堂宿舍设施和人员也得到了配置。这与中部地区调研学校教育教学活动支出的低水平形成鲜明对比。

其五，延时服务成本分担与缩小义务教育城乡、群体教育差距的矛盾。从调研来看，摘帽脱贫县的延时服务收费标准相对其居民收入远高于经济发达县市，城区学校教师因延时服务增加的收入普遍高于同地区农村学校教师。由于摘帽脱贫县学生家庭经济情况相对更差，延时服务收费在更大程度上加重了低收入家庭学生的教育负担水平。在发达地区，延时服务拥有更多的丰富性，更多以公共财政补贴为主；而在欠发达地区，延时服务近乎于“带娃”，且以学生家庭付费为主。在同一地区，由于延时服务带来的城乡教师收入差距普遍超过了农村教师岗位津补贴，“越往基层、越是边远、越是艰苦，待遇越高”的引导机制受到冲击，教师流动选择的天平向城镇学校倾斜。

三、对义务教育经费保障体系调整的建议

义务教育经费保障体系的调整，应思考如下原则。

其一，充足原则。为建设教育强国，在财税体制变革前，中央应保住甚至提

高义务教育转移支付总盘子来对冲土地财政放缓后县级政府义务教育投入意愿和能力下降的不利影响。将增长率作为教育财政充足性的目标，对教育教学支出的促进有限，并不一定会带来实质充足性的改善。部分地区学龄人口下降迅猛，但从教育成本发生规律来看，经费保障需求并不会在短期内就同比例下降。义务教育经费保障机制调整应制度化地考虑学龄人口下降但学校布局、教师编制尚无法同步的地区的经费保障需求，避免“不得不调数据”的情况发生。

其二，公平原则。教育公平的改善有赖于如下四个任务的进程：区域协调发展、城乡整体化发展、校际均衡发展、群体公平发展。“中部塌陷”是区域协调发展的薄弱环节，城区学校校舍不足、农村学校教育教学支出不足是城乡整体化发展的薄弱所在，校际均衡的重点是提升薄弱校的师资和教育质量，群体公平有赖于对各类群体教育尤其是弱势群体教育需求的差异化考虑。

其三，效率原则。义务教育资本性支出居高不下，需要思考如何尽可能多的增加学校教育教学支出，提高教育经费使用效益。需要思考投入结构的改变，支持“小而美”的乡村学校还是“大而全”的城区学校。需要提高学校经费灵活性，扩大学校办学自主权。

基于研究，我们有如下的具体建议：

其一，提高标准，探索差异化的生均公用经费补助。学校教学生活设施的改善、教育教学改革的推进都对公用经费提出新需求。未来义务教育学龄人口将持续下降，这为生均公用经费进一步提标提供了可能。基于“刚性”不足的教育教学经费需求容易被忽视，可增加对新增经费用于窄口径教育教学经费的规定。在高等教育和职业教育财政政策中，已有实行差异化生均拨款，主要从培养成本和社会效益的角度考虑。在义务教育领域，可着重群体公平发展的角度建构差异化拨款，将家庭困难、学习困难、特殊需要等因素统一在义务教育差异化拨款的考量中。

其二，建立城乡统一的校舍安全保障机制。土地财政放缓后地方教育基建投入意愿和能力下降，考虑到学龄人口向城区聚集以及市辖区的收支矛盾往往更为严重，有必要建立城乡统一的义务教育学校校舍安全保障长效机制。各地已有相关探索。如湖南早在2016年就建立了城乡统一的义务教育学校校舍安全保障长效机制，支持省域内公办义务教育学校维修改造、抗震加固、改扩建校舍及其附

属设施。河南建立了校舍安全保障长效机制资金项目库，根据各地上报的校舍鉴定结果和项目规划，组织专家评审后纳入储备项目库，经费安排与项目库相结合。不过，需要特别指出的是，现在的寄宿制热潮，既有人口流动必要性的一面，也有地方政府“基建偏好”的加持，城乡统一的基建类转移支付项目应避免刺激寄宿制学校建设的过度扩张。

其三，适度扩大公用经费使用范围。《城乡义务教育补助经费管理办法》（财教〔2021〕56号）明确规定，公用经费补助资金不得用于教职工福利、临时聘用人员工资等人员经费，基本建设投资，偿还债务等方面的支出。严格规范公用经费补助资金使用范围，其前提是地方财政投入上述无法在公用经费补助中列支的内容——如食堂工人、保安、临聘教师等人员支出和一定金额以上资本性支出，从而增加义务教育财政投入总量。在财政上行期，地方可以通过项目经费投入或补充性公用经费拨款开支上述“不得用于”的支出，严格公用经费使用范围有利于增加教育财政投入；但在财政下行期，地方项目经费难以配套投入落实公用经费使用规范时，严格公用经费使用范围无法促进教育财政投入，反而会损害政策的严肃性，在破窗效应下刺激公用经费挪用现象的扩大。建议在未来新增公用经费中划出一定比例，扩大使用范围，允许用于食堂工人、保安、临聘教师等支出，增强学校经费使用的灵活性。

其四，在综合奖补中支持教育共同体建设。各地正在实践的教育共同体建设是缩小区域、城乡、校际教育差异的有力举措。但是，各省力度不一，起到的作用也不同。建议采取综合奖补的方式，引导省级统筹，对教育共同体投入大、效果好的省份给予更多支持。

上期回顾

2024 年第 1 期（总第 245 期）

孩子教育，中国父母到底花了多少钱

摘要：本文为本所魏易副研究员近日接受《中国青年报》记者采访的报道文章，特刊发一期简报，希望引发各位同仁对家庭教育投入这一议题更多的讨论。报道中的资料大多来自魏易所著的《中国教育财政家庭调查报告（2021）》一书（北京大学出版社 2023 年 10 月出版）。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

