

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

2025 年第 18 期（总第 283 期）

2025 年 9 月 19 日

编者按：为庆祝北京大学中国教育财政科学研究所建所二十周年，我们举全所之力，花费约两年时间，撰写了《中国教育财政二十讲》一书，即将由北京大学出版社出版。该书旨在系统刻画我国教育财政制度体系的现状及历史演进，涵盖宏观层面的中国教育多元化筹资制度、“4%”等挂钩机制、中央教育转移支付制度、中国全社会教育投入指数、中国财政科技政策等专题，与所有层级与类型教育的教育财政制度体系分析，及针对流动儿童教育财政政策、助学贷款的中国模式、特殊教育财政、“项目制”的专题研讨。该书是本所践行教育财政研究中国化、本土化，构建自主知识体系的诚恳尝试。本期简报为该书《中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战》一文的摘录部分，诚请各位师友批评指正，也为计划在 10 月 17 日举行的“流动人口子女教育 30 年：回顾与展望”研讨会做先行准备。（王蓉、魏建国）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之二

中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战

张眉 宋映泉*

随着我国经济社会的快速发展，教育公平已成为推动社会公平与可持续发展

* 张眉，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

的核心议题。目前,我国已经建成世界上最大规模的教育体系,教育公平成效显著。然而,受城乡二元结构、人口流动加速及区域发展不均衡等多重因素影响,流动儿童^①教育仍面临多重挑战,流动儿童面临着公办教育资源获取不足、家庭教育费用负担重、升学压力大等问题。到2020年,我国受到户籍制度影响的流动儿童已经占到儿童总数的近四分之一(23.9%),其教育问题成为改革开放以来最具中国特色的教育公平挑战。围绕流动儿童的教育财政制度设计,涉及城乡二元结构、政府间财政事权与支出责任划分,并反映了家庭、市场与国家在公共服务供给中的复杂互动。对这一问题的研究有助于深入探讨和理解我国教育公平问题的复杂性和多样性,为制定政策提供依据和参考。

国内学术界针对流动儿童教育议题已形成较为丰硕的研究成果,然而聚焦于该群体教育财政维度的研究仍显薄弱。具体而言,现有文献在流动儿童的教育经费保障、教育财政政策机制、义务教育经费负担政策、教育财政公平性等方面有所突破,但对流动儿童教育财政体制机制的系统性研究仍然较为缺乏。本文旨在通过《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》及《全国教育事业发展统计公报》等数据对流动儿童的规模及财政投入进行纵向分析,对改革开放以来我国针对流动儿童教育相关的政策文本进行文本挖掘与内容分析,聚焦教育财政投入相关的条款与表述,总结流动儿童教育财政政策的演进路径、制度特征及政策工具的变迁规律,以及面临的挑战。

中央在治理流动儿童教育问题上的政策演进主要表现在以下几个方面。第一,长期以来,中央政府在解决流动儿童教育问题上,尤其是在早期阶段,其主导策略主要表现为一种“政策强制主导”模式。这种模式的核心在于,中央政府通过发布政策指令,要求各级地方政府承担起达成特定教育目标的责任,然而,与之相配套的财政支持却往往缺位或不足。中央政府在2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发〔2001〕21号)中首次明确流动儿童教育的“两为主”原则(以流入地区政府管理为主、以全日制公办中小学为主),但并未配套专项转移支付。2015年以来,中央财政才开始通过“城乡义务教育经费保障机制”中的“可携带”学生人头费(即“钱随人走”)等方式,对流动儿童教育提

^① 流动儿童这个群体在不同时期的政策文本中有不同称谓:“城镇流动人口中适龄儿童、少年”“流动儿童少年”“农民工子女”“进城务工就业农民子女”“农村流动儿童”“随迁子女”等,本文采用“流动儿童”这一最为常见的称谓。在涉及政府政策文件公告时,使用政府文件中的相应表述。

供部分经费支持。第二，流动儿童教育问题背后折射出中央与地方政府在财政责任划分上的深层博弈。中央政府倾向于将流动儿童的教育财政投入责任完全归属其流入地政府。其主要论点在于，这些流动儿童的父母作为当地的纳税人，其纳税行为已经为流入地政府的财政收入做出了贡献，因此，流入地政府理应为其境内的流动儿童提供与户籍儿童同等水平的教育财政投入，中央政府不应承担此项支出的责任。而地方政府则认为，尽管流动人口贡献了税收，但现行分税制下，大部分税收（如增值税）由中央与地方共享，地方留成部分未必能完全覆盖其带来的公共服务成本，接纳流动儿童入学意味着需要新建学校、扩充师资，这是一项巨大的长期资本性支出，而流动人口的居留意愿和周期存在不确定性，这使得地方政府在进行大规模前期投入时顾虑重重。第三，从地方实践层面看，面对中央的制度设计和现实的财政压力，地方政府呈现出包容与排斥并存的矛盾策略。上海在 2010 年前后通过实施“积分制”入学、大力发展民办农民工子女学校并给予财政补贴等方式，显著提高了流动儿童的入学率，但这引发了关于流动儿童教育“洼地效应”的讨论，流入地政府担心开放会使其成为流动人口的“福利高地”，吸引更多有教育需求的流动家庭，导致人口规模失控，最终拖垮本地的公共服务体系。基于“洼地”恐惧和财政约束，大多数大城市最终选择了设立高门槛的“过滤”机制。以“五证”（户口簿、居住证、务工证明、住房证明、流出地无人监护证明等）为代表的入学要求，在实践中演变为筛选和限制流动儿童进入公立学校体系的工具，大量不符合条件的家庭被排斥在外。

本文从财政体制和机制两大方面梳理改革开放以来流动儿童教育领域财政政策的变迁及其特点，其中流动儿童教育财政投入体制主要包括政府间的财政事权和支出责任划分以及政府、市场、社会和家庭间的经费分担情况；关于流动儿童教育财政投入机制则聚焦分析相关转移支付、学生奖助学金等制度。

我国流动儿童教育财政政策历经三十余年演进，形成了中央政策主导、流入地为承担主体的财政政策框架；但央地目标张力显著，教育公平与地方财政利益存在矛盾。早期家庭和民办学校承担了较大的流动儿童教育的责任，后逐渐转向以公共财政为主，但部分流动儿童仍需在民办学校就读并支付高额学费。目前民办学校的作用虽弱化，但仍是重要补充。2017 年起，义务教育经费可携带机制在全国稳步推进并实现经费随学生流动，但央地权责划分及跨区域协调机制仍亟待

完善以实现公共教育服务均等化的目标。

随着我国流动儿童教育财政相关政策的推进,流动儿童教育公平而有质量的理念逐渐稳步推进,流动儿童在义务教育阶段无学上、入学难、借读费高等困境得到了逐步改善。但在教育财政体制上,中央和地方间的分担机制亟待进一步合理化以激励地方政府提高流动儿童教育公共服务供给的积极性,特别是需要加强省级统筹的功能以促进不同区县间的教育均衡;在财政机制方面,我国流动儿童教育财政投入机制的动态调整、激励机制、评价机制等仍亟待完善。

流动儿童教育财政体制的核心矛盾是财政责任分担机制问题。具体而言,现行制度安排仍然存在以下几处缺陷。第一,基于属地化管理原则,流入地政府需承担流动儿童义务教育阶段的主要财政支出责任,这主要与“中央地方共担”“分项目按比例”的义务教育财政体制安排中,中央重点支持中西部而对东部支持有限的宏观框架有关;东部流入地的县区政府对流动儿童越接纳则财政负担越大,因此扩增公办学位动力不足。第二,在义务教育管理体制和义务教育财政体制的差异中产生了省级政府缺位的软肋。虽然在义务教育财政体制设计中强调“省级统筹”,但是在现实中这一制度安排的落地效果并不如人意。具体来说,一方面,义务教育实施“以县为主”的管理体制,另一方面,在城乡义务教育经费保障的政策框架下,实施“分项目按比例”和“中央地方共担”的财政体制。其中“按比例”的设计就是中央给予中西部地区更多倾斜,中央政府对于东部地区的总体义务教育财政责任分担有限。“分项目”的设计是针对全部免除农村义务教育阶段学生学杂费、对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费、提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平、建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制等这些项目。这些并不包括大型基建项目支出和教师支出,这些项目在中央层面是通过其他转移支付解决并且也往往侧重于对中西部不发达地区学校的支持。如果省级政府不额外增加支持,接收大量流动儿童的县区政府能够感受到的上级财政支持就显得非常有限。在现实中,流入地区县级政府往往采取两种应对策略:一是依赖民办学校,至今仍有两百余万流动儿童未能进入公办学校就读而只能选择就读于民办学校,此外,由于无法在城市接受教育,仍有大量流动儿童不得不返乡成为回流儿童;二是提高入学门槛变相拒绝随迁子女入学。后者直接导致了流动儿童入学率的下降,特别是对于低收入家庭。

在机制层面，流动儿童教育财政面临以下多重挑战。第一，由于各省在跨省学籍管理系统管理执行上的不一致，流动儿童规模统计口径不一，跨部门协调机制不健全，经费结算滞后于人口流动，导致“钱随人走”政策落地困难。第二，经费可携带机制下可携带经费数量较低、调整空间小且民办学校收费政策和流动儿童在公办学校的就学机会均存在不确定性，流动儿童家庭的教育负担变化仍存在较强的不确定性。第三，现有激励方式较为单一。影响地方政府流动儿童教育供给的因素包括地方政府财力、教育财政体制、教育努力程度、人口需求因素等，是互相依存互相作用的非线性复杂系统。由于不同区域存在经济水平、人口规模和教育资源存量等因素的差异，教育财政往往通过不同的作用机制来实现其预期目标，仅依靠经费激励并不能解决好这一问题。四是政策的考核机制不完善。流动儿童教育投入未被纳入政绩考核的核心指标，地方政府往往优先满足户籍生源，公办学位供给依赖行政指令而非需求驱动。

本研究旨在系统梳理我国流动儿童教育财政政策的发展历史、主要特征及面临的挑战，并尝试从体制和机制两个方面提出对流动儿童教育财政问题的若干建议。研究发现，在过去二十余年间，中央通过“两为主”“两纳入”“同城化”等政策逐渐推动流入地政府承担流动儿童教育财政责任。然而当前流动儿童教育财政政策框架中，中央与地方政府尚未能够建立起流动儿童友好的财政制度框架。尽管中央已推出包括义务教育经费可携带机制等多项政策措施，但总体成效有限，省级政府尚未能有效作为，过去十多年中，流动儿童在公办学校的入学比例未见显著提升，弱势家庭流动儿童在这一过程中面临边缘化与排斥。从另一方面看，市场化渠道在补充流动儿童教育供给方面的空间长期存在，但这一空间正面临逐渐萎缩的趋势。因此，流动儿童教育财政困境的本质并非单纯的地方财政承担责任或能力问题，而是涉及教育公平的深层制度矛盾。其核心在于如何通过顶层设计重构财政保障体制，建立以儿童权利为导向、各级政府责任共担的可持续机制，最终实现流动儿童教育公共服务均等化。

上期回顾

2025 年第 17 期（总第 282 期）

北京大学中国教育财政科学研究所所庆二十周年系列活动预告（第一轮）

摘要：2025 年 10 月，北大教育财政所将成立二十周年。为总结历史经验，展望未来发展，北大教育财政所拟从 2025 年 10 月起举办所庆二十周年系列活动，诚邀关心北大教育财政所发展、关注中国教育财政问题的各界人士共同参与、建言献策。

《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

北京大学教育学院大楼四层（100871）

