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

2015 年第 11 期（总第 110 期）　　2015 年 11 月 25 日

如何建立兼顾公平与效率的教育财政体制机制？

王 蓉*

一、2005 年以来我国教育财政政策的演进

教育财政政策一般来说都与教育财政体制机制有关。所谓教育财政体制，简而言之，就是谁拿钱的问题；教育财政机制，就是怎么拿钱的问题。2005 年以来，我国教育财政体制机制的变化有如下特点：

一方面，大力增加财政性投入，在教育财政责任的公私划分这一根本的体制性安排方面有显著改变。以 2005 年为分界点，非财政性教育经费占 GDP 比逐年下降，2013 年达到 1.03%的低位，甚至低于 2000 年的 1.30%。与此同时，财政性教育经费占 GDP 比例经历了 2000-2005 年期间的波动性上升和 2005 年之后的稳步性上升，形成了目前的财政性教育经费、非财政性教育经费“一条腿粗、一条腿细”的格局。

另一方面，在学前教育、义务教育与职业教育领域，中央财政政策以促公平为主导性政策目标，这主要体现在中央资金的主要投放对象是农村地区、特别是

* 作者简介：王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授。

农村贫困地区、弱势群体以及弱势群体较为聚集的学校。最为重要的政策发展是以实施免费义务教育和免费中职为标志，进行了一些重大的、不可逆的教育财政体制改革。另外，在教育财政机制方面，建设与完善经费保障机制与项目化投入手段并举，持续依赖项目化投入手段应对制度配套较为复杂又亟待解决的突出问题，例如农村教师问题。这些举措极大程度地改善了贫困地区、农村地区的义务教育、学前教育和中等职业教育学校的硬件条件，有力保障了学前教育普及率提升等事业发展目标的落实，前所未有地建立了农村义务教育经费保障机制，基本解决了上世纪末普遍困扰我国农村学校的公用经费短缺问题。在宏观层面，小学和初中的以省为单位以及以县为单位测算的地区间生均经费差异均有所下降。

这种政策演进的趋势仍然在持续。如 2014 年，从教育财政的角度看，中央在基础教育和职业教育领域做了几件大事，包括实施第二期学前教育三年行动计划，中央财政共安排 157.7 亿元，引导和支持各地落实好相关政策；2014 年还是启动“全面改薄”的第一年，中央财政当年安排 310 亿元。从 2014 年起，中央财政还建立了“以奖代补”机制激励和引导各地建立完善高职院校生均拨款制度，提高生均拨款水平，当年中央财政安排综合奖补资金 64.9 亿元。

在完善农村义务教育经费保障机制方面，财政投入力度也很大。一是将农村中小学学校生均公用经费基准定额提高 40 元，中西部地区达到年生均小学 600 元、初中 800 元；东部地区达到年生均小学 650 元、初中 850 元，以满足学校信息技术和教师培训等方面的开支需求。二是在提高基准定额基础上，进一步提高农村寄宿制学校公用经费，由省级财政统筹使用，切实解决寄宿制学校运转困难。三是单独核定农村义务教育阶段特殊教育学校和随班就读的残疾学生公用经费补助资金预算，并大幅度提高生均公用经费补助标准，达到年生均 4000 元，所需资金由中央和地方按公用经费分担比例分担。四是落实好“两免一补”、北方地区取暖费补助和不足 100 人学校按 100 人核定公用经费、乡村教师生活补助奖补等政策。2014 年，中央财政安排农村义务教育经费保障机制资金 878.97 亿元。2014 年，中央财政进一步加大城市义务教育投入力度，安排城市义务教育补助经费 130.4 亿元。

二、政策所引发的地方政府的行为变化往往比预想的更复杂

自 2005 年开始，我们共同见证了一轮教育财政体制机制的政策调整。关于

这一轮调整有什么经验，对教育公平或效率目标的达成是否有影响，又有哪些新的挑战，亟需客观和系统的讨论。

分析这些问题，目前需要从“三个‘两种’”问题谈起，即“两种效应”、“两种关系”和“两种结构性因素”。

所谓“两种效应”，就是指教育财政政策的资源动员效应和教育财政政策的事业效应。在现实中，教育财政政策首先是在体制内为教育系统争取更多财政资源的手段。某个政策作为这类手段的有效与否，叫做“资源动员效应”。例如，免费政策具有将教育财政政策意识形态化、政治化的潜质，具有较高可置信性(即政府加大公共投入的承诺将持久稳定)，具有较高的分配刚性（也就是在财政总盘子中一旦划定就可以固守)，因此具有较高的资源动员效应。

值得指出的是，在全球视野下以教育为名的资源动员努力都是强大而不可忽视的。首先，教育与基本人权、公平和正义等基本道德理念密切相关，因此为教育进行资源动员往往具有道德基础和民众支持。其次，教育的功能性有强大的学理基础，即教育与促进经济增长、提高国家竞争力、改善收入分配等密切相关，这是宏观意义层面的教育效率论。

所谓教育财政政策的事业效应，是指某个政策对于学校、学生和家长到底有什么影响，这也就是一般意义上的所谓公平和效率问题。在我国的公共财政资源分配制度背景下，教育的政策目标往往被作为资源动员的合理性依据，而没有被落实为政策实施结果的评价依据。在对于具体政策的争议中，例如在中职免费政策的争议中，反对者往往基于对事业效应的关注，而支持者往往基于对资源动员效应的考虑。在过去几年，教育财政政策的资源动员效应至上，分析具体政策的事业效应的努力不足，忽视“好动机不等于好结果”这种客观存在的可能性，教育财政拨款机制的现代化努力严重滞后。

所谓“两种关系”，就是说讨论我国教育财政政策需从两个三角形关系的分析入手，一个是中央政府、地方政府和老百姓的关系，另一个是政府、学校、教师和老百姓的关系。在过去约十年的时间里，我国在基础教育和职业教育领域的教育财政政策总的来说是教育公平目标主导，为此有两个方面的体制调整：一个是大幅提高了中央财政承担的教育财政责任;另一个是彻底摒弃了“教育产业化”和“教育市场化”思想，在教育财政责任的公私划分中，由“公家”承担了更多

的责任。

关于中央政府、地方政府和老百姓的关系，学者们通常认为，在我国，一方面，执政合法性的压力聚集在中央政府，直接影响政府与民众关系的公共服务事权却在地方政府。地方政府很难有足够的激励提供农村公共服务。另一方面，正是中央政府——地方政府的分离保证了我国政府体制的弹性和适应性。当公共服务政策发生问题时，中央干预和纠偏地方的过失，中央与民众立场一致、对错误的地方行为进行批评，巩固了执政合法性的基础。在这种思想基础上，来自学术界的政策呼吁和“中央地方共担”、“让中央财政承担更多的责任”这种教育财政体制调整的指导原则是完全一致的。

但是，在实施这种调整的过程中，我们发现，政策所引发的地方政府的行为变化往往比预想的更复杂。中央迫使地方政府加大某一领域公共服务支出的政策，导致地方政府内部发生横向和纵向两种变化：横向上是部门（如县教育局）的相关自由裁量权反而被削弱与被集中化，而地方“一把手”或综合管理部门对该领域的直接介入加强；纵向上是地方内的基层政府——如乡镇政府——其决策权及责任被削弱与被集中到高一层政府。这些变化导致大量宏观性的面向农村贫困县的教育公平政策，在县域之内缺乏坚持教育公平原则的有效的微观执行系统，政策实施效果打了折扣。

就另一个关系，也即政府、学校、教师与老百姓的关系来说，存在两种模式。第一种模式是“教育市场化”模式。第二种模式是公共财政投入取代了学生付费而作为保障服务供给的物质基础，教师这样的专业群体因此被更加严密地整合进政府系统，其薪酬等激励制度与政府体制内的相关安排更加贴合，政府——专业群体的关系因此加强，专业群体——老百姓的按质取酬、按量取酬的直接交易关系被削弱甚至完全割断。教育系统内的资源配置，主要由政府通过行政手段达成。这是所谓的“教育行政化”模式。

我国过去十年的教育财政体制政策调整，是与“教育市场化”模式被彻底摒弃相一致的。在现实中，可以观察到现行政策的批评者由两个阵营组成。一个阵营是以教育公平为口号、对于农村和弱势群体的教育现状不满者。满足这些诉求往往需要加大政府干预。另一个阵营是以教育效率为旗帜的、对政府在教育中的作用和教育供给不满者。他们批评的焦点正是政府部门管理水平低下、政府寻租

导致的效率损失问题，其中坚力量往往是社会中的精英人群和优秀的教育实践者。根本的问题在于，在“教育市场化”模式下专业群体“按质取酬”部分的服务，如果在“教育行政化”模式下完全改变为政府调配且其调配没有合理、透明的制度时，容易激发政府与专业群体中的优秀分子之间、政府与服务需求者之间的矛盾，从而导致效率损失。如一位转制高中的校长所说，“一旦优质资源做大做强，政府就千方百计把优质资源拿回体制内供其权力寻租。”

三、我国的 A 字型教育系统需进一步改善

大量的实证研究已经表明，在我国解释学校和学校之间的财政经费差异时，重要的影响因素是地域，包括是在农村还是在城市，是在哪个省份、哪个市州县；除此之外还有学校的行政隶属关系。这是与我国多层次嵌套的政府管理体系相关的结构性因素。

另一种影响我国教育公平和效率的教育体系结构性因素，值得同等程度的重视，那就是我国基础教育的管理高度分权，而高等教育的顶尖部分的管理高度集中，从而形成了 A 字型的教育系统。在高等教育中与我国有类似集权化管理体制的国家，在基础教育领域，没有我国如此分权。在基础教育中与我国有类似的分权化管理体制的国家，如美国，其教育系统的顶尖部分，没有我国如此集权。在美国，甚至没有联邦政府举办的大学，精英型的世界一流的私立大学和公立大学同时存在。除此之外，美国还有一批历史悠久、提供优质本科教育的四年制文理学院，为学生们在研究型大学之外提供另一种选择。对于美国的两年制的社区学院，升学教育是其重要的功能之一，学有余力的学生在社区学院完成本科头两年的学习后，经过一定的程序和系统化的制度性安排，有升学进入研究型大学或教学研究型大学完成后两年本科教育的通道。与我国的 A 字型教育系统相对应，我们暂且称美国为 H 型的教育系统，也就是虽然其基础教育同样较为分权，但是在优质的高等教育部分，民众具有更多的选择。

我国 A 字型教育系统对于我国基础教育的公平与效率产生了极大的、根本性的影响。在教育公平方面，教育投入的公平、教育过程的公平最终都是为了教育结果的公平。对于基础教育来说，A 字型教育系统中教育结果的公平最为直接和操作性的衡量指标就是不同背景的学生升入高一等级学校、进而是高一等级学校中的精英学校的比例，我国教育系统结构性因素必然导致这种比例不可能高。

在过去一段时间，我国的教育财政体制机制改革，总的来说在基础教育领域以教育公平目标为主导，而在高等教育领域以教育效率目标为主导。特别是以“985”、“211”这些项目为标志，一系列的政策措施力图使我国 A 字型的教育系统的塔尖拔得更高、更加具有国际竞争力。这种“占领制高点”、不断拔高塔尖的努力使整个教育系统受到影响，特别是由此导致的竞争压力不断向下传导，使整个基础教育系统产生了不断加强的“效率焦虑”。在国家层面是“985”高校冲击国际竞争力的目标，与此同时在各个地区层面，政策关注、优秀生源、优秀师资和其他资源不断涌向精英型的基础教育学校从而加强其高考竞争力、加强其输送学生进入顶尖高校的能力，这是影响我国教育公平与效率的一个根本性因素。这一点至今为止没有得到充分关注。

在我国，重视并着手建立基础教育与高等教育协调发展的机制迫在眉睫。在统筹推进一流大学和一流学科建设政策的同时，必须进一步放松高等教育的集权化管制，加强地方性高等教育系统的建设，更大力度地推进高等教育国际化，允许甚至激励有条件的地方政府、体制内的其他部门例如中国科学院和中国社会科学院以及社会力量开展世界一流大学和一流学科建设，切实改变当前高等教育领域多年采用“重点建设、项目支持”的财政投入模式导致的“身份固化、竞争缺失”等问题。就这一点，国务院最近印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》已经提出了明确的要求。

四、扭转财政性、非财政性教育投入“一条腿粗、一条腿细”的局面

除上文提到的教育财政体制机制改革建议之外，值得指出的是，在我国居民收入差距拉大的背景之下，兼顾教育公平和效率具有挑战性。此时，扭转财政性、非财政性教育投入“一条腿粗、一条腿细”的局面，有可能是当前最为重要的战略性决策，也必须从这个意义上来认识公立学校与民办学校协调发展的重要性。

应该通过民办学校和混合所有制学校吸纳更多社会资金进入教育领域，应该坚持以公立学校为主体的教育系统对于多种教育需求的容让度，使优质的公私立学校有效引领我国整个教育系统的质量提升。对于精英型的公立学校，应该进行更加科学和精细的教育成本测算，厘清其中基本性的教育服务和满足个性化需求的教育服务，制定更加合理的公共财政保障标准，在这类学校中贯彻教育公平原

则的核心是其满足个性化需求的教育服务应该由学生和家庭个人负担。应该让各级各类教育的精英型学校更强地发挥其教育教学创新基地、教师培训基地等功能并为此完善相应的配套措施。同时，完善公共财政对民办教育的财政支持与激励制度体系，建立公立学校拨款标准、民办学校财政补贴标准的联动机制，保障民办学校的健康发展，鼓励更多的公益性、普惠性以及创新性导向的民办学校。

上期回顾

2015 年第 10 期（总第 109 期）

中职教育招生在好转么——基于 GIS 的数据可视化呈现

摘要：基于 GIS 技术和浙豫陕三省的中职学生数据，笔者分析了近几年中职教育的招生情况。本文主要的研究发现如下：1. 整体来看，在豫陕两省，伴随“中央请客，中央买单”一系列政策的出台，中职教育招生有所好转，但是内部结构的变化并不一致，城市职业教育普遍受益，但是县域职教依然未能普遍好转。2. 在浙江，中职教育招生有一定幅度的滑坡，下滑集中在“小政府、大社会”的温台地区，集中在浙江经济最发达的一类县市。“中央请客，地方买单”的资助政策对浙江职教产生了显著的负面影响。

新书快报

王蓉, 魏建国（编）. 中国教育财政政策咨询报告（2010-2015）, 北京：教育科学出版社, 2015.

《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：1800 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

责任编辑：毕建宏　黄春寒

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

传　　真：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政