



北京大学教育经济与管理丛书

效率、公平与充足

中国义务教育财政改革

曾满超 丁小浩 主 编
阎凤桥 丁延庆 副主编

Efficiency, Equality and
Adequacy

Financial Reform of China's Compulsory Education



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京大学教育经济与管理丛书

效率、公平与充足

中国义务教育财政改革

曾满超 丁小浩 主 编
阎凤桥 丁延庆 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

效率、公平与充足：中国义务教育财政改革/曾满超等主编. —北京：
北京大学出版社，2010.11

(北京大学教育经济与管理丛书)

ISBN 978-7-301-17937-6

I. ①效… II. ①曾… III. ①义务教育—财政管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①G522.3②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 199496 号

书 名：效率、公平与充足：中国义务教育财政改革

著作责任者：曾满超 丁小浩 主编

丛 书 主 持：李淑方

责 任 编 辑：于 娜

标 准 书 号：ISBN 978-7-301-17937-6/G · 2981

出 版 发 行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电 子 信 箱：zyl@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者：三河市北燕印装有限公司

经 销 者：新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 25 印张 400 千字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

定 价：58.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：(010)62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

前 言

在新中国义务教育发展史上有两个重要的里程碑：一是 1986 年 4 月 12 日第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，这是新中国成立后制定的第一部义务教育法，奠定了我国义务教育制度的基础，对于实现普及义务教育的目标发挥了积极的推动作用；二是 2006 年 6 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会修订通过了《中华人民共和国义务教育法》，从受教育权的角度赋予义务教育新的含义，明确了政府对于实现义务教育目标所应尽的责任。

在义务教育法制定和修订相距 20 年的时间里，中国社会结构发生了深刻的变化，政府权力下放是经济和政治体制改革的一个重要方面。针对义务教育财政体制而言，则经历了从集权到分权、再从分权到政府责任相对集中的两个过程。第一个过程始于 20 世纪 80 年代初，为了扭转中央政府权力过于集中从而限制地方政府推动本地教育事业发展的积极性的弊端，改革教育财政体制，出现了两个根本性的转变：一是由“统收统支”的中央集中财政管理体制转变为“分级包干”和“分灶吃饭”的地方分权财政管理体制；二是由教育经费单一财政来源转变为财政与非财政经费来源渠道并存。教育财政体制改革，调动了地方政府办学的积极性和公民的参与度，不仅扩大了教育经费供给，而且也改善了办学条件、扩大了适龄人口接受义务教育的机会。但是，限于经济发展水平和财政性约束，这

个时期的义务教育无法做到免费，学生及其家长要交纳一定的杂费和其他教育费用。在政府权力下放的同时，出现了区域间经济发展的非均衡性，并且造成了区域间在财政收入和支出方面的显著差异，从而也造成义务教育发展的非均衡性，加上我们没有及时地建立与分权体制改革相配套的财政转移支付制度，使得义务教育发展水平的区域性差距越来越大。对于一些地方而言，义务教育经费严重不足，影响了普及义务教育目标的实现，义务教育经费负担被过度地转嫁到受教育者家庭一方，造成低收入受教育人群经济负担过重，影响了他们正常的生产和生活。这些问题从20世纪90年代初就有所显露，并且表现得越来越明显。于是，从分权再到相对集权的第二个转变过程开始了。随着国家税收制度的变化，中央政府的财政能力有了明显增强，逐步加大了宏观财政调控功能，这种变化也反映到义务教育领域。中央政府和地方政府合作实施了“义务教育工程”、“危房改造工程”和“两免一补”工程。到2001年，在试点基础上全面实施了“地方负责，分级管理，以县为主”的管理体制，将义务教育的管理责任从乡镇政府上升到县级政府。

《中华人民共和国义务教育法》的修订，将从制度安排上系统地解决前一个时期出现的多种问题。随着新修订的《中华人民共和国义务教育法》的实施，我们看到国家将义务教育定位于公益性的事业，开始了彻底免除学费和杂费的义务教育发展的新阶段。但是，这并不意味着义务教育问题就可以全部得到解决，发展义务教育是一个长期的任务，在新时期，义务教育问题将会以新的形式表现出来。随着城市化的进程，需要解决农村人口转移问题以及相应的儿童受教育问题。随着人民生活水平的提高，如何满足人们对于更高层次的义务教育需求？如何改革课程、提高教师的教学水平和学生的学习效果？在数量问题解决后，教育质量问题的将会日益凸显，特别是如何满足创新社会对于义务教育提出的新的要求。这些都是我们今后将面临的挑战。

指导本书研究和写作的一个基本思想是：只有着眼于社会改革的历史进程，才能更好地理解教育财政改革的合理性和可能性，义务教育财政问题是与整个社会发展问题联系在一起。在这个指导思想下，以北京

大学曾满超和丁小浩为首的研究队伍,对过去几年开展的义务教育财政问题的研究成果进行了系统的总结。我们把中国义务教育财政问题放在一个国际比较的框架内进行分析,采用效率、公平、平等和充足四个指标维度。我们采用了理论和实证相结合、定量与定性相结合的研究方法,对于多个时段的调查资料以及不同时间跨度的资料进行了细致的分析。我们相信,这些研究工作不仅有利于回顾过去的历史,总结经验,而且也有利于面向未来,适时调整政策,妥善地处理好义务教育财政和其他相关方面关系的问题。

与我国义务教育财政体制的改革步伐相比,本书中使用的一些资料已经成为历史资料,研究的政策意义已经不像研究论文完成之初时那样适时,另外,本书由多位作者合作完成,在系统性和完整性方面也存在一些不足之处。这是我们出版此书时自己感到不能满意的地方。之所以要出版,有两个考虑:一是这些研究成果真实地记录了中国义务教育发展的过程,具有一定的历史价值;二是本书使用的过去几年的统计资料仍然是宝贵的,即使是在今天的实证研究中仍然难以得到这样大样本和微观分析水平的统计资料,并且我们所采用的规范研究方法,对于揭示义务教育财政规律,具有一定的学术价值。

本书的出版得到北京大学教育学院和北京大学出版社的大力支持,特别是于娜和韩文君两位编辑为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此,我们表示衷心的感谢。囿于作者学术水平和认识,本书难免有不足之处,敬请读者赐教。

作者

2010年10月于燕园

目 录

第一章 中国义务教育财政：社会经济背景、改革、政策及	
相关研究问题评述	(1)
第一节 本书的目的与重点研究问题	(1)
第二节 1978 年以来教育发展的社会经济背景	(3)
第三节 中小学教育经费筹措体制的历史沿革	(5)
第四节 关于义务教育财政的现有研究	(10)
第五节 研究方法	(14)
第六节 本书的结构	(15)
第二章 中国城镇居民教育投资的收益—风险分析	(21)
第一节 教育投资的收益—风险分析框架	(21)
第二节 国外教育投资风险的实证研究结果	(23)
第三节 计量方法与数据	(27)
第四节 实证结果	(29)
第五节 结论讨论	(32)
第三章 中国农村居民的教育投资收益率研究	(36)
第一节 导言	(36)
第二节 研究方法、数据和样本的统计特征	(38)
第三节 实证研究结果：明瑟收益率	(43)
第四节 实证研究结果：内部收益率	(47)
第五节 小结与分析	(55)
第四章 中国义务教育资源利用及配置不均衡研究	(59)

第一节	学校支出分析：方法、以往的研究及数据	(60)
第二节	2000 年义务教育阶段学校收入支出基本情况	(64)
第三节	学校生均支出的不均衡	(67)
第四节	1997 至 2000 年学校收入支出及生均支出 不均衡状况的变化	(70)
第五节	小结与思考	(73)
第五章	中国民族自治地区和非民族自治地区义务教育 生均支出分析	(77)
第一节	数据、变量和研究设计	(78)
第二节	实证分析结果	(80)
第三节	小结和进一步研究的建议	(89)
第六章	北京市义务教育资源配置均衡化的实证研究	(91)
第一节	数据和研究方法	(93)
第二节	实证研究结果	(94)
第三节	政策性含义	(101)
第七章	我国城镇居民家庭义务教育支出差异性研究	(104)
第一节	我国城镇居民家庭义务教育负担分析	(104)
第二节	家庭义务教育负担的影响因素分析	(111)
第三节	结论与政策性含义	(113)
第八章	农村居民家庭教育支出入户调查的实证研究	(115)
第一节	抽样方法和调查内容	(115)
第二节	数据分析及结果	(117)
第三节	研究结论和主要政策建议	(128)
第九章	家庭教育决策在中国农村教育社会性别 不平等中的含义	(131)
第一节	概述	(131)
第二节	理论框架和数据来源	(133)
第三节	父母的教育期望与社会经济和文化因素	(136)
第四节	家庭教育支出和经济负担	(140)
第五节	总结和结论述评	(147)
第十章	农村税费改革后农村义务教育投入案例研究	(150)
第一节	税费改革初期, 财政投入没有及时跟上, 农村义务教育 受到冲击	(150)
第二节	税费改革后农村义务教育实现两大根本性转变	(157)

第三节	新的规范和稳定的农村义务教育投入保障机制 仍未形成	(162)
第四节	在新的社会经济背景下建立农村义务教育投入保障 机制的政策建议	(165)
第十一章	江苏省农村税费改革与义务教育财政调研报告	(167)
第一节	江苏省农村税费改革与农村义务教育发展 的基本情况	(168)
第二节	苏南苏北县市的税费改革与县级义务教育财政	(179)
第三节	总结与探讨	(200)
第十二章	流动人口子女义务教育问题分析：教育财政视角	(203)
第一节	流动人口子女在接受义务教育时遇到的 一些问题	(203)
第二节	流动人口子女义务教育财政制度分析	(206)
第三节	流动人口子女义务教育财政政策分析	(208)
第四节	解决流动人口子女义务教育问题的财政措施	(211)
第十三章	云南少数民族教育：发展、挑战和政策	(215)
第一节	云南及其少数民族人口概况	(215)
第二节	云南民族教育的发展：历史和管理机构	(218)
第三节	当前云南民族教育面临的挑战	(224)
第四节	21 世纪云南民族教育发展政策探索	(233)
第十四章	民办义务教育财政问题研究——对山东省 TZ 市民 办教育发展状况的调研	(239)
第一节	我国民办教育发展的历程及特点	(239)
第二节	公共教育经费供给不足与民办学校的出现	(241)
第三节	民办学校的出现与教育分层格局的形成	(247)
第四节	民办学校的经费收入与支出分析	(251)
第五节	民办教育政策分析	(254)
第六节	民办教育的社会效果	(256)
第十五章	中国教师教育财政	(258)
第一节	教师教育是一种准公共产品	(258)
第二节	我国中小学教师教育财政现状	(260)
第三节	教师教育的国际比较	(263)
第四节	教师教育财政的实证分析	(267)
第五节	政策建议	(277)

第十六章 分权化义务教育财政中的政府间转移支付	(280)
第一节 政府间教育转移支付的历史背景	(280)
第二节 分权系统中政府间转移支付的作用： 一些国际经验	(281)
第三节 中国义务教育政府间转移支付的经验	(284)
第四节 建立制度化和切实的政府间转移支付制度	(290)
第五节 改善政府间转移支付制度的措施	(293)
第十七章 美国中小学财政改革：四个州的案例研究	(297)
第一节 政策法律环境对中小学财政系统的影响	(298)
第二节 四个州的中小学教育拨款方式	(302)
第三节 对四个州教育财政公平性的分析	(307)
第四节 对四个州教育财政充足性的分析	(315)
第五节 四州案例分析的总结讨论	(318)
第十八章 美国基础教育“新”财政	(323)
第一节 美国基础教育财政的历史发展状况和主要特征	(323)
第二节 追求公平的年代及其向追求充足的转变	(325)
第三节 财政充足与公平和教育效果的关系	(326)
第四节 财政充足的度量方法揭示了向财政充足迈进 的途径	(327)
第五节 对我国义务教育资源配置均衡发展的启示和 政策建议	(330)
第十九章 国外基础教育管理及财政体制改革分析	(333)
第一节 发展中国家教育管理及财政体制改革	(335)
第二节 欧洲及 OECD 国家教育管理及财政体制改革	(340)
第三节 教育管理及财政体制改革效果评价	(349)
第四节 政策建议	(354)
第二十章 总结与建议	(361)
第一节 对研究发现的总结	(361)
第二节 政策建议	(374)
参考文献	(381)

第一章 中国义务教育财政：社会经济背景、改革、政策及相关研究问题评述^①

第一节 本书的目的与重点研究问题

自 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)颁布以来,教育财政体制发生了根本性的变化,由经费来源比较单一的中央集权体制转变为分权化、经费来源多元化的体制。在由中央计划经济体制向市场经济体制转型过程中,中国经济获得了快速的发展,在教育财政体制改革的同时,教育经费获得了持续的增长,教育部门利用增加的资源培养了大批的各种规格的毕业生,满足了经济增长对人才和技术的需求。尽管已经取得了巨大的成就,但是中国教育系统目前依然面临着很多教育财政方面的挑战,诸如建立合理的教育财政政府间架构,增加教育经费,特别是农村贫困地区的教育经费投入,改变稀缺教育资源配置和管理效率低下的状况,此外还有解决教育不公平、不平等问题以及由此带来的负面影响。

本书汇集了有关当前中国义务教育(包括小学和初中)财政体制的一些实证研究,这些研究主要关注的问题可以分为两组。第一组是当前教育财政体制的效率评估问题。这种评估是采用通用的绩效标准,比如充足、公平、平等、效率等为分析框架。研究问题包括:

(1) 对增加义务教育经费投入,有哪些经济学和其他学科视角的理

^① 本章原文为英文,由曾满超和丁延庆于 2005 年撰写,之后针对新情况做了一些补充,由北京大学何峰翻译,校对丁延庆、阎凤桥。

论支撑？

(2) 义务教育的稀缺资源在多大程度上实现了有效的配置和管理？

(3) 当前的财政体制在多大程度上实现了义务教育的公平性目标？

(4) 义务教育经费的充足性如何，特别是对于农村地区和弱势群体而言？

(5) 义务教育经费的分配在性别、民族、城乡、地区之间的不公平已经达到什么程度？近年来，这种教育不公平是否有进一步扩大的趋势？

本书关注的第二组问题是当前义务教育中存在或正在逐步显现的一些重大挑战及其影响。研究问题包括：

(6) 农村税费改革对中国农村义务教育经费筹措带来了哪些影响？

(7) “以县为主”这种财政集中政策对义务教育财政产生了哪些影响？

(8) 大量农村人口流入城市后对义务教育办学经费及义务教育的普及会产生什么影响？

(9) 在少数民族地区普及九年制义务教育，以促进民族团结和社会和谐，实现这一目标在财政以及其他方面遇到了哪些挑战？

(10) 政府间财政转移支付在义务教育发展过程中发挥了什么作用？

(11) 民办教育在普及义务教育和筹措义务教育经费中扮演了什么角色？民办学校的财务收支状况如何？

(12) 教师培训成本分担的合理比例是多少？

出于分析的需要，本书把上述 12 个问题分为两组。事实上，许多问题都是相互关联的。第一组研究当前中国义务教育财政体制绩效评估，第二组研究是针对体制内一些具体问题的研究。其中第二组的研究问题涉及义务教育财政的一些主要问题，需要进行更为深入的调查，这些问题也可以用第一组的绩效评价指标予以评估。

本书的出版有两个目的：首先，我们试图通过理论和实证分析，深化对当前中国义务教育资源筹集和配置问题的认识，从而服务于义务教育的科学决策过程。其次，本书中的相关研究，对目前义务教育经费筹措所取得的成绩和所面临的挑战做出评估，这为日后评估和监管义务教育的发展提供了一个基准。

本章接下来的部分将概述近年来教育发展的社会经济背景和教育财政体制改革。教育决策需要有明确的标准，从这些标准出发，本章选定了义务教育财政中的一些重要问题，并概述实证研究问题和所采用的研究方法。

第二节 1978 年以来教育发展的社会经济背景

1978 年,中国共产党召开了十一届三中全会,做出了历史性的选择,放弃了以阶级斗争为纲的政治路线,把工作重心转移到国家发展和现代化建设上来,即实现工业、农业、国防和科学技术的现代化。自此,改革开放进程开启,经济发展成为重中之重(Ding, 2005; Chapter 1)。

在过去的 25 年间,中国经济走过了一条以渐进和务实为特色的改革道路。20 世纪 70 年代后期和 80 年代前期的改革,其主要内容是对外开放贸易,以及在农村实行家庭联产承包责任制——这一制度允许农民将剩余粮食在市场上公开出售。同时,对于非公有制和商品交换的意识形态束缚也有所放松,个体经营得以复苏兴起。国有企业以外的其他所有制企业,以乡镇企业为代表,在城乡各地如雨后春笋般出现。80 年代后期和 90 年代前期的改革内容,主要是市场价格制度的建立和政府资源配置过程中职能的转变。在 1992 年邓小平同志南行讲话以后,市场化的进程加快。在 1992 年第十四次中国共产党代表大会上,中国共产党提出了“建立社会主义市场经济体制”的目标。在 90 年代后期,改革转向关闭亏损严重的国有企业和处理银行系统的呆坏账。跨入 21 世纪,改革的重心则转移到发达地区和不发达地区的均衡发展、经济和社会协调发展、环境保护和节约自然资源、统筹对外开放和对内改革等方面。党和政府采取了一系列措施来改变城乡之间、区域之间发展的巨大差距和社会失衡的状况。

中国经济在过去 20 多年里实现了持续快速的生长。从 1978 年到 2003 年的 25 年间,中国的国内生产总值(GDP)翻了两番。2003 年,中国的总人口达到 13 亿,人均国内生产总值首次超过了 1000 美元。如果以购买力平价计算,人均国内生产总值大约为 4020 美元。农业和制造业是国民经济的主力军,特别是在靠近中国香港和台湾的沿海地区,外资企业生产的产品不仅满足了国内需要,还大量远销国外。经济的快速增长在减少绝对贫困人口(特别是农村地区贫困人口)方面取得了令人称奇的成就。自 1978 年以来,绝大多数中国人的生活水平都得到了极大的改善。以政府界定的绝对贫困标准(以 1985 年不变价格、购买力平价计算的平均每人每天 0.6 美元)来衡量,中国农村的绝对贫困人口已经从 1978 年的 2.6 亿减少到 1998 年的 4200 万。

但是,迈入 21 世纪后,中国依然面临着许多复杂的社会经济问题需要解决,比如城乡失业率上升,贫富差距进一步扩大,银行金融系统管理不善,国有企业呆坏账,腐败现象比较严重,农民工遭受不公平待遇,资源枯竭以及环境破坏等一系列的问题。在 2004 年,一些值得关注的社会现象实际上已经为国人敲响了警钟。7 月,新华通讯社公布,2003 年中国极端贫困人口增加了 80 万人,他们的年收入不足 80 美元。这是改革开放 25 年来官方第一次公布极端贫困人口的增加。统计研究表明,从 1978 年到 21 世纪前几年,中国已经从历史上财富分配最平均的国家之一,演变为收入不均等比较严重的国家之一,2001 年的基尼系数达到 0.45,高于世界大多数国家(World Bank,2003)。在 2004 年上半年,关于珠三角和长三角地区出现“民工荒”的问题见诸报端,这两个地区是中国主要的出口制造业基地。劳动与社会保障部开展了关于农民工短缺的调查,结果显示:这种短缺主要是因为工资水平长期以来基本未做调整、缺乏对农民工合法权益的保护、劳动力市场对非技术农民工的需求下降等原因造成的。由此,人们对过去 20 多年的经济发展战略,即高度依赖劳动力密集和高污染的制造业部门,以极低成本生产低端产品并出口国际市场的战略,提出了质疑。

为了解决这些问题,中国政府制订了“十一五”规划。为了提高人均 GDP,政府试图实现区域间的均衡发展,将发展的重点从城市转向农村,促进农村剩余劳动力向城市的有序流动,促进和谐社会的建立,继续实行“科教兴国”的发展战略。

自 1949 年新中国成立以来,随着经济和社会的发展,中国的教育也经历了复杂的变迁过程。在“文化大革命”期间,教育体制遭受了严重的破坏,几近瘫痪,耽误了整整一代大学生、科研人员、技术人才和教师队伍。改革开放以来,教育政策也由过去纯粹的为政治服务,调整为满足国家现代化建设目标的需要。具有务实作风的国家最高领导层认识到了发展科学技术和人力资本、提高国民受教育水平的必要性。得益于这一历史契机,教育也于 20 世纪 70 年代末走上了复苏和大规模扩张的发展道路。1949 年新中国刚成立时,中国总人口中有 80% 的人是文盲和半文盲,各类学校的在校生总数仅占总人口的 4.76%,每十万人中仅拥有大学毕业生 22 人,中学毕业生 230 人,小学毕业生 4500 人。2000 年的第五次全国人口普查数据则展示了完全不同的另外一番情景:成人文盲率已下降到 6.72%,每十万人中有大学毕业生 3611 人,中学毕业生 45062 人,小学毕业生 35701 人。小学教育(6 年)和初中教育(3 年)被列入义务教育范围。作为世界上人口最多的国家,中国 2003 年的小学在校生人数为

1.2156 亿,初中在校生人数达 6687 万(教育部,2003)。以在校生规模而论,中国目前的高等教育规模已跃居世界首位。在过去 20 年间,各级各类教育机构培养了大量毕业生,满足了经济发展对劳动力的需求。这些教育成就确实是令人瞩目的,特别是考虑到这些成就都是在国家经济发展总体水平较低、人口基数庞大、少数民族多、文化和地理差异明显的特殊国情下取得的。

但是我们也应该看到,当前中国的教育依然面临着大量具有挑战性的问题,特别是在义务教育领域,即小学和初中阶段的教育。这些问题表现为:受教育机会依然不足,农村贫困地区教育经费短缺,不同区间生均支出的巨大差距及其进一步扩大的趋势,以及不断增长的流动人口子女的受教育问题(World Bank,1999)。以 2003 年为例,在中国大陆 31 个省、直辖市和自治区中,只有 12 个基本完成了普及义务教育的目标,而在多数省市区,义务教育仍未完全普及,失学儿童多分布于经济发展和教育发展水平低于全国平均发展水平的农村地区和西部省区(教育部,2004)。农村贫困人口和流动人口在受教育方面处于弱势地位,这是其在社会经济方面处于弱势地位的反映,教育差距又使得这种弱势地位得以延续。由此可见,对于教育财政问题的研究,有助于认识中国教育问题及其对社会经济产生的影响。

第三节 中小学教育经费筹措体制的历史沿革

教育经费筹措是指资源如何被动员及配置,以用于教育事业的发展。在 1949 年后的 30 年间,国家用于教育发展的资金和资源相对来说是比较少的,并且教育发展所需要的资源严重依赖于政府拨款。因此,造成教育发展基础薄弱,教师工资水平低,大量的适龄儿童不能入学(Tsang, 1994)。国家的教育体制也跟经济体制一样,迫切需要进行改革。

自 20 世纪 80 年代以来,中国的教育经费财政机制,包括中小学教育在内,经历了根本性的结构变化,从经费来源单一的集中财政体制转变为分权化、经费来源多元化的体制(Tsang,1996)。教育财政体制的改革是在国家公共财政制度改革的背景下进行的。在 1980 年以前,中国的公共财政体制是中央集权的“统收统支”体制,在这种体制下,地方政府的财政收入统一上缴到中央政府,地方政府的开支则由中央财政来支付。1980 年 2 月,国务院发布了《关于实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》,开始了财政的分权化改革,财政的分权化改革是依据“分灶吃

饭”的原则进行的,即各级政府对本级财政负责。至1982年,一个多层级的政府财政体制开始确立,建立起了中央、省、县、乡镇四级财政预算。

基础教育(小学和中学阶段教育)财政的改革政策是在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中确定下来的,主要有两个方面的内容:一是教育管理和教育财政的分权化;二是教育经费筹资渠道的多元化。教育体制的分权化改革以“地方负责,分级管理”为原则,即由各级地方政府负责本级的教育供给,特别是提供举办中小学教育所需要的经费,并实行属地化管理。在农村地区,乡镇一级政府和县级政府对其辖区内的小学教育、初中教育和高中教育的兴办、管理和经费保障负有责任。在城市,区级政府和市级政府需要承担其辖区内中小学教育的兴办、管理和经费保障的责任。筹资方式的多元化主要通过以下两个途径来实现:一是拓宽政府用于教育的收入来源;二是在学校层面动员、吸纳社会资源办学。第一个途径主要是通过通过在城乡征收教育事业费附加的方式来实现的。第二个途径所开辟的经费来源渠道主要包括:社会捐集资、学校事业收入、外部基金和向学生收取杂费等。1985年教育改革的初衷,就是试图通过分权化和多元化的方式来调动社会资源兴办中小学教育。当时提出在2000年实现普及九年义务教育的目标,教育财政改革是实现这一目标的重要支撑。

1986年4月,全国人大制定并颁布了《中华人民共和国义务教育法》。与1985年的《决定》相一致,这部法律也确定并再次强调了“地方负责,分级管理”的原则。与《决定》相比较,该法律有了一些改进,明确规定基础教育的财政责任由各级政府承担。同时,该法律要求各级政府必须实现教育经费的“两个增长”:国家用于义务教育的财政拨款的增长比例,应当高于财政经常性收入的增长比例;在校学生人均教育费用逐步增长。《决定》和《中华人民共和国义务教育法》这两个历史文件为教育财政改革确定了方向,体现了中央政府为保证义务教育经费的落实而实施教育财政改革的迫切心情,同时也体现了中央政府改变由中央过多负担义务教育经费这一局面的意愿。

到20世纪90年代前期,分权化的财政体制已经建立起来,预算内的教育经费和预算外的经费(例如:教育费附加、社会捐集资、基金、杂费等)为中小学教育的发展发挥了适时而明显的作用。随着经济的持续快速发展,为教育发展特别是中小学教育的发展筹集到了更多的资源。举例来说,从1986年到1992年,政府预算内的教育事业拨款年均增长3.5%,预算外经费年均增长19.7%。预算内的小学生均经费实际年均增

长 9.6%，中学生均经费实际年均增长 5.1%。预算外办学经费的增长尤其迅速，其直接影响就是中小学教育经费来源的结构发生了显著变化。例如，1986 年，预算内经费和预算外经费分别占中小学教育总经费的 78.8% 和 21.2%，而到 1992 年，预算内的比例降为 60.9%，而预算外的比例则增长到 39.1%。通过财政分权和教育经费来源多样化，社会资源被调动起来用于发展教育事业，从这一角度来说，1985 年的教育财政改革是成功的。

然而，到 20 世纪 90 年代前期，有两个主要问题逐渐显露出来：第一个问题是农村、贫困地区教育经费的严重短缺；第二个问题是地区间生均教育经费的巨大差距。贫困地区的财政困难问题表现为教育投入不足和入学率低。生均经费最高的地区是最低地区的好几倍 (Tsang, Wei & Xiao, 2000; Tsang and Ding, 2005; Wang, 1998; Jiang & Zhang, 1999)。

1993 年 2 月，中共中央和国务院颁布了《中国教育改革与发展纲要》(以下简称《纲要》)，这是指导 90 年代和 21 世纪前期中国教育改革和发展的纲领性文件。《纲要》涉及了教育财政体制改革的一些方面，但是它比较宽泛，与以往政策相比未有更大的变化。《纲要》提出，要在 2000 年以前实现普及九年义务教育的宏伟目标。但是到了 1993 年，义务教育经费不足的问题，第一次引起了全国上下的注意——全国范围内出现了中小学教师工资拖欠问题，有些地区拖欠工资时间长达一年甚至更长。教师工资拖欠现象的发生，既反映出很多地区义务教育经费不足，同时反映稀缺教育资源存在管理不善的现象。

1994 年，国务院发布了《国务院关于〈中国教育改革与发展纲要〉的实施意见》(以下简称《意见》)(国务院，1994)。从义务教育财政体制改革的角度来说，《意见》更多地可被看做是《纲要》的修正版，作为贯彻实施《纲要》的指导性文件，《意见》对财政分权做了调整和重新界定(这可能是对 1993 年教师工资危机的一种回应)：县级政府取代乡镇级政府，“在组织义务教育的实施方面负有主要责任”。

从 20 世纪 90 年代前期以来，基础教育的另外一个发展趋势是，政府开始允许并鼓励民办教育机构的发展，这类教育机构被称为“社会力量办学”(Tsang, 2004; Kwong, 1997)。但是，义务教育阶段民办教育规模较小。教育的私营化还引发了关于选择、公平、平等这些重要问题的讨论。

在 20 世纪 90 年代的中后期，国家在普及九年义务教育方面做了切实努力，也取得了很大的成绩。至 2002 年，中央政府宣布，中国已经基本实现了普及九年义务教育的目标(教育部，2002)。但是，关于义务教育经