

中国政府间财政转移支付与 县级地方义务教育财政支出

ZHONGGUO ZHENGFU JIAN CAIZHENG ZHUANYI ZHIFU YU
XIANJI DIFANG YIWU JIAOYU CAIZHENG ZHICHU

黄斌 ● 著

 中国财政经济出版社

国家社会科学基金教育学青年课题“县级地方政府
义务教育财政支出行为的实证研究”(CFA100125)

江苏高校优势学科建设工程资助项目

南京财经大学学术著作出版基金资助

中国政府间财政转移支付与 县级地方义务教育财政支出



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府间财政转移支付与县级地方义务教育财政支出 / 黄斌著.
—北京: 中国财政经济出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4119 - 7

I. ①中… II. ①黄… III. ①国家行政机关 - 财政转移支付 - 研究 - 中国 ②县 - 义务教育 - 教育财经 - 财政支出 - 研究 - 中国
IV. ①F812.45 ②G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 275263 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 胡永立

封面设计: 思梵星尚

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19.25 印张 283 000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4119 - 7 / F · 3340

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

目 录

第一章 研究背景与问题陈述	(1)
第一节 中国经济转轨中的社会与教育发展	(1)
第二节 1978 年以来中国义务教育财政制度的变革及其 后果	(9)
第三节 研究问题与意义	(33)
第二章 理论与实证分析的基础与框架	(38)
第一节 规范性研究综述	(39)
第二节 实证性研究综述	(75)
第三章 数据来源、样本分布与基本背景情况	(131)
第一节 数据来源	(131)
第二节 样本分布	(133)
第三节 2001 年中国政府间收支分配与转移支付状况	(137)
第四章 方法、模型与变量说明	(145)
第一节 计量方法的选用	(145)
第二节 计量模型的建构	(147)
第三节 变量说明	(152)
第四节 其他技术处理	(164)

第五章 中国地方义务教育财政支出的多层分析	(167)
第一节 财政错觉检验	(170)
第二节 地方自有财政收入与义务教育财政支出	(171)
第三节 财政转移支付与地方义务教育财政支出	(178)
第四节 财政分权化与地方义务教育财政支出	(183)
第五节 地域间义务教育财政支出行为差异	(188)
第六节 其他控制变量对地方义务教育财政支出的影响 ..	(191)
第六章 地方财政支出结构与教育支出偏好	(193)
第一节 地方财政支出结构的一般性描述	(194)
第二节 地方财政支出结构模型的构建与变量说明	(200)
第三节 地方财政支出结构的多层线性分析	(205)
第四节 关于地方财政支出偏好的解释与讨论	(215)
第五节 地方教育财政支出与其他各类支出项目之间的 关系	(222)
第七章 研究结果及其政策性含义与应用	(235)
第一节 主要研究结果	(235)
第二节 政策性建议	(242)
第三节 研究的局限与展望	(256)
附录一 中国县级地方小学教育成本指标的测算与应用	(260)
附录二 中国配套性义务教育财政资助的最优配套率的测算 与应用	(267)
参考文献	(279)
致谢	(303)

第一章

研究背景与问题陈述

第一节

中国经济转轨中的 社会与教育发展

一、社会发展

1978 年以来，中国的经济改革以自己独特的发展路径取得了举世瞩目的成就。之所以称其为“独特”，是因为一反新古典经济学家所提倡的“大爆炸（Big Bang）”经济转型理念（Blanchard et al, 1991; Peck and Richardson, 1991; Lipton et al., 1990; Sachs, 1993），中国在没有实行完全的政治民主化和产权私有化的条件下，以一种“渐进的（Gradual, Incremental or Piecemeal Approach）”的变革路径完成了从计划经济向市场经济的转型，实现了经济长期快速与稳定的增长（Perkins, 1992; McMillan and Naughton, 1992; Qian, 1999; Lin, 2004）。从农村家庭联产承包责任制到国有企业改革，从计划市场和经济市场并存的“双轨制（dual-track system）”到市场经济体制的建立，从中央和地方的财政包干制（fiscal contracting system）到分税制财政体制改革，几乎每一项制度变革都反映出中国在“实用主义（pragmatism）”和

“经验主义 (experientialism)” 主导下的“渐进式”制度变革特征。虽然不同的制度变革在变革对象、方式和实施过程上存在着一定差别,但这些改革都是以提高经济效率为最终目标,通过一系列释放抑或激发微观主体 (包括个人、企业、官僚和地方政府) 经济动力的制度设计,遵循先试点、后推广、再调整的经验主义路径而得以实施和深化。在这种变革路径下,新制度对于旧制度的“渐进”取代缓冲了新旧利益群体在权力赎买和重新分配上的矛盾和冲突,降低了制度变革所面临的社会和政治阻力,使得经济体制结构变迁能够在持续调整的过程中不断地向市场化和分权化方向发展。在这一持续性的制度变革中,旧制度不断被更有效率的新制度所取代,这为经济微观主体提供了更为充足的经济激励与更为自由的竞争环境,从而推动经济高速发展。

《中国统计年鉴 (2011)》显示,中国 2007 年名义的国内生产总值 (GDP) 为 401 202.0 亿元,人均 GDP 达到 29 992.0 元,分别是 1978 年的 110.1 倍和 78.7 倍。即便剔除价格变动的影响,中国 30 余年间实际人均 GDP 的年平均增长率仍达到 4.7%,增加将近 15 倍之多。在与其他国家对比中,中国经济依然表现出其快速而稳定增长的发展态势。在表 1.1 所列举的 8 个国家中,中国是通货膨胀率最低,经济发展速度最快的国家。例如,与同是发展中国家的印度相比,1990 年中国的国内生产总值是印度的 1.23 倍,而 15 年后该倍数增加到 2.77;与同是转型经济国家的俄罗斯相比,1990 年中国的国内生产总值只是俄罗斯的 71%,而 15 年后中国的国内生产总值则是俄罗斯的 2.93 倍。虽然中国的人均国内生产总值仍低于东欧前社会主义国家,但差距已然缩小,若按照购买力平价计算,此差距会变得更小。

在经济高速扩张的同时,中国贫困人口规模也在大幅度缩小。根据世界银行的《世界发展指标 (2006)》(World Development Indicators, 2006) 所提供的数据,1981 年全世界共有 14.8 亿人口日收入在 1 美元以下,24.5 亿人口日收入在 2 美元以下,中国分别占 42.8% 和 35.8%,但是到了 2001 年,中国此两类贫困人口比例分别下降到 17.7% 和 20.4%。作为世界人口最大国,中国极度贫困人口数量的下降对于实现联合国提出的“根除极度贫困和饥饿”的千年发展目标 (MDGs, Millennium

表 1.1 中国、印度和前社会主义转型国家
发展水平的比较

国家	人类发展指数 (HDI)		国内生产总值		人均国内 生产总值		人均购买力平价 的国内生产总值		GDP 和 CPI 的平均增 长率 (1990 ~ 2005 年)	
			十亿美元		美元		美元		%	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	人均 GDP	CPI
中国	0.634	0.777	404.49	2 234.3	358	1 713	1 990	6 757	8.8	5.1
印度	0.521	0.619	327.93	805.7	381	736	1 072	3 452	4.2	7.2
俄罗斯	0.815	0.802	569.71	763.7	3 833	5 336	7 968	10 845	-0.1	53.5
波兰	0.806	0.870	64.55	303.2	1 694	7 945	4 237	13 847	4.3	16.0
捷克	0.845	0.891	37.04	124.4	3 595	12 152	7 300	20 538	1.9	5.2
匈牙利	0.813	0.874	36.75	109.2	3 546	10 830	6 116	17 887	3.1	15.0
罗马尼亚	0.777	0.813	38.51	98.6	1 659	4 556	2 800	9 060	1.6	66.5
保加利亚	0.794	0.824	20.73	26.6	2 350	3 443	4 700	9 032	1.5	67.6

注：各国人类发展指数均由联合国 Human Development Report Office 以一致的数据来源、统计口径和测算方法计算而得；除国内生产总值和人均国内生产总值数据来源于联合国千年发展目标指标官方网站 <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Home.aspx> 外，其余数据均来自于 Human Development Report 2007/2008；国内生产总值、人均国内生产总值和人均购买力平价国内生产总值数据均按当年价格和美元汇率价格计算；1990 ~ 2005 年人均国内生产总值变化率是按 1990 年不变价格计算。

Development Goals) 有着十分重要的促进作用。^①

经济的发展和国力的增强推动了中国社会整体的综合发展。根据联合国发展计划 (UNDP, United Nations Development Programme) 所提供的人类发展指数 (HDI, Human Development Index),^② 中国社会整体发展的 HDI 指数从 1990 年的 0.634 上升到 2005 年的 0.777, 15 年间上升了 23%。由 HDI 增幅来看, 中国同样是表 1.1 所列的 8 个发展中和经

① 联合国发展计划署 (UNDP, United Nations Development Programme) 主持的千年宣言 (Millennium Declaration) 由 189 个国家于 2000 年 9 月共同签署。该宣言计划在 2015 年实现 8 个千年发展目标, 其中, 第一个目标便是“根除极度贫困和饥饿”, 该目标提出要在 2015 年之前将世界人口中日均收入在 1 美元以下的人口比例减少一半。

② 人类发展指数是由联合国发展计划署推出的一种用于评估不同地区和国家的社会多方面发展水平的综合性指标。该指标是通过分别赋予预期寿命指标、教育指标和 GDP 指标各 1/3 权重, 再加合而成的。具体的数据定义、计算方法和指标特征参见 Human Development Report 2007/2008, pp. 355 - 361。

济转型国家中社会综合发展速度最快者。2005 年中国 0.777 的 HDI 水平远高于发展中国家的平均水平 (0.691), 并接近高等发展国家 0.8 的临界线。^①

二、教育发展

(一) 数量与规模扩展

30 年来中国教育规模扩展速度较快, 尤其以国民基本技能与小学教育发展最为显著。根据联合国发展计划署所提供的教育指标 (Education Index),^② 中国的教育指标值从 1992 年的 0.710 上升到 2005 年的 0.873, 增长迅速。其中, 成人非文盲率由 79.3% 上升到 90.9%, 三级教育总入学率则从 55% 上升到 69.1%。13 年间, 成人文盲率下降了 56%, 三级教育总入学率上升了 25%, 基本实现了联合国新千年发展目标 (MDG, Millennium Development Goals) 和全面教育目标 (EFA, Education For All) 所制定的“2015 年之前实现小学全民教育”和“2015 年之前实现成人文盲率下降 50%”的教育发展目标。另据 2007 年联合国教科文组织所发布的全民教育全球监测报告 (EFA Global Monitoring Report 2007), 中国在小学净入学率、成人非文盲率、教育的性别平等以及升读小学五年级学生比例等 4 个指标上均表现良好。根据该报告所提供的“全民教育发展指数” (EDI, The Education for All Development Index),^③ 中国在全球 125 个国家中排名第 43 位, 属于高全民教

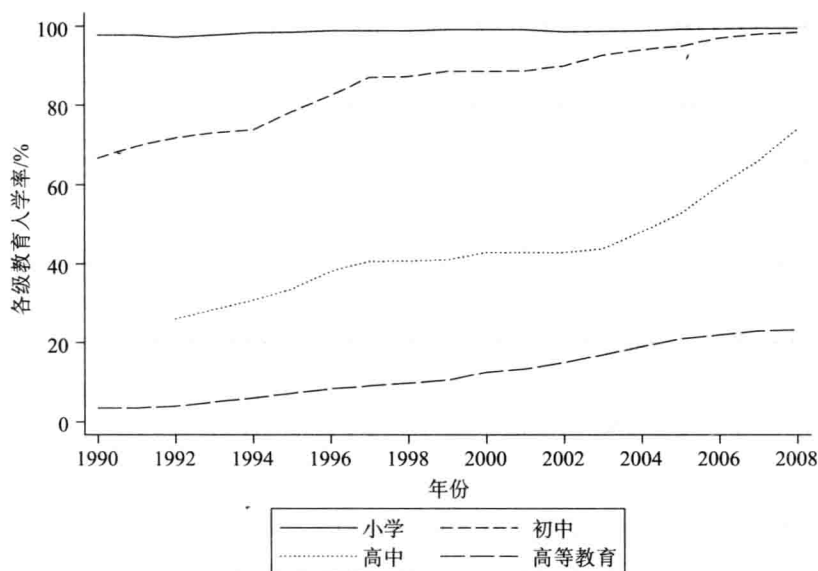
① 联合国发展计划署根据 HDI 值将不同国家和地区分为三类, 第一类为高等发展国家, $HDI > 0.8$; 第二类为中等发展国家, $0.799 < HDI < 0.5$; 第三类为低等发展国家, $0.5 > HDI$ 。

② 该指标是通过分别赋予成人非文盲率和小学、中学和大学三级教育总入学率 2/3 和 1/3 的权重, 再加总计算而得。其中, 小学、中学和大学三级教育总入学率等于将已经入读小学、中学和大学的学生人数总和除以这三个层次教育的适龄人口总和之比例。从计算方法来看, 该教育指标有二个特点: (1) 它是一种总量指标, 对于教育的分配和质量方面考虑较少。该指标主要反映的是一个国家国民在基本的认知、生活、工作技能, 以及受教育机会上的发展水平; (2) 从权重赋值来看, 它要更侧重于一个国家国民在基本技能教育上的发展水平。此外, 因为成人非文盲率是一种存量指标, 时序变化比较缓慢, 所以此种指标并不是一个能很好地反映人力资本积累逐年变化的指标 (UNESCO, 2007)。

③ 这是一个用于全面评价某一国家“全民教育”目标完成情况的综合性指标, 该指标等于小学净入学率、成人非文盲率、教育的性别平等与升读小学五年级学生比例这四个指标的算术平均值。

育发展国家。

中国教育在规模上的迅速扩张并非仅局限于国民基本技能和小学教育，而是涵盖了所有教育层次和类别的整体性发展。如图 1.1 所示，自 1990 年后，中国小学、初中、高中和高等教育的入学率不断攀升，2010 年小学净入学率达到 99.7%，初中毛入学率达到 100.1%，而高中和高等教育毛入学率也分别达到了 82.5% 和 26.5%。同时，中国各级教育中除小学教育在校生人数因生育率下滑而有所下降外，其他各级教育在校学生人数均有大幅度上升，如表 1.2 所示。事实上，中国的教育人口规模是以一种超过人口增长的速度在不断扩张。据《中国教育统计年鉴（2010）》显示，至 2010 年全国总受教育人口数为 33 958 万人，占总人口的 25.4%，该比例与 1985 年相比上升了 3.4 个百分点。



注：数据来源于《中国教育统计年鉴（2010）》，中国统计出版社；除小学入学率为净入学率外，其余入学率为毛入学率，其中高中毛入学率按照全口径计算。

图 1.1 中国各级教育入学率变化趋势

（二）质量与财政投入

就教育发展进行更为全面的评价还需考量教育在质量方面的发展状况。测量教育质量一般有两种途径：投入取向和产出取向。国际性组织

表 1.2 1978 ~ 2010 年中国各级各类在校学生数 单位：万人

年份	高等教育	普通高中	普通初中	职业中学	普通小学	特殊教育	学前教育
1978	85.6	1 553.1	4 995.2	—	14 624.0	3.1	787.7
1980	114.4	969.8	4 538.3	45.4	14 627.0	3.3	1 150.8
1985	170.3	741.1	3 964.8	229.5	13 370.2	4.2	1 479.7
1988	206.6	746.0	4 015.5	279.4	12 535.8	5.8	1 854.5
1990	206.3	717.3	3 868.7	295.0	12 241.4	7.2	1 972.2
1995	290.6	713.2	4 657.8	448.3	13 195.2	29.6	2 711.2
1998	340.9	938.0	5 363.0	541.6	13 953.8	35.8	2 403.0
2000	556.1	1 201.3	6 167.6	503.2	13 013.3	37.8	2 244.2
2005	1 561.8	2 409.1	6 171.8	625.6	10 864.1	36.4	2 179.0
2006	1 738.8	2 514.5	5 937.4	676.2	10 711.5	36.3	2 263.9
2007	1 884.9	2 522.4	5 720.9	740.5	10 564.0	41.9	2 348.8
2008	2 021.0	2 476.3	5 574.2	761.1	10 331.5	41.7	2 475.0
2009	2 144.7	2 434.3	5 433.6	785.7	10 071.5	42.8	2 657.8
2010	2 231.8	2 427.3	5 275.9	729.8	9 940.7	42.6	2 976.7

注：以上数据均来源于《中国社会统计年鉴（2011）》。

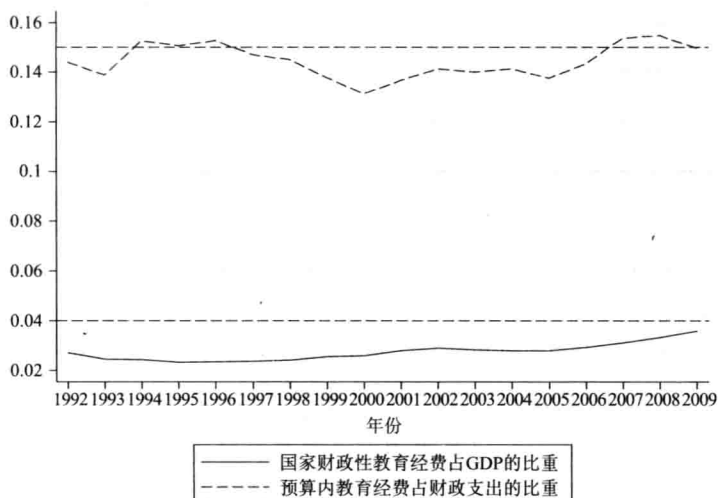
常用的教育投入指标包括升读高年级的学生比例，教育公共支出占 GDP 或财政收入比例，师生人数比率、生均教育支出、教师教育水平、教师工资支出，以及教材和课本支出，等等。其中，以前三种指标最为常用。例如，UNESCO 在计算公民教育发展指标（EDI, The Education for All Development Index）中便是以“升读小学五年级的学生比例（survival rate to grade 5）”作为测量一个国家低层级教育质量的代理因子。^① 根据 2007 年全民教育全球监测报告（EFA Global Monitoring Report 2007），2003 年中国小学学生升读小学五年级的比例达到 99%，这在一定程度上说明中国在低层级教育上具有较高的教育质量。^②

政府财政在教育中的投入水平亦是衡量一个国家教育发展质量的重

① 该指标主要是用于监测不同国家对第六个全民教育（EFA）目标的完成情况，该目标要求所有成员国都能够“全面提高教育质量，以保证所有学生都能够达成可观测和测量的优秀的学业成绩，特别是在读写能力，算术和基本的生活技能上的学业成绩”。

② 此外，生师比也是一种国际常用的教育质量指标，但学界在关于生师比与学生学业成绩之间究竟存在怎样的关系这一议题上还存在着较大的争议，有研究指出生师比指标可能并不是一个能够有效反映教育质量的代表指标（UNESCO, 2006, 2007）。

要指标。1993 年《中国教育改革和发展纲要》提出 20 世纪末, 国家财政性教育经费占 GDP 的比重应达到 4%, 以及政府财政支出中教育经费所占的比例不低于 15%。然而, 如图 1.2 所示, 自 1992 年以来国家财政性教育经费占国内生产总值的比重始终处于 4% 以下, 而预算内教育经费占政府财政预算支出的比例亦在 15% 左右徘徊。这说明中国的公共教育并未从经济的高速发展和政府财政规模的不断扩张中获得更多的资源投入和财力支持。



注: 根据《中国统计年鉴(2011)》和《中国社会统计年鉴(2011)》中的相关数据计算而得。

图 1.2 1992 年以来中国对教育的财政投入情况

与其他国家横向比较, 中国的教育财政投入水平同样也处于偏低水平。如表 1.3 所示, 2004 年中国教育财政性经费占国内生产总值的比例为 2.8%, 而世界平均水平为 4.4%, 北美和西欧经济和教育发达地区的平均水平更是达到了 5.6%。中国小学公共支出占 GDP 比例为 1.2%, 该比例虽仅略低于世界平均水平, 但对于拥有规模庞大的小学学龄人口的中国来说, 该投入比例仍处于偏低水平。以购买力平价计算, 2004 年中国经济总量占世界经济总量的 18.71%, 而总教育投入只占世界教育投入总量的 5.3%, 小学教育投入也仅占世界小学教育投入总量的 6.41%。与经济总量水平相比, 公共教育投入规模相对较小。

表 1.3 2004 年中国 and 世界各地公共教育支出状况

国家与地区	公共教育支出				国内生产总值
	占 GDP 的比例 (%)		购买力平价 (十亿美元)		购买力平价 (十亿美元)
	所有教育	小学	所有教育	小学	
中国	2.8	1.2	129.4	47.5	7 642.3
阿拉伯国家	4.9	1.7	77.8	27.0	1 755
中欧和东欧	4.2	1.1	164	41.2	1 499.1
中亚	2.8	0.6	7.7	1.8	—
东亚和太平洋地区	2.8	1.0	441.7	149.8	11 327.5
拉丁美洲和加勒比海地区	4.4	1.6	186.5	68.8	4 350.2
北美和西欧	5.6	1.5	1 355.6	372.3	—
南亚和西亚	3.6	1.2	169.1	54.6	—
撒哈拉以南非洲	4.5	2.1	59.9	27.9	498.5
世界	4.4	1.3	2 462.2	741.1	40 850.4

注：表中数据除中国外，其他地区数据均来自于 Global Education Digest 2007，UNESCO；中国的教育财政性经费及其占 GDP 的比例数据取自《2003 年全国教育经费执行情况统计公告》，小学数据是根据《中国教育经费统计年鉴（2005）》中中小学事业性经费支出计算而得；中国教育支出的购买力平价值采用 2005 International Comparison Program（World Bank，2008）提供的中国购买力平价系数 3.45 计算而得；GDP 数据来自于 Human Development Report 2006，UNDP，其中中亚、北美和西欧，以及南亚和西亚数据缺失。

综上所述，改革开放以来中国公共教育发展呈现出两个十分鲜明的特征：一是整体教育规模扩张迅速，特别是在基本技能和小学教育上发展显著；二是政府教育财政投入的增长速度落后于经济总量和教育规模的扩张速度。自 1978 年以来，随着中国经济由计划经济向市场经济转变，中央决策者对于教育在国家发展中地位的认识亦从迎合意识形态的政治需要向为经济发展提供充足人才的经济需要转变（Tsang，2000），经济和社会发展对教育之需求不断增加，从而刺激教育整体规模迅速扩张。但由于缺乏充足的财政投入和合理的财源分配制度，义务教育呈现出多维度的非公平发展势态，地区间教育投入差异巨大。正如世界银行（1999）在其一份报告中所指出的，“无法为教育扩张和质量提升提供充足的资源”和“巨大的教育地区投入差异”将成为中国教育财政在 21 世纪所面临的最为重要的两个挑战。因此，如何调动更多的财政资源，以及更有效率地使用和更为公平地分配有限的财政资源，为社会民众提供更加公平、充足和高质量的公共教育服务已经成为当前中国教育

财政领域最为迫切需要解决的问题。

第二节

1978 年以来中国义务教育财政制度的变革及其后果

自 1978 年改革开放以来,中国义务教育财政制度经历了一个复杂而曲折的变革过程。30 多年间国家出台的相关法令和政策之多,所牵涉的国家与个人、政府与市场,各层级政府之间的关系变化和权力利益重组之复杂,需要我们以一定的视角进行整理和检视。有鉴于此,在本节中作者将以中国公共财政整体制度变革作为大背景,从相关的政策法规文本及其所蕴含的政策意图出发,以中央政府与地方政府之间的互动关系为主线,^①就 1978 年后中国义务教育财政制度的历史变革及其后果分两阶段(1978~2000 年和 2000 年后)进行梳理和分析。

一、1978~2000 年的中国义务教育财政制度变革

改革初期,来自农村基层“自发(spontaneous)”的联产承包责任制改革的巨大成功不仅坚定了中国领导人对“一统到底”的高度集权体制进行变革的决心,^②也为之后一系列经济和财政体制改革提供了经验。为调动地方政府在增加当地财政收入和发展当地经济方面的积极性,1980

① 文后若无具体说明,“地方政府”一词皆表示中央以下级政府,即统指省级及省级以下政府。

② 一般认为中国农村土地的联产承包责任制改革始于 1978 年党的十一届三中全会,是一次由政府主导自上而下推广的土地改革。然而事实上,三中全会并未通过此项改革决议,分产到户的政策在当时并未得到官方的正式批准。真实的故事是:先是在 1978 年底,一些贫困地区的农村开始私下将集体土地分包给个人。时年恰逢旱灾,许多地方歉收,而这些私自实行分产到户的农村不仅未减收,反而上升了 30%。承包政策所释放出的巨大生产力使得该政策得到中央政府的默许。在初期,改革仅限于部分贫困山区实行,之后,许多地区纷纷仿效,直至 1980 年,中央政府才宣布在全国实施联产承包责任制(Lin, 2004)。由此,我们可以将改革初期的农村土地改革理解为是一场自下而上产生压力而促发的改革。

年中央和地方财政开始“分灶吃饭”，实行“划分收支、分级包干”的“财政包干制”。财政体制改革不断推进至1988年，“财政包干制”又逐渐演变成为一种中央和地方讨价还价式的“财政合同制”，形成财权和事权逐级下放的公共财政分权化格局。在支出职责的划分上，中央政府负责全国范围的公共服务供给，^①而地方政府则负责地方范围的公共服务供给。^②在之后20余年的制度变革中，此种事权分配原则基本不变，一直沿用至今。考虑到中国幅员广阔、人口众多、地区经济发展极不平衡以及不同地区居民对于公共服务的多样化需求等方面的特点，这样的职责安排与财政联邦主义（fiscal federalism）理论所倡导的“收益地区（Benefit Regions）”原则（Oates, 1974: 503; Monk, 1990: 92）相一致，^③也与其他许多实行财政分权国家的职责划分相类似（Shen & Zou, 2008）。^④在财政收入的分配上，实行“划分税种，核定收支，分级包干”的财权划分体制，将财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入和共享收入。经过了变革初期的“适应期”后，自1984年起，中国地方政府财政支出和收入占全国总支出和总收入的比重除了1990年因制度调整而有所下降外，整体趋势是不断上升，至1993年这两个比重分别达到78%和71.7%。

伴随着公共财政结构重心由中央向地方的不断下移，以及中央政府对于教育在国家发展中地位的认识由“为阶级斗争服务”向“为经济建设服务”的转变（Tsang, 2000），中国教育财政制度亦开始寻求变革，由原先追求政治目标的平均主义模式向突出教育效率的分权化模式转变。1985年5月，中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，决定分三类地区有步骤地实行九年制义务教育，提出要“把教育摆到战略重点的地位”，教育事业发展“必须为社会主义建设服务”，为经济发展

① 包括国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构，协调地区发展，实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。

② 包括本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济，事业发展所需支出。

③ 所谓的收益地区原则指的是在一个多层级的政府架构下，不同政府层级在公共服务供给上的职能划分应当按照该公共服务所惠及的地域范围来划分。

④ Wong (2005) 指出在支出职责的具体安排上，中国与其他一些国家（例如美国、加拿大、德国和日本等）仍存在着一定的差别，例如在中国，地方政府负责保险金与社会福利失业保险支出，而在大多数发达国家，这些都是由中央政府财政负责。

提供急需的“各级各类合格人才”的观点，并决定义务教育财政开始实行“地方负责、分级管理”管理体制。该教育事权划分原则随后被写入《义务教育法》（1986年），一直沿用至2006年新《义务教育法》颁布。根据此事权划分原则，除教育发展的大政方针和宏观规划由中央决定外，基础教育管理权归属地方。虽然省级以下政府间的教育权责划分由各省级政府自行决定，但通常的做法是省级以下各级政府层级之间的教育事权分配采用与中央和省级政府相似的划分办法（Qiao & Shah, 2006）。于是，不同级别的政府只对自己本级的义务教育支出负责。若按照此分级管理原则，城区小学和初中教育经费的统筹管理由其所属的省、地（市）和县级本级政府承担，而乡作为最低一层财政，需要负责乡及乡以下农村义务教育经费。然而，《关于教育体制改革的决定》颁布时距离中央实行“撤社建乡（镇）”不足2年，^①而财政部则是在一个月前才刚发文要求各乡（镇）政府需建立乡一级财政。^②这也就是说，要由刚刚才建立起来的乡一级政府统筹广大农村地区的教育投入经费，为超过全国九成的学校和将近八成的学生提供基础教育经费，^③这明显不现实。正是基于此种考虑，国务院在早先颁布的《关于筹措农村学校办学经费的通知》（1984年）中便明确指出，农村义务教育经费应“由县统筹管理，再下达到乡”。可见，中央政府在基础教育财政体制上最初的设计意图便是要实行城市分级管理，农村以县为主。

在1978~2000年间，从相关法律、法规和政策颁布时间的分布密集程度来看，中国的义务教育财政经历了两次制度变革“高潮”：1984~1989年和1992~1996年。作者将在这两个时间段内出台的相关法律、法规和政策中的一些重要的文本内容归纳为表1.4。相比之下，我们可以发现两次变革高潮在变革内容和方向上基本保持一致，后一个变革高潮实际上可以视为是前一个变革高潮的继续和延伸，唯一区别只在于之后所出台的一系列政策文件更清晰地反映出中央政府对于地方各级政府

① 1983年10月中共中央、国务院颁发《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。

② 1985年4月财政部制定《乡（镇）财政管理试办办法》，要求地方建立乡一级财政，并提供两种乡（镇）财政管理体制，供地方自行选择。

③ 1985年全国90万多所普通小学和初中学校中有91.34%在农村，在校生人数17317万人中农村学生人数占79.55%。

(特别是低层级政府)在基础教育财政支出上的权责划分,以及不同类型教育支出的收入来源安排上的政策意图——在各级政府的筹资管理职责分配上,实行“分级管理”,城市义务教育经费的统筹管理由相应的省、地(市)、县本级政府承担,农村义务教育经费的统筹管理则以县财政为主,乡村财政为辅,其中作为教育经费中最大宗支出的公办教师的人员经费由县财政负责,乡财政负责民办教师人员经费,农村教育费附加主要用于支付民办教师工资和保障农村学校的校舍维护和改善,农村学校的建设则由乡和村共同承担。

表 1.4 1984 ~ 1996 年中国义务教育财政制度的两次变革高潮

	1984 ~ 1989 年	1992 ~ 1996 年
目标	分地区,分步骤地推行九年制义务教育 ^①	到 2000 年分地区,分步骤地实现全国基本普及九年义务教育 ^②
事权分配	实行“地方负责、分级管理”基础教育管理体制。对农村义务教育国家拨款部分实行包干,包干方法由省级政府自定。义务教育经费“由县统筹管理,再下达到乡”,“乡财政收入应主要用于教育”	重申“地方负责、分级管理”的基础教育管理原则。县级政府在组织义务教育方面负有主要责任,包括统筹管理义务教育经费,乡政府负责落实义务教育的具体工作。农村公办教师工资由县级财政负责,民办教师则由乡政府筹集。义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金“在农村由乡、村负责筹措” ^③
投入保障	国家用于义务教育的财政拨款的增长比例要高于财政经常性收入的增长比例,并使生均教育费用逐步增长	“三个增长”,“两个比例”:逐步提高国家财政性教育经费,政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,生均教育费用逐步增长;20 世纪末,国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重应达到 4%,以及政府财政支出中教育经费所占的比例不低于 15%

① 1985 年《关于教育体制改革的决定》。

② 1993 年《中国教育改革和发展纲要》和 1994 年《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。

③④ 1992 年《中华人民共和国教育法实施细则》。