

中国教育财政研究丛书

中国教育财政 政策咨询报告

(2015~2019)

Policy Consultancy Reports
on China's Education
Finance (2015-2019)

王蓉 / 主编

魏建国 / 副主编

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中 国 教 育 财 政 研 究 丛 书

中国教育财政 政策咨询报告

(2015~2019)

Policy Consultancy Reports on China's
Education Finance (2015-2019)

王 蓉 / 主 编

魏建国 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国教育财政政策咨询报告. 2015~2019 / 王蓉主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019.10
(中国教育财政研究丛书)
ISBN 978-7-5201-5138-2

I. ①中… II. ①王… III. ①教育经费-财政政策-研究报告-中国-2015-2019 IV. ①G526.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第136962号

中国教育财政研究丛书

中国教育财政政策咨询报告(2015~2019)

主 编 / 王 蓉

副 主 编 / 魏建国

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 杨桂凤

文稿编辑 / 张真真

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社(010)59366453

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 47.5 字 数: 1072千字

版 次 / 2019年10月第1版 2019年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-5138-2

定 价 / 198.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

一 宏观体制机制

如何建立兼顾公平与效率的教育财政体制机制?	王 蓉 / 3
迎接教育财政 3.0 时代	王 蓉 田志磊 / 8
中国政府间教育事权划分与教育财政体制改革	刘明兴 魏建国 王江璐 / 25
直面我国的“教育拉丁美洲化”挑战	王 蓉 / 40
教育新业态研究的政策含义:若干热点问题的讨论	王 蓉 / 44
2017 年中国教育财政家庭调查:中国家庭教育支出现状	魏 易 / 52
美国公立教育中的政府与市场 ——特许学校运动	魏建国 / 61
关于学券的理念、争论与实践	魏建国 / 81

二 教育事权与财政支出责任划分

美国基础教育事权与财政支出责任划分	魏建国 / 101
英国教育事权与财政支出责任划分	毕建宏 / 106
法国教育事权与财政支出责任划分	李怡宁 / 111
德国教育事权与财政支出责任划分	周 娟 / 123
日本教育事权与财政支出责任划分	丁 颖 / 130
韩国基础教育事权与财政支出责任划分	钟未平 / 136
巴西基础教育事权与财政支出责任划分	田志磊 / 144
芬兰教育事权和财政支出责任划分	黄 珍 / 148

三 民办教育财政

我国民办教育的发展成就与面临的基本问题	王江璐 / 159
《慈善法》的出台与我国民办非营利教育发展	魏建国 / 166

“非营利”内涵的立法界定及其对民办教育发展的意义

——从《慈善法》的出台到《民办教育促进法》的修改	魏建国 / 171
新《民促法》出台后地方实施条例的概况与特点	王江璐 / 182
关联交易与非营利性民办学校的“非营利”地位	魏建国 / 202
一民办学校举办者三问《民办教育促进法》(修订)	李元正 / 210
试析民间办学政策演变与政协提案参与的策略性互动	王江璐 刘明兴 / 213
香港私立非营利学校用地制度简述	张文玉 / 229

四 学前教育财政

学前教育成本分担国际经验及其对我国的启示	宋映泉 张 眉 / 239
调整目标 增加供给 建立机制 促进公平	
——关于建立成本分担机制促进学前教育健康发展的政策建议	宋映泉 / 249
关于我国学前教育成本分担现状、挑战和政策建议初步	
研究报告	北京大学中国教育财政科学研究所学前教育课题组 / 257
“财政补贴”还是“政府提供”?	
——美国两个“学前教育模范州”不同财政投入方式	
及其借鉴意义	宋映泉 梁 净 / 262

五 义务教育财政

基于省级统筹视角的教师工资管理体制改革的建议	赵俊婷 刘明兴 / 271
农村特岗教师薪酬体制的调研报告	刘明兴 宋婷娜 魏 易 / 282
打工子弟学校学生初中后流向哪里?	
——基于北京市 1866 名流动儿童学生长期跟踪调研	
数据的实证分析	宋映泉 曾育彪 张林秀 / 295
校外培训行业发展现状	
——基于 2017 年中国教育财政家庭调查的分析	黄晓婷 魏 易 / 309
PISA 框架下城市移民教育公平分析	黄晓婷 / 321
校园欺凌: 让农村寄宿生更“受伤”	
——基于 17841 名农村寄宿制学校学生的实证研究	吴方文 宋映泉 黄晓婷 / 330
工作环境对乡村教师专业学习的影响机制研究	
——心理资本的中介作用	赵新亮 刘胜男 / 336

六 高中教育财政

我国普通高中经费筹措体制回顾与评析: 1980 ~ 2016	赵俊婷 刘明兴 / 351
--------------------------------------	---------------

“超级中学”公平与效率的实证研究

——以 K 大学为例 黄晓婷 关可心 熊光辉 陈 虎 卢晓东 / 365

基础教育中的城乡差异是否在大学延续

——高校城乡学生学业表现差异的

实证研究 卢晓东 于晓磊 陈 虎 黄晓婷 / 373

提升我国高考科学化 and 专业化水平

——来自美国 ACT 考试的经验和启示 王 建 / 380

七 职业教育财政

辉煌、衰落与重塑

——改革开放四十年职业教育财政回顾与展望 田志磊 赵晓堃 张东辉 / 391

国际视野下的职业教育拨款机制

——模型、特征及适用环境 田志磊 刘云波 / 406

探寻职业教育产教融合的治理之道 田志磊 李 俊 朱 俊 / 413

职业教育公私伙伴关系的实践与反思

——基于河南省县域职业教育改革的案例分析 田志磊 刘明兴 / 421

地方普通本科高校转型发展中的核心问题探析 郭建如 / 437

一流应用型本科高校建设刍议 郭建如 / 450

荷兰应用科技大学的发展经验及对我国的启示 杨 钊 井美莹 / 455

高职院校专业设置的实证研究

——基于专业开设广泛度、招生规模和集中度的分析 吴红斌 刘云波 / 467

中职教育招生在好转吗

——来自浙豫陕三省中职学生资助数据的证据 田志磊 / 479

借鉴德国经验，为职教升学热降温 田志磊 李 俊 / 485

德国中等职业教育财政支持机制及启示 魏建国 / 489

韩国中等职业教育财政支持机制及启示 钟未平 / 501

香港职业教育财政支持机制及启示 张文玉 / 515

八 高等教育财政

新中国成立七十年来我国高等教育财政的历史演变 王江璐 / 527

经济新常态下我国高等教育投入和问责机制改革 王守军 / 548

高校财务报告的主体与范围 王守军 / 556

高校科研项目成本归集以及高校科研项目资助政策 湛毅青 / 563

高校财务自主权与建立健全中央高校经费投入机制 魏建国 / 571

政府预算公开背景下的高校财务公开 魏建国 / 577

生源地助学贷款

——违约及其影响因素研究	田志磊 何婷婷 宋飞琼 /	588
各地“双一流”建设方案综述	毕建宏 /	609
美国高校教师薪酬制度概述	周娟 周森 /	623
美国高校中期预算框架概述		
——以加州大学为例	周娟 /	635
《加州大学三年财务可持续发展规划(2015)》摘要	周娟 /	642
香港公立高校中期预算研究	张文玉 /	651

九 数字化学习时代的教育财政策略

县域中小学教育信息化投入、建设和应用	魏易 /	663
教育科技企业与学校合作的类型与兼容性	杨钊 /	673
谁参与? 谁受益? 谁支付?		
——MOOCs 的经济学分析	杨钊 /	681
信息化在基础教育阶段的应用		
——教师的视角	刘姗姗 杨钊 钟未平 魏易 /	694
信息化在基础教育阶段的应用		
——学生的视角	陆伟 杨钊 钟未平 魏易 /	703
信息化在基础教育阶段的应用		
——家庭的视角	唐荣蓉 杨钊 钟未平 魏易 /	714

十 教育评价

管办评分离背景下的教育评价新视野	黄晓婷 /	729
美国、芬兰的教育评价制度比较	黄晓婷 /	733
PISA 对我国考试评价改革的启示	黄晓婷 /	741
高考语文作文试题的城乡公平分析	黄晓婷 韩雨婷 吴方文 /	744

宏观体制机制

如何建立兼顾公平与效率的教育 财政体制机制？

王 蓉*

(2015年11月)

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比例逐年下降，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教育为标志，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20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

* 王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所教授、所长。

下降。

这种政策演进的趋势仍然在持续。如2014年，从教育财政的角度来看，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，亟须进行客观和系统的讨论。

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，叫作“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（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。

需要指出的是，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、学生和家長到底有什么影响，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对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以教育公平目标为主导，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。

就另一种关系，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、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,就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。

三 我国的 A 字型教育系统需进一步改善

大量的实证研究表明,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。在基础教育领域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。

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,衡量 A 字型教育系统中教育结果是否公平最为直接和有操作性的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深的“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，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，切实解决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，鼓励更多公益性、普惠性以及创新性导向的民办学校。

迎接教育财政 3.0 时代*

王 蓉 田志磊**

(2018 年 1 月)

一 教育财政 1.0 时代：2005 年之前

(一) 教育财政的核心问题与挑战：政策与制度

回顾当时的制度与政策，中国的法律赋予包括中央政府在内的各级政府管理教育的责任，但对各级政府的教育财政责任并没有明确的规定，这一制度格局从新中国成立初到 20 世纪 90 年代并无实质性的变化。新中国成立后直到 20 世纪末，有关法律法规和财政实践中，中央政府的教育支出主要用于中央政府举办的高等学校和中等专业学校，以及这些学校附属的中小学等教育机构。1994 年施行的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中关于事权划分的条款规定“中央政府负担本级教育事业费支出”，与 1950 年和 1951 年的规定相比变化不大（刘明兴，2014）。

我国教育财政投入及相应制度安排的最重要的决定性因素是中国的财政体制。改革开放至 2005 年这一时期，我国财政体制有两项重大改革：一是 1994 年实施的分税制改革；二是 2000 年启动试点、其后全面铺开的农村税费改革。

1. 分税制改革

分税制改革的主要内容包括划定各级政府的支出责任，按税种划分中央和地方政府的收入权限边界，建立了过渡期转移支付制度。在我国财政体制内，财政转移支付制度是促进基本公共服务均等化和区域协调发展的重要制度安排。中央对地方财政转移支付制度体系由财力性转移支付和专项转移支付构成。财力性转移支付是指中央财政为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力均

* 本文最初发表在《教育经济评论》2018 年第 1 期上。

** 王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所教授、所长；田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员。

等化而安排给地方财政的补助支出，由地方统筹安排。专项转移支付是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金，由地方财政按规定用途使用。

20世纪90年代初，中央财政处于十分窘迫的境地。县级、地市本级财政收入均占全国财政收入的30%以上，中央本级份额仅略高于20%。而从政府支出来看，中央财政支出占全国财政支出近三成，高于其收入占比，中央一度需要向地方借钱度日。分税制实施后，中央财政收入占比提升到50%左右，从根本上扭转了中央财政的窘境。然而，由于规范的转移支付制度尚未建立，各级政府之间的博弈使得省、市、县三级财政支出占比一直处于波动之中。直到2000年后，随着规范的转移支付制度的逐步建立，财力得以下沉到县，为基层的公共服务提供资金。

从教育财政来说，根据笔者2006年一篇论文（王蓉，2006）的描述，2005年之前中央政府支持农村义务教育的财政手段主要包括以下两种。（1）财力性转移支付中的一般性转移支付。一般性转移支付以公式为基础分配资金：按照客观因素计算确定标准财政收入和标准财政支出，以各地标准财政支出大于标准财政收入的差额为分配依据。计算标准财政支出的因素指标包括和教育有关的学校及学生数等变量。另外，中央政府通过调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等直接补助地方政府在支付公务员和事业单位人员（包括学校教师）工资方面的支出。（2）专项转移支付。1994年中央政府支持基础教育的专项资金总量仅为2.2亿元。1995~2000年，中央政府投入39亿元实施了新中国成立以来最大的教育专项资金工程“国家贫困地区义务教育工程”。2001年，中央政府再投入50亿元（其中部分资金用作免费提供教科书经费）实施该工程第二期。当时这些专项项目是根据地理性单位——县域来界定资助目标，明确地为促进贫困地区、少数民族地区和边疆地区普及九年制义务教育的发展而实施，以集中解决农村地区义务教育的紧迫问题为目的。

2. 农村税费改革

为了提高农村义务教育的财力保障，从1994年开始，全国规范了城乡教育费附加的征收办法，城乡教育费附加在当时迅速成为财政预算拨款之外的第二大财政性教育经费来源，特别是农村教育费附加，成为农村中小学办学经费的重要来源。

2000年开始的农村税费改革，取消了农村教育费附加和教育集资，农村义务教育经费短缺的矛盾加剧。为了弥补县乡财政资金缺口，中央政府提供了专项转移支付，其中弥补教育经费缺口的教育转移支付占了很大的比例，但资金量远远小于因税费改革而减少的经费。笔者在2004年《农村税费改革与完善农村义务教育财政保障机制》一文中写道：“农村税费改革暴露了原有农村教育财政体制中的弊端，集中的体现是财政对教育投入的力度远远不能满足需要，导致学校严重依赖预算外资金维持运作，包括支付维持正常教学秩序所需的办公经费和教师报酬。从这个意义上讲，如果以财政资金填补农村教育费附加和农村捐集资经费缺口的措施能够落实到位，税费改革为建立健全农村地区教育投入的保障体制提供了重要的契机。但是如果措施不能到位，农村学校的财政将陷于严重的危机状态。”（王蓉，2004a）

(二) 教育财政的核心问题与挑战：学者的视角

笔者2004年撰写的《我国义务教育财政问题研究：历史与展望》一文，对于之前二十年重要的教育财政学术成果进行了综述（王蓉，2004b）。重新回顾当时的讨论，有助于厘清我国教育财政学者作为一个群体对于一些重大的教育财政理论和政策问题的思考脉络。这些问题如下。

1. 教育投资的总量和比例问题

如何为教育筹集充足的资源，无疑是20世纪80~90年代教育财政研究的核心问题。“六五”计划国家重点科研项目“教育经费在国民生产总值中的合理比值”和“七五”期间教育科学重点科研项目“教育投资决策研究”陆续研究了在经济水平一定的情况下，政府支出的教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平（陈良焜等，1992）。相关人员在此基础上，向党中央、国务院提出了“我国预算内教育拨款在国民生产总值内应有一个比例，这个比例在九十年代中期或到2000年应达到发展中国家4%的水平”的建议。最终在1993年，中共中央、国务院正式印发了《中国教育改革和发展纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》对教育经费投入的目标表述为“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，在本世纪末达到4%”。1994年颁布实施的《中华人民共和国教育法》也对此做出了相应的规定。这种将财政性教育经费支出与国民生产总值、财政支出挂钩的制度安排，被后人统称为“挂钩机制”。

2. 教育的产品属性和政府责任

20世纪90年代以后，研究者开始采用公共品理论来分析教育中政府应然的角色。我国较早从公共产品理论出发讨论教育产品性质的是北京师范大学的王善迈教授（1996，1997）和北京大学的厉以宁教授（1995）。王善迈（1997）提出，义务教育属于公共产品，是一种强制性的免费教育，不能通过市场交换提供，其供求关系由法律调节，而不能由市场需求和价格（学费）调节，这决定了义务教育资源配置方式的核心特征。北京大学高教所的一系列研究也阐述了各级各类教育的公共产品属性及其相应的应有的基本财政体制安排（闵维方，2002：31~32）。

3. 教育经费的多元化筹资

在20世纪80年代后期和90年代初，有相当数量的研究指出，随着经济体制改革的推进，我国国民收入的分配模式产生了变化，而教育经费的筹措机制应该随之进行改革。也就是说，国家、企业和个人都有必要也有可能负担更多的教育经费。实施多元化筹资体制是我国教育经费匮乏背景下的现实选择（袁连生，1988）。但是，从90年代末期开始，人们对于多元化筹资体制的认识和观点开始发生变化。例如，蒋鸣和（2001）提出，所谓“人民教育人民办”与政府的职责明显不符，过分强调人民群众的责任，对规范政府行为缺乏约束，必然导致人民负担加重。

4. 义务教育投入分配的公平性问题

自90年代后期开始，相当数量的以实证分析为基础、以省或县为分析单位的研究开始对我国义务教育投入的公平性问题进行更加准确和深入的描述。其中，杜育红（2000）