

流动儿童义务教育财政问题研究

崔惠玉^{1,2} 郭曼曼² 李梦楚²

(1.中国财政科学研究院,北京 110000;2.东北财经大学,大连 116025)

内容提要:中国当前仍处于一定程度城乡二元分割的结构框架下,由于较为严格的户籍制度和较为沉重的财政负担,流入地流动儿童无法享有和当地儿童均等的教育服务,导致这一体量日益庞大的适龄流动儿童被“边缘化”。作为一项重要的基本公共服务,流动儿童的义务教育关乎国家治理体系的完善和治理能力的提升,本文拟从财政的角度探讨流动儿童义务教育公平问题。研究发现我国流动儿童义务教育主要存在以下财政问题:流动儿童义务教育经费中央负担比例偏低、部分地区流动儿童义务教育经费政府负担层级重心偏低、流动儿童义务教育经费“可携带”政策力度不够以及流动儿童民办教育政府扶持力度较低等。为此建议要加大中央政府对流动儿童的教育投入并适当上移流动儿童义务教育事权和支出责任,完善流动儿童义务教育经费保障机制和经费拨款制度,加大民办学校对流动儿童义务教育的供给规模并提升教育质量。

关键词:流动儿童 义务教育 财政投入 央地事权划分 支出责任

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0044-11

一、引言

19世纪80年代以来,工业化与城市化进程给经济比较发达的城市地区带来了大量的流动人口。根据人口统计数据,截至2019年末,我国总人口数为14亿,其中流动人口数量达到2.36亿,比重已经达到16.86%。在为所在城市做出贡献的同时,外来务工人员也希望同家人特别是子女生活在一起。受到这一情感动因的影响,流动人口的迁居方式逐步由“个体式迁徙”向“家庭式迁徙”转变,而且“家庭式迁徙”也已经从“配偶随迁”发展到“举家搬迁”。在这种情况下,许多适学年龄儿童由在户籍地“留守”的状态转化成随父母“流动”的状态。流动儿童

同其他所有儿童一样,是社会经济发展的后备力量,他们应当公平地享受包括义务教育在内的城市公共服务,而且子女教育问题也是流动人口决定回流还是扎根城市的制约因素之一。

由于城市教育资源承载力有限等因素,流动儿童难以在流入地接受充足的教育,宪法赋予其受教育权难以得到保障。与此同时,由于流动人口群体在全国范围内分布广泛,而且流动性较强,随其一同迁移的子女的义务教育也会因而具有全国性特征,在教育资源严重不足的情况下,流入地政府缺少为流动儿童提供义务教育的激励,让每一位流动儿童接受公平的义务教育难度加大。数据显示,2014年,全国义务教育阶段未接受教育的随迁子女

[收稿日期]2020-11-23

[作者简介]崔惠玉,中国财政科学研究院博士后,经济学博士,教授,东北财经大学财政税务学院副院长,研究方向为财税理论与管理;郭曼曼,财政税务学院财政学专业博士研究生,研究方向为财税理论与政策;李梦楚,财政税务学院财政学专业硕士研究生,研究方向为财政理论与管理。

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“现代财政视阈下学前教育政府供给机制创新研究”(基金号:15BGL042)阶段性成果。

占该阶段人口总数的 20%，一些城市甚至达到了 40%^①。不仅如此，流动儿童的教育质量也不容乐观，具体体现在农民工子弟学校的教学硬件设施条件差、师资力量配置薄弱等方面，流动儿童难以享受与城镇儿童同等的基本教育服务。流动儿童的义务教育问题越来越成为城市化进程中政府不得不面对的社会问题。政府作为流动儿童义务教育供给中的关键一环，相关政策的制定及实施，离不开财政政策的保障和财政资金的投入，本文主要从财政角度对流动儿童义务教育问题进行分析，为解决流动儿童义务教育问题提供借鉴和参考。

二、流动儿童现状分析

(一)流动儿童空间分布

由于各省流动儿童数据未公开，本文基于流动儿童随父母迁徙的假设，以流动人口的空间分布情况代表流动儿童的空间分布情况。为了观察流动人口的空间分布，本文采用简易计算方法，即用“净流动人口数=常住人口数-户籍人口数”表示某省净流入人口数，正值表示人口净流入，负值表示人口净流出。

从流动人口绝对值来看，相关年度《中国人口和就业统计年鉴》数据显示，广东省是吸纳流动人口最多的地区，从 2008 年的 1626 万人增加到 2018 年的 1844 万人；其次是上海、北京和浙江，2018 年这四个地区吸纳的流动人口数量达到净流入地流动人口总量的 70.36%。中西部部分地区净流出人口规模庞大，河南省作为人口流出最多的省份，净流出人口规模由 2008 年的 1086 万人增加到 2018 年的 1839 万人。另外，在 2008 至 2018 这十年间，除了江苏、福建、云南、青海之外，其他净流入地（包括广东、上海、北京、浙江、天津、新疆、辽宁、吉林、内蒙古、西藏）尤其是人口聚集大省的流入人口数量均呈现上升的趋势；除了湖北、重庆、湖南之外，其他净流出地（包括河南、贵州、四川、安徽、广西、江西、河北、陕西、甘肃）的流出人口也呈现上升趋势；

^①刘善槐，郭志辉.农民工随迁子女普惠性民办校发展的困境与政策应对[J].华中师范大学学报(人文社会科学版)，2015，54(05):162-167.

只有山西和山东的人口流动方向发生了明显的改变，其中山西省由人口净流出地变成了净流入地，山东省由净流入地变成了净流出地。这表明全国范围内净流入地和净流出地基本未发生变化，而且总的流动人口规模在逐渐扩大。

从流动人口相对值看，在流入地中，上海市流动人口系数居于首位，2018 年，流动人口数量占当地常住人口总量百分比达到 39.5%；紧随其后的分别为北京和天津，流动人口系数分别为 36.2%和 30.7%；广东省因其庞大的人口基数位列第四，其流动人口系数为 16.3%。

总体来看，人口呈现出由中西部地区向东部沿海地区流动的趋势。

(二)流动儿童规模及结构

1.随迁子女规模和结构

如图 1 所示，从随迁子女规模来看，2013 年至 2019 年，随迁子女人数逐年增加，由 2013 年的 1613.59 万人增加至 2019 年的 1985.32 万人，年均增长率为 3.52%，其中进城务工人员随迁子女由 1277.17 万人增加至 1426.96 万人，年均增长率为 1.87%，明显低于随迁子女年均增长率。此外，从图中还能够发现，虽然进城务工人员随迁子女占随迁子女比例很高，均超过 70%，但这一比例却呈现逐年下降的趋势，由 2013 年的 79.15%降低至 2019 年的 71.88%，这可能是由于流入地政府通过设置高入学门槛以达到“以教控人”的目的，而这些高门槛更大程度上阻碍的是农村流入城市的居于弱势的进城务工人员随迁子女的入学，而对城市流入城市的或者是属于人才引进计划的精英随迁子女不构成阻碍。

从来源来看，随迁子女包括省外迁入和省内外县迁入。随迁子女以省内流动为主，2013 年至 2019 年历年占比均在 50%以上。省内流动和省外流动的随迁子女数量在 2013 年至 2019 年均呈现上升趋势，本省外县迁入随迁子女由 869.99 万人上升至 1097.78 万人，年均增长率为 3.95%，外省迁入随迁子女由 743.60 万人上升至 886.54 万人，年均增长率为 2.97%。

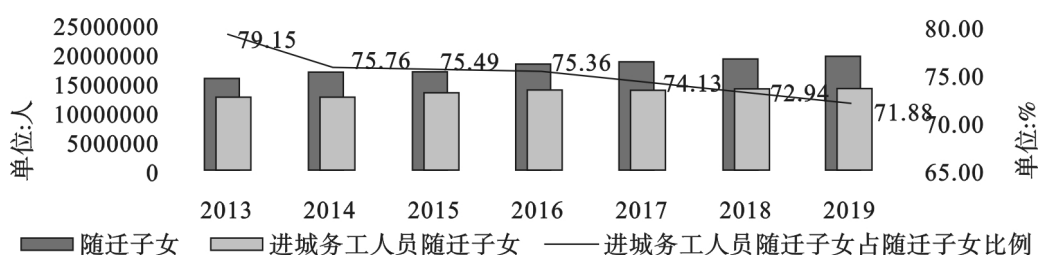


图1 2013年-2019年随迁子女规模及分类构成

数据来源:教育部,2013年-2019年《教育统计数据》。

2.进城务工人员随迁子女规模及构成

由于随迁子女中进城务工人员随迁子女占大部分,2013年起均超过70%,因此接下来本文把进城务工人员随迁子女作为重要的部分单独进行分析。如图2所示,2010年至2019年,进城务工人员随迁子女人数在2013年出现短暂波动,其余年份总体呈现递增的态势。2010年,进城务工人员随迁子女总规模为1167.17万人,至2012年增加至1393.87万人,年增长率为9.28%;进城务工人员随迁子女占义务教育阶段在校生总人数的比例也逐年增加,从2010年的7.67%增加至2012年的

9.64%。2013年进城务工人员随迁子女规模出现大幅下降,降至1277.17万人。随后,自2014年起,进城务工人员随迁子女规模呈现缓慢增长态势,年均增长率为1.93%;占义务教育阶段在校生总人数的比例近几年来也逐年下降。在义务教育阶段进城务工人员随迁子女中,以小学在校生为主,历年来占比均为70%以上,2010年至2019年年均增长2.10%;初中在校生占比相对较少,但除了2013年之外,增长态势较为稳定,2010年至2019年年均增长2.70%,比小学在校生增长速度高出0.6个百分点。

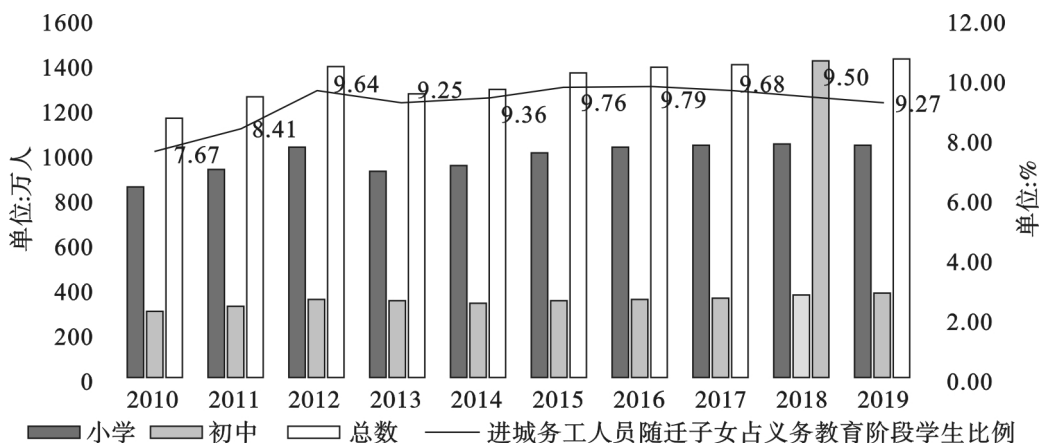


图2 2010年-2019年进城务工人员随迁子女规模及分学段构成

数据来源:教育部,2010年-2019年《全国教育事业统计公报》。

从2013年-2019年进城务工人员随迁子女来源构成情况看,本省外县迁入进城务工人员随迁子女略多于外省迁入进城务工人员随迁子女,前者占整体的比重在2019年达到了57.14%,并且在2013年至2019年,本省外县迁入进城务工人员随迁子女数量呈现上升趋势,由2013年的713.99万人上升至2019年的815.41万人;外省迁入进城工人

员随迁子女数量在2013年至2017年呈上升趋势,由2013年的563.18万人上升至2017年的616.52万人,2018年起开始下降,2019年降至611.55万人。

三、流动儿童义务教育财政政策变迁

流动儿童义务教育问题的解决,不仅影响流动人口的流动方向,影响地方经济发展,而且关系到

每一个公民平等受教育权的实现,对于和谐社会的构建也至关重要。我国政府一直在调整流动儿童相关的教育财政政策,对流入地政府提出不同的要求,以适应不同时期的情况。

由于在 20 世纪 90 年代以前,我国对人口流动的限制较为严格,而且大多数为本人流动,很少携带子女,在这一阶段不存在难以解决的流动儿童义务教育问题。因此,本文从 1992 年《义务教育法实施细则》的颁布作为流动儿童义务教育政策的研究起点,将其演进过程划分为四个阶段:1992—2000 年为就学者缴纳“借读费”时期;2001—2005 年为流入地政府管理为主时期;2006—2014 年为全面取消借读费、纳入流入地发展规划;2015 年至今为央地按比例负担时期。

(一)1992—2000:就学者缴纳“借读费”时期

1992 年发布的《义务教育法实施细则》规定,流动儿童如果需要在流入地接受义务教育,必须经过户籍所在地相关部门批准,申请在流入地学校借读。其中“批准”、“申请”的字眼表明这个时期的儿童流动是受到一定限制的,但基本明确了流入地政府为流动儿童提供借读学位的责任。

1998 年,《流动儿童少年就学暂行办法》规定:流动儿童在流入地接受义务教育的主要形式是“公校借读”,公办中小学可收取适当借读费,或者可以进入流入地公办学校附属班、专为流动儿童设立的学校或者其他民办学校接受义务教育。

不难看出,这一阶段的流动儿童义务教育是被排斥在城镇义务教育体系之外的,以“借读”为主要形式,基本规定了流入地政府提供借读学位的责任。

(二)2001—2005:流入地政府管理为主时期

2001 年,《关于基础教育改革和发展的决定》首次明确提出解决流动儿童教育问题的“两为主”政策——即“以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主”,进一步确定了流入地政府的责任,同时还对学校经费的使用方式作出一定限制。

2003 年 9 月,《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》,进一步强调了“两为主”政策,并对流入地政府责任进一步细化:协调

各个部门做好进城务工人员子女义务教育工作的各个环节,建立经费筹措保障机制,减免有关收费,并且帮助困难家庭解决子女入学问题。

在这一阶段,流入地政府的投入和管理责任在各种文件和会议中得到重申和强化,而且为了避免地方政府钻政策空子,消极履行职责,删除了一些弹性较大的词汇,例如删除了“采取多种形式”一词,来减少流入地政府通过公办学校以外的方式接收农民工子女,使得地方政府即使被迫,也必须承担农民工子女教育的责任。此外,相关政策对农民工子弟学校如何筹集和使用建设和运营资金、公办学校如何收取借读费等都有所提及,但是缺少对教育经费负担主体划分的具体规定,存在“中央请客、地方买单”的情况,由于地方政府财政能力薄弱,公用经费仍以办学者自筹为主。

(三)2006—2014:全面取消借读费、纳入流入地发展规划

2006 年 1 月,《关于解决农民工问题的若干意见》在对“两为主”政策进行完善的基础上,强调流入地政府要保障流动儿童平等地接受义务教育,将其纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算。城市公办学校不得对农民工子女违规加收借读费用或其他费用。《意见》同时强调了流入地政府要提高民办学校的教学质量,在必要方面予以支持。

2008 年 8 月,《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》提出免除就读公办学校的借读费和学杂费,省级人民政府负责统筹所需资金,省以下各级财政予以具体安排。同时教育资源不足的地区要加大投入,保证基本教学需要。

2010 年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020 年)》在继续坚持“两为主”政策的基础上,对流动儿童义务教育阶段后的异地升学考试予以重视,巩固义务教育成果。

2012 年 6 月《国家教育事业发展规划第十二个五年规划》指出,将进城务工人员随迁子女教育纳入当地教育发展规划,加快当地进城务工人员随迁子女信息服务与监管网络建设,同时对进城务工人员随迁子女异地高考作出规定。

2012年9月《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》首次提出以政府购买民办学校服务的方式弥补公办学校供给缺口。

2014年3月的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》明确提出在建立健全中小学生学籍管理系统建设的基础上,实行“两纳入”政策,即“将农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴”,这是对“两为主”政策的进一步深化。这一政策表明,流入地政府需要将流动儿童的义务教育作为当地教育这个有机整体中不可分割的一部分来进行统筹规划,需要以财政资金来保障流动儿童义务教育资源充足。

在这一阶段,流动儿童教育政策强调公平性,保障流动儿童接受与本地儿童同等的教育是该阶段教育政策的主要目标,并且上升到国家法律的层面。这一阶段政府全面取消了流动儿童义务教育的借读费和各项学杂费,全面实现了免费义务教育教育,这无疑降低了许多处在贫困家庭的流动儿童的教育成本。许多政策都提出输入地政府将流动儿童义务教育纳入当地教育发展规划,教育经费的支出、对民办教育的支持、信息网络的建设等责任主要由地方政府特别是县区一级政府承担,中央政府仅以“奖补”形式(仅对妥善处理流动儿童义务教育问题的省份)参与负担经费,流入地政府支出压力较大。

(四)2015 至今:央地按比例负担时期

2015年,《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》取消了对随迁子女义务教育的“中央奖补”政策。同时,该文件提出统一“两免一补”和生均公用经费基准定额随流动儿童可携带,也称为“钱随人走”政策。文件规定中央和地方分东中西地区按不同比例承担流动儿童义务教育公用经费基准定额所需资金,西部地区及中部地区比照实施西部大开发政策的县(市、区)为8:2,中部其他地区为6:4,东部地区为5:5”,这也意味着中央政府负担流动儿童义务教育公用经费开始以政策形势固定下来。对于免费教科书资金,中央和地方各自负担其所规定的课程部分。困难家庭生活费补助金央地分担比例为5:5。

2018年1月,《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》进一步明确了义务教育公用经费、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助由中央和地方分担的方式,具体分担的比例同以往政策基本相同;同时补充了贫困地区学生营养膳食补助的分担方式:国家和地方各自试点所需经费各自承担,中央给予适当奖补。

实际上,不论是“两为主”还是“两纳入”,最终的目标均是保障流动儿童公平地接受义务教育的权利。“两为主”时期较“两纳入”时期的不同在于,中央政府逐渐承担了更多的支出责任,缓解了地方政府由于财力薄弱消极抵抗中央政策而导致的流动儿童教育质量和资源配置效率低的情况。中央财政分项目、按比例、规制化的介入无疑对“两为主”、“两纳入”政策的落实起到了积极的作用。

总体来看,我国的流动儿童教育政策的演进方向是:教育公平越来越得到重视,流动儿童的身份从“借读生”逐渐转变为同城市儿童享有同等基本公共服务权利的主体,后期各项政策基本都强调对流动儿童和本地户籍儿童在各个方面一视同仁;政府职责趋于强化,流入地政府的职责从单纯的“管理职责”逐步转变为“财政职责”,维持学校运转的资金从办学者自筹和收取学杂费的方式转变为政府按人数拨款,在公办学校的建设和民办学校的扶持方面也承担越来越多的职责;政府支出责任的分担主体中心逐步上移,初期历次政策的修订都着眼于加强和细化地方政府的责任,直至2008年“对流动儿童问题处理较好的省份接受中央政府奖励”这一政策出台,中央政府才首次介入流动儿童教育财政中来,再到“分项目、按比例”的分担模式,中央财政对流动儿童义务教育的支持力度越来越强。

四、流动儿童义务教育现存的财政问题

(一)流动儿童义务教育经费中央负担比例偏低

1.流动儿童义务教育中央实际支出比重偏低

流动儿童义务教育作为义务教育体系中的一部分,同义务教育一样,由地方政府承担主要的权力和支出责任。图3给出了中央和地方政府义务教

育经费投入及占比,该计算方法参照崔惠玉等(2017)^①的计算方法,即以中央本级义务教育支出加上对地方转移支付代表中央实际义务教育支出,以地方义务教育支出扣除转移支付代表地方实际义务教育支出。其中转移支付是指一般性转移支付中对义务教育的转移支付,未包括专项转移支付中的相关科目,如“普通教育”当中的义务教育部分

等。这种计算方法可以在一定程度上呈现中央投入部分占义务教育公共财政经费总额的大致比例。由图3可以看出,义务教育经费由2011年的7156.32万亿元增加至2019年的15161.31万亿元,政府不断加大财政投入力度。但是,不难发现,中央投入部分占义务教育公共财政经费总额的比例偏低,均未达到20%,中央投入占比甚至还有逐年下降的趋势。

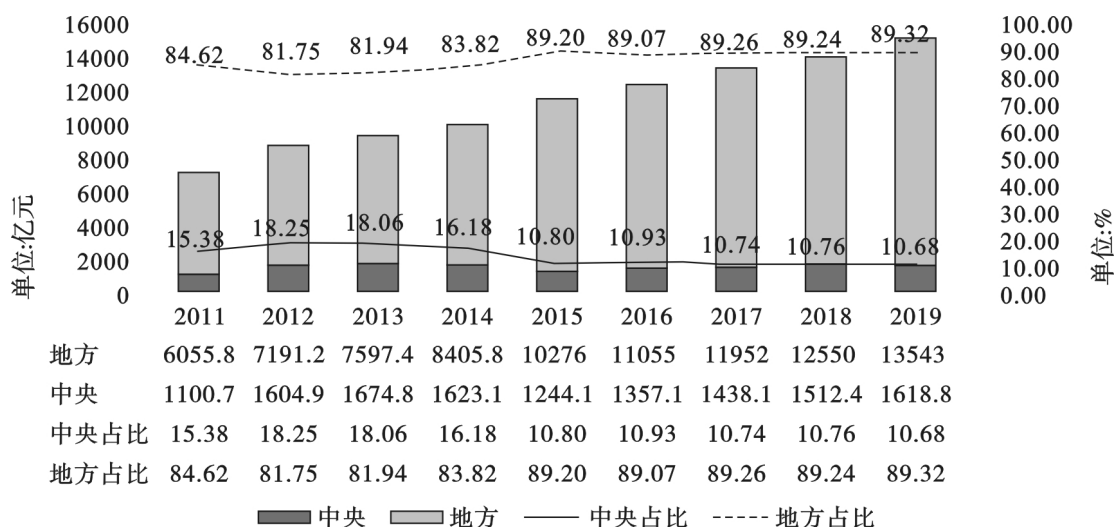


图3 2011年-2019年中央和地方政府对义务教育经费投入及其占比(1)

数据来源:财政部,2011年-2019年历年全国财政决算

由于中央对地方转移支付的项目名称发生变化,为保证统计口径的一致性,图4在借鉴崔惠玉和陈宏宇的计算方法的基础上,仅选取2015-2019年的数据进行计算。其中“转移支付”除了包括一般

性转移支付中“城乡义务教育补助经费”项目之外,还包括了专项转移支付中的“城乡义务教育补助经费”(2019)、“农村义务教育薄弱学校改造补助资金”(2015-2018)。

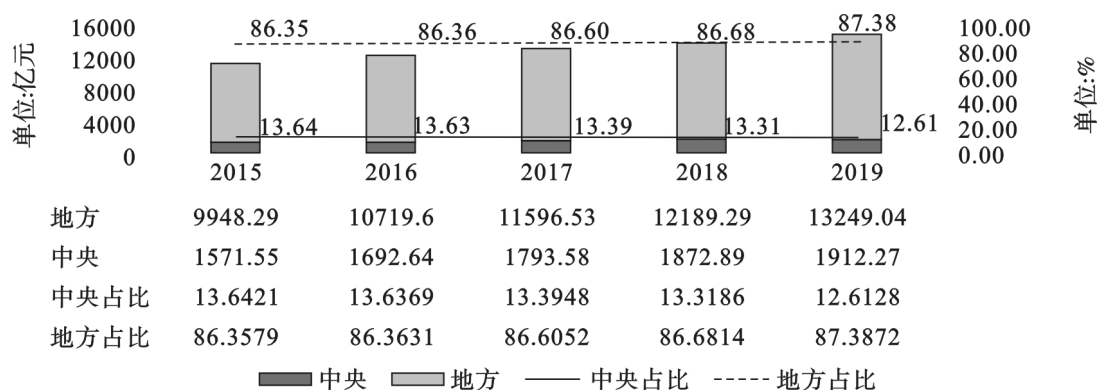


图4 2015年-2019年中央和地方政府对义务教育经费投入及其占比(2)

数据来源:财政部,2015年-2019年历年全国财政决算

①崔惠玉,陈宏宇.进城务工人员子女义务教育事权与支出责任划分研究[J].财政科学,2017(09):81-92.

当然,这种计算方法也没能囊括所有与义务教育有关的转移支付,虽然与实际有一定差距,但是仍能够反映一些问题。按照这种计算方法,中央义务教育投入占全国义务教育投入的比例略有提高,能够反映中央政府在承担义务教育责任上做出的努力,但即使加上相关专项转移支付,中央义务教育支出占比仍然很低,甚至出现逐年下降的趋势,地方政府承担了80%以上的支出责任,在教育经费总量不足的情况下,地方政府尤其是基层政府对义务教育投入的积极性会进一步降低,为了首先满足本地儿童教育经费的需求,地方政府会进一步压缩流动儿童义务教育经费。

2. 中央缺少流动儿童义务教育专项转移支付

中央政府对于流动儿童义务教育没有设立专项基金,而且对义务教育补助的经费主要向中西部

欠发达地区倾斜,与人口流动向发达地区的方向相反。以2018年为例,如图5所示,河南、云南、四川等人口净流出规模较大的城市获得的义务教育补助经费较多,而北京、上海、天津等人口净流入规模较大的城市获得的义务教育补助经费反而较少。当然,义务教育经费补助主要目标在于解决地区间义务教育发展不均衡的问题,对促进中西部贫困地区义务教育的发展起到了积极的作用,但对于流动儿童义务教育却起到相反的作用:经济越发达的地区吸收的流动儿童数量越多,越需要由其自有财力负担流动儿童义务教育经费。“越接纳、越负担”的模式会导致流入地地方政府失去解决流动儿童义务教育问题的动力,甚至设立高入学门槛来规避提供义务教育的责任。

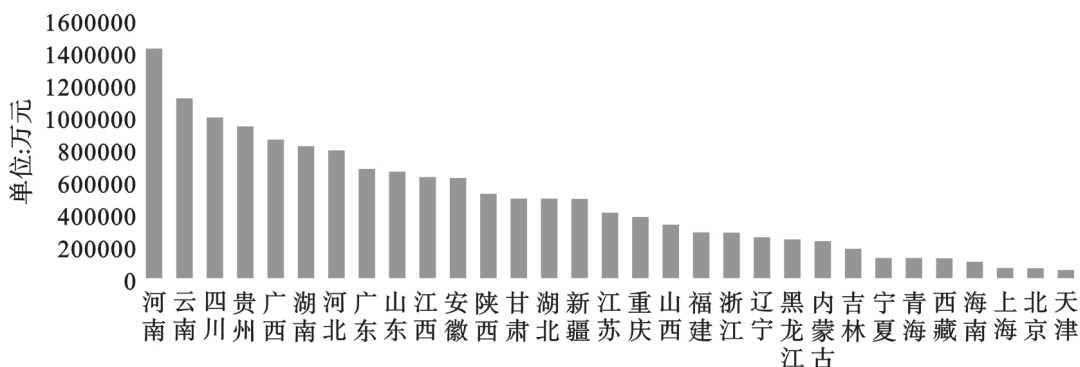


图5 2018年城乡义务教育补助经费预算

数据来源:《财政部、教育部关于下达2018年城乡义务教育补助经费预算的通知》。

(二) 部分地区流动儿童义务教育经费政府负担层级重心偏低

《义务教育法》规定,中央和地方各级人民政府共同负担义务教育经费,省级政府负责统筹落实。关于何为“统筹”,至今没有一个明确的定义,甚至会因诉求不同产生相反的解释。因而在实践中,不同地区对“省级统筹”的落实情况各不相同,部分省份不能清晰地定位自身的职责,经费统筹责任下移成为较为普遍的现象,导致省级政府对义务教育支

出比例普遍偏低,教育支出绝大多数由区县级及以下政府承担,给基层政府带来了较大的财政压力。

根据李世刚等(2012)的统计,2002年至2006年,在义务教育事业费的分担比例方面,中央政府支出比例不超过10%,省级政府支出比例为15%左右,地市级政府占比17%左右,县级政府支出占比最大,在2006年甚至达到50%。2006年之后,《中国财政年鉴》不再细分省及省以下四级政府教育事业费支出,获取真实的义务教育阶段省级支出数据难

度大增。在全国范围的省以下教育财政数据难以获得的情况下,部分学者针对某个省或市的教育经费分担情况进行具体研究。广西财政厅课题组(2015)对省以下地方政府义务教育经费数据进行统计,2011年—2013年共计912.65亿元,其中,自治区政府支出22.54亿元(不含对下转移支付),占比2.5%;市县级政府支出890.11亿元,占比97.5%。孙立(2018)对江苏省金湖县的调查研究显示,对于该县教育经费支出,县级及以下政府支出所占比例约75.86%,省级政府支出的比例约13.12%,中央财政转移支付的比例约11.02%。马荣泽(2020)对吉林省及长春市教育领域事权和支出责任划分的研究表明,2019年在全省范围内,吉林省省级教育支出与市县级教育支出占比分别为20.5%和79.5%;在长春市范围内,市本级教育支出与区县级教育支出占比分别为17.8%和82.2%。综上,虽然未能获取全国范围内的统计数据,但上述相关研究结果仍能在一定程度上反映出教育支出责任重心严重下移至县级及以下政府的情况,基层政府的财政压力过大。

流动儿童义务教育作为义务教育体系中的一部分,同样存在低层级政府负担过重的问题。以浙江省为例,浙江省自2009年充分考虑流入学生人数、教育经费等因素,专门为外来人口子女设立了教育专项资金,这在一定程度上缓解了流动儿童义务教育的资金不足问题,但该专项资金仍未能弥补地方实际需求,例如嘉兴市秀洲区2014年用于流动儿童的财政性投入为14866.2万元,但上级补助的流动儿童教育专项资金仅为1800万元,仅占该区流动儿童财政投入的12.1%;义乌市为了给现有或新增的流动儿童提供义务教育服务,每年需增加3亿元以上的教育事业费支出,但2014年只下达了2500万元的教育专项资金,仅可以弥补8.3%的教育事业费支出。对于不足以弥补的部分,都需要各市、区政府以其他途径筹资解决。

(三)流动儿童义务教育经费“可携带”政策力度不够

1.“可携带”金额难以弥补教育经费支出

2016年起,按照国务院下发文件,取消“中央奖补政策”,提出“钱随人走”政策。但即使如此,由于补助金额太少,这一政策对人口流入地教育财政政策的影响力度很小。

根据教育部网站公布数据,2008年至2015年,中央奖补资金共计610亿元,年均约为76.25亿元,除以年均随迁子女人数1200万人,据此得出每名随迁子女每年仅能获得600多元的中央补助资金。这对于解决流动儿童义务教育问题发挥的作用微乎其微。根据《全国教育经费执行情况统计公告》,我国的教育经费包括教育事业费、教育基本建设投资和教育经费附加,教育事业费下包含人员经费和公用经费,其中能够随流动儿童流转的部分只是其中的“公用经费”部分。东部地区公用经费基准定额为:普通小学和普通初中分别为650元/人·年和850元/人·年。这一数额与2008—2015年间的中央补助资金数额相比略高一点,但是加上“两免”部分也只有1000元左右,而2016年全国普通小学和普通初中生均公共预算公用经费分别为2610.80元和3562.05元,流入人口较多的北京市的普通小学和普通初中生均公用经费分别为10308.69元和16707.86元、上海市分别为6985.13元和9041.92元、广东省分别为2489.27元和3278.49元。这样对比可以发现,“可携带”的教育经费与人口流入地的教育经费相比同样是杯水车薪,如果同生均公共预算教育事业费进行对比,这种差距将进一步拉大。而且,落实生均公用经费基准定额所需资金并不是由中央政府全额承担,而是由中央和地方分地区按不同比例分担。这种差别分担比例考虑到地区经济发展水平的差异,但却忽视了人口流动的方向:从前述人口流动趋势来看,东部地区多为人口净流入地,地方政府却要承担比人口净流出地更大

比例的教育经费。综上所述,过低的生均公用经费基准定额对于流入地政府接收流动儿童而形成的高额支出来说微乎其微,而且接收流动儿童数量越多,流入地政府对该事项的净支出就越多,可以说“钱随人走”政策没有起到鼓励流入地政府积极解决流动儿童义务教育问题的作用。

2.流动儿童义务教育给东部地区造成额外的财政压力

如前所述,流动人口多向东部发达地区流动。根据教育部《教育统计数据》,2015年至2018年东部地区进城务工人员随迁子女占比均在58%左右。表1对东部地区政府提供流动儿童义务教育的公用经费支出进行了初步测算。

基于数据的可获得性,部分数据采用政府公开发布的相关数据进行替代。首先,用进城务工人员随迁子女的数量表示流动儿童数量,乘以东部地区进城务工人员随迁子女占比,得出东部地区进城务工人员随迁子女数。其次,由于省内外县迁入的流动儿童只涉及省内义务教育支出责任的转移,为外省迁入的流动儿童提供义务教育才会产生额外经费负担,因此上一步得出的东部地区进城务工人员

随迁子女数再乘以外省迁入比例,得出东部省份需要承担额外教育经费的进城务工人员随迁子女人数。再次,由于未能获得各省小学、初中阶段的进城务工人员随迁子女人数,表1对东部11个省和直辖市(包括北京、天津、河北、辽宁、上海、浙江、江苏、福建、广东、山东、海南)的小学和初中阶段的生均公用经费支出取平均值,得出东部地区生均公用经费支出。最后,东部省份需要承担额外教育经费的进城务工人员随迁子女人数乘以东部地区生均公用经费支出得出东部地区外省迁入进城务工人员随迁子女公用经费支出总额。

表1选取了《全国教育经费执行情况统计公告》中“生均公用经费”,该指标在该统计公告使用的指标中口径最小,但根据测算结果,仍然会为东部地区带来百亿元以上的“额外”支出,这部分支出对于东部流入地政府来说,即便不“十分沉重”(2015年-2017年该支出占东部地区一般公共预算支出比例为0.23%左右),但由于这笔经费按照“钱随人走”的政策规定原本应当是流出地政府来承担,因此于流入地政府来说仍是职责范围之外的负担。

表1 东部地区省外迁入进城务工人员随迁子女公用经费支出

年份	进城务工人员随迁子女总数(人)	东部地区占比(%)	东部地区进城务工人员随迁子女数(人)	外省迁入比例(%)	东部地区生均公用经费支出(元)	东部地区外省迁入进城务工人员随迁子女公用经费支出总额(亿元)
2015	13670961	0.5770	7888144	0.4377	4492.27	155.10
2016	13947718	0.5830	8131520	0.4397	4725.00	168.95
2017	14066344	0.5830	8200679	0.4383	4985.10	179.18
2018	14240403	0.5840	8316395	0.4322	5275.52	189.62

数据来源:教育部,2015年-2018年《教育统计数据》、2015-2018年《全国教育经费执行情况统计公告》。

(四)流动儿童民办教育政府扶持力度较低

我国民办农民工子弟学校的产生,追根溯源,是因为政府财政投入的资金比重小。在这种情况下,有限的财政教育资金很难再照顾到民办教育。吴华和王习(2017)的测算表明,如果将2013年在

民办学校就读的1091万义务教育阶段在校生全部安置在公办学校,公共财政经费需额外再增加约861.91亿元,但事实上,2013年政府对义务教育阶段民办学校的拨款仅为71.18亿元,其余部分经费绝大多数都是民办学校通过向家长收取较高学杂

费等形式筹集。

人口流动给流入地带来了大量的义务教育需求,对流入地义务教育供给造成冲击,资源配置紧张。公办学校学位供应不足,需要民办学校予以补充。据统计,2017年,全国约有20%的随迁子女未能进入公办学校就读,而是进入民办学校就读。但是,因为政府资金支持力度不够,作为重要的随迁子女义务教育的提供者,民办学校,特别是民办农民工子弟学校,在义务教育供给数量和供给质量上,往往远差于公办学校。以师资力量为例,民办农民工子弟学校的教师学历普遍偏低,以刚毕业的大、中专生为主,缺少骨干中年教师;生师比高,导致教师课业量大,缺少外出学习的机会,发展和晋升空间受限;教师工资偏低,甚至只能保证基本生活水平,导致教师队伍不稳定,流动性大。这种差异导致流动儿童在流入地不能接受与户籍儿童同等水平的义务教育,是一种教育不公平的体现,政府对民办学校的支持力度有待进一步加强。

五、解决流动儿童义务教育财政问题的政策建议

(一)厘清政府间流动儿童义务教育事权和支出责任

适当上移流动儿童义务教育事权和支出责任。解决流动儿童义务教育在财政投入不足方面的问题,需要厘清流入地各级政府事权和支出责任,构建权责清晰的义务教育负担机制,真正落实多主体经费负担机制。在此之前,应当充分认识流动儿童义务教育的公共产品性质。省内流动儿童义务教育属于省域地方性公共产品,应当将省级政府作为经费负担主体;跨省流动儿童义务教育应作为全国性公共产品,中央政府作为经费负担主体。而且层级较低的地方政府在支出责任和财政能力上都不如层级较高的中央政府和省级政府。因此不论哪种流动方向,都应当将流动儿童义

务教育的责任主体从区县政府向上移动,由中央政府或省级政府统筹规划,加大其财政投入力度,由其承担更大比例的支出责任。当然,考虑到更低一级政府在处理复杂信息的比较优势,中央政府和省级政府可以将事权委托给县区政府,但一定要负担起相应的支出责任,以保证流动儿童义务教育经费的充足。

进一步细化事权与支出责任划分。针对义务教育领域,已有文件仅对四项支出的中央和地方支出责任和分担比例做出了详细地规定,但实际上,义务教育支出项目不止于此,还包括人员经费和基建投资等等。因此,在事权和支出责任上移的基础上,应当进一步细化各级政府在流动儿童义务教育上的事权划分,明确各级政府在公用经费包含的项目之外的其他项目中的具体职责,为各级政府的事权划分和支出责任履行提供依据,进而继续扩大中央和地方分担项目的范围,增强“钱随人走”政策的力度。对于公办学校,在现有的事权划分基础上,中央和省级政府应当承担更多的流动儿童补助及教师工资等事权及支出责任;对于民办学校,中央和省级政府应当予以扶持并规范管理,在建校初期,对大额的义务教育项目负担更多的事权及支出责任,使得学校发展尽快步入正轨。

(二)在厘清政府间事权与支出责任的基础上,完善纵向转移支付制度

根据前述对流动儿童义务教育公共产品性质的分析,应当由更高层级的政府承担最终的财政支出责任。较低层级的政府在财政能力方面弱于较高层级的中央政府和省政府,所以在纵向上应当建立完善的转移支付制度,以解决和避免低层级政府负担过重导致的流动儿童不能充分就学的问题。对于省内流动儿童的义务教育经费,采取“省级统筹”,即由省级政府负责统筹落实省以下各级政府经费负担比例的做法是可行的。但是这对跨省流动的流

动儿童义务教育来说无济于事。对于跨省流动的流动儿童义务教育,应当进一步提高经费统筹主体的层级,由中央政府统筹资金,然后根据具体情况和一定标准向各地方分配资金,即构建“省级统筹、中央兜底”的流动儿童义务教育经费负担机制,在此基础上建立流动儿童义务教育纵向转移支付体系。具体来说,首先,应当建立流动儿童义务教育经费单列制度,将流动儿童义务教育经费从教育事业发展当中独立出来,避免其他义务教育对流动儿童义务教育的“挤出效应”,保证流动儿童义务教育供给充足,避免“经费真空”。其次,政府在确定“可携带”的经费时,应当逐步提高流动儿童义务教育的基准定额,使其从原来的“生均公用经费基准定额”逐步提高到可以覆盖全国平均生均公用经费甚至进一步向生均教育事业发展扩大,并且中央政府的负担比例也应当进一步提高。最后,在中央向地方政府实行转移支付时,可以实行“动态经费拨款制度”,即:中央基于不同地区流动儿童数量占流入地适龄学生数量的比例,以“累进”的方式拨经费,且中央对各省的转移支付随流动儿童数量的变化处于动态变化当中。

(三) 通过政府购买学位加强公共财政对民办教育的扶持力度

首先,政府购买民办学校学位所需资金应当纳入义务教育经费保障体系。需要明确的是,不论采取何种供给模式,义务教育的免费性、强制性、公益性等基本特征,决定了其最终责任主体仍然是政府,政府要从根本上保障流动儿童义务教育充足的资源尤其是财政资金的投入,无论是从法律制度角度还是理论角度,政府都应承担包括购买民办学校学位在内的流动儿童义务教育的所有成本。流入地政府应当将政府购买民办学位所需资金纳入财政预算,县级政府通过优化预算支出结构和使用上级

政府转移支付资金来保障购买学位的资金来源。其次,建立健全民办学校学位成本核算机制。为保障义务教育公益性,政府应当科学核算民办学校学位成本,在此基础上通过政府购买民办学校学位的形式向其提供足额经费补贴。最后,健全政府购买民办学校学位市场竞争机制,建立完善的宏观管理机制。一方面,应当健全市场竞争机制,以提高政府购买民办学校学位的质量;另一方面,应当完善购买学位的宏观监管机制。具体来说,在决策机制设计方面,应当建立包括教育部门、财政部门、发展改革部门等多部门在内的联合决议制,并建立与购买学位配套的预算制度和审计等制度;在实施学位购买方面,加强对学位供给者的资质审查,同时实施公开的竞争程序,以完善的宏观管理机制保障高质量的学位购买。

参考文献:

- [1] 许庆红,张晓倩,吕昭河.家庭社会经济地位、迁移特征与流动儿童教育机会[J].青年探索,2017(02):57-64.
- [2] 刘善槐,邬志辉.农民工随迁子女普惠性民办发展的困境与政策应对[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(05):162-167.
- [3] 崔惠玉,陈宏宇.进城务工人员子女义务教育事权与支出责任划分研究[J].财政科学,2017(09):81-92.
- [4] 李世刚,尹恒.县级基础教育财政支出的外部性分析——兼论“以县为主”体制的有效性[J].中国社会科学,2012(11):81-97.
- [5] 广西财政厅课题组.完善广西教育事权与支出责任划分相关政策建议[J].经济研究参考,2015(47):20-25.
- [6] 孙立.地方政府公共教育领域财政事权与支出责任研究——以江苏省金湖县为例[D].南京:南京大学,2018.
- [7] 马荣泽.吉林省教育领域财政事权和支出责任划分研究[J].财政科,2020(06):137-145.
- [8] 浙江省财政厅课题组.浙江省部分市县教育事权与支出责任研究[J].公共财政研究,2015(04):33-43.
- [9] 吴华,王习.营利性民办学校应该享受税收优惠[J].中国教育学报,2017(03):14-18.

【责任编辑 陆成林】