

挂钩性教育财政机制的历史演进 特征和内在逻辑分析

颜东阳 冯昕瑞 刁龙 刘明兴

(北京大学 中国教育财政科学研究所, 北京 100871)

(对外经济贸易大学 政府管理学院, 北京 100029)

(广西师范大学 政治与公共管理学院, 桂林 541006)

摘要 本文以历史制度分析为主线,系统梳理中国教育财政体制中的挂钩机制之演进与内在逻辑。本文将挂钩机制置于“行政管理体制—经费来源结构—挂钩机制”三位一体的制度三角中加以解释:在多部门分散筹资阶段,对挂钩的需求较弱;自1993年起进入教育部门单一主管格局与财政紧约束并存,软性“三挂钩”(财政性教育经费/GDP、教育拨款增速/财政经常性收入增速、教师工资/公务员工资)通过扩张预算博弈权发挥筹资功能,并伴随着预算外收入管制力度的放松;2012年后,在清理挂钩的取向下形成了确保4%目标与生均一般公共预算教育支出只增不减的新政策组合,挂钩的硬化更多体现在教师工资领域。从历史经验看,挂钩并不必然提升教育财政支出比,其效果既依赖与行政管理体制、预算外(事业性)收入松紧度等外部制度的协同,也与挂钩机制内部的相互协同紧密相关。本文提出两项政策建议:一是将非基本公共服务规范为可市场化供给的教育产品,二是适度放宽编制外教师聘任以提升治理柔性,以此在财政可持续与教育质量之间实现新的均衡。

关键词 挂钩机制;教育财政体制;4%目标;教师工资

中图分类号: G467 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9468(2026)01-0153-24

DOI: 10.12088/pku1671-9468.202601010

一、引言

教育财政体制作为国家财政制度的重要组成部分,决定了教育资源的分配方式,体现了中央与地方政府之间财政权责的划分与协同治理的基本逻辑。长

作者简介: 颜东阳,男,北京大学中国教育财政科学研究所博士研究生。

冯昕瑞,女,对外经济贸易大学政府管理学院讲师,博士。

刁龙,男,广西师范大学政治与公共管理学院讲师,博士,本文通信作者。

刘明兴,男,北京大学中国教育财政科学研究所常务副所长、教授,博士。

期以来,我国教育财政体制以“谁办学谁负担”为核心原则,形成了地方政府为主的财政责任格局。自 2006 年农村义务教育经费保障机制(下文简称“义保新机制”)实施起,中央与地方之间的教育财政责任开始逐渐向“中央地方共担”转变;特别是 2016 年后,一系列财政事权划分改革政策,更明确了义务教育、学生资助等教育事业由中央与地方按比例共同承担财政责任。

在教育事业发展历程中,“穷国办大教育”所反映的资源稀缺与教育规模扩大之间的紧张关系始终存在。如何在财政资源有限的条件下有效动员各级政府增加教育投入,成为教育财政体制研究的重要课题之一。已有研究更多从中央地方责任^[1-3]、教育财政公平性^[4-5]、转移支付^[6-7]、预算外筹资^[8]等方面对教育财政体制进行深入研究。而在不同历史阶段中,我国政府为了解决教育投入不足的难题,创造性地提出了一系列“挂钩机制”^[9],即通过制度性安排,将教育财政支出与一些可测量的经济社会指标(如国民生产总值、财政收入增速、工资水平等)进行挂钩^[10],通过设定增长目标或比例要求,为各级政府的教育投入提供财政约束。

这种挂钩机制最早可以追溯到计划经济时期的教师工资与公务员工资硬性挂钩。自 20 世纪 90 年代起,更广泛的教育财政“三挂钩”机制陆续出台,将国家财政性教育经费支出与国民生产总值,教育财政拨款增长率与财政经常性收入增长率以及教师工资与公务员工资进行关联。三类挂钩机制分别对应了全国总量目标、地方财政责任约束与教师群体利益保障三种政策抓手,分别对应于教育财政体制中不同的治理对象。

尽管在相当长的一般时期内,挂钩机制都作为一种为教育筹资的财政工具出现在各级政策文本之中,成为教育财政体制中颇具中国特色的调控工具,但学术界对这一机制的深入系统研究尚不充分,仍缺乏对其制度生成逻辑与运行张力的系统梳理,尤其忽视了挂钩机制背后与财政体制、行政管理结构之间的互动关系。因此,本文从公共事业部门管理体制的基本特征出发,结合“穷国办大教育”的现实背景,对中国教育财政体制中的挂钩机制及其历史演变展开深入分析,以期理解这一特殊财政现象提供理论与经验参考。

在不同历史阶段,作为一种筹资工具和历史现象的挂钩机制也产生了相应的变化。本文将其分为三个相对稳定的时期:一是 1993 年以前仅存在教师工资体制与公务员工资体制硬性挂钩的时期;二是 1993—2012 年“三挂钩”机制并存的时期;三是 2012 年以后“三挂钩”机制部分取消的时期。下文将详细论述各阶段的历史背景、教育财政体制的基本特征、挂钩机制的具体表现形式,并提供一些关于挂钩机制运行的经验观察,最后对挂钩机制形成理论总结。

二、1993 年以前仅有工资体制硬挂钩的时期

(一) 历史背景

中国公共事业部门管理体制的一个典型的微观特征是所谓“管办不分”，即公共事业单位与业务行政主管部门之间是行政隶属关系，为了扩张本位利益，业务行政主管部门和基层事业单位均有动力扩大财政支出刚性，不断提高基建规模、工资待遇水平和公用经费支出。如果财政无法满足其资金扩张需求，则公共事业部门就有动力通过提高公共服务价格向社会转嫁成本。

在宏观体制构建上，主要是通过行政部门之间的权力平衡来克服上述弊端，这既包括中央和地方之间的权限划分，也包括条线行政部门之间的权力制衡。在传统的计划经济体制下，相关宏观管理体制主要包含以下三方面内容。

第一，财政部门与公共事业部门之间的权力分置。公共事业部门的投入须经过财政部门批准，基层事业单位的各项收入须纳入财政预算管理。在财政支出的具体管理上，基本建设、公用经费和人员性经费的支出管控权也被分散到不同层级的行政部门。其中，基本建设经费主要由发改部门控制，公用经费主要由业务主管部门和财政部门共同决策，具体拨付标准在大部分历史时期地方决定。

第二，对于公共事业部门人员性经费支出的多重管控。就编制体制而言，事业单位财政供养人员规模的控制权掌握在编制部门手中。其中，中央编制部门控制公务员的编制数量，事业单位编制的控制权在省一级，但中央有权管制财政供养人口的总体规模。工资标准主要受人事部门的控制，且权力长期高度集中于中央层级。

第三，公共服务产品的定价权由发改部门掌控。对于公共服务供给中所必须使用的一些重要商品(如药品)的价格，公共事业部门也无权自行定价。公共服务产品价格的高低将会直接影响到公共事业部门相应事业性收入的规模，事业性收入的支配需要重新纳入财政部门的管理，并根据支出的性质而受制于多个行政部门的管控，严格控制公共事业部门的预算外筹资权。

公共事业投入的行政权力平衡虽然克服了“管办不分”的弊端，但也造成了基层公共服务供给不足的问题。特别是当地方党政领导过度干预公共事业部门的人事权和财权的时候，在争取公共事业经费投入的谈判中，公共事业单位及其业务主管部门势必处于弱势地位。

(二) 教育财政体制

基于公共事业部门管理体制“管办不分”的微观特征以及新中国成立初期落后的教育事业发展情况，教育财政体制设计需要兼顾预防过度的本位利益膨

胀与为教育筹集资源两个目标。因此,1993 年以前的教育财政体制的基本特征包括以下三个方面:一是纵向政府间关系遵循央地分级管理、分级筹资的体制安排,防止转嫁财政负担;二是在横向多部门分散管理、分散筹资,降低为教育筹集资源的难度;三是未建立工资体制以外的硬性挂钩机制。

1. 纵向政府间关系的基本特征

在这一历史时期,教育财政体制在纵向政府间关系的基本特征可以概括为央地分级管理、分级筹资,纵向的财政投入机制项目化,未建立央地保障机制。在公共事业部门“管办不分”的管理体制下,分级管理、分级筹资的央地教育财政体制有利于预防教育事业单位以及业务主管部门本位利益过度膨胀,进而向其他层级政府转嫁财政负担,以至于扰乱财政纪律、增加统筹安排财力的难度。

具体来说,就央地教育财政体制而言,1949—1993 年,中国教育财政体制始终遵循央地分级管理、分级筹资的体制安排,即“谁办学谁负担”,各级政府按学校隶属关系承担教育财政责任。这一教育财政责任的确定,是由《国务院关于统一管理一九五零年度财政收支的决定》和《国务院于一九五一年度财政收支系统划分的决定》这两个文件所奠定的。第一个文件规定,中央直接管理的大中小学文教机关团体学校费,列入中央人民政府预算。第二个文件规定,列入中央预算的教育费,为中央直属的大学专科以上学校、中小学及民族学院或分院;列入大行政区预算的教育费,为大行政区直属的大学专科以上学校、中小学及民族学院或分院;列入省(市)预算的教育费,为省(市)直属的独立学院、专科学校、完全师范、中小学。因而,在教育财政体制的法律法规和财政实践中,中央财政主要负担中央政府举办的高等学校和中等专业学校以及附属中小学校教育机构,而地方政府所举办的各级各类学校由地方财政负担。

尽管随着新中国成立初期政府层级的调整,财政体制也随之不断地进行适应性改革,1986 年颁布实施的《中华人民共和国义务教育法》(下文简称《义务教育法》)增加了中央政府的教育财政责任,但“谁办学谁负担”的原则基本没有变化。中央财政并不以捆绑出资、固定补贴等常态化保障方式,分担地方政府的教育财政支出责任,仅以具有一定时限和针对特定对象的项目作为支持地方教育经费的方式。

2. 横向职能部门的基本特征

教育财政体制在横向职能部门之间的基本特征可以概括为多部门分散管理、分散筹资,教育供给“俱乐部化”。

如果在同级政府内部对办学单位的隶属机构进行分析,在计划经济时代,大量的教育事业单位并非隶属于教育部门(如教育局、教育厅等),而是隶属于政府内的各类职能部门、国营企事业单位以及基层政府。在此体制安排下,根据“谁办学谁负担”的责任分解原则,教育部门仅是教育事业单位的业务指导部门,而非上级行政主管单位。绝大部分教育事业单位所获得的财政支持来自于作为上级行政主管单位的地方各级政府部门、国营企事业单位以及基层政府。

在这一筹资体制下,各主管单位发挥主观能动性为下属的教育事业单位筹集资源。与此同时,在计划经济单位制的体制安排下,教育事业单位相当程度上承担了上级行政主管单位内部职工家庭的教育责任,其受益范围较小,具有一定的对外排他性^①。因此,教育财政投入有较强的“俱乐部产品”属性,各级各类单位对教育的投入意愿较强,降低了为教育筹资的难度^[11]。由于多部门主体体制下筹资难度较低,出于抑制扩张本位利益的考虑,在体制安排上,这一阶段的教育财政体制严格控制教育事业单位的预算外筹资权,教育事业性收入须上缴财政部门,防止教育事业单位向社会转嫁成本。

(三) 挂钩机制的基本特征

在多部门分散管理、分散筹资的体制下,财政经费筹措难度较低。而公共事业部门管理体制“管办不分”的基本特征依然存在,进而业务主管部门扩大财政刚性支出的事业发展冲动也并未消失。在多部门分散管理的体制之下,一旦出现如教育经费投入增速与财政收入增速的挂钩机制,各级各类教育事业单位的上级行政主管单位均有动力借此争夺政府财力以增加本单位的财政经费。因此,基于以上两个特点,这一时期的教育财政体制仅建立了基于教师编制的工资体制刚性挂钩机制,与GDP总量挂钩、与财政收入增速挂钩的机制并未建立^②。

编制内教师工资体制与国家公务员工资体制刚性挂钩源于国务院1956年通过并施行的《关于工资改革的决定》。这一文件对企事业单位和国家机关的工资制度进行改革,决定实行“职务等级工资制”。在该体制下,国家机关、事业单位、国营企业实行统一的工资体制,基本工资和津补贴标准的调整权高度集中于中央政府。1985年6月,中共中央、国务院印发的《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》并未动摇机关和事业单位工作人员相挂钩的工资体制,编制内教师工资依然与国家公务员工资硬性挂钩。中央仍然严格管控教师基本工资和职务工资的标准,对于集中统一的工资体制逐渐不能满足各地差异化的情况,国家陆续出台各类津补贴科目和工资待遇政策,以提高教师待遇。大量的教师津补贴使得教师的工资和机关工资不至于相差较大。因而,在这一时期,教师工资与国家公务员工资刚性挂钩的机制基本稳定。

由于编制内教师工资与国家公务员工资存在工资体制上的硬性挂钩,财政

^① 例如,1955年发布的《国务院关于工矿、企业自办中、小学和幼儿园的规定》提出,各工矿、企业为适当解决本单位职工子女的上学要求,可独立或联合创办职工子女中、小学和幼儿园,负责解决所办中、小学以及幼儿园的基本建设,并负责解决各类设备采购以及日常支出的一切经费,费用由各部门统一列入营业外开支。

^② 1986年的《义务教育法》将“两个增长”写入法律,即“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,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”。但由于在我国多层级的政府管理体制下,难以毫无异议地辨析出在法律条文里的“国家”所指代的哪一级或者哪些层级政府,因此,该条文并未对各级政府产生相应的约束,暂不算入这一时期的挂钩机制。

所需负担的教师工资总量与教师编制总数是严格对应的。因此,教师编制数量的扩张成为教育事业单位以及业务主管部门扩张经费规模的主要方式。为了避免产生难以承受的财政负担,教师编制数量被编制部门严格管控,教师工资标准受到中央人事部门的直接控制。

但由于刚性的、变化相对缓慢的教师编制数量与各地差异化的教育事业发展需求不相适应,因此在制度安排上,民办教师的聘任权被下放到基层政府及下属的教育事业单位。从 50 年代到 80 年代初期,我国民办教师实行集体记工分、分配口粮加国家补助费的报酬制度^[12];80 年代中期开始,民办教师的工资收入通常由两部分构成,一是按教师人头下拨但在整体工资收入中占比相当低的国家财政拨款,被称为公助;二是由当地群众及基层政府为民办教师筹集的酬金,称为民酬^[13]。因此,民办教师的工资并未对各级财政形成较大的刚性支出压力。这使得民办教师作为地方教师队伍的重要力量、甚至是主要力量,能够在财政经费相对紧张的局面下,依然保障教育事业的维持与发展。

(四) 小结

在这一阶段形成了纵向央地分级管理、分级筹资,横向多主管部门分散管理、分散筹资的教育财政体制。基于公共事业部门管理体制“管办不分”的微观特征以及多部门主管体制下较低的筹资难度,这一时期仅建立了教师工资刚性挂钩机制,并严控教师编制与预算外筹资权,下放编制外教师的聘用权以应对教育事业发展需求。

三、1993—2012 年“三挂钩”机制共同存在的时期

(一) 历史背景

1. 预算外筹资权逐渐放松

公共事业投入的行政权力平衡虽然抑制了“管办不分”的弊端,但也造成了基层公共服务供给不足的问题;加之在“低重心”的教育发展战略下,县乡两级政府面临办学责任过大与办学经费不足的双重压力局面。因此在上一阶段末期,对于预算外筹资权的严格管控从农村地区开始松动^①,地方政府逐步开辟新的筹资渠道增加教育经费^[14],转向体制外多渠道筹集资金^[15]。

在收入端,开始逐步形成以财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税(费)、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产

^① 1984 年《关于筹措农村学校办学经费的通知》(国发[1984]174 号)中规定,乡人民政府可以征收教育事业费附加,并鼓励社会各方面和个人自愿投资在农村办学。一年后,《中共中央关于教育体制改革的决定》允许城市地区也征收教育费附加。1989 年,《关于清理整顿中小学收费项目有关问题的通知》(教财字[1989]10 号)指出小学和初级中学免收学费,但可适当收取杂费,高中应收学费和杂费。

业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金(简称为“财税费产社基”)的多渠道筹措教育经费的新格局。在支出端,80年代实行财政包干后,多渠道筹集的资金主要留本校使用,不再需要重新纳入财政部门的管理后由上级再做二次分配使用^[16]。由此可见,自80年代以来,对于预算外筹资权的严格管理开始逐步松动,严格控制预算外收入的体制被打破。

更进一步的是,1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》以及1995年八届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国教育法》(下文简称《教育法》),均对教育经费六条来源渠道的支出、增长与管理做出了明确的规定,体制外多渠道筹集资金正式迈上规范化、法制化的轨道^[17]。

2. 多部门主管体制开始转向单一部门主管

在城市中,随着国有企业改革的深入和部门所属院校管理体制改革,国有企业举办学校转为政府举办,中央部门所属院校划归教育部或省级政府主管。原有的教育事业单位多部门分散管理、分散筹资的管理体制被打破,逐步转向由教育部门单一主管的新格局。

1995年,中共十四届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》,提出“抓大放小”的国有企业改革战略,将经营业绩不好的地方中小型国有企业出售或予以破产。根据1993年《中国教育改革和发展纲要》对于办学体制的指示精神,我国应努力构建以政府办学为主、社会各界共同办学的新体制。因此,《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》(国发〔1994〕59号)明确指示对于破产国有企业所附属的学校、托幼所等教育事业单位,应转由破产企业所在地的市级或者市辖区、县级人民政府接收处理,其职工由接收单位安置。而对于未破产改制的国有企业,根据《关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员的意见》(国经贸企〔1995〕184号)的指示精神,也应“先将自办中小学校、医院、后勤服务等单位在内部分离,独立核算,待条件具备后再逐步推向社会交由政府管理”。

对于高等院校及其附属机构,根据《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》(国发〔1994〕39号)对于部门所属院校管理体制改革的指示意见,国务院部门所属学校先后集中进行了三次大的调整^①。经过调整之后,除教育部和少数部委,国务院部门和单位不再直接管理学校,部门办学体制基本结束,形成由中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理新体制^[18]。

(二) 教育财政体制

原有教育财政体制中多部门分散管理、分散筹资的基本特征都发生了变化,必然导致筹集难度上升。在这样的历史背景下,为了解决当时所面对的宏

^① 详见《关于调整撤并部门所属学校管理体制改革的决定》《国务院办公厅转发教育部等部门关于调整五个军工总公司所属学校管理体制实施意见的通知》《国务院办公厅转发教育部等部门〈关于调整国务院部门(单位)所属学校管理体制和布局结构实施意见〉的通知》。

观环境、教育发展目标与原有体制的不适配,新的教育财政体制也开始酝酿,需要给予教育主管部门以及教育事业单位更为有利的政策去争取预算内外的资金以维持教育事业的正常发展。

1. 纵向政府间关系的基本特征

公共事业部门管理体制“管办不分”的微观特征依然存在,即使各级各类学校开始划归单一部门管理,业务行政主管部门与基层教育事业单位扩大财政刚性支出以此扩张本位利益的发展冲动并未消失,因此仍须克制业务行政主管部门与同级政府向上转嫁财政负担的可能性,维护经济紧缩时期的财政纪律。因此,在央地财政体制发生了巨大改变的同时,央地教育财政体制却依然遵循央地分级管理、分级筹资的体制安排。中央财政并未对地方政府所负担的教育财政经费进行常规性保障,仅以项目制的方式对于特定地区和特定群体推行财政帮扶政策,稳定住分级管理、分级筹资的基本预期,防止财政纪律松弛混乱。

2. 横向职能部门的基本特征

如前所述,我国确立了以政府办学为主、社会各界共同办学的办学体制目标,即应以公办学校为主体的办学体制。随着 20 世纪 90 年代“抓大放小”“轻装上阵”的大规模国有企业改革不断推进,以及部门办学体制的改变,原先隶属于各级各类政府部门或国有企事业单位的城市学校开始归口于地方教育部门,教育部门从原先的业务指导部门转变为各级各类学校的上级行政主管部门,对于各级各类学校的主导权不断增强。

原先在传统教育财政体制下各行政主管部门分散管理、分散筹资的体制安排被重塑,并随着改革的一步步推进,逐渐变为单一部门管理的体制。这使得城市中的各级各类学校与原有的上级主管单位失去行政隶属关系,逐步改变了过往体制下教育事业单位在设置与服务对象方面的条块分割现象,进而使得教育财政投入的“俱乐部产品”属性衰减,而公共产品属性增强。因此,伴随着多部门主管转向单一部门主管的过程,为教育筹集财政经费的难度增加。

(三) 挂钩机制的基本特征

“三挂钩”机制的制度生成,正是根植于 20 世纪 90 年代中后期以来我国教育财政体制所面临的深层张力:一方面是教育事业规模持续扩张带来的经费需求不断膨胀,另一方面是宏观经济调控使得财政政策日趋审慎,而行政管理体制变化导致投入动力下降,教育经费面临不断紧缩的现实压力。

在教育事业规模方面,自 1992 年提出建立社会主义市场经济体制以来,党中央明确要“把教育摆在优先发展的战略地位”。党的十四大明确要在 20 世纪末完成基本扫除青壮年文盲和基本普及九年义务教育的重大任务,“普九达标”工程全面推进,农村义务教育、城市义务教育同步扩容。1999 年起,高等教育迅速扩招,以缓解青年就业压力、拉动内需与产业升级为目标的教育政策密集出台,推动我国教育事业在高等教育层面进入快速增长的阶段。然而,与此形成

对照的是,在这一时期财政系统却面临“保工资、保运转、保稳定”的压力。1990年代初为抑制经济过热与通货膨胀,中央开始收紧财政赤字与货币扩张,实施以压缩支出为核心的经济调控政策;加之,各行政主管部门分散筹资向单一部门主管的体制变化,为教育筹资难度上升,因此教育投入增长空间受限。

为了应对教育扩张动力增强与经费保障压力加剧之间的张力,我国适时推出教育财政“三挂钩”体制,给予教育主管部门以及基层事业单位更为有利的财政博弈空间,以此为教育事业争取资源。具体而言,1993—1995年间,中央政府分别将国家财政性教育经费支出与国民生产总值、各级人民政府教育财政拨款增长率与财政经常性收入增长率、教师平均工资水平与国家公务员平均工资水平这三组指标相挂钩,构建了作用面覆盖中央部委、地方政府以及全体教师的软性“三挂钩”机制,并在较长的历史时期中共同存在。

1. 国家财政性教育经费支出与国民生产总值的挂钩机制

1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》首次提出了“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(20世纪末)达到4%”的目标^①,将国家财政性教育经费与国民生产总值挂钩^②。这一挂钩被视为全国层面的财政投入总量目标。在我国央地分级管理的教育管理体制之下,全国总量指标需要分解落实到各地区才能够推进。但各地区经济情况、财政能力以及教育事业发展情况的差异性,使得缺乏适当的指标分解方法以分解这一目标^[19]。也就是说全国财政性教育经费支出与国民生产总值的挂钩机制在实践中难以将支出责任分解到各地区,进而难以成为可量化的压力型政策抓手,无法在现实中大力推动。

因而,政策出台后的大部分时期都未能对地方政府形成较大的政策压力。这一挂钩机制可以视为对中央教育部门进行预算博弈的能力强化,促使中央教育部门对中央财政部门进行扩大资源投入的政策动员。因此,4%挂钩机制是一个动员面较小、动员能力较弱、主要针对中央教育部门与中央财政部门的制度安排。

2. 教育财政拨款与财政经常性收入的挂钩机制

在相当长的时期内,教育财政支出责任主要由地方政府承担,因此建立一个地方政府与教育部门之间的政策杠杆便显得尤为重要,并且可以凭借这一政策杠杆与4%挂钩机制相联动。1995年通过的《教育法》规定了教育经费“两个提高、三个增长”,明确提出“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长”,将地方政府对于教育事业的财政拨款增长率与当地财政

① 陈良焜. 回忆“百分之四”政策目标的提出[EB/OL]. (2021-04-15)[2025-07-27]. <https://news.pku.edu.cn/xwzh/440f01a16226445484f4a89ddb4fa41e.htm>.

② 国家财政性教育经费的统计口径包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业用于举办中小学的经费、校办产业减免税部分等,属于广义财政性教育经费,而非单一的财政预算支出,应看作收入口径指标。

收入增长率相挂钩,成为地方教育部门用以动员地方政府加大对教育系统资源投入的政策博弈工具。因此,教育财政投入与财政收入相挂钩的机制是一个动员面较大、主要针对地方教育部门与地方政府的制度安排。

这一挂钩于 2006 年在义务教育领域被强化,十届全国人大常委会二十二次会议修订通过的《义务教育法》将原先条款中的“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”改为“国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育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”,明确了约束对象。这进一步将教育财政经费拨款增长率与财政收入增长率的挂钩在义务教育领域予以加强,使得地方教育部门能够在义务教育领域更有力地动员地方政府加大资源投入。

3. 教师工资与公务员工资的挂钩机制

教师群体是受到教育财政体制变动影响最大、波及范围最广的利益群体之一,教师工资支出更是教育财政支出的重中之重。如前所述,事实上在 1993 年以前,基于 1956 年工资体制,教师工资与国家机关公务员工资始终刚性挂钩。这一刚性挂钩于 1993 年发生变化。是年,国务院发布《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》(国发〔1993〕79 号),机关与企业、事业单位实行不同的工资体制,增大地方政府和公共事业部门对于预算外收入的支配权。由此,政府机关与事业单位的工资体制开始脱钩,改革之后,中央人事部门继续控制基本工资标准的决定权,而地方政府则可以灵活调整本地区的津补贴水平。

随着对于津补贴管理体制以及公共事业单位预算外收入管制的放松,预算外收入成为教师津补贴的重要来源。教师工资水平开始越来越受到本单位获取事业性收入能力的影响,基本工资在总工资收入中的占比逐步下降,教师的工作绩效与工资收入之间的关系变得日益密切,以致教师的实际收入在同一地区内部乃至同一学校内部的差距也开始拉大,教师工资体制从高度集权化走向分权化管理。因此,在 1993 年工资体制调整中,教师工资与公务员工资刚性挂钩体制事实上被虚化。而法律意义上的“教师工资与公务员挂钩”则正式确立,1993 年《中华人民共和国教师法》(下文简称《教师法》)以法律形式规定“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平”,但法律条文并未明确界定“教师”的范围以及“平均工资水平”的定义。因而,教师工资与公务员相挂钩的机制是一个在教师工资管理体制走向分权化背景下,激励教师群体积极参与以改善自身待遇的制度安排。这一挂钩机制作用效果会随着教师工资管理体制的集权化程度而产生异变,进而对教师群体公共参与的强度和诉求产生影响^①。

^① 例如,2008 年教师绩效工资体制改革强化了中央财政保障机制,加强了教师工资管理体制集权化程度,诱发了教师群体的攀比效应。

4. 预算外筹资权力的放松

在1993年的教育财政体制调整之中,除了动员各级地方政府和教育主管部门保障教育财政投入以外,适度放松教育主管部门和教育事业单位的预算外筹资权也成为关键的体制设计。

此前,由于在“管办不分”的微观特征下,公共事业部门容易出现向社会转嫁支出负担的扩张冲动,预算外收入曾长期受到严格限制。然而,随着“三挂钩”机制的建立和教育规模的快速扩张,教育主管部门在履行管理责任时面临更高的资源需求。在挂钩机制持续释放投入信号的背景下,地方财政能力有限的部分地区在落实保障人员工资和教学基本运转方面承受较大压力。为了在不打破预算平衡的前提下维持教育投入的制度稳定性,政策层面逐步释放了预算外筹资的灵活空间,允许教育主管部门和基层教育单位通过合理的事业性收费、捐赠收入等非财政拨款方式弥补资金缺口。

这一做法在一定程度上兼顾了体制内的动员需求与财政调控的弹性安排,对挂钩机制产生的博弈强度带来了重要影响,构成了对挂钩机制运作的重要制度缓冲。以教师为例,正如前文所述,预算外筹资权的放松使得教师工资水平越来越依赖于所在单位获取事业性收入的能力。此举一方面使得预算外收入成为教师工资待遇的新资金来源,缓解了教师通过挂钩机制向财政争取预算内资金的压力;另一方面,这也导致了不同学校、甚至同一学校内教师工资待遇的显著分化,教师群体之间的利益诉求呈现多样化,难以通过挂钩机制形成集体行动。全国政协提案数据为这一机制的实际效果提供了间接的观察窗口,1983—2013年全国政协提出的教师待遇相关提案中,关注义务教育阶段的提案明显多于享有更大的预算外筹资权的高等教育阶段^[20]。1990年代中后期至21世纪初,预算外筹资相对宽松的时期,政协提案并没有针对教师待遇问题形成较为一致的诉求,教师待遇相关提案数量相对较少;而自2001年起,随着中央财政对地方教师工资负担力度的逐步加大,相关提案明显增多^[21]。

因此,预算外筹资权的适度放松,不仅增强了教育系统在资金筹集上的灵活性,也有助于平衡挂钩机制所产生的博弈强度与财政可持续性之间的张力,体现出体制内部协调性与柔性治理的特点。如前所述,在主管部门单一化和“三挂钩”机制出台的同一时期,体制外多渠道筹集资金正式迈上规范化、法制化的轨道。

5. 挂钩机制的制度特点

(1) 挂钩机制的软性制度特征与预算博弈权

在制度形式上,挂钩机制不同于刚性法律法规,它体现在纲要性文件和《教育法》《教师法》等软法文件中,属于典型的软性制度安排。软法文件并不直接产生强制性法律义务,也没有明确的惩罚机制,因而不具备可诉讼性^[22]。但这并不意味着挂钩机制不具有实际的政策效能。相反,挂钩机制通过设定可观测、可测量的指标目标,为教育主管部门以及各级政府在教育领域提供了明确

的政策信号和动员标准。这种制度设计增加了教育主管部门与中央财政部门、地方政府之间的博弈空间,更为教育主管部门争取资源提供了政策依据。

(2) 挂钩机制的选择体现了对“管办不分”风险的抑制

挂钩机制在选取挂钩对象时,遵循了抑制公共事业部门“管办不分”微观特征的基本原则,以防止制度设计反而加剧公共事业部门的财政刚性扩张问题。具体而言,并非所有财政支出对象均适合用于挂钩。例如,基建投资是教育主管部门与地方政府利益高度一致的领域,一旦实行挂钩机制反而可能导致基建投资的财政需求快速膨胀,给财政带来过大刚性压力的同时,还会扭曲教育事业投入的财政支出结构。相较之下,被挂钩的教育事业的财政拨款增长率以及教师工资并不具备基建投资的特性,二者均为教育主管部门的利益诉求,但地方政府通常缺乏提高教育财政投入比例的积极性,而教师工资水平也易于被地方政府所压制^[23]。正因如此,中央政府在选择挂钩机制对象时,特意选取了那些需要政策推动和财政动员才能实现的领域,以确保制度设计在激励资源投入的同时,又不过度放大“管办不分”的财政风险。

(3) 挂钩机制内外部的制度协同

挂钩机制的有效运行并非仅靠某一制度要素支撑,而是建立在多个政策安排形成的内部协同与外部配套之上,其背后体现的是一种更为复杂的制度协调关系。

首先,从内部结构看,中央设定的国家财政性教育经费占国民生产总值比例作为总量目标,必须借助地方教育投入增长率与地方财政经常性收入增长率挂钩的机制向下传导,才能实现分级负责、分层落实的目标分解。二者之间构成了总量控制与属地责任之间的衔接机制,体现出自上而下的财政动员路径。而教师工资与公务员工资挂钩则作为保障教师待遇与队伍稳定的底线措施,也与前两个挂钩机制构成了更为广泛的教育投入保障体系。这三类挂钩机制共同构成了一个目标明确、分层配套、相互支撑的政策体系。

更加关键的是,挂钩机制能否长期有效运作,取决于其是否具备足够的制度柔性。正因如此,财政政策在推动挂钩机制运行的同时,通常也会同步放松对教育系统预算外收入的限制,为教育主管部门与基层单位预留一定的筹资空间。适度的预算外筹资灵活度,能够缓解因挂钩目标设定而带来的资金压力与组织动员压力,从而避免财政刚性压力的加剧,减少不同领域间财政支出配置的矛盾。

因此,挂钩机制的有效运行仰赖于目标体系、责任划分与筹资手段之间的动态协调,才能在保持政策动员效能的同时,避免对财政体制和基层运行产生过度冲击,体现出中国特色教育财政体制中软性约束与弹性治理的制度逻辑。

(四) 小结

随着多部门分散管理、分散筹资的旧模式转向教育部门单一部门主管的新

格局,为教育筹资的难度上升;与此同时,我国经济由过热转向紧缩,财政资源受到限制,进一步加剧了教育资金的短缺问题。而教育事业的快速扩张又带来了日益增加的经费需求。

这一阶段的教育财政体制通过设立软性“三挂钩”机制扩张教育主管部门以及教育事业单位的预算博弈能力,并放松了对于预算外筹资权以及教师工资体制的严格控制。但由于公共事业部门管理体制“管办不分”的微观特征依然存在,为防止各级教育主管部门和同级政府向上转嫁财政负担,依旧需要维持央地分级管理、分级筹集的体制安排。

四、2012年以后软性“三挂钩”被部分取消的时期

(一) 历史背景

1993年《中国教育改革和发展纲要》提出的国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重达4%的目标,终于在2012年实现。在实现4%目标的过程中,我国教育经费投入总量不断增长,教育经费投入机制不断完善,极大地促进了我国教育事业的发展。

2012年后,中央政府开始重新审视和调整此前广泛采用的挂钩机制,以更加灵活的财政体制安排应对新的经济与社会发展环境。在此前阶段,挂钩机制作为动员政府教育投入的重要工具发挥了积极作用,但随着经济和财政环境的变化,其适用性也发生了一定变化。截至2013年,与财政收支增幅或国民生产总值挂钩的重点支出已涉及七类,包括教育、科技、农业、文化、医疗卫生、社保、计划生育等。这七类挂钩机制支出占全国财政支出的48%,肢解了各级政府预算安排,加大了政府统筹安排财力的难度^[24],并且容易引发攀比问题^[25]。这一时期,体制的进一步调整和优化成为新的政策重点。

(二) 挂钩机制的基本特征

1. 清理部分挂钩机制

2013年11月,十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(中发[2013]12号),提出清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。但同时强调,对于国家确定的重点支出应当在统筹兼顾的原则下,进行“优先安排”。2016年12月,中央深改领导小组第31次会议审议通过《关于清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项有关问题的通知》,提出“一个不低于、两个只增不减”财政教育投入政策要求,即“国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%,确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减”。

虽然目前仍然明确要求国家财政性教育经费占国民生产总值比重达到4%,生均一般公共预算教育支出需逐年增加,但分地区教育投入已不再与地方财政收入增速挂钩。此外,这次挂钩机制清理并不涉及教师工资挂钩机制,教师工资挂钩机制主要跟随机关事业单位工资政策的改革而变化。

2. 挂钩机制的分解落实出现了重大转变

“三挂钩”机制本身存在其内在一致的逻辑。由于4%挂钩针对的是全国性目标,并不直接适用于分地区的核算,而教师工资挂钩机制事涉机关事业单位的工资政策,在性质上有别于教育财政政策。故而中央主管部门在向各地区分解4%的任务目标时,就会较为依赖教育投入与地方财政收入增速之间的挂钩机制。因此,“三挂钩”体制并存的时期,这一整体性的制度安排对于各级财政增加教育投入产生了一定的行政压力,也为教育预算编制提供了制度依据。

随着分地区教育投入与地方财政收入增速脱钩,中央主管部门向地方分解确保不低于4%的任务目标时,缺乏有效的政策杠杆,使得约束和督促地方政府加大教育财政投入、调整优化教育投入结构的难度加大^[26]。因此,为贯彻“一个不低于、两个只增不减”在分地区的任务指标分解上,最主要的政策抓手就变为针对各级各类教育生均财政投入增幅提出相应的考核要求。但在教育投入与地方财政收入增速脱钩、生均财政投入本身受到多类支出共同影响的客观条件下,这一政策杠杆的实施空间受到了多方面因素的制约。因此,强化教师工资保障与增长成为确保教育经费投入的关键举措。

在过去一个时期,为了降低家庭的教育负担,教育财政政策的取向是不断压缩教育事业单位自主筹集资金方面的空间和自由度,各级各类学校对于财政性经费的依赖大幅增加。与之相伴的是教师工资管理体制的集权化,地方教育部门及学校对于教师工资的自主调节能力下降。教师待遇的上升主要取决于所在地机关事业单位的调资政策,特别是一些地方性津补贴的增长情况,而与地方政府对教育投入的积极性关联不强。在这一局面下,教师与公务员工资的挂钩机制成为确保教育经费投入的重要抓手,教育经费的增长更多地受制于机关事业单位调资政策的影响。

3. 教师工资挂钩机制不断增强

随着教师与公务员工资的挂钩机制成为确保教育经费投入的重要抓手,原本软性的教师与公务员工资的挂钩机制则越发硬化。2015年初,国务院办公厅转发人社部和财政部下发的《关于调整机关事业单位工作人员基本工资标准和增加机关事业单位离退休人员离退休费三个实施方案的通知》(国办发〔2015〕3号),将部分津补贴或绩效工资纳入基本工资范畴,适当提高了基本工资比重,同时进一步加强津补贴的规范,规定各地各部门不能自行提高津补贴水平和调整津补贴标准,这使得教师与公务员工资挂钩体制被强化。2018年初,中共中央、国务院发布《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(中发〔2018〕4

号),在《教师法》的基础上,对教师的法律地位做出进一步规定,确立了“公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”,同时明确了教师工资所挂钩的公务员工资的具体含义,从1995年原国家教委《关于〈教师法〉若干问题的实施意见》中规定的“国家统计局规定的工资总额构成的口径统计的平均工资额”,转变为公务员的“实际收入水平”。

五、现象解析

前文对教育财政体制中的挂钩机制进行了分阶段的历史梳理与初步的理论分析,本部分将通过教育财政支出比以及教师的公共参与对前三个历史阶段中所产生的经验现象进行整理和分析。按照现行的财政在教育支出上的统计口径,长期以来都使用一般预算支出中教育支出比例(简称教育财政支出比)直接反应财政资金支持教育事业的力度^[27],反映了在财政支出结构中对于教育的直接投入^[28-29]。2007年之前,该指标是指财政支出中的教育事业费支出的占比;在2008年以后,该指标是指一般预算财政支出中教育支出的占比^①。

(一) 只有教师工资硬挂钩的时期

从1949年到20世纪70年代,重工业优先发展战略使得财政支出结构偏向生产建设,而对教育投入较小。在教育财政经费之中,教师工资支出是绝对主体,而在教师工资支出中,主要是与公务员工资硬挂钩的编制内教师工资。在“人民教育人民办”的号召之下,广大农村地区的教育事业发展依靠民办教师为主体的教师队伍,据教育部统计,1977年全国民办教师数量达491万,占中小学教师总数的52%。而民办教师的薪酬主要是来自集体记工分、分配口粮,进而并不反映在教育财政支出这一预算内经费之中。

70年代以后,随着集体企业、乡镇企业的发展与繁荣和财政包干制的实行,负担基础教育的地方政府,特别是基层政府,财政资源被极大扩充,进而加大了教育财政投入。伴随着民办教师转正的浪潮,在仅有教师工资刚性挂钩机制的时期,教育财政支出比出现了长时期的上升,从1980年初的7.66%上升至1990年初的11.43%(见图1)。

(二) 软性“三挂钩”共存的时期

20世纪90年代中后期,作为筹资工具的软性“三挂钩”机制已建立,但教育

① 财政预算内教育经费是指“中央、地方各级财政或上级主管部门在年度内的安排,并计划拨到教育部门和其他部门主办的各级各类学校、教育事业单位,列入国家预算支出科目的教育经费,包括教育事业拨款、科研经费拨款、基建拨款和其他经费拨款”,可以看作支出端的指标,其外延小于国家财政性教育经费。

财政支出比并未出现上涨,而是出现了明显的下降,并于 1999 年跌至 20 世纪 90 年代的最低点 10.14%,远低于 1994 年 13.34%的水平,与 1986 年持平(见图 1)。

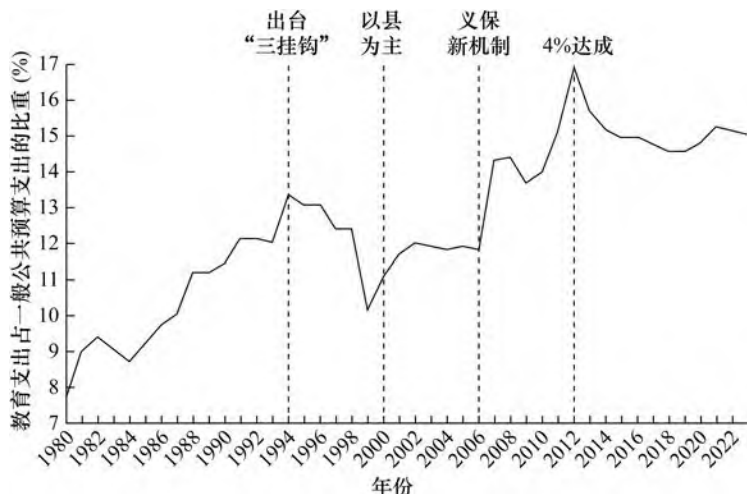


图 1 1980 年至 2023 年全国教育财政支出比变化

注:1. 教育支出占一般公共预算支出的比重=全国一般公共预算教育支出/全国一般公共预算支出。其中,“一般公共预算支出”在 2014 年之前被称为“全国公共财政支出”,2010 年之前被称为“全国财政支出”,“一般公共预算教育支出”在 2007 年之前列支在“科教文卫”科目下的“教育事业费”,2007 年之后增加基本建设支出。

2. 全国一般公共预算支出、全国一般公共预算教育支出相关数据来自历年《中国财政年鉴》、全国一般公共预算支出决算表以及《中国统计年鉴》。

而在教育财政支出比不断下降的这一时期内,基本普及九年义务教育与基本扫除青壮年文盲的“两基”奋斗目标如期实现,截至 2000 年底,全国普及九年义务教育地区人口覆盖率达 85%,青壮年文盲率下降到 5% 以下^①。在学生数方面,小学入学率继续提高,初中阶段、高中阶段以及高等教育阶段的招生人数均大幅度增加;在教师方面,小学教师学历合格率继续提高,全国初中专任教师数量持续上升;在办学条件方面,普通中小学校办学条件进一步改善,全国普通中小学校舍建筑面积不断增加^②,教育事业的发展稳中向好。

进入 21 世纪后,教育财政支出比从 1999 年 10.14% 开始触底反弹,并随着重大教育财政政策的(以县为主、义保新机制以及 4% 目标落实)的出台而波动。其中,2005—2008 年间,随着“两免一补”、义保新机制等相关政策的顺利推行,

① 中国教育的发展动力——庆祝改革开放 40 年系列述评·深化改革篇[EB/OL]. (2018-12-10) [2025-07-30]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2018n/2018_zl90/201812/t20181210_362815.html.

② 2000 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2008-08-28) [2025-07-30]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zfjc/ywiyf/2008-08/28/content_1446800.htm.

教育财政支出比快速上升至 14.39%，但又快速回落至 2010 的 13.96%。2011 年《政府工作报告》明确 2012 年国家财政性教育经费支出占国内生产总值比重要达到 4%。同年稍晚，国务院印发《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》(国发〔2011〕22 号)，提出了“三个明显”“三个统一”等一系列确保 2012 年实现 4% 目标的政策措施。随着 4% 落实政策的强力推动，教育财政支出比快速上升至 16.86%，达到这一时期的最高值，而后再再次快速回落至 2008 年前后的占比水平(见图 1)。

纵观软性“三挂钩”共同存在的时期，事实上教育财政支出比不随着挂钩机制的出台而上涨，恰恰相反，在挂钩机制出台后教育财政支出比经历了一段低迷期，在整个时期内宽幅震荡。能够使得某一时段教育财政支出比快速上升的往往是某个重大的、强有力的教育财政政策的正式推行。

(三) 部分挂钩被取消后的时期

2013 年后，教育投入不再与地方财政收入增速挂钩，全国教育财政支出比随之不断下滑，2019 年降至 14.56%，随后有所回升，但依然显著低于 2012 年 16.86% 的水平(见图 1)。分地区看，以 2016—2018 年为例，如表 1 所示，东、中、西部地区及全国近半数省份教育财政支出比增幅均下滑。三大区域中，西部省份下降幅度最大(平均-0.37%)，中部其次(平均-0.31%)，东部相对较小(平均-0.12%)。

表 1 2016 年与 2018 年各省份教育财政支出比增幅统计

东部	增幅(%)	西部	增幅(%)	中部	增幅(%)
北京	-0.11	重庆	0.82	吉林	-0.41
天津	2.93	四川	-0.81	黑龙江	-1.53
河北	-0.91	贵州	-0.15	山西	-2.10
辽宁	-1.58	云南	0.39	内蒙	-0.31
上海	-0.93	西藏	0.55	河南	0.88
江苏	-0.95	陕西	-1.55	湖北	-0.77
浙江	-0.67	甘肃	-1.70	湖南	-0.46
安徽	0.42	青海	1.01	安徽	0.42
福建	0.65	宁夏	-0.10	江西	0.30
山东	-1.01	新疆	0.21		
广东	1.15				
广西	-1.68				
东部地区	-0.12	西部地区	-0.37	中部地区	-0.31

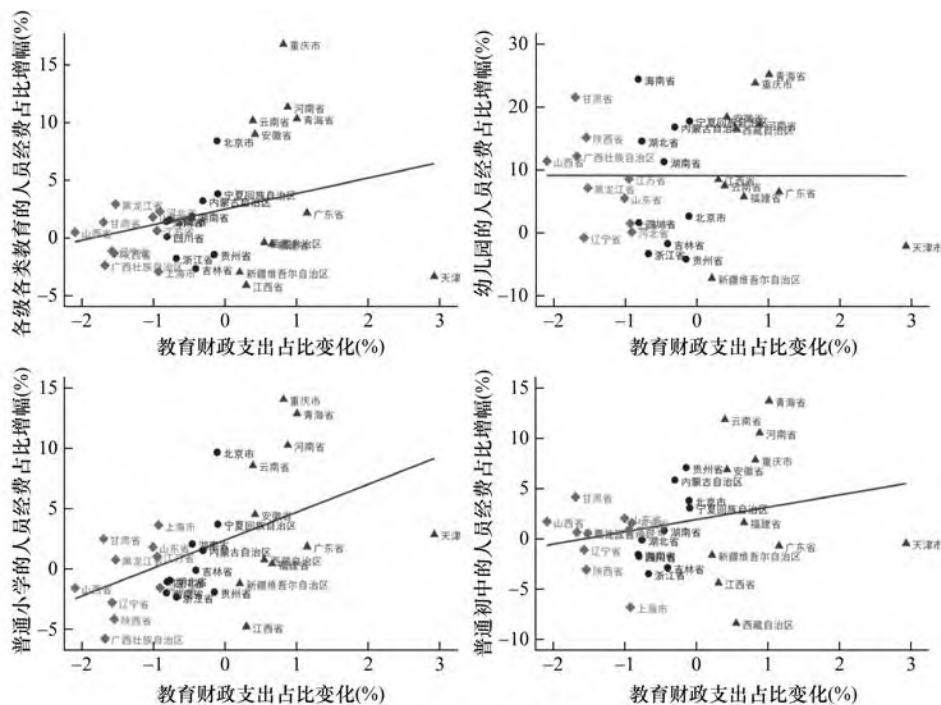
注：1. 表格资料引自刘明兴、季楚焯《“十四五”期间确保“4%”的政策建议》。

2. 数据来源于 2016—2018 年《全国教育经费执行情况统计公告》以及全国教育经费统计数据。

在这一体制安排下,加强教师工资保障成为保障教育经费投入的关键举措。图 2 给出了 2016—2018 年间省级教育财政支出比和各级各类教育人员性经费在总教育财政投入中占比之间的关系。整体而言,人员性经费的投入对于各级各类教育财政支出比的拉动效应非常明显,人员性经费的占比上升时,教育财政支出比也会上升,如图 2(a)左上角小图;分学段来看,人员性经费的投入对于各级各类教育财政支出比的拉动效应在义务教育以及高中阶段教育更为明显,在学前教育以及高等教育本科阶段这一关系并不成立。

在集权化的教师工资体制下,加强教师工资保障势必要通过强化教师工资与公务员工资的挂钩机制。2015 年与 2018 年已两次增强教师工资与公务员工资的挂钩机制,特别是 2018 年明确了公办中小学教师作为国家公职人员的法律地位。而随着挂钩机制的不断增强,教师的公共参与也会产生相应的变化。

以人民网义务教育公办教师留言数据作为观察教师公共参与变化情况的窗口。如图 3(a)所示,2012 年起,义务教育公办教师工资类留言数目及其占比呈现逐年增长的态势。2015 年工资体制改变前后,留言数目处在历史高位;直至 2019 年,留言数目才回落到 500 条左右,但始终高于 2011 年的水平。



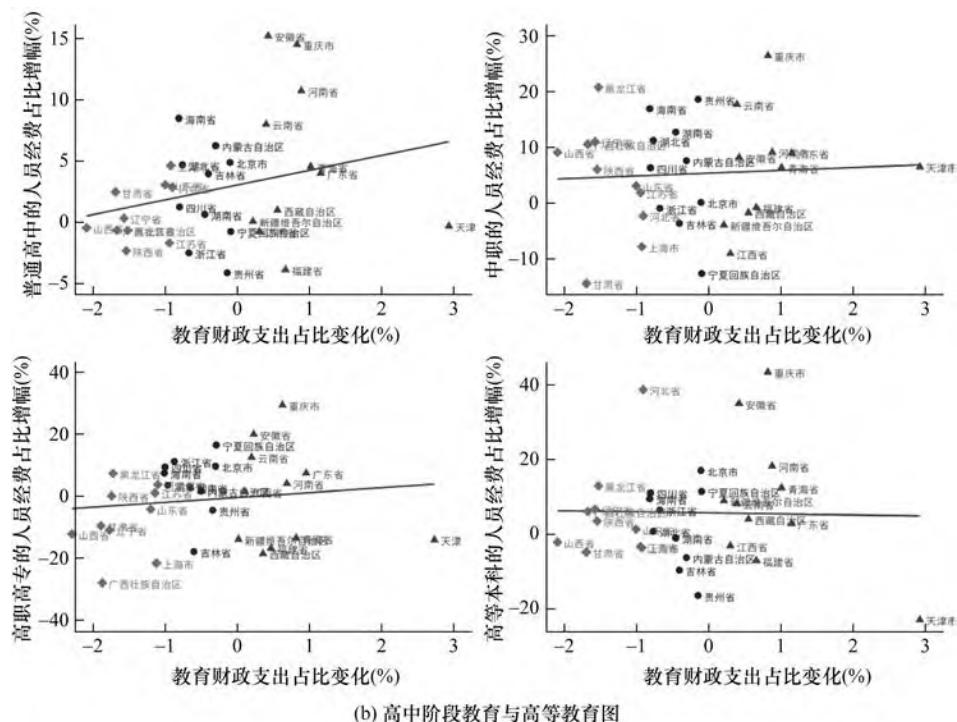
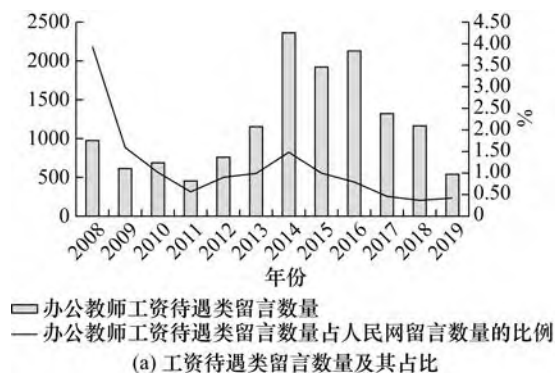


图2 2016—2018年各省各学段人员经费占比增幅与教育财政支出占比变化散点图

注:1. 资料来源:刘明兴、季楚焄:《“十四五”期间确保“4%”的政策建议》,载《中国教育发展战略学会2020学术年会论文集》。

2. 经费统计口径为一般公共预算教育事业费和基本建设支出。

3. 教育财政支出比变化=2018年教育财政支出比-2016年教育财政支出比,三角形(▲)代表教育财政支出比变化大于0.2%的省份,菱形(◆)代表教育财政支出比变化小于-0.9%的省份,圆形(●)代表教育财政支出比变化介于-0.9%—0.2%之间的省份。



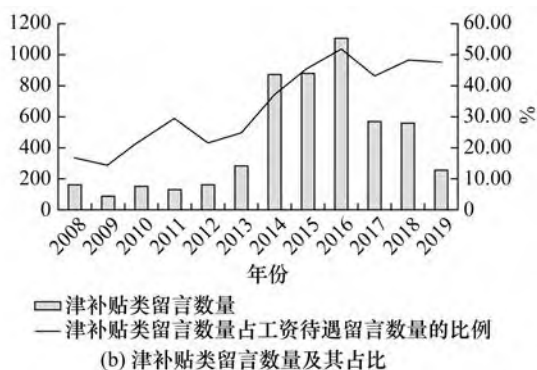


图3 2008年至2019年4月义务教育公办教师工资以及津补贴类留言数目及占比

注:资料来源:冯昕瑞、刘明兴:《义务教育阶段教师对工资待遇问题的网络诉求——基于全国网络问政平台的大数据研究》,载《北京大学教育评论》2020年第3期,第145—171页。

在教师工资与公务员工资的比照中,津补贴是二者差距的主要来源。因此,在教师工资与公务员工资挂钩机制不断增强的历史过程中,义务教育公办教师津补贴类留言数目和占比不断上升,并于2016年达到阶段性的历史高点后有所回落。但随着2018年《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》明确了公办中小学教师作为国家公职人员的法律地位,并要求核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平后,义务教育公办教师津补贴类留言数目和占比再次显著上升,详见图3(b)。随着教师工资与公务员工资的挂钩机制的增强,2013年后不断下降的教育财政支出占比于2018年触底反弹(见图1)。

六、结 论

挂钩机制不同于刚性法律法规,其核心作用并不在于推动财政投入的确定性增长,而是通过设定可观测的投入增长目标,扩大教育主管部门以及教育事业单位在资源分配中的预算博弈权,缓解教育规模扩张时期的经费投入压力。这一理论判断在经验层面也得到了印证。从历史数据看,在“三挂钩”机制确立后相当长的一段时期内,教育财政支出占比非但未出现上升,反而经历了显著下滑,但教育事业依然快速发展。

因此,挂钩机制本质上是一种提供参照而非保障结果的制度安排,其成效高度依赖于所嵌入的财政体制环境及其与其他制度要素之间的协同关系。通过对挂钩机制历史演进与经验现象的考察,可以发现一大关键之处在于围绕行政部门管理体制、教育经费资金来源以及挂钩机制之间不断寻找平衡的过程。三者共同构成了教育财政筹资中的一种核心制度三角关系,不同的制度组合派生出差异化的经验现象。

首先是行政部门管理体制的多元性,即为教育筹资的责任究竟由单一部门负责,还是由多个部门分散负责。多部门分散筹资虽然可能造成部门之间的投入不均衡,却能提升整体的谈判能力和资源筹措效率。相较而言,单一部门筹资则会大幅降低业务行政主管部门的整体谈判能力,从而影响其在财政博弈中的地位。

其次是教育经费资金来源的多样性,即教育经费投入是否仅依赖于财政拨款,抑或是允许教育事业单位通过筹集事业性收入等资金以弥补财政投入的不足。财政拨款具备可控性和规范性,但也易形成支出刚性并受到预算额度约束;而事业性收入则具备更高的灵活性,能在一定程度上缓解财政压力与投入不足的问题,与此同时教育市场化的程度随之上升。但由于教育事业单位获得事业性收入的能力存在差异,事业性收入的过度扩张也会带来教育投入均衡化的问题。

再次是挂钩机制的制度设计问题,即是否通过与宏观指标(如财政收入、国民生产总值)或其他部门标准(如公务员工资)建立挂钩关系来推动教育投入。挂钩机制虽不具备法律强制力,但作为一种“软法工具”,实质上是一种部门预算权的增强方式,有助于增强教育主管部门在财政博弈中的能力,提升其在财政博弈中的话语权。然而,在强大的政策动员力量的作用之下,这一机制也可能带来财政支出的刚性增长,削弱灵活调控空间,带来长期财政压力。

因此,在多部门分散筹资的行政管理体制下,由于多部门筹资难度较低、政策博弈能力强,这阶段对挂钩机制的需求并不强烈;相反,如果在此基础上进一步引入挂钩机制,反而容易造成增加财政支出的动员强度过大。因此,在这种多部门情境下,挂钩机制通常需要受到一定的制度性限制,以避免财政支出刚性过快膨胀。

当管理体制从多部门逐渐转为单一部门时,行政主管部门的谈判能力和筹资能力必然下降,这时挂钩机制的重要性显著上升。此时设立挂钩机制,可以通过与财政收入、国内生产总值或公务员工资的联动,有效增强教育部门的预算博弈地位,弥补单一部门体制下部门博弈能力的不足。但挂钩机制同时也带来了财政支出刚性增强的风险。为缓解挂钩机制带来的财政刚性压力和组织动员压力,适度扩大教育系统的非财政性收入权限,允许教育部门通过市场化机制补充资金来源,往往成为制度权衡的必要措施。然而,如果在单一部门体制下,既未设立适当的挂钩机制,又严格限制非财政性收入,教育系统便失去了有效的财政缓冲与制度性谈判工具。教师群体的利益诉求将被迫以更为激烈与刚性的方式表达,进一步导致教师编制和工资待遇刚性压力剧增。

总体而言,挂钩机制设立与否,往往与部门行政管理体制与经费渠道之间的制度组合形成互动平衡。行政管理体制集中程度、资金来源渠道灵活性、挂钩机制设立与否,三者之间的互动逻辑需要精心协调,以构建财政可持续、治理灵活、教师激励有效的教育财政制度安排。

当前中国教育财政面临的宏观背景,已与 20 世纪 90 年代大为不同。当时我国教育体系仍处于普及阶段、规模扩张期,而如今,随着人口结构变化,学龄人口在中长期呈逐步下降趋势。挂钩机制自身也发生了变化,随着地方政府教育投入增长率与财政收入增长率的脱钩,教师工资与公务员收入的挂钩机制不断强化。这一机制在政策和法律层面已具有高度稳定性,短期内不可能回撤。当下所面临的已不再是是否挂钩的问题,而是如何在挂钩已强化的基础上,避免其带来刚性支出压力与效率扭曲。进而,讨论教育财政体制的未来应聚焦于两个关键议题。

第一,重新理解非基本公共教育服务的财政定位。

当前,划分基本公共教育服务与非基本公共教育服务的界限是缓解教育财政负担的有效手段。非基本公共教育服务已不再是过往那类被定位为临时补缺的低质项目,而是逐渐演化为满足中高端、多元化教育需求的重要组成部分,诸如课后服务、艺术体育类课程、校本化兴趣拓展等。此类项目教学质量高、家长付费意愿强,实质上构成了对基本公共教育服务的功能延伸与质量补充。因此,不能再简单将其视作如同 20 世纪 90 年代的附加负担或预算外灰色地带,而应当在政策层面予以正当性承认。

进而,通过清晰划分基本公共教育服务与非基本公共教育服务这两类服务的边界后,对于此类付费意愿强的非基本公共教育服务,可以通过灵活的市场化收费以覆盖教学成本并补充教育经费,使其成为教育投入新的资金来源。这既可减轻基本教育支出的压力,也可缓解财政紧约束与民众多样化教育需求之间的结构性矛盾。

第二,适度放宽编制外教师聘任政策,推动治理柔性化。

在不扩大财政总量的前提下,使用编制外教师,可以成为缓解财政压力、提升治理柔性的一个关键制度变革。从教育角度看,聘用编制外教师早已不再是穷国办大教育时期的权宜之计。特别是在大中城市及特色学校中,许多编外教师拥有专业背景、教学经验和课程创新能力,实际教学表现良好,广泛活跃于艺术、体育、科技、跨学科课程及课后服务领域,是当前教育多元化供给格局中的重要支柱。从财政角度看,放松编外教师聘用不仅有助于控制长期人员性支出扩张,也避免为编制而设岗的低效行为。在新时期,应摒弃“临时替代”思维,从制度上承认其功能、优化其治理,使之在财政约束与教育质量之间发挥杠杆性作用。

建议从以下两方面系统性放宽并优化编制外教师的聘用与管理政策。一是聘任机制弹性化。在课程结构不断变化、编制制约已成为学校资源调配的制度瓶颈的当下,应赋予学校在编外教师聘用方面更大的自主权,允许其根据本校学科结构、学生需求与课程特征,自主设岗、自主聘任编外教师;允许根据其事业性收入规模和教学成效,自主设置绩效补贴。二是使用范围正当化与扩张化。当前,编外教师大多集中于非主干学科或非考试课程之中,可以将其定位

为非基本公共教育服务的专业供给方,在体制框架中予以制度承认。同时,也应允许优秀编外教师参与基础课程教学,打破课内课外之间的分工。

总体而言,随着教育规模和宏观背景变化,我国教育财政机制已进入一个新的时代。在教师工资强挂钩已确立的前提下,制度调整的方向应更多聚焦于机制柔性化与多元供给体系的构建。因此,可以在制度层面做出两个软化,即非基本公共教育服务的市场化运作和编制外教师的自主聘任,从而形成治理柔性、绩效分层的多元供给体系。这既确保了教师群体收入的相对稳定性,又避免刚性挂钩机制带来的财政压力,能够更有效地回应当前教育需求总量收缩、结构多元的现实局面,是新时期我国教育财政可持续运行的关键所在。

致谢:感谢北京大学中国教育财政科学研究所魏建国研究员对于本文的写作建议,同时感谢北京大学中国教育财政科学研究所季楚煊博士后的数据支持。

参考文献

- [1] 王善迈,袁连生,刘泽云.我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策[J].北京师范大学学报(社会科学版),2003(06):5-14.
- [2] 丁维莉,陆铭.教育的公平与效率是鱼和熊掌吗——基础教育财政的一般均衡分析[J].中国社会科学,2005(06):47-57+206.
- [3] 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+205.
- [4] 钟宇平,雷万鹏.公平视野下中国基础教育财政政策[J].教育与经济,2002(01):1-7.
- [5] 宋映泉.我国学前教育事业发展主要矛盾与公共财政投入改革方向[J].教育经济评论,2019,4(03):19-48.
- [6] 曾满超,丁延庆.中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付[J].北京大学教育评论,2003(01):84-94.
- [7] 范先佐,郭清扬,付卫东.义务教育均衡发展省级统筹[J].教育研究,2015,36(02):67-74.
- [8] 杨小敏,杜育红.国家战略驱动下教育经费投入的总体格局与政策取向[J].教育研究,2023,44(05):134-144.
- [9] 袁连生.财政教育经费暂时不宜与财政收支脱钩[J].教育与经济,2014(01):5-6.
- [10] 王蓉,田志磊.迎接教育财政3.0时代[J].教育经济评论,2018,3(01):26-46.
- [11] 田志磊,杨龙见,袁连生.职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出[J].北京大学教育评论,2015,13(04):123-142+187.
- [12] 任劳.我国民办教师待遇等问题的基本情况及现行政策[J].人民教育,1991(06):32-33.
- [13] 北京师范大学课题组.我国贫困地区教师队伍建设的几个问题[J].高等师范教育研究,1993(04):3-9.
- [14] 袁连生,何婷婷.中国教育财政体制改革四十年回顾与评价[J].教育经济评论,2019,

- 4(01):11-37.
- [15] 李波,黄斌,汪栋.回顾与前瞻:中国义务教育财政体制 70 年[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019,58(06):35-44.
- [16] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[M].海口:海南出版社,1998:1517.
- [17] 蒲镜彦.关于中国教育经费问题的回顾与思考[J].人民教育,1998(10):4-13.
- [18] 周森.中国高等教育发展的财政策略[A].北京大学中国教育财政科学研究所.中国教育财政研究学术研讨会论文集[C].北京大学中国教育财政科学研究所,2023:170-196.
- [19][25] 梁功平.财政性教育经费占 GDP 比重的理论与实践分析[J].财政研究,2013(07):67-70.
- [20] 王江路,冯昕瑞.义务教育与高等教育教师待遇政协提案变迁逻辑[A].刘明兴,冯昕瑞.谁为教育发声[C].北京:社会科学文献出版社,2019:103-122.
- [21] 冯昕瑞,王江路.财政体制改革下义务教育教师待遇诉求变迁——基于全国两会数据的研究[J].教育发展研究,2019,39(Z2):26-37.
- [22] 罗豪才,宋功德.认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践[J].中国法学,2006(02):3-24.
- [23] 陈晓宇.我国教育经费结构:回顾与展望[J].教育与经济,2012(01):21-28.
- [24] 楼继伟.建立现代财政制度[J].中国财政,2014(01):10-12.
- [26] 宗晓华,陈静漪.“新常态”下中国教育财政投入的可持续性与制度转型[J].复旦教育论坛,2015(06):5-11.
- [27] 吴建南,李贵宁.教育财政支出绩效评价:模型及其通用指标体系构建[J].西安交通大学学报(社会科学版),2004(02):25-31.
- [28] 刘泽云,袁连生.我国公共教育投资比例研究[J].高等教育研究,2006(02):62-66.
- [29] 李祥云,陈建伟.财政分权视角下中国县级义务教育财政支出不足的原因分析[J].教育与经济,2010(02):51-56.
- [30] 刘明兴,季楚焯.“十四五”期间确保“4%”的政策建议[A].中国教育发展战略学会 2020 学术年会论文集[C].2020:157-174.
- [31] 冯昕瑞,刘明兴.义务教育阶段教师对工资待遇问题的网络诉求——基于全国网络问政平台的大数据研究[J].北京大学教育评论,2020,18(03):145-171.

(责任编辑 范皓皓)

on the middle class in cities. In the future, efforts should be made to create a better educational ecology, reduce parental educational anxiety, improve the family education guidance service system to provide more precise guidance for urban and rural families, and strengthen the construction of rural public education service systems to provide more opportunities and resources for rural family education.

Characteristics of Historical Evolution and Underlying Logic of Linked Educational Fiscal Mechanisms

YAN Dongyang, FENG Xinrui, DIAO Long, LIU Mingxing

Page 153

This paper adopts historical institutional analysis as its primary framework to systematically examine the evolution and underlying logic of linked mechanisms within China's educational fiscal system. It interprets these mechanisms within an institutional trinity composed of "administrative system, funding structure, and linked mechanisms". Findings indicate that during the stage of multi-department decentralized fundraising, the demand for linked mechanisms remained weak. Since 1993, characterized by single-department management and tight fiscal constraints, soft "triple linkages" (public educational expenditure/GDP, growth of educational appropriations/growth of regular fiscal revenue, and teacher salaries/civil servant salaries) served a critical fundraising function by expanding budgetary bargaining power. This period also saw a relaxation of controls over extra-budgetary revenue. After 2012, under the policy orientation of "cleaning up linkages," a new policy combination emerged to ensure the 4% target and the principle that per-student general public budget educational expenditure should only increase and not decrease, with the hardening of linkages more prominently manifested in the domain of teacher salaries. Rather than inherently increasing the education fiscal expenditure ratio, the effectiveness of linked mechanisms is determined by internal coordination and its synergy with external institutions, such as the administrative system and the flexibility of extra-budgetary revenue. Given the established strong linkage of teacher salaries, this paper proposes standardizing non-basic public educational services as educational products suitable for market-based supply and moderately relaxing the recruitment of non-tenured teachers to enhance governance flexibility, in order to strike a new balance between fiscal sustainability and educational quality.