

教育经费配置、流入地义务教育供给 与儿童随迁*

——基于城市义务教育经费保障机制改革的研究

张明昂 刘亚卫 肖 鹏

内容提要:保障随迁子女在流入地平等接受义务教育,是教育公平的重要体现,这与政府间义务教育支出责任划分以及补助经费配置方式密切相关。本文基于2016年起实施的城市义务教育经费保障机制改革,结合2011—2018年流动人口调查数据,识别了完善城市义务教育中央经费配置对农村流动人口子女随迁的影响。研究发现:第一,城市义务教育经费保障机制改革显著提升了流动人口子女随迁的概率;第二,政策对父母受教育水平较低家庭儿童、女孩、学龄较低儿童影响更大,在流动人口占比较高、财政分权程度较高的城市更为明显,表明该政策有利于促进群体间、性别间的教育机会公平;第三,作用机理在于,改革通过明确央地间城市义务教育支出责任划分、优化中央补助资金配置的方式,激励流入地增加教育投入、降低义务教育异地入学门槛、扩大招生规模,从而改善了随迁子女在流入地接受义务教育的机会。进一步研究表明,随着子女随迁概率的增加,流动人口的长期居留意愿也显著提升,城市劳动力供给得到了改善。本文为理顺中央与地方之间义务教育支出责任,完善中央转移支付补助机制,推动教育公平以及保障城市劳动力供给提供了经验依据和政策参考。

关键词:义务教育 财政支出责任 子女随迁 流动人口

一、引言

教育公平是社会公平的重要基础,是实现共同富裕的重要推动力。习近平总书记在党的二十大报告中强调,要“办好人民满意的教育”,“促进教育公平”。近年来,我国人口流动日益活跃,随之而来的是流动人口随迁子女规模的不断扩大,^①但流动儿童与户籍儿童在享受教育等公共服务方面存在明显差距。^②随迁子女教育是城乡义务教育优质均衡发展的重要组成部分(李健,2023),保障随迁子女在流入地平等获得教育机会,是实现教育资源公平分配和社会公平正义的体现。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关

* 张明昂,清华大学公共管理学院、中央财经大学财政税务学院,邮政编码:100084,电子信箱:zhangmingang@tsinghua.edu.cn;刘亚卫(通讯作者)、肖鹏,中央财经大学财政税务学院,邮政编码:102206,电子信箱:liuywss@163.com,pengx@cufe.edu.cn。本文研究得到国家自然科学基金青年科学基金项目(72203247)、国家社会科学基金重大项目(21ZDA043)的资助。作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议。当然,文责自负。

① 国家统计局、联合国儿童基金会、联合国人口基金发布的《2020年中国儿童人口状况:事实与数据》显示,2010—2020年间我国流动人口规模增长69.7%,从2010年的2.21亿人增至2020年的3.76亿人,占总人口的比例高达26.6%;2020年,全国流动儿童和留守儿童合计约1.38亿人,占中国儿童总人口的46.4%。

② 2024年,中央多部门联合印发《加强流动儿童关爱保护行动方案》,这是首个专门面向流动儿童群体的关爱性政策,提出让流动儿童享受更加优质均等的公共服务。

于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,“优化区域教育资源配置,建立同人口变化相协调的基本公共服务供给机制”,这为保障随迁子女在流入地的受教育权益、推进教育公平提供了政策方向。

近年来,我国相继出台了针对随迁子女的入学保障政策,提出了“两为主”(以流入地政府管理为主、以公办学校为主)政策、免除学杂费与借读费、发放“奖励金”等措施,旨在提高随迁子女在流入地获得义务教育的机会,在一定程度上缓解进城务工人员随迁子女面临的教育难题。然而,面向随迁子女的优质教育机会仍然相对匮乏(Chen & Feng, 2017),尤其是较高的入学门槛或偏向高技能劳动力子女的入学条件,往往不利于低技能、低学历流动人口子女的随迁(王茹等,2023;陈媛媛和傅伟,2023;陈媛媛等,2024),留守儿童问题依旧严峻。对随迁儿童入学机会的限制,不仅会加剧留守儿童因缺乏父母陪伴造成的人力资本损失(Heckman, 2006),扩大城乡教育资源获取的不平等,也不利于流动人口社会融入感提升和新型城镇化的推进(王伟同等,2024)。因此,保障随迁子女在流入地的受教育权益,对于推进全体人民共同富裕和经济高质量发展具有重要的现实意义。

进一步提高随迁儿童在流入地的受教育机会,需解决义务教育背后的支出责任划分及补助经费配置问题。流入地城市在为流动儿童提供义务教育方面缺乏积极性,主要有以下原因:一方面,义务教育的公共品属性使其具有很强的外部性,再加上长期以来中央与地方在义务教育方面相对模糊的支出责任划分等原因,地方政府缺乏内在激励将自有财政收入投入教育领域(高跃光和范子英,2021)。另一方面,虽然自2005年起中央提出义务教育经费按照“明确各级责任、中央地方共担”等原则安排,但却在较长时间内实行了“重在农村”的义务教育补助经费分配政策,对城市义务教育经费补助不足(例如,仅鼓励地方主动减免城市义务教育阶段学生学杂费等),无法有效缓解地方在城市义务教育方面的支出压力,流入地城市为避免增加自身财政负担,通常通过依据户籍或设置入学门槛等方式将流动人口子女拒之门外。2008年起,中央对解决农民工随迁子女义务教育问题较好的省份发放财政奖励,但“奖励金”是在地方吸纳流动儿童之后才可能拨付,对地方而言奖励资金滞后且具有不确定性,因此也无法真正调动地方吸纳随迁子女的积极性。此外,长期以来,中央依户籍拨付的义务教育经费补助不可携带,在一定程度上导致了人口流出地政府“吃空饷”,而流入地政府却无法得到相应的中央补助,人口流入较为集中的城市财政压力较大,教育资源供需矛盾日益突出,形成了财政补助资金的低效配置。因此,在明确地方义务教育支出责任的同时,优化中央补助资金配置方式,对于更好地激励地方增加教育投入、提升随迁子女在流入地的公共教育机会显得尤为重要。

本文从财政教育补助经费配置的视角,对人口流动背景下的地方教育供给与流动子女随迁问题展开分析。具体而言,2015年底颁布的《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发〔2015〕67号)中提出,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,落实生均公用经费基准定额所需资金由中央和地方按比例分担,实现由中央负担的生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带(以下简称“城市义务教育经费保障机制改革”)。本文以此改革为例,考察了城市义务教育补助经费的优化调整对流动人口家庭中的义务教育学龄前及学龄期儿童(以下简称“学龄儿童”)随迁的影响、机制及其经济后果。本文基于手工收集的城市数据计算随学生流动可携带的中央生均补助占各城市生均义务教育支出的比重,衡量各城市受政策影响的差异,构造了强度双重差分(difference-in-differences, DID)模型,并结合2011—2018年的流动人口动态监测调查数据(China Mi-

grants Dynamic Survey, CMDS)进行实证分析。研究发现:首先,城市义务教育经费保障机制改革使得流动人口家庭中学龄儿童随迁概率显著提升;其次,改革的实施对父母受教育水平偏低家庭儿童、女孩、学龄较低儿童影响更大,在流动人口占比较高、财政分权程度较高的城市作用更明显;再次,作用机制上,改革通过激励流入地降低义务教育入学门槛、扩大招生规模以及增加教育投入,有效改善了流动人口子女在流入地获得义务教育的机会,进而提高了其随迁概率;最后,随着儿童随迁概率的提升,流动人口的长期居留意愿显著增加,返乡概率显著下降,且工作时间显著增加,这意味着城市劳动力供给得到改善。

本文主要从以下三方面对既有文献进行补充。第一,从中央补助资金配置视角拓展了对流动儿童随迁以及劳动力迁移行为影响因素的研究,揭示了教育财政政策在子女随迁、流动人口定居和城市劳动力供给中的关键作用。流入地公共服务水平对人口流动具有重要影响,既有研究普遍关注了入学门槛和落户政策,发现严格的入学或落户门槛会增加流动人口子女留守概率(魏东霞和谌新民,2018;吴贾和张俊森,2020;陈媛媛和傅伟,2023),并导致劳动力回流(张吉鹏等,2020;张锦华等,2024);而放开落户限制及异地中高考政策可缓解儿童留守问题并提升其人力资本(陈媛媛等,2024;Li & Zhang, 2023; Sieg et al., 2023)。然而,这些政策的实施需要以地方财力作为支撑,流入地财政压力会抑制随迁行为(张训常和何炜,2024)。相较于上述研究,本文从完善义务教育中央补助经费的角度,揭示了城市义务教育经费保障机制改革通过激励地方政府承担共同事权支出责任,从而改善流动儿童教育机会的重要作用。考虑到缓解地方基本公共服务的财政压力、调动地方政府对共同事权支出责任的积极性是进一步完善户籍政策、推动劳动力要素自由流动亟须解决的关键问题,因此本文不仅深化了财政压力与子女随迁关系的已有研究,^①也为通过央地间转移支付制度改革来提升地方政府基本公共服务供给能力提供了思考(吕冰洋和胡深,2024)。此外,本文关于改革显著增强流动人口定居意愿的发现,丰富了对于城市劳动力供给的微观研究(韩润霖等,2023;An et al., 2024)。这些结论为缓解人口迁移阻碍和解决儿童留守问题提供了新视角。

第二,从财政体制视角深化了对于教育补助资金配置的研究,揭示了完善城市义务教育领域的中央事权和支出责任在改善地方义务教育供给中的作用及其机理。既有文献关注了国家层面财政支持政策对地方教育供给、人力资本积累的影响,如中央财政转移支付(范子英,2020;高跃光和范子英,2021)、中央专项教育扶贫(汪德华等,2019;宋弘等,2022)、地方教育专项融资(高跃光等,2023)、农村义务教育补助(齐良书和赵俊超,2012;亢延锟等,2023;Wang et al., 2023)。然而,这些政策多遵循户籍地分配原则,在户籍制度逐步放开、人口流动加剧的背景下,既有的支出责任划分和资金分配方式不利于缓解人口

^① 本文与张训常和何炜(2024)相比有以下特点:一是研究视角的独特性。张训常和何炜(2024)主要揭示了流入地财政压力增加对流动人口子女随迁的抑制作用。由于义务教育具有公共品属性和较强外部性,地方政府缺乏向流动人口提供教育的激励,这意味着降低地方财政压力未必会改善流动人口子女入学,促进其随迁。更深层次的应对思路在于明确央地间城市义务教育支出责任划分、优化“城乡不统一”的教育补助资金配置传统模式。基于此,本文从优化中央教育补助经费分配机制的角度出发,强调通过城乡统一的义务教育补助经费激励地方政府承担共同事权支出责任,从而发挥提升流动儿童受教育机会的积极作用。二是研究内容的丰富性和拓展性。张训常和何炜(2024)主要围绕公共服务供给、住房成本进行了总体化的机制分析,这些指标大多融合了对本地人口的影响。本文则基于义务教育异地入学门槛以及子女随迁原因等揭示了改革对改善特定目标群体入学机会的具体表现。此外,本文拓展了分析范围,考察了改革对流动人口定居意愿和城市劳动力供给的影响,丰富了关于财政政策对人口流动和劳动力市场影响的研究。

流入城市日益紧张的义务教育供需矛盾,不利于教育资源的均衡配置(赵扶扬等,2025)。本文首次从城市义务教育经费保障机制改革切入,系统考察了中央对城市义务教育的补助经费调整如何通过明确地方政府支出责任、带动地方教育支出进而改善流动儿童义务教育供给,这弥补了传统政策在人口动态迁移环境下的适应性不足问题(王永进等,2022)。研究结论对完善教育财政体制、激励地方政府承担共同事权下的支出责任具有重要的实践意义和政策价值。

第三,本文的研究对财政政策推动义务教育优质均衡发展、实现教育公平具有重要启示(陈斌开等,2023)。财政政策是推动社会公平的重要调节手段,除了利用财政再分配政策干预收入分配(陈斌开和李银银,2020)之外,通过公共教育财政支出改善弱势群体和贫困地区的教育资源和水平(Duflo, 2001; Aaronson & Mazumder, 2011; Bianchi et al., 2022)、落实教育扶贫扶弱,也是财政政策保障机会公平、推动共同富裕的渠道(杨娟等,2015)。留守儿童的教育问题是教育公平的重要内容,推动儿童随迁是解决该问题的主要途径之一。本文通过揭示中央教育补助资金优化配置对儿童随迁的影响,以及在儿童性别、儿童父母受教育水平等维度的异质性表现,为推动教育公平提供了参考。

二、制度背景与理论分析

(一)制度背景与典型事实

1. 制度背景

2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》(下文简称《义务教育法》)规定,义务教育经费投入由中央和地方各级政府共同负担,省级政府负责统筹落实,自此义务教育财政责任“央地共担、省级统筹”有了明确的法律依据。现阶段,中央主要按照各省义务教育在校生数、补助标准等核定城乡义务教育补助经费预算,而在校生数又与各省核定的学位数与招生数密切相关。按照《义务教育法》规定,适龄儿童一般都能在户籍地就近免试入学,但地方政府在是否接收随迁子女入学及吸纳多少的问题上,拥有很大的决定权。

随迁子女在城市接受义务教育所需经费是政府义务教育投入的一部分,然而该群体面临户籍所在地与接受义务教育所在地不一致的特殊情况。随着人口流动规模的不断扩大,又限于流动人口的地区分布不均以及流入地政府的财力差异,随迁子女的义务教育财政经费最终应由谁负担成为政府和社会关注的话题。为此,中央先后颁布了一系列政策,本文以2001年“两为主”政策的颁布为起点展开分析。

(1) 2001—2015年期间,随迁子女入学以流入地政府管理为主,央地间关于城市义务教育经费无明确分担比例。2001年,国务院首次提出了“以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主”的“两为主”政策,以保障流动人口子女接受义务教育的权利。2008年发布的《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》(国发〔2008〕25号)强调,根据相对就近入学的原则统筹安排随迁子女在公办学校就读,并对落实较好的省份给予适当奖励,但该“奖励金”制度属于事后补助,且补助比例不明确,于地方而言具有一定的滞后性与不确定性。2014年中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》要求,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,开始从之前的“两为主”转向“两纳入”,并提出通过政府购买服务等方式,保障未能在公办学校就学的随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育的权利。2007年春季,我国农村地区实现义务教育阶段学生全部免除学杂费,所需经

费由中央与地方按照规定比例分担,但相较之下,城市义务教育补助政策明显滞后,这一阶段中央并未就城市义务教育阶段的经费补助出台明确制度安排。尽管2008年春季我国在部分城市试点了免除城市义务教育学杂费,但相关经费仍主要由地方财政承担,中央并未设定明确补助基准。同年秋季起,我国全部免除城市义务教育阶段学生学杂费,中央财政对已整体免除的省份,按照免除学杂费资金的一定比例安排奖励资金。与对接纳随迁子女地区实施奖励的制度类似,该奖励资金同样属于事后补助,补助比例不明确且具有一定滞后性,还要求满足“整体免除”等限制条件。^①由此可见,这一时期中央虽然鼓励各人口流入地吸纳随迁子女入学,但将主要责任下放至流入地政府,且未对相应的经费负担问题进行明确划分,流入地接收随迁子女后所需的经费主要由当地财政负担,如教育经费支出、对民办教育的补助等,接收较多的随迁子女无疑将加剧流入地教育支出压力。2008年开始的奖励金政策属于事后补助且具有一定的不确定性,再加上流动人口分布不均以及流入地政府在财政支付能力和支付意愿上的差异,导致各地在落实随迁子女义务教育政策时存在弹性空间,造成执行偏差(吴开俊和周丽萍,2021)。

(2)2016年至今,伴随城市义务教育经费保障机制改革的实施,中央和地方分项目、按比例负担义务教育经费。为统筹城乡义务教育资源配置,2015年发布的《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发[2015]67号,下文简称为《通知》)标志着城市义务教育经费保障机制改革正式启动。该政策整合了原有农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖励政策,自2016年春季学期起,建立起中央和地方分项目、按比例分担的城乡统一义务教育经费保障机制。《通知》明确提出,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,^②并要求各地对城乡义务教育学校按照不低于基准定额的标准补助公用经费。基准定额为:中西部普通小学每生600元/年、普通初中每生800元/年;东部普通小学每生650元/年、普通初中每生850元/年。生均公用经费基准定额所需资金由中央和地方按比例分担,西部及中部实施西部大开发政策的地区为8:2,中部其他地区为6:4,东部地区为5:5。^③《通知》发布后,各地从2016年春季学期起统一了城乡义务教育学校生均公用经费基准定额。^④《通知》还强调实现“生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带”,改革后的中央补助逻辑是“学生在哪里上学,补助便拨到哪里”。^⑤这一制度变革的核心在于明确了中央

^① 这意味着该阶段免除城市义务教育学生学杂费所需资金主要由地方政府自行筹措,中央对各省的学杂费补助金额因省级制定的城市学杂费标准而异,尚未实现全国统一的补助基准。“一定比例”表明补助比例相对模糊、不够明确,“整体免除”限定了地方获得补助的前提,是地方获得城市义务教育经费投入奖励的限定性条件。

^② 改革前,各地生均公用经费标准存在较大差异,不同层级政府(省、市、县)之间的资金分担比例也不尽相同。本文根据现有资料整理了部分地区在改革前的生均公用经费标准,相关内容详见本刊网站登载的附录。

^③ 以中央确定的基准定额计算,中央生均公用经费基准定额(小学617元/年,初中817元/年,按东、中、西部补助标准均值计算)在2015年全国公共财政预算生均公用经费中的占比分别为:小学25.35%,初中24.31%;在全国生均公共财政预算教育事业费支出中的占比分别为:小学6.98%,初中6.75%。此外,生均公用经费基准定额标准在2020年后进一步提高。

^④ 截至2016年底,31个省份已全部出台了实施方案。多数省份均按照中央规定的基准定额执行,由于中央提出的标准为最低基准,且《通知》鼓励各地结合实际提高补助标准,个别省份确定的基准定额高于中央基准,但中央补助的金额均按基准定额来计算。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录。

^⑤ 个别省份在省内实施了“钱随人走”政策。例如,浙江省2023年开始实施“省级财政教育转移支付”随学籍流动,实现由学生户籍所在地到省内流入地之间的转移;安徽省2011年开始在省内实现公用经费的横向转移。然而,这些省份内部的实践都是在给定义务教育事权纵向安排的情况下,对随迁儿童教育经费由省统筹在所辖市、县间分配的转移,不涉及义务教育支出事权的纵向划分与调整。

和地方在城市义务教育方面的支出责任划分。中央财政首次就城市义务教育阶段在校生的生均公用经费出台明确补助标准,并由央地按比例负担,标志着城市义务教育财政责任实现从“地方负担为主”到“央地共担”的转变,有助于缓解地方在城市义务教育方面的支出压力。改革后,中央对地方义务教育进行补助不再依赖“先免后奖”的激励机制,而是通过前置性、制度化的财政支持明确中央补助责任,有利于消除地方政府对吸纳随迁子女能否获得、获得多少中央补助的财政方面顾虑,还能够缓解地方在吸纳随迁子女后的教育支出压力。此外,中央生均补助资金依据学生学籍按人拨付,具有可携带性,意味着随迁子女就读于流入地城市的学校后,中央相应的补助将随学生拨付给流入地财政,强化了基于学籍而非户籍的教育财政公平。综合来看,改革有利于减轻人口流入城市的教育支出压力,提升对流动人口随迁子女的教育接纳能力。

2. 流动人口的基本情况

本文利用2011—2018年CMDS数据,刻画了流动儿童随迁、流动人口长期居留意愿等问题的基本情况。在流动儿童随迁方面,如图1(a)所示,在样本期间内我国流动儿童随迁的总体概率超过60%,但该比例随儿童年龄增长逐步下降,呈现阶段性特征:0—2岁低龄儿童随迁比例较高(约77%),因为父母在该阶段倾向于将子女带在身边照料;3—6岁学龄前儿童随迁比例下降(约为72%),部分家庭可能由于教育机会或托育成本选择让子女留在户籍地;当儿童进入义务教育阶段后,随迁比例进一步降低,7—12岁儿童中有约71%随迁,而进入初中阶段后,随迁比例明显下降,约64%随迁。这在一定程度上意味着,尽管低龄儿童的随迁比例较高,但义务教育阶段尤其是初中阶段的教育政策(如学籍绑定和中考限制)对儿童流动形成了约束。在流动人口长期居留意愿方面,图1(b)展示了不同年龄阶段流动人口打算长住(5年及以上)的概率,流动人口长住意愿整体在50%以上,且在35岁左右达到峰值(66%),超过40岁以后长住意愿开始下降。进一步分析发现,流动人口是否选择长期居留与子女受教育机会、职业发展条件以及公共服务质量密切相关。根据CMDS的2017年数据,流动人口居留原因中,子女教育占比37.86%,其次是职业发展机会(36.44%)、社会网络关系(17.82%)和公共服务水平(7.87%)。根据本文计算,在教育资源较好的流入地,子女随迁比例高达89.77%;在公共服务较好的流入地,随迁比例为70.35%;职业发展机会和社会网络关系发挥的作用则较弱,相应流入地子女随迁比例分别为60.81%和60.80%。可见,教育资源是决定流动人口长期居留和子女随迁的核心驱动因素。

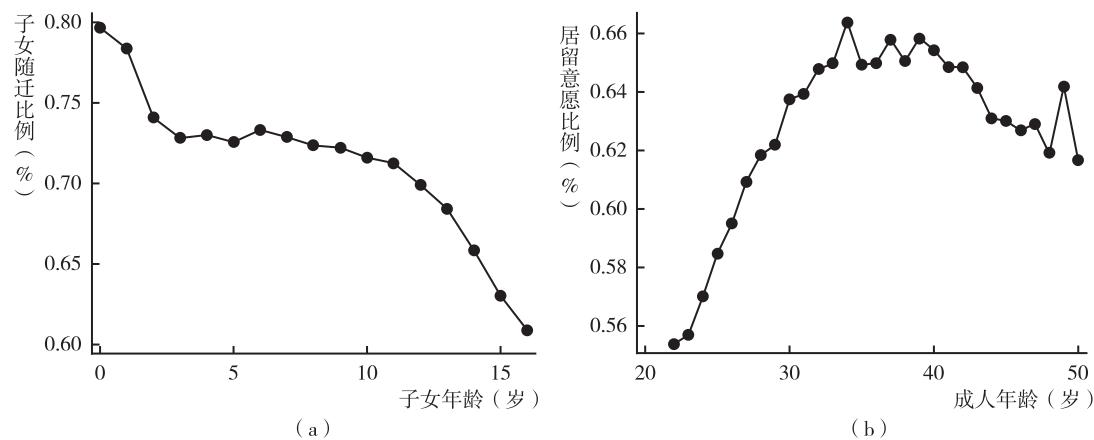


图1 不同年龄阶段的子女随迁和成人居留意愿

(二)理论分析

1. 地方政府对随迁子女义务教育供给不足的原因分析

在现行财政分权体制下,人口流入城市对随迁子女义务教育等公共服务供给不足,主要是受到以下两方面制约。

(1)义务教育的空间外部性与央地间相对模糊的支出责任划分导致地方政府的投入动力不足。义务教育具有较强的正外部性,其收益往往超出提供地的财政责任范围。我国义务教育以强制入学和免费教育制度为基础,除中央补助外,其余供给成本主要由地方政府负担。然而,教育收益会随着人口流动而外溢,导致地方投入与收益不对称,因此地方对义务教育投入的内生动力不足。作为正外部性较强的公共产品,义务教育通常需要更高层级的政府通过转移支付来支持,以提高供给的效率与公平性(Shah,2006)。然而,尽管2006年修订的《义务教育法》明确规定义务教育经费由中央和地方共同负担,但对具体负担比例缺乏明确规定,尤其是城市义务教育阶段学生的公用经费支出长期以地方财政负担为主。相较之下,农村则较早实现了义务教育阶段学生全部免除学杂费,所需经费由中央与地方按照规定比例分担。因此,流入地负担城市户籍义务教育阶段在校生的公用经费支出本就压力较大。同时,中央仅以事后奖励的方式提供补助,这种事后奖励机制存在滞后性与不确定性,无法有效激励地方政府增加义务教育投入。过大的支出压力以及滞后、模糊的激励机制均不利于提高地方政府在接收随迁子女方面的积极性。

(2)中央义务教育补助的户籍倾向影响了流入地接收随迁子女的积极性。我国早期的财政体制无论是事权划分还是转移支付制度的财力再分配,通常以辖区户籍人口为基础(刘尚希,2012)。在财政体制的约束下,地方层面普遍不愿承担本地非户籍人口公共服务支出责任,各地财政支出在总体上都呈现户籍倾向(甘行琼和刘大帅,2015)。从中央转移支付层面来看,中央义务教育补助经费长期依据学生户籍属地拨付,无法针对性地缓解随迁子女流入地的财政负担,这又进一步降低了人口流入地接收流动学龄子女的积极性。具体而言,改革前,中央义务教育财政补助拨付通常以学生户籍地为依据,特别是在中央对农村义务教育实施“两免一补”、新型城镇化等政策的背景下,大量由农村流向城市的学龄子女由于户籍所在地与受教育所在地分离,中央财政依据学生户籍拨付到农村的补助经费无法随学生从户籍所在地转移到流入地城市。这种户籍导向的中央补助模式使得流入地政府在接纳随迁子女时需要承担比本地户籍学生更大的财政压力,降低了地方为随迁子女提供公共教育机会的意愿。

2. 改革影响随迁子女教育机会的理论逻辑

跟随务工人员在流入地接受义务教育的子女,其就读所需经费应由谁负担、中央是否补助以及补助多少,直接关系到流入地政府对随迁子女的接纳程度。改革后,中央义务教育补助由“重在农村”转向“城乡统一、流动可携带”,激励地方政府增加义务教育供给,从而促进子女随迁。

(1)中央义务教育补助由“重在农村”转向“城乡统一”,减轻了流入地的义务教育支出压力。2015年底实施的城市义务教育经费保障机制改革确定了城乡统一的生均公用经费基准定额,其核心逻辑是将城市义务教育阶段的生均公用经费由地方负担为主转变为中央和地方按明确比例分担,从而打破了长期以来中央义务教育补助“重在农村”的局面。这一调整顺应人口流动趋势,明确了中央与地方之间有关城市义务教育阶段学生公用经费的负担比例,减轻了城市在义务教育方面的整体支出压力,为地方腾出财力吸纳流动儿

童创造了条件。此外,央地间明确的支出责任划分为地方政府将随迁子女教育纳入财政预算提供了依据。《通知》指出,城乡义务教育学校的生均公用经费基准定额资金由中央和地方按比例负担,这一安排有效缓解了城市义务教育投入责任模糊、地方财政压力大的问题。结合随迁子女义务教育“两纳入”要求,流入地政府能够根据城市户籍在校生以及接收随迁子女的数量,清晰预估中央补助规模,并将其纳入财政预算。改革后,中央以前置性的补助制度安排取代了原本的对流入地接收随迁子女进行事后奖励的制度,显著降低了地方政府在接纳随迁子女后义务教育投入预算的不确定性,也有助于提高地方吸纳随迁子女的意愿。

(2)中央义务教育补助“流动可携带”有助于降低流入地的随迁子女义务教育入学门槛。改革实现了生均公用经费基准定额中央补助资金随学生流动可携带,意味着随迁子女在流入城市接受义务教育时将同城市户籍学生一样获得中央经费支持,中央拨付的生均公用经费补助将由“按户籍地拨付、地方负担为主”调整为“按属人拨付、中央和地方按明确比例分担”。改革结合了人口流动趋势,优化了中央转移支付资金分配机制,明确了中央财政拨付经费依据学籍随人流动的原则,意味着随迁子女一旦在流入地学校入学,中央相应的补助资金就拨付到流入地财政。这种资金随人流动的补助方式使得地方政府在接纳随迁子女时能够获得稳定、可预期的财政支持,保证了地方在接纳随迁子女后,能获得与城市户籍学生相同的中央补助,实现了在中央补助方面的“一视同仁”,从而有助于流入地降低相应的入学门槛。中央财政转移支付不仅可以弥补地方教育支出缺口(亢延锟等,2023),还具有显著的结构效应,有助于提高地方教育资源的总量供给(高跃光和范子英,2021)。这种依据在校生人数拨付转移支付经费的财政支持方式不仅降低了地方为随迁学龄儿童提供教育服务的边际成本,还激励其增加配套支出,以满足日益增长的随迁子女免费义务教育需求,从而提升子女随迁的可能性。

图2展示了本文的理论分析框架,我们基于此提出以下基准假说:城市义务教育经费保障机制改革实施后,由于城市义务教育生均公用经费由“地方负担为主”转向“央地按确定比例分担”,并实现中央补助随人流动,因此有利于促进流动人口的学龄子女随迁。

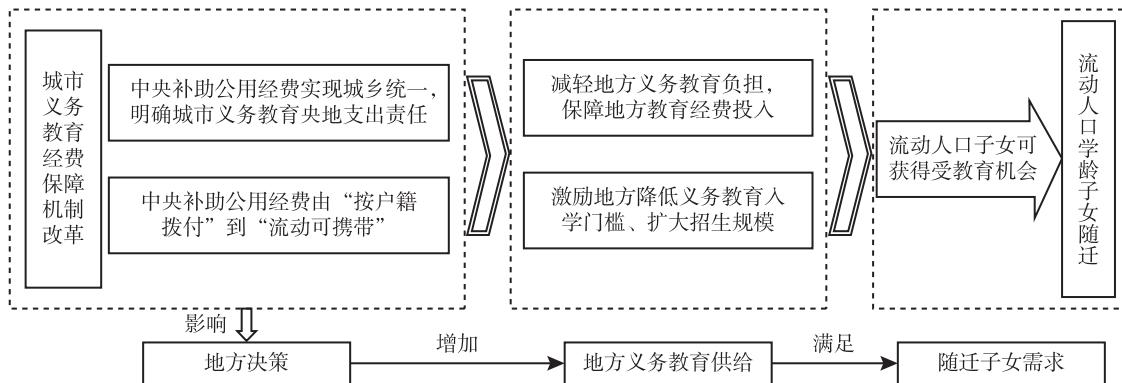


图2 城市义务教育经费保障机制改革影响流动人口学龄子女随迁的理论机制

三、研究设计

(一)数据与变量定义

1. 核心被解释变量与个人层面数据

本文使用的个人层面数据主要来自2011—2018年CMDS数据。CMDS由国家卫生健

康委员会自2009年起在全国开展,2011年以来在全国各省流动人口较为集中的流入地随机抽取样本点开展抽样调查,是国内当前流动人口微观调查中样本量最大的数据集。CMDS以家庭为单位,每个家庭只有一位受访者,家庭基本信息和家庭(同住)成员信息由受访者提供。参考陈媛媛和傅伟(2023),本文对样本城市(市辖区)流入地受访者做如下限制:(1)限定流入时长在一年以上,这主要是考虑到流入时长较短的流动人口在城市中的生活还不稳定;(2)限定年龄在22—55岁,从而尽可能保留受访者为父亲或母亲的样本;(3)限定受访者及其配偶均为农村户籍,这主要是考虑到农村户籍流动人口的受教育和技能水平较低,其子女随迁入学难度更大(王茹等,2023;魏东霞和谌新民,2023)。对于符合上述条件的受访者,将其子女年龄限定在3—16岁,这是因为3岁以下儿童未达到幼儿园入学要求,其随迁主要是因为需要照顾而非接受教育,纳入基准样本可能导致估计偏误;16岁以上子女则通常已完成九年义务教育。

本文的核心被解释变量为符合条件的受访者家庭中“3—16岁学龄儿童是否随迁”的虚拟变量,如果3—16岁的子女现居地与受访者流入地相同,则该变量赋值为1,否则赋值为0。本文还选取了可能影响学龄子女随迁的个体特征与家庭特征信息,用于构造控制变量,后文将对此具体说明。

2. 政策处理强度指标设定与城市层面数据

(1)政策处理强度指标的设定思路。我国城市间生均教育支出水平差距较大(魏易等,2023),这意味着各城市在义务教育原有投入上的差异会影响改革后中央补助资金的效果:若某城市义务教育生均投入原本较低,则中央补助经费的相对分量会较重,从而改革将更大程度缓解当地的义务教育经费投入压力,并对义务教育供给以及流动人口子女随迁带来更强影响。因此,《通知》明确的中央补助的生均公用经费占政策实施前各城市生均义务教育支出的比重,决定了改革对不同城市的影响强度。该比值越大,表明在政策实施后,中央补助资金占当地生均义务教育支出的比重越高,城市新接纳流动儿童后需自身负担的教育经费越少,地方政府越有可能为流动儿童提供更多的教育机会,政策的影响也就越大,即政策处理强度指标与政策实际影响强度之间具有正向关系。^①

(2)政策处理强度指标中分子、分母的计算与数据来源。政策处理强度指标中的分子为《通知》明确的由中央补助的生均公用经费,依据前文政策所述,分东、中、西部分别计算中央负担的生均公用经费部分。^②分母使用2015年各城市普通小学和普通初中生均一般公共预算教育事业费来度量,通过依次查找各省、市教育经费执行情况统计公告,以及各地市人民政府、教育部门和统计部门官网获得。教育事业费支出是指地方政府用于支持教育运行的综合性预算支出,涵盖义务教育阶段最主要的支出项目,既包括生均公用经费(反映学校正常运转的经常性支出),还包括教育人员经费(如教职工工资、津贴、绩效工资等),覆盖了义务教育阶段较为全面的支出内容,能够准确反映各城

^① “中央补助的生均公用经费”为改革后新增拨付给城市的中央资金,反映了中央在生均公用经费上的承担增量。基于这一思路,本文将改革后中央负担的生均公用经费除以改革前的各城市义务教育生均投入,从而反映中央的这一改革缓解地方义务教育财政压力的强度。这与陈晓光(2016)衡量取消农业税带来的地方财政压力缓解的思路类似。

^② 生均公用经费涵盖办公费、印刷费、水费、电费、邮电费、差旅费、维修(护)费、租赁费、会议费、培训费、公务接待费、劳务费、工会经费、公务用车运行维护费、其他交通费用、其他商品和服务支出等。

市财政对义务教育的支持水平。^①分阶段的生均教育事业费反映了财政对不同阶段学生在单位年度内的支持水平,又由于义务教育涵盖小学和初中阶段,因此本文的政策处理强度指标初步设定为:(中央负担的小学生均公用经费/普通小学生均一般公共预算教育事业费)+(中央负担的初中生均公用经费/普通初中生均一般公共预算教育事业费)。其中,分子、分母分别表示学龄儿童在流入地公办学校接受1年小学和1年初中教育(并非整个义务教育阶段累计)时,中央和地方需支出的教育经费。

(3)加权后的政策处理强度指标。考虑到各城市流动儿童比例和流动儿童在公办学校入学比例的差异对地方财政压力的影响有所不同,本文对指标进行了两次加权处理。首先,基于2015年人口抽样调查数据,计算流动儿童数占当地同年龄段儿童总数的比例,对流动儿童占比较高的地区赋予更高权重,反映流动儿童对地方财政的实际压力。其次,虽然随迁儿童在当地公办学校就读的比例超过79%,^②但仍有少部分随迁儿童就读于民办学校,而一般公共预算义务教育支出无法体现儿童就读于民办学校所需的资金情况。因此,为体现流动儿童在公办教育系统接受义务教育的比例对当地财政的影响,我们利用2011—2013年CMDS数据,计算政策实施前各城市随迁儿童中就读公立学校的比例,并进行进一步加权。这可以反映当地公立义务教育系统对于流动儿童教育的吸纳程度,该指标越大,意味着流动儿童流入对当地公办教育带来的财政压力越大。两次加权后得到的强度指标为:

$$\frac{\text{中央负担的小学生均公用经费}}{\text{普通小学生均一般公共预算教育事业费}} \times \text{当地小学学龄儿童中的流动儿童占比} \\ \times \text{小学流动儿童中入读公办学校的比例} + \frac{\text{中央负担的初中生均公用经费}}{\text{普通初中生均一般公共预算教育事业费}} \\ \times \text{当地初中学龄儿童中的流动儿童占比} \times \text{初中流动儿童中入读公办学校的比例}$$

该指标可以综合反映流动人口学龄子女在流入地公办学校接受1年小学和1年初中教育时,中央补助相对地方支出标准的财政负担比例。^③该指标取值越大,意味着改革后中央补助占比越高,因此城市接纳流动儿童对本地带来的公共预算支出压力越小。^④

本文以政策实施的前一年(2015年)为基期,选取了可能影响流动人口规模或义务教育投入的一系列城市特征变量,作为控制变量。其中,城市房价数据根据安居客、房天下、贝壳和房价行情网等平台的二手房挂牌价格整理得到,城市其他特征数据来源于《中国城市统计年鉴》。主要变量的定义及描述性统计如表1所示。

^① 在剔除未查询到所需数据或数据不完整的城市后,最终共保留了248个样本城市的义务教育生均事业费支出数据。教育事业费包括学校运转、教学活动、人员工资等直接与教育相关的支出,是一般公共预算教育支出的主要构成,根据《中国教育经费统计年鉴2016》,在义务教育阶段,教育事业费占一般公共预算教育支出的比例超过93%。因此选择“生均教育事业费”作为分母能够准确全面地反映当地义务教育的财政投入情况。相比之下,分子“生均公用经费”仅为“生均教育事业费”的一部分,但由于改革本身的设计决定了中央的补助仅涵盖公用经费部分,这一一定程度上反映了本次改革中央负担经费的局限性。本文选取这一强度指标的分子是为了如实刻画中央负担的金额。

^② 参见教育部发布的《中国教育概况——2015年全国教育事业发展情况》。

^③ 本文对两个权重数据分别按照各自的全国均值将各城市的数值进行了标准化处理。

^④ 本文分析了政策处理强度在不同地域的分布情况,并探讨了政策处理强度与其他相关因素之间的关系。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录。

表 1

变量定义及描述性统计

Panel A: 个体变量					
变量名	含义	均值	标准差	观测值	
<i>Migration</i>	子女随迁虚拟变量	0.685	0.465	357776	
<i>Child_gender</i>	子女性别虚拟变量(男性=1)	0.560	0.497	357583	
<i>Child_age</i>	子女年龄	8.844	3.902	357776	
<i>Adult1_age</i>	受访者年龄	35.481	5.715	357776	
<i>Adult1_minority</i>	受访者民族(少数民族=1)	0.057	0.233	357776	
<i>Adult1_edu</i>	受访者受教育程度	3.060	0.743	357776	
<i>Duration_flowin</i>	受访者流入时长	6.326	4.837	357776	
<i>Adult2_age</i>	受访者配偶年龄	35.420	5.665	357776	
<i>Adult2_minority</i>	受访者配偶民族(少数民族=1)	0.057	0.232	357776	
<i>Adult2_edu</i>	受访者配偶受教育程度	3.061	0.723	357776	
<i>Num_Children</i>	家庭子女数量	1.790	0.683	357776	
<i>lnRent</i>	家庭每月房租(元),加1后取对数	5.352	2.410	357776	

Panel B: 城市变量					
变量名	含义	均值	标准差	观测值	
<i>Treat_{c15}</i>	加权后的政策处理强度	0.064	0.028	357776	
<i>lnGDP15</i>	2015年地区生产总值(亿元)对数	8.609	1.088	357776	
<i>lnFisRevpc15</i>	2015年人均一般公共预算收入(万元)对数	9.256	0.919	357776	
<i>lnAvgWage15</i>	2015年职工平均工资(元)对数	11.117	0.235	357776	
<i>lnNum_MidSch15</i>	2015年普通中学数(所)对数	5.624	0.685	357776	
<i>lnNum_PriSch15</i>	2015年普通小学数(所)对数	6.292	0.713	357776	
<i>lnMidTeach15</i>	2015年普通中学教师数(人)对数	10.069	0.674	357776	
<i>lnPriTeach15</i>	2015年普通小学教师数(人)对数	10.072	0.659	357776	
<i>lnSecondInd15</i>	2015年二产从业人数(人)对数	13.387	1.064	357776	
<i>lnThirdInd15</i>	2015年三产从业人数(人)对数	13.405	1.137	357776	
<i>HousingPrice</i>	2015年城市平均房价(万元)	1.218	0.841	357776	

(二) 实证设定

基于前文构造的政策处理强度指标,我们使用强度 DID 模型,通过比较政策实施前后不同城市的流动儿童随迁的差异性变化,识别城市义务教育经费保障机制改革与学龄儿童随迁之间的因果关系。回归模型如下:

$$Migration_{ijct} = \alpha + \beta Treat_{c15} \times Post_t + X_{ijct} \gamma + Z_{c15} \times Post_t + \theta_t + \lambda_c + \omega_{pm} + \varepsilon_{ijct} \quad (1)$$

其中,下标 *i* 表示学龄子女个体, *f* 表示受访者家庭, *c* 表示受访者流入城市, *t* 表示年份。被解释变量 *Migration_{ijct}* 是受访者家庭 *f* 中的子女 *i* 在 *t* 年是否随迁到受访者流入的城市 *c* 的虚拟变量。*Treat_{c15}* 表示城市 *c* 受政策处理的影响程度,即前文中的加权后的处理强度指标,以生均公用经费基准定额中央负担资金占该城市 2015 年生均义务教育事业费支出的比重进行加权来衡量,比值越大表示该城市受到政策的影响越大;*Post_t* 是表示政策实施时间的虚拟变量,自 2016 年起取值为 1。系数 *β* 度量了在综合考虑城市流动儿童占比、入读公办学校比例后,中央补助生均公用经费占地方生均一般公共预算义务教育事业费支出的比重每提高 1 个百分点,流动人口子女随迁的概率将变化多少。

X_{ifct} 是代表个人特征及其所在家庭特征的向量: 儿童个人特征包括性别、年龄及其平方项; 家庭特征包括受访者及其配偶的年龄、少数民族身份和受教育程度, 受访者流入时长, 家庭在本地每月住房房租(加1后取对数处理), 以及子女数量虚拟变量(控制家庭生育规模的影响)。 Z_{c15} 表示城市维度可能影响当地生均义务教育支出水平的基期因素, 包括2015年各市的生产总值、人均一般公共预算收入、职工平均工资、普通中学数、普通小学数、普通中学专任教师数、普通小学专任教师数、第二产业从业人数、第三产业从业人数(以上城市变量取对数)、平均房价。将这些基期城市特征与 $Post_t$ 交互, 控制其在改革前后对学龄儿童随迁的潜在差异性影响(Nunn & Qian, 2011; Bai & Jia, 2016)。 θ_t 是年份固定效应, 控制全国层面宏观因素的影响; λ_c 是受访者流入城市固定效应, 控制城市层面不随时间变化的固有特征的影响。 ω_{pm} 为迁移类型(跨省迁移、省内迁移)—流入省份固定效应, 控制不同省份流动类型的差异性影响。^① ε_{ifct} 为模型的随机扰动项。为应对同城内个体迁移决策存在的相关性问题, 本文将回归标准误在城市层面聚类(cluster)调整。

四、主要实证结果

(一) 基准回归结果

表2汇报了(1)式的估计结果。其中, 第(1)列仅控制了城市、年份、流动类型—流入省份固定效应; 第(2)列在第(1)列的基础上, 加入了儿童和家庭特征变量; 第(3)列加入了城市特征变量。在所有列中, $Treat_{c15} \times Post_t$ 的系数均显著为正, 意味着在2016年城市义务教育经费保障机制改革后, 流动人口家庭内学龄子女随迁的概率显著增加。以第(3)列为例, $Treat_{c15} \times Post_t$ 系数为0.496, 在5%的水平上显著。结合各城市受处理强度 $Treat_{c15}$ 的统计指标可知, 受处理强度每提高1个标准差(0.028), 在改革实施后, 该城市流动人口学龄子女随迁的概率提升1.4个百分点(0.028×0.496)。

表2 基准回归结果

变量	子女随迁		
	(1)	(2)	(3)
$Treat_{c15} \times Post_t$	0.661*** (0.219)	0.710*** (0.214)	0.496** (0.197)
城市固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
流动类型—流入省份固定效应	是	是	是
儿童及家庭特征变量	否	是	是
城市特征变量	否	否	是
观测值	357776	357583	357583
R ²	0.094	0.137	0.138

注: *、**、***分别代表在10%、5%和1%的水平上显著。括号内是城市层面聚类调整的标准误。下表同。

(二) 稳健性检验

利用DID进行因果识别的假设是, 若不存在城市义务教育经费保障机制改革, 各城市的学龄子女随迁状况将保持平行变化趋势。我们构造以下回归方程检验政策前的趋势:

$$Migration_{ifct} = \alpha + \sum_{t \neq 2011} \beta_t Treat_{c15} \times Year_t + X_{ifct} \gamma + Z_{c15} \times Post_t + \theta_t + \lambda_c + \omega_{pm} + \varepsilon_{ifct} \quad (2)$$

^① 由于CMDS数据为混合截面数据, 回归无法控制受访者或子女的个体固定效应。

其中, $Year_t$ 是表征各年的虚拟变量, 在 t 年取 1, 其余年份取 0。回归中省略了基准年份(2011 年), 因此 β_t 衡量了在受政策影响程度不同的城市中, 流动人口学龄子女在 t 年随迁的可能性相较于 2011 年的变化。图 3 报告了(2)式的回归系数和 90% 置信区间。在 2015 年及之前, 交互项的系数较小且统计上不显著, 满足事前平行趋势。这说明, 在改革实施前流动人口学龄子女随迁情况未发生显著变化。2016 年及之后的系数相比 2011 年明显增大且在统计上显著, 说明改革对儿童随迁呈现显著正向影响, 且随着时间推移持续存在。

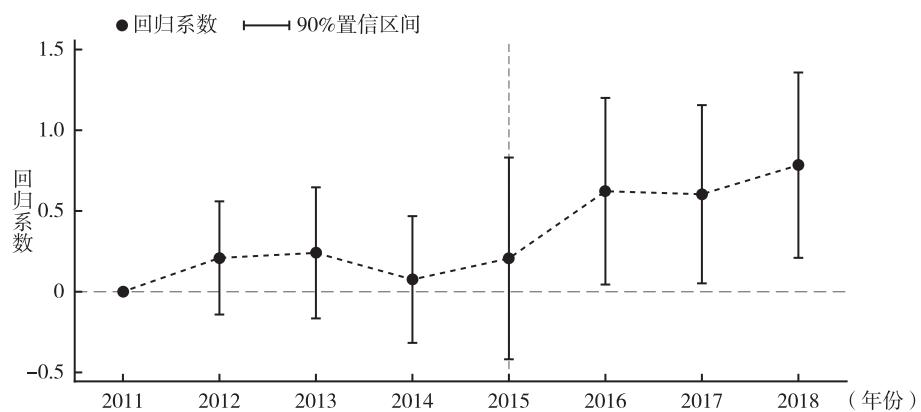


图 3 平行趋势检验

为确保结果的稳健性, 本文还进行了其他多项检验。首先, 控制了同期可能影响随迁子女教育的其他政策, 并排除区域性趋势、人口流动趋势变化等干扰因素。其次, 替换了核心解释变量的度量方式, 如按教育年限加权、使用 2014 年教育经费数据、考虑学校类型等, 验证了不同度量方法下的政策效应一致性。再次, 还通过改变随迁定义、调整样本范围、进行安慰剂检验、替换城市控制变量的构造方式等, 确保了结论的可靠性。最后, 缓解了异质性处理效应下强度 DID 的估计偏误, 结果依然稳健。^①

(三) 异质性分析

1. 个体异质性

(1) 父母受教育水平。随迁子女入学门槛通常与流动人口的经济社会背景呈负相关(陈媛媛和傅伟, 2023; 王茹等, 2023), 受教育程度较低的流动人口难以通过落户实现子女就地入学。改革使地方义务教育支出压力有所缓解, 有助于地方腾出财力增加义务教育学位供给、降低随迁子女入学门槛。因此, 我们预期受教育程度较低的流动人口子女从政策中受益更多。本文根据流动人口学历进行分组: 小学及以下为较低学历组, 初中为中等学历组, 高中及以上为较高学历组。表 3 第(1)—(3)列显示, 政策对受教育水平为中、低学历父母的子女影响显著, 而对较高学历父母的子女影响不显著且系数较小。这表明改革一定程度上促进了不同受教育程度流动群体间子女受教育机会的公平性。

(2) 儿童性别。在户籍制度和入学门槛的制约下, 流动人口子女随迁入学面临困难, 且受“重男轻女”传统观念影响, 女孩相比男孩更可能留守(孙妍等, 2020; Gao et al., 2023)。表 3 第(4)—(5)列按学龄儿童性别分组回归, 结果显示, 女孩样本的回归系数高于男孩样本。可能的原因在于, 政策降低了学龄儿童异地入学的成本和门槛, 缓解了家庭对子女性别的选择性迁移倾向, 因此女孩获得了更多随迁机会。

^① 因篇幅所限, 相关内容详见本刊网站登载的附录。

(3) 儿童受教育阶段。根据受教育阶段将儿童样本分为小学及以下组(3—12岁)和初中组(13—16岁)。表3第(6)列和第(7)列显示,较低学龄组儿童的随迁概率受政策影响明显高于初中组。这可能源于异地中考尚未全面推行且准入门槛较高(韩昱洁,2021;陈媛媛等,2024),流动人口子女在流入地接受初中教育后,仍需返回户籍地参加中考。同时,初中学制较短,父母预期将子女带到流入地就读初中的机会成本较高,因此更倾向于让其留守。对于小学及学龄前阶段的子女,父母将其带到流入地接受义务教育的预期收益则更高,政策的激励作用更加显著。

表3 个体特征维度异质性分析

变量	家庭较低	家庭中等	家庭较高	女孩	男孩	小学学龄	初中学龄
	学历	学历	学历	(4)	(5)	及以下	(7)
	(1)	(2)	(3)			(6)	
$Treat_{c15} \times Post_t$	0.448** (0.224)	0.472** (0.212)	0.359 (0.282)	0.609*** (0.208)	0.423** (0.210)	0.519** (0.212)	0.373 (0.229)
观测值	78710	187157	91656	157224	200357	278498	79082
R ²	0.161	0.146	0.114	0.144	0.135	0.126	0.170
费舍尔组合检验	-0.024		0.127***		0.138***		0.146*

注:(1)所有列均控制了城市、年份、流动类型—流入省份固定效应,以及儿童及家庭特征变量、城市特征变量。(2)费舍尔组合检验(Fisher's permutation test)结果经100次抽样得到,表征了系数组间差异(左列减右列)及统计显著性,下表适用。其中,0.127是第(1)列和第(2)列样本汇总后的回归系数减去第(3)列的回归系数。

2. 城市异质性

(1)城市流动人口占比。人口流入较多的城市在教育资源供需上矛盾更为突出,保障这些地区的流动人口子女平等享有受教育权利对解决随迁子女教育问题具有重大意义。本文依据现居地与户籍地所在区县不一致且离开户籍地满1年的标准定义流动人口,利用2015年全国1%人口抽样调查数据计算样本城市22—55岁成年人中的流动人口占比,并按占比中位数将城市分组。表4 Panel A第(1)列和第(2)列回归结果显示,改革在流动人口占比高的城市组中效果显著,说明政策更有效改善了流动人口集中城市的子女随迁入学问题。

(2)城市财政分权程度。财政分权程度影响地方政府支出结构和倾向,一般而言,分权程度越高,地方政府越倾向于将资金投向生产性经济建设,而教育等公共服务支出的优先级较低(傅勇和张晏,2007;周亚虹等,2013)。改革后,中央开始对城市义务教育阶段在校生进行补助,明确了央地间城市义务教育支出的责任划分,激励流入地保障地方教育投入。我们基于2011—2015年的财政分权程度(市级人均财政收入除以当地市级、省级、中央人均财政收入之和)的中位数划分城市组别,表4 Panel A第(3)列和第(4)列显示,政策效果在财政分权程度较高的城市中更为显著。原因可能是,这些城市在改革前偏重生产性支出,教育经费投入相对不足,调增教育投入的空间较大。由于政策从制度上明确了地方在城市义务教育方面的支出责任,弱化了“重基建、轻民生”的支出结构,从而政策效果较强。^①

^① 此外,本文考察了地方财政压力带来的政策效果差异,发现改革明显提高了财政收支压力较小城市组的学龄儿童随迁概率,而在财政收支压力较大的城市组别政策效应不显著。可能的原因在于,中央拨付的“可携带”公用经费仅占各城市教育资金投入的较小比例,地方政府仍需为接纳的流动儿童配套相应的教育支出,而财政收支压力较大的城市在政策实施过程中更可能面临资金缺口,导致政策对当地增加义务教育配套资金来吸纳流动儿童的激励不足。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录。

表4

城市特征、迁移区域维度异质性分析

Panel A	流动成人占比高	流动成人占比低	财政分权较高	财政分权较低
变量	(1)	(2)	(3)	(4)
$Treat_{c15} \times Post_t$	0.567*** (0.214)	0.033 (0.415)	0.661** (0.276)	0.130 (0.299)
观测值	323160	34423	308212	49371
R ²	0.140	0.121	0.137	0.120
费舍尔组合检验		0.534***		0.531***

Panel B	跨省迁移	省内迁移	城市群外	城市群内
变量	(1)	(2)	(3)	(4)
$Treat_{c15} \times Post_t$	0.590*** (0.196)	0.166 (0.254)	0.363* (0.213)	-0.001 (0.389)
观测值	226681	130898	127644	229939
R ²	0.125	0.104	0.121	0.119
费舍尔组合检验		0.424***		0.365***

注:所有列均控制了城市、年份、流动类型—流入省份固定效应,以及儿童及家庭特征变量、城市特征变量。

3. 迁移区域异质性

(1)迁移区域范围。为检验政策在不同迁移区域范围下的异质性影响,本文将流动人口按照迁移范围划分为跨省迁移和省内迁移两类。表4 Panel B第(1)列和第(2)列结果显示,政策显著促进了跨省迁移流动人口的子女随迁,而对省内迁移群体的影响不显著。这表明,政策的主要影响体现在跨省流动家庭子女随迁决策上,而不是由全国人口流动趋势从跨省迁移转向省内迁移所导致的随迁概率变化。跨省迁移群体受到的影响较大,可能与以下因素相关:首先,跨省流动的子女在流入地的落户入学和教育资源获得方面面临更多障碍,存在更大的提升空间,改革通过提供更加明确的财政激励,使得接收跨省流动人口的地区增加对流动子女的教育供给。其次,由于省内流动群体面临较少的政策和制度障碍,因此政策的改革不会对这些地区产生同样显著的影响。

(2)迁移城市群类型。本文还对流动人口的迁移城市群类型进行了分析,将样本分为城市群内和城市群外的流动人口。根据2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,我国主要城市群包括京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、成渝、中原、长江中游、哈长城市群等。^①表4 Panel B第(3)列和第(4)列表明,政策主要促进了城市群外流动人口子女随迁,而对城市群内流动人口子女随迁的影响不显著。这一结果进一步表明,基准结果并非由我国人口流动趋势转变为向城市群集聚所引起。

五、机制检验与进一步分析

(一)机制检验

1. 对地方义务教育供给的影响

(1)降低义务教育异地入学门槛,扩大招生规模。随着中央对城市义务教育阶段在校生公用经费补助标准的明确以及随学生流动可携带,流入地政府获得了更多财政支持,这为降低流动人口子女异地入学门槛创造了条件。为评估政策对流动儿童义务教育异地入

^① 各城市群所包含的具体城市根据各城市群发展规划文件得到。

学机会的影响,我们借鉴王茹等(2023)、陈媛媛等(2023)的做法,构建了一个可统一量化的义务教育异地入学门槛指标,通过搜集样本城市义务教育异地入学政策文件提取相关入学要求,赋分后利用熵值法构建门槛指数,数值越高代表异地儿童就读小学、初中越困难。^①表5第(1)列的回归结果表明,政策显著降低了义务教育异地入学门槛,为流动儿童义务教育异地入学提供了更多机会。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差(0.028),义务教育异地入学门槛指数下降0.96个百分点(-0.343×0.028),相当于样本均值(0.127)的7.6%。

此外,改善地方义务教育供给水平还体现为通过新增学位提高随迁学龄儿童在流入地的入学机会,为此,本文搜集了各城市2011—2018年每年的小学和初中招生数据,^②取对数后作为被解释变量。表5第(2)列和第(3)列回归结果表明,改革显著增加了小学和初中招生数量。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差(0.028),当地的小学和初中招生数分别提高1.6%和1.9%(0.028×0.567 和 0.028×0.680)。我们进一步计算了各城市的小学和初中的师生比,表5第(4)列和第(5)列回归结果表明,政策实施后,小学和初中师生比均显著降低。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差,小学和初中师生比分别降低0.09个百分点和0.2个百分点(-0.033×0.028 和 -0.076×0.028),相当于样本均值的1.5%和2.7%(均值分别为0.06和0.08)。由于生均公用经费不包括教职工工资等人员经费,理论上政策不会直接影响教师数量,因此该结果支持了改革后各城市小学和初中招生规模增长的结论。

表5 城市维度作用机制

变量	义务教育 入学门槛	城市维度作用机制					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$Treat_{c15} \times Post_i$		-0.343** (0.169)	0.567* (0.339)	0.680* (0.406)	-0.033* (0.019)	-0.076* (0.043)	0.468* (0.276)
观测值		985	1652	1566	1520	1361	1788
R ²		0.807	0.979	0.966	0.897	0.830	0.987

注:所有列均控制了城市、年份固定效应以及城市特征变量。

(2)带动当地教育经费投入。义务教育为中央与地方共同财政事权,在中央转移支付的基础上,地方财政需按分担标准或比例列支。由于中央补助的可携带经费只占义务教育生均公用经费基准定额的一部分,流入地政府需按规定比例列支,这意味着当地需增加相应的教育支出。为了检验政策通过推动地方教育支出扩张促进流动儿童随迁这一渠道,我们将被解释变量设定为各城市财政教育支出(取对数),表5第(6)列系数显著为正,表明改革显著带动了地方财政教育支出,发挥了中央转移支付的带动作用。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差(0.028),财政教育支出提高1.3%(0.028×0.468)。^③

①② 具体做法详见本刊网站登载的附录。

③ 此外,地方政府可能通过购买民办学校学位缓解随迁子女入学需求。然而,现有财政支出数据缺乏对地方政府向民办学校购买学位支出的详细记录,因此本文无法验证这一机制。基于政策设计逻辑及数据分析,城市义务教育经费保障机制改革在公办教育领域的财政影响显著大于民办教育(相关内容详见本刊网站登载的附录),地方政府通过购买民办学位缓解教育压力的机制可能在总体政策效果中作用有限。

2. 对随迁子女教育机会的影响

(1) 对随迁子女义务教育获得的影响。为直接反映子女是否因教育机会而迁移, 我们利用2013年以后CMDS对家庭成员流入原因的调查, 构造“子女为教育而随迁”的虚拟变量: 若调查时该子女现居地为受访者所在地, 且其流入原因为“学习”, 则该变量取值为1, 否则为0。表6 Panel A第(1)列结果显示, 政策显著提高了子女出于教育原因随迁的概率。

进一步地, 为验证流动儿童义务教育获得的变化, 我们利用2010—2018年中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)数据, 构造衡量流动儿童是否获得公办学校入学机会的指标。回归结果显示, 改革显著提高了随迁子女在流入地入读公办学校的概率, 表明其义务教育机会获得显著改善。^①结合已有文献对于入读公办学校重要性的强调(陈媛媛等, 2024), 该结果支持了改革通过提升流动人口子女在城市公办学校的入学机会, 进而促进其随迁的机制路径。

(2) 基于随迁子女教育资源的证据。若城市义务教育经费保障机制改革的确通过改善流动人口子女入学机会促进了随迁, 则可以预期在流动人口子女受教育机会较好的城市观测到更大的政策影响。基于此, 借鉴张锦华等(2024)的做法, 利用2017年CMDS问卷中关于流动人口打算留在本地的主要原因这一问题, 计算各城市流动人口为了“子女有更好的教育机会”而选择留在本地的比例, 并根据样本中位数划分出流动人口子女教育资源较好的城市和较差的城市。表6 Panel A第(2)列和第(3)列回归结果表明, 在流动人口子女教育机会较好的城市, 政策对推动子女随迁的影响更显著。

表6 个体维度作用机制与进一步影响

Panel A: CMDS 数据				
变量	子女为教育而随迁	流动人口子女教育 资源好的城市		打算长住
		(1)	(2)	
$Treat_{c15} \times Post_t$	0.156 [*] (0.092)	0.472 [*] (0.261)	0.199 (0.263)	0.248 [*] (0.150)
观测值	222828	205315	152268	205149
R ²	0.032	0.097	0.117	0.063
费舍尔组合检验		0.273***		

Panel B: CLDS 数据				
变量	是否返乡	每周工作时长		每月工作天数
		(1)	(2)	
$Treat_{c15} \times Post_t$	-1.503 [*] (0.862)	79.524*** (23.968)	14.881** (7.388)	
观测值	7645	15591	15652	
R ²	0.239	0.104	0.077	

注: Panel A控制了城市、年份、流动类型一流入省份固定效应以及儿童及家庭特征变量、城市特征变量, 其中第(4)列在受访者家庭维度对其子女特征取平均。Panel B控制了城市、年份固定效应以及城市特征变量。

^① 尽管CFPS提供了子女入读学校类型的信息, 但其调查对象主要基于2010年基期样本及其新增家庭成员, 并非专门面向流动人口, 因此样本规模比较有限, 只能作为辅助性证据。相关内容详见本刊网站登载的附录。

(二)对流动人口居留及劳动供给的影响

为流动人口解决子女的随迁入学问题可以缓解其后顾之忧,避免儿童留守造成的人力资本损失,进而提升流动人口的长期居留意愿。已有研究表明,相比不携带儿童迁移的父母,携带流动儿童迁移的父母在城市长期定居的意愿明显更高(Wang et al., 2019; Li & Zhang, 2023)。因此,一个自然的问题是,随着改革提升了学龄儿童的随迁概率,流动人口的长期居留意愿和劳动供给状况是否会得到改善?

为了分析城市义务教育经费保障机制改革对流动人口居留意愿的影响,我们聚焦于CMDS数据中符合基准样本筛选条件、子女处于学龄阶段的流动人口家庭。参考吴贾和张俊森(2020),以被访流动人口是否打算在流入地长期居住(5年以上)度量居留意愿,若被访者回答“打算长期居住”则赋值为1,否则赋值为0。表6 Panel A第(4)列结果表明,改革显著提高了流动人口的长期居留意愿。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差(0.028),在政策实施后流动人口的长期居留意愿会提高0.7个百分点(0.028×0.248)。

为了验证居留意愿的提高是否会转化为实际返乡的减少,我们使用中国劳动力动态调查(China Labor-force Dynamic Survey, CLDS)数据进行分析。与前文一致,将样本限定为农村户口、年龄在22—55岁之间,并借鉴吴贾和张俊森(2020)的做法识别返乡移民:借助CLDS在2012年和2014年、2016年和2018年样本没有轮换的特点,^①依次识别出在每轮的后一轮调查中无法追踪到的移民,如移民在2012年调查中存在但在2014年无法追踪到,则将其定义为返乡移民,赋值为1,否则赋值为0,并同样识别出2016—2018年的返乡移民。表6 Panel B第(1)列报告了政策对移民返乡影响的估计结果,系数显著为负,说明政策令城市中流动人口的实际返乡概率显著下降。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差,流动人口的实际返乡概率下降4个百分点(0.028×1.503)。

流动人口居留意愿的提高、返乡决策的减少,从广延边际上有利于减少城市劳动力人口的损失,同时也有利于从集约边际上提高城市内劳动供给的数量。对此,我们基于2012—2018年的CLDS数据,构造了两个反映劳动力市场表现的指标:每周工作时长和每月工作天数。表6 Panel B第(2)列和第(3)列结果表明,政策实施后,流动人口的劳动供给水平有所提高。具体来讲,受处理强度每提高1个标准差,流动人口的每周工作时长和每月工作天数分别显著增加2.2小时和0.42天(0.028×79.524 和 0.028×14.881),分别相当于样本均值的4.6%和1.8%(均值分别为48小时和24天)。原因可能在于:一是流动人口的身份归属感增强,由于政策的实施降低了其返乡意愿、提高了其在流入地长期居留的可能性,随着身份归属感的增强,劳动供给水平明显提高;二是家庭消费预期的上升,政策改善了流动人口子女的受教育机会,增加了家庭对在流入地发展的信心,这种信心可能转化为对家庭收入的更高需求,激励流动人口延长工作时间并提高劳动投入(邓睿和冉光和,2018)。

六、结论和政策建议

本文研究了城市义务教育经费保障机制改革对流动人口家庭中的学龄子女随迁的影

^① CLDS数据自2012年起每两年开展一次追踪调查,调查时间为每年的7—9月,在2014—2016年间,可能有部分追访的移民已于2015年或之前返乡,但本文的政策实施年份为2016年,为保证估计结果的准确性,未筛选在2014年调查中存在但在2016年无法追踪到的流动劳动力样本。

响。利用2011—2018年的CMDS微观数据构造双重差分模型,实证发现:政策实施显著提高了流动儿童随迁的概率,这主要是由于该政策激励地方政府以降低义务教育入学门槛、扩大招生数以及增加教育支出的方式改善当地义务教育供给,从而使流入地有条件、有意愿接纳更多的流动儿童;政策的实施不仅从整体上提高了流动人口家庭内学龄子女随迁的概率,更增加了父母受教育水平较低的学龄子女以及学龄女童在流入地的受教育机会,保障了弱势群体子女的受教育权益,凸显了教育公平;同时,改革对流动人口占比高、财政分权程度高的城市影响更大,有助于缓解人口流入城市相对突出的义务教育供需矛盾;随着儿童随迁概率的提升,流动人口的长期居留意愿和工作时长也显著提高,有利于稳定和保障城市劳动力供给。

本文研究结论对保障人口净流入城镇的教育资源供给以及提高流入地吸纳随迁子女积极性具有借鉴意义。中央补助经费的拨付从“重在农村”到“城乡统一”的转变能够从整体上缓解地方在城市义务教育方面的支出压力,适应人口从农村流向城市的趋势,为城市吸纳更多随迁子女腾出财力;央地间有关城市义务教育支出责任的明确划分,能够从制度上保障中央和地方在城市义务教育方面的投入,一定程度上弥补由义务教育外部性导致的地方投入动力不足问题。“随学生可携带”的中央补助经费配置方式可提高财政转移支付资金的靶向性,避免人口流出地“吃空饷”、流入地因未得到相应补助而在接收随迁子女入学的问题上落实不到位,有助于更好地发挥中央转移支付的带动与激励效应,提高地方吸纳流动学龄儿童的积极性,使随迁子女在流入地入学的概率得以提升。因此,综合来看,政策的实施发挥了优化教育经费配置、保障地方教育投入的作用。

同时,在人口变化的新形势下,如何进一步缓解学龄人口净流入城镇相对紧张的义务教育供需矛盾、解决随迁子女教育难题,仍存在政策优化的空间。一是中央可携带补助经费覆盖面较窄,且补助力度有待提高。在此次改革中,中央补助的公用经费主要涵盖学校基础设施维护、日常运转等方面的费用,尚未涉及有关教学质量方面的经费补助,如教师工资、信息化建设等,且可携带中央补助只占生均公用经费的一定比例,占地方总体教育投入的比例也偏低。补助金额与比例不高可能影响地方在吸纳随迁子女入学时的积极性,尤其对财政收支压力较大的城市更是如此。二是在当前我国义务教育实行“以县为主”的管理体制下,基层政府依然承担着重要的义务教育事权与支出责任,地方教育支出压力较大。在中央补助有限、地方财政收支矛盾突出的现实背景下,如何确保地方“两个只增不减”^①落实到位,并有意愿、有能力接纳流动人口子女,成为亟须解决的现实问题。

未来,建议稳步扩大中央补助的覆盖范围,提高中央财政负担比例,进一步强化中央财政在义务教育,特别是随迁子女教育方面的保障责任。例如,对已确定为中央与地方共同事权的义务教育支出责任,中央应逐步细化央地间支出责任的具体分担机制,根据地区财力状况、流动人口规模等因素,分类确定中央与地方在不同项目上的经费负担比例,并明确央地间的具体职责,从而形成更为稳定、可预期的投入保障机制。同时,除了教育机会外,随迁子女在流入地能够获得的教育质量也是关乎其长远发展的重要因素。因此,可逐步将教师工资补贴、师资培训以及信息化建设等与办学质量密切相关的支出纳入中央补助范畴(例如设立专项质量提升补助资金),以帮助减轻地方政府在提升义务教育质量

^① 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。

方面的压力,切实推动教育过程的公平性。

在强化中央责任的同时,还需充分发挥省级政府在教育资金筹措、分配调节及使用监管中的主体责任,逐步将随迁子女的教育财政支出责任适度上移到中央财政与省级财政,合理地重构中央与地方在随迁子女教育方面的支出责任。可由省级政府牵头出台具体实施细则,明确省以下各级政府在吸纳和保障随迁子女入学方面的财政事权与支出责任划分,建立对财政困难的人口净流入市县的常态化奖补机制,激励其扩大公办学位供给。此外,省级政府还需着力发挥其在省际、省内区域间协调流动人口子女义务教育补助资金方面关键作用,探索建立基于流动学生实际数量的资金随迁流转平台,确保资金可携带,以缓解学龄人口净流入城镇的财政压力。

对市县而言,除了高效利用上级教育转移支付资金,确保专款专用、提升资金使用效益外,更需要立足长远,不断培育和充实地方财源,如通过优化营商环境、发展特色产业等方式扩充地方自有财力,为教育投入提供稳定支撑,为吸纳更多的流动儿童在本地接受义务教育提供坚实的财力保障。通过为流动人口子女提供均等优质的教育机会,使流动人口安心参与城市建设,稳定劳动力供给,在长远上有助于提升当地的人力资本质量,为城市经济高质量发展注入持续动力,形成教育发展与城市繁荣的良性循环。

参考文献

- 陈斌开、亢延锟、侯嘉奕,2023:《公共服务均等化、教育公平与共同富裕》,《经济学(季刊)》第6期。
- 陈斌开、李银银,2020:《再分配政策对农村收入分配的影响——基于税费体制改革的经验研究》,《中国社会科学院》第2期。
- 陈晓光,2016:《财政压力、税收征管与地区不平等》,《中国社会科学》第4期。
- 陈媛媛、傅伟,2023:《特大城市人口调控政策、入学门槛与儿童留守》,《经济学(季刊)》第1期。
- 陈媛媛、宋扬、邹月晴,2023:《随迁子女教育政策、入学机会与人力资本积累——来自异地中考政策的证据》,《劳动经济研究》第3期。
- 陈媛媛、邹月晴、宋扬,2024:《异地中考门槛与流动人口子女的留守》,《经济学(季刊)》第1期。
- 邓睿、冉光和,2018:《子女随迁与农民工父母的就业质量——来自流动人口动态监测的经验证据》,《浙江社会科学》第1期。
- 范子英,2020:《财政转移支付与人力资本的代际流动性》,《中国社会科学》第9期。
- 傅勇、张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
- 甘行琼、刘大帅,2015:《论户籍制度、公共服务均等化与财政体制改革》,《财政研究》第3期。
- 高跃光、范子英,2021:《财政转移支付、教育投入与长期受教育水平》,《财贸经济》第9期。
- 高跃光、范子英、冯晨,2023:《义务教育专项融资与教育投入:基于开征地方教育附加的研究》,《管理世界》第2期。
- 韩润霖、吴立元、张航宇,2023:《低技能劳动力流入与中国城市发展》,《世界经济》第10期。
- 韩昱洁,2021:《2019年流动儿童异地中考问题评估报告》,载肖子华、徐水源、刘金伟编《流动人口社会融合蓝皮书:中国城市流动人口社会融合评估报告 No.2》,社会科学文献出版社。
- 亢延锟、侯嘉奕、陈斌开,2023:《教育基础设施、人力资本与共同富裕》,《世界经济》第7期。
- 李健,2023:《全面推进义务教育优质均衡发展》,《人民教育》第12期。
- 刘尚希,2012:《我国城镇化对财政体制的“五大挑战”及对策思路》,《地方财政研究》第4期。
- 吕冰洋、胡深,2024:《中国央地财政关系的演进:一个理论框架》,《经济研究》第6期。
- 齐良书、赵俊超,2012:《营养干预与贫困地区寄宿生人力资本发展——基于对照实验项目的研究》,《管理世界》第2期。
- 宋弘、罗吉罡、黄炜,2022:《教育扶贫与人力资本积累:事实、机制与政策含义》,《世界经济》第10期。
- 孙妍、林树明、邢春冰,2020:《迁移、男孩偏好与教育机会》,《经济学(季刊)》第1期。
- 汪德华、邹杰、毛中根,2019:《“扶教育之贫”的增智和增收效应——对20世纪90年代“国家贫困地区义务教育

工程”的评估》,《经济研究》第9期。

王茹、胡竞尹、徐舒、张吉鹏,2023:《随迁还是留守:异地入学门槛对农村流动人口子女的影响》,《经济学(季刊)》第6期。

王伟同、徐溶壑、张妍彦,2024:《机会公平环境的微观收入效应——来自人口迁移行为的证据》,《经济研究》第3期。

王永进、刘玉莹、陈晓佳,2022:《新型城镇化背景下的中央地方财政关系调整》,《经济研究》第2期。

魏东霞、谌新民,2018:《落户门槛、技能偏向与儿童留守——基于2014年全国流动人口监测数据的实证研究》,《经济学(季刊)》第2期。

魏易、朱蕾娜、季楚煊,2023:《我国义务教育生均经费支出水平城乡差距分析报告》,载《中国教育财政政策咨询报告2022年》,北京大学中国教育财政科学研究所。

吴贾、张俊森,2020:《随迁子女入学限制、儿童留守与城市劳动力供给》,《经济研究》第11期。

吴开俊、周丽萍,2021:《进城务工人员随迁子女义务教育财政责任划分——基于中央与地方支出的实证分析》,《教育研究》第10期。

杨娟、赖德胜、邱牧远,2015:《如何通过教育缓解收入不平等?》,《经济研究》第9期。

张吉鹏、黄金、王军辉,2020:《城市落户门槛与劳动力回流》,《经济研究》第7期。

张锦华、龚钰涵、陈博欧,2024:《教育准入、长期留城意愿与流动人口市民化》,《管理世界》第10期。

张训常、何炜,2024:《流动人口子女随迁还是留守:流入地财政压力的视角》,《世界经济》第3期。

赵扶扬、陈斌开、熊勇杰,2025:《教育投入、人口流动与区域协调发展》,《经济研究》第4期。

周亚虹、宗庆庆、陈曦明,2013:《财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争》,《经济研究》第11期。

Aaronson, D., and B. Mazumder, 2011, “The Impact of Rosenwald Schools on Black Achievement”, *Journal of Political Economy*, 119(5), 821—888.

An, L., Y. Qin, J. Wu, and W. You, 2024, “The Local Labor Market Effect of Relaxing Internal Migration Restrictions: Evidence from China”, *Journal of Labor Economics*, 42(1), 161—200.

Bai, Y., and R. Jia, 2016, “Elite Recruitment and Political Stability: The Impact of the Abolition of China’s Civil Service Exam”, *Econometrica*, 84(2), 677—733.

Bianchi, N., Y. Lu, and H. Song, 2022, “The Effect of Computer-assisted Learning on Students’ Long-term Development”, *Journal of Development Economics*, 158, 102919.

Chen, Y., and S. Feng, 2017, “Quality of Migrant Schools in China: Evidence from a Longitudinal Study in Shanghai”, *Journal of Population Economics*, 30(3), 1007—1034.

Duflo, E., 2001, “Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment”, *American Economic Review*, 91(4), 795—813.

Gao, X., W. Liang, A. M. Mobarak, and R. Song, 2023, “Migration Restrictions Can Create Gender Inequality: The Story of China’s Left-behind Children”, NBER Working Paper, 30990.

Heckman, J. J., 2006, “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”, *Science*, 312(5782), 1900—1902.

Li, X., and L. Zhang, 2023, “Educational Opportunity and Children’s Migration: Evidence from China’s Gaokao Reform for Children of Migrant Families”, *Journal of Comparative Economics*, 51(4), 1162—1185.

Nunn, N., and N. Qian, 2011, “The Potato’s Contribution to Population and Urbanization: Evidence from a Historical Experiment”, *Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 593—650.

Shah, A., 2006, “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, World Bank Policy Research Working Paper, 4039.

Sieg, H., C. Yoon, and J. Zhang, 2023, “The Impact of Local Fiscal and Migration Policies on Human Capital Accumulation and Inequality in China”, *International Economic Review*, 64(1), 57—93.

Wang, C., C. Zhang, J. Ni, H. Zhang, and J. Zhang, 2019, “Family Migration in China: Do Migrant Children Affect Parental Settlement Intention?”, *Journal of Comparative Economics*, 47(2), 416—428.

Wang, J., M. A. Hernandez, and G. Deng, 2023, “Large-scale School Meal Programs and Student Health: Evidence from Rural China”, *China Economic Review*, 79, 101974.

Allocation of Education Funds, Compulsory Education Supply in Inflows and Children's Migration: Research Based on the Urban Compulsory Education Fund Guarantee Mechanism Reform

ZHANG Ming'ang^{a,b}, LIU Yawei^b and XIAO Peng^b

(a: School of Public Policy and Management, Tsinghua University;

b: School of Public Finance and Taxation, Central University of Finance and Economics)

Summary: Educational equity is a crucial foundation for social fairness and a significant driving force for achieving common prosperity. As China's compulsory education shifts from a basic balance to a high-quality balance, the focus should be on improving the educational welfare of disadvantaged groups. Ensuring that the children of migrant workers receive equal access to compulsory education in their destination cities is essential for educational equity and closely tied to the allocation of funds and the division of fiscal expenditure responsibilities. To further improve educational opportunities for migrant children in their destination areas, it is crucial to fully understand the issues related to the allocation of education funds and the fiscal system behind compulsory education expenditures. The lack of enthusiasm among cities to accommodate migrant children for compulsory education is closely related to how education funds are allocated. The public goods nature of compulsory education gives it strong externalities, and combined with the long-standing imperfect division of responsibilities for compulsory education between the central and local governments, local governments lack the incentive to invest their own fiscal revenue in education.

This paper analyzes the issue of local educational supply and the migration of children from the perspective of fiscal education fund allocation. Specifically, it examines the impact of optimizing the allocation of compulsory education funds on the migration of school-age children from migrant families and its mechanisms and economic consequences, using the policy proposed in the Notice on Further Improving the Urban and Rural Compulsory Education Fund Guarantee Mechanism issued at the end of 2015, known as the Reform of the Urban Compulsory Education Fund Mechanism. It constructs a difference-in-differences model and conducts an empirical analysis using data from the 2011-2018 China Migrants Dynamic Survey.

Our study finds that the policy significantly increases the probability of school-age children migrating with their parents. Heterogeneity analysis shows that the policy has a greater impact on families with lower parental education levels, female children, and primary school-aged children, and cities with a higher proportion of migrant population and higher fiscal decentralization. Mechanism analysis indicates that the policy improves the chances of migrant children receiving compulsory education in destination areas by lowering the threshold for enrollment in compulsory education for migrant students and increasing the enrollment capacity and educational expenditures. Lastly, we find that as the probability of children's migration increases, the long-term residence willingness of the migrant population significantly rises, and the probability of returning to their hometowns decreases, indicating improved urban labor supply.

This paper contributes to the existing literature in three main ways. First, from the perspective of the fiscal system, it enriches research on fiscal investment in education by revealing the impact of improving the division of central and local fiscal expenditure responsibilities on local compulsory education supply. Second, from the perspective of fiscal fund security, it enriches the understanding of the factors influencing labor migration and the migration of their children. Third, it provides important insights into how fiscal policies can advance balanced and high-quality development of compulsory education and the realization of educational equity.

Keywords: Compulsory Education; Fiscal Expenditure Responsibility; Children's Migration; Migrant Population

JEL Classification: H31, H72, J61

(责任编辑:王梦真)(校对:曹 帅)