

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 9 期（总第 235 期）

2023 年 6 月 27 日

中国高等教育发展的财政策略¹

周 森*

改革开放 40 多年来，我国高等教育事业快速发展。2019 年，全国各类高等教育在学总规模达 4002 万人，高等教育毛入学率为 51.6%，这标志着我国已进入高等教育普及化阶段（图 1）。从 20 世纪 90 年代末期高等教育扩招至今，我国从精英化高等教育阶段进入大众化阶段，并迈入普及化阶段，建成了世界最大规模的高等教育体系。

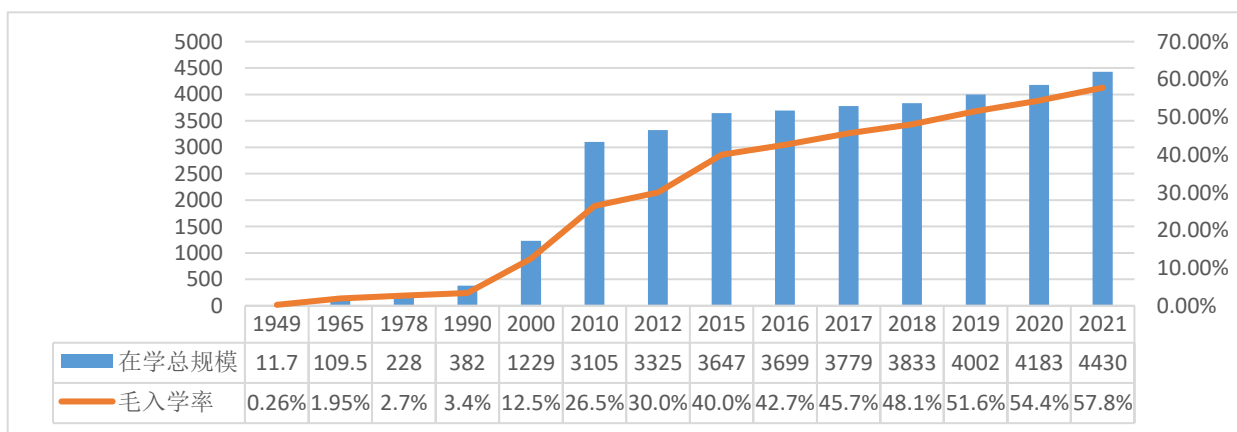


图 1 我国高等教育在学总规模与毛入学率（1949-2021 年）（单位：万人）

¹ 本文根据作者在 2022 年“北京大学教育财政与政策优秀青年学者&实践者支持计划”集中授课环节的讲稿整理而成（整理人：江馨雨，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理）。

* 周森，北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员。

数据来源：2018-2021 年全国教育事业统计公报。

在规模跨越式发展的同时，我国部分研究型高校的世界排名逐步上升。根据 2022 年 QS 世界大学排名，清华大学、北京大学、复旦大学、上海交通大学、浙江大学、中国科学技术大学都已进入全球前 100 名，这意味着我国世界一流大学建设的成效相当卓著。

与世界其他国家相比，我国高等教育发展的成就可以被认为是独一无二的。首先，我国在社会经济发展基础较为薄弱的情况下提出并实现了高等教育大众化乃至普及化的目标，而目前处于高等教育普及化阶段的国家多数为经济发达国家；其次，我国在同一历史时期将建设世界一流大学作为公共政策目标，并在基本指标上有所突破。回顾各国高等教育发展的历程，虽然也有国家在基础薄弱的情况下实现了高等教育大众化，当前也有不少发展中国家提出了建设世界一流大学的目标，但是，两者同时发生，并且都卓有成效的国家，则并不多见。²

这些成就背后的动力和机制，一直是国内外学术界讨论的焦点问题之一。这些成就的取得与我国在不同发展时期，中央政府所采取的一系列政策密切相关，既包括在高等教育扩张时期所采取的“占领制高点”战略，也包括在扩张速度稳定后采取的一系列有效调动地方政府和其他部门参与高等教育发展的积极性策略。同时，也与我国各部门和地方政府积极发展高等教育的主动作为密切相关。

我们首先简单回顾建国以来我国高等教育管理体制与财政体制的历史演变；其次从事业发展与经费变化的视角分析近年来我国高等教育事业发展中所出现的变化趋势，以此引入“分化”与“动员”的策略，并运用最新的数据分析来讨论我国高等教育发展呈现的新局面；最后就下一阶段的政策举措和进一步的学术讨论提出建议。

一、我国高等教育管理体制与财政体制

（一）我国高等教育管理体制与财政体制的历史演变³

² 王蓉. 关于“中国特色一流大学”的思考：财政的视角[C]//王蓉, 魏建国. 中国教育财政政策咨询报告 (2010-2015), 北京: 社会科学文献出版社, 2015.

³ 此部分参考了王江璐. 新中国成立七十年来我国高等教育财政的历史演变[C]//王蓉, 魏建国. 中国教育财政政策咨询报告 (2015-2019), 北京: 社会科学文献出版社, 2019.

1. 第一阶段：1949—1954 年

1949 年至 1954 年，我国对高等教育实行中央与大行政区两级管理，中央高度统一安排教育经费。此阶段高等院校经费预算的简化核算公式为：应得经费数=招生人数×预算标准。随着 1952 年高校全面完成社会主义改造，我国对学生的资助方式也开启了为期三十年的“免学费加人民助学金”阶段。直到 80 年代，这种方式才开始逐步改变。

2. 第二阶段：1954—1978 年

1954 年至 1978 年，我国实行“条块结合，块块为主”的管理体制，一方面保证中央计划自上而下的分解执行，另一方面给予地方政府一定的财权。在此期间国家对高校的管理经历了集权（1954—1958 年）—分权（1958—1963 年）—集权（1963—1969 年）—分权（1969—1971 年）—集权（1971—1978 年）的过程。1958 年，中央对地方实行“以收定支、三年不变”（后改为五年不变）的财政管理体制，是新中国成立以来第一次大规模的财政分权。这次财政体制改革使地方政府能够根据收入情况统筹安排支出，增加了地方办学的积极性，导致各省、市、自治区，甚至是各厂矿、企业、人民公社出现了大办高等教育的局面，到 1960 年全国高校高达 1289 所。⁴在此情况下，国家重新开始逐步收回高等教育的管理权。1969 年 9 月，中共中央发出《关于高等院校下放问题的通知》，再一次下放高等教育的管理权限，不仅决定将教育部所属的高等院校全部交给所在省、市、自治区领导，同时将国务院各部门所属的高等院校交由当地省、市、自治区领导或与厂矿结合办校的厂矿领导。⁵1971 年 8 月的《全国教育工作会议纪要》指出，多数院校由地方领导，部分院校由地方和中央部门双重领导，以地方为主；少数院校由中央部门直接领导。在此阶段，高等教育的管理体制与财政体制都变化极大，跌宕起伏，但总体来讲，此阶段的主要特点仍是“条块结合、块块为主”。⁶

⁴ 王江璐，新中国成立七十年来我国高等教育财政的历史演变[C]// 王蓉，魏建国. 中国教育财政政策咨询报告（2015-2019），北京：社会科学文献出版社，2019.

⁵ 1969 年 10 月 26 日，中共中央发出《关于高等院校下放问题的通知》。《通知》指出：国务院各部门所属的高等院校，凡设在外地或迁往外地的，交由当地省、市、自治区领导；与厂矿结合办校的，交由厂矿领导。教育部所属的高等院校，全部交给所在省、市、自治区领导。此后，中央所属的高等院校，包括北京大学、清华大学在内，全部下放地方管理。部分高等院校被撤销或合并。到 1971 年，全国原有的 434 所高等院校，保留继续办的还有 328 所。

⁶ “条”主要是指教育主管部门及其相关部门，“块”是指地方各级政府。

3. 第三阶段：1978—1992 年

自 1978 年改革开放后，中共中央转批了《教育部党组关于重新颁布关于加强高等学校统一领导、分级管理决定的报告》，肯定了 1963 年所提出的要加强高等学校统一领导、分级管理的决定，重申并进一步明确统一领导、分级管理的体制。

与此同时，为了调动地方的积极性，我国高等学校的举办权逐步演变成为“中央、省（自治区、直辖市）和中心城市三级办学的体制”，并对高等院校实行“预算包干”。预算包干的实质是中央仅统筹和规划全国教育工作，直接管理其直属高校，对地方实行专项补助，而各省、市、自治区所属高校则完全由地方管理。

4. 第四阶段：1992 年至今

1992 年至今，在中央和地方两级管理的基础上，“谁举办、谁出资”的财政负担体制得以成熟，并于 1997 年起彻底结束了免学费的时代。1992 年我国按照“共建、调整、合作、合并”的八字方针对高等教育管理体制进行改革。所谓“共建”是指将部门与地方条块各自办学转变为共同办学、统筹资源。“调整”是指根据当期经济发展的状况以及未来学科的发展需要，对高等院校的管理体制和院系设置进行有规划、有目标的调整。“合作”是指通过优势互补、校级间、机构间教学、科研和学科等相关合作，提高整体办学水平。“合并”是发挥学科优势互补和规模效益，对一些院校进行整合。

继而 1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》指出：“解决政府与高校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，要逐步建立起政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。”直到 21 世纪初，我国基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整，形成中央和省级人民政府两级管理，分工负责，以省级人民政府统筹为主、条块结合的新体制。

（二）1990 年代我国高等教育管理体制改革的

我国高等教育管理体制改革的并非仅凭教育系统一己之力，多数情况下它需要基于整个政府的机构改革和职能转变才得以完成。以 1990 年代为例，在两次政府机构改革和职能转变的大背景下，高等教育管理体制也迎来了重大改革。

根据 1992 年《关于党政机构改革的方案》，1993 年国务院机构改革重点改革国家计委、财政部和中国人民银行等综合经济部门、专业经济部门，并将专业经济部门的改革分为三类：一类是改为经济实体，不承担政府行政管理职能；一类是改为行业总会，作为国务院的直属事业单位，保留行业管理职能；一类是保留或新设的行政部门，主要职能是规划、协调、服务、监督。

20 世纪 90 年代的第二次机构改革开始于 1998 年，这次改革提出了要建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。将煤炭工业、机械工业、冶金工业、纺织工业、轻工业、石油化工业、建材工业等按照条条设立的专业经济管理部门全部撤销，改成行业协会。这一时期，我国国防工业的各部门相继撤销，成立了新的国防科学技术工业委员会和十一大军工集团。

配合政府机构改革和职能转变，教育部、财政部、国家计委等有关部门在各地的配合下对国务院部门（单位）所属学校集中进行了三次大的调整。⁷这三次调整分别为：1998 年 7 月，根据国务院颁发的《国务院关于调整撤并部门所属学校管理体制改革的决定》，对原机械部、煤炭工业部等 9 个国务院部门所属 211 所院校进行了管理体制的调整。1999 年，根据《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》的精神和要求，对原中国兵器工业总公司等五大军工总公司所属院校进行了管理体制调整，参与调整的各级各类学校共 389 所，其中普通高校 25 所。2000 年进行了第三次国务院部门（单位）所属学校管理体制改革的。根据《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》，原来由 62 个国务院部门（单位）管理的 367 所普通高校，转变为由 10 余个部门（单位）管理的 120 所左右。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，克服了部门和地方条块分割、重复办学、资源浪费的弊病。

至此，我国高等教育管理体制发生了历史性的深刻变化，部门办学体制基本结束，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的新体制已经形成。2000 年之后，尽管我国高等教育规模和普通高等学校数不断增加，但中央部委所属的普通高校数量基本维持稳定。2000 年教育部属普通高等学校 72 所，其他中央部委属普通高校 44 所；2021 年，教育部属普通高校 76 所，其

⁷ http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/moe_2074/moe_2438/moe_2442/tnull_39569.html

他中央部委属普通高校 42 所（图 2）。

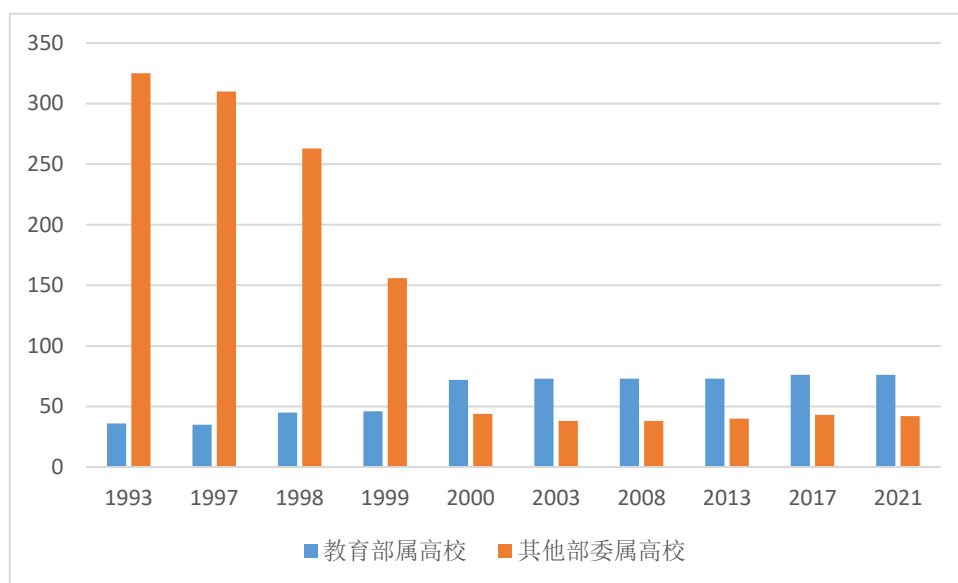


图 2 中央属普通高等学校数量变化（1993-2021 年）（单位：所）

（三）近三十年高等教育财政体制改革

1990 年代后，我国高等教育财政体制也随之改革，具体举措主要集中在四个方面，一是逐步确立高等教育成本分担制度，建立以财政拨款为主，多渠道筹措教育经费的体制；二是实施并完善中央高校预算拨款制度，建立“基本支出+项目支出”的主要拨款模式；三是逐步引导地方政府建立健全对地方高校的拨款制度，同时增加中央政府对地方高校的财政支持；四是建立健全学生资助体系。

1. 逐步确立高等教育成本分担制度

1991 年 3 月，国家教委印发了《“八五”期间教育财务工作要点》，确定“八五”期间，教育财务工作的重点是：“确立和完善以国家财政拨款为主，多渠道筹措教育经费的体制，确保教育经费的稳定来源和增长”。《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》（国发 1994〔39〕号）中指出“普通高等学校实行以政府办学为主，积极发展多种形式的联合办学。某些科类的高等学校可以试行以学生缴费和社会集资为主，国家财政补助为辅的办学模式。”

在学生缴费方面，1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，高等学校“可以在国家计划外招收少量自费生，学生应交纳一定数量的培养费”。经过几年的“并轨”过渡之后，1997 年全国范围内高等学校普遍“并轨”，我国

高等教育全面实行收费制度。这意味着学生个人为高等教育付费的时代从此开始。根据《高等教育法》《高等学校收费管理暂行办法》等有关规定，高等学校的学费标准将根据年生均教育培养成本的一定比例确定。在现阶段，高等学校学费占年生均教育培养成本的比例最高不超过 25%。

《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》对高校扩大服务面和拓宽经费来源渠道，加强高校的政企合作等方面提出了进一步的意见。“中央各部门所属高等学校要扩大服务面和经费来源渠道，加强与地方政府、企业、社会各界的合作与联系，改变单一的办学模式和单一的经费来源状况，增强学校适应社会多方面需求的能力。”⁸

2. 实施并完善中央高校预算拨款制度

1993 年的《中国教育改革和发展纲要》指出：“改革对高等学校的财政拨款机制，充分发挥财政拨款手段的宏观调控作用。对于不同层次和科类的学校，拨款标准和拨款方法应有所区别。”

2002 年，财政部先后颁发了《中央本级基本支出预算管理办法（试行）》⁹和《中央本级项目支出预算管理办法（试行）》，¹⁰对中央部门的预算核定方式改为“基本支出预算+项目支出预算”。针对高等学校，基本支出预算是为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划，包括人员经费和日常公用经费两部分，基本支出预算由之前的综合定额完全按照学生人数核定的办法，¹¹改为人员经费支出按照教职工人数、离退休人数核定，日常公用经费按照学生人数核定；项目预算则是高校为完成其特定的教学、科研和社会服务等工作任务和事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。

⁸ 国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见，

http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2483.html.

⁹ 财政部关于印发《中央本级基本支出预算管理办法》（试行）的通知[J].中华人民共和国财政部文告，2002(12):38-40.

¹⁰ 财政部关于印发《中央本级项目支出预算管理办法》（试行）的通知[J].中华人民共和国财政部文告，2002(13):12-15.

¹¹ 1986 年 10 月，国家教委、财政部颁发的《高等学校财务管理改革实施办法》提出，高等学校须按照“包干使用，超支不补，节余留用，自求平衡”的原则，其教育事业费预算由主管部门按照不同科类、不同层次学生的需要和学校所在地区的不同情况，按“综合定额加专项补助”的办法进行核定。《办法》还确定了“综合定额”和“专项补助”的适用范围，即教职工工资、补助工资、职工福利费、学生奖学金（人民助学金）、公务费、业务费、设备购置费、修缮费、其他费用和差额补助费等属于“综合定额”，此部分经费由主管部门按照定额标准和学生人数核定下达；而专业设备补助费、长期外籍专家经费、离退休人员经费、世界银行贷款设备维护费和特殊项目补助费等则属于“专项补助”的范畴，由主管部门，即高等院校直接隶属的中央部委或各省、市、自治区政府按照各地区各院校的实际情况下达。

2008 年,《关于完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教〔2008〕232 号)对中央高校的预算拨款制度进行改革,改革的目的在于充分发挥财政投入的宏观政策导向作用,改革的总体思路是:完善支持体系,突出高校职能;细化综合定额,体现办学差异;稳定专项投入,明确支持重点;增加绩效拨款,构建激励机制。基本框架主要包括两部分:一是“促进事业发展”拨款,包括教学经费、科研经费和社会服务补偿经费,并将教学经费、科研经费进一步细化为基本运行经费、专项经费和绩效拨款。二是“体现社会公平”拨款,主要是以家庭经济困难学生资助为目标的助学拨款。此次完善中央高校预算拨款制度的主要政策措施有四部分:一是按照“人员经费基本持平、公用经费体现差异”的原则,细化综合定额拨款标准,完善高校基本支出拨款办法;¹²二是增设高校基本科研业务费;¹³三是引入绩效拨款机制;¹⁴四是增设社会服务补偿经费。¹⁵

2015 年 11 月,财政部、教育部发布《关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教〔2015〕467 号),主要内容包括:首先是完善基本支出体系。在现行生均定额体系的基础上,逐步建立中央高校本科生均定额拨款总额相对稳定机制;以 2—3 年为一周期,保持周期内生均定额拨款总额的基本稳定;上一周期结束后,根据招生规模、办学成本等因素重新核定,并根据中央财力状况等情况适时调整本科生均定额拨款标准。逐步完善研究生生均定额拨款制度。继续对西部地区中央高校和小规模特色中央高校等给予适当倾斜。同时,将中央高校学生奖助经费由项目支出转列基本支出。

其次是重构项目支出体系。将之前的十三大类专项合并为六大专项,分别为:中央高校改善基本办学条件专项资金、中央高校教育教学改革专项资金、中央高校基本科研业务费、中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金、中央高校捐赠配比专项资金,以及中央高校管理改革等绩效拨款等六项内容

¹² 具体做法为:一是合理确定公用经费与人员经费的构成比例和基础标准。根据财力状况,结合测算的人员经费与公用经费占生均支出的比例,核定公用经费和人员经费基础标准分别为 3000 元/生和 4000 元/生。二是按照学科设置公用经费学科折算系数,按照高等教育本科教学 11 大类学科设置设定不同档次的学科折算系数,对不同专业确定不同的公用经费定额标准,体现不同专业办学成本的差异。三是建立动态调整机制。根据中央高校发展需要,结合财力情况、物价变动水平、高校学生人数变化等因素,对公用经费和人员经费基础定额标准实行动态调整。

¹³ 增设的基本科研业务费主要用于支持高校开展自主选题科学研究工作,特别是代表学科发展方向的基础研究和体现前瞻布局的研究工作。经费由各高校在适用范围内根据本校基本科研需求自主安排使用。

¹⁴ 按照“目标明确、分类考核、先易后难、稳步实施”的原则,建立与公共财政相适应、科学规范的高校绩效评价体系,引入以绩效为导向的资源配置方式。

¹⁵ 首先启动对中央高校医科类学生实习补偿方案。

(表 1)。¹⁶

表 1 2015 年中央高校预算拨款制度改革——专项合并

13 大专项	6 大专项
中央高校改善基本办学条件专项资金 附属中小学改善基本办学条件专项资金 中央高校发展长效机制补助资金	中央高校改善基本办学条件专项资金
本科教学工程 基础学科拔尖学生培养专项资金	中央高校教育教学改革专项资金
中央高校基本科研业务费	保留
985 工程 (1998) 211 工程 (1995) 优势学科创新平台 (2006) 特色重点学科项目 (2010) 高等学校创新能力提升计划以及促进内涵式发展资金 (2012)	中央高校建设世界一流大学 (学科) 和特色发展引导专项资金
中央高校捐赠配比专项资金	保留
中央高校管理改革等绩效拨款	保留

在研究生教育层面,2013 年,财政部、教育部发布《关于完善研究生教育投入机制的意见》(财教〔2013〕19 号),提出要完善研究生教育财政拨款制度。¹⁷针对中央高校,提出要建立健全包括生均综合定额拨款、绩效拨款、奖助经费在内的财政拨款体系。从 2012 年起,中央财政对纳入全国研究生招生计划的中央高校全日制研究生(委托培养研究生除外)安排生均综合定额拨款,建立拨款标准动态调整机制,逐步提高拨款水平。¹⁸

3. 引导地方政府建立地方高校预算拨款制度

在建立与完善中央高校预算拨款制度的同时,中央还通过一系列政策加大对地方高校的投入,并引导地方政府提高生均拨款水平,建立高职和本科生的预算拨款制度。主要政策措施包含以下几方面:

中央与地方共建高校专项资金:2001 年和 2002 年,财政部先后颁发了《关

¹⁶ 中央针对各专项资金也设立了相应的管理办法。例如,《关于印发<中央高校改善基本办学条件专项资金管理办法>的通知》(财科教〔2017〕3 号)、《关于印发<中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法>的通知》(财教〔2009〕275 号)、《关于印发<中央高校基本科研业务费管理办法>的通知》(财教〔2016〕277 号)、《关于印发<中央高校教育教学改革专项资金管理办法>的通知》(财科教〔2016〕11 号)以及《关于印发<中央高校管理改革等绩效拨款管理办法>的通知》(财科教〔2016〕2 号)等。

¹⁷ http://www.gov.cn/jzwgk/2013-03/04/content_2344351.htm.

¹⁸ <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s271/201303/148127.html>.

于印发<中央与地方共建高等学校共建专项资金管理暂行办法>的通知》(财教〔2001〕75号)和《中央与地方共建高等学校专项资金管理办法》(财教〔2002〕213号),设立中央与地方共建高校共建专项资金,用于解决共建高校发展中的困难,支持“国家管理的专业点”建设。共建专项资金主要用于支持“国家管理的专业点”、重点学科建设和高校体制调整过程中的特殊困难,包括学校校舍和基础设施的维修改造、仪器设备购置等。

中央支持地方高校发展专项资金:2010年,财政部、教育部颁发《关于印发<中央财政支持地方高校发展专项资金管理办法>的通知》(财教〔2010〕21号),在原“中央与地方共建高等学校专项资金”的基础上,设立支持地方高校发展专项资金,支持地方高校的重点发展和特色办学。¹⁹

提高地方高校生均拨款水平:在对部分地方高校进行专项支持之外,2010年,财政部、教育部颁布《关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》(财教〔2010〕567号),以引导地方政府提高地方属公办普通本科高校生均拨款水平。《意见》要求2012年各地地方高校生均拨款水平不低于12000元。²⁰2014年,《教育部 财政部关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度 加快发展现代高等职业教育的意见》(财教〔2014〕352号)提出,各地应建立完善高职院校年生均拨款制度,覆盖全部所属独立设置的公办高职院校;至2017年,各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12000元。²¹

中西部高等教育振兴计划:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》实施中西部高等教育振兴计划,加强中西部地方高校优势学科和师资队伍建设和;实施东部高校对口支援西部高校计划。

支持地方高校改革发展资金:2016年,教育部、财政部印发《支持地方高校改革发展资金管理办法》,²²提出“为更好地支持地方高校内涵式发展,提高高等教育质量,中央财政在原支持地方高校发展资金、地方高校生均拨款奖补资金的基础上,整合设立支持地方高校改革发展资金”。对于专项资金采取因素法分配,

¹⁹ 此办法实施起,《中央与地方共建高等学校专项资金管理办法》同时废止。

²⁰ 指政府收支分类科目“2050205 高等教育”中,地方财政通过一般预算安排用于支持地方高校发展的经费,按在校生人数折算的平均水平;包括基本支出和项目支出,不含中央财政安排的专项经费。

²¹ 年生均财政拨款水平是指政府收支分类科目“2050305 高等职业教育”中,地方财政通过一般公共预算安排用于支持高职院校发展的经费,按全日制高等职业学历教育在校生人数折算的平均水平,包括基本支出和项目支出。

²² 此办法自2017年1月1日起施行。《财政部关于印发<中央财政支持地方高校发展专项资金管理办法>的通知》(财教〔2010〕21号)同时废止。

分配因素包括生均拨款因素（75%）和发展改革因素（25%）两大类。前者包括生均拨款水平、在校生人数、奖补比例或定额等。后者包括地方高校数量、所在区域及财力状况、学科水平等质量指标、改革及管理情况等。这些因素的相关数据主要通过有关统计资料和各省份申报材料获得。

部省合建计划：2018 年，为支持和提升中西部高等教育的发展，教育部启动了部省合作共建的工作，在尚无教育部直属高校的 13 个省区和新疆生产建设兵团，按照“一省一校”原则，重点支持海南大学、河北大学等 14 所高校建设。

4. 建立健全学生资助体系

在高等教育阶段，我国形成了投入上以政府投入为主，学校和社会资助为辅，方式上以无偿资助为主、有偿资助为辅，对象上以助困为主、奖优为辅的中国特色学生资助体系。²³

在本科和高职阶段，2007 年 5 月，国务院颁发了《关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》，决定从 2007 年秋季学期开学起，建立健全我国高校家庭经济困难学生资助政策体系。资助政策体系包括国家助学金、国家励志奖学金、国家奖学金、国家助学贷款、师范生免费教育、勤工助学、特殊困难补助、学费减免和“绿色通道”等多种形式。2017 年发布《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》（财科教〔2017〕21 号），进一步完善高等教育学生资助政策、提高资助精准度、优化学生资助工作机制，并提出要进一步加强资助育人工作。2021 年 9 月，财政部、教育部、人民银行、银保监会联合印发《关于进一步完善国家助学贷款政策的通知》，提高全日制本专科学生、研究生每人每年申请贷款额度，强化国家助学贷款政策实施效果。²⁴

在研究生教育阶段，2013 年《关于完善研究生教育投入机制的意见》（财教〔2013〕19 号）提出建立多元的奖助政策体系，以政府投入为主，按规定统筹高校自筹经费、科研经费、助学贷款和社会捐助等资金，提高研究生待遇水平。同

²³ 中国特色学生资助体系已经建成——党的十八大以来学生资助改革发展纪实，
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jjyzt_2022/2022_zt09/10xszz/202209/t20220902_657422.html.

²⁴ 全日制普通本专科学生（含第二学士学位、高职学生、预科生，下同）每人每年申请贷款额度由不超过 8000 元提高至不超过 12000 元；全日制研究生每人每年申请贷款额度由不超过 12000 元提高至不超过 16000 元。

时提出“建立研究生国家助学金制度。从 2014 年秋季学期起，将现有的研究生普通奖学金调整为研究生国家助学金，用于补助研究生基本生活支出。研究生国家助学金范围覆盖全国研究生招生计划内的所有全日制研究生。博士生资助标准不低于每生每年 10000 元，硕士生资助标准不低于每生每年 6000 元。加大研究生助教、助研和助管岗位津贴资助力度，建立研究生国家奖学金、学业奖学金制度，完善研究生助学贷款政策，同时完善配套政策措施。根据《关于进一步提高博士生国家助学金资助标准的通知》（财科教〔2017〕5 号），为进一步支持博士生培养工作，调动青年高端人才积极性，经国务院同意，从 2017 年春季学期起，提高全国研究生招生计划内的全日制博士生（有固定工资收入的除外）国家助学金资助标准，其中：中央高校博士生从每生每年 12000 元提高到 15000 元，地方高校博士生从每生每年不低于 10000 元提高到不低于 13000 元（具体标准由省级财政部门、教育部门确定）；科研院所等其他研究生培养机构依照执行。

二、高等教育扩张期的发展策略：分化与动员

（一）事业发展与支出的差异化

1999 年，我国开始高等教育扩招，在此后 20 年内，我国各类高等教育在校生数不断增加。1993 年，我国普通专科学学生数为 111.82 万人，2021 年增至 1590.10 万人，增加了 13.22 倍；普通高校本科学生数从 141.74 万人增至 1906.03 万人，增加了 12.45 倍；普通高校硕士生在校生数从 8.29 万人增至 279.84 万人，增加了 32.77 倍；普通高校博士生在校生数从 1.52 万人增至 50.13 万人，增加了 32.09 倍。

表 2 普通高等学校各类在校生数（1993-2021 年）（单位：人）

年份	普通高校专科学 在校生数	普通高校本科 在校生数	普通高校硕士 在校生数	普通高校博士 在校生数
1993	1118160	1417357	82873	15153
1998	1174117	2234647	145193	39343
1999	1361453	2724421	170051	47649
2003	4793553	6292089	494705	122381
2008	9168042	11042207	1015982	214963
2013	9635858	14944353	1467905	281959
2018	11283846	16973343	2320807	382604
2021	15900966	19060341	2798424	501346

尽管有统计口径方面的差异,我国目前普通高校各类在校生数均排在世界各国前列。我国的本专科生在校生数早已达到世界第一。根据 UNESCO 的数据统计,2017 年我国博士生在校生数已超过美国,达到世界第一,我国已经成为名副其实的高等教育大国。²⁵

我国普通高等教育经费收入持续增长。1994 年,全国教育经费收入为 1416.64 亿元,普通高等教育经费收入为 221.43 亿元,占比为 15.63%。²⁶2020 年,我国教育经费收入已增至 50178.12 亿元,普通高等教育经费收入增至 11858.77 亿元,占全国教育经费收入的 23.63%。从普通高等教育经费收入占全国教育经费收入的比重来看,1994 年至 2005 年,一直处于增长中,从 15.63%增至 30.29%,此后逐步下降。(图 3)

我国生均普通高等教育经费支出在扩招期间出现了长达十年左右的停止增长期。1999 年,普通高等教育生均经费支出为 15231.24 元,2009 年为 15528.05 元(按照 CPI 调整至 1999 年,若不进行调整,2009 年生均为 18646.97 元)。此后,我国普通高等教育生均经费支出开始稳步增长,至 2020 年为 23702.77 元(按照 CPI 调整至 1999 年,若不进行调整,2020 年为 37655.02 元)。

同一时期,我国中央属普通高等学校生均教育经费支出持续稳步增长。1999 年,中央属普通高等学校生均教育经费支出为 20589.98 元,2020 年增至 41426.46 元(按照 CPI 调整至 1999 年,若不进行调整,2020 年为 65868.68 元)。在扩招时期,增速略微缓慢,但整体而言,稳中有升。地方属普通高等学校生均教育经费支出整体呈现上升趋势,但在扩招时期,基本处于停滞状态,甚至略有减少(1999 年为 12077.62 元,2005 年降至 11277.82 元,2009 年恢复至 12286.66 元)。

²⁷ (图 4)

²⁵ <http://data.uis.unesco.org/#>

²⁶ 1994 年之前,我国教育经费统计中并无教育经费收入这一统计指标,只统计教育经费支出;1994 年开始,教育经费统计中增设教育经费收入指标。

²⁷ 按照 CPI 调整至 1999 年。

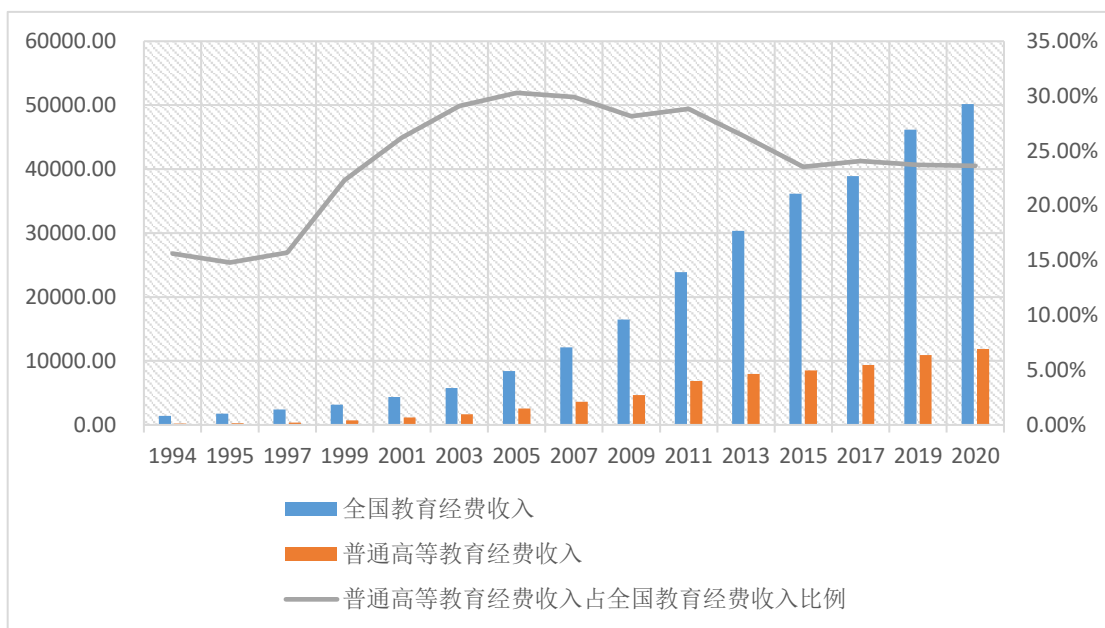
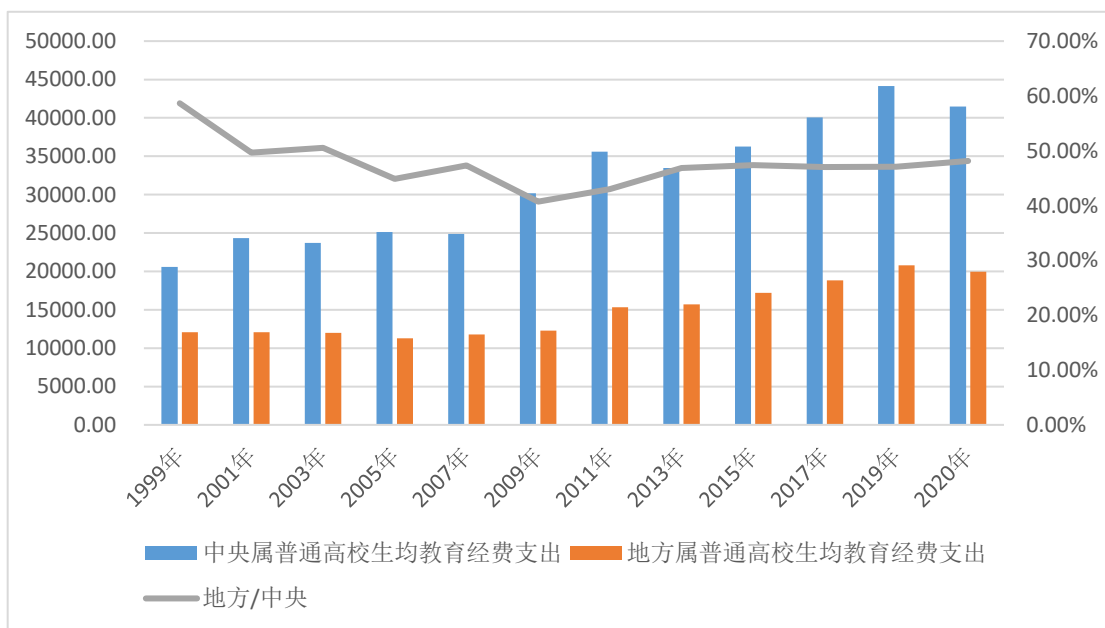


图3 全国教育经费收入及普通高等教育经费收入（1994-2020年）（单位：亿元）



注：经费支出按照CPI调整至1999年。

图4 普通高校生均教育经费支出（1999-2020年）（单位：元）

在高等教育规模扩张的同时，我国高等教育整体经费收入不断增加，整体而言，生均教育经费支出基本处于增长趋势。中央属普通高校生均支出稳中有增，这与我国中央政府在高等教育扩张时期所采取的“分化”策略密切相关；而中央与地方普通高校生均教育经费支出在差异逐步拉大的情况下，于2009年之后

开始稳步缩小，这与我国在急速扩招结束时期中央政府所采取的“动员”策略密不可分。

（二）“分化”策略：占领“制高点”战略

在 1990 年代高等教育扩招前后，为了加强对高等教育体系的控制，中央政府采取“占领制高点”的策略，以强化自己在高等教育中的领导地位，促进我国高等教育的发展。²⁸ 这一举措主要包含有两方面的内容：

首先是“抓大放小”。“抓大”即中央政府控制少量头部高校，“放小”即将其他高校下放至地方政府。1990 年代，经过高教管理体制改革的布局结构调整后，中央高校数由 62 个国务院部门（单位）管理的 367 所普通高校，转变为由 10 余个部门（单位）管理的 120 所左右。

其次，在高校内部实行功能分化。部分高校，尤其是中央高校，进行世界一流大学的建设，地方高校则负责规模的扩张。本科生扩招主要依靠地方高校，自 1999 年以来，中央高校本科生在校生数占全国本科在校生数的比例呈断崖式下降，从 1999 年的 39.4% 降至 2021 年的 9.97%。研究生的招生，尤其是博士招生则集中于中央高校。2021 年，我国 41.06% 的硕士在校生就读于中央高校，75.30% 的博士生就读于中央高校。

世界一流大学建设项目使得中央政府和地方政府在短期内将有限的财政资源集中于少数高校。以“985 工程”为例，自 1999 年至 2013 年，中央财政对教育部属高校“985 工程”专项的资金投入总和达到 877.9 亿元，地方配套为 350.76 亿元。²⁹ 功能的分化，使得进行一流大学建设的高校能够维持本科生规模的相对稳定，提高整体办学水平和国际竞争力。从生均教育经费支出而言，在扩招过程中，我国中央高校的生均经费支出与生均一般公共预算教育经费支出一直处于稳步增长状态。但自 1999 年至 2005 年间，地方高校的生均一般公共预算教育经费支出在不断减少。1999 年，地方高校的生均预算内教育经费支出是中央高校的

²⁸ Wang, R. The Commanding Heights: The State and Higher Education in China[M]// Fan, S.G., Ravi Kanbur, Shang-Jin Wei and Xiaobo Zhang, et al. The Oxford Companion to the Economics of China, Oxford University Press, 2014. “占领制高点”战略是一种居高临下控制战场主动权的作战方式，1921 年列宁将此概念引入到其“新经济政策”中，指出布尔什维克要占领钢铁、铁路和煤炭等关系“国家经济命脉”的制高点，而将其其他部分交给市场。

²⁹ 金田.我国世界一流大学建设对高校经费结构和科研产出的影响研究[D]. 北京，北京大学教育学院博士论文，2021。

57.70%，至 2005 年该值已不足中央高校的一半，仅为 43.70%，在此期间，中央高校和地方高校之间的差异逐渐拉大（图 5）。

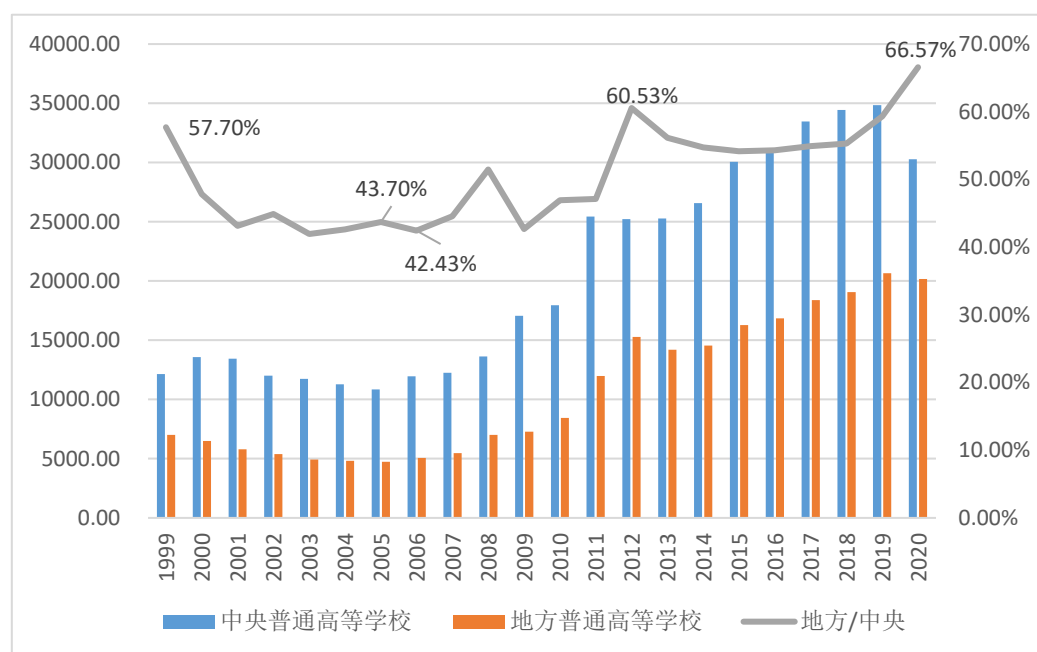


图 5 普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出（1999-2020 年）（单位：元）

（三）动员策略：以奖代补与惩罚措施并用

在财政专项资金的引导下，精英高校与普通高校之间，乃至精英高校内部均产生严重的分化，要求增加对非重点高校投入的呼声越来越高。以政协提案为例，从 2000 年开始有提案直接提出高等教育公平问题，并在 2008—2010 年形成了提案高潮（2000 年到 2012 年提及高等教育公平和均衡的提案共 14 条，其中 12 条出现在 2008—2012 年间）。³⁰

在高等教育扩招进入平稳期后，中央政府逐步进行政策调整，通过一系列专项在增加中央政府对地方高校转移支付的同时，提高地方政府投入高等教育的积极性。2010 年财政部、教育部先后出台《关于印发〈中央财政支持地方高校发展专项资金管理办法〉的通知》（财教〔2010〕21 号）和《财政部教育部关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》（财教〔2010〕567 号）。前者在原“中央与地方共建高等学校专项资金”的基础上，设立支持地方高校发展专项资金，支持地方高校的重点发展和特色办学。后者要求各地应制定本地区地方高校

³⁰ 张文玉,王江璐.高等教育财政政策的演进逻辑（1983—2012 年）——中央与地方博弈策略分析[R], 北京大学中国教育财政科学研究所科研简报《中国教育财政》2017 年第 17-4 期.

生均拨款标准及动态调整机制，原则上，2012 年各地地方高校生均拨款水平不低于 12000 元。同时建立“以奖代补”机制和惩罚措施，以要求各地必须达到要求。“从 2010 年起，中央财政建立‘以奖代补’机制。对生均拨款水平已经达到 12000 元的省份，在生均拨款水平没有下降的情况下，中央财政每年给予定额奖励。对于生均拨款水平尚未达到 12000 元的省份，中央财政对各省份提高生均拨款水平所需经费按一定比例进行奖补。”“对于地方高校生均拨款水平没有逐年提高，2012 年仍低于 12000 元的省份，除不再给予奖补资金支持外，中央财政还将停止或减少安排高等教育专项转移支付资金；教育部将通过采取调减本科生和研究生招生计划，暂停硕士点、博士点审批，暂停新设置高校、高校升格、高校更名审批等措施，推动各地高等教育规模与经费投入水平相匹配。”³¹

2010 年提高地方普通本科高校生均拨款水平的政策有效地确保了各省份及省级以下政府对地方高等教育的财政投入，此后，中央高校和地方高校之间的差距开始逐步缩小。2010 年，也就是该政策实施的第一年，地方普通高校生均预算内教育经费支出占中央普通高校生均预算内教育经费支出的比例从 42.68% 增至 46.94%，2012 年该比例升至 60.53%，此后虽有下降，但一直维持在 55% 左右，2019 年开始上升，2020 年达到 66.57%（图 5）。在我国有 20 个省份有中央属普通高等本科学校，其中在 9 个省份，地方普通高等本科学校和中央普通高等本科学校的生均公共财政预算教育经费支出间的差异在缩小。在浙江、广东、重庆、江苏等经济发达地区，全口径普通本科生均教育经费支出也出现同样的变化趋势。

三、高等教育发展的新格局与新模式

在上部分的分析中，我们的关注点在于中央政府所采取的策略，但值得注意的是，在我国高等教育发展的过程中，地方政府办好高等教育的积极性不断提高，在增加本地高等教育机会供给的同时，逐步提高高等教育质量，增加优质高等教育机会的供给。

近年来，我国国家税收收入与国家财政收入占 GDP 比例的增长趋势放缓。

³¹ 各省具体的奖补比例，根据东部地区 25%、中西部地区 35% 的基本比例以及在校生规模、省本级财力增长情况等因素确定。与此政策相同步，2011 年开始，我国教育经费统计年鉴中增加了中央与地方属普通高等本科学校生均公共财政预算教育经费支出和生均教育经费支出的统计。

³² 1994 年分税制改革以来，中央财政收入占政府财政收入的比重整体维持在 50% 以上，而自 2007 年起，该比重呈逐年下降趋势，2021 年降至 45.2%。政府财政状况的变化和央地财政收入占比的变化，意味着仅靠中央政府来提供并扩大优质高等教育资源的供给，将不可持续，我国地方政府以及其他社会参与方在优质高等教育资源供给中的作用可能逐步加强。

（一）部分发达地区地方政府的主动作为

部分发达地区的地方政府，逐步关注区域性高等教育体系的建立，增加优质高等教育资源的供给，当前具有代表性的做法有以下三种：（1）加大对本地区原有高校的投入，包括地方高校和中央高校；（2）通过各种优惠政策吸引“985”高校或大陆地区之外的精英型高校，在本地区建立分校、研究生院或新型研发机构；（3）新建地方性的新型研究型高校。

1. 加大对本地区原有高校的投入

部分发达地区的地方政府逐步增加对地方普通高等教育的财政投入。在逐步提高生均拨款水平、缩小与中央高校差异的基础上，部分省份生均一般公共预算教育支出已超过中央高校。2020 年，北京（57968 元）、上海（41930 元）、广东（49310 元）、海南（33618 元）、西藏（76908 元）、青海（36490 元）、厦门（35337 元）和深圳（201619 元）等省份和地区地方属普通本科高校生均一般公共预算教育事业费和基本建设支出已经超过中央属普通高等本科学校的均值（30414 元）。

个别地方高校生均教育经费支出以及生均财政补助支出已超过大部分中央高校。从单所高校来看，部分地方高校经费收入超过中央高校中的绝大多数，生均公共财政预算安排的教育经费支出也高于传统的优势中央高校。2019 年，生均一般公共预算安排的非基建教育经费最高的非中央高校为西湖大学，其次为深圳北理莫斯科大学、南方科技大学、深圳技术大学和上海科技大学。除深圳技术大学外，其他高校均为新型研究型高校。但传统的地方高校中，如深圳大学、北京工业大学、北京建筑大学、首都医科大学等，其生均一般公共预算安排的非基

³² 2012 年，我国税收收入和财政性收入占 GDP 比重分别为 18.68% 和 21.77%，而 2018 年两项指标分别降至 17.37% 和 20.37%。2021 年，税收收入占 GDP 比重为 15.1%，呈稳中略降态势；同年，财政收入占 GDP 的比重也呈下降趋势。

建教育经费也高于绝大多数中央高校。2020 年，深圳大学年度收入合计为 72.4 亿元（包含深圳大学本级及其下属 3 个预算单位，分别为深圳大学师范学院、深圳大学总医院和深圳大学附属华南医院），³³而深圳大学本级 2020 年度的决算收入合计为 58.0 亿元。若将深圳大学及其 3 个下属预算单位当做整体考虑，其 2020 年度的决算收入合计仅低于 12 所中央高校；若仅考虑深圳大学本级，那么其 2020 年度决算收入合计仅低于 23 所中央高校。

其次，地方政府逐步加大对区域内中央高校的投入。以教育部属“985 工程”高校为例，2010 年开始的第三期“985 工程”建设，地方政府的投入明显高于第一期和第二期（表 3）。³⁴地方政府加大对地方高校和中央高校的投入背后，既有初期阶段中央教育部门的“共建”策略以及要求建立地方高校拨款机制的推动作用，更重要的是，随着地方政府财力的增加及地方产业升级的需求，高等教育的发展对地方经济的促进作用逐渐凸显。地方政府对本地区的中央高校以及地方高校的投入机制，已逐渐由单纯的外部驱动过渡到积极主动发展高等教育的内部驱动。

表 3 教育部属“985 工程”分期签约数和资金投入数

	部属“985 工程”学校数（所）	签署协议数	签约率	中央投入（亿元）	地方配套（亿元）	地方配套与中央投入比
“985 工程”一期	29	27	93.10%	131.05	96.65	0.7 : 1
“985 工程”二期	32	15	46.90%	158.05	67.78	0.4 : 1
“985 工程”三期	32	32	100%	264.90	186.33	0.7 : 1

2. 建立精英高校异地研究生院、分校及新型研发机构

地方政府最初的办学热情来源于满足学生的入学需求以及高等教育扩招本身可以带来的基建规模与经济的增长等；在进入高等教育大众化阶段后，地方政府期望通过合作办学以促进经济与社会的发展，补齐区域内高等教育资源欠缺的短板。在加大对原有高校的投入之外，部分经济发达地区的地方政府逐步以吸引“985”高校在当地建立研究生院、新型研发机构、新校区等方式增加区域内优质高等教育资源的供给。

³³ 数据来自深圳大学 2020 年度部门决算，不包含年初结转和结余。若包含年初结转和结余，深圳大学 2020 年度收入总计为 86.6 亿元。

³⁴ <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7045/201212/146215.html>.

地方政府的做法之一是与传统的研究型高校合作，吸引其建立异地研究生院或者分校。以深圳为例，1996 年，暨南大学深圳旅游学院正式建成并开学。³⁵2000 年左右，深圳开始寻求与知名高校合作，在 2001 年左右，北京大学深圳研究生院、清华大学深圳研究生院、哈尔滨工业大学深圳研究生院等在深圳建立。在同一时期，珠海也与中山大学和北京师范大学合作，建立了中山大学珠海校区、北京师范大学珠海校区等，以合作办学模式为主。³⁶

成立新型研发机构也是经济较为发达地区的地方政府与研究型高校合作的重要模式。改革开放后，我国的产业格局发生系统性变化，但科研与教育体系资源分配的调整速度滞后于经济发展带来的产业结构变化。新型研发机构作为一种创新资源从丰裕区域向稀缺地区投射的手段，在一定程度上缓解了创新需求和创新供给在空间上的结构性矛盾。

从地方政府的角度而言，新型研发机构的建立为增强区域的教育和科技力量提供了足够的支持。1996—1999 年，深圳市委市政府与清华大学合作成立了深圳清华大学研究院，与北京大学、香港科技大学三方合作成立了深港产学研基地，与哈尔滨工业大学合作成立了深圳国际技术创新研究院：由双方共同出资，政府批地块建设办公大楼，并对科研活动予以资助；研究院主要负责培养高层次人才和成果转化。³⁷根据浙江省科学技术厅《关于 2021 年度省级新型研发机构拟认定名单的公示》，2021 年浙江省认定的新型研发机构有 32 所，其中 15 所机构的名字中即有相关高校的名称，如复旦大学、大连理工大学、上海大学、哈尔滨工业大学和浙江大学等。³⁸

从研究型高校的角度而言，新型研发机构的建立是高校发展的新路径，在异地办学受到管控的情况下，将触角延伸至校本部所在的城市之外，获取更多政府与市场资源，在合作培养的过程中，由地方政府或企业部分承担其学生培养成本。

3. 建立新型研究型高校

自高等教育扩招以来，新建公办高校和民办高校数量迅速增加，但近年来的

³⁵ 暨南大学深圳校区是 1993 年 2 月，经国家教委批准，在深圳华侨城成立，1996 年学院正式建成并开学，面向海内外和港澳台地区招生，2020 年 1 月 9 日，实行校区化建设。

³⁶ 燕山. 依赖与自主：异地校区办学模式演变的案例研究[D]. 北京，北京大学教育学院博士论文，2020.

³⁷ 对外经济贸易大学深圳研究院课题组. 新型研发机构集群的现状、挑战与机遇——基于深圳虚拟大学园的调研报告[R]，待发表，2021。

³⁸ https://kjt.zj.gov.cn/art/2021/12/23/art_1228971387_59000496.html.

部分新建高校具有其特殊性：在成立之初就以建成研究型高校为使命，这意味着我国研究型高校的建设突破了以往在原有高校基础上通过重点建设项目进行世界一流大学建设的路径。

地方政府参与出资或筹建的新型研究型高校主要分为以下几类：一是部分发达地区的地方政府独自出资与学术精英合作建立的高校，如深圳市政府于 2010 年开始筹建并于 2012 年正式成立的南方科技大学。二是发达地区地方政府与传统科研机构合作，依托传统科研机构的研究力量进行学生培养，例如 2013 年上海市政府与中国科学院共同举办、共同建设的上海科技大学。三是发达地区地方政府与传统的研究型高校合作建立研究型高校的分校；部分高校直接建立从本科生培养开始的分校，部分依托于异地办学中期阶段建立的研究生院，扩展其功能至本科生培养，最为成功的例子之一为 2001 年深圳市人民政府与哈尔滨工业大学合作创办的哈尔滨工业大学深圳研究生院，2016 年依托哈尔滨工业大学本部开始招收本科生，2018 年改名为哈尔滨工业大学（深圳），完成了从研究生院向分校区的转变。四是引进大陆之外的高校建立分校，地方政府给予相应的财政支持，此类办学在大多数情况下与境内研究型高校进行合作，进行三方办学，如上海纽约大学和深圳北理莫斯科大学等。³⁹

（二）科技部门的积极参与

在地方政府积极主动发展高等教育的驱动机制发生改变的同时，相对独立于高等教育体系的科研系统也发生了变化，产生了举办本科教育的需求。2012 年，以往仅提供研究生阶段教育的中国科学院依托自己的研究力量建立中国科学院大学，承担为本机构培养本科生、输送研究生的职能。中国社会科学院 2017 年以中国社科院研究生院为基础，整合中国青年政治学院本科教育及部分研究生教育资源创办中国社会科学院大学。2018 年，中科院与深圳市人民政府合作，依托中国科学院深圳先进技术研究院及中科院在粤科研力量建设中科院深圳理工大学。此外，传统的科研机构也在各地建立新型研发机构。

传统科研机构举办的高等教育机构和建立的新型研发机构，与高校在生源、

³⁹ 如根据深圳市人民政府、莫斯科大学、北京理工大学签署的《关于在深圳合作办学的协议》：“市政府根据学校的全日制学生注册人数，按照深圳大学标准给予学生生均拨款。如学校在批准建立后第 1 至 5 年不能实现预算收支平衡，市政府经审核，可对学校的合理支出给予专项补助。学校成立五年后，董事会组织专家对其进行评估，深圳市政府根据评估结果，再行研究除生均拨款外的经费支持机制。”

资源和人才等方面，均产生了激烈的竞争。但传统科研体系对高等教育体系的影响不仅仅局限于此。科研经费的投入也同样对高等教育系统产生了重要的影响。从 2016 年开始，高校研发经费执行规模的量级达到千亿元，2020 年增至 1882.5 亿元，占全国研发经费的 7.7%。这使得，第一，科研事业收入成为高校重要的经费来源，对于头部高校而言，科研事业收入已占高校经费收入的三分之一或更多，已成为高校财政分化的重要影响因素。

第二，科研经费的投入逐步影响高校内的学科布局与发展。上文中提到的新型研究型高校，其发展路径往往较为类似：学校在建立初期，首先设置工学院、理学院、医学院与生命科学学院等科研经费（包括纵向科研经费与横向科研经费）较为充足的学科；传统的研究型高校内部，也逐步进行学科布局的调整，以争取更多资源。

第三，科研系统相关政策的变化影响高校内部科研人员与高校的关系及校内的科研活动。近年来，我国逐步建立起科研人才专项体系，使得科研人员可以被“明码标价”，打破了长期以来高校内部的职称体系与事业单位人员工资体系的约束，促进了我国高层次人才流动市场的建立与完善。从科研活动的微观视角来看，科研选题与科研行为也愈发受到经费支持领域变化的影响。

第四，在研究生的培养过程中，科研经费成为重要的成本分担部分。尽管当前还存在一些制度性约束制约科研项目经费用于支持研究生教育，但不可否认的是，科研项目经费已经在研究生培养中起到了重要的作用。⁴⁰科研项目经费当前被用于支付研究生的助研津贴，支持研究生的培养过程（科研过程等），在部分高校中，科研经费（大多为横向科研经费）可被用于支付科研博士的助学金、奖学金以及培养费。在科研放管服的过程中，部分制度上的约束被逐步打破，例如《关于完善研究生教育投入机制的意见》（财教〔2013〕19 号）中提出“原则上，助研津贴主要通过科研项目经费中的劳务费列支”。《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》（国办发〔2021〕32 号），以及随后修订的《国家重点研发计划资金管理办法》和《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》等文件中，均提到劳务费包括在项目实施过程中支付给参与项目的研究生的劳务性费用。

⁴⁰ 魏建国,毕建宏,周娟. 进一步发挥科研项目经费在研究生教育经费支持机制中的重要性[R]. 北京大学中国教育财政科学研究所科研简报《中国教育财政》2022 年第 2-5 期。

（三）其他社会力量的参与

在发达地区地方政府和传统科研机构之外，我国新型研究型高校的发展过程中也有其他社会力量的参与，当前主要代表为西湖大学，西湖大学是社会力量、学术精英与地方政府共同努力进行的创新。西湖大学建立初期的愿景为通过基金会盈利以支持学校的正常运转。根据《西湖教育基金会 2020 年度工作报告》，2020 年西湖教育基金会总收入为 15.90 亿元，截至 2020 年 12 月 31 日，累计到账捐赠 36.14 亿元。基金会盈利较难满足初创学校的资金需求。作为“社会力量举办、国家重点支持”的新型高等学校，西湖大学的前期投入、用地及基本建设费用，来自于浙江省、杭州市与西湖区政府的大力支持。⁴¹当前来看，通过基金会盈利维持运转的研究型高校在我国缺乏足够的生存土壤，或者说，需要更为长久的时间，使基金会筹集足够的基金。

（四）高等教育发展的新模式与前景

我国出现了发达地区地方政府、科技部门、传统研究型高校以及社会力量共同努力、多元参与世界一流大学建设的新局面，并且呈现出多主体共同合作的发展生态，同时有多元化的发展目标，不仅有以建成研究型高校为目标的学校，如南方科技大学，也有以教育教学改革为己任的高校，如香港科技大学（广州）。新型研究型高校在我国的建立时间虽短，但其发展势头强劲，部分高校在世界排名、国内招生及生均经费等方面，均有赶超传统研究型高校的趋势。

南方科技大学自举办以来，与办学质量和科研质量相关的指标在迅速提高。以自然指数（nature index）为例，⁴²2015 年，南方科大自然指数在中国内地大学中排名第 55，2016 年升至 44，2017 年为 31，2018 年为 26，2019 年排名升至第 20。⁴³《美国新闻与世界报道》2022 年世界大学排名中，南方科大的世界排

⁴¹ 在建设的第一个周期（前五年），浙江省政府投入 13 亿元、杭州市投入 19 亿元，共计 32 亿元用于西湖大学建设。

⁴² 自然指数由施普林格·自然集团于 2014 年 11 月份首次发布，对前一年各科研机构在 Nature、Science、Cell 等 82 种自然科学类期刊上发表的研究型论文数量进行计算和统计，产生的一个排名指数。82 种来源期刊分为化学、地球与环境科学、生物科学和物理学四类。目前，自然指数已经成为评价科研机构高水平学术成果产出的重要指标。

⁴³ 2015 年排名数据是 2014 年 11 月至 2015 年 10 月，2016 年数据来源为 2015 年 5 月至 2016 年 4 月，2017 年是 2016 年 4 月至 2017 年 3 月，2018 年为 2017 年 6 月至 2018 年 5 月，2019 年为 2018 年 12 月至 2019 年 11 月。

名为第 350 位，国内排名为第 28 位。⁴⁴根据 2022 年泰晤士高等教育世界大学排名，南方科大的世界排名为第 162 名，在中国内地高校中排名第 9。⁴⁵

于 2016 年开始进行独立招生的哈尔滨工业大学（深圳），2017 年就成为招生中的“黑马”。2017 年在广东省 140 多所高校中，哈工大（深圳）的理科提档分数线与广东省的传统研究型高校中山大学并列第一，在其他 12 个省份中，录取分数均超出一本线 100 多分。⁴⁶2019 年，哈工大（深圳）在广东的录取分数线已超过中山大学。同一年度，在多个省份，哈工大（深圳）的招生分数线高于其本部，甚至在黑龙江，哈工大（深圳）的招生分数也超过哈工大本部 24 分。

47

新型研究型高校在生均教育经费支出等方面，也开始逐步超越由各种一流大学建设项目所支撑的传统优势高校。⁴⁸根据高校公布的 2019 年决算数据，该年度南方科技大学生均教育经费支出为 54.93 万元，上海科技大学为 37.80 万元，而同年清华大学和北京大学分别为 22.28 万元和 12.60 万元；四所高校生均公共财政预算安排的教育经费支出则分别为 51.62 万元、34.07 万元、6.30 万元和 6.21 万元。

表 4 2019 年清华、北大、南科大、上科大经费收入与生均经费收入情况

	本年支出 合计（亿 元）	财政拨款 支出合计 （亿元）	本科生 （人）	硕 士 （人）	博 士 （人）	留学生 （人）	折合全日 制学生数 （人）	生 均 本 年 支 出 （万元）	生均财政 拨款支出 （万元）
清华大学	200.53	60.62	14839	12939	13085	4012	90002	22.28	6.30
北京大学	126.86	62.51	16032	18732	12124	3549	100702	12.60	6.21
南方科技大学	35.49	33.35	4172	642	289	55	6460.5	54.93	51.62
上海科技大学	23.89	21.53	1545	1409	652	0	6319	37.80	34.07

⁴⁴ <https://www.usnews.com/education/best-global-universities/china>.

⁴⁵ <https://newshub.sustech.edu.cn/html/202109/41176.html>.

⁴⁶ https://www.sohu.com/a/161568271_99952154.

⁴⁷ 2018 年哈工大（深圳）在黑龙江理科招生中的分数线为 644，高于哈工大的 643，2019 年哈工大（深圳）在黑龙江理科招生分数线为 651 分，高出哈工大 24 分。

⁴⁸ 值得注意的是，生均教育经费支出与学校规模相关，新型研究型高校处于发展阶段，在校生规模较小；同时，处于建校阶段的新型研究型高校，有大量的基本建设支出，均会导致生均教育经费支出的提高；此外，不同的高校，本科、硕士、博士的学生结构有所不同，折合计算后，硕士、博士占比较高的学校，生均则会相应较低。

不可否认的是，在地方政府的财政支持之外，新型研究型高校在发展过程中也突破了各种现有政策的规定，以获得快速发展。以南方科技大学为例，其在招生模式、学位点申报、硕士及博士学位点审批、以及本科教学合格评估中，均针对其特殊性具有与一般新建本科院校不同的政策措施。根据《学位授权审核申请基本条件（2020）》，新增硕士学位授予单位原则上应已获得学士学位授权8年以上，新增博士学位授予单位原则上应已获得硕士学位授权8年以上。南方科技大学在2012年开始首届本科招生，于2018年即获得新增博士学位授予单位，获批4个一级学科博士学位授权点，6个一级学科硕士学位授权点。西湖大学于2018年成立，2022年开始“西湖大学创新班”本科招生试点，并且从2022级开始在生物学、化学、电子科学与技术三个一级学科独立招收培养博士研究生。⁴⁹西湖大学2022年整体计划招收380名博士研究生，招生名额已远高于绝大多数地方高校。这些新型研究型高校的快速发展，在很大程度上均有政策绿灯的加持。

四、制约因素与亟需思考的问题

在过去十年中，我国研究型高校的供给出现了新的参与者：地方政府、科技部门、传统研究型高校和社会力量，从依赖中央政府提供到逐步开始有其他的参与方尝试提供。

地方政府虽然可以为新型研究型大学乃至原有的地方高校提供大量的经费投入，但高校赖以发展的一系列政策和制度资源却并不掌握在地方政府手中，例如中央教育部门掌握着博士学位点以及博士学位授予单位的审批权。⁵⁰新建高校以及地方高校均面临着博士学位授权点审批以及博士招生名额不足的情况。西湖大学在2022年之前无法单独招生，只能与复旦大学、浙江大学合作招生，联合培养。此类制度约束更加制约着地方高校的发展。受限于博士点的审批与招生名额的分配，部分大力进行人才引进的高校，如深圳大学，博士招生名额严重不足。这关系着高水平大学的学科发展、教师队伍建设、生源质量的提高，以及这些高校是否能够持续发展为真正的世界一流高校。在此种情况下，中央教育部门应该如何调整对学位点和招生名额的控制权，以保证我国研究型高校体系健康多元的

⁴⁹ 西湖大学-复旦大学联合培养博士研究生项目将继续在数学、物理学两个一级学科招收博士研究生；西湖大学-浙江大学联合培养博士研究生项目将继续在材料科学与工程、计算机科学与技术、环境科学与工程3个一级学科招收博士研究生。

⁵⁰ 陈洪捷.高水平大学建设的老范式与新思路[J].苏州大学学报教育科学版, 2019(03).

发展，是亟需解决的问题之一。

面对招生（尤其是博士阶段）制约，各方在广泛寻求可能突破的路径，依托研究型高校的资源，建设大型实验室平台，成为“国家实验室”，进而通过科技主管部门获得招生名额，是地方政府新的策略。随着国家实验室体系的建立，另一套独立又依存于现有高校和科研院所的研究体系可能逐渐庞大，而其招生名额的扩张则可能超出教育部门的预期，使得现有的针对高校的学位点、招生名额的约束效力逐步减小。在当前的财政形势下，高等教育阶段财政性教育经费可能进入缓慢增长的阶段，而中央和地方的研发投入则在不断增加；那么，对逐步发展的国家实验室体系和其可能不断增加的学生规模，应该通过何种拨款方式进行支持，是通过传统的生均拨款模式支持其研究生培养，还是通过“科教融合”的方式，用科研经费支持研究生的培养，成为亟待思考的问题之二。

在 1990 年代并未开始高等教育体制改革的时期，我国高等教育体系为“条块结合”模式，中央部门、单位（条）和地方政府（块）分别办学、分割管理。彼时我国高等教育的发展呈现“多金字塔”结构，各条线部门均有其系统内的重点高校与普通高校。随着高等教育管理体制从多部门管理走向依赖单一部门管理，在一系列重点建设项目的作用下，我国高等教育逐渐呈现以中央高校为塔尖的单一“金字塔”结构。目前地方政府举办研究型高校的积极性逐步提高，我国的高等教育将可能迎来由“块块”支持的多元结构，其形态也各有不同。在上海、浙江、广东等区域，形成了区域性的“金字塔”状高等教育体系（研究型高校、本科高校与应用型本科等组成的体系）；在深圳等地，则呈现出另一个不同的体系，即新建研究型高校、中外合作办学、“985”高校的分校以及本地原有高校共同竞争的局面。中央政府应采取何种引导措施，地方政府应如何进行支持，以确保高校在竞争中形成自己的体系，分工协作，各司其职，则为需要解决的问题之三。

随着高等教育的大众化和普及化，各国高等教育系统内部，不同质量和选择型院校之间存在着纵向的结构关系问题。斯坦福大学学者拉伯雷曾指出，这是“高等教育的民主政治和市场导向之间的矛盾”，各国都采用了学校分层制度来处理这一矛盾。⁵¹根据拉伯雷的观点，美国的高等教育系统有着强烈的市场导向，院校间存在严重但却合法化的分层，而德国、法国等几个典型的欧洲国家则拥有一

⁵¹（美）戴维·拉伯雷. 复杂结构造就的自主成长：美国高等教育崛起的原因[J]. 周勇译. 北京大学教育评论, 2010, 8(03):24-39+188.

个“政府依赖”的高等教育系统，高校间相对较为均衡。在我国这样一个高度依赖政府的环境中，如何产生了高度分化的高等教育系统呢？其合法性在哪里？在本文中，我们运用占领“制高点”战略来解释上一个历史时期，我国中央政府通过行政分化、“世界一流大学建设”以及倾斜性的财政专项政策，合法化高等教育系统内的分化，使高校在行政、财政、功能等方面逐步实现分层。近年来，随着地方政府的参与、科研经费的投入及其他多元化投入的增加，我国高等教育系统内部，尤其是精英高校间，分化更为严重，学校也逐步采取不同的策略。这意味着，来自中央政府的倾斜性的财政专项政策，已无法成为有效的政策工具来维持分化体系。应如何理解当前我国高校的分层，以及更加剧烈的分化将给高等教育体系带来怎样的影响，则成为值得讨论的学术议题。

在不断建立的新型研究型高校和不断超越传统研究型高校的个别地方高校之外，值得注意的是，在我国高等教育体系中，存在大量的普通地方本科高校，不同区域间的高校差异巨大更是当前高等教育发展一个不可忽视的客观事实。根据 2021 年《中国教育经费统计年鉴》，2020 年，我国地方普通本科高校生均教育经费支出为 35273.49 元，生均最高的为西藏（77693.23 元），生均最低的为吉林（24209.95 元）。整体而言，东北与中部地区的生均教育经费支出较低，西部存在少量支出较高的省份，东部地区的生均教育经费支出明显高于其他地区，区域间的差异化显著，生均一般公共预算教育事业费和基建支出，也呈现同样的差异。在区域经济差异化发展、不同省份高等教育体量差异巨大以及经济发达地区政府不断加大高等教育投入的情况下，可以预测的是，区域间高等教育的分化也会愈演愈烈。是将区域间高等教育的分化视为常态，还是采取一定措施，尽量维持区域间高等教育分化处于合理的区间，则是当前需要思考的又一问题。

上期回顾

2023 年第 8 期（总第 234 期）

项目治理下的高职院校发展

摘要：高职教育项目制大大增强了各方对职业教育的资源投入力度，改善了高职院校的办学条件、提升了办学水平，但也加速了高职院校内部的分层形塑，使得马太效应凸显，此外，项目制还面临着不完全契约下的效率损失问题。但地方政府和高职院校的能动性却能在一定程度上降低效率损失，而且，伴随着宏观政策不断调整和改进，政府部门在努力尝试规避项目制所带来的问题。高职项目制呈现出转向“承包式”乃至“托管式”的发展趋势，随之带来的高职项目制的发展特点及其影响的变化，值得进一步关注。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

