

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

2025年第21期（总第286期）

2025年9月26日

编者按：为庆祝北京大学中国教育财政科学研究所建所二十周年，我们举全所之力，花费约两年时间，撰写了《中国教育财政二十讲》一书，即将由北京大学出版社出版。该书旨在系统刻画我国教育财政制度体系的现状及历史演进，涵盖宏观层面的中国教育多元化筹资制度、“4%”等挂钩机制、中央教育转移支付制度、中国全社会教育投入指数、中国财政科技政策等专题，与所有层级与类型教育的财政制度体系分析，及针对流动儿童教育财政政策、助学贷款的中国模式、特殊教育财政、“项目制”的专题研讨。该书是本所践行教育财政研究中国化、本土化，构建自主知识体系的诚恳尝试。本期简报为该书《中国教育财政制度与中国教育经验》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正，也为计划在10月27日举行的“中国教育财政制度与中国教育经验”研讨会做先行准备（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之五

论教育财政体制与教育体制

王 蓉*

一、教育财政体制：概念界定

*王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授。

教育财政体制，是指教育财政收支活动在政府与市场之间、各级政府之间、同级政府的各个部门之间、政府与各级各类教育机构之间的权责划分等方面形成的制度安排和规则体系，其实质就是关于在教育领域中“谁出钱”“谁投入”的制度安排和规则体系。它明确了各级政府、教育机构、受教育者和其他主体在教育经费投入方面的权责关系。

教育财政体制的核心内容包括以下几点。

1. **教育经费的来源与构成问题**，即明确政府和市场在各级各类教育投入中的责任划分的基本原则，具体明确教育经费的两类来源——由政府作为主体投入的财政性经费和由非政府主体投入的非财政性经费——的相对地位及其功能和角色。从这个角度来说，教育财政体制可以分为：(1) 政府依赖型：教育经费主要由公共财政承担；(2) 市场依赖型：教育经费主要由市场性主体提供，包括由受教育者及其家庭投入学杂费。这两者仿佛光谱的两端，各国、各地区的教育财政体制往往处于两端的中间，有的更加偏向政府依赖型，有的更加偏向市场依赖型。各级各类教育彼此之间也存在差异，下文将具体分析。

2. **各级政府的责任划分问题**，即规定中央和地方各级政府在各级各类教育中的经费投入权责关系。教育财政体制作为国家财政体制的重要组成部分，是中央与地方政府间权责划分与财政协同治理的重要体现。在教育领域，央地教育事权与支出责任划分是理顺教育财政体制的前提和基础。从这个角度来说，教育财政体制的类型包括：(1) 集权型：教育经费主要由中央政府承担和分配，地方政府责任较小；(2) 分权型：教育经费主要由地方政府承担，中央政府通过转移支付进行补充。

3. **同级政府职能部门之间的教育财政责任划分问题**。根据刘明兴、颜东阳在本书中《挂钩性教育财政体制的历史演进特征和内在逻辑分析》一文的分析，中国公共事业部门管理体制的一个典型微观特征是所谓“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。而在宏观体制构建上，主要是通过“部门制衡”也即行政部门之间的权力平衡来克服“管办不分”的弊端，具体包括以下三点。第一，财政部门与公共事业部门之间的权力分置。公共事业单位的投入需经过财政部门批准，基层事业单位的各项收入需纳入财政预算管理。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

分散到了不同层级的行政部门。基本建设经费主要由发改部门控制，公用经费的拨付主要由业务主管部门和财政部门来共同决策。第二，对于公共事业部门人员性经费支出的多重管控。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，而工资标准主要受人事部门的控制。第三，公共服务产品的定价权由发改部门控制。

4. 政府与学校之间教育财政权责划分的关系问题。学杂费从家庭和受教育者角度讲是个人分担教育成本的重要方式，从学校角度讲是最重要的一种经费筹措方式。针对学校这一经费筹措主体，我国政府对于学校的管控显示出它们之间不对称的权力关系，也即无论是公办学校还是非营利性的民办学校都不具有学杂费的自主定价权，即如上文所示，具体由发改部门掌管着相应的定价权。对于各级各类教育来说，政府对于学杂费的监管与其公共品属性相关，对于属于基本公共服务的义务教育，政府实施全面纳入财政保障而要求义务教育阶段公办学校实施免学费的政策；对于私人产品属性更强的高等教育，政府按照一定的定价原则执掌学费的定价权。同时，各级各类公立学校主要通过学杂费而获得的事业性收入的支配，也需要纳入财政部门的预算管理。在我国，在过去一个历史时期，还存在着政府在一段时间内冻结学费增长的举措，教育财政政策的取向总体来说是不断压缩学校在自我筹集非财政性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。

上述四个维度的剖析，显示教育财政体制本身涉及多主体、多层次、多部门之间的复杂关系。在此也有必要澄清在我国背景下的两个概念的差异与关系，即财政教育与教育财政。财政教育往往指由政府作为主体、依赖财政性经费为支持教育发展而进行的资金筹集、分配、管理和使用的活动与行为；而教育财政还包含政府之外的投入主体，教育的经费来源还包含公共财政之外的投入。但是，在我国的制度背景下，由非政府主体投入教育的经费，往往也被纳入了由政府主导的财政管理制度体系特别是预算管理体系中。如公办学校需将学杂费收入等全面纳入预算，结合财政拨款和其他收入统筹安排资金，财政、教育部门负责监督学校预算执行情况，确保收费政策落实和资金安全。这使得我国教育经费的投入主体和教育经费的管理主体在体制层面存在差异，导致财政教育与教育财政之间关系的复杂化。

二、教育体制、教育财政体制、教育管理体制与教育办学体制：差异与联系

我国的教育财政体制是教育体制的重要组成部分。在本文中，将教育体制界定为包括教育管理体制、教育办学体制和教育财政体制在内的总的体制安排。

教育管理体制与教育办学体制是教育制度体系中的两个核心构成要素，分别从管理主体与运行机制、办学主体与实施方式两个维度，揭示了教育系统在组织、治理与资源配置方面的基本结构与运行逻辑。

教育管理体制，是指国家和政府在教育事业中所承担的宏观管理职能及其组织架构，涵盖政府、学校与社会三者之间的权责划分与协作关系。其核心在于明确“由谁管理”的问题，具体包括以下几个方面。首先，管理主体主要包括各级政府（如中央政府、省级政府、地市级政府）及其教育行政部门（如教育部、教育厅等），这些机构在教育政策的制定与执行中发挥主导作用。其次，管理对象为各级各类教育机构，而构成教育机构主体的学校，按照层次可以分为基础教育、高等教育等，按照类型可以分为公办学校和民办学校。再次，管理职能涵盖政策制订、资质认证、质量标准、评价督导、生源调控、考试招生、法规执行等多个方面，体现了政府对教育事业的全面调控与规范。最后，运行方式主要通过行政手段实现，如教育质量评估、教师人事任免等，以确保教育事业的有序发展与目标实现。

教育办学体制，则聚焦于教育机构的设立主体、资金来源及运行模式，即“由谁办学”的问题。其核心内容包括：第一，办学主体可以是政府（公办）、社会力量（民办）等多元主体；第二，办学主体与学校之间的关系涉及经费支持模式、管理模式及治理结构，例如政府直接参与学校治理还是采用代理人制度进行学校治理；第三，办学形式多样，包括全日制教育、在线教育、校企合作、职业教育等多种类型，反映了教育供给方式的多样化与适应性。在本书中郭建如《新职业教育法与高职职业教育财政政策问题》一文强调指出，办学体制是指围绕着举办某种层次或某种类型的学校而将一定范围内有资源、有意愿、有能力和有资格的行动者组合在一起的制度安排。通常这几种要素——即资源（如资金、土地或学校发展需要的某些关键资源，如行业支持）、能力（如管理和运转学校的经验与

能力)、意愿(愿意办学)、资格(办学资格)——在不同的行动者之间的分配并不一样,而办学体制的作用就在于通过制度设计将这些要素有机地组合起来。

综上所述,教育管理体制与办学体制共同构成了教育制度体系的基础框架,前者强调政府在教育管理中的主导地位与运行机制,后者则关注教育机构的设立主体与实施路径。教育财政体制则强调各级政府在各级各类学校中的投入责任。三者相辅相成,共同影响着教育质量、资源配置效率与社会公平性,是教育政策制定与改革研究的重要分析维度。

在历史上,教育管理体制、教育办学体制和教育财政体制几乎混同;但是随着教育财政体制的变革,其彼此之间出现了重大的差异,这一点实际上是过去几十年我国教育财政制度体系建设的突出体现。1980年中共中央、国务院发布的《关于普及小学教育若干问题的决定》指出:“在我们这样一个人口众多、经济不发达的大国,普及小学教育,不可能完全由国家包下来,必须坚持‘两条腿走路’的方针,以国家办学为主体,充分调动社队集体、厂矿企业等各方面办学的积极性。还要鼓励群众自筹经费办学。”在这一文件中,“两条腿走路”既是教育办学体制、也是教育管理体制和教育财政体制的制度安排。但是到了改革开放之初,农村试行“家庭联产承包责任制”,农村集体劳动的生产方式和关系开始逐步解体。同时,国家教育方针与政策也在发生变化。恢复高考、培养选拔为经济建设服务的人才是最重要举措。农村公共教育渐渐地不能支撑起为国家、农村社会发展培养人才的需求。从20世纪90年代末期到2006年的十年中,中央出台关于农村教育的政策之中最为突出的是2001年开始的义务教育管理体制转变为“以县为主”,农村义务教育办学经费从主要由乡镇和农民负担转变为主要由政府负担,在这种背景下县级政府没有充分的财力为农村义务教育提供充足的经费供给的问题日渐突出,由此引发了2005年底“农村义务教育经费保障机制”相关政策的出台,各级政府之间的教育财政责任划分的体制问题成为了主导我国教育财政制度建设的核心问题之一。

与此相关,根据我国现行立法的相关规定,我国的教育管理体制划分为:中等及中等以下教育由地方政府管理;高等教育由中央政府和地方政府管理。根据“谁办学谁负担”的支出责任划分原则,对于基础教育,在历史上长期形成了以地方政府为主的教育财政责任格局。但是随着2006年“农村义务教育经费保障

机制”正式实施，“中央地方共担”的基本原则突破了原有教育财政体制，中央财政承担越来越多的教育财政支出责任，教育财政体制与教育管理体制开始产生了差异，也就是大量的教育管理责任归地方政府承担，而教育财政的支出责任则并不仅仅局限于地方政府。2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）和2018年国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）明确将义务教育、学生资助等纳入“中央与地方共同财政事权”范围，支出责任主要实行中央与地方按比例分担。当下教育管理体制、教育办学体制和教育财政体制的彼此关系又出现了新的变化，反映了我国教育改革的新动向。例如，著名的新型研究型大学西湖大学明确其性质为“由教育部和浙江省共建，浙江省教育厅主管，国家重点支持的社会力量举办高校”，这其中，“由教育部和浙江省共建、浙江教育厅主管”属于教育管理体制的“谁管西湖大学”的范畴，“国家重点支持”属于教育财政体制的范畴，而“社会力量举办”属于“谁办西湖大学”的教育办学体制的范畴。

上期回顾

2025年第20期（总第285期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之四：从“985工程”到“双一流”建设：教育财政视角下的“项目制”分析

摘要：项目制在支撑我国高等教育实现跨越式发展的同时，也作为一种财政资金分配手段，通过合法化非均衡投入模式，塑造了当前我国高校的高度分层格局。本文聚焦高等教育领域的“项目制”，从教育财政体制与机制两个维度，对相关制度设计细节展开分析。

《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

邮箱：workingpaper@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

北京大学教育学院大楼四层（100871）

