

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 16 期（总第 281 期）

2025 年 9 月 8 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。从本期简报开始，我们将陆续刊载各篇论文的摘要与核心片段，邀请各位师友批评指正，为计划在未来几个月举行的系列学术研讨会做先行准备。（王蓉、魏建国）

《中国教育财政二十讲》目录

- 1 中国教育财政制度与中国教育经验（王蓉）
- 2 中国教育多元化筹资的制度发展（魏建国）
- 3 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）
- 4 中央教育转移支付制度体系（关可心）
- 5 中国学前教育财政的政策演进、成就与挑战（梁净 宋映泉）
- 6 中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战（张眉 宋映泉）
- 7 中国义务教育财政制度的演进（魏易）

- 8 义务教育阶段教师工资体制：政策变迁与主要争论（冯昕瑞 魏易）
- 9 中国普通高中教育财政制度回顾与评析：1980-2024（赵俊婷 刘明兴 田志磊 钟未平）
- 10 中国职业教育财政：回顾与展望（田志磊）
- 11 技能形成与中国职业教育财政（杨钊）
- 12 新职业教育法与高职教育财政政策问题（郭建如）
- 13 项目治理下的高职院校发展（刘云波）
- 14 中国高等教育发展的财政策略（周森）
- 15 助学贷款的中国模式——一个高等教育财政制度创新案例（魏建国）
- 16 从“985工程”到“双一流”建设：教育财政视角下的“项目制”分析（季楚煊 王蓉 周森）
- 17 特殊教育财政政策的历史脉络、主要特征与挑战（张眉）
- 18 中国全社会教育投入指数——基于中国教育财政家庭调查的估计（魏易）
- 19 中国社会科学生产方式：来自教育财政领域的观察（王蓉）
- 20 中国财政科技政策、体制与管理（周森 毕建宏）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之一

中国教育财政制度与中国教育经验

王蓉*

在马克思、恩格斯的经典论述中，关于教育财政的观点十分鲜明而清晰。例如，他们在《共产党宣言》（1847~1848）中拟定了无产阶级国家应该采取的教育的基本措施：“对一切儿童实行公共的和免费的教育。取消现在这种形式的儿童的工厂劳动。”“在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^①马克思在《法兰西内战》（1871）一书中总结巴黎公社的经验时指出，无产阶级夺取政权后，“一切教育机构对人民免费开放，完全不受教会和国家的干涉。这样，不但人人都能受教育，而且科学也摆脱了阶级偏见和政府权力的桎梏。”^②

然而，在新中国成立之后，决策者们很快就发现，要普及以工农为主的人民

* 王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授，北京大学未来教育管理研究中心执行主任。

^① [德]卡尔·马克思，[德]弗里德里希·恩格斯. 共产党宣言[C]//马克思恩格斯文集第二卷. 人民出版社，2009：53.

^② [德]卡尔·马克思，[德]弗里德里希·恩格斯. 法兰西内战[C]//马克思恩格斯文集第三卷. 人民出版社，2009：155.

教育，还需解决经费和教员不足的问题。^①1950年9月18日至29日全国第一次工农教育大会在北京举行，大会指出：工农教育本身是一个巨大的群众运动，必须贯彻群众路线，充分发挥群众的积极性创造性，依靠群众自己的力量来进行工作。工农群众教育经费，主要靠群众自己解决，政府予以补助。1951年，邓小平在主持中共中央西南局工作时，发表了《党要过问学校教育工作》的讲话，他指出小学经费虽然总数庞大，但分摊到各县各乡，每人出一斤米至多一斤半米，农民是有能力负担小学教育的。^②

在此之后，从1952年到1979年，我国用了27年的时间实现了用于教育的政府支出从十亿到百亿的跨越；到1994年，又用了15年的时间，实现了从百亿到千亿的跨越；到2008年，又用了14年时间，实现了从千亿到万亿的跨越。在三次跨越的基础上，2012年最终实现了国家财政性教育经费^③占国内生产总值4%的目标。2019年国家财政性教育经费首次超过4万亿元。根据最新的统计数据，2023年，全国教育经费总投入为64595.04亿元，其中国家财政性教育经费为50439.47亿元。^④

建国七十多年来，在受教育人口规模大、教育基础薄弱、政府财力有限的条件下，我国用低于世界平均水平的投入强度实现了从文盲半文盲大国到教育大国、迈向教育强国，从人口大国到人力资源大国、迈向人力资源强国的目标，目前已建成包括学前教育、初等教育、中等教育、高等教育等在内的当代世界规模最大的教育体系。1949年，全国只有2000多万名小学在校生，100多万名中学在校生，10多万名大学在校生，高等教育毛入学率仅有0.26%。到2024年，全国各级各类学历教育在校生达到28646.50万人。学前教育毛入园率为92.00%，九年义务教育巩固率为95.90%，高中阶段毛入学率为92.00%，高等教育毛入学率为60.80%。^⑤根据2025年QS世界大学排名，北京大学（14）、清华大学（20）、复旦大学（39）、上海交通大学（45）、浙江大学（47）均跻身全球高校前100

^① 钱俊瑞. 当前教育建设的方针[J]. 天津教育, 1950(03).

^② 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949-1997) [M]. 海口: 海南出版社, 1998:77.

^③ 1993年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》提出：“逐步提高国家财政性教育经费支出（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校的经费，校办产业减免税部分）占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四。”目前国家财政性教育经费主要包括一般公共预算安排的教育经费、政府性基金预算安排的教育经费、国有及国有控股企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费等。

^④ 教育部 国家统计局 财政部《关于2023年全国教育经费执行情况统计公告》（教财〔2024〕2号）[EB/OL].(2024-11-25)[2025-07-31]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202412/t20241219_1167656.html.

^⑤ 教育部. 2024年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2025-06-11)[2025-07-31]. https://hudong.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftjgb/202506/t20250611_1193760.html.

名。^①我国高校科研成果也获得国际学术界认可，2025年上半年，北京大学在国际顶级学术期刊发文量紧随美国哈佛大学和斯坦福大学，位列全球第三^{②③}。

在新中国成立七十余年后回顾历史，可以看到中国的教育财政制度演进走出了一条具有自己特色的道路。而从研究的角度来看，特别是在改革开放之后的几十年中，中国教育财政研究扎根现实，反哺政策，许多研究成果为中国教育财政制度建设中的重大政策提供了重要的理论基础和参考依据。中国用低于世界平均水平的投入强度建成了当代世界规模最大的教育体系，中国教育财政制度建设受到了怎样的政治经济宏观因素的影响，又通过怎样的具体设计发挥了促进教育发展的激励和保障作用？中国教育财政制度建设在国际比较视野下具有怎样的特点？这些都是具有深远和重要的历史性、国际性意义的研究问题。

从更加广泛的学术世界的角度来看，针对中国经济增长的国内外学术文献汗牛充栋，而关于中国教育发展的成就包括中国教育财政制度建设的成就得到的严肃的学术关注相对来说深度和广度尚有欠缺。这构成了学术领域的“中国教育之谜”与“中国教育财政之谜”，特别是：中国教育财政制度如何用低于世界上平均水平的投入强度发展和支撑了世界上最大规模的教育系统？中国教育财政制度建设怎样应对了从计划经济体制到市场经济体制的变化？中国教育财政制度建设怎样应对了“一统体制”与地区差异性的治理挑战？这些“谜题”的分析和讨论具有重要的学术价值和现实意义。目前公共舆论中的大量依据个人体验而对中国教育问题的批评淹没了从历史和系统视角下对中国教育发展历程的严肃讨论，在学术文献中充满了大量的中国教育是与中国经济的成功故事形成对比的话语。中国在教育领域的发展及其背后的制度建设历程更加能够体现中国发展中的国家与社会、集体与个人、改革与惯性、政治与经济、政府与市场之间的各种矛盾以及现实的解决之道。

如教育部原副部长王湛同志针对改革开放之后的这段时期所说的，“这四十年是教育投入保障、教育财政改革发展的历程，教育财政保障教育发展的经

^① QS World University Rankings 2025: Top Global Universities[EB/OL].[2025-08-15].
<https://www.topuniversities.com/world-university-rankings/2025>.

^② 国际顶级学术期刊指《自然》(Nature)、《科学》(Science)和《细胞》(Cell)。2024 中国大学 CNS 顶刊数量排名：南科大第 6、武大第 8，超 2 所华五！[EB/OL]。(2025-01-07) [2025-08-15].
<https://www.163.com/dy/article/JL8D7BU80556AAQQ.html>;

^③ 2025 上半年 CNS 国际顶刊排名：北大领先，南航崭露头角！[EB/OL]。(2025-07-16) [2025-08-15].
https://www.sohu.com/a/914513583_121956425.

验是中国教育改革经验中的重要组成部分。”^①本文尝试结合中国教育财政制度与中国教育经验做一抛砖引玉式的讨论。

^① 王湛. 为新时代基础教育改革发展提供财政保障[R]. 北京大学中国教育财政科学研究所科研简报, 2019(1).

上期回顾

2025 年第 15 期（总第 280 期）

中国大学的需求导向基础研究：概念演变、基本事实与政策建议

摘要：研究团队基于“国际专利引用近期学术论文数量/次数”设计了需求导向基础研究的代理性测量指标，发现：（1）相比于企业或科研院所，大学是中国需求导向基础研究的主导性力量；（2）中国大学需求导向基础研究规模不断扩大，在主要科技强国中地位不断上升；但历史累积存量仍偏低、领域间不平衡性较强；（3）中国大学需求导向基础研究的本国吸收有限、国际溢出明显。基于这些事实，研究团队建议：（1）确立针对大学需求导向基础研究的“成效观”，引导大学建立兼容需求导向基础研究的激励体系，增强研究型大学在国家战略科技力量中的地位；（2）适应产业界吸收基础研究进行技术创新的需求，扩大博士生培养规模、优化培养模式；（3）由教育行政部门主导概念验证平台建设，帮助大学需求导向基础研究以更高的成熟度走出大学围墙。

《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）

