

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 23 期（总第 288 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。本期简报为该书《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》成果系列摘录之七 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*

* 颜东阳，北京大学中国教育财政科学研究所博士生；冯昕瑞，对外经济贸易大学政府管理学院讲师；刁龙，

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”^①，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）进行挂钩^②，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，而自 1990 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。

尽管挂钩机制在相当长的历史时期中都作为一种为教育筹资的财政工具而出现在各级政策文本之中，构成了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，本文以历史制度分析为主线，从公共事业部门管理体制的基本特征出发，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，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。

在不同历史阶段中，作为一个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 年至 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。

在 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，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

广西师范大学政治与公共管理学院讲师、广西高等教育发展研究中心研究员；刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所常务副所长、教授。

^① 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).

^② 王蓉,田志磊.迎接教育财政 3.0 时代[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,2019:13-29.

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。

在 1993 年至 2012 年三挂钩机制共同存在的时期，随着多部门分散管理、分散筹资的旧模式转向了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。是故，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各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。

在 2012 年以后软性三挂钩被部分取消的时期，随着对于重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的清理规范，教育财政投入目标转变为“一个不低于、两个只增不减”，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”，分地区教育投入与地方财政收入增速开始脱钩。进而，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。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。但在过去一个时期，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，与之相伴的是教师工资管理体制的集权化。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。

从历史经验看，在 1993-1995 年间三挂钩机制正式出台之后，教育财政支出比反而不断下降。但这一时期内，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，教育事业发展稳中向好。进入新世纪后，教育财政支出比从 1999 年的低点开始触底反弹，并随着重大的教育财政政策（以县为主、义保新机制以及 4% 目标落实）出台而波动。因而，纵观软性三挂钩共同存在的时期，事实上并未能发现教育财政支出比随着挂钩机制的出台而上涨，恰恰相反的是，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。而教师工资管理体制在集权化转向的过程中，由于待遇参照体系逐渐趋同，群体表达因而更易形成共鸣，但教师身份与财政归属上的分化又在一定程度上削弱了这种呼吁的整体一致性。

如前所述，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，从而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。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。行政管理体制的集中程度、资金来源渠道的灵活性、挂钩机制的设立与否，三者之间的互动逻辑需要被精心协调，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，已与上世纪 90 年代大为不同。彼时的教育系统仍处于普及阶段、规模扩张期，而如今，随着人口结构的变化，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。在此现实下，所面对的已不再是是否建立挂钩的问题，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以下两个关键议题。

一是将非基本公共教育服务规范为可市场化供给的教育产品。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。

二是适度放宽编制外教师聘任以提升治理柔性。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。其一是聘任机制的弹性化，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；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。其二是使用范围的正当化与扩展化，可以将编外教师定位为非基本公共教育服务的专业供给方，同时也应允许优秀编外教师参与基础课程教学。

总体而言，随着教育规模和宏观背景的变化，教育财政已进入一个新的时代，制度调整的方向应更多聚焦于机制柔性化与供给多元化，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，是新时期教育财政可持续运行的关键所在。

上期回顾

2025 年第 22 期（总第 287 期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之六：中国教育多元化筹资的制度发展

摘要：中国教育多元化筹资机制不是权宜之计，而是支撑中国教育事业高质量发展的长久制度设计，充分体现了中国式治理中政策与法律的协同治理。本文对中国教育多元化筹资机制的形成与发展进行了回顾，对国家财政性教育经费投入、学杂费、捐赠、民办学校中举办者投入、教育专项债券等主要教育筹资渠道的制度发展状况予以阐述，在此基础上，总结了几点启示。

《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）

