

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 19 期（总第 284 期）

2025 年 9 月 19 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。本期简报为该书《中国高等教育发展的财政策略》一文的摘录部分，诚请各位师友批评指正，也为计划在 10 月 25 日举行的“教育强国建设背景下的高等教育财政：挑战与策略”研讨会做先行准备。（王蓉、魏建国）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之三

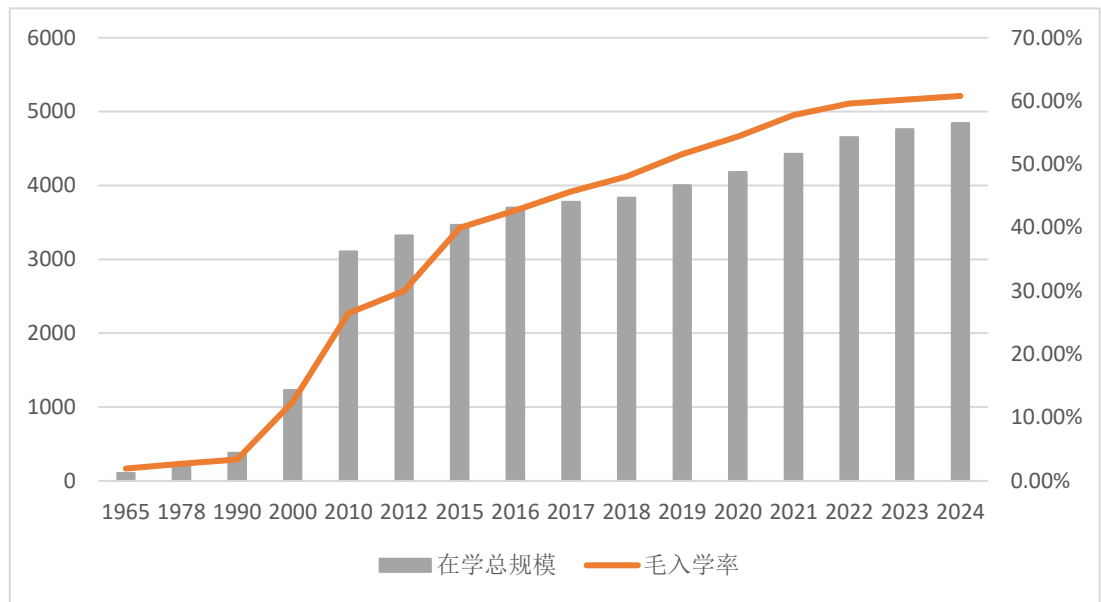
中国高等教育发展的财政策略

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

* 周森，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

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。



数据来源：2018-2024 年全国教育事业统计公报。

图 1 我国高等教育在学总规模与毛入学率（1949-2024 年）（单位：万人）

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 2025 年 QS 世界大学排名，北京大学、清华大学、复旦大学、上海交通大学、浙江大学均进入全球前 100 名^①，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

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

^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

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。

一、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。^① 这一举措主要包含以下两方面的内容。

一是“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。

二是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 2022 年的 9.75%。研究生培养，尤其是博士生的培养则集中于中央高校。2022 年，我国 30.50% 的硕士在校生就读于中央高校，74.76% 的博士生就读于中央高校。

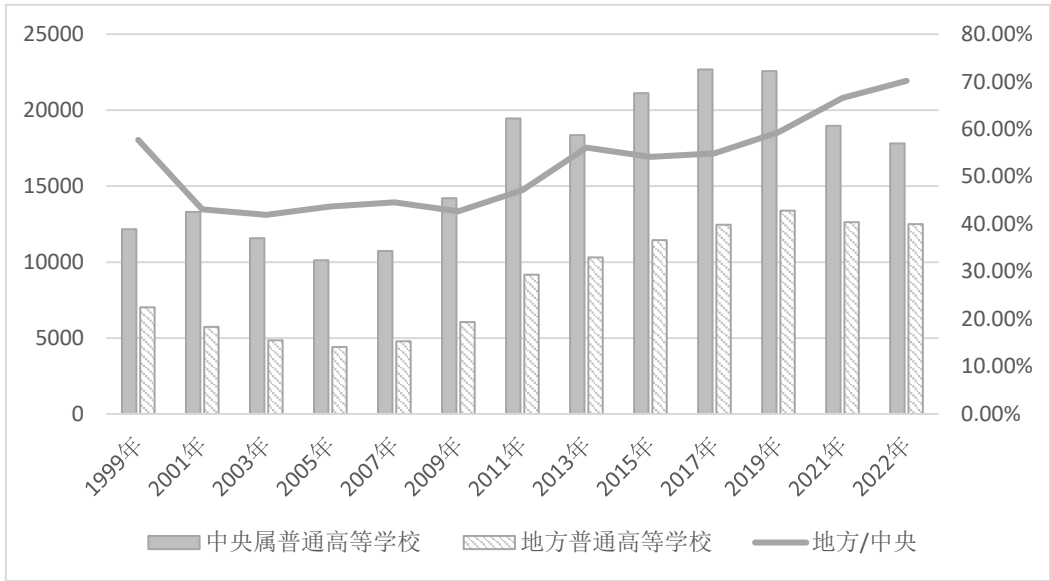
世界一流大学建设项目使得中央政府和地方政府在短期内将有限的财政资源集中于少数高校。以“985 工程”为例，自 1999 年至 2013 年，中央财政对教育部属高校“985 工程”专项的资金投入总和达到 877.9 亿元，地方配套为 350.76 亿元。^② 功能的分化，使得进行一流大学建设的高校能够维持本科生规模的相对稳定，提高整体办学水平和国际竞争力。从生均教育经费支出而言，在扩招过程

（2010-2015）。北京：教育科学出版社，2015。

^① WANG R. The Commanding Heights: The State and Higher Education in China[M]// FAN S G, RAVI K, 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，而将其他部分交给市场。

^② 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。

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 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 2）。



数据来源：2000-2023 年《中国教育经费统计年鉴》。

图 2 普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出（1999-2022 年）（单位：元）

二、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）。^①

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

^① 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,2017.

专项资金管理办法>的通知》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》。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。”^①

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，2022 年达到 70.17%。

三、地方政府和各部门的积极参与

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。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

^① 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。

“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。

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技系统也发生了变化，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。中国社会科学院研究院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。2024年5月，经教育部批准，深圳市人民政府依托中国科学院深圳先进技术研究院等一流科研机构的科教产教资源，建立深圳理工大学，着重开展基础性、前沿科学技术研究，培养拔尖创新人才。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、资源和人才等方面，均产生了激烈的竞争。

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、宁波东方理工大学、福建福耀科技大学等。以西湖大学为例，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2023年报》，2023年西湖教育基金会接受捐赠金额约7.76亿元，流动资产合计57.74亿元，资产总计65.88亿元。^①办学初期，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。^②

我国出现了发达地区地方政府、科技系统、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。

^① 西湖教育基金会.西湖教育基金会2023年报[R/OL]. [2025-08-13].
<https://www.wefoundation.org.cn/Uploads/file/20240930//66f9f3a12033a.pdf>.

^② 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。

上期回顾

2025 年第 18 期（总第 283 期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之二 中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战

摘要：本研究旨在系统梳理我国流动儿童教育财政政策的发展历史、主要特征及面临的挑战，并尝试从体制和机制两个方面提出对流动儿童教育财政问题的若干建议。研究发现，在过去二十余年间，中央通过“两为主”“两纳入”“同城化”等政策逐渐推动流入地政府承担流动儿童教育财政责任。然而当前流动儿童教育财政政策框架中，中央与地方政府尚未能建立起流动儿童友好的财政制度框架。流动儿童教育财政困境的本质并非单纯的地方财政负担责任或能力问题，而是涉及教育公平的深层制度矛盾。其核心在于如何通过顶层设计重构财政保障体制，建立以儿童权利为导向、各级政府责任共担的可持续机制，最终实现流动儿童教育公共服务均等化。

《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）

