

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 20 期（总第 285 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《从“985 工程”到“双一流”建设：教育财政视角下的“项目制”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 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》成果系列摘录之四

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*

* 季楚煊，北京大学中国教育财政科学研究所博士后；王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授；

一、引言

在全球高等教育发展版图中，我国走出了一条极具中国特色的发展路径：在推进高等教育大众化、实现普及化的过程中，同步提出建设世界一流大学的公共政策目标，且已取得显著成效^①。2024 年，我国高等教育在学总规模 4846 万人，高等教育毛入学率为 60.80%，建成了世界上最大规模的高等教育体系。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 名^②。

在高等教育规模扩张与建设世界一流大学双重目标下，我国面临资源有限性与发展需求多样性的矛盾，为实现“集中力量办大事”的政策效果，项目制成为关键的制度设计与实现路径。通过“985 工程”“双一流”建设等世界一流大学建设为代表的或大或小的专项，中央政府调动多方投入，将公共教育资源重点投入少数高校，实现上述多重事业发展目标。值得注意的是，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^③。据此，本文将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。

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。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。教育财政机制是指在教育财政体制运行过程中，各相关主体（如政府、学校、社会、家庭）之间通过特定的财政规则和程序，实现教育经费筹集、分配、使用和管理动态过程。在教育经费分配机制中，既包含政府针对所属教育机构的拨款机制、助学体系建设，也包括上级政府对于下级政府的教育转移支付。实际上在我国，为了加强对教育事业的财政保障，中央财政多年来综合运用了多种转移支付工具，支持地方政府发展各级各类教育，逐步

周森，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

^① 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: 教育科学出版社, 2015:125-134.

^② QS World University Rankings 2025: Top global universities[EB/OL].[2025-08-15]. <https://www.topuniversities.com/world-university-rankings/2025>.

^③ 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: 教育科学出版社, 2015:125-134.

形成了较为系统化和规则化的教育转移支付体系。^①但是,“985 工程”和“双一流”建设经费中,不仅涉及中央政府通过转移支付体系对地方高校的支持,同时也包括地方政府对中央高校的投入。如果忽略这些项目,则不能完整刻画我国中央与地方的政府间教育财政关系。

二、世界一流大学建设项目的教育财政体制特点

教育财政体制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。本部分聚焦世界一流大学建设项目的实践层面,深入分析“985 工程”“双一流”建设项目的教育财政体制特点,揭示项目制如何进行经费筹措以及通过信号治理实现事业发展目标。

(一) 经费筹措的体制特点

长期以来,我国已经逐渐形成了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体制,以及相应的“谁举办、谁出资”的财政负担体制。“985 工程”“双一流”建设均具有社会共识强烈、中央指令明晰等特点,中央通过建设“世界一流大学”这一目标调动多元主体,形成了中央、地方、高校多方投入的资金筹措模式。这一模式的意义在于,其通过项目制的形式,在既有“中央政府-中央高校”“地方政府-地方高校”的财政支持格局之外,在特定时期、特定领域纳入了“地方政府-中央高校”和“中央政府-地方高校”的支持模式^②,尽可能调动资源支持特定高校快速发展。

1. “985 工程”

“985 工程”三个建设时期的资金均由多方共同筹集,积极鼓励有条件的部门、地方和企业筹集资金,整合资源、形成合力,共同建设“985 工程”高校。^③在二期和三期工程时期相应出台的《“985 工程”专项资金管理办法》中,均明确规定了专项资金的主要来源由四部分构成,即中央财政专项资金、地方人民政府共建资金、项目学校主管部门共建资金以及项目学校自筹资金。

^① 参见《中国教育财政二十讲》一书中关可心《中央教育转移支付制度体系》一文。

^② 胡敏.高等教育项目制的府学博弈与治理——以 G 省高水平大学建设项目为例[J].教育发展研究, 2018(19).

^③ 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, 2019:532-552.

经统计,“985”工程建设期间中央财政专项资金和地方协议配套资金共投入 904.76 亿元。具体来看,一期工程(1999—2002 年)中,中央财政专项资金与地方协议配套资金分别为 131.05 亿元、96.65 亿元;二期工程(2004—2007 年)中央投入增至 158.05 亿元,地方配套为 67.78 亿元;三期工程(2010—2013 年)中央专项资金进一步提升至 264.9 亿元,地方配套资金则增长至 186.33 亿元(见表 1)。

表 1 “985 工程”建设期间中央与地方经费投入情况^①

建设阶段	中央财政专项资金 (亿元)	地方协议配套资金 (亿元)
一期工程(1999—2002 年)	131.05	96.65
二期工程(2004—2007 年)	158.05	67.78
三期工程(2010—2013 年)	264.9	186.33

2. “双一流”建设

为支持世界一流大学和一流学科建设,2015 年,国家对中央高校预算拨款制度进行了改革,重构了项目支出体系,设立“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”。对地方高校,2016 年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,整合设立了支持地方高校改革发展资金。

在上述改革背景下,“双一流”建设实行分级支持。第一,中央财政将中央高校开展世界一流大学和一流学科建设纳入中央高校预算拨款制度中统筹考虑,通过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给予支持,并鼓励相关地方政府通过多种方式,对中央高校给予资金、政策、资源支持。第二,地方高校所需资金由地方政府统筹安排,中央财政通过支持地方高校发展的相关资金给予引导支持。第三,中央基本建设投资对世界一流大学和一流学科建设相关基础设施给予支持。

在分级支持外,“双一流”建设体现出交叉支持的体制设计特点。“双一流”建设支持对象同时涵盖中央与地方高校:首轮建设涉及高校 140 所(地方高校

^① 教育部.新一轮“985 工程”重点共建签约工作情况介绍[EB/OL]. (2012-12-27) [2025-08-15].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2606/s6193/s7043/s7045/201212/t20121227_146215.html.

47 所), 第二轮涉及高校增至 147 所(地方高校 54 所)^①; 建设文件中明确鼓励地方政府通过多种方式支持属地中央高校, 中央则通过专项资金引导支持地方高校建设, 也体现出“中央政府-地方高校”与“地方政府-中央高校”的交叉支持格局。

由于第二轮“双一流”建设仍在进行中, 专项经费投入的具体数据尚未完全披露。自 2016 年以来, “双一流”建设通过中央引导专项和支持地方高校改革发展资金累计投入 1667 亿元, 另外安排中央预算内投资等各类资金 901 亿元, 用于建设高校大型仪器设备更新和基础设施建设等^②; 地方也积极支持“双一流”建设, 累计经费投入超过 1900 亿元^③。

(二) 信号治理的体制特点

我国从“211 工程”“985 工程”到“双一流”建设为代表的或大或小的项目, 以专项形式配置财政资源, 实现对高校的激励与引导。目前, 中央高校的基本支出经费仍占主导地位, 项目支出经费占比相对较低, 但其政策引导和激励效应正日益凸显。本文认为, 相关项目的制度设计呈现出越来越强的“信号治理”特征。这里的“信号”是指作为一项重点投入的财政项目, 在实施过程中逐渐超越财政属性, 成为政府资源分配、社会识别院校实力的标签。具体而言, 项目制信号治理具有层级化、技术治理、项目嵌套、激励叠加和全体动员五大特征。据此, 高校在获得“985 工程”“双一流”建设等高层级项目后, 并不会削弱其他关联项目的激励效应, 反而需要持续投入以确保相关项目的获取与延续, 由此形成了高等教育项目制的信号治理运转框架。

三、世界一流大学建设项目的教育财政机制特点

世界一流大学建设项目在达成事业发展目标的同时, 也通过教育财政机制设计, 深刻塑造了我国高校的分层格局。20 世纪 90 年代实施的“占领制高点”战略已初步形成中央与地方高校的行政分化, 而“985 工程”“双一流”建设通过合法化非均衡经费分配, 对部分高校进行倾斜性支持, 高校体系内部进一步分层。

^① 教育部部长怀进鹏: 将聚焦优势学科适度扩大“双一流”建设范围[EB/OL]. (2024-11-07) [2025-08-15]. https://www.eol.cn/news/yaowen/202411/t20241107_2640685.shtml.

^② 同上。

^③ 瞿振元. 全面深化改革是推动“双一流”建设的根本动力[J]. 中国高等教育, 2024(22).

具体而言，两大项目中经费分配机制设计的下述特点，塑造了高校的分层格局。

第一，两大项目通过因素法设计的周期性迭代贯彻中央战略意图。

2004 年，“985 工程”二期首次引入因素法，要求依据因素法分学校下达中央财政专项资金预算控制数，但彼时文件中并未公开纳入因素的具体细节。“双一流”建设时期，中央在明确专项资金分配仍使用因素法的同时，公布了主要的因素内容：基础因素、质量因素和其他因素，并以质量因素为主。与“985 工程”时期相比，虽然公布了三类因素的大致内容，在一定程度上提高了资金分配的透明度与公平性^①，但具体因素和权重等测算细节仍未公开，高校难以精准预判经费额度。因素法这一“框架明确、细节模糊”特点，为塑造高等教育的金字塔结构提供了合法化依据：中央通过设定特定的因素体系和权重组合，按高校层级差异化配置经费——顶尖高校获最高支持，次顶尖高校次之，依此类推。

表 2 两轮“双一流”建设中央财政专项资金分配制度梳理^②

因素名称	主要内容	
	第一轮建设	第二轮建设
基础因素	中央高校在人才培养、师资队伍、科学研究等方面具备的基本条件	
质量因素	指中央高校在学科建设、科学研究、社会服务等方面取得的成效	指中央高校建设一流学科、引育一流师资、培养一流人才、产出一流成果、承担国家重大任务等方面情况
其他因素	指中央高校办学特色、综合改革、资金使用管理情况、绩效评价结果等方面情况	

第二，“985 工程”与“双一流”建设的资金分配更突出结果导向与绩效评价。

“985 工程”中，二期工程按高校建设目标、优势学科数量及水平等因素核定中央财政专项预算控制数；三期工程更加突出绩效因素，明确资金分配要结合二期工程建设成效，并要求预留部分资金根据高校年度预算执行及项目实施绩效统筹安排。“双一流”建设中，两轮专项资金分配均以质量因素为主，聚焦学科建设、科研产出等方面的建设成效，在公平竞争中体现扶优扶强扶特的绩效导向。

^① 魏建国.高校财务自主权与建立健全中央高校经费投入机制[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，2019:576-581.

^② 本表专项资金具体指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。

中央在项目启动同时提出重点建设方向和目标，将高校的学术产出、学科实力等绩效表现与资金分配挂钩，由此从结果导向和绩效评价角度，为维持高等教育的金字塔层级结构提供了合法化依据。

第三，“双一流”建设增加学科作为资金分配依据，纳入更多地方高校，为其提供向上发展的机会。

相较于以往建设项目，“双一流”建设这一调整对高等教育分层格局的影响有三个方面。其一，高校的“双一流”身份和资金支持与其“优势学科的表现”密切相关，这类高校无需追求学科门类齐全的“全面均衡”，只需聚焦自身优势培育特色学科。其二，纳入更多地方高校和新型研究型高校，丰富高等教育金字塔结构，并增强了整个体系的活力^①。其三，通过“动态调整”增加灵活性，为未入选高校提供了“进阶”通道。

第四，地方政府通过多元化财政资金分配模式塑造地方高校分层，全国高等教育格局更趋复杂。

本文通过对部分省市相关政策文本的梳理，发现“双一流”建设中地方政府主要通过因素法、因素法与项目法结合两类模式对财政资金进行分配。地方政府通过对不同模式的主动选择，将资金有差异地分配至地方高校。如此，不仅使地方高校形成内部分层，更与中央高校体系交织，推动全国高等教育分层格局复杂化。

四、进一步讨论

过去一段时期，以“985工程”“双一流”建设为代表的一系列项目是影响甚至主导我国政府与精英大学之间关系的核心力量。当前，宏观财政形势发生重大变化，我国高等教育体系也愈发复杂多样，世界一流大学建设项目的制度设计值得进一步讨论。

首先，科研与教学的本质属性存在差异，故二者资源配置逻辑应有所差别，而当前专项经费将其混同纳入竞争性项目制框架，导致资源分配的内在矛盾凸显。

^① 第二轮新增高校：山西大学、湘潭大学、南京医科大学、上海科技大学、华南农业大学、广州医科大学、南方科技大学。

以学科为主的外部资源分配逻辑与以院系为主的内部资源分配逻辑存在割裂。

其次，项目制作为资金分配方法，也对应于中国高等教育改革与发展的存量与增量之分。项目制是在宏观层面依赖存量机构而采用的内部增量改革的策略。我国的经济改革在一个重要的历史阶段显著依赖了“三资企业”、民营企业这些“增量”主体带来的企业改革的活力和完善相关制度的动力，而我国高等教育改革和发展的关键主体则是“存量”主体，即精英型的公办高校。在这样的背景下，既有的资金分配格局即存量往往被视为主要用于保基本、保工资、保运转等维持系统或机构存续的稳定性的功能，难以改变，而项目给政府和高校都带来了脱离既有存量的利益固化格局而贯彻更加具有发展、改革政策导向的增量资源。项目制设计的层级性特征，使得中央政府、地方政府和高校这三个主体在维系存量稳定的同时，为其针对自己下位的主体推行竞争机制提供了合法化依据，从而将国家意志贯穿到高校最微观的层级和各个角落，达到以有限的财政资源进行全体动员的效果。但是，这样的治理模式，与高教领域各个层面的“内卷”问题存在着密不可分的关系，导致我国政府与高校之间的体制问题仍然十分突出。“项目制”这种专家治国和技术治理的特征，使其一旦建立，便难以颠覆。在实践中产生的各种问题，不过又推动了更加深度化的技术细节的完善和更加专家化的组织体系。项目制的根本问题，在于其可能导致治理手段与教育基本属性之间发生背离，“我们已经走得太远，而忘记了为何出发”。

如北京大学原校长林建华教授所说，教育和大学发展是发生在具有独立思维和行动能力的人之间的行动，每个人都会独立地发挥作用，教育具有不确定性、不可逆性、匿名性和启新性。教育的发展，既要有一定的规则和共识，也要发挥每个人、每个机构的积极性和创造性^①。如何为中国高校中的个人、机构发挥积极性和创造性打造更好的制度生态，当下直接依靠“项目制”这种行政化和技术性的手段是在鼓励创新性还是在扼杀创新性，项目制这样的策略是不是到了红利消耗殆尽而当下必须更加依托新型机构这样的增量改革力量，都是目前建设高等教育强国无法回避的核心问题。

^① 林建华,严纯华,吴江浩,张艳宁.融合创新引领:服务教育强国建设(笔谈)(之二)[J].中国高教研究,2025(08).

上期回顾

2025 年第 19 期（总第 284 期）

《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

摘要：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。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。

《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）

