

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 22 期（总第 287 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《中国教育多元化筹资的制度发展》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》成果系列摘录之六

中国教育多元化筹资的制度发展

魏建国*

通过对建国以来中国教育多元化筹资制度发展状况的系统梳理，得出如下几

* 魏建国，北京大学中国教育财政科学研究所副所长、研究员。

点结论和启示。

一、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

教育多元化筹资的萌芽在改革开放之前就已经产生，而在改革开放时期最终在制度层面得以确立。上世纪 50 年代、80 年代的重要政策文件都包括“两条腿走路”“经费筹措办法可以多种多样”“多渠道筹集”等教育多元化筹资的元素。1993 年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》对教育经费筹措进行了有史以来最为系统的阐述，标志着中国教育多元化筹资机制在制度层面的确立。时至今日，尽管在各级各类教育的侧重点和表现形式有所不同，但多元化筹资在总体上仍然是我国最为重要的教育财政策略。从根本上而言，教育多元化筹资根基于教育的准公共产品属性。此外，教育多元化筹资也是现实条件约束下的必然选择。非财政性经费对于增加学校的办学自主权、促进教育创新更是具有积极意义。因此，基于多重因素考虑，未来应继续坚持教育多元化筹资机制，从而支撑教育强国建设，进而建成高质量教育体系，实现教育现代化。

二、充分体现了中国式治理中政策与法律的协同治理

强调政策与法律的协同治理是中国式治理的特点和优点。中共中央十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》特别强调：“发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。”概而言之：法律具有规范性、稳定性，而政策具有指导性、灵活性。法律以规范性文件为载体，具有明确的条文结构，体现“规范性”；政策更多是对行动方向的指引，体现“指导性”。法律具有“稳定性”，其制定与修改须遵循严格的程序，以保证社会预期的确定性；政策则具有“灵活性”，可根据社会形势快速调整，更侧重对社会问题的即时回应。二者相互配合、协同治理，以应对社会生活中出现的各种复杂问题。在中国教育多元化筹资领域充分体现了政策与法律的协同治理。通过对中国教育多元化筹资制度发展状况的梳理和总结，可以发现，其制度载体包括政策和法律两大类。对于重要的教育筹资问题，都是由党中央的政策予以提出，随后由国家法律予以进一步确认。例如：1993 年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》确立了中国教育多元化筹资机制。随后相继颁布、修订、修正的

《教育法》《职业教育法》《高等教育法》《义务教育法》《学前教育法》等法律都对教育多元化筹资予以进一步的确认和重申。《中国教育改革和发展纲要》还提出了我国教育投入方面的最重要指标 4% 目标，即“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四”。1995 年颁布的《教育法》也对这一比例要求予以确认。此外，1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“两个增长”，1986 年颁布的《义务教育法》对此予以确认。在此基础上，《中国教育改革和发展纲要》提出了促进我国财政性教育经费投入的“三个增长”，1995 年颁布的《教育法》在法律层面对“三个增长”也予以进一步确认。政策与法律协同治理的重要价值在于最终实现了社会治理的目标。在中国教育多元化筹资领域最典型的体现，就是在上述提到的相关政策和法律的共同努力下，国家财政性教育经费占 GDP 比例 4% 的目标终于得以实现。^①

三、必须重视农村教育费附加、农村教育捐集资在我国农村教育发展中的历史性贡献

尽管在实践中不同程度地存在加重农民负担等消极影响，但农村教育费附加、农村教育捐集资在我国农村教育发展中的历史性贡献必须得到承认和重视。其代表了我国教育“人民教育人民办”“穷国办大教育”的时代特征，充分体现了在特定历史时期党的群众路线的强大力量。早在建国之初，教育部长马叙伦就在《关于第一次全国工农教育会议的报告》中提出：“工农教育，是一个巨大的群众运动，必须贯彻群众路线。根据群众的自觉自愿，充分依靠群众自己的力量来进行工作。”改革开放时期推出的农村教育费附加、农村教育捐集资等筹资措施也都是贯彻群众路线的具体体现。

通过如下数据可以窥见农村教育捐集资的历史性贡献。《中国教育经费统计年鉴》目前的“捐赠收入”科目在 2005 年之前为“捐集资收入”科目。从 1991 到 1996 年的六年间，教育捐集资收入占全国教育总经费的比例有四年都超过了 8%，1991 年为 8.59%，1992 年为 8.03%，1995 年为 8.67%，1996 年为 8.33%。从 1997 年开始，基本上呈现逐年下降趋势，从 2006 年开始不足 1%^②，最低为 2017 年和 2019 年的 0.20%。近年来略有上升，2021 年和 2022 年均为 0.25%。

^① 当然，政策与法律的协同治理及其治理成效在中国教育多元化筹资领域还有更多的体现，值得进一步的总结与提炼。

^② 值得注意的是，以后年份的口径已调整为“捐资收入”“捐赠收入”。

0.25%的比例远远低于上世纪 90 年代超过 8%的比例。再从绝对数来看，教育捐集资收入最高额出现在 1996 年，为 188.42 亿元，近几年从 2019 到 2022 年的教育捐赠收入金额分别为：101.38 亿元、117.24 亿元、142.67 亿元、154.31 亿元，还远不及 1996 年的教育捐集资收入。这些数据背后隐含的就是农村教育捐集资的历史性贡献！

四、创新国家财政性教育经费的筹集渠道

改革开放以来，除了一般税收收入外，我国通过多种渠道增加国家财政性教育经费。曾经出现过的经费筹集渠道主要包括：农村教育费附加、教育费附加、地方教育附加、土地出让收益计提教育资金、彩票公益金收入用于教育等。和国外一些国家开征教育税或主要用于教育的教育类税不同，我国并没有开征相关的税种。我国采取的是农村教育费附加、教育费附加、地方教育附加等附加费的形式，筹集的相关经费专门用于教育。这一做法在国际上应该也具有创新性。在目前的《中国教育经费统计年鉴》中，教育费附加与教育事业费、基本建设经费共同构成一般公共预算教育经费。2019-2022 年，教育费附加的收入规模分别为：1521.20 亿元、1363.80 亿元、1426.93 亿元、1257.34 亿元；占一般公共预算教育经费的比例分别为：4.4%、3.8%、3.8%、3.2%。可以看出，教育费附加在一般公共预算教育经费中占有一定的地位。值得注意的是，通过附加的方式支持教育的做法在建国之初就开始尝试，体现了我国在这一领域制度创新的延续性。例如：1950 年《政务院关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》指出：“乡村各项经费包括乡村小学等经费在内，可由县人民政府随国家公粮征收地方附加公粮解决，但地方附加公粮，不得超过国家公粮的百分之十五。”“各城市的小学教育文化卫生费等开支，可征收城市附加政教事业费解决。”1958 年颁布的《中华人民共和国农业税条例》规定：“省、自治区、直辖市人民委员会为了办理地方性公益事业的需要，经本级人民代表大会通过，可以随同农业税征收地方附加。”1964 年《国务院关于增加农业税附加解决农村社会主义教育经费的通知》指出：“为了进一步安排农村社会主义教育运动所需的经费，国务院决定，可以由地方适当提高农业税附加的比例。”“农业税附加占正税的比例，由原来的最高不超过 10%，提高到最高不超过 15%。原来附加比例不到 10%的地区，一律加 5%，原来附加比例高于 10%的地区，应当少加。”

此外，和我国特有的土地制度相适应，提取一定比例的土地出让收益用于教育也具有创新性。

面向未来，中共中央、国务院发布的《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》特别强调“保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例高于4%”。近年来，各级财政特别是地方财政面临困难。结合二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》的相关论述，未来增加地方政府可支配财力（从而为国家财政性教育经费的筹集创造条件）的可能途径主要包括：开征房地产税；消费税征收环节改革；教育费附加和地方教育附加改革；优化共享税分享比例。

五、适时调整学杂费，让受教育者合理分担教育成本，增加学校教育经费

在《中国教育经费统计年鉴》统计的教育经费科目中，学费仅低于一般公共预算教育经费中的教育事业费。2019-2022年，教育事业费分别为：3.23万亿元、3.40万亿元、3.51万亿元、3.71万亿元；学费分别为：6686.30亿元、6761.43亿元、8130.65亿元、8451.62亿元。由此可见，学费在教育多元化筹资机制中处于相当重要的地位，未来则需要发挥更大的作用。值得注意的是，2020年，教育部等五部门印发了《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》（教财〔2020〕5号），对公办幼儿园、普通高中、中等职业学校、高等学校学费（保育教育费）的调整做了统一规定，对以往的教育收费政策予以系统化。与此同时，还完善了学校服务性收费和代收费等政策。就公办普通高校而言，未来进一步调整学费具有可行性。首先，从可负担角度判断学费调整的可行性。学费和人均可支配收入的比值可以在一定程度上反映学生和家长对学费的可负担性。根据测算，从2000年到2024年，城镇居民人均可支配收入增长了7.63倍，农村居民人均可支配收入增长了9.26倍。已调整学费的20多个省份的学费增长幅度远低于上述倍数，未来学费调整幅度也不可能达到人均可支配收入的增长幅度。因此，可以看到我国居民对高校学费的可负担能力和20多年前相比，是大大增强了，从而不必过于担心学费调整造成的可负担性和居民承受能力问题。其次，从学生资助体系建设角度判断学费调整的可行性。我国现行的高校学生资助体系特别是助学贷款制度为公办高校的学费调整创造了可行性，可以发挥重要的支撑作用。2007年出台的《国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济

困难学生资助政策体系的意见》以及随后的一系列政策调整，建立健全了我国的高校学生资助体系。特别是经过多年的探索，从 2007 年开始试点，国家开发银行生源地助学贷款已经走出了—个助学贷款的“中国模式”。在发放方面，生源地助学贷款实行“应贷尽贷”政策，发放人数和发放金额在我国助学贷款中都居于绝对的主导地位。在偿还和回收方面也表现卓越，较为成功地解决了困扰世界各国的助学贷款偿还和回收难题。此外，近年来，国家不断调整国家助学贷款额度，最新的政策将全日制普通本专科学生每人每年申请的贷款额度提高至不超过 20000 元。学生申请的国家助学贷款优先用于支付在校期间学费和住宿费，超出部分还可用于弥补日常生活费。这些助学贷款政策的调整也为我国未来进行较大幅度的学费调整创造了有利条件。在调整学费的策略选择方面，应该充分体现“优质优价”。

此外，除了学费调整，住宿费的调整也应该提上议事日程。目前高校住宿费仍然实行不高于 1200 元的标准，远远低于高校宿舍的建造和维护成本，给高校带来了沉重的经费压力。

六、大力发挥捐赠在各级各类教育筹资、特别是在高等教育筹资中的作用

普通高等学校的教育捐赠收入在 2005 年仅有 21.08 亿元，在 2011 年达到 43.19 亿元，比 2010 年的 29.64 亿元增加 13.55 亿元，之后连续多年保持在 40 亿元以上，2017 年为 46.41 亿元，2018 年为 51.23 亿元，比上—年增加 4.82 亿元，2022 年达到 101.08 亿元，突破 100 亿元。可以看出，2017 年以来，普通高等学校的教育捐赠收入都在逐年增加，2022 年比 2017 年增加了一倍多，增长速度明显高于前—阶段。值得注意的是，2009 年，财政部、教育部联合印发了《中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法》。2018 年，财政部、教育部联合印发了《中央高校捐赠配比专项资金管理办法》，取代了 2009 年的暂行办法。在 2009 年中央出台高校捐赠财政配比政策后，—些地方政府也相继出台了类似的政策。对比普通高等学校捐赠收入数额变动和相关高校捐赠财政配比政策出台和调整的时间节点，可以发现，高校捐赠财政配比政策是有一定效果的。清华大学教育基金会的净资产额长期居全国首位，2024 年超过 190 亿元，领先优势明显。全球顶尖大学哈佛大学捐赠基金 2024 财政年度的净资产额为 532 亿美元，相当于 3800 多亿元，大致是 2024 年清华大学教育基金会净资产额的 20 倍，差不多

是 2023 年我国高校教育基金会净资产总额的 4.5 倍。由此可见，我国高校教育捐赠和美国相比还有相当大的距离，进一步发展的空间很大。

七、引导规范民办教育发展，增加民办学校中举办者投入

党和国家历来重视民办教育的发展。二十大报告明确提出“引导规范民办教育发展”。2016 年修正的《民办教育促进法》对民办学校实行分类管理，明确将民办学校分为非营利性民办学校和营利性民办学校，旨在为两类民办教育提供不同的激励措施，鼓励两类民办教育共同发展。从教育多元化筹资的角度而言，也为增加民办学校中的举办者投入创造了条件。值得注意的是，2016 年以来，我国非营利性民办教育发生了很大变化，出现了若干所新型研究型大学，成为我国高等教育发展的新亮点。西湖大学、福耀科技大学、宁波东方理工大学先后获批设立。这些民办新型研究型大学的设立为我国高等教育体系带来了新的活力，有助于在未来形成一个具有竞争性的、包括公办和民办大学在内的研究型大学体系；同时也增加民办学校中的举办者投入，增加教育经费。值得注意的是，西湖大学和宁波东方理工大学在教育捐赠方面的表现格外亮眼。西湖教育基金会（西湖大学举办方）在 2017 年就进入全国大学教育基金会净资产额的前十名，2018 年列第五名，2019 年列全国第四名，随后一直保持第四名至今，2024 年的净资产额为 71.39 亿元。宁波东方理工大学教育基金会 2023 年的净资产额为 10.70 亿元，跻身全国第十名，2024 年则为 53.21 亿元，列全国第五名。两校教育基金会的优异表现让我们对未来民办新型研究型大学的发展充满期待。

八、应对学龄人口变化、重视教育专项债券的重要性

从 2018 年开始，我国地方政府开始发行教育专项债券。目前教育专项债券支持包括幼儿园、小学、初中、普通高中、中职学校、高等学校等在内的所有类型学校的建设项目。根据高等教育学龄人口预测，未来十年左右我国高等教育仍将面临很大的扩招压力。作为我国高校主要组成部分的地方高校将承担主要的扩招任务。对于地方高校在宿舍楼等方面的基建资金需求，应继续鼓励通过专项债券的形式予以解决。

九、重视高等教育、职业教育在多元化筹资中的特殊性

党的二十大报告指出：“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，推进职普融通、产教融合、科教融汇，优化职业教育类型定位。”强调了科教融汇、产教融合在高等教育、职业教育发展中的重要性，科教融汇、产教融合也决定了在高等教育、职业教育阶段存在与其他教育阶段所不同的多元化筹资特性。高等教育阶段的科教融汇使得科研经费成为大学、特别是高水平大学的一个重要经费来源，大量科研经费支撑了大学的科学研究，同时通过给研究生提供经济资助、提供实验条件在研究生培养中扮演重要角色。此外，在高等教育阶段，科技成果转化收入也是大学的一项多元化经费来源。随着我国大学研发水平的不断提升，成果转化环境的逐步改善，此项收入也会发挥越来越重要的作用。职业教育与产业、企业具有密切关系，产教融合是职业教育的重要特征，是办好职业教育的关键，同时也为职业教育筹集经费提供了新的渠道。2022年修订的《职业教育法》多处提到产教融合、校企合作，强调“职业学校、职业培训机构实施职业教育应当注重产教融合，实行校企合作”。并规定了诸多优惠政策，例如：对符合条件认定为产教融合型企业的，按照规定给予金融、财政、土地等支持，落实教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠；企业设立具备生产与教学功能的产教融合实习实训基地所发生的费用，可以参照职业学校享受相应的用地、公用事业费等优惠；等等。相关规定将提升职业教育的产教融合、校企合作水平，也为职业教育带来新的经费来源。

上期回顾

2025 年第 21 期（总第 286 期）

《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

摘要：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。教育体制是包括教育管理体制、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。

《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）

