

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

2023 年第 25 期（总第 290 期）

2025 年 11 月 11 日

《中国教育财政家庭调查报告（2023）》导论^①

魏易*

公平而优质的教育是关乎我国社会经济发展、人民生活水平提升的重要议题。2010 年 7 月 8 日，中共中央、国务院发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》要求“把促进公平作为国家基本教育政策”，提出“教育公平的关键是机会公平”“重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体”，并明确“教育公平的主要责任在政府”。2025 年 1 月 19 日，中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）》，提出构建“公平优质的基础教育体系、自强卓越的高等教育体系、产教融合的职业教育体系”，到 2027 年实现“各级教育普及水平持续巩固提升，高质量教育体系初步形成，人民群众教育获得感明显提升”的阶段性成效，到 2035 年建成教育强国。

自 2005 年至今二十多年，在教育公平这一主导性政策目标的指引下，政府为建设和完善教育财政体制机制的基本制度做出大量努力，将义务教育全面纳入

^① 本文为《中国教育财政家庭调查报告（2023）》一书（魏易著，北京大学出版社，预计 2026 年上半年出版）的导论部分内容。

* 魏易，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

公共财政保障范围，探索建立城乡统一、优质均衡的义务教育经费保障机制；将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围；实行普通高中以财政投入为主的机制；引导各地建立完善中高职院校生均拨款制度；构建科学规范的中央高校预算拨款制度；建立从学前到研究生教育各阶段全覆盖的家庭经济困难学生资助政策体系。公共财政对教育的投入力度不断增加，到2012年实现了国家财政性教育经费占国内生产总值比例达到4%的目标。2012年至2023年期间，国家财政性教育经费由2.22万亿元增长到5.04万亿元，占国内生产总值比例保持在4%以上。

与此同时，家庭对教育的投入并未随政府投入的增加而减少，反而以多元分化的形式介入教育体系。根据本书“概况”编，2022—2023学年，全国普通全日制教育各学段家庭教育支出平均为15828元，占家庭总消费支出的17.2%；家庭在每一个孩子身上平均花费11086元，占家庭总消费支出的12%。与2018—2019学年相比，2022—2023学年家庭教育支出水平增加了29%，占比增加了15%。分学段来看，学前阶段的家庭教育支出主要集中在校内学费上，公民办园支出水平差距大但支出结构相似，城乡分化和阶层分化趋势已显现；义务教育阶段的家庭教育支出虽然在政策上趋于零学费，但校外培训成为支出分化的主要原因，空间上表现为城市强、农村弱，经济上则体现为高收入家庭多元投入、低收入家庭低水平参与；高中教育阶段是教育投入分层与升学路径分流的关键节点，普通高中家庭教育投入更加分化，高收入家庭通过民办学校或校外培训强化子女升学竞争力；高等教育阶段的分层体现在其入学机会和家庭负担上，精英高校的入学机会更加倾向于家庭背景较好的学生，而学校学费定价却存在倒挂的现象，也因此精英高校在校生的家庭教育负担低于其他高校的学生。

王蓉提出，在当下的教育体系中，家庭的教育需求可分为三类：体系性超额需求、位置性差额需求、体系性差异需求。^①体系性超额需求主要是由于公立学校教育供给不足导致的，尤其是学前和普通高中教育，目前主要由民办学校来满足；位置性差额需求主要是由于个人和家庭“对高质量、个性化的教育的需求和优质教育资源不充分、分布不平衡之间的矛盾”造成的，目前主要由精英型民办学校和校外培训来满足；体系性差异需求主要是由于个人和家庭不满足于当前公

^① 王蓉.中国教育新业态发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2018.

立学校主流教育，目前主要由国际学校和留学教育来满足。这三类需求无法在公共教育体系内得到满足，因而家庭根据自己的经济能力和教育需求，在公办学校、民办学校、校外培训机构以及留学教育之间进行选择和匹配。其结果是，家庭的教育选择影响了传统上由政府垄断的教育供需匹配，教育产品和服务供给不再局限于传统的公立学校，而开始逐渐转向政府和市场、学校和非学校教育供给主体的配置机制。

公共教育投入的宏观逻辑与家庭教育支出的微观逻辑之间存在着矛盾和张力。从公共教育投入的逻辑来看，教育的供给是通过税收系统由公共资源支持，由政治过程决定的。从家庭教育支出的逻辑来看，教育的需求是个人和家庭效用最优化的问题，是个人和家庭人力资本投资行为的一个合集。因此，政府和家庭的目标并不完全重合。公共教育旨在公平和均衡，而家庭追求稀缺和优质；公共教育关注普及和达标，而家庭关心竞争和升学。目标和评价标准的不同，导致家庭受到政策影响的同时，其行为反馈也影响着政策实践。

以 2021 年“双减”政策为例，政策的初衷在于减轻学生学业负担和家庭教育负担、提升学校教育质量、促进教育公平。根据本书“校外培训和课后服务”编的分析结果，“双减”政策部分实现了政策目标，中小學生校外学科类培训的参与率和家庭支出显著下降，家庭开始转向选择校内课后服务。另一方面，不同经济水平的家庭对政策的反应不同，在校外培训方面，“双减”政策对低收入家庭（家庭消费水平在 40%以下）和高收入家庭（80%以上）没有显著影响；在校内课后服务方面，“双减”推动了校内替代校外的转移，同时校内的差异使得家庭支出的分层隐性化。再如 2021 年民办教育政策调整，政策的初衷在于优化义务教育结构、规范民办义务教育发展。根据本书“民办教育”编的分析结果，一方面，政策调整之后，学前和义务教育阶段民办在校生占比持续下降，普通高中成为唯一增长的学段；另一方面，民办学校收费全面上涨，低价民办校退出，高价民办校占据主导。值得关注的是，在学前和义务教育阶段，高收入家庭倾向于退民办、转公办，而低收入家庭因缺乏可替代选择，倾向于留在民办学校，形成“低收入-高负担”现象。

在当前公共教育供给和经费保障的外部环境正在发生深刻变化的情况下，公共教育投入的宏观逻辑与家庭教育支出的微观逻辑之间的矛盾和张力愈加值得

关注。在供给方面，地方政府面临土地财政缩水、债务约束加强与刚性支出上升的三重压力。尤其是在土地收入下滑严重的区县，其教育投入意愿和能力受到影响，教育经费保障面临挑战。在需求方面，一方面，出生人口下降带来长期学龄人口锐减，幼儿园和小学在校生数将在 2024—2035 年之间持续下降，初中和高中将在 2026 年和 2029 年开始下降，倒逼教育供给进行财政支出结构调整和教育资源的重新配置。另一方面，随着新型城镇化和户籍制度改革不断推进，学龄人口向城镇流动的趋势加剧，“城挤、乡弱、村空”现象突出，农村小规模 and 空壳学校与城镇超大规模学校并存，使教育资源供需错位加剧。

2016 年中央进一步完善了城乡义务教育经费保障机制，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带，然而仍旧无法满足近年来人口结构和流动的快速变化带来的教育需求。2024 年北京大学中国教育财政科学研究所课题组对学校办学和经费运转进行调研，发现义务教育经费保障除了校园安全、食堂、宿舍等学校功能拓展带来的人员工资刚性支出需求外，也面临着科学、艺术、劳动、综合实践等教育教学改革带来的发展性支出需求。此外，“双减”之后校内课后服务的开展，部分区县延时服务采取了财政与家庭共担的方式，大多数地区主要依靠收费。在发达地区，延时服务拥有更多的丰富性，更多以公共财政补贴为主；而在欠发达地区，延时服务近乎基础托管，且以学生家庭付费为主，造成了一定负担。^① 未来教育财政改革不仅要面对普及普惠的问题，还需回应地区和人群差异化的挑战；既要保障公平和均衡，又要抑制分层加剧；既要提高整体效率，又不能放任市场逻辑主导教育生态。在此背景下，需要重新思考和厘清教育领域政府责任与家庭责任的边界：什么应当由政府公共财政保障？什么可以由家庭承担？如何调节两者之间的关系？

本书基于中国教育财政家庭调查（China Institute for Educational Finance Research-Household Survey, CIEFR-HS）的实证分析，刻画家庭教育支出的现状和变化，分析家庭教育支出的微观行为逻辑及其与公共教育政策和投入之间的关系。该调查数据是国内首个专门针对家庭教育支出的全国家庭追踪调查数据，提供了全国范围内家庭教育支出等方面的丰富信息。2017 年，北京大学中国教

^① 田志磊. 我国义务教育经费保障的变化、矛盾与建议[R]. 北京大学中国教育财政科学研究所科研简报, 2024(2).

育财政科学研究所与西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心合作进行了第一轮调查。调查覆盖除西藏、新疆和港澳台地区外的 29 个省份、353 个区县，共涉及 40011 户的 127012 个家庭成员，其中农村 12732 户、城镇 27279 户，0—6 岁及 16 岁以上在校生 2.1 万人、中小学在校生 1.4 万人。调查从 2017 年开始，每 2 年进行一次，目前已经完成 2019、2021 和 2023 年追踪调查，分别覆盖了全国 29 个省份 34643 户、22027 户和 26804 户家庭。本书基于 2017—2023 年 4 轮中国教育财政家庭调查数据，分析全国、城乡和不同地区家庭子女教育支出水平、结构和负担，重点关注“双减”和民办教育政策调整前后家庭教育选择和支出情况。此外，还结合教育经费统计数据和教育行政管理数据，分析公共财政教育投入在不同学段、不同学生群体之间分配的公平性。

一、主要内容

第一编“概况”

第一章“2023 年中国教育财政家庭调查概述”介绍 2023 年中国教育财政家庭调查（CIEFR-HS）的总样本和在校学生样本分布，解释了家庭教育支出的内涵，并构建了家庭教育投入指数，在此基础上对家庭和全社会的教育投入进行估计。

第二章“中国家庭教育支出概况：学前到高等教育”对全国各学段家庭教育支出的水平、结构和负担进行分析，具体包括幼儿园、小学、初中、普高、中职和大学阶段家庭生均教育支出水平、校内外各项教育支出结构以及各学段家庭生均教育的负担。在此基础上，总结了每一个学段家庭教育支出的特征。

第三章“公共财政教育投入的公平性分析：学前到高等教育”在回顾教育财政投入公平性内涵和研究的基础上，结合学生的入学机会和家庭教育支出，分析各级教育的公共财政教育投入在不同群体学生之间的分布情况。

第二编“学前和基础教育”

第四章“学前教育入园机会和家庭教育支出”主要聚焦于 3—6 岁儿童和幼儿园在园儿童两个群体，分析了 3—6 岁未入园儿童的基本情况，在园儿童主要聚焦于不同类型幼儿园、不同地区和不同经济条件家庭的学前教育经济负担，并对不同地区、不同经济条件的家庭在园子女获得学生资助的情况，包括学生资助

的覆盖面以及资助分配是否瞄准了目标人群进行分析。

第五章“2019—2023年义务教育阶段家庭教育支出的变化”基于2019—2023年三轮调查数据，对2019—2023年义务教育阶段学生家庭的子女教育总支出、校内教育和校外教育的支出水平、支出结构以及支出负担的变化情况进行描述，并进一步分析校外培训和校内各项收费对变化的贡献率。

第六章“高中阶段入学机会和家庭教育支出”对目前高中阶段（区分普通高中和中职学校、重点高中和一般高中、公办高中和民办高中）入学机会的城乡、地区和家庭背景的分布进行描述，回答以下三个问题：谁在上高中？谁上什么类型的高中？家庭教育负担如何？在此基础上，从家庭端估计了普通高中阶段学生获得各类奖助学金的情况，并进一步分析了资助分配是否瞄准了目标人群。

第三编 “民办教育”

第七章“民办学校在服务于谁？”描述了学前、义务教育和普通高中阶段民办学校发展的地区和城乡差异，基于家庭经济条件、学生所就读学校的学费、家长对学校质量的评价几个维度来分析家庭如何在公办学校和民办学校之间进行选择，在此基础上总结了每一个学段民办学校的供求特征。

第八章“2019—2023年谁退出了民办学校？”通过对2019年和2023年两轮调查数据的分析，回答以下几个问题：2021年前后民办学校在校生的占比和分布出现了怎样的变化？民办学校的收费出现了怎样的变化？民办学校在校群体出现了怎样的变化？民办在校生家庭教育负担和校外培训参与出现了怎样的变化？

第四编 “校外培训和课后服务”

第九章“‘双减’政策短期效果评估”基于2017—2021年中国教育财政家庭调查数据，采用泛精确匹配和双重差分估计方法，对“双减”政策的短期效果进行初步评估，旨在回答“‘双减’政策对中小學生校外培训、校内课后服务参与以及相应的家庭教育支出有何影响？”的问题。

第十章“‘双减’之后的校外培训：谁在参与？谁在提供？”基于2023年调查数据，对2021年之后中小學生校外培训参与和支出情况、不同学段和家庭背景的学生校外培训参与和支出差异以及校外培训的提供者、内容和形式进行分析。

第十一章“2017—2023年中小學生校外培训变化情况”基于2017—2023年

四轮调查数据，对全国中小学学生校外培训参与的变化情况进行分析，具体包括小学、初中和高中阶段不同学生群体的校外学科类和非学科类培训的参与情况以及相应的家庭支出情况的变化。

第十二章“2019—2023年中小学生课后服务变化情况”基于2019—2023年三轮调查数据，对基础教育阶段学生参与校内课后服务的情况以及相应的家庭教育支出进行分析，主要关注：2019—2023年中小学生课后服务参与和家庭支出的变化，尤其是“双减”前后的变化；不同家庭背景的学生参与和支出的变化；学校经费水平和课后服务提供情况的关系，以及2019—2023年两者关系的变化。

二、主要发现

（一）中国家庭教育支出概况

本书第一章在中国教育财政家庭调查数据的基础上构建了家庭教育投入指数，对家庭和全社会的教育投入概况进行分析。在此基础上，第二章基于2023年调查数据，对全国各学段家庭教育支出的水平、结构和负担进行分析，并总结了每一个学段家庭教育支出的特征。

1. 中国家庭教育投入指数

家庭教育投入指数包括三个维度：一是家庭教育支出水平，包括以家庭为单位的子女教育支出（家庭教育支出）、单个子女的教育支出（生均家庭教育支出）以及全学段家庭教育投入；二是家庭教育负担水平，包括家庭教育支出占人均可支配收入的比例、家庭教育支出占家庭总消费支出的比例以及家庭教育相对支出比；三是全社会教育投入水平，包括财政性教育经费占GDP的比例、家庭教育支出占GDP的比例、全社会教育投入占GDP的比例。

首先，从家庭的教育支出水平来看：2022—2023学年，全国普通全日制教育各学段家庭教育支出平均为15828元，城镇家庭平均为17565元，农村家庭平均为12423元。家庭在每一个孩子身上平均花费11086元，城镇家庭平均为12845元，农村家庭平均为8047元。与2018—2019学年相比，2022—2023学年家庭教育支出水平增长了29%。其中，农村地区的增长幅度高于城镇地区，西部地区的增长幅度高于中部和东部地区，东北地区增长幅度最低。

分学段来看，学前阶段全国平均为 7826 元，高于小学和初中的平均支出（分别为 4651 元和 6891 元），普通高中全国平均为 13346 元，中职阶段为 8419 元，高等教育阶段全国平均为 29135 元。与 2018—2019 学年相比，2022—2023 学年学前全国平均的家庭教育支出减少，其余学段则有所增加，增加幅度最大的是普通高中，其次是大学，而小学和初中增加幅度较低。估计一个孩子从学前三年到大学本科毕业平均上花费一个家庭 28.7 万元左右，其中家庭支出水平最低的 20% 家庭花费约 16 万元，家庭支出水平中等的 20% 家庭花费约 24 万元，而家庭支出水平最高的 20% 家庭花费约 58 万元。

其次，从家庭教育负担水平来看：全国 2022 年人均可支配收入为 36883 元，家庭教育支出占人均可支配收入的比例为 42.9%，农村为 61.7%，城镇为 35.6%。从家庭教育支出占家庭总消费支出的比例来看，全国平均为 17.2%，城乡差异不大；家庭花费在每个孩子教育上的支出占总消费支出的 12.1%，城镇高于农村。分学段来看，各学段占比最低的是义务教育阶段，小学和初中分别为 4.7% 和 7.8%；其次是幼儿园阶段，占比为 8.1%；高中阶段占比开始上升，中职和普高分别为 12.5% 和 14.6%；大学阶段最高，占比为 31.7%。此外，家庭教育相对支出比显示，家庭支出水平偏低、中等和中高群体在子女教育上的相对支出比都大于 1。尤其是最低的 10% 家庭，其家庭的教育支出是其相对消费水平的 1.93 倍。可见，中国的大部分家庭支出水平在中等及以下的家庭将家庭支出的更多部分用于子女教育。

最后，从全社会教育投入水平来看：2022—2023 学年全国学前到高等教育阶段家庭教育支出总体规模约为 28804.3 亿元，占 2022 年 GDP 的比重为 2.38%。2022 年全国财政性教育经费为 48472.91 亿元，占 GDP 的比例为 4.01%；非财政性教育经费（民办学校中举办者投入、捐赠投入、事业收入及其他教育经费）为 12856.23 亿元，占 GDP 的比例为 1.06%。在此基础上，将全国教育经费总投入中来自家庭的学费收入去掉，初步估计全国普通全日制教育各学段的全社会教育投入为 81681.8 亿元，占 GDP 的比例为 6.75%，与 2018—2019 学年的估计值较为接近（6.87%）。

2. 各学段家庭教育支出的特征

学前教育阶段：一是由于学前教育属于非义务教育阶段，家庭教育支出普遍

高于义务教育阶段同等消费水平的家庭，而且支出结构集中于校内费用，其中保教费为支出主体，公民办园支出水平差距大但支出结构相似；二是家庭教育支出负担随收入增加而递减，低收入家庭支出占家庭消费比达 13%，高收入家庭仅为 4.6%；城乡差异显著，农村家庭支出仅为城镇的六成，校外教育参与率更低；三是城乡内部，农村不同消费水平的家庭学前教育支出水平差异较小，而城镇不同消费水平的家庭学前教育选择较多元、支出水平差异较大。

义务教育阶段：一是家庭教育支出水平和支出负担普遍较低，支出结构呈现校内均等、校外分化的趋势；二是民办学校在校生家庭校内投入多，公办学校部分家庭校外投入多；农村家庭校外参与低、支出少，城镇家庭校外参与高、支出多；三是农村家庭校外教育参与呈低水平、低收入弹性，因此教育支出负担随收入提高而下降，不同消费水平家庭之间的支出水平差异小；城镇地区校外教育参与呈高水平、高收入弹性，因此家庭教育负担并没有随着收入提高而下降，且内部不同家庭之间的支出水平差异大。

普高教育阶段：一是家庭教育投入更加侧重于校内，但校外也是部分家庭的重要组成部分。民办学校在校生家庭更多承担高额学费，减少校外补偿性投入；而公办学校在校生家庭则更依赖校外培训满足升学需求，参与校外教育的家庭校外部分占比高达 60%以上；二是家庭教育支出均高于义务教育阶段，低收入家庭负担较重，尤其是农村地区低收入家庭，负担率超过 20%，其中校外教育参与率成为关键差异点；三是收入差距影响支出结构，高收入家庭支出水平高、负担低，且倾向在校外教育上大额投入，相对于学前和义务教育阶段，普通高中阶段家庭教育投资分层更加明显。

中职教育阶段：一是由于中职免学费政策，校内服务性收费和代收费成为主要家庭教育支出；二是打破了常见的“城高乡低、东高西低”分布格局，农村与中部地区支出相对更高，出现区域“倒挂”现象；三是中职虽然收费较低，但对低收入群体尤其是农村最低 10%家庭而言，教育支出占家庭消费比高达 29%，几乎是城镇同组家庭的两倍。

大学教育阶段：一是家庭教育支出水平高，城镇家庭支出高于农村家庭，但二者负担率接近，说明农村家庭虽支出少但压力更大；二是低收入家庭负担较重，尤其是农村低收入家庭，负担率超过 90%；三是家庭教育支出和负担根据学校类

型分层，高校间的分层也体现在了其入学机会的分化上，C9 高校、“985”高校和一流大学建设高校的入学机会更加倾向于家庭背景较好的学生，但学校学费定价却存在倒挂的现象，也因此精英高校在校生的家庭教育负担低于其他高校的学生。

（二）公共财政教育投入的公平性

本书的第三章关注的问题是，当前教育财政投入在不同学段、不同学生群体之间分配的公平性如何？基于中国教育财政家庭调查数据、教育经费统计数据、学校经费管理数据，第三章刻画了公共教育财政投入在不同群体之间的分配。

1. 学前教育阶段

自 2010 年以来，政府大力推动学前教育发展，毛入园率由 56.6% 提升至 89.7%，财政性教育经费投入从 244.4 亿元增至 2982 亿元，占比上升至 6.15%。学前教育规模迅速扩大，普惠性不断增强，但区域间财政保障水平仍存在较大差异，东部和西部部分省份投入较高，中部和西南部分省份相对薄弱。尽管财政性经费比重持续上升，保教费仍是主要经费来源之一，2022 年占比近 40%，高于 OECD 国家水平，尤其在民办园中占比超过 80%。由于公办园多带有单位福利性质，入园机会分配不均，高收入家庭更易进入收费较低的公办园，而低收入家庭更依赖收费较高的民办园。普惠性民办园在缓解入园压力中发挥了重要作用，但家庭负担仍不容忽视。总体来看，尽管公共财政投入不断加大，学前教育公平性显著提升，但仍需进一步优化资源配置，减轻低收入家庭的教育支出压力，推动学前教育更加普惠、均衡、可持续发展。

2. 义务教育阶段

21 世纪以来我国义务教育事业持续推进，政策目标从“有学上”到“上好学”再进一步到“学有优教”。在财政方面，国家持续加大投入，义务教育阶段经费占比长期保持在 50% 以上。在分配方面，多个维度显示公平性持续提升：（1）2010 年以来，财政资源的省际基尼系数显著下降，特别是在农村地区差距收敛更明显；（2）公共财政投入呈现对低收入群体和农村地区的倾斜趋势，与高收入群体和城镇地区学校的生均投入差距有所缩小；（3）公共财政显著弥补了家庭投

入差距，低收入家庭子女的教育总投入与高收入家庭差距缩小。总体而言，我国义务教育阶段公共财政政策在保障基本教育权利、缩小区域与阶层差异方面取得积极成效，公共投入的再分配作用显著。

“双减”之后，中小学生校外培训参与率和家庭支出下降，主要源于短期内校外学科类培训的供给减少。从需求侧来看，基础教育阶段校外培训是家庭教育投资选择的体现，而家庭对学科类校外培训的投入受到教育资源、机会分配的结构性和体系性因素的影响。从长期来看，人民群众“能上学”和“上好学”的需求仍需进一步得到满足。除了进一步提高义务教育阶段不同学校和地区间的均衡程度之外，普及高中阶段教育，改善高中入学机会分配，扩大优质高等教育资源的供给，才能从根本上减轻基础教育阶段学生的学业负担和家庭经济负担。

3. 高中教育阶段

近年来中国普通高中教育事业持续发展，财政投入显著增长，占全国财政性教育经费的比例提升至 10.3%。尽管教育经费结构中财政性经费占比已达 78.7%，但地区间保障水平存在明显差异，东部与西北部分省份相对较高，中部和西南部分省份相对较低。省际财政差异在 2010 年后明显下降，农村普通高中尤为显著。经费结构方面，民办高中经费收入中学费占比高达 80%，而公办高中则主要依赖财政拨款。入学机会方面，家庭收入和母亲受教育程度对高中入学机会影响显著，重点高中资源主要流向高收入、高教育背景家庭，低收入家庭学生更多进入中职或非重点普高。

国际比较显示，尽管中国高中尚未纳入义务教育，但政府财政投入比例已高于部分实行免费政策的国家。日韩经验表明，高中阶段的免费化若缺乏配套机制，可能加剧教育不公平。如果将九年免费义务教育扩展到高中阶段，这一事业发展目标会面临几个挑战，一是改革高中阶段普职分流体制，二是解决入学机会分层问题，三是扩大高中教育在财政性教育总经费中的占比，增加对高中阶段的公共财政投入。尽管面临着各种挑战，义务教育事业发展的历程经验显示，一个较高的政策目标并不是在政府财力绝对准备好的情况下制定出来再开始实施的。对东亚其他国家均等化和免学费政策推行经验的回顾显示，如何在普及义务教育事业发展的同时做好公平、效率和质量之间的平衡是值得思考的。

4. 高等教育阶段

1999 年的高等教育扩招政策开启了我国高等教育的大众化进程，高等院校数量和在校生数迅速增加。2019 年我国高等教育毛入学率达到 51.6%，标志着我国高等教育从大众化正式进入普及化阶段。从入学机会来看，尽管高等教育已进入普及化阶段，但城乡与阶层差距依旧显著，城镇和高收入家庭子女在本科、“985”和 C9 高校的在读比例远高于农村与低收入家庭。部分原因在于，高考升学之前，在基础教育阶段城乡和不同收入群体的学生升入普通高中和参加高考的机会就存在差距。其次，中央政府通过行政分化、“世界一流”大学建设以及倾斜性的财政专项政策，使高校在行政、财政、功能等方面逐步实现分层。在我国高等教育大众化、普及化进程中，地方高校成为高教扩招任务的主要承担者，而精英高校则承担建设世界一流大学的功能。

（三）基础教育阶段民办学校

2021 年，民办教育政策经历了重大调整和变革，一系列政策的出台和实施，对民办教育的发展方向、监管方式以及行业生态产生了深远影响。根据教育部官方统计数据，从 2019 年到 2023 年，幼儿园阶段民办学校减少了接近 2.4 万所，在校生减少了近 860 万人，占比从 56.2% 减少到 43.8%；小学和初中阶段民办学校总共减少了近 2000 所，在校生减少了 410 万人，占比从 10.6% 减少到 7.6%；高中阶段民办学校增加了 1000 多所，在校生增加近 190 万人，占比从 14.9% 增加到 19.5%。本书的第七章和第八章基于 2019—2023 年 CIEFR-HS 调查数据，分析了基础教育阶段民办学校在 2021 年前后的变化。

1. 民办学校在服务于谁？

在我国当前的教育格局中，民办学校在不同学段中承担着多重功能，其服务对象也呈现出明显的分化特征。基于 2023 年中国教育财政家庭调查数据的分析，民办学校在一定程度上承担了对公办教育“供给不足”所产生的超额需求的补位功能，尤其在学前教育和普通高中阶段，满足了大量中低收入群体的基本教育需求；与此同时，部分民办学校也逐渐演变为满足高收入家庭差异化需求的重要载体，尤其是在义务教育阶段的一些高收费学校中尤为明显。不同收入群体在公办

与民办学校之间的选择，受限于教育资源分布、户籍制度、地理位置、学校质量和费用门槛等多重因素。总体来看，低收入家庭更可能因无法进入优质公办学校而“被动选择”低价民办学校，而高收入家庭则出于教育理念、教学质量等考虑而“主动选择”高收费民办学校，寻求更个性化、优质化的教育服务。这种分化格局既反映出民办学校在缓解公办资源紧张中的重要作用，也提示其在一定程度上加剧了教育分层，使教育公平面临挑战。

（1）民办学校的分布

民办学校的在校生分布存在着城乡、地区和城市间的差异。从农村和城镇民办学校在在校生比例来看，幼儿园阶段城镇为 47.8%，农村为 47.6%；小学阶段，农村为 9.4%，城镇不到农村的一半（4.3%）；初中阶段，城镇仍旧低于农村地区；到了普高阶段，城镇达到 15.2%，开始超过农村地区（12.7%）。从地区来看，中部地区在幼儿园、小学和普高阶段的民办占比较高，反映出其财政能力不足、公办教育供给不足所导致的“中部塌陷”现象。相比东部的经济发达和西部的财政转移支付，中部地区两头受限，更依赖民办供给。城市内部也存在显著分化，经济越发达地区，学前和义务教育阶段民办占比反而较低，而普高阶段则呈现出更高的民办比例，反映出民办教育在不同阶段的功能差异。

（2）民办学校的分化

当前，民办学校在我国教育体系中主要承担两类功能：一是作为公办教育资源不足的补充，尤其是在学前教育和高中阶段，为大量无法进入公办学校的学生提供学位支持；二是作为满足差异化教育需求的选择性供给，部分高质量民办学校提供更优质、特色化的教育服务，吸引中高收入家庭主动择校。这种双重功能使得民办学校在不同地区和学段中表现出显著的层次分化特征。在学前教育阶段，民办幼儿园依旧占据较大比重，很多低收入家庭因就近无公办园或入园难问题而“被动选择”收费相对较低的民办园。普通高中阶段，部分地区普高学位紧张，民办高中成为大批未被公办录取学生的实际去向，承担了显著的“学位兜底”功能。相比之下，义务教育阶段的民办学校分化更为明显。一方面，低收费民办校延续“普惠”特征，仍服务于一部分普通家庭；另一方面，收费较高、定位“高端”的民办学校则逐渐聚集了大量中高收入家庭子女，体现出更强的“阶层筛选”

与“资源集聚”功能。

(3) 家庭在公民办学校之间的选择

从家庭经济水平与民办学校选择的关系来看，随着学段的升高，家庭收入与民办学校就读率之间的关联日益增强。幼儿园和小学阶段家庭的需求和民办幼儿园的定位相对单一，而随着学段的逐渐升高，到了初中和高中阶段，家庭的需求和民办学校的定位逐渐多元化。在择校动因方面，家庭选择民办学校既包括出于学校质量、课程特色等因素的“主动选择”，也包括因户籍限制、公办资源紧张等原因的“被动选择”。在义务教育阶段，部分优质民办小学和初中已经具备吸引高收入家庭的差异化供给能力；而高中阶段主动选择比例较低，被动选择始终占据多数，显示出民办普高更多承担的是公办招生体系外的补位功能。在对学校质量的主观评价方面，公办学校仍被多数家庭认为具有更高的整体办学质量。总体来看，在我国基础教育体系中，家庭在公办与民办学校之间的择校过程受到家庭经济能力、制度性入学门槛以及对学校质量的主观认知等多重因素的共同影响。

2. 谁退出了民办学校？

总的来说，2019—2023 年民办教育的发展呈现出明显的政策主导型转型轨迹。在义务教育阶段，监管趋严带来办学萎缩和生源流失；在高中阶段，市场需求推动结构性扩张与“高价精英化”。

(1) 义务教育收缩、高中教育扩张

学前和义务教育阶段民办在校生占比持续下降，民办幼儿园在园儿童占比由 2019 年的 61.6% 降至 2023 年的 54.5%，义务教育阶段民办在校生占比由 10.6% 降至 7.6%，均呈现系统性萎缩。这一趋势在东北、中部、东部和一二线城市表现尤为突出。相较之下，普通高中成为唯一实现逆势增长的学段，民办在校生占比由 14.9% 增至 19.5%，且东部与一线城市增幅最为显著。

(2) 民办学校收费全面上涨，低价民办校退出，高价民办校占据主导

2019—2023 年各学段公办和民办学校收费均呈现出增加的趋势。2023 年，民办小学和普通高中的年均收费分别达 1.2 万元和 2.3 万元，显著高于同期公办学校。尤其在高中阶段，民办普高收费分布显现强烈分层特征——最高 25% 的学

校年收费达 5.2 万元，低收费学校比例持续下降。同时，收费差距扩大也强化了“价格筛选”机制，进一步影响生源结构。相比之下，公办学校虽普遍小幅提价，但主要集中在校内服务性收费增加，整体涨幅较为温和。

(3) 民办学校在校生群体结构发生了变化

在学前和义务教育阶段，高收入家庭倾向于退出民办学校，转向优质公办资源，而低收入家庭因缺乏可替代性或受限于学区制度，仍滞留在收费较高、资源下降的民办学校中，形成“低收入—高负担”现象。相反，普通高中阶段民办学校生源结构向高收入群体集中。2023 年数据表明，高中阶段最低收入组家庭占比下降，而中高收入组家庭占比持续上升，且消费水平越高，占比提升越快。

(4) 家庭教育负担分化加剧

随着民办学校收费普遍上涨，家庭教育支出负担持续加重，尤其在义务教育阶段对低收入家庭形成显著压力。2023 年，民办小学和初中家庭的年均教育支出负担率分别为 13.8%和 16.2%，显著高于同期公办的 3.8%和 6.3%。2023 年民办普高家庭平均教育负担超过 22.9%，其中低收入家庭（最低四分位）负担高达 32.3%，显著高于公办学校同类群体（14.6%）。在“双减”政策作用下，义务教育阶段的校外培训参与率明显降低，且民办学校在校生的参与率降幅更大。然而，校外培训支出在普高阶段仍维持高位，尤其是高收入家庭和就读民办学校的学生依然保持较高的参与频率和支出水平。

(四) 基础教育阶段校外培训和校内课后服务

2021 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（简称“双减”政策），对校外培训机构的监管力度持续加强，同时强调了学校作为教育主阵地的作用，中小学生减负再度成为政策焦点。本书第十到十二章基于多轮 CIEFR-HS 数据，对全国中小学学生校外培训和校内课后服务的参与和家庭支出的变化情况进行分析。

1. “双减”政策短期效果评估

首先，从校外培训的参与和家庭支出情况来看，“双减”政策的影响主要集

中在校外学科类培训。估计结果显示，“双减”实施之后一学年，中小学生在校外学科类培训的参与率较上一学年显著下降，而非学科类培训的参与率则没有显著变化。从校外培训的家庭支出来看，“双减”实施之后的一学年，家庭校外学科类培训的支出水平和占比较上一学年均出现显著下降，而校外非学科类培训的支出则没有显著的变化。

其次，“双减”之后中小学生在校外培训参与率和家庭相应支出显著下降，但不同经济水平的家庭对政策的反应不同。估计结果显示，“双减”政策主要影响的是家庭消费水平在 40%—60% 的中等家庭和 60%—80% 中等偏上家庭，而家庭消费水平在 0—40% 和 80% 以上的家庭则没有显著影响。

最后，从校内课后服务的参与情况来看，“双减”政策实施之后家庭开始转向选择校内课后服务，尤其是对校内托管的需求显著增加。估计结果显示，“双减”之后校内托管的参与率显著上升，而校内学科补习和兴趣班则没有显著变化。从校内课后服务的家庭支出来看，“双减”之后校内托管的家庭支出水平和占比显著增加，校内学科补习和兴趣班的支出水平和占比均无显著变化。

2. 2017—2023 年中小学生在校外培训变化情况

第一，校外培训参与率下降，学科类急剧收缩，非学科类阶段性回升。校外学科类培训参与率从 2016—2017 学年的 34.3% 持续下降，“双减”实施后的 2021—2022 年降至 15.1%，2022—2023 年进一步降至 13.5%。相比之下，非学科类培训在“双减”初期略有增长，从 17.7% 增至 18.9%，2022—2023 年回落至 13.6%，与学科类参与率持平。艺术和体育培训为主力内容，小学参与率接近 80%，高中阶段则降至 40%—60%。夏令营、游学和科技类培训在高年级段略有上升，尤其是初高中阶段。

第二，尽管整体参与率下降，但培训支出并未同步下降，反而呈现单位支出上升的趋势，尤其在高收入家庭中更加显著。学科类培训支出由“双减”前的持续上升转为略有下降，但仍维持高位。非学科类培训在“双减”后呈现阶段性上升，与学科类趋近。分群体来看，高收入、高学历家庭支出恢复最快。2023 年，最高 25% 的家庭平均校外培训总支出远超最低 25% 的家庭，差距在学科类为 6 倍，在非学科类为 5.4 倍，培训行为逐步呈现出强烈的阶层分化。

第三，不同群体变化趋于分化。从学段与年级来看，小学中低年级和高中年

级为“双减”影响最大的阶段，学科类参与率下降幅度最大；初中阶段降幅相对温和，部分高年级非学科类项目反而有所增加。从家庭消费与母亲受教育水平来看，家庭消费水平越高、母亲学历越高，学生校外培训参与率越高。2017—2023年间，低消费水平家庭参与率下降更快，高学历母亲家庭降幅更小。从支出变化来看，低收入与低学历家庭在2021—2022年普遍压缩培训支出，高收入群体则转向非学科类项目；2022—2023年，低学历家庭支出反弹幅度更大，而高学历家庭反而保持稳定。

第四，培训内容与组织方式多元化，商业机构主导趋势强化。从内容来看，学科类培训的数学与外语始终为主力，2023年参与率达60%以上，语文稳定在50%以下，理化生类比例持续上升；非学科类的艺术培训占比最高，小学阶段近80%，体育类次之，夏令营、游学、科创类项目在初高中阶段有小幅上升。从授课形式来看，线上授课在疫情期间（2022年）达到峰值（约30%），2023年回落至20%左右；而一对一授课比例较低（约10%）。此外，2017—2023年，校外培训服务提供者结构发生变化，商业机构占比迅速上升。群体与地区差异显著，城市、东部地区、高学历家庭倾向机构服务，而农村与低收入家庭更依赖学校教师。

3. 2019—2023年中小学生课后服务变化情况

第一，课后服务参与率整体上升、费用先升后降。参与率从2019年的29.0%上升到2022年的38.7%，在“双减”政策实施后的第二年达到峰值，2023年虽略有回落至35.6%，但仍明显高于政策实施前水平。同时，课后服务平均费用呈先升后降的趋势，2022年达最高点894元，2023年降至687元，低于2019年的805元。相比之下，高中阶段的课后服务参与率则呈下降趋势，从2019年的23.2%下降至2023年的16.7%，费用波动较大但总体亦有回落。

第二，课后服务类内容出现结构性调整，托管和学科类服务增长显著。在义务教育阶段，托管和学科类课后服务的参与率显著上升，学科类课后服务尤为突出（2023年达到25.9%）。兴趣类课后服务虽略有增长，但总体参与率仍较低（12.0%）；其他类型课后服务（如游学、综合活动）则略有下降。在高中阶段，课后服务主要以学科类为主，尽管参与率从7.3%提升至11.2%，但总体仍处低水平。

第三，课后服务的参与情况仍受到家庭背景的显著影响。2019年，最高10%

消费水平家庭的参与率超过 50%，而最低 10%的家庭不足 15%。但在“双减”政策实施后，中低收入家庭参与率明显提升，高收入家庭反而出现一定程度的回落，显示出政策在扩大覆盖面、推动公平方面发挥了积极作用。此外，家庭教育背景，特别是母亲的受教育程度，也对学生是否参与课后服务产生显著影响，高学历母亲家庭的课后服务参与率和支出水平普遍更高。

第四，“双减”推动了校内替代校外的转移。“双减”之前，经费较充足的学校倾向于提供收费的兴趣类、综合类活动，不倾向于提供托管和学科类服务；即便提供托管或学科类服务，其收费的可能性也更低。“双减”之后，这类学校转向提供更多的学科类服务，且倾向于部分收费。这一转变反映了校内课后服务成本分担和激励机制的调整，教师工资水平较高的学校更可能积极参与课后服务供给。相应地，家庭对校外培训的依赖也部分向校内课后服务转移，学校承担了更大的责任，同时也面临如何平衡教师负担与服务质量的挑战。

上期回顾

2025 年第 24 期（总第 289 期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之八 中国大学的需求导向基础研究： 概念、测量、事实与框架

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

电子信箱：newspaper@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

北京大学教育学院楼四层（100871）

