

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 26 期（总第 291 期）

2025 年 11 月 24 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《中国教育财政制度与中国教育经验》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之九

中国教育财政制度的特征与中国教育经验

王 蓉*

* 王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授，北京大学未来教育管理研究中心执行主任。

一、中国教育财政制度的特征与中国教育经验

中国教育经验的背后存在几个突出的“谜题”，与中国教育财政制度的建设历程密切相关。第一个谜题是中国教育财政制度如何用低于世界上平均水平的投入强度支撑了世界上最大规模的教育系统？第二个谜题是中国教育财政制度建设怎样应对了从计划经济体制到市场经济体制的变化？第三个谜题是中国教育财政制度建设怎样应对了“一统体制”与地区差异性的治理挑战？之所以将上述这些问题称为“谜题”，是指用普遍性的概念体系和理论分析框架难以回答，或者回答的深度与广度尚为不逮。本节将依赖本书中的研究成果，尝试将已有思考与成果做一梳理和总结。

（一）“挂钩机制”与“软法工具”

中国教育财政是三重关系复杂交织的领域。第一重关系是中央与地方的关系。第二重关系是政府体系内的各个部门之间的关系。当大部分学校的管理责任归属到教育主管部门时，该部门的资源动员能力及其动员的合法性成为影响教育经费保障的关键因素。第三重关系是财政性和非财政性的来自于政府公共财政内外渠道经费的结构性关系。如果放松管制而允许学校更多从非财政性渠道筹资，则可能导致学校转嫁投入压力给家庭，导致老百姓教育负担加重。

与上述的三重关系相关，本书中刘明兴、颜东阳一文对于挂钩机制这一中国教育经费动员的独特机制进行了分析。这是种将教育的财政性经费的总量与增长、及教师工资收入与两类指标挂钩的机制，一类是硬性的经济增长指标（GDP）和财政收入指标（财政收入），另一类是政府中的核心利益相关者的收入指标（公务员工资），由此来推动教育投入和教师群体利益的保障。

与挂钩机制相关的是上文作者提出了两个概念：“软法工具”与“信号机制”。这两个概念昭示了在教育财政领域的中国式的制度策略。

“软法工具”这一概念指的是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，从而扩大了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，缓解了教育规模扩张时期的经费投入压力。其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。

“信号机制”指的是挂钩机制通过设定可观测、可测量的指标目标，为教育主管部门以及各级政府在教育领域提供了明确的政策信号和动员标准。这种制度设计增加了教育主管部门与中央财政部门、地方政府之间的博弈空间，更为教育主管部门的资源竞争创造了政策依据。从内部结构看，中央设定的国家财政性教育经费占 GDP 比例作为总量目标，必须借助地方教育投入增长率与地方财政经常性收入增长率挂钩的机制向下传导，才能实现分级负责、分层落实的目标分解。二者之间构成了总量控制与属地责任之间的衔接机制，体现出自上而下的财政动员路径。而教师工资与公务员工资挂钩则作为保障教师待遇与队伍稳定的底线措施，也与前两个挂钩机制构成了更为广泛的教育投入保障体系。这三类挂钩机制共同构成了一个目标明确、分层配套、相互支撑的政策体系。

（二）“盟主与监军”与部门治理

提出解释中国经济增长的最有影响力的“政治锦标赛”和“行政发包制”分析框架的周黎安教授曾经指出，从主流经济学的视角来看，政府和市场总体上是二元对立的关系，政府就应该提供基本的公共产品，市场就应该主要协调资源配置。超越这个分工，两者就是替代关系，政府多一些，市场就少一点，反之亦然。这是经济学中的主流范式。但是，“政治锦标赛”和“行政发包制”代表的中国的“官场+市场”模式对传统经济学中政府与市场的关系提出挑战。“官场+市场”把中国流传了几千年的官僚政治制度传统（文官制度+科举制度）跟西方最悠久的市场化、全球化结合起来了，实现了优势互补。^①他进而提出：“‘官场+市场’的视角也可以帮助理解存在于我们体制当中的短板，比如教育、医疗、质检等领域。这些短板也都是在官场竞争和市场竞争中比较失败的领域。”^②虽然中国教育正是经济学家所说的“我们的改革开放确实惠及了社会上绝大多数的人”^③的核心领域，但是却成为了经济学家口中的“体制中痛点的问题”。

中国教育财政制度建设怎样应对了从计划经济体制到市场经济体制的变化与学术界广泛地关于中国经济增长成就的分析框架有关。

^① 周黎安. 经济学的制度范式与中国经验[M]//阎步克, 邢义田, 邓小南等. 多面的制度: 跨学科视野下的制度研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2021:278-279.

^② 同上书:271.

^③ 同上书:261.

从国际比较的角度来看，美国基础教育实施学区（school district）管理，而学区在美国政府体制中是一种特殊目的政府（Special Purpose Government, SPG），其主要职能是负责运营地方公立小学和中学，提供基础教育服务。与特殊目的政府相对的是一般目的政府（如县、市）。学区具有独立的财政和行政管理权，能够自主决定教育政策、征收教育税、发行债券等。^①回到现实，中国虽然并没有这样的特殊目的政府的制度安排，但是周黎安所说的“官场”也可以理解为指的是一般的地方性政府的行为，而在中国背景下，纠正这样的一般性政府问题的制度对策是中国教育体制中的部门治理的相关安排。换句话说，在教育领域及其他民生领域中，中国政府体系中的部门治理的特点是理解中国经验故事的切入点之一，而普遍聚焦于中央—地方的纵向关系的学术讨论对此尚缺乏足够的关注。

王蓉在《中国社会科学生产方式：来自教育财政领域的观察》一文中提出，在我国当下的政治体制和治理体系中，行政部门兼具政治性和行政性功能，并可以用“盟主和监军”来刻画我国教育行政部门的特点。其政治性的功能可以比喻为“盟主”的角色，行政性的功能可以比喻为“监军”的角色。教育行政部门一方面是其管辖范畴内的学校、教师、学生等利益相关者向政府争取资金和其他社会支持的总代表，因此可称之为“盟主”。换句话说，在中国的政治体制和治理体系中，与教师、学生对应的利益发声主体并不是西方式的教师工会、家长委员会这样的教育直接利益相关者，而是其行政化的代言者。另一方面，教育行政部门受党和政府委托，对这些学校、学生和教师等行使具体管理权，因此可称之为“监军”。在这一分析框架中，教育行政部门的“盟主”角色并不仅仅被视为经济 and 财政范畴的制度演进的结果，更被视为是一种政治性的制度安排。

依据“盟主”和“监军”的分析框架可以刻画出我国教育行政部门的治理技术的精进及其带来的问题。我国“穷国办大教育”所取得的教育发展成就，与此部门治理模式有关，具体来说就是“盟主+监军”的角色相辅相成。在某些历史时期，大量的教育发展指令并无匹配的公共财政支持；在某些历史时期，大量的中央的教育发展指令并无匹配的中央财政支持。但是通过“监军”的角色，教育行政部门制造了教育体系内的机构之间和地方政府之间的竞争态势，形成教育发展的激励环境，如利用有限的财政资金针对院校进行选择性的支持，调动地方政府

^① SHOKED N. An American Oddity: The Law, History, and Toll of the School District[J]. Northwestern University Law Review, 2017 (4):945-1024.

为教育加大投入，掌控针对地方政府和学校的评估监测权等，其具体的制度呈现的案例之一就是高等教育领域中的项目制。

在教育行政部门的“监军”角色中，还值得格外关注的是其具体掌管的考试招生方面职责的重要性。考试招生制度被认为是我国的国家基本教育制度，考试招生“不仅直接影响教育质量，更为教育评价、选拔树起了标杆，对教育教学和人才培养具有极强的导向作用”^①。2014年国务院发布了《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》（国发〔2014〕35号），指出改革开放以来我国考试招生制度不断改进完善，已初步形成了相对完整的考试招生体系。整个考试招生制度涵括从基础教育到高等教育阶段，也涉及了普通教育、职业教育、继续教育之间的衔接沟通。考试招生制度改革这些年不断深化。中考、高考这样具有中国特色的现代教育考试招生制度导致了县区之内、市域之内、省域之内的学生和家庭之间一年一度为获取更高层级教育机会的激烈竞争，“项目制”在高职和大学层次导致了学校之间、学术共同体之间、学者之间为获取更多资源和最重要的名誉品的激烈竞争，这是政府主导的中国教育系统的“高激励、高问责”的基本特征。这是讨论中国教育财政问题时必须同时考虑的背景因素。

（三）“基本公共服务”与“共同财政事权”

第三个谜题的提出缘起来自于社会学家周雪光的经典问题：中国国家治理的一统体制是如何应对这些地区差异性的、以及国家规模带来的治理压力。就这个谜题，从中国教育财政转移支付制度的建设历程中也许可以找寻到相关的答案。回顾这一历程，有几个关键的政策和理念的演进节点。

第一是建立了“中央地方共担”“分项目按比例”的创新性的农村义务教育经费保障机制（简称“义保新机制”）。在这一以财政部门主导设计的制度框架下，中央和地方之间是依据一定的生均经费保障标准分项目、按比例进行投入的。由于中央的投入是按照一定基准进行拨款的，拨款的机制被体制化，而经费的用途又受到中央的监管，因此义保新机制是介于传统的一般性和专项性转移支付之间的一种财政补助形式，可以称之为“专项性一般转移支付”。这种机制既有利于确保各地区义务教育的基本保障水平达标，也限制了地方政府的预算软约束（常

^① 高毅哲. 考试招生制度改革新的里程碑——访中国教育学会顾问谈松华[EB/OL].(2014-09-07)[2025-07-31]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s7866/s8304/201409/t20140909_174667.html.

见于财力性转移支付)。^①

第二是确立了基本公共服务和共同财政事权的治理概念与治理体系。2014年,国务院发布了《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》,指出要“合理划分中央事权、中央地方共同事权和地方事权,强化中央在国防、外交、国家安全、全国统一市场等领域的职责,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化的职责,建立事权与支出责任相适应的制度。”2018年1月国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,提出“从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手,首先将教育、医疗卫生、社会保障等领域中与人直接相关的主要基本公共服务事项明确为中央与地方共同财政事权,并合理划分支出责任,同时完善相关转移支付制度,确保更好地为人民群众提供基本公共服务”,以及“坚持财政事权划分由中央决定。完善中央决策、地方落实的机制。基本公共服务领域共同财政事权范围、支出责任分担方式、国家基础标准由中央确定;明确地方政府职责,充分发挥地方政府区域管理优势和积极性,保障政策落实”的基本原则。在该文件中列出的主要基本公共服务事项及首先纳入中央与地方共同财政事权范围的八大类18项中,第一是义务教育,第二是学生资助。

第三是优化转移支付结构。近年的多项文件都将合理划分中央和地方事权与支出责任,逐步推进转移支付制度改革作为核心。主要的政策举措是优化转移支付结构,形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体,由一般性转移支付(包括共同财政事权转移支付)和专项转移支付相结合的转移支付制度。当下不同类型的转移支付的功能与关系,可以以义务教育领域加以说明。(1)中央财政借助均衡性转移支付对地方义务教育工资经费进行统筹支持,地方财政按照规定统筹运用相关转移支付和本级财力,确保教师工资按时足额发放。(2)借助共同财政事权转移支付,包括城乡义务教育补助资金、义务教育薄弱环节改善与能力提升补助资金等来保障义务教育学校的日常运转,提升学校的办学能力。(3)专项转移支付主要应用于办理特定事项,强化国家重大战略的财力保障,推动党中央决策部署切实落地。^②

^① 刘明兴.关于中央财政转移支付体系改革的若干政策建议[M]//王蓉,魏建国.中国教育财政政策咨询报告(2005-2010).北京:教育科学出版社,2011.

^② 本书中关可心《中央教育转移支付制度体系》一文。

从国际比较的角度看，中国政府间关系的突出特点是“中央统一领导、地方分级管理”。中国不属于联邦制国家，也不像英国、日本这类有《地方政府法》《地方自治法》强调地方自治的单一制国家，我国上下级政府关系既是领导与被领导关系，也是在大量事权领域充满合作的关系。因此，在过去十年中的“基本公共服务”及“共同财政事权”的理念确立与“共同财政事权转移支付”的制度安排，代表性地显示了中国财政“集分平衡”或“财政共权”的特点，显示了中国的国家治理特色及通过制度完善不断拆解现实症结的中国之道。^①

二、结语：一个不完整的画像

本文开篇提出了几个“中国教育之谜”与“中国教育财政之谜”，回答这些问题，如果忽视或无视游走于教育财政制度体系监管边缘的庞大的中国家庭投入，则是一个不完整的画像。

根据本书中魏易一文^②，2012年至2022年，国家财政性教育经费由2.22万亿元增长到4.85万亿元。在财政性教育经费快速增长的同时，根据官方统计数据，非财政性教育经费占GDP比重有所下降。2005年非财政性教育经费占GDP比重为1.78%，到2022年该比例已经下降为1.06%。一方面，从教育机构端的统计数据来看，财政性教育经费和非财政性教育经费呈现“一条腿粗、一条腿细”的格局。另一方面，随着我国社会经济的发展、家庭结构的变化，家庭对优质教育资源的竞争日益激烈，子女教育投入不断增加。但是这些家庭投入往往发生在学校之外、在教育经费统计体系之外，发生在家庭与非学校类供给主体——包括私人辅导者和校外补习机构——的交易之间。为了弥补相关的学术研究空白，北京大学中国教育财政科学研究所于2017年启动的中国教育财政家庭调查（China Institute for Educational Finance Research-Household Survey, CIEFR-HS）在全国抽样样本的基础上，对家庭和全社会的教育投入情况进行估计。该调查中的家庭教育支出的定义既包含在学校发生的核心和外围教育产品和服务支出，也包含在校外发生的与核心教育产品和服务相关的支出。

根据本书中魏易一文提供的2023年的调查数据，全国家庭生均教育支出平均为11086元/生。该文结合《中国教育经费统计年鉴（2023）》，根据本次调查数

^① 吕冰洋, 胡深. 中国央地财政关系的演进：一个理论框架[J]. 经济研究, 2024(6).

^② 本书中魏易《中国全社会教育投入指数——基于中国教育财政家庭调查的估计》一文。

据估算，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 的比重达 2.38%，总量上相当于财政性教育经费的 59.42%。在此基础上，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%。

当经济学家讨论教育中的政府和市场的边界时，往往只关注了办学与出资这两个维度，而忽视了中国教育系统中国家和政府直接主导教育的筛选功能这一基本特征。这是为什么中国家庭在学校之外还有如此多的教育投入的根本原因。作为国家基本制度的招生考试制度与“体制内就业”^①在劳动力市场中的突出地位，联袂形成了强大的筛选闭环，这也是一种不是通过市场或社会而是由政府这只“看得见的手”给予受教育者和个体学校直接激励的基本制度安排。由于政府主导，教育的位置物品属性带来的问题在我国教育体系中格外突出。获取高收入的工作或者高层次、高质量的就学机会本身是通过筛选过程、由教育机构通过位置分配而进行的，人们不得不进行“位置”竞争，这也就是教育的位置物品属性。这种竞争存在“零和游戏”的性质，由此引发教育的“军备竞赛”。在中国的教育现实中，我们可以发现，那些筛选胜出者以及承载筛选胜出者的教育机构往往优先得到公共资源的支持。^②为了在这样的政府主导的筛选竞赛中胜出，家庭必须付出更多的投入，个人或社会对于中国教育现实的不满以及关于政府教育投入不足的观感也往往与此有关。

这样的国家和政府直接主导教育的筛选功能的体制格局也导致了我国基础教育和高等教育发展策略的断裂和作为教育系统“中部”的普通高中教育的财政困境，形成了“高考绩效型”的分配模式，既不利于公立普通高中之间的平等竞争，也导致了极大的社会不满和焦虑。^③

本文聚焦讨论了中国教育财政制度体系的特征及其建设历程，那么，如何从社会不利人群的角度来评价这一制度体系？如果不直面这些问题，则呈现的是一个不完整的画面。如本书中张眉一文所阐释的，受城乡二元结构、人口流动加速

^① “体制内就业”这一概念是一个具有中国特色的、非正式但被广泛使用的社会概念，其核心指就业单位隶属于国家党政机关或受国家直接管理和财政供养的体系。界定它通常结合组织属性、人事关系、资源来源和稳定性特征等多个维度。

^② 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.

^③ 本书中赵俊婷、刘明兴、田志磊、钟未平《中国普通高中教育财政制度回顾与评析：1980—2024》一文。

及区域发展不均衡等多重因素影响，我国的流动儿童教育仍面临多重挑战。^①仅仅从教育财政的角度来说，流动儿童面临的不公平问题部分是体制机制的不完善导致的。例如，《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》指出：“上述义务教育、学生资助等基本公共服务相关具体事项，国家统一制定和调整基础标准；地方在确保国家基础标准全部落实到位的前提下，如需制定高于国家基础标准的地区标准，应事先按程序报上级备案后执行，高出部分所需资金自行承担。”在现实中，流动儿童的流入地的义务教育拨款的地区标准往往高于国家标准，相应差额应该由哪级政府承担就成为了棘手的症结。到 2020 年，我国受到户籍制影响的流动儿童已经占到儿童总数的近四分之一（23.9%）^②，其面临的教育问题成为改革开放以来最具中国特色的教育公平挑战之一。这些都有待未来更专精系统的学术探讨和更进一步的制度实践与创新。

^① 本书中张眉、宋映泉《中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战》一文。

^② 国家统计局, 联合国儿童基金会, 联合国人口基金. 2020 年中国儿童人口状况: 事实与数据[R/OL]. (2023/04/19)[2025-6-18]. https://www.stats.gov.cn/zs/tjwh/tjkw/tjzl/202304/t20230419_1938814.html.

上期回顾

2025 年第 25 期（总第 290 期）

《中国教育财政家庭调查报告（2023）》导论

摘要：本书基于 2017—2023 年四轮中国教育财政家庭调查数据(CIEFR-HS)，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。

《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）

