

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 39-1 期（总第 304 期）

2025 年 12 月 25 日

编者按：2025 年 10 月 25 日，由北京大学中国教育财政科学研究所、北京大学未来教育管理研究中心联合主办，中信银行股份有限公司协办的“教育强国背景下的高等教育财政：实践与挑战”研讨会在北京中信大厦召开。本次会议设置三个主旨论坛和两个平行分论坛。北京大学中国教育财政科学研究所所长、北京大学未来教育管理研究中心执行主任王蓉教授主持上午的开幕式。北京大学未来教育管理中心主任、北京大学原校长林建华教授和中信银行党委副书记、行长芦苇分别致开幕辞。林建华教授指出，建设教育强国的根本目标，不仅在于规模扩张或少数高水平大学的重点建设，更在于充分激发每一个个体的内在潜能，构建具有广泛包容性的多样化高等教育体系。在这一总体方向下，高等教育财政除承担资源保障功能外，更应发挥其对高校与教师发展路径的引导作用。展望未来，教育财政政策应注重顺应教育发展规律，通过科学的制度设计与精准的资源调配，推动高等教育体系迈向更加多样、更高质量、更加公平、更具韧性的发展新阶段。芦苇行长介绍了中信集团和中信银行的经营发展情况，他表示，中信银行始终将服务国家战略、支持教育强国建设视为使命所系、责任所在，面对新时期高等教育发展的需求，银行充分发挥“金融全牌照+实业资源”综合禀赋优势，为高校构建协同发展生态。未来，中信银行将持续探索高等教育财政新范式，通过专业能力为高等教育发展“输血”“活血”。

本期简报为主旨论坛一“教育强国背景下高等教育高质量发展、体系构建与财政支持”

会议综述。

“教育强国背景下的高等教育财政：实践与挑战”研讨会： 主旨论坛一“教育强国背景下高等教育高质量发展、 体系构建与财政支持”会议综述

董子婧*

主旨论坛一“教育强国背景下高等教育高质量发展、体系构建与财政支持”分上、下半场，由北京大学中国教育财政科学研究所所长、北京大学未来教育管理研究中心执行主任王蓉教授主持。上半场邀请宁波东方理工大学校长陈十一院士、兰州大学原校长严纯华院士、深圳理工大学教务长赵伟教授作主旨发言；下半场邀请北京大学中国教育财政科学研究所周森副研究员作主旨发言，中信银行政府与机构客户部、投资银行部、信银理财有关领导分别就支持高校发展相关服务与金融工具作专题介绍。

一、上半场

1. 新型研究型大学的发展和思考：宁波东方理工大学的实践

宁波东方理工大学校长陈十一院士以“新型研究型大学的发展和思考：宁波东方理工大学的实践”为题作主旨报告。陈十一院士结合自身在多所高校的办学实践，系统阐述了财政投入对高校发展的基础性作用，指出当前高等教育财政经费的使用效率问题，并探讨了新型研究型大学在国家战略布局中的重要地位及其面临的现实挑战。

陈十一院士首先回顾了其在南方科技大学的任职经验。他指出，中国高校预算的快速增长推动了高等教育的跨越式发展，同时也带来了效率与结构方面的问题。由于高校财政拨款的增量有限，大学在战略规划和人才引进方面面临诸多压力。从国际比较来看，中国部分一流高校的财政经费已超世界顶尖高校，但产出效率却仍存在差距，例如：高校教授的教学负担轻，导致课程体系建设受阻，高

* 董子婧，北京大学中国教育财政科学研究所博士研究生。

校难以充分发挥其教育功能。他认为，财政资源决定了大学的底气，但未来的高等教育财政必须更加注重产出效率和绩效考核。

陈十一院士以宁波东方理工大学为案例，阐述了新型研究型大学的建设理念与财政模式。新型研究型大学体制机制灵活、创新能力卓越，应以服务国家与区域发展为使命。宁波东方理工大学立足地方经济与产业基础，秉持“高起点、小而精、创新型、国际化”的办学思路，突出“五个新”的核心发展理念：其一，着眼于时代变化与未来趋势，充分运用人工智能技术，塑造适应未来需求的新型教育形态；其二，聚焦国家战略需求，重点布局基础学科、新兴学科和交叉学科，锚定人工智能、集成电路、智能制造等前沿领域，推动科教融汇和产业融合；其三，持续探索“四创三制三化”人才培养模式，培养服务国家战略与区域发展的创新型人才；其四，建设基金会举办、董事会领导、党委把方向、教育家办学的“四位一体”新型治理结构；其五，坚持教授治学，完善以精干行政队伍、精准行政体系和精益行政文化为特征的新型管理体系。

新型研究型大学的可持续发展离不开多元化的筹资机制。宁波东方理工大学的经费来源包括举办者投入、省市财政支持、社会捐赠与科技成果转化等。尽管近年来社会捐赠的筹资规模增长显著，但整体资金供给的可持续性仍然面临挑战，难以有效支撑学校在教学和科研方面的长期规划。陈十一院士建议，应进一步完善政策体系，发挥国家财政拨款的引导作用，以国拨资金撬动社会资本，优化高校经费使用的监管机制，为新型研究型大学提供更为坚实的财政保障。

财政管理能力是现代大学治理的关键，高等教育强国目标的实现，既有赖于充足的经费投入，更要提高资金使用的效率。为此，陈十一院士提出，应在政策层面强化对新型研究型大学的支持。新型研究型大学是我国高等教育体系的重要组成部分，在响应国家重大战略、推动科技创新方面具有重要意义，其发展离不开国家各部委的支持与指导。未来，建议在国家高能级科研平台建设、重大科技攻关项目获得、超长期国债使用、获赠股票出售以及外籍人才和学科带头人聘用方面，为新型研究型大学开辟更加灵活的支持通道。同时，还需建立科学的财政经费评价体系，提升办学质量评估的精准性，加强高校财政经费管理，提高资源配置效能。

2. 优化高等教育财政体系，夯实教育强国根基

北京大学博雅讲席教授、兰州大学原校长严纯华院士以“优化高等教育财政体系，夯实教育强国根基”为题作主旨报告。严纯华院士结合其在西部高校的工作经验，分析了我国高等教育财政投入的历史进程、现实挑战以及未来改革方向。

严纯华院士指出，我国财政性教育经费投入为构建高质量的高等教育体系提供了有力支撑。国家财政性教育经费占 GDP 比重连续十余年保持在 4% 以上，2025 年中央本级教育支出安排 1744.43 亿元、同比增长 5%。总体而言，财政保障更稳、结构更优、效能更强，教育公平稳步推进、改革持续深化、质量明显提升，为加快建设教育强国和推动高等教育高质量发展奠定了坚实基础。

严纯华院士重点谈及了当前我国高等教育经费投入存在的结构性失衡问题。近年来，教育部、财政部等部门加大支持力度，已显著提高中西部地区和东北地区高校的生均拨款标准，并逐步建立起长期稳定的支持机制。然而，东西部高校之间的经费投入差距仍在持续扩大，“马太效应”日益显现。尽管中西部高校数量占全国半数以上，但高水平大学偏少，优质教育资源依旧高度集中于东部沿海地区。根据 2021 年的统计数据，在全国普通本科及专科院校中，东部地区院校数量占比 43.6%，中部地区院校数量占比 31.5%，西部地区院校数量占比 26.8%。而“双一流”大学建设的区域分布数据显示：东部地区、中部地区和西部地区在“一流高校”中的占比分别为 62.6%、18.4% 和 19%，在“一流学科”中的占比分别为 65.8%、21.5% 和 12.7%。由此可见，东中西部地区在高校数量上的差距，远小于在“双一流”建设资源分布上的差异。除此之外，在第二轮“双一流”建设名单中，西部地区一流高校数量未有增加，一流学科也主要集中于陕西、四川、甘肃等少数省份的个别高校。这种区域性资源的差距不仅体现在投入总量上，更反映在生均经费、科研经费等核心指标上，制约了中西部地区高校办学质量的提升。中西部高校还普遍面临着财政压力大、负债率高等问题，部分学校甚至陷入“借债办学、借债建校、办学还债”的循环困境。与此同时，一些高校绩效意识不强、评价指标体系不完善、评价结果应用不足，财政绩效管理尚未真正嵌入高校经费使用的全过程。

严纯华院士就未来改革方向提出六点建议：一是实施更加精准的财政投入，强化区域发展特色，例如：设立与区域发展需求紧密挂钩的专项发展基金，对服

务国家战略的高校给予激励性拨款、对已确立特色优势的学科给予持续稳定支持；二是构建多元化筹资机制，增强高校自我发展能力，鼓励社会力量向高等教育捐赠，探索跨区域产学研平台建设的新模式；三是强化绩效管理改革，提升资金使用效能，确保财政经费使用的公开透明与责任落实；四是优化转移支付结构，加快促进区域协调发展，提升中央财政与地方财政的统筹协调能力；五是加强战略统筹，完善部省协同机制，形成教育、科技与经济良性互动的良性互动；六是经济发达地区的高校亦应强化自身建设，建立经费多元支持体系，强化“有组织科研”，在加强基础研究的同时，对标区域经济社会发展的重大需求，实现纵向与横向经费同步增长。

中国高等教育正处于持续探索与制度完善阶段，由于历史积累周期相对较短，在自主创新、体制改革与区域协调等方面还待不断深化。严纯华院士指出，应以高等教育财政体制改革为契机，坚持教育公平与质量并重，完善高等教育投入与治理机制，构建具有中国特色的现代大学制度，向实现教育强国的目标奋进。

3. 大学有价吗

深圳理工大学教务长赵伟教授以“大学有价吗”为题进行发言。赵伟教授利用国际比较数据，就高校生均投入水平、非财政拨款比例以及高等教育经费结构优化等问题，分享了自己的见解。

从整体趋势来看，如果以 QS 排名为测度，来衡量大学的信誉与实力，那么生均投入与大学的信誉、实力呈指数正相关。同时，过去十年我国高校的财政投入显著提升，但与世界一流大学相比，生均投入水平仍存在差距。根据 2024 年高校决算数据，中国各高校的生均经费平均值仍低于世界相同位次的大学。赵伟教授认为，在经费约束之下，中国高校所取得的科研业绩与培养成果已显示出较高的投入产出效率。随着教育强国战略的稳步推进，未来仍需通过制度创新提升教育经费投入的质量和精准度。

进一步地，赵伟教授对比分析了中美高校排名与非财政性拨款之间的关系。包括北卡罗来纳州立大学、佛罗里达大学、加州大学伯克利分校、宾夕法尼亚州立大学在内的八所美国公立大学的数据显示，过去五年间，其非财政拨款决算收入占比介于 50%至 90%之间。该比例越高，大学的实力与信誉越强。中国高校也呈现类似趋势且敏感度更高，即非财政拨款比例每增加一个百分点，对高校整体

排名与科研竞争力的提升作用更为明显。基于此，赵伟教授认为，应在保持财政稳定投入的前提下，积极引入社会资本、校友捐赠、企业合作等多元化资金来源，以增强高校的可持续发展能力。然而，目前我国高校社会捐赠的占比下降，这一趋势亟须引起重视。

据此，赵伟教授提出以下两点建议。第一，有关部门可通过税收优惠与政策引导等方式，提振社会对教育捐赠的激励。在审慎研究基础上，逐步提高公立大学学费水平，使学费收入在教育经费结构中占据更为合理的比重，并鼓励高校通过提供科研、培训、技术转移等社会服务增加自身收入来源。第二，高校可与国家重点实验室等科研平台开展深度合作。以美国麻省理工学院林肯实验室（Lincoln Laboratory）、劳伦斯伯克利国家实验室（Lawrence Berkeley National Laboratory）等为例，大学与科研机构联合运行的模式不仅有助于汇聚优质科研资源、催生重大科研成果，也能拓宽教育经费的支持渠道。因此，在制度层面，应着力推进教育财政结构的多元化改革，完善竞争性经费机制，促进高校在财政支持与社会资源协同中实现高质量发展。

4. 圆桌讨论

围绕高等教育财政拨款方式，教育、科技和人才统筹发展的财政策略以及高等教育转移支付体系对地方高校的发展支持等议题，与会嘉宾和参会人员展开了热烈的互动交流。

关于高等教育财政拨款方式及其政策导向，与会嘉宾表示，高等教育拨款不仅是“投入数量”的问题，更在于“投入机制”的设计。拨款方式本身具有强烈的政策导向，例如，提高生均拨款通常隐含着鼓励高校扩大招生规模的信号。而不同的拨款工具则可能影响高校在规模扩张、学科建设、科研创新与人才培养等方面形成差异化的发展路径。因此，拨款方式的优化与调整，是实现高等教育目标的重要手段。与会嘉宾指出，生均拨款一般适用于保障高校的基本运行，对于研究型大学的激励效果有限。为增强资金配置效能，应逐步优化经费结构、完善多元投入机制，并鼓励政府增加竞争性经费供给、鼓励大学增加社会服务以提高事业收入、鼓励社会各界向大学提供捐赠等。

关于教育、科技和人才统筹发展的财政策略，与会嘉宾指出，长期以来，研究型大学的科研经费主要依赖国家发改委和财政部的计划拨款，并由科技部统筹

协调，这导致研究型大学在国家科技体系中缺乏稳定的资源保障。而高等教育，特别是研究型大学，是国家科技原始创新和自立自强的核心力量，应在国家科技创新体系中获得更明确的财政份额与制度支持。此外，也有与会嘉宾提到，目前包括国家重点实验室在内的科研机构多由科技部主管，而科研项目通常具有阶段性目标，在阶段性目标完成后的管理和运行机制尚不明晰。若将此类科研机构纳入高校体系，或可更好地实现学科整合、提升创新活力、优化人才资源，但这必须建立合理的体系与长期的机制，否则将会造成资源浪费。同时，此类科研机构本身亦是优秀的人才培养平台，但若主要依赖项目经费维持运行而缺乏长期稳定的经费供给，则难以充分发挥其育人育才功能。

关于高等教育转移支付体系对地方高校的发展支持，与会嘉宾认为，当前我国高等教育转移支付体系尚不完善，由于专项转移支付占比过高、一般性转移支付占比较低，导致地方高校经费使用的灵活性不足，难以根据自身发展需求进行灵活配置。转移支付资金分配机制难以充分发挥对区域教育发展的调节作用，从而制约优质教育资源覆盖与高等教育区域均衡发展目标的实现。中央财政在地方教育投入中应进一步强化教育导向，增强对省属高校和地方高校的专项支持，缓解基础设施老化和办学条件薄弱问题。并且，与会嘉宾也表示，高等教育财政改革需要来自科技、财政及教育领域的研究者和管理者广泛参与，共同推动形成科学、公平、可持续的高等教育投入体系。

二、下半场

1. 从精英集中迈向多元共生：中国研究型大学体系建设的新格局

北京大学中国教育财政科学研究所周森副研究员以“从精英集中迈向多元共生：中国研究型大学体系建设的新格局”为题进行发言。周森回顾了中国高等教育的发展历程，指出我国高等教育体系正从国家主导的“单极集中”向各方参与的“多元共生”的结构转型，并针对这一变化提出了未来教育财政制度可能面临的挑战。

周森回顾了改革开放四十年来中国高等教育体系的发展历程及政策逻辑。改革开放以来，我国高等教育事业经历了从精英化、大众化向普及化的跨越式发展，高等教育毛入学率由 1978 年的 2.7% 提升至 2024 年的 60.8%，在校生规模接近

5000 万人，已成为世界上规模最大的高等教育体系。同时，研究型高校的全球排名稳步上升、科研产出成果斐然。与其他国家相比，我国高等教育发展呈现出如下中国特色：第一，我国在社会经济发展基础较为薄弱的情况下实现了高等教育大众化乃至普及化的目标；第二，我国在同一时期将建设世界一流大学作为公共政策目标。此二者同时发生且体量巨大，是我国高等教育发展的重要特征。这一演进历程展现出我国高等教育体制“占领制高点”的发展战略，即中央政府集中资源、重点扶持少数高校以推动世界一流大学建设，同时将地方高校的发展任务主要定位于规模扩张。这种“国家能力型”的高等教育发展模式在提升了高校整体办学水平与国际竞争力的同时，也使得中央高校和地方高校之间的差距不断扩大。

周森分析了新时代以来中国高等教育体系的变化趋势。在政策引导与政府动员之下，地方高校的生均拨款水平得以提高，地方政府也积极投入高等教育的发展进程之中，既加大了对区域内原有高校的投入，也着手参与建立新型研究型高校，与我国已有的研究型高校和科研院所等合作建立其异地研究生院或分校、以及新型研发机构等。新型研究型大学的崛起，标志着我国研究型大学体系正由“单极集中”向“多元共生”的结构转型，体现出地方政府、科研机构及社会力量在优质教育资源供给中的积极参与。以上海科技大学为例，经过十余年的发展，其财政拨款依赖度已由创办初期的近百分之百下降至 2024 年的不足 80%。与此同时，西湖大学、宁波东方理工大学等高校也不断探索多样化的发展和支持模式：前者由社会力量举办、国家重点支持，后者则展现出省市共建、民办公助的办学特色。两校教育基金会的筹资能力亦表现突出，均跻身全国前五。以上事实表明，新型研究型大学的经费结构正日趋多元，财政依赖度逐步下降，社会捐赠与科研收入比重持续上升，显示出较强的财政可持续性。

这一格局对现有教育财政制度提出了新的挑战——以世界一流大学建设项目为基础所构建的单一金字塔体系是否可持续？以专业大类为单位的生均拨款制度能否适应学科交融、问题导向的培养模式？以学科为核心的管理体系如何应对交叉学科、新兴学科和有组织科研的发展？周森引用斯坦福大学教育学院大卫·拉伯雷教授在《完美的混乱：美国高等教育的不平常崛起》一书中的核心观点为发言作结，她认为，也许中国高等教育的未来会由以学科为核心的封闭体系

转向以使命驱动、开放竞争为特征的创新生态，会在多元共生与制度突破中形成新的平衡与秩序，进而为世界提供一种新的高等教育发展范式。

2. 支持高校发展相关服务与金融工具专题介绍

中信银行政府与机构客户部总经理助理杜浩晨、中信银行投资银行部/科技金融中心总经理助理王志斌、中信银行信银理财党委委员方琦，分别就“信校园+”综合服务体系、金融助力科技成果转化服务、理财公司服务高校基金会专属方案等内容作了专题介绍。

中信银行政府与机构客户部总经理助理杜浩晨以“‘信校园+’赋能高校高质量发展”为题作专题介绍。杜浩晨首先介绍了中信集团与中信银行的发展概况。中信集团作为改革开放的亲历者与推动者，已形成“金融+实业”的综合业务格局。作为集团核心子公司，中信银行始终高度重视教育领域合作，目前已与包括45所“双一流”高校在内的490所高校建立了紧密合作关系。同时，他系统讲解了中信银行“信校园+”综合服务体系的四大核心板块：结算服务、融资服务、零售服务与协同生态服务。结算服务方面，中信银行为高校提供财政预算资金、科研项目经费、校办企业投资与收益资金的全面管理；融资服务方面，中信银行结合高校需求，提供固定资产贷款、流动性资金贷款等综合授信服务；零售服务方面，为校内师生开展定制化个人金融综合服务；协同生态服务方面，充分发挥中信集团“金融+实业”的资源优势，为高校搭建产教融合和创新成果转化与应用的平台。杜浩晨强调，中信银行将以科技金融和财富管理为支点，继续支持高校科技成果转化与基金会理财服务，致力于与高校从合作走向共创、从服务走向共生，助力中国高等教育事业的高质量发展。

中信银行投资银行部/科技金融中心总经理助理王志斌围绕“金融助力科技成果转化服务方案”作专题介绍。在科技强国与人才强国战略不断推进的背景下，科技创新与产业创新已成为国家竞争的核心，而金融作为连接二者的重要桥梁，需向赋能科技创新成果转化的目标转型。为有效解决科技金融发展中的体制性障碍和短板性问题，中信银行融合信贷逻辑、投资逻辑和产业逻辑，围绕“六专”领域精准施策，即专门组织架构、专属产品创新、专业审批、专业风险评级、专项尽职免责和专项考核激励，现已形成包括风投式信贷支持、接力式金融托举、关键式人才助力和递进式股权融资在内的“4+1”综合服务体系。中信银行通过

科技成果转化贷、科创 e 贷、积分卡等产品精准支持早期科创企业，并以保险、认股选择权等机制实现信贷与资本联动，同时依托中信集团股权投资联盟，为高校和科研院所提供从信贷到股权的多层次金融支持。王志斌强调，中信银行将持续深化产融结合，推动科技金融服务体系建设，助力高校科技成果高效转化与产业化发展。

中信银行信银理财党委委员方琦作题为“金融服务公益，理财赋能教育”的专题介绍。中信理财成立于 2020 年，是中信银行全资设立的理财子公司。公司秉持“以稳为本”的经营理念，致力于为高校基金会提供安全可靠的资产管理服务。中信理财通过“产品为本、服务为翼、生态为擎”三大路径，构建了系统化、多层次的高校基金会金融服务体系。在产品端，参考国际顶级大学基金会的运作模式，建立“6+2+2”全产品矩阵，提供从低风险现金管理类、固定收益增强类到私募债券与股权类的资产配置方案，实现安全稳健与超额收益的平衡。在服务端，实行“一户一策”定制方案，提供宏观研究、资产配置和投资顾问等综合服务，助力高校基金会实现可持续发展。此外，公司也在积极拓展慈善金融和产教融合的创新边界。方琦表示，中信理财将以专业稳健的金融服务支持高校教育基金会高质量发展，助力中国特色世界一流大学建设。

上期回顾

2025 年第 38 期（总第 303 期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十九：特殊教育财政政策的历史脉络、主要特征与挑战

摘要：本文对特殊教育事业发展规模、结构特征及财政投入演变进行纵向分析，对建国以来我国特殊教育领域的政策进行文本分析，聚焦特殊教育财政投入相关的条款与表述，总结特殊教育财政政策的演进路径、制度特征及政策工具的变迁规律。同时关注和参照全球范围主要国家的特殊教育发展经验，以揭示我国相关政策的特点与改进空间。

《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）

