

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 28 期（总第 293 期）

2025 年 12 月 2 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《中国普通高中教育财政制度回顾与评析：1980-2024》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正，也为计划在 12 月底举行的“健全教育投入体制机制，办强办优基础教育”专题研讨会做先行准备（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十一

中国普通高中教育财政制度回顾与评析：1980-2024^①

赵俊婷 刘明兴 田志磊 钟未平*

^① 本文部分内容发表于《教育学报》2017 年第 3 期。这次修改增加了 2017 年以后的内容和数据。

* 赵俊婷，北京大学中国教育财政科学研究所博士后（2014 年 7 月-2017 年 6 月）；刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所常务副所长、教授；田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员；钟未平，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

我国普通高中以公办为主，其经费投入体制经历了从多元化筹资向加大财政保障力度的转变。相较于义务教育，普通高中经费体制高度分权化、多元化，地区和校际差异明显。本文旨在梳理我国普通高中教育经费体制的历史演变及政策影响。

一、分权多元化的经费筹措体制

（一）从体制内走向体制外多渠道筹集资金（20 世纪八九十年代）

在普通高中办学经费筹措中，受分权化的财政体制和教育管理体制的影响，中央对地方的普通高中办学是充分放权的。1985 年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则。普通高中的办学由本级政府负责。但在“划分收支、分级包干”的财政管理体制下，预算内资金的使用办法采取预算包干、结余留用、超支不补方式。由于地方政府特别是县乡两级政府被赋予的职能众多，但税收来源有限，导致支持普通高中办学的预算内经费有限。加之县乡两级的普通高中数量众多，使得县乡两级政府面临普通高中办学责任过大与办学经费不足双重压力的局面。

在此背景下，地方各级政府对普通高中的办学也是充分放权的。除了上级政府以及本级政府预算内拨款外，主要依靠多渠道筹资办学：（1）主要通过一些“类税收收入”来实现多渠道筹资，包括教育费附加等；（2）向学生家长收取学费、杂费以及借读费；（3）勤工俭学收入，主要包括校办企业或者校办农场；（4）社会力量的捐资助学。

虽然地方普通高中的经费投入主要来自预算外的多渠道教育经费筹集方式，但由于高中阶段办学较为复杂，因此在经费筹集上稍有不同。

1. 中等教育结构调整导致投入倾向不同。从 20 世纪 80 年代开始，中央对中等教育的办学进行了结构调整。一方面，普通高中经历了内部调整，恢复重点中学办学体制，重点中学多集中在省级、地市级城市，获得更多本级财政的支持。另一方面，为改革中等教育单一结构的局面，特别是针对农村中等教育中普通高中比例过高的局面，中央对中等教育办学进行了结构性调整，开始了将中等教育

结构向职业技术教育方向发展的转向，逐渐将中学改办为农业中学或者职业（技术）学校、职业中学。由此形成城市扶持重点中学、农村打造县重点高中并转制其他普通高中的格局。

2. 随着对义务教育的逐渐重视，不同类型的普通高中在资金投入上也有所不同。随着 1986 年《中华人民共和国义务教育法》的颁布，中央要求地方增加的教育经费要优先考虑义务教育，在城乡征收的教育事业费附加也主要用于实施义务教育，因此普通高中的资金筹集更依赖于多渠道筹资。

90 年代的公办普通高中筹资方式沿着多渠道筹资的放权式路径继续前行。但外部政治经济环境变化给公办普通高中的教育投入也带来了新的变化。社会主义市场经济体制改革目标的确立为普通高中走向市场化做好了制度上的准备；分税制财政体制改革导致地方财政收入占比下降，使得以地方为主的普通高中更加依靠预算外的资金。

整个 90 年代，普通高中办学依靠预算外资金的筹措方式主要有以下四个方面的变化：（1）公办普通高中办学越来越难依靠勤工俭学来筹集办学资金；（2）普通高中越来越依靠向学生家长收费来实现办学任务，但不同类型的普通高中在收取费用上也有所不同；（3）由 80 年代的体制内的多元化办学走向市场化的多元办学筹资模式，纯民办高中开始发展，公办优质高中通过“公办民助、民办公助”混合形式进行维系和发展；（4）在政策上允许利用金融信贷手段扩大教育资金来源。

总的来看，各学校都在发挥自己的多渠道筹资能力，但是重点中学获得了更多的优质资源和财政政策支持，而一部分由普通高中改成的职业高中和农业中学，以及保留下来的非重点普通高中，由于资金短缺一直处于低水平的运行之中。

（二）依靠混合办学收取择校费扩大办学规模（2000 年左右）

此阶段的普通高中办学仍以多元化筹资为主，但宏观背景发生了根本性变化，这也给普通高中的投入方式带来了巨大的变化。（1）90 年代末高校扩招引发“普高热”，暴露出普通高中阶段的供给不足；（2）政策上提出有步骤普及高中阶段教育，促进了普通高中规模的扩大；（3）“以县为主”的管理体制将原来由乡镇负责的普通高中全部纳入县一级政府统筹管理；（4）城镇化进程中，重点中学被

视为吸引人口的“窗口”，地方政府在普通高中办学的规划上给予了高度的重视和很强的干预。宏观背景的变化导致了整个普通高中的资金来源以及办学结构发生了巨大的变化。具体表现为以下方面。

1. 依靠高额择校费来维持优质高中的扩大办学。2000年后，地方政府空前支持优质高中，体现为“一把手”直接参与管理、向银行担保贷款为优质高中建楼办学、放宽定价政策、给予招生政策的自主权和独立的人事权等，普通高中校长被赋予非常强的自主权。但实际上地方政府并没有给予相应的财政保障，2000—2005年普通高中财政预算内教育经费占比仅为43%—45%。多数地方政府仅负担高中在编教师工资，投入完全依靠学校自筹经费，一方面依靠收取择校费维持扩大办学，另一方面靠向银行贷款进行举债建校。导致优质普通高中规模持续扩大，普通高中的学校数量增长慢而学生人数激增。

2. 以“名校办民校”的混合办学模式来筹集办学资金。2000年左右，优质的公办高中纷纷以名校办民校的混合形式进行办学，但该模式并不符合独立法人、独立校园校舍、独立实行经费核算和人事管理、独立进行教育教学的“四独立”标准，引发争议。2005年后，“名校办民校”的热度下降，优质高中的这一筹资渠道受限。

3. 纯民办普通高中的发展和投入。90年代末，民办教育获得了很好的发展契机。纯民办普通高中在2000年后快速增长，2005年后占比稳定在10%左右。但其发展在一定程度上受到“公办民助”“民办公助”等混合型高中的冲击。

二、中央管制与加大财政保障力度（2006-2015年）

2006年起，农村义务教育经费保障新机制建立，义务教育投入大幅增加，逐步实现免费。公办普通高中仍以地方为主，但中央政府开始严格管制其收费水平，收紧普高的“三限”政策，逐渐压缩择校生规模，并要求对按照民办运营的公办高中进行改制清理，以及对混合型高中进行清理，同时也导致了中央和地方政府在不同程度上加大对普通高中的财政投入。

（一）中央管制与财政投入

中央开始对公办普通高中的办学进行管制。（1）收紧“三限”政策。择校生

比例从 2006 年的不能超过 30%逐步降至 2014 年的不能超过 10%，2015 年明确取消招收择校生。(2) 对按照民办运营的公办高中进行改制清理。清理导致的结果是在制止违规现象的同时，对民办资本办学产生了一定的影响。

由于对公办普通高中进行管制，普通高中多渠道筹集资金路径受限，各级政府开始逐渐加大财政保障力度以弥补办学经费的不足。地方政府从 2006 年开始，对普通高中的财政支持稳步上升，公办普通高中办学越来越依赖于地方政府的财政拨款。中央也陆续实施了对普通高中的财政资助政策以及投入计划，但力度有限，难解公办普通高中的资金困难。2015 年“普及高中阶段教育”目标提出后，多地出现免费高中做法。

(二) 现实影响

如果强行压缩高中经费筹集的自主权、挤出社会投入机制，高中的经费就只能高度依赖公共财政，而学校的管理机制就会陷入比较僵化的局面。在这种情况下，高中的教学质量主要取决于当地财政投入的多寡。面对中央的财政管制，现实中地方的应对策略有完全执行和变相执行的情况。

1. 完全执行策略的影响。经济发达地区财政保障力度大，取消择校费后，地方政府给予财政补助，促进本地高中教育均衡化发展，并积极向着多元化高中发展，其弊端是学区房价飙升。一些经济欠发达地区在完全执行策略后，因地方财力不足，取消择校费后办学经费紧张，导致教师工资福利下降，高中招生规模缩减，易产生权力寻租。完全执行的一个极端例子是实行普通高中免费，免费所需的经费由当地财政承担。

2. 变相执行策略的影响。2016 年调研的地区中有采用变相执行的方式，如某省教育强县地方财力虽然不足，但教育一直以来办得很好，因而吸引了大量的跨地区的优质生源，通过择校生政策使得本地的教育得以扩大再生产。不能招收“三限生”后，地方政府另辟蹊径，在县优质高中办学基础上，将择校生放到体制外的民办高中，确保教育强县的地位不丧失。

三、中央进一步加强管制和财政投入力度（2016-2024 年）

在此阶段，普通高中经费筹措体制未发生根本变化，延续“财政为主、分权

化和多元化渠道筹措”框架。中央进一步强化规范管理并加大财政支持力度，普通高中国家财政性经费占比显著提升，从 52.9%（2006 年）持续攀升至 82.5%（2017 年峰值），2023 年为 76.8%。同时，民办学校举办者投入（2006 年为 4.7%，2017 年为 0.5%，2023 年为 0.6%）和事业收入（主要由学费构成，2006 年为 37.4%，2017 年为 15.2%，2023 年为 20.0%）的占比不断下降，这一趋势表明了“财政为主、多渠道补充”基本投入格局的形成。

截至 2024 年，全国高中阶段毛入学率达 92.00%。普通高中生均一般公共预算公用经费支出从 2016 年的 3198.05 元增长至 2023 年的 4346.46 元，年增幅为 4.48%。公办普通高中预算内教育经费支出从 2013 年的 1900 亿元增至 2023 年的 4151 亿元，年均增长率约 8.1%。预算内教育经费支出占比在 2017 年达到峰值 76.1%，之后趋于稳定。

（一）经费政策

这一时期的中央政策文件强调推动普通高中多样化发展，提出县中发展提升行动计划，并逐步建立相应经费筹集机制。

1. 完善财政为主多渠道筹资的制度。（1）科学核定学校办学成本，建立以财政投入为主、多渠道筹措经费的投入机制；（2）建立生均拨款制度，确保生均公用经费标准达标；（3）建立动态学费调整机制，严格规范学费标准调整程序；（4）解决普通高中债务问题，通过地方政府债券和社会捐助等方式筹措资金。

2. 县中提升计划的经费安排。2021 年印发的《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》提出实施县中标准化建设工程，统筹加大中央和地方财政投入，确保“十四五”期间完成标准化建设。同时，要求各省（区、市）指导市县制订本地县中标准化建设工程实施方案，切实加大地方财政投入，提高县中教育经费投入水平。2025 年《县域普通高中振兴行动计划》规定加大省、市两级对教育基础薄弱地区县中的投入支持力度，优化教师工资待遇保障，按标准足额拨付生均公用经费。

3. 改善办学条件补助资金。中央财政设立专项资金支持贫困地区普通高中改善基本办学条件，主要用于校舍改扩建、配置图书和教学仪器设备等。补助资金按因素法分配到各省份，有助于提升普通高中办学能力，尤其助力县中提升。

4. 落实学生资助政策。逐步完善政府主导的国家助学金为主体，学校减免学费等为补充，社会力量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系。从2016年起，免除符合条件的家庭经济困难学生学杂费，中央与地方按比例分担补助资金。

（二）政策影响

基于 CIEFR-HS 调查数据的研究显示：2017 至 2023 年间，普通高中的家庭教育支出和家庭负担率整体呈持续下降趋势，反映出公共政策在减轻家庭负担、促进教育公平方面的显著成效。各收入五分位群体的家庭教育支出均有下降，低收入家庭降幅为 25.5%，高收入家庭降幅为 37.3%。低收入家庭负担率从 2017 年的 38.1% 降至 2023 年的 16.9%，远高于高收入家庭 7.1% 的降幅。

四、评析

纵观历史上普通高中教育的发展，可以看出，整个普通高中教育财政的问题围绕着管制和放权进行。公办普通高中的发展成绩得益于分权化、多元化的经费投入体制。多元化的筹资对支撑招生规模的迅速扩张起到了至关重要的作用，但筹资机制的多元化并没有有效地推动办学机制多元化格局的形成。更为重要的问题在于，差异性的政策导致地区间高中教育发展极度不均衡。

普通高中财政拨款机制的真正矛盾在于，财政资源在同一地区内部不同公办高中之间的分配存在极度差异性，导致同一个地级市、同一个县市内部，不同高中之间的投入均存在很大差距，不利于公立普通高中之间的平等竞争。

最近十年来，“县中塌陷”一直是教育热点问题，2025 年教育部等六部门《关于印发〈县域普通高中振兴行动计划〉的通知》和其他相关政策的出台，试图解决相关问题，政策效果有待进一步观察。

上期回顾

2025 年第 27 期（总第 292 期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十：中国义务教育财政制度的演进

摘要：本文首先梳理了义务教育政策目标以及教育财政体制改革的历程，其次聚焦于农村义务教育，回顾了义务教育财政体制改革的历程；最后总结了义务教育发展的成就，提出了目前面临的挑战。

《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）

