

# 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30期（总第295期）

2025年12月12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《义务教育阶段教师工资体制：政策变迁与主要争论》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》成果系列摘录之十二

### 义务教育阶段教师工资体制：政策变迁与主要争论

冯昕瑞 魏易\*

提高教师素质、稳定教师队伍、保障教育质量是教育问题中的重中之重，而

\* 冯昕瑞，北京大学中国教育财政科学研究所/教育学院公共管理学博士，现为对外经济贸易大学政府管理学院讲师；魏易，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

教师工资待遇有激励和保障的双重作用，是其中的关键。教师工资体制还是国家收入分配体制的重要组成部分，与公务员、其它事业单位工作人员的工资制度紧密相关。教师在我国事业单位编制体系中数量庞大，其工资体制的改革不仅关系到教师工作积极性和教育质量，也在整体上对政府财政支出结构和社会稳定性产生影响。因此，教师工资体制的改革从来都不只是教育部门的内部事务，而是一项牵一发而动全身的制度性议题。

从全球范围来看，教师工资普遍面临“高支出、低弹性”的制度困境。在服务导向型公共部门中，教育具有典型的“鲍莫尔效应”的特征。<sup>①</sup>由于教师劳动的不可替代性和不可机械化，工资水平的增长长期高于其生产率提升速度，导致财政支出刚性增强。因此，如何在财政可持续性与教师激励保障之间达成平衡，实现高质量公共服务的可持续供给，成为各国面临的共同问题。一些国家通过教师工会、集体谈判机制和职业自治来处理这个问题。例如，美国是典型的地方分权型体制，中小学教师通常由地方学区雇用，其工资、工作条件、考核标准等均由学区与教师工会通过集体谈判确定。芬兰则通过全国性集体协议，由教师工会与教育雇主协会协商确定工资标准，具有法律约束力。相较之下，法国、日本和韩国则体现出国家主导型的集中治理模式。法国实行高度中央集权的教育管理体制，教师属于国家公务员，工资标准由中央统一设定，并纳入国家财政预算。日本和韩国均实行中央主导的教师工资体制，教师属于“教育公务员”或“特殊公务员”，由国家制定统一的工资标准。

与上述国家相比，中国教师工资体制呈现出高度独特的结构特征。在我国义务教育教师工资体制的历史演进中，机关事业单位管理体制与工资事权的央地分配格局构成了核心张力。一方面，教师工资体制作为机关事业单位薪酬体系的重要组成，其管理权涉及人员编制、工资标准、预算内和预算外经费、事业性收费定价等多个维度；另一方面，工资事权不仅体现在工资标准的制定权，也体现为人员性经费的具体筹措与落实责任。1956年以来，我国教师工资体制经历了从

---

<sup>①</sup> 在经济学中，鲍莫尔效应，也称为鲍莫尔成本病，最初由鲍莫尔（Baumol）和鲍恩（Bowen）于 20 世纪 60 年代提出(BAUMOL W J, BOWEN W G. On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems[J]. The American Economic Review, 1965, 55 (1/2): 495–502.), 指的是那些劳动生产率几乎没有提高或根本没有提高的工作，其工资会随着其他生产率确实有显著提高的工作的工资上涨而上涨的趋势。随着时间的推移，这些经济部门会变得越来越昂贵，因为投入成本增加而生产率却没有提高。通常，这种情况对服务业的影响大于对制造业的影响，尤其是对卫生、教育、艺术和文化领域的影响。政府支出受鲍莫尔效应的影响尤为严重，因为大多数政府支出都用于受成本病影响的服务——执法、教育、医疗保健等——政府提供这些服务的成本将随着时间的推移而上升。

高度集权的等级工资制，到强调地方弹性与激励的结构工资与职级工资制，再到近年来重新集权并规范管理的岗位绩效工资制。在这一过程中，中央政府逐步强化对基本工资标准的统一控制，并通过绩效工资、艰边津贴、特殊岗位津贴等手段缩小地区差距和行政等级间的差距。同时，为缓解地方财力不足与工资执行能力弱化之间的矛盾，财政保障责任逐步上移。

然而，现实中的治理困境也随之显现：统一工资标准与地区发展不平衡之间的矛盾持续激化，地方津补贴制度的多样化引发周期性清理整顿，学校经费自主权的削弱导致绩效激励机制空转，导致“绩效工资不绩效”。此外，刚性的工资保障体制也面临日趋增加的财政压力。随着公共财政收入增幅减缓，国家减税降费的改革以及地方债务负担的攀升等问题给新时期我国的教育经费投入增添了较大的不确定性。人员性经费的投入对于教育财政支出比具有显著的拉动效应。因此，教师工资不仅关乎教师群体，更是总体教育财政投入的关键因素。

本文根据义务教育教师工资体制改革中的重大事件划分历史阶段，围绕教师和公务员待遇的“挂钩机制”这一教师工资待遇政策演变的核心，梳理历史进程中的政策变迁过程，讨论变迁过程中的公共政策参与呼声，以更多地理解现行的教师工资待遇政策演变过程及对基层产生的效果。

## 一、机关事业单位工资体制的变迁

在中国机关事业单位工资体制的历史沿革中，中央政府对于工资标准的管理方式经历了从高度集权到逐步分权，再回归集权化的过程。在工资标准管控权发生变化的同时，针对公共事业部门及其下属单位的各项经费管理体制也会相应地进行调整。图 1 梳理了包括中小学教师在内的机关事业单位工资体制的变迁过程。自建国以来，我国工资管理体制可分为中央集权化工资管理体制、工资管理体制分权化改革、工资管理体制再次集权化三个阶段。同一时期，我国机关事业单位经历了 1956 年、1985 年、1993 年、2006 年和 2015 年五次薪酬体制改革，每次改革的宗旨都与当期所面临的实际问题密切相关。

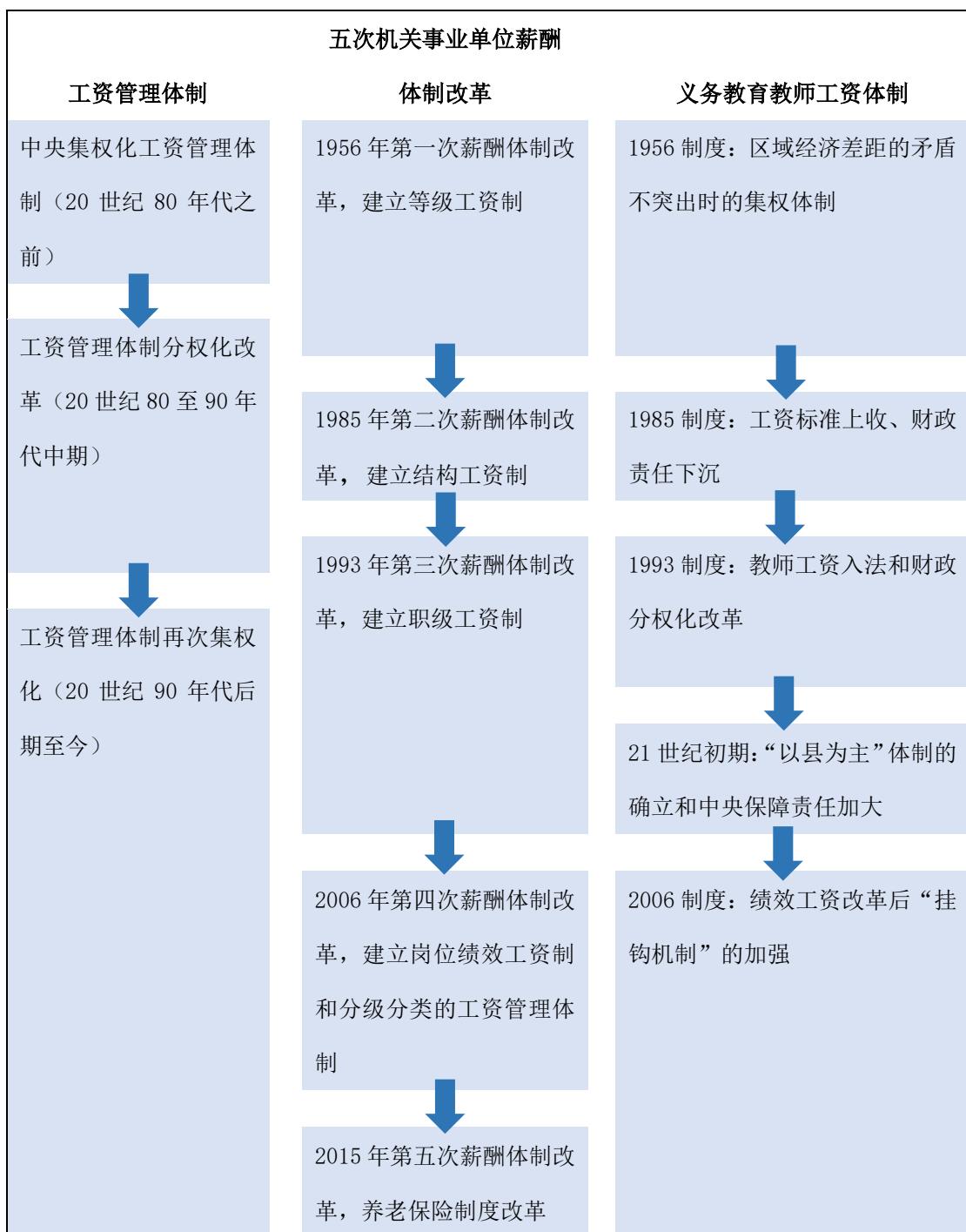


图1 建国以来机关事业单位工资体制的变迁

## 二、义务教育教师工资体制的变迁

纵观义务教育教师工资体制的变迁，教师和公务员工资待遇的“挂钩机制”是政策演变所围绕的核心。在20世纪90年代之前，教师和公务员实行统一的工资体制，从而实现了工资待遇上的“挂钩”。1993年的工资制度改革使得机关和

事业单位的工资体制“脱钩”。教师和机关工作人员福利待遇的“挂钩机制”以法律规定的形式重新建立。2001年后，教师工资收归县管，教师工资的财政负担逐渐向中央转移。2008年后，随着义务教育的全面免费，“挂钩机制”在财政层面被强化，义务教育教师绩效工资制度改革也重新在工资制度层面加强了教师和公务员待遇的“挂钩机制”。表1从机关事业单位人员工资标准的制定和人员性经费投入、教师和公务员挂钩机制三个维度，梳理了本节的大致脉络。下文将分五个阶段对义务教育教师工资体制的变迁进行深入分析：（1）1956制度，区域经济差距的矛盾不突出时的集权体制；（2）1985制度，工资标准上收、财政责任下沉；（3）1993制度，教师工资入法和财政分权化改革；（4）21世纪初期，“以县为主”体制的确立和中央保障责任加大；（5）2006制度，绩效工资改革后“挂钩机制”的加强。

表1 各阶段义务教育教师工资标准、人员经费投入和挂钩机制的变迁

阶段	工资标准的制定	人员性经费投入	教师和公务员挂钩机制
第一阶段(1956 等级工资制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>统一实行职务等级工资制；</li> <li>基本工资和津补贴标准的调整权高度集中于中央政府。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>央地分级管理，谁办学谁负担。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教师和公务员实行统一的职务等级工资制度，教师和公务员工资硬性挂钩；</li> <li>国家机关工作人员除工资待遇外有各类隐形福利补贴，实际待遇水平普遍高于教师。</li> </ul>
第二阶段(1985 结构工资制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>统一实行结构工资制；</li> <li>中央仍然严格管控事业单位的基本工资和职务工资标准，以及各项津补贴政策。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教师工资财政保障责任下沉乡镇。</li> <li>民办教师工资财政保障由乡村两级共同负责。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教师和公务员实行统一的结构工资制度，教师和公务员工资硬性挂钩；</li> <li>教师工资增长滞后于公务员，民办教师工资差距显著。</li> </ul>
第三阶段(1993 职级工资制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>机关与事业单位工资制度脱钩；</li> <li>中央政府继续控制基本工资标准的决定权；</li> <li>地方政府可以灵活调整本地区津补贴水平。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教师工资财政保障责任下沉乡镇；</li> <li>分税制改革之后部分地区基层财政运转困难；</li> <li>中央政府开始实行针对贫困地区的义务教育专项资助，尚没有中央对教师工资的专项转移支付。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教师工资与公务员工资脱钩；</li> <li>地方和学校灵活自主确定津补贴，教师待遇差距拉大；</li> <li>虽然《教师法》建立了教师和公务员工资的“挂钩机制”，然而难以在实际中落地执行。</li> </ul>
第四阶段(2001 - 2005 “以县为主”体制确立)	<ul style="list-style-type: none"> <li>延续 1993 制度，基本工资由中央规范，绩效由地方统筹；</li> <li>中央的管控再度强化，机关和事业单位人员工资之间的挂钩机制逐渐增强。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“地方负责、分级管理、以县为主”农村义务教育管理体制，教师工资收归县管；</li> <li>中央对教师工资在内的义务教育财政转移支付增加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>延续 1993 制度，教师和公务员工资的法律“挂钩机制”依然存在，但受限于地方财政能力，无法有效落实。</li> </ul>
第五阶段(2006 岗位绩效工资制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>事业单位实行岗位绩效工资制；</li> <li>基本工资执行国家统一的政策和标准，绩效工资根据单位类型实行不同的管理办法。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>农村义务教育财政按照“分项目、按比例”的方式“中央地方共担”；</li> <li>中央财政对教师待遇的支持进一步细化，农村教师津补贴科目的制定和支出责任收归中央。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>恢复了机关工作人员和义务教育阶段公办教师工资的“挂钩机制”，并随时间的推移不断增强。</li> </ul>

### 三、上世纪 80 年代以来不同时期主要争论焦点

相对于 1956 制度而言，1985 制度和 1993 制度的重要特点在于，中央政府在逐渐缩小行政控制的范围。而与之相伴的是，机关事业单位人员的工资收入在地区之间、行政层级之间、不同性质的单位之间的差距日趋明显。然而，2006 年的工资制度改革则意在遏制并扭转这一趋势，重新保持机关事业单位工资收入体制的有序性和统一性。2006 年以来，围绕保障基本工资的发放、加强级别工资的作用、清理规范各类津补贴的发放、向基层和艰苦边远地区倾斜等方面，已经取得较大的成效，例如切实提升了教师工资水平，尤其更清晰地体现了区域间、教师与公务员之间的“公平性原则”，且加强现行的工资体制的呼声愈发热烈。表 2 总结了改革开放以来不同时期的工资制度、财政制度、教师工资待遇的主要问题和公共参与特点。

表 2 不同时期财政体制的主要公共参与特点<sup>①</sup>

时段	工资制度	财政制度	主要问题	重要公共参与
1985—1993	1985 制度：集权化的工资制度，教师和公务员在同一套工资制度下，中央管理工资和各类津补贴标准。	分权化的财政制度：教师工资财政保障责任下沉乡镇级别。	部分地区出现教师工资拖欠问题。	教师和公务员工资待遇的“挂钩机制”被陈云等重要领导提出。
1993—2000	(1) 1993 制度：分权化的工资制度，教师和公务员工资制度“脱钩”，津补贴标准放开。 (2) 《教师法》颁行，要求教师工资不低于公务员。	(1) 分权化的财政制度：教师工资财政保障责任下沉乡镇级别。 (2) “分税制”改革后，部分地区基层财政运转困难。	公办教师和临聘合同制教师工资拖欠问题日趋严峻。	对提高公办教师待遇的政策建议较少；贫困地区民办教师“转正”问题的呼声。
2001—2006	延续上一阶段的制度，分权化的工资制度。	更集权化的财政制度：教师工资收归县管；“一费制”	公办教师和临聘合同制教师工资拖欠问题得到缓	教师待遇问题被囊括在更宏观的和“教育经费投

<sup>①</sup> 冯昕瑞. 机关事业单位薪酬体制改革中的义务教育阶段教师待遇呼声变迁[D]. 北京：北京大学, 2020.

		下收费被规范;中央对教师工资在内的义务教育财政转移支付增加。	解,但依然存在。	入”相关公共参与中。以加大中央财政责任、建立健全分担机制为主要内容。
2006 后	(1) 2006 制度:集权化的工资制度,公务员和公办教师工资制度重新挂钩;中央出台农村教师专项津贴补贴;学校不得在核定的绩效工资总量外自行发放津贴补贴。  (2) 特岗教师:中央制定工资标准,政策要求“挂钩”公办教师。	(1) 集权化的财政制度:教师工资收归县管;义务教育禁止收费;中央财政对教师工资待遇的支持力度进一步增强。  (2) 特岗教师:中央财政根据工资标准补助;地方财政保障其与公办教师待遇的差额部分。	农村落后地区的教师待遇得到保障,但发达地区和省会城市教师待遇偏低。	要求加强中央财政保障、细化保障内容;强化教师和公务员之间的法律身份的挂钩机制。

## 四、结论

首先,在集权程度不同的工资制度和财政制度下,教师工资待遇面临的主要问题恰好相反。在经费保障制度更为分权化的年代,面临更为严重的教师工资拖欠问题。然而,在经费保障制度集权化的年代,虽然贫困地区的教师工资状况得到改善,城市和较发达地区却面临着教师工资待遇偏低的现象。

其次,对教师工资经费保障制度的集权化程度增强,会加强相关的公共参与。在 20 世纪教师工资财政制度更为分权化的阶段,虽然面临着较为严重的教师工资拖欠问题,却很少有呼声要求加大中央财政保障责任。然而,随着进入 21 世纪,义务教育和教师工资的经费保障制度集权化程度增加,虽然教师工资拖欠问题有明显好转,却有越来越多的公共参与要求增加中央财政保障责任、建立稳定的财政分担机制。

最后,教师工资制度的集权化程度增加,也会加强对“挂钩机制”的公共参与。在工资制度更为集权化的 80 年代末期和 2006 年后,关于立法加强教师和公务员之间“挂钩机制”的公共参与明显更多。在工资制度分权化的 1993 制度下,

虽然有要求落实教师待遇的呼声，然而却很少有政策参与者要求进一步在制度上加强“挂钩机制”。

## 上期回顾

2025 年第 29 期（总第 294 期）

### 香港教资会八所大学学费调整政策分析

**摘要：** 2024 年 6 月，香港特区政府公布未来三年，香港本地学生就读大学教育资助委员会资助大学课程的每年学费标准：从 2025/26 学年起，学费开始上涨，连续三年平均每年提高约 5.5%。本文分析了学费调整的原因，包括财政压力、高等教育成本上升、学费长期冻结等等，对学费调整的政策考量和配套措施比如学费资助与贷款计划的调整等进行了介绍。

《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）

