

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27期（总第292期）

2025年12月1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《中国义务教育财政制度的演进》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

中国义务教育财政制度的演进

魏易*

改革开放四十多年来，我国义务教育经历了从“有学上”到“上好学”的发

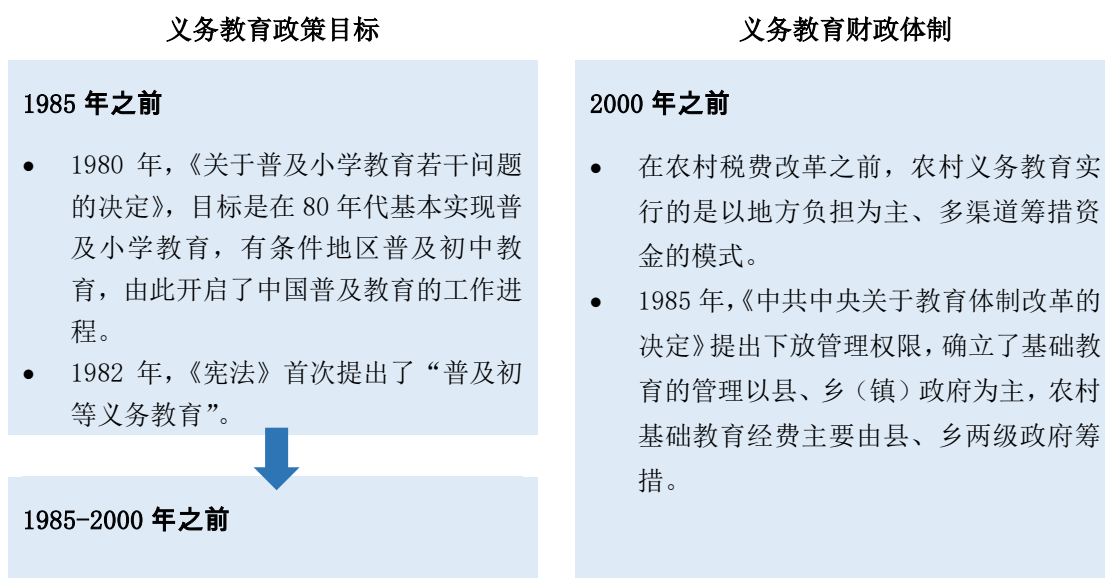
* 魏易，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

展历程。改革开放初期，重点加大基础设施建设，初步实现“两基”目标，解决“没学上”的问题。21世纪初期，逐步加大教育经费投入，理顺中央与地方财政分担机制，全面实现了“两基”目标，确保每一个适龄儿童“有学上”。2012年启动义务教育均衡发展，推进城乡一体化制度改革，逐步实现区域教育发展的基本均衡，追求实现“上好学”的目标。自2017年以来，深入推进义务教育优质均衡发展，为实现学有优教的目标而努力。“这四十年是教育投入保障、教育财政改革发展的历程，教育财政保障教育改革发展经验是中国教育改革经验中的重要组成部分。”^①

本章由三个部分组成。第一部分梳理了义务教育政策目标以及教育财政体制改革的历程；第二部分聚焦于农村义务教育，回顾农村义务教育财政体制改革的历程；第三部分总结义务教育发展的成就，提出目前面临的挑战。

一、义务教育发展的政策实践

义务教育的不同发展阶段面临着不同的问题和挑战，而义务教育所面临的问题往往与教育财政问题紧密相关。如何为义务教育筹集充足的资源，是义务教育财政研究的核心问题之一。图1梳理了改革开放以来义务教育政策目标和义务教育财政体制的发展历程。



^① 王湛.为新时代基础教育改革发展提供财政保障[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报,2019(1).

- 1985 年,《中共中央关于教育体制改革的决定》标志着系统化教育改革的开始。
- 1986 年,《义务教育法》颁布,规定所有学龄儿童均有权接受九年义务教育。
- 1993 年,《中国教育改革和发展纲要》确定了“两基”(基本扫除文盲、基本普及九年制义务教育)目标,提出了 4% 目标。



2000-2011 年

- 2000 年,基本实现了“两基”目标。
- 2006 年,《义务教育法》修订,强调国家将义务教育纳入财政保障范围。
- 2007 年,完成西部“两基”攻坚和全面“普九”。
- 2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》提出到 2012 年实现 4% 目标,把促进公平作为国家基本教育政策。
- 2011 年,全面实现“两基”目标。



2012 年至今

- 2012 年,实现 4% 目标。
- 2012 年,《关于深入推动义务教育均衡发展的意见》确定了发展区域均衡、城乡一体化的优质教育体系的目标。
- 2015 年,《义务教育法》修订,强调共同负担,强调省级统筹。
- 2016 年,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》进一步明确县域内义务教育一体化发展的目标和路径。
- 2019 年,《中国教育现代化 2035》和《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022 年)》。

- 1987 年,《国家教育委员会、财政部关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》明确要多渠道筹措教育经费。
- 中央政府主要依靠专项拨款项目解决义务教育的紧迫问题。



2000-2005 年

- 2001 年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》确定实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制。
- 2002 年,《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》强调“以县为主”的管理体制。
- 2003 年,《国务院关于加强农村教育工作的决定》落实农村义务教育“以县为主”的管理体制,完善经费保障机制。



2006 年至今

- 2005 年,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》发布,从 2006 年起逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制。
- 2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》提出基础教育“实行国务院和地方各级政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制”。
- 2015 年,《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出建立城乡义务教育综合经费保障机制。

- 2025 年，中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024-2035 年）》。

- 2019 年，《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》提出义务教育总体为中央与地方共同财政事权。

图 1 义务教育政策目标和义务教育财政体制改革历程（1978 年至今）

二、农村义务教育财政体制的三次重大改革调整

教育财政投入及相应制度安排的最重要决定性因素是财政体制。改革开放至今，我国财政体制经历了两项重大改革：一是 1994 年实施的分税制改革，二是 2000 年启动试点的农村税费改革。^①1980 年至 1993 年，财政体制处于财政包干分灶吃饭、财政收支分权时期，对于教育支出的责任实行“谁办学、谁负担”的原则。1994 年分税制改革之后，财政收入集权，中央财力增强的同时地方财力削弱，转移支付体系仍待完善。此时，一般公共预算教育支出占一般公共预算支出的百分比下滑，而国家财政性教育经费占 GDP 的百分比在经历了几年下滑之后逐渐回升（图 2）。直至 2000 年开始的农村税费改革，中央和省级政府通过增加教育转移支付弥补经费缺口，义务教育支出责任的重心开始上移。2005 年底，农村义务教育经费保障机制提出“分项目、按比例”“中央地方共担”的模式。此后，随着转移支付体系不断完善，中央财政全面介入从学前教育到研究生教育的各级各类教育，一般公共预算教育支出占一般公共预算支出的百分比和国家财政性教育经费占 GDP 的百分比快速提高（图 2）。

^① 1998 年党的十五届三中全会审议通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，将农村税费改革列为改革重点内容，在“推进农村小康建设，加大扶贫攻坚力度”部分明确提出“逐步改革税费制度”。2000 年 3 月，中共中央、国务院发布《关于进行农村税费改革试点工作的通知》（中发〔2000〕7 号），决定率先在安徽全省进行农村税费改革试点。

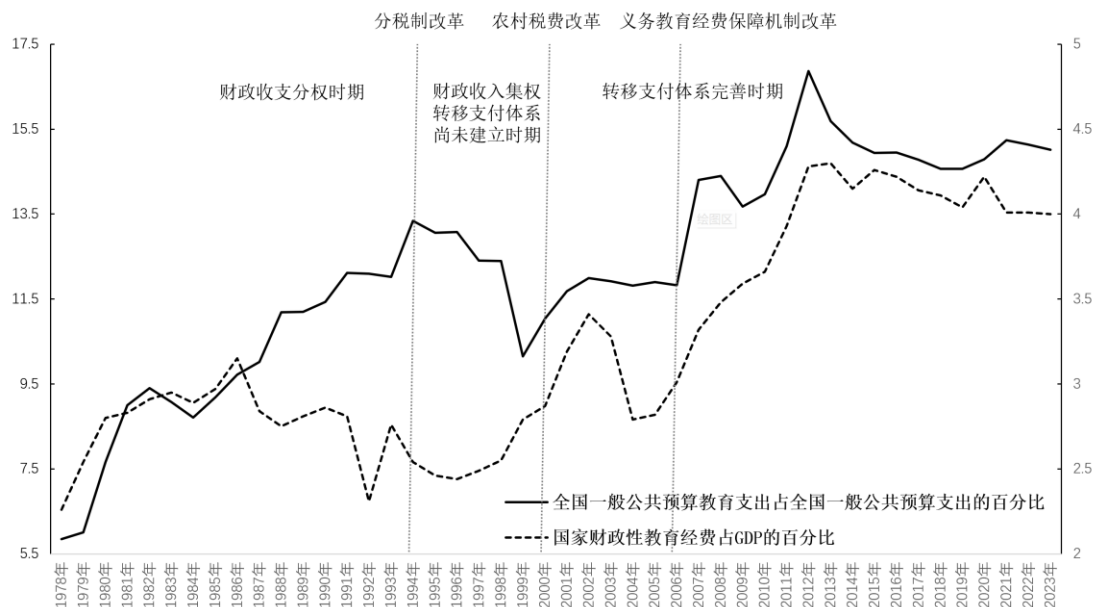


图 2 1978-2023 年公共教育支出变化情况

数据来源：全国一般公共预算支出、全国一般公共预算教育支出相关数据来自历年《中国财政年鉴》和《中国统计年鉴》；国家财政性教育经费占 GDP 的百分比来自历年《全国教育经费执行情况统计公告》。

注：（1）全国一般公共预算支出在 2014 年之前为“全国公共财政支出”，2010 年之前为“全国财政支出”，2007 年之前为“全国财政支出总计/合计”，1999 年之前为“支出总计”。本文使用的支出口径为“不包括国内外债务部分”的数据。全国一般公共预算教育支出在 2007 年之前列支在“科教文卫”栏目下的“教育事业费”，2007 年之后增加基本建设支出。

（2）财政预算内教育经费是指“中央、地方各级财政或上级主管部门在年度内的安排，并计划拨到教育部门和其他部门主办的各级各类学校、教育事业单位，列入国家预算支出科目的教育经费，包括教育事业拨款、科研经费拨款、基建拨款和其他经费拨款”，可以看作支出端的指标，其范围小于国家财政性教育经费。

整体来看，改革开放以来，我国农村义务教育教育财政体制经历了三次重大改革和调整，每一次改革都是面对重大的发展任务，每一次变革的核心内涵都是落实教育财政的责任。

（一）第一次改革和调整（2000 年之前）

第一次调整是在 20 世纪 80 年代，这一时期的主要任务是全面推进“两基”，基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。然而，改革开放初期，我国基础教育起点低，教育经费短缺，政府财力紧张。在这种情况下，要实现“两基”就需要通过多渠道筹措资金，增加教育经费来源。

农村税费改革之前这种多渠道筹资、人民教育人民办的低重心教育财政体制推进了我国实现低水平的“两基”。但是，这个体制也暴露出了一些问题。一方面，教育的普及水平在不断提升，但是这种提升却没有固定的制度支持，教育支

出的增长难以保障，财政保障出现了困境，大面积拖欠教师工资。^①另一方面，为了通过“普九”达标的验收，不少地区加大了教育集资的力度，有些地区还大量举债，而学校日常运维则主要依赖于学杂费，结果加重了农民负担，甚至导致部分学生辍学。

而 1994 年的分税制改革增强了中央财力、削弱了地方财力，同时义务教育经费仍旧主要由县级和县级以上政府承担，结果导致了义务教育经费的紧张。义务教育财政责任由县、乡基层政府承担所产生的问题在 20 世纪 90 年代中期已引起研究者的关注。有学者指出中国义务教育财政体制“在管理的分散上走得太远了”，具体来说：（1）不能适应我国城乡典型二元经济和地区间发展不平衡的基本国情；（2）不适应我国地方政府行为非规范的现状，缺乏对地方政府的有效制约；（3）不利于切实保障落后地区的经济利益、保障落后地区义务教育的超前发展；（4）加重了低收入家庭的经济负担，不利于贯彻机会平等的义务教育原则等。加大上级政府的基础教育投入被认为是解决这些问题的关键所在，中央和省级政府应承担更多的义务教育财政责任这一观点很快成为具有共识的政策建议。^{②③}

（二）第二次改革和调整（2000-2005 年）

在这一背景下，中央政府决定从 2000 年开始实施农村税费改革，同时调整农村基础教育管理体制，基础教育“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。这一体制实现基础教育的管理重心上移，从以乡镇为主转为以县为主，从人民教育人民办变为以财政为主来承担。

这次改革的核心是上调管理权责，加大政府对于农村义务教育的投入责任。同时改革也面临着以下几个问题。^{④⑤}第一，各级政府投入责任不明确，难以形成稳定增长的投入机制。中央和地方对农村义务教育经费的具体分担责任不够明确；不利于调动地方积极性，容易形成倒逼机制和挤出效应；难以有效监督各级政府

^① 王湛.为新时代基础教育改革发展提供财政保障[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报,2019(1).

^② 王蓉,陈良焜,丁小浩,等.努力建设中国公共教育财政体制[M]//中国教育与人力资源问题报告课题组. 中国教育与人力资源问题报告——从人口大国迈向人力资源强国.北京:高等教育出版社,2003.

^③ 王蓉.农村义务教育经费保障机制改革：政策设计的若干问题[C]//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.

^④ DING X D. The Development of Compulsory Education Finance in Rural China[J]. Chinese Education & Society, 2008(1).

^⑤ 丁学东. 中央地方共担建立农村义务教育经费保障机制[J].中国财政. 2006(3).

农村义务教育投入情况。第二，财政投入水平偏低，保障范围偏窄。全国农村预算内教育经费 1999—2004 年年均递增低于同期财政经常性收入增长水平，农村义务教育财政投入存在缺口。经费结构不合理，公用经费严重不足，2003 年财政用于农村义务教育的经费中，公用经费仅占 3.3%。第三，城乡区域之间办学水平差距大，教育不公平问题凸显。县级财政不均衡，农业大县的公共财政尤其有限，况且还有一大批老少边穷地区。第四，农民教育负担沉重，因学致贫、因贫辍学现象时有发生。

（三）第三次改革和调整（2006 年至今）

2001 年的第二次改革和调整是把基础教育投入纳入公共财政的范畴，而第三次则进一步完善了这一体制，解决了以县为主而有些县级财力不足、难以充分支持义务教育发展的困境。2005 年出台的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》是一个里程碑式的突破，首次提出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”，将义务教育全面纳入财政保障范围，全面实施免费义务教育。此后，随着中央财力不断增强，中央财政全面介入从学前教育到研究生教育的各级各类教育。

随着 2011 年“两基”目标的全面实现和 2012 年“4%”目标的达成，人人“有学上”的问题得到解决，但区域间、城乡间、校际间义务教育办学条件和水平差异巨大的问题凸显。这个阶段，义务教育阶段的主要政策目标转变为推进城乡义务教育一体化和均衡发展。

总的来看，我国义务教育发展主要的实施路径是“基本‘普九’→‘两基’攻坚→全面‘普九’→基本均衡→优质均衡”。从中央政策上看，尤其是 2006 年以来，其基本特点与逻辑可概括为：（1）实行先农村后城市，先欠发达地区后发达地区，分步走并最终实现城乡一体化、均衡化的政策方略；（2）实行中央统一制定的城乡义务教育经费基础标准，并结合财力动态调整、确保基本、守住底线、促进均衡的政策设计；（3）实行中央对欠发达地区义务教育薄弱学校、薄弱环节补短板的特殊政策措施；（4）实行教育管理和财政投入体制机制的创新，即实行以县为主的义务教育管理体制和中央与地方利益捆绑、激励相容、分项目按比例分担经费的保障机制；（5）按照以县域为单位逐步实现义务教育从基本均衡到优

质均衡的发展。

三、义务教育发展面临的新挑战

义务教育发展取得了长足发展的同时，未来仍面临着如下几方面挑战。

第一，优质教育资源不充分，与人民群众的需求有差距。快速的城市化进程加剧了现有的城乡差距，不断扩大的家庭收入差距抵消了政府平等化的努力。中国城乡教育不平等的两个方面，城乡教育制度和户籍制度仍然是区域均衡、城乡一体化和高质量教育体系发展面临的主要结构性问题之一。过去几十年中国经济的快速发展、市场化和城市化导致大量农村人口向城市迁移，大量流动儿童和农村寄宿学校和小规模学校的留守儿童，加剧了城乡教育不平等，对教育和子女抚养提出了新的挑战。

第二，义务教育阶段竞争加剧，教育资源和机会不平等仍将存在。随着主流学校的竞争越来越激烈，家庭在校外培训上投入了越来越多的时间和金钱。2021年7月“双减政策”落地，对校外培训机构的监管力度再次加强，学校作为教育主阵地的作用得到强调。然而由于高中阶段的分流筛选，高等教育机构的分层化以及优质高等教育资源的不足，义务教育阶段公办学校高均衡、低选拔和低家庭教育投入仍难以兼得。

第三，教育对经济社会发展的服务不充分。我国经济开始从高速增长转向中高速增长，从强调规模和速度的粗放型增长转向强调质量和效率的集约型增长，从生产要素投资驱动转向创新驱动。经济发展转型要培养创新型人才，而义务教育的创新型人才培养能力仍旧不足。目前，我国教育的工作重点正在转向建设高质量教育体系，其基本目标是要实现全体学生享有优质教育。实现这样的目标，既要重视解决弱势群体家庭和学习困难学生的公平权利问题，又要满足学有余力的资优生学得更快更好的教育公平问题。

上期回顾

2025 年第 26 期（总第 291 期）

《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

摘要：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？本文根据《中国教育财政二十讲》一书的相关研究成果，概括了中国教育财政制度的特征，包括挂钩机制、“盟主与监军”与部门治理、“基本公共服务”及“共同财政事权”理念与“共同财政事权转移支付”的制度安排等。

《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）

