

专题报告系列
Special Report Series



PHBS 智库
北京大学汇丰商学院

我国有财力实行 幼儿园到高中免费教育吗？

2024年11月



幼儿园到高中的免费教育的必要性与新增财政负担

林双林¹

摘要：中国实行从幼儿园到高中阶段的免费教育很有必要而且可行，在目前基础上全国财政性教育经费从目前占 GDP 的 4.0% 增加到 4.3% 就可以基本实现 13 年免费教育。我国 1986 年实行 9 年免费义务教育，同时实行中等教育分流。目前，9 年免费教育已经不足，为促进经济发展、增强社会公平、调动生育积极性、提升居民消费积极性，以及增强人们归属感和责任感，我国应尽早实行从幼儿园到高中阶段的政府免费教育。高中免费后应取消高中和中职强制性分流。包括德国、法国、美国、印度在内的许多国家先后实行 12 年或以上的免费教育。其实，中国政府财政性教育经费 2021 年已占到高中教育的经费的 80.1%，中职 87.62%，幼儿园 54.16%，总共 72%；免除学费和其它收费每年需增加财政性教育经费约 3,500 亿元，占 GDP 的 0.3%。2021 年法国政府教育支出占 GDP 的比重为 5.25%，印度为 4.64%；2020 年美国为 5.44%，我国 2021 年为 4.01%。中国不少发达地区只需要将财政性教育经费提高到 GDP 的 3% 或 4%。为给扩大免费教育融资，我国可以增加财政性教育经费；加大中央政府教育投入力度；减少政府海外投资，转而投向国内教育；引入地方个人财产税和销售税。总之，实行幼儿园到高中阶段的免费教育属于投资未来，既有利于效率的提高，又有利于公平的增进，是一举多得的举措，财政也负担得起。

1. 引言

对个人来说，教育关系着前途和命运；对国家来说，它关系着未来的竞争力；对社会来说，它关系着文明和进步。让所有孩子都能受到良好的教育是人类的理想。人出生在不同的家庭里，有的富裕，有的贫穷；有的父母文化程度高，有的文化程度低；有的在城市，有的在农村。总之，出生不由己。在丛林法则下，弱肉强食，适者生存。经济的发展，恻隐之心的增强，道德准则的出现，文明程度的提高，人们认为应该给出生在不同家庭的孩子同样的受教育机会。两千多年前，孔子就提出，“有教无类”，不分高低贵贱，对人都提供受教育的机会。

教育分义务(compulsory)教育和非义务教育；以及免费教育和自费教育。义务教育是指受教育者有义务(duty)接受教育；免费教育，是国家或学校为受教育者提供不收费的教育。义务教育，往往是免费的；但免费教育不一定是义务教育，人们可以不接受免费教育。在我国，义务教育常常被误认为国家有义务、有责任为受教育者提供教育，因此，不时看到专家学者和民意代表倡导普及“12 年义务教育”。其实，不是所有发达国家都强迫人们接受 12 年或以上的教育。

我国在清朝末年就开始推行义务教育。但是，整个 20 世纪上半叶，长期兵荒马乱，教育没有得到很好的发展。新中国成立后，政府开始办识字班、扫盲班，普及小学教育。上世纪 60 年代中期，政府开始兴办农业中学，为考不上普通中

¹ 北京大学汇丰商学院教授，北大汇丰智库副主任，北京大学中国公共财政研究中心名誉主任。

学的农民子弟提供上中学的机会。1970年开始,本着“学制要缩短”的原则,国家力推七年一贯制教育,小学五年中学两年,这样大部分农村孩子能上初中了。那时的高中也是两年,所以从小学到高中毕业共需九年时间。改革开放后,国家又恢复了小学到高中十二年的学制。1985年,国家开始强调教育改革。1986年通过义务教育法,实行小学和初中九年制义务教育。同时,我国实行中等教育分流,一部分进入高中,一部分进入中等职业学校。本世纪初,普及九年义务教育的目标已经基本实现。

这些年来,一些学者纷纷建议,实行十二年免费教育。² 全国人大2017年提出“关于将高中阶段教育纳入义务教育体系的建议”,教育部正式回应,认为目前条件尚不成熟。一是从义务教育性质和面临的困难来看,义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育,具有普及、免费、均衡和强制的特点;二是从发展阶段看,我国仍处于社会主义初级阶段,当前面临经济下行压力大、财政收支矛盾突出等新形势;另外还有其他一些考虑。全国人大是中国的立法机构。

2020年全国政协十三届全国委员会第三次会议提出“关于普及高中阶段义务教育的提案”。有关部门认为,目前普及十二年义务教育的条件尚不成熟,当前和今后一个时期巩固九年义务教育仍然是一项主要任务,财政教育投入需要坚持雪中送炭,既尽力而为,又量力而行,防止出现财力不可持续的问题;中高收入、高收入国家和地区义务教育平均年限分别为9.8年、10.4年,所以,我国目前属于中高收入国家,实行九年义务教育是适当的。

强制性十二年义务教育暂且不谈,本文把焦点放在免费教育上。中国有必要扩大免费教育吗?国家财政到底有没有财力扩大免费教育?本文想就两个问题进行探讨,并给出答案。

第2节讲国际上免费义务教育的兴起与发展,第3节讲中国义务教育和免费教育的现状,第4节分析实行幼儿园到高中免费公共教育的必要性,第5节分析我国实行从幼儿园到高中免费公共教育的成本,第6节探讨如何为幼儿园到高中免费教育如何融资。

2. 幼儿园到高中免费教育在国际上是大势所趋

世界上第一个实行义务教育的国家是德国。早在16世纪末,一些地区就通过了义务教育法令。在德国人安德里亚1619年描绘的《基督城》的理想世界里,对青少年儿童就实行免费教育。1717年,普鲁士王国出台义务教育法令,强制孩子们上学。后来,几乎所有的欧洲君主制国家都效仿这一制度。当时,教育不是被看作权利(right),而是被看成是义务(duty)。教会需要扩大宗教教育,君主需要遵纪守法的臣民,经济需要训练有素的工匠和工人。义务教育最初是为低阶层而设的,贵族、神职人员和城市中产阶级有权把孩子送到修道院、贵族学院或城市学校接受教育,也可以在家中对孩子进行教育(home schooling)。³ 低阶层

² 林双林,“实行十二年义务教育,促进中国和谐发展”,《改革内参》,2010年2月。

³ Richter, I. (2012). The right to education—the European model. In C. L. Glenn & J. De Groof (Eds.),

的人们收入低，这样义务教育往往是免费的。目前，德国实行 12-13 年义务教育，大部分州从 5 岁到 18 岁，有 5 个州从 6 岁到 19 岁；还有一个州 Nordrhein-Westfalen 的全日制义务教育的期限为 9 年或 10 年，具体取决于教育课程的持续时间。

目前，有约四分之一的欧洲国家，教育或培训是义务的，持续 11 年以上，通常持续到 18 岁。法国规定了最长的全日制义务教育/培训年限，实行 15 年义务教育，从 3 岁到 18 岁的。16 岁至 18 岁的年轻人可以通过不同的方式履行义务教育培训义务：学校教育、学徒制、培训课程、公民服务、职业融合措施，等。

匈牙利和罗马尼亚要求所有学生必须接受 13 年的义务教育。芬兰 12 年义务教育，6 岁到 18 岁。卢森堡 12 年义务教育，从 4 岁到 16 岁。匈牙利 13 年义务教育，3 岁到 16 岁。希腊 11 年义务教育，4-15 岁。大部分的国家实行 10 年义务教育。例如，在丹麦、挪威、瑞典、爱尔兰、西班牙、意大利要求 6 至 16 岁的儿童必须接受义务教育，或直到学生完成三年的初等教育为止。在一些国家，在某些条件下，可以在家中提供义务教育/培训。⁴

美国的第一部义务教育法于 1642 年在马萨诸塞湾殖民地颁布。清教徒们认为教育是一种道德和社会义务。⁵ 美国公立教育兴起于 18 世纪末。1790 年，宾夕法尼亚州成为第一个要求无力负担学费的人享受某种形式的免费教育的州。纽约州于 1805 年通过了类似的立法。1820 年，马萨诸塞州成为第一个建立免学费高中的州。到 1930 年，所有内陆 48 个州都通过了义务教育的法律。1965 年，联邦政府通过《初等和中等教育法案》，为各州提供大量转移支付，实行从幼儿园到高中的 13 年免费公共教育。目前，一些地区将免费教育提前到 3 岁，有的甚至提前到两岁（如纽约市）。

美国各州的接受义务教育的年限不等，有的州 12 年或以上，如阿肯色 5-17 岁，康涅狄格、夏威夷 5-18 岁，加利福尼亚 6-18 岁，马里兰 5-18 岁，弗吉尼亚 5-18 岁，华盛顿特区 5-18 岁，密执安 6-18 岁，宾夕法尼亚 6-18 岁，俄亥俄 6-18 岁，威斯康星 6-18 岁，犹他 6-18 岁，俄克拉荷马 5-18 岁；一些州实行 10-11 年义务教育，如亚利桑那 6-16 岁，科罗拉多 6-17 岁，佛罗里达 6-16 岁，伊利诺 6-17 岁，明尼苏达 7-17 岁；内布拉斯加 7-18 岁，新泽西 6-16 岁，纽约 6-16 岁，有的低于 10 年，如蒙塔纳 7-16 岁，北达科他 7-16 岁。

亚洲国家实行高中免费教育的国家也在增加。韩国国会 2019 年通过关于高中免费教育的《初中等教育法》修订案。规定，到 2021 年所有高中生都将接受免费教育。马来西亚、印度也实行 12 年免费公共教育。新加坡实行小学 6 年免费教育和普通中学 5 年、快捷中学 4 年的免费教育。

Balancing freedom, autonomy and accountability in education: Volume 1 (101-114). Tilburg, NL: Wolf Legal Publishers.

⁴ European Union, 2022, Compulsory education in Europe 2022/2023: Eurydice – Facts and Figures, Luxembourg : Publications Office of the European Union.

⁵ Katz, Michael S. 1976, A history of Compulsory Education Laws, The Phi Delta Kappa Educational Foundation, Bloomington, Indiana.

日本实行9年免费义务教育。但比较一下日本与其他实行12年以上免费教育的主要发达国家的人口增长率，老龄化程度，经济增长率，人均GDP，和政府债务负担，并没有看出日本有什么优势。另外，继大版之后，东京宣布也从2024年起实施高中免费。

南美洲的大部分国家，包括巴西、墨西哥、哥伦比亚、阿根廷、秘鲁，实行免费幼儿园到高中的免费教育。非洲的加纳、马达加斯加、马拉维、塞拉利昂、多哥和赞比亚等国近年来也实行了高中免费教育。⁶ 近几十年来，一些非洲国家越来越认识到免费提供中等教育的重要性。例如，加纳于2017年启动的免费公立高中政策。该政策旨在消除中学教育的成本障碍，包括学费、教科书、寄宿和膳食。⁷

3. 中国义务教育的发展

3.1 我国免费义务教育状况

1982年12月，第五届人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定：“国家举办各种学校，普及初等义务教育。”这是中华人民共和国成立以来，首次以法律形式确定在我国普及初等义务教育。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出了普及9年义务教育的任务。1986年4月12日，第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，其中有9年制义务教育的条款。该法于1986年7月1日施行。国家实行9年义务教育制度。教育法规定，凡年满六周岁的儿童，其父母或者其他法定监护人应当送其入学接受并完成义务教育；条件不具备的地区儿童，可以推迟到七周岁。

1992年，国家决定到本世纪末基本普及9年义务教育，基本扫除青壮年文盲。近年来，5年小学，4年初中在我国开始流行，挑战传统的六三学制。目前两种学制并存。

2007年3月，珠海提出到2010年要实现教育现代化，随后，珠海市就开始部署调研和制定12年免费教育方案。4个月后，《关于推进教育现代化若干问题的实施意见》下发，意见中提出，“从2007年秋季起，对本市户籍的中小学生实行免费教育，义务教育阶段免书杂费，高中教育阶段（普通高中、职高、技工、中专）免学费”，开创中国免费教育的先例。当时，珠海市普通高中每学期学费为每人810元，一般中等职业学校每学期学费每人1,060元，中专学校学费为每学期每人1,500元至1,800元。同时，珠海市区小学生每学期书杂费为680元，初中每学期书杂费为1,020元。据《2008年珠海市年鉴》，

⁶ LaMonica, Martin, Free secondary education in African countries is on the rise - but is it the best policy? What the evidence says, May 31, 2023. <https://theconversation.com/free-secondary-education-in-african-countries-is-on-the-rise-but-is-it-the-best-policy-what-the-evidence-says-204924>

⁷ Victor Osei Kwadwo, Rose Vincent. "Ghana's Free High School Policy Is Getting More Girls to Complete Secondary Education," United Nations University, UNU Centre, UNU-MERIT, 2024-04-02, <https://unu.edu/article/ghanas-free-high-school-policy-getting-more-girls-complete-secondary-education>.

2007年珠海为此每年需增加财政补贴1.97亿元。其中九年义务教育阶段123,653人,需新增书杂费补贴1.015亿元;高中阶段41,870人,需新增学费补贴9,521.8万元。按规定,对市级学校学生的免费补贴由市级财政全额负责,对区级学校学生的补贴则由市、区两级财政各自分担50%。

2012年,内蒙古投入20亿元,对高中阶段的所有学生全面实施“两免”(免学费和免费提供教科书)政策,实现小学、初中和高中阶段12年免费教育,成为全国首个在省级行政区范围内实现12年免费教育的地区。

西藏自治区目前实行15年免费教育。2007年起西藏在全国率先实现城镇义务教育免费。2011年开始,西藏对农牧区学前教育实行免费政策,同年秋季西藏高中教育阶段(含中等职业教育)全部实行免费教育政策。从2012年秋季学期开始,西藏全面实现15年免费教育,即学前3年、小学6年、初中3年和高中3年全免费。2012年秋季学期开始,西藏自治区决定实施城镇学前教育免费政策,实施范围及对象包括城镇幼儿园(含民办、其他部门办)在园幼儿,年生均免费标准达3,600元。

2016年秋季学期起,陕西省在多地已实施高中阶段免学费政策的基础上,全面实施13年免费教育,包括学前1年、小学初中9年和高中3年。加上学前教育和高中教育的免费(非义务教育),陕西每年多增加教育支出不超过30亿。2016年,陕西一般公共预算收入为1,800多亿。

港澳台都已经实现十二年以上的免费教育。1978年香港开始推行从小学到初中的9年免费义务教育。九年教育是强迫性的,香港政府赋予教育署向无充分理由而不送子女入学的家长发出“入学令”的权力,无合理原因而不遵从,将被罚款或判入狱。2008年开始,香港又将免费教育延长至高中三年级,实行12年免费教育,无需缴付学费,书本费等日常学习开支,低收入家庭可以申请半额或全额津贴。高中阶段教育不是强迫的。2017年香港又对入小学前实行3年免费教育,形成15年的免费教育制度。

1999年澳门通过法律,对年龄介于5至15岁的未成年人强制实施的普及教育,即义务教育。2006年澳门通过法律,实行15年免费教育,包括3年幼儿园,6年小学和6年高中。澳门特区政府为持有澳门特别行政区居民身份证、未受惠于免费教育且就读于私立学校正规教育课程的学生提供学费津贴。

2013年,台湾通过12年免费教育法《高级中等教育法》。以前,九年国民教育,采免试、免学费及强迫入学;高级中等教育,依新法规定,采免试入学为主,由学生依其性向、兴趣及能力自愿入学。对于高中免学费,但设下“排富条款”。家庭年收入148万元新台币以下者全额补助,超过者不予任何补助。免试入学,2014学年度应占招生总名额百分之75%以上,并逐年提升,至2019学年度,应占核定招生总名额85%以上。其余特招的学生要考试。新法关于招生、入学的部分条文将于2013年9月1日开始施行。其他包括免学费在内的条文,则于2014年8月1日正式实施,自2014学年度的高一学生开始适用。

我国一些县市也已经实行高中阶段的免费教育。目前，中国大陆对高中和中职教育的优惠政策以扶助贫困学生为主。⁸

3.2 中国高中阶段招生人数和毕业生人数

3.2.1 全国各类学校招生和毕业生情况

表 1 显示 2000 到 2022 年小学和初中毕业生，与高中和大学阶段招生人数，以及高中和大学阶段的录取比例。从 2000 年到 2022 年，高中录取比例在逐年上升，中职录取比例最初上升，超过高中，然后急剧下降。2000 年，高中录取了初中毕业生的 16.88%，中职录取了 25%；2005 年，高中 41.34%，中职 30.88%；2010 年，高中 47.77%，中职 49.73%；2015 年，高中 51.69%，中职 42.41%；2020 年，高中 57.08%，中职 41.99%；2022 年，高中 58.35%，中职 29.85%，加起来为 88.2%。那就是说，有 11.8% 的初中毕业生毕业后不再继续上学了。

表 1 还显示出当年的小学毕业生升到高中、中职、大专、大学的比例。2022 年，当年的小学毕业生考上大学的比例为 31.54%，考上大专的为 35.76%。当年的小学毕业生 2022 年考上高中的为 54.44%，考上中职的为 27.85%。假定小学毕业生占适龄儿童的 100%，那么 2022 年，我国就有 82.29% 的当年小学毕业生升入高中和中职；67.3% 的当年小学毕业生进入高等院校。这个比例非常之高。2020 年，美国 20 至 21 岁人群中，有 52.8% 的人进入高等院校，与 1970 年的 31.9% 相比有大幅增长；18 至 19 岁的人群中，有 49% 的人进入高等院校。⁹ 图 1 展示考入高中、中职、大学、大专的中小学毕业生。

表 1 小学、初中毕业生、和高中及大学阶段招生人数

年份	普通、职业本专科招生(万人)	#专科招生(万人)	高中招生(万人)	中等职业教育招生(万人)	初中毕业生(万人)	小学毕业生(万人)	小学毕业生考入				初中毕业生考入		高中、中职毕业生考入普通、职业本专科(%)
							本科(%)	专科(%)	高中(%)	中职(%)	高中(%)	中职(%)	
2000	220.6	48.7	472.7	408.3	1633.5	2419.2			19.54	16.88	28.94	25.00	28.35
2001	268.3	66.6	558.0	399.9	1731.5	2396.9			23.28	16.68	32.23	23.10	34.79
2002	320.5	89.1	676.7	473.6	1903.7	2351.9			28.77	20.14	35.55	24.88	41.96
2003	382.2	199.6	752.1	515.8	2018.5	2267.9			33.16	22.74	37.26	25.55	47.51
2004	447.3	237.4	821.5	566.2	2087.3	2135.2			38.47	26.52	39.36	27.13	49.37
2005	504.5	268.1	877.7	655.7	2123.4	2019.5			43.46	32.47	41.34	30.88	46.72

⁸ “实行高中免费教育？教育部：禁随意扩大免费教育政策范围”，北京日报客户端，2020 年 10 月 15 日。

⁹ See Statista, <https://www.statista.com/statistics/236093/higher-education-enrollment-rates-by-age-group-us/>

2006	546.1	293.0	871.2	747.8	2071.6	1928.5	10.46	12.11	45.18	38.78	42.05	36.10	45.27
2007	565.9	283.8	840.2	810.0	1963.7	1870.2	11.77	11.84	44.93	43.31	42.79	41.25	42.90
2008	607.7	310.6	837.0	812.1	1868.0	1865.0	12.63	13.21	44.88	43.54	44.81	43.47	42.89
2009	639.5	313.4	830.3	868.2	1797.7	1805.2	14.38	13.82	45.99	48.09	46.19	48.30	44.15
2010	661.8	310.5	836.2	870.4	1750.4	1739.6	16.45	14.54	48.07	50.03	47.77	49.73	45.35
2011	681.5	324.9	850.8	813.9	1736.7	1662.8	17.66	16.09	51.17	48.95	48.99	46.86	47.07
2012	688.8	314.8	844.6	754.1	1660.8	1641.6	19.39	16.32	51.45	45.94	50.86	45.41	46.98
2013	699.8	318.4	822.7	674.8	1561.5	1581.1	20.39	17.02	52.03	42.68	52.69	43.21	47.50
2014	721.4	338.0	796.6	619.8	1413.5	1476.6	20.56	18.12	53.95	41.97	56.36	43.85	50.71
2015	737.8	348.4	796.6	601.2	1417.6	1437.3	21.57	19.30	55.42	41.83	56.19	42.41	54.03
2016	748.6	343.2	802.9	593.3	1423.9	1507.4	23.30	19.73	53.26	39.36	56.39	41.67	56.46
2017	761.5	350.7	800.1	582.4	1397.5	1565.9	24.71	21.09	51.10	37.19	57.25	41.67	59.84
2018	791.0	368.8	792.7	557.0	1367.8	1616.5	25.72	22.47	49.04	34.46	57.95	40.72	62.46
2019	914.9	483.6	839.5	600.4	1454.1	1647.9	27.28	30.59	50.94	36.43	57.73	41.29	71.33
2020	967.5	524.3	876.4	644.7	1535.3	1640.3	30.01	35.51	53.43	39.30	57.08	41.99	76.10
2021	1001.3	552.6	905.0	489.0	1587.1	1718.0	31.22	38.45	52.68	28.46	57.02	30.81	86.65
2022	1014.5	539.0	947.5	484.8	1623.9	1740.6	31.54	35.76	54.44	27.85	58.35	29.85	82.92

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2023。

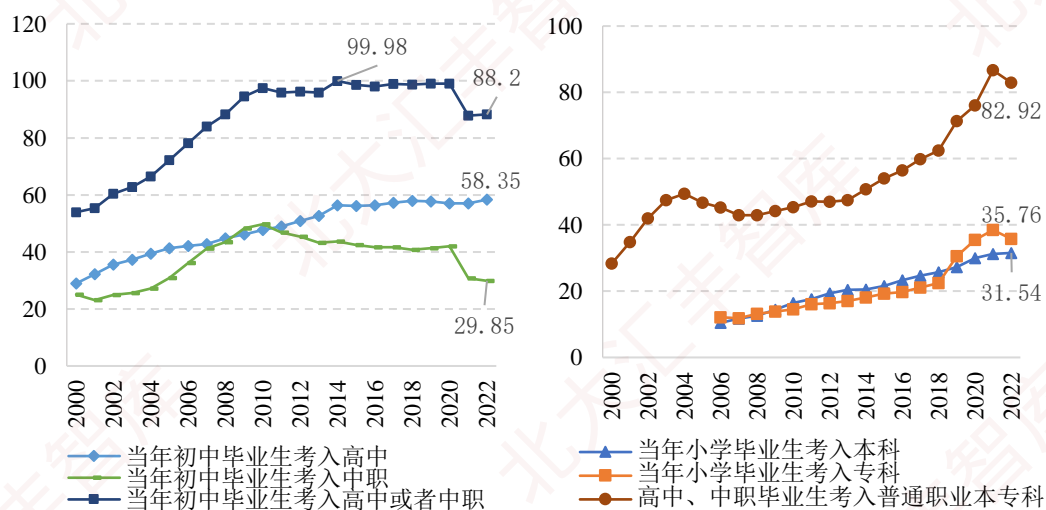


图1 考入高中、中职、大学、大专的中小毕业生

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2023。

图2展示高中和中职毕业生占3年前初中毕业生的比例，以及大学毕业生占10年前小学毕业生和大专毕业生占9年前小学毕业生的比例。2022年，高中和中职毕业生占比分别为54.67%和26.29%；大学和大专毕业生占比分别为28.78%和31.29%。可见，高中、中职、大学和大专毕业生占当年的小学毕业生占同龄人的比重都大大提高了；2022年80.96%的同龄人能够高中或中职毕业；60.07%的同龄人能够大学或大专毕业。

比较招生率和毕业率可以看出，初中毕业生进入高中或者中职的比率约为88%，毕业比率约为84%。那就是说，有12%的初中毕业生没有上高中或者中职；有16%的没有高中或中职毕业；小学毕业生进入大专院校的比率约为66%，毕业人的比率约为60%。

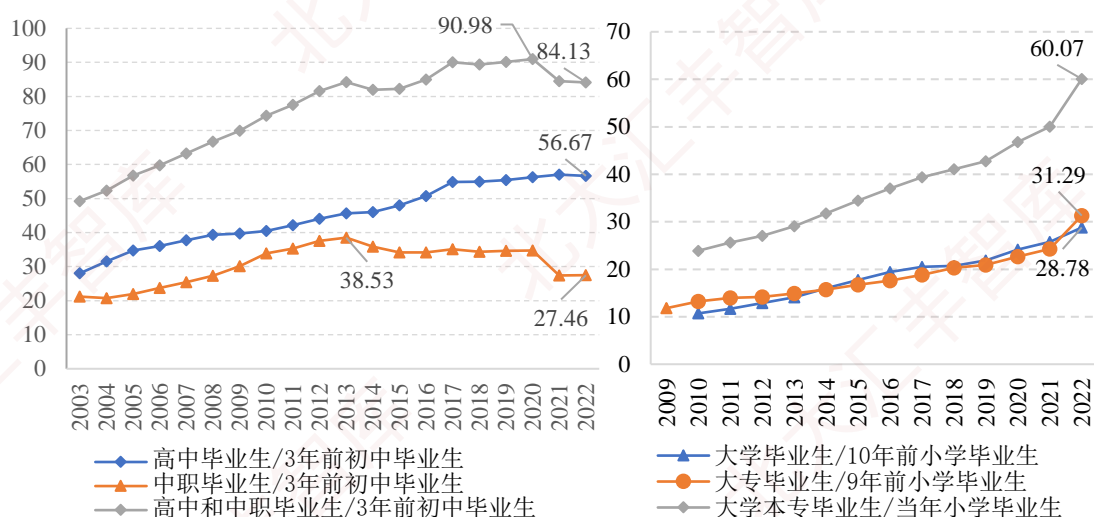


图2 初中毕业生毕业于中职或高中的比例及小学毕业生毕业于大学或大专的比例
资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》2023。

3.2.2 各地区各类学校在校生情况

各地区各类学校的招生和毕业生人数没有公布，只有各类学校在校生人数。表2显示2021年各地区初中、高中或中职阶段的在校生数，及高中、中职在校生占初中在校生的比重。全国平均来说，2021年高中和中职在校学生是初中在校生的79.15%，其中高中为53%，中职为26.15%，高中是中职的2倍。

各地区之间相差甚大。上海的高中在校生是初中在校生的36.79%，中职在校生是初中在校生的21.47%，合起来是初中在校生的58.26%，非常低；新疆的高中在校生是初中在校生的44.96%，中职在校生是初中在校生的20.72%，合起来是初中在校生的65.68%。两个地区比例斗帝，但原因可能大不相同。在上海，初中毕业后，有的农民工子女可能回家乡上高中去了，因为要参加户口所在地高考；也可能出国上高中去了。其他发达地区，例如北京，江苏、福建、广东等，也有类似情况。然而，在新疆，初中毕业可能就不再上学了。其他落后地区，如西藏、贵州、湖北、河南等地区，情况也类似。山东的情况很特殊，高中和中职的学生只有初中学生的70.07%！那就是说，有30%的初中学生毕业后，到了外地、外国、或者不再上学校了。还有陕西，高中在校学生占初中在校生的53.25%，中职的学生占初中学生的23.7%，合起来占76.95%。陕西不属于发达地区，到外地或出国上高中的少，那就是说，有20%以上的初中学生毕业后，不再上学校了！图3直观地显示2021年各地区初中、高中或中职阶段在校生数与初中生在校人数之比。

表 2 2021 年各地区初中、高中或中职阶段在校生数（人）

地 区	初中阶段 在校生	高中在校生	中职在校生	高中/初中 (%)	中职/初中 (%)	(高中+中 职)/初中 (%)
全 国	51205965	27138747	13392903	53.00	26.15	79.15
北 京	355820	198928	54596	55.91	15.34	71.25
天 津	361994	209086	82867	57.76	22.89	80.65
河 北	3201373	1752465	922712	54.74	28.82	83.56
山 西	1093643	686908	332805	62.81	30.43	93.24
内 蒙 古	667936	425686	187098	63.73	28.01	91.74
辽 宁	960797	618553	276285	64.38	28.76	93.13
吉 林	592175	449767	132660	75.95	22.40	98.35
黑 龙 江	799675	570246	178287	71.31	22.29	93.60
上 海	524383	192936	112571	36.79	21.47	58.26
江 苏	2702990	1350908	673401	49.98	24.91	74.89
浙 江	1692936	864408	532324	51.06	31.44	82.50
安 徽	2287654	1200980	727997	52.50	31.82	84.32
福 建	1565702	746398	395217	47.67	25.24	72.91
江 西	2083521	1206507	557069	57.91	26.74	84.64
山 东	3973359	1902982	880975	47.89	22.17	70.07
河 南	4930153	2504510	1193613	50.80	24.21	75.01
湖 北	1830472	1002594	438156	54.77	23.94	78.71
湖 南	2637410	1422277	746324	53.93	28.30	82.22
广 东	4536040	2117786	942235	46.69	20.77	67.46
广 西	2361962	1260477	652704	53.37	27.63	81.00
海 南	405256	204564	128311	50.48	31.66	82.14
重 庆	1087521	663252	379710	60.99	34.92	95.90
四 川	2775296	1464997	907951	52.79	32.72	85.50
贵 州	1898517	950612	524361	50.07	27.62	77.69
云 南	1863347	1052863	485528	56.50	26.06	82.56
西 藏	150557	79265	32956	52.65	21.89	74.54
陕 西	1271445	677049	301382	53.25	23.70	76.95
甘 肃	903571	525737	200563	58.18	22.20	80.38
青 海	228255	133924	90251	58.67	39.54	98.21
宁 夏	284170	172385	77874	60.66	27.40	88.07
新 疆	1178035	529697	244120	44.96	20.72	65.69

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

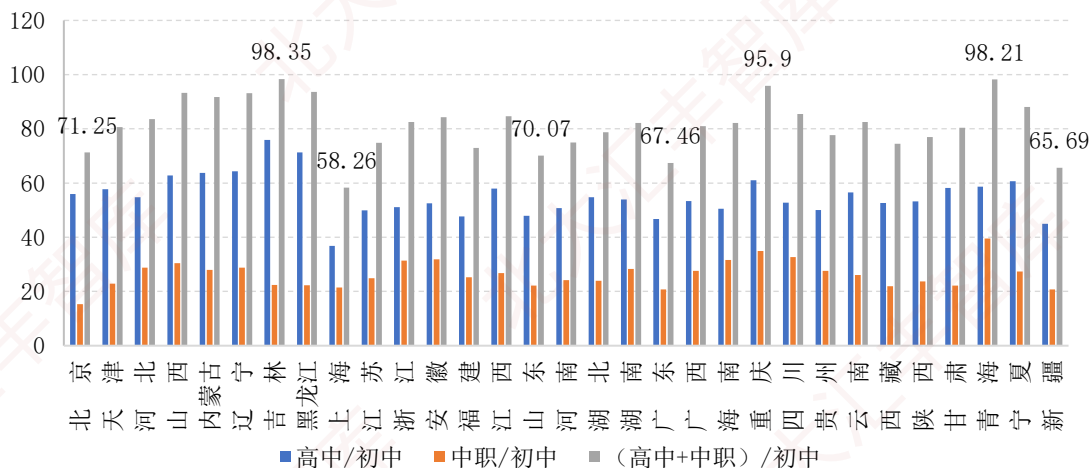


图3 2021年各地区初中、高中或中职阶段在校生数与初中生在校人数之比(%)
资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

3.3 中国各类学校生均一般公共预算经费

中国生均一般公共预算教育经费增长快于GDP的增长。图4显示2001-2022年全国各类学校生均一般公共预算经费。高中生均一般公共预算经费从2001年的1,471元增加到2022年的17,462元；按固定价格(CPI)，年均增长9.49%。中职的生均一般公共预算经费从2001年的1,547元增加到2022年的17,462元；年均增长9.25%。同期，GDP的年均增长率为9.09%。幼儿园的生均一般公共预算经费从2017年的6951元增加到2022年的10,198元；年均增长5.61%。从2017年到2022年，GDP年均增长率为5.43%。

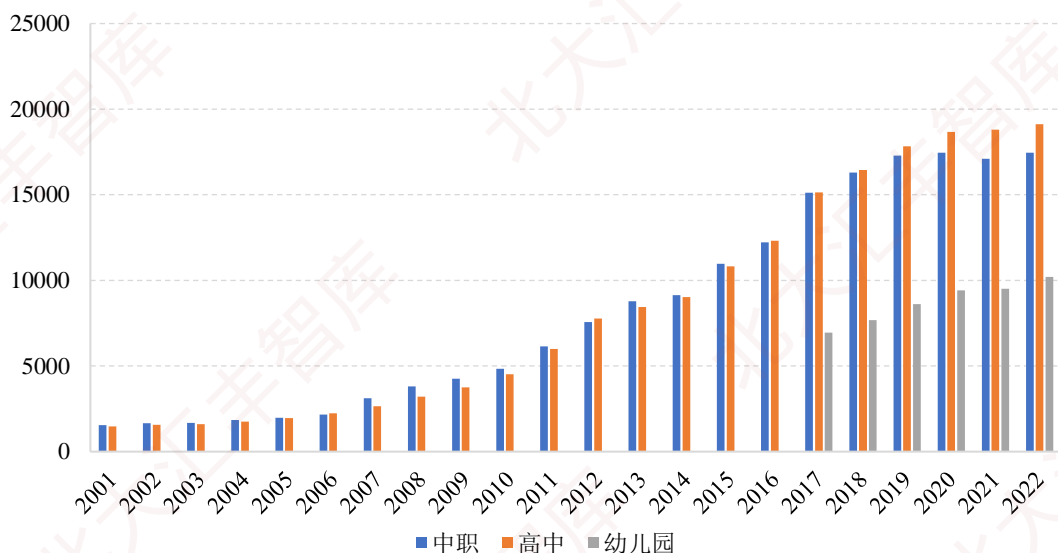


图4 2001-2022年全国各类学校生均一般公共预算经费(元)
资料来源：教育部 国家统计局 财政部，各相关年份《全国教育经费执行情况统计公告》。

图5展示各地区幼儿园、高中和中职教育生均一般公共预算教育经费。可以看出，各地生均一般公共预算教育经费差别很大。2022年全国幼儿园教育生

均一般公共预算教育经费为 10,198 元，北京为 37,951 元，上海为 36,106 元，天津为 22,349 元，西藏为 27,901 元，浙江为 16,962 元，内蒙古为 16,056 元；然而，河南仅为 4,439 元，广西为 4,455 元。北京是河南的 8.5 倍！

2022 年全国中职教育生均一般公共预算教育经费为 17,462 元。北京为 71,797 元，上海为 62,284 元，天津为 25,619 元，西藏为 3,9014 元，浙江为 29,245 元，青海为 20,391 元，江苏为 20,315 元，广东为 20,228 元，山东为 20,027 元。然而，贵州仅有 8,579 元，河南为 9,632 元。北京是河南的 7.5 倍，是贵州的 8.4 倍！

2022 年全国高中教育生均一般公共预算教育经费为 19,118 元，北京为 67,498 元，上海为 58,877 元，天津为 29,030 元，西藏为 39,420 元，浙江为 35,004 元，江苏为 28,349 元，广东为 25,436 元，内蒙古为 22,571 元，青海为 20,325 元，山东为 20,027 元。然而，广西仅为 11,596 元，河南为 11,945 元。北京是河南的 5.7 倍，是广西的 5.8 倍！

各地生均教育经费差别大，一方面反映各地物价水平的差异，另一方面是各地教育投入的差异，教育投入的差异会带来教育质量的差异。

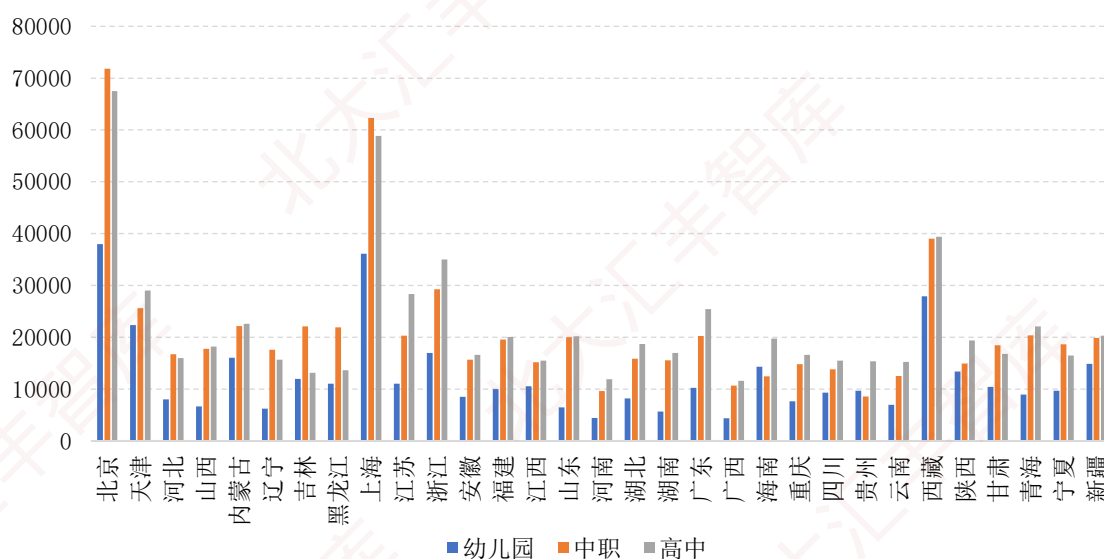


图 5 2022 年各地区各类学校生均一般公共预算经费

资料来源：教育部 国家统计局 财政部，《关于 2023 年全国教育经费执行情况统计公告》。

4. 实行幼儿园到高中的免费教育的必要性

教育是人自身发展的重要环节，同时生产人力资本，而人力资本决定经济发展。人力资本是一个国家最宝贵的财富，而且占国民财富的大部分。研究表明，初等和中等教育回报率高。诺奖得主舒尔茨认为，改善贫困人口福利的决定性生产要素不是空间、能源、耕地，而是人的素质的提高；素质包括各种形式的人力资本；人口素质的提高很大程度上得益于教育，教育是一种投资。

我国实行幼儿园到高中免费教育的必要性在于：（1）九年义务教育不能满足经济、社会和人自身发展的需要。（2）免费教育可起到扶贫的作用，而扶贫是公共品，应由政府提供。（3）政府提供免费教育可以增进社会公平，消除家庭贫富不均给孩子造成的起点不平等，使孩子不因家庭经济原因受到歧视。

（4）政府提供免费教育可以调动年轻人的生育积极性，避免人口断崖式下降。

（5）政府提供免费教育可以刺激人们的消费积极性，促进经济平衡发展。

4.1 教育的重要性

首先，教育是人自身发展的重要一环。教育生产耐用消费品，即认识世界，了解历史、地理、文化、科学，欣赏小说、诗词、音乐、戏剧、艺术等。教育会提高人的幸福感。教育还会使青少年接受道德教育、人文素质等方面的培养，从而促进他们的全面发展，提高整个国家的文明水平。研究发现，教育程度高的人，会更多地参与集体活动；教育可以增加耐心，降低犯罪的可能性；教育可使本人和子女身体更健康，冒险行为少（例如抽烟，酗酒）；受教育后人们容易获得有价值的信息，能分清是非，不容易上当受骗，能做出正确的选择。

其次，教育生产人力资本，初等教育回报率高。教育生产人力资本。受了教育，有了知识和技能，劳动生产率就会提高，收入就会增加。穷人往往穷的是知识和技能。诺贝尔经济学奖得主舒尔茨认为，改善贫困人口福利的决定性生产要素不是空间、能源、耕地，而是人的素质的提高。素质包括各种形式的人力资本。人口素质的提高很大程度上得益于教育，教育是一种投资。¹⁰

研究表明，早期儿童教育极为重要，它影响儿童智力、情感、心理或行为成长。得到更多的受教育的机会，儿童的认知能力、语言表达能力、社交和情感技能、数学思维能力都能得到提高。研究表明，投资高质量的早期儿童教育项目可带来高回报。每投资一美元，回报能达到初始投资的14倍。¹¹这种投资回报不仅体现在教育效益方面，还包括公共卫生和刑事司法成本的长期节省。研究表明，教育投入的回报随着教育年限的增加而递减。

Psacharopoulos (1973) 开创性的研究发现，欠发达国家的平均教育回报高于发达国家；通过比较人力资本的社会回报率与基础设施等物质资本的投资回报率，他发现欠发达国家的人力资本回报率要高得多，表明欠发达国家应该尝试通过向人力资本投入更多资源来刺激经济增长；低收入者、农村人和女学生的回报率尤其高。¹²

OECD (2006) 的研究发现，教育投资的私人内部收益率 (internal rate of

¹⁰ Schultz, Theodore W., *The Economics of Being Poor, Lecture to the memory of Alfred Nobel*, December 8, 1979.

¹¹ Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics* 94(1-2), 114-128.

¹² Psacharopoulos, G., 1973, *Returns to Education: An International Comparison*, Jossey-Bass, Elsevier.

return)是根据更高教育水平所带来的税后收入增加额,减去达到这一更高教育水平所需的额外私人成本(私人支出和放弃的收入)来估算的(学生的生活费,如住房、餐饮、服装、娱乐等费用,不包括在这些私人支出中),对于男性来说,在匈牙利和瑞士以外的所有国家,高中或中学后非高等教育的回报率都高于高等教育。¹³教育投资的公共内部收益率在所有情况下都低于私人回报率(比利时、韩国和新西兰的男性除外);尽管如此,在许多国家,这些公共回报率仍然很高,远高于长期政府债券的利率。¹⁴

Cheung (2021) 利用2016年中期人口普查数据,估算香港的私人教育回报。结果表明,在其他因素不变的情况下,多接受一年教育将使男性的月收入增加11.6%,女性的月收入增加12.6%。他还发现,与以前的教育程度相比,高中教育的回报率为28.7%,学士学位为44.5%,硕士学位为39.4%。¹⁵许多研究都得出类似的结果。

除了对个人的回报外,许多研究发现,教育生产人力资本,人力资本的增加能促进经济增长(Lucas, 1988)。¹⁶教育可以提高生产力和创造力,并激发创业精神和技术突破。所有这些因素都会带来更大的产出和经济增长。

4.2 实行从幼儿园到高中免费教育的必要性

4.2.1 九年教育免费仍然不足

九年免费教育够了吗?我国民法典规定,不满十八周岁的自然人为未成年人。我国义务教育法规定凡年满六周岁的儿童,应完成义务教育。九年义务教育后,孩子一般仅15岁,属于未成年人。如果这些人不再上学,就会过早进入劳动力市场。完成高中阶段教育后,人就到成年年龄了。

高中的知识都是最基本的知识。在当今经济和科技快速发展的时代,高中教育越来越成为从事社会工作的基本要求。即使从事农业生产,也需要懂得科技知识、懂得科学种田、懂得食品安全。美国的高中里把大学一年级的基础课都学了,学生不仅要参加课程考试,还可以参加全国统一的高级先修课程

(Advanced Placement) 考试,成绩作为大学申请材料的一部分。本世纪以来,美国的高等学校毕业生大大增加,增长率远高于人口增长率。教育生产人力资本。在人工智能时代,社会对纯体力劳动的需求在减少,对高技能劳动者的需求在增加。所以,普及高中教育是经济发展的需要。

¹³ 内部收益率(IRR)是投资预期产生的年增长率的计算概念与相同,只是它将NPV设置为零。IRR是使年度名义现金流入总和的现值等于投资的初始净现金支出,即净现值

(NPV)等于零的折现率, $0 = NPV = \sum_{t=1}^T \frac{C_t}{(1+IRR)^t} - C_0$,这里 $C_t = t$ 期间的净现金流入, C_0 为初始投资总成本, t 为时间段数。

¹⁴ OECD, 2006, *Education at Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*, OECD, Paris.

¹⁵ Cheung, J., *Estimating the return to education in Hong Kong: An econometric approach*, Office of the Government Economist, Hong Kong, November 2021.

¹⁶ Lucas, Robert E. Jr., 1988, On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3-42.

教育生产耐用消费品，培养人认识世界、欣赏文明成果、判断是非、享受生活的能力。高中时期是学习能力极强的时期，许多基本知识和文化素养都是这个时期得到的。研究表明，教育程度高的人会更多地参与集体活动，本人和子女身体更健康，子女受教育水平高，冒险（如抽烟，酗酒）行为少，犯罪率低。因此，高中教育也是人自身发展的需要。

4.2.2 免费教育可起到扶贫的作用，而扶贫是公共品，应由政府提供

市场失灵存在于教育领域。首先，教育有正的外部效益，这样市场决定的教育资源配置就不够，政府应该补助。诺奖得主卢卡斯认为，人力资本有很强的外溢性，一个人的人力资本可以使他人无偿受益。另外，受过良好教育的人谈吐举止文明，也可以使别人受益。

第二，免费教育可以达到扶贫的目的，而扶贫本身就具有公共品性质，需要政府提供。市场决定的收入和财富分配差别很大，造成一部分人贫困。一些孩子的是因为家庭经济困难得不到高中阶段的教育，这样的报道已有很多。当然，也有很多家庭因为没有钱，孩子得不到幼儿园和学前教育，这方面的报道少一些，因为人们还没有充分认识到幼儿园和学前教育的重要性。扩大免费教育后，这些孩子就不会因为家庭经济原因上不起学。

第三，免费教育可以打破阶层固化。如果教育是正常商品，高收入家庭的孩子会受到更多的教育。而教育水平又决定收入水平，这样就造成社会阶层的固化。通过提供免费教育可以帮助低收入家庭的孩子获得更多的教育，打破社会阶层的固化。尤其是，在中国实施12年以上免费教育可以让更多来自农村、经济困难家庭的孩子能够得到更多的教育，从而缩小城乡差距。

4.2.3 促进机会均等，提高人们的归属感和责任心

政府提供免费教育可以增进社会公平，消除家庭贫富不均给少年儿童造成的起点不平等，使所有孩子不因家庭经济原因受到歧视。在经济发展的现阶段，贫困人群时常受到歧视。目前，政府也对高中阶段的贫困生提供救助，例如免除公办普通高中建档立卡等家庭经济困难学生（含非建档立卡家庭经济困难残疾学生、低保家庭学生、农村特困救助供养学生）学杂费，等等。出生在低收入家庭的未成年人被列为困难学生，幼小的心灵里往往会产生自卑感，这不利于他们健康成长。甚至有些年轻的大学生也会有这种感觉。例如，设立助学金，但有的学生怕被歧视，不愿意申请助学金。实行高中免费教育后，未成年人就不会因为家庭经济原因被区别对待了。

现在越来越多的年轻人选择“躺平”。2023年一份调查结果发现，认为贫穷是因为“机会不平等”的上升至第一位；认为贫穷是因为“不公平的经济体制”的上升到第三位。相对地，认为“缺乏能力”的下降到第六位；认为“缺乏努力”的下降到第五位。¹⁷ 当人们普遍认为影响贫穷是因为自己可掌控的因

¹⁷ Alisky, Michael, Scott Rozelle, and Martin King Whyte, 2024, Getting Ahead in Today's China:

素，如能力和努力，那么人们就会积极地提高自己的能力，付出更多的努力。然而，当人们认为导致贫穷的主要因素是“机会不平等”这个自己不可能掌控的因素，能力和努力不是影响自己贫穷的主要因素，那么人们就不会努力，就倾向于不满、抱怨、愤怒，也可能会“躺平”。免费教育可以纠正“机会的不平等”。

另外，政府提供免费教育可以提高人们的归属感和社会责任心。人有报恩之心。受到国家从幼儿园到高中阶段免费教育的人会对国家、对社会心存感激，怨恨会减少，社会责任感会增强。这样，社会将更加和谐。这一点，从美国许多大学的捐款情况就可以看出。美国许多大学，得到校友的大量捐款，主要是因为这些学生在校时享受过学校给予的奖学金和其它恩惠。

4.2.4 政府提供免费教育可以调动生育的积极性

实行幼儿园到高中免费教育，会减少养育孩子的成本，提高年轻人生育子女的积极性。随社会发展，孩子具有了公共品的性质。在我国现收现付的社会保障体制下，年轻人为社会保障体系缴费，老年人领取养老金，没有孩子的人照样领取。年轻人当兵打仗，保家卫国，没有孩子的人同样受到保护。所以，孩子在一定意义上成了私人提供的公共品。既然具有公共品属性，国家就应该帮助提供。我国生育率在下降，也有必要减轻孩子养育成本。2022年末全国人口141,175万人，比上年末减少85万人；全年出生人口956万人，出生率为6.77%；死亡人口1,041万人，死亡率为7.37%；自然增长率为-0.60%。¹⁸ 第一次出现下降。2023年末全国人口140,967万人，比上年末减少208万人。全年出生人口902万人，出生率为6.39%；死亡人口1,110万人，死亡率为7.87%；自然增长率为-1.48%，降幅明显加大。¹⁹ 2023年的人口自然增长率，德国为0.8%，英国为0.8%，美国为0.5%，芬兰为0.5%，法国为0.3%，印度为0.8%，日本为-0.5%。²⁰

面对人口下降，一些地方出台各种补助措施。例如，河南郑州市2023年通过《郑州市优化生育政策促进人口长期均衡发展实施办法》，取消社会抚养费及与当前生育政策不相符的处罚规定，入学、入户、入职、信用、评优评先、职级（称）晋升、各类代表和委员的推选等与个人生育情况全面脱钩；在公共租赁住房配租时，对符合条件的且生育两个及以上子女的家庭可直接组织选房；幼儿3岁前，夫妻每年各享10天育儿假；从2023年9月1日起，对新生儿入户的一孩、二孩、三孩及以上家庭分别一次性发放2,000元、5,000元、15,000元的育儿补贴。其它一些地区也对生孩子进行补助。

行政办法当然不是最优的办法。一次性补贴能刺激多生，不能解决，养育问题。孩子的数量重要，质量更重要。孩子长大成才时间久、成本高。养育成本低，孩子能有个美好的未来，人们就愿意要孩子；如果，养育负担重，孩子

From Optimism to Pessimism, Table 4, Stanford Center on China's Economy and Institutions, Working Paper, September.

¹⁸ 国家统计局，《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，2023年2月28日。

¹⁹ 国家统计局，《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，2024年2月29日。

²⁰ World Bank, Population growth (annual %), <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW>

因养育不好而将来受罪，人们就不愿意养孩子。国家免费教育就能降低孩子的养育成本。免费教育比一次性的补贴更有效，对人们更有吸引力。幼儿园到高中的学费免了，孩子养育成本就会降低，人们生育愿意就会增强。

4.2.5 政府扩大免费教育可以刺激人们的消费积极性

目前，我国面临消费不足，产能过剩。最终消费占 GDP 的比重 2022 年为 53.44%，大大低于法国的 73%，德国的 77.4%，日本的 77.17%，印度的 71.64%，以及美国的 81.89%。²¹

过去，我国一直出口导向，贸易连年盈余。最近，一些发达国家以贸易对等为名，开始对中国出口增加关税，中国出口阻力加大。这就需要中国加大进口、增加消费。然而，我国消费水平与其他国家相比，显得很低。这一方面是因为我国收入水平低，收入分配不平等；另一方面是因为人们担心未来巨大的支出，所以不敢消费。

子女的教育支出是一个家庭很大一部分支出。据北京大学 2021 年教育财政家庭调查报告，普通高中阶段全国家庭教育支出约占家庭总支出的 14%，农村地区达到 30%。²²国家实行幼儿园到高中 13 年免费教育，就会节省家庭子女教育支出，家庭可以相应增加其它消费。

5. 免费后应取消高中和中职强制性分流

在实行高中教育阶段（包括中职）免费后，应该取消强制性分流，给学生选择高中和中职的自由。1985 年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出，“根据大力发展职业技术教育的要求，我国广大青少年一般应从中学阶段开始分流：初中毕业生一部分升入普通高中，一部分接受高中阶段的职业技术教育；高中毕业生一部分升入普通大学，一部分接受高等职业技术教育。…力争在 5 年左右，使大多数地区的各类高中阶段的职业技术学校招生数相当于普通高中的招生数，扭转目前中等教育结构不合理的状况。”2014 年 5 月 19 日发布的《教育部办公厅关于做好 2014 年高中阶段学校招生工作的通知》明确提出，“要将应届初中毕业生有序分流到普通高中和中等职业学校，原则上要按 50% 的比例引导应届初中毕业生向中等职业学校分流。”

2022 年 4 月 20 日修订后的《中华人民共和国职业教育法》规定，“职业学校学生在升学、就业、职业发展等方面与同层次普通学校学生享有平等机会”。“高等职业学校和实施职业教育的普通高等学校应当在招生计划中确定相应比例或者采取单独考试办法，专门招收职业学校毕业生”。

²¹ World Bank, 2024, Final consumption expenditure (% of GDP), <https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.TOTL.ZS>

²² 魏易，2023，《中国教育财政家庭调查报告 2021》导论，<https://ciefr.pku.edu.cn/docs//2023-11/c0966ce10e3d4f58a25001735cc2a18c.pdf>

中考后进入中职的学生比例经历了上升、达到顶峰和下降的过程。具体来说，2000 年中考后升入高中的有 28.94%，进入中职的为 25%；2010 年中考后升入高中的有 47.77%，进入中职的为 49.73%；而 2022 年中考后升入高中的有 58.35%，进入中职的为 29.85%，约占高中的 1/2。

过去几十年，中国大学录取率大大提高。2001 年大专院校录取率（普通、职业本专科招生人数/高中和中职毕业生）仅有 28.35%，到 2021 年录取率已经达到 86.65%，2022 年为 82.92%。

我国中职教育存在一些问题。首先，人工智能等科技飞速发展，职业教育培养出来的学生难以达到国家需要的技术人才要求。很多学生毕业后，就业单位不愿意要，愿意要大专和本科毕业的。有的中职毕业生甚至干些看门之类工作，学的知识和技能很快折旧。国际上，德国的职业教育很成功。其中一个重要特点是学校和企业的密切配合。学生一部分时间在学校学习，另一部分时间在企业实习，把书本知识和实际操作相结合，毕业后立即就业。我国职业教育，缺乏企业的参与。其次，中职教育社会地位低。中职往往被视为中考分流淘汰的学生的去处，小小年纪就被打上了烙印，影响学生自信心、创造性和积极性的培养。为增加中职吸引力，国家推出一系列激励政策，如中本贯通、中高职贯通等，让中职毕业生继续上学。中职本来主要为中等教育完成后就有职业。鼓励再继续上学的话，还真不如让大家上高中。

对 2020 年全国中职毕业生抽样调查显示，在近 1.7 万份样本中就业的比例仅为 35%，约 65% 升入本科和大专学校深造。²³既然大部分中职毕业生愿意上大学，就应该也许他们上高中。应该给学生选择上中职和上高中的自由，而且给他们转学的自由。自由会让人们的聪明才智和创造性充分发挥出来，会提高经济效率。

6. 幼儿园到高中免费须增加多少经费？

国家在幼儿园和高中的财政性教育经费已经占了教育经费总额的大部分，需要增加的财政性教育经费并不多。

6.1 全国和各地区教育经费的构成

表 3 显示中国 2000 到 2021 年教育经费的构成。教育经费总额包括国家财政性教育经费，民办学校举办者投入、捐赠收入、事业收入、其他教育经费。国家财政性教育经费中包括一般公共预算教育经费，政府性基金预算安排的教育经费，国有及国有控股企业办学中的企业拨款，校办产业和社会服务收入用于教育的经费等。事业收入指学校开展教学及其辅助活动取得的收入，包括通

²³ 田志磊，“中职教育升学：误解、事实与政策。”

<https://ciefr.pku.edu.cn/cbw/kyjb/4ccdfcccfac64aleada7b864f6f01c9b.htm>

过学历和非学历教育向学生个人或者单位收取的学费、住宿费、委托培养费、考试考务费、培训费和其他教育事业收入。

表 3 各项经费占教育经费总额的比重 (%)

年份	合计 (亿元)	国家财政性 教育经费	#一般公共 预算教育经	民办学校 举办者投 入	捐 赠 收 入	事 业 收 入	#学费	其他教育 经 费
1999	3349.04	68.29	57.07	1.88	3.76	22.39	13.84	3.68
2000	3849.08	66.58	56.94	2.23	2.96	24.38	15.45	3.86
2001	4637.66	65.92	58.34	2.76	2.43	24.96	16.08	3.93
2002	5480.03	63.71	59.40	3.15	2.32	26.66	16.84	4.16
2003	6208.27	62.02	58.29	4.17	1.68	27.73	18.06	4.38
2004	7242.60	61.66	58.60	4.80	1.29	27.77	18.59	4.47
2005	8418.84	61.30	58.75	5.37	1.11	27.79	18.45	4.42
2006	9815.31	64.68	62.51	5.59	0.92	24.53	15.82	4.29
2007	12148.07	68.16	66.63	0.67	0.77	26.15	17.54	4.25
2008	14500.74	72.06	70.43	0.48	0.71	23.22	16.20	3.53
2009	16502.71	74.12	72.56	0.45	0.76	21.38	15.24	3.29
2010	19561.85	74.99	72.41	0.54	0.55	20.99	15.42	2.93
2011	23869.29	77.87	74.66	0.47	0.47	18.54	13.90	2.66
2012	28655.31	80.78	70.89	0.45	0.33	16.12	12.23	2.32
2013	30364.72	80.65	70.50	0.49	0.28	16.22	12.31	2.36
2014	32806.46	80.53	68.82	0.40	0.24	16.54	12.35	2.28
2015	36129.19	80.88	71.58	0.52	0.24	16.08	11.95	2.28
2016	38888.39	80.73	71.23	0.52	0.21	16.14	12.27	2.39
2017	42562.01	80.37	70.30	0.53	0.20	16.35	12.44	2.55
2018	46143.00	80.18	69.33	0.52	0.21	16.77	12.78	2.33
2019	50178.12	79.81	69.05	0.44	0.20	17.39	13.33	2.17
2020	53033.87	80.91	68.47	0.43	0.22	16.41	12.75	2.03
2021	57873.67	79.20	64.73	0.42	0.25	18.07	14.05	2.07

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》2022。

- 注：1. “民办学校中举办者投入” 1993-2006 年数据为社会团体和公民个人办学总经费。
 2. 从 2017 年起，“公共财政教育经费”改为“一般公共预算教育经费”。“一般公共预算教育经费”数据 1992-2011 年包括教育事业费、基本建设经费、教育费附加、科研经费和其他经费，2012 年起仅包括教育事业费、基本建设经费和教育费附加，2015 年起教育事业费包含地方教育附加和土地出让收益计提的教育资金。
 3. 一般公共预算安排的教育经费包括一般公共预算教育经费、教育事业费、基本建设费、教育费附加。

教育经费总额从 1998 年的 2,949.06 亿元增加到 2021 年的 57,873.67 亿元；国家财政性教育经费从 1998 年的 2,032.45 亿元直接到 2021 年的 45,835.31 亿元；一般公共预算教育经费从 1998 年的 1,654.02 亿元直接到 2021 年的 37,463.36 亿元；事业收入从 1998 年的 609.15 亿元增加到 2021 年的 6,957.57 亿元；学费从 1998 年的 369.75 亿元增加到 2021 年的 5,293.28 亿元。

从表 3 可以看出，国家财政性教育经费占了全国教育经费总额的大部分，其占比从 2000 年的 66.58% 到 2012 年的 80.78%，然后基本稳定在这个比例。事

业收入从 2000 年的 24.38% 下降到 16.12%，此后也稳定在这个比例上，2020 年为 16.41%，2021 年为 18.07%。学费占教育经费的比重有所下降，2000 年为 15.45%，2012 年为 12.23%，2020 年为 12.75%，2021 年为 14.05%。图 6 直观地展示 1998-2021 各项经费占教育经费总额的比重。

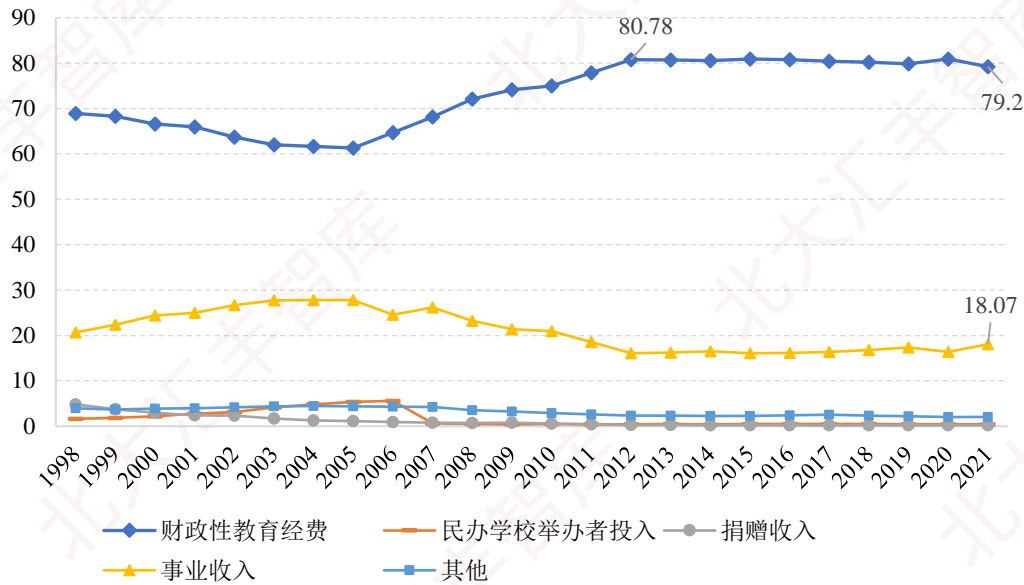


图 6 1998-2021 各项经费占教育经费总额的比重 (%)

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》2022。

表 4 显示 2021 年各地区教育经费总额及构成，以及各项教育经费占教育经费总额的比重。可以看出，财政性教育经费占了各地区教育经费总额的绝大部分。少数民族地区占比最高，例如财政性教育经费占教育经费总额西藏为 98.77%，青海为 93.04%，新疆为 92.8%，内蒙古为 89.01%，宁夏为 85.65%；北京也很高，为 85.67%；云南为 84.48，贵州为 84.76。而广东为 74.75%，浙江，75.15%，河南 75.27%，湖南 75.92%。

表 4 2021 年各地区教育经费、各项教育经费占教育经费总额的比重 (万元, %)

地区	合计	国家财政性教育经费	一般公共预算教育经费	民办学校举办者投入	捐赠收入	事业收入	#学费	其他教育经费
天津	6664572	80.35	70.97	1.21	0.10	16.43	13.90	1.90
河北	21927812	79.49	73.92	0.45	0.26	19.35	16.63	0.44
山西	11140175	81.63	69.63	0.46	0.09	16.85	13.91	0.98
内蒙古	8595861	89.01	73.72	0.20	0.07	10.10	8.54	0.62
辽宁	11110019	78.06	63.71	0.23	0.18	20.44	16.43	1.10
吉林	7092031	79.72	68.24	0.14	0.06	17.50	15.03	2.58
黑龙江	8440981	86.00	71.95	0.11	0.01	13.19	11.28	0.69
上海	15764758	79.49	64.28	0.06	0.06	18.53	15.33	1.86
江苏	37333811	80.47	67.10	0.27	0.20	16.29	13.44	2.76
浙江	31651797	75.19	64.13	0.63	0.19	20.19	16.40	3.80

安徽	18979388	81.18	69.31	0.49	0.04	16.15	13.33	2.14
福建	15320230	79.35	69.33	0.74	0.48	17.15	14.38	2.28
江西	16514212	80.80	75.74	0.72	0.14	17.06	13.41	1.28
山东	34007897	79.37	70.19	0.61	0.08	18.62	15.93	1.32
河南	27674810	75.27	62.98	0.83	0.08	22.79	19.32	1.02
湖北	17932016	76.63	68.31	0.66	0.12	21.38	17.97	1.21
湖南	20038528	75.92	71.10	0.61	0.12	21.71	17.57	1.64
广东	60188062	74.75	63.03	0.65	0.20	23.44	20.52	0.96
广西	16448664	81.33	67.18	0.45	0.06	16.77	13.13	1.39
海南	4648209	81.18	65.12	0.41	0.05	17.09	14.27	1.27
重庆	12761688	81.10	63.08	0.40	0.13	16.21	12.74	2.16
四川	25912560	79.03	67.20	0.45	0.19	19.16	15.89	1.17
贵州	15080783	84.76	74.64	0.36	0.07	12.20	10.09	2.60
云南	16694079	84.48	68.71	0.21	0.28	13.59	11.48	1.43
西藏	3335508	98.77	87.05	0.00	0.08	0.98	0.52	0.17
陕西	14151375	78.84	73.04	0.31	0.10	19.05	14.97	1.70
甘肃	8498438	89.88	77.89	0.10	0.07	9.07	7.42	0.89
青海	3066904	93.04	75.11	0.02	0.36	5.10	3.64	1.48
宁夏	2838672	85.65	70.12	0.22	0.07	10.86	8.90	3.20
新疆	11146119	92.80	84.60	0.02	0.09	4.37	3.47	2.72

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》2022。

事业收费占各地区教育经费总额比重差异较大。少数民族地区占比小，例如事业收费占教育经费总额的比重西藏为 0.98%，青海为 5.10%，新疆为 4.37%，内蒙古为 10.10%，宁夏为 10.86%；广东、湖南、湖北、河南、浙江都超过 20%。图 7 直观地展示 2021 年各地区财政性教育经费、事业收入占总教育经费比重。

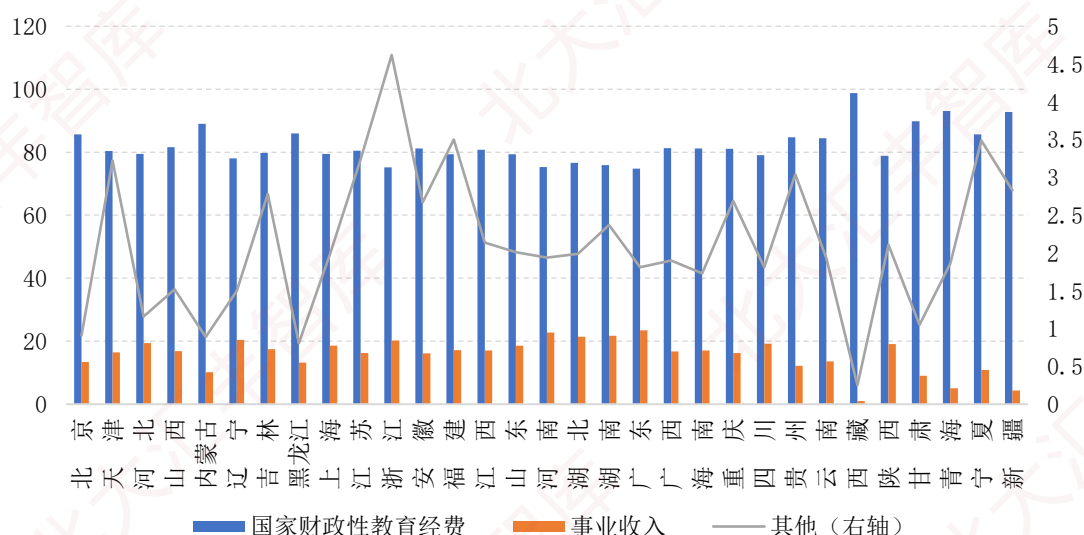


图 7 2021 年各地区财政性教育经费、事业收入占总教育经费比重

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

图 8 展示 2021 年各地区学费占教育经费总额的比重。学费占教育经费总额比重较高的地区包括广东 20.52%，河南 19.32%，河北 17.97%，湖南 17.57%；比较低的地区包括西藏 0.52%，新疆 3.47%，青海 3.64%，甘肃 7.42%，内蒙古 8.54%。陕西虽然实行了 13 年免费教育，但是学费占教育经费总额的比重不低，为 14.97%，可见陕西的私立教育很发达。

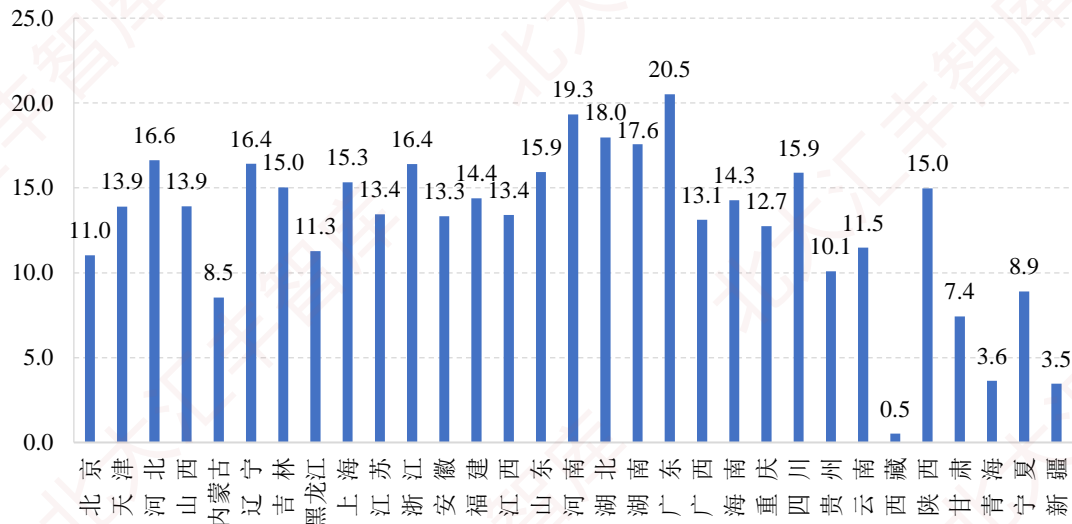


图 8 2021 年各地区学费占教育经费总额的比重

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

6.2 全国幼儿园到高中免费需增加的财政性教育经费

全国各级各类教育机构教育经费，包括国家财政性教育经费，民办学校中举办者投入，捐赠收入，事业收入。2021 年我国教育经费总额为 57,873.67 亿元。表 5 展示 2021 年各类教育经费占各级各类教育机构教育经费总额的比重。可以看出，在各类学校里，国家财政性教育经费都占最大份额。例如，国家财政性教育经费占中职教育经费的 87.62%，普通高中的 80.1%，幼儿园的 54.16%，普通高校的 62.3%。在财政性教育经费内，一般公共预算教育经费占比最高，政府性基金占比较低。例如，政府性基金安排的教育经费占中职教育经费的 8.35%，普通高中的 1.99%，幼儿园的 2.07%，普通高校的 2.63%。民办学校中举办者投入和捐赠收入都非常小。事业收入占比仅次于财政性教育经费。例如，事业收入占中职教育经费的 9.99%，普通高中的 17.8%，幼儿园的 43.38%，普通高校的 31.36%。图 9 直观地展示 2021 年各类学校教育经费构成。

表 5 2021 年全国各级各类教育机构教育经费收入占比

学校类别	教育经费 总额 (万元)	国家财 政性教 育经费 (%)	一般公共预算安排的教育经费		政府性基 金预算安 排的教育 经费 (%)	民办学校 中举办者 投入 (%)	捐赠 收入 (%)	事业收入	
			小计 (%)	一般公共预算 教育经费 (%)				小计 (%)	学费 (%)
总计	578736692.7	79.20	76.28	64.73	2.09	0.42	0.25	18.07	14.05
一. 高等学校	154355969.4	62.12	56.59	48.49	2.61	0.33	0.55	31.97	21.02
1. 普通高等学校	152415443.3	62.30	56.74	48.62	2.63	0.34	0.56	31.76	20.80
高等本科学校	121711446	60.92	55.77	46.71	1.62	0.26	0.68	32.39	20.01
高职高专学校	30703997.3	67.79	60.58	56.21	6.64	0.64	0.08	29.26	23.93
2. 成人高等学校	1940526.1	47.79	44.63	38.45	0.97		0.05	48.46	38.57
二. 中等职业学校	29679998.2	87.62	79.00	70.21	8.35	0.39	0.04	9.99	6.24
1. 中等专业学校	13872336.7	88.34	79.40	70.49	8.68	0.47	0.03	9.33	5.58
2. 职业高中	10438233.5	91.00	81.23	72.86	9.73	0.41	0.04	7.62	5.03
农村	4597981.4	92.59	81.37	73.90	11.21	0.43	0.07	6.17	3.78
3. 技工学校	4345851	78.15	71.41	63.22	5.85	0.13	0.03	16.64	10.43
4. 成人中专学校	1023577	83.65	83.04	68.92	0.39	0.30	0.02	14.96	9.86
三. 中学	156026058	85.90	84.41	74.87	1.47	0.52	0.14	12.51	10.72
1. 普通中学	155960569.3	85.90	84.41	74.87	1.47	0.52	0.14	12.52	10.72
普通高中	58411716.9	80.10	78.09	69.03	1.99	0.78	0.23	17.80	14.66
农村	22442272.1	80.19	78.36	69.74	1.79	1.02	0.30	17.66	14.16
普通初中	97548852.3	89.37	88.20	78.37	1.16	0.37	0.09	9.36	8.36
农村	51166928.2	93.06	92.49	82.31	0.56	0.41	0.09	5.90	5.12
2. 成人中学	65488.8	90.42	90.07	80.73	0.35		0.00	3.03	0.97
四. 小学	151636745.4	92.41	91.32	80.90	1.09	0.26	0.09	6.48	5.90
1. 普通小学	151636590.8	92.41	91.32	80.90	1.09	0.26	0.09	6.48	5.90
农村	83148895	95.74	95.22	84.02	0.52	0.26	0.07	3.40	2.96
2. 成人小学	154.5	100.00	100.00	94.95					
五. 特殊教育	2076849.4	98.60	97.20	84.31	1.40	0.02	0.14	0.50	0.35
1. 特殊教育学校	1986758.8	98.68	97.22	84.31	1.46	0.02	0.14	0.41	0.31
2. 工读学校	90090.7	96.84	96.78	84.36	0.06	0.14	0.05	2.49	1.25
六. 幼儿园	49859716.1	54.16	51.92	47.88	2.07	1.18	0.12	43.38	42.68
农村	20365239.5	60.98	58.85	54.09	2.09	1.01	0.07	37.13	36.51
七. 教育行政单位	4085076.9	96.79	93.08	79.23	3.71		0.20	0.37	
八. 教育事业单位	8527915.8	83.71	80.57	69.58	2.63		1.52	11.87	
九. 其他	22488363.5	98.56	97.53	20.70	1.00		0.00	1.07	0.22

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

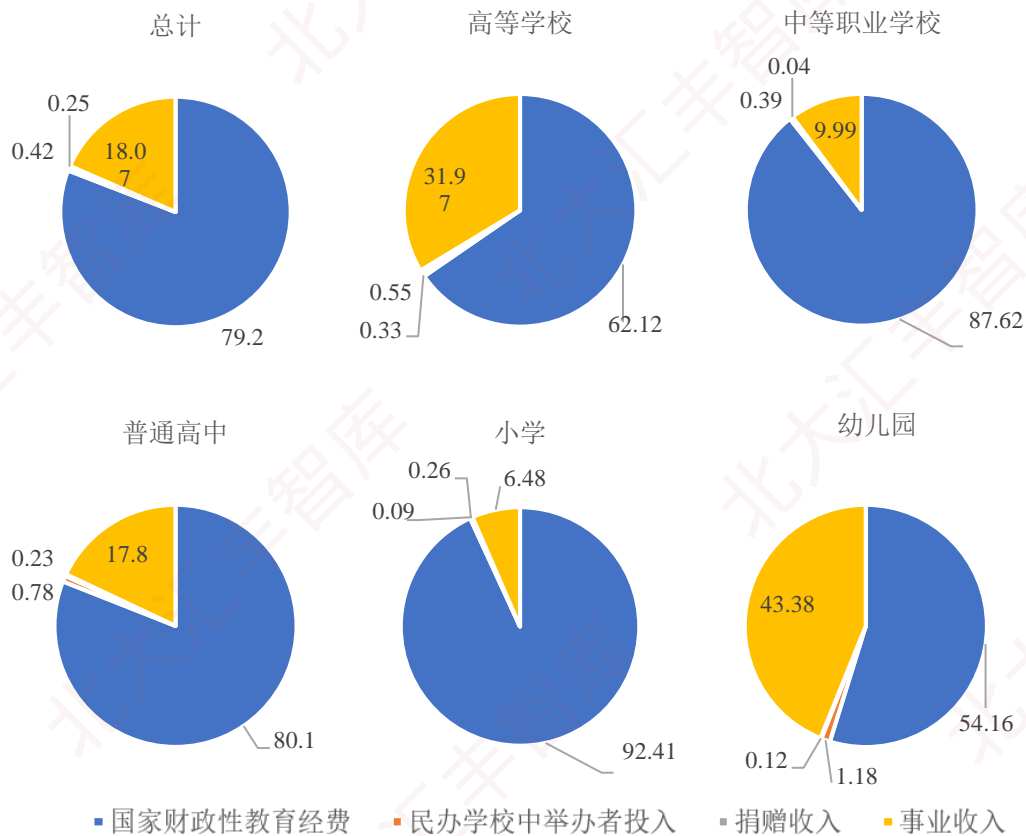


图9 2021年各类学校教育经费构成 (%)

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

图10展示2021年全国各级教育机构占国家财政性教育经费和捐赠的比重。国家财政性教育经费中，高等学校占20.92%，中职占5.67%，中学占29.24%，小学占30.57%。在捐赠中，高等学校占59.87%，中学占15.64%，小学占9.65%，幼儿园占4.15%。

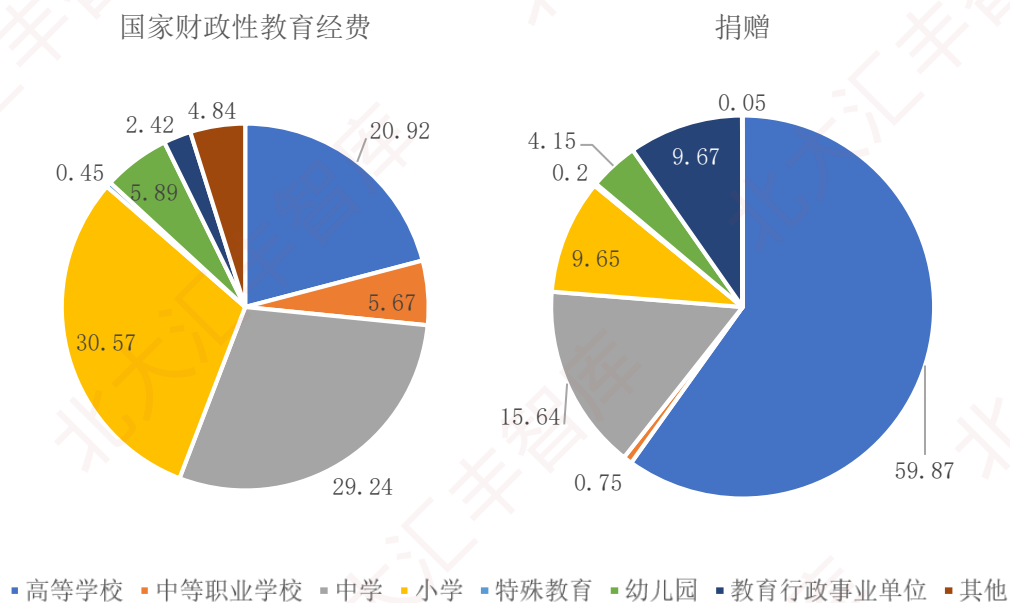


图 10 2021 年全国各级教育机构占国家财政性教育经费和捐赠的比重 (%)

资料来源：资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

表 6 2021 年幼儿园、高中和中等职业学校经费的规模 (亿元, %)

	中等职 业学校 和高中		普通高中	幼儿园	合计
	中等职业 学校				
教育经费总额	8809.17	2968.00	5841.17	4985.97	13795.14
财政性教育经费	7279.42	2600.68	4678.74	2700.45	9979.87
事业收入	1336.13	296.55	1039.58	2163.10	3499.22
学费	1041.77	185.32	856.45	2127.81	3169.57
财政性教育经费/教育经费总额	82.63	87.62	80.10	54.16	72.34
事业收入/教育经费总额	15.17	9.99	17.80	43.38	25.37
学费/教育经费总额	11.83	6.24	14.66	42.68	22.98
财政性教育经费/一般公共预算支出	2.96	1.06	1.90	1.10	4.05
事业收入/一般公共预算支出	0.54	0.12	0.42	0.88	1.42
学费/一般公共预算支出	0.42	0.08	0.35	0.86	1.29
财政性教育经费/GDP	0.63	0.23	0.41	0.23	0.87
事业收入/GDP	0.12	0.03	0.09	0.19	0.30
学费/GDP	0.09	0.02	0.07	0.19	0.28

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022；国家统计局，《中国统计年鉴》。

从表 6 可以看出，我国在幼儿园、高中和中等职业教育方面的财政性支出已经很大。2021 年，国家对中等职业学校财政性教育支出为 2,600.68 亿，占中职教育经费总额的 87.62%；普通高中为 4,678.74 亿元，占高中教育经费总额的 80.1%；幼儿园为 2,700.45 亿元，占幼儿园教育经费总额的 54.16%。中等职业学校、高中、和幼儿园加起来，国家财政性教育支出为 9,979.87 亿，占中等职业学校、高中、和幼儿园教育经费总额的 72.34%。

幼儿园的事业收入占到幼儿园教育经费总额的 43.38%，幼儿园的学费占到幼儿园教育经费总额的 42.68%。高中和中职的事业收入占到高中和中职教育经费总额的 15.17%，高中和中职的学费占到高中和中职教育经费总额的 11.83%。再具体点，高中事业收入占到高中教育经费总额的 17.8%，高中的学费占到高中教育经费总额的 14.66%；中职的事业收入占到中职教育经费总额的 9.99%，中职的学费占到中职教育经费总额的 6.24%。

中等职业学校学费 185.32 亿元，普通高中 856.45 亿元，幼儿园 2,127.81 亿元，加起来 3,169.57 亿元。2021 年我国 2021 年一般公共预算财政支出 246,322 亿元。国家若免除高中和中等职业学校学费，一般公共预算支出需要增加 0.42%，国家若免除现有的幼儿园学费 0.86%；如果取消高中和中等职业学校学费以及幼儿园的学费，那么，一般公共预算支出需要增加 1.29%。

中等职业学校事业收入(包括学费)296.55亿元,普通高中1,039.58亿元,幼儿园2,163.1亿元,加起来3,499.22亿元。国家若免除高中和中等职业学校事业收入,一般公共预算支出需要增加0.54%,国家若免除现有的幼儿园学费0.88%;如果取消高中和中等职业学校学费以及幼儿园的学费,那么,一般公共预算支出需要增加1.42%。

学费占GDP的比重更少。2021年我国GDP为1,149,237亿元。这样,高中和中等职业学校学费占GDP的比重为0.09%,幼儿园的学费占GDP的0.19%;高中和中等职业学校学费以及幼儿园的学费,加起来占GDP的0.28%。这就是说,增加财政性教育支出占GDP的比重0.28%,就可以把幼儿园、高中、中职学校的学费免了。

高中和中等职业学校的事业收入占GDP的比重为0.12%,幼儿园的事业收入占GDP的0.19%;高中和中等职业学校学费以及幼儿园的事业收入,加起来占GDP的0.3%。也就是说,增加财政性教育支出占GDP的比重0.3%,就可以把幼儿园、高中、中职学校事业收入(学费、住宿费等)免了。

在总的学费栏目里,小学和中学的学费都不少,大家一定奇怪,不是实行义务教育了吗,为什么还有那么高得学费?这是因为,还有很多私立小学和中学,他们在收费。表9列出民办学校的收费情况,可以看出,民办学校的收费占初中和小学总的学费的绝大部分。私立幼儿园,很多都是盈利性的,收费很高。如果国家办,费用会降低。

表7 2021年全国民办学校教育经费(亿元)

	教育总经费		财政性教育经费		事业收入		学费		
	总经费	民办	教育经费	民办	事业收入	民办	学费	民办	民办占比%
合计	57873.67	6949.43	45835.31	8.87	10457.52	5671.87	8130.65	5240.86	64.46
一、高等学校	15435.60	1829.02	9588.38	4.48	4934.71	1461.74	3244.54	1306.63	40.27
1.普通高等学校	15241.54	1828.92	9495.64	4.48	4840.67	1461.67	3169.70	1306.55	41.22
高等本科学校	12171.14	1450.70	7414.24	4.06	3942.34	1192.98	2434.90	1071.68	44.01
高职高专学校	3070.40	378.22	2081.39	0.42	898.33	268.69	734.80	234.87	31.96
2.成人高等学校	194.05	0.10	92.74		94.04	0.08	74.84	0.08	0.10
二、中等职业学校	2968.00	245.39	2600.68	0.33	296.55	156.44	185.32	127.00	68.53
1.中等专业学校	1387.23	101.88	1225.53	0.30	129.40	60.19	77.40	49.38	63.79
2.职业高中	1043.82	83.11	949.91	0.03	79.51	54.71	52.50	44.11	84.02
#农村	459.80	29.85	425.71	0.03	28.38	18.67	17.36	15.26	87.90
3.技工学校	434.59	49.48	339.62		72.32	32.55	45.31	26.29	58.01
4.成人中专学校	102.36	10.92	85.62		15.31	8.99	10.10	7.22	71.49
三、中学	15602.61	1876.43	13402.30	2.39	1952.65	1561.13	1672.19	1409.34	84.28
1.普通中学	15596.06	1876.43	13396.38	2.39	1952.45	1561.13	1672.12	1409.34	84.28
普通高中	5841.17	782.93	4678.74	1.14	1039.58	664.27	856.45	594.80	69.45
#农村	2244.23	292.66	1799.68	0.88	396.24	234.10	317.69	204.72	64.44

普通初中	9754.89	1093.50	8717.64	1.25	912.87	896.86	815.67	814.55	99.86
#农村	5116.69	382.66	4761.77	0.40	301.91	297.21	262.09	261.61	99.82
2. 成人中学	6.55		5.92		0.20		0.06		
四、小学	15163.67	1194.02	14013.11	0.76	982.72	964.82	895.18	893.99	99.87
1. 普通小学	15163.66	1194.02	14013.10	0.76	982.72	964.82	895.18	893.99	99.87
*农村	8314.89	361.87	7960.54	0.20	282.62	276.13	246.13	245.94	99.92
2. 成人小学	0.02		0.02						
五、特殊教育	207.68	1.83	204.78		1.04	0.76	0.74	0.71	96.72
1. 特殊教育学校	198.68	1.63	196.06		0.82	0.64	0.62	0.60	96.12
2. 工读学校	9.01	0.21	8.72		0.22	0.12	0.11	0.11	100.00
六、幼儿园	4985.97	1802.74	2700.45	0.91	2163.10	1526.98	2127.81	1503.19	70.65
#农村	2036.52	585.32	1241.94	0.18	756.14	491.50	743.46	483.10	64.98

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

从表 7 可以看出，民办学校在事业收入及学费中占的比例相当大。民办学校在中等职业学校学费中占 63.79%，在高中学费中占 69.45%，在幼儿园学费中占 70.65%，在小学学费中占 99.87%！虽然，小学实行义务教育，但仍然有民办学校，其学费为 893.99 亿元。这是相当大的。图 11 直观地显示各级学校中民办学校在学费中的占比。

如果幼儿园实行义务教育，仍有一部分人愿意将孩子送入民办幼儿园，那么，国家可以节省一大笔费用。2021 年，民办幼儿园的学费为 1503.19 亿元。假定 2/3 的民办幼儿园继续开办，仅 1/3 的民办幼儿园转为公办，那么，国家就可以省大约 1,000 亿元的开支。

从表 6 可以看出，实现幼儿园、高中和中职免学费每年需要追加 3,169.57 亿元，免事业费每年需要追加 3,499.22 亿元。其中，幼儿园免费财政负担最重，免学费财政需要负担 2,127.81 亿元，免事业费需要 2,163.1 亿元；但若减去 1,000 亿元，财政负担会大大降低。

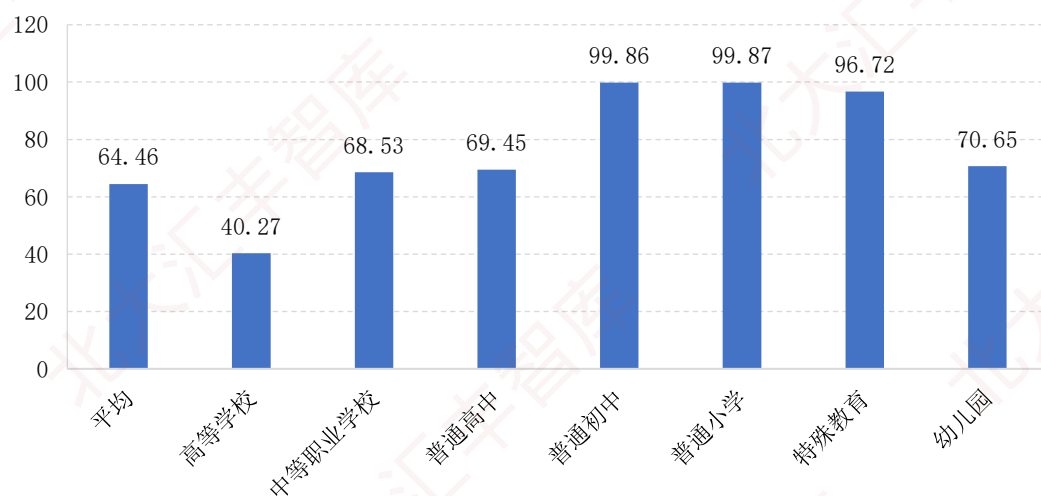


图 11 2021 年民办学校在学费中所占比重 (%)

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

6.3 各地区实施幼儿园、高中和中职阶段免费需增加多少财政性经费？

6.3.1 各地区普通高中、中等职业学校、幼儿园的事业收入和学费

实施幼儿园、高中和中职阶段免费需增加的财政性经费大体上就是普通高中、中等职业学校、幼儿园的事业收入（其中包括学费）。表 8 显示 2021 年各地区普通高中、中等职业学校、幼儿园的事业收入和学费及其占财政性教育经费和 GDP 的比重。新疆的幼儿园、高中和中职的事业收入仅占财政性教育经费 1.7%，青海占 2.5%，甘肃占 3.22%，北京占 3.08%；然而，广东占 11.2%，河南占 11.15%，湖南占 10.58%。新疆的幼儿园、高中和中职的事业收入占 GDP 的 0.12%，青海占 0.21%，甘肃占 0.25%，北京占 0.2%；然而，广东占 0.44%，河南占 0.44%，湖南占 0.41%，贵州占 0.45%。图 12 直观地展示 2021 年各地区事业收入和学费占 GDP 的比重。

表 8 2021 年各地区普通高中、中等职业学校、幼儿园的事业收入和学费及其占财政性教育经费和 GDP 的比重

地区	普通高中		中等职业学校		幼儿园	
	事业收入 (亿元)	其中学费 (亿元)	事业收入 (亿元)	其中学费 (亿元)	事业收入 (亿元)	其中学费 (亿元)
合计	1039.57900	856.45210	296.54810	185.31530	2163.09600	2127.80500
北京	19.89701	16.32661	4.19178	2.81189	58.31985	57.26144
天津	6.70611	6.31971	1.39960	1.01125	24.93556	24.69170
河北	62.31084	53.04665	17.58964	12.55160	74.32412	73.61583
山西	23.52109	19.94627	3.38361	1.67642	36.53141	36.07291
内蒙古	4.96149	3.44812	1.83363	1.27103	27.11540	27.06114
辽宁	18.95296	16.52218	4.98353	3.65063	48.29032	47.12568
吉林	9.08677	8.38497	2.38857	1.82009	20.29333	19.96818
黑龙江	9.51276	8.47999	3.78799	2.72521	17.55815	16.79367
上海	28.36766	27.42234	3.44769	2.48696	62.86543	62.63542
江苏	54.55302	47.49014	24.20373	14.90461	144.28500	143.95300
浙江	78.03204	67.59977	11.52120	6.34009	149.59130	147.14340
安徽	52.42260	41.40235	13.30726	8.41929	63.06537	61.73890
福建	27.48149	23.96397	5.15639	2.55176	67.86989	67.23570
江西	38.34937	27.43157	13.60966	9.58744	49.12291	45.05944
山东	69.38790	61.36462	18.23578	11.57229	173.58850	173.57230
河南	80.79627	64.65421	16.97564	9.90423	158.80360	153.90580
湖北	45.32652	35.71303	9.57719	5.62628	85.94394	83.87381
湖南	60.95183	46.44151	22.03279	13.99744	107.00490	104.43280
广东	141.35990	118.52560	44.82095	32.28649	365.02610	361.32340
广西	27.97504	21.14762	9.93574	1.90837	64.38673	63.21274
海南	8.28491	7.04621	1.35680	0.83564	16.92640	15.74980

重庆	17.93563	14.09916	9.96266	4.12300	49.44028	47.75050
四川	53.89307	39.17397	19.07782	12.32240	110.79360	109.57480
贵州	35.98166	28.20011	6.47462	3.55861	46.08871	45.56708
云南	29.61540	25.23010	9.38768	6.38491	55.67423	54.98001
西藏	0.14690	0.11567	0.01362		0.58079	0.50486
陕西	15.01287	10.93380	12.88065	8.90077	43.89761	43.10121
甘肃	7.86651	7.11449	2.30138	0.72034	15.57394	15.37689
青海	1.85387	1.51240	0.31494	0.13708	4.97678	4.96288
宁夏	3.41304	2.79457	1.01389	0.66423	7.64836	7.53186
新疆	5.62216	4.60035	1.38168	0.56499	12.57377	12.02824

表(续)

地区	事业收入 总额 (亿元)	学费 总额 (亿元)	政府财政性 教育经费 (亿元)	事业收入 总额/政 府财政性 教育经费 (%)	学费总额 /政府财 政性教育 经费 (%)	GDP (亿元)	事业收入 总额 /GDP (%)	学费总额 /GDP (%)
合计	3499.22	3204.86	44190.88	7.92	7.25	1149237.00	0.30	0.28
北京	82.41	77.46	2019.75	4.08	3.84	40,269.55	0.20	0.19
天津	33.04	32.27	617.46	5.35	5.23	15,695.05	0.21	0.21
河北	154.22	139.92	1759.41	8.77	7.95	40,391.27	0.38	0.35
山西	63.44	58.15	914.48	6.94	6.36	22,590.16	0.28	0.26
内蒙古	33.91	31.83	767.01	4.42	4.15	20,514.19	0.17	0.16
辽宁	72.23	68.46	941.24	7.67	7.27	27,584.08	0.26	0.25
吉林	31.77	30.50	627.71	5.06	4.86	13,235.52	0.24	0.23
黑龙江	30.86	28.76	794.34	3.88	3.62	14,879.19	0.21	0.19
上海	94.68	92.77	1465.84	6.46	6.33	43,214.85	0.22	0.21
江苏	223.04	206.68	3187.36	7.00	6.48	116,364.20	0.19	0.18
浙江	239.14	223.53	2456.75	9.73	9.10	73,515.76	0.33	0.30
安徽	128.80	112.89	1608.07	8.01	7.02	42,959.18	0.30	0.26
福建	100.51	94.39	1255.77	8.00	7.52	48,810.36	0.21	0.19
江西	101.08	86.14	1338.37	7.55	6.44	29,619.67	0.34	0.29
山东	261.21	246.53	2775.43	9.41	8.88	83,095.90	0.31	0.30
河南	256.58	233.36	2093.31	12.26	11.15	58,887.41	0.44	0.40
湖北	140.85	127.28	1600.85	8.80	7.95	50,012.94	0.28	0.25
湖南	189.99	167.44	1582.93	12.00	10.58	46,063.09	0.41	0.36
广东	551.21	515.84	4605.70	11.97	11.20	124,369.67	0.44	0.41
广西	102.30	87.44	1340.95	7.63	6.52	24,740.86	0.41	0.35
海南	26.57	24.81	378.59	7.02	6.55	6,475.20	0.41	0.38
重庆	77.34	67.66	1086.66	7.12	6.23	27,894.02	0.28	0.24
四川	183.76	162.29	2184.16	8.41	7.43	53,850.79	0.34	0.30
贵州	88.54	77.85	1279.91	6.92	6.08	19,586.42	0.45	0.40
云南	94.68	87.29	1414.66	6.69	6.17	27,146.76	0.35	0.32

西藏	0.74		329.45	0.23		2,080.17	0.04	
陕西	71.79	63.73	1277.53	5.62	4.99	29,800.98	0.24	0.21
甘肃	25.74	23.41	799.06	3.22	2.93	10,243.31	0.25	0.23
青海	7.15	6.63	285.38	2.50	2.32	3,346.63	0.21	0.20
宁夏	12.08	11.11	250.56	4.82	4.43	4,522.31	0.27	0.25
新疆	19.58	17.74	1152.21	1.70	1.54	15,983.65	0.12	0.11

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

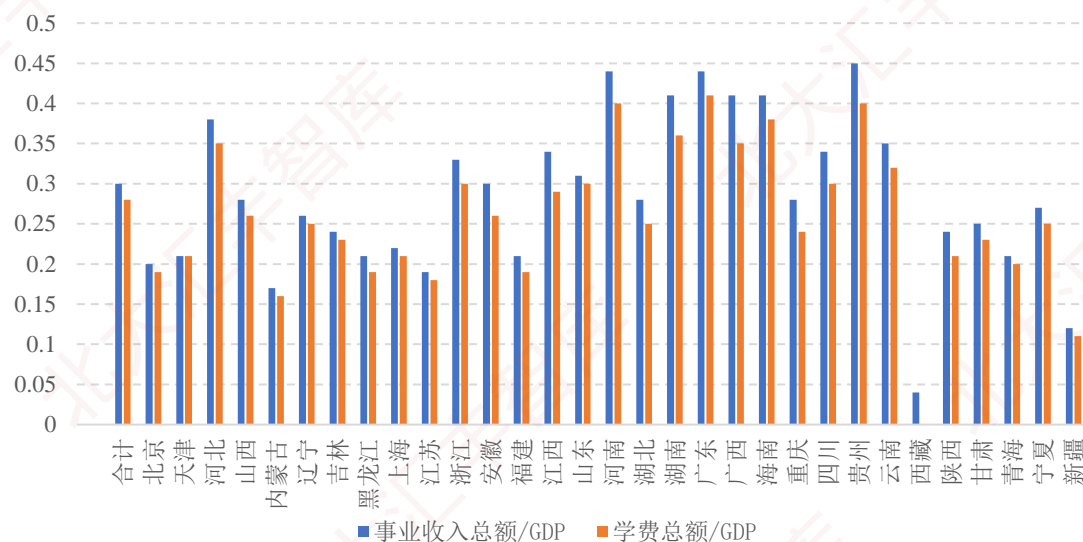


图 12 2021 年各地区事业收入和学费占 GDP 的比重 (%)

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

6.3.2 各地区实行普通高中、中等职业学校和幼儿园免费的潜力

这节分析一下各地区财政性教育经费占一般公共预算收入和一般公共预算支出的比重，以及占 GDP 的比重。这样就能看出各省的潜力。

表 9 显示各省财政性教育经费占 GDP 的比重。非常让人惊讶，各省差别非常大。江苏财政性教育经费占 GDP 的比重为 2.74%，福建为 2.57%。许多省份的这一比重低于 4%。图 13 显示直观地各省财政性教育经费占 GDP 的比重。

如果实行幼儿园、高中和中职免费教育，江苏和福建财政性教育经费占 GDP 的比重仍然低于 3%；辽宁、上海、山东、河南、河北和湖南的财政性教育经费占 GDP 的比重仍然低于 4%。

2021 年在财政性教育经费中，中央的占比为 5.89%，地方为 94.11%。可见中央占比很少。中央给各地区的财政性教育经费差别也很大（见图 14）。2021 年中央财政性教育经费占比，在北京为 34.99%，天津为 13.27%，上海 14.51%，湖北 14.16%，陕西 12.67%，新疆 10.22%；而在河北仅为 0.93，山西 0.56%，内蒙古 0.25%，河南 0.48%，广西 0.23%，海南 0.33%，贵州 0.13%，云

南 0.30%，青海 0.02%。有的地区，中央财政性教育经费占比低，并不代表中央政府对这个地区补助少，比如青海，中央政府的转移支付是相当大的。

表 9 2021 年各地区财政性教育经费（亿元，%）

地区	财政性教育经费			一般公共预算支出	财政性教育经费总额/GDP	财政性教育经费总额/一般公共预算支出	事业收入总额/GDP (%)	若实行免费教育财政性教育经费总额/GDP
	总额	中央占比%	地方占比%					
北京	2019.75	34.99	65.01	7205.12	5.02	28.03	0.30	5.32
天津	617.46	13.27	86.73	3152.55	3.93	19.59	0.20	4.13
河北	1759.41	0.93	99.07	8848.21	4.36	19.88	0.21	4.57
山西	914.48	0.56	99.44	5046.62	4.05	18.12	0.38	4.43
内蒙古	767.01	0.25	99.75	5239.57	3.74	14.64	0.28	4.02
辽宁	941.24	7.86	92.14	5879.21	3.41	16.01	0.17	3.58
吉林	627.71	9.93	90.07	3696.84	4.74	16.98	0.26	5.00
黑龙江	794.34	8.62	91.38	5104.81	5.34	15.56	0.24	5.58
上海	1465.84	14.51	85.49	8430.86	3.39	17.39	0.21	3.60
江苏	3187.36	5.75	94.25	14585.26	2.74	21.85	0.22	2.96
浙江	2456.75	3.12	96.88	11014.59	3.34	22.30	0.19	3.53
安徽	1608.07	4.19	95.81	7591.05	3.74	21.18	0.33	4.07
福建	1255.77	3.20	96.80	5204.72	2.57	24.13	0.30	2.87
江西	1338.37	0.30	99.70	6778.87	4.52	19.74	0.21	4.73
山东	2775.43	2.75	97.25	11713.16	3.34	23.69	0.34	3.68
河南	2093.31	0.48	99.52	9784.29	3.55	21.39	0.31	3.86
湖北	1600.85	14.16	85.84	7933.67	3.20	20.18	0.44	3.64
湖南	1582.93	3.90	96.10	8325.5	3.44	19.01	0.28	3.72
广东	4605.70	2.32	97.68	18247.01	3.70	25.24	0.41	4.11
广西	1340.95	0.23	99.77	5806.54	5.42	23.09	0.44	5.86
海南	378.59	0.33	99.67	1971.37	5.85	19.20	0.41	6.26
重庆	1086.66	4.75	95.25	4835.06	3.90	22.47	0.41	4.31
四川	2184.16	6.24	93.76	11215.69	4.06	19.47	0.28	4.34
贵州	1279.91	0.13	99.87	5590.01	6.53	22.90	0.34	6.87
云南	1414.66	0.30	99.70	6634.36	5.21	21.32	0.45	5.66
西藏	329.45	0.00	100.00	2027.01	15.84	16.25	0.35	16.19
陕西	1277.53	12.67	87.33	6069.22	4.29	21.05	0.04	4.33
甘肃	799.06	4.41	95.59	4032.56	7.80	19.82	0.24	8.04
青海	285.38	0.02	99.98	1854.52	8.53	15.39	0.25	8.78
宁夏	250.56	2.97	97.03	1427.89	5.54	17.55	0.21	5.75
新疆	1152.21	10.22	89.78	5376.91	7.21	21.43	0.27	7.48
合计	44190.88	5.89	94.11					

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

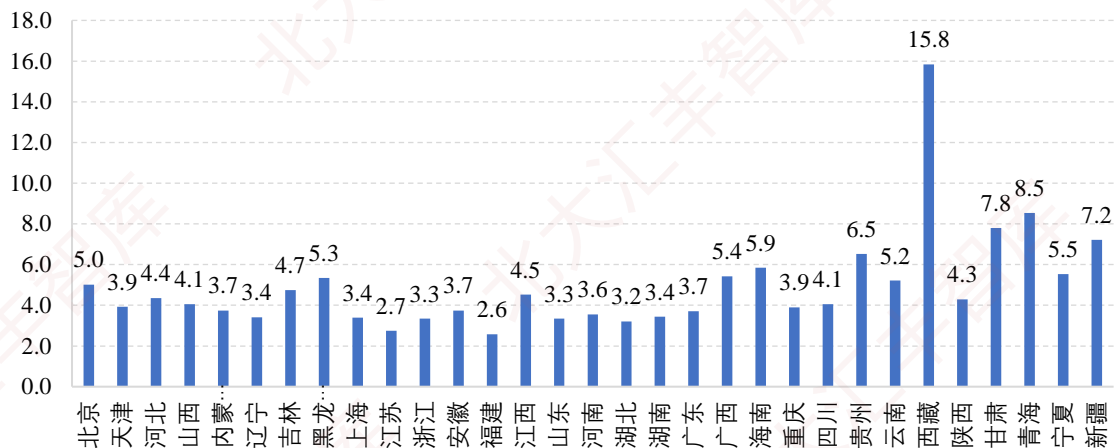


图 13 2021 年各地区财政性教育经费占 GDP 比重

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

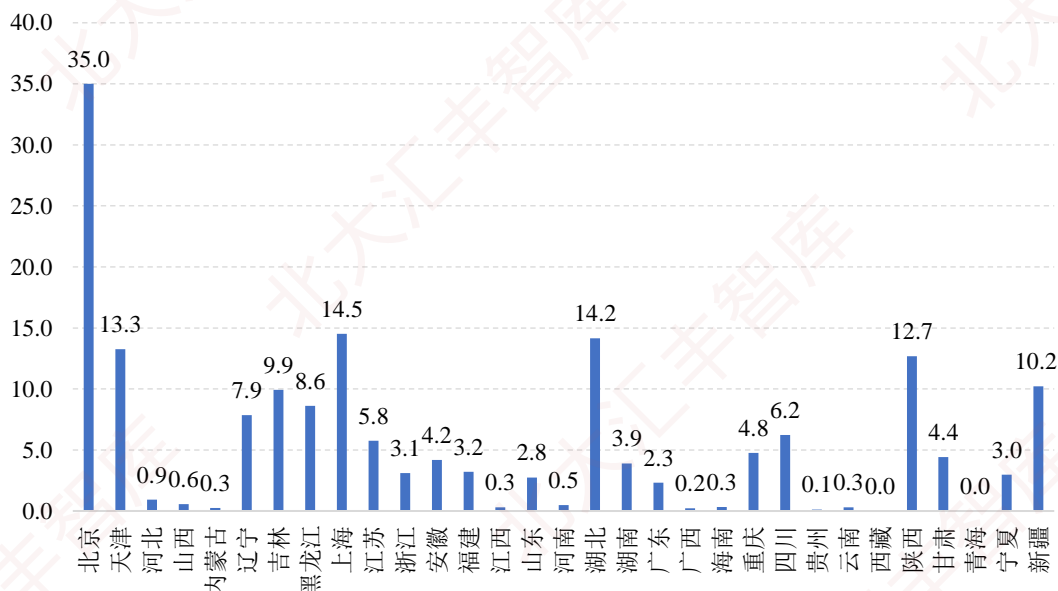


图 14 2021 年中央财政性教育经费占财政性教育经费总额的比重 (%)

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费年鉴》2022。

7. 如何为幼儿园和高中免费教育融资？

前面讲过，国家已经承担了教育经费的大部分，要追加教育资金不多。财政性教育经费已经达到高中这个教育经费的 80%，和幼儿园教育的 50%多。所以，实现全部免费，政府要追加的财力并不多。中职需要 296.55 亿元，高中需要 1,039.58 亿元，幼儿园需要 2,163.10 亿元，每年总共需要约 3,500 亿元。如果财政确实达不到，先从幼儿园开始，然后再高中。

7.1 增加政府教育支出

中国教育支出占 GDP 的比重低于世界许多国家。表 10 展示部分国家和地区教育支出占 GDP 比重。教育支出占 GDP 比重阿根廷为 4.65%，巴西为 5.77%，芬兰 5.69%，法国 5.25%，德国 4.53%，美国 5.44%，英国 5.33%，韩国 4.8%，日本 3.32%，中国 3.3%。这里，中国政府教育经费只算上了一般公共预算的教育经费，没有算上政府性基金安排的教育经费。

表 10 部分国家和地区教育支出占 GDP 比重

Economy 经济体	Year 年份	Government expenditure on education, total (% of GDP)政府教育支出占 GDP 比重	Economy 经济体	Year 年份	Government expenditure on education, total (% of GDP)政府教育支出占 GDP 比重
Argentina 阿根廷	2021	4.65	S. Korea 韩国	2020	4.80
Australia 澳大利亚	2021	5.56	Luxembourg 卢森堡	2021	4.64
Austria 奥地利	2021	4.99	Macao 澳门	2021	5.25
Belgium 比利时	2021	6.23	Malaysia 马来西亚	2022	3.51
Brazil 巴西	2020	5.77	Mexico 墨西哥	2020	4.63
Canada 加拿大	2022	4.14	Mongolia 蒙古	2022	4.26
Chile 智利	2020	5.63	New Zealand 新西兰	2021	5.54
China 中国	2021	3.30	Norway 挪威	2021	5.04
Denmark 丹麦	2021	6.04	Peru 秘鲁	2022	3.89
Egypt 埃及	2015	3.93	Philippines 菲律宾	2022	3.58
Finland 芬兰	2021	5.69	Poland 波兰	2021	4.94
France 法国	2021	5.25	Portugal 葡萄牙	2021	4.71
Germany 德国	2021	4.53	Russia 俄罗斯	2020	3.70
Greece 希腊	2021	4.06	Singapore 新加坡	2022	2.39
Honduras 洪都拉斯	2022	5.36	South Africa 南非	2022	6.18
Hong Kong 香港	2022	3.73	South Sudan 南苏丹	2016	1.57
Hungary 匈牙利	2021	5.00	Spain 西班牙	2021	4.59
Iceland 冰岛	2021	7.73	Sweden 瑞典	2021	6.68
India 印度	2021	4.64	Switzerland 瑞士	2021	5.04
Indonesia 印度尼西亚	2021	3.05	Thailand 泰国	2022	2.61
Iran 伊朗	2020	3.21	Ukraine 乌克兰	2021	5.74
Ireland 爱尔兰	2021	2.99	United Arab Emirates 阿联酋	2021	3.90
Israel 以色列	2021	7.42	United Kingdom 英国	2021	5.33
Italy 意大利	2021	4.13	United States 美国	2020	5.44
Japan 日本	2021	3.32	Vietnam 越南	2022	2.90
Kazakhstan 哈萨克斯坦	2022	4.21	Zambia 赞比亚	2022	3.58
Kenya 肯尼亚	2022	4.08	Cuba 古巴	2020	11.53

资料来源：World Bank, 2024, <https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/se-xpd-totl-gd-zs#data-table-section>

表 11 展示 2000-2022 教育经费总额、国家财政性教育经费和一般公共预算教育经费。国家财政性教育经费占 GDP 的比重从 2000 年的 2.56% 增加到 2012 年的 4.28%，然后下降到 2022 年 4.01%。一般公共预算教育经费占 GDP 的比重从

2000 年的 2.19% 增加到 2012 年的 3.91%，然后下降到 2022 年 3.25%。

图 15 直观地展示 2001-2022 国家财政性教育经费占 GDP 的比重以及一般公共预算教育经费占 GDP 的比重。只要增加教育支出占 GDP 的比重 0.3%，中国就可以实现从幼儿园到高中的免费教育。这是应该是可以做到的。

表 11 2000-2022 教育经费总额、国家财政性教育经费、一般公共预算教育经费

年份	教育经费总额	国家财政性教育经费	国家财政性教育经费/GDP	一般公共预算教育经费	一般公共预算教育经费		一般公共预算教育经费/GDP	一般公共预算教育经费/国家财政性教育经费	国家财政性教育经费/教育经费总额
					中央	中央占比			
2000	3849.08	2562.61	2.56	2191.77			2.19	85.53	66.58
2001	4637.66	3057.01	2.76	2705.65			2.44	88.51	65.92
2002	5480.03	3491.4	2.87	3254.94			2.68	93.23	63.71
2003	6208.27	3850.62	2.80	3619.1			2.63	93.99	62.02
2004	7242.6	4465.858	2.76	4244.42			2.62	95.04	61.66
2005	8418.84	5161.076	2.76	4946.04			2.65	95.83	61.30
2006	9815.31	6348.365	2.89	6135.35			2.79	96.64	64.68
2007	12148.07	8280.214	3.07	8094.34			3.00	97.76	68.16
2008	14500.74	10449.63	3.27	10212.97			3.20	97.74	72.06
2009	16502.71	12231.09	3.59	11419.3			3.35	93.36	74.12
2010	19561.85	14670.07	3.65	13489.56	2547.34	18.88	3.36	91.95	74.99
2011	23869.29	18586.7	3.93	16804.56	3268.59	19.45	3.55	90.41	77.87
2012	27695.97	22236.23	4.28	20314.17	3781.55	18.62	3.91	91.36	80.29
2013	30364.72	24488.22	4.16	21405.67	4101.59	19.16	3.64	87.41	80.65
2014	32806.46	26420.58	4.15	22576.01	4101.59	18.17	3.55	85.45	80.53
2015	36129.19	29221.45	4.26	25861.87	4245.58	16.42	3.77	88.50	80.88
2016	38888.39	31396.25	4.22	27700.63	4439.68	16.03	3.72	88.23	80.73
2017	42562.01	34207.75	4.14	29919.78	4663.16	15.59	3.62	87.46	80.37
2018	46143	36995.77	4.11	31992.73	5007.72	15.65	3.55	86.48	80.18
2019	50178.12	40046.55	4.04	34648.57	5322.32	15.36	3.50	86.52	79.81
2020	53033.87	42908.15	4.22	36310.47	5413.71	14.91	3.57	84.62	80.91
2021	57873.67	45835.31	4.01	37463.36	5612.00	14.98	3.28	81.73	79.20
2022	61329.14	48472.91	4.01	39256.96	5715.56	14.56	3.25	80.99	79.04

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》2022；国家统计局，《中国统计年鉴》，2023。

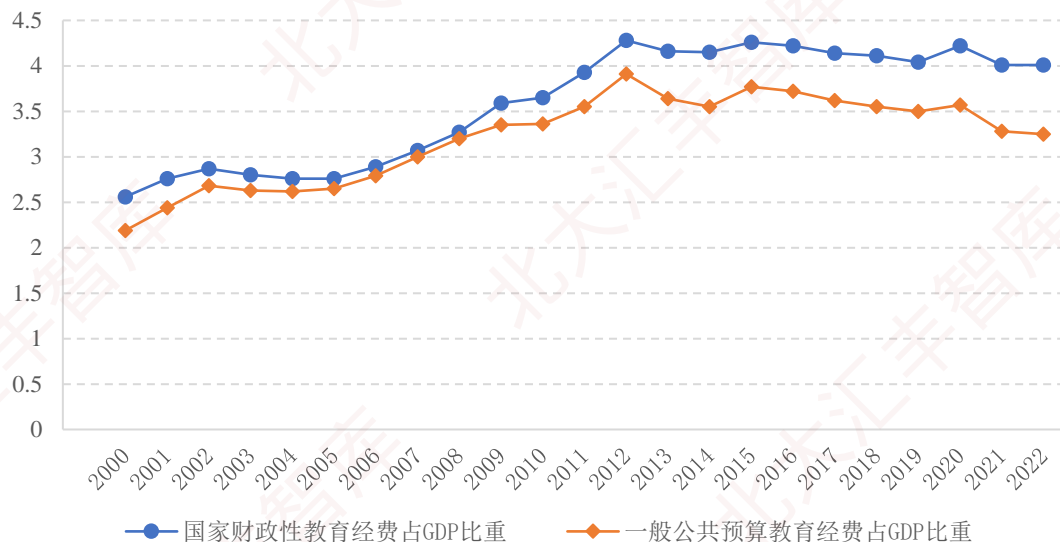


图 15 2001-2022 国家财政性教育经费及一般公共预算教育经费占 GDP 的比重 (%)
资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》 2022；国家统计局，《中国统计年鉴》，2023。

7.2 减少政府对外贷款，加大国内教育投资

研究表明，投资于教育或投资于人力资本积累的回报大于投资于其他物质资本。我国储蓄率高，资金充裕，最近各地都大张旗鼓，提倡“金龙出海”。前面算过，2021 年幼儿园、高中、中职的事业收入（包括学费）合计为 3499.22 亿元，学费为 3169.57 亿元。有统计显示，从 2000 到 2021 年，中国官方机构向发展中国家提供贷款和援助 1.34 万亿美元，遍及 165 个中、低收入国家。²⁴ 折算成人民币，数额就更大。国务院新闻办公室 2023 年 10 月 10 日披露，截至 2022 年底，中国进出口银行“一带一路”贷款余额达 2.2 万亿元，覆盖超过 130 个共建国家；中国国家开发银行已直接为 1300 多个“一带一路”项目提供金融服务，但其贷款余额尚未披露。不少债务国期待着中国政府减免债务。最近几年，我国减少了政府对外贷款，如果把腾出来的资金用在教育上，我国就能实现幼儿园到高中的免费教育。

7.3 中央分担更多的教育支出

目前，我国财政性教育经费大部分来自地方政府。例如，2021 年地方财政性教育经费占总财政性教育经费的 90.73%，中央占 9.27%；一般公共预算教育经费，地方占 95.49%，中央占 4.51%（见表 12）。仔细研究就会发现，中央的财政性教育经费主要用于高等教育，用于初等和中等教育的极少。例如，2021 年中央的经费占本科高等学校财政性教育经费的 35.18%，中等职业学校的 0.32%，普通高中的 0.61%，小学的 0.32%，和幼儿园的 0.63%。²⁵ 在美国，2021 年美国联邦政府为中小学教育提供了总费用的 11%（880 亿美元），各州政府提

²⁴ AidData. 2023. Global Chinese Development Finance Dataset, Version 3.0. Retrieved from <https://www.aiddata.org/data/aiddatas-global-chinese-development-finance-dataset-version-3-0>

²⁵ 教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》 2022。

供了 46% (3,840 亿美元)，地方政府提供了 44% (3,650 亿美元)。²⁶

表 12 2021 年中央和地方教育经费占比

	合计	中央	地方
经费来源	578736.69	10.10	89.90
一.国家财政性教育经费	458353.09	9.27	90.73
1.一般公共预算安排的教育经费	441487.07	8.85	91.15
(1)一般公共预算教育经费	374633.65	4.51	95.49
① 教育事业费	350681.25	4.57	95.43
② 基本建设经费	9683.14	8.98	91.02
③ 教育费附加	14269.25		100.00
(2)其他一般公共预算安排的教育经费	66853.42	33.15	66.85
① 科研经费	6180.61	64.18	35.82
② 其他	60672.81	29.99	70.01
2.政府性基金预算安排的教育经费	12109.77	1.97	98.03
彩票公益金	430.15	1.90	98.10
3.国有及国有控股企业办学中的企业拨款	273.52	12.68	87.32
4.校办产业和社会服务收入用于教育的经费	784.24	73.40	26.60
5.其他属于国家财政性教育经费	3698.48	69.03	30.97
二.民办学校中举办者投入	2423.82		100.00
三.捐赠收入	1426.65	47.06	52.94
港澳台及海外捐赠	43.90	38.28	61.72
四.事业收入	104575.16	11.31	88.69
学费	81306.53	4.88	95.12
五.其他教育经费	11957.97	29.09	70.91

资料来源：教育部财务司，国家统计局社会科技和文化产业统计司，《中国教育经费统计年鉴》2022。

在中国，目前劳动力已经相当流动。中等学校的毕业生会在全国范围内就业。在美国，一般来说，高等学校的毕业生，尤其是名校的毕业生，在全国范围内流动，中等学校的毕业生一般在当地就业。相反，在中国，高等学校的毕业生，尤其是名校的毕业生，一般流动较少，他们倾向于留在所在的大城市；而中等学校的毕业生，尤其是欠发达地区的，流动性很强，因为当地就业机会少。这样，中等学校培养出来的学生使全国各地，尤其使发达地区受益。中等教育在向全国提供具有正外部性的产品，中央政府理应承担更多的经费。

其次，目前地方财政十分困难。许多地方财政入不敷出。财政部公布，2024 年前三季度，全国一般公共预算收入同比下降 2.2%，其中税收下降 5.3%。地方严重依赖的政府性基金预算本级收入同比下降 8.9%，其中，国有土地使用权出让收入同比下降 24.6%。²⁷2023 年底，地方政府显性债务占 GDP 的比重为 32.32%，

²⁶ "Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education: FY 21," National Center for Education Statistics, August 2023.

https://nces.ed.gov/programs/digest/d23/tables/dt23_235.10.asp.

²⁷ 财政部网站，2024 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202410/content_6982907.htm

融资平台债务占 GDP 的比重为 57.68%，合起来为 90%！而中央政府一般公共预算账户的债务占 GDP 的比重仅为 23.82%。

为了刺激经济，中央政府鼓励地方政府发行专项债，用于基础设施建设。但是，在多年的大规模基础设施建设后，有利可图的基础设施项目已经不多，许多地方政府投资意愿不高。与其投入不盈利的基础设施，不如投资于回报率高的幼儿园和高中教育。

7.4 完善地方政府税制

我国缺乏地方性税种。许多国家，地方政府都有可靠的税收来源。例如在美国，地方政府主要依赖财产税，大部分州政府主要依赖销售税。增值税是我国最大的税种，中央政府和地方政府共享，各得 50%。目前增值最高税率已经从 17% 降到 13%。应该早日进行税制改革，建立地方主体税种，如销售税、财产税等。目前，增值税由生产地征收，没有生产企业的地方没有增值税收入，如西部一些农业县，近 90% 的政府支出靠上级政府转移支付。这种状况必须扭转。引入销售税后，在商品销售环节征税，没有生产企业的地方也能征收到税。个人财产税是行之有效的地方性税种，被许多国家地方政府采纳。我国在重庆和上海试点个人财产税已经十几年了，政府一直寻找机会将该税推广到全国，但顾及到短期经济波动和其因素，一直没有落实。应该从长计议，早日立法。有了地方性税种，地方政府就有了支持免费教育可靠的税收来源。

总之，今天的教育就是明天中国的竞争力，把免费教育扩大到幼儿园和高中阶段属于投资未来，既有利于效率的提高，又有利于公平的增进，是一举多得的举措，财政也负担得起，应该早日实现。我国 2003 年在农村开始推行新型合作医疗，以及 2009 年开始给农民发放少量养老金，这些都是具有里程碑意义的。实行幼儿园到高中免费教育将是另一件意义非凡的大事。



PHBS 智库

北京大学汇丰商学院

北大汇丰智库 (The PHBS Think Tank) 成立于 2020 年 7 月，旨在整合北京大学汇丰商学院各院属研究中心，统筹协调资源，重点从事有关宏观经济、国际贸易与投资、金融改革与发展、粤港澳大湾区可持续发展、城市与乡村发展、海上丝路沿线国家经济贸易与合作等领域的实证分析与政策研究，打造专业化、国际化的新型智库平台。北大汇丰智库由北京大学汇丰商学院创院院长海闻教授兼任主任，智库副主任为王鹏飞、巴曙松、任颀、魏炜、林双林。