

# 教育规划纲要实施以来 教育经费投入情况分析

王 红

[摘 要] 2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》颁布实施以来,在各级政府和社会的共同努力下,我国教育经费大幅增加,为教育改革发展提供了有力的物质基础,教育经费保障水平实现历史性突破。同时,我国财政教育投入结构进一步优化,资助体系更加完善。但也要看到,社会投入力度不够,对政策制定的目标依赖度较高,中部塌陷依然存在。“十三五”期间,应加强投入保障方面的供给侧结构性改革,建机制、创新投入方式,保障教育经费投入总体水平,提供充足、优质、人民群众满意的教育资源。

[关键词] 教育规划纲要;教育经费;投入机制

2010年7月,党中央、国务院出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《纲要》)。今年正值“十三五”的开局之年,本文拟通过梳理《纲要》颁布实施以来在教育经费投入方面的主要进展与问题,对“十三五”的教育发展有所启示。

## 一、主要进展

《纲要》颁布实施以来,中央和地方各级党委政府坚持教育优先发展战略,把教育投入作为支撑国家长远发展的基础性、战略性投资,积极采取有效措施,不断健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制,大幅度增加教育投入,为教育改革发展提供了有力的物质基础,教育经费保障水平实现历史性突破。同时,我国财政教育投入结构进一步优化,资助体系更加完善。

[收稿日期] 2016-03-05

[作者简介] 王红,上海市教育科学研究院智力开发研究所,电子邮箱地址:wang-hong1616@163.com。

### (一) 教育经费增速快于经济增速, 各级教育更有保障

全国教育经费总投入从 2010 年不到 2 万亿<sup>①</sup>, 增加到 2013 年首次突破 3 万亿, 2014 年已达 3.28 万亿, 翻了近一番。五年累计投入 13.5 万亿, 按当年价格年均增长 13.8%。同期, 国内生产总值(以下简称 GDP) 从 2010 年的 41 万亿<sup>②</sup>, 增加到 2014 年的 63.59 万亿<sup>③</sup>, 按当年价格年均增长 11.7%。教育经费总投入增速高于同期经济增速 2.1 个百分点。这主要得益于政府和社会各界的共同努力。

#### 1. 加大财政投入力度, 4% 目标如期实现

公共教育经费占 GDP 的比例是衡量政府对教育投入努力程度的指标, 一般认为 4% 是基础线。1993 年, 中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》提出, 国家财政性教育经费占 GDP 比例 2000 年要达到 4%。但由于我国 GDP 增长迅速、财政收入占 GDP 比例较低等多种原因, 这一目标未能如期实现。2010 年纲要又提出, 到 2012 年实现国家财政性教育经费占 GDP 4% 的目标。2011 年 3 月 5 日, 温家宝总理在十一届全国人大四次会议作政府工作报告时提出, 2012 年国家财政性教育经费占 GDP 比重达到 4%, 这是党中央、国务院向全国人民、向全世界做出的庄严承诺。为确保如期实现 4% 的目标, 教育部、财政部等部门, 依据教育法关于“两个比例”、“三个增长”的规定, 研究提出了进一步加大财政教育投入的政策建议。

一是分省核定财政教育支出比例。4% 是一个全国性指标。根据现行体制和政策规定, 只有对各级政府教育经费预算安排作明确规定, 中央和地方各级财政共同努力才能实现 4% 目标。因此, 根据各省财政教育投入状况、财力水平、教育规模和结构等因素, 分省、分年度合理核定了财政教育支出占公共财政支出的比例, 各省对市县, 也采取同样的办法进行合理分解, 逐级落实。

二是拓宽财政性教育经费来源渠道。国务院出台一系列政策文件, 统一了内外资企业征收教育费附加, 全面开征地方教育附加, 从土地出让收益中计提教育资金。2012 年, 来自这三大渠道的经费 2026 亿元, 占财政性教育经费比例 8.8%, 比 2010 年增加 1183 亿元, 提高了 3.1 个百分点, 是财政教育投入的重要补充。

三是建立财政教育投入评价激励机制。从财政教育支出增幅、财政教育支

---

① 本文中所使用的教育经费和教育事业数据除特别注明外, 均来自历年《中国教育经费统计年鉴》和《教育事业统计年鉴》。

② 数据来源:《中国统计年鉴-2015》。

③ 数据来源:国家统计局 2016 年 1 月 7 日公布的最终核实现数。

出比例、教育附加征收率、土地出让收益教育资金计提率四个方面,根据上年预算执行相关数据,对各省(区、市)财政教育投入状况进行动态监测、综合评价,并设立综合奖补资金。在党中央国务院高度重视和地方各级政府的共同努力下,2012年国家财政性教育经费首次超过2万亿,占GDP的比例如期实现了4%目标<sup>①</sup>,成为我国教育发展史上的一个重要里程碑。

4%目标实现后,2013年和2014年继续加大财政教育投入强度,落实法定增长,优先安排教育支出,完善落实新开辟的财政性教育经费来源渠道,该渠道2014年已达2419亿元,占财政性教育经费比例9.2%,比2012年提高了0.4个百分点,比2010年提高了3.4个百分点,绝对值净增1576亿元。2014年国家财政性教育经费达2.64万亿,占国内生产总值的比例守住了4%底线<sup>②</sup>。

## 2. 拓宽社会资源进入途径,努力扩大社会投入

社会投入即非财政性教育经费,主要包括民办学校举办者投入、社会捐赠经费、学费等。社会投入是教育投入的重要组成部分,与财政性教育投入缺一不可。为充分调动社会对教育投入的积极性,国家陆续出台多项政策,不断扩大社会资源进入教育途径,多渠道增加教育投入。

一是鼓励引导民间资金进入教育领域。出台《关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》,拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道,鼓励和引导民间资金以多种方式进入学前教育 and 学历教育领域、参与培训和继续教育,允许境内外资金依法开展中外合作办学,完善民办学校税费政策。民办学校总投入从2010年的1483亿元,增加到2014年的2718亿元,几近翻番。民办学校中举办者投入从2010年的105亿元,增加到2014年的131亿元,增长了24.6%,五年累计投入624亿元。

二是完善捐赠收入财政配比政策。除落实社会捐赠教育事业税前扣除有关政策外,为引导和鼓励社会各界向高校捐赠,拓宽高校筹资渠道,出台了《中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法》和《关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见》,进一步完善鼓励社会捐赠政策。2010-2014年,中央财政累计安排教育部直属高校捐赠收入财政配比资金近百亿元,进一步提高了高校争取社会资源、多渠道筹集办学资金的主动性和积极性。2014年,全国普通高校社会捐赠经费40亿元,占全国社会捐赠教育经费的一半,比2010年增长36%,五年累计收入198亿元。

三是完善非义务教育培养成本分担机制。自上世纪80年代开始,按照“谁

① 数据来源:《关于2012年全国教育经费执行情况统计公告》。

② 数据来源:《关于2014年全国教育经费执行情况统计公告》。

受益谁负担”的教育成本分担原则,对非义务教育实行收费制度。《纲要》颁布实施以来,受教育者合理分担培养成本的非义务教育成本分担机制得到进一步完善。在加大家庭经济困难学生资助力度的同时,出台《幼儿园收费管理暂行办法》,明确幼儿园可向入园幼儿收取保育教育费,对在幼儿园住宿的幼儿可以收取住宿费;出台《关于完善研究生教育投入机制的意见》,在完善研究生教育财政拨款制度和研究生奖助政策体系的基础上,全面实行研究生教育收费制度。研究生教育收费制度的实施,实现了与本专科生收费制度的顺利衔接,标志着非义务教育培养成本分担机制的全面建立。2014 年学费收入 4053 亿元,比 2010 年净增 1037 亿元,增长了 34.4%,五年累计 17628 亿元。

2014 年,全国民办学校举办者投入、社会捐赠经费、事业收入以及其他收入等非财政性教育经费达到 6386 亿元,比 2010 年净增 1494 亿元,增长了 30.5%,五年累计 27944 亿元,成为教育经费的重要补充。

3. 公办、民办各级各类学校保障水平进一步提高

上述政策的实施,保障了 2010 年以来教育经费大幅增加,公办、民办各级各类学校生均总经费也大幅提高(见表 1)。其中,从 2010 年以来国家三次上调农村义务教育公用经费基准定额,三次提高中西部地区校舍维修改造单位面积补助标准。义务教育生均经费增长最快。公办初中、小学增长了 90% 以上,民办学校增长 60% 左右。其中,民办农村小学增长了 96%。2010 年、2014 年

表 1 公办、民办各级各类学校生均总经费 单位:元

学校类别	公办			民办		
	2010 年	2014 年	2014 年比 2010 年 增长率(%)	2010 年	2014 年	2014 年比 2010 年 增长率(%)
普通高等学校	20498	26791	30.7	12092	13138	8.7
本科学校	23222	30162	29.9	12270	13467	9.8
高职高专	13482	17474	29.6	11700	12046	3.0
中等职业学校	8709	13996	60.7	3793	4934	30.1
普通高中	8120	13505	66.3	6048	8899	47.1
普通初中	6528	12816	96.3	4919	7495	52.4
农村初中	5874	11499	95.8	3366	5682	68.8
普通小学	4933	9433	91.2	3291	5579	69.5
农村小学	4560	8846	94.0	2121	4153	95.8
幼儿园	3622	6601	82.3	2388	3966	66.1

分两期实施学前教育三年行动计划,学前教育在园人数从2010年的2977万人,增加到2014年的4051万人,净增1074万人,公办幼儿园生均经费增长82%,民办幼儿园增长66%。

## (二) 生均拨款制度不断完善,拨款水平不断提高

2010年以来,根据国家办学条件基本标准和教育教学基本需要,各级学校生均拨款制度逐步建立健全,拨款水平不断提高。

### 1. 建立义务教育生均公用经费标准动态调整机制

从2010年到2014年,三次提高农村义务教育学校生均公用经费基准定额,中西部小学从400元提高到600元、初中从600元提高到800元,东部小学从450元提高到650元、初中从650元提高到850元。三次提高中西部地区校舍维修改造单位面积补助标准,中部由每平方米600元提高到800元,西部由700元提高到900元。农村义务教育阶段特殊教育学校和随班就读的残疾人公用经费标准提高到生均4000元。

2014年普通小学生均公共财政预算教育经费支出达7801元,比2010年的4098元增长90.3%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达2242元,比2010年的930元增长141.1%。

2014年,普通初中生均公共财政预算教育经费支出达10607元,比2010年的5415元增长95.9%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达2915元,比2010年的1348元增长116.2%。

### 2. 不断完善高等学校生均拨款制度

一是完善中央高校拨款制度。2010年以来,中央高校生均拨款标准经过上调后,达到了1.5万元。从2012年开始又对中央高校纳入招生计划的全日制研究生安排生均拨款,并提高标准,硕士生从1万元提高到2.2万元,博士生从1.2万元提高到2.8万元。建立健全了包括生均综合定额拨款、绩效拨款、奖助经费在内的中央高校研究生教育财政拨款体系。同时,要求各地参照中央高校研究生教育财政拨款模式,建立健全地方普通高校研究生教育拨款制度,加大财政投入力度。

二是提高地方高校拨款水平。为逐步解决地方高等教育投入机制存在的问题,进一步加大地方高等教育财政投入,出台了《关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》,推动各地制定地方高校生均拨款基本标准,逐步提高生均拨款水平。从2010年起,对生均拨款水平达到要求并不下降的省份每年给予定额奖励,对尚未达到要求省份提高生均拨款水平所需经费按一定比例奖补。2012年全国31个省份地方普通高校生均拨款水平都基本达到了1.2万元。

2014 年,普通本科高校生均公共财政预算教育经费支出达 19308 元,比 2010 年的 11745 元增长 64.4%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达 8933 元,比 2010 年的 5152 元增长 73.4%。

### 3. 推动建立高职院校生均拨款制度

为切实解决高职院校总体投入水平偏低的问题,出台《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》,要求到 2017 年,各地高职院校年生均财政拨款水平不低于 1.2 万元。中央建立奖补机制,根据各地生均拨款制度建立和完善情况等因素给予综合奖补。这是继农村义务教育经费保障机制和普通本科生均拨款制度之后,建立的又一项教育投入长效机制,对于高职教育来说具有里程碑意义。目前,全国所有省份都出台了高职院校生均拨款制度。

2014 年,普通高职高专学校生均公共财政预算教育经费支出达 10148 元,比 2010 年的 6281 元增长 61.6%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达 4352 元,比 2010 年的 2459 元增长 77%。

### 4. 建立中职学校生均拨款制度

为促进中等职业教育改革发展,整体提高中等职业学校经费水平和人才培养质量,促进中职学校办出特色、办出水平,出台《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》。要求到 2016 年底,各地应当建立完善中职学校生均拨款制度。以后年度,要结合财力积极采取有效措施,不断提高生均拨款水平,逐步建立生均拨款标准动态调整机制。上海、北京、江苏、浙江、重庆等部分省份出台了普通高中和学前教育的生均拨款制度。

2014 年,中等职业学校生均公共财政预算教育经费支出达 9428 元,比 2010 年的 5153 元增长 83%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达 3681 元,比 2010 年的 1468 元增长 150.7%。

此外,2014 年,普通高中生均公共财政预算教育经费支出达 9297 元,比 2010 年的 4782 元增长 94.4%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达 2700 元,比 2010 年的 1027 元增长 151.9%。2014 年,幼儿园生均公共财政预算教育经费支出达 3915 元,比 2010 年的 1870 元增长 109.4%。其中,生均公共财政预算公用经费支出达 1507 元,比 2010 年的 397 元增长 280%。

## (三) 政府加大投入,主渠道作用愈发明显

2010 年以来,国家财政性教育经费占教育经费总投入比例从 75% 提高到 81%,增加了 6 个百分点。从各级教育看,政府对各级教育采取了一系列投入政策,该比例均有很大程度的提高,政府主渠道作用愈发明显(见图 1)。

### 1. 义务教育

2010 年以来不断巩固和完善了农村义务教育教育经费保障机制改革确定

的“两免一补”政策(免除学杂费、免费提供教科书和补助寄宿生生活费)、生均公用经费标准、校舍维修改造长效机制、教师工资保障机制等,全面清理化解了农村义务教育学校“普九”债务,建立了中小学校舍安全保障机制。先后实施了中西部农村初中校舍改造工程二期、农村义务教育薄弱学校改造计划等一系列专项工程,不断提高义务教育经费保障水平。2014年,义务教育学校总投入中,国家财政性教育经费13550亿元,比2010年的7863亿元增长72%;所占比例95%,比2010年提高了1个百分点。不能小看这1个百分点的提高,这主要是基数比例大造成的。从这几年财政对义务教育的投入看,绝对值净增5687亿元,国家财政性教育经费增量的近一半用于了义务教育。

## 2. 学前教育

出台《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》。中央财政采取“以奖代补”的方式,从2011年起设立专项资金,支持各地实施学前教育重大项目。从2011年开始实施学前教育三年行动计划,从2014年开始实施计划二期。2014年,幼儿园总投入中,国家财政性教育经费934亿元,比2010年的244亿元增长282%,所占比例46%,比2010年提高了12个百分点;民办学校举办者投入42亿元;比2010年的28亿元增长48%,所占比例2%,比2010年下降了2个百分点;学费收入982亿元,比2010年的384亿元增长156%,所占比例48%,比2010年下降了5个百分点。

## 3. 高中阶段教育

对中等职业教育继续实施了中职教育改革发展示范性学校建设计划、中职学校教师素质提高计划等重大项目,出台《关于扩大中等职业教育免学费政策范围进一步完善国家助学金制度的意见》。2014年,中职学校总投入中,国家财政性教育经费1647亿元,比2010年的968亿元增长70%,所占比例86%,比2010年提高了15个百分点。非财政性教育经费259亿元,比2010年的389亿元下降33%,所占比例14%,比2010年下降15个百分点。其中,学费从2010年的277亿元减少到2014年的124亿元,下降了55%。对普通高中,启动了普通高中改造计划试点工作,出台《关于民族地区教育基础薄弱县普通高中建设规划的通知》,支持372所普通高中或完全中学校舍改扩建。2014年,普通高中总投入中,国家财政性教育经费2619亿元,比2010年的1322亿元增长98%,所占比例78%,比2010年提高了12个百分点。非财政性教育经费739亿元,比2010年的682亿元增长8%,所占比例22%,比2010年下降12个百分点。

## 4. 高等教育

继续实施了“211工程”、“985工程”、本科教学质量与教学改革工程等重

大项目。通过建立“以奖代补”机制,支持各地化解了地方高校债务 1000 多个亿,支持地方高校提高本科生均拨款水平。继续实施了国家示范性高职院校建设计划等。2014 年,普通高校总投入中,国家财政性教育经费 5145 亿元,比 2010 年的 2909 亿元增长 77%,所占比例 60%,比 2010 年提高了 8 个百分点。非财政性教育经费 3365 亿元,比 2010 年的 2596 亿元增长 30%,所占比例 40%,比 2010 年下降 8 个百分点。

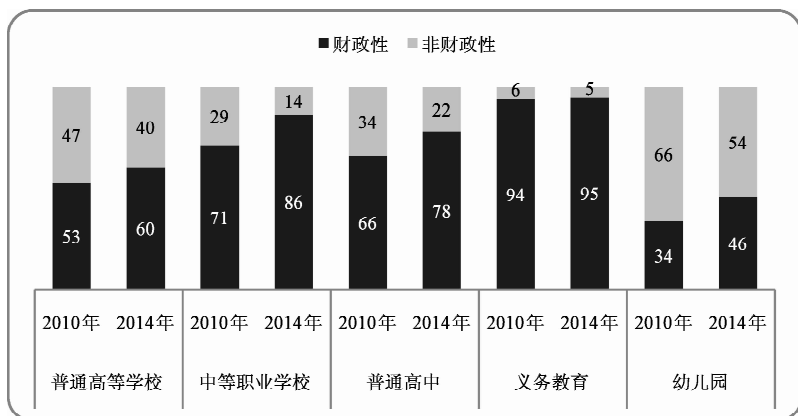


图 1 各级各类学校财政性经费所占比例 (%)

#### (四) 财政教育投入更加合理

2010 年以来,新增财政性经费坚持向农村地区、中西部地区、民族地区倾斜,向学前教育、特殊教育倾斜,向家庭经济困难学生倾斜,投入结构进一步优化,促进了各级教育的协调发展。

##### 1. 人均财政教育支出省际差距小于人均财政支出

2010 年以来,中央不断加大财政教育支出,三分之二都转移给了地方。对地方的转移支付资金从 1826 亿元<sup>①</sup>,增加到 2014 年的 2848 亿元<sup>②</sup>,增长了 56%。中央转移支付资金中,60% 给了义务教育,近 90% 给了中西部,20% 用于了学生资助<sup>③</sup>。对缩小地区间教育差距、促进教育公平功不可没。

差异系数是测算数据离散程度的相对指标,反映各地区之间某组数据的差异情况,其值越大表明各地区之间的差异程度越大。通过计算,2014 年人均财

① 数据来源:《关于 2010 年中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和地方预算草案的报告》。

② 数据来源:《关于 2014 年中央和地方预算执行情况与 2015 年中央和地方预算草案的报告》。

③ 比例按每项教育专项转移支付资金内容推算。



政教育支出(财政教育支出/常住人口)省际差异系数为0.5,人均财政支出(财政支出/常住人口)省际差异系数为0.68,人均财政教育支出省际差异明显小于人均财政支出。

## 2. 向家庭经济困难学生倾斜

为促进教育公平,从制度上保证“不让一个学生因家庭经济困难而失学”,国家陆续出台了一系列政策,采取了一系列措施,基本建立了从学前教育到研究生教育、覆盖各个教育阶段的家庭经济困难学生资助政策体系。

在学前教育阶段,推动地方先行建立资助制度。在义务教育阶段,实行九年免费教育并提高资助水平。在高中教育阶段,实行国家助学金制度和中职免学费政策。对普通高中家庭经济困难学生,建立起以政府为主导、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资助政策体系。对中职教育,建立起以国家免学费和国家助学金为主、顶岗实习和学校资助等为辅的资助政策体系。在高等教育阶段,完善多元混合资助政策体系和国家助学贷款政策。对来华留学生,完善中国政府奖学金资助体系。

根据中国学生资助发展报告,2010—2013年,全国学生资助金额累计达到4143.16亿元(不含义务教育免费教科书和营养改善计划资助资金),其中财政资金约2961.17亿元。2013年,全国学生累计资助金额1185.15亿元。其中,财政拨款共805.43亿元,占67.96%;金融机构国家助学贷款共149.84亿元,占12.64%;学校从事业收入中支出,社会团体、企事业单位和个人捐助等资助资金共229.89亿元,占比19.40%。

## 3. 向学前教育倾斜

学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业。2009年我国学前教育三年毛入园率仅为50.9%。2010年起,各级政府积极贯彻落实《纲要》和学前教育“国十条”,实施学前教育三年行动计划,加大学前教育财政投入,学前教育财政性教育经费从244亿元,增加到2014年934亿元,增长了282%,在各级教育中增长最快。占国家财政性教育经费总量的比例从2010年的1.7%,提高到2014年的3.5%,增加了1.8个百分点。2014年三年毛入园率达到70.5%,提前实现纲要目标<sup>①</sup>。

## 4. 向特殊教育倾斜

国家一直把特殊教育作为保障和倾斜的重点。出台了支持特殊教育提升计划等有力政策,主要用于资源教室(中心)建设,特殊教育学校设备设施配备以及区域“医教结合”实验等方面,较好地改善了特殊教育学校的办学条件。

<sup>①</sup> 数据来源:《教育规划纲要》贯彻落实系列评估报告。

2010 年以来,各级财政持续加大特殊教育投入,促进了特殊教育事业可持续发展。财政性教育经费投入从 2010 年的 65 亿元,增加到 2014 年的 93 亿元,增长了 43%,五年累计投入总额为 404 亿元,是前五年(2005 - 2009 年)累计投入总额 155 亿元的 2.6 倍,翻了一番以上。

据了解,各地特殊教育公用经费定额标准普遍高于普通教育,平均为普通学校的 3 倍左右。在实际支出水平方面,2014 年,特殊教育生均公共财政预算公用经费(公用经费定额标准 + 专项)为 13640 元,是义务教育生均公用经费(2700 元)的 5 倍,比 2010 年的 9264 元增长 47%。

### 5. 向民族地区教育倾斜

加快发展民族教育,是党中央、国务院做出的重大部署,对于实现国家长治久安和中华民族繁荣昌盛具有特殊重要的意义。2010 年以来,各级财政持续加大对民族地区的教育投入。2010 - 2014 年,中央财政累计向 5 个民族自治区投入 1201.7 亿元,大力改善办学条件。2014 年,少数民族在校生达 2501 万人,比 2010 年增长近 10%。加大对口支援力度,形成稳定帮扶机制。17 个对口省(市)实施对口支援西藏项目 148 个,投入 5.95 亿元;6 个省(市)实施对口支援青海藏区项目 86 个,投入 2.8 亿元;19 个省(市)对口支援新疆 82 个县和新疆生产建设兵团 12 个师,共实施 528 个教育援助项目,投入 85 亿元,促进了民族地区教育事业快速发展。5 个民族自治区财政性教育经费投入从 2010 年的 1232 亿元,增加到 2014 年的 2177 亿元,增长了 77%,五年累计投入总额为 8825 亿元,是前五年(2005 - 2009 年)累计投入总额 3209 亿元的 2.8 倍,翻了一番以上。

### 6. 对民办学校的支持力度大幅增加

民办教育是我国教育事业的重要组成部分,是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。2010 年以来,各级政府加大对民办学校的扶持力度。义务教育公用经费拨款标准公办、民办一致;中职免学费,拨款标准公办、民办一致;所有竞争性专项资金公办、民办享受同等竞争的权利和条件。很多省份对民办学校还有不同程度的拨款标准。政府对民办学校的投入从 2010 年的 100 亿元,增加到 2014 年的 321 亿元,增长了 222%,年均增长 34%。

### 7. 城乡差距进一步缩小

2010 年以来,各级政府加大农村义务教育投入,大力发展农村教育,完善农村义务教育保障机制,化解农村义务教育债务 900 多亿元,实施农村义务教育薄弱学校改造计划等,努力缩小城乡差距。农村义务教育财政性教育经费从 4884 亿元,增加到 2014 年的 8702 亿元,增长了 78%,高于城市义务教育 63%

的增长幅度 15 个百分点。义务教育生均公共财政预算教育事业费支出城乡差距从 2010 年的 1.23:1, 缩小到了 2014 年的 1.19:1。

## 二、主要问题

### (一)“国进民退”

《纲要》明确指出:“要健全以政府投入为主,多渠道筹措教育经费的体制”。社会投入应是教育投入的重要组成部分。2010 年以来,虽然非财政性教育经费从 4892 亿元增加到 2014 年 6386 亿元,增长了 31%,但同期财政性教育经费却增长了 80%,非财政性教育经费增幅远低于财政性教育经费,占总投入比例从 2010 年的 25%,下降到 2014 年的 19%,减少了 6 个百分点。多渠道筹措教育经费的能力明显弱化。

#### 1. 民办学校举办者投入力度不够

2014 年,民办学校总投入为 2723 亿元,比 2010 年的 1483 亿元增长 84%。其中,政府投入从 100 亿元增加到 326 亿元,增长了 227%;举办者投入从 105 亿元增加到 131 亿元,只增长了 25%,政府投入增幅高于举办者投入 202 个百分点(见图 2)。从 2010 年政府、举办者投入大致相当,到 2014 年发展为政府投入是举办者投入的 2.5 倍。作为民办学校的办学主体,理应加大对学校的投入,这些年却靠政府投入与学费支撑维持学校发展。

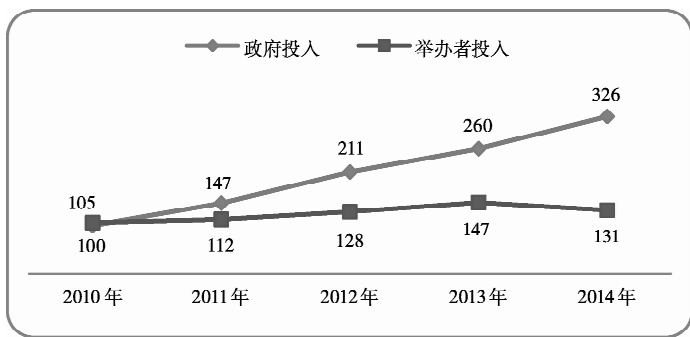


图 2 民办学校中政府投入与举办者投入(亿元)

2010 年,除普通本科高校和中等职业学校政府投入高于举办者投入,高职高专学校、普通高中和幼儿园政府投入均低于举办者投入。2014 年,各级各类非义务教育学校清一色变成政府投入高于举办者投入。其中,普通本科学校、高职高专学校和中等职业学校还出现了举办者投入 2014 年比 2010 年减少的现象。中职和高职下降更为明显(见表 2)。

表 2 各级各类民办学校中政府投入与举办者投入

学校类别	政府投入(亿元)			举办者投入(亿元)		
	2010 年	2014 年	2014 年比 2010 年 增长率(%)	2010 年	2014 年	2014 年比 2010 年 增长率(%)
普通本科学校	16	64	297	12	10	-17
高职高专学校	12	17	38	15	9	-39
中等职业学校	25	37	49	13	5	-58
普通高中	7	25	237	10	15	51
幼儿园	3	63	1857	28	42	48

2. 捐赠经费大幅萎缩

教育捐赠是社会慈善事业的重要组成部分,是世界各国筹集教育经费的重要方式之一。教育捐赠曾在教育发展的过程中发挥着重要作用,1996 年捐赠收入绝对额到达过 188 亿元,1995 年捐赠收入占教育总投入比例达到过 8.7%。然而,由于这些年除了出台过中央高校捐赠配比政策外,我国捐赠制度相对落后,教育捐赠事业的发展比较缓慢,对教育的捐赠积极性不高。2010 年以来,捐赠收入从 108 亿元减少到 2014 年的 80 亿元,净减少 28 亿元,下降了 26%,占总投入比例从 2010 年的 0.55%,下降到 2014 年的 0.24%,减少了 0.31 个百分点。

从各级各类学校看,除普通本科高校外均出现大幅下降,义务教育取消通过捐赠择校后,捐赠收入减少了 30 亿元(见表 3)。

表 3 各级各类学校中捐赠收入

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2014 年比 2010 年 增长率(%)
普通本科学校	26.7	40.5	38.3	39.4	38.5	44
高职高专学校	2.9	2.7	3.0	4.0	1.9	-36
中等职业学校	2.6	2.5	1.5	4.2	2.1	-19
普通高中	18.2	18.6	15.8	10.7	10.9	-40
义务教育	49.1	40.1	31.0	22.4	19.1	-61
幼儿园	5.0	5.0	4.2	3.0	2.4	-53

### 3. 近十年学费标准基本稳定

2007年5月出台的《国务院关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》规定,除国家另有规定外,今后五年各级各类学校的学费、住宿费标准不得高于2006年秋季相关标准。之后,非义务教育学费和住宿费标准基本保持稳定,2012年起还免除了中等职业学校90%以上学生的学费。如图3所示,2010年以来,学费收入占教育总投入的比例基本呈现逐年下降趋势,从2010年的15.42%下降到2014年的12.35%,减少了3.06个百分点。同期,家庭经济困难学生资助政策体系不断建立健全,建立了从学前到研究生全覆盖的资助体系。资助(未包括免学费资金)总额从2010年的755亿元,增加到2014年的1375亿元,增长了82%,占总支出比例从2010年的4.01%提高到2014年的4.37%,增加了0.35个百分点。

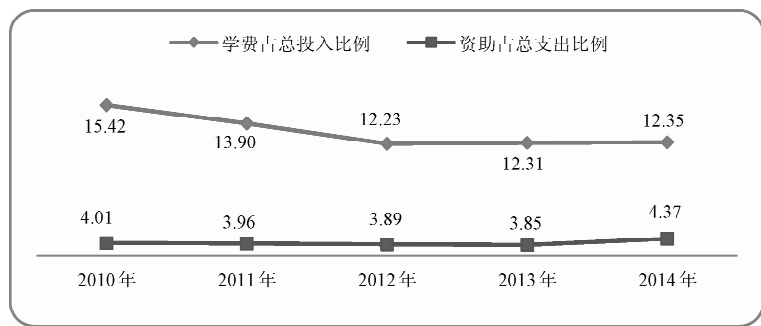


图3 学费和资助占教育经费的比例 (%)

从国际比较来看,我国学费占投入比例低于美国(24.5%)、韩国(22.6%)、澳大利亚(22.1%)、墨西哥(19.5%)、日本(19.7%)、新西兰(18.4%)、英国(15.2%)、西班牙(14.1%),略高于法国(7%)、加拿大(8.3%)意大利(9.7%)。<sup>①</sup>

#### (二)“政策依赖”

2010年,为促进区域之间高等教育协调发展,引导和鼓励各地切实加大地方高等教育财政投入,解决地方高校总体投入水平偏低、区域间差异较大的问题,出台了《关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》。从2010年起,中央财政建立“以奖代补”机制。对于生均拨款水平已经达到1.2万元的省份,在生均拨款水平没有下降的情况下,中央财政每年给予定额奖励。

<sup>①</sup> 国际数据为2012年数据,资料来源:《OECD教育概览-2014》。

对于生均拨款水平尚未达到 1.2 万元的省份,中央财政对各省份提高生均拨款水平所需经费按一定比例进行奖补。推动各地制定地方高校生均拨款基本标准,逐步提高生均拨款水平,原则上 2012 年不低于 1.2 万元。

随着这一政策的实施,2012 年全国 31 个省份地方普通本科高校生均拨款水平都基本达到了 1.2 万元。全国地方本科高校平均从 2010 年的 9642 元,增加到 2012 年的 18002 元,增长了 87%。但 2013 年和 2014 年由于该政策中没有提及 2012 年以后的目标,全国大部分省份生均公共财政预算教育拨款支出呈下降趋势。2014 年全国地方本科高校平均为 16850 元,比 2012 下降了 6%,全国有 16 个省份 2014 年比 2012 年下降。由于 2013 年和 2014 年中央财政对地方本科高校的奖补资金并没有减少,因此,主要是地方政府对本科高校的投入减少导致生均财政预算教育拨款支出呈下降趋势。

2012 年为实现 4% 目标,分省、分年度合理核定了财政教育支出占公共财政支出的比例,各省对市县,也采取同样的办法进行合理分解,逐级落实通过分省核定财政教育支出比例,同时中央对各地财政教育投入状况进行了动态监测、综合评价,并设立综合奖补资金。对落实较好的,给予了奖励;对财政教育支出增幅低于公共财政经常性收入增幅的,直接“一票否决”。通过这种方法,2012 年 4% 目标如期实现,2012 年公共财政教育支出占公共财政支出的比例也达到 16.13% 的历史较高水平,比 2011 年增加了 1.35 个百分点。全国有 28 个省份该比例均比上年有不同程度的提高,只有 3 个省份是下降的。但 2013 年和 2014 年由于该政策中没有提及 2012 年以后的分省目标,全国大部分省份公共财政教育支出占公共财政支出的比例呈下降趋势。2014 年全国平均为 14.87%,比 2012 下降了 1.25 个百分点,全国 26 个省份 2014 年比 2012 年下降。

这些数据现象表明:各级政府的投入对政策制定的目标依赖度较高,当政策目标一旦实现,只要没有下一步的目标,一般就会减少投入。这与财政资金紧张有一定的关系。

### (三)“中部塌陷”

2005 年全国教育科学“十五”规划国家重点课题——《转型期中国教育重大政策案例研究》课题组,对我国教育经费进行了考察,发现“中部塌陷”现象。目前已过去了 10 年,无论是人均教育经费,还是各级各类生均教育经费,均是东部最高,中部最低,这一显现依然存在。

从各省份人均教育经费看,2014 年东部为 3016 元,中部 1835 元,西部为 2277 元,中部最低。从各级各类学校生均总经费看,2014 年均是中部地区最低,与东部地区差距较大,高校、中职和幼儿园与西部地区差距也较大(见图 4)。

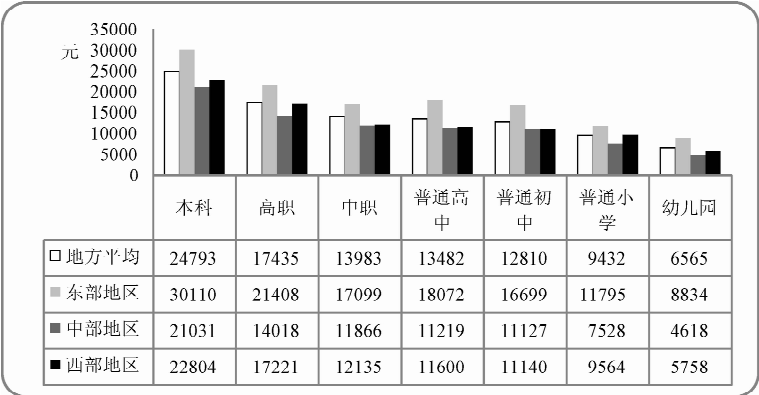


图 4 分地区各级各类学校生均总经费(2014 年)

教育经费支出主要包括人员经费和公用经费以及基本建设经费。由于我国省际间房价的落差、基本生活成本的落差,教职工工资地区之间的差距较大也是合理的。随着物流业的发展,我国生产资料的价格地区之间差异已经很小了,用于维持学校基本运转的经费理应差异不大。从 2014 年各级各类学校生均商品和服务支出看,中部地区的普通高中和普通初中略高于西部地区,普通本科高校、高职高专学校、中等职业学校、普通小学和幼儿园依然是中部地区最低。该指标是保障学校完成基本教学任务的刚性需求,中部地区大部分省份各级各类学校普遍偏低,直接影响到教育教学的质量。

教育投入的保障能力主要取决于当地的经济发展水平。中部地区的经济总量和总体发展水平不仅大大低于东部沿海发达地区,而且明显低于全国平均水平。中部地区的发展势头和发展速度也明显低于东部地区和西部地区。自 2004 年 3 月 5 日首先由温家宝总理提出“中部崛起”到现在,已过去了 10 多年,但可能是中部的人们解放思想不够,使他们抓不住应有的机遇和相应的政策,经济发展依然滞后。中部地区大部分人口较多,学生数也就较多,这就需要更多的资金投入教育,经济的滞后决定无论是财政还是整个社会,可提供教育的资金匮乏。另外,这些年属于按分担比例形式分配的中央教育转移支付资金,一般按中央 40%,地方 60%。而西部地区一般按中央 80%,地方 20%。属于按因素法形式分配中央教育转移支付资金时,中部地区又没有什么可以增加权重的因素。自身财力有限,转移支付资金也少于西部地区,这可能也是导致教育投入水平中部塌陷的因素。

三、主要启示

在 2015 年 11 月 10 日召开的中央财经领导小组第十一次会议上,习近平

总书记提出了“供给侧结构性改革”概念:“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力。”供给侧结构性改革的目的,是通过增加投资,用新的、更高质量的供给,代替旧的、低质的供给,使产品和服务提升到新层次。对于教育来说,就是要加强供给侧结构性改革,提供充足、优质的教育资源,提升人力资本。作为基础性的投入保障方面的供给侧结构性改革,就是要建机制、创新投入方式,有了机制的保障和良好的投入环境,教育经费投入才有保障,才有可能提供人民群众满意的教育资源。

### (一) 建立生均拨款制度,争取更多的财政资金

2015 年国务院印发《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》,明确提出逐步形成以一般转移支付为主体,一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。其中对教育投入值得关注的一是两种转移支付的占比有调整,即逐步将一般性转移支付占比提高到六成以上,二是从严控制专项转移支付。地方自由支配的主动权大了,这有可能导致教育投入减少。

全国经济增长趋于已趋于平缓,经济增速由 10% 左右下降到 7% 左右,财政收入增幅降低,财政收入由过去的两位数增长进入一位数增长的态势,有的地方甚至可能出现增长停滞。在这种经济财政形势新常态下,支出压力增大,收支矛盾十分突出,财政对教育的供给能力也变得有限。

因此,教育必须通过建立好各级教育的投入保障的长效机制,制定各级学校的生均财政拨款基本标准,落实政府对教育的投入责任,才能保证财政教育经费的稳定增长,也才能防止“政策依赖”现象的重复出现。

目前,义务教育、普通高等学校已经建立了生均财政拨款制度,出台的《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》中规定到 2016 年底,各地应当建立完善中职学校生均拨款制度。以后年度,要结合财力积极采取有效措施,不断提高生均拨款水平,逐步建立生均拨款标准动态调整机制。“十三五”期间,继续制定好学前教育、特殊教育、普通高中的生均财政拨款基本标准,并建立与财力状况、办学需求和物价水平联动的稳定增长机制。

### (二) 政府、社会双轨驱动

从 2010 年以来,财政投入大幅增加,非财政性的社会投入失去了增长的活力,可谓政府投入一枝独秀,影响了教育的总体投入水平。而提供优质的教育资源需要巨大的经费投入。我国财力并不富裕,目前约 15% 左右的公共财政支出用于教育,而医疗、养老等都需要财政的支持,因此教育还要靠政府、社会共同努力。在“十三五”期间,继续完善非义务教育投入机制,政府、社会双轨驱动,实行以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措教育经费的



投入机制非常必要。

1. 受教育者合理分担

来自 OECD 的资料显示,1995 年以来,25 个数据可得的国家中有 14 个实施了高等学校收费改革。而且大多数的改革都提高了高等学校的学费。在 14 个国家中,除了冰岛和斯洛伐克,都配套出台了对学生的资助政策。学费的政策决定既影响到学生的上学成本,家庭的承受能力,也影响到学校的收入。多数国家都是采取提高学费并配以相应的政府资助、免学费等政策来鼓励学生上学,尤其是对那些来自低收入家庭的学生。通过这种方式,既提高了入学率,也解决了机会均等的问题,同时提高学费部分又增加了学校的收入。

我国在稳定的学费政策及资助体系不断完善下,教育和其他部门办普通高等学校生均学费从 2010 年的 5209 元,下降到 2014 年的 5010 元,减少近 200 元。生均奖、贷、助学金从 2010 年的 1298 元,提高到 2014 年的 1968 元,增加了 670 元。家庭实际负担一名大学生学费按生均学费扣除生均获得的奖、贷、助学金计算,从 2010 年的 3912 元,减少到 2014 年的 3042 元,实际少支出 870 元。占城镇居民人均可支配收入比例从 2010 年的 20%,下降到 2014 年的 11%,减少了 9 个百分点,占农村居民人均可支配收入比例从 2010 年的 66%,下降到 2014 年的 29%,减少了 37 个百分点。学费占事业性经费支出的比例已从 2010 年的 27%,下降到 2014 年的 19%,减少了 8 个百分点,低于国际上公立高等学校平均占 25% 的水平(见表 4)。

表 4 教育和其他部门办普通高等学校学费与家庭负担		单位:元
	2010 年	2014 年
学生平均缴纳学费	5209	5010
学生平均事业性经费支出(人员和公用)	19631	26791
学生平均奖、贷、助学金	1298	1968
学费占事业性经费支出比例(%)	27	19
城镇居民人均可支配收入 <sup>①</sup>	19109	28844
农村居民人均可支配收入 <sup>②</sup>	5919	10489
扣除奖、贷、助学金后家庭实际负担学费	3912	3042
实际负担一名大学生学费占城镇居民人均可支配收入比例(%)	20	11
实际负担一名大学生学费占农村居民人均可支配收入比例(%)	66	29

①② 数据来源:《中国统计年鉴-2015》。

从表 4 可以看出,城镇和农村居民人均可支配收入都有了很大程度提高。在非义务教育阶段在家庭经济困难学生资助政策框架已基本建立的前提下,应该根据实际情况,综合考虑经济社会发展水平、居民承受能力和学生资助水平等,适度调整学校收费标准。这种调整已经具备了制度基础和居民的承受能力,符合各地教育事业发展的客观需求,也是逐步完善非义务教育实行以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措教育经费的必要条件。

同时,应根据国家办学条件基本标准和教学基本需求,制定各级学校的生均经费基本标准,作为制定生均学费的依据。

## 2. 创新投入方式,吸引民间资本

完善非义务教育投入机制,既要加大财政投入、完善成本的合理分担机制,也要完善捐赠教育激励机制(如个人教育公益性捐赠支出可在所得税税前扣除等),充分调动民间捐资助学的积极性,充分鼓励社会资本以不同的方式进入教育领域。可创新思路,深化改革,创新投入方式,如 PPP、政府购买服务、基金奖励等方式。扩大教育经费总量,满足教育事业发展需求。

在各级非义务教育中,学前教育最为薄弱。“二孩”政策从 2016 年起实行,“十三五”正是“二孩”进入学前教育的时候,对原本薄弱的学前教育无疑是雪上加霜。

2014 年,我国学前教育财政性教育经费达 934 亿元,比 2010 年增长了 282%,国家财政性教育经费在学前教育的分配比例从 1.67% 提高到 2014 年的 3.54%,增加了 1.87 个百分点。与其它国家相比,我国政府投入在学前的分配比例还是偏低的,低于俄罗斯(18.3%)、法国(11.8%)、德国(9.1%)、美国(6.6%)、英国(5.7%)等国家,也低于欧盟 21 国平均水平(9.6%)和 OECD 平均水平(8.5%),<sup>①</sup>“十三五”期间应继续有所提高。

针对“入园难”的问题,既要落实好政府投入责任,实施好“学前教育三年行动计划”二期,支持中西部农村地区新建、改扩建幼儿园,均衡配置学前教育公共资源;也要制定政府购买服务、财政支持民办幼儿园发展的政策,逐步建立稳定的、多元化的经费筹措机制,不断扩大普惠性学前教育资源的总量。对民办幼儿园,办得比较好的,要加大支持力度,使其好上加好;而不是一定要在有民办幼儿园的地方重新建公办幼儿园,既浪费资源,又打击民办学校的积极性。逐步建立起政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制。

此外,还要继续促进教育公平。十八大以来的教育发展,核心是公平、立德和改革。目前虽然在教育公平上已取得了很大的成就,但地区间教育发展还存

<sup>①</sup> 资料来源:《OECD 教育概览-2014》。

在不平衡、不协调的问题,特别是城乡、区域之间教育差距仍较大,一些老少边穷地区教育发展比较滞后。“十三五”期间财政性教育经费应继续向薄弱环节和关键领域倾斜,即向农村、贫困、民族、边远地区、革命老区倾斜,向家庭经济困难学生倾斜,向农村基层教师倾斜,进一步缩小教育资源配置的城乡、区域、校际差距,促进教育公平和各级教育协调、可持续发展。

## An Analysis on Educational Expenditure since 2010

WANG Hong

(Shanghai Academy of Educational Science)

**Abstract:** Since 2010, due to the joint efforts of all levels of governments and society, the educational expenditure has increased substantially, providing a strong material foundation for educational reform and development, and the investment level in education has reached a historic breakthrough. Moreover, China's educational financial structure was further optimized and subsidization system was more complete. However, there are some problems, such as inadequate social investment in education, high dependence on policy and collapses in the Middle. During the "Thirteen-Five" period, we need to strengthen the security of supply-side investment structural reform, reform investment mechanism, and ensure the overall level of funding for education.

**Key words:** national medium-and long-term plan for educational reform and development; educational expenditure; investment mechanism

(责任编辑:刘泽云 责任校对:刘泽云 胡咏梅)