

教育强国建设背景下我国学生资助 经费的特征、挑战及应对策略

——基于2013—2023年《中国学生资助发展报告》的分析

毛建青, 王真真, 陈文博

[摘要]党的十八大以来,我国学生资助经费不断扩大,为保障教育公平并提升教育质量发挥了重要作用。本文通过分析2013—2023年《中国学生资助发展报告》,发现我国学生资助经费在规模和结构上存在投入总额逐年增长、生均资助金额占全国居民人均消费支出的比值呈下降趋势、资助经费以财政投入为主、普通高等教育学生资助经费占比最大、地区间生均资助水平差异增大等特征。基于与美国的对比,我国学生资助经费仍面临着规模有待提升,层级结构、地区结构和来源结构仍需优化的挑战。因此,我国应通过保持经济稳定增长、深化基础教育学生资助体系改革、提升学生资助信息化水平、建立健全经费投入分担机制并推进学生资助法治化进程,进一步调整资助经费规模与结构,以更高质量教育公平推动教育强国目标实现。

[关键词]教育强国建设; 学生资助; 资助经费; 《中国学生资助发展报告》

一、问题的提出

教育是国之大计、党之大计。早在2010年,中共中央、国务院发布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》就明确提出“强国必先强教”,这是我国教育政策文件中首次出现“教育强国”概念(石中英,2023)。

[收稿日期] 2025-05-20

[基金项目] 全国教育科学规划重点项目“高等教育促进新质生产力发展的机制研究”(A1A240013); 浙江省“十四五”第二批本科省级教学改革重点项目“人工智能赋能本科课程教学创新提质的探索与实践”(JGZD2024010)。

[作者简介] 毛建青, 浙江工业大学公共管理学院/现代大学制度研究中心, 电子邮箱地址: maojq@zjut.edu.cn; 王真真, 浙江工业大学公共管理学院/现代大学制度研究中心, 电子邮箱地址: oxin097@163.com; 陈文博, 深圳技术大学应用高等教育研究院, 电子邮箱地址: 363684172@qq.com。

2022 年,党的二十大报告第一次将“教育、科技、人才”三位一体统筹部署,吹响了加快建设教育强国的号角。2025 年 1 月,中共中央、国务院印发首个以教育强国为主题、以全面服务中国式现代化建设为重要任务的国家行动计划《教育强国建设规划纲要(2024—2035 年)》,再次明确“加快建设具有强大思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力的中国特色社会主义教育强国”。当前,我国教育已由规模扩张阶段转向高质量发展阶段。要实现教育强国建设目标,需要加快建设高质量教育体系,更需要实现高质量、高层次的教育公平。

学生资助作为重要的保民生、暖民心工程^①,是实现教育公平的有力手段。党的十八大以来,我国学生资助已形成了投入上以政府资助为主、学校和社会资助为辅,方式上以无偿资助为主、有偿资助为辅,对象上以助困为主、奖优为辅的中国特色学生资助体系(中国教育报,2022)。2013—2023 年间,我国累计资助学生近 13 亿人次,全国学生资助金额累计超过 2 万亿元,为切实保障教育公平和提升教育质量发挥了重要作用。《教育强国建设规划纲要(2024—2035 年)》明确提出“建立学生资助标准动态调整机制”和“完善覆盖全学段学生资助体系”。2024 年 10 月,财政部、教育部、人力资源和社会保障部等三部门发布通知,调整高等教育阶段和高中阶段国家奖助学金政策,将本专本科生和研究生的国家奖学金奖励名额翻倍,并提高国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金的奖励标准和研究生学业奖学金支持标准;同时,提高普通高中国家助学金资助标准,扩大中等职业学校国家助学金覆盖面且提高资助标准。本次调整旨在激发广大学生勤奋学习、潜心科研,有效促进教育公平,从而为推进强国建设、民族复兴提供有力支撑。因此,在教育强国建设这一重要背景下,研究我国学生资助经费的特征、挑战及应对策略,将为科学调整、合理优化我国学生资助体系提供参考,从而助力我国学生资助工作实现高质量发展,并推进教育向更加公平而有质量迈进。

伴随教育的迅速发展,世界各国都结合国情确立并开展了不同的学生资助理念和实践,国内外学者也纷纷从社会学、教育学、经济学等视角针对学生资助开展了相关研究。罗尔斯(1988)认为,在教育方面的补偿及教育资助无疑是弥补受到不平等、不公正待遇群体的最有效途径。国外学者研究了美国、日本、法国和英国等发达国家的高等教育学生资助体系(Dynarski et al., 2023; 小林雅之和王杰, 2005; Fack and Grenet, 2015; Murphy and Wyness, 2023),认为各国学生资助体系存在着较大差异,但都对各国教育

^① 《奋力书写人民满意的学生资助答卷——党的十八大以来学生资助改革发展成就》, http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54709/sfcl/202208/t20220830_656378.html。

发展起到了重要推进作用。国内学界也认为,公平与效率是学生资助的核心价值取向,也是政府资助学生的基本出发点(靳希斌,1998)。学生资助是保障贫困学生入学公平、优化人才培养环境、提升人力资本社会储量的核心保障机制(邱小健,2023)。学者们对我国各教育层级的学生资助体系和资助经费开展了研究,通过选取不同时段的中国学生资助发展报告统计数据,分析了义务教育、普通高中教育、中等职业教育以及普通高等教育,特别是研究生教育等阶段资助经费的规模、来源结构及分配结构(曲绍卫等,2022;李浩华和曲绍卫,2017;李本云,2022;范晓婷和曲绍卫,2015;纪效琿和齐书宇,2020),一致认为我国学生资助经费存在投入总量不足、来源结构不合理、区域间配置仍需优化等问题,并提出了要进一步稳固财政资金投入、优化经费筹措渠道、合理配置资助资源等举措。

综上,学界对学生资助已经开展了诸多的研究,为本文奠定了良好的基础。但因各国教育制度存在较大差异,如美国、西班牙、比利时等国家推行的是12年免费义务教育,国外学者主要聚焦于高等教育学生资助体系开展研究。而国内学者虽然对各教育层级学生资助体系都开展了一定研究,但其大多将研究落脚于我国教育的某个层级或是聚焦于学生资助体系的某一部分,缺少对于我国学生资助体系的全局性研究。此外,在研究方法上,国内学者主要选择基于中央发布的学生资助政策文件或教育部发布的《中国学生资助发展报告》(下称《报告》)开展研究,但其选取数据的时间跨度普遍较短且未包含最新数据。因此,本文拟基于《报告》中的相关数据,对党的十八大以来我国学生资助经费的特征开展研究,并通过与美国等发达国家的学生资助体系进行对比,发现目前我国学生资助经费仍面临的挑战并提出切实可行的应对策略。

二、研究设计

(一)数据来源

本文所选取的数据来自于教育部全国学生资助管理中心发布的《报告》。该《报告》自2012年起开始公布,内容主要包括当年度学生资助政策的推行与调整情况,以及总体资助人数和金额、资助资金的来源与构成、各教育层级资助情况的统计数据等。其中,教育层级主要分为学前教育、义务教育、中等职业教育、普通高中教育和普通高等教育。考虑到数据的完整性和前后一致性,本文选择了2013—2023年《报告》中的数据进行研究。其中,2013—2019年义务教育阶段统计数据不包括义务教育免除学杂费和免费教科书、营养改善计划资助资金,仅包含家庭经济困难学生生活费补助;2020年起,义

务教育阶段的营养膳食补助、政府资助、学校资助和社会资助纳入学生资助统计(不含义务教育免除学杂费和免费教科书)。部分数据因四舍五入的原因,可能存在分项与合计不等的情况。同时,本文还从《中国统计年鉴》中选取了2013—2023年的GDP、居民人均消费支出等数据,以便更好开展资助经费相对规模的分析。

(二) 指标体系

学生资助制度是指向贫困学生提供直接或间接的经济援助以增强其教育支付能力的政策(胡银环,2000)。因此,学生资助经费是指社会各界用于支持实施学生资助制度的资金投入。本文主要对学生资助经费的规模与结构开展研究。经费规模是指在一定时期内经费支出的数量(倪彬等,2023),经费结构则是反映教育财政体系中经费在不同子系统之间的分配情况以及教育投入责任的分担情况(陈晓宇,2012)。在经费规模上,本文选取的指标主要为学生资助经费总额与生均资助金额、相应金额的年增长率与年均增长率、学生资助经费总额的GDP占比、生均资助金额与居民人均消费支出的比值等。在经费结构上,首先,来源结构部分选取的指标为财政资金与其他资金的总额与构成、相应金额占资助经费总额的比值、相应金额的年增长率与年均增长率等;其次,层级结构部分选取了《报告》中五个教育层级资助经费金额、各层级资助经费金额与资助经费总额的比值、各层级资助经费中财政资金和其他资金的占比等指标;最后,地区结构部分选取的指标为各地区资助经费金额与生均资助金额、各地区资助经费金额占资助经费总额的比值、相应金额的年增长率与年均增长率、各地区资助经费金额和生均资助金额的变异系数等。

三、我国学生资助经费规模与结构的演进特征

(一) 经费规模上, 资助经费总额逐年增长, 但生均资助金额波动明显

1. 学生资助经费总额增速高于GDP增速, 其GDP占比相对稳定

党的十八大以来,政府和社会各界共同努力,推动我国学生资助实现范围更广、力度更大、标准更高。如图1所示,2013—2023年我国学生资助经费总额不断增长,投入总量由1185.15亿元增加至3111.11亿元,年增长率波动明显,但均为正向增长。总体来看,学生资助经费的11年年均增长率为10.13%,较GDP6%左右的年均增长率更高。而在学生资助经费总额的GDP占比上,该值范围在0.20%—0.24%,波动特征不明显。可见,尽管近年来GDP增速有所放缓,但学生资助经费总额仍持续增长且GDP占比相对稳定,这充分彰显了党的十八大以来政府和社会各界对学生资助工作的高度重视。

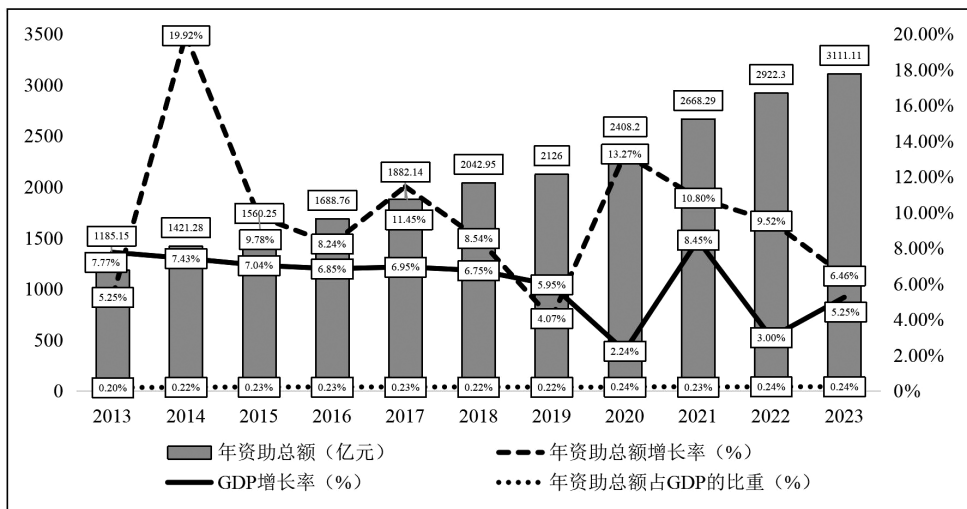


图1 2013—2023年学生资助经费总额、增长率和GDP占比

注：GDP数据来源于历年《中国统计年鉴》。

2. 资助总人数波动明显，生均资助金额占全国居民人均消费支出的比值呈下降趋势

如图2所示，一方面，资助总人数同比增长波动明显。因学龄人口减少等原因，2013年、2015年和2023年资助总人数出现显著负增长。而2014年和2016年，受中等职业教育免学费和公办普通高中建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费等政策出台和扩大的影响，资助总人数均有较大幅度上升。相对而言，生均资助金额除2020年出现明显降幅（-17.93%）外，年增长率较为平稳。另一方面，由于居民人均消费支出是体现居民生活水平和质量的重要指标，本文选用生均资助金额占全国居民人均消费支出的比值，来反映生均资助金额的购买力水平。从图2来看，该指标自2015年起整体呈下降趋势，11年平均占比为9.58%。此外，全国居民人均消费支出的年均增长率为7.32%，远高于生均资助金额2.70%的年均增长率。

（二）经费来源结构上，资金构成占比基本稳定

我国学生资助经费来源主要由财政资金和其他资金构成，其中财政资金分为中央财政资金与地方财政资金，其他资金分为金融机构国家助学贷款、学校从事业务收入中支出，以及社会团体、企事业单位和个人捐助等资金。

1. 以财政资金为主导，中央财政投入较大

如图3所示，11年来，我国学生资助经费以财政资金为主，累计支出1.6万亿元，占比范围为资助经费总额的63.15%—75.22%，平均占比为68.86%；其中，中央和地方财政资金的平均占比分别为56.08%和43.92%，

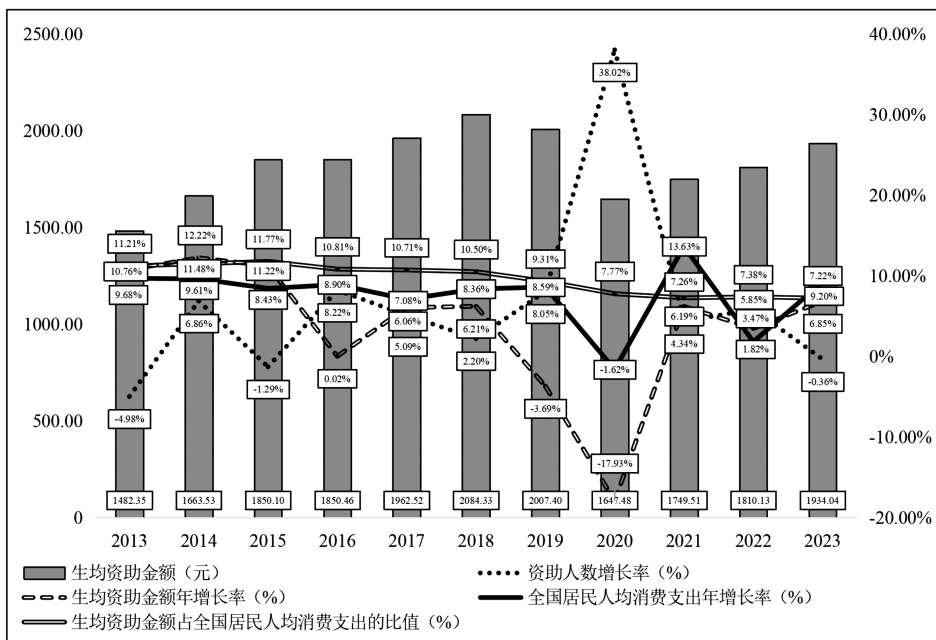


图2 2013—2023年生均资助金额与全国居民人均消费支出增长率和比值

注：全国居民人均消费支出数据来源于历年《中国统计年鉴》。

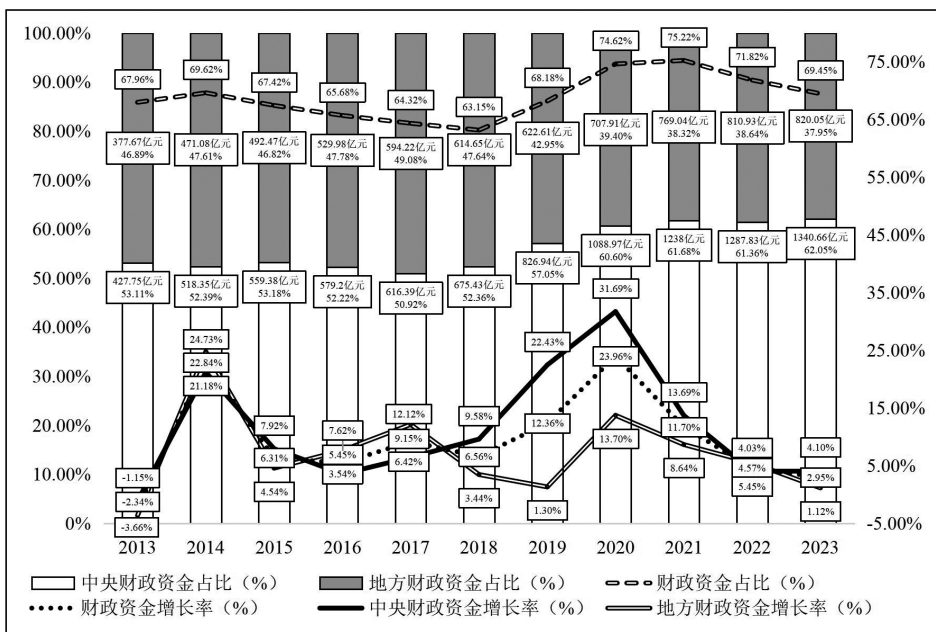


图3 2013—2023年学生资助经费中财政资金结构、占比及增长率

可见学生资助经费对中央财政资金依赖更大,且中央财政资金增速高于地方财政资金。2020年新冠疫情爆发后,我国财政在学生资助领域的投入力度进一步加大,增长率高达23.96%。2020—2023年四年间,财政资金平均占比高于2013—2019年疫情前平均占比6.16个百分点。其中,中央财政较地方财政投入更多,平均占比为61.42%。显然,在应对突发公共卫生危机事件可能给家庭经济困难学生基本学习与生活需求带来的严峻挑战时,国家财政或者说中央财政发挥了“顶梁柱”作用。

2. 其他资金占比较低,且资金构成占比差异明显

相较于财政资金,其他资金占比较低,累计支出0.7万亿元,平均占比为31.14%,年均增长率为9.61%。2014—2023年,^①其他资金中金融机构国家助学贷款、学校从事业收入中支出,以及社会团体、企事业单位和个人捐助等资金的平均占比分别为53.4%、35.35%和11.25%,三者占比差异明显(见图4)。2019—2020年,其他资金投入力度大幅减弱,连续两年出现明显负增长。其可能主要存在两方面原因:一是自2019年起,《报告》的中等职

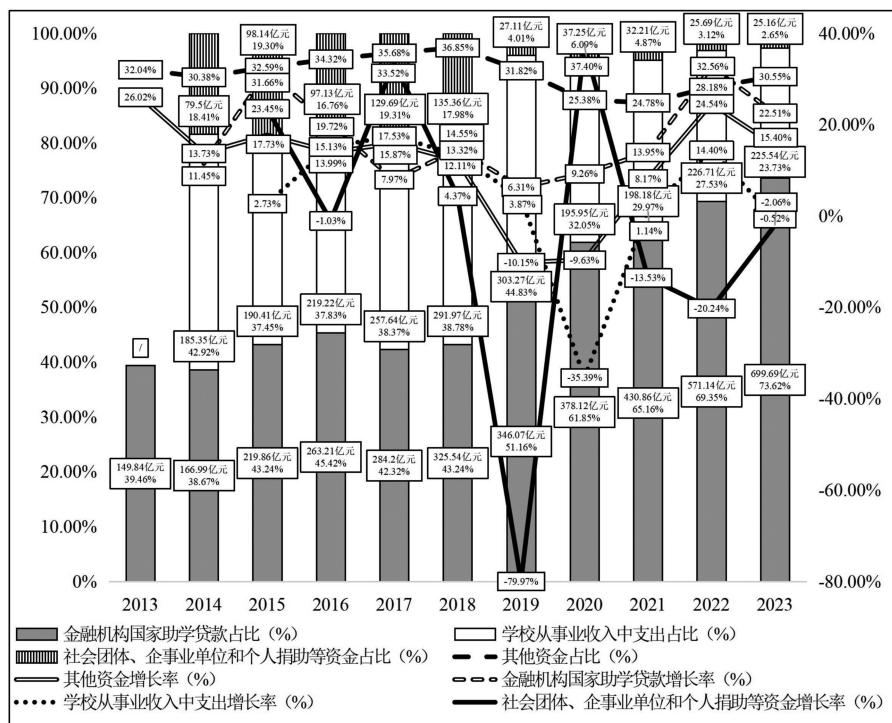


图4 2013—2023年学生资助经费中其他资金结构、占比及增长率

注:因统计口径不同,2013年和2014年部分数据缺失。

① 2013年部分数据缺失。

业教育阶段不再加入顶岗实习相关数据。^① 而此前 6 年该项资金年均可达约 81 亿元, 故导致该年社会团体、企事业单位和个人捐助等资金增长率出现 -79.97% 的大幅下降。二是 2020 年学校从事业收入中支出资金也出现明显负增长, 其可能为受疫情影响高校因国拨经费收紧导致经费减少^②, 从而使得其事业收入投入在学生资助上的部分随之减少。尽管目前我国学生资助经费的财政压力相对较大, 但自 2022 年起其他资金占比已有所上升, 资金来源结构优化形势向好。

(三) 经费层级结构上, 普通高等教育阶段占比最大, 基础教育阶段财政资金依赖度更高

1. 普通高等教育学生资助金额占比最大, 学前教育幼儿资助金额占比最小

随着学生资助经费逐年增长, 其在各层级间的分配情况也在持续变化。如图 5 所示, 11 年来, 普通高等教育学生资助金额始终居于首位, 占到学生资助经费总额的二分之一以上。而学前教育、义务教育、中等职业教育和普通高中教育占比较小。2013—2019 年, 中等职业教育占比始终位列第二, 义务教育和普通高中教育占比则在第三和第四位交替。但自 2020 年起, 义务教育占比超越中等职业教育, 持续占据第二位, 而学前教育占比始终位列第五。

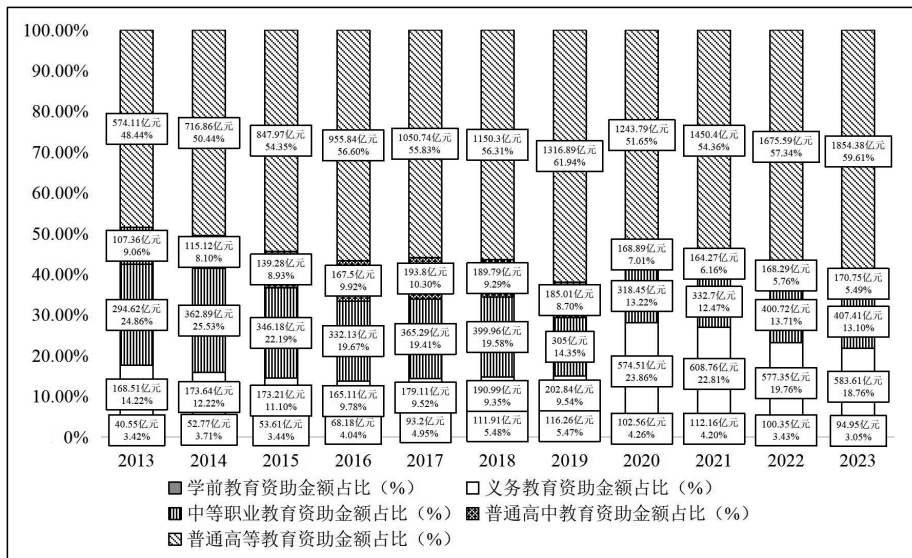


图 5 2013—2023 年学生资助经费中各层级学生资助经费总额

① 根据教育部、财政部印发的《职业学校学生实习管理规定》(教职成〔2021〕4 号), 顶岗实习资助经费主要由接收学生岗位实习的相关企业提供。

② 《高校国拨经费收紧》, https://www.eol.cn/shuju/uni/202112/t20211203_2183159.shtml。

2. 各层级学生资助经费来源结构和项目类别不同,义务教育对财政资金依赖度最高,普通高等教育资助项目类别最为丰富

各教育层级对财政资金和其他资金的依赖程度各不相同。根据图6数据计算后可得,学前教育、义务教育、普通高中教育、中等职业教育和普通高等教育的学生资助经费中,财政资金的平均占比分别为96.49%、99.76%、91.73%、85.97%和50.66%。这一差异显然与各层级的学生资助项目类别密切相关。目前,我国学生资助工作已形成了“奖、助、贷、免、勤、补、减”等多元化资助项目。本文依据功能和定位对各层级资助项目(如国家奖学金、国家助学金)等进行了分类统计,得出了11年间各层级资助项目类别投入资金的平均占比(见图7)。鉴于《报告》未对基础教育阶段和中等职业教育阶段除中央财政保障项目外的地方政府资助、学校资助和社会资助项目进行细分,因此本文沿用了其分类方式。

综合图6和图7结果来看,义务教育学生资助对财政资金的依赖度最高,这是因为我国在该阶段主要实施以“补”为主的资助项目。此类项目经费均是由中央财政或地方财政承担,而学校和社会资助项目的平均占比仅为0.67%。学前教育和普通高中教育学生资助的财政资金依赖度则分别位列第二、第三位。学前教育阶段仅有地方政府资助、学校资助和社会资助三类项目类型,其中地方政府资助项目资金投入最高,占到96.49%。尽管普通高中教育阶段还有“助”“减”“免”等项目,但此类项目经费也主要来源于财政资金,且地方政府资助项目投入资金占比达到23.93%。虽然中等职业教育学生资助的财政资金平均占比相对普通高中教育学生资助较低,但因2019年起顶岗实习资助数据不再纳入统计,该占比自2018年的71.06%升高至

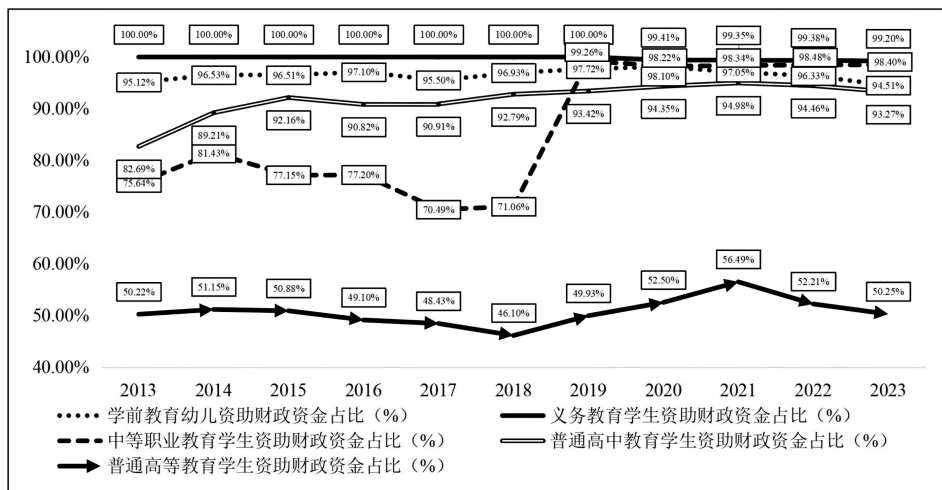


图6 2013—2023年学生资助经费中各层级学生资助经费来源结构

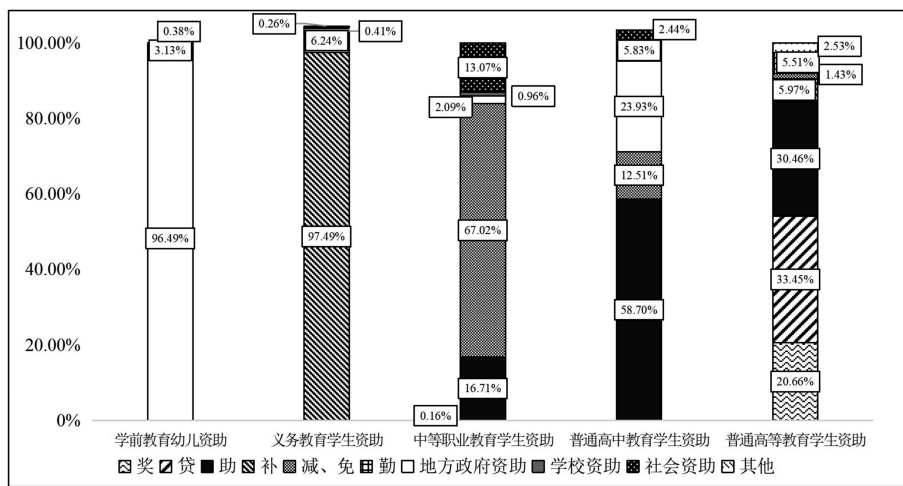


图7 2013—2023年学生资助经费中各层级资助项目类别投入资金的平均占比

注：因“减”“免”性质相近，故对二者进行合并统计。

99.26%，此后始终高于普通高中教育学生资助。该阶段中“奖”“助”“减”“免”这类依赖于财政资金的项目也占据了主要地位，投入资金占比共计达到83.88%。普通高等教育学生资助对财政资金的依赖度则一直保持在50%左右的最低水平，相对于其他教育阶段，其资助项目类别最为丰富，涵盖了全部类型，其中“奖”“贷”“助”三类项目投入资金的平均占比最高，这也使得其对其他资金中金融机构国家助学贷款依赖度较高，平均达到28.76%。

(四)经费地区结构上，东中西部的资助经费分配情况和生均资助水平存在差异

由于《报告》中缺少2013—2023年普通高等教育学生资助和2020—2023年义务教育学生资助的分地区统计数据，因此在该部分，本文仅选取各地区2013—2023年的学前教育、中等职业教育和普通高中教育学生资助数据开展比较分析。^①

1. 学生资助经费在地区间的分配基本稳定，西部地区占比最大

11年来，我国始终确保资助政策和资金投入向中西部地区倾斜、向欠发达地区倾斜、向民族地区倾斜^②，为促进教育公平发挥关键作用。根据图8数据计算后可得，西部、中部和东部地区的学生资助经费平均占比分别为44.40%、30.43%和25.17%。整体来看，各地区学生资助经费占比变化幅

^① 地区分类统计数据来源于历年《报告》。

^② 《奋力书写人民满意的学生资助答卷——党的十八大以来学生资助改革发展成就》，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54709/sfcl/202208/t20220830_656378.html。

度较小,学生资助经费在地区间的分配基本呈现出“西高东低,由西部向中部、东部逐级降低”的三级阶梯态势,仅在2017年出现东部地区小幅度高于中部地区的情况。然而,从逐年降低的变异系数来看,学生资助经费在地区间的分配差异正逐步缩小,2020年以来西部地区学生资助经费总额保持平稳,而中东部地区资助经费总额正不断上升。

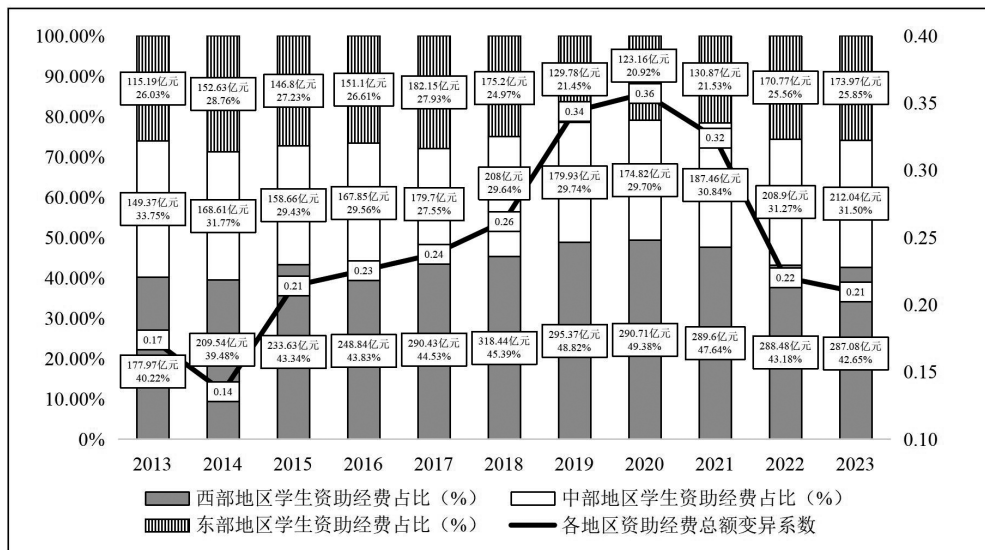


图8 2013—2023年学生资助经费中各地区学生资助经费总额及变异系数

2. 中部地区生均资助水平最高,中部和西部地区水平差距可能进一步扩大

各地区生均资助水平与学生资助经费总额分配情况存在差异。11年来,东、中、西部地区生均资助金额平均值分别为2025.29元、1792.61元和1529.44元。同时,根据图9数据计算后发现,生均资助金额占东、中、西部地区各省份居民人均消费支出平均值的比值平均分别为7.44%、11.32%和10.24%。可见,中部地区生均资助水平最高,而西部地区次之,东部地区最低。尽管西部地区学生资助经费规模最大,但其资助水平显然不比经济更为发达的中部地区。而从增长率来看,东部地区年均增长率最高,达到2.57%,生均资助水平总体呈上升趋势;其次为中部地区,年均增长率达0.18%,生均资助水平变化不明显;西部地区年均增长率最低,仅为-0.51%,生均资助水平有所下降。未来,中部和西部二者间的差距可能将进一步拉大,东部地区的追赶态势也将愈发显著。

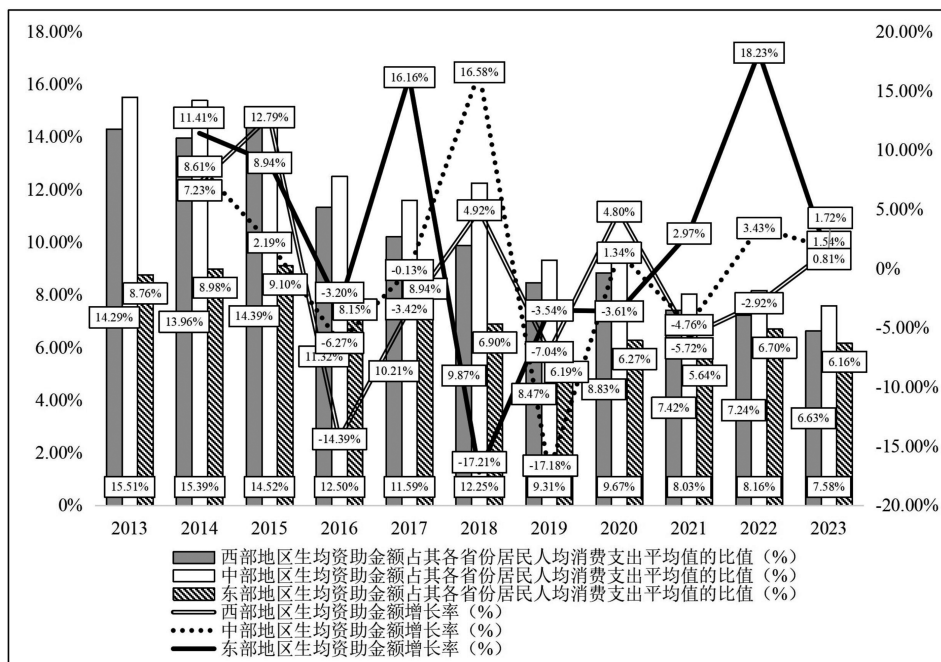


图9 2013—2023年学生资助经费中各地区生均资助金额增长率及其占居民人均消费支出的比值

注：因统计口径不同，2013年各地区生均资助金额增长率数据缺失。

四、我国学生资助经费规模与结构面临的挑战

在新时代加快建设教育强国的背景下，学生资助工作需要因时而进、因势而新，不断提升其资助水平。美国是当今世界公认的教育强国，与该国学生资助经费的规模与结构进行对比，将为明确我国学生资助经费存在的问题提供直观参考。但由于美国尚未有覆盖全教育层级和全资助项目的学生资助统计报告，为保证可比性和准确性，在该讨论部分，本文将美国学生资助经费规模最大的高等教育阶段与我国学生资助经费规模进行对比，同时选择美国学前教育开端计划、义务教育 Title I项目，以及高等教育学生资助开展经费结构的对比。

（一）学生资助经费规模和生均资助水平仍有一定提升空间

在衡量财政投入充足性的指标方面，学界常选取教育经费占GDP或一般公共预算的比例。而在投入比例的标准上，黄斌和钟宇平（2008）曾总结出三种主要方法：一是通过对教育投入和产出的回归分析确定充足所需投入水平的实证法；二是以政府制定的标准和示范性学校确定充足标准的规范法；三则是两种方法的组合。本文选取了学界常用的第二种方法，即以美国教育

为示范,探讨学生资助经费投入的充足性及其差异。一方面,在学生资助经费的规模上,11年来,我国在各教育层级投入的学生资助经费总额占GDP的比重基本维持在0.23%,尽管每年保持增长但增速已有所放缓。而对比美国来看,根据美国大学理事会(The College Board)每年发布的《大学学费和学生资助趋势》(Trends in College Pricing and Student Aid)统计数据计算,2013—2023年美国高等教育资助经费投入总额累计为2.87万亿美元,年资助经费总额的GDP占比平均为1.26%,不仅高于我国高等教育学生资助经费总额平均GDP占比1.13个百分点,更高出我国全教育层级学生资助经费总额平均GDP占比1.03个百分点(见图10)。尽管两国高等教育资助模式存在差异,但学生资助都是两国社会各方为促进教育公平而使用的重要政策工具,其资助经费投入的规模都体现了两国在国家财政和社会资源分配上对该问题的重视程度和经济资源投入力度。因此,虽然美国高等教育学生资助经费总额GDP占比总体呈下降趋势,但我国学生资助经费规模仍然存在一定的提升空间。

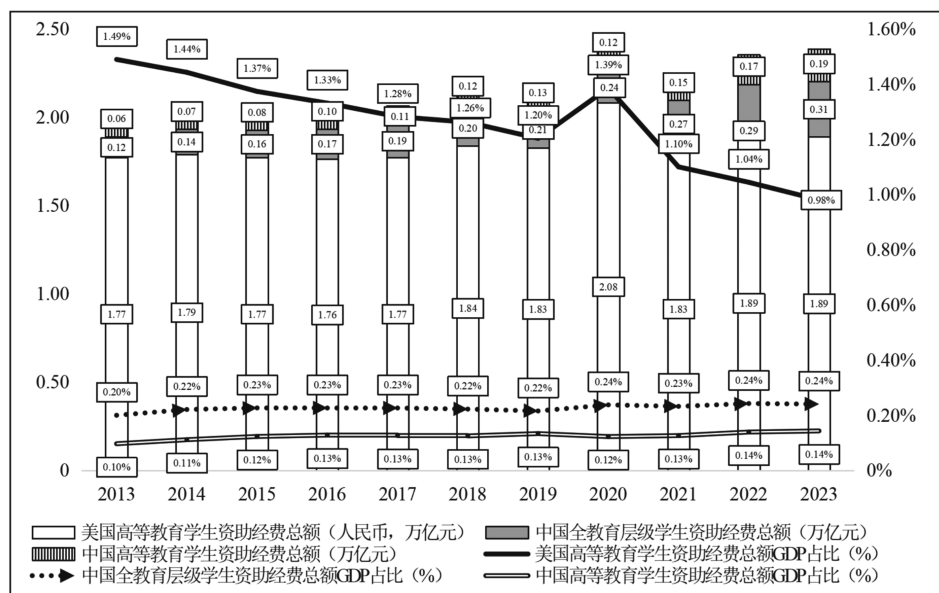


图10 2013—2023年中美学生资助经费总额与GDP占比

注:美国GDP数据来源于世界银行,2023年平均汇率为\$1=¥7.0467。由于美国高等教育学生资助经费数据统计时间区间为学年制(例:2012—2013年),此处因对比需要将其改为学年末年份。(下同)

另一方面,我国生均资助水平也相对不足。就高等教育阶段而言,2013—2023 年美国本科生和研究生的年均生均资助金额分别为 17790.68 美元和 32748.19 美元。^① 而我国高等教育阶段的生均资助金额平均为 2742.48 元。^② 通过计算两国生均资助金额与该国居民人均消费支出的比值发现(见图 11),11 年来,美国本科生和研究生生均资助金额覆盖其消费支出的水平分别平均为 42.04% 和 77.33%,而我国高等教育生均资助金额覆盖本研究生消费支出的水平平均仅为 13.68%。此外,如前文所述,我国生均资助金额占全国居民人均消费支出比重的平均值也仅为 9.58%,且呈逐年下降趋势,可见我国生均资助水平仍有待改善。

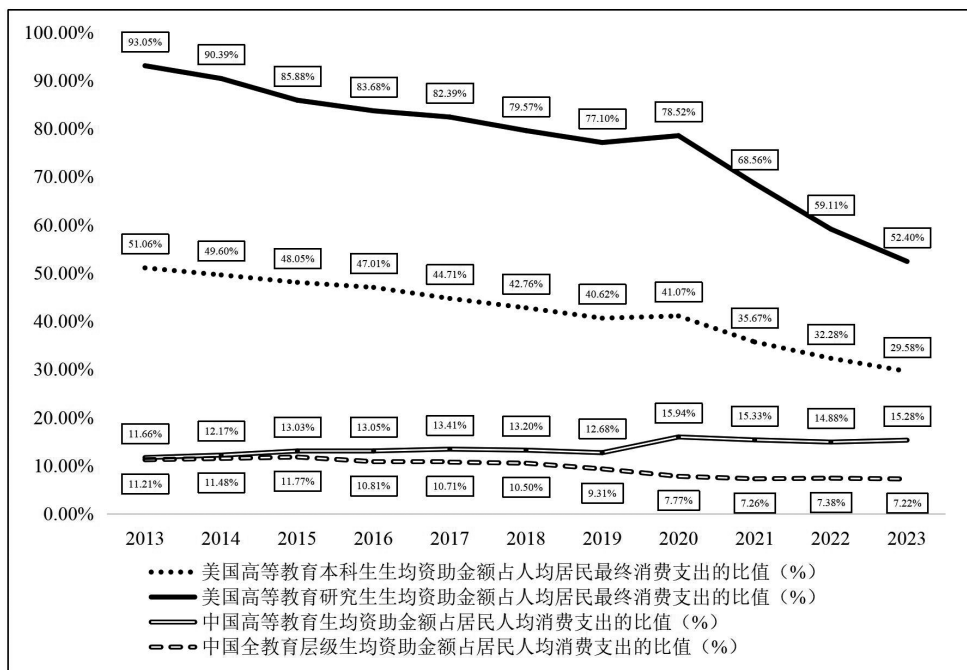


图 11 2013—2023 年中美生均资助金额占居民人均消费支出的比值

注:美国人均居民最终消费支出数据来源于美国商务部经济分析局(以 2023 年美元计),我国居民人均消费支出数据来源于《中国统计年鉴》。

(二) 学生资助经费的层级结构亟须优化,基础教育阶段资助水平有待提高

从前文来看,我国在普通高等教育阶段投入的学生资助经费占比最大,而在学前教育和普通高中教育等基础教育阶段投入较少。相较于其他层级,学生接受高等教育的机会更少、成本更高,确实需要通过学生资助进行成本

① 以 2023 年美元计,该数据未计算非联邦贷款。

② 我国《报告》未完全将本研究生资助情况分开统计。

补偿。然而,越是高层次的教育其个人收益越高于社会收益。因此,对于政府和社会而言,将更多资源倾斜于基础教育阶段可能收益更大,但当前我国基础教育阶段学生资助水平仍有待提升。

对比美国基础教育学生资助来看,1965年起,美国在学前教育阶段实施了重点关注贫困儿童及家庭的“开端计划”,项目通过政府拨款为主、社会参与等经济资助方式(李晖,2016),为弱势儿童提供免费学前教育。根据美国开端计划办公室(The Office of Head Start)发布的《开端计划情况报告》(Head Start Program Facts)和罗格斯大学国家早期教育研究所(The National Institute for Early Education Research)发布的《学前教育年度报告》(The State of Preschool)统计数据计算,2022年和2023年联邦开端计划中为3—4岁儿童投入的资助经费(即其核心子项目 Head Start Preschool Programs 经费)分别占到该学年美国学前教育经费总支出的66.60%与60.32%。^①而根据2018年中共中央、国务院出台的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,我国学前教育资助政策主要是为家庭经济困难儿童、孤残儿童提供普惠性学前教育。2022年和2023年我国学前教育幼儿资助经费仅分别占该年度学前教育经费总支出的1.95%与1.76%,远低于美国64.65和58.56个百分点,存在很大差距。

而在义务教育阶段,美国于1965年实施了《初等和中等教育法》,法案第一章(Title I)是其最主要部分,标题为“为低收入家庭学生的教育向地方教育机构提供财政资助”,旨在通过联邦资金帮助经济困难学生享有公平的教育机会(谭春芳,2016)。作为美国最大的联邦学校援助计划,据其国家教育统计中心发布的公共中小学教育收支数据显示,2014—2022财年,Title I项目经费平均占到美国公共中小学年度总支出的2.11%。^②而根据我国《教育经费统计年鉴》计算,2014—2022年,我国义务教育阶段学生资助经费总额平均占该阶段经费总支出的1.44%,低于美国0.67个百分点,尽管自2020年起占比有所赶超,但已出现下降态势,在投入总量上也仍然有一定增长空间(见图12)。此外,与美国12年制义务教育不同,目前我国普通高中教育仍未纳入义务教育阶段。作为连接义务教育与高等教育的纽带,普通高中教育在人才培养中起着承上启下的关键作用(徐金海,2023),然而,11年来我国对该阶段资助经费的投入占比甚至远低于同属高中阶段的中职教育9.95个百分点,普通高中教育阶段的资助经费投入显然不足。因此,我国仍需更加重视基础教育的“基点”作用,进一步加大基础教育阶段的学生资助经费投入力度。

① 美国《开端计划情况报告》仅在2022年和2023年独立统计子项目 Head Start Preschool Programs 经费数据。

② 相关数据仅在2014年至2022年有所公布。

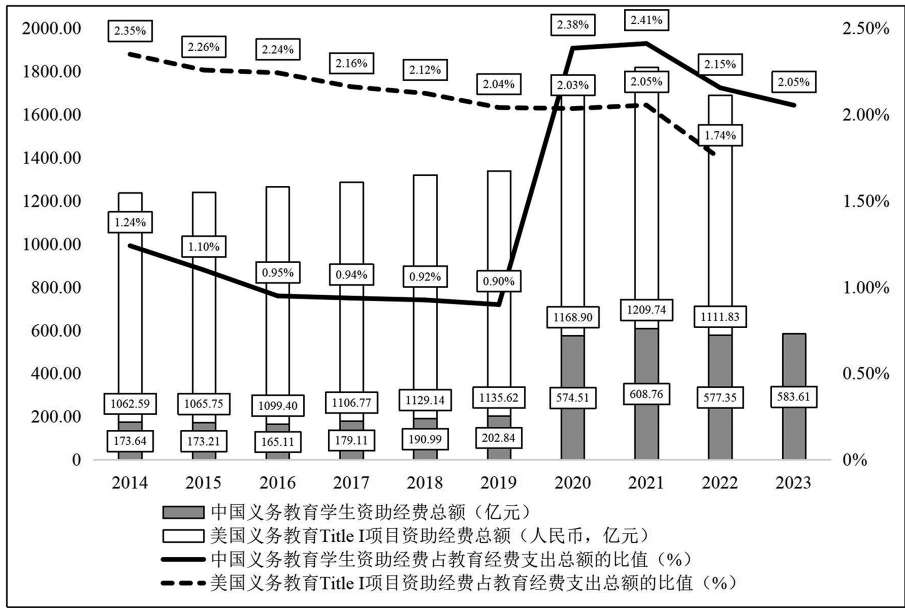


图 12 2013—2023 年中美义务教育资助经费总额及其占教育经费支出的比值
注：2023 年美国数据未更新。

(三) 学生资助经费的地区结构有待调整，欠发达地区资助力度仍需加大

新中国成立以来，由于历史发展格局、宏观经济政策和地理资源禀赋的差异，我国不同地区的经济发展在空间维度上呈现出不平衡状态(张辉，2023)。党的十八大以来，学生资助工作的惠民生、兜底线功能作用也为推动区域经济社会协调发展提供了有力支撑。从各地区学生资助经费分配情况来看，虽然 11 年来全社会对西部经济欠发达地区投入规模最大，但其生均资助水平仍然低于经济更发达的中部地区，且东部地区已呈现追赶态势。由于本文在地区结构部分选取的统计数据主要来源于基础教育阶段的学生资助经费数据，且缺少美国学前教育开端计划和高等教育学生资助经费的分地区数据，因此在该部分本文主要选取了美国义务教育阶段 Title I 项目资助经费展开对比分析。

根据美国国家教育统计中心发布的公共中小学教育收支数据和美国商务部经济分析局发布的 GDP 数据计算，2014—2021 年美国四大地区中，^① 南部、西部、东北部和中西部地区各州 Title I 项目经费总额的平均值分别占其各州 GDP 平均值的 0.10%、0.07%、0.06% 和 0.08%。在生均资助水平上，南部、西部、东北部和中西部地区各州的平均值分别占其各州人均 GDP

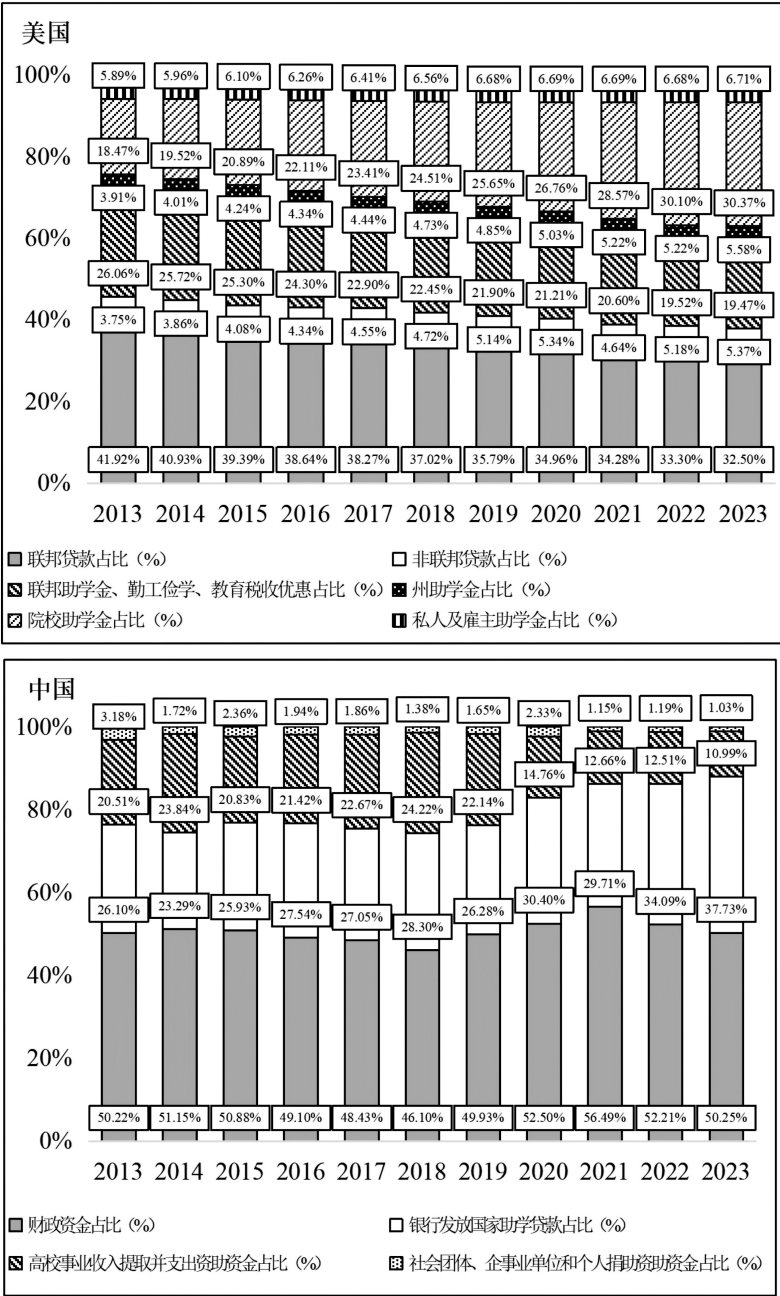
① 相关数据仅在 2014 年至 2021 年有所公布。

平均值的0.68%、0.49%、0.42%和0.46%。从美国区域经济发展情况来看,南部地区是贫困社区最密集的地区。因此,南部地区无论是经费规模还是生均资助水平都为最高。而我国在学前教育、普通高中教育等基础教育阶段却是经济最不发达地区生均资助水平低于经济更发达地区。长此以往,我国基础教育阶段学生资助“马太效应”将愈发显著,使得学生资助服务区域协调发展、推动实现教育公平的效果欠佳。因此,进一步加大我国西部地区学生资助经费的投入力度势在必行。

(四)学生资助经费分担机制不够合理,高等教育阶段其他资金支持力度有待激活

根据利益获得原则,为了使教育成本负担合乎教育公平的原则,教育成本的支付应与收益相配合(周文良,1998)。不同教育层级因其所带来的收益不同,其成本分担机制也应有所区分。相较于高等教育和职业教育,基础教育阶段带来的社会收益要大于个人收益。因此,政府作为社会收益的重要代表,应当成为资助经费分担的首要责任人。例如,在美国,其学前教育开端计划经费中80%均来自于联邦政府(杨佳,2010),义务教育 Title I 项目也均由财政性经费支持。而11年来我国学前教育、义务教育和普通高中教育等基础教育阶段学生资助经费中财政性经费占比也平均达到96.49%、99.76%和91.73%。可见,中美在基础教育阶段的资助经费分担模式差异较小。

然而高等教育为非义务教育,其受益主体更加多元,每个受益者均应参与成本分担(钟秉林和赵应生,2007)。目前,我国普通高等教育学生资助经费主要来源于财政资金、银行发放国家助学贷款、高校事业收入提取并支出资助资金及社会团体、企事业单位和个人捐助资助资金。而美国高等教育学生资助经费则主要来源于联邦资助、州助学金、院校助学金、私人及雇主助学金和非联邦贷款,其中联邦资助包括联邦贷款、联邦助学金、勤工助学和教育税收优惠。如图13所示,2013—2023年美国高等教育联邦贷款与非联邦贷款这类推迟付费性资助的平均占比之和达到41.64%,对比我国银行发放国家助学贷款高出12.88个百分点。此外,美国高等教育学生资助经费第二大来源——院校助学金的平均占比达到24.58%,而我国高校事业收入提取并支出资助资金的平均占比为18.78%,低于其5.8个百分点。高校毕业生作为企事业单位等组织的重要人才资源,社会各界应当积极提高成本分担自觉。然而,目前我国高等教育学生资助中社会团体、企事业单位和个人捐助资助资金平均占比仅为1.80%,低于美国私人及雇主助学金4.62个百分点。因此,我国在普通高等教育阶段的资助经费分担机制仍需进一步完善,非政府主体的作用发挥有待加强。



五、面向教育强国建设调整我国学生资助经费规模与结构的应对策略

(一)全力推动新质生产力发展,以经济稳定增长持续增加资助经费规模

经济增长是财政收入的来源,更是教育投入的基础,经济增长的质量与效果从根本上制约教育的发展(毛建青等,2023)。只有保持我国经济稳定增长,才能不断提高我国学生资助经费规模与水平。习近平总书记多次强调,发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点,必须继续做好创新这篇大文章,推动新质生产力加快发展。因此,本文认为,要实现经济稳定增长,就要大力推动新质生产力发展,充分发挥创新主导作用,以高水平科技创新推动经济社会高质量发展。

一方面,要全面提升教育推动新质生产力发展的能力。党的二十大报告将教育、科技、人才一体化系统布局,强调三者有机联系,共同塑造科技创新的新优势(周文和许凌云,2023)。因此,既要把握基础教育创新人才培养的最前端地位,塑造一批具有科学家潜力的青少年,又要把握职业教育是培养高素质技术技能人才的重要阵地,培养适应新质生产力发展要求的能工巧匠,还要把握高校是科技创新的主力军和创新人才培养的主阵地,全面提高人才自主培养质量、实现科技成果有效转化,助力经济社会高质量发展。另一方面,要推动经济发展成果有力支撑教育事业发展。正视我国与世界教育强国学生资助经费水平存在的差距,在经济稳定增长的同时,进一步加大经费投入力度,实现经费总额GDP占比0.24%的突破。同时,把握量与质的辩证关系,进一步提高生均资助水平,有效解决资助学生数量与生均资助水平间的矛盾。

(二)全面深化基础教育资助体系改革,以政策制度完善优化层级结构

建设教育强国,基点在基础教育。当前,我国在高等教育阶段已经构建了“奖、助、贷、免、勤、补、减”的多元政策体系,为该阶段学生资助经费投入提供了重要政策保障。然而,对比高等教育阶段,我国基础教育学生资助经费的投入相对不足。其很大程度上就源于基础教育阶段学生资助体系仍不完善:一是学前教育幼儿资助制度出台时间较晚,且文件中规定“具体资助方式和资助标准由省级政府自行制定”,政策模糊性较高,目前全国也尚未有统一的资助体系;二是义务教育学生资助标准动态调整不及时,“一补”和“营养改善计划”的现行标准对学生的支持作用仍有待提升(沈华和牛文龙,

2023);三是普通高中教育学生资助项目相对单一,自2010年政策出台至今仅有国家助学金和免学杂费2项制度,且文件规定助学金资助面仅占在校生总数的20%,资助标准为每年每生1500元,其资助比例和标准都有待提高。

对此,本文建议要在持续巩固高等教育学生资助体系的同时,全面深化基础教育学生资助体系改革,进一步优化学生资助经费层级结构,丰富基础教育阶段各层级的资助项目类型。因此,针对学前教育阶段,要大力推进《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》和《中华人民共和国学前教育法》关于“免费学前教育”的相关部署,稳步开展改革试点工作,并加快出台全国统一的资助体系,尽早实现全国范围内免费学前教育全覆盖。在义务教育阶段,要结合当前经济发展情况和物价水平,适当调整营养膳食补助等资助项目类型和标准,不断提升义务教育学生资助经费水平。在普通高中教育阶段,则是要借鉴中等职业教育等相对成熟的学生资助体系,在现有资助体系基础上探索“奖、助、贷、免、勤、补、减”结合的多元混合资助模式,同时适时调整具体资助比例和标准,持续巩固普通高中教育普及化成果。

(三)着力提升学生资助信息化水平,以精准资助有效实现地区合理配置

2021年,我国脱贫攻坚战取得全面胜利,标志着新时期我国扶贫工作的重心将从巩固消除绝对贫困逐步转向缓解相对贫困(陈宗胜和黄云,2021)。这在一定程度上加大了学生资助对象认定的难度,也对学生资助工作提出了精准资助的更高要求。2021年,财政部、教育部等四部门联合发布的《关于进一步规范和加强学生资助管理工作的通知》就强调要“进一步完善和明确家庭经济困难学生认定标准和工作程序,提高认定精准度,确保符合条件的家庭经济困难学生都能享受到相应资助”。然而,从前文来看,11年来西部欠发达地区的生均资助水平仍低于中部经济较发达地区,这表明目前我国仍未较好发挥精准资助机制在地区间资源配置中的重要作用,资源分配“雨露均沾”“一刀切”现象仍然存在。

当前全球已进入人工智能时代,大数据技术已在教育等各个领域得到充分应用。因此,本文建议要进一步提高学生资助工作信息化水平,运用大数据技术准确识别地区差异,因地制宜做好经费配置,确保资助经费向经济欠发达地区家庭经济困难学生倾斜。首先,建立良好的数据共享机制,破除部门间存在的信息孤岛现象,提升数据治理能力,确保各地学生基础信息全面、真实、有效;其次,依托大数据系统,建立量化评估指标,借助数据分析与摸底调查,探索适应不同地区的困难群体认定标准,实现对受助对象的科学评估;最后,建立动态跟踪与调整机制,根据地区经济发展水平、物价水平和学生个体家庭经济状况等灵活调整资助经费划拨指标,实现资助对象、资

助标准、资金分配、资金发放“四个精准”的目标。

(四)建立健全学生资助经费分担机制,以“政—校—社”协同优化来源结构

伴随教育普及化水平提高和教育高质量发展的需要,学生资助经费的需求缺口将日益扩大,亟须政府、学校、社会(包括金融机构,下同)等利益相关方共同努力以保障学生资助经费稳定投入。然而,目前我国学生资助经费的财政依赖仍然较高,特别是普通高等教育学生资助的其他资金支持力度有待激活。其一是由于自2021年秋季学期前,我国国家助学贷款申请额度相对较低,大多仅能覆盖学生学费支出;二是由于《关于进一步规范和加强学生资助管理工作的通知》规定公办普通高校要从事业收入中足额提取4%—6%的经费用于资助学生,考虑到学校事业发展需要,大多高校可能选择就低提取;三是因社会团体、企事业单位和个人各自发展的不稳定性(朱阳莉和李洪锦,2020)以及我国社会捐赠激励制度的不完善,导致此类群体的捐资积极性较低。

因此,本文建议要充分挖掘政府、学校、社会的分担潜力,探索建立“政府主导、学校自觉、社会参与”的分担模式,优化经费来源结构。一要释放助学贷款政策红利,根据经济社会发展情况适时提高申请额度,并持续鼓励银行业金融机构合法合规开展商业性助学贷款业务。但同时也要谨防美国等国家出现的因贷款规模和增速过快导致的学生及家庭债务负担加剧问题。二要适当调整高校事业收入提取比例,在原有比例要求上适当拉高比例上限,鼓励办学经费充足的高校通过设立专项奖学金、增加勤工助学岗位、开展特色资助项目等形式增加资助经费投入,相关部门也可以将高校学生资助工作特色成果纳入年度绩效评价。三要完善捐赠税收优惠办法,尤其是个人所得税激励制度,简化捐赠申请减税手续,并持续推行捐赠配比制度,鼓励社会团体、企事业单位和个人向经济欠发达地区或办学经费不足的高校开展捐资。

(五)大力推进学生资助法治化进程,出台《学生资助法》强化法治保障

《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》指出要“提升依法治教和管理水平”“健全教育法律法规规章”。通过对比美国经验发现,要成功发挥学生资助的重要保障作用离不开完善的法律体系支撑。美国以《经济机会法》启动学前教育开端计划,以《初等和中等教育法》确定义务教育Title I项目,在高等教育学生资助中更有《中等收入家庭学生协助法》等一系列法律与法规支撑。而当前我国尚未对学生资助工作开展立法,虽然中央相关部门已通过出台《学生资助资金管理办法》等行政规范性文件为学生资助工作奠定了良

好的制度基础，但其约束效力显然不及法律法规。而学生资助工作是一项复杂的系统性民生工程，所涉及的各个环节都需要较强的规范和约束，开展立法不仅能够反映学生资助工作中的国家意志，也能为资助经费投入提供重要法律依据。

对此，本文建议加快出台《学生资助法》等专项法规，进一步强化学生资助工作法治保障，使其拥有一套具备科学性、系统性、整体性等特点的制度程序。在法规中，应当包含“六个一”：一要体现一个根本，即学生资助追求公平和效率的工作理念和基本原则；二要明确一个前提，即受助学生的基本条件；三要确定一套关系，即政府、学校、社会等资助主体与资助对象之间的法律关系；四要构建一个体系，即结合各层级实际制定满足其教育需要的资助政策体系，尤其是要完善学前教育等基础教育阶段的相关政策，以提升其资助水平；五要建立一个程序，即学生资助经费分担、管理、使用、审计、公开等程序，明确经费保障、管理和监督等责任；六要健全一个机制，即出现如挤占挪用、弄虚作假套取学生资助资金等违法违规行为时的追责问责机制。

[参考文献]

- 陈晓宇，2012：《我国教育经费结构：回顾与展望》，《教育与经济》第1期。
- 陈宗胜、黄云，2021：《中国相对贫困治理及其对策研究》，《当代经济科学》第5期。
- 范晓婷、曲绍卫，2015：《经济新常态下全国高校学生资助经费管理研究——基于2007—2013年学生资助发展报告统计数据》，《教育发展研究》第19期。
- 胡银环，2000：《试论学生资助制度在实现教育公平中的作用》，《教育与经济》增刊1。
- 黄斌、钟宇平，2008：《教育财政充足的探讨及其在中国的适用性》，《北京大学教育评论》第1期。
- 纪效琿、齐书宇，2020：《经济下行及研究生扩招背景下研究生资助经费管理研究》，《黑龙江高教研究》第8期。
- 靳希斌，1998：《市场经济大潮下的教育改革》，广州：广东教育出版社。
- 李本云，2022：《中等职业教育学生资助现状、困境与赋能——基于德国、美国的比较分析》，《中国职业技术教育》第33期。
- 李浩华、曲绍卫，2017：《高中学生资助的财政投入分析》，《教育经济评论》第5期。
- 李晖，2016：《美国开端计划的学前教育公平政策价值分析与借鉴》，《教育评论》第7期。
- 罗尔斯，1988：《正义论》，何怀宏等译，北京：中国社会科学出版社。
- 毛建青、郭蓉、陈文博，2023：《面向高质量教育体系的我国三级教育经费规模和结构：问题与策略——基于中国和OECD国家的数据分析》，《复旦教育论坛》第5期。
- 倪彬、陈文博、毛建青，2023：《我国高水平高职学校经费支出分析——基于规模与结构

- 的研究视角》，《职业技术教育》第15期。
- 邱小健，2023：《靳希斌先生学生资助思想及其价值研究》，《中国教育科学(中英文)》第4期。
- 曲绍卫、周哲宇、李朝晖，2022：《义务教育财政资助经费的波动特征及政策导向》，《教育与经济》第5期。
- 沈华、牛文龙，2023：《完善学生资助体系 推动基础教育高质量发展》，《人民教育》增刊2。
- 石中英，2023：《教育强国：概念辨析、历史脉络与路径方法——学习领会党的二十大报告中有关教育强国建设的重要论述》，《清华大学教育研究》第1期。
- 谭春芳，2016：《美国〈初等和中等教育法〉实施之初的效果分析》，《宁波大学学报(教育科学版)》第6期。
- 小林雅之、王杰，2005：《学生资助和高等教育机会均等——对中日美3国的比较分析》，《教育与经济》第3期。
- 徐金海，2023：《新时代普通高中教育高质量发展的挑战与对策》，《教育科学研究》第6期。
- 杨佳，2010：《从开端计划到 NCLB：弱势儿童教育制度的发展》，《湖南师范大学教育科学学报》第4期。
- 张辉，2023：《区域经济协调发展：问题与应对策略》，《人民论坛》第12期。
- 中国教育报，2022：《中国特色学生资助体系已经建成——党的十八大以来学生资助改革发展纪实》，9月2日。
- 钟秉林、赵应生，2007：《我国高等教育大众化进程中教育公平的重要特征》，《北京师范大学学报(社会科学版)》第1期。
- 周文良，1998：《试论我国实行教育成本分担与补偿的依据》，《教育科学》第1期。
- 周文、许凌云，2023：《论新质生产力：内涵特征与重要着力点》，《改革》第10期。
- 朱阳莉、李洪锦，2020：《高校大学生资助结构配置合理性分析研究》，《黑龙江高教研究》第9期。
- Dynarski, S., L. Page and J. Scott-Clayton, 2023, "College Costs, Financial Aid, and Student Decisions", in *Handbook of the Economics of Education*, Vol 7, ed. by E. A. Hanushek, S. Machin and L. Woessmann, Amsterdam: Elsevier: 227—285.
- Fack, G. and J. Grenet, 2015, "Improving College Access and Success for Low-Income Students: Evidence from a Large Need-Based Grant Program", *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2): 1—34.
- Murphy, R. and G. Wyness, 2023, "Testing Means-Tested Aid", *Journal of Labor Economics*, 41(3): 687—727.

The Characteristics, Challenges and Countermeasures of Student Aid Funds in China under the Background of Building a Country Strong in Education: Based on the Analysis of the “China Student Aid Development Report 2013—2023”

MAO Jian-qing¹, WANG Zhen-zhen¹, CHEN Wen-bo²

(1. School of Public Administration/Modern University System Research Center, Zhejiang University of Technology; 2. Institute of Applied Higher Education, Shenzhen Technology University)

Abstract: Since the 18th National Congress of the CPC, China’s student aid funds have been continuously expanding, playing an important role in ensuring education equity and enhancing education quality. Through an analysis of the “China Student Aid Development Report 2013—2023”, several characteristics regarding the scale and structure of student aid funds are identified: a continuous increase in total investment over time, a declining ratio of student aid per student to national per capita consumption expenditure; dominance of financial input in student aid funds; allocation of the largest proportion of student aid to general higher education; and growing regional disparities in levels of student aid. Based on a comparison with the United States, it is found that China’s student financial aid is still facing the challenges of relatively small scale, hierarchical structure, regional distribution and funding sources to be optimized. To achieve its goal of building a country strong in education with higher quality and equity, China should further optimize the scale and structure of its student aid funds by maintaining economic stable growth; deepening reforms in basic education’s student aid system; improving the informationalized level of student aid; establishing and strengthening the mechanism for funds sharing; as well as promoting legislative processes pertaining to student aid.

Key words: building a country strong in education; student aid; aid funds; China Student Aid Development Report

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)