

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2017年第12-4期（总第141期）

2017年6月19日

---

## 德国教育事权与财政支出责任划分

周娟\*

在德国，除了《基本法》（the Basic Law）赋予联邦对教育的立法权，教育事务绝大多数由州政府负责。各州有权在州宪法框架内制定有关各级各类教育的政策和法规。而联邦政府在教育、科学和研究领域的责任在于对如下领域做出管理方面的规定：企业中的职业培训和职业继续教育，高等教育机构入学和高等教育学位（州可以制定与联邦法存在差异的法律），学生财政资助，推动科学、学术研究和科技发展（包括提升崭露头角的学者），青少年福利（尤其是早期教育、日托中心和托管服务），函授课程参与者的法律保护，法律专业准入规则，医学和辅助医疗专业准入规则，促进就业措施以及职业和劳动力市场研究。<sup>1</sup>

德国公共教育的支出责任主要由联邦、州和地方这三级政府来承担。虽然这三级政府都具有教育相关的经费决策权，但教育支出主要（90%以上）由州和地方政府负担。2011年，德国公共教育支出为1100亿欧元，其中联邦政府仅占8.3%，州和地方政府分别承担了70.6%、21.1%。<sup>2</sup>

---

\* 作者简介：周娟，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

<sup>1</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.

<sup>2</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.

## 一、基础教育事权和支出责任划分

在德国，义务教育从6岁开始，持续9到10年（根据不同的州）。此后，不再接受全日制教育的年轻人必须接受职业义务教育，到18岁为止。公立中小学教育是免费的。

### （一）基础教育事权划分

#### 1. 中小学（学校）教育

根据《基本法》和各州宪法，德国普通和职业教育系统的最高一级教育监管权力部门为州教育和文化事务部。州对学校内部事务（**internal school matters**）负责，执行主体为州教育和文化事务部及其下属教育部门，内部事务包括组织、计划、管理和监督整个学校系统，以及在《教育法》的框架内对学校理念、教学和教育目标的详细规定。学校的管理实体（**the school-maintaining bodies**）对学校外部事务（**external school matters**）负责。管理实体包括镇、市、自治市、农村区（**rural districts**）或区级自治市。外部事务包括学校建筑物、室内装饰、教学材料的采购和提供、人员管理和日常管理、承担非人员性成本，以及学校的建立、变更和关闭等组织性事务。

公立学校由州或地方当局举办，由州和地方当局共同管理。绝大多数公立学校由地方当局举办，跨地区的学校（比如艺术、体育类学校、某些职业学校和特殊学校）由州举办。

#### 2. 双元制培训（公司内培训）

在地方，双元制培训由独立的经济组织（工商业协会、手工艺协会、农业协会、自由职业代表协会）负责相关的咨询、监管，以及立法规定的中期考核和结业资格考试事务。

### （二）基础教育支出责任划分

#### 1. 中小学教育

##### （1）总体情况与各级政府分担比例

公共部门举办的中小学学校系统的财政责任主要由州和地方政府分担。州政府负担教学人员成本，地方政府负担非教学人员成本、材料成本（the materials costs），以及基建、运行成本。跨地区的学校，州也要负担非教学人员成本和材料成本。2011年，德国普通中小学和职业学校公共支出为599亿欧元，州政府负担了79.1%，地方政府负担了17.6%，联邦政府负担了3.3%。<sup>3</sup>

为了平衡地方和州之间的财政责任，对于某些支出州政府会通过“州预算”（the Land budget/The Land）给予地方政府补偿（reimbursements）或一次性分配资金（lump-sum allocations）。州政府还通过例如“一次性补助”（one-off grants）补贴学校基建支出，或通过某种补助（certain subsidies）补贴学校运行支出，从而给予地方政府资助。<sup>4</sup>

## （2）对学生及家庭的补助

### 1) 午餐补贴等

根据《教育法》，父母领取二类失业保险或社保福利、社会资助、儿童补助津贴或住房福利的儿童，在儿童日托中心、学校或课后学习中心有权获得午餐补贴，有权获得学习上以及参加青少年体育俱乐部或音乐学校的支持，以及学校或日托中心组织的一日游的费用资助。地方政府负责实施这些教育活动并提供资金支持。

### 2) 教学辅助用品

大多数州或者为学生购买或者免费提供教学辅助用品提供财政资助。资助的程度取决于学生父母的收入水平和学生数量。这部分资金或者由地方政府（负责学校运行与维护的地方当局）负担，或者由州政府负担。就读于私立学校的学生是否适用于教学辅助用品免费的资助政策，由各州决定。

### 3) 往返学校的交通费

义务教育阶段全日制学校的校车服务是统一安排的。学区和自治市负有提供学生家校之间交通服务的责任。学校交通服务通常由管理实体（例如地方当局）来资助。大部分情况下，州会提供补助。往返家校的实际形式，有的州制定了详细的规则，有的州由学区和自治市自主安排。公共交通通常是最便宜的方式。没有公共交通的地方，由地方当局提供校车。由于身体或心理疾病而不能自行往返

<sup>3</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.

<sup>4</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.

家校的学生，地方当局还可以支付一个陪同人的票价。

#### 4) 学生资助

根据《联邦培训资助法》，从 10 年级开始，就读普通和职业中等学校的学生，符合某些特定条件，比如父母收入低、没有其他经济来源以维持学业，有权获得国家（以联邦负担为主，联邦和州共同提供）的补助。资助额度按照学生是否和父母住在一起，以及进入的培训机构的类型来判断。

#### 5) 住宿费和取暖费补贴

除了联邦培训资助，根据《社会保障法》，在某些情况下学生有权获得合理的住宿费和取暖费补贴。

#### 6) 保险

联邦意外险适用于所有在上课期间、在往返家校的路上，以及在学校活动中的中小學生。学校活动也包括任何短期的预备学习项目或者学校要求的提供监督的后续课程。这些活动也包括学校提供的午餐、学校步行游览、在国内外的游学和学校旅行。法定意外险通常由地方当局意外险协会负责。

### (3) 私立学校

私立学校的管理实体可从州政府获得各种形式的财政支持。财政支持的参考值是公立学校的办学成本。各州保证符合条件的学校有权获得标准化的财政支持，包括给予标准化的师资成本和材料成本的补助。州政府给予的一次性补助额度，基于特定统计标准的规定数额和学校类型的不同，或者根据个别学校提出的合理需求的一定比例来计算。

州还提供其他形式的财政支持，例如补贴基建成本、为学生提供免费的教学辅助用品、为教师提供老年退休金、为具有公务员身份的终身教师提供带薪假期。家长和监护人可以获得学费和交通费返还。资金绝大部分由州政府负担，地方当局负担一小部分。对私立学校的财政资助的比例，各州不同。<sup>5</sup>

## 2. 双元制培训

### (1) 总体情况与各级政府分担比例

双元制非全日制职业学校<sup>6</sup>的财政责任由州和地方当局负责。公司承担公司

---

<sup>5</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2013/2014.

<sup>6</sup> 双元制之外的全日制职业学校由州预算支持。下文主要讨论双元制培训的财政支持问题。

内培训发生的成本。联邦政府提供额外的资金支持。2007年，双元制培训成本中，公共支出占23%，私人（企业）占77%。<sup>7</sup>可以看出，双元制最大的成本由培训公司承担。

双元制职业培训的基于学校部分由州和地方当局的公共资金支持。州承担学校内部事务成本（例如：学校监督、课程设置、教师培训、教师薪酬）。地方当局负责学校外部事务成本（例如：建造、建筑物的维护和翻新、日常管理、教学资源采购）。州也补贴学校建筑物成本。州政府负担职业学校80%的成本，地方政府负担剩余部分。<sup>8</sup>

联邦政府对于职业学校的资助仅仅通过针对学生的生活补助金，作为家庭收入支持的一部分。

### （2）对学生和家长的补助

就读公立非全日制职业学校是免费的，但是就读其他类型的职业学校，特别是私立学校，针对某些职业课程会收取费用。此外，学生家庭要支付课本、其他教学材料和来往学校的交通费。<sup>9</sup>

学生还可以获得培训公司支付的报酬，报酬受到集体协议的调整，随着培训的年限每年增加，平均大约是受训的熟练工人起薪的三分之一。联邦政府还对学生发放生活补助金，作为家庭收入支持的一部分。

### （3）私立学校

私立非全日制职业学校获得财政资助的范围、形式和标准等，与前述私立中小学相同。私立职业学校在补充公立学校的情况下，可以获得办学费用最多80%的补贴，在取代公立学校的情况下，可以获得90%。其余的20%、10%必须通过其所属的私立机构（例如：教会、大企业）、学生父母（学费）获得。<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Katrin Gutschow, "Understanding the Dual System in Germany," Excellence in Apprenticeships: An International Perspective, London, February 2012.

<sup>8</sup> Cornelia Mattern, Dieter Timmermann, Stuckturen und Strukturprobleme des Deutschen Bildungssystems, FernUniversität in Hagen, 2006.

<sup>9</sup> Cornelia Mattern, Dieter Timmermann, Stuckturen und Strukturprobleme des Deutschen Bildungssystems, FernUniversität in Hagen, 2006.

<sup>10</sup> See Stefan Hummelsheim, Dieter Timmermann, "The Financing of Vocational Education and Training in Germany: Financing Portrait," CEDEFOP, February 2000.

## 二、高等教育事权和支出责任划分

### （一）高等教育事权划分

1998年《高等教育总纲法》第四次修正案（2002年再次修改）和2006年修改的《基本法》对高教权力进行了重新划分。联邦政府保留的部分权力包括：一是保留高校入学和结业决定权，确保文凭互认；二是维持对大学生学习资助的权力，保证教育机会均等。联邦政府下放给州政府的权力包括：一是取消了联邦政府的高等教育立法权；二是取消了联邦政府今后对扩建和新建高校基础设施出资的规定；三是限制联邦政府的教育规划权；四是将包括大学教师在内的工资和待遇的决定权下放到各州，以便实施教授工资与绩效挂钩的改革。

经过这一轮改革，除了学生资助、确保文凭互认和部分教育规划权，其他高等教育权力都属于州政府。不过，联邦和州可以在一些具有跨地区意义的领域进行合作，例如：高校以外的科研机构 and 项目、高校中的科研项目、高校科研楼的建设，包括大型设备等。

### （二）高等教育支出责任划分

#### 1. 总体情况与各级政府分担比例

德国公立高校的经费主要由基本资金（basic funding）、第三方资金（research income from research councils）和合同资金（contract research and education）构成。2005年，德国高教经费收入中，80%的资金来自基本资金，16%来自第三方资金，4%来自合同收入。<sup>11</sup>

通常情况下，大学80%的经费来自州政府拨款，应用科学大学甚至有90%的经费来自州政府拨款。州政府的拨款主要是基本资金，用于高校教学和科研的经常性支出，比如人员工资、运转经费（包括材料成本和投资）等。根据修改后的相关法律，基建经费也由州政府承担。联邦政府的拨款除了少量基本资金之外，主要体现在对高校科研、基建以及学生资助方面。2011年，德国高教公共支出共计238亿，其中，州政府占83.9%，联邦政府占16.1%。相比2009年的13%，联

---

<sup>11</sup> Kaulisch, Huisman. Higher Education in Germany- Country Report.2007, CHPE.

邦政府所占的份额有所增长。<sup>12</sup>

州政府给予高校的教学经费和科研经费不分开计算和拨付。德国高校科研经费制度是双轨制（**dual funding system**）。一轨是“基本资金”，即政府拨付给高校用于教学和科研的经费。这部分资金包括高等学校的人员经费、实验室经费、图书经费等，约占高等学校总科研预算的 75%。这部分经费主要由负责高等学校基本运行经费的州政府提供。另一轨是研究项目资金（**research project funding**），主要是第三方资金和合同资金中用于科研的经费，约占高等学校总科研预算的 25%。第三方资金中，33%来自 DFG（德意志研究联合会），24%来自工商界，20%来自联邦政府，10%来自国际机构（主要是欧盟），7%来自 PNP（政府和私立非营利科研部门），6%来自其他公共渠道，其中近 70%是公共资金。合同科研经费主要来自州政府支持的科研机构、联邦和州政府的其他部门、基金会和基金协会（**funding societies**），其中 80%是公共资金。总的来说，德国的科研经费中，来自工商界、联邦政府、州政府、其他部门的科研经费大概分别占 60%、22%、15% 和 3%。

过去几年，联邦对高教的投入有所增长，主要体现在二者在某些方面的合作上。（1）2005 年，联邦和州合作出台了“高校科研卓越计划”，旨在资助高校及其合作者的科研活动。预计到 2017 年，联邦和州共投入 7 亿欧元，其中联邦负担 75%，州负担 25%。（2）2007 年，联邦和州通过了《高教协议 2020》以促使高校能够应对新生规模的扩大以及确保科研效率。项目第一阶段（2007-2010）共需 15.6 亿欧元，联邦出资 5.66 亿（占 36%），州负责项目的整体融资。第二阶段（2011-2015）联邦出资 70 亿，州提供可比性资金以及负责项目的整体融资。2010 年，联邦和州拓展了《高教协议》，启动了优化学习条件和提高教学质量项目。到 2020 年联邦将为教学质量协议出资 20 亿欧元，高校所在的州负责项目的整体融资。（3）基建经费由州政府承担之后，作为补偿，同时也为了完善高校的科研基础设施，以及提高其跨地区影响力和作用，联邦每年资助州 2.98 亿直到 2019 年，其中 2.13 亿用于科研楼的建设，0.85 亿用于大型设备。初步计算，到 2013 年补偿金额达 6.95 亿欧元。2013 年，这一补偿措施通过形成法律条文落地，并规定 2014 到 2019 年联邦政府将以同样的比率提供补偿金。科研楼建设的资助由

---

<sup>12</sup> OECD. Education Policy Outlook Germany, 2014.

各州申请，提交联邦和科学协会审批。基于这些项目，联邦不断增长的投入在高校基本资金中所占的比例，从1995年的10.9%增长到2010年的14.3%，2013年增至18.1%。<sup>13</sup>

## 2. 学生及家庭

是否收取学费或其他相关费用，由各州自行决定。目前，德国各州均不收学费。不过，有些州收取少量杂费，包括注册费、学校的社会设施使用费、学生会会员费等。而大多数州，针对延期学生、继续教育课程以及正常学期之外的课程会收费。德国公立高校不愿意收取学费的重要原因是，政府拨款的重要指标是学生人数，收取学费会影响到学生对自己学校的选择，进而影响到学生人数。

### (1) 学生资助

在联邦层面，《联邦培训资助法》针对低收入家庭学生，会提供全部或部分的学生学费贷款，以及学生毕业后收入关联还款贷款。2001年，联邦政府联合德国复兴信贷银行、联邦管理办公室共同推出了“教育学分计划”。该计划面向未被联邦培训资助法覆盖的、36岁以下人群提供有息贷款。2010年，联邦政府针对特别优秀的学生实施了“德国国家奖学金计划”。由私人组织（公司、基金会、私人等）和联邦共同出资。

在州层面，各州发展的学生资助系统，是帮助学生完成学业的强有力的支持系统。特别优秀的学生可以获得相应基金会的助学金。这些基金会通常和教会、政党、工商界保持密切联系。唯一例外的是“德国国家奖学金基金会”，不依附任何特定方向，在德国同类基金会中规模最大。该基金为上述那些基金会的工作提供雄厚的资金支持，而州政府则为该基金会提供资金。德国学术交流中心（DAAD）为外国留学生和在德国高等教育机构从事研究或限期进修的青年学者提供奖学金。除德国学术交流中心外，一些州也有特别基金为在当地高等教育机构学习的留学生提供资助。在第一学位完成后，学生还可以根据州的《研究生援助法》获得奖学金以支持其继续研究生学习。

此外，高校学生受法定意外险保护，经费由州负担。

### (2) 家庭税收优惠

---

<sup>13</sup> 数据来源于：德国统计局网站及《德国教育财政报告2013》（BILDUNGS-FINANZBERICHT 2013），<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht.html>.



根据《德国所得税和儿童福利法》，所有 25 岁以下的学生家庭，有权享受税收优惠，直到学生毕业为止。

## 上期回顾

2017 年第 12-3 期（总第 141 期）

### 法国教育事权与财政支出责任划分

**摘要：**法国教育体制的特点是在教育组织和经费上都实行高度的中央集权。省政府、大区政府和市镇分别负责初中、高中以及幼儿园和小学的运行和发展规划。法国对义务教育的投入实行的是由中央与地方政府共同分担，又以中央为主的投入体制。法国的公立高等教育机构都由中央政府举办，经费也主要由中央政府负担。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**电 话：**010-6275-9700

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

