

# 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

2024 年第 13-2 期（总第 257 期）

2024 年 9 月 30 日

---

---

## 普通高中学生资助：现状、需求与愿景（下）

田志磊 张东辉 施恭东\*

### 四、普通高中学生资助政策调查的数据分析

#### （一）数据说明

本文研究数据来自 2022 年中国教育财政学校调查。该调查抽样设计借鉴“中国教育财政家庭调查”，整体抽样采用分层、二阶段与规模度量成比例（PPS）的抽样设计。第一阶段抽样在全国范围内抽取区县。第二阶段抽样从区县中抽取学校。最后，抽取的学校中由学校指定的教师、学生、校长填写相应的问卷。第一阶段和第二阶段抽样的实施都采用 PPS 抽样方法。各阶段抽样赋予观测值相应抽样权重，使样本中观测数代表总体中的个体数目。

针对西藏和新疆，总体上保持抽样方法与“中国教育财政家庭调查”的抽样设计一致，同时为了有足够的各学段学校样本数，依据 GDP 总量和人口数抽取

---

\* 田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员；张东辉，北京师范大学经济与工商管理学院博士研究生；施恭东，伦敦国王学院博士研究生。

了若干地级行政区。西藏包含阿里地区、昌都市、拉萨市、林芝市、那曲市、日喀则市。新疆包含阿克苏地区、阿勒泰地区、巴音郭楞蒙古自治州、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、吐鲁番市、伊犁哈萨克自治州。

**表 4-1 抽样设计三阶段**

抽样阶段	抽样单元
第一阶段	抽样直接选用 2017 年“中国教育财政家庭调查”抽取的区县。区县样本分布在除港澳台地区外的 29 个省（自治区、直辖市），一共包括 355 个区县（含区、县级市、旗、自治旗）。另外补充抽样西藏自治区的 6 个地级行政区和新疆维吾尔自治区的 7 个地级行政区。
第二阶段	从一阶段的 355 个区县和 13 个地级行政区中至少随机抽取各区县、地级行政区全部普通高中总数 50% 的学校。
第三阶段	普通高中学校抽取高中二年级学生完成学生问卷，对应年级所有任课老师完成教师问卷，校长（或管理者）完成学校问卷。

在对回收的数据进行数据清理后，保留的有效样本中普通高中学校共 790 所，普高班主任样本 9666 份，普高学生样本 430436 份，其中普高班主任样本与普高学校匹配 7649 份、普高学生样本与普高学校匹配 347896 份。从区域分布上看，东部学校样本 366 份、班主任样本 4066 份、普高学生样本 175884 份，中部学校样本 220 份、班主任样本 2609 份、普高学生样本 126562 份，西部学校样本 204 份、班主任样本 3111 份、普高学生样本 127990 份。从比例上看，东部的学校、班主任和学生样本均占 40% 以上，中部占 28% 左右，西部占 30% 左右。根据全国资助中心的数据推算，东部在校生占 29.84%，中部占 40.48%，西部占 29.68%。受限于样本回收和清理情况，虽然本次调查的东部地区有效样本量相对偏高，但各地区均回收了足够数量的有效样本。本报告在后续分析中针对诸多问题也会分区域呈现统计结果。

**表 4-2 学校、班主任和学生样本的区域分布情况**

样本类型	样本总量	东部	中部	西部
学校	790	46.33%	27.85%	25.82%
班主任	9,666	41.55%	26.66%	31.79%
学生	430,436	40.86%	29.40%	29.73%

## （二）基本情况

## 1. 家庭经济条件

中低收入家庭学生占比较高。学生自回答家庭年收入低于 2 万元的学生比例为 24.44%。分地区来看,西部地区家庭年收入低于 2 万元的学生比例为 34.8%,远高于中部(25.18%)和东部(16.36%)。家庭年收入低于 1 万元的学生中,西部、中部和东部比例分别为 13.76%、9.74%、6.63%。家庭年收入在 1—2 万元的学生中,西部、中部和东部比例分别为 21.04%、15.44%、9.73%。

表 4-3 学生自回答家庭经济状况

	1 万以下	1-2 万	2-5 万	5-10 万	10-20 万	20 万以上
东部	6.63	9.73	16.56	24.33	22.26	20.48
中部	9.74	15.44	25.24	26.39	15.2	7.99
西部	13.76	21.04	24.01	20.25	12.92	8.02
全国	9.67	14.77	21.33	23.72	17.41	13.11

家庭收入低的学生就读于区县属公办和民办学校的比例更高。总体上,就读于区县属公办高中的学生中,家庭年收入在 2 万元以下的占 24.12%,家庭年收入在 20 万元以上的仅占 11.36%。就读于民办高中的学生中,家庭年收入在 2 万元以下的占 24%,家庭年收入在 20 万元以上的仅占 13.19%。西部地区有高比例的家庭年收入低于 2 万元的学生就读于区县属公办和民办学校。在西部,就读于区县属公办高中的学生中,家庭年收入在 2 万元以下的占 35.42%。而在中东部,这一比例分别为 26.5%、16.22%。在西部,就读于民办高中的学生中,家庭年收入在 2 万元以下的占 33.58%。而在中东部,这一比例分别为 26.28%、17.05%。

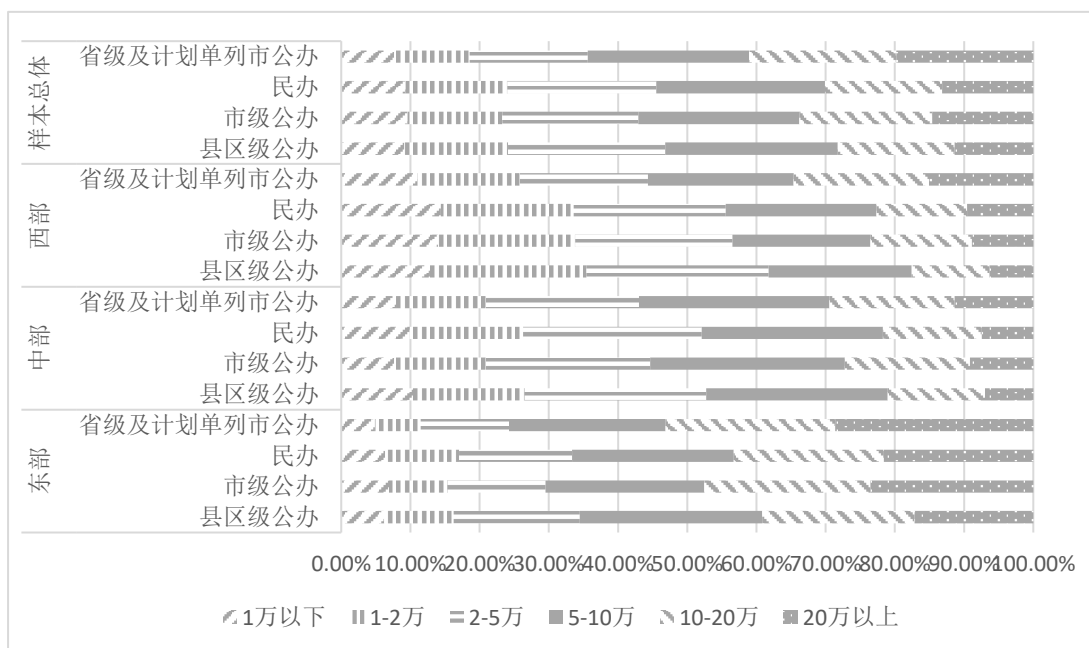


图 4-1 不同收入家庭学生在不同区域不同类型普高占比

## 2. 教育支出

东部学生在校支出均值最高，西部最低。具体而言，东中西部平均学费分别为 2783 元、2627 元、1965 元，平均伙食费分别为 7440 元、6512 元、6258 元。在住宿费、其他学校支出、考证与培训费上也呈现东部最高、西部最低的现象。其中，东部的考证与培训支出超过中西部的 2 倍。

表 4-4 学生各项支出均值（单位：元）

支出类别	东部	中部	西部	全国
学费	2783	2627	1965	2512
伙食费	7440	6512	6258	6826
住宿费	662	646	518	610
书本费	677	753	661	695
其他学校支出	89	80	68	80
考证、培训费	1460	598	597	949
其他花费	428	353	348	382

注：计算时年学费不包含为 0 或大于 10 万元的样本，年伙食费不包含为 0 或大于 3 万元的样本，年住宿费、年书本费不包含为 0 或大于 1 万元的样本，其他学校活动费用、其他花费不包含大于 1 万元的样本，年考证与培训费用不包含大于 8 万元的样本。

## 3. 教育负担

家庭收入越低，回答教育费用负担困难的学生比重越高。总体上，家庭年收入在 1—2 万元的学生，教育费用负担困难学生比例为 47.05%。当家庭年收入降低到 1 万元以下时，教育费用负担困难学生比例高达 61.32%。分地区而言，家庭年收入在 1—2 万元的学生，西部地区教育费用负担困难学生比例为 56%，中部和东部分别为 46%、36%。当家庭年收入降低到 1 万元以下时，西部地区教育费用负担困难学生比例高达 69%，中部和东部分别为 56%、59%。家庭年收入低于 5 万元的教育费用负担困难比例较高。各地区中，家庭年收入低于 5 万元的教育费用负担比例几乎都高于 40%，家庭年收入低于 1 万元的学生这一比例接近 60%，而在家庭年收入 5—10 万元学生中这一比例不到或略高于 30%。

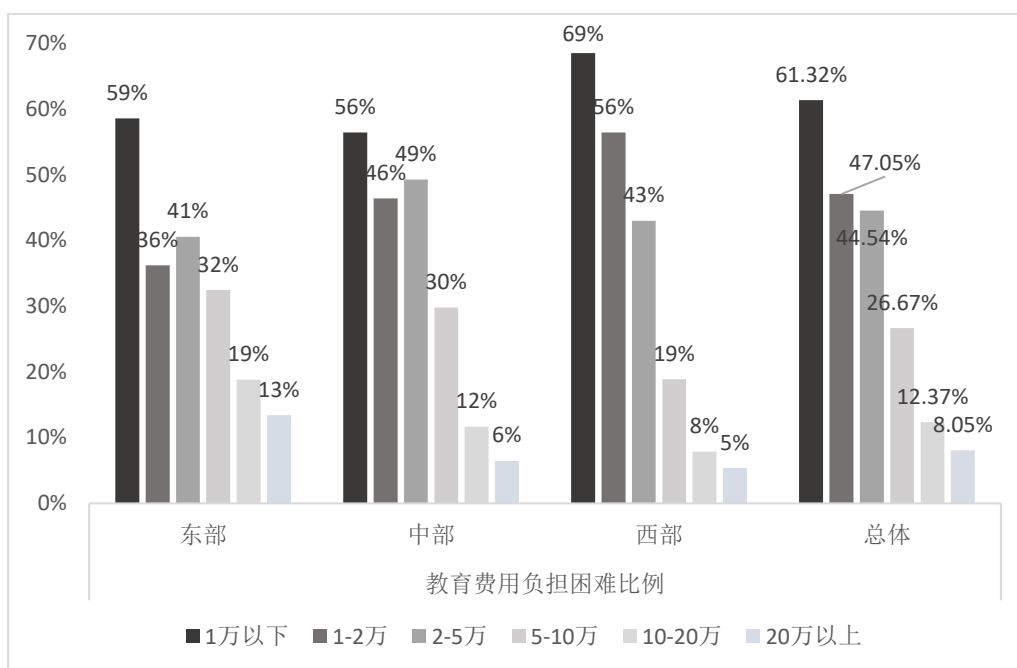


图 4-2 不同收入家庭教育费用负担困难学生的比例

#### 4. 教育费用对家庭产生负担原因

家庭收入低于社会平均水平、学费和生活费太高、家庭学龄人口多负担重是教育费用对家庭产生负担的主要原因。分地区发现：其一，在东部，学费和生活费过高是最主要原因（占比 61.24%），远高于家庭学龄人口多负担重因素（占比 31.03%）。其二，在西部和中部，家庭收入低于社会平均水平是最主要原因。在这两个地区，选择家庭收入低于社会平均水平的占比均超过 60%。值得注意的是，在西部，学生选择家庭学龄人口多负担重比例达到 40.59%，这一比例远高于东部和中部，其与学费和生活费过重（51.25%）这一因素相差 10.66 个百分点。

表 4-5 教育费用对家庭产生负担的原因（%）

区域	学费和生活费 太高	家庭学龄人口多 负担重	家庭收入低于社会 平均水平
东部	61.24	31.03	57.77
中部	57.98	35.03	62.99
西部	51.25	40.59	62.42
全国	56.50	35.87	61.29

#### 5. 资助金额

根据校长问卷，建档立卡等免学杂费的资助金额均值为 1058 元，国家助学

金资助金额均值为 1415 元。建档立卡等免学杂费的资助金额略低于全国资助管理中心公布的平均免学杂费金额（1283 元）。分地区来看，东部免学杂费金额最高、西部其次、中部最低，其免费额度分别为 1107 元、1088 元、948 元。分学校类型来看，民办免学杂费金额最高、区县属公办其次、市属公办再次、省属公办最低，其免费金额分别为 1160 元、1070 元、996 元、950 元。在中部，不同类型学校获得的免学杂费金额均低于 1000 元。

表 4-6 不同地区各类型学校的资助金额（单位：元）

资助类型	地区	县属公办	市属公办	民办	省属公办	总体
免学杂费 金额	东部	1125	976	1276	993	1107
	中部	975	912	999	698	948
	西部	1064	1125	1180	1036	1088
	全国	1070	996	1160	950	1058
国家助学 金资助金 额	东部	1352	1332	1204	1354	1327
	中部	1365	1544	1197	873	1342
	西部	1622	1793	1418	1776	1651
	全国	1425	1520	1246	1401	1415

分地区来看，西部国家助学金金额最高、中部其次、东部最低，其国家助学金资助金额分别为 1651 元、1342 元、1327 元。分学校类型来看，市属公办学校获得国家助学金额度最高、区县属公办其次、省属公办再次、民办最低，其国家助学金资助额度分别为 1520 元、1425 元、1401 元、1246 元。在西部，区县属公办学校和民办学校的国家助学金资助额度要高于省市属公办学校。在东部，民办学校获得的国家助学金资助额度最低。

### （三）覆盖率分析

#### 1. 资助覆盖现状与困难群体

免学杂费覆盖率为 6.79%，国家助学金覆盖率为 12.9%，获得免学杂费或国家助学金任一资助的比重为 15.13%。三类地区中，西部地区的免学杂费覆盖率、国家助学金覆盖率、获得免学杂费或国家助学金任一资助的比重均最高，东部最低。具体而言，西部、中部、东部免学杂费覆盖率分别为 13.62%、5.51%、2.73%，国家助学金覆盖率分别为 22.94%、12.68%、5.76%，获得免学杂费或国家助学金任一资助比重分别为 26.98%、14.74%、6.79%。

表 4-7 普通高中资助覆盖情况 (%)

资助覆盖状况	东部	中部	西部	总体
免学杂费覆盖率	2.73	5.51	13.62	6.79
国家助学金覆盖率	5.76	12.68	22.94	12.9
获得免学杂费或国家助学金任一资助比重	6.79	14.74	26.98	15.13

值得注意的是，除了此次抽样的东部地区免学杂费覆盖率高於全国资助中心公布的数据，其他覆盖率均略低於全国资助中心报告公布的数据<sup>1</sup>。原因可能在于，虽然普通高中资助抽样调查数据设计了具有全国代表性的抽样框，数据采集方式主要通过学生、教师、校长在线填写，其间不可避免地存在样本偏差问题。但是，作为国内少有的、采取科学抽样设计、具有一定全国代表性的普通高中学生资助抽样数据，本研究仍有较大的参考价值。

仍有一定比例家庭经济困难学生未获得资助。如图 4-3 所示，回答家庭教育费用负担困难学生占全部学生比例为 19.41%，回答家庭不能完全负担教育费用且家庭年收入低於 2 万元的学生比例则为 22.7%。这两个比重均高於表 4-7 中呈现的获得免学杂费或国家助学金任一资助比重（15.13%）。

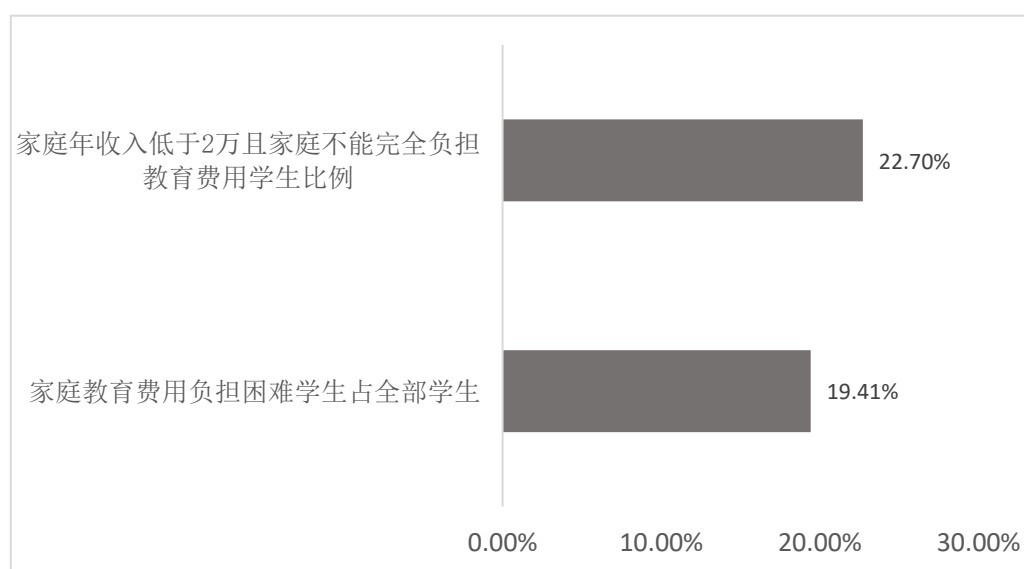


图 4-3 部分类型困难学生比例

<sup>1</sup> 根据《2021 年全国教育事业发展报告》，普通高中在校生为 2605.03 万人。根据《中国学生资助发展报告（2021 年）》，有 442.75 万普通高中生获得国家助学金，有 186.32 万普通高中生享受原建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费政策。西部、中部、东部地区获得国家助学金人数占其在校人数的比例分别 29.79%、15.18%、6.74%。西部、中部、东部地区享受原建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费政策占其在校人数的比例分别 14.47%、5.64%、1.93%。其中，全国层面国家助学金覆盖率为 16.99%（442.75/2605.03=0.1699），全国层面免学杂费覆盖率为 7.15%（186.32/2605.03=0.0715）。

## 2. 班主任、校长对学生资助全覆盖的态度

班主任和校长对资助政策覆盖全部学生的做法支持率不高。班主任和校长认为免学杂费应覆盖全部在读学生的比例分别为 27.57%、27.97%，班主任和校长认为国家助学金应覆盖全部在读学生的比例分别为 27.8%、25.44%。分省份来看，即使在已经实现高中免学杂费的内蒙古、陕西，两省份认为免学杂费应覆盖全部在读学生的班主任比例分别仅为 42.25%、34.37%。在陕西，认为免学杂费应覆盖全部在读学生的校长比例为 41.94%，认为国家助学金应覆盖全部在读学生的班主任比例为 26.39%，校长比例为 32.26%。在内蒙古，认为国家助学金应覆盖全部在读学生的班主任和校长比例分别为 33.8%、62.50%。除了内蒙古和新疆，其余省份的校长认为国家助学金应覆盖全部在读学生的比例均在 50%以下；在班主任中，这一比例在所有省份均在 44%以下。

表 4-8 班主任和校长对不同资助方式应覆盖全部在读学生比例的判断

省份	认为免学费应覆盖全部在读学生比例		认为国家助学金应覆盖全部在读学生比例	
	班主任	校长	班主任	校长
内蒙古	42.25%	75.00%	33.80%	62.50%
新疆	41.19%	73.33%	39.90%	53.33%
西藏	45.23%	36.36%	43.38%	45.45%
山西	31.10%	50.00%	25.42%	44.12%
青海	36.52%	37.50%	36.52%	37.50%
陕西	34.37%	41.94%	26.39%	32.26%
黑龙江	31.91%	40.00%	29.18%	32.00%
宁夏	31.06%	33.33%	32.92%	33.33%
江西	25.10%	43.75%	26.29%	25.00%
甘肃	25.41%	38.89%	25.95%	27.78%
广东	22.77%	35.29%	22.77%	32.35%
浙江	27.61%	26.42%	31.47%	26.42%
海南	21.87%	33.33%	21.87%	33.33%
云南	25.00%	21.05%	23.48%	36.84%
吉林	27.51%	26.09%	26.20%	26.09%
上海	33.11%	22.50%	33.79%	15.00%
湖南	22.10%	31.03%	22.47%	27.59%
山东	24.63%	25.00%	25.99%	27.08%
辽宁	29.38%	19.15%	32.19%	21.28%
重庆	24.12%	23.08%	24.51%	26.92%



北京	33.05%	16.00%	33.48%	16.00%
安徽	22.54%	29.41%	24.88%	20.59%
江苏	27.44%	20.41%	27.26%	18.37%
福建	21.74%	22.22%	24.64%	22.22%
四川	22.88%	25.93%	22.88%	18.52%
河南	27.83%	16.67%	28.64%	16.67%
贵州	27.64%	25.00%	24.39%	12.50%
湖北	23.14%	17.24%	25.33%	17.24%
天津	25.14%	13.64%	27.32%	13.64%
广西	20.18%	16.67%	21.52%	16.67%
河北	16.30%	12.50%	19.38%	16.67%
总体	27.57%	27.97%	27.80%	25.44%

### 3. 班主任、校长对资助应覆盖人群的排序

农村最低生活保障家庭学生、农村特困供养学生、孤弃学生、烈士子女、城市最低生活保障家庭学生、家庭经济困难残疾学生、低保边缘家庭学生、残疾人家庭子女,这八类家庭经济困难类型被班主任和校长给予更高的资助政策覆盖优先级。其余类型家庭虽也有部分资助选项排进了前八,但整体排名相对靠后。脱贫享受政策家庭学生、防止返贫监测帮扶对象、其他应覆盖情况、受新冠影响返贫返困家庭经济困难学生这四类家庭排在末尾。

表 4-9 班主任和校长对不同资助方式应该覆盖人群的顺序排列

家庭困难类型	班主任		校长	
	免学费	国家助学金	免学费	国家助学金
农村最低生活保障家庭学生	1	1	1	1
农村特困供养学生	2	2	2	3
孤弃学生	3	3	4	4
城市最低生活保障家庭学生	7	5	2	2
烈士子女	5	4	5	5
家庭经济困难残疾学生	4	6	6	7
低保边缘家庭学生	9	8	9	6
残疾人家庭子女	6	7	10	9
城市特困供养学生	11	9	8	8
事实无人抚养儿童	8	10	12	11
原建档立卡家庭学生	13	13	7	10
重点困境儿童	12	11	11	12
困难职工家庭子女	10	12	13	13
脱贫享受政策家庭学生	14	14	14	14
防止返贫监测帮扶对象	16	15	15	15
其他应覆盖情况	15	17	16	16
受新冠影响返贫返困家庭经济困难学生	17	16	17	17

#### (四) 精准资助分析

精准的损失有两个来源：第一类是覆盖不完全，即贫困学生被认定为非贫困学生；第二类是漏出，即非贫困学生被认定为贫困学生。在本小节，课题组采用家庭年收入高于 5 万元且回答教育费用没负担却获得资助的学生占全部获得资助学生的比例、家庭年收入低于 2 万元且回答教育费用负担困难学生中申请了资助但未获得的比例来讨论普通高中学生资助的精准问题。前者用于衡量漏出，后者用于衡量覆盖不完全。

**部分家庭经济困难学生得到了资助。**表 4-10 显示，在区县属公办学校，有 17%为家庭年收入高于 5 万元且回答教育费用没负担却获得资助的学生，在四类学校中最低。省属公办学校为 27%，占比最高。市属公办学校为 23%、民办学校为 20%。分地区而言，西部区县属公办高中最低，仅为 16%。原因可能在于，在西部县级高中，家庭经济困难学生较多，学校既有的资助名额大部分给予了家庭经济困难学生，仅有少量非困难学生获得了资助。无论东中西，在省属公办学校，家庭年收入高于 5 万元且回答教育费用没负担的学生却获得资助的占比均最高。其中，西部省属公办高中最高，为 29%。原因可能是在省属公办高中，学生家庭经济条件较困难学生比例较低，在既有的资助名额指标下，获得资助的学生中有高比例的家庭经济非困难学生。

**表 4-10 家庭年收入高于 5 万元且回答教育费用没负担却获得资助的学生占比**

不同类型学校	东部	中部	西部	样本总体
区县属公办	19%	19%	16%	17%
市属公办	20%	18%	26%	23%
民办	22%	22%	16%	20%
省属公办	24%	25%	29%	27%

**部分家庭经济困难家庭未获得资助。**表 4-11 显示，在区县属公办学校，有 30.66%为家庭年收入低于 2 万元且回答教育费用负担困难学生申请了资助但未获得。在民办学校，这一比例高达到 37.79%。市级和省属公办学校分别为 35.64%、32.68%。分地区而言，无论东中西，民办学校中均有超过 35%为家庭年收入低于 2 万元且回答教育费用负担困难学生申请了资助但未获得。在中部民办学校，这一比例达到 39.67%。在西部区县属公办学校，这一比例为 31.25%。

表 4-11 家庭年收入低于 2 万元且回答教育费用负担困难学生申请了资助但未获得的比例

不同类型学校	东部	中部	西部	样本总体
区县属公办	27.17%	32.20%	31.25%	30.66%
市属公办	28.26%	27.90%	39.63%	35.64%
民办	35.13%	39.67%	36.96%	37.79%
省属公办	30.30%	40.00%	28.26%	32.68%

### (五) 资助标准分析

70%左右的班主任认为目前实施的免学费标准适中，中部的这一比例为 64.32%。中部和东部地区认为免学费标准过低的班主任比例均高于西部，中部、东部和西部的比例分别为 32.69%、25.65%、24.34%。在获得大部分免学费资金的西部，有 5.01%的班主任认为免学费标准过高。65%左右的校长认为目前实施的免学费标准适中，西部的这一比例为 68.14%。

中部和东部认为免学费标准过低的校长比例均高于西部，中部、东部和西部的比例分别为 32.27%、33.6%、28.43%。

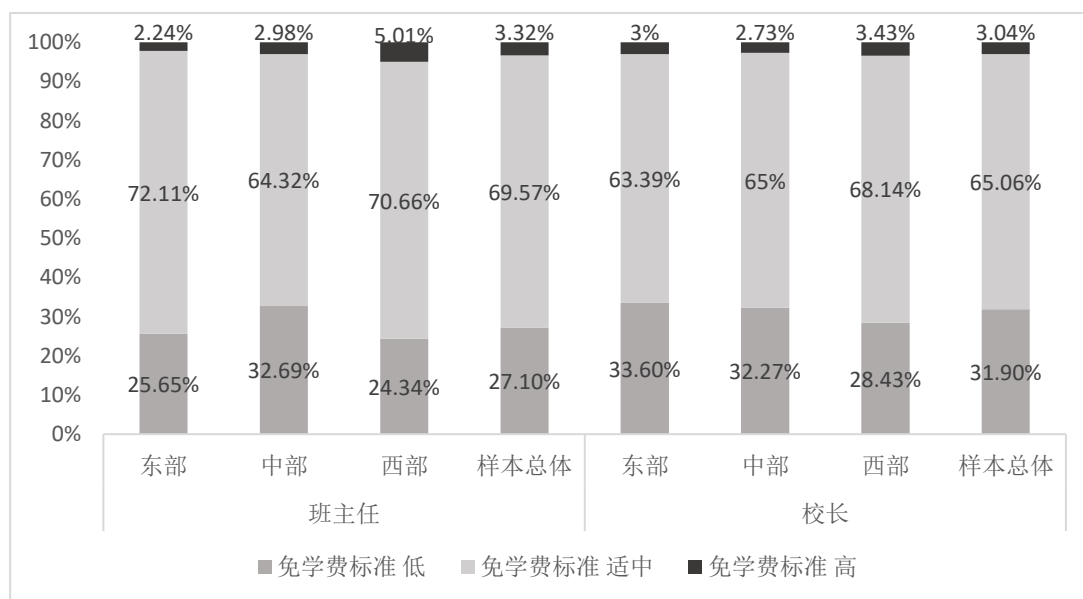


图 4-4 不同地区班主任和校长对目前实施的免学费标准评价

65%左右的班主任认为目前实施的国家助学金标准适中，中部的这一比例为 61.1%。中部和东部认为国家助学金标准过低的班主任比例均高于西部，东部、中部和西部的比例分别为 30.15%、35.79%、28.6%。58%左右的校长认为目前实施的国家助学金标准适中，西部的这一比例为 61.27%。中部和东部认为国家助学金标准过低的校长比例均高于西部，中部、东部和西部的比例分别为 41.37%、

40.16%、34.8%。

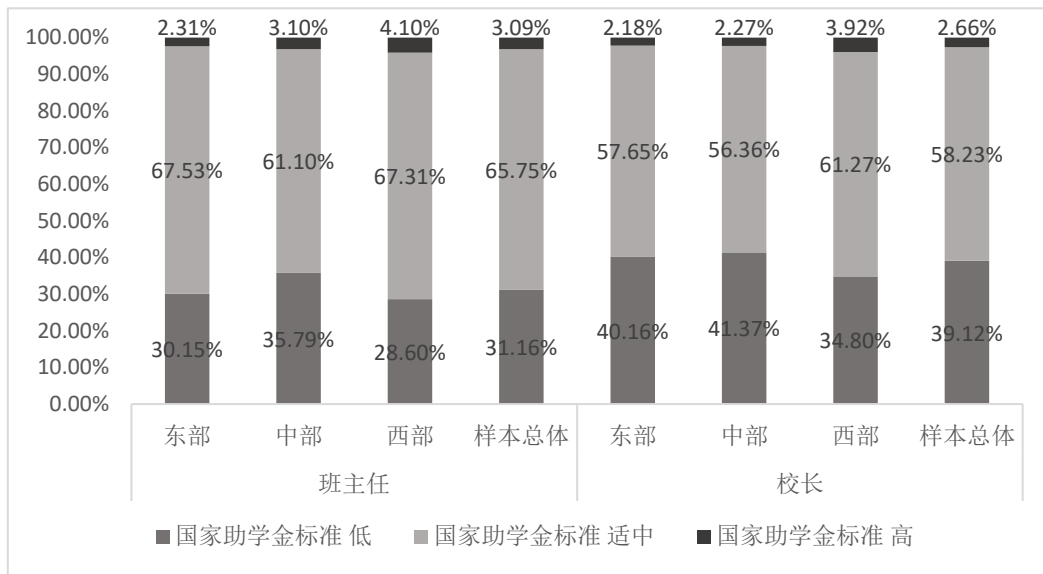


图 4-5 不同地区班主任和校长对目前实施的国家助学金标准评价

具体到未来国家助学金的调整标准，各地区校长和班主任选择 3000 元的比例最高。有 22.65% 的班主任选择 3000 元，有 50% 左右的班主任选择 2000—3000 元，有 40% 左右选择 3000—4000 元。有 26.19% 的校长选择 3000 元，超过 50% 校长选择 2000—3000 元，接近 50% 选择 3000—4000 元。与班主任相比，校长对国家助学金标准的选择略高。分地区来看，中部班主任选择 3000 元的比例（24.77%）高于样本平均水平（22.65%）。西部校长选择 3000 元的比例（29.7%）最高。

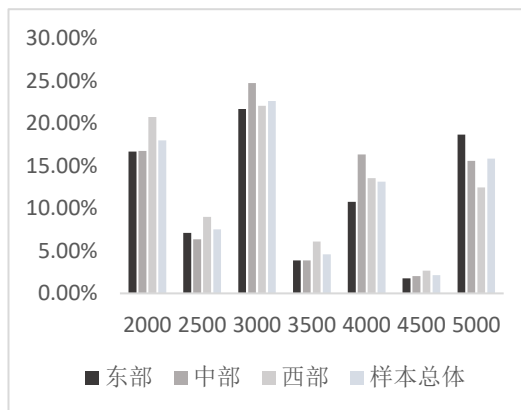


图 4-6 班主任对国家助学金标准的判断

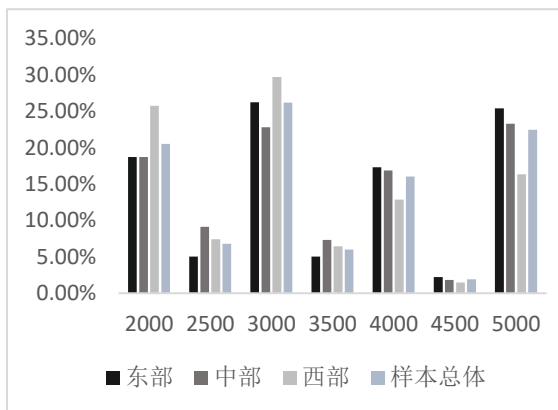


图 4-7 校长对国家助学金标准的判断

## （六）资助效果分析

### 1. 校长对资助效果判断

校长问卷请校长从资助育人、学生发展、学校发展三个维度评价了免学杂费和国家助学金的资助效果。课题组将调查结果中认为非常不同意、比较不同意、一般、比较同意和非常同意分别赋值为-2、-1、0、1、2分，计算出校长对不同资助方式效果的判断。得分越高代表校长对该种资助方式的效果越肯定。

校长普遍对免学杂费、国家助学金的育人效果持积极看法。进一步分析发现：其一，校长认为国家助学金对学生发展以及资助育人效果均优于免学费。其二，西部在获得大量资助金额的情况下，校长对免学杂费、国家助学金的资助育人效果以及对学生发展的打分反而低于中东部。

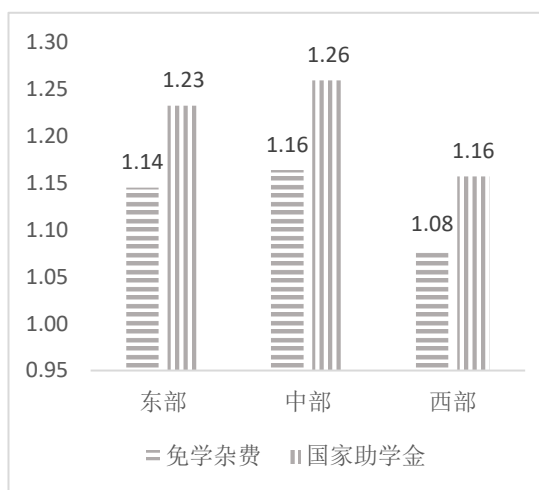


图 4-8 校长对不同资助方式育人的判断

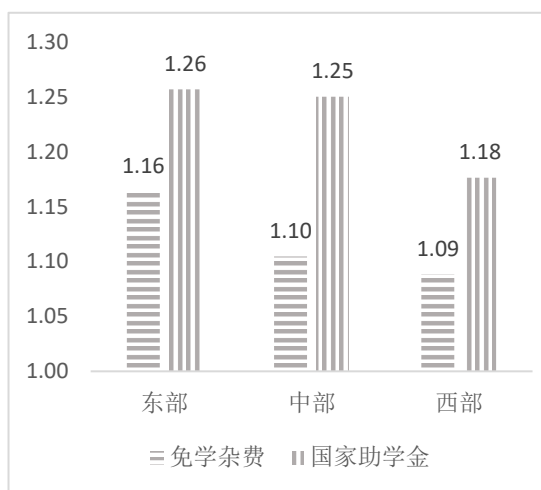


图 4-9 校长对不同方式资助对学生发展的判断

在不同资助方式对学校发展的看法上，校长也普遍持积极看法。如图 4-10 所示，进一步分析发现：其一，校长对国家助学金利于学校发展的打分高于免学杂费。其二，在对免学杂费打分中，西部校长打分最低。

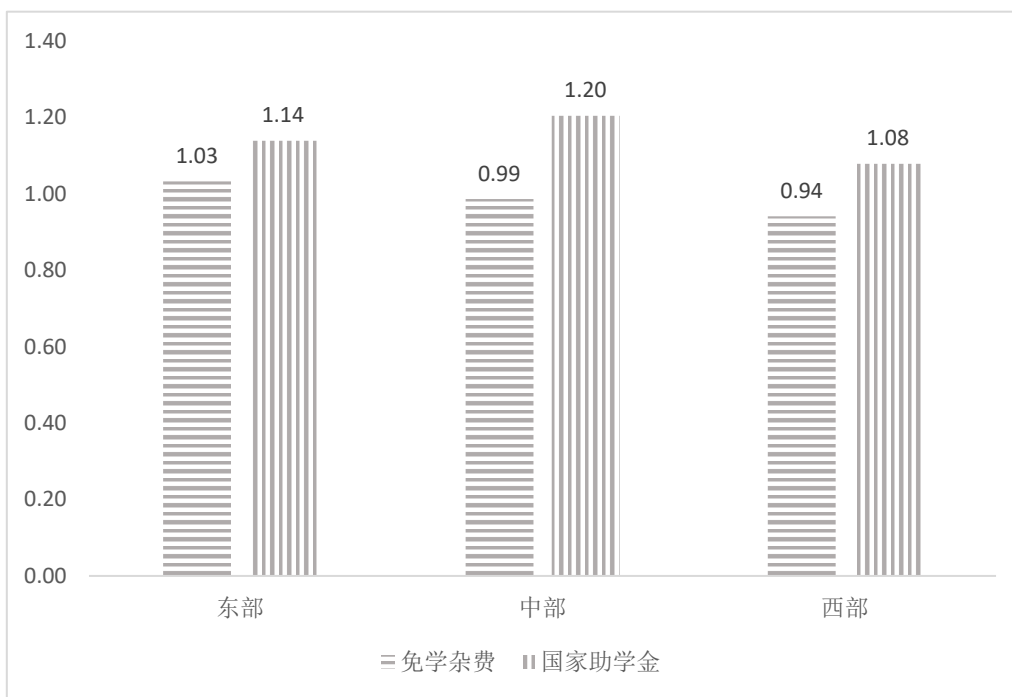


图 4-10 校长对不同资助利于学校发展的看法

## 2. 班主任对资助效果判断

班主任问卷对国家助学金、奖学金、免学杂费、勤工俭学四种资助方式的资助效果进行了调查。其结果如图 4-11 所示。

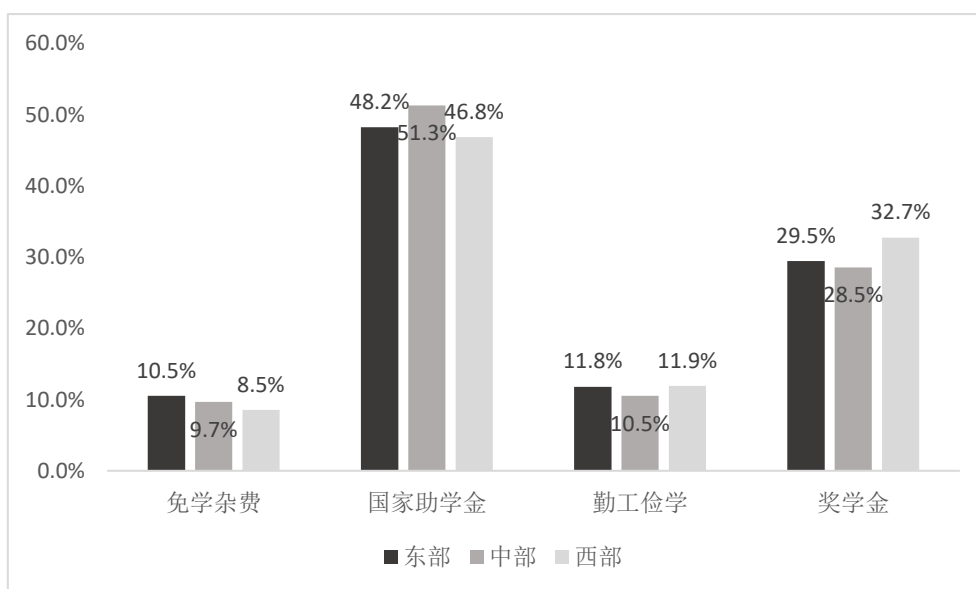


图 4-11 班主任对利于学生发展的第一重要资助方式判断

在不同资助方式利于学生发展的判断上，可以发现：其一，班主任认为国家助学金有利于学生发展的比例最高，东中西部的这一比例分别为 48.2%、51.3%、

46.8%。其二，东中西部均有 30%左右的班主任认为奖学金有利于学生发展。由于政府并未设立国家奖学金，此处奖学金可能为地方政府或者学校设立的奖学金。第三，班主任认为免学杂费有利于学生发展的比例最低，东中西部的这一比例分别为 10.5%、9.7%、8.5%。

## 五、七省份线上座谈会的意见

针对普通高中学生资助问题，课题组于 2022 年 5 月 24—25 日与东中西地区七省份的地方教育行政部门及学生资助中心负责同志开展了线上座谈会。

**涉及最多的意见是调整资助对象。**西部某省提出，应对资助政策里的资助对象进行分类调整。对家庭经济情况已明显改善达到小康水平的家庭逐步建立资助的退出机制；对脱贫不稳定家庭学生落实“四不摘”的要求，继续给予资助；对边缘易致贫家庭、城市最低生活保障中的特别困难家庭纳入重点保障人群范围，明确为普通高中免学杂费资助对象，将国家财政资金用在“刀刃”上，切实发挥国家资助资金的资助效益。中部某省学生资助管理中心建议扩大普通高中免学费资助范围，将城镇低保家庭经济困难学生纳入普高免学费资助对象。中部某县提议对普通高中免学费进行提标扩面，由原来的四类特殊困难学生扩展到九类特殊困难学生。

**东部和中西部在资助覆盖率上存在分歧。**东部不支持扩面，而中西部主张扩面。东部某省同志认为，家庭经济困难建档立卡的家庭免学费基本可以满足需求。东部某省同志建议，适度缩小资助范围，提高资助标准。西部某省同志希望扩大普通高中国家助学金覆盖面，达到中职教育资助水平。西部某省学生资助管理中心则认为，普通高中免学杂费资助范围为原建档立卡等家庭经济困难学生（含非建档立卡残疾、农村低保、农村特困救助供养），覆盖比例相比普通高中国家助学金偏低，建议适当降低普通高中国家助学金资助比例（目前为 30%），适当提高普通高中免学杂费资助比例，使两个项目的资助比例一致。已经实施全免费的某西部省份同志建议，当前普高的免学费标准 1200 元偏低，不足以支持普通高中高质量发展，建议恢复普通高中成本分担机制，让就读普通高中的家庭承担部分教育成本。

**多数同志希望提高资助标准。**东部某省同志认为，目前资助标准基本可以解

决困难学生问题，但也可以适当提高。东部某省同志认为，考虑各地经济发展水平，应适度缩小资助范围，提高资助标准。中部某县希望本县免费标准从原来的每生每年 800 元提高到 1500—2000 元。西部某省学生资助管理中心建议，考虑到目前物价水平和消费水平，将高中阶段国家助学金平均资助标准提高到每生每年 3000 元。

有个别省份的同志呼吁设立普通高中国家奖学金。

## 六、研究总结与政策建议

### （一）研究总结

我国已经建立了以国家助学金、建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费为主，地方政府资助和学校、社会资助为补充的普通高中学生资助政策体系。这一资助体系对于减轻家庭经济困难学生压力、推动普通高中教育事业的发展起到了积极作用。综合数据分析和访谈情况，我们有如下主要发现：

（1）近年来，我国普通高中受资助人数和资助金额有所下降。根据全国学生资助管理中心公布的数据，2018—2021 年，我国共资助普通高中学生 1310.42 万人次、1332.74 万人次、1240.23 万人次、1046.37 万人次、1234.35 万人次，资助金额分别为 189.79 亿元、185.01 亿元、168.89 亿元、164.27 亿元。2021 年受资助人次虽然相对 2020 年有所增加，但相对 2019 年仍然有所下降；国家助学金、原建档立卡等免学杂费、地方政府资助资金均下降明显，仅学校事业收入用于资助资金有回升趋势。考虑到同期学龄人口和事业收入持续增加，高中受资助人数和资助金额的下降需要引起注意。

（2）受资助学生覆盖率略微偏低。在 2022 年学生抽样调查中，免学杂费覆盖率为 6.79%，国家助学金的覆盖率为 12.9%，获得免学杂费或国家助学金任一资助的学生占全部学生的 15.13%，但回答家庭教育费用负担困难的学生占全部学生比例为 19.41%，回答家庭不能完全负担教育费用且家庭年收入低于 2 万元的学生比例则为 22.7%。可见，目前免学杂费和国家助学金覆盖率均有一定的提升空间。

（3）学生资助全覆盖仅得到很少支持。仅有不到三成的老师和校长支持国家助学金或免学杂费政策覆盖所有学生。在已经实施普通高中免费的内蒙古和陕



西，也有相当比例的班主任和校长并不支持免费全覆盖。班主任问卷中，认为免学杂费应覆盖全部在读学生的比例，内蒙古为 42.25%，陕西仅为 34.37%；认为国家助学金应覆盖全部在读学生的比例，内蒙古为 33.80%，陕西仅为 26.39%。校长问卷中，在陕西有 41.94%的校长认为免学杂费应覆盖全部在读学生比例，认为国家助学金应覆盖全部在读学生的比例仅为 32.26%。

**(4) 资助瞄准亟待改善。**普通高中资助不精准存在两种情况：其一，部分家庭经济非困难学生得到了资助。样本中，自答家庭年收入高于 5 万元且教育费用没负担的学生群体中，有 20%左右获得了资助。其二，部分家庭经济困难学生未获得资助。自答家庭年收入低于 2 万元、家庭教育费用负担困难且申请资助的学生群体中，有 30%以上未能获得资助。

**(5) 资助金额偏低。**根据校长问卷，建档立卡等免学杂费的资助金额均值为 1058 元，国家助学金资助金额均值为 1415 元。而 2022 年学生学费、伙食费、住宿费、书本费、其他学校支出、考证培训等教育支出合计均值已超过万元，仅伙食费一项就近 7000 元。无论东中西，认为当前国家助学金和免学费标准应调整到 3000 元的班主任和校长比例均最高。座谈时，东部和西部某些省份的同志反映，目前的资助金额落后于物价水平和社会经济发展。

## **(二) 政策建议**

### **1. 对普通高中是否全面免费的建议**

根据世界政策分析 (World Policy Analysis) 对将近 200 个国家的统计，仅有少数国家高中阶段的公立教育在收取学费。绝大多数国家高中阶段的公立教育是免费的，私立学校依旧收取学费<sup>2</sup>。在该统计所包含的 59 个高收入国家中，仅有瑞士、韩国、日本和新加坡的高中阶段公立教育收取学费；在 100 个中等收入国家中，仅有 20 个国家高中阶段教育收取学费；在 33 个低收入国家中，有 17 个国家的高中阶段公立教育收取学费。值得注意的是，**虽然我国并未实行高中免费，但高中阶段财政投入占教育经费比重要高于很多实行了免费的国家。**

在东亚，韩国、日本、新加坡都未实行高中免费教育。韩国目前分阶段实施

---

<sup>2</sup> 具体请参考周森.高中阶段学费国际比较[R].北京大学中国教育财政科学研究所科研简报《中国教育财政》2021 年第 1 期 (总第 196 期)。

高中阶段免费教育的改革，同时要将精英高中转化为普通高中，执行和普通高中一样的划片入学政策，但这次政策是否能够成功，还有待关注，目前该政策的直接后果就是韩国的学区房价格再度高涨。日本经历了高中阶段收费、免费、再收费的政策调整。首次执政的日本民主党于2010年实施了公立高中免费教育政策，其口号为减轻家庭负担，减少贫富差距导致的教育不公平。但免学费政策不区分家庭收入情况，对公立、私立学校区别对待，使得政策的实施面临一些现实问题：

(1) 加重了国家的财政负担；(2) 加剧了不同收入家庭之间的教育不公平。免费政策实施之前，地方政府已为低收入家庭提供了多种学费减免政策，这使得免费政策的受益人更多是高收入家庭，使高收入家庭将节省下的学费用于课外补习等校外支出，进一步加剧了教育不公平；(3) 私立高中陷入经营困难。因此政策造成进入公立高中的人数增加，由于私立高中并不完全免学费，特别是对收费较高的私立高中来说，此政策使其陷入经营困难。随着自民党在2012年重新执政，公立高中免费条款被废除，取而代之的是公立高中收入限制制度，为一定收入标准下的家庭免费。收入限制制度获得的经费主要用于资助私立高中低收入家庭，并通过增加就学支援金的方式，减小公立和私立高中的收费差距。虽然日本高中重新收费，但日本高中阶段教育经费支出中政府支出占比有所提高，从2010年的65.67%提高到2015年的81.4%<sup>3</sup>。

我国中职教育与普通高中同属高中阶段，2012年后已经开始实行普遍的免费教育。2012年，在《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》（财教〔2012〕376号）出台后，90%以上的中职在校生享受免学费资助，18个省份实现了免学费全覆盖。中央承担主要成本的免学费政策在欠发达地区得到了支持，但东部发达地区则普遍支持减小免学费覆盖面加大生均拨款。根据北京大学中国教育财政科学研究所2020年中职资助调查，中职学校班主任普遍认为助学金和奖学金的资助育人效果优于免学费；中职免费实施后沿海发达地区的中职招生有一定幅度的滑坡，中职教育和产业的空间分布相关性减弱。<sup>4</sup>

普通高中调查数据分析和座谈发现，班主任、校长、地方教育行政部门和学

---

<sup>3</sup> 数据来源于日本文部科学省公布的年度统计资料。

<sup>4</sup> 具体请参考田志磊. 中职资助调查及对“十四五”期间的政策完善建议[R]. 北京大学中国教育财政科学研究所科研简报《中国教育财政》2021年第12-2期（总第207期）。

生资助管理中心等相关部门同志鲜有支持普通高中免费教育。班主任和校长普遍认为助学金的资助育人效果优于免学费。中西部地区同志普遍支持扩大免费教育覆盖面，将更多家庭经济困难群体如城市低保家庭纳入享受免学杂费的范畴。

综合考虑东亚地区的国际经验、我国中职免费的政策经验以及普通高中利益相关者的反馈，课题组认为，在普通高中实行普遍的免费教育缺乏必要性。

## 2. 对普通高中学生资助体系调整的建议

课题组认为，“以国家助学金、建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费为主，地方政府资助和学校、社会资助为补充”的普通高中学生资助政策体系基本适应当前高中教育事业发展的需要，并不需要对现有学生资助体系进行大刀阔斧的调整。但是，从“健全学生资助制度，完善资助办法，提高精准水平，实现应助尽助”“强化资助育人理念，构建资助育人质量提升体系”的要求出发，有如下建议：

**(1) 适度增加免学费政策覆盖率。**访谈中，中西部地区同志普遍认可适度增加免学费覆盖比例。可以将城镇低保家庭经济困难学生等群体纳入普高免学费资助对象。研究中发现，学生获得免学杂费或国家助学金任一资助的比重(15.13%)低于从不同角度衡量的家庭经济困难学生的比重。因此，未来政策调整中，免学费政策可以适当增加对家庭经济困难学生的覆盖比例。

**(2) 加大资助宣传工作。**杜绝家庭经济困难学生因信息障碍而错过资助申请。访谈中发现，部分家庭经济困难学生未获得资助的原因在于对普通高中资助政策不了解。这部分学生对具体的资助项目、申请流程等知之甚少，因此并未申请得到普通高中资助。在资助宣传方面，高校资助的宣传已经有了成熟的经验，例如，在录取通知书中附带详细的资助政策。未来普通高中资助政策可以借鉴已有的多种资助宣传方法，提升家庭经济困难学生对普通高中资助政策的认识。

**(3) 将精准资助作为高中学生资助政策改善的重点。**着力解决家庭经济困难学生资助需求得到满足前的资助资金漏出（流向非家庭经济困难学生）情况。研究中发现，普通高中学生资助不精准存在两种情况：其一，部分家庭经济非困难学生得到了资助。其二，部分家庭经济困难学生未获得资助。在普通高中学生资助政策体系已经完善的背景下，提高资助精准程度对于提升资金使用效益，确

保家庭经济困难学生完成高中学业具有重要意义。

**(4) 鼓励财力允许的地方适度提高资助金额。**研究中发现，东部和中部地区班主任和校长认为当前国家助学金和免学费标准过低的比例均高于西部。无论东中西，认为当前国家助学金和免学费标准应调整到 3000 元的班主任和校长比例均最高。在实行国家规定的资助标准同时，鼓励地方政府根据本辖区的经济发展状况、生活水平对资助标准进行适当调整。

## 上期回顾

2024 年第 13-1 期（总第 257 期）

### **普通高中学生资助：现状、需求与愿景（上）**

**摘要：**普通高中学生资助制度是我国普通高中教育财政制度的重要组成部分，也是我国学生资助制度的重要组成部分。本文分析了我国普通高中教育事业发展及经费收支基本情况，并对普通高中学生资助政策沿革进行梳理，综述了学界的研究发现。

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

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**邮箱：**[workingpaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:workingpaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

