

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13-1期（总第257期）

2024年9月27日

普通高中学生资助：现状、需求与愿景（上）

田志磊 张东辉 施恭东*

一、引言

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。2019年，国务院印发《中国教育现代化2035》和《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》，明确提出2035年“全面普及高中阶段教育”的发展目标，将其定位为学习大国、人力资源强国和人才强国建设的重要基础。落实全面普及高中阶段教育的发展目标，普通高中学生资助制度意义重大。《关于建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度的意见》（财教〔2010〕356号）、《关于免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费的意

* 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。

见》(财教〔2016〕292号)等文件颁布以来,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。随着国家对普通高中教育财政投入的日益增加,我国财政性教育经费占普通高中教育经费的比例已经从2008年的不足60%提高到2020年的80%以上,学费占比则由36%降为16%。与此同时,社会舆论中提及高中免费的声音愈发响亮。既然学费占比已经不高,那干脆免除全部学费,既能减轻学生家庭的经济负担,又能均衡教育资源,提高国民素质。

在此背景下,阐明普通高中事业发展和财政投入现状确有必要。同时,为响应国务院办公厅《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》(国办发〔2018〕82号)提出的“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,我们对普通高中学生资助政策的实施情况进行了调查研究,并对“十四五”时期的普通高中学生资助政策提出了相应建议。

下文结构如下:第二部分,分析我国普通高中教育事业的发展及经费收支基本情况;第三部分,对普通高中学生资助政策沿革进行梳理,并综述学界的研究发现;第四部分,基于2022年全国普通高中教育资助调查数据,分析普通高中学生的家庭背景和资助需求,了解各方对资助政策的看法;第五部分,介绍与七省份工作人员的座谈调研情况;第六部分,总结主要发现,并提出相应政策建议。

二、全国普通高中事业发展和经费收支基本情况

(一) 事业发展

近年来普通高中在校生数持续增加。2007—2010年,普通高中在校生数由2522万人减至2427万人。与之相随的是,普通高中在校生占高中阶段在校生比重由55.7%减至51.9%。此后两年,普通高中在校生数量开始回升。2011年和2012年,普通高中在校生数量分别为2455万人、2467万人。2012年,普通高中在校生占高中阶段在校生比重也增长至53.7%。2013—2016年,普通高中在校生数不断减少,分别为2436万人、2400万人、2374万人、2367万人(年均降幅2.8%)。该时期普通高中在校生占高中阶段在校生比重则继续上升,由55.7%涨

至 59.6%。2017 年至 2020 年，普通高中在校生数止跌回升。仅 2020 年这一年，普通高中在校生就增长了 50 万人，带动普通高中在校生由 2017 年的 2375 万人增至 2020 年的 2494 万人。2017 年，普通高中在校生占高中阶段在校生比重为 59.8%，到了 2021 年这一比重增加到 66.5%。

表 2-1 普通高中在校生数、招生数及其占高中阶段比重

年份	普通高中在校 生数(万人)	普通高中在校生 占高中阶段比重	普通高中招生 数(万人)	普通高中招生数占 高中阶段比重
2007	2522	55.7%	840	56.3%
2008	2476	54.1%	837	56.3%
2009	2434	52.5%	830	53.8%
2010	2427	51.9%	836	54.0%
2011	2455	52.4%	851	56.7%
2012	2467	53.7%	845	58.6%
2013	2436	55.7%	823	60.3%
2014	2400	57.6%	797	61.7%
2015	2374	58.8%	797	62.4%
2016	2367	59.6%	803	63.3%
2017	2375	59.8%	800	63.9%
2018	2375	60.4%	793	64.9%
2019	2414	60.4%	839	64.7%
2020	2494	59.9%	876	64.4%
2021	2605	66.5%	905	64.9%

数据来源：2021 年以前学生数来自于历年《中国教育统计年鉴》。2021 年学生数来自《全国教育事业发展统计公报》。

伴随着学生数增加，普通高中学校数也开始回升。2007 年至 2015 年，普通高中学校数由 15681 所减至 13240 所。普通高中学校数量占高中阶段学校数比重在 2009 年达到最低值（49.1%）。此后六年，普通高中数量仍在减少，但普通高中学校数量占高中阶段学校数比重有所增加。相比 2007 年，2015 年普通高中学校数量占高中阶段学校数比重提升了近 3 个百分点，达到 53.1%。2016—2021 年，普通高中学校数止跌回升，分别为 13383 所、13555 所、13737 所、13964 所、14235 所、14585 所。相比 2016 年，2020 年普通高中学校数增加了 1202 所，普通高中学校数量占高中阶段学校数比重持续提升，由 2016 年的 54.2% 增长至 2021 年的 61.1%。



图 2-1 普通高中学校数及其占高中阶段学校数比重

数据来源：2021 年以前学校数来自于历年《中国教育统计年鉴》。2021 年学校数来自《全国教育事业
发展统计公报》。

2010 年普通高中国家助学金、2016 年建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费政策的出台带动我国普通高中受资助人次大幅增长。受学龄人口变化、脱贫攻坚推进的影响，近年来普通高中受资助规模略有下降。根据全国学生资助管理中心发布的《中国学生资助发展报告》，2018 年到 2020 年，普通高中受资助人次从 1333 万人次下降为 1046 万人次，不过 2021 年受资助人次又恢复增长，达到 1234 万人次。国家助学金资助规模在 2017 年达到 499.3 万人的峰值后略有下降，2018—2021 年分别为 488.0 万人、457.3 万人、448.5 万人、442.8 万人。建档立卡等家庭经济困难学生免学杂费资助受资助人次数同样在 2018 年达到 200.7 万人，随后也略有下降，2019—2021 年分别为 191.4 万人、190.9 万人和 186.3 万人。

表 2-2 全国普通高中受资助学生人次、助学金资助人数、免学杂费人数情况

年份	资助学生总人次 (万人次)	国家助学金资助人数 (万人)	建档立卡等家庭经困难学生免学杂费人数 (万人)
2010	-	482	-
2011	-	480	-
2012	-	491	-
2013	788.53	498.39	-
2014	798.22	494.82	-
2015	790.12	494.88	-
2016	1158.47	498.34	143.77

2017	1310.42	499.31	186.66
2018	1332.74	488.04	200.7
2019	1240.23	457.26	191.4
2020	1046.37	448.48	190.91
2021	1234.35	442.75	186.32

数据来源：历年《中国学生资助发展报告》。

（二）经费收支

普通高中财政性经费逐年增加，其占财政性教育总经费比重也呈上升趋势。2007—2020年，普通高中财政性教育经费由795亿元增长至4551亿元（年均增幅14.4%）。不过，普通高中财政性经费占财政性教育总经费比重并非持续上升，其大致可划分为四个阶段。第一阶段：2007—2010年，普通高中财政性经费占财政性教育总经费比重由9.6%降至9%。第二阶段：2010—2013年，普通高中财政性经费占财政性教育总经费比重由9%增长至10.2%，增长了1.2个百分点。第三阶段：2013—2014年，相比2013年（10.2%），2014年降低了0.3个百分点，为9.9%。第四阶段：2014—2020年，普通高中财政性经费占财政性教育总经费比重恢复增长，由9.9%增长至10.6%，达到近十年峰值。



图 2-2 普通高中财政性经费及其占财政性教育总经费的比重

数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》。

普通高中教育经费收入持续增加，其占教育总经费比重下降多年后趋于回升。2007—2020年，普通高中教育经费收入由1394亿元增长至5555亿元（年

均增幅 11.2%)。不过,与普通高中教育经费收入变化趋势不同,普通高中教育经费占教育总经费比重整体呈下降趋势。相比 2007 年,2010 年普通高中教育经费占教育总经费比重下降了 1.3 个百分点,降至 10.2%。之后的年份中,普通高中教育经费占教育总经费比重一直维持在 10%左右,再也没有超过 11%。2010—2013 年,普通高中教育经费占教育总经费比重小幅回升至 10.6%。之后,普通高中教育经费占教育总经费比重继续下降。相比 2013 年,2017 年普通高中教育经费占教育总经费比重为 10.1%,下降了 0.5 个百分点。2018—2020 年,普通高中教育经费占教育总经费比重有小幅回升,分别为 10.2%、10.2%、10.5%。相比 2015 年,2020 年普通高中教育经费占教育总经费比重上升了 0.5 个百分点。

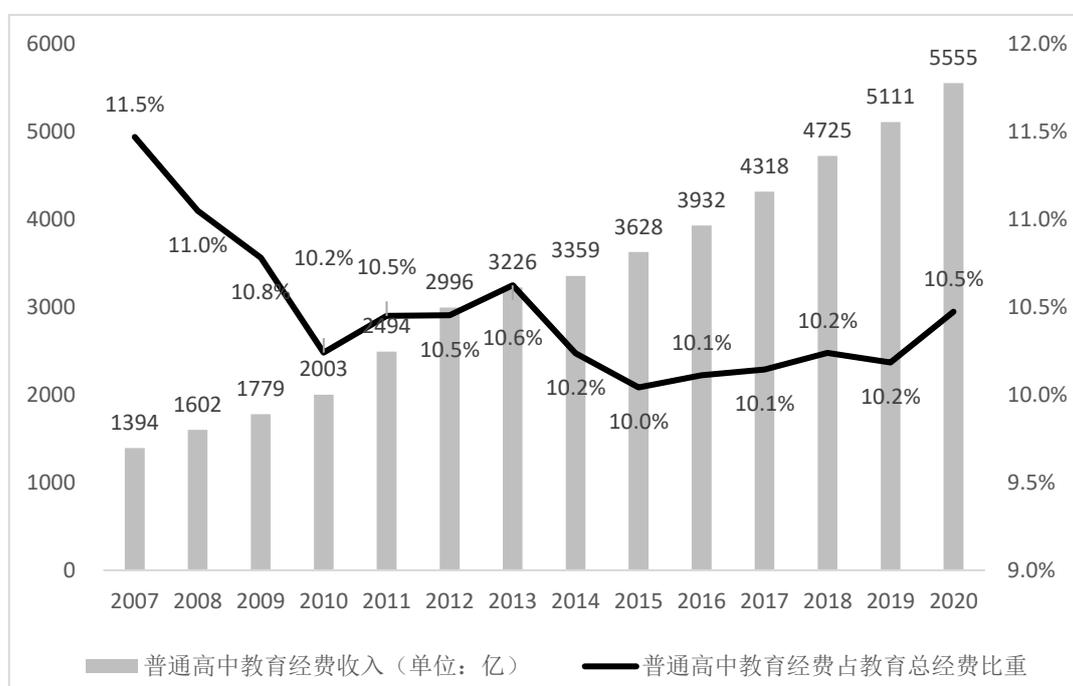


图 2-3 普通高中教育经费及其占教育总经费的比重

数据来源: 历年《中国教育经费统计年鉴》

普通高中财政性经费占比不断提升、非财政性经费占比不断下降的趋势有所改变。事业收入和民办学校中举办者投入在普通高中经费来源结构中占比回升。下表呈现了 2007—2020 年普通高中三种经费来源占比情况: 国家财政性经费、民办学校中举办者投入、事业收入。2007—2017 年,普通高中国家财政性教育经费占比由 57.04%一直提升到 82.46%,达到峰值。2018—2020 年,普通高中国家财政性教育经费占比小幅下降至 81.92%。民办学校举办者投入占比在 2020 年有

所上升。事业收入占比则从 2007 年的 37.67%持续下降至 2018 年的 15.02%后，2019 年和 2020 年短短两年就提升了近 1 个百分点达到 16%。

表 2-3 2007-2020 年普通高中教育经费来源结构（单位：%）

年份	国家财政性经费	民办学校中举办者投入	事业收入
2007	57.04	1.12	37.67
2008	59.99	0.55	35.55
2009	62.34	0.40	33.15
2010	65.98	0.49	30.48
2011	72.16	0.31	25.01
2012	77.34	0.29	20.19
2013	77.48	0.37	20.17
2014	77.99	0.44	19.71
2015	80.55	0.56	16.89
2016	81.61	0.47	15.98
2017	82.46	0.53	15.21
2018	82.36	0.75	15.02
2019	82.36	0.65	15.53
2020	81.92	0.72	16.00

数据来源：根据《中国教育经费统计年鉴》数据计算得到。

近年来，普通高中学生资助总额有所下降。随着 2010 年国家助学金政策的实施，普通高中学生资助金额由 2010 年的 36 亿元增长至 2011 年的 94.62 亿元，增加了 58.62 亿元。相应的，普通高中学生资助金额占高中经费比重由 1.8%提升至 3.8%，为历年最大增幅（增长了 3 个百分点）。2012—2017 年，普通高中学生资助金额由 93.59 亿元增长至 193.8 亿元（年均增幅 15.67%），达到峰值。期间，普通高中学生资助金额占高中经费比重一直处于上升状态，于 2017 年达到 4.5%，也达到最高值。之后，普通高中学生资助金额和普通高中学生资助金额占高中经费比重均开始下降。2018—2020 年，普通高中学生资助金额分别为 189.79 亿元、185.01 亿元、168.89 亿元。相比 2017 年（193.8 亿元），2020 年普通高中学生资助金额减少了 24.91 亿元。这一时期，普通高中学生资助金额占高中经费比重分别为 4%、3.6%、3%。相比 2017 年（4.5%），2020 年普通高中学生资助金额占高中经费比重降低了 1.5 个百分点。

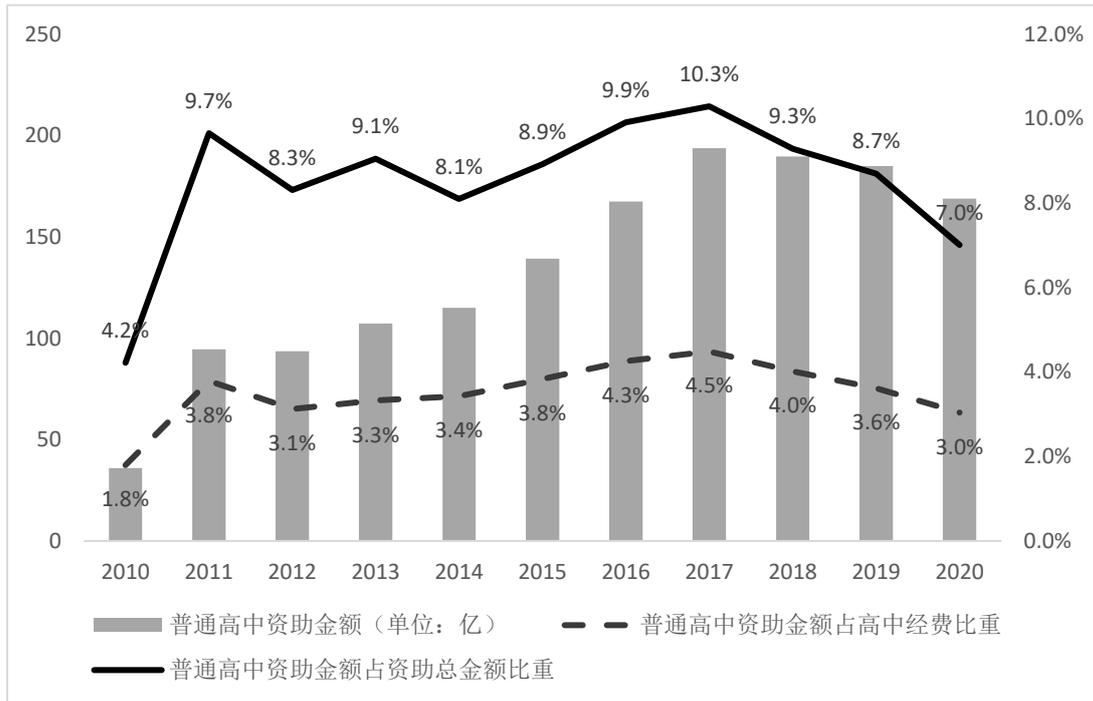


图 2-4 普通高中生资助金额及其占学生资助总金额的比重

数据来源：历年《中国教育经费统计年鉴》。

近年来普通高中国家助学金、建档立卡等免学杂费、社会资金用于资助的金额均有所下降。在普通高中生资助来源中，国家财政性资金一直居于主导地位，其中国家助学金占比最大。2017 年国家助学金、建档立卡等家庭困难学生免学杂费、地方政府资助合计达到最高的 176.19 亿元。2018—2020 年，国家财政性资助金额分别为 176.11 亿元、172.83 亿元、159.35 亿元。相比 2017 年，2020 年国家财政性资助金额下降近 17 亿元。国家助学金、建档立卡等免学杂费、地方政府资助均在 2019 年后下降。相比 2017 年（13.16 亿元），2020 年学校事业收入用于资助金额（5.71 亿元）下降了 7.5 亿元。在普通高中生资助来源中，社会资金一直占比较低。2016 年社会资助资金为 6.07 亿元，达到最高，2021 年下降为 2.06 亿元。2017—2021 年，学校事业收入用于资助金额分别为 13.16 亿元、9.25 亿元、7.9 亿元、5.71 亿元、6.18 亿元。学校事业收入用于资助资金在 2021 年有明显增加。

表 2-4 2016-2020 年普通高中学生资助结构（单位：亿元）

年份	财政性资金				非财政性资金	
	合计	国家助学金	建档立卡等家庭困难免学杂费	地方政府资助	学校资助	社会资助
2016	152.12	98.83	9.24	44.05	9.3	6.07
2017	176.19	99.72	24.17	52.3	13.16	4.46
2018	176.11	99.3	24.59	52.22	9.25	4.43
2019	172.83	100.35	25.21	47.27	7.9	4.28
2020	159.35	93.36	23.9	42.09	5.71	3.83
2021	156.03	93.52	23.22	39.29	6.18	2.06

数据来源：历年《中国学生资助发展报告》。

三、我国普通高中学生资助政策历史沿革和文献综述

（一）中央资助政策沿革

2010年，财政部、教育部颁布《关于建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度的意见》（财教〔2010〕356号），首次将普通高中学生纳入资助体系，提出建立以政府为主导，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普通高中家庭经济困难学生资助政策体系，并对资助制度、资金来源、资金分配、资助标准做了详细的规定。该文件规定建立国家助学金制度，所需资金由中央与地方按比例分担。其中，西部地区为8:2，中部地区为6:4；东部地区除直辖市外，按照财力状况分省确定。资助面约占全国普通高中在校生总数的20%。财政部、教育部根据生源情况、平均生活费用等因素综合确定各省国家助学金资助面。其中，东中西资助面分别为10%、20%、30%。国家助学金平均资助标准为每生每年1500元，具体标准由各地结合实际在1000—3000元范围内确定，可以分为2—3档。建立学费减免制度，其所需资金来源于普通高中的事业收入。同时，积极引导和鼓励企业、社会团体及个人等面向普通高中设立奖学金、助学金。

为了加强对普通高中国家助学金的管理，财政部、教育部《关于印发普通高中国家助学金管理暂行办法的通知》（财教〔2010〕461号）对国家助学金的覆盖范围、资助程序等做了更加详细的规定。同时，明确普通高中从事业收入提取用于减免学费、设立校内奖助学金、特殊困难补助等支出的比例为3%—5%。2012年，中国人民银行、财政部、教育部《关于全面推行普通高中学生资助卡加强普

通高中国家助学金发放监管工作的通知》(银发〔2012〕182号)决定在全国范围内推行普通高中学生资助卡。2015年春季学期起,国务院批准普通高中国家助学金标准由年生均1500元提高到2000元。

2015年11月,中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》要求普及高中阶段教育,率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。紧接着,2016年,财政部、教育部《关于免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费的意见》(财教〔2016〕292号)颁布,从2016年秋季学期起免除公办普通高中建档立卡家庭经济困难学生(含非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生)学杂费。对在政府教育行政部门依法批准的民办普通高中就读的符合免学杂费政策条件的学生,按照当地同类型公办普通高中免除学杂费标准给予补助。民办学校学杂费标准高于补助的部分,学校可以按规定继续向学生收取。免学杂费补助资金由中央与地方按比例分担。其中,西部地区为8:2,中部地区为6:4,东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。为确保精准资助,2016年教育部办公厅、民政部办公厅、国务院扶贫办行政人事司、中国残疾人联合会办公厅《关于印发〈普通高中建档立卡家庭经济困难学生免除学杂费政策对象的认定及学杂费减免工作暂行办法〉的通知》(教财厅〔2016〕4号)对普通高中家庭经济困难学生的认定标准、认定程序等做了更为详细的规定。2017年,教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部《关于印发〈高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)〉的通知》(教基〔2017〕1号)再次强调落实好普通高中建档立卡等家庭经济困难学生(含非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生)免除学杂费政策。就此,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形成并延续至今。

(二) 普通高中免费教育的地方性政策

部分地区陆续出台了普通高中免费教育的地方政策。2010年底,内蒙古自治区党政联席会决定,从2011年起对普通高中蒙古语授课所有学生、中等职业学校所有学生及普通高中汉语授课家庭经济困难学生,实行免学费和免费提供教

科书的政策。2013年，这一政策开始覆盖全区所有高中阶段学生，全面实现高中阶段免费教育。2022年，内蒙古人民政府办公厅发布《关于调整完善高中阶段教育学生资助政策的通知》，明确2022年秋季学期起免学杂费标准为每生每年2000元；免费提供教科书标准为高一、高二年级每生每年550元，高三年级每生每年100元。免学杂费所需经费，国家规定部分执行国家基础标准，由中央与地方按8:2分担，地方分担的20%部分以及自治区出台的普通高中免学杂费相关政策，自治区直属学校学生所需经费全部由自治区本级财政承担，其他学生所需经费按自治区人民政府确定的自治区与盟市财政事权和支出责任划分比例分担。免费提供教科书所需经费，自治区直属学校学生、原蒙古语授课和朝鲜语授课学生所需经费全部由自治区本级财政承担，其他学生所需经费按自治区人民政府确定的自治区与盟市财政事权和支出责任划分比例分担。

陕西从2016年秋季学期起实施13年免费教育，对公办普通高中学生按照省级标准化高中800元、城市普通高中350元、农村普通高中200元的标准免收学费，并要求各级财政在原有生均800元公用经费补助基础上，按照省与市县各50%的比例分担免除的学费资金，市与县分担比例由各设区市确定。

2017年《新疆维吾尔自治区高中阶段免费教育实施办法》正式出台，从12月1日起，自治区全面实施高中阶段免费教育，免除学费、教材费、住宿费。民办学校按照当地同类公办学校免费教育标准给予补助，高出公办学校免费教育标准部分由学生家庭负担；低于公办学校免费教育标准的，按照民办学校实际标准予以补助。普通高中免学费年生均1200元，免教材费年生均670元，免住宿费由同级财政承担寄宿管理和运行成本。

除内蒙、陕西、新疆在全省份实行普通高中免费外，四川、青海、广西等省份还针对特定地区实行了高中免费教育。此外，诸多市县如江西萍乡市、广东珠海市、云南迪庆州、江西铜鼓县等也实行了普通高中免学费。

（三）文献综述

在全国性的普通高中学生资助体系建立之前，已有地方政府探索建立地方性的普通高中学生资助制度，但囿于财力限制，普遍存在资金来源少、资助标准较低、覆盖面较小等问题（杨钊，2009；李红超，2009）。2010年，全国性的普通

高中学生资助体系开始搭建，学界对普通高中学生资助的研究开始转向。已有研究主要从财政投入、资助效果两个方面讨论了当前的普通高中学生资助制度。在财政投入方面，基于《2012—2016年全国学生资助发展报告》，李浩化、曲绍卫（2017）从经费总量、经费来源结构、经费分配等几个方面描述了我国普通高中学生资助发展状况。我国普通高中学生资助经费总体呈增加趋势，但增长率放缓，且其占全国教育总资助经费比例偏低；普通高中学生资助经费主要来源于财政经费，其他经费来源占比偏低；财政性资助经费增长幅度接近20%，高于普通高中学生资助总经费增长率；西部获得的资助经费总量远高于中部。在资助效果方面，范晓婷等（2015）构建了普通高中学生资助效果评估指标，并对2014年全国38个省级单位进行了实证评估，结果显示东部地区普通高中学生资助政策的执行效果略优于中西部，在六个一级评价指标中，制度建设、政策落实、资金管理、监督检查四个指标表现较好，但在信息管理与宣传教育方面存在问题。问题具体表现部分省份贫困生认定不精准、国家助学金实际资助金额和比例低于国家标准以及资助宣传和资助育人方面工作有待提升。也有研究讨论了在普通高中建立国家奖学金的必要性，并从经济、技术等角度论证了可行性，且对其实现路径做了探讨（张京京等，2015、2017）。

通过梳理文献可以发现，对普通高中学生资助投入的研究大多基于宏观数据，缺少基于大样本微观数据的分析。对于学生资助效果的研究，大多是介绍地方的实践经验，也并未区分不同资助方式的实施效果。随着国家对普通高中建档立卡的政策关注，相关研究鲜有讨论其实施效果。近年来，普通高中事业发展较快，在校学生数持续增加，其占高中阶段学生比重已达到65%以上。但近年来普通高中受资助学生数持续下降，普通高中学生资助金额也有所下降，其占学生资助总金额比重于2017年达到最高点后（10.3%）一路下降至2020年的7%。因此，有必要基于最新的调查数据了解普通高中学生资助政策的实施情况。

参考文献

- 杨钊. 高中阶段学生资助政策分析 [J]. 教育发展研究, 2009, 28 (11): 21-27.
- 李红超. 关于普通高中经济困难学生资助问题的思考——基于河南省的调研分析 [J]. 教育与经济, 2009, (02): 30-34.

- 李浩华, 曲绍卫. 高中学生资助的财政投入分析 [J]. 教育经济评论, 2017, 2 (05): 3-16.
- 范晓婷, 曲绍卫, 纪效琿, 等. 我国普通高中学生资助政策执行效果评估——基于 2014 年全国 38 个省级单位的实证分析 [J]. 教育科学, 2015, 31 (04): 69-74.
- 张京京, 戴璐, 兰慧君, 等. 我国普通高中建立国家奖学金制度的可行性分析 [J]. 教育理论与实践, 2015, 35 (05): 18-20.
- 张京京. 高中资助模式引入国家奖学金制度的路径研究 [J]. 上海教育科研, 2017, (02): 12-15.

上期回顾

2024 年第 12-5 期（总第 256 期）

“地方高校与教育变革”主题论坛会议综述

摘要：2023 年 7 月 16 日下午，由中山大学原校长黄达人教授、上海教育科学研究院马树超研究员主持的“地方高校与教育变革”主题论坛顺利召开，会议共分为上、下半场。在论坛上，与会嘉宾就职业教育发展、产教融合和教育体制改革等重要问题进行了广泛而深入的讨论。

《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

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）

