北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 5 期（总第 15 期）　　2007 年 7 月 20 日

主　题：

- 中国支持后义务教育事业发展的财政政策

关键词：

- 后义务教育事业　财政政策

摘　要：

本期简报为财政部教科文司司长赵路同志于 2007 年 6 月为“‘后义务教育财政问题’高层研讨会暨中国教育发展战略学会—教育财政专业委员会成立大会”所作的主题发言。共分为三个部分：（一）中国财政支持教育事业发展的总体情况；（二）中国财政支持职业教育和高等教育的主要措施；（三）中国后义务教育财政领域面临的主要挑战。

中国支持后义务教育事业发展的财政政策

赵 路 财政部教科文司 司长

一、中国财政支持教育事业发展的总体情况

中国政府历来十分重视教育事业的发展。改革开放以来，中国政府把教育摆在现代化建设优先发展的战略位置，实施了科教兴国战略和人才强国战略，还制定了一系列关于教育的法律政策，以促进中国教育事业的健康发展。在财政教育投入上，中国政府一直把教育作为财政投入重点予以保障。《中华人民共和国教育法》明确提出了“三个增长”的要求，即:“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”各级政府按此规定，努力加大对教育的财政投入。

1993 年，中国财政预算内的教育经费只有 644 亿元，到 2006 年已经达到 5570 亿元，增长了 7.7 倍；2007 年教育支出预算达到了 6461 亿元。这是预算内教育经费增长情况。我们还有一个口径，就是财政性教育经费，主要由 4 部分内容组成：第一部分是预算内经费，第二部分是教育附加，第三部分是企业办学经费，第四部分是校办企业减免税用于教育的经费。按照国务院的要求，今后我国财政性教育经费占 GDP 比重

要达到4%。目前我国财政性教育经费已从1993年的868亿元增长到2006年的6331亿元(2006年为新的预算科目教育经费支出预计数),预计2006年财政性教育经费占GDP的比重将超过3%。

教育经费的快速增长，为我国教育事业的健康发展提供了有力的保障。到2005年，全国普及九年义务教育人口覆盖率和初中毛入学率均达到 95%以上，进入了全面普及的新阶段。经济欠发达的西部地区，在普及九年义务教育上这些年也取得了重大进展，农村教育面貌发生了深刻变化。高中阶段教育规模显著扩大，普通高中在校生达2409万人，中等职业教育在校生达1559万人。高等教育实现了历史性跨越，高等教育在学人数已由1998年的643万人增加到2005年的2300万人，2006年大概是2500万人。高等教育毛入学率由1998年的9.8%上升到2006年的22%，进入了大众化发展阶段。在高等教育的发展的同时，中国的高水平大学和重点学科建设取得重大进展。中国的高等学校已经成为国家创新体系的重要组成部分，高层次人才的重要培养基地。“十五”时期，中国高校获得的国家自然科学奖、技术发明奖和科技进步奖的获奖比例分别占总数的55%、64%和54%。教育的快速发展使国民受教育水平显著提升，15岁以上人口平均受教育年限达到8.5年左右，我国教育事业发展取得了显著成就。

二、中国财政支持职业教育和高等教育的主要措施

（一）创新思路、加大投入，积极支持职业教育发展

职业教育是我国现代国民教育体系的重要组成部分，在提高劳动者素质、推进我国走新型工业化道路、促进农村劳动力转移、加快社会主义新农村建设等方面，发挥着重要的作用。目前，我国职业教育实行“在国务院领导下，分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制，国家鼓励通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金，努力形成“政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与，公办与民办共同发展”的多元办学格局。

2005 年中国国务院印发了《关于大力发展职业教育的决定》，按照这个《决定》的要求，财政部、教育部等有关政府部门研究、制定和实施了一系列促进职业教育发展的措施。在促进职业教育发展、改革、改善职业教育办学条件，提升职业教育办学水平，增强职业教育服务经济社会的能力等方面，发挥了重要作用。在对职业教育的财政投入上，各级财政部门也加大了对职业教育的投入力度。特别是近几年来，中央财政的职业教育经费规模呈大幅度增长的趋势，重点支持了职业教育示范校建设、职业教育实训基地建设、职业教育师资培养培训等方面。

第一，实施了高水平示范性高等职业院校建设计划。针对高职院校在办学条件、办学机制、师资力量、教学资源、教育质量等方面存在的急需解决的问题，财政部、教育部在“十一五”期间实施示范性高等职业院校建设计划，在整合资源、深化改革、创新机制的基础上，重点建设高水平的培养高素质技能型人才的 100 所示范性高等职业院校。特别是要通过这个计划，要促进职业院校创新体制、深化改革、办出特色，

提高水平。

第二，加强了对职业院校学生实践能力和职业技能培养的支持。针对职业教育实训条件比较差这一薄弱环节，财政部、教育部决定，在重点专业领域建成2000个专业门类齐全、装备水平较高、优质资源共享的职业教育实训基地。实训基地就是实践训练基地，提高学生的实践能力和动手能力。中央财政安排了专项经费，支持实训基地的建设。而且这个专项经费的投入，打破了行业界限、部门界限、所有制界限，以奖励等方式支持市场需求大、机制灵活、效益突出的实训基地建设。

第三，实施中等职业学校教师素质提高计划。教师队伍素质是职业教育基础能力建设的关键所在。财政部和教育部从今年起， 决定实施中等职业学校教师素质提高计划。通过财政资金的引导和支持，重点培训中等职业学校骨干教师，支持重点职教师资基地建设、课程和教材开发，设立中等职业学校紧缺专业特聘教师岗位等等。通过这些计划的实施，积极探索中等职业学校的用人新机制，加快造就一支适应职业教育以就业为导向，强化技能性和实践性教学要求的教师队伍。

第四，积极推动公办职业学校办学体制改革，大力促进民办职业教育发展。一方面，鼓励公办职业学校要积极吸纳多渠道的办学经费，探索以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存的办学体制。推动公办职业学校与企业合作办学，形成前校后厂（场）、校企合一的办学实体。推动公办职业学校资源整合和重组，走规模化、集团化、连锁化办学的路子。发挥公办职业学校在职业教育中的生力军作用。另一方面，按照

《民办教育促进法》的要求，把民办职业教育纳入国家职业教育发展的总体规划，加大对民办职业教育的支持力度，制定和完善民办学校建设用地、资金筹集的有关措施，促进民办教育健康向前发展。

（二）调整结构、突出重点，努力提高高等教育质量

高等教育在实施科教兴国战略和人才强国战略中发挥着特殊的重要作用，是为现代化建设提供人才支持和壮大国家核心竞争力的强大生力军。目前，中国高等教育实行的是中央与省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的管理体制。在经费投入上，实行的是以财政拨款为主、其他多种渠道筹措经费为辅的体制。近几年，中国财政对高等教育的发展，也给予了积极的支持，使中国高等教育事业实现了跨越式的发展。根据我国高等教育发展的情况，国务院适时提出目前高等教育要适当控制招生规模增长幅度、相对稳定招生规模，要把重点放在提高质量上上来。根据这一目标，各级财政部门，通过调整财政投入结构，积极支持高等教育内涵的发展。比如，中央财政重点实施了以打造科技创新型平台为主要内容的“985 工程”，以学科建设为主要内容的“211 工程”，支持高校改善办学条件，支持高校管理体制调整，支持提高高等教育质量，等等。

首先，重点支持了高等学校的“985 工程”和“211 工程”。实施“211 工程”和“985 工程”，是我国基于国家长远发展的战略决策，考虑所做出的重大战略决策。“十五”时期，中央财政安排了 158.86 亿元支持“985 工程”，安排了 60 亿元支持“211 工程”。目前，进入 985 工程的高校有 38 所，

进入211工程的学校有107所。通过实施985工程和211工程，极大地改善了一批高等学校的教学与科研条件，形成了一批相互协同的学科群体，有效地带动了我国高等教育整体教育质量、科学研究、管理水平和办学效益的提高，对我国高等教育、特别是一些重点大学的改革与发展起到了非常关键性的推动作用，也初步奠定了今后建设若干所具有世界先进水平的一流大学的基础。

另外，为引导高等教育走内涵发展之路，去年实施了“高等学校本科教学质量与教学改革工程”，具体内容包括：高校专业结构调整与专业认证；高校课程、教材建设与资源共享；实践教学与人才培养模式改革创新；教学团队与高水平教师队伍建设；教学评估与教学状态基本数据公布；对口支援西部地区高等学校。为此，从2006年到2010年，中央财政将安排25亿元来支持这项工程。

其次，积极支持高校改善办学条件。从1999年高等学校实行大规模扩招以来，高校在基础设施和办学条件改善等方面有很大的经济需求。为支持高校的扩招，中央财政在大幅增加高等教育正常经费投入的同时，专门设置了用于高校房屋修缮和基础设施维修改造以及仪器设备购置的专项资金。同时实施了在京高等学校学生宿舍改造工程，改善学生住宿条件。

第三，积极支持高等教育管理体制改革。按照国务院的决定，1998年我国高校体制进行了改革，一批原中央部委直属院校下划到地方，实行地方政府管理为主、中央与地方共建的管理体制。为促进中央所属高

等院校平稳下划到地方，中央对下划院校采取了倾斜政策，对于下划经费基数给予照顾，并设立中央与地方共建高校专项资金，专门用于解决共建高校发展中的困难和遗留问题，支持这些学校积极改善办学条件，有力地保证了高等院校平稳划转。

（三）建立健全家庭经济困难学生资助政策体系，促进教育公平

在中国，职业教育和高等教育属于后义务教育，其办学成本实行由政府、社会、学生及其家庭等主体共同分担的机制。后义务教育成本分担机制改革，使更多学生享受职业教育和高等教育的机会的同时，由于职业教育和高等教育的收费制度，也使一些家庭经济困难学生就学问题日益突出。中国政府十分关注家庭困难学生就学问题，这些年采取了一些措施,力图使这些问题得到解决。特别今年 5 月 13 日国务院颁布了《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》，决定从 2007 年秋季学期开学起，进一步建立健全我国家庭经济困难学生资助政策体系。主要内容包括:

一是完善国家奖学金制度。国家设立的奖学金包括两项，第一项是国家奖学金，奖励对象是普通本科高校和高等职业学校在校生中特别优秀的学生，无论贫困与否都可以获得国家奖学金的奖励。国家奖学金的奖励额度为每生每年 8000 元，每年奖励 5 万名。第二项是国家励志奖学金，用于奖励资助普通本科高校和高等职业学校在校生中品学兼优的家庭经济困难学生，奖励额度为每生每年 5000 元，奖励面平均约占全国高校在校生总数的 3%。

二是完善国家助学金制度。中国政府设立国家助学金，用于资助高等学校和中等职业学校的家庭经济困难学生。其中，普通高校国家助学金的资助面平均约占在校生总数的 20%，平均资助标准为每生每年 2000 元。中等职业学校国家助学金资助所有全日制在校农村学生和城市家庭经济困难学生。资助标准为每生每年 1500 元，国家资助两年，第三年主要通过工学结合、顶岗实习，到工厂实践，取得一部分助学收入。

三是进一步完善和落实国家助学贷款政策。中国政府从 1999 年开始对高等学校家庭经济困难学生实行了国家助学贷款政策，对于高等学校家庭经济困难学生发挥了积极作用。但在国家助学贷款的实施过程中，也存在一些问题。对此，国务院文件明确要求进一步完善和落实国家助学贷款政策，特别强调了大力开展生源地信用助学贷款，这是国家助学贷款政策体系中的一项新的措施。也就是学生从那里来，就在所在地办理学生生源地信用助学贷款。目前，财政部、教育部和有关金融部门，正在制定生源地信用助学贷款的实施具体办法。

四是除了政府出资助学、实施国家助学贷款政策以外，学校要按照国家有关规定从事业收入中足额提取一定比例的经费用于助学。

这项政策的实施，将使中国对高等学校和中等职业学校的助学力度空前加大。中央和地方财政2007年半年投入的经费将达到154亿元左右。预计2008年全年，中央和地方财政投入将在此基础上翻一番，达到308亿元左右。新的资助体系各项政策全部落实到位后，每年用于助学的财政投入、助学贷款和学校安排的助学经费将达500亿元，将为解决家庭经

济困难学生就学问题，提供强有力的财力保障。全国1800多所高校的约400万名学生和1.5万所中等职业学校的约1600万名学生将获得资助。

三、中国后义务教育财政领域面临的主要挑战

尽管这些年来，中国政府大幅度增加对教育投入，对不同类型的教育阶段实行不同的财政政策，促进了我国教育事业的发展。但是在发展过程中，我们也感到面临的问题很多，需要今后在发展过程中、在改革过程中，逐步使这些问题得到解决。这些问题，由于时间关系，我不想一一讲了。简单提到两个问题。

第一，在后义务教育领域，如何合理划分政府与市场的边界，建立多种渠道筹措教育经费的体制。世界上没有一个国家的政府能够包办所有的后义务教育。在我国，后义务教育的财政政策，经费筹措体制也是一个关键问题，那么在我们不断加大政府投入的同时，如何更好的利用社会资金、社会力量，是扩大教育服务的有效供给，提高教育资源使用的效率的关键所在。目前，中国后义务教育阶段投资主体相对比较单一、办学效益不够高，客观上需要科学界定政府的教育职能，建立健全公共教育服务体系，完善多种渠道筹措教育经费的体制，使非义务教育成为全社会共同参与的充满活力的事业。

第二，如何通过长期性、根本性的制度设计，切实提高后义务教育阶段经费保障水平。对教育事业的支持，是一项长期的、稳定的一项政策，而不是临时的措施。对于教育的投入，需要加强制度性设计的研究。

中国的高等教育和职业教育经费，虽然这些年投入增幅比较大，但是保障水平还是比较低。特别是地方的院校更是如此。再加上这些年高等教育连年扩招，学生规模增长较快。包括下一阶段，中国的中等职业教育也是一个大规模发展的态势，这样就使得高等教育和中等职业教育的生均经费投入水平、办学条件的经费投入都面临很大的挑战。特别是一些高校，通过向银行贷款取得办学经费，有的还背上了沉重的债务负担。在这样的形势下，如何合理保障好高等教育和中等职业教育的发展，使我们今后需要认真研究的课题。特别是财政部门，要立足于长远的制度设计，来解决这些问题，通过制度来引导公共资源更多的投向公共教育领域，为高等教育和职业教育提供更多的经费保障。

稿件来源：北京大学中国教育财政科学研究所

本期印发：1200 份

相关新闻和资料下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点。简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意，并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样。

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭　楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　**传　　真：**010-5887-6169