

## 5. 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

【文 号】：国办发〔2018〕82号

【发文时间】：2018年8月17日

【发文单位】：国务院办公厅

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党中央、国务院高度重视教育工作，始终把教育放在优先发展的战略位置。近年来，国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到并持续保持在4%以上，投入机制逐步健全，支出结构不断优化，有力推动了教育事业全面发展，中西部和农村教育明显加强。但还存在教育经费多渠道筹集的体制不健全，一些地方经费使用“重硬件轻软件、重支出轻绩效”，监督管理有待进一步强化等问题。为全面加强教育经费投入使用管理，加快推进教育现代化，办好人民满意的教育，经国务院同意，现就进一步调整优化结构、提高教育经费使用效益提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，落实新发展理念，牢牢把握社会主义初级阶段的基本国情，坚定不移把教育放在优先位置，妥善处理转变预算安排方式与优先发展教育的关系，改革完善教育经费投入使用管理体制机制，以调整优化结构为主线，突出抓重点、补短板、强弱项，着力解决教育发展不平衡不充分问题，切实提高教育资源配置效率和使用效益，促进公平而

有质量的教育发展。

## （二）基本原则。

优先保障，加大投入。调整优化财政支出结构，优先落实教育投入，保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%，确保一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。在继续保持财政教育投入强度的同时，积极扩大社会投入。

尽力而为，量力而行。紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的问题，在幼有所育、学有所教、弱有所扶上不断取得新进展，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。不提脱离实际难以实现的目标，不作脱离财力难以兑现的承诺，不搞“寅吃卯粮”的工程，合理引导社会预期。

统筹兼顾，突出重点。围绕立德树人根本任务和提高教育质量战略主题，统筹近期发展任务和中长期发展目标，统筹城乡、区域以及各级各类教育发展，统筹条件改善和质量提升，优化教育资源配置。坚持“保基本、补短板、促公平、提质量”，经费使用进一步向困难地区和薄弱环节倾斜，把有限资金用在刀刃上。

深化改革，提高绩效。推进教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，巩固完善以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制。充分发挥财政教育经费的政策引导作用，推动深化教育体制机制改革。全面实施预算绩效管理，健全激励和约束机制，鼓励地方结合实际先行先试，创新管理方式，加强经费监管。

## 二、完善教育经费投入机制

（三）持续保障财政投入。合理划分教育领域政府间财政事权和

支出责任，进一步完善教育转移支付制度。各级人民政府要按照“两个只增不减”要求，更多通过政策设计、制度设计、标准设计带动投入，落实财政教育支出责任。建立健全国家教育标准体系，科学核定基本办学成本，全面建立生均拨款制度。到2020年，各地要制定区域内各级学校生均经费基本标准和生均财政拨款基本标准，并建立健全动态调整机制。

（四）鼓励扩大社会投入。支持社会力量兴办教育，逐步提高教育经费总投入中社会投入所占比重。各级人民政府要完善政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨等政策制度，依法落实税费减免政策，引导社会力量加大教育投入。完善社会捐赠收入财政配比政策，按规定落实公益性捐赠税收优惠政策，发挥各级教育基金会作用，吸引社会捐赠。完善非义务教育培养成本分担机制，地方人民政府应按照规定的管理权限和属地化管理原则，综合考虑经济发展状况、培养成本和群众承受能力等因素，合理确定学费（保育教育费）、住宿费标准，建立与拨款、资助水平等相适应的收费标准动态调整机制。自费来华留学生学费标准由学校自主确定。

### 三、优化教育经费使用结构

（五）科学规划教育经费支出。各地要加强教育事业发展规划与中期财政规划的统筹衔接。中期财政规划要充分考虑教育经费需求。教育事业发展规划要合理确定阶段性目标和任务，及时调整超越发展阶段、违背教育规律、不可持续的政策。学校建设要合理布局，防止出现“空壳学校”。严格执行义务教育法，坚持实行九年义务教育制度，严禁随意扩大免费教育政策实施范围。

（六）重点保障义务教育均衡发展。始终坚持把义务教育作为教

育投入的重中之重，切实落实政府责任。进一步提高全国特别是西部地区义务教育巩固率，加大教育扶贫力度，为彻底摆脱贫困奠定基础。巩固完善城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，逐步实行全国统一的义务教育公用经费基准定额。落实对农村不足 100 人的小规模学校按 100 人拨付公用经费和对寄宿制学校按寄宿生年生均 200 元标准增加公用经费补助政策，单独核定并落实义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费，确保经费落实到学校（教学点），确保学校正常运转。全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，提升乡村学校办学水平，振兴乡村教育。推动建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制，着力解决人民群众关心的控辍保学、“大班额”、随迁子女就学、家庭无法正常履行教育和监护责任的农村留守儿童入校寄宿等突出问题。

（七）不断提高教师队伍建设保障水平。各级人民政府要将教师队伍建设作为教育投入重点予以优先保障，鼓励吸引优秀人才从事教育事业，努力让教师成为全社会尊重的职业。财政教育经费要优先保障中小学教职工工资发放，推动落实城乡统一的中小学教职工编制标准。各地要严格规范教师编制管理，对符合条件的非在编教师要加快入编，并实行同工同酬。各地要完善中小学教师培训经费保障机制，不断提升教师专业素质能力。健全中小学教师工资长效联动机制，核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员工资收入水平，实现与当地公务员工资收入同步调整，确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平，使教师能够安心在岗从教。各地要加强省级统筹，强化政府责任，调整优化支出结构，优先落实义务教育阶段教师工资收入政策。力争用三年时间解决义务教育阶段教师

工资待遇问题，凡未达到要求的地区要限期整改达标，财力较强的省份要加快进度。严格按照现行政策规定落实乡村教师生活补助政策，及时足额发放艰苦边远地区津贴，加强教师周转房建设，提高乡村教师工作生活保障水平，引导优秀教师到农村任教。各地要根据幼儿园规模，创新方式方法，合理配备保教保育人员，按照岗位确定工资标准，逐步解决同工不同酬问题。支持职业院校“双师型”教师和特殊教育学校教师队伍建设。

（八）着力补齐教育发展短板。在重点保障义务教育的前提下，优化支出结构，积极支持扩大普惠性学前教育资源、普及高中阶段教育、发展现代职业教育。各地要加快制定公办幼儿园生均财政拨款标准、普惠性民办幼儿园财政补助政策，逐步提高学前教育财政支持水平，多渠道增加普惠性学前教育资源供给。建立健全普通高中生均财政拨款制度，加大对普通高中急需的教育教学条件的改善力度。各地要按照地方政府债务化解范围，对普通高中债务中属于存量地方政府债务的，可通过发行地方政府债券置换。逐步提高中职学校和高职院校生均财政拨款水平，完善政府、行业、企业及其他社会力量依法筹集经费的机制，鼓励企业举办职业教育，深化产教融合、校企合作。支持发展面向农村的职业教育，服务乡村振兴战略。

财政教育经费着力向深度贫困地区和建档立卡等家庭经济困难学生倾斜。聚焦“三区三州”等深度贫困地区，以义务教育为重点，实施教育脱贫攻坚行动。加大中央财政相关转移支付力度，加强省级统筹，存量资金优先保障、增量资金更多用于支持深度贫困地区发展教育和贫困家庭子女接受教育，推动实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖。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。

（九）聚焦服务国家重大战略。完善高校预算拨款制度，统筹推进一流大学和一流学科建设，加强一流本科教育，推动实现高等教育内涵式发展，培养造就一大批适应国家经济社会发展需要的高层次、卓越拔尖人才。持续支持部分地方高校转型发展，落实中西部高等教育振兴计划，以部省合建高校为引领，支持中西部高等教育发展，加快培养服务区域和产业发展的高水平、应用型人才，更好服务区域协调发展战略。深化高校科研体制改革，完善科研稳定支持机制，健全人才引进政策和激励机制，建立科研服务“绿色通道”，为科研活动顺利开展提供便利。改革高校所属企业体制，推动产学研深度融合，促进科技成果转化，更好服务创新驱动发展战略。统筹出国留学和来华留学经费资助政策，支持推进共建“一带一路”教育行动，优化教育对外开放布局。

（十）持续加大教育教学改革投入。各地要在改善必要办学条件的同时，加大课程改革、教学改革、教材建设等方面的投入力度，促进育人方式转型，着力提升教育教学质量。确保义务教育公用经费、教研活动、教学改革试验等方面投入，推动实现义务教育优质资源均衡。支持普通高中课程改革与高考综合改革协同推进，促进学生全面而有个性的发展。支持开展职业教育实训实习，推动德技并修、工学结合的育人机制建设。支持高校优化学科专业结构，加快急需紧缺专业建设，创新人才培养机制，推进创新创业教育。支持教育信息化平台和资源建设，推进信息技术与教育教学深度融合，实现优质资源共享。

#### 四、科学管理使用教育经费

（十一）全面落实管理责任。按照深化“放管服”改革的要求，进一步简政放权，落实省级政府教育经费统筹权和各级各类学校经费使用自主权。地方各级人民政府要建立健全“谁使用、谁负责”的教育经费使用管理责任体系。教育部门和学校是教育经费的直接使用者、管理者，在教育经费使用管理中负有主体责任，要会同相关部门科学规划事业发展和经费使用，依法依规、合理有效使用教育经费。财政部门要按规定落实国家财政教育投入等政策，优先保障教育支出，加强预算管理和财政监督。发展改革部门要优先规划教育发展，依法加强成本监审。人力资源社会保障部门要优先保障学校教职工配备，落实完善教师待遇政策。

（十二）全面改进管理方式。以监审、监控、监督为着力点，建立全覆盖、全过程、全方位的教育经费监管体系。健全预算审核机制，加强预算安排事前绩效评估。逐步扩大项目支出预算评审范围。加强预算执行事中监控，硬化预算执行约束，从严控制预算调剂事项，健全经济活动内部控制体系，实施大额资金流动全过程监控，有效防控经济风险。加强预决算事后监督，各级人民政府、教育部门和学校要按照预算法要求，全面推进教育部门预决算公开。加强各级教育经费执行情况统计公告。教育经费使用管理情况纳入教育督导范围。加强教育内部审计监督，提高审计质量，强化审计结果运用，推动完善内部治理。推进经济责任审计党政同责同审，实现领导干部经济责任审计全覆盖。鼓励各地探索建立中小学校长任期经济责任审计制度。

（十三）全面提高使用绩效。各级教育部门和学校要牢固树立“花钱必问效、无效必问责”的理念，逐步将绩效管理范围覆盖所有财政教育资金，并深度融入预算编制、执行、监督全过程，完善细化可操

作可检查的绩效管理措施办法，建立健全体现教育行业特点的绩效管理体系。强化预算绩效目标管理，紧密结合教育事业的发展，优化绩效目标设置，完善绩效目标随同预算批复下达机制。开展绩效目标执行监控，及时纠正偏差。坚持财政教育资金用到哪里、绩效评价就跟踪到哪里，加强动态绩效评价，及时削减低效无效资金。强化绩效评价结果应用，加大绩效信息公开力度，将绩效目标执行情况和绩效评价结果作为完善政策、编制预算、优化结构、改进管理的重要依据，作为领导干部考核的重要内容。坚持厉行勤俭节约办教育，严禁形象工程、政绩工程，严禁超标准建设豪华学校，每一笔教育经费都要用到关键处。

（十四）全面增强管理能力。各级教育财务管理部门要进一步强化服务意识，提升服务能力和水平，全面增强依法理财、科学理财本领。落实完善资金分配、使用和预算管理、国有资产管理、科研经费管理等制度体系，提高精细化管理水平。充分利用现代信息技术，建立全国教育经费信息化管理平台，实现即时动态监管。完善教育财务管理干部队伍定期培训制度，实现全员轮训，增强专业化管理本领。加强学校财会、审计和资产管理配备，推动落实并探索创新高等学校总会计师委派制度，加强学生资助、经费监管、基金会等队伍建设。

## 五、加强组织实施

（十五）加强组织领导。各地要进一步巩固财政教育投入成果，健全工作机制，加强统筹协调，形成工作合力，认真落实完善教育经费投入机制、优化教育经费使用结构、科学管理使用教育经费等各项任务，切实提高教育经费使用效益。各地要制定具体实施方案，细化



分解任务，明确时间节点，层层压实责任，确保工作成效。

（十六）加强督查问责。各地要加大对财政教育经费投入使用管理情况的督查力度。中央相关部门要对各地义务教育阶段教师工资待遇政策等落实情况开展专项督查，各地要定期向教育部、财政部、人力资源社会保障部等相关部门报送落实情况，国务院将适时开展督查。对督查中发现的问题，抓好整改问责。对违反财经纪律的行为，依纪依规严肃处理。有违法行为的，按照相关法律法规进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

国务院办公厅

2018年8月17日