

# 江苏省人民政府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实施意见

苏政办发〔2019〕11号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

为贯彻落实全国教育大会精神和《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)要求,全面加强教育经费投入使用管理,不断提升教育现代化建设水平,经省人民政府同意,现就我省进一步调整优化结构、提高教育经费使用效益提出如下实施意见。

## 一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大精神,全面落实全国教育大会精神,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战略位置,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、提质量,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,努力办好人民满意的教育。

## (二)基本原则。

——优先保障、加大投入。全面落实教育优先发展战略,在经济社会发展规划上优先安排教育,财政资金投入上优先保障教育,公共资源配置上优先满足教育和人力资源开发需要,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。

——优化结构、健全机制。调整优化经费支出结构,既尽力而为,又量力而

行,不提脱离实际、超越发展阶段、难以实现的目标,不作脱离财力、难以兑现的承诺。紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的教育问题,健全各类教育经费保障和动态调整机制。

——统筹兼顾、突出重点。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”,经费使用进一步向薄弱地区、薄弱学校和薄弱环节倾斜,向城市人口集聚地区倾斜,向教育改革发展重点难点问题倾斜,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,依法落实各级地方政府教育支出责任。全面实施预算绩效管理,健全激励约束机制,创新管理方式,加强经费监管,着力提高教育资源配置效率和使用效益。

(三)主要目标。力争通过五年左右的努力,基本建成全方位、全过程、全覆盖的教育经费绩效管理体系,全省各类教育生均公共财政预算教育经费支出水平在全国排名逐步提升,教育资源配置效率和教育经费使用效益不断提升,为教育现代化建设提供坚实的财力支撑。

## 二、健全教育经费投入机制

(四)持续保障财政投入。始终把教育作为战略性投入予以优先保障和重点投入,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。各市、县(市、区)人民政府要按照“两个只增不减”的要求,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。按有关规定足额征收教育费附加和地方教育附加等,确保专项用于教育发展。完善教育标准体系,科学核定基本办学成本,健全生均拨款制度。到2020年,各地要制定区域内各级学校生均经费基本标准,健全各类教育经费保障机制、生均财政拨款或生均公用经费财政拨款制度,并建立动态调整机制。

(五)强化学前教育经费保障。学前教育实行政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制,逐步建立以公共财政投入为主的农村学前教育成

本分担机制。各市、县(市、区)人民政府要加大学前教育投入,财政性学前教育经费占同级财政性教育经费的比例不得低于法定要求。建立学前教育生均经费制度,合理确定成本分担比例,并在此基础上建立健全生均财政拨款制度。通过制定拨款标准、政府购买服务、专项资金奖补等多种途径,提高学前教育生均公共财政预算教育事业费支出水平,到2020年全省平均支出水平不低于6000元。支持普惠性民办幼儿园发展,对执行公办幼儿园收费标准的非营利性民办幼儿园,按照公办幼儿园同等标准安排生均公用经费拨款。

(六)重点保障义务教育优质均衡发展。始终坚持把义务教育作为教育投入的重中之重,健全“城乡统一、重在农村、以县为主”的义务教育经费保障机制。县级人民政府要切实履行主体责任,加大对义务教育的投入,完善城乡一体化的义务教育发展机制,经费投入重点要向农村义务教育倾斜,使乡镇学校经费投入增幅总体高于城区学校经费投入增幅。各地要结合本地区教育发展需求和物价变动等实际,按照不低于省定基准定额的要求,确定本地区义务教育学校生均公用经费财政拨款标准,并建立动态调整机制。全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设,有条件的地区要结合实际进一步提高两类学校生均公用经费财政拨款标准。

(七)加大高中阶段教育投入力度。落实各级政府发展高中阶段教育的主体责任,完善以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的普通高中投入机制,完善政府、行业、企业及其他社会力量依法筹集经费的中等职业教育投入机制。持续提高各地高中阶段教育生均公共财政预算教育事业费支出水平,到2020年全省平均支出水平不低于20000元。逐步提高中等职业教育生均公用经费拨款标准,使中等职业学校生均财政公用经费达到当地普通高中的1.5倍。继续举办职业教育机构的国有企业,应依法筹措办学经费,参照当地生均拨款制度建立健全长效投入机制,保障学校教育教学活动正常开展。

(八)保证高等教育内涵建设投入。健全政府和受教育者合理分担成本、其他多渠道筹措经费的高等教育多元投入机制,增强高校发展的内生动力和资源增值能力。落实和扩大高校资金统筹使用权,研究制定我省改革和完善地方

高校预算拨款制度的有关政策,进一步完善财政拨款制度,不断增加高校保基本、保运转的经常性经费投入。重构高校内涵建设项目支出体系,创新资金分配和管理方式,强化政策和绩效导向,重点支持高水平大学和特色高校等内涵发展项目建设。

(九)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。各地要完善政府补贴、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。鼓励有条件的地区对教育捐赠收入给予配比,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的作用,吸引社会捐赠。鼓励各地设立民办教育发展资金,用于发展非营利性民办学校。完善非义务教育培养成本分担机制,市县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,不得以盈利为目的。

### 三、优化教育经费使用结构

(十)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,中期财政规划应充分考虑教育经费需求,同时根据实际情况规范调整教育事业发展规划,合理确定阶段性目标和任务。充分考虑城镇化进程加速、外来人口增加、生育政策调整等因素,科学预测学龄人口变化情况,合理规划配置教育资源,努力实现学校布局合理化、规模适度化、办学标准化,防止出现“空壳学校”。推动建立以城带乡、整体推进、城乡一体、优质均衡发展的义务教育发展机制,着力解决控辍保学、“大校额”、“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。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。

(十一)提高教师队伍建设保障水平。各市、县(市、区)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教,努力让教师成为全社会尊重的职业。加大师范教育投入,建立与师范生培养成本相适应

的动态调整机制。优先落实义务教育教师工资待遇政策,财政教育经费优先保障中小学教职工工资发放。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。各地要力争用三年时间解决义务教育教师工资待遇问题,凡未达到要求的地区要限期整改,财力较强的地区要加快进度。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。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。切实保障民办学校教职工的工资、福利待遇、社会保障等合法权益。加大教师培训投入,各地要按照不低于当地教师工资总额的1.5%安排教师培训经费,督促指导中小学、幼儿园和中等职业学校按照年度公用经费预算总额的5%安排校内教师培训经费。严格按照现行政策规定落实乡村教师生活补助政策,按照不低于20%的比例提高村小、教学点教师的补贴发放标准。地处偏远、交通不便的山区及水网密集地区的乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校,要因地制宜配建或集中建设教师周转宿舍,提高乡村教师工作生活保障水平。支持职业院校“双师型”教师和特殊教育学校、内地西藏班新疆班教师队伍建设。

(十二)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,丰富办学资源,积极支持扩大普惠性学前教育资源、高质量普及高中阶段教育、发展现代职业教育。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。根据生源变化趋势和普通高中课程改革、高考改革、选课走班等要求,持续扩大、不断优化普通高中教育资源。认真落实外来务工人员随迁子女教育工作责任,坚持以流入地政府管理为主、以全日制公办学校为主,确保外来务工人员随迁子女与当地常住人口子女同样享受到国家和省定的各种教育免费及资助政策。按现行政策规定落实好特殊教育经费保障机制,不断提升特殊教育水平。加大对留守儿童的教育帮扶和学校关爱保护力度,确保农村留守儿童不因贫失学。聚焦苏北及革命老区等经济薄弱地区,以义务教育为重点,实施教育脱贫攻坚行动。加强省级统筹和财政转移支付力

度,存量资金优先保障、增量资金更多用于支持经济薄弱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家庭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。

(十三)聚焦服务国家和省重大战略。优化高等教育支出结构,支持“双一流”建设,实施高水平大学建设工程和特色高校建设。加强一流本科教育,培养造就一大批适应国家和省经济社会发展需要的高层次、卓越拔尖人才。持续支持地方应用型本科高校建设,以部省共建、省市合建高校为引领,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。完善科研稳定支持机制,落实“科技 30 条”相关要求,支持高校面向重大需求、重点领域开展基础研究和协同创新,推动产学研深度融合,促进科技成果转化。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。

(十四)更加注重教育教学改革投入。各地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、信息化建设等方面的投入力度,促进育人方式转型。重视义务教育公用经费、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。支持职业教育产教融合、校企合作、学生实训实习,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。支持实施研究生培养创新工程,深化研究生培养模式改革,提升高层次人才创新水平与实践能力。支持教育信息化平台和资源建设,推动信息技术与教育教学深度融合。

#### 四、科学管理使用教育经费

(十五)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。各市、县(市、区)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和管理者,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,年初预算确定后提出资金分配具体方案,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,加强预决算管理,优先保障教育支出。发展改革部门要优先规划教育发展,依法加强非义务教育阶段学校和民办学校办学成本监审,建立健全收费标准动态调整机制。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。

(十六)推进内控建设。完善以内部控制制度为核心的财务管理制度,按照《行政事业单位内部控制规范(试行)》要求,认真排查学校管理中的风险点,及时完善相关管理制度,规范操作流程。学校财务实行校长负责制,校长对本校内部控制的建立健全和有效实施负责,主持制定学校内部控制建设的工作方案,细化学校各类经济活动和行政事务活动的业务流程,实现决策、执行和监督相互分离。结合预算评审、项目审批,健全教育部门预算审核机制,对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估,加强项目可行性研究和事前绩效目标管理,逐步建立教育支出预算管理项目库。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。加强预决算事后监督,各地要按照《中华人民共和国预算法》要求,全面推进预决算、专项资金预算公开。

(十七)实施绩效管理。各地各校要牢固树立“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。强化预算绩效目标管理,紧密结合教育事业发展,优化绩效目标设置,完善绩效目标随同预算批复下达机制。实行绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”,坚持财政教育资金用到哪里、绩效评价就跟踪到哪里,对重大项目开展专项评价和项目实施单位自评价相结合的全面绩效评价管理,及时削减低效无效资金。加强绩效评价结果应用,加大绩效信息公开力度,将绩效目标执行情况 and 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,并作为领导干部考核的重要内容。各地各校要坚持厉行勤俭节约办教育,严禁搞形象工程、政绩工程,严禁超标准建设豪华学校,保证每一笔教育经费都要用到关键处。启动实施地方教育经费绩效管理改革试点,以点带面推动各地提升教育经费使用效益。

(十八)构建监管体系。坚持以监审、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。充分发挥基层党组织政治核心作用,强化学校党组织对教育经费的监督。完善学校领导班子决策全程纪实、责任倒查追究及纠错纠偏制度。加强各级教育经费执行情况统计公告,注重统计数据和分析利用。强化教育内部审计监督,提高审计质量,重视审计结果运用,推动完善内部治理。推进经济责任审计党政同责同审,建立中小学校长任期经济责任审计制度,实现领导干部经济责任审计全覆盖。

(十九)提升管理能力。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、“三公”经费管理、政府采购管理、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,建立教育经费内部控制管理信息平台,实现即时动态监管和风险预警。完善教育财务管理干部队伍定期培训制度,实现全员轮训。教育部门和学校要按照不相容岗位相分离的原则,合理设置财会、审计和资产管理等岗位,配齐配好管理机构和专业人员。落实高校总会计师委派制度,资金规模较大的学校应按规定设置独立的财务管理机构。

### 五、组织实施

(二十)加强组织领导和统筹协调。各地要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。要制定具体实施方案,逐项分解任务,明确时间表和路线图,提出切实可行、行之有效的工作措施。省有关部门要及时掌握各地工作进展情况,研究协调解决贯彻实施中出现的突出问题,并将相关情况纳入省对设区市人民政府履行教育职责考评的重要指标,督促各地不折不扣贯彻落实。

江苏省人民政府办公厅

2019年2月1日