

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2019〕17号

上海市人民政府办公厅关于本市进一步 调整优化结构提高教育经费使用效益的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为进一步推动上海教育综合改革再出发，率先实现教育现代化，根据《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），经市政府同意，现就本市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、明确工作目标和工作原则

（一）工作目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，以完善教育经费投入机制为动力，以优化教育经费使用结构为主线，以

科学管理使用教育经费为重点,不断深化教育投入使用管理体制机制改革,切实提高教育资源配置效率和使用效益。

——2019年,建立统筹协调推进机制,落实责任分工,启动落实各项改革任务。发挥教育经费保障发展、推动改革、推进公平、提高质量的政策引领作用,确保调结构、提效益取得初步成效。

——2020年,出台相关配套文件,做好各项改革任务督查落实。基本形成规划科学、标准支撑、结构合理、更可持续的教育经费使用制度体系,基本健全全覆盖、全过程、全方位、更科学的教育经费使用管理体系。

——2022年,教育经费使用效益进一步显现,与教育现代化相适应的教育经费投入使用管理体制机制全面建立。

(二)工作原则

1.深化改革,试点创新。按照勇当排头兵、敢为先行者的要求,以教育投入机制改革助推教育改革向纵深发展,统筹做好稳投入、促改革、调结构、提效益工作。

2.精细管理,注重实效。围绕上海“五个中心”“四大品牌”发展战略和城市精细化管理要求,把调结构提效益作为率先实现上海教育现代化、推进教育公平、办好人民满意教育的重要举措,聚精会神抓好贯彻落实,确保各项改革任务落地生根、取得实效。

3.统筹协调,形成合力。建立统一领导、分工协作、部门联动、齐抓共管的工作机制,完善政策,加强指导,开展督查,狠抓落实,形成推进教育发展“保基本、补短板、抓重点、促公平、提质量”的有

效合力。

二、完善教育经费投入机制

(一)持续保障财政投入

市、区两级有关部门要切实落实财政教育支出责任,从总体上,确保一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按照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,把教育投入作为支撑上海长远发展的基础性、战略性投资优先保障。(牵头单位:市财政局、市教委。配合单位:各区政府)

完善教育一般性转移支付制度,统筹城乡、区域以及各级各类教育发展,优化教育资源配置,经费使用进一步向薄弱地区和关键环节倾斜,逐步形成财力与事权相匹配的财政体制。(牵头单位:市财政局、市教委。配合单位:各区政府)

全面建立生均拨款制度。加快制定公办幼儿园生均经费基本标准、公办高中生均经费基本标准,适时调整义务教育生均经费基本标准,逐步建立科学合理的公办中等职业学校生均经费标准,实施地方公办高校财政生均综合定额拨款动态调整机制。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

完善以高等教育基本办学经费和内涵建设经费为主的经常性经费投入机制,优化整合高等教育市级教育专项经费,科学规划经常性经费预算安排。重点聚集保障国家和市委、市政府重大专项,逐步完善奖补、因素等分配方式,鼓励和引导高校特色发展、争创一流。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局)

(二)鼓励增加社会投入

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。引导社会力量加大教育投入力度,市、区两级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。探索实施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。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市规划资源局、市税务局、各区政府)

完善非义务教育培养成本分担机制,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。高校自主确定自费来华留学生学费、住宿费标准,完善基础教育阶段公办学校外国(幼儿)学生收费管理政策。(牵头单位:市发展改革委。配合单位:市教委、市财政局、各区政府)

三、优化教育经费使用结构

(一)科学规划教育经费支出

科学制订教育部门中期财政规划,结合教育发展规划纲要、教育专项行动等,研究未来三年教育重大改革和政策事项,加强教育事业发展规划与中期财政规划的统筹衔接,合理确定阶段性目标和任务,推动形成德智体美劳全面培养的教育体系,形成更高水平的人才培养体系。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

加大基础教育和高等教育资源统筹规划建设力度,聚焦教育资源相对薄弱地区,继续扩大优质教育资源,推进教育基本建设项目实施。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市规划资源局、各区政府)

进一步拓宽教育费附加、地方教育附加收入的使用范围,优化支出结构,加大统筹安排力度,提高教育经费使用效益。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市人力资源社会保障局、市财政局、各区政府)

(二)重点保障义务教育均衡发展

推进城乡义务教育一体化,推动落实义务教育阶段公办学校建设、设施设备配置、信息化建设、教师配置与收入、生均经费等全市统一标准,促进城乡基本公共教育服务均等化。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、各区政府)

落实对农村小规模学校按照规定拨付公用经费和对寄宿制学校按照寄宿生年生均 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。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

做好公办小学放学后看护服务,实施公办初中强校工程,推进城乡学校携手共进计划,加快紧密型学区和集团建设,提高办学联合体建设水平,建设家门口的好学校。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

(三)不断提高教师队伍建设保障水平

将教师队伍建设作为教育投入重点予以优先保障,加大高校人才引育投入力度,提高师范生财政生均拨款标准,鼓励吸引优秀人才从事教育事业,形成大中小幼合理的薪酬比例结构。健全中小学教师工资长效联动机制,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。完善地方公办高校教师薪酬分配办法,建立以体现增加知识价值为导向的收入分配机制,探索多元化分配方式。(牵头单位:市人力资源社会保障局。配合单位:市教委、市财政局、各区政府)

优化教师管理机制。严格规范教师编制管理,对符合条件的公办学校教师按照规定使用编制,对尚未入编教师实行同工同酬。完善公办中小学(幼儿园)、中等职业学校教师配置标准,加大编制统筹力度,建立市级统筹、区级调剂的动态调整机制。完善基础教育校长和教师专业发展机制,健全中小学校教师培训经费保障机制,完善吸引优秀人才到乡村学校任教的配套政策。(牵头单位:市教委。配合单位:市委编办、市人力资源社会保障局、市财政局、各区政府)

(四)着力补齐教育发展短板

积极支持扩大普惠性学前教育资源。加快制定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。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

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。（牵头单位：市教委。配合单位：市财政局、各区政府）

建立健全地方公办高校房屋、设施大型维修项目经费资助机制，加大地方公办高校基本建设力度，保障高校的基本办学条件达标，提升硬件基础设施水平。（牵头单位：市教委。配合单位：市发展改革委、市财政局）

健全学生资助制度，完善家庭经济困难学生认定管理办法，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。（牵头单位：市教委。配合单位：市民政局、市财政局、各区政府）

（五）聚焦服务国家重大战略

统筹推进高校一流大学和一流学科建设，持续推进高峰高原学科建设计划和高水平地方高校试点建设计划，支持本科院校发展一流研究生教育、一流本科专业、汇聚一流教学师资、落实一流教学资源。（牵头单位：市教委。配合单位：市发展改革委、市人力资源社会保障局、市财政局）

加快提升高校科研创新和成果转化，提升高校服务科创中心任务需求的能力。支持有条件的高校建设若干前沿科学中心，支持高校参与张江综合性国家科学中心重大科技基础设施建设布局，深化推进协同创新中心建设，持续开展科研创新计划。深化高

校科技成果转移转化体系建设,引导高校用好科技成果使用权、处置权和收益权。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市科委、市财政局、市人力资源社会保障局)

发挥上海在长三角地区一体化发展中的龙头带动作用和服务国家“一带一路”建设的桥头堡作用,落实人文合作交流和智库建设专项行动,支持高层次、国际化、卓越拔尖人才培养,鼓励高端人才双向流动、引育结合,推进教育对外开放。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局)

(六)持续增加教育教学改革投入

加大基础教育课程改革、教学改革、教材建设,创新教育考试评价改革等方面的投入力度。支持基础教育课程改革与中高考综合改革协同推进,促进学生全面而有个性的发展。支持高校参与基础教育课程改革及教材建设工作。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

聚焦重点产业、特色产业、新兴产业,健全职业院校专业动态调整机制,加强职业教育专业教学标准建设,提升应用型人才培养层次结构,扩大中高职贯通、中本贯通人才培养规模。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局、各区政府)

支持高校创新人才培养机制,推进一流专科高等职业教育建设,着力培养一批产业急需、技艺高超的高素质技术技能人才;推进一流本科建设,形成一批人才培养创新机制,建设一批一流本科人才示范引领基地;推进一流研究生教育建设,构建一流的研究生

培养机制,促进学生成长成才、脱颖而出。(牵头单位:市教委。配合单位:市财政局)

实施教育信息化行动计划,全面推进数字学校建设,培育教育信息化应用标杆学校,创新大规模智慧学习平台资源供给模式,加强教育信息化对教育教学改革的支撑引领作用。(牵头单位:市教委。配合单位:市经济信息化委、市财政局、各区政府)

四、科学管理使用教育经费

(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,探索分类建立教育经费使用“负面清单”制度,完善资金管理办法,落实扩大各级各类学校经费统筹使用权和自主权。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。教育部门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。财政部门要按照规定,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。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、各区政府)

(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,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。将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。坚持推进完善中小学校长任期经济责任审计制度。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市审计局、各区政府)

(三)全面提高使用绩效

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。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,确保每一笔教

育经费都用到关键处。（牵头单位：市教委。配合单位：市财政局、各区政府）

（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。完善教育财务审计等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、内部审计和资产管理配备，推进实施高校总会计师制度，加强学生资助、经费监管等队伍建设。（牵头单位：市教委。配合单位：市委组织部、市委编办、市教卫工作党委、市财政局、市人力资源社会保障局、各区政府）

五、加强组织实施

（一）强化组织领导

建立市、区两级政府统筹和协调机制，健全工作机制，加强统筹协调，形成工作合力，把调结构提效益的各项改革任务列入年度重点工作，认真落实各项改革任务。各区政府要逐项分解任务，提出切实可行、行之有效的工作措施，逐项落实责任单位、责任人和任务要求，建立责任清单和工作台账，明确时间表和路线图，层层压实责任，确保完成各项改革任务。（牵头单位：市教委。配合单位：市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、市审计局、

各区政府)

(二)加强督查问责

市有关部门要适时对各区教育经费投入使用管理情况、资金绩效情况和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,对发现的问题,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。(牵头单位:市教委。配合单位:市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、各区政府)

2019年7月1日

(此件公开发布)

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市监察委,
市高法院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年7月2日印发
