

新发展阶段的公共财政与教育发展

郑磊, 郑逸敏, 李虔, 孙钰, 刘婕, 韩丽

[摘要] 教育财政制度及政策作为公共财政体系的一部分, 既涉及中央和地方政府之间在教育事权和支出责任上的划分, 也涉及政府、市场和社会资源在教育发展中如何相互配合、补充、支持。本文通过梳理新世纪以来相关政策, 基于统计数据分折, 系统地回顾了公共财政如何支持各级各类学校教育实现各自的发展目标。立足新发展阶段, 在继续保证政府对教育的大力投入下, 应努力通过财税制度激励家庭、企业、社会等主体对教育的支持, 以此适应新时代经济社会发展形势。与此同时, 加快治理型教育财政改革, 这既是转变政府职能的重要内容, 也是实现教育治理体系和治理能力现代化的重要途径。

[关键词] 新发展阶段; 公共财政; 教育财政制度; 教育发展

一、引言

财政作为资源配置的手段, 完善的公共财政制度是促进基本公共服务均等化的重要途径。2003年, 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求“健全公共财政体制, 明确各级政府的财政支出责任”。新世纪以来, 我国公共财政制度不断优化, 逐渐实现了从经济建设型财政向公共财政的转变, 公共财政体制改革已经呈现出了显著的变化与成效。首先, 从总量来看, 公共服务支出随财政总支出增加而不断上涨。如表1所示, 2007—

[收稿日期] 2021-02-05

[基金项目] 好未来—北京师范大学教育基金会项目“中国教育经济与基础教育创新研究”(TAL2020003)。

[作者简介] 郑磊, 北京师范大学教育学部/首都教育经济研究院, 电子邮箱地址: zhenglei@bnu.edu.cn; 郑逸敏, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: 201921010187@mail.bnu.edu.cn; 李虔(通讯作者), 国家教育行政学院, 电子邮箱地址: liqian@naea.edu.cn; 孙钰, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: sunyuiee@mail.bnu.edu.cn; 刘婕, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: 201821010178@mail.bnu.edu.cn; 韩丽, 北京师范大学教育学部, 电子邮箱地址: 201922010019@mail.bnu.edu.cn。

2018年间,各级财政的三项基本公共服务支出从14559亿元增长至74805亿元。其次,从财政支出的结构来看,公共服务支出在财政总支出中的比重逐步增大。财政总支出增长了344%,而三项基本公共服务财政支出增幅高于财政总支出,达到了414%,公共服务支出占财政总支出的比例也从29.25%上升至33.86%。最后,公共财政制度建设稳步推进,财政转移支付制度不断完善,中央、地方公共服务财政事权与支出责任划分逐步明晰。2019年,中央提出中央与地方的财政关系要“权责清晰、财力协调、区域均衡”。同年,《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》从义务教育、学生资助、其他教育三个方面对教育财政事权和支出责任划分作了最新规定。

表1 三项基本公共服务支出的变化(单位:亿元)

年份	财政总支出	三项基本公共服务财政支出	教育	社会保障和就业	医疗卫生	三项基本公共服务支出占财政总支出的比例(单位:%)
2007	49781	14559	7122	5447	1990	29.25
2008	62593	18572	9010	6804	2757	29.67
2009	76300	22038	10438	7607	3994	28.88
2010	89874	26485	12550	9131	4804	29.47
2011	109248	34036	16497	11109	6430	31.16
2012	125953	41073	21242	12586	7245	32.61
2013	140212	44772	22002	14491	8280	31.93
2014	151786	49187	23042	15969	10177	32.41
2015	175878	57244	26272	19019	11953	32.55
2016	187755	62823	28073	21591	13159	33.46
2017	203085	69215	30153	24612	14451	34.08
2018	220904	74805	32169	27012	15624	33.86

数据来源:2008—2019年《中国财政年鉴》。三项基本公共服务包括教育、社会保障和就业、医疗卫生。

随着公共财政制度的建设,2004年发布的《2003—2007年教育振兴行动计划》正式提出要建立与公共财政体制相适应的教育财政制度,加强中央政府在教育财政中的责任,保障各级各类学校教育的发展目标。从表2的统计数据来看,教育投入总量明显提升,且在国家财政投入中的重要性逐步凸显。2012年首次实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%的目标。2005—2017年间,全国教育经费总投入增长了4.06倍,国家财政性教育经费增长了5.63倍。与此同时,财政性教育经费占总教育经费的比重整体呈上升趋势,2017年该比例为80.37%。财政性教育经费占国民生产总值的

比例在2017年则达到了4.14%。

根据党的十九届五中全会精神,我国已经进入新发展阶段。这是在全面建成小康社会之后,开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。在新发展阶段,经济社会发展从注重“高增速”转向关注“高质量”。教育在社会主义现代化国家建设中具有先导性、全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位。教育支出作为三项基本公共支出中最为重要的一项内容,一直是我国公共财政重点支出对象。本文基于统计数据、相关政策梳理了新世纪以来公共财政在推进各级各类学校教育实现发展目标过程中的支持作用。立足新发展阶段,经济社会发展环境不断变革和调整,公共财政对教育的支持和保障也应当进行相应的体制机制创新。因此,本文对新发展阶段公共财政如何持续、健康地支持教育发展进行展望。

表2 2005—2017年财政性教育经费统计表

年份	全国教育经费总投入 (亿元)	国家财政性教育经费 (亿元)	全国国内生产总值(GDP) (亿元)	财政性教育经费占GDP比例	财政性教育经费占总教育经费比例
2005	8419	5161	183085	2.82%	61.30%
2006	9815	6348	210871	3.01%	64.68%
2007	12148	8280	249503	3.32%	68.18%
2008	14501	10450	300670	3.48%	72.06%
2009	16503	12231	340507	3.59%	74.12%
2010	19562	14670	401202	3.66%	74.99%
2011	23869	18587	472882	3.93%	77.87%
2012	27696	22236	518942	4.28%	80.29%
2013	30365	24488	568845	4.30%	80.65%
2014	32806	26421	635910	4.10%	80.53%
2015	36129	29221	685506	4.26%	80.88%
2016	38888	31396	744127	4.22%	80.73%
2017	42562	34208	827122	4.14%	80.37%

注:参考王蓉、田志磊(2018)并根据最新的《中国教育经费统计年鉴》相关数据整理。

二、公共财政对各级各类学校教育发展的支持

(一)公共财政推进学前教育公益普惠发展

1. 投入保障情况

长期以来,学前教育都是公共财政支持较为薄弱的学段。新世纪以来,

公共财政对学前教育的投入大幅增加,长期投入不足的问题逐渐得到扭转。2005—2017年,学前教育国家财政性教育经费从65.7亿元增长到1563.6亿元,增幅为2279%;学前教育公共财政预算教育经费从62.1亿元增长到1546.1亿元,增幅为2390%。尤其是2010年以来,学前教育发展越来越受到重视。2011年“学前教育三年行动计划”正式实施,学前教育普及率(入园率)大幅提高。2017年我国学前三年在园幼儿规模达到4600万人,为当今世界规模最大的学前教育^①。

虽然学前教育是我国教育发展最快的一部分,但也是当前最大的短板之一。从财政性经费投入占比看,2005—2017年,国家财政性教育经费占学前教育经费总投入比重从62.86%下降至48.02%,公共财政预算教育经费占比从59.38%下降至47.48%(见图1)。2016—2017年,学前教育国家财政性教育经费增长了17.90%,2017年学前教育总投入超过3200亿元,但财政保障不足50%。

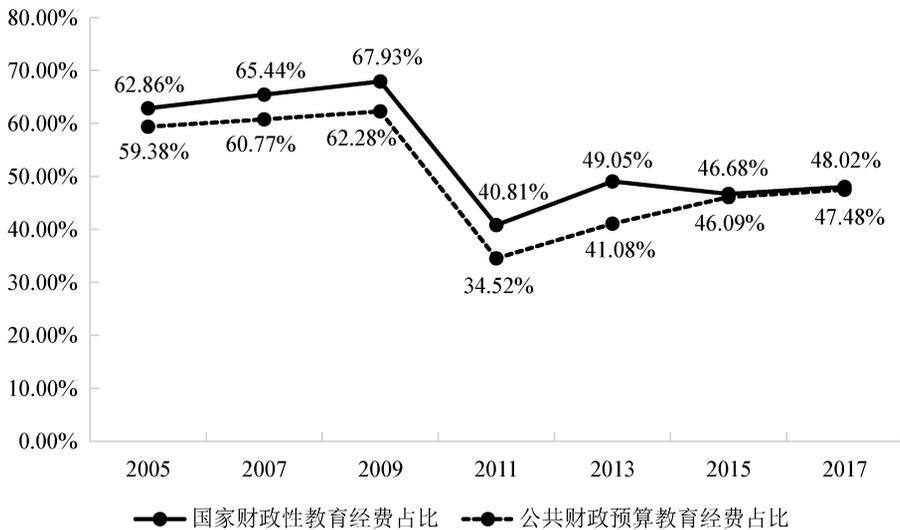


图1 学前教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源:2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

2. 学前教育财政支持政策

我国学前教育财政投入政策以2010年为分水岭。2010年以前,财政支持学前教育发展的重要性和紧迫性未在政策层面有所体现。2010年,国务院

^① 人民网. 爬坡过坎步入“幼有所有”新时代. <http://edu.people.com.cn/n1/2018/0910/c1053-30283621.html>.

印发《关于当前发展学前教育的若干意见》，将大力发展学前教育作为推动教育事业科学发展的重要任务，明确要求各地以县为单位编制实施“学前教育三年行动计划”，切实解决“入园难、入园贵”问题。学前教育财政投入政策及配套办法相继出台，学前教育财政投入力度不断加大，财政投入方式逐步多元化。

2011年，财政部、教育部印发《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》，明确提出财政支持学前教育依循“政府主导，社会参与；地方为主，中央奖补；因地制宜，突出重点；立足长远，创新机制”的原则。中央财政设立专项资金，重点支持“校舍改建类”“综合奖补类”“幼师培训类”“幼儿资助类”重点项目。2015年起，中央财政设立学前教育发展资金，用于奖补支持地方多渠道扩大普惠性学前教育资源、健全幼儿资助制度。2019年，财政部、教育部印发《支持学前教育发展资金管理办法》，对2015年起实施的学前教育发展资金制度做出两点探索性突破。一是动态调整支持学前教育发展资金适用范围，二是明确规定因素法分配权重。

（二）公共财政助力义务教育优质均衡发展

1. 投入保障情况

义务教育是教育工作的重中之重，是国家必须保障的公益性事业，是必须优先发展的基本公共事业，是脱贫攻坚的基础性事业。2005—2017年，义务教育国家财政性教育经费从2649.3亿元增长到17981.3亿元，增幅为579%；义务教育公共财政预算教育经费从2425.5亿元增长到17890.2亿元，增幅为638%。2010年以来，义务教育财政投入总规模不断扩大，生均投入不断提高，经费分配结构不断优化（黄斌和汪栋，2016）。

从经费结构看，2005—2017年，国家财政性教育经费占义务教育经费总投入比重从79.59%增长至93.62%，公共财政预算教育经费占比从72.87%增长至93.14%（见图2）。2017年，国家财政性教育经费投入3.42万亿元，其中53%用于义务教育，充分体现了义务教育的重要地位。随着义务教育财政保障力度不断增强，各地义务教育资源差距逐渐减少。

2. 义务教育财政支持政策

新世纪以来，原来“以乡镇为主”的农村义务教育财政管理体制，逐步过渡到“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，强化了政府对义务教育的投入责任。2005年起，国家开始对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行“两免一补”政策，并首先在国家扶贫开发工作重点县实施。在此基础上，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费

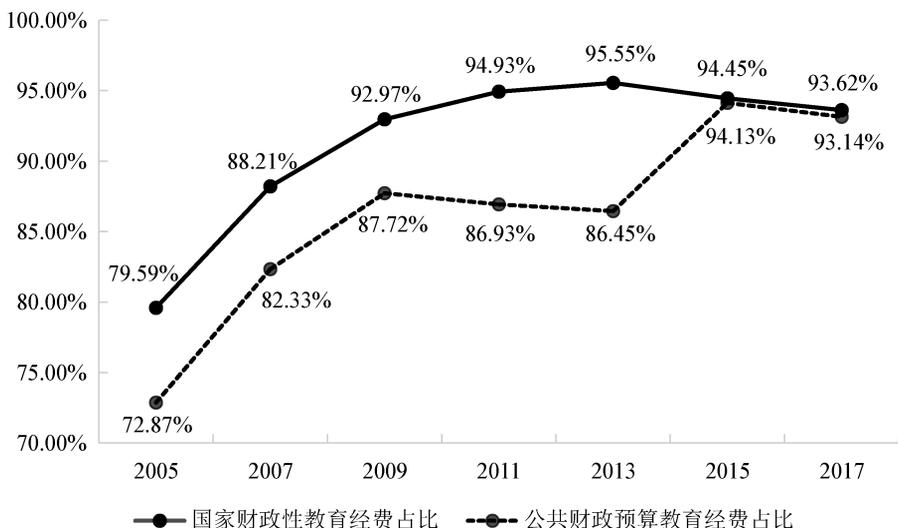


图2 义务教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

保障机制(以下简称“新机制”),并明确2006年实施、2010年完成的实施路径。自此,义务教育逐步被纳入到公共财政的保障范围,城乡义务教育的财政管理体制和经费来源在制度上实现了统一。

2008年,国务院常务会议决定“在全面实施农村义务教育经费保障机制改革的基础上,免除城市义务教育阶段学生学杂费”。中央财政还根据各省份义务教育阶段实际接收的进城农民工随迁子女人数,给予公用经费和办学条件两方面的奖励,进城务工人员随迁子女义务教育被纳入公共教育体系。

但是在新型城镇化背景下,学生流动性加快、经费可携带性不强的问题仍然存在。2015年,国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,要求进一步完善城乡义务教育经费保障机制,建立“城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制”。新政策推动了“相关经费随学生流动可携带”,是我国第一次建立起城乡统一的义务教育经费保障机制,是我国义务教育发展史上的重要里程碑。

2018年,《中共中央国务院关于全面加强新时代教师队伍建设的意见》强调要全面提高中小学教师质量。中央财政支持地方扩大“特岗计划”招聘规模,实施“国培计划”、“三区”人才教师专项计划和乡村教师生活补助政策,同时启动实施银龄讲学计划,招募退休教师到乡村和基层学校支教讲学,促进了义务教育均衡发展。

(三)公共财政促进普通高中教育普及水平提升

1. 投入保障情况

我国政府将普及义务教育、高等教育大众化都放在重要战略地位，而“对处于两段之间的高中学段重视程度一直处于较低位次”(储朝晖，2020)。2015年，党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，首次提出“普及高中阶段教育”。2017年，教育部等四部门印发《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》进一步提出“在确保义务教育优先发展的基础上推进普及高中阶段教育”。《中国教育现代化2035》提出，到2035年全面普及高中阶段教育的发展任务。

我国普通高中实行以财政投入为主，其他渠道筹措经费为辅的机制。近年来，国家政策对普通高中教育支持力度不断加大。2005—2017年，普通高中国家财政性教育经费从662.1亿元增长到3560.3亿元，增幅为438%；普通高中公共财政预算教育经费从553.9亿元增长到3524.2亿元，增幅为536%。从经费结构看，2005—2017年，国家财政性教育经费占普通高中经费总投入比重从51.23%增长至82.46%，公共财政预算教育经费占比从42.85%增长至81.62%(见图3)。

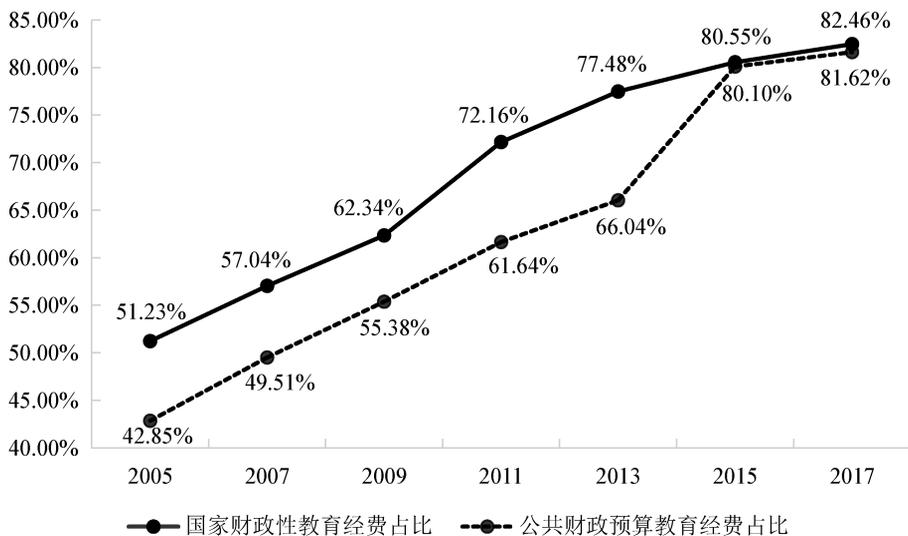


图3 普通高中教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

2. 普通高中教育财政支持政策

近年来，中央层面加强普通高中财政投入政策体系建设，主要聚焦于学生资助和学校办学条件改善两个方面。

2010年,财政部、教育部印发《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》,提出要加快普及高中阶段教育,建立健全普通高中家庭经济困难学生资助政策体系。同年,《普通高中国家助学金管理暂行办法》明确规定,普通高中国家助学金资助面约占全国普通高中在校生总数的20%,国家助学金由中央和地方政府共同出资设立。自此,普通高中家庭经济困难学生被正式纳入国家资助政策体系。2016年起,进一步免除公办普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费。2017年起,要求各地将家庭经济困难学生、残疾学生、进城务工人员随迁子女等特殊群体作为攻坚重点。

2011年起,国家启动实施“教育基础薄弱县普通高中建设项目”和“普通高中改造计划”两个重大工程,重点支持改善贫困地区普通高中学校基本办学条件。2015年,中央财政设立专项资金,按照因素法分配到各省,用于支持改善贫困地区普通高中基本办学条件。2019年起,资金分配加大向深度贫困地区倾斜。2019年,财政部、教育部印发《关于印发〈改善普通高中学校办学条件补助资金管理办法〉的通知》,将资金主要用于支持学校校舍改扩建,消除“大班额”。

(四)公共财政提升现代职业教育质量

1. 投入保障情况

针对我国职业教育发展中投入不足的现实问题,2002年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》提出要“多渠道筹集资金,增加职业教育经费投入”。新世纪以来,各级财政加大职业教育投入力度,为促进职业教育可持续发展提供了条件保障。

从财政投入变化趋势看,2005—2017年,职业教育国家财政性教育经费从399.6亿元增长到3261.2亿元,增幅为716%;职业教育公共财政预算教育经费从354.5亿元增长到3197.0亿元,增幅为802%。从经费结构看,2005—2017年,国家财政性教育经费占职业教育经费总投入比重从44.79%增长到76.92%,公共财政预算教育经费占比从39.74%增长到75.40%,职业教育的财政保障程度明显提高(见图4)。尤其是党的十八大以来,党和国家高度重视职业教育,将职业教育提升到前所未有的战略地位,职业教育财政性经费投入大幅增加,政策供给丰富,职业教育迎来发展黄金期。

2. 职业教育财政支持政策

2004年以来,中央财政通过一系列重大项目建设,带动职业教育财政投入(田志磊等,2018),这也是职业教育财政投入政策的重要特征之一。具体而言包括如下三大项目。一是设立职业教育实训基地建设专项资金。2004—2013年支持建设4556个职业院校实训基地建设。二是强化职业学校内涵建

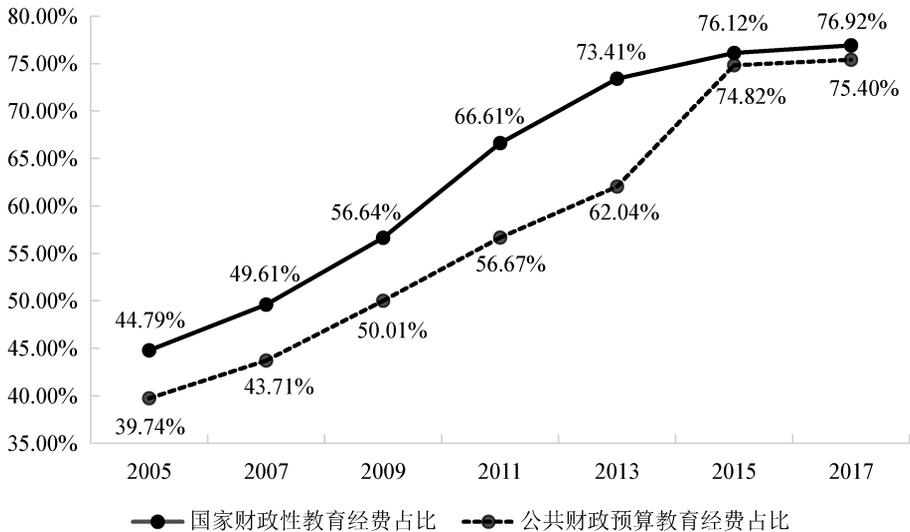


图4 职业教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

设和办学模式改革。2006年启动“国家示范性高等职业院校建设计划”，2010年启动“国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划”，2011—2012年实施“支持高等职业学校提升专业服务能力”项目。三是支持职业学校教师队伍建设。2006年启动实施“中等职业学校教师素质提高计划”，2011年起实施“职业院校教师素质提升计划”。

除了以一系列重大项目为抓手加大财政投入外，公共财政不断健全完善职业教育国家助学制度。在中职教育方面，中央财政于2006年设立“中等职业教育国家助学金”。2009年起逐步实行中等职业学校来自农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费政策。2012年起，中职教育免学费政策范围进一步扩大到公办中等职业学校所有农村学生、城市涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生。2016年起，中职学校全日制学历教育正式学籍的一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生被纳入国家助学金覆盖范围。在高职教育方面，2007年起符合条件的高职院校学生可获得国家奖学金、国家助学金、助学贷款贴息等方面资助。

公共财政对职业教育的支持还体现在通过统筹中央财政奖补资金，启动实施“现代职业教育质量提升计划”。2015年起，中央财政通过专项转移支付安排支持现代职业教育综合改革。例如，在职业院校示范引领方面，2019年4月启动“中国特色高水平高职学校和专业建设计划”，预计每年投入20多亿，一个支持周期为五年。在师资队伍建设方面，2019年教育部等四部门印

发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》，要求“将教师队伍建设作为中国特色高水平高职学校和专业建设计划投入的支持重点，现代职业教育质量提升计划进一步向教师队伍建设倾斜”。2019年《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》，职业教育领域新政频出。“双高计划”“1+X证书制度试点”“三教改革”“本科层次职业教育学校试点”“产教融合校企合作”“中职国家奖学金”“全面推进现代学徒制”等改革任务对职业教育经费保障提出要求。

(五)公共财政强化高等教育竞争力

1. 投入保障情况

高等教育属于非义务教育阶段，学生通过学费的形式分担了一部分培养成本。但是普通高校学费标准长期以来没有大幅增长，目前高等教育经费来源仍以财政拨款为主。从财政投入趋势看，2005—2017年，高等教育国家财政性教育经费从972.2亿元增长到5488.3亿元，增幅为465%；高等教育公共财政预算教育经费从936.1亿元增长到4956.8亿元，增幅为430%。从经费结构看，2005—2017年，国家财政性教育经费占普通高校经费总收入比重从42.46%增长到61.52%，公共财政预算教育经费占比从40.88%增长到55.56%（见图5）。

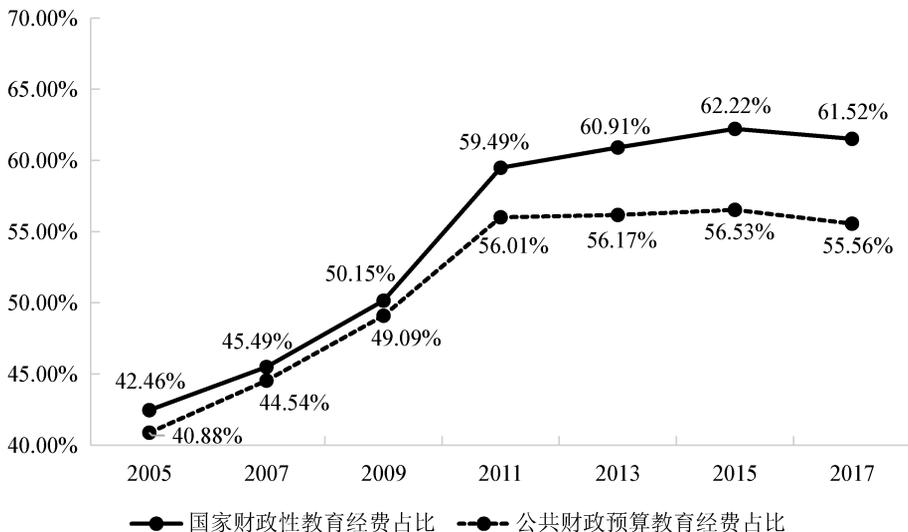


图5 高等教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

2. 普通高等教育财政支持政策

公共财政对高等教育的支持首先体现在不断完善中央高校预算拨款制度，

优化高等教育支出结构。2015年《财政部、教育部关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知》提出要通过改革高校预算拨款制度来优化高等教育支出结构。一是完善基本支出体系。逐步建立中央高校本科生均定额拨款总额相对稳定机制,逐步完善研究生均定额拨款;继续对西部地区中央高校和小规模特色中央高校等给予适当倾斜,并将学生资助经费由项目支出转列基本支出。二是重构项目支出体系。其中最引人注目的是中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金。中央高校开展“双一流”建设所需经费由中央财政支持;中央预算内投资对中央高校学科建设相关基础设施给予支持。纳入“双一流”建设范围的地方高校,所需资金由地方财政统筹安排,中央财政予以引导支持。

公共财政通过支持地方高校深化改革和内涵式发展,推动中西部地区建设高水平大学。一是设立专项资金,并在资金分配时向困难地区和薄弱环节倾斜。2012年设立“中央支持地方公办高校化解债务奖补专项资金”支持地方高校发展。2019年《财政部、教育部关于下达2019年支持地方高校改革发展资金预算的通知》明确提出要重点向困难地区和薄弱环节倾斜,向办学质量高、办学特色鲜明的高校倾斜,向转型发展、协同创新等改革成效好的高校倾斜。二是支持中西部高校提升综合实力。按照《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》,在没有教育部直属高校的省份,“十二五”期间重点支持每个省份建设1所地方高水平大学。

此外,公共财政进一步完善了高等教育学生资助政策。2017年,财政部等四部门印发《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》,明确提出要确保研究生资助政策不留死角,做好预科生资助相关工作,推动国家助学贷款全覆盖,完善基层就业学费补偿贷款代偿,落实民办高校同等资助等政策。

(六)公共财政保障民办教育健康发展

1. 投入保障情况

随着民办教育规模扩张,政府对民办教育的重视程度日益提升,国家财政性教育经费在民办学校经费收入中的占比整体呈现上升趋势,从2005年的1%左右,大幅提升到2017年的12.53%。其中,公共财政预算安排的教育经费占比达到12.38%(见图6)。从经费额度来看,民办教育国家财政性教育经费至2017年达到526.8亿元,是2005年经费额度的108倍。这体现了民办教育在政府教育经费的预算安排中占据重要的一席之地,民办教育逐渐被纳入教育事业统筹发展的布局之中。

虽然民办教育获得的公共财政支持力度有所增加,但与包含公办学校在内的全体学校相比,差距仍然较大。近年来,国家财政性教育经费在全体学

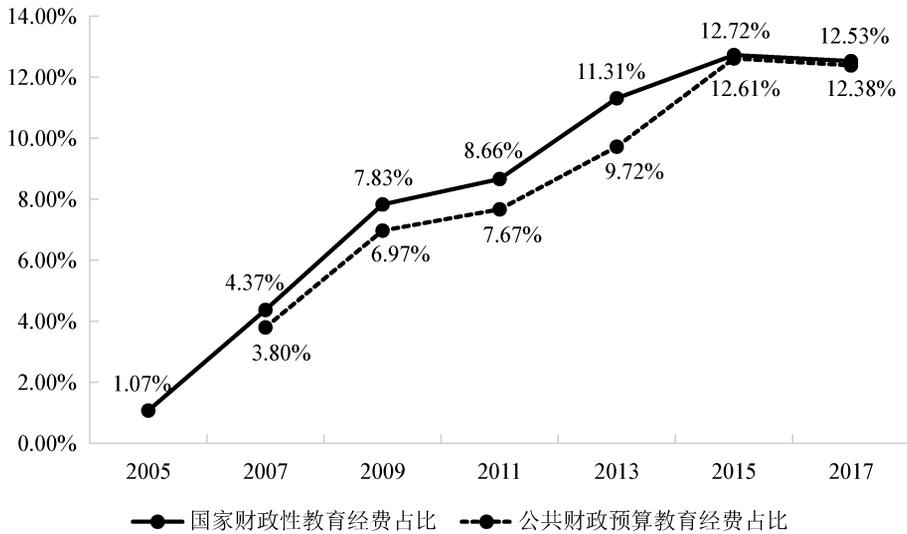


图6 民办教育国家财政性教育经费占比和公共财政预算教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

校经费收入结构中的占比大幅增加，由61%提升至80%左右，成为支撑学校发展最重要的经费保障(见图7)。根据统计数据无法单独计算公办学校经费来源结构中国家财政性教育经费的占比，但是公办学校作为我国学校的主体，在我国全体学校数量中占比较大，其办学经费基本由公共财政支付。由此可以推测，公共财政对公办学校的投入占比会更高。

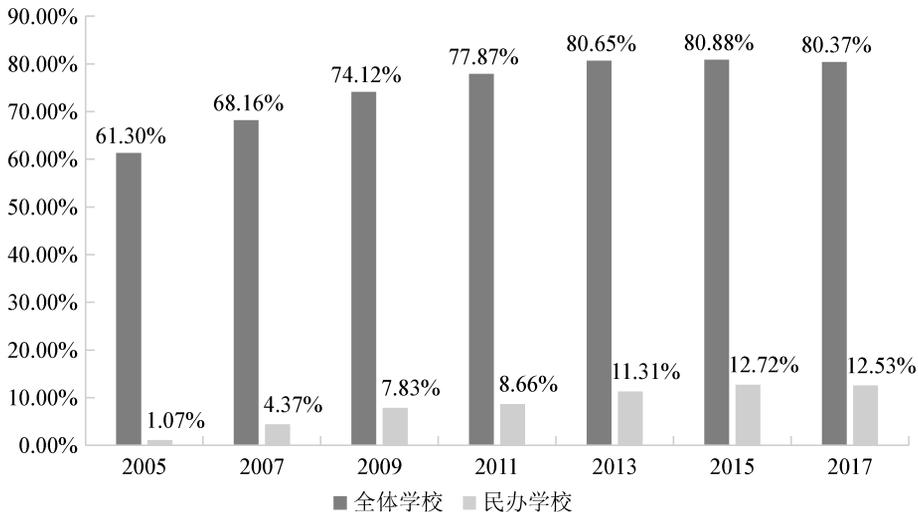


图7 全体学校和民办学校经费收入结构中的国家财政性教育经费占比

数据来源：2006—2018年《中国教育经费统计年鉴》。

2. 民办教育财政支持政策

近年来,结合民办教育领域开展的“非营利性和营利性民办学校分类管理”改革,中央财政支持民办教育发展的方式主要体现在政府对两类民办学校分类扶持政策和分类税收政策两个方面。

在分类扶持方面,2016年《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》明确提出,“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校”,我国民办教育发展进入分类管理时代。修改后的《民办教育促进法》在“扶持与奖励”一章明确了分类管理时代民办教育扶持政策的具体形式。主要包括以下六个方面:

第一,直接拨款。主要体现在义务教育生均公用经费补助对公办和民办学校一视同仁。第二,购买服务。主要体现在政府购买义务教育民办学校就读学位,以及近年来为扩大普惠性学前教育资源,向民办普惠园购买学位。第三,助学贷款、奖助学金。从学前教育到研究生教育,国家学生资助政策实现了公办和民办学校全覆盖。第四,设立发展基金。新法明确规定,县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校发展,也可用于奖励和表彰相关集体和个人。第五,出租、转让闲置的国有资产。新法明确规定,可采取出租、转让闲置的国有资产的措施对民办学校予以扶持。第六,对非营利性民办学校给予政府补贴、基金奖励和捐资激励。

在分类税收方面,相关政策做出如下三点规定:第一,无论是非营利性还是营利性民办学校,均在基本税种上享有教育类优待。第二,非营利性民办学校享有与公办学校同等的税收优待。非营利性民办学校免征非营利性收入的企业所得税,但营利性民办学校的学费收入应缴纳所得税。第三,向民办学校捐赠财产可按照有关规定给予税收优惠并予以表彰,尤其鼓励社会力量向非营利性民办学校捐赠,鼓励吸引多渠道办学资金,支持民办学校健康可持续发展。

三、新发展阶段公共财政支持教育发展的展望

立足新发展阶段,国内外的形势发生了深刻变化。高质量发展要以创新为第一动力,教育在其中的基础性、先导性作用尤其重要。建设高质量教育体系要求公共财政继续稳健地支持教育发展。但是随着我国经济结构和增长方式的改变,GDP增速逐渐放缓,公共财政收支缺口不断扩大,各项公共支出的预算约束越来越严。而人民群众对优质教育日益增长的需求同教育发展的不平衡、不充分之间的矛盾则对教育体系和相应的公共财政保障体系

提出了变革要求。

(一) 经济发展新常态下公共教育支出面临的挑战

随着我国经济结构和增长方式的改变,国民经济发展进入“新常态”,GDP 增速逐渐放缓,这将直接影响各级政府的财政收入。从 2016 年开始的减税降费改革进一步加剧了财政的减收。2016 年全年减税 5736 亿元,至 2019 年全年累计新增减税降费超过 2 万亿元^①。与此同时,“刚性支出”的增加进一步加剧了财政收支剪刀差(如图 8 所示)。

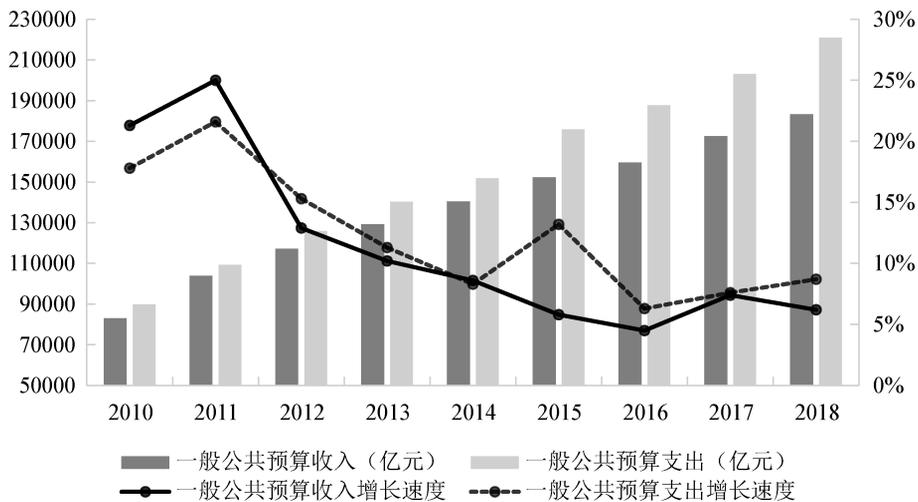


图 8 经济“新常态”下我国财政收支情况

数据来源:国家统计局《中国统计年鉴》。增长速度=(报告期水平-基期水平)/基期水平。

然而,公众对于优质教育的需求并未随财政收支缺口的扩大而放缓(田志磊,2019)。与此同时,我国人口年龄结构的转变可能会改变公共财政支出的优先顺序,公共财政支出结构的调整会“挤占”教育财政支出(宗晓华和陈静漪,2015)。据统计,教育财政支出占公共财政支出的比例由 2012 年的 16.8% 下降到 2019 年的 14.6%^②。经济新常态下,宏观经济环境的改变给财政支持教育发展带来了新的挑战。

2012 年,我国教育财政投入实现了 4% 的目标,是否仍要采取“挂钩”机制来保证教育财政投入成为“后 4%”时代面临的首要问题。有观点认为,尽

^① 经济之声. 全国税务工作会议召开——2019 年全年累计新增减税降费超过 2 万亿元. <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810214/n810631/c5145887/content.html>.

^② 数据来源:2013—2020 年《中国统计年鉴》。

管这种“挂钩”机制在一定时期内促进了我国教育事业的发展并取得了里程碑式的成绩,但这一比例的确定有其特定的历史背景,并非政府教育财政决策的指标,加之这一比例并不具有可操作性,财政性教育支出不应继续与生产总值固定挂钩(王善迈,2014)。

2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,财政体制改革要“理清规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”。淡化固定挂钩机制后,教育可能会失去激励各级政府增加教育财政投入的“政策抓手”(宗晓华和陈静漪,2015)。因此在一定时期内坚持没有时限和数量要求的弹性挂钩——“提高两个比例”“四个增长”——仍具有一定的必要性和可行性(王善迈和赵婧,2018)。未来教育财政应“以需定支”确保财政投入的充足性,改善优化投入结构,改变以往以行政力量推进教育发展的模式,将教育财政保障纳入到政府职能转变和公共治理的框架中推进(姚继军和张新平,2014)。“定标准、定责任、入预算”,建立并完善教育财政投入持续稳定增长的长效机制,以保证财政对教育事业的支持(王善迈,2015)。面对经济新常态下经济社会环境的变化和国家财政制度的调整,为保证财政对教育的稳健支持,需要通过体制机制创新寻找新出路。

(二)以财税政策激励家庭的教育投入

从教育经费投入的来源结构看,目前我国的教育投入过于依赖政府的公共预算内经费投入。有调查表明,我国家庭对教育,特别是优质教育的需求越来越旺盛,家庭的教育投入是一股不容忽视的重要力量。我国城镇居民教育消费支出占人均每年总支出的5%左右,是美国教育支出占平均家庭支出的2倍。K12阶段教育支出占家庭年收入的21%,中国消费者的教育投资意愿随可支配收入的增加仍有较大增长空间^①。因此在今后一段时间,我国应关注非财政性教育投入在支持教育发展中的重要作用,例如,通过个人所得税调整来激励家庭对教育的投入。

2018年12月22日,国务院发布《国务院关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》,规定对子女接受学前及学历教育支出的每月予以1000元定额扣除、继续教育费用按纳税人接受学历或非学历继续教育予以4800元或3600元定额扣除。据统计,纳税人中有50%左右享受教育专项附

^① 德勤中国.《教育新时代——中国教育发展报告2018》. <https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/new-era-of-education-china-education-development-report-2018.html>.

加扣除^①。针对教育支出的专项附加扣除政策,有效提升了家庭的可支配收入,会进一步提高家庭对子女、对自己的教育投入的意愿和能力,在一定程度上缓解了财政对教育投入的压力,实现家庭投入和财政投入的有效互补^②。当然,现行的个税教育费用专项附加扣除政策在具体实施中仍存在扣除范围较窄、扣除标准较低且过于简单等问题(王静,2019),有必要充分借鉴国外所得税教育费专项扣除实践的成功经验。

相关研究评估了我国个税教育专项扣除的效果。发现收入水平较低的群体子女教育扣除比例(平均一个纳税人可抵扣几个子女的教育费用)更高,扣除额度也更高(王钰等,2019)。个税教育专项扣除实际上降低了子女的教育成本,有效激励家庭对子女教育的投入(郑巧,2018)。尽管我国目前的个税专项扣除政策仍需完善、效果仍待考察,但不失为新时期探索财政支持教育发展的一条新出路。

(三)以财税政策激励企业参与教育

近年来,各国普遍强调建立教育与社会其他领域的关联和合作,以促进更大规模、更高质量的教育发展。联合国教科文组织提出,无论是非营利性参与,还是商业性参与,企业都可以与教育领域一起创造共同价值,并推进教育目标的实现。企业参与教育事业的方式主要包括:(1)通过核心业务应对教育挑战,如投资教育基础设施、提供劳动力培训等;(2)通过提供教育捐赠和教育慈善,支持教育领域的可持续发展;(3)通过参与公共政策,用集体的声音呼吁关心教育挑战;(4)通过广泛的合作伙伴参与教育,与政府和教育组织合作^③。根据瓦尔基基金会(Varkey Foundation)开展的全球首份有关企业社会责任(CSR)支出的综合研究,2013年全球财富500强公司每年在企业社会责任上花费200亿美元,其中有218家公司将相关资金投入教育,总支出达26亿美元,占500强企业社会责任预算总额的13%^④。从发展趋势看,企

① 甘犁. 专项附加扣除应惠及个税起征点以下收入人群. <http://opinion.caixin.com/2019-09-25/101465971.html>.

② 甘犁. 个税专项扣除比提高起征点更有深意. <http://opinion.caixin.com/2018-10-22/101337515.html>.

③ UNICEF. The smartest investment: A framework for business engagement in education. UN Global Compact Reports. https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2Fdevelopment%2FBusiness_Education_Framework.pdf.

④ Dattani P., Still A. & Pota V. Business Backs Education. Corporate CSR Spend on Global Education Initiatives: Report on Findings. <https://www.varkeyfoundation.org/media/3042/bbe-epg-report%2F%92.pdf>.

业为学校提供单个元素(如教科书、教学设备等)的传统参与方式将长期存在,但随着对劳动力增长的需求,越来越多的企业将教育视为慈善或责任,并通过其核心业务来解决更广泛的教育问题。

改革开放以来,我国教育事业发展从单纯由政府投入,逐步转向由国家、社会、受教育者共担的多元投入格局。在此过程中,财政政策工具需要发挥重要作用,一方面要为教育筹集更多资金,另一方面应当激励更多更高质量的社会或商业组织参与,特别是促进企业作为社会参与主体,从人才消费角色转变为政府、学校和其他非营利性组织的合作伙伴。

税收政策是激励、引导和监督教育慈善事业的有效工具。对教育捐赠予以税收优惠,是世界各国的通行做法。根据《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知》,“纳税人通过中国境内非营利的社会团体、国家机关向教育事业的捐赠,准予在企业所得税和个人所得税前全额扣除”。在义务教育阶段,《义务教育法》(2018年修正版)第48条重申“国家鼓励社会组织和个人向义务教育捐赠,鼓励按照国家有关基金会管理的规定设立义务教育基金”;同时,针对农村地区义务教育,相关政策规定“企事业单位、社会团体和个人等社会力量通过非营利的社会团体和国家机关向农村义务教育的捐赠,准予在缴纳企业所得税和个人所得税前的所得额中全额扣除”。在高等教育阶段,中央财政设立中央高校捐赠配比专项资金,对中央高校获得的符合规定条件的社会捐赠收入进行奖励补助。除了对企业的教育捐赠予以税收优惠之外,今后应当通过财税政策激励企业进一步实质性参与教育发展,特别是在职业教育的“1+X”证书制度建设和实训基地建设,以及高等教育的产学研合作关系等方面,企业的作用不容忽视。

(四)以财税政策激励社会资本参与教育

财税政策创新除了能激励家庭和企业对教育的支持和投入外,还可以有效激励社会资本支持教育发展,这其中典型的应用就是公私伙伴关系(Public-Private Partnership,下文简称PPP)。所谓“公私伙伴关系”是指政府和私人部门或资本为共同提供公共产品和服务而建立的长期合作关系。在这种合作关系中,政府部门和私人部门在合作关系中扮演的不同角色,政府部门负责监管,私人部门负责具体建设和经营(鞠传霄,2017)。PPP模式能够大量吸纳社会资本,减轻政府财政压力,公私部门在合作中取长补短,实现共同目标,被广泛运用于基础设施建设和公共服务供给等领域。

中国第一个具有现代意义的PPP项目始于1985年。2015年5月国务院办公厅转发《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》,指出在公共服务领域推广PPP模式有助于转变政府职能、激发市场活

力、打造经济新增长点，PPP 在中国经济改革中的地位日益提升，发展进入“快车道”。

政府在提供教育产品和服务中承担重要作用，承担了大部分的办学成本。但是我国受教育人口数量庞大，教育供需关系仍然紧张，教育服务的供给在很多地区仍然存在短缺。仅仅由公共部门提供教育服务，难以满足人民群众对教育服务多样化、高质量的需求。因此，教育事业的可持续发展不能仅依靠政府财政的投入，需要由多方分摊成本、扩大供给数量，改善管理模式、提高办学质量。在此背景下，PPP 模式以其独有的公私合作优势，成为扩大教育供给和提升教育质量的重要改革方式。

教育领域的 PPP 有多种模式，渗透在教育服务的生产、运营到提供的各个环节。在教育服务的生产阶段，政府可以向社会合作者购买关键投入要素，比如师资培训、课程设计和开发、租用教学设施等；在教育服务的运营阶段，政府可以将学校的日常管理委托给社会合作者；在教育服务的产出阶段，政府也可以直接向社会合作者购买学位，由社会合作者向特定群体提供教育服务(刘明兴和田志磊，2017)。

在教育供给的效率方面，PPP 模式能够缓解政府财政支出的压力，广泛吸纳社会资本投资教育，缓解教育供需矛盾；通过严格竞标挑选私人部门进行合作，有效提高公共资源配置效率(唐祥来，2005)。在教育服务的质量方面，PPP 模式引入私人部门对学校等教育机构进行管理，为部分落后的学校管理模式注入新的活力，促进教育服务质量的提升(原青林和单中惠，2009)。在转变政府的教育服务职能方面，PPP 模式能够推动教育领域的供给侧结构性改革，倒逼政府提升治理能力，由教育事业的“划桨者”转变为“掌舵者”，调动社会各界力量参与教育产品的直接生产和供给，将政府的工作重心放在统筹教育事业发展上(原青林和单中惠，2009)。

虽然教育 PPP 在中国的起步较晚，但已经取得可观的发展。截至 2020 年 12 月，在财政部政府和社会资本合作中心的 PPP 综合信息平台项目库中，教育领域已有 476 个项目在库，在所有领域中位列第五位^①。在新发展阶段，通过 PPP 方式鼓励社会资本支持教育发展大有可为。比如在加快农业转移人口市民化的过程中，基本公共服务需要做到常住人口全覆盖，面对大量新增学位需求，除了通过公办学校提供教育服务外，也可以鼓励社会资本提供教育服务。

^① 在库项目数排名前四的领域为市政工程、交通运输、生态建设和环境保护、城镇综合开发。

(五) 迈向治理型教育财政

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将深化财税体制改革作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,确立了“财政是国家治理的基础和重要支柱”的财政职能新定位。党的十九大报告进一步提出要“建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。

教育财政是国家财政的重要组成部分,教育财政保障体制机制是关系到社会发展稳定的重要制度安排。随着现代财政治理体系和能力建设不断取得新突破,教育财政在教育治理中的地位日益凸显,对教育这一重要社会民生事项的积极作用日趋显著。我国教育财政支出的结构现状及相关政策供给,反映出我国教育治理的一些体制特征。例如,在财政体制上,1989年以来,我国实行“权力型分级财政体制”,提供教育服务的责任按属地原则划归市县,而目前正在往“责任型分级财政体制”的方向改革(马国贤,2016),按照教育公共服务均等化的要求,明确划分中央和地方教育领域事权与支出责任后,持续推进省以下事权与支出责任划分改革。在保障机制方面,教育财政践行以人民为中心的发展理念,加强基本民生保障,建立了城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,建立了各级各类教育全覆盖的学生资助政策体系。同时,教育财政投入向贫困地区,尤其是深度贫困地区倾斜,支持脱贫攻坚,促进了社会公平正义(中共财政部党组,2017)。

教育财政作为一种治理工具,其一系列的政策供给不仅体现为传统意义上的经济政策,更体现在对社会、经济、文化等各方面的综合作用和影响。一方面,教育财政政策作为实现现代教育治理的重要工具,应及时回应不同时期教育需求的变化。党的十九大报告提出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。中国教育的主要矛盾也随之发生改变。随着教育机会的扩大,以及中产阶级群体的增加,我国教育供求矛盾从“上学难”转为“上好学难”,这也构成了当代教育财政必须回应的问题,即如何调整教育财政体制,以适应经济增速换挡、财政收支矛盾加大、居民教育消费仍不断提高的新形势(田志磊,2019)。由于教育发展不平衡不充分的问题没有从根本上得到解决,教育财政有必要既重视教育事业的量的发展,同时也重视质的发展。另一方面,教育财政政策应着力构建政府与学校、社会、市场之间的新型关系。从当前的教育投入机制看,政府投入在各级各类教育中的保障力度都有所强化,中央与地方财政关系、教育财政预算管理制度和转移支付制度不断完善。但从大国办教育的实际需

拉动社会力量投入的动力仍有待提升。与此同时,社会和科技领域的新变化呼吁教育财政不断提高财政政策的精准性和有效性,进一步向社会开放,提高有效竞争和对公众需求的反应能力。

新发展阶段对教育财政提出了新的要求。向治理型教育财政改革,是加快转变政府职能的重要内容,也是实现教育治理体系和治理能力现代化的重要途径。迈向治理型教育财政需要更加关注财政主体多元性、公众参与性、公益性与回应性、绩效性和法治性,发挥好市场与政府的作用,以及社会组织在提供混合公共产品方面的优势(崔潮,2016),探索出符合国情、适应社会主义市场经济发展要求的制度体系。

[参考文献]

- 储朝晖,2020:《中国高中教育发展的特征与启示》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第2期。
- 崔潮,2016:《治理型财政:中国财政现代化建设的新阶段》,《地方财政研究》第10期。
- 黄斌、汪栋,2016:《中国义务教育财政投入的回顾与展望》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第4期。
- 鞠传霄,2017:《PPP的概念、模式及在中国的发展》,《现代管理科学》第8期。
- 刘明兴、田志磊,2017:《职业教育公私伙伴关系的实践与反思——基于河南省县域职业教育改革的案例分析》,《职教论坛》第16期。
- 马国贤,2016:《论责任型分级财政体制与现代国家治理》,《经济研究参考》第31期。
- 唐祥来,2005:《PPP模式与教育投融资体制改革》,《比较教育研究》第2期。
- 田志磊,2019:《经济增速放缓背景下的教育财政》,《教育发展研究》第19期。
- 田志磊、赵晓堃、张东辉,2018:《改革开放四十年职业教育财政回顾与展望》,《教育经济评论》第6期。
- 王静,2019:《个人所得税教育费用专项附加扣除的制度缺陷及解决途径》,《财金观察》第1辑。
- 王善迈、赵婧,2018:《教育经费投入体制的改革与展望——纪念改革开放40周年》,《教育研究》第8期。
- 王善迈:《“后4%”时代财政教育投入的长效机制》,《光明日报》2015年12月8日。
- 王善迈:《深化教育财政体制改革》,《中国教育报》2014年3月7日。
- 王钰、田志伟、王再堂:《2018年个人所得税改革的收入再分配效应研究》,《财经论丛》第8期。
- 姚继军、张新平:《“后4%时代”公共财政如何更好地保障教育的改革与发展》,《教育与经济》第4期。
- 原青林、单中惠:《基础教育公私合作伙伴关系模式:问题与启示》,《教育研究》第9期。
- 郑巧,2018:《子女教育费用专项扣除方案及其影响效应探究》,《现代经济信息》第18期。

中共财政部党组, 2017:《更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用——党的十八大以来我国财政政策的理论与实践》,《中国财政》第 19 期。

宗晓华、陈静漪, 2015:《“新常态”下中国教育财政投入的可持续性与制度转型》,《复旦教育论坛》第 6 期。

Public Finance and Education Development in the New Development Stage

ZHENG Lei¹, ZHENG Yi-min², LI Qian³, SUN Yu², LIU Jie², HAN Li²

(1. Faculty of Education/Capital Institute for Economics of Education, Beijing Normal University;

2. Faculty of Education, Beijing Normal University;

3. National Academy of Education Administration)

Abstract: As a part of the public finance system, the educational financial system and policies not only involve the division of educational authority and expenditure responsibility between the central and local governments, but also involve how the government, the market and social resources cooperate, supplement and support each other in the development of education. By combing relevant policies since the new century and based on statistical data analysis, this paper systematically reviews how public finance supports school education at all levels to achieve their respective development goals. Based on the New Development Stage, while continuing to ensure the government's great investment in education, efforts should be made to encourage families, enterprises, society and other subjects to support education through the fiscal and tax system, so as to adapt to the economic and social development situation in the new era. At the same time, accelerating the financial reform of governance education is not only an important content of transforming government functions, but also an important way to realize the modernization of education governance system and governance ability.

Key words: New Development Stage; public finance; educational financial policies; education development

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)