

教育强国建设的经费保障

——中国教育改革发展论坛(2023)教育财政分论坛综述

杨小敏, 韩 晴

[摘要]综观世界主要教育强国的经费投入水平,结合中国经济社会发展和人口规模结构变化所面临的巨大挑战,加快推进中国特色社会主义现代化教育强国建设,要完善与教育强国建设相匹配的战略性经费投入机制,同时要深刻认识新发展阶段经济总体形势对教育投入的制约性影响。坚持公共和公益性原则,努力加大财政对基础教育的增量投入,进行15年整体规划提升。要基于高校收入类型背后的行为逻辑,完善高等教育经费投入结构,促进高等教育创新发展。基于“双减”政策的实施,要围绕学校育人主阵地,充分发挥家庭的参与,引导社会资金投入教育事业。要重视教育政策的成本—效益分析与评价,切实开展政策评估,提升教育经费投入的社会效益。

[关键词]教育强国; 经费保障; 教育投入

强有力的经费投入是教育事业改革发展的根本保障,教育强国建设需要如何在经费投入上予以有效保障,哪些突出的问题需要进行积极应对?2023年12月23日,由北京师范大学国家高端智库中国教育与社会发展研究院主办,北京师范大学中国教育政策研究院承办的年度性中国教育改革发展论坛(2023),单设教育财政分论坛,以“教育强国的经费投入保障”为主题,围绕此问题进行了探讨。中国教育科学研究院教育财政研究所所长、研究员王建,中国经济体制改革杂志社副总编辑、《改革内参》编辑部主任、中国改革网主编刘学军,华东师范大学教育管理系主任、教授胡耀宗,北京师范大学教育学部教育经济研究所所长、教授杜育红,首都师范大学教育学院副院长、教授薛海平,南京大学教育经济与管理研究所所长、教授黄斌六位专家学者作主旨发言并进行了交流。分论坛由北京师范大学中国教育政策研究院

[收稿日期] 2024-01-05

[作者简介] 杨小敏,北京师范大学中国教育政策研究院,电子邮箱地址: yangxiaomin@bnu.edu.cn; 韩晴,北京师范大学教育学部,电子邮箱地址: 202321010166@mail.bnu.edu.cn。

教育政策与财政研究中心主任杨小敏主持。

一、完善与教育强国建设相匹配的战略性经费投入机制

王建所长就教育强国的经费投入需求，世界教育强国的教育投入强度和未来我国教育投入体制与经费配置的改革建议进行了阐述。他认为，教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业发展的物质基础，是公共财政的重要职能。坚持教育优先发展，加快建设教育强国就需要加大经费投入力度，完善与教育强国建设任务相匹配的战略性投入机制。积极的教育福利是促进教育公平、推进共同富裕的重要途径，人口结构变化下不断增加的公共教育投资，是延长受教育年限、提高教育质量的重要机会窗口。放眼国际，关于教育投入水平的很多政策倡议均提到两个指标：一是公共财政教育投入占 GDP 的水平保持在 4%—6%；二是确保公共财政支出的 15%—20% 用于教育。我国财政性教育经费支出占 GDP 的比例自 2012 年起连续保持在 4% 以上，但这一比例在逐步下降，2022 年为 4.01%，与世界教育强国 5.0% 的平均占比相比，仍存在较大的差距。

基于对联合国教科文组织和世界银行相关数据的分析和比较，就教育强国建设的经费投入，王建所长建议要总体上提高“两个指标”，调动更多的资源用于教育，有效规划、预算和使用资源，保证效率。重点是要深化投入体制与配置机制改革：一是健全国家教育标准体系，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。具体包括健全生均财政拨款制度、完善转移支付制度、加大省级统筹力度、支持使用政府专项债等。二是引导社会力量加大教育投入，鼓励社会组织和个人捐赠教育，完善非义务教育培养成本分担机制。三是调整优化教育经费使用结构，推动教育更加公平更加高质量发展。财政资金投入优先保障基本公共教育服务，资金分配重点向义务教育、中西部地区、教育教学和教师队伍建设倾斜。四是实施预算绩效管理，提高资金分配使用的科学性、规范性和有效性。完善预算拨款和绩效管理制度，规范转移支付资金分配，建立健全区域间利益补偿机制。

二、深刻认识新发展阶段经济总体形势对教育投入的影响

刘学军副总编辑基于对当前经济形势和改革走势的分析，提出了教育投入的一些思考。他认为，未来经济发展有利条件强于不利因素，经济回升向好、长期向好是基本趋势，但是短期的经济波折对企业和社会微观经济主体

的影响是较大的,而且国际局势,尤其是中美关系的斗争性,加剧了经济发展的不确定性和不稳定性。面对国内经济走向和国际各种危机与挑战,党的二十大明确了中国式现代化的改革方向,要始终坚持解放思想、实事求是的思想路线,坚持市场化的改革方向,坚持重大改革摸着石头过河和加强顶层设计相结合。教育的改革发展与投入也要适应经济发展的规律。在目前中国经济增长正在向中速水平收敛的态势下,经济结构发生了重大的变化,人口和经济的空间聚集度提高,这对未来教育的投入是很大的考量。

深入推进改革创新,刘学军副总编辑认为教育是改革相对比较慢的领域,适应教育强国建设,在经费投入保障上还要加大体制机制层面的改革力度。教育财政投入有利于城乡教育的协调发展和共享水平提高,能够保障教育的公平与均衡。在社会层面,教育投入也是一种民生需求,通过教育可以缓解因失业而带来的社会问题;在国家层面,教育投入以及人才聚集投入在城乡间的结构优化,有利于经济的高质量发展。教育投入的作用是显著突出的,但是公共财政收入有个总盘子,扩大公共财政教育投入比重,通过缩减其他领域的支出是不可能的,只有在增量的基础上才具备可行性。另外,他认为,现阶段经济形势下的教育投入还有几个值得深思的问题。一是在省际差异明显、省内地级市差异亦明显的情况下,教育财政投入到底是中央统筹还是省级统筹?二是学前教育该不该纳入义务教育财政保障的范畴?三是在信息化或者说教育数字化的背景下,如何通过有效的经费投入和财政投入绩效的评估来保障义务教育的优质均衡发展?四是未来教育模式和形态会发生怎样的改变,那么相应的教育经费投入需要在体制机制等方面进行哪些前瞻性的应对?

三、积极应对人口变化对教育强国建设及投入带来的挑战

长期以来,我们都是在人口规模巨大和数量持续增长的总体形势下,举办和发展国民教育体系。但是,形势发生了巨大的变化,全国人口出现了负增长,并且呈现出少子化、老龄化、区域人口增减分化等一系列趋势性特征。我们要建设教育强国,就要充分认识到这种变化以及国家相关举措综合形成的人口规模结构特征和发展态势,进而在教育体系的建设和规划推进中进行有效的经费投入保障。围绕这一巨大挑战,与会专家学者都进行了回应。例如,王建所长就指出,人口生育政策调整带来各学段适龄人口规模和结构的变动,直接关系到人们对各级各类教育的需求变化,进而会引起公共教育支出的变化。胡耀宗教授从我国人口结构以及学龄人口的变化情况分析和阐述

了人口与教育的关系,对相关研究成果资料和国家统计局“七普”人口统计数据等进行了梳理和分析。2021—2035年我国学龄人口总规模将从3.28亿持续减少至约2.50亿,不同阶段的学龄人口在预测期内呈现不同的趋势:学前与小学学龄人口规模总体均呈下降趋势,而初中、高中以及高等教育学龄人口规模呈先升后降趋势,波动范围有所不同。

针对学龄人口变化形成的教育冲击,胡耀宗教授着重就基础教育领域如何应对提出了改革发展的建议:一是以学龄人口减少为契机,在弹性的学校数量和班级数量下,缩小班级规模,着力提升义务教育质量。二是抓住人口变化机遇,优化教师队伍结构,提升教师队伍质量。从教师岗位入口上提升教师入职门槛,在教师工作的过程中为教师提供更多发展机会,在教师岗位出口端为能力不足的教师增加转岗机会。三是整体统筹实施15年基础教育,将学前和高中纳入一体化的教育规划。四是谋划高等教育毛入学率至80%的目标,大力发展职业本科。五是加强流动儿童教育资源的优化配置。对于学前流动儿童要加强适应其教育需求的教育资源供给,对于义务教育阶段适龄流动儿童要优化中央与地方教育财政的合理分担比例,对于高中阶段适龄流动人口要加强其入学机会的政策议程设置研究。就经费的投入保障,胡耀宗教授认为,教育强国战略下公共财政的投入水平要更高一点,以确保基础教育的基本公共属性和公益性。

四、完善高等教育经费投入结构,促进高等院校创新发展

王建所长特别强调了要改革完善中央高校的预算拨款制度。刘学军副总编就高校生均培养经费的校际差异以至两极分化现象,提出高等教育领域公共财政经费的合理配置问题。杜育红教授从高校学费“冻结”的政策谈到高等教育基本经费的投入情况,重点强调了高等教育强国建设中,教育投入结构的改变与大学的创新改革发展相契合的问题。“一个不低于、两个只增不减”是教育投入的重要保障指标,通过教育部、国家统计局、财政部《关于2022年全国教育经费执行情况统计公告》可以看出,尽管高等教育的经费总量在增长,但是生均经费却是下降的,这意味着高等教育经费总量的增长并不能弥补高校扩招带来的学生数量增长。因此,高等教育投入中所面临的主要挑战便是生均经费、师生比、通货膨胀率中暗含的一系列问题。

基于中国高等教育投入的总体情况,杜育红教授进一步阐述了高校收入的类型和背后行为逻辑,并认为捐赠收入对高校的社会价值与办学特色有重大影响。进一步从管理角度来看中国大学的财政困难,一是人员经费与师生

比的问题，生师比高则通常表现出人员经费紧缺；二是科研成本的不补偿性，导致大学将来长期的债务负担重；三是学校内部成本效益分析问题。杜育红教授提出了未来改革的方向：首先是更加规范合理地变动、调整学费；其次是改进大学的科研组织，加强校企合作，让大学真正解决企业的关键问题，应对社会需求；再次是政府有组织的科研推动大学科研能力发展，发挥学校的创新力；最后是拓展捐赠收入，获得更多的经费支持，以慈善捐赠对基础性原创性科研以及人才培养的支持，促进大学创新发展。

五、“双减”背景下学生家庭校外培训参与和经费的支出

在“双减”政策实施之后，如何看待家庭补习支出的实际情况，如何以更加有效的举措，充分吸引家庭和社会资金投入教育，在教育强国的建设中发挥应有的作用？

薛海平教授通过采集大样本学生家庭关于“双减”政策实施前和实施后的校外培训参与和支出信息，应用因果推断实证研究方法 DID 和 PSM-DID 模型评估了“双减”政策对义务教育阶段学生家庭“学科类”和“非学科类”校外培训参与和支出的影响。其研究表明：“双减”政策显著降低了义务教育阶段学生家庭学科类校外培训的参与和支出。同时，“双减”政策显著增加了义务教育阶段非学科类校外培训的参与和支出，但结果未通过稳健性检验。“双减”政策对中低社会经济地位学生家庭学科类校外培训参与和支出存在显著的降低作用，对高社会经济地位学生家庭学科类校外培训参与和支出的降低效应不显著，但对义务教育阶段中等收入学生家庭，非学科类校外培训参与和支出有显著增加的效果。基于此，薛海平教授提出建议：首先，要继续强化校外培训监管，落实《校外培训行政处罚暂行办法》，持续加大力度开展学期中和寒暑假“学科类”校外培训治理行动，同时妥善解决寒暑假义务教育阶段学生看护难题。其次，随着“非学科类”校外培训参与和支出的增加，要加强对“非学科类”校外培训的规范引导，防范“非学科类”校外培训领域资本过度逐利而对学生和家庭造成新的过重负担；同时发挥学校的主阵地作用，为学生和家长提供更加多元化的优质课后服务。最后，要加大力度治理“学科类”校外培训“隐形变异”问题，针对“双减”政策对不同阶层学生家庭的影响，要防范因违法违规的“学科类”校外培训产生的阶层分化与新的不公平问题。

六、教育强国建设要重视对教育政策的成本—效益分析与评价

黄斌教授从教育政策的评估角度对教育强国予以回应，阐述了重视教育政策评估研究的必要性。一是源于证据导向政策制定的需要。因为治理复杂的社会系统面临着越来越高的失败成本，所以政策制定要更加科学化、清晰化。二是源于未来日益“紧财政”与“硬约束”的逼迫。教育财政“只增不减”的时代可能一去不复返，教育与其他社会支出之间的预算竞争越来越激烈，未来“增量预算”有可能转变为“减量预算”。具体而言，目前财政面临着一定的压力：虽然2022年全国教育经费首超6万亿，但财政性教育经费支出占GDP的比例仅为4.01%，未来4%目标能否达成是堪忧的。教育发展项目与教育财政增量主要依靠项目经费，在生均拨款标准不提高、教师工资大致保持稳定且未来学龄人口数量下降的情况下，项目制增量经费几乎成为提升教育财政规模唯一的突破口。如何说服政策制定者增加教育经费的投入，教育政策或项目的评估显得尤为重要。

结合不同的评估案例，黄斌教授进一步介绍了实施教育政策成本—效益评价的一些重要要素，包括对教育成本进行精确计算、对教育效益进行精确计算、正确界定教育政策的目标、正确识别教育投入或干预与教育结果之间的因果关系，以及将教育结果货币化，以瞄准不同目标之间的政策做收益对比和择优选择。最后，黄斌教授对未来的教育政策评估进行了若干方面的展望：教育政策评估要服务于各级教育部门争取更多的财政拨款增量；教育政策评估必定是先于政策实施的；教育政策评估必定是因果性的，能够有效识别教育政策干预前后之间的因果关系；教育政策评估必定是以效益为导向的；教育政策评估必定是择优的，要考虑到资源约束的问题；教育政策评估必定是异质性的，针对不同地域和不同人群要有所差别；教育政策评估必定是基于定量分析，并辅以定性描述的；教育政策评估的目的是发现问题、解决问题的，而不是为了排名和问责。

结语

坚持教育优先发展，办人民满意的教育，是党和国家的战略安排，也是中国式现代化历史进程中教育的时代使命，统一到教育国计民生的辩证关系之中。2002年党的十六大首次正式提出全面建设小康社会，对教育事业的目标要求就是“形成比较完善的现代国民教育体系”。致力于服务小康社会建设

的教育创新与人力资源开发，中国教育与人力资源问题报告课题组就较早地提出了“教育强国”的概念，并且在经费投入保障的层面研究强调中国公共教育财政体制的重构，主张利用市场机制的筹资功能解决教育发展的资源“瓶颈”问题。时代的长河奔涌向前，我们已经迈入实现第二个百年奋斗目标的伟大征程。新的发展阶段，以教育强国的率先建成引领和支撑中国特色社会主义现代化强国建设，如何进行高水平的教育经费投入保障是一个重大的现实命题，既要放眼世界，也要立足中国实际，坚持以马克思主义为指导，运用其科学的世界观和方法论解决中国教育投入的具体问题，在实践中推进理论的创新，以新的理论引领实践的创新。

Funding Guarantee for Building a Strong Educational System: Overview of the Education Finance Sub-forum of the China Education Reform and Development Forum (2023)

YANG Xiaomin; Han Qing

(Faculty of Education, Beijing Normal University)

Abstract: Looking at the level of investment in the world's major educational powers, combined with the huge challenges faced by China's economic and social development and population size and structural changes, it is necessary to accelerate the construction of a modern socialist education power with Chinese characteristics, improve the strategic funding mechanism that matches the construction of an educational power, and at the same time deeply understand the restrictive impact of the overall economic situation in the new development stage on education investment. Adhere to the principle of public and public welfare, strive to increase the incremental financial investment in basic education, and carry out 15 years of overall planning and upgrading. Based on the behavioral logic behind the income types of colleges and universities, it is necessary to improve the structure of higher education funding and promote the innovation and development of higher education. Based on the implementation of the "double reduction" policy, it is necessary to focus on the main position of school education, give full play to the participation of families, and guide social funds to participate in education. It is necessary to pay attention to the cost-benefit analysis and evaluation of education policies, effectively carry out policy evaluation, and improve the social benefits of education funding.

Key words: a powerful country in education, funding guarantee, educational investment

[责任编辑：郑泽云 责任校对：郑泽云 胡咏梅]