

分类管理背景下民办高等教育财政政策体系探讨

□ 朱进喜,尹江霞

(广西农业职业技术大学(广西大学行健文理学院), 南宁 广西 530007)

摘要:民办高等教育财政政策体系决定着民办高等教育的可持续发展。当前尚未有单列的民办高等教育财政政策,民办教育法律、行政法规、部门规章等有关财政政策的条款构成了民办高等教育财政政策体系。但这些分散的政策条款构成的政策体系缺乏系统性,需要进一步明确民办高等教育财政政策目标、优化政策手段、规范行动规则,形成政策的协同效应,从而实现民办高等教育的可持续发展。

关键词:分类管理;民办高等教育;财政政策体系

中图分类号:G526.7

文献标识码:A

文章编号:1004-0714(2023)007-0134-04

A Discussion on the Financial Policy System of Private Higher Education under the Background of Classified Management

ZHU Jinxi, YIN Jiangxia

(Guangxi Vocational University of Agriculture, 530007, Nanning, Guangxi, China)

Abstract:The financial policy system of private higher education determines the sustainable development of private higher education. At present, there is no separate financial policy of non-governmental higher education. The financial policy system of non-governmental higher education consists of the financial policy provisions of laws, administrative regulations and departmental regulations. However, the policy system composed of these scattered policy items is lack of systematicness, and it is necessary to further clarify the financial policy objectives of private higher education, optimize the policy means, standardize the rules of action, and form the policy synergy, so as to realize the sustainable development of non-governmental higher education.

Keywords:Classified Management; Private Higher Education; Financial Policy System

2016年11月,全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》(以下简称《决定》),提出对不同性质的学校给予不同的政策要求,即实行分类管理;同年12月,国务院根据《决定》发布了《国务院关于鼓励社会力量兴办教育、促进民办教育健康发展的若干意见》(以下简称《意见》),明确提出“加大财政投入力度,创新财政扶持方式”等支持民办教育的财政政策要求。随后,国务院有关部委、地方政府及其部门先后出台了一系列民办教育分类管理的配套政策,也都在相应的条款涉及了财政政策问题。2018年12月《中华人民共和国民办教育促进法(2018修正)》(以下简称《民办教育促进法(2018修正)》)出台,2021年4月国务院修订了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《条例》),这些文件也都坚持了分类管理的原则和明确了相应的财政政策。教育财政政策是教育政策目标得以实现的工具^[1],民办高等教育财政政策决定着民办高等教育分类管理政策目标的实现和民办高等教育的可持续发展。但有学者研究发现,分类管理政策并没有如预想的那样得到顺利实施^[2],民办高等教育在减

轻学费负担、提升教师薪资、对私人投入形成挤出效应方面未取得预期成效^[3]。那么,分类管理背景下民办高等教育财政政策及其体系存在哪些问题、需要怎么完善?而相关的研究甚少,因此有待进一步深入探讨。

一、民办高等教育财政政策体系及存在的问题

目前,民办高等教育财政政策尚未见有单列政策,而主要是以条款的形式分布在各级各类民办教育政策文件中,这些分布在民办教育法律、法规及规章中有关民办高等教育财政政策的条款构成了民办高等教育财政政策体系。它主要由国家立法部门出台的民办教育法律,国务院发布的民办教育行政法规,国务院有关部委和地方政府制定的民办教育规章,以及地方省级有关部门制定的民办教育具体实施办法中有关财政政策的条款构成。

1. 民办教育法律中的财政政策

在单列的民办教育政策文件中,2016年的《决定》和《民办教育促进法(2018修正)》是民办教育的两部法律文件。由于这两部法律文件有关财政政策条款的表述完全一致,且现有的民

办教育法规、规章等主要依据《决定》制定的,故现主要列举《决定》中有关财政政策条款的基本要点。《决定》有关民办教育财政政策条款的主要内容如下:

表1 《决定》有关财政政策条款要点一览表

政策类别	条款要点	
	非营利性民办学校	营利性民办学校
预算政策	县级以上各级人民政府可以设立专项资金	
财政支出政策	可以采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产等措施予以扶持	
	可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施	
税式支出政策	享受与公办学校同等税收优惠政策	享受国家规定的税收优惠政策

注:根据2016年11月《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》整理而得

从表中可以看出,《决定》有关财政支持民办教育的政策内容包括了预算政策、财政支出政策及税式支出政策等,概括性明确了民办教育财政政策的基本原则,且体现了分类管理的基本思想,部分内容明确了非营利性民办学校和营利性民办学校间的政策差别。但相关财政政策没有将民办基础教育和民办高等教育区别开来,无法体现民办高等教育财政政策的特殊性。

2. 民办教育行政法规中的财政政策

目前,国务院出台的落实分类管理政策的行政法规有两部,一部是2016年根据《决定》发布的《意见》,另一部是2021年根据《民办教育促进法(2018修正)》修订的《条例》。由于《条例》修订较晚,当前国务院有关部委和地方政府有关分类管理的配套政策文件仍主要是以《决定》和《意见》制定的,故这里主要列举《意见》中有关财政政策条款的内容。内容如下:

表2 《意见》有关财政政策条款要点一览表

政策类别	条款要点	
	非营利性民办学校	营利性民办学校
预算政策	财政扶持民办教育发展的资金要纳入预算;地方各级人民政府可按照国家关于基金会管理的规定设立民办教育发展基金	
财政支出政策	民办学校学生与公办学校学生按规定同等享受助学贷款、奖助学金等国家资助政策	
	在政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励等方面给予扶持	通过政府购买服务等方式给予支持
税式支出政策	与公办学校享有同等待遇	按照国家有关规定享受相关税收优惠政策

注:根据2016年12月《国务院关于鼓励社会力量兴办教育 促进民办教育健康发展的若干意见》整理而得

从表2可以看出《意见》与《决定》相比,在预算政策上进一步明确了怎样设立专项资金,并提出了纳入预算管理的要求;在财政支出政策上明确了对民办学校学生的资助,并进一步明确了不同类型民办学校不同的资助方式。但这些财政政策没有对财政资助民办教育的政策目标、资助标准等明确提出基本的原则与要求,给下位法留下了较大的操作空间,且仍未将民办基础教育和民办高等教育区别开来。

3. 民办教育规章中的财政政策

为贯彻落实《决定》和《意见》,国务院有关部门和地方政府也相继出台了一系列有关民办教育的部门和地方规章。国务院有关部门出台的有关民办教育分类管理的规章有《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》等,但没有单列的有关民办高等教育甚至民办教育财政政策的配套文件。

地方省(区、市)人民政府出台的有关民办教育分类管理的规章,主要包括《关于鼓励社会力量兴办教育、促进民办教育健康发展的实施意见》(以下简称《实施意见》)和其他一些具体管理办法和实施办法。以北京市《实施意见》为例,其中有关民办教育财政政策条款的要点如下:

表3 北京市《实施意见》有关财政政策条款要点一览表

政策类别	条款要点	
	非营利性民办学校	营利性民办学校
预算政策	市区两级财政应安排扶持民办教育发展资金并纳入年度预算	
财政支出政策	民办学校学生与公办学校学生按规定同等享受助学贷款、奖助学金等国家资助政策	
	民办学校用电、用水、用气、用热,执行与公办学校相同的价格政策	
	建立健全政府补贴制度,明确补贴的项目、对象、标准、用途;完善政府购买服务的标准和程序,建立绩效评价制度,落实向民办学校购买就读学位等教育服务的具体政策措施	
税式支出政策	对企业办学自用的房产、土地,免征房产税、城镇土地使用税;民办学校举办者因履行出资义务将土地使用权、房产过户到学校名下的,按照有关规定享受税收优惠;对企业支持教育事业的公益性捐赠支出,在年度利润总额12%以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除;对个人支持教育事业的公益性捐赠支出,按照相关规定在个人所得税前予以扣除	

注:根据北京市人民政府《关于鼓励社会力量兴办教育 促进民办教育健康发展的实施意见》整理而得

从表3可以看出,地方省级政府《实施意见》有关民办教育财政政策的条款,遵循了《意见》的基本原则,并对一些条款针对不同情况做了细化或进一步提出了要求,但有些关键问题仍不够具体明确。表现在:作为《实施意见》没有对财政支出的政策目标和原则性标准提出明确要求,只是要求“建立健全政府补贴制度,明确补贴的项目、对象、标准、用途”等,使《实施意见》与《意见》在内涵逻辑上显得层次性不够强,有“文件落实文件”的意味。同时,《实施意见》的财政支出政策、税式支出政策没有进行“营非”区分,与上位法在内容逻辑上缺乏关联性、秩序性、层次性及整体性,使分类管理的政策目标难以有效达成。其他省(区、市)人民政府出台的《实施意见》的相关条款虽然与之表述不尽相同或略有增减,但总体上大同小异。

二、优化和完善民办高等教育财政政策体系的策略

在分类管理背景下,要有效达成民办高等教育分类管理的政策目标,促进民办高等教育可持续发展,国务院有关部门、地方省级政府及其有关部门要以《民办教育促进法(2018修正)》为依据,以新修订的《条例》出台为契机,做好民办教育财政政策体系的顶层设计,进一步优化和完善民办高等教育财政政策体系。

1.明确民办高等教育财政政策目标

目前,有关民办教育分类管理的各级各类政策文件都没能明确政府财政支持民办高等教育的政策目标。要确保民办高等教育财政政策有效实施,要先明确民办高等教育财政政策的目标。一是民办教育法律文件要在有关预算政策条款中明确中央与地方政府财政支持民办教育包括民办高等教育的原则性目标。这个原则性目标的确定要根据国家经济发展阶段、国家财政能力总体状况及财政性教育经费总额尤其是高等教育经费总额,坚持公共财政均等化基本原则和教育财政资金配置的公平原则与效率原则提出原则性目标要求。二是民办教育行政法规文件要在预算政策条款中明确各级政府财政支持民办教育包括民办高等教育的原则性标准。要将民办教育与整个教育财政政策、民办高等教育与民办教育财政政策统筹协调,明确中央与地方政策民办教育的财政责任。在分类管理背景下,尤其要明确不同类型民办教育的财政政策目标,可以原则性提出政府对非营利性民办教育与公办教育投入相对性的定性指标及动态要求。三是民办教育国务院有关部委规章要出台民办高等教育财政政策文件,对上位法要求进一步提出不同层次、不同类型民办教育财政性教育经费支出的相对性的定性指标,并对目标进行分解,明确地方政府民办高等教育财政支出的目标责任。四是民办教育地方省级政府规章要根据本地经济发展、财政能力及民办教育发展状况,按照教育成本分担的收益原则和能力原则,明确政府财政支持民办教育的目标规模,尤其要将民办基础教育与民办高等教育、非营利性民办学校与营利性民办学校区别开来,做到既实现非营利性民办高校与公办高校间教育经费资源配置的公平,又能增强民办高等教育的发展活力。

2.优化民办高等教育财政政策手段

虽然民办教育的各级各类政策文件有关财政政策条款都不同程度明确了政府财政支持民办教育的财政支出方式、税式支出方式及土地财政政策等,但都未能从公平与效率的角度明确政府支持不同类型民办教育尤其是民办高等教育的最优财政政策手段。要优化民办高等教育财政政策手段,一是要坚持公平与效率相统一,统筹和综合应用不同的民办高等教育财政支出、税式支出及土地供给支出方式,发挥不同财政政策的政策优势,形成协同效应,并通过地方省级政府《实施意见》及其有关部门具体的实施办法予以实施。二是根据本地高等教育和民办高等教育的供求状况选择财政资金支持民办高等教育的财政支出方式,妥善解决民办高校问题,避免出现“国进民退”现象^[4]。对于高等教育欠发达地区,政府对非营利性民办高校可采取普惠型补贴的财政支出方式,通过专项资金予以支持^[5],重点对非营利性民办高校人员经费予以补贴,探索实施非营利性民办高校教职工“公职化”,即以“非实名控制数”形式进行财政资助,确保非营利性民办高校能够吸引人才、留在人才,实现非营利性民办高校与公办高校的公平竞争。对营利性民办高校,政府可采取奖优型资助模式,在办学条件、教学质量、教师及学生等多方面逐步加大财政奖补力度,鼓励举办者提供更为优质的教育资源与服务,满足学生个人和家庭对优质、特色高等教育的需求。三是优化税式支出方式。地方省级政府出台的《实施意见》对民办学校包括民办高校税式支出都做了较为具体的安排,并给予营利性学校与非营利性学校同等的税收减免与税收优惠政策。在分类管理背景下,建议给予非营利性学校与公办学校同等的税式支出政策,尤其对非营利性民办高校的学费、资料费食费、住宿费等不纳入财政预算的收费要明确享有免税政策^[6];而对于营利性学校鉴于教育的外溢性可按当前民办学校税式支出政策,但要明确学校收益分配部分应按企业标准征收所得税,以体现税收的公平与效率。

3.规范政府财政支持民办高等教育的行动规则

要顺利实施财政政策手段和实现既定的财政政策目标,规范政府财政支持民办高等教育的行动规则尤为重要。规范政府财政支出民办高等教育的行动规程就是要做好民办高等教育财政政策顶层设计,明确各政策的功能定位,把民办高等教育财政政策体系看作一个系统,进行系统性优化,使民办高等教育财政政策体系及其各构成要素形成一个具有协同效应的有机系统。一是要做好政策的顶层设计,增强民办高等教育财政政策体系的相关性、整体性和完整性。国务院民办教育工作部际联席会议工作专班要对分散于各级各类民办教育政策文件中的有关民办高等教育的财政政策条款进行梳理,分析各条款间的逻辑关系,并对相关文件提出修订意见。国务院有关部委、省级政府及其有关部门要根据部际联席会议工作专班意见,以《条例》为依据对2018年前后根据《意见》出台的有关文件进行系统修订和完善,确保有关非营利性和营利性民办高校的预算政策、财政支出政策、税式支出政策的目标要求、实施办法、奖惩责任等得到逐级明确,

确保各民办高等教育财政政策的相关性、整体性和完整性。二是各政策主体要明确各自政策的功能定位,确保上下位之间的秩序性和层次性。各级各类民办高等教育财政政策功能定位如下:

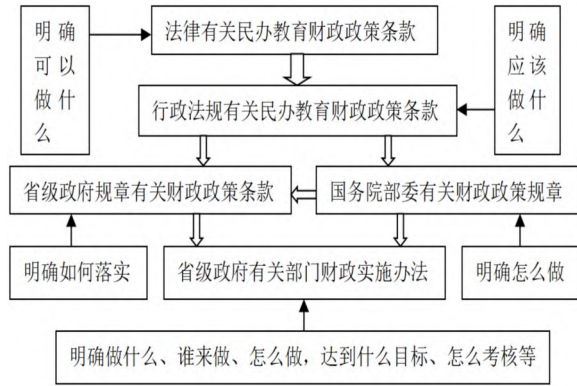


图1 各级各类民办高等教育财政政策功能定位示意图

如图1所示,法律、法规、规章及实施办法等都有各自的功能定位,国务院有关部委和地方政府及相关部门要根据各要素政策的功能定位合理确定本级政策内涵。新修订的《条例》为实施分类管理留下了余地^[7],国务院有关部委要根据《条例》出台单列的民办教育财政政策或单列的民办高等教育财政政策,明确国务院有关部门和地方省级政府应通过什么财政举措促进民办高等教育发展;各省级政府要尽快出台落实《条例》的文件,结合国务院有关部委相关民办高等教育财政政策文件精神,结合本地财政能力和民办高等教育发展状况,完善民办高等教育财政政策条款,明确民办高等教育财政政策目标、责任主体、措施要求等;省级政府有关部门要根据省级政府和国务院有关部委出台的文件,进一步把民办高等教育财政政策变为可落实的具体实施办法,出台本省(市、区)单列的民办高等教育各项财政政策文件;确保民办高等教育财政政策体系中各要素政策具有秩序性和层次性,实现政策体系的协同效应,有效达成政策目标。

民办高等教育财政政策体系决定着民办高等教育经费资源的配置,也决定着民办高等教育的可持续发展。要实现民办高等教育经费资源的优化配置、实现民办高等教育可持续发展,就要从根本上优化民办高等教育财政政策体系。在分类管理背景下,要在兼顾公平与效率的基础上对不同类型民办高校制定不同的财政政策目标,采用差异化的财政政策手段,规范政府财政支持民办高等教育的行动规则,系统优化财政政策体系,实现政策体系的协同效应。当前,新修订的《条例》为创新民办高等教育财政政策体系制度安排提供了条件和契机,地方省级政府作为民办高等教育财政政策体系优化的关键主体,要因时因地制宜制定财政政策目标、优化财政政策手段及规范行动规则,确保民办高等教育分类管理政策目标的达成,促进民办高等教育的可持续发展。☉

参考文献:

- [1] 商丽浩,陈小云.我国教育财政政策的变迁——基于1987—2019年《教育部工作要点》的分析[J].现代教育论丛,2021(06):53-61.
- [2] 别敦荣,石猛.民办高校实施分类管理政策面临的困境及其完善策略[J].高等教育研究,2020(03):68-76.
- [3] 鲍威,王赫男.民办高校财政资助的制度设计及其成效评估——基于倾向值匹配估计的经验研究[J].高等教育研究,2018(07):46-58.
- [4] 杜世雄,惠向红.民办高校公共财政扶持政策的实施现状与改进对策——基于广东、陕西和上海三省(市)的考察[J].浙江树人大学学报,2018(01):18-23.
- [5] 巩丽霞.地方公共财政扶持民办高等教育政策的优化选择[J].高教发展与评估.2012(11):10-16.
- [6] 董汝萍.民办高等教育税收优惠模式研究[J].广东交通职业技术学院学报,2016(12):65-67.
- [7] 教育部政策法规司.《民办教育促进法实施条例》修订主要内容[EB].2021-05-17.

基金项目:本文系广西教育科学规划2021年度民办高等教育研究专项重点课题“分类管理背景下政府财政资金支持民办高等教育发展政策体系研究”的阶段性成果(项目编号:2021ZJY638)。

作者简介:

朱进喜(1973-),男,河南平舆人,广西农业职业技术大学副教授、高级经济师,教育经济与管理专业,管理学硕士。研究方向:教育财政和民办高等教育管理。

尹江霞(1979-),通讯作者,女,湖南衡南人,广西农业职业技术大学副教授,教育经济与管理专业,管理学硕士。研究方向:职业教育。

收稿日期:2023-03-01