

论促进高等教育发展的 税收优惠制度



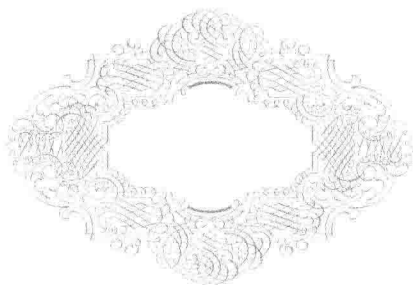
郝琳琳 翟 帅 / 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

论促进高等教育发展的 税收优惠制度



郝琳琳 翟 帅 / 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

论促进高等教育发展的税收优惠制度/郝琳琳, 翟帅著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3676 - 4

I. ①论… II. ①郝… ②翟… III. ①高等教育—税收优惠—税收政策—中国
IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 172029 号

内容提要

本书从我国高等教育一般理论和其发展中存在的问题为出发点, 分析现行高等教育的财税法规, 借鉴国外相关经验, 从税法的角度构建和完善高等教育税收优惠制度体系。从取缔教育费, 开征教育税, 拓宽民办高等教育的税收优惠范围, 改革个人所得税, 给予受教育者税收优惠, 完善教育捐赠税收优惠激励机制, 清理校办企业的税收优惠等视角系统研究促进高等教育发展的税收优惠体系, 以期推动高等教育事业在新的起点上科学、持续、健康地发展, 加快我国从教育大国向教育强国迈进。

责任编辑: 龚 卫

装帧设计: SUN 工作室 韩建文

责任校对: 董志英

责任出版: 刘译文

论促进高等教育发展的税收优惠制度

LUN CUJIN GAODENG JIAOYU FAZHAN DE SHUISHOU YOUHUI ZHIDU

郝琳琳 翟 帅 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088)

责编电话: 010-82000860 转 8120

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京科信印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

字 数: 227 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3676 - 4

网 址: <http://www.ipph.cn>

天猫旗舰店: <http://zscqcb.tmall.com>

责编邮箱: gongwei@cnipr.com

发 行 传 真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关
专业书店

印 张: 14

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质和促进人的全面发展的根本途径。优先发展教育事业，尤其是高等教育，提升高等教育的现代化水平，对于我国实施科教兴国战略和人才强国战略，建设人力资源强国和富强文明和谐的社会主义现代化国家有决定性意义。

新中国成立以来特别是改革开放以来，我国高度重视高等教育的发展，发展了中国特色社会主义高等教育事业，建成了世界最大规模的高等教育体系，保障了亿万人民接受高等教育的权利。近三十年来，我国高等教育事业取得了极大的成就，高等教育财政资金投入大幅增长，办学条件显著改善，办学水平不断提高，高等教育进入大众化阶段。高等教育的快速发展极大地提高了全民族的文化素质，推进了科技创新和文化繁荣，为经济发展、社会进步和民生改善作出了不可替代的重大贡献。

21 世纪既是世界格局深刻变化，科技进步日新月异，人才竞争日趋激烈的世纪，也是中华民族伟大复兴的世纪。从现在起到 2020 年，是我国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的关键时期。面对前所未有的机遇和挑战，我们必须清醒地认识到，我国的高等教育还不能适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求，存在高等教育投入不足，高等教育发展的战略地位尚未完全落实；高等教育结构和布局不尽合理，城乡、区域教育发展不平衡；高等教育机制不灵活，高等学校办学活力不足；高等教育观念落后等问题。深化高等教育改革成为全社会的共同心声，高等教育问题历来是“两会”代表（委员）关注的焦点。

国运兴衰，系于教育。按照教育面向现代化、面向世界、面向未来的要求，必须始终坚持把教育摆在优先发展的位置，必须把发展好高等教育作为一个突破口。目前，包括我国在内的许多国家都没有专门的高等教育



税收优惠制度，但都无一例外地在其税法中体现了对高等教育税收政策的扶持，高等教育领域的公共支出及其税收资源配置研究已成为公共经济学的一个重要组成部分。由于我国目前没有单独的高等教育税收体系，关于高等教育的税收综合机制还没有形成，以税收保障高等教育的作用亟待挖掘。本书试图从我国高等教育财税的一般理论和其发展中实际存在的问题为出发点和背景，详细地分析现有关于高等教育财税的法律法规，并以此为论据，合理借鉴国外一些相关经验，试图为我国高等教育发展滞后寻找解决的路径，并且努力从税法学的角度构建和完善高等教育税收优惠制度体系，以期推动高等教育事业在新的起点上科学、持续、健康地发展，从而加快我国由教育大国向教育强国迈进。

目 录

第一章 教育的基础理论	1
第一节 教育的内涵及其重要性	3
第二节 促进教育发展的原则和手段	9
第二章 教育税收优惠制度的基础理论	17
第一节 经济学分析框架	19
第二节 教育学的分析框架	23
第三节 法学分析框架	24
第三章 我国高等教育发展与改革	27
第一节 我国高等教育发展的现状及问题	29
第二节 促进我国高等教育发展的改进思路	40
第四章 完善高等教育财政投入制度	45
第一节 我国高等教育财政投入的现状分析	47
第二节 完善我国高等教育财政投入制度	52
第五章 我国教育税收优惠的法律文本分析	57
第一节 我国当前税收优惠制度立法概况	59
第二节 我国教育税收优惠制度的利与弊	62
第三节 国外教育税收优惠制度及评析	66
第四节 构建我国高等教育税收优惠体系	75
第六章 开征教育税	79
第一节 我国教育行政收费的现状	81
第二节 开征教育税的可行性分析	83
第三节 国外开征教育税的经验与评析	88

第四节	我国教育税的合理定位	96
第五节	构建我国教育税法律制度的设想	99
第七章	我国民办高等教育税收优惠制度研究	109
第一节	民办高等教育的立法概况与社会作用	112
第二节	我国民办高等教育发展存在的问题	115
第三节	给予民办高等教育税收优惠制度的实益	126
第四节	国外促进民办高等教育发展的经验与评析	128
第五节	促进我国民办高等教育发展的思路	134
第八章	改革个人所得税制度，鼓励高等教育支出	141
第一节	我国个人所得税的现状	143
第二节	个人所得税制约高等教育发展	145
第三节	我国个人所得税的改革方向	146
第四节	国外个人所得税改革的经验与评析	149
第五节	完善我国个人所得税、鼓励高等教育支出	155
第九章	校办企业涉税问题研究	161
第一节	校办企业的内涵与社会作用	163
第二节	校办企业发展存在的问题	170
第三节	校办企业涉税问题分析	172
第四节	国外校办企业税收制度的经验与评析	177
第五节	我国校办企业税收优惠制度改革建议	178
第十章	教育捐款的税收问题研究	181
第一节	鼓励教育捐赠的背景及社会意义	183
第二节	我国教育捐赠的现状分析	186
第三节	我国教育捐赠的立法现状及存在问题	189
第四节	国外教育捐赠税收优惠的经验与评析	197
第五节	完善我国教育捐赠税收优惠制度的对策分析	203
参考文献		211

第一章

教育的基础理论

第一节 教育的内涵及其重要性

第二节 促进教育发展的原则和手段

第一节

教育的内涵及其重要性

一、教育的含义和形式

教育，就概念而言，通常可以从广义和狭义两种不同的角度去定义。广义上的教育是泛指一切总结、传播和学习人类文明成果——各种知识、技能和社会生活经验等，以促进个体社会化和社会个性化的社会实践活动的集合。狭义上的教育是专指学校教育，亦称制度化教育，即教育提供者根据一定的社会要求和受教育者的发展规律，有目的、有计划、有组织地在预定区域内对受教育者的身心施加预先设定的影响，期望受教育者发生预期变化的实践活动。一般地，人们阐述教育大体是指狭义的教育。概念是反映事物本质属性的思维形式，而外延则是概念的反映和对象，我们通过理解教育的本质，可以科学地界定教育所覆盖的对象抑或指称的客体。因此，狭义的教育根据内容的特性之不同在外延上又可分为军事教育、宗教教育以及社会教育，而社会教育大体又包括学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育、民族教育以及特殊教育等不同形式。此外，狭义的教育根据资金的来源不同大致可以分为公办教育和民办教育。结合我国的教育历史变迁和当今实践，以及《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的规定，目前，我国教育模式大致有如下类型^①。

① 以下关于教育形式的论述主要引自《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。



（一）学前教育

学前教育是由教育提供者利用各种方法、实物为开发学前儿童的智力，使他们更加聪明，有系统、有计划而且科学地对他们的大脑进行各种刺激，使大脑各部位的功能逐渐完善而进行的教育模式。学前教育对幼儿习惯养成、智力开发和身心健康具有重要意义。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的规定，积极发展学前教育，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，积极发展公办幼儿园，大力扶持民办幼儿园，到2020年，全面普及学前一年教育，基本普及学前二年教育，有条件的地区普及学前三年教育。

（二）义务教育

义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育形式，包括小学教育和初中教育，它具有强制性、免费性和普及性，是教育工作的重中之重，必须采取必要措施，确保适龄儿童少年不因家庭经济困难、学习困难、就业困难等原因失学，努力消除辍学现象。均衡发展是义务教育的战略性任务，推进义务教育学校标准化建设，建立健全义务教育均衡发展保障机制，均衡配备教师、设备、图书、校舍等各项资源。加快缩小城乡和地区差距，建立一体化的义务教育发展机制，在财政拨款、学校建设以及教师配置等方面向经济落后地区倾斜。

（三）高中教育

高中是我国九年义务教育结束后更高一级的教育机构，我国的高中教育为非义务教育，学生就读须交纳必要学费与其他费用。高中阶段教育是学生个性形成、自主发展的关键时期，对提高国民素质和培养创新人才具有特殊意义。加快普及高中阶段教育，全面满足初中毕业生接受高中阶段教育的需求。

（四）职业教育

职业教育是对受教育者施以从事某种职业所必需的知识、技能的训

练,因此职业教育亦称职业技术教育或实业教育。如对职工的就业前培训、对下岗职工的再就业培训等各种职业培训,以及各种职业高中、中专、技校等职业学校教育等都属于职业教育。发展职业教育是推动经济发展、促进就业、改善民生、解决“三农”问题的重要途径,是缓解劳动力供求结构矛盾的关键环节,必须摆在更加突出的位置。把职业教育纳入经济和社会发展规划,促使职业教育规模、专业设置与经济社会发展需求相适应。

(五) 高等教育

高等教育是在完成中等教育的基础上进行的专业教育,是培养高级专门人才的社会活动。高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进现代化建设的重大任务。

(六) 继续教育

继续教育是面向学校教育之后所有社会成员特别是所有成年社会成员的教育活动,是终身学习体系的重要组成部分。更新继续教育观念,需加大投入力度,以加强人力资源能力建设为核心,大力发展非学历教育,稳步发展学历继续教育,广泛开展城乡社区教育,加快各类学习型组织建设。

(七) 民族教育

民族教育是少数民族教育的简称。是指对汉族以外的其他 55 个少数民族实施的教育,是整体教育的一个重要组成部分。民族教育对于推动少数民族和民族地区经济社会发展,促进各民族共同团结奋斗、繁荣发展具有重大意义,因此,应加快发展民族教育事业,全面贯彻党的民族政策,切实解决好少数民族地区教育事业面临的突出困难和问题。

(八) 特殊教育

特殊教育是促进残疾人全面发展、帮助其更好地融入社会的基本途径,特殊教育对于提高残疾学生的综合素质,注重潜能开发和缺陷补偿,培养残疾学生积极面对人生的自尊、自信、自立的精神具有突出作用。各



级政府要加快发展特殊教育，把特殊教育事业纳入当地经济社会发展规划。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第 19 条中明确规定：国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。国家鼓励集体经济组织和其他社会力量依照法律举办各种教育事业。在我国，以根本法的形式把发展教育作为保证我国社会主义现代化建设持续快速健康发展，迎接新世纪激烈竞争与挑战的一项基本战略。不可否认，当前不论是我国还是国外的学校教育，特别是公办学校教育，仍将是促进社会发展的支柱，仍然具有突出的战略地位。

二、发展教育的重要性

百年大计，教育为本。当今世界，科学技术是第一生产力，要大力发展科学技术，就得优先发展教育。教育在经济社会发展和民族振兴中具有先导性、基础性、战略性、全局性的地位。教育的作用可以从以下几个方面理解。

（一）教育能够促进个人理性全面的发展

教育活动是人类社会所特有的实践活动。在动物世界的进化中，也有老对幼的养育和训练行为，这些行为虽然达到了一定的智力水平，但仍属于动物的本能活动，代代相传，没有经验的积累和总结，更没有创新和发展。而人类则不同，不仅通过语言，而且通过文字，把经验积累起来，传递下去，这样才有了日后的文明和不断进步。教育在这中间扮演了举足轻重的角色。教育随着人类的产生而产生，也随着人类社会的发展而发展。因而人类发展需要教育，社会发展也需要教育，教育与人类同在，与社会共存。学习的目的是创造，马克思主义认为，一切社会活动都是由人来进行的，人是生产力中最活跃的因素。然而，不同时代的人，当他们作为自然人来到这个世界上的时候，并没有被放到与前人显著不同的起点上。只有通过教育，才能使他们成为在各个时代新的起点上继续前进的社会人，

并且不断地超越前人。教育的对象是人，教育的功能就是要促进人的成长和发展。人有自然本质和社会本质两个方面，但人的主要特点是其社会性。教育的使命即是在人的社会性上给予更加充分的认可和创造，教育的功能就是为社会培养各种人才，使人在推进社会发展中发挥主力作用，从而创造出充满生机的社会，为人类理性全面的发展提供适当的平台。

（二）教育是国富民强的推动力

当今世界经济面临全球化和一体化，进入知识经济时代，知识日益成为各国竞争的关键，一个国家强大的根本就是经济与科技的强大，而科技经济的强大靠的就是人才。显而易见的，人才的挖掘靠的就是教育。到今天，教育的影响面正逐渐延伸，它与就业、民生，甚至未来经济社会发展都密切相关。没有扎实的教育基础，国家未来的一切都将是无本之木。一个真正强大的国家，其教育总是居于同时期的先进水平，西方发达国家教育先进所带来的科技优势和综合国力的强盛，表明了没有教育的兴旺就不可能有国家、民族的强大。工业革命后，英国称霸全球，名为“日不落帝国”，当时相对落后的德国大刀阔斧改革发展教育事业，迅速赶超英国；美国建国之初，国力远远落后于欧洲诸强，由于大力发展教育，国力也迅速超出欧洲诸强；日本在明治维新后，特别是战后加快发展教育，奠定了这个缺乏自然资源的国家成为世界第二经济大国的地位。由此可见，只有优先发展教育事业，提升人力资源开发水平，造就高素质的劳动者、高水平的专门人才和国际一流的科技创新人才，才能真正掌握持续发展的战略主动权，不断推进我国现代化建设进程，促进国家强大。

（三）教育可以维系社会的稳定

各个国家经济发展的数据表明了不同国家和地区的收入差异主要来源于人力资本的差异。显然，人力资本的积累离不开持续的教育。如果某一社会的收入分配差距过大，这个社会则处于不稳定的状态。我国当前面临的最大社会问题就是贫富差距过大。教育不仅仅是人力资本积累的源泉和动力，也是缩小收入分配差距的重要手段。

（四）教育能够促使人类社会不断进步

教育的发展对于提高人类社会素质和加强各民族的凝聚力，均有极为重要的作用。不仅如此，全世界范围的教育相互借鉴、相互竞赛，促使人类社会相互融合，最终不断前进。由于教育观念和教育手段不断改进，其对促进人类社会进步的作用也显得越来越重要。

因此，教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质和促进人类的全面发展的根本途径。优先发展教育事业、提高教育的现代化水平，对于我国实施科教兴国和人才强国战略，建设人力资源强国和富强文明和谐的社会主义现代化国家有决定性意义。

三、高等教育及其实际意义

如前分析，高等教育是在完成中等教育的基础上进行的专业教育，是培养高级专门人才的社会活动，其具体模式又可以分为全日制大学、独立学院和职业技术学院、高等专科学校。高等教育是对社会进行专业化分工、专业化协作的类型化教育，如果说基础教育和中等教育在于打基础，那么高等教育则是对人才的升华。培养专门人才、科学研究和服务社会是高等教育的三项职能。21 世纪人类社会进入信息化时代，更加加剧了人才的竞争，世界各国无不把高等教育看作培养人才与知识创新的突破点，在综合国力竞争中起着举足轻重的作用。回顾我国高等教育 60 多年的曲折发展，可以看到，我国的高等教育取得了举世瞩目的成就。1949 年新中国成立时，我国仅有普通高校 205 所，本专科在校生 11.65 万人；至 2008 年，全国高等学校在校人数规模已位居世界第一。^① 高等教育实现了由相对封闭落后向全面开放先进的体系转变，由少数精英化教育向多数大众化教育转变，由高等教育弱国向高等教育大国转变，我国初步形成了适应国民经济建设和社会发展需要的多种层次、多种形式、学科门类基本齐全的社会主义高等教育体系。由人口大国逐步向人力资源大国转变，适应和符合了

① 石钧，当前中国高等教育投入机制的分析与思考 [J]，高教研究，2008（1）：26-28。

经济社会的发展要求，为国家的人才培养和科技创新打下坚实的基础。

教育，特别是高等教育已经成为经济和社会发展的动力源，成为各个国家综合实力的关键性标志。^①我们必须重视我国的高等教育在建设创新型国家、构建社会主义和谐社会、建设人力资源强国中的地位，在不影响其他教育模式发展的前提下，努力探索促进我国高等教育发展的有益措施。基于此，本书之后的探讨和分析都将主要立足于公办高等学校教育而展开，辅之以民办高等教育的现状进行评述。

第二节

促进教育发展的原则和手段

一、促进教育发展的原则

如前所述，包括高等教育在内的各级各类教育模式的重要性不言而喻，受教育权已被公认为是人类与生俱来的一项基本人权。受教育权在联合国于1948年12月10日通过的《世界人权宣言》和1966年发表的《经济、社会及文化权利国际公约》中获得了认可。根据教育事业在经济社会的基础性和全局性的战略地位，以及借鉴国外先进教育理念，在发展我国教育时必须以下列原则为指导，促进教育事业的可持续发展。

（一）优先原则

通过分析，可以明确的是教育在经济社会协调发展的进程中具有基础

^① 李彬彬：中美高等教育社会捐赠问题比较研究[J]，长春金融高等专科学校学报，2010（4）：90-91。



性、先导性、全局性的地位和作用。教育的这种基础战略性地位和作用不是人为制造出来的，而是教育本身的特性所赋予的。在一个国家的经济发展和社会进步中，教育是一种潜在的生产力，它对国家的经济发展和社会进步最终起着决定性作用，这种趋势今天已经越来越明显。不同产业在国家中的经济地位是不可同日而语的，教育之所以是最重要的产业，是因为教育产业造就着其他一切产业最为基本的生产要素——劳动者的劳动能力，这是劳动力要素构成中的最活跃因素，是其他一切产业发展的前提和基础。教育是最基本最重要的人力资源开发渠道，它在综合国力各构成要素中起着关键的基础性作用。教育有助于大力开发人力资源，为经济建设和社会发展服务做好强有力的人才支持。所以，优先发展教育事业，提高教育的现代化水平，对于我国实施科教兴国战略和人才强国战略，建设人力资源强国和富强文明和谐的社会主义现代化国家有决定性意义。坚持和保障教育优先发展，把教育摆在优先发展的战略地位，严格落实政府提供教育公共服务的职责，做到经济社会发展规划优先安排。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第4条第1款、第2款规定，教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展，全社会应当关心和支持教育事业的发展。在党的十八大报告中提出了加快推进以改善民生为重点的任务，并指出“教育是民族振兴和社会进步的基石。”这充分说明了教育的重要性。我国应该保证经济发展规划中优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要，充分调动全社会力量关心和支持教育，完善社会力量出资兴办教育的体制和政策，不断提高社会资源对教育的投入，为人们提供更加多样、更加公平、更高质量的教育机会。

（二）公益原则

公益，是公共利益的缩写，是指有关社会公众的福祉和利益。教育事业涉及人民群众的切身利益和社会发展的各个方面，历来被看做人们发展提高和缩小社会差距的重要手段。社会活动按照受益的主体不同，基本上可以分为公益性社会活动和私益性社会活动两种，这二者根本区别在于是否具有经济上的竞争性和排他性。教育在总体上作为一种惠及人类社会总