

教育的公正与利益

——中外教育经济政策研究

孙霄兵 孟庆瑜 编著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育的公正与利益: 中外教育经济政策研究/孙霄兵
主编. —上海: 华东师范大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-5617-4018-2

I. 教... II. 孙... III. 教育事业—经济政策—研究—世界 IV. G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 132043 号

教育的公正与利益

——中外教育经济政策研究

编 著 孙霄兵 孟庆瑜
组稿策划 王 焰
责任编辑 张静芬 王 焰
责任校对 乔惠文
封面设计 黄惠敏
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021-62865537
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口

业务电话 上海地区 021-62232873
华东 中南地区 021-62458734
华北 东北地区 021-62571961
西南 西北地区 021-62232893

业务传真 021-62860410 62602316
<http://www.ecnupress.com.cn>

社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 华东师范大学印刷厂
开 本 787×1092 16 开
印 张 19.75
字 数 257 千字
版 次 2005 年 1 月第一版
印 次 2005 年 1 月第一次
印 数 00 000
书 号 ISBN 7-5617-4018-2/G·2273
定 价 24.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

目 录

序.....	1
--------	---

第一章 教育经济政策的理论基础

第一节 教育经济政策的含义.....	1
第二节 教育与经济关系的理论概述.....	4
一、教育经济思想溯源.....	4
二、当代教育经济理论流派.....	8
第三节 教育的特性与教育经济政策	17
一、公共财政理论	17
二、教育产业属性理论	23

第二章 教育财政制度

第一节 教育财政制度的相关理论	31
一、公共产品理论	31
二、公共选择理论	32
三、公平效率理论	33

四、公共事务理论	33
第二节 各国的教育财政制度	34
一、美国	34
二、加拿大	38
三、英国	41
四、日本	44
第三节 我国教育财政的制度建设	48
一、我国教育财政制度所面临的主要问题	48
二、我国教育财政制度的改革方向	50
三、我国教育财政的制度建设	55
附 1：我国未来 5~20 年财政性教育经费投入与需求	59
附 2：我国教育经费投入的相关资料	65

第三章 义务教育财政制度

第一节 义务教育财政制度的相关理论	70
一、义务教育的强制性与免费性	70
二、义务教育财政制度的模式和判断标准	72
三、义务教育的筹资方式和拨款形式	75
第二节 美日两国的义务教育财政制度	78
一、美国	78
二、日本	89
三、美国、日本对我国义务教育管理制度的借鉴	92
第三节 中国义务教育财政的制度建设	94
一、我国义务教育财政制度的问题分析	94
二、对策与建议	98
专栏：美国公立中小学教育投入的构成	103

附 1: 我国农村义务教育投入的相关测算	105
附 2: 44 个国家义务教育年限和免费政策措施情况	110

第四章 教育收费与资助制度

第一节 教育收费概述	114
一、教育收费的涵义	114
二、教育收费的目的	116
三、高等教育收费的依据	119
第二节 美国、英国对高校学生的资助政策	124
一、美国	124
二、英国	132
第三节 我国教育收费与学生资助制度	137
一、我国现行的教育收费政策	137
二、我国现行的学生资助政策	140
三、对完善我国高等教育收费和资助制度的反思	146
专栏: 收费政策解答	147
附: 教育部、财政部、人民银行、银监会《关于进一步 完善国家助学贷款工作的若干意见》	154

第五章 教育税收制度

第一节 英美两国的教育税收优惠政策	161
一、美国	162
二、英国	164
第二节 中国的教育税收优惠政策	166
一、我国当前对教育的税收优惠政策	166

二、现行教育税收优惠政策存在的问题·····	169
第三节 中国开征教育税的制度设计·····	170
一、开征教育税的依据·····	171
二、开征教育税的必要性·····	174
三、开征教育税的可行性分析和设计原则·····	175
专栏：美国的财产税·····	177

第六章 教育投融资制度

第一节 教育投资与经济发展·····	181
一、教育投资的内涵·····	181
二、教育投资与经济有关的规律·····	183
第二节 我国目前的教育投资体制·····	186
一、市场经济下教育投资体制的选择·····	186
二、我国现行教育投资体制的主要问题和政策建议·····	188
第三节 教育融资的新渠道·····	194
一、教育债券·····	195
二、教育彩票·····	200
CASE：美国加州发行彩票兴办教育·····	202
三、教育银行·····	204
附：发展中国家利用世行贷款的模式比较·····	208
专栏：厉以宁谈教育事业如何利用资本市场·····	213

第七章 教育捐赠

第一节 教育捐赠概述·····	215
一、社会捐赠·····	215

二、教育捐赠·····	217
第二节 发达国家教育捐赠的历史与实践·····	220
一、发达国家教育捐赠的历史·····	220
二、美国高等教育的捐赠·····	223
第三节 中国教育捐赠的现状及其对策分析·····	226
一、我国教育捐赠的现状·····	226
二、发展教育捐赠的对策分析·····	227
CASE: 加州大学系统捐赠和基金运作实践及其对我国	
高等教育融资管理改革的启示·····	231
附:《中华人民共和国公益事业捐赠法》·····	251

第八章 教育经营

第一节 教育经营的理论焦点·····	257
一、教育领域是否存在“市场”·····	257
二、教育产品是否具有商品属性·····	259
三、教育单位是否可以作为市场主体存在·····	260
四、教育是否可以引进市场机制·····	262
第二节 西方国家的教育经营与教育市场化·····	263
一、西方国家的教育经营·····	263
二、市场化: 西方国家教育经营的基础·····	265
第三节 英、美两国的教育经营·····	271
一、美国·····	271
二、英国·····	279
第四节 我国教育经营的问题分析·····	283
一、我国关于教育经营的争论·····	283
二、教育经营对我国教育发展的借鉴·····	286



附：《民间非营利组织会计制度》的设计原则	291
后记	300

序

运用经济政策在市场经济条件下干预市场及其社会事务,体现了国家对经济规律和社会发展规律的深入认识。同样,国家运用经济政策促进教育发展,不仅体现了对市场经济的高度认同和对经济规律的熟练驾驭,也是对教育规律进行深入探索的必然结果,是多渠道追求教育公益的有效手段,更是教育进一步改革创新的重要举措。它不仅需要决策者对于经济政策在教育领域所产生的效果的正确判断,更需要全社会把对教育和学校的性质、地位、作用、功能的认识提高到新的视域和阶段。

从历史上看,教育的发展,在任何国家,无不越来越占据了社会发展的动力中心,无不伴随着国家政策的导向与时俱进,从而更明确地反映着时代的特点,更深入地体现出教育自身的特色。11世纪,教皇格列高里与罗马皇帝亨利四世的“授权职”(Investiture Contest)争执对教育的管辖产生了重要的影响。18世纪,当教育发展需要运用国家力量时,德皇腓特烈·威廉二世毫不犹豫地建立了全国性的教育管理机构 and 统一的学校。19世纪,美国宪法决定把教育留作地方事务,于是大大小小州的议会和政府就设法让区域内的公民为教育出力同时又受益,让那些脑满肠肥的富商大贾、教堂礼拜的善男信女慷慨解囊捐助学校。20世纪,中国政府对于教育的重视,加之改革开放的环境、社会主义市场经济条件的作用和民众的激情,使教育在高速发展的同时获得

了生机与活力。学校给予人们的印象不再是或大多不再是破旧的房舍和贫穷的书生,而有了最新、最高的楼房,最宽、最亮的教室,有了最现代的实验设备和机器,有了最博学的老师,学生们有了最美丽的青春和童年。

经济和教育,两者在历史上从来没有像今天这样联系得如此紧密。在中国,已经出台的一些法律和政策已经为教育的经济政策的运用提供了新的开端,并引起了教育界和社会各界的更大关注,成为教育改革和决策的新的内容。在经济和教育的关系上,我们不仅需要坚持教育的公益性、公正性和公开性,还需要积极探索、善于利用经济因素来支持教育的发展,从而冲破旧的教条、涌现新的思想、产生新的政策。货币,不仅是葛朗台耳中银圆叮当的响声,不仅是严监生临终前灯草燃烧的青烟,也不仅是夏洛克手中的高利贷产生的利息。它产生的不仅仅是肮脏的东西,还产生着成功和幸福;它不仅意味着资产阶级的法权,它还要求诚信、责任和效率。在新的时代,它会在人民需要、社会评价和国家政策的导引下,在教育领域进行恰当的转换——公正是利益的归宿,利益是公正的途径。

新的教育和学习、新的机会和成功,激励着我们每一个人。如果说教育的经济政策一直在历史的甬道中踽踽独行。那么,今天许多国家的成功经验已经为经济政策更深入地在教育领域的运用提出了新的课题和契机。如果说市场经济、重视教育是民族疾驶的双轮、腾飞的两翼,那么,这双轮两翼本身一旦产生更紧密的相生互动,形成更和谐的裕祥推挽,实践中的吉光片羽能化作教育经济政策的“一条鞭法”,国家的进步,社会的发展,就可以更快、更协调,就可以更加符合人的发展的需要和方向。如果真的如此,中国 13 亿不同服饰、身份、年龄、地位的人们将会如同被“第一推动”猛击一掌之后成为了再也无法休止的永动机;将会如同被智慧女神的手指所触及,在一瞬间点石成金;又如同穿上了被施了魔法般的水晶鞋,在一夜里从灰姑娘变成了美丽的公主,成为了自己命运的主人。

他们将在教育开辟的康庄大道上前行、欢呼和跳跃。他们将会看到自己的成功,将会看到民族千年的梦想成真,将会看到遥远的地平线上一个冉冉上升的图腾。

是为序。

孙霄兵
于2004年中秋

第五章

教育税收制度

本章所讨论的教育税收制度主要包括两方面的内容:一是教育税收优惠政策,二是开征教育税。在税收方面对教育事业实行优惠政策是各国通行的做法,是促进教育发展的一个重要手段;开征教育税,是一些国家的做法,它不仅可以从法律的层面解决教育经费的可靠来源,还可以通过累计制等征收手段来调节社会的资源分配。

第一节 英美两国的教育税收优惠政策

首先,从理论上讲,对教育的提供者或受教育者提供税收优惠,相当于降低教育成本或者教育价格,能够增加社会的教育供给量,拉动教育的需求,与政府向教育提供者或受教育者提供等量补贴的效果是一样的。

其次,对教育实行税收优惠政策,还可以鼓励企业加大人力资源的投入。有教育家认为,信息时代的企业在培养劳动力方面正在掀起一场名副其实的革命。企业能够迅速反映高科技带来的种种变革,将大量的变化和革新,引入劳动力的培训过程,促使整个教育格局发生变化。韩国的三星、现代汽车等公司都开办了自己的高中,以确保毕业生能够符合企业的要求。企业在进行教育投入的同时也取得了可观的回报。1998年,美国通用电气公司投入3亿美元用于职工的再教育,据测算,到2000年底,

该公司所投入的 3 亿美元将带来 50 亿美元的净利,增值高达 16 倍。因此,政府可以通过提高企业计税时教育投入的扣除比例,给予企业更多的利益,来达到促使企业增加职工教育投入的目的。

此外,扩大对教育捐赠、遗产税等方面的税收优惠政策,还可以鼓励居民个人投资于教育,增加教育经费的来源渠道。因此,对教育实行税收优惠的政策,是促进教育发展的一个重要手段。

下面我们主要介绍一下英美两国为促进教育发展,而采取的教育税收优惠政策。“他山之石,可以攻玉”,希望借此能够为中国教育税收优惠政策的完善化提供有益的借鉴。

一、美 国

1. 美国教育税收优惠概述

美国对教育事业的税收优惠被称为税式支出(Tax Expenditure),形式多种多样。如地方政府税收主要用于兴办地方教育事业,向地方政府缴纳的税收可以作为抵扣项目而减少向联邦政府的纳税,因此被认为是联邦政府对教育事业的一种税式支出;对奖学金实行免税,购买州和地方教育债券所得利息收入,不纳入联邦税收范围之内,也都属税式支出的范畴。

从总体上看,美国联邦政府教育事业的税式支出数额不断增长。1975 财政年度用于教育事业的税式支出为 86.05 亿美元,2000 财政年度为 394.75 亿美元,按可比价格计算,增长了 58%。美国联邦政府 1975 财政年度预算内教育事业支出为 232.89 亿美元,用于教育事业的税式支出相当于预算内教育事业支出的 36.9%。2000 财政年度预算内教育事业支出为 906.59 亿美元,用于教育事业的税式支出相当于预算内教育事业支出的 43.5%^①。

^① 王法忠:《规范税收优惠政策 促进教育事业发展》,《税务研究》,2002 年,第 6 期。

美国联邦政府用于教育事业的税式支出在 1998 年大约有 2/3 用于基础教育事业。未来几年中,联邦政府计划对高等教育的税式支出将有所增加,相应地,用于基础教育的比例会有所下降。

2. 教育税式支出的主要项目

美国教育税式支出的主要项目有:

(1) 教育储蓄账户(Education Saving Accounts)

在美国,纳税人可为未满 18 岁的孩子储存所谓“教育储蓄账户”,账户受益人一年可存入 500 美元,所产生的利息及其他利润都可享有免税优惠,往后提取金额如果纯粹作为教育费用,也不计入收益人的应税收入之内。

(2) 希望奖学金抵税(Hope Tax Credit)

希望奖学金抵税,是指每个家庭的每个学生在大学教育的头两年中所支付的不超过 1,500 美元的学费和有关费用(包括书本费和膳宿费)可以从税款中扣除,希望奖学金抵税办法从 1998 年 1 月 1 日开始实施。

(3) 终身学习抵税(Lifetime Learning Tax Credit)

终身学习抵税是指所支付大学、研究生、职业进修等教育费用的 20% 可以从税款中扣除。1998 年 7 月 1 日至 2002 年抵扣限额为 1,000 美元,2003 年后抵扣限额为 2,000 美元。有逐渐升高的趋势。

(4) 教育贷款利息抵减

纳税人教育贷款前 60 个月的利息可用来抵减应纳税所得额。贷款可以用作报税者本人的教育费用,也可以用作报税人所抚养子女的教育费用。教育费用的范围除学杂费外,还可包括学校的住宿、伙食费等。该项优惠的限额不断增加,1998 年为 1,000 美元,1999 年为 1,500 美元,2000 年为 2,000 美元,2001 年为 2,500 美元。

(5) 教育减税法案

2001 年 5 月 23 日和 5 月 26 日,美国参众两院分别通过了总统布什提出的总额为 1.35 万亿美元的减税法案。在教育减税条款中规定:年收

入在 13 ~ 15 万美元的家庭,其高等教育学费税减免从 5,000 美元降到 2,009 美元;教育存款税起征数从 590 美元提高到 2,990 美元;取消学生贷款税率限制^①。

二、英 国

在英国,从总体上讲,教育属于非营利性事业,其收入不需向政府纳税。1960 年颁布的“慈善法规”第 4 款明确规定,英国的学校一般注册为公益性团体,学校所从事的一切教育活动属非营利性活动,均属免税范围。《1987 ~ 1988 英国税务指南》第九章第 54 条第 7 款明确规定,大学、学校属非营利机构,享有免税权。在 1988 年颁发的《公司与所得税法令》的第 505 款中,再次确认学校属慈善机构,无需向政府纳税。因此,对于所有学校的收入,不管是来自中央政府还是地方政府的拨款,不管是来自公司、企业和个人的赞助、捐款,还是通过学校某单位和个人的技术咨询、技术转让、技术培训和 Service 性活动得到的收入,只要是用于学校的发展和办学,均不需要向政府纳税^②。

(一) 对大学创收的税收优惠

英国的大学是独立的、自治的机构,政府不直接插手大学内部的事务。政府对大学的管理和影响,主要是通过高等教育拨款委员会以评估和拨款的方式间接实现的。英国现有大学 97 所,其中一半为 1992 年由多学科技术学院升格而成。这一批新的大学,以教学为主,经费的 70% ~ 80% 来自政府拨款。而剑桥大学等一大批以科研为主的老牌大学经费的 40% ~ 50% 来自政府拨款,而另外的 50% ~ 60% 则由学校自己筹集。

^① 教育部国际合作与交流司编:《国外教育调研选编》(第三辑)(内部资料),2003 年,第 1 页。

^② 教育部国际合作与交流司编:《国外教育调研选编》(第二辑)(内部资料),1998 年,第 158 页。

自筹资金主要来自工业、企业、银行、公司或个人的资助以及学校自身的创收活动。学校创收主要靠招收海外学生、举办短期课程、管理培训、开展咨询服务、技术转让、科研合作、成果开发、出售专利以及开展社会服务等。这些创收如果用于教学和研究及学校自身发展,均不需向政府纳税。主要的优惠政策有:

1. 技术专利

学校设有专门为学校职员申请并办理专利的工业开发办公室,负责专利申请的初审,并向专利局申请,办理审批手续。申请需支付 2,000 ~ 3,000 英镑手续费,由学校负担。当专利出售或被厂家采用时,所得收入的 25% 归学校,作为管理费,国家不征税,其余 75% 归发明者所有。如果发明者将这 75% 的费用放入学校的账户,则不用纳税。如果归发明者自己所有,则要向政府交纳所得税。

2. 咨询

教授个人通过技术咨询得到的收入,如果存放在学校的账户上,用于教学、科研、出国开会等与教育有关的活动,不需纳税。如果归教授本人,则需按规定向政府交纳所得税。但以学校名义从事咨询业务都是免税的,学校(各校不完全相同)将从所得收入中扣除 40% 作为管理费,其余的 60% 给咨询者所在的系、单位作为课题经费。

3. 科研课题

科研课题资金无论是来自公司还是国家基金组织,国家都不直接收税。如果一般课题需要雇佣研究人员,那么研究人员的所得,就需按规定向政府交纳所得税。如果由硕士生或博士生来做这些课题,付给硕士生和博士生的奖学金则不需要纳税。

4. 培训

通过培训转让技术已日益普及,只要由大学举办培训,其收入不需纳税。此项收入,由学校抽去管理费 25% ~ 40% 后,所余部分归培训单位用于开发、扩大投资及管理费。如果归个人所有,则需要纳税。

（二）对教育捐赠的税收优惠

教育捐赠来自多种渠道,比如英国文化委员会提供的奖学金、皇家学会提供的奖学金以及教学公司项目等,学校得到这些赠款不需纳税。同时,政府还鼓励个人捐赠。在英国,一般年收入在 3,500 ~ 23,000 英镑者,需交 25% 的所得税。年收入超过 23,000 英镑者,交 25% 的税后,再对其多收入的部分按 40% 纳税。相反,如果捐款于教育事业,捐款的部分无需纳税。因此,英国许多社会人士,愿意为教育捐款,以个人名义建立教育基金或提供奖学金名额,这样既不需纳税,还能得到社会的赞赏。学校得到这笔捐赠,如用于教学活动,不要纳税,如果用于营利性经营,则要向政府纳税。

（三）对社会集资助学的税收优惠

为了减少政府的财政负担,政府鼓励社会集资助学。对设立“教育基金”的企业采取了一些优惠政策,如政府对该企业减少征税,仅征收 15% “投资收入附加税”,对捐资加入“教育基金”的职工还免征一定的所得税。

第二节 中国的教育税收优惠政策

一、我国当前对教育的税收优惠政策

2004 年初,经教育部,财政部和国家税务总局联合印发了对教育事业的税收政策。这项新政策最显著的特点,一是加大了教育捐赠的税收优惠,二是取消了校办产业所享受的税收减免政策。具体如下^①:

^① 《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知》(财税[2004]39 号)。