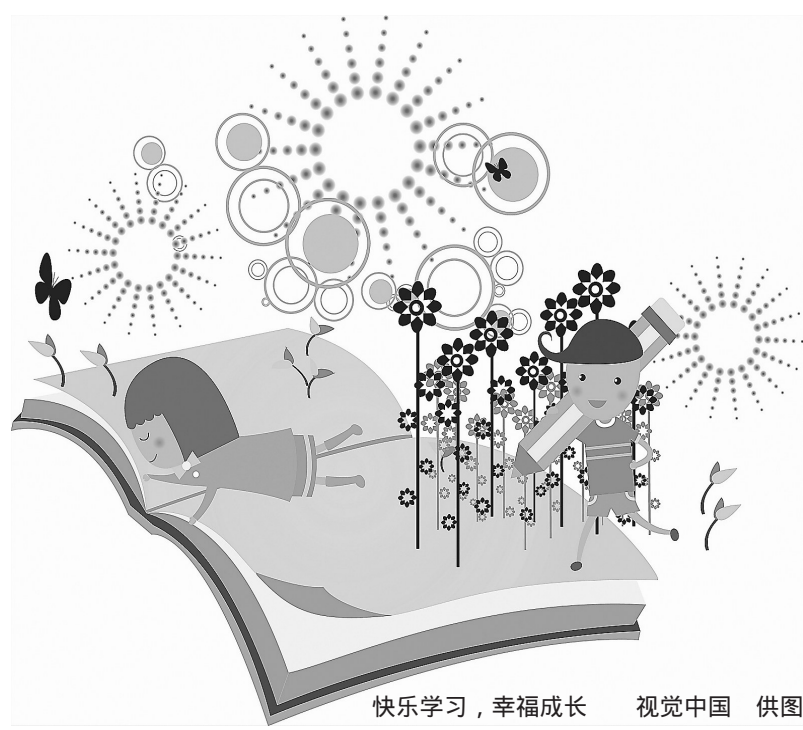


庆祝改革开放40周年·教育篇

迎接教育财政3.0时代

王蓉 田志磊



快乐学习,幸福成长 视觉中国 供图

自2005年至今的十几年,财政性教育经费高速增长,这一时期也见证了政府建设与完善教育财政制度体系的大量努力。本文以迎接教育财政3.0时代为题,粗略地将改革开放之后到2005年、2005年至今以及今后划分为我国教育财政制度建设的三个时段进行分析,并在此基础上分享对于未来教育财政核心矛盾与挑战的些许思考。

改革开放至2005年:教育财政1.0时代 先后进行分税制改革和农村税费改革

回顾当时的制度与政策,中国的法律赋予包括中央政府在内的各级政府管理教育的责任,但对各级政府的教育财政责任并没有明确的规定,这一制度格局从中华人民共和国成立之初到上世纪90年代并无实质性的变化。中华人民共和国成立后直到上个世纪末,有关法律法规和财政实践中,中央政府的教育支出主要用于中央政府举办的高等学校和中等专业学校以及这些学校附属的中小学等教育机构。1994年施行的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中关于事权划分的条款规定,中央政府负担本级教育事业发展支出,与1950年和1951年的规定相比变化不大。

我国教育财政投入及相应制度安排的最重要的决定性因素是我国的财政体制。改革开放至2005年这一时期,我国财政体制的两项重大改革一是1994年实施的分税制改革,二是2000年启动试点、其后全面铺开农村税费改革。

分税制改革的主要内容划定了各级政府支出责任,按税种划分中央和地方的收入权限边界,建立过渡期转移支付制度。20世纪90年代初,中央财政处于窘迫境地。分税制实施后,中央财政占比提升到50%左右,从根本上扭转了中央财政的窘境。然而,由于规范的转移支付制度尚未建立,直接影响了管理事权在地方间的相应学段教育的财政经费供给。

农村税费改革暴露了原有农村教育财政体制中的弊端,集中的体现是财政对教育投入的力度远远不能满足需要,导致学校严重依赖预算外资金维持运作,包括支付维持正常教学秩序所需的办公经费和教师报酬。从这个意义上讲,如果以财政资金填补农村教育附加和农村捐集资经费缺口的措施能够落实到位,税费改革便为建立健全农村地区教育投入的保障体制提供了重要的契机。

在2005年之前,我国教育财政研究主要关注第一教育经费严重不足是最为核心的关切。第二,自觉使用从西方引进的理论工具,公共品、外部性等概念,为建议政府改革与完善各级各类教育的财政体制机制提供学理性依据。第三,与义务教育公平问题相关的分析和讨论聚焦在城乡与区域之间的发展与分配不平衡,并将之与体制原因结合起来。第四,将实施多元化筹资体制视作我国教育经费匮乏背景下的现实选择。第五,中央与省级政府加大对于义务教育的投入无疑是当时的共识。这些讨论构成了2005年之后教育财政制度建设高峰期的序曲,奠定了相应的公共政策的思想认识基础。

特别值得指出的是,六五计划国家重点科研项目教育经费在国民生产总值中的合理比值和七五期间教育科学重点科研项目教育投资决策研究,陆续研究出了在教育水平一定的情况下,政府支出在教育经费占国民生产总值比例的国际平均水平。相关的学者建议最终被采纳,1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出,逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,在本世纪末达到4%。1995年颁布实施的《教育法》也对此做出了相应的规定。这种将财政性教育经费支出与国民生产总值、与财政支出挂钩的制度安排,也被后人统称为“挂钩”机制。

2005年至今:教育财政2.0时代 教育财政制度建设进入高峰期

2005年之后,教育支出占比首先随着农村义务教育经费保障机制改革快速增长,其后又伴随着4%写入《国家中长期教育改革和发展纲要》

(2010-2020)》,中央将4%的教育财政投入目标向地方分解,教育支出在2010-2012年出现了1980年以来的最大增幅。2005年之后,具有里程碑式的重大教育财政制度纷纷出台,包括农村义务教育经费保障机制改革(后简称“农村义保新机制”),建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助体系(后简称“助学体系”),实施中职免费、加大财政投入支持学前教育发展等。2012年至2016年,国家财政性教育经费由2.3万亿元增长到3.1万亿元。国家财政性教育经费占国内生产总值比重连续5年保持在4%以上。根据2017年预算安排,全国一般公共预算支出中教育支出比重达到14.9%,为第一大支出。2005年至今这一时期,是中华人民共和国成立以来国家财政性教育经费维持高速增长长达十余年背景下,一个重要的教育财政制度建设高峰期。

具体来说,2005年至今的重大政策与制度进展主要体现在如下几个方面:

关键性的政策进展 实现4%目标 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出,到2012年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。为了确保4%目标的实现,2011年国务院发布的《国务院关于加大财政教育投入的意见》提出了两个核心要求:第一,敦促各级政府切实落实高财政教育支出占公共财政支出比重。中央政府为此制定了各省财政支出比重调整目标,层层分解,并监督各地切实落实。第二,拓宽经费来源渠道,多方筹集财政性教育经费。在采取了上述高压性的行政化手段后,在2012年终于实现并超过了4%目标,达到4.28%。

建设与完善教育财政制度 这一时期,政府为建设与完善教育财政体制的基本制度做出了大量努力,制定了大量教育行政法规、发展规划等规范性文件,出台相关政策措施,将义务教育全面纳入公共财政保障范围,探索建立义务教育经费保障机制,将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围,实行普通高中以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的筹资机制,引导各地建立完善中高职、本科院校生均拨款制度,建设与完善中央高校预算拨款制度,建立健全从学前教育到研究生教育各阶段全覆盖的家庭经济困难学生资助政策体系。就政府与市场责任划分这一体制维度来说,各级各类教育财政体制经过上述这些努力已经基本确立。

中央财政责任迅速扩大 这一时期,最为重要的政策发展是以实施免费义务教育和免费中职为标志,进行了一些不可逆的、改变政府与市场的财政责任划分的重大教育财政体制改革。在政府间的教育财政体制安排方面,2005年出台的农村义务教育经费保障机制改革是一个里程碑式的突破,首提农村义务教育财政按照分项目、按比例的方式由中央地方共担。此后,随着中央财力不断增强,中央财政全面介入从学前教育到研究生教育的各级各类教育。

分析与反思过去这个时期的教育财政政策成就,可以看到:首先,4%目标之所以成为一种有效的资源动员策略,根本原因在它是一种针对或面向整个教育领域的资源筹

措策略。其次,落实4%目标、加强教育财政体制机制建设、中央财政责任迅速扩大,彼此之间是互相联系、互为因果的。2005年后实施的一些重大教育政策,在设计上具有共同的特点,即中央政府高度重视解决政府和民众间矛盾,把建立和完善基本公共服务作为解决该矛盾的手段,同时建立了把地方政府、专业群体作为工作对象的思想基础,在措施上把调整地方政府行为、管理专业群体作为重点。政府对于基本公共服务的干预和支持在面上不断扩展,在量上不断增加,同时中央集权程度有所提高。在这种背景下,教育系统相关的筹资策略可以用项目化、多层次、全系统、立体化来描述。项目化,是指条条系统在教育资源筹措的过程中变得愈加重要,专项经费成为体现中央意志的主要形式。多层次,是指既包括4%目标,这种为全系统筹资的努力,也包括为某一类教育子领域、层次如学前教育努力,还包括为解决某类教育中的具体突出问题如义务教育阶段薄弱校改造的努力。全系统,是指各个层级教育的筹资动员策略全面展开,例如学前教育、研究生教育、特殊教育、中职教育等,以前财政投入较少或中央财政较少关注,目前已经全部有专项覆盖。总的来说,财政投入由传统上优先考虑的教育层级(类型、院校)逐步向弱势的层级(类型、院校)扩散。与此同时,传统上优先考虑的教育层级的财政投入机制呈现立体化。例如,高等教育的投入机制目前包括了助学贷款、研究生经费投入和基础研究体系等。

未来的教育财政:迎接新的挑战 教育事权和支出责任的划分陆续开始建制

2012年至今,即落实4%之后,大量的政策讨论继续聚焦在政府体制内的相关制度问题上,这无疑是在教育财政1.0和2.0时代,为了制衡地方教育供给激励的不足而采取的挂钩机制以及相应的中央集权努力所引发的政策校正压力所导致的。政策校正的观点逐渐获得了越来越大的影响力,即认为“挂钩”机制在特定的历史时期,为促进事业发展发挥了积极作用,但也不可避免地导致财政支出结构固化、僵化,肢解了各级教育供给安排,加大了政府统筹安排财力的难度。2013年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》提出:清理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。2014年9月,国务院出台《关于深化预算管理制度改革的决定》,关于优化支出结构的表述中重申了三中全会的决定。同年,全国人大通过的《预算法》也未有挂钩问题的规定。

在挂钩机制取消后,能否建立起新的规则,确保教育等基本公共服务获得可持续的财政支持,牵动人心。2016年,国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分的指导意见》,宣告事权和支出责任划分改革大框架的正式出炉。随后,无论是省以下政府事权和支出责任的划分,还是具体领域如教育事权和支出责任的划分,都陆续开始了制度构建。随着我国社会经济的不断发展,厘清政府对教育事权和支出责任划分,是应对当前教育发展的新命题,但要认识到,当前教育领域的政府与市场之间

的关系日趋复杂,这种复杂性导致的现实问题亟待研究与分析,其紧迫性已经到了刻不容缓的程度。

这种复杂性主要体现在两个方面:一方面,教育需求相关的核心矛盾已经不再是或者不再主要是老百姓负担不起基本教育服务的问题。目前的问题是,老百姓对于更高质量、更加差异化的教育需求远远超过了教育供给能力。这种思考和判断与党的十九大报告提出的我国社会主要矛盾是一致的,即“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”。另一方面,教育供给侧的新业态意味着老百姓有了更加多元化的选择,其匹配需求与供给的主导性更强。过去那种政府垄断教育供求匹配的基本制度安排,目前已经受到了挑战。我国越来越多比例的家庭,甚至在全球范围内选择匹配自己需求的教育服务机构与形式。

这些问题导致的矛盾在前些年已经逐渐严重,但在教育财政2.0时代全力加大教育财政性投入的运动中并未得到充分关注,而未来有可能成为主宰教育财政议程的核心因素。始于上世纪80年代末的教育财政制度建设所针对的基本面问题,已经被新的基本面问题所取代。

政策研究与制定新命题:迎接教育财政3.0时代 应对新挑战,教育财政需新理念、新规则

在教育财政1.0和2.0时代,最主要的时代命题是:制衡中国式分权下地方政府教育供给激励的不足,确保农村居民和低收入群体的受教育机会。为此,中央政府利用大量专项和带有专项性质的一般性转移支付,把财力下沉瞄准到实体学校,并通过地方财政资金配套的要求和对各级各类教育发展的考核,撬动地方政府的教育投入。整体而言,教育财政2.0时代的制度建设较好地解决了这一时代的主要命题。

然而,时至今日,由于教育需求侧与供给侧的基本面问题已经改变,2005年以来所建立的一系列教育财政政策已然呈现红利耗尽之势。为了应对教育发展过程中激化的矛盾和呈现的新变化,教育财政急需新的理念、新规则。

重新思考教育与市场的边界划分 过去十余年,教育财政的政策研究主要聚焦在体制内的问题,巩固教育因其公益属性而得到公共财政支持的合法性地位,更加合理地划分各级政府的教育支出责任等。而在今天,市场化或市场化的供给侧主体已经在不为研究者充分关注的情况下逐步取得了中国教育业态中的重要地位。这些主体的背后,有可能带来更加多元和复杂的教育参与者,例如资本市场,而我们对此并无充足的预判和分析。

设计更加精细和富有弹性的教育拨款机制 即使在实施了免费教育政策的学段,也应该进行更加科学和精细的教育成本测算,厘清其中基本性的教育服务和满足个性化需求的教育服务,制定公共财政对于基本教育服务的保障标准,按照个性化需求应由个人付费的原则赋予公立学校适宜的制度弹性。同时,完善公共财政对民办教育的财政支持与激励制度体系,建立公立学校拨款标准、民办学校财政补贴标准的联动机制,保障民办学校的健康发展,同时对民办学校的生源和收费施以适当的监管,鼓励更多的公益性、普惠性和创新性导向的民办学校。

逐步落实教育财政应为教育活动而非教育者提供资金的原则 随着教育供给主体从实体学校转变为“实体学校+课外补习机构+虚拟化项目与机构+国际化供给”,教育财政政策的瞄准对象和瞄准方式也应相应调整。在调整过程中,需要将技术从教育财政体系设计的边缘位置移动到中心,需要鼓励数字化学习活动本身,需要考虑为非传统的但是符合公共财政负担原则的教学活动付费。

总而言之,教育财政3.0时代的核心挑战,特别是如何妥善地处理市场化主体对体制内主体的冲击及其协调发展,将格外考验政策研究者和制定者的智慧。(王蓉系北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授,田志磊系该所助理研究员)

教育探究

“双一流”建设高校财政收入结构亟待转型升级

罗志敏

这种过多地依赖政府拨款的收入结构,不仅使高校难以摆脱规模化扩张诱惑,久而久之也造成了高校自我筹资意识和能力的薄弱。

今年1月,国务院印发的《关于全面加强基础科学研究的若干意见》,针对我国基础研究由于长期过于依赖政府财政投入而存在投入不足的问题,提出要建立多元化投入机制,这对被称作基础研究主力的“双一流”建设高校来讲,可以说是一个很明确的任务要求。其实,早在2015年,国务院下发的“双一流”建设方案以及后来教育部等三部委印发的实施办法,也都一致要求“双一流”建设高校要积极争取社会各方资源,形成多元支持的长效机制。那么,“双一流”建设高校为什么要形成多元支持的长效机制?今后又该如何改革?弄清这些问题,对今后推进“双一流”建设至关重要。

“双一流”建设高校并非“不差钱”

充足的经费支持是高校持久发展的基础和动力,更是“双一流”建设能否取得成效的一个关键。但是,从现在及将来发展的态势来看,“双一流”建设高校并非一些社交媒体所宣扬的那样“不差钱”,相反,其财政也面临着难以回避的难题。

一方面是其持续上涨的办学成本。例如,高校面对的是全球性竞争,教师招聘成本甚至超过欧美发达国家。再如,作为一流大学的标配,还需给在校生提供多种类且有力度资助、更多校外交流的机会、更好的住宿及运动条件,而这显然也需要巨大的花费。近几年,我国高校的年度支出,大都呈两位数乃至更多的增长。另一方面是国家财政投入的压力持续增大。随着我国经济步入新常态、国家减税政策的实施,政府对高校财政投入的增长幅度开始有所减缓。事实上,今后必须接受的一个现实就是,仅仅依靠国家财政投入,已越来越难以维持一个办学成本和入学人数都在不断增加的庞大公立高等教育机构。

这种状况的存在,将会使高校长期面临办学经费短缺的风险。因为,高校所能提供的资源,与师生需求清单的距离总是很远。据2017年75所部属高校公布的年度财务预算数据,其实际年度收入大都低于年度预算。相应的,许多高校的年度支出也大都超出年度收入。也就是说,虽然政府近年来对高等教育的投入力度很大,但实际上大学仍然缺钱。今后除非高校的财政收入能快速增加,否则绝大多数高校都将要面对经费短缺局面。

高校财政来源急需多样化

我国高校存在财政困境的主要原因,就是过于依赖政府的财政投入。目前,公立高校的政府财政拨款占比大都在40%以上,一些年份还达到近60%,即便是办学实力较强的“双一流”建设高校也是如此。据教育部统计数据,原211高校经费的财政拨款大都占比40%乃至60%以上。

这种过多地依赖政府拨款的收入结构,不仅使高校难以摆脱规模化扩张(如学科多布点、多招生)诱惑,久而久之也造成了高校自我筹资意识和能力的薄弱。如调查显示,从1980年到2016年的整整36年期间,全国高校累计接受社会各类捐赠总额仅676亿元,1亿元以上的只有72所。另据科技部提供的数据,我国基础科研投入的经费虽从2011年的411亿元增加到2017年的920亿元,但来自基金会及个人的捐赠收入几

期刊看点

怎样培养青少年设计创造力

浙江省基础教育研究中心陈伟强在《比较教育研究》2018年第6期刊发《我国青少年设计创造力研究及启示》一文提出,青少年设计创造力培养已成为当前教育急需研究的课题。设计是推动社会变革的重要动力,也是增加经济和文化价值的主要手段。对于设计创造力,目前国际上没有一个统一的定义。设计创造力是一种特殊的心理认知过程。在加工方式上,它需要结合自上而下和自下而上两种方式;在思维方式上,需要发散性思维和聚合性思维的结合。整个设计过程,是基于设计的专业知识与经验,并感知设计对象的基本特征进行的。也就是说,设计者需要依据自己的知识经验快速理解设计任务及其目的,更需要广泛地收集设计对象的特征及其所处环境的数据。

理解设计创造力的关键是明白设计者在设计加工中操作的一系列符号系统。这些符号系统是从模糊、不准确、

乎是空白。

要改变这种现状,高校尤其是“双一流”建设高校就必须克服单一向度的财政收入依赖,注重从除政府以外的其他渠道多方获取办学资金,即走财政来源多样化的道路。这样不仅能给高校带来财务收入总额的增加,使高校拥有稳定可靠的办学经费,还能使高校降低单一依靠某一项或几项收入所带来的财务风险。更为重要的是,能使高校可以掌控的财政收入增加,进而可以增强高校办学的自主性和开拓精神。

高校财政收入结构优化的三个策略

形成多样化的财政收入结构,必定是“双一流”建设高校今后财政改革的一个重要方向。针对当前现状,可主要从三个方面着手进行改革:一是实施更大范围、更大力度、更细化的捐赠配比政策,将每年政府财政投入增量资金的一部分用于配比资金,以发挥用少量政策资金撬动高校积极寻求多方资金支持的杠杆作用。现有的捐赠配比政策,仅限于部属高校,且限于现金捐赠,同时还缺少具体的、有层次的配比方案。为此,建议除了将捐赠配比政策至少扩展到所有“双一流”建设高校,并将非货币捐赠也纳入配比范围。建议采用弹性配比策略,可根据高校现有筹资能力状况,设定弱、中、强三个配比档次,分别对应1、2、3、1、3、1三种配比比例及上限金额。高校筹资能力越强,配比比例越低,配比金额上限越高。相反,筹资能力越弱,配比比例就越高,配比资金上限就越低。这样做的最大好处就是能充分考虑高校差异,促使强校不断挖掘自身的筹资潜力,同时也激励弱校抓住机会获得社会捐赠。

二是建设好校友关系,将获取更多校友捐赠作为高校实现财政来源多样化的一个突破口。在欧美一些国家,校友一直是大学最重要且最主要的募捐对象。如2015-2016财年,美国高校获得校友捐赠比上年大幅增长10.2%,达到108.5亿美元,占整个捐赠收入的26.9%。若算上校友以基金会、公司等名义的捐赠,校友捐赠所占比例就会高达50.8%。如果再加上校友从中间促成的捐赠(劝募),这一比例就更高了。为此,建议将校友工作纳入到“双一流”建设考核体系中,以促使它们重视并做好校友工作。

三是建设好基金会,促使其以专业化运作累积办学资金。如耶鲁大学基金的资产规模,从1985年的13亿美元涨至2016年的254亿美元,30年涨了近19倍,并创下了年化12.9%的净回报率。这也就是说,基金会不仅能通过筹款不断增加其资产数额,而且还可以通过投资获得回报等途径使自己的基金总资产不断壮大。目前,我国“双一流”建设高校的基金会虽初具雏形,但发展较缓慢。据统计,截至2017年9月,只有413所高校设有基金会(不包括研究、奖励等专项基金会),资产总规模仅300亿元人民币。为此,也建议将基金会工作纳入到“双一流”建设考核体系中,以带动高校基金会向专业化的方向发展。

(作者系大连理工大学高等教育研究院教授,中国人民大学教育基金研究中心研究员,本文系国家社科基金教育学项目[BIA150108]成果)

抽象、有歧义和不确定的系统,到非常准确、清晰和确定的发展变化系统。这种操作系统表明,设计创造中同时需要横向迁移(发散性)的联想机制和纵向(聚合性)迁移的推理机制。

以往由于技术限制,生物学或神经科学对于设计创造力的实证研究比较少。现如今,随着脑成像新技术的发展,设计创造力脑机制领域的研究逐渐增多,取得了较多成果。研究发现,创新活动的大脑侧化,大脑右半球在创造性活动中占优势。前额叶皮层是解决设计任务的关键脑区。另据研究,脑前扣带回、前角回和楔状叶等脑区都参与了设计认知。设计创造力培养的影响因素有社会环境、学校教育、家庭环境与个体认知风格等。开发青少年设计创造力可以通过设计创新思维训练、不同年龄分层教育、团队协作设计等活动来实现。(李孔文 辑)