

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2022年第9期（总第217期）

2022年5月26日

“中国教育财政高端论坛”会议综述

梁净*

北京大学中国教育财政科学研究所（以下简称“北大财政所”）和中国教育发展学会教育财政专业委员会于2022年2月27日共同主办了“中国教育财政高端论坛”，本次论坛系第七届中国教育财政学术研讨会暨2021年中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会系列学术活动之一。会议主要围绕以下三个议题展开讨论：（1）当前我国教育发展和教育财政的基本问题；（2）经济、财政、科技、人口结构等宏观因素对教育系统的影响；（3）北大财政所分享最新的研究发现，包括科技创新与科技财政问题研究、中国教育财政家庭调查的最新发现、当前高中阶段普职分流问题分析。

一、当前我国教育发展和教育财政基本问题

中国教育发展战略学会顾问谈松华重点探讨了人才培养与教育治理的现存问题及改革方向。他认为，当前教育发展处于从普及为主的快速发展阶段向提高为主的高质量发展转变的历史阶段。建设高质量教育体系，培养高素质时代新人

* 梁净，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

是新的发展阶段的基本任务，其衡量标准是教育所培养的人才的数量、结构、质量是否符合经济社会发展的需求、是否符合教育发展和学生成长的客观规律。现实是高强度的教育竞争使学生的全面发展和社会资源分配问题愈加凸显，教育公平和效率关系的矛盾亟需得到进一步关注和解决。我国经济面临新技术革命和产业变革的新形势，教育应该适应目前高新技术发展和产业向高端转型的需要，及时补给高端人才资源。为了实现这一目标，国家在重视普遍提高大众教育质量的同时，应实施资优生培养的总体规划，突破教育教学、考试、升学等现有制度的羁绊，采用非集中培养和集中培养等不同模式，以及教育系统、科研系统、高新技术企业协同培养等方式，对他们进行及时识别和特殊培养。

中国教育发展战略学会常务副会长康宁研究员认为，当前我国教育发展面临内外部环境复杂性和不确定性。目前，对于国家的规划和方针，教育系统的执行力度是空前的，但是在规划和方针的具体政策文件的落实上，会产生与原有目标和诉求相悖的情况。未来教育发展的政策目标：首先，应该在具体决策的执行上更贴近基层，提高达成政策共识的程度；其次，研究机构要加强对重大政策问题的学术探讨，以形成更多共识，增强对政策决策的影响；再次，鼓励地方政府结合本地实际情况，使教育利益相关方参与共同治理，通过自主创新的举措贯彻落实宏观规划和政策目标。

北大财政所所长王蓉教授分享了对当前我国教育财政面临的主要问题的思考。根据财政所魏易、朱蕾娜、季楚煊的实证研究发现，当前我国教育财政投入呈现出三条“U型”曲线：（1）在义务教育阶段，中部地区的生均财政补助支出低于东部和西部地区（参见：财政所科研简报 2022 第 7 期，“我国义务教育生均经费支出水平城乡差距分析报告”）；（2）根据 2017、2019 年中国教育财政家庭调查数据的分析，中等收入家庭子女所在学校的某些生均经费指标低于次低收入和高收入家庭子女所在学校（参见：财政所科研简报 2022 年第 6 期，“共同富裕视角下的义务教育财政投入效应分析”）；（3）另外，根据一些典型县区的生均经费和学生成绩的分析，中等质量学校获得的生均经费最低。王蓉认为，三个“U型”曲线亟需制度视角下的审视，并因此引发了三个值得关注的问题：第一，教育行政系统对外的教育财政动员策略与对内的经费使用与配置的关系问题；第二，在我国教育体系中，重要的激励之一是那些成功克服保障不足而表现卓异的学校，

往往被默许获取体制外的收益或政府的项目式支持，这是关注我国学校预算外经费和公办民助学校等现象时应该关注的体系性特点；第三，教育系统具有将所有教育目标转变为高强度激励的冲动。

二、宏观因素对教育系统的影响

（一）我国宏观经济、财政政策现状及其影响

国务院参事、北京大学经济学院刘怡教授就区域财税竞争与科技创新人才培养分享了相关研究和思考。从产业结构与税制结构来看，我国目前的产业结构以服务业为核心，产业税收结构中第三产业占一半以上。税收收入以间接税为主体，与其他发达国家相比，货物劳务税比例较高（46.64%）。税收收入主要来自发达地区，例如上海、广东、江苏、北京、浙江、深圳的总和占 50.73%；从招商引资、招财引智与税收地区间分享来看，我国的增值税按照生产地原则在地区间分享，导致区域间税收收入分布严重不均衡，建议考虑增值税消费地原则。在科技创新大背景之下，区域间竞争日益激烈，而竞争背后是大量的税收优惠与财政激励措施。比如，我国各地区以地方税收递延、抵免或税前扣除、财政直接补贴、财政贴息、财政基金、财政担保、研究开发委托费的措施招商引资、招财引智。刘怡认为，与创新人才培养相匹配的财政支持方式应从三个方面进行调整：第一，规范地方政府的财政奖补方式，着力提高财政收入质量；第二，调整地区税收分享原则，促进区域协调发展；第三，明确中央和地方政府在创新人才培养中的职责。

中国财政科学研究院宏观经济研究中心副主任王志刚研究员分享了对当前宏观形势和财政政策的思考，包括当前宏观经济形势、2021 年财政政策情况及 2022 年政策及经济展望。首先，当前宏观经济形势的外部环境不确定性增强，2021 年经济运行面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，在供求综合作用下，PPI 全年上涨 8.1，CPI 全年上涨 0.9，消费重回经济增长的主动力。虽然居民消费率恢复性上升，但长期下行压力依然存在。其次，2021 年积极财政政策精准有效：（1）坚持普惠性减税与结构性减税并举，着力减轻企业税费负担；（2）加强对中小微企业的金融支持，运用政策性融资担保、创业担保贷款贴息、财政奖补资金等手段，有效缓解了市场主体融资难、融资贵的问题；（3）支持科技自立自强，产业链、供应链得到优化和稳定，助力经济高质量发展；（4）常态化实

施财政资金直达机制，超 2.8 万亿元资金精准高效，直接惠企利民；（5）政府债务管理不断加强，债务风险化解工作扎实推进；（6）坚持财力下沉，筑牢“三保”底线。2022 年，我国总体经济形势面临的不确定性依然较大，需要考虑疫情冲击对就业、市场主体经营活动等所产生的不利影响，充分发挥积极财政政策、稳健货币政策在稳定经济基本大盘中的积极作用。

北京大学中国社会科学调查中心智库研究部主任孔涛副研究员就“扩大中等收入群体与共同富裕”进行主题发言，分析了中等收入群体的群体占比、特征、流动的影响因素及其政策含义。研究发现：中等收入群体是带动消费和内需的引擎，目前其在教育水平方面存在显著城乡差异，在职业特征方面也有明显地区差异。通过对中等收入群体规模变化影响因素的研究，孔涛发现家庭迁移、家庭人口劳动力占比和受教育程度是保持中等收入群体地位的关键因素，而教育水平和收入结构则是较低收入群体向上流动的关键因素。

（二）我国人口形势和结构及其对教育发展的影响

复旦大学社会发展与公共政策学院副院长沈可教授指出，自“全面二孩政策”实施后，由于累积生育需求集中释放，新生儿人口数和出生率有小幅增长，但是育龄期人群数的下降以及生育意愿的下降，使得新生儿人口数和出生率自 2016 年起持续走低，新生儿人口数从 2016 年的 1786 万下降至 2021 年的 1062 万，出生率从 2016 年的 1.30% 下降到 2021 年的 0.75%。通过历年人口数据研究显示，中国的人口变迁面临增速下行和结构转型，一方面是不容忽视的人口负增长惯性（人口年增长率从 1990 年的 1.45% 下跌到 2021 年的 0.03%），新生儿人口数和生育率也面临断崖式下跌。另一方面是中国人口的老龄化，从 2010 年我国分年龄人口结构图和 2040 年我国分年龄人口预测结构图可以直观地看到人口结构的变化（见图 1、图 2）。虽然人口老龄化是全球的共同趋势，但是中国仅用 21 年时间就走过西方发达国家数十年甚至上百年的“变老”之路。2020-2040 年中国老龄化将进入快车轨，相比较东亚邻国，当达到相同的老龄化水平时，中国经济的发展阶段明显滞后于东亚邻国。此外，我国的老龄化还存在区域不平衡问题，即低生育率或人口净流出地区（例如：东北三省、山东、安徽、江苏、上海、四川和重庆）老龄化形势更为严峻、老龄化增速加快。

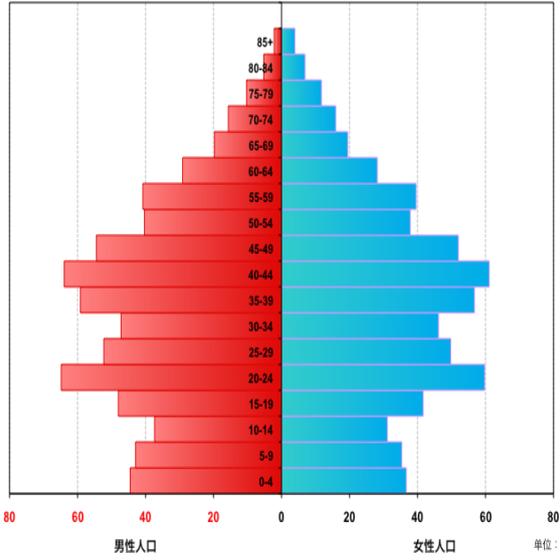


图 1 2010 年我国分年龄人口结构图

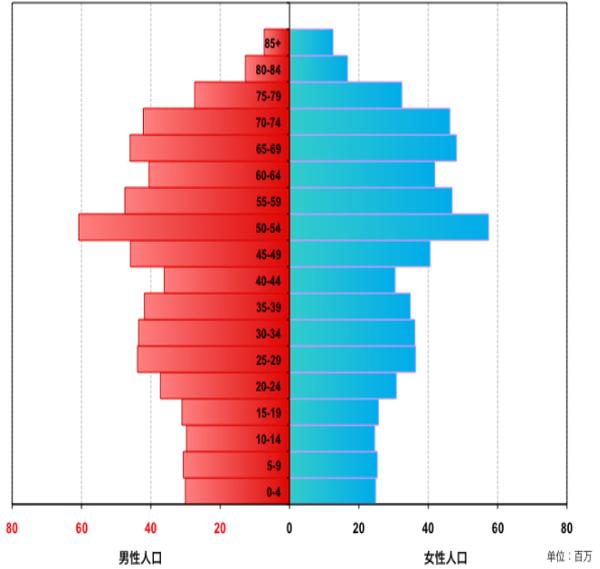


图 2 2040 年我国分年龄人口结构图

中央财经大学社会与心理学院社会学系张现苓副教授就“中国学龄前和义务教育阶段适龄儿童规模的发展趋势”进行主题发言。基于人口预测方法，学龄前（0-6岁）儿童规模未来五年将迎来大幅减少，从9400余万下降至7000万左右。2025-2045年，维持在6600万左右波动（见图3）。义务教育适龄儿童规模未来五年左右维持在1.6亿上下高位波动，但是在2025-2035年期间将迎来快速下降期，降幅达50%-60%，其中，小学适龄儿童下降趋势将更为明显，从1.09亿降至6700万左右（见图4）。张现苓认为，学龄前和义务教育适龄儿童的城乡差异将随时间发生变化，这对教育资源的合理配置和教育事业统筹发展提出了较高要求。

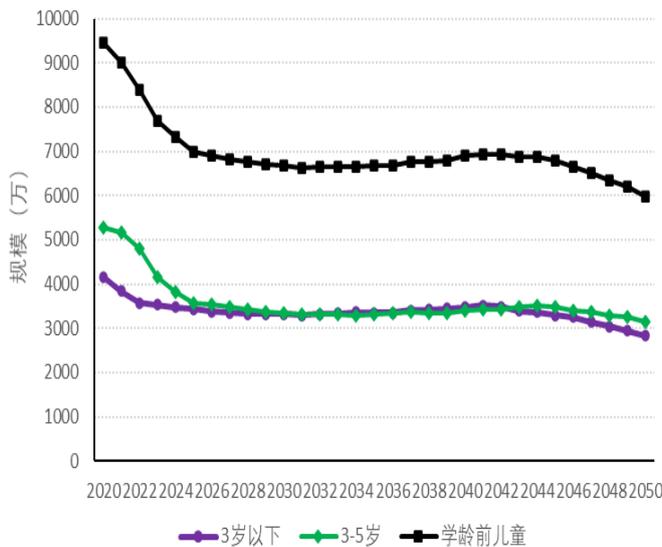


图 3 我国学龄前儿童规模的趋势

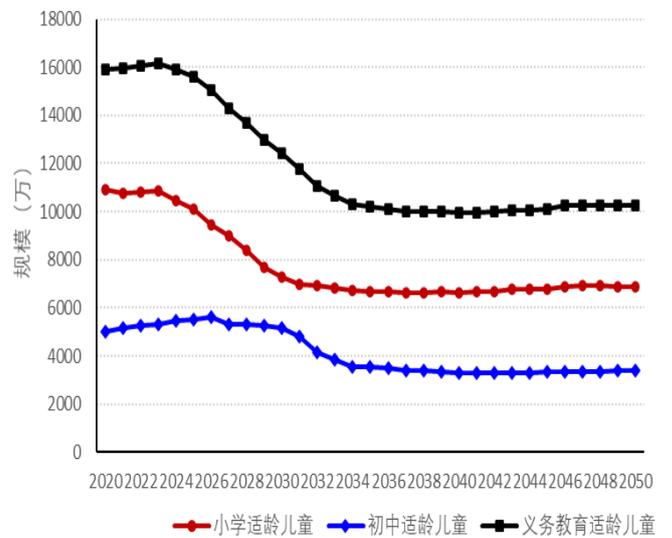


图 4 我国义务教育适龄儿童规模的趋势

三、北大财政所最新研究发现

(一) 科技创新与科技财政问题研究

北大财政所助理研究员周森汇报了“高校科技创新与科技财政”课题阶段性研究成果，主要包括三个部分：第一，我国高校研发支出经费来源与结构。2012-2020年，高校研发支出经费呈现持续增长的态势，高校研发支出中，政府资金占比较高；第二，科研经费投入对高等教育系统带来的影响。科技财政投入是高校重要的经费来源及高校财政分化的重要因素，科研经费分担了高校的人才培养成本，影响高校的学科布局与发展以及科研人员构成与科研活动；第三，科技财政与高校内学科发展、实验室组织、科研人员产出之间的关系。当领域内企业研发能力高过高校的研发能力时，高校内部对应领域的学者会倾向于与其他基础学科进行交叉，从而增加学科分散程度；同时在企业内有兼职，也会对科研人员的产出产生影响。

北大财政所博士生钟泽凯以集成电路国家重点实验室为例分析了企业兼职对科研人员科研产出的影响。总体而言，第一，企业兼职对论文发表数量的影响显著为正，且对应用类论文发表数量的影响效应更大；企业兼职对论文发表质量的影响显著为负；企业兼职对校企合作论文的发表量具有正向作用；第二，院士无论在企业中以何种形式兼职（担任实职、虚职或股东），对其科研产出均会产生显著的负向影响；第三，企业兼职对杰青、优青科研产出的数量和质量具有显著的正向影响，其中，担任股东对科研产出的正向影响最为显著。

(二) 中国教育财政家庭调查的最新发现

北大财政所助理研究员魏易根据北大财政所完成的2019年中国教育财政家庭调查(CIEFR-HS)的数据分析发现，2018-2019学年，我国生均家庭教育支出平均为8139元，其中小学4014元，初中6103元。我国家庭教育支出总体规模约21558.67亿元，占GDP比例为2.39%。在义务教育阶段，分析表明，在考虑了公共财政投入之后，公办学校不同收入群体子女所享受到的教育总投入差距显著缩小。公共教育投入具有正向的分配效应，尤其是对农村地区中低收入的家庭。根据2017年和2019年两轮调查采集的家庭教育支出数据分析发现，过去两年义

务教育阶段家庭校内和校外教育支出下降，家庭教育负担减轻。家庭教育支出下降的原因之一是学校各类收费项目的减少和收费水平的降低，此外没有校内支出的家庭占比上升。原因之二是校外补习的参与率下降，值得注意的是农村地区家庭和低收入家庭的学生参与率下降更大，城乡和家庭间校外教育资源的差距扩大。此外，义务教育阶段收入高的家庭更倾向于选择民办学校，同时民办学校内部存在两级分化，高收费和低收费的民办学校共存。

（三）当前高中阶段普职分流问题分析

北大财政所副研究员田志磊认为，普职分流的调整需要考虑本国主要产业适宜的生产组织方式，同时，普职分流又会影响到未来的产业竞争力。他建议，应在多数同意原则和事业有利原则的二维框架下思考普职分流的问题。首先，田志磊对我国职业教育现状进行了整体分析，认为一方面普职分流演变成淘汰机制并非天然如此，而是分区域、分阶段的过程。近期我国职业教育经历了投入不足、质量下滑的滑坡阶段，社会地位相对下降。要扭转家长对于普职分流的焦虑，需要先扭转普职分流成为淘汰性机制的事实。另一方面，升学路径成为职业教育主流，重塑了中等职业教育的吸引力。在普职比问题方面，不搞 1:1 一刀切已经成为共识。但目前经济和产业越发达的地区越难做职业教育，教育和产业匹配度出现问题，还需要相应方案破解这一困境。在共同富裕视角下，田志磊认为，职业教育不是共同富裕的敌人，低质量的职业教育才是，共同富裕需要与社会经济发展相适应的教育结构。

北京大学国家发展研究院院长、博雅特聘教授姚洋对北大财政所研究团队的发言进行了回应。他认为，普职分流问题需要考虑教育结构是否可以应对国家产业变化的需求，目前看来中等职业教育很难对国家产业的长期发展有帮助。同时，普职分流政策应考虑到中国老百姓对子女教育的追求，避免普职分流成为阶级分层和阶层固化的工具。此外，考虑到普高比职高的教育成本更低，建议考虑高中后分流。

中国教育发展战略学会顾问谈松华对以上问题做出三点回应：第一，中国强调职业教育和普通教育无层次之分，与已有长期职业教育分流制度的国家体系不同。第二，我国普职分流是有必要的，但是在什么时间节点分流确实有待商榷。

第三，职业教育培养成本高，而企业实际上是双元制的主要参与者，需要企业参与到职业教育中来。田志磊副研究员认为，随着职教高考制度建立，普职分流作为社会分层的属性将会弱化，但是职业学校与产业联系弱化的问题值得重点关注。

上期回顾

2022 年第 8 期（总第 216 期）

美国国防科研知识产权管理的做法和启示

摘要：美国国防部的专利权政策可以分为三个方面：一是为政府目的使用专利技术的规则；二是对涉密专利申请保密和解密的程序；三是对政府资助所产生的发明的管理。通过全面审视美国国防部的专利权政策尤其是《拜杜法》，得到以下启示：我国知识产权制度缺少对于政府机制的利用。必须在法律中明确政府对于受知识产权保护的智力成果所拥有的权利，以及政府的管理职责，并且政府必须积极行使这些职权。这是知识产权支撑强国、强军最直接和最有力的机制，是我国知识产权强国战略的应有之意。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

《中国教育财政》已收录入“中国知网”。文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院大楼四层（100871）

