北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2009 年第 5 期（总第 31 期）　　2009 年 5 月 22 日

“教育筹资机制创新”座谈会会议纪要

北京大学中国教育财政科学研究所　钟未平　毕建宏

联系《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》）的制定，2009 年 4 月 30 日，北京大学中国教育财政科学研究所在北京大学英杰交流中心举办了“教育筹资机制创新”圆桌座谈会。在座谈会上，来自财政学、法学和教育学等领域的著名专家、学者以及相关领域的实践者就高等教育发展模式与筹资策略、教育类税、教育债券、教育彩票和教育捐赠等与教育筹资机制创新有关的一些重要问题作了热烈而细致的研讨。本期简报根据座谈会的讲话内容整理而成。

本次座谈会的目的在于针对《规划纲要》中的重要教育财政问题，包括存在重大争议的问题，邀请来自不同领域的学者交流对话，集思广益。本简报旨在客观真实地反映与会者的讨论，其中观点并不必然代表本所的立场。

一、适应新的社会变革需要，转变高等教育发展模式

香港大学程介明先生提出，从全世界和整个历史发展的角度来看，高等教育原有的发展模式，包括高等教育财政模式，都已难以为继。因为社会的变化使得整个教育的功能发生了改变，高等教育也不例外。

总的来看，高等教育的规划有以下三种模式：第一，根据社会经济现状将高等教育做大、做好。即按照社会经济现状要求举办高等教育，同时预计社会的发展方向，将高等教育在现状不变的基础上扩大规模，提高质量。第二，配合预期的社会变化发展高等教育。即预计社会经济的变化，据此对高等教育进行相应变革，以适应这些变化。第三，超越预期发展高等教育。因无法估计社会未来的发展方向，高等教育不再追随社会经济发展的脚步，而是回到根本,让教育为社会的长远发展与人的终身培养打基础。

第二种发展方式，即高等教育发展配合社会经济的发展，是工业社会高等教育发展的模式。简单来说，这种模式下的人才培养，是希望高等教育培养出来的毕业生适应劳动力市场中相应的岗位。然而，事实上这种发展模式已经开始崩溃。中国内地是这样，美国、中国香港高等教育的发展更是如此。比如，对口就业的毕业生越来越少，工作中所需要的知识和技能在学校中却不曾学到的情况越来越普遍，转工转行也越来越频繁。试图把高等教育配套成为社会经济就业供应链条上的一环，这个思路已经越来越没有出路。另外，从工作本身来看，职业类型也越来越少，中间管理层正在慢慢消亡。在这种情况下，就业机会越来越少，与此同时创业机会却越来越多。所有新的行业、新的工作、新的收入都是来自于创业，是新的产业创造了工作机会。

在新的社会变革过程中，高等教育发展呈现出以下四个方面的新特点：（1）重建国家高等教育体系，扩大高等教育规模和打造几所世界一流大学；（2）加强私营教育部门，为私营部门重新定位和营造捐赠文化；（3）重新设计学生的学习，进行课程改革和拓宽学生学习经历；（4）日益国际化，包括院校国际化和参与国际竞争，即所谓离岸办学。

就世界各国高等教育发展经验来看，大众化阶段的高等教育发展不能仅仅依靠公共资金，还需要发展私立教育部门，推动私立高校的建立和发展。实际上，现今公私之间界限日益模糊，纯粹的公营学校和纯粹的私营学校都较少。常见的

情形是：一方面，公立学校中有私营的成份，包括自负盈亏课程、成人教育分部、私营的二级学院、在外国开办的离岸分校以及附属产业部门、一些竞争性拨款的项目、日常运营本身的一些商业行为等；另一方面，私立学校同样拥有公共资金支持的项目，包括私立学校可以争取公共部门的科研经费，其学生可以获得公共资金提供的助学金等。

在全世界范围内，根据高等教育私营部门的比重与地位，各国高等教育系统呈现出以下几种类型：（1）以私立为主；（2）以私立为主、公立大学是精英院校；（3）以私立为发展方向；（4）以公共资金间接资助私立学校；（5）鼓励公立学校争取更多的私人资源；（6）以公立为主、私立为精英院校；（7）公立部门逐步私营化；（8）以公立为主、逐步发展私立；（9）以公立为主、私立为辅；（10）保存公立优势、基本不发展私立。

除了发展私立高校，私营部门对高等教育的投入方式还包括学生家长为学生支付的学费、项目赞助、委托项目、研究成果出售、服务创收、捐赠和赞助等。另外，还有一些比较特殊的筹资方式，比如债券、彩票、招股、赌博等。

为了适应公私并举的高等教育新体系，政府的方针政策应进行相应调整，以容纳私立教育部门，积极鼓励引进私人教育资源。这包括：（1）尊重私营部门的伙伴地位；（2）建设良好的制度框架，让私营部门发挥积极作用；（3）积极为私营部门创造空间；（4）主动在决策层面容纳私营部门；（5）促进思想范式转变，正面对待私营部门；（6）主动模糊公私界线，一切以学生利益为重，一切以国家教育发展为重。

总之，从高等教育发展模式转变和其发展的资源策略来看，公共资金只是教育所需社会资源中的较小部分，只有调动起能够支持教育发展的所有资源，包括公共资金和私营部门资金，才能共同支撑起一个规模庞大的、由公立教育和私立教育共同构成的高等教育体系。

二、学习国际经验，创新教育融资机制

与会的财政学者回顾了上世纪90年代末关于4%问题的研究经历，指出当时在研究中主要关注两个问题：一是在政府的各项支出之中，教育支出同其他支出，比如与国防、交通等支出之间是否存在绝对的差别，以至于需要政府为其提供特

殊的待遇。研究结果表明没有什么不同。迄今为止，在世界各国对公共经费的安排上，除了社会保障支出以外，其它所有的公共支出都是没有任何差别的。二是融资机制问题，是否有必要为教育提供一种稳定的实行收支挂钩的财源，比如说单独设立教育税，实行专款专用或专税专用。研究结果也是不太可能。原因是如果设计一个专门的税种和教育支出对应的话，就无法保证收支之间正好相等，不发生矛盾。财政学者还提出，财政的一个重要特性就是其统筹功能，因此没有必要强调教育财源的专款专用。立足于今天，在讨论教育融资问题时，仍然需要看到，我国有关教育融资的大格局并没有发生变化：第一，教育融资的特性没有发生变化，即教育支出没有区别于政府其它支出的新特性出现；第二，政府主导教育的格局没有变化。有所变化的是，教育发展对整个社会经济发展越来越重要，并且，单靠政府来支持教育经费供给的局面无法维系。因此，当前探讨教育融资机制创新的主要着眼点应该是，如何获得政府一般性投入之外的补充性财源、非稳定性财源和非特别规范性财源，在其他各种教育融资机制中，应当把眼光更多地放在非公有部门、非国有部门和非公有制的财源上。

对于我国目前的公共教育投入不足问题，参会的财政学专家认为：事实上，我国公共教育支出占公共财政支出的比例是比较高的，但是因为我国财政支出占GDP 的比例太低，所以才导致公共教育投入实际经费的不足。有与会者认为，财政对于教育的支持应该等于财政努力程度乘以宏观税负，当前我国宏观税负较低，即使财政努力程度足够高，4%的目标也很难实现。并且，在现有财政支出结构下，减少其它部门投入，增加教育公共投入的可能性也比较小。另外，政府对各级教育的投入是有优先顺序的，公共教育投入首先考虑的必然是义务教育，其次才是高等教育。

有与会者指出，国际经验表明，除通过一般性财政收入支持教育外，各国政府还通过教育类税和教育非税收入等其他渠道专门为教育筹集资金。教育类税包括：印度和韩国政府专门开征的教育税，一些国家的地方政府开征的财产税和销售税。非税收入包括：土地及其他资源（林业、矿业等）收益、债券、彩票等。此外，私人捐赠不仅仅为教育事业提供资金支持，还起着促进体制和机制改革，引导公共资金流向的作用。以上国际比较研究对于我国教育筹资机制创新的启示是：（1）考虑教育类税问题，为教育提供更加稳定的财政支持；（2）统筹使用土

地及其他资源（资产、资本）类收益等非税收入，并在适当时机将非税收入纳入国家一般性财政收入，进而为教育提供更为充足的财政资金;（3）发行教育债券，解决教育资本性支出;（4）建立更加规范的教育彩票制度;（5）鼓励私人捐赠。

就设立教育税和发行教育债券的可行性而言，与会者间存有争议。

1. 关于设立专门的教育税问题。如上所述，有与会者从收支挂钩的可行性角度以及财政的统筹功能角度分析，认为没有必要单独设立教育税。也有与会者认为，在我国新的收支分类中，教育税（费）包括专项收入和政府基金，专项收入主要是教育费附加收入和地方教育附加收入。教育附加是在增值税、消费税和营业税三税的基础上“附加”征收的。值得注意的是，2009 年，生产型增值税改为消费型增值税，会导致教育附加收入的减少。可以考虑加强法律性和约束性，将教育附加直接命名为“教育税”，设定适当的税率，加大征收力度，使其专门用于公共教育支出的税种的地位更加巩固。

2. 关于教育债券的发行。有与会者根据自己的研究提出了修正后的“原始赤字黄金律规则”，即利息支出和财政性资本投资都可以通过借贷方式解决，这样教育支出、消费支出和社会养老保障资金缺口都可以用税收支付，以保持经济持续的高效率增长和整个宏观经济稳定。也就是说，在物质资本投资里头可以采用债券的方式融资，而在公共教育支出方面尽可能少用债券收入。而且，在我国发行教育债券面临三个难题:（1）从国际上来看，教育债券主要是由地方政府发行;（2）修改的预算法如果允许地方发行教育债券，那么如果地方依赖中央政府买单，是否会出现债务规模迅速扩大的局面？（3）如果由地方政府发行教育债券，在“上有政策，下有对策”的现实政策情境下，如何保障教育债券收入用于教育领域，而不被挪作他用？

三、发行教育彩票，为教育事业发展注入新的资金

相关方面的实践者和研究者从操作层面介绍了我国体育彩票和福利彩票的发行情况，并且讨论了未来我国发行教育彩票的可行性问题。

有与会者指出，目前，我国彩票的市场规模较小（非法彩票市场规模很大）。2007年我国彩票收入才突破了1000亿，相对于13亿人口，人均还不到100元（而一些发达国家，如新加坡，人均彩票收入达800多美金，相当于7000多人民币）。

从目前体育彩票和福利彩票的发行情况来看：截至2007年，全国福利彩票20年间筹集公益金809亿元，年均仅40亿元；截止2009年，全国体育彩票15年间筹集公益金812亿元，年均仅54亿元。与会者分析目前彩票市场规模较小的主要原因有：（1）产业政策在一定程度上制约了市场；（2）现有的发行能力受限制；（3）人才匮乏，导致彩票领域专业性不足，产品开发等问题都没有得到很好的解决。

有与会者认为，彩票年均收入太低，与巨大的教育经费需求相比是杯水车薪，所以是否发行教育彩票，需要进一步思考。也有与会者认为现有的彩票发行规模不能说明问题，教育彩票仍然大有作为。从国际经验来看，利用彩票作为融资渠道有很多成功的经验，尤其是发达国家如美国、英国和日本，在发行教育彩票促进教育融资机制的多元化、加大对教育的投资方面有很多借鉴之处。

从彩票管理体制上来看，我国目前是部门彩票制度，福利彩票归民政部管理，体育彩票归国家体育总局管理，财政部负责监管。根据法律和政策规定，原则上只有这两个渠道才能发行彩票，因此有与会者认为，如果为教育募集资金发行彩票的话，可取的做法是在现有的彩票体系内，尤其是在福利彩票内发行教育专项彩票，而不是另外再建一套体制，设立新的发行机构。

四、鼓励社会捐赠

与会者普遍赞成社会捐赠是一种需要给予政策扶持的、大有作为的教育筹资方式，应当加强研究和实践，使之有效支持教育事业的发展。与会者重点就高校基金会的筹资能力和设立捐赠配比基金进行了探讨，并有法学专家就完善捐赠法律法规进行了专门分析。

目前，在高等教育成本分担模式中，政府财政资金起主导作用，学生和家庭缴费是重要组成部分，另外，学校和教师通过科研、培训等方式创收也发挥重要作用。教育捐赠作为另一种教育筹资方式，有利于减轻高等教育对公共资金的过度依赖，缓解学生和家庭的学费压力，促进高等教育筹资多元化和高等教育发展。虽然我国高校教育捐赠与发达国家相比数量较少、比重较小、地位较低，但是教育捐赠的出现已带来了我国高校筹资的新格局，初显在高校建设发展、科学研究和人才培养中的重要补充作用。

1. 高校基金会

有与会者指出，自我国首个高校基金会——清华大学教育基金会于1994年成立以及一年后北京大学教育基金会相继成立后，在相当长一段时间内，仅有这两所大学有教育基金会。随着2004年国务院《基金会管理条例》的颁布，很多高等学校都成立了自己的教育基金会。到目前为止，据不完全统计，在国家民政部和省民政局注册的高校教育基金会约有50家。高校基金会的成立促进了高校筹资工作的规范化和专业化，是我国高校多元化筹资的体制创新和制度创新，适应了社会主义市场经济发展、高等教育财政体制改革和高等教育发展的需要。

以北京大学教育基金会为例。经过近十年的创业和积累，北大基金会近几年的筹款工作实现了高速发展，获得的社会捐赠逐渐成为继国家拨款、学校办学收入和产业上交收入之后的另一重要的办学资金来源渠道。据不完全统计，从1989年到2008年，北京大学接受到的社会捐赠达到21.07亿，其中大量是用在学生培养、教育科研和校园建设上。其它高校，如清华大学、浙江大学、南京大学等高校的基金会也都很活跃，为各自学校的发展发挥着非常积极的作用。

但是跟世界一流大学，特别是跟美国大学的筹款工作相比，我国高校基金会的差距确实还是比较大的。通过研究美国大学基金会的发展历程，可以发现，这些学校基金会的发展大多集中在1972年至今这三十多年的时间里，资金从几千万美金发展到几百个亿。当前，我国高校基金会面临着很好的发展机遇：（1）日趋有利的政策环境；（2）改革开放30年，国民经济的增长使得社会财富积累持续增长；（3）整个社会的慈善意识逐渐觉醒；（4）中国的国际展示度提高，境内外越来越多的企业和个人开始关注中国、关注中国的教育事业，愿意为中国教育事业捐款。因此，高校基金会应该抓住机遇，寻求更大的发展。

有与会者还提出，在社会捐赠资金筹集能力方面，不同水平的学校之间存在巨大差异，高水平大学拥有其他高校无法比拟的优势地位，可以筹集到大笔捐赠，但大部分高校的社会捐赠占其学校收入的比例实际很小，甚至微不足道，它们的募捐能力非常有限。还有与会者指出，与发达地区相比，薄弱地区的院校也很难募集到捐赠资金。与会者还强调，高校缺乏自主权也是影响高校争取社会捐赠、获得其它非财政性投入的重要因素。因此，应当改革高校内部管理模式，提高高校自身积极争取社会捐赠的意识。

2．设立配比基金

与会者还建议借鉴国外成熟经验，设立配比基金，促进各高校教育基金会筹资规模进一步扩大。配比基金可以由政府设立，成功案例是香港特区政府。2003年，特区政府为推动大学捐赠文化而推出“配对补助金计划”（配对基金），到目前为止，已完成了四轮、每轮均为10亿港元的配对计划：（1）第一轮配对计划从2003年3月6日开始实施，截止到6月30日，配对比例为1：1，每所大学下限为4500万元，上限为2.5亿，共募集捐赠13亿港币；（2）第二轮配对计划实施期限为2005年8月1日至2006年2月28日，配对比例有所细化，首期4500万（最低款额）配比比例为1：1，余额采用“先到先得”的办法，按2:1给予配比，每所大学上限仍为2.5亿，共募集捐赠19亿港币；（3）第三轮、第四轮配对方法和第二轮一样，时间分别是2006年6月1日至2007年2月28日、2008年1月1日至2009年2月28日，两轮分别募集捐赠16亿和21亿港币。经过四轮配对计划的实施，10所参与配对基金的院校共筹得捐赠近70亿港元，加上配比40亿港元，共获得约110亿港元的资金支持。

配比基金还可以由个人设立，如香港大学何鸿燊校友挑战计划，每年1亿的等额配比资金，连续捐赠五年（2005-2010年）；2006年，浙大校友段永平、刘昕夫妇和丁磊向浙江大学捐赠2000万美元设立等额配比基金，从2007年开始，每半年配比一次。截止2008年12月，已经实行四批配比，共为257个捐赠项目等额配比资金约9200万元人民币。

这些成功经验说明，配比基金是促进社会捐赠和高校筹款的双向激励机制，是高校教育筹资机制的重要创新。有与会者建议我国政府应尽快为教育捐赠设立政府配比基金，发挥政府资金的杠杆作用，提高政府资金效益，引导社会资源合理流向教育领域，为高等教育的发展提供资金支持。但是，也有与会者提出，我国地区之间、高校之间筹款能力差距很大。比如，2007年，全国高校接受的28亿元捐款收入中，东部地区就占21亿，超过了2/3。如果财政按照一定比例进行配比，可能会出现接受捐赠越多的学校获得的配比资金越多的情况，尽管会在一定程度上刺激东部地区高等教育的发展，但可能会产生新的不均衡。为此可以考虑三个措施：一是分地区、分档，即捐赠收入多的学校，其配比比例要适当下调；二是实行累退比例，即捐赠越多配比比例越低；三是在全国范围内统筹配比资金，考虑绩效的因素，以及对中西部地区转移支付的因素。另外，与会者指出，在配

比资金用途问题上，财政配比资金的性质如何界定，是否属于财政拨款，其用途是否与捐赠资金捆绑使用，由谁来安排？这些问题都需要进一步的研究。

3. 完善法律法规建设，培养捐赠文化

法学专家介绍了企业捐赠方面法律规定的新变化:企业发生的公益性捐赠支出占年度利润总额12%以内的部分给予在计算应纳所得税额时扣除。这一规定包括两个变化：一是由原来的“应税所得额”改为“利润总额”；二是免税比例从过去的“3%”改为“12%”。因此我国关于企业捐赠的法律制度已经相对完善，但是在个人捐赠方面的法律法规还存在较多问题和不足。

在个人捐赠法律规定方面，世界各国的共同做法是：（1）严格限定可以为捐赠者带来税收优惠的慈善组织或公益组织；（2）向不同类型组织的捐赠，税前扣除比例也不同；（3）允许递延扣除；（4）免税的凭证由官方机构统一提供。

我国关于个人捐赠税前扣除的规定主要是在个人所得税法及财政部、国家税务总局出台的一些部门规定中。基本规定是:个人将其所得捐赠到教育部门或其他公益事业，按照国务院有关规定从应纳所得税中扣除，而我国目前扣除的比例为不超过应纳税所得额的30%。个人捐赠税收扣除的相关规定可以概括为五个方面：（1）个人对教育或其他公益事业捐赠的扣除比例为30%；（2）个人向特定领域的捐赠可以全额扣除，如对农村义务教育的捐赠；（3）个人向特定组织的捐赠可以得到全额扣除，如向宋庆龄基金会的捐赠；（4）对公益事业的范围有明确规定；（5）对特定事项、突发事件的捐赠可以得到全额扣除。我国个人捐赠法律存在如下几个问题：（1）缺乏统一、完善的税收优惠政策体系，全额扣除只是针对一些特定的组织和领域；（2）受惠范围有限；（3）现行的税收扣除程序过于复杂；（4）排除了递延扣除的可能，即当年超出的部分不能向后递延；（5）排除了直接捐赠的可能。

就完善我国个人捐赠税收优惠制度而言，可以考虑两个方面:一是从宏观的角度，遵循税法的基本原则，严格贯彻税收法定主义；二是努力实现税收公平，不因受赠对象不同而扣除比例不同。具体建议如下：（1）要清晰界定可以为捐赠者带来税收优惠的非营利组织或公益组织；（2）适当扩大相关非营利组织的范围；（3）要实现递延扣除制度；（4）扣除比例要适当调整，不能仅仅有 30%或 100%两档，应在 30%-100%之间考虑有其他的比例；（5）规范实物捐赠制度，

界定不同实物捐赠的价值评估问题；（6）规范捐赠的程序。

五、解决农民工子女教育的第三条道路——民办非营利学校

南都基金会的与会者提出了解决农民工子女入学的第三条道路——民办非营利学校。

在农民工子女教育问题上，目前的现状是，以流入地政府和公立学校为主（即通常所说的“两为主”政策）解决农民工子女免费义务教育的承诺至今未能实现，而市场上应运而生的民办学校还存在诸多问题：一方面，质量较高的私立学校因为投资高，所以收费也高，大多数农民工子女的家庭无力负担；另一方面，大量的打工子弟学校基本上是四“低”——低投资、低收费、低薪酬、低质量。

面对这种情况，南都基金会正在探索第三条道路，即资助建立民办非营利的新公民学校，动员民间公益捐赠以弥补政府公共投入的不足和市场的失灵。南都基金会的创新做法主要有以下方式：（1）实行改制，即赎买私人营利学校，将学校改制为非营利农民工子女学校；（2）为举办较好的非营利职业学校提供资金支持，复制其模式，为农民工子女提供优质教育；（3）与政府合作举办农民工子女学校，由政府提供一部分资金和土地，南都基金会提供管理服务及其所需资金。

本次座谈会特别感谢以下发言学者和专家（按姓氏笔画顺序）：

王薛红　北京大学中国公益彩票事业研究所 执行所长

邓　娅　北京大学教育基金会 秘书长

石忠诚　中国国际民间组织合作促进会 高级顾问

刘剑文　北京大学法学院 教授

邬健冰　世界银行东亚及太平洋地区人类发展部 首席教育专家

陈中原　中国教育报 主任记者

孟东军　浙江大学西部发展研究院 副教授

贾　康　财政部财政科学研究所 所长

徐永光　南都公益基金会 秘书长

高培勇　中国社会科学院财政与贸易经济研究所 副所长

郭庆旺　中国人民大学财政金融学院 院长

唐万宏　南京师范大学财务处 处长

程介明　香港大学 校长资深顾问

上期回顾

2009 年第 4 期（总第 30 期）

新形势下的高等教育发展趋势

摘要：联系《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的制定，北京大学中国教育财政科学研究所于 2009 年 4 月 30 日举办了圆桌座谈会，就新形势下的“教育筹资机制创新”进行了研讨。本文为香港大学校长资深顾问程介明先生在座谈会上所作发言的整理稿。程介明先生从世界社会经济深刻变革下高等教育发展模式转变这一宏大背景出发，就规模扩大阶段的高等教育筹资问题提出了许多富有洞见的分析和建议。征得程先生同意，我们特刊发此文，以飨读者。

新书快报

王蓉：《公共教育解释》，中国财政经济出版社，2009 年 3 月版。

简介：该书汇集了作者近年来对于教育经济学基础理论问题和中国教育现实问题的思考成果，本书的特色主要体现在三个方面：第一，对于公共教育问题提出了新的分析视角，对于既有的理论工具进行了综合性的、批判性的审视；第二，在对于既有理论分析的基础上，提出了一个新的分析框架，即“新人力资本理论”；第三，提出了一个整合性的国家与公共教育关系的分析框架。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1200 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：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学 17 楼 201 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183