

制度创新:公共财政资助民办高等教育发展的路径

曾小军

(广州大学公共管理学院,广东广州510006)

摘要:我国民办高等教育财政资助的政策法规可操作性不强,存在较大的制度创新空间。因此,政府应积极探索财政资助的制度创新路径,通过分级问责制度创新,明确中央政府与地方政府的财政资助职责;通过直接资助制度创新,加大对学校与学生的资助力度;通过间接资助制度创新,提高在税收、金融、土地和捐赠等方面的资助成效。

关键词:民办高等教育;民办高校;公共财政;财政资助;制度创新

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2014.00.018

我国虽然颁布了一系列法规政策明确应通过财政资助的手段扶持民办教育的发展,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也有关于公共财政资助民办教育的规定,但这些法规政策条款大多是原则性的规定,缺乏有针对性的实施细则,使得有关民办教育公共财政资助的法规政策缺乏可操作性和强制性,在现实中得不到有效落实,存在较大的制度创新空间。有研究者比较系统地指出了已有制度规范的问题所在:“一是已有涉及对民办教育财政资助的法律条款过于笼统,缺乏强制性与可操作性,也缺乏政策执行不力时的问责规定;二是没有明确中央政府与地方政府在民办高等教育公共财政资助中的分权及职责划分;三是只规定了税收优惠等方面的间接资助,没有通过制度规范明确对民办高校的直接资助;四是缺乏对非营利性民办高校和营利性民办高校分类财政资助的相关规定。”^①基于这些问题,政府应积极探索公共财政资助的制度

创新路径,真正发挥政府公共财政资助在引导、扶持民办高等教育发展中的作用。

一、分级问责制度创新路径

政府间分级财政责任分工具有理论依据。财政联邦主义理论(the theory of fiscal federalism)强调要依据财政能力大小来划分中央政府与地方政府的财政责任,防止出现“有责任、无财力”的现象。奥茨在论述“财政联邦主义”时提出了财政分权定理,强调“越是低层次政府,越容易了解和处理当地居民对公共服务的诉求;下放公共财政责任能够提高低层次政府的责任心,发挥地方政府的革新精神,利于当地居民对地方开支和地方官员的监督。”^②因为高等教育兼具全国、地方两种公共产品属性,所以应由中央政府与地方政府共同承担财政责任。综合来看,高等教育财政由中央与地方政府共同负担是符合理论要求的。现

收稿日期:2013-12-27

在线优先出版日期:2014-06-30

基金项目:教育部人文社科研究青年基金项目(11YJC880155);广东省哲学社会科学“十二五”规划青年项目(GD11YJY06);广东高校优秀青年创新人才培养计划项目(wym11098);广州市教育科学“十二五”规划项目(11A149)

作者简介:曾小军,男,湖南邵阳人,副教授,管理学博士,研究方向:教育经济与管理。

①方芳、王善迈:《我国公共财政支持民办高等教育研究》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2011年第5期,第23-29页。

②Oates, Wallace E, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 1999, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.

实中,我国公办高校一般实行中央政府与地方政府两级管理,与此相应的财政资助体系也由中央、省、市三级财政资助主体构成。与公办高校不同,我国民办高校一般归省级地方政府管理,因此民办高等教育公共财政资助应主要以省级政府为主,中央政府以财政转移支付的方式对落后地区或弱势学校进行扶持,以体现公共财政资助的效率原则与公平原则。在明确财政资助主体的基础上,应通过制度的规范,把民办高等教育公共财政资助专项资金列入地方政府财政教育预算,并实行问责制。把地方政府对民办高等教育财政资助的力度与成效作为考核地方政府政绩的一个重要指标,提高地方政府积极推行制度创新的动力;同时应完善中央政府的财政转移支付制度,在对地方经济发展状况作出科学分析的基础上,确定中央拟实施财政转移支付、扶持民办高等教育发展的目标地区或学校,并把财政转移支付资金列入年度高等教育经费资助预算,体现资助的规范性与持续性,保障政府公共财政资助对效率与公平的政策诉求。

二、直接资助制度创新路径

各级政府应积极通过制度创新,以政策、法规的形式明确对民办高校进行直接资助的内容与形式,切实提高直接资助的成效。

1. 明确“综合定额+专项资助”的资助模式。我国已有的政策法规未对民办高校资助的强制性加以规定,也没有明确资助的具体数额,使得已有的制度规范可操作性不强,在现实中很难得到较好的落实。我国政府目前对公办高校的财政资助主要采用“综合定额+专项资助”这一拨款模式。“综合定额”是由拨款机构在根据学生的不同层次和不同类别制定生均教育经费定额标准的基础上确定财政拨款的一种方式。政府对公办高校“综合定额”财政资助的额度范围一般是生均6000元~8000元人民币。^①

目前各级政府对民办高等教育的直接资助主要以专项资助为主,缺乏“综合定额”,使得公共

财政资助没有形成一个稳定规范的资助体系,与公办高校的资助相比,民办高校得到的资助数额少且不稳定。如广东省2010年生均预算内教育事业费支出普通高校为11200.22元(不包括学费),^②已接近许多民办高校的收费水平。如果有政府的财政支持,民办高校将可以收取更低的学费,减轻学生负担,从而提高民办高校的吸引力。因此,政府应通过制度创新,明确对民办高校的“综合定额”资助制度,把非营利性民办高校纳入“综合定额”的资助范畴。譬如浙江《绍兴市民办教育补助办法》(绍政办发[2010]99号)规定:“民办高校按在校学生数实行公用经费补助,标准为本科生每生600元/年,比上年新增学生按800元补助;专科、高职院校每生300元/年,比上年新增学生按400元补助。”^③地方政府可以根据地方财政实力,以生均500元为起点,以低于或等于公办高校生均定额标准为上限,对办学历史长、公益性强的非营利性民办高校进行资助,以扶持发展一批高水平的民办高校。

专项资助则可分为竞争性专项资助与非竞争性专项资助两种,不同种类资助项目的对象应有所不同。例如,政府对大学教师的科研项目资助,就可以采取竞争性资助的形式,面向所有高校教师,使民办高校的教师也有同等竞争的机会;也可专门设计针对民办高校的科研资助项目,面向所有民办高校在职教师,采用竞争性拨款的方式,鼓励教师之间展开竞争,促进教师提高科研水平。另外,要制定民办高校教师社会保障补偿制度,采用非竞争性的拨款方式,面向非营利性和准营利性民办高校所有在职教师,将其社会保障纳入事业单位保险序列,使民办高校教师按照事业单位职工相同规定参加社会保险,由民办高校负责办理,当地财政给予一定比例的补贴,使其享有与公办高校教师类似的三险一金。具体来讲,可以建立政府、学校和个人社会保险费用分担机制,鼓励各级政府用民办教育发展专用资金为民办高校教师发放津贴、购买补充商业保险或建立教师年金制度,逐步提高教师的收入水平,使民办高校教师

①周朝成:《私立(民办)高等教育发展的政府经费资助政策比较》,《浙江树人大学学报》2007年第1期,第13页。

②张铁明:《中国民办教育的财政贡献及政策建议——以广东省的民办教育现状及政策创新的实证为例》,暨南大学出版社2012年版,第107页。

③吴华、胡威:《公共财政为什么要资助民办教育》,《北京大学教育评论》2012年第4期,第43-55页。

的收入和社会保障水平达到与公办高校教师类似的水平;还要完善民办高校教师工薪和社会保险制度,合理制定本地区教师最低工资制度和学校教职工人员费用占年学费收入的比例并将其列入审计内容,使学校必须按照不低于学费提高幅度的程度不断提高教师的收入水平。^①此外,还可制定民办高校教师专业化发展专项资助制度,使所有民办高校的在职教师均能享有与公办高校教师类似的学历进修、学术交流和在职培训等方面的资助。

2. 制定面向学校的直接资助制度。2013年12月,“非营利性民办高校联盟”在国家教育学院举行了成立大会。国家教育部副部长鲁昕出席会议并明确表示教育部会积极支持联盟的发展,促进民办高校分类管理、树立典型,引领民办高校向非营利性方向办学。在此背景下,面向民办高校的直接资助对象应以实施学历教育的民办普通高校为主,政府应设计好民办高校专项财政拨款方案,体现绩效原则,加大对那些办学质量好、积极承担社会公益责任的非营利性民办高校或准营利性民办高校的资助力度,从而发挥公共财政资助的导向作用,引导已有民办高校积极向非营利性方向转变。目前,北京市、上海市、浙江省等地方政府在这方面已经作出了示范。譬如,北京市自2007年开始实施“民办高等教育发展引导性项目”资助计划,每年拿出1000万元左右的资金支持部分发展规范、办学有特色的民办高校,加快实验、实训基地建设步伐,增强教育教学改革创新能力,提升安全稳定保障水平。^②上海市自2005年以来,对各级各类民办教育的投入累计接近7亿元,2009年市级财政拨付民办高校各专项扶持资金达到9400多万元,2010年市级财政扶持资金大幅扩增,主要用于促进民办高校的内涵发展。^③而浙江省宁波市对民办教育的资助则主要是通过“将财政资金按一定标准直接划拨给民办学校,通过降低民办学校办学成本体现政府对民办教育的扶持政策。”^④

从我国台湾地区的经验来看,台湾地区自2004年开始,通过“奖励大学教学卓越计划”使私立大学获得了与公立大学同等竞争政府资助的地位,有效提升了私立大学的教学品质和竞争力。2004年台湾地区教育主管部门颁布的《2005年~2007年度私立大学校院整体发展奖励及补助审核作业原则》提出要提高办学绩效占奖励的比例;2012年修正通过的《奖励私立大学校院校务发展计划要点》则明确规定了“以办学绩效指标为主,以办学特色指标、计划可行性指标等为辅”的私立大学奖励制度。

由于重点扶持主要依据“绩效”进行拨款,因此政府应制定明确的绩效评价标准。为此,可以借鉴日本政府资助私立高校的经验,把“倾斜分配率”引入政府公共财政资助运作机制当中。根据民办高校年度“倾斜分配率”的多寡,动态调整重点扶持的对象和力度。“倾斜分配率”的计算包含三个指标:一是注册学生数和毕业学生数的比值;二是学生和专职教师的比值;三是教学研究(设备费)和学杂费的比值。建议各比值的权重分别占50%、20%和30%。^⑤通过引入绩效考评因素进行竞争性资助,将拨款资助与办学绩效评估有机结合起来,有利于民办高校增强改善办学效益的动力,争创一流,进而建设一批高水平的民办高校。

3. 制定面向学生的直接资助制度。目前民办高校学生仍在资助方面遭受政策歧视,无法享有与公办高校学生同等的资助。据调查,“公办高校与民办高校的学生获得助学贷款的比例分别为7.79%和1.17%,获得奖励学金的机会分别为56.6%和11.0%,由中央和地方政府拨出的对经济困难学生的补助专款,民办高校所获得的比例更是微乎其微。”^⑥因此,政府应制定针对民办高校学生的直接资助制度,使民办高校学生能够拥有与公办高校学生同等的机会。由于民办高校学生承受的学费压力较大,政府应完善资助机制,扩

①张铁明:《中国民办教育的财政贡献及政策建议——以广东省的民办教育现状及政策创新的实证为例》,暨南大学出版社2012年版,第159页。

②沈晓慧:《北京市民办高校政府财政资助机制探索》,《北京城市学院学报》2011年第1期,第15-19页。

③胡卫、张继玺:《新观察:中国教育热点透视2010》,上海人民出版社2011年版,第205-207页。

④吴华、胡威:《公共财政为什么要资助民办教育》,《北京大学教育评论》2012年第4期,第43-55页。

⑤邱小健、毛莉、张鹏等:《我国政府财政资助民办高等教育的路径选择》,《理工高教研究》2010年第10期,第9-13页。

⑥邱小健:《政府财政资助民办高等教育的范畴及模式》,《浙江树人大学学报》2011年第7期,第7-11页。

大助学金与奖学金的范围和力度,减轻贫困生的压力。如四川成都市政府规定,民办学校学生同等享受公共财政对家庭经济困难学生的资助和优惠政策;陕西省政府规定,全省高校包括民办高校、独立学院都要严格按照国家和省级有关规定,从教育事业收入中定额提取6%的家庭经济困难学生资助金,用于学费减免、勤工助学、校内无息贷款、校内奖助学金和特殊困难补助等支出。^①针对国家助学贷款还没有在民办高校全面展开的现状,政府应完善国家助学贷款制度,制定具有强制性的贷款及还款规定,通过贴息和担保等方式,降低贷款风险,鼓励银行推行面向民办高校学生的助学贷款,使民办高校的贫困生也能享受国家助学贷款。

此外,地方政府还可尝试实施面向民办高校的教育券(education voucher)制度。自美国著名经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)1955年提出教育券理论以来,许多国家都在实施教育券制度,以期提高政府公共财政使用的效率。如美国、澳大利亚和芬兰等国目前正在推行高等教育财政资助改革,实施高等教育券制度,并取得了一定的成效。

借鉴国外的经验,我国应以省级政府为主,率先在经济发达地区尝试实施面向民办高校的高等教育券制度,明确评估标准,体现弱势补偿原则,加大信息公开力度,凡是达到政府评估标准以上的民办高校均可获得资助,学生到这些学校就读的学生可获得政府的教育券资助。同时,制定去评估分数高的民办高校就读可获得面值更高的教育券制度以及贫困生可以获得面值更高的教育券制度,从而提高政府公共财政资助的导向性、公平性与实效性,通过教育券制度的推行实现政府干预公平目标与效率目标的统一。

三、间接资助制度创新路径

对民办高校的间接资助制度创新主要集中在税收、金融、土地和引导社会捐赠等方面。在税收优惠方面,由于目前关于民办高校的税收优惠政策主要基于民办高校非营利性的假设,并不符合

现实情况,导致政策虚置或无法落实的情况比较普遍。从现实情况来看,税收优惠已经成为民办高校举办者、管理者最为迫切的政策诉求。因此,政府应积极进行制度创新,制定适合分类管理机制运行的税收优惠方案。

有研究者指出,“非营利私立教育等社会服务机构本身享有法定的免税待遇,向机构捐赠的纳税人享有法定的税后扣除待遇;而营利性教育等社会服务机构要依法纳税保障消费者的合法权益,这是国际上通行的一个基本行为规则或法制原则。”^②因此,应基于捐赠办学免税及投资办学依法征税的原则进行制度创新,使营利性民办高校、非营利性民办高校和准营利性民办高校在营业税、土地使用税和契税等方面享有不同的优惠政策,通过税收分类制度创新,引导、鼓励民办高校分类发展。

譬如,通过制度规范,明确非营利性民办高校提供学历教育所获得的学费收入、公共财政资助收入、经营服务项目收入用于学校办学的,免征营业税与企业所得税。由于非营利性民办高校享有与公办高校类似的免税待遇,现阶段还需要对营利性与准营利性民办高校制定相应的税收优惠政策。例如在耕地占用税、城镇土地占用税、契税、房产税、营业税和增值税等方面对民办高校实施分类优惠。由于营利性民办高校被定性为企业法人,因此在企业所得税方面要积极进行制度创新。具体来讲,在税基方面,对营利性民办高校公益性教育活动获得的收入以及继续用于教育教学活动的收入,应予以免税;在税率方面,可参照国家对高新技术企业15%的税收优惠税率征收,或者在此基础上继续减半,以吸引民间资本进入教育领域。对于新建营利性民办高校而言,可采取综合性优惠政策,基于“三免三减半”的税后优惠,即自办学取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,第一年至第三年免征企业所得税,第四年至第六年减半征收企业所得税。^③对捐资举办的民办高校、出资人不要求取得合理回报的民办高校或要求取得合理回报的民办高校,应通过制度来明确这些类型的民办高校其办学结余都应免征企业

①谢锡美:《政府公共财政支持民办教育发展的政策创新》,《教育发展研究》2009年第15-16期,第30-34页。

②邵金荣:《非营利组织与免税——民办教育等社会服务机构的免税问题》,社会科学文献出版社2002年版,第247页。

③刘建银:《公共财政支持民办学校的政策体系:基于分类管理视角的分析》,《教育科学》2011年第12期,第1-6页。

所得税。

需强调的是,应通过制度规范,明确非营利性民办高校享有与普通公办高校同等的税收优惠政策;准营利性民办高校也可享受类似的税收优惠,但与非营利性民办高校相比,应体现一定的差异,从而发挥税收优惠政策的导向作用,引导准营利性民办高校向非营利性民办高校转变。

如天津市就通过制度创新,明确了支持民办学校向非营利性方向发展的政策导向。《天津市民办教育促进条例》(2011年)明确规定,对捐赠办学或者放弃剩余索取权的民办学校给予与公办学校同等的优惠政策。浙江温州市根据民办学校属性不同依法落实相应的税费优惠政策:登记为民办事业单位法人的民办学校依法享有与公办学校同等的税费优惠政策;登记为企业法人的民办学校,提供学历教育劳务所得的收入,免征营业税,企业所得税由税务部门先征缴后再予以返还地方所得部分,该项税收优惠政策每所学校享受五年。^①当前尤其需要在税收优惠方面清理对民办教育的歧视政策,这方面广东广州市提供了典范。广州市在民办高校税收优惠方面严格执行《民办教育促进法》及其实施条例中关于公办、民办高校享受同等税收优惠待遇的规定,使该市民办高校获得了免除企业所得税的政策优惠。

在金融方面,为保障高等教育财政的公平性,一是可加大对经济落后地区民办高校的信贷优惠力度,制定专门的金融优惠政策,以吸引民间办学资金流向对高等教育需求更为迫切的落后地区,从而改善我国高等教育分布过于集中在东南沿海等经济发达地区的现状,促进高等教育地域分布结构的完善。二是可通过制度创新,明确对办学公益性突显的非营利性高校或准营利性高校的贴息信贷制度或免息信贷制度,允许民办高校用非教学资产及收费权进行质押、抵押贷款,引导鼓励银行主动向民办高校放贷,从而化解民办高校办学的资金困境,提高民办高校办学的积极性。三是可“鼓励保险公司增设民办学校办学保险、受教育者学费保险和学校责任事故保险等险种;政府在购买学校责任险时,应使民办学校享有与公

办学校同等的待遇。”^②四是可在拓展民办高校融资渠道方面进行制度创新,赋予民办高校通过资本市场筹措办学经费的权力。在这方面,一些地方政府提供了典范。如辽宁省提倡并鼓励社会基金组织为民办学校提供贷款担保,鼓励信托机构利用信托手段筹集资金支持民办学校的发展;^③黑龙江省、重庆市和江西省提出鼓励金融机构向民办学校投放灵活多样的信用贷款;贵州省和云南省提出推动教育投融资机制改革,建立引资办教和银校合作机制,贵州省甚至吸引国内外资本向该省教育领域聚集;浙江省则根据本省经济特点,设计有效载体,拓展融资渠道,鼓励企事业单位和个人出资、捐资,共同投资,扩大学校资本金,实现集约办学。^④

在土地优惠方面,对于民办高校的新建用地或扩建用地,应执行与公办高校类似的土地优惠政策,按照公益用地优惠标准对民办非营利性高校或准营利性高校进行财政资助,免收土地出让金和集体土地流转收益金,并使民办高校在城市基础设施配套费等各种建设规费方面享有与同级同类公办高校类似的减免优惠。在这方面,目前已有一些颇具代表性的地方政府制度创新。如北京市规定“新建、扩建民办学校,政府有关部门应当按照公益用地及建设的有关规定给予优惠”;云南《昆明市突破性发展民办教育整体推进工作意见》(昆办发〔2009〕12号)规定:对“民办学校新建、改扩建需要征用土地的,可采用行政划拨方式提供土地使用权,只要用途不变,土地可以无限期使用;也可以按政府零收益的方式实行土地协议出让,并按照‘收支两条线’管理办法先缴纳土地出让金,再申请免缴。”^⑤

在引导社会捐赠方面,从国际比较视野来看,社会捐赠是西方私立高等教育比较发达国家办学经费的重要来源,这些国家注重通过教育捐赠法律法规的完善,提高教育捐赠激励与导向的力度。如美国等发达国家颁布的遗产税法,通过高额的遗产税促进教育捐赠的增长,因为遗产如果捐赠给教育机构就可以无限制地免收遗产税。此外,

①吴华、胡威:《公共财政为什么要资助民办教育》,《北京大学教育评论》2012年第4期,第43-55页。

②张铁明、王志泽:《中国民办教育法治及制度建设》,广东高等教育出版社2010年版,第260页。

③⑤杨东平:《2020:中国教育改革方略》,人民出版社2010年版,第186-187页。

④杨东平、柴纯青、黄胜利:《中国教育发展报告(2012)》,社会科学文献出版社2012年版,第54页。

发达国家的企业捐赠金额如果超过税法规定的比例,可以结转到下年所得税前抵扣,这等同于提高了捐赠的税前扣除比例,极大地推动了企业捐赠的积极性。有研究者指出,“制定社会公益组织资格标准和免税资格认定标准,加大对鼓励公益慈善捐赠的税收优惠力度,制定具体鼓励和规范社会力量捐资兴办公益事业的专门法律,是我国鼓励捐资办学之根本和关键所在。”^①因此,我国也应在教育捐赠立法方面进行制度创新。譬如制定专门的《教育捐助法》,确立免税资格认定标准,弥合税法与行政法规之间的冲突,允许个人和

企业的教育捐赠全部可以在所得税之前抵扣。同时还可借鉴美国的做法,适时开征遗产税与赠与税,形成遗产捐赠教育的激励机制,明文规定对非营利性民办高校进行捐赠可以享受免税待遇,从而引导社会捐赠资金流向非营利性民办高校。此外,还可加大对非营利性与准营利性民办高校捐赠的激励力度,通过捐赠类型的多样化、捐赠渠道的多元化、捐赠程序的简洁化和捐赠经费使用的透明化等途径提高社会捐赠的效用,并通过基金冠名、校舍冠名、媒体宣传和政府奖励等举措提高捐赠者的积极性。

Institutional Innovation: Path of Public Financial Assistance for Non-governmental Higher Education

ZENG Xiaojun

(Public Administration School of Guangzhou University, Guangzhou, Guangdong, 510006, China)

Abstract: The operability of financial aid policy for non-governmental higher education in China is poor and there exist significant scopes for institutional innovation. Therefore, the government should actively explore the path of institutional innovation for financial assistance: through the innovation of classified accountability system to clear the financial support responsibilities for the central and local governments; through direct financing system innovation to increase support for the institutions and students; through indirect financing system innovation to improve the aid efficiency in tax, finance, land, and donation.

Key words: non-governmental higher education; non-governmental institutions of higher learning; public finance; financial assistance; institutional innovation

(责任编辑 毛红霞)

^①邵金荣:《公益组织认定与社会公平正义——构建科学发展民办教育等公益组织和事业的法制》,中国社会科学出版社2010年版,第55页。