

高质量教育体系建设的 经费投入保障思考与建议

庞丽娟 杨小敏
(北京师范大学, 北京 100875)

摘要: 建设高质量教育体系, 是新时代中国特色社会主义现代化建设重大战略布局的教育新部署。其本质是教育领域综合改革的深化, 总体要求是系统化整体提升。核心在质量, 目标在提升, 重点在体系, 关键在经费投入保障。着眼于 2035 年远景目标, 着重于第十四个五年规划, 未来教育经费投入要以教育领域供给侧结构性改革的深化和成本分担主体多元化与方式合理化为基本路向, 谋求与高质量教育体系建设相适应的经费投入体系。以教育经费投入的结果为导向, 系统化建设相应的约束机制、激励机制、引导机制。在重点举措上, 坚持按照财政性教育经费占 GDP 的 4% 及以上进行分解施行并持续提高, 针对性出台社会资金支撑教育的正向激励办法, 健全以教育类型细分为基础的动态学费制度, 以项目设计拉动新增教育经费向战略重点倾斜。

关键词: 高质量教育体系; 经费投入; 政策路向; 保障举措

中图分类号: G649.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2021) 08-0003-11

改革开放以来特别是党的十八大以来, 教育领域综合改革不断深化和经费投入力度持续加大, 我国教育事业取得了举世瞩目的成就, 为经济社会的改革提供了持续动力。站在社会主义现代化强国建设的新起点, 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》) 首次明确提出“建设高质量教育体系”并进行总体安排与部署。以教育强国建设引领、支撑和服务现代化强国建设, 教育事业高质量发展面临新的目标任务要求, 也更加依赖以国家经济实力为基础的经费投入, 特别是基于政

府财力的财政性经费投入。那么, 未来一个时期, 在我国教育经费投入的总体格局下, 建设高质量教育体系, 经费投入的保障面临怎样的挑战? 需要采取何种有效举措? 本文着眼于 2035 年远景目标, 着重于第十四个五年规划期间经济社会重大战略的实施, 阐述高质量教育体系建设目标任务与经费投入需求, 历史性地分析既有教育经费投入的总体格局与存在的主要问题, 立足新时代社会主要矛盾和基本国情进行未来教育经费投入基本路向的总体研判, 进而提出支撑高质量教育体系建设的经费投入保障政策举措。

收稿日期: 2021-07-20

作者简介: 庞丽娟, 女, 教授, 北京师范大学教育学部、中国教育政策研究院, 主要从事教育政策和学前教育研究; 杨小敏 (通讯作者), 男, 副教授, 北京师范大学教育学部、中国教育政策研究院, 主要从事教育政策和财政研究。

一、建设高质量教育体系的目标任务与经费需求

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，为党育人、为国育才，教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加凸显，建设高质量教育体系成为教育优先发展新的战略要求，新的目标任务对经费投入保障提出了新需求。

（一）作为国家战略重要支撑，高质量教育体系建设的目标任务

中国特色社会主义现代化是通过一系列国家战略展开的，党的十三大确定了“三步走”总体战略，十八大进一步提出“五位一体”总体布局并历经四次全会形成“四个全面”战略布局，^[1]再到十九大提出新时代中国特色社会主义思想和基本方略。在经济社会发展的不同历史阶段，一些重大的战略相继得以部署和实施，如改革开放之初的先发展沿海后发展内地的“两个大局”区域发展战略，^[2]1995年6月《中共中央 国务院关于加速科学技术进步的决定》首次提出并持续实施的“科教兴国战略”，2003年《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》首次明确提出实施的“人才强国战略”，以及十八大以来确定实施的“创新驱动”“制造强国”“乡村振兴战略”“区域协调发展”“应对人口老龄化战略”，等等。它们是在中国特色社会主义现代化建设“三步走”总体战略推进中演进形成的战略体系。以人民为中心、以人才为根本是其总体特征，通过对国民素质的整体提升、各行各业各级各类人才的培养以及人力资源的开发，进而全面提高人力资本水平。优先发展教育既是社会建设的重要内容也是经济社会改革发展至关重要的战略支撑。

展望2035年，基本实现社会主义现代化，对教育的要求是总体实现现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到21世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。“建设高质量教育体系”，即要准确把握全

面建设社会主义现代化的新形势对加快教育现代化提出的新使命，准确把握经济社会发展新阶段对教育资源供给提出的新需求，准确把握新发展理念对加快转变教育发展方式提出的新任务，准确把握新发展格局对增强教育服务能力提出的新要求，建设高质量教育体系，加快建设教育强国。^[3]

作为开启新征程的第一个五年，教育事业改革发展何以开好局、起好步、谋好篇？《建议》在今后五年经济社会发展主要目标之一的“民生福祉达到新水平”中明确提出“基本公共服务均等化水平明显提高，全民受教育程度不断提升”。从建设高质量教育体系的内容看，涉及整个国民教育系统的各级各类和方方面面。《建议》强调了基础教育的公益性，职业教育注重人力资本投资，高等教育分类建设，民族教育补短板，民办教育规范化，终身教育学习化。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在推进基本公共教育均等化、增强职业技术教育适应性、提高高等教育质量、建设高素质专业化教师队伍、深化教育改革五大维度的若干方面提出了要求。结合《中国教育现代化2035》和教育事业历次五年规划（计划）目标任务，“十四五”时期教育目标任务必然是在“十三五”基础上的整体性开局，同步开启整个教育体系的质量提升，深化改革、协调发展，核心任务举措在于围绕教育坚持“四个服务”^①深化体制机制改革。总的来说，建设高质量教育体系，是新时代中国特色社会主义现代化建设重大战略布局的教育新部署，是不同于以往各历史阶段中“进一步提高教育质量”“教育质量明显提高”“教育质量全面提升”等目标的表述，其本质是教育领域综合改革的深化，系统化整体提升是总体要求。核心在质量，目标在提升，重点在体系，但关键在投入保障。

（二）服务体系化高质量建设，教育经费投入需求指向的目标任务

历史经验和教育发展的现实雄辩地证明“发展教育事业不增加投资是不行的”。教育事业改革发展需要一系列政策措施的安排和大量

人力物力投入,但归根结底在于经费投入的切实保障。得益于教育经费大力投入,尤其是公共财政对教育经费的保障,才有了“学前教育三年行动计划”的持续推进和“入园难 入园贵”问题的逐步缓解,才有了“学生营养餐”“农村义务教育薄弱学校改造计划”“中西部农村初中校舍改造工程”“两免一补”和义务教育由基本普及到全面普及、由基本均衡迈向优质均衡与城乡一体化发展,才有了“中职免费”“普通高中特色发展”以及高中阶段教育的普及,才有了“985”“211”“双一流”重大工程的建设 and 高等教育向普及化水平的迈进,才有了“国培计划”“乡村教师支持计划”和教师队伍的大力建设,等等,整个教育事业才得以实现跨越式发展。统计数据显示,教育经费投入由2000年的0.38万亿元逐年增长到2020年的5.3万亿元,尤其是自“十二五”以来的近十年间,总的教育经费规模达到了38万亿元,是21世纪第一个十年约10万亿教育经费总投入的3.8倍。

2019年我国人均GDP首次超过1万美元,属于世界银行标准的中高收入国家,教育总体发展水平进入了中上行列。但在教育投入尤其是生均教育经费的投入上,与相近发展水平国家相比投入还较低,与经济发达国家的差距就更为明显。比如与OECD国家相比,2013—2015年的数据显示,其中等职业教育、普通高中教育、高职高专教育和普通高等教育生均经费分别是我国的5.16倍、4.80倍、3.16倍和3.82倍。^[4]按照“建设高质量教育体系”的战略部署和目标任务总体要求,推动实现整个教育体系质量的全面提升,既包括各级各类学校教育,也包括基于学校的家校共育和早期托育等,还包括直接指向生产生活的职业与继续教育,势必要进行更大规模和更高水平的经费投入。基于纵向比较推测,未来十五年教育经费需要持续大幅增加,总体上需数倍于21世纪第二个十年的教育经费总投入。教育经费按照目前每年5万多亿的投入,到2035年应然的基本总规模累计约50万亿。

早在2002年,中国教育与人力资源问题报告课题组面向2050年进行教育发展战略规

划时,根据教育发展与人力资源开发的特点以及与实现国家全面建设小康社会和基本实现现代化战略目标的关系划分了发展关键期(2001—2010年)、全面提升期(2011—2020年)和从追赶到超越,建成教育和人力资本强国(2021—2050年)三个阶段,并进行了社会经济、教育、人力资源发展目标的预测,提出第三个阶段应然的教育经费总投入占GDP比例为7.2%—7.8%,相应财政性教育经费占GDP的比例为5.0%—5.5%。^[5]以此为参照,建设高质量教育体系,在2035年率先建成教育强国,意味着对教育经费更大规模、更高水平的投入需求。当然,具体的经费需求结构需要根据具体的任务进行评估和计算。

二、现阶段教育经费投入的总体格局与主要问题

“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”是中共中央十九届五中全会确定的经济发展2035年远景目标。按照世界银行的界定,在数量指标上,我国人均GDP需达到两万美元。以2019年为基期到2035年,16年再翻一番,年均增长约为4.5%。^[6]按照目前教育经费投入占GDP约5.1%—5.2%的实际比例,相应的投入规模会逐年增加,这一总体形势为教育经费投入保障提供了先决性条件,也对教育经费投入的结构和配置机制提出了新要求。在教育现代化的实践探索中,尽管多渠道筹措教育经费的投入体制已经形成并不断完善,但相对于高质量教育体系建设的目标任务,既有教育经费的数量与结构总体格局还难以适应需要,特别是认识上关于教育经费投入水平已经很高的误区、教育经费投入结构比例上的不合理与僵化、教育经费使用监管的内外失衡与上下冲突等问题依然存在。

(一) 教育经费投入的总体格局

1995年,《中华人民共和国教育法》规定:“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。”历史地看,此教育经费投入体制是中国特色社会

社会主义市场经济体制建立和完善在教育领域的体现,是基于中国国情的选择。如何在有限的财力物力条件下把教育搞上去,满足社会主义现代化建设的迫切需要?1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“在今后一定时期内,中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”。1992年,党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制”的改革目标,关于教育经费“各级政府要增加教育投入”“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法”。1993年,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,进一步明确提出“要逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制”,随后以教育基本法的形式得到确定。在持续的体制改革中,通过制度和政策的安排,形成了包括政府公共预算教育经费、教育费附加、政府基金用于教育、学杂费、民办学校举办者投入、社会捐赠、金融信贷支持等在内的多种经费投入来源渠道。^[7]

在这种多渠道筹措的投入体制下,全国教育经费总投入持续快速增长。一方面在于政府财政性教育经费的投入。继1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》首次明确关于教育

财政投入的“两个增长”,1993年《中国教育改革和发展纲要》首次提出财政性教育经费占GDP 4%的目标,进一步形成了财政性教育投入“两个提高”(也称“两个比例”)和“三个增长”的规定。2012年,教育经费总投入达到27 695.97亿元,实现了当年财政性教育经费投入占GDP 4%的目标。^②以此为里程碑,教育经费总体投入水平逐年不同幅度增长,其中,财政性教育经费的比例一直维持在80%的水平(如表1所示)。另一方面在于社会的教育经费投入。如表2所展示的2018年各级各类学校的教育经费投入情况来看,整个教育经费的投入还有将近20%的非财政的社会性投入。义务教育阶段中小学校、特殊教育和教育行政部门的经费来源渠道较为单一,明显以财政性教育经费投入为绝对主体,体现了公共财政对教育基本公共服务的保障。普通高中和高等学校的经费投入总体较为多元,财政性教育经费是主体,而在包括学费的事业收入上高校的比重占三成多,是普通高中的一倍。学前教育的经费投入基本上是财政性教育经费和事业收入各占近50%。

(二) 当前教育经费投入存在的突出问题

从目前教育经费投入的总体格局和基本现状来看,尽管经费投入水平连年增长,财政性教育经费的规模及其占GDP的比例在2012年实现4%以上比例并得到了坚持和巩固,但在整个教育事业改革发展的历程中,相对于目标任务

表1 教育经费总量与比例结构(单位:亿元)

年度	教育经费	比上年增长	财政性教育经费	比上年增长	财政性教育经费的占比
2020	53014	5.65%	42891	7.1%	80.91%
2019	50178.12	8.74%	40046.55	8.25%	79.81%
2018	46143	8.41%	36995.77	8.15%	80.18%
2017	42562.01	9.45%	34207.75	8.95%	80.37%
2016	38888.39	7.64%	31396.25	7.44%	80.73%
2015	36129.19	10.13%	29221.45	10.60%	80.88%
2014	32806.46	8.04%	26420.58	7.89%	80.53%
2013	30364.72	9.64%	24488.22	10.13%	80.65%
2012	27695.97	16.03%	22236.23	19.64%	80.29%

注:2020年的数据来源于教育部公布的《2020年全国教育经费执行情况统计快报》,其他数据来自2019年教育部财务司国家统计局社会科技和文化产业统计司编的《教育经费统计年鉴》

表 2 2018 年教育经费投入的结构

	财政性教育经费	民办校举办者投入	捐赠收入	事业收入	其他教育经费
总计	80.4%	0.5%	0.2%	16.3%	2.6%
一、高等学校	62.1%	0.3%	0.4%	31.4%	5.7%
1. 普通高等学校	62.1%	0.3%	0.4%	31.4%	5.7%
2. 成人高等学校	62.2%	—	0.0%	33.7%	4.2%
二、中等职业学校	87.9%	0.4%	0.1%	9.0%	2.7%
1. 中等专业学校	88.0%	0.3%	0.1%	9.0%	2.6%
2. 职业高中	91.3%	0.5%	0.1%	6.1%	2.0%
3. 技工学校	79.5%	0.3%	0.1%	15.3%	4.9%
4. 成人中专学校	83.9%	0.4%	0.1%	13.3%	2.4%
三、中学	88.5%	0.7%	0.2%	9.4%	1.3%
1. 普通中学	88.5%	0.7%	0.2%	9.4%	1.3%
普通高中	82.5%	0.5%	0.2%	15.2%	1.6%
普通初中	92.0%	0.7%	0.1%	6.0%	1.1%
2. 成人中学	86.1%	—	0.1%	8.4%	5.4%
四、小学	94.6%	0.4%	0.1%	3.9%	1.0%
1. 普通小学	94.6%	0.4%	0.1%	3.9%	1.0%
2. 成人小学	100.0%	—	—	—	0.0%
五、特殊教育	97.9%	0.1%	0.2%	0.6%	1.3%
1. 特殊教育学校	98.0%	0.1%	0.2%	0.5%	1.2%
2. 工读学校	95.7%	—	0.0%	1.2%	3.2%
六、幼儿园	48.0%	1.8%	0.1%	48.7%	1.4%
七、教育行政单位	94.2%	—	0.1%	0.5%	5.2%
八、教育事业单位	85.1%	—	0.8%	9.9%	4.2%
九、其他	96.0%	—	0.0%	2.7%	1.3%

注：数据来源同表 1

呈现出经费投入总体短缺和保障仍然不充分，突出地表现在三个方面。

1. 对经费充足的认识误区

改革开放以来，随着科教兴国战略和教育优先发展战略的确定和实施，持续增加教育经费投入在教育事业改革发展中形成了高度的学术共识、决策共识、社会共识，广泛凝聚了社会力量，推动了教育经费投入保障制度和机制的建立健全以及一系列有关教育经费政策举措的落实，实现了 21 世纪以来教育经费的快速增长和总体规模的扩大，尤其是 4% 目标的实现令人备受鼓舞。但也逐渐形成了以为 4% 水平的达

到就等同于教育经费投入水平高的错觉，教育领域被偏颇地认为规模大、经费多、钱够用，再加上媒体对教育投入保障和改革成就的大力宣传，教育领域不缺钱进而泛生为一种社会性印象。事实上，教育经费投入还远远不够，不但应然的教育经费投入水平没有达到，而且主要类型教育的经费实际投入也不尽如人意。以超过财政性教育经费总量一半进行投入保障的义务教育，在很多地方其生均公用经费的投入只是达到国家基准定额的水平；教师工资收入和综合待遇总体还较低，严重制约了教师职业吸引力的提升；对非教办普惠性幼儿园的生均

拨款,半数省市年生均经费标准只有500元,最低才300元。这种以为经费多的错觉,其产生的根本原因在于对教育活动投资属性和教育发展趋势的认识不足,如果不积极加以修正和引导,势必形成对未来教育经费投入的深层次负面影响和掣肘。

2. 社会参与投入严重不足

从前述教育经费投入的来源渠道及相应的比例结构来看,公共财政投入以外社会力量对教育经费投入的相对数量规模和占比都非常小。如图1所示,四种非财政性社会教育经费投入各自在总的教育经费投入中的比例都处于较低水平,除了以学费为主的事业收费占比基本保持在15%以上的相对较高水平,其他三项的占比总体都在5%以下甚至接近于零,而且总体上都呈明显的下降趋势,尤其是捐赠收入,数量规模和占比自20世纪90年代中期接近10%的比例逐年下降且长期趋近于零。从社会捐赠的教育经费绝对数额的分布上看,基本上集中于高等教育阶段,并且高校之间的捐赠收入差异巨大。民办学校举办者的投入在2002年《中华人民共和国民办教育促进法》颁布的前后呈较大比例的增长,于2006年达到5.6%的历史最高点,随后直线降至2007年的0.7%,随后一直处于0.5%左右的水平。

3. 经费配置的激励不相容

教育经费的配置过程涉及监管和使用两个重要的方面,以确保经费投入的效益,包括教育经费的监管层级和各级各类教育的收支。总

体而言,针对教育经费基本上形成了一个外介型的监管体系,既有基于教育法律和政策层面的制度约束,也有针对财政性教育经费从预算到执行的监管制度和具体规范,还有对非财政教育经费的监督与管理意见和办法,比如有关学费等收费问题的定价管理、社会组织和个人教育捐赠的办法、民办教育的产权归属和营利与非营利学校的经费规定、教育融资和学校举债的规范,等等。在经费的支出上有《高等学校财务制度》《中小学校财务制度》为监管的遵循。然而,在教育经费具体的配置和使用环节,活动的主体为机构组织和个体,由于个体行为动机和集体行为逻辑的差异,教育经费监管在实践操作上面临实际情况的复杂性和特殊性,呈现出外部监督控制过多和内部监督控制太少的局面。^[8]而且,外在监管的制度安排、政策举措和标准体系具有针对面上的一般性、划一性、指令性。于是围绕教育经费的配置使用产生了激励不相容的问题,教育经费的筹措、配置和使用上改革创新的激励不够,特别体现在财政性教育经费相关的预算编制与执行的“事务化”,^[9]脱离甚至制约教育教学活动,经费使用的自主权不够,学校办学活力不足,社会参与的积极性也不高。

三、立足“新时代”教育经费投入保障的基本路向

中国特色社会主义进入新时代,社会的

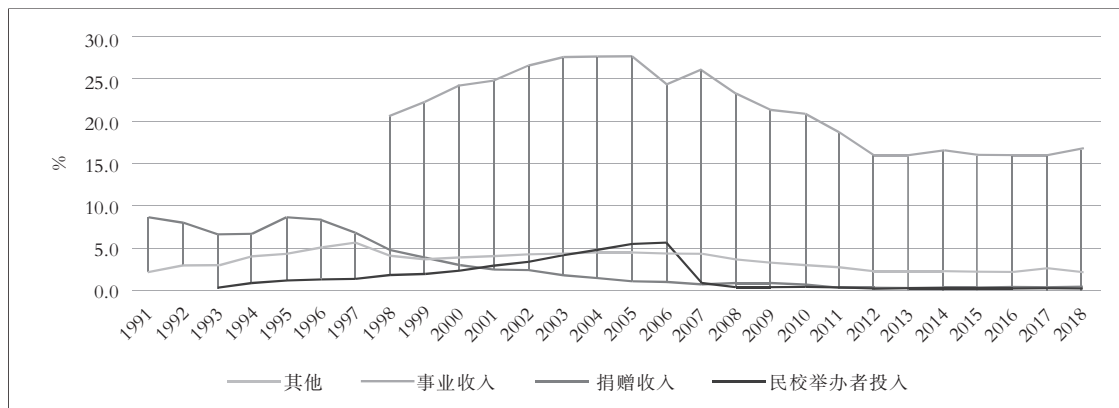


图1 社会教育经费投入占比及变化趋势

注:数据来源同表1

要矛盾和基本国情是经济社会改革发展和现代化强国建设的立足点和出发点，也是教育经费投入保障体制优化完善、服务教育 2035 年远景目标和第十四个五年规划的最大实际。实施国家总体战略布局下的高质量教育体系建设，确保在机制和举措的层面不出现系统性偏差。按照高质量教育体系建设的目标任务要求，正确把握国家经济社会改革发展的宏观政策格局，以“十四五”为开局的未来教育经费投入需要把握和坚持教育领域供给侧结构性改革的深化和教育成本分担主体多元化与方式合理化的基本政策路向。

（一）基于教育领域供给侧结构性改革谋求经费投入的充足性

外部环境的深刻变化、经济下行压力的加大，围绕强化逆周期调节一系列力度超前的宏观举措推出，在事实上形成了供给侧结构性改革与需求管理两种取向相叠加的“双重宏观政策”。^[10] 这是教育经费投入政策路向的外在背景性依据。另外，改革开放以来市场机制引入和持续的教育体制改革是教育经费投入基本路向的内在根据。通过深化改革谋发展，自 1985 年的《中共中央关于教育体制改革的决定》到 2013 年十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对深化教育领域综合改革的要求，都旨在推动教育事业的发展和满足人民群众、国家及社会的需要，立足基本国情，破解社会主要矛盾。

由于教育在整个国民经济社会中“国计民生”的社会性功能属性定位，故在国家政体与政治制度决定的教育管理体制和制度框架中，教育领域的改革基本上就是“供给型”的改革，^[11] 通过在宏观、中观和微观的层面进行教育管理体制、办学体制、投入体制等主要维度的改革，确保教育事业健康持续发展以服务社会主义现代化建设的时代需要。进入教育供求关系结构，教育供给显然以政府为主体，具体反映在相互关联的四对关系当中。其一，政府与社会。政府向社会提供教育活动促进国民在社会观念、道德品质方面的提升，确保国家和社会的公共利益。其二，政府与家庭。教育作为公共服务，

由政府向作为社会基本单位的家庭提供。供需品就是整个教育公共服务体系，具体涉及构成教育服务的人财物制度等一系列的内容。其三，政府与企业。政府着重于根据经济部门和企业组织的需求提供以教育为核心的人力资本，即人力和智力资源。其四，政府与学校。学校作为专门的教育活动组织，是政府和社会、家庭、企业关系的重要但不唯一的中介。学校以受委托的方式直接和间接向政府提供教育服务和产品。

相对于供给，教育的需求显然是多元的，表现为需求的多主体及其对教育产品和服务内容方式的差异化要求和诉求，总体上就是广义社会的教育需求，根源于个体行为动机和集体行为逻辑的千差万别。但教育的供给总体还远远不能充分满足这种多元且不断变化发展的需求。对于质量的全面提升，高成本是其显著特征，再加上整个国民教育体系规模庞大，相应经费投入需求量巨大。然而，在社会财富分配的结构中，用于提供教育服务的财富有限，也就是在特定历史阶段用于教育服务供给的经费投入是有限的。因而，实施高质量教育体系建设的经费投入在基本的政策取向上要着眼于需求、着手于供给，围绕教育领域供给侧结构性改革的深化提供相对于目标任务的充足经费，引导合理教育优质预期。基于这一政策取向，针对教育经费总体格局和主要问题，以总量的持续性增加、结构的联动性优化、效益的整体性提高、活力的普遍性释放为进一步的政策目标。

（二）基于教育的构成属性强化成本分担主体与方式的多元化

由于教育产品和服务及其质量难以准确界定和经费活动上“以收定支”的基本特点，教育成本基本上就是各级各类学校和其他教育组织机构的支出成本。那么，体现教育强国的高质量教育体系建设，除了基于供给侧的结构性改革的政策取向以确保经费的投入，还需要从需求端进行机制设计，按照收益支付和兼顾公平的原则进行教育服务的成本分担，从而确保教育经费投入总量的增加和对需求的引导。然而，不同层级和类型教育服务总体成本是有差异的，那么在操作层面就需要从供需品的类型

属性着手。因此，以“十四五”为开局的未来教育经费投入的另一个政策取向，就是基于整个国民教育体系的构成属性强化多需求主体的多元化成本分担。

国民教育体系的构成可以分为义务教育和非义务教育两大类型范畴，具体包括学前教育、义务教育、普通高中教育、中等职业技术教育、普通高等教育、高等职业教育、成人教育，以及其他一些旨在提高国民综合素质的教育活动等。按照公共管理和经济学有关公共服务和公共产品的理论界定，教育和科技、卫生、社保等均为公共服务范畴的社会发展领域。参照公共属性的程度，公共服务又分为基本公共服务和非基本公共服务，后者又包括准基本公共服务和经营性公共服务。总体而言，整个国民教育属于政府公共服务的范畴。义务教育外部效应更大、公共属性更强，其基本公共服务(产品)的属性已经成为学术界和决策部门的共识与相关政策制定的逻辑起点。如2017年1月国务院发布并实施的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》将义务教育明确定位为基本公共服务。而非义务教育阶段，如高等教育、职业教育以及学前教育等的私人产品属性更强，外部性相对义务教育阶段较小，个人收益显著于社会收益，在理论上基本上被界定为准公共服务。

但政策实践中也存在各级各类教育相关内容在公共属性范围和程度的交叉性区分。比如义务教育阶段学生的服装、用品、培训等私人性的服务，就不属于基本公共服务的范畴，而是由家庭负担。反之，非义务教育范畴里各级各类学生的资助，主要涉及学前家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童的资助奖补，普通高中的免学杂费补助和国家助学金，中职教育的免学费补助和国家助、奖学金，高等教育国家助、奖学金和助学贷款贴息与风险补偿金补助，基本上和作为基本公共服务的义务教育一样被确定为基本公共服务，由公共财政完全负担，只是存在着中央和地方财政事权的比例划分。除了这些方面，非义务教育各级各类教育因其属于非基本公共服务的范畴，所以实行政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措

经费的投入机制。但是，根据国家经济社会发展的阶段性要求和政府财力，在以人民为中心的新时代，实现民生福祉达到新水平和国家治理效能得到新提升，非义务教育领域中诸如学前教育和高中阶段教育的相关内容逐步被纳入政府基本公共服务的趋势。

因而，基于这种教育构成属性的教育经费投入保障政策取向，并非是一种新的转向，而是政策精准意义上对经费投入总体格局和主要问题的进一步回应和明确。进一步讲，就是按照教育服务的公共属性，需要有更加明确和清晰的成本分担机制，特别强化非基本公共教育的成本分担以实现经费投入的保障，甚至以这种教育经费投入的政策取向对既有不够合理的成本分担内容和方式进行调整和转变，比如关于职业技术教育免费政策、高等教育的学费调整政策乃至义务教育阶段课后延时服务的收费政策，等等。

四、推动教育经费投入的保障机制与政策性举措

服务高质量教育体系建设的教育经费投入，是在国家总体战略布局下特定教育目标任务和政策取向下的社会性活动，涉及围绕教育服务供需和成本分担的诸多组织和个人，涉及法律制度 and 一系列举措与手段以及预期的效果，在本质上属于国家社会治理体系的范畴。基于教育经费投入的总体格局，破解建设高质量教育体系和建设教育强国的经费需求与投入不平衡不够高效的矛盾，就需要做进一步的机制设计，进而采取若干切实的政策性举措。

(一) 建设以结果为导向的教育经费投入激励机制体系

作为一套激励和约束性的规则体系，机制界定了人们行动选择的空间和方式，影响着人们的社会互动过程以及由此形成的社会状态和利益格局。^[12]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》专门强调“深化教育改革”，突出了教育经费改革，主要内容为“坚持教育公益性原则，加大

教育经费投入，改革完善经费使用管理制度，提高经费使用效益”。因此，适应新的改革深化要求，为高质量教育体系建设提供有力的经费保障，在机制设计与完善上要避免大小新旧各种机制之间的冲突及其潜在的激励扭曲。

总体而言，要以激励为核心建设多主体联动参与的教育经费投入保障的激励机制体系，通过正向的奖励和负向的惩罚相权衡的操作办法，形成多主体参与经费保障的合力。

1. 约束机制

重点在于对作为教育经费投入保障主体的各级政府的约束。深化教育经费改革，首先“坚持教育公益性原则”，核心要义在于公平性、公正性和公共性。坚持教育作为各级政府公共服务的要求，必须保证经费的高水平投入。应该说，目前在机制设计上已经有了重大推进，特别体现在《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》的出台，毕竟全国财政性教育经费80%以上来自一般公共预算教育支出，全国一般公共预算教育支出80%以上来自地方。^[13]这一方案的深入推进，需要有结果导向的奖惩办法和举措。尽管在义务教育领域有了经费的奖补办法，在对地方高等教育生均经费投入的保障上也实施了中央财政的奖补举措，但对各级政府特别是地方政府教育经费投入体系化的奖惩机制还有待建立，需要通过教育经费预算的公开并辅以高利害的赏罚进行约束和激励。

2. 引导机制

重点在于针对不同类型的社会性教育经费投入主体进行差别化激励和规范。深化教育经费改革，“坚持教育公益性原则”不等于坚持教育纯粹的公办性，只要是依法不以营利为目的的社会组织和个人都应该被鼓励和支持参与教育的举办。这也是深化教育经费改革、“加大教育经费投入”不可或缺的途径。尽管一直以来其占教育经费总量的比例较低，但在将来经济持续向好的过程中，随着产教融合、校企合作改革的推进，大量企业组织对人力资源和智力资源有着巨大需求；随着中等收入群体的扩大，承载高质量教育需求的支付意愿和能力将会有整体性提高。那么，在加大教育经费投入，进

一步强化和优化财政性教育经费主渠道的同时，就需要有一套针对性的引导机制，将家庭和社会的资金引入国民教育体系。比如通过修订《中华人民共和国公益事业捐赠法》制定奖励办法与细则，提升教育经费的社会捐赠积极性；再比如对中小学校的课后延时服务进行家校政社的权责利划分，进行收费制度的调整，将家庭的教育投入分流到学校教育体系中。

3. 协同机制

旨在对多元的参与者从意识和行为的层面进行统一和组织，形成一个共同的教育经费投入保障愿景，即对教育经费投入总体格局和主要问题以及基本政策取向的共识，特别是对教育事业“四个服务”定位和国民教育体系构成的公共属性认识。按照法定的教育经费投入体制，基于前述分析，教育经费投入的参与者包括了政府和广义社会的所有其他提供教育服务和产品的组织和个人。这些需求者个体化和组织化的行为动机导致决策与行动的差异，再加上在整个社会交往过程中信息不对称等因素的影响，如果没有形成对目标任务清晰准确的认识与认同，很容易产生激励的不相容和行为的冲突。因此在行为层面，要建立起组织和个人之间便捷可靠的信息沟通渠道，围绕目标实施举措进行有效交流，形成多方参与的机制，打破部门化、组织化个体化利益的藩篱，降低沟通成本，提升教育经费配置的效率和使用效益。

（二）推动教育经费投入水平持续提升的若干举措

1. 强化财政性教育经费占 GDP 的比例并持续提高

2012年，国家财政性教育经费占GDP的比例实现4.3%的历史最高水平。2013年，十八届三中全会决定提出，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。围绕这个4%的比例，尽管产生了不同的意见，但最终以“一般不低于4%”做了与GDP的“软挂钩”并写入了《中国教育现代化2035》。然而，近些年，在经济常态化的背景下，统计数据4%的指标已呈明显的下滑趋势。一个重要的原因在于当初确保实现4%的运行机制有所松

懈。“十四五”以至未来一个时期，必须按照《中华人民共和国教育法》中“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高”予以坚持并持续提高，作为财政性教育经费预算的目标值，结合各级政府教育领域事权和支出责任的明确进行经费投入任务的分解，并通过各级政府的教育预决算公开进行监督和约束。

2. 针对性出台社会资金支撑教育的正向激励办法

对有关教育捐赠的法律规范进行系统性修改完善，形成支持引导社会进行教育捐赠的法律基础和良好氛围，扩大教育捐赠投入的规模和比例，具体包括对《中华人民共和国公益事业捐赠法》和《中华人民共和国企业所得税法实施条例》有关捐赠税收减免的法律规定进行修订，加大教育捐赠的税收减免力度。通过对捐赠者税收优惠额度比例的提高，切实形成对捐赠者的有效行为激励。与此同时，发挥财政资金引领带动社会资本、民间资本等支持教育事业发展，进一步建立健全教育领域“以奖促贷”和“政府贴息”等机制，规范、引导、激励金融机构加大对职业教育和高等教育领域的投入，积极探索实施多元化的政府与社会资本合作模式。鼓励、规范、引导民营资本与政府合作，着重参与对学前和社会教育领域的投入，强化公共财政在教育投入的贷款担保等手段上的兜底保障作用。

3. 健全以教育类型细分为基础的动态学费制度

完善基于分类管理、教育质量、办学成本核算与物价变化的动态学费标准和收费监管体系，科学实施家庭和个人的教育成本分担。合理利用市场机制，分类适当提高高等教育阶段教育成本的家庭和个人分担比例。依据个人回报率对高校各专业进行合理分类，提高诸如艺术类、金融类、外语类、管理类、传媒类等个人回报率较高的专业学费标准。对社会急需、个人回报率较低但社会公益属性强的专业，如师范类、涉农类、水利地质类以及一些基础学科专业等，学费标准可以调低甚至免费。参照

学费标准平均应不低于生均总成本 25% 的国际标准，合理确定学生承担的成本比例。与此同时，进一步强化助学金、助学贷款等形式，以减轻家庭经济处境不利学生的负担。

4. 以项目设计拉动新增教育经费向战略重点倾斜

历史经验表明，在争取教育经费投入的过程中，一方面是教育事业改革发展任务的要求，另一方面也是通过项目化的重大教育政策举措，驱动教育经费的不断投入。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》已经对高质量教育体系建设进行了总体任务安排。那么，回应国家总体战略布局一系列重大战略举措，比如创新发展战略对于职业教育和高等教育提出的新需求，包括建立国家重点支持的专业清单、解决“卡脖子”人才短缺的问题、基础学科的研究真正实现功能的问题，这些都需要进行大量持续稳定的经费投入才能解决，这些我们都是过去重视不够，还存在巨大的空间和经费投入增长点。所以，一定要基于已有的经验和做法，继续在国家层面进行项目化的重大政策推动，确保教育经费向战略重点倾斜，满足国家重大战略需求，从而拉动教育经费的投入。

注释：

①2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》强调坚持教育为人民服务、为中国共产党治国理政服务、为巩固和发展中国特色社会主义制度服务、为改革开放和社会主义现代化建设服务。

②2012 年，全国教育经费总投入为 27 695.97 亿元，比上年的 23 869.29 亿元增长 16.03%。其中，国家财政性教育经费（主要包括公共预算教育经费，各级政府征收用于教育的税费，企业办学中的企业拨款，校办产业和社会服务收入用于教育的经费等）为 22 236.23 亿元，比上年的 18 586.70 亿元增长 19.64%。

参考文献:

- [1] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明 [DB/OL] (2016-11-02) [2021-07-30]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838057.htm.
- [2] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 152.
- [3] 陈宝生. 建设高质量教育体系 加快建成教育强国 [J]. 旗帜, 2020 (12): 8-10.
- [4] 王亚男, 元静, 胡咏梅. “十四五”期间优化教育经费投入结构研究 [J]. 教育经济评论, 2020 (5): 3-23.
- [5] 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国迈向人力资源强国 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 105-114.
- [6] 楼继伟. 面向 2035 的财政改革与发展 [J]. 财政研究, 2021 (1): 3-9.
- [7] 王善迈, 赵婧. 教育经费投入体制的改革与展望——纪念改革开放 40 周年 [J]. 教育研究, 2018 (8): 4-10.
- [8] 乔春华. “教育经费管理年”的回顾与展望 [J]. 教育财会研究, 2014 (1): 3-7.
- [9] 杜育红, 杨小敏. 推动高等教育内涵式发展——基于高校项目支出预算管理的思考与建议 [J]. 国家教育行政学院学报, 2020 (2): 40-47.
- [10] 高培勇. 正确把握当前宏观政策取向统筹 处理好总量与结构、当前与长远、国内与国外的关系 [J]. 财经界, 2019 (10): 44-45.
- [11] 庞丽娟, 杨小敏. 关于教育供给侧结构性改革的思考和建设 [J]. 国家教育行政学院学报, 2016 (10): 12-16.
- [12] 严俊. 机制设计理论: 基于社会互动的一种理解 [J]. 经济学家, 2008 (4): 103-109.
- [13] 郭鹏. 建设高质量教育体系必须不断扩大教育投入 [N]. 中国教育报, 2020-11-30 (1). (责任编辑 刘 红)

Thoughts and Suggestions on the Guarantee of Fund Investment in the Construction of High Quality Education System

Pang Lijuan Yang Xiaomin

Abstract: Building a high-quality education system is a new deployment of education in the major strategic layout of socialist modernization with Chinese characteristics in the new era. Its essence is the deepening of comprehensive reform in the field of education, and the overall promotion of systematic system is the overall requirement. Core in quality, goals in the promotion, focus on the system, the key in the funding guarantee. Focusing on the 2035 vision, be sure to the 14th Five-Year Plan, the future investment in education should be based on the deepening of supply-side structural reform in the field of education and the rationalization of the main body of cost-sharing and rationalization of the way, and seek adequate funding to meet the construction of a high-quality education system. With the result of education funding input, the corresponding restraint mechanism, incentive mechanism and guidance mechanism are systematically constructed. In key measures, adhere to the financial education funds accounted for more than 4% of the GDP proportion of decomposition and implementation and continuous improvement, targeted introduction of social funds to support education positive incentives, improve the dynamic tuition fee system based on the breakdown of education types, project design to pull new education funds to the strategic focus.

Key words: High-quality education system; Funding; Policy orientation; Safeguard initiatives