

公共教育服务

财政学研讨课



公共教育服务

- “百年大计，教育为本”，教育发达程度、教育投入水平常常是衡量一个国家、一个民族的素质和文明程度的主要标准。教育支出在各国财政支出中占有重要的地位，体现了各国发展教育事业、提高国民素质的战略目标。建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育。要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，发展素质教育，推进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。要**推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育**，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。要完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。要加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。要健全学生资助制度，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。要支持和规范社会力量兴办教育。要加强师德师风建设，培养高素质教师队伍，倡导全社会尊师重教。要办好继续教育，加快建设学习型社会，大力提高国民素质。

- 从经济性质看，教育服务一般被看作一种混合物品。
- 然而，教育是分初、中、高三个层次的，而多数国家根据本国经济发展程度，通过宪法对初等教育规定若干年的义务教育。
- 所谓义务教育，是保证公民基本素质的教育，既是每个公民的一种权利，也是每个公民的一种义务，带有强制性。既然是国家通过立法安排的义务教育，每个公民就都可以无差别地享受这种教育，那么这种服务理所应当由政府来提供和保证，若政府不能保证义务教育的足够经费，应视为政府的失职。
- 从这个角度来看，**义务教育并非混合物品，而是纯公共物品**。至于义务教育以外的高层次教育，主要有高等教育、职业教育和成人教育等则具有两面性。一方面，高层次教育是提高公民素质的教育，可以为国家培养建设人才从而促进社会经济的发展，因而也属于公共物品范畴。但另一方面，受教育者可以从高层次教育中获得更多、更高的知识和技能，为将来找到一份较好的职业、获得较高的收入拥有较多的晋升机会奠定基础。也就是说，个人从高层次教育中得到的利益是内在化和私人化的，而且一些人接受高层次教育，就会减少另一些人接受高层次教育的机会。
- **因此按照公共物品理论，义务教育以外的高层次教育不属于纯公共物品，而属于混合物品**。这也就不难解释为什么教育不能像国防和国家安全一样，完全由政府免费提供，而是既可以向受教育者收费，也可以由私人举办。

- 但从实践上看，各国政府特别是发展中国家的政府一般在提供教育服务方面发挥主导作用。之所以如此，是因为教育具有以下三个特点：
- 一是当今社会已进入知识经济时代科技进步已成为经济增长的主要动力，而科技进步又来源于教育。
- 二是避免因收入差距而形成受教育机会的不公平。如果教育服务主要由私人部门提供，学费必然会被抬高，这会导致收入较低家庭的子女即使天资聪颖，也会被拒之于校门之外。而主要由政府提供教育服务，就可以为所有社会成员提供同等的受教育机会，从而保证受教育机会的公平，并避免流失优秀的人才资源。
- 三是教育资本市场不发达、不完善。对于家庭来说，用于教育的支出是一种人力资本投资，如果低收入家庭暂时无力支付学费，照理可以向金融部门申请贷款。问题是人力资本市场是一个不完全的资本市场，在这个市场中，金融部门与借款人之间信息不对称，人力资本投资究竟有没有回报或者回报率有多高，事先是难以确定的。因而金融部门不愿轻易发放贷款，由政府主办教育服务并为教育贷款提供担保，有助于弥补教育资本市场的不足。

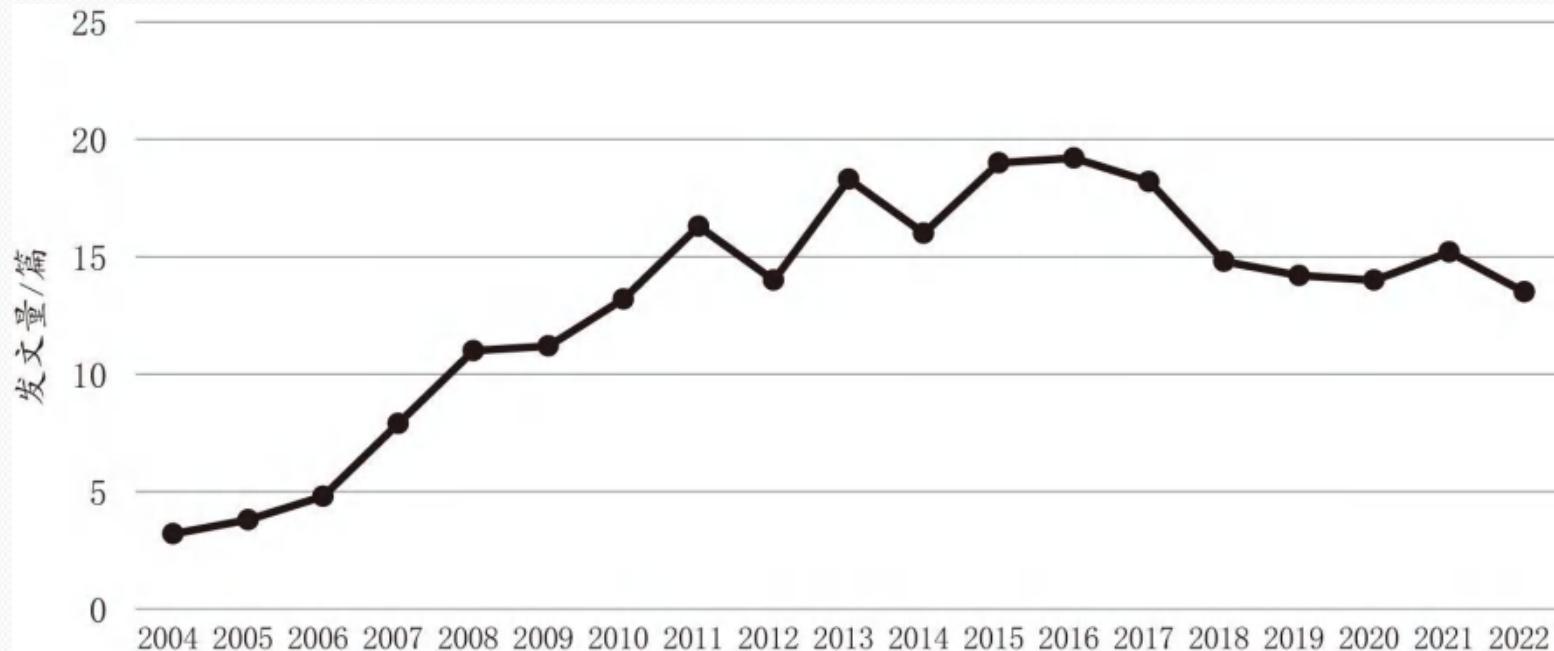


公共服务教育

- 19世纪末，西方学者开始研究公共服务，当时许多国家面临社会矛盾突出的问题，为了改善这一情况，公共服务作为政府职能的一部分受到理论界的普遍关注。随着西方新公共管理的兴起和我国行政体制的改革，我国政府开始关注公共服务，如在2005年“十一五”规划中提出公共服务均等化，十九届五中全会提出“十四五”时期基本公共服务均等化水平明显提高，并且到2035年，要求基本公共服务实现均等化，2021年印发的《“十四五”公共服务规划》明确要推进基本公共服务均等化，扩大普惠性非基本公共服务供给。
- 公共服务教育是公共服务的组成部分。2004年颁布的《2003—2007年教育振兴行动计划》提到构建教育信息化公共服务体系。2007年颁布的《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》提出明确各级政府提供公共服务的职责。随着《国家基本公共服务标准(2021年版)》的颁布，各省市均颁布文件，对学前教育、义务教育、中等职业教育明确了服务标准。随着多项文件的颁布，公共服务教育的研究引起广泛关注。

文献梳理

对公共服务教育的研究较多，并以“公共服务教育”“公共教育服务”等多种形式出现，为了全面涵盖各类研究，本研究在中国知网(CNKI)上以“公共服务教育”“公共教育服务”作为篇名、关键词检索公共服务教育研究文献，按照时效性、高质量和聚焦性原则选取2004年1月至2022年9月以EI期刊、SCI期刊、北大核心期刊和CSSCI为来源期刊的文献，剔除会议论文、内容关联度不高的论文后，最终得到论文253篇



- 我国公共服务教育研究可以划分为三个阶段
- 1. 信息化视角阶段 (2004—2010年)
 - 在2004—2010年, 公共服务教育的研究视角比较狭窄, 多从信息化角度进行研究。从搜集的文献来看, 这一阶段文献的关键词主要是“远程教育”和“网络服务”, 相关研究有30余篇, 探索远程教育公共服务体系的管理模式构建, 远程公共服务教育的构建将为网络教育发展改革提供制高点和突破口。相关研究普遍从信息化角度为公共服务体系的构建进行了探索, 认为公共服务教育是教育产业链中一个重要的中间环节, 可为开展网络教育、远程教育的学校或机构提供校外教学支持服务。
- 2. 建构阶段 (2010—2015年)
 - 2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出要“建立健全公共教育服务体系, 逐步实现基本公共教育服务均等化, 维护教育公平和教育秩序”。公共服务教育不仅成为我国教育改革发展目标的重要内容, 而且也成为深化教育管理体制改革的新任务。这一时期“均等化”开始成为研究的核心关键词, 2010—2015年相关文献数量15篇以上。相关研究对公共服务教育这一概念逐渐明确和清晰, 如明确了公共服务教育是以政府提供公共产品性质的教育服务, 应与社会经济发展水平相适应, 以满足人民的教育需求为根本任务。有研究在明确公共服务教育内涵的基础上, 构建可以衡量公共服务教育水平的指标体系, 对公共服务教育发展水平的度量从理论向实际全面开展。
- 3. 研究范围扩大阶段 (2016年至今)
 - 近年来, 公共服务教育的研究范围和覆盖面不断扩大。公共服务教育的均等化研究持续开展, 2016年以来每年有5—8篇核心文献发表, 研究方法逐渐多样化。研究内容不仅包含对全国、区域公共服务教育水平的多样化的研究, 还扩展了研究领域, 从义务教育阶段向学前教育、高中阶段教育、中等职业教育、特殊教育等教育领域扩展。2016年以来, 公共服务教育研究已突破对义务教育阶段的研究, 向各级各类教育扩展; 从以政府为公共服务的供给方的研究, 向以政府为主导、社会各方力量广泛参与的“一主多元”式供给的研究转变。

我国教育经费的规模、结构和效率

- 我国多年来不仅教育经费规模仍然偏小，而且教育经费在初等教育、中等教育和高等教育之间分布的级次结构不尽合理，在重视并快速发展高等教育的同时，**忽视初等教育特别是农村的普及教育长期处于落后状态。**
- 根据世界银行《世界发展报告》提供的数据世界各类型国家三级教育的人均教育经费之比的共同特征是逐级升高，但级差则与各国经济的发达程度呈反向关系，即经济越发达，级差越小，各级教育经费的级差在低收入国家和高收入国家之间的差距比较大，1995 年高收入国家初等教育经费与高等教育经费之比为1:2.2，而低收入国家则高达 1:12.8，中国各级教育人均教育经费之差则高于世界平均水平。三级教育人均教育经费支出差距的大小与人均收入水平的高低呈反向关系，我国过去差距较大的这种状况，从客观方面来说，同我国当时的经济实力、居民收入水平低下而且接受初等教育的生源众多有直接关系；但从政策方面来说，我国教育投资体制改革迟滞以及长期忽视初等教育投入的倾向也难辞其咎。教育经费规模偏小和教育经费级次结构失调，必然影响教育经费的效率和效益。但这种差距是长期积累的结果，需要逐步化解经过多年努力，由于政府大力加大初等教育的投入，我国在缩小差距方面已经取得了明显成效，教育投入的效率和效益已逐步提高。

- 我国政府一贯高度重视加大教育经费投入问题，教育经费来源构成的基本特征仍是政府投入为主，但目前已经形成政府投入、民间投资、社会捐赠、事业收费(含学杂费)及其他经费等多种形式、多元化的教育资金来源结构。《国家中长期教育改革和发展规划”纲要(2010-2020 年)》(简称《教育规划纲要》) 提出提高国家财政性教育经费支出占GDP的比例，2012 年达到 4%的目标。
- 按现行统计体系，**国家财政性教育经费包括三部分：**
 - **一是财政预算安排的教育经费，是国家财政性教育经费的主体；**
 - **二是政府性基金预算安排的教育经费，包括地方教育附加和土地出让收益计提的教育资金；**
 - **三是企业办学、校办产业等其他财政性教育经费。**
- 国务院曾要求从严落实教育经费法定增长的规定，并提出加大财政教育投入的一系列措施，包括提高财政教育支出占财政支出的比重，提高财政内基建投资用于教育的比重，统一内外资企业和个人教育费附加制度，全面开征地方教育附加，从土地出让收益中计提教育资金，等等

教育是否应该全免费？

- 江西省铜鼓县，2019年宣布推行普通高中免费教育，已经缴纳学费的，全部退回。当时的铜鼓县委书记表示：“铜鼓县财力再紧也要挤出更多的钱，用于支持教育，大办教育”！但铜鼓县的“高中免费教育”不但在网络上充满了争议，而且也未得到上级部门的认可。
- 除开铜鼓县之外，其余推行“高中免费教育”的地区主要有：
- 广东：2007年秋季，广东省珠海市在全国率先实施高中教育免学费；
- 江西：2010年以来，江西省德兴市、湖口县、芦溪县等地已陆续实施高中免费教育；
- 云南：2015年12月，云南省怒江州全面推行12年免费义务教育和2年学前免费教育；
- 陕西：2016年秋季学期起，陕西省正式实施13年免费教育；
- 新疆：2017年12月1日起，新疆开始全面实施高中阶段免费教育。
- 此外，青海、四川、广西、河南、内蒙古等部分地区，也都开始推行普通高中“免费教育”。

教育是否应该全免费？

中华人民共和国中央人民政府

www.gov.cn

首页 | 简 | 繁 | EN | 登录 | 邮箱 | 无障碍

标题: 教育部等五部门印发《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》的通知

发文字号: 教财〔2020〕5号

主题分类: 科技、教育\教育

成文日期: 2020年08月17日

发文机关: 教育部 国家发展改革委 财政部 国家市场监管总局 国家新闻出版署

来源: 教育部网站

公文种类: 通知

教育部等五部门印发《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》的通知

教财〔2020〕5号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、发展改革委、财政厅（局）、市场监管局、新闻出版局，各计划单列市教育局、发展改革委、财政局、市场监管局、新闻出版局，新疆生产建设兵团教育局、发展改革委、财政局、市场监管局、新闻出版局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校：

为贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，进一步加强教育收费治理体系和能力建设，教育部、国家发展改革委、财政部、国家市场监管总局、国家新闻出版署研究制定了《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》，现印发给你们，

二、完善教育收费政策

(三) 坚持实施九年义务教育制度。义务教育全面纳入财政保障范围，公办义务教育学校不收取学费、杂费。各地要严格执行义务教育法，巩固完善城乡义务教育经费保障机制，**坚持实行九年义务教育制度，严禁随意扩大免费教育政策实施范围。**对民办义务教育学校学生免除学杂费标准按照生均公用经费基准定额执行；对生均教育培养成本不足部分，应严格落实非营利性法定要求，合理确定收费标准。严禁收取与招生入学挂钩的捐资助学款。按照国家有关规定招收义务教育阶段学生进行文艺、体育等专业训练的学校或其他社会组织，收取的学杂费不应包括学生完成九年义务教育课程按规定免除的学杂费。

(四) **坚持实施非义务教育培养成本分担机制。**非义务教育实行以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制。各省应根据办学成本、经济发展水平和财力状况，落实并动态调整公办幼儿园、普通高中、中等职业学校、高职院校、普通本科院校生均财政拨款标准或生均公用经费标准。学校（包括幼儿园，下同）按照年生均教育培养成本的一定比例向受教育者收取学费（保育教育费），综合考虑实际成本（扣除财政拨款）等向住宿生收取住宿费，家庭经济困难学生按照国家有关规定享受减免政策。各省应结合本地实际，合理确定公办幼儿园、普通高中、中等职业学校学费（保育教育费）占年生均教育培养成本的比例。现阶段，公办高等学校学费占年生均教育培养成本的比例最高不得超过25%，各地应根据经济社会发展水平、培养成本和群众承受能力等合理确定。

军队举办的幼儿园招收地方人员子女，享受当地人民政府补助的，应按照公办幼儿园有关规定收费；未享受补助的，由军队依据国家有关政策具体制定，合理确定收费标准。中外合作办学和非全日制研究生教育收费政策，由各省制定。

整改理由

- 第一，与国家的习惯法律和文件不相符合。
回复中所提到的法律，主要是指《义务教育法》。《义务教育法》明确规定，“国家实行九年义务教育制度，在义务教育阶段内，不收学费、杂费”。义务教育主要包括六年小学和三年初中，不包括高中阶段。
- 回复中所提到的文件，主要是指《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》（国办发〔2018〕82号）。该文件明确提出，“严格执行义务教育法，坚持实行九年义务教育制度，严禁随意扩大免费教育政策实施范围”。
- 第二，与当前我国的基本国情不相符合。
文件指出，我国仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有改变。我国义务教育普及时间较短，巩固提高任重道远。就当前国情来讲，巩固普及水平、提高义务教育质量的任务仍然十分艰巨。一些偏僻贫困山区的义务教育质量还有待进一步提升，在这种情况下，推行高中阶段免费教育是不现实的。
- 第三，已经推行“高中免费教育”的地方财政经费难以为继。
教育部的答复函中，明确提到“部分地区实行非义务教育阶段免费教育已经难以为继”。在全球经济下行、财政紧缩的大背景下，越来越多的免费教育范围的地区出现财政吃紧现象。以铜鼓县为例，铜鼓县2018年的GDP为49.86亿元，在全市垫底。对这样一个经济基础相对薄弱的小县，每年拿出200多万来实现高中免费教育，这是在“打肿脸充胖子”，的确难以为继。

- **从家庭层面讲，有利于落实“家庭教育主体责任”。**
- 本着“谁投资，谁收益”的原则，家庭成员是教育成果的主要受益者。如果所有的教育行为，都由政府来买单，家长不管不顾，那么很多家长就不会肩负起“家庭教育主体责任”，如果父母忽略了对孩子的家长责任，对孩子的发展反而更为不利。高中教育，本来是义务教育的延伸，属于“锦上添花”，高中阶段仍然保持收费教育，则有助于落实父母的“家庭教育主体责任”。
- **从社会层面讲，有利于集中力量提升贫困地区义务教育水平和质量。**
- 就目前的国情来讲，虽然我国已经开始全面推行9年义务教育，但是义务教育的水平和质量却参差不齐。在深度贫困山区仍然有大量学生面临着“教育困难”，在乡村教师匮乏、“大班额”、随迁子女就学、农村留守儿童入校寄宿等突出问题上，仍然需要国家政策和教育经费的大力投入。义务教育阶段的问题尚没有完全解决，就贸然实行高中免费教育，这是教育领域的“大跃进”，必须进行避免。
- **从国家层面讲，有利于促进职业教育的深化发展。**
- 如果普通高中全面实行免费教育，肯定会影响到我国职业教育的深化发展。目前我国实行高中职业分流的政策，初中毕业以后学生就根据成绩分流到普通高中和中职学校。为了调整我国的经济和人才结构，国家在职业教育方面投入非常巨大。中职学校的学费都是免费的，如果普通高中也同样免除学费，那么就会缩减职业教育的发展优势。当前我国职业教育处在一个“提档升级”的阶段，为了培养更多各级各类技术人才，国家选择了率先在中职教育阶段实行免费教育。

恳请批评指正！

Thanks!