

促进教育发展的税收政策取向

■/杨志宏

摘要:教育是一种典型的准公共产品,其生产主体是学校,消费主体是个人、家庭或企业,但投资主体并不固定。税收促进教育事业发展的作用包括两个方面:一是促进教育产品的生产,在政府教育经费不断扩大以致财政难以承受的情况下,以税收优惠来激励各类投资主体投向教育领域,并对教育产品的生产主体——教育机构制定税收优惠政策;二是促进教育产品的消费,运用税收优惠来降低受教育者消费教育产品的成本。

关键词:教育发展 税收政策 取向

一、我国现行的教育税收优惠政策分析

关于教育的税收政策,在《国家税务总局关于教育税收政策的通知》(财税〔2004〕39号)和《国家税务总局关于加强教育劳务营业税征收管理有关问题的通知》(财税〔2006〕3号)中做了全面的归纳和补充。结合现行税收政策的变动情况,对目前我国的教育税收优惠政策可作如下分析:

从涉及的税种来看,涉及到以下10种税:增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、印花稅、耕地占用税、契税、关税。

从税收优惠的对象来看,有高等、中等和初等学校、各类职业学校、幼儿园、托儿所和国家机关、事业单位、社会团体、军事单位的教学、科研机构,勤工俭学的学生、有教育储蓄存款的个人、向教育事业进行无偿捐赠的境外捐赠人等。

从内容上来看,目前我国的教育税收优惠政策可归纳为两类:第一类是面向教育服务提供者的税收减免,主要是对学校及校办企业的税收减免,这类税收优惠占较大的比重;第二类是面向受教育者的税收减免,主要是对学生和学生家庭提供的税收减免,这类税收优惠相对较少。

二、我国现行教育税收优惠政策存在的问题

首先,教育税收优惠政策的对象存在错位现象,主要针对的是教育机构,而面向受教育者的还比较少。

政府应该通过税收优惠政策,减轻受教育者的教育成

本,鼓励受教育者的教育支出,鼓励受教育者积极消费教育产品,从而使国民享受到充足、公平和优质的教育服务。要达到这一目标,仅对教育机构实行税收优惠是不够的,因为获得税收优惠的教育机构未必招收了更多的学生或提供了更好、更多的教育服务,甚至有不少单位尽管享受了教育税收优惠但没有提供相应的服务。如果着重对受教育者提供教育税收优惠,将直接鼓励个人、家庭及企业增加教育支出,将直接增强受教育者的消费信心,而且能有效拉动教育事业的不发展。

其次,教育税收优惠政策的对象存在不到位情况,主要表现在以下两个方面。

一方面,大多数的教育税收优惠政策针对公办学校,针对民办学校的较少。我国颁布实施《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》后,民办教育与公办教育虽然在关税、增值税、印花稅、耕地占用税、契税等方面均享有了同等的待遇,但在营业税、城镇土地使用税、房产税、个人所得税、企业所得税方面却仍存在着较大的差别待遇,应对民办教育机构进行营利性与非营利性的区分,对非营利性民办教育机构应享受和公办学校同样的待遇。

另一方面,面向教育投资主体的税收优惠政策不到位。虽然目前的教育税收优惠政策包含向教育事业进行无偿捐赠的优惠规定,但政策准予税前列支的额度很有限,捐赠数额越大,获得的税收优惠就越少,这就明显的限制了大额的捐赠行为。此外,捐赠者却更偏爱直接捐赠给学校或某些优秀的贫困学生,而政策规定给予优惠的仅局限于通过机关和团体的捐赠,这就不能最大限度地激励他们的捐赠行为。

三、国外的教育税收优惠政策分析及借鉴

国外税收政策与教育政策结合得较为完善,尤其是美国、英国等发达国家,他们利用税收征管权对教育的不同主体、活动项目实行减免税等税收优惠政策,来促进教育事业

的发展。概括这些国家的教育税收优惠政策,包括以下几个方面:

首先,鼓励个人和家庭增加教育支出的税收优惠政策。美国的个人所得税法通过多种多样的税收优惠来鼓励个人接受高等教育、终身教育及提高子女受教育程度;英国为减轻家庭子女的教育负担,也为达到布莱尔政府所倡导的“家庭与工作和谐”的理想状态,从2001年4月起,在历史上首次推行针对孩子的税收抵免政策;加拿大政府则针对学生家庭,实施了学费税收计划、教育税减免计划和注册教育储蓄计划等,以此鼓励家庭对其成员增加教育投资。

其次,对学校及其收入的税收优惠政策。美国联邦所得税规定,大多数非赢利性教育机构都享有不同程度的免税优惠,除了公立高校享有免税特权外,还包括办学目标是宗教性、慈善性和教育性的,且不带有任何赢利性或某类团体宣传性的私立高校也能享受免税优惠;英国的税法规定教育是非盈利性事业,对学校(含大学、学院和中学)的收入,无论是来自中央和地方政府的拨款、公司、企业和个人的赞助、捐款,还是通过对外提供技术咨询、技术转让、技术培训和服務性活动所得收入,只要是用于学校办学,均无需纳税;加拿大的税法也规定学校为非税单位,对学校所从事的商业活动,除货物与消费税(联邦税)外全部免税。

最后,鼓励教育捐赠的税收优惠政策。美国税法规定,公司、社会团体和个人对教育的捐赠可获各种税收优惠,主要体现在公司所得税法和对各种捐赠的税收优惠中;在英国,教育捐赠来自多种渠道,如英国文化委员会提供的奖学金,皇家学会提供的奖学金及教学公司项目等,学校得到这些赠款无需纳税,一些基金对教育的捐赠无需纳税,同时,政府还鼓励个人以提供奖学金名额等方式捐赠,该部分无需纳税;加拿大不仅为捐赠者提供税收优惠且提供与捐资同等数额的配套资金。

纵观以上各国促进教育发展的税收政策,虽具体规定不同,但都具有覆盖面广、政策举措多、影响面比较大的特点,从内容上看,优惠对象都以受教育者为主,教育机构为次;都将教育机构的办学目的(营利与否)作为税收优惠的基本依据;都非常重视对社会和个人教育捐赠的税收优惠,这都是完善我国教育税收优惠值得借鉴的内容。

四、完善我国教育税收优惠政策的基本思路

教育是一种典型的准公共产品,有自身的投资主体、生产主体和消费主体,其生产主体是学校,消费主体是个人、家庭或企业,但投资主体并不唯一。因此,税收促进教育事业的

发展,仅仅对学校及其校办企业实行优惠是不够的,应该对教育的投资主体、生产主体和消费主体都进行税收激励。而且,对于任何一种产品,消费才是其发展的根本拉动力,教育也是如此,应该更加重视鼓励受教育者“消费”教育的税收优惠政策。

可见,税收促进教育事业的发展可以在教育产品的生产和消费两个方面发挥作用:首先,促进教育产品的生产,在政府教育经费不断扩大以致财政难以承受的情况下,以税收优惠来激励各类投资主体投向教育领域,并对教育产品的生产主体——教育机构制定税收优惠政策;其次,促进教育产品的消费,运用税收优惠来降低受教育者消费教育产品的成本。因此,根据我国目前教育税收政策存在的问题,借鉴国外教育税收优惠政策的经验,应从以下三个方面完善我国的教育税收优惠政策:一是对投资教育的主体实行税收优惠;二是运用税收优惠鼓励受教育者“消费”教育产品;三是对教育机构制定税收优惠政策。

(一)鼓励民间资金投向教育产品的“生产”

目前,我国教育事业发展受到的一个较大阻碍因素,就是由于政府财政难以承受不断扩大的教育经费而导致的教育资金投入不足问题,因此,鼓励民间资金投向教育是解决这一问题的根本出路。按照民间资金投向教育事业的性质不同,可分为无偿捐赠和有偿投资两类,相应的税收优惠政策也包括两个方面。

1.鼓励民间资本投资教育事业的税收优惠政策。民间资本投资于教育事业,不仅包括民间资本投资创办私立学校,也包括民间资本投资于公立学校。设定税收优惠政策应当主要是激励投资者投向教育领域,一方面应当考虑到投资者创办私立学校的投入资本大,回收期长的特点,相应的税收优惠政策应着力降低投资者的投资风险;另一方面,民间资本投资于公立学校,投资风险不是其考虑的主要因素,主要考虑的因素是收益率,要制定适当的税收优惠政策,使民间资本在较低风险的情况下,投资于公立学校获得更多的税后收益。

2.鼓励社会向教育捐赠的税收优惠政策。我国社会对教育的捐赠数量不多、不稳定,占教育总经费的比例小,可通过在税法中制定和放宽教育捐赠条款促进教育捐赠。一方面,可提高个人、企业及团体捐赠的所得税前扣除比例,对于所有纳税人,无论是法人还是自然人,凡捐赠于教育的支出都应该在税前作较大比例的扣除,甚至可以全额扣除,如对个人和企业向各类教育捐赠准予计算所得税时据实列支;另一

方,放宽捐赠所得税前扣除的技术性规定(包括受赠机构范围、捐赠形式、捐赠途径),如对直接扶持青少年就学的义举,应免除相应的纳税额度。此外,可以考虑允许捐赠实物所含的增值税进项税额进行抵扣;可以对法人和自然人的教育储蓄,都免除利息税;以后还可以采用开征遗产赠予税并允许教育捐赠免税等。

(二)鼓励受教育者对教育产品的“消费”

1.制定鼓励个人或家庭增加教育支出的税收政策。个人和家庭是消费教育产品的基本主体,为个人和家庭提供充足、优质的教育服务是生产教育产品的最终目标。鼓励个人或家庭消费教育产品,就要鼓励其增加教育支出,可以在个人所得税的费用扣除额中考虑教育投入。一方面,对家庭的教育支出给予一定比例的税收扣除,可对有一个子女上高中、大学的家庭,分别规定一年的减免纳税额度,每个家庭可以凭学校出具的学费发票到个人所得税的代扣代缴单位办理,也可以直接在国家税务机构办理,也对学生教育贷款利息允许税收扣除。另一方面,可以考虑实行个人教育支出抵税计划,对个人上高中、大学的学费可以在工作后一段时间内按照一定的比例分别抵减当期的个人所得税款。

2.制定鼓励企业增加对雇员教育支出的税收政策。如果说个人或家庭是教育产品的“直接消费者”,那么企业就是教育产品的“间接消费者”。企业为提高职工素质和工作技能而进行的再教育和各类培训,最大的受益者是企业,但这也会受到再教育和培训成本的限制,因此,如果税收政策能使企业在获取了再教育和培训后的益处之外,还有额外的好处,就必然会极大的调动企业为职工消费教育产品的积极性。具体来说,可提高企业对现有职工在职教育、岗位培训等为雇员接受教育深造费用的所得税税前列支比例。此外,还可以提高职工教育经费的计提比例和扣除标准,鼓励企业增加对职工教育支出。

(三)减轻税收负担,对教育部门的自身发展实行税收优惠

1.明确公益性教育机构的定义及范围。公益性教育机构应不仅包括公立教育机构,而且应包括一部分具有公益性质的私立或民办教育机构。这就需要从民办教育机构的注册环节就规范税务管理,对民办教育进行营利性与非营利性区分后,其税收政策也应相应地进行区分,非营利性民办教育机构不为任何私人谋利,具有较强的公益性,其本质特征与公办教育机构非常接近。因此,应给予非营利性民办教育与公办教育同等的税收优惠待遇。而营利性民办高等教

育机构虽然以获取回报为目的,但也具有公益性特征,应当缩小营利性民办高等教育机构与公益性教育机构的待遇差别。

2.对公益性教育机构的税收优惠政策。对于非营利性民办与公办教育机构,在现有税收优惠政策的基础上,应在企业所得税税前扣除的技术性规定(包括扣除范围、扣除方式和扣除比例)上再适度放宽,如对学校(含大学、学院和中学)的收入,无论是来自中央和地方政府的拨款,公司、企业和个人的赞助、捐款,还是通过对外提供技术咨询、技术转让、技术培训和 Service 性活动所得的知识产权类收入,只要是用于学校办学,均无需纳税;对学校所从事的商业活动,除货物与消费税(联邦税)外全部免税等。

3.对营利性民办教育机构的税收优惠政策。对营利性民办高等教育机构自用的房产和土地免征房产税和城镇土地使用税。在企业所得税方面,对从事学历教育取得的教育服务收入,在开办初期予以3至5年的免税,免税期满后,依法征收企业所得税;对营利性民办高等教育机构受政府委托承担部分义务教育任务而获得的教育经费,免征企业所得税。在捐赠税收扣除方面,对营利性民办高等教育机构的捐赠不允许扣除,鼓励社会向非营利性高等教育机构捐赠。在营业税方面,应对民办非学历高等教育机构免征营业税。此外,地方政府不能越权随意给予营利性高等教育机构免税待遇。

参考文献:

- [1]朱清,乔栋.国外促进教育发展的税收政策及启示[J].经济纵横,2005(3).
- [2]张旺.美国联邦政府高等教育税收优惠政策及借鉴[J].涉外税务,2005(9).
- [3]成刚.促进教育发展的税收优惠研究[J].国家教育行政学院学报,2006(8).
- [4]王法忠.规范税收优惠政策促进教育事业[J].税务研究,2002(6).
- [5]王蕴璜,李志英.促进民办教育发展的税收对策探讨[J].教育与经济,2003(3).

◇作者信息:福建厦门大学财政系

◇责任编辑:俞刚

◇责任校对:俞刚