

财税政策支持教育、科技、人才一体化研究

马莹 王心怡

吉林财经大学

DOI:10.32629/er.v9i7.7218

[摘要] 教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑，三者一体化发展是党中央立足中国式现代化建设全局作出的重大战略部署。财税政策作为国家治理的重要工具，在教育、科技、人才一体化发展中发挥着投入激励效应、外部性内化效应与乘数增效效应。为提升财税政策的协同支持力度，中国还需要调整财政投入结构失衡，提升支出效率；提高税收政策有效性，加强部门监管；增强财政与税收政策协同性，加强绩效评价。

[关键词] 财政政策；税收政策；教育、科技、人才一体化

中图分类号：G526 文献标识码：A

Research on Fiscal and Taxation Policies Supporting the Integration of Education, Science and Technology and Talents

Ying Ma, Xinyi Wang

Jilin University of Finance and Economics

Abstract: Education, science and technology, and talents serve as the foundational and strategic support for building a modern socialist country in all respects. The integrated development of the three is a major strategic deployment made by the CPC Central Committee based on the overall landscape of Chinese-style modernization. As an important tool of national governance, fiscal and taxation policies exert the input incentive effect, externality internalization effect and multiplier synergy effect in promoting the integrated development of education, science and technology and talents. To enhance the coordinated supporting role of fiscal and taxation policies, China needs to adjust the imbalanced fiscal input structure and improve expenditure efficiency, strengthen the effectiveness of taxation policies and tighten departmental supervision, and boost the synergy between fiscal and taxation policies while reinforcing performance evaluation.

Keywords: fiscal policy; taxation policy; integration of education, science and technology and talents

引言

教育是知识增值的源头，科技是创新转化的载体，人才是驱动发展的核心要素，三者紧密交织、相互赋能。财政与税收是国家治理的基础和重要支柱，是推动教育、科技、人才一体化发展的重要工具。本文旨在系统分析财税政策支持教育、科技、人才一体化的内在机理，梳理当前相关政策的实施现状与问题，并提出针对性的优化建议，为完善相关财税政策体系、助力教育、科技、人才一体化发展提供理论参考与实践启示。

1 财税政策支持教育、科技、人才一体化的作用机理

1.1 通过成本补偿，发挥投入激励效应

教育、科技、人才一体化发展涉及大量前期投入，通常具有投资规模大、运营周期长、回报不确定的特点，若完全依靠市场供给难以达到社会最优水平。财税政策通过成本补偿机制，引导资金和人才流入，降低私人主体的投资成本，

为其潜在风险进行兜底，有效激励企业、高校和科研机构加大投入力度。

首先，税收优惠是典型的成本补偿工具，通过降低成本加大激励效应。以研发费用加计扣除政策为例，该政策允许企业将研发活动的实际支出，在据实扣除的基础上，再按一定比例税前加计扣除，从而直接降低企业税负。这有效降低了企业的研发和创新成本，为产学研协同提供坚实物质支撑。

其次，政府专项补贴等财政政策通过成本分担与信号效应增强激励效应。财政投入直接降低了一体化发展的资金筹措成本，缓解了参与主体在资源整合和长期投入等方面的压力。政府资金的引导具有强烈的信号效应，能够引导社会资金的持续投入，形成多元投入、协同推进的良好局面。

1.2 通过收益补偿，发挥外部性内化效应

教育、科技、人才一体化发展具有显著的正外部性，其社会收益往往大于私人收益，这主要表现在教育、科技、人才一体化有助于形成知识与人力资本的溢出、推动劳动生产

率提高与产业升级，实现公共福利的提升。但是，这种正外部性无法被私人主体充分内化，因而导致市场配置不足、社会创新活力减弱。财税政策通过收益补偿机制，以财政补贴和税收减免等方式对利益进行再分配，将部分外部收益返还给创新主体，增强其一体化投资的回报预期。

首先，成果转化免税等税收优惠政策，通过间接提升企业净收益水平，实现产出端增效的重要作用。本质上，这相当于将政策红利转化为企业等市场主体的可支配收益，针对成果转让、技术服务、知识产权收益等设置专项税收优惠，降低产出环节税负，提高相关主体创新活动的净回报率，弥补因知识、技术、人才价值外溢形成的收益缺口，缩小私人收益与社会收益的差距，进而强化相关主体开展教育、科技、人才一体化的内生动力。

其次，政府奖补等激励政策直接增加相关主体经营性与创新性收益，充分发挥收益补偿作用。教育、科技、人才一体化发展产生的知识、技术与人才红利具有显著外溢效应，对技术突破、成果落地、高层次人才引育等行为定向发放的各类奖补资金，能够直接补足外部性造成的收益损失，促使私人收益向社会收益靠拢，从而强化正向激励，进而引导各类主体主动开展人才培养、技术研发与成果转化活动。

1.3 通过协同支持，发挥乘数增效效应

教育、科技、人才分属不同管理主体，部门间的“条条分割”与“碎片化治理”割裂了三者之间内在的有机联系。财政、税收通过政策引导、资金撬动等多种方式，能够发挥“1+1>2”的乘数效应，形成二者联动增效的协同作用，促进三者的深度融合与协同发展。

首先，财税政策协同能够撬动大量社会资本参与。财政政策侧重直接分担教育、科技、人才一体化发展成本、兑现收益奖励，税收优惠依托税负降低增加主体回报、稳定盈利预期，两类工具紧密配合，政策合力将大幅强化引导作用，有助于联动拉动社会资本持续投入，放大资本引导效能。

其次，财税政策协同通过成本与收益的双重补偿，激活主体内生动力，放大激励效能。激励效果沿着创新链、产业链层层传导辐射，推动技术、人才、产业联动升级，激活高校、科研机构与企业主动联合并进行教育、科技、人才一体化建设的动力与活力，释放叠加倍增效应。

2 财税政策协同支持教育、科技、人才一体化的缺陷

党的十八大以来，我国围绕教育、科技、人才一体化发展，不断探索并深化财税领域改革，基本形成了比较完备的财税政策体系，取得了阶段性成效。但是，尽管中央及地方围绕教育、科技、人才一体化发展出台了较多的财税支持政策，但现行政策仍存在以下短板。

2.1 财政投入结构失衡，支出效率有待提升

首先，财政投入缺乏跨领域统筹与一体化配置。教育、科技、人才分属不同部门管理，财政资金按条块分配，导致资金分散和重复投入问题突出，难以支撑重大协同创新与关键核心技术攻关。其次，财政投入存在“重硬轻软”的偏向。当前，更多资金投向设备、实验室等硬件建设，而对“见效慢但回报率高”的人力资本投入相对不足；硬件堆砌并非打通人才供给与产业需求梗阻的关键，制约了一体化的深度推进与效果实现。最后，财政支出使用效率有待提升。部分专项资金存在绩效目标设定不合理、自评工作不规范、预算执行进度偏慢等问题，个别情况下存在相关主体套取专项资金的行为，严重影响了资金使用效率。

2.2 税收政策有效性不足，部门监管能力有待提升

首先，政策体系碎片化导致政策有效性下降。现行政策着重支持教育发展、科技进步与人才引育，缺乏针对三者一体化发展的专门激励措施。各税种优惠目标单一、衔接不畅，导致实施效果不尽理想。各税种优惠措施的目标较为单一且相互衔接不畅，导致政策实施效果难以达到预期。其次，税收激励过度集中于研发投入端导致成果转化较少。当前，针对成果中试、转化应用、产学研深度融合等关键环节的税收支持较少，导致多数实验室成果难以转化为企业的现实生产力。最后，税收风险治理体系不完善。当前存在风险预警体系不完善、约束威慑不足等问题。“假高新”“伪研发”等骗享优惠的现象出现的频次较高，监管机制仍需进一步优化。

2.3 财政与税收政策协同性欠缺，绩效评估有待加强

首先，政策协同性不足。财政、税收政策分属不同部门管理，长期以来存在各自为战的现象，部门间协调机制不健全，导致政策之间的和未能充分释放，削弱了宏观调控的整体性和精准性。例如在人才引进领域，人才引进财政奖补政策与高层次人才个人所得税减免政策之间缺少制度联动，无法形成合力，亟须通过顶层设计加强统筹，以提升政策效能。其次，政策协同绩效评估薄弱。当前的政策体系缺乏对财政政策与税收政策协同作用的绩效评估，缺少在促进教育科技人才融合、提升创新链整体效能等方面的量化评估和动态调整机制。

3 优化财税政策支持教育、科技、人才一体化的对策建议

针对上述问题，应从以下几个方面优化财税政策，更好发挥其对教育、科技、人才一体化发展的支持作用。

3.1 优化财政支出结构，提升资金使用效率

一是建立专项基金。在教育、科技等经费中划拨部分资金建立教育科技人才一体化发展统筹基金，专门整合分散在各条线的专项经费，实行跨领域综合立项，专门支持协同创

新、关键核心技术攻关类项目，从源头化解资金分散、重复投入问题。二是将财政支持重心从“重物”转向“重人”。增加对人才培养、人才引进、产教融合中人员支出等方面的投入力度。通过强化人力资本投入，破解人才供给不足这一核心难题，为一体化发展提供可持续的智力支撑。三是强化预算绩效管理。科学设定一体化绩效目标，加强绩效目标合理化监控与评价体系科学化考查，将绩效管理贯穿资金投入、使用、监督全过程，并将结果与未来预算安排挂钩，提高资金使用效益。

3.2 提升税收政策精准度，增强激励效能

首先，构建系统化税收激励框架。围绕教育、科技、人才协同发展顶层设计专项税收政策，统筹增值税、企业所得税、个人所得税等各类优惠，形成系统性的激励体系，建议向产教融合、校企合作、人才联合培养等一体化关键环节倾斜。其次，调整税收激励结构。扩大技术服务、中试平台、产学研联合体的优惠覆盖范围，改变只在研发投入环节进行大量税收激励的现状，打通从基础研究、技术研发到市场应用的税收激励链条，加速科技成果落地转化。最后，强化全流程监管。搭建风险预警模型，聚焦研发费用加计扣除等重点事项开展常态化风险筛查；推动税务、教育、科技等部门数据共享、联合检查，精准识别违规行为；加大对骗享优惠行为的法律惩戒，同时可以进行信用联合惩戒，在招投标、政府采购、信贷融资等环节同时设置限制措施，大幅提高相关主体违法成本。

3.3 强化财政税收政策协同，形成政策合力

首先，加强政策协同设计。建立由政府牵头，财政、税务、科技、教育、人社等多部门协同的政策设计机制。充分运用税收优惠、财政贴息等多元工具，发挥财税政策的社会资本撬动作用，引导社会资本进入产学研合作、产教融合和人才引育领域，通过多部门协作释放政策叠加效应，形成政府引导、市场主导、多元投入的良性发展格局。同时，强化

政策制定的协同性。例如，建立地区性人才财政奖补政策与个人所得税优惠政策联动，确保二者资格认定、受益范围等方面保持对应，给予针对地方各类人才的财政奖补、税务予以免税的优惠政策。其次，构建财政税收协同绩效评估体系。立足教育、科技、人才一体化发展目标，建立专门的政策协同绩效评价框架，补齐现有绩效评估重单项、轻协同的短板。设置创新效能、人才集聚、成果转化、产教融合等量化协同评价指标，将财政与税收政策联动成效、政策协同程度等纳入考核范围。建立常态化动态评估机制，依据年度绩效评价结合政策协同体系。

[参考文献]

[1]谢佳慧,王伟同.财税政策助力教育、科技、人才一体化发展的内在逻辑与实践进路[J].当代财经,2025(6).

[2]李志民.解码一体推进教育、科技、人才发展的战略价值与实践路径[N].人民教育,2025-12-16.

[3]王伟同,王杰.财政支持教育、科技、人才高质量发展的历史嬗变、理论框架与实践路径[J].北京社会科学,2025(10):16-27.

[4]谢佳慧,王伟同.财税政策助力教育、科技、人才一体化发展的内在逻辑与实践进路[J].当代财经,2025(6):30-42.

[5]徐彦坤,张国阳.推进教育、科技、人才“三位一体”协同融合发展的财税政策研究[J].财政监督,2024(19):90-94.

作者简介：

马莹（1977.12-）女，汉族，吉林省长白县人，博士，吉林财经大学副教授，研究方向：财政税收，高等教育。

王心怡（2001.05-）女，汉族，黑龙江省密山市人，吉林财经大学研究生，研究方向：财政税收

基金项目：

吉林省教育厅人文社科研究项目，JJKH20230169SK。