

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2018.04.16

2005—2015年我国高等教育经费投入的变化与启示*

方芳 刘泽云

摘要:2005—2015年我国高等教育经费投入在总量、结构和生均三个方面各有特点。在此期间经费总投入增长较快而生均投入增长相对缓慢,政府投入的主导作用较强。从2013年开始,经费总投入和生均投入的增长速度明显下降,政府的投入努力程度有所减弱。应努力提高生均投入水平,加强政府投入的努力程度和主导作用,完善社会投入机制,适当提高学费水平并建立学费的动态调整机制,增强高等学校经费管理水平和资源利用效率。

关键词:高等教育;经费投入;投入总量;投入结构;生均投入

一、引言

高等教育是国民教育体系的重要组成部分,是推动经济发展、知识技术创新和社会进步的重要力量。近年来,我国高等教育发展迅速,高等教育入学机会大幅提高。充足的经费投入是推动高等教育快速健康发展的重要保障之一,因此高等教育经费投入状况一直都是各界关注的重要问题。

就我国高等教育经费投入变化开展的研究普遍使用定量分析的方法,其中多数基于某个特定的角度展开,如生均经费^[1]、财政性投入^[2]、社会投入^[3]、经费来源结构^[4]等等。这些研究有助于从某个角度了解我国高等教育经费投入的状况,但无法提供全面、系统的认识。部分研究对于1999年高等教育扩招后我国高等教育经费投入的变化做出了较全面的分析^{[5][6]},但这些研究的数据均来源于2010年之前,无法反映我国高等教育经费投入的最新变化。

因此,本研究使用我国2005—2015年的相关数据,从投入总量、投入结构和生均投入三个方面对我国高等教育经费投入的变化展开全面分析,并基于可获得的数据进行了国际比较,从而弥补了以往研究中存在的视角单一或数据滞后的缺陷。这有助于全面认识我国高等教育经费投入的历史变迁和最新特征,判断其未来发展的趋势,也能够为保障高等教育经费投

入、提升高等教育质量、推动高等教育可持续发展提供重要的政策制定依据。

二、概念界定与数据说明

(一)概念界定

1. 投入总量。投入总量能够衡量高等教育经费投入的总体水平。高等教育投入有政府渠道和非政府渠道两个来源,其中非政府投入进一步划分为家庭投入(指学生及其家庭的直接投入)和社会投入(指除了政府和家庭投入之外,其他社会机构或个人的投入)。

由于本研究采用的数据来自历年《中国教育经费统计年鉴》,因此根据该年鉴的统计指标来界定我国高等教育的各类收入。在《中国教育经费统计年鉴2016》中,我国的教育经费收入根据来源分为国家财政性教育经费、民办学校中举办者投入、捐赠收入、事业收入和其他教育经费五类。我们将国家财政性教育经费视为政府投入,除此之外的教育经费收入视为非政府投入。在非政府投入中,将学费视为家庭投入,将其他类型的非政府投入视为社会投入。

目前在国际上,只有经济合作与发展组织(OECD)每年出版的《教育概览》(Education at a Glance)提供不同国家高等教育经费的详细统计数据。因此,本研究根据《教育概览》的统计指标来界定其他国家高等教育的各类投入。(见表1)

* 本文系国家社会科学基金青年项目“新常态下完善政府财政和社会资本投资高等教育的机制研究”(15CGL059)的研究成果

表1 高等教育经费投入的界定

	《中国教育经费统计年鉴》	《教育概览》
高等教育总投入	教育经费收入	高等教育机构支出 (expenditure on tertiary educational institutions)
高等教育政府投入	国家财政性教育经费	公共支出 (public expenditure)
高等教育非政府投入	除国家财政性教育经费之外的教育经费收入	私人支出 (private expenditure)
高等教育家庭投入	学费	家庭支出 (household expenditure)
高等教育社会投入	除国家财政性教育经费和学费之外的教育经费收入	其他私人机构或个人的支出 (expenditure of other private entities)

对于表1有三点说明。第一,在《中国教育经费统计年鉴》中,国家财政性教育经费包括多项收入指标,但在不同年份,指标名称和统计口径并不一致。我们已经尽量统一口径,以使在不同年份间更具可比性,如果确实无法统一,则直接使用该年鉴提供的数据。第二,在不同年份,非政府投入涵盖的收入指标也不相同。具体而言,在2005年和2006年,非政府投入包括社会团体和公民个人办学经费、社会捐资经费、事业收入和其他收入;在2007—2013年包括民办学校中举办者投入、社会捐资经费、事业收入和其他收入;在2014—2015年包括民办学校中举办者投入、捐赠收入、事业收入和其他教育经费。第三,在《中国教育经费统计年鉴》中,学费被作为事业收入的一个子项单独列出,因此事业收入中包含学费。

除了使用投入的绝对数量,本研究还使用两类比例指标衡量高等教育投入的总量水平。其一,高等教育经费投入占国内生产总值(GDP)的比例,以考察一个国家或地区的高等教育投入与其经济总量的比例关系。这一比例随时间的变化还能反映出高等教育投入增长率与经济增长率的关系。如果这一比例随时间变大,说明高等教育投入的增长速度高于经济增长速度;反之则说明高等教育投入的增长速度低于经济增长速度。其二,高等教育政府投入占财政支出的比例,以考察政府在分配财政资源时对高等教育的偏好,在一定程度上衡量了政府对高等教育投入的努力程度。使用这两个指标还可以剔除经济发展水平和财政能力的影响,便于在国别之间进行比较。

2. 投入结构。投入结构指各种类型的投入占高等教育总投入的比例,衡量了不同来源的投入对于高等教育总投入的相对重要性。

3. 生均投入。生均投入指按在校生人数平均的高等教育经费投入,是衡量高等教育投入质量的重要

指标之一。本文使用了生均经费和生均公共经费两个指标。在我国,生均经费指《中国教育经费统计年鉴》提供的生均教育经费支出,生均公共经费指生均公共财政预算教育经费支出。对于其他国家,生均经费指OECD《教育概览》提供的生均支出(expenditure per student),生均公共经费指生均公共支出(public expenditure per student)。

此外,我们还使用生均经费指数衡量高等教育生均投入的相对水平。生均经费指数是生均经费与当年人均国内生产总值的比值,被世界银行、OECD、联合国教科文组织等国际组织广泛使用。这一指标可以衡量一个国家或地区基于其支付能力对高等教育的生均投入水平,由于剔除了经济发展水平的影响,适合进行国别比较。

(二)数据说明

基于国家经济形势和数据的可得性,本研究的我国高等教育经费的数据来自2005—2015年的《中国教育经费统计年鉴》,国内生产总值、人均国内生产总值、财政支出、价格指数等数据来自2005—2015年的《中国统计年鉴》。除特别说明外,其他国家的数据来自OECD的《教育概览2017》(Education at a Glance 2017)^[7],该概览提供了截止到2014年OECD及相关国家的高等教育经费数据。

为保证年度间的可比性,所有以货币度量的投入(如总投入、各类投入、生均投入等)都经过消费价格指数(CPI)的调整,转化为按2015年不变价格衡量。而且下文中所有的增长率都是基于不变价格计算的。

三、高等教育经费投入总量的变化

表2显示了2005—2015年我国高等教育经费投入总量的变化情况,从以下三个方面进行分析。

(一)高等教育经费投入数量及其增长

按2015年价格计算,2005—2015年,我国高等教育经费总投入从3524亿元增加到9518亿元,增长了1.7倍。年增长率平均为10.58%,其中在2013年以前增长较快(除2008年之外,年增长率均超过了10%),此后增速放缓。而且与2012年相比,2013年的总投入甚至出现了下降。来自发达国家的数据显示,与2010年相比,OECD国家2014年的高等教育总投入平均增长了11%,欧盟22国平均增长了4%^[7]。从2010年到2014年,我国高等教育投入的增长率为36%。因此,与发达国家相比,近年来我国高等教育投入的增长速度是比较快的。

2005—2015年,我国高等教育的政府投入从1496亿元增加到5930亿元,增加了2.96倍。年增长

表2 我国高等教育经费投入总量

年份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	平均
投入数量 (亿元)	总投入	3524	3995	4690	5117	5670	6460	7644	8505	8459	8815	9518	-
	政府投入	1496	1702	2055	2428	2759	3403	4460	5319	5103	5337	5930	-
	非政府投入	2028	2293	2635	2689	2911	3057	3184	3186	3356	3478	3588	-
	社会投入	917	1109	1043	954	1021	1078	1156	1155	1238	1424	1530	-
	家庭投入	1111	1184	1592	1735	1889	1979	2028	2031	2119	2055	2058	-
年增长率(%)	总投入	-	13.35	17.41	9.10	10.80	13.93	18.34	11.27	-0.54	4.21	7.97	10.58
	政府投入	-	13.71	20.74	18.17	13.64	23.34	31.06	19.26	-4.07	4.59	11.11	15.16
	非政府投入	-	13.08	14.93	2.03	8.24	5.02	4.17	0.07	5.34	3.63	3.15	5.97
	社会投入	-	21.00	-5.98	-8.57	7.09	5.54	7.30	-0.13	7.17	15.01	7.46	5.59
	家庭投入	-	6.54	34.53	8.98	8.88	4.74	2.46	0.18	4.29	-3.01	0.17	6.78
高等教育投入占GDP比例(%)	总投入	1.42	1.39	1.39	1.36	1.37	1.36	1.43	1.48	1.37	1.35	1.39	1.39
	政府投入	0.60	0.59	0.61	0.65	0.67	0.72	0.84	0.93	0.83	0.82	0.87	0.74
	非政府投入	0.82	0.80	0.78	0.71	0.70	0.64	0.60	0.56	0.55	0.53	0.52	0.66
	社会投入	0.37	0.39	0.31	0.25	0.25	0.23	0.22	0.20	0.20	0.22	0.22	0.26
	家庭投入	0.45	0.41	0.47	0.46	0.46	0.42	0.38	0.35	0.34	0.31	0.30	0.40
高等教育政府投入占财政支出比例(%)		3.33	3.22	3.31	3.30	3.05	3.30	3.75	3.98	3.52	3.47	3.37	3.42

注:投入数量和年增长率按照2015年不变价格计算。

率平均为15.16%,其中在2013年以前增长较快(年增长率均超过了10%,有些年份甚至超过了30%),此后增速明显放缓。特别是与2012年相比,2013年的政府投入出现了负增长。高等教育的非政府投入从2028亿元增加到3588亿元,增加了0.77倍。年增长率平均为5.97%,其中在2008年以前增长较快(年增长率均超过了10%),此后的增速便放缓了。可以看出,2005年以来我国高等教育政府投入的增长速度远高于高等教育总投入的增长速度,表明政府投入的相对比重在不断加强。同时,将表2和表3进行对比不难发现,与我国相比,近年来发达国家高等教育政府投入和非政府投入的增长都是比较缓慢的。

表2还显示,我国高等教育社会投入的增长呈现不规律的变化,一些年份增长很快(如2006年和2014年),一些年份则出现明显的负增长(如2007年和2008年)。除2014年之外,家庭投入保持了增长势头,但增长率则呈现比较明显的下降趋势,2010年之后的年增长率均不到5%。

(二)高等教育经费投入占GDP的比例

表2显示,2005—2010年,我国高等教育总投入占GDP的比例稳定在1.40%左右,2011年和2012年分别上升到1.43%和1.48%,此后又开始出现下降。总体来看,2005—2015年间,我国高等教育总投入占GDP的比例平均为1.39%,除少数年份外基本稳定在1.35%~1.40%之间,表明我国高等教育总投入的增长与经济增长基本上能够保持同速。(见图1)从发达国家高等教育投入占GDP比例的情况来看,OECD国家2005年的平均值为1.40%,2010—2014年的平均

值均为1.60%;欧盟22国2005年的平均值为1.30%,2010—2014年的平均值均为1.40%。(见表4)表明进入2010年以后,发达国家高等教育投入的增长与经济增长保持了相同的速度。同时,近年来我国高等教育总投入占GDP的比例与欧盟22国的平均水平接近,但低于OECD国家的平均水平。

图1显示,在2005—2015年间,我国高等教育政府投入占GDP的比例平均为0.74%。这一比例从2005

年的0.60%快速增加到2012年的0.93%,此后稳定在0.85%左右。表明在2013年之前,我国政府对高等教育投入的增长速度快于经济增长的速度,但此后基本与经济增长速度持平。表4显示,2010年以来OECD国家和欧盟22国高等教育政府投入占GDP的比例均为1.1%。这说明与这些国家相比,我国政府对高等教育的投入占GDP的比例是偏低的。

2005—2015年,我国高等教育非政府投入占GDP的比例平均为0.66%。这一比例从2005年的0.82%持续下降到2015年的0.52%。这说明在此期间,我国高等教育非政府投入的增长速度始终低于经济增长的速度。表4显示,2010年以来,OECD国家

表3 发达国家高等教育投入增长情况

年份		2005	2008	2011	2012	2013	2014
政府投入	OECD 平均	85	94	107	105	110	114
	欧盟 22 国平均	87	98	106	99	103	105
非政府投入	OECD 平均	85	94	103	104	106	107
	欧盟 22 国平均	85	96	101	103	104	103

注:表中数字是以2010年的投入为100,按不变价格计算的相应年份的投入。

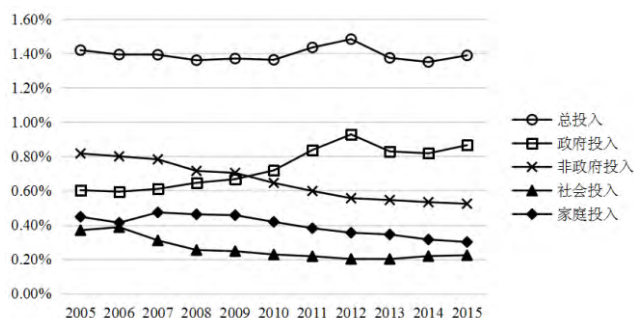


图1 我国高等教育投入占GDP比例的变化

表4 发达国家高等教育投入占GDP的比例(%)

年份		2005	2010	2011	2012	2013	2014
高等教育总投入占GDP比例	OECD 平均	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
	欧盟 22 国平均	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
高等教育政府投入占GDP比例	OECD 平均	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
	欧盟 22 国平均	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
高等教育非政府投入占GDP比例	OECD 平均	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	欧盟 22 国平均	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

和欧盟 22 国非政府投入占 GDP 的比例分别为 0.5% 和 0.3%。因此,近年来我国高等教育的非政府投入占 GDP 的比例与 OECD 国家平均水平接近,但高于欧盟国家的平均水平。

表 2 和图 1 显示,从 2005—2015 年,我国高等教育家庭投入占 GDP 的比例下降趋势明显,说明家庭投入的增长速度明显赶不上经济增长速度。高等教育社会投入占 GDP 的比例总体而言也是下降的,但在 2012 年之后有了小幅上升,表明近几年社会投入的增长有了一定程度的改善。

(三)高等教育政府投入占财政支出的比例

表 2 和图 2 显示,2005—2015 年,我国政府对高等教育的投入占财政支出的比例整体上经历了先上升再下降的过程,其峰值出现在 2012 年(3.98%)。在此期间,我国政府对高等教育的投入占财政支出的比例平均为 3.42%。而在 2014 年,OECD 国家政府对高等教育的投入占财政支出的比例平均为 3.10%,欧盟 22 国平均为 2.70%^[7]。从这一角度看,我国政府对高等教育投入的努力程度是比较高的。

四、高等教育经费投入结构的变化

(一)政府投入占高等教育总投入的比例

表 5 显示,2005—2015 年,我国高等教育政府投入占高等教育总投入的比例平均为 52.88%。这一比例从 2005 年的 42.46% 快速增加到 2012 年的 62.54%,平均每年提高约 3 个百分点。(见图 3)2013 年以后稳定在 61% 左右。这从另一个角度说明了政府投入的相对重要性在不断加强。但是,表 6 显示 OECD 国家政府投入占高等教育总投入的比例稳定在 70% 左右,欧盟 22 国稳定在 80% 左右。可见与这些国家相比,我国政府在高等教育投入中的主导作用还不够明显。

(二)非政府投入占高等教育总投入的比例

图 3 显示,2005—2015 年,我国高等教育非政府投入占高等教育总投入的比例平均为 47.12%。这一

比例从 2005 年的 42.46% 持续下降到 2012 年的 37.46%,此后基本稳定。OECD 国家非政府投入占高等教育总投入的比例稳定在 30% 左右,欧盟 22 国稳定在 20% 左右。(见表 6)与这些国家相比,我国高等教育投入中非政府投入的比例是偏高的。

图 3 显示,家庭投入占高等教育总投入比例随时间呈现下降趋势,社会投入占高等教育总投入比例在 2012 年之前不断下降,近几年有小幅上升。到 2015 年前后,社会投入和家庭投入占高等教育总投入的比例分别约为 16% 和 22%。2014 年,OECD 国家社会投入和家庭投入占高等教育总投入的比例分别为 10% 和 22%,欧盟 22 国分别为 7% 和 15%^[7]。可见,我国社会投入占高等教育总投入的比例远高于这些发达国家,家庭投入占高等教育总投入的比例与 OECD 国

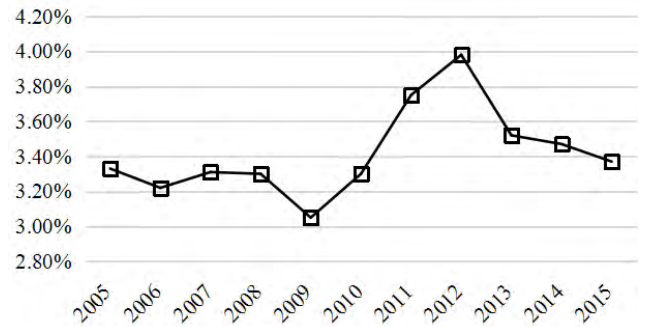


图2 我国高等教育政府投入占财政支出比例的变化

表5 我国各类投入占高等教育总投入的比例(%)

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	平均
政府投入	42.46	42.60	43.81	47.45	48.66	52.68	58.34	62.54	60.32	60.54	62.30	52.88
非政府投入	57.54	57.40	56.19	52.55	51.34	47.32	41.66	37.46	39.68	39.46	37.70	47.12
社会投入	26.01	27.77	22.24	18.64	18.01	16.69	15.13	13.58	14.63	16.15	16.07	18.63
家庭投入	31.53	29.63	33.95	33.92	33.33	30.64	26.53	23.88	25.05	23.31	21.62	28.49

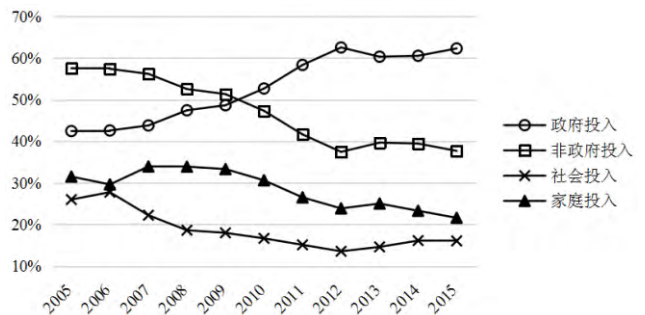


图3 我国高等教育经费投入结构的变化

表6 发达国家高等教育经费的投入结构(%)

年份		2005	2008	2011	2012	2013	2014
政府投入占高等教育总投入的比例	OECD 平均	70	70	70	70	71	70
	欧盟 22 国平均	80	80	80	78	80	78
非政府投入占高等教育总投入的比例	OECD 平均	30	30	30	30	29	30
	欧盟 22 国平均	20	20	20	22	20	22

家相同,但高于欧盟国家。此外,我国家庭投入占高等教育投入的比例始终高于社会投入所占比例,这与发达国家是一致的。

2007年之前《中国教育经费统计年鉴》提供的分学段分类别的教育经费

收入数据中,只有“社会团体和公民个人办学经费”,并没有“民办学校中举办者投入”。为使我们的分析在不同年份之间具有可比性,只列出2007—2015年的数据。(见表7)

表7显示,从各类非政府收入占高等教育总收入的比例来看,事业收入所占比例最高,其他教育经费所占比例次之,民办学校中举办者投入和捐赠收入所占比例最低(均不足1%)。其中,学费是非政府投入中最主要的部分,在2008—2015年间占高等教育总收入的平均比例为28%,在2010年之前占高等教育总收入的三分之一,即便到了2015年这一比例仍然超过了五分之一(接近22%)。从年度变化来看,所有类型的非政府投入占高等教育总投入的比例总体而言均随时间呈下降趋势,其中事业收入和学费所占比例的下降最明显。

五、高等教育生均投入的变化

(一)生均投入

表8显示,按2015年价格计算,我国高等教育的生均经费从2005年的18447元增加到2015年的28992元,增加了0.57倍,年增长率平均为4.74%。生均公共经费从2005年的7242元增加到2015年的18918元,增加了1.61倍,年增长率平均为10.53%,增速明显快于生均经费的增速。从2008年到2014年,OECD国家的高等教育生均经费仅仅增长了7%,而欧盟22国仅仅增长了5%^[7]。与这些国家相比,我国高等教育生均经费的增长速度较快。但是也要看到,从2013年开始,我国高等教育的生均经费和生均公共经费都增长得很慢,2013年的生均投入甚至低于2012年。

表7 不同类型的非政府投入占我国高等教育总投入的比例(%)

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	平均
民办学校中举办者投入	0.85	0.69	0.69	0.48	0.47	0.31	0.42	0.22	0.30	0.49
捐赠收入	0.73	0.67	0.55	0.53	0.62	0.52	0.53	0.46	0.51	0.57
事业收入	46.94	44.47	43.57	40.45	35.07	31.66	33.58	33.88	32.25	37.98
其中:学费	33.95	33.92	33.33	30.64	26.53	23.88	25.05	23.31	21.62	28.02
其他教育经费	7.67	6.73	6.53	5.86	5.50	4.97	5.15	4.89	4.65	5.77

表8 我国高等教育生均投入

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	平均
生均经费(元)	18447	19048	19314	20314	21515	22897	26175	27704	26306	26597	28992	-
生均公共经费(元)	7242	7885	8299	9447	10617	11560	15559	17972	16749	17033	18918	-
生均经费增长率(%)	-	3.25	1.40	5.18	5.91	6.42	14.31	5.84	-5.04	1.11	9.00	4.74
生均公共经费增长率(%)	-	8.88	5.25	13.83	12.38	8.89	34.59	15.51	-6.80	1.69	11.07	10.53
生均经费指数	0.97	0.87	0.76	0.72	0.69	0.65	0.66	0.65	0.58	0.56	0.58	0.67
生均公共经费指数	0.38	0.36	0.32	0.33	0.34	0.33	0.39	0.42	0.37	0.36	0.38	0.36

注:生均投入及其增长率按照2015年不变价格计算。

表9 高等教育生均投入的国际比较(2014年)

	生均经费 (PPP美元)	生均公共经费 (PPP美元)	生均经费 指数	生均公共 经费指数
中国	7338	4700	0.56	0.36
OECD平均值	16143	10830	0.40	0.28
欧盟22国平均值	16164	12225	0.39	0.30

注:中国的数字由作者计算得出。

从表9显示生均投入的绝对水平看,经过购买力平价(PPP)折算之后,2014年我国高等教育生均经费为7338美元,还不到OECD国家和欧盟国家平均值的一半。生均公共经费为4700美元,与OECD国家和欧盟国家平均值的差异更大。

(二)生均经费指数

表8和图4显示,2005—2015年间,我国高等教育生均经费指数呈现明显的下降趋势,从0.97下降到了0.58,说明我国高等教育生均经费的增长速度低于同期人均GDP的增长速度。而生均公共经费指数在0.3~0.4之间波动,比较稳定,生均公共经费基本能够保证与人均GDP同步增长。

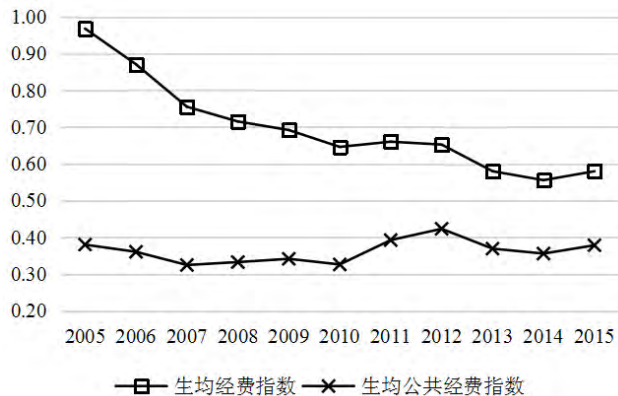


图4 我国生均经费指数的变化

2004—2011年间,OECD国家的高等教育生均经费指数稳定在0.4左右^[8]。来自世界银行的数据则显示,2001—2012年间,OECD国家的高等教育生均公共经费指数稳定在0.26左右^[9]。这说明目前在发达国家,高等教育生均经费指数和生均公共经费指数已经达到了稳态水平,高等教育生均投入与人均GDP实现了同步增长。而2005—2015年我

国高等教育生均经费指数和生均公共经费指数的均值分别为0.67和0.36,(见表8)与发达国家相比是偏高的。表9显示,2014年我国生均经费指数为0.56,OECD国家和欧盟国家平均约为0.4;我国生均公共经费指数为0.36,OECD国家和欧盟国家平均约为0.30。同样表明与发达国家相比,我国的高等教育的生均经费指数和生均公共经费指数较高。

六、2013年以后高等教育经费投入出现的新变化

从上述分析可以看出,我国高等教育经费投入从2013年开始出现了比较明显的变化。这些变化主要体现在三个方面。

(一)高等教育经费投入的增长速度明显下降

我们分别计算了2006—2012年、2013—2015年以及2006—2015年三个时间段我国高等教育经费投入的年平均增长率。(见图5)显然,在2013年之前,不论是总投入还是生均投入,高等教育投入的增长率是比较高的,特别是政府投入和生均公共经费增长较快。但从2013年开始,投入增长率出现了明显的下降,特别是政府投入和生均公共经费的增长率下降更为明显。

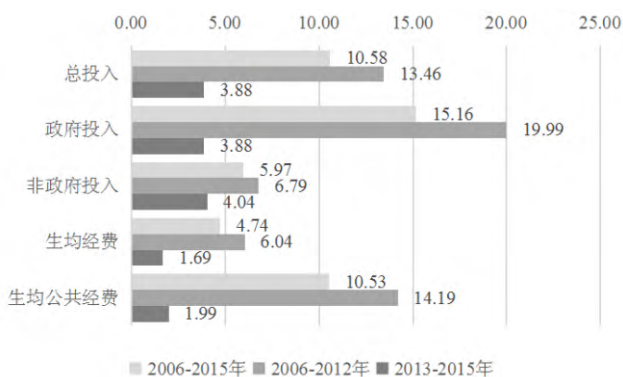


图5 不同时期我国高等教育经费投入的年均增长率(%)

(二)政府对高等教育投入的努力程度从逐渐增强变为逐渐减弱

图2显示,政府高等教育投入占财政支出的比例在2013年之前整体而言呈现上升趋势,但此后逐年下降,表明政府对高等教育投入的努力程度从逐渐增强变为逐渐减弱。

(三)高等教育经费投入结构从政府投入比例不断上升变为投入结构趋于稳定

表5和图3显示,在2013年之前政府投入占高等教育总投入的比例不断上升,非政府投入的比例不断下降,高等教育经费投入结构处于持续的变动之中。但在2013—2015年,投入结构趋于稳定,政府投

入和非政府投入占总投入的比例分别稳定在61%和39%左右。

七、结论与启示

(一)主要结论

基于上述分析,得出如下主要结论:

1. 2005—2015年间,我国高等教育经费投入显示出三个总体特征。第一,经费总投入增长较快,与经济增长基本保持同步。第二,政府投入的主导作用逐渐加强,表现为政府投入的增长高于总投入的增长,政府投入占高等教育总投入和GDP的比例逐步提高;政府对高等教育投入的程度有所增强,高等教育政府投入占财政支出的比例总体而言提高了。第三,非政府投入的作用逐步弱化,表现为非政府投入的增长相对缓慢,始终低于经济增长的速度,非政府投入占高等教育总投入和GDP的比例呈下降趋势。第四,生均经费增长相对较慢,落后于人均GDP的增长;生均公共经费则增长较快,基本保持与人均GDP同步增长。

2. 2013年以后高等教育经费投入出现了新变化。从2013年开始,高等教育总投入和生均投入的增长速度明显下降,政府对高等教育投入的努力程度从逐渐增强变为逐渐减弱,高等教育经费投入结构从政府投入比例不断上升变为投入结构趋于稳定。

3. 与OECD国家和欧盟国家现阶段的情况相比,我国高等教育经费投入显示出四个特征。第一,经费总投入增长较快,但经费总投入占GDP的比例较低。第二,政府对高等教育投入的努力程度较高,表现为政府高等教育投入占财政支出的比例较高;但政府对高等教育投入的主导作用体现得还不够充分,表现为政府高等教育投入占高等教育总投入和GDP的比例较低。第三,相应地,高等教育对非政府投入的依赖程度较高,特别是对社会投入的依赖程度较高。第四,生均投入的绝对水平还远远不及发达国家,但生均投入的相对水平(即生均经费指数)较高。

(二)启示与建议

根据上述结论,特别是结合2013年以来出现的新变化,笔者对未来我国的高等教育投入政策提出四个方面的建议。

1. 继续保障高等教育经费投入的较快增长,努力提高生均投入水平。2005年以来我国高等教育经费投入总量增长较快,但2013年以后增长缓慢。而且从国际比较来看,我国高等教育总投入占GDP的比例仍然低于发达国家的平均水平,说明高等教育在我国国民经济中的相对地位还比较低。《国家教育事业

发展“十三五”规划》提出的高等教育发展目标是:高等教育在学总规模从2015年的3647万人增加到2020年的3850万人,在校生从2015年的3511人增加到2020年的3680万人,二者在五年内的计划增长率分别为5.6%和4.8%。这表明未来一段时期内我国高等教育的规模还将不断扩张,但增长速度是比较低的。我们认为,为了进一步提升国民的人力资本水平,满足经济社会发展的需要和居民接受高等教育的需求,未来一段时期内我国高等教育规模应当保持适度增长。

在这种情况下,高等教育投入的增加应主要体现在生均投入的增加而非在校生规模的扩张。然而,我国高等教育生均投入的状况不容乐观。2005—2015年,生均经费指数持续下降,生均投入的增长速度低于经济增长速度;2013—2015年,生均投入的年增长率仅为1.69%;同时,目前我国生均投入水平与发达国家相比尚有一定的距离。党的十九大报告中对高等教育发展提出的任务是“加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展”,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“提高质量是高等教育发展的核心任务”,《国家教育事业发展的“十三五”规划》也将全面提高教育质量作为“十三五”时期教育改革发展的主题。可见,提高高等教育质量是未来一段时期内我国高等教育发展的主题,而生均投入是决定高等教育质量的重要因素之一。因此,必须努力提高生均投入水平,以实现经费投入总量水平的较快增长。

2. 提升政府对高等教育投入的努力程度,强化政府在高等教育投入中的主导作用。《中国教育统计年鉴2015》显示,2015年全国高等教育在学总规模3647万人,民办高校在校生610.90万人,民办的其他高等教育机构注册学生77.74万人,后两者合起来约占全国高等教育在学总规模的19%。可见,我国的高等教育以公立高等教育为主体,政府应该在高等教育投入中占据绝对的主导地位。但自2013年以来,我国政府对高等教育投入的努力程度有所下降,政府投入在高等教育投入中的比例趋于稳定,而且目前我国政府投入在高等教育投入中的比例比OECD国家低约10个百分点,比欧盟国家低约20个百分点。同时,相关研究表明在我国,提高高校经费收入中政府投入的比例有助于生均经费的增长^[10]。因此,在加大高等教育经费投入的过程中,关键是要提高政府对高等教育投入的努力程度,保证政府投入的增长速度高于非政府投入的增长速度,实现政府投入比例的逐步提高。

2015年我国政府投入占高等教育总投入的比例为62.30%,在此基础上,如果这一比例每年提高1.5个百分点,那么到2020年将为70%,达到OECD国家目前的平均水平。在2020年之后,如果政府投入占高等教育总投入的比例每年提高1个百分点,那么到2030年将为80%,达到欧盟国家目前的平均水平。

3. 完善社会投入高等教育的机制,适当提高学费水平并建立学费的动态调整机制。加强政府在高等教育投入中的主导作用,绝不意味着减少非政府投入。相反,在加强政府投入的主渠道作用的同时,也应制定相关政策努力增加非政府投入。这样,尽管非政府投入的比例可能下降,但绝对水平在提高,为有效保证高等教育投入的持续增长提供支撑。

在家庭投入方面,我们认为应该适当提高高等学校的学费水平。从合理性的角度看,有研究发现,在北京和上海这样的经济发达地区,学费占高等教育经费收入的比例已经低于发达国家的平均水平^[10]。高校成本变化情况和学费标准的定量研究则表明,我国普通高校本科院校尤其是研究型大学的学费标准偏低^[11]。从可行性的角度看,确定学费水平最重要的依据之一是居民的收入水平。按2015年不变价格计算,2007年全国普通高校生均学费收入为7627元,2015年下降为7164元,在2007—2015年间经历了先上升后下降的过程,在7100~8000元之间波动(根据历年《中国教育经费统计年鉴》提供的数据计算得出)。而同一时期,按2015年不变价格计算,我国城镇居民人均可支配收入从2007年的17185元增加到2015年的31790元,增长了85%;农村居民人均纯收入从2007年的5161元增加到2015年的10772元,增长了109%(根据《中国统计年鉴2016》提供的相关数据计算得出)。也就是说,在2007—2015年间我国高校的学费水平基本没有发生变化甚至还下降了,而居民收入却保持了较快速度的增长。因此,我们认为适当提高学费水平不仅是合理的,也是可行的。具体而言,应该根据地方经济发展水平、居民收入水平和办学成本等因素制订有弹性的学费标准,建立高等教育学费的动态调整机制。当然,在提高学费的同时,应该健全高校学生资助体系,保证高等教育入学机会的公平。

在社会投入方面,应完善社会投入高等教育的机制,让民办高校投入、捐赠、高校创收等非财政性渠道的资金发挥其应有的作用。比如,借助最近颁布的《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》推动民办高等教育的发展;通过完善高等教育捐赠税收制度、建立财政配比等措施,提高

高等学校的社会捐赠收入^[12];探索高校校办企业的新机制,实现高校销售和服务创收能力的提升^[13];等等。

4. 增强高等学校经费管理水平和资源利用效率。2005年以来,我国高等教育的生均经费指数经历了比较快速的下降过程,但与发达国家相比,目前我国生均经费指数仍然较高。这意味着我国的高等教育在经费的使用和管理方面还不够成熟,存在较大的改进空间。因此在增加经费投入水平的同时,还应着力增强高等学校的经费管理水平和资源利用效率,实现高等教育的内涵式发展。

(方芳,北京师范大学教育学部副教授,北京100875;刘泽云,通讯作者,北京师范大学经济与工商管理学院/首都教育经济研究院教授,北京100875)

参考文献

- [1] 蔡文伯,黄晋生.我国省际间高等教育投入差距的实证分析——基于省际面板数据[J].教育与经济,2016(4).
- [2] 郭化林,谢姝莹.地方政府政治周期与高等教育财政投入支持强度指数——基于2001—2015年3个“五年计划”的省际面板数据[J].中国高教研究,2017(9).
- [3] 刘红宇,马陆亭.高等教育社会投入趋势研究(1998—2008年)——基于我国高校经费统计和OECD教育指标分析的比较[J].中国高教研究,2011(5).
- [4] 郭德侠,杨绮雯.2001—2009年我国高等教育经费来源结构及其变动分析[J].高等理科教育,2012(1).
- [5] 孙志军.扩招十年来中国普通高校经费收入的变化及解释[J].清华大学教育研究,2009(4).
- [6] 杨明,赵凌.论普通高校十年扩招中经费投入的特征、问题及对策[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2012(5).
- [7] OECD. Education at a glance 2017[EB/OL].(2017-9-12)[2017-11-20]http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm.
- [8] 杜鹏,顾昕.中国高等教育生均教育经费:低水平、慢增长、不均衡[J].中国高教研究,2016(5).
- [9] World Bank. World development indicators[EB/OL].(2017-9-15)[2017-11-20]http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.
- [10] 方芳,刘泽云.普通高校经费收入结构对生均经费的影响[J].高等教育研究,2017(3).
- [11] 曹淑江.我国高等教育成本与学费问题研究[J].中国高教研究,2014(5).
- [12] 金荣学,张迪,张小萍.中美高等教育捐赠税收制度比较[J].教育研究,2013(7).
- [13] 王树涛,张德美.金融危机后世界一流大学财政经费来源的结构变化及启示[J].国家教育行政学院学报,2014(9).

Change and Revelation of State Funding for Higher Education in China from 2005 to 2015

FANG Fang LIU Zeyun
(Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: State funding for higher education in China from 2005 to 2015 represented distinguishing characteristics in relation to the total amount, the structure and per-student amount, during which there was a rapid increase in the total amount compared with a relatively slow rise in that of per-student and the government played a dominant role in the funding system. Whereas, both the total and per-student amount began to grow at a slower pace since 2013. Therefore, more emphasis should be placed on the per-student amount and that the government should make further efforts to boost its dominance; the society funding mechanism should be optimized. What is more, the proportion of tuition fee should be increased and allowed to be adjusted dynamically in the system. Lastly, the funding management capability of colleges and universities should be enhanced and that the resource utilization efficiency should be improved.

Key words: higher education; funds investment; funding amount; funding structure; per-student funding