

“十四五”期间优化教育经费投入结构研究

王亚男, 元 静, 胡咏梅

[摘 要] 随着近年来我国经济总体增速放缓, 经济发展步入“增速换挡、结构优化、动力转换”的新常态, 教育经费投入也进入“稳增长、调结构、促改革”的关键阶段。当前, 我国教育经费投入结构主要存在以下突出问题: 第一, 学前教育投入水平偏低, 投入规模增长缓慢, 尤其是学前教育财政性教育经费投入不足; 第二, 虽然中等教育经费投入占比与 OECD 国家接近, 但是在生均经费水平上与 OECD 国家相比仍有较大差距; 第三, 与发达国家相比, 我国职业教育经费投入还存在较大差距。基于教育经费投入结构对经济增长和产业结构优化作用的相关实证研究, 发现中等教育具有更高的经济增长贡献率, 不同层次的教育经费投入对地区经济的贡献存在明显差异, 不同教育层次的人力资本对产业结构优化的影响程度也不同。通过以上研究发现, 建议在“十四五”期间应当落实各级政府在学前教育投入中的责任, 推进普惠性学前教育的发展; 保持对基础教育投入的稳定增长, 加大对职业教育的投入, 推进普职教育均衡发展; 优化教育层次结构, 主动适应各地区经济发展和产业结构调整。

[关键词] 教育经费; 投入结构; 经费使用效益; OECD 国家

一、引言

完善教育经费投入机制是《国家教育事业发展“十三五”规划》中提出的重

[收稿日期] 2020-07-10

[基金项目] 国家社会科学基金教育学重大项目“教育适应中国人口结构发展趋势研究”(VGA190003)。

[作者简介] 王亚男, 北京师范大学教育学部教育经济研究所, 电子邮箱地址: wangyn1996@126.com; 元静, 北京师范大学教育学部教育经济研究所, 电子邮箱地址: yuanj_1025@163.com; 胡咏梅, 北京师范大学教育学部教育经济研究所/首都教育经济研究基地, 电子邮箱地址: huym0718@bnu.edu.cn。

要战略任务,也是面向 2035 全面推进我国教育发展的物质基础和财力保障。随着近年来我国经济总体增速放缓,经济发展步入“增速换挡、结构优化、动力转换”的新常态,教育经费投入也进入“稳增长、调结构、促改革”的关键阶段。如何切实保障教育经费稳定增长,以及如何科学调整 and 合理优化教育经费配置结构,成为中国教育改革发展能否顺利向 2035 持续推进的关键。2018 年国务院办公厅发布的《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》中也强调了调整教育经费使用结构,要区分轻重缓急,在各级各类教育之间要突出“重点”。在公共预算日趋紧缩的背景下,公共财政大幅度增加教育经费的可能性大大降低。教育资源具有稀缺性,投入到教育领域的资源是否能够得到充分有效的运用,取决于教育资源的配置结构是否科学合理。如何对有限的教育资源进行合理配置,是教育经济学研究的重要课题,也是建立现代教育财政制度的主要任务(胡耀宗,2018)。已有学者对“后 4% 时代”的教育经费需“投到哪里”进行重新审视与计算,从教育与经济发展的关系上探讨教育投入结构对经济的影响(杜育红和赵冉,2018;胡咏梅和唐一鹏,2014;卜振兴,2015;姚继军和马林琳,2016)。也有学者基于国际比较的思路,为我国教育经费进一步优化配置提供参考(余杰等,2020;陈纯瑾和鄧庭瑾,2017;韩永强,2014;胡玉玲和申福广,2013)。

现有研究大多集中于各级教育的经费配置情况,对各类教育的研究较少。职业教育对一个国家的产业发展以及整个经济社会发展都会产生深远影响,对职业教育经费的配置结构也应当进一步重视。此外,现有研究使用数据相对较早,而经济发展形势在不断地变化,因此需要对新的数据进行描述与分析。本研究将对我国各级各类教育经费配置结构与 OECD 国家平均水平进行比较研究,^① 更好地把握国际和国内教育经费投入结构变化趋势,并梳理教育投入结构对经济增长作用的相关实证文献,分析各级各类教育对于经济增长与产业结构优化升级的不同影响效应,探究哪一级哪一类的教育应该得到更多的公共财政支持才更有利于经济增长,为“十四五”期间的教育经费应当“投到哪里”提供理论与实证支撑。

二、我国各级教育经费配置结构变化及国际比较

教育经费投入结构包括各级各类教育阶段经费配置的比例结构和资金来

^① 本文所涉及的数据主要来自《中国教育经费统计年鉴》(2012—2018)、《教育概览: OECD 指标》(2014—2019)。

源渠道结构。通常而言,教育经费投入结构主要受国家或地区经济发展水平、教育发展战略与规划、教育发展程度、办学体制、教育发展历史与文化等因素的影响(余杰等,2020)。其中,各级教育阶段经费配置结构主要回答了不同教育阶段资金各安排了多少这一问题。本研究主要使用各级各类教育经费占 GDP 比例和各级教育经费占总教育经费投入比例两项指标,对我国各级各类教育经费配置比例进行描述,并且与 OECD 国家进行对比分析。而资金来源渠道结构主要回答了各阶段教育从哪些渠道筹集办学资金的问题。我国教育经费来源主要包括国家财政性教育经费、民办学校举办者投入、捐赠收入、事业收入等。为了便于与 OECD 国家教育经费来源进行比较,我们将国家财政性教育经费作为公共教育经费投入,比较分析各级各类教育的公共教育财政教育经费占比。此外,还分析了我国普通教育和职业教育经费投入占 GDP 比例的变动趋势,并且与 OECD 国家进行对比分析。

(一)各级教育经费占 GDP 比例

通过分析我国和 OECD 国家各级教育经费占 GDP 比例(表 1)以及各级财政性教育经费占 GDP 比例(表 2),可以把握各教育阶段教育经费的投入趋势以及国家财政性经费对各学段的重视程度。

1. 学前教育经费投入趋势及比较

由表 1 和表 2 可知,学前教育一直以来都是我国各级教育经费投入比较薄弱的环节。2010 年 11 月国务院出台《关于当前发展学前教育的若干意见》,将大力发展学前教育作为贯彻落实教育规划纲要的突破口,要求各地以县为单位,编制实施学前教育三年行动计划,加大学前教育经费投入力度。可以看出,与 2011 年相比,2012 年我国学前教育经费投入占 GDP 比例有了较快增长,并且在 2012 年之后一直保持比较稳定的增长趋势,但是在 2017 年总教育经费占 GDP 比例仍不足 0.4%,国家财政性教育经费占 GDP 比例不足 0.2%。

OECD 国家高度重视学前教育投入,尤其是丹麦、芬兰、瑞典等北欧国家,学前教育经费投入占 GDP 的比例高达 1%以上。由表 1 可知,OECD 国家一直以来对学前教育进行稳定支持,学前教育总教育经费占 GDP 比例在 2012 年超过 0.8%,之后一直处于比较稳定的水平。通过国际比较来看,我国学前教育经费投入占 GDP 比例与日本基本持平,但是落后于英国、澳大利亚以及 OECD 国家平均水平,落后 0.1—0.3 个百分点。目前,中国的学前教育财政投入是促进学前教育事业稳定发展的重要保障和必要条件。而 OECD 国家中有许多国家已经将学前教育作为义务教育(如丹麦、瑞士、芬兰、英国等国家),公共财政拨款为学前教育经费的主要投入渠道,这进一步

表 1 我国和 OECD 国家各级教育总经费占 GDP 比例(%)

学前教育							小学教育						
美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国	美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国
2011	—	—	—	0.15	0.64	0.22	1.76	—	—	1.82	1.93	1.55	1.27
2012	—	0.54	0.22	—	0.43	0.29	1.67	1.87	1.23	1.81	1.82	1.49	1.40
2013	—	0.48	0.22	—	0.49	0.30	1.63	1.85	1.20	1.74	1.82	1.49	1.34
2014	—	0.47	0.23	—	0.53	0.32	1.63	1.99	1.19	1.68	1.81	1.47	1.35
2015	—	0.50	0.20	—	0.57	0.35	1.64	1.99	1.15	1.67	1.83	1.45	1.43
2016	—	—	—	—	—	0.38	—	—	—	—	—	—	1.46
2017	—	—	—	—	—	0.39	—	—	—	—	—	—	1.44
中等教育							高等教育						
美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国	美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国
2011	1.98	—	—	2.54	2.14	1.76	2.74	—	1.52	2.43	1.63	1.61	1.49
2012	1.92	2.47	1.59	2.53	2.08	1.90	2.76	2.47	1.48	2.34	1.60	1.54	1.54
2013	1.87	2.83	1.54	2.43	2.07	1.75	2.62	2.83	1.48	2.29	1.70	1.55	1.37
2014	1.85	2.73	1.56	2.33	2.05	1.67	2.65	2.73	1.45	2.26	1.85	1.53	1.32
2015	1.85	2.37	1.53	2.31	1.99	1.72	2.58	2.37	1.39	1.82	2.03	1.5	1.38
2016	—	—	—	—	—	1.72	—	—	—	—	—	—	1.36
2017	—	—	—	—	—	1.69	—	—	—	—	—	—	1.34

注：“—”表示缺失数据(下同)。

表 2 我国和 OECD 国家各级教育财政性教育经费占 GDP 比例 (%)

学前教育										小学教育									
美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国	美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均	中国	中等教育					
2013	—	—	—	—	—	0.14	1.48	1.62	1.18	1.3	1.7	1.39	1.28	高等教育					
2014	—	—	—	—	—	0.15	1.5	1.81	1.21	1.52	1.69	1.37	1.29	美国	英国	日本	韩国	澳大利亚	OECD 平均
2015	—	—	—	—	—	0.16	1.52	1.86	1.14	1.49	1.66	1.35	1.36	2013	2.32	1.39	1.63	1.73	1.85
2016	—	—	—	—	—	0.18	—	—	—	—	—	—	1.39	2014	2.28	1.41	1.89	1.69	1.85
2017	—	—	—	—	—	0.19	—	—	—	—	—	—	1.36	2015	2.07	1.34	1.88	1.59	1.77
2013	1.68	2.32	1.39	1.63	1.73	1.53	1.56	1.36	0.73	0.93	1.34	1.07	0.83	2016	—	—	—	—	—
2014	1.65	2.28	1.41	1.89	1.69	1.46	1.34	1.29	0.73	1.00	1.36	1.04	0.82	2017	—	—	—	—	—
2015	1.67	2.07	1.34	1.88	1.59	1.52	1.33	1.35	0.67	0.88	1.52	1.01	0.86						
2016	—	—	—	—	—	1.52	—	—	—	—	—	—	0.85						
2017	—	—	—	—	—	1.49	—	—	—	—	—	—	0.83						

保障了学前教育经费投入的充足性与稳定性。由此来看,我国在学前教育阶段应加大国家财政投资力度。

2. 小学教育经费投入趋势及比较

由表 1 和表 2 可知,2011—2017 年,我国小学教育总教育经费占 GDP 比例在 1.27%~1.46%之间,国家财政性教育经费占 GDP 比例在 1.22%—1.39%之间,这两项指标均呈现波动上升后趋于稳定的态势。

OECD 国家小学教育总教育经费占 GDP 比例、国家财政性教育经费占 GDP 比例的平均水平在 2011 年之后均呈现逐年下降的趋势,因此我国小学教育总教育经费占 GDP 比例与 OECD 国家平均水平的差距不断缩小,国家财政性教育经费占 GDP 比例在 2015 年赶超 OECD 国家平均水平。美国、韩国、澳大利亚这两项指标均有下降的趋势,英国的这两项指标均处于较高水平并呈现逐年增加的趋势,在以上统计的国家中,除了日本之外,我国小学教育总教育经费占 GDP 比例与这些发达国家仍然存在较大差距,相比而言,国家财政性教育经费占 GDP 比例的差距较小。

整体看,我国小学教育经费总投入和公共财政投入占 GDP 的比例与 OECD 平均水平还存在一定的差异,但这种差异在逐年缩小。

3. 中等教育经费投入趋势及比较

由表 1 和表 2 可知,2011—2017 年,我国中等教育(包含普通初中、普通高中、成人中学和中等职业学校)总经费占 GDP 比例在 1.67%—1.90%之间,国家财政性教育经费占 GDP 比例在 1.46%—1.65%之间,这两项指标均呈现波动下降后趋于稳定的态势,其中普通初中的教育经费投入下降比较明显。2014 年之后,中等教育这两项指标分别稳定在 1.7%和 1.5%左右。

OECD 国家中等教育总教育经费占 GDP 比例、国家财政性教育经费占 GDP 比例的平均水平同样呈现波动下降的趋势,但仍高出我国 0.2—0.3 个百分点。其中,我国国家财政性教育经费占 GDP 比例与 OECD 国家平均水平的差距略大一些,这主要是由于我国中等教育中的高中教育不属于义务教育,高中教育尚存在一定程度上的教育收费,而 OECD 许多国家高中阶段已经纳入义务教育之中。美国、英国、日本、韩国、澳大利亚这两项指标也均呈现不同程度的下降,但是比较而言,除日本外,这两项指标均高于我国水平,其中,英国超过 2%,处于较高的水平。

4. 高等教育经费投入趋势及比较

由表 1 和表 2 可知,2011—2017 年,我国高等教育总教育经费占 GDP 比例在 1.32%—1.54%之间,国家财政性教育经费占 GDP 比例在 0.82%—0.97%之间,这两项指标均呈现波动下降的态势。2015 年之后,高等教育国

家财政性教育经费占 GDP 比例稳定在 0.85% 左右。

OECD 国家高等教育总教育经费占 GDP 比例、国家财政性教育经费占 GDP 比例的平均水平均呈现逐年下降的趋势,但仍高出我国 0.2 个百分点左右。其中,我国高等教育总教育经费占 GDP 比例与 OECD 国家平均水平的差距略大一些,这主要是由于我国高等教育经费中来源于社会捐赠的比例较低,而社会捐赠是国外许多发达国家高等教育经费的重要来源之一。美国、英国、日本、韩国这两项指标也均呈现不同程度的下降,澳大利亚则逐年上升,美国、英国、韩国的高等教育总教育经费占 GDP 比例超过 2%,远高于我国;但是韩国高等教育国家财政性教育经费占 GDP 比例水平较低,略高于我国的这一指标。

(二) 各级教育经费占总教育经费比例分析

教育经费在各级教育之间的配置比例受本国各级教育发展运行成本、教育发展阶段和水平、教育发展战略、教育发展质量等多种因素的综合影响,在教育总投入存在总量约束的条件下,各阶段教育经费配置之间存在内部竞争关系。某一级教育层次生均运行成本越高、受教育学生数量越多,本层次就需要更多的教育资源投入。

从我国各级教育的教育经费结构来看(如图 1 所示),无论是总教育经费还是财政性教育经费,中等教育在各级教育^①中的教育经费占比均最大。2011—2017 年,中等教育总教育经费投入占比发生了略微下降,从 2011 年到 2017 年下降了约 2.5 个百分点;中等教育财政性教育经费投入占比略高于总教育经费,呈现波动下降的趋势,但是波动幅度不大,从 2011 年到 2017 年下降了约 1.9 个百分点。学前教育的总教育经费与财政性教育经费占比均最小,虽然 2011—2017 年这两项指标保持着比较稳定的增加,但投入占比和增长幅度均较小,总教育经费占比不足 10%,财政性教育经费占比不足 5%。

义务教育和高等教育的这两项指标略有不同,在 2011—2013 年高等教育总教育经费占比(28.9%—31.4%)高于义务教育(26.9%—18.1%),但是高等教育总教育经费占比呈下降趋势,而义务教育的这一指标呈上升趋势,2014 年义务教育经费投入占比超过高等教育。在财政性教育经费方面,义务教育占比(32.8%—35.3%)高于高等教育(21.5%—23.8%),并且义务教育的财政性教育经费呈波动上升的趋势,而高等教育则呈逐年下降的趋势。

^① 不包含特殊教育、教育事业单位及其他教育单位教育经费。

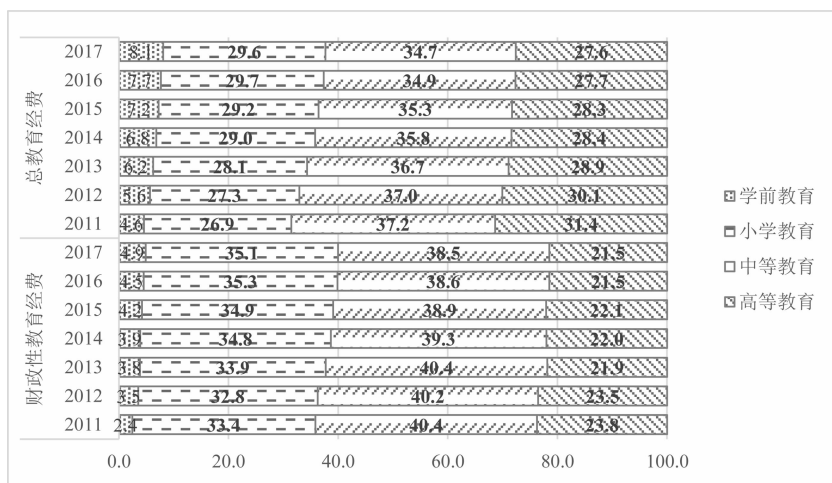


图1 2011—2017年我国各级教育总教育经费和财政性教育经费投入结构比例(%)

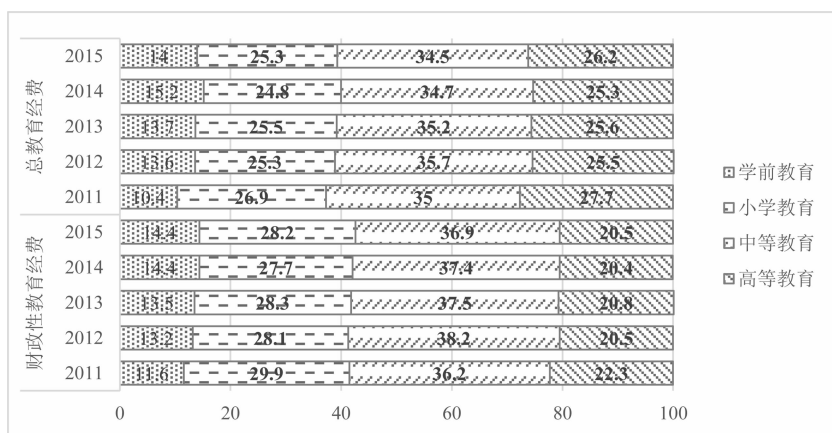


图2 2011—2015年OECD国家各级教育总教育经费和财政性教育经费投入结构比例(%)

OECD国家各级教育经费结构平均水平如图2所示,总的来说,OECD国家各层次教育经费投入比重比较稳定。我国与OECD国家各级教育经费投入结构配置的平均水平基本一致,均表现出中等教育经费投入比重最大、学前教育比重最小的特征。但是与我国不同的是,OECD国家小学教育、中等教育和高等教育总教育经费和财政性教育经费投入比重的均值均略低于我国;而学前教育则远高于我国,学前教育总教育经费投入比重高出我国约5个百分点,而财政性教育经费投入比重则高出我国近10个百分点。

总的来说,OECD大部分国家属于教育发展早、教育现代化程度和发展质量较高的国家,其各层次教育投入结构已经步入了稳定状态。而我国同期

学前教育 and 小学教育增长较快,中等教育和高等教育降低幅度较大,这是由于我们尚处于从追求教育均衡到优质教育的阶段,教育经费配置结构处于持续变化或优化的状态,因而变得不稳定。

(三)各级教育阶段教育经费来源分析

表3比较了中国和OECD国家各级教育公共教育经费投入占总投入的比重。由表3可知,我国与OECD国家平均水平相比,存在相似的特征。第一,小学教育在各级教育中,公共投入比重最高。我国小学教育公共投入比重呈现先上升后下降的趋势,但是变化幅度不大;OECD国家平均水平在2012年之后基本稳定在93%,略低于我国的这一指标。第二,中等教育的公共投入比重仅次于小学教育,排在第二。我国中等教育公共投入比重呈现不断上升的趋势,在2015年之后基本稳定在88%;OECD国家中等教育公共投入比重在2012年之后略高于我国,公共投入比重近90%。我国与OECD国家在学前教育和高等教育的公共投入比重上存在较大差异,虽然2011—2017年我国学前教育公共经费投入比重呈现较大上升的趋势,但是仍与OECD国家存在较大的差距,OECD国家学前教育平均公共经费投入比重超过80%,而我国这一指标还不到50%。在高等教育方面,我国高等教育公共经费投入比重在2012年超过60%,与OECD国家平均水平相比仍有一定的差距。

总的来说,在我国,以及从OECD国家平均水平来看,小学教育和中等教育的主要经费来源是公共教育经费投入。而与OECD国家平均水平相比,我国对学前教育的公共教育经费投入明显存在不足,在我国,私人投入是学前教育的主要经费来源,而OECD国家平均水平则表现出相反的特征。

表3 我国与OECD国家各级教育公共教育经费投入比重(%)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
学前教育	中国	40.8	49.7	49.1	45.6	46.7	47.3	48.0
	OECD国家平均	85.9	81.5	82.5	82.5	83.1	—	—
小学教育	中国	95.8	96.0	96.1	95.8	95.4	95.1	94.6
	OECD国家平均	91.6	93.3	93.3	93.2	93.1	—	—
中等教育	中国	83.9	86.7	87.7	87.7	88.1	88.4	88.4
	OECD国家平均	85.1	89.6	89.4	90.2	89.4	—	—
高等教育	中国	58.3	62.5	60.3	61.8	62.3	62.1	62.1
	OECD国家平均	67.7	66.9	69.0	68.0	67.3	—	—

三、我国普通教育与职业教育经费投入及国际比较

职业教育经费投入是指一个时期内投入职业教育领域的全部经费总额。职业教育经费投入是职业教育事业发展的物质基础,也是衡量一个国家职业教育重要性及其发展水平的基本指标。职业教育经费投入不仅关系到一个国家职业教育在教育结构中的地位和发展质量,从长远看,它对一个国家的产业发展以及整个经济社会发展都会产生深远影响。以下将考察我国和 OECD 国家的职业教育投入及其变化。

(一) 普通教育与职业教育经费总投入

国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比重是世界各国衡量其教育水平的基础指标之一。因此,考察各级职业教育国家财政性教育经费占国内生产总值的比重,可以较好地反映职业教育经费投入规模和结构的合理性。

如图 3 所示,从我国普通高中、中等职业教育、本科和高职高专财政性教育经费占 GDP 比重的变化趋势来看,普通本科财政性教育经费占 GDP 比重在 2011—2013 年下降明显(从 0.85% 下降至 0.66%),之后保持在 0.69% 左右;而高职高专财政性教育经费占 GDP 比重一直处于较低水平,维持在 0.15% 左右。普通高中财政性教育经费占 GDP 比重在 2013 年之后基本稳定在 0.43% 左右,而中等职业教育这一指标稳定在 0.26% 左右。由此来看,我国普通教育经费投入远高于职业教育。

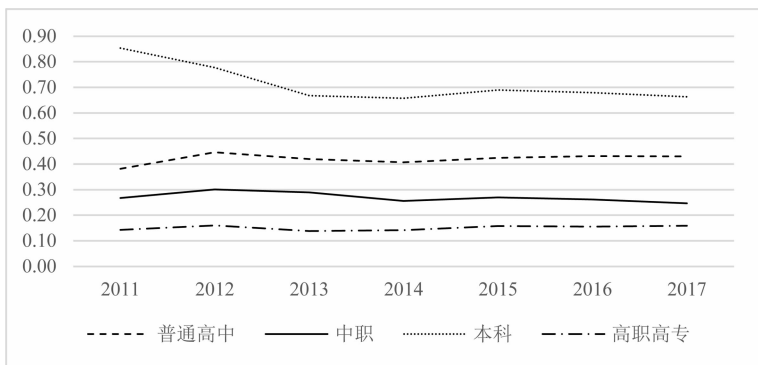


图 3 我国普通高中、中等职业教育、本科和高职高专财政性教育经费占 GDP 比重(%)

我国与 OECD 国家普通教育和职业教育投入结构的比较如表 4 所示。表 4 呈现了我国与 OECD 国家普通教育和职业教育 2013—2015 年国家财政性教

育经费占 GDP 比重的均值。可以看出,我国中等职业教育和高职高专教育投入占 GDP 的比重平均只有 0.27%和 0.15%。中等职业教育投入占 GDP 比重相比于 OECD 国家相差 0.3 个百分点,差距较大。高职高专教育投入占比略高于 OECD 国家,但是我国高职高专学生规模庞大,2013—2015 年高职高专在校生人数平均有近 1046 万。横向比较看,中等职业教育比普通高中教育低 0.2 个百分点,而高职高专更是比本科教育低 0.52 个百分点,差距较大。然而,从职业教育的发展规模来看,2013—2015 年,我国中等职业学校学生数量平均占高中阶段教育学生总数的 43%,高职高专学生数量平均占高等教育学生总数的 40%。显然,几近占高中阶段教育和高等教育半壁江山的职业教育,其经费投入与发展规模严重失调。就 OECD 各国平均值而言,2015 年普通高中学生占 54%,职业高中占 46%(余晖,2018)。2016 年,OECD 国家 25—64 岁人口高职占“高职+本科”的比例为 47%,中国 25—64 岁人口高职占“高职+本科”的比例为 75%,说明中国的高职学历人数要远高于 OECD 国家平均水平(岳金凤等,2018)。

表 4 2013—2015 年普通教育与职业教育财政性教育经费投入占 GDP 比重的均值(%)

	普通高中教育	中等职业教育	本科教育	高职高专教育
OECD 国家	0.58	0.57	1.39	0.10
中国	0.42	0.27	0.67	0.15

这表明,国家对职业教育的总体重视程度还远远不够,全社会只有为职业教育提供与普通教育公平发展的机会,才能从根本上保证职业教育的发展质量和水平。因此,未来还应进一步增加中职和高职教育国家财政性教育经费投入的比重。这不仅对优化教育经费投入结构具有积极的意义,更重要的是,对普及高中阶段教育、推进高等教育大众化和实现职业教育公益性都将产生积极深远的影响。

(二)普通教育与职业教育生均经费

生均教育支出与教育质量成正比,投入越高,越能为教育质量提升提供经费保障。2013—2015 年 OECD 国家与我国普通教育和职业教育生均经费均值如表 5 所示。在中等教育阶段,OECD 国家中等职业教育和普通高中教育的生均经费平均每年分别为 10482.00 美元和 9276.67 美元,同期我国中等职业教育和普通高中教育的生均经费平均每年分别为 2033.20 美元和 1932.70 美元,可以看出中等职业教育的生均经费均普遍高于普通高中教育。但是从比值来看,OECD 国家中等职业教育生均经费是我国的 5.16 倍,差距要大于普通高中教育的 4.80 倍。在高等教育阶段,OECD 国家高职高专教育和普通

高等教育生均经费平均每年分别为 8005.33 美元和 16463.67 美元,同期我国高职高专教育和普通高等教育生均经费平均每年分别为 2535.85 美元和 4308.65 美元,可以看出高等职业教育的生均经费要低于普通高等教育。从比值来看,OECD 国家高职高专教育生均经费是我国的 3.16 倍。

表 5 2013—2015 年职业教育与普通教育生均经费均值比较(美元)

	普通高中教育	中等职业教育	本科教育	高职高专教育
OECD 国家	9276.67	10482.00	16463.67	8005.33
中国	1932.70	2033.20	4308.65	2535.85
比值	4.80	5.16	3.82	3.16

上述数据表明,从绝对量上看,我国职业教育的生均投入与发达国家相比还存在较大差距;从一国职业教育整体生均投入结构来看,基本上与 OECD 国家的生均经费结构是一致的。我国应加大职业教育的投入,尤其是中等职业教育的投入。

总的来看,我国职业教育财政性教育经费支出占国内生产总值的比重偏低,职业教育生均教育经费偏低。基于此,未来还应进一步加大职业教育的经费投入,不断提高职业教育领域国家财政性教育经费支出的比重,切实保障职教学生的生均经费水平,使职业教育经费投入与职业教育发展规模相吻合。保证职业教育人才培养的质量和水平。

这一结果与已有研究相互吻合,例如,张万朋(2010)对我国中等职业教育预算内教育经费投入与支出现状进行分析发现,中等职业教育经费在各级各类教育中投入比例过低,职业教育经费投入不足限制了中等职业教育的发展。黄丽丽(2015)基于中国 31 个省份的面板数据,从人力、物力、财力三个方面对中等职业教育投入现状进行描述性分析发现,近年来生均经费尽管有所增加,但经费投入仍然不足,地区间投入不均衡,在增加投入规模的基础上要注重资源管理能力的提高。也有学者以职业教育经费的空间特征为基点进行研究,濮筠和崔玉平(2017)认为地区的生产总值是导致高职教育事业性经费聚集的重要原因,建议政府应当重视省际间高职教育资源均衡配置的问题,更多地高职教育欠发达地区提供财力保障。蔡文伯和翟柳渐(2018)通过对 2000—2014 年全国 31 个省(市、自治区)中等职业教育的经费投入效率评价以及空间可能存在的关联进行探讨发现,我国有一半地区的中等职业教育经费投入处于徘徊局面,其年均涨幅仅为 1.06%。空间计量分析结果显示,我国中等职业教育经费投入存在空间自相关效应,生均事业性经费支出与生均基本建设支出对中等职业教育经费投入具有明显的正向促进作用,但

区域经济发展水平对中等职业教育经费投入的弱相关性值得关注。

四、教育投入结构对经济增长和产业结构优化作用的文献研究

上文通过数据分析了我国各级各类教育经费配置结构的现状,以及与OECD国家教育经费配置的差距,为我国教育经费进一步优化配置提供了参考。但教育资源具有稀缺性,在公共预算日趋紧缩的背景下,优先投入哪一级哪一类教育是具有前瞻性的决策考虑。教育资源的配置结构是否科学合理,直接关系到教育经费的使用效率。为此,以下通过梳理教育发展和经济增长之间关系的相关文献,分析各级各类教育对于经济增长与产业结构优化的不同影响效应,探究哪一级哪一类的教育应该得到更多的公共财政支持才更有利于国家经济增长,为“十四五”期间的教育经费应当“投到哪里”提供理论与实证支撑。已有研究一方面主要集中于教育投入结构和经济增长关系的实证研究,主要以人力资本理论与内生经济增长理论为基础,以GDP的增长作为反映经济增长的直接变量;另一方面,近年来国内学者更关注教育与产业结构之间关系方面的研究,相关研究主要从人力资本存量角度和人力资本结构角度论证与产业结构的适配性。

(一) 各级各类教育投入结构对经济增长的影响

关于教育对经济增长的影响,从教育经费投入对经济增长的影响和各个受教育层次劳动力与经济增长关系两方面开展的实证研究,主要以人力资本理论与内生经济增长理论为基础,以GDP的增长作为反映经济增长的直接变量。

关于教育经费投入对经济增长的贡献程度的实证研究较为丰富。首先从教育经费投入对国家经济增长的贡献来看,方颖等(2018)使用经时间滞后处理过的全社会教育经费投入来近似估计人力资本积累,对不同层次教育投入的产出效果进行实证分析。研究发现中等职业教育对中国的人力资本积累和经济增长起着积极的促进作用,但同时也存在着效率低下的问题。姚继军和马林琳(2016)基于国际比较的思路,通过建立计量模型,定量分析了“后4%时代”我国财政性教育经费投入结构,其采用各级教育生均经费与人均GDP的比值,即各级教育的生均经费指数为被解释变量。这一变量能较好地表达教育经费的结构,而且能较好地控制教育规模 and 经济发展水平的影响。研究发现我国“重高等教育、轻基础教育的教育投入结构并未得到彻底扭转”。在基础教育层面,高中阶段的人力资本积累相对于初中和小学具有更高的经济增长贡献率。卜振兴(2015)基于1990—2010年的教育投入、教育投入结构

和经济增长等相关变量的数据建模分析发现,教育经费投入结构(即高等教育投入占总投入的比重)与经济增长之间是负相关关系,高等教育经费投入占比每增加一个百分点,国民收入下降 0.7386 个百分点。这说明我国当前的财政性教育经费对高等教育的投入比例相对于初等教育和中等教育偏高。当前,在保持高等教育投入适当规模的前提下,财政性教育经费应更多地支持中等和初等教育的发展。陈晋玲(2013)基于 2000—2011 年分地区的面板数据,实证分析了中国各地区的各级教育对经济增长的影响差异及重要程度。研究发现,从全国范围看,中等教育对经济增长影响最大,高等教育由于较高的增长速度使得其对经济增长的影响介于初等教育和中等教育两者之间。

其次,从教育经费投入对区域经济增长的贡献来看,刘玉君等人(2020)采用系统 GMM 模型实证分析了教育经费投入对经济发展水平的影响作用,认为教育经费投入对区域经济发展具有显著促进作用,这一影响效应在东部地区最为显著,中部地区最弱。苏芸等(2019)基于社会经济功能的视角,从全要素生产率 and 规模效益上探究我国职业教育经费的投入效率。研究发现我国职业教育经费投入的全要素生产率和综合技术效率较低。东部、中部和西部区域的职业教育对劳动生产率的规模效益均降幅较大,但存在区域性差异。东部地区的规模效益呈现报酬递减的趋势,而中部和西部地区呈现规模报酬递增的趋势。朱耘婵和王银梅(2017)利用我国 2003—2013 年 31 个省份地区经验数据,实证分析了三级教育投入对经济增长的贡献程度。研究发现,初等、中等教育财政投入的产出弹性更大,相较于高等教育对经济增长的贡献率更高,且在中西部地区表现得更为明显。这表明,不同教育程度对区域经济增长贡献率呈现边际递减。初等、中等教育事关国民的基本素质,具有较大的正外部性,有力地促进了区域的经济增长。范柏乃和闫伟(2013)系统分析了教育投入贡献率的区域差异,认为教育与经济的关系表现出明显的时期变化,并且由东向西逐渐减弱。

此外,现有研究还通过考察各个教育层次劳动力的人力资本积累对经济增长的贡献来确定优先保障的教育层次,即将投入的重点放到对经济增长贡献率较大的教育层次,以取得更高的经费使用效率。教育人力资本一般通过受教育年限水平来测量。杜育红和赵冉(2018)基于中国 30 个省份 1997—2015 年的面板数据实证探讨了教育人力资本在我国经济增长中的作用机制,发现教育人力资本既可以作为生产要素直接促进经济增长,又可以通过推动技术进步促进经济增长。不同层次教育人力资本作用于经济增长的方式不同。初级教育人力资本主要是通过最终产品生产直接作用于经济增长,高级教育人力资本则主要通过技术创新间接影响产出。胡咏梅和唐一鹏(2014)对初等

教育、中等教育和高等教育的受教育年限水平的经济影响进行估计,研究发现对处于相同地区的国家来说,延长中等受教育年限对经济增长最为重要,每延长一年能带动人均 GDP 提高 2.6%。各级受教育比例是教育发展规划中较为关注的指标,研究发现,中等受教育比例对于经济增长的影响显著,每提高一个百分点能够带动人均 GDP 增长 1.4%。相比之下,初等和高等受教育比例均不显著,但是影响程度差不多。在控制地区因素之后,各级教育比例的效应略有提高,而且高等教育参与率的影响变得显著。这说明,对于相同地区的国家来说,积极扩大中、高等教育参与率能够对经济增长产生较为显著的提升作用。陈晋玲(2013)的研究发现不同教育层次的劳动力对经济增长的作用呈现明显的地区差异。一是东中部地区各层次教育对经济增长影响明显,而西部最弱;二是东部地区高等教育对经济影响最大,中等教育次之,初等教育最小;中部地区中等教育对经济影响最大,高等教育次之,初等教育最小;而西部地区初等教育对经济增长影响最大,中等教育次之,高等教育最小。

通过教育投入结构对经济增长影响的相关文献梳理,可以发现大部分学者的结论基本一致,认为中等教育具有更高的经济增长贡献率,财政性教育经费的分配应该向中等教育倾斜。不同层次的教育经费投入对地区经济的贡献存在明显差异。东部地区高等教育对经济影响最大,中等教育次之,初等教育最小;中部地区中等教育对经济影响最大,高等教育次之,初等教育最小,而西部初等教育对经济增长影响最大,中等教育次之,高等教育最小。目前我国“重高等教育、轻基础教育的教育投入结构并未得到彻底扭转”,且中等职业教育存在效率低下的问题。

(二)教育层次结构对产业结构优化的影响

近年来,我国在新常态下经济增长的传统动力不断减弱,随着供给侧结构性改革战略的提出,调整产业结构,是促进经济发展方式由要素驱动型向创新驱动型转变的主要任务之一,其中教育的发展是实现我国这一战略转型的关键所在。人力资本的结构与产业结构的匹配程度决定产业结构优化升级的效率(陈晋玲和张靖,2019)。近年来国内学者更关注教育与产业结构之间关系的研究,主要从人力资本存量角度和人力资本结构角度论证与产业结构的适配性。

靳卫东(2010)着眼于人力资本与产业结构适配性的角度,从理论角度提出人力资本的结构与产业结构的匹配程度决定产业结构优化升级的效率。陈晋玲和张靖(2019)根据 2005—2017 年我国 30 个省份数据,构建了全国及东中西三大区域的空间面板数据模型,分析不同教育层次的人力资本对产业结

构优化的影响程度。研究发现在提高效益目标下我国初等教育劳动力对产业结构优化升级的影响产生负面效应,中等教育和高等教育劳动力对产业结构优化升级影响产生正面促进效应,并且中等教育的影响程度大于高等教育。在东部、中部和西部三大区域中不同教育层次的劳动力对产业结构优化升级的影响存在着差异。其中东部地区高等教育的劳动力促进了产业结构优化升级,中部地区的中等教育与高等教育劳动力共同促进了产业结构优化升级,且中等教育的影响程度要大于高等教育,西部地区的中等教育劳动力促进了产业结构优化升级,三个地区的初等教育劳动力对产业结构优化升级的影响均不显著。孙海波等(2017)通过构建面板平滑转换模型论证人力资本集聚对产业结构升级的影响,得到人力资本集聚对产业结构升级存在“U”型关系结构,此外还发现人力资本集聚对产业结构升级存在经济发展水平的门限效应。从地区差异分析来看,目前人力资本集聚对经济较为发达的东部地区产业结构和经济发展具有促进作用,但中西部大部分省份仍处于“U”型左侧的下行区,受经济发展水平限制,人力资本集聚并不利于这些地区产业结构升级。张阳等(2016)以我国 30 个省份的面板数据为例,论证得出当前中国的人力资本积累水平有效促进了产业结构优化升级,但是人力资本分布结构并不利于产业结构优化升级。

从单个省份内部来看,教育层次对产业结构优化的影响也存在差异。刘瀑(2016)根据河南省 2006—2012 年的面板数据,对该省初等教育、中等教育和高等教育与产业结构优化之间关系进行实证分析,研究表明全省各直辖市的不同教育层次对产业结构优化的作用强度是不同的。

通过教育层次结构对产业结构优化影响的文献梳理,可知不同教育层次的人力资本对产业结构优化的影响程度不同,中等教育和高等教育劳动力对产业结构优化升级影响产生正面促进效应。同时,不同教育层次的劳动力对产业结构优化的影响存在明显的地区差异。因此各级各类教育经费的投入应充分考虑地区差异,各地区应该注重教育资源的合理配置。

五、主要结论和政策建议

本文通过各级各类教育经费投入结构的国际比较研究以及梳理教育投入结构对经济发展作用的相关文献,为“十四五”期间教育财政经费配置结构提供国际经验和决策参考。

通过与 OECD 国家教育经费配置结构进行比较研究,可以得到以下结论:第一,目前我国学前教育投入水平偏低,投入规模增长缓慢,尤其是学

前教育财政性教育经费投入不足,远落后于 OECD 国家的平均水平。第二,我国小学教育经费总投入和公共财政投入占 GDP 的比例与 OECD 平均水平还存在一定的差异,但这种差异在逐年缩小。第三,我国中等教育经费投入结构与 OECD 国家接近,但是由于我国教育规模较大,学生数量庞大,在生均经费水平上与 OECD 国家相比仍有较大差距,这在一定程度上制约了教育的优质发展。第四,我国学前教育和高等教育的公共财政投入比重较低,尤其是学前教育,与 OECD 国家存在较大差距。第五,从国际视野正视我国职业教育存在的投入不足问题,要清楚地认识到,我国与发达国家职业教育经费投入相比还存在较大差距,今后应优先提高中职教育的生均经费水平,使职业教育经费投入与职业教育发展规模相吻合,保证职业教育人才的培养质量。

通过梳理教育投入结构对经济增长作用的相关文献,可以发现大部分学者的结论基本一致,认为中等教育具有更高的经济增长贡献率,财政性教育经费的分配应该向中等教育倾斜。大量理论分析和实证结果表明,基础教育具有更大的外部性,能够产生更大的社会效益;而高等教育的社会收益率通常低于基础教育,对提高个体收益更具决定性作用。初等、中等教育事关国民的基本素质,具有较大的正外部性,能够有力地促进经济增长。此外,不同层次的教育经费投入对地区经济的贡献存在明显差异。东部地区高等教育对经济影响最大,中等教育次之,初等教育最小;中部地区中等教育对经济影响最大,高等教育次之,初等教育最小;而西部初等教育对经济增长影响最大,中等教育次之,高等教育最小。中部区域的职业教育投入相较于其他地区来说,对本地的经济发展具有比高等教育投入更高的贡献率。不同教育层次的人力资本对产业结构优化的影响程度也不同,中等教育和高等教育劳动力对产业结构优化升级影响产生正面促进效应,并且中等教育的影响程度大于高等教育。

教育投入是判断一个国家教育现代化发展水平的关键性指标,而公共教育投入是判断政府是否真正重视国民教育发展的关键性指标。《中国教育现代化 2035》提出的完善教育现代化投入支撑体制主要包含以下三个方面:第一,健全保证财政教育投入持续稳定增长的长效机制;第二,依法落实各级教育经费政府教育支出责任,完善多渠道教育经费筹措体制;第三,优化教育经费使用结构,全面提高经费使用效益。当前,国内外形势复杂多变,经济持续增长在全球范围内面临着各种挑战,保持教育优先发展的战略地位和教育投入稳定增长的经费保障机制仍然是我国“十四五”期间的重要任务。基于以上研究结论并参考相关研究,对于“十四五”优化教育经费投入结构,提高经

费使用效益提出如下政策建议:

第一,落实各级政府在学前教育投入中的责任,推进普惠性学前教育的发展。从学前教育教育经费占 GDP 比重、学前教育经费在各级教育中的比重以及学前教育公共经费投入比重来看,我国学前教育均与 OECD 国家存在较大差距。在“十四五”期间,应当以农村为重点提升学前教育普及水平,完善学前教育的办园体制和投入体制。各级政府应当切实承担起学前教育阶段的投入责任,健全转移支付制度,提高公共财政投入比例。针对欠发达地区来说,“以县为主”的投入体制重心过低,县级财政自给能力不足,难以维持普惠性学前教育可持续发展的长期投入,不利于学前教育公共服务均等化的实现。解决不同地区之间经济发展不平衡和各级政府间财力和责任之间不对称的问题要通过投入责任上移,执行转移支付制度的方式进行。同时应该关注学前教育质量,教师是影响学前教育质量的核心要素。当前我国学前教育经费在人员支出方面比例不足,幼儿教师的薪资待遇亟待提升(李芳等,2020)。这不利于吸引优秀人才进入幼儿教师队伍,难以保障学前教育质量。因而,学前教育经费的投入方向应当进行调整,急需加大人员支出在学前教育经费中的比重。

第二,保持对基础教育投入的稳定增长,加大对职业教育的投入,推进普职教育均衡发展。我国小学教育和中等教育教育经费投入占 GDP 比例与 OECD 国家相比仍存在一定差距,但这一差距在不断缩小;我国基础教育投入中公共财政投入占据主导地位,这与国际教育投入规律相一致。在“十四五”期间,应当继续保持义务教育经费投入的稳定增长,在全国及各地区内落实教育经费的“三个增长”,保证教育经费满足各学校的办学需求,推进义务教育从基本均衡向优质均衡发展。在高中阶段教育方面,加快完善高中阶段教育的办学标准,明确各级政府在高中阶段教育的成本分担责任。当前,我国中等生均经费水平与 OECD 国家相比仍有较大差距,尤其是在职业教育方面,OECD 国家中等职业教育生均经费是我国的 5.16 倍。中等职业教育经费投入不足,是限制其提升办学质量的根本原因,尤其是中等职业学校实验、实习等基础条件不能满足学生学习所需。在大部分地区中等职业教育发展徘徊局面没有得到根本扭转的背景下,政府需要加大对职业教育的经费投入,以充分发挥财政性教育经费投入对经济增长的拉动作用;努力提高中等职业教育经费投入的技术效率,推动职业教育与产业发展有机衔接、深度融合,在各级各类中等职业学校中集中建设一批办学质量较高、具有示范性的学校。

第三,优化教育层次结构,主动适应各地区经济发展和产业结构调整。针对地区发展水平采取适宜的有针对性的各层次教育发展政策,最大限度地

满足经济发展和产业结构优化过程中各层次人才的需要,这将成为提高教育对经济增长贡献率的主要途径。比如重点加大对中西部初等、中等教育的教育经费投入,改善农村办学条件,加强师资队伍建设,提高农村义务教育质量和均衡发展水平。同时,还应引导地方政府的教育经费投入方向。要不断优化教育经费投入结构,提高经费的使用效率,加强对中西部地区的财政转移支付力度,促进教育经费区域配置的相对均衡,提高教育投入与经济发展的协同性(朱广华等,2017)。

[参考文献]

- 卜振兴,2015:《论教育投入及其结构对经济增长的作用》,《西南大学学报(社会科学版)》第5期。
- 蔡文伯、翟柳渐,2018:《我国中等职业教育经费投入效率及影响因素分析——基于DEA-Malmquist指数模型与空间面板计量模型》,《职业技术教育》第1期。
- 陈晋玲,2013:《教育层次结构与经济增长关系的实证研究——基于2000—2011年面板数据分析》,《重庆大学学报(社会科学版)》第5期。
- 陈晋玲、张靖,2019:《教育层次结构与产业结构优化效应的统计测度》,《科学学研究》第11期。
- 陈纯槿、鄧庭瑾,2017:《世界主要国家教育经费投入规模与配置结构》,《中国高教研究》第11期。
- 杜育红、赵冉,2018:《教育在经济增长中的作用:要素积累、效率提升抑或资本互补?》,《教育研究》第5期。
- 方顽、褚玉静、朱小川,2018:《分层级教育投入的国民经济产出效果研究——基于教育投入的时间滞后效应》,《大连理工大学学报(社会科学版)》第1期。
- 范柏乃、闫伟,2013:《我国教育投入对经济增长贡献率的时空差异研究——基于1996—2011年的省际面板数据》,《国家教育行政学院学报》第12期。
- 胡咏梅、唐一鹏,2014:《“后4%时代”的教育经费应该投向何处?》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第5期。
- 胡玉玲、申福广,2013:《国际视野中的我国教育经费层级配置结构》,《教育发展研究》第5期。
- 胡耀宗,2018:《现代教育财政制度建设的逻辑起点和主要任务》,《清华大学教育研究》第3期。
- 黄丽丽,2013:《中国中等职业教育投入效率研究》,山东财经大学硕士学位论文。
- 韩永强,2014:《职业教育经费投入及其国际比较》,《职业技术教育》第28期。
- 靳卫东,2010:《人力资本与产业结构转化的动态匹配效应——就业、增长和收入分配问题的评述》,《经济评论》第6期。
- 李芳、祝贺、姜勇,2020:《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较

- 的视角》，《教育学报》第 1 期。
- 刘瀑，2016：《教育层次结构与区域产业结构调整优化关系研究——基于河南省面板数据的实证检验》，《经济经纬》第 2 期。
- 刘玉君、王成武、应卫平，2020：《教育经费投入对经济发展影响的区域差异研究》，《经济实证》第 2 期。
- 濮筠、崔玉平，2017：《我国高职教育经费投入的空间关联性和空间影响因素》，《现代教育管理》第 2 期。
- 孙海波、焦翠红、林秀梅，2017：《人力资本集聚对产业结构升级影响的非线性特征——基于 PSTR 模型的实证研究》，《经济科学》第 2 期。
- 苏荟、张继伟、孙毅，2019：《我国职业教育经费投入效率评价——基于社会经济功能的视角》，《现代教育管理》第 5 期。
- 姚继军、马林琳，2016：《“后 4% 时代”财政性教育投入总量与结构分析》，《教育发展研究》第 5 期。
- 余杰、胡臣瑶、贺杰，2020：《教育经费投入强度、结构、体制的宏观分析——基于中国与 OECD 国家的比较》，《高校财务》第 1 期。
- 余晖，2018：《OECD 国家高中阶段普职结构调整的基本经验与发展态势》，《湖南师范大学教育科学学报》第 3 期。
- 岳金凤、于志晶、刘海、程宇、张祺午，2018：《中国职业教育距离“世界水平”还有多远——与 OECD 国家的比较》，《职业技术教育》第 9 期。
- 朱耘婵、王银梅，2017：《财政教育投入对地区经济增长的贡献分析——基于 2003—2013 年省际经验数据》，《湖北社会科学》第 4 期。
- 朱广华、陈万明、蔡瑞林等，2017：《居民教育、收入与消费水平关系的实证分析》，《统计与决策》第 6 期。
- 张万朋，2010：《对我国中等职业教育经费现状的分析及相关思考》，《清华大学教育研究》第 2 期。
- 张阳、姜学民，2016：《人力资本对产业结构优化升级的影响——基于空间面板数据模型的研究》，《财经问题研究》第 2 期。

Research on Optimizing the Investment Structure of Educational Funds during the “14th Five-Year Plan”

WANG Ya-nan, YUAN Jing, HU Yong-mei

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: As China's overall economic growth has slowed in recent years, economic development has entered a new normal of “growth shifting, structural optimization, and power conversion”, and the education funding mechanism has also entered the key to

“stabilizing growth, adjusting structure, and promoting reform” stage. At present, China’s educational funding input structure mainly has the following outstanding problems: First, the level of investment in preschool education is low, and the scale of investment has grown slowly, especially the insufficient financial investment in preschool education; second, although the proportion of secondary education funding is close to OECD countries, but there is still a big gap in the level of per student funding compared with OECD countries. Third, compared with developed countries, China’s vocational education funding still has a large gap. Based on the relevant empirical research on the effect of educational funding input structure on economic growth and industrial structure optimization, it can be found that secondary education has a higher economic growth contribution rate, and the contribution of education funding at different levels to the regional economy is significantly different. The impact of human capital on the optimization of industrial structure is also different. Based on the above research conclusions, we consider that during the “14th Five-Year Plan” period, governments at all levels should implement their responsibilities in preschool education investment, and promote the development of inclusive preschool education; maintain the steady growth of investment in basic education, increase investment in vocational education, and promote the balanced development of general vocational education; optimize the educational level structure, and actively adapt to the economic development and industrial structure adjustment of various regions.

Key words: educational funds; input structure; efficiency of funds; OECD countries

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)