

高等教育经费投入与支出结构比较研究

——基于 OECD 国家的数据分析

陈文博

[摘要] 高等教育经费投入与支出结构反映了经费的来源和使用情况,决定了高等教育功能的发挥及教育产出的数量和质量。基于 OECD 国家 1995—2017 年数据的分析表明:首先,高等教育公共投入平均水平有所下降,家庭投入和社会投入普遍增长;其次,支出结构中的经常性和资本性支出平均占比分别为 90%和 10%;再次,经常性支出中的平均人员支出占比约为 70%;最后,在人员支出中教师薪酬和其他人员薪酬的平均占比分别为 62%和 38%。相比之下,我国高等教育经费投入占 GDP 比例虽保持增长势头,但政府和社会的投入均有所不足;支出结构中的资本性支出占比过高,经常性支出,尤其是人员支出占比严重偏低。在我国迈入高等教育普及化阶段和新发展格局背景下,我国政府可根据各地区高等教育发展程度与趋势,确保高等教育经费总投入不断增长,通过改变学杂费定价限制等逐步提升家庭和社会投入占比;构建起以经常性支出为核心、资本性支出为辅的高等教育经费支出结构,推动其从以物为主向以人为主转变。

[关键词] OECD; 高等教育; 经费投入; 支出结构

一、引言

教育经费是教育发展的基石(陈鸣和朱自锋, 2008),高等教育是一项需要巨额经费投入的事业,从本质上来说亦是一种成本递增的产业。其不仅影响着我们每一个人(Weisbrod et al., 2008),更是提升国家综合竞争力的重要途径,为国家的社会经济发展提供了重要支撑。然而,高等教育经费不足一直是许多国家共同面临的问题,随着高等教育规模扩大、社会角色增多和政府补贴减少,世界范围内高校的经费水平和可持续发展能力正经受着日益

[收稿日期] 2021-06-04

[作者简介] 陈文博,华东师范大学教育学部教育管理理学系/国家教育宏观政策研究院,电子邮箱地址:363684172@qq.com。

严峻的考验。自2012年起,我国已连续多年实现教育财政性经费投入占GDP“4%”的目标,但高等教育经费投入占比却相对较小(约0.74%)。人们普遍把1999年开始的高校扩招与高等教育大众化紧密联系起来,并把2002年高等教育毛入学率首次突破15%视为我国高等教育进入大众化阶段的标志。2019年我国高等教育已迈入普及化阶段,2020年高等教育毛入学率再次增长(54.4%),在校大学生达到4183万,是世界上高等教育规模最大的国家。但目前高等教育发展仅在“量”上有杰出成绩,在“质”上却未有明显进步,高等教育实力仅处于第四梯队(沈文钦和王东芳,2014)。在我国高等教育迈入普及化阶段、后人均GDP 1万美元时代和进入加快构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局背景下,如何为高等教育的规模扩张与质量提升保驾护航、如何为高等教育提供充足的发展资金、充分提高经费使用效率,成为需要思考的重要问题;同时更需要吸取国际先进经验,为实现我国高等教育现代化和建立教育强国目标确立内涵式发展路向(陈廷柱等,2018)。

纵观已有研究可发现,国外相关研究的主题集中于经费投入方面。学者指出,人力资本是国家财富的重要部分(Schultz, 1961),人力资本理论成为各国积极投资高等教育的重要理论基础,但目前各国普遍面临着预算紧张背景下如何确保足够资金的问题(Santiago et al., 2002),如何将教育确定为经济发展的优先领域(OECD, 2019),如何寻求新方法来提高教育系统效率及寻找更多资源以满足日益增长的需求,如何有效利用资源以转化为更好学习成果(OECD, 2013)等成为重点关注领域。筹资机制在质量、效率、公平性和系统响应能力等领域塑造高等教育成果方面的作用,不同国家如何通过政府拨款、租税、学费、教育公债、捐款和教育基金等渠道来筹集资金,如何确定公共和私人支出比例(Hauptman, 2015),让高等教育有足够外部性(Boarini and Strauss, 2010)等均是研究热点。此外,经济发展水平、国家政治制度(Wolf, 2009)、教育发展战略与规划(Wolf and Zohlhofer, 2009)等经费投入影响因素亦是关注热点。国内相关研究多认为“4%”目标的确立是高等教育经费投入研究的起点,相关研究集中于高等教育成本补偿与学生资助、筹资、资源配置与成本分担、教育投资效益、政府职能与私人分担等领域(方芳和刘泽云, 2018),且多集中于比较视阈下的指标分析,比如不同国家高等教育公私投入占GDP比例(唐兴霖等, 2013),经费投入影响因素(詹宏毅和张宇星, 2013)等。研究发现,高等教育公共投入更应注重完善高等教育公共财政制度,各国在高等教育的经费投入方面的主要趋势是多元化筹资(宗秋荣和程方平, 2005),普遍通过加大社会投入来增加高等教育总体投入(薛新龙

和李立国, 2017), 社会投入高的国家, 其家庭高等教育投入比例均较高, 亦有少量研究仅涉及了高等教育支出结构(秦东升等, 2019)。整体来看, 全面系统研究 OECD 的高等教育经费投入与支出结构文献相对不足, 而基于高等教育不同发展阶段的多年经费投入和结构研究更是少之又少。

有鉴于此, 基于 1995—2017 年 OECD 国家高等教育经费统计数据、世界银行统计数据和中国教育经费统计年鉴数据, 本文从高等教育经费投入与支出结构维度加以实证考察, 进而分析高等教育经费投入和支出结构的特征及长期变动趋势, 以为教育部门和相关决策机构制定科学的高等教育财政政策提供有益的实证依据, 为高等教育体系的高质量发展及调整和优化高等教育经费支出结构提供国际经验借鉴和决策参考。同时, 全球范围内的经济滑坡及“新冠疫情”等难以预知的社会公共事件, 均将给高等教育财政政策带来负面影响, 如何提高财政保障能力, 积极主动应对可能的外部环境变化, 继续保障高等教育事业的持续、稳定、健康发展, 亦是本文所研究内容的重要价值(张浩和胡妹, 2020)。

二、OECD 国家高等教育经费投入规模分析

高等教育经费投入和支出结构是高等教育资源充足性和利用效率的重要体现, 它从财政方面反映着教育资源投入、配置和使用的情况, 影响着高等教育功能的发挥及教育产出的质量和数量, 以及对国家经济社会发展的重要作用。OECD 国家经费投入结构主要是“公共教育经费”(Public expenditure on education)和“社会教育经费”(Private expenditure on education)。前者主要来自于政府投入到教育领域中的各项公共资金及由相关财政政策产生的隐性财政投入的总和, 包括教育直接财政投入和教育间接财政投入; 后者来自非财政性渠道, 包括个人及家庭教育经费、民办教育经费、社会捐赠经费、事业收入及其他经费。为更全面地呈现经费投入情况, 本文我们选择了高等教育公共投入与社会投入占 GDP 比例、总投入占 GDP 比例、公共投入占公共支出比例作为核心研究指标。

(一)公共高等教育支出占公共支出平均比例有所增长

高等教育公共支出占公共总支出比例的大小, 既是反映公共财政用于发展高等教育事业的客观依据, 亦是衡量国家教育投入水平的重要指标。表 1 中的数据表明: OECD 国家在公共高等教育支出比例上有较大差异, 2017 年各国高等教育公共支出占公共总支出比例总体分布在 1.1%—5.4%之间。其中 OECD 国家平均水平为 2.9%。以各国比值大小进行排序, 在 4%以上的

国家有智利、丹麦、土耳其和挪威；在3%—4%之间的国家有11个；在2%—3%之间的国家有12个；在1%—2%之间的国家有9个。从1995—2017年间OECD国家平均数据变化情况来看，高等教育公共支出占公共总支出比例呈“先升后降”趋势，1995—2011年间，占比增长较为明显；2012—2014年间有所波动，2015—2017年间保持不变，连续三年保持在2.9%；年均水平从1995年的2.7%增至2017年的2.9%，增长了0.2个百分点。从OECD国家具体变化情况来看，有8个国家的占比在1995—2017年间有所下降，加拿大降幅最大，从4.8%降至3.8%；西班牙在1995—2017年间保持不变；有14个国家占比有所上涨，丹麦涨幅最大，从1995年的3.2%增至2017年的4.8%。受2008年金融危机和2011年爆发的“欧债危机”的影响，OECD国家政府支出相对较少，但教育支出却仍然有所增长。

表1 1995—2017年高等教育公共支出占公共支出比例(%)

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
奥地利	3.5	3.6	3.4	3.1	3	2.7	2.3	1.2
比利时	2.8	2.7	2.7	2.8	2.6	2.6	—	—
加拿大	3.8	3.8	3.4	4.7	4.2	4.7	4.8	-1
丹麦	4.8	—	—	4.2	4.5	4.6	3.2	1.6
法国	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2	2	0.2
德国	2.8	2.8	2.8	—	2.4	2.4	2.2	0.6
希腊	1.3	—	1.3	—	—	2.1	1.9	-0.6
冰岛	3.2	3.4	3.4	3.2	3.4	2.6	2.4	0.8
爱尔兰	3.7	2.6	3.1	2.2	3.3	4.1	3.1	0.6
意大利	1.5	1.5	1.5	1.7	1.6	1.8	1.4	0.1
卢森堡	1.1	1.1	1.2	—	—	—	—	—
荷兰	3.7	4	3.6	3.3	3	2.9	2.6	1.1
挪威	4.2	4.2	4	4.5	—	4.1	4.6	-0.4
葡萄牙	1.8	1.8	1.9	2.2	2.1	2.3	—	—
西班牙	2.3	2.2	2.2	2.5	2.5	2.4	2.3	0
瑞典	3.6	3.7	3.8	3.9	3.5	3.6	3.2	0.4
瑞士	4	3.9	3.9	4	3.3	3.4	2.9	1.1
土耳其	4.6	4.6	4.3	—	—	—	—	—
英国	3.4	3.3	3.1	2	2.7	2.5	—	—

续表

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
美国	3.7	3.1	3.5	3.3	3.5	3.5	3.6	0.1
OECD 国家平均值	2.9	2.9	2.9	3.1	3	2.9	2.7	0.2

注：本文所选取的 38 个 OECD 国家中，有 11 个国家是 1995 年以后才陆续加入该组织，所以文中所用不同年份数据中的国家数量有所差异。本文主要考虑到，加入 OECD 组织需要满足相关条件，而在未进入 OECD 国家之间，这些国家亦在某些方面不能满足 OECD 组织要求，故而会对研究结果和价值产生影响。所以，本文未搜集该 11 个国家进入 OECD 组织之前的数据。此外，由于篇幅限制，本文在表中仅呈现了 20 个 OECD 创始国的具体信息，主要是美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大、爱尔兰、荷兰、比利时、卢森堡、奥地利、瑞士、挪威、冰岛、丹麦、瑞典、西班牙、葡萄牙、希腊、土耳其。文中呈现的是全部的 OECD 国家数据。“—”代表数据缺失。下同。

(二) 国家公共高等教育经费占 GDP 平均比例有所增加

高等教育公共支出占 GDP 比例的大小是衡量国家投入高等教育力度的另一重要指标。从表 2 来看，在 2017 年，OECD 国家高等教育公共支出占 GDP 比例范围在 0.5%—2.7% 之间，OECD 国家平均水平为 1.4%。其中，有 6 个国家的占比在 2%—3% 之间，有 25 个国家在 1%—2% 之间，有 6 个国家低于 1%。从 1995—2017 年间 OECD 国家平均数据变化情况来看，高等教育公共支出占 GDP 比例呈“先升后降”趋势，在 1995 至 2011 年间占比增长较为明显；2012—2016 年间有所波动，2017 年有所下降(1.4%)；年均水平从 1995 年的 1.2% 增至 2017 年的 1.4%，增长了 0.2 个百分点，与高等教育公共支出占公共总支出比例同时间段内的变动幅度相同。从 OECD 国家具体变化情况来看，有 23 个国家的占比在 1995—2017 年间有所上升，加拿大降幅最大，从 4.8% 降至 3.8%；捷克共和国在 1995—2017 年间保持不变；仅有以色列、芬兰和爱尔兰的占比有所下降，分别下降了 0.2 个、0.3 个和 0.4 个百分点。这表明高等教育公共支出增速未能跟上 GDP 的变化。综合上述两个指标分析可知，高等教育支出占公共支出的比例下降较为明显，但占 GDP 比例却不够明显，而从平均变化水平来看，均增长了相同比例。受 2008 年金融危机和 2011 年爆发的“欧债危机”的影响，上述 5 个国家除挪威以外，公共财政教育支出均有不同程度的削减，并出现较大幅度下滑。从 OECD 国家平均水平来看，公共财政教育支出和公共财政支出整体呈现缓慢增长的趋势，但公共财政教育支出的增幅相对滞后于公共财政总支出的增幅，因此公共财政教育支出占公共财政的比例并未同步上升，而是显现微弱下降趋势。

表2 1995—2017年高等教育公共支出占公共支出比例(%)

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
奥地利	1.7	1.8	1.7	1.5	1.3	1.1	1.2	0.5
比利时	1.5	1.5	1.5	1.4	1.2	1.3	—	—
加拿大	2.3	2.3	2.4	2.7	2.7	2.3	2.1	0.2
丹麦	1.7	—	—	1.9	1.7	1.6	1.6	0.1
法国	1.5	1.4	1.5	1.5	1.3	1.3	1.4	0.1
德国	1.2	1.2	1.2	—	1.1	1.1	1.1	0.1
希腊	0.8	—	1	—	1.5	0.8	0.6	0.2
冰岛	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	—	—
爱尔兰	0.9	0.8	0.8	1.6	1.1	1.5	1.3	-0.4
意大利	0.9	0.9	0.9	1	0.9	0.9	0.7	0.2
卢森堡	0.5	0.5	0.5	—	—	—	—	—
荷兰	1.7	1.7	1.7	1.7	1.5	1.4	1.6	0.1
挪威	2	1.9	1.7	1.7	1.3	1.2	1.6	0.4
葡萄牙	1.2	1.2	1.3	1.5	1.3	1	0.9	0.3
西班牙	1.3	1.2	1.3	1.3	1.1	1.1	1	0.3
瑞典	1.6	1.6	1.6	1.8	1.6	1.6	1.5	0.1
瑞士	—	—	—	1.3	1.4	1.1	1.1	—
土耳其	1.7	1.9	1.7	—	—	0.8	0.5	1.2
英国	2	1.7	1.9	1.4	1.3	1	1.1	0.9
美国	2.6	2.5	2.6	2.8	2.8	2.7	2.3	0.3
OECD 国家平均值	1.4	1.5	1.5	1.6	1.5	1.3	1.2	0.2

(三)高等教育经费占 GDP 比例仅为非高等教育经费占 GDP 比例的 40%

教育是一个系统,高等教育是其重要组成部分,从高等教育占 GDP 比例及教育占 GDP 比例数据来看,便可知高等教育地位及国家高等教育发展情况。从表 3 中可知,1995—2017 年间的非高等教育和高等教育占 GDP 比例呈相同变化趋势,均是“先升后降”。1995—2010 年间非高等教育和高等教育占 GDP 比例均上涨较为明显,但随后年份均有所下降。仅比较 1995 年和 2017 年的数据变化可发现,非高等教育占 GDP 比例下降了 0.2 个百分点,这说明非高等教育经费投入未能跟上 GDP 增长速度。高等教育占 GDP 比例

则上涨了 0.1 个百分点，这说明高等教育经费投入增速要高于 GDP 增长速度。从非高等教育与高等教育占 GDP 比例比值来看，高等教育经费占 GDP 比例与非高等教育经费占 GDP 比例的比值虽有所浮动，但普遍在 40% 左右。

表 3 1995—2017 年 OECD 国家不同教育层次经费教育投入占 GDP 平均比例 (%)

	非高等教育	高等教育	全部
2017	3.5	1.4	4.9
2016	3.5	1.5	5
2015	3.5	1.5	5
2014	3.6	1.5	5.2
2013	3.6	1.6	5.2
2012	3.7	1.5	5.2
2011	3.9	1.6	5.5
2010	4	1.7	5.7
2009	4	1.6	5.6
2008	3.7	1.5	5.2
2007	3.6	1.5	5.1
2006	3.8	1.5	5.3
2005	3.8	1.5	5.3
2000	3.6	1.3	4.9
1995	3.7	1.3	5

三、OECD 国家高等教育经费投入结构分析

根据 OECD 公布数据指标的定义，测度教育经费结构指标主要分为 4 个方面：以教育发展阶段为划分标准，考察高等教育与中小学教育公共财政支出结构比例；以教育经费来源为划分标准，探析高等教育公共支出与私人支出的结构比例；以高等教育经费支出用途为划分标准，探查经常性支出与资本性支出结构比例；以高等教育经费支出类别为划分标准，对人员支出与研发经费支出结构进行分析。本文主要分析高等教育层次，同时将“以教育经费来源为划分标准，探析教育公共支出与私人支出的结构比例”看作是投入结构。

(一)公共投入占 GDP 平均比例是社会投入占 GDP 平均比例的约 2.5 倍

高等教育公共投入和社会投入占 GDP 比例可以反映出国家发展教育的政策和路径,近年来国际高等教育经费投入趋势是社会投入快速增长(马陆亭和刘红宇,2015)。如果以公共支出占 GDP 比例及社会投入占 GDP 比例的平均水平(公共支出占 GDP 平均比例为 0.95%,社会投入占 GDP 平均比例为 0.41%)为基准分析,OECD 国家可分为四种类型。数据结果表明:高公共投入比例-低社会投入比例、低公共投入比例-高社会投入比例、高公共投入比例-高社会投入比例及低公共投入比例-低社会投入比例的国家数量相差较大。图 1 表明:高公共投入比例-低社会投入比例国家为 12 个;低公共投入比例-高社会投入比例国家有 7 个,其中美国和英国均是典型代表国家;低公共投入比例-低社会投入比例国家有 14 个;仅荷兰、智利和加拿大的公共投入和社会投入均超过平均值,是高公共投入比例-高社会投入比例国家。从平均值来看,公共投入占 GDP 比例是社会投入占 GDP 比例的约 2.5 倍,公共投入占比高于社会投入占比。

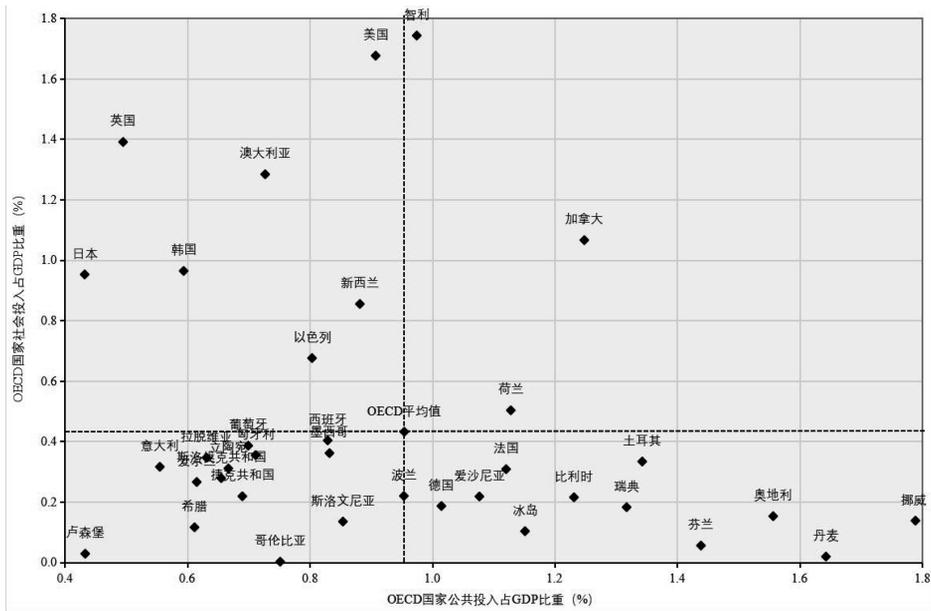


图 1 2017 年 OECD 国家公共投入占 GDP 比例和社会投入占 GDP 比例分布图

(二)投入结构中的社会投入占比增长较为显著

高等教育经费相对投入结构及其变化呈现了高等教育经费投入来源及高等教育外部力量等。从表 4 可知,1995—2017 年间高等教育投入相对结构的

最大特征是公共投入和社会投入相对占比的变化，OECD国家平均公共投入占比在1995—2017年间下降7个百分点，社会投入占比增加7个百分点。具体来看，仅有捷克共和国公共投入从1995年的71%增至2017年的73%，其余国家均有不同程度下降，英国降幅最大，在1995—2017年间降低39个百分点。社会投入主要包括家庭投入和其他实体投入，表4数据显示：2017年OECD国家公共投入、家庭、其他投入平均值分别为68%、21%和9%，以学杂费为主的家庭收入占较大比例。表4亦呈现了1995—2017年间公共投入和社会投入具体结构，其中，公共和社会投入占比分别呈下降和上升趋势，国际投入保持相对稳定。社会投入中的家庭投入呈“先升后降”趋势，但保持在较为稳定的趋势。这表明：经费投入呈稳定多元投入特征。OECD国家高等教育机构的私人支出份额主要取决于向学生收取的学费。尽管公共资金仍占国家教育投资的很大部分，但私人资金来源在某些教育水平上发挥着越来越重要的作用。这亦表明：高等教育费用负担正从政府或纳税人转移到学生和家庭。

表4 1995—2017年OECD国家高等教育经费投入结构(%)

	2017				2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化	变化
	公共	家庭	其他	社会							公共	公共
奥地利	91	3	6	9	94	94	88	93	97	97	-5	5
比利时	82	8	6	14	82	83	90	91	85	—	—	—
加拿大	54	22	24	46	53	49	57	55	61	57	-3	3
丹麦	99	0	1	1	—	—	95	97	98	99	-1	1
法国	77	11	10	21	77	78	82	84	86	84	-7	7
德国	83	—	—	15	83	83	—	85	92	93	-10	10
希腊	77	15	—	15	—	73	—	97	100	—	—	—
冰岛	90	7	1	8	89	89	91	91	95	93	-3	3
爱尔兰	67	26	2	29	72	74	81	84	79	70	-3	3
意大利	62	29	6	35	61	62	68	70	78	—	—	—
卢森堡	89	3	3	6	92	92	—	—	—	—	—	—
荷兰	67	17	13	30	67	68	72	78	77	80	-13	13
挪威	92	4	3	7	93	96	96	—	96	94	-2	2
葡萄牙	60	29	4	33	61	58	69	68	93	97	-37	37
西班牙	66	29	3	32	66	66	78	78	74	74	-8	8
瑞典	84	1	11	12	84	85	91	88	88	94	-10	10

续表

	2017				2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化	变化
	公共	家庭	其他	社会	公共	公共	公共	公共	公共	公共	公共	社会
瑞士	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
土耳其	80	11	9	20	74	75	—	—	95	97	-17	17
英国	25	52	19	71	28	25	25	67	68	64	-39	39
美国	35	45	19	65	35	35	36	35	34	—	—	—
OECD 国家 平均值	68	21	9	30	66	66	68	73	79	75	-7	7

(三) 公共支出中的高等教育支出与 GDP 中的公共支出变化几乎同步

高等教育支出占 GDP 比例与高等教育支出占政府总支出比例在一定程度上表明了国家对高等教育的重视程度和经费充足程度。同时, 国家越重视高等教育, 其经费充足性保障强度越高(成刚, 2021)。理论与实证分析均显示: 公共教育经费占公共支出比例是决定公共教育经费占 GDP 比例的核心指标, 亦可最为直接地考量政府教育投入努力程度。无论是理论研究还是实证分析, 其结果均明确显示: 一国公共教育经费占公共支出比例的高低, 是制约该国公共教育经费占 GDP 比例高低的一个最基本指标, 亦最为直接地反映了该国政府教育投入的努力程度。发达国家公共教育经费占公共支出比例一般均比发展中国家低的事实, 并不能说明发达国家政府对教育重视程度不及发展中国家政府。影响这个比例的重要因素是各国政府公共支出规模, 因为对于同样数量的公共教育经费, 财力强大的政府, 其公共教育经费占公共总支出比例就会相对较小。将 1999 年各国公共教育经费占公共支出比例与政府公共支出占 GDP 比例进行相关分析, 可发现两者存在不明显的负相关关系。一般来说, 发达国家政府财力较强, 公共支出规模较大, 而发展中国家的政府公共支出水平比较低。正是由于发达国家可以动用更多资源进行支配, 其分配于教育份额显得要小一些。如果以公共支出占 GDP 比例及公共教育经费占公共总支出比例的平均水平(公共支出占 GDP 的平均比例为 41.9%, 公共教育经费占公共总支出的平均比例为 10.6%)为基准分析, OECD 国家可分为四种类型, 且数据显示: 高公共支出比例-低教育支出比例、低公共支出比例-高教育支出比例、高公共支出比例-高教育支出比例及低公共支出比例-低教育支出比例的国家数量有所不同, 其中, 高公共支出比例、高教育支出比例的国家及低公共支出比例、低教育支出比例的国家数量最多, 而高公共支出比例、低教育支出比例的国家及低公共支出比例、高教育支出比例的国家分

别仅有 3 个和 2 个(详见图 2)。

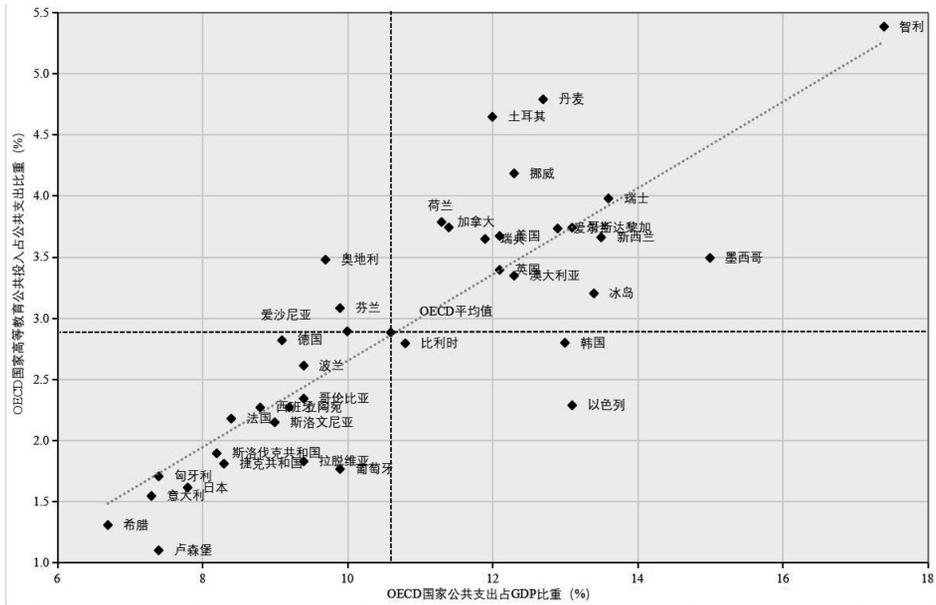


图 2 2017 年 OECD 国家公共支出占 GDP 比例和高等教育公共投入占公共支出比例分布图

(四) 高等教育占 GDP 比例中的社会投入占比较高

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。其中,各级教育阶段经费投入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。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,还可以有效把握各教育阶段教育经费的投入趋势及国家对各学段的重视程度。如表 5 所示,从非高等教育层次来看,公共投入占 GDP 比例呈“先增后减”趋势,在 2009 年和 2010 年达到历史最高的 3.7%,2016 年和 2017 年达到历史最低的 3.1%;社会投入占 GDP 比例则保持相对平稳,在 2012 年和 2013 年达到历史最低的 0.2%,在 2016 年达到历史最高的 0.4%;公共投入占 GDP 比例与社会投入占 GDP 比例一直保持在 10 倍左右。从高等教育占 GDP 比例来看,公共投入占比呈明显增长趋势,从 1995 年的 0.9% 增至 2017 年的 1%,最高占比出现在 2012 年,为 1.2%;社会投入占比亦有所增加,从 1995 年的 0.3% 增至 2017 年的 0.4%,最高占比为 0.5%,公共投入占 GDP 比例与社会投入占 GDP 比例一直保持在 2 倍左右。从全部层级教育投入占 GDP 比例来看,公共投入占 GDP 比例呈下降

趋势,而社会投入保持了相对稳定的占比。公立投入占GDP比例是社会投入占GDP比例5倍左右。从非高等教育和高等教育的比较来看,非高等教育公共投入占GDP的比例是高等教育的3.5倍左右,而社会投入占GDP比例却仅为高等教育的五分之三。高等教育公共财政支出占GDP比例明显低于中小学教育公共财政支出占比,两者的比值大多为1:3,这种经费支出结构与中小学教育和高等教育的公共产品属性密切相关(陈纯瑾和郅庭瑾,2017)。

表5 1995—2017年OECD国家不同教育层次经费公共和社会投入占GDP的平均比例(%)

	非高等教育			高等教育			全部		
	公共	社会	总和	公共	社会	总和	公共	社会	总和
2017	3.1	0.3	3.5	1	0.4	1.4	4.1	0.8	4.9
2016	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5	4	0.9	5
2015	3.2	0.3	3.5	1.1	0.4	1.5	4.2	0.8	5
2014	3.4	0.3	3.6	1.1	0.5	1.6	4.4	0.8	5.2
2013	3.4	0.2	3.6	1.1	0.5	1.6	4.5	0.7	5.2
2012	3.5	0.2	3.7	1.2	0.4	1.5	4.7	0.7	5.3
2011	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6	5.3	0.9	6.1
2010	3.7	0.3	4	1.1	0.5	1.7	5.4	0.9	6.3
2009	3.7	0.3	4	1.1	0.5	1.6	5.4	0.9	6.3
2008	3.5	0.3	3.7	1	0.5	1.5	5	0.9	5.9
2007	3.3	0.3	3.6	1	0.5	1.5	4.8	0.9	5.7
2006	3.4	0.3	3.8	1	0.5	1.5	4.9	0.8	5.8
2005	3.5	0.3	3.8	1.1	0.4	1.5	5	0.8	5.8
2000	3.4	0.3	3.6	1	0.3	1.3	4.8	0.6	5.5
1995	3.5	0.3	3.7	0.9	0.3	1.3	4.9	0.8	5.6

四、OECD国家高等教育经费支出结构分析

高等教育经费投入规模不断扩大是教育改革发展必然趋势,合理的经费支出结构是提高高等教育经费使用效率的基本要义,与学校经费充足程度、发展阶段密切相关,反映了办学需求和资源配置优先程度。随着高等教育办学目标内涵不断深化,经费支出内容和结构亦不可能一成不变,因此探究以经费用途分类的支出结构规律及其演变趋势有重要意义。国际上高校经费支出分为两大类:经常性支出(Current expenditure)和资本性支出(Capital

expenditure)。前者是用于维持教育部门正常运转和保障人员基本生活所必需的开支；后者用于基础设施建设、固定资产购置、物资储备和大型修缮等方面的开支。

(一)不同层次教育的公共支出占 GDP 比例有差异

以教育发展阶段为划分标准，公共财政教育支出可分为高等教育公共财政支出和中小学教育公共财政支出。从教育产品属性看，高等教育属于准公共产品范畴，中小学义务教育属于纯公共产品，因此公共财政支出用于中小学教育的比例往往要高于高等教育公共财政支出比例。通过对各级教育公共财政支出占国内生产总值的比例进行统计(详见表 6)，我们发现：1995—2017 年间 OECD 国家不同教育层次经费公共投入占 GDP 平均比例有所不同，非高等教育占 GDP 比例呈“先升后降”趋势，1995 年和 2017 年分别为 3.5% 和 3.1%，有所下降；高等教育占 GDP 比例亦呈“先升后降”趋势，但 1995 年和 2017 年分别为 0.9% 和 1%，占比有所上升。高等教育占 GDP 比例一直在非高等教育阶段占 GDP 比例的约三分之一。

表 6 1995—2017 年 OECD 国家不同教育层次经费公共投入占 GDP 的平均比例(%)

	非高等教育	高等教育	全部
2017	3.1	1	4.1
2016	3.1	0.9	4
2015	3.2	1.1	4.2
2014	3.4	1.1	4.4
2013	3.4	1.1	4.5
2012	3.5	1.2	4.7
2011	3.6	1.1	5.3
2010	3.7	1.1	5.4
2009	3.7	1.1	5.4
2008	3.5	1	5
2007	3.3	1	4.8
2006	3.4	1	4.9
2005	3.5	1.1	5
2000	3.4	1	4.8
1995	3.5	0.9	4.9

(二)教育经费经常性支出与资本性支出结构比例在9:1左右

高等教育经常性与资本性支出体现了经费支出主要特征,体现了高等教育发展的重点关注领域和方向。通过对各国高等教育经常性支出占公共教育支出比例进行统计(结果见表7),我们发现:各国高等教育经常性支出占高等教育支出比例总体处于57%—98%之间。以比例来看,OECD国家平均水平为90%。2017年有11个国家经常性支出占比低于OECD国家平均水平,有19个国家高于OECD国家平均水平。从1995—2017年的变化来看,有9个国家的经常性支出占比呈下降趋势,希腊降幅最大(20%);芬兰经常性支出占比未见明显变动;11个国家经常性经费占比明显上升,韩国涨幅最大(18%)。整体来看,OECD国家整体呈重视经常性支出的特征与趋势,高等教育经常性与资本性支出比例在9:1左右。

表7 1995—2017年高等教育经常性支出占总经费支出的比例(%)

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
奥地利	92	91	92	91	92	96	84	8
比利时	95	95	95	97	97	96	98	-3
加拿大	90	93	93	89	96	96	94	-4
丹麦	97	—	—	97	97	86	83	14
法国	92	92	91	90	88	89	88	4
德国	92	92	91	—	92	89	89	3
希腊	57	57	52	—	66	76	77	-20
冰岛	98	94	95	95	95	94	96	2
爱尔兰	—	96	94	90	95	85	92	—
意大利	93	92	90	92	89	83	79	14
卢森堡	93	90	75	—	—	—	96	-3
荷兰	90	90	89	91	95	94	93	-3
挪威	89	88	91	94	90	89	84	5
葡萄牙	95	96	93	92	90	86	81	14
西班牙	89	90	88	82	83	79	80	9
瑞典	96	96	96	97	96	—	—	—
瑞士	—	—	—	90	91	88	88	—
土耳其	80	79	78	—	—	79	—	—
英国	87	95	94	93	95	98	94	-7

续表

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
美国	90	94	90	88	87	93	93	-3
OECD 国家平均值	90	90	88	90	90	88	88	2

(三) 人员支出占经常性支出比例较大, 平均占比为 67%

从教育经常性支出范围和列支内容来看, 支出结构主要包括人员支出和公用支出等, 其中, 人员支出占较高份额。基于此, 通过对各国高等教育人员支出占经常性支出比例进行统计(详见表 8), 我们发现: 2017 年各国人员支出占经常性支出比例有所差异, 占比范围为 48%—89%, 平均水平为 67%, 有 15 个国家的人员支出占比超过平均水平, 希腊和法国分别占前两位, 分别为 89%和 80%; 有 14 个国家的人员支出占比低于平均水平, 智利占比最低, 为 48%。1995—2017 年间平均水平呈平稳趋势, 人员支出占比仅下降 2 个百分点, 而其他支出占比增长 2 个百分点。1995—2017 年间有 10 个国家的人员支出占比有所下降; 葡萄牙的占比保持不变; 有 9 个国家的人员支出占比有所上涨。

表 8 1995—2017 年高等教育人员支出占经常性支出的比例(%)

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
奥地利	66	66	67	62	58	67	58	8
比利时	75	74	76	79	78	68	74	1
加拿大	64	66	66	65	68	67	72	-8
丹麦	—	—	—	80	77	77	80	—
法国	80	80	80	78	81	70	69	11
德国	67	66	67	—	70	76	76	-9
希腊	89	89	89	—	70	60	70	19
冰岛	73	74	74	87	80	87	81	-8
爱尔兰	—	84	—	72	74	69	84	—
意大利	55	57	58	66	67	68	72	-17
卢森堡	67	67	72	—	—	—	70	-3
荷兰	73	71	70	72	74	77	77	-4
挪威	68	68	68	67	64	64	62	6
葡萄牙	72	72	72	75	70	76	72	0
西班牙	74	74	74	77	81	78	79	-5

续表

	2017	2016	2015	2010	2005	2000	1995	变化
挪威	—	—	—	—	—	—	—	—
葡萄牙	—	100	—	—	—	—	—	—
西班牙	72	72	72	73	73	72	—	—
瑞典	—	—	—	—	—	—	—	—
瑞士	—	—	—	64	70	68	67	—
土耳其	—	—	—	—	—	—	—	—
英国	55	58	56	54	—	57	67	-11
美国	46	47	46	45	44	—	68	-22
OECD 国家平均值	—	—	62	62	64	64	64	-2

五、我国高等教育经费投入与支出结构分析

优化教育经费投入机制一直是教育发展的重要战略任务，亦是我国“十四五”期间和迈向教育现代化 2035 过程中推进我国教育快速发展的物质基础和财力保障。而科学调整和合理优化教育经费支出结构不仅成为教育能否获得稳定持久发展动力的关键，亦是建立现代教育财政制度的主要任务。高质量高等教育体系在我国迈入普及化阶段和后人均 GDP 1 万美元时代的新发展格局背景下具备重要作用，特别是对于成功跨越“中等收入陷阱”具有更重要的作用。而到 2035 年，我国要实现经济总量或人均收入翻一番的战略目标，有赖于通过高等教育增强人力资本投入，提高人力资源质量。在我国，一般认为高等教育资金来源主要分成政府投入和社会投入两大部分。依照国际分类对我国高等教育经费支出分类进行相应调整，比较结果如下。

（一）我国高等教育经费投入规模仍然相对不足

资源的短缺和使用低效并存是困扰我国高等教育发展的一大难题。表 10 呈现了 1995—2017 年间我国和 OECD 国家历年高等教育投入占 GDP 比例，为更好地呈现比较分析的结果，我们仅选择了我国历年高等教育投入占 GDP 比例作为分析对象。从表 10 中可知，我国高等教育占 GDP 比例呈明显增长趋势，在 1995 年仅为 0.48%，2000 上涨至 0.97%，5 年间增长了一倍；2005 年再次增长了 50%；自 2006 年开始我国高等教育经费投入占 GDP 比例稳定在 1.4% 左右，但 OECD 国家在 1995 年时就已达到了我国近年来的水平。相比之下，OECD 国家经费投入却在步入普及化之后呈明显下降趋势。

但整体来看,早年间我国高等教育经费投入便有所不足,虽然多年间增长非常显著,但与国际上发达国家仍有不小差距。然而国外高等教育一直保持高投入,我国高等教育经费投入起点低,累积时间仍较短,若考虑到高等教育建设的累积效应,我国与国外发达国家仍有极大差距。

表 10 1995—2017 年高等教育投入占 GDP 比例(%)

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
中国	0.48	0.97	1.42	1.39	1.39	1.36	1.37	1.36	1.43	1.48	1.37	1.35	1.39	1.36	1.35
OECD 国家 平均值	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3	1.3

(二) 高等教育经费投入结构仍然与国外有差距

如表 11 所示,1995 年后我国高等教育投入结构发生了明显变化,高等教育逐步确立了多渠道并存的筹资体制,政府投入占比有所下降,特别是在 1995—2008 之间,社会投入占比增长显著,特别是学杂费收入不断上升,表明我国高等教育用“受教育者成本补偿”的方法弥补了经费不足,满足了社会对高等教育的需求。在该阶段,我国大力支持民办教育发展,特别是 2003 年,我国《民办教育促进法》正式开始实施,随后我国民办教育总体上呈快速增长势头,社会投入占比亦随之明显增加。在此背景下及高等教育开始收取学费后,以学杂费为代表的家庭投入增长极为显著,但公立高校的学杂费多年未变,这亦导致家庭投入占经费投入的比例在 2011 年后和 2012 年教育经费投入达到 4% 的目标后,呈现出显著的下降趋势。我国高等教育非财政性经费比例下降反映出高等教育对财政性教育经费的依赖性在提高,而这恰恰与近些年国际主要趋势相反,即近十年来,主要发达国家高等教育中社会投入比例不断提高,政府投入比例进一步下降(康宁, 2020)。这说明我国经济增长实力逐步提升,无论是政府财政性教育经费还是非财政性教育经费,均有潜在实力对高等教育予以支持,而国家教育政策对高等教育财政变化情况起着重要作用。

表 11 1995—2017 年我国高等教育经费投入占 GDP 的比例(%)

指标	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	平均
高等教育投入 占 GDP 比例 (%)	0.48	0.97	1.42	1.39	1.39	1.36	1.37	1.36	1.43	1.48	1.37	1.35	1.39	1.36	1.35	1.39

续表

指标	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	平均
政府投入	0.33	0.53	0.60	0.59	0.61	0.65	0.67	0.72	0.84	0.93	0.83	0.82	0.87	0.85	0.84	0.74
非政府投入	0.15	0.44	0.82	0.80	0.78	0.71	0.70	0.64	0.60	0.56	0.55	0.53	0.52	0.52	0.51	0.66
社会投入	0.08	0.22	0.37	0.39	0.31	0.25	0.25	0.23	0.22	0.20	0.20	0.22	0.22	0.29	0.28	0.26
家庭投入	0.07	0.22	0.45	0.41	0.47	0.46	0.46	0.42	0.38	0.35	0.34	0.31	0.30	0.22	0.23	0.40

(三)日常经费支出占比及薪酬支出占比偏低

教育经费支出结构的合理性显著影响着教育绩效。因此,合理化的高等教育经费支出结构是提升高等教育绩效的关键。但如今,我国高等教育资源相对贫乏且高等教育经费支出结构不合理,忽视人员支出导致高等教育质量下滑现象日益凸显。如表12所示,从高等教育经费支出结构来看,我国高校基本建立经常性经费为主的投入机制,经常性支出占比将近80%,低于OECD国家高等教育经费支出结构中的经常性支出占比。高校建设项目资金投入加大,部分公办本科院校财政投入结构有所变化。普通高校教职工薪酬支出比例有大幅提升近35%,2017年已达到43%,但与高收入国家相比仍处较低水平,有些年份仅为OECD国家的一半左右。而非职员薪酬支出相对较高,超过45%,高于经济发达国家。资本性支出呈“先升后降”趋势。这主要是由于21世纪初,随着我国高等教育的扩展进程,一部分高校开始建设新校区,增加了资本性支出,但在2013年呈明显下降趋势。在大众化阶段,我国高等教育人员支出占比呈明显下降趋势,而资本性支出占比却呈增长趋势。这表明:在大众化阶段我国着重将经费投入到固定资产等资本性支出方面,而对人员支出等质量方面的保障还有所欠缺。

表12 1995—2017年我国高等教育经费支出结构(%)

	人员支出	其他经常性支出	资本性支出
2017	43	35.5	21.5
2016	42.9	36.4	20.7
2015	41.1	32.2	26.7
2014	37.6	37.1	25.3
2013	34.9	38.3	26.8
2012	31.9	36.7	31.4
2011	31.7	36.7	31.6
2010	34.5	38.8	26.8

续表

	人员支出	其他经常性支出	资本性支出
2009	35.1	37.2	27.7
2008	33.6	36.5	29.9
2007	35.4	34	30.5
2006	35.8	38.5	25.7
2005	35.1	47.1	17.8
2000	34.5	46.1	19.4
1995	45.3	34.3	20.4

六、优化我国高等教育经费投入与支出结构的建议

我国已成为世界上高等教育规模最大的国家，并迅速进入高等教育普及化阶段，在此背景下探索高等教育大国迈向高等教育强国的发展路径，既是高等教育大国应有的思考，亦是实现高等教育强国的客观要求。面向未来，在更高水平普及化阶段如何构建起与之相适应的科学经费投入和支出结构，做出最优的经费投入与配置选择应是未来我国高等教育发展的重要议题。

（一）政府逐步增加对高等教育的资金支持力度

高等教育系统越庞大，与政府的关系越重要(Martin, 1974)。我国已迈入人均 GDP 1 万美元时代，高等教育毛入学率与经济发展水平存在紧密的联系。OECD 国家随着高等教育毛入学率的增加而提升了高等教育经费投入力度，但我国高等教育公共投入仍较为不足，与国际先进水平有较大差距。若再考虑到高等教育累积效应，我国需要继续加大公共投入才能真正适应高等教育的发展需要。我国高校对财政经费依赖程度较高，目前高等教育发展形势严峻，普遍面临着严峻的财政困境，在此基础上，政府就需要继续加大经费投入力度。建议根据高校办学实际和成本变化情况建立起生均综合拨款定额动态增长机制，以此增加基本经费投入，保障高校的基本运转需要。同时，可以构建起科学的项目制投入机制，发挥财政资金更大的作用，帮助高校更有针对性地提升自身的弱势之处，提高办学成绩。此外，我国高等教育主要受中央政府、省级政府和市级政府的管理与支持，而省级政府统筹能力仍是区域高等教育发展的重要决定因素(刘国瑞，2009)。因此，建议不同层次政府团结协作，但主要发挥省级政府的中坚力量，担负主要的经费支持与管理责任。

(二) 高校吸引更多社会资金投入于高等教育

社会投入是高等教育经费投入的重要组成部分,社会投入反映的是社会资金在教育领域的投入程度。目前我国高等教育社会投入占 GDP 比例仍较低。高等教育经费总量供给能力的提升必须着力扩大社会投入。但自 2000 年以来我国高等教育学杂费标准一直未作大的调整,与物价指数和学校办学成本上升趋势不相匹配,占总收入比例呈明显下降趋势。因此,建议实施教育收费管理改革,完善培养成本分担机制,在科学测算生均成本基础上,兼顾培养成本与人均收入的双重约束,配套建立相应的学费标准调整机制,同时要完善奖助机制,加大对优秀学生 and 贫困学生奖助力度。同时,政府需要探索实施社会捐赠收入财政配比政策,对高校接受的社会捐赠收入实行奖励性补助,提高经费筹措能力,从而建立起以市场为导向的高校筹资模式,形成以自筹资金为主体的事业发展格局,完善多渠道社会高等教育投入机制,更大程度上发挥社会资本对高等教育经费投入的补充作用。此外,我国政府还可构建起高等教育发展的正面清单和负面清单,从而让高校在一定范围内充分发挥自身特色,增加与社会、企业等的合作互动,加强企业与高校的实质性合作与发展,挖掘来自社会和企业的潜在资源,形成良好的共赢态势。

(三) 政府推动增加高等教育日常性经费支出占比

随着国家经济增长进入新常态,在办学经费绝对增长空间受到约束、增长速度放缓大背景下,相关主体优化高等教育经费开支结构、提升办学效益正当其时。与 OECD 国家高等教育经费支出结构相比,我国高等教育经费支出呈经常性支出占比偏低,资本性支出占比偏高的状况。固然,经费支出结构受到诸多因素影响,我国高校建设起点低、起步晚,加大基础设施等资本性支出占比无可厚非,但在普及化阶段,我国高等教育经费支出结构需要做出改变,特别是需要构建起以经常性支出为主的经费配置格局。此外,我国高等教育经费使用还存在着经费闲置与经费不足并存,无法将全部经费用于满足全部高等教育发展需求。为此,建议政府需要改变经费使用限制,让高校有更大权限分配与使用经费。此外,政府还可以将更多专项投入变为经常性支出,给予更多的经费使用自由,从而加强对经常性支出和资本性支出的管控,保证每一笔办学经费用到实处、用出效益,进而为高等教育发展提供强有力的知识和人才支撑。

(四) 政府和高校共同提升高校薪酬水平与支出占比

与 OECD 国家历年经费支出结构对比,本文发现我国高等教育人员支出占经常性支出比例偏低。这与教职工收入待遇水平偏低、绩效工资总额

控制等现状密切相关,而且这已成为高校吸引人才、稳定队伍的瓶颈。一定程度上阻碍了我国高校人才强校战略的实施,对当前推进教育综合改革形成梗阻。我国高等教育在本该保障人员支出的时期却对基础设施的建设过于重视,可能会因为过于重视高等教育规模扩展而忽视了教育质量发展。虽然我国高校收付实现制的养老保险制度、教师在科研项目中的收入未能统计为人员支出等因素(袁连生等,2016),均在某种程度上导致薪酬支出占比偏低,但人员支出总量偏低才是造成该问题的根本原因。为此,建议优化高等学校支出结构,提高高校教职工薪酬水平,完善现有的高校薪酬制度,提升人力资源竞争能力,提高高等教育经费的使用效率。此外,在我国高校绩效薪酬制度上,政府和高校等主体需要增加绩效工资支出总额,从而在根本上做到多劳多得、优劳优酬,发挥出绩效工资制度的优势,激发教师工作活力。

[参考文献]

- 陈纯槿、鄢庭瑾,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。
- 陈鸣、朱自锋,2008:《中国教育经费论纲》,北京:中央编译出版社。
- 陈廷柱、王建华、阎光才、卢晓中、顾建民、杨颀、李立国、周海涛、胡钦晓、雷庆,2018:《面向2035的中国高等教育(笔会)》,《苏州大学学报(教育科学版)》第1期。
- 成刚,2021:《内涵式发展视角下我国高等教育规模、结构、质量及效益研究》,北京:北京师范大学出版社。
- 方芳、刘泽云,2018:《高等教育投入模式的国际比较研究》,《南京师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- 康宁,2020:《中国高等教育资源配置转型程度的趋势研究》,南京:南京大学出版社。
- 刘国瑞,2019:《我国高等教育空间布局的演进特征与发展趋势》,《高等教育研究》第9期。
- 马陆亭、刘红宇,2015:《高教财政投入和社会投入占GDP比例的政策价值》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 秦东升、胡臣瑶、蒋文浩、张婷、余杰,2019:《中国高等教育经费支出结构研究——基于与OECD国家的比较》,《重庆理工大学学报(社会科学)》第11期。
- 沈文钦、王东芳,2014:《世界高等教育体系的五大梯队与中国的战略抉择》,《高等教育研究》第1期。
- 唐兴霖、嵇绍岭、李文军,2013:《政府、民间与教育总资源——基于OECD的比较分析》,《理论探讨》第1期。
- 薛新龙、李立国,2017:《跨越中等收入陷阱需要什么样的高等教育体系——基于因子分

- 析法的实证研究》，《国家教育行政学院学报》第12期。
- 袁连生、廖枝枝、李振宇、何婷婷，2016：《我国高校人员支出比例为何严重偏低？》，《北京师范大学学报(社会科学版)》第3期。
- 詹宏毅、张宇星，2013：《高等教育公共投入影响因素的实证分析——基于OECD国家2000—2009年的面板数据》，《中国高教研究》第11期。
- 张浩、胡姝，2020：《高等教育财政政策十年变迁与未来挑战——以〈教育规划纲要〉实施为背景》，《中国高教研究》第10期。
- 宗秋荣、程方平，2005：《高等教育使命、经费和管理国际会议述要》，《教育研究》第6期。
- Boarini, R. and H. Strauss, 2010, "What is the Private Return to Tertiary Education?: New Evidence from 21 OECD Countries", *OECD Journal Economic Studies*, 1: 4-4.
- Hauptman, A. M., 2015, "Taking a Closer Look at the OECD Tertiary Statistics", *International Higher Education*, 55: 19-21.
- Martin, T., 1974, "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education", *International Review of Education*, 18: 61-82.
- OECD, 2019, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Paris: OECD Publishing,.
- OECD, 2013, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, Paris: OECD Publishing.
- Weisbrod, B. A., J. P. Ballou and E. D. Asch, 2008, *Mission and Money: Understanding the University*, New York: Cambridge University Press.
- Wolf, F., 2009, "The Division of Labour in Education Funding: A Cross-National Comparison of Public and Private Education Expenditure in 28 OECD Countries", *Acta Politica*, 44(1): 50-73.
- Wolf, F. and R. Zohlhofer, 2009, "Investing in Human Capital? The Determinants of Private Education Expenditure in 26 OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 19(3): 230-244.
- Santiago, P., P. Tremblay and K. Basri, et al., 2002, *Tertiary Education for the Knowledge Society-Special Features: Governance, Funding, Equity*, Paris: OECD Publishing.
- Schultz, T. W., 1961, "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, 51(1): 1-17.

A Comparative Study of the Structure of Higher Education Funds Input and Expenditure: Based on OECD Country Data Analysis

CHEN Wen-bo

(Department of Education, East China Normal University)

Abstract: The structure of higher education funding input and expenditure reflects the source and use of funding, determines the function of higher education and the quantity and quality of education output. Data from OECD countries from 1995 to 2017 show that: firstly, the average level of public investment in higher education has declined, and household and social inputs have generally increased; secondly, the average proportions of current and capital expenditures in the expenditure structure are 90% and 10% respectively; thirdly, the average personnel expenditure in the current expenditure accounts for about 70%; finally, the average proportion of teacher salaries and other personnel salaries in the personnel expenditure is 62% and 38% respectively. In contrast, although China's higher education expenditures as a proportion of GDP maintains a momentum of growth, government and society's inputs are insufficient; capital expenditures in the expenditure structure account for too high a proportion, and current expenditures, especially personnel expenditures, account for too much severely low. As China is entering the stage of popularization and the new development pattern, the Chinese government can ensure that the total investment in higher education continues to grow according to the development level and trend of higher education in each region, and gradually increase the share of family and social investment by changing the pricing restrictions on tuition and miscellaneous fees. Compared with the construction of a higher education expenditure structure centered on current expenditures and supplemented by capital expenditures, it has promoted its transformation from being material-oriented to people-oriented.

Key words: OECD; higher education; funding input; expenditure structure

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)