

我国高等教育经费支出结构分析

刘 学 岚

[摘 要] 教育经费支出结构对教育绩效的影响很大,不同的教育经费支出结构会影响到教学质量。在我国教育事业性经费支出中,人员经费比重随教育层次的提高而降低;而且,较为关注基础设施等硬件建设,而对人员经费投入不足。根据国际比较的结论,今后我国高等教育经费支出结构需要在科学界定的前提下进行调整。

[关键词] 高等教育;支出结构;支出效益

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0574-05

一、教育经费支出结构的一般理论

(一)教育经费支出结构的一般划分

教育经费支出结构对教育绩效的影响很大,因此,各国统计中将教育事业性经费和教育基建费加以区分。不同的教育经费支出结构会影响到教学质量(例如通过教师的工资)、教育设施的状况(例如教育维修费用开支),以及教育体系对人口发展趋势和入学人数发展趋势的适应能力(例如新学校的建立)等。

在国际上,如联合国教科文组织、经合组织等机构,通常把教育经费的支出分为资本性支出(capital expenditure)和经常性支出(current expenditure)两大块。其中,资本性支出主要包括为期一年以上的资产性支出,还有用于建筑的开支、建筑物的更新和大修开支。而经常性支出则包括学校每年用于学校运作所需资金的财务支出。

我国通常把教育支出分为教育基建支出和教育事业性经费两个部分,教育基建支出相当于国际组织划分的资本性支出部分,教育事业性经费相当于其经常性支出部分。其中,教育基建经费支出属于基本建设投资额度范围内的,并列入各级计划部门基建计划,由各高校经批准用教育基建拨款和其它自筹资金安排的基本建设,并专存银行基建专户的支出^[1](第 594 页)。高等教育事业性经费支出包括高校每年用于学校运作所需资金的财务支出。

高等教育事业性经费支出分为人员经费支出和公用经费支出。人员经费是保证高校教师队伍和其他工资人员的劳动报酬,主要用于支付教师的工资、补助和福利保障以及学生的奖贷助学金。公用经费包括公务费、设备费、业务费与维修费。公用经费的多少,直接影响着办学条件的改善,影响着教育质量的提高^[2](第 149 页)。至于各种开支的比例多少为宜,理论上既没有统一的规定,各国在实践中的做法也不一致,但目前的运行情况是:一般处于市场经济国家的高等教育部门,要维持教育系统正常运行,不同类型的支出具有不同的弹性,其中人员经费最具刚性。因此可以认为,在其他条件相同的情况下,事业性经费支出中人员支出比重较高者可以表明经费更加紧张,公用经费比重较高者表明经费相对充足。

(二)影响高等教育经费支出结构的因素分析

事业性经费与基建经费的比例主要受教育政策因素影响。以日本为例,据统计,二战前,日本国立大学基建经费开支占全部经费的 14.9%,公立大学的基建经费占全部经费的 19.7%,私立大学的基建经费开支占 17%左右,平均为 17.2%。战后,日本的高等院校与整个国民经济一样,经费捉襟见肘,仅有的经费中,基建经费开支很低。但当进入日本经济高速增长时期,日本政府实行对高等教育的高投入政策,基建经费所占比例明显增高。到 20 世纪 80 年代后期,日本绝大多数高等院校都已初具规模,高等教育基建经费呈停滞和稍降趋势^[3](第 178 页)。由于近几年日本高等院校很少兴建宿舍,因此,目前基建开支在日本高等院校所占比例并不算高。1997—2000 年日本事业性经费与基建经费的比

例为 82 :18.83 :17.81.5 :18.5、80.9 :19.1;2006 年基建经费所占比例更低,仅为 12.6%。这不仅保证了日本高等院校把大量经费投入到教学中去,促使在较短的时期提高高等院校的教学研究水平,而且减少了后勤设施费用。

虽然一个国家的事业性经费支出结构(人员经费与公用经费的比例)较为稳定,但并不是固定不变的,时而也会有些较小的波动。这是由于人员经费和公用经费的比例受当地社会经济形势、教育政策的影响很大的原因所致。另外,入学人数、教职员工的工资标准和维修费用等也会使这一比例产生波动。

笔者经过分析认为,影响高等教育事业性经费支出结构变化的因素主要有以下几个方面:

1.教育产业的性质和特点。教育属于知识服务性产业,具有劳动密集型产业的主要特点,同时,教育本身又是教育者与受教育者的双重活动。教育的这些特点决定了教育事业性经费支出中人员支出具有刚性,所占比重则相对稳定。

2.教育的技术水平对中小学教育经常性经费支出结构产生重要影响。教育技术水平决定教育物质技术条件和手段的数量与质量。随着教育手段的不断更新和教学物质技术条件的不断改善,各种教学仪器设备、图书情报资料、校舍数量也在不断增多。这些变化在一些国际或地区可能会带来学校公用支出比重的不断提升。与此同时,虽然人员支出的绝对数量也在不断上升,但受公用支出不断增加的影响,人员支出的相对水平则可能有所下降。

3.教育投资总量和经济发展水平是影响高等教育事业性经费的支出结构的根本因素。一般而言,当经济发展水平较低、教育投资总量有限时,首先要保证人员支出,而且由于工资增长的刚性,使人员支出比重较大;相反,当经济发展水平较高时,其投入的教育资源相对充足,虽然人员支出的绝对量也会增加,但其比重则会下降,公用支出比重则会上升。

4.教育投资存量影响高等教育事业性经费的支出结构。教育投资存量是指在现实中由于过去某时期教育投资业已形成的教育资源的存量结构,例如教师的数量和水平、学校的教育建筑规模、教育技术基础设施。一般而言,存量结构将影响教育资源分配的增量结构。

二、国际视野中的教育基建经费与事业性经费支出

鉴于经济合作和发展组织国家(Organization for Economic Cooperation and Development,简称 OECD 国家),和世界教育指标项目国(the World Education Indicator,简称 WEI 国家)的统计数据,近几年的《OECD 教育概览》有关统计表明,1997—2000 年,OECD 国家高等教育事业性经费与基建经费比例的平均值都稳定在 87 :13,2002 年以后事业性经费逐步上升,2005 年为 90.4 :9.5。WEI 国家平均略微低于 OECD 国家,1997—1999 年,稳定在 86:14 的比例,之后略有上升,2000 年为 90 :10。

表 1 OECD、WEI 高等教育事业性经费与基建经费的比例

年 份	OECD 国家平均	WEI 国家平均
1997	87:13	86 :14
1998	87 :13	86 :14
1999	87 :13	86 :14
2000	87 :13	90 :10
2002	88.4 :11.6	—
2004	89.3 :10.7	—
2005	90.4:9.5	—

资料来源:根据《OECD 教育概览(2000—2008 年)》资料计算。

各国高等教育事业性经费与基建经费比例差异较大。近年来,尽管 OECD 国家教育事业性经费与基建经费比例的平均值较为稳定,但国家之间的差异还是比较大的。如比利时、奥地利、荷兰、英国、美国等国,在 1997 到 1999 年间,其事业性经费支出都在 90%以上,其中,比利时和英国超过 96%;但希腊、韩国、土耳其、西班牙的事业性经费支出都在 80%以下,希腊、韩国甚至低于 70%。2005 年,比利时、芬兰、瑞典等国,基建费所占比例仅为 3.1%、4.2%、4.3%,而捷克、韩国、美国却分别为 15.2%、14.3%、12.7%。

WEI 参与国的情况与 OECD 国家相似。几年来,尽管高等教育事业性经费与基建经费比例的平均值为 86 :14,但乌拉圭和巴西在 1997—1999 年,事业性经费支出都在 94%以上,而马来西亚的事业性经费支出一直较低,1997 到 1999 年,分别为 66%、63%、62%。2005 年,巴西为 94.8%,斯洛文尼亚仅为 86.4%。

OECD 国家和 WEI 国家高等教育阶段基建经费支出的比例要大于中小学阶段。OECD 国家和 WEI 国家事业性经费和基建经费支出比例相差不大,基本稳定在 91 :9。《OECD 教育概览》相关资料表明:1997 年—2005 年 OECD 国家高等教育事业性经费中人员经费与公用经费比例基本稳定在 67.6 :32.4,WEI 国家 1997—2000 年基本稳定在 75.5 :

82.18。OECD 国家中小学人员经费与公用经费的平均比例约为 80 :20, 进入 2002 年以来, 其人员经费略有小幅提高, 2005 年则又略有下降, 为 79.9 :20.1。WEI 国家 1997—2000 年间, 其平均值变动较 OECD 国家明显, 1997 年为 86 :14, 2000 年则为 79 :21。

表 2 1997—2000 年 OECD 国家中小学教育经费支出平均比例 (单位: %)

年份	OECD 国家平均		WEI 国家平均	
	事业性经费	基建经费	事业性经费	基建经费
1997	91.0	9.0	91.3	8.7
1998	92.0	8.0	92.0	8.0
1999	92.1	7.9	90.7	9.3
2000	92.2	7.8	91.6	8.4
2002	91.8	8.2	—	—
2003	91.8	8.2	—	—
2004	91	9	—	—
2005	91.8	8.2	—	—
算术平均值	91.7	8.3	91.4	8.6

资料来源: 根据《OECD 教育概览(2000—2008 年)》资料计算。

表 3 1997—2000 年 OECD 和 WEI 国家人员经费与公用经费比例的平均值

年份	OECD 国家平均		WEI 国家平均	
	高等教育	中小学	高等教育	中小学
1997	67 :33	80 :20	70 :30	86 :14
1998	70 :30	80 :20	75 :26	80 :20
1999	69 :31	80 :20	76 :24	83 :17
2000	69 :31	80 :20	81 :19	79 :21
2002	66.1 :33.9	81 :19	—	—
2003	65.5 :34.5	80.2 :19.8	—	—
2004	66.2 :33.8	81.1 :19.9	—	—
2005	68 :32	79.9 :20.1	—	—
算术平均数	67.6 :32.4	80.3 :19.7	75.5 :24.5	82 :18

资料来源: 根据《OECD 教育概览(2000—2008 年)》资料计算。

在高等教育阶段, OECD 和 WEI 各国事业性经费中人员经费(用于支付教师的薪酬的支出)比例都比中小学阶段少。一般来讲, 随着教育层次的提高、师生比的下降, 教师的平均工资将呈上升趋势, 而这些情况都会使人员支出的绝对量增加。但为什么高等教育的人员经费的支出会低于中小学呢? 其原因主要是, 在高等教育固定资产数量比中小学要多, 价值也更高、与之相适应, 就是固定资产的物耗也更多。虽然高等教育的人员支出绝对量会增加, 但是人员支出绝对量的增加还是赶不上固定资产与物耗支出, 也就是公用经费的增加量, 因此人员经费的比例也会随着教育层次的提高而降低, 公用经费比重反而随教育层次的提高而上升。

三、中国高等教育事业性经费与基建费支出

教育事业性经费支出中人员经费和公用经费所占教育经费的比例, 可以从一定的角度折射出教育经费的充足程度。通常是人员经费所占比例越高, 反映教育水平越低。如在肯尼亚, 小学教师工资增长迅速, 占总支出的比例接近 90%, 而非工资支出比例则急剧下降, 每年生均支出不足一本教科书的价格, 这极不利于改善办学条件和提高教学质量^[4] (第 37 页)。

统计表明, 我国高等教育经费事业性经费各项的支出, 1993—2006 年间, 人员经费支出所占比重在 37.01%—54.28%之间变动, 其平均值为 46.17%。公用经费支出所占比重在 42.91%—54.83%之间变动, 平均值为 48.54%。其中, 2006 年事业性经费与基建经费的比例为 78.05 :21.95。1993—2006 年间, 事业性经费支出所占比重, 在 77.72%—83.86%之间变动, 其平均值为 79.87%。基建经费支出所占比重在 16.14%—22.28%之间变动, 平均值为 20.13%。2006 年与 1993 年相比, 基建费增加了 11.4 倍, 事业性经费增长更多, 增长了 17.1 倍。

与 OECD 国家相比,我国高等教育支出中,基建经费支出所占比例较高,约比 OECD 国家高 5%左右。近年来,尤其是在 1999 年高等教育大扩招以来,1999 年全国普通高校招生规模从 1998 年的 108 万人扩大到 159 万人。在校生规模由 1999 年的 413.43 万人增长到 2006 年的 1738.8 万人,增长了 3.21 倍。在校生规模的扩大必然要求扩大学校规模,加紧学校建设,包括学校校舍、办公用房的建设,必然增大了教育经费支出结构中基建经费支出的比例。

表 4 1993—2002 年我国普通高校教育经费支出和在校生情况

年份	教育经费总额(亿元)	事业性经费(%)	基建经费(%)	普通高校在校生(万人)
1993	168.51	78.05	21.95	253.55
1994	221.97	80.27	19.73	279.86
1995	265.60	79.03	20.97	290.64
1996	319.24	78.72	21.28	302.11
1997	390.44	78.34	21.66	317.44
1998	522.65	78.78	21.22	340.88
1999	668.92	77.72	22.28	413.43
2000	875.35	80.18	19.82	556.09
2001	1141.37	79.84	20.16	719.10
2002	1439.94	81.25	18.75	903.4
2003	1778.95	80.45	19.55	1108.6
2004	2143.03	79.92	20.08	1333.5
2005	2526.57	81.72	18.28	1561.8
2006	2841.58	83.86	16.14	1738.8
算术平均值	—	79.9	20.1	—

资料来源:根据《中国教育经费统计年鉴(1994—2007)》计算。

表 5 我国中、小学事业性经费中人员和公用经费的比例 (单位:%)

年份	高等教育		中学		小学	
	人员	公用	人员	公用	人员	公用
1993	45.18	54.83	63.13	36.87	69.93	30.07
1994	54.28	45.72	67.72	32.28	73.52	26.48
1995	52.07	47.93	63.20	36.80	70.31	29.69
1996	50.79	49.21	62.02	37.98	69.14	30.86
1997	50.20	49.80	60.59	39.41	68.81	31.19
1998	49.66	50.34	60.71	39.29	69.25	30.75
1999	49.33	50.67	61.12	38.88	71.19	28.81
2000	48.09	51.91	61.89	38.11	73.23	26.77
2001	49.14	50.86	63.25	36.75	75.73	24.27
2002	47.75	52.25	64.40	35.60	77.73	22.27
2003	37.27	43.18	57.47	32.68	73.26	22.64
2004	37.01	42.91	57.50	33.87	72.29	23.80
2005	37.63	44.09	58.63	33.88	72.67	24.07
2006	37.97	45.89	58.63	33.88	72.67	24.07
算术平均值	46.17	48.54	61.45	36.16	72.12	26.84

资料来源:根据《中国教育经费统计年鉴(1994—2007)》计算。

与此相对应的是,1993 年我国中学基建经费所占比例 14.27%,2006 年则仅为 6.56%;1993 年小学基建经费所占比例为 11.12%,1998 年开始下降,2006 年仅为 2.94%,从以上分析可以看出,高等教育的基建经费的比例在要比中小学大。这是因为:(1)基建经费与各级教育在校生数量密切相关。我国小学在校生总体上呈逐步下降趋势,尤其是进入 2000 年以来,下降明显,2001 年我国小学在校生为 13013.3 万人,2006 年仅为 10711.5 万人。虽然中学在校生,尤其是高中阶段在校生数量没有下降,但由于我国中学教育仍有容纳能力,不需要大规模基建,或中小学基建进行了内部的资源调整,导致基建经费也是逐步下降的。(2)不同级别的教育对教育事业性经费和基建经费的需求是不同的。一般地讲,随着教育级别的提高,需要逐渐增大基建费比重,其事业性经费比重也将逐渐减少。高级别的教育,尤其是高等教

育,所需的物质技术设备和条件大幅提高,同时也对生均占地、教学行政用房等有了更高的要求,而且高等教育中固定资产数量更多、价值更高,物耗也更多。因此,基建经费随着教育级别的提高而提高,事业性经费随着教育级别的提高而降低^[5](第 169 页)。

统计资料显示,1993—2006 年,我国中学人员经费所占比例在 57.47%—67.72%之间变动,平均值为 61.45%;小学人员经费所占比例在 68.81%—77.73%,平均值为 72.12%。与中小学相比,我国高等教育事业性经费中,人员经费支出明显低于中学阶段,远低于小学阶段。可见,在我国教育事业性经费支出中,人员经费比重随教育层次的提高而降低,公用经费比重随着教育层次提高而提高。

四、启示与建议

结合国际经验,提高我国高等教育经费支出的效率,尚需关注以下几个方面。

1. 我国高等教育经费支出中,基建经费所占比例 20%左右,高于 OECD 国家和 WEI 国家 8%左右的平均值。这在一定程度上反映了我国高等教育经费支出中较为关注基础设施等硬件建设,而对提高教师待遇的人员经费、使高等教育得以有效运营的基本条件的公用经费,即软件建设的投入不够充足。未来我国高等教育要实现内涵式发展,则必须提高事业性经费所占比例,对人员和公用经费给予优先保障。

2. 与 OECD 国家相比,我国的高等教育事业性经费支出结构中的人员经费支出比例明显偏低。据统计,近年来我国高等教育事业性经费支出中人员经费平均仅为 46.17%,明显低于 OECD 国家 67.6%的平均值。由此可以折射出,我国高等教育教师工资水平与 OECD 国家相比仍处于较低水平。目前,我国教师工资的整体水平不高,教师工资收入指数低;而且对贫困家庭学生的奖学金、贷学金制度还需要进一步完善。因此,我国需要切实提高人员经费的比重。但在事业性经费总额保证的情况下,提高人员经费比重必然会削弱公用经费所占比例。为此,改善教育事业性经费的支出比例结构,其根本出路在于从总体上提高高等教育经费水平。只有教育经费总体水平提高了,才能保证在公用经费不受挤压的同时,教师工资水平所占比重才有所提高。

3. 为提高我国高等教育经费的使用效益,除关注建立相对合理的教育经费支出结构以外,还应高度关注建立科学、规范的高等教育支出绩效评价体系和制度,将教育支出结构与支出效率相联系,切实提高经费使用效率。

[参 考 文 献]

- [1] 教育部财务司、国家统计局人口和社会科技统计司:《中国教育经费统计年鉴 2002》,北京:中国统计出版社 2003 年版。
- [2] 冒瑞林等:《教育财政学》,苏州:苏州大学出版社 1993 年版。
- [3] 陈永明:《当代日本师范教育》,太原:山西教育出版社 1997 年版。
- [4] 孙晓锋、高奎明:《教育支出的国际比较与分析》,载《教育与经济》2001 年第 1 期。
- [5] 王善迈:《简明教育经济学教程》,北京:高等教育出版社 2002 年版。
- [6] 倪 俊:《论教育支出结构与教育经费的充足和使用效率》,载《北京大学教育经济研究(电子季刊)》2006 年第 4 期。

(责任编辑 车 英)

Analysis of Expenditure Structure on Higher Education of China

Liu Xuelan

(Shanghai Municipal Educational Examinations Authority, Shanghai 200235, China)

Abstract: Expenditure structure on higher education influences greatly to educational effects. Different structures of it lead to different qualities. Compared with the developed countries, China should adjust scientifically the expenditure structures on higher education.

Key words: higher education; expenditure structure; efficiency of expenditure