

【比较与借鉴】

高等教育投入模式的国际比较研究

方芳 刘泽云

【摘要】基于2005-2015年的相关数据,发现OECD国家的高等教育投入模式分为三种模式:政府投入占绝对主导地位的北欧模式、以政府投入为主的欧洲大陆模式和以非政府投入为主的非欧洲模式。我国当前的高等教育投入模式与俄罗斯相似度较高,接近于欧洲大陆模式,但政府投入占高等教育投入的比例偏低而社会投入占高等教育投入的比例偏高。未来我国的高等教育投入政策宜更多地借鉴欧洲大陆国家(包括俄罗斯)的经验,加强政府投入的努力程度和主导作用,适当提高学费水平并建立学费的动态调整机制。

【关键词】高等教育;投入模式;政府投入;家庭投入;社会投入

【作者简介】方芳,管理学博士,北京师范大学教育学部副教授;刘泽云,管理学博士,北京师范大学经济与工商管理学院教授、博士生导师(北京 100875)。

【原文出处】《南京师大学报》:社会科学版,2018.6.40~47

【基金项目】本文是国家社科基金青年项目“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)的阶段成果。

一、引言

近年来,我国高等教育规模不断扩大,高等教育入学机会大幅提高。2016年我国高等教育在学总规模为3699万人,毛入学率达到42.7%。与此同时,高等教育经费投入不断增加,2016年全国高等教育经费收入已达到10125亿元,为高等教育的发展提供了有力支撑。充分学习和借鉴其他国家、特别是发达国家的高等教育投入经验,对于进一步完善我国高等教育投入体制改革,实现我国高等教育的健康可持续发展,显然是非常必要的。已经有一些学者就高等教育投入问题开展了国际比较研究。在这些文献中,从研究方法上看,少数研究侧重于政策和制度分析,^①但绝大多数研究都是基于统计数据进行分析,特别是进行描述性统计分析。从研究对象上看,限于数据的可获得性,只有少数研究同时使用了发达国家和发展中国家的数据,^②绝大多数研究使用的是经济合作与发展组织(以下简称OECD)成员国的数

据。我们发现,大多数现有研究仅限于描述国外高等教育投入的现状和趋势,^③没有总结出相应的不同模式,从而没有探究出高等教育投入方面具有普遍性的规律。刘红宇和马陆亭基于统计数据提出了OECD国家高等教育投入的四种模式:一是以美国为代表的财政投入、社会投入和个人投入都较高的“三高模式”;二是以韩国为代表的“以社会投入为主,政府投入为辅”的“社会主导”模式;三是以法国为代表的“政府投入为主的中央集权制”模式;四是以丹麦等北欧国家为代表的“国家买单”模式。^④但此项研究只关注了少数几个国家,其结论未必具有代表性。而且使用的是2008年之前的数据,未能反映高等教育投入的最新趋势,对于未来我国高等教育投入政策的借鉴意义不大。

本文将高等教育投入分为政府投入、家庭投入和社会投入,基于2005-2015年OECD国家、俄罗斯以及中国的高等教育投入数据,详细地分析了上述

国家高等教育投入的变化,总结出 OECD 国家高等教育投入的三种模式,并从我国的国情出发提出完善我国高等教育投入体制改革的若干启示。

二、概念界定与数据说明

(一)概念界定

在本文中,高等教育投入模式指高等教育投入的来源结构。总体而言,高等教育投入有政府渠道和非政府渠道两个来源,即政府投入和非政府投入。在非政府投入中,一部分是学生及其家庭的直接投入,我们称之为家庭投入;另一部分是在政府投入和家庭投入之外,来自其他社会机构或个人的投入,我们称之为社会投入。

根据《中国教育经费统计年鉴》的统计指标,我国高等教育经费收入的来源分为五大类:国家财政性教育经费、民办学校中举办者投入、捐赠收入、事业收入以及其他教育经费。我们将国家财政性教育经费视为政府投入,将除国家财政性教育经费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,将其他类型非政府投入视为社会投入。

目前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)提供了不同国家高等教育经费的详细统计数据。因此在国际比较中,本文根据《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)。

(二)数据说明

在本文中,我国高等教育经费的数据均来自历年的《中国教育经费统计年鉴》^⑤,其他国家的数据均来自 OECD 历年的《教育概览》^⑥。除非特别说明,在下文中引用的数据均为原始数据。本文的分析选择

了 2005-2015 年的数据,因为 2015 年是能够获得 OECD 国家高等教育投入详细数据的最近年份,而 2005 年之前的数据对未来决策的参考意义相对有限。此外,从 2012 年开始,在《教育概览》中各个国家高等教育家庭投入和社会投入的数据才比较完整。因此,在涉及家庭投入和社会投入的分析中只有 2012-2015 年的数据。

截至 2018 年,OECD 共有 36 个成员国,本文没有考虑数据缺失严重的希腊、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、瑞士、土耳其等 7 个国家。同时,在关于家庭投入和社会投入的分析中,由于数据缺失,德国和丹麦不在分析之列。此外,《教育概览》还提供了部分非 OECD 国家的高等教育投入数据。由于俄罗斯的数据最为完整。考虑到俄罗斯是高等教育大国,作为转型国家,与我国国情有较多的相似之处,因此在比较分析中将俄罗斯的数据分析进行了单列。

三、高等教育投入的总体情况

(一)政府投入的总体趋势:2005-2015 年

下页图 1 显示,2005-2015 年期间,OECD 国家政府投入占高等教育投入的平均比例基本稳定在 70% 左右。俄罗斯政府投入占高等教育投入的比例在 2007 年不到 60%,但此后基本稳定在 65% 左右。2005-2012 年期间,我国政府投入占高等教育投入的比例稳步上升,从 2012 年开始稳定在 61% 左右。近年来,我国的政府投入比例与俄罗斯接近,但与 OECD 国家的平均水平还有较大的差距。

(二)不同类型投入的总体情况:2012-2015 年

下页图 2 所示为不同类型投入占高等教育投入的比例。在 2012-2015 年期间,我国家庭投入占高

表 1 高等教育投入的界定

	《中国教育经费统计年鉴》	《教育概览》(OECD)
高等教育投入	教育经费收入	高等教育机构支出(expenditure on tertiary educational institutions)
政府投入	国家财政性教育经费	公共支出(public expenditure)
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)
家庭投入	学费	家庭支出(household expenditure)
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)

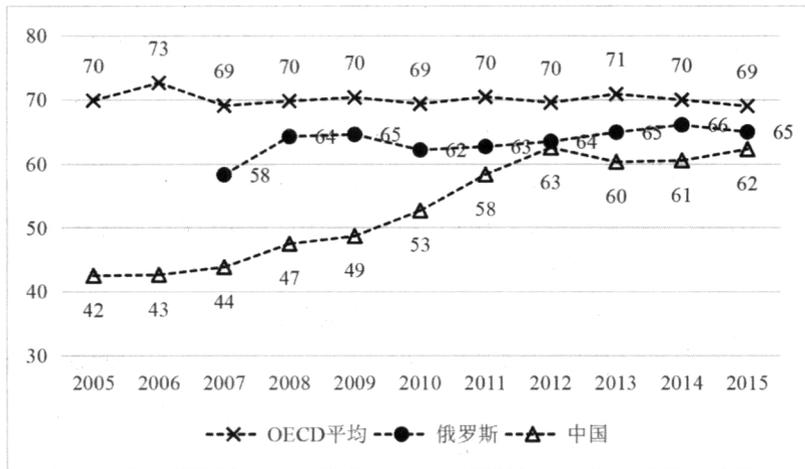


图1 政府投入占高等教育投入比例的总体趋势(%)

注:中国的数据根据《中国教育经费统计年鉴》提供的数据计算得出。

等教育投入的比例略高于OECD国家平均水平,社会投入占高等教育投入的比例也明显高于OECD国家平均水平。此外,我国政府投入占高等教育投入的比例略高于俄罗斯,社会投入占高等教育投入的比例略低于俄罗斯,但总体而言,我国高等教育的投入结构与俄罗斯是比较接近的。

四、高等教育投入的不同模式

(一)高等教育投入的三种模式

表2给出2005-2015年不同国家政府投入占高等教育投入的比例。可以看出,国家之间存在很大差异,不能只分析平均趋势而不关注国别差异。为此,我们基于以下三点考虑对高等教育投入的模式

进行了划分:其一,国家之间差异较大,如果全面考虑政府投入、家庭投入和社会投入三个因素,很难归纳出合理的模式类型,因此仅以政府投入占高等教育投入的比例作为分类依据。其二,从2012年开始,我国财政性教育经费占GDP的比例超过了4%,教育财政体制相对稳定,高等教育投入结构趋于平稳(见图2)。而且基于较近年份的国际比较更具有参考价值。因此在划分高等教育投入模式时的依据是2012-2015年政府投入比例的平均值(见表2最后一列)。其三,OECD国家的高等教育投入呈现出明显的地域特征,结合国家所处的地理区域进行分类有助于体现规律性的特征,也更为直观。

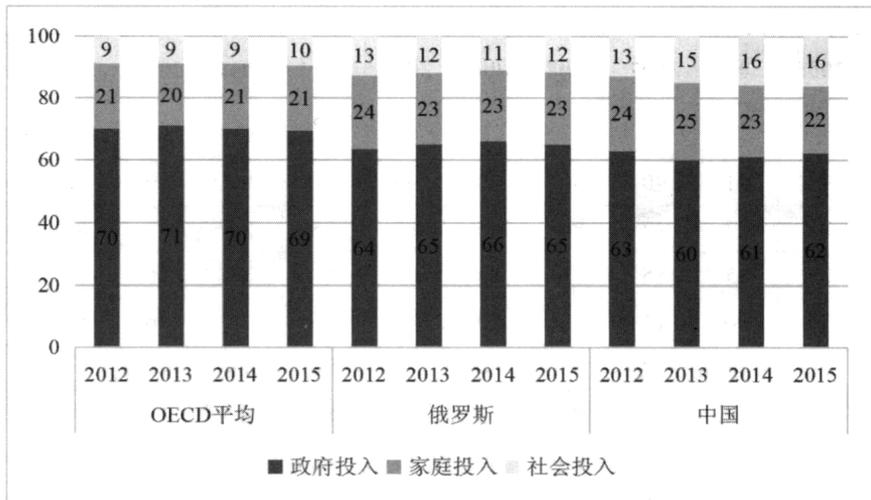


图2 不同类型投入占高等教育投入的比例(%)

注:中国的数据根据《中国教育经费统计年鉴》提供的数据计算得出。

由此,我们从地域各类的视角将OECD国家的高等教育投入分为三种模式,以期更加直观地呈现地域差异。其一为北欧模式,其特点是政府投入占高等教育投入的比例超过90%,占据绝对主导的地

位。该模式包括芬兰、挪威、丹麦、冰岛、瑞典等北欧五国以及奥地利。其二为欧洲大陆模式,其特点是高等教育以政府投入为主,占60%–90%。表2所示的欧洲大陆国家中除奥地利都属于这一模式,此外

表2 不同国家政府投入占高等教育的比例(%)

国家	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2012–2015 年平均
北欧模式												
芬兰	96	96	96	95	96	96	96	96	96	96	97	96
挪威	97	97	97	97	96	96	96	96	96	96	96	96
奥地利	93	85	85	85	88	88	87	95	95	94	94	95
丹麦	97	96	97	96	95	95	95	94	94	95	95	94
冰岛	91	90	91	92	92	91	91	91	91	91	91	91
瑞典	89	89	89	89	90	91	90	89	90	89	90	90
平均	94	92	92	92	93	93	92	94	94	94	94	94
欧洲大陆模式												
比利时	91	91	90	90	90	90	90	90	89	88	86	88
斯洛文尼亚	77	77	77	84	85	85	85	86	87	86	87	87
德国	85	85	85	85	84	85	85	86	86	86	85	86
波兰	74	70	71	70	70	71	76	78	80	81	84	81
爱沙尼亚	70	73	77	79	80	75	80	78	82	85	76	80
法国	84	84	85	82	83	82	81	80	79	79	80	79
捷克	81	82	84	79	80	79	81	79	77	76	80	78
爱尔兰	84	85	85	83	84	81	80	82	78	74	74	77
斯洛伐克	77	82	76	73	70	70	77	74	76	77	80	77
荷兰	78	73	72	73	72	72	71	71	70	70	71	70
墨西哥	69	68	71	70	69	70	67	70	68	71	71	70
西班牙	78	78	79	79	79	78	77	73	69	68	68	70
意大利	70	73	70	71	69	68	66	66	67	65	65	66
葡萄牙	68	67	70	62	71	69	69	54	58	62	68	61
平均	77	78	78	77	78	77	78	76	76	76	77	76
非欧洲模式												
以色列	49	50	52	51	58	54	49	52	50	52	58	53
新西兰	60	63	66	70	68	66	65	52	52	51	52	52
加拿大	55	53	57	59	63	57	57	55	52	48	49	51
英国	67	65	36	35	30	25	30	57	57	28	29	43
澳大利亚	48	48	44	45	45	46	46	45	42	39	38	41
美国	35	34	32	37	38	36	35	38	36	35	35	36
智利	16	16	14	15	23	22	24	35	38	36	32	35
日本	34	32	32	33	35	34	34	34	35	34	32	34
韩国	24	23	21	22	26	27	27	29	32	34	36	33
平均	43	43	40	41	43	41	41	44	44	40	40	42
俄罗斯			58	64	65	62	63	64	65	66	65	65
中国	42	43	44	47	49	53	58	63	60	61	62	61

注:中国的数据根据《中国教育经费统计年鉴》提供的数据计算得出;“平均”由计算得出。

还包括北美洲的墨西哥和欧洲岛国爱尔兰。其三为非欧洲模式,其特点是高等教育以非政府投入为主,政府投入比例低于或者非常接近50%。包括北美洲的美国、加拿大,亚洲的日本、韩国、以色列,大洋洲的澳大利亚、新西兰,南美洲的智利,以及欧洲岛国英国。同时,图3给出2012-2015年期间不同国家三类投入的构成情况,以便下文的进一步分析。总体来看,多数国家的非政府投入以家庭投入为主,只有在芬兰、瑞典、捷克这三个国家,家庭投入比例低于社会投入比例。

(二)北欧模式:政府投入占绝对主导地位

表2显示,2005-2015年期间,北欧模式包括的六个国家政府投入占高等教育投入的平均比例稳定在92%-94%之间,2012-2015年平均为94%。分国家看,北欧五国政府投入占高等教育投入的比例一直非常稳定。从2012年开始,奥地利政府投入占高等教育投入的比例亦稳定在95%左右。

在非政府投入方面,芬兰和瑞典的非政府投入以社会投入为主,挪威和冰岛的非政府投入以家庭投入为主,而奥地利的家庭投入比例和社会投入比例相当(见图3)。

(三)欧洲大陆模式:政府投入为主,非政府投入为辅

表2显示,2005-2015年期间,欧洲大陆模式包括的十四个国家政府投入占高等教育投入的平均比例稳定在76%-78%之间。2012-2015年平均为76%,比2005-2011年期间略有下降。图4给出欧洲大陆模式国家中人口最多的六个国家政府投入占高等教育投入比例的变化趋势。可以看出,德国和墨西哥的政府投入比例比较稳定,波兰的政府投入比例呈上升趋势,法国、西班牙和意大利的政府投入比例则有所下降。

在非政府投入方面,法国、斯洛伐克、荷兰的家庭投入比例和社会投入比例比较接近,捷克以社会投入为主,而其他国家都是以家庭投入为主(见图3)。

2012-2015年,中国和俄罗斯政府投入占高等教育投入的平均比例分别为61%和65%(表2),接近于欧洲大陆模式。但与OECD的欧洲大陆模式国家相比,中国和俄罗斯政府投入比例几乎是最低的(见表2)。从三类投入的结构看,中国和俄罗斯与意大利、葡萄牙、荷兰较为接近(见图3)。

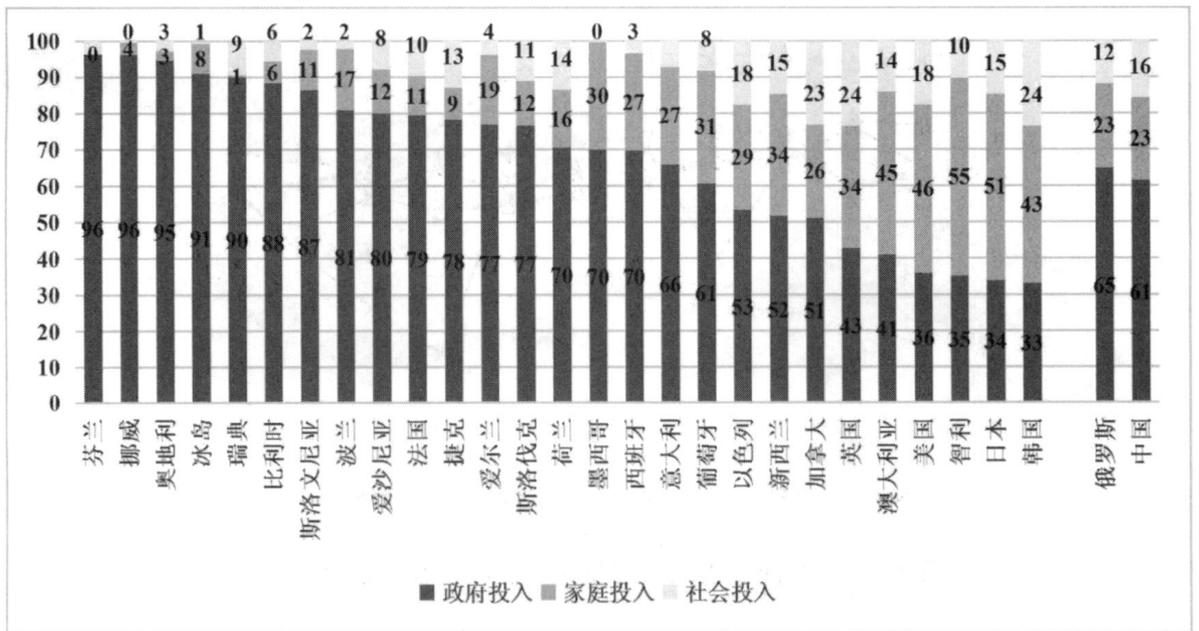


图3 不同国家高等教育三类投入所占比例(2012-2015年平均,%)

注:图中数据由作者计算得出。

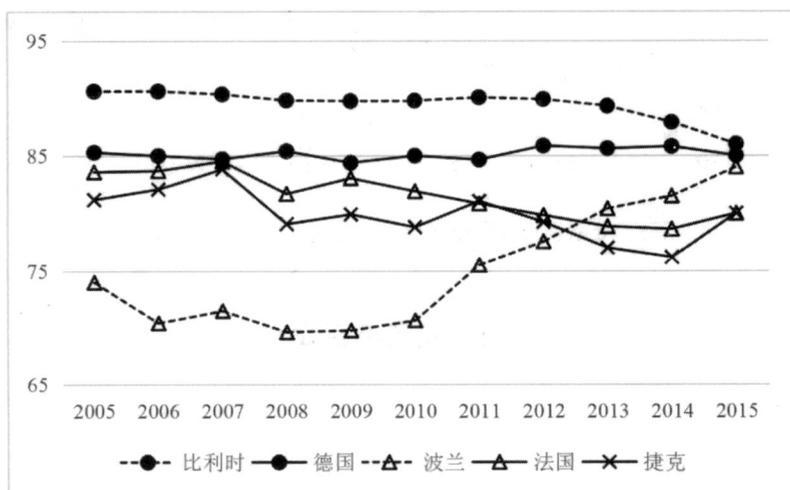


图4a 欧洲大陆模式国家政府投入占高等教育投入的比例(%)

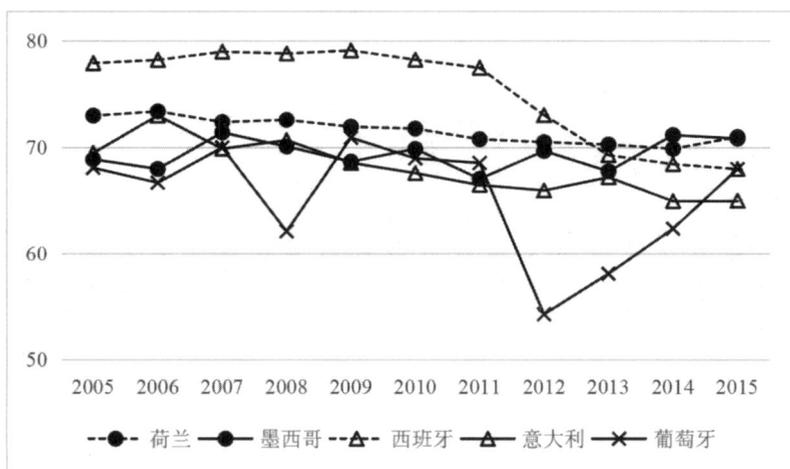


图4b 欧洲大陆模式国家政府投入占高等教育投入的比例(%)

(四)非欧洲模式:非政府投入为主,政府投入为辅

表2显示,2005-2015年期间,非欧洲模式包括的九个国家政府投入占高等教育投入的平均比例为40%-44%,2012-2015年平均为42%。下页图5给出其中人口最多的六个国家政府投入占高等教育投入的变化趋势(这六个国家也是高等教育大国)。可以看出,美国和日本政府投入比例比较稳定,加拿大和澳大利亚政府投入比例呈下降趋势,韩国的政府投入比例有所上升,而英国的政府投入比例则很不稳定。此外,图3显示,在三类投入中,以色列、

新西兰、加拿大和英国都是政府投入比例最高、家庭投入比例次之,社会投入比例最低;而在美国、日本、韩国、澳大利亚和智利的高等教育投入中,家庭投入占据了最大份额,政府投入次之,社会投入最低。

五、结论与启示

基于上述分析,我们总结出本文的主要结论。第一,平均而言,OECD国家的高等教育投入以政府投入为主,但高等教育投入模式存在较大差异,可分为政府投入占绝对主导地位的北欧模式、以政府投入为主的欧洲大陆模式和以非政府投入为主的非欧洲模式。第二,在非政府投入中,绝大多数OECD国

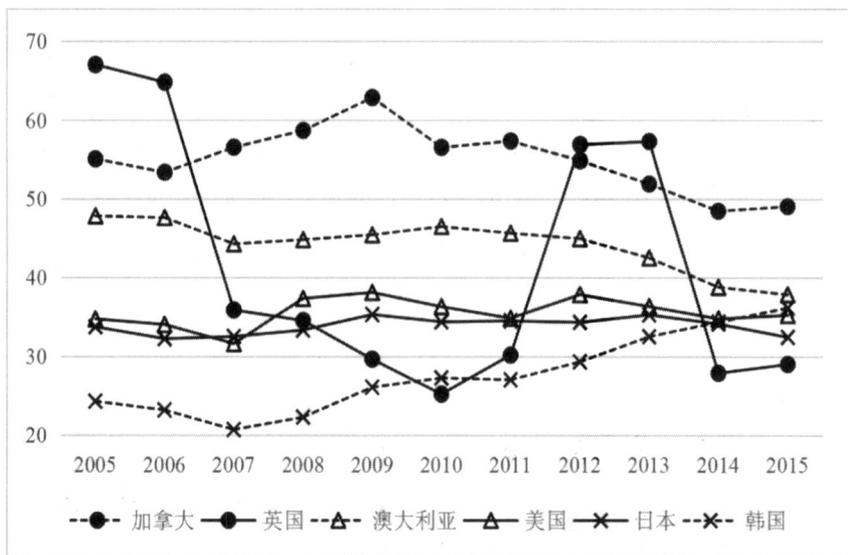


图5 非欧洲模式国家政府投入占高等教育投入的比例(%)

家都以家庭投入为主。第三,近年来,我国高等教育投入以政府投入为主,接近于欧洲大陆模式。但我国政府投入占高等教育投入的比例低于绝大多数欧洲大陆国家,而且我国社会投入占高等教育投入的比例较高。第四,我国的高等教育投入模式与俄罗斯相似度较高。

首先,高等教育投入不存在唯一的成功模式,在学习和借鉴国外的成功经验时,必须充分考虑我国的国情。美国和日本高等教育投入的最大来源是家庭投入,英国高等教育的非政府投入超过了政府投入,而德国和法国80%以上的高等教育投入来自政府。近十几年来,美国、日本、德国、法国的高等教育投入模式保持着高度的稳定,说明这些国家已经建立起了成熟的、适合本国国情的高等教育投入体制。采用不同的高等教育投入模式,并不妨碍这些国家成为高等教育强国。因此,不必盲目模仿某个或某些国家的高等教育投入模式,而是要结合我国的实际情况,寻找适合中国国情的投入模式。北欧模式超越了我国现阶段的国情,可能没有太大的借鉴意义。而非欧洲模式中尽管有美国、英国、日本、加拿大、澳大利亚、韩国等高等教育大国,但其共同特点是私立高等教育发达,与我国的现实情况相差

甚远,因而其高等教育投入体制从整体上来说可能不适宜作为我国的参考。

其次,未来若干年内,我国高等教育投入的关键在于提升政府的投入努力程度,强化政府在高等教育投入中的主导作用。我国的高等教育以公立高等教育为绝对主体,政府理应在高等教育投入中占据绝对的主导地位。但自2013年以来,我国政府投入在高等教育投入中的比例徘徊在61%左右,与绝大多数欧洲大陆国家相比是偏低的。相关研究还表明,我国政府高等教育投入占财政支出的比例从2013年开始逐年下降,政府对高等教育投入的努力程度逐渐减弱。^①

最后,加强政府在高等教育投入中的主导作用并不意味着要减少非政府投入。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。

注释:

①魏建国:《公立高校经费投入机制国际发展趋势》,《中国高等教育》2015年第20期。

②岳昌君:《中国高等教育财政投入的国际比较研究》,

《比较教育研究》2010年第1期。

③刘红宇、马陆亭:《高等教育社会投入趋势研究(1998-2008年)》,《中国高教研究》2011年第5期;刘红宇:《高等教育社会投入比较研究(1998-2008年)》,《教育发展研究》2011年第9期;晏成步:《高等教育公共支出的国际比较分析》,《中国高教研究》2017年第5期;许长青:《OECD国家高等教育规模扩张及财政资助政策新进展》,《教育学术月刊》2017年第7期;陈纯槿、郅庭瑾:《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》2017年第11期。

④刘红宇、马陆亭:《OECD国家高等教育投入的典型模式》,《高等教育研究》2012年第5期。

⑤教育部、国家统计局:《中国教育经费统计年鉴》2006-2016,北京:中国统计出版社,2007-2017年。

⑥OECD. "Education at a Glance" 2008-2018. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm/2018-09-11/2018-09-12>.

⑦方芳、刘泽云:《2005-2015年我国高等教育经费投入的变化与启示》,《中国高教研究》2018年第4期。

The Patterns of Investment in Higher Education: A Comparative Study

Fang Fang Liu Zeyun

Abstract: This paper explores the patterns of investment in higher education by using international data during the period from 2005 to 2015. It is found that there are three patterns in OECD countries: The Northern-Europe Pattern with the highest share of government investment; the Continental-Europe Pattern in which the government is the main source; and the Non-Europe Pattern in which non-government investment is the main source. The ways China and Russia invest in higher education are similar to the Continental-Europe Pattern, but the shares of government investment are relatively low. Through this comparison, we suggest that China should learn more from continental European countries including Russia; that the government should give more investment in higher education; and that the tuition should be raised.

Key words: higher education; patterns of investment; government investment; household investment; social investment