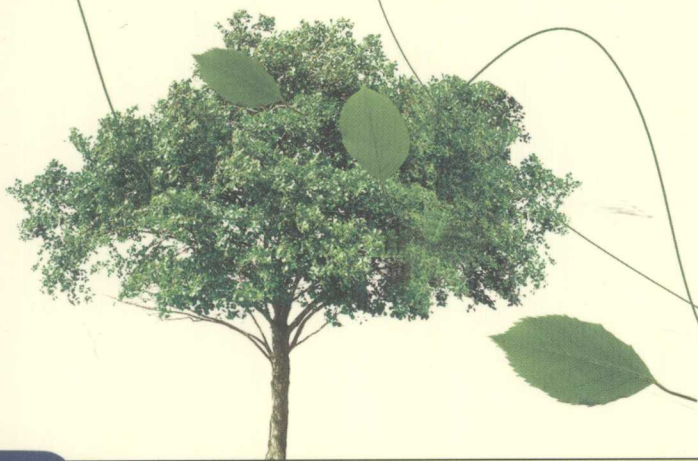


我国公立高校 学费改革研究

■ 张晓玲 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

014039092

014039092

G649.21

127

湖北省社会科学基金项目研究成果 (立项编号: 2013148)

我国公立高校 学费改革研究

■ 主 编 张晓玲
■ 副主编 张丽萍



G649.21

127



北航

C1726973



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国公立高校学费改革研究/张晓玲主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-307-12373-1

I. 我… II. 张… III. 公立学校—高等学校—学费—教育改革—研究—中国 IV. G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 313194 号

责任编辑:唐 伟

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 19.5 字数: 276 千字 插页: 1

版次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-12373-1 定价: 39.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

我国公立高校学费改革问题，是涉及公共财政、价格学、教育经济学等多学科的综合理论问题，也是事关多方教育利益相关者的公共教育政策的重大现实问题，备受社会关注，同时也饱受各方争议。本书以理论为基础，以问题为导向，结合我国的国情，系统探讨了影响公立高校学费的定价问题，科学分析了影响学费的各方面因素，依据分析的出发点和侧重点不同，在相关统计数据的基础上进行公立高校学费标准的数学模型定量和实证分析，为政府和有关部门制定公立高校学费政策提出了有益的建议。

改革开放三十多年来，我国高等学校的学费制度经历了由免费到收费的逆向改革。与此同时，世界各国也在不断进行学费制度改革，争议之声时有耳闻。通过学费制度改革，找到学费定价特别是我国公立高校学费定价的基本规律，不仅是公共政策制定的需要，也是公共经济理论与教育经济理论发展的需要。

我与本书的主编张晓玲教授相识相交已经多年，她是一位勤于思考且有思想的学者，作为分管财务工作的大学副校长，教育成本与学费问题一直是她关注的重点问题。经过两年的扎实研究，加上她深厚的理论基础和丰富的工作经验，以及她带领的团队的努力，这本着力于研究我国公立高校学费改革的著作就摆在我案前了。该书亮点颇多，可读性强，一些创新观点给人以启发，就我自己的感受而言，这本书的特点和创新主要体现在：

第一，作者对我国公立高校学费改革问题的研究，以其创新性填补了国内这一领域的研究空白。学费问题敏感复杂，迫切需要深入研究；特别是公立高校的学费改革，涉及中央与地方的公共财

政, 关乎公立高校的发展。据我所知, 我国系统研究公立高校特别是公立高校学费改革的理论成果较少, 张晓玲教授主编的这本《我国公立高校学费改革研究》算是不可多得的一项研究成果, 书中很多思想、观点和结论让人耳目一新, 丰富了学费理论, 深化了研究思路, 对我国高等学校学费制度改革具有重要的现实参考价值。

不仅如此, 该项研究成果还颇具学术价值。通过对我国公立高校学费制度发展历程及现行政策的研究与梳理, 运用市场经济理论、教育学理论, 并使用会计学、统计学方法, 全面阐述了我国公立高校学费政策的现状, 明确了公立高校学费改革面临的机遇与挑战; 通过对公立高校学费影响因素、学费理论的研究, 探讨把握公立高校学费改革的内涵的维度, 并从我国副省级城市高校与教育部高校成本比较研究、公立高校学分制下如何进行学费改革、我国公立高校的学生资助等多视角对公立高校学费改革进行理论与实践分析, 在此基础上借助数学模型指出如何有效建立我国公立高校学费定价机制和确定公立高校学费合理价位; 通过对英美等国公立高校学费政策的考察, 找出公立高校学费改革面临的共性问题, 并分析它们各自的特点; 探讨我国政府对公立高校投入的作用, 分析公立高校学费改革的现实基础, 提出公立高校学费改革的理性判断和实现形式。很显然, 该书观察视野广阔, 这对推动和深化该领域的研究, 具有明显的积极意义。

第二, 作者对公立高校学费改革问题的研究, 以其系统性深化了公共财政与价格管理的理论研究和实践思路。由于教育的公共性、外溢性和信息不对称性, 学费定价及其引发的学费改革问题就必然成为市场经济条件下的政府价格行为, 也是政府以及各方教育利益相关者共同参与并形成广泛社会影响的经济行为。作为社会公平的守护者、市场秩序的维护者和公共政策的制定者, 政府在学费定价与改革以及学费管理的规范中发挥着主导与规制作用。政府的学费定价行为要科学、高效、有序, 应该在尊重市场规则的基础上, 维护公共利益, 吸纳公众参与, 遵从公共选择。因此学费改革问题也是一个重要的公共财政问题。我国学费定价与学费管理制度一直都属于政府价格管理和公共财政领域, 高等教育的收费以及学

费结构不断调整与优化,是我国学费制度改革的基本轨迹和方向。但是,围绕公立高校学费问题的讨论、质疑乃至批判,从来就没有停止过,特别是地方上的各类公立高校学费问题。当前,高等教育领域的“乱收费”现象时有发生,经济困难的学生大量存在,学费定价标准是否科学、合理,就成为社会关注的热点问题。

根据成本分担的受益原则,接受高等教育的个人及家庭需承担一定的成本。这本著作从目前我国公立高校现行学费制度存在的主要问题入手,以科学发展观为指导,分析产生这些问题的体制性、政策性、法规性的约束及原因,运用相关理论以及数据模型方法,探索完善我国公立高校特别是公立高校学费定价机制,提出对我国公立高校学费制度改革的建议和保障措施,具有较强的针对性和可操作性,从而为丰富和发展价格理论,改进、优化公立高校资源配置方式提供参考和借鉴。其研究的主要内容包括:公立高校学费改革的基本理论,公立高校学费影响因素研究,我国公立高校学费制度沿革及现行收费政策分析,我国公立高校学费定价机制,我国公立高校的学生资助,政府对公立高校投入机制研究,英美公立高校学费政策研究,学分制改革背景下高校收费模式的改革与思考,我国副省级城市综合大学与教育部直属高校办学成本比较分析,我国公立高校学费改革对策建议。作者就学费价格理论、价格政策的系统研究,为政府价格管理与公共财政决策提供有益的对策与建议。

第三,作者对我国公立高校学费改革问题的研究,以其实证性拓展了学费定价与改革的研究方法。正如作者所言,该书的研究方法主要采取的是多学科的高等教育研究方法。高等教育作为社会的一个子系统,自身也是一个复杂的、多层次的开放系统,在与社会经济、政治、科学技术、文化等其他子系统相互作用中不断得以发展;高等教育内部也存在不同学科、专业,它们之间的相互协同、作用有力地促进了学科的发展。就公立高校学费改革研究而言,必须从不同学科视角,运用多学科方法来研究高等教育,从方法论上拓展高等教育研究的新路径。具体来说,在贯穿全书的文献研究、实地调研、数据分析、个别访谈、专家咨询等研究方法之中,我认为通过相关数据进行的实证分析尤为可贵。

作者通过对部分公立高校财务收支进行分析,研究公立高校成本数据并与教育部属高校学科专业成本信息进行比较研究,以获得有价值的公立高校成本信息。通过个别访谈和座谈会等方式,就不同地区、类型、层次的公立高等学校的学费定价行为及其改革问题进行广泛、深入的交流,了解公立高校学费改革的实际问题,促进理论研究与实际问题的结合。并且通过整理和分析大量的问卷掌握第一手资料,把定性与定量的研究结合起来,有效增强学费制度改革研究的科学性和可行性。

第四,作者在对我国公立高校学费改革问题的研究中,敏锐地关注了公立高校学费改革的公平性与正义性。在我国,各类高校的学费定价与收费标准问题不仅仅是一个简单的经济问题,更是一项涉及社会管理的民生问题,并在一定程度上成为一项政治问题。我国现行高校学费定价采用“成本法”,即按不超过生均成本的25%,并综合考虑其他因素来确定学费标准。社会现实情况则是,高校学费过高会使很多大学生无法接受高等教育,导致学生家庭“因教入贫”;学费标准过低则又会加重国家财政负担,同时也会使高等学校因为办学经费的短缺而无法保证教育质量。这样,教育成本的核算自然就成为社会关注的热点问题。既然学费以生均成本为基础,这就要求教育机构提供的生均成本核算信息能够合情合理,合理的高等教育学费定价将会实现国家、高校、学生及其家庭的利益的最大化,学费定价行为也就是政府、学校与学生之间多次博弈的结果,最终形成理性的学费定价,并实现各教育利益相关方的纳什均衡。因此,高校学费定价及其改革问题,涉及办什么样的高等教育和怎样办好人民满意的高等教育、如何保证高等教育资源和教育机会公平分配、教育机构如何发挥公共服务职能,最终关系到我国社会和谐稳定。制定科学合理的学费收取标准和模式,使更多的适龄学生能接受高等教育,已成为我国全面建成小康社会时期的一个高等教育领域的公平与正义问题。

可喜的是,本书在建立起学费定价、学生支付能力、学生资助三者的互动模型过程中研究公立高校学费改革问题,较准确地把握住了学生及家庭的高等教育付费意愿、能力及影响因素,了解到处

于不同经济水平的学生对学费及学生资助的变化是如何反应的,以及公立高校学费改革对不同层面的社会公平会产生什么影响,从而为政府和高校更好地利用学费、奖学金、助学金、贷款和勤工俭学等价格杠杆以及价格资助等政策工具,来调控学生及其家庭的高等教育需求,为公立高校采用适宜的、兼顾效率与公平的高等教育学费政策和策略提供重要的实证依据。从这个意义上讲,本书的相关研究对于促进高等教育效率和公平具有重要价值。

总之,该书是作者结合新一轮高等教育发展与改革,在国家提出实现高等教育优先发展、内涵式发展的背景下,为推进人力资源强国建设,针对公立高校学费改革问题进行的研究。社会需要应该成为理论研究的对象,而理论研究的生命力在于创新。本书选取了社会关注的现实问题,从理论与实践的结合入手,进行了深入、系统的研究,由此可以看出作者的独具匠心以及敏锐的洞察力。虽然本书不可避免地存在着挂一漏万的情形,但该书体现出来的一种强烈的创新意识,对我国学费管理理论的大胆探索以及学费改革的制度创新大有裨益,其方向就在于进一步催化、推进我国公立高校的改革与创新。

是为序。

张代重

2013年8月2日

目 录

第一章 导论	1
1. 研究对象与问题	1
2. 课题研究的基本内容	11
第二章 高校学费改革的基本理论及高等教育收费的实然分析	14
1. 高校学费改革的基本理论	14
2. 高等教育收费的实然分析	26
第三章 公立高校学费影响因素研究	37
1. 公立高校筹资渠道分析	38
2. 居民收入分析	44
3. 高等教育成本分析	48
4. 高等教育投资收益分析	55
5. 物价指数关联性分析	59
6. 结语	60
第四章 我国公立高校收费政策的历史与现状	63
1. 我国公立高校学费政策的历史沿革	63
2. 我国公立高校学费政策	74
3. 结语	88

第五章 我国公立高校政府投入机制	90
1. 我国公立高校政府投入历史变迁	90
2. 当前公立高校政府投入机制存在的问题	94
3. 公立高校政府投入机制优化理论分析	99
4. 公立高校政府投入机制政策优化建议	110
第六章 我国公立高校学费定价机制	116
1. 学费标准的含义	116
2. 学费标准的理论依据及定价原则	118
3. 公立高校学费实际标准研究	120
4. 公立高校学费模型	129
5. 结论及建议	146
第七章 我国公立高校的学生资助	148
1. 我国公立高校学生资助的发展变化	148
2. 我国公立高校学生资助的法律与政策	155
3. 我国公立高校学生资助的现状和问题	159
4. 我国公立高校学生资助问题的解决	177
第八章 英美公立高校学费政策及其对我国的启示	182
1. 英美公立高校学费政策的演变	182
2. 英美公立高校学费定价与收取	189
3. 英美公立高校的学生资助政策	194
4. 英美公立高校学费政策对我国的启示	203
第九章 学分制下收费模式的改革与思考	213
1. 学分制下收费模式改革的意义	213
2. 国内外学分制收费模式的比较	217
3. 学分制收费模式改革的政策依据	231
4. 学分制下收费模式改革的路径	237

第十章 我国副省级城市综合大学与教育部直属高校办学	
成本的比较分析	245
1. 公立高校办学成本及政府投入与学费的紧张关系	248
2. 副省级城市综合大学办学成本及其中的政府投入与 学费	257
3. 副省级城市综合大学与部属高校办学成本分析的几点 结论	265
第十一章 我国公立高校学费改革的对策与建议	272
1. 确保国家对公立高校的主渠道投入	272
2. 科学构建公立高校学费定价机制	275
3. 提高地方政府拨款资金使用效益	281
4. 完善公立高校经费渠道多元化投融资体系	282
5. 加强公立高校内部学费管理	285
6. 完善公立高校资助体系建设	287
参考文献	290
后 记	297

第一章 导 论

1.1 问题的提出及研究对象

1.1 问题的提出及研究对象

1. 学费问题是伴随着高等教育大众化出现的世界性的突出问题,也是高等教育改革的热点。办学规模扩大,高等教育质量全面提升,客观上要求相应的资金投入,在世界范围内,由于高等教育属于非义务教育,所以,学费标准问题一直都是社会关注的重点。在我国当前的高等教育体系中,高等教育的成本逐步增加,政府用于高等教育的财政支持日益紧缩,高等教育的规模逐步扩大,使得高校的学费逐步提高。我国《高等教育法》第五十四条规定:“高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费。家庭经济困难的学生,可以申请补助或者减免学费。”近些年关于如何收取学费的讨论和研究一直是理论界和社会关注的热点,尽管国内外学术界对广泛意义上的高校学费研究在广度和深度上有了长足的进步,对政府、学校、企业乃至家庭的教育决策都产生了深远影响,他们关于高等学校学费定价的研究给我们以较多的启示,但公立高校学费改革深层次问题还有待全面、深入地研究。

党的十八大报告提出“要坚持教育优先发展”和“深化教育领域综合改革”,加强人力资源开发能力建设,尽快把我国建设成为人力资源强国,使我国人力资源的数量、结构、质量和贡献处于全球

领先地位。^① 由于人力资源的素质对国家经济社会发展的影响极大,并且高等教育投资是形成及积累人力资本的主体和核心,而确定公立高校学费标准不仅难度很大,同时更是一个必须面对、亟待解决的难题,它是关系到我国在纷繁复杂的国际国内形势下能否以高质量的人才和智力支持去赢得竞争主动、赢得优势、赢得未来的关键。本书将从中观层面即从一个地区的视角研究公立高校学费改革问题。之所以提出研究公立高校学费改革问题,这是因为:

1.1.1 学费问题是一个重要的公共财政问题

十多年来我国实行公共财政改革,财政面貌发生了重大变化,法制性不断增强,公平性逐步完善,科学性逐年提高,但同时我们也要看到,对于社会和时代发展需求,公共财政的重要职能和作用还未能充分发挥,理财观念的束缚和体制机制还存在障碍,一系列重大问题还有待深入研究解决。教育中包含着大量的公共利益和个人利益,也消耗了大量的公共资源和个人资源,政府教育投资作为政府公共财政支出的一项内容,其负担的比例和效率、投入和配置的效率和合理性,也是人们普遍关心的问题。如何科学、合理地增加教育资源,妥善处理国计与民生的关系问题,如何通过认真履行政府职能,给困难群体提供教育保障,重点解决群众最关心、最现实、最迫切的接受高等教育问题,是当前公共财政必须面对的一个重大课题。

1.1.2 高校学费是高等学校经费的重要组成部分

高等教育人才培养质量是高等教育的一个核心指标,不同学科、专业在设定不同的培养目标后,其质量需要充足的经费保证,学费是高等学校经费的重要组成部分。20世纪末以来,世界高等教育得到了前所未有的扩张,无论是在发达国家还是发展中国家,高等教育财政面临的困难都非常突出。诸多世界一流大学都有一个

^① 袁贵仁:《教育部部长袁贵仁:努力办好人民满意的教育》[N]. 人民网, 2013-01-08.

共同特征,即除了办学理念的继承和发展相统一,具有一流的师资、一流的管理和一流的贡献外,都拥有巨额的办学经费,这是支撑它们成为世界一流大学的不可或缺的条件。为此,各国都在对高等教育的学费筹措等问题进行改革,以适应本国和国际高等教育发展的需要。学杂费是我国公立高校重要的经费来源,目前这类高校普遍处于投入不足和债务危机共存的双重资金困境,如何通过学费改革研究,为我国人才培养质量提升提供重要支撑是后大众化条件下我国公立高校面临的难点问题。

1.1.3 高校学费问题关系到我国社会和谐稳定

高校学费问题不是一个简单的经济问题,高等教育作为一种准公共产品,向受教育者个人收取一定费用,既是效率的要求,又是社会公平的体现。我国现行大学学费定价采用“成本法”,即按不超过生均成本的25%,并综合考虑政治、财政、社会文化、支付能力、就业等因素确定学费标准。长期的社会现实情况是,高校学费过高往往使很多大学生及其家庭陷入经济窘境;学费过低又会加重国家财政负担,有悖于高等教育公平,同时造成高等学校无财力保证教育质量。学费以生均成本为基础,要求教育机构提供的生均成本的计算信息合情合理。科学合理的高等教育学费能使国家、高等学校、大学生个人的利益最大化。因此,高校学费问题,涉及办什么样的教育和怎样办教育、如何保证教育资源和教育机会公平分配、高校等教育机构如何发挥其公共服务功能,最终关系到我国社会和谐稳定。社会高度关注影响高校学费的教育成本问题,制定科学合理的学费收取制度和模式,使更多的学生能进入高校接受高等教育,已成为关系到我国全面建设小康社会的十分复杂的问题。

1.2 公立高校学费改革研究的目标

本书研究的公立高校是指以国家和地方财政为主要资金来源,由各级政府按照国家规定设置标准和审批程序批准举办的,通过全国普通高等学校统一招生考试,招收高中毕业生为主要培养对象,实施高等学历教育的全日制普通高等学校。

所谓成本导向的定价策略,就是以产品或服务的成本作为基数,并以此制定相应的市场价格。高等教育学费结构优化并形成机制,是我国学费制度改革的基本轨迹和方向。学费定价标准是否科学合理,是本研究重要的价值取向,目的是使我国普通高校学费政策进一步优化和发展。判断高校学费政策的设置是否科学合理,需通过考察政策的实际产出来判断高校学费政策是否实现了预定目标。科学合理的高校学费政策应当满足以下条件:首先,从经济学原理的角度来看,高校教育经济来源高于高校教育成本,保障学校正常运营,高校学费政策的实施能够有效解决普通高校经费短缺问题以及使学生就学条件得到改善;从公立高校发展角度来看,有利于提高教育质量。其次,从公平角度来看,考入各层次大学的学生不因家庭经济困难而失去学习机会,体现学费政策目标的合理性、学费政策方案理论依据的充分性、学费政策收费标准的可行性、标准制定的利益相关者的参与性、普通高校学费标准制定程序的完整性。最后,从个人利益角度来看,高校学费应尽量低于家庭承受能力。

根据成本分担的受益原则,接受高等教育的个人及家庭需承担一定的成本。本书试图从目前我国公立高校现行学费制度存在的主要问题入手,以科学发展观为指导,分析产生这些问题的体制性、政策性、法规性的约束及原因,运用相关理论以及数据模型方法,探索完善我国公立高校学费定价机制,提出对我国公立高校学费制度改革的建议和保障措施,具有较强的针对性和可操作性,从而为丰富和发展价格理论,改进优化公立地方高校资源配置方式提供参考和借鉴。主要内容包括:公立高校学费改革的基本理论及高等教育收费的实然分析;公立高校学费影响因素研究;我国公立高校收费政策的历史与现状;我国公立高校政府投入机制研究;我国公立高校学费定价机制;我国公立高校的学生资助;英美公立高校学费政策及其对我国的启示;学分制下我国公立高校收费模式的改革;我国副省级城市综合大学与教育部直属高校办学成本比较分析;我国公立高校学费改革对策建议。开展学费价格理论、价格政策的研究,针对我国普通公立高校学费政策在运行过程中存在的主要问题

提出进一步规范和优化的措施,为政府价格主管部门决策提供对策建议。

1.3 本书力求解决的主要问题

为了解决公立高校合理的学费改革问题,本书旨在结合我国的国情,从实践角度探讨影响公立高校学费标准制定的问题,分析影响学费的各方面因素,依据不同的出发点和侧重点,在相关统计数据的基础上进行公立高校学费标准的数学模型定量和实证分析,通过建立数据模型,确定出最合理的学费数额,为有关部门制定学费政策提出有效可行的学费标准,并给出有益的建议。

1.3.1 研究的难点与可能性

2008年3月1日,由21世纪教育发展研究院组织编写的2008年中国教育蓝皮书《深入推进教育公平》在京正式发布,根据各项指标的满意度得分排序,高校的学费标准、政府治理教育乱收费的成效、中小学校“择校热”改善情况排在倒数前三位,^①可见高校学费标准公众最不满意。这是因为:

第一,在我国学费作为高等教育中个人投资的重要一部分,其标准通常是由政府来设定的。国际经验研究表明,从效率与公平的视角出发,学费水平的决定权应该由高等教育机构掌握。要努力在公共和私人筹资之间寻求平衡,学生要为每年的大学教育付出多少费用或者分担多大比例的成本较为合适?如何计算与调整?高等教育成本分担对成本计量有很高的要求,而我国目前的技术水平尚无法达到。在这种情况下公立高校如何确定学费或者如何确定国家、学生、家庭分担多大比例的成本,这是一个难点。

第二,差异化的收费制度是大多数发达国家长期以来针对学费水平进行研究得出的唯一可行的解决办法。它的前提是要得到个体在不同高校学习各种专业后在相应行业工作获得报酬情况的可靠信

^① 张灵. 2008年教育蓝皮书发布高校学费标准公众最不满意[N]. 京华时报, 2008-03-03.

息,要求进行人力资本投资时学生家庭经济信息的完整性、准确性。但一直以来我国没有构建完善的家庭收入统计和财产登记制度,不能像国外如美国那样准确地把握各家庭的收入信息,加之个体在不同高校学习各种专业可获报酬情况的差异很大,因而为制定相关学费改革政策带来了相当大的难度。

第三,置于某种情况中研究高校学费改革问题是一件十分复杂的事情,包括家长和学生负担的边界、教学成本和生活成本、学费和其他费用、影响学费的多种因素以及各种形式的财政资助等。鉴于影响高校学费高低的因素主要有不同高校和专业间差异、各地区收入水平差异、高校生均支出差异、国家生均拨款差异等,目前有关高等教育学费标准的探讨大多限于理论层面的定性分析。教育理论源于教育实践。如何创新理论并有效推动办学实践学费改革问题的解决,是本书研究的重点和难点问题。

第四,政策认为高等教育能给人们带来更大的收益,包括更高的生产力,更多的终身收入,更高的地位、声望与社会政治影响以及对职业、朋友等更大的选择空间,因此极力扩张高等教育规模,提升高等教育层次,由此带来的教育经费压力通过学费上涨来解决,但劳动力市场并不因为毕业生人数的增加、学历层次的提升及学生付出高额学费而刻意为来自处境不利群体的毕业生扩充好的就业岗位或增加薪酬,于是引发学历贬值和知识失业等社会问题;不同层次高校学历带来的收益是不同的,不同高校学历与收益之间究竟是怎样一种关系等,都将成为当前高校学费改革新的难题。

1.3.2 研究方法

本书的研究方法最主要的是采用多学科的高等教育研究方法。高等教育作为社会的一个子系统,是在与社会经济、政治、科学技术、文化等多个子系统相互作用中不断发展的复杂、多层次的开放系统,同时,高等教育内部由不同的学科、专业组成,它们之间存在相互协同、作用的关系,从高等教育学的学科性质来看,它是一门多学科交叉的科学,高等教育的基本理论涉及多种学科领域。必须从不同学科的视角,运用多学科的方法来研究高等教育,从方法