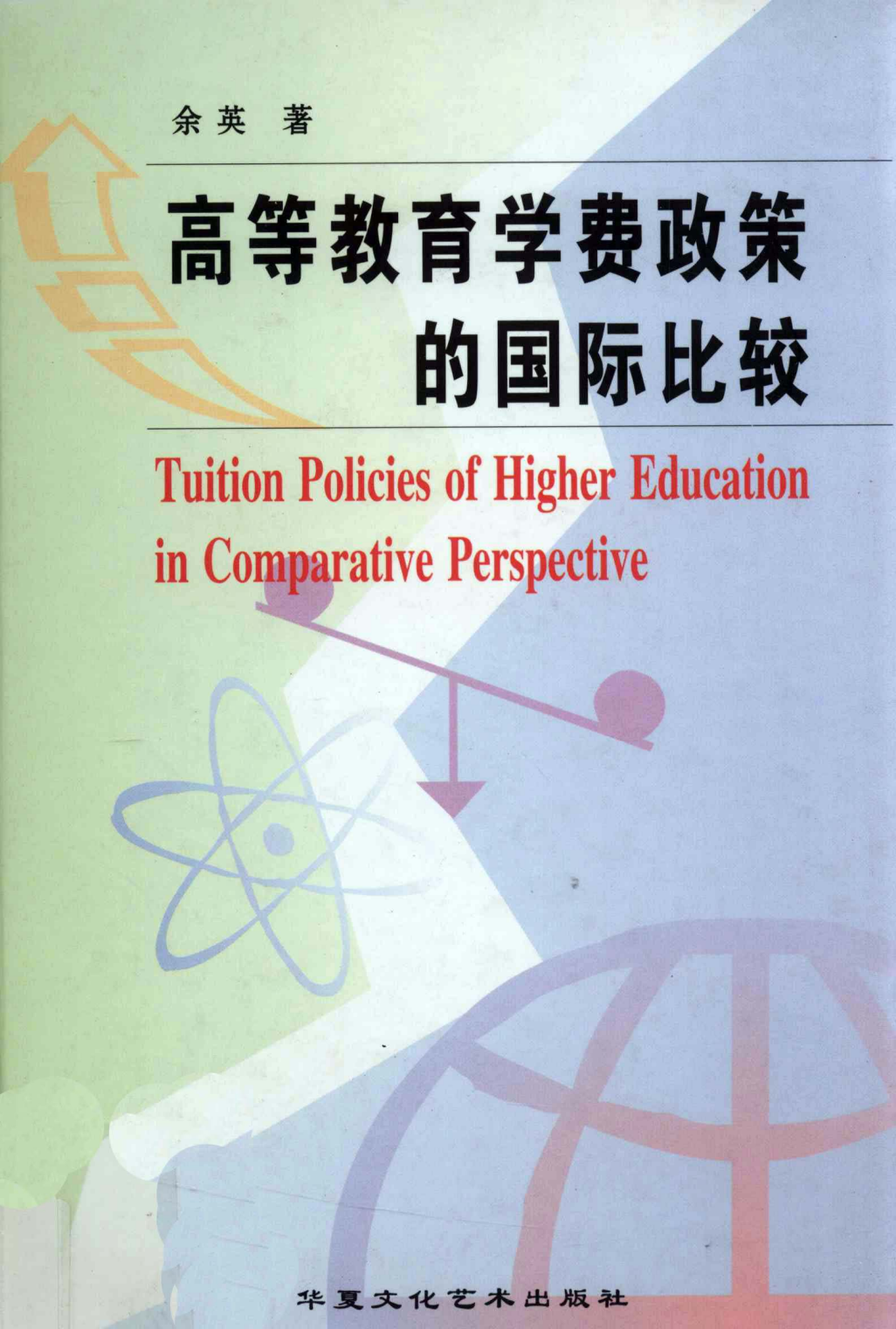




余英 著

高等教育学费政策 的国际比较

Tuition Policies of Higher Education
in Comparative Perspective

华夏文化艺术出版社

余英 著

高等教育学费政策 的国际比较

Tuition Policies of Higher Education
in Comparative Perspective

江苏工业学院图书馆

藏书章

华夏文化艺术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育学费政策的国际比较/余英著. —香港: 华夏文化艺术出版社, 2009. 1

ISBN 978-962-870-275-6

ISBN 962-870-275-0

I. 高… II. 余… III. 高等教育——学费政策——成本分担——教育财政 IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 016671 号

书 名: 高等教育学费政策的国际比较

作 者: 余 英

责任编辑: 陈家服

出 版: 华夏文化艺术出版社

社 址: 香港九龙官塘恒安街明辉大厦 2 楼后座 33 号

<http://www.hshkwh.com>

出版日期: 2009 年 1 月

开 本: 889×1194 毫米 1/32

印 张: 10.5

字 数: 250 千字

版 次: 2009 年 1 月第一版

印 次: 2009 年 1 月第一次印刷

发行数量: 1—300

定 价: 港币 32 元 人民币 28 元

摘 要

本书以高等教育学费政策的传统与最近发生的一些新变化为依据，将世界各国的学费政策分为具有收费传统、已从免费过渡到收费、免费三大类，并从每一大类中选择几个有代表性的样本，研究这些国家高等教育的学费标准、学生资助、学费政策的变迁和影响。

各国学费政策变迁的共同趋势是：引入或提高学费、从固定收费转向差别收费、以贷款替代补助和高等教育机构拥有越来越大的学费设置权力。

中国现行高等教育学费标准的政策依据——学费占生均日常运行费用的 25% 是符合国际潮流的，但在样本国家中，只有极少数国家将高等教育的教学成本作为制定高等教育学费标准的政策依据，而且这一政策很少能在实践中执行下去。由于成本分担理论并不能为最优学费标准提供指导，而实践中的成本核算与成本分担又存在诸多差异，为了缓解高等教育的财政紧张，保持政府和个人对高等教育投资的同步增长，避免其他国家在提高学费的同时发生个人投资对政府投资的替代问题，我国应根据近几年学费投入占政府预算拨款的比例重新确定可操作的学费标准，并改善学生资助，坚持差别收费，将个人回报率更高的专业的大部分招生名额留给私立高校。

关键词：高等教育，学费政策，成本分担，变迁，学费标准，学生资助，国际比较

Abstract

Based on the tradition and recent changes, the tuition policies of higher education are classified having the tradition of charging, charging but being free formerly, and no tuition in this thesis. Some countries are selected in every category in order to reveal the tuition criterion, student financial aid, the evolution and effect of the tuition policies.

Introducing tuition or increasing tuition, transferring flat tuition fees to different fees, replacing grants by student loans, and giving institution of higher education more freedom are the trend in most of the selected countries.

Nowadays, Chinese tuition policy of higher education prescribed the tuition criterion which is 25 percentages according as the recurrent cost per student. But only few tuition policies of countries such as America, India, and Mongolia have similar regulation which is difficult to put into practice. The theory of cost share of higher education cannot provide optimum tuition criterion, also there are so many difference in the cost account and share in different countries. In order to mitigate finance stress, keep government and individual increasing investment in higher education in China, tuition criterion should be regulated according as a certain proportion to government expenditure per student. Furthermore, government should improve the system of student financial aid, insist on different fees, and leave the field of bringing higher private return out private institute of higher education.

Key words: Higher education, tuition policies, cost share, evolution, tuition criterion, student financial aid, international compare.

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 选题背景	1
1.2 已有的相关研究成果	2
1.3 本书结构及研究的主要问题	4
1.4 研究方法	6
1.5 本书的主要创新	8
第2章 与高等教育学费政策相关的几个理论问题	9
引 言	9
2.1 教育的产品属性之争	10
2.2 高等教育与国家补贴	11
2.3 高等教育成本及其经济属性	13
2.4 高等教育成本分担	16
2.5 高等教育学费：定义、分类、标准与管制	18
2.6 学生资助	26
2.7 高等教育学费理论评论	34
第3章 具有收费传统的国家的高等教育学费政策	41
引 言	41
3.1 美国的高等教育学费政策	41
3.2 日本的高等教育学费政策	80

3.3 加拿大的高等教育学费政策	98
3.4 荷兰的高等教育学费政策	112
3.5 菲律宾的高等教育学费政策	124
3.6 印度的高等教育学费政策	134
3.7 法国、葡萄牙与瑞士的高等教育学费政策	143

第4章 从免费过渡到收取学费的国家的高等教育学费政策

154

引 言	154
4.1 澳大利亚的高等教育学费政策	157
4.2 新西兰的高等教育学费政策	169
4.3 英国的高等教育学费政策	175
4.4 奥地利的高等教育学费政策	188
4.5 德国的高等教育学费政策	192
4.6 中国的高等教育学费政策	198
4.7 肯尼亚的高等教育学费政策	211
4.8 蒙古的高等教育学费政策	219

第5章 免费国家的高等教育学费政策

223

引 言	223
5.1 北欧国家：挪威、丹麦和瑞典	223
5.2 斯洛文尼亚	225
5.3 捷克共和国	226
5.4 希 腊	228
5.5 俄罗斯联邦	231
5.6 对免费国家高等教育学费政策的评论	232

第 6 章 高等教育成本分担政策的国际比较	235
引 言	235
6.1 美国华盛顿州	235
6.2 印 度	240
6.3 中国大陆与香港地区	241
6.4 蒙 古	243
6.5 澳大利亚与英国	243
6.6 其他国家	243
6.7 国际比较与分析	244
6.8 高等教育成本分担政策的其他研究概况	249
6.9 对高等教育学费标准进行国际比较的其他指标	252
第 7 章 中国高等教育学费政策的改善： 国际比较的视角	261
引 言	261
7.1 世界高等教育学费政策实践的综合分析	261
7.2 中国高等教育学费政策的改善	271
第 8 章 结 论	289
8.1 本书的主要研究结论	289
8.2 本书的不足与需要进一步研究的问题	291
参考文献	293
附录：样本国家学费统计资料	307
致谢	324

第1章 绪论

1.1 选题背景

我们在国内各种新闻媒介上看到的报道、在专业和非专业期刊杂志上读到的文章、以及听到的各阶层人士的众多讨论,有两个相互对立的论点:一方面有不少人批评财政对高等教育投入过多而没有给予基础教育应有的重视,另一方面更有不少人批评大学学费过高。而从我国现实来看,普通高校的收入,除了院校服务收入和社会人士的少部分捐赠外,要么来源于政府,要么来源于学费,如果高等教育扩招后,政府不能相应增加拨款,则需要增加学费,或者降低成本维持学校的收支平衡。我国政府拨款的增长远远赶不上高校扩招人数的增长,而高等教育的单位成本也没有出现下降的势头,学费自然开始增长。学费如何增长,或者说依据什么标准来增长,以及如何调整学费政策才能实现高等教育的公平和促进高等教育的发展,是老百姓和政府共同关心的一个问题。

从世界范围来看,过去几十年来,各国的高校在校生数量都有了不同程度的增长,但相应的高等教育经费除了部分高收入国家略有增加外,其他国家都有相当程度的下降,以至出现了遍及全球的高等教育财政危机。在这种背景下,由约翰斯通总结并完善的高等教育成本分担理论开始得到各国政府的重视,让学生及其家庭分担高等教育成本或进一步加大成本分担的力度,以调动私人资源支持高等教育的发展,逐步成为国际高等教育财政的一个重要趋势。虽然大多数国家将成本分担理论作为收取学费的基础,但是,理论并没有提供可以用来操作的最优学费准则。

以前有许多国家提供免费的高等教育,而现在,除少数国家

外,大部分国家都对接受高等教育的学生收费,只不过一些国家收费低,一些国家收费高。虽然各国的学费标准各异,学费政策也千差万别,学费政策的制定及其具体操作方法各不相同,但各国的高等教育学费政策近年来都经过了一系列调整,这些调整不仅使各国的学费政策出现许多相似的趋势,而且面临着与中国类似的问题。

那么,各国的学费政策都经历了哪些重要变迁?这些变迁是否实现了学费政策追求的目标?高等教育学费政策的共同倾向与趋势是什么?成本分担理论在世界各国的实践情况如何?国际经验能对改善我国的高等教育学费政策提供哪些启示?如何改革我国的学费政策才能既缓解高等教育的财政压力又能实现公平?本书旨在对以上问题进行分析,即使不能得到完满的解答,也希望能使热心高等教育学费政策的人对这些问题有个更好的理解。

1.2 已有的相关研究成果

人们应该为接受大学教育花多少钱?政府确定和调整学费标准的依据是什么?世界上哪些国家的学费高,哪些国家的学费低?各国政府为了实现教育公平提供了何种形式与何种程度的学生资助?这些都是从事高等教育财政和高等教育公共政策研究的学者和研究机构经常关注的一些老生常谈的问题。但从国际比较的角度对高等教育学费政策进行研究的时间并不太长,它始于世界著名的高等教育财政专家约翰斯通。约翰斯通自1980年代中期提出“高等教育成本分担”理论后,主持了多项由世界银行和美国福特基金会等机构支持的高等教育财政国际比较方面的研究项目,为人们了解世界各地的高等教育学费政策作出了重要的贡献,也促进了他的成本分担理论在许多国家的实施。

近年来,荷兰特文特(Twente)大学的高等教育政策研究中心(Center for Higher Education Policy Studies, CHEPS)对世界各国尤其是西方发达国家的高等教育财政政策进行了系统的比较研究。CHEPS在2001与2003年分别对西方10多个国家与地区(澳

大利亚、丹麦、佛兰德斯、法国、德国、新西兰、瑞典、荷兰、美国 and 英国等) 的高等教育公共政策与趋势进行了研究, 其中涉及到了各国的学费标准与学生资助问题。

黄丽红从描述高等教育财政政策变化和导致这些世界性变化的不同思想和力量角度出发, 研究了澳大利亚、英国、美国和一些亚洲国家的做法, 关注了这些国家在没有减少入学人数的情况下是如何制定高等教育学费政策的 (Huang, L. H., 2002)。

以上偏重国际比较的文献都是在以整个高等教育财政政策作为研究对象的前提下涉及到了学费的问题。

小林雅之 (2005) 以最新的数据和研究成果为基础, 对中国、美国、日本三国的大学生资助和大学学费负担以及高等教育机会均等进行了研究。

在国内的研究刊物上, 我国的许多学者也发表了不少高等教育学费政策的比较研究成果, 这些研究一般选取美国、日本、英国、澳大利亚等发达国家作为研究样本, 就某一年份的学费标准与学生资助与中国的学费政策进行对比, 并据此对中国的学费政策提出各自的建议。

至于高等教育学费政策及其调整对教育公平、学生入学抉择影响的文献可谓汗牛充栋, 还有不少文献描述、评论和预测了某一个国家的学费政策变迁以及趋势, 但这些研究仅限于个案分析而非从国际比较的角度来研究学费政策问题。

虽然以上这些研究为本书从判断中国学费标准的高低、改善中国学费政策的角度来分析世界各国学费政策的变迁和趋势提供了丰富的资料, 但这些研究都没有考虑各国高等教育学费的历史传统和背景, 忽略了对各国学费政策历史变迁的具体分析。高等教育学费政策与其说是一个理论问题, 还不如说是一个实践问题。如果理论还不能为最优的学费政策提供指导, 那么, 了解各国学费的历史变迁, 探讨引起变革的主要因素, 并在此基础上进行国际比较也许能使我们对中国学费相对水平的高低进行初步判断, 并找到一些可供政策制定者参考的线索。

1.3 本书结构及研究的主要问题

本书遵循的研究路径是：学费政策的理论分析——学费政策实践的个案探讨（重在一国学费政策的纵向变迁）——学费标准的国际比较（重在各国学费标准的横向比较）——改善中国学费政策的建议。

根据以上路径本书分为八部分。

第一章：导论。

第二章：与高等教育学费政策相关的几个理论问题。

这些理论问题包括：一是高等教育的产品属性，这是公共经济学领域一个仍没有结束的论争，它关系到高等教育的供给方式、资金来源以及国家补贴的多少。二是高等教育的成本分担理论，这是近年来各国纷纷将高等教育成本从政府向学生及其家庭转移的一个重要理论基础，其中高等教育的成本构成、高等教育成本膨胀的经济属性、成本分担需要考虑的技术问题等理论对实践中的学费政策产生了重要的影响。三是对高等教育学费及学费形式的界定与说明和学费管制问题。四是确定高等教育学费标准可以依据的几个理论原则。五是学生资助的目的及其实现形式，尤其是政府在由学生以未来的收入偿还的两种学生贷款之间应如何进行选择的问题。此外，本书对以上理论进行了评论。

第三至第五章：分别是具有收费传统的国家的高等教育学费政策（主要包括美国、日本、加拿大、荷兰、菲律宾、印度、法国、葡萄牙和瑞士）、已从免费过渡到收费的国家的高等教育学费政策（主要包括澳大利亚、新西兰、英国、奥地利、德国、中国、肯尼亚和蒙古）、免费国家的高等教育学费政策（主要包括挪威、丹麦、瑞典、斯洛文尼亚、捷克共和国、希腊和俄罗斯联邦）。

本书将世界各国的高等教育学费政策按照是否具有收取学费的传统和目前是否收费分为三大类：具有收费传统的国家的高等教育学费政策、已从免费过渡到收费的国家的高等教育学费政策和免费

国家的高等教育学费政策。从每一类中选取七八个样本国家对高等教育学费标准、学生资助、学费政策的变迁、学费政策的影响进行研究。

学费标准是学费政策的核心，本书主要探讨样本国家公立高校国内大学生的学费，学费标准覆盖的时间跨度尽可能长，不局限于某一个年度。在有权威的本科生统计数据时只涉及本科生的学费标准，如果数据缺乏，则用本专科生的学费代表。对某些私立大学所占比例较高的国家（如日本、菲律宾）也会对私立大学的学费进行说明。

学生资助是学费政策的第二大内容。通常我们在判断一个国家的学费标准高低和学费水平对教育公平的影响时，除了看它的相对学费水平，还要考虑政府提供的学生资助制度。本书对学生资助制度的探讨主要涉及学生资助的形式、金额与标准，以及学生资助制度的调整变化。

对学费政策的变迁进行研究是本书区别于其他国际比较文献的地方。学费政策的变迁主要重在对一国内部学费政策的纵向比较，它涉及学费政策变化的背景、确定学费标准的政策依据、学费形式、学费管制的演变历程、现状和政策改革趋势。

各国的学费政策及其调整变化对高等教育的资金构成、不同收入群体的入学率、入学抉择等都会有一定的影响。世界上没有一个公共政策是毫无瑕疵的，高等教育学费政策也不例外，“学费政策的影响”部分是对其他学者和研究机构以样本国家为案例的代表性研究成果的总结。

另外，本书还从改善中国高等教育学费政策的角度出发，对各样本国家的学费政策及其变迁的主要特点、值得借鉴和应该避免的政策选择进行了批评。

第六章：高等教育成本分担政策的国际比较。

本章主要对高等教育成本分担理论在实践中的应用进行国际比较，并对学费收入占高等教育机构总收入的比重、学费占人均收入或家庭收入的比重进行了国际比较。

第七章：中国高等教育学费政策的改善：国际比较的视角。

本章总结了世界高等教育学费政策变迁的趋势，从国际比较的

视角对中国高等教育学费政策改善进行了探讨。高等教育融资机制从单一的政府来源向政府和私人的混合来源的转变、免费或低收费向收费或高收费的转变、固定收费被差别收费替代、对生活成本的资助减少和无偿奖、助学金的减少、在学费管制的前提下高等教育机构拥有越来越多的学费自主权等是世界大部分国家的学费政策变化与改革的趋势。成本分担理论虽是各国政府增加学生及其家长对高等教育投资份额的基本理论依据,但理论的不完善和实践执行中的不可操作使将它作为确定学费标准政策依据的国家甚至最终放弃了它。在高校扩招和政府投资下降的双重压力下,我国不妨以学费占政府投资的一定比重作为确定学费标准的政策依据,并在保持目前差别收费的基础上给高校一定的自主权,同时拨出专款加大对大学生的资助力度,建立与学费标准相配套的学生资助制度。公共政策的理论框架和社会舆论对我国学费政策的众多责难都对我国借鉴国际经验、进行专业性的学费政策评估提出了要求。要在扩招的大背景下不降低质量又实现高等教育学费政策的公平目标仅有学费政策的改善是不够的,我国还必须提高高等教育资源的配置效率、开发包括政府在内的多种投资来源、鼓励民办高等教育的发展、改善基础教育的质量。

第八章: 结论。

1.4 研究方法

1.4.1 样本国家的分类与选择

从目前各国的大学学费来看,收费水平和经济发达程度并不存在相关关系,高收入国家既有免费的典型也有高收费的例子。以2002年人均GNI为例,居世界前10位的国家与地区依次为中国香港、英国、瑞典、冰岛、丹麦、日本、美国、瑞士、挪威、卢森堡,这些国家中瑞典、冰岛、丹麦、挪威和卢森堡的高等教育是完全免费的,而日本、美国收费的绝对水平却很高。坦桑尼亚(免

费)、菲律宾(高收费)等低收入国家也是如此。这说明,以经济发展水平作为高等教育学费政策的分类标准并不合适。收费还是免费、收费高还是收费低与一个国家的高等教育传统与历史变迁、文化与社会背景等关系更大,尤其与高等教育学费政策的传统有着相当密切的关系,因此,本书以高等教育学费政策的传统与最近发生的一些新变化为依据,将学费政策分为3大类:具有收费传统的国家的学费政策、具有免费传统但近一二十年左右调整为收费的国家的学费政策、至今仍然坚持免费传统的国家的学费政策。

在这个分类基础上,每一类国家选择七八个有代表性的样本,选择的标准是在符合分类标准的基础上尽可能多样化,各国都具有自己的独特之处,并能涵盖其学费政策的差别和同时覆盖发达国家与发展中国家。如在收费类型的国家中,既有高收费(美国、日本)的,也有低收费(法国、葡萄牙、瑞士、印度)的,既有高收费高资助的(美国、荷兰),也有高收费低资助的(日本),既有完全依赖公立教育部门扩展高等教育的(美国),又有公共部门承担精英教育、依赖私立部门扩展高等教育的(日本)以及将私立高等教育与公立高等教育一视同仁的(荷兰)。在已从免费过渡到收费的国家中,既有发达国家(澳大利亚、新西兰、英国、奥地利、德国),又有发展中国家(中国、肯尼亚和蒙古),既有重新收费时间较长的(澳大利亚),也有刚刚引入学费的(德国)。在目前仍然提供免费高等教育的国家,既包括仍不计划收费的国家(挪威、丹麦、瑞典),也包括正热烈讨论或计划收费的国家(斯洛文尼亚、捷克),还有法律上规定免费但实际实行双轨制的国家(俄罗斯联邦),以及虽然免费事实上私人为高等教育负担的费用甚至高于国家的生均预算支出的特例(希腊)。

1.4.2 分析方法

本书主要通过历史变迁来探讨各样本国家的高等教育学费政策 and 世界高等教育学费政策的改革趋势,采用横向的比率比较来分析样本国家学费标准的高低。

1.4.3 数据采集

各样本国家的大学生入学人数、政府生均支出水平、人均收入、学费标准与学生资助的相关数据来自以下几个渠道：一是《世界经济统计》、《国际统计年鉴》和《中国统计年鉴》各年的统计；二是各国统计类尤其是教育统计网站；三是各大学的网站；四是专门从事高等教育政策研究的研究机构网站的统计与工作论文；五是其他学者和研究机构的研究成果。

凡有冲突的数据或者以权威的统计机构与可信度高的信息发布机构为准（如前三个来源），或者以出自不同研究机构和不同作者的研究文献中能相互佐证的数据为准。

本书参考文献和附录部分将详细列示各样本国家的数据来源和其他研究成果中的相关统计分析结果。

1.5 本书的主要创新

本书主要有以下几点创新：

（1）系统梳理和批评了与高等教育学费政策相关的几个理论问题，尤其是高等教育与国家补贴、高等教育学费管制等这些在我国学术界较少涉及的问题。

（2）在国际比较的视界中，将高等教育学费政策按各国的传统和新近的变化分为三大类，并对各样本国家学费标准、学生资助和学费管制的纵向历史变迁、来龙去脉作了介绍与分析，总结了诸多学者以各样本国家为案例进行分析的代表性实证研究成果，以此判断各国学费政策变迁的得失。

（3）对样本国家的学费标准进行了多指标的横向国际比较。

（4）从理论与实践政策操作出发，质疑了现阶段高等教育成本分担理论作为学费标准的政策依据的不合理性，并从各国的实践经验出发对中国高等教育学费政策的改善提出了建议。

第2章 与高等教育学费政策 相关的几个理论问题

引 言

高等教育是推动经济和社会发展的力量，也能给个人带来许多货币与非货币收益。

对高等教育的传统认识是它是一种公共物品，发展高等教育的主要目的是为国家发展培养精英。随着中小学教育的快速发展，社会对受过高等教育的人才的需求日益增加，人们逐渐认识到高等教育给个人带来的巨大福利。自1980年代以来，全世界的高等教育逐渐从精英教育向大众化转变。入学人数的快速增长，世界各国筹集和使用稀缺的公共资金受到的限制越来越多，使单一来源的国家资金不再能满足昂贵的高等教育对资源的需求。在这种背景下，由约翰斯通总结并完善的高等教育成本分担理论^①逐渐得到大多数政府的重视，它为这些国家缓解高等教育财政压力、将高等教育的部分成本负担从政府转移给学生及其家庭提供了理论指导。

在成本分担理论框架下，学费政策就是指高等教育成本如何在学生或其家庭与政府或纳税人之间进行分担以确定学费标准，并与财政资助政策相伴随，以确保学费不会对来自低收入家庭的学生接

^① 高等教育成本分担的原意主要是指中央与地方政府根据各自的财力状况对高等教育费用进行合理分担。高等教育成本补偿则是由高等教育受益各方，根据各自收益高低及支付能力大小对高等教育费用进行补偿。有时高等教育成本分担与补偿被统称为高等教育成本分担。约翰斯通提出的成本分担理论主要是指高等教育成本在政府、学生和其他社会人士之间进行的分担。