

中国公共政策研究丛书

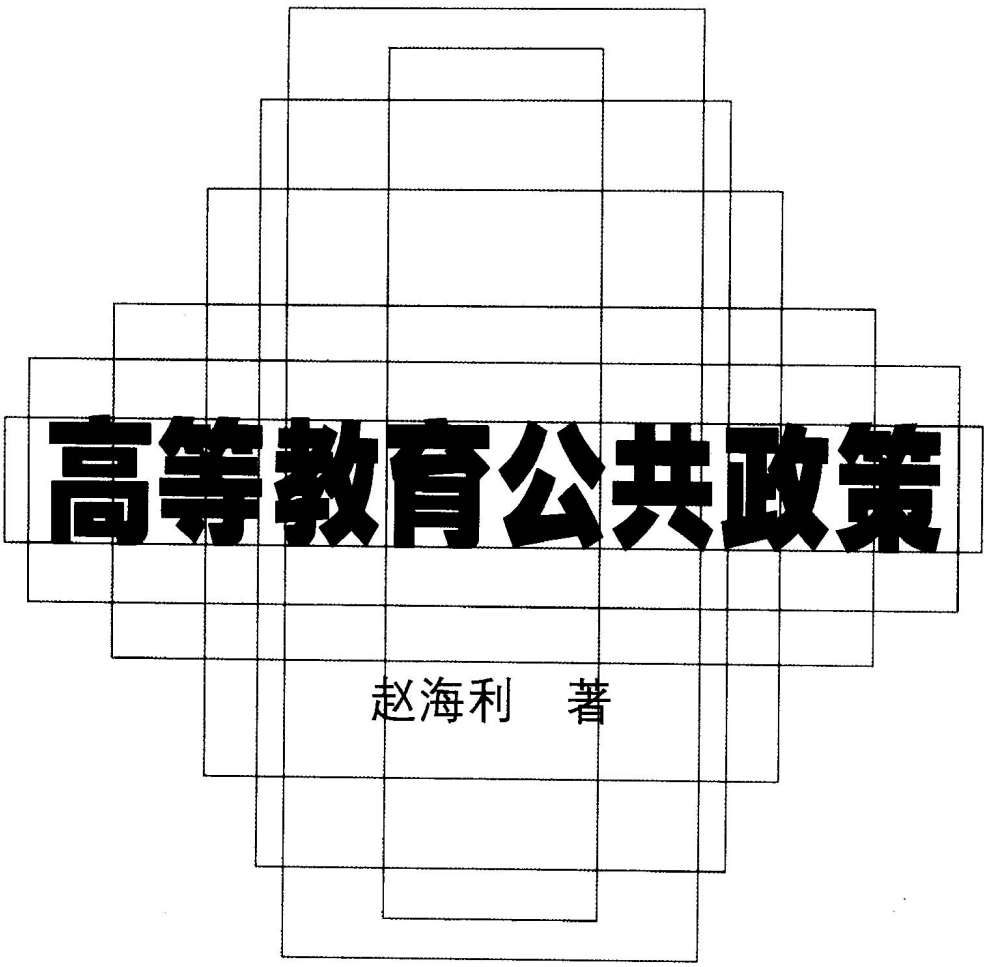
ZHONGGUO
GONGGONG
ZHENGCEYANJIU
CONGSHU

高等教育公共政策

赵海利 著

GAODENG
JIAOYU
GONGGONG ZHENGCE

上海财经大学出版社



高等教育公共政策

赵海利 著

GAODENG
JIAOYU
GONGGONG ZHENGCE

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育公共政策/赵海利著. —上海:上海财经大学出版社,
2003. 11

(中国公共政策研究丛书)

ISBN 7-81098-017-3/F·017

I. 高… II. 赵… III. 高等教育-教育政策-研究-中国 IV. G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091025 号

☐ 责任编辑 张小忠

☐ 封面设计 周卫民

GAODENG JIAOYU GONGGONG ZHENGCE

高等教育公共政策

赵海利 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 8.75 印张(插页:2) 219 千字

印数:0 001—2 000 定价:25.00 元

总 序

经过二十多年的改革,我国的社会主义市场经济体制已经初步确立,市场在资源配置和收入分配方面的基础性作用不断得到增强。人们越来越深刻地认识到,在国民经济的运行过程中政府的作用并不是无限的。在市场能够有效发挥作用的领域中,政府的干预不仅是无效的,甚至是有害的。另一方面,在市场经济中政府的作用仍然是积极的,在市场不能有效发挥作用的场合,政府的干预是完全必要的,可以毫不夸张地说,没有政府就不会有健全的市场。

公共政策是政府发挥其职能的手段,其核心是在市场行为与政府干预之间作出选择。政府运用公共权力和公共资源对社会施加广泛影响的行为都可以视为公共政策。财政政策是公共政策的一个重要组成部分,政府在多大程度上拥有和支配社会的资源直接关系到广大人民群众切身利益。政府发布的各种法规和管制措施对参与市场活动和各类社会活动的行为主体有广泛的影响,其本身也是一种公共政策。本丛书拟应用现代经济学、社会学、政治学理论对我国的一系列具有广泛社会影响的公共政策,诸如税收政策、公债政策、教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、农业政策、环保政策、公共管制政

策、对外贸易政策、宏观经济政策等进行分析、评价和建议。

即使在存在市场缺陷、政府的介入或干预有正当理由的场合,政府所采取的公共政策仍然需要进行认真的研究。干预的效果往往取决于干预的特定方式,它体现为公共政策和有关法规的具体内容。由于干预本身不可避免地包含着某些政府缺陷,因此干预的范围、程度以及方式都需要认真地斟酌。不然的话,政府干预所带来的弊病有可能会大于它所治理的问题产生的弊病,造成事与愿违的结果。因此,分析不能仅仅停留在区分政府是否应该干预、在哪些领域进行干预这一一般层面上,而且还要进一步地分析体现在政策法规中的干预的具体内容和方式。这就需要对现行的法规和制度进行全面的描述和细致的剖析,通过经验实证方法来分析它们在我国的具体情况下对资源配置、收入分配以及宏观经济产生的影响,并在此基础上对之作出评价。

公共政策的目的是维护和增进广大人民群众的共同利益。尽管这是每一项公共政策的初衷,但并不必然能够如愿。其原因之一是在制定政策时缺乏必要的信息,对公众的愿望和要求了解不透,或者对政策可能引起的行为反应在估计上有偏差。这种失误在某种程度上是难以避免的。但如果失误出于这一原因,通常较为容易纠正。实践会提供信息,政策可以根据新的信息加以调整。公共政策偏离公众利益的另一个常见的原因是,政策制定和执行过程受到各种特殊利益集团或个人利益的影响。防止这种失误较为困难,最有效的方式是公众通过民主程序来制约和监督公共政策的制定和执行。政务必

须公开和透明,让广大人民群众了解各项政策的具体内容以及这些政策对各方面所产生的实际影响。然而,由于公共政策是一个非常复杂的体系,其影响广泛而又难以观察和衡量,一般公众可能缺乏理解和认识政策含义的精力和能力。这正是公共政策研究者的用武之地,他们可以在公众和政府之间架起一座桥梁。公共政策研究具有双重意义:它是政府获得反馈信息的一个渠道,同时又为公众理解和认识政府的政策提供了一个窗口。

当然,公共政策研究者的观点并不一定能够代表公众,他们所提供的信息由于受到自身视角和认识能力的限制,也可能是片面的。但这并不否定公共政策分析的重要意义。在各种观点充分展示并为公众所了解的情况下,广大人民群众会形成自己的看法,并在制约和监督政府、使其规范化方面发挥积极的和决定性的作用。这是我们编撰本丛书的目的。

《中国公共政策研究丛书》编委会

2001年5月

前 言

在人类进入 21 世纪的今天,技术已经成为继土地、资本和劳动之后的第四大要素。面向知识经济时代,各国政府纷纷调整公共支出政策,将教育的改革和优先发展作为国策。在教育各个层次中,义务教育是基础,高等教育是“龙头”,是带动和促进教育改革和发展的关键,政府在高等教育中的责任即高等教育公共政策,在整个教育系统中的地位不断提升。

高等教育的发展,经费是瓶颈,因此,这是高等教育公共政策的重点。对于“应该如何确定政府和个人承担的筹资责任”,学术界存在两种截然不同的观点。有些学者从高等教育私人支出与收入水平、收入结构和经济发展的关系,实证分析了目前我国高等教育实行成本补偿政策的运行结果。其主要观点认为:第一,高等教育收费政策导致了高等教育机会分布差距扩大,与学费水平的逐年提高相伴随的是高校学生总体中来自低收入家庭学生的比重下降,高等教育机会呈现出越来越不利于贫困家庭的倾向;第二,从公众可以承受的^①最高学费标准看,目前的高校收费标准已经达到极限,甚至有所超出,我国高等教育的收费不应再提高,政府的出资责任应有所增加。

另一方面,有些学者基于国外有关收费的实证研究结果以及民办大学的发展态势,得出的结论则与此相反。他们认为:第一,全球私立高等教育的蓬勃发展表明,家长和学生都认识到高等教

育存在着巨大的个人收益,我国高等教育供不应求的事实也说明收费上涨的空间还很大,收费的力度还可加强,有人甚至认为学生平均学杂费可以从目前的5 000元左右提高到10 000元;第二,高等教育公共支出的主要受益者来自中上家庭;第三,收费制度使得高等院校更有可能提供优质的教育,更能满足学生的需求,进而提高高等教育效益。

应该说,学术界近些年来的争论,对于研究我国高等教育公共政策具有一定的启迪作用。但是,这些研究仍存在问题:首先,应该以什么标准来确定高等教育收费的金额?是个人现有收入水平,还是个人预期收入水平?其次,政府出资高等教育的评判标准是什么?是效率,是公平,还是二者同时需要考虑?最后,目前我国高等教育收费制度的影响如何?教育水平和收入关系如何?高等教育公共支出的直接受益者主要是谁?高等教育的成本如何?是否存在下降的可能?这一系列与高等教育筹资相关问题的实证研究还很缺乏。全面客观地评判目前我国高等教育公共政策,并依据一定的标准,对当前筹资体制问题提出改革方向,是当前教育领域一个亟待解决的难题。

本书以经济学作为视角,运用经济学和财政学的基本理论,在实证分析我国高等教育公共支出公平效率的基础上,以公共财政框架的要求,提出政策建议,主要内容有:

第一章重点阐述高等教育公共政策的理论基础,这些基础理论主要有高等教育公共政策的评判标准和公共产品理论,是我们分析高等教育公共政策的基石。

第二章从效率角度分析政府介入高等教育领域的合意性。外部效应是政府从效率角度介入高等教育领域的主要理由。外部效应的有无、多少决定政府是否应该提供以及应该提供多少资金支持高等教育。本书通过高等教育对社会稳定、计划生育和人民健

康之间的定量模型来研究和评估高等教育的外部收益。根据现有资料的分析,基础教育的外部收益要大于高等教育的外部收益。高等教育的外部收益在许多场合并没有令人信服的证据,在有些方面虽然存在,但不显著。按照经济学的理论,政府将资金用于基础教育比用于高等教育,可能更符合效率原则。

无论是政府拨款、向学生收费还是引入民间资本,都要以高等教育成本为依据,培养高等教育毕业生需要多少资源是第三章重点讨论的内容。由于高等教育不以营利为目的,传统上不进行成本核算。这里我们从经济学的角度将高等教育成本定义为培养大学生所消耗的教育资源的经济价值。这个概念有两个特点:第一,并不是高等院校的所有支出都计入成本之中,一些与培养学生无关的支出,例如,专项科研、离退休人员福利、校办产业等方面的支出,不计入成本之中;第二,这种成本是资源在最佳使用状态下的价值,不是培养大学生实际消耗资源的现实成本,而是必要成本。通过对目前我国高等教育的现实成本四个组成部分,社会直接成本、社会间接成本、个人直接成本和个人间接成本的核算,可以看出培养一个四年制本科大学生,现实的社会直接成本和间接成本分别在4万元和2万元左右,个人直接成本和间接成本分别在3万~3.5万元和3.5万~5.5万元之间。进一步比较不同高校生师比、生职比以及院校生均教学成本,目前高等教育的现实成本存在下降空间。

带来个人收益是高等教育收费的基本理由,个人投资收益的大小是制定收费标准的一个重要依据,第四章重点分析高等教育的个人收益。从中可以看出:第一,随着我国改革开放的深入,劳动力市场的逐步完善,我国教育的收益率逐渐提高;第二,与国际上同等经济水平的教育收益率相比,还是明显偏低;第三,平均个人收益能够弥补目前的个人成本,但是,不同所有制、不同地区之

间的收入差距比较大;第四,高等教育是一个非政府愿意投资的领域,平均投资报酬率高于物质资本投资报酬率。

第五章分析政府介入高等教育的另一个理由——公平。政府出资对低收入家庭及其子女有所帮助的合意性通过对全国在校大学生家庭经济情况的抽样调查,从学生来源的收入组别、地区以及城乡组别三方面考察我国高等教育公共出资的直接受益者。第一,高等教育公共支出的主要受益者来自高收入家庭子女;第二,随着高等教育招生规模的扩大,低收入家庭学生比例呈现上升趋势,学费的提高对于低收入阶层接受高等教育的限制作用并不明显;第三,从学生来源的城乡组别看,收入水平比较高的非农村家庭是高等教育公共支出直接受益者;第四,从学生来源的地区组别看,东部家庭子女是高等教育公共支出直接受益者,中部地区,而不是西部地区,享受公共高等教育的程度最低;第五,体制上的不公平是造成当前利益归宿格局的主要原因,消除高等教育中的各种不合理制度,是目前改善低收入阶层接受高等教育的有效措施。

本书最后通过高等教育公共支出效率和公平的分析,提出高等教育公共政策建议。笔者认为:第一,高等教育实行收费,不仅可以提高效率,而且可以改善公平程度,是鱼和熊掌兼得的好事情。鉴于目前高等教育收益的差别较大,我们的收费政策应该体现个人收益差别,不应一刀切(根据毕业生的工作地区进行学费返还更有效率)。第二,保证经济困难学生顺利完成学业的贷学金制度,作为主要资助措施,也应随着高等教育收费力度的增加尽快完善。贷学金总体规模、资金来源、回收机制等方面还有待进一步完善。第三,高等教育公共政策作为一个系统工程,除建立和完善贷学金制度外,政府还应在发展民办大学、完善劳动力市场上负有不可推卸的责任,发展民办大学,鼓励公立和民办高校竞争,是我们

发展高等教育的必要成本,确定政府、个人共同分担的成本总量的关键;而劳动力市场的完善程度,关系到我们能否实施收费政策以及从多大程度上实施收费政策。这些都是建立规范的高等教育公共政策不可缺少的条件。

目 录

总序/1

前言/1

第一章 公共财政与高等教育/1

第一节 教育与经济增长/1

第二节 高等教育发展与教育改革/11

第三节 高等教育公共政策的评判标准/20

第四节 公共产品理论/27

第二章 高等教育的外部收益/32

第一节 外部收益、个人收益和社会收益/32

第二节 高等教育与社会治安/37

第三节 高等教育与计划生育/52

第四节 高等教育与人民健康/68

第三章 高等教育的成本/77

第一节 高等教育成本及会计分类/78

◇ 2 ◇—— 高等教育公共政策

- 第二节 教育成本研究的方法/82
- 第三节 教育成本的不同分类/86
- 第四节 高等教育成本的核算/92
- 第五节 高等教育的现实成本/97
- 第六节 高等教育的必要成本/115

第四章 高等教育的个人收益/122

- 第一节 高等教育的个人间接收益/122
- 第二节 高等教育个人直接收益的计量/126
- 第三节 中国高等教育的明瑟收益率/132
- 第四节 高等教育投资的个人净现值/144
- 第五节 高等教育的内部收益率/157
- 第六节 高等教育的投资报酬率/159

第五章 公共高等教育的公平/165

- 第一节 高等教育公平性的研究方法/165
- 第二节 我国高等教育利益归宿的家庭分布/172
- 第三节 高等教育利益归宿的城乡分布/181
- 第四节 高等教育利益归宿的地区分布/185
- 第五节 高等教育利益归宿的成因/189

第六章 高等教育公共政策建议/197

- 第一节 确定合理的收费标准/197
- 第二节 完善贷学金制度/208
- 第三节 大力发展民办(私立)高等教育/219
- 第四节 完善劳动力市场/222

参考文献/226

附录/234

后记/262

第一章

公共财政与高等教育

本章从高等教育和经济的关系开始,结合西方公共产品理论,对我国高等教育的公共财政作出界定。

第一节 教育与经济增长

在人类进入 21 世纪的今天,科技与经济的竞争,成为当今世界竞争的主要方式。经济增长的快慢与经济实力的增减,越来越成为一个国家国际地位强弱的首要标志。因此,各国政府无不以经济增长作为首要的政策目标,利用各种手段,制定各种政策,促进经济增长,成为各国政府的首要任务。有关经济增长过程的研究则表明,技术已经成为继土地、资本、劳动之后的第四大要素,缺乏受教育的劳动力会束缚经济增长。各国政府纷纷调整公共政策,将教育的改革和优先发展作为国策。新上任的美国总统布什在就职演说时说:“政府首先要处理的四大问题是教育改革、社会安全保障制度和医疗保障的改革、减税以及增强国防力量。”^①

综观这些研究,大致可以归为三类:第一类是对教育水平差异和经济增长速度差异(或收入水平差异)进行相关性研究;第二类

^① 新华社 2001 年 1 月 21 日电稿《布什宣誓就任美国总统》。

是计算教育投资的收益率;第三类是直接核算教育在经济增长中的贡献。

第一,教育是解释经济增长速度和人均收入水平差异的一个重要因素。

克鲁格^①(Krueger)开创了跨国比较各国人均收入的先河,他试图发现美国和其他许多国家人均收入差异的影响因素,其研究方法是将各国的劳动力按照年龄、受教育水平和城乡地域进行分类。如果某个国家在每类中的劳动力都达到美国同类劳动力的生产率,便可推算出该国的“可达收入水平”。大多数情况下,即使某些国家与美国拥有相同的要素禀赋,克鲁格发现它们所能达到的人均收入也仅有美国的一半(见表1-1-1),差距归因于人力资本水平的不同。1960年的人均收入仅占美国14%的墨西哥便是一个很好的例证。即使墨西哥与美国拥有同样的土地、资本和其他的资源禀赋,它的人均收入也只能达到美国的46%。从另一个角度来看这个问题,美国和墨西哥人均收入的差距中54%来自其他方面的差别,即人力资本存量的差别。

然而,值得注意的是,克鲁格将人力资本完全等同于教育。事实上,人类资本的差异除教育外还有人口的年龄结构和人口在城乡之间分布的差异等。对于大多数国家来说,教育的不足造成可达收入减少15%到30%,差不多是总差距中由人力资本所引起的差距的一半。以墨西哥为例,教育不足这一因素使可达收入下降了23%,而总的人力资本缺乏使之降低了54%。

^① Krueger A. O., Factor endowments and per capita income differences among countries. *Economic Journal* 78:641-59.

表 1-1-1 美国与其他国家在人均收入方面的差距 单位: %

国家或地区	人均 GDP (相当于美国)	现有人力资源下的 可达收入水平 ^a	因教育差距减少 的可达收入 ^b
美国	100.0		
加拿大	72.6	100.5	8.1
以色列	38.3	83.8	13.6
日本	14.4	93.2	3.7
波多黎各	23.2	59.8	12.6
牙买加	16.2	56.7	16.0
巴拿马	15.0	51.5	16.0
墨西哥	14.2	45.6	22.9
希腊	12.5	71.2	28.6
葡萄牙	11.6	67.1	29.9
萨尔瓦多	7.5	45.5	24.1
洪都拉斯	7.5	36.6	23.9
秘鲁	7.3	51.1	18.3
伊朗	7.2	39.8	33.2
约旦	6.9	38.7	23.3
马来西亚	7.9	44.2	25.0
印度尼西亚	3.1	37.3	32.2
韩国	4.7	44.3	24.8
泰国	3.9	48.5	21.6
台湾地区	3.6	46.5	21.4
印度	3.0	34.1	32.6
加纳	7.7	38.0	30.3

资料来源: Krueger A. O., Factor endowments and per capita income in differences among countries. *Economic Journal* 78: 641—59. 转引自阎维方等译《教育经济学国际百科全书》, 高等教育出版社 2000 年版, 第 245 页。

注: a: 一国与美国具有相同的人均非人力资源时, 人均可达收入水平。

b: 控制年龄和部门因素时。