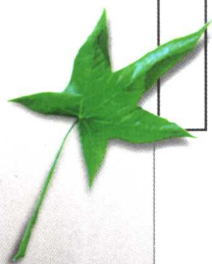


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



高等教育成本分担： 制度创新与发展趋势

唐祥来 / 著

Systems Innovation and the Perspective
of the Cost-sharing of Higher
Education



经济科学出版社

高等教育成本分担： 制度创新与发展趋势

**Systems Innovation and the Perspective
of the Cost-sharing of Higher
Education**

唐祥来 著

经济科学出版社

责任编辑：崔新艳

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

高等教育成本分担：制度创新与发展趋势

唐祥来 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850 × 1168 32 开 9.125 印张 220000 字

2007 年 7 月第一版 2007 年 7 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6419 - 1 / F · 5680 定价：16.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

与多数发达国家一样，21 世纪的中国迎来了高等教育大众化发展时期。然而，如同事物的发展往往具有两面性一样，我国高等教育在繁荣发展的同时，也伴随着问题与痛苦。诸如“办学难”和“上学难”等问题，也好似挥之不去的阴影笼罩在高等教育领域的上空，已经成为经济学界、乃至政府和社会各界关注的焦点。高等教育在经济社会发展中的地位与作用究竟如何？政府及公共财政在高等教育的生产与供给中的职责边界在哪里？如何处理教育供给中公共部门与私人部门之间关系？以上种种问题一直都是教育经济学研究中不变的主题，也是公共财政学研究的一个重要内容。不仅如此，其现实意义也是非常明显的：在全球化和信息化时代，国家之间的竞争首先是经济的竞争，而经济发展的动力是教育、科技，因此，教育的发展状况将直接影响各国经济的竞争地位。发达国家希望继续保持其领先地位，而发展中国家则希望在新一轮竞争中赶超发达国家。基于这一背景，我国教育经济学界自 20 世纪 90 年代以来出现了一批研究教育与经济增长方式转变的书籍。本书就是其中之一。本书试图在公共经济学的框架内去研究高等教育问题，并且将分析集中于成本分担问题上，从而形成了自己独特的研究视角与分析特色。

本书主要提出了以下几点较有新意的见解：

第一，作者对高等教育的准公共产品属性作了进一步的阐

析，得出了某些独到的见解。例如，从消费的角度，他将教育产品分为“教育服务产品”和“教育成果产品”，认为二者均具有明显的混合产品特征；从投资的角度，他认为高等教育投资具有公共经济收益、私人经济收益、公共社会收益和私人社会收益等四种类型，高等教育投资外部性明显，而且，其外部性强弱与政府干预和制度安排有着密切联系，等等。由此得出的重要结论是：高等教育产品的公共性大小，既取决于内在的消费性，又决定于外在的制度安排。这种高等教育准公共产品属性的论证，不仅从理论上带来了新的分析思路，而且对于教育投资实践具有很好的指导意义。

第二，作者充分地把握了高等教育成本分担问题研究的逻辑结构，既肯定了约翰斯通关于高等教育成本分类的科学性，同时又不囿于他人的思维方式，重点从三个主体的角度去研究高等教育成本分担问题，体现出较强的问题意识。这些分析，不仅迎合了我国教育经济学的研究规范，更与以“家庭教育投资单元”为特征的中国教育文化相契合。这种以解决中国自身问题为主旨的思想，在全书得到了很好的贯彻，尤其是在中外高等教育比较及其深层次原因剖析方面，都是基于中国特定的政治、经济制度环境而进行的。

第三，作者将公私伙伴关系模式引入我国高等教育投资体制改革之中，是较具有新意的。他不仅在概念上这样提出，更在具体模式上进行了较为深入系统的研究。经过近三十年的改革，我国财政支出效率已有了提升和改进，但还没有根本解决问题。与此同时，公平问题则凸显起来，在教育领域尤为显著，对财政如何处理高等教育方面的效率与公平关系问题，提出了挑战。本书将公私伙伴关系模式引入高等教育投资之中，其价值不仅在于解决高等教育的融资问题，更在于对我国公共管理和公共财政改革具有促动作用，因而是具有一定的理论和实践意义的。

总的看来，本书对高等教育成本分担问题进行了较好的研究，提出了若干有价值的新思想和新观点，但公共部门、私人部门投资高等教育的真正原因有待进一步探讨，相关观点还需要得到实证研究的支持。

厦门大学经济学院财政系 张 馨

2007 年 5 月

目 录

第一章 导论	(1)
1.1 写作背景与意义	(1)
1.2 研究回顾	(7)
1.3 研究的思路、方法与结构安排	(18)
第二章 公共财政与高等教育	(21)
2.1 高等教育：纯公共产品、准公共产品还是私人产品	(22)
2.2 公共支出结构与高等教育有效供给	(31)
2.3 公共选择与高等教育公共投资决策	(36)
2.4 高等教育的公共经济论	(48)
第三章 高等教育成本分担的理论分析	(56)
3.1 高等教育成本分担理论	(57)
3.2 公共财政负担高等教育成本的视角：公平还是效率	(64)
3.3 学生和家长分担：负担能力与高等教育需求约束	(72)
3.4 社会捐赠：“可遇又可求”的自愿机制	(82)

第四章 高等教育成本分担的国际比较	(92)
4.1 教育困境：全球高等教育财政危机	(92)
4.2 高等教育成本分担：政府财政的地位与作用	(96)
4.3 高等教育成本分担：学生及家庭的负担水平与机会均等	(109)
4.4 高等教育成本分担：社会捐赠效能	(124)
4.5 高等教育成本分担制度保障：学生资助体系	(130)
第五章 中外高等教育成本分担差异析源及政策效应	(145)
5.1 理论认识差异：高等教育的公共性与市场性	(145)
5.2 制度选择差异：财政制度和教育政策的社会性	(152)
5.3 教育发展差异：高等教育供求关系	(163)
5.4 市场发育差异：劳动力和资本的市场价值本源	(178)
第六章 我国高等教育成本分担制度的改革与发展趋势	(187)
6.1 完善公共高等教育成本分担制度架构	(188)
6.2 强化高等教育捐赠管理	(203)
6.3 提升高等教育成本分担的市场承担份额	(210)
第七章 高等教育投资体制改革：PPP 模式研究	(224)
7.1 PPP 模式的实施背景及其基本内涵	(224)

7.2 我国高等教育投融资体制引入 PPP 模式的 必要性及可行性分析	(235)
7.3 高等教育投资体制改革：PPP 模式制度 设计	(245)
参考文献	(266)

第一章

导 论

1.1

写作背景与意义

20 世纪 90 年代以来,世界范围内的高等教育发生了深刻变化,其特征之一是高等教育规模大幅度扩张。2000 年美国高等教育在校学生数已经达到 1 500 万,日本为 400 万。韩国 1995 年的高校学生数是 1945 年的 4 倍。1980 年,法国高教人数仅为 100 万,而 1997 ~ 1998 年度已达到 210 万。与此同时,高等教育机构也在急速扩张。就总体情况而言,世界高等教育机构数年均增长率达到 6.1%,而发展中国家比发达国家的增长速度还要高。与高教规模扩张相对应的是高等教育财政体制的变革,高等教育成本分担制度由市场经济国家兴起到转型经济国家的推进,似有不断演进之势。其主要特征表现在两个方面:其一是高等教育开始收取学杂费和收费标准的提高。转型经济国家,原高等教育基本由政府包办,现均实行收费政策。市场经济国家较早实施高教收费制度,进入 20 世纪 90 年代以后,学杂费标准都有较大幅度的提高。这一改革趋势甚至动摇了欧洲福利政策基础,许多国家纷纷加入高教收费行列,而英国的步伐更快。在新公共管理

改革的推动下，英国政府对高教公共支出进行了大幅度压缩，实施收取学费和考试费制度，并对公立高等教育实行全面改革。其二是私立高等教育的全面发展。美国是高等教育发展水平较高、且私立高教发达的国家之一，在大约 4 000 个学历教育机构中，就有 2 300 家是私立机构，其中绝大多数是非营利性组织。另外，还有约 4 000 家从事非学历教育的私立教育机构。然而，美国高等教育的职能非常明确，即以非赢利性为主要特征，其中，公立高等教育肩负着高教大众化的神圣职责，有 77% 的学生是在公立高等教育机构接受教育。而同在南美的巴西却不同，20 世纪 90 年代末，巴西在私立高等教育机构就学的学生数占学生总数的 61%，公立高教主要培养精英型人才。日本和韩国是高等教育比较普及的工业化国家，也是私立高教发达的代表。前者私立高等教育机构承担着 73.3% 的教育任务，后者该指标在 60% 以上。毫无疑问，世界高等教育发展已经表现出明显的市场趋势，且经济发展水平与高等教育发达程度以及私立高教的范围和承担的教育职责似乎有着某种联系，尽管还存在一定的争议，但某些观点的证据是显而易见的，如 PPP^① 模式等。毋庸置疑，高教成本分担制度有力地激发了投资人对高等教育的投资热情，有效地增加了教育增量资源，调整了存量资源，促进了教育的发展，满足了家庭及社会对高等教育的需求。然而，它不可避免的带来了制度层面上难以逾越的问题，如高教收费标准、方式，学生资助体系的建立，政府分担高教成本的比例，以及政府资助高教的拨款模式等。不仅如此，教育成本分担制度更是引起了教育社会公平问题的争论，尤其是低收入阶层家庭子女接受高等教育权利问题，而高等教育的非营利性基础更是受到严峻挑战。

① PPP 即 Public and Private Partnership 的简称，译为公共部门与私人部门合作伙伴关系。

作为教育经济学学科的一个重要分支——教育财政学，其研究对象和边界还处于模糊状态，且缺乏独立的范畴和相对严密科学的逻辑体系，更没有完整、独立的理论体系。^① 随着市场经济的发展，在高等教育领域越来越多地融入了市场成分，尤其是融资方式和手段的市场性，给高教发展增添了新的活力，高等教育市场改革趋势似乎势不可挡。然而，世界银行和联合国教科文组织则向世人发出严峻警告，高等教育具有巨大的公共经济性，尤其是发展中国家，政府投资高等教育不仅必要而且必需，因为高等教育不仅是推动经济增长的重要引擎，更在于它能提高全社会的文化素质，是科技、社会进步的基础。它同时也是缩小发展中国家与发达国家之间差距的重要途径之一。显然，高等教育发展没有一个统一、有效的运行模式，成本分担制度也非解开高教发展密码的万能钥匙。高等教育必将随着经济、社会的发展而发展，高教成本分担制度也将不断的得到补充与完善。

我国高等教育的发展历经集权到分权、政府包办到多渠道筹集资金的发展过程。自 1997 年高教全面实施收费制度以来，基本形成多渠道、多层次办学格局。九年来，我国高等教育发展迅速，如果以毛入学率作为衡量指标，现已经进入了大众化发展阶段。在高等教育扩张满足求学者及社会需求的同时，一些矛盾甚至对立凸显。在高教扩张的同时，伴随着高教收费标准的提高。^② 近年来，随着我国经济的持续、稳定发展，城乡居民收入不断提高，但高教收费上涨幅度大大高于居民收入增长幅度。

① 参见王善迈：《加强教育经济学学科建设》，《教育与经济》，2004 年第 3 期。

② 高教扩招与收费何为因果难以判断，但从我国高等教育收费与扩张政策实施的时间序列来看，是先有收费后有扩招。对高校而言，收费引致扩招冲动，而在公共经费供给不足的情况下，扩招又需要收费予以弥补。应该说，二者互为因果关系。

2003年，有60%（1997年为40%）的城镇居民家庭不具备高教成本负担能力，而农村居民家庭这一比例则高达84.99%（2002年为83.24%）。^①在高教学生资助体系未健全的情况下，政府出台了“绿色通道”等政策，社会各界也向家庭困难、且成绩优异者提供资助，千方百计保证贫困家庭子女顺利就学。然而，这仅仅是解决暂时之需，并非形成长效机制，且涉及的范围极为有限。事实上，在现行的高等教育成本分担制度下，我国已经面临着较为迫切的社会公平问题。由于居民对高等教育的期望值很高，因学杂费过高而放弃就学的还只是少数，但高昂的就学成本已经影响到家庭经济状况差的学生对学校和专业的选择，甚至影响其学业完成状况。令人尴尬的是，一面是就学成本的不断攀升，家庭及学生的经济负担在加重，然而，大学生的就业市场却逐渐趋紧；另一面是高校教学成本在增加，生均教育资源在下降，高等教育财政危机四伏。

关于高教成本分担问题的研究，我国还存在许多的盲区与误区。作为交叉学科的教育经济学，还未形成完整的理论体系，对高教成本的解释仅仅停留在约翰斯通的理解上。一些学者用企业会计知识去理解和计算高教成本，有些是从管理学的角度分析高等教育成本运行规律，还有是将其作为政府支出进行考察与衡量。总之，或者从消费角度理解高教成本是一种纯粹的消耗，或者从投资角度认为高教是一种纯粹的人力资本投资，应该获得稳定的投资收益。如果高教投资未能获得相应的回报，则视之为社会不公。就现状而言，目前还缺乏完整的、有说服力的理论对高教成本分担及相关问题进行合理解释。而在研究高教成本分担时，多数学者借助公共产品理论，视高等教育为准公共产品，主要判断依据是萨缪尔逊的经典定义。实质上，将高教完全纳入到

^① 实证研究见第四章第三节。

消费领域,高教成本高低取决于高校管理,最终将压缩高教成本的希望寄托于行政管理的改革上。显然,这种认识产生的政策误导是,将控制高教成本的责任完全归咎于政府及其部门;另一种对高教属性认识的典型观点是,高等教育的供给特征决定其公共性边界。如果政府供给高等教育,则所有的社会成员均有享受高教的权利,这时的高等教育也是纯公共产品。如果私人或企业供给高等教育,则其应该具有完全的排它性和竞争性,此时的高教属于私人产品,收费标准是市场供求的均衡点价格。应该说,在我国,还没有一个完整的、成熟的理论解释高等教育属性,因而,也就不可能准确判断高教成本分担主体的责任性,以及提出切实可行的对策并建立行之有效的高等教育成本分担制度运行机制。对高教成本分担问题的深入探讨,明确回答高教属性这一目前理论界还含糊其词的概念,是个绕不开的坎。当然,本研究不仅仅满足于对个别重要命题予以理论阐释,更从学科建设高度给予充分的关注,它对于丰富和完善我国教育财政乃至教育经济学学科理论体系的构建,都具有重要的意义。

经过 20 多年的改革,我国高等教育得到了很大发展,它不仅为现代化建设培养了大量人才,更提高了全社会的民众素质,为构建和谐社会奠定了文明基础。然而,不容否认的是我国高教发展存在严重的制度缺陷,尤其是未形成政府、市场和大学“三足鼎立”的制衡力量。在缺乏大学学术传统和不完全市场介入的情况下,我国政府在高等教育资源配置中仍然处于支配的地位,因此,高教的发展规模与方向均受到政府宏观经济政策的影响,甚至政府以高教为工具实现其经济目标。^①但随着我国社会

① 1999 年的高教扩招存在一定的宏观经济背景。亚洲金融危机在一定程度上影响我国的对外出口,党中央、国务院及时作出扩大内需的战略决策。当时有较大影响面的“教育产业论”,推动着高教扩张,试图扩大教育消费以促进内需。

社会主义市场经济体制的建立与完善，公共财政制度要求政府职能明确归位，克服财政“越位”、“缺位”和“错位”现象。2000年以来，财政对高等教育资助的持续下降是否可以看做是政府从市场有效领域的退出？现在还难以准确判断。但有一点是明确的，即与高教扩招相比较，高校从财政筹资的份额相对比例在下降。与此同时，义务教育受到政府和社会各界的广泛关注，并已经进入政府的议事议程，义务教育不充分问题可望在近期得到解决。可见，高等教育的准公共性在政策界得到认同。然而，经过7年的扩招，高教扩张的压力并非完全缓解，相反，随着经济和社会的发展与进步，就业竞争渐趋激烈，高等教育的就业期望值更高，居民对高教的需求仍然强劲，高等教育进一步扩张的压力不仅依然存在，而且还有向多层次、多样化、异质性方向发展。

无论我们对政府财政主动从高等教育支出中“减负”作何解释，暂且也不论这一行动会产生何种影响效果，毕竟财政支持高教的力度在减弱已成事实，且在国外高等教育实践中同样能找到支持证据。但高等教育的有效社会需求同样是不争的事实，而高校本身却缺乏足够的融资能力和独立运行的制度体系。显而易见，如果我国高等教育“一足鼎立”中的政府也匆匆退去，必然给高教发展以致命性打击。高教收费制度在一定程度上弥补了政府财政在高教支出中的“缺位”，但它不能满足其扩张所带来的诸多“空位”，且业已提高的高等教育收费标准已经引起了社会各界的广泛关注和强烈反响。毫无疑问，从公共经济学角度并结合我国的制度实践，研究高等院校与政府、市场之间的关系，探讨政府财政、受教育者及其家庭财务和其他经济组织与个人的财政在高教成本分担中的地位与作用，对于统一当前关于高教发展方向问题的认识以及协调高教供给与需求之间的矛盾并缓和高等教育成本分担中各主体利益冲突的制度设计，具有重要的指导意义。

1.2

研究回顾

1.2.1 国外研究现状

1984年,约翰斯通在美国“大学资助服务第30届年会:2000年议程”上第一次提出“高等教育成本分担与转移”这一概念。至此,“高等教育成本分担”概念不仅在理论上得到认可,实践中许多国家积极将其付诸实施。所谓高等教育成本分担,指高等教育成本完全或大部分由政府或纳税人转向至少部分依赖家长和学生负担,他们交学费补偿部分教学成本,或支付合理费用补偿原本由政府或大学提供的住宿费和膳食费。约翰斯通将高等教育成本分担主体划分为五个部分:即政府、学生、家长、学校和个人、企业和社会捐赠机构。高教成本分担主体是以其收益作为判断依据的,也即从高等教育中获益^①的经济主体均因承担相应的教育成本。长期以来,教育经济学者在高等教育成本分担问题上进行了深入研究,概括起来包括以下几个方面:一是关于高等教育的属性问题的探讨,即教育是纯公共产品、准公共产品还是私人产品;二是高等教育是否应该收费以及收费标准问题。就全球而言,高等教育成本分担模式可谓五花八门,有政府全额承担的,有政府与市场共同分担的,也有市场独自承担的。然而,很难判断各种模式的优劣,因各国面临着相异的制度环境;三是收费与高等教育供给与需求关系,以及高等教育收费的公平与效率问题。与产品市场不同的是,高教收费不是高教产

^① 这里的收益包括私人收益和公共收益。

品的价格，但它对高教供求产生影响。尤其是高教收费标准的高低，涉及公平与效率问题，是理论研究和政策制定所不可回避的；四是学生资助体系的建立和完善问题。学生资助体系是高等教育成本分担制度的重要组成部分之一，也是教育公平的保障体系；五是在高等教育领域引入市场机制筹资改革问题。

高等教育产品属性问题充满着争论。希腊历史学家普鲁泰克（Plutarch）在论述道德修养时认为，诚实和美德来源于良好的教育，可见，在普鲁泰克的眼里，教育具有创造和谐社会的公共性。也有人认为，教育为政治灌输提供了理想的途径，使得公众更好的接受他们的政府，因此有利于维护政治稳定。在民主政治社会，教育为选民提供了作为政治选择的背景和观点。舒尔茨认为，高等教育教学不是纯公共产品，但高校的研究活动是纯公共产品。可见，在舒尔茨眼里，高等教育是准公共产品。著名的财政学家罗森（2003）和安东尼·B·阿特金森，则将高等教育纳入公共供给的私人产品之列。高等教育产品属性与其外部性及其大小关系密切。多数人认为，高等教育应该受到补贴，因为它能提高社会劳动生产率，外部经济性明显。事实上，世界各国在高等教育上均不同程度的存在着补贴支持，美国的公立学校从州和地方政府每年获得大约 500 万美元的补贴（Kane, 1998）。高等教育也许真的能提高生产率，^①但是，只要大学毕业生的收入反映了他们较高的生产率，就不存在外部性。实际上，大学毕业生的收入比那些没有上大学的人的收入要高得多。劳动经济学家估计，在其他条件相同的情况下，每接受一年的教育，年收入可增加 5% 到 11%。要使外部性具有说服力，就必须证明生产率的提高大于这种差异。

① 有人认为，受教育越多收入越高，其实是因为大学是一个筛选网，有助于未来雇主辨别哪些人具有较高能力。