

甘国华 著

高等教育 成本分担研究

——基于准公共产品理论分析框架

GAODENG

JIAOYU

CHENG BEN

FENDAN

YANJIU

上海财经大学出版社

5
1

G647.5

G020.1

高等教育成本分担研究
——基于准公共产品理论分析框架

甘国华 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育成本分担研究:基于准公共产品理论分析框架/甘国华著.

—上海:上海财经大学出版社,2007.2

ISBN 978-7-81098-864-3/F·810

I. 高… II. 甘… III. 高等教育-教育经费-成本管理-研究

IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 011963 号

GAODENG JIAOYU CHENG BEN FEN DAN YANJIU

高等教育成本分担研究

——基于准公共产品理论分析框架

甘国华 著

责任编辑 张 健 封面设计 周卫民

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

上海市印刷七厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 3 月第 2 次印刷

850mm×1168mm 1/32 9 印张 217 千字

印数: 3 001—4 500 定价: 19.80 元

前言

中国从1989年开始试行高等教育收费制度以来,经过八年探索,在1997年全面实施了高等教育收费制度,建立了由国家、学生个人(家庭)为主分担高等教育成本机制。高等教育财政投入体制的创新,极大地推动了高等教育的发展,提高了办学效率,为国家培养了一大批经济建设急需人才,取得了举世公认的巨大成效。约翰斯通教授首创的高等教育成本分担理论,在中国高教育投入体制改革实践中得到了广泛应用。与此同时,个人分担高等教育成本额的快速上涨,成了中国民众反映强烈的“上学难”问题的直接导因,从而引发了一系列的社会、经济甚至政治问题。理论界对教育成本分担的研究和讨论也一直没有中断过。中国政府在“十一五”规划中提出了建设和谐社会、协调城乡发展、建设社会主义新农村的战略目标,高等教育成本分担问题更加成为社会关注的热点。开展对高等教育成本分担问题研究,探索合理的高等教育成本分担比例,在成本分担、教育公平、高等教育发展、社会稳定之间寻找一个平衡点,显得十分迫切、十分必要。

高等教育作为一种特殊产业,其提供的服务介于公共产品与私人产品之间,具有准公共产品的属性。准公共产品的价格是政府规制下的价格,如中国高等学校的收费标准就是由省级或省级以上政府制定的。由于高等教育的公益性和产品的特殊

性,制定高等教育的价格要建立在不以营利为目的,以补偿教育成本为目标的基础上。高等教育的公共价格(主要是政府的财政拨款)是国家(社会)所承担的高等教育成本,私人价格(学费)是个人所承担的高等教育成本,因而高等教育价格问题,就转化为高等教育成本的分担问题。实行高等教育成本分担,扩大了高等教育规模,拓展了高等教育资源,缓解了高等教育的拥挤,加快了我国进入高等教育大众化阶段的进程,给更多的青年提供了接受高等教育的机会。但快速增长的高等教育规模,超出了政府财政承担能力,财政投入高等教育经费的比例趋于下降,高等教育学费不断上升,使得个人分担高等教育成本的份额越来越高,由此导致贫困家庭子弟失学,高等教育公平失衡,和谐社会建设受影响等问题。这些负面结果都会在一定程度上抵消高等教育产生的正外部效益。

本书基于准公共产品理论、高等教育产业理论、高等教育成本与收益理论分析框架,对中国高等教育成本分担问题进行了深入研究。在参考已有的研究成果,总结中国高等教育收费实践经验的基础上,通过对江西高等教育发展的实证研究,力求解释中国经济转型时期高等教育成本分担产生的一系列问题。本书的核心观点是:高等教育成本分担机制是基于高等教育作为准公共产品的一种私人价格补偿和公共价格补偿相结合的混合补偿机制,是一个国家在一定的经济发展水平下兼顾教育发展 with 教育公平的结果。在中国经济转型时期,高等教育成本分担机制尚处于动态演变过程中,由于国家的财政能力难以支撑大众化阶段的高等教育规模,使得公共价格补偿的份额相对减少而私人价格补偿的份额不断提高,教育公平等问题因此凸显出来。加强对高等教育的价格规制,建立高等教育成本核算机制,制定合理的高等教育收费标准,可以提高高等教育资源配置效

率,推动高等教育和谐、健康、稳定发展,维护教育公平。

本书的主要任务是利用准公共产品理论及相关理论分析工具,分析中国高等教育成本分担状况及各分担主体的分担能力,重点分析高等教育成本分担比例问题。

通过大量的文献检索、数据统计、实地调研、数理模型分析和逻辑推演、实证分析等规范研究和实证研究,本书定量分析了高等教育规模与成本的关系;高等教育成本的构成、核算、影响因素及控制方法,建立了成本分析数理模型;利用准公共产品价格形成原理,建立了分析高等教育成本分担比例的数理模型,并进行了数理分析和实证分析。

本书首先从分析我国高等教育发展及成本分担现状和演变过程入手,从理论上系统地研究与探讨了高等教育成本分担制度建立的经济学基础和社会学基础,并从投入与收益的角度,对高等教育成本主要分担主体:个人(家庭)及政府的高等教育投资行为进行了经济分析,深入探讨了个人(家庭)、政府分担高等教育成本的理论依据,同时对国际上高等教育成本分担的模式进行了归纳与比较。

本书的重点落在对高等教育成本分担比例分析和江西省普通高等学校教育成本、办学规模及成本分担现状的实证分析上。通过深入高校调研,与教育主管部门及教育科研部门的相关专家研讨,对大量数据进行分类、统计处理等方法,分析了江西省高等学校发展规模、成本构成与核算、成本分担等问题,建立了高等教育成本分担数理模型。利用分析模型和实证数据,对中国高等教育特别是江西省高等教育发展和成本分担问题进行了较系统的研究。对高等教育发展规模和成本分担结构是否符合社会经济发展的需求,是否满足了百姓的需求,是否符合不同经济实力的民众经济承受能力,以及成本分担结构与高等教育发

展规模之间的关系等进行了较为详尽的理论与实证研究,对实行高等教育成本分担后对教育公平的影响,建立困难学生资助体系维护教育公平进行了详尽的研究。最后,在理论研究的基础上,运用丰富的实证数据对江西省高等教育成本分担主体承担的成本份额进行了对比分析,揭示出政府及个人分担高等教育成本的现状,得出了相关结论。为建立科学合理的高等教育成本分担制度,提供了有价值的决策参考。

本书的基本结构是:

导论部分主要介绍研究背景与选题依据、重要概念、研究目的及意义、前人研究综述,研究内容及结构安排、研究的主要结论、主要贡献和不足。

第一章是高等教育成本分担理论基础部分,分别对国内外有关学者关于准公共产品理论、高等教育产业及其特殊性理论、高等教育的收益与成本核算理论的核心内容进行分类介绍和论述,力图在前人研究的基础上,找出本书研究的理论渊源和分析工具,为本书的进一步研究做好理论准备。

第二章是对高等教育成本构成进行分析,主要通过对高等教育成本构成要素、成本影响因素、成本合理性分析及建立成本数理分析模型,利用数理模型,分析了高等教育成本与办学规模之间的逻辑关系,探讨高等教育成本核算与成本控制问题,对江西省高校成本核算进行了案例研究。高等教育成本构成和核算是成本分担的基础,是本书的研究重点之一。

第三章是本书的核心部分,主要研究高等教育成本分担比例问题。首先对国际高等教育成本分担进行了比较,分析了国内高等教育成本的演变历史;对影响高等教育成本分担的主要因素进行了较详尽的分析,如分析了高等教育的社会收益和个人收益、高等教育成本分担主体的承担能力,高等教育供需关

系、国家的教育体制和政策对成本分担的影响;构建了高等教育成本分担的数理模型,利用数理模型进一步分析了国家、个人在一定约束条件下分担教育成本,获取教育收益的情况,并利用模型进行了初步实证分析。

第四章主要研究实行成本分担后高等教育的公平问题。包括对高等教育特殊专业的学费减免和贫困生的救助机制的研究、对高等教育的差别收费和优质优价的研究。

第五章以江西为例,对高等教育成本分担状况进行实证分析。笔者利用调查研究成果和在教育管理工作中积累和收集的有关资料,分析了江西省“十五”期间高等教育发展状况及政府财政投入情况、高等教育收支情况,分析了政府、个人承担高等教育成本状况。通过对江西省高等教育成本分担现状的实证研究,得出了相关分析结论。

第六章为结语部分,根据上述研究,对高等教育乱收费问题进行了初步分析,提出了需要进一步探讨的几个问题。

本书的主要观点:

(1)高等学校的学生规模与高等教育成本有密切的相关性,规模过大或过小都将导致教育资源使用效率低下,合理的办学规模可以节约办学成本,提高办学的经济效益,高校无节制地扩张只会造成效益受损。高等学校在一个合理的经济规模范围内,才能有效地利用教育资源,实现教育成本最小化的目标。本书研究的结论是:在一定约束条件下,高校在校学生人数在一个合理区间内,高校教育成本达到最佳点,效益达到最大化。

(2)高等教育成本分担依据主要有五个:一是高等教育成本;二是居民收入水平;三是高等教育的供求;四是教育公平;五是国家的政策导向。

(3)在确定高等教育成本分担比例时,个人的支付能力应列

入首先考虑的因素。个人(家庭)是高等教育成本的主要分担主体,分担能力是分担高等教育成本的重要基础,个人(家庭)分担的高等教育成本如果超出了其分担能力,会损害高等教育公平和社会和谐。因此,在尽快建立科学的高等教育成本核算体系,准确核算高等教育成本的基础上,努力实现国家规定的个人分担高等教育成本比例不超过生均培养成本 25% 的目标,要通过严格的价格规制保证私人价格不突破 25% 的上限,同时国家要通过立法建立长效机制,加大政府对高等教育的投入力度,保证税收补偿价格达到 75%。政府应采取措施将高等教育成本控制在合理的范围内,并保证公共价格承担人不出缺位。

(4) 在实施高等教育成本分担过程中,政府公共部门往往基于强势地位将自身应分担的成本份额转嫁给了处于弱势的接受高等教育服务的个人(家庭),将高等教育产品推向了靠近私人产品的一端,从而提高了高等教育的私人价格。

(5) 通过对江西省高等教育的实证分析得出四点结论:

一是个人承担的学杂费逐年上升,成为高等学校经费来源的最大渠道。

二是“十五”期间,个人分担的份额约为政府分担份额的 1.5 倍,说明政府没有尽到对高等教育成本分担的应有责任。

三是江西省个人分担的高等教育成本超出了承担能力,对此,政府应加大财政投入或采取向社会融资等方式更多地分担高等教育成本。

四是政府投入偏低是个人分担高等教育成本比例偏高的重要原因。

(6) 实施高等教育成本分担机制,扩大了高等教育资源,提供了更多的高等教育机会,有助于更多的青年接受高等教育的公平权利,从这层意义上说促进了教育公平。但个人分担过高

的高等教育成本,对贫困家庭来说是一项沉重的负担,如果不辅之于国家助学贷款等方式资助贫困家庭的子弟上大学,高等教育的公平性就会被削弱。资助体系有助于提高贫困学生的支付能力,争取享受公共高等教育资源的机会,缓解高等教育成本分担对教育公平的负面影响,因此,在当前中国高等教育步入大众化阶段和高等教育成本上升时,应当同时建立并完善有效的资助体系,特别要充分运作好国家助学贷款新机制,帮助提高贫困学生的现期支付能力。要加强大学毕业生的就业指导工作,提高人力资源转换为经济收益的转换效率,使个人的教育投资回报风险降低,增强贫困学生的远期支付能力,促进实行高等教育成本分担后的教育公平。

(7)高等教育除存在高收费外,乱收费现象也十分严重。本书分析认为:高等教育成本分担机制不是导致高校乱收费的原因,高等教育乱收费的主要原因是:

一是高等教育资源的相对紧缺,迫使教育资源的使用者支付附加成本(与可正常获取的教育资源比较)。

二是高等教育“俱乐部”实行考分和学费双“门票”制度,且考分和学费两种门票的价值可以加权。

三是政府缺位,对高等教育投入不足。

四是制度的缺失。

五是高等学校本身受利益的驱动。

六是社会不良风气的影响。

治理高等教育乱收费,政府必须履行作为高等教育主要投资人的责任,填充政府在承担公共价格方面的缺位。政府对高等教育收费的规制,既要规制私人价格部分,更要规制公共价格部分,使两者的结构比例合理化,两者的比例国家可以根据政府的政策目标,考虑高等教育供求及个人的承担能力来确定。要

8 高等教育成本分担研究

加强制度建设,提供优质的制度资源,建立保障公共财政对高等教育投入和规制高校收费的长效机制,才可能从根本上消除高等教育乱收费现象。

作者

2007年1月

目 录

前言	1
导论	1
1 研究背景与选题意义	1
2 几个重要概念的界定	6
3 相关研究综述	9
4 研究思路	19
5 主要结论	20
6 主要创新与不足	27
1 高等教育成本分担研究的理论基础	29
1.1 准公共产品理论	29
1.2 高等教育产业特性理论	47
1.3 高等教育成本与收益理论	56
2 高等教育成本构成与核算	74
2.1 高等教育成本构成要素及影响因素	74
2.2 影响高等教育成本主要因素的数理分析	89
2.3 高等教育成本核算	97

3	高等教育成本分担比例分析	113
3.1	国际高等教育成本分担情况与中国的历史演变	113
3.2	影响高等教育成本分担比例的因素	135
3.3	高等教育成本分担比例数理模型	165
4	实行成本分担后高等教育公平分析	178
4.1	成本分担后的高等教育公平	178
4.2	高等教育成本分担后的贫困生资助机制	191
4.3	高等教育的差别收费和优质优价	202
5	高等教育成本分担实证分析——以江西为例	219
5.1	江西省高等教育发展状况	219
5.2	政府分担高等教育成本状况	236
5.3	个人承担高等教育成本状况	243
5.4	实证分析结论	246
6	需要进一步研究的几个问题	249
6.1	关于高等教育乱收费的成因及规制	249
6.2	关于建立高等教育成本核算机制	253
6.3	关于政府加大投入,落实教育优先发展战略问题	256
6.4	其他需要进一步研究的问题	257
	参考文献	259
	后 记	275

导 论

1 研究背景与选题意义

改革开放以来,随着我国市场经济体制的建立和不断完善,高等教育由政府独家供应的模式被逐渐打破,通过市场机制配置教育资源,提高教育资源的配置效率,缓解教育资源稀缺引发的供需矛盾,成为高等教育体制改革的重要内容。通过高等学校收费制度等一系列改革,我国高等教育取得了长足的发展。截至 2005 年底,我国高等教育毛入学率达到 21%,在校生数 2 300 万人,高等教育办学规模居世界第一位。中国已经进入了高等教育大众化初级阶段。

中国高等教育快速发展的趋势,符合从 20 世纪 70 年代以来,世界各国加大投入,大力发展高等教育的潮流。然而,在高等教育扩张政策成功实施的同时,各国政府逐渐认识到世界上没有一个政府的财政有能力完全满足高等教育发展的经费需求。在这种背景下,充分利用私人和非政府资源支持高等教育发展,逐渐成为国际高等教育财政政策的一个重要选择。20 世纪 80 年代以后,许多国家的高等学校在校生急剧增长,而财政支持的实际水平却开始日益下降。其间,按经济水平划分的各国高校在校生人数年均增长率为:低收入国家 8.8%;中等偏下收入国家 6.6%;中等偏上收入国家 6.2%;高收入国家 4.3%。而相应的高等教育经费占国民生产总值比率的年均增长率却为

负数,分别为:低收入国家-12.3%;中等偏下收入国家-9.1%;中等偏上收入国家-4.6%;高收入国家-0.9%。高等学校在校生平均教育经费水平明显恶化(马杨,2002)。中国随着经济体制和高等教育体制改革的深入,从1978年开始探索实行高等教育成本分担政策。在1978~1984年间,普通高校在国家任务计划招收的公费生和定向生之外,也开始招收属于市场调节部分的自费生和委培生,自费生由本人或家长缴纳一定的学费,委培生由委培单位缴纳一定数量的委培费,开始了高等教育成本分担的初步尝试。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》肯定了这类尝试。随着招生制度的改革,政府进一步改革了学生资助体系,把原来的人民助学金逐步改革为助学金和奖学金,并于1987年引入了资助家庭困难学生的贷款计划。1989年正式确立了普通高校招生与毕业生就业的“双轨制”系统,即计划内招收的公费生和定向生,仅缴纳较低水平的学费,计划外招收的自费生和委培生,则需缴纳较高水平的费用。国家负担全部高等教育成本的旧体制开始向国家与个人、企业等多主体分担高等教育成本的新体制转变。此时,除少数特殊专业外,其他所有大学生都要支付学费。1992年邓小平南方谈话之后,新一轮经济建设高潮对专门人才提出了更大的需求,自费生、委培生数量有了很大的增长。例如,当年全国普通高等学校招生数比原计划的62.8万人增加了12万人,其中80%是自费生,20%为委培生。^①1993年2月,国家颁布的《中国教育改革和发展纲要》再次确认了这种政策,使市场力量对高等教育的影响得到进一步加强(见表1)。

^① 国家教委《关于今年普通高等学校招生计划执行情况的通报》。1992年10月5日,教计[1992]201号。

表1 中国高等教育成本分担制度的演变及其社会经济背景(1949~1997年)

社会经济背景		高等教育财政	
年份	社会经济结构	年份	高等教育财政的演变
1949~1978	中央集权的计划经济	1949~1982	政府对高等教育实行“统包”:免费高等教育
1978~1984	计划经济、结合市场调节	1978	“付费”:自费生
		1983	助学金改革为助学金和奖学金
		1984	“付费”:委培生
1984~1992	公有制基础上有计划的商品经济(宏观调控阶段:1989~1992年)	1985	确认试验形态的双轨制系统
		1987	助学金进一步改革为奖学金、助学金(困难补助)和学生贷款
		1989	对所有学生实行收费并正式建立“双轨制”系统
1992~	社会主义市场经济	1993	部分高校试行“招生并轨,学生缴费上学”改革
		1997	全国高校基本完成“招生并轨,学生缴费上学”改革

资料来源:钟宇平,陆根书.高等教育成本回收对公平的影响.北京大学教育评论,2003(2).

随后几年,原国家教委根据《中国教育改革和发展纲要》中提出的“高等教育是非义务教育,学生上大学原则上均应缴费”的精神,进一步扩大了招生并轨和学生缴费上学改革试点的院校。到1997年,全国所有高校基本完成招生并轨和学生缴费上学改革,高等教育成本分担制度在全国普通高等学校中全面推行(在一些具有特殊性质的高校如师范类高校中,虽然也实行了招生并轨,但对其中有些专业如师范类专业学生仍不收取学费

或只收取较低水平的学费)。

由上可见,在社会政治经济因素的影响下,中国逐步走上了高等教育成本分担的道路,私人支付学费成为政府制定高等教育财政政策的一个基本要素。在市场经济条件下,国家公共财政不再独家承担已经大众化的高等教育经费。

接受高等教育是实现个人社会经济流动和社会地位良性升迁的一个重要工具,随着居民实际收入水平提高,人们对高等教育的需求非常强烈,要求迅速发展高等教育,增加高等教育供给。与此同时,政府支持教育的能力尤其是财政能力却趋于下降。一是社会财富的分配由原来的“藏富于国”转向“藏富于民”;二是政府对教育的公共投入逐渐向初中等教育特别是农村教育倾斜,在这两方面因素的交互作用下,由政府包办一切的高等教育财政体制显然不能适应高等教育迅速发展的需要。^①为缓解公共教育资源不足的压力,保障高等教育的质量及规模的进一步扩展,中国政府选择了高等教育投资的多元化政策,而高等教育成本分担在其中扮演着越来越重要的角色。

实行高等教育成本分担后,中国政府投入的高等学校生均预算内教育事业费就呈现出明显的下降趋势,如全国高等学校平均生均预算内教育事业费 1998 年为 6 775.19 元,2004 年为 5 552.5 元,降低了 1 222.69 元,降幅达 18%。^②这还没有考虑物价上涨的因素。而受教育者通过缴纳学杂费的方式承担的教育成本份额却在逐步增加。

① Yin, Q. and White, G. The Marketisation of Chinese Higher Education: A Critical Assessment[J]. Comparative Education, 1994, 30(3), 217~237.

② 根据 1998 年至 2004 年教育部、国家统计局、财政部全国教育经费执行情况统计公告的数据计算得出。