

经济管理出版社
ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

● 柴效武 / 著

GAOXIAO XUEFEIZHIDU YANJIU

高校学费制度研究



国家教育“十五”规划重点资助项目

高校学费制度研究

柴效武 著

经济管理出版社

责任编辑：孟书梅

技术编辑：杨 玲

责任校对：静 洁

图书在版编目 (CIP) 数据

高校学费制度研究/柴效武著. —北京：经济管理出版社，
2003

ISBN 7-80162-687-7

I. 高… II. 柴… III. 高等学校—教育经费—研究
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 049329 号

高校学费制度研究

柴效武 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京交通印务实业公司

880mm×1230mm/32 10.25 印张 255 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-80162-687-7/F·609

定价：30.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

目 录

第一章 学费概述	1
第一节 学费的含义	1
第二节 学费的属性	5
第三节 高等教育是一种准公共品	15
第四节 学费是个人对教育成本的分担	22
第五节 学费的人力资本投资分析	30
第二章 学费的效应	43
第一节 学费的积极意义	43
第二节 学费标准提高后的负面影响	52
第三节 学费收取与教育机会均等	59
第三章 教育成本	67
第一节 教育成本概述	67
第二节 教育成本的意义	73
第三节 经济学意义的教育成本	81
第四节 会计核算意义的教育成本	86
第五节 教育成本核算	93
第四章 学费标准	105
第一节 学费标准概述	105
第二节 学费标准的影响因素	112

第三节	学费标准上升	121
第四节	差别收费政策	129
第五节	学费标准的确定	137
第六节	学费的管理	142
第五章	学费收取状况	151
第一节	高校学费制度的演进	151
第二节	义务教育收费	157
第三节	高校收费的状况	161
第四节	学费收取的原则	166
第六章	家庭交纳学费	171
第一节	家庭子女教育的功能	171
第二节	家庭交纳学费的状况	177
第三节	家庭交纳学费的能力	184
第四节	家庭交纳学费的意愿	188
第七章	教育金融	197
第一节	确立教育金融保障体系	197
第二节	教育金融	203
第三节	教育储蓄	206
第四节	教育信托、储备与保险	213
第八章	教育税	223
第一节	教育税概述	223
第二节	教育贡献的税收激励	225
第三节	教育税分述	233

第九章 学校与学生的权利机制	241
第一节 付费教育后的学生与学校关系.....	241
第二节 收费制度下学生应享权利.....	246
第三节 教育服务购买的选择权.....	254
第四节 教育服务消费的知情权.....	259
第十章 学校与国家的权利机制	267
第一节 学校与国家的教育经济关系.....	267
第二节 国家拨付教育经费.....	274
第三节 经费拨款与人才购买机制.....	285
第十一章 国外学费收取	293
第一节 国外教育收费的一般状况.....	293
第二节 欧美等国的高等教育收费.....	300
第三节 日本大学的收费制度.....	306
参考文献	311
后记	317

第一章 学费概述

随着社会主义市场经济体制的建立与完善，高等教育体制改革也随之推行和深化，每个大学生都必须按规定交纳学费。高等教育为什么要收费，学费的性质是什么，学费收取的理论依据为何，如何认识学费这一现象？都是大家非常关心的内容。本章仅对这些问题进行理论探讨。

第一节 学费的含义

一、学费的概念

学费在一般人的头脑中确实是很明晰。但在不同时期和国家，对学费的认识是不一致的。如大家上学应否交纳学费，交纳多少，哪些内容应该是学费的一部分，哪些则不是。这就有必要对学费的属性做一番阐释，不至于大家在拿到学校的费用清单时不知所云。

学费是什么？高等教育的学费，从字面上理解，应该是受教育者在学习过程中所耗费的各种费用，即学习的费用。《教育大辞典》认为，学费（tuition）是指受教育者向学校或教育举办者（单位或个人）交纳的培养费。^①《国际教育百科全书》则认为，学费是人们为接受教育所支付的费用，用以支付学校、学院、大

① 《教育大辞典》第6分册，上海教育出版社，1992年5月版，第263页。

学或其他教育机构的全部或部分教育耗费。厦门大学的教育经济学博士王康平持相似的看法,他认为学费是“指学生及其家庭按规定必须向学校交纳的基本学习费用。学费主要是用于补偿学校支付的高等教育成本中,按照合理的分摊比例,应由学生及其家庭承担的那部分支出”。王康平还特别提出应注意区分学费与学校收费的区别,学校收费是学校向学生及其家庭收取的与就学相关的费用。包括学费、杂费、代办费等,学费只是学校向学生收取费用的一部分。^①

由于各国高等教育体制的差异及人们认识习惯的不同,对学费的理解和定义也不一致。包括我国的多数国家,大学学费指的是高等教育的办学主体——高校向学生收取的部分或全部培养成本,^② 国有高校收取的是部分培养成本,民办高校一般收取的是全部培养成本。也就是说,对高等教育的举办者来说,学费是教育成本的补偿。

我们认为,学费就是指受教育者在教育机构中学习受教育所支付的费用,即学生用于学习的费用。这是一般性的概念。各国的教育体制及文化环境的不同,对学费的认识也不相同。美国人一般认为,他是指一名大学生在学校修完所有学科后,所应当交纳费用的总和,包括学杂费及住宿费。而在其他国家,学费则被认为是高等教育机构向学生收取的、教育总额中的部分或全部培养成本,即学费是为了补偿高等教育的教育成本。除了美国等少数国家外,大多数国家都把教育收费作为教育成本的一种补偿,只是在成本补偿的多少上有所差别。我国的学术界和教育界人士

① 王康平:《高校学费政策的理论与实践》,厦门大学出版社,2001年版。

② 本书所谈到的学费,在非特指的情况下,均指高校对大学生的收费,初中生与小学生按规定是实施免费教育,不必交纳学费,高中教育是要收费,但不在本书的思考范围内,故不予包括。

也基本持有这种观点。这就是说,我国高等学校的收费制度基本上是按照院校的人均教育成本及学费在整个教育成本中所占的比重来决定,只是制定的权利、方法在各个时期有所不同。

对受教育者来说,学费又指的是什么呢?可以说是对学校提供教育服务和教育产品的一种购买,是一项个人学习文化知识,提高身心素质全面发展的消费,这是一种高品位的精神享受和高层次的心理满足,又是一项个人人力资本技能增进的投资,还可以说是个人家庭拥有人力、物力、财力资源予以合理配置运营的经营行为。说他是一种消费,因为交费上了大学能增加受教育者的精神享受和心理满足;说他是一种投资,则是因为交费上大学能增加受教育者的科学文化知识和劳动技能,增加就业机会和货币收入。

不同时期的人们,对教育收费的认识是不同的。事实上,各国确实有一个较长时期不收取学费的历史。那时,人们认为教育是一种纯粹的公共品,理应由政府来负担学费。但在更多的时候,人们接受教育则要交纳学费。那么学费收取或交纳的依据又是什么呢?对学费属性的详细探讨,是非常必要的。

二、学费收取的必要性

目前,高等学校乃至一切非实施义务教育的学校,向受教育者收取学杂费,以弥补教育经费之不足,已成为通常惯例。但学费征收并非只是国家或学校设定标准,学生家长掏腰包的表象那么简单,也非简单计算招多少生,收多少学费,对捉襟见肘的经费弥补带来多大好处那样的功利主义。而是有着更深层次的内容需要揭示。

我国只是实行市场经济改革后,高等教育的个人收益才逐渐显露,并表现出良好的前景。个人上学交纳学费,分摊高等教育成本的问题于是被提了出来。现阶段的高等教育推行收费政策,实现一定程度的教育成本分担是必要的。原因是:

1. 我国现阶段的高等教育，是一种典型的英才教育。高等教育作为一种稀缺资源，对国家和全社会具有特殊意义。因此，是以严格的人才选拔为基础运行的。可称为全世界最为严格的大学入学考试，以保证最优秀的人才入学。但因优秀人才出自低收入家庭者较多，这就必须有完善的教育资助。资助制度是严格人才选拔制度存在的基础。

2. 我国的社会主义性质决定更应重视公民的权利地位的平等。学生资助是教育权利平等的重要举措。但因目前尚未形成较为完善的高等教育社会资助的机制，更多的学生资助要依靠政府解决。

3. 我国国民收入差距过大，差距中有较多不合理的成分，国家有义务通过国民收入的再分配对此进行平衡，其中对困难大学生进行资助也是重要途径。

4. 国家需要指导大学生的就业，要保证国家机构（如军队、政府等）对人才的需要，要保证艰苦行业和地区对人才的需要。^①通过对优秀人才的资助制度，为国家造就所需要的人才奠定了基础。

把非义务教育作为高等教育收费的理由，是不够准确的。非义务教育和收费之间并没有必然联系。从本质上看，教育是培养人并使人社会化的活动，是劳动力再生产的重要组成部分。任何一个社会都存在着对劳动力培养的最低教育标准的要求，低于这个要求就不能成为合格的劳动力。这就是国家应当对公民承担的义务教育。高等教育一般都是非义务教育。而任何一个国家，不论其经济是如何发达，都不可能将高等教育规定为义务教育。国家也没有如此之大的财力保障。但上大学是否收取学费，则各国

^① 戚业国、辛海德：《高等学校收费与学生资助的理论基础》，载《江苏高教》1998年第6期。

大不相同。

第二节 学费的属性

如何理解学费这一现象呢，可从以下角度对此做全方位说明。

一、“补偿说”

学费是受教育者向学校或教育举办者（单位或个人）交纳的培养费，是对教育部门从事教育教学活动花费成本的一种补偿。从教育举办者的角度而言，学费是指办学主体——学校向受教育者收取的，用来弥补学生培养过程中的部分或全部培养成本。这可称之为“补偿说”。补偿说的观点是颇为流行的，北京大学闵维方教授即明确指出，“为了使高等教育活动能够持续不断地进行下去，必须对高等教育过程中所支出的成本进行补偿，即对大学所消耗的人力、物力、财力进行必要的补充和追加”。^①但这一观点未能说明学生应当在受教育中承担的义务和责任，也未能给予学费的本质属性以更深层次的理解与说明，又是不够完全的。

二、“分担说”

学费是受教育者对教育部门从事教育教学活动所花费成本的一种分担。这可归之为“分担说”，他最早由美国纽约州立大学的校长约翰斯顿教授，在美国科罗拉多召开的“2000年教育议程”中提出，现为世界各国政府也包括中国政府所普遍接受。

^① 闵维方：《论高等教育成本补偿政策的理论基础》，载《北京大学学报》1998年第2期。

分担说是目前流行颇为广泛的一种说法。这一理论强调了教育者对受教育活动所应承担的责任。学校培养人才的巨额花费,即教育成本,单由国家、社会或个人单位任何一个方面来全面承接,都是负荷太重,不大可能,故此实施教育资金筹措的多元化机制,大家共同分担教育成本,履行自己对教育的应尽义务和责任,就是很有必要。这一机制体现了国家、个人、单位、社会等诸多方面,对发展教育事业应担负的义务和责任。

三、“购买说”

学校向学生提供教育服务,学生则花钱购买这种服务。两者的关系既是教育者和受教育者的关系,又是服务的提供与接受的关系。学费是受教育者购买教育部门提供教育消费品所应支付的代价,或教育部门为受教育者提供教育服务后理应得到的报酬。这可归之为“购买说”。他将教育活动中体现的学校与学生的关系,表现为一种厂商与顾客之间的交易关系,反映了商品经济意识对教育活动的进入,也有其一定的合理成分。这种机制强调了学生支付学费购买教育服务消费的权利,学校则有责任为学生提供所需要的、质价相当的各项教育服务。这是今日市场经济社会对学校培养人才的基本要求。

这种购买也可称为人才培养购买而非教育服务的购买。在这一观点下,国家向学校拨付教育经费,学校以此来培养人才,并向全社会做无偿投放,可视为国家出资购买学校培养的人才。这种机制强调了市场经济社会里,国家与学校的新型经济关系。国家培养人才的重任及由此而附带的培养人才的款项,正如国家手中的工程项目,对各个学校招标投标一样。学校有过硬的师资、校舍,校风校纪,就可以接到国家的人才培养订单,否则就得不到这份订单。而受教育者向学校交纳学费,则体现了另一种人才购买,即自我购买。

四、“投资说”

学费是受教育者为使自身的知识技能增进、人力资本增值，而主动接受教育所做出的一项投资。这可归之为“投资说”。这种观点是有其理由的。古典经济学家亚当·斯密就首先指出，在各种资本投资中，对人本身的投资是最有价值的。“所有居民或者社会成员学到的任何一种有用才能，须受教育，须进学校，所费不少，但这种费用会得到偿还，而且还带有利润。”^①这种以提高个人科技知识水平和劳动技能，增加其就业机会和货币收入为目的的学费支付，完全符合投资经济学的一般原理。

教育投资说的核心，是“谁受益，谁投资”，它把高等教育视为一种投资行为，社会和个人都能从中得到收益。投资说是目前为公众积极接受并勇于实践的，对于社会来说，通过教育投资，可以获得经济社会发展所需的各种人才；提高整个社会公众的文化、技术素质，从而提高社会生产力；还可以促进公民凭借自己的能力，在社会各地区、各阶层的流动，减少各种不公平、不合理现象。对个人而言，通过教育，既满足了个人的求知欲望，获得了需要的专业知识和技能，又可以提高自身的社会地位和取得较高的货币收入。接受教育尤其是高等教育，个人获得的经济利益和非经济利益都是相当之大，个人理所当然应负担部分教育成本。

人力资本的知识技能投资。将付费受教育，不仅视为学生对学校提供教育服务的一种购买和消费，更以投资的眼光来观察受教育者（在此应为投资者）因消费这种教育劳务服务所要达到的目的——人力资本知识技能的投资。而这种投资是可以在其后的就业劳动中，为其带来远较一切其他投资、消费活动的更多更大

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》上卷，商务印书馆，1972年版。

的收益。

五、“经营说”

学习受教育是受教育者为增强自身的知识技能,实现个人效用最大化,将自己拥有的人、财、物力资源向教育活动做有效配置与合理营运,参与学习、受教育事项为基本内容的一种经营活动。这可称之为“经营说”。这一经营活动的内容,不是其他事项,而是学生自己的大脑,是一种对自我的深层次的经营。学费正是为这一经营活动所支付的代价。

人们愿意为教育付费是以他能给人们以费用补偿为前提的。未来收益的大小就直接决定着人们现在愿意为教育投入的多少。但这只是一般状况。就具体的个体而言,尽管我们将上学受教育视为一种消费品购买,视为一种人力资本技能投资,并在其中做出了大量的人力、物力、财力的消耗。但同样的接受教育,同样的支付,所得到的知识技能收益却在不同的学生之间是大相径庭的。这一原由何在呢?正是各个学生的有关学习的能力在起作用。美国著名经济学家舒尔茨教授讲道:“如果将学生看做是经营着某种公司的企业家,他们进入高等院校学习,就是在将自己的时间和其他资源向自身进行投资。”^①目前谈到较多的自我经营、经营自我、个人生涯规划等正是如此。

六、“产品说”

高校之所以要耗费大量教育资源,是为了生产社会所需要的教育产品。对企业而言,企业设立、运营之目的,是以其生产的产品出售,获取利润。企业资源的耗费是围绕着生产产品而发生。企业成本核算的对象就是企业所生产的产品。关于教育产品,理论界对此有不同的看法。厉以宁教授认为:“教育产品是指教育部门和教育单位所提供的产品,这种产品又称教育服务。”

^① 舒尔茨:《人力资本投资》,商务印书馆,1992年版。

从教育机构的性质说,学校是生产并提供教育服务的经济组织,是人才培养与加工的工厂。高校的教育产品,就是高校所提供的高等教育服务。学费则是学生为接受这一教育服务所支付的价格。就此而言,“产品说”与“购买说”有相似之处。

有一种较普遍的观点认为,教育是培养人的社会活动,教育产品是学校培养的学生(或毕业生),即学校培养的各种类型、质量水平的人才。果真如此吗?现代心理学研究表明,认为学生可置于完全被动的地位,给予任意塑造的观点是缺乏根据的。影响一个人成长的因素包括社会环境、学校教育、家庭教育和学生本人的禀赋、主动性、努力程度等。这就是说,学校教育并不能够对学生的能力水平的培养、提高等起到完全的作用,也不必为此承担全部责任。尤其是在目前的知识经济时代,学生接受信息来源的渠道大为增多,就更是如此。

就教育生产过程而言,教育生产的进行需要校舍、设备、师资等各种投入品,没有学生参与,自然不可能有“学生产品”。但如把学生算做教育生产的投入品,学校首先应该购买这种投入品再用于加工,只有这样才能够通过教育活动生产出“学生产品”。但事实上,学校却要向学生收取费用。那么,学校凭什么向作为投入品的未加工的学生收取费用?又有何种权利来标价出卖加工后的学生呢?这在经济学上是站不住脚的。现代法律和伦理更禁止将人作为买卖的对象。因此,学生绝不可能是学校的教育产品。学生作为接受加工的产品时,自然是不需要为此付出加工费的,但也很难享有对教育的种种权利。

另一种观点认为,教育产品是学生知识增加和技能提高,是社会主流价值观念、行为规则的养成。学生由于接受了学校教育,从而提高了劳动能力,提高了人力资源的价值。从经济学观点来看,知识、能力、价值等的变化,是学生接受了学校提供的教育服务后的结果,是教育服务和学生自身因素相结合的产物,

是教育产品产生的效用。这一观点实际上混淆了教育产品本身和教育产品效用的关系。也就是说,学生劳动能力的提高是学生购买教育产品的结果,是学生对教育产品再利用的产物,而不是教育产品本身。

七、“委托加工说”

学生与学校的关系,在某种程度上可视为是教育产品加工的关系。这一观点已经被证明是很难站得住脚的,学生交纳学费更在理论上难以解释。那么,“委托加工说”是否能够成立呢?学生作为学校这个人才加工厂所加工的产品,将如何加工、加工到何种程度、加工内容如何、有何质量要求等,既要考虑教育活动自身的客观规律,又要考虑委托加工单位的需要。

计划经济时代里,这一委托单位表现为国家,要考虑国家对人才培养的需要。在今日市场经济时代,这一委托单位则包括国家、用人单位、家长,乃至受教育者个人等多个方面。委托单位出资委托学校,对其属下的公民、职工、子女或其本人进行加工,同时就加工方式、期限、内容、要求、质量标准等,向受托学校提出要求。这种委托加工是要由委托单位向受托学校支付加工费的。如国家向学校拨付教育经费,用人单位出资送职工上学,家长为子女及学生本人为受教育交纳学费,正是这种委托与付费。委托单位也正通过这种委托与付费而行使了委托人对教育部门的种种权利。

这种委托加工方式在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期的委托培养、定向培养、目前的自费读书等,是能够看出这种差异的。计划经济时代,这一机制强调了国家和学校在教育中的主导地位,学生则处于被大批量加工,完全没有自己的个性、主张要求的教育产品。今天显然有了本质性的改变。但如果是学生本人向学校交纳学费,如目前的成人教育等,则又可视为是学生本人委托学校对其自身予以加工培养,同时为此支付相关用费,并提出

所要求达到的种种要求和标准，如上什么课，学什么知识等。

八、“资源配置说”

人们在青少年时代接受教育，并为此支付高额的学费，然后在青壮年里参与就业劳动，用所学到的各种知识为社会提供服务，取得劳动报酬。若从家庭个人的整个生命周期做观察时，可以将其视为个人家庭拥有的各种资源，在组织其整个生命周期阶段的经营运行时的一种最合理有效的配置。青少年时期接受教育，可使学到的知识技能在其一生中发挥最长久的作用，而这一时期参与学习的效果最好，机会成本又是最低。而将幼小的孩子送学校读书而非继续由父母看管，还会由此产生相当的机会收益。而到成年期间再参与学习，固然必要，却不会取得如青少年时期的这种效果。当然，这时孩子还不可能具备应有的经济能力，父母为其提供资助，促使孩子的知识技能达到最大的具备。到父母年老时，又可因此得到已具有较高收入的子女的最好状况的赡养与扶助。所以，这一学费交纳和为接受教育的其他种种耗费，不仅对子女而言是很合算的，对整个家庭家族而言，也是很合算的。

社会及家庭个人拥有的各种人、财、物力资源应当合理配置，并有效运营，以实现社会和个人的效用最大化。在各种资源配置的途径与渠道中，大家公认投资教育的效益是最高最大的，效应最长最好的。故此，国家、个人都应当将其拥有资源的相当部分运用于教育事业开办，如办学校、受教育等。国家要做此考虑和打算，将大量的资源用于学校的兴办和经费的投入；单位个人也要做此考虑和打算，故在学知识、受教育方面不遗余力，最终使社会资源配置达到最优。公民的智力文化素质也达到最高。教育不仅是大量财力、物力资源的大量投入营运，还是大量人力资源，尤其是未进入劳动力大军的青少年的人力资源的运营开发，这显然是教育资源收益最高的原因之一。