

上海市马克思主义学术著作出版基金

高等教育 市场化改革与机会均等

》范元伟 著

GAODENGJIAOYU
SHICHANGHUA GAIGE
YU JIHUI JUNDENG



上海教育出版社

SHANGHAI
EDUCATION
PUBLISHING
HOUSE

上海市马克思主义学术著作出版基金

高等教育市场化改革与机会均等

范元伟 著

上海教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育市场化改革与机会均等 / 范元伟著. —上海:
上海教育出版社, 2006. 2
(上海市马克思主义学术著作出版基金)
ISBN 7-5444-0642-3

I. 高... II. 范... III. 高等教育—研究—中国
IV. G649. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 013800 号

高等教育市场化改革与机会均等

范元伟 著

上海世纪出版股份有限公司 出版发行
上海教育出版社

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 启东市人民印刷有限公司印刷

开本 787 × 1092 1/16 印张 9

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

印数 1-3, 000 本

ISBN7-5444-0642-3/G · 0508 定价: 17.50 元

(如发生质量问题, 读者可向工厂调换)

序

高等教育在我国未来的社会经济发展中具有重要的作用,它的健康发展是实现以人为本科学发展观的重要内容。在当前高等教育财政经费严重短缺的情况下,如何使我国高等教育向大众化阶段持续发展,使大量贫困生能获得应有资助,取得公平受教育的机会,是一个很有意义的、迫切需要研究和解决的课题。

在当前高等教育收费改革进程中,出现了学费增长过快,部分高校乱收费等现象,以及国家助学贷款制度不完善等问题。一些社会人士将高等教育高收费、乱收费归咎于高等教育产业化、市场化理论的错误指导,为此,范元伟博士在参阅国内外大量文献资料基础上,对这些问题进行了持久深入细致的研究,旗帜鲜明地回答了高等教育为什么必须进行市场化改革,以及如何改革与实现教育公平等许多人们心中困惑已久的问题。

《高等教育市场化改革与机会均等》以高等教育“教学服务”为研究对象,根据现代经济理论,将“教学服务”界定为一项具有正外部性的私人产品,从而提出了高等教育市场化改革和通过广义教育凭证机制实现教育机会均等的重要观点。本书的来源是作者在2002年6月提交给复旦大学的博士学位论文,该论文研究了在财政预算约束的条件下,如何通过市场化改革和助学机制的完善来实现高等教育的大众化。作者运用经济学、社会学和教育学的理论和方法,将理论研究和实证分析有机地结合,提出了许多颇有创新性的观点,得到了指导老师和评委会的较高评价。在此基础上,经过相当长时间的修改、整理和补充,使其论文更臻完善,可以说,本书是作者集多年高等教育教学科研的经验和经济学研究成果的结晶。

据我所知,本书是国内第一部比较系统的从教育财政的视角考察高等教育市场化改革和教育公平之间关系的论著,具有很大的理论和现实意义,也有不少创意,主要表现在:

第一,建立了一个比较完整的理论分析框架,从理论上阐明高等教育的教学服务是一项具有外部性的私人产品,因此,高等教育改革必须市场化,才能从根本上提高效率;必须发挥政府的作用,绝对不能放任自流,才能保证公平,这样,才能使我国高等教育改革沿着“以人为本”、“求真务实”的科学发展观的路线不断深入和前进。

第二,提出了用“广义教育凭证”的助学机制取代现行政府对高校直接拨款的改革思路。通过“广义教育凭证”拨款机制,推进政府宏观调控的渐进式市场化改革,形成“政府规范市场,市场引导学校,学生自主择校”的局面。这不失为一种提高办学效率和提高财政资助效率的创造性观点,以保证效率与公平相协调,促进我国高等教育更富有成效地健康发展。

第三,提出了高等教育市场化过渡时期的政策建议。比如,目前高等教育“成本分担”的收费政策,使得高校办学具有成本开支最大化的倾向,因此,在过渡时期政府必须对高等教育成本实行管制;又比如,高等教育市场化改革将打破既定的利益分配格局,必然产生公立高校的转制的一些问题,对此,作者提出了高校“员工优先持股方案”以确保向市场化改革的

平稳过渡。

第四,提出了国家助学贷款通过社会保障机构回收的改革设想。传统经济学理论认为,人力资本在自由社会中是不能抵押的,只能实行信用贷款,但是,人力资本信用贷款在自由市场经济中难以避免“道德风险”和“逆向选择”问题。作者通过理论分析和实证研究,通过对助学贷款国际经验的比较,提出了基于中国国情的助学贷款回收机制,即大学毕业生通过社保机构养老金个人账户实行按收入比例归还贷款,将从根本上解决目前助学贷款回收难的问题。研究还提出对不同收入家庭子女实行不同贷款资助的方案,并提出通过组建政策性金融机构实现国家助学贷款由商业银行盈利性运营向非盈利性运营的根本转变。这些看法和建议,可以进一步打开我国国家助学贷款制度改革的思路,属于高等教育财政改革理论研究中一项创造性成果。

综上所述,我认为本书为我国教育经济和管理学科增加了一份高质量的学术文献,相信读者会从中得到许多有益的启迪,尽管作者所提出的一些政策措施还有待于进一步商榷,并需作更深入的可行性论证,但是这些观点无疑为我国高等教育改革提供了一个十分有益的思路。希望作者通过与实际部门的政府官员合作,设计出更具有可行性的高等教育改革实施方案,以使得作者富有创意的改革框架能够得以实现,更大范围地造福广大人民群众。

范元伟勤奋好学,思想活跃,对诸多社会经济问题都有自己独到的理解。今年,他的这本著作获得了上海市马克思主义学术出版基金的资助,同时,在激烈的竞争中他还获得了国家留学基金委员会全额资助到美国从事一年博士后访问研究的机会。对于工科转行的学生而言,能取得如此成绩,实属难能可贵。我作为他在复旦期间的导师,欣然为之作序,一来表示祝贺,二来表示鼓励,三来表示推荐。最后,希望牢记“博学而笃志,切问而近思”的复旦校训,为中华民族的繁荣昌盛贡献自己的绵薄之力。

尹伯成

2005年10月于复旦大学

摘 要

中国高等教育发展的主要矛盾是,居民日益增长的高等教育需求与政府教育财政经费不足之间的矛盾。在我国高等教育财政体制改革过程中,我们逐步改变了“免费加助学金”的高等教育模式,代之以成本分担的收费模式。1997年以后,我国实行了全面收费制度。然而,成本分担理论的收费制度,导致了教育成本和高等教育学费快速增长的现象,弱势群体的高等教育机会出现了相对不公平的倾向,对此,引起了社会的广泛关注。

基于上述背景,本书选择以高等教育的教学服务为研究对象,从教学服务产品的性质出发,展开高等教育市场化改革和教育机会均等问题的探究和研讨,并得出如下结论与政策含义:

高等教育的教学服务是一项具有正外部性的私人产品。既然高等院校向学生所提供的教学服务是私人产品,而且个人投资教育能够获得很高的私人收益,那么,学生就应该向学校支付该项服务的费用。同时,基于高等教育服务具有提高一般劳动生产率的正外部性和其他非经济收益,而这些外部性是由学生接受教育服务而产生,因此,政府不应该对高校进行直接拨款补贴,而应该对受教育者进行直接资助,以消除高等教育私人投资不足的现象。

研究认为,当前高等教育学费与教学成本挂钩的“成本分担”理论,具有内在的缺陷,应该通过对学生直接资助的办法,来完善高等教育市场的价格机制。为此,建议采取对学生直接资助的教育凭证机制,改变目前对高等院校直接拨款的做法。通过教育凭证机制,将市场竞争引入高等教育领域,实现高等教育的市场化改革。

通过降低个人教育费用,增加政府对学生的直接资助,以及放松对学生贷款的信贷配额,有利于促进个人对高等教育投资的有效需求。我们建议政府对学生实行广义教育凭证的混合资助机制,将政府高等教育教学服务的财政经费,按某一比例划分为教育凭证、国家助学贷款、政府奖学金和学生社会服务项目,以此提高财政资助效率。同时,研究还发现高等教育大众化扩展进程中,完善的助学贷款制度要优于政府对学生的补助。因此,政府最重要的应该是通过完善国家助学贷款制度来扩大教育机会均等,从而实现高等教育的可持续发展。

对目前国家助学贷款的实证研究发现,家庭困难学生并没有获得所需要的助学贷款,而银行“惜贷”是导致这个结果的重要原因。但是,银行“惜贷”现象又是助学贷款回收率低所造成的。可见,有效的贷款回收机制是国家助学贷款制度能否成功运行的关键。我们通过对国家助学贷款的理論分析、实证研究及国际经验比较,提出了通过社保机构养老金个人账户回收国家助学贷款的创新性构想。

Privatization Reform of Higher Education and Its Equal Accessibility

Yuanwei Fan

ABSTRACT

The conflict between the increasing demand for higher education from individuals and the insufficient public funds is the major issue in developing China's higher education. During the process of Chinese higher education financial reform, the cost-sharing model, proposed by Johnstone in 1986, has replaced the former "free higher education plus grants" model. China has adopted a tuition fee policy around all higher institutions since the year of 1997. However the cost-sharing oriented policy led to the very sharp rise in education cost and tuition fees, exerting a negative impact on students who want to access to higher education, especially those from lower socio-economic backgrounds. This phenomenon has already attracted increasing attention.

From present to 2020, during which period the investment rate of human capital gradually increases, the population transition in our country will provide us with a great opportunity to increase higher education development. How to make our higher education continuously march forward to the Massification stage and how to make all qualified high school graduate especially poor students receive higher education with the government hard fiscal budget restriction? It is an urgent problem to solve. Thus, the book focuses on the teaching service of higher education as our research objective.

There is a heated debate about the character of higher education service in our research. Stiglitz (1997) and Varian (1997) had emphasized that education is a private good, while Wang Shanmai (1997) argued that higher education is a quasi-public good. If higher education is a quasi-public good, it justifies a right way for our government to implement cost-sharing policy. Otherwise, if higher education is a private good, our present cost-sharing policy will be demonstrated totally wrong, and we should adopt a reverse policy. That is to say, we need to adopt a privatization policy if higher education is a private good.

The book defines higher education service as a private good with positive externalities. Given that the teaching service provided by higher education institution is a private good and private returns to higher education are substantial, undergraduates should pay their tuition to the university. Meanwhile, given the spillover benefits of higher education, which is produced by undergraduates, as in improving general productivity and other non-economic benefits, it is mandatory for the government to provide direct financial aid to undergraduates instead of direct subsidizing universities in order to eliminate insufficient private investment in higher education.

Our research demonstrates that cost-sharing policy which regulates tuition fees

according to 25% of educational cost has some intrinsic defects because higher institutions always pursue maximum cost expending (Bowen, 1980). As higher education is a private good, higher institution has the authority to implement its price policy. Meanwhile, the price mechanism of higher education should be complemented through direct financial aid to students. Thus, it is suggested to replace direct funding to higher institutions with educational vouchers mechanism to provide direct aid to college students. With educational vouchers, the market competition of higher education will be introduced, and the introduction of market competition will help to accelerate the privatization reform of higher education.

It is demonstrated that lowering educational cost, increasing governmental students' aid and relaxing the credit ration of student loan will increase individual demand for education. It is also demonstrated that student loan is superior to other governmental aid. In order to change the subsidy mechanism, it is suggested that the government should adopt a generalized voucher scheme to subsidize students instead of colleges. Therefore, a generalized voucher scheme is composed of vouchers, national student loan, governmental scholarship and student social service and it is suggested that higher education fiscal fund should be divided into those four items according to different percentages. In order to achieve success in privatization reform of higher education, generalized voucher system is a useful practical method to improve fiscal aid efficiency. Through increasing subsidy efficiency, equal opportunity would be achieved while higher education continuously expands to massification stage.

In order to attain a steady higher education transition from bureaucratic system to market system, it is suggested that "Preferential Employee Stock Ownership Plan" be a reasonable method to restructure our public institutions, which might attain an all-win situation among different vested interests.

From the view of economic theory, student loan should be a credit loan because human capital can not be guaranteed. But this credit loan will always result in moral hazard and adverse selection. That is to say, credit student loan must be small or even not existent. Our empirical study has demonstrated the above points. It is found that poor students had not received necessary national student loan support because banks worry about possible default. From the worldwide student loan review, the key problem of failure student loan systems is lack of a reasonable repayment mechanism. It is found that the income contingent national student loan could be repaid through personal pension account in social security bureau. And our new national student loan would be organized as an official financial institution which provides interest subsidized loan to needy students and non-subsidized loans available to all eligible students.

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出.....	2
第二节 研究对象及基本概念.....	12
第三节 研究背景与研究意义.....	15
第四节 研究内容及其安排.....	18
第二章 高等教育市场化改革的理论分析	20
第一节 市场化理论依据:高等教育服务是私人产品.....	20
第二节 从高等教育私人收益率看教育收费.....	24
第三节 保护教育服务产权 提高教育质量.....	26
第三章 高等教育财政资助的理论分析	28
第一节 高等教育政府资助的理论依据.....	28
第二节 政府资助方式及其效率.....	32
第三节 政府资助的原则.....	39
第四章 高等教育学费定价机制:理论与实践	42
第一节 不同教育服务提供方式的学费定价机制.....	42
第二节 市场化的学费定价机制.....	46
第三节 中国高等教育收费改革的实践及问题.....	49
第四节 转型时期的高等教育成本管制.....	51
第五章 高等教育市场化改革:教育凭证机制	56
第一节 中国教育财政来源及其配置.....	57
第二节 教育凭证拨款机制及其不同的模型.....	59
第三节 高等教育领域的教育凭证机制.....	62
第四节 公立高校的治理结构改革.....	66
第五节 教育凭证在中国高等教育领域的实施设想.....	69
第六章 高等教育需求与政府混合资助	72
第一节 教育需求与资本市场结构.....	72
第二节 广义教育凭证的混合资助.....	80
第七章 通过社保机构回收的国家助学贷款制度创新	89
第一节 助学贷款制度的理论综述.....	90
第二节 国家助学贷款制度的实证研究.....	93
第三节 助学贷款制度的国际比较.....	97

第四节 通过养老金个人账户回收的国家助学贷款制度·····	110
第八章 结论与今后研究方向·····	116
第一节 主要结论·····	116
第二节 有待于进一步研究的相关问题·····	118
参考文献·····	121
后 记·····	130

✓

第一章 导 论

这是一项从教育财政的视角探讨高等教育体制改革的初步框架性研究。20世纪80年代以来,中国高等教育改革走过了一条不平凡的发展道路,取得了很大的成绩。普通高校的在校生规模由1978年的85.6万增长到2000年的556万,进而发展到2004年的1333万名学生。随着我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转型,高等教育的发展背景随之发生了根本变化,对计划经济时期所形成的高度行政集权的高等教育体制的改革,已是势所必然。然而,在过去20多年“摸着石头过河”的高等教育体制改革中,无论在理论上还是在具体实践中,目前存在着许多令人困惑的似是而非的问题,尤其是,在实现一个具有经济效率、政治民主与社会公正的共同富裕的和谐社会主义社会的历史进程中,我们需要对中国高等教育在其中将扮演什么样的角色,高等教育体制改革的目标是什么,以及如何改革等一系列重大问题,进行深入地理论分析和实证研究。

本书尝试通过对高校教学服务概念及其性质的理论分析,探究市场经济条件下高等教育由政府办学到市场办学转变的缘由,阐明高等教育体制改革的市场化路径及政府在高等教育新体制下的作用。具体而言,我们试图对如下问题做出回答,在中国经济、政治和社会转型时期,为什么高等教育必须由行政办学向市场办学转变?高等教育市场化改革的理论依据是什么?高等教育市场化是否意味着教育服务的买卖仅仅是高校与学生之间的私事,而政府不需要有所作为?如果政府对高等教育市场实施放任自流的政策,就可能出现高校利用教育服务信息不对称而牟利,贫困学生可能因为社会上缺乏有效的教育援助机制而失学,对此,如何确保市场化的高等教育改革使所有学生都有均等的教育机会?

时下,高等教育“市场化”或“产业化”^①是一个极为敏感而忌讳的政治话题,最近两年来,我国政府领导人多次声明^②:政府不能以“教育产业化”思想来指导教育发展。究其原因,这跟近年来“教育乱收费”、“教育腐败”等问题愈演愈烈密切相关。在社会经济转型时期,由于政府财政收入比例下降,教育行政部门在争取财政预算经费的过程中处于相对弱势等多种原因,致使公共教育资源尤其是优质教育资源的供给相对于社会大众的需求存在很大差距,进而使得社会各方对有限教育资源的争夺日趋激烈。期间,有些政府主管部门以“教育产业化”的名义,减少对教育的公共财政投入,推却财政应该承担的公共责任,将“教育

^① 学术界对“教育产业化”概念,缺乏统一的认识。赵扬与宋铮(1999年)认为:“从更为广阔和更为基本的经济学视角出发,教育的产业化意味着教育的市场化,即通过市场来实现教育资源的合理配置。”也就是说,“教育产业化”在含义上等同于“教育市场化”。参见《教育发展研究》,1999年第5期,第34页。

^② 参见《李岚清教育访谈录》,人民教育出版社,2003年11月第1版。2004年1月6日,第64—65页,教育部周济部长在国务院新闻发布会上针对记者的提问,再次强调“中国政府从来没有提出教育要产业化”,资料来源:<http://www.people.com.cn>。

产业化”作为政府创收、摆脱财政困难的手段,将教育市场推向极端放任自流的境地。因此,从社会大众的视角看,“教育市场化”、“教育产业化”,就是“教育乱收费”、“教育腐败”的代名词,从而使之成为当前整个社会关注的热点。

在此背景下,本书试图为“教育市场化”、“教育产业化”正名。我们将从经济学视角阐明高等教育市场化改革的理论依据,并同时论述政府必须实行公共资助的缘由,进而探讨过渡时期高等教育市场化改革的手段措施,以及市场化体制下的教育机会均等的保障机制。本章接下来介绍高等教育财政体制演变的概况,以及本书的内容安排。

第一节 问题的提出

当前,世界上所有国家对高等教育都提供大量的财政资助。即使在有许多私立大学的美国,仍然对那些私立大学以“土地赠予”或政府拨款的方式给予大量的公共资助,更不要说政府对公立学校的资助了。尽管高等教育并不拥有“公共产品”的标准特性,特别是它的提供方式具有排他性和竞争性的特征,但是,高等教育仍然得到政府的巨大资助。

在中国,高等教育即使在经历 20 多年改革开放的洗礼后,依然保持着计划经济时期的行政办学的体制。传统观念普遍认为,“免费加助学金”的高等教育对贫困家庭学生而言才是公平的,然而,这种高等教育体制,实际上不仅缺乏效率,而且也缺乏公平。鉴于政府的公共决策经常是基于社会传统理念或流行观点,因此,有必要从历史角度透视高等教育资助理念的变迁。以下将首先阐述世界各国免费高等教育并不公平的事实,然后介绍我国传统高等教育财政体制改革及存在的问题。

一、高等教育政府资助理念的演变

(一) 传统免费高等教育制度的起源及其公平性问题

从中世纪欧洲大学创建之初的文献中发现,自 11 世纪欧洲大学兴起到 18 世纪末,“慈善”与“服务于教会”一直是欧美国家对贫困学生经济资助的基本理念。那时,大学的主要职能是为教会培养有学问的神职人员^①,从而实现对社会秩序的控制。此后,美国《独立宣言》的起草人杰弗逊,从“人生而平等”和“巩固政权”的两个视角,阐述了向贫困学生提供经济资助的重要意义。一方面,杰弗逊认为,人类中有德才兼备的“自然贵族(natural aristocracy)”,但并不都出身于富有家庭,相反贫困家庭也会出现。他深信“自然贵族”是大自然赋予人类的最宝贵礼物,因此,政府有责任挖掘所有的“自然贵族”,使他们受到适当的教育,并使其成为人民权利和社会福祉的捍卫者;另一方面,杰弗逊始终认为人民才是政权巩固的唯一可靠的托付者,为此,他一再强调应该普及基础教育以便使人民有知识和能力,选举、监督执政者。随着杰弗逊资助理念的传播,19 世纪的欧美国家盛行着“为国家利益而资助英才”的理念。

然而,当无产阶级还在为生存而奋斗的时候,资产阶级国家向全体大学生提供经济资助的措施,马克思在《哥达纲领批判》中的观点可谓一针见血:“事实上这不过是从总税收中替上层阶级支付了教育费用而已。”^②因此,十月革命后,列宁在 1918 年提出废除资产阶级在

^① 布鲁贝克著,郑继伟等译,1986年,《高等教育哲学》,浙江教育出版社,第128页。

^② 华东师范大学教育系编,1986年,《马克思恩格斯论教育》(修订本),人民教育出版社,第271页。

高等教育方面的特权,废除高等教育的学费制度,要求“首先必须招收无产阶级和贫苦农民出身的人,并普遍发给他们助学金。”^①这样,从1915年至1950年,前苏联的大学生由12.7万增加到124.7万人。他们首创的“免费加助学金”的高等教育政策,不仅确保了经济建设和卫国战争对人才的大量需要,而且使其从最落后的欧洲国家一跃成为教育大国和世界强国。因此,战后“免费加助学金”的“苏联模式”,就成了所有社会主义国家竞相效仿的高等教育政策。在东西方冷战期间,前苏联的高等教育资助模式也对许多西方发达国家和发展中国家产生了重大的影响,不少国家实行了免费加助学金的高等教育政策,都深深地打上了“苏联模式”的烙印。

1957年前苏联的人造卫星上天让美国朝野震惊。列宁关于教育与经济发展的理论以及前苏联科技和经济的巨大成就,引起了世人对教育功能的再认识。随后,舒尔茨(1960年)和贝克尔(1962年)倡导的人力资本理论,使人们认识到高等教育对促进经济增长和社会发展具有很大作用。基于这一认识,世界许多国家纷纷实行以政府资助为主的高等教育财政体制。因此,在20世纪60、70年代,全世界高等教育出现了似乎不受政府财政约束的快速增长。其间,大部分发展中国家的教育经费占政府财政开支的20%—25%,某些非洲国家的高等教育经费占其全部教育经费的一半左右(Todaro,1983年)。

不过,20世纪70年代以后,“免费加助学金”的高等教育模式受到了世界性石油危机的挑战,由此而造成的各国财政危机逐渐终止了高等教育的无约束性扩张。同时,教育公平的观念也相应发生了重大的转折,人们开始检讨“免费加助学金”模式的公平性。世界银行专家萨卡罗普洛斯(Pacharopouloset al,1986年)研究发现(表1.1),在极大多数的西方发达国家,工人阶级和贫困家庭子女的高等教育入学率都没有产生很大提高,主要受益者是社会中上层阶级。齐德曼与奥尔布雷克特(Ziderman, A. & Albrecht, D., 1995年)研究,也得出了类似结论,即占人口少数的上层阶级子女得到的资助远远超过了下层阶级子女,但是,免费高等教育的费用却是由广大纳税人承担。可见,这种貌似公平的高等教育政策具有典型的“劫贫济富”效应,实际上是很不公平的。

表 1.1 家庭收入结构以及不同收入集团所分享的高等教育资助

国 家	家庭收入结构%			各个集团所分享的资助比例%		
	低收入	中等收入	高收入	低收入	中等收入	高收入
智 利	30	30	40	15	24	61
哥伦比亚	40	40	20	6	35	60
印度尼西亚	40	30	30	7	10	83
马来西亚	40	40	20	10	38	51

资料来源: Pacharopoulos et al., 1986年。

为此,许多著名学者如舒尔茨、弗里德曼(M. Friedman)、布劳格(M. Blaug)、伍德霍尔(M. Woodhall)、萨卡罗普洛斯等,都对免费的高等教育政策进行了严厉和尖锐的批评。布

^① 华东师范大学教育系编:1990年,《列宁论教育》(修订本),人民教育出版社,第172页。

劳格(1970年)认为,英国免费加助学金的高等教育,即使“出于高等教育机会均等的考虑”,也是“效率最低的”^①。

随着人们对原有政府资助理念的深刻检讨,“免费加助学金”的高等教育政策逐渐失去了理论上的合理性,越来越多的国家开始探索新的财政资助理念并进行了艰难的改革。

(二) 高等教育资助的成本分担理论

在发达国家高等教育不断向大众化和普及化扩展的背景下,理论界高举“教育机会均等”的旗帜,确立了以效率优先为标准的资助理念。在改革传统免费高等教育制度的实践中,1986年美国教育经济学家约翰斯通(Johnstone)在其《高等教育成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的大学生资助》专著中,提出了教育成本分担理论,并迅速而广泛地影响了各国学术界和政府决策部门。

约翰斯通的成本分担理论认为,高等教育成本不应该完全由政府财政提供,而应该由家长、学生、纳税人和高等院校(慈善捐助者)四方共同承担。他明确指出学生及其家长应该支付高等教育的学杂费。

约翰斯通认为,由于人们对高等教育成本的认识模糊不清,因此,有必要对成本概念进行分类梳理。首先,他将高等教育的成本分为三大类。第一类是教学成本(costs of instruction),指高等院校向学生提供高等教育服务所必须支付的教学费用,其中包括教师工资、辅助人员工资、教学及办公用房、仪器设备、图书杂志、水电费等。第二类是学生生活成本(costs of student living),它包括学生和家長为住宿、伙食、日常生活支出,以及学习所需的教材书本费、文具费和交通费等。第三类是学生所放弃的收入(student foregone earnings),指学生为了接受高等教育放弃生产劳动所损失的个人收入。对于高技能要求的社会,学生的放弃收入相对较低;反之就高。

其次,约翰斯通提出了成本分担的基本原则,即高等教育的教学成本必须由家长、学生、纳税人和高等院校(慈善者)四方共同承担。(1) 家长承担,包括直接和间接两种形式。直接承担的成本包括为子女缴纳学费和提供生活费;而家长为子女提供在家食宿的条件,则被认为是间接承担的成本。(2) 学生承担,即用他们自己的储蓄和财产、勤工俭学的收入或学生贷款等方式来承担。(3) 纳税人承担,这是由政府通过强制性的税收取得的,纳税人不仅承担所有或大部分高等院校的教学成本,而且承担学生的全部或部分生活费用。对学生的直接资助有助学金、奖学金;间接资助有廉价的宿舍、便宜的伙食、优惠的交通费和家长税收的减免等。(4) 高等院校,通过接受慈善者的捐资而承担一部分教学成本和一部分学生生活成本。在美国由于税法鼓励社会各方向非营利的高等院校捐款,因此,慈善者承担了高等院校特别是私立学校的部分教学成本和学生的部分资助。

成本分担理论,为各国改革“免费加助学金”制度提供了有益的启示:首先,随着高等教育的不断扩展,教育成本由家长、学生、纳税人和大学(慈善者)分别承担,是符合公平原则和“增加高等教育资源”要求的。第二,对全体学生实行“免费加助学金”的均等性资助,不仅效率低下,而且也不利于教育机会均等。因此,为了让更多的学生接受高等教育,政府通过完善资本市场,按市场正常利率向所有大学生提供贷款或许是比较合适的,这样,成本最终由学生自己来负担。第三,大学生不仅可以用“过去”的积蓄和在学期间的勤工俭学收入来承

^① Blaug, M., 1970, An Introduction to Economics of Education, London: Penguin, p. 296.

担部分成本,而且也应该用“未来”所获得的高额投资收益来承担成本。关于用“未来”收入进行成本补偿的构想,大大开阔了各国高等教育资助政策改革的视野。不过,成本分担理论仍然具有很大的局限性:其一,约翰斯通没有深入阐述其理论依据;其二,他也没有说明如何界定各方应承担的成本比例。

二、中国高等教育财政体制变迁

在中国计划经济时期,我们仿效了前苏联“免费加助学金”的高等教育发展模式,实行了政府办学的体制。但是,从20世纪80年代中期起,由于有限的教育财政经费越来越难以满足居民高等教育需求,政府采取了渐近式的高等教育财政体制改革,废除了“免费加助学金”的高等教育政策。政府首先着手高等教育“助学金”制度的改革;其次,实行高等教育成本分担的收费政策并同时实施以国家助学贷款为主的大学生资助政策。

(一) 传统高等教育制度与教育财政的矛盾

1. 传统高等教育制度及其效率

中国共产党的“七大”会议上,毛泽东明确指出新中国的教育“应为全民族百分之九十以上的工农劳苦民众服务”。新中国成立以后,基于废除剥削阶级受高等教育的特权,党和政府确定了“为工农服务”的教育方针,制定了向工农倾斜的高校招生制度,模仿前苏联实行了“免费加助学金”的高等教育制度。一方面,高等教育所需经费全部由政府财政拨款投入,所有大学生都接受免费教育;另一方面,学生还能够得到政府无偿的助学金资助,用于他们在校期间的生活费用等支出。1952年建立的助学金制度规定:高等院校的大学生全部享受标准为每人每月12元(高等师范院校为14—16元)助学金资助。这标准达到了全国非农居民年均148元的消费水平。如果国家干部接受高等教育,则能获得每人每月32元的助学金补助。

建国初期,“免费加助学金”的高等教育制度为工农大众接受高等教育提供了物质经济保障,不仅高等院校的学生数量大幅度增加,而且工农成分的学生比重逐年增长,有力地促进了当时的教育机会均等。例如1952—1953学年度工农成分学生占在校生总数的20.46%,1954—1955学年度这一比重增加到28.97%。然而,这种制度是与高度集中的计划经济体制相适应的,一直延续到20世纪80年代才实行改革。

1976年“四人帮”被粉碎以后,邓小平在教育战线领域进行了拨乱反正。他严厉批驳了“知识越多越反动”的谬论,提出了“尊重知识、尊重人才”的口号;1977年恢复了中断11年的高等教育考试制度。当时社会各行各业都急需各种专业人才,为此,政府不断加大了对教育尤其是高等教育的投入。政府教育支出占GDP的比例从1978年的2.1%迅速增加到1981年的2.6%,这一比例一直维持到1986年。在公共教育经费的内部分配看,高等教育的政府支出占其教育总支出的比例由1978年的19.7%扩大到1984年的29.2%。从财政拨款的教育经费使用效率看,政府对高等教育的生均培养成本很大,而对初等教育和中等教育的财政投入却很少。以1980年为例,高等教育生均财政经费投入(相当于生均培养成本)占人均GNP比例为362%,而初等教育只有4%,中等教育只有13%^①。也就是说,政府培养一个大学生所花费的成本,可以培养90名小学生或28名中学生。与此对比,英美等发达国家在20世纪80年代的生均高等教育培养成本却只占人均GNP的50%左右。可见,我国高等教育经费使用效率当时十分低下。

^① 世界银行:《中国高等教育改革》,中国财政经济出版社,1998年第1版,第49页。

有研究表明,初等教育的社会收益率和私人收益率都是三级教育层次中最高的,因此,像我们这样的发展中国家应该给予初等教育最大的优先发展权,以确保经济资源的配置效率。同时,将有限的政府财力资源投入到低层次的教育,能够增加广大人民接受基本教育的权利,促进教育公平。

2. 经费短缺条件下的高等教育配额机制

计划经济时期,高等教育实行“免费加助学金”的制度。毫无疑问,居民对免费高等教育的需求很大,然而,政府在经济资源紧缺的情况下无法提供足够的高等教育资源来满足人民的需要。为此,政府通常以“数量配额”机制而非“价格机制”进行配置,即先由中央政府的教育管理部门估算某特定高等教育财政经费开支下的高等教育总供给量,而后将该总供给量切割后分配到各地区,并确定各自高等教育“录取分数线”,最后各地方以“录取线”进行招生数量调节。这样,大部分合格的高中毕业生被排斥在高等教育之外,只有那部分考试分数高于“录取线”的高中毕业生才能获得稀缺的公共高等教育资源。不过,有时也根据考生“社会身份”^①和“户籍”的不同而区别对待。

80年代以来,随着社会对高等教育需求的日益增加,高等院校对政府财政拨款的经费需求也相应不断增加。但是,高等教育投资经费的需求严重受到了国家财政预算不足的约束。自1978年开始市场导向的经济体制改革至2000年间,我国国内生产总值取得了年均9.5%的快速增长。但是,在1994年分税制改革以前,政府的财政收入仅以每年2.6%的速度增加,远远落后于GDP的增长。虽然国家财力的绝对规模随着经济改革和发展一直处于增长之中,但是,以国家财政收支占GDP比重衡量的国家财力相对规模,则处于下降通道之中,由1978年的31.2%下降到1995年的10.7%。不过,随着1994年分税制改革的深化,1995年后国家财政预算收入终于出现了逐渐上升的趋势,2000年全国财政预算收入占GDP比例增长到15.0%,与国家财力规模日趋缩小相对应,中国高等教育发展和世界其他国家一样,都面临着严重的财政危机。

改革开放后,一方面,国民经济开始迅速发展,十年“文革”造成的人才断层和匮乏的矛盾相当尖锐,社会对高等教育人才的需求日益增长,无论是从高等教育人才数量上看,还是从高等教育人才结构上看,都难以满足迫在眉睫的人才需求;另一方面,政府行政办学面临着严厉的高等教育财政约束,在当时“免费加助学金”的高等教育制度下,只能通过控制高等教育招生规模来解决教育财政经费不足的难题。这就使得改革初期的普通高等教育发展速度相当缓慢,出现了“千军万马过独木桥”的景象。正是高等教育经费供给不足和教育需求膨胀的这对矛盾,推动着当前中国高等教育制度的改革,那么,如何在教育财政经费短缺的情况下发展高等教育,就无疑成为当今时代难以回避的重大课题。

(二) 高等教育制度转型:社会力量办学与学费机制调控

1. 利用社会力量发展高等教育

改革开放初期,在高等教育财政经费严重不足的情况下,政府改变了传统上由行政包办高等教育的做法,采取利用社会力量来发展高等教育规模以满足社会需求,为此,政府相继颁发了一些鼓励社会力量办学的重要文件。

^① “身份”歧视是根据学生家庭的社会阶级背景不同而进行的,例如,解放初期贫下中农和工人家庭子女的高等教育权利优先于地主和资产阶级家庭的子女。

1979年,国务院批转教育部《关于举办职工、农民高等院校审批程序的暂行规定》;同年,国务院批转教育部、中央广播电视局《关于第一次全国广播电视大学工作会议的报告》。1980年2月,五届人大常委会第13次会议通过《中华人民共和国学位条例》。1981年1月,国务院批转教育部《关于高等教育自学考试试行办法的报告》。这些政策措施不仅打破了普通高校单一办学的模式,发展了广播电视大学、自学考试及各种成人高等教育的多样化教育形式,而且改善了高等教育的层次结构,大大促进了我国高等教育多层次、多形式的发展。

目前,我国高等教育已经初步形成了民办高校、普通高校和成人高校三足鼎立的局面,到1999年上述三者的学校数分别为1277所、1071所和871所,在校本专科生人数分别达到148.8万人、413.42万人和305.49万人。利用社会力量办学的高等教育改革,改变了国家包办的局面,形成了国家与民间共同办学的多元化格局。

2. 1997年以前的高等教育收费“双轨制”

对于普通高等院校而言,高等教育财政改革是与高校招生制度改革同步进行的。教育财政改革不仅包括高等教育收费改革,而且包括资助制度的改革。80年代中期以来,我国开始改革高等教育“免费加助学金”制度,对学生不仅采取了收费(包括学费、住宿费等)政策,而且在1986年正式取消了“人民助学金”资助制度。政府开始逐步采取学费机制对高等教育需求进行宏观调控,改变以往单一的数量控制办法,从此,高等教育财政改革进入了一个新的探索时期。

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出改革高校招生计划管理方式,将招生计划分为国家计划招生、用人单位委托培养招生和自费培养招生三部分(后两种以后统称为社会调节性计划招生),允许高等学校“可以在计划外招收少量的自费生,学生应交纳一定数量的培养费”,自此,普通高等院校的招生和培养、毕业生就业工作进入了国家任务招生和调节性招生计划并行的“双轨制”运行阶段。“自费生”的出现,一定程度上满足了社会上有经济能力家庭对子女教育的需求,同时,对接受高等教育的学生收取学费,拓展了高等院校的经费来源。1987—1989年间,国家教委发文要求自费生报名线不得低于同批国家任务招生调档控制线20分,坚持择优录取的原则。问题在于,高校在利益机制的驱动下,不断扩大调节性招生计划的比例。

与高等教育招生制度改革相适应,在进行“自费生”培养的过程中,我国开始探索改变免费高等教育制度。1989年,国家教委等三部委联合颁布了《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》,从政策上明确了受教育者应该承担高等教育部分成本。虽然规定当年新生每年只缴纳学杂费100元左右,但这是政府对免费高等教育制度的一次重大改革,具有历史意义。

1992年,随着我国社会主义市场经济目标模式的确立,高等教育开始大范围地推行招生收费制度改革,自费生的比例不断提高,学费水平也逐年提高。1992年公费生每年收取300—400元^①,但是自费生每年收取2500—3000元。根据有关资料计算,1992年我国普通高等学校的生均培养成本为5735元,就公费生年缴400元学杂费来说,仅占培养成本的7%;对所谓的“自费生”来说,也仅承担培养成本的50%左右。然而,当时不少学校在经济利益驱动下,大量增加自费生的比例,致使1992年的调节性招生比重就达到40%,1993年

^① 300—400元,都属人民币标价。全文不再注明。