

论高等教育的学费^{*}

王善迈

(北京师范大学 教育经济研究中心, 北京 100875)

摘要: 基于高等教育机会的公平和收益, 受教育者应缴纳学费。作为准公共产品的高等教育服务, 其学费不是高等教育服务的价格, 而是高等教育服务的成本分担。高等学校培养学生的成本, 大多数居民收入水平决定的支付能力, 是确定学费标准的基本依据。学费听证会是政府确定学费标准的有效形式。当学费达到一定水平时, 学费减免。助学金、奖学金、学生勤工助学和学生助学贷款等形式的学生资助政策, 是缓解高等教育机会不公平的重要手段。

关键词: 高等教育; 教育成本; 居民收入; 学生资助

中图分类号: G640-054 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-0209(2000)06-0024-06

中国公立普通高等学校的学历教育, 自1989年秋季入学新生开始普遍收取学费, 标准为100-300元, 以后逐步提高, 1993-1997年学费增长率为27.65%。1999年全国普通高等学校年生均学费2769元, 比1998年增长40.3%, 约占1999年高校生均经费23.4%, 约占全国公立普通高等教育经费的13%左右^①, 据北京日报和文汇报载, 2000年秋季入学学生, 北京市和上海市的大学生学费平均为5000元。高等教育学费已成为社会关注的重要问题。高等教育为什么要对受教育者征收学费? 学费的性质是什么? 学费标准确定的依据是什么? 应采取何种学生资助政策? 本文拟就此进行理论探讨。

(一) 高等教育为什么要收取学费 当今全球各国高等教育收取学费大体有两类: 一类国家对受教育者免收学费, 或基本上免费。这类国家包括前苏联, 东欧及90年代以前的中国等社会主义国家, 还包括英、德、法等部分欧洲国家。另一类国家对受教育者征收数量不等的学费, 这类国家以美国和日本为代表。

高等教育对受教育者收取学费, 首先是基于教育公平。从全球来说, 高等教育在任何一个国家都属于非义务教育, 在高等教育学龄人口中, 只有或多或少的一部分人可以受到高等教育, 如果高等教育的经费全部由政府财政负担, 等于所有纳税人支付高等教育成本, 只有部分人受益, 有失高等教育的公平。当然, 高等教育究竟是免费还是收费更有利于体现高等教育的公平, 需要做出实证的分析。

* 收稿日期: 2000-09-18

作者简介: (1937-), 男, 北京市人, 北京师范大学教育经济研究中心, 教授。

① 根据教育部财务局:《中国教育经费统计年鉴》(1993-1999年)计算。

同时,高等教育可以使受教育者获得预期收益。高等教育不仅可以使社会受益,而且可以使受教育者获得预期经济与非经济收益。包括:受教育者在不稳定的市场经济环境中资源配置能力的提高,预期收入和福利的增加,职位晋升机会的增多,在城乡、区域、行业间流动机会的增加,以及代际效应等。因此,用于受高等教育的支出具有投资的性质,按照谁受益谁负担的原则,受教育者应承担一部分高等教育成本。

在1985年政府主管部门召开的大学生分配体制改革研讨会上,笔者基于市场经济中资源通过市场机制配置,提出大学毕业分配体制改革的目标,为取消政府计划统一分配,为在政府宏观计划指导下,由学生自谋职业,同时提出学生上大学应交纳学费。在1987年笔者撰写的《教育经济学概论》(北京师大出版社1988年出版)中,进一步阐述了非义务教育经费负担的受益与能力原则,再次提出非义务教育受教育者应当付费。由于我国长期实行计划经济,大学生不但免费而且普遍享受政府提供的助学金,所以,上述观点曾被视为异端或不被重视。随着我国市场化的经济体制改革,居民收入水平的提高,社会上对上大学交纳学费已无争论,人们关注的焦点转向学费的高低,增长的幅度。

(二)高等教育学费的性质 高等教育学费的性质是高等教育学费征收与管理的首要问题,它决定着学费形成的机制,学费标准确定的依据,学费确定的主体及学费采取的形式,等等。

学费的性质取决于市场经济中高等教育的性质。高等学校提供的是一种高等教育服务(这里把高等学校的科学研究和其它社会服务抽象掉),其直接产出是学生的知识、能力的增进,思想品德修养的提高,或者是人力资本的形成,这种直接产出是教师与学生共同劳动的结果,就学校和教师而言,为学生提供的仅仅是教育服务。

美国经济学家萨缪尔逊1954年创立了公共产品理论,这一理论被经济学家所公认。公共产品理论依据产品或服务在消费上是否具有竞争性和排他性,将全部社会产品和服务分为私人产品、公共产品、准公共产品。公共产品应由政府提供,私人产品应由市场提供,准公共产品应由政府与市场共同提供。按照公共产品理论,高等教育服务属于准公共产品。一方面,高等教育服务在消费上具有竞争性,在既定的高等教育机会下,一个人受了高等教育就减少了他人受高等教育的机会,或者说,在既定的高等教育投入下,增加一个人高等教育的消费其边际成本为正。另一方面,高等教育服务在消费上具有一定的排他性。高等教育消费的非整体性,使其消费在技术上易于分割(如招生指标确定,考试筛选,交纳学费),可将一部分人排除在高等教育消费之外。但是排除社会成本过高,因为高等教育不仅使受教育者受益,而且有巨大的正的外部效益,如可以推动经济增长,改善收入分配的不公平,可使社会物质与精神文明大大增进,等等。因此,高等教育既不是在消费上具有完全竞争性和排他性的私人产品,也不是在消费上完全不具有竞争性和排他性的公共产品,它兼有私人产品和公共产品的成分,属于准公共产品 [1]

高等教育服务的产品性质决定了学费的性质。如果高等教育在性质上属于像家用电视机一样的私人产品,学费的性质就是高等教育服务的价格,与其它商品价格一样,学费由市场供求形成和调节,随行就市,一般情况下,学费应高于高等教育成本。如果高等教育服务在性质上如同国防服务一样的公共产品,就应由政府免费向消费者——居民提供,税收就是高等教育服务的成本。既然高等教育服务属于准公共产品,政府与消费者(受教育者)应共同

负担其成本,受教育者直接负担的形式就是学费,学费从性质来说应是准公共产品的收费,或者就像美国学者布鲁斯·约翰斯通 1986年提出的“成本分担”。^[2]由此,学费应是高等教育成本的一部分,它不应等于成本,更不应高于成本。

(三) 学费标准确定的教育成本依据 既然高等教育学费的性质是高等教育成本的分担,高等教育的成本就成为高等教育学费确定的首要依据。这里的教育成本应是高等教育服务供给方——高等学校培养学生的成本,不包括学生(或家庭)支付的个人教育成本,也不包括社会和受教育者的间接教育成本(或机会成本)。

学费确定的教育成本依据,在操作层次上面临两大困难。第一,学校和政府在现行制度下不可能提供准确系统的成本信息。由于学校是非营利机构,全世界绝大多数国家的公立学校没有教育成本核算制度,从会计制度来说,学校实行的是收付实现制,而不像营利机构实行权责发生制,学校通过固定资产投资和采购形成的固定资产,包括各种建筑物、价值较高的大型教学仪器设备等,也不存在固定资产的折旧和折旧基金提取制度。学校和政府不可能提供准确系统的教育成本信息,现有的所谓教育成本信息不过是年度学校财务决算给出的学生平均培养费支出,它不包括固定资产折旧的分摊,却包括了学校支出中与培养学生无关的费用,如离退休人员经费,接待费等。为获取近似的教育成本信息,可采用模拟的方法,确定教育成本项目,将现有的学校财务会计报表转换成生均教育成本,北京师范大学袁连生博士对此做了开拓性研究,可供教育成本计量参考。^[3]

第二,教育成本分担中受教育者应负担多大比重难以确定。高等教育成本分担者有政府、社会和受教育者,分担的方式分别是财政拨款、捐赠和学费。学费作为教育成本的分担,应占有多大比重难以确定,即使确定也无充足的理由。例如,政府有关机构规定大学学费的上限是生均培养费的 $1/4$,那么人们要问为什么是 $1/4$?为什么不是 $1/5$?为什么不是 $1/2$?难以给出令人信服的回答。通过国际比较,找出学费在生均教育成本中比重的参照系,也只具有参考价值,因为国情不同。

有一种方案认为可以根据高等教育的私人和社会收益率,确定政府、社会与受教育者在教育成本中应分担的比例。这一方案实施的条件是准确的教育收益率信息。为此,第一,要有科学的教育收益率的测量方法,第二,用科学的测量方法定期对教育收益率做出测量。前者,西方国家常用的方法有明瑟收益率和内部收益率,这种方法假定的前提是完全充分竞争的劳动力市场,教育——生产率——收入之间正相关的关系。我国劳动力市场处于发育过程中,制度环境条件不完全具备,即使具备,上述计量方法也有明显的缺陷。后者要通过大规模抽样调查获取教育成本与收益信息,运用上述方法计算给出结果,费时费钱费力。即使满足了上述条件,这种从收益率角度确定教育成本分担比例的方法也难以置信,因为影响教育收益率的因素是教育成本和预期收益,不同的成本分担比例会有不同的收益率,结果是教育成本分担与教育收益率互为因果。

(四) 学费标准确定的居民收入水平依据 学生及其家庭收入水平决定的支付能力,是学费标准确定的重要依据。受教育是居民生存需要基础上产生的发展需要,居民用于包括学费在内的教育支出是其总支出的一部分,支付学费的能力取决于居民支出结构和水平,最终取决于其收入水平。在市场经济中居民收入水平存在巨大差异,呈现非均衡状态。如果学费水平过高,超出多数居民的支付能力,将导致教育机会的不公平,违背教育公平的原则和目标,

并引发新一轮收入分配不公平,甚至危及社会稳定。就我国现状而言,改革开放以来,尤其90年代以来,居民收入分配的基尼系数不断增大,达到了国际上公认的警戒线水平。因此,在确定学费标准时,必须充分考虑居民的支付能力。

这一依据在制定学费标准操作时面临着一定的困难:第一,我国目前居民收入未完全货币化公开化;第二,政府统计部门提供的城乡居民收入,是县级以上的群体,而支付学费的是来自不同地区和家庭的学生个体,简言之,发达地区有穷人,落后地区也有富人。这为按学生家庭收入水平分组制定不同的学费标准,或对不同家庭收入水平学生采取统一学费标准都带来了困难。

为解决这一难题,可供选择办法有:一是运用经济学中价格需求弹性理论并用抽样调查的方法,找出一定时期内一定收入水平条件下,高等教育需求价格弹性系数,为制定学费标准提供参考数据。二是将学费标准及递增速度与城乡居民收入及增长率挂钩的方法,确定学费标准。三是事后用一定时期内高校新生或在校生中来自低收入阶层家庭学生所占比重的变化,检验学费水平是否适度。

学费标准的确定还要考虑高等教育供求(包括总量与专业、层次结构),体现政府宏观高等教育发展政策。学费从性质来说,虽不是教育价格,但学费作为教育机构成本和居民支出的一部分,它在一定程度上仍然会影响高等教育供求,在一定条件下,学费上升将会减少需求,增加供给;反之减少供给,增加需求。当高等学校招生的数量与结构的决策权赋予学校时,受学校利益的驱动,在学校对宏观人才供求信息掌握不充分的条件下,可能导致高等教育人才培养与社会经济发展对人才需求总量与结构的非均衡。为此,政府应定期发布宏观人才供求信息和高等教育发展政策,包括一定时期内高教发展的总量与速度,优先发展何种专业,限制何种专业,保护何种专业的结构发展的政策,并以政府差别拨款与差别学费政策,作为高等教育发展的宏观调控手段。

(五) 学费标准听证会 学费标准确定依据在操作上存在一定的困难,同时与学费相关的各方,包括政府、学校、学生家庭在利益上存在一定矛盾,政府更多关注的是教育发展和教育公平以及财政支付能力,学校关注更多的是教育成本,学生及家庭关注的是其对学费支付能力。为此,可采取学费听证会克服上述困难与矛盾,确定学费标准。

听证会可在中央与省一级进行,听证会可由政府有关机构代表(教育,计划,财政,税收),高等学校代表、学生及家庭代表和有关专家学者组成。会前应由政府有关机构提供高教成本、居民收入、高教供求等信息,由中介机构或专家学者提供可供选择的多种学费实施方案,通过听证会上各方代表的充分讨论协商,提供一种或几种方案,最后按照属地原则,由省一级地方政府决定。

由于学费不是教育价格,而是公益性事业服务收费,决定权属于政府,同时作为高等教育服务供给方的学校也享有一定的权利。政府可规定学费标准的上限或基准限,学校有权在一定区间内浮动。同时学费与高教供求互有一定的影响,应采取差别学费政策。不同类别的学校,不同专业,同一类别的不同教育质量的学校,学费标准应有区别,一般地说,名牌学校、平均教育成本高的学校,在未来劳动力市场中竞争性较强,收益较高的专业(一般是热门专业),收费标准应较高,以使教育成本与预期收益对应,较高的预期收益应付出较高的成本。为实现教育机会公平的目标,当条件具备时也可对同质同类别同专业的学校按学生家庭

收入水平不同，实施差别的学费政策。

(六) 学生资助政策 在居民收入水平存在较大差别，学费标准达到一定水平时，会引发高等教育机会的不公平，相应的对策是各种形式的学生资助政策，包括奖学金，助学金，勤工助学，学费减免，学生助学贷款等。

奖学金在我国包括专业奖学金和优秀学生奖学金，其政策目标，前者是鼓励学生选择社会需要而在劳动力市场中不具备竞争力的某些专业，如师范，农林，矿业等，手段是免交学费并给予奖学金，实质是一种补偿政策。后者是激励学生德智体全面发展而给予物质奖励。这种奖学金的政策目标不是教育公平，不是为解决低收入阶层子女接受高等教育。西方一些国家政府发放奖学金，主要是针对低收入阶层的学 生，目标是教育机会的公平。

勤工助学是学校创造一定条件，让学生在学期间通过劳动获取收入，支付学费和生活费等。其条件是学校内部和学校周边要有一定数量的打工机会，同时对勤工时间要有一定的控制能力。勤工助学在我国已普遍化，但打工机会过少或打工时间过多而失控，乃至学生权益得不到保障的问题也在一定范围内存在

学费减免是对家庭收入和支付学费能力较低的学生的学费优惠，这是高等学校为执行政府教育机会公平政策目标而采取的一种学生资助政策

学生助学贷款一般由商业银行提供，通过学校向贫困家庭学生发放一定期限和一定额度的贷款，由学生毕业或就业后的收入偿还。始于西方高等教育收费的国家，我国近年开始实施，政策目标是教育机会的公平。我国今年 8 月份，中国人民银行发布《助学贷款管理办法》，这一新的管理办法将担保贷款改为信用贷款，放宽了贷款条件，简化了贷款手续，将有助于政策目标的实现。预计贷款管理中的困难，一是家庭贫困学生的资格认定，现行办法规定由学生家庭所在地县一级政府开俱证明，这种证明在现行制度下可信用度较低；二是还款，由于我国尚无完善的个人信用制度，学生就业后流动性较大，未来收入难以准确预测，这种贷款有较大风险。不过贷款管理办法中规定“承诺贷款逾期一年不还，又未提出展期，可由贷款人在就学的高等学校或相关媒体上公布其姓名，身份证号码，予以查询”。我国第一个个人信用资料库在上海已经诞生，这都将有助于降低贷款风险。如果追索还款成本过高，还款率过低，还款已无价值

对所有学生普遍发放助学金制度在我国已经废除，但对于少数特困生而言，助学金制度仍可实行。因为贷款要由学生还贷，学费减免也不能完全解决贫困生的学费及生活负担问题，勤工助学限于条件，也不能完全解决贫困生就学困难。因此在一定范围内恢复助学金制度仍是必要的

为实现高等教育机会公平的目标，一方面可运用各种学生资助政策，并加以合理组合。更重要的在于政府应规定大多数居民所能承受的学费标准，以及学费上升的幅度。高等教育作为准公共产品，政府有义务提供必要的经费，并随经济财政收入的增长而增长，不应一味将政府的财政负担转嫁给学生和家庭

参考文献:

[1] 王善迈. 市场经济中的教育资源配置 [J]. 方法, 1996, (3).

[2] Johnstone. B. *Sharing the Costs of Higher Education Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Board, 1986.

The Discussion on the Industrialization of Education

WANG Shan-mai

(Centre for Education Economics Studies, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract The Tuition fee paid by students should be determined in light of the principle of opportunity fairness in receiving higher education and their family income. Higher education service is a kind of quasi-public goods; the fee paid for the service is not its price, but the share of its cost. The expenditure of the institutions of higher learning on cultivation students and the payment ability depending on the income level of residents are two basic bases for the determination of tuition standards. Holding meetings for hearing of tuition witnesses is an effective way for the government to determine tuition standards. When tuition reaches a certain level, it is the important means of alleviation opportunity unfairness in higher education to carry out policies of financially aiding students, including reduction and exemption of tuition, grant-in-aid, scholarship, work-study program and study-aiding loan.

Key words tuition fee; educational cost; income of residents; financial aid to students

。 《朱子语类》词语拾零。

侯明、挞记

侯明 挞记: 古代刑法名, 用竹条或木棍打人。《语类》卷 78云: “‘扑作教刑’, 此一项学官之刑, 犹今之学舍夏楚 如习射 习艺, ‘春秋教以礼乐, 冬夏教以诗书’。凡教人之事有不率者, 则用此刑扑之, 如侯明 挞记是也。” (P2000~ 2001) 按: 此语出《尚书·益稷》: “庶顽谗说, 若不在时, 侯以明之, 挞以记之。书用识哉! 欲并生哉!” 孔传: “笞挞不是者, 使记识其过。”

横乌

横乌: 一种黑色丧服。《语类》卷 89云: “问: 今吊者用横乌, 如何? 曰: 此正与‘羔裘玄冠不以吊’相反, 亦不知起于何时。想见当官者既不欲易服去吊人, 故杜撰成个礼数。若闲居时, 只当易服用凉衫。” (P2284) 按: “羔裘玄冠不以吊”, 语出《论语·乡党》篇。杨伯峻《论语译注》云: “羔裘玄冠都是黑色的, 古代都用作吉服。”

(李敏辞)