

公立高校成本分担的政策取向

厦门大学 宁顺兰 史秋衡

摘要: 随着政府高等教育财政压力的加大和高等教育乃至整个教育公平问题的日益突出,公立高校的成本分担政策主要包括高校的收费政策及与之相配套的资助政策已成为人们关注的焦点。本文以高等教育成本分担中的“利益获得”和“能力支付”两条基本原则作为研究的基点,着眼于成本分担的必然性与合理性、当前成本分担政策中所存在的问题,成本分担比例的界定等问题,就高校收费如何在家庭收入与教育成本之间取得平衡、如何保障高校学生不因经济困难而失去求学机会等政策问题给出自己的思考。

一、公立高校成本分担的理论基础

随着世界各国高等教育财政危机的日益加剧,高等教育成本分担问题(尤其是公立高校成本分担)已成为高等教育财政改革的核心内容。所谓高等教育成本分担,它指的是高等教育成本如何在各获益主体(即政府、企业、家庭、个人)之间合理分担并最终实现的问题,也就是,高等教育成本由谁支付,如何支付的问题。美国当代著名经济学家布鲁斯·约翰斯通曾从高等教育成本构成的视角,要求未承担高等教育直接成本,或者承担不足的社会群体增加成本分担的份额,并在此基础上确定公平有效的大学生资助政策。从理论上讲,实行高等教育成本分担的基本原则包括“利益获得原则”和“能力支付原则”,也就是说,高等教育成本的支付应与收益、支付能力相配合。根据等价交换原则,获益多的主体应分担较多的教育成本,获益少其分担的成本也应相应的少一些;同时,由于个体支付能力有大有小,在社会公平的理想追求下,我们应对支付能力小者给予一定的资助。

就高等教育的“利益获得原则”而言,人们投资高等教育的基本动机之一就在于获得高等教育投资的经济的或社会的回报。一般而言,高等教育的这种利益获得大致可分为两个方面,一是社会的收益,指的是受过高等教育者给社会所创造的财富及其所带来的边际收益,如促进国民经济的增长、科学技术、民族文明文化程度的提高及综合国力的增强等;一是个人收益,即受过更多更好教育的人其经济收益和社会收益都会远远地超过受教育水平低的人。因此,根据市场经济的等价交

换原则,高等教育各利益获得主体必须进行相应的成本分担,以补偿成本支出过程中所消耗的人力、物力和财力,使整个高等教育系统能够正常运转,并使更多的人受益。也就是,无论是政府,社会,还是个人,必须承担起投资高等教育的责任,这是提高高等教育资源配置效率的有效手段。但由于建国以来,我国长期处于计划经济体制之下,高等教育的个人回报率非常有限,直到近几年才开始有所回升,这是制定成本分担政策时所必须慎重考虑的重要因素。

就高等教育的“能力支付原则”而言,我国社会主义市场经济的迅猛发展和产业结构的战略性调整,极大地增加了社会对受过高等教育的各级各类高级专门人才的需求,也极大地提高了人民大众对高等教育的需求。在此条件下,我国的高等教育在20世纪90年代末以来迅速扩张,截至2002年秋季,全国各类高等学校在校生已达1600万人,高等教育毛入学率已提高到15%,历史性地跨入国际公认的高等教育大众化发展阶段。高等教育规模的扩大一方面使得高等教育成本的边际效益逐渐降低;另一方面高等教育成本在总体上却处于上升趋势,这就使得高等教育的财政支出能力相对下降,政府承担的财政压力与日俱增。因此,目前要进一步提升政府对高等教育投入比重的可能性会非常有限。与此同时,随着我国经济体制的转轨,社会财富的分配结构逐渐向个人倾斜,居民个人收入占国民生产总值的比例有大幅度提高,居民个人高等教育的经济支付能力在总体上有了很大提高。此外,我国计划生育政策的实行使得少年抚养指数迅速下降和家长对子女受教育期望程度的提高,都为居民个人分担高等教育成本提供了

可能。但由于我国地区、城乡居民收入分配中所存在的实际差距,对于支付能力弱者,国家应该提供相应的资助措施。

二、我国现行公立高校成本分担政策所面临的挑战

我国公立高校成本补偿政策于13年前出台并得切实实施的深层原因在于免费高等教育存在着巨大的教育不公平现象和资源配置的低效率问题,其改革的最终目标是要建立一个由国家、社会、学校和个人合理分担高教培养成本的机制。但由于我国的个人成本分担问题是近年来市场经济改革中才被提出来的,高等教育成本分担还存在一些不可回避的现实问题,其中最主要的是公立高校成本补偿政策的不完善及与之相配套的资助制度的不完备,这也是当前社会舆论引起阵阵涟漪的原因之所在。

1. 学费标准及其形成机制的不合理。合理的学费标准是实施成本分担制度的关键。当前我国许多公立高校使用统一的学费标准面向不同的收入人群,这本身就是一种制度的缺陷,尤其是在居民收入差距扩大的外部环境下。从理论上讲,合理的成本分担制度可以增加教育经费供给总量,提高资源配置的效率,使高等教育能为更多的人提供上大学的机会。并且从宏观上来讲,成本分担制度能够增加社会公共教育资源在全体社会成员中配置的公平性,以及社会成员收入结构的合理性。然而,从现实的角度出发,我们不得不承认目前公立高校的收费确实已成为那些低收入家庭中的沉重负担,使他们在进行是否选择接受高等教育时处于一种不平等的地位,甚至会剥夺他们的高等教育权,从而影响了高等教育机会分配的公平性。

从学费的形成机制来说,按照我国价格法和有关规定,高等学校的收费实行中央、省两级管理,承办部门是高校主管部门、财政厅、物价局及各高校。具体程序是:“普通高等学校可根据本地区、本校和学科特点研究拟定学杂费、住宿费、委托培养费……按行政隶属关系,地方所属普通高等学校报省、自治区、直辖市人民政府批准;中央各部门所属普通高等学校报中央主管部门批准,抄报财政部、国家物价局备案。”由此可知,各高校在确定学费标准时发挥着主导作用。

在公立高校的学费政策制定过程中,高校及其主管部门、物价审批部门都会因为各种各样的原因、关系,以自身利益为本位最大限度地影响学费标准的制定,以力图达到该标准对自身利益的最大化。作为学费标准制定的主体之一,高校作为一个有理性的经济人,它会努力使本校的利益最大化。因此,在当前我国会计制度严重失真的环境下,学校教学管理支出的项目和数额,由高校提出“意见”、拟定学费标准,这对高校来说是百利而无一害。就教育主管部门和学费价格审批部门而言,它们要么会因为部门行业利益的考虑而很少为社会公众利益据理力争有利的收费政策,要么会因为各种利益的互动而影响学费价格决策的公正性,从而使牵涉到广大社会公众利益的收费政策的制定在很大程度上被高校所垄断和决定,而作为政策接受者的社会公众则很难参与其决策过程。

从实际情况来看,近年来高校贫困队伍的壮大,低收入阶层子女在高校就学比率的降低,都反映出政府在公立高校学

费标准制定的背后,学费标准的利益偏向性质,从而使得社会普通成员、特别是低收入者的高校入学机会得不到保障,甚至是进一步地受损害。

2. 低收入家庭子女接受高等教育的机会很难得到保证。低收入者的高等教育入学机会问题无论在发达国家还是在欠发达国家都是存在的。但由于目前我国低收入者的构成、类型及其贫困原因的特殊性,决定了政府在保障高校学生(包括准高校学生)“不因经济困难而失学”中的责任。这种特殊性突出表现在以下几个方面:

1)我国目前差异极为显著的居民收入水平是国家制度不完善的结果。如在税费负担方面,目前我国在城镇居民个人收入的税收调节方面主要实行个人所得税制度,但由于目前规定的最高边际税率是45%,这就使得税费对高收入居民收入水平的实际影响并不大。而对低收入居民来说,尽管其税负的绝对值并不高,但因其总收入水平较低,税收负担对其实际收入的影响要远远超过对高收入居民的影响。在国家管制公民依法纳税的手段方面,由于农村居民和低收入者的收入一般容易核查,因此相对于高收入者、特别是具有违法非法收入性质的高收入者来说,更容易受到国家有关制度和政策的约束,更容易被“征税”。从而使得税收以及各种各样的费用没有发挥调节社会成员收入差距的功能,反而维持、甚至扩张了既存的个人之间的收入差距。这也是当前我国居民收入基尼系数日渐拉大的最主要原因。

2)很多低收入者的贫困生活状态是改革开放特定政策背景下的产物,这在城镇贫困者和中、西部地区人民身上表现得尤其明显。在城镇低收入者中,很多人是由于政府的经济调整政策造成原先所赖以谋生的企业倒闭、开工不足等原因而贫困的,这些人在失去了原有的工作机会或无法从原有的工作岗位获得必需的收入后,政府因结构调整一时又无法为他们提供足够多的就业和谋生渠道,使得他们没有足够的经济能力支付其子女的高等教育所需费用。在地区发展问题上,政府的倾斜发展政策、特区政策以及其它一些类似政策,与行业、部门保护政策相类似,同样造成了各个地区之间、特别是沿海和内地之间、开放城市和非开放城市之间、特区和非特区之间竞争条件的不平等,在这种不平等政策支配下,地区之间发展的贫富差距日益扩大。

因此,从我国低收入者的特殊性角度看,政府完全有责任让他们的子女充分享受接受高等教育的均等机会,因为他们的贫困状态、较低的收入水平,很大程度不是因为自己的或自然的原因造成的,而主要是因为政府政策,或者说是为了那些具有较高和高收入者的利益而贫困的。因此政府有责任通过政府政策的作用让全社会承担起保障他们子女均等地接受高等教育机会的责任。

三、公平与效率视野下的公立高校学费标准的建构

有关高等教育收费标准问题的论文,到目前为止可以说已不胜枚举,据笔者所搜集的文献资料,相关探讨更多地考虑的是高等教育本身的发展和经费投入的不足,以及受教育者对成本分担的义务,而较少地考虑到中低收入者的经济承受

能力及随之而产生的高等教育的机会均等和公平问题。事实上,我们确定一个科学合理的学费标准,不仅要考虑它会给高等教育资源的配置带来多大的效率,也要考虑到会给教育公平带来什么样的影响。首先,就高等教育资源配置的效率而言,所定学费标准要有利于增加高等教育的经费,解决当前高等教育经费紧缺的矛盾;其次,就高等教育的公平性而言,我们要考虑到该学费标准对全体学生上大学接受高等教育的影响,以及对处于不利经济地位及其他不利地位学生上学的影响。如果说收费制度的改革不能从我国的城乡居民大多数的收入情况出发,则高等教育就会变成贫穷天才的门槛,平庸富人的驿站。基于这一考虑,我们在确定学费标准时,必须综合考虑以下因素:国家、地区的经济发展水平、居民的实际承受能力、学校的临界生均培养成本、学校的差别、个人收益程度等因素,因为无论是从理论上、还是现实上说,高等教育成本都应是个人未来获益的补偿,因此必须坚持学费与预期获益对等的原则。

但就当前我国公立高校的学费水平而言,无论是从国际比较,还是我国居民的实际承受力来说,都已达到了一个非常高的水平。从国际比较来看,1994—1995学年,美国公立高校学费占经常性成本的比例为18%。新加坡公立高校学费占经常性成本的比例为20%,香港为18%,澳大利亚为20%,印度为18%,印度尼西亚为11%。日本供养1名大学生的支出占中等家庭收入的15%左右;澳大利亚规定,高等学校学费为中等收入家庭年收入的10%左右。而我国高等学校2000年的学杂费已占生均经常性成本的27.7%;就高等学校收费的绝对数而言,虽然由于地区、学校层次的差异,但目前大都保持在3000—6000元之间。农村居民子弟要上大学,90%以上的家庭须倾尽全年收入,而其中65%以上的家庭须借贷和亲朋的资助(见表1);此外,我国尚有上千万的下岗职工。由此可知,我国居民对高等教育成本补偿的额度是非常之大的。

表1 我国农村居民家庭纯收入户数结构(%)

年份	1998年	1999年	2000年
500元以下	1.69	1.89	2.64
500—1000元	10.97	11.11	11.54
1000—1500元	19.89	18.92	17.92
1500—2000元	19.60	19.20	17.92
2000—2500元	14.97	15.18	14.54
2500—3000元	10.70	10.33	10.29
3000—3500元	7.08	7.05	7.11
3500—4000元	4.37	4.67	4.76
4000元以上	10.74	11.66	13.29

资料来源:《中华人民共和国年鉴》(2001年),中华人民共和国年鉴社,2001年。

学费上涨的一个重要的原因是高等教育中财政收入的相对作用在下降,还有一个重要的原因就是作为政府政策对较高价格反应的一部分,学费价格结构的系统性重构并未进行,没有进行更好地反映成本和学生支付能力的学费价格结构建

构。不仅价格和成本之间的关系未引起重视,而且学费价格体系与经济基础、政治基础和居民的承受能力严重脱节。从某种程度上说,我国目前高等教育的学费政策更多意义上只是收入政策,而不仅仅是定价策略。因此,为解决这一难题,我们必须在科学合理的基础上确定学费与人均GDP、人均收入、高等教育成本之间的比例关系,增强公众的付费能力。

为保证高等教育资源配置的公平性、有效性,在参考王康平的高校学费计算标准的基础上,本文重新构建了公立高校的学费标准,即:

$$\text{标准学费} = \frac{\text{权重人可支配收入}}{\text{人均GDP}} \times (\text{临界生均成本} \times \text{成本系数}) \times \text{学历系数} \times \text{专业系数} \times \text{名校系数}$$

其中:权重人均可支配收入=中等偏下户城镇居民人均可支配收入×城镇生比例+农村居民人均纯收入×农村生比例。与此同时,保证高教资源配置的透明性、高等教育资源配置机制的合理性,也是公平有效的学费标准制定时所必须认真考虑的。如前所述,合理的学费标准的建立,必须是在政府政策的制定过程中,就已经建立起了各个不同的社会阶层、集团、群体间的利益平衡机制,如若没有各个社会集团对政府政策制定过程的平等参与机会和地位,这种平衡机制是无法想象的。解决此问题的关键在于保证广大社会公众的知情权、发言权和参与权,避免高校等强势集团在价格制定过程中的垄断权。即由国家法定的审计机关或社会审计机关依法审定高校制定学费标准的成本项目上,增加学费价格政策制定过程的透明度,建立社会普通成员参与政策制定过程的法定制度,创造条件为社会普通成员参与政策制定提供便利、现实的途径。

四、公立高校学生资助制度的改革与完善

随着我国公立高校收费政策的推进,作为该项政策重要组成部分的高等院校学生资助制度的改革与完善意义重大,它关系到整个收费改革的成败。

当前,我国公立高校已建立了“奖、贷、勤、减、免”等几种学生资助制度。但众所周知,这种以奖学金、勤工助学、特殊困难补助、学费减免作为对贫困学生的资助制度,并不是一种理想的选择。因为学习成绩优秀者与贫困学生并不是一个对应很高的群体,而且会降低奖学金应有的激励作用;勤工助学虽能锻炼学生的品质,且收入稳定,但如若勤工助学的度把握不好,加之贫困生原有的学习根基相对来说较为薄弱,很大程度上会影响学生的学业成就的取得,而且就大部分高校来说,它们能够提供给学生的勤工助学岗位非常有限。这些制度都不能成为确保贫困学生“不因经济原因而失去接受高等教育机会”的首选之策。因此,当前我国高等教育学生资助制度最突出的工作,应是改革和完善以贷学金为核心的资助体系。但目前资助面最大影响最广的国家助学贷款从1998年提出,1999年试点、到2000年在全国铺开,至今虽已历时5年,却进展维艰。在追寻“中国高校:300万贫困学生在上下求索”的原因背后,我们发现我国公立高校学生贷款制度还存在着“贷款形式单一”、“银行贷款利小风险大”、“偿还制度不尽人意”等突出的问题。为此,在我国公立高校学生贷款制度的改革与完善

中,我们尚需做出如下努力:

1. 加快有关贷款方面的法规建设。为使学生贷款制度的建立和贷款计划的实施有法律保障,制定颁发有关学生贷款的法律法规,是各个国家和地区实施学生贷款计划普遍的做法。如贷款制度实施比较成功的牙买加在实施贷款之初就由议会通过了《学生贷款基金法》,英国在于1990年通过了《教育(学生贷款)法》,美国为使法律条文适应形势的变化,于1993年公布了《学生贷款改革法》。我国虽于1986年由教育部、财政部颁布过《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》,并于1993年对《办法》作过相关修订。但在我国高等教育尤其是高校收费制度的发展以及学生贷款必将较大规模予以实施的情况下,《办法》实际上不具法律地位的情况已不能适应这一发展需要。

2. 建立多种满足不同群体需要的贷款项目。建立助学贷款制度最主要的目的是提高整个教育资源的配置效率,而又不失教育公平。但我国目前的助学贷款因为种种规制使贷款项目非常单一,这实际上很难实现贷款制度所应具有的功效。在这方面,香港的三种教育贷款方案可给我们以启示:其入息审查贷款是一种补贴性贷款,主要为家庭收入低的学生提供财政补贴,基于教育公平的考虑;免入息审查贷款是一种保本性贷款,意在成本分担政策的顺利推进,主要在读全日制学生为对象;商业银行教育贷款则完全是一种营利性行为,主要以市场法则为人力资本投资者所提供的教育贷款。我国在高校学生贷款必然较大规模发展的情况下,应当建立政府担保的无息贷款、低息贷款、无贴息贷款和一般的商业性贷款等多种满足不同群体需要的贷款方式,以推动高等教育成本分担政策的顺利实施。

3. 完善助学贷款的回收机制。在学生贷款的管理系统中,资金的来源和回收是两个非常重要的方面,而回收最为关键。回收机制可靠,贷学金才能有效循环,才能真正发挥其作用。目前我国的国家助学贷款采取的是银行回收贷款的个人信用“抵押式”贷款制度,即学生在规定年限内(毕业后4年内)每次偿还同样数量的资金,直到还清所有欠款。这种还款方式对于高校毕业生就业压力日益增大、高等教育个人回报率还较低、信用体系还很欠缺的当今中国来说,还有其不可避免的局限性。为此,笔者建议从三方面加以完善:

1) 实行按收入比例偿还的贷款方式,这样可在一定程度上平衡学生在不同时期的债务负担,减轻学生贷款时担心还贷的沉重心理压力,使他们能够安心学习。

2) 积极动员税收部门或社会保险机构的参与。如贷款制度实施比较成功的加纳和澳大利亚分别采取的是收入税制和

社会保险税制,加纳把贷款的偿还同养老金联系在一起,贷款还清后发放养老金。目前我国的社会保险制度不仅已付诸实践,而且在进一步发展和完善。因此,通过社会养老保险系统回收学生贷款,或许是我国未来贷款计划所采用的最有效的偿还途径。

3) 加快风险防范机制的建设。一方面高校要加强大学生信用评价体系建设;另一方面要逐步建立普通高校学生个人信用征询系统,如利用高校毕业生学历查询系统,收集国家助学贷款借款学生的有关信息;此外,国家人事部门、公安机关也需要做好相关的配套改革,如公安部门可通过身份证号终身唯一化的方式,使教育行政部门、经办银行能够较便利地查找违约借款学生工作和居住地址。

参考文献

- 1 张民选. 理想与抉择——大学生资助政策的国际比较[M]. 北京:人民教育出版社,1999.
- 2 赵中建. 高等学校的学生贷款[M]. 四川教育出版社,1996.
- 3 王善迈,袁连生. 2001年中国教育发展报告[M]. 北京:北京师范大学出版社,2002.
- 4 王康平. 高校学费与学生资助政策研究[D]. 厦门:厦门大学高教所,2000.
- 5 闵维方. 论高等教育成本补偿政策的理论基础[J]. 北京大学学报(哲社版),1998,(2).
- 6 李从松. 大学生贫困成因的制度经济学思考[J]. 教育与经济,2002,(1).
- 7 国家教育委员会、财政部、国家物价局. 关于进一步改革和完善普通高等学校收费制度的通知. 教财[1992]42号.
- 8 袁连生. 中国高等教育大众化进程中的财政政策选择[J]. 教育与经济,2002,(2).
- 9 李兵,陈上仁. 我国弱势群体分担高教成本的能力及对策[J]. 江苏高教,2002,(2).
- 10 <http://www.wxjy.com.cn/zskx/2000/gaokao/jiangxuejin.htm>
- 11 吴芯雯等. 中国高校:300万贫困学生在上下求索[N]. 中国青年报,2002-3-21.
- 12 钟宇平等. 香港地区学生贷款研究. 2002年中国教育经济学会学术研讨会提交论文.
- 13 关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知[N]. 人民日报,2002-2-10.(2).