



北大教育经济研究 (电子季刊)  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education, Peking University

第 1 卷第 1 期  
(总第 1 期)  
2003 年 11 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

本期执行主编：岳昌君

## 中国高等教育成本分担的理论与实践

陈晓宇

(北京大学教育经济研究所)

高等教育成本分担格局的调整可以说是 20 世纪 80 年代以来全世界范围内高等教育财政经历并正在进行的最主要的改革之一。为了满足不断扩张的高等教育规模和逐渐提高的生均支出水平共同导致的膨胀的经费需求，许多国家，包括发达国家也包括发展中国家，包括传统的市场经济国家也包括处于转型中的前计划经济国家，纷纷采取了开始向受教育者收取部分培养成本或提高学费水平的措施来弥补公共高等教育资金的不足。在实行了多年免费高等教育的欧洲，即使是面临学生和政治左派的强烈反对，鉴于政府财政收入缩减的事实，荷兰、葡萄牙、英国（1998 年）以及奥地利（2001 年）等相继迈开了实行成本分担的第一步<sup>1</sup>；而在长期实行收费高等教育的美国，高等学校学费水平在 70 年代很少提高，但是进入 80 以后，大学学费开始以高于通货膨胀率的速度上涨<sup>2</sup>。公立高校 2001-02 学年的本科生学费、食宿费平均为 8,046 美元，而私立高校平均达到 22,520 美元，扣除物价上涨因素分别比 1991-92 学年上涨了 21%和 26%<sup>3</sup>；而学费收入占公立和私立四年制大学全部收入的比重从 1980-81 年度的 13%和 35%分别提高至 1995-96 年度的 19%和 43%<sup>4</sup>。在其他一些仍然实行免费高等教育的欧洲大陆国家例如德国，关于大学是否应当收取学费的讨论也正在热烈进行中<sup>5</sup>。

### 一、高等教育规模扩张、生均成本水平上涨所致的经费需求的膨胀，与政府投资

<sup>1</sup> D. Bruce Johnstone, Chinese Higher Education in the Context of the Worldwide University Change Agenda. address to the Chinese and Foreign University Presidents Forum held in Beijing, PRC, July 2002.

<sup>2</sup> The College Board, Trends in College Pricing 2002, New York 2002

<sup>3</sup> National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Dept. of Education, Digest of Education Statistics 2003, Chapter 3.

<sup>4</sup> The College Board, Trends in College Pricing 2002, New York 2002

<sup>5</sup> Frank Ziegele, Remarks on the Implementation of Tuition Fees in Germany, 2001

## 高等教育能力的下降形成反差, 导致世界范围的高等教育财政危机

从全球范围来看, 在经历了20世纪60年代到80年代高等教育大发展的黄金时代之后, 在一些国家, 包括一些发展中国家, 对高级专门人才的需求从一定程度上得到了缓解, 同时也出现了由于高等教育层次结构、学科结构等方面的问题而导致的一定程度上的高等学校毕业生就业难的现象; 加之由于高等教育机会分布的不均衡而导致的社会收入分配不公平效果, 使得人们开始重新评价高等教育在社会经济发展中的作用。此前占绝对统治地位的人力资本理论受到了来自“筛选假设”、“劳动力市场划分理论”等的挑战。即便如此, 在社会需求和个人需求的推动下, 高等教育的规模一直在扩张。在对传统的人力资本理论的批评观点也已经成为教育经济领域里的经典理论的今天, 社会对高等教育需求的持续高涨就不仅仅被解释为是由于人力资本理论框架下的高等教育的高水平的经济回报, 即高等教育过程中积累的人力资本能够导致受教育者劳动生产率的提高, 从而导致劳动者收入的提高并推动经济发展。同时高等教育文凭作为劳动力市场筛选信号的价值, 高等教育有助于受教育者提升自己面临的劳动力市场的层次的机会的价值, 以及高等教育的社会化价值等等都成为研究者解释对高等教育需求居高不下的因素。从20世纪60年代起, 几乎每个地方高等教育的主要特征都是学生数量的增长。1975-1995年, 世界范围内的入学人数由4000万增加到了8000万, 翻了一番。这种增长在许多工业化国家较为缓慢, 在发展中国家却仍在继续, 而且在近期将成为主要的学术特征<sup>6</sup>。总之在各因素导致的对高等教育机会需求的推动下, 绝大多数国家的高等教育规模, 不论以在校生数或是以毛入学率衡量, 都在持续着或快或慢的扩张。

另一方面, 在当今社会里, 高等教育被认为是一项平均成本递增的事业。首先, 高等教育劳动力密集的特点, 使得为大学学术人员、教学辅助人员以及管理人员支付工资的人员经费一直占据着高等教育支出的一大部分, 而人员的收入水平总是需要随着经济增长和国民收入水平的提高而提高的; 在绝大多数国家, 社会上存在着扩大高等教育中应用性学科的压力, 而这就意味着高等教育系统必须寻求更多的资源来建立和加强实验实习设施和条件; 同时在高等教育系统内外广泛存在的提高高等教育质量的压力使得高等教育机构有必要花费更多的资金来吸引更高水平的教师和支持课程内容的不断改进<sup>7</sup>。规模经济和资本的注入并没有象在其他许多物质生产部门一样改变高等教育成本递增的趋势。与许多劳动密集型

<sup>6</sup> Philip G. Altbach, *The Past and Future of Asian Universities: Challenges for China in the 21<sup>st</sup> Century*. address to the Chinese and Foreign University Presidents Forum held in Beijing, PRC, July 2002.

<sup>7</sup> Henry Levin, 1995. Forward. in "Financing Universities in Developing Countries" Authored by Adrian Ziderman, and Douglas Albrecht, The Falmer Press.

产业类似,新技术的引进主要是提高了产出的质量和生产人员的舒适程度,而并没有起到降低成本的作用。结果高等教育的成本和“价格”(学费水平)的增长总的来说超过了通货膨胀<sup>8</sup>。这就是著名的“成本病”:诸如医疗、教育、大多数服务业以及艺术行业等劳动密集型产业基本上是“劳动生产率无效”的部门,其相对成本总是随着时间的推移而增长<sup>9</sup>。

从理论上说,由于高等教育受教育者惠及他人或社区的外部性或称外部效应现象的存在,作为公共利益代表的政府应当对高等教育进行补贴,以矫正其外部经济效应;而且由于高等教育对经济和社会发展的作用,政府资金应当是高等教育资金的主要来源之一。也正是由于政府和公众对高等教育的信心,导致了 20 世纪 60 年代开始在许多国家热情高涨的高等教育扩张的进行和免费或低收费的高等教育财政政策的实施。但在高教经费需求持续膨胀的 20 世纪晚期,经济全球化以及事实上资本和生产设施的无限的流动性使政府为了保持经济的活力和地区的竞争力而不能维持高税率,从而限制了公共部门的规模,和政府资助高等教育的能力<sup>10</sup>。同时,不同社会部门对公共资金的竞争日益激烈:从小学教育到中学教育、到公共基础设施建设、住房条件改善、公共卫生、环境保护和社会福利,都因为其特殊的重要性而在政府资金分配中占据相应的比例而且在努力争取扩大各自的分额<sup>11</sup>。

一边是持续膨胀的高等教育经费需求,一边是众多的社会公共部门日益激烈地竞争总量有限的政府资金。在这一社会条件下,有两条结论正在日益被世界所接受,尽管人们在接受时不太乐意而且带有几分伤感:首先,通过税收、借贷和印刷发行货币等其他形式筹集财政资源正在变得越来越困难;其次,即使国家能够大幅度地提高税收(或者能够确保公共财政收入的大幅度增长),在分配这些稀缺的公共资金时,政府也不再会考虑把大学作为优先投入的重点<sup>12</sup>。在许多国家,高等教育所主要依赖的公共经费增长相对缓慢,用不变价格计算的高等教育生均政府投资一度出现了负增长<sup>13</sup>。政府高等教育投资能力下降与经费需求迅速膨胀两种趋势所形成的巨大反差,使得经费短缺成为高等教育发展的主要制约因素。

<sup>8</sup> D. Bruce Johnstone, *Austerity: The Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education*. 2001

<sup>9</sup> William J Baumol and William G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund, 1966.

<sup>10</sup> D. Bruce Johnstone, *The Price Paid for the Fiction of Free Higher Education*, addressed in *The Universities Project 24th Symposium*, March 12-16, 2003

<sup>11</sup> D. Bruce Johnstone, *Chinese Higher Education in the Context of the Worldwide University Change Agenda*. address to the Chinese and Foreign University Presidents Forum held in Beijing, PRC, July 2002.

<sup>12</sup> D. Bruce Johnstone, *Chinese Higher Education in the Context of the Worldwide University Change Agenda*. address to the Chinese and Foreign University Presidents Forum held in Beijing, PRC, July 2002.

<sup>13</sup> 丁小浩,“高等教育成本补偿的国际比较分析”《高等教育论坛》1996 年第一期。

在这种前提之下,除了继续谋求政府方面最大限度的投资之外,绝大多数国家的高等教育系统都进行了寻求政府财源以外的经费渠道的努力,以满足高等教育发展的经费需求。在高等教育经费来源多元化的潮流中,高等教育成本分担,即由受高等教育者个人或家庭分担一部分高等教育培养成本,或提高个人或家庭的分担比例,成为多数国家不约而同的选择。

## 二、中国政府财政能力相对下降,高等学校多元化筹措办学经费

中国自 20 世纪 80 年代开始的经济改革取得了举世瞩目的进展,自 1978 年以来经济发展速度一直保持在比较高的水平上。但是中国财政收入的增长速度与国民经济发展的步调并不一致。在 20 世纪 90 年代中期以前,我国的经济改革是以“放权让利”为基本思路或基本取向。在农村,诸如普遍推行家庭联产承包责任制,多次提高农副产品收购价,调整农业税收政策等等,是放权让利思路的具体体现;而中国城市的经济体制改革,首先就是从对国有企业实行放权让利,增加企业留利,提高其经营自主权开始的;与此同时,为提高地方政府发展经济、组织收入的积极性,中央进而向地方放权,实行财政上的“承包制”,在处理中央与地方的财政分配关系上,亦贯彻了放权让利的思想与原则。结果是,国民收入分配在改革开放初期的 15 年左右的时间内一直在向地方、向个人、向企业倾斜,政府财政占国民经济的比重持续下降,财政收入占国内生产总值的比重从 1978 年的 31.2%持续下降至 1995 年的 10.67%。中国共产党十四届三中全会进一步规划了社会主义市场经济体制的具体框架,改革开始由“放权让利”走向制度创新。1994 年国家财政税收制度进行了一次较为彻底的改革。首先,改革税制,规范国家与企业、个人的分配关系。其次,实行分税制财政体制,规范政府间的权责关系<sup>14</sup>。新税制的实施扭转了财政收入占国民经济比例持续下降的局面,使政府财力在国民经济中的比重得到初步回升,2000 年财政收入占国内生产总值的比重恢复到了 15%左右的水平。

财政能力的下降限制了政府投资教育的能力。尽管改革开放以后,我国政府把改革发展教育作为关系到社会主义建设全局和社会主义历史命运的根本问题,把教育摆在优先发展的战略地位,政府财政预算内教育经费占财政收入的比重自 80 年代初的不到 10%提高到了到 90 年代中期的 15%以上,但由于政府财政能力的下降,我国公共教育经费占国民经济的比重在同一时期不但没有象有关政策目标

<sup>14</sup> 刘溶沧/马珺,中国财税体制改革:基本经验与重要启示,财政研究 2000 年第 11 期

设定的那样逐步上升,达到4%的国际同等发达国家平均水平,反而从总体上呈现下降趋势,到1995和96年达到低于2.5%的历史低位<sup>15</sup>。具体到高等教育来说,在八十年代以前,中国高等学校办学所需的费用全部由国家财政负担。高等学校不仅不向学生收取学费,而且要拨出相当一部分资金作为“人民助学金”,用以补贴学生学习期间的部分生活费开支。人民助学金的享受面一般为70%。除此之外,还需要用部分高教事业费支付学生宿舍所需的各项开支。这些用于学生生活方面的开支大约占了高等院校经常费开支总额的20%<sup>16</sup>。在政府财政能力下降的情况下,经费投入的不足和规模的扩张导致高等教育经费紧张状况不断加剧。虽然教育经费占财政收入比重的上升说明了政府财政对于教育和高等教育投资的努力和热情并未减退,但是由于政府财政能力的下降,政府高等教育拨款的增长速度相当缓慢,80年代末期和90年代初期个别年度扣除物价上涨因素的财政预算内高等教育事业费总量甚至出现了负增长。而与此同时,在各方面需求的驱动之下,我国高等教育的规模却在持续扩张,普通高等学校在校生数从70年代末期的不到100万人持续扩张,80年代末超过200万人,89年至91年经历了一个短暂的稳定整固过程之后,继续发展至1996年的302万人。政府投入的不足和规模的扩张两重因素导致了当时高等教育系统的经费投入严重紧缺,众多高等学校的财政经常处于困窘之中。一方面,各系各单位频频抱怨公务经费和业务经费不足,实验、实习课不能按要求开出。仪器设备不仅数量不足,而且有许多是在超期服役,不能得到及时的更新。教学、科研用房也十分紧张。另一方面,社会上关于提高教师工资,改善教师工作、生活条件的呼声也频繁地见诸报端。而与此同时,从其它各个渠道筹集到的资金,对于多年经费严重短缺的高等学校来说作用十分有限。经费不足成为这一时期严重制约我国高等教育发展的主要因素。

面对越来越紧的财政约束,教育主管部门、高等学校以及有关研究人员一直在探索解决问题的途径。有研究人员分析了中国高等教育经费来源状况之后指出,当时中国高等教育经费总量短缺而且依赖于国家财政拨款的程度过高,面临着未来高等教育的较大发展和政府支持高等教育能力的相对下降,高等学校除了挖掘潜力,提高经费的使用效率之外,还需要发挥各自的优势,广辟各种经费来源,特别是家庭和受教育者个人应当分担接受高等教育的费用,实行成本补偿和成本分担<sup>17</sup>。高等学校和主管部门也在不断地进行多渠道筹集高等教育成本的尝试。在改革和探索中逐步形成了我国教育经费的六条主要来源渠道,即以财政拨款为主,

<sup>15</sup> 王蓉等,努力建设中国公共教育财政体制,载于中国教育与人力资源问题报告《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社,2003年

<sup>16</sup> 闵维方 陈晓宇,“中国高等教育经费需求与投资体制改革”《教育研究》1994年第12期。

<sup>17</sup> 陈良焜 中国高等教育经费来源分析,教育研究,1994年第4期

辅之以征收用于教育的税(费)对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金(简称为“财”、“税”、“费”、“产”、“社”、“基”)的多渠道筹措教育经费的新路子<sup>18</sup>。在改革和探索中,政府财政性教育经费(包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业办中小学支出以及校办产业减免税等项)以外的筹资渠道在教育经费来源中的作用和地位逐年提高,财政性教育经费占教育经费总量的比例在逐年下降。非财政性教育经费来源中明显增长的是学杂费,占教育经费来源的比重从1990年的4.96%上升到2000年的15.45%<sup>19</sup>。学费已经成为继财政预算内教育经费之后最重要的教育经费来源,在非义务教育阶段,学费收入在各经费来源渠道中的重要性更加突出。

### 三、我国高等教育成本个人分担制度的推行

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出高等学校“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”。在此前后,一些高等学校已经开始了降分录取少量自费学生的尝试,逐步推行委培、代培和自费制度。1989年,国家教委等三部委联合发出《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》,从政策上肯定了高等教育应该实行成本分担和成本补偿制度。当年,全国大部分高等学校开始收取每年100元至300元学费,尽管学生每年所交的学费仅占生均教育事业费的很小部分,但这毕竟开始了将国家负担全部高等教育费用的旧体制转变为由国家和个人分担高等教育费用的新体制的改革过程。1992年,我国高等教育开始较大范围地推行招生收费制度改革,自费学生的比例得到提高,学费水平也逐年提高。同时为了使高等教育主动适应社会主义市场经济的需要,更好地贯彻教育公平性原则,转变高等学校的培养机制,激励学生奋发学习,提高教育质量,国家教委提出了逐步实行公费、自费并轨的思路。1993年上海外国语大学和东南大学作为收费并轨试点院校,当年进入这些学校的新生统一交纳学费。此后年并轨的试点逐步扩大。虽然这时的收费标准仍然比较低,但“并轨”的实践从客观上推进了我国高等教育成本分担程度的提高<sup>20</sup>(蔡克勇,1997)。在经过几年的“并轨”过渡之后,1997年全国范围内高等学校普遍“并轨”,我国高等教育全面实行收费制度,1950年以来实行的高等教育免费制度宣告结束,中国高等学校本专科教育开始全面收费。

<sup>18</sup> 育文,关于中国教育经费问题的回顾与思考,中国教育报,1998年8月20日

<sup>19</sup> 沈百福,浅议教育投资来源渠道的变化,《教育科学研究》

<sup>20</sup> 蔡克勇,“建立和完善高等教育的新体制”载《建设有中国特色社会主义高等教育理论要点》,高等教育出版社,1997年10月。

经过若干年由点到面,由少到多的渐进式探索和改革,中国高等教育成本分担政策得以成功地在全国范围内推广。在此过程中,学费在普通高等学校收入中占据了越来越重要的地位,在校生生均的学费水平也逐年上涨。1990年普通高等学校学费收入占事业支出的比重仅为2.5%,到2000年该比例增长到了27.7%;按全体在校生平均的生均学费水平从1990年的不到100元也上涨到了2000年的3500多元,至2001年已经超过了4000元。现阶段国家规定的收费项目只有学费和住宿费。住宿费标准现行规定每生每学年800-1200元。学费标准按所在学校年生均培养成本的一定比例确定。由于确定完整意义的培养成本目前尚不好掌握,故规定一律暂按学校的年生均日常运行成本的一定比例计算。2000年至今,国家规定的收取学费的比例,占学校年生均日常运行成本的25%。学费可以逐步提高,但在提高时,要求既要考虑学校年生均日常运行成本,又要考虑政府对学校的投入水平、当地经济发展状况和社会的实际承受能力。且在提高学费时,实行“老生老办法,新生新办法”。每年收费标准的确定,允许因校因地制宜。在绝对避免“双轨”收费的前提下,不同地区的高校、不同类型的高校、同一高校内的不同专业,可以采取不同的收费标准。收费项目和标准,实行属地化原则,即同一地区的高等学校,不管是省属还是中央部委所属的,一律执行所在地省级政府的规定。收费工作由具体操作,一律按学年收取,不得跨学年收取。教育主管部门要求,在高等教育成本分担政策的实施中,要高度重视、认真解决家庭经济困难学生的问题,必须采取各种配套措施,确保每一个被录取的大学生都不会因收费而不能入学或完不成学业<sup>21</sup>。

高等教育成本分担政策在一个较短时期内得以顺利推行,为中国高等教育事业的进一步健康发展开辟了一个政府拨款之外的最重要的筹资渠道,对缓解高等学校经费紧张状况起到了巨大的推进作用。统计数字显示,扣除物价因素的影响,高等学校生均事业支出在80年代和90年代中前其一直处于徘徊波动之中,到了90年代末期,伴随着政府财政对高等教育加大投入和高等教育成本分担政策的普遍实施,高等学校在规模急剧扩张中,生均事业支出反而上了一个台阶,高等学校的办学条件得到了明显的改善。特别值得一提的是,中国高等教育成本分担这一重大改革,辅之以高等学校其他筹资渠道的建立,客观上成为稍后进行的声势浩大的中国高等学校扩招的财政体制支持。出于促进经济发展和高等教育发展的双重考虑,中国政府从1999年度开始了大规模的高校扩招,全国普通高等学校招生数从1998年的108万人,扩大至1999年的160万,2000年的221万和2001

<sup>21</sup> 教育部,高校收费改革问题简介,《中国教育报》2002年5月31日

年的268万。而伴随这这一飞跃式的扩张,一改往年办学条件恶化的趋势,反映中国高等学校办学条件的如生均经费投入、生均校舍建筑面积和生均固定资产与教学仪器设备等几个重要指标却实现了与招生规模的同步增长。自1998年至2001年,中国高等教育规模扩大了一倍以上,政府拨款增幅达到了80%,高等学校自筹收入增长了1.7倍,其中学费收入增幅达2倍以上,成为支撑我国高等教育筹资多元化体制快速形成的最重要因素。扩招期间一些高等学校的教学生活设施是举债建设的,而高等学校学费这一稳定增长的收入来源的存在也是促成银行等金融机构向高等学校这一公益性事业单位贷款的最主要的条件之一。需要指出的是,高校三年扩招中,虽然高校规模增长了一倍,高教财政拨款也有了较快的增长,但占全国教育财政拨款的比例仅由1998年的21.4%上升为2001年23.5%,保证了义务教育的财政拨款在总教育经费拨款中的比例有所提高。高等教育的发展并没有以削弱义务教育为代价<sup>22</sup>。这也是高等教育成本分担体制对中国高等教育的发展,进而也是整个教育体系健康、协调发展做出的重要贡献。

#### 四、关于高等教育成本分担的理论探讨与政策研究

我国高等教育经费来源多元化是因应当时高教经费短缺的状况而做出的政策选择,其客观必要性是显而易见的。改革开放以后我国居民收入水平的持续提高,成功推行的计划生育政策降低了我国家庭少年抚养指数,我国居民中存在的高储蓄率以及储蓄意向中“为子女储备教育费用”处于优先位置等因素也显示出高等教育成本分担的可行性<sup>23</sup>。而关于高等教育成本分担政策的理论依据及其社会后果的理论探讨,则是理论工作人员和研究者在该项改革政策的尝试和探索过程之中同时进行的。

##### (一) 高等教育实施成本分担政策的合理性

对高等教育成本分担的合理性辩护的主要依据是“利益获得”原则。研究者认为这一政策举措的理论依据之一在于,在市场经济条件下,上大学对个人来说是一种收益很高的投资行为,而导致高等教育经费需求膨胀的原因之一是人们对高等教育机会的追求而带来的高等教育规模的扩展。从理论上说,当社会收益等于或小于社会成本,而个人收益仍大于社会成本,由于个人需求驱动导致的高等教育规模的扩大,从而发生的高等教育成本与社会收益的差值,就应当由受教育

<sup>22</sup> 上海市教科院发展研究中心 中国高校扩招三年大盘点 《教育发展研究》2002年第9期

<sup>23</sup> 陈良焜 我国高等教育实行个人(家庭)成本补偿的必然性 《教育研究》1996年第8期



者个人来分担<sup>24</sup>。简单说来,就是受教育者由于其接受的高等教育而获得了高于他人的个人收益,因此其本人或家庭理应分担部分高等教育成本。

然而,虽然自 60 年代开始在其他国家进行的为数很多的高等教育收益率的研究证明了高等教育具有较高的个人收益率,但在中国,研究人员仍需要通过实证来验证这一理论。因为在我国改革开放的前期,社会收入分配“脑体倒挂”现象一度曾是各界关注的热点之一。对受教育者的劳动报酬问题进行调查研究,发现我国收入分配方面存在的不合理现象之一就是受教育年限与劳动报酬不成比例,以至于受教育越多越吃亏<sup>25</sup>。80 年代针对中国样本进行的教育收益率的估算也得出了中国教育收益率远低于国际平均水平的结果<sup>26</sup>。随着改革开放政策的成功实施,我国城乡居民的收入水平有了很大提高。与之相伴随的是个人收入分配方式的改变和收入差距的扩大。经过多年改革实践之后中国高等教育对个人收入水平的影响如何?中国的高等教育是否是一项值得个人投入大量时间和金钱的投资?对该问题的考察有助于人们理解中国高等教育成本分担政策的合理性基础,也有助于从一个角度估计居民对高等教育的付费意愿。

关于 90 年代中期中国高等教育收益率的研究表明,在中国,受过高等教育者中存在显著的收入优势,高等教育已经成为一项能够给个人带来收益的投资。收入分配“脑体倒挂”的现象从总体上看已得到了扭转。根据 1996 年的抽样数据计算,平均每接受一年高等教育可以导致劳动者收入水平提高 6%以上。考虑高等教育的私人成本的高等教育投资的私人内部收益率也超过了 7%。虽然这一收益率与其他市场经济国家相比较还处于比较低的水平,但从历史发展的角度看,我国的高等教育收益水平正处于提高的过程中,而且新近就业的受过高等教育的年轻劳动者的教育收益水平高于改革开放前就业的中年劳动者。以上现象,加之人们对高等教育非经济收益的预期,意味着人们对高等教育个人收益的实际预期要高于计算出的高等教育私人收益率所表达的收益水平。所以,在当时的私人成本和收益的格局下,进一步有限度地提高成本补偿水平也不会造成居民接受高等教育的积极性的下降<sup>27</sup>。对 90 年代中国教育收益率随时间变化趋势的研究发现,九十年代初期以前中国教育收益率水平大大低于国际平均水平的状况基本得到了扭转,

<sup>24</sup> 闵维方,论高等教育成本补偿政策的理论基础,北京大学学报:哲社版,1998 年第 2 期

<sup>25</sup> 厉以宁《导论》,载《教育的社会效益》厉以宁主编,闵维方副主编 贵州人民出版社 1995 年 第 7 页。

<sup>26</sup> 李实、李文彬“中国教育投资的个人收益率的估计”载《中国居民收入分配研究》,主编:赵人伟,基斯·格里芬,中国社会科学出版社,关于 1988 年城镇职工教育明瑟收益率的研究结果是,中国大学教育的明瑟收益率为 4.5%

<sup>27</sup> 陈晓宇,闵维方,论中国高等教育的预期收益与劳动力市场化,教育研究,1999 年第 1 期

截止2000年,中国教育收益率水平虽然略低于国际平均水平,但已逐步接近<sup>28</sup>。然而也有跟踪研究显示,九十年代后期由于中国高等教育学费水平的大幅上涨,导致个人教育成本快速提高,联系成本的教育内部收益率水平并无显著提高<sup>29</sup>。关于中国高等教育收益率的研究证明了中国高等教育毕业生获得的经济收益越来越大,显示了高等教育的投资属性。有关的研究结果可以作为有限度成本分担的理论支持。

## (二) 高等教育成本分担政策的社会后果

在中国高等学校学费上涨的过程中,人们也同时从效率和公平两个角度来讨论高等教育成本分担政策对教育系统内部和外部的影响。但是在这两方面的问题上从不同角度出发的观点并不一致,利用不同数据资料和方法取得的实证研究结果很多也是相互矛盾的。

在效率方面,高等教育成本分担政策的支持观点认为在免费的高等教育中,学生的直接成本较低,会造成学生学习不负责任,也无助于学校质量和效率的提高。高等学校收费的引入或收费水平提高客观上能够加强学生和学校的成本意识,对于学生来说可以提高其高等教育选择中的理性化和学习努力程度,对于高校来说,学生学费水平的提高加强了学生和学校之间的生产者-消费者关系,能够促进高等学校进行管理体制的效率改进,并在社会、学生个人和家庭的压力下进行专业设置、课程和教学方面的改革以更好地适应各方面的需求。但是反对的观点认为,高等教育应当在一定程度上保持其研究和传授高深学问的学术属性,不应成为商业化和市场的奴隶。盲从学生、家庭和政治家和雇主们的需要会使高等教育走上庸俗化道路。而且关于效率的观点只是理论假设,世界上并没有哪个国家有充分的证据证明高等学校的效率因为学费水平的上涨得到提高。

社会对高等教育成本分担政策社会后果的关注更多还是集中在教育公平和机会均等方面。不论是在发达国家还是在发展中国家,对于社会政策不公平不均等的指责往往具有很强的号召力。在高等教育资源在不同收入水平居民中分配的公平性方面,受到关注最多的因素之一是高等教育机会在不同种族、性别、社会背景以及收入水平的居民之间分配的均等性,即在一定的社会条件和教育体制之下,

<sup>28</sup> 陈晓宇,陈良焜,夏晨,20世纪90年代中国城镇教育收益率的变化与启示 北京大学教育评论 2003年第2期

<sup>29</sup> 陈晓宇,冉成中,陈良焜,“近年中国城镇私人教育收益率的变化”载阎维方、杨周复、李文利主编《为教育提供充足的资源》,人民教育出版社,2003年

不同的社会群体接受高等教育的机会和可能性。更进一步,有的研究人员在教育机会均等的考察中引进了质量因素,认为在教育机会均等方面,要达到的目的应当是社会不同群体都有同样的机会接受相同质量的教育。在教育财政领域内,研究者往往重点考察教育投资在不同的社会群体之间的分布。与入学机会的均等相关,有的研究者把目光投向公共教育投资在不同收入阶层之间的分配。研究者发现,在推行低收费或免费高等教育政策的国家,普遍存在低收入家庭所享受的公共高等教育补贴的份额远小于其在人口中的比重,而高收入家庭占用了远高于其在人口中比重的公共高等教育补贴的不公平现象,事实上造成了社会资源从低收入家庭向高收入家庭的转移。这种教育政策中的公共资源分配累退效果成为高补贴高等教育政策受到批评的主要原因之一。有研究发现,特别是在发展中国家,即使是部分地回收高等教育成本,也有助于改善公共教育资源分配的不公平效果<sup>30</sup>。有研究发现,在中国高等学校学费水平快速上涨的90年代,伴随着高等教育学费收入水平的提高,高等教育在预算内教育事业费中所占比重有所下降,初等教育在预算内教育事业费中所占比重相应地有所上升,即使是在中国高等教育急速扩张的三年中,初等教育经费在公共教育支出中的比重也未受很大影响。高等教育成本分担使政府集中力量支持基础教育的政策的实现成为可能,从客观上实现了将公共教育经费向较低层次教育的转移,从而在一定程度上改善了我国公共教育资源在接受高等教育者中间的密集程度,改善了公共教育资源分配的这一结构性不公平状况。

但在有关文献中,研究人员普遍承认学费水平的上涨有可能危及低收入家庭子女的入学机会。高校学费加上学生在校期间由于接受高等教育而多支出的学习生活费用的支出,是受教育者家庭或个人面临的高等教育直接成本。在目前的学费水平下,个人直接高等教育成本已经接近甚至超过每年一万元,这个数字对于中国普通城乡居民家庭来说应当说是一个不小的开支,而对于一部分低收入家庭来说将成为难以承受的负担。尽管政府十分重视贫困生的资助问题,高等学校也一再保证不让学生因为贫困失学,但有关贫困生辍学、失学甚至自杀的事仍屡见于报端,更普遍的还在于这些贫困生虽然进了大学,但由于生活的窘迫、心理的焦虑与自卑,使他们成功的可能性大大减少<sup>31</sup>。有可能影响贫困家庭子女接受高等教育的因素除了大学高额学费本身之外,还有学费水平上涨对中等初等教育学生的学习动力和教育选择的影响。对于某些处于偏远贫困地区的学生家庭来说,由于相对缺乏高等学校学生资助的充分信息,高额的学费可能使他们对大学教育望

<sup>30</sup> 陆根书,高等教育成本回收对公平影响的国际比较分析,现代大学教育 2001年12期

<sup>31</sup> 余秀兰,教育改革的代价,教育发展研究 2000年第10期

而却步,从而丧失求学的动力和信心,或者,有的家庭在中等教育阶段就有可能转而选择学制更短、费用更低的中等专业教育,放弃对高等教育机会的追求。研究学费水平对高等教育机会在不同收入人群中分布的影响的一种衡量方法是考察各收入阶层人口在高等教育在校生中的比重随学费水平变动的变化情况,但是有限的实证研究得到的结论有时是相互矛盾的。有抽样调查的数据显示,与学费水平的逐年提高相伴随的是高等学校学生中来自低收入家庭学生的比重的下降,高等教育的机会呈现出越来越不倾向于贫困家庭的倾向<sup>32</sup>。但也有研究得出的结论截然相反<sup>33</sup>。评价高等教育成本分担政策对高等教育机会分布的影响具有相当的技术复杂性,从代表性和可推广性角度考虑需要有比较全面的社会和高校学生的统计数据,而且如果要从其中分离出其他社会因素的影响,其对资料的要求更高。

在考察高等学校学费对不同收入水平家庭高等教育决策的影响中,关于高等家庭需求对学费的弹性研究,虽然不同研究采用的数据、方法以及分析结果存在一定程度的不同,但总体来说得到的结论相对一致。对若干样本高校在校生抽样调查的数据分析发现,来自不同收入水平家庭的学生对学费上涨水平的反应不同,中低收入家庭学生的学费弹性要大于高收入家庭学生的学费弹性,学费水平上涨对中低收入家庭接受高等教育机会的影响,要大于对高收入家庭学生的影响。同时,家庭收入水平对学生选择高校和专业具有显著影响。家庭收入水平越低,学生越倾向于选择收费水平较低或资助水平较高的农林地质类高校,层次较低的高校以及教育、农林地矿工程和农学等专业;而家庭收入水平越高,学生则越倾向于选择综合和以工程为主的高校,层次较高的高校以及外语、新闻传播及艺术、经济管理法律以及医学等专业<sup>34</sup>。另有研究利用全国范围内城镇住户抽样调查数据进行分析,得到了更为深入的结果。研究发现,在当时的私人教育成本水平下,中国城镇居民高等教育需求的成本弹性为0.562,即在其他条件不变时,如果高等教育成本提高1%,求学者及其家庭能够支持其接受高等教育者在总体中下降的比例为0.562%。高等教育需求的成本弹性随着收入水平的提高而下降。10%最低收入户高等教育需求的成本弹性为0.738,10%最高收入户高等教育需求的成本弹性为0.330。这意味着,高等教育私人成本提高同样的幅度对来自不同收入阶层的求学者及其家庭的影响不同,家庭收入水平越低,求学者及其家庭对教育成本的变化越敏感。该研究还发现,家长受教育程度对高等教育私人需求呈现出积极的影响。家长受教育程度越高,潜在受教育者选择接受高等教育的可能性

<sup>32</sup> 陈晓宇,论中国高等教育成本补偿,北京大学博士学位论文

<sup>33</sup> 赵海利,重新审视成本补偿对高等教育机会均等的影响——与陈晓宇、闵维方老师商榷,教育发展研究2001年第8期

<sup>34</sup> 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年第2期

越大。而且与影响高等教育需求的经济因素相比,家长受教育程度是更重要的影响因素。影响潜在受教育者上大学可能性的因素按影响程度大小依次排列为家长受教育程度、预期收入、预期成本和家庭收入水平。<sup>35</sup>

由受教育者个人或家庭分担部分高等教育成本有助于改善公共教育经费在各级教育之间分配的结构性不公平状况,但提高的学费水平有确实有可能影响低收入家庭的入学机会和高等教育选择。在高等教育机会与整个教育系统内的公平两者之间,似乎存在着一种转换机制:回收政策提高整个教育系统内的公平程度,需要以消弱高等教育机会均等为代价。不过,由成本回收所造成的对低收入阶层学生接受高等教育机会的负面影响,可以通过学生贷款、奖助学金、学费减免等措施加以弥补。<sup>36</sup>理想的状态是高等学校通过学费水平的提高,从高收入家庭收取较高的学费,同时给予低收入家庭更高的资助,使得有支付能力的家庭较多地分担高等教育成本。但在学费水平提高的同时学生资助体系由于其体系不够健全,或资助额度不能保持与学费水平同步增长,往往不能有效地减轻低收入家庭的负担。事实上在一些国家学生资助规模的缩减本身就是高等教育成本分担政策的主要措施之一。如何改进和完善学生资助体系,保证低收入家庭的高等教育机会,改善其在高等教育中的不利地位,是实行成本分担政策的高等教育所必须面对的一个关键问题。

### (三) 关于学费水平的确定标准与方法

随着高校学费水平的逐年上涨,社会上对当前高等学校的收费标准持怀疑态度的大有人在,有人认为从学校得到的东西和付出的学费不成正比例。而更多持怀疑观点者是对制定学费的标准提出质疑。1996年12月16日颁布的《高等学校收费管理暂行办法》规定,高等学校“学费标准根据年生均教育培养成本的一定比例确定。”并明确教育培养成本包括公务费、业务费、设备购置费、修缮费、教职工人员经费等正常办学费用支出”。而近几年国家规定的收取学费的比例,不能超过学校年生均日常运行成本的25%。但是该比例的制定并没有一个令人信服的依据。同时各高等学校的学费也是在有关政策规范框架下自主确定的,不同学校可能从不同的出发点考虑制定出不同的学费水平。那么学费水平应当参照什么依据和标准,或采用怎样的方法制定的学费标准才更加合理?这一直是争论的焦点之一。

<sup>35</sup> 李文利,高等教育个人需求研究,载《中国高等教育运行机制研究》

<sup>36</sup> 陆根书,高等教育成本回收对公平影响的国际比较分析,现代大学教育 2001年12期

一般认为实行成本分担的高等教育属于准公共产品,其学费是个人对高等教育成本的分担,既不能象私人产品的价格那样完全由市场决定,也不能象纯公共产品那样由政府利用公共财政收入支付成本,向社会成员免费提供。关于学费水平确定的问题有各种各样的观点,其中考虑的因素主要包括:高等教育成本水平。确定一个合理的个人分担高等教育成本的比例,按照此比例根据实际培养成本水平的情况确定高等学校的学费水平,这种方法可以称之为成本决定法。但是成本决定法在理论和技术上存在着当前看起来不能很好克服的困难:首先由于高等学校是非赢利性事业单位,精确的高等学校培养成本不能通过现行的收付实现制财会数据得到;其次即使通过各种方法可以得到生均培养成本,个人分担比例也难以确定。对于后面这个问题,按照教公共产品理论,政府高等教育补贴是对高等教育外部性的纠正,如果能够清楚界定和度量外部性及个人收益,个人收益占高等教育总收益的水平的比重将是一个理论上理想的个人分担成本的参考指标,但是目前高等教育收益,特别是其惠及他人的外部收益的界定还是一个相当困难的问题,更不用说令人信服的全面的度量了。而且随着社会经济形势的变化高等教育的各种收益水平也会发生变化,更增加了用收益分配方法确定成本分担比例的技术难度。高等教育经费供求矛盾。从另一个角度来看,在当前我国高等教育体系中,学费收入可以看做是用来弥补高等学校经费其他来源与经费需求之间缺口的经费来源渠道,因此学费水平应当根据高等学校经费供需关系来确定。这一方法的难度在于,高等学校是非赢利性事业单位,其支出行为主要是资源约束型的,经费支出水平受收入水平的影响,具有相当的弹性。由于其存在的成本最大化趋势和高等教育过程和体系的复杂性,当前并没有找到一种成熟的科学的方法来估算高等学校的合理的经费需求。而且与高等教育有关的各方出自不同的立场和出发点判断同一高等教育项目的经费需求时会采取不同的原则和方法,进而得到不同的结果。高等教育的市场需求。一种观点认为,可以象私人产品那样,根据居民对高等教育的需求以及劳动力市场需求来确定市场化的高等教育价格。但完全用这种方法确定高等学校学费实际上是使高等教育直接面对市场,在市场功利原则的引导下不但会导致高等学校短视地忽视学术原则和规律,而且还将导致新的教育不公平。这也正是批评教育市场化的观点认为应当努力避免的。

高等教育的个人收益水平。成本分担格局的变化将影响到个人的高等教育收益率,学费水平的上限应当保证个人高等教育收益率处于合理的水平。但如前所述,教育收益和收益率方法存在着诸多的问题和困难,因此也只能作为估计居民在不同学费水平下高等教育需求的一个参考指标。居民的经济承受能力和社会的心理承受能力。一个可行的高等学校学费水平应当是使大多数居民有能力支付,而

且应当推行辅助政策来确保低收入者接受高等教育的机会；高等教育学费水平的变化历程会影响人们对这一措施的态度，渐进式地提高高等教育成本补偿水平比飞跃式地抬高学费水平更容易被社会接受。

美国州立高等教育执行官员组织 2002 年度就制定州立高等学校学费的指导思想和制定学费标准所考虑的因素及其影响力等问题对 46 个州高等教育财政管理机构进行了调查。结果显示，在学费政策的指导思想方面，有 37%的州政府高等教育管理机构认为学费水平应依据学校办学宗旨和预算需求制定，州内没有统一的指导思想，另有 30%的机构认为学费标准的指导思想是学费水平应尽可能低。在制定学费标准所考虑的因素方面，州政府拨款的多少高居各因素之首，反映了在美国州立大学中学费作为政府拨款和其他经费来源的补充的性质。前一年的学费水平、教学成本、机构的使命、其他同类院校学费水平等也是确定学费标准的重要影响因素<sup>37</sup>。

应当看到，影响学费水平的因素并不是孤立存在的，各因素之间存在各种各

<sup>37</sup> Christopher J. Rasmussen, State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies, 2002-03, State Higher Education Executive Officers (SHEEO), 2003

调查结果：  
学费政策的指导思想

指导思想	2003-03	1996-97
学费水平应尽可能低	30%	28%
学费水平应适中	13%	28%
学费水平应当高	0%	4%
学费水平应依据学校办学宗旨和预算需求制定，州内没有统一指导思想	37%	23%
其他	20%	17%

制定学费标准所考虑的因素及其影响力

打分标准：1 没有影响 2 很小影响 3 有影响 4 中度影响 5 重大影响

排序	因素	平均分
1	州政府拨款的多少	4.4
2	前一年的学费水平	3.7
3	教学成本	3.6
4	机构的使命	3.5
5	其他同类院校学费水平	3.5
6	公众的看法	3.2
7	学生资助的多少	3.1
8	向学生收取的其他费用的水平	3.0
9	消费者价格指数	2.6
10	新闻媒体的关注与压力	2.5
11	其他州的学费政策	2.5
12	高等教育价格指数	2.4
13	高等教育公共收益与个人收益水平	2.4
14	人均可支配收入	2.2
15	劳动力需求	2.1
16	其他生活指数	1.7

样的相互关联。可行的合理的学费水平也必然是考虑到多方面因素，而不仅仅遵循其中单一的某条原则。

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。为此，有学者提出可采取学费听证会克服上述困难与矛盾，确定学费标准<sup>38</sup>。

在中国高等教育成本分担政策实施，特别是收费项目和收费标准的确定中，属地化成为被广泛接受的一条重要原则。有关政策要求，高等学校的收费项目和标准，实行属地化原则，即同一地区的高等学校，不管是省属还是中央部委所属的，一律执行所在地省级政府的规定。这主要是因为影响学费的主要因素的地区差异的存在。地区差异的显著存在是中国经济改革和发展的重要特征之一，具体到与教育有关的现象，在高等教育的成本、收益以及负担能力方面，不同地区之间也存在着较大的差距<sup>39</sup>，而如前所述高等教育的成本、收益以及居民的负担能力等是影响学费水平的主要因素，因此合理的可行的高等学校的学费水平应当充分考虑到这种地区差距，实行属地化。

#### (四) 关于研究生收费的讨论

在本专科阶段教育成本个人分担政策普遍推行若干年之后，研究生教育的收费及有关改革也提上了有关管理部门的议事日程。我国旧有的研究生教育实行的是“统包统配”的政策，研究生的培养经费以及住宿等生活费用完全由政府“包”下来，研究生毕业后由国家按计划分配到国家所属的有关单位工作。但随着研究生教育规模的扩大和成本水平的提高，研究生教育与本专科阶段教育同样面临着经费供求的矛盾。

与本专科教育相比，研究生教育实行成本补偿政策更合理、更可行。一是因为研究生教育更具有“私人产品”的性质。二是因为实行成本补偿的学科大多数为应用性学科，这些学科主要应招收在职人员攻读研究生，他们中的大多数人已有一定积蓄。此外，这些学科的研究生具有更强的从事专业技术工作的能力，弹性学制和灵活的培养计划，使研究生更有能力和条件从事勤工俭学活动和科技创业，因此他们的付费能力更强。三是这些学科研究生教育实行成本补偿政策，将

<sup>38</sup> 王善迈，论高等教育的学费，北京师范大学学报：社科版，2000年第6期

<sup>39</sup> 邓娅，闵维方，地区经济发展差异与高等教育成本补偿属地化，载闵维方、杨周复、李文利主编《为教育提供充足的资源》，人民教育出版社，2003年



推动研究生教育与生产实际相结合,推动科技成果的转化,这也正是研究生教育改革的方向<sup>40</sup>。研究生学费定价与资助政策同时应考虑以下因素:(1)基础研究是典型的纯公共产品,应用研究有更多私人产品的属性。(2)研究生教育所颁授学位分为学术性与职业性两类。(3)研究生教育方式有四种,具有不同的成本特点;教育过程可以明确划分为以课堂教学为主和以研究为主的两个阶段。(4)国防属于典型的纯公共产品,国防领域的研究与发展以及高级军事人才培养,属于纯公共产品范畴。(5)研究生资助的主要性质应当是研究生工作的工资<sup>41</sup>。

研究人员认为研究生教育实行收费政策不仅可以有助于缓解研究生教育的经费紧张状况,研究生教育实行收费和资助政策,可以引入市场调节机制,由市场机制与政府调控共同组成监控研究生教育发展的双杠杆,监督和调节其规模和结构的发展,促进其质量和效益的提高。根据成本差别和劳动力市场供求信息,以及属地化原则,对不同地区、不同学科实行差别收费,差别资助。对公共产品属性强、私人产品属性弱的学科或专业投入更多的公共资源,使私人产品属性强、公共产品属性弱的学科或专业吸引更多的私人资源,可以有效地调整和优化学科结构,并调控招生的规模。同时研究生收费和资助政策改革是启动研究生教育系统改革的契机,与收费改革相配套,积极推动研究生教育的招生、学制、培养制度等方面的一系列改革,促进我国研究生教育的长远发展<sup>42</sup>。

## 五、高等教育的产品属性与高等教育产业化

在高等教育成本分担有关理论探讨的基础上,许多研究人员将高等教育成本分担合理性讨论更深入一步,上升到了高等教育产品属性的高度。多数研究者同意,现代高等教育兼有公共产品和私人产品的某些属性,例如,高等教育的某些收益是发生在受教育者个人身上,具有受益的排他性和效用的可分割性,而且高等教育也具有较高的边际成本,其机会是竞争性的;但是高等教育除了具有可分割的私人利益之外,还具有重要的社会利益,这些利益从受教育者本人和家庭成员延及社会的其他成员。因此,高等教育属于准公共产品,其成本应当由享受个人收益的受教育者个人或家庭与社会共同分担。因为高等教育具有可分割的、排他的个人收益,如果其成本全部由公共财政承担,会出现个人边际成本偏离个人个人边际收益,导致社会上的个人由于追求免费高等教育带来的个人收益而使高

<sup>40</sup> 孙也刚,成本补偿——研究生教育的必然趋势 学位与研究生教育 2000年第5期

<sup>41</sup> 卢晓东 研究生学费定价与资助政策研究,高等教育研究,2003年

<sup>42</sup> 李文利,丁小浩,关于研究生教育收费及其配套政策改革的几点思考,

等教育规模过度膨胀,超出使社会总成本和收益相等的均衡规模,造成公共资源的浪费,这是免费高等教育的不效率效果;从公平角度考虑,世界范围内的普遍现象是占有高等教育机会的多数是来自高收入家庭的子女,由公共经费支持的免费高等教育实质上是将税收从低收入人群向高收入人群转移,结果会扩大贫富差距并导致这一差距的代际传递。从这个角度说,高等教育成本由受教育者个人分担适当的份额有助于社会高等教育效率和公平两方面的改善。

在高等教育产品属性这个问题上,有一部分观点显然走的更远。在90年代开展的关于教育体制改革的讨论中,出现了大量的高等教育产业化、市场化、学校企业化的观点。究竟什么是教育产业化,人们的理解不尽相同。一种主要的观点是,教育产业化,即应将市场经济运行的机制和规则完全移植到教育中来,让市场机制在教育资源配置中发挥基础性作用,政府的作用在于对教育进行宏观调控。与此相应,学校应当企业化,高等学校即是高等教育企业,应以利润最大化为目标,自主经营,自负盈亏。按照这种观点,学生不但要承担高等教育的全部成本,高等学校收取的学费在支付全额的培养成本之后还应有所赢余。其基本依据是:教育是生产或具有生产性,可以给个人和社会带来经济收益;教育应进行经济核算,提高效率;只有如此才能从根本上解决教育经费短缺,供给不足,使教育走上良性循环轨道。反对教育产业化的意见认为,教育是产业但不应产业化,学校不应企业化。虽然教育是产业,应引入产业运行的市场机制,但教育属于“准公共产品”,有公益性,学校是非盈利机构,不同于以利润最大化为目标的企业,因此,教育不应产业化,也就是不应市场化<sup>43</sup>。

可以看出,关于高等教育产业化的争论包含了对“谁来承担高等教育成本”以及“如何提供和经营高等教育”两个问题的不同观点。对于高等教育成本负担问题,按照公共产品理论的分析框架,现代高等教育属于准公共产品,既能产生可以分割的、排他的个人经济收益,也具有惠及他人和社会的巨大的外部性或称外部经济效果。对于具有外部经济效果的产品,必须用某种方式使之内部化,否则“理性的”“经济人”不会为他人获得的收益付费,从而也会出现个人高等教育边际成本偏离社会边际收益的现象,造成高等教育投资不足。公共高等教育补贴(无论是通过受教育者个人或直接面向实施教育的高等学校)是一种纠正高等教育外部性的必要手段。根据这一理论框架,社会(以政府或团体为代表)应当对高等教育或接受高等教育的个人进行财政补贴,而不应由学生支付全额的高等教育成本。

<sup>43</sup> 王善迈,关于教育产业化的讨论,北京师范大学学报:人文社科版,2000年第1期

对于高等学校是否应当企业化,以赢利为目标,则一方面与大学的历史传统有关,另一方面与制度安排有关。几个世纪以来,大学被看作是为人们从事专业工作(法律、医学、神学)与进行科学研究而提供教育的机构。大学保存并提供,有时还扩展社会历史和文化。在 19 世纪,科研加入了大学的职责之中,稍后社会服务也成为大学的一项职责。高等院校主要是由政府或教会举办的。即使是私人举办的院校也具有服务的使命。《中华人民共和国高等教育法》明确规定了高等学校的公益性和非赢利性。2003 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国民办教育促进法》虽然规定民办学校的出资人可以从办学节余中取得合理回报,但民办学校的性质也依然是从事非盈利性社会服务活动的社会组织。大学的非赢利性与生俱来,而且贯穿了整个高等教育发展历史。但是,不可否认目前高等教育确实正日益被视为一种可以像任何其他商品一样买卖的商业性产品。理论上,高等教育的准公共产品属性并不排斥其由私人供给。经济学者们论证了某些准公共产品通过市场机制提供的必要性和可行性,也目睹了私人成功地通过市场方式提供了如公路、城市设施,以及作为经典案例的灯塔等公共产品和准公共产品<sup>44</sup>,如医疗等准公共产品也长期维持着赢利性机构和非赢利性机构共同提供的局面。目前高等教育商业化已经进入全球市场。世界贸易组织(WTO)正在考虑一系列建议,以把高等教育作为其一项关注点,确保高等教育的进出口符合 WTO 协定的复杂规定和法律安排,并且不受大多数限制所限。反对的观点认为,这种“新兴的侵略性的盈利部门”的大量出现会削弱高等教育的学术性,管理部门难以进行资格认证和质量监督。高等教育商业化最大的负面影响将出现在发展中国家。这些国家最需要学术机构为国家的发展做出贡献,产生与地方需求的研究成果、参与国民社会的建设。一旦发展中国家的大学屈从于由 WTO 管理的国际学术市场,它们肯定会被那些只图盈利,根本不顾国家发展的海外机构和项目所淹没<sup>45</sup>。

但高等教育商业化观点的出现以及赢利性高等教育的发展还远未对高等教育非赢利性的传统和传统的非赢利性高等教育机构构成竞争威胁。即使是私立大学在高等教育体系中起着不可替代作用的国家如美国,所有传统意义上的学术型公私立大学都是非盈利性质的。虽然美国赢利性高等教育机构早在 19 世纪就已经存在,1972 年通过的高等教育法案也允许联邦政府为一些类型的赢利性高等学校在校生提供资助<sup>46</sup>,但赢利性高等教育的发展仍非常有限,1997-98 年度通过地区认

<sup>44</sup> 吕恒立,试论公共产品的私人供给,政治学研究,2002 年

<sup>45</sup> Philip G. Altbach, Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok, International Higher Education, Spring 2001.

<sup>46</sup> David Breneman, Brain Pusser and Sarah Turner, The Contemporary Provision of For-profit Higher Education: Mapping the Competitive Market. 2000

证的赢利性2年制高等学校在校生占全国2年制高等教育在校生的比例为0.6%，通过地区认证的赢利性4年制高等学校在校生占全国4年制高等教育在校生的比例为1.3%<sup>47</sup>，赢利性高等教育机构授出的学位所占比例则更小。而且美国盈利性高等教育机构主要集中在成人高等教育、实用性培训以及远程教育等领域，与主要的非盈利的高等学校并不处于同一竞争领域。从理论上说，非赢利性高等教育机构具有显然的投入优势。一方面，非赢利性学校收入是免税的，另一方面，其办学过程中的节余也会全部投入到其自身的发展中去而不是象赢利机构一样以红利形式分配给投资者。经营状况相同的赢利性学校将会比非赢利学校在投入方面有越来越大的差距。但这也并不是说赢利性学校在教育领域内没有生存的空间，一般而言，赢利性机构在经营的灵活性和效率的激励机制方面较非赢利机构有优势，在某些传统的非赢利性高等教育机构不擅长的领域经营，可以弥补非赢利高等教育服务的不足和空白。但这两个因素之间远非对等，非赢利机构的效率劣势可以通过一些市场机制的引进而加以改进，而赢利机构的制度缺陷却是不可弥补的，除非政府对赢利性的教育机构采取特别的税收优惠政策。非赢利性公立高等教育机构持续性地统治了20世纪高等教育发展历史，显示出除了历史传统之外，这些机构所具有的体制优势。而在未来社会中赢利性高等教育机构能否在其已经涉足的领域保持或扩大其份额，甚至在传统非赢利性大学占据的高等教育市场这一盛筵中抢得一杯羹，不但取决于赢利性高等教育机构能否在未来经济社会发展中以自身的体制优势来弥补体制缺陷，也取决于非赢利性高等教育机构是否有兴趣将触手伸展到这些高等教育公司的领地。

受教育者个人和家庭分担了20世纪90年代以来中国高等教育的发展和扩张的相当一部分成本。尽管在许多问题上存在不同观点的争论，但高等教育在中国已经进入大众化阶段，而且仍在各种需求的推动下，利用包括学费在内的多种渠道筹措的资源继续扩张规模。高等教育经费来源多元化和成本分担的改革是因应当时高等教育经费紧张状况而推行的，但高等教育财政体制这一格局调整对于高等教育体系来说决不是权宜之计，而是面向未来高教发展的重大长远战略选择之一。中国高等教育成本分担的改革实践的推进一直伴随着有关理论研究和讨论的进展，客观上推动了中国教育经济和教育财政研究的丰富和发展，而有关的理论研究结论也在政策制定和执行过程中起到了决策支持和参考作用。中国高等教育成本分担的改革在世界范围内高等教育财政改革的大潮中作为转型中的前市场经济国家的重要代表占据着特殊地位。可以预见，在未来的高等教育发展过程中，

<sup>47</sup> National Center for Education Statistics, U. S. Department of Education, IPEDS institutional characteristics file, 2000.

一些尚未解决的重要理论和实践问题, 比如高等学校学费的合理水平、高等学校的盈利性质、如何建立可行而有效的学生资助体系以保证高等教育机会均等等问题, 将继续吸引全社会及教育研究人员的关注。