



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3卷第2期

(总第7期)

2005年6月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

## 论研究生学费与资助政策中的公平问题

### ——兼论研究生教育的适度规模

卢晓东

(北京大学教育学院, 北京, 100871)

**摘要：**从伦理学公正（公平）角度对研究生教育的深入分析表明，研究生学费与资助政策中存在两个主体的社会公正：研究生教育的享有者和纳税人。社会分配给两个主体权利与义务不平等都是根本的社会不公正。如果仅以配置职能为主，政府对研究生教育财政资助的分配适用比例平等原则，基于学生未来可能贡献的比例很可能被转化为基于才能（或综合指标）的比例进行分配；如将配置职能与分配职能相结合，则应同时给予弱势群体以补偿。社会应允许个人负担全部成本接受研究生教育的权利得到实行。在对适度研究生规模的探索中，由财政经费和私人自有经费支持的研究生规模应形成互补关系，政府应注意由财政经费支持的研究生规模不导致过度教育而产生社会不公正和纳税人过重的税收负担。

**关键词：**公平（公正、正义） 学费 资助 规模 研究生教育

Equity of Two Subjects in Tuition and Financial Aid Policies and Proper Scale of Graduate Education

Lu Xiaodong

(Graduate school of Education, Peking University, Beijing, 100871, P. R. China)

**Abstract:** The equity in tuition and financial aid policies of graduate education are of two subjects, the student and the taxpayer. The right and obligation of student should be equal, and the obligation and right of the taxpayer should be equal too. Only in such circumstances there is justice, or else injustice. The society should distribute the financial aid in the proportion of future social contribution of student, and it may be translated to the proportion of merit and ability of student or multi-criterion now with some uncertainty. It is fair. People who want to pay tuition equal to full unit cost should be given opportunity. Such behavior should be recognized by society because it is favorable for all. The government must ensure that there is no over-education in graduate education caused by scale financed by tax for it is unfair to the taxpayer. The proper scale financed fully by tax and by personal money should be complementary to each other in graduate education.

**Key words:** equity (justice, fair), tuition, financial aid, scale, graduate education.

公平(公正、正义)与效率是评估教育财政政策的两个重要标准。教育财政学对效率的关注主要集中于政府如何配置财政性教育资源,以期减少浪费、促进更多人福利状况的改善,帕雷托最优被认为是资源配置的理想状态。然而“帕雷托效率准则本身不足以对可供选择的资源配置进行排序,相反,明确的价值判断却需要以效用分配的‘公平性’为基础”。【1】这意味着在效率和公平两个标准之间,公平标准更为优先。

在本科生学费政策的公平影响研究中,多位研究者都指出,成本分担政策有助于促进社会公共教育资源在全体社会成员中配置结构的公平性,促进社会成员经济收益和非经济收益分配结构的公平性。【2】约翰斯通指出,高等教育中的学生资助政策应当与学费政策相配合,“以便使所有愿意学习以及能够从学习中受益的学生都有机会进入大学学习,不论其父母的经济状况如何”。【3】这一点成为本科高等教育规模不断扩张的重要价值取向。与本科生公平研究思路相同,研究生收费政策公平影响的研究也指出,实行成本分担政策后国家公共教育经费在研究生生均成本中所占比重降低,如果国家用于研究生教育的公共经费不变和人均成本不变,研究生规模将可随分担金额占成本比重提高而同幅扩大。研究生规模的扩大使研究生教育机会增加,这样才能根本解决公民接受研究生教育中的公平问题。同时,该政策也将会促进毕业研究生的自由流动和平等地为各种所有制经济服务,使更多公民有机会接受高质量的研究生教育。【4】

然而,能否为实现公正目标将不断扩大本科教育规模的价值取向也应用于研究生教育中呢?如果公正的价值取向就是使更多公民有机会接收研究生教育,并且这一价值观成为现实,社会上将有更多的研究生毕业生。值得注意,在研究生教育未实行成本分担政策之前,中国的研究生规模已开始大幅增长,2001年招生规模达到162,008人,在校生数由1990年的93,018人增加到2001年的392,574人,2002年在校生数更比2001年增加27.41%,达到50.10万人,【5】其中在校博士生数仅次于美国和德国。社会有更多的研究生教育机会表面看确实对社会有益,也更加公平,但哈耶克指出其中存在的一个问题,就是当知识分子数量超出社会能以一种有效益的方式加以利用的水平时,“对政治稳定而言,几乎没有什么比存在着一个为自己的所学找不到销路的知识无产阶级(intellectual

proletariat) 更具危险性的事情了”。【6】法国人力资源规划专家贝尔特朗也指出,当发展中国家企图改变落后状况和普及教育时,相关进程在“教育之外其他方面引起反应,并带来社会压力,导致在中等教育特别是在高等教育上与经济吸收能力不成比例的增长速度。”【7】这一危险提示我们,中国目前如果也将不断扩大研究生规模作为以公平为目标的政策价值取向可能存在问题。首先,有限的公共财政在任何国家都无法负担普及的研究生教育;其次,以目前研究生规模为起点,如果以不断扩大的税收为财政来源去支持不断扩大的研究生规模,其合理性更值得深入分析。以上问题在宏观方面与国家研究生总规模相关,如果我们将其分解为不同学科(或专业、领域)的研究生规模时,问题转变为研究生的学科结构规模问题。

研究生收费和资助政策如何设计才能保证社会公平的实现呢?是否会来自低收入家庭但有天赋与才华的学生因收费而无法入学?这是研究生学费与资助政策的基本理论问题,也是社会关注的重要现实问题,问题如此重要因而无法回避。

## 一、两个主体的公正

马斯格雷夫将政府的经济职能划分为配置职能、分配职能和稳定职能。这一分类简洁地勾勒出政府介入经济生活的主要轮廓,成为被广泛采纳和最具权威性的分类。【8】其中,政府的配置职能强调通过政府的有目的介入确保资源的有效利用,合理配置稀缺的公共资源,矫正市场不完善,如保证外部经济的充足供给,或对外部不经济过度供给予以约束。分配职能则旨在实现收入在全社会的公平分配,人们普遍同意应给予社会中处境悲惨和不利群体以帮助,这些群体包括收入在贫困线下的个人和家庭、残疾人、失业者等。在考虑收入分配的公平中,对“公平”的具体内涵则众说纷纭,粗略的分类包括过程标准和结果标准两大类,并可进一步分为十小类。横向公平和纵向公平的划分既可看作过程标准,也可看作结果标准。【9】研究生教育可以带来社会收益和私人收益,政府资助的目标就是保证社会收益作为外部性的充足供给,这是典型的配置职能。政府在研究生学费与资助政策中履行配置职能,其公正的具体含义是什么呢?在此我们首先返回伦理学,从“公正”观念本身开始对这一问题的再次探索。

## 1、伦理学中的公正原则与公正类型

什么是“公正”，这是我们探究的起点。多数伦理学家认为公正、正义、公平、公道是同一概念（本文中公正、公平、正义也为同一概念），是行为对象应受的行为，是给予人应得而不给人不应得的行为。在对经典“公正”概念反思基础上，王海明将其准确化：公正是平等（相等、同等）的利害相交换的善的行为，是等利（害）交换的善行；不公正是不平等（不相等、不同等）的利害相交换的恶行，是不等利（害）交换的恶行。公正的总原则是“等利（害）交换”。【10】

依据公正的性质和公正行为者的性质，伦理学家将公正分为个人根本公正、社会根本公正及个人非根本公正、社会非根本公正四大类型。其中社会根本公正就是“分配公正”，即社会对每个人权利与义务分配的公正，社会非根本公正则是社会所无关权利与义务的公正。如果我们把研究生教育机会作为社会的一种分配，那么什么是其中的权利和义务呢？

## 2、研究生学费与资助政策中权利与义务的相互关系：两个主体的公正

“权利是权力所保障的利益，是权力所保障的索取，是被社会管理者所保护的权利主体应从义务主体那里得到的利益”。与权利相对，“义务是权力所保障的任务，是权力所保障的贡献，是被社会管理者所保护的义务主体必须且应该付给权利主体的利益”。权利与义务实为同一种利益：它对于获得者是权利，对于付出者则是义务。一个人的权利，必然是他人的义务，反之亦然。这种关系被称为“权利与义务的逻辑相关性”。【11】

研究生学费政策可能使研究生面对三种收费状况：第一种是生均教育成本全部由政府负担，或纳税人负担全部成本。这种状况学生免收学费，因而对于学生是“免费”的研究生教育，如我国目前计划内研究生的情况。第二种为成本分担模式，即个人（学生及其家长）和纳税人按一定比例分担成本。第三种是学生完全不免，即由学生负担全部成本，纳税人不负担。三种状况中权利与义务间的相互关系如下：

### （1）目前对于学生“免费”的研究生教育——纳税人负担全部成本

如果目前“免费”的研究生教育是社会分配给个人的权利，显然全体公民必

须承担为此纳税的义务,税收通过政府行为变为财政经费。这是“免费的研究生教育权利”与“纳税人义务”中同一种利益。

一个人享有什么权利,对方便负什么义务。一个人享有免费研究生教育权利,其他公民便有为其纳税的义务。其他公民为何应负纳税义务呢?显然只因此人负有某种义务而使其他公民享有权利:个人所享权利只能是对他所负义务的交流。研究生教育与其他层次教育一样可能带来两种收益,即私人收益和社会收益。享有免费研究生教育权利的人所负义务很简单,就是毕业后带来的社会收益,包括社会经济收益和非经济收益。这些收益不可分割地被全体公民共享。社会收益是公民因其纳税义务而享有的权利。

社会公正的根本问题是社会给每个人分配权利与义务的公正,社会分配给一个人的权利与义务只有相等才是公正的,如果不相等,则不论权利多于义务还是义务多于权利,都是不公正的。对研究生教育深入分析,我们发现其中存在两个主体的社会公正:第一个主体是免费研究生教育的享有者,他在享有免费研究生教育的同时负担提供相等社会收益的义务;第二个主体是纳税人,他们在承担纳税义务之后,享有未来由免费研究生教育享有者提供相等社会收益的权利。社会分配给两个主体权利与义务不相等,都是根本的社会不公正。

以往高等教育财政主要关注第一主体的权利,例如专门研究高等教育收费政策、或者学费负担增加是否会使学生的入学行为因下列因素受到阻碍:(1)低收入;(2)种族、民族、宗教、语言状况;(3)性别(通常指女性);(4)地域上的不利或隔离。【12】我们往往忽略其中第一主体在享有权利的同时应承担的义务,忽略了第二主体——纳税人权利与义务的公正,以及与此相关的重要问题:相关财政政策对第二主体的负担(税收)分配是否过重。

免费研究生教育的享有者在享有权利的同时承担提供相等社会收益的义务,所谓义务是“被社会管理者所保护义务主体必须且应该付给权利主体的利益”。那么权力如何保证第一主体必须在毕业后为社会做出贡献并且做出相等的贡献呢?第一主体在毕业后没有为社会做出贡献或做出较少贡献,是否会受到社会权力处罚呢?例如目前中国研究生毕业后可出国并不再返回,他在毕业后将应给予中国纳税人的社会收益给予他国,法律并无惩处。这说明如果法律没有要求第一

主体必须在毕业后为社会做出相等贡献,第一主体就不承担相应义务。免费的研究生教育使第一主体享有权利的同时不承担义务,社会在这一分配过程中只对第一主体分配了权利但未分配义务,权利与义务不相等因而出现了典型的社会不公正。对于第二主体纳税人而言,他们在承担纳税义务后应享有未来由免费研究生教育享有者提供相等社会收益权利,但“权利”没有被权力所保障,不稳固不牢靠而是一种“可能性”。社会在这一分配过程中对第二主体分配了义务但未分配权利,权利与义务不相等因而也出现了典型社会不公正。

目前对于学生“免费”的研究生教育中纳税人负担全部成本。为保证公正的实现,我国政府曾一度采取规制措施要求毕业生必须到政府机关、国有企业事业单位为国家服务,使其人力资本确定转化为国家收益。这一政策的问题首先在于非常狭隘地理解了“社会收益”的概念,其次限制了毕业生自主择业和自由流动,不利于劳动力市场的形成发展以及市场对劳动力资源的高效率配置。当然这一政策目前已经废止。

以上分析结论与以往相同:目前这种对于学生“免费”的研究生教育作为制度在理论上是不公正的,更准确地说存在很大的不公正可能,因此应当加以改革。

## (2) 成本分担——个人和纳税人之间分担成本

成本分担政策理论上比“免费”的研究生教育更倾向于公正,原因在于第一主体自己承担部分教育成本后,第二主体纳税义务减小,在整个社会研究生规模不扩展前提下,这一政策会有效减轻纳税人负担。社会在这一过程中对第一主体分配了较少权利,虽然没有分配义务,但比较免费的研究生教育公正程度提高了一些;对于第二主体分配了较少义务,因而其“应该”享有未来由毕业生提供相等社会收益的权利也减小。由于第一主体“应该”做出的贡献减少,他们会更有“可能”做出相等贡献。

从这一角度我们可以更深入理解确定成本分担比例三种方案的伦理含义。第一种是成本决定法,例如1973年美国卡内基高等教育委员会曾建议,学费占总成本的比例要从当时的24%上升并稳定在33%,这一建议在伦理方面的意义是第一主体与第二主体之间的成本分配比例应当是33%:67%,社会按这一固定比例分配权利与纳税负担是公正的。确定成本约束下学费与财政经费的互补模型

探索了市场中由个人认可的分担比例,第一主体在这一过程中认可了愿意分担成本的比例,认可同时表明第一主体清楚第二主体的贡献及未来的义务。第一主体在毕业后为社会做出的贡献原不是义务,但个人认可将其转化为个人义务(不是社会义务),因而实现的可能性增加(仍非必然)。【13】多因素市场决定论是一种尝试将研究生学费定价与财政资助分立操作的方案,【14】其中研究生学费首先单独建立在研究生教育是私人产品基础上,学费是学校根据学生对研究生教育需求和劳动力市场的需求所确定的市场化价格。这一过程中第一、第二主体没有实质性利益交换,不涉及根本公正。同时,政府针对不同学校、不同研究生学科所产生不同外部性,有针对性地单独用财政进行补贴以保证外部性充足供给,这一过程政府履行典型的资源配置职能,第一主体中的部分人享有“补贴”权利,同时承担毕业后贡献的义务。由于政府将不同学校、不同专业外部性的产出分离并给予不同对待,财政补贴目标因而更加明确、高效和可检验。这使第二主体获得等额回报可能性增加,公正实现的可能性增加。

### (3) 学生负担全部成本——纳税人不负担成本

学生负担全部教育成本而纳税人不负担,第一、第二主体间无利益交换,这一过程因而不成为社会对权力与义务的分配因而不涉及社会根本公正。以上回答表面上与常识相反,如何理解呢?

个人拥有合法的自有经费,理论上应是社会前一分配过程中分配的结果(收入分配公正更加为经济学家所关注),其中个人必有合法原因获得经费,例如通过劳动、发明或投资。如果分配是公正的(政府努力要实现的公正作为一种结果可能不令人满意,但这涉及收入分配系统的调整,不影响收入分配后个人),个人对此获得经费的相应义务已履行完毕,只有权利尚未履行。经费是个人合法权利的某种表征,他可以用资金购买奢侈品而为一己独享,也可捐赠而将权利转给他人(此时他被称为慈善的),当然也可通过投资研究生教育而增加自己的人力资本,这一要求社会能否允许其成为合法期望呢?

以上问题首先是现实问题。目前我国在其他各教育阶段对个人这一权利的履行已充分肯定,民办教育被允许存在并发展;在研究生教育领域个人这一权利尚未禁止(有自筹经费研究生存在),也没有充分肯定,但未来能否完全禁止呢?

在对高等教育性质的认识上 WTO 更强调其具有私人产品属性,可以根据市场定价并可在国家间贸易。即使中国禁止,个人这一权利在别国也可实行,而且将会导致更多人携款赴国外求学,从而为中国带来更大教育服务贸易逆差。显然,禁止这一权利对于中国不利,对于中国纳税人也不利。

个人拥有资金使用的合法自由,他可以买奢侈品,其收益则只为私人独享;也可以投资研究生教育,其私人收益为个人独享,但也可能带来社会收益。个人未使用纳税人经费因而不对社会承担义务,因此教育所带来社会收益对个人非义务而成为份外善行,对纳税人非权利而称为份外收益。对社会有益的份外善行在道义上不但不应被禁止,而且应被社会所鼓励。以上分析是私立大学研究生教育存在发展的主要伦理理由,也是部分职业性研究生教育可以由个人负担全部成本的伦理性公正分析。

以上过程对个人才智会提出要求。高等教育与中等、初等教育的主要差别在于所教授内容不同,高等教育研究高深学问,“教育阶梯的顶层所关注的是深奥的学问,这些学问或者还处于已知和未知的交界处,或者虽然已知,但由于他们过于深奥神秘,常人的才智难以把握”。【15】布鲁贝克在其《高等教育哲学》开始就对高等教育性质作了以上划分。研究生教育一般可分为学术性和职业性两种,其中学术性研究生教育处于本科之上,其内容为“更加高深”的学问,因而必然对学生提出更高才智要求;职业性研究生教育虽才智方面要求会降低,但其他方面的能力要求(例如 MBA 对组织能力与沟通能力等)会有所不同。两种类型的研究生教育以及不同学校、不同学科的不同要求,形成才智要求方面的多样性以及研究生教育的多样性,但其教育内容要求的降低仍然有着某种限度。

以上分析表明社会确应增加机会,使个人负担全部成本接收研究生教育的权利得到实行,并在价值观上予以鼓励。由于个人负担全部成本后纳税人负担减轻以及学生毕业后带来的社会收益,社会全体将受益,这对于贫穷者并非不公正。

## 二、研究生财政资助分配中的比例平等

### 1、仅以配置职能为目标

低收入者有机会接受研究生教育必须依赖于财政资助(包括社会捐赠)。各



国针对本科生的财政资助政策一般被分为“免费加助学金模式”、“收费加混合资助模式”和“收费加贷款”模式。【16】研究生教育中“免费加助学金模式”是上一节所提到纳税人负担全部成本的状况；“收费加贷款模式”中如果忽略政府对贷款的少量贴息，可以归于学生负担全部成本的状况；“收费加混合资助模式”属于成本分担。三种模式中所涉及的公正问题我们已初步讨论。以下我们重点研究政府对不同学校、不同研究生学科所产生的外部性专门进行补贴过程中，财政资助如何配置（如何选择受资助者和资助额度）才公正的问题。

权利与义务都属“利益”，因而必须有贡献的利益在先才能分配，即社会应按照贡献分配权利，按照权利分配义务。在分配过程中必须按社会公正的根本原则——即平等进行分配。一方面缔结社会是每个人所做出的一切贡献中最基本、最重要的贡献，因此对于基本权利（即人权、自然权利、天赋权利）应遵守完全平等原则，每一个人应完全平等地享有基本权利；另一方面，每个人因其具体贡献的不平等而应享有相应不平等的非基本权利，但非基本权利的不平等与所做出具体贡献的不平等比例应该完全平等。两方面相结合，就形成社会公正的根本原则。【17】罗尔斯对公正两原则表述如下：

**公正的第一个原则：**每个人对与所有人拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。

**公正的第二个原则：**社会和经济的不平等应这样安排，使它们（1）在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益，并且（2）依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。【18】

给予研究生的财政资助不属于基本权利范围，应当属于非基本权利，适用比例平等原则。在采用比例平等原则分配研究生财政资助过程中——例如在物理学领域，什么是其中的比例呢？显然是贡献，即物理学研究生中受助者毕业后所带来的社会收益。但贡献是未来的可能而非现在或以前的贡献，如何才能现在确定未来可能贡献的比例呢？

首先我们讨论对个体的资助。如果我们将资助给予一名对物理学并不感兴趣、或虽有兴趣但才智不足的学生，这名学生将很难完成研究生教育，或虽然完成但在毕业后无法给社会带来相等社会贡献，从而对纳税人产生了社会不公正。

因此问题的回答很可能是(具体回答应由物理学家及社会通过适当程序确定并在后期做出有关贡献度量的统计回答):对物理学最感兴趣同时又最有能力者在未来贡献的可能性最大。这一答案将未来可能贡献的比例平等在现实中转换为才能平等(还包括兴趣等),这种转换并不确定带来社会收益而仍有系统风险,但其被认为已最大限度地保证了受助者未来的贡献,因而“适合于最少受惠者的最大利益”。当然,有时人们会认为仅“才能”因素并不足够,有些个体虽然才能稍差,但责任感、正义感强;或具有远大抱负因而能一生持续为社会工作。许多品质与才能交替补充,例如,勤奋和坚韧常常是智力的有效替代品质,懒散的天才和勤奋的普通人都做出过重要的发现,进行过有意义的研究。【19】具有替代品质的个体有些未来更可能为社会做出更大贡献。这些观点会将受资助个体的选择标准从才能为主转变为综合指标。

以上将未来可能贡献的比例平等在现实中转换为才能(或综合指标)平等,各因素中都不必包含学生个人家庭经济情况,因为家庭贫穷但才华横溢、责任感强的学生未来更可能为社会做出贡献,更可能保证纳税人权利的实现。因此仅以配置职能为目标,为保证外部性的充足供给和纳税人公正的实现,研究生资助的分配应按才能(或综合指标)比例分配而不考虑其家庭经济状况。这一结论基本解决了本节开始的疑问:贫穷者当然有机会接受研究生教育,其选择标准将基于才能(或综合指标)平等,这才是公正的。由于经济资源并非根据才能在全体民众中分配,才智超常者有可能出身于低收入家庭。【20】如果资助政策使有才能但贫穷者的才华不能得到发展却被埋没,那么这一政策无法保证未来纳税人公正的实现,因而是非公正的。

其次我们讨论对群体的资助。受助群体为社会提供外部性的数量、或者纳税人的权利虽不为权力所保证,但实际并非不会发生,其仍然是一种发生的“可能性”(并非完全数学意义上的“概率”)。例如物理学受助群体中某人可能会成为著名物理学家而为社会做出超过其“应当”的贡献,虽然有些其他享有者没有做出足够贡献,但作为整体多个享有者其贡献与权利很可能相等,从而在事实上促成对第一、第二主体的社会公正。公派出国留学政策与研究生资助政策的财政实质类似,陈学飞对其中的“公正”可能性作了很好估计,他认为1978-1996年间国家公派回归率达到84%,但84%回国人员的个别贡献突出因而社会收益远

超过个人收益,从而证明了公派留学政策的合理性。这一研究成为我国公派留学额度和范围继续扩大的主要理论基础。【21】同理,美国给予中国留学生中以 Ph.D 为目标的学生以持续大量财政资助,因为美国相关研究表明这一群体毕业后大量留在美国,为美国纳税人做出很大贡献,相关财政政策不仅实现了对美国纳税人的公正,而且可能有大于“权利”的收益发生。

表6-1 中国居民在美 Ph.D 获得者计划居留美国人数统计(1990-96) 【22】

年份	Ph.D毕业生 人数	所 有 领 域			
		计划居留美国 人数	百分比	计划永久居留美国 人数	百分比
1990	1225	725	59.2	502	41
1991	1919	1523	79.4	920	47.9
1992	2238	1980	88.5	1080	48.3
1993	2416	2134	88.3	1077	44.6
1994	2772	2548	91.1	1223	44.1
1995	2979	2744	92.1	1341	45
1996	3201	2896	90.5	1788	55.9

由公正原则导致的依据才能(或综合指标)比例对研究生财政资助的分配实际上与英才主义接近,即才智出众的学生更应享有补助。上述分析表明这是公正的,“英才应该获得优越的机会并不是因为他们有天赋才能,而只是因为向他们提供教育费用,利用他们的天赋才能,可以去帮助不太幸运的人们”,【23】这种帮助就是在未来更为肯定地带来为社会全体分享的社会收益。研究生资助依据才能(或综合指标)比例分配,无疑有助于实现普遍被认同的目标——研究生教育参与以及所参与的研究生教育机构的水平、形式和声望,应该与学生的兴趣、能力、天赋等因素相关,而不应与家庭收入和地位、种族或人种、性别或居住地在农村以及城镇相关。【24】

以上分析反复强调,受助个体或群体享有财政资助,因而需要在未来为社会做出等额贡献才能实现公正,但贡献一直只是可能。政府可以采取规制的方法,强制受助者在未来做出等额贡献,这种政策可以把“可能”转变为“必须”。上文提到我国曾采取要求毕业生毕业后在国有企业工作的政策,以及要求毕业生为国家服务若干年才能出国的政策就属于此类规制。但大范围的规制可能存在问题,例如毕业生在被强制工作单位出工不出力以及对劳动力市场效率的损害;小

范围的规制在世界各国仍被采用,例如要求受全额资助的军校毕业生必须参军服役若干年的规定等。与财政资助相配合以保证受助者未来必须做出贡献的规制及其适用范围,因而十分值得研究。

## 2、配置职能与分配职能相结合

以上我们讨论了政府在配置研究生财政资助过程中存在的公平问题。另一个问题是,政府在履行配置职能过程中需不需要同时履行分配职能,进一步促进收入在全社会公平分配呢?

有些国家在这一过程中确实要求配置职能与分配职能紧密结合,其理由是理论上“才能”(或综合指标)是天赋能力加多年优越教育机会占有所取得的结果,这一过程仍存在处境较差的人们,例如天赋较差或先前教育机会不足。罗尔斯将这些并不看作道德上的应然,而主张运用补偿原理对处境较差者给予补偿。这种补偿可以在收入分配过程中(如收入多者纳税多的累进税制),也应当在其他分配中,包括给予处境较差者更多研究生教育受助机会,这样才能有助于“每个人自愿加入到这个体系中来,包括那些处境较差的人们”,因为“没有这种合作,所有人都不会有有一种满意的生活”。【25】在美国大学参与政府“弱势群体保护行动”(Affirmative action)就是依据上述补偿原理对少数民族过去不平等教育机会做出补偿,其依据也是罗尔斯的正义观念。【26】

教育在机会和社会流动方面发挥很大作用,也承担重大责任,这使得9年初等教育成为公民义务,也使政府(纳税人)为义务教育提供全部教育成本成为必须,从而使社会流动的基本教育基础得以建立。在认识到本科高等教育对于个人发展和社会阶层流动所具有的重要性之后,许多国家和地区也将扩大本科入学作为重要的政策方向,对低收入者、少数民族、农村和其他传统上不利人群给予专项补助,或设立贷款制度将付费延后以增加入学机会。在这一过程中,不同国家依据自身财政状况对学生的学习成绩和学业前途予以适当限制,即不给学习成绩较差的学生以财政资助。以上分析表明这一政策具有一定合理性和伦理基础,也是财政限度(财政总额限度因税收能力存在以及其他重要领域对财政的竞争性需要)存在下政府不得已的选择。研究生教育是教育最高阶段,所涉及的是“更高深的学问,其对社会流动所发挥的作用并不明显,例如研究生教育不是经商的

必须,因而可以将促进社会流动的目标交由义务教育、高中、本科教育完成,而不将其作为研究生教育的追求和财政政策价值取向。当然,适度补偿仍然应当,这意味着在研究生教育财政分配过程中政府应主要履行并关注配置职能,分配职能不应是主要政策目标。实际上与政府在实现公平分配中所可能采用的税收、公共支出和规制三种政策手段相比,研究生财政分配(属于公共支出的一种)影响范围不大,因而比较而言不是实现公平分配的适当领域。

### 三、 对各领域适度研究生教育规模的探索

财政资助的分配适用比例平等原则,但社会应该提供多少研究生资助呢?在哪一个领域应该提供财政资助呢?这一问题实质上是研究生教育领域公共支出规模和范围的问题,也可以被转化为各领域适度研究生教育规模的重大问题。这一问题是在高等教育财政领域最为关键的三大问题之一。

各领域研究生规模与政府的研究生资助政策有关。在生均成本不变情况下,财政资助过多将显著降低私人的直接教育成本,【27】大幅度增加私人内部收益率,从而导致对研究生教育的过量需求。此时,政府如抑制需求会导致政治上的不满,如果满足需求就有可能使研究生规模膨胀。这意味着如果研究生财政资助不存在限度,极有可能导致过度教育,即在劳动力市场上社会拥有的研究生教育超过了需要。【28】

过度教育一般被认为是低效率的,在个体方面可引起工作不满感,不良的工作场所行为以及健康恶化,很可能与生产力呈否定关系。【29】过度教育如由财政资助所导致则同时也是不公正的,原因在于第一主体由于不能在劳动力市场充分利用其研究生教育,虽然个人愿承担义务,但客观却无法产生与其权利相等的社会收益。这使第一主体享有了财政资助,但却无法带来相等社会收益,相关分配过程出现了根本的社会不公正;对于第二主体而言,他们在承担纳税义务后应享有未来由受助者提供相等社会收益的权利,但分配过程对第二主体分配了义务,但权利因过度教育而无法实现,权利与义务不相等因而出现了典型的社会不公正。以乒乓球奥运选手的培养(国家队在一般省队和少体校之上,这一阶段的培养在训练层次上非常类似研究生教育)为例,一国参加男子乒乓球单打决赛的选手最多数量为3名,中国如果用税收培养出水平比较接近的选手30人,但只

能选择3名较高水平选手参赛,其中许多人会因看不到机会而移民国外,作为他国选手参加奥运会而形成围攻中国选手的状况,这种过度教育显然导致了纳税人的社会不公正。【30】物理学家的培养存在类似状况,如果财政资助导致物理学家数量过多,而社会没有足够科研经费和工作机会,这些物理学家也会转行或移民国外,从而导致人才流失,第二主体应得的社会收益无法实现。【31】北京晨报曾报道,北京理工大学激光物理专业博士孙逊毕业即失业,最后成为一名歌手(歌手的培养成本较低,并且不一定应由财政支持)。其导师辛建国教授也证实:“我们实验室的学生,毕业后做本职的相对要少”。【32】如果某一领域如“孙逊”般的博士太多,显然出现了过度教育和对纳税人的不公正。闵维方在其关于成本分担政策的研究中指出,高等教育投资能够带来私人收益和社会收益,二者都服从边际收益递减规律;从全社会角度看,当社会的收益低于社会付出的成本时,公共教育经费的支出就成为不经济的了。【33】以上分析同时表明,这也是不公正的。政府如果将大量的资源用于研究生教育,对于研究生教育可能的回报政府和纳税人都必须予以关注;【34】或者说,补贴可以保证正的外部性供应充足,但必须小心回避补贴的浪费。【35】

过度教育如因财政资助产生必然导致社会不公正,但如因个人负担全部教育成本而产生,则不会出现社会公正问题,原因在于第一主体未使用纳税人经费因而不对社会承担义务,其个人如因过度教育无法为社会做出贡献,只是没有做出“份外善行”而不涉及公正问题。当然,个人会因无法实现私人收益而导致私人损失。基于经济人假设,个人会对以上损失非常小心。

在劳动力市场中不同专业研究生相互间不能很好替代(其不可替代程度超过本科教育),例如医生与物理学家,因此对于研究生而言不只存在一个劳动力市场,而是多个劳动力市场。【36】仅以一个劳动力市场为例(如机械工程专业劳动力市场),假设其合理劳动力规模为 $Q$ ,其中个人愿全成本负担的规模为 $A$ ,财政全成本负担的规模为 $B$ (考虑规模确定问题时,我们可以把按成本分担支付学费的方式折算归结入以上两类规模中),显然 $A+B$ 应当等于 $M$ ,于是 $B=M-A$ 。如果 $A$ 已经等于 $M$ , $B$ 就应当等于 $0$ ,即政府此时不应当为这一领域研究生教育提供资助,否则就有可能导致过度教育而产生社会不公正。因此,在某一劳动力市场所需要的研究生规模中,公私之间会形成互补关系,这种互补关系可以图6

- 1 简单示意,其中由财政支持的规模在确定规模的行动中既可以被动,也可以主动。例如政府为国防事业需要,将放射化学专业人才需求规模确定为 $Q$ 时,由于劳动力市场反应很慢,政府可以直接通过财政资助使研究生规模达到 $Q$ ,其中政府是主动的;对于成熟的劳动力市场例如机械工程,政府可以充分了解市场反应后确定需要支持的财政规模,这一过程中政府应当是被动的。图6-2是1995年美国科学与工程领域(Science & Technology)研究生教育经费来源比例图,其中联邦政府资助所占比例并不是主要的。表6-2是1995年联邦政府资助在科学与工程各领域研究生资助中所占的比例表,联邦政府对各领域资助比重呈现极大差别。美国约有三分之一科学与工程领域的全日制学生主要由个人负担全部成本,经费来源为贷款、个人和家庭的贡献。各领域中个人负担全部成本的学生数也不同。总之,政府可以通过影响研究生教育的直接成本和资助,影响研究生教育需求总量和需求结构。政府有效的宏观和微观调控与市场机制的有机结合,才能保证研究生总规模和供需结构的良性、健康发展。【37】

图6-1 某领域适度的研究生教育规模

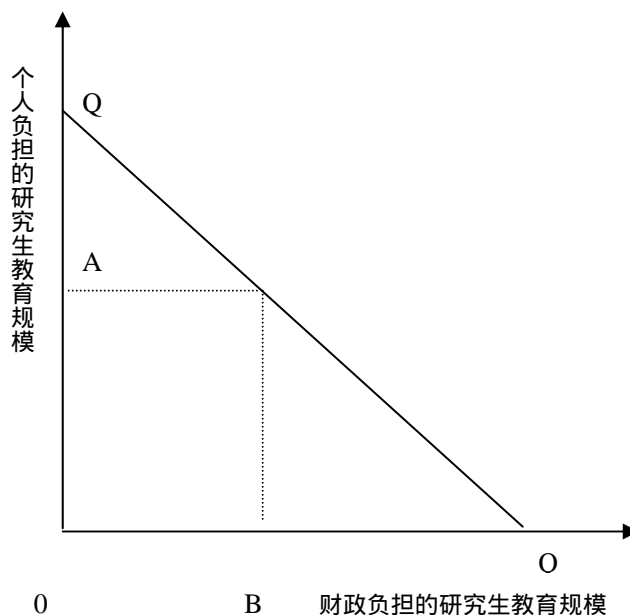
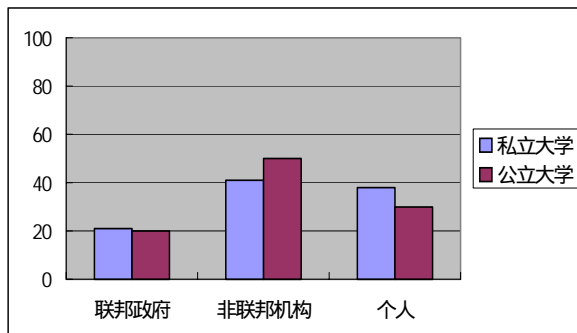


图6-2 美国科学与工程领域研究生主要财政来源百分比:1995年【38】



以上分析表明政府应认识到,劳动力市场对研究生的总需求将来自财政和私人经费两种供给,政府宏观管理的核心是在不限制私人经费供给规模前提下,保证由财政经费支持的规模不导致过度教育而产生不公正。对此恰当的比喻仍来自体育领域,例如网球。由于各项国际赛事提供很可观奖金,即使世界排名150位的选手年收入也高达5万美元,因此私人投资意愿很强,如果私人投资已经达到适度规模(例如国内已经有10人达到全球排名前20而可以进入奥运决赛),



表6-2 1995年联邦政府对科学与工程各领域研究生资助【41】

领域	<i>Research assistantships Fellowships Traineeships</i>		
	联邦政府资助占该类资助的百分比		
所有领域	49.5	23.8	64
<b>所有科学领域</b>	50.6	22.6	65.4
<i>Physical Sciences</i>	75	33.8	58
Astronomy	76.3	50	28.6
Chemistry	73	31.4	56
Physics	77.7	34.7	66
Other	52.5	0	NA
<i>Mathematical Sciences</i>	45.4	23.2	32.4
<i>Computer Sciences</i>	61.9	25.6	24.1
<i>Environmental Science</i>	63	33.3	49.3
Atmospheric Sciences	81.9	62.7	12.5
Earth Sciences	62.3	29.5	47.5
Oceangraphy	67.5	29.2	58.3
Other	38	40.2	53.3
<i>Life Sciences</i>	48.1	27	77.8
Agricultural Sciences	34.5	15.6	10.3
Biological Sciences	54.8	29	72.6
Medical Sciences	39.8	23.6	78.9
Other	30.1	25.6	87.1
<i>Psychology</i>	32	17.2	36.6
<i>Social Sciences</i>	20.1	13.9	20.6
Anthology	22.6	18.1	16.7
Economics	25.5	13.3	9.2
History of Science	5.9	16.5	40
Linguistics	32.8	20.6	34
Political Science	7.1	10.9	12.5
Sociology	21	11.6	51.5
Other	23.4	17.2	25.8
<b>所有工程领域</b>	46.8	28.6	43.2
Aeronautical/astronautical engineer	56.9	56.1	58.1
Chemical engineering	45.2	26.3	63.8
Civil engineering	37.4	23.3	16.3
Electrical engineering	49.6	27.8	27.6
Industrial engineering	30.5	20.3	48.6
Mechanical engineering	49.8	33.7	39.6
Meaterials engineering	54.2	33.4	50
other engineering	47.5	25	64.3

NA=not available

政府如仍用财政经费支持训练则会产生社会不公正了。【39】政府以税收大量津贴研究生教育是不可能导致劳动力市场供应过剩的社会因素之一；同样，政府也可通过改变教育的私人成本影响供求。【40】以上分析回答了文章开始提出的问题，基于过度教育的存在，不能简单将不断扩大研究生规模作为以公平为目标的政策价值取向。

从伦理学公正角度对研究生教育的深入分析表明，研究生学费与资助政策中存在两个主体的社会公正：第一个主体是研究生教育的享有者，第二个主体是纳

税人。社会分配给两个主体权利与义务不平等都是根本的社会不公正。如果仅以配置职能为主,政府对财政资助的分配适用比例平等原则,基于未来可能贡献的比例很可能被转化为基于才能(或综合指标)的比例进行分配,这种很类似英才主义的分配实质是公正的。如将配置职能与分配职能相结合,则应同时给予弱势群体适当补偿。社会应当允许并增加机会,使个人负担全部成本接受研究生教育的权利得到实行,并在价值观上予以鼓励,这使个人的份外善行得以实现并对所有纳税人有利。在对适度研究生规模的探索中,由财政经费和私人自有经费支持的研究生规模应当形成互补关系,政府应注意保证由财政经费支持的研究生规模不导致过度教育而产生社会不公正和纳税人过重的税收负担。

本章试图从伦理学角度对研究生学费与资助政策中的公正问题予以重新反思。当我们注意到纳税人如果能够在某种限度内准确地衡量其成本和收益,其显然有权使自己的效用最大化,那么他们可以通过人民代表大会对研究生资助政策以及税收政策做出选择,纳税人可以对涉及自身的公正予以维护。【42】由此所得出的有关研究生教育结构与规模的结论,仅仅是找到了理论中规模问题的伦理界限,这是文章局限所在(这一界限的价值,仍需通过公共选择过程找到其在实践中的作用)。在实践中如何分领域、行业找到研究生教育适度规模、特别是应当由财政资助的适度规模是值得研究的重要问题,例如在医学研究生教育规模预测方面(美国只通过研究生教育培养医生),美国医生医学教育总顾问小组(Surgeon General's Consultant Group on Medical Education)认为保持美国人口中医师与人口的适度比例是维护美国人口健康的关键,为此提出1975年美国学研究生院的毕业生应当是11000人,考虑适当淘汰率的存在1971年的入学规模应当是12000人。【43】美国劳动部所属的劳工计划局利用现存统计数据 and 外部经济计量学模型,定期做出预测;有些基金会也与劳工统计局合作,对工程师和科学家的需求进行研究。【44】相关研究结论是在不同的研究生学科领域,联邦政府的资助表现出很大差异的重要原因之一。对各领域适度研究生教育规模的深入分析和探讨,就是各领域研究生教育劳动力的供需平衡预测问题。这一问题虽然困难,目前在中国十分值得期待。

**注释:**

确实有证据表明,美国医学研究生院中学生的学习成功与其本科成绩相关,本科成绩优秀者较易取得研究生阶段的学习成功。而医学院的学习成功者,普遍被认为毕业后职业表现优秀(社会收益高),虽然这一点没有得到数据证实。参见 Frank A. Sloan. The Demand for Higher Education: The Case of Medical School Applicants (J). The Journal of Human Resources, Vol. 6, No. 4 (Autumn, 1971): 467.

综合性指标如何确定以及具体如何考察,就是研究生录取标准和程序问题,其关键在于对能力因素的考察以及如何考察和权衡替代品质。

其余两大问题是高等教育效率(与单位成本相关)和高等教育收入、特别是教育成本在不同来源之间的分担比例问题。见约翰斯通(D. Bruce Johnstone). 高等教育财政:问题与出路(M).北京:人民教育出版社,2004:30.

具体折算方法为:设生均教育成本为 $C$ ,学费按 $X$ ( $0 < X < 1$ )比例分担成本为 $XC$ ;财政经费按 $(1 - X)$ 比例分担成本为 $(1 - X)C$ 。如果固定规模为 $Q$ ,则 $QC = XCQ + (1 - X)CQ$ ,因此固定规模 $Q$ 可以折算为:个人负担全成本的规模为 $XQ$ ,财政负担全成本的规模为 $(1 - X)Q$ 。例如,如果按33%比例分担生均教育成本确定学费,固定规模 $Q$ 可以折算为个人负担全成本的研究生教育规模为 $1/3Q$ ,财政负担全成本的研究生教育规模为 $2/3Q$ 。

在计算机科学、医学、人类学、工业工程领域,约40%的学生个人负担全部成本;在心理学和政治学中,超过50%的学生个人负担全部成本;在天文学、化学、物理、大科学领域,只有不到10%的学生个人负担全部成本。见参考文献[38], P. 293.

### 参考文献:

- [1] [35] 哈维·S·罗森(Harvey S. Rosen). 财政学(M).北京:中国人民大学出版社,2000(原版1995):44,103.
- [2] 陈彬.论高等教育成本补偿政策对社会公平的促进作用(J).汕头大学学报(人文科学版),2001,(1).
- [3] [12] [24] 约翰斯通(D. Bruce Johnstone). 高等教育财政:问题与出路(M).北京:人民教育出版社,2004:53,315,334.

- [4] 孙也刚. 论研究生教育成本补偿(D). 2002: 3, 108 - 114. (北京大学博士论文)
- [5] 教育部. 2002年教育统计公报(Z). [http://www.moe.edu.cn/stat/tjgongbao/report\\_2002.doc](http://www.moe.edu.cn/stat/tjgongbao/report_2002.doc).
- [6] 弗里德利希·冯·哈耶克(Friedrich A. Von Hayek). 自由秩序原理(M). 北京: 生活读书新知三联书店, 1997: 169.
- [7] [44] 奥利维·贝尔特朗(Olivier Bertrand). 人力资源规划: 方法、经验与实践(M). 北京: 人民教育出版社, 2003: 87, 38.
- [8] [9] 刘宇飞. 当代西方财政学(M). 北京: 北京大学出版社, 2000: 79, 58 - 69.
- [10] [11][17] 王海明. 伦理学原理(M). 北京: 北京大学出版社, 2001: 192 - 195, 198 - 200, 203 - 212.
- [13] 卢晓东. 确定成本约束下学费、财政经费的市场化互补模型(J). 北京大学教育评论, 2004, (4).
- [14] 卢晓东. 研究生学费定价与资助政策(J). 高等教育研究, 2003, (5).
- [15][19][20][23][26] 约翰·S·布鲁贝克(John S. Brubacher). 高等教育哲学(M). 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 2, 77, 74 - 75, 70, 71.
- [16] 张民选, 李荣安. 高等教育机会均等与大学生资助政策变迁及新的挑战(J). 上海高教研究, 1997, (12).
- [18][25] 约翰·罗尔斯(John Rawls). 正义论(M). 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 302, 14 - 15.
- [21] 陈学飞. 中国大陆公派留学教育政策的演变及其成效(Z). 国际视野中的教育与人类发展(2004年北京论坛 教育分会论文或提要集): 2-11. 又见, 陈学飞. 试论新世纪我国公派留学的指导方针及政策选择(J). 北京大学教育评论, 2003, (1). 文中认为97年以后国家公派留学回归率已达95%以上.
- [22][38][41] Division of Science Resources Studies, Directorate for Social, Behavioral, and Economic Sciences, NSF. Graduate Education Reform in Europe, Asia and Americas and International Mobility of Scientists and Engineers: proceeding of an NSF Workshop(Z). April, 2000. P. 38, 292, 320.

[27] [29] [34] [40]亨利·莱文(Henry M. Levin). 高科技、效益、筹资与改革(M). 北京:人民日报出版社,1995:26,21-37,36,21-37.(这一章“过度教育之经济分析”为曾满超、莱文合著)

[28][36] 毕晓普(J. Bishop). 过度教育(A). 教育经济学国际百科全书(C). 北京:高等教育出版社,2000(原版1995):484-493.

[30] 据中国青年报报道,2004年11月中旬广州中国羽毛球公开赛女子单打前4名中,中国女单仅谢杏芳跻身4强,法国的皮红艳、中国香港的王晨、荷兰的姚洁占据其余3个席位,代表其他国家比赛的后3人早先都是中国内地选手。乒乓球、跳水中都有类似情况。这一点意味着羽毛球中过度教育的存在,以及其中的纳税人不公正问题。见郭剑. 竞技体育交流是柄双刃剑(N). 中国青年报. 2004年12月7日第A8版.

[31] 技术熟练移民的才智和能力是美国发展的重要推动力。目前因为欧盟的科研经费只占GDP的1.9%,而美国达到3%,因此每年欧洲都有数以万计的科学家和专家流到美国;欧盟则计划通过吸引亚洲和其他第三世界国家的研究人员缓解以上状况。“911”后美国收紧签证,美国工程院院长伍尔夫就认为,过于严格的签证制度阻碍了大批人才进入美国,由此造成的“长期效益的损失将是巨大的”。美国有所得,其他国家必有所失。这是基础科研领域过度教育所导致的不公正。这一点提示我们,在本国科研经费与研究生人才培养之间,存在适度的匹配关系;同时外来技术移民和研究生人才流失比例,同样影响这种匹配关系。参见斯潘塞·安特. 把不该档的人挡在了国外(N). 参考消息,2004年9月28日,第6版. 美联社斯德哥尔摩10月14日电. 欧洲要同美国拼科技(N). 参考消息,2004年10月18日,第6版.

[32] 代小琳. “孙逊:激光博士弃学而歌”(N). 北京晨报,2004年9月23日. 参见新浪网:<http://news.sina.com.cn/s/2004-09-23/02003742613s.shtml>.

[33] 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(哲学社会科学版),1998,(2).

[37] 丁小浩. 高等教育的个人需求和宏观调控(J). 高等教育研究,1998,(4).

[39] 目前世界女子网球排名前10名选手中有4名是俄罗斯选手。俄罗斯已经形成“网球产业”,全俄罗斯有网球学校800多所,教练8000人,每年100多个城市举行上千场比赛,1.4万名年轻选手在赛场拼争。网球培训费用由5岁-10

岁需要 2 - 3.5 万美元,都由私人负担。这是文中以网球举例的主要原因。参见古川英治. 俄罗斯:名人效应引发网球热(N). 参考消息,2004年11月28日,第5版.

[42] 詹姆斯·M. 布坎南 (James M. Buchanan). 民主财政论 (M). 北京: 商务印书馆, 1993: 12 - 19.

[43] Frank A. Sloan. The Demand for Higher Education: The Case of Medical School Applicants (J). The Journal of Human Resources, Vol. 6, No. 4 (Autumn, 1971): 467.