



高等教育收费与教育公平

孔康伟

(武汉职业技术学院,湖北 武汉 430074)

摘要:随着高等教育学费在居民的支出中所占的比重越来越大,加上贫困生问题,收费问题已经成为社会热点,被认为损害了教育的公平性原则。国家经济投入能力有限,高等教育在当前仍属于紧缺资源,高等教育要达到社会效益的最大化,实现提升全民族素质、提高国家竞争力,必须解决高等教育的收费中的认识问题,通过适当的制度设计来保证高等教育的公平性和高等教育的健康发展。

关键词:高等教育收费;教育公平

中图分类号: G467.27

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2011) 05-0016-05

近 10 年来,随着高等教育改革的深入,高等院校得到了快速发展,同时高等教育的高收费也引起了全社会的普遍关注。老百姓对教育,尤其是高等教育收费的一路高攀垢病不断。国家发展和改革委员会公布的数据显示,2001—2006 年期间,教育收费有 5 年在各类价格举报位居第一,1 年位居第二^[1]。教育收费已成为全国价格投诉的头号热点。媒体也将目光聚焦到高等教育的收费问题上,从收费标准、分担比例、消费者承受能力、教育的公平性、贫困生问题到教育腐败,进行了全方位的深入探讨。

政府历来对教育收费高度重视,以 2003 年为例。2003 年 2 月,在中纪委二次全会上,治理教育乱收费被确定为全国纠风专项治理的三大重点之一;3 月,国务院廉政工作会议上,温家宝总理强调要有效治理教育乱收费;5 月,教育部会同国务院纠风办等六部门建立了治理教育乱收费部际联席会议制度。6 月,国务院七部委联合召开全国治理教育乱收费工作电视电话会议,国务委员陈至立要求各地要把治理教育乱收费作为“当前一项十分紧迫的任务”;8 月,整顿风暴达到白热化。14 日,教育部就治理乱收费工作召开视频会议,要求各地确保今年治理工作取得明显成效;8 月,中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正

出现在教育部,可见中央政府对教育乱收费问题的重视程度。12 月 16 日,国家“发改委”召开新闻发布会,公布了 2003 年 9 月至 11 月共查出教育乱收费案件 1.2 万余件,违规收费金额超过 21 亿元,共有 1000 多名校长被撤职。

教育收费问题被一次又一次地放上公共祭坛。

一、高等教育收费的历史与高教的发展

1984 年以前,我国对普通高校按计划招收的大学生实行公费培养、毕业后由国家统一分配的政策,大学生的培养成本绝大部分由国家财政负担。1984 年,我国《高等学校接受委托培养学生的试行办法》颁布,普通高校开始招收委培生。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出:高等学校可以在计划外招收少量的自费生,学生交纳一定数量的培养费。从此自费生和委培生在高校内的数量开始增长。1994 年起,我国高等教育开始较大范围的推行招生收费制度改革,自费生的比例得到提高,学费标准也逐年提高。前后用了 6 年多的时间,在上个世纪末高校招生并轨改革基本完成。交费上大学基本为人们所接受,但一路攀升的学费引起了社会的普遍关注和质疑。到 2011 年,高校一般专业学费约 5000 元左右,艺术类专业万元以上。

收稿日期:2011-08-11

作者简介:孔康伟(1964.3-),男,湖北武汉人,硕士,武汉职业技术学院社会职业与职业教育研究所副教授,研究方向:高职教育和管理。

高等教育收费改革的起因有四：一是国家财力有限,高等教育投入再增长已空间有限,难以完全满足高等教育发展的需要,也难以满足广大人民群众的需要;二是按照《教育法》的规定大学不是义务教育,不能完全免费;三是学生学习积极性不高,全面推进素质教育很难实施;四是“双轨制”使教育失去公平性,造成教育

机构的机制性腐败。事实上,高等教育收费改革不仅对高等教育的改革和健康协调发展、对提升人才培养的质量起了很大的促进作用,对整个教育改革和发展产生了深远的影响,也对我国提高全民素质,全面建设小康社会发挥了重要作用。

以普通高等教育规模为例(表1):

表 1 普通高等教育规模 单位:万人

年份	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
在校人数	253.55	317.44	340.87	413.42	909.73	1175.05	1462.52	1108.56	1333.50	1561.78	1738.84	1884.90	2021.02	2144.6
招生人数	92.12	100.04	108.36	275.45	376.76	464.21	542.82	382.17	447.34	504.46	546.05	565.92	607.66	639.49
毛入学率	4.7%	7.6%	9.8%	10.5%	12.5%	13.3%	15%	17%	19%	21%	22%	23%	23.3%	24.2%

资料来源:全国教育事业统计公报

2002 年我国高等教育毛入学率达到 15%,开始进入高等教育大众化阶段。2003 年,北京、上海高等教育的毛入学率分别达到 52%、50%,已进入了普及化阶段。高等教育的快速发展改善了办学条件,提高了高校的办学实力,满足了广大人民群众接受高等教育的迫切愿望,使教师逐渐成为了令人羡慕的职业。

二、高等教育收费中的几个认识问题

(一)发展高等教育是全面建设小康社会的基础

一个国家的经济发展,人力资本的发展是先导,而其中教育所肩负的责任是重中之重。世界上三次著名的追赶,教育起了决定性的作用。1871~1931 年是美国迅速超过英国的重要时期,也是美国人力资本对英国加速追赶的时期。1870 年美国人均受教育年限相当于英国的 87.5%,1913 年提高到了 91.2%,而日本 1913 年人均受教育年限相对于美国的 68.2%,1992 年为 82.4%。而在韩国对西欧国家的成功追赶中,加速发展中等教育和高等教育起了非常重要的作用,在 1965~

1992 年间,高等教育入学率是每 10 年提高 20 个百分点。

在我国全面建设小康社会,走新型工业化道路的过程中,人力资源是瓶颈之一。从供给来看,存在供给不足、水平不高、结构失衡的问题,根本原因在于国家教育投入不够,教育的制度安排不当。根据詹姆斯·赫克曼(2000 年诺贝尔经济学奖获得者)的研究,中国 1995 年各级政府部门对教育的投资占 GDP 的 2.5%。有形投资约占 GDP 的 30%;而在美国,相应的数据为 5.4%和 17%。如果让市场来定价,目前在中国,除了工资再加上其他收益,教育回报率高达 30%~40%,这远远大于传统方法估算出来的教育回报率。在国家投资增长有限的情况下,其他主体包括个人投资教育应当是被允许和鼓励的。

(二)投入不足是高等教育发展的瓶颈

国家是教育的受益人,也是主要投资人,我国国家财政性教育经费支出占国民生产总值(GDP)比例见表 2。

表 2 国家财政性教育经费支出占国民生产总值(GDP)比例

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
比例	2.49%	2.55%	2.79%	2.87%	3.19%	3.32%	3.28%	2.79%	2.82%	3.01%	3.32%	3.33%	3.59%

资料来源:全国教育经费执行情况统计公告

总的来看,国家在教育领域投入太少,国家财政性教育经费支出占国民生产总值(GDP)比例太低,在全世界排名靠后,甚至比不上许多发展中国家,更不要说发达国家。更为严重的是在《教育法》颁布后的连续两年,国家财政性教育经费支出增长低于财政增长。

据统计,国内各级政府财政的教育投资都占财政支出的 50%以上,已经到了供给的极限。国家教育经费占国家财政收入的比重少一些,但其所能够增长的空间也十分有限。由于政府的财政能力有限,不管政府如何重视教育投入,其教育投入总是有限的,而且在有限的投入中,首先保证的是义务教育。因此,年年喊重视教育、科教兴国,但是教育投入难以增加,教育规模难以扩大,于是,应试教育盛行,千军万马过独木桥,接受高等教育成了少数人的机会。

(三)高校的困境

高等教育承担着全面建设小康社会的重任。2003 年由教育部组织的“中国教育与人力资源问题报告”课题研究报告中,明确提出要“创建世界上最大的全民学习、终身学习和学习型社会”,提出了未来 50 年中国教育与人力资源开发的战略构想:从 2002~2010 年,将是教育发展与人资源开发的战略关键期。2010 年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》要求:高等教育大众化水平进一步提高,毛入学率达到 40%;到 2020 年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列;主要劳动年龄人口平均受教育年限从 9.5 年提高到 11.2 年,其中受过高等教育的比例达到 20%,具有高等教育文化程度的人数比 2009 年翻一番^[2]。《国家中长期人才发展规划纲

要(2010-2020年)》要求:到2020年,确立国家人才竞争优势比较优势,进入世界人才强国行列,为在本世纪中叶基本实现社会主义现代化奠定人才基础;主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到20%,每万劳动力中研发人员达到43人年,高技能人才占技能劳动者的比例达到28%^[3]。

另一方面,社会对高等教育服务的需求日益强烈。这种需求的动力既来自中国老百姓的教育传统,也是一部分温饱解决后的国民选择教育作经济支付和应对就业市场的压力客观需要。因此,我们有理由把当前对教育收费的抱怨看作是社会进步的表现。第三,在现行的教育体制下,各级政府部门不断对高校进行评估,比如:重点院校、211工程、598工程、建设一流大学等等,以此来保障高等教育质量,确定政府投入。

高等院校既要办让政府、人民满意的教育,争取政府和社会的认可,又要想办法改善办学条件,提高办学实力,吸引优秀的教师和学生,在政府投入不足时,学校必然要通过其他渠道吸纳资金,学费相应上涨也是可以理解的。以中部某省为例:省属高校办学投入国家占1/3,学校占2/3;基建投入国家占10%,学校占90%。

(四)高等教育服务是准公共物品

在经济学家看来,社会产品、服务或资源主要有两类:一种是社会公众可以共享的纯公共物品,具有非排他性和非竞争性;一种是纯私人物品,既具有排他性又具有竞争性。现实生活中,公共物品与私用物品的性质和边界具有不确定性和模糊性,教育,但绝非是一种萨缪尔森意义上的纯公共物品,而是一种介于纯私人物品和纯公共物品之间的准公共物品。教育(包括高等教育)具有公益性,但其公共程度具有历史阶段性,其效用的覆盖范围也是相对有限的,而且在一定的条件下的公共程度也是不同的。正因为它是准公共物品,它可以部分由市场提供、也可以部分由政府提供^[4],或者可以在基础教育环节由政府提供(义务教育制),而在高等教育方面部分由政府提供、部分由市场提供。

由于教育的外部性特征,接受高等教育服务教育不仅有益于个人,而且有益于社会。教育是优化人力资源,提高国家竞争力的重要途径,是社会发展的支柱。现代理论认为“教育有社会分层的作用”,高等教育可以使人在就业、薪酬方面获得较大的优势。作为学生个人,交费上大学是可以获得极高的人力资本投资回报的,从这个意义上讲,教育是可以排他地享受和消费的,因而可以分别对个人收取费用。

1986年,美国纽约大学校长、经济学家约翰斯顿在其著名的《高等教育的成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的学生财政资助》中提出了成本分担理论。他认为,高等教育的成本应由政府、学生、学生家长和社会人士共同承担。成本分担理论所依据的价值基础是:高等教育是有投资有收益的活动,满足了多个主体的需要,收益人包括国家、受教育者个人、企业、家庭、大学。根据市场经济的基本原则,谁受益谁付款,高等教育的成本必须由这些主体分担。除了极少数高福利国家,世界上大多数国家实行高等教育收费政策。高等教育发展史也表明:实施高校收取学费有利于高等

教育事业的发展和高等教育社会效益的最大化。

长期以来,教育只能由国家来办的观念根深蒂固,在对高等教育收费的种种责难中,恐怕多少有计划经济时代的影子,期望国家将高等教育当作公共物品,费用全包。在我国这样一个人口众多的国家,高等教育服务不可能涵盖所有的人群。将高等教育视为由国家投资的纯公共物品,势必导致办学形式单一且投入不足,提供的教育服务将十分有限,也会引发高等教育服务资源的过度消费,结果是限制了我国高等教育规模的扩大,将更多的青年挡在大学校门外。

(五)计划经济模式是高等教育发展的障碍

高等教育收费高攀的重要原因之一是计划体制惯性作用下造成的教育资源紧张供给局面,高等教育资源更是紧缺。优质高教资源和市场回报高的专业成为学生和家長追逐的目标,消费的价格自然水涨船高。解决高等教育资源短缺不能仅靠政府,还要靠社会,更要靠制度。吸引更多的社会资源投资,扩大高等教育的资源。对愿意把资金用于孩子教育的家长,不能在制度上设置障碍,否则,无疑是鼓励人们投资于挥霍浪费^[5],而不投资于教育。重要的是要建立激励机制,鼓励高校提高质量,办出特色,以高水平的办学吸引学生和家長,使他们感到物有所值。

引起高等教育收费不满的深层原因是垄断。长期以来,我们的教育实行计划管制,从教育主体、资源分配、学校管理、质量评价、收费标准,无所不包。结果是从机制上抑制了创新精神,导致教育资源的垄断,使得既得利益关系复杂,体制僵硬难改。作为消费者,因垄断丧失了高教资源的选择权,知情权,甚至使用权。

以高等教育收费价格管制政策为例。人为地划定重点院校与非重点学校的差别,重点学校收取高价,非重点学校收取低价,使得学校之间没有任何竞争。结果是重点学校没有动力去进一步改善学校管理、提高教育质量、提高师资质量;非重点的学校,也没有动力和能力去改善教育水平,提升教育质量去追赶重点学校。各个高校所有的积极性就是如何争取变成国家的重点,地方的重点,而不是根据学生的需要、根据社会的需要,来提供高质量教育服务。在资源紧缺的情况下,即使政府对价格进行管制,但学校可以变换名目、增加名目收费,家長不得不交。更可怕的是学校的另一种选择,那就是积极去降低质量,通过各种方式偷工减料,来实现利润。这是由教育垄断产生的利润,而且通常都是暴利。从经济学观点看,一般商品价格管制的效应是消极的,教育服务价格管制的结果也必然是消极的。

价格管制另一个结果是腐败。政府既是监管者,又是投资者,还是价格制订者。学校有强烈的动机去投其所好,许以利益,结果自然受用不尽。“明”的可以限制、惩罚,“暗”的却很难堵住。你可以不让高校高收费乱收费,但优质的高教资源奇缺导致优质资源的供给严重不足。对于不惜代价也要把孩子往好学校送的家长们来说,他们一定可以想出别的办法。而这些办法足以把教育行政官员和学校的主事者推向腐败的深渊。

政府在高等教育服务领域中应放松管制,扩大高等教育的投资来源。鼓励多种教育主体进入高教领域,

采取多种形式吸收社会、企业、个人对高教的投资,扩大高教资源。引入市场机制。学校的教育服务质量和价格,应该由市场来确定,由消费者确定。使高校有充分的积极性去改善教学,去打造自己的名牌专业,去吸引和培养名师,争取市场的认可。这样就能使高等学校为提供优质教育服务而竞争,为争取消费者而竞争,而不是为争取高级别和高价格的资格竞争。

三、教育的公平性

所谓的教育不平等,主要是由于经济落后导致的教育有效供给不足。高校学费上涨之所以引起社会的广泛关注,一个重要的原因是贫困生和贫困地区学生交不起学费。媒体大量报道因交不起学费引起的各种悲剧,质疑高等教育的公平性,矛头直指教育收费。媒体的讨论正在情绪化,而且出现了不正确的舆论导向,教育成了社会矛盾、冲突的替罪羊。

(一) 贫困生现象

我国现阶段仍处于社会主义的初级阶段,存在巨大的地区差距、城乡差距,出现了大量的贫困人口,这是历史和社会经济发展不平衡的结果,而且在相当的时间内,贫困问题和贫困生都将普遍存在,只能通过经济发展及社会进步,才能逐步加以解决。即使在富裕的美国,贫困生也是一个大量存在的问题。

我们谈高等教育收费的合理性、合法性,并不是说对贫困大学生交不起学费的问题不闻不问,而是要在充分认清问题的基础上,采取切实有效的措施来解决问题。国家针对贫困生问题,采取了许多扶贫措施,不同类型的贫困生可以有多种选择。如不同档次的高等院校、不同性质的专业,其学费存在收费差距,鼓励贫困生选择收费档次较低的院校或专业;此外,国家针对贫困生的问题还采取了“奖、贷、勤、补、免”等多种措施,让贫困生也可以选择档次较高、学费较高的院校和专业。当然,这些仍是杯水车薪,社会募捐也只是权宜之计。要彻底解决问题,需要认识有限政府职能并有效地行使职能,做出相应的制度安排,以体制创新来逐步解决,但不能享受免费教育。

面对贫困生问题,重要的是进行清醒理智的认识和分析,着眼于高等教育发展的长远利益,设计多样的制度安排,从而才能更好地解决贫困生问题。

(二) 教育公平性的实现

教育的公平性有其历史阶段性。在初级阶段,我们要考量公平能达到什么程度,怎么做才有利于尽快地实现公平。是否免费的高等教育就公平呢?恐怕不是,资源供给有限,只能满足少数的人需求。对大多数人来说不公平。免费的高等教育服务难以迅速地扩大高教资源,并导致教育整体质量下降,最终必然限制高等教育的发展,这是效果最不好,最无法持久的对策,对受教育群体来说并不公平。对贫困生、或来自贫困地区的学生免费就能体现教育公平吗?当然不是,享受同样的服务却有不同的收费标准,这显然不符合市场规律。

所谓的教育公平主要体现机会均等,机会均等保证受教育权利分配上的程序平等。我国现行的统一高考制

度,具备了形式上的公平——分数面前人人平等^[4]。但在高等教育服务资源严重紧缺的现状下,许多有才华、有抱负的青年不能进入大学校门,并由此引发应试教育泛滥,小小年纪便承受巨大压力,这才是最大的不公平。高等教育收费,优质优价,是对提供优质教育服务的肯定和鼓励,学生、家长感到物有所值,那么高收费只是为了获取高回报的投入。否则,为什么大量学生出国留学呢?所以,引入市场机制,相互竞争,最终结果是高校提高质量,为消费者提供高水平的教育服务,降低收费,寻找更多更好的消费者。

因此,当务之急是扩大高等教育服务资源的供给,在政府财政能力有限时,扩大投资渠道,采取分担政策才是教育的公平的有效实现方式。靠舆论炒作,一味强调公平不能解决问题。不扩大高教资源供给,不引入竞争,公平永远不能实现。高等教育规模扩大,高等教育的社会效益才能逐渐最大化,群众(包括贫困生)才有更多的机会接受高等教育,高等教育的公平性就会有更现实的体现。

政府的确有义务提供公共服务,但提供方式可以是市场化的。比如,通过招投标来选择公共服务的供应商,政府只要保证程序合法,结果公正。市场化的机制能使公共服务的生产和提供更有效率,使公共服务的消费更为公平。对准公共物品,政府要根据能力,有效地行使职能,对能力之外的事情大包大揽会引发一系列问题。现阶段,承诺不让一个贫困学生不因为交不起学费而上不了大学是不现实的,甚至作为近期的政策目标都是不可行的,结果只会引发学生与学校的矛盾。即使在美国,高等教育的费用对学生和家庭都是长期、沉重的负担。

总之,我们所追求的公平应该是积极的公平,发展性的公平;衡量公平的标准应该是整体的利益和高等教育服务消费的选择权利是否得以实现。

四、解决高等教育收费制度方面的问题

高等教育可以改变人的一生。高等教育公平性的直接体现就是为什么人服务。高等教育要为富裕人群服务,在收入增加时,家长们愿意为子女的未来和享受优质教育资源多付费。高等教育更要为贫穷人群服务,因为教育可以斩断穷根,避免穷困的代代相传。但是,教育为贫穷人群服务并非要通过免费的方式来实现。因为贫困生问题与一般的缺衣少食的贫困问题不同,贫困生的贫困只是暂时的,他们一旦获得高等教育后,就拥有了较大的竞争优势,极有可能成为社会的中高薪收入阶层,高等教育服务对个人有着巨大的现实利益和预期收益。因此,免费的高等教育服务对其他连温饱都没有解决的贫困者来说有杀贫济富的嫌疑。

政府要优化制度,加强对高等教育质量的监控而增强高等教育收费的灵活性、多样性、自主性;高等学校要以外部评价来推动内部管理的规范化和科学化,降低运作成本,开展教育成本研究确定合理分摊比例。

政府放弃计划经济体制下对高等教育的管理,引进开放性竞争体制,创造有利于高等教育创新的政策

环境,消除制度性障碍。允许多种教育主体进入高等教育服务领域,吸纳多方面投资,增加高教服务资源供给。改革政府对高教的投资体制,强化政策引导,合理分担学费,试行学券、增加和延长助学贷款等。减少对高等教育的直接干预,确定高等教育服务标准、监管职责等,充分提供信息,将高等教育服务评估的权力还给社会和家长、学生。实行市场机制,优化高教资源的配置和效率。充分保障竞争,消除垄断利润,使高教服务质价相符。放松政府对高等教育的管制,允许高等学校有更大的创新空间。建立激励机制,使高等学校有更大的积极性提高教育教学水平和教学质量,鼓励优质优价。履行《行政许可法》,规范政府行为,降低学校办学成本。

从宏观来看,选择手段的多样性发展有利于公平的实现。具体来说,用于交换高等教育服务的手段和途径的多样化,以适应不同群体的差异和需要,有利于高等教育的发展和公平的实现。这里需要一个制度装置——交易规则。

五、结语

世界经济论坛首席经济学家、全球竞争力项目主任卢佩斯·克拉柔(Lopez Claros Augusto)针对中国的情况说:“加大教育投入,让更多的孩子接受教育,提高教

育普及率与教育质量,给教师更多的工资,让人们看到教育的好处,这种投资是为未来投资。”良好的制度安排,多渠道资本投入,扩大高教资源供给才是解决贫困生问题,实现高等教育效益最大化,从而实现教育公平的出路。

参考文献:

- [1] 发改委教育收费连续5年居价格投诉首位[EB/OL].<http://news.qq.com/a/20070404/000868.htm>2007-04-04/2011-09-09.
- [2][4] 国务院.国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)[DB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm,2010-06-06/2011-09-09.
- [3][5] 教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[DB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/2010-02-28/153919757444.shtml>,2010-02-28/2011-09-09.
- [6] 劳凯声.重构公共教育体制:别国的经验和我国的实践[J].北京师范大学学报(社会科学版),2003,(4).
- [7] 毛寿龙.高校收取学费的制度基础[DB/OL].<http://www.wiapp.org/article/default.asp?id=76>,2007-10-05/2011-09-09.
- [8] 杨东平.影响我国教育发展的制度原因[J].科学咨询(教育科研),2003,(3).

[责任编辑:石芬芳]

On Tuition and Equal Access to Education

KONG Kang-wei

(Wuhan Polytechnic, Wuhan 430074, China)

Abstract: Owing to the growing proportion of expense on education in the total expenditure of citizens in China, in addition to the problem of poverty-stricken students, the tuition of college is attracting more attention from the public and is criticized for blocking the students' equal access to the education. The paper maintains that the budget allotted to the education by the government is insufficient, so higher educational institutions should correct misunderstanding on charge collection and formulate proper policies to ensure the equality of education and development of higher education.

Key words: charge collection in college; equal access to education