高等教育成本分担与机会均等的探析
——基于美国高等教育学费制度启示

□杨 阳 [南京大学 南京 210046]

[摘 要] 我国高等教育已进入大众化阶段，高等教育的准公共产品的特性决定了成本分担成为一种必然，同时经济发展的成果为成本分担提供了经济基础，但是我国现行的均等的学费制度忽略不同地区和不同收入水平的可支付能力，从而造成了不发达地区和低收入家庭子女的教育机会不公平现象，所以本文试图通过分析我国现存的学费制度存在的问题,结合分析美国的学费制度经验,进而对我国的学费制度优化提出实施“累进制”学费，促进教育机会的公平，并完善学生资助体系，鼓励社会团体的教育捐赠以减轻个人成本分担比例和财政负担。

[关键词] 高等教育；成本分担；机会均等
[中图分类号]C3 [文献标识码]A [文章编号]1008-8105(2013)05-0010-04

随着我国高校招生规模的不断扩大，我国接受高等教育者的比例在2002年就已经达到了15%，根据美国著名学者马丁• 特罗（Martin Trow）在分析工业化国家的高等教育之后得出的结论，可以得知如今我国高等教育已从20世纪之前的精英化阶段过渡到大众化阶段，这一过程的转变也使得高等教育由过去的国家免费阶段过渡到由个人及家庭分担一部分教育成本(及学费)。由于高等教育的准公共产品的特性决定了必须由政府和市场共同提供才能达到最优的配置，同时高等教育带给接受者的未来收益是相当高的，这就为成本分担机制提供了理论基础，学者D• 布鲁斯• 约翰斯通(D.Bruce.Johnstone)首先提出高等教育成本分担概念。个人及家庭承担一部分高等教育成本已成为一种必然。分担教育成本是为了实现教育公平的目标，以防止由于免学费而导致的财富由穷人转向富人(由于基础教育的差别和经济地位的悬殊，精英教育更多属于社会精英阶层，即社会上层，免费高等教育实质上是用公共资源补贴富裕阶层)。但是我国在学费制度方面却存在着一些不公平的现象：这些年我们一直实行的是均等的学费制度，而面对我国各地区发展严重不平衡的现状，均等的学费制度已经导致不同地区之间的不平衡；同时我国城乡居民收入也存在着严重的贫富差距，均等的学费制度致使农村居民子女丧失接受高等教育机会从而造成不平等[1]。并且较高的学费标准已经远远超出了低收入家庭的承受能力，已经违背了高等教育成本分担的支付能力原则。

一、我国目前的高等教育成本分担机制的现状及存在问题分析

（一）高等教育成本分担的总体现状

20世纪80年代以前我国高等教育为免费阶段，由国家承担学生高等教育的所有成本，并且还拨出一部分资金作为“人民补助金”以补助学生在校期间的生活费用；从20世纪80年代中期到1992年，我国高等教育实行的是公费生和自费生“双轨”招生制度，开始向一部分学生征收少量学费；1992年国家教委提出逐步实行高等教育招生公费、自费并轨的思路，经过1993年至1997年的“并轨”过渡，到1997年全国高等学校公费、自费普遍并轨，开始了我国高等教育全面实行收取学费的制度，标志着我国高等教育进入了实行成本分担机制阶段[2]。

从表1中我们可以看出，自从高等教育实行成本分担机制进入收费阶段之后，财政对高等教育的投入补偿逐年减少，公共教育经费由1996年的88.46%下降到2009年的70.08%；个人承担成本的比例则由1996年的8.01%上升到2009年的24.23%；而社会团体等的教育投入则是呈现倒“U”型的发展趋势，分别从0.66%上涨到1.43%之后又下降到0.41%，从

[收稿日期] 2013－10－08
[作者简介] 杨 阳（1989– ）女，南京大学政府管理学院硕士生.

2.86%上涨到17.97%后下降到5.28%。通过上表数据分析可知，虽然国家财政投入有所减少，但财政的高等教育投入仍是主要的经费来源，社会团体等的教育投入较少，我国应当鼓励这部分教育经费的投入。

表1 1996~2009年我国高等教育经费来源

年份	经费来源总额（元）	公共教育经费			非公共教育经费		
		财政性经费	预算内教育经费	总额	学杂费	社会团体等经费	其他经费
1996	5567646.0	47.16%	41.31%	88.46%	8.01%	0.66%	2.86%
1997	6549336.0	46.68%	40.38%	87.06%	8.84%	0.89%	3.21%
1998	8844095.0	40.34%	37.89%	78.22%	8.27%	1.30%	12.21%
1999	11313392.2	39.17%	37.35%	76.53%	10.68%	1.43%	11.37%
2000	11313392.2	39.17%	37.35%	76.53%	10.68%	1.43%	11.37%
2001	17726444.9	35.70%	34.19%	69.89%	15.93%	0.97%	13.20%
2002	22122048.4	34.00%	32.74%	66.74%	17.66%	1.26%	14.34%
2003	25617616.0	32.81%	31.52%	64.33%	19.74%	1.00%	14.93%
2004	30607496.0	31.68%	30.42%	62.10%	21.16%	0.70%	16.03%
2005	35966104.8	30.33%	29.09%	59.42%	22.02%	0.59%	17.97%
2006	37799173.0	33.32%	31.94%	65.27%	22.69%	0.51%	11.54%
2007	47129780.0	33.91%	32.98%	66.89%	25.95%	0.58%	6.58%
2008	57086308.0	35.10%	34.07%	69.16%	24.84%	0.50%	5.49%
2009	63577273.0	35.62%	34.47%	70.08%	24.23%	0.41%	5.28%

资料来源：中国经济信息网统计数据库

（二）发达地区与不发达地区接受高等教育成本比例比较分析

均等的学费现状没有考虑到各经济发展地区的居民接受高等教育所承受的能力不同，为了更好地深化分析均等的学费制度如何造成了受教育机会不公平的现象，本文对发达地区和不发达地区主要是按东、中、西部城市进行划分的，对2012年各地区的经济发展现状分析如下：

表2 2012年全国各地区人均国内生产总值（现价）

东部地区	年人均GDP（现价）单位(元)	中部地区	年人均GDP（现价）单位(元)	西部地区	年人均GDP（现价）单位(元)
上海市	85033	内蒙古	64319	重庆市	39083
北京市	87091	吉林省	43412	陕西省	38557
天津市	93110	湖北省	38572	宁夏	36166
江苏省	68347	黑龙江省	35711	新疆	33621
浙江省	63266	山西省	33628	青海省	33023
广东省	54095	湖南省	33480	四川省	29579
辽宁省	56547	河南省	31723	西藏	22757
山东省	51768	江西省	28799	甘肃省	21978
福建省	52763	安徽省	28792	云南省	22195
河北省	36584			贵州省	19566
海南省	32374				
广西	27943				

资料来源：中国经济信息网统计数据库

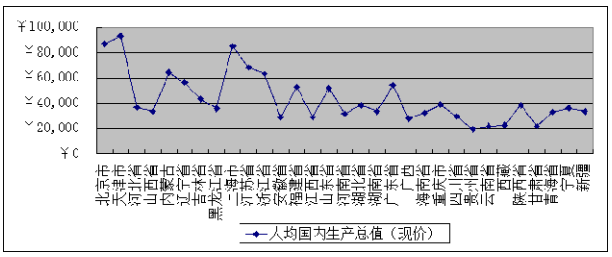

图1 2012年各地区年人均GDP（现价）

综合表2和图1，我们可知2012年各地区的人均国内生产总值存在着巨大的差距，最大值为天津的93110元，最低的为贵州省的19566元，尽管这两个地区的人均GDP存在着悬殊，毫无疑问的是这两个地区的接受高等教育的人上同一所大学所支付的学费是一样的，不一样的经济基础却要承担着相同的教育成本，无形之中形成了高等教育的不公平，影响经济不发达地区的人公平接受教育的机会。

（三）农村居民和城市居民子女接受高等教育成本比例比较分析

1994年以前，高校对于个人只是象征性收取200元学费，1994年之后则进入收取学费阶段，全国高校生均学费从1995年的800元左右上涨到了2004年的5000元左右，进入新校区的学生的学费则在6000元左右；住宿费从1995年的270元左右，上涨到了2004年的1000~1200元。大学学费在20多年的时间里增长约25倍（按1991年200元~2012年5000元计算），而同期城镇居民年可支配收入只增长14倍（按1991年1700.6元~2012年24565元计算，且不考虑价格、通货膨胀因素），学费增长速度已明显倍涨于城镇居民年收入。根据中国年鉴网络数据库整理可知，2012年我国城市居民的可支配收入为24565元，而我国农村居民的纯收入为7917元。以目前普遍的学费5000元来算的话，学费支出占城镇居民可支配收入的20.35%，而学费支出占农村居民纯收入的63.15%，也就是说，农村居民子女接受高等教育所承担的代价将几乎是纯收入的大部分，显然均等的学费制度对于农村居民子女接受高等教育是不公平的。

通过以上分析，我们可以得知均等的学费制度，对于发展不平衡的各地区，以及收入水平存在差距的城乡居民来说造成了不公平的现象，甚至引起了接受教育的机会不公平，很显然我国的学费制度建设没有考虑到我国不同居民收入情况，而是采取“一刀切”的办法。同时较高的学费标准不仅倍增于城镇居民收入，甚至使得低收入家庭（尤其是低收入农村家庭）子女对高等教育望而却步，昂贵的学费几乎占据了整个家庭的可支配收入。在约翰斯通的

成本分担理论中，成本分担必须坚持的一个重要原则是能力支付原则，即：必须考虑居民的支付能力，而居民的支付能力很大程度上与其家庭收入成正相关。

二、美国高等教育成本分担与学费补偿制度

（一）“逐步递增”的学费制度

约翰斯通的高等教育成本分担理论在美国得到很好的应用，采取成本分担之后，美国的财政对于高等教育投入有所减少[3]，同时也导致了学费不断上涨的现象。上世纪90年代，加利福尼亚州面临财政危机以及面对国内不断上涨的学费所引起的争议，州参议员汤姆·海登(Tom Hayden)和其他人建议采取“逐步递增”的收费制度，即对于低收入家庭的子女可以免费接受高等教育，而高收入家庭子女则因收入不同而缴纳不同水平的学费[4]，这一建议得到了很好的反响，在美国高等院校大致可分为“公立四年制”、“公立两年制”、“私立非营利性”和“私立营利性”高校，尽管这些高校在结构和建设方面都有所不同，但是他们都采取的是“逐步递增”的学费制度，将缴纳学费水平与家庭收入水平相挂钩，充分考虑居民对于高等教育学费的可支付能力原则。

按照“逐步递增”的学费制度，美国高校学费与家庭收入成正相关，即高收入者多付费，而低收入者少付费，美国每年根据不同的标准把全国的家庭分为低收入家庭、中低收入家庭、中高收入家庭和高收入家庭。且美国每年都会公布学杂费和净学杂费对比，学杂费只是一个大概的数额，净学杂费是学杂费扣除各种资助和贷款后的净额，来自不同的家庭的子女所支付的净学杂费是不同的，二者之间的差额则体现了不同家庭的收入水平差异。

（二）高学费高资助制度

美国高等教育的成本分担政策实际上是一种高学费高资助政策，尽管曾经昂贵的学费给低收入家庭带来了沉重的负担，但是美国政府却采取了一系列措施，财政在资助学生方面比例逐年提高，通过各种补偿政策和贷款措施给予低收入家庭的补助，使得低收入家庭子女能够拥有更多的机会接受高等教育。比如哈佛大学就规定收入低于一定水平的家庭子女可以全额享受奖学金接受哈佛大学教育，而且每年还获得一定的教育补助额等。

美国实行的“逐步递增”的学费制度和高学费高资助政策充分考虑了不同居民的经济收入水平和承受能力，低收入家庭低学费的政策确保了低收入家庭子女不会因为经济原因而无缘高等教育，从而保证高等教育机会的平等；同时绝大部分居民也不会因为缴纳高额的学费而影响整个家庭的正常生活。而高收入家庭多缴纳的学费则不仅可以对紧张的高校财政进行补充，同时一部分资金还可用来资助低收入家庭子女入学，同时高收入家庭子女也可以更多地选择质量更高的私立高校。

三、启示与建议

美国是世界上高等教育最发达的国家，也是较早实施高等教育成本分担的国家，其实行成本分担之后同样面临着不断上涨的学费而遭受的争议，但是其后他们所采取的“逐步递增”学费制度和高学费高资助政策平息了争议，这对于我国现在面临的高等教育学费与教育机会公平问题是值得借鉴和思考的。

教育机会公平最首要的问题就是保证受教育机会均等，所谓受教育机会均等是指个人不因人种、性别、社会经济背景等属性因素而受到歧视性对待，并将偶然性因素控制在最小范围内，从而保障每个人享有平等的受教育机会，受教育机会不受个人无法改变的社会出身和无法控制的偶然性因素的影响是非常重要的[5]。要有就学机会的平等，基于能力、业绩的平等和教育结果的平等三类，本文中主要指的是就学机会的平等，即不考虑学生的个人属性和社会经济背景，主张通过改善教育环境使每个人享有平等的就学机会。

（一）实行累进学费制，促进教育机会平等

基于我国各地区经济发展的严重不平衡以及城乡居民的收入差距悬殊，我国高等教育学费应实行差别定价，高等教育学费差别定价在本文中是指同一所高校教育学费的定价应该根据招生生源地经济发展基础和城乡居民可支配收入的不同，在地区和家庭及学生之间实行不同的标准，并且随着时间的推移和相关因素的改变，收费标准应该动态变化。充分考虑高等教育成本各分担主体的可支付能力，从而坚持教育成本分担的支付能力原则，同时可以做到使高等教育接受者能够公平享有接受教育的机会。

米尔顿• 弗里德曼（Milton Friedman）为了解决贫困问题曾提出“负所得税”的概念，它是政府对于低收入者，按照其实际收入与维持一定社会生活水平需要的差额，运用税收形式，依率计算给予低收入者补助的一种方法，它与现行的所得税之间在概念上与方法上保持一致性，实质是累进所得税

向下延伸的一种体现。而本文中所提出的学费差别定价则也试图通过实行累进学费制度来实现。借鉴美国的“逐步递增”的学费制度，实行累进的学费制度要求根据不同地区的经济发展差异规定家庭收入水平低于一定标准的则可以免费接受高等教育，收入水平越高的家庭缴纳的学费则越多，试图以此打破我国一直以来的“一刀切”均等的学费制度，防止低收入家庭由于高昂的学费而不得不放弃接受高等教育，从而实现教育的起点公平。

（二）减轻个人成本分担，完善学生资助体系

通过表1我们得知成本分担机制下个人的分担比例逐年增长，分担比例于2009年为24.23%，已接近于《关于深化教育改革全面推行素质教育的决定》所规定的分担比例不超过生均成本的25%的警戒线。虽然我国目前经济发展较迅速，人民生活水平有所提高，同时高等教育的产品特性决定了个人分担一定比例的成本已是一种必然趋势，但是我国存在较大的贫富差距，相对于很多贫困地区人民和低收入农村家庭来说，他们还仅仅是停留在温饱的水平线，甚至是处于温饱线以下，根本就无力承担高昂的学费[6]。

为了减轻个人成本分担，需要进一步完善我国高等教育资助体系，或模仿美国的高学费高资助政策，对低收入家庭提供较高的政策补助。在我国教育经费来源中，财政性投入还是主要性的投资，对于所有的贫困家庭子女都实行免费高等教育的做法会使得财政面临巨大的压力，这时就需要同步进一步规范贷款政策。由于我国目前贷款的主动方商业银行主要是按照市场模式操作助学贷款，它实行的盈利原则不利于帮助贫困生，也不利于实现教育公平。国家应该加强对助学贷款的干预，应成立政策性金融中介机构，建立国家助学贷款基金。美国在1972年成立了学生贷款市场协会作为支持学生贷款的政策性金融机构，其职能为购买私人机构发放的学生贷款，从而使更多的资金流入学生贷款市场；对于贷款中的“道德风险”问题，可以在建立国家助学贷款基金的同时，引入“第三方制度安排”，即将大学生贷款协议委托给非商业性银行性质的同署部门或联营企业，由该部门或企业对贷款协议的信用等级进行评估。同时引入延期支付机制，增加财政贴息，而这主要是通过选择收入偿付的贷款和抵押贷款以及毕业生税等方式实现的。

（三）拓宽教育经费渠道，鼓励社会团体等的教育捐赠

由表1我们可以得知现存制度下我国高等教育经费来源中关于社会团体、企业和个人等的分担比例十分低下，到2009年分担比例不足1%。高等教育的外部性使得社会团体、企业和个人都可以从中受益，根据约翰斯通提出的受益原则——“谁受益，谁付费”，社会团体等有责任分担一部分的教育成本，政府应当拓宽教育经费渠道，鼓励社会团体和个人捐资成立公益性教育基金或设立奖学基金，建立社会化的高等教育“希望工程”，动员社会力量给贫困学生以尽可能多的资助。

大众化的高等教育阶段使得财政面临着巨大的压力，免费的高等教育难以为继，根据收益原则，高等教育成本分担已成为一种必然，同时经济发展较迅速也为高等教育的成本分担提供了基础。但是我们必须看到，由于我国收入分配在个人和地区之间十分不平等，且这一差距还将进一步被拉大，这就决定了不同收入水平的个人对高等教育的支付能力相差悬殊。随着学费水平迅速上涨，低收入家庭对高等教育的有效需求下降幅度最大；目前在重点高校中农村大学生的比例逐年下降，均等的学费制度严重地制约了低收入家庭子女平等接受高等教育的机会。为了实现高等教育的机会均等，需要考虑实行学费的差别定价制度，技术允许的情况下甚至可以考虑“累进制”学费制度，并完善各项教育资助体系，以使得低收入家庭子女也可以公平地接受高等教育，保证教育的起点公平；同时针对总体的学费上涨，以及较低的社会团体、企业和个人教育成本分担比例，我国还应当完善相应的政策和采取一系列的措施，来鼓励社会团体、企业和个人对高等教育的捐赠，以拓宽高等教育的非财政性教育经费，减轻个人教育成本的分担[7]。

参考文献

[1] 熊波. 机会均等视角下的高等教育成本分担机制研究[M]. 武汉：华中师范大学出版社, 2010.

[2] 唐祥来. 高等教育成本分担：制度创新与发展趋势[M]. 北京：经济科学出版社, 2007.

[3] 朱琼英. 伦理学视野中高校学费政策——中美学费政策的比较研究[D]. 武汉：华中科技大学硕士论文, 2007.

[4] 蔡建明. 中美高校学费比较研究——基于居民收入差距的视角[D]. 武汉：湖北大学硕士论文, 2008.

[5] 小林雅之, 王杰. 学生资助和高等教育机会均等——对中日美3国的比较分析[J]. 教育与经济, 2005(3): 49-61.

[6] 王尧基. 关于高等教育成本的分担与中国国情[J]. 复旦教育论坛, 2004(2): 29-32.

[7] 秦福利, 刘玉芳. 我国高等教育成本分担的问题与对策[J]. 学术论坛, 2009(4): 190-194.

（下转第 75 页）