

论教育成本分担理论在我国实践的局限

黄春香

摘要:教育成本分担理论认为应当由在教育中获得益处的各方分担,在我国家长被认为是收益方而以交纳学杂费的形式分担成本。随着实践的不断深入,家长交纳学费的情况无论在经济和教育上还是在法律和伦理上都陷入了矛盾。本文在阐述其矛盾的同时提出了一些可供缓解矛盾的途径。

关键词:教育成本分担理论;学费

20世纪70年代成本分担理论由美国教育经济学家约翰斯通(D. B. Johnstone)提出,他认为高等教育的教育成本应当由在教育中获得益处的各个方面分担,即由纳税人、学生家长及社会人士(捐赠)共同分担,受教育者应该支付一定的学习费用,即学费。广义的学费还包括各种杂费、教材文具费、食宿费等,甚至包括机会成本。这种分担遵循两条原则:一是“利益获得”原则,即谁从教育中获得好处和利益,谁就应当支付教育经费,且谁从教育中获得的好处越多,谁就应当支付更多的教育经费;二是“能力支付”原则,即所有从教育中获得利益者按支付能力大小支付教育成本,能力越大,支付越多。就实践来看,除少数国家(如瑞典、韩国)高等教育实行免费外,世界绝大多数国家和地区的高等教育成本都实行分担,其明显的特征就是学生及其家长缴付学费的金额占教育成本的比例呈逐年上升趋势。^[1]

一、教育成本分担理论在我国的实践

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》,从政策上第一次明确高等教育实行成本分担与补偿制度。1997年全面实现公、私费生收费“并轨”政策,表明我国高等教育成本分担政策已经完成了理论和个案的实证研究,并在全国全面推行。^[2]2000年的收费标准涨过4000元,学生交纳的学杂费部分地补偿了原先由政府全权承担的教学成本,原先由政府补贴的住宿、生活,以及书籍和文具等其他教育成本,此时基本由学生及其家庭承担。总体而言,目前家庭负担一个子女本科毕业需要4-6万元,再加上额外支出,占我国人口70%的农村人口和相当部分的城镇低收入人口恐怕是不堪重负的。在我国大多数家长单独承担子女所有的学费是不争的事实,大家认为这是情理中事,并不以为非。但是随着教育成本分担理论的继续推行,家长交纳学费与理论的矛盾日渐凸现。

二、教育成本分担理论在我国的实践局限

高等教育成本分担理论依据的价值基础是:高等教育满足了多个主体的需要,收益方包括国家、学生、家长、企业、家庭、大学。高等教育的教育成本应当由在教育中获得益处的各个方面分担。作为需求者各自承担起的对高等教育相应的责任是:政府是高等教育的主办者,也是受益者,因此应在收益范围内支付教育经费;学生及家长是受益者,应支付学费和杂费;除政府和学生之外,凡直接或间接受益的大众,也应承担部分责任,因此就有了来自社会的捐赠等。笼统将学生与家长归为一类不作明确责任划分的方法是有待商榷的,它至少在以下四点难以解释:

1. 在经济上的局限

其一,成本分担本着谁收益谁付钱原则。约翰斯通将成本分担在时间上分为“过去”、“现在”和“将来”,其中对家长支出学费的解释是:家长为了承担子女的高等教育成本,使用“过去”的财产和积累,“现在”为子女上学付款,节减储蓄,或负债供养子女读书;“将来”再用子女取得的收入获得回报或归还贷款。^[3]由此可见,家长的收益主要指的是“将来”的收益,通过子女接受高等教育后的赡养获得经济上的收益,但这里很有可能会被忽略的是子女作为学生而耽误的赢利成本,即机会成本。很难计算家长交纳的学费及从学生机会成本中得到的抚养回报与最后家长从接受高等教育之后的子女处获得回报的利益之间谁多谁少。如果将为子女交纳学费作为自己将来的收益点的长期投资的话,多少带有冒险投资的意味。这种冒险不仅因为经济上的不可预测性,更大程度上还取决于子女的性格、孝顺与否等一系列个人因素。

其二,从教育成本理论分担的应用来看,家长直接承担成本的方式是提供学生的生活费、为学生支付学费和杂费,这部分在教育成本中所占的比重最大。按照理论导出的结论是:家长是高等教育中收益最多的一方。这显然是

收稿日期:2006-06-30

作者简介:黄春香,上海交通大学高等教育研究所硕士研究生。(上海/200240)

与高等教育的使命不符合的,因为大学“育人、科研及社会服务”的精神并不仅仅在于提高所有交了学费的家长的利益。进一步而言,高等教育是多方获益的行为结果,成本分担计算也是相当复杂的。高等学校的一部分支出与学生的教学没有直接的联系,如附属中小学的开支、部分科研经费、校办企业的投入等,将这些费用包括在内又无疑会夸大学生的高等教育成本。这个复杂的过程模糊了成本的概念,因此家长交纳学费的金额依据也就不那么明了。再者,关于第一受益者是个人还是社会迄今尚未确定,那么对现在高等教育的学费额度合理与否也未能轻率判定。由此可见,目前家长承担如此重的教育成本还需重新调整。

其三,由受益者几方横向分担成本的这一“获益多少决定支出”的规则可能会导致家长一方内部纵向出现以下两种矛盾:一是支出相同金额支持子女高等教育的家长以后的收益未必相同,剔除子女个性因素,学生专业及机遇等原因在转化高等教育成果的时候多多少少会有出入,家长的收益因此也会不同。二则是希望经济独立的子女通过自己的努力交部分或全部学费使家长分担的教育成本减少了,但这并不意味着家长以后的受益就会减少。这种矛盾隐藏的危机就是家长对可自主控制的专业做出选择,选择一般概念上热门的专业,造成某专业人才积压而某些专业人手不够的社会就业不均衡现象。

中国证券报统计显示:我国目前人均GDP约7517人民币,6000元的学费(含住宿费)就已经占人均GDP的79.82%,远远高于国际通行“学费占人均GDP20%左右”的学费标准。在教育消费支出增大的同时,家庭其它消费必然会受到抑制,即存在所谓的“挤出效应”。如会使部分家庭的恩格尔系数上升,影响居民的生活满意度。

2. 在法律上的局限

1999年1月1日起施行的《中华人民共和国高等教育法》第五十四条规定“高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费”,但是并没有要求家庭为之交纳学费的义务。这与成本分担理论中要求家长为子女的高等教育承担成本的说法显然是有矛盾的。只有在法律上规定了家长支付学费的责任才能使成本分担理论理直气壮的实践。

3. 在伦理上的局限

从伦理上来讲,教育成本分担误解了家长交纳学费的初衷。家长分担高等教育成本与学生分担高等教育成本的理论依据是完全不同的。家长负担高等教育成本是基于伦理原则:学生仍然是一个经济上尚未独立的孩子,父母在其经济能力的限度内应该为子女的教育作出贡献。^[4]实际上,如果子女在经济上可以独立于父母而自己支付学费,家长也可以不参与教育成本的分担。一般来说,高校的学生并非永久性的“无法承担高等教育成本”,而主要是在入学时难以筹措学费和学习期间的生活费用。大学生一旦毕业就业,随着他们工作收入的增加,就会由“无法承担高等教育成本”转为“完全可以承担教育成本”。

目前家长交纳学费不是一种“责任”,而是一种“道

德”行为,履行自然义务,是作为自然人对子女接受高等教育帮助,因此家长更真心愿意支付孩子的生活费而不是教学成本(学费)。而子女,因为是接受教育者本身(学生),所以应该为自己的“职责”付出代价。实际上学生负担学费也可以增强学生的责任感,调动学生学习的积极性。在现状下,家长在对待子女高等教育的态度上应该呈现半开放姿态:即鼓励孩子通过勤工助学、贷款或其它方式完成本科的学习,家长持有目的观望态度,当孩子承受的经济压力影响到其健康(包括身心健康)的时候,家长可以提供必要的经济支持,但这种支持的额度可以按学生自己评估后支出。需要进一步指出的是:由家长支付的那部分学费从性质上来讲,与助学贷款的性质一致,尽管家长因为自然义务的夸大免去子女的归还,但是作为子女本身,应该在以后自身的收益中为家长的这部分付出作相应的回报。

从心理学上来讲,父母可以从子女接受高等教育中获得很大的心理满足。因此,家长交纳学费更多是从伦理和心理角度出发交纳学费,而并非分担教育的成本。这就能够解释许多家长面对教育体制的改革尴尬与矛盾。从理性考虑,大多数家长对于支付学费的改革是理解的,但当这种改革实实在在地会有损自身的利益时,或者自己要为子女读书多交数千元学费时,又会产生反对心理。

4. 在教育上的局限

教育的一个重要功能是减少社会的不平等,因为通过受教育可以使社会贫困阶层的孩子获得提升自己 and 改变命运的机会。成本分担在一定程度上是对教育公平产生影响的:成本分担使得每个大学生占有公共资源的比重减小,从而使得高教资源扩大,使得规模相应扩展,为更多人提供高等教育的机会。但是这里的前提是学生交了学费。深究下去,会产生一个很值得思考的问题:学费的来源。我国家长交纳学费后情形不完全像上述那么单纯。

(1) 高等教育机会和结果的不公平

但在我国,随着高等教育收费的提高,贫困阶层在享受教育方面处于更加弱势的地位。家庭交纳学费直接的结果是使大量的城乡家庭,尤其是农村家庭负担不起高昂的学费,即使通过借贷等各种途径筹得学费(这个途径也是有限的),高昂的学费也使这些家庭陷入严重的困境之中。在高昂的学费面前,贫困孩子接受高等教育的权利失去了应有的保障。目前家庭交纳高额学费不仅可能引发教育机会的不公平,同时也可能导致不同群体高等教育结果的不公平,即家庭经济状况不太好的学生所就读的学校质量较差,所选专业也一般是市场价值不高的低收费专业,从而影响他们的生活前景。重点大学和热门专业收费较高,甚至其一般专业的收费都不是低收入家庭所能承担的,因此,如果只依赖家庭经济来源,这些家庭的子女即使学业成绩优秀也只能选择收费低的学校或专业。这些学生在毕业进入就业市场后,大多数仍将从事收入不高的职业,使不同群体之间的收入差距进一步扩大,可能导致社会不公平的进一步加剧。

(2) 对基础教育的负导向作用

目前在农村, 少年儿童失学、辍学的情况不为鲜见, 除中小学教育收费不合理的原因外, 另一个重要原因还在于越来越多的家庭对子女上学的前途失去信心: 即使孩子考上大学也供不起, 因为大学一年的费用可能要花费他们数年的积蓄。这样高等教育的高学费不仅对高等教育本身有消极作用, 也对农村初级中级教育产生极大的不利影响, 也将使接受高等教育的学生来自广大农村的比例进一步下降。就目前而言, 农村高等教育率已远远低于城市。

三、完善成本分担理论实践的建议

1. 经济上减轻家长负担

(1) 教育成本的合理核算

精确计算高等教育成本虽是一件复杂的事情, 但确是减轻目前家长沉重负担必不可少的环节。这里包含两层意思: 一是成本的核算问题。要区别不同类型的高校, 按照一定统计的方法, 测定其不同的教育成本, 并以此作为不同类型高校教育成本分担的依据。二是比率分配问题。要依据不同地区财政对教育投入情况、居民收入情况以及社会对高等教育成本分担的能力水平, 研究确定国家、社会、个人各方合理的分担比例, 从而确定收费。^[5]

(2) 加大中央政府投资

高等教育作为准公共品不仅使教育者自身受益, 而且具有巨大的正外部效应, 如可以推动经济增长, 改善收入分配的不公平, 强化国民素质等, 因此政府和个人成为高等教育成本的主要承担者。问题在于政府和个人应该怎样分担, 各自应该分担的比例为多少才是合理的。目前我国国家财政所分担的份额偏低, 而个人所分担的比例却相对偏高。我国个人承担学费的比例约在 25% 左右, 比加拿大和澳大利亚要高出 4-5 个百分点, 比美国要高出近 7 个百分点。^[6] 从近几年我国中央政府财政投资和地方财政教育投资的比例来看, 地方政府财政投资所占比例在 85% 以上, 是教育投资的主要部分; 中央政府对高等教育成本分担的比例是不高的, 仅处在维持的低水平。因此加大中央政府财政对高等教育的支持力度, 提高财政分担高等教育费用的比重是必由之路。

2. 政策上资助学生

目前政府出台的一系列包括助学贷款在内的助学政策已经打下了基础, 但是遇有很大的阻力。目前高校只有少量学生接受助学贷款, 约占学生总数的 10% 到 15%。OECD 专家组在对我国高教全面考察后提出要增加贷款计划的参与者, 认为所有无力承担学费增长负担的学生都应该获得贷款, 来自贫困家庭的学生应该得到全额贷款, 大部分学生都有资格在支付学费上获得一些帮助。这种将学费负担从家庭转移到学生自己的做法, 体现了贷款不应只是贫困生的特权, 而应是国家和学生 (及他们的家庭) 对高等教育的投资, 从而更有效扩大社会公平。^[7] 而这种公平的实现基于政府要拨出专款, 主要作为贫困学生保证金支付给银行作担保, 以确保银行贷款给学生。其实这与政府的长期财政压力并无直接联系, 因为这是一次性的投资:

如果体制得以顺利进行, 毕业学生的保证金还可以继续投至刚入学的学生身上。至于投资的金额, 可以扩大高等教育发展的融资渠道, 鼓励企业等社会力量对高等教育的支持; 政府应完善税制对企业和个人对高等教育捐赠的税收优惠; 鼓励企业和个人对高等教育的捐赠, 增加高等教育的捐赠收入。^[8] 一种可供借鉴的大规模集资方法就是发行彩票。目前全美最有影响和成效的奖学金项目是佐治亚州创办的“希望奖学金”项目。该项目 1993 年由佐治亚州发起以来, 通过彩票收入获得奖学金资金 311 万美元, 以及扣税助学措施, 共资助了 13 万名该州的学生就读公立高等院校。

此外, 我国还可以借鉴国外成熟的成本补偿形式, 主要有实时收费制、预付学费制和延迟付费制三种。实时收费制是指学生在每学期或学年初一次缴纳学费的补偿形式。预付学费制是指在学生接受高等教育之前就由家长按现行价格为子女付清全部学费或以储蓄形式为孩子预先储备学费。这种形式有利于缓解高等教育财政危机, 并形成高等教育经费的良性运行。因此, 我们可以在经济发达地区试行。而延迟付费制是指学生以未来的收入或服务形式来支付现期的学费, 主要形式有学生助学贷款、毕业生税、服务合同、社会奖学金等等。如美国的“国家服务计划”让 10 万多学子受益。

3. 教育内部帮助学生

高等教育成本与高校的运营能力有着直接的关系。面对大众化的压力, 高校必须提高自身办学资源的利用率, 加强大学内部管理, 重视教育成本核算, 有效降低教育成本 (节约下来的经费一部分用于教学投入, 另一部分就可以资助在校贫困大学生)。同时, 高校应该发挥自身的优势, 运用科技和人才创意运行现有资金并获得收益以分担教育成本。另一方面高校也应采取有利措施, 确保“奖、贷、勤、免、助”落到实处。譬如对于贫困生要实行政策倾斜, 扩大资助的面和量, 减少资助的附加条件; 完善个人 (大学生) 的信用制度等等。高校内部资助困难学生的体系从申请、核查、批准到发放应公开公正公平; 奖励优秀学生的体系在严格意义上不算是资助的体系, 但是它能激发家庭贫困的学生努力学习, 因此从这个意义上来说也带有资助的性质, 所以同样应该不断完善发展。

参考文献:

- [1][3] 柴效武. 高校学费制度研究. 北京经济管理出版社, 2003.24, 185, 25, 29, 30.
- [2][5] 刘平. 当前我国高等教育成本分担机制存在的问题及对策. 赣南师范学院学报, 2005(5).
- [4] D.B. 约翰斯通. 高等教育财政: 问题与出路. 沈红, 李红桃译. 人民教育出版社, 2004.
- [6][8] 李建军. 我国高等教育成本分担分析. <http://www.cenet.org.cn/cn/ReadNews>.
- [7] 陈蓓琴, 吴月芹. 合理分担成本 促进高等教育公平. 江苏高教, 2005(6).