

从公共产品的私人供应看发展我国 民办高等教育问题

沈 峰

(厦门大学财政金融系)

内容提要:本文针对我国高等教育大众化发展进程中遇到的财政和学生双重贫困的障碍问题,运用公共产品私人供应理论分析了发展我国民办高等教育以提高教育效率,提供更多教育公平的可行性,并相应提出了发展我国民办高等教育的政策建议。

关键词:公共产品;民办;高等教育

公共产品是指同时具有非排他性和非竞争性的产品和服务。教育是一种具有较强外溢性的公共产品,市场机制在教育领域通常无法实现资源的最优配置,因此,教育历来是各国政府财政积极扶持的对象。我国的高等教育发展也是遵循政府主导模式,财政资金成为高等院校最重要甚至是唯一的资金来源。然而,这种国家包办高等教育的模式,在高等教育大众化发展趋势中面临着越来越大的困难。

一、高等教育大众化的困境:国家和学生的双重贫困

高等教育大众化是当今世界教育发展的大潮流。高等教育的发展,无论对社会还是对个人,都有极其重要的意义。社会可以从高等教育发展中获得巨大的社会经济效益,尤其是实行高等教育大众化,可以消除基于受教育机会不平等而产生的收入不平等现象,对于提高整个社会的效率和公平水准都具有重大意义。因此,世界各国都不遗余力地推进高等教育大众化进程,美国等发达国家受高等教育的人口占总人口的比例甚至高达 80%。我国从 1996 年以来大力推进高等教育大众化进程,1999 年教育部发布的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》明确提出:我国高等教育要有较大发展,到 2010 年高等教育适龄人口入学率要达 15%。2000 年,李岚清副总理又宣布将此目标提前到 2005 年实现。

然而,我国高等教育发展遇到的最大障碍就是国家财力不足,从而影响到财政对高等教育的扶持力度。我国财政收入占 GDP 的比重偏低,1999 年该比例为 13.9%,而教育支出占 GDP 的比重 1999 年已达 2.55%。按照国际惯例,当财政收入占 GDP 比重在 15% 以下时,国家的教育财政拨款一般不超过 GDP 的 2.0%。另外,1997 年我国初、中、高三级财政性教育经费比例已达 32.41%、37.15%、20.32%,^[1]而国际通行的发展中国家的三级教育经费比例

标准为 40.5%、29%、17.9%,^[2]这说明我国的高等教育经费比例已明显偏高,事实上已挤占了部分初等教育经费。从优化财政支出结构角度考虑,财政对教育支出的增长趋势不宜再维持,并且应当调整降低高等教育所占三级教育经费比例,以优化教育资源的配置,高等教育获得更多财政拨款的空间正越来越小。

公办高等院校在得不到充足的资金扶持的同时,不约而同地想到通过收取学费来维持自身运行。从 1996 年起,全国近 500 所高校实行并轨收费,年学费平均在 2000 元左右,而 1996 年农村居民人均纯收入为 1926.1 元,城镇居民家庭人均可支配收入为 4838.9 元,学费与城镇居民收入之比为 41.3%。远远超过 20% 的国际标准(美国 15.6%,日本 10.74%,加拿大 11.95%,泰国 17.03%,韩国 27.4%)。^[3]可见,从开始起,学费就给学生家庭造成了沉重负担。1998、1999、2000 年高校新生学费保持了 30—40% 的强劲增长势头,2001 年部分高校的学费已猛涨至每年 5000—6000 元。而 1999 年我国农村居民人均纯收入仅增长到 2210.3 元,城镇居民家庭人均可支配收入也仅为 5854 元,^[4]上大学对普通家庭尤其是农村家庭来说实在是不堪重负。一时间,贫困生现象充斥全国各大校园,部分农林院校的贫困生比例甚至超过 50%,平均比例也在 30% 左右,贫困生较少的院校该比例也不低于 10%。另外,我国高校的 20—30% 的学费——成本比例也远远高于国际上 10% 的平均水平。学费提高的合理性和可行性实在值得置疑。尽管政府和院校采取了减免学费、助学金、助学贷款等各种措施,但对于面广量大的贫困生现象也是杯水车薪,收效甚微。

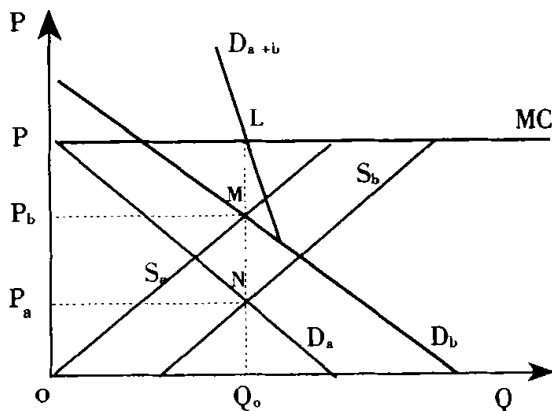
二、公共产品的私人提供:民办高等教育的理论分析

既然公办高等教育的发展举步维艰,那么怎样继续推进我国的高等教育大众化进程呢?我们认为,积极发展民

办高等教育,实现公办与民办高等教育互相配合、相辅相成,这是促进我国高等教育发展的有效途径。

高等教育具有很强的外溢性,所以政府财政必须干预;但是高等教育并不是纯公共产品,具有一定程度的排他性和竞争性,事实上高等教育可以被看作是公共产品和私人产品的混合产品。私人提供高等教育就涉及到财政学中的一个比较前沿的问题:公共产品的私人提供。

我们以布坎南自愿解模型,说明民办高等教育存在理论上的可行性:



设 D_a 、 D_b 为私人 A 和政府 B 对高等教育的需求曲线。 D_b 线下的垂直距离为 B 愿为既定数量的高等教育所支付的最大价格。此时,只有 A 同时支付价格 $(MC - D_b)$,才能共同承担全部高等教育成本。因此,可以画出一条 B 要求 A 支付的最低价格线 S_b 。 S_b 与 D_a 要交于点 N,在此数量时,B 要求 A 所支付的最低价格等于 A 所愿意支付的价格,达成均衡。同理可以得到 S_a 曲线与点 M。 D_{a+b} 为 A 与 B 的汇总需求曲线,与 MC 交于点 L。M、N、L 点所决定的数量 Q_0 是一致的。在未达到 Q_0 之前,由于 D_a 总大于 S_b ,即 A 愿意支付的价格总大于 B 要求 A 所支付的最低价格,因此,总是存在使双方都能收益的谈判空间,促使双方不断协商分取利益,最终增加数量至点 Q_0 不存在潜在利益时为止。因为在未达到均衡数量之前,私人愿意投资于高等教育,而政府也可以优化教育资源配置,提供更多的免费或廉价的高等教育,所以两者存在共同利益,共同推动高等教育大众化的发展。那么,民办高等教育占全部高等教育的比例是多大,也即私人愿意拿出多少钱来举办民办高等教育呢?参照世界多数国家的经验数据,这个比例不低于 15%,即私人对高等教育的投资至少占全部高等教育投资的 15% 以上。1998 年,我国高等教育经费总额为 598.12 亿元,其中国家财政性经费为 383.78 亿元,占经费总额的 64.16%,^[5]其余均为各种社会力量集资捐资办学经费。由此可见,我国高等教育的广阔市场前景已吸引了大量的社会资金。

布坎南自愿解模型只是一种对私人提供公共产品的

乐观解释,它在具体运用中会受到很多限制:比如,双方必须相互了解共同的利益;最好双方势均力敌,不可恃强凌弱;双方能按自己的真实偏好行事等等。民办高等教育的发展显然并不完全具备上述条件,突出表现在政府可以通过行政方式限制民办高等教育与公办高等教育的竞争。而如今公办学校的低质量、低效率和教育体制僵化,其根源都在于公办学校制度本身的“垄断”和“官僚”。可行的出路是走市场化的道路,将市场法则运用于教育。在发展高等教育这种可排他公共产品时,引入市场竞争,是可以获得较高效率的。关键在于如何设计机制,才能使民办与公办高等教育互为补充、相得益彰。

布鲁贝克尔 (Brubaker) 和戈丁 (Goldin) 在排他性公共产品的私人提供方面做了较深刻的研究,尤其是戈丁创造的两个概念——“均等进入”(equal access) 和“区别进入”(selective access)——为发展高等教育的机制设计指明了一条道路。戈丁认为,公共产品不一定都必须均等进入,区别进入也是一种可行方案。能否做到区别进入就取决于两点:一是技术进步;二是想象力(即有效的制度设计)。我们在发展高等教育问题上,强调教育公平,贯彻“均等进入”宗旨,凡是考上大学的学生均可享受国家提供的高等教育,但前提是学生必须同时缴纳一定数额的学费。这样贫困家庭的负担就明显高于富裕家庭,违背了教育成本的能力负担原则,造成了事实上的教育机会不平等。如果我们改变国家包办高等教育的思路,采取“区别进入”措施,分别设立公办和民办两类高等教育机构,公办高等院校实现免费或低收费,而民办院校实行自主收费原则,将有利于高等教育资源的优化配置。但是,我国现行的公办和民办高等教育并存的机制为什么没有收到良好效果呢?我们认为,还是制度设计中未体现受益原则,学生接收民办高等教育的收益成本严重不对称,导致民办高等院校不被社会广泛接受。目前,我国 1270 多所民办高等院校中被国家认可学历的仅有 37 所,相对于全国上千所国家承认学历的公办院校来说,这个比例实在是微乎其微。而这些硕果仅存的民办高等院校又由于各方面条件限制,生源质量、教学水平根本无法与公办院校相媲美。这必然导致民办高等教育发展日趋式微。相比较而言,发达国家的私立高等院校无论在规模还是在质量上都远远优于我国。美国四年制大学或学院私立的占 72.7% (1994 年),闻名世界的哈佛、耶鲁、斯坦福等名牌大学均是私立大学。公立和私立院校齐头并进,互为竞争对手,这样才能大力促进高等教育的发展,也为学生接受教育提供较大的选择余地。所以,高等教育采取“区别进入”原则是符合公平和效率原则的,我国发展民办高等教育将是推进高等教育大众化的关键步骤,而最核心的问题是如何合理设计民办高等教育机制。

三、发展我国民办高等教育的政策建议

(一) 实行高等教育开放式发展模式,公私并举,推进高等教育大众化进程。美国等发达国家在发展高等教育过程中,一直贯彻公立大学和私立大学法律地位平等原则,公立大学和私立大学在招生、教学、行政管理和发放毕业证书等方面均享有平等权利,政府并不多加干预。相比较而言,我国现行的高等教育制度对民办院校歧视过多。文凭的授予权是我国民办高校发展致命病灶。在公办高校,学生只要通过本校的考试即可拿到文凭,然而目前全国仅有37所民办高校拥有该项权利,而且只对计划内招收的学生(这个数字由政府主管部门控制)才能授予,其余的1000多所学校的大部分学生必须通过自学考试和文凭考试两种考试。社会各部门对民办院校的歧视性政策规定更是多如牛毛,如闹得沸沸扬扬的铁路部门以红头文件规定民办院校学生不得享受优惠票价待遇风波等等,这一切都从根本上捆住了民办院校发展的手脚,使民办院校和公办院校处于极度悬殊的起跑位置。因此,改革对民办院校的歧视性政策规定,给予民办院校公平的发展机遇,这将是促进民办高等教育发展的重要环节。现阶段,应着重做好以下几方面的高等教育管理体制变革:(1)尽快制定《民办教育法》,以完善的法律法规确保民办学校的合法地位和权益。《民办教育法》既应该规范民办学校举办者的办学行为,又要规范与之发生联系的政府有关部门的行为;既规定民办学校举办者和管理者的权利,又规范两者的义务。健全的法律制度是保证民办学校健康发展的坚实基础。(2)放宽毕业认可管理,许可民办院校自主发放毕业证书并按有关规定授予学位证书,国家应承认其学历。(3)改革招生制度,允许民办院校与公办院校均等地参与不同级次的招生,改善民办院校的生源质量。(4)在参照国家学术标准基础上,允许民办院校相应制定自己的学术标准,自主设置课程,以充分

发挥民办院校办学积极性。国家用评估监督的办法来规范民办院校运行。

(二) 民办院校应树立精品意识,用高水平的教育质量和卓越的社会声誉赢得发展空间。我国目前尽管民办院校数量已占全国高等院校总数的三分之一左右,但是民办院校的教学质量与公办院校实在不可同日而语。这固然与生源、教师素质有关,但民办院校的办学指导思想不可否认存在一定偏差。美国私立大学创立时就树立了培养时代精英的奋斗目标,紧紧抓住服务国家、服务企业、服务社区三个驱动力,以“创一流”作为办学宗旨来塑造学校形象发展壮大自身。因此,美国著名大学排名次,前25名中竟有23所是私立大学。相比较而言,我国的民办院校基本都瞄准了职业教育方向,没有争创一流的信心与实力,自然也就吸引不到高素质的学生。这样也就无法甄别不同层次的生源,“区别进入”发展高等教育也就无法谈起。所以,我们在发展民办高等教育时应借鉴美国的经验,树立精品意识,着力打造民办高等教育的航空母舰,以优异的质量信服人,以卓越的声誉吸引人,促进民办高等教育走上良性发展道路。我们有理由相信,只要民办院校的教学质量提高了,教育的成本收益实现对称,那么民办院校即使提高学费,也会被人乐意接受;而公办院校可以相应降低学费甚至实现免费,高等教育资源必可以实现帕累托改善,进一步增进社会福利。另外,民办院校发展过程中,也应通过奖学金和各种补助鼓励没有钱但学习成绩好的学生入学就读,只问英才,不问其财的明智做法,必可以吸引大批精英的到来,从而收到良好的社会声誉。

总之,合理地制定完善民办高等教育制度,充分发挥私人提供公共产品的效率优势,弥补国家对高等教育投入的不足,将是推进高等教育大众化的良好途径,也是解决我国高等教育贫困现象,更好地促进高等教育效率与公平的有效手段。

注释

- [1] 中国教育经费统计摘要[J],教育发展研究,1999(5)。
- [2] 上海财经大学公共政策研究中心,1999年中国财政发展报告[R],上海:上海财经大学出版社,2000。
- [3] 课题组,建立合理的高校收费制度[J],上海高教研究,1995(3)。
- [4] 国家统计局,中国统计年鉴(2000)[R],北京:中国统计出版社,2000。
- [5] 国家统计局,中国统计年鉴(1999)[R],北京:中国统计出版社,1999。

参考文献:

1. 刘宇飞,当代西方财政学[C],北京大学出版社,2000。
2. 张荣庆,我国高等教育支出与成本负担[J],财经论丛,1998(5)。
3. 发展,如何发展?——中国民办高校考察报告[N],中国青年报,2000-11-10。

(责任编辑:张 丽)