

# 试论发展高等教育的正确的财政观

沈 峰

(厦门大学 财政金融系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 发展高等教育无论对于社会还是个人均有重要意义。在我国高等教育大众化的进程中, 高等教育发展遇到了严重的资金短缺问题, 连年高涨的学费给广大学生及其家庭带来了沉重负担。公私并举应成为我国高等教育发展的新思路。政府应采取“有所为和有所不为”方针, 利用财政全力保障公立院校的资金需要, 同时正确引导私立院校的发展, 提高私立院校的教育质量和信誉, 实现两者的互相促进、共同发展。

[关键词] 高等教育; 学费; 财政; 公私合作

[中图分类号] G640; F810 [文献标识码] A [文章编号] 1008—6935(2002)02—0006-04

## 一、发展高等教育是社会和个人的理性选择

传统经济学认为, 资本和劳动力这两种基本生产要素是同质的, 甚至可以互相替代。20世纪60年代舒尔茨等经济学家提出了与此观点相反的人力资本理论。人力资本理论认为, 资本和劳动力是异质的, 人力资本是投资于人身上而形成的既可以满足眼前消费更可以带来未来收益的资本, 它表现为劳动者身上蕴涵的知识和能力。人力资本通过作用于人的生产能力和配置能力从而极大地改善社会劳动生产率, 并对个人的收入产生深远的影响。高等教育投资是培育雄厚人力资本的最重要的途径, 因此, 发展高等教育既可以为社会培养大量高素质人才, 提高社会劳动生产率, 增强综合竞争力, 也可以增加个人就业和升迁的机会, 改善个人的生活面貌。因此, 世界各国均不遗余力地推进高等教育大众化进程。另外, 高等教育的学历或文凭为信息不对称的劳动力市场传递了清晰的信号, 促进了有差别的劳动力市场的形成, 这在客观上又刺激了人们追求高等教育的欲望。劳动力市场是典型的信息不对称市场, 雇员清楚自己的工作能力和雇主却对此不甚明了, 如果雇主按平均水平支付工资。那么

这种无差别的工资只能使高能力的雇员拂袖而去, 而低能力的雇员却会接踵而来。因此, 聪明的雇主的最优选择是建立等级工资制。但是, 雇主又不能花费大量成本去搜集有关雇员工作能力的信息, 他必须借助于工作能力的信号传递机制。教育水平恰好满足这种信号传递机制的要求。根据斯宾塞—米尔利斯(Spence—Mirrlees condition)条件, 不同能力的人接受教育的成本是不同的, 高能力的人可以较轻松地通过各类考试, 因此他们接受教育的成本相对较低。高等教育就象一个双层过滤器, 雇主有理由相信, 经过高考和大学毕业考试等过滤的雇员具备智商高, 求知欲强, 富有责任心等优势, 雇佣他们可以带来较高的劳动生产率, 因此他们愿意为高学历的人支付较高的工资, 这样, 劳动力市场以教育水平为标志形成了分离均衡: 低能力的人选择接受较低水平的教育, 而高能力的人选择接受高等教育。因此, 尽管文凭并不代表获得的技能, 但它总体上传递着工作能力的信号。所以我们也就能充分理解千军万马挤独木桥以圆大学梦的那种炽热的感情了。无论是从人力资本角度还是信号传递角度看, 上大学、争文凭始终是人们理智的选择。积极发展高等教育, 实现高等教育大众化, 也就成为全

[收稿日期] 2002—04—25

[作者简介] 沈 峰 (1977—), 男, 江苏苏州人, 厦门大学财政金融系硕士研究生。

社会的强烈呼声。

## 二、我国高等教育发展的矛盾焦点

旺盛的高等教育消费需求，强劲地推进了我国高等教育大众化的进程。1999年教育部发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出到2010年高等教育适龄人口入学率要达15%。2000年政府又宣布将此目标提前到2005年完成。但是汹涌的高等教育大众化浪潮遇到了国家财政的遏制，财力不足已成为困扰我国高等教育发展的头号难题。尽管世界各国的高等教育发展均深受其苦，但我国高等教育发展的资金短缺矛盾尤显突出。首先，同世界发达国家和中等收入国家相比，我国的财政收入占GDP的比重偏低，因此尽管我国财政已竭尽所能来支持教育的发展，但教育支出的总量规模还是远远不能满足高涨的教育消费需求。根据国际通行惯例，当财政收入占GDP的比重在15%以下时，国家的教育财政支出一般不宜超过GDP的2%。1999年我国的财政收入占GDP比重为13.9%，而该年度教育支出占GDP的比重已达2.55%。而政府提出的要实现教育支出占GDP比重达4%的目标，必须建立在财政收入占GDP比重提高到20%左右的基础上方才可行。因此，在短期内从优化财政支出结构考虑，财政对教育支出的增长趋势不宜再维持。其次，我国的教育支出结构不尽合理。1997年我国初等、中等、高等三级教育总经费比例为32.41:37.15:20.32，三级教育生均经费比例为1:2.56:20.6，而世界中等收入国家平均水平的前项比例为40.5:29:17.9，后项比例为1:1.2:2.9，这说明我国的高等教育的成本严重偏高，事实上高等教育经费已严重挤占了初等和中等教育应分配得到的经费份额。而据测算，我国初等、中等、高等三级教育投资的社会收益率分别为21.99%、10.92%和5.05%（侯荣华，2001），这与三级教育成本之比形成了鲜明对比。这充分说明，处于中低收入水平国家行列的中国应选择基础教育作为财政的重点扶持对象，教育经费支出结构的调整必将使高等教育获得国家财政资助的空间变得越来越小。见表1。

高等院校在得不到政府充足的财政资金扶持时，不约而同地想到通过增收学费来维持自身的运转。从1996年起，全国近500所高校实行并轨收费，平均学费在1500—2000元。此后，学费上涨的势头一发不可收拾，2001年部分重点院校学费

已上涨至5000—6000元。短短6年之间，高校学费竟上涨3倍，因此它自然成为全社会关注的焦点。诚然，高等教育属于准公共产品，发展高等教育除了社会能取得较好收益外，个人也能从中获益匪浅。因此高等教育的成本补偿和分担理论已为世界各国所接受。但是各国公立大学的学费均控制在生均教育成本的20%限额以下，大部分为10%左右，学费占学生家庭收入的比例也均在10—15%之间，因此大多数家庭均能承受得起。相比较而言，我国连年高涨的高校学费已给大多数家庭带来了沉重的经济和心理负担。见表2。

表1 1995年以来我国财政对教育事业支出情况表

年份	教育支出 (亿元)	GDP (亿元)	财政支出 (亿元)	教育支出 /GDP	教育支出/财 政支出比例
1995	1196.65	58478.1	6823.72	2.05%	17.5%
1996	1415.71	67884.6	7937.55	2.09%	17.8%
1997	1545.82	74772.4	9233.56	2.07%	16.7%
1998	1726.30	79395.7	10798.18	2.17%	16.0%
1999	2632.65	81910.9	13187.67	2.55%	15.4%

资料来源：《中国统计年鉴》2000年版

表2 高校学费与居民收入情况比较表

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000
城镇居民人均收入(元)	4283	4839	5160	2162	5854	6280
农村居民人均纯收入(元)	1578	1926	2090	5425	2210	2253
清华大学本科生物学费(元)	1000	1900	2500	2500	3200	4800
学费/城镇家庭收入(%)	7.7	13	16	15.3	18.2	25.48
学费/农村家庭收入(%)	15.8	24.7	30	28.9	36.3	53.26
平均百分比(%)	11.75	18.85	23	22.1	27.25	39.37

注：城镇家庭收入按三口之家计算，农村家庭收入按四口之家计算。

资料来源：《中国统计年鉴》2001年版

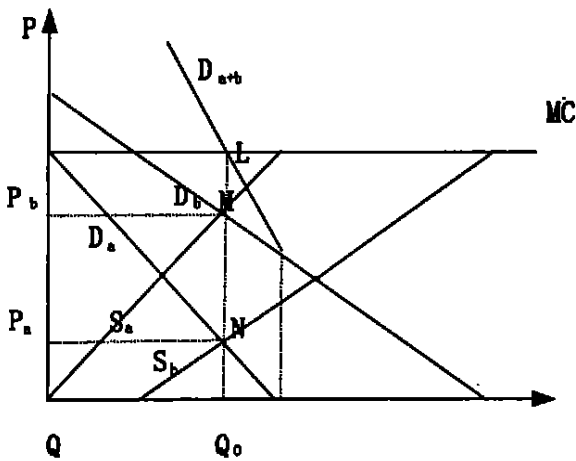
1999年，我国高等院校经费总额为764.64亿元，其中有137.88亿元来源于学生缴纳的学杂费，学生负担的教育成本比例为18.03%，已接近20%的高限。而2000年，我国城镇居民人均可支配收入为6280元，农村居民人均纯收入2253.4元。城镇按三口之家、农村按四口之家计算，我国城镇家庭年收入为18840元，农村家庭为9013.6元。那么若按4500元学费计算，学费开支占城镇家庭收入的23.9%，占农村家庭收入的50%。这种负担相对于广大城镇普通家庭和农村家庭来说实在是太重了，以至于民意调查表明，58%的家庭表示难以接受这种高昂的学费。但更令人惊讶的是，农林、矿产和师范类院校也相继增收学费，某些名牌师范院校更是将学费提高到5000元。这对广大贫困家庭来说无疑是雪上加霜。高昂的学费是否会令高校成为富人俱乐部？教育的公平性是否正在逐步丧失？

这是全社会广泛关注的焦点。

### 三、财政在高等教育发展中的职能的再思考

高等教育不是纯公共产品，它具有一定的排他性和竞争性，个人可以从高等教育中获得很高的私人收益率；但是，高等教育具有较强的外溢性，社会可以从中获得很高的社会收益率。高等教育的这种特性说明它是典型的准公共产品，这就决定了财政对高等教育既不能置之不理，又不能全盘包揽。财政既要扶持高等教育的发展，又要掌握适当的度。发展高等教育，必须依靠政府和个人的通力合作，才能获得较好的教育效率和公平。

高等教育蕴含的广阔的市场前景和丰厚的投资收益是政府和私人合作的坚实基础，它决定了公私合作是发展高等教育的最佳选择。我们试以布坎南自愿解模型说明这种合作的可能性。



设  $D_a$ 、 $D_b$  为私人 A 和政府 B 对高等教育的需求曲线。 $D_b$  线下的垂直距离为政府 B 愿为既定数量的高等教育所支付的最大价格。此时，只有私人 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，可以画出一条政府 B 要求私人 A 支付的最低价格线  $S_b$ 。 $S_b$  与  $D_a$  相交于点 N，在此数量时，政府 B 要求私人 A 所支付的最低价格等于私人 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。在未到达  $Q_0$  之前，由于  $D_a$  总大于  $S_b$ ，即私人 A 愿意支付的价格总大于政府 B 要求私人 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，私立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私立高等教育呢？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。1999 年，我国高等教育经费总额为 764.64 亿元，其中国家财政性经费为 472.83 亿元，占经费总额的 63.15%，其余均为各种社会力量的集资的捐资办学经费。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。

布坎南自愿解只是说明了公私联合提供准公共产品的可能性，至于实践中如何处理政府和私人两方面关系尚待深入研究。戈丁 (Goldin) 的“均等进入” (equal access) 和“区别进入” (selective access) 概念或许为我们正确设计高等教育运行机制指明了方向。在传统体制下，高等院校实行“均等进入”政策，凡考上大学的学生均可享受政府提供的免费的高等教育。这表面上贯彻了教育机会均等的原则，但实际上却存在很大的不公平和低效率。因为各收入阶层的学生家庭背景和所受的基础教育均存在很大差别，全部免费或低学费的高等教育使高收入阶层和中等收入阶层的学生获得的教育收益较多，而低收入阶层的学生获得的教育收益往往是最少的。另外，传统官办的高等教育由于体制僵化、缺乏竞争，所以也存在很大的效率损失。因此，“均等进入”模式已逐渐被世界各国所淘汰。见表 3。

表 3 不同收入阶层的学生享受政府财政对高等教育资助的百分比比较 (%)

国家	调查年度	低收入阶层	中等收入阶层	高收入阶层
阿根廷	1983	17	45	38
智利	1983	12	34	54
哥伦比亚	1974	6	35	60
克罗地亚	1983	17	41	42
多米尼加	1976-1977	2	22	76
乌拉圭	1980	14	52	34
印度尼西亚	1978	7	10	83
马来西亚	1974	10	38	52

注：低、中、高三收入阶层人口占总人口比例为 40%、40%、20%。  
资料来源：摘自西门尼斯(1995)。

相比较而言，“区别进入”可以在很大程度上提高高等教育的效率和公平，因此它理应成为我国

高等教育发展所采取的模式。“区别进入”的基本设想如下：高等院校分别设为公立和私立两类。公立院校实行免费或低学费制度，主要由政府财政负担该类院校的运行成本；私立院校实行自主收费，学杂费和社会捐赠构成该类院校的基本收入来源。我们的目标是让中低收入家庭的学生进入公立院校，保障他们公平受教育的权利。而高收入家庭的学生选择进入私立院校，他们在补偿和分担部分高等教育成本的基础上接受质量可靠的教育。这样，只要我们能建立起教育质量信誉机制，借助教育在劳动力市场上的信号传递作用，我们就可实现不同收入家庭学生选择不同的院校，形成分离均衡的目标。我们设家庭经济状况  $e$  有两个值， $e=1$ （状况较差）和  $e=2$ （状况较好），院校类别  $s$  有两个值， $s=0$ （公立院校）和  $s=1$ （私立院校），教育成本  $C=s/e$ ，学生预期效用  $U=w-C$ 。工资水平  $w$  有两个值， $w(s=0)=1$ ， $w(s=1)=2$ ，也就是说假定雇主愿为私立院校的毕业生支付较高的工资，如果这个假定成立，我们就能得出：公立院校是低收入家庭的学生的最佳选择，因为  $U(s=0, w=1)=1-0 \geq U(s=1, w=2)=2-1=1$ ；私立院校是高收入家庭学生最佳选择，因为  $U(s=1, w=2)=2-1/2=1.5 > U(s=0, w=1)=1-0=1$ 。当然，分离均衡形成完全依赖于差别工资的假定。这就需要教育质量信誉机制发挥作用。私立院校必须树立卓越的信誉，依靠高超的教育质量吸引生源、赢得社会的信赖。这样才能形成分离均衡，促进公私并举的新型高等教育机制的构建。

#### 四、发展我国高等教育的思考建议

公私并举是我国高等教育发展所应遵循的模式，政府应明确自身职责，贯彻教育公平目标，确保提供适当数量的高等教育服务。同时，应积极引导私人办学力量，健全完善法制环境，共同致力于实现高等教育大众化的目标。

1、政府财政应全力支持公立院校的发展，确保公立院校能够得到充裕的资金以维持其运行。财政理应成为公立院校最主要的融资渠道，国家财政性教育经费占公立院校全部教育成本的比例应确保在70%以上。即使公立院校引入教育成本补偿和分担机制，那么学费应主要根据居民人均可支配收入来确定，学费占家庭收入的比例应控制在10%—15%之间。农林、矿产和师范类院校应实行免费教育。同时我们必须建立健全奖贷助学制度，主要

由政府财政作担保，吸引商业金融力量，帮助贫困学生顺利完成学业，真正保证每位学生公平受教育的权利。另外，公立院校应从节约自身成本出发，筹措运行经费。美国的公立院校在校生数占全部在校生数的七成，但公立院校数却仅占全部高等院校的三成。相比较而言，我们的公立院校规模庞大、机构臃肿，所以财政不堪重负。因此，我们应大刀阔斧地进行高校机构改革，精简公立院校的机构数量，裁汰高校行政冗员，用节约下来的大量人员经费用于满足基础设施、仪器设备和教师工资等正常需要，而不应增加学生及其家庭的负担。

2、政府应正确引导私立院校的发展。首先必须健全法律制度，确保私立院校的合法权益。现在的私立院校普遍被视为“草根大学”，全国1270多所私立院校中被国家认可学历的仅有37所，其它的歧视政策更是多如牛毛。所以我们建议应制定《民办教育法》，确保私立院校的合法权益。同时应采取放宽毕业认可管理，改革招生制度等措施为私立院校的发展创造良好环境。更重要的是，私立院校应树立精品意识，锻造卓越的教育质量以赢得社会公众的信赖。这样才能吸引高收入家庭的学生进入私立院校，为中低收入家庭的学生进入公立院校腾出更大空间。鉴于院校的品牌效应并非朝夕可成，我们可以考虑在精简合并全国公立院校时选择相当部分的一流院校改为私立；同时对原先的私立院校进行彻底的清理整顿，大规模地裁撤各类质量低、信誉差的院校。从两方面合力提高私立院校的质量和信誉，促进私立高等教育的健康发展，从而形成公立院校和私立院校互相竞争、互为补充、共同发展、相得益彰的局面。

#### [参考文献]

- [1] 刘宇飞. 当代西方财政学 [C]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [2] 张维迎. 博弈论与信息经济学 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1996.
- [3] 上海财经大学公共政策研究中心. 2000 中国财政发展报告 [R]. 上海: 上海财经大学出版社, 2000.
- [4] 侯荣华. 中国财政支出效益研究 [C]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [5] 陆根书. 高等教育成本回收对公平影响的国际比较分析 [J]. 现代大学教育, 2001, (2).
- [6] 桑贾伊·普拉丹. 公共支出分析的基本方法 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.

(责任编辑: 董建军)