

## 高等教育财政与入学机会：学费及学生资助政策的国际比较\*

近年来，高等教育的成本分担出现了很大的变化：由政府或纳税人分担为主转移为以家长和学生分担为主，尽管这种转移是不平衡的，而且争议仍然存在。正如我本人曾于1986年、1992年和1993年清楚地阐述过的那样，“成本分担”以学费的形式出现：过去不收学费的地方开始收费，过去收学费的地方迅速增加学费，以补充日益减少的政府或纳税人的经费支持。中国和英国，虽然社会政治经济体制完全不同，并处在完全不同的高等教育机会扩充阶段，但两国均是近期收取学费的典型代表。同时，“成本分担”也可能是公立大学收取的“保本”或“全额”膳宿费、书费和其它形式的学生生活费用，这些费用过去主要是由政府负担的。“成本分担”由政府转移到学生和家庭的其它形式有，减少学生助学金，或者减少低息学生贷款中的补贴这类“有效助学金”。最后一种转变形式是招生政策，在公共政策上，由原来有利于受政府补助较多的公立大学招生转向由政府补助甚少的、主要依靠学费办学的私立大学招生。通过上述某种办法或几种办法的同时使用，在世界范围内的高等教育的成本正由政府和纳税人<sup>1</sup>负担转向学生和家庭负担。对上述显而易见的现象，本章拟探讨以下5个问题：

1. 高等教育的部分成本由政府或纳税人负担转而由学生和家庭负担的理论及现实基础是什么？

2. 抵制这种转变的理论的、政治的、意识形态的、现实的、战略的基础又是什么？

3. 增加成本负担（主要是学费和相关费用）对高等教育入学或参与有何影响？或者说增加学生和家庭成本分担的比例对学生的入学行为有何影响？入学行为包括注册、坚持读完学位、继续攻读更高学位以及去何处何类高等学校注册更高学位等。在这方面，我们特别关注入学行为是否会因为下列因素而受到阻碍：第一，低收入；第二，种族、民族、宗教、语言状况；第三，性别（通常是指女性）；第四，地域上的不利或隔离——尤其指与城区中的好中学和丰富多彩的文化相隔离，指与可以走读（允许学生住在家中）的高等学校相隔离。

4. 目前各国由学生和家长负担的高等教育成本（或更适当地说，开支）有多少？由学生和家长而不是由政府或纳税人负担的成本最近增加了哪些（这里应该考虑到经过经济状

---

\* 本文提出了成本分担——即高等教育的成本完全或几乎完全由政府或纳税人承担转向由纳税人、家长、学生和慈善人士共同分担——的基本理论依据。本文是提交给1999年在纽约州立大学布法罗分校召开的首次高等教育成本分担国际研讨会的用来作核心讨论的论文，这次会议启动了“高等教育财政与大学入学的国际比较”研究项目。

况调查的或其它专项助学金和学生贷款的抵消作用)？

5.采取了什么政策工具(如:以需求为基础的助学金,贷款、贷款补贴,学费低廉或根本不收学费,住宿或食物补贴)来增加教育机会?效果如何?

### 一、将成本负担转移给家长和学生的主要理由

将成本负担转移给家长和学生的主要理由有三个,尽管其背后的政治、经济、意识形态的假定大不相同。第一个理由是急需增加非政府的投入,而这种需求又源自大多数国家的公众和个人对高等教育需求的剧增,因为高等教育被认为是国家经济增长的发动机,也给个人发展和致富提供了机会。这种需求压力来源于传统的大学年龄组人口的剧增,上大学年龄组的人口范围扩大了,包括了原来被高等教育系统所忽略的成年人;还有中学生毕业率的提高,进而想上大学的人数也增加了。低收入国家尤其感觉到这种需求的压力,这些国家正努力由“精英教育”向“大众教育”转变,同时他们还想在经济日益全球化的过程中更具竞争力。对高等教育需求的增长在处于高等教育大众化阶段甚至是接近普及化阶段的国家亦可感觉到,因为每个学生一生中平均“消费”的高等教育(至少是中学后教育)的“量”在日益增加。

可是,高等教育几乎在各国,尤其是在发展中国家、低收入国家和那些从计划经济向市场经济转型的国家,正遭受严峻的、越来越严重的紧缩。这种紧缩至少来自三个方面。一方面是需求压力,这一点前面已经述及。第二个方面是学生数量不断增加,而生均费用居高不下,且仍有可能上涨。高等教育的生均成本<sup>2</sup>的增长速度要快于其它经济部门的单位成本的增长速度,因为学术界(指高等学校和教师等)习惯上抵制那种通过增加资本来替代劳动,或通过缩减现有的不太重要的专业和相关劳动力成本的方式来提高效率的措施。<sup>3</sup>

遇到的第三个严重紧缩是能够得到的公共投入(以纳税人的赋税为基础)减少,尤其是在低收入国家和经济转型国家。这种减少,一是因为征税越来越困难,二是因为其它方面的公共需求竞争(通常是政治上的压力)。例如,在中央集权控制经济的国家,如在解体前的苏联和东欧国家,征税相对容易一些,在这些国家,其购买力被各级国有生产过程中的“流转税”或其它形式的增值税而耗尽。国家可以控制国际贸易,也能从中征税。私有化和全球化从根本上取消了这些大量的无形的却容易征收的税收,而其它显而易见的税种如收入税、零售税、财产税、消费税等则不受欢迎,征收成本高又相对易于逃避,从政治外的技术的角度来说,征收也更为困难。另外,对能征收到的有限的税收(或对经济能够承受的有限财政赤字而言),高等教育与其它公共需求相比,优先地位更低,如初等及中等教育,公共卫生,住房及公共基础设施,福利,社会经济“安全保障网”以及国内、国际安全等都更为优先。

正是考虑到这些原因还有财政资源竞争的结果,全球各地的高等教育系统及机构都

不得不想办法弥补政府投入的不足，不仅用前面讲到的“成本分担”的办法，而且通过企业化行为，如开展教师有偿社会服务，出售或出租大学设施，积极寻求研究资助或签订研究合同，提高从校友、公司及朋友处募集的经费等。因而从学生和家長处收取学费和其它费用就成为大量弥补日益缺乏的公共投入的潜在资源，收取学费有其独特优势，它不用同时增加新的开支，也不会让教师偏离其核心的教学责任，而通过争取资助或政府合同研究或其它形式的教师企业性活动来补充资源则会如此。

对收取学费或学费增长过快的异议是，这种做法有可能将出身于贫困家庭、农村家庭或其它不利群体家庭的潜在生源排除在大学之外，这样的认识也值得讨论。有人认为，这种弊端可以通过提供普遍的学生贷款（即不依赖家庭信用状况来发放的贷款）来加以解决，也可以通过用增加的学费收入中的一部分来发放贫困生助学金的办法加以解决。事实上，成本分担的支持者可能还会讨论，对于公立高等教育来说，要么以某种形式补贴公共收入的不足，要么是让公立高等学校的财政紧缩状况继续下去，甚至更为恶化。其可能的结果将是招生受到限制，大学经费更加不足，也更破旧不堪。因为有钱人家的子女总是有可供选择的办法（或读私立大学，或出国留学），所以不增加学费的初衷是想保护最不利家庭的学生，结果遭受最大损害的正是那些学生。

收取学费和其它费用的第二个基本理由，与其说是基于需要或是权宜之计，还不如说是基于原则（无论在意识形态上怎样争论），那就是为了公平：受益者至少应分担部分成本。这条原则从以下四点来说明则更生动、更有说服力。第一，所谓“免费”高等教育实际上是由全体公民付费的，不管他们是否知道已被征税（或者因为通货膨胀、或货币贬值而使他们的有效购买力下降）。第二，大部分税收是通过累退税、主要是销售税、营业税、和不那么能隐瞒的个人所得税的形式收上来的。第三，高等教育的受益人多半来自中等、中上、上等收入家庭，若他们必须付费的话，他们是既能够又愿意付部分教学费用的，这样也表明了高等教育机会的价值，表明高等教育既对公众有益又对个人有益。但这些学生和家家庭却可能更愿意让普通纳税人来为他们所得的益处付费。但无论高等教育是有补助的还是没有补助的——也就是说无论学费是零、适中、还是很高，都对富裕家庭出身的学生的入学行为起很少的作用或不起什么作用。在这种情况下，给高等教育很高的补助且不收学费或收很低的学费，就意味着公共财富转移支付给了中等或中上收入家庭。第四，在某种程度上，因为收学费而将潜在的学生排除在高等学校之外，那么，收取部分学费至少从理论上讲容易为个人经济状况调查下的补助和贷款补贴提供资金，而这种补助和补贴至少从理论上讲，又可以保持和提高入学率。<sup>4</sup>

高等教育成本分担的第三个基本理由是：新自由经济观认为，学费作为某种有价值的供不应求的商品的价格，可以将市场优点引入高等教育。第一种优点就是效率更高：缴交学费将会使学生和家長成为更有鉴别力的消费者，使大学更有成本意识。第二种优点就是使生产者更有责任感：用学费、捐赠、助学金来弥补公共投入之不足，将会使大

学对个人和社会需求更负责任。对此问题的疑义直接应对着院校中的某些问题，即，学生被要求花更长的年限、或学习更多的课程、也许两者兼具，来得到学位，而某些延长的年限不一定必要、某些多学的课程也不一定有用。究其原因，可能考虑学生为课程学分付费、并为上课期间的的生活付费，也可能因为毕业即失业、或没有吸引力的工作市场。德国、荷兰和美国已利用取消或减少对学业进步不足学生的学生资助的办法作为回应，美国的一些州还开始对超额学分的课程学习收取较高的州外学生学费。

## 二、对成本分担的抵制力量

所有的讨论都具有意识形态（思想）上的背景，并非所有的政策制定者、观察家、当事人都持有相同的观点，即认为增加成本分担也就是将成本负担进一步转移到学生和家長身上是正确的、必需的、甚至是一项“好的权宜之计”。高等教育成本由政府 and 纳税人身上转移给学生和家庭不那么容易被人接受，特别是在社会政治观为主导、认为高等教育是另一种社会权利的国家，认为高等教育应该免费，至少对通过中等教育阶段的严格的学术筛选的幸运儿应免费。这种思想又起源于社会是高等教育主要受益者的观点，而对毕业生和家庭获得的显而易见的益处却视而不见。

这种经济理由为保留低学费或零学费而给学生、家长和教师带来切身利益提供了理论支持。学生，不论持何种政治思想观点，往往倾向于反对收取学费或增加学费。学生可能是一种难以对付的政治力量，尤其是在左倾和激进政治下，如欧洲、拉丁美洲和亚洲一些国家。另外，学生的或未来学生的家长，尤其在低收入国家，可能是在政治上有实权的精英，他们或许是免费高等教育的最大受益者。这也说明了为什么学生和家庭，无论贫富、无论“左”“右”，都往往反对缴交学费，而大多数经济学家和政治科学家，无论其政治上是左倾还是右倾都赞成至少是一定程度的成本分担。

与赞成更大的成本分担会带来效率和市场责任相反，许多学术领导认为高等教育应适当远离或最低程度上与商业化和市场力量真正地隔绝。按照一些学术传统人士的观点，亦步亦趋地紧随学生所想、或政治家、商人要学生所学会导致学术上的平庸。另外，至少在美国，尚无证据证明，学术责任、教育质量和效率会随着学费的增长而提高。然而，这种传统的做法日益被政府和很多公民认为是学术上的自我服务，而耗用的是纳税人的钱。

高等教育应当“免费”或至少要受到高额补助的观点，若不考虑意识形态和政治的话，可能主要还是实用的和战略上的。例如，许多成本分担的反对者（如前所述）都接受了这样一种观点：面对学费不断上涨和对富裕家庭子女财政补贴的减少，采取基于个人经济状况调查的学生资助和贷款，从理论上说能够保持高等教育的参与。可是，他们认为穷人家的孩子可能并不了解高昂的学费可用助学金抵销，因而在中学阶段就没有上大学的抱负，而没有这种抱负，就可能使他们根本不会选择上大学。他们还认为工人、

农民子女的不愿借钱，与其说是考虑个人经济状况，不如说是文化上厌恶负债。最后，虽然高学费加上慷慨的、基于经济状况调查的学生资助政策可能会有更高的效率，因为现有的公共经费能够更有效地集中资助贫困学生，但是高学费政策可以根据短期的政治上的考虑来推行，而高资助则需要长期的思想上的努力。其实际上结果，很可能变成“高学费+低资助”或“高学费+高贷款”政策。

反对将成本由政府 and 纳税人负担转由学生和家長负担，或许是基于这样一种认识，即认为政治权势人士在分配紧缺的纳税人的钱的时候，不一定会合理评价需要用钱的各项的成本收益情况，而往往会考虑哪种需求的政治压力最大。新自由主义的批评者或反对者——新马克思者认为，在西方大多数国家实行的市场经济和所谓的“自由民主”政治，只不过是让现有的权利、社会地位、财富和经济机会的不平等分配状况永远继续下去。与新自由主义的观点不同，新马克思者反对实行高等教育成本分担或市场化的主要依据是，只要有政治上的愿望和领导，就可以得到税收，还能够逐渐增税。因此，他们坚信，这样就没有必要收取学费或实行其它形式的成本分担，也可以避免有人（尤其是穷人）失去上学机会的危险，还可以回避财政资助和学生贷款因作用不大、代价太大而失败的风险（Colclough and Manor 1991; Bucher and King 1995）。

与上述在战略上反对成本分担相一致，即使是坚定的新自由主义者也担心，增加学费，既不能为大学增加资源，也不能增加面向贫困生的资助和扩大高等教育参与，甚至不能将公共资源转而投向其它有社会意义的项目上去，而只会将本来投向高等教育的公共资源转而投向政治势力强大的其它部门，包括为富人减税。因此，有的人，即使他们完全相信新自由主义的种种做法，主张将公共开支花在某一特定对象上，也就是说高等教育要政府多投入，少收学费或不收学费，而不要用于其它公共目的，如减税，这方面有着坚定的支持者。这种观点不一定就没有道理或是不负责任。

然而，虽然主张要增加财政投入，抵制学费，但如果政府不提供或不能提供足够的高等教育经费的话（这正是以世界银行为代表的新自由主义主张实行成本分担的主要理由），那么某一时期的持续经费紧缺将会极大地限制大学入学，也会对师资、书籍、设施、设备的数量和质量都带来严重的损害，其结果是越来越多的家长、学生、大学校长和教师将会认为成本分担（通过收取学费或其它形式）是必不可少的、甚至可能是最佳的选择。

### 三、高等教育中的成本分担

依据上述原因，家长和學生增加成本负担或许是不可避免的，也有经济上的合理性。新自由经济学的信奉者在 20 世纪末期在许多国家都似乎权势日隆，包括在中国、许多西欧和中欧国家以及西方高度工业化国家。在美国、英国和德国，市场的办法、私有化和财政纪律备受推崇，这些长期以来都是保守党的标志，也已成为传统上的左派政党的政

治基础的核心，这些政党 90 年代执政以后尤其如此。虽然在美国兴办公立高等学校是各州的职责，但 20 世纪 80—90 年代大多数州的公立高等学校的学费仍然增长很快。1997 年英国工党执政，英国成为第一个将高等学校收取学费作为政府政策的欧洲国家。在德国，在世纪之交时的 1999 年，社会民主党重新执政后，显然没有重申原来高等教育总纲法（Higher Education Framework Law）中保证的让德国学术性中学毕业生免费接受高等教育之条款。

由非政府资源（主要来自家长和学生）来补充高等教育经费之不足，这是世界银行和许多专家（如 Johnstone 于 1991 年和 1993 年，Woodhall 于 1992 年，世界银行于 1994 年，Ziderman 和 Albrecht 于 1995 年，Johnstone, Arora and Experton 于 1998 年）提出的主要建议之一，用以解决发展中国家大学投入日益不足、校园拥挤不堪的问题。我们注意到中国、越南、印度以及越来越多的拉丁美洲及非洲国家开始收取学费和各种各样的费用。我们也看到俄罗斯、东欧国家及其它前苏联国家的窘境，这些国家正在为需要收取学费以弥补日益匮乏的公共高等教育经费而努力，也正在寻找现行宪法中保证免费高等教育条款的漏洞。在日本、韩国、菲律宾、智利、巴西和其它拉美国家已经有一个成熟的，尽管是不平衡的主要以学费来维持的私立高等教育系统。前苏联及其它东欧国家私立高等教育也正在形成。诸多国家有代表性的公立高等学校学费见表 16-1。

表 16-1 不同国家 1997—1998 学年公立高等学校第一级学位学费 单位：美元

国 别	高 学 费	低 学 费
美国	4, 500	1, 500
加拿大	2, 688	1, 350
中国	442	0
日本	2, 500	2, 500
肯尼亚	316	132
纳米比亚	884	238
英国	1, 205	1, 205

资料来源：纽约州立大学布法罗分校国际与比较教育研究中心“高等教育财政与大学入学项目”数据库。

面对学生和家長负担的成本日益加重，国家系统和大学面临着维持高等教育入学的挑战，尤其是对穷人、少数民族、农村及其它传统上居于不利地位的人口。考虑到全球大多数国家中贫富差距在拉大，这种挑战尤为严峻。在美国及其它许多国家，扩大高等教育机会及入学的原则正在通过各种方法得以贯彻，如根据学生的经济状况而进行的财政补助，由政府担保的学生可普遍获得的贷款，或其它形式的延迟付款，如毕业税。

这种成本负担转移最麻烦的问题是什么呢？至少在发展中国家、前苏联和东欧国家，

这些国家可能缺乏如下的信念和传统。

1) 适当收取学费的观念。也就是说, 即使在那些被认可的“公立”大学, 家长和学生也应该负担部分的教学成本, 至少在他们能力许可范围内, 许多不同文化背景的家庭都愿意负担孩子的生活费而不愿意负担教学成本(学费), 这就是为什么上大学时能住在家里是很重要的原因, 也就是城区的孩子更容易上大学的原因。

2) 为纳税和获得学生资助所需要的档案资料, 如实申报收入和财产的传统。在发展中国家和经济转型国家, 因为私人雇佣的扩大, 要核实一个人的收入越来越困难, 对中产阶级或专业人士而言尤为如此, 而过去他们往往受雇于政府, 收入也容易查清。

3) 对高等教育的慈善性捐赠的传统。这种捐赠使得公、私立大学均可设立奖学金。(某些国家有乐善好施的传统或有为宗教捐献的传统, 但不一定会捐给高等教育, 高等教育被认为只有精英才可享受, 只对个人有利, 或被认为是政府的责任。

正是由于有了上述传统, 以及将近 560 亿美元的学生补助或贷款, 尽管面临着公私立大学的高昂学费, 美国仍能坚称只要学生有能力、有兴趣, 就不会因为家庭经济地位问题而上不了大学。在其它没有这些传统也没有公共政策来维持高等教育入学的国家, 我们就有理由相信, 除了有钱人以外, 高等教育对其它人来说是可遇而不可求的事情。

但是, 如对个人经济状况调查后的财政补助政策和利率适中、一般都可申请得到的(可普遍获得的)学生贷款政策, 会遇到财政上、政治上、技术上、有时是文化上的困难。例如:“财政需求”就很难认定核实, 尤其是在非西方国家, 在那里个人收入既不申报也无据可查。偷逃税十分普遍(McMahon, 1988)。家长的经济责任仅限于对儿子们或由家族分担。对那些靠非货币收入生活的人, 要认定其“财政需要”尤其困难。然而, 如果没有认定“需求”的办法, 那么, 要么剥夺很大一部分人上大学的权力, 要么对所有学生实行零学费或低学费政策, 这也就是说, 在缺少公共投入的情况下, 要么限制大学入学人数, 继续实行精英教育, 要么让大学继续拥挤、破旧, 而让所有的大学生都无法受到象样的高等教育。

#### 四、合理收取学费：成本分担的多维分析

增加成本分担是不可避免的----这通常是收取学费或快速增加学费的一种委婉说法。当部长们和高等教育高层领导人常常问起的“什么是恰当的学费水平”时, 他们往往是指学费数额、或指所交费用占教学成本的合理比例, 是否“合适”, 或至少是否为国际高等教育的主流标准。

但对“适当的学费水平”问题的回答只有在一些政策和环境背景下才能作出。主要背景如下:

1. 除学费外还存在其它非自行处理的杂费。这些学费以外的费用可称之为非正式费用, 一次性费用, 或其它必缴的费用, 如申请费, 注册费, 学生活动费、文体娱乐费、

技术费等。加利福尼亚州曾因为虽然维持低学费但收取昂贵的杂费而名声不好。日本的大学收取高达 350 美元的申请费，这可为一些著名的私立大学带来超过 1500 万美元的收入，而这方面几乎不需什么开支。印度的大学以名目繁多的小块收费而让人知晓。

2. 特定的高等教育机构或专业的“生均费用”。生均费用在不同的大学、不同的地区、尤其是在不同的专业之间差异甚大。如果“成本分担”通常是指收取学费——由政策规定的每个学生教学成本的一定比例，那么在如何计算生均成本或教学费上进行国际比较，意义甚大。但这些费用却以假设和计算习惯为前提，如所谓间接成本或全校开支是如何分摊在第一学位或本科教育中去的，如退休金、健康保险费和资产开支又是如何把握的。另外，生均费用在不同的专业之间的差别很大，由于不同的专业对师生比匹配、设施需求、以及其它特殊项目开支要求不同，如在理科、历史、本科师范专业之间就是这样。

3. 个人受益状况与就读的学校与专业有关。尽管不同专业之间的教学费用有很大的差别，但一般认为给个人带来最大收益的专业要缴较高比例的费用是合适的（或仅仅是有益的和可行的）。个人收益回报包括将来的赚钱能力，声望、工作保障或其它的能给其职业生涯带来好处的东西。因此在私立高等学校和允许收费的公立大学，医学和它的与健康保健相关的研究生专业学位的学费和相关费用是较高的。这不仅反映了这些学科或层次教育的教育成本较高，而且反映了这类学位有较高的市场价值，这反映了这些职业高的收入和社会地位。在过去实行社会主义或马克思主义中央计划经济、现在开始实行市场经济和企业私营化的国家，对经济、管理、法律、计算机和信息科学、英语等大学专业的需求量大增，这些专业的学费也增长很快。

“合理学费”的确定问题，因为受两大因素的相互影响及其所讨论国家的背景不同而变得更为复杂。这两大因素是：第一，教学成本；第二，社会受益和个人受益的交织。例如，习惯上认为研究型大学或著名大学的生均成本比以职业为取向而不以研究为取向的短期学院的生均成本要高，因此，尽管向学生和家长收取的学费占所在学校生均成本的相同比例，其结果仍然导致著名或研究型大学的学费一般会更高。对著名大学的医学专业来说，生均成本可能要更高，但对法律、工商管理等专业来说却未必真如此，这些专业也通常收取更高的学费，但其办学费用并不很高，至少在第一学位阶段如此。

著名大学要收取更高的学费也因一种观念而强化，即获得著名大学的学位通常会得到更高的社会地位、会给个人更大的受益和更好的预期收入（法国的大学校显然是个例外）。另外，著名大学的学生来自富有家庭的较多，因而既愿意又能够付更高的学费。即使学生的家境并不太好，在注重经济效益的社会里，更好的出路和更高的预期收入也足以让学生以贷款方式去支付高学费。

然而，除以上谈到的著名大学的医学及相关学位之外，世界大多数国家急需的大多数专业，如经济、管理、计算机和信息科学、法律、英语等都可以很容易在非大学的环

境中 (non-university context, 作者这里指一般的中学后教育机构, 如学院和非学位培训机构等----译者著) 传授和学习。事实上, 大学生比非大学的短期培训生更能给社会而不仅是给个人带来足够的利益的看法受到质疑。在这种解释下, 著名大学比非大学机构需要或应当得到更多的公共补助的做法, 易于主要地给个人带来益处。

所以, 在许多这类传统的收取高学费的专业上, 高学费并不完全是因为教学成本高, 可能更多地是因为市场对这些专业的需求, 这与预期的个人经济收入有很高的相关性, 也与学生偿还贷款能力相关。

#### 4. 学生生活费用 (尤其是指膳宿费)

学生生活费用在很大程度上受到可否住在家中的影响。一是看大学或学院离家的远近, 以及是否有便捷的交通; 二是在某程度上也受到文化传统的影响, 即 20 多岁仍与父母住在一起在文化上是否被认同。例如, 美国各州政府的政策的大体目标是, 在几乎每个家庭的车程范围内至少要设立一所社区学院 (美国的家庭通常是有汽车的)。但很显然, 在大多数国家的农村地区, 这是不可能的。传统上讲, 在这些国家, 上大学就意味着要住校。即使学生能够与父母住在一起, 但各国文化对此的认同程度也有不同, 例如相对于英国和德国来说, 法国就对学生与父母住在一起更为认同。

如果学生不能住在家里, 那么学生的生活费的高低就受到膳宿受公费补贴程度的影响, 或者是能否以很低的费用就享用膳宿。大学提供住宿的传统是英国学院模式的保留, 在一些国家中, 任何学生上大学都免费, 无论是免除学生的交费还是家庭提供的学费。但是其大学宿舍是简陋的、拥挤的, 如中国的情况, 仅收取低廉的、只占实际费用很少一部分的住宿费。而美国, 许多大学的宿舍就很漂亮, 有空调、有个人卧室, 还有宽敞的“公共空间”, 但这都是没有政府补贴的, 这使得住在城区大学宿舍的费用通常要高于住在大学周边的出租屋。表 16-2 列举了一些国家学生和家庭负担的费用。

表 16-2: 1997—1998 学年不同国家由学生和家長分担的高等教育总费用

(单位: 美元)

国别	公立高等学校				私立高等学校			
	学费和杂费	膳宿费	其它费用	总费用	学费和杂费	膳宿费	其它费用	总费用
美国	4,000	5,650	2,350	12,000	20,000	6,600	2,400	29,000
加拿大	2,668	3,750	5,547	11,965	—	—	—	—
中国	442	973	530	1,945	885	973	884	2,742
墨西哥	16	1,775	380	2,171	4,218	2,715	880	7,813
肯尼亚	316	790	540	1,646	2,236	1,184	618	4,038
纳米比亚	884	1,301	334	2,519	—	—	—	—
亚	3,515	2,000	1,500	7,015	4,325	3,100	1,500	8,925
马来西	190	2,760	1,840	4,790	—	—	—	—
	1,000	5,500	1,500	8,000				

亚					—	—	—	—
德国								
英国								

资料来源：纽约州立大学布法罗分校国际与比较教育研究中心“高等教育财政与大学入学项目”数据库。

### 5. 父母的付费意愿

父母是否愿意出钱（甚至作出牺牲）供孩子念大学，一是受生活水平的影响，二是受文化传统的影响。这里并不打算特别说明父母愿意为孩子接受高等教育而做出牺牲的文化是多么的高尚。在瑞典，父母就习惯于交纳很重的税赋，然后让孩子接受完全“免费”的高等教育，在斯堪的纳维亚国家，具有学生用政府资助的贷款来付生活费的传统，在瑞典，强迫收取学费会受到抵制，即使那些最有能力付学费的父母也会如此。与此相对照，中国的父母（执行独生子女政策后的家庭的子或女已开始进入高等教育阶段）总是对子女的教育抱有很高的期望（否则孩子不敢奢望接受高等教育---对某些家庭来说），他们显然愿意为子女上大学做出经济上的牺牲。<sup>5</sup>

在私立教育很发达的国家，父母一般更愿意付学费，人们也习惯了出钱让孩子接受高等教育（有时是中等教育）。在这方面，美国就是一个突出的例子。美国私立大学每年的学费可能要超过 2 万美元，总费用可能会超过 3 万美元。而较好的公立大学本州生源的本科生每年大概交 4-5 千美元，每年的总费用约为 1.5 万美元。最近，公立大学学费的增速要快于私立大学。然而，预料中的公立大型和私立大学在学费问题上的对应关系在国际比较分析中往往并不如此，日本、巴西、印度、韩国、菲律宾和其它私立教育较发达的国家，著名公立大学仍然收取很低的学费或者不收学费。另外，要增加公立大学的学费——即使增幅不大，并根据大多数学生的家庭收入状况来确定——仍然会遭到来自政治上的强烈的反对。例如墨西哥国立自治大学，因为政府提议提高学费，将每学期的学费由几美分增加到至多不超过 70 美元，就导致该大学在 1999 年的大部分时间内关门大吉。

在美国，家长总是要面对相当精确的“家庭预期贡献”（EFC）的计算，但是，真正的家庭预期贡献并不能仅仅从不同收入水平的父母应该为子女付多少学费的前置性规定中计算出来，还要考虑父母在特定的文化背景下某一时段的付费意愿。近些年，美国的“家庭预期贡献”实际上降低了。有人说这种趋势，反映了美国中产阶级享乐主义在抬头；也有人说，是因为美国国会为了缓解中上阶层对学费的担忧而立法来取消大部分的“家庭预期贡献”的结果，这里定义的“家庭预期贡献”的主要部分指父母的资产，且主要指家庭资产净值。在美国，由于单亲家庭中“父母的经济责任”难以确定和实施，而大量来自单亲家庭学生的存在，使“家庭预期贡献”问题更加复杂化。在美国，也有

许多学生经济上很贫困、学业成绩不佳或对高等教育的认识还不清，但是由于美国实行的高等教育“敞开门”的入学政策使他们仍然有书可读。当学费大幅上升时，这类学生也许会暂停注册或辍学。他们或许会把辍学归咎于经济上的原因，但社会上普遍认为其辍学的原因却是：学业跟不上、厌学、没有学习兴趣、或者是家长不愿意付学费，而在同等条件下其他家长则愿意付费。总之，家长的付费愿意就象学生的负债意愿一样，可能主要是由文化决定的，不同社会阶层或不同家庭收入的差别很大。然而，与成本分担相联系的、严格意义上的经济因素的真正影响，还取决于其它因素，而要精确判别它是困难的。

#### 6. 学生暑期和学习期间打工的可能性。

靠打工念完大学是美国神话的一部分，并且事实上仍然的确如此。需要“学生资助”的美国大学生可望在暑期赚到或节省 1500 美元。他（她）也有望在学习期间每周通常兼职约 10 个小时，一年最多可赚 2000 美元。可是许多美国学生每周干的兼职工作要求 20~40 个小时——这恐怕也就是“全职”了。这样就有了美国学生经常要用不止 4 个标准学年来修完本科学位的事实。对成本分担有很大作用的学生暑期或学期中打工兼职的能力至少受到四种因素的影响，这些因素在美国特别盛行：第一，对学生打工的文化认同、甚至是期待，即使是家境富裕、不需要打工的家庭也是如此；第二，存在着在总体上充满活力经济，存在着大量的、不需熟练工的、廉价而又容易找到的兼职工作岗位。第三，具有“联邦工读计划”的鼓励和学生资助，这种计划对贫穷学生担任的大学及社区工作进行某种补助。第四，学院标准（与大多数国家不具有可比性）和教学安排（包括夜间上课）能允许甚至鼓励部分时间制学习和“休学”。这些经济的、文化的、制度的因素结合在一起，就使得学生的兼职打工和暑期的全职工作来分担成本成为可能。可是这些要素在许多国家大体上是不存在的，对极需增补政府收入的国家尤为如此。但没有学生兼职的机会就会给助学金和贷款带来更大的压力——这一点下面将述及。

7. “以需求为基础”或以“经济状况调查”为条件的助学金和财政补贴贷款“大体能够得到”而且“充分”。

从理论上讲，以需求为基础的助学金加上贷款，能够弥补低收入家庭父母在子女教育支出上的不足，“大体能够得到”的意思是，只要学生有兴趣且被高等或中学后教育机构录取，那么他或她就有权利因为其家庭收入低而获得助学金或有补助的贷款，换言之，也就不能因为没有家庭抵押品或父母信用不够而不能借款。助学金和贷款不能“大体能够得到”，是指限量配给，通常只与学术成绩或学术准备有关而与家庭经济状况无关。美国的佩尔助学金、英国以前的义务助学金、法国的社会助学金、德国的联邦教学助学金，都是政府为学生提供资助的典型例子，只要学生被某大学录取，来自低收入家庭，又能达到所要求的最低学术标准或学业有进步，通常都能获得这类助学金。因为，至少按传统的评估方式得到的学生学业成绩或学术准备状况，与学生的家庭经济状况是密切相关

的。在发放助学金或给予财政补贴贷款时，考虑的“成绩”份量越重，低收入家庭学生获得助学金或给予财政补贴贷款的机会就越小，收取学费就越有可能阻碍高等教育的机会均等，而助学金和贷款对来自中上阶层家庭的学生的入学决策的影响并不大。

“充分”是指贫困生助学金和贷款补贴能够真正为低收入家庭提供补偿。其具体含义，指助学金和贷款补贴最大限额（即最低收入家庭学生能够获得的助学金和贷款补贴数额之和）所起的作用，以及该限额所能真正弥补父母对子女教育所不能负担的费用。从最高限额来看，助学金加学生贷款足以让最低收入家庭的子女获得他们应该得到的最好的高等教育；从最低要求看，助学金加学生贷款至少应该能满足在费用最低的高等教育机构（如短期学院、非大学形式）中的走读生或半工半读学生的需要。

“充分”也取决于助学金（或助学金与学生贷款组合）与家庭收入之间的关系。这个关系是由最高助学金开始下降的“点”（在此点上，低收入家庭开始能够贡献某些费用）和有效增加“家庭预期贡献”所对应的家庭收入增值与贫困生助学金负增值之比例所决定的。显然，助学金（只按家庭经济情况确定，不考虑学业成绩）越容易得到，而且越“充分”（即助学金或助学金与学生贷款的组合能使学生上得起最贵的大学），“家庭预期贡献”越接近实际，面对贫困生的助学金--贷款体系就越能减少学费对学生入学的限制。

表 16-3：1997-1998 学年某些国家大学第一学位由学生和家長承担的费用范围  
(单位：美元)

国 别	公 立 高 校		私 立 高 校	
	高学费估计	低学费估计	高学费估计	低学费估计
美 国	12,000	6,000	29,000	18,000
加拿大	8,028	3,960	n.a	n.a
中国	1,947	*390	2,743	1,106
墨西哥		4,350	6,828	4,793
肯尼亚	1,711	395	4,342	2,632
纳米比亚	2,540	**436	n.a	n.a
英国	10,000	6,000	n.a	n.a

\*师范、军事、农业院校

\*\*短期技术学院

资料来源：纽约州立大学布法罗分校国际与比较教育研究中心“高等教育财政与大学入学项目”数据库。

总之，要回答学费应该是多少，或学生和家長应该承担多少教育费用的问题，需要考虑上述各种因素。人们会发现非常高的费用负担---高质量的私立大学，基本教学成本没有或很少得到公共资助，没有“价格优惠”或助学金，学费很高，一年在2万到3万美元之间，学生寄宿，其住宿条件与已参加工作的非学生年龄的人相差无几。人们也可

以找到学生和家長成本負担很輕的例子，在學費很低或者為零、學生可以住在家里的情況下。<sup>6</sup>在如表 9-3 所示的一些國家中，在沒有獲得助學金或學生貸款等形式的學生資助之前，學生和家長負擔的總成本的差別很大。

## 五、助學金與貸款

如果學生願意借而且銀行和儲蓄機構也願意貸，那麼助學金（無需償還）和貸款（需要由學生、家長、企業或納稅人償還）就應充足，使學生資助足以彌補家庭的低收入，使能力符合要求的學生不因其家庭收入低而上不了大學。學生通常更喜欢無需償還的資助——助學金，他們還希望免交學費或交很少的學費，膳宿有補貼，能得到有很高補貼的、實際上接近於“助學金”的貸款。收取學費、取消對學生的生活補貼，同時開展學生資助，其基本理由就是要將政府（納稅人）負擔的成本轉移給學生和家長來負擔，那麼，越是採用“真正”學生貸款（即沒有政府補貼或補貼很少）的形式，前面討論的成本分擔的目的就越能更好地實現。也就是說，貸款（或其它形式的延遲付費計劃，如畢業生稅）比政府提供的助學金更能夠：

1.減輕政府（通常也就是公共部門）對日益高漲的高等教育經費的負擔，並且至少在理論上講能為大學帶來更多的收入；

2.更好地實現公平。讓高等教育經費由政府和家庭分擔能更好地體現公平，因為高等教育既為社會也為學生和家庭帶來收益；

3.能發揮市場的力量，提高大學的效益和責任。

可是，為了減輕公共財政的責任，真正使成本負擔轉移到學生和家長身上，那麼貸款就必須要償還，而且貸款利率也要接近市場利率。如瑞典的“按收入比例還款”的貸款計劃就是這樣，美國也有這種貸款，傳統的“抵押型貸款”也是這樣（Johnstone 1972, 1986; Woodhall, 1988, 1989; Ziderman And Albrecht, 1995）。其它形式的延遲付費也是如此，學生可能要負擔更高的高等教育成本，但要到將來一段時間內才支付，只要學生找到了有收入的工作。這樣的還款計劃包括所謂的畢業稅（很多人提倡，但從未實施）、澳大利亞通過了“高等教育貢獻計劃”（HECS）實行的“收入附加稅”，加納實行的用政府養老金來償付學生貸款的計劃。為了讓高等教育成本真正地轉移到學生身上，不管採取那種償還計劃，未來還款額或收入附加稅還款額或預知的養老金貢獻額的折現值都必須等於貸款額或豁免的學費。由於高的拖欠率，納稅檔案的遺失，移居出國，失蹤，貸款利息補貼，或者政府對貸款催收和服務費用的負擔過高，使貸款的償還額在一定程度上“損失”了，那麼，這種貸款並沒有真正地轉移成本，而是更具有“接近”或“有效”助學金的特征，一般而言，是相當低效又具有政治成本的一種。

## 六、入學與參與：“成本分擔”與入學行為

在不同的国家，传统的第三级教育年龄组人口进入不同的高等或中等后教育机构的比例是不同的。由于各类高等教育带给个人的回报各有不同，因此，它会影响学生从以下范围去作出入学选择。

- 任何第三级教育；
- 短期的、地位较低的、非选择性的中学后教育；
- 选择性的、声望高的著名大学；
- 严格选择、声望最高的某些大学专业，如医学、法律或其它高级研究博士学位。

显然，在金字塔形高等教育系统中，越往高层，竞争性越强，入学人数也愈来愈少。也就是说，一些学生只有接受选拔才能进入更高一级的、更有前途的、竞争性强的高等学校，而其他学生则落选。大家所公认的“高等教育入学”，是在多种因素影响下的筛选分流或入学管道变窄的程度问题，这些因素，在多数国家或文化背景下具有政治上或意识形态上的可接受性与不可接受性。主要的可接受的因素有：天资聪颖、有才华、或有兴趣（特别是兴趣与天赋的关系比兴趣与环境与文化的关系更密切）。

普遍的“不可接受的因素”包括，第一，父母具有低的收入或低的社会地位；第二，居住地（特别是来自农村和边远地区）；第三，种族、宗教、人种；第四，性别（尽管在文化上是更有争议的）。由政策引起的高等教育入学的降低一般与这些因素相关。

从这个意义上说，高等教育入学可以被看作是政策目标，在大多数国家或多或少地已达成共识，高等教育参与以及所参与的高等教育机构的水平、形式和声望，应该与学生的兴趣、能力、天赋等因素相关，而不应该与家庭收入和家庭地位、种族或人种、性别或居住地在农村以及城镇相关。

其实，各国高等教育入学机会不平等与上述不可接受性因素之间存在着千丝万缕的联系，这些因素包括家庭收入和家庭地位，种族和人种，农村和边远地区，甚至在许多发展中国家还有性别问题。降低高等教育参与可能性的原因也许是微妙而复杂的，而且上述这些因素在中学后期就已经在起作用了，那时较为幸运的年轻人及其父母已决定要分享高等教育了。高收入、高社会地位的家庭在孩子小时候就更重视教育，他们家中往往有更多的书，更关心孩子的教育，又花得起钱让孩子念更好的中学。这些都为孩子上大学作好了准备。在大多数国家，上大学与家庭收入、地位及其它许多“不可接受的”因素<sup>7</sup>之间的联系在中学毕业前就建立起来了。所以，成本分担的理想目标就是，既能将一些成本转移给学生和家长，又不使高收入家庭、城市居民、语言上或民族上占优势的群体的高等教育参与更高，达到使人“难以接受”的程度。

因此，对成本分担与入学之间关系的研究，我们必须考察，提高学生和家长的高等教育成本分担水平（通过收取高学费，或原来不收学费开始收取学费，或减少学生补助等形式）对以下方面的影响：

- 决定是否申请注册上高等院校；

• 决定入读哪类高等学校（是大学形式还是非大学形式的高等教育机构），读什么专业（是医、法、工程还是人文）；

• 有可能读完学位吗？

• 有可能继续进入更高水平、或更有声望、更有收益的高等院校学习吗？

关于学费和以需求为基础的学生资助对学生入学行为影响的实证研究，主要采用计量经济学的方法，一些学者分析了美国不同地区、不同时段的学生在不同州的学费政策影响下的入学行为和保持在校学习行为（Leslie 和 Brinkman, 1989, Kane 1995, Heller 1999）。这样的研究支持了以下的一种传统观点，净价格，即利用财政资助给以学费优惠的共同结果，对中等或中等以上收入家庭的学生影响甚微，可是却对低收入家庭的青年的入学产生了极大的负面影响，增加以需求为基础的资助只会部分而不是全部地抵销这种影响。

重要的是，美国存在着缓解学费上涨对学生入学行为产生冲击的因素，至少这些因素能降低因学费上涨而完全剥夺学生入学机会的可能性。<sup>8</sup> 这些因素包括：

• 大量的、在美国大多数家庭车程范围内的、实行开放入学的两年制学院，从这些学院毕业后（甚至只读几门课程后）能转入或申请四年制院校。

• 许多公、私立四年制学院实际上也是开放入学的，同样非常便利。

• 美国独特的“靠累积学分获得学位”制度或“模块”学习制度，它方便学生休学去挣钱或从学费昂贵的住宿学院转到距家车程范围内的、相对便宜的学院就读。

• 经济上具有大量的兼职工作可做。

• 方便有效的、面向贫困生的助学金和学生贷款，且毋须对学生或家长进行信用调查。

这些因素的作用在于，在学生和家长成本负担加重的情况下，减缓学费上涨带来的冲击，提供让学生选择不注册或休学的机会。但有些国家根本就不存在着上述因素，如：两年制学院不能转入四年制学院或读更高学位，入读车程内的学院又不容易，学生贷款不是那么容易得到，又缺少学生打工的机会等。所以学生和家长负担的学费和其它费用的涨幅过大，就很有可能阻碍高等教育入学的实现。

最后，在全球范围来说，我们对高等教育成本从政府和纳税人向学生和家长的加速转移到底对高等教育入学有多大影响仍然知之不多。我们知道高等教育成本负担正在发生转移，而且大多数政府都十分关注保持或提高高等教育入学机会的问题。我们还不清楚、至少还没有经过系统的实证分析，增加成本分担对学生入学的影响。我们尤其还没有通过实证研究搞清楚，常用的促进入学的政策（如经济状况调查后的助学金提供、学生贷款或增加学生打工机会等）效果到底如何？

从世界范围来看，加大成本分担的比例已成为不可避免的趋势，如增加学费，降低公共补助水平，至少对非贫困学生来说是如此。但这种不可避免的趋势并不意味着世界银行

这方面的政策取得了胜利，也不意味着市场化的资本主义的凯旋，也不一定会得到多数有思想的政策分析家的推崇。他们一方面相信市场的力量，另一方面又清醒地看到高等教育的不断私有化带来的种种弊端。但我们可以很有把握地得出以下结论：第一，未来的高等教育需要另外增加大量的投资，发展中国家尤为如此；第二，不增加学生和家長成本负担的唯一办法是逐渐大幅增税。

要让高等教育成本由政府 and 纳税人向学生和家長继续转移，还存在两大问题。一个问题是，大幅增加累进税在征收上存在着很大的困难，因为累进税主要是按收入和财产来征收的，富人负担的比重要大一些，但逃税却很容易；第二个问题是，即使为避免加大高等教育成本分担而大幅增税的做法（无论是累进税或其它税）能成功实施，但高等教育并非政府优先投资的领域，在大多数国家，初等教育和中等教育、公共保健和卫生、环境保护和治理、住房和其它公共基础设施、老年人和失业者的社会保障，几乎都肯定要排在高等教育的前面。如果不增加成本分担，几乎可以肯定地说，大学招生会受到限制，或者免费的大众高等教育政策必然带来教育质量的每况愈下。

高等教育需要继续获得更多的公共资源，能够影响高等教育政策的人的义不容辞的责任，是为建立一种良好的制度而努力，这种制度既有相对低廉的高等教育形式，又有各种各样的经费资助和学生贷款项目。这样，既能有效补偿成本，又能保护那些因为必需分担成本而带来高等教育入学机会受到很大威胁的人们。

---

注释：

<sup>1</sup>. “纳税人”包括普通公民和普通消费者，通过隐性营业税所导致的物价上升，或通过政府的财政赤字所导致的通货膨胀，使他们的购买力部分地转移给了政府。

<sup>2</sup>. 详细说明第一级学位的生均教学成本往往是不可信的，更不用说去作国际比较了，因为，第一，很难划分哪些是第一级学位的教学成本，哪些是科研、社会服务和研究生教学的成本；第二，会计上，在处理直接工资成本、养老金和所谓的福利津贴上有很大的灵活性；第三，在大多数有关高等教育成本比较的国际出版物上的数据资料中，对资本费用的处理也不相同。

<sup>3</sup>. 在多数国家的著名大学中，普遍存在对提高生产率或效率的抵制，尽管有一种“效率”是通过各种形式强加给大学的，如强制扩大招生、裁减教师、冻结或者降低教师工资等。某些更明确地提高高等教育生产率的方式，如通过应用某些教学技术、或通过改变教学风格和教师工作量，在新的高校和部门可能用得更多，如“远程大学”，但是，这些形式是真正地“提高了效率”还是“便宜但质量不同”，人们存在很大争议。

<sup>4</sup>. 关于高等教育财政公平的经典论述见 W. L. Hansen and B. A. Weisbrod, *Benefits, Costs, and Finance of Higher Education* (Chicago: Markham Publishing, 1969); Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?* (New York: the McGraw Hill Book Co., 1973); J. P. Jallade, “Financing Higher Education: The Equity Aspects,” *Comparative Education Review*, June 1978, pp. 309-25; and G. Psacharopoulos and M. Woodhall, *Education for*

Development (Oxford: Oxford University Press for The World Bank, 1985); and J. C. Hearn, C. P. Griswold, and G. M. Marine, "Region, Resources, and Reason: A Contextual Analysis of State Tuition and Student Aid Policies," *Research in Higher Education*, 37 (3), pp.241-278.

<sup>5</sup>. 作者于 1999 年中国的“高考”期间，曾在武汉和重庆的 2 所中学门外，在华中科技大学沈红教授的陪同下，与等在考场外的考生家长交谈，并对中国家长对子女上大学的期望留有很深的印象。

<sup>6</sup>. 我们有时将“公立”高等教育与“低学费”联系在一起，但从理论上讲，公立高校和私立高校既有收费高的，也有收费低的，部分在于教学成本的高低，主要在于公共经费对教学成本的补贴程度。

<sup>7</sup>. Daniel Levy 认为这些“不可接受的”关联实际上是“不可避免的”，因此用“令人悲哀的”这个词或许是很恰当的。

<sup>8</sup>. 有趣的是，在其他条件相同的情况下，美国高等教育开放性和高入学率实际上更加显示出增加学费对高等教育参与的阻碍作用，因为许多学生对是否接受高等教育举棋不定，或者只要父母的债务负担不重就抱着“试一试”的心理。