

我国高等教育收费及成本核算问题探究

夏萍

(新乡学院 河南新乡 453003)

【摘要】 本文阐述了我国高等教育成本分担原则,对我国高等教育收费的相关规定存在的问题进行了分析,同时提出了一些解决问题的建议。

【关键词】 高等教育成本 高等教育收费 能力原则 受益原则

各国学者从经济学、社会学、经营学中为高等教育收费寻求理论支撑,归纳起来主要有高等教育成本分担理论、人力资本理论、教育公平理论等。我国高等教育收费主要依据教育成本分担理论,同时在确定高等教育成本分担原则时提出要兼顾能力原则和受益原则。美国教育经济学家约翰·斯通在《高等教育的成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的学生财政资助》一书中,按照“谁受益,谁投资”、“多投资,多受益”的经济学原则,指出无论在什么社会、什么体制的国家中,高等教育的成本都必须由家长、学生、纳税人(政府)和高等院校共同承担。高等教育的成本必须由这些主体分担,是基于高等教育价值多元化这个思想基础。作为需求者,各自应承担起对高等教育相应的责任:政府是高等教育的主办者,也是受益者,因此应在受益范围内支付教育经费;个人接受高等教育能够在未来获得收入,学生及其家庭是受益者,应支付学费和杂费;除政府和学生之外,社会团体也能从高等教育中受益,如企业通过聘用高校毕业生能提高利润水平和工作效率。学生、学生的家庭以及社会团体既然从高等教育中受益,那么就分别承担一部分高等教育成本,只是分担的方式不同。学生及其家庭通过交纳学费来补偿高等教育成本,社会团体和企业则要么通过纳税的方式,要么通过人才的有偿使用来补偿高等教育成本。这一指导思想下的高等教育财政是一种多元财政,学校的办学费用来自多种渠道,对高等教育的成本实行分担,由此形成了高校的收费制度。

一、我国高等教育成本分担原则

我国高等教育成本分担遵循两个基本原则:一是能力原则,二是受益原则。能力原则要求依据支付能力的强弱确定负担的成本,能力强者优先负担教育成本,能力弱者少负担教育成本;受益原则要求获得教育利益的各方都要负担教育成本,并以受益的多少作为负担成本的依据,受益多者多负担,受益少者少负担,没有受益者不负担。这两个原则都体现了我国高等教育成本分担的横向公平,它们的运用既有关联又有冲突。

从关联角度看,这两个原则都要求政府参与提供教育。能力原则要求社会中的富裕者多负担教育成本,即使他们没有

子女在受教育;受益原则要求那些获得教育利益的人负担教育成本,即使他们没有子女在受教育。也就是说,这两个原则都要求一部分现时没有子女受教育的居民贡献他们的收入用于负担教育成本。因为从广义的范围讲,由于高等教育具有准公共产品属性,每一个社会成员都是高等教育的受益者,这就要求政府以强制手段即税收的方式来筹集这部分资金,然后用于教育。从冲突角度看,受益方受益的多少与支付能力的强弱并非总是一一对应的。按受益原则,如果具有支付能力者没有获得教育利益,或者只获得很少的教育利益,他们就可以不负担或负担很少的教育成本,这就与能力原则产生了矛盾。上述两个原则缺一不可,但第二个原则无疑是最根本的,它集中体现了市场经济中等价交换的原则。

那么,谁从高等教育中获得了利益呢?无疑是国家、个人、社会和企业。所以根据受益原则,获益各方均应分担相应的教育成本。同理,在我国社会主义市场经济条件下,在教育成果由社会各方分享的情况下,片面强调教育成本由某一方单独补偿,在理论上和实践上都是不可行的。对此,我国长期以来由国家包办教育,政府几乎是教育成本的唯一补偿者,而这又导致我国各级各类教育经费短缺以及教育发展缓慢就是很好的证明。

二、我国高等教育收费的相关规定存在的问题

《高等学校收费管理暂行办法》(教财[1996]101号)规定:学费占年生均教育培养成本的比例和标准由国家教委、国家计委、财政部共同做出原则性规定。在现阶段,高等学校学费占年生均教育培养成本的比例最高不得超过25%。而上述规定在我国高等教育收费的具体实践中存在下列问题:

1. 学校和政府在现行制度下不可能提供准确的成本信息,即收费依据不明确。由于高等教育的产出具有多样性和不确定性,高等教育的成本难以明确。尽管许多国家的政府和学者都对高等教育成本的核算进行了大量的理论和实证研究,但时至今日,对于如何计量高等教育成本仍然存在较大分歧,没有一套成熟规范的方法。所以有人认为,目前高等教育成本是一笔“糊涂账”。鉴于目前高等教育成本核算存在的问题,学费占成本比例25%的收费原则便失去了实际操作价值。

高校主要按照收付实现制进行成本核算,以支出管理代替成本管理,注重资金使用核算的合法性和合规性,而效益性和合理性相对被忽视,这不仅影响到高校办学效率和办学成果,而且使高校收费标准的合理性缺少公认的成本数据支持。现有的所谓教育成本信息只是学校年度财务决算给出的学生平均培养费支出,它不包括固定资产折旧的分摊,但包括学校支出中与培养学生无关的费用,如校办产业支出、已社会化的后勤支出、超标的招待费等。

2. 受教育者应承担的教育成本比重难以确定。高等教育成本分担者有政府、社会和受教育者,分担的方式分别是财政拨款、捐赠和学费。其中,学费应占多大的比重难以确定。目前我国高等教育收费标准的制定以成本为主要参照,较多地考虑到高等教育经费投入不足以及受教育者的成本分担问题,较少兼顾中低收入家庭的经济承受能力以及由此产生的教育机会均等和公平问题。仅仅是参照国际上部分国家实行的高等教育收费标准占全部教育成本25%的做法,此后便成为确定高等教育收费标准的重要甚至是唯一的依据。实际上,国际上其他国家在确定高等教育收费标准时,不是直接以成本作为依据的。确定高等教育收费标准首先要从人均收入或者是劳务收入的一定比例入手,以保证大多数家庭的生活不至于因为有人在接受高等教育而受到影响,在这个前提下再确定一个大概的比例。我国恰恰忽略了这种更具意义、更具有实质性的前提。

3. 政府投入不足,国家公共教育经费支出占GDP的比重很低。尽管1993年的《中国教育改革和发展纲要》明确规定,国家公共教育经费支出占GDP的比重在20世纪末要达到4%,但1998年这一比例仅为2.55%,1999年仅为2.79%,甚至到了2005年也仅为2.82%,仍未达到规定的4%的标准。教育部、国家统计局和财政部共同发布的《2005年全国教育经费执行情况统计公告》指出,2005年23个省(自治区、直辖市)教育经费占财政支出的比例出现了下降。全国政协委员孙继业说:近年来国家财政性教育经费投入占教育总投资的比例事实上呈下降趋势,而老百姓承担教育费用的比例却在上升。2003年,全国高等教育收费约400亿元,同期国家对高等教育的财政投入为700亿元,家庭分担的高等教育成本的年度比例达到36%,大大超过25%的设计比例。目前我国高等教育日常运行成本为生均1.4万元左右,学生分摊比例达到44%,而国外通常在15%左右。由于政府投入的严重不足,导致了成本转嫁、高校收费过高,从而直接加重了高校、学生及家长的经济负担,导致了高校为补偿成本不得不提高收费额度,激化了高校与学生及家长之间的矛盾。

4. 扩招给高校带来了较大压力,增加学费收入被迫成为高校的唯一选择。高校扩招以来,政府投入不足特别是地方财政的投入没有完全到位,财政拨款的增长赶不上扩招后学生数量的增加。例如,全国普通高校生均预算内事业费支出在逐年下降:2000年为7 310元,2001年为6 816元,2002年为6 178元,2003年为5 773元,2004年为5 553元。全国高校出现生均预算内支出、生均预算内公用经费支出下降的局面,造成高等教

育投入跟不上规模发展,部分高校办学条件不足,高校生均师资、仪器设备、学习环境等都受到不同程度的影响。高校不得不减少相关业务支出,从而减少学生实习、实验等实践环节,并最终导致学生培养质量下降。有些地方的高校扩招后,高等教育经费并没有增加,其只能靠收取学费来维持生存。扩招带来的最直接后果就是办学场地不足,而建设新校区几乎是我国高校的共同选择。建设新校区需要资金,在政府投入不足、学费收入有限的情况下,贷款成为高校发展的重要资金来源,而贷款又加剧了高校的经费紧张。目前维系我国高等教育正常运转所需要的经费大约为4 000亿元,而国家现有的实际投入只有800亿元。高校现在向银行借贷的总金额已经超过了2 000亿元,差额部分就是各高校靠收学费填充的,增加学费收入成为学校的唯一选择。而考虑到高校作为事业单位的基本特点,负债将成为今后若干年内高校发展必须面对的重要现实问题。

5. 高等教育收费标准未充分考虑学生家庭的经济承受能力。高等教育收费标准除了要考虑生均教育成本,还必须考虑学生家庭的经济承受能力,但我国现行高等教育收费标准未充分考虑学生家庭的经济承受能力。当前我国高等教育收费标准考虑了由于地区经济发展水平的差异导致高校生均经费支出的差异,而地区经济发展水平的差异在影响高校支出的同时也影响了学生家庭的经济承受能力,所有高校都是面向全国招生的,落后地区的学生考入发达地区的高校后,面临的是偏高的学费和偏低的家庭收入,这就大大加重了落后地区学生家庭的经济负担。我们应该看到,贫困生问题的出现不是高校收费的必然产物,而是由我国地区经济发展不平衡即部分地区经济发展滞后造成的,而且社会主义初级阶段的国情决定了这种局面不会在短期内得到改变,贫困生现象在一定时期内将无法消除。但我们并不能因此而忽视贫困生问题的存在,不能忽视某些地区的学生家庭普遍不能承担高校学费的问题。

三、解决问题的建议

1. 改革现有规章制度,建立高校教育成本核算体系。目前应用于高校的许多规章制度已不再适用于当前的实际情况,这直接影响了教育成本的准确核算。笔者建议制定高校教育成本核算办法、高校成本控制与考核办法等法规,明确规定高校必须进行成本核算,教育主管部门应强化监督,并以此作为高校教育工作效果评价的指标之一。

2. 完善高校办学水平和办学质量的评估指标体系。应在高校办学水平和办学质量的评估指标体系中增设教育成本评估指标,除教学和科研指标外增加成本核算的指标系列。教育成本评估指标体系应由国家统一规定,高校也可以根据实际需要增设教育成本评估指标,以满足高校的实际管理和决策需要。

3. 建立高等教育成本核算与控制评价制度。成本核算与控制评价是通过实际成本与标准成本或预算进行对比分析来评价成本核算与控制水平的过程,也是检验成本核算与控制是否达到标准的一个重要环节,因此必须建立健全相应的

教育成本评估指标体系,保证评价工作公正、合理、有效。进行高等教育成本的分析与核算时,要考虑经济上的要求,追求生均成本的最小化,但单纯以在校生生均教育成本最小化作为财务管理的目标也有一定的片面性。在实际中,应以培养合格学生生均教育成本最小化来反映高校财务管理目标,促进高等教育成本核算最优化。

4. 通过立法明确政府经费投入的主渠道地位。通过立法的形式来确定国家公共教育经费支出占GDP的比重,增加财政拨款,以解决高校普遍存在的经费短缺问题。前已述及,政府应该是教育经费的主要提供者,只有先保证政府按照一定的比例进行了投入,高等教育收费标准的确定才有意义。

5. 扩大经费来源,使高等教育呈现出勃勃生机与活力。从长远来看,绝不能完全依赖政府拨款和收取学费来发展高等教育事业。发达国家多渠道筹集高等教育经费的经验是值得我国借鉴的。美国各高校除了争取联邦政府和地方政府的教育经费投入以及研究经费投入,还积极筹集社会办学资金;英国的高等教育经费来源除国家基金和少量的学费以外,还包括民间捐赠等方面的教育资金来源;法国高等教育经费主要是靠政府拨款,普通大学不收取学费,但是重视通过扩大继续教育和技术转让等途径筹集经费。总之,国际上以美国为代表的一些国家的高校历来十分重视办学资金来源的多元化,以英国为代表的一些国家的高校在经历了长期依赖政府出资办学的阶段后,面临着难以为继的窘境和生存挑战,因此广纳社会资源成为世界各国高校办学的共同选择。加强高校与科研院所和企业的合作研究,促进科技创新水平的提升和服务经济社会能力的增强,在服务社会的同时为高校带来更大的回报。

6. 完善贫困生资助体系,保证绿色通道的畅通。无论高校收费是高还是低,贫困大学生总是存在的,这就要求政府和高校等有关方面为他们提供资助,主要措施是建立有效的贫困生资助体系。

(1) 制定各种形式的学生资助政策,包括奖学金、勤工俭学、学费减免等方面的政策。根据《国务院关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》,从2007年秋季开始,我国高校和中等职业学校将形成国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款和勤工助学等多种方式并举的资助政策体系。特别优秀的学生,无论其家庭是否困难都可以获得国家奖学金,原标准为每人每年4 000元,新标准为每人每年8 000元,资助金额提高了一倍;对于品学兼优的家庭经济困难学生,新增了国家励志奖学金,每人每年5 000元;家庭经济困难的学生可以获得国家助学金,平均每人每年2 000元;中等职业学校在校一、二年级所有农村户籍的学生和县镇非农户口的学生以及城市家庭经济困难的学生,可以享受每人每年1 500元的国家助学金。新资助政策体系的资助对象不区分民办学校和公办学校,统一纳入一个资助政策体系的范畴。2007年下半年中央和地方财政在助学方面的投入已达到154亿元左右,其中:中央财政投入为95亿元,地方财政投入为59亿元左右。

2008年全年,中央和地方财政的投入将在此基础上翻一番,达到308亿元左右。

从新资助政策体系本身来看,为了使民办学校的学生也能顺利得到资助,一些基础性的工作需要由省一级进行完善。首先,民办学校进入新资助政策体系的前提是学校办学资格要获得国家认可,同时要从事业收入中提取一定比例的经费用于助学。其次,民办学校学生享受新资助政策,这要和民办学校的收费水平以及民办学校学生的录取分数挂钩。从2007年秋季新资助政策在笔者单位的执行情况看,资助力度明显加大,资助面有较大扩展,很受学生欢迎,但仍存在地方财政配套不及时、资助政策操作细则有待规范等问题。为此,需要在今后的资助政策落实上,对各级财政和学校乃至学生制定一个全方位的监督和反馈办法,让绿色通道真正畅通。

尽管各级财政逐渐加大了对贫困生的资助力度,但在高校办学规模逐渐扩大的情况下,单靠奖学金、勤工助学、特殊困难补助和学费减免等资助办法,已经难以完全覆盖和解决所有经济困难学生的问题,其对家庭经济困难学生的资助面依然有限,新资助政策体系的核心力量还是国家助学贷款。

(2) 进一步完善和落实国家助学贷款政策。教育部的统计数据表明,自2004年6月实施国家助学贷款新机制以来,截至2006年12月底,全国获批国家助学贷款的学生达到292万人,审批金额达到253亿元。总结执行中的经验和问题,笔者认为应从以下几个方面完善和落实国家助学贷款政策:①建立国家助学贷款网络管理信息系统。学生毕业后是否诚信还贷,这是决定国家助学贷款能否持续下去的关键。所以,应建立和加强与学生家庭、就业单位、学生组织和社会团体等的联系,记录学生的贷款信息和信用状况,并且将贷款学生的有关信息及时载入中国人民银行的个人信用信息基础数据库,让个人的诚信记录伴随其一生、影响其一生。②创新助学贷款的还款方式。这方面可以借鉴美国等发达国家已经非常成熟的做法:学生毕业后,可以视个人就业和收入情况,采取每月固定还款方式,也可以采取开始少还、以后逐渐增加的还款方式;在学生毕业没有找到工作或因病、受伤而出现严重经济困难时,可申请延期还款等。③健全助学贷款的法律保障机制。随着高等教育的大众化和助学贷款规模的进一步扩大,有必要通过法律途径对助学贷款的运行进行更加明晰的规定,这对降低助学贷款的违约率大有裨益。

主要参考文献

1. 申欣旺.我国高等教育收费现状与对策研究.教学研究,2004;3
2. 常永康,程东生.高校收费问题的分析.山西农业大学学报(社会科学版),2006;3
3. 朱爱丽,黄丽娟.浅谈收付实现制对事业单位会计信息的影响.事业财会,2004;1
4. 杜万新.谈高等教育成本与成本分摊.教育财会研究,2005;4
5. 杨国洪.助学贷款的国际借鉴及启示.深圳大学学报(人文社会科学版),2005;3