

我国普通高校扩招前后教育成本分担情况分析^y

白梅 黄奇昌 邓际洪

(四川农业大学 财务处, 四川 雅安 625014)

[摘要] 高等教育大扩招后, 普通高校学费一路攀升, 成为社会广泛关注的敏感问题。本文在阐述我国普通高等学校教育成本分担的理论依据和政策依据的基础上, 着重对我国高等学校扩招前后教育经费的构成和生均事业性经费支出两个方面进行了分析, 指出国家财政性教育经费投入严重不足, 普通高等学校、特别是地方普通高校教育成本分担向学生及其父母一方转移, 普通高等学校学费标准已普遍超过国家规定的年生均教育成本的25%, 超过了我国居民的承受能力, 建议引起国家足够重视, 切实制定和落实相关政策与法规。

[关键词] 普通高等院校; 教育成本; 成本分担

[中图分类号] G646 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8874(2007)01-0083-04

自高校学费并轨改革以来, 我国普通高校学费一路攀升, 特别是1999年高等教育大扩招后, 2000年的学费标准猛涨, 普遍在1999年的基础上提高了15%左右, 有些地区高达20%, 学费超过4000元, 引起社会强烈反响。从1994年到2000年, 各年普通高校平均学费依次为800元、1200元、2000元、3200元、3500元、4500元, 2000年比1994年上涨了4.6倍^[1]。学费收入成了高等教育、高等学校总经费来源的主要部分。全国地方属普通高等学校1998年至2003年学杂费收入占总收入的平均比例分别为: 17.8%、23.6%、29.3%、33.2%、36.6%、38.9%^[2], 2003年比扩招前的1998年净增21.1个百分点。显然在扩招的背景下, 特别是地方高校的教育经费对于学杂费收入有着较强的依赖性, 个别教育部直属高校2002年学杂费收入已占教育经费收入的30%以上, 学费水平与生均教育事业支出相比, 最高达51.83%, 大部分学校的学费超过生均教育事业成本的1/3, 有的超过了40%^[3]。我国高校当前的学费已经超过了老百姓的经济承受能力^[4], 整个高等教育财政结构呈现出一种教育成本负担向学生及其父母一方转移的趋势^[5], 高校学费标准已普遍超过生均日常运行费用25%的比例, 成为社会广泛关注的敏感问题。

一、我国普通高等学校教育成本分担的政策依据

1989年以前, 高等学校只对少数自费生、委培生收取一定数量的学费。1989年, 国家教委等三部委联合发出《关于高等学校收取学杂费和住宿费的规定》, 从政策上明确规定了高等学校实行成本补偿、收取一定学费制度。1996年12月, 国家教委、国家计委和财政部联合制定了《高等学校收费管理办法》, 明确“高等教育属于非义务教育阶段, 学校依据国家有关规定, 向学生收取学费”。“学

费标准根据年生均培养成本的一定比例确定。不同地区、不同专业、不同层次学校的学费标准可以有所区别”。“学费占年生均教育培养成本的比例由国家教委、国家计委、财政部共同作出原则规定。在现阶段, 高等学校学费占年生均教育成本的比例最高不得超过25%。具体比例必须根据经济发展状况和群众承受能力分步调整到位”。“国家规定范围内的学费标准审批权限在省级人民政府。由省级教育部门提出意见, 物价部门会同财政部门根据当地经济发展水平、办学条件和居民经济能力进行审批”。从而确定了我国高等教育成本补偿属地化的原则。

2006年6月, 教育部、国家计委、财政部下发了《关于2000年高等学校招生收费工作若干意见的通知》([2000]教电188号), 提出普通高等学校学费标准要“依据高等学校年生均日常运行费用、财政拨款、当地经济发展水平和居民承受能力等情况确定”, 进一步明确了高等学校收费属地化的原则, 也拉开全国扩招后学校标准猛涨的序幕。

二、扩招前后普通高等学校教育成本分担情况

为了客观地反映扩招前后普通高等学校教育成本的分担情况, 从扩招前后普通高等学校教育经费的构成情况(包括全国普通高等学校教育经费构成、中央属普通高等学校教育经费构成和地方属普通高等学校教育经费构成等三个类型)和生均事业性经费支出情况两个方面进行分析。

1、扩招前后全国普通高等学校教育经费构成情况。表1反映了1998年至2003年全国普通高等学校教育经费的主要构成情况, 从中可以看出, 财政预算内拨款呈逐年下降趋势, 2003年财政预算内拨款占总收入的比例比扩招前的1998年下降了近7个百分点。相反, 学杂费收入占教育经费总收入的比例持续上升, 比扩招前的1998年翻了一

^y [收稿日期] 2006-05-25

[作者简介] 白梅(1967-), 女, 四川雅安市人, 本科, 会计师。

番,由13.4%猛增至30.0%,净增了16.6个百分点。2003年占教育经费总收入的比例已高达30%。

表1 扩招前后全国普通高等学校教育经费 (单位:万元、%)

项目时间	1998	1999	2000	2001	2002	2003
全国普通高校教育经费总收入	5,447,992.8	7,042,330.0	9,044,271.1	11,451,689.8	14,467,229.1	16,830,688.3
其中:财政预算同拨款	2,701,019.9	3,478,670.7	4,330,077.4	5,352,001.1	6,463,818.8	7,216,017.9
占总收入的比例	49.6	49.4	47.9	46.7	44.7	42.9
学杂费收入	731,134.1	1,207,835.5	1,926,108.9	2,824,417.1	3,906,525.7	5,057,306.5
占总收入的比例	13.4	17.2	21.3	24.7	27.0	30.0

注:资料来源于《1999-2004年中国教育经费统计年鉴》,中国统计出版社

2、扩招前后中央属普通高等学校教育经费构成情况。表2反映了1998年至2003年中央属普通高等学校教育经费的主要构成情况,从中可以看出,中央属普通高等学校财政预算内拨款占总收入的比例在扩招后基本稳定在47%以上,

财政预算内拨款绝对值比扩招前的1998年翻一番,说明中央属普通高等学校在扩招后随着办学规模的扩大,财政预算内拨款有了相应的保障。同期学杂费收入占教育经费总收入的比例比扩招前的1998年仅增加了6个百分点。

表2 扩招前后中央属普通高等学校教育经费构成情况 (单位:万元、%)

项目时间	1998	1999	2000	2001	2002	2003
中央属普通高校教育经费总收入	3,257,660.6	3,615,383.0	4,177,873.8	4,946,214.2	6,096,386.0	6,622,331.3
其中:财政预算同拨款	1,503,811.2	1,697,672.8	2,019,764.9	2,423,941.6	2,910,670.9	3,130,661.4
占总收入的比例	46.2	47.0	48.3	49.0	47.7	47.3
学杂费收入	339,281.4	399,872.0	502,025.1	663,953.2	843,085.3	1,090,834.2
占总收入的比例	10.4	11.1	12.0	13.4	13.8	16.5

注:资料来源于《1999-2004年中国教育经费统计年鉴》,中国统计出版社

3、扩招前后地方属普通高等学校教育经费构成情况。表3反映了1998年至2003年地方属普通高等学校教育经费的主要构成情况,从中可以看出,地方属普通高等学校财政预算内拨款占总收入的比例呈逐年下降趋势。1998年,地方属普通高等学校财政预算内拨款占总收入的比例略高于中央属普通高等学校,但扩招后财政预算内拨款占总收入的比例急剧下降,到2003年比扩招前的1998年下降了近15个百分点。相反,同期学杂费收入占教育经费总收入

的比例比扩招前的1998年翻了一番多,由17.8%猛增至38.9%,净增了21.1个百分点。这说明地方属普通高等学校扩招增长幅度远远高于财政拨款增长幅度,地方财政资助能力对地方属普通高等学校教育经费薄弱,地方属普通高等学校对学费收入的依赖越来越强,学杂费收入已超过国家规定的25%的比例,2003年已接近教育经费总收入的40%。甚至有的学校1999年学费收入就已超过总收入的50%以上^[6]。

表3 扩招前后地方属普通高等学校教育经费构成情况 (单位:万元、%)

项目时间	1998	1999	2000	2001	2002	2003
地方属普通高校教育经费总收入	2,190,332.2	3,426,947.0	4,866,397.7	6,505,475.6	8,370,843.1	10,208,357.0
其中:财政预算同拨款	1,197,208.7	1,780,997.9	2,310,312.5	2,928,059.5	3,553,147.9	4,085,356.5
占总收入的比例	54.7	52.0	47.5	45.0	42.4	40.0
学杂费收入	391,852.7	807,963.5	1,424,083.8	2,160,463.9	3,063,440.4	3,966,472.3
占总收入的比例	17.8	23.6	29.3	33.2	36.6	38.9

注:资料来源于《1999-2004年中国教育经费统计年鉴》,中国统计出版社

4、扩招前后普通高等学校生均事业性经费支出情况。按照国家教委、国家计委和财政部联合制定的《高等学校收费管理办法》规定的教育培养成本核算项目，生均教育成本反映了高等学校教育成本，生均教育成本与学费水平相比，可以进一步反映学费水平与教育成本的相关关系。从表4^[7]可见，扩招前后全国普通高等学校生均培养成本增幅并不显著，2003年全国普通高等学校生均培养成本仅比扩招前1998年增长10.2%，期间生均培养成本均在12000元左右。

表4 扩招前后普通高等学校生均事业性经费支出情况 (单位: 元)

项目时间	1998	1999	2000	2001	2002	2003
全国普通高校生均事业性经费支出	11,019.80	11,853.70	12,815.30	12,390.50	12,394.32	12,147.76
中央属普通高校生均事业性经费支出	13,187.20	15,487.18	18,455.39	19,756.06	19,875.80	20,061.81
地方属普通高校生均事业性经费支出	9,081.90	9,715.45	10,398.23	9,791.54	9,955.27	9,721.18

注：资料来源于《1999-2004年中国教育经费统计年鉴》，中国统计出版社

三、教育成本分担比例失调的原因及后果

1、国家财政性教育经费投入严重不足。1999年以来，我国高等教育连续扩招，到2005年全国各种形式的高等教育在校生总规模超过2300万人，毛入学率达到21%以上，标志着我国高等教育已实现从精英教育向大众化教育的历史性转变。其中到2004年普通高等学校经过连续6年扩招，全日制在校生规模达1415.5万人，比1998年的361人增长2.92倍，年均增幅达25.6%。同期全国教育经费投入总额、各级财政预算内拨款、全国财政性教育经费分别为7242.62亿元、4027.82亿元和4465.86亿元^[8]，比1998年的2949.06亿元、1565.59亿元和2032.45亿元，分别增长145.6%、157.3%和119.7%，年均递增16.2%、17.1%和14.0%。国际上一般用公共教育经费支出（相当于我国的财政预算内教育拨款）占国民生产总值的比例来衡量一国政府对教育投入的努力程度。根据联合国教科文组织的统计，20世纪80年代以后公共教育投资比例的世界平均水平基本稳定在4.8%左右，发达国家的公共教育投资比例保持在5.0%以上，欠发达国家在4.0%左右，最不发达国家低于3%^[9]。我国被列入中低收入国家，直到2004年国家财政性教育经费占国内生产总值的比例仍仅为2.79%，远远低于2001年世界1000万以上人口大国公共教育投资4.1%的比例。“中国在教育上的投入是亚洲国家当中最低的”^[10]。因此，财政性教育经费投入不足无疑是制约高等教育事业发展的最关键因素之一。

2、普通高等教育成本分担向学生及其父母一方转移。2003年全国普通高校教育经费总收入、财政预算内拨款和学杂费收入分别比1998年增长208.9%、167.2%和591.7%，年均递增25.3%、21.7%和47.2%，同期普通高等学校在校生规模增长2.25倍，年均扩招增幅达26.6%。这一时期，学杂费收入占教育经费的比例持续上升，成为非财政性教育经费的主要来源，并呈现出以财政预算内拨款和学杂费这两种主要经费来源渠道此消彼长的

同期，扩招前中央属普通高等学校生均培养成本仅比全国平均水平高出不到20%，扩招后生均培养成本逐年递增，2003年生均培养成本是扩招前1998年的1.52倍。而扩招前地方属普通高等学校生均培养成本仅比全国平均水平低17.8%，扩招后生均培养成本虽有所增加，但仍在10000元左右，2003年生均培养成本仅比扩招前1998年增长7%，而且还不到中央属普通高等学校生均培养成本的50%，可见地方属普通高校的规模扩张主要是一种低成本扩招。

二元趋势^[11]。2003年，中央属普通高等学校教育经费总收入、财政预算内拨款和学杂费分别比1998年增长103.3%、108.2%和221.55，年均递增15.2%、15.8%和26.3%；全国地方属普通高等学校教育经费总收入、财政预算内拨款和学杂费分别比1998年增长366.1%、342.2%和912.2%，年均递增36.0%、27.8%和58.9%。2003年学杂费占全国普通高等学校教育经费总收入、中央属普通高校教育经费总收入、地方属普通高校教育经费总收入的比例分别为30.0%、16.5%和38.9%。由此可以看出，中央属高校财政经费保障较好，学杂费占总收入的比例较小，且学杂费的年均增长幅度较小。地方属普通高等学校在扩招和学费上涨的背景下，学费收入成为高校经费来源的半壁江山。2003年全国地方属普通高等学校学杂费收入已占总收入的38.9%，且在扩招后以年均58.9%的幅度递增。部分省生均预算内教育事业费支出和生均预算内公用经费支出不及全国平均水平的50%^[12]。表明地方属普通高校在更多地承担着实现高等教育大众化的同时，其教育经费对于学杂费收入有着较强的依赖性，教育成本分担明显向学生及其父母一方转移，呈现出以财政预算内教育拨款和学杂费收入为主的二元化格局特征更为明显。

3、普通高等学校学费标准已普遍超过年生均教育成本的25%。高等教育从其本质上来看，不仅是一种成本很高的产业，而且是一种成本递增的产业^[13]。生均教育经费支出的数量在一定程度上反映了教育的质量，生均教育经费支出的差距也在一定程度上代表了教育质量的差异。但对于学费标准的确定，不仅是经济问题，更是政治问题。美国公立高校的学费水平基本上是稳中有升。上世纪70-90年代，其学费收入占机构成本的25%左右^[14]。与美国相比，加拿大、澳大利亚、日本等国的学费占成本的比例普遍低些。在加拿大，人文科学和自然科学专业的学费为教学成本的25%左右；在澳大利亚，学费相当于教学成本的20%；在日本，学费为教学成本的15%-20%^[15]。根据我国的国情及国际比较，我国政府在《高等学校收费管理办

法》明确规定“在现阶段,高等学校学费占年生均教育成本的比例最高不得超过25%”。但在确定学费标准的操作方法上也存在值得研究的问题。政策规定高等学校学费标准的制定权、审批权、调整权在省级人民政府。因此,高等教育成本分担属化后,落后地区大学面临的资金困难必须通过学费来弥补^[16]。2003年国家发改委牵头,对全国158所高等学校进行生均教育成本的调查、审核,2000-2002年全国高校基本口径(不包含科研经费拨款和基本建设支出)教育成本为11321元、12012元、12278元。其中医学类8703元、农林类8833元、文科类9559元、师范类10296元、理科类13312元、综合类13224元、“211工程”学校14399元、艺术类23069元。教育部前副部长张保庆在接受专访时称:国家制定的政策规定,全国高校收费标准是3500-4000元^[17]。但普通高等学校现实的学费标准普遍高于生均培养成本的25%,甚至高达培养成本的50%^[18],虽然中央多年来连续下发文件要求稳定学费标准,但高等教育收费政策已有失控现象。

4、普通高校学费水平与我国居民支付能力不相匹配。我国实行高等教育收费制度是建立在居民的支付能力基础上的。根据学生及家庭支付能力确定学费标准是必须遵循的重要原则。受教育是居民生存需要基础上产生的发展需要,居民家庭的经济收入和承受能力,无疑是制定合理高等教育收费标准的最直接因素^[19]。合理的收费标准应既有利于高等教育成本的回收,又是受教育者承受得起,能维护受高等教育者机会均等和社会公正。1999-2005年我国城镇居民家庭人均可支配收入为5854元、6280元、6860元、7703元、8472元、9422元、10493元,同期农村居民人均纯收入为2210元、2253元、2366元、2476元、2622元、2936元、3255元。如果以高等学校学费标准上涨幅度最大的2000年计算,高等学校学费约是城镇居民年收入的50-60%,约是农村居民年可支配收入的2倍。另外,从居民消费支出结构看,虽说多年来城乡居民消费的恩格尔系数逐年下降,但直到2005年,城镇居民有36.7%、农村居民有45.5%,仍处于高水平,说明现阶段我国居民收入水平较低,对其支付能力不能估计过高^[20]。如果再考虑地区差异,以四川省为例,2005年四川省城镇居民家庭人均可支配收入为8386元,农村居民人均纯收入为2803元,但2004年四川高等院校实行学分制收费改革,当年一般专业折算学年学费3700-4100元,中央部委属院校、“211工程”大学、原中央部委划转地方管理的院校,可在上述标准上适当上浮,最高不超过20%。由此可见,我国高校学费水平较高,与居民支付能力不相匹配。即使像美国、日本等发达国家,学生所交学费也只占所在国人均收入的10%以下,学生家庭的学费负担比中国的家庭要轻得多^[21]。国家应该是高等教育的最主要的投资者,也是实际上的最大受益者,因此,教育成本不能主要由受教育者及其家庭来承担。

四、结论

1999年以来,我国高等教育大发展,实现了从精英教

育向大众化教育的历史性转变。但我国高等教育大众化是在国家财政性教育经费严重投入不足,财政预算内拨款与学杂费收入呈现此消彼长的二元结构;普通高等教育成本分担向学生及其父母一方转移;普通高校学费标准已普遍超过国家规定的年生均教育成本的25%;普通高校学费水平已经超过了我国居民的承受能力。建议引起国家足够重视,严格实行高等教育经费投入目标责任制和责任追究制,认真落实全国财政性教育经费投入占GDP的比例,落实《教育法》规定的“三个增长”,确保持续健康推进我国高等教育大众化进程。

[参考文献]

- [1] 胡建华. 对高校学费标准问题的思考[J]. 中国高等教育评估, 2001, (1).
- [2][7] 教育部财务司. 中国教育经费统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999-2004.
- [3][6][16][18] 陈爱娟, 万威武. 关于我国高等学校学费标准的实证分析[J]. 高等教育研究, 2002, (6).
- [4] 谢湘, 刘万永. 教育部副部长张保庆, 当前高校收取的费用偏高[N]. 中国青年报, 2005-9-8.
- [5][11] 刘彦伟, 胡晓阳. 20世纪90年代中后期我国普通高等教育经费来源结构的变动[J]. 高等教育研究, 2005, (6).
- [8] 教育部、国家统计局、财政部. 《关于2004年全国教育经费执行情况统计公告》[R]. 中国教育和科研计算机网, 2005-12-30.
- [9] 刘泽云, 袁连生. 我国公共教育投资比例研究[J]. 高等教育研究, 2006, (2).
- [10] 专家建议中国加大教育投入[N]. 参考消息, 2006-2-10.
- [12] 张东军等主编. 农业高校财务管理研究, 黄奇昌, 白梅, 邓际洪. 高等教育大发展与高教经费投入[C], 中国农业大学出版社, 2005.
- [13] 闵维方. 论高等教育成本补偿政策的理论基础[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1998, (2).
- [14] 李文利, 魏新. 高等教育规模的扩大与合理的学费水平[J]. 教育发展研究, 2000, (3).
- [15] 高等师范院校财务管理研究会课题组. 高等师范院校生均培养成本研究[J]. 教育财会研究, 2005, (4).
- [17] 中国教育没解决好育人问题[Z]. 华西都市报, 2006-1-22.
- [19] 章达友. 人均可支配收入是制定高校收费标准的主要依据[J]. 教育与研究, 2000, (4).
- [20] 国家统计局. 2005年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2006-2-28.
- [21] 赵乐东, 颜日初. 高校收费标准与我国居民的支付能力[J]. 经济经纬, 2004, (1).

(责任编辑: 胡志刚)