

# 教育公平下的公办高校 差异化收费管理模式创新

陈晓芳(博士生导师), 陈小华, 尹聪, 龚欢

**【摘要】**教育公平问题一直是社会公众关注的焦点。对于高等教育, 尽管国家对高校贫困生出台了相应资助政策, 但资助力度毕竟是有限的, 弱势群体的教育机会还是会受到低支付能力的制约。因此, 对我国普通公办高校的收费管理模式进行归纳和总结, 揭示目前公办高校收费存在的主要问题, 提出基于家庭收入差异化视角的公办高校收费管理模式的构建思路, 并对如何有效实施差异化收费管理模式提出配套措施建议, 以期促进教育公平、高校可持续发展和优化教育资源配置。

**【关键词】**教育公平; 家庭收入; 差异化收费; 可持续发展; 优化资源配置

**【中图分类号】**F812.4      **【文献标识码】**A      **【文章编号】**1004-0994(2018)19-0039-5

## 一、引言

2017年10月18日召开的中国共产党第十九次全国代表大会提出: 努力让每个孩子享有公平而有质量的教育。“公平而有质量”概括出了新时代我国教育的新使命。教育公平是前提, 高质量的教育是教育的使命, 一方面表现在学生受教育的机会公平, 另一方面表现在高校教育资源与其教育成果的匹配。公办高校作为非营利组织, 其主要资金来源包括国家拨款和学费收缴, 相较于民办高校而言, 由于有国家教育资金的支持, 公办高校的学费相对较低。而近几年随着物价的不断上涨, 高校本科生年均培养成本逐年增长, 教育成本的提高直接导致了高校的资金压力, 如何调整学费成为亟待解决的问题, 而学费的统一上调必然会增加学生入学的压力, 进一步影响生源, 不利于教育公平。

## 二、我国公办高校收费模式历程回顾

我国公办高校收费经历了公费模式、“双轨制”模式和“单轨制”模式, 实现了教育成本由“政府买单”到国家和社会共同分担的转变。

1. 1949~1977年: 公费模式。起初, 我国高等教育还未实行统一的收费标准, 随着1949年12月第一次“全教会”的召开, 高等教育体制开始走向新局面, 为弥补国家人才短缺, 降低人力资源配置的交易费用, 加快国家建设和发展, 高等教育开始实行公费模式, 即高等教育费用全部由“政府买单”<sup>[1]</sup>。公费时期, 高校学生在接受免费教育的同时, 还能享受人民助学金优惠政策。

2. 1978~1992年: “双轨制”模式。1978年12月我国走上了改革开放的道路, 经济体制由高度集中的计划经济向社会主义市场经济发展。新形势下, 经济高速增长, 市场对高校人才的需求与日俱增, 高等教育单一的公费模式难以适应社会发展的需求, 亟待进行改革。由此, 高校招生开始走向多元化模式, 表现为招收公费生、定向生、自费生和委培生四种类型学生。随着市场需求的不断变化, 我国高校招生对象范围扩大, 高校收费政策也发生改变, 高等教育实行教育成本分担制度逐渐得到国家和社会的认可, 高校收费制度正式确立<sup>[2]</sup>。

**【基金项目】**教育部财务司课题“面向教育公平的公办高校差异化收费管理模式创新研究”(项目编号: 2016-498); 武汉理工大学研究生优秀学位论文培育项目(项目编号: 2016-YS-029)

3. 1993年至今：“单轨制”模式。1993年10月十四大召开后，《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》出台。1997年全国范围高校宣布并轨，国家指定性计划与调节性计划的录取分数合一，统一缴费上学。从1997~1999年短短三年内，学费增长率达到了27.65%<sup>[3]</sup>，2000年学费普遍在1999年的基础上又提高了15%~20%。

尽管教育部一直强调，高等院校不得以任何理由增加新的收费项目，但实际上，高校收费标准每年都有所上涨。2012年，国家关于稳定学校收费标准的政策到期，部分省份按照属地管理原则，先后启动了学校收费标准调整工作<sup>[4]</sup>。据相关调查统计，2013~2014年，部分地区高等院校已经陆续调整高校学费标准，除个别专业以外，学费涨幅一般在20%~35%<sup>[5]</sup>。

### 三、公办高校教育收费理论

关于高等教育收费的理论主要有三个：人力资本理论、成本分担(补偿)理论和准公共产品理论。这三个理论都产生于20世纪的西方国家，且都支持教育成本应由受益方承担，受教育者应该支付教育费用，这里的受益方不仅包括国家、受教育者，还包括社会，而且这里的受益既是一个定性的概念，也是一种长期的影响。

### 四、我国现阶段公办高校收费模式存在的问题及成因

1. 高校收费模式造成了学生受教育机会的不均等。我国高校自1989年起开始实行教育收费制度，之后学费逐年上涨，从1993年的610元上涨到1999年的2769元，国家实行扩招政策后学费又有大幅提升<sup>[6]</sup>。现阶段，普通高等学校年生均收费标准一般在6000~20000元不等，与1989年相比增长了30~100倍，而城镇居民人均年收入只增长了24倍，扣除价格因素实际增长14倍，高校学费涨幅是居民收入涨幅的7倍。

伴随着不断上涨的高校收费，越来越多的贫困家庭子女读不起大学，影响了其接受高等教育的权利。高等教育成本分担导致低收入家庭的子女难以支付高等教育费用，从而导致高等教育机会的不均等。研究表明，高等教育成本分担对低收入家庭子女实现高等教育的权利是不利的，在实行教育成本分担政策之后，大量的低收入家庭子女对大学望而却步或提前辍学，认为自己无力承受或需压缩家庭生活开支才能勉强承受学费。

2. 高学费使不同家庭背景的学生在择校和择业上出现明显分化。在高等教育公共资源绝对量不足的今天，通常要靠收取学费和其他筹资渠道来弥补。学校的层次、教育资源的多少和高校偏远程度等直接决定收费的尺度，重点高校和优质专业必然对应高学费；相反，偏远的普通高校和市场前景较差的专业收费相对较低。这种差异使不同家庭背景的学生在选择学校和专业上出现了明显的分界线，特别是对于低收入家庭而言，费用成为第一条择校标准，他们可能不得不选择偏远地区的学校以及“冷门”专业，甚至可能放弃接受高等教育<sup>[7]</sup>。

对低收入家庭子女来说，首要考虑的问题不是报考的高校是否与自己的分数相匹配，而是能不能负担得起高校的学费，因此，他们在选择高校和专业上并不是完全客观的。根据近年来考生分布的情况不难发现，选择农林类、军事类和师范类等收费较低的高校或相关专业的学生，大多数来自经济收入比较低的家庭。

3. 高校收费对教育结果公平有负面影响。高校收费会影响学生受教育机会的均等和受教育的权利，使低收入家庭学生在择校和择业上处于弱势地位，进一步造成教育结果的不公平，主要表现在毕业生就业方面，普通高校毕业生和选择市场前景较弱专业的毕业生存在就业难的情况，即便找到工作，也会在薪酬和福利方面受到影响。

据调查，接受同等高等教育的学生，也会因其毕业院校、家庭背景、家庭经济情况的不同而受到极为不同的对待。当然，这绝非要求不同教育程度、不同专业的学生都受到同等的待遇，因为高校毕业生就业是受很多因素制约的。但由于经济条件的差异使得不同家庭的学生不在同一起跑线，获取同等教育资源的机会也不均等，那么最终到达的终点也会有很大差距，如此循环，差距会越来越大，教育结果会越来越不平衡，因此，不借助“外力”很难缩小这种差距。

4. 不利于优化高校教育资源的配置，限制高校可持续发展。我国高校教育资源的不均衡配置主要表现在两个方面：一方面，不同地区之间经济水平、地理环境的差异，导致了高校教育资源的非均衡化，综合来看，东部地区优于中、西部地区；另一方面，同一地区的高校也存在差异，有的是教育部直属高校，有的是地方院校等<sup>[8]</sup>。总之，层次越高的高校获得的教育资源就越多。

进入21世纪以来,全国高考报考人数从整体来看呈现出不断上涨的趋势,2008年达到顶峰1050万人,2007~2009年连续三年突破1000万人。21世纪以来高考生源不断增加,教学规模不断扩大,但分布不均,某些偏远地区或弱势高校生源达不到招生计划要求。

从近几年招生情况来看,北京、上海等地高校生源饱满,优质生源居多,而东北、西北、西南等地理位置稍偏远的高校常出现零投档的尴尬局面,特别是属于传统弱势的师范类、中医类、农林类高校。这直接导致了高校生源的严重不均衡分配,影响了高校的师生比,造成教育资源的浪费,使得部分学校处于“恶性循环”的状态,即这些高校本就处于弱势地位,加上教育资源的不合理配置,就陷入了更加困难的境地,以致限制了高校的健康可持续发展。

### 五、基于家庭收入差异化视角的公办高校收费管理模式构建

地区差异、城乡差异等诸多因素导致了收入水平的差异,但我国高校收费标准是单一的,因此,来自收入较低家庭的学生支付不起学费,教育公平严重受阻。那么,能不能构建一个基于“支付能力”原则的制度,对来自不同家庭收入的学生收取不同的费用呢?

本文认为应当构建一个既可行又有利于社会公平的高等教育收费制度,充分考虑家庭收入的差异性。具体来说,可以根据学生的家庭经济状况、学校性质和不同专业收取不同的学费;同时,国家应当考虑根据高校招收不同层次家庭收入的学生量来调整对学校的拨款,确保高校在录取学生时不以学费收入为衡量标准,保证低收入家庭子女受教育机会的公平。

**1. 学费收入实现总额控制。**教育部门对高校学费收入实行总额控制,学费收入不超过当年高校总收入的30%。

1996年国家教委、国家计委、财政部联合出台了《高等学校收费管理暂行办法》,办法要求高等学校教育收费不得超过年生均教育培养成本的25%,而目前我国没有公开的生均培养成本计算标准,多数高校测算的生均培养成本比较模糊,高校总收入相比而言更容易测算。高校总收入一般包括政府拨款、学费收入、社会资助和经营收入。在我国,政府拨款和学费收入在高校总收入中占比很大,从近十年的情况来看,政府拨款的比重逐年下降(从58%降至

49%),学杂费收入则成为主要的“补洞”来源(从21%升至33%)<sup>[9]</sup>。

**2. 学费标准由学校自行制定。**通常来说,普通收费标准以各高校年生均培养成本为基数进行合理测算,对于重点专业和特殊专业,根据专业投入差异和市场景气情况,按不高于普通收费标准30%的范围进行调节。

高等教育属于社会准公共产品,学费既不能完全免费,也不能由国家统一定价。由于经济水平、地理位置和办学层次等的差异,我国高校也存在多元化差异,统一的定价只会让各个高校之间越来越不平衡,差异越来越大,而且不好操作。如果高校有自行制定学费标准的权利,就能够根据市场供需情况、结合自身的办学优势等调整收费标准,但政府相关部门需要对高校收费标准的制定依据和程序进行监督和管理。

**3. 根据家庭收入状况进行差异化收费。**由于我国地区经济发展不均衡,在地区内部城乡居民家庭之间收入差距也较大,因此,高等教育收费应考虑地区差异和家庭收入差异,可把家庭收入分为若干等次,对不同等次收取不同学费。城乡居民家庭可支配收入反映了居民的生活水平,是衡量居民高等教育支付能力的一个重要指标<sup>[10]</sup>,由于全国及各省份居民人均可支配收入不尽一致,地区差异应由相关部门确认贫困线标准。现以湖北省为例介绍家庭收入差异化收费标准的制定情况。

假设:将学生家庭年均可支配收入按高、中、低三个层次划分为9个档次,最低档为贫困线及以下收入。以普通收费标准为基数,学费标准分别按普通收费标准的100%、80%、60%、50%、40%、30%、20%、10%、0%(对应于贫困线及以下的费率)进行收费。家庭年均可支配收入以学生所属地区官方公布的上一年统计数据为准。

根据国际经济合作与发展组织定义的贫困标准,将一个国家或地区社会中位收入或平均收入的50%作为这个国家或地区的贫困线。例如,2016年,湖北省全体居民人均可支配收入为21787元,其中,城镇常住居民人均可支配收入为29386元,农村常住居民人均可支配收入为12725元,贫困线可设定为10880元<sup>[11]</sup>。

按照以上标准,以湖北省辖区域为例,家庭人均可支配收入与高校本科生交纳学费之间的对应关系如表所示:

家庭人均可支配收入与高校本科生交纳学费之间的对应关系表

家庭人均可支配收入档次	2016年家庭人均可支配收入	家庭收入差异化学费标准	专业及市场调节因子
高收入	1档	48961~54400元	100%普通学费标准
	2档	43521~48960元	80%普通学费标准
	3档	38081~43520元	60%普通学费标准
中收入	1档	32641~38080元	50%普通学费标准
	2档	27201~32640元	40%普通学费标准
	3档	21761~27200元	30%普通学费标准
低收入	1档	16321~21760元	20%普通学费标准
	2档	10880~16320元	10%普通学费标准
	3档	10880元以下	免学费

学生家庭收入状况是确定差异化收费标准的重要依据。考虑地区差异,同时根据学生家庭人均可支配收入状况,制定不同的学费档。由于社会经济发展的不平衡,不同家庭收入水平差别较大,如果学费上涨过高,很多家庭将无力承受高昂的学费,来自低收入家庭的学生将可能失去接受高等教育的机会。

4. 教育部根据高校招生情况调整对高校的拨款。教育公平是双向公平,既要保证学生受教育机会的公平,也要保证学校的公平。换句话说,实行高校差异化收费能在一定程度上保证低收入家庭子女在择校时更客观,不用顾虑是否负担得起高昂的学费;高校在招生时如果考虑学费收入问题,一定会倾向于招收中、高收入家庭的子女,对低收入家庭子女刻意避之。因此,为使高校在招生时更客观、公平,高校学费收入的缺口应由教育部根据高校招生情况调整对高校的拨款,予以弥补。

扶贫是我国长期以来的一项重要政策,其按类型可以划分为经济扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等。2016年11月23日国务院印发的《“十三五”脱贫攻坚规划》,主要从基础教育、职业教育和降低贫困家庭就学负担等方面,对教育扶贫提出了一系列行动计划和措施,旨在不断提升贫困人口的综合素质和就业技能,逐步消除因学致贫问题,阻断贫困代际传递。本文提出的基于家庭收入差异的高校收费模式实际上也是一种教育扶贫,而且是“择优扶贫、精准扶贫”,让贫困家庭的优秀子女能真正实现“知识改变命运”。

5. 学费标准向社会公开。公开能促进公平,教育公平需要以公开高校招生相关信息为前提。高校

在招生前应向全社会公开收费标准,招生简章须明确所有招生专业及相应收费标准,不能含糊其辞,误导学生。学生则可根据高校的性价比进行综合考量,自主选择学校及专业;同时,学校也可以为了吸引优质学生,自行制定招生优惠政策。

公开高校的学费标准是为了消除信息不对称的消极因素,政府要强制高校为受教育者提供高等教育信息,包括参考分数线、录取比例、专业和相关收费信息等,且信息一旦公开,就不能随意更改或否认。教育服务不同于其他一般的商品,受教育者接受教育服务是对自身的长期投资,不仅需要耗费大量资金,而且还要承担时间成本,一旦在信息不对称的情况下购买教育服务,就可能出现质价错位现象,这样不仅严重损害受教育者的利益,而且会影响差异化收费所促进的教育公平。

6. 高校实行优胜劣汰。高校教育尽管是公共事业,但也需要竞争,因为有竞争才会有发展,高校要想获得可持续发展,就离不开竞争。高校的竞争是教育资源的竞争,包括教学设施、师资力量、科研水平等的竞争。教育部门应根据办学情况调整招生计划,根据学科考评结果予以拨款,逐步建立以市场为导向的优胜劣汰机制。通过“以优择优”的方式,让优质的高校吸引优质的学生,同时,优质的生源可以进一步提高高校的质量,达到双赢的效果。

#### 六、实施差异化收费管理模式的配套措施

1. 制定科学的高校生均成本核算办法,加强高校成本管理。应对2005年国家发展改革委颁布的《高等学校教育培养成本监审办法(试行)》(发改价格[2005]108号)进行修订和完善,统一高校培养成本和会计成本核算基础,严格按会计核算方法对固定资产计提折旧,规范生均成本的核算范围。并根据教育规律和特点,制定科学合理的生均成本核算和管理办法,加强高校成本管理,提高资金使用效益。

2. 建立学生家庭档案信息管理系统,加强家庭收入审核和诚信管理。由于家庭收入差异化收费需要准确完善的家庭档案信息,需要掌握客观真实的家庭收入情况,建议在全国范围内建立家庭档案管理系统,加强家庭收入信息入库审核和信息安全管理,为基于家庭收入的差异化学费计算提供依据。

3. 健全学生资助政策体系,在制度上保证每个学生不因经济困难而辍学。尽管国家对高校学生出台了一系列的政策资助措施,如国家奖学金、国家励

志奖学金、国家助学金、国家助学贷款等,但资助力度和范围有限。对此,学校应根据实际情况建立健全学生资助体系,加大对学生的资助力度,可以从学费收入中提取相应比例,从制度上保障低收入家庭学生的入学机会。

4. 加强高校收费监督检查,确保各项政策落实到位。教育部门应定期或不定期对高校收费情况进行监督检查,检查高校是否严格执行收费标准和收费程序,是否严格执行“收支两条线”管理制度,是否严格按程序对收费情况进行公示等,以确保政策落实到位。

5. 实行高校收费听证会和信息发布制度。学校应定期举行收费听证会,邀请政府相关部门、学生家长代表、政协人大等各界代表参加,形成有效的利益平衡机制。从不同层面对收费项目、收费标准、收费依据等进行听证、讨论,进一步规范学校收费行为,使学校收费标准更加透明、规范、合理;定期向社会公布收费情况、生均运行费等相关信息,自觉接受社会监督。

## 七、结论

本文通过回顾我国公办高校收费模式的变迁,发现人才的缺乏和教育资金的不足是促进高校收费模式变革的两大因素。而自高校收费采用自费模式以来,由于物价不断上涨,受教育者范围不断扩大,高校收费标准也一直保持上涨趋势,导致越来越多的贫困家庭感到力不从心。另外,有研究表明,高等教育在长期视域里还会出现贫困代际传递问题<sup>[12]</sup>,从而进一步影响了教育公平。我国公办高校收费遵循统一的标准,不同层次的学校收费标准差别不大,高校教育之间缺乏竞争机制,也影响了教育资源在高校之间的配置,不利于高校自身的发展。

基于此,得出以下结论:①弹性化、差异化的公办高校收费模式更符合教育公平理念,更有利于社会公平和教育资源的优化配置。②以家庭收入作为学费标准的差异化收费模式,更能体现不同地区、不同经济水平下家庭对高等教育的承受能力,确保经济水平与受教育机会的相对平衡,使经济条件较差

的学生也能有足够多的受教育的机会。③将公办高校收费与家庭收入挂钩是可能的,现代信息技术的支持和大数据平台的支撑使得家庭收入数据的获取和监督控制变得容易,同时,国家对教育改革的政策正在向有利于教育公平的方向推进,实施家庭收入差异化的公办高校收费模式也符合教育公平的理念。

## 主要参考文献:

- [1] 黄令. 建国后我国高等教育学费制度变迁的路径与特征[J]. 高教探索, 2010(6): 54~58.
- [2] 魏坤. 教育成本理论下高校学分收费制度改革研究[D]. 烟台: 鲁东大学, 2012.
- [3] 方铖. 我国高校学费收取的历史变革[J]. 科技信息(学术研究), 2007(30): 46.
- [4] 焦新. 调整有程序 资助已先行——教育部财务司负责人就学校收费调整答记者问[N]. 中国教育报, 2014-08-22.
- [5] 陈少远, 张晨, 刘博智, 刘亦凡, 杨三喜. 高校学费调整调查[N]. 中国教育报, 2016-08-16.
- [6] 蔡文伯, 马瑜. 高校收费政策: 理论基础、社会支持与争议[J]. 高校教育管理, 2014(6): 80~85.
- [7] 程家福, 张卫红, 陈思齐. 农民子女重点大学入学机会不均等问题历史研究[J]. 现代大学教育, 2014(2): 12~23.
- [8] 王冬波. 高校教育资源配置非均衡化现状与对策[J]. 教育与职业, 2016(20): 55~57.
- [9] 顾岚敏. 高等教育融资现状分析及对策[J]. 财会月刊, 2013(18): 111~113.
- [10] 刘秀娟, 王伟宜. 差别收费: 高校收费的必然趋势[J]. 教育探索, 2015(3): 50~53.
- [11] 湖北省统计局, 国家统计局湖北调查总队. 2016年湖北省国民经济和社会发展统计公报[N]. 湖北日报, 2017-03-01.
- [12] 尹建锋, 徐文婷. 阻止贫困代际传递: 高等教育公平底线的理论及策略[J]. 学习与实践, 2017(1): 112~117.

作者单位: 武汉理工大学管理学院, 武汉 430070