

文章编号: 2095-1663(2016)05-0038-06

研究生收费政策变迁的过程与实质

杨秀芹^{1,2}, 李 茜¹

(1. 华中农业大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430070; 2. 中国教育科学研究院, 北京 100088)

摘 要: 研究生收费政策变迁在研究生教育改革与发展进程中贯穿始终, 如何对其有深刻的认识, 从研究生收费政策变迁的动力上讲, 来源于已有政策的内在缺陷与外部环境的不断变化; 从研究生收费政策的变迁过程和主要特征来看, 我国研究生收费政策经历了由“零收费”到“自费与公费兼有”再到如今“全部自费”的过程, 凸显了政府主导性、渐进性、动态性和局部性等主要特点; 而就其变迁的实质来讲, 旨在动态调整变革政府、高校、学生等之间的利益关系, 使其处于均衡状态。

关键词: 研究生收费; 政策变迁; 发展脉络; 主要特征; 利益调整

中图分类号: G643

文献标识码: A

2013年, 财政部、国家发展改革委和教育部联合出台了《关于完善研究生教育投入机制的意见》^[1], 此意见的颁布预示着全面收费政策正式启动。研究生收费政策的变迁是根据事物自身发展的需要和外部社会环境的改变, 为实现一定的目标对现有政策进行调整与创新以适应其不断发展的过程。当前研究生收费政策关乎大多数人的利益而被推向舆论的焦点, 那么, 哪些因素影响着研究生收费政策变迁? 其发展过程如何? 发展过程中呈现哪些特征, 实质是什么? 基于以上考虑, 本文探讨研究生收费政策变迁的动力、发展脉络、主要特点与实质, 旨在对研究生收费政策有更深入的认识。

一、研究生收费政策变迁的动力

无论一个政策的制定初衷有多好、发展历程有多久, 总归无法达到尽善尽美, 而这些不完善之处往

往会被政策制定者作为政策创新与调整的动力。

(一) 已有政策的内在缺陷

已有的低水平双轨制^[2](低水平指“投入总量较低, 且来自预算拨款、学生资助和学费三方的经费供给标准较低”; 双轨制指“兼具公费与自费两种经费投入方式”)呈现约束乏力之态, 改革创新迫在眉睫。首先, 在双轨制阶段, 政府配置成为研究生教育资源配置的主导形式, 虽然政府配置可以全面掌控研究生教育的发展, 但是产权的模糊混乱导致高校缺乏办学自主权, 削弱了学生的教育选择权, 这就导致政府、高校、学生的力量大相径庭, 国家利益超越高校与个人利益; 其次, 政府在高等教育资源配置中独揽大权, 市场机制没有起到应有的调节作用, 这就导致市场这根杠杆失衡, 政治利益逾越经济与文化利益, 从而导致政策低效。因此, 研究生教育资源配置的不断改变, 其目的是让高校逐步成为独立的法人, 学生拥有更大的选择权, 同时适度引入市场机制以激

收稿日期: 2016-06-19

作者简介: 杨秀芹(1976-), 女, 山东潍坊人, 华中农业大学公共管理学院副教授, 中国教育科学研究院博士后。

李茜(1990-), 女, 湖北黄石人, 华中农业大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目: 国家自然科学基金项目“研究生收费政策与学业成就的关系模型及影响机制研究”(项目批准号: 71503096)

发研究生教育发展的活力,提高高校的办学与科研能力。因此,研究生收费政策合乎内在逻辑。

(二)外部环境的协同驱动

我国研究生招生从1951年开始,当时招生仅仅500人,到1981年我国正式实行学位制度建设,1999年实行大面积扩招后,报名人数平均以每年大约27%的速度爆发式递增。直至2014年研究生报名人数开始出现一定程度的下滑,相继在2015年再次明显下降至164.9万人,但在2016年人数有所回升达177万人^①(图1)。在上述这种研究生教育持续扩招背景下,教育经费投入不足与人才供求增长的矛盾日益凸显,进而影响招生数量与质量。因此,通过调整研究生教育经费投入方式来修正上述问题:一方面,从表1和图2显示^②,国家财政性教育经费与学杂费之间呈现一种此消彼长的趋势,这说明国家为维持单位教育成本稳定,保证研究生教育质量,需要通过学费增长;^[3]与此同时,为了使学生与家长的负担不变,确保教育的办学质量,政府就要弥补逐年上涨的高等教育成本和经费需求,扩大教育经费投入力度,^[4]因此向研究生收取学费有助于教育资源的合理配置。另一方面,虽然扩招不必然

带来研究生培养质量的下降,但其一定程度上呈现下滑之势。一项调查显示,有56.9%的硕导与47.8%的博导指出研究生教育质量形势严峻。^[5]所以,现行政策导致研究生严进宽出,学生没有足够、可持续的动机来投入学习和科研工作,培养质量堪忧。基于此,研究生收费政策的预期目标是激发研究生的学习动机,从而调动其学术科研的主动性与积极性,进而改善研究生教育质量。

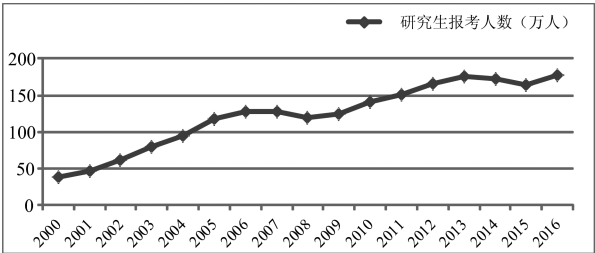


图1 研究生报考人数(单位:万人)

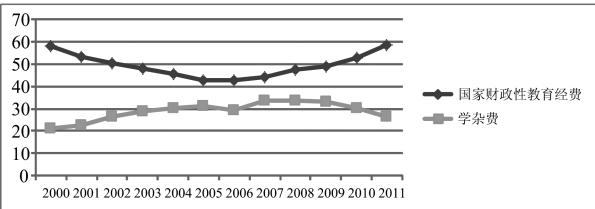


图2 我国高校教育经费来源所占比例折线图(单位:%)

表1 我国高校教育经费来源统计表(单位:万元)

年份\经费	合计	国家财政性教育经费		学杂费	
		数额	比例(%)	数额	比例(%)
2000	9133504	5311854	58.16	1926109	21.09
2001	12474481.3	6659987.1	53.38	2824417.1	22.64
2002	14878589.8	7521462.8	50.55	3906525.7	26.26
2003	17543468	8405779.1	47.91	5057306.5	28.83
2004	21297613.2	9697908.7	45.54	6476921.3	30.41
2005	25502370.8	10908368.7	42.77	7919249.3	31.05
2006	29388768.5	12595712.4	42.86	8575028.1	29.18
2007	36341851.2	15983187.1	43.98	12231913.7	33.66
2008	42102369.3	20035115.8	47.59	14181276.7	33.69
2009	46450089.4	22645082.6	48.75	15403469.1	33.16
2010	54978648.9	29018025.6	52.78	16760755.9	30.49
2011	68802316	40234989	58.48	18121026	26.34

二、研究生收费政策变迁的过程

雅思贝尔斯曾说过:“对过去我们看得愈清晰,

未来发展的可能性就愈多”。^[6]探寻研究生收费政策的实质,我们须对其历史沿革进行清晰梳理。因为研究生收费政策涉及高校、学生、国家等多重利益主体,易引起相关研究者的广泛关注与研究,所以从研

究者的关注程度可以反推出政策变迁过程及原因。基于此,笔者在CNKI数据库选择高级检索,然后选择期刊输入主题为“研究生收费”,时间选择不限,由此检测到有关“研究生收费”的来源文献共117篇。从图3可知研究起始时间为1994年,但并非研究生教育收费以1994年为起点,而是跟随1978年高考恢复脚步快速发展起来,笔者结合图3关于“研究生收费”发文数量出现的三次波峰,将研究生收费的演进过程区分为以下四个阶段:1978年—1993年为萌芽期;1994年—2000年为快速增长期;2001年—2007年为试行期;2008年—2013年为正式形成期;2013年至今为完善期。具体分析如下:

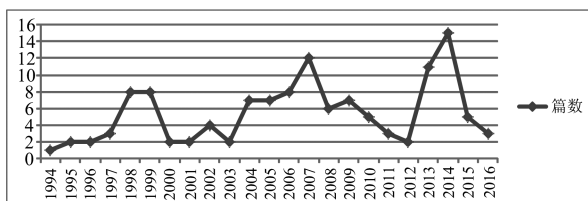


图3 1994—2016年“研究生收费”主题发文数量情况统计

1. 萌芽期(1978年—1993年)。从新中国成立至1966年共招收研究生22700余人,^[7]当时以计划经济为主导,国家对研究生实行“零收费”政策。1966年后因受文革影响,研究生教育被叫停,直至1978年得以恢复,当时分别有210所高等院校和162个研究机构招收研究生10078人。^[8]改革开放以后,研究生人数开始逐步增加,这引发教育经费投入与研究生人数增长不匹配等问题。为缓解教育经费紧张,同时确保高层次人才的输送,1985年11月国家出台了《关于高等学校招收委托培养硕士研究生的暂行决定》,其明确指出:高校以合同方式以每人每年3300元的经常费标准为用人单位委托培养研究生,费用由委托单位与高校协商承担。^[9]随后,国家在1986年开始出台增加自费生和委培生名额的相关政策和举措,并在1991年、1993年、1994年逐步补充有关研究生奖学金等资助政策。

2. 快速增长期(1994年—2000年)。从图4可知,研究者从1994年开始对研究生收费进行研究,随后对研究生收费的关注持续升温至2000年。也是从1994年开始自费生比例逐步加大,随着1997年高校扩招政策的颁布,研究生人数的猛增导致当时国家财政性教育经费无法填补高等教育增加的费用,需要以增加自费生与委培生所占比例的方式来获取资金补充以缓解教育经费短缺,促进高等教育

的发展。然而,培养经费紧缺、自费生与公费生的不公等问题纷至沓来,迫切需要调整已有政策来适应新的环境。同时,随着高校本科和专科收费的统一,我国开始筹划研究生实行教育收费的方案。

3. 试行期(2001年—2007年)。由于快速增长期带来的种种弊端,本专科教育收费并轨制的良好运行,国家开始试行研究生收费并轨制。一项新政策的实行必须通过实践的不断考验与尝试才能让它发挥最大功效,当然,在最初的尝试中往往会因为时机不够成熟、对新政策不够了解等多种原因而受阻。直至2005年国务院核准《关于进行研究生培养机制改革试点的通知》才得以初步试行,结合图3可知,此通知的下发将研究生收费的研究再次推向高潮,华中科技大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学在通知的指引下先行试点,随后试点高校逐步扩大范围增添至2008年的47所,研究生教育收费的逐步试点预示着并轨制时代到来。

4. 正式形成期(2008年—2013年)。随着试点范围的扩大与效果的显现,教育部在2009年正式颁布《关于进一步做好研究生培养机制改革试点工作的通知》,提出扩大高校试点范围,试点对象为中央部属高校和自治区、直辖市、省属高校,并且加大研究生奖助学金覆盖面与标准,完善导师负责制。在《2002—2010年中国学位与研究生教育发展战略报告》中指出,除特殊保护性研究生外,其余研究生都应自行支付培养费,并且需拓宽教育经费来源路径。^[10]之后,在2013年出台的《关于完善研究生教育投入机制的意见》中规定,从2014年秋季学期起,按照“新生新办法、老生老办法”,所有研究生新生都应缴纳培养费^[1](图4)。

5. 完善期(2014年至今)。从政策变迁的动力来看,研究生全面收费政策的实施不仅可以解决政府研究生教育经费投入不足的现状,还能有效促进研究生教育发展。但是,任何新生事物的发展都需要经历实践的不断检验,同样会滋生许多新问题,譬如收费政策是否有效、教育质量是否会提高、能否改善教育公平等问题还有待考证。后期研究者对研究生收费政策的持续关注,有助于对相关政策有个全面客观的认识,促进研究生收费政策的逐步完善。

三、研究生收费政策变迁的主要特征

纵览研究生收费政策变迁的发展路径,可以总

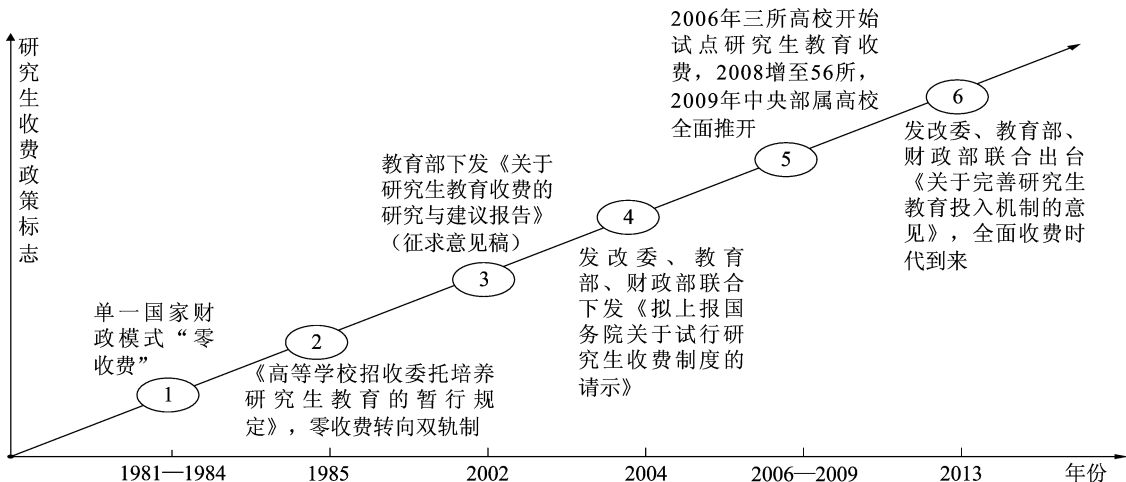


图4 研究生收费政策改革变迁过程

结出以下几个特征：

1. 政府主导性。首先，政府在研究生收费政策变迁中贯穿始终，他扮演政策供给者、把控者、监督者等多种重要角色。在整个政策变迁过程中，政府要掌控研究生教育发展方向，根据社会发展制定相关政策，再依靠其所处的特殊位置来推动政策的实施与监督，使教育资源得以合理归置。其次，根据公共产品理论，研究生收费政策属于公共政策之一，唯有政府才能为公众最大程度地提供“公共品”，为私人消费寻求公家的补贴。^[11]再者，政府是推动研究生收费政策实行的中枢力量，可以凭借其政治威信一定程度地抑制“搭便车”行为，消解政策变迁带来的外部不经济。所以，政府在研究生收费政策变迁过程中担任核心角色，它利用其特殊身份快速又稳步地推动政策变迁。

2. 渐进性。首先，在政策设计上的循序渐进。从“零收费”到“委培生、自费生”再到“全面收费”和相应的配套资助政策，并没有把所有政策都设置好，或按照一个既定政策按部就班进行，而是根据实践需要进行动态调节、修订完善，逐步形成一系列有章可循、有法可依的规章制度。其次，在政策执行过程中稳步推进。研究生收费政策变迁并不是事先否定已有政策，迅速执行新政策，而是新旧政策有效结合，延续旧政策优点的同时进行政策创新，从而逐渐与新政策进行接轨形成统一。再者，在政策试点上的循循善诱。从免费到双轨再到并轨，都是从小范围开始试点，在取得一定成效后再不断加以推广，这样可以降低改革风险和阻碍，也让公众慢慢接受这些新政策，让政策循序有效地顺利运行。

3. 动态性。研究生收费政策变迁是为适应环境

的变化不断作出动态调整的过程。免费阶段与当时的社会环境与计划经济体制息息相关，政府试图实现农业社会向工业社会转型，采用“免费上大学加人民助学金”来吸引学生上大学，以获取人力资本；随后，由于高考的全面放开，研究生人数激增，引发教育经费不足，国家开始以“公费与自费的双轨制”方式以缓解教育经费不足与人数增多之间的矛盾；再者，由于高等教育市场化的推进，研究生人数的快速增长与教育经费入不敷出之间的冲突日益凸显，教育不公、教育质量下滑、配套机制的不完善等问题频频出现，要求对双轨制作出进一步调整，开始推行全面收费政策。

4. 局部性。研究生收费政策的革新并非釜底抽薪，而是在已有政策的基础上根据政策目标的不同做出局部调整。在免费阶段，主要在助学金上面作了局部调整以提高研究生生活补贴。在双轨制阶段，为缓解研究生规模增长与培养经费紧缺之间的矛盾，在招生方式上做出了调节，降低研究生公费生人数，增加自费生人数；在改革试点上，根据高校类型由少到多试点，由3所“985工程”高校扩大至中央部属高校；在奖助机制上，以“奖学金”代替“助学金”，并提高标准。在全面收费阶段，为提高教育质量，完善奖助政策体系，健全成本分担机制，在收费方式和奖助机制上作了相应调整。

三、研究生收费政策变迁的实质

由于每个利益主体所获得的利益不均等，所享有的资源、信息不对称，导致利益失衡与政策低效，研究生收费政策作为公共政策之一，其不断变迁旨

在厘清多元利益主体之间错综复杂的关系,处理多元主体间产生的矛盾与冲突,努力满足各方利益主体的诉求,让其达到均衡公平状态。基于此,研究生收费政策变迁的过程是政府、研究生、高校等多元利

益主体的动态博弈过程,本研究主要探讨核心利益主体“政府与高校”“高校与研究生”“研究生与研究生”之间的博弈(如图5)。

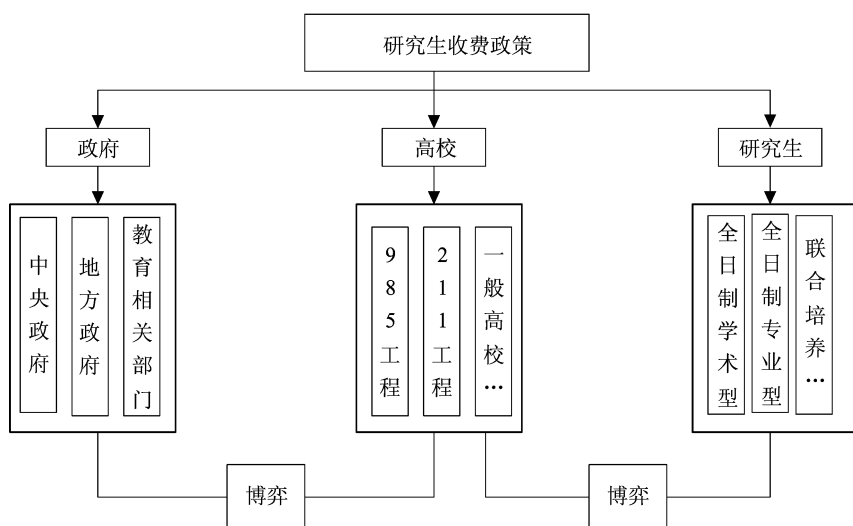


图5 研究生收费政策核心利益相关者和博弈关系图

1. 政府与高校间的博弈。政府是政策的主要提供者,在获取信息方面比高校占优势,由于信息的不对称,政府与高校存在“囚徒困境”博弈(如图6)。由图可知,博弈的最佳结果应处于第四象限,政府在研究生教育中不能越位,应明晰政府与高校的相关权利,形成规范竞争。研究生收费政策从免费到双轨再到全面收费的逐步变迁旨在不断创新与调整已有政策以达到一种“纳什均衡”,通过改变研究生教育资源配置方式,相对缓解培养经费供需矛盾,逐步赋予高校更大的自主管理权与办学权,约束与规范政府行为,让研究生教育发展稳步推进。

		高校	
		不正当竞争	正当竞争
政府	越位	1, 2	-1, -2
	规范	-1, -2	1, 1

图6 政府与高校博弈支付矩阵

2. 高校与研究生间的博弈。在高校与研究生的关系中,在资源享有、信息掌握方面,研究生相较于高校处于信息弱势地位,两者之间的博弈属于不完全信息博弈。在双轨制阶段,对于高校而言,由于公费生与自费生并存,高校为获取利益最大化,引发“机会主义”,即减少公费研究生招生数,加大自费研究生招生数,这触发了教育不公问题。虽然研究生全面收费政策的出台一定程度上缓解了教育不公问题,但全部自费依然会引发再生性的公平问题,^[12]

如高昂的学费会让贫困生对继续教育望而却步。基于此,国家通过扩大奖助学金覆盖面、建立学业奖学金、开辟入学“绿色通道”等多种奖助方式来支持贫困生继续学习,但这些政策需要高校的执行与有效落实,需要高校制定科学、公平、公正的评价与奖励机制,确保资金规范、安全、有效使用。在制定相关评价机制过程中,高校须自我约束,让研究生参与其中,考虑研究生的切身利益,逐步提升研究生的博弈能力,共创和谐、满意的科研与学习环境。

3. 研究生间的博弈。研究生实行全面收费无疑提高了研究生及其家庭的教育投资成本,让部分研究生从盲目报考到理性回归。虽然国家在出台研究生全面收费政策时,以“高金额广覆盖”特点制定了相应的奖助学金政策体系,以“学业奖学金”的形式抵消学费,但是奖学金覆盖范围有限,金额会根据学业成绩评定等级来发放,并非所有研究生都能拿到与学费相等的奖学金,这无形中促使了研究生与研究生之间为奖学金展开博弈。例如,部分学生为了拿到更高的奖学金参加学生工作、课外活动等提高综合测评分数;部分学生因急功近利,通过发表低水平文章来提高奖学金等级;由于学业奖学金以“20%:60%:20%”比例评定,比例的限定加大了研究生间的竞争,让部分学生关系紧张等。以上不良现象的出现,会对研究生产生消极影响,需要国家进一步健全奖助学金政策体系,高校应逐步形成一套合理、透明、公正的奖励评价机制。

四、结束语

本文通过研究生收费政策变迁原因的探寻、发展过程的梳理、主要特征的总结和变迁实质的挖掘,发现研究生收费政策变迁原因来源于已有政策本身对研究生教育发展的阻碍与外部环境的不断变化,发展过程在政府主导下循序渐进而非一蹴而就,进而呈现出政府主导性、渐进性、动态性和局部性等主要特征,实质上是为调整变革多方利益关系。

由于纵横交错的利益关系与悬殊的博弈能力,且每个利益主体都努力使自己利益最大化,为此需要通过研究生收费政策的不断创新与完善来协调现有的利益关系与均衡博弈能力,让不同利益主体走向均衡。然而,达到均衡状态并非易事,研究发现需要从以下方面着手:第一,政府应完善研究生教育投入、建立公平竞争与监督机制,让政府与高校间的博弈关系走向均衡;第二,高校应完善研究生奖助学金评定机制,坚持公平和激励并重,为研究生创造优良宽松的学习科研环境;第三,研究生间应树立合作意识,增强学习动机,提高科研能力。总之,研究生收费政策的有效运行需要多方利益主体的协同努力,才能发挥出最大的效益,并在繁杂的博弈关系中达到平衡。

注释:

- ① 数据来源于中国教育在线网站 <http://www.eol.cn/html/ky/report/index.shtml>。
- ② 数据来源于《中国统计年鉴》<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

参考文献:

- [1] 财政部,国家发展改革委,教育部. 关于完善研究生教育投入机制的意见[Z]. 财教[2013]19号。
- [2] 王蓉,魏建国. 关于完善我国研究生教育投入体制机制的思考[J]. 中国高等教育,2012(10):17-19。
- [3] 崔世泉,袁连生. 公立大学学费增长的供求分析框架及其启示[J]. 现代教育管理,2010(9):42-45。
- [4] 杨明,赵凌. 论普通高校十年扩招中经费投入的特征、问题及对策[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2012(5):165-177。
- [5] 康永刚,许玉镇,杨洲. 导师在研究生思想政治教育中的作用及其制度建构[J]. 思想教育研究,2010(12):103-106。
- [6] [德]雅斯贝尔斯. 什么是教育[M]. 邹进,译. 北京:三联书店,1991:58。
- [7] 杨永明. 中国高等教育改革发展研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009:18。
- [8] 王炳照,郭齐家,等. 简明中国教育史[M]. 北京:北京师范大学出版社,2010:495。
- [9] 国家教育委员会、国家计划委员会、财政部. 关于高等学校招收委托培养硕士研究生的暂行规定[Z]. [85]教研字 023号。
- [10] 中国学位与研究生教育发展报告课题组. 中国学位与研究生教育发展 2002-2010[M]. 北京:高等教育出版社,2006:145。
- [11] 李爱良. 高等教育收费制度的利益博弈[D]. 武汉:华中科技大学博士论文,2008:91。
- [12] 王效仿. 研究生教育收费的必要性与收费可能产生的现实问题[J]. 清华大学教育研究,2000(4):39-45。

The Change Process and Essence of the Postgraduate Charge Policy

YANG Xiuqin^{1,2}, LI Qian¹

- (1. College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070;
2. National Institute of Education Sciences, Beijing 100088)

Abstract: Changes of the postgraduate charge policy run through the whole process of postgraduate education reform and development. For a deep understanding, the inadequacy of existing policies and the changing external environment are the driving forces of the changes in postgraduate charge policy. In terms of the change process and main characteristics, China's postgraduate charge policy experiences the process from "zero tuition" to "both self-supported students and government-supported students" to "all self-supported students", showing the major characteristics of being government-led, progressive, dynamic and partial. In terms of the change essence, the postgraduate charge policy aims to adjust the interest relations of government, universities and postgraduate students so as to keep them in balance.

Keywords: postgraduate tuition charge; policy change; change process; main characteristics; interest adjustment