

文章编号: 2095-1663(2014)02-0014-05

研究生“全面收费”政策的合理性研究

魏红梅^a, 陈宇^b

(西华师范大学 a. 高等教育研究所; b. 研究生学院, 四川 南充 637000)

摘要: 研究生“全面收费”政策的合理性在萨缪尔森的“公共产品理论”和约翰·斯通的“成本分担理论”里得到充分的理论论证。研究生教育规模扩张、国家财政性教育经费紧张、收费试点工作的顺利推进为“全面收费”政策提供了现实基础。然而政策隐含的逻辑错位、高校新奖助制度配套改革滞后以及普通院校执行困难等问题不容忽视。为了更好地贯彻落实研究生全面收费政策, 政府要及时调整外部问责方式, 高校要积极推进内部改革协同, 同时有关方面还要对偏远地区院校、冷门学科专业以及贫困家庭学生等弱势群体利益予以政策补偿。

关键词: 研究生“全面收费”政策; 公共产品; 成本分担; 奖助学金

中图分类号: G643

文献标识码: A

2013年是研究生全面收费政策正式出台之年, 标志着“公费研究生”时代的终结。我国研究生收费改革从酝酿到试点已经10多年, 其间的理论研究和实践经验都相当成熟, 此时在全国推出研究生收费改革亦是水到渠成。不过, 当对全国所有高校研究生正式实施收费制度时, 仍然引起社会各界广泛热议。有人认为“全面收费”将迫使贫困学生放弃考研, 拉大不同收入群体在受教育方面的差距, 有违教育公平; 有人担心研究生全面收费后会加剧学校、专业“强弱之分”; 有人还通过比较欧美各国的做法, 认为取消研究生公费、加大奖学金的做法, 并不太符合中国国情。在种种争议下, 我们有必要从理论、实践和国际借鉴的角度对研究生“全面收费”政策再次进行论证, 对政策执行可预见的现实问题进行反思和总结, 以期获得广泛的价值认同。

一、研究生“全面收费”问题的提出

研究生“全面收费”与当前我国高等教育大众

化、教育资源均衡配置、教育公平等社会问题密切相关。政策从酝酿到试点再到正式颁布, 大致经历了三个阶段:

1. 社会关注阶段

二十世纪九十年代后期以来, 特别是1997年本专科生实行全面收费以后, 引发了人们对研究生教育收费的初步关注, 即同属于高等教育范畴的本专科生都开始全面付费接受高等教育, 分担教育成本, 研究生却仍然凭借着身份获取国家公共财政的无偿资助, 享有比本专科生更高的教育收益, 这显然不合理。随着1999年高等教育开始大规模扩招, 研究生的数量也迅速扩大, 所需的国家财政经费急剧增加, 严重挤占了国家对义务教育投入比例, 导致了公共教育资源分配失衡, 研究生付费接受高等教育引起广泛关注。2001年3月, 在九届全国人大四次会议中, 湖南人大代表谢佑卿首次提出了“研究生教育是非义务教育, 建议实行研究生教育收费改革, 大部分教育费用以研究生个人自理为主, 政府资助为辅”的建议,^[1] 该建议迅速

收稿日期: 2013-12-23

作者简介: 魏红梅(1982—), 女, 四川绵阳人, 西华师范大学高等教育研究所助理研究员。

陈宇(1983—), 女, 四川南充人, 西华师范大学研究生学院助理研究员。

基金项目: 中国学位与研究生教育学会面上课题“研究生教育国际化研究”(编号: 2013Y09); 四川省哲学社会科学重点研究基地四川省教育发展研究中心项目“全面收费改革下研究生教育奖助政策研究”(编号: CJF13069)。

获得教育部的充分肯定并予以采纳。随后,在2002年8月24日,教育部就研究生教育成本分担问题下发了《关于研究生教育收费的研究与建议报告》(征求意见稿),首次正式提出研究生收费机制改革。

2. 政策试点阶段

2004年,国务院学位委员会办公室、教育部等相关部门开始筹备拟定完整可操作的研究生收费实施方案,北京大学、中国人民大学、上海交通大学、复旦大学等高校研究生院率先制定收费预案和资助政策方案,全力迎接研究生收费改革。试点工作原本计划在北京大学等9所高校进行,但考虑到生源的稳定性和政策过渡性,2006年,教育部最终选择在哈尔滨工业大学等三所高校首批进行试点。2007年试点工作推广到清华大学、北京大学等17所全国重点高校。2008年,全国53所设有研究生院的重点高校开始了研究生培养机制改革的进程。2009年,教育部办公厅下发了《关于进一步做好研究生培养机制改革试点工作的通知》,将改革试点范围进一步扩大至所有中央部(委)属培养研究生的高等院校,并鼓励各省、自治区、直辖市选择所属培养研究生的高等学校进行改革试点。研究生收费改革工作取得了阶段性的成果。

3. 政策颁布阶段

2010年,研究生收费制度改革被列入《国家中长期教育发展规划纲要(2010~2020)》(以下简称《规划》),《规划》明确要求要“建立健全研究生教育收费制度”,实行“以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等多渠道筹措经费的投入机制”。为贯彻落实党的十八大精神和《规划》的部署,2013年2月初,国务院常务会议决定:“从2014年秋季学期起,按照‘新生新办法、老生老办法’的原则,向所有纳入国家招生计划的新入学研究生收取学费”。^[2]随即财政部、国家发展与改革委员会、教育部联合印发了《关于完善研究生教育投入机制的意见》(以下简称《意见》),对研究生教育财政拨款制度、奖助政策体系、教育收费制度等做了明确规定。这标志着我国研究生全面收费政策正式出台。

二、研究生“全面收费”政策的合理性分析

对研究生实行全面收费是我国高等教育发展的理性思考和现实选择的必然结果。

1. 政策的理论依据:“公共产品理论”和“成本分

担理论”

美国经济学家、诺贝尔奖获得者萨缪尔森将市场上的商品和服务分为三类,即公共产品、准公共产品和私人产品,它们的区分标准是产品或服务是否具有外部和社会效益、消费上是否具有竞争性和享用上是否具有排他性。^[3]对于纯公共产品,“每增加一个人的消费,边际成本仍然为零”,即一部分人对某一产品的消费和收益不会影响另一些人对该产品的消费和收益。私人产品,即是“当消费者数目增加到某一个值后,就会出现边际成本为正的情况”,消费和受益对象之间存在利益冲突。对于研究生教育而言,因为招生数量要受到定额的限制,在消费上明显具有竞争性和排他性,它肯定不是纯公共产品。从其产生的收益来看,它既有为社会和国家享用的外部收益,也有为受教育者本人及家庭的个人收益,且个人收益率远远高于其他社会收益率(美国经济学家巴尔·杰恩1991年对100个国家的教育收益率研究结论)^[4],所以研究生教育事实上更具有私人产品的性质。按照普通市场经济学理论“谁投资谁受益”的原则,政府和社会为人才培养的各种预期收益和产出部分买单理所当然,但作为最大受益者的研究生个体不能仅仅因为某种考核,凭借一种“身份”就无偿占有公共资源,理应支付一定的教育费用。

这种思路在约翰·斯通的“高等教育成本分担理论”里得到更为直接的运用。约翰·斯通接受了“市场机制说”中关于“谁受益谁付款的原则”,即谁从教育中获得收益,谁就应当支付相应的费用,获得的收益越大,支付的费用就越多。他认为在高等教育中,国家、社会、企业、团体和个人都获得了收益,都应该对教育成本进行分担。处于“教育金字塔顶部”的研究生教育实际上能比其他层级教育带给受教育者个人更高的价值收益和经济效益,既然本专科生教育的成本都是由政府、高校、学生和学生家长进行分担,研究生教育就更应该寻求更加多元化的经费分担主体。教育成本分担理论为研究生全面收费提供了有力的论证,运用更加符合经济学规律和市场经济规律的教育财政模式已经成为我国研究生收费改革的大势所趋。

2. 政策的现实需求:研究生数量扩张与国家财政性教育经费紧张

当对研究生实行全面收费在理论上得以充分论证时,研究生教育规模和数量连年扩张、国家财政状

况紧张使“全面收费”政策变得紧急而迫切。2011年,全国在读研究生总数 164.6 万人,2012 年全国在读研究生总数达 172 万人,2013 年全国在读研究生总人数继续上升,跃居世界研究生教育大国行列。根据北京工业大学“非财政拨款研究生收费问题研究”课题组对北京 5 所理工科高校的调查和测算结果,2004 至 2006 年,硕士研究生平均年培养成本为 3.54 万元,博士研究生为 4.72 万元^[5],按照 2012 年在全国在读研究生总人数计算,假设所有培养费用全部由政府买单,国家财政投入将达到 700 亿元,这是一笔庞大的教育支出。

从我国财政对教育投入的现状看,虽然近几年国家财政性教育经费支出在不断增长,但占 GDP 的比例一直处于不发达国家水平。时至 2011 年,全国国内生产总值为 472882 亿元,国家财政性教育经费占国内生产总值比例为 3.93%^[6],这个比例也没有达到《规划》规定的 4% 的要求,教育经费严重不足。目前,国家拨付的研究生教育经费与研究生培养的实际需要已经有很大的缺口,只能覆盖在校研究生培养费的 50% 左右,如再不实行研究生教育成本分担制,国家财政将难以承担快速增长的投资经费,高校也无法承受研究生扩招带来的沉重负担。

3. 政策的国际趋势:世界各国高等教育的通行做法

上个世纪 80 年代,世界范围内出现了高等教育需求持续增长的态势,致使高等教育规模不断扩张,引发了高等教育经费短缺的危机。各国政府都被迫调整原来的高等教育经费筹措模式,从过去完全由政府投资高等教育向由政府、社会团体、慈善机构、学校和个人及家庭共同承担教育成本转变。美国从 20 世纪 70 年代起,由于教育经费拮据,开始用收费来分担教育成本。英国在 1988 年《高等教育法》中重新选择了“高学费+贷款制”收费政策。澳大利亚政府 1989 年迫于财政压力,开始收取学费。韩国和日本高校向学生收取的学费更是比美国还高。就连德国、法国这种教育经费长期由政府负担的国家现在也开始由免费制度向收费制度转变。实践证明,学生分担一部分教育成本,不仅可以有效地缓解政府教育经费紧张局面,更有利于提高高校的办学效率和研究生教育质量。在世界上大多数经济发达国家都早已实行或者正在尝试增加个人对教育的投入背景下,我国作为一个研究生教育规模较大而经济又不太发达的国家,显然更需要增加个人投资比例。

因此,随着我国研究生收费试点工作的顺利推进,试点高校为政策全面实施提供了丰富的经验,非试点高校大量使用的委托培养和自筹经费等方式为全面收费打下了基础,研究生“全面收费”政策的出台顺理成章。正如政策设计者的预期那样,通过收费这一杠杆,让学校、个体、家长和社会全面参与研究生培养成本分担,从而缓解庞大的国家财政性教育经费支出压力,优化招生单位生源结构,促进专业和学科的调整,提高学生个性和能力,全面提高研究生培养质量。

三、研究生“全面收费”政策可能产生的问题

对任何一项政策进行合理性分析,绝不仅仅是探讨政策假设和价值预期,对假设的求证和政策执行可能出现的问题进行分析也是非常必要的。全面收费政策虽然具备了理论和实践上的合理性,但其隐含的不足和附带产生的现实问题却不容忽视。

1. 政策设计逻辑与现实错位

我国研究生收费政策的设计一直基于这样一种逻辑,即尽管每一个研究生入学前都要缴纳一定数量的学费,但学生入学后,学校会以各种名目的助学金、奖学金补偿学生缴纳的学费,而且这种补偿几乎不会让学生在经济上有任何损失。这样的逻辑从政策的预期看似不存在问题,但在政策执行过程中却容易存在以下错位:一方面,高额的奖助学金的确会使一部分学子相当于享受了公费待遇,但是国家并不能保证每一所高校都能提供和学费相当的奖学金。从收费政策试点高校情况看来,能用丰厚奖学金补助研究生,一般都是国家重点投入的重点大学,对于经济不发达地区的普通院校却并非政策假设的那样,所有人都能够获得高额奖学金,学生缴纳学费后,学校其实并不能保证真正将其返还。通过粗略估算,完成研究生学业需要支付学费和生活费大约在 4 万左右,如果奖助学金不能抵消学费,对于家庭困难的同学来说无疑是一次艰难的选择和巨大的考验;另一方面,逻辑的合理性还建立在一个假设的基础上,即每个学生入学前都有支付学费的能力,但其假设其实难以成立。从我国在读研究生现状来看,据对北京、上海、广西、安徽、陕西等地近 20 所高校调查显示,贫困生比例最低的为 20%,最高的达到 48.7%,^[7]可见贫困研究生在高校中占了相当大的比例。全面收费政策执行后,有部分极为贫困的家庭是没有能力支付第一次

学费的,如果这部分学生前期无法缴纳学费,就根本无法进入大学,更谈不上入学后各种形式的奖助返还,这无疑会导致新的受教育机会不公平,违背了《规划》中提倡的教育公平精神。

2. 高校新奖助制度配套改革滞后

从世界各国研究生收费改革来看,全面收费政策能否顺利施行,很大程度上取决于相应的奖助制度是否完善有效。在有关部门下发的《意见》中,虽然对奖助政策体系做了详细的规划和完善,但从各高校具体执行情况来看,这一重大配套改革似乎并未先行。部分高校2014招生简章上只明确了新的收费制度,而新的奖助学金细则尚不明确,政策滞后和信息不对称使研究生处于相对弱势地位,我国现有的招生制度又决定了研究生并不能像英美等国家学生能自由申请入学,而是通过统一考试入学,所以各高校在研究生报考前明确奖助学金具体细则显得尤为重要。另外,新的奖助学金项目繁多、数额较大,各个高校新的奖助学金管理制度是否规范,评定标准是否科学,程序是否公正直接影响到研究生的切身利益,以往完全以文章、专利数量等作为确定研究生资助和奖励的标准已经被证明是失败的,如果新的奖助学金仍然沿袭这种评价标准,也许政策预期目标难以实现。

3. 普通院校政策执行困难

值得注意的是,此前全面收费政策试点选取的样本大都是“985”、“211”重点高校,这类学校办学资源丰富,国家经费投入多,社会资金来源广,一旦实行收费制度,其奖助金体系、培养机制都能立刻做出积极调整。相比之下,普通高校会出现不同程度的执行困难。对于一般学生来讲,能否得到理想的奖学金是申请攻读某类学校研究生学位时需要重点考虑的因素之一。因而非重点院校必将出现竞争力下降,招生困难等问题,特别是偏远地区院校恐怕会进一步遭到“冷落”。此外,新的收费体系改革还将在不同专业上体现差异,学生成为教育投资主体之后,必然会考虑学费投资和收益关系,热门专业、经济收益较好的理工、通信等专业就会遭到追捧,而一些人文社科、冷门专业将不得不面临生存问题。《意见》中强调了要加强对人文社科、基础学科等科研经费较少的学科给予倾斜支持,向基础学科和国家亟需的学科(专业、方向)倾斜,但全面收费政策中对不同区域和不同类型高校以及研究生个体经济状况等差异性重视并不够。实行研究生教育全面收费后,可以预见的是:院校发展面临失衡,研究生教育校际差

异、专业差距会拉大。重点大学和普通大学、热门专业和冷门专业之间的差距将会加大,中西部地区高校、地方非“211”院校以及条件比较艰苦的行业院校,面临的问题将比较突出。

四、研究生“全面收费”的政策建议

研究生教育收费改革是研究生培养机制改革的突破口。政策的顺利贯彻落实,不仅需要政府的全力统筹,而且需要高校的有效协同,同时需要兼顾偏远地区院校、冷门学科专业以及贫困家庭学生等多方面的利益。为此,可从以下几个方面加以完善。

1. 及时调整政府外部问责方式

政府不仅是政策的设计者,还是政策执行的“监督者”和“促进者”,财政部、发改委和教育部不仅要挖掘“钱袋子”的功能,而且要通过激励杠杆和问责杠杆充分介入这场改革。首先,中央和地方政府要加强对高校进行年度审核,具体审核指标包括学生准入条件、教育成本、学费标准、教育收益、学习结果等。各高校根据这些指标进行自查,并提供年度审核报告。教育部根据年度审核报告,定期公示对高校的审核排名,实现对高校的宏观质量监控。其次,教育部不仅要及时更新发布部属院校和地方院校信息,包括办学定位、教育收费、生源结构、资助种类和比例、校园环境等,还要对高校公布的各学科、专业的收费标准、生活费用的基线标准、奖助贷补等资助的比例和额度、申请的标准和程序等信息进行实时监测,从而保证信息准确、公开和对称。通过绩效管理和公平竞争等方法,可以使高校以更合理的学费和更高的办学质量来吸引更好的学生。

2. 积极推进高校内部改革协同

研究生全面收费政策不能简单等同于收取学费和提供资助,它涉及到整个研究生教育体制改革,要推动我国研究生教育事业的发展,还需要大力推进高校内部管理体制的变革,形成能够相互补充、促进和配合的完整体系。首先,调整现行的“统一考试”研究生招生制度,推进研究生自主招生,打破研究生入学考试按学校报名,考生只允许选择一所报考院校某一专业的考录弊端,扩大考生的选择权。同时,高校应将导师的项目需求、科研经费、资助能力与研究生招生人数结合起来,形成合理的招生规模,让学费改革在招生中发挥真正的作用。第二,完善研究生培养制度,健全导师权责机制。要进一步明确以科

学研究为主导的导师负责制,将导师的招生数量与其科研经费及对学生的资助结合起来,进一步强化导师在研究生培养中的责任、权利和义务,建立人本、和谐的师生关系。第三,构建新型的研究生奖助制度。要大力提高奖助力度和覆盖面,增设研究生助教、助研、助管岗位;要加强研究生奖助金管理,确保奖助金的合理分配。同时,还要拓宽研究生奖助经费的来源,争取企事业、社会团体和个人等为研究生设立奖学金,通过提高这类奖学金的投入产出比和建立合理的回报机制,使他们成为研究生培养的重要支持力量。

3. 制定多元化的利益补偿政策

“没有一项政策可以兼顾所有群体的利益,但这绝非挤压任何一个群体利益的理由,对于一项公共决策,政策目标群体的质疑或许只是从自身角度出发,但诉求只要具合理性就应得到重视”。^[8]在政策执行过程中,偏远地区院校、冷门学科专业以及贫困家庭学生是政策的弱势参与者,协调二者的冲突关键是制定利益补偿性政策,适度补偿弱势群体的正当利益,确保政策公平价值的实现。首先,利用价格杠杆的作用,建立不同的研究生教育收费标准。充分考虑专业性质、就业回报率、地区差异情况,按照分地域、分层次、分专业收取不同费用的原则,建立动态调整的收费标准。对省部重点大学、经济相对发达的北京、上海、广东等地区以及金融、法律、外语、计算机、通信等学生个人收益较高的热门专业,可适当提高收费标准;对于普通院校、边远地区、部分基础学科、与高危艰苦行业直接相关的学科专业,可以适当降低收费标准。其次,在奖学金设立方面,可根据学科和专业的社会效益、市场需求以及个人收益程度进行区别设置。由于不同学科专业投资收

益率大小不同,对公共产品属性强、社会效益好但经济来源有限的学科和专业要予以补偿,为学生提供全额奖学金,确保学科和专业的正常发展。反之,可减少学生资助,缩小招生规模。特别对那些市场需求高,个人收益高的学科和专业,可不给予资助,主要通过市场调控招生数量。其实,欧美等国早已实行这种差异化的调节机制,对于那些基础学科以及工作环境艰苦的学科专业,联邦政府或大学会提供相应的高额奖学金,而一些热门的商科专业,则完全由学生担负学费。第三,充分考虑贫困家庭子女学费困难的问题,减轻这部分学生的负担,政府可以利用减免学费、贷学金、助学金等方式资助学生,做到对困难家庭学生进行合理补偿,确保每一位有能力的学生不会因为学费问题丧失接受研究生教育的机会。

参考文献:

- [1] 研究生教育将逐步实行收费制度[N]. 湖南日报, 2001-03-23.
- [2] 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.
- [3] 保罗·A·萨缪尔森. 经济学[M]. 北京:机械工业出版社, 1989:36.
- [4] 郑向荣. 研究生教育收费的合理性、必要性和可行性[J]. 理工高教研究, 2002, (6): 54.
- [5] 李凌. 研究生收费改革的“鲑鱼效应”[N]. 中国教育报, 2013-05-02.
- [6] 教育部,国家统计局,财政部. 关于2011年全国教育经费执行情况统计公告[Z]. 教财[2012]11号.
- [7] 陈中建, 徐月红. 大学生“双贫困”群体的现状分析及对策探讨[J]. 兰州学刊, 2006, (4): 177-179.
- [8] 魏红梅. 利益博弈下的“指标到校”政策执行研究[J]. 教学与管理, 2013, (9): 11.

A Study of the Rationality of the Policy of Charging Tuition for Graduate Education

WEI Hong-mei, CHEN Yu

(China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637000)

Abstract: The rationality of the policy of charging tuition for graduate education, fully demonstrated in Samuelson's theory of public goods and John Stones' theory of cost sharing, is based on the expanded scale of graduate education, limited national appropriation for education, and successful pilot schemes of graduate tuition charging. However, the hidden logical error of the policy, late reform in the financial assistance system and difficulties of many universities in implementing the new policy must not be ignored. In order to carry out the policy effectively, the government needs to adjust its demand on accountability, universities should promote their internal reform, and necessary assistance should be provided for institutions in remote areas, unpopular programs and students from poor families.

Keywords: policy of charging tuition for graduate education; public goods; cost sharing; financial assistance