

院校拨款、学生资助与学费

——20世纪60、70年代美国高等教育财政大辩论探析

刘冬青

(北京师范大学 教育学部, 北京 100875)

摘要:20世纪60年代末70年代初,由高等教育扩张带来的教育成本增加的资助问题和公私立院校之间的竞争问题,引发了美国社会各界关于高等教育财政问题的一场大辩论。这场辩论围绕学费问题和政府的资助方式展开,以效率和公平为尺,以高等教育的成本和收益分配为论争基石,形成了激进改革派、温和改革派和维护低学费传统派三方主张。辩论过程中提出的一些新的资助理念,不仅挑战了当时的高等教育财政模式,而且在20世纪80年代以来逐渐彰显,发展为一种趋势。

关键词:高等教育财政;拨款;学费;学生资助

中图分类号:G649.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-4519(2012)04-0029-05

一、高等教育扩张引发高等教育财政问题的争论

从二战到20世纪70年代是美国高等教育大扩张阶段,尤其是从60年代到70年代中期,美国高等教育注册人数显著增加,进入大众化阶段。首先,高等教育注册人数从1960年的200多万增加到1975年的1100多万,翻了几番。^①注册模式也发生了变化,表现在女性学生逐渐增多(从1979—80年开始超过男性学生),非全日制学生的比重逐渐增大,公立高等教育机构吸纳的注册人数开始超过私立高等教育机构(1952年),并且逐渐发展到吸纳3/4以上的注册人数,其中两年制机构吸纳的注册人数增长最快。^②其次,高等教育扩张还表现在高等教育机构数的增加和机构类型的扩展上。授予学位的机构数从1949—50年的1801所增加到1979—80年的2975所,其中社区学院数增加最为显著。^③

高等教育扩张带来两个方面的财政问题。一是导致高等教育事业经费急剧增加,那么,谁来为高等教育买单,政府(联邦政府、州政府、地方政府)、学生及其家庭还是社会?这些利益相关者之间如何分摊高等教育成本?二是高等教育扩张中,公立高等教育由于州政府的大力支持和低学费优势带来的强势发展,以及70年代有关注册人数将缩减的预测,使私立院校感到生存受到威胁,因而要求联邦政府采取新的举措,保护美国高等教育的多样性。六大全国性高等教育协会一致呼吁联邦政府向高等教育机构提供

收稿日期:2012-04-05

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助重大项目“美国高等教育史”(105561GK)

作者简介:刘冬青,河南周口人,北京师范大学教育学部博士研究生,研究方向为外国教育史、美国高等教育史。

①NCES, "Digest of Education Statistics 2007," http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_264.asp, 2011-12-10.

②NCES, "Digest of Education Statistics 2007," http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_179.asp, 2011-12-10.

③NCES, "Digest of Education Statistics 2007," http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_255.asp, 2011-12-10.

一种基于公平的援助,从而确保高等教育的质量和入学途径。^① 60年代末对增加联邦援助的讨论开启了一场有关高等教育资助问题的全国大辩论。^② 争论的主题,除了联邦政府的资助方式,还包括州政府的资助方式、学费政策、公立院校财政模式改革等。

二、高等教育财政大辩论中的各方

这场争论关注高等教育的质量和公平的入学机会,以公平和效率为尺,以高等教育的成本和收益分配为论争基石,围绕学费问题和政府资助方式展开。高等教育的社会收益和个体收益孰轻孰重?高等教育成本在社会和个体之间如何分配才体现公平和效率?政府要不要投资高等教育?政府要承担高等教育成本的多大比例?学费要分摊教育成本的多大比例?政府资助采取何种方式,是采取院校资助间接降低学费,还是允许学费增长并伴以学生援助?高等教育是否要收取差异学费?公立高校与私立高校之间的学费差距如何解决?制定学费时是否考虑不同收入群体的承受能力?从60年代后期到70年代中期,在对上述问题的争论过程中,就高等教育机构资助、学生资助与学费制定议题形成了持不同改革建议的三个派别,即激进改革派、温和改革派和维护传统派。

1. 激进改革派

以弥尔顿·弗里德曼为代表的一些经济学家对传统的以低学费和院校援助为特征的高等教育财政模式进行了批判,提出了最为激进的改革主张,包括三项改革提议。首先,主张把高等教育视作“产业”,实行没有公共补助金支持的“自由市场”模型——各类各级高等教育机构按照全成本收取学费,并根据成本差异实行差异学费。弗里德曼论争道,在这种自由市场模型中,富有家庭将不再得到本不需要的公共补助金,因而实现了公平;高等教育机构只提供学生消费者认为值得购买的服务,并为吸引学生消费者提供优质服务,因而确保了效率。^③ 激进派的第二个提议是减少政府对公立院校的税收支持,公立高校收取高学费以增加收入。这是基于悲观的现实考虑,20世纪70年代初的学生运动改变了公众和政策制定者对高等教育界的看法,政治上民众抵制税收增加,政府税收收入日益受到各支出项的争夺,因而高等教育的旧有收入来源不能再扩大,学费成了高校增加收入的唯一潜在来源。第三个提议是实行长期贷款,把长期贷款作为资助中低收入学生的主要来源。上述激进的改革提议对公私立高等教育机构同等对待,弱化对高等教育的公共资助,强调高等教育的个体收益,把学生所交的学费看作是个人投资,为20世纪80年代以来美国高校的学费增长和贷款形式的学生资助的增加准备了合理性解释。

2. 温和改革派

温和改革派部分地质疑了公立高校的低学费传统,并提出以下改良主张。第一,政府不仅要提高总的资助水平,而且要变革资助方式,即减少院校拨款,增加学生援助。第二,公立高校逐渐提高学费。概括起来就是“高学费高援助”策略。1967年,经济学家汉森和韦斯布罗德在《收益、成本与公立高等教育财政》一书中,抨击了加州公立高等教育系统的公平和效率,认为加州的低学费制度既不公平也无效率。如果把政府援助大部分用于基于财政需要的学生援助和贷款,这种既不公平也无效率的形势将有所改善。1970年,汉森和韦斯布罗德又发表了一项关于威斯康辛州高等教育资助问题的研究,呼吁实行伴有基于财政需要的学生资助的高学费政策。卡内基高等教育委员会的研究报告《高等教育:谁受益?谁付

① Kenneth E. Young, *Exploring the Case for Low Tuition in Public Higher Education* (Iowa City, Iowa: ACT Publications, 1974), 68.

② 从1968年起,在讨论联邦院校赠款的过程中,一些新的观念开始出现,即联邦新项目的目标应该定为鼓励有财政需要的低收入学生上大学。联邦援助的主要方式应该是向低收入家庭学生提供赠款和贷款,院校因接收这些有财政需要的学生而获得教育成本补助金。简言之,就是联邦资助不采取直接的院校赠款或拨款,而是采取学生资助的方式间接提供院校援助。这是1969年1月发布的里夫林报告(*Rivlin Report*)的主要观点,这一观念成为1972年高等教育法修正案的指导思想。

③ Milton Friedman, "The Higher Schooling in America," *The Public Interest* 3(1968): 108—112.

费?谁应该付费?》(1973年6月)和经济发展委员会(CED)的研究报告《学院的管理与资助》(1973年10月)更是扩大了温和改革派的影响力,这两份报告都提出逐渐提高学费并向低收入学生提供学生援助的改革建议。

卡内基高等教育委员会根据1970—71年全国高等教育机构的收入数据,统计了高等教育成本在个体与社会间的分布。结果发现,高等教育总的经济成本,学生分担了2/3,政府和社会分担了1/3。除去学生的机会成本,政府和社会投入占2/3,学生投入占1/3。卡内基委员会认为,高等教育经济成本的总体分配是历史演变而来的,不应该有大的改变。^①在20世纪70年代初,除去学生的机会成本,私立院校的学生分担的比例超过了1/3,而公立院校学生分担的比例远远低于1/3。因而,关于学费政策,卡内基委员会提出了以下建议。(1)公立机构,尤其是社区学院,应该保持大学前两年的低学费政策,这能够保证学生在得到联邦和州的资助后不因财政问题而丧失入学途径。(2)公立学院和大学应该仔细研究其生均教育成本,并考虑重组其大学高年级和研究生层次的学费收取标准,使其更真实地反映成本差异,最终达到占教育成本的1/3的水平。(3)私立学院和大学应该把学费增长率控制在人均可支配收入的增长率范围内。(4)私立学院和大学也应该仔细研究其生均教育成本,体现出大学低年级、高年级和研究生收费的差别。(5)现有学费模式应逐渐改变,但总体上学生及其家长支付的教育成本实质上不应超过1/3。关于政府的资助政策,卡内基委员会建议,州政府应该逐渐减少公立机构与私立机构之间的学费差距,调整公立院校学费,并伴以学生财政援助帮助低收入家庭的学生入学,并向私立机构提供直接和间接的支持。为了在高等教育成本分配中实现公平,委员会建议在接下来的几年里,纳税人分摊的高等教育支出应适度增加,扩大学生援助资金以援助低收入家庭。那些实行递减(regressive)税收结构的州应该发展累进(progressive)税收系统,从而在资助高等教育方面实现更大的公平和充足。而联邦政府则要承担起实现平衡高等教育公共资助的责任,资助那些由高等教育扩张带来更多资金需求的州,建议在20世纪80年代早期,联邦对高等教育的支持占总的政府支持的一半(实际上并没有达到过)。

经济发展委员会的建议比卡内基高等教育委员会的建议走得更远,总的策略和目标是提高院校的收入水平。他们建议,(1)联邦和州政府根据低收入学生的支付能力,直接向他们提供赠款和贷款。联邦学生援助要尽可能地促进各州间的教育机会均等。经济发展委员会认为,由于家庭收入差距,最需要财政援助的人实际上得到的政府援助是不相称的,因而需要增加直接面向学生的赠款和补助金才能更好地进一步扩大教育机会平等。(2)如果中高收入家庭要承担更大比例的高等教育成本,那么学生贷款市场要确保这些家庭以及中低收入家庭获取这些资本的渠道,因而建议扩大联邦运作的学生贷款项目。(3)那些学费相对低的院校(主要是公立院校),应通过提高学费来增加财政收入。(4)政府对高等教育机构和学生的资助是实现各种教育目标的最好手段。学生资助服务于机会均等的目标。知识获得和激励学习的目标要通过机构资助来实现,因为这些目标要求直接的机构行动来建立和维持教学项目。普通目的机构赠款和拨款应是州和地方政府的主要资助方式,赠款和拨款额度应该基于注册人数和高等教育机构的类型。(5)针对当时许多私立机构生源不足,而一些公立机构注册人数过多的情况,建议州和地方政府与私立院校签订合同,在那些公共设备不足的地方让私立院校提供本科生、专业和研究生教育,实行委托经营。(6)为了实现特定的社会或技术目标,建议联邦和州资助特定的教育项目,因为这些项目是不能通过常规预算和私人赠款实现的。(7)鼓励更多的私人捐赠,建议政府对志愿捐赠实行税收激励措施。

对公立高校学费的争论也受到私立院校的极大关注。美国社会有支持公私立高等教育并存发展的悠久传统。私立院校确保了教育的异质性和多样性,很多私立院校规模小,更关注学生个体。私立机构建议了几种州政府帮助他们的方式。一种是提高公立机构学费,减少学费差距,同时提高学生财政援助。

^① The Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education: Who pays? Who Benefits? Who Should Pay?* (Hightstown, New Jersey: McGraw-Hill Book Company, 1973), 193.

这样学生援助资金跟着学生走,会把更多的钱带到私立院校去。另一种更直接的方式是根据私立院校培养的毕业生人数提供拨款补偿。这两种资助私立院校的方式后来都被州政府采用过。

温和改革派对学费和政府资助方式提出的改革建议成为20世纪80年代以来美国高等教育财政改革的主流思想。

3. 维护低学费传统派

公立院校的低学费原则是美国高等教育的独特特征之一,但大约从1965年起,几股力量开始危及美国传统的低学费态势。^①不管是主张取消公共补助金实行全成本学费的激进改革主张,还是主张逐渐提高学费并配以学生财政援助的温和改革主张,都严重挑战了长期实行的由州政府拨款补贴的公立高校低学费低援助传统。美国州立学院和大学协会、美国社区学院和初级学院协会、美国州立大学和赠地学院协会、美国教育理事会、美国学院协会主任委员会等与高等教育有关的全国性协会公开发表声明支持低学费传统,反对削减或取消公共补助金实行高学费的理念以及通过提高公立院校学费以减少公私立院校之间的学费差距的主张,也质疑温和派提出的同时提高学费和学生资助的渐进改革建议。他们认为,公共资助高等教育的合法性在于高等教育具有社会收益,且高等教育的社会收益大于个人收益;保持学费尽可能地低是扩大教育机会的最有效手段,^②公立高校的低学费政策是确保宽广的高等教育入学途径的最好方式,由此为中低经济阶层的学生提供了最大的向上流动的机会;^③提倡通过加大公共资助的力度来解决公私立高等教育机构遇到的财政问题。

1974年初,三大公立高等教育协会——美国州立学院和大学协会、美国社区学院和初级学院协会、美国州立大学和赠地学院协会的100多名代表召开研讨会,重新考察公立高等教育低学费这一问题。这次研讨会中,以鲍恩、莱斯利为代表的一些经济学家和教育研究者评论了当时争议高等教育资助问题的重要研究报告及其改革建议。他们主要是从平等的教育机会和高等教育的社会收益的角度来维护低学费原则的。鲍恩从教育机会的扩大、学术自由、家庭资产估算、公平、保护私立院校和财政充足的角度讨论了实行高学费和基于财政需要估算基础的学生援助策略存在的问题,并针对当时一些人对注册人数和政府支持将缩减的悲观预测,做出了一个乐观的结论,认为高等教育将会是而且能够成为一个活泼的增长性行业。莱斯利等人仔细评估了卡内基报告和CED报告,考察他们的建议是否提供了收入水平间的公平,并认为,那些增加公立院校学费并扩大面向低收入学生的赠款项目的提议将导致负担的递减分布,中等收入的学生及其家庭则遭遇不公平。

70年代后期,有些经济学家和教育研究者对学生资助和学费对注册人数的影响,做了更细致的研究,以此维护低学费传统。纳尔逊从垂直公平和水平公平的角度考察了以学生为中心的资助制度,认为虽然在收入不均等的理想状态下学生援助能更好地实现垂直公平,但由于不完全信息、昂贵的项目管理以及其他不利因素,低学费实际上更有效地实现公平。^④一些关于学费降低对注册人数影响的研究也支持了低学费传统。麦克弗森回顾了学费每减少100美元对注册入学增长的影响的九项研究,得出的共同结论是学费降低将带来注册人数的增长,不过不同收入群体对学费变化的敏感度不同,低收入群体比高收入群体对学费变化的反应更敏感。^⑤

① Kenneth E. Young, *Exploring the Case for Low Tuition in Public Higher Education* (Iowa City, Iowa: ACT Publications, 1974), 1.

② Leonard E. Goodall, *State Politics and Higher Education* (Dearborn, Michigan: LGM Associates, 1976), 169.

③ Ibid, 189.

④ Jacob Stampen, *The Financing of Public Higher Education: Low tuition, Student Aid, and The Federal Government* (Washington, D. C.: American Association for Higher Education, 1980), 2.

⑤ Ibid, 29—31.

三、简要评价

20 世纪 60、70 年代关于高等教育资助问题的争论主要围绕以下两大议题。一是如何解决高等教育扩张所带来的成本增长问题。是提高政府资助力度,还是通过提高学费增加学费收入来弥补高等教育成本的增长?新的论证工具是高等教育的社会和个体收益的分布。强调高等教育的社会收益的学者主张提高政府对高等教育的公共支持;强调高等教育的个体收益的学者则主张提高学费,从而提高个体对高等教育成本的分摊。但是,作为论证基础的人力资本理论并没有给出政府和个人应当分摊的高等教育成本的恰当比例。二是在政府的资助方式上如何处理院校援助和学生援助。与这一问题密切相关的问题是实行低学费还是高学费,派生的问题是如何保护私立高等教育机构,是通过提高公立高校的学费降低公私立院校之间的学费差距,还是通过向私立院校提供直接或间接的公共支持。传统上州政府通过向公立院校提供拨款以维持低学费从而保证入学途径,但这种哲学受到了挑战,新的主张是联邦和州政府向学生提供赠款和贷款形式的学生援助。关于这一问题的主要理论论证工具是公平与效率,论证的新进展是把学生划分为不同的收入群体,关于学费水平和学生援助形式的讨论关注到不同收入群体学生间的公平问题。

伴随高等教育资助问题的争论过程,二战前所形成的稳定的高等教育财政模式发生了一些变化,表现在,(1)联邦政府加大了高等教育资助力度,并实行以学生资助为主的资助方式。(2)高等教育的收入来源更加多样化,配偶成了支持学生的一个重要来源,慈善基金会在数量和资源上都有增加,盈利性的公司开始成为高等教育的资助人,学院和大学在募捐上更具野心和专业性,州和地方政府大幅提高对公立院校的拨款。(3)基于学生家庭财产评估(学生财政需要)的学生补助金,而不是奖学金,成了普遍的学生资助方式;贷款形式的学生资助急剧扩大;一些州建立了州学生资助项目。(4)公立院校和私立院校的学费都在逐渐上涨并实行差异学费,州政府机构拨款补贴的公立高校低学费传统受到挑战。不过,州政府依然是公立高等教育的主要支持者,为公立高等教育机构提供年度运作经费拨款和基建资助。总而言之,20 世纪 60、70 年代是传统受到挑战的时期,是酝酿变革的时期,是充满争论和尝试的时期,这一时期所提出的一些新的高等教育资助理念在 20 世纪 80 年代以来,在新的政策环境里逐渐彰显,发展为一种趋势。

Institutional Aid, Student Aid and Tuition: A Study for the Debate in Financing American Higher Education during Late 1960s to Early 1970s

LIU Dong-qing

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing, 100875)

Abstract: The problem of cost increase and competition between public and private institutions due to higher education expansion induced a large debate in financing American higher education during late 1960s to early 1970s. This debate was around tuition policy and state aid method. From the perspectives of equity and efficiency, and cost and benefit of higher education, three different claims were formed: one advocating radical reform, one advocating gradual change and one supporting maintaining low tuition principle. These new ideas in financial aid not only challenged the higher education financing system, but also became the mainstream since 1980s.

Key words: higher education finance; appropriations; tuition; student aid