

# 高中学费政策的比较研究

上海市教科院普通教育研究所 陆璟

目前我国高中收费比较混乱，群众的意见主要集中在几个方面：学费标准高，杂费名目繁多，择校费管理混乱，代收费层出不穷。其根本原因是对于高中教育的投入与收费还存在政策法规方面的空白。一是高中教育还没有较高层次的政策和法律框架，我们有《义务教育法》，有《高等教育法》，但却忽视了高中阶段的教育；二是没有明确的收费政策框架，义务教育明确了以政府投入为主，逐步实现免费义务教育的政策，高等教育也明确了学费不能超过办学成本的25%的规定，但高中教育的收费管理制度不完善、监管措施不到位。这两方面的原因造成了如今高中收费的无序。因此，本文将从理论和实践两方面对高中学费标准进行讨论和比较。

## 一、制定学费标准应考虑的因素

### （一）学费的作用

学费是学校通过向直接的教育需求者提供教育服务而获得的成本补偿。但学费的作用不仅仅是成本补偿，还有引导教育资源合理配置、提高人力资源配置效率的作用。

教育成本分担与补偿制度使学校的教育投资要受到资源约束和市场需求的约束。在国家教育投资重点逐渐向义务教育倾斜的政策背景下，非义务教育的需求约束必定增强，学校为吸纳更多的教育资源就应考虑市场需求，以质量和效益谋求生存和发展。另一方面，适宜的收费也使受教育者形成内在的约束。当教育不再作为一种社会福利而人人共享时，个人在学校选择、专业选择和学科选择等方面的自主性增强，更加珍惜求学的时间和机会，从而提高人力资本投资效率。因此非义务教育阶段应当收取一定的学费。

### （二）制定学费标准的依据

高中教育收费标准的制定应综合考虑办学成本、办学质量和家庭承受能力这三个主要因素，体现教育公平。

首先，学费是成本补偿的一部分，所以，高中学费收费高低应反映成本消耗的多寡。

其次，教育收费必须服从教育自身的目的，无论是收费标准的核定还是收费项目的确立，都不能偏离教育为社会培养全面发展的人这一本质属性。高中教育虽然不是义务教育，但也是确保所有儿童至少掌握参与社会和当今全球经济所需要的基本技能的基础教育，所以要充分考虑国民的可支付能力以及均衡发展。因此，高中教育阶段的教育收费不能单纯强调成本分担和补偿目的，防止出现学校（特别是办学水平较好、教育质量较高的学校）通过较高的教育收费抑制教育需求，从中营利甚至获取垄断利润，进而形成许多教育不平等现象的问题。公立学校是政府举办的，学校收费项目和标准必须按边际成本或平均成本的一定比例实施政府定价，不能仅仅依靠某所学校的供求关系定价，不能按最大利润或垄断利润原则定价，从而限制学校的垄断行为；同时，政府要维护教育公平，保证经济低下层家庭的子女不会因学费问题而被拒之门外。

最后，收费高低应与教育投资私人收益率正相关。高中教育的私人收益率低于高等教育，因此成本分担的比例也应低于高等教育。同时还要适当考虑学校的办学质量。

综合以上因素，不同办学条件和办学质量的学校收费可以有所差别，但要特别注意两点：一是收费标准不能超过学生家庭的承受能力，不同地区要根据当地的经济情况因地制宜地制定标准；二是不能把学校超标准建校建设的经费转嫁到学生家庭上，只能按同类学校平均成本的一定比例制定学费标准。

### （三）政府的投入责任

为了避免公共资源的消费过度，为了将稀缺的资源合理有效地使用，政府必须在有限的资源范围内，有选择地对不同类型的教育给予程度不同的财政支持。财政究竟应该负担什么类型的教育，负担多少，在理论上属于规范性问题，在实践中各国的做法也不尽相同，它既受到财政承担能力的制约，也是各国、各地区对不同价值偏好的公共选择。

原则上，一般国家、地区都是根据不同类型的教育所具有的公共产品性质的程度来决定财政负担的程度。不同类型的教育在“纯公共产品”与“纯私人产品”这两端之间所处的位置是不同的。义务教育更偏向于“纯公共产品”一端，主要由政府负责。而普通高中是比较典型的准公共产品，其教育服务一般具有拥挤的公共产品的性质，其数量受到限制，所以受教育者应该承担一部分教育成本。但是高中教育有具有广泛的社会效益，是确保所有儿童至少掌握参与社会和当今全球经济所需要的基本技能的基础教育，所以也应当以政府投入为主。

## 二、国外公立高中的收费标准比较

### （一）发达国家高中收费情况

#### 1. 发达国家公立高中教育多数是免费的

据目前收集到的资料，除了日本、韩国、意大利、荷兰四个国家外，大多数OECD成员的公立高中是免费的。日本免费教育的年限是6-14岁，韩国是5-15岁，意大利是6-15岁，荷兰是4-16岁，此前和此后的教育都是要收费

的。

表1 部分OECD成员公立高中学费收取情况

国家	高中教育年龄段	是否义务	是否免费
澳大利亚	15/16~18	非义务	免费
英格兰	16~18	非义务	免费
法国	15~18	第一年为义务教育, 以后是非义务教育	免费
德国	15/16~18/19	义务	免费
匈牙利	10/12/14~18/19(初高中一体)	非义务	免费
爱尔兰	15~17/18	非义务	免费
意大利	14~19(初高中一体)	第一年是义务教育, 以后是非义务教育	第二年起 要收费
日本	15~18	非义务	收费
韩国	15~18	非义务	收费
荷兰	16~17/18	非义务	收费
新西兰	16~18	非义务	免费
西班牙	16~18	非义务	免费
瑞典	16~19	非义务	免费
瑞士	16~18/19	非义务	免费
美国	14~18(初高中一体)	16岁及以前是义务教育, 以后是非义务教育	免费

2. 根据不同地区的经济发展水平制定不同的收费标准：韩国案例

韩国制定高中学费标准的主要依据是群众的支付能力而不是成本补偿原则，因此不同地区学费不同，但同一地区国立、公立、私立高中学费相同，同一地区普通高中与职业高中的学费也相同。从最低学费标准来看，首尔（以前叫汉城）最高，然后依次是无入学考试的大城市、有入学考试的大城市、小城市、农村、海岛和边远地区。2004年汉城市的普通高中学费为每年127.92万韩元，海岛和边远地区高中学费只要53.64-62.88万韩元。除学费以外还要交管理费和支援性费用（购买教科书等），2004年首尔市普通高中管理费为每年1.37万韩元，支援性费用为每年28.2万韩元（见下表）。

表2 韩国普通高中学费（2004年） 单位：韩元

地 区		国立和公立			私 立		
		管理费	学费	支持费	管理费	学费	支持费
特别地区(首尔)		13,700	1,279,200	282,000	13,700	1,279,200	282,000
1类地区(A)(无入学考的大城市)	最高	19,000	1,262,400	276,000	19,000	1,262,400	276,000
	最低	14,700	1,101,600	195,600	14,700	1,101,600	195,600
1类地区(B)(有入学考的大城市)	最高	16,500	897,600	248,280	16,500	897,600	248,280
	最低	12,700	796,800	195,600	12,700	796,800	195,600
2类地区(A)(小城市)	最高	17,000	1,180,800	262,800	17,000	1,180,800	262,800
	最低	11,700	771,600	195,600	11,700	771,600	195,600
2类地区(B)(农村)	最高	15,000	980,400	264,000	15,000	980,400	264,000
	最低	11,400	686,400	195,600	11,400	686,400	195,600
3类地区(岛屿和边远地区)	最高	12,300	628,800	262,800	12,300	628,800	262,800
	最低	10,300	536,400	157,200	10,300	536,400	157,200

资料来源: Ministry of Education & Human Resources Development, Korean Educational Development Institute. 2004 BRIEF STATISTICS ON KOREAN EDUCATION. p. 72 (2004年韩国教育统计手册, 2004年韩元对美元的汇率是1043. 8韩元兑换1美元)

由于目前没有韩国不同地区生均教育经费的数据, 因此我们用OECD最新的统计资料中韩国全国的平均数来估计学费占生均经费的比例, 2002年韩国高中的生均经费为6747美元(《OECD教育概览 2005》), 据此估计韩国不同地区高中的学费占生均经费的比例为8%-18%。

2004年韩国首尔市工薪阶层平均家庭年收入为8077万韩元, 学费占家庭年收入的比例为1. 6%, 学费、管理费及支持费合计占家庭年收入的比例为 1. 9%。

### 3. 各地统一收费标准: 日本案例

日本公立高中有都立、县立、市立三类, 学费收费标准都是统一的, 全日制课程每年的学费都是 115200日元。除了全日制课程以外还有定时制课程、单位制课程(有些地方也把单位制课程作为定时制课程的一种)、函授制课程, 非全日制课程学费收费低于全日制课程, 从目前查找到的资料来看, 各地定时制课程的学费也相同。

除了收取学费以外, 新生还要缴纳一小笔注册费, 全日制课程的注册费各地都是5650日元, 定时制课程各地注册费标准有所不同, 例如东京都、埼玉县、福岛县、川崎市定时制的注册费都是2100日元, 横滨市立高中注册费是1200日元, 和歌山县立高中定时制课程不收注册费。

表3 日本东京都立高中收费标准(2005学年) 单位: 日元/年

	学费	注册费
全日制课程	115200	5650
定时制课程	31200	2100
单位制课程	1680 日元/单位	2100
函授制课程	840 日元/科目	500

日本公立高中的学费是很低的，是象征性的。以东京都为例，都立、市立高中学费均为115200日元/年，占东京都工薪阶层平均家庭年收入（2003年为 629.5万日元）的1.8%，大约相当于普通工人收入的2.5%（2004年，日本45岁左右、大专毕业、男性制造业工人年收入为468.2万日元）；从学费占生均经费的比例来看，2004年东京都高中生均经费为 1497853日元，学费占生均经费的比例为7.7%。对于符合日本《生活保护法》规定的低保家庭的学生、受灾家庭的学生，各地都制定了免除学费或减免1/2学费的政策。

不过，日本和其他OECD国家不同的是，日本高中在校生中只有69.8%在国立和公立高中就读，其余30.2%在私立高中就读，而其他经济比较发达的OECD国家中，90%以上高中在校生都在公立高中或者“准公立”高中就读（一些国家的私立高中其实政府出资占50%以上，在经费渠道上与公立高中没有什么两样，只不过学校的决策权掌握在私人或民间机构的手中罢了）。从国家层面上来说，发展私立高中也是成本分担的一种方法。如果国家只能承担高中办学经费的70%，那么有两种极端的办法来解决这个问题，一种做法是所有公立学校收取30%的学费作为成本补偿，另一种做法是公立学校仍然不收费，但是国家举办的公立学校只承担70%的学额，其余30%的需求由全额收费的私立学校来满足。在这两种极端的办法之间有多种折中的办法。日本基本上是采用了第二种做法，它的好处是让一部分有支付能力的人承担更多的教育经费而不是普遍提高公立学校的成本分担水平，这样就避免了贫困人口因学费负担而上不了高中的问题。

#### 4. 荷兰、意大利的收费情况

由于语言的局限，可以查到的荷兰、意大利的资料比较少。据荷兰教育部的统计资料，荷兰中学学费收入占总的教育经费的3.2%，另据意大利国家教育改革研究所（Istituto Nazionale di Documentazione per la Ricerca e l'Innovazione e la Ricerca Educativa）的资料，意大利国定的高中学费标准很低，是1990年制定的，对贫困学生还减免学费，地方政府可以根据当地的情况调整收费标准。

#### （二）发展中国家高中收费情况

发展中国家由于政府财力有限，政府能够承办的公立高中规模有限，需要私人办学来补充，高中规模远没有达到普及的程度。如果按照OECD的标准，高中毕业生数占高中毕业适龄人口数的比例要超过90%才能算做普及高中教育（OECD将这一比例称为高中毕业率，与我国的高中毕业率统计口径不同），发展中国家离普及的标准差得很远，即使以我国常用的统计口径高中毛入学率来衡量，也只有巴西和俄罗斯普及了高中教育。

即使是公立高中，大多数国家也要收取学费，例如印度、智利、巴拉圭、津巴布韦、马拉维、斯里兰卡、哥斯达黎加等，多数国家公立学校收取的学费只占总成本的一小部分，但也有些国家学费占了成本的相当部分。除了学费和课本费外，发展中国家还普遍收取一些设备使用费，例如体育设施的使用费、上机费、外出参观活动费等。联合国教科文组织国际教育规划研究所（IIEP）在研究报告中认为，如果发展中国家公立学校必须通过收取学费来补偿一部分成本的话，那么可以考虑两种办法，一是制定学费标准的时候必须同时考虑给低收入家庭提供补贴，二是在政府确实没有能力扩大公立学校系统的规模时，积极扶持私立高中的发展是一个比较好的选择。

表4 部分发展中国家高中普及程度以及公立高中的比例（2002-2003学年） 单位：%

	高中 毕业率[1]	高中 毛入学率	公立高中及主要靠政府资 助的私立学校在校生占比
巴西	66.7	89	86.1
埃及	62.2	76	-
印度	21.2	39	81.8
印度尼西亚	41.0	46	45.7
墨西哥	36.0	52	78.4
菲律宾	60.1	66	76.5
俄罗斯	87.3	99	99.4
津巴布韦	-	27	100.0

注[1]：高中毕业率指的是高中毕业适龄人口数中高中毕业生数所占比例，对于一些毕业年龄波动比较大的国家来说则采用几个年龄段的平均数。

资料来源：高中毕业率及公立学校在校生比例：OECD. Education Trends in Perspective - Analysis of

由于研究发展中国家高中收费问题的文献和相关统计资料比较少,目前还难以定量估计每个国家学费和杂费占总经费的比例。这里只能举一个例子来说明,在非洲的津巴布韦,公立高中每年的学费为 180元(农村学校)、320元(人口密度高的城区)、630元(人口密度低的城区),而成本分别为每年2909元、3535元、10115元,公立高中学费占成本的比例分别为6.2%、9.1%、6.2%。

不过,也有些发展中国家,例如巴西、俄罗斯、乌拉圭的公立高中是免费的。

### 三、对我国高中学费标准和实际学费水平的分析

本文用各地高中学费占收入的比例以及占生均经费的比例来分析各地学费的合理性。从京津沪、东部(除京津沪以外的其他东部地区)、中部、西部4类地区中,选择生均学费(2003年)最高与最低的省(市、自治区)为代表来进行分析。

表5 我国部分地区现行普通高中学费标准与生均学杂费水平(2003年) 单位: %

	学费标准			实际生均学杂费			
	学费标准 (元/年/生)	占农村居民 人均收入 的比例	占城镇居民 人均可支配 收入的比例	生均学杂费 (元/年/生)	占生均经费 的比例	占农村居民 人均纯收入 的比例	占城镇居民 人均可支配 收入的比例
上海市	1800~4000	27~60	12~27	3211	25.2	48.0	22.0
天津市	680~2000	15~44	7~20	986	11.3	22.0	10.0
浙江省	1000~2400	19~45	8~18	1976	24.0	37.0	15.0
福建省	500~1440	13~39	5~14	745	19.7	20.0	7.0
湖南省	1100~2000	43~79	14~26	1451	41.1	57.0	19.0
吉林省	1000~1800	40~71	14~26	514	12.9	20.0	7.0
内蒙古	600~1600	26~71	9~23	1048	32.8	46.0	15.0
重庆市	180~800	8~36	2~10	315	9.0	14.0	4.0

注:西藏情况特殊,作例外处理,因此这里列出的西部学费最低的省是重庆市。

资料来源:学费标准:各地政府网站公开的行政事业性收费目录及教育收费标准公示内容,统一折算为每学年收费标准;内蒙古无全区统一标准,这里以通辽市为例。生均学杂费、生均经费:《2004年中国教育经费统计年鉴》;农村、城镇居民人均收入:《2004年中国统计年鉴》。

除了学费外,一些省市还另外收取杂费,例如重庆市,虽然标明的学费标准并不高,但是还另外收取高中每生每学期水电费25元(走读生)—50元(住宿生),班费20元,讲义资料费50元,文娱费10元,计算机学习费每课时2元(每周1-2课时),这些费用用于补偿公用经费,从性质上看其实就是学费,这算下来每年要加收300多元。此外还有名目繁多的代收代办费,少的四、五项,多的代收费项目达十多项,有的地方甚至从中谋取利益。

从表5的数据可以看出,我国绝大多数地区公立高中学费占生均经费的比例超过了10%,不少地区超过了25%,如果加上杂费就更高了。从国际比较来看,个人成本分担的比例是比较高的。

再从学费占收入的比例来看,我国各地高中学费标准与实际生均学费占城镇居民家庭人均收入的比例大多处于10%-25%之间,但农村的情况就不同了,中部地区的两个省无论是最高学费标准还是最低标准都超过了农村人均纯收入的30%,上海、浙江、湖南、内蒙古实际生均学杂费水平都超过了农村人均纯收入的30%,说明农民学费负担普遍较重,特别是中部地区,收费标准过高。

从理论上讲,高中教育私人收益率低于高等教育阶段而社会收益率高于高等教育阶段,所以私人分担的成本比例应低于高等教育阶段,从目前掌握的资料来看,国外公立高中收费一般不超过成本的10%,我国高中学费也可参照这一标准制定。同时要充分考虑学生家庭的承受能力,学杂费标准不应超过家庭收入的10%或者人均收入的

30% (国际上高等教育学费占家庭收入的比例一般也只有10%—15%), 其中学费最好控制在人均收入的20%以内。

因此, 从我国国情出发, 高中教育收费除了考虑地区差异之外, 还必须考虑城乡差异的问题, 必须实施城乡差别定价。从目前情况看, 我国目前的学费标准对城镇居民家庭来说基本上可以承受, 部分地区可以做一些微调。但农村地区收费标准过高, 大多数农村地区的学费标准应降低一半左右。

#### 四、讨论

我国教育发展的地区差异和城乡差异非常大, 京津沪和其他一些东部省市已经普及了高中教育, 可以像发达国家一样逐步推进免费高中教育。而广大中西部地区, 特别是农村, 政府举办高中教育的能力还非常有限, 在这种情况下, 如何实施高中成本分担是一个值得研究的问题。普遍提高公立高中的学费并不是一个好的做法, 它把很多贫困家庭的优秀学生挡在了高中大门之外, 是有悖社会公平的。联合国教科文组织国际教育规划研究所的一份报告中建议要对贫困生实施补助, 这也是我国中央和省级财政转移支付需要落实的政策内容。另外该报告还建议提高私立高中的比例, 2003年我国民办高中在校生占全部在校生的9%左右, 确实有提升的空间, 但是由于中西部地区民营经济比较薄弱, 大规模发展私立高中的条件还不成熟。我国普遍采用的是采用招收不超过30%的择校生来弥补办学经费不足的做法, 从我国的国情出发, 这种做法不失为一种现实的成本补偿机制。但是这一做法亟需规范, 避免“内部协议价”等一些权钱交易问题的出现, 同时要特别注意的是, 既然已经收取了择校生, 那么常规招生的收费标准是否应该降下来? 否则如何体现教育公平呢?

注释:

[1] 孙霄兵、孟庆瑜编著: 《教育的公正和利益》, 华东师范大学出版社2005年版, 第118页。

[2] 日本统计局: 分地区工薪阶层家庭平均月收入(1953-2003), <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/20-10.xls>.

[3] The Japan Institute for Labour Policy and Training. Japanese Working Life Profile 2005/2006—Labour Statistics.

[4] 东京都教育委员会, 平成17年(2004财政年度)地方教育费调查。

[5] Ministry of OCW. Facts and Figures 2003. <http://www.minocw.nl/english/figures2003/index.html>.

[6] Istituto Nazionale di Documentazione per la Ricerca e l'Innovazione e la Ricerca Educativa. THE EDUCATION SYSTEM IN ITALY 2005. p. 78.

[7] IIEP. Financing Secondary Education in Developing Countries. p. 352, OECD. Education Trends in Perspective—Analysis of World Education Indicators 2005. p77.

[8] IIEP. Financing Secondary Education in Developing Countries. pp. 79-81.

[9] 冯彦妍: 教育财务管理中常见问题及案例分析. <http://202.206.116.190/ftp/qt/20051208/005.doc>.

(文见《上海教育科研》2006年第9期)