



中國高等教育學費暨資助政策變革之研究

劉金山／教育部技術與職業司科員

一、前言

中國的高等教育改革始於二十世紀八〇年代初期。受社會經濟體制改革的影響，高等教育進行局部的管理變革。尤以高等教育規模擴張最為顯著，而受到此政策之影響，原本以免學費為主之高等教育收費體制產生變革，影響而來的則為就學資助政策之變動。本文旨在分析中國高等教育學費暨資助政策變革背景及變革歷程，並進一步探討其面臨之困境及未來之發展方向。

二、背景分析

（一）自由主義脈絡

後冷戰時期結束後，國際間的競爭從武力軍事的競賽轉而為經濟成長的競爭。而隨著知識經濟的發展，知識與資訊成為促進經濟成長、創造財富及提供工作機會的主要動力，故各國由經濟成長的競爭轉向對教育的高度重視，希望藉由提昇教育品質，以提高國家整體的競爭力。然而，隨著各國高等教育規模之擴張，1970年期間二次石油危機，各國幾乎皆面臨了國際性的經濟困境，各國政府在提供高等教育服務以滿足民眾需求方面，面臨了雙重的困境，即政府在面對財政赤字日漸攀升之際，既不能增加稅收，也不能刪減對人民的服務，此迫使各國紛紛採行許多改革策略，尤以高等教育成本負擔概念或稱之自由主義脈絡下之市場機制來決定高等教育收費，成為多數國家之變革方式。

中國高等教育規模擴張迅速，從1980年代末期不到114.4萬人持續擴張，到2000年代已經達到了556萬人。近年來中國高等教育更

進一步邁向大眾化階段，2006年統計高等教育在校學生突破1,700萬人，可為世界規模最大之高等教育地區（中華人民共和國教育部，2006）。

中國高等教育成本受到自由主義脈絡下之市場機制之影響，自1985年發布了《中央關於教育體制改革的決定》，開啟了高等教育收費之先河。近年來，中國高等教育成本分擔政策得以在全國各地推展。在此過程中，學費在佔普通高等學校收入比率逐年攀升，在校學生平均繳納學費亦逐年上漲。1990年普通高等學校學費收入佔事業支出比重僅為2.5%，到2000年該比重增長至27.7%；在校學生平均繳納學費亦從1990年不到100元上漲至2000年的3,500元，至2001年已經超過了4,000元（熊志中，2005；徐芳，2006）。

（二）教育公平落實

中國高等教育學費制度之變革，造成貧困學生人數之增加（陳有春，2006）。中國高校貧困生係指國家招收高校學生在校期間，基本生活費難以達到學校所在地最低伙食標準，且無力繳納學費及購置必要學習用品。自1985年起中國高等教育開啟向學生收取學費，貧困生的問題開始逐步浮現。研究者樸筠（2006）年於其《高校學生資助政策比較與構想》一文指出，從表面上而言，貧困生問題的突顯是受到高等教育收費改革之影響，但高等教育之收費對於教育質與量的提高有其重要意涵。是以，從根本而言，貧困生問題應由經濟發展層面解決，而政府應進一步完善高校貧困助學體系。中國2005年召開之十六大及十六屆四中全會中，特別提及「構建和諧社會關鍵在於提高公民素質與



道德水準，高等教育則肩負此歷史責任，雖高等教育發展隨社會轉型及脈動造成貧困生問題之衍生，然當務之道在於改革與創新高校學生資助制度以達高等教育公平體制之成效，進而實現社會主義和諧社會建構之重要目標」（陳有春，2006）。

三、高等教育學費暨資助政策變革分析

（一）學費政策（免學費→收學費→高學費）

1984年以前，高等教育學校（中國簡稱高校）學生都是免學費。中國近年學費政策之變革，主要可分為三個時期，分別為：1.免學費時期（1949-1978年），此時期為中國的計畫經濟體制，高等教育實行統包、統分、免費入學、畢業分配的招生制度，係為菁英育才模式。獲得錄取之學生在免費入學的同時，針對經濟困難的家庭還可申請人民助學金。高等教育免費入學的推行，反應出了當時中國於高等教育管理上採取計畫模式，旨在為國家培養所需人才，確保國家建設方面所需人才無虞，高等教育定義為公益性質取向；2.免學費邁向收費之高等教育過渡時期（1978-1984年），此時期中國高等教育除沿襲計畫經濟體制之外受到自由主義脈絡影響加入市場機制，同意普通高校在國家計畫招收的公費生和定向生之外，開始招收屬於市場機制運作之純自費生和委培生。1984年，《高等學校接受委託培養學生的試行辦法》頒布後，普通高等學校得以招收委培生。這些學生的錄取標準雖比國家任務計畫招收的公費生低，但學生自己或其委培單位需要繳納部分培養費和學雜費；3.高等教育收費正式形成時期（1984-1992年），1985年中國提出《中央關於教育體制改革的決定》，再次確認高校得以招收自費生和委培生的培養模式。1989年，國家教委、物價局和財政部聯合頒布《關於普通高等學校收取

學雜費和住宿費的規定》，宣佈高校對「國家計畫招收的學生（除師範生外）」得向學生收取學雜費和住宿費，同年全國大部分高校開始收取每年100元到300元的學費。1990年，國家教委會同有關部委頒布《普通高等學校招收自費生暫行規定》，將自費生整體納入國家計畫中，政策上正式確立中國高等教育經營模式邁入符合成本分擔原則，將國家負擔全部高等教育成本的舊體制轉變為由國家與個人分擔高等教育成本新體制的改革過程；4.高等教育高收費時期（1992以降），1992年以後，學雜費佔高等教育成本比例大幅提高，由4.43%提高至12.12%，至此宣告中國高等教育高學費時代正式來臨。惟，同年6月中國國家教委聯合有關部門發出了《關於進一步完善普通高等學校收費制度的通知》指出中國地域遼闊，各地經濟發展不平衡，全國指定統一的普通高等學校收費標準和辦法，未能因地制宜。是以，1996年《高等學校收費管理暫行辦法》指出每年收取學生的學費占年生均培養成本的比例必須根據經濟發展狀況和國民承受能力進行調整（徐芳，2006；中華人民共和國教育部，2006；劉慧珍，2007）。

整體而言，中國高等教育在高等教育學費政策的變革，主要從免學費過渡到全面收費至現今依據經濟發展狀況和國民承受可調整收費之高學費時期。

（二）資助政策

1. 資助政策發展沿革

中國高等教育資助政策發展至今，其演變大致可分為四個階段，即（1）以人民助學金為主的階段；（2）人民助學金與獎學金、貸學金並存階段；（3）獎學金和貸款並存階段以及建立與（4）現行“獎、貸、補、助、減”五位一體的混合資助階段（廖一明，2005；熊志中，2005；陳有春，2006；樸筠，2006）。分別敘述如下：



(1) 以人民助學金為主的階段

人民助學金是中國初期對經濟困難學生提供經濟幫助的資助方式，其自1952年確立之日起共實施30餘年，其間經歷了1955年、1964年等2次較大規模的調整。1952年《關於調整全國各級各類學校教職工工資及學生人民助學金標準的通知》中，其教育部規定全國實行的統一助學金標準，而該通知並沒有區分出不同地區經濟與生活水平的差異。隨後，其教育部於1955年2月聯合發布《關於製發1955年高等學校一般人民助學金分地區標準的通知》，要求需根據各地的生活水平將全國劃分為10類地區來發放人民助學金，並提高部分貧困地區的資助標準。同年8月，中國教育部頒布《全國高等學校一般學生人民助學金實施辦法》，中國開始調整學生的資助範圍，凡家庭富裕能自費者，不發給助學金；凡能自費半數或三分之一伙食費者，發給所缺部分；完全無力負擔者，發給全部伙食費。自此，人民助學金從原來的面向全體學生轉為部分發放。1964年，中國對人民助學金進行了第二次調整，此次調整以提高助學金標準，擴大受助學生比例為主要內容，中國教育部提出《關於提高高等學校學生伙食標準和相應提高助學金補助比例的請示報告》，報告建議從1964年4月起，高等學校學生的伙食費每人每月增加3元，自5月起，非師範性的普通高校學生人民助學金的資助比例由70%提高到75%。此時，如果加上約占大學生總數四分之一的全部獲人民助學金的師範生和民族院校學生，全國普通高校大學生的受助總比例接近80%。

(2) 人民助學金與獎學金、貸學金並存階段

1983年7月11日中國教育部和財政部聯合發出的《普通高等學校本、專科學生人民助學金暫行辦法》和《普通高等學校本、專科學生人民獎學金試行辦法》，其主要內容

是縮減了發放範圍，由受助比例75%降為60%，同時設立“人民獎學金”，對學生的助學金逐步改為以獎學金為主。此改革主要在於因應人民助學金在實施過程中所出現的問題，主要起因於人民助學金的使用與學生的表現相脫節，造成人民助學金的發放僅為扶弱之消極目的，並未達成鼓勵學生積極向上之正向意義。1986年7月，中國國務院批轉了國家教委和財政部《關於改革現行普通高等學校人民助學金制度的報告》，取消了人民助學金，代之以獎學金和貸學金，實施了30多年人民助學金正式劃下句點。

(3) 獎學金和貸學金並存階段

1987年7月中國教育部頒布的《普通高等學校本、專科學生實行獎學金制度的辦法》和《普通高等學校本、專科學生實行貸款制度的辦法》，要求學校建立獎學金和學生貸款基金，其來源主要是從主管部門核給高等院校的經費中，按原助學金標準計算總額的80%~85%轉入獎貸基金帳戶。獎學金與貸款政策要求在1987年入學的本科普通高等院校的新生中予以全面實行，其中獎學金主要分為優秀獎學金、專業獎學金和定向獎學金三種。優秀獎學金主要用於獎勵德、智、體等全面發展的優秀學生；專業獎學金的主要發放對象為考入師範、農林、體育、民族、航海等專業的學生；而定向獎學金則用於立志畢業後到邊疆地區、經濟困難地區和艱苦行業工作的學生。針對不同的對象，給與不同類型的獎學金，這種配置方式充分的體現出了鮮明的激勵功能和引導人才流向的功能，原本要求人民助學金同時承擔的“濟困”和“獎優”功能被分化出來。另學生貸款制度主要是為了幫助確有經濟困難，不能部分或全部支付在校學習期間費用的學生。雖然規定每人每年申請貸款的數額最高不得超過300元，但貸款制度的實行表明它已經開始承擔起了“濟困”的主要功能。



2.現行資助政策（獎、貸、補、助、減）

中國目前的高校資助正處在建立與完善“獎、貸、補、助、減”五位一體的混合資助體系階段。前述發展之獎學金和貸學金並存階段仍依據《關於進一步完善普通高等學校收費制度的通知》之精神，期許省、市、自治區制定了相應管轄範圍內的各項收費標準，各部委院校的收費也應趨於在地化。而中國的高等教育由免費上學逐步發展到了繳費上學，個人與家庭承擔起部分教育成本，

個人所需繳納的學雜費處於不斷上漲的態勢。面對這一新態勢，原來的獎學金與貸學金制度已很難與之相適應，於是伴隨著高校收費制度的變化，大學生資助政策再次開始了新一波改革。在完善原有獎學金和貸學金的基礎上，大學生資助的方法與方式更加趨於多樣化，除已經實施的優秀學生獎學金、定向獎學金和貸學金之外，國家教委又推出了由政府撥款支持，由各高等院校組織的“勤工助學”、“特困補助”和“減免學費”等資助措施，詳如表1。

表1 中國現行資助政策（獎、貸、補、助、減）說明表

項目名稱	項目簡介	資助對象
獎學金	表彰和鼓勵優秀學生而設，用於獎勵德智體群美全面法沾之品學兼優學生。	品學兼優學生
學生貸款	對於家庭經濟困難，提供學費及生活費借貸。	家庭經濟困難學生
特困補助	為協助經濟特別困難學生得以順利完成學業而設立，並提供家庭緊急事故學生紓困金。	家庭經濟困難學生
勤工助學	學生利用課餘時間透過勞力獲取一定金額，解決生活困境。	家庭經濟困難學生優先
減免學費	對經濟條件有問題學生，予以學費減免。	家庭經濟困難學生

資料來源：作者自行整理

四、高等教育學費暨資助政策困境與未來發展

中國近年高等教育學費暨資助政策大幅變動，多項研究均探討是類議題，並提出現行高等教育學費暨資助政策發展之困境，亦提出未來可發展之方向，茲彙整如下（廖一明，2005；熊志中，2005；陳有春，2006；樸筠，2006）：

（一）高學費政策造成教育不公平

中國高教收費制度改革後，受教育者對

教育成本的分攤緩解了高校的經費壓力，但從綜合分析來看，此制度存在以下問題：一是受教育者個人負擔過重，導致貧困大學生的激增。中國按照平均每人GDP8,000元、年度學費支出3,600元計算，支出占平均每人GDP45%，而發達國家如加拿大平均每人GDP26,000美元，學費支出2,000美元，僅占平均每人GDP的7.6%。二是收費標準未能因地制宜，這對經濟欠發達地區和城市下崗職工、低收入家庭的子女來講不公平，他們只有兩種選擇：一為放棄接受高等教育的機會（



尤其是貧困和多子女家庭），一為選擇農林、地礦、石油、師範等收費較低的高校或專業學習，失去與其考分和能力相適應的受教育權利，從而造成學生學業成功機會上的不平等。

（二）現行資助政策存在問題

中國目前的高校資助政策主要為“獎、貸、補、助、減”五位一體的混合資助體系階段，而其存在的問題可歸納為結構與法律之缺陷，說明如下：

1. 結構缺陷

（1）助學貸款

中國學生貸款政策主要包括學校學生貸款、國家助學貸款及商業助學貸款。而以國家助學貸款佔最多數的比例，而在國家助學貸款實施上面臨誠信缺失之問題。誠信缺失主要原因是由於公民信用及社會公信體系不健全導致還貸不具操作性和保障性，進而造成銀行在追繳貸款上的交易成本過高，造成部分貸款無法追回。而此等缺失問題對於高等教育國家貸款制度實施上面臨重大危機，包括：① 造成大學生信用缺失行為的蔓延；② 社會交易成本增大，進而影響到社會經濟活動順利進行；③ 銀行對高等教育機構及大學生不信任，進而阻礙了助學貸款工作的開展，最終導致助學貸款萎縮，無法承擔體系中的主體作用。

（2）特別困難學生補助和學費減免

補助和減免措施係為「無償性補助」恐導致“等、靠、要”的心裡缺陷。補助及減免造就了高等教育“伸手派”的特殊群體，這個群體的主體往往在等待學校及政府的資助，恥於並拒絕勤工助學。由於補助和減免的邊際收益率遠遠大於勤工助學及獎學金的邊際收益率，一旦補助和減免頻率過多、覆蓋面過廣，利益主體就會將其偏好和預期投向邊際收益高的收益方式，減少對其他方式的偏好和預期的需求，這是高校產生“不勞而

獲”群體的經濟學解釋，顯然這種結果與高校學生資助政策的國家與社會預期是不一致的，這是資助政策體系功能作用下降的一個原因。

2. 法律缺陷

中國現行之獎、貸、補、助、減”五位一體的混合資助體系，係源自於其《教育法》及《高等教育法》之規定。《教育法》第37條規定「國家、社會對符合入學條件、家庭經濟困難的兒童及少年，應提供各種形式之資助」；《高等教育法》第54、55條分別規定「家庭經濟困難之學生，可以申請補助或減免學費」「國家應設立高等教育學校學生勤工助學和貸款基金，並鼓勵學校、企業組織、社會團體設立各種形式之助學金，對家庭經濟困難之學生提供幫助，且獲得助學及貸款之學生，應履行相應之義務」。然而，《教育法》及《高等教育法》之規定位階僅於政策面之規劃與定義，對於執行層面之相關法令規範卻付之闕如，造成政策落實因地或因校制宜，甚至有學校未依《教育法》及《高等教育法》規定辦理獎、貸、補、助、減措施，對於學生權益及社會觀感均產生負面效應。

（三）學費暨資助政策未來之發展

中國近年學費制度之變革，從長遠角度來看，改變了少數人獨享國家公共教育資源的局面，高等教育資源配置更趨於合理，但從現實狀況來看，由於國家對高等教育投入的相對不足，在其他籌資管道並不完善的情況下，高等教育學校不得不通過增加學費這種最快捷的方式來增加教育經費，如此將使得學費制度不利於教育公平實現的。與此同時，中國採取資助政策來彌補貧困學生的入學問題，但是，資助制度本身也存在各種不完善之處，由於教育收費而引發的教育不公平的情況還是存在。是以學費制度與資助政策兩者間如何彼此相互輝映，創造高等教育



資源配合理及教育公平局面，有待後續之努力，其未來發展建議如下：

1. 提高高等教育之補助經費

政府財政撥款力道始終是各國發展高等教育的重要經費來源。隨著經濟競爭的越來越激烈，教育與科技在各國的地位也顯得越來越突出和重要，世界各國政府對高等教育的投入大量增長，用來支持科學研究和大量培養高素質的國民，以保證自己國家的經濟持續不斷地高速增長。中國作為一個轉型的發展中國家，更應該加大政府財政撥款的力度，特別是對經濟欠發達地區實施高等教育經費轉移支付政策，使中國的高等教育發展有一個有力的支持。此外，研究者徐芳（2006）另提出政府對高等教育補助經費模式應逐步改變原來之「綜合定額+專項補助」單一模式，可考量地區、學校類型等因素，讓高等教育補助經費運用合理及效益化。

2. 適度收費與完善助學制度之結合

在確立學校收費之合理性時應考量需求之價格彈性，對於來自富裕家庭學生群體的教育是“無彈性需求”，學費標準的變化基本不會對其需求產生影響；對於來自經濟困難家庭的學生群體而言，無論學費高低，他們都沒有支付能力，主要靠資助來完成學業。而對於那些勉強能夠支付學費的中等收入家庭的學生群體而言，其教育需求對價格的反應非常敏感，是典型的“彈性需求”。如果學費增加數額超過這類學生群體的經濟能力，則或者會製造新的不平衡或不公平現象，或者會加重大學用於學生資助的經費負擔，應整體考量。此外，收費政策必須與學生資助政策進行完整之配套實施，才能改善低收入家庭子女在高等教育機會分配中的不利地位，達成教育公平之實踐。現行之高等學校學生獎、貸、補、助、減五種資助形式結合使用，針對不同物件的特點，各有側

重，互相彌補。但在具體的實施過程中，出現了結構與法律缺陷等問題。在結構缺陷上，可行方向應為建立全國聯網之個人信用檔案及評價系統，使銀行能及時掌握學生信用，提高貸款意願。對於無償性補助，可重新檢討增列相對義務付出之要項；在法律缺陷上，應增訂「大學生資助法」及「學生貸款條例」兩部專門學生資助法規，作為資助政策執行之參考依據。

3. 完善多管道的籌資體制

面對國家高等教育投入偏低、學生及家庭負擔能力有限、社會力量辦學不足帶來的教育經費十分短缺，大陸研究學者仲雨娟（2006）提出政府應建立“高等教育多管道籌資體制”的高等教育籌資模式。藉由高等教育投資體制創新、加大財政供給力度和規模及個人合理分擔教育成本，建立政府、社會、個人三者投入之高等教育經營體制。同時，透過高等教育辦學體制創新，改變較為單一的辦學模式，實現辦學主體多元化，有效開發和利用充盈的民間資本；另外加強自籌教育經費，鼓勵社會捐贈等多元化籌資策略，將有助於解決高等教育普遍經費來源不足之窘境，減少因經費來源不足提高學費造成高等教育公平假象等問題，創造更佳之高等教育環境。

五、結語

從上述之資料與分析中，我們可以看到中國高等教育在學費暨資助政策之主要變化。中國高等教育在規模擴張發展下，採取自由主義脈絡之市場機制運作模式，藉由學費收取來維持其高等教育經營與維持之基礎。然，在高學費的運作下，高等教育公平之落實，相對成為關注之重點。是以，近年中國高等教育採取“獎、貸、補、助、減”五位一體的混合資助體系，來協助高等教育就學困難之學生得以順利就讀。但是，中國



現行發展之高學費及五位一體混合資助模式仍分別因其未能因地制宜考量及結構與法律缺陷造成實施成效不彰之問題，故相關學者對於未來發展之方向多所建議，包括1.提高高等教育之補助經費、2.適度收費與完善助學制度之結合及3.完善多管道的籌資體制等，期望能使高等教育學費與資助的走向更為妥適。

經由本文探討中國高等教育學費暨資助政策之變革，對於我國目前高等教育在學費與資助政策上之規劃應能有所助益。尤其高等教育實施高學費政策，如何能落實其教育公平之理念，另外就學資助政策之執行是否充分考量結構與法律層面完備進而具體落實，均可提供我國未來研擬相關高等教育學費與資助政策重要之思考方向。

參考文獻

- 中華人民共和國教育部（2006）。1998-2006年教育統計公報。2006年5月7日，取自<http://www.moe.edu.cn>。
- 仲雨娟（2006）。關於我國高等教育收費和資助政策制度的反思。黑龍江高教研究，152（12），41-42。
- 徐芳（2006）。我國高等教育成本補償制度中的教育公平研究。中國地質大學高等教育學碩士論文（未出版）。
- 陳有春（2006）。新中國高校學生資助制度變遷研究。湖南農業大學高等教育學碩士論文（未出版）。
- 廖一明（2005）。關於完善現行高校幫困助學體系的調查與研究-T大學的個案研究。華東師範大學教育管理學系碩士論文（未出版）。
- 熊志中（2005）。基于變革的貧困大學生資助體系研究。華中師範大學教育學系碩士（未出版）。
- 劉慧珍（2007）。中國高等教育的改革：規模、結構與制度。教育資料集刊，35，71-83。
- 樸筠（2006）。高校學生資助政策比較與構想。蘇州大學高等教育學碩士論文（未出版）。



專 論

