

# 埃塞俄比亚高等教育‘成本分担’制研究

陈明昆

(浙江师范大学非洲教育研究中心, 浙江金华 321004)

[摘要] 为适应高等教育发展需要, 根据国家教育和培训政策的相关条款, 在充分酝酿和准备的前提下, 埃塞俄比亚政府自 2003 年起在公办高校开始推行“成本分担”计划。根据该项计划, 学生将承担学习期间的全部食宿费用和 15% 的学费, 在毕业一年后以“毕业税”的形式交纳。虽然计划的推行曾引起过不同的反响, 实施计划的保障机制还需完善, 但毕业税的顺利实施将促进教育公平、增强教育财政的后劲, 使埃塞俄比亚高等教育走出发展的困境, 其积极意义已逐渐被社会所认识。

[关键词] 埃塞俄比亚; 高等教育; 成本分担; 毕业税

中图分类号: G649.421

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2007)12-0051-05

## 一、背景分析

一直以来, 埃塞俄比亚的公办高等教育都是免费的, 办学经费来源主要包括政府年度预算分配资金、政府以现钞或实物形式下拨的补助金、高校自身通过提供教育服务所产生的收益等三部分。自现政权“埃革阵”执政以来, 政府对高等教育的投入有了显著增加, 高等教育入学人数有了大幅度增长, 但长久以来形成的效率低下、机构臃肿、管理经验不足、管理措施落后的弊病普遍存在。

“国家教育发展五年计划”(2005 年~2010 年)提出, 5 年内高等教育适龄人口的入学率要从目前的大约 2% 提高到 5%, 计划财政预算分配给高等教育的经费将占到全部教育经费的 25%。5 年间的高等教育经费总预算超过 15.2 亿美元 (其中 11 亿美元用于经常性支出, 其余用于固定资产投入), 这在埃塞俄比亚高等教育领域将具有划时代的意义, 分配预算有望覆盖高校教学支出、管理支出和学生支出。但是, 现行的财政制度面临严峻挑战,

特别是随着高等教育的持续扩招, 公共财政的支出额度与高等教育的发展速度越来越不相适应。仅靠纳税人的钱只能支撑极小部分人接受高等教育, 这与公众要求接受高等教育的呼声和社会经济发展对高层次人才的需求极不适应, 况且继续用纳税人的钱来为学生本人的学费、生活费“买单”越来越遭到公众的质疑。许多学生由于无缘进入全日制免费公办高校学习而不得不参加付费性质的夜校和夏季课程班学习, 这类学生约占当年公办高校招生总数的 45.9%, 另有一些学生进入到民办高校学习。在所有公办和民办高校中, 付费学生人数约占学生总数的 54%。近年来, 每年平均有多达 2,000 名的埃塞俄比亚学生自费到印度的大学留学, 这些学生不但学费自付, 而且还要承担学习期间的住宿费、交通费等。

以上说明, 相当部分的埃塞俄比亚学生正在或将要自费接受高等教育。毫无疑问, 这些自费的学生多是来自经济条件较好的家庭, 贫困家庭根本无力承担其子女的学习与生活费用。争取用纳

“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”的简称。

作者简介: 陈明昆 (1963-), 河南固始人, 浙江师范大学非洲教育研究中心成员, 副教授, 在读博士研究生。

税人的钱进入公办高校学习的机会由于入学率低、竞争激烈而使穷人家的子女丝毫没有优势可言,教育不公现象十分明显。在仅靠公共财力不能有效提高高等教育入学率的情况下,谋求教育经费渠道的多样化,增强教育投入就十分必要。正是在上述背景下,埃塞俄比亚政府引入了高等教育的“成本分担”(cost sharing)机制。

## 二、高等教育“成本分担”的机理分析

### 1. 成本分担制的政策和法律框架

1994年埃塞俄比亚政府出台了一项具有全局意义的、内容广泛的教育和培训政策。该政策的主要内容包括:提高教育质量和教学内容的相关性;提高教学水平,完善教学设施;关注学生,促进学习质量提高;提高教育机构的管理和领导水平;引入教育财政多样化机制;建立健全教育评估与监督、学校自治与责任分担机制等。由此,以教育和培训政策为蓝本,国家高等教育政策和策略的制定及实施都必须围绕国家发展目标和增强国家竞争力服务。

教育和培训政策声明:国家实行10年义务教育,政府全部承担小学到初中阶段(一到十年级)的教育费用,而高中(十一、十二年级)和第三级教育和培训(tertiary levels of education and training)阶段的“受益人”(beneficiary)必须承担其部分教育成本。2003年10月,成本分担制开始在各高校中推行。为配合该项政策的实施,政府同时颁布了《高等教育宣言》、出台了《成本分担条例》。根据这些法规和条例,任何进入公办高校学习的学生,毕业后都有义务分担他(她)所接受的教育、培训或其他教育服务的成本。成本的支付是在其毕业后从其月薪或其他收入中以税收的形式收取,即交付“毕业税”(graduate tax)。

成本分担制实施前曾经历过长达几年的社会讨论和公众对话。讨论始于1999年,当时政府所拟订的高教收费议案是采取抵押贷款的形式,包括向世界银行贷款。但由于论争激烈和反对的声音过大,加之1998年开始的长达几年的“埃—厄”战争影响,1999议案并没有产生实质性的影响,埃塞俄比亚的高教改革曾一度陷于僵局。这也迫使教育当局不得不进行改革转向,并最终选择了成本分担制。埃塞俄比亚政府在如此困难和敏感的

时期引入成本分担制并不仅仅出于政治和实践上的考虑,时间的流失也给了教育部更多的思考,从而能够更加理性而全面地审视抵押贷款制度的适切性。事实证明,成本分担制更容易被政府和公众所接受,它类似于澳大利亚的“收益人支付制度”(income contingent repayment system),是在吸收“收益人支付制度”的基础上经过些许修订后而出笼的。

### 2. 成本分担制的基本要素分析

在埃塞俄比亚,成本分担制常被叫做“成本分担计划”。通过该项计划,公办高校的受益人和政府共同承担教育和服务所发生的成本费用。“受益人”是指在公办高校接受教育或培训的所有学生,任何一位受益人都负有在未来要支付其现在受教育或培训成本的义务。

#### (1) 分担的主体

成本分担计划所关注的主体是高等教育受益者即学生,排除了家长的法律义务,但家长在本人自愿的基础上可以为他们的子女支付教育费。家长承担教育费通常是基于这样的理念:学生时期的子女总是有依赖性的,家长有责任送完孩子的求学之路!埃塞俄比亚成本分担计划的主体之所以确定为学生而不是家长,主要是基于这样的前提假设:一方面学生本人才是真正而直接的个体受益者;另一方面从法律上讲,18岁已经具备了独立的成人地位。因此,当学生进入高校时,就没有理由或法律依据认为他们还得依赖于他们的父母。退一步讲,他们的分担义务是在毕业并工作后才开始的,作为工作的一员来讲,有自己的经济收入,在经济上理所当然地应独立于他们的父母。

政府和学生是两个最为重要且具有法律约束关系的主体,要共同承担高等教育的成本费用。家长仅可以自愿者的身份进入这种关系图景中。当家长自愿承担其子女的教育费用时,他们仅是在行使一种社会和道德上的义务。从情感上讲,家长们还会“从子女们的教育进程、经济上的安全感和社会地位的可能攀升中感受到莫大的慰藉和满足”。<sup>[1]</sup>因为,接受过高等教育的毕业生一般都能够谋得一个收入相对丰厚的职位和获得一种较为优越的社会地位。家长提前为其子女支付教育费用,这样就解除了子女未来的债务负担,即使他们毕

业后有能力偿还。这种情况下,尽管没有法律上的强制性,但家长也变成了高等教育经费渠道中两个非政府性税收对象之一。

### (2) 分担的份额

公办高校的学生将根据协议承担全部的食宿费用和15%的学习费用。费用的多少是在每学年的开始,根据各高校和各专业发生的实际成本费用计算得来的。一般情况下,每生每年的食宿费用大致在220美元左右,15%的学费折合成美元每年约在100美元~230美元之间。学费的差异主要是由专业决定的,医学专业的学费最高,人文和社会科学专业的学费一般都较低。

### (3) 分担的理由

一般来讲,接受过高等教育者在个人收入、生活条件、社会地位等方面都会好于未受过高等教育的同龄人,他们适应社会环境的能力和获取信息的手段都要高于未受过高等教育的人群。前者所具备的这些“优越性”就是所谓的“高等教育私人投资回报率”,也就是经济学家们所说的“收益率”问题。同样,国家对高等教育的投资也会带来“社会回报率”,尽管这种社会性回报可能要等到几年乃至几十年以后才能体现出来。研究证明,投资高等教育可以使国家在其他方面的投资(如物资资本和基础设施投资、人力资源投资、商品服务业投资等)更具有效力。当要求大学生本人为他们的教育分担成本时,作为另一受益方的“公共纳税人”也有义务分担这些成本。更进一步讲,并不是所有的社会群体和个人都有能力承担高等教育的全部费用,因此“成本分担”——由公众共同分担,就成了社会责任实现的基本机制。

## 三、高等教育“成本分担”的实现手段——毕业税

作为一项高教改革计划,毕业税类似于收入附加税,是毕业生以纳税的方式偿还其先前接受大学教育部分成本的一种税收手段。它根据已定的纳税总量和所签定的支付协议,从受益人的个人收入中以税收的形式扣除。根据协议,学生可以在毕业后以纳税的形式支付也可以提前支付。毕业税的形式意味着学生在学习期间不需要支付任何费用,即使是穷人家的孩子也可以安心读完大学。

### 1. 毕业税的特征

分析起来,毕业税的征收具有如下特征:

(1) 学费和食宿费都由政府先行承担,学生在毕业并找到工作后再以纳税的形式支付一定的费用。所有学生在入学时都有资格签订成本分担协议并负有毕业后偿还的义务。

(2) 受益人一般经过一年的宽限期后便须开始偿还。偿还不受工资收入底线的限制,毕业一年后必须开始。这是因为一个大学毕业生的月薪,一般情况下都在社会低收入群体之上,完全有能力支付每月8美元~12美元的税额。

(3) 毕业税的收取从2003年入学的公办高校新生开始,在此之前入学的学生没有“纳税”的义务,毕业税更不是针对所有公民的教育附加税。

(4) 选择教师教育专业且毕业后到中学当老师的学生可以免除毕业税,前提是必须在中学教师的岗位上服务一定的年限。据统计,有超过30%的学生选择了教师教育课程,这在一定程度上缓解了教师紧缺的局面。当然,为免除毕业税而去当教师的学生多是来自农村的贫困生。

(5) 毕业生由于所学专业不同所缴纳的毕业税数额也会不同。一般情况下,医药类专业最高,社会科学类最低。另外,因师生比偏低、办学成本高等原因,毕业税也会增加。

(6) 毕业税缴纳的最长年限为15年。纳税期限的长短是根据不同专业就业后的月薪底线来计算的。如月薪范围在82美元~140美元,三年制学生所要缴纳的毕业税总数为870美元,四年制为1,395美元,若每月纳税8美元~10美元的话,那么在10年~15年内便可缴完。

(7) 规定毕业生每月纳税的最小数目为月收入10%,也可以多缴,但不能超过月收入的三分之一。如果毕业后有多项收入,就有望在更短的时间内完成纳税义务。

(8) 根据法律,雇主有按月收取雇员毕业税并上缴到国家税务局的义务。

(9) 受益人在毕业前就支付毕业税的可以享受25%的减免优惠。这项规定有利于鼓励有能力的父母提前为其子女交纳毕业税。

埃塞俄比亚政府之所以选择了毕业税而不是其他办法,主要是认为毕业税不但对政府和学生

双方都有吸引力,而且易于管理和操作,特别是毕业后才支付的办法有利于贫困家庭的学生完成学业。它不同于助学贷款制度,贷款生总有一种负债的心理,而毕业税制度下的学生是以纳税人的身份出现的。

## 2. 毕业税的缺陷

毕业税制度并不是完美无缺的,至少还存在着以下不足:

(1) 毕业税实施的头几年,政府无法通过毕业税增加收入,要等到制度实施的4年~5年后,才能开始征收毕业税。这样可能要10年甚至更长的时间该项制度才能体现出它的有效性,政府的早期投入会随着毕业税纳税群体的增加而实现资金回笼。届时既存在有利于政府大幅度提高对高等教育投入的可能性,也存在政府可能转移教育负担的嫌疑,在教育投入多元化的同时,公共财政注入的相对份额有可能降低。

(2) 除了小部分提前支付的资金外,这项制度的实施并没有给高校带来多大的即时实惠。因此,政府必须建立起一套信用机制和公开机制,使这种“额外”税收真正惠及各高校。

(3) 由于受益人有关就业信息的失灵或缺失有可能导致逃税现象发生,进而影响到整个计划实施的吸引力和税收的征收。因此,必须及早建立起一套高效、先进的税收系统,提高政府机构追踪不断增加的高校毕业生的能力。

## 3. 毕业税的社会反响

据2002~2003学年在多所大学校园开展的毕业税辩论报导和公众媒体上开展的大讨论,多数人还是赞同推行这项计划的,但出于个人利益考虑,一部分人对毕业税实施的时间提出了质疑。另有一些人甚至悲观地认为,毕业税制度到底能够在多大程度上提高高等教育质量、入学人数和教育公平等还值得怀疑。总之,公众和学生在毕业税问题上的观点、意见和反应是各不相同,就反对的声音而言,学生要远大于公众。

(1) 公众的观点。大部分公众认为,受益人必须分担教育和服务成本,并相信通过成本分担计划的实施可以提高纳税人钱的二次分配的公平性,逐步改变一小部分人享受高等教育的现状。许多人还认识到,通过推行毕业税形式的成本分担制可以减少贫富学生之间的公然不平等性,因为

所有的学生都要求毕业后交纳一定的毕业税。许多人还认为,随着成本分担计划的实施,可以增强政府的财政实力,并最终可以促进和扩大高等教育规模,提高入学率和入学机会。同时,成本分担计划的实施将给高校带来更大的压力,高校必须更加关注学生,树立以学生为中心的办学理念,更加有效、更加积极地适应市场和学生的需要。高等教育成本分担计划的实施还可以促进或带动其他部门和领域的发展,如基础教育、医疗卫生、经济领域、社会服务等。因此,政府应该优先发展高等教育。

反对毕业税的公众认为,教育作为一种公共产品,应该是免费的,兴办教育是政府的一项基本职责。如果政府能够痛下决心惩治腐败、提高办事效率、减少资源的滥用,那么就没有必要推行成本分担计划。

(2) 学生的观点。该计划遭到了许多学生的抵抗和反对。反对的学生主要是计划实施后入学的学生,他们想通过反抗来影响计划的实施。比如,许多学生质疑,计划为什么要现在开始而不是等到他们毕业后?还有的发难,计划为什么不包括过去和现在所有的受益人?许多人还担心,由于高校普遍存在的腐败、低效率、浪费以及管理上的低能,成本分担的引入有可能会不断提高大学的教育和服务成本。甚至有人要求在引入成本分担之前,必须改革大学的人事制度、管理制度,改善学校的食宿等服务状况。

另一种反对观点认为,他们现在被赋予将来支付成本的义务,但政府并无法保证他们毕业后能够找到一份理想的工作。成本分担制作为世界银行和西方国家的一种舶来品,它实际上是一种强权政治的渗入,也是对埃塞俄比亚本国内部事务的一种干预,因此必须加以抵制。同时,它的实施后果、适合国情的程度都值得怀疑。

另外,缺乏对成本分担计划的清晰了解也是学生持反对意见的原因之一。一些学生认为,该计划的设计主要是针对来自贫困家庭学生本人的,因为计划并没有给予家长任何强制性义务。许多学生坦承,他们的父母根本无力承担其教育费用。

## 四、毕业税实施的前景预期

埃塞俄比亚政府在国力窘迫、无力提供更多

免费高等教育入学机会的情况下,引入了高等教育“成本分担”机制,以收取毕业税的形式开创了埃塞俄比亚公办高等教育收费的先河,无疑具有重要的社会价值与意义。

毕业税的实施具有三大鲜明特点,即政治透明性、社会可接受性和经济可行性。毕业税制度已在埃塞俄比亚国内得到普遍的认同,各项执行措施也在积极推进之中。同时,毕业税的目标群体——受益的学生因为要承担交纳毕业税的未来义务而对教育成本问题有了更为清晰的认识和对金钱价值的再认识。更为重要的是,埃塞俄比亚实施的毕业税制度,一方面由于在实施过程中不用考虑家长的经济能力而保证了不同经济背景的学生在入学上的公平性;另一方面政府鼓励有支付能力的家长提前为其子女支付教育成本而直接增强了学校的经费实力。正如世界银行所预期的那样,如果成本分担制在埃塞俄比亚实施顺利的话,将会极大提高高校入学人数、增加教育公平、改善资源分配,毕业税也将成为非政府性税收的重要渠道之一。

但成本分担制的引入也给埃塞俄比亚高等教育发展带来了新的挑战,如教育经费渠道多元化的管理问题,教育资源的合理分配和政策应用问

题,人才的开发和组织分配问题,专业和课程的整合等。如何提高高校管理成效,包括划拨经费的使用效率、降低教育成本的措施等都是埃塞俄比亚高等教育发展中目前所急需解决的问题。

可以预见,一旦埃塞俄比亚的高等教育成本分担机制能够在社会中扎根并造福于社会大众,那么埃塞俄比亚的高等教育质量、教育公平、教育成效就能充分地显现出来。

#### 参考文献:

- [1] Johnstone, D.B. Higher Education Finance and Accessibility and Student Loans in Sub Saharan Africa. *Journal of Higher Education in Africa*. 2004, (2): 36.
- [2] Education Sector Development Program (2005~2010). Program Action Plan. Ministry of Education. Addis Ababa, 2005.
- [3] Transitional Government of Ethiopia. Education and Training Policy. Addis Ababa, April 1994.
- [4] World Bank. Higher Education Development for Ethiopia: Pursuing the Vision. World Bank Sector Study. The World Bank, 2003.
- [5] Teshome Yizengaw. Cost Sharing in the Ethiopian Higher Education System: The Need, Implication and Future Directions. *The Ethiopian Journal of Higher Education*. 2006, (2): 7~11.

## Study on Cost Sharing in Ethiopian Higher Education System

CHEN Ming-kun

**Abstract** According to the terms of the Education and Training Policy, a scheme called "Cost Sharing", which had caused wide public debates, was introduced in Ethiopian Higher Education sector in 2003. Since then the students enrolled in public higher education institutions must share 15% tuition and the full cost for accommodation and food. As a beneficiary, the student begins to pay the sharing fees in the form of tax that called "Graduate Tax" a year after graduation. Although there are different reactions to the Cost Sharing Scheme, and the policy and the management systems need be improved, the successful implementation of Cost Sharing scheme will help Ethiopian higher education step out of its development dilemma and promote educational equality and strengthen financial assurance to higher education.

**Key words** Ethiopian; higher education; cost sharing; graduate tax

本文责编: 晓 洁