

【公共行政管理研究】

公共物品供给视角下我国现行高等教育 资助政策研究

徐欣娅

(南京邮电大学 学生工作部,江苏 南京 210023)

摘要:高等教育公费制度改革以后,学生开始承担部分费用,由此产生了经济困难学生群体,教育资助政策也应运而生。教育资助政策具有公共物品属性。对公共物品排他性标准的科学界定避免了教育资助政策实施过程中的“搭便车”行为。政府在政策落实过程中协调好各方利益关系是实现供给方式最优选择的关键。

关键词:公共物品;资助政策;供给方式;教育管理;高等教育

中图分类号:G647

文章编号:1673-5420(2017)04-0058-05

一、高等教育资助政策的公共物品属性及由来

(一)公共物品的特征与供给原则

萨缪尔逊在《公共支出的纯粹理论》中给出了公共物品的三个特征:效用的不可分割性,即公共物品的总效用是整体的、不变的、恒定的;消费的非竞争性,即对公共物品的消费不存在竞争,公众具有消费公共物品的平等权利;获利的非排他性,即未将享用公共产品却不为之付出成本的群体排除在公共物品受益者范围之外^[1]。同时满足以上三点,即为纯粹的公共物品,只满足其中的一部分为准公共物品。根据布坎南的观点,公共物品是一个内涵丰富的概念,不仅包括纯粹的公共物品,也包括具有公共物品特性的其他商品和服务。纯粹的公共物品是消费者群体的边际成本始终为零的公共物品。准公共物品具有当消费者群体扩大到一定数量时边际成本开始上升,继续扩大到某一数量时边际成本变得非常大的特征^[2]。从教育资源的分配来看,教育供给不能完全满足人民的需求,导致一定程度的消费竞争性,同时,教育又兼备公共资源的属性,因此教育是一种由政府、市场和非营利组织合作供给的准公共物品。

收稿日期:2017-10-26 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:徐欣娅,讲师,研究方向:高校学生教育管理、学生思想政治教育。

基金项目:江苏省学生资助专项课题(2014JSAIDC19)

公共物品的供给包括纯粹公共物品的供给和非纯粹公共物品的供给。纯粹公共物品由政府生产、政府直接供给,政府并不盈利,如国防、基础科学研究等。非纯粹公共物品则一般是多元化生产、市场化供给,供给主体须得到一定非暴利性回报才能保障其可持续性,比如教育、医疗。非纯粹公共物品供给可遵循高培勇提出的两个原则:支付能力原则和受益原则。支付能力原则指政府所提供的物品或服务的成本费用的分配要与社会成员的支付能力相联系;受益原则强调“谁受益谁付费”^[3]。

(二)高等教育资助政策的由来

高等教育具有个人利益与公共利益互相重叠的准公共物品属性。目前世界各国高等教育普遍遵循约翰斯通的“教育成本分担理论”,其核心思想便是“谁受益谁付费”。新中国成立后,在我国高等教育领域,学生的所有费用均由国家承担。1985年,“全公费”制度开始改革。1993年2月13日,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》提出:“高等教育是非义务教育,学生上大学原则上均应缴费。设立贷学金,对家庭经济有困难的学生提供帮助;国家、企事业单位、社会团体和学校均可设立奖学金。”^[4]2007年国务院出台的《关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》指出,在高等教育阶段,国家建立了以国家奖学金制度、国家助学金制度、师范生免费教育、国家助学贷款、生源地信用助学贷款、勤工助学、学费减免等为主要内容的高校家庭经济困难学生资助体系。各省、市、校也相应出台了各类学生资助政策。多元化的资助政策为进入大学的家庭经济困难学生提供了政策保障,确保他们能够安心学习、健康成长,不因家庭经济困难而辍学。教育部全国学生资助管理中心发布的《2016年中国学生资助发展报告》显示,2016年学生资助实现了“受助学生规模”“资助总额”“财政投入”“学校社会投入”的四个增长,资助政策体系进一步完善,各项资助政策得到有效落实,学生受惠面进一步扩大。

二、高等教育资助政策的供给方式

国家在公共物品供给中的主导地位保障了公共物品的有效供给。在公共物品的供给中,政府所承担的角色可以分为以下三类:一是生产者——亲自生产服务;二是提供者——不直接生产,而是通过掌握的资源资助公共物品的生产和消费;三是安排者——通过一系列的制度安排,为公共物品的消费者指派生产者,为公共物品的生产者指派消费者^[5]。目前,我国的高等教育已成功建立起多元资助体系,为家庭经济困难学生顺利就学提供了保障。

其中,国家助学贷款是一种特殊的银行贷款,其主导者是政府。政府不直接无偿提供贷款,而是通过制定优惠政策与相应的法律法规来落实贷款。学生在校期间贷款产生的利息全部由财政进行补贴,而由此产生的风险补偿金由国家财政和相应高校共同提供。

国家助学金是在国家财政支持下由中央和地方共同出资,具有无偿性特点。由于国家助学金政策形式单一,在具体落实过程出现了一些问题。以保证平等受教育机会为初衷的助学金在实际操作过程中往往背离初衷,变为在校大学生均能获取的资助^[6]。国家奖学金的提供方式类似于助学金,也是由政府出资,而奖学金在资助体系中比较特别,因为它并不是为资助家庭经济

困难学生而设立的^[7]。

此外,勤工助学也是高校开展学生资助工作的重要举措之一。勤工助学一般指在学校的组织下,学生以改善学习条件为目的,利用课余时间,通过自己的劳动取得合法报酬的活动。勤工助学既有利于提高学生的综合素质和能力,也可以在一定程度上缓解学生的经济困难。

三、高等教育资助政策供给中的问题

(一)“搭便车”现象客观存在

“搭便车理论”是由美国经济学家曼柯·奥尔逊于1965年提出,其基本含义就是面对公共物品,每个人都可能想让别人付出成本,而自己坐享其成。公共物品在使用上具有非排他性的特点,因此容易出现别人出钱购买而自己免费消费的“搭便车”心理。高等教育资助政策本身的公共物品属性所带来的“优惠”,如助学金的无偿性、助学贷款的低息等导致部分并不贫困的学生也想“搭便车”,从而出现分配不公、诚信缺失等问题。

(二)资源配置不均衡

以助学贷款为例,它是由政府财政贴息、商业银行承办、学校负责落实,贷款学生在参加工作后还款。理论上助学贷款政策既减轻了政府的压力,又激励和资助了有需要的学生,不会带来“等、靠、要”等惰性思维,但在具体的操作过程中仍存在很多问题,如资助的配置不平衡。按照现行的国家助学贷款办法,部属院校由中央财政贴息,地方院校由地方财政贴息^[8],不同地区经济发展水平的不平衡必然导致资助效果的不同,同时,重点与非重点高校的贷款能力也存在差别。

奖学金是政府、高校、其他社会机构为奖励优秀学生而设立的,也是资助政策的一种形式。一方面,没有经济负担的学生不需要额外参与勤工助学活动,能够更专注地投入学习,获得奖学金的概率高于经济困难学生,造成资源分配不均衡;另一方面,处于经济发达地区的高校、排名靠前的高校,都更易设立校内或社会捐赠奖学金,但资源缺乏组合优化。因此,各学校的外部环境、自身状况、政策执行水平、生源状况都会对资助政策产生影响,造成地区间、学校间的资源分配不均衡。

(三)资助后存在“违约风险”

学生对国家资助政策理解不够深入,一方面期盼能够获得资助完成学业,另一方面,把现行国家资助政策错误地理解为无偿性的,这样的认识误区导致“违约风险”的存在。以助学贷款为例,助学贷款制度是为了保证平等的受教育机会,帮助家庭经济困难学生顺利完成学业。助学贷款在实际操作过程中是委托商业银行来运作的,其性质为商业贷款。尽管国家采取了包括财政贴息,对助学贷款产生的呆坏账可按规定上报核销等一系列旨在鼓励商业银行积极参与助学贷款的措施,但实际作用和效果均不明显^[9]。助学贷款违约问题并非我国所特有,英美等发达国家在资助体系的完善过程中也曾出现高比例的违约现象。如美国曾有过22.4%的助学贷款拖欠率,但是通过富有人性化的管理和一系列的强制措施,贷款的拖欠率已经被控制到了5.4%^[10]。

(四)供给主体单一

政府应当始终在公共物品的供给中承担主导作用,但是单一的政府供给机制势必会加重政府的负担,不利于高等教育资助体系的良性运转和多样化发展。

以勤工助学为例,大部分学校提供的勤工助学岗位不但数量有限、待遇一般,而且岗位多为劳动性“打杂”,往往与学生所学专业相去甚远。而学生在校外的勤工助学岗位层次低、占用时间多,因此在勤工助学岗位的设置上应有效地让企业参与进来,制定“产学研”一体化的机制,使学生在实践中得到锻炼。

四、高等教育资助政策有效供给的方式

(一)避免“搭便车”行为

公共物品若要公平正义地分配,必须实现充裕供给,使每个人在常规的税收之外无需任何支出,比如免费的公园、良好的卫生环境等。然而现实中对每种公共物品都采取此类供给,不仅加大了政府的财政压力,而且这种供给方式对很多准公共物品来说往往意味着缺乏效率,高等教育资助政策便是其一。高等教育收费是一种趋势,这不仅内含着“谁受益谁付费”的权利义务对等信息,同时意味着效率。

有效地供给以避免“搭便车”行为,保证有限的公共物品在供给过程中实现公平公正,关键在于对公共物品排他性标准的科学界定。因此,制定公众认可的、合理的标准在高等教育资助政策落实过程中起着至关重要的作用。以助学金为例,在助学金评定过程中出现的分配不公、同学之间不良竞争等问题皆是由于缺乏完善的准入与退出机制而致。在对助学金这个准公共物品的非排他性标准的界定中可以采取定量与定性相结合的方法,按实际情况将家庭经济困难学生分为单亲家庭学生、孤儿、残疾学生、家庭遭受重创致贫学生等几类。在制定准入机制的同时必须出台相应的退出机制,以确保助学金用于最需要的人。

(二)政府在资助政策实施过程中选择最佳供给方式

政府在高等教育资助政策实施过程中处于主导地位。以助学贷款为例,学生群体资助需求很大,政府乐于出台优惠政策促成贷款,然而学生贷款到期不还,违约率居高不下,资助政策难以达到预期目标。借鉴英美国家的历史经验,其资助政策的第一个共同点是人性化的设置。如英国的助学贷款是“按收入比例还款”,学生毕业后年收入超过15 000英镑才开始还款,而且偿还的额度是超过15 000英镑部分的9%,分摊到每个月只占收入非常小的比例。如果贷款学生25年后仍不能还清贷款,剩余的部分则由国家代为偿还。美国则采取了一些激励手段,比如规定学生毕业后加入维和部队,成为中小学教师,为低收入家庭孩子授课,到边远地区施教或者在慈善机构为老人、残疾人、孤儿服务的时数达到一定标准便可减免贷款。第二个共同点是政府承担了贷款的主要责任以鼓励承办机构的积极性。英国的助学贷款来自政府财政预算拨款,由助学贷款公司经办,通过国家税务系统回收^[11]。美国没有成立专门的贷款公司,主要通过银行来完成,但是政府为学生的贷款提供了95%的担保。第三个共同点是注重诚信系统的建立。美国的政策设计在注重学生本人的诚

信同时也注重学校的诚信。如果学生的还贷率达不到一定比例,政府就会停止这所学校学生贷款的资格。若个人无故长时间拖欠助学贷款,会影响到以后购车、买房的贷款。

因此,政府在政策落实过程中承担怎样的责任,怎样去承担责任,如何协调好各方利益关系是实现供给方式最优选择的关键。

参考文献:

- [1] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954(4): 386 - 389.
- [2] 王敬波. 高等教育领域里的行政法问题研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.
- [3] 高培勇, 崔军. 公共部门经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [4] 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. [2016 - 10 - 25]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [5] 温馨, 李化树. 从学生资助政策看我国高等教育公平[J]. 教育与教学研究, 2014(1): 79 - 81.
- [6] 张民选. 关于奖学金、助学金和贷学金政策的比较研究[J]. 教育研究, 1994(9): 44 - 48.
- [7] 武慧娟. 现行高校奖助学金制度存在的问题及影响[J]. 理论观察, 2010(4): 140 - 141.
- [8] 陈森. 我国高等教育助学贷款政策实施的现状、问题及对策[J]. 新疆财经, 2012(2): 58 - 60.
- [9] 陈柳钦. 我国现行国家助学贷款制度的缺陷及其完善[J]. 贵州师范大学学报, 2009(6): 76 - 83.
- [10] 徐丰, 吴跃东. 高校学生资助政策体系中的教育公平问题[J]. 高校辅导员学刊, 2016(1): 68 - 71.
- [11] 冯涛, 吴■. 英国大学生资助政策及启示[J]. 教育评论, 2009(4): 163 - 165.

(责任编辑: 范艳芹)

Current higher education subsidy policy in China from the perspective of public goods supply

XU Xinya

(Student Affairs Office, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210023, China)

Abstract: The reform of the higher education at public expense system makes student families bear part of the cost, which results in student groups with financial difficulties. Education subsidy policy thus came into being. This paper discusses the essential attribute of the funding policy and holds it should be of public goods. The scientific definition of the exclusive standard of public goods avoids “free-rider” behavior in the implementation of the policy. The key for the government to choose an optimal supply mode is to coordinate the relations of interest among different parties in the implementation.

Key words: public goods; funding policy; supply mode; education management; higher education