

## 实现可负担、可持续的高等教育财政政策的必要性

阿瑟·M·霍普曼

阿瑟·M·霍普曼 (Arthur M. Hauptman)：高等教育财务公共政策顾问

电子邮件：Art.Hauptman@yahoo.com

在各国，资助公共高等教育有两个关键目标：让广大人口能负担得起 (affordable) 高等教育花费，让财政可持续发展 (sustainable)。但现实中这些目标很难实现。这篇文章中笔者提出的问题是：是否存在一种财政资助模式既能满足上述两个目标，又不会在高等教育投入上占据国内生产总值 (GDP) 的过大份额。

### 两种主流的财政资助模式

让我们首先研究一下两种主要的方法。一种是以机构为基础：政府承担教育成本，学费保持较低水平。政府支付大部分教育成本，而学生财政援助发挥的作用相对较小。另一种方法是以学生为基础的：学生学费支付了教育成本的很大一部分，更多的财政援助被用来帮助学生支付其余的费用。

保持低学费是一种政治上流行的做法，其依据是高等教育是一种公益物品，纳税人应该支付提供高等教育的全部费用。根据定义，这种方法通常通过向学生收取很低的价格来实现广泛的可负担性——尽管支付学生的生活费用问题往往没有得到充分解决。

但现实是，如果学费保持较低水平，大多数政府就没有财政资源来提供高质量的教育。这就会导致学生名额有限，最终高等教育系统不是增长而是萎缩，或者生均支出被急剧减少。这两种情况都是不可持续的。但一些北欧国家是例外，由于高税收基础，这

些国家能够支持低学费政策并为国家大部分人口提供高质量的教育。这一点值得注意。

相比之下，以学生为基础的方法 (也经常被称为高学费/高援助模式) 将高等教育主要视为一种私益物品，学生因其在毕业后会获得更高的收入而成为主要受益者。在这种理念下，学校倾向于收取更高的学费，并为那些无法负担的学生提供更多的财政援助。高学费/高援助的方法远比低学费的方法更具有可持续性，因为它产生了更多的生均收益。但是，如果额外财政援助不足，就会导致负担能力急剧下降，高等教育从而可能导致一个主要为富人服务的系统。

在这种模式下，较高的价格和许多学生的支付能力之间的差距往往导致学生对学生贷款的更大依赖。因此，贷款是确保高等教育资金的更大可负担性和可持续性的关键机制。但是，项目设计上的缺陷往往会阻止贷款实现这两个目标。例如，对学费的控制不力会导致对贷款的过度依赖，导致无法或不愿意还款的借款人数量高得令人无法接受，从而削弱了学生一开始就依靠贷款的理由。

### 争取达成共识的模式

限制这两种模式有效性的问题之一是资金投入、费用设置和财政援助决定往往协调不力。另一个问题是两个计划都没有充分地帮助学生支付在校期间的生活费用。是否有更好的方法来实现这两个目标，并能被更多

国家广泛采用？

确保提高可负担性的第一步是放弃将学费的主要功能视为帮助支付院校运营成本观念。相反，各国应将学费建立在一个普通家庭能够支付的基础之上，并以此为基础建立自己的院校。例如，院校可以将其学费和强制性费用设定在人均国民生产总值的 10%~25% 之间。需求最大的院校和项目可以比需求较小的院校和项目收取更高的、按国民生产总值计算的百分比。这种方法的一个关键因素是资金必须足以为无力支付的学生提供助学金帮助，以支付其学费和生活费。

这种方法产生了某种对称性。在可接受的范围内，院校收费越多，政府需要支付的资金就越少。但在收费较高的院校，政府财政援助资金需要增加，因为会有更多的学生无法负担较高的费用。相比之下，对于那些在可接受范围内的收费较低的院校，政府将不得不提供更多的院校资金，但减少学生援助。

关键是各国要对学费占人均 GDP 的百分比设定现实而合理的限制。只有经过仔细的考量，这些政策才能降低净资金需求，因为院校补贴的减少将超过财政援助的必要增长。在这样的体系下，贷款将回归其应有的作用，即允许某些学生群体以合理的成本投资于自己。

为了实现更大的可持续性，各国必须制定政策，促进与社会需求的相关性，适应需

求的增长，并实现更大的效率。为了确保更大的相关性，分配给培训机会的资金份额应当增加。许多国家在学术项目上的生均投入远远多于其为职业导向项目（包括学徒项目）所提供的资金投入。将更多的资金转移到以职业为导向的项目上，可以提高与经济需求的相关性，并有助于降低每个学生的支出，因为职业培训的成本通常比学术项目低。

为了鼓励入学率的增长，各国应该利用政府资金为院校提供更多的边际收入。在大多数国家，政府拨款并不与招生人数的增长同步，迫使院校依靠学费来支付任何意料之外的、招生增长所产生的边际成本。增加一个单独的、由政府资助的费用，在招生人数超过目标水平时不设上限，这意味着纳税人将共同为招生增长买单。

为了提高效率，对院校的拨款应该以规范性成本为基础。政府或资助机构通常依靠机构自我报告的生均经费投入来确定未来的资金分配。如果拨款公式以规范性成本为基础，即通过客观的数据分析确定每个学生不同领域“应该”花多少钱，那么成本就可以得到遏制。

这只是一个简单的提纲，但所有这些步骤加在一起，将有助于使公共高等教育的资金更容易实现可负担性，在财政上也更有可持续性。因此，对许多国家来说，这种共识模式是一个值得和可以实现的目标。