

文章编号: 2095-1663(2017)03-0013-05

研究生全面收费政策的效用与局限

杨秀芹, 李 茜

(华中农业大学 高等教育研究所, 武汉 430070)

摘要: 研究生全面收费政策是研究生培养机制改革的重要环节,其效用发挥存在不确定性,一方面来源于政策的内生局限性,另一方面来源于制度演进和变迁的路径,分析政策效用与现实的局限性将有利于更加全面客观地分析政策的效度和约束边界,在教育政策执行过程中尽可能修正政策的消极影响,保证政策在有限的范围内提高其达成度。

关键词: 全面收费政策; 制度变迁; 政策限度; 弥补路径

中图分类号: G643

文献标识码: A

随着我国研究生规模的不断扩张,研究生的培养必然要从以数量扩张为主线的粗放型发展转变为以质量为核心的集约型发展模式,作为研究生培养机制改革的重要环节和重大举措,对研究生实行全面收费是我国高等教育发展的理性思考和现实选择的必然结果,公共产品理论(P. A. Samuelson)认为研究生教育准公共产品属性,研究生接受教育首先带来个人更高的经济收入和社会地位,其次才是家庭和社会收益的改变,因此,受教育者应当支付相应费用。成本分担理论(D. B. Johnstone)依据“利益获得”原则,认为研究生教育是一种导向性和预期性很强的教育阶段,因为受过研究生教育的人一般都能获得较高的收入和具备较强的社会竞争力,因此,研究生个人及家庭应当参与成本分担。同时,全面收费政策也是研究生教育实践的必然选择,已有的收费模式和培养制度下,入学考试是划分“研究生出身”的分水岭,研究生没有足够、可持续的动机投入学习和科研工作,培养质量堪忧,基于上述背景,全面收费政策于2013年正式启动。从制度变迁的角

度,任何政策的实施到成熟都要经历一个不断探索的过程,制度变革初期将伴随各种问题和阻碍,会加剧教育过程中的一些现实矛盾,也会使研究生教育出现新矛盾和风险,因此,需要审视全面收费政策的效用和调整限度,使政府、学校和研究生等不同利益主体在政策变迁过程中不断适应和调整,从而为进一步完善研究生培养机制改革奠定基础。

一、全面收费政策变迁的过程: 从资源获得到资源分配

组织行为学中理解的“行为”是指生命体由内在心理支配和外目标驱使而形成的行动和作为,也就是说行为的变化是由于外部环境的改变而带来个体心理变化与目标调整的外在表现,而制度安排就是通过提供某种制度结构使个体行为的改变能够获得一些现有制度结构所不可能获得的额外收益,使这种行为的改变朝着有利于组织和个人的目标改进,因此制度安排与个体的动机、行为有着内在的联系。全面收费政策的主要目标就是通过制度安排的

收稿日期: 2017-02-08

作者简介: 杨秀芹(1976-),女,山东潍坊人,华中农业大学高等教育研究所副教授,中国教育科学研究院博士后。

李茜(1990-),女,湖北黄石人,华中农业大学高等教育研究所研究生。

基金项目: 国家自然科学基金“研究生收费政策与学业成就的关系模型及影响机制研究”(71503096);中国学位与研究生教育学会项目“学术型研究生招生计划动态调整机制研究”(2015Y0704)

改变来激发研究生、各级办学主体的行为动机,其核心是教育资源分配方式的改变。

教育资源的分配方式对于教育行为有着直接影响,因为教育资源分配方式的改变会影响激励结构,进一步带来教育领域不同主体的行为方式的变化。全面收费政策之前,教育资源通过计划或者权力的方式进行分配,政府将社会资源进行集中,然后按照一定的分配原则在不同研究生培养部门进行分配,这种分配过程主要体现为刚性的定额分配,即依据国家统一标准与学生数,把研究生培养经费分配到各个培养单位,培养单位也据此为标准进行内部分配,这种分配模式操作简单,其分配思想主要体现为计划内的平均占有,从资源配置效率的角度,如果资源分配中主导比例是由计划或者统一配置来完成,这种资源分配模式是低效率的^[1],因为信息不完全的情况下,资源的分配过程存在寻租的可能,政府的任何分配模式都会备受争议,在这种制度安排下,研究生培养单位仅有获得教育资源的动机,却没有资源使用效率提高的追求,对于研究生本人来讲,教育资源的使用与学习动机之间没有必然的联系。

而全面收费政策之后,从研究生来讲,教育资源投入的结构发生了变化,构成研究生成本的不仅仅是政府的财政投入,研究生个人和家庭的学费成为研究生培养成本的重要组成部分,这种成本分担机制的确立,一定程度上增加了研究生接受教育的直接成本,因而导致其学习动机更加多元化,有研究发现报偿性动机是在教育成本增加后最强烈的学习动机^[2]。其次,研究生教育培养过程中的资源分配模式也发生了变化,教育资源不再以定额的形式进行分配,而是依据研究生学业成就的高低来对研究生进行择优支持,因此,教育资源配置中支持的重点发生了变化,变普遍支持为择优支持,支持的重点变为更多的学习投入、更多的创新和更优的学习效果,研究生获得奖学金必须有更多的投入和更高的学业成就评价。这样,资源的分配与切身经济利益发生关系,也进而会影响研究生的学习动机。而从研究生培养单位来讲,全面收费政策会带来培养单位获取资源途径、资源分配中的地位 and 角色的改变,相应地在其培养理念和培养模式都将带来显著变化,全面收费政策赋予培养单位相应的激励和约束机制,原有“双轨制”收费模式下,“严进宽出”的培养政策让培养单位在调动研究生学习主动性和积极性上束手无策,平均主义的研究生指标分配原则很难让优势资源发挥应有的价值,全面收费政策的实施,培养单

位无论是研究生指标在导师中的分配还是教育资源在研究生中的分配上必然会考虑教育资源配置的效率问题,因此,研究生指标分配模式及调整机制、研究生奖助实施办法、资助政策以及学校的培养措施等成为各培养单位改革和调整的重点,一定程度上调动了研究生培养单位在创新和改革中的积极性。

由上,全面收费政策安排的效用核心在于通过调整资助模式来引入激励机制,优先培养质量和效率,兼顾公平,进一步健全和规范研究生成本分担机制。因此,虽然从形式上来看研究生通过缴纳学费参与成本分担,但是从本质上讲,制度变迁的结果是投入研究生教育的资源分配模式从“获得”演变为“分配”,其政策导向是提高资源配置效率、提高研究生培养质量和促进教育公平,但是政策在实践中的效用发挥要受制于很多因素制约,既有制度变迁演进和变迁过程中的局限,也存在制度内生性的局限。

二、全面收费政策变迁的类型： 政府主导的需求诱致性的制度变迁

新制度经济学制度变迁模型是诱致性制度变迁和强制性制度变迁,它们均指对现行制度安排的变更或替代,或是新制度安排的创造^[3]。前者指的是由个人或一群(个)人,在响应获利机会时自发倡导、组织和实行;后者是由政府通过制度和法律引入来实现的。两种制度变迁都基于对一个“外在”或“潜在”的利润感兴趣,全面收费政策的潜在利润表现为研究生学习动机的提高以及研究生教育资源的有效配置,制度变迁的动因在于这种学习动机的提高和资源的有效配置无法在现有制度安排结构内实现。

回顾研究生收费制度改革发展历程,1985年之前的研究生教育是单一国家财政模式,研究生教育的所有经费完全由政府负担,研究生接受教育不但免费,而且还可以享受生活补助,政府实现了最广泛意义上的教育公平,最大程度满足了培养高层次人才的需要,但是这种培养模式是国家教育成本最大化和个人教育收益最大化,不符合可持续发展的要求,因此,从1985年开始实行研究生收费制度上的“双轨制”,按照教育投入渠道不同,研究生入学时被划分为国家计划内研究生和国家计划外研究生两大类,国家计划内研究生又称公费研究生,是由国家按照研究生培养计划进行招收并提供培养经费的研究生,分为非定向培养和定向培养两类;国家计划外研究生又称自费研究生,培养经费由委托培养单位或学生本人提供,分为委托培养和自费培养,因此,研

究生接受教育自费和免费并存,研究生收费政策沿着财政投入多元化模式的方向演变,这种收费制度在一定程度上缓解了政府投资教育的压力,但是“双轨制”的收费政策用静止、单一的标准决定研究生是自费或是公费接受教育,违背教育公平原则,也无法有效地调动研究生的积极性,而且由于制度效率与时间、环境的恒定性呈反向相关,也就是说某项教育制度的持续时间越长,其效率呈现递减趋势的概率就越高,再加上公众理性的变化和环境的改变都会影响制度效用的发挥。原有研究生收费政策变成了“低水平双轨制”^①,已经不能适应个体的理性追求和环境变化^[4],制度效率“生命”曲线下滑,最终形成政府推动变革的原动力。

2002年,研究生收费制度改革开始试探性地把研究生收费制度从双轨制转变为全面收费制度,2005年,开始探讨研究生培养体制改革,研究生全面收费制度改革提上日程,到这个阶段为止,变革的主导者始终是政府,但这个过程必然包含培养单位作为初级行动团体的利益需求,只不过这种需求传递的方式是“暗线”,即这种需求是通过交流、调研等非制度的方式向上传递,所以政府依旧是制度变迁的主导,承担间接需求的制度创新主体。而这种模式从2006年开始发生了转变,初级行动团体的需求从“暗线”变成“明线”,2006年至2009年,研究生全面收费的改革开始试点,陆续从三所大学扩大至中央部属培养研究生的高校,改革试点在部属高校全面推开,培养单位的内在力量或者内在逻辑开始占据主导,阿什比认为这种内在逻辑“对于高等教育发展的作用恰如基因对生物体系的作用,保持了教育的统一性,是一种内在的陀螺仪”^[5],这种内在逻辑主导下,当事人的利益需求可以通过合理的途径得以表达,并在制度变迁过程中得到体现,从形式上开始表现为需求诱致性变迁。而无论是制度变迁模式如何,任何形式的正式制度都必须经过政府在程序上确认,才能够得以在全面推广,因此,研究生收费政策试点的结果最终体现为2013年财政部、国家发改委和教育部联合出台《关于完善研究生教育投入机制的意见》,要求从2014年秋季学期起,按照“新生新办法、老生老办法”的原则,向所有纳入国家招生计划的新入学研究生收取学费,研究生收费政策从形式上最终以强制性变迁的方式得以推行。

对于全面收费政策制度变迁的过程,任何一种制度变迁类型都不能进行完整的归纳和解释,鉴于政府在制度变迁过程中的最终确认地位,任何制度

变迁最终都会走向种强制性变迁,其在本质上更符合“政府主导的需求诱致性的制度变迁”^[6],诺斯把这种政府主导的需求诱致性的制度变迁归结为“半自愿半政府的制度安排”,如果从制度变迁的本质上说其实都是需求诱致性的,可能表象上或者结果上是以政府强制性的变迁方式存在,所以,如同我国社会制度变迁“交织着政府选择外部规则和社会成员选择内部规则的双重秩序演化路径,前者表面上是主线,实际的主线则是后者。”^[7]研究生全面收费政策的变迁过程既包括政府主导的强制性变迁,又涵盖各个培养单位作为初级行动团体的需求诱致性变迁,可以说,全面收费政策的变迁过程充分验证了我国教育政策变迁的政府主导性,以及类型上的政府主导的需求诱致性的制度变迁。

三、全面收费政策的限度： 政策的局限性与非预期

政策限度最初用来解释有限政府以及公共政策的局限性,按照科斯的观点,公共政策的存在基础是其在提供公共产品过程中可以一定程度上消除外部性从而降低公共成本,也就是说,政府的公共政策依然受到成本和收益的制约,其约束范围必然会有一定的限度,即政策限度,导致政策限度的原因一方面是基于信息不对称情况下的公共政策“水土不服”,一定范围内行为约束受到局限;另一方面是超出了政策的限度,是一种低效或者无效的公共政策。

按照这一思路,教育政策作为政府约束和管制教育行为的重要手段,同样存在政策的限度,这种限度一方面表达为“现行教育政策的旨意与实际政策成果与效果的距离,二者相异或相离(如果存在的话)的程度及其影响因素”^[8],即政策在实施过程中达成预期目标的程度存在差异性,教育政策的限度在实施过程中有两个基本表达:(1)实施过程中对教育现状没有改善或者改善的程度远远低于预期,譬如,全面收费政策旨在激励研究生通过自己突出的学业、科研成果来影响教育资源的分配结构,但是,按照现有量化的科学研究评价制度,政策调整的不是研究生学习和科研的积极性,而是为奖学金而“科研”,学术激励扭曲为“论文锦标赛”,这种现象已经在一部分先行试点的高校里出现。(2)实施过程存在不确定性或者产生非预期结果,是指教育政策并不能解决所有的教育问题,或在解决某一问题的过程中并没有达到预期的目标,有时甚至会产生扩散性的非预期结果或者与预期相反的效果,譬如,全面

收费政策旨在完善教育资源配置和调整研究生结构,而实际上却间接削弱或者取消了对弱势学科、专业和学校的支持,只要学校、专业、学科之间存在差距,研究生就会优中选优,现存的专业之间的差距必然会影响研究生的专业选择,优势的学科专业因为其较强的吸引力更容易获得优秀的生源,而一些劣势、冷门学科专业会因为收费的同等性在专业选择中被遗弃,从而呈现专业选择上的“马太效应”。

教育政策的这种有限性不是由于外在条件不确定而导致的,而是与政策本身属性以及执行特点有关,是指与教育政策生成路径相关的与生俱来的有限性,也就是说没有任何一种政策和制度都是完美无瑕的,这也可以解释为什么教育的发展的过程也即意味着政策的调整及制度的不断创新。

四、全面收费政策变迁的延伸: 效率与限度的均衡

全面收费政策的实施虽然只有几年的时间,但是其实施过程中存在的行动局限、抵消作用以及一些非预期的结果已经开始有明显的显现,业已出现的问题诸如研究生收费会不会带来研究生就读期间的经济问题,会不会遇到现行制度的障碍^[9]? 研究生收费会不会带来新的教育公平问题^[10]? 研究生收费加剧了原发性贫困,还可能引发再生性贫困^[11]等等。一般情况下,主客观因素都会导致政策实施过程中的偏差,对于研究生全面收费政策,主观上的局限性来源于制度生成过程中,是制度生成路径上的不同而带来的制度效率上的差异。既然从本质上讲,所有教育制度变迁的类型都是政府主导的需求诱致性变迁,那么在制度生成过程中相关利益者需求的表达顺序、表达是否充分是影响制度效率的决定因素。客观上的局限来自于政策限度,具有内生性,不可避免。主要表现在教育政策有效性价值向度上,在价值分析中通常用“价值负载”来表现,任何教育政策都具有价值负载的特征,其负载效果取决于“政策过程中获得价值选择和实现价值选择的政策行为过程的‘有效性’”^[12]。政策限度是一种客观存在,是教育政策转化过程中的效能局限,认识和分析政策限度有利于在政策执行过程中的调整和修正,保证政策在有限的范围内提高其达成度。

(一)全面收费政策的制度路径弥补

不同教育制度安排都伴随不同的教育效果,我国教育投资模式决定着教育制度生成的自上而下的路径是其普遍特征,一般而言,强制性教育制度变迁

并不是建立在一致性同意基础上的,因此,从制度效率的角度考虑,尽量让更多的利益相关者参与制度形成与制度调整的博弈过程中,让利益的调整尽可能充分化,可以有效地保证制度效率。

全面收费政策的实施需要一个不断调整的过程,制度文本仅仅是制度生成的起点,在制度生成的过程中,谈判和讨价还价越充分,制度均衡^②越容易达成,我国教育制度之所以约束力有局限,很大程度是因为制度生成路径的政府主导模式,当事人的利益表达没有得到充分的体现,实际上在制度生成过程中,当事人的利益表达是不可避免的,如果这种表达在教育制度实践中,表现为意愿教育制度供给与实际教育制度供给的冲突,当教育行政部门的“强制性”不清晰时,培养单位或制度当事人往往会“修正”制度的意愿教育制度供给,并使这种修正适合自己实现利益最大化原则,具体的修正方法包括根据实际情况一定程度地“歪曲”教育制度本意、教育制度未尽事宜打“擦边球”、出台补充文件或者解释文件来进行教育制度的“落地”解读,经过种种修正措施,政府的意愿制度供给实际上慢慢演变为包含当事人利益表达的实际制度供给,这种实际教育制度供给与意愿教育制度供给的冲突,以及最终实际教育制度供给对意愿教育制度供给的替代实际上是制度当事人利益表达的形式,而这种冲突代表的制度的执行力和约束力的弱化,一定程度上削弱了教育制度供给的严肃性和权威性,从而导致改革失败。因此,对于研究生全面收费制度,既然制度当事人的利益表达不可避免,应该把这种表达的过程放置在教育制度实践之前,虽然获得当事人的利益表达存在费用和成本的问题,但是为了更好地弥补全面收费政策的局限性,在制度完善的过程中要给予利益相关者譬如培养单位、研究生及家庭、社会公众等更多的表达机会,让权利配置的博弈过程更加充分,提高政策的实用性和约束力。

(二)全面收费政策的政策环境

用以保障教育发展和约束教育行为的教育政策和制度一般都呈现体系化,而且这种体系化的程度会随着教育的发展而日趋复杂,换言之,教育政策之间的相互作用是客观存在的,同时要考虑到现有教育政策与可能的后续教育政策之间的相互作用,相互作用的结果可能是效果的叠加,也就是教育政策的正外部性,譬如,接受本科阶段教育实施教育成本分担一定程度上会为研究生阶段成本分担提供社会和政策基础,也可能是效果的抵消和冲突,譬如,高

等学校扩招政策与高等教育质量工程的政策目标的内在张力,也成为导致近年来我国大学生就业困难的重要原因。因此,在研究生培养机制调整和全面收费政策完善的过程中既要考虑政策形成过程中的潜在障碍,也要考虑现有的制度环境以及当前利益与长远利益的冲突与调和,也就是说全面收费政策的作用发挥既需要克服制度形成的路径依赖,又需要其他相关制度的不断调整和变革。

1.制度形成过程中的路径依赖。任何政策或者制度的形成都意味着利益和结构的重新分配和调整,这个调整过程必然会遭遇原有既得利益者的阻碍,原有的教育制度根本无法完全抛弃或者根除其对于教育行为个体的约束,因此,教育制度变迁也是一个反复的过程,需要在教育制度变迁过程中不断地对制度本身加以修正和调整,正如诺斯所言:“制度都是逐渐地被修改的”^[13],最终得以执行的制度都是在反复中最终达到制度均衡的。

2.制度形成过程中的制度环境。有效的基于制度安排包括教育体制、制度环境和具体的制度安排,因此在研究生培养机制改革的过程中,全面收费政策有效性的发挥除了具体的收费制度安排之外,也需要制度环境的调整与变革,任何教育制度的安排在制度环境中都不可或缺的是教育评价制度,如果资源分配的评价标准依然遵守功利性、数量化,研究生的理性选择必然是在现有的评价制度中通过论文、课题、奖励、项目等的追求来获取优势权。因此,对于研究生的评价更应适用动态和灵活的评价制度,充分发挥导师、研究生自评、同伴评价的作用,使评价主体充分参与,全方位、全过程进行评定,这样才能发挥政策的激励作用。同时,全面收费政策作用的发挥也依赖于研究生招生制度、用人制度、培养制度的逐渐改革与调整。

(三)全面收费政策的配套辅助

全面收费政策并非单纯的制度文本,而是一个完整的制度体系,不仅仅包括收费制度,还包括资助制度以及相应的配套制度等,其制度体系除了要建立研究生收费制度、取消公费自费“双轨制”之外,还要保证:其一,研究生教育财政拨款制度要逐渐完善,而不是简单地增加政府投入,“通过建立合理的科研经费拨款机制、研究生教育绩效拨款机制、导师项目资助机制、导师评价机制、研究生奖助酬政策体系以及研究生评价机制等作为配套保障机制来平衡各方利益相关主体的权益。^[14]”其二,通过完善研究生奖助体系健全激励机制,而不是简单地增加资助

经费,尤其是要改革和健全现行的研究生奖学金制度,特别是对于不同学校、学科之间已然形成的强弱对比差距的拉大,发挥资助体系的杠杆作用,以此来弥补和支持处于竞争劣势的培养单位、学科和专业。其三,建立成本分担机制,而不是简单地全面收费,目前我国研究生培养还高度依赖国家财政,这与研究生教育偏私人产品的准公共产品性质不相符,因此,应逐渐健全成本分担机制,政府对研究生教育的支持慢慢地从财政拨款转变为利用税收等政策工具,制定相对优惠的税收政策或建立优化社会捐赠利益补偿机制,鼓励社会团体、企事业单位和有能力的个人面向学校设立奖助学金、开展社会捐赠等。另外,鉴于我国研究生助学贷款在资助体系中偏低的实际,“研究生助学贷款在我国资助体系中所占的比例仅为4.11%,而世界上大多数发展中国家助学贷款平均比例为20%左右,发达国家则更高^[15]”,政府应鼓励和开放多种形式的助学贷款项目,让企业、社会团体、个人、非银行金融机构等以助学贷款方式,为研究生提供多种贷款服务。

注释:

- ① 低水平指“投入总量较低,且来自预算拨款、学生资助和学费三方的经费供给标准较低”,双轨制指“研究生经费投入公费与自费并存”。
- ② 制度均衡是相对于制度非均衡而言,制度非均衡是指人们对现存制度的一种不满意或不满足,意欲改变而又尚未改变的状态。一项制度安排如果出现了制度非均衡状态,就存在制度变迁的动机和可能。因此,制度均衡是一种制度的暂时稳定状态。

参考文献:

- [1] Acemoglu, Daron, Modeling Inefficient Institutions[Z]. Proceedings of 2005 World Congress.
- [2] 张建玲.扩招后我国大学生学习动机的因素结构研究[D].湖南师范大学,2004.
- [3] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003:108.
- [4] 王蓉,魏建国.关于完善我国研究生教育投入体制机制的思考[J].中国高等教育,2012(10):17-19.
- [5] [英]阿什比.科技发达时代的大学[M].北京:人民教育出版社.1983:51.
- [6] 冷雄辉.政府主导的需求诱致性制度变迁:一个理论假说[J].现代商业,2009(21):208-209.
- [7] 周业安.中国制度变迁的演进论解释[J].经济研究,2000(5):3-11.

(下转第22页)