

高校贫困生资助政策的 效率评价及机制设计

——基于贵州省的研究

GaoXiao PinKunSheng ZiZhu ZhengCe De

XiaoLv PingJia Ji JiZhi SheJi

—JiYu GuiZhouSheng De YanJiu

杨绍政 刘庆和 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书内容是国家社科基金一般项目“贵州省高校贫困生资助政策的效率评价及机制设计研究”（课题批准号：BIA110040）的研究成果。

高校贫困生资助政策的效率 评价及机制设计

——基于贵州省的研究

杨绍政 刘庆和 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校贫困生资助政策的效率评价及机制设计：基于贵州省的研究/杨绍政等著. —北京：经济科学出版社，2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6518 - 0

I. ①高… II. ①杨… III. ①高等学校 - 特困生 - 赞助 - 研究 IV. ①G645. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 312732 号

责任编辑：王长廷 袁 激

责任校对：王肖楠

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

高校贫困生资助政策的效率评价及机制设计

——基于贵州省的研究

杨绍政 刘庆和 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 19 印张 400000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6518 - 0 定价：88. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

目 录

第1章 总论	1
1.1 为什么要研究贵州高校贫困生资助政策的效率问题	1
1.2 关于贵州高校贫困生的认定问题	3
1.3 贵州高校贫困生资助政策的效率评价问题	4
1.4 提高贵州高校贫困生资助政策效率的机制设计	6
1.5 研究内容	7
1.6 研究难点的处理	9
1.7 研究方法	14
1.8 研究文献	15
1.9 创新和不足	16
第2章 基于资金供求缺口模型的贵州高校贫困生资助政策效率分析	17
2.1 引言	17
2.2 基于香港模式的贵州高校贫困生资金供求缺口模型和资助 政策效率的评价	19
2.3 现有资助模式下贵州高校贫困生资金供求缺口模型和政策 效率评价	38
2.4 现有模式和借鉴香港模式下贵州高校贫困生资助政策效率 的比较分析	47
第3章 贵州高校非贫困生冒充贫困生的博弈分析和资助政策效率评价	55
3.1 引言	55
3.2 贵州高校非贫困生冒充贫困生博弈模型的构建	57
3.3 本章博弈理论模型对贵州高校贫困生资助政策效率的评价	70
3.4 对现在贵州高校贫困生资助政策效率低下理论结论的数据验证	73

第4章 贵州高校贫困生资助机构运行效率的评价	77
4.1 引言	77
4.2 贵州高校学生资助中心网站运行效率评估指标体系的构建	78
4.3 各级指标及其权重赋值的详细说明	81
4.4 贵州高校学生资助中心网站运行效率评估数据及其分析	85
4.5 贵州评估指标体系对香港资助机构效率的评价及其分析	92
4.6 贵州评估指标体系对北京高校学生资助机构效率的评价 及其分析	95
4.7 贵州高校学生资助机构效率与香港、北京的比较与结论	102
第5章 基于 DEA 模型的贵州高校贫困生资助政策的效率评价	105
5.1 引言	105
5.2 DEA 模型的构建	107
5.3 相关数据处理的说明	112
5.4 实证分析结果	118
5.5 结论	124
第6章 贵州高校贫困生资助政策机制设计构想	126
6.1 机制设计的目标	126
6.2 机制设计的构想	127
6.3 机制设计的作用	128
6.4 机制设计的定位	130
6.5 法律问题	131
6.6 机制设计细节问题	132
6.7 学生资助机制设计和外部环境的配套问题	135
第7章 机制设计视角下高校贫困生认定的改革逻辑	138
7.1 引言	138
7.2 家庭经济状况是当前全球高校贫困生认定的主要依据	138
7.3 文献回顾与评论	139
7.4 家庭经济状况作为贫困生认定主要依据的困境	141
7.5 学生本人经济状况作为高校贫困生认定依据的优势	142
7.6 相关的配套政策	144
7.7 结语	147

第8章 机制设计视角下高校贫困生资助政策的效率分析	148
8.1 引言	148
8.2 高校贫困生相关贫困问题的理论概述	150
8.3 模型	152
8.4 高校贫困生获得无偿公款捐助的模型分析	153
8.5 高校贫困生获得无公款补贴的助学贷款模型分析	156
8.6 无公款补贴助学贷款和无偿捐助的效率比较分析	159
8.7 应用的可能性和局限条件讨论	162
8.8 结论	165
第9章 机制设计视角下基于按揭贷款的高校贫困生助学贷款分析	166
9.1 概念的提出	166
9.2 “高等教育按揭贷款”的理论基础	167
9.3 “高等教育按揭贷款”的运行机制设计	172
9.4 现有的大学生资助制度的缺陷和“高等教育按揭贷款” 的优势	176
9.5 “高等教育按揭贷款”构建的可能性及前景分析	181
9.6 “高等教育按揭贷款”运行后的风险估算	183
第10章 本书研究的进一步说明	185
10.1 高校贫困生资助政策效率低下不仅仅是贵州的特有现象	185
10.2 高校贫困生资助政策机制设计对贵州的可能价值	186
10.3 本书研究对我国和世界高等教育普及化和教育公平的 可能贡献	187
10.4 本书研究成果对世界高校学生资助的可能贡献	188
附录一 贵州高校大学生经济情况调查问卷表	190
附录二 基于香港模式的贵州高校贫困生个人资金缺口估算表	194
附录三 基于贵州现有资助模式的贵州高校贫困生个人资金缺口 估算表	237
附录四 贵州高校贫困生资助情况的调查报告	280
参考文献	290
后记	295

第 1 章

总 论

1. 1

为什么要研究贵州高校贫困生资助政策的效率问题

1. 1. 1 解决贵州高校贫困生顺利上学的问题

根据本书课题组调查数据,2013 年贵州高校家庭人均年收入不高于 3 360 元的贫困生占全省高校学生总数的 35.74%。根据“2013 年贵州省国民经济和社会发展统计公报”提供的数据,贵州普通高等教育在校生人数为 41.90 万。^①由此可知,2013 年贵州高校家庭人均年收入不高于 3 360 元的在校贫困生总人数约为 15 万。家庭人均年收入不高于 3 360 元的家庭肯定没有能力支付每年高达万元以上的子女在校的学费、住宿费、生活费等各项费用的支付。评估贵州高校这 15 万名贫困生的政府资助效率,妥善解决他们在校的经费需求,将有助于这部分贫困生顺利完成学业。同时,贵州高校家庭人均月收入高于 280 元的学生是不是就不存在资金短缺,是不是就不贫困,也需要进行科学研究和认真评估。如果研究发现这部分学生有很大比例存在顺利完成学业的资金短缺,就说明贵州高校学生资助政策没有做到应助者全覆盖,也是资助政策的效率损失。发现贵州高校学生资助政策这部分效率损失,提出解决问题的参考建议,如果能够帮助完善现有政策,将有助于解决这部分学生顺利上学的资金缺口。

^① 贵州省统计局:贵州省 2013 年国民经济和社会发展统计公报, <http://www.tjcn.org/plus/view.php?aid=27726>。

1.1.2 解决高等教育的公平性问题

本书所指的高等教育公平是指在其他条件相同的情况下,家庭收入高和收入低的学生都能进入高校接受高等教育,而不会因为家庭收入低,经济困难丧失上大学的机会。反之,如果因为家庭经济困难而导致学生不能接受高等教育,或者在校接受高等教育存在资金短缺而导致营养不良、身心受损,就是本书研究意义上的高等教育不公平。资助高校贫困生,让贫困生不会因为家庭收入低而失学,上学后,在学校也能获得满足身体健康成长所需要的充足营养和各种学习费用的支出,能够获得顺利完成学业的经济条件,就是需要解决的在校大学生接受高等教育公平性问题。评估贵州高校贫困生资助政策的效率,研究让所有贫困学生获得足额资助的机制设计,有利于促进贵州高等教育公平。

1.1.3 解决高等教育的普及化问题

高等教育普及化是世界潮流和趋势,对一国或地区经济发展和创新能力的增强举足轻重。根据联合国教科文组织提供的数据,2007年高等教育毛入学率北美和西欧地区为70%,东欧和中欧地区为62%,韩国为95%,澳大利亚为75%,日本为58%,新西兰为80%,均超过了高等教育普及化的最低门槛——毛入学率50%的水平。^①8年后的今天,这些国家高等教育普及化程度会更高。事实表明高等教育普及化推进了这些国家和地区经济、文化和社会事业的发展。2013年我国上海、北京、天津、浙江的高等教育毛入学率分别为86.7%、60%、55%、51.7%,均跨越了高等教育普及化的门槛。而同期贵州高等教育毛入学率仅为27.4%。^②

贵州离高等教育普及化的路还有很远,要赶上2007年就达到高等教育毛入学率95%的韩国,更是任重道远。但是贵州经济发展必然要求贵州高等教育实现普及化,达到韩国那样的高水平普及化程度,只是时间早迟而已的问题。贵州要快速实现高等教育普及化,赶超韩国那样高水平的高等教育普及化国家,必须高度重视高校贫困生资助政策的效率问题,必须完全圆满解决高校贫困生在校读书的所有资金缺口,并找到行之有效的资助模式。否则,贵州高等教育普及化和赶超国内外高水平地区或国家就将是一句空话。本书研究正是为了寻找一种弥补

① Global Education Digest 2009, Comparing Education Statistics Across the World: Institute for statistics, <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-en.pdf>.

② 张振林:《地方高校应对高等教育普及化的策略》,载于《湖北工程学院学报》,2015年9月。

贵州高校所有贫困生资金缺口的融资模式,让贵州高等教育普及化进程中所有存在资金缺口的贫困生均能获得足额的融资,以顺利完成学业。

1.1.4 为全国其他省市高校贫困生资助政策效率提高提供经验借鉴

贵州属于国内经济水平落后省份。2013年人均国内生产总值为22 921.67元,而同期上海、广东、重庆和全国平均水平分别为90 092元、58 540元、42 795元和41 907.59元。^①经济水平低,说明贵州居民人均收入水平低,贵州进入高校读书存在资金缺口的学生占的比重大,在高等教育普及化的进程中需要进行高校贫困生资助的力度和规模也会越来越大。如果本书的研究成果所提供的政策改进和优化思路能为贵州这样经济落后省份有效解决高校所有贫困生顺利完成学业提供助益,而不至于引起其他严重的经济社会后果,那么本书的研究成果将更容易为其他省份高校贫困生资助政策的改进和优化提供有效帮助。

1.2

关于贵州高校贫困生的认定问题

现行的贵州高校贫困生认定和当前全国、全世界高校贫困生认定一样,都是依据学生家庭经济状况。我国内地贫困生认定政策是《教育部财政部关于做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》。然而依据高校学生家庭经济状况来认定贫困生的方法值得商榷。高校大学生一般均为18岁及以上的成年人,有独立的民事行为能力。因此,学生所在家庭父母经济收入的高低与学生本人经济收入高低是两回事,而且也没有相关法律规定强制父母承担成年子女的生活、学习费用等开支。即使将高校学生与其父母捆绑在一起,即经济不困难的父母必须为接受高等教育的子女提供完成学业的所有费用,也必须充分合理地界定贫困家庭和贫困生,使所有的贫困生均能得到认定,所有的非贫困生均不能认定为贫困生。根据贵州高校贫困生认定的情况看,主要存在的问题是认定为贫困生的家庭人均年收入太低。以贵州大学为例,2014年该校将家庭人均月收入城镇学生280元人民币、农村学生220元人民币作为贫困生的认定标准。这个认定标准将大量家庭人均月收入高于280元的贫困生在规则上予以排除,将所有家庭人均月收入在220~280元的农村贫困生在规则上排除在贫困生之外。另外还存在大量

^① 国研网:国民经济核算统计数据库,2015年, <http://data.drcnet.com.cn/web/>。

贫困生认定标准以上的非贫困学生却在事实上获得贫困资助,导致现有贫困生资助标准形同虚设。根据本书研究的调查数据,贵州各高校获得贫困资助的学生很多家庭人均月收入在 280 元以上。这部分被资助的学生如果以贵州大学的贫困生认定标准就是违规资助,但是他们很多确实存在资金缺口,需要被资助。根据调查数据,也有许多学生家庭经济确实不困难,但是照样获得了助学金和助学贷款等贫困资助,同时也有相当比例的学生,家庭人均月收入在 280 元以下,而没有获得任何贫困资助。这是在既定贫困生资助政策下的政策执行效率问题。

因此贵州贫困生认定存在在既定认定标准下该被认定为贫困生的学生在事实上没有被认定,事实上被认定为贫困生的学生按规定却不该被认定等问题,这是现有贫困生认定规则没有有效执行的问题。存在现有贫困生认定标准过低,认定标准存在歧视性规定等问题,这是规则本身的问题。存在认定主体错位的问题——将由独立民事主体资格的成年大学生的经济能力和父母捆绑,使得法律、经济关系紊乱,贫困生认定缺乏合理的逻辑性。

本书将从三个层次去考察贫困生认定问题。首先,依据现有贫困生认定标准,考察贫困生是否被认定、被认定的贫困生占应被认定贫困生的比例,非贫困生被认定为贫困生的比例问题。其次,从贫困生认定标准是否合理角度,考察现有贫困生认定标准是否能将所有存在资金缺口的学生认定出来,如果不能,怎样将完成学业存在资金缺口的学生认定出来,现有贫困生被认定为贫困生的人数占存在资金缺口学生人数的比例大小等问题。最后,如果将所有父母不愿意和不能够提供经费给子女的学生都认定为贫困生,贵州是否有能力提供所有高校数量庞大的学生顺利完成学业所需要的经费缺口。如果不能解决经费缺口的融资问题,那么将所有的学生认定为贫困生虽然具有理论合理性,却没有现实合理性。

1.3

贵州高校贫困生资助政策的效率评价问题

既然存在贫困生,就存在对贫困生的资助政策。贵州高校贫困生资助政策的效率是什么、怎么进行效率评价就事关现有政策能否长期存在,事关现有政策是否需要改革以及怎样确定改革目标模式,事关怎样让所有存在资金缺口的贵州高校学生都能获得足额经费资助等问题。简而言之,贫困生资助政策效率就是依据资助政策,所有的贫困生均能得到足额资助,所有的非贫困生均没有得到任何贫困资助。如果贫困生资助政策实现了这样的效率状态,我们就称之为贫困生资助政策有效率。如果贫困生资助政策使得所有贫困生均没有获得贫

困资助,我们就称之为贫困生资助政策完全无效率。贫困生资助政策有效率和完全无效率的状态均是理想状态,在现实中很难存在。现实中大量存在的情况是贫困生资助政策的完全无效率和有效率状态的中间状态情形——部分贫困生获得足额或者非足额资助。如果获得贫困资助的贫困生占贫困生的比重高,获得资助后贫困生的资金缺口低或者完全没有资金缺口,同时非贫困生获得贫困资助的学生少,我们就称这种情况下的贫困生资助政策高效率,反之,则称贫困生资助政策低效率。

本书的目的就是评价贵州高校贫困生资助政策的效率水平究竟处于完全无效率、低效率水平、高效率水平,还是完全有效率状态。如果是无效率或者低效率水平状态,怎么样进行合理的机制设计,使无效或者低效率状态的贵州高校贫困生资助政策改革为高效率或者完全有效率的资助政策。因此,准确评价当前贵州高校贫困生资助政策效率的状况,设计高效率或者完全有效率的贵州省贫困生资助政策机制就是本课题的两大核心任务。这两大核心任务能否完成关系到本书研究的成败。

要评价贵州高校贫困生资助政策效率,首先要调查贵州高校的贫困生人数和贫困生获得资助的情况等数据。能否获得可靠的调查数据是本研究能否顺利进行的数据材料基础。首先,本书根据研究目的设计了调查问卷,并面向贵州高校学生发放了3 000份问卷,收回有效问卷约1 400份。这些工作的完成为本书的研究提供了基础数据支撑。

其次,根据研究目的,对调查数据进行加工处理。首先根据被调查学生的父母收入和家庭人口,估算出家庭人均年收入。依据2014年贵州大学划分家庭经济困难学生的家庭人均年收入标准,认定出贫困生和非贫困生,并计算出贫困生占全部被调查学生的比重。根据被调查学生获得助学金和助学贷款的人数,计算出贫困生和非贫困生获得资助人数分别占各自人群的比例,受资助的非贫困生占受资助贫困生的比重。这些指标有助于从资助面上去评估贵州省现有高校学生资助政策效率的高低。根据学生受资助金额和在校顺利完成学业所需经费的差额,可以获取学生顺利完成学业的资助前资金缺口、资助后资金缺口,由此可以从资助力度上评估贵州高校贫困生资助政策的效率高低。从非贫困生获得资助的比例和资助金额大小,可以从冒领、挪用角度评估贵州高校贫困生资助政策的效率高低。

无论是贫困生的资助面、资助力度还是非贫困生冒领贫困资助的比例和金额角度去评估贵州高校贫困生的资助效率,均是单一的效率评估,难以反映全面的效率状况,于是我们将运用多投入、多产出的DEA模型,对贵州高校贫困生资助政策效率进行综合评估。

1.4

提高贵州高校贫困生资助政策效率的机制设计

对贵州高校贫困生资助政策效率的评价不是目的，目的是改进和提高贵州高校贫困生资助政策的效率。要提高贵州高校贫困生资助政策的效率，首先要从理论上认识清楚高校贫困生资助的本质。本书研究发现高校贫困生的本质不是贫困问题，而是信贷约束问题。高校贫困生从平均意义上讲，终身收入远高于全社会成员的平均终身收入水平。只要贫困生能够以未来工作期的收入为接受高等教育的资金缺口顺利融资，不存在融资的信贷约束，那么高校贫困生完全可以用未来工作期的收入流为求学期的资金缺口融资。这本质上是一个融资问题，而不是贫困资助问题。只要高校贫困生的本质不是贫困问题，而是融资问题，那么贫困生认定就不是依据学生家庭收入来认定，而应该是依据学生本人在求学期间是否存在资金缺口来认定。对高校贫困生的资助就不是完全无偿或者部分无偿的资金援助，而是完全根据资金市场的融资价格进行融资，完全弥补高校学生求学期间的资金缺口。因此，从理论上解释清楚现有高校贫困生资助政策效率低下的逻辑结构，构建基于经济学逻辑、能够识别贫困生，以及基于个人利益原则让贫困生主动选择获得资助，而非贫困生主动选择不获得资助的制度设计就是重要研究任务。这样的制度设计能够形成所有学生在追求个人利益的同时，让贫困生均获得足额资助，非贫困生均不愿意获得任何资助。

本书中贵州高校贫困生资助政策机制设计部分，将从理论上证明高校贫困生资助是信贷约束和融资问题，将信贷约束问题视作贫困问题而给予无偿资助（全部或部分）是导致现有资助政策效率低下的原因。这种效率低下表现为收入再分配的劫贫济富和大量非贫困生基于个人利益去冒充贫困生，导致贫困资金不能配置给贫困生，和贫困资金的严重短缺。如果将贫困生资助视作信贷约束问题，基于融资成本收益方法而进行学生自主弥补求学期间资金缺口的个人最优选择行为，那么本书就是要设计一种机制，使得顺利完成学业而缺乏资金的学生选择贷款融资是他们的最有利选择，而不缺资金的非贫困学生选择不贷款也是他们基于个人利益的最优选择。这样就实现了缺资金学生和不缺资金学生的自动甄别，杜绝了非贫困生冒充贫困生的作弊行为，同时使得所有存在资金缺口的学生均能获得足额的资助。

1.5

研究内容

从贫困生认定、贫困生资助政策效率评价和高效率贫困生资助政策机制设计角度,本书对贵州高校贫困生资助政策效率评价和机制设计的研究内容简述如下:

第2章将从资金缺口的角度讨论贵州高校贫困生资助政策的效率评价问题。在这一章中,我们将在读大学期间顺利完成学业存在资金缺口的学生界定为贫困生。根据贵州、全国和全世界现有贫困生资助都是将学生家庭收入等经济状况作为认定高校学生是否缺资金、是否贫困的依据这样的现实情况,本章我们将考察贵州现有认定贫困生的依据,然后依据香港认定贫困生标准结合贵州当地经济水平来确定贫困生的认定标准。根据这两种认定贫困生的方法,使用调查数据,分别确定各自认定的贫困生人群。通过建立贫困生资金缺口估算模型,估算两种方法下被认定为贫困生的每一个学生的个人资金缺口。根据贵州高校现有贫困生资助政策下每个被调查学生接受助学金和助学贷款资助的调查数据,估算出每个被调查学生获得资助后存在的资金缺口情况。根据每个被调查贵州高校学生资助前、后的资金缺口数据,分学校、分地区评估出贵州高校学生在不同方法下资助政策的效率,并对这两种方法下从资金缺口角度评价的贵州高校贫困生资助政策效率进行比较分析。

第3章将研究非贫困生冒充贫困生导致贵州高校贫困生资助政策效率低下的问题。研究的基础是当前贫困生资助是全免费或者部分免费的资助。正因为对贫困生资助是全免费和部分免费,导致无论是贫困生还是非贫困生都希望获得资助。于是大量非贫困生冒充贫困生就成为现实。为了将贫困资助资金尽可能用于资助贫困生,就存在将贫困生识别出来的问题。如果不能将贫困生有效识别出来,就会存在大量贫困资金资助非贫困生的现象。于是通过建立资助机构识别贫困生和非贫困生冒充贫困生的互动博弈模型,从理论上得出非贫困生是否冒充贫困生的结论和条件。根据调查处理数据,从非贫困生冒充贫困生的人数、金额和贫困生得不到资助的人数、比例,去评价贵州高校贫困生资助政策效率。

第4章从资助机构反应能力、管理效能角度研究贵州高校贫困生资助政策效率问题。这一章是根据管理行为痕迹,从比较分析角度来进行研究。政府各级学生资助机构、各个高校学生资助机构的很多工作对研究者而言是黑箱。但是他们的工作会通过各自的官方网站将工作制度、工作流程和反应能力等公开表现出来。本书正是根据学生资助机构官方网站信息留下的痕迹来研究资助机构的管理效率。通过设计研究指标和给各指标的权重赋值,计算出贵州、北京、香港三地

高校学生资助机构的效率评分,在对比研究中评价贵州省教育厅学生资助中心和贵州大学学生资助中心相结合的贵州高校学生资助机构的管理效率,从而对贵州高校学生资助政策效率做出推断——低效率运行的资助机构体系不可能产生高效率的学生资助,低效率的学生资助必然是低效率资助政策的结果。

第5章使用DEA方法从多投入、多产出角度评价贵州高校贫困生资助政策效率。使用贫困生人均助学金拨款金额和贫困生人均助学贷款金额作为两种投入变量,同时使用资助经费弥补贫困生资金缺口的百分比、资助贫困生人数占该校贫困生的比例、非贫困生领取资助经费占贫困生资助经费的比例和非贫困生领取资助经费人数占该校贫困生总人数的比例作为产出变量,建立DEA模型,利用调研数据处理计算出这六个变量的各个被调查高校的数值,在比较分析中评价贵州高校贫困生资助政策的效率。

第6章讨论贵州高校贫困生资助政策机制设计问题。机制设计的核心是让所有存在资金缺口的贫困生没有任何资金缺口。如果将所有学生存在的资金缺口完全弥补了,同时不存在资金缺口的学生又主动不申请助学金,那么贵州高校贫困生资助政策的新机制就实现了高效率。这一新机制设计必须克服现有学生资助政策的弊端,重构全新的运行机制。现有高校学生资助是将学生家庭经济状况作为识别学生是否贫困生的依据。于是学生家庭贫困,主要是父母的原因,而父母作为中老年人,如果贫困,一般都是终身贫困。因此,贫困生救助的方式为无偿或部分无偿救助就是必然的逻辑。可是通过政府财政无偿或者部分无偿资助必然存在政府财政资金是否能够充足提供的问题。如果不能充足提供所有存在资金缺口学生所需要的资金,必然存在资金短缺、资助效率低下的问题。无偿或者部分无偿资助是免费或者半免费提供资助,必然会导致没有资金缺口的学生争夺免费品,从而加剧贫困资助资金的供求缺口和资金分配的扭曲和误配。为了避免产生这样的问题,必然要投入各种资源,如大量的资助机构、资助人员、财力和物力来加大识别力度,增加助学贷款还款催收力度等。可是这些都会产生巨额的运行成本。而新设计的助学贷款运行机制将包括以下内容:高校贫困生认定不是依据学生父母的收入,而是依据自己的收入;贫困生求学期的资金缺口从高校学生终生收入角度去考察是信贷约束问题,而不是终生贫困问题;对学生的资助是信贷问题,而不是无偿或部分无偿资助的问题;如何降低学生助学贷款的风险机制设计等问题。这些机制设计的配套问题、细节问题、理论基础都需要进行考察研究。

第7章研究贵州贫困生资助政策机制设计中贫困生识别的理论基础问题。这一章的核心就是要从理论上分析清楚父母收入为家庭主要经济来源的家庭收入作为高校学生是否贫困的认定依据没有理论支撑,逻辑也是混乱的,必然会带来一系列问题。而将高校学生自己的收入作为是否存在资金短缺,是否贫困的划分依

据将避免现有贫困生划分依据的逻辑混乱和矛盾。

第8章研究将高校学生自己的年度收入作为是否贫困,是否存在资金缺口的依据后,从终生收入角度考察求学期间学生资金短缺就是信贷约束问题,而不是贫困问题,从而高校学生资助新机制就是无任何补贴的助学贷款怎样有效运行的问题。在假设新机制能有效运行的条件下,通过建立模型,比较分析新机制为什么具有效率优势,从经济效率角度为高校学生资助新机制提供经济合理性解释。

第9章研究把高校学生助学贷款设计为年度信贷最高额度范围内的按揭贷款后,理论上为什么能够完全偿还贷款。同时怎样进行机制设计,既能降低还款风险,又不会给贷款学生带来过度的还款压力。本书的研究表明这些问题都能得到有效解决。其中的核心就是寻找低成本获取贷款学生工作期个人收入和资产信息的渠道,通过立法,形成依据个人收入自动扣款的机制。这样的机制首先要保证贷款学生没有工作的期间不扣款,月工资收入低于地区平均收入水平时不扣款,月工资高于地区平均收入后的高出部分按比例扣款,生命终结时还存在的助学贷款本息余额从个人遗产中优先扣除,个人遗产不能完全抵扣的本息余额将作为坏账核销。

第10章为本书研究需要进一步总结和说明的问题。

1.6

研究难点的处理

1.6.1 高校贫困生资助政策内涵的界定问题

政策通俗的理解是就是政府出台的文件,也就是政府出台的规范某方面事务的规则。但是这样界定高校贫困生资助政策内涵,把学生资助机构的运行效率,学生资助对象的筛选过程,对被筛选学生的资助程度,没有被筛选学生的资金缺口情况,被筛选学生中不符合筛选标准的人数和资助力度等问题均不能被纳入考察研究范围。因此,在本书中我们将高校学生资助政策的内涵界定为政府资助文件,各个资助机构执行文件过程、文件执行结果等整个流程,是文件、执行行为和行为结果的统一体。整个研究中我们都将基于这一内涵展开研究。

1.6.2 高校贫困生资助效率问题

效率一般是既定投入的最大产出,或者既定产出的最小投入问题。具体到贵

州高校贫困生资助效率,就是既定的贫困生资助经费和行政运行成本(如省市县和各高校资助机构人财物的投入,金融机构从事助学贷款的人力物力和财力的投入)下资助更多、更需要资助的贫困生;或者完全资助既定贫困生群体下,怎样使投入的资助经费和行政运行成本最小化。但是这样概念化、抽象化的关于效率的表述怎样转化为具体的资助效率研究,也曾经是一大困扰。

在具体研究中我们将所有存在资金缺口的高校学生都认定为贫困生。贫困生都需要资助。于是我们将完全解决所有高校学生的全部资金缺口作为贫困生资助政策的目标产出,通过资助政策投入实现了目标产出,即解决了所有贫困生存在的资金缺口,那么我们就认为高校贫困生资助政策处于有效率状态。如果贫困生资助政策投入没有实现弥补所有贫困生资金缺口的政策目标,那么贫困生资助政策就没有实现有效率的状态。因此在评价贵州贫困生资助效率时,我们使用了资助后贫困生存在资金缺口的系列指标来度量贫困生资助政策效率,进而研究效率状况。

贵州高校学生资助政策目标不仅要实现弥补所有贫困生的资金缺口,还要实现不存在资金缺口的非贫困生不占用贫困生资助资金和实现资助机构的高效率运行。如果贵州高校贫困生资助政策没有实现非贫困生占用贫困生资助资金的政策目标,没有实现资助机构的高效率运行,那么,从非贫困生冒充贫困生冒领贫困资金的角度,贫困生资助政策也没有实现有效率的状态,从资助机构运行效率角度,贫困生资助政策也没有实现有效率的状态。

从资金缺口、非贫困生冒充贫困生和资助机构运行效率这三种角度评价贵州高校贫困生资助政策效率都缺乏将资助政策的定量投入指标纳入研究范围。于是从多投入、多产出角度,运用 DEA 模型评价贵州高校贫困生资助政策效率将弥补前述三种方法的不足。因此,本书在研究中使用的四种贵州高校贫困生资助效率的评价方法是从四种不同视角来研究贵州高校贫困生效率评价问题,它们相互补充,共同让我们更加清楚贵州高校贫困生资助政策的真实效率状况。

1.6.3 贵州高校贫困生界定的变动性问题

本书在研究中将存在资金缺口的高校在校学生界定为贫困生。但是现有高校贫困生资助中,对贫困生的认定是由资助政策认定的。这种方法不是根据实际存在的资金缺口来认定,而是根据政策文件来认定是否存在资金缺口。例如贵州大学 2013~2014 年度将家庭人均年收入不高于 2 640 元人民币的农村学生和家庭人均年收入不高于 3 360 元人民币的城镇学生认定为贫困生。这是根据家庭收入来认定学生是否存在资金缺口。在贫困范围内就认定你存在资金缺口,不在这个范围内就认定你不存在资金缺口。香港对高校贫困生的认定也是根据家庭人均年收

人来认定的,也是在认定标准范围内的学生被认定存在资金缺口,就是贫困生,而没有在认定范围内的学生就不存在资金缺口,就是非贫困生。本书研究中没有采用农村和城镇学生使用不同认定标准的做法,而是采用统一的认定标准来进行研究。但也是在认定范围内的学生才被视为存在资金缺口,是贫困生,否则就是非贫困生。同理使用香港认定方法结合贵州经济状况确定的贵州贫困生认定标准也是在认定标准范围内的学生才被视为存在资金缺口,是贫困生,否则就是非贫困生。这样通过政策界定是否是贫困生,学生是否存在资金缺口,是规范界定的方法,这样的应然界定贫困生的方法会导致被界定的贫困生不一定是贫困生,被认定的贫困生更不一定是贫困生,被资助的贫困生也不一定就是贫困生,而且没有被资助的学生也不一定就不是贫困生。且不同收入标准界定的贫困生人数会相差非常大。但是现实资助中就是使用这种方法界定贫困生的,因此为了考察贵州现有贫困生资助政策的效率,我们还必须使用这样的方法。这样的变动考察能够让我们更加有利于研究贫困生资助政策的效率状态。

在贵州高校贫困生政策机制设计研究中,我们将实然状态下存在资金缺口的高校学生认定为贫困生。而且切断学生家庭经济收入状况与学生本人收入状况的联系。从而将几乎全部的高校在校学生都认定为贫困生。这样的贫困生认定和前几种贫困生认定方法完全不同。而且这种认定方法实际上让缺资金的高校学生只是名义上的贫困生,而非事实上的贫困生。从终身收入角度来看,他们仅仅是缺乏融资管道,而不是因为贫困需要被救济的对象。因此,高校贫困生资助实际上是通过年度助学贷款最高信贷额度的设立,使用贷款去解决所有高校学生融资难的问题。

由此看来,在研究贵州高校贫困生资助政策效率和机制设计中,贫困生的界定发生多次变化是根据研究进展和研究视角来决定的,是逻辑一致的。

1.6.4 政策变量的选择

“国家在高等教育阶段建立起国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款(包括高校国家助学贷款和生源地信用助学贷款)、师范生免费教育、勤工助学、学费减免等多种形式有机结合的高校家庭经济困难学生资助政策体系。家庭经济困难学生考入大学,首先可通过学校开设的‘绿色通道’按时报到。入校后,学校对其家庭经济困难情况进行核实,采取不同措施给予资助。其中,解决学费、住宿费问题,以国家助学贷款为主,以国家励志奖学金等为辅;解决生活费问题,以国家助学金为主,以勤工助学等为辅。”^① 由此可知,助学

^① 贵州省学生资助网: <http://xszz.gzsedu.cn/Item/12475.aspx>。