

# 现行贫困大学生资助制度的反思与改善\*

丁武<sup>1,2</sup>

(1.陕西师范大学教师干部教育学院,陕西西安 710062;2.北京师范大学马克思主义学院,北京 100875)

**摘要:**伴随着中国高校收费制度的实施与深入,贫困大学生资助制度即被寄予维护教育公平与社会和谐稳定的重要使命。这一制度在帮助贫困大学生解决学习和成长过程中遇到的实际困难的同时,在一定程度上也存在着政策、操作和管理诸层面的不洽。在国家深化高等教育领域综合改革背景下,有必要在回顾和梳理贫困生资助制度成功经验的基础上,对贫困大学生资助制度进行深刻反思,提出进一步改善的思路和对策,使贫困大学生资助制度更趋合理和高效。

**关键词:** 贫困大学生;资助制度;反思;改善

**中图分类号:** G64 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)83-0082-05

自上世纪90年代始,中国大学逐步实行收费并轨,免费高等教育的时代宣告终结。伴随着这一重大变革,政府和高校为随即产生的数量庞大的家庭经济贫困大学生助困、助学工作做了积极探索和大胆尝试,制定和实施了一系列卓有成效的政策和措施,旨在努力建立、健全一个公正、高效的贫困大学生资助制度。纵观这些制度与措施,其在使更多的贫困学子圆梦大学的同时,也因受到思想观念、体制机制或方式方法等因素的影响,尚存在着诸多不完善的地方,而且有些方面的问题表现得还非常突出,长期得不到有效解决,甚至成为一种制度性的“痼疾”。造成这些问题的根源,莫衷一是,有历史、经济层面的,有思想、观念层面的,有体制、机制层面的,也有方式、方法层面的。因此,全面分析和认真总结现行的大学生资助制度的经验和不足,对照问题查找原因,提出改善思路和解决对策,对于切实落实国家一系列有关高等教育改革的精神,实现党和国家向全社会做出的“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的庄严承诺,具有十分重要和紧迫的理论价值和现实意义。

## 1 现行贫困大学生资助制度的经验考察

### 1.1 将维护教育公平和构建和谐社会确立为贫困大学生资助工作的基本价值取向

“让不同收入阶层学生享受均等的教育机会”是中国政府将教育机会均等看作社会公平的基本尺度,将帮助贫困大学生顺利成长成才看作拷问政府的良心底线而做出的庄严承诺。为了帮助贫困大学生顺利完成学业,国家适时调整和改革大学生资助政策,推出一系列经济资助措施,有效促进了贫困大学生在求学机会、教育条件、教育过程、成功几率等方面享受平等待遇。贫困大学生资助制度是中国高等教育事业健康发展的“稳压器”,已经成为维护校园和社会稳定、建设和谐社会的重要内容。

### 1.2 以解决最低生活标准为突破口,通过发挥经济资助的“救急功能”,扩大和提高救助范围和资助标准,是做好贫困大学生资助工作的物质保障

古往今来,任何一项救助制度首先是以保障弱势群体的生存为根本宗旨的。中国大学生资助政策强调首先要帮助贫困大学生解决温饱问题,保障他们生存、发展的基本条件。中国贫困大学生资助标准的设定一般以维持最基本的物质生活为原则,帮助贫困大学生缩小家庭所在地与求学所在地最低生活保障标准之间的差距。在政府投入力度不断加大、受助学生不断增加的情况下,国家鼓励高校主动发挥自身优势提高其资助能力。高校通过广泛联系企业、校友等社会资源,积极设立各类助学金,划拨一定勤工助学专项基金,为贫困生拓展校外勤工助

收稿日期:2017-10-26

作者简介:丁武,博士研究生,讲师,主要从事中国化马克思主义、思想政治教育等方面的研究。

\*基金项目:陕西师范大学2016年思想政治教育研究项目“精准供给视域下高校资助育人的现实反思与应对策略”(项目编号:SZYB17002);陕西省教育科学“十三五”规划2016年立项课题“陕西省高校创新创业教育与专业教育融合研究”(项目编号:SGH16H028)。

学岗位等途径,积极扩展贫困生资助的广度和深度,促进了资助效益的持续健康发展。

### 1.3 初步建立贫困生资助政策体系,注重发挥其中每个要素的作用,基本形成贫困大学生资助工作的整体优势

由于历史的积淀和现实的原因,贫困生长期存在将是需要面对的社会问题,贫困生资助工作也是一项艰巨、复杂的系统工程。为此,国家做出了大量努力,实施了一整套切实有效的资助举措。经过各方面的共同努力,已经初步建立起国家、社会和学校三位一体,从中央财政、社会资助到学校关怀的政策体系。通过统筹和整合多种渠道的资助资源,形成了对贫困大学生“奖、助、补、贷、减”五位一体的资助格局。

### 1.4 坚持公开透明、公正有序的基本要求,形成了制度筛选、组织考核与群众评议相结合的评选程序,是做好贫困大学生资助工作的关键环节

在长期的资助实践中,各地、各高校在深刻领会党和国家关于大学生资助工作的战略意图,学习借鉴国外高校的工作经验和有益探索的基础上,因地制宜、实事求是地制定了贫困大学生资助的整体规划和实施标准。通过细化标准,创新形式,公示结果和督导检查等举措,努力增强工作的透明度和公信力,确保资助工作“在阳光下进行”。通过任课教师、学工干部、学生本人和班团组织等多方参与,确保资助工作具有广泛的群众基础和群众参与度,保障广大师生的知情权和参与权,着力提高资助工作的满意度。

### 1.5 发挥政府主导职能,引导社会力量广泛参与,是做好大学生资助工作的根本措施

中国贫困大学生资助工作基本改变了过去认为的资助工作仅是中央政府责任的错误观念,各级地方政府和各高校资助的力度不断加大,尤其在中西部等经济发达地区更为明显。通过发挥主导作用外,政府积极引导社会力量投入资助工作,加大资助力度,拓展资助渠道,加速资助进程。各级政府逐年增加教育经费和民生支出,特别是对贫困大学生资助的资金投入;各高等院校从事业性收入中划出经费设立专项基金,用以帮助贫困大学生改善学习生活条件;各类基金会、慈善组织等社会力量捐资助学机构不断涌现,成为贫困大学生资助的一支重要力量;企业、社会团体、个人参与社会助学的积极性不

断提高,成为资助贫困大学生的有益补充。

## 2 现行贫困大学生资助制度的反思

### 2.1 迫切需要在政策层面对资助体系做整体布局

中国现行贫困学生资助的规范性文件都是不同时期,针对不同具体问题实施的,这些政策和规范几乎涵盖了法律、行政法规、部门规章、地方性法规,地方性规章等所有法律规范的形式。应该说,目前针对贫困生资助,中国已经形成了多层次、广覆盖的规范性文件体系,但是由于缺少将各种资助行为进行整合的系统化理论研究,存在明显缺陷。其一,现有的贫困生资助领域的规范性文件效力层级较低,缺乏一致性和系统性,互相之间甚至重叠、交叉。其二,程序性规定严重缺失,对于资助过程中设定、申请、评审及变更程序缺乏详尽规定,作为制度执行主体的高等学校在资助过程中的自由裁量权也没有在程序规定上受到有效的监督和制约。有效整合现有的资助文件和政策措施,构建和完善科学合理的资助体系,最大限度地提高资助质量和效益,成为当前急务。

### 2.2 迫切需要在目标层面对资助内涵做深度解读

诚然,贫困大学生面临的困难是无法支付在校学习和生活所需的各项费用,但单纯的经济解困并不能从根本上解决贫困生的问题。帮助他们解决因为经济困难而带来的心理和思想等精神层面的问题,是贫困生资助工作需要认真面对和深入思考的重要课题。当前的贫困大学生资助工作,普遍存在过分注重对贫困生在物质方面的扶持和帮助,而轻视在思想和精神上予以关怀的倾向,往往无视因为经济原因带给贫困生的承重心理负担。由此造成贫困大学生对环境、学业、人际关系等的不良适应问题和焦虑、抑郁、紧张、孤僻、自我封闭等心理问题成为影响他们特别是特困生成长成才的主要障碍。面对今后激烈的就业竞争,用人单位不会因为贫困生的特殊身份而降低对他们综合素质和个人能力的选拔标准。因此,高校贫困生资助方式所遵循的宗旨如果还仅仅停留在“确保没有一个学生因家庭经济困难而辍学”的话,已不能适应时代的要求和贫困生工作面临的新问题和新情况。

### 2.3 迫切需要在标准层面对操作规程做修订完善

资助工作中贫困生的识别具有周期长的特点,难以用指标来定量测算,更难以事先制定出科学、统

一的评判标准和准则。但目前在中国贫困大学生认定实践中最常运用的方法恰恰是学生及其家庭经济状况的定量法。高校参照当地政府公布的人均最低生活保障标准或本校实际划定的贫困线,确定本校特困生、贫困生的比例。操作过程中,主要依照学生提交的经当地村(居)委会、乡镇(社区)签章的《高等学校学生及家庭情况调查表》和学生申请表中填写的家庭年收入、月收入等确定是否属于贫困生和达到的贫困程度。这种定量调查重量化、轻定性,形式过于简单,其不足显而易见,那就是对学生提交的各种贫困证明缺乏必要和有效的验证和判断,缺乏对相关材料的系统收集和综合分析,更缺乏与贫困学生的深入接触和实地观察,容易造成信度和效度不高或因先入为主、从众心理、主观印象等因素而导致结果偏差、失真等情况。

#### 2.4 迫切需要在实施层面予受助主体以充分尊重

虽然中国贫困大学生资助工作已开展多年,但始终未改变贫困学生作为资助客体处于被动地位的局面。在资助之前指标体系的制定,资助之中认定办法的解读,资助之后所欠贷款的动态管理等方面,受助学生的知情、参与、决策和监督权都没有得到充分地保障和发挥。政府、学校和教师在资助过程中始终处于支配地位,缺失把受助大学生作为资助主体的意识,导致本该作为资助主体的学生参与程度减弱,资助主体和资助客体之间民主平等的交流由此丧失。学生之间因争取有限的资助机会导致的竞争激烈和普通学生与受助学生之间因信息不对等导致的隔阂由此加深。这些因素造成师生之间、学生之间彼此信任和团结和谐的良好氛围遭到破坏。参与施助的相关人员为了追求相对稳妥和保持均衡也过分依赖传统,消减了尝试探索的动力和勇气,由此产生一种固定模式和保守思维。但是学生家庭的经济状况存在动态可变的过程,需要不断掌握新情况,采取新办法。比如,大学新生入校时因父母从事生意失败原因导致了经济的贫困,学生按照学校的要求开具了“贫困证明”得到了各类奖助。一年后父母生意好转,该生生活费用充足,甚至有同学反映该生还存在高消费行为。如果资助者不去了解这些动态信息,拘泥于传统方式,不听同学反映,可能会造成资助失真,学生接纳程度不高等后果。

### 3 改善现行贫困大学生资助制度的对策建议

#### 3.1 整合资源优化配置,实现资助的立体化

结合中国当前贫困生资助工作的实际,梳理现行以“奖助补贷减”多种资助形式之间的相互关系,应该努力形成以政府财政投入为主渠道,以国家助学贷款为主体,以国家助学金为保障,辅以学校、社会其他多种形式(如单项奖学金、勤工助学、特殊困难补助和学费减免等)的贫困生资助政策体系。

##### 3.1.1 奖学金要突出奖优

各类奖学金授予标准应定位于奖励优异性,只有达到一定的要求和标准才能授予,同等条件下可以适当参考家庭经济贫困与否,还要增加覆盖面和奖励标准,就是要积极引导品学兼优的家庭经济困难学生通过勤奋学习、自立自强、追求卓越获得奖学金。可将现行的国家奖学金与国家励志奖学金合并,设立政府奖学金,在每人每年奖励8000元、每年奖励5万名学生的基础上适当提高覆盖面和资助金额,使更多贫困生有机会通过自身努力而在基本学习费用、发展与提升费用等方面有充分保证。鼓励高校积极探索设立行业奖学金或企业奖学金,通过政策导向引导更多的学生毕业后到某些特殊行业和边远地区工作或自愿从事某种行业工作,而在他们求学期间能给予必要的经济资助。

##### 3.1.2 助学金要强调兜底

助学金曾是中国贫困学生受助的主要方式,1987年后逐渐被奖学金和助学贷款所取代。“从国际经验来看,助学金虽不是最主要的资助形式,但在奖学金和助学贷款外设立助学金仍是较普遍的做法。”从中国的实际情况看,助学金要定位于解决贫困学生基本学习和生活问题。其衡量标准是家庭经济贫困,面不宜太宽,量不宜太大,而且要达到一定的“授予底线”才能给予,避免部分学生产生“等、靠、要”思想。比如,可以设定申请助学金者上学年不得有两门及以上不及格课程或本学年参与社会公益活动时间不少于20小时等规定。

##### 3.1.3 助学贷款构成主体

助学贷款作为一种有偿资助,在促进成本分担和成本补偿、增进教育公平、缓解公共教育财政压力等方面都具备令人信服的优势。当前,在各方的积极努力下,中国大学生助学贷款工作有了突破性进

展。“国家助学贷款及时且必要,已经成为救助大学贫困生的最主要手段。”通过助学贷款“由学生个人或家庭适当负担一部分高校培养成本,已是一种必然趋势”但现行的助学贷款制度尚需进一步完善和改进。要逐步形成“以助学贷款为主,其他资助方式为辅”,助学贷款“以生源地信用助学贷款为主、国家助学贷款为辅”的基本格局,不断扩大贫困生资助的受惠面,确保做到“应助尽助”;形成国家助学贷款资金稳定的来源渠道,增加政府对助学贷款的专项资金拨款额度,而不是过分依赖商业银行;进一步扩大助学贷款的受益群体,缩小助学贷款中的校级差距,切实解决现存的重点大学与地方大学,公办大学与私立大学助学贷款方面不对等诸问题;加大助学贷款贷后管理和风险控制的能力,加快个人征信系统建设,健全银行风险防范约束机制。比如全国政协委员、同济大学杨健教授主张在教育部全国高校毕业证书查询系统中,增加学生国家助学贷款偿还信用记录,使用用人单位通过网络查阅大学生毕业证的同时,就可以清楚、便捷地了解到每个受助毕业生的国家助学贷款偿还记录,用制度规范和培养高校毕业生的诚信品格。

#### 3.1.4 各种补助和各项减免适度补充

作为资助体系的重要补充,要充分运用各类补助和各项减免针对“特殊学生”群体发挥“特殊作用”。补助要强调效益,减免要强调导向,不能泛施滥用。对因重大自然灾害、家庭变故、重大疾病返贫致困的同学要及时施以救助,让他们切实感受到党和国家、社会主义大家庭的温暖,排除后顾之忧安心学习。要建立合理高效的减免偿还机制,对于响应国家号召,毕业后自愿到西部地区、艰苦地区、民族地区和基层单位工作,以及应征入伍的学生免除偿还国家助学贷款,积极引导高校毕业生到基层工作,到祖国最需要的地方工作,为落后地区经济社会可持续发展提供人才保证。

#### 3.2 深化内涵扩展外延,增强资助的有效性

发展性资助是高校资助育人工作的必由之路。只有将发展和可持续因素纳入资助过程中,培育并实现贫困生的内生性成长,才能摆脱处于动态贫困意义上的“养懒”式助贫,才能最终找到贫困生资助治“本”的根本出路。要处理好资助实践中“公平”与“效率”的关系,树立科学的“公平观”,通过不断提高贫困生资助效益来实现更广泛、更深入的公平,

实现教育机会均等前提下资助的收益最大化。要明确资助者和受助者的权与责,强调资助过程的实质是一种“契约精神”的践履。资助者要体现施助过程中的“人文关怀”,不仅要能“助贫”还要能“助志”,受助者要做到受助过程后的“主动承担”,不仅要享受权利还要履行义务。在解决贫困生基本生活问题的前提下,要格外重视对贫困生的“精神解困”,将诚信教育、自立教育、创业教育贯穿于资助工作的全过程,引导贫困生加强道德修养,健全思想人格,做全面发展的人。要着力为贫困生开发劳务型与智力型相结合的助学岗位和早接触用人单位,早接触现实社会的实践岗位,给予他们自我教育、自我成长的机会,增强他们的自我效能感和社会责任感,最终提高就业核心竞争力。

#### 3.3 规范认定联动管理,提升资助的针对性

对高校贫困学生的科学、合理、有效识别和鉴定,是解决当前中国资助资源有限与贫困生数量庞大这一客观矛盾的基本需要,也是实现中国贫困生资助工作全面、协调、可持续发展的基本保证。“如果仅考虑一个时点的贫困,很难把握贫困的动态变化特点,在政策制定上也不能做到有的放矢”,所以对贫困大学生的认定要运用数量统计和运筹学方法,采用特定的指标体系,对照统一的认定标准,按照一定的程序,通过定量、定性分析,对学生在一定时期内的经济状况和资助效益,做出客观、公正和准确的综合评判。认定标准要科学规范,既要有实证调查作基础,又要有定性材料作补充,从而根本上提高可操作性。认定过程中,除了要结合贫困生提供的相关证明材料外,还要通过多种途径,全方位收集与贫困生相关的材料和信息,必要时还可以通过与贫困生的深入接触和实地观察掌握其经济状况的一手材料。建立健全贫困生数据库和信息共享平台,对贫困生家庭、学习、生活及思想状况实施动态管理。建立与学生资助相关部门长效联动机制和经常性的协调机制,通过定期的贫困大学生复核、不定期的经济状况抽查、跟踪回访,收入情况核实等对有关信息做到动态管理、及时更新,提高资助工作的效率和透明度。

#### 3.4 凝聚力量形成合力,提高资助精准性

贫困生资助是一项多头复杂的工作,仅凭高校负责资助的部门和干部是完全不够的,要特别注重充分动员和广泛凝聚“基层力量”,通过延伸资助触

角,明确资助主体的权责,才能调动资助过程中各方面的积极性,形成资助的强大合力,从而实现资助的精准度。建立大学生资助工作“三线三级管理机制”,进一步规范资助过程中不同主体的角色行为。大学生资助工作的“三线三级管理机制”,三线指学工系统、教学系统、后期系统横向三个系统,三级指院系党委(党总支)、院系学工组、辅导员纵向三个层面。党委(党总支)做好本单位贫困生资助的政策制度建设、完善,经费管理、勤工助学岗位开发等的总体规划和顶层设计;学工组细化工作流程,分解工作任务,以“公平、公正”为原则,以“人文关怀”为宗旨,使确有困难的学生得到实实在在的帮助;辅导员通过走访、调查学生状况,遴选、推荐符合条件的贫困生申请各类资助和从事勤工助学活动,做到“应助尽助”,并具体开展对受助学生的帮扶教育工作。在“三线三级管理机制”中,“三线”互相配合、形成合力,“三级”互相制约、分工协作。“三线三级”交互作用,使贫困大学生资助工作始终处于一

个良性循环、高效运作的状态,真正实现高校资助育人的全员、全过程、全方位格局。

#### 参考文献

- [1] 张耀灿.成才不是梦:高校贫困生的今天与未来[M].北京:人民出版社,2005.106.
- [2] 李晓亮,魏佳钦.我国行政资助相关法律问题研究——以教育领域为例[J].天津行政学院学报,2013(3):102-106.
- [3] 范先佐.我国学生资助制度的回顾与反思[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(6):123-132.
- [4] 吴庆.公平述求与贫困治理——中国城市贫困生群体现状与社会救助政策[M].北京:社会科学文献出版社,2005.78.
- [5] 杨爱民.高校学生资助工作机构合理运行模式研究[J].中国高等教育,2010(11):52-53.
- [6] 高艳云,马瑜.多维框架下中国家庭贫困的动态识别[J].统计研究,2013(12):89-94.

## Reflection and Suggestions on the Current Supporting System for the Poor University Students

DING Wu<sup>1,2</sup>

(1. College of Cadre Education, Shaanxi Normal University, Xi'an Shaanxi Province 710062, China;

2. School of Marxism, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** With the implementation and deepening of the current tuition system of Chinese universities, greater importance is attached to the supporting system for the poor university students in order to safeguard education justice and social harmony. However, despite its beneficial effects on solving university students' actual problems, the supporting system currently has its own drawbacks in terms of policy implementation and management. Against the backdrop of deepening the comprehensive reform in the field of higher education in China, it is of high necessity to recall the successful experience in the supporting system, to reflect on its shortcomings and to put forward some concrete suggestions to better the current system in order to make it more reasonable and efficient.

**Key words:** poor university students; supporting system; reflection; improvement