

高校贫困生资助政策的历史 回顾、演进逻辑及未来走势

李剑富 韩岳丰

(江西农业大学 江西 南昌 330000)

摘要: 中华人民共和国成立后,我国高校学生资助政策在探索中逐步建立健全。根据资助政策的差异性,将资助政策演进过程分为普惠型资助政策阶段、人民助学金与人民奖学金共存阶段、奖学金与贷学金共存阶段、多元混合资助政策体系阶段和发展型资助政策阶段。通过对资助政策演进过程中的动力机制、价值取向、制度规范和话语规则进行分析,了解资助政策的演进逻辑,分析资助政策的价值导向和价值意蕴,为资助政策的发展完善提供相关建议。

关键词: 高校贫困生; 资助政策; 演进逻辑; 价值判断

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2019)10-0079-06

《2018年中国学生资助发展报告》表明,高等教育阶段共资助学生4387.89万人次,资金总额1150.3亿元,比上年增加99.56亿元,增幅为9.48%^[1],充分显示出国家加大资金投入,政府在高校贫困生助学中的责任不断压实。通过对中华人民共和国成立以来高校贫困生资助政策的梳理,了解资助政策的演进历程,探析政策制定及发展过程的社会背景及价值考量,从而为推动资助政策的落实、实现资助政策目标提供参考。

一、高校贫困生资助政策的历史回顾

(一) 普惠型资助政策阶段(1952-1982年)

1949年北平和平解放时接管委员会制定的《学生人民助学金暂行条例》,首次明确了“学生助学金”制度,首次提出“人民助学金”一词。由于当时实行的是“供给制”和“公费制”,各地区的高校贫困生资助模式和标准各不相同,条例并没有发挥统一资助标准的作用。1952年,政务院制定了《关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知》,明确规定逐步统一学生待遇的标准,将公共收费制改为人民助学金制,实行对高校学生全覆盖的普惠型资助政策,这也被认为是我国第一个有关高校学生资助的政策文件。随后,国家颁布了一系列具体资助文件,对有关资助对象、资助标准的问题等做了详细的规定。这个时期的资助政策具有以下特点:

1. 中央政府强力推动

首先,从政策的起草者层次来看,出台首个资助政策的主体是国家政务院。其次,从政策制定的时代背景来看,由

于中华人民共和国面临多重封锁的国际环境,在国际竞争中处于相对劣势,急需大量的人才投身于社会主义改造和建设事业以改变一穷二白的局面。实行普惠型资助对降低人民群众接受高等教育的成本具有明显作用,提高了适龄青年上大学的积极性,为寒门学子接受高等教育提供了强有力的支持。最后,从政策出台的目标来看,高校学生资助目的是“为国家育英才”,为国家的经济恢复发展和人口素质的提高发挥了重要作用。

2. 覆盖所有高等教育在校生

由于当时实行免费的高等教育制度,资助也覆盖了所有的大学生。统计显示,1949年高等教育在校生仅为11.7万人,到1982年也只不过100万人,相对人口总量来说比重极小,采取普惠型资助模式对于国家财政压力还不是很大。尽管当时提出“教育为工农开门”,鼓励工农兵子弟接受高等教育,让处在社会底层的群众拥有了改变命运的机会,但如此有限的教育资源集中于高等教育在校生成人群,而绝大部分适龄初等教育人口却依然负担着较高教育成本。这种完全免费的高等教育制度不仅与社会生产力的发展进程不相适应,还不利于总体人口素质的提高,导致实质上的教育不平等。

3. 效仿苏联的资助政策

早在1918年,苏联就通过制定关于高校招生的相关政策,实行免费高等教育和人民助学金的模式,为苏联的建设发展提供了大量高素质的劳动力,推动苏联综合国力的迅速提升。由于中华人民共和国成立时所处的国际环境,我们采取了与苏联极为一致的制度建构,高等教育相关政策体系也以苏联模式为参照,而“免费”加“人民助学金”高校学生资

收稿日期:2019-07-10

作者简介:李剑富,江西农业大学高等教育研究所教授,研究方向:教育政策和高校管理;韩岳丰,江西农业大学人文与公共管理学院,研究方向:教育管理。

助制度与苏联期间的高校学生资助模式具有很强的相似性。

(二) 人民助学金与人民奖学金共存阶段(1983 - 1986年)

1983年7月,教育部和财政部发布《普通高等学校本、专科学生人民助学金暂行办法》和《普通高等学校本、专科学生人民奖学金试行办法》,进一步缩减人民助学金的规模,除了师范、农林、体育等类别高等学校完全提供以外,对于其他类型高等学校的学生的资助范围还由75%降为60%,并提出设立人民奖学金,奖学金的范围为本专科人数的10% - 15%。随后又制定了《关于改革现行普通高等院校人民助学金制度的报告》,改革人民助学金的弊端,推动资助方式的转变。这一时期资助政策有以下特点:

1. 竞争性资助制度逐步建立

由于国家经济体制的逐步转变,特别是有计划的商品经济体制的确立,竞争择优逐渐成为时代强音。在人民奖学金试行办法中,明确了评选的标准,要求学生成绩优秀、具有良好的道德品质,评选的人数也只有10% - 15%。不同于普惠型资助时期在校生的全覆盖,竞争择优机制不断形成,资助育人功能逐步呈现。这也体现出高等教育政策作为上层建筑,不断适应着经济体制的变化。在高校学生资助政策上的择优取向也可以鲜明地看出资助政策随着时代脉搏共同跳动的特征。

2. 效率在资助政策中得到体现

效率是通过最高效地利用社会资源来达成人们的需求和愿望。在学生资助政策中首次实行人民奖学金制度,实现了从“助学”到注重“奖学”的转变,体现了国家对于提高资助资金使用效率的要求。这一时期的免费高等教育政策和就业包分配制度,使得部分学生缺乏主体积极性,产生“进入大学门,即是国家人”的错误想法,在高校校园产生了不良的风气。资助政策初期阶段的普惠型资助模式,未能有效地形成奖优惩劣的竞争机制,对于表现优异学生缺乏激励,对懒惰散漫学生缺乏惩罚,这不利于提高学生学习的积极性,影响了高等人才培养质量。

3. 受资助对象有了变化

这一时期的政策文本注重区别对待受资助群体,将人民助学金分成职工学生类和一般学生类,职工学生类人民助学金标准按照工龄进行划分。而一般学生类人民助学金除了师范、农林等高等学校百分之百覆盖以外,其他类型高等学校都有一定比例学生无法获得资助,重点资助国家紧缺的特色行业高等学校学生,人民助学金的范围进一步缩小。在人民奖学金的资助评选中则针对各方面表现优异的学生,评选人数比例小,在一定程度上激发了学生获得资助的积极性。

(三) 奖学金与贷学金共存阶段(1987 - 1992年)

1987年,国家教委发布了《普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法》,明确设置优秀学生奖学金、专业奖学金和定向奖学金,强调德智体美劳全面发展的学生可以获

得更高水平的奖学金。同时发布了《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》,提出申请免息贷款的条件,明确了每生每年贷款额度(最高不多于300元),控制了获取贷款学生的比例(在30%以内),限定了贷款结清的时限(必须在毕业前还清)。这是我国首次颁布有关学生贷款的政策,在资助政策发展史上具有重要意义。1989年,国家教委、国家物价局、财政部颁布《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》,即(89)教财字第032号文件,标志着高等教育开始进入收费的新阶段。这段时期资助政策的主要特点有:

1. 成本分担理念逐步体现

高等教育成本分担理论认为,应当由政府、高校、家庭和学生等多方依照收益原则来分摊成本。《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》强调,部分学生获得奖学金以后,生活依旧艰难的可以申请贷款,并且贷款没有利息,充分体现了国家资助与家庭和个人分担成本的特点。尽管高等教育开始进入收费阶段,国家依然承担了绝大部分教育成本,学生和家庭只需承担小部分教育成本,但个人支付的培养成本对缓解政府办高等教育的财政压力、缓和社会对免费高等教育的诟病、扩大高等教育规模大有裨益。

2. 从无偿资助转变为有偿供给

在奖学金的政策文件中,优秀学生奖学金的评选标准是品学兼优;而专业奖学金则限制为报考航海、农林等专业的学生,并且明确了对受资助对象的要求。而在学生贷款的政策文本中,在偿还办法里规定了具体的还款期限,要求违反法律法规而退学的学生必须退还全部贷款,对毕业后建设“四化”的贷款学生给予一次性奖励,这些具体的规定充分体现了国家提供的学生贷款是有偿的,贷款人和家庭必须承担相应的义务。该时期资助政策也体现“奖贷并举”的特点。随着收费制度的改革,高等教育不再是无偿的,适龄青年接受高等教育需要承担一定的培养经费。这对于特困生家庭而言,无疑又增加了负担,客观上也要求进一步完善保障体系,避免学生“因贫失学”现象的产生。

3. 注重提高资助资金使用效果

在学生贷款政策中,指出学生贷款和获得的奖学金之和不能高于350元,且申请贷款的人数严格限制在本、专科学生人数的30%以内,体现了国家控制学生贷款规模、注重资助资金合理利用的要求。取消无偿的人民助学金的供给,试行学生助学贷款,细化奖学金的评选规则,无不体现出政策强化自身的效率性。在资助资源相对有限的情境下,追求效率可以发挥资助资源利用的最大化,但也扩大了弱势群体在追求自身利益过程中的“无力感”,导致极端贫困现象的产生,在一定程度上忽视了资助政策的“兜底”功能。

(四) 多元混合资助政策体系阶段(1993 - 2012年)

1993年7月,国家发布了《关于对高等学校生活特别困难学生进行资助的通知》,建议加强对月收入低于当地居民平均最低生活水平线的学生即“特困生”的补贴,加强对“特

困生”的支持与引导,从多个角度保障他们的基本生活。1994年,发布《关于普通高等学校设立勤工俭学助学基金的通知》,要求高校优先考虑家庭经济困难的学生参加勤工助学,从学杂费里划出5%的经费作为保障经费。1995年,国家教委发布《关于对普通高等学校经济困难学生减免学杂费有关事项的通知》,提出减免经济困难学生的学杂费。1999年,国家发布《关于国家助学贷款的管理规定》,明确了学生贷款管理制度,制定贷款发放和回收等规程。2002年,财政部和教育部印发《国家奖学金管理办法》,决定设立国家奖学金。2005年,出台《关于切实做好2005年高等学校新生入学“绿色通道”工作的紧急通知》,提出设立入学“绿色通道”。2007年,财政部、教育部出台《普通本科高校、高等职业学校国家励志奖学金管理暂行办法》,提出设立“国家励志奖学金”。2007年5月,国家发布了《国务院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》,标志着我国已经基本形成包括“奖、贷、助、免、补”和入学绿色通道的多元资助政策体系。这一时期资助政策发展的主要特点有:

1. 资助方式多元化

多元化的资助方式是这一时期资助政策的典型特征。资助模式从奖学金与助学贷款共存的模式向“奖、贷、助、免、补”和入学绿色通道的资助体系转变,资助理念也从初期的“补缺型”资助逐渐转变为“制度型”资助。同时,获得国家提供的资助成为高校家庭经济困难学生的一项社会权利,贫困生群体可以根据自己的需求选择合适的资助手段,充分体现了政策制定者对于贫困生群体个性化需求的关心关注。

2. 资助对象差异化

资助对象确定主要根据不同的贫困程度来划分,如区分特困生与一般贫困生。在“特困生”的资助方面,资助政策特别强调了兜底功能,政策要求各高校关注他们的学习、生活状况,优先考虑学生贷款需要,提取困难补助经费;对无法缴纳学杂费用的学生采取先入学、再采取不同方式予以资助。区分不同的学生类别开展差异化的资助,有针对性地解决资助对象的实际困难。

3. 政策制定更加规范化

资助政策的制定是一项复杂的工作,不但在制定者内部存在各个利益主体之间的博弈,而且受到外界环境所施加的影响。在学生资助政策的制定过程中,政策制定者也在根据变化调整、修订相关文件。随着高等教育收费制度实施及其标准的提升,学生接受教育成本进一步增加,国家资助方式、资助额度、资助流程也不断调整。特别是学生贷款政策从无到有,在实践中逐步发展完善。还款期限从制定之初的毕业前一次性还清或2-5年内从工资中扣除到统一延长还款期限为20年,申请流程也更加简化便捷,而且贷款额度也随着经济发展不断上调。

(五) 发展型资助政策阶段(2012年至今)

2012年,党的十八大报告指出“提高家庭困难学生资助水平,将立德树人作为教育的根本任务,办好人民群众满意的教育。”^[2]2017年,教育部强调要将“扶困与扶志”“扶困与扶智”结合起来,构建发展型资助体系。这一时期资助政策的特点主要有:

1. 强调“精准”和“育人”的导向

这一时期的政策强调,根据经济社会发展水平和财力状况,确定认定困难学生的指导性标准,建立学生资助数据平台为经济困难学生认定提供支撑。在资助过程中要进行人文关怀,将促进学生全方位发展作为资助工作的目标。随着保障型资助政策体系的建立和完善,已经基本实现了高等教育入学机会平等,但培育时代新人进程中出现的新问题又推动着资助政策的进一步改革创新。对贫困生群体的精准资助和在资助过程中发挥育人功能成为资助政策的价值导向,强调不仅关注学生的基本生活保障,还要突出资助工作的德育作用,构建积极向上的校园资助文化。

2. 重视资助过程的管理

根据《关于开展“全国学生资助规范管理年”活动的通知》的要求,2017年被列为全国学生资助规范管理年。该文件提出的“六规范”要求,对学生资助管理制度、监管责任、资助过程等提出明确规范,切实保障资助工作的有序开展,显著增加学生对资助工作的满意度,资助水平也有很大提高。

3. 更好地体现资助在促进学生发展中的作用

2018年,全国学生资助管理中心明确提出,要不断推进资助育人,各项工作的开展要紧紧围绕“立德树人”的目标,重视受助学生全面发展。在2019年全国学生资助工作实施要点中,也要求写好学生资助“奋进之笔”,强调高校各部门要通力合作,在贫困生身心发展、能力提升、学业帮扶上给予更多的关切,充分反映了资助政策强调以人为本的价值内涵。提高资助工作的政治站位、强化育人功能已经成为高校贫困生资助工作中的重要要求。

二、高校贫困生资助政策的演进逻辑

(一) 资助政策形成的动力机制

动力机制是促使整体动态演变的结构性因素,抑或是事物发生、实施的各个来源、方向的促进力及其作用方式^[3]。对于资助政策形成的动力机制进行分析,可以从外因和内因两个层面入手:外因是导致资助政策产生的直接因素;内因则是资助政策演进的根本因素。回顾中华人民共和国成立以来资助政策动因,从显性问题的处理到隐性问题的治理、从单个问题的处置到系统问题的突破、从注重模仿到改革创新、从单一政策制定到制度体系构建,高校贫困生资助政策因形势变化、内因和外因共同作用而不断优化调整。

在中华人民共和国成立初期,由于我国社会的经济基础薄弱,急需大量的科技文化人才,面对外部封锁和美苏争霸,我国被迫采取“一边倒”的外交政策,高等教育的相关政策也

与苏联保持着高度一致性。通过政府强力调控,实施全面的高等教育政策支持来加快人才培养。随着外部环境的逐步改善,资助项目设计也参考高等教育强国成熟的资助模式,资助理念和方式随之变化。随着高校扩招及高等教育大众化进程加快,中央政府、地方政府、高校、学生及其家庭等不同主体之间的利益冲突愈加激烈,学生和其家庭承担教育成本不断增加。贫困生生活成本的提高使得家庭因无力承担高昂的学费甚至出现了“辍学”的现象,产生“高等教育是否成为少数人的特权”的质疑,这促使国家和地方政府出台一系列的政策,并做出“不让一名学生因为家庭困难而失学”的庄严承诺。在资助政策体系基本形成之后(2007)的新的时期,资助政策形成的动力来源更加多元化。就外部环境而言,随着社会物价水平的上涨,招生规模的不断扩大,高校的办学压力逐步增大,形成严重的债务负担,迫使高校通过上涨学费来缓解办学压力。与此同时,国家也不断加大对于教育的财政投入,补助资金和范围不断扩大,切实保障全体在校生顺利完成学业。面对环境变化,资助政策制定者始终坚持问题导向,制定具体的政策措施解决资助过程中存在的认定标准不一、资助育人作用缺失、资助资金短缺等问题,进一步推动了资助体系转型。国家先后出台一系列的政策措施来确保资助过程的公正透明,高校也通过规范程序、完善制度、强化组织等一系列措施加强过程管理,不断满足家庭贫困学生渴望国家加大政策支持力度与有限资助资源供给之间的矛盾,推动资助政策不断发展完善,把对贫困生的关怀落到实处。

(二) 资助政策制定的价值取向

价值取向是指主体基于自身价值观,在面对各类矛盾、冲突关系时所持的基本价值立场、价值态度以及所表现出来的基本价值倾向^[4]。在公共政策的发展历程中,以公平为价值取向和以效率为价值取向的争议从未偃旗息鼓。在资助政策的发展过程中也存在鲜明的矛盾冲突,经历初期的追求绝对公平到重视效率、再到公平而有质量的转变,在教育资源约束下,是确保小部分群体的优质供给还是大范围的低质供应既是困扰政策制定者的难题,也影响到公众对政策满意度的评价。

在资助政策创立的初期阶段,价值导向是追求在校大学生“绝对公平”,国家承担高等教育的全部成本,但生产力发展水平决定着绝对平均主义只会以牺牲大部分人的利益来满足少数人群接受高等教育的权利,受经济水平限制也只能小范围地提供这种无偿的教育供给。在向有计划的商品经济体制转型过程中,资助政策出现公平与效率共存的价值导向,而追求效率的价值取向更为明显,强调资助资金供给在国家高等教育发展和个人发展过程中的使用效率,明确奖学金、学生助学贷款等标准及要求,通过让学生承担一部分教育成本来激发学习的积极性。高等教育收费机制和高校大规模的扩招也体现出鲜明的效率导向。进入新时代,资助政

策的价值导向则逐渐转化为“公平而有质量”,教育部要求“脱贫攻坚是教育系统的一项重大政治任务,学生资助要在脱贫攻坚中发挥更大的作用”,并将学生资助作为阻断贫困代际传递、促进社会公平的重要抓手,在资助资金的投入、资助工作的规范、资助育人的有效性等方面都做了具体的要求,充分体现了教育优先发展战略要求,实现了公平与效率导向有机融合,推动着资助体系又好又快发展。这说明在高校贫困生资助政策制定过程中,不管是政策目标、资助对象和资助内容的确定,都与当时的经济社会发展环境息息相关。资助政策价值导向也实现从追求“绝对公平”、到追求“效率”、再到追求“公平而有质量”的转变,充分显示出资助政策的发展与社会经济的发展亦步亦趋的特征。

(三) 资助政策实施过程的制度规范

制度规范是组织管理过程中用来限制全体成员行为、确定工作方式的各类规章、标准、程序等的总称。资助政策是政府及相关团体基于教育发展过程中存在的问题所做出的行为准则,具有上传下达的典型特征,反映的是阶级或团体的利益考虑和价值衡量,但政策实施过程中的复杂性,很可能导致实施效果背离制定者的初衷。政策的有效执行是衡量政策制定科学性、有效性的重要标准,执行者的“误解”和不作为可能造成重大的损失,所以政策实施的程序正义显得不可或缺。通过法律保障政策的实施是西方发达国家的通行做法。法律具有令行禁止的特点,确保政策实施的强制力,利用法律明确各个主体的责任和义务可以保证政策的顺利推行。尽管我国资助领域还缺少专门的立法保障,资助管理过程缺乏法律监督和约束,但强有力的行政管理系统和规范的政策流程有效地弥补了这一缺憾。

首先,通过政策的科学制定和高效执行来推进资助政策的有效实施,如资助对象的科学认定、充足的资助资金投入、资助人员业务素质提高、资助机构专业化等是做好贫困生资助工作的重要保障。在贫困生资格认定方面,国家专门出台了《关于进一步加强和规范高校家庭经济困难学生认定工作的通知》。在资助资金投入方面,我国对于贫困生资助的资金一直保持着不断增长,即使面临经济下行的压力,资助资金的增长率依旧远高于GDP的增长率。在资助机构设置方面,2006年专门出台了《关于进一步加强高等学校学生资助工作机构建设的通知》,重点是建立专门的学生资助管理中心,加强资助管理队伍建设。其次,加强政策实施效果的评估和反馈,确保政策执行不走偏。在资助政策体系构建中,只有通过事前评估、事中保障、事后反馈,才能保障资助政策自始至终都可以保质保量地得到贯彻落实,将政策执行实际效果和政策制定者预期目标进行对照,及时修正政策中存在的合理因素,才能更好地发挥资助政策的作用。从资助政策制定到实施、改进等政策制定过程,突显了政策工具的作用,推进着高校贫困生资助制度的规范和完善。

(四) 资助政策文本蕴含的话语规则

政策话语分析是通过研究与政策相关的文本、口头表达、论辩等一系列语言和非语言材料,来展现和批判人们对政策问题的意义建构过程^[5]。分析资助政策的现象形态,即分析政府在教育领域政治措施所形成的政策文本,通过文本中蕴含的话语规则来理解政策文本中制定者的思维逻辑和利益导向,进而通过话语模式的分析来洞察资助政策发展方向的变化及其背后的伦理价值。

从人民助学金、人民奖学金称谓到国家助学金、国家奖学金的话语变迁,从免费师范生到公费师范生话语的转变,无不突出资助政策的政治话语权,即资助的目的是为国家的发展培养所需的人才,强调人才培养的政治方向,资助的资金取之于民,培养出来的人才也应当为人民、为国家的发展发光发热。在资助资金的投入上,又蕴含经济学话语权,如《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》提出,“保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例不低于4%”,突出国家财政投入在资助资金中的地位,而“精准扶贫”“靶向治疗”等话语又强调了效益原则,资助资金的分拨与使用本质上就是社会资本的一次再分配,具有鲜明的经济学特色。资助育人话语则强调保障型资助向发展型资助转变,重视学生的成长成才则突出了伦理学话语,突出学生在资助过程中的主体地位,做到一切以学生的发展为本,将资助的理念落实到人的发展上,是资助政策更加人性化的显著体现。这些话语模式变迁充分体现了从“物”到“人”的转变,切实突出了人的发展才是最根本的发展。

三、高校贫困生资助政策的未来走势

(一) 资助政策供给数量的保障

充裕的资助资金是资助政策有效推行的重要保证,是推动发展型资助体系建设的动力,是做好高校贫困生资助工作的基础,让每个贫困生个体得到全面发展的保障。我国目前仍是一个发展中国家,资金缺乏一直是限制教育高质量发展的瓶颈,是实现“公平而有质量”资助政策目标的障碍。2006年高校资助面为1530.27万人次,2018年则达到4387.89万人次,增加了将近3倍。资助额从2006年的162.98亿元增长到2018年的1150.3亿元,增长了7倍,表明资助规模和标准在不断提高,体现出国家对于资助的充分重视,但对将近20%的高校贫困生群体而言,资助资金只能保障学生接受高等教育的机会均等,不因家庭经济困难而失学。而在促进学生更好地发展、确保同等的教育效果上,还远不足以使贫困学生的需求得到满足。要确保每个贫困生个体价值得到充分发挥,“人人享有人生出彩的机会”,国家应该投入更多的社会资源,充分实现教育过程中的平等。作为一种准公共产品,高等教育具有显著的积极外部效应,不仅中央政府、地方政府应该加大财政投入,还要激发企业捐资助学的积极性。由于我国社会捐助还相对落后,缺乏企业捐资助学的保障机制和激励措施,企业参与捐资助学的积极性不高,因此,要进

一步扩大高校贫困生资助资金的来源,对参与捐赠的企业给予一定的社会荣誉和税费减免,提高企业捐赠的积极性,为贫困生资助提供源源不断的支持。

(二) 资助政策实施效益的优化

效益优化是任何教育政策必须正视的严肃问题,它要求教育政策以价值最大化或最优化的方式分配和使用教育资源^[6]。资助政策的效益性体现在能否更好地满足社会、个人的需要。资助政策绩效评估有助于发现资助政策在执行过程中存在的偏差,便于政策制定者了解具体的实施状况以便进一步完善相关政策。有研究者使用基础建设、工作实施、工作成效等三个一级指标对120所中央直属高校开展的资助工作绩效评估发现,这些高校在资助机构建设、政策宣传、监督检查方面存在严重问题^[7]。资助政策的贯彻落实过程即资助工作的实际开展过程中,不仅要确保资金及时发放到困难学生手中,还要注重学生的思想与心理感知,避免出现“等、靠、要”的消极心理。只注重资金的发放而忽视育人作用是典型的重效率而轻效益的行为,会产生严重的错误导向,无法唤起学生对国家和社会的感恩意识。做好资助政策的效益优化工作,要求高校落实好“提取事业收入的4%—6%用于经济困难学生的资助”的要求,并设立独立运行的学生资助管理中心、规范配备资助工作管理人员。通过定期培训,不断提高工作人员的专业素质,切实做好学生资助工作。在资助体系发展完善过程中,要主动引入第三方中介组织进行测评和考核,形成有效的竞争机制,避免出现“资助工作干好干坏一个样”的现象,提高资助工作者的积极性。

(三) 资助政策目标的导向界定

确保公平公正既是资助政策作为一项社会公共政策最基本的价值要求,也是实现精准资助的题中应有之义。从我国资助政策的发展历程来看,从资助政策刚设立时期的“向工农开门”到资助政策体系完善过程中的“不让一位学生因家庭困难而失学”,公平性一直是资助政策的价值导向,鲜明地体现了社会主义特色。资助政策的公平性,不仅意味着资助资金在贫困生群体中的有效分配的狭义上的资助公平,还泛指资助资金帮助贫困学生顺利完成学业,实现社会阶层自下而上的有序流动、隔断贫困代际相传上的广义的社会公平。资助政策的本质是对教育资源的再分配,即通过倾斜性政策将资源流入社会的弱势群体,以保障阶级统治体系的稳定。资助过程中的资源配置公平既包括宏观上各个区域之间公平分配,也体现在资助工作开展过程中对贫困生群体进行合理的资源配置来实现精准资助。目前,中央部属院校和地方普通高校依旧存在资助资源的显著差异,东部高校与中西部高校也存在显著差异,造成的后果是优势资源的过度集中。由于家庭困难学生在学习过程中获取的社会资源有限,取得良好成绩进入优质大学的难度远远高于普通学生,而资助资源又集中于优质大学,家庭经济困难学生为了获得同样的教育机会要承担更多的教育成本。在贫困生认定过程中

存在的认定难问题又进一步制约资助政策实施的效果,对于受助群体的准确识别是开展资助工作的前提,直接影响资助工作的进展。这就要求资助政策制定者要充分考虑到不同类别高校、不同地区高校之间存在资源差异,尽可能地利用教育财政再分配过程,将资助资源向弱势高校倾斜。随着社会主要矛盾转化,高校贫困生资助政策要更好地体现资助对象需求变化,充分体现精准资助,将资源配置到最需要的手学生手中,真正实现公平而有质量的资助政策目标。

(四) 资助政策育人功能的实现

新时代资助政策目标的话语规则是培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,育人功能是资助政策本质的功能属性和伦理要求,能否发挥好育人功能是检验资助效果的核心指标。我国资助政策发展方向正由“输血型”向“造血型”转变,从单纯注重物质资助向物质资助、精神帮扶、道德教育、能力培养有效融合的资助育人模式转变。很多高校已经出台相关资助方案,注重探索建立物质资助与精神资助相结合、资助与育人相融合发展型资助体系,取得不少有益的经验,但是我们必须看到,强调资助育人作用的政策文件出台的时间较晚,具有一定的“滞后性”,大部分高校依旧没有认识到资助与育人结合的重要性。作为一个极为特殊的群体,高校贫困生群体处在人生最好的年龄段,却可能因为贫困而产生严重的自卑心理;他们处在物质生产极为丰富的社会与家庭贫困的现实的巨大差距之间,十分敏感脆弱,渴望得到别人的理解与关怀,而很多高校往往忽视了贫困生群体特殊的心理状况,单纯地给予物质资助使得有的贫困生产生“被施舍”的心理。

高校要充分发挥资助育人的作用,积极推进“保障型资助体系”向“发展型资助体系”转变,在资金投入、资助队伍建设、过程保障机制和宣传引导等方面着力,充分尊重受资助学生的美好生活需要,加强对高校贫困学生的心理关怀和精神激励。高校要落实好资助育人政策,树牢资助育人政策

导向,切实做好资助育人工作。

育人价值是资助工作根本的价值旨归,我们推进资助工作既是促进社会公平正义的需要,也是培养服务社会主义建设者和接班人的时代新人的需要。综观世界各国制定资助政策的初衷,首要强调的便是资助的人才培养目标,即资助是为了国家和人民的利益。育人的价值缺位,不仅造成了社会资源的浪费,还偏离了资助工作的价值追求。当然,作为社会福利保障体系的重要构成单元,资助政策的社会效益显然应放在更为突出的地位,我们加强和改善高校贫困生资助工作也须侧重于从社会收益的角度对完善相关资助政策,规范资助工作流程,体现程序正义。而且,社会资源的有限性和社会各阶层对于资源的争夺使得贫困生群体缺乏获取资源的途径,只能由政府通过强制性的制度设计才能予以保障。

参考文献:

- [1] 全国学生资助管理中心. 2018年中国学生资助发展报告[N]. 人民政协报, 2019-03-07.
- [2] 深入学习贯彻党的十八大精神,努力办好人民满意的教育——党的十八大报告关于教育发展的若干论述[J]. 职业技术, 2012(11): 4.
- [3] 王浩斌. 马克思主义中国化动力机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 45-47.
- [4] 李景源, 孙伟平. 价值观和价值导向论要[J]. 湖南科技大学学报: 社会科学版, 2007(4): 46-47.
- [5] Fischer F. A. ,Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices [M]. Lanham , MD: Oxford University Press ,2003: 11-13.
- [6] 刘复兴. 教育政策的价值分析[M]. 北京: 教育科学出版社, 2003: 8-10.
- [7] 曲绍卫, 纪效琿, 魏力. 中央直属高校大学生资助绩效评估研究——基于第三方教育评估机构的数据分析[J]. 中国高等教育, 2016(9): 6-8.

Historical Review , Evolution Logic and Future suggestion of the Financial Aid Policy for Poor Students in Colleges

LI Jian - fu ,HAN Yue - feng

(Jiangxi Agricultural University ,Nanchang 330000 ,China)

Abstract: After the establishment of the People's Republic of China ,the financial aid policy for college students is gradually established and improved. According to the differences of the policy ,the evolution of the financial aid policy can be divided into inclusive funding policy stage ,coexistence period of the allowance and scholarship of people ,coexistence stage of scholarships and student loan ,multiple mixed funding policy system phase and developmental aid policy period. Through systematic analysis of the dynamic mechanism ,value meaning ,system criterion and discourse rules in the financial aid policy evolution ,this paper try to understand the evolutionary logic of the policy ,analyze the value orientation and value meaning of the policy for providing certain suggestion on the future development and improvement of the financial aid policy.

Key words: poor college students; financial aid policy; evolution logic; value meaning