

我国国家奖学金制度的演变历程研究

张 颀

(北京大学 北京 100871)

摘要: 国家奖学金建立之初就被赋予补偿不平等与奖励卓越个体的双重期待,随后在改革过程中,国家奖学金制度实现了从“助困—奖优”到奖优的功能变迁。国家奖学金制度的演变既是回应社会对教育公平复合期待的结果,也是其内在功能结构进一步完善的过程,还是制度间相互契合的历程。追求卓越始终是国家奖学金制度的价值目标。

关键词: 国家奖学金; 制度; 奖优; 助困; 演变

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2020)11-0001-05

国家奖学金(以下在非直接引用政策原文时简称“国奖”)是政府以国家的名义设立的奖学金,在我国高校奖学金体系中居于最高等级,是高校学生最高荣誉奖励之一。2002年,我国政府第一次在本专科教育阶段以国家的名义设立了奖学金,此时的国奖主要面向高校贫困大学生,“助困—奖优”是其主要政策价值追求。经过2005年、2007年两次改革,逐渐演变为当前运行的以“奖优”为导向的国奖制度。本研究运用制度主义理论探讨国奖制度演变的历程,采用“过程法”分析制度的建立和变化过程,因此,本研究首先梳理了国奖制度在我国起源与建立的过程,分析国家及社会层面对国奖的定位和赋予的功能的演变,但描述制度生成和变化的历史并非本研究的唯一目的,研究还旨在探讨这种功能变迁背后的动因,以此提供审视国家人才观以及社会对教育公平解读的视角。

一、从无到有: 国奖“助困—奖优”的双重使命

新中国成立初期,我国对大学生实行人民助学金制度。人民助学金制度的基本特征是国家承担全部成本,免收学费;助学金全部或部分满足了学生在校学习期间生活费用^[1]。改革开放后,这一制度越来越不符合社会经济和高等教育发展的需要,人民助学金制度逐渐退出历史舞台,代之以奖学金制度。20世纪末是我国高等教育制度发生重大变革的时期,1997年,我国全面实行高等教育收费政策;1999年,国家开始大力推行高等教育扩招政策;到2002年,我国高等教育毛入学率达到15%,进入大众化阶段。“注重效率”是这一时期深化教育的一个基本的价值取向,与高等教育变革历史进程相伴的是这一时期高校学费快速上涨。中国青少年研究中心发布报告指出,“十五”期间,我国学生

学费的增长速度既远远快于国家财政投入的增长速度,也远远高于人们的收入增长速度^[2]。在这一时期,高校贫困学生人数迅速增加,高校贫困生现象非常突出,截至2003年年底,在全国普通高校近1200万在校生中,贫困家庭学生约占20%,人数在240万左右^[3]。学费上涨过快,既加重了人民的负担,对高校收费工作也造成了困难。据《光明日报》2007年7月18日的报道“近些年来,高校出现了拖欠学费现象。每个学校被拖欠的学费一般都有几百万元,有的甚至达几千万元……学校正常的教学活动已经受到影响。”^[4]在这一时期,高校贫困生问题也成为社会关注的焦点,能否解决贫困生问题,既事关社会公平正义实现,也是保障高等教育大众化进程以及社会经济稳定和发展的重大问题。

2001年12月27日,时任国务院总理朱镕基主持召开国家科技教育领导小组第十次会议。在这次会议上,朱镕基指出“目前,我国每年还有一定数量的青少年学生因为家庭经济困难不能入学或难以完成学业。我们要在继续落实现有各项助学政策和措施的同时,建立面向高等学校家庭经济困难、品学兼优学生的奖学金制度。”^[5]高校贫困生问题被纳入政府的政策解决框架中。2002年4月,财政部、教育部联合发出《关于印发〈国家奖学金管理办法〉的通知》(财教〔2002〕33号),由中央财政每年拨款2亿元,专项用于资助全国普通高校的4.5万名品学兼优的经济困难学生。这是中国第一次以“国家”的名义设立的奖学金,国奖制度正式登上历史舞台。

2005年,时任教育部副部长张保庆在《求是》杂志上发文探讨了国奖制度的改革思路,其中提到“1994年至2001年,中央每年均动用总理预备金,先后共拨款近12亿元,专项用于补助中央部门所属高校中有特殊困难的学生,从2002

收稿日期: 2020-08-04

作者简介: 张 颀,北京大学教育学院高等教育学博士研究生,研究方向: 高等教育学原理、高等教育国际化。

年起,这项经费不再以补助形式发放,改设为国家奖学金”^[6]。由此也可以看出国奖制度脱胎于学生资助体系,是政府资助高校中家庭经济困难学生顺利完成学业,激励他们勤奋学习、努力进取,体现党和国家对经济困难学生关怀的重要举措。2003年,在人民大会堂举行的第一届国奖颁奖典礼中,时任教育部部长陈至立介绍了国奖的由来与使命:“国家奖学金制度是中央为解决经济困难学生问题而采取的又一项重大措施。它的实施达到了‘资助’、‘育人’的目的,有利于全面贯彻党的教育方针。”^[7]从上述政策和报告中可以看出,国奖在设立之初被赋予“助困一奖优”的双重功能期待,获得者被限定在“品学兼优的经济困难学生”范围内。

值得注意的是,2002年在国奖政策出台后,教育部办公厅随后发出《关于认真做好国家奖学金评定工作的通知》(教财厅〔2002〕5号),其中提出“各高校要认真做好对国家奖学金的宣传工作,正确引导学生对国家奖学金的认识,避免工作中出现一些不必要的矛盾。”可见政策制定者对于可能出现的“不必要的矛盾”已经有所估计。在国奖政策甫一实施,就有人提出了改革意见,如认为国家奖学金制度不适当地把品学兼优的学生与家庭经济困难同时作为获奖的条件^[8]。在一些媒体的论述中,国奖作为一种令人神往的荣誉,与其说这是一种资助,还不如说是奖励,所以不应该仅仅属于贫困的优秀学生,应该在全体优秀学生中选拔^[9]。这些社会舆论认为,国奖政策是对非贫困大学生的逆向歧视,奖学金的性质是奖励或鼓励,不是济困,每一个学生都应该享有平等获得国奖的机会。

国奖制度出台的背景就决定了国奖“助困一奖优”的双重目的,面对高校贫困生增多的现象,政府试图通过设立国奖来达到既能对贫困家庭学生进行补助,又能激励学生努力学习的目的。从制度设计本身来看,国奖设立之初被赋予的双重功能之间存在一定的张力,“品学兼优”与“家庭困难”

双重标准是并列存在的。前者追求教育质量,看重个体在学业上的卓越表现;后者强调教育的公平,着眼于补偿贫困学生个体在社会资源等方面的劣势。两个标准在教育评价中都有其合理性,但是该政策之所以会引起“不必要的矛盾”,是因为两种标准在某些条件下会产生冲突,所以在实施的过程中,将优秀限制在贫困学生群体中会受到社会舆论的压力。更为重要的是,肩负双重功能的国奖政策在实践中也面临着难以兑现其理想目标的尴尬境地,因为对于240余万贫困生来说,国奖初创期4.5万的名额在发挥资助贫困的功能上也显得力不从心。该制度本身的张力与不足是推动其自身不断完善的内部因素,这也成为此后国奖制度改革的起点。

二、两次改革:国奖“奖优”功能的凸显

有学者指出,2005年后实施的一些重大教育政策,在设计上与上一届政府提出的“以人为本”“建设和谐社会”的执政理念高度一致,且具有共同的特点,即中央政府高度重视解决政府一民众间矛盾,并且把建立和完善基本公共服务作为解决该矛盾的手段。2005年以来,教育财政支出占比持续提升^[10]。随着构建社会主义和谐社会的重大战略的提出,“坚持教育优先发展、促进教育公平”成为这一时期指导教育发展的原则性理念。如果说2002年设立国奖时政府的教育财政还很困难,挤出经费设立国奖来表达对贫困学生群体的关怀,此时国家教育财政已经有了很大改善,而且“社会和谐”“公平正义”成为政府施政的主要方向,着手完善国奖及其相关制度就成为题中应有之义。

表1集中回顾了自2002年到2007年国奖制度从起源、演变及确立的变革过程。笔者从奖学金名称、目的、发放对象、发放标准与额度等方面对国奖及相关政策文件内容进行了整理,提炼了各个阶段国奖的功能定位。

表1 国奖及其相关政策变迁表

年份	2002年	2005年	2007年
文件依据	《国家奖学金管理办法》(财教〔2002〕33号)	《国家助学贷款管理办法》(财教〔2005〕75号)	《普通本科高校、高等职业学校国家奖学金管理暂行办法》(财教〔2007〕90号) 《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》(财教〔2007〕91号) 《普通本科高校、高等职业学校国家助学金管理暂行办法》(财教〔2007〕92号)
名称	①国奖	①国奖 ②国家助学金	①国奖 ②国家助学金 ③国家励志奖学金
目的	为体现党和政府对家庭经济困难的普通高等学校学生的关怀,帮助他们顺利完成学业,激励他们勤奋学习、努力进取,促进他们在德、智、体、美等方面得到全面发展。	为体现党和政府对普通本科高校家庭经济困难学生的关怀,帮助他们顺利完成学业,激励他们勤奋学习、努力进取,并在德、智、体、美等方面得到全面发展。	①为激励普通本科高校、高等职业学校学生勤奋学习、努力进取,在德、智、体、美等方面得到全面发展。 ②为体现党和政府对普通本科高校、高等职业学校家庭经济困难学生的关怀,帮助他们顺利完成学业。 ③为激励普通本科高校、高等职业学校家庭经济困难学生勤奋学习、努力进取,在德、智、体、美等方面得到全面发展。

发放对象	①家庭经济困难、品学兼优的全国普通高等学校全日制在校本专科生。	①公办全日制普通高等学校中家庭经济困难、品学兼优的本专科学学生。 ②公办全日制普通高等学校中家庭经济特别困难的本专科学学生。	①高校全日制本专科二年级以上(含二年级)学生中特别优秀的学生。 ②高校全日制本专科在校生中的家庭经济困难学生。 ③高校全日制本专科二年级以上(含二年级)学生中品学兼优的家庭经济困难学生。
发放标准与额度	分为两个等级:10000名特别优秀的学生享受一等奖学金,标准为每人每年6000元;35000名学生享受二等奖学金,标准为每人每年4000元。合计2亿元。	①每年资助5万名学生,额度为每人每年4000元,共2亿元。 ②每人每年1500元,每年资助约53.3万名学生,约8亿元。 合计10亿元。	①奖励标准为每人每年8000元,每年奖励5万名学生,共4亿元。 ②国家助学金的平均资助标准为每人每年2000元,资助人数约为在校生总数的20%,2007年共有347.7万名学生获得资助,资助总额约70亿元。 ③奖励标准为每人每年5000元,奖励学生约占在校生总数的3%,2007年奖励总额约26亿元。 合计100亿元。
功能	①助困—奖优	①助困—奖优 ②助困	①奖优 ②助困 ③奖优—助困

注:①代表国奖;②代表国家助学金;③代表国家励志奖学金

2005年7月,财政部、教育部联合发出了《关于印发〈国家助学贷款管理办法〉的通知》(财教〔2005〕75号)。国家助学贷款在形式上分为国奖与国家助学金两部分。这次奖学金制度改革的主要内容包括:一是坚持国奖的“助困—奖优”导向;二是回归政策的初心,增设国家助学金,教育部财务司赵建军认为,“这是我国自1987年取消人民助学金以来,第一次恢复助学金制度,意在高校建立一种类似社会最低生活保障的制度,确保高校中部分经济特别困难的学生的基本生活需要^[11]”;三是增加经费支持力度,整个奖助经费从2亿元提高到10亿元,这次改革依然保留了2002年国奖“助困—奖优”的性质,改革的重点是助困功能的完善,旨在解决国奖无法实现助困功能的尴尬境地。2005年的改革具有明显过渡时期的色彩,2007年的改革使国奖的功能定位发生了很大的变化。

2007年3月,时任国务院总理温家宝在《2007年国务院政府工作报告》中宣布“为了促进教育发展和教育公平……从今年新学年开始,在普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校建立健全国家奖学金、助学金制度”^[12]。2007年5月13日,国务院出台《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》(国发〔2007〕13号),提出要“完善国家奖学金制度……完善国家助学金制度”。根据这一文件精神,2007年6月26日、27日、28日,财政部和教育部联合相继印发了“国家奖学金”“国家励志奖学金”“国家助学金”管理暂行办法。

国奖制度演变的过程是制度在运行过程中针对出现的问题不断调整的结果。在2005年改革时,国奖虽然保留“助困—奖优”的双重功能,但单独设立的助学金就旨在助困功能的发挥,这也在一定程度上为2007年助困功能从国奖中剥离提供了条件,2007年完全体现“奖优—助困”宗旨的国家励志奖学金出台,国奖作为高校奖学金制度中最高荣誉、

最高奖励的“奖优”功能全面凸显。2007年至今,国奖制度基本保持稳定,仅在评审程序上有所规范。2012年,在研究生教育全面收费的背景下,政府仿照国奖政策设立了研究生国家奖学金制度,也从另一方面体现了现行国奖制度运行平稳、效果良好。

三、名实之间:国奖政策的变革与继承

国奖制度的演变历程可以从“名”与“实”两个角度来分析,其中,名即为国奖的名称,实即为国奖的内涵,后者又可以细分为功能和覆盖面两个部分。功能是奖学金力图达到的效果;覆盖面是奖学金的发放对象与范围,覆盖面过高的奖学金有变成助学金的风险,如果过低,则与绝大部分学生无缘,都会弱化奖学金的激励作用。

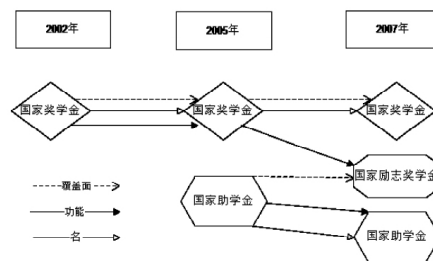


图1 国奖及其相关政策变革与继承图

1. 国奖完成了从“助困—奖优”到“奖优”的功能转变

由图1可以看出2002年的国奖发展到2005年的国奖与国家助学金,再到2007年改革后的国奖、国家励志奖学金、国家助学金等三者并列,国奖制度体系经历了不断完善的过程。自政府设立国奖以来,国奖的名称延续至今,但2007年奖学金政策改革后,国奖原本的“助困—奖优”双重功能被剥离,国奖才被定为奖励“特别优秀的学生”,其荣誉性、激励性更为凸显,“奖优”的名与实得以实现。与此同时,“助困—奖优”相结合这一被视为中国特色的学生奖助模式并没有被废

弃,而是由2007年新设立的国家励志奖学金所承继,国家励志奖学金的覆盖面承袭自2005年设立的国家助学金,约占在校人数的3%,居于国奖与国家助学金之间,也能更好地发挥其既奖优又助困的双重功能,从国家励志奖学金这一“名”中也更好地体现了其功能。国家助学金得到进一步扩充,在2005年的改革中国家助学金设立,覆盖了高校中3%的特困生,2007年国家助学金则覆盖了高校中20%的贫困生,资助额度从每生每年平均1500元增加到2000元。2007年改革后,随着高校奖助体系渐趋完善,国奖的定位更为明晰,奖优功能得以更好发挥。

2. 国奖授予范围的变化

2002年、2005年的国奖是面向家庭经济困难、品学兼优的全国普通高校全日制在校本科生的,2007年改革规定获奖学生须为高校全日制本科二年级及以上学生中特别优秀的学生。如前所述,这体现了国奖定位的转变。此外,大一的学生也被排除在申请国奖的范围之外,这是因为国奖的评审时间是在学年的上半年,是对上一学年学生表现情况进行的系统评价。在之前国奖的管理办法中,大一学生获奖条件是“在高考成绩中优异”。从激励的角度来看,基于学生上一学年在共同的学习经历上的表现比基于高考成绩更具激励性。2005年政策文本中明确国奖的评审范围限定在公办高校的本专科学子中,这可能是由于收费较高的民办高校与国奖助困的性质不符。2007年改革后以奖优为目的的国奖则取消这一规定,从而使民办高校学生也被纳入国奖授予的资格范围内。

3. 追求卓越: 国奖不变的价值诉求

国奖政策从无到有,虽然经历了相当大的功能转变,但是仍可以看出明显的连续性,不仅是在国奖的“名”上,还在国奖“实”的一部分,即覆盖面极低和荣誉性极强上。自2002年设立时的4.5万人增加到2005年的5万人,2007年至今沿袭这一名额,约占全体在校生总数的0.24%。正是由于国奖名额的稀缺性,导致高竞争性才更彰显其高荣誉性。2002年、2005年的国奖虽然面向家庭经济困难的学生,但同样要选拔其中最优秀的学生,按照2002年的贫困生人数,当年国奖的获奖比例约为贫困生的2%,仍然是难以获得的高荣誉性奖励。此外,国奖要求申请对象具有爱国爱党的政治觉悟、努力进取的学习态度以及成绩优良的条件没有改变,这反映出国家对获得奖学金学生的期望没有变,都是为了激励学生“勤奋学习、努力进取,在德智体美劳等方面全面发展,成为中国特色社会主义事业的建设者和接班人”,而且号召全体学生向获奖学生学习的榜样作用没有变。国奖制度设立以来,全国各大高校每年组织评审,教育部每年公示获奖学生名单、号召“全国高校学生以获奖学生为榜样”。国奖政策反映出政府始终追求培养卓越的社会主义建设者和接班人。

四、国奖制度演变历程的制度主义分析

国奖的政策目的内置了“助困—奖优”的双重价值诉求。从国奖制度此后的演变历程来看,国奖的多维价值取向通过整个奖助体系渐趋完善,在动态平衡中得以实现。国奖制度的演化主要受三个方面的影响:一是民众对国奖的多元期待;二是国奖内在的结构张力;三是国奖制度与相关制度体系的契合。可以说,国奖政策演变的历程就是不断回应民众对教育公平的复合期待与国奖及其相关政策体系在实践中不断完善的结果。

1. 复合公平: 国奖制度的多重功能期待

世纪之交,高校贫困生问题逐渐成为全社会关注的热点问题,解决贫困生上大学难的问题成为社会大众和决策层共同关注的议题,成为社会大众“合乎情理的期待”。此时,政府通过设立国奖奖励品学兼优的贫困大学生,是国家弥补贫困生由于资源获取不足而存在的实质性竞争劣势的制度手段,可以视为教育公平中“补偿”原则意义上的公平。国奖的设立凸显了我国政府将教育视为自身的责任,即“让更多的人上大学,让更多的人上得起大学”。由于教育制度供给能力有限,所以任何一项教育制度都不可能代表或维护所有人的利益^[13]。在国奖设立之后,民众对国奖功能的期待出现了不同的声音,部分社会舆论对国奖的异议主要集中在国奖助困之实上的偏斜与国奖作为最高奖励荣誉之名不相符,仅照顾贫困生的国奖对于普通家庭的大学生来说是一种“反向歧视”。这种观点体现出对教育公平中程序性公平的期待。奖励优秀和帮助贫困都是我国高等教育对公平的合理价值追求,但运用到国奖制度中这些追求则相互冲突。当这些具体的、不可同约的准则发生冲突时,仅靠单一的公平观并不能很好地解决这种冲突,因为没有给出一个衡量这些原则优劣的明晰的方法和有限规则^[14]。政府如何满足民众对国奖政策的复合公平期待呢?这需要国奖制度在动态演变中达到平衡。

2. 动态平衡: 国奖制度内在结构的完善

如前所述,国奖起源于政府应对高校贫困生的措施,在政策演变过程中出现了奖励优秀的政策功能转向,我们可以从国奖政策的内在结构性张力来寻找国奖制度演变的逻辑。由于国奖是从中央政府对贫困生的专项补助中脱胎的,资助和激励贫困生是其起初的主要政策目标,但在解决“贫困生上大学难”的问题上用的是激励的思路,覆盖面极低的国奖虽然有激励之名,但很难实现助困的理想目标。这一内在的张力在2005年的国奖制度改革中有所缓解,增设了国家助学金专门用于助困,但国奖依然担负着“助困—奖优”两项功能。2007年国奖的改革则将国奖授予对象从贫困生扩展到全体学生,国奖的优秀标准是硬性的,学生无论家庭经济是否困难,只要符合规定条件,均可获得国奖,这是一种不考虑

先天条件差异的结果性竞争。国奖在此时理顺了内在的结构张力,做到了奖优的名副其实,从而凸显了国奖奖优的价值追求。

3. 制度契合: 国奖制度有效性的保障

如果说国奖制度的改革一方面是在理顺内在制度张力,那么另一方面则是沟通外部制度结构,达成制度间的契合。首先,国奖制度的起源并非独立事件,国奖制度作为我国高等教育管理体系中的下位制度,受更大范围内的制度环境变革的影响。如前所述,国奖制度本身是在高等教育收费制度改革以及大众化政策背景下提出的,是为了解决二者所引起的高校贫困生增多问题而设立的。从更长的历史时段来看,新中国成立至20世纪80年代初,我国对大学生实行人民助学金制度,这一制度模式与我国高度集中的计划经济体制相适应。而国奖制度则是我国社会主义市场经济改革以来高等教育成本分担模式下的奖学金制度,体现了利用激励机制在教育内部追求质量与效率。其次,国奖制度改革过程中实现了同位制度之间的匹配。2007年的改革凸显了国奖奖优的功能定位,但政府对于贫困生群体的关注并没有减弱,国奖制度中被剥离了助困的功能由国家助学金以及“奖优一助困”相结合的国家励志奖学金所继承。三者之间的配合使得奖助体系在强激励的同时,也照顾了贫困生群体的利益和诉求,在奖优和助困之间达到平衡。国奖与相关奖助体系之间的功能搭配与契合更有助于发挥国奖的功能。

参考文献:

- [1] 柯文进. 对大学生资助政策的分析[J]. 江苏高教, 2001(6): 24-25.
- [2] 中国青少年研究中心课题组. “十五”期间中国青年发展状况与“十一五”期间中国青年发展趋势研究报告[R]. 2007.
- [3] 周济. 将采取措施解决教育公平问题[N]. 教育文摘周报, 2005-03-09.
- [4] 郭扶庚. 大学生缴纳学费是责任也是义务[N]. 光明日报, 2007-07-18.
- [5] 朱镕基主持召开国家科技教育领导小组第十次会议[EB/OL]. <http://www.cctv.com/news/china/20011228/345.html> 2019-12-01.
- [6] 张保庆. 努力做好高校贫困家庭学生资助工作[J]. 求是, 2005(2): 51-53.
- [7] 尹鸿祝. 4.5万名大学生获首届国家奖学金 李岚清出席发放仪式[EB/OL]. <http://www.china.com.cn/chinese/2003/Feb/281858.htm> 2019-12-01.
- [8] 杨支柱. 国家奖学金制度亟待改革[N]. 南方都市报, 2002-11-21.
- [9] 肖余恨. 国家奖学金只发给贫困生? [N]. 新快报, 2003-03-12.
- [10] 王蓉, 田志磊. 迎接教育财政3.0时代[J]. 教育经济评论, 2018(1): 34.
- [11] 赵建军. 正确把握国家助学贷款制度的政策要求[J]. 中国高等教育, 2005(17): 38.
- [12] 温家宝. 政府工作报告——2007年3月5日在第十届全国人民代表大会第五次会议上[EB/OL]. http://www.gov.cn/2007lh/content_553165.html 2019-12-01.
- [13] 苏君阳. 重新界定教育公正——一种基于多元主义复合正义的解释[J]. 中国教育政策评论, 2008(00): 103.
- [14] [加]威尔·金里卡. 当代政治哲学[M]. 上海: 上海三联书店, 2004: 57.

The Evolution of National Scholarship System in China

ZHANG Qi

(Peking University , Beijing 100871 ,China)

Abstract: The establishment of the National Scholarship was endowed with the dual expectation of compensating inequality and rewarding talents. With time passing by, the National Scholarship System, during the process of its reform, has shifted from the double function of helping the poor and rewarding the excellent to only rewarding the excellent. The evolution of the National Scholarship System is not only a response to the public expectation of multiple education equality, but also the further improvement of its intrinsic functional framework and at the same time a process of mutual integration between systems. Rewarding the brilliant is always the goal of the National Scholarship Policy.

Key words: national scholarship; system; rewarding the excellent; helping the poor; evolution