

【高等教育】

# 高校贫困生资助体系的完善与创新研究

白 华, 柴启东

(长安大学, 陕西 西安 710064)

**摘 要:**我国高校贫困生资助体系在其运行过程中存在较为突出的矛盾, 制约了资助目标的实现。通过目前高校贫困生资助的实践, 分析了资助体系在其操作层面上存在的主要问题, 并从政府与高校两个方面, 就如何采取更加切合实际的政策性措施, 强化基础性工作, 完善与创新资助体系, 进行了理论和实践的探讨。

**关键词:**高校贫困生; 资助体系; 完善; 创新

中图分类号: G467.8

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2004)03-0072-04

## Improvement and innovation of subsidization for poor students

BAI Hua, CHAI Qi-dong

(Chang'an University, Xi'an 710064, China)

**Abstract:** There are some big problems in carrying out subsidization for poor students in our country. From the practice of present subsidization for poor students in universities, the paper analyses the big problems in carrying out the subsidization. And from the aspects of universities and government, what measures should be taken, how to enforce basic work and how to improve and innovate the present subsidization are also explored.

**Key words:** poor students; subsidization; improvement; innovation

在中国高等教育投资体制改革不断深化和招生规模迅速扩大的进程中, 由于高考录取机会均等和经济发展不平衡, 高等学校在校生中形成了一个数量庞大的贫困生群体。为了让处在不同经济条件下的优秀青年获得接受高等教育的均等机会, 新型贫困生资助体系作为高等教育改革发展的产物应运而生。回顾我国高等教育发展的历程, 大学生资助经过了免学费加人民助学金单一资助、奖学金与助学金混合资助、“奖、贷、助、减、补”综合资助体系初步建立等几个阶段<sup>[1]</sup>。从理论上讲, 现行资助体系与我国高等教育成本分担制度是基本适应的, 但实际运作的结果却与改革的预想相去甚远。如何进一步完善资助体系, 实现资助目标、保证资助的公正和持续有效, 关系到我国高等教育的健康发展, 也是高等学校需要认真研究的崭新课题。

### 一、对现行资助体系的认识

“奖、贷、助、减、补”综合资助体系与以往资助比较, 最显著的特征是动员了更多的资助主体参与, 开辟了更多资助来源, 采用了更多资助方式。这些特征决定了综合体系下的资助工作是一个系统工程。构成资助工作系统的要素主要包括: 资助主体、资助对象、资助制度、资助目标、资助资源、资助方式等。在这些要素中, 资助主体掌握资助资源, 资助目标反映资助主体的价值诉求, 资助方式是控制资助资源流向资助对象的通道, 资助制度是协调各要素关系的保障和规范。在这样一个复杂的体系中, 现阶段存在以下几个主要矛盾。

(一) 资助资源的供给不足与需求不断增加的矛盾  
“奖、贷、助、减、补”综合资助体系中资助资源主

收稿日期: 2004-07-08

作者简介: 白 华(1958-), 男, 陕西清涧人, 长安大学副研究员, 主要从事高等教育管理和研究工作。

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

要来自政府、高校、金融部门。国家规定,高校要划出学费的两个“10%”用于学生资助,即一个10%用于学生的奖学金、学费减免、困难补助等,另一个10%用于建立学生勤工助学基金。从资助实践考察,有几个因素影响高校资助资源不能流向需要资助的贫困生:一是奖学金面向全体学生而非专门指向贫困生;二是减免学费主要用于“国家奖学金”和“西部开发助学工程”受助学生的配套减免;三是学校提供的勤工助学岗位有限,且资助额度小。从政府和银行来看,2002年中央财政安排2亿元,资助4.5万名贫困学生;国家助学贷款20.6亿元,资助学生25.5万名<sup>3</sup>在部分省区实施的“西部开发助学工程”每年资助2080名。同年,全国普通高校在校生为758万人,仅有4%的学生通过国家奖学金、国家助学贷款、西部开发助学工程方式获得资助。然而,对于多数高校来说,目前贫困生占到学生总数的30%左右,并且随着我国高等教育大众化的推进,在校学生规模进一步增加,贫困生数量会越来越多,需要的资助资源越来越大。尤其在国家助学贷款实施受阻的情况下,供给和需求的矛盾愈加突出。

## (二) 资助主体与资助对象权利与义务的不对等矛盾

从资助性质看,“奖、贷、助、减、补”综合资助体系中,可分为两种资助,即有偿资助和无偿资助。学费减免、困难补助、生活补贴等为无偿资助,资助对象的受助只需资格确认,便享有受助权利而无需承担偿还义务。国家助学贷款是典型的有偿资助,是资助主体—银行与资助对象—学生间的借贷关系。由于资助制度的不完善和信用体系的不健全,导致在这一资助过程中资助主体与资助对象的权利和义务不对等,主要表现为:贷前,学生履行申请和接受审查的义务充分但获得资助的权利不充分;贷后,银行履行义务充分但获得偿贷的权利不充分。近几年来,社会媒体针对国家助学贷款有两个声音:“学生申请国家助学贷款难”和“学生还贷率低”,这是资助主体与资助对象权利义务不对等形象而简明的反映。

## (三) 公平公正的资助目标要求与资助所需信息不充分矛盾

资助工作的公平公正主要包含这样几个含义:资助资源有效流向需要资助的贫困学生,从而保证这些学生获得与其他人同样接受高等教育的机会;同一环境中同等程度贫困生个体有获得同等受资助的机会;资助实践中不仅要求对资助对象公平公正,对资助主体也要求公平公正,也就是资助主体的权

利要有比较充分的保障,如国家助学贷款资助中银行应该获得还本付息的权利。

实现资助工作的公平公正有三个关键环节:资助对象的准确界定;资助资源顺畅地流向资助对象;资助对象按约履行义务。落实这三个环节需要两个支撑,即合理有效的资助制度、程序和完备的信息(特别是资助对象个体的完备信息)。尽管现有的资助制度和程序还有待进一步完善,但资助信息特别是资助对象个体的信息不充分,是目前资助工作实践中制约资助对象准确界定和有效监督其履行义务的关键因素。

从另一个角度看,现行的资助体系还具有以下几个特点:

第一、在各类资助资源中,国家助学贷款是主渠道。针对经济困难学生的国家奖学金以及西部开发助学工程,其资助面太小,不足以解决高校大批贫困生的问题。社会资助多以奖学金的形式设立,贫困生、特困生获取的数量非常有限。高校从学费中划出的资助资金用于贫困生的针对性资助不足,且投入到每个资助对象的资助额太小。诸多资助主体中,从提供的资助资源总量来说银行贡献最大,而且通过借贷的方式进行资助,有利于增强学生的责任感和诚信意识。这种方式也是世界各国实施高等教育资助的主要途径。

第二、资助主体对资助对象的评价和预期是影响资助体系运转的关键因素。银行作为主要资助主体,其承担资助义务的态度和落实资助贷款的多少对资助工作全局起着举足轻重的作用,而银行的态度、行为又主要取决于他们对资助对象的偿贷能力和偿贷自觉性的评价和预期。分析目前高校学生受助情况不难发现,国家助学贷款落实好的多是名牌高校,社会个人和企事业单位的资助也多集中在重点大学或名牌高校,资助资源的“马太效应”是资助主体对资助对象评价和预期的自然反映和结果。

第三、高校是资助主体间的枢纽。政府、高校、银行、社会各界人士、企事业单位共同构成资助主体,而高校是这些资助主体间的枢纽。高校在为贫困生提供资助方面发挥着重要作用,政府资助政策的落实在一定程度上要依靠学校,社会资助一般也要通过学校。从资助资源流向控制程序看,资助工作系统实现资助功能主要有两个方式:高校→学生;政府、银行、社会个人、企事业单位等资助主体→高校→学生。从资助工作系统的基础支撑看,高校承担了资助对象界定的基础工作和资助对象个人信息

采集的主要工作。

## 二、资助体系的完善与创新

“奖、贷、助、减、补”综合资助体系的设计,充分考虑了中国国情和高等教育改革发展的多方面因素,从理论上解决了公平与效益的问题。特别是作为主要资助资源的国家助学贷款,“综合了商业活动中所有优点,是一种既有助于实现机会均等,又能够保证成本分担,成本—收益平衡的资助办法”<sup>[2]</sup>,应当作为资助体系完善的主要着眼点。

但是,助学贷款无论从世界各国的推行还是我国近几年的实践都不如人意。“或者是贷学金的规模难以扩大,因此难以起到资助大批贫困生的作用;或者是贷学金的拖欠率太高,纳税人的负担沉重,导致贷学金不足、无以为继,导致贷学金蜕变成变相的助学金”<sup>[3]</sup>。同时,“国家奖学金”、“西部开发助学工程”的实施对助学贷款的回收带来了较大的负面影响,主要表现在:资助人数少、额度大,在贫困生中造成严重的心理失衡。这两项资助年均4~6千元,同时可配套减免学费,实际资助力度达1万元,而受助学生却不足贫困生的5%。贫困生能否获得此项资助,导致的经济条件可谓天地之别。然而,如此巨大的资助却无需偿还,这就为国家助学贷款受助学生拖欠还贷提供了心理上的平衡点。

因此,完善资助体系的关键在于建立助学贷款的资金回收机制,它是资助方案能否成功实施的命脉。

### (一)政府要采取积极的政策性措施

综合几年来资助工作的实际,笔者认为,提高助学贷款的回收率,减少银行的风险,政府可采取以下政策性措施。

#### 1. 适当降低资助额,扩大资助面

调整国家奖学金以及西部开发助学工程的资助力度和资助方式。受助学生应通过不同方式承担偿还义务。比如与当前毕业生就业的政策导向相结合,以协议的形式要求受助学生毕业后先到西部地区、基层单位或其他国家急需人才的地方工作若干时间,作为对资助的补偿。更重要的是消除了申请助学贷款贫困生的攀比心理,增强还贷的自觉性。

#### 2. 强化助学贷款清还督办功能

建立国家助学贷款偿还督办基金,银行会同高校组成还贷督办联合机构,对于具备偿还能力的毕业生要不惜花费精力督促其按约偿还,打消部分学生拖欠贷款或一贷了之的侥幸心理。完善高校受助毕业生个人信用体系,“对恶意违约拒还贷款的毕业

生要在媒体披露,公布违约学生的姓名、入学前家庭住址、毕业学校、毕业后的就业单位、身份证号码和拖欠贷款本息金额等。建立借款学生网上查询系统,开展助学贷款网上追款业务,对违约学生在网上发布信息。”<sup>[4]</sup>形成强有力的还贷约束机制,并以此教育获贷贫困生提高信用意识。

#### 3. 适当延长还贷期限

当前毕业生就业难已经成为普遍的社会问题,家庭贫困的大学生就业更难。即使就业也很难获得高薪水。另外,多数贫困学生的家庭都在学生上学期间形成债务,他们毕业后又正是恋爱、结婚的年龄,所以就业的前几年经济负担最重,要求他们毕业后几年内偿还贷款是不切实际的。推迟还贷期,有利于减缓还贷压力,提高回收率。

#### 4. 建立国家助学贷款风险基金

作为银行来说,担心学生不能按期还贷是正常的。客观上,由于种种原因部分学生不能还贷也是难免的,如学生未完成学业或毕业后长期失业等。因此,在完善资助体系的过程中应主要通过国家和学校共同投资建立助学贷款风险基金,以减轻银行压力,促进助学贷款的可持续进行。

### (二)高校要强化基础性工作

高等学校既是资助主体之一,又是其他资助主体与经济困难学生之间的纽带,在整个资助体系中扮演着十分重要的角色。因此,必须树立有所作为的思想,通过强化基础性工作,推动资助体系的完善和资助方案的成功实施。

#### 1. 营造良好的资助环境

动员全社会力量投入高校贫困生资助工作,是当前资助资源有限背景下的必然要求,而社会力量的投入又依赖于学校良好的资助环境。学校领导和相关部门要从“三个代表”的高度出发,以对学校发展和经济困难学生切身利益负责的态度,加强校内资助环境建设。一是建立和健全资助制度,明确资助主体与资助对象之间的权利义务关系,规范资助工作机制和程序,为银行等社会资助主体投入资助资源和实现资助目标建立制度平台。二是落实好“奖、助、减、补”等资助项目,协调好校内资助资源和社会资助资源之间的关系,实现有效互补,使各项资助资源合理流向资助对象,按贫困程度和个人表现等状况各获其助,形成资助工作与受助学生心理的平衡态。三是对资助工作进行必要的投入,为银行经常性的资助工作提供相应的服务。四是建立一支精通业务、责任心强、富有爱心的资助工作队伍,配

合资助主体科学规范地控制资助流程,提高工作效率,减小工作成本。

## 2 提供完备的信息服务

掌握经济困难学生的真实信息是准确界定资助对象的前提,也是还贷督办业务的需要。高校在实施资助的过程中要从两方面入手建立完备的信息系统。

首先是贫困生家庭经济状况及其动态信息。目前资助工作实践中资助对象的确定是一个难点。由于资助资源有限,经济困难学生及其家庭为使自己在资助对象“轻重缓急”的排序中占据有利位置,可能提供被夸大的信息,资助体系中无偿性资助的存在,强化了他们提供夸大信息的行为。而生源所在地的民政部门,由于客观上“贫困”概念是相对的,主观上出于乡情观念和成全别人、“做好事”意识,往往出具没有公信力的证明,不能对被夸大的信息进行有效修正。因此,高校在确定资助对象时不能简单地以一纸证明判断贫困程度。一方面要依据区域经济水平、家庭成员结构及其劳动能力判断其应收入状况。另一方面可采取学生参与测评、开展在校消费调查等方式了解学生实际生活水平。在此基础上进行综合测算排序,划分“贫困”档次,确定资助对象。并且在实施的过程中进行信息系统的动态维护,依据家庭经济变化和个人消费状况及时进行资助调整,保证资助的公正公平。

其次是受助毕业生就业及其变动信息。我国的国家助学贷款是信用缺失环境下的信用贷款,毕业生还贷的约束机制不够有效,银行和高校督促毕业生偿还贷款是当前资助体系中不可缺少的环节。这就要求学校及时准确地掌握毕业生就业信息和就业变动信息。由于毕业生离校后可能发生的再次、多次就业与学校没有必然的手续关系,就业变动情况的掌握就成为信息系统建设的又一个难点。因此,学校负责资助的部门应通过用人单位的配合,以受助毕业生首次就业为起点,将就业变动信息及时反馈记录,并定期与毕业生及其所在单位联系,建立起跟踪式、不断链的受助毕业生就业动态信息系统。同时与贷款经办银行联网,为偿还贷款的催办工作提供服务。

## 3 加强学生的诚信教育

大学生是未来国家建设的骨干力量,诚信守法是其必备的道德素质。助学贷款之所以采用无需担保的形式,一个重要的原因是考虑到大学生是高素质群体,对他们将来履行还贷义务有一个良好的预期。然而,诚信是一种道德规范,诚信素质的形成既

要靠教育,还要靠约束,学校必须从两方面抓起。一方面要把诚信教育纳入整个思想教育体系,作为经常性的工作。对于受助贫困生,要进行系统的助学贷款政策教育。要讲清助学贷款的性质、对象以及违约所产生的法律后果;讲清助学贷款的意义以及违约对本人、学校和社会带来的影响。让学生懂得助学的原则是扶贫先扶志,受助学生要做到家穷志不穷,经济困难而道德富裕;让学生懂得诚信既是市场经济准则,又是一个人道德水平的标志,人格信誉是自身最宝贵的无形资产,是每个人立身之本,助学贷款是大学生跨入社会的第一份信用记录,它将对终生的个人信誉影响深远。

另一方面,要对受助学生进行在校信用情况审查,建立完备的个人信用档案。申请助学贷款的学生其申请理由是否真实,反映的家庭状况是否属实,助学贷款的使用是否符合要求,包括学习态度、遵纪守法等情况都应当认真考察核准,并记入信用档案。对于弄虚作假、考试作弊、不守承诺、铺张浪费的受助学生要进行必要的惩戒,直至终止资助。学生毕业后,要将信用档案转至就业单位,同时学校仍需要对毕业生履行还贷义务情况定期与所在单位沟通,督促其按约还贷。只有通过教育与约束的紧密结合,才能有效提高受助学生的诚信素质,构建起助学贷款良好的信用基础。

## 4 密切与经办银行的协作关系

国家助学贷款是由商业银行运作的国家政策性贷款,商业银行以营利来评价其业绩,“开展助学贷款额度小、分散,业务相对成本高、风险大,坏账率高”<sup>[3]</sup>,银行对该业务积极性不高是可以理解的。所以高校应按照互惠互利的原则,开展和银行的多方面业务合作,把助学贷款与银行其他金融产品“捆绑”起来,以调动银行开展助学贷款业务的积极性。

## 参考文献:

- [1] 张建奇. 1983年以来我国大学生资助的演变[J]. 现代大学教育, 2003, (1).
- [2] 张民选, 李荣安. 高等教育机会均等与大学生资助政策变迁及新的挑战[J]. 上海高教研究, 1997, (12).
- [3] 李岚清教育访谈录(第四部分)[C]. 北京: 人民教育出版社, 2003.
- [4] 罗成翼. 论诚信原则在助学贷款中的应用[J]. 常德师范学院学报, 2002, (6).

[责任编辑 杨彬智]