

摘 要

我国高等学校贫困生资助体系是我国政府为了帮助家庭经济困难的大学生按期完成学业而建立的一套政策体系,资助的基本方式有“奖学金、贷学金、勤工助学、困难补助、减免学费”。建国以来,我国高等学校的学生资助政策大致经历了人民助学金阶段(50年代至1983年)、人民助学金与人民奖学金阶段(1983至1986年)以及奖学金与学生贷款并存阶段(1986年至今)三个阶段。我国高等学校贫困生问题的产生有其深刻的社会背景,近年来,随着我国经济体制改革的深入和高校的不断扩招,高等学校贫困生数量日益增多。具体原因有:我国近年来经济总体水平不高、区域经济发展不平衡、贫富差距比较严重、产业结构调整、高校实行收费制度。面对高校贫困生令人担忧的现状,我国政府与高校已采取了一系列的资助措施,并取得了不少成绩,但是,我国高等学校贫困生资助政策及其实施过程中还存在一些问题,比如,贫困生解困资金太少,不能满足需要;国家助学贷款缺乏规范性,贫困生得不到实质性的帮助;高校真假贫困生难分辨,部分学生“浑水摸鱼”;贫困生因强烈的自尊心而放弃资助;资助助长了部分学生的惰性和依赖心理;高校勤工助学岗位少,并且对贫困生的学习有负面影响;现行奖学金不具备助困的特点;少数贷款学生缺乏诚信意识,导致助学贷款拖欠率较高;“学费减免”不宜作为主要的资助手段等问题。

从国外对大学贫困生的资助情况来看,国外对大学贫困生资助主要经历慈善阶段、教育公平阶段和成本分担三个历史阶段。这三个阶段分别采用的是慈善方式和有条件的资助方式:“免费高等教育加助学金模式”、日本的收费加贷学金模式和美国的混合模式;成本分担资助模式。不同国家不同阶段的不同资助方式留给我们许多启示,我国政府在完善高校贫困生资助体系时应该从实际出发,建立符合我国国情的大学贫困生资助体系,充分考虑我国经济发展水平;居民收入水平和学费承受能力;学校培养成本以及学校差别、专业差别和收益差别等各种因素。

健全和完善我国高校贫困生资助体系,政府部门要加强对教育的管理和调控:应该合理重构学费价格体系、改革收入分配制度,实现知识资本化,提高毕业生还贷能力和公众的付费意愿;合理确立成本原则,有效降低高等教育的实际成本;出台学生资助政策法规,保障教育公平;提倡公共教育,实行高等教育投入主体多元化,减轻学生的学费压力。同时,高等学校要做好贫困生心理解困工作:培养贫困生自强自立的健康心态、鼓励贫困生奋发进取;要把高校资助与学生自立相结合;加强诚信教育,建立完善的大学生诚信教育体系。各部门要积极建立高校贫困生资助经费多渠道筹措机制、健全个人信用制度等。

关键词: 高等学校; 贫困生; 资助体系

Abstract

The supporting system for poor students in colleges and universities is a set of politic system which our government has built up to assist poor students in colleges and universities to finish their study since our country was established, it is consisted of scholarship, loan, part-time jobs, allowance and remittance. The students' supporting system for poor students in colleges and universities has experienced three phases-- the phase of Allowance of people, the phase of Allowance of people and Scholarship of people, the phase of Scholarship and Loan. With the development of reform of the economy system and the continue rising of the amount of students in colleges and universities, the problem of poor students in colleges and universities in our country is getting more and more serious. The increasing of poor students has its deep social background-- the developing level of economy is low, the level of development of different area is unbalanced, the spatial difference of the rich and the poor is serious, the construction of industry has been adjusted recently, colleges and universities has began to charge tuition fee from students in colleges and universities. To change the severe situation of students in colleges and universities, our government has already adopted a set of financial aid system together with colleges and universities and has got some achievement, but there are some defaults in the supporting system. For example, the funds to aid poor students is so inadequate that it can't meet the need of them; The delivery of state's loan has been executed not as well as planned, so some students who need help can't get what they need; Sometimes it's hard to distinguish between poor and not poor; some poor students didn't get the chance of being assisted because of self-esteem, and some students became more dependant because of financial aid; the chances of part-time jobs are deficient, and can influence students' study; the practical scholarship is not special for the poor students; some students who had loaned didn't pay the loan back on time, which cause high ratio of debts.

The supporting phases in other countries can be divided as three phases-- the phase of charity, the phase of fair education and the phase of sharing educational cost; in the three phases, three supporting methods have been used respectively-- ways of charity and conditional aid in the first phase, model of going to colleges and universities without tuition and mixed supporting ways in the second phase, and

model of educational cost sharing in the third phase. We can get much useful enlightenment from various supporting ways, which other countries have carried out or are carrying out. when perfect or rebuild our supporting system for poor students in colleges and universities, Our government should consider average economy condition, the income of the people, the cost of education, the difference between colleges and universities, the difference between specialized subjects according to the reality of our country.

Our government should enforce the supervision and adjustment of education, to perfect the supporting system in colleges and universities, the price system should be rebuilt reasonably, the distribution system of income should be reformed, the knowledge should be capitalized, the ability of repaying loan should be enforced, and the willing of paying tuition should be enforced, the principle of cost should be made efficiently, the cost of higher education should be reduced sufficiently. The policy of supporting should be perfected to ensure the fairness of education, the public education should be advocated; The colleges and universities should help students to build-up health psychology, build-up their character of honest, and establish education system of training honest students; the branches of government should make great effort to establish mechanism to get funds in various ways to assist poor students in colleges and universities and perfect personal credit system.

Key words: colleges and universities; poor students; supporting system

湖南大学

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：薛菲

日期：2004年 5月30日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权湖南大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1、保密□，在_____年解密后适用本授权书。

2、不保密□。

(请在以上相应方框内打“√”)

作者签名：薛菲(排)

日期：2004年 5月30日

导师签名：李莉

日期：2004年 5月30日

第 1 章 绪论

1.1 研究本课题的意义及其现实必要性

1.1.1 研究本课题的意义

对大学贫困生资助问题的研究可以追溯到 11 世纪的欧洲国家,在欧洲中世纪的近代大学中,对贫困生的经济资助制度就已经存在。在过去的九个世纪中,各国对大学生的资助事业一直随着高等教育的发展而不断丰富与发展。20 世纪 30、40 年代以来,由于世界性的经济危机,世界各国都有一部分大学生及其家庭因经济困难不能承担上学的费用。为了解决这一问题,自 20 世纪 80 年代以来,越来越多的国家开展了以助学贷款项目为主要内容的贫困学生资助政策,到目前为止,全球大约有 60 多个国家开展了对大学贫困生的资助工作^[1]。西方国家早在半个多世纪以前,就开始系统地开展对大学贫困生进行资助的理论研究。伴随着学生资助制度在各国的实行,世界各国学者对贫困生资助问题进一步展开了研究。同时,对学生资助问题的研究,也一直是教育经济学家、教育政策学家、社会学家以及世界银行、经合组织(OECD)和联合国教科文组织(UNESCO)等国际组织积极推动的工作。

1997 年,中国开展高等教育体制改革,高等学校开始“并轨”,高等教育收费制度的实施,结束了我国自建国以来免费上大学的历史。伴随着高校收费制度的继续深入实行,高校经济困难的学生比例日益增加,根据教育部财务司 1999 年的调查统计,普通高校中经济困难的学生占在校学生总数的比例达到 15%-30%,其中经济特别困难的学生占在校学生总数的 8%-15%^[2]。高校贫困生群体的出现引起了社会各界的广泛关注。为了解决部分贫困生上学难的问题,国家制定了一系列的以“奖、贷、助、补、减”为主要内容的贫困学生资助政策,为高等教育体制改革的顺利实施做出了积极的贡献。然而,随着我国经济体制改革和教育体制改革的继续深入,高校贫困生问题日趋严重。同时,因为各种原因的存在,我国高等学校贫困生资助体系并不十分完善,并且在贯彻实施这一体系的过程中也存在许多不尽如人意的地方。因此,开展对高等学校贫困生资助问题的研究不仅具有重大的理论意义,而且具有重大的对现实的指导意义。

1.1.2 研究本课题的现实必要性

从现实情况来看,由于以下几方面的原因,开展对我国高等学校贫困生资助体系的研究是十分必要的:

第一,贫困生数量呈上升趋势。据燕山大学 2001 年对招收的 6500 名新生的

调查表明,家庭经济困难的学生占总数的18%,特别困难的学生占总数的12%。因此,做好高校部分贫困生的资助工作,对于稳定学校的教学秩序,提高高校教育教学质量有重要的意义^[3]。我国地区间经济发展极不平衡,随着高等教育收费制度改革的深入和高校招生规模的扩大,促使高校贫困生增加的各种因素将不断变化并长期存在,这充分反映了解决高校贫困生问题的迫切性和长期性。以1996年和1997年为例,高校贫困生比例分别比上年增加了15%和12.9%。这与当年高等学校并轨收费政策有很大的关系^[4]。

第二,部分贫困生心理素质差、情绪低落。绝大多数贫困生深知生活的艰辛,从小就养成了勤奋好学、坚韧不拔的优良品格。“穷人的孩子早当家”这是贫困群体的基本特点。但是在这个群体中,也存在一些因自卑而自封,因自尊而孤僻的学生,形成的严重心理障碍影响了学业。学校、社会和家庭从各方面来资助这部分学生完成他们的学业是十分必要的。

第三,我国助学贷款制度极不完善。国家助学贷款是信用贷款,由于高校部分毕业生就业难,学生毕业后流动性大等原因,经办银行必须承担一定的信贷风险。尽管对这部分贷款,国家出台了呆坏账核销办法,但是有些银行的积极性仍然不高,使国家助学贷款不能足额到位。同时,当前国家的助学贷款规模偏小,加上申请贷款手续繁琐、复杂,部分校内贷款还贷期限过短,有些学校要求在学生毕业前一次性还清贷款,使得助学贷款失去了本来的助学意义,也使获得该种贷款的贫困生人数远远低于申请人数。

第四,社会资源和协调利用不够。解决贫困生问题仅靠国家财政拨款远不能满足需要,真正意义上的助学贷款应建立在社会广泛参与的基础上,应该争取多渠道的资助;由于我国个人信用贷款保障体系不完善,各地各金融行业给予高校的助学贷款规模差异很大,制约着经办银行对该项业务的开展。

第五,贫困生的思想工作有待加强。高校对贫困生问题的解决,往往注重物质方面,而忽视其精神方面。要通过开展有效的思想教育,培养贫困生劳动光荣、自立自强的优秀品格,清除贫困生的依赖心理。

1.1.3 健全我国高等学校贫困生资助体系的可能性

对于贫困生,我们的党和政府以及学校历来都是非常关心的。早在1993年7月,原国家教育委员会就与财政部联合下发了《关于对高等学校生活特别困难学生进行资助的通知》,要求各高校要从“奖贷基金”或“专业奖学金”中按每人每月两元的标准提取困难补助经费,首先用于补助生活特别困难的学生。此后教育部和财政部又多次开会研究、发布文件,逐步形成了比较完整的以奖学金、贷学金、勤工助学基金、困难补助和学费减免(简称“奖、贷、助、补、减”)为主体的多元化的高等学校贫困生资助体系,并于1996年7月在山东泰安召开的第二次

“全国普通高等学校资助困难学生工作经验交流会”上明确提出了“不能让任何一个大学生因经济困难而辍学”的工作目标，这个目标成为高校贫困生资助工作的基本政策，也是教育主管部门评价高校贫困生资助工作的一项重要指标。

从1994年起，中央财政先后9次拨款共8.447亿，专项用于对中央部属高校中经济困难学生进行资助。1998年洪涝灾害发生后，中央财政专项拨款2亿元，用于资助来自灾区的经济基础特别困难学生的旅费，生活费等专项支出，以保证他们按时入学、安心学习和生活。自去年起，国家还运用金融手段支持教育，资助经济困难学生完成学业，建立了国家助学贷款、教育储蓄和教育保险制度。这是进一步改革和完善现行资助经济困难学生政策体系的又一重要举措。1999年6月，国务院办公厅批转了中国人民银行、教育部、财政部等部门《关于国家助学贷款的管理规定（试行）》，决定从1999年9月1日起，在北京、上海、天津、重庆、沈阳、武汉、南京、西安等8个城市进行国家助学贷款的试点工作。按些规定，高校中经济确实困难的学生除通过原有奖学金、学生贷款、勤工助学、特殊困难补助和学费减免（简称“奖、贷、助、补、减”）等到政策获得资助外，还可向中国工商银行申请国家助学贷款，支付在校期间的学费和基本生活费。申请获得国家助学贷款的学生，其贷款利息的50%由国家财政予以补贴^[5]。

几年来，教育部在年度工作要点中，均将“进一步做好资助高校经济困难学生工作”列入重点工作。原教育部部长陈至立多次要求部内有关司局做好经济困难学生工作，1999年新学年开学之际，为解除经济困难学生的入学之忧，亲自关心落实了资助经济困难学生的一亿元专项经费。

1999年，高校扩招的新形势迫切需要我们进一步改革和完善对高校经济困难学生的资助政策体系。在深入调研的基础上，6月，教育部和财政部联合下发了《关于进一步加强高校资助经济困难学生工作的通知》，要求各地区、各部门和各高校进一步重视资助经济困难学生工作，进一步落实资助经济困难学生的政策措施，把做好资助工作作为体现社会主义制度优越性，维护学校稳定和社会安定的大事来抓；积极引导经济困难学生参加勤工助学，努力开辟、增加新的勤工助学岗位。同时，还对原国家教委、财政部发布的《关于普通高等学校设立勤奋工助学基金的通知》中的部分内容进行修改，即从1999年9月1日新学年开始，各高校每年须从学费收入中划出10%（原文为5%）的经费，专门用于勤奋工助学工作，适当提高勤奋工助学补助标准，加大对特殊困难学生的补助力度；要求各高等学校认真执行国家制定的学费减免政策，认真执行劳动和社会保障部等六部门下发的《关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务中心建设有关问题的通知》精神，对生活特别困难的下岗职工子女就学，经企业、街道出具证明，学校应酌情减免学费。

为保证国家助学贷款的顺利执行，中国工商银行制定了《中国工商银行国家

助学贷款试行办法》。教育部制定了《国家助学贷款管理操作规程（试行）》。进一步明确了高等学校学生申请国家助学贷款的程序以及审批、管理办法。1999年，教育部根据财政部核定的900万元贴息经费，及时对8个试点城市的138所国务院有关部委所属高校下达了8.7亿元的贷款额度。

2003年，教育部要求各高校新学期开学时一律设立“绿色通道”制度。不允许任何高校以任何理由拒绝家庭经济困难学生入学。对于没有按时报到的新生，学校要查明原因。对由于经济困难原因而不能入学的新生，学校要采取相应措施，让他们顺利入学。同时，各高等学校要进一步深化勤工助学工作，认真做好奖学金、特殊困难补助和学费减免等各项工作。今年各高等学校尤其要严格落实教育部、财政部“必须从学费收入中划出10%的经费，适当提高勤工助学补助标准，加大对特殊困难学生的补助力度”的规定。国家教育部2003年4月11日提出了“确保没有一名考入公办普通高等学校的学生因为经济困难而辍学”的工作目标。

1.2 本课题研究的现状

1.2.1 国外研究现状

国外对大学贫困生资助问题的研究主要集中在学生贷款的理论研究上，其主要成就有：

(1) 关于学生贷款的理论及目标研究

美国著名高等教育财政专家 Johnstone 教授在1986年出版的《高等教育成本分担》中较系统地论述了高等教育成本分担理论。成本分担理论认为高等教育成本应该由多方负担，包括政府（纳税人）、学生、家长、高校和捐赠人等，他们可以用过去的收入（如存款）、现在的收入和未来的收入来分担成本^[6]。学生贷款为学生用他们未来的收入承担现在接受的高等教育（Learn now, pay later）提供了可能。《高等教育成本分担》还专门论述了学生贷款的意义，即比助学金更能降低政府的开支、使成本——收益的分配更为公平、使高校对学生更负责任，学生更珍惜学习机会。

世界银行专家 Psacharopoulos 长期致力于教育投资收益率研究。他认为（1）教育投资的社会收益率随着教育阶段的上升而下降；（2）高等教育的个人收益率大大高于社会收益率；（3）欠发达国家的人力资本投资收益远远高于物质资本投资收益^[7]。基于上述结论，他主张高等教育要进行成本补偿，让受高等教育的人承担教育成本。但同时要对那些希望上大学而又缺少资金、无法完成学业的贫困学生进行资助，最好的办法就是向他们提供学生贷款，因为学生贷款“综合了商业活动中的所有优点”。学生贷款的目标，一是为高等教育筹集更多的私人资本；二是促进教育机会均等，消除或减轻经济困难对弱势群体学生在入学、选择学校

及专业方面的影响；三是提高高校的管理效率及教育质量^[8]。

成本补偿理论、人力资本理论和公平理论也是学生贷款的理论基础。人力资本理论从经济增长的角度，为各国投入大量资金普遍资助在校大学生，提供了有力的社会经济价值依据，大大地推动了大学生资助政策在世界范围中的制度化。公平理论认为，高等教育中普遍的“慷慨的资助”无助于高等教育机会均等的目标的实现，只会增加高收入阶层子女接受高等教育的机会，让他们占有过多的高等教育资源；学生贷款政策才是既公平又有效率的高校学生资助形式。

(2) 关于学生贷款与学费相互关系研究

美国高等教育成本委员会成员、教育政策学家 Arthur Hauptman 在研究了美国 70 年代至 90 年代大学学费与联邦资助之间的关系后得出两点结论：一是学生贷款的普遍可得是引起大学学费上涨的一个关键因素，二是大学教育成本的上升和大学更多地依赖学费促使学费不断上涨，而学费的上涨又迫使越来越多的大学学生借越来越多的学生贷款^[9]。S. Carlso 在分析拉丁美洲一些发展中国家的家庭付费能力后得出结论：学费可以提高到生均成本的 25%-35%（大约 40% 的拉美家庭可以承受这种学费水平），但是必须要配以覆盖面为 60% 大学生的学生贷款和覆盖面为 20% 的奖学金^[10]。

(3) 关于学生贷款的有效运行机制研究

美国 Johnstone 教授提出，发展中国家学生贷款要切实可行必须要具备三个基本条件，一是针对真正需要资助的学生，二是政府对学生贷款要有补贴，三是政府对学生贷款进行担保；并认为在税收制度不完善的发展中国家按收入比例的还款方式并不可行。学生贷款研究专家 Wood hall 在总结非洲国家的经验教训后提出学生贷款有效管理的要件是：管理结构、法律保障、选择资助目标的有效机制、有效的贷款回收机制、广泛宣传^[11]。两位学生贷款专家从不同侧面提出了学生贷款成功运行的要诀，但有两点是共同的：一是贷款要瞄准贫困学生而不应面向全部学生，强调了学生贷款中的政府责任；二是学生贷款在发展中国家是可行的。英国伦敦大学经济学家 Nichol as Barr 和澳大利亚教育政策专家 Chapman 等对学生贷款回收问题作了研究，主张学生贷款应由社会保险机构回收，并认为按收入比例还款可以消除学生贷款中的拖欠问题^[12]。

(4) 关于贫困生资助政策的发展趋势研究

学生资助在高等教育财政中的地位越来越重要。学生资助政策的总的趋势是：从无偿资助向有偿资助转变，从以助学金、奖学金为主向以学生贷款为主转变。美国在 20 世纪 70 年代学生贷款就已占各类学生的 60% 以上^[13]。英国从 90 年代开始实行学生贷款，且无偿资助的比例在逐渐减少，学生贷款的份额在日益加大^[14]。现在全球越来越多的国家采用了学生贷款制度，学生贷款在许多国家已成为大学生资助的最主要的方式。据 woodhall 预测 2007-2008 学年学生贷款会占整个学生资助的一半以上^[15]。

1.2.2 国内研究现状

虽然我国是一个具有大学生资助传统的国家，但是，我国学者对于大学生资助问题的研究历史较短。我国高等学校贫困生问题是随着高校收费制度的出现而日益显现出来的。随着我国高等学校贫困生问题的出现，我国学者参考国外专家对大学生资助的理论，对我国贫困大学生资助问题进行了进一步的研究，发表了一些有份量的学术论文和专著。其中，最有代表性的为张民选的专著《理想与抉择——大学生资助政策国际比较研究》，以历史发展为线索，研究不同历史时期影响大学生资助政策的主要资助理念；对直接资助进行了分类比较，对贷学金的操作技术进行了专门研究；并研究了我国资助政策的发展。

另外，有学者对大学生资助问题在宏观上作了以下方面的研究：从教育政策学的角度对高校贫困生资助政策和制度的科学性，合理性、执行机构间的互动关系、目标群体对政策的支持程度和环境因素的影响方面进行分析或者从贫困生的基本现状、造成贫困生家庭困难的原因等方面进行分析，提出要建立新型的贫困生资助体系。

还有一些学者在微观上针对“奖、贷、助、补、减”这一多元贫困生助学体系在实施过程中所存在的问题展开了研究，提出了改进措施。有学者针对奖学金额度小、奖励面宽、又不仅仅针对贫困生，勤工助学岗位少、还可能影响贫困生的学习，生活补助和学费减免数额极其有限、而且容易使贫困生产生依赖心理这些缺点，认为上述措施都不能达到从根本上解困的目的；提出要帮助贫困生家庭脱贫、积极筹措各项资金、坚持做好经常性贫困生补助工作。也有学者认为，国家助学贷款存在宣传不够、银校合作欠缺和首批贷款毕业生还贷不佳等原因导致学生贷不到，银行贷不出这种局面诸多问题。并针对这些问题提出了加强宣传力度、加强银校合作、建立贷款学生个人信用查询系统、加强学生思想教育、诚信教育等可行性建议。

目前，国内学者对大学生资助政策中学生贷款的研究比较多，根据研究角度的不同大致可以分为三类：第一类为学生贷款的综合性介绍和研究，主要涉及国外学生贷款政策产生的背景以及学生贷款的对象、条件、规模、偿还、管理等，主要有张民选的“对大学生直接资助政策的国际比较”和赵中建的“学生贷款中若干问题的比较研究”等。第二类是关于各国学生贷款的个案分析，具体探讨和分析各个国家学生贷款计划的背景、内容或特点等。第三类为专题性文章，具体就学生贷款中的某个侧面或难点问题进行比较分析和研究，主要有赵中建的“学生贷款中的隐性补助”和“学生贷款中的拖欠偿还问题之分析”等。

1.3 本课题研究的方法及内容

本研究以成本补偿理论、人力资本理论和公平理论为基础，分析造成我国贫

困生资助政策难以贯彻执行或达不到预期效果的原因(诚信的缺乏),以教育经济学原理为指导,贯彻教育成本分担理论,在理论研究的基础上,借鉴国内外成功研究经验,理论联系实际,在已有研究成果的基础上来研究高等学校贫困生资助这一问题。同时,结合我国实际情况,提出在建立符合我国具体国情的高等学校贫困生资助体系时应注意的有关问题。

本课题研究的主要内容包括:

绪论部分首先提出本课题研究的学术背景及现实意义,综述高等学校贫困生资助这一问题的研究历史与现状,提出我国建立和健全高等学校贫困生资助体系的必要性和可能性。

第二章主要探讨了我国高等学校贫困生资助体系的历史演变过程,分析了我国高等学校贫困生问题产生的社会背景及其现状,对目前我国贫困生资助体系中存在的问题作了深刻的原因分析。

第三章通过比较国外在贫困生资助的历史分析和现状分析,得出我国在建立贫困生资助体系中可以借鉴的有益经验教训。

第四章提出健全我国贫困生资助体系应注意的问题及一些切实可行的对策建议。

需要加以说明的是,按照《普通高等学校设置暂行条例》和相关政策的规定,本研究所指的“高等学校”是指“通过国家规定的专门入学考试的高级中学毕业生为主要培养对象的全日制大学、独立设置的学院和高等专科学校、高等职业学校”。^[1]“高等学校贫困生”是指家庭经济困难的学生,目前我国一般将家庭月均收入低于150元的学生定为“贫困生”,低于90元的学生为“特困生”。“贫困生资助体系”是指目前我国政府为了帮助高等学校部分家庭经济比较困难的学生及时完成学业而在全中国建立的一整套政策体系,内容包括“奖学金、贷学金、勤工助学、困难补助、减免学费”五个部分,简称“奖、贷、助、补、减”。

第2章 我国高等学校贫困生资助问题研究

2.1 我国高等学校贫困生资助体系及其演变过程

2.1.1 高等学校贫困生资助的基本方式

“高等学校贫困生资助体系”是伴随着我国高校收费制度的改革逐渐建立起来的。在扩大高等教育规模和推进高校收费改革的过程中，为解决好高校中家庭经济困难学生的问题，在党中央、国务院的关怀下，教育部、财政部等有关部门和各地政府结合中国的实际情况，建立的一套比较完善的资助困难学生的政策体系，其目的是帮助家庭经济困难的大学生按期完成学业，其主要内容包括“奖学金、贷学金、勤工助学、困难补助、减免学费”等五个组成部分，简称为“奖、贷、助、补、减”。

奖：是指在学校设立各种形式的奖学金，支持家庭经济困难、学习优秀的学生和学习农林、师范、体育、航海、民族等特殊专业的学生；

贷：是指由金融机构针对高校学生开展的各种助学贷款。

助：是指在学校的教学、科研、管理及校园环境维护等方面，为经济困难学生设立一些勤工助学岗位，让他们通过从事一定时间的劳动，获取一定的报酬，贴补其在学习期间的一些开支；

补：是指困难补助。每年中央和地方政府，都拨出一定的专款，对经济困难学生进行补助。国家还规定高校每年都要从所收取的学费中提取10%左右的资金，用于对困难学生的补助；

减：是指减收或免收学费。国家已经作出规定，对学习农林、师范、体育、航海、民族等特殊专业的学生，实行部分减免学费。同时还要求学校对家庭经济困难的学生，区别情况减收或免收学费；

此外，近几年来，为保证刚考入大学的新生顺利入学，教育部还明文规定各高校都必须建立“绿色通道”制度，即对被录取入学、家庭经济困难的新生，一律先办理入学手续，然后再根据核实后的情况，分别采取上述“奖、贷、助、补、减”等不同的措施，确保每一位新生都不因家庭经济困难而无法入学。与此同时，地方各级人民政府还根据本地的实际情况，出台了一系列资助地方高校经济困难学生的政策和措施。社会各有关方面，也通过各种渠道筹集资金，开展形式多样的资助经济困难大学生的活动^[17]。目前，我国高等学校内奖学金与贷学金并存，其来源是从学生所缴学费总额中提取25%作为奖学金、贷款、困难补助，其中，奖学金和困难补助约占奖贷基金的2/3，贷款约占奖贷基金的1/3^[18]。

2.1.2 高等学校贫困生资助制度的演变过程

我国是一个具有大学生资助传统的国家。1949年新中国成立以后，我国有了更为系统的资助政策。我国高等学校的学生资助制度，大致经历了三个阶段：第一阶段，人民助学金阶段（50年代至1983年）；第二阶段，人民助学金与人民奖学金阶段（1983至1986年）；第三阶段，奖学金与学生贷款并存阶段（1986年至今）。50年代初，中华人民共和国基本的教育方针之一是向所有青年男女提供高等教育机会，因此，从建国初期到80年代初，我国实施的是“免费上大学”加“人民助学金”的资助政策。1983年国务院通知改革“人民助学金”的资助办法，设立“人民奖学金”。1986-1987年国家开始终止人民助学金的发放，对普通高校的本科生、专科生设立了贷学金。1989年国家开始向计划外招收的大学生收取学杂费和住宿费，我国“免费上大学”的政策被完全放弃，贷学金制度慢慢被人们所接受。1997年至今高校完全实施了收费并轨政策。

新中国建立初期，由于当时我国经过长期的战乱之后刚刚进入社会主义建设阶段，“一穷二白”的国情决定了大多数平民仅仅能够满足吃、穿、住等基本生活需要，根本无力承担子女接受高等教育的高昂费用，而社会主义建设事业又需要大量又红又专的高层次人才。在这种情况下，国家财政负担了高等学校办学所需的全部费用。政府从1952年秋天开始，为所有学生取消了学费、住宿费和伙食费。在当时特定的历史条件下人民助学金制度对于培养大批社会主义建设急需的高层次人才，保证工农子弟受教育，促进高等教育机会的均等作出了重要的贡献。这种资助制度体现了我国社会主义制度的优越性，极大地促进了我国教育事业的发展。助学金制度在我国历史上无疑是有其积极意义的。

然而，免费加助学金的资助制度在新的形势下日益显露其弊端来。第一，由国家负担全部高等教育费用带来的低私人成本，造成私人高等教育过多需求的存在，这种现象在私人收益较高的学科领域中更为突出；第二，收入分配的公平性下降；第三，高等教育的入学机会较少；第四，资源利用的低效率和较高的生均成本^[19]。

经济发展为高校实行收费制度提供了可能。一方面，改革开放以后，经济的迅速发展，人民生活水平的提高，使社会对高等教育的需求不断增加，但是，国家财政投入的不足再加上历史欠帐太多等原因，使我国的高等教育经费严重短缺，而且这种情况在短期内不会有明显的好转。因此，有必要多方面多渠道来筹措高等教育经费，对大学生收取部分费用便成为其中一个最重要的手段。另一方面，随着经济的发展和人民生活水平的提高，人民群众内部的收入差距也显著地扩大了。这一社会现实表明，对一部分富裕家庭子女的高等教育收取一定数量的学费是现实而且可行的，这一举措至少在一定程度上能够弥补高等教育经费的不足。

并且,从国际惯例来看,世界上大多数国家的高等教育都不是义务教育。西方发达国家尽管其经济发达,政府财力雄厚,但其高等教育成本仍然是由学校、家庭、国家共同承担的。政府资助办学,可以使学校能够较稳定地从事科研活动,使办学规模与方向不致于受外界情况影响太大;同时由于高等教育临近人才受益阶段,国家是人才的最大受益者,政府理应承担一部分高等教育成本。但大学生通过接受高等教育,能够提高自己的收入、地位和社会声望,因此学生和家庭为大学教育支付一部分费用也是理所当然的。

我国高校从1997年开始“并轨”。总的来说,“并轨”后收费政策执行平稳,缴费上学逐渐被接受,在高等教育改革和发展中起到了积极作用。事实证明,高等教育收费改革对促进我国高等教育发展有积极的作用,是现阶段的必然选择。首先,上大学交学费能够筹集一部分高等教育经费,减轻国家财政负担,能在国家教育经费投入增长有限的情况下,加速高等教育事业的发展。其次,向学生收取部分学费能够使学生和家長更加理性地选择所要接受的教育,更充分地考虑社会需要与个人需要的结合点,使宝贵的高等教育资源在全社会得到更为充分有效的利用,也有利于大学生理性地选择高校和专业。第三,收费制度还会使高等院校对社会、学生的需求作出灵敏的反应,尽可能地满足劳动力市场的需求,从而促进整个高等教育体制的改革与发展。第四,高校对社会、受教育者的需求也会更敏感,这样,高等教育资源就能够更合理、有效地利用,在一定程度上促进了高等教育的效率^[20]。

当然就我国目前的现实情况而言,政府依然是支付教育费用的最大一方,而且对高等教育的投入会随着高等教育规模的扩大逐年增加,经费的绝对数也在不断上升,这是不争的事实。然而,随着高等学校收费制度的实施,政府拨款所占总经费的比例越来越少,而学校自筹经费的比例越来越大,这既是投资渠道多元化的必然结果,也是不久的将来的一个不争的事实^[21]。

但是,伴随着高校收费制度的实行,高校经济困难学生的比例日益增加,根据教育部财务司1999年的调查统计,普通高校中经济困难学生占在校生总数的比例达到15%-30%,其中经济特困学生占在校生总数的8%-15%。高校经济困难学生的问题引起了社会各界的广泛关注。近几年来,“采取切实措施,决不让一个学生因经济困难而辍学”,始终是我国政府和各高校狠抓的一项重要工作。

2.2 我国高等学校贫困生问题产生的社会背景分析

我国经济的总体水平不高,区域发展不平衡,并且我国社会贫富差距比较严重,加上近年来产业结构的调整和高校收费制度的改革,高校贫困生的数量不断增加。

2.2.1 我国经济总体水平不高，区域经济发展不平衡

1997年以来，我国区域经济增长格局出现新的特征。东部沿海地区先行、先发优势更明显，入世后东部地区由于原有的产业结构相对合理、国有企业比重低，产业结构调整进程顺利，加快了与国际接轨的进程。而中西部地区由于在所有制结构和产业结构上较强的“路径依存”约束，产业结构调整缓慢；中西部地区发展在既缺乏外需带动，又存在内需不足的情况下，投资严重依赖于国有经济，效率低，阻碍了经济潜力的发挥；中西部投资需求不足，消费增长受到收入增长不足的影响，收入增长又受就业压力增大(非农业人口就业机会的严重不足)的严重约束。因此，我国中西部和东部区域发展不平衡性在扩大，主要表现为人均GDP差距不断扩大，1997-2002年，中部人均GDP相对东部的比重从54.14%下降到52.60%，西部人均GDP相对东部的比重从43.08%下降到40.59%^[22]。经济区域发展的不平衡导致了我国的西、中、东部的贫富差距的加大，是我国高校贫困产生的重要原因之一。

2.2.2 贫富差距比较严重

从衡量一个国家收入差距常用的洛伦曲线和基尼系数指标看，目前我国社会贫富差距问题比较严重，而且，贫困家庭的绝对收入较低。据世界银行《1998/1999年世界发展报告》提供的资料，中国收入最低的20%人口的收入比重只有5.5%，最低40%人口的收入比重仅为15.4%，而收入最高的20%人口的收入比重高达47.5%。而且这种差距一直在拉大，1978年代表收入分配不平等程度的城镇居民个人收入的基尼系数为0.185，1990年为0.23，1999年为0.415，超过国际上一般认为的0.4的警戒临界点，中国已经变成收入不平等比较严重的国家之一^[23]。从绝对收入看，据中国社会科学院调查，1998年我国城镇10%的最低收入户人均可支配收入仅为2160元^[24]。我国是个以农村人口为主的国家，据国家统计局《2001年国民经济和社会发展统计公报》，2001年末，农村人均可支配收入2366元，全国城镇居民人均可支配收入6860元，广大农村人口的收入相对城市而言较低，只有城镇居民收入的34.49%。许多调查显示，家庭收入来源差异是高校贫困产生的重要原因。

2.2.3 产业结构的调整导致部分家庭生活困难

由于近年来产业结构的调整产生了一批城市下岗职工，这些家庭的子女也是高校贫困生的来源之一。许多调查已经表明，家庭收入来源差异是我国高等学校贫困产生的重要原因。《江苏教育报》1999年1月15日报道，近年来，随着经济体制改革的逐步深化，城镇居民中下岗人员大幅度增加，10%以上的家庭存在下岗问题^[25]。这些家长下岗后一时难以找到创收的渠道，家庭生活都难以维持，

按期如数缴纳学费更为困难。

2.2.4 高校收费制度的实行导致学费上涨过快

另外，高等教育收费制度的改革使得贫困家庭子女就学处于更加不利地位。自1997年招生并轨开始以后，普通高校学费逐年连续上涨，而且上涨速度已经远远超出国民收入的增长速度。从下表可看出，1998年我国高校学费平均为2600元，1999年为3200元，到我国高校完全并轨收费的第一年——2000年，全国各高校学费又普遍在1999年的基础上提高了20%左右，平均学费达到5000元，这三年的学费还在不断上涨^[26]。从近几年我国人均国民收入情况来看，1997年我国城镇居民人均收入为5160元，农村居民人均收入为2029元；1998年我国城镇居民人均收入为5425元，农村居民人均收入为2210元。显然在居民收入增长缓慢的情况下，高校的学费却在大幅度提高。同时，高校的学杂费、住宿费和消费水平也在日益提高，有学者统计大学生每年要支出包括学费在内的各种费用6000-10000元^[27]。

表 2.1 1997—2000 年高校学费及我国国民收入情况 单位（元）

年度 \ 项目	学费平均数	城镇居民人均收入	农村居民人均收入
1997	2000	5160	2029
1998	2600	5425	2126
1999	3200	5856	2210
2000	5000	6124	2405

资料来源：许秀琴，刘川. 高校贫困生问题研究. 清华大学教育研究 2000（4）：11

面对高昂的各种费用，家庭经济条件不错的学生就学可能不成问题，但是，对于来自西部不发达地区、落后的农村、城镇下岗职工家庭或父母失去劳动能力的低收入家庭来说，却无异于雪上加霜；自高校收费以来，贫困生的比例呈逐年上升的趋势，1998年有关统计显示，在我国1050所高校的300万名在校生中，约有60万名大学生无法从容面对大学的学费、住宿费和相对较高的消费水平^[28]。

越来越多的贫困家庭子女因为经济的原因而不是智力的原因，被高等教育拒之门外。据有关研究，1997年入学学生对普通高等教育的需求的价格弹性系数为1.095，这意味着学费每增加10%，就有大约11%的学生会放弃接受高等教育的机会，而且低收入家庭的需求弹性系数对学费变化比富裕家庭更为敏感^[29]。

经济的发展和社会的进步都蕴含着对高等教育的巨大需求，1999年至2001年我国普通高等学校的招生规模比1998年翻了一番，2003年高校招收学生比例已达15%，我国的高等教育已进入大众化阶段。而要保证高等教育的质量，高等教育规模的扩展必须以高等教育经费水平的提高为依托，在政府经费投入不足的

情况下,这意味着伴随着学费水平的提高和入学人数的增加,高校贫困生的人数将会继续增加,高校贫困生的问题将会越来越尖锐地显露出来。

追求公平是社会主义制度和社会主义教育的本质规定和内在要求,社会主义教育改革必须坚持公平原则,在不可能做到绝对公平的情况下,教育政策的选择要倾向于实现多数人利益的公平^[30]。因此,在目前的社会背景下,如何解决高校贫困生的问题已成为当今高校的重点与难点,加强对高校贫困生问题的研究、建立完善的学生资助政策,保障贫困家庭子女受教育机会的公平成为一个刻不容缓的任务。

2.3 我国高等学校贫困生问题的现状分析

2.3.1 高等学校贫困生的现状及构成比例分析

贫困大学生主要指家庭经济困难的学生,目前我国一般将家庭月收入低于150元的学生定为“贫困生”,低于90元的为“特困生”。高校贫困生的困难程度十分严重,主要表现在:一是由于家庭支付能力较差,基本生活很难维持;二是平日缺少吃的现象严重;三是拖欠学费情况十分严重。近年来,高校贫困生总数逐年持续上升,教育部数据显示,目前我国高校贫困生总数已达300多万,各高校贫困生的平均比例约为20%,特困生约占9%,一些地方高校贫困生和特困生的比例高达40%至20%。

教育部教育管理信息中心于1999年秋季以省为单位,按1:10的比例抽取样本对100所高校中的5000名高校贫困生进行了调查。结果表明:

第一,从贫困生的性别构成来看,大体为男生占65%,女生占35%。

第二,从贫困生的来源来看,高校贫困生62.5%来自农村;20.5%来自老少边穷地区;6.6%和7.7%分别来自直辖市和沿海开放城市,其它地区的占2.4%。

第三,从贫困生的家庭成员情况来看,3.6%的贫困生来自单亲家庭和父母双亡家庭,21.2%的贫困生来自三口之家,家庭人口数为4人、5人、6人以上的贫困生比例分别为18.6%、21.9%、34.6%。

第四,从贫困生的家庭收入情况来看,50.1%的贫困生家庭以农业为主要收入来源,38.6%的贫困生家庭以工资为主要收入来源,3.1%的贫困生家庭以商业和金融业为主要收入来源,其它收入来源的家庭为8.0%。

第五,从贫困生的入学时间分布看,1995年入学的贫困生占总数的比例为6.2%,1996年入学的贫困生占总数比例为21.9%,1997年入学的贫困生占总数比例为34.8%,1998年入学的贫困生占总数比例为36.2%^[31]。

第六,从贫困生的分布特点来分析,几乎65%以上的高校贫困生来自普通的工人、农民家庭。在有的省这一比例甚至更大,如,青海省高达84%,陕西省为

90.4%，最高达 100%^[32]。

尤其值得注意的是，贫困生并不只集中在西部院校和其它地区的师范、农林院校，由于综合性大学的学杂费用普遍高于专科院校，大中城市的生活费用普遍高于小城镇，因而大中城市的综合性大学中贫困生比例逐年递增。

2.3.2 贫困生贫困原因分析

从以上调查可以看出，我国高校的贫困生主要为男生，以农村、老少边穷地区、农业收入和多子女家庭的孩子为主，并且高校贫困生占学生比例呈逐年持续上升的趋势，导致高校贫困生的根本的原因有：

第一，家庭所在地经济落后，经济来源单一。

第二，学校收费制度的改革使学生家庭负担加重。

第三，学生家长死亡或失去劳动能力。目前高校中这类学生也占有一定比例。这部分学生基本上不能从家庭得到资助，一些贫困生不但自己得靠勤工俭学来维持学业，甚至要把自己通过勤工助学挣来的钱寄回家中，以维持家庭的生计。这部分学生的经济情况始终处于最贫困的状态。

第四，学生家庭人口过多，家长观念落后，家庭负担重。来自农村和边远地区的学生家庭，往往家长封建思想和意识普遍比较严重，家庭中多子女的现象还比较多。如果一个家庭中有两个或两个以上孩子正在大学学习的话，其家庭负担的沉重可想而知。

第五，城镇学生家长下岗的比例加大。

2.4 我国对贫困生的资助措施分析

2.4.1 贫困生资助现状分析

1998 年在李岚清副总理的提议和关心下，中国人民银行、财政部、教育部等各个部门经过共同努力，探索并相继建立了国家助学贷款、教育储蓄和教育保险制度。家庭经济确实困难的学生，除了可以通过上述“奖、助、补、减”政策获得一定的资助资金外，还可以通过工商银行等金融机构申请助学贷款，其利息的一半，属中央部委属高校的学生，由中央财政予以补贴；属地方高校的学生，由地方财政予以补贴。2000 年 2 月 1 日，国务院办公厅转发了中国人民银行、教育部、财政部“关于助学贷款管理的若干意见”，进一步完善了助学贷款管理办法，扩大了助学贷款的范围，简化了助学贷款的手续。

为了进一步加强对资助困难学生工作的管理，各高校也逐步建立了有关规章制度，并且制定和修订了多项管理办法，如《优秀学生奖学金实施办法》、《贷学金制度实施办法》、《关于对困难学生减免学杂费的实施办法》、《勤工助学活动管理规定》等，自 1999 年国家出台由工商银行出资、国家贴息的国家助学贷款以来，

各高校积极与银行联系，帮助贫困生申请国家助学贷款。

另外，我国高校及各院系也想方设法通过各种渠道，积极争取社会力量在困难学生中设立奖学金和助学金，帮助困难学生顺利完成学业。如湖南大学对于在校表现优秀的学生，学校设立不同类别的奖学金，2002年度学校共有6543名本、专科学生获得奖学金，金额总数为615.05万元；为了解决学生求学困难的问题，学校为1615名特困生发放了困难补助82.311万元。在奖励和补助的同时，学校对423名特困生实施学费减免，共计金额167.648万元。助学方面，学校争取到社会及个人资助76.17万元。在社会援助方面，学校与许多单位以不同的方式建立了联系，其中包括湖南卫视、可乐公司、长沙规划设计院等六家单位。该校还对2003年入学的20多个特困生提供每人400元的补助，对2个新入校的孤儿提供每月200元的补贴。学校设立勤工助学基地4个，岗位总数达136个，分布在图书馆、活动中心、大学生勤工俭学中心、天马学生公寓等处；岗位的种类以发报纸、放广播值班、协助管理的形式居多。但是仍有300多2003级同学提出的勤工助学岗位申请未得到落实。有限的岗位相对于大量的贫困生来说，无疑是根本满足不了需要的。

我国政府经过多年的摸索，目前已经建立起以奖学金（含国家奖学金）、学生贷款（含国家助学贷款）、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主体的、多元化的资助高校经济困难学生的政策体系，并在实践中取得了显著成绩。

据统计，2002年全国普通高等学校在校生总数为953万人，其中，经济困难学生约182万人（其中特别困难学生约79万人），占在校生总数的19%（特别困难学生占在校生总数的8%）。

据教育部对全国普通高等学校资助经济困难学生各项政策的实行情况的统计，2002年，全国对高校经济困难学生的资助总金额为702270万元，占当年全国普通高校经费总支出的5.03%，共资助人次达732万（参见下表）。

表 2.2 2002 全国高校经济困难学生各项资助措施所用金额及其资助人次

资助措施	资助金额（万元）	资助人次（万人次）
奖学金	263141	366
校内学生贷款发放金额	50699	19
国家助学贷款当年审批合同金额	206076	（审批贷款学生人数）25
勤工助学资助金额	76831	124
特殊困难补助金额	38135	78
学费减免金额	32778	17
粮、油、副食品价格补贴用于 补助经济困难学生的金额	34610	103
通过“绿色通道”办理入学手续 的学生		23
资助高校经济困难学生总金额	702270	732

资料来源：卢小兵，王静. 70亿元资助高校贫困生. 浙大求是新闻网 www.zju.edu.cn (2003-09-02)^[31]

2.4.2 高校对贫困生的资助措施

针对学校普遍存在贫困生问题的情况，许多高校都成立了由校党委牵头，以学生工作处（部）为主体，团委、学生会和各院系相配合的资助贫困生系统，通过各种措施来帮助“贫困生”解困。主要做法有：

一是建立特困生“绿色通道”，确保特困学生按时入学。即在学生入学时，对家庭经济困难暂时无力缴纳学费的学生先办理入学手续，然后再根据不同情况作出处理。目前，许多高校都采取了这种办法，充分体现了党和政府以及高校对贫困生的关心和爱护。

二是建立困难学生档案，加强对贫困生的教育和管理。建立贫困生档案，记录贫困生的经济困难情况，准确确认贫困生的身份，以勤工助学、经济资助等方式予以关心和扶持，是目前高校普遍采取的另一个重要做法。日常工作中这些特殊学生在勤工助学岗位上优先安排，在发放困难补助上优先考虑，在评定奖学金方面适当照顾，并加强对他们日常学习生活教育和引导，尽可能地为他们创造良好的学习条件。困难学生档案的建立是院系的领导与老师对困难学生的情况有了比较深入的了解，也为我们的勤工助学管理和困难学生补助工作提供了详实的材料，在我们勤工助学管理工作中发挥了较大的作用。

三是积极引导困难学生开展勤工助学活动。在注意做好经济资助工作的同时，大力加强对贫困学生勤工助学的指导和支持。许多学校的学工处成立了勤工助学指导中心，制定了《勤工助学管理办法》，加强对在校大学生勤工助学活动的管理和协调。在学校内充分挖掘潜力，广泛开辟勤工助学岗位，如在校内建立了校园绿化图书馆助理、学生工作助理、校内门卫管理、宿舍管理、校内秩序巡查等固定勤工助学岗位，帮助一部分贫困学生走出了困境。

四是积极筹措各项资金，坚持作好经常性的贫困生补助工作。面对庞大的贫困生队伍，来自各方面的扶助资金显得僧多粥少。为此，各高校及有关部门主动采取办法，积极拓宽资金渠道，动员全校教职工和社会各种力量为困难学生提供帮助，有效地缓解了这些困难学生生活上遇到的困难。譬如，一些高校为本校的孤儿设立了特别助学金，以帮助他们度过生活难关，每逢节日，还为他们发放加餐卡、慰问品等，以改善伙食。为了扩大资助范围，许多高校还吸收校内外单位、个人捐款设立各种名目的“助学基金”或“阳光工程”，用捐款资助经济困难并且品学兼优的学生，使贫困生资助体系进一步得到完善。对突发急病、家庭突遭不幸等有临时性困难的学生，高校根据情况随时予以补助。

据教育部信息管理中心的调查，1999年高校贫困生获得助学金、奖学金和学费减免的比例分别为48.4%、23.8%和27%，年生均费用金额分别为606元、516元和1116元。从学校申请贷学金的贫困生占总数的34%。年生均经费为720元，

贫困生增加勤工助学的人数占总数的比例为 41.4%。然而，能利用劳动报酬支付生活费的仅占 10.8%^[31]。

2.4.3 政府对贫困生的资助措施

从 1999 年开始，中国人民银行、教育部、财政部等三部门先后发布了《关于助学贷款管理的若干意见》等文件，为家庭经济困难的学生顺利迈进大学校园并完成学业奠定了基础。目前我国政府对贫困生的资助主要体现在银行对贫困大学生的助学贷款上，助学贷款按地域可分为四类：

2.4.3.1 学校所在地国家助学贷款

国家助学贷款是由中国工商银行发放，国家财政给予 50% 贴息的贷款，适用于我国境内（不含港澳台地区）高等学校经济困难的全日制本、专科学生以及研究生；1999 年 9 月 1 日开始，国家助学贷款已在北京上海等 8 个城市试点，2000 年 9 月 1 日，由 8 个试点城市扩大到全国范围。按照中央财政 2000 年核定的贴息计划，中央部委所属的高等学校国家助学贷款计划发放总量为 7 亿元人民币，面向 39 个部委、局、总公司所属的 136 所高等学校中的经济困难学生。国家助学贷款资金只能用于学生在校期间的学费和日常生活费。

国家助学贷款实行一次性申请，每个学生原则上在校期间只能申请一次贷款，银行每年集中依次审批，依次签订合同。学生贷款申请应直接向所在学校有关部门提出，银行不直接受理学生的个人贷款申请；国家助学贷款采取无担保信用贷款，只要有两名本学校师生、员工作见证人即可。

申请国家助学贷款要符合以下条件：具有完全的民事行为能力；遵纪守法，无违法违纪行为；学习成绩较好；诚实守信；在校期间所能获得的收入不足以支付完成学业基本费用，家庭人均收入低于两百元；有两名本学校师生、员工作见证人；符合《中国工商银行国家助学贷款管理试行办法》中规定的其他条件。

学生贷款金额=所在学校收取的学费、住宿费加所在城市规定的基本生活费减个人可得收入（包括家庭提供的收入、社会等其他方面资助的收入）。

2.4.3.2 学校所在地商业银行信用助学贷款

信用助学贷款一般是对年满十八岁以上的在校大学生发放。要求借款人是具有完全民事行为能力的自然人；具有永久居留身份证、所在学校及其院系的详细地址；所在学校的学籍证明文件、学习期间所需学杂费、生活费以及与学习有关费用证明、贷款介绍人提供的贷款申请表或相关证明；提供贷款要求的学习品德证明，无不良信用记录；满足贷款银行要求的其他条件。

学生所在学校必须与金融机构签订银校协议，并为借款学生提供贷款介绍人和见证人。由于我国目前个人信用体系较为滞后，所以学生要获得此项贷款还不

十分方便,即使一些银行提出了信用助学贷款业务,在贷款发放时也十分慎重,对借款人的信用要求更为严格,同时贷款额度也不会很高。但随着我国信用制度的发展,信用助学贷款将成为大学生一项主要的助学资金来源。

2.4.3.3 家庭所在地商业银行担保助学贷款

担保助学贷款一般是对学生的直系亲属或法定监护人发放。符合贷款条件的接受非义务教育的学生,其直系亲属或法定监护人都可以申请担保助学贷款。银行向借款人发放贷款,实行“一次申请、一次授信、分期发放”的管理方式。发放贷款后银行会将审批同意的助学贷款申请表副联寄至学生就读学校的有关管理部门,学校存入学生档案。比如中国银行公布的教育担保助学贷款申请人条件为:年满十八周岁;具有固定的职业或稳定的经济收入;可以提供有效的担保,贷款最高可达学生教育所需费用的80%,金额最高可达10万元;期限一般为五年,特殊情况最长不超过10年;利率及利息按人民银行公布的相应期限的贷款利率执行。允许分期使用贷款,还款可按月等额还款付息,允许部分或全部一次性提前还清贷款^[32]。

2.4.3.4 家庭所在地商业性助学贷款

一般商业性助学贷款是各金融机构发放的、财政不贴息的商业性贷款,适用于正在接受非义务教育的学生或者学生的直系亲属或法定监护人。一般商业性助学贷款可以用于学生在校期间的学杂费、生活费,还可以用于其他与学习有关费用。一般商业性助学贷款,各商业银行、城市信用社、农村信用社等金融机构都可办理。

经过有关部门的努力,助学贷款取得了一定成效。截至2002年6月底,全国各省、自治区、直辖市已确定申请国家助学贷款的高校有1307所。全国累计申请贷款学生数已达112.5万人,申请贷款人数占全部在校生的12.5%,累计已有35.1万名大学生获得30亿元的助学贷款资助^[33]。

2.5 高等学校贫困生资助体系中存在的问题分析

从以上分析可以看出,我国政府和高校对贫困生的资助取得了不少成绩,但是还存在一些问题。

我国学者张民选认为,面对高等教育规模扩展的压力逐渐增强,我国目前的贫困生资助政策中还存在各种资助配比不合理、贷学金资助未达到预期规模、贷学金资助办法还不健全等宏观方面的问题。^[33]另外,笔者认为我国目前的贫困生资助政策有以下具体问题。

2.5.1 “学费减免”不宜作为主要资助手段

在高等教育收费阶段,高等学校办学经费不再由国家全部承担,学费是高校

重要的经济来源。对于经费紧张的高等学校来说，减免三两个贫困生的学费，对学校的影响还不是很大，但现在贫困生的比例达到 25% 左右，如果平均每人减免一半学费，学校就将少收入 12.5%，减免 1/4 的学费，学校将少收入 6% 之多，这不是一个小数字，必然会影响学校的正常开支。^[34]因此，靠减免学费来解决贫困生问题不是根本办法，在经费紧张的情况下，减免学费作为无偿资助只能作为一种应急措施，针对极少数的特困生；对于大面积的贫困生，我国政府和各有关部门应当把工作重心放在有偿资助上，加大助学贷款资金投入量、健全和完善助学贷款的相关制度和具体的操作方式。

2.5.2 贫困生解困资金太少，不能满足需要

有限的资金不能满足数量相当多的贫困家庭学生最基本的生活需要。按照湖南省教委及财政厅[1999]09 号文件的精神，奖、助学金的来源主要有国家拨款、学费提成及社会捐助三个途径，但就现实情况来看，社会捐助很少，资金来源主要靠前两项。而前两项中的大部分又被规定用作奖学金和各种补贴，因此，真正能用作贫困生的解困基金非常有限，根本不能满足解困的需要。由于基金有限，学校不可能集中资助以解决个别贫困生的问题，为了照顾到面，就只好减少对每个贫困生的资助力度。这样做的结果是更多贫困生的问题没有解决，只是暂时“缓贫”而已，资助过后，他们依然贫困。

2.5.3 国家助学贷款制度规范性不强

我国现行的学生贷款制度主要用于弥补学生生活费用之不足，但是，随着收费制度的深化改革，现行贷款制度的不足与缺陷越来越明显，其资助面和资助力度远远达不到贫困学生的要求。最近几年国家助学贷款使贫困生们看到了希望，社会各界把它看成解决贫困生问题的法宝，但是国家助学贷款在实际工作中却没有很大的进展。据河南《大河报》2000 年 11 月 24 日报道，截止 2000 年 11 月 17 日下午 3 时，河南省只有 13 所学校的 1811 人拿到了贷款，总计金额 750.72 万元，仅仅占申请贷款学生数的 3%。出现这种局面的主要原因是政策不配套。现在的银行大多都属于风险自负的商业银行，国家助学贷款也是一种长期的无担保信用贷款，学生毕业后分布在全国各地，银行担心无法收回贷款，担心出现呆坏帐，不但收不回利息，甚至本金都难以收回。因此银行采取了表面上热情，实际上冷漠的态度，导致了助学贷款进展缓慢的局面。

2.5.4 贫困生真假难辨，部分学生“浑水摸鱼”

区分贫困生，国家和各省市都有自己的标准。如，按河南省的规定，月均生活费不足 120 元是贫困生的分界线，但是这一标准在实际执行过程中有很大的难度。学校管理部门无法准确把握贫困生的实际生活支出和学生家庭实际状况。

由于学生就餐可以不到学生食堂去，就餐卡上统计的数字无法反映学生的真实生活水平。而一个家庭的收入情况由于计算方法的不同出入也很大，家庭能否承担得起大学生的生活费用学校更不得而知。有的学生在填报家庭收入时尽可能少报或不报，然后拖欠学费不交，申请学费减免或资助。他们能够到地方开来证明（不需要出钱的顺水人情，县乡村都愿意做），而学校不可能因为一个学生几百元的资助到每个贫困生家里去调查，由此出现因弄虚作假而受资助的现象也就不足为怪了。也有一些经济不困难的学生和家长知道高校有贫困生解困资金，于是提前备齐了申请贫困资助的一系列证明，成为所谓的“贫困生”，接二连三地向学校申请减免学费并得到资助。这就造成了那些来自信息闭塞地区的、真正的贫困学生失去了得到资助的机会。

2.5.5 强烈的自尊使部分该资助的贫困生没有得到资助

这种情况虽然不是很多，但却存在，而且多发生在性格内向的女生身上，这些人出于强烈的自尊，不愿让别人知道自己家境贫寒，宁可节衣缩食，忍饥挨饿，也不愿意接受“施舍”。这部分学生往往独来独往，自我封闭，很少参加集体活动，同学们很少了解他们的情况。其中有两类人，一类是在贫困中奋起，利用课余时间悄悄外出打工挣钱，自食其力；另一类是忍饥挨饿，熬不下去了就找其他理由退学，如果有人发现其秘密公开予以资助，却会遭到拒绝；长期的生活压抑，使其具有自尊和自卑的双重人格，甚至导致性格和心理的扭曲。

2.5.6 资助助长了部分学生的情性和依赖心理

一些高校的工作人员在助学贷款工作中经常会遇到因为家庭经济困难而缴不起学费又不愿贷款的学生，这些学生认为“现在就业岗位少，毕业后不一定能找到工作”，担心还不了贷款。但是也不能排除有的学生及其家长想迫使学校减免学费这种想法。因为他们很清楚，国家资助贫困生的基本政策是“不能让一个大学生因经济贫困而辍学”。他们完全依赖学校和社会的资助，不思进取，也不想勤工助学，发生了思想变异，成了经济贫困和思想贫困的“双困生”。对于这部分学生学校首先要解决他们“思想贫困”的问题，资助越多就越不利于他们自身人格的发展。

2.5.7 勤工助学岗位少，且对贫困生的学习造成影响

勤工助学是解决贫困生问题的好办法，早在20世纪20年代，我国先辈们就有过“留法学生勤工俭学”的举措，周恩来、邓小平等我国老一辈无产阶级革命家就是靠边打工边学习才完成海外求学生涯的，现在我们仍然把勤工助学当作贫困生自救的最佳途径来提倡。但是，勤工助学在实际执行过程中存在以下几个方面的问题：第一，校园内能够提供勤工助学的岗位很少，助教、助研、文秘、图

书馆这些文职岗位几乎饱和，后勤所能提供的有限的体力劳动岗位不但少，满足不了贫困生的要求，而且有的贫困生出于自尊方面的考虑不愿意去做；第二，校外所能提供的勤工助学岗位也并不多。据统计，90%以上是从事家教，但从事这份工作的多是性格开朗，成绩优异的学生，而不少贫困生性格内向，自卑心理较重，不善于表达，不被学生家长看重。其他勤工助学岗位由于同样的原因使贫困生所占的份额也很小，所以，贫困生从事勤工助学的机会要比其他同学少得多；第三，勤工助学在不同程度上影响了贫困生的学习。一些学生因为勤工助学影响学习，成绩一直上不去，尤其是从事商品经营的学生，进货、售货消耗了大量的时间和精力，勤工助学变成了“勤工误学”。

2.5.8 奖学金不具备助困的特点

各高校制定了比较高额的奖学金，用以奖励那些成绩优异的学生。贫困生如果能够通过自己的努力争取到奖学金，将是学业和经济的双丰收，因此，我国的贫困生资助体系中，奖学金被放在了首位，但实际情况是，能拿到高额奖学金的贫困生虽然也有，但在贫困生中的比例很小。据徐州师范大学 1998-1999 学年对获得一、二等奖学金的学生的统计，全校共发放一、二等奖学金 47 人，获得一等奖学金的特困生 1 人，获二等奖学金的特困生 3 人，1999-2000 学年共发放一、二等奖学金 89 人，获一等奖的特困生 0 人，获二等奖的特困生 9 人。这倒不是因为贫困生学习不努力，而是因为与城市学生和经济发达地区学生相比，他们所受的教育和培养不同，在很多方面都相对处于弱势，需要一个较长时间的追赶过程。贫困生经过刻苦努力，虽然也有一部分脱颖而出，成为班上的尖子，拿到了高额奖学金，但其中的多数与高额奖学金无缘。

2.5.9 少数贷款学生缺乏诚信意识

国家助学贷款是我国现阶段确保贫困大学生不因经济困难而失学的一个重要措施，但是在其实施过程中却不尽如人意，其中，贷款拖欠就是一大难题。

导致大学生拖欠贷款这一问题的原因，有国家助学贷款制度方面的，也有贷款学生个人方面的。在贷款制度方面，偿还期限过短使贷款学生无还贷能力而拖欠贷款。但是，也有一些学生缺乏诚信意识，故意拖欠贷款，导致了国家助学贷款较高的拖欠率，这是不容忽视的。请看下面：

截止 2002 年初北京市工商银行按合同向北京市贫困大学生发放了 1.8 亿元贷款。到 2001 年 12 月 20 日，1250 名已毕业的贷款学生进入还款期，但到 2002 年初仍有 119 人未还贷款，贷款时填写的家庭住址等通讯方式也多有变更或者不详。这些人第一季欠款金额共计 10.3 万元。贷款拖欠率近 10%，而同期其他个人贷款消费群体贷款拖欠率远远低于千分之一^[35]。

一些贷款学生采取毕业后不要文凭，做一个自由职业者的办法，或者利用目

前社会人才流动性大、人才管理与学生贷款信用制度欠缺这一特点，谎称失业或收入过低，有意逃避偿还贷款的义务。也有贷款学生取得国家助学贷款后，不珍惜学习机会，使教育投资不能真正转化成人力资本，导致毕业后找不到工作，不能按时还贷，使助学贷款的社会效益遭受损失^[36]。银行在对学生偿还贷款的信度怀有疑虑的情况下，不放心发放贷款给学生。诚信问题在学生贷款偿还拖欠率的问题上引起了人们的关注，如果这个问题不解决必将影响银行发放国家助学贷款的积极性。最终影响贫困大学生资助政策的执行。

第3章 国外高等学校贫困生资助体系研究

在过去的九个世纪中，各国对大学生的资助事业一直随着高等教育的发展而发展，资助的方式和方法也日趋多样。到本世纪60年代，世界上的大部分国家都形成了自己的大学生资助政策体系，世界上所有国家的高等学校都以某种方式资助大学生。

3.1 国外对贫困生资助的历史阶段分析

西方国家大学生资助理念的发展大致可分为三个阶段：慈善阶段、教育公平阶段和成本分担阶段。

3.1.1 慈善阶段

从11世纪欧洲大学的兴起到18世纪末，在欧洲中世纪的近代大学中，对贫困生的经济资助制度就已经存在。当时提供资助的基本理念是“慈善”与“宗教”，或者说“服务于教会”。“慈善”理念是一种个人指向，目的是帮助受益者个人，使其完成学业，获得发展的机会。中世纪欧洲的大学生资助资金主要来自富有的慈善者、教会和君主，而且，资助方案中大都规定资助对象从同乡同宗开始，这与西方“施善先及亲友”的说法一致。慈善阶段资助的社会目的是让受益者能够以其学识为教会服务，这也就是中世纪资助的“宗教”理念。慈善阶段的“宗教”理念表现在，一是学生学习的课程和专业以神学、教会法为主；二是在学期间，奖学金获得者往往有为教会服务的义务；三是奖学金获得者在完成神学学业后，有的自己选择宗教神职为终身职业^[37]。

在中世纪，学院贫困生的奖学金多由教主或各地大主教、国王、勋爵、贵妇人捐赠。因为在中世纪，教会已经形成为政教合一的体制而且几乎控制了整个欧洲社会政治、经济、文化各个领域，这种慈善机构带有很强的宗教色彩。从根本上讲这个时期教皇、爵士等贵富人与穷人不平等的，他们对贫困学生的捐赠，只是一种恩赐，是为了学生未来能为教会和政教合一的国家效力。对此，剑桥大学校长曾经指出，19世纪以前牛津和剑桥大学仍很明显地认为，办大学就是为教会和政府培养服务人员^[38]。

美洲殖民地学院发展也深受欧洲大学尤其是英国大学的影响，认为高等学校的根本目的就是培养称职的教士，1754年耶鲁学院的院长就明确宣布，“学院是传教士的社团，以养成从事宗教事务的人员为己任”^[39]。马克思曾尖锐地指出，救济贫民实际上是剥削阶级“吸干了无产阶级最后一滴血，然后再对他们施以小

恩小惠，使自己自满的伪善的心灵感到快慰，并在世人面前摆出一副人类恩人的姿态”^[40]。

3.1.2 教育公平阶段

中世纪的宗教在人们的精神生活中占有极其重要的地位，英国所有的书籍都按基督教教义编写，对人的教育也渗透着宗教的色彩，封建的神道主义和禁欲主义极大地禁锢了人们的思想。14世纪开始，资产阶级思想家与宗教神学展开了坚决的斗争，他们从人道主义和利己主义出发，广泛宣传平等、博爱。随着资产阶级革命的胜利，公民“受平等教育”的权利逐步代替了封建教育的等级制和特权。特别是在建立起由国家管理的学校教育体制之后，“教育机会均等”便成为了一种普遍的办学原则。从19世纪末到20世纪60年代末70年代初，西方国家对大学生的资助处于教育公平阶段。

早在1646年李尔本等人就从“人民应当享有最高主权”的思想出发，提出了在法律面前人人平等的主张^[41]。1776年，英国北美殖民地人民发表了《独立宣言》，宣称“人人生而平等，他们都从他们的造物主那里被赋予了某些不可转让的权利”。《独立宣言》的起草人杰佛逊认为，政府和社会必须选拔和培养社会英才，在贫寒家庭无力供养他们上学时，政府和社会应该出资教育他们，使他们成为人民权利和福祉的捍卫者。杰佛逊从国家利益和人民福祉的角度论述了为大学生提供公费教育的必要性的同时，还从人生而平等的角度，论述了选拔贫苦学生上大学，并以公共资金培养他们的可能性和合理性。杰佛逊流露出了摒弃封建血统偏见，广纳社会英才，为国家利益资助培养人才的思想。显然，杰斐逊的思想免不了时代的局限性，一方面，他所宣称的国家、政权和所谓的人民福祉指的是新生的资产阶级国家和政权，所有资产阶级的根本利益都以全体人民的名义出现；另一方面，随着高等教育从“精英教育”向“大众教育”转化，仅仅资助经过层层筛选的“精英”，已经很难为当代美国社会接受。但是，他的思想在那个时代无疑是先进的。

19世纪，“为国家利益资助英才”的教育公平理念已经在欧美各国盛行，在种种外部条件和大学发展的刺激下，资本主义国家开始发展由政府出资的大学生奖学金事业。教育平等的理论包括效率的平等、形式的平等和实质的平等。效率的平等关注入学选拔考试。参加入学考试的机会要平等地开放给每一个人，而公平选拔结果纵然使有的人不能接受所希望的教育，但在原则上不会成为问题。形式平等指不论学生的能力如何，应给所有国民以平等的教育机会。实质平等是要保障每一个人有自己实现教育的机会，不论何人、何时、何地，只要他本人愿意，便可接受其所希望的教育^[42]。在这种教育平等思想下产生了三种典型的大学生资助模式。

3.1.3 成本分担阶段

二战后,在苏联高等教育迅猛发展、科学技术赶超欧美的影响下,新的资助理念——“人力资本投资”的理念逐渐形成。世界银行专家 Psacharopoulos 对教育投资收益率的研究表明,高等教育的个人收益率大大高于社会收益率,他主张高等教育要进行成本补偿,要让受高等教育的人承担教育成本。70年代中东战争引发的全球经济危机导致各国财政状况的恶化并带来了公共教育经费的大幅削减。这一时期西方各国对大学生贫困问题的理念发生了根本的变化,成本分担观念开始盛行,一些西方国家纷纷改弦更张,要求政府与个人共同负担教育投资。

1986年美国纽约大学校长约翰斯通(Johnstone)在他的专著《高等教育成本分担》中提出了高等教育成本应由纳税人、学生、学生家长和社会人士(捐赠)共同负担的理论。约翰斯通把高等教育的成本划分为教学成本、学生生活成本、学生因上学而产生的机会成本。在分析了成本的结构之后,约翰斯通指出:高等教育受益者都应分担相应的成本。家长直接承担成本的方式是提供学生生活费,为学生支付学费。家长以他们的积蓄、节衣缩食和借贷来承担这些成本,家长无力承担的成本可通过政府和大学对大学生的资助来解决。

约翰斯通的高等教育成本分摊论一经提出,在国际上很快传播开来,并成为大学生资助政策的理论依据。世界银行1994、1995两个年度的报告均提出建议,各国大学的学费应当可以弥补30%的教学成本。世界银行专家还建议,应当逐渐使大学生及其家长承担在校期间的全部生活费、福利费和部分教学成本。

在人力资本个人收益论、成本负担补偿论的促进下,不少国家对贫困生的资助逐步减少,学校纷纷实行收费制度或增加收费,以维持高校的财政运转。20世纪八九十年代,西方国家学费急剧增长,学生学习状况呈恶化趋势。根据美国教育部统计,1987年公立大学学生年平均学费为5146美元,1996年增长到10759美元,增幅为109%;同期私立院校由10890美元增长到20003美元,增幅84%^[43],有79%的学生无力支付数万美元的教育费用^[44]。1968年,法国政府试图提高学费标准的做法引发了全国性的学生运动,这一运动最终使法国政府倒台。1991年英联邦撒切尔政府垮台的重要原因之一就是改革免费高等教育制度导致公众的强烈不满。由于收费制度改革如此令人“恐惧”,到1998-1999年度英国政府才开始试行收费政策。

3.2 国外对贫困生资助的主要措施

在不同的历史时期不同的理念支配下不同的国家选择了不同的大学生资助方法,下面笔者以英日美德苏联和加拿大为代表谈谈国外贫困大学生资助的主要做法。

3.2.1 慈善方式和有条件的资助方式

在欧洲中世纪的大学中,存在两种资助方式。一种是纯粹的慈善方式。一些富有的慈善者、教会和大学的创立者在学校设立资助金。有的资助者要求学校将资助金直接发放给指定范围的贫困生,如同乡、家族成员、亲友。另一种是有条件的资助方式。受助者主要是以神学专业或者与宗教神学有密切关系的学校或专业的学生。他们至少是虔诚的教徒,能够按时到教堂做祈祷、唱赞美诗。这些受益学生在完成学业后,担任教士、神职人员,或者受教会指派传播宗教。在英国的牛津、剑桥等大学以及教会大学中至今还有许多以承担宗教义务为前提条件的资助项目。

3.2.2 教育公平阶段的三种资助模式

各国的大学生资助政策经历了不同的发展阶段后形成了不同的模式,二战后,主要的资助政策模式有三种:“免费高等教育加助学金模式”、“日本的收费加贷学金模式”和“美国的混合模式”。

“免费高等教育加助学金”模式是六十年代最盛行的资助模式,采用这一资助模式的国家总数超过50多个,其中影响最大的有两个,一个是英国,它对澳洲、非洲的英语国家和其它前英国殖民地国家的影响深远;另一个是前苏联,它的“免费加助学金”制度影响了所有社会主义国家和一些第三世界国家。

在英国、德国等西欧国家实行的是“免费加助学金”模式。英国的免费高等教育制度开始于1902年,到60年代以《安德逊》报告为标志进入成熟期。在那里,无论学生家庭经济状况如何,每一个大学生都可获得50英镑的助学金(1975年为150英镑、1984年205英镑),在此基础上再考察学生的经济状况,核对学生应负担的生活费用以确定学生可获得的助学金数额。这个阶段中英国大学生平均资助金额为750英镑,超过所有西方发达国家。德国一直实行的也是“免费高等教育”制度。西德的州和联邦政府负责高校的财政收入。学生作为平等教育权的享受者,无需参加高等教育成本的投入活动。这样,大学生所负担的学习成本只是他自己的、生活、购买日常生活用品以及交通费。此外,学生在学习期间还能享受税收、交通、住房、医疗、保险等优惠待遇,甚至还可根据“联邦教育资助法”申请生活补助或贷款,补助金和低息贷款在生活资助中各占50%。其中贷款可以在毕业后分期偿还;如果工作后的工资收入在最低工资线以下,10年内可暂不还款;学习成绩优秀或子女较多的还可以申请减免贷款。

苏联的“免费高等教育加助学金”的资助模式与英国模式略有不同。十月革命后,以“工农受教育权与干部培养”的资助理念为指导,列宁提出了为全体大学生提供免费的高等教育,向所有大学生提供助学金的主张,确定了苏联半个多世纪的大学生资助政策的基本内容。苏联在一切权利属于苏维埃、苏维埃政府保

障劳动人民教育权利的理论基础上确立了完整的高等教育免费、大学生享受助学金的资助政策，形成了“免费高等教育加助学金”的大学生资助模式。“免费高等教育加助学金”的资助模式在当时有着十分重要的意义。这一资助政策使苏联大学生的阶级成分发生了巨大变化，工农接受教育的理想在很大程度上变成了现实，还保证了苏联国家建设和卫国战争对干部和专业人才的需要，而且，大学生资助政策和高等教育体制为使苏联从欧洲最落后的国家一跃而为教育发达、经济发达、科技发达的世界强国做出了不可磨灭的贡献。苏联的资助模式和政策对世界各国的大学生资助政策也产生了深刻的影响。苏联的理念和政策在二战后成为一种资助模式，直接影响中国等社会主义国家，从战后到60年代所有社会主义国家都效仿苏联，采用“免费高等教育加助学金”的大学生资助模式。

日本模式是上大学缴费但以贷学金为主的学生资助制度并有配套的学费减免、勤工俭学制度。日本的国立大学可在学校学费收入的10%以内减免学费。减免对象是家庭经济困难和品学兼优的学生。父母收入低于511万日元、637万日元的本科生可分别申请减免或全免或半免。除此之外，文部省还在各大城市设立学生中心，大学学务部免费向学生提供勤工俭学机会。贫困生获得资助的另一种方式是申请日本育英基金会管理的育英奖学金，其中申请程序：是准备进入大学的高中毕业生和刚进学校的大学生可向育英分支机构申请；分支机构会同学校对申请进行审核，由学校签署意见后上报，育英会总部会调查、决定，最后通知学校该学生是否成为受资助对象及资助金额数目；育英会通过银行将资金划入学生帐户。学生毕业后从事教育工作，若提前还款的，还可以享受一定的折扣和减免待遇。日本的政府文献首先区分了各种“直接资助”方法的性质，日本政府使用了“赠予性奖学金”和“贷予性奖学金”的概念，日本的“育英奖学金”实际上是我们通常所说的贷学金。

美国是首先采取混合模式的国家。美国的混合模式表现在资金来源、投向、资助方案的多元化上。从资助资金来源看，资金来源于联邦政府、慈善团体、州政府和大学；从资金投向看，主要有助学金、贷学金、奖学金和工读金；从资助方案看，主要有佩尔助学金、帕金斯贷学金、斯坦福贷学金、联邦直接贷学金等8种。为了保证助（贷）学金计算的准确性和透明度，美国专家制定了相关计算方法和计算程序：计算学杂费、书本文具费、食宿交通费等“上学成本”；计算学生家庭的预期净收入；学生应得资助额+上学成本-家庭预期净收入。学生应得资助额是一个总的数额，在不同的地方不同的学校，贷学金、助学金、奖学金等所占的比重并不相同。美国模式的特点是资助资金来源渠道丰富、资助方法多样，便于贫困生就学、贷学金和助学金的计算方法科学，便于高校有效控制资助方案的实施。

3.2.3 成本分担资助模式

世界银行研究表明,无论是发达国家还是发展中国家,多数财政稳定的公立院校都可以从学生那里获得占总经常性支出的15%-25%。在被考察的33个国家中,低于10%的有16个,10%-20%之间的有9个,20%-30%的有6个。^[45]1994-1995学年,美国公立、私立学校分别为18%和42%^[46]。在欧洲,特别是在西欧仍有许多国家实施免费或低收费的高等教育制度。历史上,美国、加拿大、日本对其大部分或全部公立高校实行的大都是收费政策。澳大利亚于1974年停止了大学收费的做法,但是1989年又重新对大学生进行收费。加拿大各省和公立高校的学费与美国公立高校相似或略低,安大略省1988-1989年度普通文理科的学费占其1/4,但其他学科的学费所占比重更低(见表)。

表3.1 一些国家的收费政策开始时间及学费占学校运行费用的比例

国家	百分比(%)	年份(年)
墨西哥 尼日利亚 秘鲁	不收学费	1991
英国	不收学费	1990
法国	1	1990
匈牙利	2	1990
日本	6	1991
美国	15	1985
西班牙	20	1988
韩国	23	80年代中期

资料来源: Adrian Ziderman and Douglas Albrecht (1995). Financing Universities in Developing Countries^[47]

美国是世界上高等教育最发达的国家之一。高等教育经费由学生、公共教育财源和民间三者共同分担。20世纪80年代后,国家提供了个人分担部分。美国前总统克林顿1993年签发一项法案,向美国1500所高等学校发放贷款100亿美元,以帮助有困难的学生和家庭。克林顿政府还动用联邦储备资金,设立了一项用于帮助低收入家庭学生完成高等教育的“佩尔补助金法案”,向贫困学生拨款120亿美元,将个体补助金由每年2700美元提高到3000美元。例如,1997年佩尔助学金大约相当于公立大学30%的学杂费和住宿费。这两项政策,使400万美国大学生受益。克林顿还特别提出了学费减免政策和奖学金计划。这一奖学金计划为接受大学教育的学生的头两年提供每人每年平均1500美元的学费和生活费。减免学费政策主要面向大学三、四年级学生和研究生,他们可以享受减免20%学费的待遇,相当于5000-10000美元。

在美国,资助大学生就读的还有“斯坦福贷款计划”,这一计划是美国目前占

最大份额的，也是历史最悠久的联邦教育贷款计划。据美国大学委员会统计，在1990-1994年间，斯坦福计划生均贷款数增长约为43%。除此之外，1992年又设立了所有学生都能符合贷款条件的另一种“联邦斯塔福学生贷款项目”。1997年无补贴类贷款金额约占联邦所有的教育金额的1/3，占1992年以来学生贷款总量的1/2。2001年4月，布什政府提出了2002年度高等教育预算计划。该计划的“佩尔补助金”比上年度再增加11.4%，由87.56亿美元提高到97.56亿美元，每人最高资助额提高到3850美元^[48]。

3.3 国外大学贫困生资助研究的启示

3.3.1 从国情出发建立大学生资助体系

国外对贫困生资助问题的研究较为深入，已经建立了比较完善的大学生资助体系，并且从法律、政策等方面进行了规范，它们在资助体系方面的成就有许多值得我们学习和借鉴的地方。

第一，从各国贫困生资助研究中可以看出，不管什么时期政府对贫困生资助政策的选择都以一定的理念为指导。如，在教会形成政教合一的体制而且几乎控制了整个欧洲社会政治、经济、文化各个领域的背景下，中世纪的大学或机构以“慈善”与“宗教”为理念，（或者说“服务于教会”）带有很强的宗教色彩，办大学就是为教会和政府培养服务人员，受益学生在完成学业后，担任教士、神职人员，或者受教会指派传播宗教。资助政策的选择是否正确、是否能对高等教育的发展起到较大的促进作用，首先看有没有适合国情的正确的理念作指导。

第二，资助理念是社会发展到一定时期的产物，反映了不同历史时期社会和个人对高等教育的需求。在一定社会背景中，资助政策的选择不仅要考虑个人的利益，也要考虑社会的利益。因此，在经济突飞猛进的形势下，在“高等教育成本分担”理论的冲击下，我国的贫困生资助政策的制定应该同时反映“公平”与“发展”的理念。每一种资助方式都有其优点和不足，在选择资助方法的时候一定既要有利于保障贫困大学生就学，又要兼顾高等教育为社会服务的功能。比如，在我国大众化高等教育的时代，贷学金是最有利于大面积、大力度资助贫困生的方法，但是面对国家助学贷款较高的拖欠率这一问题，我们应该加强研究、借鉴国外的经验努力来解决，这是十分重要的现实问题。

第三，从世界高等教育的发展过程中可以看出不同时期有不同的资助理念占据决策者的中心位置，而且资助理念具有涟漪特征。在经济和政治条件许可的环境中，新资助理念、新政策占据主导地位后，旧的理念和资助办法可以继续发挥其功能，新旧理念相互渗透和影响共同发挥作用，影响一定条件下的资助政策的产生和实施。

3.3.2 建立我国贫困生资助体系应考虑四个因素

由前文可知,各国的学生资助制度既有免费制,也有贷款制。在实行缴费上学的国家中,学费一般都在全部教育成本的25%以下,有的更低,甚至免费。我们应该学习美国,根据中国的国情制定科学的收费和资助政策,增加其透明度。一是应当考虑经济发展水平的因素。确定成本分担标准应当考虑到学生的生活成本,考虑到学费占GDP的比例。二是居民收入水平和经济承受能力因素。应充分考虑到居民人均储蓄、居民的年人均总收入较低和后顾之忧较多的状况而制定收费标准,同时考虑减免学费和生活补助费问题,制定科学的相关资助金额计算方法和计算程序,以保证贷学金计算的准确性和透明度。三是学校培养成本因素。四是学校差别、专业差别、收益率差别等因素。学费确定应当遵循成本分担原则、社会效益原则、能力支付原则、利益所得原则。而最为主要的是能力原则和收益原则。能力强者应负担更多的教育成本,能力弱者则可分担较少的教育费用,这是教育公平的体现。根据这些原则要求,因高等教育的发展而受益的社会各方都应分担教育成本,收益多的负担应多,收益少的负担可少。

所以,我国政府和决策者在制定资助政策的时候,在坚持“发展”与“公平”思想的同时,还应考虑“慈善与宗教”、“人生而平等与国家利益”、“机会均等与人力资本投资”等理念,在具体资助措施上,我们可以借鉴美国的多样化的混合资助方式,科学的计算方法,和日本的以贷学金为主的具体做法。

第4章 完善我国高校贫困生资助体系的对策研究

4.1 政府部门加强对教育的管理和调控

4.1.1 合理重构学费价格体系

学费价格体系要考虑到国家的历史状况,经济基础、政治基础,居民的支付能力等各方面的条件,从学费占人均GDP的比重来看,一些发达国家学费负担也并不很重。如加拿大1991年大学学费是1713美元,人均GDP是24958美元,学费占人均GDP的7.2%。并且学费的增加与人均GDP的增长呈正相关。我国目前人均GDP约6500元,学费3000元就已占人均GDP的46.15%,即使我国人均GDP今年增加到8000元,如果学费提高到5000-6000元,占人均GDP的比重也会提高到60%-70%以上,显然学费提高的幅度过大。从学费占居民经济收入的比重来看,我国一些公立学校的学费已达5000元,学费约占人均收入的80%(城镇居民)和200%(农村居民)左右,而美、日、德、韩等国仅占5-20%。从学费占运行成本的比例来看,按国际惯例,平均分担水平为25%。1999年,我国高校学费占经常性成本的25%,达到了大多数国家高等院校成本的分担水平。从发达国家高等教育经费分担的结构看,学生缴费所占的比例是有限的。日本的公立大学为10%,美国的公立大学为16.9%,英国、法国、德国等国家的比例更低。1998年我国高等学校生均经费成本为11020元,若按30%计算,则学费平均值也只有3306元。世界上最大的私立大学哈佛大学,学费也只占21%^[49]。这一切都说明,目前我国高校的学费水平,已经达到居民个人及家庭承受能力的较高值。

可见,我国高等教育的学费价格体系的主观随意性较大,缺乏合理依据,在很大程度上是部门利益驱动的结果。学费价格结构的系统性重构并未进行,制定的学费政策更多意义上是收入政策,而不仅仅是定价策略。在我国高等教育中,更好的、可反应成本和学生支付能力的学费价格结构没有得到重构,不仅仅价格和成本之间的关系未引起重视,而且学费价格体系与经济基础、政治基础和居民的承受能力也严重脱节。

总之,有关部门应当采取科学的态度结合居民的支付能力对不同学费水平下的需求加以分析,合理地确定学费与人均GDP、人均收入,实际教育成本之间的比例关系,重构学费价格体系。

4.1.2 改革收入分配制度,实现知识资本化,提高毕业生的还贷能力和公众的付费意愿

在发达国家,接受高等教育者的收入要大大高于那没有接受高等教育者,并

且这一差距长期存在于学生毕业后的整个职业生涯。这说明对教育的需求与收入差距之间必然有着明显的相关关系。在我国民国初期，教授的平均工资为 137 块大洋，工厂的技术工人平均工资为 13 块大洋，更不用说一般劳工了，知识分子的收入是一般工人的 10 倍以上。但是，由于建国以来我国一直效仿苏联“免费高等教育加助学金”大学生资助模式，伴之以大学生毕业服从分配和低工资低收入，所以，解放后一直到上个世纪八十年代末，我国国民的工资待遇与所受的教育一直不成比例，收入分配未能真正体现人才的市场价值，这一现象严重地挫伤了民众对高等教育的需求，直至上个世纪九十年代初我国由计划经济体制转向经济体制，这一现象才得以改变，但是还存在许多不合理的地方。

目前，我国在三资企业中，学历对工资影响较大，学历与工资存在高度的相关性，学历越高，工资水平越高。经测算，企业正处、正科和科员的学历与平均工资的斯皮尔曼等级相关系数为 1.1 和 0.9。而对国有单位来说，学历与工资没有多少相关性，有的甚至呈现负相关。特别是在机关，高中以下学历人员的工资甚至高出高中及其以上各学历人员的工资水平。机关人员的斯皮尔曼等级相关系数仅为 0.2。机关与三资企业相比，随着学历的升高，机关工作人员的工资水平与企业工作人员的工资水平差距越大。在企业，硕士以上学历人员的月工资为 2528 元，机关为 838 元，工资仅为企业的一个零头。

现在，虽然国有单位在工资政策上对学历有一定的倾斜，但仍不能完全体现尊重知识、尊重人才的基本要求。由于各种制度障碍，机关事业单位的职务晋升在很大程度上仍存在着论资排辈现象，高学历的人也只能靠熬年头来晋升职务和工资，高学历的人在机关事业单位除了“干活时重用”以外没有其他体现自身价值的渠道。在美国，虽然高收入阶层和低收入阶层学生之间的差距仍然非常大，但按照接受大学教育的人口经纬度测算，大学的就学机会并未由于大学教育费不断上涨而减少。因为即使学费水平较高，但不上大学的成本仍然超过了就学价格。而我国接受高等教育获得的经济回报的增加速度没有跟上大学教育费用的上涨步伐，由于学费支出的市场化和收入分配的非市场化，许多大学生高额的学费贷款恐怕一辈子也还不清。如：按照最新的工资标准，在机关工作的博士毕业生试用期月基本工资 515 元，硕士 465 元，本科 415 元，中专 375 元，初中 360 元，博士生的月基本工资仅为初中生的 1.43 倍，而培养一个博士生所付出的学费将是初中生的 10-15 倍，如果大学教育费用不是物有所值，并且没有较高的预期收益，那谁还愿意去上大学，贷款上大学的费用又如何去还？所以，建立知识的资本化，将“知识、能力因素”纳入收入分配，真正实现知识的资本化和收入分配的市场化，才能建立起合理的高等教育成本分担机制，这将有助于从根本上提高毕业生的贷款偿还能力。

4.1.3 合理确立成本原则，有效降低高等教育的实际成本

学校内部要不断加强成本核算管理，不断降低教育成本。在我国，高等教育是非义务教育，从道理上说按实际培养成本向学生适当收取学费理所当然，但问题在于如何确定“实际培养成本”。由于高等教育领域长期存在模式单一、效率低下、冗员充斥的现象，不合理地增大了大学生的“实际培养成本”。

我国教育经费既有严重短缺的一面，又存在着使用效率不高的另一面。一是教育资源配置失调。和很多行业一样，教育领域内也存在着长期计划经济体制下形成的资源配置失调问题。从学校分布来看，部门办学校、企业办学校、学校自己还办学校，结果形成了学校小而全，大量的低水平重复建设。教职工队伍过于庞大也造成了教育经费“没有花在刀刃上”。二是我国高校规模较小，师生比偏大。我国1998年高校平均规模3335人，师生比例1:9.81。和世界其他国家相比，美国1992年师生比为1:18.2，英国1998年1:15，法国1981年1:17，加拿大1987年1:13.1。我国高校职工占教职工的比重过大，职工占总人数的60%，比例是日本的3.3倍。三是我国高等教育设备闲置，利用率低。从教室的利用率来看，北京几所高校1992年生均教室面积为3.78平方米。而美国加利福尼亚州立大学(教学型)，生均不足0.48平方米。从实验室的利用率来看，每个基础实验室每周平均8-10学时，专业实验室利用率更低。而加利福尼亚州立大学基础实验室每周27.5学时，专业实验室每周22学时。另外，许多学校的仪器设备有30-40%处于闲置状态^[50]。

当然，近年来有关方面在淘冗减员方面确实下了不少功夫，已经采取了不少措施，但成效有限，其根本原因就在于没有引入市场竞争机制，没有真正意义的民办大学与之竞争。只有在市场竞争中，才会有真正意义的“成本核算”，才可能做到减员增效。既然高等教育要实行“实际培养成本”分担制，那首先要有合理的“成本核算”，而目前这种垄断条件下的成本核算显然不合理。强要消费者分担不合理的成本，终不是长久之计。因此，高等教育既然要收费，就应忙开放和发展“教育市场”，使各类民办大学的学历教育逐步走上正轨，具有与公立高校同级同类学历证书的同等效力，并逐步取得同等的学位文凭的发放权，实行公立和民办高校平等竞争，在竞争中确定各自的成本。

4.1.4 出台相关政策法规，切实保障教育公平

教育公平是社会公平的最重要的部分。政府应当实行政策倾斜，加大对贫困地区和困难家庭的教育扶持，不让有培养前途而家庭贫困的子弟因经济原因则失去上大学的机会。

为了实现高等教育入学机会公平的目标，缴费上学的政策必须有配套的学生资助政策法规。事实上，许多国家在提高学费水平的同时，也通过多种途径为学

生提供财政资助。从表面上看，英、美、德、法和瑞典的财政体制差异较大，但是它们的共同点是努力使所有学业合格的学生不因经费问题而被拒之门外。学生资助的范围越来越广，美国大约有一半以上的学生享受某种形式的学生资助。目前，我国高校逐步建立起以奖学金、学生贷款、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主的多元化的资助经济困难学生的政策体系。至于哪一种资助形式更好、更有效、至今没有一个确定的答案。但是，从美国等一些发达国家的情况看，80年代以后，贷款成为越来越普遍的学生资助方式。

在“国家助学贷款”方面，政府应承担一定的风险。比如出现毕业即失业的，个人可以申请破产，这个钱是由国家还。此外，管理成本一般也应由国家出。还款期8年还不够，国外有20年的，我国也应该再长些。国务院办公厅转发有关部门制定的《关于助学贷款管理的补充意见》，就大大放宽了助学贷款的条件，激发了金融部门和教育部门的积极性。解开了以前教育贷款的死结。

早在几年前，广州就有商业银行推出商业性助学贷款，因无人问津而告终。后来，中、建、农、工商四大国有独资商业银行的广东省分行相继推出商业性助学贷款，在一段时间里，也是“雷声大、雨点小”。其原因并不复杂，银行出自风险控制考虑，要求担保，但许多贫困学生无力提供担保，学校没有资金保障也不愿意担保。新办法允许助学贷款“采取无担保（信用）助学贷款和担保助学贷款方式”。去掉担保这一“紧箍咒”，学生贷款的路子畅通了许多，再加上取消证明人的连带责任，简化手续等条件，高校的胆子无疑大了一些。财政贴息政策也将解决许多后顾之忧。由于财政贴息的承诺，商业银行纷纷积极与各大高校联系，按照目前试点城市的做法，财政一般给予100%的贴息。这将有利于加快商业银行开展这项业务的步伐。

4.1.5 提倡公共教育，实行高等教育投入主体多元化，减轻学费压力

党中央、国务院确定了“教育优先发展”的战略地位，教育经费投入的绝对量以较快的速度增长，但若不考虑物价影响，1998年国家财政性教育总支出1928.4亿元，比1991年的599.5亿元增长了3.2倍，平均每年增长46.7%。尽管80年代以来，教育经费有了较大幅度的增长，但和国外相比，我国教育经费及其占GNP的比例仍很低。譬如，日本政府就一直重视教育投资，教育经费由1950年1736亿日元增加到1993年教育经费总额为292649亿日元，占GNP的比例由1950年的5.1%上升到1993年的8.2%。而中国1993年教育经费总额为867.8亿元，占GNP的2.52%。据联合国科教文组织《1998年世界教育报告》，中国财政性教育经费占GNP的比例从1990年的3.10%下降到1995年的2.45%直到1996年开始回升，也只有2.47%，1998年为2.55%，远远低于不发达国家平均4.1%的水平^[51]。所以，不能过多地强调把提高学费标准作为解决高校经费不足的主要

途径,收费不能代替各级政府对普通高等学校的教育投资。

同时,实行高等教育投入主体多元化。世界各国办大学既不是完全靠学费,也不是完全靠政府投入来维持学校发展,高等教育投入主体应是多元化的。目前,世界各国的高等教育院校在寻找新财源方面的积极性越来越高,不只是希望通过学费增加收入,而且寄希望于通过私有机构和慈善性组织获得收入。目前,资金短缺已成为我国高等教育发展的“瓶颈”。如果采用常规的资金积累要花费相当长的时间。这将延误我国教育发展的宝贵时机。所以,我们应借鉴世界经济后发型发展相当成功的国家和地区的发展模式与经验,采用产业化运行机制,大力筹措教育经费,运用市场手段,创造性地解决教育资金短缺问题。只要有利于集聚更多的教育资金,有利于解放教育生产力,有利于最大限度地满足广大人民群众对接受更多更好的教育的需要,我们可利用一切形式和手段调动社会投资和资助助学的力量,进一步推进教育成本分担制度。因此,我们要进一步开放教育市场,从单一所有制形式发展为高等教育多种所有制办学的体制。鼓励社会各主体投资办学、集资办学、合作办学,形成投资主体多元化,投资渠道多样化,管理方式多样化,以国家办学为主、社会各界参与办学的投资模式。更加适应社会主义市场经济的要求,促使教育资源的配置适应市场的要求,使教育事业同社会更紧密地结合,并通过机制转换推动教育发展。允许和鼓励国外大学及机构以及其他社会团体兴办正规学院或社区大学,合资合办专业培训学校,鼓励世界一流大学与中国一流大学合办世界一流专业、学院。

随着高等教育规模的扩大和政府公共教育预算增加受到的现实制约,在政府预算之外寻找新的高等教育经费渠道已经成为一种国际趋势。从世界各国来看,来自非政府渠道的经费在总经费中所占的比重逐年增加,其中,学费所占的比重迅猛上涨。学费难题成为各国一个政治和政策性的棘手问题。目前,我国学费价格上涨过快已使许多中低收入的家庭不堪重负,教育的高消费严重地制约着中国高等教育大众化的步伐。因此,如何采取相应措施来改革高等教育学费决策的政治和政策环境,如何构筑合理的高等教育成本分担机制,如何有效地提高公众的付费能力和付费意愿,同时对高校贫困学生形成一套行之有效的资助体系,在我国高等教育大众化的进程中显得尤其重要。

4.2 做好贫困生心理解困工作

党和政府历来关心高等学校贫困生的生活、学习,逐步完善贫困生经济保障体系,形成了“奖、贷、助、补、减”的资助体系。通过加大奖学金的额度和授奖面、实行无息贷学金、设立勤工俭学基金及多种补助,使帮困助困有了基本保障。近年来,社会各界纷纷关注高校贫困生的问题,以设立奖学金、一对一等多种形式的帮助贫困生走出困境。但要从根本上达到解困目的,仅从经济上解困是远

远不够的，必须将思想上、心理上、经济上的解困结合起来，使贫困生能更为坚强地面对和应付各种挫折。

4.2.1 培养贫困生自强自立的健康心态

高等学校一些贫困生由于缺乏面对现实的勇气，缺乏应付突变和挫折的能力，一旦陷入困境就难以自拔，抱怨社会的不公平、怨恨父母的无能。针对贫困生敏感、忧虑的特点，一方面要让贫困生了解国家招生并轨、收取培养费，并不意味着“自费上大学”，国家每年仍要投入大量的教育经费支持高校办学；另一方面要引导学生走出自卑的阴影，以乐观、坚强的态度面对困境，摆脱“等、靠、要”的思想，勇敢面对现实，恢复自信，通过勤工助学、奖学金等形式“脱贫”，树立自立自强的观念，使他们认识到贫穷是一种动力，它能培养人吃苦耐劳的精神，磨练意志，许多科学家正是在逆境中克服困难、迈出成功的第一步；再者正确引导贫困生看待社会、个人的资助，既不能把它看成是理所当然的，也不要把它看成“施舍”，应将它作为一种动力，激励自己刻苦学习，以优异的成绩回报社会^[52]。

4.2.2 鼓励贫困生奋发进取

高等学校一方面要积极发挥各级党团组织的作用，对高校贫困生进行人生观、价值观的教育，组织德高望重的教授、有突出贡献的科学家与贫困生谈人生、谈理想，鼓励他们为祖国而刻苦学习，勤奋进取，做到“人穷志不穷”^[53]。另一方面要发挥年级辅导员的作用，深入细致地了解贫困生的思想、学习、生活动态，对学生家庭中出现突发事件及时掌握，及时关心，有针对性地进行教育、帮助。对于积极要求上进的贫困生，鼓励他们积极向党组织靠拢，并创造条件，为他们提供锻炼的机会，使他们在实践中受教育、长才干。

4.2.3 高校资助与学生自立相结合

“奖、贷、助、补、减”这一资助体系在一定程度上缓解了广大贫困生的经济压力，相比较而言，勤工俭学以其独特的优越性更为学生所接受，它不仅能减轻贫困生的经济压力，也锻炼了贫困生的工作能力、竞争意识，增强了贫困生的社会责任感，培养了他们吃苦耐劳的作风和热爱劳动的优良品质。让贫困生参加勤工俭学，增加勤工俭学的报酬，一方面可以解决贫困生生活上的困难，另一方面，使贫困生的自我价值得到充分体现，身心得到健康发展，有利于杜绝“等、靠、要”的现象。目前，高等学校设立勤工俭学的岗位多为劳务型、服务型，勤工俭学岗位供求矛盾突出，而且，有部分学生不愿意从事体力劳动，他们认为：在社会分工中，大学生本来应以从事脑力劳动为主，因此，他们更倾向于智力服务型岗位。

社会和高校要积极建立勤工俭学的基地和市场，进一步健全和完善有效的教

育管理机制,调动贫困生的积极性,使勤工俭学成为真正的育人场所,让贫困生在服务于他人、社会的过程中,达到自我服务自我教育。对于少数不愿意参加勤工俭学的贫困生,应深入细致地了解他们的思想动态,加大对他们的感情投入,鼓励他们走出自我封闭的自卑心理,帮助他们正确认识勤工俭学的价值,树立劳动光荣的思想,积极投入到勤工俭学的行列中去。

4.2.4 加强诚信教育,建立完善的大学生诚信教育体系

造成当代大学生诚信缺失的原因有社会方面的、学校家庭方面的、也有自身的:首先,大学生诚信缺失受社会大环境直接引诱和影响。处于一种低信任,我国现在社会处于两种体制的转型期,计划经济体制下的某些旧的曾经是神圣的东西在人们心中轰然倒塌,新的信念还未建立,面对多元的文化思潮的冲击,人们免不了会有真伪难辨的时候。这导致人与人之间的关系紧张,相互提防,社会交往成本高,社会的不文明、不道德之事时有发生,不诚信现象对大学生产生不良影响。诚信虽然在观念上得到尊重,但是在现实中却没有明显的约束力。其次,家庭和学校教育长期以来强调智育。家庭和学校的根本任务是追求高升学率,德育在教育上片面强调受教育者对社会负责,而无视学生对自己负责,对受教育者只是一味地讲大道理,而忽视学生的生活细节和身边的小事。这种教育环境影响学生养成诚信的品格。第三,一些大学生责任意识淡薄,缺乏反思能力。大学生社会经历简单,缺乏理性辨别和分析选择能力,容易将一些社会消极现象当作社会本质,从而误导他们失去诚信观念追求个人名利,极少考虑社会责任和社会价值。

在我国现在这种低信任社会里,单靠政府和市场来调节贫困学生助学贷款问题是不可能的,只有保持诚信,共同建立高度信任的社会,银行才能放心地贷款给学生,贫困学生的经济困难问题才可以得到解决^[54]。那么高校要加强对大学生的诚信教育,首先,要在指导思想上坚持大教育观。不要就教育论教育,教育学生要和整个社会经济发展同步,要围绕诚信指标,有步骤地实施道德认识、情感、行为三位一体的教育计划:一是加强正确道德认识的培养;二是重视道德情感的內化;一方面,要引导学生阅读中国传统道德与革命思想典籍,从中汲取养分,另一方面要带领学生参观具有良好经营道德的企业,切实感受诚信与成功的关系。通过内外兼修的方式,逐步激发学生内在道德情感的培养;三是重视道德行为的示范作用,教育者要以身作则,率先遵守诚信规范。其次,让大学生进行相关的诚信教育实践。要求高目标、低起点,从基本行为抓起,要求在日常同学交往、学习和考试中言行一致。如组织学生进行“无人售报”活动、参加社会诚信观的调查、建设校园网站、开展以“诚信在我身边”为主题的征文或演讲比赛、定期召开关于诚信的讨论会、主题班会,让学生自己解释诚信,对受到社会资助、得到国家助学贷款的同学进行诚信讲座,加深他们对社会的责任和回报意识,对

有诚信的同学进行表彰,树立宣传典型,有利于培养学生诚信观。第三,建立大学生诚信档案。诚信档案是一种特殊的隐性教育方法,大学生诚信档案建立的过程就是确立诚信教育的目标、目标内化、学生自我教育、学生诚信反馈(自我评价)、学生诚信调节(自我调整或老师指导)、学生诚信再反馈(如肯定,则诚信意识形成;否定,则继续调节)的过程;学生诚信意识的形成过程作为一种写实档案,在学生毕业时,将跟随学生的人事档案一并交给用人单位,从而将学生的信用记录延伸到社会。大学毕业生的个人信用报告将成为跟随其一生的诚信记录。有不良信用记录的大学毕业生,将会在今后的各类贷款、购买保险等必须出示个人信用记录的申请中遭到拒绝。

4.3 建立高等学校贫困生资助经费多渠道筹措机制

4.3.1 目前我国高等学校贫困生资助经费来源分析

目前我国高等学校已经初步形成贫困生资助经费多渠道筹措机制。其中国家拨款是主渠道,对高校贫困生资助面最广和资助力度最大的资助方式是助学金和贷学金,其主要经费来源情况参见下表。国家有关部门和高校都十分重视贫困生资助工作,从1999年起国家开始试行助学贷款计划。2000年2月,国务院办公厅转发了《关于助学贷款管理的若干意见》,将助学贷款分为两种:一是由中国工商银行等四家国有商业银行承办、国家财政贴息的国家助学贷款,该贷款针对高校中经济确实困难的全日制本专科生,为无担保信用贷款。二是金融机构对正在接受非义务教育的学生或其直系亲属或法定监护人发放的一般商业性助学贷款,该贷款中部分需要担保和抵押,在助学贷款市场所占份额很小。国家助学贷款计划的执行是国家通过金融手段支持教育事业的发展的一项新的尝试,对贫困生的资助起了一定的作用,但也存在着一些问题,比如:资金有限、贷款期限过短、贷款信用制度不完善、贷款银行需承担较大的风险等等^[55]。

表 4.1 助学金和贷学金经费来源

经费来源比例 调查项目	国家拨款所占 比例 (%)	学校自筹所 占比例 (%)	社会捐助所 占比例 (%)	其它 (%)
助学金	58.7	21.1	20.2	——
贷学金	44.3	20.5	6	29.2

资料来源:冒巍巍、张伟.高等学校贫困生资助及其经费筹措刍议,上海交通大学学报(社科版)2002(3):102^[56]

4.3.2 建立资助经费多渠道筹措机制

以上调查数据表明,相对于高等教育花费和贫困生支付能力的缺口来讲,现有资助数额较低,资助力度还远未达到高校贫困生的需要。要大力增加贫困生资

助经费，就必须进一步完善我国高校贫困生资助经费的多渠道筹措机制。

在我国高校贫困生资助经费来源中，国家拨款一直是高校贫困生资助经费的主要来源，学校自筹和社会捐助的比例相对较低。虽然，我国是发展中国家，政府的财政能力有限，同时，我国对社会贫困人口最低生活费等社会保障费用和中小学义务教育发展经费的支出，使得在增加对高校贫困生资助经费时完全靠政府增加财政拨款的可能性不大，也不现实；但是，还是要尽量保证政府拨款这一主要经费来源的稳定性。在多渠道经费筹措机制中，高等教育募款是最具发展潜力的经费筹措渠道，应该得到高等学校以及社会各方面的重视。目前的高校教育募捐要改变过去那种被动受捐赠，高等学校要通过有组织的专业化的募款来开拓社会捐赠渠道。我国社会要宣传和倡导慈善机构、捐资助学的精神文明新风尚。随着中国改革开放的深入和社会的进步，我国经济发展迅速，经济实力和国际地位日益提高。我们可以鼓励大量外国公司进入中国，他们可以获得广告效应和达到与高校建立紧密联系的目的，同时也出于回报社会的目的，热衷于在高校投资助学，还可以带来国外捐资助学的全新观念。对于广大海外华侨、爱国实业家、校友不忘祖国和母校，热心支持国内的公益事业和教育事业，为高等教育慷慨解囊，乐于设立各类奖励基金和助学基金的爱国行为，我国政府要大力提倡和宣传。政府和新闻媒体要鼓励国内的企业和个人在先富起来之后，捐资助学以回报社会。我们需要合理利用以上这些有利因素，大力加强高等教育各方面的多渠道募款筹资工作。

4.4 健全个人信用制度

贫困生资助体系的有序运行必须有相应的制度，尤其是个人信用制度的配合，才能有效地避免金融交易前的“逆向选择”和防止金融交易后的“道德风险”问题。在我国，目前开展的助学贷款就缺乏一个普遍的个人信用约束的制度环境，而个人信用制度环境是开展助学贷款的前提和减少贷款拖欠的一个重要保证。完善的个人信用制度应包括三个方面的内容。

一是建立以帐户资料为中心的个人资信档案。根据国际经验，完备的个人资信档案所包括的内容非常丰富：有说明基本帐户资金往来情况和赊购、分期付款帐户的还款情况的帐户资料；有说明消费者个人原来和现在住址、生日及其家庭情况等个人资料；也有记录消费者个人职业、收入、工作年限及其雇主情况的就业资料；更有从政府、法庭、税务部门获得的记录消费者是否有过破产申请或不动产遭留置等情况的公共资料。我国高校保存的学生个人资料只包括学籍档案和个人人事档案，对于个人全面资信档案还是一个空白，这就给金融交易事前审查与事后的监管带来了极大的难度，也给随意逃债者提供了便利。

二是建立能进行信息共享的个人资信记录的计算机互联网，便于对个人资信

进行跟踪调查和资源共享,必须实现个人资信记录在各个信用使用者之间的传输,创造一个使个人资信公平使用的监管环境。无论助学贷款获得者毕业后走到哪里(就业、升学、提升、创业和留学)都会接受各用人单位查询,看其是否有过不良信用记录来决定是否录用或提供相应政策支持,也便于原有单位的跟踪考查。这样,制度监管就是全国性的并且是一环扣一环的,只要某一个行为人在某一个信用环节违约,下一个环节的准入就会自动关闭,除非他能自觉地弥补上一个环节的过失。因此,建立一个全国性高效率的传输网络十分必要。

三是建立一个完备的个人信用法律体系,开展个人信用业务还需要一整套个人信用法律体系来支撑。与信用制度发达国家相比,我国适用于个人信用业务的法律体系相当不完备,完善的个人系统制度法律体系涵盖了个人信用的各个方面。从事前个人信贷的授信到事中监管以及事后还款方面都应涉及到。从而为开展个人信用(包括国家助学贷款业务)提供法律依据,做到有法可依,有章可循,同时也能强化授信者的法律意识和自觉偿还贷款的约束机制。

显然,目前我国缺少开展个人信用业务的制度环境,而且一个完备的个人信用制度建设也不是一蹴而就的事情。在相当长的一段时间内,我们将面对这样的困境:一方面个人信用业务需求迅速膨胀,另一方面支撑这个信用业务的相关制度又供给不足,二者不一致将进一步弱化个人授信者的约束机制,机会主义行为倾向在一定时期内将呈现上升趋势。

结 论

随着时代的发展和我国教育体制改革的深入,高等院校已经全面实施“并轨”制度,今天的高等教育已经逐步走向社会化、市场化。高等学校的学生不仅要负担自己全部的生活费用,而且还要缴纳一笔不菲的学费。因此,学费开支几乎成为我国社会每一个家庭财政支出当中必不可少的费用。如何支付教育费用,特别是高等教育的费用,已经不仅仅是一个家庭的事情,而成为一个社会问题了。

我国政府为了帮助家庭经济困难学生按时完成学业,建立了一套以“奖、贷、助、补、减”为主要内容的高等学校贫困生资助体系,这对解决高等学校贫困生生活困难的问题起了积极的作用,在实践中取得了显著成绩。但我国贫困生资助体系因政策、学校以及贫困生自身心理的原因存在许多差强人意的地方,诸如贫困生解困资金过少、国家助学贷款制度缺乏可操作性、高校勤工助学的岗位过少,贫困生实际补助面积不大、减免学费缺乏规范性等实际问题,相当数量的贫困生得不到真正的资助。因此,健全我国高等学校贫困生资助体系这一问题成为急需解决的一个实际问题。同时,完善我国高等学校贫困生资助体系在当今时代具有非常重要的意义。它不仅可以及时解决贫困学生的学习、生活问题,解决贫困家庭的缴费难问题,而且对高等教育的发展、全民族综合素质的提高和社会的安定繁荣等方面起到无法估量的作用。

西方国家对贫困生资助制度的实施和研究取得了许多理论成果和实践效应,他们的成功经验值得我们在建立和健全我国贫困生资助体系这一问题时进行参考和借鉴。但是,不同国家的贫困生资助模式都有着与其本国实际相结合的具体情况,我国应根据我国的实际,建立和健全符合我国国情的贫困生资助体系。本研究认为,我国在进一步完善高等学校贫困生资助体系的同时,必须做好以下几个方面的工作。第一,高校资助与贫困生自立相结合,从心理上做好贫困生解困工作,培养贫困生自强自立的健康心态,鼓励贫困生奋发进取;第二,建立高校贫困生资助多渠道筹措机制,确保高校贫困生资助经费的来源;第三,建立健全的个人信用制度,确保助学贷款落实到位和及时回收;第四,政府部门应采取有力的政策措施,重构学费价格体系,改革收入分配制度,实现知识的资本化,有效降低高等教育的实际成本,确保教育公平,提倡公共教育,实行高等教育投入主体的多元化,减轻学费压力,从而加强对教育的管理和调控。我们相信,随着中央“加快中西部地区发展”战略的实施和“三农”问题的重视与解决,我国高等学校贫困生资助体系将日臻完善。

对高等学校贫困生资助问题的研究,将随着时代的发展和高等教育的发展而

不断丰富与发展，而我国经济体制改革的继续深入也将使贫困生这一问题出现许多新的情况，因此，对高校贫困生资助问题的研究仍然是理论研究者与实践工作者必须深入的问题。本文对贫困生资助体系的研究也只是一个粗浅的探讨，没有提出和建立自己的资助体系，只是对如何完善贫困生资助体系提出一些切实可行的具有可操作性的对策建议。对国内国外贫困生资助体系的研究深度也还不够，这是我们将来研究工作的重点和重心所在。在以后的时间里，恳请各位专家、学者协助我继续完成这一重大而光荣的任务。

参 考 文 献

- [1] Michael MuMPER. Removing College Price Barriers,State University of New York,Albany,1996,136
- [2] 李红桃. 我国学生贷款研究述要. 理工高教研究, 2002 (10): 40
- [3] 赫连华巍. 完善和创新高校贫困生资助工作的探索. 中国高等教育, 2002 (5): 43
- [4] 赵国榭, 乔锦忠. 高校贫困生及受资助情况调查分析与建议. 中国高等教育, 2000 (11): 27
- [5] 崔邦焱, 徐孝民. 把资助经济困难学生工作抓实做好. 中国高等教育, 2000 (11): 23
- [6] Johnstone,B.(1986)Sharing the Costs of Higher Education;Student Financial Assistance in the United Kingdom,The Federal Republic of Germany,France,Sweden,and the Untied States,New YORK:college Board.
- [7] Psacharopoulos(1985).Grants to Students:A Brief Guide , London: DES/HMSO.
- [8] Maureen Woodhall(1989).Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax,Kogan Page21
- [9] Arthur Hauptman.(1987)Higher Education Report ,London:HMSO.
- [10] S.Carlso and Maureen Woodhall(1989). Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax,Kogan ,Page36
- [11] Wood hall Darrell R Lewis(1999).Equity Effects of Higher Education in Developing Countries: Access, Choice and Persistence
- [12] Nichol as Barr.(1988)Equality of Educational Opportunity,US Department of Health, Education and Welfare, Washington DC:US Government Printing Office.
- [13] Lipsect,S.(1985)Education and Politics of Harvard, New York: Mcgram-Hill.
- [14] Jones,D.(1988)The Origins of Civic Universities, London: Routledge.
- [15] OECD. (1990) Educational Statistical Yearbook,Paris:OECD.
- [16] 教育法律手册编辑组.教育法律手册,北京:法律出版社,2001
- [17] 尹鸿祝, 吕诺. 中新网(北京), 2003年9月4日
- [18] 陈艳, 韩守富. 建立与完善高校学生贷款制度的构想. 洛阳师范学院学报, 2001 (4): 44
- [19] 李文利. 解决高教经费需要注意的几个问题. 高等教育, 2002 (2): 58
- [20] 张建. 高等教育收费制度对贫困生的影响及对策. 航海教育研究, 1998 (4):

90-92

- [21] 李兵, 陈上仁. 我国弱势群体分担高等教育成本的能力及对策. 江苏高教, 2002 (2): 25
- [22] 中国区域发展不平衡性继续扩大 矛盾集中在中部. 中国经济时报
<http://finance.sina.com.cn>. 2003年08月19日 07:44
- [23] 崔景俭. 略谈我国的收入分配问题. 生产力研究, 2001 (5): 87-88
- [24] 吴得民. 城镇居民收入分配差距问题的再认识. 经济体制改革, 2002 (1): 82-84
- [25] 邵林. 伸出你的手——高校扶贫助困透析. 江苏教育报, 1999年1月15日
- [26] 许秀琴, 刘川. 高校贫困生问题研究. 清华大学教育研究 2000 (4): 11
- [27] 孙甫存. 高校贫困生问题初探. 徐洲教育学院学报, 2001 (3): 89-91
- [28] 刘菊庄. 扩招政策下经济困难学生的资助与教育工作初探. 云梦学刊, 2002 (1): 101-103
- [29] 吴春脚. 高等教育的需求及相关影响因素分析. 华北电力大学学报, 2001 (2): 89-91
- [30] 布鲁斯·D·约翰斯通. 高等教育成本分担. 纽约: 美国大学入学考试委员会, 1986
- [31] 赵国健, 乔锦忠. 高校贫困生及受资助情况调查分析与建议. 中国高等教育, 2000 (11): 27
- [32] 卢小兵, 王静. 70亿元资助高校贫困生. 浙大求是新闻网 www.zju.edu.cn (2003-09-02)
- [33] 张民选. 理想与抉择——大学生资助政策国际比较研究. 北京: 人民教育出版社, 1998: 126
- [34] 付新超. 贫困生资助中存在的问题与对策. 河南教育学院学报 (哲学社会科学版). 2001 (3): 57
- [35] 姚锋. 国家助学贷款的大学生上了黑名单. 法律与生活. 2002 (6)
- [36] 胡进. 国家助学贷款风险成因的经济学分析. 教育与经济 2001 (3) 38-40
- [37] 张民选. 理想与抉择——大学生资助政策国际比较研究. 北京: 人民教育出版社, 1999
- [38] E·阿什比. 科技发达时代的大学教育. 北京: 人民教育出版社, 1997: 9
- [39] Jhon S. B rubacher, wills Rudy. Higher Education in Transition: An American History 1663-1956, HaperS New York, 1958: 8
- [40] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集 (第二卷). 北京: 人民出版社, 1979: 566
- [41] 友田泰正. 教育社会学. 台湾: 水牛图书馆事业公司, 1980: 357
- [42] 詹姆斯. D. 安德森. 面向 21 世纪的美国高等教育改革. 比较教育研究, 1999 (6): 11
- [43] 布鲁斯·约翰斯通. 高等教育财政与管理: 世界改革现状报告. 高等教育研究, 1999 (6)

- [44] Aorld Bank.Higher Education:The Lessons of Experience. Washington DC.World Bank :1994
- [45] 钟宇平, 陆要书. 中国高等教育财政的另类选择. 上海高教研究, 1997 (12): 42
- [46] 王春. 90 年代美国高等教育经费发展趋势分析. 外国教育资料, 2000, (5)
- [47] Adrian Ziderman and Douglas Albrecht (1995).Financing Universities in Developing Countries.
- [48] 李从松. 西方国家大学生贫困观念的变迁与贫困生资助. 湖北大学学报 (哲学社会科学版). 2002 (6): 109
- [49] 王海生. 大学生资助观念和方式亟待转变. 高等教育研究 2000 (5) 38-40
- [50] 岳颖. 如何解析我国高等教育的学费难题. 武汉教育学院学报, 2001(5): 61
- [51] 中国统计局编. 中国统计年鉴(1997). 中国统计出版社,1997: 239
- [52] 吴菁. 贫困生的心理特点及解困对策. 通洲师专学报 (社科版) 1998 (4): 104
- [53] 李秋平, 赵丽珍. 试论建立新型的高校贫困生资助体系. 云南财贸学院学报, 2000 (12): 202
- [54] 史秋衡. 诚信: 解决高等教育公平与效率矛盾的一个新视角. 科技与教育 2002 (11) 24-26
- [55] 沈红, 张慧. 国家助学贷款: 银行的风险与机遇. 中国高等教育, 2001 (22): 37-39
- [56] 冒巍巍, 张伟. 高等学校贫困生资助及其经费筹措刍议. 上海交通大学学报 (社科版), 2002 (3): 102

致 谢

感谢导师李莉老师从百忙之中挤出时间来，对我论文的悉心指导和修改。学习期间，导师对我工作上的关心、物质上的帮助、精神上的安慰以及人生道路上的指引我将终生难忘。她的为人、治学、奋发向上的精神令我仰慕，将激励我一生不断进取。

感谢高教所所长彭兰老师、欧阳玉老师、彭拥军老师、蒋家琼老师、冯君莲老师、彭志武老师以及学生工作部的王祚亮老师为我论文的撰写提供了大量相关资料以及对我开题报告和论文定稿的悉心指导。

在三年的学习以及论文的写作期间，我还得到了刘克利、孙宗禹、谢再根、欧阳玉、姚利民、冯君莲、李兵、罗老师和各位同学的帮助，在此一并表示深深的感谢，他们对我的教诲和帮助令我终身受益。

最后，衷心感谢所有默默支持和无私帮助过我的人。

附录 A 攻读学位期间所发表的学术论文目录

- [1] 薛菲, 魏志耕. 高等学校创新教育的若干转化. 高教论坛, 2003 (5)
- [2] 薛菲. 中印高等教育比较研究. 零陵学院学报, 2002 (6)
- [3] 薛菲, 魏志耕. 我国民办教育所面临的挑战和机遇. 长沙铁道学院学报, 2003 (7)
- [4] 李莉, 薛菲. 教师的心理挫折及其预防. 财经专科学校学报, 2003 (11)
- [5] 薛菲, 李莉. 网络教学有效互动的实现. 零陵学院学报 (教育科学版), 2004 (2)
- [6] 邓雪琳, 薛菲. 关于我国高校专业化管理队伍建设的思考. 石油大学学报 (社会科学版), 2003 (6)