



为了公平的责任

—— 杭州市学生资助管理模式的研究

杭州市教育资产营运管理中心 编

章潘彪 主编




浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

为了公平的责任

——杭州市学生资助管理模式的研究

杭州市教育资产营运管理中心 编

章潘彪 主编

 浙江工商大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

为了公平的责任：杭州市学生资助管理模式研究 / 杭州市教育资产营运管理中心著. —杭州：浙江工商大学出版社，2011. 8

ISBN 978-7-81140-349-7

I. ①为… II. ①杭… III. ①高等学校—助学金—教育政策—研究—杭州市 IV. ①G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 158460 号

为了公平的责任

——杭州市学生资助管理模式的研究

杭州市教育资产营运管理中心 编 章潘彪 主编

责任编辑 孙燕生

责任校对 张振华

封面设计 刘 韵

责任印制 汪 俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 20.25

字 数 348 千

版 印 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81140-349-7

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

前 言

学生资助体系的构建和完善是杭州城市发展定位的需要。确保“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”，是杭州市共建共享与世界名城相媲美的生活品质之城的必然要求，是杭州市“建设教育强市、共享品质教育”的基础工程。

教育公平是社会公平的重要基础。社会公平包含了起点、过程和结果的公平，教育首要解决的是起点的公平问题。建设学生资助体系，就是解决弱势群体“好上学”、保障教育起点公平的基础性民生工程。温家宝总理曾语重心长地谈到“穷人教育学”，强调“学校的大门是向人人开的；让所有贫困家庭的子女都能上学，真正享有受教育的平等权利”。学生资助作为一项政府的教育政策，其理念是“公平”，其功能则是促进这种“公平”，即为社会成员拥有均等的教育机会提供可能。根据教育公平定义，学生资助制度应保证不同社会阶层或不同收入组别学生享有均等的入学机会和公共资助资源。

本书旨在研究杭州地方特色学生资助管理模式——“425”学生资助管理系统的构建，探讨政策体系设计、机构制度建设、管理实施、绩效考核、培训开发、数字化实现、资助文化培育等方面的内容。同时，本书也集中展示了近年来杭州“425”学生资助体系建设的实践与成绩。

今后，我们将继续本着实事求是的工作态度，不断探索创新，勇于研究和解决学生资助体系建设中的各种难题，更好地为创建和谐社会作出我们新的贡献。

编 者

2011年5月5日



目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
1 引言	(1)
2 杭州市学生资助工作的发展历程	(1)
3 杭州市学生资助工作的创新之路	(3)
4 基于国际视角的学生资助工作发展趋势分析	(5)
第二章 学生资助管理系统概述	(7)
1 引言	(7)
2 学生资助及其管理	(7)
2.1 概念界定	(7)
2.2 主要特点	(7)
2.3 主要理念	(8)
3 学生资助管理系统内涵和主要特征	(9)
3.1 概念界定	(9)
3.2 理论阐述	(10)
3.3 主要特征	(11)
第三章 “425”学生资助管理系统构建	(13)
1 引言	(13)
2 “425”学生资助管理系统结构模型分析	(13)
2.1 战略使命	(13)
2.2 学生发展维度	(14)
2.3 财务管理维度	(14)
2.4 业务流程维度	(14)
2.5 学习成长维度	(15)
3 “425”学生资助管理系统构建	(16)
3.1 结构框架设计	(16)

3.2 主要内容	(18)
4 构建“425”学生资助管理系统意义	(19)
第四章 政策体系设计	(21)
1 引言	(21)
2 政策分析	(21)
2.1 社会背景	(21)
2.2 价值意义	(22)
3 政策体系概述	(28)
3.1 基本构架	(28)
3.2 基本内容	(30)
3.3 基本特点	(30)
4 主要资助内容	(31)
4.1 政府系统	(31)
4.2 社会系统	(41)
第五章 机构和制度建设	(54)
1 引言	(54)
2 机构建设	(54)
2.1 概念及其特点	(54)
2.2 机构建设进程	(55)
2.3 机构和人员职责	(56)
3 制度建设	(64)
3.1 概念及其特点	(64)
3.2 制度建设概况	(65)
3.3 现行资助制度	(66)
4 推进机构和制度建设意义	(70)
第六章 管理实施	(71)
1 引言	(71)
2 资助申请	(72)
2.1 资助对象	(72)
2.2 申请程序	(73)
2.3 绿色通道	(74)
3 申报审核管理	(74)



3.1 学前教育段	(74)
3.2 义务教育段	(76)
3.3 高中教育段	(79)
3.4 高等教育段	(101)
4 专项资金管理	(128)
4.1 概念与意义	(128)
4.2 专项资金分类	(129)
4.3 专项资金来源	(130)
4.4 专项资金管理实施	(131)
5 资助档案管理	(142)
5.1 概念与意义	(142)
5.2 资助档案管理原则	(143)
5.3 资助档案管理实施	(143)
6 监督与反馈	(159)
6.1 监督管理	(160)
6.2 工作反馈	(166)
第七章 绩效考核	(178)
1 引言	(178)
2 绩效观念引入	(178)
3 绩效考核概念与意义	(178)
3.1 概念界定	(178)
3.2 绩效考核意义	(179)
4 绩效考核指标设计	(180)
4.1 设计理念	(180)
4.2 设计方法	(180)
4.3 指标体系科学确定	(181)
4.4 指标体系基本框架	(182)
5 绩效考核运作	(190)
5.1 绩效考核原则	(190)
5.2 绩效考核流程	(191)
5.3 绩效考核实施	(191)
5.4 计分方法	(193)

5.5 考核等级	(193)
6 绩效考核实践	(194)
6.1 考核实施	(194)
6.2 工作思考	(198)
第八章 培训开发	(202)
1 引言	(202)
2 培训开发概念与意义	(202)
2.1 概念界定	(202)
2.2 培训开发意义	(203)
3 培训开发设计	(204)
3.1 基本框架	(204)
3.2 主要技术	(204)
4 培训开发实施	(207)
4.1 工作流程	(207)
4.2 主要内容	(207)
4.3 评估反馈	(214)
第九章 数字化实现	(216)
1 引言	(216)
2 数字化建设概念与意义	(216)
2.1 概念界定	(216)
2.2 数字化建设意义	(217)
3 数字化建设目标与管理	(218)
3.1 建设目标	(218)
3.2 管理实现	(218)
4 数字化建设概况	(219)
4.1 杭州市学生资助网	(220)
4.2 杭州市学生资助管理平台	(223)
5 其他数字化建设概览	(226)
5.1 全国学生资助管理中心网	(227)
5.2 全国中等职业学校学生信息管理系统	(227)
5.3 全国高校学生资助工作信息管理平台	(229)
5.4 浙江省财政厅教科文信息管理平台	(231)



第十章 资助文化培育	(232)
1 引言	(232)
2 概述	(232)
2.1 概念界定	(232)
2.2 层次结构	(232)
3 精神文化建设	(234)
4 制度文化建设	(235)
4.1 概念及其特点	(235)
4.2 制度文化构建	(236)
5 行为文化建设	(239)
5.1 学生资助与宣传推广	(239)
5.2 学生资助与人文关怀	(242)
6 物质文化建设	(248)
参考文献	(250)
后 记	(251)
附 表	(252)



第一章 绪 论

1 引言

教育,乃民生之基;教育公平是社会公平的重要基础。作为国家重要教育政策之一学生资助首当其冲成为破解教育公平问题的重要抓手,成为教育领域关注民生的集中体现,成为心系百姓的重大民生工程。

2003年,杭州市在全国率先实施教育资助券制度,开启了杭州学生资助工作发展历史性的新篇章。2008年,杭州市政府首次将学生资助工作列为市政府“为民办实事”十件大事之一,杭州市教育局在市委、市政府的领导和支持下,以“关注民生、重视民生、保障民生、改善民生”为导向,完善资助政策,规范资助程序,创新工作模式,初步形成了一个具有杭州地方特色的“全员覆盖、全程受助、全体受益”的“425”(学前教育、义务教育、高中教育和高等教育四个受教育阶段,政府资助和社会资助二个学生资助系统,“奖、助、贷、免、补”五种资助形式)学生资助体系,认真履行了“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”的承诺,实现了杭州市学生资助工作的跨越式发展,被国内著名教育专家和主流教育媒体誉为学生资助的“杭州模式”。

2 杭州市学生资助工作的发展历程

在经济快速发展带来社会不平等的情况下,教育给人们提供了公平竞争、成功成才的可能。杭州市的教育资助工作以2003年教育资助券的实施为起点,开始了财政机制保障下的学生资助工作。八年来,杭州学生资助工作共经历了三个重要的、具有质的飞跃的阶段。

第一阶段:教育资助券时期(2003年9月—2007年8月)

在全国首创教育资助券制度,开始了真正意义上的财政机制保障下的教育资助。职业高中、技校、普通中专、成人中专被列入资助范围,资助额度为学费与代管费之和,是杭州市“保障性资助”的起始时期。

2003年以前,杭州市主要实施以中小学为主体的困难家庭学生资助工作,学校以校内人民助学金的形式给予困难学生学(杂)费减免。资助面较窄、资助形式单一、资助组织比较松散,资助资金也十分有限。

2003年8月,市教育局、市财政局印发《关于在杭州市区中小学、幼儿园实行教育资助券办法的通知》,决定以教育资助券的形式进一步完善杭州市中小学、幼儿园家庭经济困难学生入园、入学收费减免和人民助学金制度。这是杭州市政府部门印发的第一份有关教育资助工作的正式文件,从此开始了财政机制保障下的教育资助工作,成为杭州市保障性资助工作的起点。杭州市正式拉开从政府层面着手构建杭州市学生资助体系的序幕。

教育资助券制度的实施,从两个方面解决了家庭经济困难学生的就学问题:一是把对贫困学生的帮扶工作变成了政府行为;二是贫困学生的帮扶工作有了明确的标准和制度安排。当年,全市共有34436人次享受教育资助1220万元。

第二阶段:学生资助体系构建时期(2007年9月—2009年8月)

该阶段以“425”学生资助体系的建立为标志。2007年7月,市教育局、市财政局印发了《关于进一步完善杭州市区中小学、幼儿园教育资助券实施办法的通知》和《杭州市中等职业学校助学奖学行动计划实施办法》,开始了较为全面而系统的学生资助工作。2008年,杭州市教育局将各学校在学生资助管理实践中形成的许多零散的制度、做法和经验进行了有机的梳理、整合,提炼出学生资助体系的价值取向和功能定位,建构了一个由政府资助系统和社会资助系统组成的较为完善的体系,即以“全员覆盖、全程受助、全体受益”为特征的“425”学生资助体系。这个体系既包含了资助政策体系,也包含了工作机制和评价机制。当年,通过“奖、助、贷、免、补”等形式共资助家庭经济困难学生5.05亿元。

2009年8月,在经过大量调研和国内著名教育专家科学论证的基础上,市教育局、市财政局印发《关于进一步推进杭州市学生资助体系建设的实施意见》,杭州市的学生资助体系建设得到确立。这一阶段,市级资助管理机构(杭州市教育资产营运管理中心)还在全省率先建立“杭州市学生资助网站”(http://zzw.hzedu.net)和推广“LOGO”宣传标志,定期出刊“杭州市学生资助工作信息(简报)”,在杭州电视台、公交车载电视等媒体滚动播出学生资助公益广告,实施学生资助管理干部分层培训制度等。同时,市劳动和社会保障局、文广新局、体育局、交通局、安监局等主管的中专、职校的学生资助管理工作均纳入到市教育资产营运管理中心统一管理。当年“奖、助、贷、免、补”各类



资助金额达 5.73 亿元,比 2008 年度同期增加 6788.11 万元。

“425”学生资助体系的构建,使学生资助管理工作的理论支点更加清晰,框架更加完整,功能更加丰富,操作更加规范,实现了杭州市学生资助管理工作的跨越式发展。《人民日报·海外版》、《光明日报》、《中国教育报》、《杭州日报》等新闻媒体都给予了报道宣传。

第三阶段:向“发展性资助”转型时期(2009 年 9 月以后)

“425”学生资助体系的建立,标志着杭州开始从育人的角度来审视学生资助工作,资助管理工作由“保障性资助”开始向“发展性资助”转型。2009 年 8 月开始,市教育资产营运管理中心以“杭州市学生资助管理模式”课题研究为抓手,对学生资助政策体系的设计、机构和制度的建设、资助管理的实施、培训开发、绩效考核、数字化实现和资助文化的培育等方面进行了深入的探索和研究,逐步形成了一种崭新的科学管理思路,即以“学生资助管理系统”的构建为抓手来建设具有杭州地方特色的学生资助管理模式。该管理模式强调在学生资助管理工作中运用科学管理的思想,管理过程中贯穿“以人为本”、“人文关怀”、“促进学生成长成才”的理念,以“数字化管理平台”为载体,科学规范地解决学生资助管理工作中存在的问题,形成杭州的资助文化,打响杭州的资助品牌。2010 年,我市“奖、助、贷、免、补”等各类资助金额首次突破六亿元,达到 6.16 亿元,比 2009 年同期增加 4257.3 万元。

3 杭州市学生资助工作的创新之路

(一) 在全国首创教育资助券制度

2003 年初,杭州市在全国首次提出教育资助券制度的设想,主要用于资助家庭经济困难学生。2003 年 1 月,杭州市教育局印发《关于做好家庭经济困难学生入园、入学收费减免和补助工作的通知》,强调对幼儿园的家庭经济困难幼儿以减免保育费为主,对中小学的困难家庭学生以减免学杂费为主,并可适当发放人民助学金。同年 8 月,杭州市教育局、杭州市财政局正式印发《关于在杭州市区中小学、幼儿园实行教育资助券办法的通知》,决定以教育资助券的形式完善本市家庭经济困难学生入园、入学收费减免和人民助学金制度。民办和国有民办学校就读的困难家庭学生,按同类、同级公办学校收费标准予以资助。当年,全市共有 34436 人次享受教育资助 1220 万元。此后,教育资助券制度不断发展、完善,成为杭州市学生资助体系建设的重要特色。

（二）在全国首创将进城务工人员子女列入资助范围

进城务工人员子女的“上学难”问题一直困扰着许多流入地政府。根据有关政策规定，进城务工人员子女的入学问题由流入地政府解决，然而受教育资源等因素限制，实际操作困难很大。至2008年，在杭就读的进城务工人员子女已达13.83万人，这意味着杭州市为安排这些孩子入学，需要增加2700多个班级。杭州市政府在努力解决好进城务工人员子女就读问题的同时，从2006年春季开始，对城区接受进城务工人员子女就读义务教育的学校进行专项补助。三年来，市本级累计安排专项补助经费1725万元。2008年，还取消了进城务工人员子女借读费，义务教育段学生同时免杂费、课本费和作业本费，实现了“同城同待遇”，全年金额达6939.76万元。

（三）在全省率先实施免费义务教育、中等职业学校艰苦行业技术专业减免学费政策

2006年，杭州市政府出台《关于杭州市逐步实施免费义务教育的通知》，从当年春季开始，率先在全省实施义务教育阶段免收杂费的政策；2007年，制订出台《杭州市中等职业学校助学奖学行动计划实施办法》，首次对就读市区（不含萧山、余杭区）的职业高中、技工学校紧缺制造业中艰苦行业技术类专业的杭州户籍新高一年级学生免学费。当年，为7所中等职业学校的612名学生减免76.68万元学费。此后，减免学校和减免专业逐步扩大。2009年，增加到13所学校的8个专业。当年秋季学期，减免了5085名学生的学费达626.235万元。

（四）率先建立了一个“全员覆盖、全程助学、全体受益”的“425”学生资助体系

2008年，杭州市教育局在市委、市政府的领导下，提出建立学生资助体系的新命题，形成以改善民生为指导思想，推进杭州助学新政，形成了形式多样、功能完善、机制健全、项目丰富的“425”学生资助体系，实现了“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的目标。

学生资助“杭州模式”引起了社会的强烈反响。教育部、省教育厅和市委、市政府领导对这一做法给予充分肯定。2008年12月28日，国家教育部、中央教科所、北京大学、省教育厅、省教科院等单位的9位专家对“杭州市学生资助体系的构建与创新”项目进行了鉴定，认为该项目具有开创性，在全国处于领先水平。同时，杭州市学生资助体系的改革与创新也在全国产生了较大影响，北京、广州、济南、合肥、长沙、青岛、淄博等20余个城市相关单位先后来杭州市考察学习。



4 基于国际视角的学生资助工作发展趋势分析

我们看到,由于政治、经济、社会等背景差异很大,教育资助政策和模式等也不尽相同。但可以肯定的是,教育资助的国际努力方向是一致的,建立和完善学生资助体系已成为大势所趋。结合我国学生资助的实践以及国外学生资助的有益经验,我们认为,学生资助工作的发展趋势可归结为以下几点:

(一) 教育资助理念将逐渐从单一性向多元化发展

我国当前的教育资助大多囿于政府对家庭经济困难学生经济援助的单一资助理念,社会力量助学相对薄弱,资助对象也比较单一。随着社会经济的快速发展和人民需求的日益多元化,这种单一的资助理念必将无法满足社会需求,多元化的教育资助理念必将成为大势所趋。社会零散资金助学将一次性纳入学生资助体系中,实行有序化管理。同时,要积极探索构建政府资助与社会资助的“立交桥”,避免重复救助。

(二) 建立有效的风险防范机制势在必行

西方发达国家都建立了健全的个人信用管理体系以及有效的风险防范机制,通过该体系可以便捷地查阅到个人的信用状况,从而有效地强化对失信的制约机制,对优化信贷的社会环境起到重要作用。而我国目前尚未建立较为健全的个人信用管理体系,不良贷款率较高,因此,建立有效的风险防范机制势在必行,以促进国家助学贷款工作的健康发展。

(三) 教育资助的育人功能将进一步凸显

随着教育资助的不断发展,资助已不再只限于经济上的资助,精神层面的资助也日益成为人们关注的焦点,而这也正是资助的真正意义所在。要把资助和育人有机结合起来,注重做好资助对象的思想教育和心理辅导工作,帮助困难家庭学生树立积极向上的心态,避免出现由于家庭经济困难而产生思想贫困心理健康危机、学业不合格就业无门的“四困生”,实现助困与育人的双重效益最大化。

(四) 信息技术革命带来的变革

从20世纪80年代开始,英、美等西方发达国家为迎接新技术革命和经济全球化的挑战,经历了一场被称为“政府再造运动”的公共管理革命。1995年,加拿大在改造政府的蓝图中,将普及信息技术,看做是在提高政府公共服务水平的同时,大规模削减相关费用的重要方法。党的十七大报告提出“推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。信息化手段也给学生资助管理工作带

来了前所未有的机遇。首先,通过信息化手段(数字化资助)的实施,借助网络、数字化平台形成了有效的信息采集机制,提高了信息的完整性、及时性、准确性和公开性,增加了管理的透明度,有效地提高了管理的效率;其次,进一步推进信息化建设,有利于掌握全面、准确、及时的信息,成为提供科学决策的基础;第三,通过信息化手段可以建立在线申请、在线投诉、在线反馈等功能,有利于加强社会监督和信息公开。



第二章 学生资助管理系统概述

1 引言

随着受益人群的扩大,资助标准的提高,学生资助工作领域的管理风险日益凸显,如何形成规范的管理模式已成为当务之急。本章重点阐述学生资助管理及其管理模式——学生资助管理系统的内容。

2 学生资助及其管理

2.1 概念界定

学生资助是指国家、社会团体和个人为保障适龄人口获得接受教育的机会,从物质、资金等方面对贫困地区和贫困学生不同阶段所提供的帮助。学生资助管理是从学生资助对象的申请开始,以资助行为的实施为过程,工作反馈为结果的一个封闭的管理回路,是对学生资助行为进行定义、创建,达成“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”的目标的管理过程。

2.2 主要特点

学生资助属于国家对贫困地区和贫困家庭的一种外力干预,它通过为适龄人口提供公平的教育机会与必需的教育资源,发挥教育在贫困地区和贫困家庭发展中的作用,从而提高社会保障的供给能力。因此,学生资助管理具有“政策性强、业务量大、时间周期长”的特点。

1. 政策性强

政府的主要任务是调控社会冲突。根据教育政策做合理安排的学生资助政策使得社会弱势群体子女获得受教育的权利,保障教育领域的公平竞争。学生资助管理重在执行政策、履行义务、落实到位。因此,学生资助管理具有“政策性强”的特点,各级资助管理机构都必须严格按照学生资助政策和相关

规定执行。

2. 业务量大

学生资助工作是一项惠民工程,着力于促进教育公平。学生资助工作不仅仅解决家庭经济困难学生的就学资助,还导向对于职业教育、特殊教育的扶持,因此,学生资助工作的对象是从学前到高等教育、成人教育各教育段的学生,面向从就读到就业的帮扶,涉及到学费、课本费、作业本费、住宿费甚至生活费等资助。学生资助工作具体细致,对时间有规定,对细节有要求、有大量的学生学籍信息、资助信息需要维护,因此,学生资助管理具有“业务量大”的特点。

3. 时间周期长

在一般意义上,对学生的资助往往会被理解为是帮助学生解决入学问题,即解决家庭经济困难学生因无力交纳学费而不能正常入学的问题。实际上,对于家庭经济困难的学生而言,妨碍其正常入学的并不仅仅是学费问题,更为严重是伴随着入学以后而产生的一系列的费用及学生未来发展的问题。因此,学生资助管理工作不仅要资助学生解决入学问题,更要致力于改善学生的学习条件;不仅要让学生顺利入学,更是要让学生顺利地完成学业;不仅要关注学生的就读,更要关注学生的未来;不仅要关注学生的健康成长,更要关注学生的精神需求。因此,学生资助管理具有“时间周期长”的特点。

2.3 主要理念

管理理念是组织在运行过程中指导管理活动的信念及秉承的原则。学生资助管理是通过对学生资助项目的细分,培养“以学生发展为中心”的服务行为,通过管理手段的实施让业务流程规范,以达成“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”目标。因此,学生资助管理蕴含“规范、人本、品牌”三大管理理念。

(一) 规范管理理念

规范就是约定俗成和明文规定的准则、标准等,规范就是规矩,无规矩不成方圆。学生资助管理具有“政策性强、业务量大、时间周期长”的特点,其业务流程、财务管理等都要求进行规范化的操作。学生规范化管理所追求的效果标准是工作“零”投诉,行为标准是“考核定量化、权责明晰化、目标计划化、业务流程化、措施具体化、控制过程化”。规范化管理是学生资助管理的基础。

(二) 人本管理理念

“以人为本”语出《管子》:“夫霸王之所始也,以人为本,本理则国固。”古希