

▶ 高校贫困生资助理论的新思维

▶ 经济发达国家高校贫困生资助体系的新进展

▶ 中国经济发达地区高校贫困生资助运行的新动态

高校贫困生资助新视野

▶ 广东省高校贫困生成因及特征的新变化

李小鲁等◎编著

▶ 广东省高校贫困生资助工作的新问题

▶ 广东省高校贫困生资助工作的新创造

▶ 广东省高校贫困生资助支撑体系建设的新探索



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

G645.5

201312

► 高校贫困生资助理论的新思维

► 经济发达国家高校贫困生资助体系的新进展

► 中国经济发达地区高校贫困生资助运行的新动态

高校贫困生资助新视野

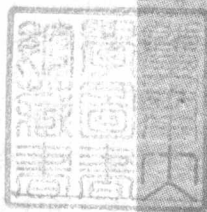
► 广东省高校贫困生成因及特征的新变化

李小鲁等◎编著

► 广东省高校贫困生资助工作的新问题



► 广东省高校贫困生资助工作的新创造



► 广东省高校贫困生资助支撑体系建设的新探索



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

广州

图书在版编目 (CIP) 数据

高校贫困生资助新视野/李小鲁等编著. —广州: 广东高等教育出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5361 - 4121 - 6

I. ①高… II. ①李… III. ①贫困大学生 - 工作 - 研究 - 中国
IV. ①G645. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 161012 号

出版发行	广东高等教育出版社
	地址: 广州市天河区林和西横路 邮政编码: 510500
	营销电话: (020) 87553335
	网址: http://www.gdgjs.com.cn
印 刷	广东信源彩色印务有限公司
版 次	2011 年 8 月第 1 版
印 次	2011 年 8 月第 1 次印刷
开 本	787 mm × 1 092 mm 1/16
印 张	14.25
字 数	245 千字
印 数	1 ~ 2 000 册
定 价	36.00 元

序

教育公平是社会公平的重要基础，是实现社会公平“最伟大的工具”。党的十六大以来，国家把促进教育公平作为基本教育政策，推动教育公平迈出重大步伐。完善资助政策，做好资助工作，是促进教育公平的重要保障，是实现机会公平的重要基础，是提升教育公平水平和质量的重要措施，是办好人民满意教育的基本要求，有利于缩小不同学生群体的发展差距，消除家庭贫困的代际传递，促进人的全面发展，有利于满足人民群众对接受更多更好教育的新期盼，办好人民满意的教育。从全局和长远看，落实好国家资助政策，对于推动教育事业科学发展、建设人力资源强国、维护社会和谐稳定具有重大促进作用。

党和国家始终高度重视资助制度建设和家庭经济困难学生资助工作，切实保障全体人民特别是困难群体的受教育权，保障每一个孩子不因家庭经济困难而不能上学或辍学。2007年5月，国务院颁发了《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），在高等学校建立了以国家奖助学金、国家助学贷款为主，辅之以勤工助学、学费减免等其他资助政策和措施的家庭经济困难学生资助政策体系。虽然近两年世界金融危机、国内自然灾害等多种因素对我国经济产生了严重影响，但是，党和国家对促进教育公平的决心始终没有改变，对资助制度的建设始终高度重视，对资助经费的保障始终大力支持。党的十七届五中全会强调，要“更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义”。《国家中长期教

育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）和2010年全国教育工作会议（以下简称全教会）把“促进公平”作为今后一段时期我国教育改革发展的一项重大工作方针，将“家庭经济困难学生资助”列为教育领域十个重大项目之一，再次向全社会庄严承诺“不让一个学生因家庭经济困难而失学”。根据《教育规划纲要》和全教会的精神，国家将进一步完善高校家庭经济困难学生资助政策体系，完善助学贷款体制机制，推进生源地信用助学贷款，建立健全研究生资助政策体系、设立研究生国家奖学金，根据经济发展水平和财力状况，建立国家奖助学金标准动态调整机制，确保满足家庭经济困难学生的基本学习和生活需要。

在党中央、国务院的高度重视和正确领导下，经过中央有关部门、地方各级政府和有关部门、各级学生资助管理机构和各高校的共同努力，我国高校家庭经济困难学生资助政策已经形成了一个比较系统、比较完善的体系，其覆盖范围之广、资助力度之大、资助比例之高，历史上前所未有的，有效确保了不让一个孩子因为家庭经济困难而不能上学或辍学，推动教育公平迈出重大步伐，几千年来“有教无类”的理想正在变成现实。对于我们这样一个发展中的人口大国和教育大国来说，是十分了不起的巨大成就。各地、各高校在贯彻落实国家资助政策体系的过程中，结合实际情况开展了卓有成效的工作，探索总结出了有益的经验做法。

广东省是我国经济发达省份，地处改革开放的前沿地带，改革开放30多年来，在经济社会发展诸多领域开改革开放之先河，在高校资助制度建设和资助工作方面也进行了深入的探索和实践，取得了宝贵的经验。2008年底，经教育部财务司、财政部教科文司批准，由时任广东省教育厅副厅长的李小鲁同志负责承担“经济发达地区家庭经济困难学生与高校资助工作创新研究”课题。在李小鲁同志的带领下，课题组认真学习国务院有关文件精神，教育部、财政部有关文件规定，以及教育学、经济学和公共财政

等方面的有关理论，为研究奠定了政策和理论基础；在省内外开展广泛的调查研究，总结情况，发现问题，分析原因，提出对策；与西方部分发达国家高校资助体系进行了比较研究，权衡利弊得失，汲取有益经验；同时，在实际工作中，推广应用课题研究成果，加强了对本省高校资助工作的具体领导，加大了工作的力度，取得了可喜的成绩。

《高校贫困生资助新视野》一书，是“经济发达地区家庭经济困难学生与高校资助工作创新研究”的成果之一。该书聚焦高校资助理论新思维，关注资助制度和资助工作新问题，探索提出了资助工作新体系，为广大高校资助工作者提供了新视野。该书力求在理论与实践的结合中追求深度，运用教育学、经济学和公共财政理论，对高校资助政策体系及功能给予了比较全面、系统的诠释；在借鉴与比较的审视中把握尺度，与欧美及亚洲经济发达国家高校助学政策体系进行比较研究，从中寻找借鉴，提出有益启示，对拓展我国高校资助工作理论实践很有启发；在调查与研究的内容中选准角度，重点分析研究了经济发达地区高校家庭经济困难学生的贫困原因、特征，总结分析了经济发达地区高校资助工作的共性和特性，对经济发达地区高校贫困生资助政策体系的完善和工作的实施具有指导意义。该书是李小鲁等研究人员智慧和汗水的结晶。高校资助工作分管领导和具体工作人员不妨把此书作为重要的、难得的参考资料，研读之后将受益匪浅。

是为序。

教育部财务司巡视员
兼全国学生资助管理中心主任

李 小 鲁

2010年12月8日

自序

根据我的教育哲学专著《教育，作为人的生存方式》（该书已于2007年出版，并入选第二届“三个一百”原创出版工程人文社科类图书，被评为广东省哲学社会科学优秀成果一等奖）的核心价值观，从事教育行政工作，在一定意义上说，教育就成了自己的生存方式了。因此，我只有从教育行政工作中，增加它的教育含量，才能体现和实现自己生存方式的价值、意义和乐趣。所以十几年来，我在从事行政工作的过程中，无不把教育内在规律的思考、认识、探索和实践作为提高行政质量的指导思想，力图使行政工作的教育质量和效能得到充分的彰显和保障。这是一件很不容易的事，行政工作有其自身的规律、范式和程序要求；而教育工作一方面有它观念、理论、政策、实践和回环反馈的传导序列，另一方面也有它出发点和落脚点都在学校、教师和学生身上，且辐射到家长和社会去的特征。如何将行政与教育很好地结合起来，无疑成了我自己“生存方式”中充满乐趣的挑战。

总体来看，行政领导的工作，关键是在充分调查研究、掌握上面要求、了解下面实情的基础上制定政策、编制规则、出台措施、配置资源、督促检查。只要在这些环节中，都能够本着科学的精神、严谨的态度，从教育理论的角度去观照，从学校、教师、学生、家长和社会的教育效果方面去着眼，我看就基本上可以交出一份将之结合起来的答卷了。但具体来看，上面的要求往往是变化的，下面的实情通常是千差万别的；而且教育理论自身也有

一个正确与否，学校、教师、学生、家长和社会的教育期盼也有一个合理与否的问题，因此，这个“结合”，始终都充满着不确定性和具体性。把握普遍性和参透必然性固然是一个艰难的科学过程，但从不确定性和具体性的呼唤中从事教育行政的实践过程，又何尝不充满着迷惘、困惑和如履薄冰的焦虑！于是，在工作中，我把调查思考、研究问题作为自己的根本要求和基本特色。很快地，我发现教育行政领域有待研究的问题是很多的，已经做过的如高校扩招的教育秩序等问题，反思起来很有启发；正在做的如教育体系正确处理公平与效率关系等问题，思考起来很耐人寻味；将要做的如构建充满生机活力的教育机制体制、培养创新型人才等问题，推敲起来很有感召力和紧迫感。

学生资助工作不论过去、现在和未来所做的工作，都有很多有待研究的内容。也许有人会说，这项工作是落实政策的事务性工作，“形而下”也。但我分管这项工作十几年来，却觉得它同样需要“形而上”的思考与研究。特别是，当它在各级各类学校用不同的方式展开之后，在“提供公共教育服务”体系构建上，必须体现和落实教育公平的根本要求，实现资助育人的根本宗旨的新视野、新背景下的审视，对它作“形而上”的思考，深入地予以工作性的研究就显得尤为必要。为此，经过竞争性争取，2008年12月，经教育部批准，我拿到了一个资助课题，开始了由我主持的“经济发达地区家庭经济困难学生与高校资助工作创新研究”。

之所以选择这样一个角度研究高校学生资助工作，是因为：

首先，经济发达地区是相对经济欠发达地区而言，其实经济发达地区不乏经济欠发达的区域。以广东省这个经济发达地区为例，粤东、粤西和粤北地区有61个县市是省财政转移支付县，同时还有16个（占全省县、自治县、市级县67个的23.9%）国家级贫困县。全省2010年的高等教育毛入学率只达28%，离教育强

省的目标仍有较大差距,其他经济发达地区也有类似情况,因此,经济发达地区高校家庭经济困难学生的资助工作仍然是政府和学校的重点工作之一。

其次,经济发达地区的高校贫困学生资助工作有优势,也有压力。优势是经济总量较大、资助面相对较小;压力是地方政府分担的任务重,以广东省为例,资助金额中央政府只占10%,地方政府要占90%。教育行政部门和学校用好这笔钱,使其发挥最佳的社会效益,可以说也是一项系统工程,有许多工作需要在实践中创新。

再次,经济发达地区的贫富悬殊现象与经济欠发达地区的贫富悬殊现象有所不同,前者的面更大,悬殊级差更大;而后者相对较小。所以经济发达地区高校贫困生的失落感特别强烈,心理压力特别大,同样的困难,同样的资助额度,学生的感受却不相同。解决这类弱势群体的这一特殊问题,是资助工作必须高度关注的。

最后,必须树立大教育观,经济发达地区高校贫困生资助,一方面在本地区内,要向欠发达区域倾斜;另一方面就全国而言,经济发达的省市要帮助经济欠发达省市发展教育,从而在上述两方面起示范作用。只有这样,才能首先使经济发达的省市成为教育强省、强市,继而实现教育强国的目标,这是全民的责任,更是政府的责任,也是高校的责任。

“经济发达地区家庭经济困难学生与高校资助工作创新研究”是工作研究,核心是要有工作上的创新。简而言之,就是在执行国家高校学生资助政策体系的前提下,探索经济发达地区家庭经济困难学生资助工作的新特点、新问题和新办法,使国家高校学生资助政策的落实,在不同地区展现不同的创造性工作局面,从而使其在全国范围内所产生的效应发挥至最大化。

讲到这里，问题已深入到课题的价值。的确，当今公民社会，公平问题已成为时代主题。公民在社会中获得公平善待的标志有政治、经济等诸多方面，但教育公平是最为重要的，因为涉及人的发展这个根本问题。《教育规划纲要》明确指出：“把促进公平作为国家基本教育政策。教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的关键是机会公平……”而高校学生资助政策的不断完善和工作实施的不断创新，是实现教育公平的基本策略，正因如此，高校学生资助工作创新研究是十分重要的研究，我们对此应给予高度的重视。

不过，我们如果在看待教育公平与资助工作的关系时，产生逻辑倒置，那就会产生巨大的认识偏差。实际上，正确理解教育公平是前提，正确理解教育资助是后置行为；对教育公平理解的深化，是教育资助政策设计、制度安排和工作落实的指导。当下提出的作为教育基本政策的“促进教育公平”，应作不同的三个层次的解读：一是公开决策，二是公平待人，三是公正评价。不论教育行政部门，还是学校、教师、家长及社会，都应该这样去拓展对教育公平的理解，否则，谁都会出现对教育公平理解的简单化，对教育公平法理性认识的缺失和对教育公平促进过程中自身责任的缺位。我认为，从本质上来说，三个层次的公平解读，具有公平实现的机会、过程和结果序列意义，所以，它已成为教育资助问题的全景式审视的依据。我在这个课题研究的过程中，一直贯穿着这种思想观点和理论见解，坚持研究教育资助公平性实现过程始终体现出公开决策（资助政策具体化）、公平待人（资助工作人性化）、公正评价（资助行为育人化）的理念和原则。从这个高度上，本课题的价值与教育基本政策的强关联就建立起来了。

更重要的是，价值的理解是有极强个体差异性的。因为，价值首先是个性化的个人与客体之间的需求判断，所以，价值的理

解，从本质上说是个性化的理解。于是，回到我们本课题的价值判断上，我个人的教育行政理念和实践是很有趣味意义的。从事教育行政十几年，我下基层教育局，到高校管理层甚至课堂，我最能认真听取各种意见，尤其是反对的意见，这成为了我出差的“精神大餐”，也成为了我从政的“气度标杆”。虽然，最后往往大家都能理解和接受我的观点，但我从中得到的收获要比我认真与他们研讨所付给他们的要多。这就是我的工作研究的价值观，也是我与基层教育局的同志们和高校的管理层工作交往所形成“口碑”的价值体现。这是我的一种人生财富，可以说，我今后往基层教育局和高校一走，这种共鸣和回忆，一定是共同工作的价值认同，一定是口口相传的“义气”升华。由此，本课题的价值，在个人价值观上，无疑是一种工作存留的骄傲和对同事们深情的怀念。

本课题研究紧密联系广东实际，放眼发达地区，参考发达国家的经验，总体研究思路是“五个结合”。

一是把贯彻文件和学习理论结合起来。我们反复认真学习国发〔2007〕13号和财教〔2007〕84号文件，深刻领会建立健全学校家庭经济困难学生资助政策体系的重大意义、主要目标、基本原则、主要内容和工作要求，与此同时，学习有关教育学、教育管理学和公共财政方面的有关理论，强化理论对实践的指导。就人力资本理论、教育公平理论、教育经济理论、区域经济理论和公共财政理论在学生资助工作中的应用，作了比较深入的探讨，为研究奠定了政策理解和理论思维的基础。

二是把国内进展和国外进展结合起来。我们学习研究了美国、英国、法国、日本、新加坡、韩国等国家高校贫困生资助体系，也学习研究了上海、浙江、江苏等经济发达地区高校贫困生资助工作的经验，拓展了研究视野及思维空间。

三是把日常工作和专题研究结合起来。课题组深入到广东 20 余所高校，详细了解学生资助工作的开展，带着问题去学习，带回经验搞总结，为研究的针对性定格。我们总结了制约广东高校助学的三个方面的主要问题，正因为问题找得比较准，所以在工作创新研究中才有了明确的方向和重点。

四是把发现典型和指导创新结合起来。在调研中，我们发现不少高校都在家庭经济困难学生认定、充分发挥资助育人功能、创新勤工助学形式、创建助学贷款模式、发展社会助学等方面积极地探索，我们在他们探索的基础上，边学习边研究，帮助其完善这些方面的工作，力求增加创新的亮点，并能以点带面。

五是把单项研究和系统整合结合起来。我们没有急功近利，不急于就某一项研究去发表论文，而是把全体研究人员的成果进行系统梳理和系统分析，找出各个系统的内在联系，最后进行有机整合，形成《高校贫困生资助新视野》一书，把它作为课题研究的阶段性成果。这个成果是所有参与研究的院校和个人辛勤耕耘之果实，是集体智慧的结晶，从而强化了研究的整体效应。

《高校贫困生资助新视野》一书，作为“经济发达地区家庭经济困难学生与高校资助工作创新研究”课题的阶段性成果，其主要价值在于：

理论研究有新的思维。对信息经济、新制度经济、区域经济、教育经济、教育公平和教育认同等理论在高校贫困生资助工作中的应用，提出了六个方面的聚焦点。

比较研究有新的起点。把比较的着眼点放在发达国家，起点比较高，通过比较研究，获得了四个方面的重要启示。

调查研究有新的视角。把发达地区高校贫困生作为主要调查对象，提出了经济发达地区高校贫困生的六大特征。

工作研究有新的创造。把发达地区高校贫困生资助工作创新

研究作为重点，探索、总结了贫困生科学界定、资助育人功能发挥、智力创业型勤工助学、复合式助学贷款和整体推进的社会助学等五个方面的工作创新，具有较强的指导意义。

由于承担该项研究的所有人员没有一个是专职的，都是边工作边研究的现职岗位人员，加之我们理论水平有限、实践经验不多、研究时间较短等主观客观原因，本书肯定有不足的地方，真诚地欢迎读者批评指正。

我们将向全国的同行们学习，不断加深对国家高校学生资助政策体系的学习和认识，不断发现和总结新经验，不断完善经济发达地区高校家庭经济困难学生资助工作的创新研究，把党和国家的教育惠民政策宣传好，执行好，为促进教育事业又好又快地发展，提高全民族的素质而不懈努力。

——广东省教育厅巡视员、党组成员，博士，博士生导师



2010年12月1日

目 录

第一章 高校贫困生资助理论的新思维	(1)
第一节 运用信息经济理论,把着眼点聚焦在“对称”上	(1)
第二节 运用新制度经济理论,把着眼点聚焦在“多元”上	(4)
第三节 运用区域经济理论,把着眼点聚焦在“促进”上	(7)
第四节 运用教育经济理论,把着眼点聚焦在“潜能”上	(11)
第五节 运用教育公平理论,把着眼点聚焦在“机会”上	(18)
第六节 运用教育认同理论,把着眼点聚焦在“发展”上	(24)
第二章 经济发达国家高校贫困生资助体系的新进展	(28)
第一节 经济发达国家高校贫困生资助体系	(28)
第二节 经济发达国家高校贫困生资助体系对我国的新启示	(38)
第三章 中国经济发达地区高校贫困生资助运行的新动态	(48)
第一节 政府层面的新动态	(48)
第二节 社会层面的新动态	(54)
第三节 学校层面的新动态	(61)
第四章 广东省高校贫困生成因及特征的新变化	(67)
第一节 贫困生成因的新变化	(67)
第二节 贫困生特征的新变化	(79)
第五章 广东省高校贫困生资助工作的新问题	(88)
第一节 贫困生认定问题	(88)
第二节 资源分配问题	(90)
第三节 综合管理问题	(92)
第四节 问题分析与思考	(94)

第六章 广东省高校贫困生资助工作的新创造	(97)
第一节 贫困生界定从模糊认定向科学评定发展	(97)
第二节 资助功能从单纯助困向综合育人发展	(105)
第三节 勤工助学从简单劳务向智力创业发展	(116)
第四节 助学贷款从单一模式向复合模式发展	(126)
第五节 社会助学从零敲碎打向整体推进发展	(138)
第七章 广东省高校贫困生资助支撑体系建设的新探索	(144)
第一节 建立现代体系的助学信息平台的探索	(144)
第二节 助学诚信保障实施建档跟踪的探索	(165)
第三节 助学监督机制实行综合考评的探索	(172)
参考文献	(198)
后 记	(209)

第一章 高校贫困生资助理论的新思维

高校贫困生资助政策体系和实施运作,涉及信息经济、新制度经济、区域经济、教育经济、教育公平和教育认同等方面的理论问题,学习、理解这些理论,把其运用到实际工作中去,强化理论对实践的指导性,并不断地更新思维,是高校管理者和助学工作者的一项十分重要的职责和任务。

第一节 运用信息经济理论,把着眼点聚焦在“对称”上

一、信息经济理论、逆向选择和道德风险

微观信息经济学是研究在不确定、不对称信息条件下如何寻求一种契约和制度来安排规范当事者双方的经济行为。当一方无法观测和监督另一方的行为,或无法获知另一方行动的完全信息,或观测和监督成本高昂时,交易双方掌握的信息就处在不对称状态。

逆向选择(adverse selection)和道德风险(moral hazard)是信息经济学两大基本研究课题。按不对称信息发生的时间前提,在事前发生的信息不对称会引起逆向选择问题,而事后发生的信息不对称会引起道德风险问题。逆向选择是指在信息不对称下所造成的市场资源配置扭曲的现象,使得那些最可能造成不利(逆向)结果的交易对象,往往寻求交易最积极,并最有可能被选中。道德风险是指从事经济活动的人在最大限度地增进自身效益的同时做出不利于他人的行动,使得人们在享有自己行为收益的同时,却将成本转



嫁给他人，从而造成他人损失的可能性。

二、高校贫困生资助中的信息不对称问题比较明显

在高校贫困生资助中，学生、高校、银行与政府作为不同的利益主体，普遍存在着信息不对称现象。以贫困学生的认定为例，学生对自身的状况最为了解，处于信息优势，但高校、银行与政府由于学生生源分布广、家庭收入水平的确定难以把握等原因，无法有效掌握学生及其家庭的具体经济状况，或者说掌握有效信息的成本非常高。而且不同贫困生的经济困难程度有所差异，在不同时期，同一贫困生的经济困难程度也会不断发生变化。如果学生为实现自身利益最大化，故意隐瞒其家庭情况、贷款意图等，对于这些有关学生私人信息的获取与核实就更加困难。由于高校、银行、政府与学生之间的信息不对称，直接影响着高校贫困生资助的运作效率，从而导致逆向选择与道德风险的发生。

高校无法确切得知每个贫困生具体而动态的家庭经济困难情况，二者之间存在的信息不对称将导致学校贫困程度低的学生驱逐贫困程度较高的学生，部分贫困程度较高的学生被排挤出资助的范围，形成逆向选择。银行和学生之间的信息不对称使得银行放贷前无法明晰每个申请者的具体经济情况，一般以学校对贫困生的认定结果决定贷款情况。这时银行无法判断每个学生具体的风险类型，只能判断贷款群体的平均还款意愿和还款能力，即平均风险状况。通常某些家庭条件并不困难但富有超前消费意识的学生积极申请贴息贷款；反之，一些家庭经济困难的学生，受到传统观念的影响而对贷款持有消极态度，这也成为逆向选择的一个体现，其结果是最需要贷款的贫困大学生得不到资助，财政贴息的优惠贷款将流向经济状况较好的大学生。而那些最可能会违约的借款者，通常是那些寻找贷款最积极，并且最可能得到贷款的人。逆向选择使得银行面临较大的信贷风险，当银行的预期风险大于预期收益时，出于控制风险、减少呆坏账的考虑，独立决策的、理性的银行必然会作出惜贷反应。

当贫困生获得审批确认并获取资助后，高校无法直接观测到贫困生资金的具体使用情况，是用来交纳所欠学费、住宿费，或者挥霍浪费，用来享受