

高校家庭经济困难学生认定工作:问题、缘由与改进

翁文香, 陈 刚

(安徽工程大学, 安徽 芜湖 241000)

摘要:资助对象的精准识别是确保资助政策落实的根本前提。高校家庭经济困难学生认定工作存在原始材料审核不严、评议环境学生参与不高、评议标准模糊不清等问题,其原因是认定标准难以量化,职责不清、宣传不到位、信息中转失真。为了实现“精准扶贫”、确保资助资源的“最优配置”,提出从强化责任落实,搭建信息共享平台,借力大数据技术,改进评议方式以及探索“有偿资助”等相应措施加以改进和完善。

关键词:家庭经济困难学生;认定标准;奖助学金

中图分类号:G647 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)04-0093-04

Analysis on Identification of College Students with Financial Difficulties: Problems, Causes and Improvements

WENG Wen-xiang, CHEN Gang

(Anhui Polytechnic University, Wuhu, Anhui 241000, China)

Abstract: The accurate identification of the subsidized target is the fundamental premise to ensure the implementation of the funding policy. However, in the identification of college students with financial difficulties, there are several problems, including lax reviewing of raw materials, students' inactive involvement in the appraisal as well as vague evaluation standards. The reasons mainly lie in the difficulty in quantifying the criteria, unclear responsibilities, poor publicity and information distortion during transferring. In order to realize the “targeted poverty alleviation” and secure the “optimal allocation” of funding resources, improvements and perfections should be made with regard to corresponding measures involving strengthening accountability, setting up a shared information platform, taking advantage of the big data technology, improving the appraisal method, exploring the “paid subsidy” and so on.

Keywords: students with financial difficulties, identification criteria; scholarships

高校国家奖助学金制度是党和政府为帮助家庭经济困难学生完成学业,实现最大程度上的教育公平的有力举措。国家奖助学金包括国家奖学金、国家励志奖学金和国家助学金。国家奖学金旨在表彰少数品学兼优的拔尖学生;国家励志奖学金旨在鼓励那些家庭经济困难且成绩优异的学生刻苦学习、追求更高层次进步;而国家助学金则面对所有家庭经济困难学生设立,基本无苛刻的学业成绩和综合表现要求,成为一种以“比困难”为基础的资助。这种“兜底”性制度设计在一定程度上有效地化解了一些学生因家庭经济困难而无学可上的风险,但在实际操作过程中也存在一些问题,值得反

思和探索。

一、高校家庭经济困难学生认定工作中存在的问题

按照国家助学金实施办法,贫困生认定是申请国家助学金的基本前提。家庭经济困难学生的认定一般分以下步骤进行:(1)学生本人填写家庭经济情况调查表;(2)学生生源地民政部门对学生填写的家庭经济情况调查表盖章审核;(3)学生所在班级召开评议会议,对申请贫困认定的学生进行评议,并上报结果;(4)学校和院系对各个班级上报的困难认定结果进行审核和公示。由于具体操作环

收稿日期:2018-06-11

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学研究重点项目(SK2018A0109);安徽工程大学能力提升计划(TSSK2017B23);安徽工程大学青年基金项目(2016YQ23)。

作者简介:翁文香(1987—),女,安徽天长人,讲师,硕士,研究方向:大学生思想政治教育。

节缺乏明确的指导性意见,导致困难学生认定工作在事实上存在一定的偏差。

(一)地方民政部门审核不严,真假贫困证明鱼目混杂

由地方民政部门审核盖章的学生家庭经济状况调查表是高校进行家庭经济困难学生贫困认定的主要依据之一,也是最有权威性的合法证明材料。地方政府不是国家奖助学金的出资方,只需为学生填写的家庭低收入证明审核盖章,却无需对审核盖章的失真行为“买单”,在中国“熟人”文化模式下地方政府工作人员本着多一事不如少一事的心态随便盖章,真假贫困证明满天飞现象见怪不怪。在他们看来,给本地学生提供低收入证明,鼓励他们能争取到更多的国家资源,也是间接地为本地居民“谋福利”,是件“大好事”。地方政府部门的这种“不作为”和“乱作为”从源头上制造了高校贫困生认定工作的局部失真和“信任危机”。

(二)评议环节学生参与度不高,评议结果公信力不足

目前,大多数高校对家庭经济困难学生采取班级评议小组集体评议的方式认定学生家庭困难程度。在这种程序设计中,尽管认定工作是以班级评议小组的集体评议为依据,但辅导员和学生代表在评议过程中仍拥有较大的裁定权,班级全体学生未能融入到“决策环节”,评议环节中权力的“封闭化”运行增大了寻租行为产生的风险。因此,广大学生对贫困生认定结果的认可度不高,据一项调查显示:“35.26%的学生认为本校国家奖助学金的评定不够公平、公正、公开”^[1]。

(三)“贫困生”认定以定性为主,量化标准应用不足

现行高校家庭经济困难学生认定时,主要是依据学生本人提交的家庭经济情况调查表以及其他较有说服力的证明材料,如家庭成员的疾病证明、家庭低保证等。班级评议的主要方式是评议小组成员根据申请人提交的证明材料,结合评议小组成员平时掌握的相关情况,对申请人进行“模糊评价”,无法进行量化对比。这种定性评价的结果在较大程度上依赖于评议小组成员对申请者的“主观印象”,甚至带有强烈的感情色彩主观评价,未能体现“用数字说话”原则。

(四)奖助学金无偿享受,“拥挤效应”致使甄别难度加大

国家助学金最大的特点是有限资源的无偿享受,能否享受国家助学金在很大程度上取决于申请者在“比困”中得到其他同学的“支持”,不需要为此

承担任何风险,逐渐形成了“我贫困,你给钱”的集体惯性思维,“不要白不要”的心态更强化了真假贫困的竞争。一些家庭经济状况较好的学生,抱着“试试看”的态度,成功套取国家奖助学金,而这种现象又未能得到有效的制止,经过“破窗效应”的波导,诱发更多学生产生“碰碰运气”的机会主义行为。于是部分高校出现了“真假贫困生”扎堆争取“贫困生头衔”的怪现象,高校申请成为贫困生的学生数量进一步增多,精准甄别家庭经济困难学生的难度进一步加大。

二、高校家庭经济困难学生认定“失范”的原因分析

高校家庭经济困难学生认定的“失范”,既有制度顶层设计的“制度性漏洞”,又有宣传教育不到位引发思想认识上的误区。

(一)评判标准不明确,“贫困生”认定指标难以量化

高校家庭经济困难学生认定的依据是《教育部财政部关于认真做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》(以下简称《意见》),《意见》将家庭经济困难学生定义为:学生本人及其家庭所能筹集到的资金,难以支付其在校期间的学习和生活费用的学生。事实上,我国存在地区经济发展“不均衡”,各地区地方政府对“贫困”的认定有着不同的衡量“口径”,而学生家庭经济困难程度的认定因地区因高校而异,这就导致高校难以用量化的“标尺”对来自不同地区的学生进行家庭经济困难程度统一“丈量”,“高校在实际的认定过程中也基本上都根据盖有生源地政府民政部门公章的贫困证明。”^[2]

(二)资助政策宣传不到位,“全民总动员”机制尚未形成

由于对资助工作宣传教育不到位,一定比例的学生对国家奖助学金功能定位的认知还比较模糊,在困难认定过程中缺乏民主参与意识。一些学生认为资助工作面对的是家庭经济困难学生,自己不申请国家奖助学金,困难认定跟自己无关。作为工作多年的一线辅导员,笔者凭借多年的经验和经验发现:随着入学新生家庭经济状况越来越殷实,对资助工作“排斥”的学生比例在逐年攀升。当班级组织有关国家奖助学金的集体活动时,总有不在少数的“非贫困生”借种种理由请假,致使高校资助工作的学生参与积极性不高。在评议环节,学生们也很“羞涩”,不愿表达真实想法或者人云亦云,无法充分发挥班级全体学生的“集体智慧”对申请

者进行全方位的“立体识别”。

(三)职责不够明晰,违约惩罚机制不够健全

贫困生认定,生源地政府和所在高校在事实上形成了一种短期的委托代理关系,即高校委托生源地政府对学生家庭经济状况作出鉴定,为高校科学决策提供依据。“但由于二者存在事实上的利益不相关和长期利益制约的缺失,地方政府部门履职行为的不确定性就会增加。”^[3]通过对《意见》的解读,笔者发现《意见》对学生生源地政府应该承担的职责以及“违约”应如何追责等还是空白,生源地政府实际处于“有权无责”的“空白地带”。“学生既是国家奖助学金的直接受益者,也是其道德风险的直接制造者和受害者。”^[3]对于“伪贫困生”套取国家资助的行为如何处理,在资助工作的全过程如何进一步明确申请者的责任,相关政策法规还没有做出明确的规定。

(四)缺乏信息共享平台,信息中转传递失真

当前家庭经济困难学生认定过程中的突出“瓶颈”在于生源地政府和学生所在高校间存在信息链上的“断裂”。如上所述,在家庭经济困难学生认定过程中两者形成了一种短期的委托代理关系,但现实中两者之间又未能搭建起直接沟通的平台,而是通过“利益当事人”即学生进行信息的“中转”传递,导致信息在传输中出现“失真”。若一位家庭经济尚可的学生到属地民政部门开具家庭贫困证明,民政部门工作人员若逐一实地调查真伪并不现实,若当面拒绝则会承担巨大的“人情风险”,最终只能是“委曲求全”,出现主观“盖章”现象。

三、高校家庭经济困难学生认定工作的改进

为了把好学生资助工作的“入门关”,实现国家资助政策的“精准帮扶”,确保资助资源的“最优配置”,积极改进和完善家庭经济困难学生认定工作已是当务之急。

(一)借力大数据技术,坚持困难认定工作“定量”与“定性”相结合

针对传统家庭经济困难学生认定易受“主观因素”影响等弊端,一些高校已开始试点大数据技术。如西安电子科技大学专门研发设计“智慧助困系统”,将学生的相关信息采集录入,通过大数据分析,自动生成家庭经济困难学生建议名单。目前,全国各大高校已普遍采用校园一卡通消费系统,对学生在校期间的日常消费信息全部记录在册。在家庭经济困难学生的认定过程中,借用“智慧助困系统”,坚持多渠道采集信息,降低困难认定对家庭

经济情况调查表的依赖,将学生提交的家庭经济情况和校园“一卡通”消费情况结合起来,“定量”与“定性”相结合,多部门联动,从多个“侧面”对申请困难认定的学生进行综合评价,以有效增强贫困生认定结果的可靠性。

(二)改进评议方式,推广实施“二轮认定”新办法

在传统评议环节,班级普通学生的参与积极性不高,评议小组成员的“态度”往往决定评议结果。在资助工作中如何融入全体学生的“智慧”,如何建立“纠错纠偏”机制,确保困难认定的结果与学生的真实状况“不偏离”,这是精准扶贫背景下高校学生资助工作难以回避的现实问题。为了化解这些难题,安徽部分高校在实践基础上探索出了“二轮认定”办法。“二轮认定”是指通过两次评议来确定学生的最终困难程度:第一轮评议即班级召开全体学生班会,班级全体成员对申请困难认定的学生进行投票,得出初步结论。第二轮评议即班级评议小组结合申请者的实际消费状况对第一轮投票结果“再审议”,其实质是对第一轮评议结果的“纠错纠偏”。如有学生碍于情面不愿向班级所有学生诉说自己的“不幸”,其有可能会在第一轮投票中“失利”,有了“纠错纠偏”机制后,其可以通过个性化的方式选择向评议小组成员小范围诉说自己的困难,经过评议小组调查核实后,在一定限度内对初次评议结果做相应调整。通过连续几年的运行和跟踪调查,实践证明“二轮认定”办法较以往相比,既体现了班级学生集体决策的民主过程,又防止了过于完全依赖选票的极端情况,本着“尊重选票,不惟选票”的原则,发动班级全体同学的智慧来“辨别”家庭经济困难学生,又对特殊情况给予人性化的关怀,“增强了家庭经济困难学生资助工作的学生参与性和民主性”^[4],能够在一定程度上实现对家庭经济困难学生的有效界定。

(三)转变思路,探索国家奖助学金“激励使用”新机制

“转变资助观念,实现从无偿式资助向回报式资助转变,是解决当前家庭经济困难学生认定工作困难问题的有效手段。”^[5]美国从20世纪80年代以来,逐步对资助体系做出调整,“第一个方面就是降低助学金的比例,增加助学贷款和校园工读方面的资金投入”^[6],对学生实施有条件的资助。我国已有多所高校开展奖助学金获得者参加义务劳动的试点,如南华大学规定,国家励志奖学金获得者至少须参加32小时的义务劳动;国家一等、二等、三等助学金获得者至少须参加20小时、16小时和12小时

的义务劳动,引导受资助学生常思肩负之责、时怀感恩之心。

设学生当年获得的奖助学金为N元,按照每B元一个标准系数,将N元折换成对应的责任值n,即 $n=N/B$,然后提供相应的机会,让每位受益者通过努力来赚取责任值(表1)。

表1 为学生提供的机会及相应责任系数

提供的机会	获得的责任系数值
参加一次“学雷锋”活动	1
获得一次三好学生或者奖学金	3
成为学生党员(含预备党员)	4
担任辅导员助理	5
.....	

每一学年末计算学生所获得的责任值总和(设为M)。若 $M>n$,则该生下年度同样可以申请奖助学金,根据M的具体数值来确定该生是否在同等条件下优先获得奖助学金或获得更高档次的助学金。若 $M<n$,则对该受益者进行预警,提醒其需要加倍努力,如果M的数值太过小,则考虑在下一学年对其奖助学金的申请金额进行降级,同时引导其通过助学贷款或勤工助学度过经济上的难关。

奖助学金的“激励使用”从两个层面为高校家庭经济困难学生的甄别提供更为“宽松”的环境。从操作层面来看,申请者在获得“贫困生身份”的同时还需付出辛勤的劳动,其实质是提高了“贫困”的门槛,在一定程度上,对申请困难认定的学生进行适当的分流,一部分学生开始通过助学贷款、勤工助学等方式获得资助。从道德层面来看,奖助学金不再是“免费的午餐”,其受助者“饮水思源”,积极通过自身的努力赢得其他学生的认同,强化了周围其他学生对国家奖助学金制度的心理认同和情感认同,一些“伪贫困生”开始退出贫困生行列,有效

避免了真假贫困生恶性竞争的局面。

(四)强化责任担当、构建信息共享平台

针对贫困生认定过程中出现的“政策性漏洞”,学生资助政策顶层设计应出台较为完善的贫困生认定工作实施细则。建议在已有《意见》的基础上,明确地方政府负有为本行政区域内的家庭经济困难学生如实开具家庭收入证明的职责,对开具的低收入证明本着“谁盖章、谁审核、谁负责”的原则,进一步强化责任落实。对开具虚假收入证明,刻意隐瞒学生真实家庭经济状况等弄虚作假行为进行严肃追责。

学生是国家奖助学金制度的最终受益者,也可能是政策底线的突破者,为了落实申请学生的责任,可尝试推广“学生诚信档案袋”制度,其要义在于在学生奖助学金申请之初,须先签订诚信责任书,保证所提供的申请材料都真实可靠,如在评审过程中任一环节发现弄虚作假,将承担相应的责任,并计入其本人的“诚信档案”,毕业离校时,其“诚信档案”放入学生学籍档案,以有效遏制申请者提供虚假材料或通过其他途径骗取资助现象的发生。

搭建高校和生源地政府间的信息沟通平台是破解“伪贫困生”问题的不二法宝。政府与高校联动,积极探索以县级学生资助中心为突破口,构建全国范围内学生资助中心与各大高校信息共享的网络平台,县级学生资助中心负责将本行政区域内贫困学生的真实家庭状况录入信息系统,高校将学生在校的受资助状况和校园卡“一卡通”消费情况也纳入其中,实现两者间的信息数据共享;加强对数据库信息资源的动态管理,及时调整并录入变动后的信息。网络共建、信息共享可打通贫困认定过程中的信息壁垒,有效突破信息链“瓶颈”,真正实现贫困生认定工作从起点到终点的公平、公正。

参考文献:

- [1] 黄碧峰.高校国家奖助学金育人功能及其实现路径[J].高校辅导员学刊,2011(1).
- [2] 马利峰.高校贫困生认定工作现状与对策[J].宁波大学学报,2016(3).
- [3] 胡元林.国家奖助学金制度的道德风险及其规避[J].高教探索,2014(4).
- [4] 黄燕.试论高校家庭经济困难学生认定机制的科学构建[J].黑龙江高教研究,2010(5).
- [5] 王凤娟.高校家庭经济困难学生认定工作探析[J].管理学报,2010(2).
- [6] 张生.美国高校资助制度及其借鉴[J].中国高教研究,2004(3).