

脱贫后高校家庭经济困难学生的继续资助研究

乔春华

(南京审计大学, 江苏 南京 210029)

[摘要]2020年我国全部脱贫实现小康,但由于脱贫的目标之一是“保障义务教育”而不是保障高等教育,实现小康后“现行标准下”的贫困线还会上涨,高等教育普及化后入学人数增多,基于这些原因,脱贫后高校家庭经济困难学生仍继续资助。仍需要完善和执行高校家庭经济困难学生的资助政策,精准执行高校家庭经济困难学生的资助政策需要大数据支撑。

[关键词]脱贫后;高校家庭经济困难学生;继续;资助

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2017.02.003

[中图分类号]G640

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2017)02-011-05

一、2020年后高校的家庭经济困难学生仍需资助

(一)2020年我国人均GDP水平不高

1.到2020年我国人均国内生产总值将接近高收入国家水平

2015年11月6日,政协十二届全国委员会常务委员会召开第十三次会议,李克强应邀在开幕会上作报告时指出:“到2020年我国人均国内生产总值将接近高收入国家水平,基本跨越‘中等收入陷阱’,这将是我国现代化进程中又一个里程碑。”李克强指出:“2014年,国内生产总值达到63.6万亿多元,按汇率折算,迈上10万亿美元的大台阶,占世界经济份额13.3%,一年增量相当于一个中等发达国家的经济总量;人均国内生产总值7594美元,按世界银行标准,居中高收入国家中等水平;城乡居民人均可支配收入分别为2.9万元和1.1万元。到2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番时,初步预计我国国内生产总值可达17万亿美元左右,经济实力和综合国力进一步增强,人民生活进一步改善,发展将开始向更高水平迈进。”^[1]

2.2020年我国人均GDP水平不高

李克强指出:“目前虽然从总量上看,我国主要经济指标已居世界前列,但按人均算就排到后面了。我们人均国内生产总值只相当于全球平均水平的70%、美国的1/7、欧盟的1/5,排在全球第80位左右。按联合国人类发展指数排序,我们在第91位。”^[1]

(二)2020年脱贫的目标之一是“保障义务教育”,不是保障高等教育

到2020年,脱贫的目标简称是“两不愁、三保障”,即稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其

义务教育、基本医疗和住房。这里指的是“保障义务教育”,不是保障高等教育。

(三)“十三五”期间仍需家庭经济困难学生的资助体系

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出:“完善资助体系,实现家庭经济困难学生资助全覆盖。”

《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》指出:“2016年8400多万人次享受到国家学生资助政策。进一步聚焦贫困地区和贫困人口,加快推进教育脱贫攻坚。”

从上可见,2020年脱贫后仍要坚持完善和执行高等教育家庭经济困难学生的资助政策。

二、2020年后仍需完善和执行高校家庭经济困难学生的资助政策

(一)2020年实现小康后“现行标准下”的贫困线上涨

1.我国脱贫是“现行标准下”的脱贫

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》主要目标之一是“人民生活水平和质量普遍提高。收入差距缩小,中等收入人口比重上升。我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。”

2016年11月23日,《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》(国发[2016]64号)指出:“打赢脱贫攻坚战,确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫。”

2.贫困线随CPI上涨而调整

改革开放以来,我国政府多次上调国家扶贫标准,2009年,中国国家扶贫标准从2008年的年收入1067元上调至1196元;2010年随CPI上涨而再上

[投稿日期]2017-05-15

[基金项目]“安徽省高校管理大数据研究中心”智库研究项目阶段性成果

[作者简介]乔春华(1944-),男,上海人,教授,享受国务院特殊津贴专家,研究方向:高校会计与财务。

调至 1274 元。2011 年 11 月 19 日,温家宝在中央扶贫开发工作会议上指出:“中央决定将农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准。这个标准比 2009 年提高了 92%。”由此可见,2300 元是 2010 年全国农民人均纯收入。

年收入人民币 2300 元的中国扶贫标准换算后约等于每天 1 美元,但仍低于世界银行的日收入 1.25 美元的国际标准。世界银行 2009 年一份报告显示,如果沿用联合国现行的贫困标准,即每天生活费仍在 1.25 美元或以下;世界银行 2015 年 10 月初宣布,按照购买力平价计算,将国际贫困线标准从此前的每人每天生活支出 1.25 美元上调至 1.9 美元。此次大幅上调意味着全球贫困人口数量大量增加。

2015 年 12 月 15 日,国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富表示:“世行在最近公布了最低贫困标准,从 1.25 美元提高到 1.9 美元,贫困的标准在世界上不是统一的,各国有各国的政策,中国就是 2010 年的不变价 2300 元,中国去年是 2800 元,按照购买力平价来分析大约相当于 2.2 美元,世界银行公布的 1.9 美元,就是按照购买力平价公布的,中国的标准是略高于它的标准,2016 年大概是 3000 元左右。”

经济发达地区的贫困线较高,如《广东省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》指出:“农村贫困人口脱贫以农村居民年人均可支配收入 4000 元为标准,高于农村居民年人均可支配收入 2736 元的国家扶贫标准,我省低于国家扶贫标准的贫困人口为 42.69 万人。”《江苏省关于聚焦富民持续提高城乡居民收入水平的若干意见》指出:“到 2020 年,人均年收入 6000 元以下的农村低收入人口全部脱贫。”

因此,我国“现行标准”的贫困线随 CPI 上涨而调整。2020 年后由于贫困标准上涨还会出现少量的新贫困户。

3. 高等教育普及化后入学人数增多仍需对家庭经济困难学生资助

2016 年 4 月 15 日,李克强在北京大学召开高等教育改革创新座谈会时指出:“世界经济强国,无一不是教育强国。这些国家之所以能进入发达国家行列,都是因为发达的教育作支撑。譬如美国,上世纪 70 年代高等教育普及率就已经超过 50%;我们的周边国家日本、韩国,上世纪 90 年代也超过了 50%。我们的目标是希望在‘十三五’末达到 50%。”

《浙江省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》指出:“实现省域教育总体现代化,高等教

育毛入学率达到 62%。”《江苏省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》指出:“实现省域教育总体现代化,高等教育毛入学率达到 60%。”

高等教育普及化的标志是高等教育毛入学率达到 50%,那时的适龄青年可以有更多接受高等教育的机会,包括脱贫后由于贫困线上涨而仍处于低收入家庭的适龄青年,因此,高校对家庭经济困难学生仍需资助。

(二) 目前家庭经济困难学生的资助体系能否完成学业

1. 目前在校大学生的消费水平

赵婀娜、申茜报道:“日前,有调查显示,在校大学生 2016 年每月平均开销为 1212 元。”^[2]一年约 15000 元。

2. 脱贫后城乡居民的人均收入水平

前已述及,2010 年城镇居民人均可支配收入 19109 元,全年农村居民人均纯收入 5919 元,到 2020 年城乡居民人均收入比 2010 年翻一番。照此计算,到 2020 年翻一番,城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入最低应分别达到 38218 元和 11838 元。

3. 目前家庭经济困难学生的资助水平

2007 年 5 月 13 日,《国务院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》等文件中的资助主要项目有:

(1) 奖学金按国家励志奖学金每生每年 5000 元计算;

(2) 助学金按每生每年 2000 元计算;

(3) 贷学金按不超过 8000 元计算;

此外,还可以免费师范生、中西部地区和艰苦边远地区基层单位就业的代偿(每生每年最高不超过 6000 元)等,另外,江苏绝大多数高校从事业收入中按 6%提取的奖助贷补勤基金每年都用不完。江苏盐城工业职业技术学院纺织专业免费入学,经济困难的学生还发路费。国家只要继续维持对家庭经济困难学生的资助水平,家庭经济困难学生的大学梦会得到保障。

从上可见,2020 年脱贫后仍要坚持完善和执行高等教育家庭经济困难学生的资助政策。

罗杰·盖格指出:“80 年代末所创立的学生资助系统,为美国高校的长足发展做出了重要贡献。美国学生就读高等教育的费用通常通过以下四种途径获得:(1)确定学生在家庭经济状况基础上的支付能力,这也被称为‘家庭预期贡献’(expected family contribution)。它可以通过专门的计算公式来确定;

(2)直接经济资助(direct financial aids)。这是一种‘以经济需求为基础的资助’(the basis of financial need),只面向来自低收入家庭的学生。工读方案(work-study programs)的申请也受到收入水平的限制;(3)联邦补助性和非补助性贷款。补助性贷款只限于家庭收入在某个水平之下的学生,这种贷款的使用范围受到限制。在联邦非津贴贷款迅速增长的同时,联邦补助性贷款尽管只是面向低收入家庭的学生,但是它还是在解决学生就读高等教育的费用方面做出了重大贡献;(4)院校提供的学生奖、助学金,也被称为‘学费减免’(tuition discount)。一所大学通过前三种途径得到最多的资金之后,这所大学将剩余部分作为院校助学金或以学费减免的形式向学生提供资助。以上是20世纪80年代美国高等教育所经历的教育改革。学生借贷文化的出现,使学生可以利用其‘未来的收入’(future earnings)消费那些目前超出其消费能力的教育服务。”^[3]

美国这样的发达国家尚继续推行家庭经济困难学生的资助政策,我国脱贫后应继续推行家庭经济困难学生的资助政策。

三、精准执行高校家庭经济困难学生的资助政策需要大数据

(一) 提高对高校家庭经济困难学生资助的精准度

1. 高校家庭经济困难学生精准资助的良好环境

(1) 政府重视

《关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告》指出:“2016年健全家庭经济困难学生资助政策体系,提高资助精准度。”

教育部发布的《2016中国学生资助发展报告》指出:“2016年,教育部全面推进以对象精准、力度精准和发放时间精准为重点的学生资助工作精准化,要求各地各学校要全面、准确、及时地把国家学生资助政策落到实处。”

(2) 贫困村和贫困户的建档立卡为精准扶贫工作奠定基础

2013年11月,习近平在湖南湘西考察时首次提出了“精准扶贫”,党的十八届五中全会把“扶贫攻坚”改成“脱贫攻坚”。2016年3月10日,习近平参加十二届全国人大四次会议青海代表团审议时指出:“确保到2020年现行标准下农村牧区贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽。脱贫攻坚一定要扭住精准,做到精准扶贫、精准脱贫,精准到户、精准到人,决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众。”

2014年5月12日,国务院扶贫办等七部委关于

印发的《建立精准扶贫工作机制实施方案》(国开办发[2014]30号)指出:“通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核,引导各类扶贫资源优化配置,实现扶贫到村到户,逐步构建精准扶贫工作长效机制,为科学扶贫奠定坚实基础。2014年10月底前完成建档立卡工作,相关数据录入电脑,联网运行,并实现动态管理,每年更新;各省(区、市)、市(区)、县(区)负责设备购置、人员配备、数据采集和更新等工作。通过信息化建设,引导各项资源向贫困户和贫困村精准配置,提高针对性和有效性,此项工作2014年12月底前完成。”

2014年4月2日,国务院扶贫办印发的《扶贫开发建档立卡工作方案》(国开办发[2014]24号)指出:“2014年年底以前,在全国范围内建立贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区电子信息档案,并向贫困户发放《扶贫手册》。以此为基础,构建全国扶贫信息网络系统,为精准扶贫工作奠定基础。国务院扶贫办将对建档立卡工作进行组织核查,核查情况特别是准确率将列入2014年扶贫工作考核的重要内容,并与奖励资金分配挂钩。”

(3) 家庭经济困难高中生建档立卡为高校家庭经济困难学生动态建档立卡打下良好基础

2016年8月30日,财政部、教育部印发的《关于免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费的意见》(财教[2016]292号)指出:“从2016年秋季学期起,免除公办普通高中建档立卡等家庭经济困难学生(含非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生)学杂费。”

2016年10月18日,教育部办公厅、民政部办公厅、国务院扶贫办行政人事司、中国残疾人联合会办公厅印发的《普通高中建档立卡家庭经济困难学生免除学杂费政策对象的认定及学杂费减免工作暂行办法》(教财厅[2016]4号)指出:“建档立卡贫困家庭中的在校学生为建档立卡家庭经济困难学生,由扶贫部门负责认定;农村低保家庭学生由民政部门负责认定;纳入特困人员救助供养的学生由民政部门负责认定;残疾学生由残联负责认定。地方教育部门应加强对普通高中免除学杂费学生信息管理,及时将信息录入学生资助信息管理系统,确保学生信息完整准确,促进学生资助信息管理系统进一步完善。”

教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部印发的《高中阶段教育普及攻坚计划(2017-2020年)》(教基[2017]1号)指出:“完善扶困助学政策。继续实施高中阶段学校家庭经济困难学

生国家资助政策。逐步分类推进中等职业教育免除学杂费,提高中等职业教育国家助学金资助标准。落实好普通高中建档立卡等家庭经济困难学生(含非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生)免除学杂费政策。积极推进家庭经济困难的残疾学生免费教育。鼓励企事业单位、社会团体和个人设立奖助学金。”

家庭经济困难高中生建档立卡为高校家庭经济困难学生建档立卡打下良好基础,高校首先做好录取的新生中家庭经济困难高中生建档立卡的接轨工作;但家庭经济困难高中生建档立卡仅仅是基础,高校还必须对家庭经济困难学生进行动态管理,重新建档立卡,每年需要更新和修订。

2. 高校家庭经济困难学生认定工作应注意的问题

(1) 贫困家庭中的学生生源地工作由当地扶贫部门负责

2016年12月30日,《教育部办公厅关于进一步加强和规范高校家庭经济困难学生认定工作的通知》(教财厅[2016]6号)指出:“精准认定家庭经济困难学生是做好学生资助工作的重要前提,是决定资助政策落实效果的基础性工作。”上面在普通高中建档立卡已述及,由扶贫部门负责认定贫困家庭中的在校学生并为建档立卡。因此,贫困家庭中的学生生源地工作由当地扶贫部门负责。

(2) 高校家庭经济困难学生认定应考虑高校所在地消费水平

1993年7月26日,国家教委、财政部《关于对高等学校生活特别困难学生进行资助的通知》(教财[1993]51号)将特困生界定为“学生在校的月收入(包括奖学金和各种补贴)已低于学校所在地区居民的平均最低生活水准线。对‘特困生’的困难补助的标准可参照学校所在地所需的最基本的学习、生活费用标准,由学校研究确定。”高校是家庭经济困难学生的消费地,在经济贫困地区刚刚不够贫困户的学生到了经济富裕城市的大学,消费水平就提高了,完成学业可能捉襟见肘,因此,应考虑高校所在地消费水平这个因素。

(3) 高校家庭经济困难学生资助应考虑“生活俭朴”

财政部 教育部印发的《普通本科高校、高等职业学校国家励志奖学金管理暂行办法》第六条“国家励志奖学金的基本申请条件”中有一条是“生活俭朴”;财政部、教育部印发的《国家助学贷款管理办法》第三条“国家助学贷款的基本申请条件”中有一条是“生活俭朴”;财政部、教育部印发的《普通本科高校、高等职业学校国家助学金管理暂行办

法》第六条“国家助学金的基本申请条件”中也有一条是“生活俭朴”。

(二) 高校家庭经济困难学生的精准资助需要大数据

1. 只有大数据才能对家庭经济困难的学生进行精准资助

教育部发布的《2016 中国学生资助发展报告》指出:“各地各学校积极探索实施精准资助的新思路和新方法:参考教育统计数据,综合考虑地区经济发展程度、困难学生比例等因素,在资助资金预算上向欠发达地区、困难学生集中地区倾斜,避免‘一刀切’的做法;加强与扶贫、民政、残联等部门的协作,建立资助对象认定协作机制;探索大数据跟踪分析与调查摸底、同学评议相结合的资助对象和资助标准识别认定方法;按家庭经济困难学生困难程度,实行分档发放资金,重点加大对建档立卡贫困家庭学生和孤残学生的资助力度;改革资金拨付和发放办法,推进助学金集中发放等。实行精准资助,提升了学生资助工作的水平,提高了学生资助政策的针对性和有效性。”

刘媛媛报道:“安徽省教育厅学生资助管理中心主任李炳银介绍,在对高校家庭经济困难学生的认定工作中,我省目前已经连续四年实施了‘百千万’走访活动。每年组织100所高校、1000名教师,走访一万名学生,实际了解学生的家庭情况。‘今年开始,我省还将把本省户籍、在本省高校就学的建档立卡贫困户学生名单,直接分解到高校,让这部分同学在高校可以更便利的享受到国家的资助政策。’我省将通过技术手段,把学生在高中阶段的受助情况‘打包’反馈给高校,帮助高校精准识别。我省还将在安徽大学等十余所高校,开展大数据‘智慧资助’试点。通过分析学生在学校的消费情况、行为习惯等,系统地给学生‘画像’,精确判断学生的贫困程度。‘引入大数据的方式不仅可以实现精准识别,还可以最大限度地保护学生隐私,避免大张旗鼓的资助,保护学生的尊严。’”^[4]

2. 资助高校家庭经济困难学生大数据的内容

(1) 生源地学生的家庭经济状况

在校学制期间(含留级、休学等)根据学生生源地贫困户建档立卡和普通高中建档立卡数据采集并逐年动态更新。

(2) 高校所在地居民消费水平

在校学制期间(含留级、休学等)根据高校所在地物价部门和统计部门的物价变动情况数据采集并逐年动态更新。

(3) 高校所在地学生消费水平

在校学制期间(含留级、休学等)根据高校所在地教育部门和学校学生管理部门与后勤部门的数据采集并逐年动态更新。

(4) 学生在校期间德、智、体、美等方面的表现

在校学制期间(含留级、休学等)根据高校学生管理部门与教务管理部门及二级学院的数据采集并逐年动态更新。

(5) 毕业生就业单位、收入及还贷状况

在经济困难学生贷款期间根据毕业后就业单位、收入及还贷状况的数据采集并逐年动态更新。

注:

几乎大部分学者的文章用“贫困生”的提法, 本文原拟用“脱贫后高校贫困生资助体系研究”为题。但笔者认为“贫困生”提法不规范, 用“家庭经济困难的学生”比较规范和

科学, 如《中华人民共和国高等教育法》第五十四条用的是“家庭经济困难的学生”; 1995年4月, 国家教委颁布的《关于普通高等学校经济困难学生减免学杂费有关事项的通知》; 2007年6月26日, 教育部和财政部印发的《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》等。

参考文献:

- [1] 李克强. 全面建成小康社会新的目标要求[N]. 人民日报, 2015-11-6.
- [2] 赵婀娜、申茜. 大学生消费, 钱都花哪了[N]. 人民日报, 2017-03-31.
- [3] 罗杰·盖格. 私立高等教育的公共性[J]. 盛晓明译; 北京大学教育评论, 2005(2):24-30.
- [4] 刘媛媛. 安徽叫停贫困生当众“比惨”, 省教育厅发文规范贫困生认定[N]. 安徽商报, 2017-03-24.

[责任编辑 陶爱新]

Study on continued funding of students with financial difficulties in university after getting out of poverty

QIAO Chun-hua

(Nanjing Audit University, Nanjing 210029, China)

Abstract: In 2020, all people will get out of poverty in our country and realize a well-off society. But one anti-poverty target is to guarantee compulsory education but not to guarantee of higher education. After the realization of well-off society, the poverty line will rise under the current standard. And the enrollment increases after the popularization of higher education. For the above reasons, those students who have economic difficulties in universities still need to be funded continuously after getting out of poverty. And we should also improve and implement the financial-aid policy of students with economic difficulties with the support of big data.

Key words: Out of poverty; University Students with financial difficulties; Continued; Funding

(上接第10页)

On the strategy of cost editing of universities construction project in the early stage

CHEN Si-yi¹, CHEN Xu², YU Jin³

(1. Editing Department of Huaqiao University, Quanzhou 362021, China; 2. College of Resources and Civil Engineering of Northeastern University, Shenyang 110004, China; 3. College of Civil Engineering of Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

Abstract: In the whole process of executing the universities construction project, the cost controlling in the early stage plays a great influence on the overall cost. Therefore, the editing department of universities should pay special attention to the cost editing in the early stage. However, the application of cost editing in universities is still in the primary stage, without a mature operation system. This paper studies the cost editing strategy from investment decision-making, designing and budgeting, to provide a train of thought and practical basis for editing staff in the universities, and tries to effectively control the project cost from the beginning to improve the investment benefits.

Key words: universities construction; early stage of project; cost editing