

家庭经济困难学生认定中的问题及其治理策略

卢志勇

(南通大学学生工作处, 江苏 南通 226019)

摘要: 家庭经济困难学生资助是一项重要的民生工程。针对其认定中存在的信息不对称而诱致的信息失真、认定不精准以及道德风险等问题, 应基于多中心治理理论构建家庭经济困难学生认定机制和体系, 包括成立家庭经济困难学生第三方认定机构, 建立科学有效的量化测评体系, 加强社会信用体系建设和诚信教育, 完善认定和资助的监督机制。

关键词: 家庭经济困难学生; 认定问题; 治理策略; 多中心理论

中图分类号: G642.46

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2015)06-0090-04

Problems and possible resolving strategies in the identification of students accessible to aiding projects in colleges and universities

LU Zhiyong

(Students' Affairs Department, Nantong University, Nantong 226019, China)

Abstract: The aiding of college students from poor families is a critical human project. The research proposes to apply the multicenter management theory to improve the identification policies and systems of students with financial problems by the building of a third-party identification institution and a scientific quantity measuring system aimed to solve such problems as data distortion, ambiguous identification and morality risk. Hence the paper advises to enhance the construction of the social faith system, to perfect the corresponding identification and supervision systems.

Keywords: students from poor families; false identification; resolving strategies; multicenter management theory

实施家庭经济困难学生资助是确保优秀青年继续深造的重要举措。2007年以来, 国家不断完善家庭经济困难学生资助政策体系并加大资助力度。2014年全国累计资助总金额1421.28亿元, 比新资助政策体系建立前的2006年增长6.27倍^[1]。教育部网站资料显示, 2014年大学生资助总金额达716.86亿元, 比新资助政策体系建立前的2006年增长3.29倍。共有73.92万名本专科生获得国家励志奖学金, 奖励资金达36.96亿元; 525.6万名学生获得国家助学金, 资助资金达149.98亿元。同时, 356.24万在校大学生享受国家助学贷款贴息, 国家支付贴息28.76亿元^[2]。做好家庭经济困难学生的资助工作不仅关系学生成长成才及其家庭的脱贫

致富, 也关系到国家旨在推进教育与社会公平的政策落实。显然, 家庭经济困难学生的精准认定是学校落实国家有关政策、实施有效资助的前提, 也是目前资助工作的难点和瓶颈。鉴于目前高校家庭经济困难学生认定存在的信息不对称而诱致的信息失真、认定不精准以及道德风险等问题, 笔者拟基于多中心治理理论探讨其治理对策。

一、认定中的问题及其负面效应分析

国家大幅度增加对学生资助的投入, 但要充分发挥这项惠民政策的作用, 确保资助资金真正落实到家庭经济困难学生身上, 其首要任务是准确鉴别学生的家庭经济状况。认定作为资助政策落实的前提和关键步骤, 其准确与否关系到资助资源能否公平、公正地分配, 也关系到家庭经济真正困难的学生能否充分享受到经济资助。为认真做好家庭经济困难学生认定工作, 2007年教育部出台《关于认真

收稿日期: 2015-10-20

基金项目: 江苏省资助专项课题(2014JSAIDB03); 南通大学资助课题(11xgzx07)

作者简介: 卢志勇(1974—), 男, 江苏如皋人, 副研究员, 主要从事学生管理研究。

做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》，对家庭经济困难生认定的标准、原则、程序予以规范。

目前，认定学生家庭经济是否困难采用的普遍做法是生源地贫困证明法和高校(辅导员、班主任以及班级同学代表)观察评议法，其主要程序是：在学生自愿申请认定的基础上如实填写《高等学校学生及家庭情况调查表》，并持该表到家庭所在基层政府民政部门盖章，获得“官方”对其家庭经济状况的认可；在学校每学年启动家庭经济困难学生认定前，学生将上述《调查表》交由班级家庭经济困难认定小组评议，认定小组组织学生填写《高等学校家庭经济困难学生认定申请表》，根据这“两表”比照教育行政部门确定的认定标准并结合日常消费行为进行评议，确定各个档次家庭经济困难学生资格后上报院系审核；院系认定小组审核后以适当的方式进行公示；公示无异议后上报学校审核，学校家庭经济困难学生资助工作领导小组审批并建立家庭经济困难学生信息档案。实践表明，家庭经济困难学生资助工作虽然取得明显效果，但其认定工作困难系数较大而存在诸多不足及其负面效应，主要体现在以下两个方面：

第一，信息失真和道德风险。由于信息不对称，高校对学生真实的家庭经济状况认定存在困难。一方面，高校的认定主要依据学生家庭所在乡镇民政部门出具的《高等学校学生及家庭情况调查表》，事实上，地方政府部门存在随意开具证明，材料有可能存在虚假，从而缺乏可信性；另一方面，因资助力度比较大，一些学生及家长在高额资助的诱惑下，刻意隐瞒家庭收入，夸大困难程度以取得资助。而一些真正家庭经济困难的学生碍于自尊心和面子等原因不愿意公开真实的家庭经济状况而放弃申请资助。这无疑增加了家庭经济困难学生认定的难度。由于辅导员往往要担任很多事务性工作，没有足够的时间和精力进行实地走访，而通过信函、电话进行的调查，往往由于地方保护主义很难得到真实情况，以致认定家庭经济困难学生面临巨大道德风险。第二，缺乏必要量化指标。教育部《指导意见》对于家庭经济困难学生的界定是：本人及其家庭所能筹集到的资金难以支付其在校学习期间的学习和生活基本费用的学生^[3]。这一认定属于定

性描述，没有给出明确认定标准，实践中不易操作。同时，中国经济社会发展地区差距大，贫困是一个相对的概念，这些因素也会导致认定“粗糙”甚至失误。由于资助项目基本都是无偿资助且金额较大，如国家助学金现已增加到人均3千元，而获得条件只要是家庭经济困难大学生即可提出申请，对现实表现等没有很高的要求。高额的资助具有很强的诱惑带来大学生扎堆申请追逐，其中不少并非家庭经济困难的学生也千方百计栖身其中。真假混淆导致在申请认定时出现拥挤现象，也在无形中增加了鉴别认定的难度，而家庭经济困难学生认定缺乏有效和可操作的指标体系及科学的量化标准，必然难以避免主观式的判断和资助的不公正。

家庭经济困难学生认定错位必然带来多重负面效应。其一是严重影响资助效能。资助家庭经济困难学生旨恪守“应助尽助”原则，促进教育公平，“不让一个学生因为家庭经济困难而失学”，让真正需要资助的学生能得到切实帮助，而认定错位使资助资源出现配置偏移，没能得到合理地分配，导致“应助难助”现象的产生，难以正常发挥资助功能，造成资助绩效不如人意，妨碍了资助资源的高效使用。其二是不利于学生健康成长。大学阶段是塑造“三观”的重要时期，尚未成熟的大学生极易受到各种不良现象影响产生一些错误认知。家庭经济困难学生认定错位，一些不真实、显失公平的现象，难免会歪曲其价值观，不利于大学生健康成长。三是影响校园的和谐稳定。真正经济困难学生的家庭为筹集学费和生活费往往不惜举债，或者不惜动员家庭成员外出务工、从事脏苦累的工作，学生自身则承受着来自于经济和心理的双重压力，时常焦虑不安，难以保持良好的心态和专心于学业。面对认定错位和资助工作中的不公平现象，家庭经济困难学生和家 长难免会有不满情绪，留下矛盾冲突的隐患，不利于高校的稳定与社会的和谐。

二、家庭经济困难学生认定问题的诱因

人们通常把家庭经济困难学生认定错位问题简单地归因为道德教育缺失或社会环境影响，事实上，这一问题的出现与社会环境、信息沟通、公共服务等诸多因素密切相关。

公共经济学理论认为社会产品可分为公共产品和私人产品。按照萨缪尔森的界定,纯粹的公共产品或劳务是每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务消费减少的产品或劳务,它具有与私人产品或劳务显著不同的三个特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性^[4]。而凡是可以由个别消费者所占有和享用,具有排他性和可分性的产品就是私人产品;介于二者之间的产品称为准公共产品。由此可见,排他性和竞争性是对社会产品分类的两个判断尺度。如果据此可将物品分为纯粹的公益物品、俱乐部物品、公共池塘资源、纯粹的私益物品^[5]。笔者认为家庭经济困难学生资助服务属于公共池塘资源。所谓公共池塘资源就是指同时具有排他性和竞争性的物品,是一种人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位的公共资源。家庭经济困难学生资助服务由于其在被消费时不能排除他人的使用,或者排除他人使用所需付出的成本很高,对于这样的物品人们都会有搭便车的倾向,从而导致资源使用拥挤或者资源退化。因而影响公共池塘资源有效利用的包括制度供给、可信承诺、相互监督等主要因素。

复杂人假设理论认为,人性是一种复杂的客观存在,与所处的环境有密切关系。复杂人在一定的外部环境下,一旦有机会就会采取规避责任、搭便车或者寻租等有利于私人而不利于公共利益的行为。中国正处在社会转型时期,西方一些价值观念通过网络传播等方式不知不觉中渗透到校园生活中,青年大学生价值观日益多元复杂。受社会环境影响,认定工作中各行为主体的自利行为产生就不足为怪。

人类的各种判断和行为依靠的是信息。人们之所以有不同的行为选择在于接收的信息不同,这种不同的行为选择直接影响着制度目标的实现。信息不对称导致一部分掌握信息的人作出理性的选择,同时给另一部分不明真相的人的理性选择带来困难。在家庭经济困难学生认定过程中,部分家长或学生对自身的家庭经济情况、国家的资助政策比较了解而做出理性的选择。高校的工作人员由于信息的不对称性,对学生的家庭经济情况知之甚少,常常会根据一些学生的理性选择做出非理性的决定,造成家庭经济困难学生认定工作中的失误。因此,

要使资助政策能可持续发展,就要解决有效信息问题,防止机会主义行为的产生。

三、家庭经济困难学生认定问题治理策略

当前,贫困生认定错位及其信息沟通、信用保障、制度环境等方面存在的诸多问题,仅仅依靠高校或政府中的任何一方都无法独立有效解决,必须建立一个多中心的模式进行综合治理。20世纪80年代以美国学者奥斯特·罗姆为代表的制度分析学派提出“多中心理论”,为提高公共服务效率提供了新视角。相对于以往的单一中心理论,“它不预设只有政府和市场两种秩序,并不认为在公益物品的提供和生产上存在一种最优的制度安排,它主张在能够确定何种可能制度安排组合会激励较高的绩效之前,人们需要先研究特定的公益物品或服务的生产 and 消费特性,要视具体情况进行具体分析。”^[6]其治理模式包涵多元化的行为主体,不仅有政府这一提供公共服务的核心主体,还应包括企业、私人机构、公民个人以及各种非政府组织。据此,家庭经济困难学生资助无疑属于公共服务范畴,因此,其认定主体应该包括在大学生资助服务中承担重要责任的政府、高校、社会非营利组织及参与服务的公民社会个人等多元主体。只有多元主体协同参与、共同治理才能避免缺位、错位,建立精确瞄准和认定机制。

政府作为公共管理和服务的传统核心主体,在高校家庭经济困难学生认定及资助中应该成为规则制定者、各行为主体协调者、有关服务和部分资金的提供者,包括制订有关学生资助法规;构建统一的信息平台、网络和征信体系,牵头建立家庭经济困难学生认定工作责任分担机制和量化测评体系。高校作为资助的直接执行者,则要贯彻落实资助制度,切实加强教育引导、心理辅导、诚信教育,努力营造一个良好的资助育人氛围。要及时发现问题并主动向政府主管部门反馈,协助政府完善资助政策和操作规程。第三部门作为政府、高校、受资助个体、公民社会个人的联系纽带,承担着政府或高校让渡的部分职能,比如做好调研为政府决策提供帮助,也可成为专门认定机构协助政府做好资助服务,或者为政府构建信息平台提供技术支持等。总之,要通过第三部门的市场化运作提高服务质量

和效率。公民个人则主要包括资助服务中的学生、家长及其他社会公民,其职责主要是对受资助工作加强监督。公共政策和服务要通过具体的步骤、手段、方法才能加以推行。政策在实施中出现故障不一定是目标、方案出了问题,有时可能是其中的步骤、手段、方法不当^[7]。笔者认为,从根本上解决家庭经济困难学生认定错位等问题必须抓好以下方面的工作:

(1)进一步强化政府部门的职责。为精准、高效地做好家庭经济困难学生认定工作,政府作为这一公共服务的主要提供者,首先应针对生源地民政部门、高校、学生等主体加强管理,强调育人意识、责任意识、诚信意识,强化监督、问责、诚信档案制度的建设和落实,尽可能地避免虚假问题的产生。同时又要从全局高度建立认定机制,针对认定主体、认定程序、评估主体、评估指标建立体系,实现信息共享、协同管理,从而制定出科学可行的认定方案。尤其是建立全国统一的社会信用体系、成立家庭经济困难学生第三方认定机构等措施需要政府牵头、多方合作、反复论证,并在实践过程中不断修正,以最大限度地实现政策目标。

(2)成立家庭经济困难学生第三方认定机构。基于多中心治理理论,政府在主动承担其他主体难以承担也不愿承担的职能的同时,要探索第三部门参与的制度平台,引导其积极参与并发挥作用。认定机构作为独立于政府、高校和资助对象、具有独立法人资格的专业性机构和第三方,应依据相关法规独立开展客观、公正的认定工作,确保认定工作的科学性和有效性。在提供具有法律效应的认定证书同时要承担相应的法律责任。第三方认定机构并非万能的,还需要其他参与主体配合和相应制度环境作为保障。

(3)建构科学有效的量化测评体系。针对家庭经济困难学生的认定,建立定性与定量相结合的指标体系,在量化指标上全面考察资助经费的使用情况,分析经费使用的效率与效益,切实提高资助经费使用的有效性,促进家庭经济困难学生资助工作公平、深入地开展。在认定体系中,可以分解为家庭经济状况认定和学生生活消费情况认定。家庭经济状况主要包括家庭性质、家庭所在地、成员情况、父母职业、人均月收入、总体经济情况等;学生生

活消费主要包括学生费用总支出、日常支出、校园卡消费、学生综合评定等。在此框架基础上,再逐一一对相应指标确定比重并予以赋值,从而使结果得以量化,为认定提供参考指标。当然,家庭经济困难学生认定的指标体系构建也是一项长期动态任务,需要在不断推进中予以完善,结合实际情况进行指标修订,以便更准确地反映学生的实际经济情况,从而能够更公平公正地做好家庭经济困难学生认定与资助工作。通过建立量化测评体系,统一认定标准,可以防止因人数比例限制的原因强行确定家庭经济困难学生数量和等级等情况的发生。量化认定模式通过科学合理的指标体系,促使认定程序标准化,有利于促进认定工作的公平公正合理。

(4)加强社会信用体系建设和诚信教育。事实表明,资助对象认定不准的一个重要原因就在于部分学生个人信用的缺失,这从国家助学贷款的回收率偏低、拖欠率较高也可以看出端倪。为此,应根据国务院出台的《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020)》,加快社会信用体系建设,增强社会成员诚信意识,营造优良信用环境。在教育学生“讲诚信、守信用”的同时,应加大外部环境的制约,加强个人信用档案及失约机制建设,推动个人信用系统平台的完善,妥善解决资助资金发放过程中的问题。“诚信教育是全方位、多层次、整体化的教育系统工程。”^[8]因此,高校要利用好课堂、网络、讲座、社团活动等多种方式,培育学生的诚信意识和社会责任感,加强感恩、励志教育,鼓励其诚信做人。

(5)完善资助和认定的监督机制。家庭经济困难学生认定是一个前期调查、科学认定和后期监督管理的整体安排^[9]。在其认定过程中,不能只注重前期调查及认定工作而忽视后期的监督管理。学校要建立健全家庭经济困难学生的监督管理机制,以确保资助资金得到有效利用。畅通监督渠道,公开监督电话;加强走访力度,加大复核力度,实地考察家庭经济实际情况;健全抽查体制,利用校园一卡通系统抽查学生日常消费行为。总之,建立规范严谨的监督体系,有利于公平、公正、公开、合理地把资源分配给最需要的家庭经济困难学生。

(下转第99页)