■教育经济与管理

高校贫困生资助政策的价值分析

马　静

（长安大学校长办公室，陕西西安　710064）

摘　要：高校贫困生资助政策的价值分析是对高校贫困生资助政策活动的价值问题进行系统分析与确认的一种教育政策研究方法。通过对高校贫困生资助政策价值分析的理论内涵的界定，分析了其具有提升政策效率、优化与创新政策、推动政策合作的功能。从价值选择、合法性、有效性三个维度分析了高校贫困生资助政策，彰显不因家庭经济困难而失学、关注弱势群体的主流价值取向，体现教育公平性和公益性、对弱势群体的扶助与关怀的合法性导向，践行制定和实施过程中的有效性选择。

关键词：高校贫困生；资助政策；价值分析；合法性；有效性

中图分类号：G647　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**2095－770X(2016)05－0119－04

PDF **获取：**http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx　　**doi：**10.11995/j.issn.2095－770X.2016.05.029

The Value Analysis of Financial Sponsor of Impoverished Undergraduates Policy

MA Jing

(*Chang'an University*, *Xi'an* 710064, *China*)

Abstract: This paper analyzed the value of the subsidy policy of impoverished undergraduates and its activities and verification. By defining the theoretical connotation of the subsidy policy, this paper analyzed the efficiency, optimization, the cooperation, the legitimacy and innovation of the policies. The policy helps poor students not to drop out of school, which presents the fairness of education and public welfare.

Key words: poor students in colleges and universities; subsidy policy; value analysis; legitimacy; validity

不让每一个学生因家庭经济困难而失学，是党和政府义不容辞的责任和义务。国家相继出台了一系列学生资助政策和措施，得到了社会各界的广泛关注。因此，有必要对高校贫困生资助政策进行价值分析。

一、高校贫困生资助政策价值分析的内涵

教育政策分析属于公共政策分析的范畴，其实质是一种价值分析。从理论上来讲，政策分析者在具体政策分析中不带价值观念的纯分析是不存在的，而且政策本身也涵盖着政策制定者以及相关利益主体的价值选择与判断。国内外学者对教育政策价值分析做了系统的论述，其理论来源于公共政策的价值分析，主要围绕政策活动中的“价值选择”、“合法性”以及“有效性”等三个维度进行探讨，既以政策的制定者及相关利益主体为研究对象，也以政策本身以及政策执行的过程为研究对象[1]。其中，学者刘复兴将教育政策价值分析定义为是对教育政策活动的价值系统、问题、关系进行确认与分析的一种教育政策研究方法，是教育政策分析的核心领域[2]。通俗来讲，教育政策价值分析就是要研究教

收稿日期：2016－02－24

基金项目：国家社会科学基金教育学一般项目(BIA150098)

作者简介：马静，女，陕西西安人，长安大学校长办公室助理研究员，主要研究方向：高等教育管理。

育政策活动中的价值问题，也就是所谓的教育政策的价值选择、合法性、有效性等三个维度。

高校贫困生资助政策是由国家和政府制定的，以保证家庭经济困难学生顺利入学和完成学业的一项教育政策，属于公共政策范畴。高校贫困生资助政策的价值分析就是对高校贫困生资助政策活动的价值问题进行系统分析与确认的一种教育政策研究方法，是对高校贫困生资助政策分析的关键所在。我们要对高校贫困生资助政策进行价值分析，其核心是高校贫困生资助政策的价值选择、有效性、合法性等三个价值向度的分析。

二、高校贫困生资助政策价值分析的功能

高校贫困生资助政策价值分析是高校贫困生资助政策分析的核心领域与方法。科学的价值分析有助于提升资助政策效率，优化与创新资助政策、推动资助政策合作等，在贫困生资助活动和资助政策活动中具有不可替代的作用。

（一）提升资助政策效率

通过对现行高校贫困生资助政策的价值分析，特别是探究高校贫困生资助政策价值选择的合法性与有效性，有助于我们充分了解高校贫困生资助政策是否具有合法性以及其合法性程度，资助政策实施过程中政策目标是否实现到政策结果的有效转化以及政策目标与政策结果之间是否具有一致性的程度，发现高校贫困生资助政策制定和实施过程中存在价值选择偏差、政策失真、不合法性和合法性低等问题，积极调整和纠正高校贫困生资助政策，防止资助政策的失败，提升资助政策效率。

（二）优化与创新资助政策

高校贫困生资助政策的价值分析客观地剖析了资助政策价值选择、合法性、有效性，阐明了资助政策的利害关系，有助于澄清政策制定者、相关利益主体的认识误区，纠正自身价值选择偏差，平衡各方面利益，统一对资助政策的认识，认清资助政策的重要性，不断优化资助政策。同时，我们必须认识到资助政策的价值分析在时间上是一个持续的过程，贯穿过去、现在、未来三个时间维度，因此，资助政策价值分析具有政策预测功能。通过对高校贫困生资助政策的价值分析，可以了解在未来某一时间节点上高校贫困生资助政策发展趋势及变化，预测资助政策的未来走向，发现资助政策存在的问题，未雨绸缪的开展新的资助政策规划，不断创新资助政策。

（三）推动资助政策合作

高校贫困生资助政策的价值分析通过对资助政策价值选择、合法性、有效性的分析，可以把资助政策的相关价值信息向公众展示，普及资助政策的知识，帮助社会公众清楚地了解高校贫困生资助政策，争取贫困生资助政策的相关利益主体的价值认同，促使其对资助政策实施采取合作态度。

三、高校贫困生资助政策的价值向度

高校贫困生资助政策的价值分析主要从资助政策活动的价值选择、合法性、有效性三个价值向度进行分析和研究。在不同价值向度上，高校贫困生资助政策的基本价值特征有着不同的表现形态。

（一）高校贫困生资助政策的价值选择

价值选择就是指高校贫困生资助政策制定者和相关利益主体在自身价值判断的基础上所作出的集体选择，它蕴含资助政策制定者对于资助政策所能实现的价值追求和意图，是贫困生资助政策制定对贫困生资助工作中的价值关系的根本性认识与判断[3]。我们对高校贫困生资助政策的价值选择进行分析，就是要解决贫困生资助政策制定的目的何在，为了解决哪个群体的问题，给社会大众以何种许诺等问题。

1.“不因家庭经济困难而失学”的价值选择

2007 年以来，国务院相继出台了《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》(以下简称《意见》)等一系列学生资助政策和措施，建立了以国家助学贷款为主，奖学金、助学金、勤工助学、困难补助等为辅的多种方式并举的资助政策体系，保障让家庭经济困难学生上得起学，让贫困生家庭的学生获得接受教育的公平机会，改变命运，实现梦想。据《2013 年中国学生资助发展报告》的数据显示，2013 年，全国共资助普通高校学生 3724.07 万人次，总额 574.11 亿元，比 2012 年增加 26.28 亿元，增幅 4.80%。其中，国家助学金、助学贷款、奖学金资助额度均超过百亿，分别是 168.16 亿元、149.84 亿元和 140.37 亿元。同时，为了应付高校学费上涨问题，国家相应地提高了国家助学贷款额度，本科生由原来的 6000 元提升到 8000 元，研究生由原来的 6000 元提升到 12000 元，据数据显示，2013 年，全国获得贷款学生占在校学生总数 13.23%，其中家庭经济困难学生获贷比例 53.18%。可见，高校贫困生资助政策在保障家庭经济困难学生上学问题上起到了重要的作用，是实现教育公平的重要举措，有利于维护社会公平与稳定。总而言之，贫困生资助政策的出发点和根本目的就是为了解决“不让一个学

生因家庭经济困难而失学”的问题。

2. 关注弱势群体的价值选择

高校家庭经济贫困学生上学难问题的根本原因是教育财政投入有限与贫困生资助需求不断增长之间的矛盾。从贫困生资助经费投入来看,各级高校获得的资助经费投入存在着较大差异,部属院校获得资助远远高于地方院校,受区域经济发展的影响,各地区财政存在着很大差距,这就给中西部欠发达地区贫困生资助经费的筹措带来了极大的困难。公办高校资助经费投入也远高于民办高校,然而,民办高校生源 60%以上来自农村,贫困生数量相对较多,资助投入相对不断增长的民办高校而言是杯水车薪的。面对不合理的教育资助经费投入,《教育发展规划纲要》和《意见》中提出:要不断健全高校贫困生资助政策体系,加大财政投入力度,扩大资助学生比例,提升资助水平,特别是要重点加大对中西部地区、少数民族地区的资助经费倾斜力度,健全民办高校贫困生资助政策,鼓励高校面向经济欠发达地区扩大招生规模。可见,价值选择作为高校贫困生资助政策价值分析的核心与根本,政策制定者和相关利益主体要树立科学的资助政策价值观,制定出符合高等教育发展和公众利益的资助政策。高校贫困生资助政策旨在通过解决“家庭经济困难学生上学难”问题、关注弱势群体,是一项符合教育公平、维护社会稳定的教育政策。

(二)高校贫困生资助政策的合法性

高校贫困生资助政策的合法性是指高校贫困生资助政策的价值选择符合某些法律、价值观、原则、标准等,并被社会公众所承认、认可与遵守[4]。合法性是高校贫困生资助政策价值选择存在的提前和理论依据,是资助政策合法化的前提条件。它表明高校贫困生资助政策价值选择的公平性、正当性、有益性等,其本质在于资助政策价值选择的目的性,也就是说价值选择符合社会公众的价值追求、现实需要等[5]。总的来说,高校贫困生资助政策具有较高的合法性,主要表现在以下两个方面。

1. 符合教育公平性和公益性原则

公平性是指有限的教育资源在不同地区、不同民族、不同收入的受教育者之间实现科学合理的配置,使每个人都具有同等的受教育的机会和条件。教育公平是社会公平的重要基础,是指国家在有限的教育资源的配置上使每个社会成员都享有公平的机会和条件,其核心是机会公平[6]。高等教育收费制度改革一方面增加家庭经济困难学生上大学的机会,但是也引起了部分学生及其家庭沉重的经济负担,高校家庭经济困难学生人数不断增加。为了保证每个家庭的孩子都有机会上大学,国家出台一系列高校贫困生资助政策和措施,进一步完善了高校贫困生资助政策体系,加大了资助经费的投入力度,使得更多的家庭经济困难学生受到了资助,可以享有平等的接受高等教育的机会,不因家庭经济困难而失学,有力的促进了教育公平的实现。在全面推进高等教育大众化和努力实现教育公平的背景下,高校家庭经济困难学生上学问题将被更加重视,高校贫困生资助政策进一步优化与完善,惠及更多贫困家庭的大学生。

教育公益性是指教育活动必须要符合国家、社会、公众的公共利益,并能为其带来利益,这种利益不仅包括经济利益,也包括非经济利益[7]。高等教育公益性这一基本特征的实现就是要确保每个学生都有接受高等教育的机会,能通过这一平台改变命运、实现理想;就是要培养出更多优秀人才以更好的服务社会主义现代化建设。高校贫困生资助政策就是高等教育公益性的重要表现形式,通过一系列贫困生资助政策的实施让家庭经济困难学生享有接受高等教育的机会,发掘和培养出更多的优秀人才,为国家、社会、公众带来长远的效益。然而,普通高校在校家庭经济困难学生总数由 1998 年 86.18 万人,增加到 2013 年的 623.14 万人。虽然,我国已经建立了以国家助学贷款为主、助学金、奖学金、免费师范教育等为辅的多元混合资助政策体系,但资助政策体系不够完善,资助水平偏低,资助面狭窄,远远不能满足家庭经济困难学生的基本上学需求,学费拖欠现象严重。特别是中西部欠发达地区、农村、少数民族地区资助经费投入相对较少,民办高校相比于公办高校资助经费投入力度也偏低。近年来,随着高等教育大众化的推进和高校学费上涨,家庭经济困难学生上学难问题日益加剧,成为制约高等教育发展的重要障碍。可见,高校贫困生资助政策在如何坚持公平性和公益性上受到了严峻的挑战。

2. 凸显对弱势群体的扶助与关怀

高校贫困生资助政策就是针对家庭经济困难学生这一弱势群体上学难而制定的一系列资助政策。《教育发展规划纲要》和《意见》中明确提出,加大对中西部地区的资助投入力度,让贫困家庭的孩子都能上得起大学。可见,我国高校贫困生资助政策重点突出对中西部欠发达地区、农村及少数民族地区家庭经济困难学生等弱势群体的扶助与关怀。

近年来,高校贫困生资助资源配置中对部属 211、985 院校倾斜力度较大,重点扶持部属院校家

庭经济困难学生，而地方院校(民办高校)等资助经费投入力度偏低，这就反映了高校贫困生资助存在着严重的不公平现象[8]。部分高校贫困生资助重点考虑成绩优秀的学生而忽视那些家庭经济困难的学生，甚至一些家庭经济条件较大的学生采取谎报个人家庭经济情况、走辅导员的关系等途径获得助学金等资助项目，强占了本属于那些真正家庭经济困难学生的资助资源，这就更加表明家庭经济困难学生获得资助的机会不均等。

我国高校家庭经济困难学生大都来自于中西部欠发达地区、农村及少数民族地区，这也就说明了国家对中西部地区、农村地区的家庭经济困难学生的资助力度远远不够。因此，《教育发展规划纲要》和《意见》提出要加大对中西部欠发达地区的资助经费投入力度，重点扶助中西部地区的家庭经济困难学生具有一定的合法性。合法性是高校贫困生资助政策价值分析的前提条件，高校贫困生资助政策所要解决的就是高等教育大众化进程中公平性和公益性被淡化，弱势群体被忽视的问题，高校贫困生资助政策的实施符合大多数社会成员的共同利益，增强了该政策的合法性。

(三)高校贫困生资助政策的有效性

高校贫困生资助政策的有效性，是指高校贫困生资助政策实施过程中是否有效实现了政策目标到政策结果的转化。教育政策的有效性不仅指政策实施的有效性，还包括政策制定的有效性。要探讨高校贫困生资助政策的有效性[9]，我们需要考虑政策制定的有效性和政策实施的有效性两个方面内容。

1.政策制定的有效性

从高校贫困生资助政策制定过程来看，高校贫困生资助政策的制定涉及教育部、财政部、各省市相关部门、普通高校等不同层次的政策主体。这些政策主体之间协同合作，在对全国各地区家庭经济困难学生数量、各地区经济发展情况、居民收入情况等方面进行专题调研的基础上，充分征求各方面的意见，形成了高校贫困生资助政策。资助政策制定主体多元化和决策过程的民主化，确保了高校贫困生资助政策的权威性与科学性[10]。

2.政策实施的有效性

从高校贫困生资助政策实施过程来看，高校贫困生资助基本原则、主要目标与内容、工作要求、资助资源配置等重要内容，在开展资助工作前向全社会公布；各高校根据国家贫困生资助政策相关文件精神要求，制定符合本校实际情况的资助政策，开展家庭经济困难学生认定工作，合理配置资助资源，确保资助经费发放到贫困生手中；各高校要积极总结高校贫困生资助工作经验和存在问题，形成总结报告，上报全国学生资助管理中心(或省学生资助管理中心)并存档，同时，要随时监督贫困生资助资金的使用情况及贫困生的跟踪管理工作；全国学生资助管理中心召开资助工作总结会，形成全国性学生资助发展报告，以供咨询与政策更新的使用[11]。设计科学合理的资助原则与方案，加强资助的过程与监督，确保资助政策执行过程的高效稳定。

高校家庭经济困难学生资助政策的制定是高校贫困生资助工作的开端。目前，我国已初步建立了一系列贫困生资助政策，但我们必须清醒的认识到贫困生资助政策方面仍存在明显的不足。贫困生资助政策不是一成不变的，要根据当时所处的环境及贫困生群体的变化情况，适时调整贫困生资助政策，以使其发挥最大的资助效益。要进一步建立与完善贫困生资助的法律法规，使贫困生资助工作走上法制化轨道，实现贫困生资助工作从形式到本质的合法化。

［参考文献］

[1] 江秀平.政策研究中的价值分析[J].厦门大学学报(哲学社会科学版)，1999(10)：86－97.

[2] 刘复兴.教育政策的价值分析[M].北京：教育科学出版社，2006：80－90.

[3] 刘复兴.教育政策价值分析的三维模式[J].教育研究，2002(4)：15－19.

[4] 秦旭芳，王默.学前教育普惠政策的价值分析[J].教育研究，2011(12)：28－31.

[5] 朱晓斌.流动人口子女义务教育政策的价值分析[J].教育评论，2003(2)：16－19.

[6] 郭采琴.教育公平：内涵和规定性[J].江海学刊，2003(3)：100－104.

[7] 刑永富.教育公益性原则略论[J].北京师范大学学报(人文社会科学版)，2001(2)：51－54.

[8] 戴欧琳.我国大学贫困生资助现状及对策研究[D].长沙：湖南师范大学，2014.

[9] 缪鲁加，何振波.高校农科专业定性招生的价值分析[J].教育评论，2013(2)：21－23.

[10] 白华.盲助：高校贫困生资助范式的路径选择[J].国家教育行政学院学报，2013(4)：15－19.

[11] 白华，徐英.高校贫困生资助的过程管理研究[J].黑龙江高教研究，2014(7)：38－40.

［责任编辑　李亚卓］