

大国教育公平：中国学生资助政策 改革四十年回顾与展望

曲绍卫，王 皓，时嘉琪

[摘 要] 伴随市场经济改革和综合国力的增强，学生资助工作越来越受到中国政府的高度重视。改革开放四十年来，中国经济建设取得了举世瞩目的成就，作为世界第二大经济体以及依托中国的社会制度，学生资助政策得以不断的完善与落实。目前，中国学生资助工作已经取得了显著成效，建立了覆盖学前教育阶段、义务教育阶段、普通高中教育阶段、中职教育阶段、高等教育阶段的完备政策体系。推进教育公平一直是中国政府长期坚持的基本教育政策，在计划经济—商品经济—市场经济的不断改革深化过程中，学生资助工作适应不同时期经济发展的特点，不断丰富学生资助政策体系的内容和路径，有效提高了学生资助工作的力度、深度和效度，进而极大促进了中国不同学段教育公平的实现。本文回顾了1978年至今各学段学生资助政策的建构目标、经济背景、核心内容等，立足于中国经济发展的客观环境，为今后学生资助政策的进一步完善提出了参考性建议。

[关键词] 学生资助；教育公平；教育财政

中国是世界上最大的发展中国家，担负着教育大国所必备的庞大教育财政支出。经济发展的地区差别和家庭差别影响着大批学生接受公平的教育机会，中国政府历经四十年的努力积极建构中国特色的学生资助体系，确保家庭经济困难学生享受教育权利和公平的教育机会。

一、背景和意义

长期以来，中国政府将促进教育公平作为国家基本教育政策，并在不断

[收稿日期] 2018—09—05

[作者简介] 曲绍卫，北京科技大学教育经济与管理研究所，电子邮箱地址：13810606721@163.com；王皓，北京科技大学教育经济与管理研究所，电子邮箱地址：18813121017@139.com；时嘉琪，北京科技大学教育经济与管理研究所，电子邮箱地址：shijiaqi_23@163.com。

深化的教育改革中践行教育公平理念。教育公平作为社会公平在教育领域中的重要体现,彰显了人们对公平正义价值的积极探索与追求。教育公平是指每一个人都拥有平等的受教育权利,并享有均等的受教育机会,即所有社会成员对公共教育资源都能够平等、自由地选择和使用(郭喜勇和迟长伍,2008)。党的十九大报告指出,要“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,此外《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》也明确要坚持“把促进公平作为国家基本教育政策”,认为“教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的主要责任在政府,全社会要共同促进教育公平”。教育公平对于中国教育事业的发展至关重要,同时也是教育改革的关键。中国政府自2007年起连续十二年在国务院政府工作报告中将教育公平问题作为政府工作的重要内容,并制定了实现教育公平的重要举措。

教育公平是涵盖了教育起点公平、教育过程公平和教育结果公平的全流程的公平。教育起点公平是指每个人都能够享有平等的受教育的权利和机会;教育过程公平是在教育活动的过程当中,使每一个受教育的个体受到公平对待,并获得符合自身个性发展的教育;教育结果公平是教育公平价值的最终体现,个体通过对公共教育资源的平等充分的利用促使自身综合素质的提升,最直接的表现就是学业成就和教育质量的提升。改革开放四十年来,中国政府制定了一系列政策措施促进中国教育公平事业的发展,有力地推动了社会的公平正义。学生资助政策一方面保障了家庭经济困难学生能够平等地行使受教育的权利,并通过不同资助方式确保其顺利完成学业;另一方面还通过资助政策中各种各样的激励措施,给予每一个个体奋发向上、努力拼搏从而收获个人成长的平等机会。政府作为教育公平的主要责任者,确保了教育起点的公平正义以及教育过程的公平正义,这对于最终实现教育结果公平产生了积极的影响,也充分体现了社会主义教育制度的优越性。

在计划经济—商品经济—市场经济的改革发展过程中,学生资助政策适应国家经济改革及由此产生的政治社会变革,不断丰富和完善政策的覆盖范围、资助内容及路径,极大地彰显了学生资助政策在促进教育公平中的重要意义。

二、政策体系演进

改革开放四十年来,中国学生资助制度适应商品经济和社会主义市场经济初建、快速发展以及中高速发展的不同经济改革阶段的特征,可将学生资助政策体系的演进划分为以下四个阶段:初期建设阶段(1978—1991年)、探

索发展阶段(1992—1999 年)、改革深化阶段(2000—2011 年)、成熟完善阶段(2012 年至今)。

(一)初期建设阶段(1978—1991 年)

这个时期是发展社会主义商品经济阶段,以商品经济的发展为经济基础,经济增长为建立中国学生资助体系奠定了财力保障。1984 年《中共中央关于经济体制改革的决定》指出:“我国实行的是计划经济,即有计划的商品经济。”从 1978 年改革开放开始到 1991 年这段商品经济时期,中国 GDP 从 1978 年的 3679 亿元增加到了 1991 年的 22006 亿元(如图 1),社会经济得到了显著的恢复和发展并推动了教育领域的改革。1985 年 5 月颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出:“要改革人民助学金制度。师范和一些毕业后工作环境特别艰苦的专业的学生,国家供给膳宿并免收学杂费。对学习成绩优异的学生实行奖学金制度,对确有经济困难的学生给予必要的补助。”在这一阶段,学生资助政策主要是针对高等教育阶段,逐渐将原来单一的助学金制度调整为奖学金制度和学生贷款制度,学生资助的重点不仅仅是“助困”,开始注重对学生的“激励”。

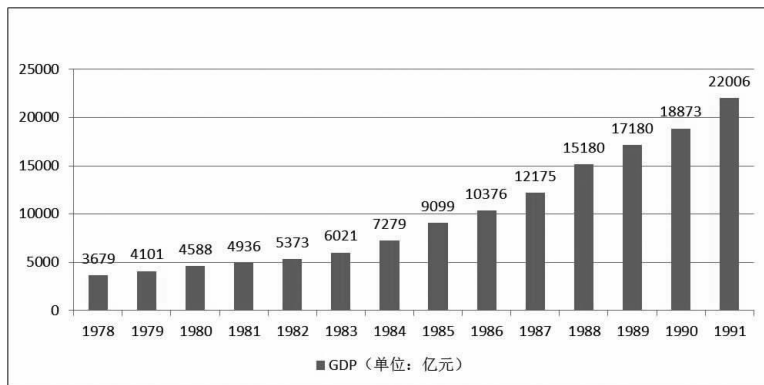


图 1 1978—1991 年中国 GDP

数据来源:国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01&zb=A0501>。

1983 年 7 月,教育部、财政部出台了《普通高等学校本、专科学生人民助学金暂行办法》和《普通高等学校本、专科学生人民奖学金试行办法》。这两个文件改变了中国普遍性资助政策的单一模式,增加了人民奖学金制度并缩小了人民助学金的范围,形成了人民助学金和奖学金并存的学生资助制度。随着我们国家经济社会的发展和在经济、科技、教育等领域的改革,人民助学金制度的弊端逐渐显现出来。1986 年印发《关于改革现行普通高等学校人民助学金制度的报告》,指出现行的人民助学金制度,国家对高等学校学生包

得过多；不利于鼓励先进和调动广大学生奋发向上、刻苦学习的积极性；不利于促进学生思想、品德健康成长；对学生的思想政治、道德品质表现考虑甚少。国家教委和财政部在1987年出台了《普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法》和《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》，提出“为了奖励高等学校学生在校期间，刻苦学习，奋发向上，德、智、体、美、劳等全面发展；鼓励学生报考师范、农林、体育、民族、航海等专业和立志毕业后到边疆地区、经济贫困地区工作，国家和有关部门设立优秀学生奖学金、专业奖学金和定向奖学金。”《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》明确提出，“为了帮助部分学生家庭经济确有困难，无力解决在校学习期间的生活费用，由国家向学生提供无息贷款，学校负责发放和催还等全部管理工作。”这两项文件正式规定在1987年入学的本科普通高等院校的新生中，全面实行奖学金制度和学生贷款制度，标志着我国人民助学金制度的正式取消。

在“精英教育”的时代背景下，我国初步建立高等教育阶段学生资助体系，逐步转变原计划经济体制下单一的助学金制度，建立起奖学金制度和学生贷款制度。

（二）探索发展阶段（1992—1999年）

以初期社会主义市场经济的发展为基点，加速经济改革和开放阶段，经济增长为学生资助制度改革带来契机。1993年11月，党的十四大颁布《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，“以邓小平同志1992年年初重要谈话和党的十四大为标志，我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段”。十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，自1992年起我国GDP呈现出快速的增长的态势。1992年中国GDP为27195亿元，较上年增长14.2%；到1999年中国GDP达到90564亿元，较1992年翻了两翻（如图2）。经济建设取得非常显著成效的同时，国家也加大了对教育领域中学生资助的投入力度，不断丰富学生资助的方式和方法。这一时期，学生资助政策依然是集中在高等教育阶段，并在市场经济体制下逐步探索建立了内容更为丰富、路径更为多样的学生资助政策体系。

市场经济体制下教育改革的重点是：既要发挥好国家对教育事业的宏观调控作用，又要让市场在教育资源配置中起到基础性作用。1993年2月中共中央、国务院印发《中国教育改革与发展纲要》指出“改革学生上大学由国家包下来的做法，逐步实行收费制度。设立贷学金，对家庭经济有困难的学生提供帮助；国家、企事业单位、社会团体和学校均可设立奖学金，对品学兼优的学生和报考国家重点保证的、特殊的、条件艰苦的专业的学生给予奖励”。

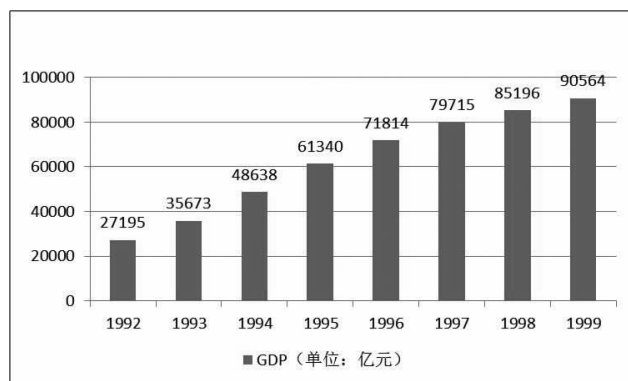


图 2 1992—1999 年中国 GDP

数据来源：国家统计局，<http://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01&zb=A0501>。

为此，国家教委、财政部于 1993 年 7 月出台《关于对高等学校生活特别困难学生进行资助的通知》，要求各高校对在校学生月收入(包括奖学金和各种补贴)低于学校所在地区居民的平均最低生活水准线的予以足够的重视和关心。1994 年 5 月，国家教委、财政部出台《关于在普通高等学校设立勤工助学基金的通知》，标志着中国勤工助学制度的正式建立。1995 年国家教委出台《关于对普通高等学校经济困难学生减免学杂费有关事项的通知》，明确“在收取学杂费的普通高等院校中，对困难学生实行减免学杂费政策。保证困难学生不因经济困难而辍学”。大学生资助政策体系逐步与市场经济改革进入同步探索阶段。

1998 年 12 月，教育部印发《面向 21 世纪教育振兴行动计划》，指出“进一步提高高等学校博士生培养质量，增设博士专项奖学金”。“要通过多种形式对高校特困生给予资助，保证经高考录取和已在校的家境贫寒的学生不因经济困难而辍学。积极开展高校学生贷学金等多种助学制度的试点工作，探索社会主义市场经济条件下资助经济困难学生的有效途径”。为更好地发挥市场这只看不见的手在教育资源配置中的基础性作用，1999 年 5 月，中国人民银行、教育部和财政部联合发布《关于国家助学贷款的管理规定(试行)》，明确“国家助学贷款是以帮助学校中经济确实困难的学生支付在校期间的学费和日常生活费为目的，运用金融手段支持教育、资助经济困难学生完成学业的重要形式”。1999 年 9 月，经中央机构编制委员会办公室批准，在教育部成立“全国学生贷款管理中心”负责落实国家助学贷款政策，于 2006 年 2 月更名为“全国学生资助管理中心”，以进一步做好各级各类教育中家庭经济困难学生的资助工作。

1999 年 6 月，中共中央国务院《关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》强调：“进一步完善教育经费拨款办法，充分发挥教育拨款在宏观调

控中的作用,不断提高教育经费的使用效益。加强教育经费的管理,严格禁止乱收费。认真组织实施教育储蓄、教育保险和助学贷款制度,完善奖学金制度。”

在这一阶段中,政府积极探索在学生资助管理中宏观调控的作用,以及市场在学生资助中应发挥的基础性作用,基本建立了“奖、补、勤、减、贷”多元混合的学生资助制度,初步形成了高等教育阶段相对完备的资助政策体系。

(三)改革深化阶段(2000—2011年)

本阶段是我国市场经济快速发展阶段,经济增长率处在高位增长期,有利地推动了学生资助政策的改革和深化发展。进入新世纪以来中国不断深化市场经济改革,对外开放的广度和深度不断扩大,2001年12月正式加入世界贸易组织(WTO),标志着对外开放和市场经济进入一个新的阶段。我国GDP从2000年的100280亿元提升到了2011年的489301亿元,连续12年GDP增速保持在8%以上(如图3),经济的高速发展为中国学生资助政策体系的完善提供了坚实的物质基础,政策内容和路径不断丰富。2000年,在“精英教育”理念下,国家继续对高等教育阶段学生资助给予高度重视,补充完善了高等教育阶段国家助学贷款制度。2001年,为进一步普及义务教育,开始对义务教育阶段的贫困学生实行助学金制度。其后,随着义务教育普及程度的不断加深,国家于2005年明确提出要把大力发展职业教育,特别是发展中等职业教育作为当前和今后一个时期教育工作的战略重点,因此,在中职教育阶段建立起“奖、助、贷、减、免、补、勤”等多种形式的助学制度,更好地保障国家中等职业教育的发展。2010年,国家为充分保障各学段学生公平受教育权利,在普通高中教育阶段和学前教育阶段先后建立起学生资助制度,形成了从学前教育阶段到高等教育阶段全部学段的学生资助政策体系。

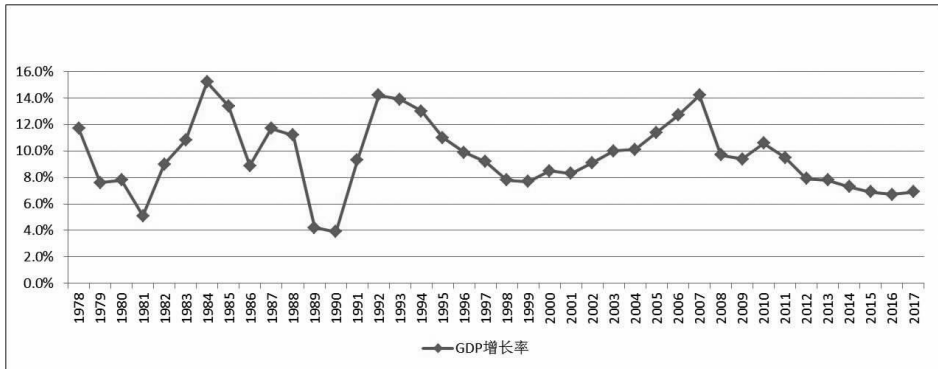


图3 1978—2017年中国GDP增长率

数据来源:国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01&zb=A0501>。

1. 学前教育阶段

2010 年 10 月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出“各地根据学前教育普及程度和发展情况,逐步对农村家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受学前教育予以资助”。随后 11 月,国务院印发《关于当前发展学前教育的若干意见》,提出要“建立学前教育资助制度,资助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育”。为此,2011 年 9 月财政部、教育部印发《关于建立学前教育资助制度的意见》,明确要求“地方政府对经县级以上教育行政部门审批设立的普惠性幼儿园在园家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童予以资助”。“幼儿园要从事业收入中提取 3%—5% 比例的资金,用于减免收费、提供特殊困难补助等”。此外,还要求各地积极开展多种渠道的学生资助形式,建立完善相关优惠政策措施,引导和鼓励企业、社会团体、个人等捐资,帮助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育。

2. 义务教育阶段

2001 年 5 月国务院印发《关于基础教育改革与发展的决定》,提出“进一步完善农村义务教育管理体制。实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。对于一些地方和学校乱收费的现象要采取有力措施坚决制止,控制学校收费标准以切实减轻学生家长,特别是农村学生家长负担。同时还要求“各级人民政府要完善并落实中小学助学金制度。从 2001 年开始,对贫困地区家庭经济困难的中小學生进行免费提供教科书制度的试点,在农村地区推广使用经济适用性教材。采取减免杂费、书本费、寄宿费等办法减轻家庭经济困难学生的负担”。2001 年 9 月,教育部、财政部、国务院扶贫开发领导小组办公室印发《关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的通知》,明确“国家对义务教育阶段的贫困学生实行助学金制度。中央财政设立‘国家义务教育贫困生助学金’专款,重点支持西部贫困的革命老区、少数民族聚居地区和边境地区,同时适当兼顾其他特别贫困地区”。

至此,国家对义务教育阶段的学生资助工作进一步明确和规范。2003 年国务院印发《关于进一步加强农村教育的工作决定》,再次强调“建立健全资助家庭经济困难学生就学制度,保障农村适龄少年儿童接受义务教育的权利”。2004 年教育部印发《2003—2007 年教育振兴行动计划》,要求“建立健全助学制度,扶持农村家庭经济困难学生接受义务教育。到 2007 年,争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到‘两免一补’(免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费)”。为落实“两免一补”的学生资助目标,2005 年国务院印发《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出分步骤实现农村

义务教育阶段免除学杂费，免学杂费资金由中央和地方按比例分担；免费提供教科书资金中西部地区由中央全额承担，东部地区由地方自行承担；补助寄宿生生活费资金由地方承担，补助对象、标准及方式由地方人民政府确定。2007年，《国家教育事业发展规划纲要》提出“在农村并逐步在城市免除义务教育阶段学杂费。全面落实农村家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费政策。城市低保家庭义务教育阶段学生也享受免除学杂费、免费提供课本和补助寄宿生生活费政策”。2008年8月，国务院印发《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》，明确要求“从2008年秋季学期开始，全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费”。至此，中国义务教育阶段学生免除学杂费的政策已经覆盖所有城乡和地区。

在改善义务教育学生营养方面，2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要2010—2020》提出，要“提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活补助标准，改善中小学营养状况”。2011年11月国务院办公厅印发《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》，正式启动实施农村义务教育学生营养改善计划。

3. 普通高中教育阶段

2010年7月《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出：逐步实施残疾学生高中阶段免费教育，建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度，要求把普通高中学生纳入国家助学体系。为落实教育改革的规划目标，教育部、财政部在2010年9月制定出台了《关于建立普通高中家庭经济困难学生国家资助制度的意见》，明确要“按照‘加大财政投入、经费合理分担、政策导向明确、多元混合资助、各方责任清晰’的基本原则，建立以政府为主导，国家助学金为主体，学校减免学费等为补充，社会力量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系”。进一步指出：普通高中要从事业收入中提取一定比例的经费用于减免学费、设立校内奖助学金和特殊困难补助等，在确定资助面时要适当向农村地区、贫困地区和民族地区倾斜。同时还要进一步完善落实鼓励捐资助学的相关优惠政策措施，积极引导和鼓励企业、社会团体和个人等面向普通高中设立奖学金、助学金。这些政策规定填补了中国在学生资助政策体系中普通高中教育的空白，进一步丰富和完善了中国学生资助政策体系，并在很大程度上彰显了国家对实现教育公平的决心和态度。

4. 中等职业教育阶段

2005年国务院出台《关于大力发展职业技术教育的决定》，提出“建立职业教育贫困家庭学生助学制度。中央和地方财政要安排经费，资助接受中等

职业教育的农村贫困家庭和城镇低收入家庭子女。中等职业学校要从学校收入中安排一定比例用于奖、助学金和学费减免,并把资助学生参加勤工俭学和半工半读作为助学的重要途径。金融机构要为贫困家庭学生接受职业教育提供助学贷款,各地区要把接受职业教育的贫困家庭学生纳入国家助学贷款资助范围。要通过助学金、奖学金、贷学金等多种形式,对贫困家庭学生和选学农业及地矿等艰苦行业职业教育的学生实行学费减、免和生活费补贴”。为此,2006年10月出台《关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》,明确建立贫困家庭学生助学金制度,中央财政和地方财政安排相应的专项资助金;建立奖学金制度,在中等职业学校设立政府奖学金、专业奖学金和定向奖学金;建立以学生参加生产实习为核心的助学制度,让学生通过顶岗实习获取一定的报酬;建立学费减免制度;学校每年都要安排不低于事业收入5%的资金专项用于贫困家庭学生的学费减免;建立助学贷款或延期支付学费制度;建立社会资助制度。

2007年5月《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》中,提出要完善国家助学金制度,明确中等职业学校国家助学金资助所有全日制在校农村学生和城市家庭经济困难学生。同时,《国家教育事业发展规划“十一五”规划纲要》要求:进一步完善中职教育阶段学生资助政策,“鼓励地方政府、企业和社会团体设立多种形式的中等职业学校学生奖学金、助学金。完善以国家助学金为主,多种形式的奖学金、学生工学结合、顶岗实习、学校减免学费等为辅的资助政策体系”。因此,财政部、教育部为加强中等职业学校国家助学金的管理并确保工作顺利实施,2007年6月印发《中等职业学校国家助学金管理暂行办法》,对中职学生资助的具体实施办法做了更加具体的规定。

5. 高等教育阶段

2000年8月,中国人民银行、教育部、财政部出台《关于助学贷款管理的补充意见》和《中国人民银行助学贷款管理办法》,对国家助学贷款进一步做了补充和完善,扩大了国家助学贷款适用地域、经办银行范围及学生适用对象,放宽了借款的基本条件,简化了高等学校的职责。其后,2001年到2004年,教育部、财政部等部门又相继出台了《关于进一步推进国家助学贷款业务发展的通知》、《关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知》、《关于高等学校切实配合经办银行做好国家助学贷款工作的通知》、《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》、《关于印发国家助学贷款风险补偿专项资金管理办法等有关文件的通知》,进一步推进国家助学贷款制度的实施。2006年财政部、教育部印发《高等学校毕业生国家助学贷款代偿资助暂行办

法》规定：“高校毕业生到西部地区和艰苦边远地区基层单位就业，服务期在3年以上(含3年)的，其在校学习期间获得国家助学贷款本金及其全部偿还之前产生的利息将由国家代为偿还。”2009年财政部、教育印发《高等学校毕业生学费和国家助学贷款代偿暂行办法》，进一步引导和鼓励高校毕业生面向中西部地区和艰苦边远地区基层单位就业。

2002年财政部、教育部印发《国家奖学金管理办法》，开始设立国家奖学金为家庭经济困难、品学兼优的全国普通高等学校全日制在校本专科生提供无偿的资助。国家奖学金的设立进一步丰富了中国本专科学生资助政策体系，推动学生资助由“助困”向“育人”的价值转变。2003年教育部印发《关于切实做好资助高校经济困难学生工作的紧急通知》，明确说明“我国目前已经建立起以奖学金(含国家奖学金)、银行贷款(主要是国家助学贷款)、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主体的、多元化的资助高校经济困难学生的政策体系”。同时要求各高等学校在新学期开学时一律设立“绿色通道”制度。2004年教育部在《2003—2007年教育振兴行动计划》中提出“研究生教育创新计划”，要求推行研究生助研、助教和助管岗位制。2005年财政部、教育部印发《国家助学奖学金管理办法》，提出设立国家助学奖学金，分为国家奖学金和国家助学金两种。国家奖学金的资助对象为高校中家庭经济困难、品学兼优的全日制本专科学生；国家助学金的资助对象为高校中家庭经济特别困难的全日制本专科学生。2007年5月国务院发布《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》，进一步完善了中国本专科阶段学生资助政策。要求完善国家奖学金制度、国家助学金制度、国家助学贷款政策，设立国家励志奖学金，大力开展生源地信用助学贷款，实行国家助学贷款代偿政策，对教育部直属师范大学的师范生实行免费教育，此外学校要按照国家有关规定从事业收入中足额提取一定比例的经费用于学生资助。2008年财政部、教育部、银监会印发《关于大力开展生源地信用助学贷款的通知》，要求从2008年起进一步扩大生源地信用助学贷款覆盖范围，大力推进生源地信用助学贷款工作。2011年10月财政部、教育部印发《应征入伍服义务兵役高等学校在校生学费补偿国家助学贷款代偿及退役复学后学费资助暂行办法》，决定于2011年秋季学期起对对应征入伍服义务兵役的全日制普通高等学校在校学生，实施相应的学费补偿和国家助学贷款代偿，退役后复学的原高校在校学生实施相应的学费资助。随后财政部、教育部等部门出台《关于实施退役士兵教育资助政策的意见》，规定自2011年秋季学期开始对退役一年以上，考入全日制普通高等学校的自主就业退役士兵由政府给予教育资助，资助内容包括学费资助、家庭经济困难退役士兵学

生生活费资助、其他奖助学金资助。

随着中国从“精英教育”，即重视高等教育向“大众教育”，即普及义务教育转变，学生资助政策体系不断改革深化，在深入完善高等教育阶段学生资助政策的同时，逐步将学前教育阶段、义务教育阶段、普通高中教育阶段和中职教育阶段纳入学生资助政策体系，为各学段学生接受公平教育提供了有效的支撑。

(四)成熟完善阶段(2012 年至今)

2012 年我国经济进入由高速增长向中高速增长转变时期。2013 年 12 月 10 日，习近平在中央经济工作会议上首次提出“新常态”，中国 GDP 增速从 2012 年起开始回落，2012 年到 2017 年中国 GDP 的增长速度分别为 7.9%、7.8%、7.3%、6.9%、6.7%、6.9%(如表 1)，中国经济从高速发展转变为中高速发展，“公平”和“效率”的追求更加成为经济新常态下的价值选择。国家发改委在《关于 2012 年深化经济体制改革重点工作的意见》中明确要求“推动公共教育资源重点向西部、农村、边远、民族地区和城市薄弱学校倾斜，促进教育公平”。教育公平愈加成为教育部关注的重点，在 2012 年印发的《国家教育事业第十二个五年规划》中明确要建立保障教育公平的制度体系。为此，国家就义务教育阶段、普通高中教育阶段、中职教育阶段以及高等教育阶段出台了更为详尽的政策，其中对研究生阶段奖学金和助学金管理办法的制定，更进一步完善了学生资助政策体系。

表 1 2012—2017 年中国 GDP 及增长率

年份	中国 GDP(亿元)	GDP 增长率
2012	540367	7.9%
2013	595244	7.8%
2014	643974	7.3%
2015	689052	6.9%
2016	744127	6.7%
2017	827122	6.9%

数据来源：国家统计局 <http://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01&zb=A0501>。

1. 义务教育阶段

2012 年教育部等十五个部门印发《关于农村义务教育学生营养改善计划实施细则等五个配套文件的通知》，进一步规范农村义务教育学生营养改善工作。这五个配套文件包括：《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》、《农村义务教育学生营养改善计划食品安全保障管理暂行办法》、《农村义务教育

学校食堂管理暂行办法》、《农村义务教育学生营养改善计划实名制学生信息管理暂行办法》、《农村义务教育学生营养改善计划信息公开公示暂行办法》。营养改善计划在国务院统一领导下实行地方为主、分级负责，各部门、各方面协同推进的管理体制。2015年国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，提出要“整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策，建立统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制。统一城乡义务教育‘两免一补’政策，对城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生补助生活费。免费教科书资金，国家规定课程由中央全额承担，地方课程由地方承担。家庭经济困难寄宿生生活费补助资金由中央和地方按照5：5比例分担”。2016年财政部、教育部印发《城乡义务教育补助经费管理办法的通知》，明确要加强城乡义务教育补助经费管理，提高资金使用效益，推进义务教育均衡发展。2017年教育部、财政部印发《关于全面实施城乡义务教育教科书免费提供和做好部分免费教科书循环使用工作的意见》，指出中央财政对全国城市和农村地区义务教育阶段学生免费提供国家课程的教科书；各地组织编写、选用的地方课程教材一律免费提供给义务教育阶段学生使用，所需资金由地方财政承担。

2. 普通高中教育阶段

2012年中国人民银行、财政部、教育部印发《关于全面推行普通高中学生资助卡加强普通高中国家助学金发放监管工作的通知》，提出从2010年秋季学期起，中央和地方共同设立国家助学金用于资助普通高中家庭经济困难学生，为规范普通高中国家助学金发放与管理的工作，拟于2012年秋季学期开始在全国范围内推行普通高中学生资助卡。2016年8月财政部、教育部印发《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》，决定自2016年秋季学期开始免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费。2016年10月，教育部办公厅等四部门印发《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认定及学杂费减免工作暂行办法的通知》，进一步明确了政策实施的细则。2016年12月财政部、教育部印发《普通高中国家助学金管理办法的通知(修订版)》。

3. 中职教育阶段

2012年财政部、教育部《关于扩大中等职业教育免学费政策范围进一步完善国家助学金制度的意见》，决定从2012年秋季学期起，对公办中等职业学校全日制正式学籍在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生免除学费；将中等职业学校国家助学金资助对象逐步调整

为在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生。为加强中等职业学校国家助学金的管理,确保助学金顺利实施,财政部、教育部、人力资源社会保障部于2013年印发《关于中等职业学校国家助学金管理办法的通知》和《关于中等职业学校免费补助资金管理办法的通知》,后均于2016年进行了修订。

4. 高等教育阶段

2012年5月中国教育发展基金会、全国学生资助管理中心印发《关于普通高校家庭经济困难新生入学资助项目暂行管理办法的通知》,设立普通高校家庭经济困难新生入学资助项目。2012年9月财政部、教育部为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》,提出“建立健全研究生教育收费制度、完善资助政策,设立研究生国家奖学金”,印发了《关于研究生国家奖学金管理暂行办法的通知》,研究生国家奖学金由中央财政出资设立,用于奖励普通高等学校中表现优异的全日制研究生。2013年7月财政部、教育部印发了《研究生学业奖学金管理暂行办法的通知》《研究生国家助学金管理暂行办法的通知》,进一步丰富和完善了研究生学生资助政策体系。决定从2014年秋季学期起,设立研究生学业奖学金以更好地激励研究生勤奋学习、潜心科研、勇于创新、积极进取;将研究生普通奖学金调整为研究生国家助学金。2013年7月,教育部、总参谋部印发《关于应征入伍普通高等学校录取新生保留入学资格及退役后入学办法(试行)的通知》,同年8月,财政部、教育部、总参谋部共同制定了《高等学校学生应征入伍服义务兵役国家资助办法》,规定“国家对应征入伍服义务兵役的高校学生,在入伍时对其在校期间缴纳的学费实行一次性补偿或获得国家助学贷款实行代偿;应征入伍服兵役前正在高等学校就读的学生服役期间按国家有关规定保留学籍或入学资格、退役后自愿复学或入学的,国家实行学费减免”。2014年7月财政部、教育部、中国人民银行、银监会印发《关于调整完善国家助学贷款相关政策措施的通知》,决定调整国家助学贷款资助标准和资助比例。同年,财政部、教育部印发了《关于生源地信用助学贷款风险补偿资金管理办法的通知》,进一步落实生源地信用助学贷款风险补偿机制,充分发挥风险补偿金的风险防控和奖励引导作用,促进生源地信用助学贷款工作健康持续发展。

2015年7月教育部、财政部、中国人民银行、银监会出台《关于完善国家助学贷款政策的若干意见》,要求进一步提升国家助学贷款政策实施的效果,切实减轻借款学生经济负担,促进国家助学贷款持续健康发展并不断提升国家助学贷款管理水平。

2015年8月教育部、财政部印发《关于进一步加强学生资助政策宣传工作的通知》,学生资助政策体系已覆盖了学前教育到研究生教育各个学段,让

学生资助政策家喻户晓不仅有利于促进政策的实施,更有利于提高政策执行的透明度,形成广泛的社会监督,从而彰显社会的公平正义。

2015年11月财政部、教育部、总参谋部印发《关于对直接招收为士官的高等学校学生施行国家资助的通知》,规定自2015年起,国家对直接招收为士官的高等学校学生施行国家资助,入伍时对其在校期间缴纳的学费实行一次性补偿或获得的国家助学贷款实行代偿。

2017年3月,财政部、教育部印发《关于进一步提高博士生国家助学金资助标准的通知》,决定从2017年春季学期起,提高全国研究生招生计划内的全日制博士生(有固定工资收入的除外)国家助学金资助标准。2017年3月,财政部、教育部、中国人民银行、银监会印发《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》,对进一步加强和规范高等教育学生资助工作,确保学生资助政策落实到位做出如下要求:推动学生资助政策全覆盖、提高资助的精准度、优化学生资助工作机制、加强资助育人功能。

综上所述,改革开放四十年来,随着国家综合国力的不断提升以及经济改革的稳步推进,建立在社会主义制度下有中国特色的学生资助政策体系,已经形成了覆盖学前教育阶段、义务教育阶段、普通高中教育阶段、中职教育阶段、高等教育阶段的完备政策体系,并在各学段政策不断完善过程中彰显国家对教育公平的不懈追求。

三、再构与展望

在社会主义市场经济体制下,中国特色学生资助制度建立了涵盖学前教育到高等教育的政策体系,有力推动了大国教育公平的实现。随着中国经济建设的不断深入,学生资助工作也将进一步适应经济发展的特点,建立起更加公平、效率、充足、激励的保障制度(余秀兰,2010)。

(一)中国学生资助政策体系及评价

1. 中国学生资助体系的建设情况

中国已经建立起了学前教育、义务教育、普通高中教育、中等职业教育、本专科教育以及研究生教育阶段的,涵盖所有公办和民办学校的世界范围内管理机构最系统、资助类型最全面、资助人数最多、资助功能多样化的国家资助政策体系,体现出对农村地区、贫困地区、民族地区、特困群体和特殊专业的倾斜。

2015年教育部印发的《〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉中期评估学生资助中期评估报告》明确在对学生资助政策的贯彻落

实过程中,中国已经建立了中央、省、市、县和校五级学生资助管理体系,以财政经费为主、学校和社会为重要参与力量的资助经费保障体系和相应的宣传机制、精准资助机制、监督检查机制以及绩效考评机制,总体来看中国学生资助管理工作水平不断提高。

2. 中国学生资助政策体系的评价

改革开放四十年来,中国学生资助政策不断完善、发展,建立起了针对不同学段学生的形式多样的资助体系,不仅涵盖了中国全部家庭经济困难学生群体,还对学业成绩优秀的学生群体进行激励。此外,中国的资助政策在助困的基础上越来越多注重对个体综合素质的提高,特别是对个体的品德教育。随着市场经济的不断深化,在资助投入方面更加重视调节好政府和市场的关系,在强调政府投入的同时注重社会资助并积极调动企业、私人和个人参与到学生资助中来。

总体来看,这四十年时间里中国政府资助学生的规模不断扩大、资助资金的总量持续增加,对实现社会公平正义起到了非常好的引领作用,社会公众对学生资助政策的满意度也不断提高,基本形成了具有中国特色的学生资助体系,也是世界上最为庞大的学生资助体系。

(二)中国学生资助体系的展望

1. 加强学生资助法制建设和经费投入

目前中国学生资助缺少相关的法律规范和约束,各级政府、各个学校在开展学生资助工作时主要是参照政府及其他相关部门颁布的政策文件。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确指出要“加快教育法制建设进程,完善中国特色社会主义教育法律法规”。完备的法律便于对各种组织或个人行为进行约束和规范(范先佐,2010),更好地保证学生资助工作真正贯彻落实,充分实现教育公平,维护社会的公平和正义。

要继续加大对学生资助的经费投入力度,合理确定不同学段的不同特征学生群体的资助标准。改革开放四十年来,中国学生资助经费投入规模在持续的增长,这深刻反映了国家对于学生资助工作的高度重视以及对于实现教育公平的不懈追求。但是现阶段依然存在一些不同学段学生资助力度的差异,主要是对普通高中和学前教育阶段、中西部地区的资助力度较弱。要通过立法来明确各级政府对学生资助经费投入的职责,建立相应的监督和问责机制确保各级政府严格落实教育经费投入职责。

2. 加强管理体制建设

首先要加强地方资助管理机构的建设。地方资助管理机构由省级、地级和县级学生资助管理机构组成。为保证学生资助政策真正落到实处,必须加

强省级、地级、县级三级学生资助管理机构的建设,对不同学段的学生资助工作进行统筹管理和规范,防止“九龙治水”模式下出现实际管理中的职责不清和权责不明的状况。此外还需要加强对学生资助管理人员专业素质、信息素质的培养和提升。其次要加强学校资助管理体系的建设。各高校在落实国家相关的政策过程中还未全部成立独立的学生资助管理中心,其他学段的学生资助工作也缺乏专人负责。为更好的贯彻落实国家有关学生资助的政策规定,应当在各学段学校内成立学生资助工作负责小组或指定专人来负责。

3. 丰富和发展学生资助政策

我国目前已经形成了较为完备的学生资助政策体系,但是还需要进一步完善来更好地实现教育公平。在学前教育阶段,要推动地方健全学前教育儿童资助政策并提高家庭经济困难儿童资助比例和资助标准。在义务教育阶段,要推进城乡统一资助制度的落实。在中等职业教育阶段,要逐步分类推进中等职业教育免除学杂费。在普通高中阶段,要进一步推进对建档立卡的家庭经济困难学生实施免除学杂费。在高等教育阶段,要进一步完善国家助学贷款政策,发挥国家助学贷款解决学费和住宿费用的“兜底”作用;同时加快落实地方性赴基层就业学生国家助学贷款代偿和学费补偿政策。

4. 加快推进信息化建设和精准资助

加快推进省级学生资助子系统的建立和完善,整合从学前教育至研究生教育阶段的学籍信息,提高学生资助的现代化管理水平。各级学生资助管理信息系统加强与扶贫、民政、残联等部门的数据对比,为各级各类学校确认学生身份、认定家庭经济困难学生提供技术支持,提高资助管理工作效率并实现精准资助。此外,进一步探索与其他社会团体的学生资助信息系统联网共享资助信息等问题,提高资助资金使用效益。

[参考文献]

- 范先佐, 2010:《我国学生资助制度的回顾与反思》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 郭喜永、迟长伍, 2008:《教育公平内涵及相关问题研究综述》,《现代教育科学》第10期。
- 余秀兰, 2010:《60年的探索:建国以来我国大学生资助政策探析》,《北京大学教育评论》第1期。

Education Equity in Big Power: Retrospect and Prospect of China's Student Financial Aid Policy Reform in the Past 40 Years

QU Shao-wei, WANG Hao, SHI Jia-qi

(University of Science and Technology Beijing)

Abstract: With the strengthening of market economy and the enhancement of comprehensive national strength, student financial aid is receiving more and more attention from the Chinese government. In the past 40 years of reform and opening up, China's economic construction has achieved remarkable achievements. As the world's second largest economy and relying on China's social system, the student financial aid policy has been continuously improved and implemented. At present, China's student financial aid has achieved remarkable results, and a comprehensive policy system covering pre-school education, compulsory education, high school education, secondary vocational education, and higher education has been established. Promoting education equity has always been the basic education policy that the Chinese government has long adhered to. From the continuous reform and deepening of the planned economy-commodity economy-market economy, the student aid adapts to the characteristics of economic development in different periods and continuously enriches the content of the student financial aid policy system. The path has effectively improved the intensity, depth and validity of student funding, which has greatly promoted the realization of educational fairness in different sections of China. This paper focuses on the construction goals, economic background, and core content of student aid policies in various sections from 1978 to the present. Based on the environment of China's economic development, this paper provides suggestions for the further improvement of student aid policies in the future.

Key words: student financial aid; educational equity; educational finance

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)