

高中学生资助管理绩效评估研究

——基于2019年省级统计数据的实证分析

李朝晖，曲绍卫

[摘要] 高中学生资助作为党和政府的保民生和暖民心工程，承担着推进教育治理方式现代化和人才结构优化的重要使命。本文根据高中学生资助现阶段特点和发展动态，设计和建构了三级指标评估体系，并对2019年省属单位高中学生资助管理现状展开实证评估。研究发现资助管理成效主要包括：资助制度建设完善、政策落实效果突出、资助资金管理规范；资助管理存在的问题主要有：国家助学金实际资助比例不当、资助信息报送不及时、家庭经济困难学生库建设不到位等。针对上述问题并结合高中学生资助工作的实际状况和发展趋势，提出了具有参考价值的政策建议。

[关键词] 高中教育；学生资助管理；绩效评估

“在我国国民教育体系之中，普通高中教育占据重要的枢纽地位，承担着整个国民教育体系承上启下的运转工作”（范晓婷等，2015）。《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》提及：“到2020年，全面普及高中阶段教育；全国各省份高中教育毛入学率都要达到90%以上”。^①这意味着高中学生资助管理工作将面向数量更为庞大的受助对象，肩负起更重大的保民生、暖民心和促公平的任务。同时，2020年恰逢我国正式将高中学生纳入国家助学体系十周年之际，也是实现全面建成小康社会和打赢脱贫攻坚战的目标之年，高中学生资助管理工作的战略价值和现实意义显得尤为突出。但就当前学生资助形势而言，高中学生资助仍是各教育阶段中较薄弱的环节。如何推进高中学生资助管理工作效益的提升，实现教育综合体制改革和发展，是本文进行高中学生资助管理绩效评估研究的目的所在。

[收稿日期] 2020-12-10

[作者简介] 李朝晖，北京科技大学教育经济与管理研究所，电子邮箱地址：LZHhuihui@163.com；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。

^① “教育部等四部门关于印发《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》的通知”，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/201704/t20170406_301981.html。

一、高中学生资助管理评估指标设计与分析

本文对高中学生资助管理绩效的评估是运用科学方法、标准和程序,对各省属单位管理工作和实际作为进行观察、整合、分析和评价的过程。资助评估指标的设计是整个评估工作开展的首要环节和重要依据。本部分在获取支持性资助资料和相关规定的基礎上,初步形成资助管理评估的指标体系框架,再经由德尔菲法对指标体系的精细化和科学化筛选处理,以及层次分析法的量化操作,最终确立了公平公正、客观有效、系统全面的高中学生资助管理指标体系。

(一)评估指标设计

基于教育资助根本目的和原则,查阅和收集相关参考资料;依据已有资助研究成果,探寻和明确相关理论基础;结合高中学生资助政策规定和项目文件要求,充分了解相关背景、内容和发展方向等信息;围绕全国资助管理目标的发展和高中学生资助管理流程,设置动态化维度,初步设计出三级指标框架体系。包括以制度建设、制度落实、资金管理、信息管理为代表的一级指标共计4项;以国家免学杂费、学校自主、资金配套、信息报送等为主的二级指标共有11项;以国家助学金、资金发放、信息报送时间等为主的三级指标共有27项。

(二)评估指标筛选

本部分主要采用德尔菲法实现对评估指标体系框架的筛选。在首轮调研中,由来自全国学生资助中心的6位研究员、来自省级学生资助中心的5位研究员及教育资助领域的4位教授组成15人评价小组,通过向其提供相关资料和五级量表评分表,以背靠背的匿名形式对拟定指标体系进行打分。在第二轮调研中,由各位专家和领导对初步形成的汇总意见进行面对面的会议讨论和辩论,在参考比较中不断进行修正,直至不再存在异议性观点。最后,筛选和整理专家评定的结果,并开展试评,在取得预期效果后,确定最终指标设计方案。

以三级指标的筛选为例。在收集并整理评价小组对拟定三级指标的评定结果后,形成高中学生资助管理三级指标要素频数分布表,如表1所示。

表 1 高中学生资助管理三级指标要素打分表

序号	指标要素	非常重要	重要	一般	不重要	非常不重要	积分
1	国家助学金	10	5	0	0	0	0
2	国家免学杂费	11	4	0	0	0	0
3	家庭经济困难学生认定办法或指导意见办法	9	6	0	0	0	0
4	资金发放	11	4	0	0	0	0
5	实际资助比例	9	6	0	0	0	0
6	普高卡使用情况	8	6	1	0	0	1
7	资金使用	11	4	0	0	0	0
8	享受政策学生范围	7	7	1	0	0	1
9	数据比对工作情况	8	6	1	0	0	1
10	绿色通道政策落实	2	5	5	1	2	13
11	资助宣传政策落实	2	2	8	1	2	16
12	学校提取事业收入用于学生资助	5	8	2	0	0	2
13	其他各类资助	3	5	7	0	0	7
14	省级财政资金落实	7	6	2	0	0	2
15	地市级财政资金落实	8	6	1	0	0	1
16	县级财政资金落实	9	5	1	0	0	1
17	省级财政资金拨付	8	6	1	0	0	1
18	地市级财政资金拨付	8	6	1	0	0	1
19	县级财政资金拨付	9	6	0	0	0	0
20	信息报送时间	8	7	0	0	0	0
21	信息报送质量	7	6	2	0	0	2
22	建立家庭经济困难学生库	8	5	2	0	0	2
23	子系统校级培训	1	3	7	2	2	17
24	子系统省级培训	7	6	1	1	0	3
25	子系统软硬件条件保障	4	7	4	0	0	4
26	子系统管理团队建设	6	6	3	0	0	3
27	子系统答疑团队建设	5	7	2	1	0	4

按照积分原则对三级指标要素进行筛选,将五个评定等级的积分权重分别设置为:“非常重要”和“重要”权重为0;“一般”权重为1;“不重要”权重为2;“非常不重要”权重为3。依据公式 $S = \sum_{i=1}^5 p_i q_i$ (p 表示频数, q 表示权重)计算积分 S (韩晨光, 2015),将结果填入表1中。进一步对积分进行描述统计项的计算,可得总分为82分,平均值约为3.04分,标准差约为4.65。将积分高于平均值1个标准差即高于 $3.04 + 4.65 = 7.69$ 分的指标直接剔除,而将积分不高于7.69分的指标予以保留。经数据比对,决定删除包括“绿色通道政策落实”“资助宣传政策落实”“子系统校级培训”在内的三项因素。对于积分值同样较高的“其他各类资助”指标项,在与资助管理专家和资助领域教授研究讨论后,决定予以保留,由此确立24项三级指标。同理,遵循上述步骤对二级指标体系进行因素筛选,剔除“校内资助网站建设与维护”因素,并保留10个二级指标项。综上,本文所确立的高中学生资助管理指标评估体系共包括4个一级指标项、10个二级指标项以及24个三级指标项。

(三) 评估指标权重赋值

为了进一步精确分析和评价各省属单位间的资助管理绩效水平,在确定评估指标体系基本构成后,采用层次分析法对高中学生资助管理评估指标的权重进行科学赋值和量化操作。

1. 层次分析法基本原理

层次分析法(AHP)是定量与定性方法相结合的决策模型。依据研究问题性质和根本目的,对问题构成因素及因素间的相关关系(并列和隶属关系)进行分析和组合,形成若干层自上而下分布的多层次结构模型,并由决策者经验判断各因素间的相对重要程度,“使问题归结为最低层(供决策的方案、措施等)相对于最高层(总目标)的相对重要权值的确定或相对优劣次序的排定”(许树柏, 1988)。

2. 层次分析法计算步骤及运用

按照层次分析法计算步骤对本次评估指标体系进行权重设置,具体如下:

(1)依据德尔菲法设计形成的指标体系,构建包括目标层、准则层、方案层等在内的层次结构模型。目标层为最高层,对应研究的主要目标,即“高中学生资助管理绩效”。准则层为中间层,对应多层次和多维度,在本次评估指标体系中主要包括一级指标、二级指标和三级指标。

(2)征求专家意见,构建判断矩阵。由7名高中学生资助领域教授、6名研究学者、7名高中学生资助管理工作者组建成的20人专家团队,借助成对比较法和1—9标度法(表2)依次对隶属于某一准则的各因素进行两两比较,

并按其相对重要程度进行等级赋值, 计算每项因素赋值结果的均值和标准差, 在剔除统计学意义上的无效数值后, 进一步计算保留因素数值的平均值, 并以其为矩阵元素, 构建出判断矩阵。本文以一级指标的判断矩阵 A(表 3)为例, 形成因素 i 与因素 j 重要性的比较结果。

表 2 比例标度表

因素 i 比因素 j	量化值
同等重要	1
稍微重要	3
较强重要	5
强烈重要	7
极端重要	9
两相邻判断的中间值	2, 4, 6, 8

表 3 一级指标判断矩阵

i \ j	制度建设	政策落实	资金管理	信息管理
制度建设	1	3/7	5/9	2/3
政策落实	7/3	1	9/7	3/2
资金管理	9/5	7/9	1	7/6
信息管理	3/2	2/3	6/7	1

(3) 权重向量求解, 并检验判断矩阵的一致性。

首先, 计算权重向量。对一级指标判断矩阵的列元素加和后, 进行归一化处理, 得到权重向量 $W = (0.15 \quad 0.35 \quad 0.27 \quad 0.23)^T$ 。

其次, 根据公式 $\lambda_{\max} \approx \sum_{i=1}^n \frac{(AW)_i}{nW_i}$ 计算最大特征根。

$$AW = \begin{bmatrix} 1 & 3/7 & 5/9 & 2/3 \\ 7/3 & 1 & 9/7 & 3/2 \\ 9/5 & 7/9 & 1 & 7/6 \\ 3/2 & 2/3 & 6/7 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 0.15 \\ 0.35 \\ 0.27 \\ 0.23 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.60 \\ 1.39 \\ 1.08 \\ 0.92 \end{bmatrix}$$

$$\lambda_{\max} \approx \sum_{i=1}^4 \frac{(AW)_i}{4W_i} = \frac{0.60}{4 \times 0.15} + \frac{1.39}{4 \times 0.35} + \frac{1.08}{4 \times 0.27} + \frac{0.92}{4 \times 0.23} \approx 3.99$$

最后, 计算一致性比率。已得一致性指标 $CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{3.99 - 4}{4 - 1} \approx 0$,

将 $n=4$ 代入平均随机一致性指标表(表 4), 查得 $RI=0.90$, 继而求得一致

性比率： $CR = \frac{CI}{RI} = \frac{0}{0.90} = 0 < 0.1$ 。该数值结果表明，按照一级指标构造的判断矩阵 A 具有满意的一致性，权重向量在认可范围内，由此得出一级指标的权重分布如表 5 所示。

表 4 平均随机一致性指标

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
RI	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51

表 5 一级指标权重分布

指标	制度建设	政策落实	资金管理	信息管理
权重	0.15	0.35	0.27	0.23

同理，按照上述层次分析法计算步骤，分别对二级指标和三级指标进行判断矩阵构建、权重向量求解和一致性检验，所得判断矩阵均具有满意的一致性。在此基础上，对所有指标的相对权重进行整理和汇总，并经由百分制转化，使整个指标体系的合计总分值达到 100 分，最终确定高中学生资助管理绩效评估指标体系的权重分布结果，如表 6 所示。

表 6 高中学生资助管理绩效评估指标体系

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值
EA. 制度建设	15	EA1. 实施意见或管理办法	11	EA11. 国家助学金	5
				EA12. 国家免学杂费	6
		EA2. 受助学生认定办法	4	EA21. 家庭经济困难学生认定办法或指导意见办法	4
EB. 政策落实	35	EB1. 国家助学金	16	EB11. 资金发放	6
				EB12. 实际资助比例	6
				EB13. 普高卡使用情况	4
		EB2. 国家免学杂费	13	EB21. 资金使用	4
				EB22. 享受政策学生范围	4
				EB23. 数据比对工作情况	5
		EB3. 学校资助	3	EB31. 学校提取事业收入用于学生资助	3
		EB4. 其他资助	3	EB41. 其他各类资助	3

续表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值
EC. 资金管理	27	EC1. 资金配套	12	EC11. 省级财政资金落实	4
				EC12. 地市级财政资金落实	4
				EC13. 县级财政资金落实	4
		EC2. 资金拨付	15	EC21. 省级财政资金拨付	5
				EC22. 地市级财政资金拨付	5
				EC23. 县级财政资金拨付	5
ED. 信息管理	23	ED1. 信息报送	8	ED11. 信息报送时间	4
				ED12. 信息报送质量	4
		ED2. 普高学生资助子系统维护管理	15	ED21. 建立家庭经济困难学生库	3
				ED22. 子系统省级培训	3
				ED23. 子系统软硬件条件保障	3
				ED24. 子系统管理团队建设	3
		ED25. 子系统答疑团队建设	3		

注：本指标体系得到教育部学生资助中心认可，并下发文件实施。

二、高中学生资助管理绩效评估结果及分析

高中学生资助管理绩效评估以省市、自治区和计划单列市为独立参评单位，由教育部全国学生资助管理中心具体部署高中学生资助评估工作，委托北京科技大学教育经济与管理研究所作为第三方评估机构开展具体评价工作。按照资助绩效评估实施意见确立的评估标准，收取并审查各省属单位准备的相关证明材料，获得全国 29 个省、自治区、直辖市，5 个计划单列市，以及新疆生产建设兵团(副省级)在内的 35 个省属单位的参评材料。评估工作以公平、公正、科学、合理为指导准则，对各省属单位资助管理工作状况展开量化评价，由评估小组统一汇总和计算所有参评单位的评估数据，形成各省属单位的得分和排名状况。

(一) 评估数据描述性分析

1. 总体评估数据分布状况

选用平均值、方差、极值等描述性统计项，对 35 个省属单位的总体分值

分布状况进行数据二次分析和评价。平均值和标准差的计算结果分别为 93.8 分和 4，极值分布状况为最高值 100 分和最低值 82 分。以 5 分为间隔段对 35 个省属单位的评估成绩进行划分，如图 1 所示。处于 95—100 分值段的参评单位共计 16 个，占参评单位总数的 46%，评估得分集中在 97 分；处于 90—95 分的参评单位共计 14 个，占参评单位总数的 40%，评估得分集中为 94 分；共计 4 个参评单位得分在 85—90 分，占参评单位总数的 11%；仅有 1 个参评单位得分处于 80—85 分值区间，所占比重为 3%。整体显示，2019 年度我国省属单位高中学生资助管理工作取得显著成效。

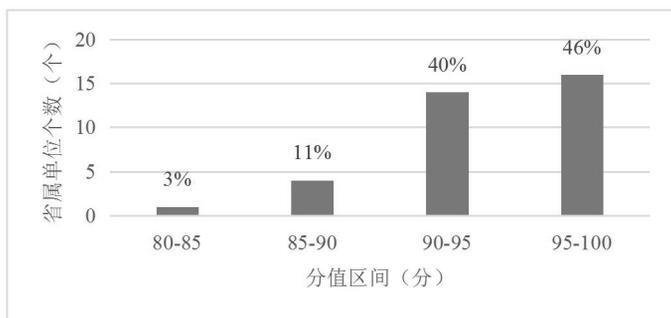


图 1 省属单位资助管理绩效总体分值分布

2. 区域评估数据分布状况

按照教育部全国学生资助管理中心对资助地区划分的规定，将纳入总分排序的 35 个数据采集对象划分为东部、中部、西部三大区域。东部地区资助管理绩效平均值为 95 分，高于总体平均值 1.2 分；中部和西部地区分别为 93.3 分和 91.7 分，低于平均值 0.5 分和 2.1 分。这意味着 2019 年度省属单位高中学生资助存在地区间发展不均衡问题，东部地区资助管理绩效优于中西部地区。在标准差分布层面，西部地区最高为 5.8，分别超过东部和中部地区 2.6 个和 2.1 个单位，说明 2019 年度我国东部和中部地区的资助水平具有较强的内部一致性，而西部地区各省属单位间分值分布状况则较为分散，呈现出显著的内部差异性。综合上述分析，2019 年度我国省属单位高中学生资助管理绩效与区域经济发展水平存在明显的相关关系。

3. 指标评估数据分布状况

侧重于选取最高目的层和最低准则层，即一级指标和三级指标作为数据分析对象，并对所有参评单位在上述两层级的评估得分进行百分制转化，以便展开同级指标项间资助绩效的横向对比。在一级指标体系分值分布层面，制度建设、政策落实、资金管理和信息管理四项的平均得分依次为 98 分、95 分、97.6 分和 87.4 分，除信息管理指标项的绩效得分低于 90 分，其余三项

均取得 95 分及以上的成绩。在三级指标体系分值分布层面, 如表 7 所示, 共计 14 个指标项的分值分布在 95—100 分值区间, 4 个指标项位于 90—95 分值区间, 5 个指标项位于 85—90 分值区间, 仅信息报送时间指标项未达 60 分。进一步对三级指标体系的满分率状况, 即在三级指标项评估中取得满分标准的参评单位数占总参评单位数的比重进行计算, 可得, 共计 9 项三级指标处于 95%—100% 比重区间, 6 项三级指标位于 90%—95% 区间, 3 项三级指标在 85%—90% 区间, 3 项三级指标在 80%—85% 区间, 剩余实际资助比例、信息报送时间、建立家庭经济困难学生库三项的满分率均未达 80%。可见, 2019 年度我国省属单位高中学生资助管理工作尽管在总体上取得突出成绩, 但仍存在部分问题值得关注。

表 7 三级指标分值及满分率状况分布

分值区间(分)	三级指标项数(个)	比重	满分率比重区间	三级指标项数(个)	比重
95—100	14	58.3%	95%—100%	9	37.5%
90—95	4	16.7%	90%—95%	6	25.0%
85—90	5	20.8%	85%—90%	3	12.5%
80—85	0	0.0%	80%—85%	3	12.5%
80 及以下	1	4.2%	80%及以下	3	12.5%

(二) 高中学生资助管理成效分析

高中教育阶段处于义务教育阶段向高等教育阶段的过渡期, 是决定学生未来发展动向的关键性阶段, 能够带来显著的收益和期权价值。其既不同于义务教育阶段资助的强制性和免费性特质, 也不同于高等教育阶段资助的个性化和多元化倾向, 而是更具复杂性和被动性。因此, 有必要定期开展资助管理绩效评估以保证高中学生资助工作的有效贯彻和执行。数据分析结果显示, 2019 年度我国省属单位高中学生资助成效集中表现在制度建设、政策落实和资金管理三个方面。

1. 高中学生资助制度建设日趋完善

资助制度主要以文字形式对资助工作的内容、程序和方法进行规定。我国目前已经建成了包括国家助学金、国家免学杂费, 以及受助学生认定办法等在内的高中学生资助制度体系, 从顶层设计视域确保高中学生资助工作的良性发展。根据高中学生资助制度建设指标项的评估结果, 其总体绩效平均分为 98 分, 在所有一级指标项中表现最为优异。进一步对其所属因素进行分析, 可得国家助学金实施意见项目的平均绩效得分为 100 分, 满分率高达 100%; 国家免学杂费实施意见项目的平均绩效得分为 94 分, 满分率为

97%；家庭经济困难学生认定办法项目的评估结果为平均得分92分，满分率86%。综合上述指标评估结果分布状况，2019年度我国各省属单位大多能确保资助管理办法和政策文件的规范性和完善性，通过可持续优化的制度建设机制，推进高中学生资助工作的规范管理和高效运作。

2. 高中学生资助政策落实效果突出

资助政策效果发挥的关键在于实践层面的精准执行和落实落地，既要求对政策核心要义的深层解读和把握，又需要克服“公式化”局限，主动结合实地情况开展创造性资助工作。根据评估数据分析结果，政策落实维度绩效评估的总体平均分为95分。其中，国家免学杂费政策落实项目的平均分为95.6分，满分率为93%；学校资助政策落实项目的平均分为97分，满分率为94%。整合以上数据可知，2019年度我国大多数省属单位能够领会高中学生资助配套政策间的内在逻辑关系，使资助类政策的红利惠及更多受助对象，同时具备学习、研讨、领会、用好资助政策的落实能力，确保资助政策执行的不空、不虚、不偏。

3. 高中学生资助资金管理规范

高中教育作为准公共产品决定了资助资金的公共性质，与私人资金管理追求利润最大化的出发点不同，资助资金管理更加重视社会公平和社会效益的实现。据本次高中学生资助管理绩效评估结果所示，资金管理一级指标项目的平均绩效分值为97.6分，仅次于同级项目中的制度建设项。同时，该维度下资金配套管理项目的平均得分是98分，满分率为94%；资金拨付管理项目的平均分为97.4分，满分率为91%。以上成绩均能反映出2019年度我国省属单位在高中学生资助资金配套和拨付等管理环节取得的成果，确保资助资金及时足额发放和专款专用。一方面不断加强资助资金统筹力度，凸显多元资助主体在资助项目执行过程中的责任主体地位；另一方面有效提升资金拨付进度，规范化管理资助资金预算、审批和拨付等工作流程，管好用好资助资金，发挥资金管理对精准资助的经济支持性作用。

(三) 高中学生资助管理存在的问题分析

尽管目前我国高中学生资助管理工作已经取得突出成就，但在资助系统内部仍存在部分薄弱环节，根据木桶效应的原理，这些最弱短板通常是制约整体资助绩效发展水平的最关键环节。因此，有必要对这些资助劣势条件进行重点关注和分析，以便为政府相关决策提供参考依据。

1. 国家助学金实际资助比例不当

基于我国区域间、省市间存在的经济发展水平和教育资源分配不平衡问题，目前我国高中学生国家助学金实际资助比例的确定方法是在设定最低比例标准基础上，授予各地区、各学校充足的自由裁量权和最终决定权，目的

是避免资助比例一刀切所引发的不适用问题。但在实际执行过程中却引发了资助面两极分化的态势问题,一种极端态势表现为比例过低,僵硬执行最低标准要求,而漠视地区经济和教育发展现状和规律;另一种极端态势表现为比例过高,源于各单位对实际资助形势的错误估计,容易在学校中形成“争穷不争优”的不良风气。在评估中,国家助学金实际资助比例指标项的满分率仅为74%,平均绩效得分为87分,相较于政策落实维度的其他指标项,该环节表现出最差的政策贯彻和执行效果,此不足将直接导致众多高中学生丧失接受教育的平等权利,诱发并加剧教育起点、教育过程和教育结果的不公平。

2. 资助信息报送时间不及时

资助信息报送工作是反馈资助政策实施状况的主要形式,其价值效用的发挥取决于信息报送的质量和时效。然而,目前高中学生资助信息管理工作存在着“重质量、轻时效”的问题。由于信息报送不及时致使评估分值过低的参评单位屡见不鲜,信息报送时间指标项的平均绩效分值仅为53分,与信息报送质量指标项相差44分,是所在同级指标体系中绩效得分最低的一项,且共有25个参评单位未达到满分绩效评估标准,满分率低至29%。可见,2019年度我国省属单位高中学生资助信息管理工作存在严重的信息报送拖延和不合范问题,资助政策反馈环节往往流于形式,资助信息系统无法及时更新,从而贻误资助信息的最佳处理时机。

3. 家庭经济困难学生库建设不到位

全国普通高中学生资助管理信息系统建设是“互联网+教育”的新业态,也是信息办公时代提升资助工作效率和效益的必然选择。《普通高中国家助学金管理暂行办法》第十二条明确规定:“建立完善普通高中学生电子学籍及学生资助信息系统,确保学生资助信息真实、可靠”。^①当前我国各省属单位在家庭经济困难学生库的信息化建设层面还存在明显不足,该指标项的平均绩效分值为89分,满分率为66%。家庭经济困难学生库的建设还存在网络技术、基础设施和资源配置等壁垒,难以有效提升识别、采集、备档和利用资助信息的效率,极大降低国家资助政策精确度。

三、提高高中学生资助管理绩效的政策建议

结合本次评估反映出的问题,要求我国各省属单位在高度重视高中学生

^① 财政部、教育部:《关于印发普通高中国家助学金管理暂行办法的通知》, http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1779/201011/111121.html。

资助政策的同时,以更大的决心和力度继续开展符合实际发展要求的精准资助活动,并在资助政策制定和执行过程中重点参考如下治理措施。

(一)合理化规定国家助学金实际资助比例

习近平总书记在2015年减贫与发展高层论坛上强调“我们在精准扶贫的路上坚持分类施策,因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策”。^①这同样对各省属单位、各学校的资助分配工作提出分类施策、精准施策的要求,以科学判断能力和实际结合能力统筹推进教育资助方式的现代化发展。为解决国家助学金资助比例过高或过低等实际问题,有效建成科学的资金总量分配体系,亟待合理化安排两部分资助资金构成。

1. 为固定性资助资金划定额度限制

由财政部和教育部按照各地区、各学校经济实力和教育发展基本状况进行统一安排和明文规定,以最低硬性标准对资助资金总量进行量化分配,确保全国高中学生资助工作有序推进。

2. 为灵活性资助资金留足分配空间

在不违背最低比例原则的基础上,适当下放资助面确定权限。由各地区、各学校结合实际特殊状况,如生源数量和质量、困难学生比例、当地学杂费、生活基本费用状况等,自主制定和提交有理有据的高中学生资助比例申请计划,经由中央政府科学审查和批复等流程后,予以正式实施,从而在高中学校内部营造“争优不争穷”的资助氛围。

(二)缩小区域间资助水平差异

作为新时代形势下教育均衡发展的重要举措,我国已经持续多年实行地区性倾斜资助政策,包括对西部地区资助经费的重点投入、专项资助计划和助学工程等。尽管这些优惠政策已经取得阶段性进展和显著成效,但在本次资助评估中仍显露出:地区间资助水平的差距尚未消除,教育公平的实现仍将是一个长期而艰巨的过程。未来高中学生资助工作的重点除继续加强对西部地区的政策关怀外,还需关注以下几点治理措施。

1. 现代教育问题本质仍在于经济问题

经济发展水平决定着教育系统的内容、结构、规模等一切要素,任何教育活动的开展都建立在物质资源和经费支持基础上。解决地区间资助水平不均衡问题的根本性举措,归结于对地区经济发展活力的激发和调动,发掘不发达地区经济潜力和发展优势,以确保地区教育和经济的协同发展。

^① 《习近平主席在2015年减贫与发展高层论坛上的主旨演讲》, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c_1116851045.htm。

2. 建立良好运行的高中中学生资助系统

(1)合理规定资助系统及其内部要素,包括资助内容、形式、方法等。第一,针对西部地区所处地理位置、民族构成状况、风俗习惯等,制定符合西部地区实际状况的专门资助体系,客观细化高中贫困生资助政策与配套措施。第二,根据受助对象不同特质实行“分类资助”和“个性资助”,如以资助包形式提供“菜单式”多样化选择、向特殊困难高中学生开辟绿色通道等。第三,依据资助内容确定科学合理资助形式和方法。“如:实物形式可用于资助学习用具、作业本等;交通费可采取现金形式资助;住宿费、体检费、保险费和校服费等,可采取减免费用形式资助”(金东海等,2011)。

(2)实现资助系统的有效输入和输出。通过监测西部地区高中学生资助系统外部环境的变化,如资助政策的颁布和资助经费的来源状况等,有效把握外部环境中存在的机遇和风险,将优势发展和劣势转化作为资助系统自身发展的关键举措,及时调整资助系统运行方式,确保资助系统的持续更新和发展。此外,采用预评估、过程评估和结果评估对资助系统输出状况进行综合测评,以最大限度激发西部地区资助系统的运行动力和活力。

(3)严格监督资助系统的运行。总揽全局、明确重点,从资助政策制定到贯彻执行再到绩效评价等展开全面、全过程监督,对“无为行为”和违规行为进行过错记录和责任追究。建立资助利益相关者、专业人士、独立监督部门、媒介舆论等多元力量参与的长效监督机制,为西部地区高中学生资助系统的运行营造公平公开公正的监督环境。

(三)建设标准化学生资助信息系统

信息化资助所具备的多级联动、便捷操作、过程管理和低成本运营等独有优势,“重塑了资助生态、资助理念和资助模式,不断推进学生资助向信息化、现代化、精准化发展”(郑玉莲、曹浩,2020)。为高中学生资助管理高效化和精准化发展带来新契机。如何更好、更快实现2022年“三全两高一”资助信息化发展目标,提升信息化应用水平和信息素养,将成为推动资助领域“信息革命”的关键点。

1. 规范资助信息报送行为

(1)建设专门资助讯息上报—反馈双向网络通道。开发资助信息报送多功能一体化网站,通过设置报送时间区间和发布提醒通知等,促使各类资助讯息在有效期限内尽快传递,并实时显示信息处理进度,同时要求各单位按照层级序列和规范程序依次向上级汇报高中学生资助问题、进展状况和重要研究成果等,继而获得上级网络反馈讯息。

(2)对部门人员定期进行资助信息管理知识和技能的系统培训,以高标准和严要求促发展,规避拖延执行和形式作风问题的出现。实行责任落实专人

制度，增强各资助单位负责人的政治站位和信息素养，切实履行资助信息报送的重要职责。

(3)建立资助信息报送状况与工作绩效直接挂钩的激励机制。借助大数据处理分析功能，定期生成各单位资助信息报送状况的数据报告，对能够按时、保质完成报送工作的单位进行物质和精神奖励，而对讯息上报不及时的单位施以提名通报、考核扣分和责令整改等惩罚措施。

2. 推进家庭经济困难学生库信息化建设

(1)建立精确化、全面化困难学生库。参考教育统计数据，高质完成高中学生电子数据库建设工作，包括对入库对象的个人和家庭基本信息进行全方位记录，对申请资助、资格审查、档次认定、资金发放等资助流程开展全程记录。

(2)建立动态化困难学生库。探索大数据实时跟踪、调查摸底功能和主动上报相结合的信息收集与管理方式。

其一，通过推进家庭经济困难学生库与银行信息系统，残联信息系统，税务、社保、民政等部门信息系统等有效对接，全面跨越信息孤岛和数字鸿沟等障碍，达到信息系统间彼此对称兼容和互联互通的理想状态，以便全面掌握资助对象所在家庭的基本经济状况，杜绝以虚假信息骗取资助资金的不端行为，使资助资金准确流向应该资助和值得资助的高中学生。

其二，建立家庭困难认定档次的自主申报机制，确保学生资助的灵活性和实效性。当高中学生所在家庭经济状况明显好转或因突发性变故导致困难程度加重时，可依照合规程序自主申请，经资助工作小组等认定后，对信息库中的困难档次进行上下调动，甚至调入或调出困难学生库。

其三，保证困难学生库信息安全。避免在资助过程中发生“资助方的知情权、学校的管理权、其他同学的监督权对受助学生隐私权的僭越”(许灿荣、徐喜春，2014)。以信息够用、信息保护为原则，最大限度降低高中学生隐私信息的公开程度和公开范围，借助网络技术，如信息加密和禁止转载等，规避资助信息泄露的潜在风险。

总之，高中学生资助管理工作绩效关系到教育公平和人才培养效果，具有重要的战略价值和现实意义。如何推动高中学生资助工作的科学化、合理化和规范化发展，亟需借助健全的绩效评估体系作为检视资助管理工作的重要工具，以量化形式准确反映出资助政策的实施成果和问题所在，并不断给予资助管理工作改进性建议。因此，在未来高中学生资助管理发展进程中，资助绩效评估工作仍需保质保量的持续开展。

[参考文献]

- 范晓婷、曲绍卫、纪效琿、周哲宇，2015：《我国普通高中学生资助政策执行效果评估——基于 2014 年全国 38 个省级单位的实证分析》，《教育科学》第 4 期
- 韩晨光，2015：《理工科大学生创业能力评价研究》，北京科技大学博士论文。
- 金东海、王爱兰、路宏，2011：《民族地区义务教育阶段贫困学生就学资助问题研究》，《教育与经济》第 2 期。
- 许灿荣、徐喜春，2014：《高校学生资助中隐私权保护的实践困境及优化》，《思想理论教育》第 9 期。
- 许树柏，1988：《实用决策方法：层次分析法原理》，天津大学出版社。
- 郑玉莲、曹浩，2020：《信息化时代高校学生资助工作困境与路径研究》，《高等教育研究》第 7 期。

Performance Evaluation on Student Aid Management in Senior High School: Empirical Analysis Based on Provincial Statistics in 2019

LI Zhao-hui, QU Shao-wei

(Institute for Economics of Education, University of Science and Technology Beijing)

Abstract: Senior high school students' financial aid undertakes the important mission of promoting the modernization of educational governance mode and the optimization of talent structure. This paper designs and constructs a three-level index evaluation system according to the present characteristics and development trends of senior high school students' financial aid, and makes an empirical evaluation of the current situation of senior high school students' financial aid management in 2019. It is found that the effectiveness of financial aid management mainly include: perfect construction of financial aid system, outstanding effect of policy implementation, and standardized management of financial aid funds. The problems of financial aid management mainly include: the actual financial aid proportion of the state financial aid is improper, the financial aid information is not submitted in time, and the construction of student bank with financial difficulties is not in place, etc. In view of the existence of the above short board and the actual situation and development trend of financial aid for senior high school students, this paper puts forward constructive policy suggestions.

Key words: senior high school; student aid management; performance evaluation

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)