

对广东省高校贫困学生认定工作的调研及反思 ——广东外语外贸大学的案例研究

刘 军,叶祥杰,颜求实

(广东外语外贸大学学生工作部,广东广州,510420)

摘要: 经过国家大力开展扶贫工作,困难户脱困取得较大成效。相对地,高校家庭经济困难学生的总体人数也在逐年下降。2017年广东省首次推行高校精准资助困难学生的认定工作,得到大部分学生的肯定和支持,但是出现的申请程序复杂、认定证明材料不清晰、认定指标分值不完善以及由此产生的一系列问题影响了困难学生申请的积极性。因此,修订认定指标体系,简化认定程序,注意公示方式,加大宣传力度,拓展资助渠道等是做好贫困认定的有效路径。

关键词: 精准资助;贫困认定;解决路径

中图分类号: G64 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2018)04-0059-06

Investigation and Reflections on the Situation Determination on Poverty-stricken Students in Higher Education Institutes

—A Case Study of Guangdong University of Foreign Studies

Liu Jun, Ye Xiangjie, Yan Qiushi

(Student Affairs Department, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Guangdong 510420)

Abstract: As the number of poverty-stricken families decreased because of the vigorous efforts made by the central government in poverty alleviation, the number of students from families with financial difficulty has also dropped correspondingly. In 2017, Guangdong Province initiated its work procedure for taking targeted measures for poverty alleviation in higher education institutes by adopting a new system for identifying poverty-stricken students. The system has been praised and supported by many students. However, this system also had some problems to hamper students' enthusiasm for application, such as the complicated applying procedure, unclear evidential materials, and inefficient scoring scales. Therefore, it is necessary to improve the system, amending the verifying index system, simplifying the verification procedure, improving the notice system and expanding financing channels may be effective measures for building a well-performing verification system. These measures can identify students with financial difficulty.

Keywords: Targeted measures for poverty alleviation; Verification for students with financial difficulty; Solutions

一、调研背景

党的十九大报告强调,要打赢脱贫攻坚战,要动员全党全国全社会的力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,做到脱真贫、真脱贫。近年来,党和国家高度重视扶贫攻坚工作。习近平总书记多次强调:“扶贫发力要精准,教育要先行,要高度重视和认识教育在扶贫中的基础性、先觉性和关键性作用,把教育纳入扶贫开发、统筹规划扶贫措施。”这意味着扶贫开发工作和教育资助工作要行成合力才能发挥资源的有效配置作用。^[1]

利用教育资源扶贫,一方面要提高贫困地区的基础教育水平,另一方面是让高校里的来自贫困地区的学生能安心学习,因而高等院校在教育资助工作中扮演着非常重要的角色。高等院校进行精准扶贫,既体现党和国家的政策要求,又体现了高校教书育人的内在需求,更彰显了社会主义核心价值观的核心内涵。

以广东外语外贸大学为例,从2014年至2017年,连续四年出现家庭经济困难学生数量不断下降的趋势,而且幅度较大(图1)。据统计,广东外语外贸大

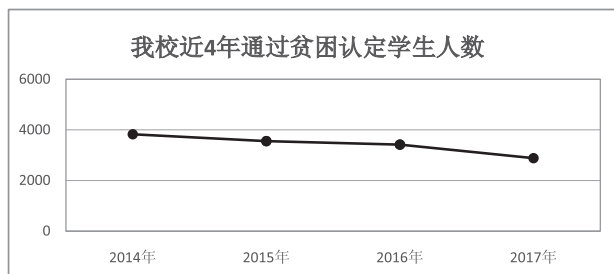


图1 广东外语外贸大学近4年通过贫困认定学生人数变化统计

学2014年通过家庭经济困难认定学生为3826人,2015年为3555人,2016年为3417人,2017年为2882人。^①由于2017年广东省推出了《广东省教育厅 广东省民政厅 广东省财政厅 广东省人力资源和社会保障厅关于广东省家庭经济困难学生认定工作指导意见》(粤教助函[2017]49号),并明确了具体的量化指标体系,2017年广东外语外贸大学最终通过家庭经济困难认定的学生只有2558人,较之2014年下降了33%。没有通过贫困认定会对学生产生何种影响,^[2]新的贫困认定政策是否实现了精准资助的目标,需要考量;不完善的地方需要改进。因此充分的调研和数据统计、分析是检视这一政策的重要手段,并

为接下来贫困学生的资助工作的改革指明方向。

二、调研方法

1. 问卷法

面向广东外语外贸大学南北两个校区16个学院发放《2017年家庭经济困难学生贫困认定工作调查问卷》,问卷系该校自行设计。发出问卷2000份,共回收1979份问卷。有1865名学生参与了2016、2017两年度的贫困认定,有114名学生仅参与了2016年的贫困认定。

2. 访谈法

对新生辅导员、个别学生进行结构化与半结构化访谈,结合辅导员走访宿舍、观察学生消费等情况,了解师生对2017年贫困认定工作的建议和看法。

3. 文献法

梳理“精准扶贫”相关的政策和文献,参考广东外语外贸大学贫困生政策文件、调研报告等文献资料,结合校内各学院提交2017年贫困认定工作的总结材料,通过资料的筛选、整理、综合,梳理、研究、掌握2017年家庭经济困难学生贫困认定工作的总体概况。

三、调研情况分析

根据对问卷调查数据和访谈收集情况的分析,广东外语外贸大学2017年的家庭经济困难学生贫困认定工作受到了师生们的较高肯定,认为与往年相比,定位更加精准,过程更加规范,结果更加客观,体现了贫困认定工作公平、公正的原则。

2017年,广东外语外贸大学通过贫困认定的学生人数较往年有较大幅度的下降,在一定程度上与新旧认定办法各种标准不同相关。据调研,出现此现象的原因主要有以下几方面。

(一) 政府方面

1. 国家“精准扶贫”成效大,精准定位“真”贫困生

近年来,国家精准扶贫力度不断加大,除了让越来越多的贫困地区和贫困户脱离贫困外,也间接拒绝了不少“假”的贫困户。广东外语外贸大学2017年贫困认定申请人数较大幅度下降,在一定程度上也与新政策精准定位“真”贫困生,让部分打“擦边球”的学生放弃申请有一定的相关性。

① 数据来源于广东外语外贸大学学生资助管理中心。

根据广东省关于家庭经济困难学生贫困认定工作的相关要求,广东外语外贸大学创新贫困认定机制,规范认定程序,明确认定指标。2017年,学生的申请材料由新的《广东省家庭经济困难学生认定申请表》(以下简称《申请表》)取代之前的《高等学校学生及家庭情况调查表》,学生还需根据《广东省家庭经济困难学生认定分析表》(以下简称《分析表》)和《广东省家庭经济困难学生认定工作指标解释》的内容,提供相应的证明材料。此外,贫困生建档系统采用全国统一的量化标准。^[3]在全国资助体系中不只靠《分析表》中的分数来划分贫困等级线,也会根据《分析表》中各个项目在系统中的比重进行综合考虑。新的认定方法有效避免单一证明材料“夸大贫困事实,杜撰贫困情况”等不实情况的发生,得到大部分学生的肯定和支持。

此外,根据《广东外语外贸大学家庭经济困难学生认定工作实施办法》的要求,今年学校家庭经济困难学生贫困认定工作的程序在学生申请阶段,分为线下部分和线上部分。线下部分要求学生要如实填写提交《申请表》《分析表》《广东外语外贸大学家庭经济困难学生认定申请表》及相关证明材料;线上部分要求学生在规定的时间进行网上申请,按流程填写困难认定量化分析问卷及后续内容。在学生整个申请过程中,要求线上线下申请得分保持一致。

据调查结果,有1778名学生(样本1979,占比89.84%)认为有必要或者有一定必要提交对应证明材料,认为这样可以防止多数家庭经济不困难的学生滥竽充数,但其中有1121名学生(样本1979,占比56.64%)认为自己在准备材料时也有困难,一度想放弃申请认定(见图2)。有1603名学生(样本1979,占比81.00%)认为认定评分线上线下要求一致是非常合理或者大部分是合理的,这样可以更加精确,体现认定的公平性(见图3)。有不少同学表示,2017年认定审核更加严格和透明化,落实了精准资助政策,体现了贫困认定工作的公平公正。

2. 部分申请材料要求不清晰,开具证明存在困难

2017年是广东省学生贫困认定工作改革的第一年。有学生在访谈中反映,在广东外语外贸大学贫困认定的工作过程中,存在部分申请材料不清晰不明确、部分认定指标无法量化、部分证明材料得不到生源地政府部门的承认等问题。这些问题直接或间接影响到学校今年的贫困认定工作的开展,在一定程度上导致今年申请贫困认定人数的减少。

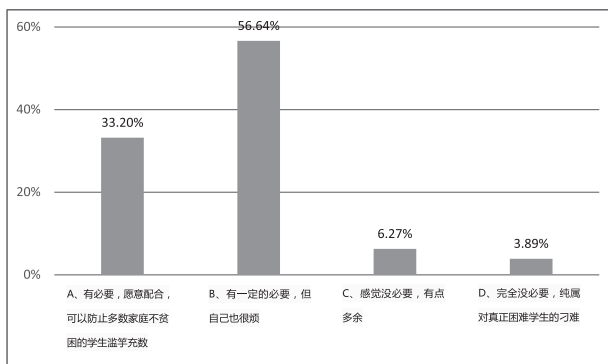


图2 学生对新的认定方法要求提交较多证明材料的态度统计

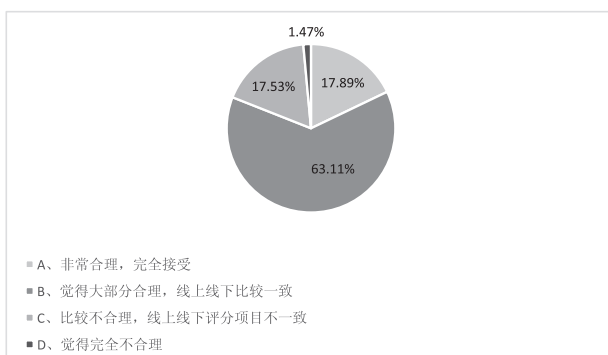


图3 学生对认定评分材料要求线上线下一致是否合理的态度统计

调查显示,有高达32名(样本114,占比28.07%)2016年参与贫困认定的学生不参与今年的认定,其理由是“因当地认定证明材料难开而放弃”(见图4);有高达906名学生(样本1979,占比45.78%)表示在申请认定过程中,出现“证明材料难开,当地政府部门不认或者不配合”的情况;有1349名学生(样本1979,占比68.17%)的学生反映异地证明办理得不轻松或很艰难,有部分或者大部分证明无法获得;仅有406名学生(样本1979,占比20.52%)认为2017年的贫困认定办法比去年精确详细,能真正感受到政策实惠。这说明,学生虽然在理性上赞同今年贫困认定方法的改革,认为其更加公平公正,但在感性上还是因为申请过程繁琐而内心排斥。

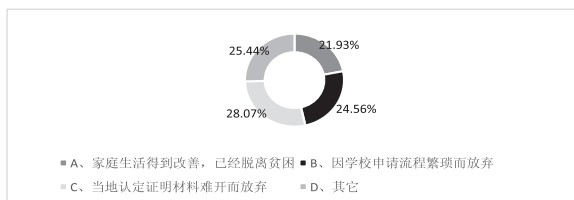


图4 2016年参与贫困认定的学生不参与今年认定的原因分析

根据对学院辅导员的访谈和对学院家庭经济困难学生贫困认定工作的材料梳理,还发现如下情况。

第一,由于生源地民政部门不熟悉广东高校贫困认定工作的变化,导致有学生无法完成《广东省家庭经济困难学生认定申请表》的签章手续。

第二,部分学生在填写《广东省家庭经济困难学生认定分析表》时,容易混淆“父母一方抚养”“无房产无汽车户”等概念。“父母一方抚养”易被父母未离异但只有一方有收入来源或父母离异由其中一方抚养两个概念混淆;“无房产无汽车户”并未明确指明拥有对象。

第三,某些学生实际的家庭情况无法在认定分析表中得到体现,对家庭成员的重大疾病、重大突发事件、重大灾害也没有明确的定义,例如“房屋漏水、家庭负债、长期疾病”等标准过于笼统。

3. 认定分值指标存在异议,部分“真”贫困学生得不到资助

根据《广东省家庭经济困难学生认定分析图》的参考分值指标,建档立卡贫困户成员、特困供养人员、孤儿等情况分值指标很高(90-100分),而家庭年人均收入等情况分值指标较低(10分以下)。有不少学生家庭并没有天灾人祸,但家庭年人均收入很低,生活异常艰难,但这些并未能从参考分值指标中体现出来。

调查显示,有376名学生(样本1979,占比19.00%)认为分析图中的参考分值比较不合理或者完全不合理,认为参考分值没有具体的依据可言(见图3)。多个学院辅导员反映,有学生的确存在家庭困难的情况,却因无法达到认定分值指标而通不过广东省教育厅的划线审核。

(二)学校方面

1. 贫困认定申请手续较为复杂,线上和线下得分存在误差

根据《广东外语外贸大学家庭经济困难学生认定工作实施办法》的要求,今年学校家庭经济困难学生贫困认定工作的程序在学生申请阶段,分为线下部分和线上部分。

调查显示,2016年参与贫困认定的学生有28名学生(样本114,占比24.56%)不参与今年的认定,其理由是“因学校申请流程繁琐而放弃”(见图4);有1632名学生(样本1979,占比82.47%)表示在申请认定的过程中,因为“申请手续繁琐,审核流程复杂,

需要线上线下资料同步一致”而产生烦恼和困惑(见图5)。

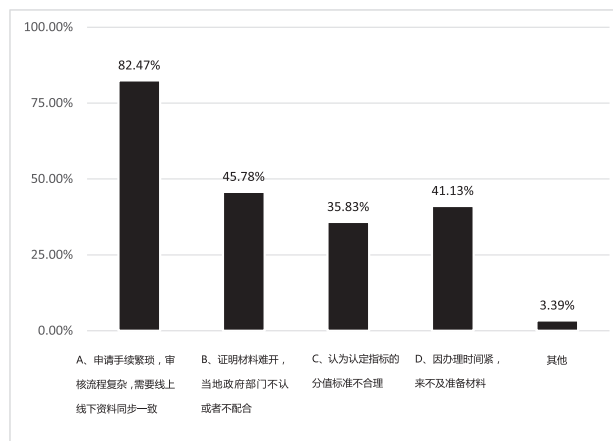


图5 学生在申请认定过程中产生的烦恼原因分析

根据对学院辅导员的访谈和对学院家庭经济困难学生贫困认定工作的材料梳理还发现如下情况。

一是有学生存在网上问卷与《广东省家庭经济困难学生认定分析表》填写不一致的情况,容易出错的内容为“家庭年人均收入”“家庭遭重大自然灾害”“家庭资产”等问题;

二是有学生对新系统操作不熟悉,问卷信息填写不正确,容易出现填写错误;

三是由于学生个人和班委对部分指标理解模糊,出现较多学生在贫困认定申请时存在线上线下得分不一致的问题。

不过,即使申请手续繁琐让学生有点烦恼,但大部分学生还是觉得线上线下评分一致要求是合理的。调查显示,有1603名学生(样本1979,占比81.00%)觉得要求认定评分材料线上线下一致是非常合理或大部分合理的,认为这样有利于贫困认定工作的公平公正(见图3)。

2. 公示环节涉及学生姓名和等级,个别学生表示介意

广东外语外贸大学贫困认定工作的程序包括公示环节,要求将贫困学生名单及相关认定等级,以适当方式、在适当范围内公示5个工作日。通过访谈与对学院家庭经济困难学生贫困认定工作的材料梳理发现,有个别学生存在一定的反感,如认为“公开贫困生是贫困身份,就是公开了学生的隐私,给学生在公众场合戴上贫困的帽子”“要尊重困难学生的隐私”“希望公示环节能考虑下学生的感受”“贫困生内部公开,不要全校公开”等等。虽说公示环节在一定程度上

保证了公正公平,却也侧面让个别自尊心较强的困难学生望而却步,由于害怕公示而放弃申请。^[4]

3. 新旧认定标准不同,学生准备申请材料的时间延长

广东外语外贸大学通过有效方式,提前向全校学生告知贫困认定工作事项,方便有需要的学生利用假期回生源地准备相关证明材料。一方面,对于入学新生,学校在新生录取通知书中夹带《广东省家庭经济困难学生认定申请表》和填写说明。另一方面,在每学年结束前向在校学生发放《广东省家庭经济困难学生认定申请表》并挂网宣传。但仍有部分学生因没有及时了解新的贫困认定要求,对需要准备证明的具体材料没有全面充分的了解,造成在开学后根据学校或学院要求重新补充证明材料。这在学生看来无疑是延长了申请材料的准备时间和增加了困难认定的申请难度。

调查显示,2016年参与贫困认定的学生有7名学生(样本114,占比6.14%)不参与今年的认定,其理由是“来不及准备申请材料,错过截止时间”(见图4,其他选项)。有部分同学在建议中提到“希望准备时间充足点,要求尽量统一”,“外省同学准备材料困难”等。

(三)学生方面

1. 家庭生活水平提高

家庭收入是衡量一个家庭贫困程度的重要标准,也是影响学生申请家庭经济困难认定意愿的直接原因。广东外语外贸大学主要生源地在广东,广东作为沿海较发达地区,近年来经济得到进一步发展,就业岗位进一步增多,很多家庭收入增加、生活水平得到改善,导致申请学生的减少。

调查显示,2016年参与贫困认定的学生有24名学生(样本114,占比21.05%)不参与2017年的认定,其理由是“家庭已经得到改善,已经脱离贫困”(见图4);有1046名参加今年贫困认定的学生(样本1865,占比56.09%)感觉家庭生活状况在逐年变好,对今后的学习和生活充满了信心,这也在一定程度上反映了国家“精准扶贫”政策富有成效,有一部分学生家庭已脱离了贫困。

2. 部分学生不愿意公开个人隐私

申请贫困认定需要充分的理由,并需要提交对应证明材料到班级或学院评议小组进行审核评议(小组

成员由学生干部、学生代表或学院老师组成)。有些学生家庭情况存在一些难言之隐,由于自尊心强,介意周边同学的想法故选择放弃申请,失去了得到资助的机会。

根据对学院辅导员的访谈,发现存在学生有难言之隐放弃贫困认定申请的情况。例如,有个学生家里困难原因是哥哥负债离家出走,父母年迈,家庭没有劳动力,经济来源受到严重影响,该生认为贫困理由有失家庭尊严而放弃申请;有位学生家长得了重病,需长期治疗,但出于风俗习惯和对家长隐私的保护,不愿填写申请理由而放弃申请;还有学生是孤儿,出于自卑心理而放弃申请等。

3. 学生拥有较多的兼职机会

广东外语外贸大学处于广州中心城区,很多大公司、大企业需要招聘兼职,学生会接触到很多条件优越的兼职机会。这些兼职工作需要一定的专业背景,待遇较为丰厚,往往工作一两个小时即可得到上百元的收入,这让很多贫困学生相比申请贫困认定得到资助,更倾向于把专业知识和兼职工作相结合,自力更生,获取补助,这样不仅能够增强他们的自信心,也更好地维护了自身的自尊。此外,也有学生因为自己可以兼职的机会较多放弃申请,也有不少学生表示想把机会让给更加需要的人。

根据与学生的访谈发现,在2016年参与贫困认定的学生中,有学生表示自己拥有额外的经济来源故而不参与认定申请,有学生拥有较多校内外的兼职机会而决定不参与认定申请,还有学生认为自己可以独立解决日常经济开销问题而选择把困难认定资助的机会留给更加需要的同学等。

四、讨论和建议

1. 加强与上级部门的沟通与反馈

2017年是广东省贫困认定机制改革的开局之年,申请材料和量化标准较往年有较大程度的不同,上级部门对新的要求与办法没有进行统一专业的解释。在高校推进贫困认定工作的过程中,出现了学生申请材料办理困难、认定分值指标有歧义、时间进度不明确等问题。^[5]在今后工作中,要加强与上级部门的沟通交流,积极反馈在贫困认定工作中出现的各种问题,改善贫困认定流程和标准,有效解决出现的各种问题。

2. 简化与规范贫困认定申请程序

2017年学校根据上级部门的要求,制订了新的申请流程和申请办法,并要求材料线上线下得分一致。学生在申请贫困认定的过程中,普遍反映申请流程过于复杂繁琐,线上线下评分较难完全一致。在今后工作中,可采取适当的措施简化贫困认定申请流程,让线上线下评分更容易保持一致。贫困认定工作每学年开展一次,对于已经通过认定的同学下学期可适当下调重新认定的要求。

3. 关心贫困生心理健康,注重隐私保密

学校采取一系列的措施减轻了贫困生的经济负担,与此同时,也要关注贫困生的心理健康问题。有不少贫困生存在自卑、封闭等扭曲的心理,也有些贫困生会因某种难以启齿的原因放弃贫困认定的申请。在今后工作中,要加强对贫困生的心理健康教育,也要采取灵活的方式,注重保护贫困生的个人隐私,鼓励其申请困难认定。

4. 加大贫困认定工作的宣传与培训力度

要定期召开国家相关资助政策解读的主题宣讲会,详细给贫困生讲解贫困认定申请需注意的细节,纠正学生对于资助政策认识的偏差,确保需要申请的学生能顺利办理各项认定流程。^[6]同时做好学院资助工作小组的培训工作,确保每一位学生在认定过程中遇到的困惑与难题都能第一时间得到专业的指引与解决。

5. 利用信息技术与大数据助力贫困认定工作

随着现代信息化技术不断发展,高校学生现在普遍使用“一卡通”完成在校期间的用餐、购物等基本消费。可用一卡通系统采集学生的消费信息,利用大数据进行精准识别和筛选,作为贫困认定的参考条件,这既可有效防止“假”贫困生打擦边球,又可有效定位“真”贫困生,防止“真”贫困生因某种难以启齿的原因放弃申请贫困认定的念头。^[7]

6. 开拓关心和资助贫困生的渠道

除按照上级教育部门的要求开展贫困认定工作以外,学校或学院可建立自己的贫困生补助办法,建立贫困生档案,精准识别,对于真实存在困难却又得不到认定资格和国家资助的学生,给予重点关注。对于此类贫困生,要为其多渠道争取资助机会,让每一个有需要的学生都能得到学校资助,不让一个学生因为家庭经济困难而放弃学业。

7. 坚持公平、公正和合理的原则

公平原则,即要求让每一位家庭经济困难学生根

据自身的家庭经济困难等级,获得均等享受资助的机会。公正原则,即要保证资助工作公开透明,要将每学期资助学生名单、资助项目、金额、领取时间等进行公示。合理原则,即要综合考虑家庭经济困难学生的收支情况,既要考虑家庭经济收入,又要考虑家庭必要支出;既要考虑家庭实际困难,又要考虑家庭的长远需求;既要考虑家庭经济困难学生学习生活的基本需要,又要关心学生心理健康和综合素质的提升。^[8]

8. 确立梯级化目标,探索“开发式”资助模式

传统的救济型资助模式主要是无偿给予,这种“输血式”的资助方式不仅未能培植贫困家庭的造血机制和功能,还造成了部分家庭经济困难学生严重的依赖思想和惰性心理。而“开发式”资助模式不再满足于对家庭经济困难学生物质方面的补缺,而是以家庭经济困难学生的可持续发展为导向,通过激励家庭经济困难学生积极参与,不断确立个人的主体意识,明确自己的主体地位,获得在专业学习、环境适应、心理调适等方面能力的提升。要着重探索“开发式”资助模式,授之以鱼不如授之以渔,对家庭经济困难学生的资助模式要由先前的“输血式”向“造血式”转变。

贫困学生的认定是体现党和政府对人民群众生活保障的关心,是社会公平的重要组成部分,我们应该充分重视不让一个学生因贫困而辍学。

参考文献

- [1] 李毅.精准扶贫研究综述[J].昆明理工大学学报(社会科学版),2016(4):69-74.
- [2] 蒋承,张智鑫,李笑秋.贫困生认定与本科生发展差异研究——基于首都高校的问卷调查[J].复旦教育论坛2016(6):62-66.
- [3] 张福友.高校家庭经济困难学生的量化认定研究[J].教育理论与实践,2012(3):15-17.
- [4] 徐欣娅,刘远.高校家庭经济困难学生认定的隐私权保护思考[J].黑龙江高教研究,2017(12):46-48.
- [5] 盛洁,倪艳.高校家庭经济困难学生认定评价体系研究[J].安徽工程大学学报,2015(3):48-50.
- [6] 白华.从二元组合到三维一体——高校贫困生认定的新视角[J].社会科学家,2012(7):115-118.
- [7] 蔡红建,薛单,王兵团.对高校家庭经济困难学生认定问题的探索[J].中国青年研究,2009(12):100-103.
- [8] 刘尧.高校贫困生认定窘境亟待突破——从华中农大参照食堂消费水平认定贫困生谈起[J].上海教育评估研究,2015,4(6):20-24.