

# 高校家庭经济困难学生认定工作的现状与对策分析

陈睿莹

**摘要:**家庭经济困难学生认定工作是高校开展各项资助工作的前提和基础。认定工作主要由学生申请、提供相应家庭经济情况证明材料、线下评议、辅导员审核、学校公示的程序组成。但目前在校家庭经济困难学生认定过程中仍然存在证明材料真实性存疑、认定指标不够科学、认定缺乏后续的动态调整和跟踪、个别学生诚信意识淡薄的问题。为此,应当不断提升资助工作的信息化管理水平、制定科学的家庭经济困难学生认定量化指标、完善认定工作的监督机制并加强学生感恩教育、励志教育、诚信教育。

**关键词:**大学生;家庭经济困难;认定

2020年发布的中央一号文件《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》指出,2020年是全面建成小康社会目标实现之年,是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。“扶贫先扶智”,教育在扶贫工作中具有基础性、先导性的地位。做好大学生资助工作,完善资助育人体系,对大学生完成学业、实现人生价值,对打破贫困的代际传递、维护社会安定稳定、实现中国梦具有极其重要的意义。做好家庭经济困难学生认定工作是大学生资助工作的重要环节,是大学生精准资助的前提和基础。

## 一、做好高校家庭经济困难学生认定工作的重要性

(一)家庭经济困难学生认定工作是开展资助工作的重要前提和基础

家庭经济困难学生是资助工作的主要对象。在实际工作中,是否被认定为家庭经济困难学生,是各级各项资助评定,特别是申请国家助学金的重要条件。国家助学金覆盖学生群体大、资助金额多,通过家庭经济困难学生认定,申请国家助学金是家庭经济困难学生受助的主要渠道之一。目前,国家助学金已经基本实现了家庭经济困难学生全覆盖。根据2015—2019年中国学生资助发展报告,国家助学金资助金额一直以来占我国各类助学金资助金额的50%左右,自2015年以来,国家助学金帮助2905.56万高校学生顺利完成学业。

此外,目前已建立“全国学生资助信息管理系统”,在校家庭经济困难学生认定过程中,高校会借助系统进行数据比对,确保每一个家庭经济困难学生,特别是建档立卡家庭学生、低保家庭学生等政策兜底类型家庭学生申请认定,不遗漏每一个困难学生。

因此,做好家庭经济困难学生认定工作,是确保资助政策落实的重要保障,是实现教育公平的重要途径。

年份 项目	2015	2016	2017	2018	2019
各类助学金资助人数(万人次)	1073.30	938.68	982.63	965.19	1130.66
各类助学金资助金额(亿元)	284.83	297.49	312.03	328.39	378.29
占高校资助金额总额(%)	33.59	31.12	29.70	28.55	28.73
其中:国家助学金资助学生人数(本专科生)(万人)	543.45	556.38	565.92	576.92	662.89
国家助学金资助金额(亿元)	152.58	157.61	162.49	166.96	197.66
国家助学金(本专科生)资助金额/各类助学金资助金额(%)	53.56	52.98	52.08	50.84	52.25

数据来源:2015—2019年中国学生资助发展报告

\* 作者简介:陈睿莹,福州大学助教;收稿日期:2020-05-31。

(二)家庭经济困难学生是各级各类奖助学金支持的主体

我国大学生资助政策发展主要经历了三个阶段。第一阶段为1952-1983年以政府资助为主,第二阶段为1983-1994年奖学金与学生贷款并行,第三阶段为1994年至今形成了政府、国家、社会共同负担的、多元化的大学生资助体系。奖、助、贷、勤、减、补是目前高校资助体系的基本形式,具体包含了国家励志奖学金、国家助学金、社会奖助学金、国家助学贷款、勤工助学、临时困难补助、学费减免等多项具体大学生资助工作。即使在非助学金性质的高校各类社会奖学金评定文件中,往往也会加上一个评定条件:同等情况下家庭经济困难学生优先。高校在开展勤工助学工作时,会对其中家庭经济困难学生的比例做出要求,即勤工助学工作是以家庭经济困难学生为主体的。无论是具有普适性的国家助学金等政策,还是具有激励性质的各类奖助学金,家庭经济困难学生是资助工作的主要对象。

根据国家规定,中央高校国家助学金的资助标准由财政部商有关部门确定,地方高校由各省(自治区、直辖市)确定。以福建省为例,在进行家庭经济困难学生认定时,在学生本人申请的基础上,通过“福建省建档立卡等学生信息管理系统”、“全国学生资助信息管理系统”进行数据比对,经认定为特别困难一级学生每人每月补助450元,补助10个月,经认定为一般困难一级的学生每人每月补助280元,补助10个月。此外,经认定为家庭经济困难的学生,在成绩足够优秀的前提下还能够申请每人每年5000元的国家励志奖学金,学生的在校日常生活得到一定的保障。根据2019年中国学生资助发展报告,我国资助普通高校学生4817.59万人次,资助金额1316.89亿元,共发放奖学金264.99亿元,其中国家奖学金共奖励14.80亿元,国家励志奖学金共奖励44.13亿元,研究生学业奖学金共奖励122.22亿元,其他各类奖学金共奖励83.84亿元,“三区三州”地区各类奖学金共资助金额0.41亿元。可以发现,即使在学业主导的奖学金中,国家励志奖学金也占比达到16.65%。精准认定对于帮助家庭经济困难学生顺利完成学业,打破贫困的代际传承具有重要意义。

## 二、高校家庭经济困难学生认定依据及方式

(一)高校家庭经济困难学生认定依据

2018年教育部等六部门发布《关于做好家庭经济困难学生认定工作的指导意见》,文件对家庭经济困难学生认定提出了六点认定依据,主要包括了家庭经济因素、特殊群体因素、地区经济社会发展水平因素、突发状况因素、学生消费因素及其他影响家庭经济状况的有关因素。同时,文件指出,学校在认定家庭经济困难学生的过程中,可以采取家访、个别访谈、大数据分析、信函索证、量化评估、民主评议等方式提高家庭经济困难学生认定精准度。

(二)高校家庭经济困难学生的认定方式

在实际操作过程中,不同省、市根据地区实际情况,制定认定工作细则,采用不同的方式进行认定,但主要根据学生申请、提供相应的家庭经济情况证明材料、线下评议、辅导员审核、学校公示的程序进行。家庭经济困难学生认定首先由学生本人提交申请,并提供家庭经济情况证明材料。家庭经济情况证明材料主要由学校提供给学生《家庭经济情况调查表》空表,学生将表格交给当地民政部门盖章,证明其家庭经济情况。线下评议环节主要由辅导员、主要学生干部和了解班级同学情况的其他学生按照一定人数比例组成班级、年级评议小组,从同学日常的衣、食、住、行等多个方面进行民主评议,判断其是否在日常行为表现中有不符合家庭经济困难的表现,评议结果作为学生是否能够被认定为家庭经济困难学生的重要参考。辅导员通过线下访谈、电话访问、家访等方式,对学生的情况再次进行综合的甄别和审核,最终通过层层审核,认定名单予以公示。

在传统识别家庭经济困难学生的基础上,大数据、量化考评等方式也被逐渐被引入到家庭经济困难学生认定工作中,用于识别“隐性贫困”、“虚假贫困”。例如2001年,全国学生资助管理中心着手建立全国贫困生资助工作信息管理平台;江苏大学、南京理工大学利用学生生活消费情况进行大数据分析<sup>[4]</sup>;福建省利用“助学宝”平台,将在校大学生家庭情况进行量化,结合民主评议、谈心谈话等环节开展家庭经济困难学生认定工作。此外,通过当地民政部门及分析校园一卡通学生消费情况,核查在校家庭经济困难学生情况是目前各个高校较为常见的工作方式。

## 三、家庭经济困难学生认定工作过程中存在

## 的主要问题

### (一)各项家庭经济情况证明材料的可靠性不足

学生根据流程填写表格、提供相应证明材料是家庭经济困难学生认定工作的第一步,但在这个环节中,材料以纸质版为主,或是由学生本人填写,或是由当地街道、居委会或民政部门等加盖具有证明效力的公章。一些学生填写的家庭经济情况和实际情况有所出入,一些政府部门缺乏有效的监督、约束机制,对于《家庭经济情况调查表》草草盖章了事的情况在实际工作中屡有发生<sup>[2]</sup>。2019年,教育部发布《关于取消一批证明事项的通知》,文件当中明确指出取消高校学生申请资助时需由家庭所在地乡、镇或街道民政部门对学生家庭经济情况予以证明的环节,改为申请人书面承诺。在实际工作中,学生资助工作负责人很难一一核实学生提供的相关证明材料,《家庭经济情况调查表》作为家庭经济困难学生认定的主要材料和重要依据,从需要相关部门的盖章证明到只需要申请人单方面的书面承诺,对高校家庭经济困难学生认定工作提出了更高的要求。

材料的可靠性不足不仅仅体现在学生提交的《家庭经济情况调查表》上,有时上级主管部门提供的学生建档立卡情况也与学生实际情况存在出入。在认定工作中,高校往往会接收、比对全国资助系统的建档立卡户、低保家庭数据,原则上学生家庭属于建档立卡户,应当被认定为“特别困难”学生,享受最高一级的国家助学金。但通过辅导员的询问、了解,个别在当地被认定为建档立卡户的学生,学生本人或不知道自己家庭属于建档立卡户,或学生认为自己的家庭经济情况尚可,主动放弃认定。2018年,湖北某职业学院根据上级部门要求,在对学校的589名建档立卡家庭的学生排查、了解后发现,其中57名未申请国家助学金的学生中,有的学生本人不知道自己家庭属于建档立卡家庭,还有的学生家长也不知道自己是建档立卡户,甚至还有一些家长不说原因要求学生主动放弃家庭经济困难学生认定,不让学生申请国家助学金<sup>[3]</sup>。

尽管大数据、量化分析等方式已经融入贫困生认定中,但各个省份高校和民政部门之间的数据没有完全实现共享,一些材料真伪难辨,比如各个地区的建档立卡材料差异很大,甚至一些学生家庭的建档立卡材料仅仅为一张卡片,且没有当

地扶贫部门的公章。校内的大数据分析目前以校内的一卡通消费数据分析为主,在家庭经济情况认定过程中也只能起辅助作用。随着微信、支付宝等网络支付方式登陆校园,通过一卡通显示的消费情况来判断学生的消费水平的数据可靠性也随之下降。学校缺乏能够详细核对学生家庭情况的工作人员和信息渠道。学生家庭经济情况的不易核实、信息不对称带来了在家庭经济困难认定工作过程中的道德风险。

### (二)认定标准的科学性有待进一步提高

家庭经济是否困难,在实际的认定过程中,具有一定的复杂性,而家庭经济困难学生认定的标准过于简单、粗放。家庭经济困难学生认定工作往往在每学年第一学期初进行,每年一次进行认定,时间紧、任务重,贫困生认定的指标设定相对简单,通过线下评议、建档立卡数据比对的方式不能很好地对学生家庭经济情况进行全面了解。特别是新生入学时,辅导员与学生之间还没有过多了解,同学之间熟悉程度也不高,进行的认定工作与实际情况可能存在一定的偏差。

在家庭经济困难学生认定时,常见的是将学生分为“特别困难”和“一般困难”两个等级。认定需要在短期能够快速识别困难学生,量化指标设定往往比较简单,不能全面体现学生情况。学生的家庭经济困难存在多种类型,简单划分并不能体现全部情况。不同地区、省份之间有的甚至存在很大的经济发展差异,家庭经济是否困难的判断标准不应完全一致。有的学生家庭经济并不困难,但因为特殊的家庭结构,导致学生在校期间生活费来源不足;有的学生表现为家庭经济困难,但实际情况是父母将本应用于孩子教育部分的经费用于投资等领域。

学生线下民主评议时受同学关系影响较大,存在主观因素的影响。许艳通过对徐州地区四所高校的学生资助中心工作人员的调查和座谈发现,在学生资助过程中存在认定结果不精确的问题,超过80%的高校学生资助中心工作者在家庭经济困难学生认定过程中会考虑学生民主评议结果,而在实际工作中,民主评议带有较多的主观色彩,从而影响评议的准确性<sup>[4]</sup>。

### (三)认定结束后缺乏长期跟踪、动态调整和监督

家庭经济困难学生认定每年进行一次,标准、



流程逐步具体化、精准化,也有相应的动态调整机制,但动态调整机制更多是基于学生本人的申请,再由学校进行核查、了解、再认定。在认定工作结束后,缺乏主动的、有效的动态管理对学生进行跟踪、调整,对于学生家庭经济困难的实际原因也很少会有具体的分析。部分学生家庭经济困难是由家庭突发事件或突发自然灾害造成的,具有暂时性的特点。因需提供材料较多、开具证明手续麻烦,有的学生一份材料在大学期间使用4年,而实际上学生的家庭经济情况在4年之中已经发生了较大变化。但一旦被认定为家庭经济困难学生,学生身份的变动概率相对较低,大一时期被评定为困难的学生,大学四年很少会有调整 and 变化<sup>[9]</sup>。

在家庭经济困难学生认定过程中,高校成为实际的家庭经济困难学生的认定主体,材料真实性的甄别等一系列职责也在一定程度上加重了高校的负担<sup>[10]</sup>。辅导员作为家庭经济困难学生认定工作的主要承担者,一名辅导员往往至少要面对200名学生,同时要处理繁多的学生事务,认定过程中通常采用的家访、电话访问家庭经济情况的学生覆盖面有限,很难发挥较大作用,影响了后续的跟踪和调整。

#### (四)个别学生缺乏诚信意识

在高校的家庭经济困难学生认定过程中,存在“虚假贫困”的现象。邹佳人、李超、邓文锋、罗锐宏对嘉应学院近2000名学生的问卷调查的结果显示,尽管数量很少,但仍有18名学生在填写家庭经济情况相关表格时填写了不符合事实的信息,主要原因在于“采集表需要填写的信息过多”、“为了能被认定为困难学生”、“提供不符合事实的佐证材料,因为审核不出”<sup>[7]</sup>。

个别学生缺乏诚信意识,反映了在学生教育过程中诚信教育的缺失。当学生“假性贫困”被发现时,也缺乏必要的惩戒措施和诚信制度的约束。高校资助工作人员在审查材料时,如果发现学生存在虚假申报的情况,除了取消申报资格,很少会有实际的惩戒措施对学生形成压力。当出现“虚报”、“瞒报”时,学生所需要付出的成本过低。有效监督的缺失也导致部分学生铤而走险,弄虚作假领取国家助学金,侵占了国家资源,破坏了教育公平。

### 四、高校进一步完善家庭经济困难学生认定工作的建议

#### (一)利用现代信息手段提高资助各项证明材

#### 料精准性

家庭经济困难学生认定需要形成政府、社会及高校联动机制,建立统一的资助工作数据共享平台,从而使高校资助工作部门能够与民政、残联、医疗、银行等部门和机构进行数据对接,获取、核实学生真实情况。高校可以通过学生家庭当地的民政部门共享平台及时获得、更新学生家庭情况,简化高校获取学生家庭经济情况难度。只有能够高效、精准获取信息,高校才能迅速反应,快速甄别,把有限的资源真正落实到需要帮助的家庭经济困难学生当中去。统一的资助工作数据共享平台,能够快速核对家庭经济困难学生,特别是低保、建档立卡等政策兜底学生的家庭情况。

建立可共享、可核查、可追溯的学生个人电子资助信息档案。高校将学生在校期间的所有资助情况、资助信息形成统一的电子档案材料。在保护学生隐私的基础上,为家庭经济困难学生专门设立学生档案,并发挥大数据技术在学生资助工作中的运用,记录学生在校期间各项表现、受助情况,帮助资助工作人员快速掌握学生资助信息,了解不同学生的实际需求。提高学生资助工作效率,有利于做好对受助学生的管理,提高资助管理质量,推动资助育人工作。

#### (二)制定更加科学的多因素家庭经济困难学生精准量化指标

家庭经济困难学生认定指标在实践中不断完善。家庭经济认定工作主要以学生家庭经济情况作为主要依据。从保障性资助向发展型资助转变是大学生资助工作的要求。在资助工作中,除了保障学生能够通过资助政策顺利完成学业,更强调学生全面发展。实践过程中,会出现因为不想承担义务,个别学生主动退出家庭经济困难学生队伍的情况。在资助认定的工作中,在精准设定家庭经济困难因素的基础上,也可以适当加入激励性的因素作为认定的指标和门槛,辨别学生实际的困难类型,对不同类型的家庭经济困难学生予以分类资助。

一些学者针对资助认定工作,开始探索量化指标的设定。项家春、台永权、李妍通过层次分析法,探索构建家庭经济困难学生的量化认定指标体系<sup>[8]</sup>。部分省市、学校在资助指标调整中已经开始尝试,福建省在线上认定环节中设立各项指标,将各项指标赋予分值作为家庭经济困难学生认定

的主要依据,并将学生的日常学业成绩、个人表现等内容转化为认定的重要参考;H大学在本校内将家庭经济困难学生分为了三种类型:生存型困难、生活型困难和发展型困难,并对应不同等级采取不同的资助方式<sup>[9]</sup>。但总体来讲,量化指标的设立还有待更加精细化的设计,需要在实践中不断健全完善。

### (三)不断完善动态跟踪、监督和检查机制

在做好家庭经济困难学生认定工作的同时,完善监督、检查机制是重要一环。监督、检查机制不仅是针对高校在校大学生,也是对民政部门及高校是否真实落实、了解家庭经济困难学生情况的一种监督、检查。提供学生家庭经济情况证明的主体部门应当定期更新学生的家庭经济情况,核实并提供学生家庭情况的近期证明材料,避免资助政策出现漏洞,对于开具“虚假证明”的部门予以严肃追责。

高校要主动履行职责,建立健全学生诚信档案。按照一定的时间、比例对受资助学生进行抽查,通过电话访问、实地走访、致电民政部门、大数据分析一卡通消费情况等多种方式组合,了解学生实际情况,并将获得数据与学生在校期间受资助情况进行比对。一旦发现学生隐瞒家庭情况、套取资助资金,根据学校管理规定记入学生诚信档案,将相关情况记录学生资助电子档案,进入征信系统,作为有力的约束力量让学生明确行为界限,让学生在资助工作的认定环节、被资助环节不敢“欺骗”更不想

“欺骗”,真正将党和国家的温暖送到每一个家庭经济困难学生手中。

### (四)加强学生感恩教育、诚信教育、励志教育

对于家庭经济困难学生的帮扶,不仅仅停留在物质帮扶上,加强感恩教育、诚信教育、励志教育,推动资助工作由保障性资助向发展性资助转变,使得资助工作不仅帮助学生顺利完成学业,同时真正实现资助育人。

加强学生诚信教育、感恩教育、励志教育,要做好政策宣传,要从学生的日常生活抓起。自新生入学开始,就要广泛宣传国家资助政策,详细介绍资助工作,树立受助学生典型,使学生对资助工作有一定的了解。在日常教育、管理过程中,要将感恩教育、诚信教育、励志教育与日常学生管理工作相结合,结合重大节日、新生入学、学生毕业等特殊时间节点,开展相关活动;注重家庭经济困难学生优秀事迹的宣传、报道,鼓励学生向上向善;在日常生活中,关心、支持家庭经济困难学生,为学生成长发展提供必要的发展平台,引导学生努力学习、诚实做人、艰苦奋斗。

总之,对高校家庭经济困难学生的帮扶工作,除了在完善家庭经济困难学生认定体系和学生诚信教育外,更需要全社会和各部门的支持和配合,真正使高校家庭经济困难学生在校期间享受党和国家对他们的关怀,使高校家庭经济困难学生在获得资助政策的福利的同时,树立正确的世界观、人生观、价值观,成为新时代的“四有”人才。

## 注释

[1]李成飞:《大数据背景下高校贫困生资助工作精准化研究》,南京邮电大学硕士论文,2017年。

[2]翁文香、陈刚:《高校家庭经济困难学生认定工作:问题、缘由与改进》,《西昌学院学报(社会科学版)》2018年第4期。

[3]吴雪萍:《大学生资助工作的现状与对策研究》,华中师范大学硕士论文,2019年。

[4]许艳:《高校贫困生精准资助对策研究》,西北农业科技大学硕士论文,2019年。

[5]褚礼鹏:《高校贫困生认定的现实难题与对策研究》,《台州学院学报》2015年第2期。

[6]白华:《从二元组合到三维一体——高校贫困生认定的新视角》,《社会科学家》2012年第7期。

[7]邹佳人、李超、邓文锋、罗锐宏:《量化指标助力精准认定家庭经济困难学生:现状与思考——以嘉应学院为例》,《嘉应学院学报》2019年第5期。

[8]项家春、台永权、李妍:《基于层次分析法的家庭经济困难学生精准认定研究》,《山东青年政治学院学报》2018年第1期。

[9]熊冰:《H大学贫困生资助政策执行研究——基于1030个样本的调查》,华中师范大学硕士论文,2017年。

[责任编辑 郭 婧]