

高等师范院校学生两项资助政策的研究

冒顺安¹, 彭久麒², 吴芝祥³, 张惠敏⁴

(1. 南京师范大学 财务处, 江苏 南京 210097; 2. 四川师范大学 财务处, 四川 成都 610068)

摘要:按国家有关政策的规定, 师范生享受专业奖学金和免缴学杂费、住宿费的待遇。通过调查 25 个省、市、自治区的 35 所师范院校近几年执行上述两项资助政策的实际情况, 提出改革现行资助政策的设想: 收费政策与其他院校并轨; 在学资助与职后资助并举, 以职后资助为主。

关键词:高等师范院校; 师范类学生; 两项资助

中图分类号: G659. 21

文献标识码: A

文章编号: 1000-5315(2001)05-0059-12

一 两项资助政策实际执行情况调查

(一) 两项政策的内容

我国政府为鼓励青年学生投身艰苦行业, 对高等学校中的师范、农林、体育、航海、民族等专业和定向到边远、贫困地区从事煤炭、矿业、石油、地质、水利等行业的学生制定了一些有别于一般高等学校学生的资助政策。在实行收费制度之前, 除去与所有高校学生一样免收学杂费和住宿费外, 这些专业的学生还享受 100% 的人民助学金(一般专业为 60%)。高等学校实行收费以后, 演变为实行区别于其他专业的两项特殊政策: 1. 免收学杂费; 2. 发放专业奖学金或定向奖学金。其中, 师范专业的学生还享受其他专业奖学金学生和定向奖学金学生所没有的待遇——免收住宿费。在所有享受专业奖学金和定向奖学金的专业中, 院校数量最大、学生人数最多的是师范专业。

由于人口出生率的下降, 初中学生已开始减少, 接着高中学生数量也可能减少。从这点推测, 社会对教师的需要将会随之下降。随着我国经济的发展, 高中阶段的教育会有较大的发展, 有些地方正考虑划小基础教育的教学班; 随着我国师范教育由本科、大专、中师三级向本科、大专两级转化, 个别经济条件较好的省市已提出中小学和学前教育师资全部本科化。这样, 高等师范院校学生总量还会以相当的幅度增加, 如果继续维持两项政策, 以目前(1999 年 9 月)一般院校每生学杂费 2500 元, 住宿费 500 元, 专业奖学金与一般院校优秀奖学金的差额 400 元计算, 国家为师范生每年生均多支出 3400 元, 百万师

收稿日期: 2000-11-04

作者简介: 冒顺安(1937—), 男, 江苏省如皋市人, 南京师范大学财务处高级会计师、副教授。

彭久麒(1949—), 男, 四川省宜宾市人, 四川师范大学财务处高级会计师、副教授。

本文由全国高师院校财务管理研究会“两项资助政策研究”课题组完成, 撰稿人是冒顺安、彭久麒、吴芝祥、张惠敏。

范生将耗资 34 亿元左右。

这么一笔巨大支出所起的作用到底有多大,怎么做才是合情合理的,探讨怎样才能发挥最大效益而又适合当今国情的政策是一个值得研究的问题。

(二) 两项政策在实践中的异变

1989 年国家教委、物价局、财政部(89)教财字 032 号文件《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》指出:“长期以来,我国普通高等学校招收学生均实行免收学杂费制度。这种制度同当前我国经济、社会发展与改革很不适应。继续实行这种制度,不仅国家财政难以承担,而且也不利于高等教育进一步发展和提高,这种状况必须改变。”决定从当年新入学的本专科学生开始,实行收取学杂费制度,对住校生收取住宿费。这个文件同时规定“对师范院校享受专业奖学金的学生免收学杂费和住宿费。其他享受专业奖学金和定向奖学金的学生免收学杂费,只收取住宿费”。

1989 年这个规定收费的文件是从我国实际出发、与国际潮流一致的。从 70 年代中期开始,世界各国经历了一场前所未有的大学生资助政策改革大潮,各国改革程度虽然不同,但基本方向就是两个:不收费的改收费(已收费的增加收费);降低助学金、增加贷学金或以贷学金取代助学金。据上海师范大学张民选教授的不完全统计,近 20 年间,实行重大改革的国家有 60 多个。一直以“免费加助学金”而自豪的英国,也意识到这种做法已造成政府开支巨大、纳税人不堪重负的结果,同时贫困学生上大学的比例并没有显著地提高,社会阶层受教育不平等的情况并没有减弱,因此也开始实行收费和助学金改贷学金制度。俄罗斯和东欧国家也都改免费为收费,并降低助学金。进行改革的还有大量的发展中国家。

就文件依据而言,国家教委和财政部 1987 年教计字 139 号文件对师范专业大学生的资助政策迄今为止一直没有改变,但对一般院校大学生资助政策的改革仍在继续,这就不可避免地使对师范院校产生重大影响。据我们对全国各大区 25 个省、市、自治区的 35 所师范院校的调查,其中有 7 个省的 12 所师范院校从 1992 年开始对所有师范专业学生收取部分学杂费和住宿费,另有一所委属学校收取艺术、体育、外语、计算机等专业师范生的学杂费和住宿费,此后,收费的学校逐年增加。到 1999 年,这 35 所学校中仅北京的两所师范大学仍按 1987 年文件规定执行,而实行收费的学校则达到 33 所,占被调查学校的 94.3%。其中,河北、山东、安徽、江苏、海南、云南、湖南的院校和东北师大的收费标准已与当地的一般院校相同或基本一致,占被调查学校的 40%。

这些院校的专业奖学金,多数按文件规定的每年生均 500 元,分 3 个等级发放。部分院校超过或不足此数,有 1/5 的学校不分等级发放,也有少数学校分成 4 等甚至 5 个等级的。实际发放量高低悬殊,高的学校不分等级每生每年 1229 元,低的学校三等专业奖学金每年 220 元,一等也只有 350 元。还有个别省份停止执行专业奖学金,改为执行优秀学生奖学金与困难补助费,也就是将师范专业大学生的资助政策与一般院校的资助政策全面并轨。

(三) 发生异变的原因

对师范生资助政策是有关政策所规定的,为什么多数师范院校加入到政策异变的行列中去自寻麻烦、自讨苦吃呢?主要原因有以下几个方面。

1. 入场券紧缺。据估计,我国近几年的高初中毕业生每年约在 700 万人左右,经过中考分流后,参加高考的应届考生约 250 万人,加上往届生这个数字还要再大些。普通高校的招生量每年几十万人,1998 年才达到 100 万,1999 年 130 万(也有说是 160 万),每年有 100 万到 200 万的考生拿不到进入大学校园的入场券。在这种情况下,许多考生不得已而求其次,填报志愿时,绝大多数考生都不敢忽视拥有 1/4 入场券的师范院校,所以师范生源是充足的。收费也照样来,最近两三年,国家每年大幅度地增加高校的招生量,因而也带来了普高热、职高降温。可以预期往后几年,生源量将会出现马太效应,因而向师范生收费实践上是行得通的。

2. 改革开放后的 20 年,经济迅速发展,群众生活水平也迅速提高,用人单位对学历要求也越来越

高,百姓支付子女读书费用的能力和愿望看涨。虽然贫困家庭也不少,但从子女的受教育权利考虑(中国人的重教传统),有些经济困难的家庭也会咬咬牙挺上去。另一些经济困难的家庭由于经济原因和家長文化素质的因素,相当一部分的孩子上不了高中,因此,贫困家庭学生考大学时的参考人数和考分与他们在中、小学生中占的比例与其他经济条件较好的学生不可能同步增长,估计在今后几年内,师范院校中的贫困生和特困生数量不会有太大的变化。加上第一个原因,师范院校收费的客体的经济基础也逐步稳固。

3. 20世纪90年代前期的从商热、下海潮不仅使相当数量的教师流失,而且师范院校招生质量也受到较大的影响。为此,国家教委曾采取多种措施,如招收保送生、定向生;提前招生、提前录取;高中阶段办高师预备班;有的省为了解决高师外语专业的生源,还规定外兼文考生必须至少填报一所师范院校,等等。虽然这些措施都起到一定的作用,但政策调控的力度终究有限,起决定作用的仍是市场。事实上,最近两三年市场机制对人才流向产生了另一种影响。由于下海的风险增大、国营企业经济效益下降、下岗工人增多、机关精简,造成大学毕业生择业难度变大。相比之下,教师职业稳定,师范生由国家分配工作,加之国家在解决教师住房方面又采取了强有力的措施,教师职业得到更多人的青睐。这使得师范院校的生源更宽,质量看好,在有些院校甚至出现了个别非师范专业的学生要求转入师范专业的逆转现象。在这种情况下,与其他专业一视同仁地收费,学生和家長并不更难接受。

4. 最重要一个因素是政府下达经费的不足。师范院校少收多支的经费难以得到全面、足额、稳定的补偿保证。一些热门的或人力、财力消耗高的外语、计算机、教育技术(电教)、美术、音乐等专业的经费更得不到应有的额外补偿。在市场导向下,师范院校处于长期的竞争劣势,将产生难以估量的负面影响,从而逐步增大对地方政府的财政拨款需求压力。为缓解这种压力,地方政府也乐于让师范院校收费。事实上,现在所有收费的师范院校也都是依据当地省级教育、物价、财政部门的文件执行的。

5. 由于其他院校已先期收费,而师范院校收费标准又低于其他院校;现在已与其他院校相同标准收费的,也是从部分收费启动的,社会已经有了一个适应期;又有地方政府的文件为依据,属政府行为,这些都是社会的反映比较平静的原因。家長不满的反映也有,提出的问题主要还是“过去师范都是不收费的,现在怎么也收费了?”个别院校曾因收费提幅较大,家長反映较为强烈,则另当别论。

二 对在校师范生的调查

(一) 调查的内容与方法

在校的师范专业的大学生对报考高等学校时的考虑记忆犹新,资助政策对他们选择读师范影响的大小、对学习和生活的作用清清楚楚,他们对在读、毕业、择业后待遇的期望,有助于比较出较好的资助方案。为此,我们课题组经过反复研讨,几易其稿,制定了一个问卷方案,在几十所师范院校的支持下进行了一次较大规模的问卷调查。

1. 调查的时间与方式

采用一人一卷的问卷方式。答卷的内容是对问卷列举的答案进行选择,可以选择一项或多项(要排序),也可以具体填写其他内容。为消除在校生的顾虑,答卷是不记名的。

调查从1999年4月开始,到1999年9月结束(就一个学校而言,一般在一、两周内完成)。

2. 调查的范围

向全国各省、市、自治区(不含西藏及港澳台)近50所师范院校发放问卷约18000份。实际回收到28个省、市、自治区42所院校的答卷近11400份,其中有效答卷10975份。其中来自城市家庭的学生答卷5422份,占49.4%,来自农村家庭的学生答卷5553份,占50.6%,涵盖了不同年级的文、理、艺、体的各个学科专业。

3. 调查的内容

(1)入学动机,(2)生活费的来源与收支状况,(3)对职前和职后待遇的期望。

4. 答卷统计

对不同的内容分别采用得分法、百分法和方差分析法。对报考动机中“其他”项的自填内容进行部分的手工摘录,由于该项内容复杂,只作分类定性分析,未作定量分析。

(二)为什么报考师范院校

这几年报考师范院校见热,不少重点师范院校已是百分之百地录取上线的第一志愿考生。考生是怎么考虑的?给师范生的两项资助政策对填报志愿的影响如何?我们给了7个备选答案,指定选择最主要因素一至两项(选两项的要排序)。第一选项记2分,第二选项记1分,未选的项不记分。然后用以下公式计算各因素的分值:

$$\text{某因素分值} = \frac{\text{该因素排序第一的个数} \times 2}{\text{排序第一的样本总数}} + \frac{\text{该因素排序第二的个数} \times 1}{\text{排序第二的样本总数}}$$

单项因素分值值域为[0,2],分值越大,说明该因素越重要。各因素分值和值域为[2,3]。最终各个因素按汇总分值的多少排序,并将来自城市的学生给的分值、农村学生给的分值也排在下面的表1内。同时选列了东南部的上海、浙江、福建三省市的城市和西北部的陕西、甘肃、青海三省的农村分值,以反映经济发展水平在不同地区的差异(见表1)。

顺序	因素	汇总 分值	城市 分值	农村 分值	沪浙闽 城市	陕甘青 农村
1	热爱崇高的教师职业而且教师的待遇与职业声望在逐步提高	0.944	0.938	0.951	0.989	0.795
2	教师职业稳定,毕业后国家统一分配工作	0.684	0.724	0.645	0.883	0.490
3	在同档次学校中,被师范院校录取的可能性较大	0.406	0.446	0.366	0.359	0.468
4	可以不交或少交学费	0.377	0.258	0.492	0.225	0.694
5	所喜爱的学科专业(如音乐、体育、美术)非师范院校招生很少	0.186	0.216	0.158	0.150	0.250
6	其他	0.164	0.183	0.145	0.204	0.103
7	有专业奖学金	0.046	0.034	0.058	0.032	0.090

(表1)

以上计算结果说明,这些学生在高考填报志愿时首先普遍关注的是今后从事职业的社会声誉和经济回报,其次是重视毕业后就业的可靠性和稳定性。而且经济发达地区的学生、城市的学生更重视这一因素,反映了他们留恋本地区、当前就业难度大的因素;经济欠发达地区和农村的学生对这一因素的重视程度要小得多,这与他们中的一部分人有离土离乡的愿望相关。然后,相当数量的城市学生重视能考进哪个层次的学校和自己喜爱的专业,而农村学生则较多地关心入学后的资助。

由于专业奖学金资助强度大大低于学杂费减免的强度,因而关注经济负担的学生更看重减免学杂费也是必然的。陕、甘、青农村学生给此因素的分数值已列各因素的第二位,更强烈地反映了这一点。

把“其他”列入重要因素的学生,少数列为第一要素,多数列为第二要求,因此0.164的分值表明,

大约有 1600 名被调查学生填写了该要素。我们认为这唯一的非代号选择对我们考虑资助政策、了解学生思想状况和指导升学的意识均有参考作用,所以我们还是将其进行了适当归类。根据部分手工摘录的内容看,“其他”的内容林林总总,也有二三十种。其中,出于自己意愿的有:受老师、文艺作品或从教父母影响,教师职业适合自己的个性,能体现个人的自主性,教师有寒暑假,远离社会纷争,师范院校学风正、环境好,有利于培养多方面的素质,学校离家近,心爱的人在师大读书或随心上人填报某师范,挣钱多(艺术)。也有出于应变考虑的:不浪费志愿;本地(家乡)其他行业不景气;有利于考研;除体育以外的专业考不上;先有学上再说,作个跳板,将来发展其他事业。另外,出于内外压力被迫填报的人数最多,出言也最激烈,例如:父母之命;学校的压力,老师动员(都是为了保学校本科升学率);上了高师预备班或成了保送生,失去了选择的余地;被逼无奈,等等。

(三) 师范生的生活来源和支出状况

调查结果表明,家庭供给是在校师范生生活费的主要来源,专业奖学金和勤工助学收入也是不可忽视的重要渠道。调查时给定 7 个来源,按来源的比重顺序选填来源代号,最多填 4 项。统计时,第一因素记 4 分,第二因素记 3 分,第三因素记 2 分,第四因素记 1 分,未选的项不记分,用下列公式计算各要素的分值:

$$\text{某因素分值} = \frac{\text{该因素排序第一的个数} \times 4}{\text{排序第一的样本总数}} + \frac{\text{该因素排序第二的个数} \times 3}{\text{排序第二的样本总数}} + \frac{\text{该因素排序第三的个数} \times 2}{\text{排序第三的样本总数}} + \frac{\text{该因素排序第四的个数} \times 1}{\text{排序第四的样本总数}}$$

单项因素值域为[0,4],分值越大越重要。各因素分值和的值域为[4,10]。现按总得分顺序同时将来自城市与农村及其中几个不同地区学校学生打的分值列表如下(见表 2):

顺序	因素	汇总 分值	城市 分值	农村 分值	南京师大 汇总分值	东北师大 汇总分值	贵州师大 汇总分值
1	家庭供给及亲友资助	3.833	3.885	3.781	3.946	3.901	3.700
2	师范专业奖学金	1.672	1.742	1.604	1.863	1.501	1.788
3	勤工助学	0.877	0.756	0.995	0.856	1.101	1.414
4	专业奖学金以外的各种奖学金、助学金、物价补贴	0.454	0.452	0.456	0.442	0.745	0.290
5	借贷	0.290	0.111	0.466	0.097	0.072	0.387
6	其他	0.205	0.171	0.237	0.165	0.243	0.327
7	地方政府和社会资助	0.121	0.100	0.140	0.035	0.280	0.087

(表 2)

这个分值表中,家庭供给的分值已接近单项因素最大值,说明对绝大多数学生来说,这是生活费的第一位的、最主要的来源。师范专业奖学金占有第二位的位置,虽然在学生报考师范时很少有人把他作为报考的重要因素,但入学后它成了师范生稳定的生活费来源,这个位置并不是学生依靠程度的反映,而是发放资助后,构成收入比重变化的现实反映。从分值看,虽然城市和农村都在第二位,城市分值还高于农村,我们不能由此认为城市学生更需要它,这个分值高是由其他各项分值中除家庭供给以外都是农村高于城市而衬托出来的,反映了农村学生家庭供给能力不及城市,因而读书时的经济来源更加多元化。三所不同地区学校的分值也说明了这一规律。

令人欣喜的是勤工助学占了生活费来源的第三位,这反映出师范生自立意识和能力的加强,当然也反映出他们经济上的需要。这一项,农村学生明显高于城市学生。

在校生的专业奖学金,由于有等级差且各校标准又有区别,专业奖学金的实际水平,经计算样本均数、标准差,设定置信度为 95%,通过抽样区间推断出专业奖学金的置信区间的收入水平。

计算公式:

$$\bar{X} = \sum_{i=1}^n X_i/n \quad \delta^2 = \sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2/n \quad \mu_x = \sqrt{\delta^2/n}$$

抽样区间推断: $X = \bar{X} \pm t\mu_x$

计算机显示置信区间为 53.212 元至 54.519 元。这个区间的奖学金在师范生月生活费中的比为 23.295% 至 23.962%。也就是说,师范生月生活费在 228 元左右,其中将近 1/4 来自专业奖学金。调查时指定生活费包括伙食费、日常学习用品费、零星生活用品费(不包含购衣物、社交等的费用)。这个数字比较可靠地反映了多数师范生的生活费用的总体状况。学生生活水准相差悬殊,从笔者抽阅的部分答卷来看,收入水平低的每月 100—130 元,甚至有低于 100 元的;水平高的在 500—700 元,个别学生达到 1000 元(这个数字的内含有可能超出问卷规定的范围)。

(四) 师范生对待遇的选择

课题组希望师范生对待遇有更加理性的选择,首先提出了希望他们考虑的七个方面的因素:1. 科教兴国需要高素质的基础教育师资,2. 教师工作比较辛苦,3. 国家财力有限,4. 学生家长的承受能力,5. 更多的青年人读大学的愿望,6. 高等教育是非义务教育,7. 目前多数高师办学条件相对较差。在分析、判断的基础上,从在学待遇、毕业分配、职后待遇三个方面,就我们给出的每个方面的三种办法中,各选一条组成一个你认为最合理、最可行、最理性(未必是你最希望的)的政策组合。

A 在学待遇

A₁ 学校进一步压缩其他方面的开支,重点解决师范生减免学杂费,把专业奖学金提高到能基本解决伙食费的水平;

A₂ 在不影响教学质量的前提下,尽量划出资金适当减免部分学杂费和发放部分师范专业奖学金,对家庭困难学生用贷学金缓解生活费的不足;

A₃ 交费与奖助学金采用多数非师范院校同样的标准和政策,政府继续提高(至少不减)对师范院校的生均投入,用以改善办学条件,加快教育、教学质量的提高。

B 毕业分配

B₁ 统一分配;

B₂ 教育系统内部用人单位与毕业生双向选择;

B₃ 毕业后自主择业。

C 职后待遇

C₁ 大力改善中、小学教师的地位、待遇和工作条件,竞争上岗(包括非师范大学生参与);

C₂ 实行一种调节机制,使从事教育工作的大学生与从事其他职业的同期大学生在外界条件变化时能有大体相同的实际收入水平;

C₃ 维持现有待遇,解决少数地方拖欠教师工资的问题。

按照给出的条件,全部的可能方案有 27 种($C_3^1 \cdot C_3^1 \cdot C_3^1$)。实际调查结果,27 种方案都有人选择,但不少方案选择的人较少,选择量最大的前 7 位方案的样本量达到总样本的 70.2%,可以反映出学生的主流思想(见表 3)。

方案代号	$A_2B_2C_2$	$A_2B_2C_1$	$A_3B_2C_2$	$A_3B_2C_1$	$A_1B_2C_2$	$A_1B_2C_1$	$A_3B_3C_2$	合计
占总样本比重	19	13.5	11.1	9	8	5.2	4.4	70.2
城市比重	18.1	11.7	13.3	9.6	8.2	4.9	5.7	71.5
农村比重	19.9	15.3	9	8.4	7.8	5.5	3.1	69

(表3)

从上表中的7个方案可以看到,对在学待遇,希望在保持教学质量和解决学生资助两个方面都能兼顾到的(A_2)占7个方案样本总数的46.3%;希望与其他学校有相同的资助政策,加快教育、教学质量提高的(A_3)占34.9%;希望把减免学杂费和提高奖学金水平放在学校财务重点解决位置的(A_1)占18.8%。可见,大多数学生把改善办学条件、保持和提高教育教学质量放在比解决资助更为重要的位置。在就业安排上,意见相当集中,希望在教育系统内部双向选择的(B_2)占到93.7%;希望自主择业的(B_3)占6.3%;没有人愿意接受统一分配的方案。对职后待遇,希望能实行一种机制,使从教的大学生与同期的别的行业的大学生的实际收入水平相当的(C_2)占60.5%;希望大力提高中小学教师地位、改善待遇和工作条件,竞争上岗的(C_1)占39.5%;对于维持现有待遇,解决工资拖欠问题方案的(C_3)没有人赞同。

各个单项的搭配组成一个方案时,虽然形形色色,但从分项分析来看, $A_2B_2C_2$ 成为首选方案更是理所当然的。成为第二、第三选择方案的 $A_2B_2C_1$ 和 $A_3B_2C_2$ 与第一方案相比,条件也比较接近,区别在于前者希望职后待遇更好一些,后者宁愿在学校时与其他院校学生一样待遇,但都希望学校有更好的办学条件。假设我们把选择人数最多的几个或10个方案拿出来进行二次选择的话,可以预期 $A_2B_2C_2$ 的比重将会大大增加。

三 历史的回顾

前面的两个调查报告,反映了师范生两项资助政策的现实情况,同时,我们有必要回顾历史,因为任何一项政策的形成必有其经济的、政治的、社会的原因。了解现行政策的形成与演变过程,对探索新的历史条件下师范生资助政策是有帮助的。

(一)两项政策的起源

世界上凡有高等教育的国家,几乎都对大学生有一定的资助政策,也都对师范生有一些特殊的照顾。对大学生的资助模式多种多样,有代表性的大体有如下三种。

一种是英国的“免费加助学金”资助模式,原苏联和其他社会主义国家也是这种模式。以英国1902年教育法为开端执行此项资助方式,其中1944年教育法和1962年教育法有种种的变化,但都无例外地给予师范生以特殊待遇。如为“师范生支付全部或部分学费和生活费”;“每个学生通常只能接受一次‘义务性资助’,大学毕业后为了当合格教师而学习‘本科后教育证书’或者学习‘教育学士’课程的人,可以再获得一次‘义务性资助’的机会”等等。

另一种是日本的“收费加贷学金”资助模式。所有大学生一律交费上学,经济上有困难的学生由政府提供贷学金,叫“一般借贷性奖学金”,并为攻读大学“教育课程”学生设立了“教育特别奖学金”。领取“教育特别奖学金”的学生毕业后如果到中小学任教,奖学金全部赠予,无须归还;毕业后若从事其他职业,则与其他借贷的学生一样,按规定归还奖学金。印度也有类似做法,学生毕业后如果从教或从军服役,可以免还就学前的贷款。

第三种是美国的“混合资助”模式。由于美国是一个多种族的移民国家,文化多元,地方分权,贫富悬殊,对大学生资助多种观念并存,多渠道资金并用,多种方案并行。美国联邦政府每年提供“保尔·

道格拉斯师范教育奖学金”,美国的“国防教育贷学金”作了对师范生和自然科学学生有利的规定。

我国是一个有政府办高等教育并由政府资助学生传统的国家。在封建社会,有由中央政府办的国子监、太学、四门学等培养未来政府官员的学馆,全由中央政府对学生定期资助。在清朝光绪年间出现的、具有现代意义的高等学校一般都是官办的,并由政府资助学生,其中不少是“师范学堂”。辛亥革命以后的民国政府在 1912 年颁布的《师范教育令》和《师范学校规程》中规定师范生的膳宿费分为公费生和自费生,没有交学杂费的问题。1932 年、1933 年、1935 年的同类法规也有类似的规定。在革命战争中由中国共产党创办的苏维埃大学、陕北公学、鲁迅艺术学院、延安大学、延安自然科学学院等均实行供给制,包括鲁迅师范学校等师范学校也照样是免费入学,学校提供膳宿、制服、书籍和津贴,在最艰难的时候,学生也参加大生产运动,实行生产自给。1949 年中华人民共和国成立以后,面对人才匮乏、工农群众受教育的要求和权利,沿袭了解放区的传统,也有苏联模式及中国历史传统政策的影响等因素,实行了免费上大学加人民助学金的资助模式。师范生当然也不例外,而且还受到特别优厚的关照。

(二) 两项政策的实施和发展

新中国两项政策的首批文件是 1952 年政务院颁布的《关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知》及教育部《关于调整全国各级各类学校教职工工资及人民助学金标准的通知》,在全国范围内正式确立了“免费上大学”加“人民助学金”的政策。这一政策,惠及同级的所有学生,包括当时尚存的私立学校的学生。对师范生特别优惠,一般高等学校每生每月助学金 12 元(当时老币 12 万元,下同),而高等师范学校本科生每生每月 14 元,师范专科生 16 元。

1955 年高等教育部和教育部通知人民助学金按各地生活水平划分为 10 类地区。一般高校将人民助学金发放范围从全体学生缩减到大部分学生并且要办理申请手续,而高等师范院校的学生仍旧是全体享受当地标准 100% 的人民助学金。到 1964 年,一般高校的人民助学金资助面从 70% 提高到 75%; 1971 年对工农兵学员实行全员资助;1977 年又基本恢复 1964 年的资助方案;1983 年将一般高校的助学金由 75% 降到 60%,同时设立人民奖学金。这几次调整都没有改变对师范院校学生 100% 资助的政策。

1984 年起一批师范专业的“委培生”进校,多数院校与委托单位的合同都给予了委培生与一般师范生同等的助学金待遇。1985 年以后师范院校也有了少量“自费生”,并出现由单位或地方政府向“委培生”收取费用后再交到学校的做法,成了变相的自费生。师范生资助体系出现了局部的变化,虽然这种变化随着“并轨”政策的执行又消失了,但它对人们传统观念的冲击却是巨大而深刻的。

1987 年国家教委和财政部发布了《普通高等学校本、专科实行奖学金制度的办法》,奖学金和贷学金取代了助学金,标志着我国对大学生实行助学金资助政策的终结。(87)教计字 139 号文件中规定,师范、农林、民族、体育、航海等专业的学生按照专业奖学金的办法执行,不实行学生贷款,并将专业奖学金分为三等及单项奖,虽然享受面是 100%,但毕竟打破了从 1952 年开始的“助学金标准必须一致,生活待遇也应划一,不许有所特殊”的规定,对鼓励先进起了一定的作用。同时出台了三种奖学金,即一般院校的优秀学生奖学金、师范等专业的专业奖学金和到边贫地区或煤炭等艰苦行业工作的学生的定向奖学金。虽然专业奖学金低于定向奖学金,但与优秀奖学金比较,不仅享受面宽得多,且同等级标准也相对较高。可见,国家仍然在一定程度上承袭了对师范生资助从优的传统。换一个角度讲,国家对师范生的资助政策基本没有变比。虽然助学金改名为奖学金,但由于一等奖占学生数 5%,二等奖 10%,三等奖 85%,人人都在获奖范围内。三等奖实质上还是助学金,一、二等奖其实是助学金加奖学金。

从 1952 年正式实施到 1992 年,有一部分省区的师范院校开始收取学杂费,对师范生的两项资助政策在全国范围内全面有效地执行了整整 40 年。回顾历史,从我国当时的实际情况和国家的整体收入分配政策来看,这种资助政策是必不可少的,其历史功绩也是显著的。

旧中国积贫积弱,民不聊生,教育落后,百分之八九十的人口是文盲。解放后百废待兴,人才奇缺,

1950年全国所有的大学毕业生总共只有17539人。当时,不仅大学生少,中学生也少,在50年代的多数年份,高中毕业生的人数达不到当年的高校招生人数。群众生活水平低下,大多数家庭没有支付子女上大学的学习费用和生活费用的能力,只有得到必要的资助,这些人才有可能进入大学。要达到高等教育“向工农开门”,要把已经在供给制条件下工作和生活的年轻革命者、工人、农民及其子弟吸引到大学里学习,更少不了强有力的资助政策。现实和历史的原因形成了对师范生给予更为优待的资助。

人数少是两项政策可行的另一重要因素,例如,1949年新中国成立前,全国独立设置的高等师范院校12所,在校生12039人,附设于大学的师范学院3所,在校生4363人。在新中国成立后,高等教育及其高等师范教育虽然发展很快,但大学生的相对人数还是比较少的,这也使得当时的资助政策的实施和延续具有可能性。此外,新中国长期实行的是低工资政策,其中从1957年到1978年的20多年间,大部分领工薪的人员,特别是事业单位工作人员很少有机会增加工资。50年代后期到60年代前期毕业的大学本科毕业生(包括师范院校毕业生),少则十三四年,长则二十一年,始终领取干部22级的工资,对他们而言,在十年八年内花一个多月的工资买一只低档的手表,用三个月的工资买一辆普通自行车,已属奢侈性消费。这种低工资政策从政治经济学角度而言,意味着教育费用,特别是高等教育的费用已作为“社会扣除”的部分,学生家庭不负担费用也就顺理成章了。

自从1978年党的十一届三中全会实行改革开放政策以后,国内生产力水平迅速提高,国家的收入分配政策和财政政策也都进行了相应的改革和调整,人民群众生活水平有了很大的提高,并有一部分人先富了起来。现在,每年仅自费出国留学(包括到国外读中学)就有2.5万人,每出去一人带走的4年学习、生活费用和经济担保近百万元人民币,这样,每年流向国外的资金就有200多亿元人民币,群众当前消费能力可见一斑。虽然我国还有相当数量的贫困家庭,但这种贫困与20年前也大不相同了。社会的整体消费水平的提高表明,人们对教育成本的支付能力已大大提高。

四 两项资助政策改革的必要性和改革的方向

上述关于两项资助政策的历史演化情况,表明了政策存在的合理性和随着时代变化的必然性。本课题第一和第二部分的调查结果既说明了改革两项政策的可行性,也反映了师范生对资助政策的期盼。在此,我们对改革两项资助政策的必要性作进一步的分析。

(一) 资助政策要改革但不应取消

对师范专业学生从优的资助政策,在世界上具有普遍性,在中国历史上也有一贯性。探讨其产生和迁延的原因,是我们判断对师范生要不要继续从优资助和探索新的资助方案的基础之一。

1. 师范教育更强调社会性和服务性

教育事业具有传播和积累人类知识经验、促进人力资本的储存和壮大、创造新的文化和科学技术的功能。作为教育事业工作母机的师范教育,在我国社会主义精神文明和物质文明的建设中都具有基础性、普及性、先导性和前瞻性的作用,具有更强的公共服务性和公共产品性质,这个性质决定了政府应该给予师范院校和师范生以更多的关心和支持。

2. 教师工作具有贡献与从教人员回报的不平衡性

师范教育对社会贡献大,而从教的个人回报低(包括社会地位和经济待遇)。回报低的原因暂且不去论述,但这种现象在世界上具有相当的普遍性却是一个不争的事实。国内外的做法都可以看到,提高教师的起点工资和名义工资比较容易做到,但要保证其实际收入与其他行业类似学历、资历人员基本同步增长就很难了,这也是我国多年来师范院校生源不足、质量不高的根本原因。近两年,这种情况有所改变,出现了“师范热”。只要目前国内的就业形势没有大的变化,“师范热”还可能继续一两年或两三年。如果不采取必要的措施,在就业形势好转以后就有可能再次出现教师队伍不稳、师范回冷的局面。

“师范热”也是相对的。现在的“热”只表现在高考录取新生时,各省按招生人数加大了20%以后确定的最低录取分数线上,能招足学生而不需进一步降分录取。这在多数其他专业的院校历来就是如

此。从我们对在校师范生的调查中可以看到,出于热爱教师职业而报考师范的分值在诸因素中虽然最高,但认定有这个因素的学生毕竟不足半数。1998年贵州省245名被普通高校录取的新生没有报到入学,在这245人中,被录入师范院校的超过了40%。还应当看到,直到现在,属于低一批招生的医学、法律、财贸、金融和部分工科的院校,录取分数线仍然等同甚至高于上一个层次的师范院校。同一层次的大多数院校的录取分数线普遍高于师范院校。

3. 服务的广泛性与资助来源的单调性

企业资助教育、资助学生已是常见现象,但企业资助往往是为了争取其经营领域对口人才和扩大其经营领域的影响,因而很少有资助师范院校和资助师范生的愿望。师范教育更为广泛的服务性并未带来广泛的资助来源。而师范院校本身,苦于长期的少收多支,办学条件已经很差了,加上专业的原因,其创收能力又小,因而,额外资助学生已无能为力,靠政府资助几乎是唯一道路。

(二) 资助政策改革的方向

资助政策改革的出发点应该是有利于改善师范院校的办学条件,提高教育、教学质量,培养高素质新教师;有利于吸引更多的年青人报考师范院校并乐于从事教师职业。学费资助从在学转到职后,生活费资助加大力度,拉大差距,是符合当前实际情况的。

1. 改资助读师范为鼓励从教

长期以来,师范院校用普遍资助办法吸引穷学生,从本文第一、第二部分的调查结果来看,在国家实力增长、群众经济能力也大大提高的今天,师范院校实行收费不仅是可能的,多数学校的实践也证明是可行的。要鼓励从教,必须从改善从教的待遇着手,将在校读书时的学费资助转移到职后就是办法之一。这既贯彻了资助的初衷,又表现出职后待遇的提高。也可以说,我们的资助模式过去接近于英国——苏联模式,我们认为部分参考和吸收日本——印度模式的一些做法,方更适合我国当前的国情。

从本文第二部分第四节所列调查材料看,学生关于职后待遇,主张大力改善待遇并通过竞争上岗的占39.5%;主张实行调节机制,在外界条件变化时,教师实际收入能与其他行业的大学生有大体相同收入的占60.5%,而拒绝了其他方案。由此可见,希望改善待遇是他们的共同要求。多数师范生对待遇的要求并不高,主张改善待遇也是在非师范生竞争上岗的前提下提出的。这些都说明了比起在学资助,他们对就业和职后待遇的要求更为趋同,这与他们入学动机的选择也是合拍的。

2. 职后资助可以避免学费资助上的不合理现象

现实情况是读师范与从教并不是一回事。虽然多数师范生毕业后从教,但读了师范不从教或去读研究生的现象相当普遍,对国家而言,对这部分人减免学杂费有违初衷。另一方面,也有些非师范院校毕业的学生进入了教师队伍,他们在学习期间,学杂费方面并未得到特别的关照,与读师范的人相比,也有失公允。如果将在学资助转变为从教后的资助,这种不合理的现象也就随之消失了。这样做,将有利于落实中央《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》第18条,教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》第10条。

3. 我国政府2000年在8个城市试点实行新的资助办法,通过银行贷款、国家部分贴息的办法解决困难学生的学杂费和生活费。这是一个很好的办法,适宜在师范院校中普遍推行,它不仅有助于师范院校与其他院校同样收费,而且也避免了考生因家庭经济条件所迫失去报考师范以外专业的权利,减少了考生与家长在这点上的矛盾,学生也不致进了师范门还在为“父母之命”、“被逼无奈”而心有不平。

4. 彻底改革生活费的资助办法

现在的专业奖学金实际上是一个优秀奖学金与助学金的拼盘,激励作用不大,改革是必要的。这种改革也不会影响稳定,因为这是改革而不是取消,有些人会得到更大的利益,有些人可能失去部分收入,但在他们的生活费来源中这部分本来就不是主要的,况且还有贷款的路子。如果采用“新生新办法,老生老办法”的传统做法,更可以避开既得利益与改革之间的矛盾。河北省的河北师大、张家口师专等师

范院校取消专业奖学金,改为优秀生奖学金以后,一切平稳正常。

问题还不止于此。现在全国所有的普通高校都发放每月30多元(个别学校每月100元)的物价补贴,在工资不断提高、物价持续下跌的情况下,这实际上是另一种形式的全员助学金。由此可见,非师范院校的助学金改奖学金也是不彻底的,而师范院校对学生的资助成了1+2的拼盘,也就是一项生均力度比较小的奖学金(一、二等奖学金中超过三等奖学金的部分)加三等奖学金(实际上是人人皆有的助学金)再加物价补贴(人人皆有)。对每月生活费开支500元以上的经济比较宽裕的学生而言,师范院校几项变相的助学金加起来,也只及他们生活费的1/10,只是多了一些零花钱;对困难学生而言,这也只相当于一般生活费的20%至25%,又是资助不足,在没有更多来源时只能降低生活水准。对优秀生而言真正属于奖励性的部分力度太小,基本上还是属于精神性的奖励,因此,有必要提高优秀生奖学金的资助力度,拉大等级差距。对于特困生,应在争取贷款的基础上,再给予必要的、有力度的补助。

(三)师范生两项资助建议方案

1. 实行师范生交费上学、从教奖还办法

(1)师范生与其他院校学生一样交费上学,交费标准按当地政府对一般院校的规定交纳,家庭经济有困难的学生可以申请银行贷款。

(2)师范生毕业后,从事中小学教育工作,在试用期满后由任教学校或教育行政主管部门分期返还大学学习阶段学费的部分或全部以奖励其参与教育工作。

(3)奖还期限从试用期结束后分年进行,专科毕业生分三至五年奖还,本科毕业生分四至六年奖还。奖还日安排在每年的教师节,每年的奖还量可以均等,也可以前少后多。

(4)奖还总额不超过规定学制的学费总和。

(5)非师范院校的大学本科、专科毕业生从教,在取得教师资格证书后,可以享受与从教的师范生同等待遇。

(6)研究生从教,其大学学习阶段的学费也实行奖还办法。

(7)凡发现不适宜继续从教或自行离开教育岗位的,从离开之日起终止奖还。

(8)奖还费用,公办学校由政府支付,民办学校由学校支付。

2. 实行优秀师范生奖学金和经济困难学生补助办法

(1)奖励原则和条件(略)。

(2)优秀师范生奖学金的等级、标准和评定比例。

一等奖学金,每人每年2400元,按不超过学生人数的5%评定;

二等奖学金,每人每年1600元,按学生人数的10%评定;

三等奖学金,每人每年800元,按学生人数的12%评定;

单项奖学金,每人每次200—400元,按不超过学生人数的6%评定。

注:优秀师范生奖学金在奖学金标准和奖励比例方面应高于一般院校;一等奖学金的标准确定根据前面的调查材料,师范生98—99年生均生活费为每月228元。

本标准的前提是取消原专业奖学金和物价补贴,如果其他院校物价补贴照发,则师范院校亦当照发,同时上列各等标准要适当调整。

(3)在普及了贷款制度以后,困难生的生活费应通过贷款来解决。为了解决有些特困生在贷款限度以外的其他困难,或少数学生家庭的突然变故给学生生活带来的困难,应设立一定数量的困难学生补助费,其数量由各地按当地情况确定。

(4)评定和发放办法(略)。

(5)经费来源:专项拨款或补差。

(四)与资助政策相关的两个问题

无论现行的对师范生的资助政策,还是我们建议的办法,出发点都是为了鼓励青年学生进入师范院校学习,学成后从事教育工作。除去资助政策,其他方面的相关措施也是非常重要的。

1. 改善师范院校的办学条件。在我们的调查报告中已经反映过,81.2%的同学把改善办学条件看得比解决对学生的资助更为重要。可见,改善办学条件是吸引青年人读师范的重要措施之一。李岚清曾多次提出教育经费要向师范院校倾斜,我们建议有关财政和教育主管部门在分配经费时,设立师范专项补助费或者在其他院校拨款标准的基础上提高师范专业拨款标准,以解决师范院校获得社会资助少和创收能力弱的问题。

2. 加大改善中小学教师待遇的力度。我国对教师的工资增加了10%,还发放了教龄津贴,都是很好的措施,但现行的教龄津贴力度不够,应考虑适当调整。最好能建立一种较为灵活的机制,使其成为调节教师与其他行业人员收入的手段。教师法规定,教师享受公务员的公费医疗待遇,但实际执行情况并非如此,在医改方案中应予以重视。

以上建议还是很粗糙的,但可以作为改革的一种思路,我们认为这个思路是符合实际的。值得高兴的是,在本课题的定稿阶段(2000年6月)获悉,上海市教委、物价局、财政局联合发文决定:“高等师范院校的学费按普通高等学校一般专业的学费标准收费”,并且“学生毕业后如从事教育职业的,由各级教育行政部门和用人单位依规定返还学费或归还学费贷款”。这个决定更坚定了我们对整个建议方案可行的信心。

Study of Two Financial Aid Policies for Students of Higher Normal Institutions

MAO Shun-an¹ PENG Jiu-qi² WU Zhi-Xiang³ ZHANG Hui-min⁴

(1. Finance Office, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu 210097, China

2. Finance Office, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: According to the state policies, normal students are entitled to speciality scholarship, waiver of tuition and free lodging. From an examination of the two policies carried out in 35 higher normal institutions in recent years emerge our tentative ideas to reform the present policies: normal institutions' charge policy parallel to that of other higher learning institutions, and financial aid for both normal students and new teachers but giving first place to the latter.

Key words: higher normal institution; normal student; two financial aid policies

[责任编辑:苏雪梅]