

共治治理视域下高校学生 资助工作的善治模式与实践路径

● 刘 璇 白 华

摘 要 高校学生资助工作是高校思想政治工作的重要组成部分,是实现教育公平和教育精准扶贫的关键举措。新时代背景下,高校学生资助工作发生了由“量”到“质”的重大转变,要实现资助育人的价值目标和良好治理效果,需要高校、政府、社会、学生及家庭等多元主体共同发力,构筑国家资助、学校奖助、社会捐助、学生自助的四位一体资助模式,以共治求善治。具体而言,要通过新发展理念引领共治治理,构筑两个体系保障共治治理,构建四位一体精准帮扶体系推动共治治理,健全三维立体护航机制强化共治治理。

关键词 共治治理; 学生资助; 善治; 家庭经济困难学生

作 者 刘 璇, 长安大学公共管理与法学院 (西安 710064)

白 华, 长安大学研究员 (西安 710064)

党的十九大报告提出“健全学生资助制度。使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育,更多接受高等教育”^[1]。这一表述对未来高校学生资助工作提出了新要求。当前我国资助工作已取得一定成效,但资助育人的目标有待进一步提升。鉴于此,本文着重探讨共治治理视域下的政府、高校、社会机构、学生四位一体的资助工作实践路径,以期实现高校学生资助工作的善治,取得更好的育人成效。

一、高校学生资助共治治理的理论诠释

要理解什么是高校学生资助共治治理,首先要厘清什么是共治治理。共治治理是当前学界研究的热门话题之一,陈振明教授在《公共管理学》一书中提出,治理就是在一定的经济社会条件下,政府部门、社会机构、企业、公众等多元主体通过合作

的方式,以达到最大公共利益为主要目的,共享公共权力对公共事务进行管理的过程。^[2]从这一概念可以看出,合作是治理的核心要素,即参与治理的主体是多元的,必须以合作的方式实现有序治理。共治治理与治理在概念上有着异曲同工之妙,简言之,共治治理就是在治理的基础上更加凸显多元主体的合作性,协调各主体之间的利益,实现对公共事务的有效管理,以满足多元主体公共利益的最大化。具体需要从以下三个方面把握:一是共治治理参与主体的多元性。共治治理的前提是存在多元主体,政府、私人部门、社会机构、学生都拥有管理公共事务的权利。二是共治治理的关键要素是合作性。在治理过程中,多元主体之间地位平等,管理公共事务采取协商合作的方式。三是共治治理的根本目标是解决利益问题。基于利益相关者理论,共

同治理的目标是合理均衡多元主体间各利益相关者间的利益,协调矛盾点,维护公共利益最大化。综上,本文将共同治理定义为政府与其他非政府组织等多元主体通过协调合作的方式共同完成对公共事务的管理并实现公共利益最大化的过程。

基于对共同治理的理解,高校学生资助工作共同治理可以定义为:在一定政治经济条件下,在政府、高校、社会机构及学生多元主体的协商基础上,建立合作关系,合理划分权力范围、解决利益诉求,形成以政府为主导、高校为主体、社会机构为补充、学生为重要参与者的多元共同治理模式,以达成资助育人的最大功效。具体而言,科学把握高校学生资助共同治理的内涵需要从以下几个维度体现。

一是高校学生资助共同治理参与的主体是多元化的。多元主体共同参与高校学生资助工作管理是共同治理的前提,系统地整合政府、高校、社会机构及学生等多元治理主体资源,并明确各主体的角色分工,是其着重关注的部分。首先,政府拥有公共资源的调配权,控制着高校资助资金、资源的分配、高校人员的任免等,在高校学生资助工作中占据主导比位。其次,高校在学生资助工作中扮演第一责任人和直接执行者的角色,负责资助对象的认定、项目安排、措施技术等具体工作的执行和落实。再次,社会机构是高校学生资助工作的重要补充,高校资助最终的目的是促使学生成好才、就好业,这必然使得高校资助培养项目与社会接轨,培育社会所需要的人才,有助于促进资助质量的提升。最后,学生是高校学生资助工作的重要参与者和直接受益者,提出自己的需求、维护自身权益是其参与治理的应有之义,积极动员学生加入高校学生资助治理中,对加强家庭经济困难学生的“自助”意识具有重要意义。

二是高校学生资助共同治理的基本原则是协商合作。共同治理必然蕴含着协商、协调、合作的关系,在各主体互相平等、相互合作的基础上,协调政府、高校、社会机构及学生等多元治理主体的分工配合,协商各主体之间的利益,搭建沟通合作平

台,促使各多元主体共同完成学生资助资金使用、资助项目对接、资助方式选择等各个阶段的治理活动,系统化考量利益分配,促进资助工作全员全过程全方位推进,最终达到资助效益最大化。

三是高校学生资助工作共同治理的根本目的就是要实现立德树人。从个人层面而言,立德树人在是最大限度地保护家庭经济困难学生心理的基础上,不仅为学生提供基础的经济帮助,而且为学生提供成长成才的平台与职业发展路径,并着力解决家庭经济困难学生自身的深层次问题;从社会层面来看,立德树人是从人才长远发展的角度考虑,不仅培养出“人人有工作,个个有技能”的人才,而且培育出具有感恩意识、反哺意识的大学生,进一步引领带动努力拼搏的社会风潮,对实现中华民族伟大复兴具有长远意义。

二、高校学生资助工作的善治

善治(good governance),可以理解为“良好的治理”,俞可平在《治理和善治引论》中将善治阐释为“使公共利益最大化的社会管理过程,其本质在于政府与公众之间相互合作、共同管理社会生活,以实现最大的社会管理效能”^[3]。在此基础上,可以将教育方面的善治定义为在教育工作中实现公共利益最大化,实现让人民满意的教育。共同治理是实现教育治理的重要手段,而善治是教育治理的目的。值得注意的是,共治虽然是通向善治的必由之路,但是实现共治并不代表善治的达成,然而善治较为抽象,必须将共治作为抓手。高校学生资助工作是教育领域的重要内容之一,高校学生资助工作的善治是高等教育善治工作的重要组成部分,其内在逻辑、发展目标、实际目的与教育治理现代化的发展思路和发展总目标具有内在一致性。所以,高校资助工作治理的重要实现路径是共同治理,即政府、高校、社会机构、学生等多元主体为适应新时代高校资助工作的转型,共同参与资助工作治理,实现资助育人效果最大化的过程。高校资助工作的治理目标是善治,而善治本身也不是目的,善治的最终目的是实现高校资助工作共同治理育人效果的最大化,本质上是多元主体合作参与共同治

理,以期达到公平与效率、权利与义务、自助与他助、经济关怀与人文关怀的统一。也可以说,共同治理是高校学生资助工作的善治模式,关键点在于以共治求善治。

之所以要实现高校学生资助工作的善治,主要基于以下三方面的原因。一是高校学生资助与社会各界的联系日益密切,必须要综合、系统地把握资助工作。要达到与新时代发展最契合的资助状态,必须依靠政府、社会机构、学校、家庭经济困难学生“四位一体”共同协作,最终实现育人效果最大化的善治目的。二是资助工作存在许多新挑战。如,在公正性与隐性化之间度的把握、资助帮扶项目差异化的确定、落实资助育人的个性化方式等,均需要多元主体共同参与,多主体多渠道多角度分析,厘清家庭经济困难学生发展阶段及状态,寻找多方面工作抓手,针对性地给予精准化帮扶,满足学生成长发展的需求。三是家庭经济困难学生是高校学生中相对特殊的部分,可能存在潜在心理问题,保证不因贫穷而感到心理自卑等是实现育人功效中极其重要的一环,同时是培养其感恩意识、责任意识、诚信意识的黄金时期,应利用多元主体多维度隐性评估其经济状态,简化显性的资助认定程序,从而保护其自尊心;应主动吸引家庭经济困难学生参与资助管理工作,使其增强社会责任感、主人翁意识,产生由“自助”到“助人”的转变。总之,高校学生资助工作的共同治理是通向善治的必由之路,是实现教育治理现代化的重要抓手。

三、高校学生资助工作善治的实践路径

高校学生资助工作善治的实现,离不开不断创新治理理念,重构教育治理制度体系和权力体系,构筑四位一体精准帮扶体系,整合校内校外资源,健全三维立体护航机制。

(一) 坚持以新发展理念指导共同治理

发展是解决一切问题的基础和关键^[4],高校学生资助工作也必然要具有发展的理念。具体而言:

第一,创新发展理念保证治理活动与时俱进。新时代背景下,我国资助工作发生了质的转变,更加需要创新资助模式以适应新发展、新变化。一是

创新资助模式,从无偿型资助为主模式转变为有偿型资助为主模式。为保证家庭经济困难学生的基础经济需求,当前高校主要以无偿型资助为主、有偿资助为辅,相对也催生了部分“等靠要”的惰性思想,故而需要结合现实资助发展情况,创新资助模式,实现两者转换。如,鼓励家庭经济困难学生参与社会调研、企业实习等,推动校企对接,从供需角度为企业定制人才,不但为受助学生提供经济帮助与实习机会,也能为企业储备专门性的优秀人才。二是创新家庭经济困难学生工作类型,变机械重复性劳动为创新创业性劳动。学校提供给家庭经济困难学生的工作多是较为机械重复性的劳动,难以有效提高学生的综合能力和实践技能。而创新创业性劳动则激发家庭经济困难学生创新思维,利用共治各主体优势搭建创新创业平台,不但能满足经济需求,而且能从精神层面给予认可,挖掘其自强不息、拼搏向上的品质,进一步实现“助困——自助——助人”的循环。

第二,协调发展理念引导资助多元主体有序整合。协调发展是共同治理的基础条件之一。在高校学生资助工作中,协调发展有特定的内涵:一是对多元主体的协作分工,有的放矢地对各个部分进行角色划分,促使整体效果大于部分效果之和,减少不必要的人耗、能耗,以适应资助工作的善治格局。政府、社会机构、学校、学生等从内而外、由组织到个人分工协作,明确以政府为主导、以高校为主体、以社会机构为补充、以学生为重要参与者的四位一体高校资助工作发展模式。二是对多元主体间利益的协调,这些主体之间存在错综复杂的利益关系与不同利益目标,需要协调发展目标,统筹规划利益分配,提升资助工作效率。

第三,绿色发展理念引领资助工作生态治理。高校学生资助工作以立德树人为根本目标,绿色发展表现为对学生长远发展的关注。主要体现在两个方面:一是资助范式由显性向隐性转化。目前高校资助工作为了突出资助的公平、公开、透明而进行民主评议、班级推选、公示家庭经济困难学生名单,这些做法让学生在接受资助的同时,心灵受到

二次创伤。虽然显性认定家庭经济困难学生有其程序上的公平,但当前基于大数据手段一定程度上可以隐性、客观地实现认定,更加突显人文关怀。如,建立高校学生资助数据库,通过学生校园卡刷卡次数、单餐消费金额等数据,构建消费指数模型直接认定,此外还可以关注到家庭经济困难但自尊心强不愿申请补助的学生情况,直接进行资助。二是资助导向由保障型向成才型转变。绿色发展理念更加关注家庭经济困难学生的长远发展,要实现助困与扶志、扶智相结合,让每一个贫困生都有技能、有工作。如,设立创新创业实践项目,鼓励贫困生创业发展,提高其社会工作能力;设立资助管理研究项目,从家庭经济困难学生的角度研判资助工作的得失等等。简言之,就是要为家庭经济困难学生设计个性化的发展项目,不但完善其综合素质,而且增长他们的实践能力。

第四,开放共享理念促使资助工作兼容治理。坚持共享理念有助于国内高校之间交流先进的工作经验和资助管理中心大数据之间的流通。首先,共享国内各高校资助工作的先进经验较国外而言更具有普适性和操作性,并且有利于从其中归纳出具有中国特色社会主义的资助规律。其次,资助的各类数据必须实现共享,不但减少了资助工作的重复性统计,而且能通过更充分的数据全面深入了解学生。如,建档立卡生信息与学生所在学校资助中心数据库对接,极大地简化了贫困认定程序。坚持开放理念才能保证资助工作永葆活力,资助治理需要面向社会、面向公众、面向学生,提倡开放的理念有利于吸纳学习世界一流资助体系的先进经验和制度设计,融入大环境,真正成为治理的“弄潮儿”,兼收并蓄走出具有中国特色社会主义的资助之路。

树立新发展理念,形成资助工作的良性生态系统,能为高校学生资助工作的可持续发展提供不竭动力。

(二) 构筑两个体系保障共治治理

1. 构建高校学生资助工作善治的权力体系

建立由政府主导、高校执行、师生共同参与、社会机构补充的高校学生资助工作的善治权力体

系,对打破原有封闭的权力格局具有重要意义。简单来说,善治的权力体系构建就是调动校内校外两个环境,协同治理高校学生资助。首先,建构与稳定高校学生资助工作的外部环境,根本上就是推动政府主导的政治力量在资助工作中的协调主体作用的发挥,以政府部门的“元治”求“善治”,维护资助育人效果最大化,整合多方诉求,科学监控与调配高校在资助工作的权力权限与资源,不断优化外部环境促使高校学生资助工作无后顾之忧。其次,利用媒体力量,建立宣传平台,树立家庭经济困难学生自强之星等榜样,以榜样力量激发自强不息、拼搏奋进的精神。最后,打造资助资金运作的外部监督平台,保证资金直接流向真正贫困的学生手中。此外,高校内部环境权力体系的重构,重点在于改变校内单一主体的资助管理情况。家庭经济困难学生作为资助工作的对象与引发者,成为治理者是自身责任所在,从实际情况出发参与资助利益分配,也是高校学生资助工作监督中不可或缺的重要组成部分。同时,发动社会机构参与,从经济资助、能力培养的维度给予专业指导。协调高校学生资助工作校内外两个部分,通过合作实现多元主体间权力与利益的平衡,高效公正地实现资助育人效果。

2. 健全高校学生资助工作善治的制度体系

健全学生资助制度是维护共治治理有序发展的根本保障。制度完善是新时代资助工作全面扩大范围、精准扩大受众的必要条件。

原有资助政策难以激发学生学习积极性、缺乏监督制度等问题必须进行改进。一要确定制度的发展重心,构筑以有偿化资助为主的制度体系,改变家庭经济困难学生获得资助帮扶的价值导向。二要完善立法制度,如研究出台《高等教育资助法》,从法律高度促进资助工作有法可依。三要完善监督机制,不但监督高校执行资助资金的有效利用,实现“真资助”,而且监督学生贷款还款的诚信度,甚至将这一诚信度与贫困生未来的信誉额度关联,促进资助资金贷款的良性循环。四要关注制度的发展维度,新时代社会经济发展迅速,资助需求也不断变化,只有关注发展维度,才能促使资助政策体

系始终与发展层次相一致,保障资助工作稳步前进。总之,制度建设是高校学生资助工作的内在逻辑要求和立根之本。

(三) 构建四位一体的精准帮扶体系,推动共同治理

精准帮扶体系的构建是落实高校学生资助工作的关键点,是实现立德树人目标的重要途径。其核心要义在于精准资助。精准识别对象进而给予个性化的资助项目,促使资助方与受助学生方供需平衡,育人功效达到最优化。

一是识别对象要精准。这是精准资助推进的前提条件。一般来说,高校通过政府开具的证明、班级评议等方式进行贫困认定。建档立卡工作的开展与大数据技术的成熟,为家庭经济困难学生的认定开辟了新模式。高校应与政府信息对接,获取本校建档立卡生档案,使程序简化;构建校园卡消费数据模型,通过大数据分析再确定一部分家庭经济困难学生;利用“两假”进行实地家访,再次核准资助对象的情况。

二是项目分配要精准。针对家庭经济困难学生的实际需求给予个性化的帮扶项目十分重要。具体给予什么样的资助项目要因人而异、因贫困原因与类型施策。对于有强烈愿望改变家庭命运的家庭经济困难学生侧重能力的培养,多给予岗位锻炼;对于因突发情况致贫的学生,要着重关心其心理问题;对于少数民族家庭经济困难学生,要结合生源的特殊性给予学业上的帮助等,切实为少数民族地区培养社会主义建设者和接班人。

三是资金投放要精准。资金是推动各项资助工作顺利进行的保障。为了确保资助资金的监管,我国此前资助资金的管理方式过于集中,对资助项目安排、资金分配等较为僵化,导致高校在执行中自主权较小,难以因校制宜制定资助项目,给予学生最迫切需要的资助。这就要求高校提前摸清情况,精准计划资金使用方面,政府合理进行资金份额分配投放。

四是资助评估要精准。资助评估是资助工作成效的反馈评价。精准资助就是快速准确甄别差异化

的需求,个性化地提供帮扶,在资助工作后期对资助实际效果定量考评并逐项反馈,确保实现“真资助”,并且通过后续调研深入了解在资助过程中学生认为需要改进的部分,有利于进一步优化资助育人机制,提升资助育人效果,促使资助工作精准提升。

(四) 健全三维立体护航机制,强化共同治理

健全三维立体护航机制是高校学生资助工作开展的重要支撑。首先,推动资助工作的高效实施必须要搭建人才培养机制,建立高素质的学生资助管理团队,“要站在资助育人的高度做好资助工作”^[5]。因此需要不断提高资助管理人员的素质。其次,摸清资助工作实际效果必须要构建资助工作反馈机制。这有利于为学生持续提供长期的关怀与支持。邀请杰出的家庭经济困难生校友宣讲个人事迹,将资助的感恩、拼搏精神等反馈回学校。最后,资助工作开展的好与坏需要通过评价机制才能得到科学评估。国家要进一步突出关注对资助管理工作的考核,对考核为优的单位予以表彰鼓励,对工作推进效果差的单位实施问责。建立资助工作评价指标体系,突出学生成长发展维度,将资助资金分配、资助项目安排、家庭经济困难学生就业质量等列为指标,助力立德树人目标的实现。

参考文献:

[1][4]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm,2017-10-27.

[2]陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003:87.

[3]俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(05):39.

[5]徐英,李天悦.发展型资助:新时代高校学生资助发展的新维度[J].教育评论,2018(02):27.