



北大教育经济研究（电子季刊）  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education,

第 8 卷第 3 期  
（总第 28 期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

编辑：岳昌君 孙冰玉

## 中美地方政府大学生资助的比较

杨钊、魏易<sup>1</sup>

（北京大学教育学院/教育经济研究所，北京，100871）<sup>2</sup>

**摘要：**本文以美国州政府奖学金项目经验为基准，从充足、效率和公平三个维度对我国省级政府大学生资助政策的目标、资助对象、评选标准、额度和覆盖面，以及地方政府资助与中央政府资助的关系进行了分析，并探讨了改进我国省级政府学生资助的多种可能性。

**关键词：**大学生资助、基准法

## Provincial College Financial aid in China and in U.S.

Po YANG, Yi WEI

(Peking University, Beijing, 100871)

**Abstract:** This study uses U.S. state government merit-aid program's experiences as a benchmark, in order to analyze the policy goal of provincial-government-offered financial aid in china, its target population, eligibility, aid level and coverage, and the association between provincial aid and central government aid, from the perspective of adequacy, efficiency, and equality. It also explores various possibilities to improve the current provincial aid policies in China.

**Key word:** college financial aid; benchmarking

<sup>1</sup> 杨钊，北京大学教育学院副教授，[poyang@pku.edu.cn](mailto:poyang@pku.edu.cn)。魏易，北京大学教育学院硕士研究生，[st826@gse.pku.edu.cn](mailto:st826@gse.pku.edu.cn)

<sup>2</sup> 本研究得到北京大学教育学院、北京市教委“首都高校学生发展状况监测项目研究”的支持，属于项目的阶段性成果。

# 中美地方政府大学生资助的比较

## 引言

1999年高等教育扩招实施以来,我国高等教育的入学率从1990年的3.4%增加到2009年的24.2%(国务院,2010)。随着高等教育规模的扩张,中央财政负担不断加重。针对这种情况,我国高等教育体系开始实行成本分担的政策。高等教育成本分担意味着学生上大学需要负担自己的学费和生活费,即全额培养成本的一个部分(李文利,2008)。有研究指出一个大学生完成四年学业大致需要40000元,这相当于贫困家庭年人均收入的37倍多(刘承芳,张林秀,&罗仁福,2009)。扩招之后,大量贫困高中毕业生进入高等教育体系,他们一般集中在普通本科院校、高职高专院校和私立高校(沈祖超&阎凤桥,2006)。这些学生家庭支付能力较弱,面临较高的资助需求。因此,近年来我国大学生资助的总体需求持续增大。

在此期间,我国大学生资助体系迅速发展,经历了几次重大调整。扩招之前,中央政府主要通过学费减免和人民奖学金来资助贫困学生(Yang,2010)。此后学生资助系统经过了多次改革,资助项目和资助覆盖面不断增加。2007年我国政府又对原有体系进行了大规模的调整。新资助体系扩大了资助面,同时也增加了资助的种类。资助人数从1999年的50多万增加到2007年的400多万,资助的金额从原来的每年每人1500元增加到2000元(刘承芳 et al.,2009)。新体系的政策目标是以助贫为主兼顾奖优,提供主体以中央政府为主。

除了中央政府资助,部分地方政府也开始提供各类大学生资助。2002年以来,我国已有14个省市开始提供高校学生资助。目前学界对这些资助项目缺乏系统性的整理和分析,对省级政府高校学生资助的一些基本问题还缺乏研究和讨论。例如地方政府资助的政策目标、资助对象、评选标准、资助额度和覆盖面是什么?这些指标的设定是否合理?在中央政府为主导提供高校学生资助的条件下,地方政府是否有积极性提供补充性的教育资源?为了回答这些问题,有必要对我国地方政府学生资助的情况进行全面的考察和分析。

对地方政府学生资助情况的分析可以采用多种方法,例如历史比较法(同一地区不同历史时期的比较)、基准法(同一时期不同地区比较),以及先定目标比较法(与先前设定目标比较)等。其中基准法的目的是以内外组织某一方面或几方面的最佳行为实践为基准,进行深入分析、比较,在结合自身实践的基础上创造性地学习并改进,从而改善、优化乃至超越基准对象的提高过程(茹宁,2004)。此方法已经在高等教育研究中获得了广泛的应用(Alstete,1995;Epper,1999;Jackson&Lund,1995;McKinnon,Walker,&Davis,2000;茹宁,2004;刘凡丰,2004),主要用于帮助高校进行自我评估和自我改善、促进高校改革和创新、

提高学校服务质量等。

本文采用了基准法的视角来分析我国地方政府资助系统的发展情况及其存在问题。简言之，本文以美国的经验为标准，对我国省级政府的学生资助政策进行了研究，比较两国差距，分析改进的可能途径。研究主要考察了我国省级政府大学生资助政策的目标、资助对象、评选标准、额度和覆盖面，以及地方政府资助与中央政府资助的关系，从充足、效率和公平三个维度分析了我国地方资助体系改进的可能性。

两国地方学生资助模式

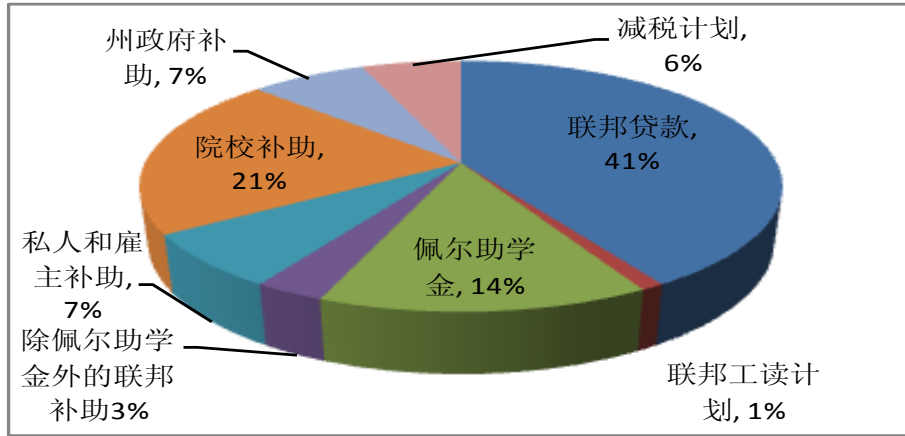
## 两国高校学生资助体系

美国高等教育学生资助体系包括联邦政府、州政府和院校三个层次。目前美国的联邦学生资助体系主要包括四个大类，分别是助学金、贷款、半工半读计划和税收减免计划(蓝汉林，高靓，金帷，2010)。(1) 联邦助学金包括基于需要的助学金 (need-based aid) 和基于优秀的奖学金 (merit-based aid)。前者包括“佩尔助学金”(Pell Grant) 和“补助教育机会助学金”(Supplement Educational Opportunity Grant, SEOG)；后者包括“学术竞争力奖学金”(Academic Competitiveness Grant) 和“联邦 SMART 奖学金”(National Science and Mathematics Access to Retain Talent Grant)。(2) 学生贷款计划主要有“帕金斯学生贷款计划”(Perkins Student Loan Program)、“斯塔福德学生贷款计划”(Stafford Student Loan Program)、“本科生家长贷款”(Parent Loans for Undergraduate Student, PLUS) 等几种。(3) 联邦半工半读计划 (Federal Work Study Program) 是由联邦政府出资、为接受高中后教育学生在非营利机构、政府部门从事兼职工作提供经济资助。(4) 减税 (Tax Credit)，1997 年克林顿总统签署《减税法》并通过了《希望奖学金减税法》和《终身学习减税法》，这是 20 世纪末美国联邦学生资助体系的一次大变革。

美国联邦政府提供的各类学生资助在整个学生资助体系中占据主导地位，从图 1 可以看出 2008 年美国本科生获得的资助中 65% 直接来自于联邦资助项目。1965 年高等教育法颁布之后，美国联邦政府设立了机会均等助学金 (Educational Opportunity Grant program)、保证学生贷款计划 (The guaranteed student loan program) 和大学工读助学项目 (College Work-Study program)。由于这些联邦奖学金是按照每个州大学总入学人数多少拨给高校，并由高校负责实施，这些项目实施早期对学生的直接影响很小。1972 年美国通过高等教育法

的修正案之后，联邦政府开始实施佩尔助学计划，并修改了机会均等助学金，使得学生资助直接面对个人，即受理个人申请而非机构申请。

图表 1 2008 年美国本科生获得资助的来源构成



数据来源： Sandy Baum & Kathleen Payea (2003)

我国政府提供高校学生资助的首要目的是解决家庭经济困难学生的就学问题。例如，《国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》提出“建立健全家庭经济困难学生资助政策体系的主要目标是：按照《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的有关要求，加大财政投入，落实各项助学政策，扩大受助学生比例，提高资助水平，从制度上基本解决家庭经济困难学生的就学问题。同时，进一步优化教育结构，维护教育公平，促进教育持续健康发展”（国务院，2007）。从 1987 年开始，我国高校学生资助制度历经数次重大变革。在 2007 年国务院意见指导下，我国已经初步形成了以奖、贷、助、减、免为主导的新学生资助体系(Yang, 2010)。有关研究指出新的学生资助体系覆盖面较高，但是资助水平较低。例如杨钊(2009b)采用 2008 年“首都高校学生发展情况调查”数据的分析提出高校中 48%的本科生未获得任何资助。在未获得资助的学生中，45%的学生来自非 985 和非 211 高校。在获得资助的学生中，个人平均资助金额为 3096 元。

我国目前的学生资助体系以中央政府提供资助为主，但是地方政府资助和院校资助也开始占有越来越重要的地位。有分析指出 2007 年北京高校本科生中约有 22% 获得了政府资助，平均资助水平为 4948 元；而 55% 的学生获得了政府或者高校提供的资助，平均资助金额为 3099 元(Yang, 2010)。

## 两国地方政府学生资助的发展

1970年代美国联邦政府开始提供州学生激励资助（State Student Incentive Grant），为州政府助学金项目提供配套资金，促进了它的发展。1969年美国有19个州设立了州政府奖学金，而在1979年每个州都有至少一种州政府助学金（Donald E. Heller, 2002）。截至2010年，共有14个州在以需求为基础的助学金之外设立了以能力为基础的奖学金项目（Liang Zhang, 2010）。

在早期发展阶段，州政府专门向贫困生提供资助，如纽约州的资助项目，其中部分资助项目对学生的学业表现有一定的要求。根据全国州政府奖学金协会的调查，到1975年全美42个州中有16个州的学生资助包含一定程度的奖优成分。70年代至80年代初，保证入学机会仍是美国州政府学生资助项目的主要目标（Donald E. Heller, 2002）。

1993年佐治亚州的HOPE（Helping Outstanding Pupils Educationally）奖学金的出现是美国州政府奖学金发展的一个转折点。作为州政府奖学金中规模最大的项目HOPE始于1993年9月。该奖学金以彩票收入为来源，旨在帮助优秀的学生、以及鼓励本州优秀高中生进入本州大学就读。在此之前有许多州（包括佐治亚州）已设立了奖学金项目，但HOPE奖学金为奖优资助项目建立了新的标准。在发展过程中，HOPE逐步取消了早期提出的家庭收入限制，完全以学生能力作为奖学金评定标准，即从混合型资助（成绩和家庭收入同时作为评定标准）转为奖优型资助（仅以成绩作为评定标准）（Heller, 2002a）。

佐治亚州的HOPE奖学金在其毗邻各州产生了很大的影响。自从1993年开始，其他各州陆续开始设立州政府高校奖学金（见表1）。紧随佐治亚州的是佛罗里达州的光明未来奖学金（Bright Future），它与HOPE成为美国两个最具代表性的州政府奖学金项目。1982年到1986年，美国高校州政府助学金和奖学金增长速度相似。但从1987年开始，大学奖学金的增长速度超过了助学金。90年代初期各州政府开始陆续设立奖学金的时候，奖学金的增长加速。从1993到2003年，州政府助学金每年增长7.5%，而奖学金每年增长率为20.7%（Donald E. Heller, 2006）。在州政府层面，奖学金项目在1980年时占全部资助的12%，到了2002年增长到了26%，总数达到12亿美元（National Association of State Student Grant and Aid Programs., 2003）。

表格 1 两国地方政府高校学生资助比较

分类标准	美国采用地区	中国采用地区
------	--------	--------

<b>评选标准</b>		
高中 GPA 和 SAT/ACT 成绩或高中 GPA 和 ACT 成绩	佛罗里达, 南卡罗来纳; 肯塔基, 西弗吉尼亚, 路易斯安那, 密西西比	
高中 GPA 或班级排名	佐治亚, 内华达, 阿拉斯加	
州政府测试排名或州政府测试排名和 ACT 成绩	马萨诸塞; 密歇根	
SAT/ACT 成绩排名或高考成绩排名	密苏里	浙江, 广西, 湖南
高中 GPA, ACT 和最高收入标准	田纳西	
大学成绩 (GPA) 或具备校内奖学金获得资格	新墨西哥	浙江, 湖北, 广西, 湖南, 上海, 辽宁, 福建, 河南, 吉林, 北京, 山东, 天津
家庭困难	田纳西	浙江, 江苏, 湖北, 广西, 河南, 吉林, 湖南, 上海, 辽宁, 福建, 北京
<b>资助水平</b>		
固定资助水平	阿拉斯加 (2750 美元), 密歇根 (2500 美元, 州内), 密苏里 (2000 美元), 南卡罗来纳 (6700/4700/2850 美元), 田纳西 (4000/4000/3000/2000 美元)	浙江 (2000-3000 元), 江苏 (2000 元), 湖北 (2000-3000 元), 广西 (1500-2500 元), 四川 (3000 元), 湖南 (3000 元), 上海 (3000 元), 辽宁 (1500-300 元), 福建 (3000 元), 北京 (160-320 元/月)
全部或部分学费或全部学费加上额外奖励	佛罗里达 (公立大学), 西弗吉尼亚, 佐治亚, 马萨诸塞, 新墨西哥, 密西西比 (小于 2500 美元); 路易斯安那	浙江 (学费 50%, 至 6000 元)、
根据 GPA 或 ACT 成绩	肯塔基	
按照大学学分支付 (有上限)	内华达 (40-80 美元/学分)	
<b>有资格参与高校</b>		
州内或省内公立高校	阿拉斯加, 马萨诸塞, 内华达, 新墨西哥	四川 (非央属), 湖南 (非央属)
州内或省内公立和私立高校	佛罗里达, 佐治亚, 南卡罗来纳, 肯塔基, 密苏里, 田纳西, 路易斯安那, 密西西比, 西弗吉尼亚	浙江, 江苏, 湖北 (非央属), 广西, 河南 (非央属), 吉林, 上海, 辽宁 (非央属), 福建 (非央属), 北京 (非央属), 山东, 天津
州内和外州公立或私立高校	密歇根	
<b>资金来源</b>		
土地出售或租金	阿拉斯加	
彩票或彩票和娱乐税	佐治亚, 佛罗里达, 肯塔基, 新墨西哥, 南卡罗来纳, 西弗吉尼亚	
一般财政性经费或专项经费	路易斯安那, 马萨诸塞, 密西西比, 密苏里, 南卡罗来纳	国内各省 (专项)
烟草税	密歇根, 内华达	

来源: 美国资料根据 Perry (2004), Heller (2004), 以及州政府奖学金网站资料整理。我国资料根据各省奖助学金管理条例文件整理。

从 2002 年开始，我国陆续有部分省份启动了地方政府的大学生奖助学金计划，以资助本省高校在校学生（见表 2）。本研究对各省学生资助管理规定的分析指出，各省政府学生资助的申请、评选和发放的程序与国家奖助学金相似或并行，大部分地方资助项目明确规定了省政府奖助学金和国家奖助学金不可兼得，但可同时申请地方学生资助和国家助学金。多数省政府学生资助资金来自于省财政厅安排的专项，由财政厅或教育厅按照分配给各高校的名额拨付给学校，再由学校支付给学生。

表格 2 我国省政府高校资助项目

资助项目	颁布时间	资助人数	资助金额	发放方式
浙江政府奖学金	2002	一等 1000 人，二等 2000 人	一等每年 3000 元，二等每年 2000 元，减免当年的学费（≤6000 元）的 50%	b
浙江政府助学金		4200 人(2005 年)	150 元/月	每年按 10 个月发放
江苏省政府奖学金	2003	a	2000 元	c
湖北省政府奖学金	2003.9.2	a	一等 3000 元，二等 2000 元	d
广西省政府奖学金	2004.4.17	一等 800 人，二等 2000 人	一等 2500 元，二等 1500 元	每年五月份 d
河南省政府奖学金	2004		一等 5000 元，二等 3000 元	b
吉林省政府奖学金	2004		4000 元	按两个学期每学期 2000 元
四川省政府奖学金	2005.9.5	2000 人	3000 元	c
四川省政府助学金		20000 人	城镇学生 90 元/月、农村学生 120 元/月，每年 10 个月	每年按照 10 个月发放
湖南省政府奖学金	2005.9.30	1000 人 a	3000 元	c
湖南省政府助学金		8000 人 a	150 元/月	每年按照 10 个月发放
上海省政府奖学金	2005.12.15	1000 人	3000 元	b
上海省政府助学金		10000 人	150 元/月； 到西部志愿服务两年 10000 元；到郊区农村偏远地区镇校任教五年 10000 元	每年按照 10 个月发放； 上海市大学生服务西部计划项目办公室和相关区县教育局分年度发放
辽宁省政府奖学金	2005	一等占在校贫困学生的 10%，二等占 20%	一等 3000 元，二等 1500 元	b
辽宁省政府助学金		占在校特困学生的 50%	100 元/月	每年按照 10 个月发放
福建省政府奖学金	2006.8.1	1000 人 a	3000 元	e
北京市普通高等院校助学金	2007.1.10	市属高校 10% 的学生	一等 320 元/月，二等 160 元/月	b
北京市高等教育新生入学救助	2007.6.25	2007-08 年 3533 人，2009-10 年	覆盖学费最高至 4000 元	由各区县民政部门拨给街道办事处或乡镇人民

		3500 人		政府，由当地社会救助经办机构通过原申请渠道发放
山东省政府奖学金	2007.8.3	a	6000 元	e
天津市政府奖学金	2007	800 人	8000 元	e

来源：根据各省奖助学金管理条例文件整理。

a 由省财政厅、省教育厅根据在校本专科学学生人数按比例确定名额，向农林水地矿油等国家需要的专业学生占在校生比例较大的高校适当倾斜。

b 每年年底省/市财政厅/局将资金拨给高校统一发放。

c 每年年底省财政厅、教育厅将资金拨给高校统一发放。

d 每年年底前由省教育厅将资金拨给高校统一发放。

e 每年年底前由高校统一发放。

### 基准法视角的比较

### 基准法比较指标

在高等教育研究中运用基准法涉及到四个步骤，即确定研究范围、筛选最佳实践作为比较的基准、以最佳实践和自我实践为对象进行比较、确认差距并且提出改进方式 (Epper, 1999)。本研究所以选择美国州政府作为基准，出于以下两个理由。首先，中美两国均采用分权高教管理模式(decentralized)，地方政府肩负着管理和资助本地高等教育的主要责任(杨钊，2009a)。此外，中美两国地方政府采用了相似的高等教育财政模式，即通过供给方财政向高校提供财政支持和通过需求方财政向大学生提供资助。再次，从以上的分析可以看出，美国自 1970 年代以来已经建立了比较成熟的地方政府奖学金制度，在提高入学机会、提高本地区教育质量、引导高中和高校毕业生流动、影响大学生学习行为等方面发挥了积极的作用。因此我们以美国作为最佳实践代表，通过比较中美两国地方政府资助的异同，来确认我国省级政府资助制度的改进方向。

在基准法比较指标的选择方面，我们通过文献综述，确认了五个核心指标，即政策目标、资助对象、评选标准、额度和覆盖面、以及地方和中央政府资助的关系。已有美国研究大量使用了这些指标来进行跨州学生资助的比较(William R. Doyle, 2006; Donald E. Heller, 2006; Zhang & Ness, 2010)。此外，我们关心这五个指标与充足、效率与公平这三个教育财政评价维度的关系，即分析地方政府学生资助的提供是否促进了教育经费的充足、提高了经费使用效率、改进了教育公平。



## 政策目标

以佐治亚州的 HOPE 奖学金项目为代表的美国州政府奖学金项目有三个明确的政策目标。第一、增加大学入学率(D. E. Heller & Marin, 2004); 第二、将最好的高中毕业生留在本州大学 (Zhang & Ness, 2010); 第三、激励学生提高学术表现(C. M. Cornwell, Lee, & Mustard, 2005, 2006)。其中, 增加本州大学的入学率是最常被提及的理由, 其次是将优秀的高中生留在本州大学(W.R. Doyle, Delaney, & Naughton, 2004)。从教育财政的角度考虑, 增加入学率是为了提高地方高等教育系统的公平性和效率, 而鼓励学术表现体现了效率原则。

我们收集到的我国省级政府高校学生资助政策涵盖了 14 个省的 15 个资助项目, 其中 5 个项目属于同时包含了奖、助学金的混合型项目、2 个属于助学金项目、8 个属于奖学金项目。在这 15 个项目中, 只有山东省政府奖学金为针对学业表现优秀本专科生的奖优项目, 其余均同时具有奖优和助贫两个目标, 即针对“家庭经济困难, 品学兼优”的学生(见下表 1), 属于混合型资助项目。

无论在美国还是中国, 以需求为基础助学金的目标在于促进入学机会均等, 但奖学金的目标则各有侧重。占美国各州学生资助很大部分的州政府奖学金的主要目标在于将优秀的学生留在本州大学, 提高本地高等教育质量, 同时服务于本地劳动力市场。此外, 州政府提供的奖学金在一定程度上弥补了联邦资助的不足, 提高了教育财政的充足性。对美国州政府奖学金的多项实证研究表明, 无论是以高中成绩、标准化测试, 还是以班级排名等作为学业成绩评估标准的资助, 州政府奖学金的分配都更有利于那些社会经济背景较好的学生(Donald E. Heller, 2006)。因此, 与助学金不同, 州政府奖学金对缩小来自不同经济背景学生的入学机会差距帮助不大。换言之, 通过提供州政府奖学金来提高入学公平不是最合适的方式。正是由于这个原因, 州政府奖学金的实施在财政预算有限的情况下总会受到种种非议(D. E. Heller & Marin, 2004)。

我国省政府的奖学金项目多数要求学生同时具有优异的学业表现和来自经济困难家庭, 即奖优兼助贫。表 1 显示在 14 个省份中, 有 11 个省份要求获得资助的贫困生必须“品学兼优”。因此, 部分学习成绩一般或较差的困难学生难以获得省政府奖学金。同时那些成绩优异的非弱势群体学生也被排除在省政府资助项目以外。对奖优和扶贫目标的兼顾, 避免了美国州政府奖学金所面临的效率和公平之争。但是, 正如前文所述, 它也把大批学习成绩一般或较差的困难学生排除在奖学金覆盖范围之外, 有碍于教育公平。

## 资助对象

资助对象可以从学生个人和参与高校两个角度分析。美国州政府奖学金政策目标之一就是优秀毕业生留在本州，增加本州大学入学率，因此申请者为本州高中毕业生。从参与高校来看（参见表 1），在 14 个提供州政府奖学金的地区中，有四个州仅允许州内公立高校参与、有 9 个州允许州内公立和私立高校参与，而密歇根州允许州内和外州的公立和私立高校参与。

我国省政府奖学金并不专门面向本省的高中毕业生，而是与国家奖助学金一样，面向本省高校在校本专科生。可以获得资助的高校类型和学生类型在各省间存在差异。从高校类型来看，浙江、江苏、湖北、广西、上海、山东、天津政策规定的资助对象为全省、市普通高等学校全日制本专科生，而河南、四川、河南、辽宁、福建、北京政策规定的资助对象为省属地方公办高等学校全日制本专科生（见表 3）。从学生类型来看，福建、山东、吉林不包含当年入学新生，上海的资助项目提供给准备到艰苦地区服务的大学生。

由此可见，美国州政府奖学金和我国省级政府奖学金的资助对象不同，前者是直接面对本州高中毕业生，根据学校部门、学制不同而在资助额度方面有变化，但相差不大。后者面对本省高等学校在校生，而且半数项目根据高校隶属关系和高校公私类型区分，未将央属和私立学校包括在内。

由于资助对象的不同，美国和中国地方政府的资助项目提供了完全不同的激励机制。美国的州政府奖学金重在激励高中毕业生，属于“大学就读前激励”。州政府通过对个人的转移支付，一方面改变了个人的大学就学意愿（是否就读大学）和高校选择（本州或者外州高校、四年制或两年制大学），另一方面也为本地大学提供了额外的经费支持（因为获得资助学生只能在本州大学就读），从而提高了教育公平和教育经费的充足性。对美国州政府奖学金效果的研究表明州政府奖学金的设立的确增加了州内大学的入学率。有研究表明，HOPE 实施以后有更多的学生进入佐治亚大学系统(Bugler & G. T. Henry, 1999)。Cornwell(2003) 的研究表明，HOPE 实施 5 年之后，佐治亚较之其他地区大学入学率提高了 6.9%，尤其是 4 年制大学的入学率和黑人高中毕业生的入学率有了显著的提高。在 4 年制大学中，获得 HOPE 奖学金的新生有 75% 是因为 HOPE 奖学金的鼓励而留在本州学习。

我国省政府奖学金一定程度上属于地方政府对地方属高校的补贴或转移支付，提高了地方属高校的经费水平，同时有利于激励在校学生继续提高学业表现，或者激励他们在毕业后到特定地区或特定行业中就业。与美国州政府奖学金相比，我国省政府的学生资助政策属于

“大学就读后激励”。与生源地无关，因此不会影响本省高中生的大学就学行为和高校选择行为。省政府的资助政策对提高入学机会公平和促进本地高中生入学率几乎没有影响。

**表格 3 我国省政府奖助学金资助对象**

资助项目	资助对象
浙江政府奖助学金	全省普通高等学校全日制在校本专科生，包括新生
江苏省政府奖学金	全省普通高等学校在校本专科生
湖北省政府奖学金	全省省属普通高等学校全日制本专科生，包括新生
广西省政府奖学金	全省普通高等学校全日制本专科在校学生，包括新生
河南省政府奖学金	省财政供给经费的省属普通高等学校全日制本专科学生，包括新生
吉林省政府奖学金	在校生中大二以上（含大二）学生
四川省政府奖助学金	全省地方公办普通高等学校全日制本专科学生，包括新生
湖南省政府奖助学金	全省公办普通高等学校(不含部属院校)全日制本专科学生
上海市政府奖助学金	市普通高校在校全日制本专科学生 毕业后志愿到西部等艰苦地区、行业工作和去郊区镇校任教的高校毕业生
辽宁省政府奖助学金	省属全日制高等学校学生
福建省政府奖学金	省行政区划范围内地方举办的普通高等学校(含民办高校、成人高校普通班，不含部属院校)的全日制本专科学生，不包括当年入学新生
北京市普通高等学校助学金	北京市属公办普通高等学校在校本专科学生
北京市高等教育新生入学救助	市属高校本专科生
山东省政府奖学金	二年级及以上本专科学生
天津市政府奖学金	普通高校本专科学生

来源：根据各省奖助学金管理条例文件整理。

### 评选标准

目前美国州政府奖学金的评选标准关注学生的学业表现，而不是经济需求。各州奖学金政策对学生的高中以及大学的学业表现有最低要求，多数对学生及其家庭的收入没有限制。申请的学生只要符合成绩要求都可获得资助，州政府奖学金没有名额的限制。表 1 显示在 14 个州中，有六个州在评选条件中提出了对高中绩点和 SAT/ACT 成绩的要求，有三个州提出了对高中绩点或班级排名的要求，有两个州对学生在州政府测试中的排名提出要求，只有新墨西哥州对大学绩点提出了要求。

以佐治亚州政府奖学金为例，HOPE 奖学金包括奖学金和助学金两个部分。其中奖学金面向佐治亚州公立和私立大学中高中平均成绩为 B 及以上的学生，而且要求这些学生在大

学的成绩必须保持为 B 及以上才能继续获得奖学金的资助。HOPE 奖学金对获得者的家庭收入没有要求。该奖学金占 HOPE 资助总额的 77.5%。HOPE 的助学金项目部分对高中平均绩点没有要求,而且也没有收入限制,主要面向在两年以及两年以下的高校就读的学生。与前者相比,HOPE 助学金的目的在于鼓励学生选择技术培训,提高劳动力素质。

与美国州政府奖学金相比,我国省级政府奖学金评选标准主要有四个特点。第一,除了少数省份,各省资助政策没有明确的高中绩点或全国统一大学入学考试成绩的要求。在 14 个省中,只有浙江、广西、湖南涉及对新生高考成绩的要求,其中浙江明确规定新生高考成绩要处于所在高校新生成绩排名的前 30%或生源所在地所在省的前 20%;在校生必须获得校内三等以上奖学金。其他地区对在校生没有高中学业表现要求,对大学学业表现只要求必须达到“优秀”,但是具体测评方法由学校自行决定。

第二,每年需要重新评选。美国州政府奖学金也需要每年审核,但是二者不同之处在于获得美国州政府奖学金的学生只要符合成绩要求,就可以保留资助资格,而我国省级政府奖学金则要求每年重新评选。部分成绩优秀学生第二年仍旧可以获得省政府奖学金,但这与保留资格不同,项目成本也会有很大差异。

第三,我国省政府资助在奖优的同时,也兼顾助贫。我国家庭贫困学生可以获得优先考虑,而美国州政府奖学金不考虑学生家庭经济背景。因此美国州政府奖学金的适用范围更大,受益学生比例理论上应该更高。

第四,我国省政府奖学金与国家奖、助学金不可兼得。在十四个省份中,江苏、四川、湖南、辽宁明确提出在申请国家资助时不可同时申请国家奖、助学金,河南明确提出不可同时申请国家奖学金,吉林则允许同时获得国家和省政府奖学金荣誉、但不能同时获得奖金,山东、吉林省允许学生同时申请国家助学金和省政府资助,其余各省没有明确说明。

对美国州政府奖学金的研究表明,虽然存在公私和不同学制学校的差别、获奖学生社会经济背景和个人因素的差别、以及大学分数膨胀等影响学生选课行为的危险,总体而言,州政府奖学金提高了本州学生的大学入学成绩(SAT/ACT)和大学期间的平均绩点,符合申请要求的学生总数持续增加(Bugler & G. T. Henry, 1999; C. Cornwell & D. B. Mustard, 2003; C. M. Cornwell et al., 2005, 2006)。佐治亚州的 HOPE 项目早期规定获得 HOPE 奖学金的学生如果同时获得联邦佩尔助学金,那么其佩尔助学金金额要在 HOPE 奖学金中等额扣除,该规定于 2001 年取消。就相关研究来看,取消前后该资助对入学率影响的差别效果并不显著(C. Cornwell & Mustard, 2004)。

我国省政府学生资助的设计导致新生很难受益、项目成本较高、覆盖面较小、学生获得

总体资助比例较低，以及较难评价项目效果。第一、由于多数项目以大学成绩为标准，成绩优异而且贫困的大学新生难以受益。第二、由于项目每年重新进行评审，评审的费用较高，会提高整个项目的实施成本。第三、由于项目兼有学业表现要求和家庭收入限制，因此成绩差、低收入学生和成绩好、高收入的学生均被排除在项目以外。获得资助学生的总体比例会远远低于仅仅考虑成绩而不考虑收入的美国同类型项目。第四、由于省政府资助和国家资助不可兼得，因此学生获得的总体资助水平也会低于同类型的美国项目受益学生，后者允许学生同时获得联邦政府和州政府资助，而且不用相互抵扣。此外，我国省级政府奖学金可能对学生学业表现有一定的激励作用，但由于评选标准模糊且学生必须满足一定的收入标准，因此很难确切地估计出获得省级奖学金对个人和院校的影响，即项目的微观和宏观效果。

## 额度和覆盖面

美国州政府奖学金的资助额度和覆盖率都较高。这与州政府资助政策目标、资助对象和评选标准有关。表 1 显示各州奖学金一般覆盖学费或提供较高水平的固定资助。在 14 个州中，有 5 个州选择提供固定资助水平，有 7 个州选择支付全部学费或者全部学费加上额外奖励，还有两个州将资助金额与绩点、大学学分或 ACT 成绩联系起来。

以 HOPE 为例，HOPE 奖学金每学年向公立大学学生提供支付全部学费、课本费用和其他收费的资助，向私立大学学生提供 3000 美元资助，2008 年 7 月该标准提高到了 3500 美元。HOPE 助学金每学年向学生提供学费、每学期 100-150 美元的课本补贴以及一定程度的其他学校费用资助。与 HOPE 类似的其他州政府奖学金，或覆盖学费、或提供与学费具有可比性的资助。美国州政府奖学金项目覆盖率较高。例如 HOPE 的覆盖率一开始就高达 46.8%，将近一半的高中毕业生都能够获得，到了 1998 年覆盖率增加到 59.5%。

表格 4 美国佐治亚州公立高中毕业生获得 HOPE 的比例

高中毕业年份	高中毕业生数	获得 HOPE 的学生数	百分比 (%)
1990	56605	无	无
1991	60088	无	无
1992	67742	无	无
1993	59520	27863	46.8
1994	58315	30804	52.8
1995	59736	32713	54.8
1996	59444	33212	55.9
1997	61004	35347	57.9
1998	64386	38332	59.5

来源: Bugler, D. T. & G. T. Henry, et al. (1999)

在中国,成本分担和扩招使得高等教育的费用呈现普遍增长趋势,但不同地区和层级的高校学费还是有所差别。与学费比较,省政府资助远低于学费和生活支出。从资助额度来看,表 1 显示很少有省级政府的奖学金以直接覆盖学费为标准(浙江覆盖学费的 50%,但要低于 6000 元),基本上每年资助金额保持在 3000 元左右(个别如山东达到了每年 6000 元),低于一般学费标准。如果按照中国各类高校的当前学费水平来衡量,各省政府资助无法全部覆盖学费支出。各省政府助学金则是以补贴生活为目的按月发放给受助学生,一年约为 1500 元。

从覆盖面来看我国地方政府资助有两个特征。第一,面向的机构类型有限。有一半奖学金仅仅面向省、市属地方公办高校,不包括部属以及私立高校(例如河南、四川、湖南、辽宁、福建、北京)。第二,面向的学生有限,且多数按照固定下达的名额而不是所占比例发放(辽宁省按照在校贫困学生比例发放)。各省奖学金名额一般为 1000-3000 人左右,助学金相对较多。不同省份间差异也较大,从浙江的 4000 多人到四川省 2 万人不等。机构类型有限和学生名额限制使得省政府奖学金的覆盖面相当小。

与中国省政府奖学金相比,美国州政府奖学金无论是奖优还是助贫,基本都以覆盖学费为标准,且不限限制获资助的名额,只要符合申请要求就可获得。因此其惠及面广,提高了教育财政经费的充足性。我国省政府奖学金的额度相对于学杂费和住宿费水平来说,资助水平较低。其覆盖面相对于一个省总体在校生数而言,也是极其有限的。因此,各省政府学生资助仅能成为国家学生资助的一种有限的补充。

### 地方政府资助与中央政府资助的关系

上文已提到美国联邦政府提供的各类学生资助在整个学生资助体系中占据主导地位。中国学生资助的提供主体也是以中央政府为主,私人提供和其他层级政府提供处于从属性地位。

美国州政府奖学金早期包含对联邦政府资助的替代,在发展过程中逐渐成为对州高等教育系统的一种补充。如上文提到获得 HOPE 奖学金的学生若同时获得佩尔助学金则等额扣除,而佩尔助学金一般高于佐治亚州大学的学费(Donald E. Heller, 2002),意味着获得佩尔奖学金的学生无法获得 HOPE 奖学金。由于存在将贫困学生即那些获得佩尔助学金的学生排除在 HOPE 之外的争议,所以 HOPE 在其发展过程中取消了这个限制。根据这一研究,州

政府奖学金受各州欢迎的原因之一在于它可以在州政府助学体系的助学金之外,为高校提供额外资金。它有利于改善高等教育系统的财政状况,但却无法缩小、甚至扩大了不同社会经济背景学生的入学差异,不利于国家的长远利益,因此一直备受争议。

中国省政府奖学金而无论从资助对象、评选标准、额度还是覆盖面来看,都是国家奖学金的一种补充与延伸,而且它相对于总量而言,贡献十分有限。因此省政府奖学金也属于对中央政府资助的补充,而非替代。我国已经提供省级资助的地区中,有一半省份对资助的学校性质做了限制,将拨款限制在本地区的公立高校,实际上是对地方属高校的一种补助。此外,各省政府奖学金一般与国家奖学金和国家助学金不兼容,因此存在替代的关系。

## 总结

以地方政府陈述的政策目标为标准来考察,美国州政府实现了其原定的三个主要目标<sup>3</sup>。虽然美国州政府奖学金并没有以扩大入学机会公平为目标,但其不以需求为基础的评选标准使得其分配偏离了教育财政的公平性。我国省政府奖学金就其政策目标而言更近于国家奖助学金的延伸,并没有各省自己的目标,它们更多地考虑到如何补助本省公立高校。相对美国州政府模式,我国项目更注重公平性,更多地考虑到弱势群体学生,但不利于提高教育经费的充足性,总量过小,更近于一种象征性的奖励。

从资助对象来看,美国的州政府奖学金属于“大学就读前激励”,高额度的覆盖面能够改变了个人的大学就学意愿,也促进了教育公平和教育经费充足性。中国省政府奖学金属于“大学就读后奖励”,与高中毕业生以及生源地无关,对提高入学机会公平和促进本地高中生入学率几乎没有影响。我国省级政府可考虑进一步将重点转向本地区高中毕业生,通过提供资助以留住本省优秀学生,同时也能够促进高等教育入学机会均等。

从学生资助评选标准来看,根据学生资助以能力为基础还是以需求为基础可以将学生资助分为三种类型(表5):A为兼顾奖优和助贫、B为助贫、C为奖优。根据本文分析可以发现,我国的地方政府奖学金属于类型A,但覆盖面积很小;美国州政府奖学金属于类型C,且覆盖面积较大。

---

<sup>3</sup> 目前为止,已有不少对美国州政府奖学金影响效果的研究。例如,从本州和外州升学率的比较来分析州政府奖学金是否实现增加了升学率的政策目标(C. Cornwell & D. B. Mustard, 2003);从奖学金评选标准是否影响学生高中和大学成绩、以及大学选课行为等,来分析州政府奖学金是否达成了提高学生学业表现的政策目标(C. M. Cornwell et al., 2006);从奖学金分配的影响因素和分配结果来看是否公平性等 (Donald E. Heller, 2006; D. E. Heller & Marin, 2004)。

表格 5 学生资助类型

		以能力为基础	
		是	否
以需求为基础	是	A	B
	否	C	

从解决的途径来看，首先我们可以考虑通过增加 A 类型奖学金的获奖学生数和生均额度来扩大覆盖度。通过 A 类型项目拓展，地方政府资助可以成为中央政府资助的有力补充，有助于提高高校学生资助项目整体的充足性和公平性。

第二种选择是在 A 类型资助之外增加 B 类型的资助，即在提供奖优和扶贫兼顾型资助（以能力和需求为基础的资助）的同时，大量提供以需求为基础的资助项目，以增加地方资助的扶贫导向。这会极大地提高我国高等教育财政的公平性。此外，通过这种方式，地方政府还可以把大量贫困生纳入本地高等教育机构，解决地方属院校正在面临的生源竞争压力。

当然，第三种选择是将 A 类型分解为 B 类型和 C 类型，即将助贫和奖优类型资助分开，由地方政府分别提供助贫资助（以需求为基础）和奖优资助（以能力为基础）。这类似于 HOPE 项目的设计，前者不要求成绩，后者不考虑家庭收入。此外，省奖学金评选标准模糊，评选过程与国家奖助学金无异，即使有一定效果也很难观察和评价，因此可以考虑对奖优型资助提出明确的学业成绩要求。

在许多实施了高等教育成本分担机制的国家，学生资助对提高教育的机会平等和可负担性都发挥了积极的作用。同时，学生资助也是政府调控高等教育发展的一个重要方式——即通过向高等教育的需求方提供财政支持，来扩大对高等教育的需求，并补充高等教育系统的经费总量(Salmi & Hauptman, 2006)。我国高校包括央属、省属、地市属和民办院校，中央政府主要从财政上支持央属高校，地方政府支持地方高校，民办院校则基本没有政府支持。在高等教育扩招中，地方院校和民办院校起了很大的作用，中央和地方政府应予以支持，其中学生资助就是一个可行的选择。如果进行上述改进，可提高资助额度和资助覆盖面，并同时改进地方政府和中央政府资助的关系，提高教育经费的充足性、提高效率、促进公平。

此外，应该注意到的是各省的高等教育资助模式和省财政管理模式是紧密相连的，作为需求方经费提供机制的高校学生资助总量远远小于高校的直接拨款即供给方经费提供机制（如基数加发展、增量拨款、公式拨款等），两者的增长在一定程度上可以互补，但主要还是由后者来决定（杨钊，2009a）。因此，各省应该按照目前实行的供给方财政模式，来考虑如何提供需求方财政，即高校学生资助的提供模式。



## 参考文献

- Alstete, J. W. (1995). *Benchmarking in Higher Education: Adapting Best Practices To Improve Quality*. Washington, DC: ERIC Clearinghouse on Higher Education.
- Bugler, D. T., & G. T. Henry. (1999). *An Evaluation of Georgia's HOPE Scholarship Program: Effects of HOPE on Grade Inflation, Academic Performance and College Enrollment* Council for School Performance.
- Cornwell, C., & D. B. Mustard. (2003). *The Enrollment Effects of Merit-Based Financial Aid: Evidence from Georgia's HOPE Scholarship*: Department of Economics, Terry College of Business, University of Georgia.
- Cornwell, C., & Mustard, D. B. (2004). *Georgia's HOPE Scholarship and Minority and Low-income Students: Program Effects and Proposed Reforms* Cambridge, MA: Civil Rights Project at Harvard University.
- Cornwell, C. M., Lee, K. H., & Mustard, D. B. (2005). Student responses to merit scholarship retention rules *Journal of Human Resources*, 40(4), 895-917.
- Cornwell, C. M., Lee, K. H., & Mustard, D. B. (2006). The Effects of State-Sponsored Merit Scholarships on Course Selection and Major Choice in College. Institute for the Study of Labor.
- Doyle, W. R. (2006). Adoption of Merit-Based Student Grant Programs: An Event History Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(3), 259-285.
- Doyle, W. R., Delaney, J. A., & Naughton, B. A. (2004). *Public institutional aid and state policy: Compensation or compliance?* . Houston, TX: University of Houston Institute for Higher Education Law and Governance.
- Epper, R. M. (1999). Applying Benchmarking To Higher Education: Some Lessons From Experience. *Change: The Magazine of Higher Learning* 31(6), 24-31.
- Heller, D. E. (2002). The policy shift in state financial aid programs. In J. C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. 17, pp. 221-261). New York: Agathon Press.
- Heller, D. E. (2006). *Merit Aid and College Access*. Madison: Wisconsin Center for the Advancement of Postsecondary Education.
- Heller, D. E., & Marin, P. (2004). *State Merit Scholarship Programs and Racial Inequality*. Cambridge, MA.
- Jackson, N., Ed., & Lund, H., Ed. (1995). *Benchmarking for Higher Education*. London (England): Society for Research into Higher Education, Ltd.
- McKinnon, K. R., Walker, S. H., & Davis, D. (2000). *Benchmarking: a manual for Australian universities*. Adelaide SA, Australia National Centre for Vocational Education Research, .
- National Association of State Student Grant and Aid Programs. (2003). *33rd annual survey report*. .
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms*. Washington, DC: World Bank.
- Yang, P. (2010). Who gets more financial aid in China? A multilevel analysis. *International Journal of Educational Development*, 30(6), 560–569.
- Zhang, L., & Ness, E. C. (2010). Does State Merit-Based Aid Stem Brain Drain? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1-23.

- 李文利. (2008). 高等教育成本分担和成本补偿. In 李文利 (Ed.), *高等教育经费需求与供给研究* (pp. 100-123). 北京, 中国: 教育科学出版社.
- 沈祖超, & 阎凤桥. (2006). 社会分层对于高等教育分层的影响 *北京大学教育评论*, 2(11), 72-84
- 茹宁. (2004). 欧美高等教育基准法评介. *比较教育研究*, 167(4), 53-58.
- 刘凡丰. (2004). 欧美高等教育管理的基准法述评. *比较教育研究*, 2002(8), 58-61.
- 刘承芳, 张林秀, & 罗仁福. (2009). *实现自主承诺对农村贫困高中生上大学的影响*. Paper presented at the 中国义务教育财政改革: 成效与展望, 北京.
- 国务院. (2007). *国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见*. Retrieved from <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/43/info28243.htm>.
- 国务院. (2010). *国家中长期教育改革和发展规划纲要*. Retrieved from [http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content\\_1667143.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm).
- 杨钊. (2009a). *地方高等教育财政管理模式: 差异与多元化*. 北京: 中国教育财政科学研究所.
- 杨钊. (2009b). 高校学生资助影响因素的多水平分析. *教育学报*, 5(6), 80-90.
- 蓝汉林, 高靓, 金帷. (2010). 美国联邦学生资助体系的变革 *教育发展研究*, 2010(7).