

文章编号: 2095-1663(2011)05-0025-06

我国研究生资助体制演进的研究

李秀兵 程洁 武欣

(西安交通大学研究生院, 西安 710049)

摘要:介绍新中国成立以来我国研究生资助体制的演进过程,指出新中国六十年中,我国的研究生资助方式和资助力度均发生了很大的变化,从单一的助学金模式发展为“奖、助、贷、补”多元化叠加模式;从完全免费教育,到部分免费教育,资助力度呈现下降态势。研究生学习阶段的机会成本增大,研究生贫困化现象日渐严重,这将不利于“建设人才资源强国”战略目标的实现。

关键词:研究生;资助体制;奖学金

中图分类号: G643 **文献标识码:** A

新中国从1950年开始招收研究生,由于“文化大革命”的影响,中间停招了12年之久,1978年我国恢复高考,也相继恢复了研究生招生。1981年《中华人民共和国学位条例》开始实施,中国学位制度从此建立。1998年,教育部颁布《面向21世纪教育振兴行动计划》,全国高校从1999年开始了扩招,高等教育规模迅速扩大,2010年,全年研究生教育招生53.8万人,在学研究生153.8万人,毕业生38.4万人。^[1]

目前我国正处于新的历史发展时期,提高高等教育质量、培养高层次创新性人才是高等教育机构的首要任务。研究生教育,特别是博士研究生教育,是教育结构中的最高层次,是国家高等教育水平和人才培养水平的标志,是国家培养高素质、高层次人才的重要渠道。

但是,目前我国研究生教育对家庭经济困难学生的国家资助制度还没有建立,相当一部分家庭经

济困难学生没有得到有效资助,随着国家经济的持续发展,人均收入大幅增加(2009年,全国城镇国有单位就业人员年平均工资为34130元^[1]),物价相应上涨。对研究生的资助强度不仅没有提高,反而相对降低,对硕士研究生的资助额已降低到不能满足其最低的吃饭需求的地步,研究生特别是博士生从事学习和科学研究的主动性和积极性难以充分调动,一定程度上制约着教育事业的持续健康发展。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出:建立健全研究生教育收费制度,完善资助政策,设立研究生国家奖学金。根据经济发展水平和财力状况,建立国家奖助学金标准动态调整机制。

一、历史沿革

(一) 奖学金和助学金

收稿日期:2011-08-13

作者简介:李秀兵(1962—),男,陕西西乡人,西安交通大学研究生院副院长,副教授,博士。

程洁(1972—),女,安徽来安人,西安交通大学研究生院奖助办主任,助理研究员。

武欣(1976—),女,陕西兴平人,西安交通大学研究生院奖助办职员,工程师。

基金项目:本文受2010年中国学位与研究生教育学会委托一级课题“我国研究生教育体制改革研究”(项目编号:2010W03)资助。

按资金来源和名称,奖学金可以分为国家奖学金和培养单位奖学金。国家奖学金是指国家财政拨款设立的奖学金。培养单位奖学金是指培养单位自筹资金设立的奖学金,包括社会人士和单位出资设在培养单位的有特殊冠名的奖学金。

1. 国家奖学金

建国六十年来,随着我国社会经济、政治、文化等的发展和研究生教育的不断改革,我国的研究生资助政策发生了很大的变化。六十年来,国家实施的主要的研究生资助政策如表 1 所列。

表 1 研究生资助政策/每生每月^[2-9]

资助名称	硕士研究生	博士研究生	实施起始时间
人民助学金	45 元+地区差价		1956 年 9 月 1 日
	工资由原单位照发,或者学校所在地应届本科毕业生工资标准的 90%。		1978 年 1 月 1 日
研究生在校学习期间生活待遇	46 元	57.5 元	1982 年 1 月 1 日
	58 元	76 元	1985 年 9 月 1 日
普通高等学校研究生奖学金	70/80/90 元	90/100/110 元	1992 年 1 月 1 日
	147/167/187 元	190/210/230 元	1994 年 9 月 1 日
	200/220/240 元	240/260/280 元	1997 年 1 月 1 日
普通高等学校博士研究生奖学金	1000 元		2009 年 9 月 1 日

20 世纪五六十年代,我国基本施行人民助学金制度。在这一时期,研究生教育不但免交学费和住宿费,还享受人民助学金。人民助学金标准一般不低于同等程度、同等条件助教、研究实习员和机关干部的工资标准。1956 年,高等教育部发布了《关于研究生人民助学金标准问题的通知》,规定研究生人民助学金基本标准为:每生每月 45 元,另加地区差价。这个标准符合当时研究生实际生活需求,能适当地解决研究生入学后在学习、生活上的需要,保证了研究生生活水准与在职工作大致相当。

从恢复高考开始至 20 世纪八十年代末,我国基本施行研究生在学习期间生活待遇制度。在这一时期,我国研究生教育仍属免费教育,研究生不仅免交学费和住宿费,还享受国家提供的基本生活待遇。研究生在学习期间的待遇由研究生生活补助费、副食品价格补贴、临时困难补助和书籍费组成。1981 年,国家教育部、财政部发布了《关于改变研究生学习期间生活待遇问题的通知》,对普通高等学校脱产学习的研究生学习期间生活待遇规定如下:博士研究生助学金基本标准为:每生每月 57.5 元(六类工资区标准),硕士研究生(含研究生班)助学金基本标准为:每生每月 46 元(六类工资区标准)。另有临时困难补助、学习期间书籍补助费等。1985 年,国家再次发文《关于研究生在校学习期间生活待遇等问题的规定》,将助学金改称生活补助费,并上调标准,博士研究生生活补助费基本标准为:每生每月 76 元(六类工资区标准),硕士研究生(含研究生班)生活补助费基本标准为:每生每月 58 元(六类工资区标

准)。另有临时困难补助、学习期间书籍补助费等。无论称“助学金”还是“生活补助费”,其标准均与同时期应届本科毕业生的工资水平相当。

自上世纪 90 年代开始,国家逐步实行研究生奖学金制度。在这一时期,国家先后颁布了多个文件来推进研究生奖学金制度。明确国家设立研究生奖学金的目的是鼓励普通高等学校研究生在校期间勤奋学习,刻苦钻研,品学兼优,全面发展。

1991 年,国家教育委员会、财政部发布了《普通高等学校研究生奖学金制度试行办法》,规定研究生奖学金分为普通奖学金和优秀奖学金。普通奖学金标准,视研究生入学前工作情况的不同,博士研究生区分为,每生每月 90 元、100 元和 110 元三档;硕士研究生区分为,每生每月 70 元、80 元和 90 元三档。优秀奖学金标准:博士研究生每生每月 200 元,硕士研究生每生每月 150 元。另有临时困难补助、学习期间书籍补助费等。

1994 年,国家教委、财政部颁布修订后的《普通高等学校研究生奖学金办法》,重申为保证普通高等学校研究生本人基本生活需要,鼓励研究生在校期间勤奋学习,全面发展,国家设立研究生奖学金。研究生奖学金分为普通奖学金和优秀奖学金。大幅提高了普通奖学金标准,视研究生入学前工作情况的不同,博士研究生区分为,每生每月 190 元、210 元和 230 元三档;硕士研究生区分为,每生每月 147 元、167 元和 187 元三档。并提出为适应高等学校研究生培养体制改革的需要,增强研究生实际工作能力,各高等院校要坚持改善与改革相结合的原则,

积极推进研究生兼任助教、助研、助管的改革,把研究生奖学金同兼任“三助”的报酬结合起来,以推动改革,妥善解决研究生待遇问题。

1996年,国家教育委员会、财政部再次发布了《关于提高普通高等学校研究生奖学金标准的通知》,将博士研究生普通奖学金标准提高到每生每月240元、260元和280元三档;将硕士研究生普通奖学金标准提高到每生每月200元、220元、240元三档。其中,硕士研究生的奖学金标准至今维持不变;博士研究生奖学金标准直到2009年才调整到1000元。

2. 国家助学金

按照国家的定义,“国家助学金的资助对象为高校中家庭经济特别困难的全日制本专科学生。国家助学金以资助家庭经济特别困难学生的生活费为目的”。^[10]“中央与地方共同设立国家助学金,用于资助普通本科高校、高等职业学校全日制本专科在校生中家庭经济困难学生和中等职业学校所有全日制在校农村学生及城市家庭经济困难学生”。^[11]可以说,迄今为止,在我国并未建立研究生助学金制度。

(二) 助学贷款

1. 助学贷款的概念

助学贷款包括国家助学贷款和一般商业性助学贷款两类。

国家助学贷款是以帮助学校中经济确实困难的学生支付在校期间的学费和日常生活费为目的,运用金融手段支持教育,资助经济困难学生完成学业的重要形式。^[12]由中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行等四大国有商业银行开办的、国家财政贴息的,适用于中华人民共和国(不含香港和澳门特别行政区、台湾地区)高等学校中经济确实困难的全日制本、专科学生和研究生的助学贷款。^[13]

一般商业性助学贷款是指金融机构对正在接受非义务教育学习的学生或其直系亲属、或法定监护人发放的商业性贷款;只能用于学生的学杂费、生活费以及其他与学习有关的费用。一般商业性助学贷款财政不贴息,各商业银行、城市信用社、农村信用社等金融机构均可开办。

2. 助学贷款的发展历程

(1)1999年,国家助学贷款试点工作正式在北京、上海、天津、重庆、武汉、沈阳、西安、南京等8个城市启动,适用于中华人民共和国(不含香港特别行

政区、澳门和台湾地区)高等学校中经济确实困难的全日制本、专科学生。^[14]

(2)2000年,国家对该政策进行了调整,把中央财政贴息的国家助学贷款,由8个试点城市扩大到全国范围,其经办银行由中国工商银行扩大到中国农业银行、中国银行和中国建设银行。明确提出了各商业银行和城乡信用社均可根据《贷款通则》自主办理助学贷款。由各级财政贴息的国家助学贷款的贷款对象,由全日制本、专科学生扩大至研究生。简化申请助学贷款的条件。将担保贷款改为信用贷款。贷款人对高等学校的在读学生发放无担保(信用)助学贷款,对其直系亲属、法定监护人发放无担保(信用)助学贷款和担保助学贷款。^[15-16]

(3)2006年9月起,为引导和鼓励高校毕业生面向西部地区和艰苦边远地区基层单位就业,减轻家庭困难学生的还款负担,国家开始实施国家助学贷款代偿机制。中央部门所属普通高等学校中全日制本专科生(含高职)、研究生、第二学士学位的应届毕业生,自愿到西部地区和艰苦边远地区基层单位就业,服务期达到3年以上(含3年)的,其在校学习期间获得的国家助学贷款本金及其全部偿还之前产生的利息,由国家代为偿还^[17]。

(4)2007年,国家在江苏、湖北、重庆、陕西、甘肃5省市试点开办生源地信用助学贷款业务。由学生或其合法监护人,向家庭所在地的农村信用社、银行等金融机构申请办理,不需要担保或抵押,但需要承诺按期还款,并承担相关法律责任。从2008年起进一步扩大生源地信用助学贷款覆盖范围,大力推进生源地信用助学贷款工作。

(三) 研究生“三助”

研究生“三助”是指研究生担任助教、助研和助管等工作,并取得一定的岗位津贴或报酬的活动。它既是培养研究生综合能力的一种途径,也是对研究生进行经济资助的一种方式。自2006年研究生培养机制改革开始,“三助”工作逐步受到重视,各高校制定的“三助”岗位津贴的标准也不尽相同,一般而言,助教岗位津贴大致与教师担任相同工作的补贴相当,助管岗位津贴则参照了国家规定的勤工助学标准,助研岗位津贴多数比较低,且由导师决定发放金额与时间,甚至有少数导师不予发放。目前,还没有实现研究生培养要以科学研究为主导的导师负责制和项目资助制的改革目标。

(四) 困难补助

特别困难学生补助是国家为保证经济特别困难学生顺利入学和完成学业而给予学生的专门补助。对于那些在校月收入(包括奖学金和各种补贴)低于学生所在地区居民的平均最低生活水准线的本专科学生、第二学士学位学生、硕士研究生及博士研究生,可以申请特别困难补助。特困补助的标准一般参照学校所在地所需的最基本的学习、生活费用标准,由学校研究确定。据我国政策规定,高等学校要按照学费的10%用于学生家庭经济困难学生的补助。但从实际情况来看,对研究生的困难补助没有达到国家的规定标准。

(五) 学费减免

学费减免是国家对部分确因经济条件所限,交纳学费有困难的学生,特别是其中的孤残学生、少数民族学生及烈士子女、优抚家庭子女等实行的一项学费减收、免收或缓收学费的资助措施。其中在校月收入(包括各种奖学金和各种补贴)已低于学校所在地区居民的平均最低生活水准线,学习和生活经济条件特别困难的学生免收全部学费,对其他一般困难的学生可适当减收部分学费。为了保证每一位学生不因家庭经济困难而失学,2000年教育部明文规定:全国高校必须建立绿色通道,让那些确实无力交纳学费的贫困大学生通过绿色通道办理入学手续,允许他们缓交学费。此后,各级部门都加大了高等教育助学的力度。在中央和地方各级政府对高等教育助学资助工作的高度重视和高校、银行等部门的共同配合下,我国对高等教育助学资助的投入不断增加,高等教育助学资助体系不断发展与完善。但从实际情况来看,很少有高校为研究生建立绿色通道。

高校毕业生(指中央部门所属普通高等学校中的全日制本专科生(含高职)、研究生、第二学士学位应届毕业生)到中西部地区和艰苦边远地区基层单位就业、服务期在3年以上(含3年)的,其学费由国家实行代偿。定向、委培以及在校学习期间已享受免除学费政策的学生除外。^[18]

2000年后,国家逐步推行“奖、助、贷、补”多元化叠加模式的研究生资助制度。国家计划内财政拨款研究生不仅免交学费,而且享受国家提供的研究生奖学金。委托培养研究生由用人单位缴纳培养费,学校不提供奖学金等生活待遇。一般情况下,自筹经费研究生个人缴纳部分培养费,学校不提供奖学金等生活待遇。同时,学校积极推进研究生“三

助”岗位设置,把研究生奖学金与兼任“三助”的报酬结合起来,解决研究生待遇。努力争取企业和个人出资为研究生设立“专项奖学金”。

2006年,教育部在西安交通大学、哈尔滨工业大学、华中科技大学等3所高校推出了研究生培养机制改革试点。本次改革试点以完善科学研究为主导的导师负责制和资助制为核心,以建立研究生教育质量长效保障机制和内在激励机制为主要内容。至2009年中央部(委)属培养研究生的高等学校都参加了培养机制改革工作。在研究生培养机制改革中,奖助体系改革是其重要组成部分。试点学校试图推行所有研究生均先缴纳学费,再依据其学习成绩和科研业绩争取奖学金以完成学业,大部分研究生获得的奖学金均高于其所缴纳的学费,实质上仍具有公费生的特点,但也有少部分硕士研究生未能获得奖学金,成为实质上的自费生。由于奖学金按年动态评定调整,在招收研究生时不再分为公费生和自费生。这一政策的实施,虽然强化了奖学金的激励作用,起到了鞭策研究生刻苦学习,勤奋钻研的作用,但是,由于总体投入没有显著提高,不能够改善研究生整体的经济压力。因此,如何减轻研究生的经济压力,降低其对生活、学习所带来的不良影响,是政府、学校和研究生都必须考虑的问题。

总的来看,新中国六十年中,我国的研究生资助方式和资助力度均发生了很大的变化。从单一的助学金模式发展为“奖、助、贷、补”多元化叠加模式。在上世纪90年代中期以前,可以说,我国的研究生教育施行了完全免费教育制度,研究生不仅不缴纳学费,而且按月得到或称人民助学金、或称生活补助费、或称奖学金,其数额大致与同期的大学本科毕业生定级工资相当。从本世纪初开始,虽然研究生基本不缴纳学费,但所获得的奖学金在数量上逐渐与大学本科毕业生定级后实际收入形成了巨大差距。由于物价与生活水平的提高,研究生在学习期间的待遇逐年降低,以至于到了仅能保证研究生基本生存需要的地步。即便是免交学费并享受奖学金的研究生,考虑到在研究生学习阶段的机会成本(2009年,全国城镇国有单位就业人员年平均工资为34130元^[11]),研究生教育也不再是免费教育了。研究生贫困化现象日渐严重,因为经济负担的缘故,不少优秀本科毕业生放弃了直接进入研究生阶段学习的机会,选择了就业。毫无疑问,这将不利于“建设人才资源强国”战略目标的实现。

二、主要成绩与存在的问题

(一)主要成绩

新中国成立六十余年来,我国初步形成了“奖、助、贷、补”多元化叠加模式的研究生资助制度。总体上看,这种资助制度是非常成功的,它有效地促进了我国研究生教育事业的发展。1978~2009年间,我国高校和科研机构已累计招收研究生3960691名,累计毕业研究生2452709名,到2009年底,全国在校研究生已达1404942名,为国家培养和输送了大批高层次急需人才。

(二)存在的问题

当前,我国研究生资助现状的主要特征是,国家财政投入为主导,其他投入不足;以奖学金为主导,其他形式的资助不足。研究生资助方面存在的问题主要有以下几个方面:

1. 理论研究不充分

对研究生教育属性的研究不充分,认识不清楚,研究生教育究竟是属于纯公共产品,还是私人产品,抑或是准公共产品存在不同的看法。研究生究竟是受教育者,还是高校科研的贡献者?是成熟劳动力,还是普通学生?在国家层面没有定论。从而导致国家出台的研究生资助政策摇摆不定,从人民助学金,到研究生在校学习期间生活待遇,再到研究生奖学金,资助名称不断变化,资助强度逐渐下降。研究生教育成本分担制度难以推行,研究生缴纳学费难以全面实施。

2. 法律法规不健全

目前,我国研究生资助法律法规建设方面明显滞后于研究生教育发展步伐,与研究生教育发展需求很不适应。

迄今为止,国家尚未发布“普通高等学校全日制研究生的资助政策”。尽管《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》(国发〔2007〕13号)文件提出“普通高中以及普通高等学校全日制研究生的资助政策另行制定”。该文件明确了建立健全家庭经济困难学生资助政策体系的主要目标、基本原则、主要内容、工作要求等,但是资助对象仅限于普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难的本、专科学生。

尽管《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出,“建立健全研究生教育收费制度,完善资助政策,设立研究生国家奖学金。根据经济发展水平和财力状况,建立国家奖助学金标准动态调整机制。大力推进研究生培养机制改革。建立以科学研究为主导的导师责任制和导师项目资助制”,但是相应的法律法规均为建立。在国家“973项目”、“863项目”、自然科学基金项目、“985工程”、“211工程”等项目中均没有可列入用于支付研究生助研岗位津贴的经费,研究生指导教师无法运用项目资金对其参与项目研究活动的研究生进行合理的资助。

3. 政策导向不明确

对研究生的资助是奖励优秀,还是提供生活保障?如果是奖励优秀,就不应人人有份;如果是提供生活保障,就应该人人有份。研究生所获资助究竟是他们的科研贡献的应得报酬,还是国家、学校、导师给予的人文关怀?如果是报酬,就应该保障兑现,有考核机制,发放标准;如果是人文关怀,哪些研究生应该关怀?是关怀家庭经济困难研究生?还是关怀学业优秀研究生?研究生究竟该不该缴纳学费?或者说分担部分培养成本。如果交纳学费,应该缴纳多少学费?研究生培养成本如何核算?那些投入应计入研究生培养成本?等等。国家政策均不明确。

各有关部门(如财政部、科技部、国家自然科学基金委员会、中国人民银行等)配套政策不健全,甚至是相互抵触和限制。

4. 资助责任不清晰

中央与地方政府、学校、导师三方的责任不清晰,各方为什么资助?资助对象是谁?资助多少?如何资助?均无答案;国家各相关部门(如财政部、科技部、国家自然科学基金委员会、中国人民银行等)是否负有责任?有何责任?也不清晰。

5. 资助资金不到位

中央政府的财政拨款长期维持在低位,且不能及时拨付到学校;有的地方政府的财政拨款长期得不到落实,学校对研究生的资助资金难以为继,有的导师不给研究生发放助研岗位津贴等。

6. 资助效果不清楚

目前我国的研究生资助的效果到底怎么样,并没有一个反馈系统,也使研究生资助改革缺乏实际的根据。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报, [2011-2-28], <http://politics.people.com.cn/GB/1027/14025687.html>.
- [2] 高等教育部. 关于全国高等学校研究生人民助学金标准问题的通知[Z]. 1956-12-30.
- [3] 教育部、财政部. 关于普通高等学校、中等专业学校和技工学校学生实行人民助学金制度的通知[Z]. 1977-12-17.
- [4] 教育部、财政部. 关于普通高等学校“研究生业务费”开支问题的试行规定[Z]. 1982-02-19.
- [5] 国家教育委员会、财政部. 关于研究生在校学习期间生活待遇等问题的规定[Z]. 1985-12-12.
- [6] 国家教育委员会 财政部. 关于印发《普通高等学校研究生奖学金制度试行办法》的通知[Z]. 1991-12-29.
- [7] 国家教委、财政部. 关于印发《普通高等学校研究生奖学金办法》的通知[Z]. 1994-09-26.
- [8] 国家教育委员会、财政部. 关于提高普通高等学校研究生奖学金标准的通知[Z]. (教财[1996]85 号).
- [9] 教育部、财政部. 关于提高中央部委属普通高等学校博士研究生奖学金标准的通知[Z]. 2009-11-23.
- [10] 财政部、教育部. 关于印发《国家助学贷款管理办法》的通知[Z]. (财教[2005]75 号).
- [11] 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[Z]. (国发[2007]13 号).
- [12] 国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定(试行)的通知[Z]. (国办发[1999]58 号).
- [13] 国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于助学贷款管理补充意见的通知[Z]. (国办发明电[2000]27 号).
- [14] 国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定(试行)的通知[Z]. (国办发[1999]58 号).
- [15] 国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于助学贷款管理的若干意见的通知[Z]. (国办发[2000]6 号).
- [16] 国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于助学贷款管理补充意见的通知[Z]. (国办发[2000]27 号).
- [17] 财政部、教育部印发的《高等学校毕业生国家助学贷款代偿资助暂行办法》[Z]. (财教[2006]133 号).
- [18] 财政部、教育部关于印发《高等学校毕业生学费和国家助学贷款代偿暂行办法》的通知[Z]. (财教[2009]15 号).

Study of the Development of China's System of Financial Aid for Graduate Students

LI Xiu-bing, CHENG Jie, WU Xin

(Graduate School, Xi'an Jiaotong University, Xi'an, Shaanxi 710049)

Abstract: A study of the development of China's system of financial aid for graduate students has revealed great changes in both the forms and amounts of financial aid over the past 60 years. Fully free education has now become partially free; a single stipend has transformed into various types of aid including scholarship, grant, loan and subsidy; and the amounts of financial assistance have been decreasing. The raised costs of graduate studies and increased poverty on the part of many graduate students are detrimental to the goal of developing abundant human resources for a powerful nation.

Keywords: graduate student; system of financial aid; scholarship