

我国助学的历史演变、现实困境与未来突破

魏有兴, 刘三妮, 杨孝旭

(河海大学 马克思主义学院, 江苏 南京 100094)

摘要: 助学是实现“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的兜底性工程。我国助学经历了人民助学金阶段、奖助并存阶段、“奖、贷、助”阶段和“奖、贷、助、勤、补、减、免”阶段的体系演变过程。其演变规律是以不断精准满足受助学生实现可持续发展需求的过程。助学工作推进精准化的具体实践中, 政策实施、助学理念、助学体系、立法保障等方面还存在现实困境, 可以从丰富多元资助主体、提升助学治理效能、加速助学立法等维度实现突破。

关键词: 教育扶贫; 助学; 现实困境; 资助育人

中图分类号: G40

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2020)01-0086-07

The historical evolution, realistic dilemmas and breakthroughs of student aid in China

WEI Youxing, LIU Sanni, YANG Xiaoxu

(School of Marxism, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: Student aid is the last line of defense project to realize "not allowing a student drop out of school because of family financial difficulties". Student aid in China has experienced the evolution of the system of the People's Grants, the co-existence of Grants and Scholarship, the stage of "Scholarship, Loans, and Grants" and the stage of "Scholarship, Loans, Grants, Work-study, Supplement, Reduction, and Exemption". Its evolution law is a process of continuously and accurately meeting the needs of the student aid to achieve sustainable development. However, in the specific practice of promoting the precision of student aid, there are still realistic dilemmas in the implementation of policies, the concept of student aid, the system of student aid, and the guarantee of legislation. Therefore, it is proposed that we should enrich the funding subjects, improve the governance effectiveness and quicken legislation to break through the realistic dilemmas.

Keywords: education for poverty alleviation; student aid; realistic dilemmas; educating through subsidizing

助学是通过教育精准扶贫实现脱贫的一种方式, 是精准扶贫“两不愁三保障”中的基础性工程。在脱贫攻坚的关键阶段, 助学是“把短板补得再扎实一些, 把基础打得再牢靠一些”的关键举措^[1]。当前, 扶贫、防返贫和动态扶贫交织一起, 助学“促进教育公平, 助力全面小康”的时代使命没有改变, 以精准资助和资助育人为鲜明时代内涵的助学在“助教育公平、助人力资源开发、助扶贫脱贫”中持续发挥着重要作用^[2]。学术界围绕助学的精准化历程开展了诸多研究。(1) 助学的理念研究。有

学者在研究助学时认为必须重视其教育功能, 育人是助学的根本目的, 助学是“受助-自助-助人”的过程^[3], 是思想政治教育体系的重要环节^[4]。在助学过程中要体现以人为本的助学理念^[5-6], 在实现途径上要从目标导向、刚性约束、情境优势入手^[7]。(2) 助学的减贫功能研究。助学的经济功能体现于减贫性。从顶层制度设计来看, 助学“事关脱贫攻坚”^[8], 从个体效应来说, 助学具有扶贫价值, 贫困学子通过“有学上”和“上好学”后顺利就业, 能从根本上阻断贫困代际传递^[9]。(3) 助学精准度研究。助学对象的认定要确保“贫生必助, 非贫不得助”^[10], 通过建档立卡^[11]、大数据^[12]、税务部门信息串联^[13]等形式提升助学精准度和质量。(4) 心理助学和助学贷款研究。学界普遍认为可以从营造积极心理、开发自我潜能、完善全面健康成长体

收稿日期: 2020-01-02

基金项目: 江苏省教育科学“十三五”规划 2016 年度重点课题 (B-b/2016/01/32)

作者简介: 魏有兴(1975—), 男, 江西安远人, 副研究员, 硕士生导师, 主要研究方向为思想政治教育。

系提升助学效果^[14]；学界对助学贷款政策的研究基本围绕其不断实现“公平有质量的教育机会”的功能展开^[15]。

总的来说，学界对助学的政策、实施路径、方法的研究成果颇多，但对于新时代和精准扶贫背景下助学目标和定位的理论阐释深度不够^[16]，绝对贫困消除之后助学的实施难点和实践路径分析不多。这些问题造成了助学重视受助学生的保障性经济功能而轻视发展性德性教育功能^[17]，助学路径有失偏颇。鉴于此，笔者从我国助学的体系演变历程入手，分析当前助学政策和体系运行的现实困境，进而提出突破助学困境的策略，以期为我国全面建成小康社会后助学政策的制定和实践提供借鉴。

一、助学的历史演变

中华人民共和国成立 70 年来，政府始终高度重视贫困学生的助学工作，形成了从学前教育、义务教育至高等教育的完整助学体系。回顾助学的体系设计过程，助学体系的演变大致经历了人民助学金阶段、奖助并存阶段、“奖、贷、助”并存阶段、“奖、贷、助、勤、补、减、免”等多种助困方式并存阶段。

1. 由人民助学金向奖助并存演变阶段（1949—1985 年）

中华人民共和国成立之初，百废待兴，发展教育是当务之急。革命式、运动式的教育发展模式，迅速解决了广大农村地区孩子的上学问题。从 1952 年原政务院发布《关于调整全国高等学校及中等学校人民助学金的通知》至 1983 年的三十多年时间里，我国助学的形式除短暂实施过供给制外（免学费、免住宿、伙食和服装费，并发放一定额度的津贴），主要是实行免费升学、人民助学金和学校自助的助学制度。改革开放初期，为了进一步保障农村孩子的受教育权，1983 年 7 月，国务院颁布《关于颁发〈普通高等学校本科、专科学生人民助学金暂行办法〉和〈普通高等学校本科、专科学生人民奖学金实行办法〉的通知》，这标志着我国助学政策开始改革，助学模式由单一的人民助学金向助学金和奖学金并存转变，并逐步过渡到以奖学金为主、助学金为辅的体系。其最大变化是助学金覆盖范围减少、奖学金规模增加，这种“助困奖优”政策提高了贫困学生

的资助门槛，客观上鼓励了贫困学生通过努力学习取得优异成绩获得更多资助。中职、技工学校助学模式与高等教育基本相同。义务教育阶段仍然以助学金为主，存在极少量的学费减免情况。

此阶段助学政策的主要特征是助学金以现金的形式提供；助学对象经历了“普惠性—全免费—贫困学生”的转变过程；通过校办工厂、农场和企业对所属子弟学校贫困学生进行资助，解决经济困难学生学习和生活费用。助学政策并未完全覆盖全国，部分温饱问题尚未解决的地区，义务教育阶段毛入学率长期偏低，“上不起学”的问题突出。

2. 由奖助并存向“奖、贷、助”演变阶段（1986—1993 年）

1986 年 7 月，国务院批准了《关于改革现行普通高校人民助学金和学生贷款制度》，次年 7 月，原国家教委、财政部发布《关于普通高等学校本、专科学生实行奖学金的办法》和《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》两个文件，政府取消了普惠性的助学金，实行奖学金、学生贷款（此阶段又叫贷学金）为主，助学金为辅的助学政策，形成了“奖、贷、助”的助学体系，“助困奖优”的导向更加明显。奖学金门类在国家层面分为优秀学生奖学金（覆盖面 25%）、专业奖学金（覆盖面 100%）、定向奖学金（覆盖面 100%）三大类。各高校也开始自设奖学金。贷学金是国家向生活困难学生提供的无息贷款，人数不超过 30%。中职教育仍实行人民助学金为主的助学政策，同时适量收取学费和减免学费。大中专学校仍发放少量生活补助，但是助学的功能日趋削弱。义务教育阶段的助学继续实行助学金的助学政策。1992 年颁布的《义务教育法实施细则》规定对家庭困难学生酌情减免杂费，首次以立法的形式规定了义务教育阶段要实施学杂费减免政策。

改革开放之后，我国经济明显好转，助学体系向国家急需、艰苦行业专业学生倾斜的助学政策导向明显；首次出现了可以“贷款上学”的规定；社会助学开始充实助学体系；义务教育阶段的助学范围不断扩大，助学提升义务教育水平的作用快速显现，1993 年全国小学学龄儿童入学率达到 97.7%，初中阶段毛入学率达到 73%^[18]。但是，因绝对贫困地区范围较广，助学政策并未完全覆盖和落实，贫

困家庭子女“上不起学”的问题仍有发生。

3. 由“奖、贷、助”向“奖、贷、助、勤、补、减、免”演变阶段(1994—2006年)

20世纪90年代开始,我国助学政策不断完善,助学体系更为多元,助学规模逐渐扩大,助学措施更加有效。1994年起各高校开始实行统一收费,改变了免费上大学的制度,客观上增加了贫困生上大学的困难。为解决贫困生上大学难的问题,国家采取的助学措施包括:(1)增加奖学金额度。(2)设立国家奖、助学金,每年分别资助5万和53.3万名贫困学生。(3)银行负责国家助学贷款,国家贴息50%。(4)为研究生设立普惠性的普通奖学金和奖优性的优秀奖奖学金。(5)提供勤工助学岗位。1994年5月,原国家教委、财政部颁布《关于在普通高等学校设立勤工助学基金的通知》,为勤工助学制度的实施提供了资金和制度保障。(6)减免学杂费和补助生活费。从1995年起,国家出台贫困学生减免学杂费的政策。(7)开通绿色通道,为无力缴费的贫困学生实行先入学、后续再帮其解困的办法。至此,我国高等教育形成了“奖、贷、助、勤、补、减、免”的助学体系。中职教育实行收取学费、奖学金、助学金相结合的助学政策,同时实行贫困学生半工半读或者勤工俭学形式。义务教育阶段的助学体系同样也得到较大改善。一是助学金抵减杂费。发放的助学金直接抵减学生本人的书本费、杂费、住宿费等费用。二是享受“两免一补”。从2001年开始,农村义务教育阶段所有贫困家庭学生“免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费”。从2005年开始,将“两免一补”受惠面扩大到农村义务教育阶段所有学生。

此阶段助学体系的演变过程是中国加快教育体制改革的一个缩影,其助学的精准化逐步体现:第一,以文件的形式明确了“补”“减”“免”的对象、额度等细节。第二,助学的财政投入不断加大,个体受助额度不断增加。2006年资助学生数已达2525.19万人次,资助金额达191.16亿元^[19]。第三,助学的益贫性特征更为凸显,大量的家庭经济困难学生通过助学顺利完成学业并实现满意的就业,最终实现家庭脱贫。第四,贫困学生助学获得感和幸福感不断增强。中国特色的助学体系已初步建构,但是尚处“形式多元”状态,体系中各元素组成相

对单一,助学的措施、手段还有待丰富和完善。

4. “奖、贷、助、勤、补、减、免”完善阶段(2007年至今)

为了进一步落实“不让一名学生因家庭经济困难而失学”,国务院和财政部、教育部等国家部委于2007年先后下发了1个纲领性文件(2007年5月《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》)和8个配套实施办法,标志着我国助学体系逐步迈进全覆盖阶段。全国高校实施了国家奖学金、国家助学金、学业奖学金、国家励志奖学金、助学贷款、免费师范生、学费补偿代偿、勤工助学、学费生活费减免或补助等政府性资助政策和诸如宝钢奖学金、宋庆龄奖学金、曾宪梓奖学金等种类繁多的企业和个人奖助学金。民办高校同等享受政府设立各类奖助学金。除了中职国家奖学金和助学金之外,通过实施顶岗实习政策和中职免学费政策,奖、助学金全覆盖到中职学校。目前我国高中阶段通过建立国家助学金制度和学费减免制度(全免建档立卡户子女学杂费)、鼓励社会捐资助学等形式,形成了符合地方实际、各具特色的高中助学体系,并覆盖到所有高中。政府通过完善家庭经济困难寄宿生生活补助、建立免费教科书及部分教科书循环使用制度、实行城市免费义务教育、实施营养改善计划、统一城乡义务教育“两免一补”政策等制度和举措,形成了形式多样、满足需求、各具特色的全覆盖助学体系^[20]。2011年起,国家进一步完善了学前教育资助制度,确保了每一个困难家庭和特殊儿童接受资助。

从2007年国家提出建立健全助学体系以来,我国助学工作得以突飞猛进,中央和有关部委颁布的有关助学的文件超过30个,助学效果非常明显。据统计,我国受助学生从2009年的3106万人次增加到2018年的1.35亿人次,资助金额从2009年的347亿增加到2018年的2000亿^[21]。助学的反贫困功能得以显现,数以“亿”计的贫困学子在国家助学体系的支持下顺利完成学业,找到个人满意的工作,帮助所在家庭实现脱贫致富和个人可持续发展目标。

二、助学的现实困境

我国自实施助学政策以来,助学形式发生了很

大变化,但其维护教育公平、促进个人发展的目标一直未变。新时代社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,贫困家庭对教育的期盼已经从“有学上”向“上好学”转变。贫困家庭日益增长的教育需求加速了助学的精准化发展道路,其精准要求体现在助学的模式、内容、途径须围绕贫困家庭需求变化而改变。就现阶段而言,助学实施过程中的政策应对和实践解答还存在以下问题。

1. 助学政策实施不够精准

首先,资助对象精准度尚未实现“应助尽助”。个别地方和学校建档立卡和贫困学生认定出现偏差,存在“一刀切”的懒政现象;资助名额向民族院校、农林水地矿油核等学科专业、向“三区三州”等家庭经济困难学生较多的地区和学校倾斜力度仍不够;部分地区和学校贫困学生数据库不精准,助学管理系统开发滞后,影响宏观决策。其次,资助标准精准度与受助需求适配度有待提升。个别地方确定资助额度上未充分考虑物价水平、收费差异、最低生活保障标准,既存在县际、校际较大差异,也有搞平均主义,甚至搞“轮流坐庄”,未充分考虑特殊类型困难学生(如家庭遭遇自然灾害或突发事件)的特殊受助需求。再次,资金发放时效性不足。部分地区和学校的资助资金的使用效益发挥不够到位,资金发放不足额、不及时,未完全把好事办好、实事办实。助学过程及结果缺乏跟踪、监督、考核和追责,部分地方和学校助学监督乏力影响助学成效。最后,助学贷款政策实施精准度不够,存在学生个人信用体系与银行信用系统对接不畅,引发助学贷款“难还款”“慢还款”现象;还存在受助学生将助学贷款用于其他支出导致对国家助学贷款过度需求现象。

2. 重“扶贫”轻“扶志”

助学是扶贫的重要形式,但扶贫既要“扶贫”更要“扶志”。在助学实施过程中,“扶贫”更有显示度,“扶志”难以短期见效。在急功近利思想作祟下,部分地方存在重“扶贫”轻“扶志”现象。主要表现为:在助学功能上重视经济性解困功能,忽视教育性育人功能。资助政策价值观的“有偿”“无偿”“效率”“公平”四者的协调不够^[22],制约了助学“造血”功能的发挥。助学制度执行过程

的目标价值缺失:贫困生认定和名额分配的大锅饭现象导致“等、靠、要”现象;助学形式以无偿性资助居多,有偿资助偏少,影响学生价值观的引导;社会对人才的要求与受助学生的成长在助学工作中未得到充分的引导。奖优育人的途径较为单一,助学的全环节育人未充分发挥,在奖助学金申请、评选、发放、国家助学贷款办理等工作环节中,教育方法略显单一^[8],重资助轻自助,重平等轻公平,重结果轻过程,重救助轻关怀的现象依然存在。助学育人的情感激励作用发挥不够充分。以文化人的育人导向不明显,助学文化的氛围营造不够充分,助学的社会教育功能体现不够,在选树典型与隐私保护上协调不够,社会导向作用偏弱。

3. 助学资金来源构成不合理

社会捐赠是一个国家体现、实现与保障教育生态性公平的重要机制之一^[23],是社会治理体系是否成熟的标志之一。教育捐赠是我国教育不均衡发展下教育投入的重要补充。国家和地方财政投入始终是我国助学的主体,其他形式目前只是补充。全国学生资助管理中心发布的《2018年中国学生资助发展报告》中指出“财政资金占主导地位”,社会资助贡献度低,表现在:一是比例低,社会资助资金超过130亿元,仅占年度助学总金额的6.63%,非义务教育阶段资助人数仅占4.4%。二是增长慢,2018年社会资助增幅4.37%,增长幅度明显低于财政投入(6.56%)、国家助学贷款(14.55%)、学校资助(13.32%)。三是分布不均,社会捐赠较集中于深度贫困地区或者“好学校”“好学生”,忽视城镇贫困群体、贫困生居多的普通学校和因家庭经济困难导致心理困难和学习困难的学生。四是趋利性。社会捐赠或多或少存在利益驱使下的非利他性,过度强调物质资助,忽视助学精神传递和助学育人。

4. 以立法推进助学政策治理力度不够

首先,助学的系统性法律仍然空白。助学是涉及多部门法的法律行为,当前有关助学的法律条款分布于税法、合同法、教育法、捐赠法等法律中,尽管这些法律鼓励助学的导向明显,但是在具体执行过程中针对性和专业性不是特别强,立法层次低,有的地方还存在立法空白和法律执行“九龙治水”状况。当前,还没有一部较为系统的“助学法”

出台保障助学体系的健康运行,助学政策的制度保障仅仅是通过“通知”“意见”等形式加以确定。其次,保障助学机制的法规与形势发展不适应。当前有关助学工作机构、经费、工作人员配置等的政策法规与助学的实际要求差距较大,国务院2007年颁布的《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》至今未做修订。即使教育部早在2006年就规定高校须按1:2500比例配备助学工作人员,部分高校依然存在执行不到位情况。再次,助学贷款的信用风险控制机制有待加强。当前助学贷款对还款情况不确定、风险与收益不对称的法律约束不够明确,在一定程度上既挫伤银行的放贷积极性,也对受助学生的诚信教育产生不良影响。最后,对社会施助者的税收补贴、施助者社会认可、舆论宣传等方面的政策法规保障措施不力,营造良好助学文化氛围的导向性不够。

三、助学的未来突破

尽管全面建成小康社会即将实现,我国将消除绝对贫困,但社会资源分配不均导致的相对贫困将长期存在。《中国教育现代化2035》强调今后教育扶贫的工作重点是“实现困难群体帮扶精准化,健全家庭经济困难学生资助体系,推进教育精准脱贫”。要顺利实现这个目标,必须提升助学治理效能,丰富施助主体构成,加强助学立法。

1. 提升助学治理效能

助学资源包括政策制度、法律法规、财政资金等供给要素。充足的资源供给是确保助学体系健康运行的保证,提升助学治理效能是助学活力所在。精准治理是我国政府治理体系和治理能力现代化的范式进化,能很好解决传统治理中的主动性、靶向度及治理主客体的匹配度问题。助学治理是我国基层贫困精准治理体系的重要环节。基层贫困精准治理的提出适应了我国减贫治理中的基层受助需求,更加精准而高效地缓解了少数民族地区、贫困地区社会矛盾。助学治理的主要目的是精准化识别、精准化施策和精准化服务,聚焦的是受助对象最需要、最关心、最急切的问题,集中体现了以人民为中心的精准思维特征。

基层助学精准治理要以学生需求为导向,充分

重视助学对象的助学需要,将满足学生对教育的需求作为教育助学工作的根本落脚点,构建助学主客体的良性互动。(1)治理目标理念上要从提供“有学上”的资源向保障“安心学”治理转变。在制定和修订助学政策过程中,重点不仅仅是要体现“给了什么”,更要考虑对“如何给”和“效果如何”的监督、评估和反馈。(2)重视助学内容的转化。既要强调助学的“保学”功能,更要加大心理、技能等学生实际需要的供给;要围绕“人的全面发展”,助学工作中充分利用奖助学金颁奖典礼、感恩信、自强之星评比等丰富多彩的教育形式,将“育人”贯穿于助学全过程。(3)提供个性化的助学方式。根据受助对象的实际需求,采取“一地一策、一人一案”的助学方式,防止助学举措与助学对象的实际需求相脱节的现象,实现助学方式的精准化。具体来说,实现“三个精准”,通过建档立卡和因学校、专业、地区的差异化实现助学对象精准;因地制宜、因校而异、因专业而异、分档次、向特殊类型群体倾斜实现助学标准精准;探索改进资金拨付和发放机制,充分利用现代支付方式和支付手段,解决助学金发放不及时困难,实现资金发放精准。(4)提升助学科学化水平。建立对象认定、资金分配、资助标准等的动态调整机制;提升学生助学信息化建设水平,充分利用大数据,将全国学生资助管理中心、银行、高校的数据共享,提升服务的精准度和效能;加强助学理论研究,推动理论创新,用先进理论指导工作实践;加大学生助学工作监管力度,杜绝“跑、冒、滴、漏”等现象;政府和学校应完善助学绩效评价体系和责任追究制度。(5)充分释放助学贷款作为助学主力军的潜能。建设学生个人信用体系,将个人诚信、借贷款记录与学生日常行为结合,优化学生还款方式、简化学生还款模式;利用大数据技术,加强助学贷款申请的审核,做到“应贷尽贷”,提升发款效率;(6)巩固已有助学效果,避免因学致贫、因学返贫。助学是教育扶贫的一种方式,受助学生脱贫的基础还不牢固,要关注好受助学生可能出现的辍学、失学问题,进一步提高入学率和巩固率。要发挥国家学生助学政策的导向作用,增强中等职业教育的吸引力,提高高等师范教育质量,向农林水地矿油核等艰苦行业专业的倾斜,进而优化教育结构。

2. 丰富资助主体

西方教育发达的国家非常重视社会力量参与助学,助学的社会氛围浓厚,助学减税政策落实到位,助学资金管理规范,助学监督机制完善。美国助学体系包含了勤工助学、政府助学金、个人助学金、私企的非联邦项目助学金、助学贷款。其中,政府助学金种类繁多,包括联邦的补助教育机会助学金(佩尔奖学金)、学业竞争力助学金、优异助学金、退伍军人与现役军人助学金和州政府的助学金、部门机构助学金、州政府与部门机构的非联邦项目助学金;助学贷款包括铂金斯贷款、补贴型斯塔夫贷款、非补贴型斯塔夫贷款、父母贷款和研究生产贷款等。在经济衰退的国际大背景下,通过政府鼓励募捐,高校助学精细化管理,西方国家的个人和私企助学贡献越来越大,来自校友、企业、慈善机构等的社会捐赠成为美国等西方国家助学资金的重要来源,据美国施惠基金会(Giving USA Foundation)发布,2018年美国捐款总额为4277.1亿美元^[24]。而中国民政部《2018年民政事业发展统计公报》数据显示,2018年全国社会组织捐赠收入为919亿元人民币^[25]。我国的助学体系多元化进程刚起步,施助主体构成内容单薄、比例失衡。在教育发展不均衡将长期存在的背景下,教育捐赠为均衡教育资源、保障学生享受更加公平正义的教育发挥重要作用,也为推动全社会捐资助学的良好氛围营造提供生动案例。

首先,要以营造浓厚助学氛围实现“助人为乐”的价值引导。要坚持文化自信与国际借鉴相结合,建立中国特色的助学文化;重视助学典型的选树,满足施助者提升影响力的要求;政府顶层设计好助学文化宣传工作,将助学文化纳入社会精神文明建设的重点内容,形成“助人为乐、助人为荣”的社会氛围。其次,要以加大捐赠减税力度增强施助者的助学获得感。捐赠减税是企业和个人助学的主要动因。细化落实减税政策是完善助学激励政策的重要切入点,做好《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》的落实工作;加大税收减免力度,统一教育捐赠税收优惠政策。再次,要以规范社会助学管理提升社会助学公信力。理顺助学资金使用机制,在机构上从高等学校到学前教育均要专门设立助学捐赠机构或者人员

进行管理,并逐步建成专业化队伍;制定助学报告制度,向施助者或者社会定期报告施助对象状况、助学账目等;学校应增强募捐意识,主动出击,制定详细的社会助学资金的募捐计划和目标,制定并完善各项筹资管理制度,提高社会助学资金的管理水平;学习并研究社会助学筹资技巧和筹资策略,更主动地筹集社会助学资金。最后,要以构建多元监督机制确保施助者“助得放心”。政府要制定监督措施,采用定期审计、助学绩效评估等形式从政府层面加强监督;受助学校邀请第三方单位和个人组成管理评估委员会保障施助对象助学知情权、监督权和建议权;利用网络、电视、报刊等形式向社会定期公开助学资金使用状况,接受社会监督,增强社会助学资源使用的透明度。

3. 加速助学立法

“完善教育扶贫的法律体系”是我国从脱贫阶段的教育扶贫向小康阶段的教育扶贫转变的显著特征^[26]。我国助学已形成了比较完善的多层次、多类型的助学体系。但在具体实施过程中仍然存在政策落实不到位、制度协同机制未健全、助学资源“外流”等问题。助学立法是最能保障助学的稳定性、长期性、针对性的方式。随着助学的要求越来越高,我国助学立法的紧迫性愈加凸显。这既是全面依法治国基本方略在教育领域的具体落实,又是国家基层贫困治理体系和治理能力现代化的具体体现,也是助学精准性法律保障的体现。在助学立法进程中,要重点关注四个问题:第一,尽快将“助学法”提上议事日程。该法应关注助学系统法律条文的协调,协调税法、合同法、教育法、捐赠法等法律中的助学条款,防止互相矛盾和执法依据边界不清;注意上位法和地方法律的协同匹配。第二,要遵循助学立法的“差别原则”。要从我国经济发展水平和教育发展水平存在差距的现实出发,根据东西部之间、城乡之间、区域之间对助学的需求,在助学政策的制定标准如助学贷款的金额和用途等相关法律法规的制定提供最有效的意见和建议。第三,要理性对待助学的非利他性的激励作用。承认施助主体追求精神利益或潜在物质利益等非利他性动机^[27],明确非利他性的边界,完善捐赠冠名、税收优惠等施助主体关注的非利他性动机的立法。第四,完善助学工作的保障机制。给予学校更多法律权限,重点关注受

助学生的定位机制和助学金的评审机制改进,提高助学后续管理服务的规范化水平,建立有效的跟踪和责任追究制度,建立助学贷款的追缴和惩戒机制。

参考文献:

- [1] 新华社. 国家主席习近平发表二〇二〇年新年贺词[N]. 人民日报, 2020-01-01(1).
- [2] 全国学生资助管理中心. 新中国70年学生资助成效显著: 促进教育公平, 助力全面小康[N]. 人民日报, 2019-09-25(14).
- [3] 余鸣娇, 徐吉鹏. 新资助政策体系的教育功能及机制研究[J]. 高教发展与评估, 2013(5): 38-42.
- [4] 赵贵臣. 高校学生资助育人方式创新研究[J]. 思想教育研究, 2012(8): 94-96.
- [5] 黄建美, 邹树梁. 论我国高校助学体系理念与机制的转变[J]. 湖南社会科学, 2012(6): 229-231.
- [6] 张妍, 齐兰芬, 张敬茹. 高校贫困生教育资助现状调查——基于学生的视角[J]. 黑龙江高教研究, 2014(4): 21-24.
- [7] 张远航. 高校资助育人的价值意蕴与实现路径[J]. 思想理论教育, 2018(6): 106-109.
- [8] 陈宝生. 进一步加强学生资助工作[N]. 人民日报, 2018-3-1(13).
- [9] 张永. 脱贫攻坚中高校学生精准资助的育人体系建构[J]. 思想教育研究, 2017(11): 107-110.
- [10] 魏有兴, 杨孝旭. 以人民为中心: 近十年我国助学研究与实践[J]. 中国高等教育, 2019(10): 51-53.
- [11] 余应鸿. 乡村振兴背景下教育精准扶贫面临的问题及其治理[J]. 探索, 2018(3): 170-177.
- [12] 刘升. 从“关系权”到“信息权”: 大数据促进精准扶贫的影响机制研究——以精准识别为例[J]. 江海学刊, 2019(6): 118-124.
- [13] 冯涛. 按收入比例还款型助学贷款的国际比较及中国的未来选择方案[J]. 中国高教研究, 2018(3): 74-79.
- [14] 李花, 苏扬. 积极心理学视域下高校家庭经济困难学生健全人格的教育对策研究[J]. 思想教育研究, 2019(9): 129-133.
- [15] 祁静, 任啸宇. 国家助学贷款政策研究热点与趋势的文献计量分析: 1999—2018[J]. 兰州学刊, 2019(8): 135-145.
- [16] 薄存旭. 论助学贫困大学生: 贫困生成机理及助学行动导向[J]. 高等教育研究, 2018(6): 26-35.
- [17] 冉光仙. 教育精准扶贫视域下高校贫困生的德性教育[J]. 学校党建与思想教育, 2019(1): 77-80.
- [18] 中华人民共和国教育部. 1993年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [2019-11-13]. http://www.edu.cn/edu/tjsj/zhsj/jiao_yu_fa_zhan/200603/t20060323_11631.shtml.
- [19] 中华人民共和国教育部. 中国学生资助发展报告(2007—2011年)摘编[EB/OL]. [2019-11-13]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-10/23/content_2249681.htm.
- [20] 全国学生资助管理中心. 中国学生资助70年[N]. 人民日报, 2019-09-23(18-19).
- [21] 全国学生资助管理中心. 2018年中国学生资助发展报告[EB/OL]. [2019-11-09]. <http://www.xszz.cee.edu.cn/index.php/shows/70/3716.html>.
- [22] 韩丽丽, 李廷洲. 改革开放40年我国高等教育资助体系的回顾与展望[J]. 中国高教研究, 2018(6): 29-36.
- [23] 傅松涛. 社会捐赠: 美国高等教育的生态性公平机制[J]. 比较教育研究, 2012(1): 72-77.
- [24] 搜狐网. 美国施惠基金会发布2018年美国捐款总额: 4277.1亿美元[EB/OL]. [2019-11-15]. http://www.sohu.com/a/323467378_733114.
- [25] 中华人民共和国民政部. 2018年民政事业发展统计公报[EB/OL]. [2019-11-15]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201908/20190800018807.shtml>.
- [26] 魏有兴. 中国教育扶贫70年: 历程、经验和走向[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2019(5): 30-41.
- [27] 李喜燕. 非利他性视角下慈善捐赠的立法激励[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2015(5): 103-107.

责任编辑: 黄燕妮