



CAYD 青年发展研究院

中国青年政治学院青年发展研究院文库

# 公平述求与贫困治理

## ——中国城市贫困大学生 群体现状与社会 救助政策

吴庆 著

Pursuing Equity and Combating against Poverty:  
The Situation  
of the Chinese Urban College Students  
in Poverty and the Policy of Social Support

社会科学文献出版社  
Social Sciences Academic Press (China)



中国青年政治学院青年发展研究院文库

# 公平述求与贫困治理

——中国城市贫困大学生群体现状与  
社会救助政策

## **Pursuing Equity and Combating against Poverty:**

The Situation of the  
Chinese Urban College Students in  
Poverty and the Policy of Social Support

吴 庆 著

社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press (China)

中国青年政治学院青年发展研究院文库

公平述求与贫困治理

——中国城市贫困大学生群体现状与社会救助政策

---

著 者 / 吴 庆

---

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 皮书出版中心

(010) 65281150

项目经理 / 范广伟

责任编辑 / 王玉敏

责任印制 / 同 非

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

---

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 20.75

字 数 / 296 千字

版 次 / 2005 年 10 月第 1 版

印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 783 - 3/D · 234

定 价 / 34.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 《中国青年政治学院青年发展 研究院文库》总序

褚 平

按照联合国有关青年的年龄界定，世界上居于15~24岁年龄段的青年总人数达11亿，约占世界总人口的18%。根据联合国发布的《2003年度世界青年报告》，其中约有1.33亿青年不具备起码的读书识字的能力，世界上失业人口总数中有41%是青年，有2.38亿青年每天的平均生活水平低于1美元，全球每天有6000~7000名青年感染艾滋病，许多国家的青年女性仍然面临着各种各样的歧视和暴力，大量青年人卷入战争纷争，有30万童子军在世界许多地区作战。

世界范围的青年问题向各国政府和社会提出了严峻的挑战。作为青年问题的学术机构，其职能和使命本身就是政府与社会的延伸，作为青年问题的研究人员，其生存状态和终极的幸福归宿，就在于用科学的研究成果，向社会做出关于青年群体的真实、全面、深入、客观的解答，并通过国家层面的政策和行动，推动社会的变革和进步。

对于青年范畴的界定，中外各国政府及研究机构所持标准不同，因此对于青年阶段的划分，对于青年群体的认知，差异颇大。无论从什么角度对青年范畴进行界定，核心的依据无非两条：一是把人的生理、心理的发展过程按照一定的区别性标志划分为不同阶段或时期，而青年则属于其中之一，联合国所确定的15~24岁为青年阶段的相关决议——《到2000年及其后世界青年行动纲领》，即属于国际社会对于这一标准所达成的共识。二是从社会角色的定位体系或社会化的过程出发对不同人群进行划分，并根据各类群体相对有别的社会化特性，从中抽取出青年这一社会群体范畴。但依据这一标准，发展中国家和发达国家，农村与城市，男性与女性由于社会化过程的非同步性而往往导致在青年阶段的分类和界定上产生很大差异。单纯依据前一

种标准，既不符合对人的完整规定，也由于完全撇开社会因素，而把青年这一范畴简单化，导致把青年问题看做是可以随着年龄的增加而自然得到解决的宿命论观点。单纯依据后一种标准，由于完全撇开年龄对个体进步的重要作用，并且把社会化程度凸显到至高无上的位置，从而形成大量功能重合的群体划分，把青年问题等同于其他领域的一般性问题，因而无视青年问题的特殊性。将两条标准结合起来，以前者为划分界线，以后者为分析对象，并考察二者之间的对位和错位规律，才是研究、处理青年问题的一条可行途径。

青年是富有创新意识、行动力强的群体，对社会的整体进步起到重要的推动作用，同时他们又是刚刚脱离依赖他人监护的儿童时期，并在过渡到准成人阶段的过程中，所谋求的政治、经济、社会、文化角色尚未完全确立的弱势群体，因而需要整个社会给予特别的关注。联合国大会1995年通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》也对青年群体的这两种矛盾而又共生的特点做出了准确的界定：“青年是社会重大变革的推动者、受益者和受害者”，“青年越来越疏离广大社会，而社会却有赖于青年不断注入新的活力”。就青年的第一种特性开展研究，以张扬青年群体的积极职能为政治目标的榜样或模范人物的个案分析，在今日中国青年研究领域显然是一个不容回避的课题。就青年的第二种特性加以研究，从众多具体的青年社会问题的调查、梳理、总结入手，逐步积累材料和数据，对青年研究领域的学术进步和政策层面的调整与改革，无疑具有学术探索和政治实践两方面的意义。对于青年问题的这两个主要方面的科学分析，其结果必然有助于避免在青年问题的处理上所容易采取的两种极端做法：一是以想像代替现实，夸大青年群体对于社会变革和进步所起作用的“精英意识”；二是以局部代替整体，把青年群体中的某些问题加以泛化处理，把青年群体的边缘化归结为不可逆转的趋势的“问题意识”。正如联合国秘书长安南在2003年8月12日“国际青年日”之际所言：“青年永远不应被当作社会的负担，而应视其为宝贵的财富。”这显示了国际社会对于青年群体所应采纳的正确态度。

青年问题的研究，不同于哲学、思想史之类纯知识系统的探讨，其研究对象的直接现实性和社会群体归属的多样化与异质性，必然蕴含着青年研究在学科归属上的复杂性和矛盾性。同时，以直接现实存在，并且在观念和行为上缺乏稳定性的青年为研究对象，本身就决定了青年研究的首要目标在于分析和研究青年群体面临的具体现实问题，解剖这一群体独特的亚文化系统，发掘与儿童群体和成人群体之间的衔接点和区别性，并对其中的规律性因素加以整理，为全球化背景下的青年政策的制定提供可靠、准确的学术支

持。与此相比较，“青”字号学科的建设显然是第二位的。西方的修辞学体系可以借助亚里士多德一人的思辨而基本得到确立，致力于把“青年学”建设为一门成熟的学科，却是一个漫长和需要不断修正的过程。在这之前，我们首先要做的工作就是在大量实证研究基础上的分析和综合，从这一意义上说，青年研究的理论不是任何实证研究的后续或更高层次的创新，而是渗透于实证分析过程之中的各种研究视角、分析方法的同义语。

青年问题方方面面，只要服务于青年，贡献于社会，任何方面的问题都值得认真探讨。从这一意义上讲，青年研究没有学术禁区。但青年在社会化过程中面临的问题有主有次，有缓有急，选择若干领域作为优先研究的对象，也是青年研究工作的基本原则。以联合国为代表的国际社会从1995至2003年，关于青年问题的优先领域，由10个扩充至15个，反映了各成员国对于青年问题的认识进一步深化。1995年联合国大会通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》将“教育、就业、饥饿与贫穷、健康、环境、药物滥用、少年犯罪、闲暇活动、女孩和青年妇女、青年充分和有效地参与社会生活和决策”等10个方面确立为优先处理的行动领域，2003年联合国社会发展委员会又将“全球化、信息和通信技术、艾滋病、防止冲突、代际关系”等5个方面确立为各成员国优先应对的行动领域。从国际社会对于青年问题的认识过程看，青年群体所面临的问题既有超越特定历史时期的一面，又有和特定时期或阶段的社会总体格局密切相关的一面。中国的青年研究工作，除了要研究具有中国特色的青年课题之外，也要主动面对全球化的冲击，优先研究国际社会所确立的上述15方面的问题。

全球化背景下的青年政策的制定，离不开对其他各国青年政策、措施的借鉴，同样，处于同一背景下的青年问题的学术研究，也脱离不了对其他各国相关学术成果的挖掘、整理、引进、借鉴。在融入国际学术主流的过程中，我们的青年研究会在学术范畴、研究方法、成果表述等各个方面得到全面提升。这是一个显而易见却容易被人忽视的问题。

对于青年问题的研究需要研究者具备超然、冷静、客观的心态，惟其如此，才有可能在研究过程中体现出严谨、求实的学术风格，得出客观、科学的学术成果。但青年问题的复杂性和尖锐性又要求每一个研究人员本着对青年群体的人文关怀精神，用热诚的情感和时刻伴随的忧患意识作为研究工作的底色，惟其如此，才有可能全身心投入青年研究工作，做出权威、高质量的研究成果，服务于青年，贡献于社会。

《中国青年政治学院青年发展研究院文库》的编辑出版，是上述基本思

路催化的产物。这套丛书既有青年政策的评估和分析，也有青年亚文化的文本释读，但更多的著述是基于第一手调查数据而形成的专题研究。在研究的范围上，立足于中国特色，主要考察国际社会所确立的15个优先行动领域。在研究的风格上，既有个案解剖，也有国际比较；既有体系建构，也有调查分析。“文库”的作者以中青年学者为主，老师宿儒不多，故幼稚与不足在所难免。但青年研究领域的诸多迫切问题不容许我们十年磨一剑，搞出一两个完本、足本，藏之名山，传之其人。

大家都来支持我们的青年研究事业吧。是为序。

2004年6月13日

# 自序

2003年上半年，中国青年政治学院承接了中共中央直属机关事务管理局“城市青少年弱势群体现状与社会保护政策研究”课题的研究任务，科研处处长吴鲁平教授找到我，希望我能承担其中的子课题“中国城市贫困大学生群体现状与社会救助政策研究”（该课题将城市青年弱势群体按照贫困家庭青少年、贫困大学生、孤残青少年、流动知识分子、待业大学生、下岗失业青年、青年农民工、农民工子女等类型加以研究），我欣然应允。

应该说，进行该项研究了却了我很久以来的一个心愿。我曾经从事大学学生工作多年，对贫困生保持着持久的关注，多年来，我亲眼目睹了许多贫困生在大学中发展的全过程，很希望为他们做些什么，但一直苦于缺乏资源。至今我的脑海里还保留着我所带过的贫困生在大学里为生存而奋斗的清晰的印象——他们的苦恼，他们的迷惑，他们的喜悦。在我带过的学生中，有一名来自内蒙古的同学，由于家庭极度贫穷，没有经济来源，他顽强地边学习边打工，勉强支撑学费和生活费用，有很多次他在课堂上都疲倦地睡着了。后来实在坚持不住了，他找到我希望他能批准他不上课专门去打工，否则他只有退学，当时我真是感觉到什么是生存的需要，什么是求生的欲望。现在这名同学已毕业回到内蒙古给国内一家比较大的公司做代理，终于度过了人生的难关。我也清晰地记得一名从山东来的同学和上面这名同学情况很相似，他的文笔很好，为了生存，他不停地写作，不断地在大报小报上发表文章，在写作上竟然慢慢有了一些小名气，收入也不错了，毕业前我问他经济情况时，他自豪地说：“我现在不仅能养活自己，还能往家里寄些钱了。”我深深地震



撼了，穷人的孩子早当家，这句话在他身上得到了完美的体现，面对贫困，我们如果选择坚强和勤奋，就能扼住命运的咽喉。现在他在国家的一个部委里工作，干得很不错。当然，我也看到还有更多的贫困生在大学生活里一直处于边缘状态，他们少言寡语，独来独往，很少参加集体活动，鲜有笑容，甚至也不会去向老师求助，这些学生我虽然心中有数，但却不敢去主动触及他们敏感的神经，我想他们心中的苦只有他们自己最清楚，只有默默地自己吞咽。在工作的过程中，我深深地感到贫困大学生群体确实需要我们的帮助，特别是来自于国家政策层面的扶持，而现实的救助政策的确有这样或者那样的问题。因此，从事这项课题的研究不仅能使我将过去的一些经验加以梳理（作为一些典型的个案），而且还可以从更宏观的层面对贫困大学生救助政策提出一些科学的建议，我想这是我能够发挥自己的专长为贫困大学生做的最实在的事情。从另一方面来讲，作为一个公共政策的研究者，找到一个合适的政策领域进行研究是避免纸上谈兵的最好的办法。这个课题无疑给我提供了这样的一个机会，它可以促使我利用公共政策研究上的知识和思想去思考具体的政策实践，并促进自己对公共政策理论和研究方法做进一步的探索，这是我求之不得的。正是有了以上的动力，从2003年7月开始到2004年7月，我组织了全国典型地区的个案调查，查阅了近年来研究该主题的绝大部分文献，终于有了今天的成果。

在本书即将付梓之际，感谢中国青年政治学院科研处及2004年成立的青年发展研究院对我的研究课题的大力支持和帮助，特别是陆士楨教授和吴鲁平教授，他们对我的调查研究提出了不少中肯的建议。感谢中国青年政治学院副院长（原教务处长）张溯老师，中国青年政治学院副院长（原学生处处长）李家华老师，全国学生贷款管理中心周春树处长，财政部教科文司的金贞淑同志，全国学联办公室主任魏树旺同志，他们为我的调查提供了大量一手材料和宝贵的数据。感谢我的同学宁夏大学团委书记郝彤，共青团湖北省委宣传部部长杨军，由于他们的无私帮助，我在宁夏和湖北的调查有了更为充分的条件；感谢我的朋友陈军、卿云波、温志强、张懿、程春生，林建设等，他们在个案调查上给了我大量的帮助；感谢我的学生和我的朋友胡伟、刘建雄、吴月华，他们在调查中发挥了非常重要的作用，特

别难忘在宁夏和他们朝夕相处的日日夜夜，他们活跃的思维和经济学的专业素养给了我不少启发。也特别鸣谢中国青年政治学院青少年研究信息资料中心的郑丹娘老师和其他工作人员，由于他们出色的工作，使我在短时间内掌握了最全和最新的资料。当然，还要感谢我的妻子李莉，她自始至终关注着我的研究，我所取得的每一点进步都离不开她的大力支持。

最后，我将这本书献给所有帮助过我的人，献给所有关注贫困大学生问题的朋友。

吴 庆

2004年8月于万寿寺寓所

# 前 言

城市青少年弱势群体中有一个特殊的群体即贫困大学生群体，贫困大学生作为弱势群体的出现有着深刻的社会背景，正如有的学者指出：“高等教育收费制度的不合理强制变迁是大学生贫困的制度根源”，“收费标准的制度缺陷是大学生贫困的直接原因”，“收费政策的形成机制的不合理性决定了社会公众在与学校的利益冲突中的弱势地位”（李从松 2002a）。然而，和其他青少年弱势群体不同的是，大学生贫困只是一种阶段性的贫困（李从松 2002b），这种贫困现象主要发生在大学生就读期间，随着大学生毕业走上工作岗位，绝大部分贫困现象都会得到相应的缓解和消除。即使如此，由于大学生是国家宝贵的人力资源，他们在大学中的受教育状况直接关系到国家人才战略的实施成果，因此，该群体问题备受中国政府和社会各界的广泛关注。本书关注到这个群体，希望能对该群体的现状有一个基本的描述，同时对针对于该群体的社会救助政策有一个较为完整的认识和评价，提出新的政策建议，促进政策的进一步发展。

本书是按照这样的思路展开的：在第一部分绪论里主要介绍了课题的研究背景、研究目标、采用的研究方法及所依据的理论框架，对该主题方面的文献做了简要的综述，这一部分是后面具体研究的理论和方法基础；第二部分对中国城市贫困大学生现状进行了研究，主要从城市贫困大学生的标准、城市贫困大学生的数量分布、城市贫困大学生的实际生活状况（包括学习、生活、娱乐、人际交往、考研与就业、心理等）这三个大的方面对贫困大学生的现状进行了描述并进而得出城市贫困大学生救助政策的目标；在第三部分中国城市贫困大学生社会救助政策研

究中，具体对中国现行的贫困大学生救助主体政策，包括奖学金政策（含优秀学生奖学金、国家奖学金和西部开发助学工程）、学生贷款政策（特别是国家助学贷款政策）、勤工助学政策、特殊困难补助及减免学费政策、社会资助政策、“绿色通道”政策和其他救助措施加以研究，并对每一个政策都进行了总结和评价；第四部分中国城市贫困大学生社会救助政策评价及对策，则是从更宏观、更系统的角度来评价整个城市贫困大学生救助政策的效果和发展趋势及应该克服的问题：首先是救助政策评价研究，分别从一般政策的评价标准和青年政策的特殊标准两个方面对现有政策进行了总体评价；其次是政策体系的研究，指出现有政策存在明显的四个不足，即信息不对称下的“模糊化操作”、贫困生救助中的“贫富分化”、系统合力的不足、缺乏“中间过渡政策”等；第三是政策过程研究，指出现有城市贫困大学生社会救助政策在政策议题确定、政策的制定、政策的执行、政策监督与政策评估存在的问题和加以改进的建议；第四是政策发展研究，从政策的进一步发展及制度创新角度研究了国外大学生救助政策的一些做法和我们可以加以借鉴的地方，并指出中国贫困大学生社会救助政策的发展方向。书中提到的有关贫困大学生救助政策的相关政策文本，可以作为同行们做进一步研究的参考资料。本书个案访谈有效时间起于2003年7月，止于2004年1月，研究材料主要参考时间截止到2004年7月。

# 目 录

自 序 .....	1
前 言 .....	1
<b>第一部分 绪 论 .....</b>	<b>1</b>
一 研究背景 .....	1
二 研究目标 .....	7
三 研究方法 .....	9
四 理论基础 .....	11
五 文献综述 .....	16
<b>第二部分 中国城市贫困大学生群体现状研究 .....</b>	<b>18</b>
一 城市贫困大学生的标准研究 .....	18

二 城市贫困大学生数量分布研究 .....	30
三 城市贫困大学生实际生活状况研究 .....	37
四 结论 .....	44
<b>第三部分 中国城市贫困大学生社会救助政策研究 .....</b>	<b>46</b>
一 概述 .....	46
二 奖学金政策研究 .....	48
三 国家助学贷款政策研究 .....	64
四 勤工助学政策研究 .....	115
五 特殊困难补助及减免学费政策研究 .....	136
六 社会资助政策研究 .....	147
七 其他救助政策及措施 .....	181
<b>第四部分 中国城市贫困大学生社会救助政策评价及对策 .....</b>	<b>190</b>
一 对政策的评价及建议 .....	190
二 现有政策体系的不足及完善 .....	197
三 对政策过程的评价及改进 .....	204
四 对国外经验的借鉴及制度创新 .....	209
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>217</b>
<b>附录 困难大学生救助政策汇编 .....</b>	<b>220</b>
附录1 中华人民共和国教育法 .....	220

附录 2	中华人民共和国高等教育法 .....	230
附录 3	关于发布《普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法》和《普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法》的通知 .....	239
附录 4	国家奖学金管理办法 .....	245
附录 5	浙江省政府奖学金管理办法 .....	248
附录 6	中国音乐学院国家奖学金评定办法国音发 [2003] 2 号 .....	250
附录 7	中央宣传部、中央文明办、教育部关于实施“西部开发助学工程”的通知 .....	253
附录 8	关于国家助学贷款的管理规定（试行） .....	255
附录 9	关于助学贷款管理的若干意见 .....	258
附录 10	关于助学贷款管理的补充意见 .....	262
附录 11	中国工商银行国家助学贷款试行办法 .....	263
附录 12	中国人民银行、财政部、教育部、国家税务总局 关于进一步推进国家助学贷款业务发展的通知 .....	270
附录 13	中国人民银行、教育部、财政部 关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知 .....	272
附录 14	河北省生源地国家助学贷款实施办法 .....	276
附录 15	普通高等学校学生管理规定 .....	281
附录 16	国家教委、财政部关于进一步做好高等学校 勤工助学工作意见的通知 .....	290
附录 17	关于在普通高等学校设立勤工助学基金的通知 .....	291

附录 18	北京大学勤工助学活动组织管理条例 .....	293
附录 19	北京地区普通高等学校学生勤工助学活动的规定 .....	297
附录 20	国家教委关于对普通高等学校 经济困难学生减免学杂费有关事项的通知 .....	301
附录 21	关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见 .....	302
后 记	.....	308



# 第一部分 绪 论

本部分是研究的基础部分，主要介绍了该研究的现实和理论背景、文献基础和研究所要达到的目标、采用的研究方法等。

## 一 研究背景

**（一）中国城市贫困大学生群体的出现有着一个极其特殊的背景，那就是中国教育体制改革和教育收费制度的完善**

教育收费制度的形成是市场经济发展和教育体制改革的必然。教育在一个国家的发展中有着至关重要的作用，任何一个国家都应该把发展教育、培养人才作为实现经济增长的一项基本措施（厉以宁 1984）。高等教育是一项独立的社会活动，高等学校作为一个独立的组织存在于社会，它的主要职能就是为经济和社会发展培养高素质的劳动者、建设者、管理者和领导者。中国高等教育在计划经济时代，由于教育资源的不足，能够进入高校深造的学生相对有限，国家发展高等教育更多的目的是体现其社会价值，因而高校办学的费用全部依靠国家拨款。随着中国社会主义市场经济体制的建立，广大人民群众对高等教育需求量增多，使中国高等教育得到了迅猛发展。特别是党中央、国务院于1999年做出了进一步扩大高等学校招生规模的重大决策之后，高校连续三年扩招，使中国高等教育规模发生了历史性的变化，中国高等教育正由精英教育向大众化教育转变。

高等教育趋向大众化，高等教育要发展，必须增加投入，确保质量。然而就中国的实际情况而言，这样的一种转变面临着严重的财政约束问题。“1994年以前，中国对普通高校按计划招收的大学生实行公费培养、