



我国弱势群体社会救助研究

张新生 著

Study on

the Social Assistance

to the Vulnerable Groups

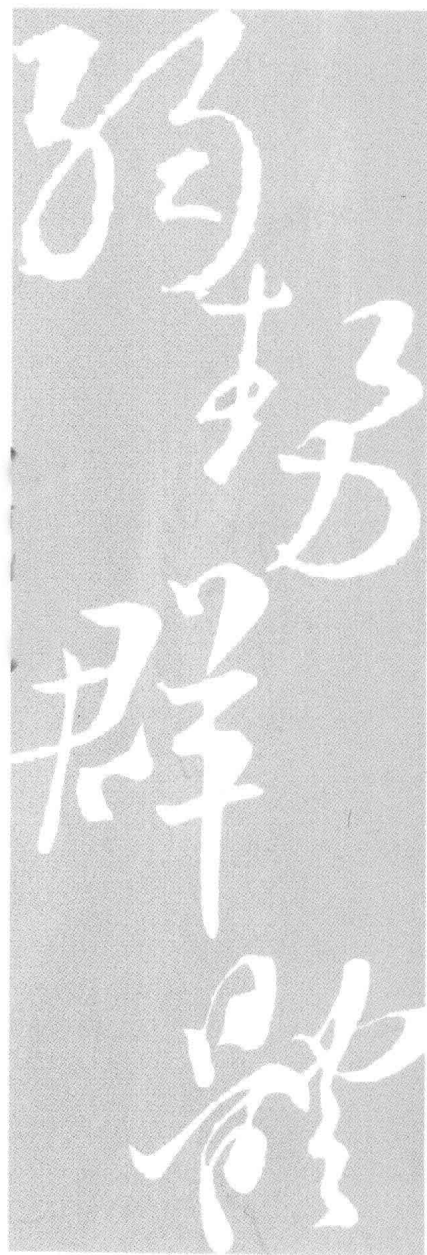
in China



经济科学出版社
Economic Science Press

我国弱势群体社会救助研究

张新生 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国弱势群体社会救助研究/张新生著. —北京:
经济科学出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3969 - 3

I. ①我… II. ①张… III. ①边缘群体 - 社会
保障 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265380 号

责任编辑: 李

责任校对: 苏

责任印制: 邱



我国弱势群体社会救助研究

张新生 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15.75 印张 280000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3969 - 3 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

目 录

绪论	1
0.1 研究背景	1
0.2 研究意义	3
0.3 主要研究内容	4
0.4 研究方法	4
第1章 弱势群体和社会救助概述	6
1.1 弱势群体	6
1.2 社会救助	26
第2章 农村社区弱势群体社会救助	47
2.1 我国农村社会救助制度的内容	47
2.2 我国农村社会救助现状	50
2.3 我国农村社会救助存在的问题及其原因	63
2.4 我国农村社会救助的对策和思路	69
第3章 城镇社区弱势群体社会救助	84
3.1 管窥西方发达国家的城市社区救助	84
3.2 我国城市社区服务和城镇社会救助	94

第4章 特殊弱势群体社会救助	103
4.1 贫困大学生的救助	103
4.2 艾滋病人、吸毒人员的救助	117
4.3 城市流浪人员的救助	124
第5章 城镇化进程中弱势群体子女教育问题	138
5.1 弱势群体子女教育问题	138
5.2 农民工随迁子女教育问题	160
5.3 农村留守儿童教育问题	170
第6章 社会救助法律问题	182
6.1 完善我国司法救助制度	182
6.2 完善我国社会救助法律制度	197
结语	213
附录1 关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见	215
附录2 国务院办公厅关于建立疾病应急救助制度的指导意见	220
附录3 民政部 财政部 人力资源和社会保障部 卫生部关于开展 重特大疾病医疗救助试点工作的意见	224
附录4 民政部办公厅关于确定重特大疾病医疗救助 试点单位的通知	227
附录5 中华慈善总会助医援助项目	230
附录6 农村儿童先心病、白血病定额付费标准及救助标准方案	232
附录7 新农合5类重特大疾病限额付费标准及救助标准参考方案	234
附录8 新农合13类重特大疾病限额付费标准及救助标准参考方案	236
参考文献	239

绪论

0.1

研究背景

社会救助是最古老的社会保障形式，也是社会保障体系的重要组成部分。社会救助是由国家和社会通过立法，对因各种原因导致低于最低收入标准的社会成员给予物质援助，以维持其基本生存需要，维护其基本生存权利的社会保障形式。社会救助是一种最低层次的社会保障，是现代社会保障制度体系中不可或缺的一部分，对于维护社会稳定、构建和谐社会具有重要作用。构建社会主义和谐社会，一个重要的方面，就是要完善社会保障制度，保障群众基本生活，要加强对困难群众的救助，完善城市低保、农村五保供养、特困户救助、灾民救助、城市生活无着的流浪乞讨人员救助等制度。在现代社会，社会救助与社会保险、社会福利等一起构成社会保障的完整体系，并在其中发挥重要作用，构成了社会保障的最后一道“安全网”。作为公共政策行为，社会救助具有公共物品的性质，属于最基本的公共产品。

我国社会救助制度的研究的理论来源：一是中国传统的福利思想，二是社会主义的道德正义性的意识形态，三是西方国家的福利理论和实践对我国

社会救助制度的发展也有一定的影响。

在我国社会救助制度的产生和发展过程中,我国建立社会主义市场经济、构建和谐社会和实现中国梦是最重要的制度背景。从经济视角,在社会主义市场经济的体制下通过社会救助对困难群体进行帮助。从政治视角,构建和谐社会和实现中国梦对我国的社会救助制度也影响很大。在社会主义市场经济体制的不断深化和发展过程中,我国的利益和群体分化已经非常明显,通过市场进行了第一次分配之后,政府对社会财富的再分配对社会稳定和建立合理的社会管理机制至关重要。

经过三十多年的改革开放,中国经济取得了举世瞩目的成就,2009年我国国内生产总值为340 507亿元,仅位于美国和日本之后,排名世界第三。同时,我国的社会救助事业也得到了不断地发展。2000年,我国农村贫困标准为865元,全国贫困人口达9 422万人,贫困发生率为10.2%,到2009年我国农村贫困标准为1 100元,全国贫困人口为4 007万人,贫困发生率为4.2%。经过9年的时间,农村贫困发生率下降6%;民政事业费支出,由1952年的全国28 265万元,上升为2008年的21 464 484万元;城市最低生活保障人数由1999年的265.9万人上升为2008年的2 334.8万人,农村最低生活保障人数由2001年的304.6万人上升为2008年的4 305.5万人。国家发改委数据显示,2012年2月全国城市居民最低生活保障人数达到2 257.8万人,城市居民最低生活保障户数达到1 149.4万户。农村居民最低生活保障人数达到5 282.5万人,农村居民最低生活保障户数达到2 686.3万户。农村居民五保集中供养人数为182.2万人,农村居民五保集中供养户数为177.8万户,农村居民五保分散供养人数为365.7万人,农村居民五保分散供养户数为350.7万户。2012年2月份民政事业费支出456.1亿元,其中:救灾支出15亿元,城市最低生活保障支出125.5亿元,农村最低生活保障支出138.3亿元,抚恤事业费支出63.6亿元。^①

在我国城乡社会救助体系建设取得巨大成就的同时,目前仍面临着很多的问题。

^① 2012年2月中国城市居民最低生活保障人数达2 257.8万人, <http://www.askci.com>, 2012 -

一是新的弱势群体不断增多。20 世纪 90 年代以来,随着改革开放的不断深入,我国社会各阶层的贫富差距不断拉大,近十年来的基尼系数已经超过警戒线,出现了住房、医疗、就业、教育等许多新的社会问题,“社会弱势群体”日益引起人们的关注,如“农民工”、“空巢老人”、“留守儿童”、“蚁族”等。保障这些弱势群体的基本权利,就必须健全我国现在的社会救助制度,推进政府和社会积极发展社会救助事业。

二是社会救助对象出现新变化。近十年来,各种突发性的公共危机事件频发,对人们的正常生活和人身财产安全造成很大危害。目前我国的洪涝、干旱、地震等自然灾害频繁发生,“非典”、“甲流”等大规模传染性疾病时有爆发。这些突发性事件涉及范围广、破坏性巨大,对人们的生产生活造成巨大损失,家庭个人根本无力抗拒,必须依靠政府的力量来提供社会救助,同时还要调动社会的力量积极参与进来。

三是社会救助主体意识的不断增强。随着改革开放和市场经济的迅速发展,我国私人部门也日益成熟起来,不仅为社会创造丰富的物质产品,还能履行更多的社会责任,积极踊跃地参加各种慈善活动。20 世纪 90 年代治理理论的兴起,对我国第三部门迅速发展起到促进作用,第三部门具有组织性、非营利性、自治性、志愿性和民间性等特征,第三部门参与社会救助具有明显的优势,能够弥补政府救助的不足以及满足多样化的社会救助需求。我国目前社会救助主体单一,主要是各级各地政府部门,私人部门与第三部门参与社会救助严重不足,影响到我国社会救助的快速发展。我国社会救助应促进多元化主体参与,实惠于民,提高弱势群体救助水平,维护社会稳定。

0.2

研究意义

0.2.1 研究的理论意义

一是通过对国内外社会救助理论的系统研究,弥补了我国目前社会救助

理论研究的不足；二是通过制度设计和模式研究，丰富了我国社会救助研究内容；三是通过研究弱势群体社会救助问题，丰富了社会保障理论的内容。

0.2.2 研究的现实意义

一是市场经济条件下，由于拥有的社会资源不足、自身能力或其他原因而出现弱势群体不可避免，弱势群体问题已成为我国当前社会生活中日益凸显的社会问题。如何解决社会弱势群体问题事关改革、发展、稳定的大局，对构建和谐社会和实现中国梦意义重大。二是通过调查我国城乡弱势群体状况、社会救助的需求和制度实施状况，为社会救助体系建设提供政策的参考。三是通过对城乡弱势群体社会救助问题的研究，分析我国城乡社会救助的二元化差异和发展趋势，有利于推进统筹城乡一元化发展的社会救助制度。



4

0.3

主要内容

本书以社会救助和弱势群体相关理论为基础，对我国社会救助问题进行研究，针对我国弱势群体社会救助现状，存在的问题，提出相应措施和建议。具体包括以下六部分内容：社会救助和弱势群体基本理论、农村社区弱势群体社会救助、城镇社区弱势群体社会救助、特殊弱势群体社会救助、城镇化进程中弱势群体子女教育问题、社会救助法律制度的完善。

0.4

研究方法

本书主要采用的研究方法：

一是文献分析法。通过图书馆、互联网等渠道，以间接方式获得相关的文字信息和数据资源，以及我国关于社会救助问题的研究成果，由此进行相关的理论和实践分析。

二是比较分析法。对中外社会救助的管理服务模式进行比较分析，虽然各国的社会制度、文化背景等方面存在差异，但仍存在一些共同的、本质的规律，根据我国的实际情况，借鉴国外的成功经验。

三是规范与实证研究相结合。以数据数字为依据分析弱势群体的社会救助的现状和存在的问题，以相关理论为基础，以事实为依据，深入研究弱势群体的社会救助问题，并提出相应的对策和思路。

第 1 章

弱势群体和社会救助概述

1.1

弱势群体

1.1.1 弱势群体的概念和基本特征

1.1.1.1 弱势群体的概念

弱势群体 (social vulnerable groups), 即社会弱势群体、社会脆弱群体、社会弱者群体。国内外学者根据自己的研究需要, 从不同角度对弱势群体进行了界定。在欧美社会政策和社会福利文献中, 主要从丧失劳动和独立生活能力的角度界定弱势群体, 通常缺乏满足基本生活需要的经济收入。在西方的有关研究中, 弱势群体是指那些在社会生活中比较脆弱和易受伤害的群体, 丧失或没有劳动能力, 普遍缺乏满足基本生活需要的经济收入, 需要得

到社会 and 政府的帮助、保护和服务。而弱势群体 (disadvantaged groups) 主要是指长期处于系统性和结构性不利状况的群体, 这种不利状况主要表现为社会不平等程度上^①。社会学从关注社会问题、促进社会良性运行的角度出发, 积极探索社会弱势群体背后的本质属性: 贫困群体论认为, 经济因素是弱势群体的本质因素, 经济上的贫困导致社会地位的低下^②。竞争弱者论认为, 弱势群体是相对概念, 是一部分人群在经济、文化、体能、智能、处境等方面处于一种相对不利的地位^③。市场经济体制下, 例如, 有些妇女、未成年人、老人、残疾人等经常处于不利的竞争地位^④。功能脆弱论认为, 脆弱群体是自身缺乏应变能力而易于受到挫折的群体^⑤。陈成文认为, 弱势群体表现为: 经济利益上的贫困性、生活质量上的低层次性和承受力上的脆弱性^⑥。朱力则指出弱势群体的一些综合特征: 经济收入低于社会人均收入水平, 处于社会底层; 消费结构中恩格尔系数高达 80% ~ 100%; 生活质量较低, 用廉价商品, 没有文化、可能失学; 承受经济生活和心理压力双重压力, 经济收入不稳定或过低, 对前途悲观; 由于能力、素质较差, 年龄大、缺乏一技之长等自身制约因素^⑦。郑杭生等认为, 弱势群体是指凭借自身力量难以维持一般社会生活标准的困难群体^⑧。

“弱势”的相对性只体现在相对的领域。如生理弱者心理未必弱, 体力弱者经济实力未必弱等。在某些方面是弱势群体, 而在其他方面是强势群体。同时, “弱势”具有变动性。“弱势”地位不是绝对不变的, 随着社会的发展, 旧的弱势群体可能逐渐减少甚至消失, 而新生弱势群体又会不断涌现。如我国“改革中的弱势群体”^⑨, 以上关于社会弱势群体概念的探讨, 从不同的角度, 对社会弱势群体进行了界定, 其中包含着丰富的合理性。这

① 张敏杰:《中国弱势群体研究》, 长春: 长春出版社 2003, 12 页

② 汝信、陆学艺、单天伦:《中国社会形势分析与预测》, 北京: 社会科学文献出版社 1998, 93 页

③ 李林:《法治社会与弱势群体的人权保障》, 前线 2001 (5), 23 页

④⑦ 万鄂湘:《社会弱者权利论》, 武汉: 武汉大学出版社 1995, 3 页

⑤ 王思斌:《社会工作导论》, 北京: 北京大学出版社 1998, 17 页

⑥ 陈成文:《社会学视野中的社会弱者》, 湖南师范大学社会科学学报 1999 (2), 156 页

⑧ 郑杭生:《转型中的中国社会和中国社会的转型》, 北京: 首都师范大学出版社 1996, 55 页

⑨ 苑歌:《关注社会弱势群体——访清华大学社会学系教授孙立平》, 社会学月刊 2002 (6),

里,笔者认为,弱势群体是一个相对的概念,更多地从社会公正、平等的角度出发,相对于社会公认的某种价值标准,弱势群体有一定社会范围,较多的从一个国家范围来考虑,同样,弱势群体并非是一个真正的社会学意义的群体。弱势群体内容还具有一定的社会时代特征:指那些因自身的、自然的、社会的原因,自己无法达到社会认可的经济社会生活标准,而需要依靠国家和社会给予帮助或支持的人们。

1.1.1.2 弱势群体的基本特征

①收入低下。弱势群体的最基本的特征是经济收入低、生活贫困,徘徊于贫困线边缘。弱势群体不完全等同于贫困群体,不仅包括绝对和相对贫困群体,还包括知识技能、思想观念、医疗保健、身体状况、发展前景等方面处于劣势地位的人口。②生活质量差。由于弱势群体收入水平低,基本用于食品消费,购买价格便宜的食品,弱势群体的恩格尔系数一般都在50%以上。几乎没有能力满足文化、精神需要,生活方式单调、枯燥。③社会地位低下。弱势群体的人格和人身权利通常得不到尊重和保障,雇工劳动时间长、强度大、环境恶劣、报酬低、克扣和拖欠工资等。被迫签署不合理的劳动合同,任由雇主摆布,往往不能维护自己的合法权益。④心理脆弱。由于弱势群体经济贫困、受人歧视、市场竞争劣势,年老、残疾等无保障,生活信心不足,心理压力巨大。这些都造成心理上的高度敏感,生活中缺乏安全感,自己产生交际无能、焦虑感。心理上过大的压力导致他们孤注一掷,铤而走险,甚至悲观而自杀。

1.1.1.3 弱势群体的人口范围

人们对弱势群体的分类主要有以下几种:①何平对2002年度《政府工作报告》中提到的弱势群体进行解释,主要是下岗职工、“体制外”的人、进城农民工、较早退休的“体制内”人员。②郑杭生等把社会脆弱群体分为初级脆弱群体和次级脆弱群体两个层次。初级脆弱群体是指由于未能满足基本生活需要而生活困难者,包括无依无靠的鳏、寡、孤、独、残疾人和因丧失劳动能力而无生活来源者;遭受自然灾害难以维持基本生活的个人和家

庭；无固定职业或失业导致低于基本生活标准的个人和家庭；由于其他原因造成低于基本生活标准的个人和家庭。初级脆弱群体可以设立一个量化标准，随着社会的发展进行不断修正。次级脆弱群体是在基本物质需要得到满足的前提下，因为生理病障和心理失调造成的受挫和剥夺感，从而难以适应社会或出现越轨行为者^①。③一般学术界把社会弱势群体分为生理性弱势群体和社会性弱势群体。生理性弱势群体是由生理原因造成的，如儿童、老年人、残疾人、长期患病者等；社会性弱势群体是由社会原因造成的，如贫困农民、进城农民工、失地农民、城镇失业者等。也有学者在生理性和社会性弱势群体基础上，补充“自然性社会弱者”，主要是生态脆弱地区的人口、遭受自然灾害者^②。社会弱势群体分别包括以下几种：

(1) 贫困农民。十一届三中全会以后，我国农村实行家庭联产承包责任制，农民收入得到大幅度提高。但是，20世纪80年代中期后，农民收入增长逐渐降低甚至停滞。1996年、1998年、2000年，农民收入增长速度连续下滑，分别为：9.0%、4.3%、2.1%^③。1999年我国农村人均纯收入为2 210元，52.35%的农村家庭处于平均水平之下，尚处在温饱阶段，五成以上的农村家庭低于农村平均收入水平，有部分农村居民还没有摆脱贫困。2008年、2010年、2012年，我国城镇居民人均可支配收入分别为15 781元、19 109元和24 565元，而农村居民人均纯收入分别为4 761元、5 919元和7 917元，前者是后者的3.31倍、3.23倍和3.10倍。2012年，按照农村扶贫标准年人均纯收入2 300元（2010年不变价），年末农村贫困人口为9 899万人，比上年年末减少2 339万人^④。可见，尽管我国已经在整体上实现了小康，但城乡和地区发展不平衡，部分贫困地区农民的生活仍然十分艰苦，是最大的社会弱势群体。

(2) 贫困老人。2005年我国60岁以上老人有1.44亿人，占总人口的

① 中华人民共和国2005年国民经济和社会发展统计公报

② 郑杭生等：走向更加公正的社会——中国人民大学发展研究报告（2002~2003），<http://www.china.com.cn>

③ 张国、林善浪：中国发展问题报告，北京：中国社会科学出版社2001，72页

④ 中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报

11%，到21世纪中叶预计我国将有4亿老人，占人口的比例上升到20%^①，这将带来一系列问题：第一，道德危险加剧，传统的伦理道德遭受严峻挑战。独生子女政策实施，打破了传统的养老基础，大家庭逐步变为3人式的核心小家庭，一对夫妻要抚养4个或更多老人，这将成为未来家庭难以承担的重负。第二，城乡贫困老人的社会保障和救济机制没有建立和确立。城镇老人只能依靠社会养老基金生活，农村则没有建立保障机制。随着医疗成本的分担改革、人口平均寿命的延长，会进一步加剧贫困老人的负担。第三，立法严重滞后，没有贫困老人救济法。我们应该给予老人尤其是贫困老人更多的物质和心理关怀。

(3) 失业贫困者。中国社会科学院2002年度《人口与劳动绿皮书》指出，我国城镇的实际失业率已达到7%的警戒线，失业人员收入锐减，实际收入普遍低于同期平均收入水平。自1997年起，国家实施“三条保障线”政策，但实际上仍有部分下岗失业者领不到生活费。2000年，在经济比较发达，社会保障搞得比较好的浙江省，仍有14.9%的下岗失业者拿不到生活费。按2000年浙江省人均月消费支出585元计算，下岗生活费月人均额为276.57元，为全省人均消费支出的47.3%，如果仅靠下岗生活费，难以满足基本生活消费需求。下岗职工再就业困难重重，没有一技之长的中年职工再就业非常困难，年纪偏大的下岗职工几乎找不到再就业机会^②。2012年全国就业人员76704万人，其中城镇就业人员37102万人。全年城镇新增就业1266万人，年末城镇登记失业率为4.1%，与2011年年末持平^③。

(4) 残疾人。十一届三中全会以后，中国的残疾人事业和保障有了极大的改善和进步。1988年3月，“中国残疾人联合会”成立，大大推进了残疾人立法、经济资助、社会保险、就业与服务保障、教育保障、生活救济、社会福利等方面的工作，为1600多万残疾人提供了不同程度的特殊保障。残疾人是指在心理、生理、人体结构上，出现某种组织、功能丧失或不正常，全部或者部分丧失正常从事某种活动能力的人。残疾人包括视力、听

① 我国总人口13.756亿人，人民日报，2006年3月17日

② 霍艳斌：我国社会弱势群体及援助对策研究，万方硕博论文网，10~11页

③ 中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报

力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾和其他残疾的人，残疾和弱智儿童更需要社会的法制保障。目前出现大量残疾人在街头乞讨和以占卜为生的现象，要求政府和社会加强对残疾人的关怀。

(5) 不幸家庭的未成年人。目前造成不幸家庭的原因大致有：无法预见和不可抗拒的自然原因（如洪涝灾害、暴雨冰雹、地震海啸等）；还有人为原因（交通事故、婚姻家庭破裂、严重违法犯罪）。由于各种主客观原因，导致家破人亡、妻离子散，相关家庭的未成年人，成为直接的受害者。1992年的统计资料显示，当年受理的离婚诉讼为89.7万多件，其他婚姻家庭诉讼为1.4万多件；全国法院受理青少年犯罪案件，有罪判决49万多件，涉及青少年25万多人，青少年罪犯中刑事罪犯的比重为51%^①。2012年各类生产安全事故共死亡71 983人，道路交通万车死亡人数为2.5人；煤矿百万吨死亡人数为0.374人^②。目前我国离婚率居高不下且有上升之势，随着离婚率的提高，会出现相当数量的不完整家庭，这些离异家庭中的未成年人应给以关注。心理学家认为，儿童时期的经历对其一生的心理模式起决定性作用；家庭离异发生得越早，对青少年的影响越大。很多离异家庭的子女和孤儿具有恐惧、自卑、易怒、报复等心理特点，需要通过很多的法律救济和辅导，才能恢复到正常水平。否则，童年家庭的缺失将会引发很多反社会犯罪的案件。

(6) 进城农民工。随着改革开放的深入开展和工业化、城市化、市场化快速推进，大量的农村劳动力进入城市务工，也是全面实现小康社会的必经过程。全国农民工总量为26 261万人，比上年增长3.9%。其中，外出农民工16 336万人，增长3.0%；本地农民工9 925万人，增长5.4%^③。由于二元经济体制的影响，以及生活环境、职业技能、劳动和生活方式的差异，他们一直是游离于主流社会之外的特殊群体。他们既不是城镇居民，也不是传统的农村居民；与城市居民相比，他们的物质生活条件和工作环境、社会身份和交往方式、福利待遇等方面均处于弱势。第一，劳动强度高、条件差。由于进城农民工文化素质、劳动技能较差，以及就业歧视，农民工一般

① 中国法律年鉴：中国法律年鉴社1993，935、936、942页

②③ 中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报

从事劳动强度高、工作环境差、城里人不愿做的工作，并且缺乏劳动保护措施，超时工作严重。很多工厂每天工作时间一般不少于十二三个小时，但工人的月工资最低的只有 300 元。有些城市为了防止农民工与城市居民争“饭碗”，对农民工的就业范围进行限制。第二，基本权利没有保障。主要表现为：基本人身权利得不到保障。有些企业老板和管理人员对农民工进行打骂、搜身、限制人身自由等；用工单位与农民工很少签订劳动合同，难以保护农民工的权益；拖欠、克扣工资的现象相当严重；缺乏社会保障。城市职工享受养老、医疗、失业、生育和工伤五大保险，部分农民工能够享受工伤保险，几乎不能享受其他任何保险，排除在社会保障之外。第三，子女受教育难。尽管许多城市已经采取措施，为进城的农民工子女享受国家规定的义务教育提供支持，但还需进一步改进。有的城市建立了农民工子弟学校，通常教学质量很差。第四，受歧视。农民工作为城市的“二等公民”，普遍遭受城里人的歧视。目前，农民工在城市社会生活中所受歧视可分两类：一是公共歧视，在公共场所遭受歧视；二是个体歧视，农民工在其就业的单位或家庭里面，遭受雇主的歧视，扣留身份证、打骂、羞辱、性骚扰和性侵害。

(7) 高校贫困大学生。2012 年研究生教育招生 59.0 万人，在学研究生 172.0 万人。普通高等教育本专科招生 688.8 万人，在校生 2 391.3 万人。各类中等职业教育招生 761.0 万人，在校生 2 120.3 万人^①。一批从贫困地区进入高校的大学生，因为家庭贫困而成为大学校园里的贫困生。例如，2000 年湖南大学本科、研究生 23 889 人，经校方确认的贫困生为 5 144 人，占 21.5%^②。如果按照 20% 的比例计算，2012 年，我国普通高校中贫困大学生的人数为 478.26 万人。

为了解决大学贫困生的学习和生活困难，中国人民银行和教育部、财政部先后多次协调，实施助学贷款政策，但具体实施情况却不尽如人意。应当进行助学贷款制度创新，充分发挥高校、银行、政府的作用，更好地资助和扶助高校贫困生。

① 中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报

② 张国、林善浪：中国发展问题报告，北京：中国社会科学出版社 2001，185、179 页