

The Research on Public Finance Supportive Policies of  
Private Funds Participating in Student Financial Aid

# 民间资金参与学生资助的 公共财政扶持政策研究

冯涛◎著



人民 出 版 社

# 民间资金参与学生资助的 公共财政扶持政策研究

The Research on Public Finance Supportive Policies of  
Private Funds Participating in Student Financial Aid



经济学书吧

ISBN 978-7-01-021168-8



9 787010 211688 >

定价：58.00元

# 民间资金参与学生资助的 公共财政扶持政策研究

冯 涛◎著

 人 民 出 版 社

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

策划编辑：李 冰  
责任编辑：李 冰 李甜甜  
封面设计：胡欣欣  
责任校对：苏小昭

### 图书在版编目(CIP)数据

民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策研究/冯涛 著. —北京：  
人民出版社, 2019.9

ISBN 978-7-01-021168-8

I. ①民… II. ①冯… III. ①助学金-中国 IV. ①G526.78

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 184216 号

## 民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策研究

MINJIAN ZIJIN CANYU XUESHENG ZIZHU DE GONGGONG CAIZHENG FUCHI ZHENGCE YANJIU

冯 涛 著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京建宏印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019年9月第1版 2019年9月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:17

字数:202千字

ISBN 978-7-01-021168-8 定价:58.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号  
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社会科学基金教育学一般课题  
“民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策研究”  
(课题批准号: BIA130076)

# 目 录

绪 论	1
第一章 民间资金参与学生资助的公共财政扶持的理论分析	25
第一节 民间资金参与学生资助的产品属性	26
——基于公共产品理论的分析	
第二节 民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的 运作机理	30
——基于成本收益理论的分析	
第三节 民间资金参与学生资助的机构效率	38
——基于公私合作理论的分析	
第二章 学生资助政策的发展及民间资金参与学生资助的 现行设计	43
第一节 改革开放以来学生资助政策的历史回顾	43
第二节 新形势的发展对学生资助政策提出了更高的要求	48
第三节 未来学生资助政策制度设计可能的创新方向	51
第四节 民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的 现行设计	55

<b>第三章 民间资金参与学生资助的税收扶持政策的国际比较与借鉴</b> .....	66
第一节 美国教育捐赠的税收扶持政策及启示 .....	67
第二节 新加坡教育捐赠的税收扶持政策及启示 .....	80
第三节 其他主要发达国家教育捐赠的税收扶持政策及启示 .....	88
<b>第四章 民间资金参与学生资助的财政匹配政策的国际比较与借鉴</b> .....	90
第一节 美国教育捐赠的财政匹配政策及启示 .....	90
第二节 英国教育捐赠的财政匹配政策及启示 .....	105
第三节 新加坡教育捐赠的财政匹配政策及启示 .....	108
<b>第五章 民间资金参与贷款类学生资助的国际比较及中国借鉴</b> .....	116
第一节 民间资金参与助学贷款运作的必要性 .....	118
第二节 近年来一些国家民间资金参与助学贷款的实践 .....	119
第三节 民间资金参与助学贷款的国际实践对中国的借鉴 .....	126
<b>第六章 民间资金参与给付类学生资助的国际比较及中国借鉴</b> .....	131
——以美利坚奖学金为例	
第一节 民间资金通过民间慈善机构参与学生资助的发展 .....	131
第二节 美国民间奖学金机构的运作 .....	133
——以美利坚奖学金为例	
第三节 对美利坚奖学金的评价 .....	141

第四节	对中国民间奖学金未来发展的启示 .....	144
<b>第七章</b>	<b>个人捐赠参与学生资助影响因素的实证研究 .....</b>	<b>148</b>
第一节	探究个人捐赠参与学生资助影响因素的意义 .....	148
第二节	个人捐赠参与学生资助影响因素的文献回顾 .....	150
第三节	研究假设和理论模型 .....	153
第四节	困难学生慈善捐赠影响因素的实证检验 .....	156
<b>第八章</b>	<b>企业捐赠参与学生资助影响因素的质性研究 .....</b>	<b>164</b>
第一节	受赠高校视角的案例研究 .....	165
——	以 F 大学为例	
第二节	捐赠民企视角的案例研究 .....	188
——	以 D 公司为例	
第三节	捐赠国企视角的案例研究 .....	193
——	以 Z 银行为例	
第四节	受赠高校捐赠管理部门的案例研究 .....	195
——	以 K 大学教育基金会为例	
<b>第九章</b>	<b>民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的     系统动力学仿真 .....</b>	<b>199</b>
第一节	民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的 改革方案 .....	199
第二节	系统动力学仿真的必要性和可行性 .....	206
第三节	系统边界的确定 .....	207
第四节	因果关系模型及因果关系分析 .....	208
第五节	民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的 流图分析 .....	210

第六节 仿真结果 .....	214
<b>第十章 民间资金参与学生资助的公共财政扶持的主要结论 .....</b>	<b>223</b>
第一节 民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策的 理论分析 .....	223
第二节 学生资助未来的发展方向 .....	224
第三节 民间资金参与学生资助的公共财政扶持的国际比较 .....	225
第四节 民间资金参与学生资助的实证研究的发现 .....	226
第五节 系统动力学仿真确定的公共财政扶持政策的改进方案 .....	227
第六节 民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策设计总结 .....	228
第七节 本书的研究局限和未来改进的方向 .....	233
参考文献 .....	235
附录 1 民间资金参与学生资助促进法(草案) .....	244
附录 2 困难学生慈善捐赠的调查问卷 .....	254
附录 3 单位捐赠教育的访谈提纲 .....	260
附录 4 接受捐赠的大学主管人员的访谈提纲 .....	262
后 记 .....	264

# 绪 论

## 一、研究背景

20 世纪末我国开始对大学收费体制进行改革,并于 1994 年大规模地对 37 所试点高校收取较高水平的学费以来,来自城市和农村贫困家庭的子女就学问题就凸显出来,对这部分困难学生的资助就成为党和政府非常关心的高等教育问题之一,同时也成为社会热点。这个问题如果得不到很好的解决,不仅会影响困难学生的顺利就学,导致人力资本无法顺利地形成和积累;从长远来看还会影响经济增长,同时也会制约高等教育的发展,甚至积累一定的社会矛盾,影响社会的长治久安。因此,学生资助<sup>①</sup>已经成为党和政府在高等教育领域的一项重点工作,并需要不断对其制度设计进行改革和创新,以保障困难学生顺利完成大学学业。

2016 年 9 月 9 日,习近平总书记在北京市八一学校考察时指出,“教育公平是社会公平的重要基础,要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义”,以及“保障贫困

---

<sup>①</sup> 本书提到的学生资助,除特别说明外,仅指狭义的学生资助,即高等教育阶段的学生资助,因为由于学费水平等原因,高等教育阶段的学生资助是整个学生资助体系中规模最大、最重要的,这个界定在本课题立项的申请书已经详细界定清楚。

地区办学经费,健全家庭困难学生资助体系”。党的十九大报告中也论及要“健全学生资助制度”。李克强总理在十三届全国人大一次会议政府工作报告中指出:“各类学校贫困学生资助使 4.3 亿人次受益”,在十三届全国人大二次会议政府工作报告中指出:“2018 年资助各类学校家庭困难学生近 1 亿人次”。教育部部长陈宝生于 2018 年 3 月 1 日在《人民日报》上发表了《进一步加强学生资助工作》一文,2019 年 3 月 1 日在《人民日报》上发表了《学生资助要在脱贫攻坚中发挥更大作用》一文,对学生资助工作进行了深刻的论述。这些论述指出了在发展的新时期,学生资助具有更加重要的意义,可能面临新的形势,需要制度设计的创新,从而确保“不让学生因为贫困而失去上大学的机会”,并实现全社会的人力资本持续积累及提升,为经济发展、社会进步和中华民族的伟大复兴提供人力资本的保障。

改革开放以来,中国的大学历经扩招、收取学费等一系列高等教育体制的变革,学生资助也经历了多年的政策积累,发展到一个比较完备的程度。目前对困难学生的资助主要包括:(1)奖学金,主要是政府出资的国家奖学金<sup>①</sup>、国家励志奖学金和民间资金捐赠的奖学金,国家奖学金每人每年 8000 元,但所有学生都可以申请;竞争十分激烈;国家励志奖学金每人每年 5000 元,只有家庭困难的学生才可以申请,民间资金捐赠的奖学金则根据不同学校的捐赠情况各不相同。(2)国家助学金,每人每月 200—300 元,一般发放十个月(在校期间),用于困难学生的生活支出。(3)勤工俭学,安排困难学生承担大学内的各种助理岗位,并获取一定的报酬,同时锻炼他们的工作和实践能力。(4)减免学费,又分为部分减免和全额减免,覆盖面比较窄。(5)困难补助,指

---

<sup>①</sup> 虽然所有学生都可以申请国家奖学金,不仅限于困难学生,学界对国家奖学金是否属于学生资助尚无定论;但教育部学生资助管理中心发布的《中国学生资助发展报告》将其列入对困难学生的资助中,这里和教育部口径保持一致。

不定时发放给困难学生的补贴,金额一般较少,一般用于困难学生的生活支出。(6)国家助学贷款,分为生源地助学贷款和校园地助学贷款,本科生每人每年 8000 元,研究生每人每年 12000 元,这个资助主要用于困难学生的学费支出。

学生资助资金目前我国还主要来源于各级财政拨款(国家奖学金、国家励志奖学金、助学金、勤工俭学、减免学费和困难补助);金融机构的贷款资金(国家助学贷款),包括政策性银行——国家开发银行和商业银行(主要是国有控股商业银行),国家开发银行主要经办生源地助学贷款,商业银行需要经过招标、投标、中标的过程,经办校园地助学贷款;以及高校提取的事业收入;民间资金的份额极少。根据最新的数据,2017 年全国资助资金包括财政投入,国家助学贷款,学校、社会以及个人资助等,总额是 1882.14 亿元。其中,各级财政共投入资助资金为 1210.62 亿元,是学生资助资金的主要来源,财政资金占当年资助资金总额的比例为 64.32%。<sup>①</sup> 2017 年企事业单位、社会团体和个人捐助(这三类合称“民间资金”)等各类资助资金共 129.69 亿元,占资助资金总额的 6.89%,除财政资金和民间资金之外,学生资助资金还包括国家助学贷款和学校资金,这两者合计占资助总资金的 28.79%,这是全国各级教育资助资金总额的情况。如果仅以高等教育学生资助的情况来看,2017 年政府、高校及社会设立的各项高校学生资助政策共为全国普通高等学校学生提供资助资金 1050.74 亿元。其中,财政资金为 508.83 亿元,占 2017 年度高校资助资金总额的 48.43%;政策性银行和商业银行发放国家助学贷款 284.20 亿元,占高校资助资金总额的 27.05%;高校事业收入中提取并支出资助资金 238.21 亿元,占高校资助资金总额的 22.67%;社会团

<sup>①</sup> 教育部:《介绍 2017 年学生资助工作进展情况及成效》,2018 年 3 月 1 日, [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2018n/xwfb\\_20180301/201803/120180301\\_328199.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180301/201803/120180301_328199.html)。

体、企事业单位及个人捐助资助资金 19.50 亿元,占高校资助资金总额的 1.85%。<sup>①</sup> 无论是在整个各级教育资助总金额中的 6.89%的比例,还是仅就普通高校学生资助金额中的 1.85%的比例,都在很大程度上说明民间资金参与学生资助还有很大的空间可以挖掘。

受限于发展中国家的现实,我国除了东部发达地区以外,中西部地区各级财政还比较紧张,这制约了学生资助的规模和力度(根据笔者调查的结果,即使是有借有还的助学贷款,中西部地区的困难学生也不能很容易获得,原因一是银行体系的贷款资金不足,二是地方财政的贴息经费不足)。发达国家学生资助的很多资金来源于民间资金,这是由其经济的发达、民间财富的充裕,以及慈善文化的普及等多种因素造成的。在市场经济下,捐赠的经济主体(包括企业和个人)都是“经济人”,需要获得一定的收益(并不一定仅仅是物质收益),才愿意对学生资助进行捐赠;而政府对其进行一定政策的扶持则正好保障了民间资金的捐赠者的收益获得,满足了其“经济人”的需求。因此,民间资金投入学生资助事业一定程度上需要公共财政资金的补贴,才能撬动大量的民间资金进入学生资助领域,这已经被发达国家的实践所证实。以美国为例,作为全世界经济和教育最发达的国家,由于受历史传统、近年来金融危机的现实等多种因素的影响,其近年来大学学费保持在一个很高的水平上,尤其是私立大学。这就要求大学必须对优秀的困难学生提供奖学金来进行资助,否则那些来自困难家庭的优秀学生是无法完成大学学业的;而这些奖学金中,尤其是私立大学的奖学金,相当大的份额都来源于民间资金的捐赠,由于历史传统、文化背景、社会氛围等因素的综合影响,民间资金对慈善事业进行捐赠已经相当普及和兴盛。2018

---

<sup>①</sup> 全国学生资助管理中心:《2017 年中国学生资助发展报告》,2018 年 3 月 1 日, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2018n/xwfb\\_20180301/sfcl/201803/t20180301\\_328216.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180301/sfcl/201803/t20180301_328216.html)。

年,美国慈善捐赠总额为 4277.1 亿美元,其中 14% 捐给了教育领域,捐赠总额中最大来源是个人捐赠,为 2920.9 亿美元,占总捐赠额的 68%。<sup>①</sup> 中国的民间资金参与高等教育,尤其是学生资助的慈善捐赠,由于文化氛围、历史传统、社会环境和发达国家相比还存在着较大局限,今后在这方面还很值得挖掘。

近年来,中国富豪对高等教育的捐赠也逐渐成为社会和媒体关注的焦点,这其中,相当一部分用在了学生资助领域。

关于这方面的例子有很多,富豪对学生资助的捐赠虽然比较容易吸引眼球;但实际上,慈善捐赠的主体还是社会公众,即使是美国,公众的慈善捐赠也还是占了捐赠额的主要部分,更关键的是,大量社会公众的参与营造了民间慈善捐赠的文化和氛围。在这样的背景下,近年来,教育部也出台了一系列文件,鼓励和引导民间资金进入学生资助乃至整个教育领域。综合以上因素,高等教育的扩招带来了贫困生数量的提升,各级财政资金不能完全满足学生资助的需要,而目前社会的慈善捐赠氛围已经形成,“经济人”的本质决定了捐赠主体需要政府政策的扶持来满足自己的捐赠收益。因此,对民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策进行研究,顺应全球学生资助的趋势,符合教育部文件的精神,弥补学生资助领域研究的缺乏,同时对学生资助政策的丰富和进一步改进都有着较大的政策意义。

## 二、核心概念界定

广义的学生资助,包括所有教育阶段乃至工作后培训领域的学生资助。本书的学生资助,指狭义的学生资助,即高等教育阶段的学生资

---

<sup>①</sup> National Philanthropic Trust: *NPT Curates Statistics from Recent Studies and Reports on Charitable Giving in the U.S. Please Refer to the Footnotes for Original Sources*, 2019 年 7 月 19 日, <https://www.nptrust.org/philanthropic-resources/charitable-giving-statistics/>.

助,是指对在高等教育机构就读的、家庭经济条件困难的本科生、专科生、研究生进行经济上的资助,帮助他们完成学业的行为。由于学费水平等原因,义务教育阶段对学生资助的需求不大,高中阶段从中国当前的国情来看,也不算急迫,没钱交学费导致无法就读高中的情况还比较少见;而高等教育阶段学费水平相对于以前的教育阶段有一个较高水平的提升,这个阶段的学生资助需求较大,也是整个学生资助体系中规模最大、最重要的,因此本书将学生资助限定在高等教育阶段。

民间资金指除了国家各级财政资金以外,来自社会团体、企事业单位及个人捐助的资助资金,有时也被称为“社会资金”,这个界定和教育部全国学生资助管理中心统计数据的口径一致,以方便开展研究。目前在我国,民间资金参与学生资助主要是以大学的教育基金会或者社会设立的慈善基金会作为中介,通过捐赠的方式,从而满足现行法律对慈善捐赠税收减免的规定,但也有一些捐赠方不在意税收减免,直接捐赠给学生的情况。

公共财政是指国家各级财政,包括中央财政和地方财政。根据世界各国的普遍经验和中国的实践,民间资金参与学生资助的公共财政扶持政策主要包括税收减免和财政匹配政策。税收减免主要包括企业对教育捐赠的税收减免和个人对教育捐赠的税收减免;财政匹配则指中央政府和地方政府对教育捐赠按照一定比例(不一定是1:1)加以匹配。目前我国的实践主要是教育部对部属院校的教育捐赠每年核定总额进行匹配;一些经济发达地区对本行政区域内捐赠给地方高校的资金或其他资产加以匹配,匹配比例不一,根据各地财力以及激励捐赠的考虑来确定。

### 三、相关文献综述

经过文献搜集和回顾,发现国内外关于本主题的研究主要体现在

以下方面,国内外研究有相同点,也有不同点,研究的着眼点不同,代表了不同文化的反映,以下分别加以详细介绍(见表 0-1)。

表 0-1 国内外关于慈善捐赠的研究领域比较

范 围	国内研究	国外研究
相同点	慈善捐赠的影响因素	慈善捐赠的影响因素
不同点	慈善捐赠的财政扶持政策(困难和措施)	慈善捐赠的财政扶持政策(效应和比较)
	大学的民间资金来源情况、用途以及学生资助	慈善机构募集资金的举措

### (一) 国内的相关研究

目前,国内有关本主题的研究主要集中在以下几个方面。

#### 1. 慈善捐赠的影响因素

陈晓宇、冯倩倩<sup>①</sup>(2011)分析了我国高校捐赠收入的影响因素,发现:捐赠收入高度集中于少数著名高校,捐赠收入的多少受教学科研水平、学校募捐的努力程度,以及学校所在地区不同的影响。张敦力、汪佑德和汪攀攀(2013)揭示了慈善捐赠的动机,主要包括早期的利他,当时的捐赠有自发自愿性质,其理论基础是社会责任理论;中期的自利,即慈善捐赠可以给企业自身带来广告效应,从重大外部公共事件中减少处罚和追逐管理效用;20世纪70年代以来的互利,可以给企业带来声誉和竞争优势,同时社会福利也得到改善,企业和社会获得了互利。<sup>②</sup>唐恒书、何万波、梁丽(2011)研究发现:在公司高管任期长且不确定的情况下,一般都积极参与赈灾捐赠活动;在公司高管任期短且确定的情况

<sup>①</sup> 陈晓宇、冯倩倩:《我国高校的捐赠收入及捐赠人行为研究》,《北京大学教育评论》2011年第1期。

<sup>②</sup> 张敦力、汪佑德、汪攀攀:《慈善捐赠动机与后果研究述评——基于经济学视角》,《广西财经学院学报》2013年第4期。

下,大部分对赈灾捐赠活动反应平淡,高管的任期和捐赠活动呈正相关关系。<sup>①</sup> 罗公利、杨选良、李怀祖(2007)指出:捐赠行为给捐赠者带来的效用主要包括:心理与精神上的满足感,社会影响力的提高,企业文化的提升,机会主义利己目的的实现,如当捐赠者为使自己的子女就读某一理想大学而向该大学提供带有附加条件的捐赠。<sup>②</sup> 郭健(2009)指出:影响和决定捐赠主体进行捐赠的内在动机为利他主义、互惠和直接收益,外在影响因素主要有公益需求、捐赠主体因素、捐赠方式因素、非政府组织因素和经济政策因素。<sup>③</sup> 郭垵、何娟、洪成文(2017)对211高校和985高校的校友捐赠现象进行了研究,结果发现:造富能力、是不是985高校的身份、高校基金会的筹资费用对高校校友捐赠收入有显著影响,并提出了提升办学能力和认可度,积极开展筹资活动,完善高校的校友管理体制以吸引校友捐赠的建议。<sup>④</sup> 黄道余(2018)探究了海南省慈善发展水平的影响因素,发现人均社会捐赠款物数额,海南省远远低于全国平均水平,现有的基金会数量基本能满足需要,第三产业占地区生产总值比重是影响人均社会捐赠款物数额的重要因素。<sup>⑤</sup> 曾建光、张英、杨勋(2016)发现信仰宗教的民企高管层个人捐赠更多,信仰西方宗教没有信仰东方宗教对捐赠的影响大。<sup>⑥</sup>

---

① 唐恒书、何万波、梁丽:《基于行为经济学的企业赈灾捐赠机制研究》,《软科学》2011年第4期。

② 罗公利、杨选良、李怀祖:《面向大学的社会捐赠行为的经济学分析》,《经济理论与经济管理》2007年第5期。

③ 郭健:《社会捐赠运行机制及其影响因素的经济学分析》,《经济学家》2009年第7期。

④ 郭垵、何娟、洪成文:《高校校友捐赠收入影响因素研究》,《中国高教研究》2017年第2期。

⑤ 黄道余:《海南省慈善发展水平影响因素分析》,《社会保障研究》2018年第3期。

⑥ 曾建光、张英、杨勋:《宗教信仰与高管层的个人社会责任基调——基于中国民营企业高管层个人捐赠行为的视角》,《管理世界》2016年第4期。