

国际贫困标准。相对于国际贫困标准这一较为宏观的规定来说,世界银行关于贫困的标准是比较具体的。世界银行有两条贫困线:把日收入2美元作为贫困线,用于小康社会;日收入1.25美元的那条叫绝对贫困线或极端贫困线。世界各国基本上都制定了本国的贫困线。中国发展研究基金会在《在发展中消除贫困》一书中把贫困分为:绝对贫困、相对贫困和发展贫困线。绝对贫困,又叫生存贫困,是指在一定的社会生产方式和生活方式下,个人和家庭依靠其劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需要,这样的个人或家庭就称之为贫困人口或贫困户。相对贫困是指与社会平均水平相比收入水平少到一定程度时所维持的生活状况,通常是把人口的一定比例确定生活在相对的贫困之中。发展贫困线是在生存贫困线之上的一条收入线或消费支出线,它不仅包括了维持基本生存水平所需要的收入,也包括了社会平均水平的教育、医疗保障所需要的支付能力。^[2]可见,贫困标准本身就是多样的。

现行高校帮困资助体系下,贫困认定标准制定不明确、执行不严格。教育部、财政部《关于认真做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》(教财〔2007〕8号文)第五条规定:合理确定家庭经济困难学生的认定标准。各省、自治区、直辖市教育、财政部门参照本行政区域内各地(市、州)的城市居民最低生活保障标准,确定各地(市、州)的家庭经济困难学生认定标准。认定标准可设置一般困难、困难和特殊困难等2-3档。

从该规定来看,首先条文中采用了“参照”一词,既然是“参照”,就表明可以有自主选择的权利和余地。在教财〔2007〕8号文的基础上,各高校一般都制定了本校的贫困认定标准,量化的标准就是参照城市居民最低生活保障标准。以上海市为例,随着经济的发展,人民生活总体水平和物价指数的升高,近年来上海市城镇居民最低生活保障标准和农村居民最低生活保障标准是不断调整和变化的。然而据了解,上海市一些高校并没有严格按照城乡居民最低生活保障标准的调整而逐年调整贫困生认定标准。因为,“参照”的措词并没有约束力,而更多具有指导性和建设性的效力。

其次,该条文缺少关于“法律后果”的规定。众所周知,法律规则的构成有三要素:条件假设、行为模式和法律后果。该规定仅要求各省、自治区、直辖市教育、财政部门参照本行政区域内各地(市、州)

的城市居民最低生活保障标准,确定各地(市、州)的家庭经济困难学生认定标准,而没有对于如果不按照规定执行应承担何种后果的规定。既然没有对于“法律后果”的规定,那么操作中就有未按照规定执行的情况,且不需承担任何的后果和责任。

二、城乡居民收入的模糊性与调查的困难性

“在国际上,社会救助普遍被称为家计调查或收入调查(Means Testing or Income Assessment)型转移支付制度。家庭收入调查是社会救助的核心内容之一,也是确定救助对象获得救助待遇的主要依据。”^[3]在有完善税收体系的国家,居民家庭经济收入是非常清晰的,而中国城乡居民收入具有相当的隐蔽性和复杂性。截至目前,中国没有完善的税收体系,且缺乏相应完备的技术手段进行居民家庭经济收入的调查与统计。近年,党和政府已确立官员财产申报制度,但这仅是针对官员的。从中国居民整体来说,家庭经济收入始终是一个说不清楚的问题。现行高校帮困资助体系需要核实学生家庭经济收入,而且把这一任务交给了高校,这似乎不尽合理,高校执行该任务确实难以胜任。

首先,学生家庭经济贫困情况多样。贫困认定的前提是学生自行提交申请,申请表的关键内容就是人均家庭收入及家庭困难情况。鉴于中国城乡居民家庭经济收入的隐蔽性和复杂性,学生所申报的家庭经济贫困情况的确存在多种情况:有的家庭父母一方或双方没有工作,家庭经济收入较少甚至为“0”,但家庭实际有其他收入来源,且该项收入可能并不少;有的家庭人均收入计算过程中包括了需要赡养的、确实占据家中开销的祖父母、外祖父母,甚至其他亲属;有的家庭经济原本不困难,但短时间内发生了重大变故,导致了经济困难,出现了不仅没有收入甚至背负外债的情况等。这些情况都给贫困认定带来了非常棘手的问题。

其次,有关部门审核不确切。学生填报的家庭经济收入情况及困难情况由学生家庭所在地居委会(或村委会)和街道乡镇社会救助所(或乡镇民政部门)审核盖章。在中国这样一个“人情”社会,居委会(或村委会)和街道乡镇社会救助所(或乡镇民政部门)加盖一个公章不是什么难事,但表格中具体所填的内容,相关部门是否切实履行了审核的义务就不得而知了。