

宪法视角下高校贫困学生资助问题法律研究

朱天怡

(浙江省萧山中学,浙江 杭州 311201)

摘要:目前,高校贫困学生资助不仅影响到教育公平的实现,也牵扯到能否实现宪法所规定的社会公平和正义,因此研究该问题具有深远的现实意义。据此,在宪法视角下对高校贫困学生资助问题进行法律意义上的研究。

关键词:宪法视解;贫困学生;资助

中图分类号:D9

文献标识码:A

doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2019.02.075

1 问题的提出

教育是培养新一代准备从事社会生活的整个过程,也是人类社会生产经验得以继承发扬的关键环节。广义上讲,凡是增进人们的知识和技能、影响人们的思想品德的活动,都是教育;而狭义的教育,更主要指学校教育,其涵义是教育者根据一定社会的要求,有目的、有计划、有组织地对受教育者的身心施加影响,把他们培养成为一定社会所需要的人的活动。

作为促进人类社会实现自我发展、自我完善、自我进步的主要手段,教育,是一个古老而常新的民生话题,也是社会各界所关注的重点之一。而教育公平作为教育问题的核心,也是我国社会诸多问题中的一个不可规避的严肃话题。我国宪法第46条规定,中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。此外,宪法第33条也规定,中华人民共和国公民在法律面前一律平等。上述有关受教育权和平等原则的规定,共同构建起我国教育公平的基本宪法基础。

教育公平对社会公平公正具有重要意义,然而,一个国家在一定时期能够在多大范围内、多大程度上实现教育公平,乃受制于政治、经济、文化、法律等多种因素影响。在教育公平问题上,对于贫困学生的资助,是一项绕不开的话题。贫困学生资助,即国家、社会组织、学校、个人对生活困难的在校大学生经济上的帮助和支持。作为实现受教育权公平性的保障基础,资助贫困学生一直以来都是我国一项政治性很强且具有深远意义的工作。

近年来,随着高校招生规模扩大,经济困难学生绝对人数上升,学生资助问题成为国家、社会和高校共同关注的焦点。我国目前已经形成了“补、减、奖、勤、贷、助”的经济困难学生资助体系,且资助总额十分巨大。以2016年为例,2016全年,政府、高校及社会共资助高校学生4281万人次,资助总金额956亿元,其中财政资金469亿元,银行发放国家助学贷款263亿元,高校事业收入提取及社会团体、企事业单位、个人捐助资助资金224亿元。然而,在贫困学生资助的实施过程中却陆续出现了一系列问题。首先,我们缺乏严格的评定标准和规范的资格审查,以致贫困学生与助学资金出现错位;同时,助学资金区域分配、统筹调剂的不足也使得助学不够精准,资金低效利用甚至大量浪

费;而其他勤工俭学、助学贷款等形式的助学方式,也因岗位不足、银行放贷困难等种种原因而作用难以充分发挥。

基于上述现实问题不难看出,高校贫困学生资助不仅影响到教育公平的实现,也牵扯到能否实现宪法所规定的社会公平和正义,因此研究该问题具有深远的现实意义。

2 我国宪法中教育公平规定的立法价值

2.1 贫困学生资助与教育公平的关系

贫困学生资助法律体系背后蕴含的是教育公平的宪法价值,这体现于教育起点、过程、评价等诸多方面。法治语境下的教育公平是指公民的受教育权能够通过制度性的保障而公平地得以实现的一种社会权利分配状态,其包含了“受教育权”和“法律面前人人平等”这两项基本权利要素。因此,当我们关注贫困学生资助背后的教育公平问题时,应立足于对公平与效率、入学机会与教育质量、绝对公平与弱势补偿等方面的全面考察,更注重社会弱势群体受教育权的实现程度。唯有如此,才能真正实现教育公平的立宪价值。

2.2 受教育权的基本内容

诚如上文所述,教育公平含有“受教育权”和“法律面前人人平等”这两项基本权利要素。目前我国学界对受教育权并没有统一的定义,在最普遍的意义,受教育权不仅包含公民享有从国家接受文化教育的机会,也应当包括获得受教育过程中的物质帮助权利。

在我国宪法制度上,受教育权最早的体现可以追溯到1922年湖南省政府公布的“湖南省宪法”。而受教育权发展至今,已初步形成以宪法确立的基本原则为基础,以《教育法》为核心,以教育专门法和行政法规为骨干,以教育规章和地方性法规、规章为主体的有中国特色社会主义的教育法律体系。

宪法作为限制公权力向私权利入侵的根本大法,其以其宣示性和倡导性明确了国家是公民受教育权实现的义务主体,对于公民受教育权的保护,国家负有义不容辞的责任。同其他基本权利类似,国家对于受教育权也具有“尊重、保护、促进”三个层级的义务。因此,受教育权可以分解为以下三项权利内容:

(1)确认公民的受教育权。

(2)国家在指定法律时不得侵犯公民受教育权利

的规定。

(3)应当制定保护公民受教育权利的规定。

受教育权的宪法内容十分复杂,更兼有自由权和社会权两种属性,这就要求国家不仅要在学习内容层面,更要在学习条件及制度与机会的提供方面积极履行给付义务,而对于家庭困难学生的资助正是这种给付义务的体现之一。

2.3 “平等原则”的基本内容

与受教育权相同,平等也是民主社会中所有公民对一切社会资源分配的价值诉求。在当今社会,“法律面前人人平等”的理念已经深入人心,可以说,法律面前人人平等已经上升为了任何宪法基本权利都必须实现的基本价值。

但是需要明确的是,平等首先是兼具社会资源分配之“平等享有”以及社会普世道德标准之“正义”价值的概念。其次,平等并不等于均等,宪法所规定的平等原则是蕴含了社会资源分配之“公平”等诸多价值的综合性原则,这不仅表现在宪法权利的平等现实,也体现在了特别情况下宪法所允许的合理差异被正确的贯彻与落实。具体而言,宪法平等原则并非禁止一切的差别待遇,只有合理的差别待遇才是符合宪法平等原则的。从质的角度看,合理差别可以是基于性别、年龄、财产状况、民族、身高等外在的客观因素而产生,也可以基于人的知识水平、特定职业、认知能力等一些主观因素。但是,对于“合理”的最根本的判断,应当以是否能够促进公民实现实质公平为标准,而恰恰相反,不合理的差别行为便是没有合理的理由而实施的差别,这相反是不平等的。

宪法所保护的平等应当包含双重含义。首先,在条件相同或类似的情况下,平等确实应当意味着同样对待,没有差别。但在条件不相同或不类似的情况下,区别对待恰恰反映了平等的原则、理念和精神。因此,我们可以说平等权具有相对性,而真正的平等恰恰需要合理差别。而贫困学生的物质资助正是宪法所保护的合理差别的体现。对于其评价,我们应当以是否能够真正促进不同经济背景的学生平等接受教育为判断依据。只有促进不同经济背景的学生取得实质性的教育公平的资助制度,才能称之为“合理差异”,才能助力社会公平。

以上笔者从受教育权和平等权出发,分析和梳理了教育公平的内涵与深远意义。囿于宪法的高度抽象性,宪法对于推动并实现全社会教育公平的直接强制力非常有限,但是不能否认的是,在其基本权利保护的视角下,宪法的纲领性、指导性为学生资助立法提供了明确的方向,即具体制度的实施与保障必须以实现平等受教育权为核心,将抽象的基本权利利用明确具体的立法形式加以固定。同时,宪法作为国家的根本大法,宪法的权威性也体现于宪政过程中的权威性,不仅是静态,更有动态。而如何使得社会生活中的经济、政治、文化等各方面均能体现我国宪法和法律的权威性,保证社会生活的运行处于宪法和法律的规定中,是我

国宪法对于下位部门立法及执法所提出的具体要求。贫困高校学生的资助制度也是如此,只有在部门法的实践中树立受教育权平等的正确宪政思想,并落实到实处,才能实现我国宪法“教育平等”命题所提出的必然要求。

3 高校贫困学生资助立法分析

3.1 立法现状

作为一项重要的民生工程,高校贫困学生资助既体现了政府对大学生学习生活的物质帮扶,更体现了国家对公民平等受教育权的法律保护。以我国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》为标志,现行高校学生资助政策体系基本建立完成。同时,《关于做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》、《关于国家助学贷款管理规定(试行)的通知》以及《普通本科高校、高等职业学校国家励志奖学金管理暂行办法》等配套法规也同步得以颁布和执行。

近期,面对贫困学生助学资金不到位等问题,我国于2017年颁布了《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》。本通知从“确保培养单位全覆盖”、“教育层次全覆盖”以及“学生资助精准发力”、“加强资助育人”等多个角度入手,针对宏观层面的立法供给不足的问题,进一步实现了高等教育学生资助政策的落实与到位。

3.2 对于目前宏观政策立法的宪法评价

从高校贫困学生资助立法的宏观思路来看,我国高校贫困学生资助立法正在力图摆脱人为因素的干扰,实现贫困学生资助到位,切实体现受教育权的宪法社会权属性和教育公平的宪法价值。

以2017年《关于进一步落实高等教育学生资助政策的通知》为例,本通知是在近年来出台的确保贫困学生资助政策落实到位的重要法律,因此具有代表性。

该办法中,第六条强调,“高校等培养单位应当逐步建立学生资助数据平台,融合校园卡等信息,为家庭经济困难学生认定提供支撑”。这项规定力图通过现代技术手段,以客观公正的数据将各项贫困学生指标量化,使得学生资助资格认定有据可循,防止徇私舞弊,保障资助行为切实有效。

而在第七条中,国家要求加大对建档立卡等家庭经济困难学生的资助力度。各地区、高校等培养单位应当把低保家庭学生、特困救助供养学生等特殊困难的学生作为重点资助对象,确保其顺利就学。不难看出以上条款主要针对国家的贫困家庭学生,对此类学生予以重点扶持,有助于扶真贫、真扶贫,推动稳定脱贫目标的实现。

最后,本通知还要求,各高校应当优化国家奖助学金等名额和资金分配机制。资金分配要结合实际、因地制宜,有所倾斜,但不能以大学层次作为重要的评价标准。培养单位要统筹考虑不同学科专业、培养层次、

学生经济困难程度等因素,科学合理分配名额和资金,避免学生的学业成绩、户籍地等因素成为主要评判标准。这一规定的出台,体现了国家重视区域协调,强调基于不同学校、不同专业、不同所在地的区域特点,进行差异化分配,从而实现了“合理差异”所要求的更多的合理性因素。而这种多样化考量及合理差别的正确理解,恰恰可以着力保障家庭贫困学生与普通经济条件学生享受实质性的同等教育条件,应当给予积极的评价。

根据以上分析,站在宪法思维的角度审视我国高校贫困学生资助立法,不难看出,在宏观立法上,高校贫困学生资助制度正逐步完善,公民平等受教育权的基本权利要求正在逐渐落实。而在执法层面,我国立法也要求高校学生资助的认定和法律救济应以实现教育公平为核心追求,通过立法与执法两个层面真正做到公平与正义。

3.3 对我国具体制度立法的宪法分析

然而必须指出的是,仅靠具有高度宏观性的上位立法的规定,高校贫困学生受资助权利难以真正实现,而其背后所蕴含的宪法精神也必须通过各级下位立法得以体现。然而,从具体立法的层面来看,我国相关制度立法仍然呈现出资助立法位阶低、原则性规范多而可操作性规范少、特别是具体性专项立法缺失的现象,这难免造成了当前资助经费保障责任不具体、评审制度不精准、监督保障机制和责任追究体系不健全的困局,难以使宪法中所要求的教育平等权实现真正的具体化,并实现其宪法价值。

以《关于做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》为例,在我国,贫困生的认定主要由各学校负责,而具体贫困学生的认定工作则由学生辅导员、班主任、学生代表所组成的院(系)认定工作组具体实施。长久以来,我国所奉行的教育理念仍然存在着人治的不良影响,具体而言,在对贫困生的认定方式上,中国以“评议”或者“评选”为主要认定依据。而辅导员、班主任等主体受主观因素影响的可能性极大,同时学生代表又通常不能具有较好的代表性,以致资助资格认定容易受到较大的人为干涉。而国外通行的做法则是在“家庭经济调查”后采用公式法进行,如德国在贫困生认定中的重要标准是学生父母上缴的所得税支付税单,而日本在贫困生认定中则是依据居民收入资产指标和其他各种分类指标,更为客观。

同时,笔者发现,以我国《关于做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见》和《普通本科高校、高等职业学校国家励志奖学金管理暂行办法》为例,经济困难学生的申请和评审工作主要也是由各高校负责,而并未对学校评审工作中的具体制度要求,进行系统性把关。一旦高校以及所在院(系)出现不认真履行为时,具体的责任追究机制也并不完善,这也就意味着,学校在学生评审认定工作中具有相当大的自

主权,而是否可以认真履责则处在了非常不确定的状态下。

然而,以宪法平等受教育权为基准,反思我国贫困学生资助制度时不难发现,高校贫困学生受资助作为建立在受教育权这样一种基本权利之上的具体权利,其具体制度设计要求充分实现宪法权利实现的客观性与可预测性,从而避免宪法权利遭受不当的损害。而一旦遇到学校院(系)这一第一评审主体难以正确履责时,相关的救济制度并不完善。因此,在日后的实践中,如何排除人的主观意志干扰,吸收德、日等国在落实贫困学生认定工作中所采用的以客观性数据为主的先进经验,将会至关重要。

除宪法基本权利的具体立法实现以外,正确使相关责任人员树立起受教育权平等的宪法理念也十分关键。要实现越来越多的家庭经济困难学生真正获得合理资助,防止家境优越者不当获得本不应享有的权利,不仅需要完善立法,更需要在各高等院校评审权行使的过程中,树立起平等受教育权的理念,并以此为一以贯之的价值观,正确贯彻于具体的制度实施过程中,才能确保实质性的教育公平得以实现。在我国具体的制度实施层面上看,徇私舞弊的现象时有发生,为了杜绝此类违法现象,树立正确的受教育权平等的思想和意识显得尤为重要。

4 总结

以上,笔者以高校贫困学生资助制度所存在的问题入手,通过梳理宪法基本权利中受教育权平等的基本内容和要求,从宏观立法和微观立法两个角度,对我国目前所制定的高校贫困学生资助立法的积极意义和不足之处进行了分析。根据笔者的分析,我国高校贫困学生资助立法虽然在宏观立法层面上正在逐步实现教育平等的宪法价值,但是在具体实施过程中仍然存在评审主体规制不足,高校主体责任追究机制不详细的问题。为此,在我国目前已有立法的基础上,如何进一步加强校方监管,采取行之有效的措施完善贫困学生认定过程中的不足之处,仍值得我们进一步研究。

参考文献

- [1] 侯书栋. 学生资助立法的初步研究[J]. 教育财会研究, 2002, (6): 11.
- [2] 李亮辉. 对高校大学生资助工作立法的思考[J]. 河南农业, 2017, (10): 56.
- [3] 周翠彬. 教育公平的多元法律价值分析[J]. 法学杂志, 2010, (4): 18.
- [4] 王光照. 我国教育立法的现状与教育司法的对策[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 27(5): 39.
- [5] 胡锦涛, 任端平. 受教育权的宪法学思考[J]. 中国教育法制评论, 2001, (1): 49.
- [6] 吴爽, 张宏伟. 论平等权与合理差别[J]. 理论观察, 2009, (1): 55.
- [7] 郑欣. 论我国宪法权威的缺失和构建路径的思考[J]. 法制与社会, 2017, (16): 12.