

中国西部基础教育文库
教育部财务司组编

义务教育阶段贫困生 就学资助制度研究

金东海 安雪慧 等 著
万明钢 王爱兰

YIWU JIAOYU JIEDUAN
PINKUNSHENG JIUXUE
ZIZHU ZHIDU YANJIU



人民教育出版社
PEOPLE'S EDUCATION PRESS

中国西部基

部财务司组编

义务教育阶段贫困生就学资助制度研究

金东海 安雪慧 万明钢 王爱兰 等 著

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

义务教育阶段贫困生就学资助制度研究/金东海等著. —北京:
人民教育出版社, 2011
(中国西部基础教育文库)
ISBN 978-7-107-23375-3

I. ①义…

II. ①金…

III. ①特困生: 中小學生—工作—研究—中国

IV. ①G635.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 089148 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京嘉实印刷有限公司印装 全国新华书店经销

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张: 16.75

字数: 400 千字 印数: 0 001~3 000 册

定价: 22.40 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

《中国西部基础教育文库》

序 言

为实现“两基”目标，促进义务教育均衡发展，在中央和地方政府切实加大财政投入的同时，我国政府积极引进外资，从1992年到2002年先后利用世界银行贷款组织实施了四个农村基础教育发展项目，贷款及配套资金总额达10.65亿美元，覆盖21个省（自治区）的466个国家级和省级贫困县（旗），其中包括11个西部省（自治区）的255个贫困县（旗），对当地普及九年义务教育起到了积极的促进作用。

2003年11月11日，中英两国政府及世界银行签订了“西部地区基础教育发展”项目（以下简称“西发项目”）三方协议，正式启动第五个中国农村基础教育发展项目。该项目于2004年5月20日正式生效。为实施西发项目，世界银行提供1亿美元硬贷款（固定利率贷款），主要用于改善四川、云南、广西、宁夏和甘肃五个省（自治区）（以下统称为“项目省”）112个县的小学、初中的办学条件，提高教育教学质量和教育行政管理水平；英国国际发展部提供3440万美元赠款，主要用于在项目省中选择部分县的中小学开展从英国引进的“学校发展计划”和“参与式教师培训”两项改革课题研究和试点工作。此外，英国国际发展部还另提供443.2万美元赠款，由我国教育部组织有关专家和项目省开展5项课题研究活动，以及为项目省实施西发项目提供专家咨询服务。英国政府赠款支持的5项课题研究如下。

（一）农村贫困学生就学资助制度研究：由西北师范大学教育学院金东海教授牵头的课题组承担。这项研究的调查范围涉及四川、甘肃、河南和湖北四省，调查对象包括政府机构、学校、学生家庭，研究的主要内容是：（1）确定学生就学资助的目的与任务，以提高义务教育的产出；（2）了解农村学生就学所需支付的成本情况，以及学生家庭的教育支付能力；（3）评价现有资助对农村义务教育阶段学生就学的影响；（4）提出完善农村义务教育阶段学生就学资助的政策建议。

（二）中西部地区农村中小学合理布局结构研究：由华中师范大学范

先佐教授牵头的课题组承担。该研究采用问卷、访谈、查阅文献、观察等方式对中西部地区的湖北、河南、广西、云南、陕西、内蒙古等6省（自治区）38个县（市）177个乡镇的中小学布局调整情况进行调查研究，了解我国农村中小学布局调整的背景、目的、方式、成效与问题，在此基础上提出进一步完善我国农村中小学布局结构调整的政策性建议。

（三）西发项目的影响力评价研究：由北京师范大学教育管理学院杜育红教授牵头的课题组承担。该研究目的是为了更好地实现西发项目的总体目标，并通过项目影响当地人群的行为方式与教育观念，提高当地政府及相关群体的教育管理能力和影响力。影响力评价不仅包括对项目本身的投入过程与产出过程的评价，还包括对项目产生的直接效果与间接效果的评价。该研究涉及西部5个省（自治区）的112个县，抽样调查涉及15个县、244所学校、约2.2万名学生、3000多名教师和2000多个村民，采集的数据量多达500多万条。

（四）农村教育改革研究：由北京师范大学教育学院袁桂林教授牵头的课题组承担。该课题主要是针对西部农村教育的具体问题，利用行动研究的方式，把研究和项目省的改革实践结合起来，以期促进农村教育改革发展。该课题组将5个项目省提交的10个研究课题分为三类：（1）教育机会问题；（2）教育质量问题；（3）教育资源配置问题。从2006年开始，课题组深入试点县，和县教育局及有关专家进行了研讨，指导项目单位开展研究工作。

（五）“学校发展计划与参与式教师培训”国家级技术支持研究：由北京大学教育学院陈向明教授牵头的课题组承担。主要是根据“学校发展计划”和“参与式教师培训”的要求，指导项目省制订工作计划，对省级专家、县级专家进行培训和技术指导，评估和总结成果和经验。

目前，上述5个课题的研究工作已全部结束。各课题组撰写了系统翔实的研究报告，分别提交给了我国教育部财务司、世界银行和英国国际发展部北京办事处，得到了各方的充分肯定。其中，陈向明教授课题组的成果《学校发展计划与学校自主发展》、《参与式教学与教师专业发展》已由北京大学出版社于2008年12月出版。应该说，这些研究成果的取得十分不易，得益于英国国际发展部提供的资金支持、技术指导和世界银行给予的帮助，凝聚了各课题组成员的辛勤劳动和学术智慧。各项目省（自治区）、市（地、州）、县（旗）教育行政部门和项目学校大力配合、积极参

与，为研究工作的顺利完成作出了贡献。为以适当的方式呈现、发掘并推广这些研究成果，我们请金东海、范先佐、杜育红、袁桂林四位教授牵头的课题组对其研究报告进行了修改、完善和充实，以《中国西部基础教育文库》的名义结集出版，希望得到基础教育理论与实践工作者们的批评与指正。

谨此为序。



2010年11月20日

（本序作者系教育部财务司巡视员）

目 录

1 引言

4 导论

11 第一章 绪论

第一节 中国农村义务教育概述 11

一、农村义务教育发展的现状 11

二、农村教育财政体制的改革 13

第二节 农村贫困家庭收入水平及教育支付能力分析 17

一、贫困和贫困线 17

二、农村、农民经济收入分析 20

三、农村家庭教育支付能力分析 25

四、农村贫困学生资助对象界定的分析 28

第三节 农村贫困家庭义务教育阶段学生就学资助 32

一、义务教育阶段学生就学资助的提出与实施 33

二、义务教育就学的资助主体和受助主体 37

三、义务教育就学资助的问题分析 38

41 第二章 就学资助研究的相关理论分析与文献综述

第一节 就学资助研究的相关理论分析 41

一、教育公平理论 41

二、公共产品理论 44

三、社会分层理论 47

四、家庭教育决策理论 50

- 第二节 与课题研究相关的文献综述 54
 - 一、农村义务教育成本研究 54
 - 二、就学资助研究 63

第三章 课题研究问题与研究设计

- 第一节 课题研究关注的主要问题 71
- 第二节 研究设计 73
 - 一、研究方法 74
 - 二、调查抽样 76
- 第三节 调查质量控制 77
 - 一、数据录入与处理 77
 - 二、加权和权重的选择 78
 - 三、课题研究存在的不足 78

第四章 甘肃、四川、湖北、河南四省农村义务教育经费现状调查

- 第一节 2005 年四省农村义务教育支出情况分析 80
 - 一、四省农村义务教育经费支出 80
 - 二、样本县义务教育经费支出 83
- 第二节 样本学校经费收支比较分析 85
 - 一、学校经费收入来源 86
 - 二、2005—2006 学年样本学校经费情况 86
 - 三、四川、甘肃“新机制”实施前后样本学校收支变化比较分析 89

第五章 教育成本和家庭教育负担

- 第一节 样本儿童教育成本分析 95
 - 一、个人直接教育成本总体情况 96
 - 二、中部与西部个人直接教育成本（项目省与非项目省） 98
 - 三、贫困县与非贫困县个人直接教育成本 99
 - 四、个人直接教育成本的性别差异 100
 - 五、个人直接教育成本的年级差异 100

71

80

95

六、不同财富层次家庭学生直接教育成本差异 101

■ 第二节 家庭教育负担分析 102

一、家庭经济与财富的衡量 102

二、家庭单个儿童教育支出负担率 104

三、义务教育阶段家庭总教育支出负担率 107

■ 第三节 样本儿童家庭劳动时间分析 109

一、样本儿童家庭劳动时间总体情况 109

二、分年级样本儿童家庭劳动时间比较 109

三、分地区样本儿童家庭劳动时间比较 110

四、分性别样本儿童家庭劳动时间比较 110

113 第六章 儿童辍学原因及辍学风险分析

■ 第一节 样本儿童辍学现状描述及影响因素分析 113

一、辍学率概念界定 113

二、辍学儿童样本分析 114

三、辍学原因分析 117

■ 第二节 家庭劳动负担因素对儿童辍学的影响 119

一、样本儿童家庭劳动负担基本情况分析 120

二、不同性别样本儿童家庭劳动负担基本情况分析 122

三、少数民族样本儿童家庭劳动负担基本情况分析 123

四、不同家庭经济水平样本儿童家庭劳动负担基本情况 124

五、样本儿童家庭教育投入与家庭劳动负担分析 125

六、样本儿童家庭与学校距离和家庭劳动负担分析 126

129 第七章 甘肃、四川、湖北、河南四省义务教育阶段就学资助现状及效果评价

■ 第一节 四省“两免一补”的实施现状及效果评价 130

一、四省“两免一补”实施状况 130

- 二、不同财富分值组家庭的样本学生享受“两免一补”的状况 133
- 三、“两免一补”对样本学生就学成本的影响 136
- 四、家长对“两免一补”的实施效果评价 140
- 五、“两免一补”实施中出现的主要问题 140
- 第二节 四省“两免一补”以外其他就学资助形式的实施现状及效果评价 141
 - 一、四省“两免一补”以外其他就学资助形式的实施状况 141
 - 二、四省“两免一补”以外其他就学资助形式的效果评价 144
 - 三、其他就学资助项目的实施途径和办法 147

第八章 完善农村义务教育阶段学生就学资助制度的思考与建议

150

- 第一节 建立农村贫困学生就学资助制度的必要性 150
 - 一、体现教育法规政策的精神和要求 151
 - 二、推进农村义务教育的公平发展 153
 - 三、保障农村义务教育的质量 155
- 第二节 义务教育均衡发展与贫困学生就学资助的关联思考 156
 - 一、义务教育均衡发展问题的提出 157
 - 二、义务教育均衡发展含义的思考 158
 - 三、义务教育均衡发展目标的现实思考 160
 - 四、义务教育资源配置不均衡现象突出 162
 - 五、强化国家推进义务教育均衡发展的责任 163
- 第三节 推进“两免一补”成为持续、稳定的学生就学资助制度 165
 - 一、建立持续、稳定的“两免一补”资助制度 165
 - 二、提高农村义务教育阶段学生就学必需费用资助标准 166
- 第四节 建立农村义务教育阶段贫困学生就学资助制度 169

- 一、资助的法规体系 169
- 二、资助的原则 170
- 三、贫困学生资助对象 171
- 四、贫困学生接受资助的标准 175
- 五、资助的实施形式及途径 176
- 六、机会成本问题 179
- 七、资助经费的分担 179
- 八、资助的管理 180
- 九、资助对象的责任和资助的退出机制 182
- 十、资助的评价 183

186 第九章 国外义务教育阶段贫困学生资助概况

- 第一节 各国义务教育学生资助措施概述 186
 - 一、资助的基本概况 186
 - 二、资助条件 188
 - 三、资助程序 189
 - 四、资助标准 190
 - 五、资助形式 190
 - 六、资助经费来源 192
- 第二节 部分国家实施义务教育学生资助的措施 193
 - 一、发达国家 193
 - 二、发展中国家 194
- 第三节 各国义务教育免费的基本概况 198
 - 一、免费是各国义务教育的基本特征 198
 - 二、强调机会均等,义务教育实行全部免费 198
 - 三、各国义务教育经费的承担 199
 - 四、几个发达国家义务教育免费的经费保障 199
- 第四节 孟加拉国贫困学生资助 202
 - 一、建立“资助网”,使义务教育资助避免“势单力薄”的尴尬 202
 - 二、孟加拉国 PESAP 实施经验 204
 - 三、孟加拉国 FSSAP 资助实施经验 209

正文图表索引

附 录

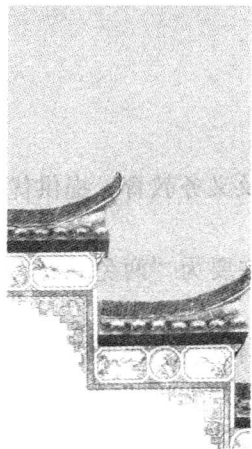
- 1 西部地区基础教育发展项目 217
- 2 课题研究的相关概念 218
- 3 国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知 219
- 4 财政部 教育部关于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策的通知 223
- 5 关于落实和完善中小学贫困生助学金制度的通知（教育部 财政部 国务院扶贫开发领导小组办公室印发） 226
- 6 国务院办公厅转发教育部等部门关于开展经常性助学活动意见的通知 228
- 7 课题调查过程、抽样、数据处理 229
- 8 样本学校分布情况 238
- 9 就学费用统计（可控性弱部分） 239
- 10 家庭固定资产分值 240
- 11 四川省巴中市政府关于贫困生救助文件 241
- 12 甘肃省张家川回族自治县中小学胡氏助学金申请条件 246
- 13 希望工程简介 246
- 14 中国儿童少年基金会简介 249

后 记

213

217

251



引 言

2005年8月,教育部向西北师范大学下发了国家级研究课题“农村贫困学生就学资助制度研究”教育科研竞标项目的通知。该项目由英国政府资助,是世界银行(World Bank)、英国国际发展部(Department for International Development, DFID)在中国西部五省(区)实施的“西部地区基础教育发展项目”(Basic Education in Western Areas Project, BEWAP)的研究子课题之一。根据课题要求,西北师范大学教育学院组成了课题研究组,向教育部提交了项目计划书。2006年4月,教育部财务司批准西北师范大学教育学院承担该课题研究任务。在教育部财务司组织进行的两次项目专家论证咨询会上,对课题计划书的设计进行了修正,课题执行时间为2006年6月至2007年12月。2006年7月,课题全面启动。2007年12月课题组向教育部提交了初报告,2008年9月报告最终修改完成,并向教育部、世界银行和英国国际发展部“西部地区基础教育发展项目”提交了最终研究报告。

由于课题成果是在“西部地区基础教育发展项目”于五省(区)全部结束后出版,而课题研究的调查时间是2006年8—10月,因此,许多调查数据只能反映当时的农村学校、贫困农民家庭及学生的基本情况。但本研究的积极作用还是可以从三个方面得到体现:第一,帮助我们客观了解当时农村义务教育阶段学校经费运行和农民家庭教育负担,为今后此类研究提供借鉴。第二,分析农村义务教育在国家实施“两免一补”政策后所发生的变化,展现农村义务教育发展的成就。特别是促使全社会认识到,建立农村贫困学生资助制度的必要性及对推进农村义务教育事业发展的重要意义,实施学生资助在减轻贫困农民家庭教育支出负担方面的作用。第三,研究成果可为相关部门制定及实施农村贫困学生就学资助政策、建立资助制度提供借鉴。

本课题研究的主要目标是为构建一个完善的农村义务教育阶段贫困生资助体系提供依据,从而为普及农村九年义务教育提供保障并确保良好的

教育质量。具体体现在以下三个方面：

(1) 研究农村学生就学资助在提高教育产出、普及义务教育、提供优质义务教育中所起的作用；

(2) 评价现有义务教育阶段农村学生就学资助（主要为“两免一补”）对教育产出的影响；

(3) 为建立和完善义务教育农村贫困学生就学资助体系提供政策建议。

为了达到以上目标，课题组在分析中国农村义务教育现状和背景的基础上，通过田野调查和文献分析，调查和研究了中西部地区农村义务教育阶段就学资助实施现状及现阶段农村贫困学生完成学业的资助需求，对调查获得的数据进行了统计处理，分析了农村贫困学生就学资助存在的问题及其原因，为课题组的研究结论和建议提供了客观可靠的依据。

因为课题研究期间正值西部农村开始实施国家对农村贫困学生的“两免一补”资助政策，为此，课题组在课题研究过程中，对样本地区国家“农村义务教育经费保障机制”以及“两免一补”资助政策实施情况进行了调研，发现和评价了现有农村义务教育阶段贫困学生就学资助存在的问题和需要继续完善的方面。最后，课题研究分析探讨了农村贫困学生对就学资助的需求，并建议在“两免一补”免费就学政策的基础上，完善针对农村贫困学生的就学资助制度，提出应以农村贫困学生顺利完成学业的资助需求为依据，建立一个持续、稳定，符合农村实际的农村义务教育阶段贫困生就学资助体系，并就该制度的建立提出了相关政策建议。

本课题的研究主要采用了教育学、经济学、社会学等相关学科的理论与研究方法，通过学校问卷和入户调查搜集课题研究所需要的信息和数据，对课题所提出的研究目标进行了深入的调研。采用入户调查时使用了社会人类学的研究方法，可以为本课题提供客观真实的研究材料。直接进入到农民家庭之中，使我们能全面了解农民家庭的教育支出负担和他们对子女教育的态度，更重要的是我们得到了有关农村贫困家庭的教育负担压力和子女对教育资助的需求状态的信息。这为课题研究的最终建议提供了有力的支持。

“农村贫困学生就学资助制度”研究课题组

课题负责人

金东海 教授

西北师范大学

西北少数民族教育发展研究中心

课题组核心成员

安雪慧	副教授	教育部	教育发展研究中心
万明钢	教授	西北师范大学	西北少数民族教育发展研究中心
王爱兰	教授	兰州城市学院	教育学院
安 静	博士生	西北师范大学	西北少数民族教育发展研究中心

课题组成员

许洁英	教授	西北师范大学	教育学院
孙百才	教授	西北师范大学	教育学院
朱雪峰	副教授	西北师范大学	教育学院
周爱保	教授	西北师范大学	教育学院
祁进玉	副教授	西北师范大学	西北少数民族教育发展研究中心
张善鑫	讲师	西北师范大学	西北少数民族教育发展研究中心
张 璞	讲师	西北师范大学	教育学院

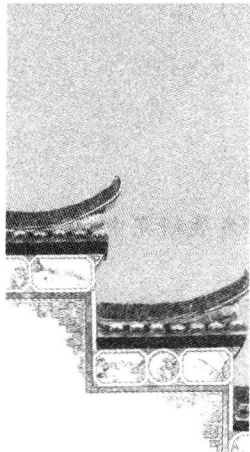
西北师范大学教育学院教育经济与管理专业、应用心理学专业 2004、2005、2006 级硕士研究生参与了文献搜集、项目调研、数据录入和分析,以及报告的撰写工作。

承担书稿各部分撰写工作的教师和研究生:第一章,金东海、王爱兰、温化民;第二章,金东海、安静、张译匀;第三章,万明钢、朱雪峰、路宏;第四章,万明钢、刘航、麻晓亮;第五章,安雪慧、路宏、李霞;第六章,王爱兰、赵妍、程国文;第七章,安雪慧、杨芳、李耀青;第八章,金东海,安静;第九章,朱雪峰、金戈、张璞、秦浩。

金东海、安静承担了全书的修改和统稿工作。

本书是在课题研究报告基础上完成的,它的正式出版得到了教育部财务司、外资贷款办,世界银行,英国国际发展部“西部地区基础教育发展项目”办公室,以及人民教育出版社的支持。

金东海
2011 年 5 月



导 论

本书分为九章，主要研究内容和结论如下。

第一章主要分析了中国农村义务教育现状、义务教育财政和义务教育阶段学生资助等。从1986年开始实施九年义务教育制度至今，我国义务教育发展取得了巨大成就。到2006年，小学净入学率、初中毛入学率分别达到99.27%和97%，基本实现了普及九年义务教育的目标。

从20世纪80年代至今，我国农村义务教育财政体制经历了由“以乡为主”到“以县为主”转变。^①2005年开始，义务教育经费保障机制在西部农村中小学首先实施，标志着农村义务教育已经纳入到国家公共财政保障范围。

但是，现阶段我国中、西部贫困农村地区经济发展相对滞后，贫困农民群体的数量还很大，他们的教育支付能力还很低，仍然需要国家和社会各界为贫困学生就学给予资助。

有关部门和地方政府在实施农村贫困学生资助过程中，界定贫困生的标准和方法基本合理，较为符合农村贫困家庭学生基本特征和实际，便于农村学校和乡村政府在使用过程中具体操作。主要包括：经民政部门确认的农村低保或农村特困救助范围的家庭子女；因自然灾害或家庭成员发生

^① 1986年开始，我国农村义务教育实行“地方负责、分级管理”的原则。与此相应，教育经费管理体制也分别由中央和地方两级财政分担。但实际上，农村义务教育经费多年来主要由地方负担和筹集，中央只给予少量专项补助，结果形成了义务教育乡、村两级办学，乡办初中、村办小学的办学模式。在当时及以后相当长一段时间，由于农村县级义务教育财政负担能力不足，多数地区义务教育经费实际上是由乡级财政承担。2002年，为了保障农村义务教育经费投入，改变“以乡为主”的农村义务教育财政体制，国务院颁布了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，开始实施农村义务教育“以县为主”的财政体制，投资主体由乡转变为县，并加大了中央对农村义务教育的投入。

重大病故等突发事件导致家庭经济困难的子女；孤儿、烈军属贫困家庭子女、残疾家庭子女、残疾学生、单亲贫困家庭子女、父母双亲长期患严重疾病家庭子女；接受特殊教育学生；持有农村五保供养证的未成年人；进城务工就业人员中贫困家庭的留守子女。

近几年，我国农村出现了多种针对贫困家庭学生的义务教育就学资助，国家实施的“两免一补”就学资助政策在帮助农村贫困学生就学并顺利完成学业方面发挥了重要作用，已成为农村义务教育阶段学生入学的基本保障。除此之外，还有其他农村贫困家庭学生就学资助形式。课题组研究认为，从保障贫困家庭学生平等受教育权，推进农村义务教育发展需求来看，就学资助应进一步扩大和加强，增强其可持续性。课题组从两个方面建议：第一，完善“两免一补”就学资助政策，使其成为面向全体农村学生，持续、稳定的就学资助制度；第二，加强农村义务教育阶段贫困家庭学生就学资助力度，建立一个持续、稳定，符合农村实际情况的贫困学生就学资助制度。

第二章是就学资助研究的相关理论分析与文献综述。

为了保证研究能够有可靠的理论支持和文献基础，课题研究过程中，课题组对多年来的相关研究文献和成果进行了搜集、梳理和分析。

主要分析了教育公平理论、公共产品理论、社会分层理论和家庭教育决策理论。

本章还对教育成本和就学资助的相关研究成果进行了系统和全面的分析。

第三章介绍了本研究的三个主要目标。

(1) 调研学生就学资助在提高教育产出、推进普及义务教育、提供优质义务教育中所起的作用。

(2) 评价现有就学资助政策（主要指“两免一补”）对教育产出的影响。

(3) 为完善和建立一个新的义务教育阶段贫困学生就学资助体系提出政策建议。

为达到以上三个研究目的，课题主要从家庭和学校两个层面进行调查研究（课题研究的框架参见第三章第一节）：

家庭方面，调查农村学生个人教育成本、家庭财产与收入现状，了解贫困家庭学生的辍学状况并分析贫困学生家庭教育支付能力和资助需求，根据贫困家庭学生就学的资助需求确定贫困生资助对象和标准。

学校方面，分析比较实施“农村义务教育经费保障机制”和“两免一补”前后学校经费收入和支出的变化情况，并考察现行的各种资助实施现