

|                             |                                                                                             |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 家庭<br>困难<br>情况              | 父亲于95年发生自<br>杀伤残，母亲身体欠佳，哥哥就读<br>经常头痛等等，由于家庭地坝系件自<br>收入仅靠做临工、种园、养猪）难以完<br>学业，所以，我申请补助金，来缓解家庭 |
| 学校<br>意见                    | 品学兼优，家庭贫困，<br>情况属实，请给予资助                                                                    |
| 村（社）<br>委会<br>意见            |                                                                                             |
| 县学生<br>资助<br>中心<br>审批<br>意见 |                                                                                             |

# 贫困生与教育救助研究

杨昌江 著

湖南教育出版社

# 贫困生与教育救助研究

杨昌江  
著

湖南教育出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

贫困生与教育救助制度研究/杨昌江著. —长沙: 湖南教育出版社, 2008.7

ISBN 978-7-5355-5529-8

I. 贫… II. 杨… III. 中小学—贫困—学生—社会救济—制度—研究—湖南省 IV. G635.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 086498 号

**贫困生与教育救助制度研究**

杨昌江 著

责任编辑: 谭琼华

书籍设计: 萧睿子 刘 琼

湖南教育出版社出版发行 (长沙市韶山北路 443 号)

网 址: <http://www.hnepb.com>

电子邮箱: [postmaster@hnepb.com](mailto:postmaster@hnepb.com)

湖南省新华书店经销

湖南新华印刷集团有限责任公司(邵阳)印刷

7100×1000 16 开 印张: 20.5 字数: 300 000

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5355-5529-8/G·5524

定 价: 35.00 元

本书若有印刷、装订错误, 可向承印厂调换

## 目 录

### 第一章 贫困生与教育救助研究概述 (1)

#### 第一节 本研究中几个基本概念 (3)

- 一、贫困的概念 (3)
- 二、贫困的特性 (6)
- 三、贫困生的界定 (8)
- 四、教育救助 (14)

#### 第二节 国内外教育救助研究综述 (18)

- 一、国外教育救助问题研究 (18)
- 二、国内教育救助问题研究 (20)
- 三、国内外教育救助研究述评 (22)

#### 第三节 研究的背景和意义 (28)

- 一、研究的背景 (28)
- 二、研究的意义 (33)

#### 第四节 研究的方法、内容与过程 (36)

- 一、研究方法 (36)
- 二、研究内容 (37)
- 三、研究过程 (37)

## 第五节 研究的设计和基本框架 (38)

- 一、整体结构 (39)
- 二、研究目的 (40)
- 三、实施方案 (41)

## 第二章 研究贫困群体的基本理论 (43)

### 第一节 贫困的内涵、特征与类型 (45)

- 一、贫困概念的经典释义 (45)
- 二、贫困概论的三维要素 (52)
- 三、贫困尺度 (58)
- 四、贫困的基本类型 (59)
- 五、贫困概念一般涵义的探讨 (60)

### 第二节 研究贫困群体的相关理论 (63)

- 一、社会发展理论 (64)
- 二、社会分层理论 (67)
- 三、冲突理论 (69)
- 四、相对剥夺理论 (70)
- 五、生存竞争理论 (74)

## 第三章 中国城乡贫困群体立体透视 (77)

### 第一节 贫困群体的社会背景分析 (79)

- 一、社会转型的现实基础 (79)
- 二、转型时期的社会阶层分化 (85)

### 第二节 贫困群体成因的剖析 (101)

- 一、贫困成因的一般解释与评述 (101)

- 二、转型期农村贫困问题的成因分析 (106)
- 三、转型期城镇贫困问题的成因分析 (125)

#### **第四章 湖南省贫困人口现状分析 (131)**

##### **第一节 贫困人口规模与构成 (133)**

- 一、贫困线的确定 (133)
- 二、贫困人口规模 (134)
- 三、贫困群体构成基本特征 (136)

##### **第二节 湖南贫困地区人口现状对经济发展的制约 (140)**

- 一、贫困地区人口现状的基本特点 (141)
- 二、贫困地区人口现状对经济发展的制约 (143)

##### **第三节 贫困生的致贫原因分析 (147)**

- 一、致贫的宏观原因分析 (148)
- 二、致贫的微观原因分析 (150)

##### **第四节 贫困生的心理状态 (152)**

- 一、贫困生社会心态特征 (152)
- 二、贫困生的生活和社会心理需求 (156)

#### **第五章 中国现行教育救助制度研究 (165)**

##### **第一节 贫困生失学现象及原因 (167)**

- 一、中小学贫困生失学问题严重 (167)
- 二、贫困是学生失学的主要原因 (168)
- 三、教育财政制度与贫困生失学 (169)

##### **第二节 贫困生救助制度演进分析 (173)**

- 一、中小学贫困生救助制度的演进 (173)

- 二、未能完善贫困生救助制度的解释 (176)

### 第三节 贫困生救助资金需求与制度建设 (179)

- 一、中小学贫困生救助资金需求估计 (179)
- 二、中小学贫困生教育救助制度建设 (182)

## 第六章 湖南现行教育救助体系评估 (187)

### 第一节 湖南教育救助的现状分析 (189)

- 一、义务教育阶段贫困生的教育救助 (189)
- 二、高等教育阶段贫困生的教育救助 (192)

### 第二节 构建教育救助体系的具体做法 (193)

- 一、统一思想，提高认识 (193)
- 二、加强领导，创新机制 (194)
- 三、整合资源，保障有力 (196)
- 四、强化监督，规范管理 (198)

### 第三节 湖南省现行教育救助体系建设的主要成果 (200)

- 一、扩大了教育救助的覆盖面 (200)
- 二、提高了教育救助的整体水平 (200)
- 三、拓展了教育救助的领域 (201)
- 四、形成了综合性的教育救助格局 (201)

### 第四节 现行教育救助体系存在的主要问题 (202)

- 一、教育救助政策法规的不配套 (202)
- 二、教育救助管理体制的不完善 (203)
- 三、教育救助工作平台的不健全 (204)
- 四、教育救助地域之间的不平衡 (205)

## 第七章 完善湖南教育救助体系的政策建议 (207)

### 第一节 完善湖南教育救助体系的总体思路 (210)

### 第二节 湖南教育救助体系的基本框架 (212)

- 一、教育救助体系的总体目标 (212)
- 二、教育救助体系建设的主要任务 (214)
- 三、完善教育救助体系的基本原则 (216)
- 四、教育救助体系的基本框架 (220)

### 第三节 整合与规范现有教育救助政策 (222)

### 第四节 创新教育救助管理体制和运行机制 (225)

- 一、实行政事分离的教育救助管理体制与运行机制 (225)
- 二、政府各部门必须分工明确, 共同做好教育救助工作 (226)
- 三、理顺关系, 创新教育救助工作管理体制和运行机制 (227)

### 第五节 理顺教育救助资金投入和管理机制 (229)

### 第六节 推动社会互助和社会服务 (231)

- 一、理顺政府资助与社会互助之间的关系 (231)
- 二、充分挖掘社会和民间教育救助资源 (232)

### 第七节 加强教育救助机构、队伍和信息网络建设 (234)

### 第八节 完善湖南教育救助体系需要思考的几个问题 (236)

- 一、教育救助与物质文明、精神文明建设之间的关系 (236)
- 二、教育救助与其他教育保障制度之间的关系 (237)
- 三、完善教育救助制度的途径和方向问题 (239)
- 四、教育救助服务网络建设问题 (240)
- 五、教育救助理论研究问题 (241)

## 第八章 结论与讨论 (243)

### 第一节 研究的主要结论 (245)

### 第二节 研究的主要创新点 (247)

### 第三节 不足或有待进一步探讨的问题 (248)

## 参考文献 (249)

## 附录 (255)

- 附录一 湖南农村义务教育阶段贫困生助学状况调查报告 (257)
- 附录二 湖南省石门县农村义务教育阶段贫困生助学分析 (269)
- 附录三 湖南省慈利县特困农户子女就学问题调研报告 (273)
- 附录四 助学贷款与贫困生资助体系的制度安排 (283)
- 附录五 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 (300)
- 附录六 湖南省人民政府办公厅转发省教育厅等部门关于《湖南省家庭经济困难学生助学办法》的通知 (302)
- 附录七 湖南省义务教育阶段家庭经济困难学生助学工作实施意见 (304)
- 附录八 财政部、教育部关于进一步加强免费提供教科书工作的若干意见 (308)
- 附录九 湖南省关于进一步做好农村义务教育阶段贫困家庭学生“两免一补”工作的通知 (311)
- 附录十 关于对全国农村义务教育阶段学生免收学杂费的实施管理办法 (316)

## 后记 (318)

## 第一章

---

### 贫困生与教育救助 研究概述



## 第一节

### 本研究中几个基本概念

#### 一、贫困的概念

贫困是一个复杂的社会现象，人们对贫困的认识也是不断发展变化的，研究者从不同的角度和不同的理论基础出发，给贫困下了不同的定义。对于这些定义的梳理和把握有利于我们正确认识贫困现象的本质。

贫困现象早已存在，但是对它进行研究还只有 100 多年的历史。1899 年，朗特里 (S. Rowntree) 给贫困下了一个定义：“如果一个家庭的总收入不足以获得维持体能所需要的最低数量的生活必需品，那么该家庭就是处于贫穷状态。”在对约克镇的家庭调查中，朗特里把贫困分成两种：初级贫困和次级贫困。前者指的是收入不足以获取仅仅维持身体机能所需的最低生活必需品。后者指的是如果不把收入的一部分用于其他方面（不管是有用的还是浪费的）支出，收入足以维持身体机能方面的需要<sup>①</sup>。朗特里的初级贫困和次级贫困所包含的内容是食品、房租和家庭杂项开支（衣服、照明、燃料等）。汤森 (P. Townsend) 在《英国的贫困》一书中，对贫困做了如下定义：被迫丧失物质生活条件达一定时间之久，以至不可能或者难以参加正常的活动，缺乏日常起居设备和一般生活条件，或者说缺乏社会所广泛支持和认可的最低限度的东西。“人们不仅仅靠面包过活，有时候他们不得不放弃

---

<sup>①</sup> B. Seebohm Rowntree: Poverty: A Study of Town Life. Routledge/thoemmes Press, P. x.

面包以满足某种更加迫切的社会需求”<sup>①</sup>。世界银行认为，贫困是“缺少达到最低生活水准的能力”<sup>②</sup>。贫困是指福利的被剥夺状态。贫困不仅是指物质的匮乏（以适当的收入和消费概念来测量），而且还包括低水平的教育和健康。世界银行《2000/2001 年世界发展报告》以“与贫困作斗争”为主题，在该报告中，贫困的概念被进一步扩大，除了以上内容之外，贫困还包括风险和面临风险时的脆弱性，以及不能表达自身的需求和缺乏影响力<sup>③</sup>。欧洲共同体委员会认为，“贫困是指在一定环境（包括政治、经济、社会、文化、自然等）条件下，人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水准的状态”<sup>④</sup>。约翰·斯各特认为，贫困是“个人、家庭和群体因缺乏资源（物质的、文化的和社会的）而被排除在其社会成员所能够接受的最低生活方式之外”<sup>⑤</sup>。《牛津简明社会学辞典》“贫困”词条对贫困的解释是，贫困“是一种缺乏资源的状况，通常是缺乏物质资源，但有时也是缺乏文化资源”<sup>⑥</sup>。

国内学者也有几种比较有代表性的贫困定义，国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组认为，贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准<sup>⑦</sup>。国家统计局农村社会经济调查总队认为，贫困是指个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求<sup>⑧</sup>。周彬彬认为，“贫困是指个人或家庭的经济收入不能达到所在社会‘可接受生活标准’的那种生活状况”<sup>⑨</sup>。康晓光认为，“贫困是经济文化落后的总称，是由低收入造成的基本物质、基本服务相对

---

① P. Townsend: *Poverty in the United Kingdom*. University of California Press, 1979, 915.

② 世界银行：《1990 年世界发展报告》（中文版），中国财政经济出版社 1990 年版。

③ 参见世界银行：《2000/2001 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 2001 年版，第 15 页。

④ 欧洲共同体委员会：Council Decisions on Specific Community Action to Combat Poverty, Article 1. 2, 85/8 /EEC Brussels, 转引自 John Scott, *Poverty and Wealth*, 1994, 14.

⑤ Jpho Scott, *Poverty and Wealth*, Longman, 1994, 17.

⑥ Gordan Marshall: *Oxford Concise Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 409.

⑦ 国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组：《中国城镇居民贫困问题研究》，载《统计研究》1991 年第 6 期。

⑧ 国家统计局农村社会经济调查总队：《中国农村贫困标准的调查研究》，1989 年。

⑨ 周彬彬：《向贫困挑战》，人民出版社 1991 年版，第 10 页。

缺乏或绝对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况”<sup>①</sup>。林闽钢认为贫困是经济、社会、文化落后的总称，是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏或绝对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况<sup>②</sup>。赵冬媛、兰徐民认为贫困是指在一定环境（包括政治、经济、社会、文化、自然等）条件下，人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维持一种生理上要求的、社会文化可接受的和社会公认的基本生活水平的状态<sup>③</sup>。孟春认为贫困首先是指一种短缺的状态，是一种个人或家庭难以达到最低生活标准的短缺状态<sup>④</sup>。关信平认为，“贫困是在特定的社会背景下，部分社会成员由于缺乏必要的资源而在一定程度上被剥夺了正常获得生活资料 and 参与经济和社会活动的权利，并使他们的生活持续地低于该社会的常规生活标准”<sup>⑤</sup>。

不难看出，这些定义都强调贫困是一种生活状态，在这种状态下，人们的生活比较艰难，只是对贫困内容的划分上有区别，有的定义只包括物质生活方面的内容，而有的定义不仅包括物质生活方面的内容，还包括社会生活和精神生活等方面的内容。《世界银行 2000/2001 年世界发展报告》在绪论中指出，“穷人生活在没有最基本的行动与选择的自由的境况中，而这种自由是使他们生活改善理所当然应具备的。通常他们缺少必要的食品和住房、教育和医疗，以便使他们能过上所有人都向往的那种生活。面对疾病、经济混乱和自然灾害他们十分脆弱。同时他们经常遭受国家和社会的不公正对待，在涉及决定他们生活的重大问题上无发言权。这就是贫困问题的各个方面”<sup>⑥</sup>。这里明显提到了医疗，把它与食品、住房和教育放在同等的地位。实际上，健康的身体是贫困者摆脱贫困生活状态的前提条件，同时，健康的身体也是最基本的人权——生存权的重要组成部分。

① 康晓光：《中国贫困与反贫困理论》，广西人民出版社 1995 年版，第 2～3 页。

② 林闽钢：《中国农村贫困标准的调适研究》，载《中国农村经济》1994 年第 2 期。

③ 赵冬媛、兰徐民：《我国测贫指标体系及其量化研究》，载《中国农村经济》1994 年第 3 期。

④ 孟春：《中国财政扶贫研究》，经济科学出版社 2000 年版，第 8 页。

⑤ 关信平：《中国城市贫困问题研究》，湖南人民出版社 1999 年版，第 88 页。

⑥ 世界银行：《2000/2001 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 2001 年版，第 1 页。

## 二、贫困的特性

尽管贫困是一个非常复杂的社会现象，具有复杂的表现形式，而且具有非常复杂的致贫原因，但是贫困现象具有一定的内在特性，对于这些特性的揭示有利于人们正确认识贫困。

### 1. 贫困是一种持续的生活困境

贫困的主要表现是生活上的困难，由于收入不足以维持支出，使得贫困者在生活方面存在很大困难，难以满足基本生活需求。从时间维度来看，贫困不仅在宏观层面上与人类社会相伴很长时间，而且将在今后很长时期内与人类共存；在微观层面上它也是一个长时间的持续的现象，对于家庭和个人来说，贫困必然是在用尽一切生活策略以后才出现的，暂时的生活困难一般来说并不会导致长期性的贫困出现。贫困作为一种社会问题，受到社会的广泛关注，贫困者由于各种原因陷入了持续性的生活困难。这种困难一般来说仅仅依靠他们本人及其家庭的努力在短时间内是难以摆脱的。

### 2. 贫困不仅仅是一种经济现象

贫困首先表现为一种经济现象，从贫困的后果和表现来看，就是一部分人因为收入不足以满足生活支出的需要，而陷入生活困难。一方面，从致贫原因来看，导致贫困的因素除了因为贫困者的教育、身体状况等个人因素之外，还有一些重要的为个人所无力改变的社会因素，如社会结构、权力配置状况和文化价值观念等。另一方面，贫困又与政府的决策有着千丝万缕的联系，例如，贫困线的制定涉及一系列的政治、文化、社会因素，而一旦贫困线被确定下来，又将涉及谁成为贫困者，政府会为扶贫支付多少人力、物力和财力等。所以，在现代社会中，贫困不仅是一种经济现象，也是一种政治现象和社会现象。

### 3. 贫困是贫困者社会权利的缺失

贫困不仅仅是贫困者在金钱方面处于匮乏状态，他们在社会权利方面也处于缺失状态。经济贫困是社会权利贫困的折射和表现，经济贫困的深层原因不仅仅是各种经济要素的不足，更重要的是社会权利的贫困，当然还包括与社会权利相关的政治权利、文化权利和经济权利的贫困<sup>①</sup>。汤森指出，个人不能简单化为消耗能源的有机体，连其基本的生理需要都是社会决定的。基本生活需要、最低生活需求等概念都是社会政治文化运作的产物，这些概念的外延及其标准都是各种社会力量之间相互博弈的结果。贫困不仅仅表现为生活水平的低下，更多地表现为贫困者在医疗、住房、受教育等方面都处于不利地位，说到底，贫困是贫困者社会权利的缺失。所谓社会权利的贫困是指一批特定的群体和个人，无法享受社会和法律公认的足够数量和质量的工作、住房、教育、分配、医疗、财产、晋升、迁徙、名誉、娱乐、被赡养以及平等的性别权力，而且由于他们应该享有的社会权利被削弱和侵犯而导致相对或绝对的经济贫困<sup>②</sup>。

### 4. 贫困是一个发展变化的社会现象

从古至今，人们对于贫困的认识处于不断发展变化之中。最初的贫困被认为是物质资料的缺乏所导致的生活困难状态，可是随着人们对贫困问题的深入研究，人们发现，连物质资料的范围和标准也是变化的，随着生活水平的提高，贫困的标准也不断提高，原来被认为是富裕生活的象征却成为生活的必需。社会的发展给人们生活增添了不少的内容，贫困也从绝对的概念走向相对的概念。汤森在梳理前人研究成果的基础上提出了社会常规生活标准的概念，他认为绝对贫困的概念不能真实反映贫困的实质，贫困标准实际上是主观与客观的统一，人们的贫困感实际上是在与他人的比较中产生的。随着社会的发展，社会常规生活标准也是不断提高。今日发达国家的穷人也许比很多不发达国家中的富人生活水平更高，可是在本国他们就被认为是贫

① 洪朝辉：《论中国城市社会权利的贫困》，载《江苏社会科学》2003年第2期。

② 洪朝辉：《论中国城市社会权利的贫困》，载《江苏社会科学》2003年第2期。

困者。

从微观层面看，个人和家庭的贫困也是处于不断发展变化之中，因为种种原因，他们陷入贫困之中，一段时间内甚至长时期内处于贫困状态，可是一旦这些条件发生变化，他们有可能摆脱贫困，重新过上正常的生活。如患病的贫困者治好了疾病，并且重新找到了工作；贫困家庭的孩子成年后参加工作，增加了家庭收入，从而使整个家庭摆脱了贫困等。

### 三、贫困生的界定

要做好贫困生的教育救助工作，首先必须科学界定贫困生的范围，确定教育救助政策的目标群体。

在贫困生的教育救助工作中，如何界定贫困生，全国还没有统一的标准，各省甚至是各地区之间也难以做到统一。因此，科学界定贫困生的标准具有很强的现实意义。我们通常把家庭人均收入较少，有一定数额债务，只能缴纳一部分学杂费，家庭基本生活费接近于当地居民最低生活保障线的学生定为“贫困生”；而把家庭经济收入没有任何来源，基本上靠借债上学，无力缴纳学杂费，基本生活费低于当地居民最低生活保障线的学生称为“特困生”。显然，这是一个定性的标准，很模糊，对工作的指导性不强，难以操作。为了使教育救助工作更具有针对性和实效性，准确把握学生家庭经济困难的程度，就必须制定一个相对客观的量化标准来确定贫困生的“身份”，规定贫困生享受教育救助的“条件”。

#### （一）界定标准

贫困生是学生中相对贫困的一个群体。根据国际上研究相对贫困问题的惯用方法，贫困生确认的贫困线可按以下公式计算：

$PL = X/2$ ，其中  $PL$  表示贫困线， $X$  表示学生家庭的人均纯收入。

根据  $PL$  值，可计算贫困率（ $PR$ ），亦即贫困线以下学生占总学生的