

中国

贫困地区的 教育与发展

ZHONGGUO
PINKUN
DIQU DE
JIAOYU YU
FAZHAN

金 莲/著



中国财政经济出版社



贵州财经学院省级重点学科“人口·资源与环境
经济学”专项建设基金资助出版

中国贫困地区的 教育与发展

金莲 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国贫困地区的教育与发展/金莲著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1313 - 2

I. 中… II. 金… III. 不发达地区 - 教育工作 - 研究 - 中国
IV. G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 049330 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 张 凡

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.875 印张 179 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1313 - 2/F · 1112

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言

qian yan

我国古代第一部教育专著《学记》，开宗明义第一句话就是：“建国君民，教学为先。”也就是说，要建设发展一个国家，教育最为重要。教育是一个民族最重要的事业，是现代社会进步和发展的基本动力。我们要想建设一个发达的民主国家，我们就必须发展教育事业，扩大人民受教育的机会，增进人们对公共利益的理解和对社会生活进行有效参与的素质准备。党的十七大报告明确提出教育是国家发展、民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础，这是我们建设社会主义和谐社会的根本要求，表明我们党对教育重要性的认识达到了新的高度。

我国教育事业走过了艰苦卓绝的伟大历程，向全世界展示了一个人口众多的发展中国家怎样在其薄弱的经济基础和悠久的文明积淀上营造现代教育的系统，持续提高国民素质，为国家的繁荣与富强努力拼搏。经过二十多年的努力，农村适龄人口入学率、升学率提高，辍学率大幅度下降，男童、女童就学差异缩小，师资水平有较大幅度提高，农村受教育机会不断增加。农村人口受教育水平的提高，一方面促进了农村人口向城市的转移，使农民收入增加，生活水平提高；另一方面，对农业生产率的提高发挥了积极的作用。

但是中国农村的基础教育在取得成就的同时，也存在着诸多困难和问题，特别是在一些贫困地区和西部地区，普及义务教育的任

务仍然比较艰巨。在贫困地区存在着大量的渴望接受教育的少年儿童，由于贫困地区自然环境险恶，农民生活艰辛，学龄儿童所处的社会和家庭文化环境不利，失学问题比较严重，贫困地区教育经费长期匮乏，现有校舍严重不足，危房比例高，教师队伍水平不高且不稳定，教育观念保守、教育信息封闭，教学和管理的质量和效益不高，各级各类教育都比较薄弱，导致贫困地区的人口文化素质长期处于低下水平无法得到提高。大量事实证明，人口文化素质低，既是以往贫困环境导致的结果，也是新一轮贫困产生的原因。“治穷先治愚，治愚先兴教”，许多地区扶贫工作的实践证明，发展教育事业，切实提高贫困地区人口的科学文化素质，是阻断贫困与愚昧恶性循环的有力措施。

贫困地区农村家庭的整体收入水平有限，家庭无力承担学生上学期间的直接成本和间接成本，导致大批适龄儿童不能上学，大量学生中途辍学。同样的孩子不能同样地消费和享用教育，因为贫困的物质资源及其教育资源不能满足所有成员平等地接受即使是最低标准的教育。而那些接受教育的孩子们也可能由于收入和信贷能力导致学习成绩低下。总之，贫困影响教育所取得的成就，贫困也使得许多孩子失去了受教育的机会。

首先，我们必须加大对教育的投入。国家的昌盛、民族的富强、社会的进步，其决定作用在于国民的素质，而人的素质高低很大程度上又取决于人口再生产，人口再生产的质量大多取决于教育资源的投入。提高人口质量所需成本的重要组成部分是对子女的教育投入，它包括社会政府投入和家庭投入两部分。在过去的 30 年，随着教育改革的深入，家庭已经成为中国教育最重要的财政单元。现代的学者已经进行了诸多家庭重要性的研究，相对较少地研究中国农村教育决策和女性的教育。本书就是从家庭的角度分析教育费用。

其次，教育成就也是本书关注的重点之一。在中国，真实的教

育不平等存在于城市与农村、沿海与内地以及男性与女性之间。这些不平等日益被政策制定者和教育家当作重要的教育问题，主要是由于它们对社会经济公平产生了负面的影响。孩子是否获得受教育的机会无疑是教育公平最直观的体现。当然社会对素质教育重视程度的增加，教育质量问题也显得格外重要。在现行教育体制下，学习成绩历来是学生、家长和老师十分关注的问题，是衡量一个学生能否继续升学或深造的唯一参数，用它来衡量教育质量非常适合。因此孩子是否获得受教育的机会以及学习成绩也是本书的研究重点。

最后，为了改善西部地区基础教育发展状况，促进教育公平，我国政府已制订了一系列的相关政策，并实施了许多义教项目，包括国家贫困地区义务教育、危房改造、农村寄宿制学校建设等工程；为减轻农民负担，实施了“一费制”改革和“两免一补”等政策；为节约资源实施了中小学布局调整方案；为提高农村教学质量，实施农村中小学现代远程教育工程，保障了贫困农村地区学龄人口平等享受义务教育的权利。这些政府对于改善贫困地区教育公平和提高教育质量发挥了巨大的作用。因此政策评价便自然而然地成了本书的研究内容之一。

总而言之，本书应用经济学的研究方法，以甘肃省农村教育为例，对教育费用以及教育成就进行实证研究，它建立在教育与经济关系的基本理论和中国现实经验的基础之上。书中的每一个部分都是利用来自于中国农村家庭和学校等方面的资料去研究在微观经济学发展中被广泛关注的问题。

本书主体包括六个部分，即书中的第三章、第四章、第五章、第六章和第七章，每个部分之间既有联系又有区别，它们是围绕教育费用、教育成就和教育政策分别展开的讨论。这种结构不同于一般的顺序写作，而采用的是一种平行式的写作风格，每一个部分可以看成是独立的部分，但是又与其他部分紧密相关。

通过研究,得出以下结论:(1)教育费用确实影响着教育成就。在当前减免学杂费的基础上,教育费用并不是引起农村孩子辍学的主要因素。另外增加教育费用有助于提高孩子的学习成绩,不过贫困的孩子还是会因为得不到更多的教育投入而影响学习成绩。因此,贫困是影响我国农村贫困地区孩子教育的重要因素,应极力改善贫困地区贫困的现状,增加农民收入,减轻农民教育负担,政策制定应更多地偏向于贫困家庭。(2)国家政策应采取地方偏向政策,对国定贫困县或其他较为贫困的地区在教育上给予更多的经费支持,对不同地区应采取不同的刺激教育需求的政策,以缩小地区差距,实现真正意义上的教育公平。(3)学校质量与孩子的教育之间存在着千丝万缕的联系,政策制定者应该重视农村学校的质量,提高学校的教学质量,改善学校的物质条件,建设良好的教育环境。(4)家庭教育决策存在着明显的性别差异,父母亲都更倾向于男孩,女孩要继续学习必须有更好的学习成绩,应采取积极有效的政策促进女孩入学,特别是生活在贫困家庭中的女孩。(5)父亲和母亲的教育对孩子的教育至关重要,而且母亲的教育程度表现出更大的影响,尤其是对女孩的影响。因此应重视提高父亲和母亲的文化水平。(6)应该改善孩子的上学环境,对于那些家庭居住得较远的孩子给予帮助。孩子上学的距离与孩子的学习成绩之间出现负相关关系,近年来合并学校的政策对孩子的学习成绩造成了负面影响,因此对目前农村集中资源办学的政策应重新思索。(7)完善农村信贷体系,增加农村的教育贷款。(8)“以县为主”的投资与管理体制在贫困地区的实施面临巨大挑战。(9)教育质量面临严峻地挑战。(10)诸多的政策缺少一个将它们捆绑在一起的有效机制,从而影响了义务教育政策的实施效果,应加强各政策和项目之间的合作。(11)中小学布局调整提高了教育资源使用效益,优化了农村教师队伍,但是对于生活在偏远地区的孩子来说并不是完全有利的。

本书在借鉴与吸收国内外研究成果的基础上，取得一定的创新：第一，以往的研究多关注教育成就水平的测量，如对入学率的计算，本书则从多个角度估计了教育成就。第二，所使用的数据使我们能构造出比以前更直接地估计有趣变量的方法。如用从正规和非正规渠道得到的债务以及借款能力的的数据，我们可以用来估计农户的信贷能力，并分别检验财富和信贷的影响。第三，考虑到母亲与父亲在家庭决策中扮演着不同的角色，本书以母亲的权利引入模型，估计其对孩子入学及学习成绩的影响。第四，有关学校质量数据的获得可以估计学校质量的影响。这些创新提供了全新的视角，也扩展了关于中国农村教育成就实证研究的范围。

作者

2009 年 2 月

目 录

mu lu

第一章 导论	(1)
一、研究缘起	(2)
二、研究意义和目标	(6)
三、本书结构安排及研究方法	(8)
第二章 文献回顾	(12)
一、关于教育费用的研究	(13)
二、关于教育成就的研究	(18)
三、关于教育与性别差异的研究	(30)
第三章 学费的变化及其决定因素	(34)
一、介绍	(34)
二、理论框架和假设	(36)
三、数据、方法及变量	(39)
四、学费的变化	(44)
五、学费的决定因素	(58)
六、结论及政策含义	(64)

第四章 农村家庭教育支出状况及因素分析	(67)
一、介绍.....	(67)
二、理论框架及模型.....	(73)
三、数据、方法及变量.....	(76)
四、家庭教育支出状况.....	(80)
五、家庭教育支出的决定因素.....	(92)
六、结论及政策含义.....	(98)
 第五章 教育费用与孩子入学决策	(101)
一、介绍.....	(101)
二、理论框架与模型.....	(103)
三、数据、方法及变量.....	(112)
四、孩子入学状况.....	(118)
五、孩子入学决策.....	(126)
六、结论及政策含义.....	(137)
 第六章 孩子学习成绩的影响因素分析	(141)
一、介绍.....	(141)
二、模型、数据及变量.....	(144)
三、孩子学习情况.....	(152)
四、孩子学习成绩的影响因素.....	(159)
五、结论及政策含义.....	(172)
 第七章 农村义务教育政策对农村贫困的影响评估	(175)
一、研究背景.....	(175)
二、贫困地区义务教育体制和政策改革的历程.....	(177)
三、贫困地区农村义务教育政策评价.....	(182)

四、结论及政策建议	(207)
第八章 结论	(209)
一、学费的变化及影响因素	(209)
二、家庭教育支出现状及影响因素	(210)
三、教育费用与入学政策	(212)
四、孩子学习成绩的影响因素	(213)
五、农村义务教育政策对农村贫困的影响评估	(214)
六、几点建议	(214)
参考文献	(217)
后 记	(236)

第一章



导 论

国家的昌盛，民族的富强，社会的进步，其决定作用在于国民的素质，而人的素质高低很大程度上又取决于人口再生产的质量，人口再生产的质量大多又取决于教育资源的投入。提高新生人口质量所需成本的重要组成部分是对子女的教育支出，它包括政府支出和家庭支出两部分。本书仅限于讨论家庭支出。

在过去的 30 年里，随着教育改革的深入，家庭也已经成为中国教育最重要的财政单元。现代学者已经进行了诸多关于教育成果获得中家庭重要性的研究，相对较少地研究中国农村教育决策和女性的教育。

在中国，真实的教育不平等存在于城市与农村、沿海与内地以及男性与女性之间。这些不平等日益被政策制定者和教育家当作重要的教育问题，可能是由于它们对社会经济公平产生了负面的影响。同时，私人资源是教育财政的重要部分，如关于哪一个家庭成员接受教育的家庭决策对于女孩的教育机会比男孩更有影响。

本书应用经济学的研究方法对甘肃省农村教育费用以及教育成就进行实证研究，它建立在教育与经济关系的基本理论和中国现实经验的基础之上。书中的每一个部分都是利用来自于中国农村家庭

和学校等方面的资料去研究在微观经济学发展中被广泛关注的问题。书中衡量教育成就的指标是孩子入学情况和孩子的学习成绩。第一章主要阐明研究动机、意义及其资料来源。

一、研究缘起

1998年,联合国教科文组织总干事马约尔在给《世界教育报告》所写的前言中曾留下这样一段耐人寻味的话:“我们留下一个什么样的世界给子孙,在很大程度上取决于我们留下什么样的子孙后代。”(程方平,2002)教育是一个民族最重要的事业,是现代社会的进步和发展的基本动力。教育在综合国力的形成中处于基础地位,国力的强弱越来越取决于劳动者的素质,取决于各类人才的质量和数量,这对于培养和造就我国21世纪的一代新人提出了更加迫切的要求。我国教育事业走过了艰苦卓绝的伟大历程,向全世界展示了一个人口众多的发展中国家是怎样在其薄弱的经济基础和悠久的文明积淀上营造现代教育的系统,持续提高国民素质,为国家的繁荣与富强努力拼搏。

中华人民共和国成立后,扫除文盲、普及教育、提高全民族素质成为国家的千秋基业,也是政府坚定不移的基本国策。在党和人民政府的领导下,中国不但用仅占世界7%的耕地养活了占世界1/4的人口,被公认是一个奇迹和对人类的巨大贡献;而且还以低于世界平均水平的教育经费担负起了1.4亿儿童的小学教育,5200万青少年的中学教育,这同样也是一个了不起的奇迹,这个奇迹被称之为“穷国办大教育”(程方平,2002)。教育部基础教育司的《中国扫盲教育的成就与展望》报告指出,截至2004年底,全国有2576个县(市、区)实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青

壮年文盲的目标，占全国县（市、区）的 90.1%。

经过 30 年的努力，农村适龄人口入学率、升学率提高，辍学率大幅度下降，男童、女童就学差异缩小，师资水平有较大幅度提高，农村受教育机会不断增加。农村人口受教育水平的提高，一方面促进了农村人口向城市的转移，使农民收入增加，生活水平提高；另一方面，对农业生产率的提高发挥了积极的作用。

但是中国农村的基础教育在取得成就的同时，也存在着诸多困难和问题，特别是在一些贫困地区和西部地区，普及义务教育的任务仍然比较艰巨。在贫困地区存在着大量的渴望接受教育的少年儿童，由于贫困地区自然环境险恶，农民生活艰辛，学龄儿童所处的社会和家庭文化环境不利，失学问题比较严重，贫困地区教育经费长期匮乏，现有校舍严重不足，危房比例高，教师队伍水平不高且不稳定，教育观念保守、教育信息封闭，教学和管理的质量和效益不高，各级各类教育都比较薄弱，导致贫困地区的人口文化素质长期处于低下水平无法得到提高。大量事实证明，人口文化素质低，既是以往贫困环境导致的结果，也是新一轮贫困产生的原因。“治穷先治愚，治愚先兴教”，许多地区扶贫工作的实践证明，发展教育事业，切实提高贫困地区人口的科学文化素质，是阻断贫困与愚昧恶性循环的有力措施。

由于我国人口众多而且经济发展水平不高，所谓的“义务教育”仅仅还是一种奢侈的形式。虽然政府规定义务阶段免收学费，但可以收取规定的杂费；目前政策规定免收学杂费、书本费，但是短期内难以全面实施。杂费支出项目繁多，成为学生主要的教育负担。事实上，在《中华人民共和国义务教育法》颁布后的十几年中，杂费一直是义务教育经费的重要来源。1999 年，全国初中教育经费中，杂费占 10.8%，其中农村为 11.4%；小学教育经费中，杂费占 9.9%，其中农村占 10.6%（王善迈、袁连生，2002）。免除了学杂费以后，农村学校教育经费的弥补便成了一个突出的问

题。除杂费外，学生家长还要负担课本资料费、文具费、住宿费、伙食费等多项费用。比起富裕地区来，贫困地区更加看重增加学杂费来补充教育经费，这就使得本来就为孩子上学犯难的贫困家庭难上加难，也使得这些地方本来举步维艰的普及教育工作雪上加霜。

除了教育部所规定的学杂费之外，农村学生还要缴纳教育附加费，补充地方教育经费之不足。目前各地征收的教育费附加，城市不摊到个人身上，富裕的农村也大都由乡镇企业承担，只有贫困地区才会摊到农民身上，加之贫困地区征费人员的素质较差，同时也缺乏比较现实可靠的标准，实际上已变成了平均征收的人头税。而且因办教育事出有名，一些地方甚至借征收教育费附加之机进行乱摊派和乱收费，这些规定和做法使得很多贫困家庭的学生不仅没有得到应有的教育资助，反而背上了沉重的经济负担，致使农民节衣缩食盖起了一幢幢教学楼，而自己的孩子却因交不起学费而失学。辍学学生很大一部分会成为新的文盲或半文盲，这是教育资源的浪费。这说明由于经费短缺，加之现行义务教育财政体制缺少资助贫困学生入学的机制，导致了义务教育资源配置效率的降低（汪海燕，2003）。

从《中华人民共和国义务教育法》颁布之后到实现“基本普及”之前的15年间总计有1.5亿少年儿童完全没有或没有完全接受义务教育——当然其中绝大多数还是在农村。义务教育“基本普及”和“实际普及”之间还存在相当大的差距，在15%的人口（大约为1.8亿人）所居住的区域还远没有普及，这也就意味着每年有数百万少年儿童难以充分享受他们接受义务教育的权利。以官方公布的“学龄儿童”入学率达到99.11%来看，由于学龄儿童的基数过于庞大，没有入学的0.19%的儿童数量实际上超过了110万人。这庞大人群的绝大多数当然是在农村，他们将成为未来的新文盲。统计的义务教育“基本普及”的数据和真正在教室里接受教育的学生人数还有差距。2002年的一项抽样调查表明：在已经通过

“普九”验收的 1242 个县中，失学率超过 5% 的有 209 个县，超过 10% 的有 63 个县，每年全国有 130 万的农村少年在小学毕业后即走向社会成为“劳动力”；农村青少年初中升高中的比例，从 1985 年的 22.13% 降到 1999 年的 18.16%；另外，1999 年，城市小学生的人均经费为 1492.2 元，而农村是 476.1 元，城市初中生的人均经费为 2671.2 元，农村是 861.6 元（汤灿晴、董志强，2004）。可见，农村教育问题是个刻不容缓需要解决的问题。

我国第四次人口普查查出青壮年文盲 1.8 亿人。有资料表明我国每年仍有 400 万左右的儿童失学，其中绝大多数都是因为家庭贫困难以支付学费以致辍学的。这种义务教育的落后状况早已毫不留情地阻碍我国现代化进程，因此，在义务教育阶段实现最起码的“入学权利”与“就学年限”的公平性刻不容缓。虽然我国很早就颁布了“义务教育法”并有“实施细则”，但是，法规及细则只有建立在一定的经济实力基础上才能实施。在家庭实在无力单独支付的情况下，“法规”及“细则”也往往无能为力（周运浓，1999）。

贫困地区农村家庭的整体收入水平有限，学生家庭无力承担其上学期间的直接成本和间接成本，导致大批适龄儿童没有上学，大量学生中途辍学。不同的人没有同样地消费和享用教育，因为贫困的物质资源及其教育资源不能满足所有成员平等地接受即使是最低标准的教育。目前很多农村家庭，教育支出只能满足基本教育支出，有的家庭甚至连最基本的学费都负担不起，更不用说承担扩展性教育支出和选择性教育支出费用了。对于基本教育支出之外的交通费、食宿费、穿着费、日常活动费等等一系列间接消费更使农村家庭难以负担。如果孩子上大学，那就更苦不堪言。80% 的孩子初中毕业就不能再上学了，实际上许多孩子只是小学毕业。所以即使教育支出份额在家庭支出总额中比例较大，但实际水平仍然不高，能力十分有限。

综上所述,虽然规定实施义务教育的学校可收取杂费,但是在实施过程中出现的乱收费、多收费的现象致使许多贫困地区、贫困家庭的适龄儿童因交不起杂费、书本费等而辍学,并进而影响到教育所取得的成就(孙士杰,2000)。在广大的中国西部农村,由于较高的教育费用也使得许多孩子失去了受教育的机会,而那些接受教育的孩子们也可能由于收入和信贷能力导致学习成绩低下。本书就想以教育费用作为切入点,研究它对孩子入学情况及学习成绩的影响,此外还从政策角度评价贫困地区农村义务教育政策。

二、研究意义和目标

当今,知识变得越来越重要;未来,知识很可能代替物质资本成为财富的主要资源,教育因此而备受关注。教育可以提高受教育者的预期经济和非经济收益,同时也带来了很大的公共利益。实际上,教育的个人收益和公共利益互相重叠。

教育具有政治功能、经济功能、科技功能和文化功能。在政治上,教育能够培养人们的政治意识和政治热情,为政府提供必要的政治人才,使人们认同一定的政治领导和政治格局;在经济上,教育可以为社会提供大量的合格劳动力,促进社会生产力的提高;在科技方面,教育可以为社会培养高素质科技人才,发展高科技,提高国家的科技竞争能力;在文化方面,教育对于文化的传递和保存、文化的传播与交流都有重要作用(沈百福,2000)。

20世纪末进入知识经济时代,知识对社会经济及人类的全面发展正发挥着前所未有的作用,要获得知识,必须接受教育,而教育的发展水平直接受到教育投入的影响,因而教育费用受到了前所未有的关注。研究教育费用与教育成就对整个社会经济发展有着非常