

# 中国义务教育贫困儿童资助制度研究\*

袁连生<sup>1</sup> 刘泽云<sup>2</sup> 刘宝超<sup>3</sup>

1986年中国通过了《中华人民共和国义务教育法》(简称《义务教育法》),开始实施9年义务教育。19年来,虽然义务教育取得很大进展,但还有大量儿童失学,全面普及9年义务教育的目标还未实现。本报告试图从分析贫困儿童失学现象出发,对我国义务教育贫困儿童资助政策进行考察,在此基础上就建立义务教育贫困儿童资助制度提出一些政策建议。

## 一、义务教育阶段贫困儿童失学现象及原因

### (一) 义务教育阶段儿童失学问题严重

中国义务教育阶段儿童失学是一个严重的问题。根据2000年人口普查数据和教育统计数据计算,2000年全国小学阶段失学人数约354万人,初中阶段失学人数约734万人。若以13岁为小学毕业年龄,16岁为初中毕业年龄,2000年小学毕业人数比同龄人口数少209万,初中毕业人数比同龄人口数少394万。上海市教科院发展研究中心根据入学人数与毕业人数估计,2001年全国初中按时毕业率仅为75%,每年约有500万适龄儿童不能按时毕业。如果考察教育发展落后的省区,情况更令人担心:西藏初中按时毕业率为25%,贵州为48%,宁夏为49%,甘肃和青海为52%。<sup>4</sup> 东北师范大学农村教育研究所对吉林某县的调查发现,2000级初中学生平均辍学率为48.5%。<sup>5</sup> 上海财经大学公共政策研究中心对河南商丘市的两所农村初中的调查发现,2000年入学的学生到2003年流失了52%。<sup>6</sup> 本课题组对江西分宜县一所初中的调查也发现,2001年全校

---

\*本文的研究得到教育部人文社会科学研究2003年博士点基金项目资助,本文完成于2005年5月,未发表。

<sup>1</sup> 袁连生,北京师范大学经济与工商管理学院。

<sup>2</sup> 刘泽云,北京师范大学经济与工商管理学院。

<sup>3</sup> 刘宝超,广东省教育学院。

<sup>4</sup> 上海市教科院发展研究中心:“我国普及义务教育的进展及问题分析”,《教育发展研究》,2002年第12期。

<sup>5</sup> 王景英主编:《农村初中学生辍学问题研究》,东北师范大学出版社2003年出版,第5页。

<sup>6</sup> 马国贤:“当前农村义务教育的现状、问题与成因研究”,载上海财经大学公共政策研究中心编《中国农村义务教育政策高级研讨会论文集》(未出版),第45页。

初一入学学生为 433 人，到 2004 年 5 月只剩 257 人，流失率达 41%。

## (二) 家庭无力负担入学费用是儿童失学的主要原因

义务教育阶段，对儿童的入学作出决策的是家长而非儿童本人。家长在作出儿童教育决策时，是从家庭效用最大化出发的。在家庭的效用函数中，儿童教育的收益主要是未来收入的提高，是一种远期效用，成本是现期的货币支出和放弃的儿童劳动收入。<sup>7</sup> 增加儿童的教育支出，就减少了可用于消费和其他投资机会的资金。对于贫困家庭，货币收入很少，无储蓄可以动用，也难以获得信贷资金，面临很紧的预算约束。将稀缺的货币资金用于儿童教育，意味着减少当期生活必需品的消费（在农村则还会减少化肥、农药等生产性投入），其机会成本是非常高的。因此，对贫困家庭来说，在入学成本高到一定程度时，让儿童失学是理性的无奈选择。近年对中国贫困地区的儿童失学问题的调查和研究表明，家庭经济困难导致的无力负担入学费用是儿童失学的主要原因。

国家教育发展研究中心在 1994-1995 年进行了一项覆盖全国 12 个省、区 179 个县近 7500 万人口的大型义务教育专项调查。调查发现，贫困地区儿童失学的首要原因是家庭贫困。被调查的校长认为，儿童未入学 52% 可归因为家庭经济困难。至于辍学原因，初中生 44% 为家庭经济困难，12% 为提早劳动就业；小学生 47% 为家庭经济困难，11% 为提早劳动就业。被调查的家长认为，子女辍学 49% 可归因为家庭经济困难和学校收费高，12% 是家庭需要帮手。<sup>1</sup>

美国密西根大学教授 Brown 和 Park 1997 年对分布在中国 6 个省的 6 个国家级贫困县的农民和学校做了抽样调查，发现家庭贫困导致更高的儿童辍学率。他们的计量表明，由于贫困和信贷限制，贫困家庭子女辍学的概率是非贫困家庭的 3 倍。<sup>2</sup> 国家统计局农村经济社会调查总队 2000 年对国家级贫困县 43101 名学龄儿童进行调查，列出学生失学原因的构成依次为：费用太高，5.68%；没有老师，1.44%；没有校舍，0.55%；离校太远，4.21%；自己不愿，20.66%；没钱，47.09%；春荒时节季节性失学，0.89%；其他，19.94%。<sup>3</sup> 无力支付入学费用是儿童失学的最主要原因。

2001 年笔者参与的一项调查发现，贫困地区家庭收入水平与儿童辍学存在

---

<sup>7</sup> 虽然法律禁止义务教育学龄儿童进入劳动力市场，但在发展中国家，实际执法不严，加上家庭自我雇佣，儿童还是有经济收入的。

<sup>1</sup> 张力等：《面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景、现状、对策》，广西教育出版社 1998 年第 1 版，第 155-157 页。

<sup>2</sup> Brown, P. H., & Park, A.. Education and poverty in rural China. *Economics of Education Review*, 21(2002), 523-541.

<sup>3</sup> 国家统计局农村社会经济调查总队：《2001 中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社 2001 年第 1 版，第 123 页。

显著的负相关关系。在调查的 100 个家庭中，收入较低的 50 个家庭中，约 30% 的家庭有子女辍学；收入相对较高的另外 50 个家庭，只有约 19% 的家庭有子女辍学。<sup>4</sup> 2004 年本课题组对江西分宜县一所初中辍学儿童的家长进行了访问，51% 的家长将“家庭经济困难，无钱交费”列为子女辍学原因的首位。

综上所述，家庭贫困而无力负担入学费用，是义务教育儿童失学的重要原因。

### （三）义务教育财政制度与贫困儿童失学

收费的义务教育财政制度，对贫困儿童失学负有重大责任。

#### 1. 义务教育与免费

教育能增加个人的人力资本，提高收入能力和社会地位，具有私人性；教育推动社会经济发展，增进社会福利，具有公共性。因此，教育属于准公共产品。相对而言，基础阶段的教育具有更多的公共产品成分。

按公共经济学理论，作为准公共产品的基础教育应该由市场与政府共同配置，其成本应该由家庭（个人）与政府共同分担。然而，对于贫困家庭，即使充分了解到教育有很大的私人回报，但由于自身教育成本支付能力不足，加之教育资本市场不完善，如果需要付费上学的话，其子女往往失学。贫困家庭儿童的失学，无论对家庭还是社会都是损失。建立一种能使贫困儿童普遍入学的教育制度，是西方发达国家现代公共教育制度的逻辑起点，也是义务教育制度产生的基本理念。

形成于 19 世纪中期西方发达国家的义务教育制度，有两个基本特征，一是强制，二是免费。家长或监护人有义务送适龄儿童入学，否则政府对其采取强制措施。政府有义务提供儿童入学的条件，承担义务教育学校的全部直接成本，对学生免收学费。随着社会经济的发展，发达国家政府对义务教育的负担逐渐扩展到免收书本费、提供免费交通、免费或补助午餐等方面。免费义务教育制度成为发达国家实现教育机会均等的基础设施。

#### 2. 中国实行收费的义务教育

中国义务教育的实施进程伴随着普遍的高额收费，缺失了免费这一义务教育的内核，产生了义务教育阶段贫困儿童失学这一讽刺性问题。

1986 年颁布的《义务教育法》，1993 年《国务院关于实行分税制财政体制的决定》，1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》，1994 年颁布的《中华人民

---

<sup>4</sup>孙志军：“贫困地区的学校教育成本分担与儿童入学——一个案例分析”，载王善迈、袁连生主编《2001 年中国教育发展报告——90 年代后半期的教育财政与财政体制》，北京师范大学出版社 2002 年第 1 版，第 88-113 页。

共和国预算法》，以及实施这些法规的相关实施细则和规定，各地制定的实施这些法规的条例和规定，奠定了中国义务教育财政体制框架。这一体制的突出特征是受教育者和政府共同负担经费，政府经费地方负担为主。

《义务教育法》规定：“国家对接受义务教育的学生免收学费”。但对杂费没有作任何规定。由于政府对学校拨款不足，免收学费的规定事实上无法实行。在《义务教育法》颁布后不久，国务院转发了原国家教委等四部委《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》，对免收学费的规定作了改动，默许学校向学生收取杂费。在原国家教委 1992 年发布的《义务教育法实施细则》中，不再提免收学费，而作出了“实施义务教育的学校可以收取杂费”的规定。各省、市、自治区制定的实施《义务教育法》的条例、办法中，基本体现了《义务教育法实施细则》中对学费问题的规定，有的同时规定免收学费和收取杂费，有的不提免收学费，只提收取杂费。在法律和有关政府文件中，没有对学费和杂费进行界定，没有对它们的区别作出过说明。杂费实际上就是学费。实际上，《义务教育法实施细则》对《义务教育法》不收学费的规定作了修改，认可了《义务教育法》颁布后学校继续收取学费的事实。

正是义务教育的收费制度，使政府将很大一部分筹资责任转嫁给家庭，导致贫困家庭特别是农村贫困家庭无力负担学费和其他入学费用，使得贫困儿童失学。

### 3. 基层政府财力不足增加了义务教育对收费的依赖

政府的义务教育经费过度依赖基层政府，基层政府财力无法承担，将筹资责任转移给学校，学校为维持运转被迫向学生收取高额费用，加剧了贫困儿童失学问题。

义务教育经费在各级政府中如何分担，是义务教育财政制度的重要内容。在《义务教育法》中，对各级政府义务教育经费的分担责任没有作出明确规定。该法只提出“义务教育事业，在国务院领导下，实行地方负责，分级管理。”但“地方负责，分级管理”中地方负的是什么责任，不同级次政府管理权限如何划分，没有具体的说明。《义务教育法实施细则》明确提出地方为主负担教育经费。该细则规定：“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资，由地方各级人民政府负责筹措。”“中央和地方财政视具体情况，对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。”根据这些规定，中央政府推卸了义务教育的主要财政责任，只承担补助贫困地区和少数民族地区义务教育经费的责任。

在中国的政治结构中，上级政府是权力与合法性的来源。若采用林毅夫的统

治者效用模型，<sup>1</sup> 可以认为进入地方政府效用函数的商品主要是上级的政治支持和本级财政的净税收。为使本级政府的效用最大化，各级地方政府在不违反上级规定的情况下，尽量减少本级的支出责任。在义务教育财政责任分担的博弈中，上级政府具有地位优势，结果各级政府将责任层层下推，在农村最后推到了最基层的乡镇一级。

然而，这种以乡镇为主的农村义务教育财政制度，是一种违反财力与责任匹配原则的财政制度。中央和省级政府掌握了主要财力，但不举办义务教育，基本摆脱了负担义务教育经费的责任；乡镇政府财力薄弱，却承担举办义务教育的重任，负担绝大部分义务教育经费。一个地区义务教育经费的充裕与否，取决于当地乡镇财政，这样地区经济财政的不平衡又必然导致义务教育经费的不平衡。这种集纵向不平衡与横向不平衡于一身的制度，必须通过转移支付来平衡差距，但中国的财政转移支付制度却偏向发达地区转移，<sup>2</sup> 结果义务教育财政出现大范围的持续困难。

学校是义务教育财政困难的直接承受者。政府财力不足，无法满足学校基本经费需求，为了生存，学校必须通过其他渠道获得资源。当政府拨款不足时，学校取得了政府对增加收费的支持（默认）。这样，政府与学校默契，通过高收费将义务教育财政困难转嫁到学生家长头上。整个 20 世纪 90 年代，中央政府每年都发布禁止学校“乱收费”的文件，但结果越禁越严重，学校成为居民投诉最多的机构。学校通过高收费来弥补政府拨款的不足，增加了学生家长的直接成本，使贫困家庭不堪重负。笔者参与的 2001 年对甘肃 100 户贫困户的调查表明，教育支出占到家庭纯收入的 20.4%，其中 22% 是向亲戚朋友借入的。有些家庭由于借款无门只好让儿童失学。

存在完善的贫困儿童入学资助制度的情况下，即使学校收费，也不至于使贫困儿童失学。但由于中国的贫困阶层在政治结构中处于弱势地位，各级政府资助责任不清互相推诿，贫困儿童资助制度没有真正建立，导致大量贫困儿童失学。

## 二、中国义务教育贫困儿童资助制度演进分析

### （一）义务教育贫困儿童资助制度的演进

<sup>1</sup> 见林毅夫“关于制度变迁的经济学理论：诱致性制度变迁与强制性制度变迁”，载《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海三联书店与上海人民出版社 1994 年出版，371-409 页。

<sup>2</sup> 按财政部的数据计算，2000 年，除西藏、青海外，得到中央政府财政转移支付最多的 3 个地区是：上海（人均 1363 元）、北京（757 元）、天津（711 元），最少的 3 个地区是：山东（190 元）、安徽（202 元）河南（203 元）。

《义务教育法》对贫困儿童资助的规定是：“国家设立助学金，帮助贫困学生就学。”该规定虽然因为没有指明“国家”是哪级政府显得空洞，但还是对贫困儿童的资助表示了一种积极态度。然而，《义务教育法实施细则》却是一种消极倾向。该细则对贫困家庭减免杂费显得很不爽快：“对家庭经济困难的学生，应当酌情减免杂费。”对享受助学金学生的范围则尽力压缩：“依照义务教育法第十条第二款规定享受助学金的贫困学生是指：初级中等学校、特殊教育学校的家庭经济困难的学生，少数民族聚居地区、经济困难地区、边远地区的小学及其他寄宿小学的家庭经济困难的学生。”上述规定把非少数民族聚居地区、非经济困难地区、非边远地区的贫困小学生排除在享受助学金的范围之外。这一细则实际上一点也不“细”，没有规定享受助学金的贫困家庭标准，没有规定助学金的标准、甚至没有规定助学金的资金来源，只用一句话就把中央政府的责任完全推脱：“实行助学金制度的具体办法，由省级人民政府规定。”似乎《义务教育法》的“国家”与中央政府毫不相干。1995年，原国家教委和财政部发布《关于健全中小学学生助学金制度的通知》，要求各地方政府健全助学金制度。但这个通知与《义务教育法实施细则》的相关规定没什么区别，只是在资金来源上指示各地“按照财政体制和教育管理体制，实行分级管理分级负担”，对中央政府承担什么财政责任只字不提。

在实施《义务教育法》的地方性法规中，对贫困儿童资助的规定也很空洞，流于形式。《河北省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》对贫困儿童资助只提了一句：“对烈士子女或家庭经济有特殊困难的学生可以酌情减收或免收杂费”。至于如何确定“家庭经济有特殊困难”，资金由谁承担，谁负责实施，都没有提及，是一个无法操作的规定。宁夏作为有大量贫困儿童的少数民族地区，对资助规定得稍微详细一点。《宁夏回族自治区义务教育条例》提出，对由自治区政府批准设立的寄宿制回民中小学接受义务教育的学生、家庭经济特别困难的学生和残疾学生减收或免收杂费。但对经费来源和如何实施，也没有提出具体措施。

由于没有有效的资助制度和实施措施，加上基层政府对教师工资和危房问题都无法应付，更无资金资助贫困儿童，贫困儿童很少能得到资助，大量失学在所难免。但在农村义务教育入学率普遍很低，失学儿童众多的时期，因家庭贫困失学的问题被淹没在其中，并不显得很突出。

进入20世纪90年代后期，义务教育阶段学杂费、书本费以及各种乱收费不断提高，儿童因贫困而失学的问题逐渐突出。“希望工程”、“春蕾计划”等民间半民间资助义务教育儿童入学的项目相继出现，社会舆论对儿童失学的更多关注，中国政府签署《世界全民教育宣言》等国际文件，对政府产生了一定压力。

2002 年中共十六大以后，新一届中央领导集体提出“以人为本”的执政理念和“五个统筹”的发展思路。在这一背景下，中央政府和部分地方政府加快了义务教育贫困儿童资助制度的建设。

1997 年，原国家教委和财政部制定《国家贫困地区义务教育助学金实施办法》，中央政府终于在财政上开始直接拨款资助贫困儿童入学。该办法规定，“九五”期间，中央政府拨款 1.3 亿元，设立“国家贫困地区义务教育助学金”，补助部分国家级贫困县农村贫困儿童的杂费和课本费。从 1998 年开始每年拨款 3000 万，2001 年增加到 1 亿元。这一办法与以前的几个文件相比，具有一些实质性内容。规定了受助条件，补助标准，补助用途，评定办法，组织实施主体，资金拨付程序，监督审计要求等。该文件再次要求各地拨款，建立助学金制度。另外，这一办法开始改变了过去限制小学生资助范围的规定，明确提出要优先安排对小学阶段贫困生的资助。2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出，各级政府要完善并落实中小学助学金制度，采取减免杂费、书本费、补助住宿费（“两免一补”）等办法减轻贫困学生的负担。从 2001 年开始对贫困地区贫困家庭的中小學生进行免费提供教科书制度试点。2001 年，教育部、财政部、国务院扶贫开发领导小组办公室联合发布《关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的通知》，要求学校及时办理助学金发放事项，保证学生入学，不得因学生交不了学杂费、课本费、住宿费而拒绝学生入学。为落实上述决定，中央政府 2002 年拨款 1 亿元，2003 年拨款 4 亿元，用于向贫困地区贫困家庭的中小學生免费提供教科书。2004 年财政部、教育部制定《对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书工作暂行管理办法》，当年中央财政用于免费教科书的资金达到 11.7 亿元。2005 年中共中央一号文件提出，到 2007 年，争取全国农村义务教育阶段贫困家庭学生都能享受到免书本费、免杂费、补助寄宿生活费的资助。为贯彻中央的这一文件，财政部计划 2005 年安排“两免一补”资金 62 亿元，农村义务教育贫困学生资助取得突破性进展。

新世纪开始后，部分地方政府对义务教育贫困学生资助问题也出现了积极的变化。

2000 年开始，云南省对 25 个边境县市的边境沿线行政村小学及其以下学校 1 至 6 年級的 12 万名在校学生实施免教科书费、杂费、文具费的“三免费”教育，所需经费由省财政负担。免费经费按每生每年 150 元划拨到县，具体工作由县级负责。

广东省从 2001 年 9 月开始，对农村年人均纯收入 1500 元以下的贫困家庭接受义务教育的子女，免收书杂费，其经费全部由省财政负担。每年有近 100

万贫困学生得到资助。2005年广东省提出准备对50个山区县全部义务教育学生免除杂费和书本费，并对贫困的寄宿学生提供生活补助。

北京市从2002年秋季开始，实施对农村地区义务教育阶段学生和城镇郊区“低保户”学生免收杂费制度，约有60万义务教育阶段的学生受益。2003年，城镇和农村地区“低保户”学生还可以免费得到教科书。

2005年开始，海南省全部免除义务教育阶段学生杂费，开创了在全省范围内全部免除义务教育杂费的先例。

新疆、甘肃、重庆、安徽合肥、浙江宁波等地也都出台了资助义务教育阶段贫困儿童入学的办法。

总之，从《义务教育法》颁布19年以来，贫困儿童入学资助制度在缓慢建立，近几年出现了加速趋势。但这些制度还只是初步的、局部的，中国义务教育阶段贫困儿童资助制度还未真正建立，儿童因贫困失学的问题还远未得到解决。

## （二）未能建立完善的义务教育贫困儿童资助制度的解释

义务教育贫困儿童入学资助制度属于公共产品，其提供者是政府。这一制度的建立和完善，是典型的强制性制度变迁。从中国的政治结构，政府的偏好，政府间利益博弈几个角度，可以对贫困儿童入学资助制度历时19年还没有完善这一现象进行解释。

在中国现行的社会结构中，已经形成了利益集团。发达地区、党政官僚集团、富人集团事实上成为左右政府决策的强势集团，是现行体制的受益者。实施有利于贫困阶层的强制性制度变迁意味着对现有收入分配格局的改变。增加对贫困地区、贫困家庭的义务教育资助，必然要减少发达地区的财政收入份额，增加富人集团税负，涉及到财政体制的调整。现行体制的受益者会通过各种渠道反对这种不利于自己的调整，增大制度变迁的成本。贫困阶层虽然人数众多，但分散无组织，很难形成集体行动，在决策层代表很少，几乎没有影响力，成为奥尔森所描述的“‘被遗忘的集团’—忍气吞声的集团”。<sup>1</sup>

现行财政制度和教育制度受益最大的是强势集团。1994年的分税制改革，初衷是增加中央财力，用于加强宏观经济调控，增加对经济落后地区的转移支付，缩小地区之间财力和经济社会发展的差距。但是中央政府屈服于发达地区的既得利益，采用税收返还作为对地方的主要转移支付方式，结果使得发达地区得到的中央财政补贴比贫困地区还多，地区之间的财力差距不仅没有缩小，反而在扩大。这种明显的不合理状况存在多年，但在强势利益集团的极力维护下一直没有什么

---

<sup>1</sup> 奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海三联书店与上海人民出版社1995年出版，191-193页。

改变。国家财富被发达地区、城市过度占有，对落后地区和贫困阶层的资助资金自然不足。在每年有几百万儿童失学的情况下，北京、上海等地区高等教育毛入学率超过 50%。这种差距能够存在，只能用贫困地区、贫困阶层缺乏政治权力来解释。在弱势人群还缺少政治参与能力的情况下，要改变对强势集团有利的利益分配格局，增加对落后地区、弱势群体的资助，包括建立义务教育贫困儿童资助制度，难度是很大的。

强制性制度变迁的制度供给者是政府。政府也是追求自身利益最大化的理性利益主体。按林毅夫的观点，如果新制度带给国民的收益较高而带给政府的收益较低，那么政府会发现建立新制度不是他的利益所在。建立义务教育贫困儿童资助制度，从总体上（至少从功利主义效用观点看）是一种增进社会福利的制度创新。建立不起来，说明在很长一段时期内它对于政府的效用不高。对于中国政府来说，将财政资金用于资助贫困儿童入学，其效用是增加贫困阶层的政治支持和政府的“义理性”（Legitimacy）。但在中国现行的政治结构中，贫困阶层的政治支持价值不大。特别重要的是，贫困儿童资助制度的受益者主要是分散的农村贫困阶层，他们不会罢工、罢市和游行示威，不会形成政治不稳定，因此他们的政治支持效用很低。至于政治“义理性”，因为目前政府还没有竞争对手，其效用也不大。特别是对于地方政府来说，将资金用于大项目，制造繁荣的城市盆景，建设纪念碑式的基础设施，能获得强势集团的支持，提高政府的威望，还可以设租寻租，其效用远远大于资助贫困儿童入学。

另外，中国作为一个急于实现现代化的后发国家，赶超战略下的经济增长速度在政府的效用函数中具有很大权重。“GDP崇拜”导致资源分配向经济部门倾斜，公共支出的结构仍偏重于直接的经济建设支出，包括义务教育贫困儿童资助在内的社会福利则得不到必要的资金支持。中国社会长期以来对人的权利的漠视，也影响到政府的偏好，形成支出中的“重物轻人”，缺少对人的关注。甚至“希望工程”这种直接针对贫困儿童的民间资助，都将大量救助款用于建设“希望小学”，被社会贤达批评为“重建校轻助学”。<sup>1</sup>

中国现行的财政体制和义务教育管理体制下，各级政府间义务教育财政责任没有明确划分，也是义务教育贫困儿童资助制度没有完善的重要原因。

在人口流动频率较高的社会，义务教育不完全是地方性的准公共产品，还具有全国性准公共产品的性质。中国目前正处于快速城市化时期，人口大量迁移

---

<sup>1</sup> 全国政协委员希望工程考察团：“关于希望工程实施工作情况的考察报告”，政全厅发[1997]45号，1997年9月9日。

流动，义务教育的全国性准公共产品性质更多一些。公共产品供给理论认为，全国性公共产品应由中央政府提供，地方性公共产品应由地方政府提供。义务教育事涉中央与地方，中央政府和地方政府都应负责。

现实中，由于中国的《义务教育法》和《教育法》和其他财政法规没有明确划分各级政府的义务教育财政责任。中央政府与地方政府之间，各级地方政府之间，在包括贫困儿童资助责任在内的义务教育财政责任的分担上，各自从自身利益最大化出发进行博弈。在贫困儿童资助制度上，进入中央政府效用函数的收益主要是民众和舆论的政治支持，成本是财政支出。从 20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期，贫富分化问题不突出，中央政府不太关注对弱势人群的资助，而更多考虑自身的财政压力。于是利用高位立法权和解释权，制定一些儿童资助的规定和办法，把财政支出责任推给地方政府，既博得政治支持，又不用增加财政负担。省级政府的效用函数中，中央和民众舆论的支持是收益，省本级财政支出是成本。因此省级政府不会违抗中央的要求，而是效法中央，也制定一些儿童资助的地方性规定和办法，同时把财政支出责任推给下级政府，以求得收益大于成本。博弈层层进行，财政支出责任最后推到最基层的县、区和乡镇政府。县、区和乡镇政府的效用函数中，直接上级的支持是主要收益，民众舆论支持价值不大，成本是财政支出。县、区和乡镇政府财力不足以负担资助贫困儿童所需资金，它采用不作为或不完全作为策略推脱责任，其直接上级了解这一情况，不会减少其政治支持。游戏在最基层结束，最后各级政府都不承担责任，贫困儿童资助无人负责。

20 世纪 90 年代后期中国的社会经济环境发生了一些积极的变化。中国加入《经济、社会和文化权利国际公约》等国际公约，签署《世界全民教育宣言》等国际文件，中国政府向全世界作出了保护公民教育机会均等的承诺。政治控制的放松，舆论的相对宽松，城市贫困的扩大，农民收入增长的缓慢，使弱势人群的处境受到更多的关注，社会公平的价值正在重估。这些变化，使中央政府的效用函数发生了一些改变，政治支持、“义理性”的效用在增大。正是在这个背景下，中共十六大后的新一届领导集体提出“以人为本”的执政理念和“五个统筹”的发展思路，农村的发展和农民福利的改善问题比以前得到更多关注，于是中央政府提出到 2007 年对农村义务教育贫困学生全部实行“两免一补”资助的要求，部分省市也呼应中央的政策，加快建立义务教育贫困儿童资助制度。

### 三、中国义务教育贫困儿童资助资金需求与资助制度建设

#### (一) 义务教育贫困儿童资助资金需求估计

对资助资金的估计，是建立有效的义务教育贫困儿童资助制度的基础。下面我们对不同资助范围和资助力度的义务教育贫困儿童资助资金需求做一基本估计，为设计资助制度提供数据。

如前所述，对义务教育贫困学生的资助可以通过对全部学生免费来达到，也可以只针对贫困学生资助而实现。因此对义务教育学生资助的范围有很大弹性。我们将其分为6个口径：A.农村贫困线(2003年农村贫困标准为年人均纯收入637元，占农村人口3.77%)和城镇最低生活保障线(占城镇人口4.27%)以下；B.农村低收入线(人均年纯收入882元，占农村人口7.31%)和城市最低生活保障线以下；C.农村低收入线和城镇10%低收入线(年人均可支配收入2590元)以下；D.农村中等偏低收入线(年人均纯收入1500元，占农村人口26.47%)和城镇10%低收入线以下；E.农村中等偏低收入线和城镇20%低收入线(年人均可支配收入3970元)以下；F.全部学生(学龄儿童)。不同资助范围下2003年受助学生(学龄人口)数的估计如表一。<sup>1</sup>

表一：资助范围与受助学生数

单位：人

受助学生 资 助 范 围	小 学		初 中	
	农 村	城 镇	农 村	城 镇
A. 农村贫困线和城镇最低生活保障线	2,901,529	1,707,139	1,772,969	1,043,821
B. 农村低收入线和城市最低生活保障线	5,619,962	1,707,139	3,434,058	1,043,821
C. 农村低收入线和城镇10%低收入线	5,619,962	4,000,588	3,434,058	2,444,545
D. 农村中等偏低收入线和城镇10%低收入线	20,353,185	4,000,588	12,436,743	2,444,545

<sup>1</sup>资料来源与估算方法：小学学生总数和城乡学生人数来自《中国教育统计年鉴2003》。由于我们认为《中国教育统计年鉴2003》中的初中学龄人口数和初中学生的城乡分布不准确，于是根据全国人口普查办公室出版的《2000年人口普查资料》，计算2003年12-14周岁的初中学龄人口数，并根据《中国教育统计年鉴2003》中小学生的城乡比例，计算了2003年城乡初中学龄儿童数，将其作为我们计算资助金额的依据。我们还假定学生(学龄人口)的收入分布与全部人口的收入分布相同，如贫困线下的人口在总人口的比例等于贫困学生(学龄人口)在学生总数(学龄人口总数)的比例。居民收入资料来自国家统计局农村社会经济调查总队《2004年中国农村贫困监测报告》和国家统计局《中国统计年鉴2004》。2003城镇居民最低生活保障人口数据来自民政部统计资料。

E. 农村中等偏低收入线和城镇 20%低收入线	20,353,185	8,001,175	12,436,743	4,889,090
F. 全部学龄人口	76,891,519	40,005,876	46,984,296	24,445,452

有了不同范围受助学生数，可以按照不同的资助力度估计出不同资助范围和力度下的资助资金需求。资助力度可以分为四个层次：第一层次，仅免除杂费；第二层次，免除杂费和书本费；第三层次，免除杂费和书本费，补助生活费；第四层次，免除全部学校费用并补助生活费。现行的中小学收费名目繁多，非常混乱，特别是各种书本、辅导材料、练习本收费更为混乱，且很多没有在学校帐目中反映。没有统计数据，给估计资助资金需求带来很大困难。中央提出对农村义务教育阶段贫困学生实行“两免一补”，即免除义务教育阶段贫困学生的杂费和书本费，对寄宿的贫困学生补助生活费，因此我们从第一到第三层次估计资助经费的需求。城镇学生基本不住宿，不考虑生活补助费。农村住宿的小学生和初中生没有统计数据，我们按小学生 20%、初中生 50%住宿，并只考虑对中等偏低收入及以下住宿儿童提供生活补助，来估算生活补助费的资金需求。除了上述 6 个口径外，我们还估计了另外一个资助口径的经费需求，口径 G：免除全部农村义务教育儿童杂费、免除中等偏低收入儿童书本费、补助中等偏低收入儿童生活费，免除全部城市义务教育儿童杂费和 20%低收入儿童书本费。不同资助范围和力度下 2003 年所需资助资金估计结果如表二。<sup>1</sup>

以上估计的是不同范围和力度下 2003 年全国的资助资金需求。我国地区之间经济发展和居民生活水平差距很大，农村资助资金的需求主要集中在中西部地区和东北地区，城镇资助资金需求主要集中在东北和中部地区。从表二我们可以看出，即使全面实施免费义务教育，免除所有学生的杂费和书本费，并对农村中等偏低收入以下住宿儿童补助生活费，增加的教育经费也只相当于 2003 年教育经费总额（6208.27 亿元）的 8.46%，约为当年财政总支出（24644 亿元）的 2.13%。如果免除全部农村义务教育儿童杂费、免除中等偏低收入儿童书本费、

<sup>1</sup>数据来源与估算方法：农村小学和初中杂费数据教育部教育经费统计得到，城市小学和初中杂费根据教育经费统计数据计算得到。2003 年杂费水平为：农村小学 95 元，城镇小学 166 元；农村初中 140 元，城镇初中 319 元。政府没有公布书本费数据，参照 2001 年广州市教育局书本费统计数据、甘肃省教育科学研究所 2000 年对甘肃四个县的调查数据、笔者 2001 年对甘肃五个县的调查数据、笔者 2003 年对北京市郊区的调查数据，以及王蓉等 2002 年对广西恭城县的调查数据，对 2003 年各类学生书本费的估计数确定如下：农村小学 60 元，城镇小学为 90 元；农村初中 150 元，城镇初中 200 元。由于书本费数据是综合各种来源确定的，所做的只能是大体的估计。寄宿生生活补助费，小学生按每月 30 元，初中生每月 45 元，1 年按 10 个月估算。

补助中等偏低收入儿童生活费，免除全部城市义务教育儿童杂费和 20%低收入儿童书本费，经费需求为 371.25 亿元，占教育经费总额的 5.98%，约为当年财政总支出的 1.51%。如果只对农村中等偏低收入以下儿童、城市 10%低收入以下儿童免杂费和书本费，对农村中等偏低收入以下住宿儿童补助生活费，其资金需求只占教育经费总额的 2.11%，约为当年财政总支出的 0.53%。因此实施义务教育贫困儿童资助，不会对政府财政支出造成很大压力。义务教育贫困儿童没有得到资助，不是资金负担太重，而是没有建立有效运作的义务教育贫困儿童资助制度。

表二：资助范围与资助金额需求

单位：亿元

资助范围		资助金额							
		A	B	C	D	E	F	G	
小	农村	杂费	2.76	5.34	5.34	19.34	19.34	73.05	73.05
		书费	1.74	3.37	3.37	12.21	12.21	46.13	12.21
		生活费	1.74	3.37	3.37	12.21	12.21	12.21	12.21
	村	小计	6.24	12.08	12.08	43.76	43.76	131.39	97.47
学	城镇	杂费	2.83	2.83	6.64	6.64	13.28	66.41	66.41
		书费	1.54	1.54	3.60	3.60	7.20	36.01	7.20
		生活费							
	镇	小计	4.37	4.37	10.24	10.24	20.48	102.42	73.61
初中	农村	杂费	2.48	4.81	4.81	17.41	17.41	65.78	65.78
		书费	2.66	5.15	5.15	18.66	18.66	70.48	18.66
		生活费	3.99	7.73	7.73	27.98	27.98	27.98	27.98
	村	小计	9.13	17.69	17.69	64.05	64.05	164.23	112.42
	城	杂费	3.33	3.33	7.80	7.80	15.60	77.98	77.97
		书费	2.09	2.09	4.89	4.89	9.78	48.89	9.78
生活费									

	镇	小计	5.42	5.42	12.69	12.69	25.37	126.87	87.75
合计	杂费		11.40	16.31	24.59	51.19	65.63	283.22	283.22
	书费		8.02	12.15	17.03	39.36	47.85	201.51	47.85
	生活费		5.73	11.10	11.10	40.19	40.19	40.19	40.19
	合计		25.15	39.56	52.70	130.74	153.67	524.92	371.25
资助负担	占教育经费总额 (%)		0.41	0.64	0.85	2.11	2.48	8.46	5.98
	占财政总支出 (%)		0.10	0.16	0.21	0.53	0.62	2.13	1.51

## (二) 义务教育贫困儿童资助制度建设

要解决贫困儿童失学问题，需要加快建设有效的资助制度。这一制度包含法规框架、资助资金分担办法、组织运行机制等几个方面的内容。

### 1. 法规框架

在法制社会，持续有效的制度需要法制化。如前所述，中国现行的义务教育贫困儿童资助制度存在的主要问题是制度规定不具体、不系统，流于形式无法操作，以及有法不依，有规不循。因此，需要修改《教育法》、《义务教育法》和《预算法》及其实施细则，在这些法律中明确规定政府对义务教育贫困儿童的资助责任，具体规定中央政府和各级地方政府的责任，特别是资金负担责任，并在政府预算支出中予以保证。省级人大和政府要制订地方性法规，对本地区义务教育贫困儿童资助制度做出具体实施规定，明确本辖区内各级政府的责任。为便于操作，制定的法规要细化实施办法，特别要具体规定获得资助的条件，如规定凡人均纯收入低于 1500 元的农村家庭和人均年可支配收入在 10% 以下的城镇家庭，其义务教育阶段的子女都可以得到资助。对申请、核实、批准、拨款、绩效评价等环节的操作程序，各个环节的责任人也要具体规定。还要制定资助资金的使用审计制度和违规使用资金的举报制度。

## 2. 资助范围、力度和资金分担制度

义务教育贫困儿童资助的范围和力度不能太小、太弱。由于中国统计数据存在水分，贫困居民的实际范围和贫困程度大于统计数据所反映的情况。如果资助范围太小、力度太弱，将会使一部分真正贫困的儿童得不到资助而失学，不能达到制度的目标。本课题组在广东省调查时村干部反映，即使以人均纯收入 1500 元作为农村资助线，还有一些贫困儿童没有得到资助。

已经在全辖区实行对贫困儿童资助的两个省级地区，广东省将资助范围确定为农村人均纯收入 1500 元以下的家庭，资助力度为免除杂费和书本费；海南省是免除全部农村义务教育儿童的杂费。从全国看，要一步到位实行完全免费的义务教育，目前还难存在一些困难。当务之急是对贫困儿童提供资助。我们认为，以农村年人均纯收入 1500 元的家庭，城镇 10% 的低收入家庭为资助范围，资助力度为全部免除杂费和书本费、对住宿生补助生活费，能够较好的解决贫困儿童的失学问题，其资金也是政府完全可以负担的。以人均年纯收入 1500 元为资助线，2003 年全国的资助覆盖面将达到 26.47% 的农村居民，可以基本将农村困难家庭纳入资助范围；以 10% 低收入家庭为资助对象，也能基本覆盖城镇困难家庭。从调查的情况看，贫困地区义务教育学校书本费一般高于杂费，负担不起书本费是儿童失学的最主要原因。<sup>1</sup> 如果只免收杂费，不能解决贫困儿童失学问题，必须在免收杂费的同时免收书本费。为防止家庭负担不起学校住宿的生活费而影响学生入学，对于农村住宿的贫困儿童，还应提供生活补助费。

资助资金的稳定来源和制度保证是义务教育贫困儿童资助制度能否有效运行的关键制度安排。过去的资助制度所以失效，主要就是因为没有建立有稳定来源的资助资金负担制度。在基层政府财力薄弱、各地区经济和财力很不平衡的条件下，为保证资助资金有稳定来源，义务教育贫困儿童资助资金应以中央和省级政府为主。

## 3. 组织运行机制

义务教育贫困儿童资助制度的有效实施，需要一套可靠的运作体制，这套体制包括组织机构及责任分配，资助名额的确定和分配，受益人的确认及动态跟踪，资助资金使用的监督和绩效评价等内容。

**组织机构：**为了实施义务教育贫困儿童资助制度，要形成从中央到农村村民委员会、城镇居民委员会的组织实施机构。中央，省、直辖市、自治

---

<sup>1</sup>王蓉：“我国中小学教科书之价格机制及其对贫困地区儿童入学的影响”，2002 年中国教育经济学会提交论文。

区，县、区，乡镇、街道，村委会、居委会，五个行政层次都要参与，但不必设立新的机构。中央、省、县三级主要由统计、民政、财政、教育四个部门参与，一个部门牵头即可。

**各地区资助名额的确定：**对受助学龄儿童人数的确定，应该由统计部门根据居民收入水平的抽样调查数据确定，不能由其他部门确定。因为统计部门已经有比较完备的农村和城镇抽样调查系统，能大大减少采集数据的成本，更重要的是统计部门确定贫困人口数据时没有政绩的考量，能提供较为客观的数据。

**资助受益人的确认：**确定义务教育贫困儿童资助的受益人主要由乡镇、街道政府和村委会、居委会，以及学生所在学校共同负责确定。

**受益人动态跟踪：**由于贫困是一个动态现象，儿童就学也是一个动态过程，因此对各地区资助名额的分配和受助对象的认定应该实行动态管理。统计部门对各地人均收入及分布的变化要每年进行统计，确定下一年度资助名额的分配。村委会、居委会和民政、教育部门对受助对象家庭收入变化和毕业情况要跟踪反映，避免经济不困难的儿童享受应该属于困难儿童的资助，避免学校得到已经毕业贫困儿童的资助资金。

**资助资金的业绩评价和监督：**资助的目的是减少儿童因贫困而失学的现象，资助资金的效益主要体现在失学儿童的减少上。为了反映资助资金的业绩，防止资助资金的不当使用，需建立由审计部门负责或者委托会计师事务所审计的业绩评价和监督制度，每年对资助资金的使用效益进行审计，出具审计评价报告。