

关注贫困儿童的教育公平问题

刘精明, 杨江华

(中国人民大学社会学系, 北京 100872)

[摘要] 随着我国社会转型的不断深入, 贫困儿童的教育公平问题日益凸出。本文在描述分析目前我国贫困儿童的教育公平状况后, 进一步从贫困家庭的经济状况、贫困儿童的求学意愿、贫困家庭的文化观念、宏观社会环境与教育领域的相关制度安排等方面探讨了导致教育公平失措的原因。本文认为, 解构贫困阶层代际再生产模式, 促进贫困家庭子代的向上社会流动的反贫困理念, 应是解决当前我国贫困儿童教育公平问题的政策理念, 并以此为基础提出了保障贫困儿童教育机会公平的具体政策建议。

[关键词] 贫困儿童; 教育公平; 政策建议; 制度

[中图分类号] G40 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-2456(2007) 02-0120-09

贫困人口子女的教育公平问题涉及两个相互关联的重要方面, 即贫困阶层的代际再生产与教育机会的“再分配”。社会阶层优势的代际传递是任何社会都存在的一种普遍性的阶级阶层关系模式, 父母的社会经济地位较大幅度地影响着子代未来社会经济地位的获得, 一定程度上, 贫困阶层也是以再生产形式而被不断复制出来的。社会学研究表明, 个体突破阶层壁垒向上流动的过程中, 教育是最为重要的促进机制。通过改进贫困阶层后代的受教育状况, 进而使他们在未来的劳动力市场上找到一个合适的职业位置、获得较好的社会生活机会, 是改变贫困阶层代际世袭模式的主要方式。因此, 研究贫困儿童受教育公平问题的主要意义, 就在于如何解构贫困家庭的代际再生产, 促进贫困家庭子代的向上流动。

反贫困是国际社会一项长期的政策任务, 大多数国家都在反贫困问题上开展了许多卓有成效的政策实践。我国社会有意识地推行大规模反贫困战略始于 20 世纪 80 年代, 当时最为严重的贫困问题主要在农村地区。1978 年我国贫困人口有 2.5 亿之多, 贫困发生率达到 30.7%。城市贫困问题显露于 1990 年代初期, 城市下岗失业问题使大量

城市居民陷入生活贫困之中, 产生了城市新贫困阶层。面对大规模的社会贫困问题, 国家推行了一系列反贫困政策、措施。经过 20 多年的努力, 我国贫困人口规模迅速缩小, 政府在反贫困方面取得显著成就的同时, 也积累了丰富的反贫困经验, 基本确立了贫困的综合治理、教育反贫困等政策理念, 而保障贫困儿童平等接受教育的权利已成为今天国家反贫困战略的一个重要组成部分。

然而, 在当前反贫困的基本情势下, 我们需要进一步思考的问题是, 如何在着力解决贫困人口温饱问题、为贫困家庭构筑一条最后的生活保障防线的同时, 设计一种更具深远意义的社会政策模式, 以确保贫困人口家庭及其子代达到长久脱贫的目标。

目前, 如何帮助贫困阶层实现社会地位流动, 改变不利的代际再生产命运, 还没有实质性的政策考虑。贫困阶层的社会经济地位仍可能会持续不断地再生产出来, 贫困阶层在整个社会结构中的位置将面临不断固化的危险。这意味着, 我们不仅要重视贫困人口的最低生活保障问题, 而且更要重视贫困家庭子女未来的发展问题。新的社会政策应致力于提出有助于贫困阶层实现社会地位流动, 解

[收稿日期] 2006-10-18

[基金项目] 国家社会科学基金项目“教育公平与社会分层研究”(05BSH013)

[作者简介] 刘精明(1966), 湖南沅江人, 中国人民大学社会学理论与方法研究中心研究员; 杨江华(1982), 河南灵宝人, 中国人民大学社会学系博士研究生。

构不利的贫困阶层代际再生产模式,从而为他们提供新的生活机遇和生活希望。

一、贫困人口子女的教育现状与问题

1. 学龄段贫困儿童规模

对我国贫困儿童的总体规模尚无具体的统计数据,本文将基于已有的城乡贫困人口数据与人口年龄结构加以估算。这里,贫困儿童是指年龄在18岁及以下的贫困人口,6~18岁贫困人口被定义为学龄段贫困人口。

国家统计局2005年公布的贫困人口监测数据表明,2004年末全国农村绝对贫困人口为2610万人(人均年收入低于668元),占农村人口的比重为2.8%;初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口为4977万人(人均年收入低于924元),占农村人口的比重为5.3%,两部份人口合计7607万。我们可以根据这一贫困人口的总体规模来推算学龄段贫困儿童的规模。根据国家统计局发布的第五次人口普查中的人口结构,2004年城镇社会中6~18岁学龄段儿童占总人口的比重应为16.61%,农村社会中这一比重为23.36%。据此推算,当前我国农村学龄段贫困儿童的基本规模约为1772.3万。这里之所以将初步解决温饱的低收入人口纳入贫困人口计算,是因为这部分人口实际上属于相对贫困人口,尤其是对有子女读书、需要负担教育费用的家庭来说,常常可能因为温饱以外的额外负担而导致重返贫困。

进入20世纪90年代后,城市贫困问题日益凸现出来,并引起了广泛的社会关注。20世纪90年代中后期,以市场经济为取向的经济体制急剧转轨和企业改革逐步深化,引发了诸多经济、社会矛盾。短短几年内,就在城市中迅速形成了以失业人员、下岗职工、停产半停产企业的职工和一部分被拖欠养老金的退休人员、以及他们的赡养人口为主体的城市贫困群体。关于这部分贫困群体的规模,政府、学界也各有不同的统计估算,他们的基本判断是,目前我国城市贫困人口的规模占城镇人口总数的比重为4%到8%,总人数在1500万到3100万之间。据民政部最新事业统计数据显示,截至2006年6月30日,享受最低生活保障的城镇居民人数为2228.4万。因此,以民政部报告的数据推算,当前我国城镇学龄段贫困儿童的规模大约为370万,按学界3100万的宽口径推算,城镇学龄段贫困儿童约为515万。

从上述推算来看,目前学龄段贫困儿童的总体

规模是比较大的,城乡合计大约在2200万左右。大量的贫困儿童人口的存在,是保障和巩固“普九”义务教育成果的重点、难点。由于贫困儿童的教育问题既与贫困问题相重叠,同时又有自身不同的性质特征和解决路径,因此为国家反贫困战略的实施带来了许多亟待解决的问题。

另外,我们还需注意到,贫困儿童规模的估计,不能仅仅注意到尚处于贫困状态家庭中的子女,因为以往家庭的贫困历史对子代当前教育仍然会有较大的影响。由于目前我国学制规定了长达10多年的中小学学习时间,那些在早期教育中经历过家庭贫困的儿童,贫困问题已经对他们的学业基础、心理与人格发展都产生了一定的消极影响,这些影响很难因为家庭经济脱离贫困而消除。因此,如果考虑到早期学习经历中受过家庭贫困影响的这部分儿童,我们前面估算的学龄段贫困儿童还只是其中的一部分。

2. 教育扶贫成就以及目前贫困儿童教育机会现状

(1) 教育扶贫成就

自1986年颁布实施《中华人民共和国义务教育法》以来,迄今已整整20年。在这20年间,教育扶贫取得了显著成就,实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的历史性任务,贫困儿童基础教育权利得到基本保障。2005年,全国普及九年义务教育的地区人口覆盖率超过95%,青壮年文盲控制在4%左右;全国小学学龄儿童入学率达到99%,初中阶段入学率达到98.1%。这一历史性成就的取得,是与国家对贫困儿童基本教育权利保障的措施分不开的。从全国“普九”计划实施的具体过程来看,国家有步骤地将贫困地区的教育发展纳入全盘规划之中,到1995年战略重心开始转向对重点贫困地区的“普九”攻坚,将贫困地区的“普九”任务与“八七扶贫攻坚”战略结合在一起,为保障贫困儿童教育权利与机会作出了重大贡献。

众所周知,20世纪90年代初期,我国农村贫困问题已经有了较大的缓解,到1993年我国贫困人口已下降到8000万左右。为在20世纪最后7年内基本消除贫困问题,我国政府制定了《国家八七扶贫纲要》,确定了592个国家扶贫开发工作重点县(国定贫困县)。然而正是这些分布在自然环境相对恶劣、经济十分落后、财政困难的中西部农村地区,教育发展的基础设施也十分薄弱,师资、经费等教育资源严重匮乏,教育贫困与经济贫困同根同源。

显然,在这些地区以其自身力量很难完成国家统一规定的“普九”任务,而中央及各级地方政府、社会各界的投入等外部支持成为实现“普九”目标最为重要的保障手段。政府教育扶贫、社会力量救助和国际机构的援助,共同推动了贫困农村地区义务教育的发展。正是在政府主导、多方面社会力量的积极参与、援助下,我国教育贫困问题得到很大程度的缓解,贫困儿童的基础教育权利得到基本保障。2005年国家统计局发布的《中国农村贫困监测报告》显示,在592个国家扶贫开发重点县中,7~12岁儿童在校率达到96.9%,13~15岁儿童在校率为91.8%,其中西部地区儿童在小学、初中两阶段的在校率分别为95.9%,90.4%。表1的历时性数据也显示,国定贫困县中每万人中的中学在校生人数由1993年的242人增加到2004年的639人,增长了2.6倍。而每万人口中小学在校生人数则已经超过了全国平均水平。

表1:1993年以来国家扶贫开发工作重点县
每万人口在校学生人数(单位:人)

年份	中学生人数		小学生人数	
	全国	扶贫重点县	全国	扶贫重点县
1993	454	242	1048	1036
1994	476	326	1070	1202
1995	511	350	1089	1202
1996	542	371	1112	1229
1997	566	366	1132	1201
1998	588	428	1118	1263
1999	621	460	1076	1231
2000	660	507	1028	1202
2001	697	538	983	1173
2002	733	587	946	1155
2003	763	619	910	1110
2004	776	639	870	1060

(资料来源:国家统计局《中国农村贫困监测报告》2005年)

上述发展中的成就在“中国西部省份社会与经济发展监测研究”课题(中国科技部国际合作司、中国科技促进发展研究中心与挪威Faf0应用国际研究所合作项目)最近公布的结果中得到了进一步的印证。该项目通过对4.4万户西部省份居民的调查发现,2004年调查当期,西部地区7~14岁儿童的在校率达到94%。这一数据与国家统计局的贫困监测报告是基本一致的。

(2)当前贫困儿童教育机会现状

虽然国家反贫困战略和教育扶贫政策都取得

了十分显著的成就,但是,就义务教育的完成率、义务教育阶段的失学风险,以及中学阶段教育机会与优质教育资源的分享能力来说,贫困阶层子弟仍然处于十分不利的位置。

在2000年基本完成“两基”目标(基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲)的时候,上海市教科院发展研究中心就曾根据入学人数与毕业人数估计,当时全国初中按时毕业率仅为75%,每年约有500多万学生在完成9年义务教育前辍学,这部分人有可能进一步成为边缘人口和弱势群体。更进一步的材料表明,实现“两基”目标后,全国有431个县尚未“普九”,其中372个县集中在西部地区。在西部地区,2003年我国西部地区义务教育完成率只有66.4%,而东部、中部地区义务教育完成率则分别达到88.7%和80%。进一步考察一些个别省区,情况更令人担忧。2003年西藏初中按时毕业率仅为25%,贵州为48%,宁夏为49%,甘肃和青海均只有52%。^[1]

表2:国定贫困县儿童在义务教育阶段的失学状况(%)

		2003年	2004年
儿童失学率	7~12岁人口失学率	4.8	4.2
	13~15岁人口失学率	11.6	9.3
失学儿童 曾完成的 最高学历	1.从未念过书	38.3	39.8
	2.读过1~3年级	16.3	16.4
	3.小学未毕业	15.6	15.8
	4.小学毕业	14.7	13.7
	5.初中未毕业	15.1	14.4
失学儿童继续 读书的愿望	有继续读书愿望	54.1	53.2
	没有继续读书愿望	45.9	46.8

(资料来源:国家统计局《中国农村贫困监测报告》2004年、2005年)

2004年国家扶贫工作重点县的监测数据显示(参见表2),在国定贫困县,7~12岁人口的失学率为4.2%,13~15岁人口的失学率达到9.3%,虽然都比上年有所降低,但远高于全国平均水平,其中小学阶段失学率是全国平均水平的7.1倍,初中阶段的失学率是全国平均水平的3.7倍。更为严峻的问题是,在这些失学人口中,有40%的人从未读过书,只有14.4%的人曾读过初中(且未毕业)。进一步询问继续读书愿望的时候,竟有将近半数的失学儿童表示不愿意再继续读书了。显然在贫困地区适龄儿童不仅面临着更大的失学风险,更大的问题是,贫困再生产着新一代青壮年文盲,较大程度地增强了这些地区完成“两基”任务的难度。以上几组统计数据表明,目前的农村贫困儿童面临着

更大的失学风险,义务教育阶段失学、辍学率较大幅度地高于平均水平。农村贫困地区儿童义务教育的完成状况虽然与教育资源的匮乏有着直接的联系,但还更多地与教育扶贫的深度有关。

贫困对儿童教育机会的影响是多层面的。经过持续的反贫困,部分农村贫困地区的学校建设等硬件设施实际上已经得到较大程度的改善,但是,能够支撑整个贫困地区义务教育的其他条件如师资等却依然较为短缺。表3显示,2004年每万适龄儿童拥有的学校数量,国定贫困县要高于全国平均水平,其中每万小学适龄儿童拥有的学校数是全国平均水平的1.47倍,每万中学(含初中和高中,下同)适龄儿童拥有的学校数高出全国平均水平12%。但是每万适龄儿童拥有的师资却较大幅度地低于全国平均水平,其中贫困县小学教师只及全国平均水平的91%,中学教师只及全国平均水平的47%。

表3. 2004年国定贫困县中小学教育机会(与全国平均水平比较)

	全国	国定贫困县	对比: (贫困县/全国)
7~12岁人口失学率(%)	0.59	4.2	7.12
13~15岁人口失学率(%)	2.49	9.3	3.73
每万小学适龄儿童拥有的学校数(所)	33.58	49.29	1.47
每万中学适龄儿童拥有的学校数(所)	8.25	9.2	1.12
每万小学适龄儿童拥有的教师数(人)	479.5	438.4	0.91
每万中学适龄儿童拥有的教师数(人)	949.2	450.31	0.47

(资料来源:国家统计局《中国农村贫困监测报告》2005年)

在教育扶贫过程中,教育资源的增长尚未达到一个有效阻止贫困儿童失学的程度,特别是中学阶段师资力量的短缺,尚难满足贫困地区适龄儿童义务教育的完成,以及在义务教育后继续升学的要求。师资方面的差距反映出贫困地区义务教育的后续发展潜力较弱,贫困儿童接受较高层次教育的机会仍然很不充分。

与此同时,城市贫困儿童的受教育状况也与城市总体水平存在较大的差距。孙莹等人2003年对全国十个城市贫困家庭状况的抽样调查表明,当前我国城市贫困家庭子女的教育水平较大地低于城

市普通家庭的子女。调查显示,城市贫困家庭子女的受教育程度集中于初中和高中阶段,分别占40.7%和35.4%;接受大专以上学历的仅占12.5%,低于普通家庭子女的18.9%。另据中国社会科学院社会学所社会政策研究中心1998—1999年对上海、武汉、天津、兰州、重庆等五市贫困现状的考察,发现城市贫困家庭的子女不仅在总体上受教育程度偏低,而且在义务教育阶段也面临更大的失辍学风险,五个城市中,贫困家庭因缺钱而考虑使其子女退学的比例分别达到7%,27%,22%,16%和20%。^{[2][210]}

从就读学校教育质量、贫困儿童的教育期望等方面来看,贫困家庭子女都要低于全国平均水平,这也影响了他们继续升学、接受进一步教育的机会。首先,贫困儿童就读的学校质量远低于普通家庭的子女。已有调查表明,城市贫困家庭子女就读于质量较好学校的比例仅为23.3%,而就读于质量一般或较差学校的多达75.7%,与此相对,普通家庭子女就读质量较好学校的比例达到43.6%。其次,贫困儿童对未来接受教育的期望普遍低于普通家庭的子弟。城市贫困家庭子女中希望获得学士学位的比例为36.6%,而普通家庭期望获得硕士以上学历的子女占47.6%。除此之外,贫困家庭子女通常缺乏良好的学习场所及充足的学习用品;缺乏良好的家庭教育和社会教育环境;较少有机会参加补习班、特长班、兴趣班及假期的夏(冬)令营活动。^[3]这些因素都直接影响到了贫困儿童的教育发展机会。

二、贫困儿童教育公平受阻的原因分析

1. 经济困难和自愿失学是导致贫困儿童失学的两大直接原因

有几项大型的社会调查都涉及到了贫困地区儿童的失学原因的测量与分析。1994—1995年,国家教育发展研究中心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。就辍学原因问题,调查分别对校长、家长及学生进行了询问,结果发现,被调查的校长认为,未入学儿童52%可归因为家庭经济困难;44%初中生、47%的小学生认为自己辍学的原因在于家庭经济困难,只有12%的人认为辍学是为了提早劳动就业。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。当时的调查显示,贫困地区儿童失学的首要原因是家庭贫困。^[4]

那么现在的情况是否发生了某些变化呢?我们可以利用 592 个国定贫困县的监测数据来加以考察。表 4 列出了自 1998 年以来国家统计局农村社会经济调查总队对国定贫困县儿童失学原因的监测调查数据。

1998~2004 年间的监测数据显示,在贫困地区儿童失学的原因主要有两项,一是家庭经济困难,二是儿童自己不愿意读书,两者合计,各年比例都在 70%以上。“没老师/没校舍/离校太远”却一直不是儿童失学的主要原因。

就变化趋势来说,表 4 数据显示,因为经济困难、“没老师/没校舍/离校太远”这两项原因而导致贫困地区儿童失学的比重都在逐年下降。1998 年因为经济困难而导致儿童失学的比重达到 53.2%,到 2004 年时下降到 42.3%,降低了将近 11 个百分点,因为“没老师/没校舍/离校太远”而失学的比重也由 7.35%下降到 2.9%。这两项原因的比重下降,反映了对贫困地区经济扶贫、物质扶持等方面的成就。但是,另一项主要的失学原因——儿童主动离学(即“自己不愿意”)的情况有所增加。1998 年因为儿童不愿意读书而失学的比重高达 21.5%,随后两年虽然有所降低,但进入 21 世纪后,这一比重却有较多的增长。到 2004 年时儿童主动离学的比重达到 27.8%,当询问已经失学的儿童是否愿意继续读书时,却有 47%的人没有表现出重返校园的愿望。

表 4 国定贫困县中儿童失学的原因调查(%)

年份	失学原因			
	经济困难	自己不愿意	没老师/没校舍/ 离校太远	其他
1998 ^①	53.17	21.48	7.35	17.99
1999	53.05	21.2	7.3	18.44
2000	52.7	20.6	6.2	21.27
2001	52.8	21.9	5	20.36
2002	48.6	26.1	3.5	21.8
2003	44.1	27.9	2.3	25.8
2004	42.3	27.8	2.9	27.0

(资料来源:根据国家统计局 2001~2005 各年《中国农村贫困监测报告》整理)

上述调查资料显示,家庭经济困难固然是贫困儿童失学的主要原因,但另一个重要的因素是必须考虑的,那就是,对于贫困地区的失学儿童来说,接受教育的愿望不高,教育需求动力不足,同样严重地影响到了贫困地区义务教育的完成和贫困儿童的教育发展。因此,当我们讨论贫困儿童的教育公

平问题的时候,应该意识到,贫困既可能限制着一个地方的教育机会的供给,同时也可能使一些贫困家庭被迫放弃政府、教育扶贫组织提供的义务教育机会。后者是贫困地区存在的一种特有的教育选择现象,更值得引起高度重视。

2. 贫困家庭的教育负担过大,阻碍了儿童教育机会的获得

贫困问题具有较为明显的地域特征、城乡差异特征。由于历史、自然条件、经济基础与人口的教育水平差异,使西部农村地区成为我国贫困的主要集中地带。1995 年“国家八七扶贫攻坚计划”确定的 592 个国定贫困县,其中西部 12 省区就有 375 个,占全国的 63.3%。《2004 年中国农村贫困监测公报》显示,2610 万绝对贫困人口中,50%集中在西部。贫困的区域性集中同样也反映在城市贫困问题中。自改革开放以来,特别是住房商品化制度改革以来,许多城市都在一定程度上出现了按居住空间而形成的社会分层现象。在这一空间分层中,尤为明显的是“贫困聚居”问题,这一层居住社区环境条件和生活条件较差,有的地方甚至建筑破败、空间拥挤、人口密集、管理混乱。在贫困人群集中的社会空间,教育资源匮乏、教育质量低下,人文环境与文化环境都不利于儿童发展。

贫困的空间集中特征导致了贫困儿童同时面临区域或社区内部的“教育贫困”与家庭“生活贫困”的双重困迫,两者犹如一道严实的铁链,紧紧束缚着贫困儿童的教育发展。双重贫困问题,既削弱了贫困地区的教育供给能力,同时也导致了贫困家庭及其子女的教育需要出现严重不足。

近几年来,国家不断加大中央和省级财政转移支付的力度,加快中西部农村地区的教育发展,缩小东西部之间、城乡之间的教育差距。但是,建国以来的教育投入在城乡之间、地区之间的持续性非均衡发展,使得贫困地区的“教育贫困”问题依旧积重难返,义务教育以及中学阶段教育资源的非均衡状态依旧是目前面临的严峻现实。家庭经济困难、学费上涨都是导致贫困家庭子女受教育不公平的

^① 国家统计局对国定贫困县失学儿童的监测调查使用过不同的问卷表,1997~2001 各年的问卷与 2002~2004 的问卷存在一定的差异。此表根据 2002 以后的调查表对 1997~2001 年数据进行了相应整理,其中,1997~2001 年调查中没有“经济困难”这项原因,表中该项数据合并了原调查“没钱”和“费用太高”两个选项。1997~2004 各年失学原因的“其他”项,包括季节性失学、家庭劳力不足及原来的其他项。

最直接原因。

在西部贫困地区,虽然义务教育费用大部分已由国家和政府承担,但是初中阶段的义务教育仍然使部分贫困家庭面临辍学的困境。据统计,2004年农村贫困人口文教娱乐用品及服务的支出人均32元,相当于全国平均水平的13%,贫困人口文教娱乐支出中的73%都用于支出子女的学杂费用。2004年,中央党校中国农村九年义务教育调查课题组在16省市的调查发现,农民群体对农村教育收费水平都表示“吃力”或“非常吃力”。中国社会科学院社会学所社会政策研究中心1998—1999年的调查发现,该调查涉及的五个城市(上海、武汉、天津、兰州、重庆)中的贫困家庭感到负担不起学校的学杂费分别占77%,83%,64%,70%和93%;负担不起学校各项其他收费的各占83%,84%,72%,67%和72%^[2]。最近科技部与挪威合作调查也显示,在西部地区,初中以上教育阶段的教育费用问题十分突出,许多家庭面临“因教致贫”的问题。一个大学学生的年均费用约占西部地区家庭年收入的74%;34%的家庭(其中农村家庭的比例为39%,城市家庭的比例为19%)表示无力负担子女上初中读书,只能靠借贷来缴纳学费。

同样,在城市地区,由于急剧的社会转型,社会保障网络不健全和保障能力较低,社会保障体系存在教育与医疗两个重要缺口,直接影响着贫困家庭子女的上学问题。目前城市贫困家庭的经济收入主要来自政府发放的最低生活保障金,而根据民政部最新事业统计数据,截至2006年6月30日,我国城镇居民最低生活保障平均标准157元/月/人。但是,低保政策却没有针对有子女上学的家庭而专门设计保障措施,较低的贫困保障线仅能维持贫困家庭的物质生活,其子女的教育保障成为城市贫困家庭社会保障制度的一个重要缺口。

3. 贫困文化导致低水平的教育成就动机

美国著名社会学家、人类学家奥斯卡·刘易斯在《五个家庭:关于贫困文化的墨西哥人的实例研究》中首先提出了贫困文化的概念,在他看来,贫困文化可以从四个层次来理解^[5]:(1)从全社会的角度看,贫困文化是一种亚文化,它使贫困人群脱离社会生活的主流,不能与主流社会融为一体,不能参加到广泛的社会机构和社会组织中来,处于自我封闭、自我孤立的境地。由于长期缺衣少食的贫困状况,使贫困者意识到按照社会所推崇的标准去获得成功已是不可能,因此索性放弃这种努力,奉行一种不求进取的价值观念;(2)从社区层次看,贫困

文化主要体现为一种贫困聚居的社会隔离状态;(3)从家庭层次看,贫困文化体现在特定的家庭体系、家庭结构中,致使贫困世代相传;(4)从个人层次看,贫困文化也从个人的思想、态度、行为表现出来,通常是个人知识贫乏,眼界狭窄,生活无计划,有强烈的及时行乐倾向,产生强烈的颓废、失望、自暴自弃的心理倾向。

从贫困文化理论来考察儿童的教育问题仍具有一定的意义。前面的分析表明,义务教育阶段儿童失学,有较大部分不是因为义务教育的供给不足,而是因为儿童的自愿失学、不愿意继续升学。低水平的教育意愿总是与贫困地区的文化气氛相关联的。贫困家庭的子女除了缺乏良好的学习场所及充足的学习用品外,还会由于教育程度较低的父母无法提供有效的课外辅导和学业帮助,使之不能取得较好的学业成就。

与此同时,随着我国城市住房商品化改革,城市居民的居住环境开始出现分化。社会贫富差距造成人们在居住格局上呈现一定的阶层区隔。对于那些生活在贫困社区的青少年而言,周围贫困的社区文化环境,将极可能成为影响他们追求学业成就的无形障碍。

贫困的家庭文化对子女受教育的不利影响还体现在较低的教育期望方面。较低的教育期望降低了他们的受教育机会,客观上造成了子女教育程度普遍较低的事实。目前,在许多贫困地区,当子女进入初中阶段的义务教育后,父母就开始盘算他们的谋生出路,导致初中阶段存在较高的辍学、失学问题。在农村贫困地区,外出打工成为人们提高家庭收入、摆脱经济贫困的主要选择。随着教育投入成本的提高,农村地区的“读书无用论”风气再次盛行,许多未完成学业或刚刚初中毕业的学龄段青少年,没有经过任何专门的职业技能训练就走进城市开始打工生涯。许多农村社区流行着通过“打工”赚钱来改变暂时的生活境遇的文化氛围,而原来“教育改变命运”的主流文化理念逐渐退出孩子们的生活视野。

轻视教育成就作用的文化观念,将给教育反贫困带来更大的阻力,一些家庭和儿童将自动放弃政府提供的帮助,使许多教育扶贫计划得不到真正落实。即使政府、社会扶贫组织和教育当局为贫困地区提供了足够的义务教育机会,仍然会有部分儿童流失在义务教育之外。虽然我国政府推行了20多年的教育反贫困,不断强化“两基”教育计划,但是,当前的调查仍然显示,西部地区有相当部分居民的

文化水平仍然较低,约有28%的成年人“不能读懂一封普通书信”(在西部农村这一比例更高达34%);在国定贫困县中,小学及以下文化程度者的比例达到50%。因此,从贫困文化理论来看,反贫困不能仅靠福利救济,也不能完全依靠政府和扶贫组织对义务教育机会的提供,而是要根治贫困文化,提高贫困家庭以及儿童的教育需求,使贫困者及其家庭重新融入到主流社会中来,积极参与政府和社会组织的义务教育计划和就业计划。

三、贫困儿童教育扶助的制度安排与问题

上面我们从家庭经济、儿童上学意愿以及文化观念的角度讨论了贫困儿童教育机会公平受阻的原因,事实上,限制贫困儿童教育机会的因素远不止这些,宏观社会环境与教育领域的制度安排都将以不同的方式产生影响。

地区教育资源的匮乏程度直接影响到义务教育机会的供给,因此,它是宏观层面中最为重要的限制性条件。经过中国政府20多年来的教育反贫困计划后,贫困地区教育资源匮乏问题已经有了十分明显的缓解。目前中央政府和各级地方政府仍然在大力加强贫困地区的教育投入,比如西部地区寄宿制学校计划和中小学教师培训计划,都将取得进一步的成效。因此教育资源匮乏问题应该是有望在加大投入的前提下得到解决。教育资源的丰富,不仅可以直接为贫困儿童供给可资利用的义务教育机会,同时也将在一定程度上刺激贫困家庭提高对子女的教育期望水平,降低儿童自愿失学的可能性。

但是,我们仍然需要看到,长期以来的投入不足仍然构成了我国教育发展的瓶颈。2004年,我国教育经费的投资占整个国民生产总值的比例仅为2.79%,低于世界发展中国家教育经费投资的平均水平。解决贫困地区投入不足问题,仍然是中央及地方政府进一步努力的方向。

同样,建国以来,我国政府对贫困生的资助体系也较为完整地构建了起来,起到了较为明显的积极效果,较大幅度地保障着贫困儿童的教育机会。然而,在看到已有成绩的同时,我们也需要反思目前教育救助政策中存在的不足和缺陷。

1. 教育救助面较小,救助政策知情度低

据五城市贫困家庭子女教育状况的调查,约有50%~87%的贫困家庭没有享受过减免学杂费的优惠。^[2]是什么原因导致本应获得教育救助者却未能实际享受到救助呢?一方面,发放的教育救助总

量较小,与贫困救助需求之间存在较大缺口;另一方面,贫困家庭子女对有关教育救助政策的获知程度较低,也是一个重要的原因。据孙莹等人2003年的调查,城市贫困家庭的子女中有27.1%的人对各项教育救助政策不了解,普通家庭子女中了解奖学金制度的比例为26.4%^[3]。目前我国的教育救助政策存在宣传力度不够,解释不到位的缺陷,直接影响到它的实际救助效果。

另外,教育救助资格确认中的一些误导也是阻碍贫困家庭子女获得教育救助的一个重要原因。在追求升学率的教育风气的引导下,一些地方、学校将取得教育救助的资格与学业成绩、平时表现等标准相联系,家庭经济因素反而处于一个不太重要的位置。

2. 高中阶段贫困生的教育救助严重缺位

就目前我国教育救助政策所涉及的范围来看,救助主要是集中在义务教育阶段和高等教育阶段,高中阶段教育救助的范围和资助力度则都较低,对职业高中贫困生的教育救助政策也才刚刚开始。事实上,已有的教育救助政策体系较大程度地忽略了高中贫困生的救助问题。据河南团省委希望工程办公室2005年对全省16余万名在校高中生的调查,家庭能够完全承担高中生学费和生活费的仅占被调查者的28%。^[6]然而由于受大学教育成本分担政策及其理念的影响,义务教育后各阶段教育的责任主体一度被确定为受教育者本身,在绝大多数地区高中贫困生救助成为一个主要的政策“盲区”。虽然目前认识上的误区已逐渐消除,明确提出了政府在高中教育方面负有主要责任,但是,高中贫困生的救助政策、财政支持还只是面向职业高中,普通高中贫困生的资助亟待提上新的政策议程。

3. 城市反贫困与教育救助相脱离

发展教育一直是农村反贫困的一项主要内容,然而与农村反贫困不太一致的地方是,城市反贫困较少考虑贫困人口子女的教育问题。上世纪90年代中后期,伴随着城市单位制的逐渐瓦解与国有企业改制力度的加大,市场化过程对教育的冲击也越来越明显,它不仅使许多城市居民陷入失业性贫困,而且也使之失去了单位组织所提供的子女就学保障。当前,城市最低生活保障制度是我国城市反贫困战略的一项重大举措,它的推行标志着我国城市反贫困战略由道义性扶贫到制度性扶贫的重大转变。然而问题是,我国城市贫困的表现是多方面的,最低生活保障制度只是着眼于解决贫困人口的

生活困难问题,却忽视了健康医疗和子女就学方面的困难救助。

四、保障贫困儿童教育机会公平的政策建议

目前义务教育阶段的贫困生资助体系已经较为完整,国家在教育反贫困方面也在不断地加大投入力度,可为什么仍然未能有效地解决初中阶段贫困生辍学的问题,为什么农村地区初中生辍学率不断反弹?其中的具体原因,除了家庭贫困本身外,更多的是因为贫困生自愿退学、不愿意接受和完成义务教育。国家扶贫开发工作重点县的监测报告表明,约30%的贫困生辍学是因为其本人自愿的,在已经失学的贫困儿童中,即使为他们提供义务教育机会,仍然有50%的人明确表示不愿意继续上学读书了。

影响贫困儿童教育机会公平的因素是多层面的。我们在这里强调的是,加大对贫困地区的教育投入固然会较大程度地促进教育机会总量的供给,但是当我们面对义务教育阶段贫困儿童的高辍学率问题时,我们还需要从理性选择的角度来进一步分析更深层次的原因。贫困儿童的教育问题应该联系如何破解贫困阶层的代际再生产来思考。

各阶段教育是一个完整的体系,个人接受初中教育后应该有适当的升入普通高中的机会,进而为更好的前程作准备。但是,目前义务教育后各阶段教育的流动管道十分狭窄,使贫困生看不到接受完整义务教育的意义。目前侧重义务教育阶段的教育反贫困和对贫困生的资助,更多地出于国家的公共利益目标,更多地回应着社会公义的呼声,却独独没有适当地回应个体教育发展和个人前途、命运的要求。义务教育阶段的反贫困绩效不能进一步提高,恐怕与我们一厢情愿的政策目标有关。显然,较多的初中辍学问题无法用“请”贫困生入学的办法来解决。我们强调,被期待需要接受义务教育的贫困生及其家庭,同时也是具有理性目标的行动主体,新的教育反贫困政策应该为他们的理性目标提供更多的选择可能性,以目标引导、竞争升学的方式来鼓励贫困儿童接受完整的义务教育。

因此,为确保“两基”的巩固和提高,我们的政策着眼点应该扩大到贫困地区整体教育体系,进一步加大对贫困地区义务教育后各阶段教育的投入,特别是要努力改善贫困地区高中、职中的办学条件,强化中学阶段的师资培训,为完成义务教育后的贫困儿童的进一步发展铺设好必要的桥梁,扩大个体向上流动的管道。只有后续教育机会对每个

人都是可以通过努力而获得的时候,只有每个贫困儿童具备了在学业上奋斗和努力的动力的时候,义务教育低完成率的问题才可以迎刃而解。

为此,我们提出如下具体的政策建议:

1. 为落实“高中阶段政府负主要责任”的政府承诺,尽快测算高中阶段教育费用在政府、社会与家庭之间的合理分担比例,测算中央与地方财政分担系数。以此为基础,中央政府应继续执行非均衡投资政策,对贫困地区高中教育发展予以财政倾斜。

中央政府应对贫困地区基础教育的投资按合理比例在小学、初中与高中阶段分配,将贫困地区基础教育的发展视为一个统一整体,并将之列入教育财政经常性投资规划之中。

2. 建立健全完整的贫困生资助体系,加大对高中阶段、职中以及高等教育的贫困生资助力度。在近阶段,应该将贫困生资助的重心放在义务教育后的各级各类教育的贫困生资助上,进一步为贫困儿童教育提供更为广阔的发展前景和机遇。

3. 完善教育救助政策的实施过程。第一,加大宣传力度,使贫困家庭的父母和子女了解现有的有关教育救助政策,使他们掌握可能寻求的教育救助渠道。关于教育救助政策的宣传,可通过学校利用专题讲座的形式,向贫困家庭的父母和子女传达相关教育救助政策,也可以通过贫困家庭所在的居委会来进行宣传。第二,扩大教育救助的范围,使贫困家庭的子女最大限度地享受到教育救助的优惠。第三,坚持教育救助获得依据家庭经济贫困原则,取消与家庭经济贫困无关的资格限定,使贫困家庭的子女不因其他与经济贫困无关的因素的影响而失去获得教育救助的机会。

4. 营造积极的社区文化环境。生活在文化贫困的社区中的青少年,所取得的学业成就之所以较低,不是由于他们缺乏必备的学习素质和能力,而是由于他们在贫困文化的影响下,未经努力之前就放弃了学业追求。所以,在某种意义上,对他们来说,不是没有受教育机会,而是贫困文化使他们主动放弃了原本可以获得的受教育机会。因而改变贫困社区中的贫困文化,是帮助他们实现受教育公平的一个重要前提。在城市社区应积极为贫困家庭子女提供享受公共教育资源的优惠,使他们有同等的机会获取社区中的教育资源。例如,城市社区中的公共图书馆、科技馆、文化馆、博物馆等公共资源,应该通过减免门票等措施向贫困家庭子女优惠开放。城市中那些与学业成就有关的协会

组织也应积极创造条件,吸纳贫困家庭子女
的加入。

(5) 建立贫困人口综合社会保障体系。当前城市居民最低生活保障制度没有涉及子女的教育救助问题,是造成城市贫困人口子女受教育不公平的一个重要制度原因。因此,我们应在现有城市居民最低生活保障制度的基础上,构筑一个涉及医疗救助、子女就学、住房等关乎贫困人口生存和发展的综合社会保障体系。在制定城市贫困人口最低生活保障金标准时,应考虑到为那些正在供子女上学的家庭提供一定的教育补贴。将补助费用的管理权下放到当地教育部门,由贫困家庭提出申请,经当地教育部门及有关组织审批后发放。

[参考文献]

[1] 袁连生,刘泽云,刘宝超.中国义务教育贫困儿童资助

制度研究[EB/OL].<http://www.tc.edu/centers/coce/detail.asp~publications>

- [2] 唐钧,等.中国城市贫困与反贫困报告[M].北京:华夏出版社,2003.
- [3] 孙莹.贫困的传递和遏制[M].北京:社会科学文献出版社,2005:83.
- [4] 张力,等.面对贫困—中国贫困地区教育发展的背景、现状、对策[M].桂林:广西教育出版社,1998:155-157
- [5] 转引自李强.中国扶贫之路[M].昆明:云南人民出版社,1997:10.
- [6] 黎明,陈英志.高中教育贫困救助问题分析[J].当代教育科学,2006(7):16-18.

Concerns on Poor Children's Educational Equity

LIU Jing-ming, YANG Jiang-hua

(Department of Sociology, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: As the transition of China's society goes increasingly deep, the issue of the education fairness of school-age children in the poor family becoming increasingly remarkable. Firstly, the article gives an overall description about the current situation of the education fairness of the China's school-age children in the poor family, and then points out some relevant issues accordingly. The article argues, the reason that account for the current issues of the education fairness of school-age children in the poor family, has not only related to the economic situation of the school-age children's family, the learning will of the poor school-age children, the outlook of the poor family towards their children's education, but related to the relevant arrangement of the institutions in education system. To differ from the past studies, the article, based on the new anti-poverty idea, which stresses the deconstruction of the reproducing model of the poor class and promotes their following generation's social mobility toward up, puts forward some specific strategies for promoting the educational fairness of the poor school-age children, through analyzing both the successes and failures of the current education assistant policies about helping the poor school-age children.

Key words: poor school-age children; current education situation and issues; reasons; strategies

[责任编辑 曾新]