

义务教育阶段农村贫困学生 就学资助体系中的政府责任

◆金东海 刘莹洁 李 涛

摘 要：我国贫困农村仍有大量处于贫困线以下家庭的义务教育阶段学生，他们需要得到就学资助以完成学业。政府应承担起就学资助的主体责任，构建完善的贫困学生就学资助体系，通过就学资助保障贫困学生基本学习条件，在更高层次上推进教育过程的公平。

关键词：农村义务教育；贫困学生；就学资助；教育公平；政府责任

2011年底，中央扶贫开发工作会议宣布新的国家扶贫线标准为2300元。按照新的标准，当年我国大约有1.28亿农村人口被纳入贫困线标准范围，占农村总人口的13.4%左右。^[1]国家确定新的贫困线标准，不仅考虑了重点扶贫区域及提高贫困家庭资助水平问题，更使农村扶贫标准内涵有了较大扩展。中国社科院农村发展研究所贫困与发展金融研究室主任吴国宝认为，原来的贫困线标准勉强仅够贫困家庭低水平的生存，而新标准则考虑了贫困家庭在教育、医疗、住房、社会活动等方面的需求。^[2]2013年11月，党的十八届三中全会《全面深化改革决定》中指出：大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系。因此，农村贫困学生资助仍是推进教育公平的目标之一，也是农村义务教育发展的长期任务。

一、义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系构建存在的问题

从目前贫困农村就学资助现状来看，政府资助体系构建及相关制度建设等方面还存在诸多问题。

1.未能在“两免一补”实施过程中适时建立起政府为主体、专门针对贫困学生的资助体系

长期以来，国家一直强调重视农村贫困学生资

助问题，并在法规政策等方面做出规定。2006年以前，国家资助政策的对象主要是农村贫困学生。如2001年教育部、财政部、国务院扶贫领导小组联合发布的《关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的通知》中规定：中央财政设立“国家义务教育助学金”专款，主要用以抵减贫困学生杂费、课本费以及补助贫困生寄宿生活费等。2003年国务院在《关于进一步加强农村教育工作决定》中提出：要在已有助学办法的基础上，建立和健全扶持农村家庭经济困难学生接受义务教育的助学金制度。决定还指出：鼓励希望工程、春蕾计划等继续做好资助家庭经济困难学生就学工作。在政策推动下，2002年西部农村首先对贫困学生实施“两免一补”。到2006年，通过中央和地方财政共同分担，农村义务教育保障新机制建立，最早针对贫困学生实施的“两免一补”资助政策发展为普惠性免费制度，对象扩大到所有在校学生，我国义务教育免费制度由此确立。但在这一过程中，面对贫困学生的专门资助被普惠资助替代后，国家却未适时建立一个与“两免一补”并行的贫困学生的就学资助体系，过去专门针对贫困学生的就学资助工作并没有随之跟进。2013年，笔者调研了甘肃6个国家级贫困县，发现都没有构建以政府

金东海/西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心 刘莹洁 李涛/西北师范大学教育学院 (兰州 730070)

财政为主体的贫困家庭学生资助体系。虽然有些贫困县政府多次提出要设立农村贫困学生助学金制度,但由于县级财政力量有限,贫困学生资助工作基本没有开展。

2.没有形成中央和地方共同分担的贫困地区就学资助财政分担机制

近几年来,国家虽然在推进教育公平制度建设方面十分重视贫困学生资助问题,但在资助制度建设特别是经费投入方面却一直未明确中央和各级政府各应承担的责任。除就农村义务教育新机制中规定了“两免一补”经费分担比例外,并未就“两免一补”后继续实施贫困学生资助的经费负担机制以及操作目标和途径做出刚性规定。这是今天各级政府资助方面未能切实履行责任、贫困农村未能建立就学资助体系的一个主要原因。

2006年农村义务教育财政保障新机制实施之前,国家曾明确将贫困学生就学资助体系构建责任确定在县级政府。如1995年国家教委和财政部下发的《关于健全中小学生助学金制度的通知》规定,助学金经费按照财政体制和教育管理体制,实行分级管理、分级负担。但正如大家所了解的,“新机制”实施之前贫困地区县级财政连义务教育运行经费都无法保证,建立贫困学生就学资助体系的责任也就无法落实。在一些贫困县,尽管多年前就按国家要求制定了贫困学生资助文件,但由于没有从制度方面予以切实规定,因而政府对贫困学生就学资助的工作也就没有开展。造成这种现象的原因是贫困农村地方财力薄弱,无力开展贫困学生资助,这是许多贫困县政府开展此项工作面临的共同问题。“新机制”实施后,虽然贫困县教育财政负担大幅度减轻,但就多数贫困县财政条件而言,若无上级政府专项经费支持,仅靠县级财力还是难以将贫困学生就学资助纳入政府预算。目前,在非贫困县和贫困县,针对贫困学生的资助活动因政府财政力量不同,资助情况的差异很大。如经济发展条件较好的甘肃省酒泉市肃州区,政府规定农村低保家庭、低保边缘家庭子女每生每年补助交通费100元、生活费750元,经费由市区两级财政承担。但在甘肃许多国家级贫困县,因无财力实施资助,政府多年来都没有将贫困学生资助纳入政府财政。2013年,笔者在对来自甘肃贫困县32位小学校长的调查中了解到,这些校长所在学

校都有数量不等的深度贫困家庭学生,他们在学校除和其他同学一样接受“两免一补”和“营养早餐”之外,再无其他来自政府的资助。这些学生的学习条件极为艰苦,购置学习用品及个人支付在校生活费用等方面的困难很大。校长们表示,对深度贫困的学生,学校仅能以减免应付费用等方式减轻其经济负担,政府资助基本处于空白。校长们希望,实施贫困学生资助,政府应积极承担责任,建立资助体系并实施针对性资助,帮助贫困学生得到完成学业所需要的最基本学习资源。校长们的希望正是《联合国教科文组织第五届全民教育会议公报——中国教育》中所要求的目标:“只有在目前被边缘化的儿童能完成学业,并以此改善自己生活时,全民教育才是成功的。”^[3]

3.依靠普惠性资助不能从根本上解决贫困学生学习资源不足问题

目前我国农村义务教育政府资助项目都属于普惠性资助,如“两免一补”、“营养餐”、“免费新华字典”等。但普惠资助面向全体学生,不针对贫困学生提供个人资助,并不能从基本资源方面解决贫困学生与非贫困学生学习条件不均问题,也不能最大限度消除贫困学生学习资源匮乏现象。所以,未能在农村建立起一个帮助贫困家庭学生获得必需就学资源为主的资助体系,是目前贫困学生得不到有效资助的重要原因。2011年由广西发起、国内多省(区)参与的社会各界针对农村贫困学生开展的新华字典资助行动中就有两会委员呼吁,通过制度安排,切实解决贫困地区学生用不起字典的问题,将字典等学习工具书纳入贫困地区资助政策范围之内。^[4]这一行动最终引起中央高度关注,2013年初,财政部、教育部确定自当年寒假开学起,为全国农村地区初中和小学在校生免费提供《新华字典》。那么,与此相应是否可以针对贫困学生提供英语、数理化等工具书,或是更多的、对象完全是贫困学生的各种就学资助呢?在国家教育投入财政扶贫力度不断加大的过程中,满足这些需求是难度不大的,如果政府在制度上予以安排,就会找到有效的解决办法。就教育公平权利的实质而言,对贫困学生仅强调平等对待远远不够,得到就学资助更是其基本权利。罗尔斯在《正义论》中提出了弱势补偿和优先扶持原则,“当分配造成收入差距和地位差别时,应该对最少受惠者给予补偿,这样社会才能保持良性运转。”^[5]这一原则的启示在于,

“补偿和扶持”是贫困学生享有教育资源的一种公平配置形式,使用对待强势群体和弱势群体的不平等手段才有可能达到真正教育平等的目的。因此,义务教育就学资助要真正体现教育公平,需要国家采用有差别的倾斜政策对待贫困学生。当政府资助能够弥补贫困学生接受教育方面必需费用部分与当地教育费用平均水平的差额时,义务教育才真正体现了教育公平的精神,对推进教育机会和教育过程平等一致才具有根本性意义。基于我国农村贫困现象产生原因的长期性和复杂性,以及对农村义务教育质量提升的重要意义认识,贫困家庭特别是深度贫困家庭不仅需要经济上予以扶持,他们的教育需求更会随消除贫困的需要不断增长。因此,政府应在普惠资助基础上给予贫困学生更多的就学资助,通过就学资助弥补其接受教育方面个人支付必需费用部分与当地教育费用平均水平的差额,补偿和改善他们最基本的学习条件。

4.对社会资助的依赖影响了贫困地区就学资助工作的有效开展

为了改变农村贫困学生就学条件,国家一直倡导社会积极开展就学资助,帮助他们顺利完成学业。近年来许多社会非政府组织和个人积极开展了针对贫困学生的就学资助,部分得到资助的贫困学生在改变基本学习条件、完成学业方面得到了很大帮助。但笔者对许多贫困县的调查发现,社会资助活动的规模、力度、覆盖面都比较有限,其不稳定、不规范的特点决定它不可能承担贫困学生资助的主体责任。更重要的是,发展义务教育是国家责任,社会就学资助只能承担辅助角色,不能完全替代政府承担贫困学生就学资助的基本义务。但由于义务教育依靠社会办的思维惯性在农村由来已久,笔者在许多贫困县看到,政府设置的贫困学生就学资助中心都希望通过社会捐赠解决资助所需的经费。针对这种现象,一位贫困县政府资助中心工作人员说:这不仅是当地政府的无奈之举,也是政府财政作用缺位的表现。这种情况通过相关数据可以证明:2009年,全国分地区地方农村小学初中接受捐赠的社会总经费是53969.2万元,其中经济发达的浙江省排在第一位,达13891.5万元。西部地区青海、新疆和甘肃分别只有2.9、23.2和187.1万元,西部农村人口大省四川也只有2692万元。^[6]2010年,全国贫困县接受过社

会资助的学龄女童和男童比例分别仅为9.8%和9.4%。^[7]这种状况说明,一方面现有经济发展的区域、群体和个人拥有程度等很不均衡,贫困地区社会性就学资助无力形成较大且稳定的规模;另一方面,目前社会资助意识整体上不是很高,特别是贫困地区参与程度还很有限。

二、构建义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系是政府责任的体现

1.构建义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系是政府的基本责任

就学资助制度是实现教育公平的基本制度安排。教育公平既要做到起点公平,也要做到过程公平,贫困学生在教育过程中所具有权利的根本性就是教育公平。建立贫困学生就学资助制度,保证他们全部入学,并在教育过程中享有最基本的学习条件,是实现教育过程公平的要求。从教育公平理论的观点认识,消除不同经济收入背景学生之间的学习条件不平等,以及消除由此所造成的教育过程机会和能力发展的不平等是义务教育发展目标的基本要求。因为义务教育从性质上讲属于社会公共产品,那么政府的主要责任就是将产品公平地提供给所有学生。但公共产品的提供需要公平的分配和保障制度,这就需要政府对就学资助予以高度关注和重视,制定专门政策和制度,建立针对贫困学生的就学资助体系。

实施就学资助实质上体现的是义务教育公平权利和教育资源分配机制的合理性,因而建立贫困学生就学资助体系的关键是政府应明确责任。政府作为保障义务教育过程公平的权利机构和掌握义务教育资源的主体,履行资助责任体现的是国家行使教育管理的权力,并体现着国家教育公平的实现程度,是社会公正的基础。由于我国贫困农村经济发展的艰巨性,贫困人口的数量目前乃至今后一段时期还会有较大比例,甚至还有相当一部分处于深度贫困处境。如2013年元旦期间习近平同志考察的河北阜平县骆驼湾村和顾家台村,当地村民年人均纯收入不到1000元。^[8]因此,从我国农村脱贫任务的长期性、艰巨性特点考虑,资助贫困学生,使其享有必需的学习条件将是一个长期且要努力实现的任务。在此方面,需要政府履行基本责任,责任标准是帮助所

有贫困学生得到必需的教育资源,有条件与其他学生一样公平参与学校组织的各种教育教学活动,真正享有公平的个人教育发展权力和机会,这是考量一个国家政府为构建社会公平而承担教育责任的主要指标。从现实意义讲,对贫困学生实施就学资助,是当前农村义务教育巩固和发展的需要。如果从更长远的意义认识,帮助贫困学生顺利完成学业,不仅可以促进教育公平,同时也是构建和谐社会的重要基础。但要明确,以政府力量保障贫困学生享受基本的教育资源,并不是说要降低或剥夺其他社会阶层学生所享有的优质教育资源,而是要帮助那些因贫困而享受不到公平教育资源的学生改善学习条件,保障他们与其他学生一样公平实现教育发展的权利和机会。

2.借鉴国外经验,将建立义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系作为政府必须履行责任

今天,世界各国都把贫困学生就学资助作为推进教育公平的重要内容。与其他社会资助相比,就学资助对于贫困家庭及其后代发展的作用更具有根本性。因此,无论从贫困家庭改变贫困还是从贫困学生享有教育公平权利的角度来看,就学资助都是许多国家制定教育政策的首要目标,是政府必须履行的基本责任。从当代制度经济学和社会公正的理论理解,就学资助不仅是一种制度福利,更体现的是制度公平,受益者不仅是贫困学生个人,其最大的受益者是国家。如此,实施贫困学生就学资助的责任主体当然应是政府。因此,发达或不发达国家的政府,在其义务教育制度设计中,不仅应保障所有儿童的免费受教育权,而且还应从国家层面制定符合本国实际的贫困学生就学资助目标和计划。为了建立有效的就学资助体系,多数国家的主要做法是:发挥政府主导作用,加大资助经费投入力度;发挥社会各界力量,鼓励社会非政府组织和个人参与就学资助;以多元资助理念为指导,构建多层次资助网,实施多种资助项目,扩大弱势群体家庭学生资助面,规范管理和制度,建立完善的资助管理体系。政府在资助经费投入、资助标准制定、受助学生认定、资助过程管理等方面是责任承担的主体。开展就学资助,最重要的问题是资助经费来源。在此方面,有些国家的做法是:在政府财政总支出中专门就实施贫困学生就学资助列项,并单独编制经费预算,从而保证就学资助财政

责任的落实。也有一些国家建立了资助经费由各级政府分担的机制,部分资助项目经费来自中央政府,部分资助项目经费由地方政府支出。也有国家资助经费由中央和地方政府共同承担,分担的比例由资助实际支出和地方财政收入水平来决定。同时,社会非政府组织或个人在资助经费投入方面也发挥着重要作用。

我国贫困农村面积分布较广,主要集中在中西部,多为老少边困地区和民族地区。贫困人口基数较大,深度贫困程度的人口占有很大比例。就经济发展而言,这些地区脱困的难度大、周期长。由此,学习国外政府的责任意识,借鉴他们的经验与做法,对我们都具有积极的启示和意义。但必须从制度和认识上将建立义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系作为政府必须履行的责任。

3.切实履行政府责任,实现国家构建义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系的目标

我国政府自20世纪80年代以来一直十分重视贫困学生资助问题,在相关法规和文件中多次提到贫困学生资助问题。如1986年的《中华人民共和国义务教育法》规定:对家庭经济困难的学生,应当减免杂费。1995年颁布的教育法规定:国家、社会对符合入学条件、家庭经济困难的儿童、少年、青年提供各种形式的资助。2006年新义务教育法规定:保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。除了法律方面的规定,国家还从政策方面多次提出建立资助制度,减轻农村贫困学生的就学负担。例如,1995年原国家教委和财政部专门下发《关于健全小学生助学金制度的通知》,1997年原国家教委和财政部又制定了《国家贫困地区义务教育助学金实施办法》,2001年国务院在《关于基础教育改革决定》中要求:要完善并落实中小学助学金制度。2001年教育部、财政部、国务院扶贫领导小组联合发布了《关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的通知》,2003年国务院在《关于进一步加强农村教育工作决定》中指出:我国农村家庭经济困难的适龄少年儿童接受义务教育迫切需要得到关心和资助。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)中提出要“健全国家资助政策体系”。总之,国家颁布法规政策的基

本目标非常明确,即在我国建立专门针对义务教育阶段农村贫困学生就学的资助制度和体系。如此之多的政策法规,上述有关加强义务教育阶段农村贫困学生就学资助的政策法规的重要意义说明,构建贫困学生资助体系是国家对各级政府提出的一项长期责任。但从目前资助体系建设现状来看,距离国家提出的应达目标还相距甚远,大多数贫困农村还没有从制度上形成完善的、专门针对贫困学生的政府就学资助体系。从这一角度分析,义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系的构建也是一个长期的难度很大的任务,需要各级政府做出持续的努力。从推进教育公平的目标来说,它更是审视各级政府贯彻国家要求、履行责任的标志。为此,中央和各级政府必须加大力度,努力贯彻国家所提出的资助目标 and 责任要求,构建起一个自上而下、体系完善、制度合理、持续运行的义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系。

三、构建义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系的若干建议

以上分析表明,我国义务教育起点公平的目标因“两免一补”政策的推行已经在农村基本实现。但由于针对贫困学生的资助体系还未建立完善,所以贫困学生就学过程公平的目标还不能说充分实现。过程公平的内涵包括了学生在接受学校教育过程中享有教育资源的公平,即每一位学生都能够在学校有权利、有条件公平地参与各种教育活动,在享有相同教育资源的条件下接受同质的教育。这些相同的教育资源不仅包括学校经费、师资、图书和设备等,同时也包括学生个人完成学业必须具有的其他学习条件,以及足以保证学生在校生活、参与活动、健康成长等各种基本条件的享有。过程公平体现了义务教育的基本性质,保证过程公平需政府承担责任,通过制度设计构建一个科学、合理、完善的贫困学生资助体系,从而保证农村贫困学生就学资助工作的有效实施。

1. 构建义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系,各级政府应承担相应责任

建立和完善贫困学生就学资助体系,必须从法规和制度建设入手。首先,国家应就农村贫困学生资助制定相应法规,将贫困学生资助纳入农村义务教育深

化改革和发展的整体目标,通过制度予以规定,为就学资助提供依据和保障。应当制订法规明确各级政府在贫困学生资助方面的基本责任,以保证就学资助政策的落实。前述问题表明,我国之所以至今没有形成一个规范稳定的贫困学生就学资助体系,原因在于国家没有从政策法规方面做出刚性的规定,地方政府对资助工作也就不当作硬性任务来对待。其次,切实贯彻《纲要》精神,健全国家资助政策体系。国家应积极构建农村贫困学生资助制度,形成从中央到地方的资助体系。要通过制度明确各级政府的主要职责,并对各级政府应承担资助责任做出具体规定,包括管理体系、机构建设、经费投入、资助途径、常态管理、考核评价等。总之,贫困学生就学资助既然是制度性救助,以国家责任为主体,那么,各级政府都应当将资助作为必须履行的责任。这就意味着各级政府从大到制度建设和经费筹措小到具体管理措施与资助形式等方面都要开展相应的工作。

2. 建成一个以财政为主要资助来源的义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系

当我们将就学资助的对象确定为义务教育阶段学生,那么义务教育的性质就决定了这种资助属公共性社会产品,供给主体首先应是政府。在资助投入主体及责任方面,各级政府不同于社会非政府组织或个人。后者只具有道义上的责任,不具有法律方面的责任,而前者所承担的是应尽的法律责任。为此,开展农村贫困家庭学生就学资助,首先要通过国家政策解决经费保障问题,将其纳入财政预算予以保证。今天,国家经济高速发展和财政收入日益雄厚,足以使中央和省级财政有能力承担资助贫困学生的主体责任。笔者认为,可以由国家刚性规定,在义务教育“两免一补”专项经费中依据资助需要增加专列的贫困学生资助项目预算,以此保证贫困学生资助形成稳定的经费保障体系。它的有利之处是不再需要单独建立资助体系。与“两免一补”形成一体,制度体系健全,责任分工明确,方便实施和管理。

3. 明确责任主体,形成义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系的各级政府财政分担机制

要保证资助活动拥有足够、稳定的经费来源,首先应构建起一个长效的贫困地区义务教育就学资助机制。在此方面,一要考虑各地区贫困农村和贫困人口数量分布特征,二要考虑各地区经济发展不均衡

和政府财政能力。在目前中西部地区贫困农村县级政府财力有限情况下,国家可以参照“两免一补”政策,划定各级政府经费分担的比例,主要由中央和省级政府财政合理分担,共同承担资助资金筹措的相应责任。因此,建议资助经费分担参考我国“两免一补”经费分担机制,依据地方经济发展水平确定中央和各省(区)比例。西部省地方承担20%,中央承担80%;中部省地方承担40%,中央承担60%;东部省由地方独立承担。这种将资助经费与“两免一补”经费并轨实施的办法,不再需要各级政府单独制定经费预算和筹集办法,方便制度设计和管理,也有利于具体执行和操作。最主要是就学资助不会因为地方政府财政困难而导致工作无法开展。

4. 义务教育阶段农村贫困学生就学资助工作要按贫困学生家庭收入水平实行分层次资助、科学管理

规范的管理是就学资助工作顺利开展并达到预期效果的保证,必须明确政府资助工作的相关管理机构 and 职责。依据现行职能机构的分工,开展就学资助需县级教育行政部门及学校建立专职机构,负责本区域和学校的贫困学生认定和统计,建档,资助经费和实物登记及发放等工作。教育及财政部门负责资助经费数量预算和核定,上报和拨付等工作。测算贫困资助标准是一项复杂工作,应依据当地贫困家庭不同贫困程度和收入水平,结合小学、初中学生个人支付接受教育方面必需费用部分,与当地教育费用平均水平的差额,测算出贫困程度不同学生的资助需求标准,实行分层次资助。县级政府依据省级政府制定的贫困学生资助标准和贫困学生人数确定各学年资助预算,并上报省级政府。建立财政、民政、扶贫、教育、学校、审计等部门密切配合,并有乡政府和村民代表参与的“经常性助学活动联席会议”,日常工作由教育行政部门承办。它的主要工作是负责评审贫困学生家庭信息的真实性,认定贫困学生,建立贫困学生管理档案。因贫困学生家庭情况各异,贫困现象复杂,学校环境特点和学生年级不同,贫困学生对资助形式的需求也会不尽相同。因此,为保证资助效益,防止资助经费流失,应当针对学生需要,实施现金资助、实物资助、免费资助等多种形式。解决

这些问题,都需要政府从制度上科学、合理的予以设计和规范。

5. 义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系运行过程中应明确资助对象责任履行并建立科学规范的资助退出机制

对贫困学生实施就学资助的同时,还应当规定其学习责任。它体现了国家对贫困学生的期望,也是为了实现就学资助的效益。因此,受资助学生应当充分履行自己作为受教育者的义务。如保证到校学习,端正学习态度,提高学业成绩,积极参加学校活动,尊重教师和同学,不断促进自己在德、智、体、美等方面健康发展。还应主动接受资助部门的管理和监督。由于农村经济建设的加快和国家扶贫效益的持续提高,接受资助学生的家庭经济收入水平会发生变化,贫困家庭脱贫的比例也会上升。因而,有必要设计资助退出机制,对资助学生实行动态管理。目的是及时调整资助对象,让家庭已经脱贫,不符合继续享受资助条件的学生及时退出,以保证有限的资助资源提供给那些真正需要资助的贫困学生。为保证这项工作的有效性,应建立贫困学生受助资格复审和公示制度。

6. 义务教育阶段农村贫困学生就学资助体系应建立相应的考核各级政府工作绩效的监管机制

贫困学生资助工作应像“两免一补”一样,纳入各级政府考核机制,并形成制度。上级政府应依据职责,就下级政府开展贫困学生资助工作进行绩效考核。人大、司法部门、新闻媒体、社会中介、家庭和个人都可以对政府开展贫困学生资助的职责履行情况进行监督。考核监督包括经费预算和执行,贫困学生认定,资助力度和范围,资助形式和途径,以及资助经费发放流程的监管。其中,受助学生与家庭对资助的态度和评价也是考核政府工作开展绩效的最重要依据。

本文系教育部人文社科重点研究基地重大课题“西北农村义务教育阶段民族贫困学生就学资助制度构建与教育公平研究”(07JJD880238)的部分成果。

(责任编辑 陈霞)

参考文献

- [1]农民年收入不足 2300 元就是贫困人口[N].南方农村报.2011-12-01.
- [2]外媒关注中国贫困线新标准[EB/OL].http://news.xinhuanet.com.2011.12.12.
- [3]联合国教科文组织第五届全民教育会议公报——中国教育[N].中国教育报 ,2005-12-02.
- [4]两会委员 孩子们缺的不仅仅是“字典”[EB/OL].http://www.chinanews.com. 2011.3.11.
- [5][美]罗尔斯.正义论[M].谢廷光译.上海 :上海译文出版社 ,1991.66.
- [6]教育部财务司.中国教育经费统计年鉴 2009[R].北京 :中国统计出版社 ,2010.221 ,241.
- [7]国家统计局.中国农村贫困监测报告 2011[R].北京 :中国统计出版社 ,2012.38.
- [8]中国集中连片特困地区扶贫攻坚的政策已经全面启动[N].人民日报.2013-01-28.

**The Government's Responsibility for Improving Financial Aid System for
Impoverished Students in Rural Compulsory Education**
Jin Donghai Liu Yingjie & Li Tao

(Research Center for The Educational Development of Minority, North West Normal University, Lanzhou 730070)

Abstract: There is a high proportion of students from families living below poverty line in the compulsory education in rural area of China. They need the financial aid system to complete school, but it hasn't been well established. The study demonstrates that the government should undertake the main responsibility for financial aid system construction and establish a funding system that works for rural impoverished students. Furthermore, the government should promote the fairness of education process at a higher level through guarantying the basic learning conditions for the impoverished students

Keywords: rural compulsory education, impoverished students, financial aid system, educational equity, government's responsibility

~~~~~

## 教育部等三部门提出“全面改薄”20项底线要求

为进一步加强各地“全面改薄”工作指导,优化资源配置,面向贫困地区,聚焦薄弱学校,确保实现“保基本、补短板”工作目标,近日,三部委联合印发了《教育部办公厅 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅关于印发全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件底线要求的通知》,提出“全面改薄”20项底线要求。

通知指出,底线要求以《中小学校设计规范》(GB50099-2011)、《农村普通中小学校建设标准》(建标109-2008)、《农村寄宿制学校生活卫生设施建设与管理规范》、《国家学校体育卫生条件试行基本标准》等国家标准、教育行业标准及相关政策文件为基本依据。要求各地通过实施“全面改薄”项目,用3到5年时间,全面消除D级危房,确保学生1人1桌1椅(凳),寄宿学生每人1个床位,消除“大通铺”现象,消除66人以上超大班额。同时,还要求新建校舍抗震设防类别不低于重点设防类,满足综合防灾要求。学校具备适合学生特点的体育活动场地和设施设备,有利于开展具有当地特色的体育活动。学校要设置旗台、旗杆,按要求升国旗。除特别干旱地区外,寄宿制学校应设置淋浴设施。寄宿制学校或供餐学校具备食品制作或加热条件。学校配备开水供应设施设备。有条件的地方,新建校舍一般设置水冲式厕所,厕位够用,按1:3设置男女蹲位,旱厕应按学校专用无害化卫生厕所设置。通知还对校舍安全设施、教室采光,以及黑板、图书和多媒体教室配置等提出了具体要求。

通知要求,各地应将底线要求作为全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目优先保障、必须完成的建设内容,并在实施过程中,以学校为单位予以优先落实。为加强分类指导,通知还特别强调教学点可根据实际情况参照执行。同时,各地可在底线要求基础上,依照相关标准或文件,结合当地实际,提出要求,既要“保底”,也要“限高”,严禁搞超标准豪华建设。通知还要求各地把底线要求纳入项目规划和年度实施计划,作为项目规划编制和绩效评估的重要依据,并纳入农村义务教育学校基本办学条件专项督导,加强督导检查。

来源:教育部网站2014年7月30日