

# 对四川省农村义务教育免费教科书发放的调查

任强, 张瑛

(西北师范大学, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 近年来, 我国加大了对农村义务教育的投入力度。通过四川省 4 个样本县的学校及学生 2006 年春季学期截面数据, 并运用 SPSS13.0 社会统计软件对数据进行统计分析, 发现在免费教科书发放中还存在发放力度和规模不够的现象; 各县给予直属学校更多的政策优惠, 而相对贫困的乡直属学校的享受比例却相对较少, 免费教科书不能完全发放给贫困生。今后可采取中央与地方进一步加大免费教科书发放比例, 扩大覆盖范围, 健全农村义务教育经费管理责任追究制等措施, 以形成免费教科书发放的长效机制。

[关键词] 四川省; 农村义务教育; 免费教科书; 长效机制

[中图分类号] G642 [文献标识码] B [文章编号] 1009-1173(2008)01-0016-02

为保证农村贫困家庭学生接受义务教育, 加快农村教育事业发展, 从 2001 年秋季开始, 中央财政设立专项资金, 对中西部农村地区义务教育阶段贫困家庭学生试行免费提供教科书制度, 同时覆盖面逐步扩大<sup>[1]</sup>, 并于 2004 年秋季新学期起, 大幅度增加用于发放免费教科书的中央财政专项资金, 免费教科书发放范围扩大到中、西部农村义务教育阶段全部家庭经济困难学生。免费教科书的发放对象是农村地区因家庭经济困难而无力负担课本费的义务教育阶段学生, 包括特殊教育学生。这是减轻农民负担的有力措施, 也是中央财政对农村义务教育资金补助环节和支持方式的重大改革<sup>[2]</sup>。从 2006 年春季学期起, 我国西部地区继续全部免除农村义务教育阶段学生学杂费, 继续执行免教科书费、补助寄宿生生活费政策, 并对部分专项资金实行国库集中支付, 资金直达学校, 受益学生达到 4880 万人, 平均每个小学生减负 140 元、初中生减负 180 元<sup>[3]</sup>。

在国家重视及社会各界大力关注新机制运行的情况下, 免费教科书的发放现状及效果究竟如何? 目标选取与资金管理是否客观公平? 实施过程存在哪些问题? 这是本文探究的重点, 笔者将就免费教科书的发放提出一些具可操作性的政策建议。

本文研究数据来自西北师范大学教育学院 2006 年 9 月~2006 年 11 月对“中、西部地区农村义务教育基本情况”的入户调研数据, 选取四川省 4 个样本县(平昌县、巴州区、峨边彝族自治县、犍为县)的农村地区义务

教育阶段 2006 年春季学期(已实行新机制)学校免费教科书发放数据进行分析。其中共包括 24 所样本学校及 445 名样本儿童。在调研过程中, 主要采用了问卷调查法、访谈与座谈等方法。为确保数据可靠性和质量性, 问卷调查采取分层随机抽样的方法抽样, 并运用 SPSS13.0 社会统计软件对其加以分析和探究。

## 一、免费教科书发放的基本情况

免费教科书全部由中央政府提供, 免杂费资金在实施“新机制”之前由省级政府负责安排, 实施“新机制”后由中央政府和省级政府按比例分担, 寄宿生生活费补助资金由县级政府负责统筹。“两免一补”投入金额和资助学生数量的调查数据显示, 免杂费的资助力度高于免费教科书, 免费教科书的资助力度又远高于寄宿生生活费补助。

### (一) 分县免费比例比较

对数据进行基本统计和分析发现, 四川省各样本学校免费教科书发放比例平均为 38.88%, 在进行调研的 4 个样本县中, 峨边县属少数民族(彝族)自治县, 平昌县为国家级贫困县。针对 4 个县的免费教科书抽样调查也说明了这一点, 其中享受比例最高的为峨边彝族自治县, 高达 70%; 其次为平昌县, 比例为 47%; 然后是巴州

表 1 2006 年秋季学校享受免费教科书学生的比例(%)

	巴州区(非贫困县)	平昌县(贫困县)	峨边彝族自治县(非贫困县)	犍为县(非贫困县)
免费教科书发放比例	22	47	70	16

[收稿日期] 2007-08-30

[第一作者简介] 任强, 男, 西北师范大学教育学院硕士研究生。研究方向: 基础教育管理。

区(22%);最低的是犍为县,仅达到总人数的16%。享受比例最高的峨边彝族自治县高出犍为县4倍多。可见,国家及各级政府对于少数民族或经济贫困的县份给予了一定的政策倾斜。

## (二) 分学校隶属类型免费发放比例比较

表2 分类型发放比例基本统计

免费教科书发放比例	学校隶属类型	
	县直属	乡直属
	56%	27%

众所周知,乡直属学校大多分布在乡村,而县直属学校则大部分在城镇,也就是说乡直属学校学生的家庭贫困程度总体要高于县直属学校,更需要加大免费教科书发放比例,使更多的孩子能够得到免费教科书,从而进一步保证贫困家庭子女顺利就学以及实现和保障教育公平。但实际上,根据学校隶属类型划分对免费教科书发放比例进行统计发现,县直属的学校发放比例普遍高于乡直属学校,已超过两倍有余(如表2所示)。这一结果表明,县级政府在免费教科书发放上给予了县直属学校更多的政策优惠,而相对贫困的乡直属学校享受比例却相对较少。

## (三) 享受免费教科书的学生的家庭经济构成

由于教科书的发放统一采取免除学生书本费、直接向学生发放书本的发放形式,那么,在具体实施发放过程中,免除对象的选取标准便成了衡量资助是否公平的一个关键问题。将445名样本儿童当年家庭人均纯收入由低到高排列,并按所占样本比例将其分为:低收入组、较低收入组、中等收入组、较高收入组及高收入组。由图1及图2可以看出,在享受免费教科书的学生中,仍有占13%的高收入组及占17%的较高收入组的家庭孩子享受了免费教科书,而实际上这部分家庭并不贫困。相反,在未享受免费教科书的学生中,有不少出身于低收入家庭及较低收入家庭,这部分低收入家庭儿童才该是免费教科书资助的重点。

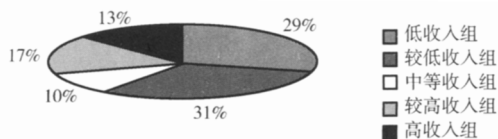


图1 享受免费教科书学生家庭经济构成

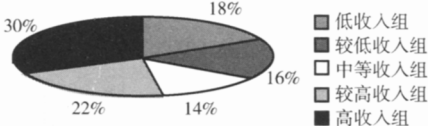


图2 未享受免费教科书学生家庭经济构成

## 二、思考和建议

### (一) 中央与地方政府应进一步加大免费教科书发

### 放比例,扩大覆盖范围

自2001年国家实施免费教科书制度起,各级政府一直在努力扩大免费教科书覆盖范围,但是我国农村地区贫困现状复杂,城乡二元化结构明显,贫困人群比例较大,在国家对中西部农村地区实施“新机制”、全面免除学杂费之后,教科书费用已逐渐成为阻碍贫困家庭儿童入学的重要因素之一。在数据调研过程中,针对学校领导关于免费教科书发放效果的调查数据表明,62.5%的学校认为在诸多义务教育资助方式中,免费教科书对减轻家庭经济负担有较大作用,45.8%的学校认为免费教科书有助于吸引学生上学。因此,进一步加大免费教科书发放比例仍是解决贫困学生入学就读的重中之重。

### (二) 建立和完善资助对象甄别制度,全面保障教育公平

在免费教科书制度实施过程中,资助对象的甄别十分重要,既要关注弱势群体利益,又需保障教育公平,因此,如何继续保障和完善这一制度显得更为迫切。中央及省级政府对于少数民族地区及国家级贫困县给予了更多的政策倾斜,但县级政府在免费教科书发放上并没有对贫困比例更高的乡直属学校给予倾斜。另外,各个学校在资助对象的选择上也存在一些偏向和误差,未能全面解决贫困儿童教科书问题。针对这些现象,建议各地根据贫困状况和学生家庭实际经济情况制定发放比例和选取资助对象,最大规模地惠及贫困学生就学。

### (三) 健全农村义务教育经费管理责任追究制

根据“新机制”实施情况,免学杂费资金由中央和地方按比例分担,西部地区承担比例为8:2。尽管国家在西部义务教育阶段投入了大量的资金,但由于西部地区经济不够发达,这些配套资金在落实过程中还存在很大的困难。因此,各地能否建立健全农村义务教育经费管理责任追究制度显得十分重要。各级教育机构应在切实贯彻落实国家为贫困儿童就学提供免费教科书的优惠政策的同时,考虑其可持续发展,在新机制的基础上,进一步深化和完善“两免一补”资助体系,完善发放及监督机制,做到资助资金有保障、资助对象挑选公平、资助过程高效完善,形成免费教科书发放的可持续发展及长效机制。

### [参考文献]

[1] 教育部,财务部.关于《印发免费教科书政府采购工作暂行办法》的通知[J].农村财政与财务,2005(5).

[2] 喻京英.人民日报海外版,2004-8-25.

[3] RURAL ECONOMY,2007(2).

(本文责任编辑:台旦)