

甘肃基础教育项目 (GBEP)

减轻贫困家庭的经济负担:

对甘肃基础教育项目中 降低成本策略的评估

马克贝磊, 丁小浩, 黄平

2003 年 9 月

香港大学教育系
比较教育研究中心



目 录

摘要	i
1. 简介	1
2. 社会环境和对于学校教育的态度	2
3. 政府在教育上的支出	4
4. 家庭成本的种类和数量	6
4.1 直接成本	6
4.2 机会成本	11
5. 项目的具体组成部分	
5.1 两个承诺	13
5.2 助学金计划	17
5.3 为初中女生提供寄宿补助	22
5.4 课本循环基金	23
5.5 免费午餐计划	24
5.6 节能建筑	25
5.7 其他组成部分	26
6. 结论	27
参考文献	29
附录	32
作者简介	33

缩写列表

CEC	英国剑桥教育咨询公司
DFID	英国政府国际发展部
GBEP	甘肃基础教育项目
PCE	教育的潜在成本
PMO	项目管理办公室
SDP	学校发展计划
UK	(大不列颠)联合王国
UNESCO	联合国教科文组织
UNICEF	联合国儿童基金会

表格目录

	页码
1. 四个县的人口和收入, 2001 年	2
2. 以县为单位的农村小学、初中生均运行成本, 2000 (元)	5
3. 和政县、康乐县的教育经费情况, 2002 年 (千元)	5
4. 各县小学、初中收费状况, 2000 年(元)	6
5. 各县政府、家庭对学校运行成本的分摊比例, 2000 年	7
6. 小学免费教科书政策的成本	7
7. 初级中学免费教科书政策的成本	8
8. 东乡县允许的学校最高收费, 2002-2003 学年 (元/人/学期)	8
9. 调查的几所学校中每学期的收费状况, 2002-2003 学年 (元)	9
10. 各县家庭为教育进行筹款的方式, 2001 年	10
11. 各县的家庭潜在教育成本占总支出和净收入的比例, 2001 年	11
12. 第二条承诺的实施情况, 2002 年(千元)	15
13. 预算拨款量和校长报告的实收金额之间的对比	16
14. 按性别、县和学校层次分配的助学金, 2001/02	20

专栏目录

	页码
1. 可以用于教育的资源, 却让位于别的用途	4
2. 因教育而负债	11
3. 学校教育的机会成本	13
4. 助学金给她的人生一个机会	18

摘 要

1999 年 12 月，在甘肃省临夏州的四个贫困县，GBEP（甘肃基础教育项目）开始启动。它的总目标是：在甘肃，尤其是在这四个贫困县，提高儿童入学率，增加儿童完成小学、初中教育的人数，并且减少教育体制中的不公平现象。在总目标的框架内，该项目特别关注女童、贫困人口和少数民族。按照最初的设计，该项目的周期是五年，但是在 2002 年，该项目的周期被扩展到六年，也就是延续到 2005 年 12 月。

许多孩子或者根本就不入学，或者在完成基础教育前就中途辍学，原因之一是他们的家庭认为学校教育所带来的经济负担太沉重了。这份报告提供了这四个县的经济负担数据，并介绍了 GBEP 减轻这种负担的方式。对于最贫困家庭的经济负担，该报告给予了特别的关注。

这份报告重点关注的项目组成部分之一，是“两个承诺”。这是由政府做出的承诺：第一是增加对教育的财政拨款总量，第二是增加对公用经费的财政拨款。

这份报告重点关注的第二个组成部分是助学金计划，该计划主要是对小学、初中的贫困学生，尤其是女童和少数民族儿童，提供帮助。GBEP 同时也为部分初中女学生提供寄宿补助。正如该项目的其他组成部分一样，这项计划不仅仅是要减轻贫困家庭的经济负担；降低负担本身也是它的目标之一。

这份报告关注的其他组成部分包括：课本循环计划，免费午餐计划，以及节能建筑。该报告也突出了改进教育质量的重要性，以使得贫困家庭对教育进行的投资能够为家庭带来足够的回报。

报告的结论部分强调：虽然经济因素不是影响儿童辍学或者根本不入学的唯一因素，但它是非常重要的影响因素。报告高度评价了 GBEP 在降低贫困家庭的经济负担方面取得的成就，并对在项目剩下的时间里如何更好的运作提出了一些建议。报告也指出，即使是面对不一样的项目，GBEP 获得的经验和教训，对于中国和其他国家的项目设计者和执行者，也是颇有价值的。

~~~~~

## 1.简介

这份报告是一个三人小组的研究成果。作者们在 GBEP（甘肃基础教育项目）所覆盖的四个县，对教育成本的各个方面进行了调查研究。报告主要是为了满足省级、临夏州以及四个项目县的项目管理办公室的需要。假定读者已经熟悉该项目的目标和特征，所以本研究报告省略了也许对于别的读者所必需的一些背景信息。

根据小组的授权调查范围（附录 1），该研究主要基于两个资料来源。首先是作者们得到的各种文献，其中包含了各方面的非常重要的项目报告。这些报告在数量和质量方面都给我们留下了深刻印象。第二个主要的资料来源是作者们进行的访谈。作者们访谈了各级项目管理办公室的负责人员，也在每一个县对学校和家庭进行了访谈。按照附录 2 详述的日程表，这些工作是在 2003 年 7 月进行的。在一些访谈中，我们作为一个小组一起工作；而在另外一些访谈中，又分散进行。作者们对本次调查中所接触的人员，包括 CEC 的工作人员，各级项目管理办公室的工作人员，以及学校、教学点和家庭被访谈的人员表示感谢。在各个阶段，我们都受到礼遇，得到合作和支持。

在评估的过程中，接受调查的各个群体所表现出的多样性使我们难以忘记。即便考虑到各地在财政、教育规章制度方面的差别，人们的态度和技能的差别也带来了各个县、学区和学校各自的特征。由于时间和其他资源的限制，我们不能够在严格的随机抽样的基础上完成一个全面的调查。因此，我们的很多工作是定性的方法而不是定量的方法。为了考察该项目的某些特殊组成部分，我们选择了特定的地点进行调查。而另一些地点的选择则更加随机一些。由于考虑到地方特点，我们参考了县项目管理办公室工作人员的意见。对于家庭的选取也采用了相近的方式，部分是依靠老师和工作人员的推荐，同时我们也把对两个群体的访谈作为特定的目标。第一个群体是那些有适龄儿童的家庭，也不一定贫困，孩子却没有上学；第二个群体是最贫困的家庭。这种取样方法当然有局限性，因而在这个报告的调查结果的基础上进行更深入的定量和定性的研究，是颇有价值的。当然，这种方法已经使我们把握了 GBEP 各个相关组成部分的突出特征，也能够阐明这些组成部分在实质、影响方面的差异，因而也能够对未来的发展有所建议。

在工作开始的时候，我们试图对“降低成本”这个概念进行界定。“谁的成本？”。评估目标要求我们主要关注家庭教育成本，而不是教育的总成本。然而，这份报告最终还是论及了政府、外援机构以及别的团体承担的成本。因为当我们考虑一些可替代的降低成本措施时，也就是说当我们可以选择成本是由家庭承担还是由别的团体承担时，上述成本是尤其相关的。报告同时也指出对于 GBEP 各个组成部分有着不同的管理要求；在家庭层面上，报告对于直接成本和机会成本都进行了论述。

考虑到 GBEP 的基本目标，聚焦于家庭成本的重要性是显而易见的。正如在项目文件中所阐明的那样，总的目标是“在甘肃，尤其是在这四个贫困县，提高儿童入学率，增加儿童完成小学、初中教育的人数，并且减少教育体制中的不公平现象。”在总目标的框架内，该项目特别关注女童、贫困人口和少数民族。我们看到，自从 1999 年 12 月这个项目启动以来，已经朝着实现这个目标取得了巨大的进展；我们也高度赞扬这个项目给许多个人、家庭和社区带来的显著变化。然而还是有许多孩子或者从来就没有上过学，或者很早就辍学。学校教育的直接成本和机会成本是这种现象的原因之一，显然，如果相关个人和家庭承担的成本能够降低，那么 GBEP 目标的实现将有一个更好的前景。

然而，经济负担不是孩子们不入学或者中途辍学的唯一因素。正如我们所预期的那样，通过对教师、儿童和社区成员的访谈，许多别的原因显现出来，包括疾病，残疾和对学校教育的看法。设计和实施这个项目的的工作人员对这些因素都非常了解。现在的这份报告将使我们对于这些问题的认识更加清晰，并且将提供一些案例研究，这些案例研究突出了位于不同地区和处于不同社会经济阶层的家庭，他们所处的社会环境和所形成的看法。中国的其他地区和世界其他国家（见 China 2000; Asian Development Bank 2001; Bruns et al. 2003; Hannum 2003）的经验表明，并不是单独一个政策就能够成功克服所有的障碍。为了用不同的方式解决不同的障碍因素，需要做出持续的努力。本报告在

成本问题上的建议，应该和那些关于社会发展、残疾、学校选址以及别的问题的报告所提出的建议结合起来。

这份报告与 GBEP 中下列 6 个组成部分特别相关：

- 两个承诺,
- 助学金计划,
- 给初中女生提供寄宿补助,
- 课本循环基金,
- 免费午餐计划,
- 节能建筑.

由于其中的一些组成部分比另外一些更加复杂并且各自有着不同的含义，这份报告里给予 6 个组成部分不同的篇幅。报告对于各个组成部分在 2005 年 12 月前项目剩下的这段时期里的执行，提出了不同的建议。报告中的许多分析也与将来由英国 DFID 和别的机构承担的其他项目相关。

## 2. 社会环境和对学校教育的态度

在项目第一年进行的基本情况调查指出：GBEP 所覆盖的四个县的人口和人均收入在数目上相当的接近(表 1)。同时，所有四个县都有相当多的少数民族人口。然而，这些县也有重要的差别；在这些县内部差异也是很明显的。在各个县里面，一些地方比另一些地方富裕；并且即使地理上非常接近，一些社区可能全部是汉族而另一些全部是少数民族。

表 1: 四个县的人口和收入 (2001)

| 县   | 人口      | 少数民族占总人口%                      | 农村人均收 贫困线以下人口 |       |
|-----|---------|--------------------------------|---------------|-------|
|     |         |                                | 入(元)          | 占总人口% |
| 东乡  | 250,000 | 80 (大部分是东乡族)                   | 706           | 28    |
| 和政  | 186,400 | 48 (大部分是回族)                    | 872           | 17    |
| 积石山 | 218,000 | 50 (保安族, 回族, 藏族, 撒拉族, 土族, 东乡族) | 752           | 26    |
| 康乐  | 229,000 | 55 (大部分是回族)                    | 885           | 9     |

资料来源：GBEP 33 号文档 (2001), 表 2.1.1.

尤其在受到资源制约的情况下，是否送孩子上学的动机是由经济和社会因素混合造成的。经济性动机与察觉到的短期、长期的回报率相关(例如：Mehrotra & Delamonica 1998; Bray 2002; Deininger 2003)。虽然很少有家庭会用数学计算的方式来考虑或者与他人交流这个问题，然而许多家庭确实对包括时间和劳力在内的学校教育的成本有粗略的估计，也对用于教育的这些资源在其他方面可能的用途有大致的估计(Penrose 1998; Boyle et al. 2002; Bray 2003)。用于教育的时间和劳力在其他方面可能的用途包括由大一点的孩子照看小一点的孩子，放牧牲畜，做普通的家务以及到农地里干活。

社区里的同辈或者地位更高的人的态度和行为在很大程度上塑造了家长们的社会性动机。当入学率低的时候，没有把孩子送去接受学校教育的家庭一般就不会被认为是异常的。然而，如果入学率超过了一定程度，使得不把孩子送去学校的家庭只占少数，那么这些家庭所受到的社会压力有助于使入学率提高到普及教育水平(Williams 1983; DFID 2001; UNESCO 2001)。这种来自于同辈的社会压力，与来自政府和其他机构的压力合在一起，很明显在四个县都提高了入学率。然而，我们不能断言光有这种压力就足够普及基础教育。

在这四个县的文化中，有两个彼此相关且特殊的社会因素需要引起特别的注意。一个是宗教的角色，另一个是对于女孩接受教育的普遍看法。在各种宗教中，伊斯兰教的影响尤其有相关性。四个县的穆斯林社区和整个伊斯兰世界的许多其他部分有着共同的社会结构和观念。尤其是在低收入的伊斯兰社区，普遍的做法是人们更加强调让男孩子而不是让女孩子接受教育，并且在某些环境下，对女孩子的教育甚至受到强烈的阻遏。在一些社会，比如印度尼西亚和马来西亚，对于基础教育的这种习俗已经得到了改变，因而基本达到了对两性的普及教育(UNESCO 2000)；但是在别的一些社会，比如北尼日利亚，巴基斯坦和也门，男孩子比女孩子更有可能接受学校教育的状况依然没有得到改变(Hyde 2001; UNESCO 2002)。

当然，除了宗教因素以外，这种状况还受其他文化因素的影响，而且在非伊斯兰的低收入国家，性别之间不平等的现象和伊斯兰国家一样普遍(Colclough et al. 2000)。在许多情况下，家庭对这个问题的考虑与他们如何认识学校教育的用途有关系。得到广泛证明的一个事实是，如果人们认为学校教育能够带来挣钱的职业，那么男孩子比女孩子更有可能努力获得这样的机会并且从必要的教育投资中受益。相比之下，人们希望女孩子很早就嫁人并且参与当地的社会生活，而这更少需要学校系统提供的各种技能(Gertler & Glewwe 1991; Ma & Zheng 2003)。一旦女孩子变成家庭妇女，并且离开原来的家而在丈夫的家庭干活，她的父母就会觉得自己的投资白费了。在一些社会，女孩子被描述成暂时停留的外人、过客，被类比为“泼出去的水”、“院子里的鸟儿”、“浪费钱的货”(Croll 2001, p.234)。专栏 1 就是我们访谈的甘肃一位家长的例子，在他的资源面临相互竞争的用途时，他并不认为让女孩子接受学校教育是一个值得优先考虑的投资。此外，在某些情况下，学校教育会使女孩子形成不适应于当地主流社会规范观念，因而会使女孩子变“坏”(见 Hyde 2001; Lee 2002)。同时，因为上学会每天占用大量的时间，因而会阻碍学生们学会今后成年生活所需要的做家务、照看孩子和干农活的技能。

上述情景虽然可能具有广泛性，但是在各个家庭和社区所表现出来的差异也是值得注意的。在宗教地区，很多事情都取决于宗教领袖的态度和行为示范。即使这四个县的许多伊斯兰宗教首领都并没有对女孩子进行教育持积极的态度，还是有些宗教首领积极的支持这种教育，因为他们认为对女孩子的教育有助于巩固当地的社区。项目的工作人员可以去发掘出这些本土的变革实践者，然后通过和他们合作提高入学率。

### 专栏 1: 可以用于教育的资源, 却让位于别的用途

四个 GBEP 项目县的 200 个教学点都位于农村地区。其中座落于山坡上的一个教学点, 在许多方面都具有典型性。当研究者们 7 月来访问这个地方的时候, 从教学点可以俯瞰到成熟的庄稼覆盖了整个山谷。

这个教学点的历史可以追溯到 1962 年。教学点的房子是坚固的砖木结构, 其中两座由 GBEP 建成, 一道围墙环绕着所有房子。旁边就是学校原来建造的两所老房子, 已经转让给了当地一个马姓的家庭。家长马先生以前就住在现在盖起了学校的那块土地上。作为出让他原有土地的补偿, 他得到了老学校的房子和土地。

马先生的主卧室原来是一间教室, 现在布置得虽然不奢华, 但是舒适而洁净。房子里可以用电, 中央有一个很不错的炉子。沿着墙有一张床, 椅子, 以及一张摆放着收音机的桌子, 在醒目的位置有一座钟摆轻盈摆动的金色钟表。

学校原来的操场现在成为了一个打扫得干干净净的农家庭院。干草堆积在靠近一辆拖车的角落里, 小鸡在院子里觅食。在原来第二间教室的地方, 一间房子养了一头羊, 而另一间变成了放置铁铲、镰刀和其他农具的杂屋。马先生在附近大概有 17 亩地。

马先生有三个孩子: 一个 10 岁的儿子、一个 9 岁的女儿和一个 6 岁的女儿。儿子在隔壁的学校上学, 并且得到 GBEP 助学金的资助。但是女儿没有上学。“我们太穷了。”马先生解释说, “我负担不起。”

虽然马先生肯定不富有, 但是说他自己家庭贫困也不完全可信。何况, 他的家庭背景使他的地位有点令人惊奇。挂在马先生前室墙上的一张证书表明, 他的父亲曾获得从事医务工作的官方许可。马先生有点自豪的解释说, 虽然他的父亲只上过 3 年级, 他依然为自己谋取了一份职业。然而, 马先生又补充说: “我是最大的儿子, 因为要照看我的弟弟和两个妹妹, 我没能上学。”

马先生告诉我们, 他的弟弟不但受到了一些学校教育, 而且在隔壁的学校担任代课教师。当我们问他是否他的弟弟希望两个侄女能够上学, 马先生回答说他弟弟的确想。“但我们太穷了。”他重复道。

他的家庭确实意识到了上学的成本。带着一点点夸张, 马先生说送一个孩子上学一年需要 200 元。他通过儿子上学的花费而做出这个估计, 这些费用不但包括学费, 还有铅笔、书包和别的文具。当然, 他儿子上学的一半费用由助学金支付, 即使马先生的家庭显然不是村庄里最贫困的。

马先生说如果他的女儿也能够得到助学金, 他就会送他们上学。这的确是真的; 但是很多比马先生贫困得多的家庭也成功的送他们的女儿上学。看来马先生不送自己的女儿上学的真正原因是他有别的优先选择。他只是认为送女儿上学花的钱并不值得。

对这种状况一个最大的讽刺是这些房子以前作为学校使用时所留下来的遗迹。正对着马先生的前门, 一条白色的大写汉字标语横亘在杂屋的墙上, 它教导人们: “好好学习, 成为受教育的人”。然而在马先生的家里, 只有他 10 岁的儿子能够读懂它。

### 3. 政府对教育的支出

2001 年, 王善迈和他的助手们受 GBEP 的委托, 在四个项目县以及非项目县的临夏县对政府和家庭的教育成本做了一个研究(Wang 2001)。他们从官方资料收集了农村地区生均运行成本的数据(表 2)。部分运行成本是由学生的学费支付, 所以政府所承担的成本被定义为实际运行成本减去学费收入。在调查的所有县, 初中的生均运行成本都高于小学。这是可以理解的, 因为初中老师的工资普遍高于他们在小学任教的同行, 并且初中对于教学设备有更大的需要。然而, 在不同的县这两组数据的差别程度有相当大的不同, 应该是受到班级规模差异等因素的影响。在东乡, 小学的生均运

行成本显著高于其他县，但是它的初中生均运行成本是几个县里面最低的。王的报告没有对形成这种特征的原因做出解释；他没有对“农村”的定义以及运用这个定义的一致性做出评述，也没有对官方数据在多大程度上是可靠的做出评述。当然，这个统计表对于研究政府在教育上的支出是有参考价值的指标。

表2: 以县为单位的农村小学、初中生均运行成本, 2000年 (元)

|    | 康乐  | 和政  | 东乡  | 积石山 | 临夏  | 平均  |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 小学 | 257 | 246 | 428 | 270 | 334 | 327 |
| 初中 | 752 | 547 | 487 | 786 | 550 | 624 |

资料来源: 教育委员会教育经费年度报告, 见王 (2001), p.7.

表3提供了本文作者对两个项目县2002年小学、初中教育经费进行调查所收集的数据, 并与国家2001年农村九年义务教育的经费数据进行了对比。和政、康乐的预算内教育经费占各自教育经费总数的72.9%和76.5%, 剩余部分由社会捐资和集资、事业收入及其他来源构成。这两个县的事业收入占教育经费总额的比例, 大大低于全国农村九年义务教育的经费中事业收入所占比例。这反映了两个县的贫困以及因此导致的从学杂费获取教育经费的有限能力。然而, 正如下文将谈到的, 由王(2001)收集的其他数据表明家庭的负担还是相当沉重。

表3: 和政、康乐县的教育经费状况, 2002 (千元)

|                   | --- 和政--- |       | --- 康乐--- |       | 全国农村九年义务教育的经费, 2001 |
|-------------------|-----------|-------|-----------|-------|---------------------|
|                   | 数量        | %     | 数量        | %     | %                   |
| 总计                | 23,429    | 100.0 | 30,119    | 100.0 | 100.0               |
| I. 财政性教育经费        | 17,089    | 72.9  | 23,044    | 76.5  |                     |
| 其中: 预算内教育经费       | 17,089    | 72.9  | 23,044    | 76.5  | 70.4                |
| 政府征收的附加费          |           |       |           |       | 9.3                 |
| II. 社会团体和公民个人办学经费 |           |       |           |       | 1.1                 |
| III. 社会捐资和集资      | 2,340     | 10.0  | 3,736     | 12.4  | 2.8                 |
| IV. 事业收入          | 1,740     | 7.4   | 1,487     | 4.9   | 13.5                |
| 其中: 学杂费           | 1,069     | 4.6   | 1,487     | 4.9   | 10.2                |
| V. 其他教育经费         | 2,260     | 9.6   | 1,852     | 6.1   | 2.0                 |

资料来源: 和政、康乐财政统计年鉴, 2002; 中国教育经费统计年鉴, 2002.

2001年世界银行的一份省级支出报告包含了有关教育的一章, 其中提供了GBEP四个项目县中和政县、积石山县的数据(World Bank 2001)。它强调教育存在各种各样的筹款渠道, 包括中央政府的“国家贫困地区义务教育工程”。和政已经在2000年通过了普及初等教育(UPE)的检查, 但是积石山还没有通过检查, 因而继续从“义教工程”获得大量的资助。然而报告也提及, 基础教育系统受到过于分权化的不利影响。提供基础教育责任被推到了乡镇一级, 有时甚至被推到村一级, 给这些级别的政府构成了过于沉重的经费和管理上的负担。在这两个县, 人员经费支出在总经费支出中所占比例非常高, 1999年和政是98.3%, 积石山是93.4%。相比之下, 整个甘肃的比例是83.2%。

#### 4. 家庭成本的种类和数量

王和他的小组在他们涉及的五个县中，每个县大概调查了 20 户家庭，总样本数是 107 户。他们的样本是带着一定目的抽取的。首先，他们根据经济发展水平在每一个县抽出两到三个镇，然后他们在每个镇选取两到三所小学，其中包括中心小学、村小，再加上一所初中。每个学校的老师提供一个符合研究目的的学生名单，然后由研究者决定访谈哪些学生和家庭。抽样的时候会考虑家庭经济水平，孩子的性别，家庭的种族，以及居住地离学校的距离。

##### 4.1 直接成本

表 4 提供了王的样本中学校收费的数据。数据的计算基于学校所要求的收费，而不是基于学生的实际支付。实际上，并不是所有的学生都全额交费上学。然而，针对那些全额交费的学生，表中的数据表明为了支付一个孩子一年的学校教育，家庭所负担的最低直接成本。

表 4: 各县小学、初中收费状况，2000 (元)

| 县   | 层次 | 收费总额 | 其中杂费 | -----其他收费----- |     |    |     |
|-----|----|------|------|----------------|-----|----|-----|
|     |    |      |      | 小计             | 课本  | 文具 | 其他* |
| 康乐  | 小学 | 134  | 13   | 121            | 70  | 37 | 14  |
|     | 初中 | 329  | 30   | 299            | 225 | 27 | 47  |
| 和政  | 小学 | 114  | 10   | 104            | 80  | 20 | 4   |
|     | 初中 | 310  | 20   | 290            | 235 | 20 | 35  |
| 东乡  | 小学 | 91   | 16   | 75             | 49  | 21 | 5   |
|     | 初中 | 294  | 24   | 270            | 232 | 26 | 12  |
| 积石山 | 小学 | 127  | 15   | 112            | 90  | 20 | 2   |
|     | 初中 | 344  | 20   | 324            | 214 | 40 | 70  |
| 临夏  | 小学 | 101  | 10   | 91             | 62  | 25 | 4   |
|     | 初中 | 246  | 20   | 226            | 182 | 34 | 10  |
| 平均  | 小学 | 110  | 13   | 97             | 65  | 26 | 6   |
|     | 初中 | 301  | 23   | 278            | 216 | 29 | 33  |

注：数据的计算基于学校平均向学生所要求的收费。实际上，收费随年级不同而不同，而且并不是所有的学生都全额交费上学。

\* ‘其他’ 包括班费、保险费、冬天的取暖费和试卷费。

资料来源: 王 (2001), p.8.

对比表 2 和表 4 的数据，王总结道：大部分的生均运行成本都由政府承担 (表 5)。然而，这个比例在小学、初中层次有着显著差别。小学层次的平均比例是 74.1 %，在五个县从 66.7%到 81.9%不等；初中层次的平均比例是 66.6%，从 61.2%到 69.0%不等。换句话说，家庭承担的小学运行成本在四分之一到三分之一之间，承担的初中运行成本在三分之一左右。

表 5: 各县分别由政府和家庭承担的运行成本比例, 2000

|     | ----- 小学 ----- |        |        |        |      | ----- 初中 ----- |        |        |        |      |
|-----|----------------|--------|--------|--------|------|----------------|--------|--------|--------|------|
|     | --政府--         |        | --家庭-- |        |      | -政府-           |        | --家庭-- |        |      |
|     | 生均成本           | 数量 (元) | 数量 %   | 数量 (元) | %    | 生均成本           | 数量 (元) | 数量 %   | 数量 (元) | %    |
| 康乐  | 478            | 344    | 72.0   | 134    | 28.0 | 1,051          | 722    | 68.7   | 329    | 31.3 |
| 和政  | 350            | 236    | 67.4   | 114    | 32.6 | 837            | 527    | 63.0   | 310    | 37.0 |
| 东乡  | 503            | 412    | 81.9   | 91     | 18.1 | 757            | 463    | 61.2   | 294    | 38.8 |
| 积石山 | 382            | 255    | 66.7   | 127    | 33.3 | 1,110          | 766    | 69.0   | 344    | 31.0 |
| 临夏  | 425            | 324    | 76.2   | 101    | 23.8 | 776            | 530    | 68.3   | 246    | 31.7 |
| 平均  | 424            | 314    | 74.1   | 110    | 25.9 | 902            | 601    | 66.6   | 301    | 33.4 |

资料来源: 王(2001), pp.8-9.

因为课本费通常是家庭直接成本最大的构成部分, 本文作者对此进行了更加详细的调查。中央政府有一个提供免费教科书的政策:

- 为没有普及 5 年或 6 年初等教育的农村地区的所有学生提供免费教科书
- 为没有普及九年义务教育的农村地区的经济贫困的初中生提供免费教科书

在这四个项目县中, 东乡和积石山在 2002-2003 学年符合第一种情况的条件, 所有四个县符合第二种情况的条件。然而, 这个政策执行的方式导致仍然有一些负担遗留了下来。其中的一个问题是, 拨给学校的用于提供免费教科书的专款是根据 2000 年的入学人数计算, 而且固定不变。由于入学人数的增加, 一些学校不得不以每个人得到更少的政府拨款为代价, 增加政府拨款所覆盖的人数。比如, 积石山县三河教学点的学生每个人仅仅得到 10 元的政府拨款, 而免费教科书政策名义上给他们每个人 18 元的政府拨款。

表 6: 小学免费教科书政策的成本

| 年级 | 2002 年秋季学期 (元/人) | 2003 年春季学期 (元/人) | 生均课本数 | 积石山县   |         | 东乡县    |         |
|----|------------------|------------------|-------|--------|---------|--------|---------|
|    |                  |                  |       | 学生数    | 成本      | 学生数    | 成本      |
| 1  | 22.80            | 18.00            | 6     | 8,169  | 147,042 | 9,692  | 164,764 |
| 2  | 23.60            | 19.70            | 6     | 5,399  | 106,360 | 5,102  | 93,111  |
| 3  | 27.80            | 19.00            | 6     | 4,537  | 86,203  | 4,243  | 62,372  |
| 4  | 27.50            | 20.15            | 7     | 3,488  | 70,283  | 3,474  | 74,170  |
| 5  | 28.60            | 23.45            | 7     | 2,360  | 55,342  | 2,829  | 60,541  |
| 6* | 28.30            | 23.3.0           | 7     |        |         | 831    | 19,362  |
| 总计 |                  |                  |       | 23,953 | 465,230 | 26,171 | 474,320 |

\* 有的学校是五年学制, 有的学校是六年学制。

资料来源: 甘肃省政府发布的关于免费教科书的官方文件, 2003.

还有, 甘肃省政府要求东乡和积石山在 2002 年至 2003 年之间通过普及初等教育的检查验收。一旦这个任务完成了——不管是字面上的还是实际上的完成——中央政府的补助金就拿不到了。表 6 表明, 将不再由中央政府承担的这部分负担是相当可观的。一旦这些县相继达到普及初中教育的标准, 负担将进一步加重(表 7)。

表7: 初中免费教科书政策的成本

|     | 初中一年级           |             |        | 初中二年级           |             |        | 初中三年级           |             |        | 总成本     |
|-----|-----------------|-------------|--------|-----------------|-------------|--------|-----------------|-------------|--------|---------|
|     | 2003年春季学期的成本(元) | 课本数         | 成本     | 2003年春季学期的成本(元) | 课本数         | 成本     | 2003年春季学期的成本(元) | 课本数         | 成本     |         |
|     | 57.70           | 14          |        | 33.40           | 9           |        | 27.50           | 6           |        |         |
|     | 学生总数            | 享受免费教科书的学生数 | 成本     | 学生总数            | 享受免费教科书的学生数 | 成本     | 学生总数            | 享受免费教科书的学生数 | 成本     |         |
| 积石山 | 1,800           | 834         | 48,110 | 1,319           | 611         | 20,407 | 993             | 460         | 12,649 | 81,166  |
| 东乡  | 1,417           | 677         | 39,034 | 1,145           | 547         | 18,258 | 929             | 444         | 12,197 | 69,489  |
| 和政  | 1,862           | 927         | 53,480 | 1,558           | 776         | 25,904 | 1,363           | 678         | 18,659 | 98,044  |
| 康乐  | 2,930           | 1,426       | 82,271 | 2,332           | 1,135       | 37,920 | 2,076           | 1,010       | 27,782 | 147,973 |

资料来源：甘肃省政府发布的关于免费教科书的官方文件, 2003.

教科书的成本对每个学生学费的影响方式各不相同。根据国家有关贫困地区农村义务教育的政策，2002年在小学层次由学校收取用于教科书和其他项目的学费不得超过160元/人，初中不得超过260元。然而，这个政策并没有得到严格的执行；而且在县与县之间以及在各县内部的差异，可以对我们有所启发。

东乡县政府部门有一个区别对待县内富裕地区、中等收入地区和贫困地区的政策，它设定了各个地区的学校允许收取的最高学费。这项政策的设计是为了保护贫困家庭的儿童，可是它的一个副作用是低收入地区的孩子难以得到资源更充足的教育，因而不平等性并未消除。表8列出了这项政策所允许的最高收费。东乡的这种收费结构是与众不同的，我们在别的项目县尚未看到相应的地区差别化的收费政策。

表8: 东乡县允许的最高收费标准, 2002-2003 学年(元/人/学期)

|    | 富裕地区 | 中等收入地区 | 贫困地区 |
|----|------|--------|------|
| 小学 | 60   | 40     | 30   |
| 初中 | 180  | 160    | 120  |

资料来源: 东乡县政府官员, 2003.

收费政策在学校层次上是否得到执行，如何被执行，可以用几个例子来说明。表9提供了本文作者所考察的7所学校的数据。在所有这些学校里面，学费随年级而增长；其中一所学校各年级的学费（应该乘以二，以得出全年的学费）都超过了中央政策的限制。尽管有三所学校只是规定了学费总额，另外四所对学费进行了细目分类。尽管所有的学校按照同样的国家课程标准教学并且从同一个公司的分部购买标准化的教科书，对教科书的收费差异却如此之大，乍一看实在使人惊讶。这种差别可以部分的解释为有些学校比别的学校在练习册方面有更多的要求。另外，由于免费教科书计划的资金不能及时到位，学生不得不预先支付书费。所以为了减轻家庭负担，一些学校并不要求学生购买音乐、美术等书。

表9:接受调查的学校每学期的收费, (元)

|      | 北庄湾小学<br>(东乡) | 拱北湾教学点<br>(东乡)             | 小关小学<br>(积石山) | 白藏小学<br>(积石山)                                     | 台子街小学<br>(和政)                                                             | 张马家教学点<br>(和政)                           | 高楼子小学<br>(康乐)                            |
|------|---------------|----------------------------|---------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1 年级 | 25            | 25<br>仅向<br>男生收费<br>(女生免费) | 55            | 55                                                | 课本 47.7<br>作业本 8.0<br>试卷费 3.0<br>杂志 5.3<br>校费 15.0<br>班费 3.0<br>共计 82.0   | 课本 38.0<br>作业本 1.5<br>校费 15.0<br>共计 54.5 | 课本 14.3<br>作业本 2.0<br>校费 15.0<br>共计 31.3 |
| 2 年级 | 25            | 27<br>仅向<br>男生收费<br>(女生免费) | 60            | 65                                                | 课本 49.5<br>作业本 8.0<br>试卷费 3.0<br>杂志 5.5<br>校费 15.0<br>班费 3.0<br>共计 84.0   | 课本 40.0<br>作业本 1.5<br>校费 15.0<br>共计 56.4 | 课本 16.1<br>作业本 2.0<br>校费 15.0<br>共计 33.1 |
| 3 年级 | 30            | 30<br>仅向<br>男生收费<br>(女生免费) | 75            | 65                                                | 课本 65.3<br>作业本 13.0<br>试卷费 4.0<br>杂志 6.5<br>校费 15.0<br>班费 3.0<br>共计 106.8 | 课本 50.0<br>作业本 5.0<br>校费 15.0<br>共计 70.0 | 课本 36.7<br>作业本 5.0<br>校费 15.0<br>共计 53.7 |
| 4 年级 | 30            |                            | 80            | 课本 44<br>作业本 9<br>试卷费 1<br>校费 13<br>班费 3<br>共计 70 | 课本 75.0<br>作业本 13.0<br>试卷费 4.0<br>杂志 6.5<br>校费 15.0<br>班费 3.0<br>共计 116.5 | 课本 50.0<br>作业本 5.0<br>校费 15.0<br>共计 70.0 | 课本 35.2<br>作业本 5.0<br>校费 15.0<br>共计 55.2 |
| 5 年级 | 30            |                            | 80            | 课本 44<br>作业本 9<br>试卷费 1<br>校费 13<br>班费 3<br>共计 70 | 课本 68.8<br>作业本 13.0<br>试卷费 5.0<br>杂志 6.5<br>校费 15.0<br>班费 3.0<br>共计 111.3 |                                          | 课本 38.7<br>作业本 5.0<br>校费 15.0<br>共计 58.7 |

注：拱北湾教学点最高只有三年级；张马家教学点最高只有四年级。

然而，在所有的案例里面，收费都是非常透明的，其中一所学校在靠近学校主要入口的一间教室的外墙上，设有一个学费收取公布栏。拱北湾教学点通常只能收上来男生的学费而很难收到女生的学费。35 个女孩子中有 16 个享受 GBEP 助学金，所以剩下的 19 个很可能主要是由学校或者社区资助的。

并不是所有的学校都对实际收到的学费有完整的记录；并且在那些拥有较好收付记录的学校里，在部分交纳学费方面显然有各种不同的做法。在一所学校里，记录表明学生或者全额缴费，或者根本不交费；而另一所学校接受部分交纳的学费。保持良好的收付记录不仅有利于弄清楚总体情况，也使老师免遭侵占学费的嫌疑。事实上，至少有部分老师不但没有从学校侵占钱财，反而把他

们薪水的一部分贡献给了学校；但是由于缺乏清楚的记录，就不可能知道他们贡献了多少给学校，也无法确保在资金充足时他们得到了相应的补偿。

学校意识到家庭在某些季节比另外一些季节有更多的现金，因而在实践中他们也接受没有交费、部分交费或者延迟交费的学生。贫困家庭尤其只能在收获季节后交纳学校的费用。这也是许多家庭发觉交纳学年第一个学期的学费比交纳第二个学期的学费容易得多的主要原因。所有的老师都宣称即使没有交学费他们也允许学生呆在学校里。另一方面，也有可能是学生希望得到助学金因而拒绝交学费，但是我们在调查中没有看到任何表明这种事情发生的迹象。最令人担心的是学生因为感受到家庭经济压力（即使这种压力并不很大）而自动退学。在贫困社区这是一个普遍的现象，在甘肃的这四个县也很明显。

除了学费，家庭还要承担学校教育的其他一些费用。由于大多数的农村孩子都走路上学，他们不用支付交通费用。同时，接受调查的几所学校也没有要求学生穿制服。然而，学校的确希望学生能够购买书包、铅笔以及别的文具。这些费用加起来每年需要 20 元或者更多，而且年级越高费用越多。

回到王(2001)提供的数据，将家庭的教育支出和家庭总支出进行对比是颇有意义的。很多家庭只能靠负债为教育筹款(专栏 2)。典型的借债方法是从亲戚或者朋友那儿借款(表 10)，通过借债，家庭支出才能够超过他们的总收入。

表 10: 各县家庭为教育进行筹款的方式，2001 年

|                  |   | 平均   | 康乐   | 和政   | 东乡   | 积石山  | 临夏    |
|------------------|---|------|------|------|------|------|-------|
| 通过家庭收入发生的所有支出    | % | 66.3 | 70.6 | 70.3 | 47.1 | 40.0 | 100.0 |
|                  | 元 | 372  | 304  | 404  | 337  | 429  | 356   |
| 向亲戚或者朋友借款        | % | 22.5 | 11.8 | 13.4 | 41.2 | 45.0 | 0     |
|                  | 元 | 62   | 9    | 29   | 77   | 166  | 0     |
| 其他(包括捐助、银行贷款和欠帐) | % | 14.6 | 17.6 | 20.0 | 14.5 | 15.0 | 0     |
|                  | 元 | 16   | 15   | 60   | 35   | 21   | 0     |

资料来源: 王(2001), p.12.

王对家庭承担的潜在教育成本以及这种潜在成本占家庭总支出和总收入的比例进行了调查。作为这种情况的一个详细阐述，表 11 提供了王计算的数字。如果一个家庭所有的学龄儿童都入学，它所承担的最低教育成本就是王估计的潜在教育成本，王的估计结合了小学和初中的不同教育成本。净收入是指包括实物收入在内的总收入，减去种子、化肥等生产成本。这个表说明，五个县平均起来，潜在教育成本占家庭总支出的 12.2%，占净收入的 24.9%。这些数字是按照所有的学龄儿童都上学的情况下将会发生的成本而估算的，可实际上并不是所有的孩子都上学了。王还收集了确实在上学的孩子的经济负担数据，可以与上述数据结合起来使用；作为一个整体，这套指标是很有启发意义的度量方法。

接下来，王指出了低收入家庭和高收入家庭之间的差别，并且把这部分数据与辍学率结合起来。对于收入群体中最富有的四分之一，潜在教育成本占家庭净收入的比例是 6.6%，对于收入群体中其次的四分之一这个比例是 14.2%，对于收入群体中第三个四分之一这个比例是 22.6%，对于最穷的四分之一这个比例是 47.1%。正如所假定的那样，这些数据和辍学率有很强的相关性：家庭越穷，经济负担越重，并且儿童辍学的可能性就越大。

表 11: 各县的家庭潜在教育成本占总支出和净收入的比例, 2001 年

|                  | 平均   | 康乐   | 和政   | 东乡   | 积石山  | 临夏   |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
| 潜在教育成本 (PCE) (元) | 404  | 451  | 487  | 441  | 388  | 279  |
| PCE 占家庭总支出的 %    | 12.2 | 16.4 | 13.4 | 10.5 | 12.1 | 8.4  |
| PCE 占家庭净收入的 %    | 24.9 | 35.2 | 21.7 | 17.8 | 31.5 | 15.3 |

资料来源: 王(2001), p.11.

### 专栏 2: 因教育而负债

邓家生活在积石山县的农村地区。这个家庭由邓先生 (52 岁)、他的母亲 (79 岁)、他的妻子 (46 岁) 以及他的三个孩子组成。最大的孩子, 是 19 岁的男孩, 在兰州民族学院读一年级; 第二个孩子是 15 岁的女儿, 在中学读一年级; 最小的孩子是 8 岁的女儿, 在当地教学点读一年级。

三个孩子都在进行全日制的学习, 对于邓家来说是一个很大的成就。然而, 这一成就的代价是家庭经济的窘迫, 并最终陷入了债务。今年的费用比去年高多了, 去年的这个时候, 最大的孩子还只是读中学, 第二个孩子还在读小学, 而最小的孩子还没有步入教育的阶梯。

家里有 6 亩地, 通常都能够为家里的消费提供足够的粮食和蔬菜。去年收成不错, 邓先生通过出售豆子和植物油种子收入 400 元。然后, 遇上旱情, 他们家就不得不从亲戚家里借粮食。他们家也已经从亲戚家里借了三只绵羊, 希望绵羊能够下崽, 并藉此偿还这三只绵羊。一只羊羔大概能卖 200 元。去年, 邓先生在青海打了两个月的工。他的收入是 780 元, 但是除去一切花费, 他带回家的只有 400 元。他试着通过采集中药药材来增加收入, 但是发现他的收入还不能应付运输费。

最大的支出项目是儿子的教育。学院的学费是 5000 元一年, 生活费大概需要 2000 元一年。自从第二个孩子升入初中后, 为她支付的费用也大大增加了。学校离家很远, 所以她需要寄宿。她从欧盟获得了 50 元的助学金, 但那只是整个费用的一小部分, 因为总的花费一年超过 900 元。第三个孩子得益于 GBEP 的免费午餐计划, 但被认为不符合助学金的条件。她一年的学费是 66 元, 并且用于文具和其他消费品的费用大概是 30 元。

邓先生当然也有其他紧迫的支出项目。他必须支付 48 元一年的农业税, 他的土地一年需要 300 元的肥料成本。另外, 他的母亲和别的家庭成员每年大概需要 540 元的医疗费用。每年还需要 130 元用于日常的消费。

为了支付所有这些花费, 邓先生今年背上了沉重的债务。他从一个当地的信用机构借了 500 元, 从亲戚那儿借了 4500 元, 从朋友那儿借了 2150 元, 还从中学的领导那儿借了 400 元。“我真的很担心”, 邓先生叹气说, “我的儿子一定会找到一份工作——这说起来容易, 但现在找一份工作并不容易, 何况我还要等到他毕业才行。我真不知道该怎么去偿还这些债务。”

## 4.2 机会成本

关于机会成本的文献表明, 这个概念复杂而难于测量 (见 e.g. Mason 1994; Bray 1996a; Tsang 1997; Boyle et al. 2002)。对于家庭的机会成本问题, 王 (2001, p.12) 区分出他称作类型 1 和类型 2 的如下两种机会成本:

- 类型 1 的成本, 指因为孩子上学而导致的收入损失。这种损失由于孩子在学校学习或者往返学校时不能干活而导致。
- 类型 2 的成本, 指用于学费和其他与上学相关项目的支出不能够配置于其他用途而导致的效用的损失。其他用途包括消费和投资。

类型 1 的机会成本不但受孩子上学所花费的时间影响，而且受劳动力市场和家庭生产类型的影响。随着孩子的成长，他们的劳动力价值通常变得更大，但即使是很小的孩子也能够帮助照看弟弟妹妹，从而使成年人得以脱身到外面去获取收入。Mason (1994, p.65)指出，当孩子处于刚结束初等教育正要升入初中的年龄时，机会成本上升非常显著。反之，7 岁的儿童机会成本较低并主要取决于他们在家里能做什么，而十二三左右的少年人就能够从农业获得可观的收入了。Mason 对印度尼西亚的机会成本做过详细的统计，结果表明儿童的劳动所得能够使人口中属于最低收入的五分之一的家庭，提升为属于收入排行中第二个五分之一的家庭（也见 Bray 1996a, p.28）。

对于 GBEP 的项目县，王(2001, p.12)使用儿童辍学后的主要活动作为反映儿童上学时类型 1 的机会成本的一个指标。就像 Mason (1994)在印度尼西亚做的研究一样，他发现小学阶段的辍学学生相对地很少有干农活或从事其他户外工作的，但是对于初中年龄的辍学学生来说这个比例显著的增加了。他补充说，大部分的辍学学生帮他们的家庭从事农业种植，但是由于这是一种季节性的活动，辍学儿童就处于一种未充分就业状态。同时，这些地区很少有能够挣到工资的工作机会，接受访谈的家庭也很少指望找到这样的工作。在这个基础上，王认为类型 1 的机会成本比较低。

然而，在某些家庭这些成本是显著的，因而不能够忽略。本文作者所进行的访谈表明，机会成本不但包括从事种植业和有薪酬的工作，也可能包括放牧牲畜。如果一只羊能够卖 250 到 300 元的话，又假定一个孩子能够看管三到五只羊，那么一年过后孩子可以帮家庭挣得 1000 多元。同时，一些家庭通过从事商业活动挣得了可观的收入(专栏 3)。在宁夏回族自治区的一个村庄进行的一项类似的社会研究表明，最富有的家庭没有孩子去上学，因为他们都在镇上帮他们的父母做生意(Zhou, Mei & Huang 2003)。

类型 2 的机会成本是一个相对概念，它反映了一个家庭相对于投资实物资本或者消费，如何评价对人力资本的投资。王 (2001, p.13)指出类型 2 的机会成本在学校教育上比类型 1 的机会成本扮演了更加重要的角色。他把一名小学儿童接受教育的类型 2 的机会成本估算为 110 元，并指出这些钱可以用于其他哪些用途。他发现，这个数目相当于半亩地的小麦产量或者一个成年人 6 个月的口粮。在初中层次，类型 2 的机会成本被估算为 301 元，也就是小学层次的将近 3 倍。一个小学生的类型 2 的机会成本，能够为四亩麦地提供充足的肥料，为 20 亩地提供杀虫剂。而王的问卷和访谈资料都表明，很多家庭无力购买足够的肥料和杀虫剂。因此，王总结到 (p.13)，如果这些家庭不投资于教育的话，他们的粮食产量本可以更高。

另外一个研究把种族和家庭规模联系了起来。两种类型的机会成本随着家里孩子的增多而增加，并且，家庭孩子数部分是因为官方政策的许可，通常少数民族的家庭比汉族的家庭有更多的孩子。这个因素说明，少数民族家庭的成本比汉族家庭的成本要大。

在性别方面，由于男孩子更可能找到有薪酬的工作机会，男孩子的类型 1 的机会成本比女孩子更大一些。然而，女孩子也能够干农活甚至从事有薪酬的工作，但他们比男孩子更多的被分派去从事家务劳动，比如照看弟弟妹妹，从而使成年人能够脱身去从事户外劳动。类型 2 的机会成本看起来更加中性，因为不管钱从哪里来，钱在其他方面的用途总是一样的。然而，如上所述，与对其他项目的投资相比，父母如何评价教育投资的相对价值，很可能因孩子的性别不同而不同。

### 专栏 3: 学校教育的机会成本

谢家来自东乡县的一个村庄，但是现在他们在村庄里和省会兰州都有住处。村庄里的房子由祖父祖母照看，而小谢和他的妻儿一起住在兰州，因为小谢在兰州开了一家店铺。

小谢和他的妻子两个人在兰州住了一段时间后，去年儿子们也搬过来一起住。那时候，孩子们还在东乡上学。大儿子刚升入初中，小儿子刚上 4 年级，但是现在为了帮助父母做生意，他们两个都辍学了。

祖父祖母对于孩子们离开学校感到有些遗憾，但是他们发现学校教育的成本在兰州比在东乡高多了。何况，老谢先生补充说，“我儿子和媳妇的店铺需要孩子们帮忙。”虽然两位老人不知道他们的儿子和媳妇在兰州能够挣多少钱，他们认为孩子们帮忙做生意是值得的。当孩子们住在村子里的时候，他们的父母每年要送回 1000 多元用于孩子上学，但是自从孩子们到了兰州之后，每年就只有 300 元送回村庄来了。“孩子们每年至少要帮家里挣几千元。”老谢先生说。

比起村子里的其他人来说，他们家是比较富裕的。祖父祖母有一部彩电，他们的房子也是刚刚装修过。“所有的事情都是我儿子做的。”祖母骄傲的说。

当问及将来是否还让他们的孙子接受教育时，祖父祖母都笑了：“当然，如果孩子们能够好好学习，如果他们的父母不需要他们到店铺里帮忙，孩子们应该继续上学。但事实上，生意上需要他们；更何况，大一点的孩子接受了一些初中教育，而小一点的孩子已经完成了大部分的初等教育。比起村庄里的许多其他孩子，已经多多了。”

两位老人无疑认为，对于送孩子上学还是让他们帮忙做生意这两者的权衡，他们的儿子和媳妇做出了正确的决策。他们唯一的最大的遗憾是小谢一家没有住在村子里，他们希望几年后能够搬到兰州和后代们一起生活。

## 5. 具体的组成部分

报告的这一节将依次聚焦于 6 个特定的组成部分，这些组成部分直接影响家庭的经济负担。这一节的最后一个部分，对于其他几个与家庭经济负担有间接联系的项目组成部分也进行了评述。

### 5.1 两个承诺

很多外部资助的项目，一旦外部资金不再可得，项目的成果就很难继续保持，原因在于当地资源逐步进入的必要机制没有形成从而也无法在外部资源逐步退出时起到替换作用。GBEP 的设计者们对此有着清醒的认识。在甘肃，一个特殊的问题是用于教育的政府财力原先就不充足，尤其是用于教师工资以外的其他部分的财力，因而存在的一个危险就是在这个项目结束后情况又会回复到以前的样子。两个承诺就是针对这个问题的。最初的项目文件阐述了两个承诺的基本含义，在项目的第一年又进行了修订(GBEP 16 号文档，2000)。两个承诺是：

1. 县预算内教育经费（除为中央政府的义务教育工程配套的资金外）占县财政支出的比例每年增长一个百分点。
2. 县预算内教育经费中公用经费、用于学生经济资助的经费(除中央和省的预算要求的配套资金以外)，占县预算内教育经费(也就是说除上级政府教育部门的拨款以外)中经常性教育经费支出的比例每年增长一个百分点。

这份声明并没有指出承诺什么时候结束(也就是说拨款将每年增加一个百分点直到哪一天到来)。看来，一般的假定是这种增长将在项目期里每年发生，即连续增长五年。结果是预算将达到一个较高的水平，在此之后是继续增长，还是保持不变，还是减少预算，就取决于有关部门的决策了。

2002 年做出了把项目延长一年的决定，这意味着这种增长率将多保持一年，从而也将会使得预算达到一个更高的水平。

中央政府有一个命名为“三个增长”的类似政策。这个政策首次出现在 1985 年 5 月《中共中央关于教育体制改革的决定》(China 1985, p.5), 随后被整合进了 1996 年的《中华人民共和国义务教育法》(China 1996, Article 12). 三个增长的内容如下：

1. 中央和地方政府预算内教育拨款的增长比例，应当高于财政经常性收入的增长比例
2. 生均经常性教育支出和生均非人员经费(在汉语里被称作公用经费)支出应该逐年增长.
3. 教师的工资应该每年有所增长

与三个增长相比，两个承诺更加详细，而且对于县级政府有更加严格的财政上的要求。

两个承诺不但对于四个项目县而且对于更加广泛的地区都有非常显著的意义。1993 年，中央政府着手进行税制改革，要求省政府给中央政府更多的钱。改革的目的是恢复中央政府和地方政府之间权力的平衡，在此之前，中央政府过弱，而省政府过强。同时，根据国务院在 1994 年 7 月发布的《关于 中国教育改革和发展纲要 的实施意见》，中央政府负责教育事业的政策制定和整体规划，而实施则交由当地政府负责。省级政府按照国家基础教育发展计划，全面负责制定本省发展规划，并对各县给予资助，帮助他们克服经常性教育经费支出的困难。在农村地区真正担负起实施义务教育责任的是县一级政府；而实际上这种责任又进一步落到了镇和村一级。

然而，部分的由于税制改革，好几年学校都很少从县级政府得到经常性公用经费，因为当地政府的财力显著的减弱了。结果是，学校发现他们不得不把教师工资以外的几乎所有费用摊到学生头上。通常，学校的经费入不敷出。两个承诺使 GBEP 项目县的政府在制定预算时给教育更多的优先考虑，尤其是给四个项目县的学校额外的拨款以支付他们的经常性公用经费。然后，学校就可以降低学费，从而减轻家庭的负担。甘肃省其他县的学校据说对这种情形很是羡慕，四个项目县的学校层次的工作人员高度的评价了把两个承诺作为项目的一个部分所产生的积极作用。

在 GBEP 的头几年里，各县执行两个承诺的方式都不一样。在 2002 和 2003 年，各县对于从第二个承诺拨付的经费都有详细的预算表，包括拨款给每一个学校的清单。据说分配的依据是贫困程度、低入学率、学校类型等因素的加权数，因而看起来整个系统在公平性和透明度方面取得了显著的进步。文件表明，在 2002 年和 2003 年，县政府把钱转拨给学区，然后根据预算，各个学校可以就它所预付的各项支出得到报销。

然而，实际的执行和官方的政策还是有差距的。在世界上所有的地方都是一些团体比另外一些要更有影响力。王 (2002a)对项目县预算内总教育经费的研究表明，出现了这样一个趋势，即地理上更加接近决策者的机构和在别的方面与决策者有更强的政治联系的机构，得到的拨款多于那些影响力较小的同行。正如我们可以预见的那样，操作中的公平性在各县是有差异的。

关于第二条承诺的更加详细的考察，表 12 给出了 2002 年从 62.4 %到 101.4%不等的预算完成率。康乐县财政局的一位官员说，他们将拨补齐康乐县没有到位的经费缺口。然而，是否县政府能够兑现其承诺是令人怀疑的。一些部门的负责人仍然怀疑是否真的需要采取行动，尚处于观望状态。直到 2003 年 7 月，学校没有得到该年度的相应经费，还有人告诉我们，下半年的拨款也还早着呢。

表12 第二条承诺的实施，2002 (千元)

|                | 东乡     | 积石山           | 和政   | 康乐    |
|----------------|--------|---------------|------|-------|
| 公用经费预算 (A)     | 98.4   | 114.5         | 64.7 | 52.9  |
| 其中:            |        |               |      |       |
| 1999 年的数量 (A1) | 58.2   | 70.0          | 22.0 | 8.0   |
| 助学金 (A2)       | 3.5    | 3.4           | 5.4  | 7.8   |
| 分配给学校 (A3)     | 36.7   | 41.1          | 37.3 | 37.1  |
| (A)的完成情况       | 98.9   | 70+44 = 114.5 | -    | 33    |
| 完成率            | 100.0% | 99.6%         |      | 62.4% |
| (A1)的完成情况      | 58.2   |               |      |       |
| 完成率            | 100.0% |               |      |       |
| (A2)的完成情况      | 3.5    |               |      |       |
| 完成率            | 100.0% |               |      |       |
| (A3)的完成情况      | 37.2   |               |      |       |
| 完成率            | 101.4% |               |      |       |

注：

1. 和别的县不同的是，积石山县财政局而不是教育局直接把经费拨到学校，教育局甚至不知道学校得到经费的确切的情况。为了执行两个承诺，教育局拿到了 440,000 元，而财政局负责分配另外 700,000 元用于教育的公用经费支出。
2. 和政县的会计说，两个承诺的执行率在他们县是 100%，但是他没有详细的数据来确证，而且他的说法和审计报告并不相符。一位受调查者说，2002 年的审计报告并不详细，仅仅提到“在和政、康乐，两个承诺的完成情况并不好”。

资料来源: 县级机构的会计

值得一提的是，除了在项目的早期作过澄清概念的努力以外，各县对两个承诺的定义都不一样。例如，东乡县在基数年（1999）的预算很大，因为它把冬天的教师家庭取暖补助也包括了进来，而这种补助通常被认为是人员经费的支出。在起始点上的这种偏差是导致实际执行中偏差的原因之一。

让学校层次的工作人员清晰的理解这个系统如何运作，能够使系统的透明度和效率得到进一步提高。我们发现并不是各个层次的政府部门和学校负责人都对两个承诺的意义有清楚的理解并明确的赞同。当我们问校长们两个承诺政策如何能够帮助他们的学校得到更多的公用经费，没有人能够清楚的解释分配标准(表 13)。在很多情况下，预算拨款量和学校实际收到的数目存在缺口。

表 13: 预算拨款量和校长报告的实收金额之间的对比

|            | 2002 预算 | 校长报告的实收金额   | 2003 预算 | 校长的话                                                                                                                                             |
|------------|---------|-------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>东乡</b>  |         |             |         |                                                                                                                                                  |
| 北庄湾小学      | 1,620   | 520         | 3,095   | 公用经费的标准是：<br>- (8 元/月 公办教师, 5 元/月 代课教师) = 8 x 4 (公办教师) x 12 (月)<br>- 取暖费: 200 元/年                                                                |
| 拱北湾教学点     | 1,620   | 500         | 1,748   | 公用经费的标准是：<br>- 2 名老师有 120 元 = 5 x 2 (代课教师) x 12 = 120;<br>- 35 元/班 x 3 个班 = 105 元<br>- 其他: 120<br>- 取暖: 40 元/班 x 3 个班 = 120 元, 60 元/老师 x 2 = 120 |
| <b>积石山</b> |         |             |         |                                                                                                                                                  |
| 白藏中学       |         | 10,000+ 每学期 | 1,411.8 | 在最近的两个学期得到两次钱。第二次是：30 元/生                                                                                                                        |
| 白藏小学       |         | 2,100       | 5,132   |                                                                                                                                                  |
| 三河教学点      |         |             | 1,310   | 学校应该每学期得到 1500 元，但实际上什么也没有得到                                                                                                                     |
| <b>和政</b>  |         |             |         |                                                                                                                                                  |
| 张马家教学点     |         | 509         | 2,545   | 学校应该得到 1,700 + 250 元。为了应付项目检查，学区要求做课桌布套，这些费用从得到的 509 元里面扣除。                                                                                      |
| <b>康乐</b>  |         |             |         |                                                                                                                                                  |
| 桑家小学       | 2,328   | 3,370       |         | 得到额外的 1,000 元用于补偿接受项目检查的各种开支                                                                                                                     |
| 稻家小学       | 3,748   | 2,800       |         |                                                                                                                                                  |
| 马家仔小学      | 1,475   | 1,475       |         |                                                                                                                                                  |
| 高楼子小学      | 2,128   | 1,590       |         | 学区扣减学校的经费是有道理的，以前也发生过                                                                                                                            |

正如在许多项目里一样，工作人员的更换对于实施造成了进一步的负面的影响。在康乐，签署同意两个承诺文件的官员已经在 2002 年调离了，并且财政局的局长也在 2003 年离职。教育部门的工作人员一方面担心继任的官员不能够和前任一样清楚的理解两个承诺的政策及其机制，另一方面担心继任者不及前任那样忠实于这项政策后面的理念。另外，为各个层次的财政官员提供更多的培训和支持是必须的。

2002 年在所有项目县进行的税费改革，目的是减轻农民的经济负担。这是全国范围内财政机制和财政政策发生变革的一个部分(Tsang & Ding 2003; Wang et al. 2003)。例如在康乐，农民被免去了人均 5 元的用于农村教育的税收。据有关人员介绍，在整个临夏自治州，2001 年由这项税收得到的财政收入有 800-1000 万元，这个缺口 2002 年由 4200 万政府间财政转移支付弥补了，4200 万中有 3600 万用于教育。在这部分教育经费中，1960 万用于更新校舍，1600 万用于发放教师工资。但是用于学校的公用经费依然甚至更加紧张。校长们感到他们的学校从镇和村得到的财政支持更少了。在税费改革前，村庄通常为学校提供免费的水、电等，但是改革后学校自己不得不为一切付费。我们看到，变化的政治环境和宏观发展战略自上而下一直影响到了学校一级。

总之，两个承诺是 GBEP 一个重要的组成部分，它以一种富有远见的方式力图确保项目的不同组成部分具有长足的财力保障。第一条承诺聚焦于总的教育预算，第二条聚焦于公共经费。要精确的分辨在每一个县实现每一个承诺需要什么样的条件，这是困难的；并且在某些县的执行比在另外一些县要简单。展望未来，问题是还能够现实的预期这种增长持续多少年。项目的侧重点是关注失学儿童，尤其是女童、贫困家庭的儿童。从这个角度来看，两个承诺似乎是一种并不十分直接的手段。然而，两个承诺显然是项目的一个主要组成部分，既有政治的意义，也有操作上的意义。因而我们建议，按照最初设计项目时勾勒的远景，为实施两个承诺继续努力。更详细的建议如下：

#### 对两个承诺的建议：

- ◆ 项目工作人员应该坚持不懈的继续努力，在各个县以适当调和而又连贯一致的方式确保两个承诺按照曾达成的共识得到执行。这将需要对真实发生的事情有持续而又细致的监控。也可能需要持续的劝说、赞赏和压力。
- ◆ 为了对完成任务有所帮助，项目工作人员应该考虑进一步组织两个承诺专题研讨小组，一方面由县政府领导、县财政局官员、县教育局官员组成，另一方面也有校长（尤其是那些掌管学区的校长），这样他们就知道能够期望得到什么，也能够把下面的压力传递上来。
- ◆ 在 GBEP 的周期延长的这一年里，两个承诺应该如何执行，应该有进一步的界定。

#### 5.2 助学金计划

与两个承诺相比，助学金计划更加直接的以帮助最贫困的家庭、女童、少数民族为目标。如下原则是在项目开始的时候制定的：

- 女童在助学金的获得者当中至少应该占到 70%，少数民族儿童至少应该占到 60%。
- 除了在校的贫困儿童外，该计划也准备帮助那些学校以外的适龄儿童，他们或者是因为中途辍学，或者因为从来就没有上过学。在入学率低于 60% 的乡，一半的助学金必须被用于帮助从来就没有上过学的儿童。
- 获得助学金的资格是，儿童必须来自人均年收入少于 300 元或者人均食物量少于 300 克的 家庭。为了挑选获得者，学校应该使用进行如下加权计算的明确标准：女孩子打三分，少数民族打三分，残疾父母打两分，单亲家庭打两分，学校外的儿童打三分，孤儿打四分。当分数相等时，女孩子比男孩子要优先考虑。
- 在第一年 (2000/01)，在没有普及初等教育的县，助学金只提供给小学学生。官方划分为已经达到普及初等教育水平的县，可以把少于 20% 的资金用于初中，条件是所有这部分助学金都用于资助女生。
- 每学期最高助学金，小学生是 50 元，初中生是 75 元。资助将以实物的方式而不是现金支付，主要是提供教科书和文具。

助学金资金在四个县的分配，主要是根据他们的收入水平、人口中学龄儿童的数目，以及入学率。在各个县内，资金的分配依据有如下权重的公式：贫困人口 60%，少数民族人口 10%，学校注册人数 15%，入学率 15%。

在制度层面，学校被要求成立学校发展计划 (SDP) 委员会，用以挑选第一轮的助学金获得者。这个委员会的职责也包括鼓励社区参与。委员会把名单提交给学区，学区检查后又提交给县项目管理办公室，由项目管理办公室最后审批。

助学金计划的效果显而易见，已经取得了一些有价值的成功。专栏 4 报告的正面案例是许多类似案例中的一个。2002 年初王撰写的一份报告指出，四个县在提高入学率方面都迈出了很大的步伐，而助学金计划是取得这种进步的主要因素 (Wang 2002b, p.7)。王关心的一个问题是获得助学金的

人是不是因此得到了负面的社会标签。然而，在这个问题上她最终打消了疑虑(Wang 2002b, pp.21-22):

总的说来，人们以非常积极的态度看待这个计划，所有受访的助学金获得者说，他们从来没有因为助学金而得到包括玩伴、老师在内的其他人的负面评价。事实上，某些情况下，顾问们被社区的成员邀请到家里，他们说自己的孩子也需要助学金。看来，在项目实施地区，一般而言这个计划没有负面社会标签的含义。

从我们的大多数访谈对象的评论来看，这个观点也是一致的。然而，校长们在说服那些不够条件接受助学金的家庭时确实遇到了困难。“一位父亲责怪了我好长一段时间，”一位校长说，“我不得不坚持自己所有的处事原则，并避免受到针对个人的批评。”

#### **专栏 4: 助学金给她的人生一个机会**

杨美华在和政县的一个教学点读三年级。她的故事是以悲伤开始的，并且依然有许多挑战。然而，至少现在多了一些希望。这种希望的主要因素就是由 GBEP 提供的助学金。

四年前，美华的父亲失踪了。自从他到西藏去当劳工挣钱，就再也没有他的音讯。这学期，美华班上所有的同学都被要求写一封信训练写作技巧。美华写给了她的父亲，虽然她知道这封信无法投递。“为什么你要走，为什么你从不和我们通信？”她问，“难道你不知道我们多么需要你吗？我们想，你再也不在乎我们了……”

没有父亲的收入，家里的生活很困难。美华的妈妈有四亩地，足够养活全家。他们需要钱来为美华的祖母买药，因而不得不借了一只羊来饲养。因为他们没有另外的钱来购买化肥，土地的产量比本应该有的要低。

在这样的环境下，美华的家本来是无助送她上学的。幸运的是，有了 GBEP 的助学金，上学现在变得可能了。美华是班上最聪明的一个，深得老师的喜爱。

然而即使有了助学金，美华也欠学校的债。学费是每学期 70 元，但是助学金只有 50 元；另外，美华还需要铅笔和不至于破烂得无法忍受的衣服。美华还没有偿还学校的债务，并对此感到非常焦虑。她的妈妈说，美华经常在家里哭。

不久美华将面临进一步的挑战。她所在的教学点最高只有四年级，因而她不得不转到另一所小学读五年级。接着升入初中的想法几乎是一个不可能实现的梦。然而她已经具有了很强的读写能力和对世界的广泛理解。比起如果没有 GBEP 助学金所可能遇到的境况，她现在已经具有了追求一个更光明前途的潜能。

也许会有人提议说，校长们在分配助学金的时候使自己免遭批评的一个方法是，按照规章所描述的结构组建委员会。2002 年助学金计划的报告指出，即使规章详细陈述了在管理上应该遵循的每一步，助学金计划还是缺乏足够的透明度和社区参与(Wang 2002b, p.7)。规章并没有在所有的学校得到严格的遵循，这一方面反映出规章制定得过于严格，另一方面反映出在相关人员的文化传统里缺乏这样的程序。通过工作研讨会和其他的方法，情形可以有所改变，但是深层次的文化传统显然不可能在短期内通过一个项目就得到改变。另外一个因素是学校里别的助学金计划并没有 GBEP 助学金那样的要求。这造成了某种混乱。

2002 年报告补充说，助学金计划并没有完全到达那些家庭贫困而且被认为很少有意愿和可能性去上学的学校外的孩子(Wang 2002b, p.7)。正因为如此，这份报告建议对确定目标群体的策略进行反思，同时强调非常需要更加现实的目标。报告公正的指出 (p.7)，“希望这个计划利用有限的资金能够为社区中最贫困的群体解决教育机会问题，也许过于雄心勃勃了。”

论及这个计划具体的目标人群时，2002 年报告指出，教学点的孩子一般比村小的同龄人要贫困，镇中心小学的孩子家庭条件又要更好一些，县城小学的孩子一般来说是最不贫困的。评估的结

果是令人满意的，助学金中最大的数量被分配给了东乡和积石山，而且在所有四个县，最大份额的助学金分配给了教学点的孩子。然而，也存在一些问题。与该计划的热望一致的是，在康乐没有助学金被分配给了县城小学的孩子，但是在积石山的县城小学 10.9% 的孩子得到了助学金。同时，在积石山、和政，按助学金总额与学校注册人数的比例，乡镇中心学校的孩子得到的助学金最多。项目评估者询问决策过程，并且被告知，在东乡县，因为根据经验知道负责学区的校长倾向于为自己的学校保留不相称的助学金份额，项目管理办公室集中做出决策，亲自对学校层次进行资金分配。然而，在别的县，项目管理办公室把决策权留给了负责学区的校长们。报告提及，可能就是这个因素导致了和政成问题的资金分配状况。

在性别问题上，这个报告发现操作中确实遵守了 70% 的助学金应该分配给女生这一原则（表 14）。然而，2001 年 12 月提交给省项目管理办公室的最初分配方案与项目的目标并不相符，所以最后的分配名单是谈判的结果。而且，这个评估报告指出：某学区计算的总性别比率与 PMO 根据申请者经由学校提交的申请表格加总计算的性别比率并不相符。评估报告提出：这样的迂回曲折“说明在教师和管理办公室的管理人员中，对于实施使女孩子在援助中得到优先考虑的政策，某种程度上缺乏能动性和认同感”。至少有一名校长认为女孩子占 70% 的比例太高了；评估报告也指出，不但是成年人，而且在小学生里也有对于女孩子受教育的消极态度。

2002 年报告的许多观点，与我们在 2003 年 7 月对学校进行访谈的发现是一致的。然而，在两次调查所间隔的一年时间里，助学金计划又经历了一些变革。也许最显著的是对于东乡和积石山助学金规模的调整。虽然，最初的规章要求在所有四个县的助学金最高额每学期每名小学生不得超过 50 元（即一年 100 元），而在实践中最高额被作为资助标准来执行。然而，由于东乡和积石山能够获得上级政府的免费教科书资助，对这两个县小学生的资助额被规定为最高不得超过每学期 17.5 元（即 35 元一年）。

表 14: 按性别、县和学校层次分配的助学金, 2001-2002 学年

|    |     | 奖学金获得者的人数 | 获得助学金的女童数 | 女童所占比例% |
|----|-----|-----------|-----------|---------|
| 小学 | 积石山 | 3,997     | 2,688     | 69.2    |
|    | 和政  | 1,544     | 1,087     | 70.4    |
|    | 康乐  | 2,076     | 1,537     | 74.0    |
|    | 东乡  | 4,184     | 3,135     | 74.9    |
|    | 总计  | 11,801    | 8,447     | 71.6    |
| 初中 | 积石山 | 675       | 466       | 69.0    |
|    | 和政  | 763       | 703       | 92.1    |
|    | 康乐  | 1,209     | 869       | 71.9    |
|    | 东乡  | 583       | 419       | 71.9    |
|    | 总计  | 3,230     | 2,457     | 76.1    |

资料来源：王 (2002b), p.12.

下面将讨论这些经费是否足够的问题。其中值得一提的是，不管贫困的程度如何，助学金在操作上是按照统一的标准分配的。对于这种政策是否恰当，我们遇到了不同的观点。部分校长和访谈对象说，既然有的学生比别人要贫困得多，那么在助学金数额上有所区别是非常必要的。“我们需要发挥自己的判断力，给处于极其窘迫状况的家庭以更多的帮助，”一位校长说。然而，别的一些受访者认为，分配不同数量的助学金将增加这个计划的复杂性，并且使它更加可能受到政治操作的影响。“我们的工作已经很困难了，”另一位受访者说，“在助学金数目上的差别只会使我们的工作更加难以开展。”有地方的管理者为使更多人受益，就是把助学金的全部资金集中，然后按照一个更低的统一分配标准把助学金分配给更多的学生。

同时，由于在学校有不同的助学金计划在运作，事情变得更加复杂了。在大多数的学校，GBEP 助学金是最早的一个计划，但是有几所学校也有从别的渠道获得的助学金。例如，在 2002-2003 学年：

- 东乡县北庄湾小学获得了 GBEP 的 16 个助学金名额，从欧盟项目得到 16 个名额，从大连矿业学院得到了 20 个名额。欧盟助学金和 GBEP 的资助额度是相同的；但是大连助学金是每学期 30 元。
- 东乡县拱北湾教学点获得了 21 个资助额度为每学期 17.5 元的 GBEP 助学金名额，还从欧盟项目得到了 11 个资助额度为 30 元的助学金名额。
- 积石山县三河教学点获得了 15 个资助额度为每学期 17.5 元的 GBEP 助学金名额，35 个资助额度为 15 元的欧盟助学金名额，13 个资助额度为 70 元的海外华人救济工程的助学金名额，和一个额度为 70 元的爱德基金的助学金名额。
- 和政县的马张小学获得了 27 个资助额度为每学期 50 元的 GBEP 助学金名额，从中央政府的义务教育工程得到了资助额度相同的另外 13 个名额。

在这些例子中，潜在的不公平性有两个层面的问题。第一是资助额度的问题。比如某一个项目先实施并且主要针对最贫困的学生，然后贫困程度轻一些的学生得到了后续其他项目的资助，但他们有可能比那些最贫困的学生得到更高的资助额。

第二个是管理的问题。我们 2003 年 7 月进行调查的时候，2002-2003 学年第二学期的 GBEP 助学金在四个县都没有得到支付。在对该计划的 2002 年报告(Wang 2002b, p.22)中，作者强调了助学金的支付是一个主要的问题；而 2003 年的拖延尤其可叹，在我们进行调查的几天后，学校就因为放暑假而关闭了，这时仍然没有得到助学金的支付。问题的起因在于更高层次的项目管理部门。虽然最后障碍必定会得到及时的排除，但是资金不及时到位不但给助学金获得者造成了困难，而且破坏了整

个 GBEP 的声誉。在上述几所具体的学校，延迟支付所导致的困难包括，被认为最贫困的孩子（因为他们属于助学金计划的首批资助对象）没有得到支付，然而别的孩子却得到了支付。另外，延迟支付也给管理者们造成了困难。一位校长说：

有些村民对他们这学期没有得到资助感到疑虑。他们怀疑是我或者上级的工作人员侵占了这笔钱。这对我真是不公平，但我也无能为力。

北庄湾小学的例子有助于我们聚焦于助学金的额度是否足够的问题。这所学校的收费列举在上文的表 9。一份 GBEP 助学金是每学期 17.5 元，还不够支付一年级和二年级每学期 25 元的学费；而对于学费是 30 元的三到五年级缺口就更大。在积石山的两所学校，GBEP 助学金的额度和东乡县一样，因而缺口更大。结果是有部分学生辍学了，而继续上学的孩子不得不负债。对于后者来说，老师自己为他们支付学费的事情并不少见。老师们有这样做的动力，因为如果入学人数一直下降的话，他们自己的工作就危险了。当教育体系惯常于老师必需用自己微薄的薪水给学生交学费，这样一个体系就显然不合理了。

在和政、康乐，小学生的助学金是每学期 50 元，这种缺口就小一些。事实上，在高楼子小学助学金比学费要高；据说，学校用高出学费的那部分钱为贫困学生提供铅笔和其他文具。然而即使在这所宣称可以补偿所有直接成本的学校里，也没有补偿学校教育机会成本的任何努力。

对这些问题做决策并不是简单的事情。也许，了解别的地方的经验有益于增强洞察力。例如，在巴基斯坦人们尝试过各种计划。在 Balochistan 省，他们发给小学女生食物油，以激励他们上学。在 1996 年启动的一个计划里，女孩子进行全日制学习将每月得到 5 公斤食物油，如果他们上学的时间没有那么长，得到的油就少一些。资金的制约和管理上的问题，使得这个计划经历了兴衰成败，在某些地方逐渐淡出了，有些地方中止了，有些地方重新开始了。有些参与者对这个计划持怀疑态度，而另外一些人则持更加肯定的态度(Naz & Hussein 2003)。1992 年在 Sindh 省启动的一个项目，支付现金给初中(6-8 年级)和高中(9-10 年级)的女孩子。然而，这个计划的实行又一次被证明是存在问题的。助学金被认为是对降低教育成本有帮助的，但是很大比例的助学金给了并不是最贫困的女孩子。同时，研究者指出，由于对女孩子接受教育的经济、社会收益缺乏长远预期，助学金并不能够为上学提供足够的刺激 (Ali et al. 1998, p.59)。

孟加拉国是另外一个为了鼓励入学而由政府对孩子进行补贴的国家(World Bank 2000; Alam 2002; Kusakabe 2003)。1992 年项目启动的时候，孟加拉国的这个计划提供食物而不是现金。按照一种反映家庭在读儿童个数的浮动计算法，每一个有孩子上学的家庭都会得到面粉和大米。这些食物是给家庭，而不是给孩子，因而和下面将要谈到的 GBEP 的学校午餐计划截然不同。由于深知是成年人而不是孩子真正决定孩子是不是去上学，这个计划把成年人作为接受激励物品的目标群体。这项计划取得了一些成就，同时也碰到了不少问题。管理上当然存在困难，但一个更大的困难来自于政治，因为补助的分配往往与接受者属于哪个政治派别有关联。1992 年，这个计划被现金分配方案所取代，现金补助的额度比以前分配的食物价值要稍低。然而即使是这种稍低的补助，对于大多数家庭来说也确实补偿了一些机会成本和直接成本。

对于 GBEP 来说，是否需要增加助学金的额度，以补偿全部的直接成本和部分的机会成本，是值得深思熟虑的。按照王 (2001) 的分类，这些机会成本可以分为类型 1 和类型 2 两种。在考虑的过程中，一个需要讨论的重要因素就是这种安排是否可以得到足够的财力支持。从这个角度来看，两个承诺的运作和更广阔的经济、税收政策就变得相关了。另一因素是，要考虑到政府的总体形象和防止过分依赖的危险。不丹是另外一个由政府向学生提供食物的国家，但是它在上个世纪 90 年代中期决定停止这种供应，因为政府发现家庭对于政府形成了过分的期望，变得越来越不自立 (Bray 1995)；莱索托(非洲南部一个王国)也有类似的现象 (Sebatane & Caraher 2003)。然而，如果能够适当的确定目标群体，我们可以对挑选出来的家庭至少进行短期的资助，籍此进行案例研究。正如助学金计划的 2002 年评估报告所述 (Wang 2002b, p.19)：

当孩子和他们的父母没有足够的食物可以吃，希望父母能够送孩子上学的确是不现实的，而且有限的助学金不能够解决家庭最迫切的需要，他们需要的是稳定和充足的食物来源。

然而，这种发现确实提出了一个更深层次的问题，即确定目标群体时的灵活性。在很多环境下的经验表明，确定目标群体的方法并不是那么容易(见 Besley & Kanbur 1990; Alderman et al. 1995; van de Walle 1998)。第一个问题是确定目标群体时管理和操作的成本，而这种成本往往是额外的。另一个问题是机会成本的大小在各个家庭之间是非常不同的。然而，别处的经验告诉我们可以找到克服这些障碍的办法，而 GBEP 也已经在某些方面对确定目标群体做出了努力，包括从县级学校、镇中心学校抽出助学金并投放到村小和教学点。如果将来可以得到更高的助学金，很可能会严格限定于分配给在教学点上学的孩子，因为这些孩子更可能来自最贫困的社区。这样的一种安排，无疑会把一些别的学校的贫困儿童排除在外；但是要达到管理成本和帮助最贫困家庭的意愿这两者之间的平衡，上述方法还是可取的。

报告也会考虑，随着项目的进行，对助学金计划的改进所产生的影响。相关的孩子在整个小学(或教学点)学习期间，一直会得到助学金的资助，因而新的助学金名额只有当那些原来享受助学金的孩子毕业或者辍学时才可能被别的孩子得到。另外关于助学金分配的比例问题有存在不同的看法。有访谈对象告诉我们，有一些男孩也应该得到资助，特别是在初中阶段。而且少数民族儿童并不一定比汉族儿童贫困。

#### 对助学金计划的建议：

- 助学金计划应该继续保留，但是在分配标准上可以做一些调整。应该努力改善这项计划，以更好的面向目标群体。
- 总的来说，学校层次的收支记录工作是好的，但是还有改进的余地。助学金计划和学费收支都需要清楚的记账。这方面的工作值得进一步强调。
- 应该努力确保导致 2002-2003 学年第二学期 GBEP 的助学金资金被延迟支付的管理上的问题不再发生。
- GBEP 的工作人员应该和 EU 以及其他项目的同行保持联络，以增进 GBEP 和别的助学金计划之间的协同。
- 应该考虑增加助学金的额度，至少为部分孩子提供机会成本的补偿。这种增加应该被严格限定于教学点的孩子，因为比起村小、镇中心学校和县级学校的同龄人来说，教学点的孩子有更大的比例处于贫困。
- 省和县级的项目管理办公室应该按照制度来正规的管理这项计划，应该一两年进行一次正规的评估。而且这种评估应该与其他国家相似计划的经验进行比较。

#### *5.3 对初中女生的寄宿补助*

一旦一个孩子迈上教育的阶梯，教育的费用就逐渐上升。这对于男孩和女孩都是一样的。但是 GBEP 尤其关心性别的不平等和增加女童入学率的需要。因而，这个项目包含了一个对初中女生给予寄宿补助的组成部分。

2002 年 9 月，四个项目县每个县一所试点学校开始实行寄宿补助。这种补助的额度是每名学生每学期 75 元(即 150 元一年)，第一年提供给 210 名女孩子。我们调查了积石山白藏中学，以了解在第一年里学校如何实行这个计划。

在白藏中学，标准的收费包括：20 元常规费用，120 元课本费，50 元电脑使用费。寄宿生每个月要花 50-60 元用于购买食物。得到寄宿补助的总共有 114 名女孩子，其中 68 名是少数民族。挑选的标准综合考虑了距离和贫困程度等因素。

和助学金计划一样，在 2003 年上半年寄宿补助计划遇到了现金流的问题。在我们调查的时候，2002-2003 学年第一学期的寄宿补助刚刚发放，但是第二学期的补助还没有拿到。白藏中学已经在假定这笔钱将会下达的情况下做好了帐目，并准备只是在这笔钱真正到来时在学校账目上贷记。第一个学期，每个寄宿补助获得者 75 元中的 55 元被扣除，以支付被褥和毯子，剩下的 20 元以现金的方式发给了补助获得者。

由于寄宿补助计划的实行还只有一年，而且到我们写报告的时候为止还只进行过一次支付，对它进行评价也许为时过早。然而，这项计划应该及时的得到评估。其间，这项计划对于减轻一些贫困家庭的负担是一种适当的方式。然而，和助学金计划一样，寄宿补助并没有补偿全部的直接寄宿成本，更不用说非直接成本了。与助学金计划相似，财力保障的问题也出现了；但是，两个承诺的实施可以成为解决问题的一个方法。

#### 对寄宿补助计划的建议：

- 提供给中学女生的寄宿补助至少应该再维持一年，然后可以进行评估。评估应该包括对于补助数量和财力保障前景的考虑。
- 和助学金计划一样，应该努力确保导致 2002-2003 学年第二学期 GBEP 的寄宿补助被延迟支付的管理上的问题不再发生。

#### 5.4 课本循环基金

认识到课本给许多家庭带来了沉重的负担，课本循环基金以帮助低收入家庭用较低的成本获得课本为目标。在 2000 年 4 月的一次研讨会之后，这个计划被启动了。研讨会的参与者关于这个计划有些犹豫，写道：

- 标准的课本纸质和装订质量都比较低，易遭损坏。因而很难再利用旧课本。
- 课本里不但有课文，也有课后练习，学生会在课本的课后练习上算出题目，练习技能。
- 课本的内容不断得到更新，因而老课本可能不适应每年新的课程要求。
- 学生通常把课本和土豆、油炸饼、水瓶放在一个书包里，这导致了课本使用寿命的降低。
- 可能存在的一个危险是，学生为了替 TRF 保护课本，更少的使用课本，从而影响了学习质量。
- 为了收集和保存课本，可能发生较大的管理成本。
- 使用过的课本缺乏吸引力，还可能导致使用者感到自己低人一等。
- 3-5 年级的学生可能希望保留他们的课本，以准备小学结业考试

尽管有上述的担心，2000 年稍后的一次研讨会对这个计划有更大的信心。根据对这次研讨会的报告，参加讨论的各个背景的父母都“压倒性的欢迎 TRF 的想法”。在这样的鼓励下，项目的负责人决定在以下试点地区启动这个计划：东乡县白河学区，积石山县小关学区，和政县台子街小学，康乐县康丰学区。GBEP 给 TRF 的组织者提供了一笔钱，用于购买前一年学生使用过的课本，想法是将旧课本以低于新书的价格卖出去。挑选受益于 TRF 的学生的方法和助学金计划挑选受益者的方法相似，即，优先购买低收入家庭儿童的二手书，尤其是少数民族女孩子的二手书。

然而，2002 年 9 月的评估表明，很多原来的疑虑在实践中被证实了。在东乡县，虽然两年前的调查显示有 500-600 名学生愿意使用二手书，真正购买二手书的人很少。试点学校的校长已经从学区的 9 所学校收购了覆盖各个年级的 206 套语文、数学课本。但是只有 35 套被学生购买，其中 13 套还没有付钱。在和政县，收购了 3 年级和 4 年级各个科目的 118 套书，但是只有 39 套被卖给了学生。其中的四名学生实际上是被“分派”了旧课本，因为他们的学校低估了从书店订书的数目，而那四名学生并没有得到折扣书价。康乐县稻家小学收购了 91 套书，但是只卖出了 5 套。

积石山小关学区对此有更加积极的实践。为了给试验提供充足的准备，他们付出了很大努力从学区以外富裕地区的小学收购了 400 本教科书。然后，这些书被免费的发放给学区的贫困学生。5 个学期后，据说有 537 名学生从中受益。在财务方面，这种运作的成本非常的适度，共计 300 元。然而，这种试验花费了大量的时间和精力。

2002 年 9 月中期评估报告(GBEP 2002, section 2.3)指出了更加复杂的因素，即国家给东乡和积石山的学生提供免费的教科书，因为这些县被认为没有达到普及初等教育的官方标准。看到 TRF 在取得一些成功的同时已经遇到了许多困难，中期评估报告总结道，有必要考虑如何来重新调整这个计划。

我们的观察结果与早期评估者和中期评估报告的观点相近。我们调查了试点学校中的三所，也与非试点学校的老师、学生讨论过这个问题。结果并不令人鼓舞。除了在 2000 年 4 月研讨会上列举的挑战以外，还有一个文化的问题。有人告诉我们，穆斯林学生不愿意使用二手书，因为他们担心这些书可能被汉族和其他非穆斯林学生使用过，而这些学生可能在使用课本前接触过猪肉并且没有仔细的洗手。

除了在学校层次运行这个计划所遇到的困难以外，还有一个障碍是向唯一的供应商——新华书店购买课本的机制。新华书店在全国都有分支机构，并且在甘肃处于垄断地位。通过大规模的生产，新华书店能够低成本的印制课本，并且它的定价有利于偏远的学校，因为这些学校不用支付比没有那么偏远的其他学校更多的运输费。然而，新华书店只愿意成套售书，而且要求预先下订单。因而，这种情况非常不同于在具有多个书店的市场上很容易买到单本教材的情况。

通过在康乐和甘肃省另外一个（非 GBEP 项目）县执行的 AusAid-UNICEF 计划（该计划对 GBEP 是有所教益的）可以看出，新华书店是有灵活余地的。AusAid-UNICEF 计划安排了语文和算术的标准教科书的印刷，但是纸质和印制过程都要更好一些。这些书当然比标准的版本更加具有吸引力。他们的想法是，每本书作为循环计划的一部分，将具有足够三拨学生使用的寿命。事实上，这些书只循环了一次，也就是说有两拨学生使用过。县教育局能够与新华书店达成协议，把语文和算术归在成套卖给学校和学生的课本之外，并且 AusAid-UNICEF 的书是免费供应的。然而，即使 AusAid-UNICEF 的课本更加耐用，AusAid-UNICEF 计划在某些方面依然遇到了与 GBEP 计划同样的命运。最大的问题，首先是授课提纲改变了，第二是课本同时被设计为可以当练习簿使用。学生被要求在另外的练习本上完成课本的习题部分，但是很多人没有遵循这个规定，结果是，被第二次使用的课本拿到学生手里的时候，学生们发现算术题已经被课本的前任使用者计算出了答案，而语文课本的“填空”部分已经被填上了。

#### 对课本循环计划的建议：

- 虽然课本循环计划在别的国家能够也确实运行得相当好，但是在甘肃运行这样的计划的条件现在还不成熟。这个计划有沉重的管理成本，遇到了与书的版式、纸质、装订质量、当地文化等因素相关的系列问题。这个计划是一个有价值的试验，但是不值得进行后续的努力。在 GBEP 剩下的时间里，更多的关注应该用于别的项目组成部分。

#### 5.5 免费午餐计划

免费午餐计划启动于 2002 年 9 月，试点学校包括：东乡县的段岭教学点、北庄湾小学，积石山县的嘎合家和三河教学点。因此，当我们去甘肃调查的时候，这个计划已经运行了一个学年。在计划启动的那一个月里面，进行了一个基本情况调查 (Wang & Dang 2002)。这个计划通过减少家庭需要提供的食物数量来降低家庭成本。计划的目标也包括改进学生的饮食，减少他们因为饥饿而导致的学习时候的分神。

计划启动的时候，在嘎合家和三河教学点，午餐包括每名学生一个鸡蛋和一个馒头（圆形）。然而，三河教学点的学生不喜欢馒头，据说部分原因是因为烹制过程的卫生状况太糟糕了。于是午

餐换成了一只鸡蛋和一包方便面。这种状况又维持了几个月，但是又换成了别的，因为方便面的营养价值很低。在我们去调查的时候，午餐是一只鸡蛋和一个烧饼。

每个学生每天一顿午餐的成本刚好在一元以下。因而，整个学年的生均成本大概是 200 元(即超过这两个县每名小学生得到的助学金数量的五倍)。然而，实际上这对于接受者家庭预算的节省没有达到 150 元，因为在没有免费午餐的情况下，孩子们吃的是更便宜的东西。

在我们写作报告的时候，免费午餐计划仅仅在四所学校进行了试点。而且全面的考察并不属于这份报告的受权调查范围。从降低贫困家庭的经济负担来看，这个计划的确有一些价值。然而，需要回过头来考虑面向目标群体的问题。四所试点学校中的一所，在一条柏油路旁边，并且所服务的社区肯定不是贫困人口中最贫困的。按照现在的组织情况，免费午餐计划是以学校为单位的，因而这些学校里不太贫困的学生和贫困学生一起享受免费午餐。如果仍然以学校为单位的话，更可取的做法是选择那些的确为最贫困的社区提供服务的学校。

另外一个备选方案是，把用于免费午餐计划的财政资源转化成助学金，因为助学金能够更加精确的以贫困家庭为服务对象。一所试点学校所在村庄的村长说了一句值得记录的话：“免费午餐引起了人们的注意，但是如果让他们免费上学可能要更好一些。”这种观点与县项目管理办公室一位管理者的观点不谋而合：

这项计划的危险是，村民们觉得连食物也由政府免费提供了。在资源紧缺的情况下，也许这笔钱应该用来提供免费教科书，这样孩子们就能够用教科书进行学习。

#### 对免费午餐计划的建议：

- 免费午餐计划应该得到全面的考察，以确定其影响和成本-收益。如果这项计划继续实施，为实现服务贫困人口这个目标，应该考虑在多大程度上能够更好的面向目标群体。

#### 5.6 节能建筑

GBEP 建筑工程设计的标准化教室坐北朝南，加大窗户尺寸以利冬天采暖，并且有降低热量损失的改进型隔热材料。因为能够减少用煤或者其他燃料加热的需要，从这个意义上这种设计与我们的研究有关。在冬天需要取暖的地方，很多学校通过杂费由学生家庭补偿燃料的成本。别的学校则要求学生从家里带来煤块。两种情况下的安排都给学生的家庭增加了一项负担。

2002 年 12 月，GBEP 在四个项目县进行了一项评估，试图拿项目教室的温度与其他设计形式的教室的温度比较。研究助理在教室前面黑板的南边放一支温度计，在教室后面黑板的南边也放一支温度计。他们来到室外，在教室的后边背对阳光的地方放一支温度计。并且他们把煤炉放在教室的中央。每天上午 10 点和下午 3 点记录温度，并与每天的燃煤消费量对应。

在完全一致的条件下开展这项评估是困难的，部分的是因为很少有学校同时拥有其他条件相同的新教室和老教室。同时，烧煤的炉子不是精确的器具，他们散发的热能数量随烧炉子的人偏好和技巧的不同而不同。然而，这项评估的确表明，GBEP 教室比别的教室平均大概要暖和 2 摄氏度。

在康乐县的高楼子小学，在标准化教室上还有一项特殊的设计。这所学校两座建成于 2001 年 9 月的房子，使用太阳能设备来为教室供暖。每间教室都有 234 平方米的建筑面积。

2002 年，甘肃省地球能量节省与发展技术学会的高方(Gao 2002)对试验性太阳能教室的效力作了一个评估。这项研究表明，每平方米教室面积的成本是 718 元，其中 485.5 元用于土木工程，15.95 元用于电力照明，216.6 元用于太阳能供热系统。因而，太阳能供热系统构成了总成本的 30.2

%。在当地，普通教室的建造需要 550-600 元/平方米。因而，试验性教室的建造成本高出普通教室 25%。然而，试验性教室要暖和得多。冬天，上午 10 点的室内平均温度是 6.8 摄氏度，而室外是 -6.6 摄氏度；在下午 4 点，各自的温度分别是 7.9 摄氏度和 -1.5 摄氏度。结果是，学校不需要为了教室取暖再向家庭收取以前那么多费用。

虽然太阳能教室的效果能够给人留下深刻印象，但是应该与教室额外的成本进行权衡。高指出了几种削减成本的方法，包括使用当地生产的隔热材料，以及用土砖代替火砖。然而，即使有了这些削减成本的手段，太阳能教室的额外成本还是太高而不能广泛的应用。

另外，我们在调查高楼子小学的时候发现，太阳能接收板的内置窗口差不多被锈迹和粉尘堵塞。可以推测，这将对太阳能接收板使用功率的持续性产生影响。学校人员可以擦拭接收板前面玻璃的表面，可是无法擦拭朝里的一面。因而，应该考虑进一步的改进太阳能接收板的设计。

另外值得一提的是，尽管项目的目标是对少数民族和低入学率的社区给予特殊的关注，但挑选学校来进行太阳能教室试验时所考虑的是易实现性而不是别的因素。这所学校全部由汉族学生和教师构成，并宣称有 100% 的入学率和毕业率。这个数字当然是值得表扬的，并且学校补充说明，入学率从实施项目前的 97% 提高到现在的水平。然而，这项特殊试验的教室所带来的额外成本并没有用于减轻贫困少数民族儿童的负担。

#### 对节能建筑的建议：

- ◆ 2002 年 9 月的项目中期评估报告 (GBEP 2002, section 1.4.1) 指出，希望从成本、服务寿命和能量节省的角度对试验性的太阳能教室进行更进一步的对比研究。我们也同意这一观点，补充的一点是，教室的设计和维需要引起更多的注意。同时，尽管教室的设计很有意思，它还是没有充分显示出以持续的、划算的方式减轻家庭负担的能力。

#### 5.7 别的组成部分

项目别的组成部分并不直接与降低家庭经济负担的策略相关，但是其中有些部分与经济的考虑确有关联，因而值得评述。首先是提高教育质量的部分。因为是否值得接受学校教育的一个主要因素是教育质量，因而教育质量和家庭经济负担是相关的。政府要求所有家庭送他们的孩子上学，而响应这一号召的最贫困的家庭做出了很大的经济和其他方面的牺牲。如果由于教育质量低劣而导致这些牺牲都白费了，那将是一个悲剧。因而，通过教师培训和其他手段来提高教育质量的那些项目组成部分，与贫困家庭的经济考虑有很大的相关性。这份报告无法对这种相关性进行量化，但是至少对其存在性是值得一提的。

基建工程计划也有助于降低家庭的负担。在 GBEP 之前，白藏小学的孩子被要求带课桌上学，但是现在项目为所有的孩子提供坚固的课桌。

值得详细提出的还包括试图增强社区参与的项目组成部分。对于如何保持政府和社区两者对学校投入的平衡，中国已经经历了不同的阶段。由于政府的作用在增强，出现了社区的作用相应减弱的一个倾向 (Robinson 1988; Hannum 2003)。在我们为了撰写这份报告而调查的一些学校里，学校和社区的联系非常少。

然而，在另外一些学校，这种联系无疑更强一些，尤其通过学校发展计划这一项目组成部分得到了提升。校长和老师们得到积极的鼓励去寻求社区的投入，而且这些投入和其他渠道的投入一样成为了财源的组成部分。例如，康乐县马家仔小学的社区，已经投入了 25,000 元的财物用于修建 170 米的坚固围墙和一座大门，已经平整了学校的地面，还为学校安装了 200 米的水管。社区投入并不一定能扶贫助困，在某些情况下，社区参与甚至扩大了而不是缩小贫富的差距 (Bray 1996b, 2003)。然而，如果管理得当，社区投入能够用于帮助低收入家庭。马家仔小学的校长说，为自己的

学校提供帮助的这个社区对此有很强的潜力。类似的，支持北庄湾小学的一个村庄的支部书记说：“我们这儿的老百姓都乐于给学校提供财力上的帮助，但是学校从来没有提出过这样的请求。”

GBEP 中期评估报告(GBEP 2002, p.56)更一般性的强调了社区参与的潜力，这与西北师范大学受托进行评估的研究者(2002, p.57)的观点是相应和的：

村民们说，社区成员被有计划的正式邀请去商议学校发展问题，这是社区历史上的第一次。社区成员们改变了他们“与我无关”的态度，转而积极参与进来。他们感到，自己是学校的主人，他们应该对于学校的发展做出自己的贡献。

中期评估报告还指出，在东乡县的春泰北庄和拱北湾，社区为女生提供免费教科书，白杨沟的干部和宗教首领为来自贫困家庭的两名学生提供资助。当然，这些情况并不统一，很大程度上取决于个人（特别是学校和社区的领导）的情况及制度结构。然而，它预示了未来更进一步的潜力。

#### 对其他组成部分的建议：

- ◆ 项目应该继续致力于提高教育质量，因为这同时还关系到贫困家庭对学校教育的估价。
- ◆ 继续努力使社区参与到学校事务中来。尤其要鼓励社区对贫困家庭孩子上学的经济负担进行关注。

## 6.结论

这项研究集中于学校教育对家庭预算造成的经济负担，尤其关注对贫困家庭的负担。四个县的部分儿童或者从来就没有上过学，或者已经辍学，或者处于辍学的边缘，经济负担是这些现象的主要原因。

经济负担当然不是不上学的唯一因素。事实上，正如几位受访者所提到的，它甚至不是最重要的因素。其他因素包括，普遍的传统以及对上学到底有没有用的看法。鉴于这种情况，一位受访的村长指出，通过说服一些有影响的家庭送他们的孩子上学来达到示范效应，是很有价值的。然而，对于送孩子上学的经济上的合理性，这位村长的心理是矛盾的。“我们可以说上学可以使年轻人出去挣钱，”他说，“但是接着他们将离开村庄，这将造成社会问题。”特别是谈到女孩子的教育问题，他很遗憾的说当地缺乏正面的例子：

村子里，曾经有两个女孩子完成了小学教育。他们去找工作，希望成为工人，但都没有成功。因而我们村子里无法形成女孩子受教育会带来经济收益的示范效应。

经济收益当然不止是被雇佣所得到的薪水，很多人认为，投资于学校教育有助于自我雇用式的商业活动和农业生产。然而，这一事实并不总是为家庭所信服；即使贫困的家庭相信上面的看法，他们也还是可能认为这种潜在的收益超出了自己能够达到的范围。贫困人口中最贫困的那部分，为基本的日常生存需要所迫，没有资源去进行长期的投资。

在这样的情况下，目标必须回到倡导普及教育所依据的基本理念。从国家的角度，这种基本理念至少部分的建立在这样一个愿望上，即公民对货币经济和社会生活的参与，以及避免由于过分的社会不平等而造成社会不稳定。在这个前提下，有人提出国家应该作为教育资源的主要提供者。中国的困难是，面对各种相互竞争的优先要求，政府发现自己受制于资源的稀缺。

GBEP 有助于弥补这个缺口。不但在提供基建工程和别的基础设施方面，而且在新方法的尝试方面，GBEP 都产生了重大的影响。一些尝试比另外一些更加成功；但是，即使是那些取得较小成功的尝试，也有益于激发创新性的思考。

在财政领域，两个承诺是一个重要的组成部分，不但值得在 GBEP 剩下的年份里引起项目管理者们的注意，而且值得在中国和别国负责其他项目的管理者们引起注意。两个承诺的实施被证明并不是一件简单的事情，而且 GBEP 的这个组成部分不能说已经取得了绝对的成功。由于两个承诺，一些资金被投入到学校层次；在将来外部资助淡出之时，两个承诺有潜力确保政府的资源能够逐步取代 GBEP 的地位；然而，这又很大程度上取决于县财政的总体实力，取决于各个层次的行政决策，取决于管理机构的实施能力。在 GBEP 剩下的时间里，应该对此继续进行集中关注；对于其他想模仿 GBEP 的项目来说，不应该低估问题的复杂性。

在学校层次，助学金计划也许是服务最贫困家庭的一个更加明显的和更直接的手段。从整个体系的角度看，注意以下事实是很有益处的，即项目文件中某一个重要的概念到了学校层次，会随着时间及地区条件的不同而改变，最后表现得千差万别。助学金计划应该作为一个机制而继续保持，政府通过这个机制减轻最贫困家庭的负担，同时激励不太贫困的少数民族家庭和有女孩的家庭把他们的孩子送去上学。

同时，这份报告也建议，助学金计划在聚焦目标群体的技巧上需要提升和改进。报告也提出了这样一个问题，即是否应该提高助学金的额度以便能够补偿学校教育所有的直接成本以及部分或全部的机会成本。此外，可以论证的是，既然普及教育是国家主要的目标，那么国家应该为此付费。其他国家的经验表明，国家可以在适当的时候至少对大多数的资助获得者，逐渐停止对机会成本的补偿，因为只有最穷的人会认为这些机会成本对于接受小学教育起到了抑制性的(而不只是令人气馁的)作用。

然而在初中层次，存在的挑战更大，挑战持续的时间也长得多。虽然 GBEP 集中于包括初中教育在内的整个基础教育过程，这份报告却聚焦在小学层次，因为这是值得优先考虑的基础性的一步。当小学教育取得了更进一步的成就的时候，有必要在适当的时候把注意力朝初中教育转换。

同时，本文对包括课本循环基金和免费午餐计划在内的其他组成部分给予关注。这些部分在降低贫困家庭负担上起的作用要小一些。但努力没有白费，因为减轻经济负担毕竟只是这些组成部分的目标之一，而且从实践中我们可以得到有益的经验教训。当然，这两个计划不但对财力支持，而且对系统各个层次的管理，都有过多的要求。

本文也强调了在 GBEP 和其他项目之间加强协作的必要性。在助学金方面，这种必要性最为明显；但是在别的方面同样值得进行协作。在各个层次加强协作，可以避免误会和管理上的低效。

最后，我们对 GBEP 的设计者和执行者们在项目运作期间所取得的巨大成就表示祝贺。当然有某些部分比别的部分运作得更好一些；但是项目总体的影响是有目共睹的。我们祝愿四个县的管理者和学校今后取得持续的成功；我们也对于应邀担任外部评估工作表示谢意，在此期间我们自己也学到了很多。

## References

- Alam, Mahbulul A.K.M. (2002): 'Stipend Programme: Its Overall Impact in Primary Education Sector in Bangladesh'. Dhaka: Bangladesh Public Administration Training Centre.
- Alderman, H., Behrman, J.R., Khan, S., Ross, D.R. & Sabot, R. (1995): 'Public Schooling Expenditures in Rural Pakistan: Efficiently Targeting Girls and a Lagging Region', in van de Walle, Dominique & Nead, Kimberly (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.187-221.
- Ali, M., Farah, I., Ostberg, S., Penny, A. & Smith, R. (1998): 'Some Lessons from Experience: A Report of a Joint Research Programme for the Norwegian Agency for Development Cooperation'. Karachi: Institute for Educational Development, Aga Khan University.
- Asian Development Bank (2001): *Education and National Development: Trends, Issues, Policies, and Strategies*. Manila: Asian Development Bank.
- Besley, Timothy & Kanbur, Ravi (1990): *The Principles of Targeting*. WPS 385, Washington DC: The World Bank.
- Boyle, S., Brock, A., Mace, J. & Sibbons, M. (2002): *Reaching the Poor: The 'Costs' of Sending Children to School – A Six Country Comparative Study*. Educational Papers No.47, London: Department for International Development.
- Bray, Mark (1995): *The Costs and Financing of Primary Schooling in Bhutan*. Thimphu: Ministry of Health & Education and UNICEF.
- Bray, Mark (1996a): *Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia*. Washington DC: The World Bank in collaboration with UNICEF [Chinese translation by Hu Wenbin published 2000 by Beijing Normal University Press].
- Bray, Mark (1996b): *Decentralization of Education: Community Financing*. Washington DC: The World Bank.
- Bray, Mark (2002): *The Costs and Financing of Education: Trends and Policy Implications*. Series 'Education in Developing Asia'. Manila: Asian Development Bank, and Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Bray, Mark (2003): 'Government and Household Financing of Education: Finding Appropriate Balances', in Min Weifang, Yang Zhoufu & Li Wenli (eds.), *Raising Adequate Resources for Education*. Beijing: People's Education Press, pp.605-631 [Chinese translation by Li Mei in *Peking University Education Review*, Vol.1, No.2, pp.43-51].
- Bruns, B., Mingat, A. & Rakotomalala, R. (2003): *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington DC: The World Bank.
- China, People's Republic of (1985): *Reform of China's Educational Structure: Decision of the CPC Central Committee*. Beijing: Foreign Languages Press.
- China, People's Republic of (1996): *Law of the People's Republic of China on Compulsory Education*. Beijing: State Education Commission.
- China, People's Republic of (2000): *National Report for EFA 2000 Assessment*. Beijing: Ministry of Education and National Commission for UNESCO.
- Colclough, C., Rose, P. & Tembon, M. (2000): 'Gender Inequalities in Primary Schooling: The Roles of Poverty and Adverse Cultural Practice'. *International Journal of Educational Development*, Vol.20, No.1, pp.5-27.
- Croll, Elisabeth J. (2001): 'Amartya Sen's 100 Million Missing Women'. *Oxford Development Studies*, Vol.29, No.3, pp.225-244.
- Deininger, Klaus (2003): 'Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda'. *Economics of Education Review*, Vol.22, No.3, pp.291-305.

- DFID [Department for International Development] (2001): *The Challenge of Universal Primary Education: Strategies for Achieving the International Development Targets*. London: Department for International Development.
- Gansu Basic Education Project (GBEP) (2002): 'Mid-Term Review on the Progress of the Gansu Basic Education Project (GBEP): Synthesis Report'. Lanzhou: Gansu Basic Education Project.
- Gao Fang (2002): 'UK/China Gansu Basic Education Project: Study Report of Passive Solar Classrooms Cost Reduction'. Lanzhou: Gansu Global Energy Saving & Developing Technique Institute.
- Gertler, Paul & Glewwe, Paul (1991): 'The Willingness to Pay for Education for Daughters in Contrast to Sons: Evidence from Rural Peru'. *The World Bank Economic Review*, Vol.6, No.1, pp.171-188.
- Hannum, Emily (2003): 'Poverty and Basic Education in Rural China: Villages, Households, and Girls' and Boys' Enrollment'. *Comparative Education Review*, Vol.47, No.2, pp.141-159.
- Hyde, Karin A.L. (2001): *Girls' Education*. Thematic Study for the World Education Forum, Dakar, Senegal. Paris: UNESCO.
- Kusakabe, Tatsuya (2003): 'The Acceptance of Primary Education in Bangladesh: Focus on Conflict with Islamic Madrasa Schools'. *Comparative Education Research*, Vol.29, pp.169-185. [in Japanese]
- Lee, W.O. (2002): *Equity and Access to Education: Themes, Tensions, and Policies*. Series 'Education in Developing Asia'. Manila: Asian Development Bank, and Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Ma Wanhua & Zheng Zhenzhen (2003): 'Why do they Stop Schooling? A Case Study of Girls' Dropout in a County of Hebei Province'. *Peking University Education Review*, Vol.1, No.3, pp.70-76. [in Chinese]
- Mason, Andrew David (1994): 'Schooling Decisions, Basic Education, and the Poor in Rural Java', Ph.D. dissertation, Stanford University.
- Mehrotra, Santosh & Delamonica, Enrique (1998): 'Household Costs and Public Expenditure on Primary Education in Five Low Income Countries: A Comparative Analysis'. *International Journal of Educational Development*, Vol.18, No.1, pp.41-61.
- Naz, Samina & Hussein, Ashfaq (2003): information given to Mark Bray, Institute for Educational Development, Aga Khan University, Karachi, 29 August.
- Northwest Normal University, Case Study Group (2002): 'Cross-Case Analysis Report'. Lanzhou: Gansu Basic Education Project.
- Penrose, Perran (1998): *Cost Sharing in Education: Public Finance, School and Household Perspectives*. Educational Papers No.27, London: Department for International Development.
- Robinson, Jean C. (1988): 'State Control and Local Financing of Schools in China', in Bray, Mark with Lillis, Kevin (eds.), *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Oxford: Pergamon Press, pp.181-195.
- Sebatane, E. Molapi & Caraher, Martin (2003): 'Complexities of Evaluating Overlapping Social Service Programmes: The Case of 校费 ding Schemes in Lesotho Primary Schools', paper presented at the Oxford International Conference on Education and Development, 9-11 September.
- Tsang, Mun C. (1997): 'Cost Analysis for Improved Policymaking and Evaluation'. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol.19, No.4, pp.318-324.
- Tsang, Mun C. & Ding Yanqing (2003): 'Financial Challenges in Compulsory Education and Intergovernmental Education Grants'. *Peking University Education Review*, Vol.1, No.1, pp.84-94. [in Chinese]
- UNESCO (2000): *A Synthesis Report of Education for All 2000 Assessment in the East and South East Asia Sub-Region*. Bangkok: UNESCO Principal Regional Office for Asia and the Pacific.
- UNESCO (2001): *World Education Forum, Dakar, Senegal 26-28 April 2000: Final Report*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2002): *Education for All: Is the World on Track?* Paris: UNESCO.

- van de Walle, Dominique (1998): 'Targeting Revisited'. *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No.2, pp.237-248.
- Wang Juan & Dang Dengfeng (2002): 'Gansu Basic Education Project (GBEP): Free School Lunch Pilot Baseline Study Report'. Lanzhou: College of Education Science, Northwest Normal University.
- Wang Rong (2002a): 'Political Dimensions of County Government Budgeting in China: A Case Study'. paper presented at the Social Policy Development conference, 25-26 March, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Wang Rong (2002b): 'GBEP Scholarship Program Review Report'. Lanzhou: Gansu Basic Education Project.
- Wang Rong, Yue Changjun & Li Wenli (2003): 'China's Educational Finance System: Challenges and Reforms'. *Peking University Education Review*, Vol.1, No.2, pp.73-80 (Part 1); Vol.1, No.3, pp.77-82 (Part 2). [in Chinese]
- Wang Shanmai (2001): 'Cost Sharing Study: Gansu Basic Education Project (GBEP)'. Beijing: Center for Education & Economy Research, Beijing Normal University.
- Williams, Peter (1983): 'The Last Ten Per Cent'. *International Review of Education*, special issue on 'The Universalization of Primary Education', Vol.29, No.2, pp.159-163.
- World Bank, The (2000): *Bangladesh Education Sector Review*. Dhaka: The World Bank/University Press Ltd.
- World Bank, The (2001): 'China: Provincial Expenditure Review'. Washington DC: The World Bank.
- Zhou Daming, Mei Fangquan & Huang Ping (2003): 'Social Assessment Report of China Proposed Basic Education in Western Areas Project for Preparation of Ethnic Minority Education Strategy'. Report DFID and the World Bank, Beijing.

## 附录 1: 受权调查范围

由一位国外专家和两位国内专家组成的小组，将开展对降低成本策略的研究。这个小组将具体：

1. 对 GBEP 试点实行降低成本策略的各个地区相关的数据、报告和其他项目文件进行回顾；
2. 访问项目管理工作人员(省 PMO 和 CEC 的专家, 以及州和县的 PMO), 以获得并探讨他们的经验和观点；
3. 在所有四个项目县开展田野调查, 在适合于对前人完成的调查进行确证和深入研究的地方, 使用参与性的方法。访问一系列目标家庭、学校和学生；
4. 对试点的政策进行成本 - 收益分析, 包括评估试点政策对社会成本的影响。对以下几点给予特殊的注意: 这项分析中性别和种族的维度, 国家免费教科书计划的环境, 面向贫困地区的补助；
5. 评估降低成本策略对于家庭的影响——包括经济的和非经济的方面; 并清楚的指出: 在帮助实现项目的目标——提高入学率和降低教育系统中的不公平性——方面, 这些策略, 或者说这些策略的组合, 起到了多大的作用。在说明这一问题时, 这个小组应该评述:
  - a) 采取的这些措施对于项目目标总的贡献, 尤其是两个承诺和助学金计划这两个最大规模的举措; 但也可以是其他特殊的或者显著的贡献, 而不管这一措施的规模如何
  - b) 在实现项目目标上, 这些策略与其他非成本因素的相互关系
  - c) 收益和成本的分布, 以及这种分布是否公平, 在这项分析中对性别和种族的维度给予特殊的注意
  - d) 分别的管理成本
  - e) 道德风险问题
6. 举行一次任务汇报讨论会, 把调查结果——包括对将要考虑的更多策略的建议——反馈给甘肃 PMO / CEC 的工作人员; 在北京举行一次任务报告会议, 把调查结果反馈给 DFID / CEC 的工作人员；
7. 离开甘肃之前用英语撰写一份报告草稿 (最少 10 页);
8. 在离开甘肃的两周内, 小组领导用英语撰写一份 Word 格式的总结报告, 其中包括任务汇报讨论会上的评论和建议；
9. 分派小组成员在收到英文总结报告的一周内, 撰写 Word 格式的中文总结报告
10. 取决于报告的成果——小组领导可能会被要求为出版而详细撰写这份报告(用 DFID 建议的格式)。这个出版物的翻译工作将由同一位国内专家承担——再次取决于 DFID 的批准。

## 附录 2: 活动时间表

| 日期      | 活动                                                    |
|---------|-------------------------------------------------------|
| 7月4日    | 丁小浩和黄平到达兰州; Mark Bray 到达北京                            |
| 7月5日    | Mark Bray 到达兰州; 在省 PMO 会见 Andy Brock 和胡文斌, 并由后者简单汇报情况 |
| 7月6日    | 前往临夏                                                  |
| 7月7日    | 访问东乡县 PMO; 北庄湾小学; 拱北湾教学点; 不同的家庭                       |
| 7月8日    | 访问积石山县 PMO; 白藏中学; 白藏小学; 小关小学; 三河教学点; 不同的家庭            |
| 7月9日    | 访问临夏州 PMO; 与王蓉讨论                                      |
| 7月10日   | 访问和政县 PMO; 台子街小学; 马张小学; 钟马家教学点; 不同的家庭                 |
| 7月11日   | 访问康乐县 PMO; 桑家小学; 稻家小学; 马家仔小学; 高楼子小学; 不同的家庭; 与王蓉讨论     |
| 7月12日   | 在临夏写报告; 前往兰州                                          |
| 7月13日   | 在兰州写报告                                                |
| 7月14日   | 在兰州写报告; 向省 PMO 作任务汇报                                  |
| 7月15日   | 回到北京; Mark Bray 会见 DFID 人员                            |
| 从7月16日起 | 对报告作进一步的讨论, 起草报告, 和报告的最后定稿                            |

## 作者简介

**马克贝磊 (Mark Bray)**：是香港大学教育系的系主任。他的研究专长之一是基础教育的经济和财政。他为亚洲开发银行(ADB)、英国参议会、共和国秘书处、国际发展部(DFID)、联合国教科文组织 (UNESCO)、联合国儿童基金会 (UNICEF)、世界银行以及其他机构, 在全世界 50 多个国家主持了研究课题。他在教育规划和比较教育领域发表了大量作品。地址：Faculty of Education, The University of Hong Kong, Pokfulam Road, Hong Kong. E-mail: mbray@hku.hk.

**丁小浩**：北京大学教育学院教育经济系的系主任。因为优异的研究成果, 她被多次授奖。她在教育经济、教育财政领域发表了大量作品。她被数个世界银行项目聘为顾问, 并且有较强的国际经验。地址：教育学院, 北京大学, 北京 100871。E-mail: xiaohao.ding@263.net.

**黄平**：伦敦经济学院社会学博士, 中国社会科学院社会学研究所副所长, 研究员 (教授)。他以自己在社会发展方面的研究而在国际国内赢得了广泛的知名度和高度的尊敬。他的研究尤其集中于农村的发展、贫困、基础教育、医疗卫生、社区发展和人口流动。他已经在中国和亚洲地区其他国家为联合国粮食与农业组织 (FAO)、联合国教科文组织 (UNESCO)、世界银行、英国国际发展部 (DFID) 等组织主持了大量研究课题。他发表了大量中英文作品, 同时他是《读书》杂志的执行主编, The British Journal of Sociology, Comparative Sociology, Current Sociology 等杂志的国际编委。地址：北京建国门内大街 5 号中国社会科学院社会学研究所, 邮政编码：100732。E-mail: huangping@cass.org.cn