

# 后扶贫时代凉山州义务教育投入面临的困境分析

杨波, 唐雪梅, 邱艳林

四川开放大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年6月2日; 录用日期: 2022年6月29日; 发布日期: 2022年7月5日

---

## 摘要

义务教育投入是实现民族地区义务教育机会公平、缩小区域间和城乡间义务教育发展差距的重要保障, 成为影响凉山州义务教育质量高低的关键性因素。正确诊断义务教育投入面临的困境是后扶贫时代推进凉山州义务教育优质均衡发展的前提和基础。总结归纳来看, 凉山州义务教育投入还面临着财政保障能力不足、城乡义务教育投入差距过大、投入结构和资金分配有待优化、家庭和社会投入意识亟待提高等突出问题。在后扶贫时代, 只有解决到上述问题才能实现凉山州义务教育优质均衡发展。

## 关键词

后扶贫时代, 凉山州, 义务教育投入, 困境

---

# Analysis on the Dilemma of Compulsory Education Investment of Liangshan Prefecture in the Post Poverty Alleviation Era

Bo Yang, Xuemei Tang, Yanlin Qiu

The Open University of Sichuan, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 2<sup>nd</sup>, 2022; accepted: Jun. 29<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 5<sup>th</sup>, 2022

---

## Abstract

Compulsory education investment is an important guarantee to realize the fairness of compulsory

education opportunities in ethnic minority areas and narrow the development gap of compulsory education between regions, cities and villages. It has become a key factor affecting the quality of compulsory education in Liangshan Prefecture. Correctly diagnosing the problems faced by compulsory education investment is the premise and foundation of promoting the high-quality and balanced development of compulsory education in Liangshan Prefecture in the post poverty alleviation era. To sum up, the investment in compulsory education in Liangshan Prefecture is also faced with prominent problems, such as insufficient financial security capacity, too large gap between urban and rural compulsory education investment, investment structure and fund allocation to be optimized, and the awareness of family and social investment to be improved. In the post poverty alleviation era, only by solving the above problems can we realize the high-quality and balanced development of compulsory education in Liangshan Prefecture.

## Keywords

Post Poverty Alleviation Era, Liangshan Prefecture, Compulsory Education Investment, Dilemma

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

义务教育投入是指各级政府为义务教育阶段学生提供教育服务和完成学业成就而进行人财物等各类资源的分配、管理和使用, 在实现教育机会和教育资源公平分配、缩小民族地区区域间和城乡间义务教育发展差距等方面具有举足轻重作用, 成为影响民族地区义务教育质量高低的关键性因素。凉山州作为曾经的连片特困地区之一, 党的十八大以来, 国家大力实施精准扶贫战略, 各级政府深入推进第二轮民族地区教育发展十年行动计划和大小凉山彝区教育扶贫提升工程等重大项目, 不断加大教育投入, 凉山州义务教育取得历史性发展, 办学条件得到根本性改变, 县域义务教育实现了基本均衡, “义务教育有保障”目标得到全面实现。在后扶贫时代, 尽管凉山州解决了绝对贫困问题, 但是相对贫困现象仍然较为突出, 正确诊断义务教育投入存在的短板和弱项, 将为进一步提高凉山州义务教育投入绩效、巩固义务教育扶贫成果和实现义务教育优质均衡发展提供政策制定依据。总体来看, 在后扶贫时代, 凉山州义务教育投入还面临着以下突出问题。

## 2. 经济基础薄弱, 财政投入力度不足

凉山州作为全国最大的彝族聚居区, 由于受山高谷深、高寒山区、自然耕作、靠天吃饭等因素的影响, 凉山州各县市特别是曾经处于深度贫困地区的县市生产力发展水平较低, 经济发展相对滞后, 财政拮据, 属于典型的“吃饭”财政。近年来, 各级政府加大了凉山州义务教育投入力度, 特别是十年行动计划、大小凉山扶贫提升工程等惠民工程实施以来, 凉山州义务教育得到了较大提升。但整体来看, 全州义务教育还处于一种倒金字塔形式, 均衡发展、一体化发展还面临不小挑战。究其原因, 主要在于凉山州经济发展较为滞后, 经济基础薄弱, 从而缺乏推动和支持义务教育可持续发展的基础和能。

### 2.1. 财政保障能力失衡

总体来看, 凉山州经济发展实力分布严重不均, 财政保障力度严重失衡。2020年, 凉山实现GDP总量1733.15亿元, 增长3.9%, 在全省排名第9。从各县市具体情况来看, GDP总量前五位为西昌、会

理、会东、盐源和冕宁，其总量达到 1021.41 亿元，占全州 GDP 的 66.1%。其余 12 个县市全部实现增长，GDP 总量仅占全州的 31.9%。此外，从一般性公共财政预算总收入来看，全州 247.86 亿元，同比增长 4.6%。其中西昌公共预算收入 55.05 亿元，占总比重的 22.21%。其余 16 各县市占总比重的 77.79%，其中 2 亿元以下的县市有 6 个，分别为普格、昭觉、越西、喜德、布拖、美姑，最低为美姑县，仅为 1.14 亿元[1]。地区之间发展严重不平衡，从而导致了除西昌、会东等经济较为发达县市能够提供较为充足的保障力度外，其余县市特别是经济发展相对滞后的县市处于财力拮据的状态，导致县级财政承担义务教育投入的能力不足。加之这些县市义务教育投入历史“欠帐”多，每年财政收入无法对义务教育发展提供充足的财政保障，使得义务教育整体水平和九年义务教育巩固率与全省、全国还有很大差距。此外，尽管相对贫困县市义务教育阶段学校的硬件设施达到了基本均衡要求，但是地区经济条件差，工作环境艰苦，在工资收入和待遇上无法提供更高的保障，很多老师不愿意到贫困农村地区工作，导致了优秀教师留不住，从而更加制约了教学质量的提高，使得义务教育发展缓慢，培养高素质和合格毕业生更无从谈起。

## 2.2. 人均可支配收入较低

从人均可支配收入来看，凉山州大部分县市均处于较低水平。2020 年凉山州居民人均可支配收入 2.23 万元。其中，农村居民人均可支配收入 1.52 万元，同比增长 9.5%。城镇居民人均可支配收入 3.46 万元，同比增长 4.8%，是农村居民的 2.28 倍，差距较大。从横向对比来看，凉山州城镇居民人均可支配收入在全省 21 个市州中排第 20 位，跟全省其他市州相比差距较大。从纵向对比来看，西昌市最高 3.42 万元，美姑县最低 1.23 万元，前者是后者的近 3 倍[2]。可见，无论是县市之间还是城乡之间，人均可支配收入较低且差异巨大，这也在一定程度上影响了义务教育投入水平，制约了凉山州义务教育的优质均衡发展。尤其是在相对贫困的农村地区，人均可支配收入更低，加之撤点并校，当前优质教育资源多集中于城镇的现实情况下，很多贫困家庭接受高质量的教育不仅需要额外支付一笔交通、伙食和住宿等费用，而且必须面对与高收入阶层大体同一的“教育价格”，教育所付出的实际成本要远高于直接经济成本，而且教育投入还会对家庭的生活消费和生产投资产生挤出效应[3]，他们无法看到教育投入会对人力资本产生累积影响进而产生外溢作用，所以他们迫于生计和短期成本收益的考虑，宁愿早点辍学出去打工来维持基本的生存需求，改善家庭经济生活的贫困状况也不愿意继续接受义务教育，从而加剧了义务教育控辍保学的工作难度，制约了城乡义务教育均衡发展、一体化发展。

## 3. 城乡二元结构壁垒突出，义务教育投入水平差距较大

长期以来，凉山州由于历史、地理、文化等各方面原因，相对贫困问题突出，城乡二元结构壁垒严重，城乡之间经济社会发展差距较大，城乡一体化、均衡化发展体系尚未完全形成。在此背景下，凉山州义务教育投入主要表现为城乡之间、校际之间等方面存在较大差距，如教育经费投入差异、师资差异、校舍差异、教学仪器设备差异等，从而使得城乡教育资源配置失衡，教学质量差距过大，很容易形成恶性循环，导致城乡义务教育发展不公平程度进一步加深。

### 3.1. 城乡教育经费投入差距较大

凉山州作为曾经的国家深度贫困地区之一，农村义务教育长期处于欠债较多，资金不足等现状，尽管国家加大了对民族地区义务教育投入，但我国实行的是“地方负责、分级管理”的财政教育经费投入机制，所以义务教育发展依赖于地方经济发展实力。由于凉山州大部分县市财政收入偏低，所以在农村教育经费投入充足性上无法保证。此外，在城乡二元结构壁垒影响下，由于受公共选择理论影响，各地方政府在教育投入时为了实现利益最大化，在制定和执行政策上还不同程度受到城镇利益集团的压力影响，往往会出现城镇义务教育投入优先考虑[4]。而农村虽然人数众多，但参与制定和执行的人较少，很

难形成自己的利益集团，在义务教育公共产品资源分配博弈过程中处于弱势地位，导致在对农村义务教育投入上无法给予足够的政策倾斜，导致了城乡义务教育资源配置的失衡，加剧了城乡义务教育的分化。

### 3.2. 城乡师资配置差距悬殊

对于民族地区来讲，城乡义务教育师资无论是从数量、质量和结构上配置失衡已经严重制约了义务教育质量的提高[5]。在城乡二元结构影响下，由于民族地区自然环境较差，工作环境艰苦，信息闭塞，城乡教师交流机制还不完善，加之国家对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，在工资待遇、职务职称、津贴保准、生活条件改善等方面倾斜补助力度还不够大，使得农村教师职业吸引力不够，导致很多教师特别是年轻老师更愿意呆在城市，留不住优秀人才，使得每年招聘的特岗教师到岗率相对偏低。2019年特岗教师到岗率只有82.53%，转正率为83.48%。部分农村小学布局分散，学生在校时间短，学校未开齐开足课时，教师数量不足、质量不高，学校管理松散，导致部分学生成绩不好，大部分年龄偏大的学生在小学高段就开始厌学辍学，控学保辍难度进一步加大[6]。可以说，城乡师资差距更进一步扩大凉山州城乡义务教育发展的鸿沟。

### 3.3. 城乡办学条件差距明显

近年来，为了进一步提高义务教育发展质量，凉山州加大了中小学布局调整，撤点并校，整合资源，实施了标准化建设，但由于民族地区教育历史欠账太多，县级财政支持力度有限，很多新建和改扩建学校校舍面积、运动场地、文体设施、图书资源、信息化设备等硬件设施刚达到合格标准，与城市义务教育硬件设施差距较大。凉山州部分经济相对贫困地区还面临教学及辅助用房不足、学位不够、许多学校“装不下”、“坐不下”、“住不下”等系列问题。有些受地理条件因素制约，按照均衡发展验收指标，生均占地面积达标标准还较低。可以说，凉山州城乡办学条件非均等化加深了城乡义务教育发展的不公平程度，使得城乡教学质量差距越来越大。

## 4. 经费投入结构有待优化，精细化治理能力亟待加强

义务教育是解决我国“两不愁三保障”的重要内容，既是阻断民族地区贫困传递的重要手段，更是一项具有基础性、战略性、兜底性的民生工程[7]。各级政府作为义务教育投入主体，其治理结构是否完善、治理方式是否科学至关重要。归结起来看，凉山州义务教育投入还面临结构不合理、精细化治理水平有待提高等困境。

### 4.1. 经费分配合理性有待提升

党的十八大以来，特别是实施脱贫攻坚战略以来，我国各级政府加大了对凉山州义务教育投入的专项转移支付力度，但所获经费与贫困地区教育需求相比较仍然捉襟见肘[8]。其原因之一在于，各级政府对凉山州扶贫专项经费分配时，还存在各县市之间分配不均衡，项目经费拨付较慢等问题。由于凉山州点多面广，相对贫困面较多且较大，尽管各级政府在全州已投入大量资金，但部分县市每年分到的专项资金仍然有限，且项目审批手续又相对复杂，尤其是建设用地划拨困难，加上又没有建设用地购买的专项资金，造成项目进度较慢，无形中造成了教育投入的浪费，从而影响了扶贫资金使用的效率性和效益性。

### 4.2. 投入决策科学性有待加强

政府作为义务教育投入的主体，其决策科学与否直接决定着义务教育发展质量的高低。党的十八大以来，我国实施了精准扶贫战略，各级政府加大了凉山州义务教育精准投入力度，以区域为指向的投入



和精准到贫困农户的投入较多，但在投入方向和结构上还有很大的提升空间[9]。一是从投入结构来看，出于自我利益最大化的理性考量，地方官员更倾向于把教育扶贫资金用于修建校舍、购买设备等易于突显工作成绩的硬件设施，如有些学校资源配置不尽合理，有些村小明明缺老师，可上面来的项目却是盖校舍，从而出现了资金配置不均和重复浪费现象。二是政府决策科学性有待提升。近年来，为了突破民族地区地广人稀，居住分散，交通不便，管理成本高瓶颈，凉山州进一步打破条块分割，优化整合教育资源，对学校布局进行科学规划，探索出了符合县情的“县城大集中、片区小集中、乡村打基础”的寄宿制集中办学教育模式。但在建设过程中，各级政府在校寄宿制学校布局距离选择、数量多少、人财物配置方面存在简单化倾向，缺乏对当地人口密度、交通和农村负担等多方面的考量，导致学校办学条件好了，但优质教育资源更多集中到县城，加剧了城乡义务教育公共服务不均等。而且很多学生不得不花更多时间、付出更高成本去读书，进而降低了很多民族地区读书上学的意愿，导致了辍学反弹现象的出现。

## 5. 家庭投入意识薄弱，社会参与力度不够

义务教育作为一项公共产品，是民族地区基本公共服务的重要内容之一，是推动民族地区经济社会发展的重要引擎。因此，各级政府必须履行主体责任，为民族地区提供方便可及、群众满意的基本公共教育服务。但是，民族地区义务教育均衡发展除了政府这一重要主体发挥作用外，还必须提升家庭和社会义务教育投入意识，这也是降低民族地区义务教育辍学率、提高九年义务教育巩固率的重要保障。然而，由于凉山州相对贫困现象仍较为突出，部分县市经济发展相对滞后，财政性支撑能力有限，加之民众知识文化素质欠缺，对民族地区接受义务教育的重要性还缺乏足够、长远认识，这些也加剧了义务教育投入不足的困境。

### 5.1. 家庭投入意识有待提高

目前，凉山州很多贫困农村地区家庭对子女接受义务教育重要性认识不够，不愿意在子女教育上进行过多的投入。究其原因，首先，现实经济状况的窘迫。很多相对贫困县市经济条件落后，家庭收入有限，长期处于入不敷出状态，加之中小学布局调整后，很多学校集中于城镇，他们上学距离较远，需要额外花费一笔交通费、生活费和住宿费，这给本不富裕的家庭造成了更大的贫困，很多家庭觉得与其花钱读书，还不如尽早出去打工挣钱实惠，可以帮助家庭缓解经济贫穷困境。其次，受传统思想特别是宗教思想的影响。凉山州作为少数民族聚集区，很多受宗教信仰复杂化、民族文化多样性的影响，使得区域内很多民众习惯于屈从自然、安于现状的生活状态[10]。在彝族社会，很多有文化的知识分子从事教职职业，被称为毕摩，这些人地位很高，受人尊敬，而且从事宗教活动也可以挣钱，所以很多人更愿意送孩子去当达摩而不是接受现代教育[11]。第三，读书无用论的影响。众所周知，义务教育是一项基础教育，具有投资周期长、见效慢、隐藏性等特点。换言之，教育投资不会像其他商品投资一样，今天的投入不会立即收获实实在在的收益，缺乏真真切切的“获得感”体验。由于民族地区民众文化素质有限，眼光比较短视，更加在意教育短期内的直接经济回报。因此，如果个体的教育投入得不到经济回报或回报较低，就会诱发投入者甚至是旁观者对教育的疑虑，进而在知识的无力感中产生“读书无用”的观念，极大消解了民众接受义务教育的社会体验[12]。上述多重因素的相互交织导致了凉山州很多家庭不愿意投资义务教育。

### 5.2. 社会参与力度不够

社会组织、民间结构和个人参与义务教育公共产品提供，是缓解义务教育投入经费不足、提高基本公共教育服务公平性、效率性和效益性的重要途径。但就目前发展趋势来看，尽管凉山州很多县市已经

解决了绝对贫困问题,但是相对贫困问题还很突出,很多县级财政极其困难,无法保证投入的充足性,巩固教育脱贫攻坚成果难度较大,如果仅靠政府一元主体投入难以保证投入的充足性,更谈不上提高投入的效率性和效益性[13]。因此,在强调以政府投入为主的同时,还必须树立共治理念,发挥社会投入的力量,共同推动凉山州义务教育优质均衡发展,不断缩小与发达地区的差距。比如可以发挥社会捐赠等公益资金作用来弥补义务教育投入不足,这一点在高等教育领域体现的尤为明显,这主要是很多优秀毕业生为了回馈培养自己母校的举动,认为自己有今天的成绩主要是大学阶段的培养,很少有人会把自己的成就归结到小学和初中阶段,所有在义务教育阶段所获得捐赠较少,社会捐赠还没有形成主流意识。近年来,一些非政府团体如教育基金会、凉山彝族发展中心等公益组织加大了对凉山地区义务教育的援助力度,用于建档立卡贫困家庭子女在享受现有普惠性教育资助政策之后,仍面临特殊困难的家庭给予救助,避免贫困家庭子女因经济困难而辍学。但这种政府主导、社会参与的公益性、救助性专项资金主要是针对困难家庭的儿童和孤儿,其面还不够宽,力度还不够大。因此,必须加大宣传,培育人们的公益意识和奉献精神,倡导人人参与到推动民族地区义务教育发展事业中来。

## 6. 结语

义务教育是整个国民教育体系的基础,具有基础性、先导性和全局性。对于凉山州这样的民族地区来说,义务教育的重要性更不言而喻。可以说,没有义务教育的良好基础,就不会有更高级教育的优质发展,更谈不上地区经济社会发展。通过分析凉山州义务教育投入现状和面临的问题,进而为“后扶贫时代”优化凉山州义务教育投入提供政策制定依据,进一步推动凉山州义务教育优质均衡发展,为巩固教育扶贫成果、接续乡村振兴战略提供人才支撑。

## 基金项目

四川省高等学校人文社会科学重点研究基地——农村社区治理研究中心项目“新时代农村基层党组织引领乡村治理能力提升研究”(SQZL2020B08);四川广播电视大学重点科研课题“新时代农村基层党组织引领乡村治理的路径探索——基于德治、自治、法治‘三治融合’的视角”(KTKYC2020014Z)阶段性成果。

## 参考文献

- [1] 凉山州 2020 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 凉山州统计局网.  
[http://tjj.lsz.gov.cn/sjfb/lsydsj/2020n/202102/t20210219\\_1828661.html](http://tjj.lsz.gov.cn/sjfb/lsydsj/2020n/202102/t20210219_1828661.html), 2021-02-19.
- [2] 凉山季度数据 2020 年四季度[EB/OL]. 凉山州统计局网.  
[http://tjj.lsz.gov.cn/sjfb/ljsdsj/2020jb/202102/t20210219\\_1828655.html](http://tjj.lsz.gov.cn/sjfb/ljsdsj/2020jb/202102/t20210219_1828655.html), 2021-02-19.
- [3] 李锋.“获得感”提升视角下民族贫困地区教育扶贫的困境与出路[J]. 民族论坛, 2017(3): 100-104.
- [4] 王世忠. 民族地区义务教育财政支出绩效评价与长效机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 42-50.
- [5] 孙青. 民族地区县域义务教育城乡师资均衡配置优化策略研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南民族大学, 2019: 80-83.
- [6] 赵明仁, 陆春萍. 从外控逻辑到内生逻辑: 贫困地区义务教育控辍保学长效机制探究[J]. 教育研究, 2020(10): 73-81.
- [7] 杨波. 论基本公共服务均等化的演进特征与变迁逻辑——基于 2006-2018 年政策文本分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019(5): 196-202.
- [8] 宋才发. 教育扶贫是巩固民族地区精准脱贫效果的重大举措[J]. 南宁师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(5): 140-147.
- [9] 王正惠, 蒋平. 从基本均衡到优质均衡: 民族地区县域义务教育均衡发展的时代转向[J]. 民族教育研究, 2021, 32(2): 78-89.

- [10] 彭敏, 朱德全. 义务教育均衡发展的治理困境、逻辑与路径[J]. 中国教育学刊, 2017(3): 45-49.
- [11] 杨志勇. 教育援助与民族贫困地区人力资源开发研究[D]: [硕士学位论文]. 乌鲁木齐: 新疆师范大学, 2015: 36.
- [12] 刘建华. 从“失衡”到“怨恨”: 转型时期边疆民族地区民众社会心态研究[J]. 云南大学学报(哲学社会科学版), 2016, 33(4): 51-56.
- [13] 李涛, 邬志辉. “十四五”时期中国全面建设小康社会后教育扶贫战略研究[J]. 教育发展研究, 2020, 40(23): 30-42.