

重庆市基础教育扶贫效果测算及资源空间布局优化策略研究

罗 静¹ 吴甜甜²

(1. 重庆理工大学 管理学院, 重庆 400054; 2. 西南财经大学 社会发展研究院, 成都 610074)

摘 要: 益贫性符合基础教育扶贫的价值判断标准, 基础教育的益贫性和基础教育的效率性并不冲突。从益贫性视角对比分析重庆市“一区两群”基础教育发展成效, 发现主城区优势明显, 渝东北地区次之, 渝东南地区最差。基础教育资源区域布局中面临投入总量低、公众认知与客观事实有偏差、人口流动与资源布局空间矛盾、资源分布优先序选择限制四方面的问题。重庆各区域基础教育资源空间布局一要加大投入总量, 改善地区基础教育投入不足状况; 二要强化宣传, 培育公众理性需求观; 三要坚守贫困地区资源布局下限, 优先满足贫困地区资源布局, 优先发展贫困地区师资和硬件服务项目; 四是允许贫困人口流动, 做好“服务跟人走”的前期准备。

关键词: 重庆市; 基础教育; 扶贫; 益贫性; 空间布局

中图分类号: G52

文献标识码: A

文章编号: 1673-0429(2021)03-0080-13

doi: 10.19742/j.cnki.50-1164/C.210309

一、基础教育益贫性的相关研究

(一) 益贫性内涵与外延的界定研究

益贫性最早源于益贫性增长, 是对经济增长质量的一种价值判断, 认为好的经济增长不是加大社会群体之间的差异, 而是为穷人和弱势群体带来更多获益的可能性。亚洲开发银行(1999)提出: “当劳动力被吸收, 贫困缓解, 穷人、特别是女性和其他受排斥群体的收入和就业有所改善, 这时的增长就是益贫的。”^[1] OECD(2004) 就认为, 只要穷人的收入有增长, 该增长就是益贫的^[2]。学者认为相对益贫式增长和绝对益贫式增长有明显的差别, 只有当经济增长给穷人带来的收入增长率高于非穷人收入增长时, 才

收稿日期: 2020-12-30

作者简介: 罗 静(1986—), 女, 四川成都人, 博士, 重庆理工大学管理学院讲师。研究方向: 公共管理, 社会保障。

吴甜甜(1996—), 女, 西南财经大学社会发展研究院, 硕士生。研究方向: 社区治理与公共服务。

基金项目: 2018 年度重庆市教育委员会人文社会科学研究项目“快速城镇化背景下重庆基础教育服务均等化评价及均衡发展路径”(18SKGH102); 2018 年度重庆市社会科学规划项目“社会组织参与重庆智慧养老的模式及实现路径”(2018QNSH40); 重庆市教育科学规划课题“重庆市基础教育扶贫效果测量及均衡发展策略”(2018-GX-106)。

能达到相对益贫式的增长(Howard White and Edward Anderson, 2001)^[2]。益贫性与降低不平等密切相关(Son, 2008)^[3],韩秀兰(2012)认为益贫式增长不应该仅仅是收入的增加,教育、医疗、保险、就业等社会福利非收入也具有益贫性。益贫性不只是经济的益贫性,还需要关注社会机会的益贫性^[2]。一些学者认为义务教育(韩秀兰, 2011)^[4]、卫生保健和医疗服务(韩秀兰, 2011)^[5]、个税政策(韩秀兰, 2015)^[6]、价格变化和收入分配(谢冬梅, 2016)^[7]、土地确权(宁静等, 2018)^[8]、农民合作社(孔祥智, 2016;邓立, 2019)都具有益贫性^{[9]-[10]},并且在学前教育政策(韩军辉等, 2017)^[11]、农村经济发展(华东, 2018)^[12]、产业扶贫(顾天翔, 2019)^[13]、消费扶贫(王刚等, 2020)等方面引入了益贫性,从益贫性角度考察政策实施的效果^[14]。

(二) 益贫性测算方法的研究

益贫式增长测度方法总体上分为占优曲线(dominance curves)法和益贫性指数法两类。前者包括Ravallion和Chen(2003)采用的“益贫式增长率(Pro-poor Growth Rate, PPGR)”曲线^[15],以及Hyun Hwa Son(2004)的贫困增长曲线(poverty growth curve, PGC)^[16],考察穷人绝对收入是否有增长。后者包括韩秀兰(2011, 2013, 2015)^{[2][4]-[6]}、石柳(2013)^[17]在内,先后采用减贫等值增长率(PEGR)指数、机会指数(OI)和机会益贫指数(PIO)(韩军辉等, 2017)^[11]、社会福利函数等方法研究义务教育、医疗卫生服务和个税政策的益贫性,认为社会福利增加本身就包括总额增加带来的增长和分配公平带来的增长,只要社会福利增加,贫困人口的机会增加,就具有减贫效果。邓立(2019)^[10]、杨振宇等(2021)^[18]则从机会均等和收入增加两方面设置指标体系进行评价。王刚等(2020)^[14]从空间分布入手,用不同地区的各消费指标测算益贫指数。指数测算法成为益贫性测算的主流方法,考察的范围也从收入指数增减,变化到了社会效益指数、经济效益指数等综合类指数,机会均等、消费均等、收入增加、分配均等都成为益贫性指数的影响因素。

(三) 教育益贫作用的研究

学者对教育的益贫效果持肯定态度。魏有兴(2019)认为教育扶贫具有公平和益贫性。教育扶贫体现了益贫性的历史递进特征,是通过教育扶贫发展教育和通过扶贫教育实现脱贫的历史统一^[19]。但教育发挥的实际益贫效果则有较大差异。韩秀兰(2011)的研究发现,1989-2009年期间中国小学教育、初中教育不具有益贫性,2009年后中国初中教育开始显现出益贫价值,但益贫效果仍不明显^[4]。韩军辉、闫艺、孙燕(2017)对比分析了城镇家庭和民工家庭子女学前教育的益贫指数,发现相对于城镇家庭,民工家庭的子女学前教育机会被富裕家庭所占有的可能性更大^[11]。

益贫性的研究起于经济增长评价,益贫程度成为经济增长好坏的评价标准,学者们认同教育的益贫性,但现有研究仍存在不足:一是教育益贫性的实证研究时间相对较早,近期数据研究偏少;二是研究对象以全国范围为对象,针对重庆市的研究偏少,比较研究多以不同时间段,或者同一时间段不同教育阶段为主,益贫性的空间布局研究偏少;三是研究方法多以指数法为主,侧重讨论益贫性是否增加,或增减了多少,但基于益贫性和效率性的综合视角,研究影响益贫性发挥的关键因素的研究不多。基于以上不足,为本文提供了研究空间。

二、基础教育益贫性的含义和要求

(一) 益贫性的基本含义

益贫性源于益贫式增长。益贫式增长最早出现于英国国家发展白皮书(UK, 1997),强调的是经济发展要为贫困者带来好处,而不是拉大贫富差距。蔡荣鑫(2010)认为益贫式增长是:经济发展要增加贫困者参与经济增长的机会,提高贫困者参与经济发展的能力,实现经济与益贫的双重目标,创造一个更加公平的社会^[20]。狭义的益贫式增长限于经济领域,广义的益贫式增长则将机会和社会福利纳入其

中。韩秀兰(2011)认为义务教育、卫生保健和医疗服务都具有益贫性^[2],李海金(2016)则认为社会保护政策也具有益贫性^[21]。益贫性可以从能力提升和机会均等两个方面理解。教育益贫性是指教育能够包容贫困人口,教育的指向是让贫困人口获得更多的利益,从而缩减与非贫困人口的差距。一方面通过教育为贫困人口的收入增长、个人能力和社会资源的获得提供更多的可能性,增强贫困人口脱贫的能力;另一方面在教育过程中公平地对待贫困人口,受教育的起点是均等的,教育的过程是公平的,教育的结果是大致相当的^[22]。

(二) 益贫性基础教育的反贫目标

贫困,自阿玛蒂亚森后就朝着能力贫困、权利贫困和社会资源贫困等多维贫困的方向发展^[23]。能力贫困是“缺乏达到最低生活水平的能力”^[24](World Bank, 1991),是“缺乏获得、实现最基本生活内容的能力”^[25](Amartya K Sen, 1993)。能力贫困认为教育、健康、营养、民族等因素都会对个人获取机会产生影响,进而影响个人自我价值的实现^[26]。社会权利贫困是“没有权利、没有发言权、脆弱和恐惧”^[27](World Bank, 2000、2001),是“社会中地位低下,在压力或竞争中无法确保自己的生活状态”,是“社会成员被剥夺了正常参与经济和社会生活的权利”^[28](关信平, 1999)。教育权利是社会权利中最重要的一项权利。社会资源贫困则认为贫困表现为个人不能在社会关系网络中配置有利于自身的社会资源,缺少有效的社会关系支持和社会保护,使个人和家庭因资源匮乏陷入贫困^[29](张海东, 杨隼, 2000)。在各圈层之间的初始资源(如教育资源)分布不同,决定了家庭可传承的资源不同,家庭背景也会决定个人获得教育资源的多寡,而教育是有有效拓展社会资源网络的途径。

益贫性基础教育反击的贫困,不仅仅是获得生活来源的能力,实现自我价值的机会,还有助于突破贫困带来的社会权利的不公和社会资源的固化。教育的益贫性是为贫困人口带来更多改善资源分配的渠道。反贫困有三种表达——减贫、缓贫和扶贫,区别在于目标不同。我国的反贫困制度为“扶贫”,关注反贫困的过程,通过帮助、扶助、促进贫困地区的经济发展,提高贫困人口的收入水平。精准扶贫则是进一步锁定贫困人口,强化贫困地区经济能力的造血功能,实现区域脱贫。教育扶贫的益贫性就要求做到:一是在接受教育的同时,维护贫困人口的基本生活需要,避免教育致贫和教育返贫,通过教育能够获得更强劲的增收能力;二是维护受教育的基本权利,保证贫困人口能够受教育,杜绝在基础教育中对贫困人口的社会排斥;三是通过教育改变贫困人口、贫困地区的发展理念,让贫困人口通过教育获得更多的社会资源积累,从扶贫到扶志再到扶智,强化教育在社会资源反贫中的作用。

(三) 益贫性与效率性在基础教育中的共存

从投资角度来看,教育投资是一种公共投资,公共投资的目的不能单纯地限定在经济目标上。衡量公共投资效率高低,既要考虑经济收益,尤其是长期的经济收益,又要考虑社会收益和政治收益。教育作为公共支出的一个部分,投资效率的评价也应该融入社会目标和政治目标。教育扶贫,减少贫困的发生率和贫困深度,与教育投资社会收益一致,教育的益贫性本身就是教育投资效率的一种表现。

从福利经济学角度来看,提高社会整体福利的方式有两种:一是提高福利总量;二是改善福利的分配结构,将福利送到最需要的人手中。在不增加总量的情况下,教育公共投资要获得更高的投资效率,就需要改变投资的分配方式,将教育福利递送到最需要的人手中。通常最需要教育的人都是缺乏教育条件、没有受过教育和贫困的人,向缺乏教育资源的人口提供教育能够得到的福利高于向教育资源富裕的人提供教育。因此教育投资效率与益贫性共存的基础在于教育投资是否到了最需要教育的人手中,教育投资效率与益贫性不存在根本性的矛盾。

从益贫性来源来看,益贫性源于益贫性增长。从益贫的角度判断经济增长质量的好坏,本质是改变了经济增长效率评价的标准。评价教育投资效率高低的标准并不是恒定的,而是可变的。当益贫性成为教育投资效率评价指标时,益贫性和效率性二者不但不矛盾,反而是一个融合的整体。在讨论基础教育扶贫问题时,益贫性也就是基础教育对贫困人口的帮助效果,应该是主流的评价方向,是投资效率的

主要表现形式。

三、重庆市基础教育益贫效果的空间比较

(一) 测评方法

为了解决指标体系法理论与实践脱节的问题,本文在扎根理论基础上,通过访谈得出扶贫效果评价指标,再进行多轮专家问卷调查,筛选出扶贫效果评价指标体系。根据基础教育益贫性的界定和多轮专家问卷咨询的结果,本文将基础教育益贫效果分为直接效果、能力效果和社会效果 3 个一级指标、12 个二级指标和 17 个三级指标(见表 1)。

表 1 一区两群基础教育扶贫效果评价体系数据表

一级指标	二级指标	三级指标	主城	渝东北	渝东南
直接效果	财政投入	教育支出/财政收入	0.17	0.2	0.2
	教学质量	满意度	3.91	3.86	2.72
	师资	生均教师数量	0.06	0.07	0.07
	升学	升学满意度	3.49	3.76	3.43
	就业	就业率	0.76	0.77	0.84
能力效果	收入	就业满意度	4.43	4.65	4.13
		人均可支配收入	32855	20103	19693
	财产	减轻家庭开支	4.45	4.41	4.12
		住户存款	61073	37537	33990
	健康	卫生技术人员/千人	7.5	5.42	5.69
社会效果	满意度	扶贫满意度	3.69	3.88	3.48
	均等化	缩减地区差距	4.21	4.43	3.33
	心理收益	读书有没有用	4.79	4.71	4.76
		回馈社会的意愿	4.4	4.35	4.03
	生活质量	生活质量主观评价	4.72	4.5	3.96
		缩小个体差异	4.4	4.14	3.92

数据来源:《2015 年重庆市 1% 抽样人口调查报告》《重庆统计年鉴》(2018)、问卷调查整理而来

首先,根据 AHP 层次分析方法,利用 yaahp 分析软件,确定表 1 中一级指标和二级指标权重。其次,根据分项指标数值计算每个指标对应的得分,然后按照每个指标的权重,进行加权,最后计算出重庆“一区两群”各自基础教育扶贫效果得分。

各地区基础教育扶贫效果综合评价得分计算公式如下:

$$P=\sum_{j=1}^nw_jx_j$$

其中,P 表示基础教育扶贫效果综合得分, w_j 表示第 j 个指标的权重, x_j 表示第 j 个指标的评分值,j 表示指标个数。

P 值越大,表示基础教育扶贫效果越强;P 值越小,表示基础教育扶贫效果越差。为了使指标体系中各项得分能够相加,课题组根据分项排名计算相对分。每项二级指标评分中得分最高的地区,该项指标最终得分为 10 分,其他地区该项指标的最终得分为其原有得分除以最高分的相对分数。每项得分均

按此原则逐一计算;再乘以每个二级指标的权重,汇总相加后得到一级指标的得分;最后汇总所有一级指标分值,乘以各自的权重,得出各区综合得分。

按照层次分析法的步骤,建立层次分析模型,通过两两对比的形式,求出一区两群综合评估总分(见表2)和各区区域各项指标评估得分(见表3)

表2 一区两群权重与评估得分表

项目	主城	渝东北	渝东南
权重	0.4222	0.3588	0.219
总分	96.4	91.28	84.27

表3 基础教育扶贫效果区域分项得分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重	主城	渝东北	渝东南
直接效果	财政投入	教育支出/财政收入	0.0833	85.85	97.84	100
	教学质量	满意度	0.0833	100	98.68	69.52
	师资	生均教师数量	0.0833	94.76	95.76	100
	升学	升学满意度	0.0833	92.83	100	91.16
能力效果	就业	就业率	0.0417	91.55	91.85	100
		就业满意度	0.0417	95.42	100	88.76
	收入	人均可支配收入	0.0833	100	61.19	59.94
	财产	减轻家庭开支	0.0417	100	99.15	92.48
		住户存款	0.0417	100	61.46	55.65
	健康	卫生技术人员/千人	0.0833	100	72.25	75.92
	满意度	扶贫满意度	0.0833	94.95	100	89.5
	均等化	缩减地区差距	0.0833	94.85	100	74.98
社会效果	心理收益	读书有没有用	0.0417	100	98.36	99.26
		回馈社会的意愿	0.0417	100	98.77	91.42
		生活质量主观评价	0.0417	100	95.46	83.87
	生活质量	缩小个体差异	0.0417	100	94.16	89.07

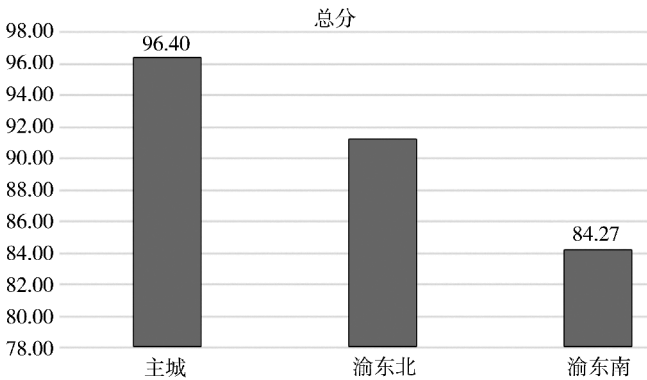


图1 2018年重庆市基础教育扶贫效果区域评价总分分布图

(二) 基础教育益贫性的客观比较

表 4 2018 年贫困地区和非贫困地区基础教育资源情况表

地区	教育支出(万元)	教师数量(人)	学校数量(个)	生均经费(元)
非贫困地区	3013691	130084	2018	14899
贫困地区	2472548	113588	1997	14326

数据来源:《2015 年重庆市 1% 抽样人口调查报告》《重庆统计年鉴》(2018)、问卷调查整理而来

以主城区县为主的非贫困地区与“两群”区县为主的贫困地区基础教育资源分布大体相当。如表 4 所示,贫困地区和非贫困地区在教师人数、学校数量和人均经费中相差无几,资源分布大体相当。但在益贫效果发挥中,主城占据了明显优势。如图 1 所示,2018 年重庆市一区两群中,主城都市区基础教育扶贫效果最高,得分达到 96.4 分,渝东北城镇群次之,得分为 91.28 分,渝东南城镇群得分最低 84.27 分。相较而言,在基础教育扶贫效果的发挥中,主城都市区占据了明显的优势。

主城区社会效果和能力效果突出。如图 2 所示,主城区的基础教育扶贫社会效果突出,人们更加认可基础教育在扶贫中起到了缩减地区差异、提高心理收益和生活质量方面的积极效果,也认同基础教育在个人发展能力中的作用,尤其是有利于个人财产和收入的提高。主城区教育投入占财政支出的比例得分较低,并不意味着主城区基础教育投入不足。相较于其他区域,主城财政收入基数大,教育投入按照全市统一标准生均经费进行计算,投入总额占财政收入之比自然偏低。

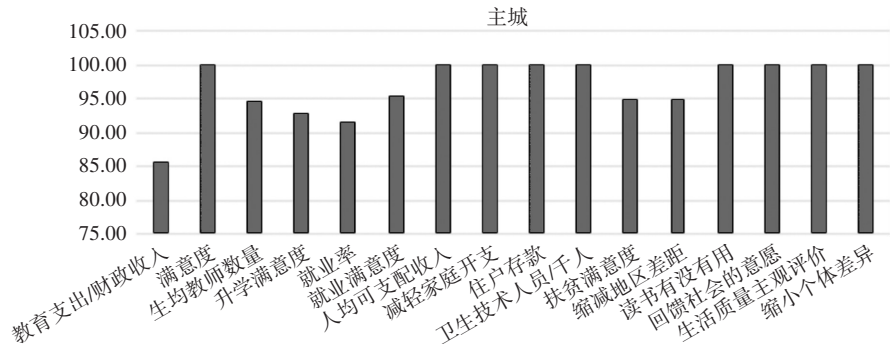


图 2 主城区基础教育扶贫效果评级项目分布图

渝东北城镇群能力效果是弱项,经济效果是短板。如图 3 所示,得分低于 80 分的项目有人均可支配收入、住户存款和卫生技术人员/千人三个指标,都属于能力效果指标。基础教育反贫困要提高个体的发展能力,减少贫困者的社会脆弱,渝东北地区在该方面的反贫困能力相对较弱。

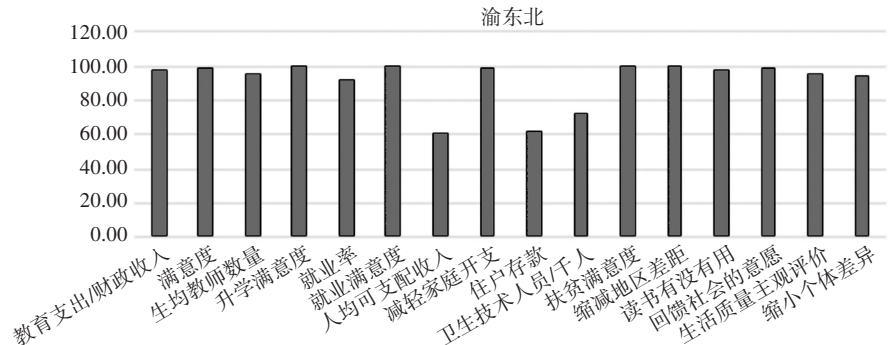


图 3 渝东北城镇群基础教育扶贫效果评级项目分布图

渝东南城镇群扶贫效果问题较突出,直接效果、能力效果、社会效果三方面均有待改进。如图 4 所示,低于 80 分的指标有满意度、人均可支配收入、住户存款、卫生技术人员/千人、缩减地区差距 5 个指

标,人均可支配收入、住户存款两项指标更是低于 60 分。渝东南各个指标与渝东北和主城区差距较大,是未来基础教育资源空间布局需要优先考虑的地方。

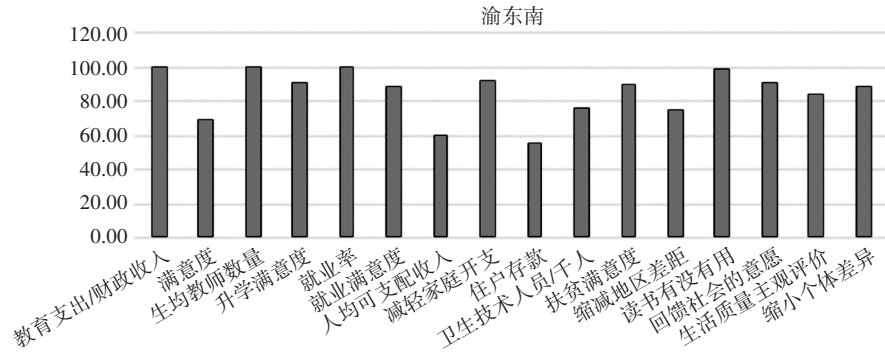


图 4 渝东南城镇群基础教育扶贫效果评级项目分布图

(三) 基础教育益贫性主观评价比较

一是公众认同基础教育的扶贫价值,但认为当前基础教育资源区域差异巨大。公众对基础教育扶贫效果的整体满意度评分为 3.7 分(满分 5 分),满意度中等偏上。最满意的是教师的教学水平,平均得分为 3.82 分,最不满意的是学校宿舍条件和学校图书馆,平均分是 3.5 分。80.5% 的受访者认为贫困地区和非贫困地区教育资源投入“差异大”或者“差异较大”,仅有 2.7% 的人认为教育资源投入“差别不大”。在城乡对比中,人们认为城市教育资源碾压农村。65.4% 的受访者认为城市在基础教育资金投入方面强过农村,79.4% 的受访者认为城市教学设备更好,72% 的受访者提出城市的师资力量更强。60.7% 的公众认为基础教育资源应该布局在“资源薄弱的地方”。

二是主城区的人们更在乎学校的硬件设施和教学质量。主城区硬件设施满意度低于渝东北地区 and 渝东南地区。主城区的受访者对学校各学科实验设施、体育设施、多媒体设施和宿舍条件的不满意占比最高,分别达到 12%、9%、16% 和 15%,基本高于渝东北和渝东南地区 4 到 5 个百分点。主城区的人们对教学质量要求更高,虽然教学质量满意度平均得分 3.83 分,64% 的受访者“满意”或者“非常满意”,但 5.1% 的不满意样本均源于主城区。人们对教育质量的高要求,源于升学压力。在调查中,11.4% 的主城区受访者对升学率表示“不满意”,而这个比例在渝东北和渝东南地区为 0%、8.3%。

三是渝东北地区更认同基础教育在经济方面的积极作用。受教育后能够找到更好工作的调查结果平均得分为 4.45 分(满分 5 分),有 87.5% 的受访者认为基础教育更有利于人们就业,且经济条件越不发达的地区,这种认同感越强烈,96% 渝东北地区受访者该项得分均大于等于 4 分。同样地,89.9% 的受访者认为基础教育能够有效提高收入,基础教育扶贫政策在减轻家庭开支和带动当地经济方面起到了积极作用。92% 的渝东北受访者认同基础教育在减轻家庭开支方面的作用,而受访者的建卡贫困户中,几乎所有人员都表达了同样的感受。84.4% 的受访者认为基础教育有利于带动当地经济发展,渝东北地区的认同度最高,占比高达 92.3%。

四是渝东南地区基础教育在心理收益和经济收益两方面的社会认同度一般。在心理收益调查中,渝东南地区有 16.7% 的受访者认为读书“一般”有用,在三个区域中占比最高;有三分之一受访者“一般”愿意回馈社会,也是三个区域中占比最高的,渝东南地区基础教育社会效果的认同度一般。除此而外,基础教育在经济方面产生的效果认同度也一般。16.7% 的渝东南受访者认为教育对就业、收入提升和减轻家庭支出的促进作用“一般”,25% 的渝东南受访者认为基础教育在带动地区经济发展方面效果“一般”。认同度受公众认知影响较大,经济收入欠佳直接影响了心理收益的表现。渝东南地区对基础教育社会认同度根源还是经济因素。

四、重庆市基础教育资源空间布局存在的问题

(一) 基础教育资源投入总量整体偏低

从整体上看,重庆贫困地区基础教育资源总量与非贫困地区大体相当,但与东部地区仍存在较大差距。如图5所示,重庆市生均一般公共预算教育经费,小学生均经费为1.2万元,中学生均经费为1.7万元^[30],贫困地区和非贫困地区的几乎相当,差别不大。但与北京、天津、上海三大直辖市比,差距明显。2018年北京市生均一般公共预算教育经费最高,小学为3.1万元,普通中学为6.0万元^[31];天津市生均经费小学为2.0万元,普通中学为3.4万元^[32];上海市生均经费小学为3.1万元,普通中学为4.4万元^[33]。同处西部地区的成都市2018年生均经费小学为1.1万元,普通中学为1.9万元^[34]。重庆市生均经费仅为北京的三分之一,天津的60%左右,上海的40%左右。百人生均教师数量差别也较大。北京市、天津市和上海市的百人生均教师数量分别为8.6人、7.6人和7.9人,远高于重庆市的平均水平。

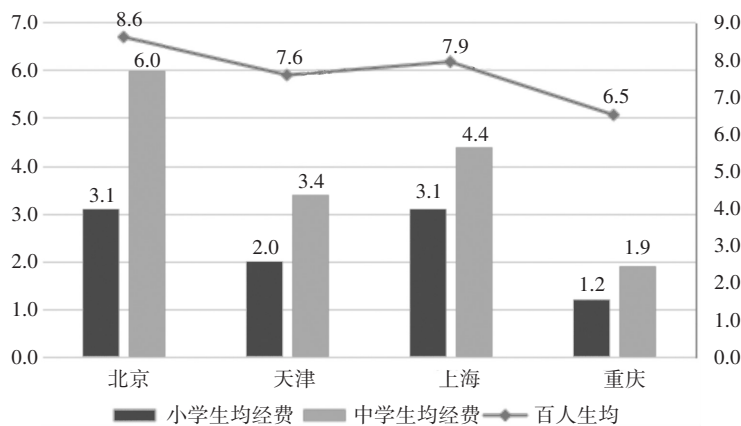


图5 直辖市生均师资、生均经费比较图

(二) 公众感知与客观现实的矛盾

一是公众对基础教育资源空间布局主观感受与客观事实不符。超过八层的受访者认为贫困地区和非贫困地区基础教育资源分布差异大;超过六层的受访者认为城市基础教育资源比农村基础教育资源更好。但实际上从统计数据来看,2018年贫困地区和非贫困地区基础教育支出、中小学数量、中小学教师数量和生均经费相差并不大(见表1)。民众的主观感受与实际情况不符的成因有二:一是认知的滞后性。民众对基础教育的认识还停留在几年前甚至十几年前,惯性思维认为农村基础教育资源投入不如城市。二是公众更看重基础教育效果,而非基础教育投入。公众在判别基础教育资源时,以教育质量、师资质量、教学质量等结果性指标替代了基础教育资源投入指标。但实际上基础教育资源是先有资金、教师和硬件的投入,然后才有结果的差异。由于城乡教学质量,尤其是师资水平、升学率的不同,影响了公众对基础教育资源分布的判断。

二是基础教育资源布局的初衷并不是为了实现公众升学的主观期盼。公众对教育质量高低的认知主要源于升学率,而升学率的源头是高考的挑选,高考的压力从高中逐级传递到了基础教育阶段。但是我们要清醒认识到,我国发展教育的目的是为了“提高全国人民科学文化水平”(《宪法》第十九条),“培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”(《宪法》第四十六条),成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者,成为社会主义的接班人。没有任何一条法律或者政策认为教育的目的是为了升学。基础教育,尤其是西部欠发达地区基础教育的目标是扶贫和益贫,消除贫困的传递。基础教育资源的配置更关心青少年文化水平的提升,个人能力的获得和益贫性的发挥,而不是升学率。客观政策与公众主观期盼之间有差距,将基础教育质量的高低定义为升学率,这本身就偏离了教育的初衷。

三是修正公众感知的矛盾需要时间。公众较认可基础教育的质量,63%的公众表示“满意”或者“非常满意”教学质量,主城区的受访案例满意度更高达到64%,但是所有对教育明确表示“不满意”的5.1%的个案都来源于主城区。同一制度同一地区不同的人们会表示不同的意见,这是因为个体的感知不同。个体感知和整体倾向不统一、有矛盾是正常的客观事实。进一步询问公众不满意的项目,发现“硬件设施”是公众评分最低的项目,但在基础教育资源需求的调查中,公众却将“师资力量”和“教学质量”排到了“硬件设施”之前。可见,公众也会主动修正自己的期望,会将目光集中在自己更关心的问题上,而不是严格遵循不满意的就要优先满足这一规律。

(三) 人口流动造成的基础教育资源空间矛盾始现

从重庆市贫困地区与非贫困地区资源布局的绝对数来看,二者差异微乎其微,但截然相反的变动趋势开启了基础教育扶贫资源空间布局的矛盾。如表5所示,2004—2018年期间贫困地区和非贫困地区中小学数量和在校生人数整体呈现同步下降趋势,但贫困地区和非贫困地区在校生人数变动趋势和方向完全不同。2014—2018年重庆市贫困地区在校生人数减少了60.21万人,呈现直线下降趋势;非贫困地区在校生人数只减少了7.57万人,且2015年后出现回升趋势。

表5 学校、师生人数表

年份	学校数量(个)		教师数量(人)		在校生人数(人)	
	非贫困地区	贫困地区	非贫困地区	贫困地区	非贫困地区	贫困地区
2004	4789	7131	108821	97237	2098460	2328028
2009	3352	5048	115321	108683	1914856	2086669
2014	2212	3553	121009	109427	1879891	1781575
2015	2118	3219	123536	110070	1900103	1756779
2016	2047	2052	126495	111788	1929788	1741235
2017	2029	2043	128055	112860	1964309	1727434
2018	2018	1997	130084	113588	2022731	1725924

人口流动和人口迁移是贫困地区和非贫困地区在校生人数反方向变动的根源。根据《2015年重庆市1%人口抽样调查》显示,居住地与户籍地不一致的人口有78625人,估算市内流动的人口约为786.25万人,其中市内跨区县流动人口有528.8万人,占了全市流动人口的67.3%。市内跨区县流动中现居地为非贫困区县、人户分离的人口大约为349.6万人,现居住地为贫困区县、人户分离的人口大约为179.2万人。因为就学原因发生迁移和流动的人数大致为85万人左右,占市内跨区县流动人口的比例约为16%;20岁以下随同迁移的人口约为91万人,占随同迁移人口的比例高达42.7%;工作就业迁移人口317万人。与贫困地区相比,非贫困地区人口流入优势更加明显,就学和青少年随同迁移是除就业而外最大的流动因素。

在人口自然增长率大幅下降的情况下,非贫困地区中小学在校生人口减少幅度较小,得益于适龄儿童和青少年的流入。2018年重庆市贫困地区和非贫困地区师资、教育支出和学校数量等基础教育资源大致相当,人口流动和人口迁移从客观上为流入地的教育带来了压力。校舍紧张、学区学位紧张、学区房价格高以及入学难等问题相继出现。造成这一矛盾的原因是基础教育资源按照行政区域布局,而非按照服务人口布局。事实上,流入城市或非贫困地区的人,不排除有贫困人口,但因为流动而丧失基础教育扶贫的功能,或者因为要获得基础教育的扶贫优惠让贫困人口放弃流动,都是不合时宜的。重庆市基础教育扶贫资源与贫困人口空间脱离的问题开始显现,贫困地区贫困人口集中连片是事实,但贫困人口会有流动意图和迁移意图,也是事实,如何做好资源与需要紧密结合的空间布局,是发挥基础教育益贫性的关键。

(四) 基础教育资源空间布局优先序判定的问题

基础教育资源空间布局优先序有三个层面的选择:

一是基础教育资源空间布局标准的选择。现有基础教育资源多以生均标准来衡量,生均经费、生均教师数、生均图书量等等。基础教育资源生均分配的好处是能够保证学生权益,维护地区间资源配给与责任的对等,还能够实现资源随学生流动而流动。但是有一个问题很容易忽视,随着人口的流动和迁移,偏远地区和贫困地区面临生源萎缩、枯竭的风险,严格执行生均分配标准,那么意味着基础教育资源会出现强者越强,弱者越弱的局面。贫困地区拆并校数量大幅增加,偏远地区和农村地区学校服务半径远大于城市地区。随着城市化进程的进一步加速,偏远地区生源进一步萎缩,很可能造成的结果是偏远地区和贫困地区无法维持最基本的基础教育资源配置。因此如何处理好基础教育资源空间布局底线标准问题,是资源空间布局需要首要解决的问题。

二是基础教育资源空间布局在贫困地区和贫困人口中布局优先序的问题。贫困地区与贫困人口在基础教育空间布局上的冲突主要源于贫困人口的流动。贫困地区的特点是集中连片,即贫困人口基数大,贫困情况普遍集中。在没有贫困人口流动的情况下,贫困地区和贫困人口资源分配的空间布局是一致的;但增加了人口流动因素后,贫困人口可能脱离贫困地区,享受不到贫困地区基础教育扶贫的优惠,这就对教育资源的空间布局提出了新要求。虽然在生均经费配置标准下,贫困人口流动可以带动部分资源到流入地,但是大量的人口流动,对流入地的基础设施、师资资源都会有要求。重庆市当前正在经历快速城镇化过程,城市落户逐步放开,要在短期内做好满足新增人口基础教育的需要,必须考虑基础教育资源流动的问题。

三是贫困地区教育资源项目优先序的选择。从整体出发,重庆市基础教育资源面临共同的问题,如师资、硬件问题,但重庆市各区域益贫效果又各具特点,需要考虑贫困地区基础教育资源项目布局的优先序列。重庆渝东北城镇群和渝东南城镇群,经济收益和社会效益都相对偏低,究竟应该以经济收益为重还是应该以社会收益为主,都会影响基础教育资源项目布局的优先序列。

五、基于益贫性视角的重庆市基础教育资源空间布局优化策略

(一) 持续加大基础教育投入

重庆市基础教育投入水平与东部发达地区差异较大。基础教育投入与地区经济水平和财政能力相关联,故要大力发展地区经济,增加财税收入,为基础教育发展提供财政支持。2019年北京、上海、天津、成都和重庆的人均GDP分别是16.42万元、15.74万元、9.03万元、10.26万元和7.83万元^{[35]-[39]},重庆人均GDP分别是前四者的48%、50%、87%和76%。重庆市中小学人均经费与成都市投入相差不大,但仅为北上津的30%、40%、60%左右,即便是按同比计算,成渝两地基础教育生均经费投入都还有长足的增长空间。百人生均师资数量,中小学教师本科达标率、中小学教师高级职称占比等教育投入指标也低于其他直辖市。持续性的投入是确保重庆市基础教育发展的物质保障,没有稳定的资金和人力支持,基础教育的益贫效果发挥将受影响。

(二) 培育理性的基础教育需求观

首先,要树立益贫性基础教育的发展理念。基础教育除了可以提高国民的基本素质,实现人们的公平教育权利而外,也是各国反贫困最有效的手段。在反贫行动中,基础教育对贫困人口的帮助不应该仅表现为经济改善,而更应该注重教育在贫困阻断、心理影响、生活质量和差距缩小上的作用。因此基础教育益贫性的考核要从是否提高贫困人口的收入增长,是否改善贫困人口的均等机会入手。教育带来的益贫性收入增长不是直接的经济补贴,而是长期稳定的经济来源模式的改善,如就业状况、就业满意度、人均可支配收入和存款。均等机会的改善也不单纯是指接受基础教育的机会是均等的,而更多地体现在缩小地区和个人之间的差异,让人们在生活质量、社会收益和个人价值实现上拥有相对均等的机

会。为了达到益贫性目标,在同等条件下,基础教育资源应该向贫困人口倾斜。

其次,要积极推广和宣传,缩小公众认知与客观现实的差距。公众对基础教育的基本情况了解程度不够深入,多数认识还停留在几年甚至十几年前,忽视了近年来重庆市基础教育发展取得的成绩。要围绕基础教育成果、基础教育发展、基础教育扶贫等项目进行科普活动,向公众介绍重庆基础教育的发展历程、取得的成绩和面临的困难。只有正确理解基础教育的状况,才能够树立理性的基础教育观念。在益贫性价值导向下,好的基础教育更看重为贫困人口带来的好处和利益。益贫性基础教育的价值在于“扶志”和“扶智”,改变贫困地区和贫困人口的思想,树立理性的基础教育扶贫观念。

公众的理性在于不能寄期望通过基础教育和基础教育资源分配获得绝对公平的结果。公平的基础教育应该是平等的受教育权利、平等的教育过程和大致平等的教育结果。实现绝对公平结果可能会有两种情况,一个是大家都一样地差,一个是大家都一样地好。我们不能为了追求公平,去挫伤一部分人的天赋和积极性,也不能因为要绝对地公平,要求人们在基础教育中都要表现得一样好。真正的理性是承认在公平的环境下,平等的过程中,仍然会产生差异化的结果。政府的理性在于基础教育是在财政允许的情况下,为国民提供更多更好的基础教育服务,维护个人受教育的基本权利,保障贫困人口的底线公平,守护基础教育的益贫特性。

(三)为“服务跟人走”做好三个选择

要实现基础教育“服务跟人走”,需要完成三个选择:

一是基础教育资源空间布局的标准是守好贫困地区基础教育资源的下限。在基础教育资源空间布局标准的选择中,要坚守贫困地区教育资源占有量的下限。生均资源配置标准有其合理之处,但是不能因为生均配置而伤害贫困地区基础教育运行的基本需要。即便随着城市化的不断提升,城镇人口不断增加,农村人口不断减少,只要贫困地区、偏远地区和农村地区还有基础教育的需要,就需要在资源方面进行倾斜和照顾,维持基础教育的正常运行。在基础教育效果的评价中,我们更看重的是基础教育带来的益贫效果,兼顾资源布局效率,但效率绝不是贫困地区基础教育的首要考评标准。

二是基础教育资源空间布局扶贫策略是优先考虑空间需要,同时允许贫困人口携带基础教育资源跨区域转移。基础教育资源在考虑贫困地区和贫困人口两个侧重点的先后顺序时,应该优先满足贫困地区的基础教育资源需要。在从面的维度满足整个贫困地区的共性资源分配下,再精确到点,满足贫困人口个性化需求。重庆市贫困地区广,覆盖人口多,47%的区县,45.81%的人口和46%^[40]的中小学学生在贫困地区,实现流动的贫困人口是少数。搬迁或者流动也不是解决地区贫困或者实现贫困人口脱贫的唯一途径,更多的贫困人口会留在贫困地区。发展地区经济,盘活地区劳动力,提高地区人口素质才是从根源上解决贫困人口基础教育问题的关键。贫困人口选择留下来,或者选择走出去,都应同样享有高质量的基础教育服务,不因流动而减少贫困人口基础教育福利。坚守绝大多数的人基础教育需要,保护贫困地区基础教育资源布局,允许贫困人口选择,实现“服务跟人走”,才是践行基础教育益贫性的有效做法。

三是优先布局满足普遍需求。在项目优先和区域优先的选择中,重庆市基础教育资源布局不存在矛盾,师资和硬件作为公众最需要的基础教育资源,不存在区域的差别。主城区、渝东北地区和渝东南地区都表现出了一致的需求和评价。在优先考虑基础教育资源项目布局或是优先考虑基础教育资源的空间布局,与优先满足基础教育的师资、改善基础教育的硬件本质上是矛盾的。“服务跟人走”指的是随着人口的流动,流入地需要更多地准备师资资源、硬件资源和资金投入,而不是要求师资和硬件会随着人口的流动而发生地理位置的变化。

(四)差异化空间布局策略

主城区的宣传工作要增强公众对基础教育需求的理性。从基础教育的满意度看,主城公众主观评价分化最严重,最满意的群体和最不满意的群体都在主城。公众的满意度首先由公众的期望度决定,且满意度与期望度是成反比关系。要提高公众的满意度需要首先培育公众理性期望。作为教育的托底部

分,基础教育也有大的约束前提,那就是地方财政和经济发展能力。我们不能将基础教育与升学、均等的教育条件等同,也不能随时对标发达地区,实事求是,按照重庆本身的条件来才具有可操作性。告诉公众向好的事实,也告诉公众实际的困难,培育理性的观念。

渝东北地区要强化就业带来的正向益贫效果的发挥。渝东北地区益贫效果中经济效果并不占强势,渝东北地区渴求基础教育带来长期经济收益。稳定就业率,提高人均可支配收入,增加居民财富,与精准扶贫项目配合,脱贫致富是最有效的手段。渝东北地区的基础教育要为职业教育、技术教育和终身教育打好基础,建立基础教育与职业的链接,让人们在接受完基础教育后更加容易参与到职业化的学习中去,更多地为就业和增收做好准备。

渝东南地区要保持经济支持,增强价值理念灌输。渝东南地区贫困且偏远,经济实力落后是基本事实,稳步提高地区经济收益,增加地区居民的获利能力,是发挥教育益贫性的首要目标。对于基础教育而言,倾斜性政策必不可少,从生均经费、硬件支持和生均补贴入手,要确保该地区的适龄儿童接受教育。同时不能放松基础教育的宣传工作和舆论工作。渝东南地区在扶贫价值、读书认同感和回馈社会等方面效果发挥不佳,需要在教育中灌输读书的价值、责任观念、回馈社会等最基本的价值导向,要看到国家和政府在扶贫和教育中多年的努力和不可忽视的成果。

[参 考 文 献]

- [1] Asian Development Bank. Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank[J/OL].. Manila, Philippines. 1999. http://www.adb.org/documents/policies/poverty_reduction/default.asp. 2011. 11. 10
- [2] 韩秀兰. 中国益贫式增长多维测度与形成机制研究[D]. 博士学位论文,山西财经大学,2012.
- [3] Nanak Kakwani, Hyun H. Son. Poverty Equivalent Growth Rate: with applications to Korea and Thailand[J]. Review of Income and Wealth, 2008, 54(4): 643-655.
- [4] 韩秀兰. 中国义务教育益贫性测度——基于社会机会函数的实证[J]. 教育与经济, 2011(3).
- [5] 韩秀兰. 中国卫生保健和医疗服务的益贫性测度——基于社会机会函数的实证[J]. 中国软科学, 2011(12).
- [6] 韩秀兰. 个人所得税、减贫效应与居民收入增长的相对益贫性[J]. 统计研究, 2015(2).
- [7] 谢东梅. 价格变化、收入分配与农奴才能益贫式增长[J]. 台湾农业探索, 2016(5).
- [8] 宁静,殷浩栋,汪三贵. 土地确权是否具有益贫性——基于贫困地区调查数据的实证分析[J]. 农业经济问题, 2018(9).
- [9] 孔祥智. 合作社的益贫性[J]. 中国农民合作社, 2016(7).
- [10] 邓立. 农民合作社的益贫性及其影响因素研究——以甘南J县为例[D]. 硕士学位论文,华中师范大学,2019.
- [11] 韩军辉,闫艺,孙燕. 城乡家庭学前教育机会公平性比较研究——基于益贫指数视角[J]. 教育理论与实践. 2017(20).
- [12] 华东. 中国农村经济益贫性研究及财政支出的结构优化[D]. 硕士学位论文,南京大学,2018.
- [13] 顾天翔. 产业扶贫的减贫实现:理论、现实与经验证据[D]. 博士学位论文,吉林大学,2019.
- [14] 王刚,廖和平,洪惠坤,朱琳,李涛. 秦巴山区消费扶贫的益贫性空间分异[J]. 农业工程学报, 2020, (6).
- [15] Martin Ravallion, Shaohua Chen. Measuring Pro-Poor Growth[J]. Economics Letters, 2003(78).
- [16] Hyun Hwa Son. A Note on Pro-Poor Growth[J]. Economics Letters, 2004, 82: 307-314.
- [17] 石柳. 基于 REGR 指数的东亚经济一体化益贫性研究——来自中国的经验数据[J]. 区域经济, 2013(1).
- [18] 杨振宇,张晔,刘洋. 不同带贫模式农民专业合作社的益贫性比较研究——基于和田地区Z县的调查[J]. 农业与技术. 2021(4)
- [19] 魏有兴. 中国教育扶贫 70 年:历程、经验和走向[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版). 2019(5).
- [20] 蔡荣鑫. 益贫式增长模式研究[M]. 北京:科学出版社,2010
- [21] 李海金. 构建中国的益贫性社会保护政策框架[J]. 国家治理. 2016(5).

- [22] 托尔斯顿·胡森. 社会环境与学业成就[M]. 张人杰译. 重庆:西南师范大学出版社,1991.
- [23] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [24] World Bank. World Development Report1990/1991[M]. NewYork:Oxford University Press, 1991
- [25] Amartya K Sen. Capability and Well-Being in the Quality of Life[M]. Oxford: Claendon Press, 1993
- [26] 张勇. 基于SWOT分析法的中国非政府组织扶贫模式探讨[J]. 桂海论丛,2011(3).
- [27] World Bank. World Development Report 2000/2001:Attacking Poverty[M]. New York: Oxford University Press,2001
- [28] 关信平. 中国城市贫困问题研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,1999
- [29] 张海东,杨隽. 转型期的社会资本关系化倾向[J]. 吉林大学社会科学学报,2000(1).
- [30] 重庆市教育委员会,重庆市统计局,重庆市财政局. 关于2018年地方教育经费执行情况统计公告[Z]. 2019-11-13.
- [31] 北京市教育委员会,北京市财政局,北京市统计局,北京市发展和改革委员会,北京市科学技术委员会. 关于本市2018年教育经费执行情况的公告[Z]. 2019-11-08.
- [32] 市教委,市财政局,市统计局. 关于2018年天津市教育经费执行情况统计公告[Z]. 2019-11-22.
- [33] 上海市教育委员会、上海市统计局、上海市财政局文件. 关于2018年上海市各区教育经费执行统计情况的通告[Z]. 2019-12-04.
- [34] 成都市教育局,成都市统计局,成都市财政局. 关于2018年全市教育经费执行情况统计公告[Z]. 2019-12-25.
- [35] 上海市统计局. 2019年上海市国民经济和社会发展统计公报[R]. 2020.
- [36] 北京市统计局. 2019年北京市国民经济和社会发展统计公报[R]. 2020.
- [37] 天津市统计局. 天津市2019年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2020.
- [38] 成都市统计局. 2019年成都市国民经济和社会发展统计公报[R]. 2020.
- [39] 重庆市统计局. 2019年重庆市国民经济和社会发展统计公报[R]. 2020.
- [40] 重庆统计年鉴委员会. 重庆统计年鉴(2018)[G]. 北京:中国统计出版社. 2019年.

Research on the Poverty Alleviation Effect and the Optimization Strategy of Basic Education Resources Spatial Layout

Luo Jing Wu Tiantian

(1. School of Management, Chongqing University of Science and Engineering, Chongqing 400054;

2. Research Institute of Social Development, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 610074, China)

Abstract: Poverty benefit meets the value judgment standards of poverty alleviation in basic education. The poverty benefit of basic education does not conflict with the efficiency of basic education. A comparative analysis of the effectiveness of basic education development in ‘one district and two groups’ of Chongqing from the perspective of poverty alleviation found that the main urban area has obvious advantages, the northeastern follow and the southeast is worst. There are four problems: the regional distribution of basic education resources is faced with low total input, deviations in public perception and objective facts, contradictions between population flow and resource layout, and restrictions on the choice of resource distribution priorities. First, we must increase the total input and improve the lack of basic education investment in the region; second, we must strengthen publicity and cultivate the public’s rational demand concept; third, we must adhere to the lower limit of the resource layout of the poor areas, give priority to satisfying the resource layout of the poor areas, and give priority to the development of teachers and hardware service items in the poor areas. Fourth, it is best to prepare for the “service follow people” to allow the poor to move.

Keywords: Chongqing; basic education; poverty benefit; space layout

[责任编辑:刘力]