
四川藏区与西藏免费教育比较研究¹

李后卿 李仁君

【摘要】中国共产党和中国政府对四川藏区和西藏的教育十分重视，分别实施了“15年免费教育”政策与“三包”政策。本文概述了两项政策的起源，对比分析了政策的背景、实施主体和对象、资助标准、实施效果、现实意义，对政策面临的主要问题提出了改进措施：政策执行与政策宣传“双管齐下”，建立上下联动机制和左右协同机制；完善投入递增、多元投入、配套投入机制问题；从内部监管、司法监管和社会监管三个层面共同协调着力，切实提高经费使用的经济效益和社会效益。

【关键词】15年免费教育 三包 对比分析 基础教育 改进措施

【中图分类号】G122 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-0139(2018)12-0134-6

教育是国家富强、民族振兴和社会进步的关键，是提高国民素质和促进人的全面发展的基本途径。中国共产党和中国政府对四川藏区和西藏的教育十分重视，分别实施了对应性的教育优惠政策，投入力度持续增大。由于两项政策在名称、时间、体系和标准等方面不尽相同，人们对于政策的解读和认识产生偏差和分歧在所难免。本文通过对四川藏区“15年免费教育”政策和西藏“三包”政策的比较分析，能为人们正确认识和理解两项教育特殊优惠政策的内容和实质起到帮助作用，也为国家和藏区各级政府如何更好发挥政策的最大作用提供一定价值的参考。

一、概述

（一）四川藏区“15年免费教育”政策概述

新中国成立以来，四川藏区基础教育事业成效显著，并于2010年底实现了“两基”（基础知识、基本技能）攻坚目标。在牢牢巩固“两基”成果的基础上，四川藏区基础教育事业按照十八大报告“办好学前教育，均衡发展九年义务教育”的奋斗目标，又开启了新的征程。习近平总书记在党的十八届五中全会上，提出了“提高教育质量，推动义务教育均衡发展，普及高中阶段教育”的教育发展新要求，为四川藏区基础教育事业指明了前进方向。2015年11月，中共四川省委十一届七次全会决定，从2016年春季学期开始，在四川省民族自治地方的全部51个县实施“15年免费教育”政策。

四川藏区实施“15年免费教育”政策也有着深厚的实践基础。2009年，四川省委、省政府启动实施了藏区“9+3”免费教育计划，为初中毕业生和未升学高中毕业生免费提供3年中等职业教育，还为他们提供生活补助、杂费补助、冬装补助等，同时给予与学校驻地城镇居民同等的医疗保障。截止2013年，中央和四川省投入“9+3”免费教育计划的经费已超过20亿元。2013年12月，阿坝州人民政府下发的《关于印发〈阿坝藏族羌族自治州教育条例实施办法〉的通知》中，明确提出了“自治州人民政府应当制定十五年义务教育分步实施规划，规定实施义务教育的目标和措施等”要求。从当年起，阿坝州财政投入3000万，为1.9万名在园幼儿减免保教费，并提供午餐补助费；为1.5万名在校高中生减免学杂费、教材费，并按50%的比例提供国家助学金，其他九年义务教育学生继续享受“两免一补”政策。甘孜州“15年免费教育”政策也紧锣密鼓同步进行，从2013年秋季开始，甘孜州在全州推行学前教育免费政策和普通高中“两免”政策。

¹ 作者简介：李后卿，四川省社会科学院哲学与文化研究所研究员；李仁君，四川省社会科学院毛泽东思想研究所助理研究员，四川成都 610071。

（二）西藏“三包”教育政策概述

1949年10月，西藏和平解放。1950年，国家对西藏地区寄宿学生实行了生活补贴的助学金制度，开启了国家对民族地区教育特殊支持的先河。1956年西藏筹委会决定对中小学实行“包吃、包穿、包学习用品”的国家供给制补助政策，这便是西藏“三包”教育政策雏形。

1984年，中共中央第二次西藏工作座谈会指出：“为发展西藏基础教育事业，保证教育质量，对全区公办重点中小学全部实行寄宿制，‘包吃、包住、包穿’”，“三包”政策的正式说法基本确定下来。1985年9月，西藏自治区人民政府制定了《关于全区重点中小学实行“三包”的试行办法》，实行有选择性的“三包”教育政策，这是政府正式文件标题中第一次使用“三包”这一专用名词，标志着具有地方特色的“三包”教育政策正式形成。从1985年起到目前为止，“三包”教育经费标准相继16次得以提高。2010年中央第五次西藏工作座谈会，将高中教育农牧民子女和学前两年幼儿教育全部纳入“三包”范围。2012年西藏全面落实了十五年免费义务教育，即学前三年、小学六年、初中三年和高中三年，农牧区和城镇困难家庭子女全部享受“三包”教育优惠政策。2015年秋季国家提高了“三包”经费标准，实行了新“三包”教育政策，具体标准为：学前教育二类区2400元、三类区2500元、四类区2600元；义务教育二类区2900元、三类区3000元、四类区和边境县3100元；高中教育阶段二类区3400元、三类区3500元、四类区和边境县3600元。

二、四川藏区“15年免费教育”政策与西藏“三包”政策的对比分析

（一）政策的背景对比分析

四川藏区“15年免费教育”政策正式实施时间是2016年，它是在巩固“两基”目标的基础上，逐步、稳步和分步协调推进的一项特殊性和前瞻性教育惠民政策；也是全面建成小康社会、实现四川藏区教育脱贫工作中一个重要组成部分。西藏“三包”教育政策正式确立和实施是1985年，它迎着改革开放的春风，是响应国家大力发展民族教育号召所实施一项针对性的民族教育惠民政策。它是根据西藏经济社会发展水平、人口分布稀广、自然条件险恶、交通极不发达、人民生活水平较差、基础教育薄弱等实际情况，为加强边疆民族地区基础教育所采取的一项特殊的教育政策，“是西藏自治区人民政府对一些比较困难地区上学读书的适龄儿童，从教育经费中拨款“包吃、包穿、包住”²，到目前为止，已经正式实施了30多年。

1. 两项政策的差异性。一是时间先后性不同，四川藏区“15年免费教育”政策正式实施时间是2016年，它是义务教育发展到一定历史阶段才出现的产物，“三包”教育政策萌芽于社会主义制度诞生时期，正式出台时间是1985年，相比而言更具长期性；二是内容标准性不同，前者资助内容主要包括幼儿保教费、午餐补助、九年义务教育“两免一补”、高中学杂费、教材费，后者资助内容涉及吃、穿、住三个大方面，标准更细、范围更广；三是范围普适性不同，前者是四川“15年免费教育”政策（包括四川民族地区51个县）的其中一个部分，就藏区而言主要涉及阿坝州和甘孜州所有县（市）以及凉山州的木里藏族自治县，“三包”教育普及范围为整个西藏自治区，具体包括农牧区和城镇困难职工子女；四是体系交叉性不同，前者是一项单独的线性式的教育政策，后者施行的“三包”教育政策是一项综合性和立体性的政策，它可以覆盖到学前和高中教育阶段。

2. 两项政策的共性。一是现实针对性相同，两项政策都是根据当地自然条件、生产力水平、教育发展现状等实际情况，制定出相关优惠教育政策，以促进民族地区教育科学、健康和公平发展；二是根本目的性相同，两项政策都是为了藏区教育的跨越式发展和藏区人民文化素质的大力提升、为了解决藏区人民日益增长的精神文化需要同落后的教育水平之间的矛盾而制定的政策；三是政府主导性相同，四川藏区和西藏的地方财政收入都是极为有限的，民间集资和社会捐助更是杯水车薪、难以

²程曼祺：《四川民族地区将实施15年免费教育》，《中国青年报》2015年12月11日。

张莉：《甘孜州今年起推行15年免费教育》，《四川日报》2015年3月7日。

教育部：《西藏15年免费教育和南疆14年免费教育实施情况》，

http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2015nztzl/2015_zt12/15zt12_fpcx/201510/t20151016_213727.html

江维祝：《试论“三包”教育政策的利与弊及其改革对策》，《西藏研究》1996年第1期。

继，推动此政策只能以政府特别是中央和省级政府为主导力量。据统计：四川省 51 个县实施“15 年免费教育”政策在 2016 年安排 4.43 亿元，2017 年安排 4.81 亿元，而 30 年来，‘三包’教育政策总共投入资金 80.74 亿’³这些经费仅靠当地政府肯定无法解决的；四是群众认同性相同，两项政策都是帮扶性、普惠性政策，其根本出发点都是为了藏区文化教育事业的大力发展，并且在政策执行过程中严把政治关，牢固树立“红线”和“高压线”意识，坚持“专款专用、公平公正公开”原则，为藏区孩子“好上学”“上好学”起到了行之有效的作用，因此得到广大藏区人民的认可和好评。

（二）政策实施主体和对象的对比分析

1. 政策实施主体的对比分析。首先，从政策文件颁布主体看，四川藏区“15 年免费教育”政策主要是四川省政府出政策，各个州县自行制定具体政策实施方案予以落实。以阿坝州为例，为了推进此项政策，2013 年 12 月州政府印发了《阿坝藏族羌族自治州教育条例实施办法》，2016 年又下发了《关于进一步完善十五年免费教育经费保障机制的实施意见》，确保“15 年免费教育”顺利有效开展。西藏“三包”教育政策主要是中央政策扶持，由自治区制定具体方案进行落实到位，如 1985 年 9 月，西藏自治区人民政府制定了《关于全区重点中小学实行“三包”的试行办法》文件。在随后的 30 年里，自治区关于“三包”教育政策陆续出台，进一步提高了标准和规范了使用办法，2011 年“三包”教育政策已经惠及到学前和高中教育阶段，管理制度日趋成熟和完善；其次，从政策经费直接划拨主体看，四川藏区“15 年免费教育”政策经费主要由省政府拨款，其中“9+3”免费教育计划经费由中央财政和地方财政按一定比例共同分担；西藏“三包”教育经费由“中央财政和地方财政按一定比例共同分担”³。由此可见，经费直接划拨主体也是根据实际情况或针对不同经济发展状况而确定的。

2. 政策实施对象的对比分析。首先，从政策实施对象的层次分布来看，四川藏区“15 年免费教育”政策实施对象包括州内公办学校和教育部门批准设立的民办学校中三年学前在园生、义务教育在校生、中职在校生和高中在校生。西藏“三包”教育政策实施对象包括全区义务教育阶段学校中的农牧民子女寄宿生和农村困难职工子女，2010 年调整扩充到高中和学前两年教育的农牧民子女，2012 年政策实施对象扩展到全区公路养护段困难家庭子女及公路养护道班（工区）职工子女；其次，从政策实施对象的体制特征来看，四川藏区“15 年免费教育”政策实施对象是一个整体性的、全覆盖性的静态系统，这样有利于对象统计和政策较快实施。西藏“三包”教育政策实施对象是一个选择性的、差异性的动态系统，其优势就是有利于根据财政实际情况不断调整政策，可以避免“一刀切”的政策困境，使政策资金利用率实现最优化。

（三）政策标准的对比分析

1. 学前教育政策标准情况。按照规定，四川藏区“15 年免费教育”政策中学前教育减免保教费并提供午餐补助，也就是“一减一补”政策。以阿坝州为例，为在园幼儿学生每人每年减免 750 元保教费，并补助每人每年 600 元的午餐费，一减一补，每生每年可获 1350 元。西藏“三包”教育政策规定，2015 年秋季起，二类区每生每学年 2400 元；三类区每生每学年 2500 元；四类区或边境县每生每学年 2600 元。仅从数据上，两者似乎差距较大，但从两者资助的对象来看，由于阿坝藏区“15 年免费教育”政策涉及全体学生，而西藏“三包”教育政策只针对农牧区和城镇（养护段工区）困难职工子女，所以平均下来，差距就要小很多了。

2. 义务教育政策标准情况。义务教育和免费教育是不一样的两个概念，义务教育带有强制性，也就是适龄学生必须接受的教育；免费教育不带强制性，即来学校读书才能够享受免费教育，不做强制要求。我国目前实现的是九年义务教育，“15 年免费教育”只是个别地域实行，没有普及。四川藏区义务教育实行的是国家“三免两补”标准，即免学杂费、教科书费、寄宿费和补助寄宿生生活费（小学每生每天 4 元，初中每生每天 5 元）、营养膳食（每生每天 3 元），生活费每天合计 7 元。西藏“三包”经费标准是按年度计算的，义务教育阶段平均每生每年 3000 元，如果学杂费、教科书费和寄宿费按照每年 1200 元计算，平均下来，生活费大概每天 10 元，这 10 元里面包括“穿”的费用。从义务教育政策标准来看，两者政策标准基本持平，西藏

³靳勇强：《西藏农牧区“三包”教育政策研究》，西藏大学学位论文，2016 年。

吴霓，王学男：《教育扶贫政策体系的政策研究》，《清华大学教育研究》2017 年第 3 期。

“三包”经费中多出一项“穿”的费用，其他基本相同。

3. 高中教育政策标准情况。四川藏区“普通高中学生全面免学费、免费提供教科书”以阿坝州为例，“免除普通高中学费所需资金在省财政给予每生每年 450 元补助的基础上……免费提供教科书所需资金在省财政给予每生每年 350 元补助的基础上，不足部分由州、县（市）按 3:7 比例分担……普通高中国家助学金补助标准为每生每年 2000 元，覆盖面为普通高中在校学生人数的 50%。”根据此标准，政府投入资金每生每年超过 2800 元。西藏“三包”教育政策高中生平均每年补助 3500 元。

总之，两项政策在经费投入的参考标准和计算方法上虽有些不同，但从每个学生实际获益上看，差别不是很大。就总体而言，由于四川藏区实施了“9+3”免费职业教育的政策经费投入，把这些因素考虑进去，四川藏区“十五年免费教育”政策经费总投入还是很大的。

三、两项政策的实施效果和现实意义对比分析

（一）政策实施效果分析

1. 政策的显性效果分析

第一，政策的效益性。由于两项政策都是投入性政策，其效益性分析主要着眼于社会效益，社会效益的核心就是公正问题。从国民教育均衡发展要求来看，由于藏区经济社会发展总体水平低于全国，政策实施之前绝大部分农牧区连幼儿园都没有，即便修建了学校，不少家庭也难以支持幼儿入学各种费用开支，学前教育举步维艰，而内地和沿海地区的适龄儿童基本上可以入学接受学前教育。就高中阶段教育而言，藏区义务教育阶段学生在教育资源特别是现代信息教育等方面本身就落后于内地和沿海地区，就业时处于劣势地位，“十五年免费教育”政策有利于他们适应现代社会高素质人才的需要，就业时能公平参与竞争。从政策本身而言，两项政策都是普惠性而非等差性政策，是长期性而非权宜性政策，是开放性而非固化性政策，是增长性而非缩减化政策，凡是符合政策的孩子和家庭都可以享受到政策的关怀，这些都彰显了政策本身的公正性。

第二，政策的适宜性。适宜性是政策颁布实施的重要依据之一。从自然条件来看，四川藏区和西藏自然条件都十分恶劣，相比之下，西藏更是地处边陲、高寒缺氧、天气变化无常、学生上学交通极为不便，率先实行“三包”教育政策是合理适宜的；四川藏区与内地接壤，联系较为紧密，自然条件“比西藏有余、比内地不足”，虽未实行“三包”教育政策但率先实行“十五年免费教育”政策也是合乎实际需要的。从生产力水平来看，20 世纪我国国民经济还比较落后，要在全国所有民族地区施行“三包”教育政策是不现实的，四川藏区与内地联系较为密切，可以得到省级优惠政策和兄弟地市的扶持，情况相对较好。从文化背景来看，西藏基本上都是藏族同胞聚居地，施行“三包”教育政策有利于西藏国民教育的健康发展和经济社会的稳定前进。

第三，政策的回应性。回应性是政策的实施效果衡量标准之一，回应性有整体性回应和选择性回应、正向性回应和负向性回应之分。整体而言，四川藏区“十五年免费教育”政策实施两年来，受到当地群众的好评，藏区农牧民送孩子入学的积极性空前高涨。⁴西藏“三包”政策实施以来，一直受到西藏人民的肯定和好评，作者在西藏丁青县工作期间，曾听到一位农民说到：“如果没有‘三包’政策，不敢想象我们的子女是否能够读上书？这个政策非常好！”当然，对于政策实施的细节问题，当地群众也有一些建议，比如：上学时间能否错开挖虫草季节、粮食采购要考虑当地饮食习惯等等。总之，不管是当地群众还是区外、州外人士，对两项政策的正向性回应占绝大多数。

2. 政策的隐性效果分析

⁴ 钟美兰：《2016 年起四川民族自治州、县将实施十五年免费教育》，《四川科技报》2015 年 9 月 16 日。

《阿坝州人民政府关于进一步完善十五年免费教育经费保障机制的实施意见》，http://www.abazhou.gov.cn/dzgwzj/zfwj/aff/201607/t20160711_1197555.html。

李益众：《四川民族地区 51 个县实施 15 年免费教育》，《中国教育报》2015 年 12 月 14 日。

第一，政策的导向性。导向性是衡量政策优劣的重要指标之一，也是政策效果的一项隐形指标，政策导向性是国家大政方针的风向标和晴雨表。四川藏区“十五年免费教育”和西藏“三包”政策让藏区群众得到了实惠，这是提高我国藏民族教育文化水平、实现民族地区社会稳定发展的基本方略，也是我国坚持“民族平等、民族团结和各民族共同繁荣”基本原则的重要体现，彰显了我国社会主义制度的优越性。

第二，政策的辐射性。政策的辐射性是根据政策对其他政策的相关度和影响力而言的。社会是一个整体，系统论告诉我们，如果一项政策过于孤立或者影响力较小、甚至出现负面影响，那么此项政策就是一项失效或失败的政策。四川藏区“十五年免费教育”和西藏“三包”政策的落地生根，不仅仅是教育主管部门的单项任务，更是民政、财政、卫生、宣传以及监管等相关部门的联动性复合型任务，各部门甚至出台多项政策以保障它的落实到位，其正相关性和影响力是显而易见的，政策效果也十分明显。

（二）政策的现实意义分析

1. 两项政策都为提高民族地区教育水平、提升民族文化素质和促进民族发展做出了重大贡献。人类社会的发展离不开科学文化知识，科学文化知识的传播和普及离不开教育。四川藏区和西藏新中国成立前处于农奴制时代，普通百姓没有接受教育的资格，科学文化素质较低。新中国的成立、西康和西藏的解放为藏区人民群众接受科学文化教育提供了先决条件，普通百姓有了接受新教育的权力，“三包”政策更是让西藏适龄儿童和适龄青年接受义务教育成为一种现实可能。随着民族地区教育事业不断发展，四川藏区也率先实现了“十五年免费教育”政策。这些政策的实施必将使西藏和四川藏区人民的科学文化素质得到较大提升，为促进民族社会发展起到了基础性作用。

2. 两项政策都为维护民族团结、反对民族分裂起到了保障性作用。“十五年免费教育”和“三包”政策使广大适龄儿童和适龄青年有了接受教育的机会，他们在学校里学习掌握的科学文化知识和认知、辨别能力，为维护民族团结起到了保障性作用。

3. 新时代，实施四川藏区“十五年免费教育”政策和西藏“三包”政策是国家精准扶贫政策在西部民族地区的生动实践和具体落实，为全面建成小康社会起到了支撑作用。精准扶贫是帮扶贫困地区和贫困群众实现脱贫、共同走向小康社会的重要举措，是全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必要条件。教育扶贫是精准扶贫政策的重要抓手，它通过在贫困地区普及教育、提高思想道德意识、掌握先进科学文化知识以实现自我脱贫、主动脱贫、脱贫不返贫。两项政策的实施，四川藏区和西藏农牧民子女上学接受了正规教育、提高了思想觉悟，这就等于在藏区把“扶贫与扶技”“扶贫与扶智”“扶贫与扶志”等结合起来，从根本上克服因觉悟不高而产生的“等靠要”惰性思维，进而在藏区实现“技能脱贫”“文化脱贫”和“素质脱贫”。2017年10月，西藏把“教育扶贫”提高到“教育脱贫”的高度来对待，研究出台《西藏自治区“十三五”时期教育脱贫攻坚实施方案》，提出教育脱贫“321”工程，集中体现了教育在西藏精准扶贫和全面建成小康社会中的基础地位。

四、两项政策面临的主要问题和改进措施

从总体上看，四川藏区“十五年免费教育”和西藏“三包”政策很好解决了藏族人民对科学文化知识需求同经济、交通落后而无法教育需要之间的矛盾，是一项利民惠民的民心政策。但这两项政策在实施过程中也面临着一些亟待解决的问题，概括如下：

（一）投入机制的完善。四川藏区“十五年免费教育”和西藏“三包”政策惠及对象都比较广泛，资金投入量也很大，因此，建立健全良好投入机制也势在必行。教育是一个系统工程，除了资金投入以外，还需要其他配套设施的投入。四川藏区和西藏广大农村和农牧区教育基础设施还比较差，现代化教育手段难以紧跟时代步伐，还有优质师资力量、交通安全保障、医疗卫生条件等设施的配套投入问题都需要不断改善，以适应新时代教育发展的需要。

(二) 监管体制的改进。“十五年免费教育”和“三包”政策经费涉及广大藏区农牧民子女接受教育的切身利益，都坚持专款专用的原则，任何单位或个人都不得以任何理由挪用和侵占，因此，合理有效的监督体制是经费落实到位的重要保障之一。