

珠三角地区进城务工人员 随迁子女义务教育问题研究*

吴开俊 吴宏超

【摘要】 进城务工人员随迁子女义务教育在我国社会转型时期成为一个突出的社会问题。中央政府对此一直坚持“两为主”政策,但在进城务工人员随迁子女最集中的广东省珠三角地区,由于教育投入责任在各级政府间划分不清晰、城市公共教育资源的供求矛盾等,导致该政策的执行实效并不理想。为更好地执行中央政府的这一政策,需将中央政府的政策要求上升为制度保障,构建各级政府合理分担的教育财政新机制;由公办学校为主转化为允许地方政府购买教育服务的多元化供给;将进城务工人员随迁子女教育纳入经济社会发展规划统筹考虑。

【关键词】 进城务工人员随迁子女;义务教育;“两为主”政策;珠三角地区

【作者简介】 吴开俊,广州大学教育学院教育经济研究所所长、教授、教育学博士(广州 510006);吴宏超,华南师范大学教育科学学院副教授、教育学博士(广州 510631)

一、问题的提出

从20世纪90年代初期以来,伴随进城务工人员的日益增多以及越来越多的进城务工人员由单身流动到夫妻流动再到举家迁徙,使得他们的子女就学问题日益成为一个突出的社会问题。2001年,国务院《关于基础教育改革与发展的决定》首次提出了“两为主”政策,即“要重视解决流动人口子女接受义务教育问题,以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主,采取多种形式,依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。”2003年国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步

做好进城务工就业农民子女义务教育的意见》和2010年发布的《教育规划纲要》亦延续和强化了此项政策要求。尽管政策上明确了输入地政府解决进城务工人员随迁子女义务教育问题的责任,但落实的实际效果并不尽如人意。本研究选择进城务工人员随迁子女义务教育入学压力最大的广东省珠三角地区为研究样本,实证考察政策执行过程中的各种实际困难,并以自下而上的思路提出政策改进的建议。

二、样本信息

据全国第六次人口普查数据显示,2010年全

* 本文系教育部人文社科项目“城市农民工子女义务教育财政体制选择研究”(项目编号:09JYC880021)和广东省自然科学基金项目“珠江三角洲进城务工人员子女义务教育财政体制选择研究”(项目编号:9451009101003941)的阶段性成果,该研究得到“羊城学者项目”(项目编号:10A035D)的资助。

国总人口为133 972万人,广东省常住人口数量居全国第一位,约为10 430万人,占全国总人口的7.8%^[1]。同时,广东省也是进城务工人员数量最多的省份,而且主要集中于珠三角地区。资料显示,广州、深圳、东莞、佛山、珠海、中山、惠州、江门、肇庆等市暂住人口占全省总数的95.9%。^[2]与此相对应,珠三角地区进城务工人员随迁子女义务教育学生数量在全省乃至全国都占有很大的比重。因此,对广东省珠三角地区“两为主”政策的研究无疑最具有代表性。

(一)义务教育阶段进城务工人员随迁子女学生的规模、分布与构成

广东省义务教育阶段学生的数量巨大,2009

年全国义务教育阶段在校生共15 512.41万人,广东省义务教育阶段在校生共1 391.32万人,占全国总量的8.97%,在全国32个省、市、自治区中排名第二,仅次于人口大省河南。其中,小学在校生共有887.65万人,在全国排名第二;初中在校生共503.67万人,在全国排名第一位。^[3]广东省义务教育阶段学生数量处于全国前列的主要原因是进城务工人员随迁子女数量快速增长。2007年至2009年间,广东省进城务工人员随迁子女总量增长了51.65万人。进城务工人员随迁子女学生数占全省义务教育阶段学生的比例由2007年的10.62%快速上升到2009年的15.16%。(见表1)

表1 2007—2009年间广东省进城务工人员随迁子女数量统计

年份	全省义务教育阶段学生数(万人)	进城务工人员随迁子女数(万人)	年增长数(万人)	年增长率(%)	进城务工人员随迁子女数占全省义务教育阶段学生比例(%)
2007	1 500.56	159.31			10.62
2008	1 454.35	198.09	38.78	19.58	13.62
2009	1 391.32	210.96	12.87	6.1	15.16

资料来源:广东省教育厅、广东省政协科教卫体委员会

而广东省内进城务工人员随迁子女又高度集中于珠三角地区。2009年,珠三角地区有进城务工人员随迁子女184.08万人,占全省的87.26%,远远超过了上海市109.74万在校生和北京市

96.59万在校生的总和,也远远高于内蒙古、吉林、海南、西藏、青海、宁夏等各省区义务教育在校生总数。广东省进城务工人员随迁子女呈现出总量大、比例高、高度集中的特点。(见表2)

表2 2009年珠三角义务教育阶段进城务工人员随迁子女学生基本情况表

区域(城市)	进城务工人员随迁子女学生数(万)	进城务工人员随迁子女学生中省外学生数及其占在校生比例		就读民办学校进城务工人员随迁子女学生数及其占在校生比例	
		学生数(万)	占在校生的比例(%)	学生数(万)	占在校生的比例(%)
广东省	210.96	115.78	54.9	106.55	50.51
珠三角地区	184.08	103.2	56.1	100.11	54.38
广州	35.78	20.27	56.7	22.63	63.25
深圳	38.18	16.73	43.8	23.72	62.13
东莞	37.76	24.06	63.7	28.43	75.29

资料来源:广东省教育厅、广东省政协科教卫体委员会

与进城务工人员的分布特征一致,义务教育阶段进城务工人员随迁子女的分布也具有明显的地区差异。广东省经济区域划分为珠三角地区、东西两翼地区和粤北山区地区。珠三角地区的进城务工人员随迁子女学生有184.08万人,在珠三角地区中,进城务工人员随迁子女学生较多的城市有深圳、东莞和广州,都超过了35万人。从进城务工人员随迁子女学生的省内外来源构成来看,2009年珠三角地区外省籍学生占进城务工人

员随迁子女学生的比例为56.10%。珠三角地区所承受的教育需求压力特别巨大。

(二)进城务工人员随迁子女学生就读学校的类型

2007年至2009年,珠三角地区义务教育阶段进城务工人员随迁子女学生就读民办学校的比例始终在55%左右,2009年仍有高达54.38%的进城务工人员随迁子女学生就读民办学校。有资料显示,2009年,珠三角地区的佛山、珠海、江门、惠州

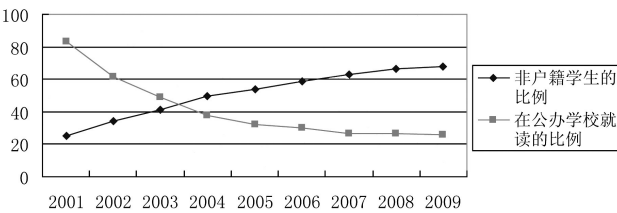
和肇庆五地实现了超过50%的学生在公办学校就读为主的要求。在进城务工人员随迁子女学生较多的东莞、深圳、广州和中山,就读民办学校的比例分别高达75.29%、62.13%、63.25%和59.94%。这种情况与中央政府所要求的“以全日制公办中小学为主”尚存在较大的差距。(见表3)

表3 2007年—2009年间珠三角义务教育阶段进城务工人员随迁子女学生就读民办学校的比例

年份	进城务工人员随迁子女学生就读民办学校的比例	
	数量(万人)	比例(%)
2007	77.46	55.84
2008	96.66	55.41
2009	100.11	54.38

资料来源:广东省教育厅、广东省政协科教卫体委员会

以珠三角地区的代表城市东莞非户籍学生数为例,2001年东莞市非户籍学生数仅有9.9万人,占在校生的比例为25.50%,当年在公办学校就读的非户籍学生数有8.2万人,83%的非户籍学生实现了在公办学校读书的要求。但随着非户籍学生数量和所占比例的逐年升高,在公办学校读书的学生比例却逐年下降。2009年东莞市义务教育在校生为69.3万人,其中非户籍学生数有46.8万人,所占比例为67.50%,仅有26.61%的非户籍学生数就读于公办学校。(见下图)



2001—2009年东莞市非户籍学生就读公办学校的比例(%)

三、面临的问题分析

由于珠三角地区流动人口数量庞大,而且持续快速增长,给当地政府执行“两为主”政策解决进城务工人员随迁子女义务教育问题带来很大压力,究其原因有以下方面。

(一)教育投入责任不够清晰

我国教育财政体制历经数十年的变迁,经费

投入责任由原来的“以镇为主”、“以县为主”变为当前的“省级统筹,以县为主”。虽然教育财政分权体制由高度分散走向适度集中,但本质上仍然是以“属地负责”为主。进城务工人员随迁子女的教育需求与“属地负责”的义务教育财政体制存在着明显冲突。

在解决外来务工人员子女义务教育问题上,输入地政府的投入与管理责任是十分明确的,而流出地政府究竟应负何种具体责任,至今尚未有明确和具体的规定。输入地政府在教育投入和管理上,既没有相应的财税权限,也没有得到经费投入上的支持。对输入地政府而言,产生了明显的财权与事权不对称现象。显然,这一教育投入的责任划分存在着不够合理之处成为了制约输入地政府执行“两为主”政策的体制障碍。

(二)教育资源供求矛盾突出

教育资源是扩大教育规模的重要保障,而教育经费投入与土地资源更是重中之重。就广东省而言,2009年,广东省预算内教育经费为903.57亿,绝对数量在全国排名第一,教育经费支出占财政支出的比例为20.85%,居全国第二位,超出全国平均水平(15.69%)约5.16个百分点。^[4]广东省对教育经费投入可谓高度重视,但面对数量庞大的进城务工人员随迁子女学生仍是捉襟见肘。据东莞市相关部门测算,按生均成本(不含基建)小学7900元/生,初中11200元/生的标准,^[5]若将民办学校就读的非户籍学生全部纳入免费范围,市财政将增加支出30亿元,占2009年财政收入的13%。由于新增进城务工人员随迁子女规模不断增大,致使这些地区学位仍然年年告紧,当地财政不堪重负。

与紧张的教育经费相比,可供教育部门使用的土地资源更是难以为继,已成为制约珠三角地区解决进城务工人员随迁子女接受义务教育问题的瓶颈。目前,珠三角地区义务教育规模已超过500万人,每平方公里就有126名中小學生。根据2010年《广东省义务教育规范化学校标准(试行)》规定:学校必须要有单独的校园,每名小学生均占地面积不低于18平方米,初中生不低于23平方米。仍以矛盾最为突出的东莞市为例,每年需新建1000人规模的学校50所,全市每年需提供建校土地1500亩,这显然难以做到。^[6]

四、政策建议

通过考察分析,建议从以下方面完善相关教育政策。

(一)由政策要求上升为制度保障,构建各级政府合理分担的义务教育财政新机制

完善现行的义务教育经费投入体制,构建中央、省级、输入地与流出地各级各地财政对进城务工人员随迁子女义务教育经费合理分担的保障新机制。

就广东省的情况来看,省外和省内进城务工人员随迁子女学生约各占50%,其解决办法也应有所不同。对于省内的进城务工人员随迁子女学生,要明确划分省内的输入地和流出地政府之间的财政投入及其他相关责任,实行进城务工人员随迁子女义务教育经费的均衡分担制度,解决因户籍制度造成的教育拨款的固定性与人口流动性的矛盾。输入地政府应将进城务工人员随迁子女学生的义务教育列入教育经费预算,将省内跨市、县流动的义务教育阶段学生列入本市及本省免费义务教育政策对象。省内户籍学生义务教育经费跨市的由省解决、跨县的由市解决、跨镇乡的由县解决。

对于省外进城务工人员随迁子女学生,由中央和流出地政府建立专项财政转移支付制度,根据生均成本核算的一定比例拨款给输入地政府,以减轻输入地政府过重的财政负担。探索建立流动人口子女义务教育学籍卡登记备案制度,流出地基层政府对外流人口子女义务教育情况进行登记、造册备案,输入地政府和学校凭流出地政府和学校开出的流动人口子女义务教育学籍卡办理入学手续。并从财政拨款、土地规划、建设税费减免、师资力量配置等方面给予支持,以此调动输入地政府解决相关问题的积极性。

(二)由公办为主转化为多元供给,探索政府购买教育服务的新形式

“两为主”政策的出发点是为保障进城务工人员随迁子女能够有书读、读好书,享受优质的教育。事实上,民办学校在珠三角的一些城市已成为承担进城务工人员随迁子女入学的重要力量。关键是政府如何加强对民办学校的监督和指导,

不断提高民办学校办学水平。民办学校办学水平提高了,也能为进城务工人员随迁子女提供优质的教育服务。

在进城务工人员高度集中的珠三角地区,政府应根据当地实际情况,采取多样化的形式满足教育需求,在有规划地扩大公办学校规模的同时,积极引导社会第三部门参与扩大教育服务,从政策上鼓励和扶持民办学校的发展与壮大,使他们成为解决进城务工人员随迁子女接受义务教育的重要渠道。与此同时,政府应积极探索向民办学校购买教育服务的新形式,逐步使更多的进城务工人员随迁子女享受到优质的义务教育。这种方式符合“两为主”政策的终极价值追求。

(三)由被动接受转变为主动接纳,将进城务工人员随迁子女纳入经济社会发展规划整体统筹与20世纪末期的流动人口不同,当前的进城务工人员是城市不可或缺的群体,他们不仅为城市创造了财富,也为国家提供了税收,并推动了整个地区社会经济的发展,他们应同当地居民一样享受平等的“市民待遇”^[7]。

解决进城务工人员随迁子女义务教育问题是一项综合性的系统工程,需要政府和社会各有关部门分工协作、相互配合,发展规划、教育管理、人口与计划生育、公安户政、土地管理、人力资源管理、社会保险等相关政策之间要统筹兼顾。输入地政府在未来的社会整体发展规划中不能仅考虑本地户籍人口的需求,必须将进城务工人员随迁子女的服务管理工作纳入经济社会发展总体规划,与区域产业结构调整有机结合,才能逐步实现基本公共服务均等化,更好地促进城市可持续发展。当前,广东省推行的流动人口积分制,以积分排名的方式为外来流动人口安排一定数量的入户指标,达到一定分数的流动人口子女可就读公办学校。这一措施初步体现了当地政府积极接纳流动人口,逐步让教育等公共服务与户籍制度脱钩的做法,对进城务工人员随迁子女入学问题的解决提供了良好的社会外部环境。但从制度安排来看,将来仍需继续降低准入门槛,增加入户指标,简化认证的流程与成本,为流动人口提供更加便捷的公共服务,同时,避免出现“精英化”的倾向。

进城务工人员随迁子女义务教育问题是从农村义务教育问题中演化而来的一个新问题,这一

群体在输入地接受义务教育这种新的教育供求关系的出现,在很大程度上与我国教育财政资源配置方式相关。从长期来看,更要加快城乡一体化进程,优化教育财政资源配置,促进义务教育的均衡发展,缩小城乡教育差距,从而扩大优质教育资源的受惠面,使各群体的子女在任何地域都可以享受到高质量的教育服务。

参考文献:

[1] 国家统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第2号)[R].2011-04-29.

[2] 广东省公安厅.关于解决我省进城务工人员随迁子女接受义务教育问题的汇报提纲[R].广东省公安厅. 2008.

[3] 2010年中国教育统计年鉴[Z].北京:人民出版社.2010.

[4] 教育部、国家统计局、财政部关于2009年全国教育经费执行情况统计公报[EB/OL].2010-11-26.

[5] 东莞市教育局.东莞市关于解决本省户籍新莞人子女接受义务教育问题的情况汇报[R].东莞市教育局.2011.

[6] 吴开俊,刘力强.珠三角地区非户籍务工人员子女义务教育问题探讨[J].教育发展研究,2009,(1).

[7] 范先佐.进城务工就业农民工子女的教育公平与制度保障[J].河北师范大学学报(教育科学版),2007,(1).

Research on Compulsory Education of Children Living with Rural Migrant Workers in Zhujiang Delta Area

Wu Kaijun & Wu Hongchao

Abstract: The compulsory education of the children living with the rural migrant workers has become an outstanding social problem. Our central government has always been adhering to "Two-first" policy, however, because of the unclear responsibility in education investment among local governments at all levels, contradiction between supply and demand of public educational resource, the policy is not carried out well in Zhujiang Delta Area in Guangdong Province, where the children living with the rural migrant workers are most concentrated. In order to deal well with the problem, "Two-first" policy should be supported institutionally, the new education financial system which local governments at all levels share investment reasonably should be constructed, the diversified supply should be implemented from public school orientation to local government buying education service, education for children living with rural migrant workers should be incorporated into economic and social planning and be comprehensively considered.

Key words: children living with the rural migrant workers, compulsory education, "Two-first" policy, Zhujiang Delta Area

Authors: Wu Kaijun, Director and professor of Research Institute of Educational Economy, Education School, Guangzhou University (Guangzhou 510006); Wu Hongchao, associate professor and Ph.D. of College of Educational Science, South China Normal University (Guangzhou 510631)

[责任编辑:张 平]