

传知行“教育平权”报告·2013

# 以平等保护求解 新移民子女教育困局

一份概述报告

任星辉

传知行社会经济研究

2013 年



# 目录

<b>第一章 导言</b> .....	1
1.1 背景 .....	1
1.2 问题的提出 .....	4
1.3 视角 .....	5
1.4 话语 .....	6
1.5 方法 .....	8
<b>第二章 新移民子女教育现状</b> .....	9
2.1 随迁新移民子女义务教育状况 .....	9
2.2 随迁新移民子女后义务教育状况 .....	19
2.3 留守新移民子女教育概况 .....	20
<b>第三章 新移民子女教育：政策及困局</b> .....	23
3.1 新移民子女义务教育政策 .....	23
3.2 后义务教育的艰难启程 .....	28
3.3 对当前政策的不满 .....	30
3.4 为什么是新移民子女教育困局？ .....	35
<b>第四章 受教育权的平等保护视角的分析</b> .....	37
4.1 受教育权及其平等保护 .....	37
4.2 基于平等保护的回应 .....	42

4.3 平等保护视角的建议.....	48
<b>第五章 结语：没有平等保护就没有未来 .....</b>	<b>52</b>
5.1 社会问题中的教育歧视阴影.....	52
5.2 “教育平权”的功利作用.....	54
5.3 新移民子女教育与中国社会的未来.....	55

## 第一章 导言

### 1.1 背景

#### 1.1.1 人口大规模迁徙的社会现实

在改革开放以来的社会、经济发展进程中，在我国出现了大规模的人口迁徙。鉴于改革之前我国各方面的停滞状态，以及此后多年政府锐意发展经济和推动城镇化建设的政策因素，人口迁徙的规模可以说是空前的。

根据 2010 年第六次全国人口普查的数据，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为 2.61 亿人，不包括市辖区内人户分离的约 4 千万人，则为 2.21 亿人。另据 2013 年国家卫生与计划生育委员会公布的统计，2012 年我国尚在“流动”的人口数量达 2.36 亿人，占我国人口总数的约六分之一左右。<sup>1</sup>

而在保持经济发展和继续进行城镇化的政策意图下，这种人口迁徙也是政府政策所欢迎和鼓励的。比如国家发展和改革委员会主任徐绍史在“国务院关于城镇化建设工作情况的报告”中称：

改革开放以来，我国城镇化率年均提高 1.02 个百分点；2000 年以来，城镇化率年均提高 1.36 个百分点，2012 年城镇化率达到 52.57%，与世界平均水平大体相当。城镇数量和规模不断扩大，城市群形态更加明显，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群以 2.8%的国土面积集聚了 18%的人口，创造了 36%的国内生产总值，成为拉动我国经

---

<sup>1</sup> “《中国流动人口发展报告 2013》内容概要”，国家卫生和计划生育委员会网站，2013 年 9 月 10 日。

济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。<sup>2</sup>

2011 年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》就以“积极稳妥推进城镇化”为政策目标。国务院总理李克强也说：“城镇化是现代化的必然趋势，也是广大农民的普遍愿望，它不仅可以直接带动巨大的消费和投资需求，创造更多的就业机会，其直接作用还是富裕农民、造福人民。”<sup>3</sup>另据国家卫生与计划生育委员会副主任王培安称：“‘十二五’时期，预计我国每年有超过 1000 万的农村劳动力需要转移就业。预计未来 20 年，还将有 2-3 亿农村人口进入城镇。”<sup>4</sup>

可以说，与城镇化进程相伴的这种大规模的人口迁徙，是我国过去四十多年、当下及未来多年的基本社会现实。

### 1.1.2 难以适应时代变革的户籍制度

我国现行的户籍制度总体上形成于 1950 年代。虽然户籍制度在初创时期尚以人口登记服务为初衷，但由于政治、经济等方面的原因，它很快就蜕变成了以严格控制人口迁徙、固定人的身份为目标的户口审批制度。

学者张英洪将户籍制度的发展氛围三个阶段：1949-1957 年是短暂而宝贵的户口自由迁移时期，这八年间，“我国户籍管理制度的特点是公安部门主管城乡户口工作，这个时期居民的居住和迁徙是自由的，对居民迁出迁入只要求办理手续，没有提出任何限制。”1958-1978 年是严格限制户口迁移特别是严格限制农民向城市迁移时期，“户口管理的主要特点是严格控制农村人口盲目流入城市，压缩城市人口，包括精简职工、知识青年上山下乡、干部下放农村，大量城市人口迁往农村。出现了所谓的逆城市化运动，形成了一系列严格的户籍管理制度。”以及 1970 年至今的以小城镇户籍制度改革为主的户籍制度的逐步改革时期。

但即使在作者认为户口迁徙相当自由的第一阶段，蜕变也正在发生：

建国初期我国城乡人口流动活跃，特别是大量农民流入城市，出现了一些新问题。这本来是我国人口城市化进程中的正常现象，但当

时囿于计划经济的僵化思想认识，政府便在 1953 年、1954 年、1955 年和 1957 年先后四次发出指示劝阻农民盲目流入城市，并开始改变自由迁移政策为控制城市人口规模、限制农民进城的政策。

1957 年 12 月 18 日，中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》，要求城乡户口管理部门严格户籍管理，切实做好制止农村人口盲目外流工作。农民向城市流动被称着“盲流”即源于此。在此基础上，1958 年 1 月 9 日，第一届全国人大常委会第 91 次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》，该条例第 10 条第 2 款明确规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”这标志着国家限制农民进城的二元户籍管理制度开始以立法的形式确定下来。这一条例近半个世纪以来深深地影响着中国的每一家庭，成为新中国户籍制度史上最重要的法规。

而当下的户籍制度改革，亦如张英洪先生当时所言：

改革开放 20 多年来，我国户籍制度最大的特点是小城镇户籍制度的改革迈出了实质性步伐，但各大中城市依然维持着传统的二元户籍制度不变，虽然有些大中城市为吸引人才和资金，也出台了一些条件比较高的进城落户政策，但这些政策对广大农民群众来说，没有实质性的现实意义，并且从全国来看，国家对大中城市的户籍制度仍然没有提上改革的日程。<sup>5</sup>

在面对大规模人口迁徙的社会现实时，与社会发展脱了节的户籍制度并没有还原为人口登记服务，而是仅在原有社会控制基调下进行了小范围的修补，由此给迁徙人口制造了“流动人口”、“农民工”等身份。与此同时，大量的公共服务与户籍挂钩，致使大量的非户籍人口被排除在居住地的许多公共服务之外，对他们的城镇化造成了严重的阻碍。

总之，户籍制度在社会变革中，是不折不扣的麻烦制造者。

<sup>2</sup> 徐绍史：“国务院关于城镇化建设工作情况的报告”，中国人大网，2013 年 6 月 27 日。

<sup>3</sup> “李克强：新型城镇化的核心是人 必须保护农民利益”，新华网，2013 年 3 月 17 日。

<sup>4</sup> “王培安：城镇化核心流动人口市民化”，财新网，2013 年 10 月 29 日。

<sup>5</sup> 张英洪：“户籍制度的历史回溯与改革前瞻”，《宁夏社会科学》2002 年第 3 期，第 103 页。

### 1.1.3 严重不均衡的教育

“区域不均衡发展”几乎是人们讨论中国问题时的口头禅。这种不均衡发展既有不同区域间的，比如东、中、西部发展程度非常不同，东部总体以发达闻名，而西部则总是和落后相连；又有区域内的，比如以发达著称的东部省份，其欠发达的农村地区多数时候和中西部的落后农村并无太多区别，而即使在无论哪里的欠发达地区，其中心城镇的发展程度又远非周围的乡村区域可比。

中国社会总体的这种不均衡发展形态，当然也体现在了教育上。并且，由于其中的两项制度安排，致使教育上的不均衡可能是更加严重的：一是教育和户籍挂钩，这使得人们通过迁徙来获得更好的教育，或者想在迁徙过程中得到正常的教育，都是很困难的；二是作为多数人所追求的学校教育最高阶梯的大学教育，其最优质的部分，即中央部委直属高校，都以提前分省配额的方式招生。不同省份获得的配额差距悬殊，至于这种配额的具体标准，我们则无从得知，但其造成的状态是：分数面前人人平等，但一些省份的考生比另一些省份的更平等。

教育的区域分割和严重差异，造成的结果是地方教育对非户籍人口的排斥乃至拒绝：想象中的非户籍人口，总是心中打着小算盘的面目可疑的“教育移民”。

## 1.2 问题的提出

人口迁徙是正常的社会现象，教育则是现代社会重要的公共服务之一：普及性的义务教育是人们更好地生活、融入社会的基础，此后的学校教育则提供更好的发展之阶。人们对教育的需求也是普遍的。

但在严格的户籍制度之下，从外地迁徙而来的新移民，在得到户籍迁移许可、即变为户籍人口之前，被归类为“流动人口”——本来正常、确定的居住状态，在制度层面被定义为“流动”的临时状态。而教育和户籍的勾连，则使教育只被作为户籍人口的特权来独占，而非普遍的公共服务来提供。

然而，即使政策赋予新移民以不稳定的“流动”身份，因此在教育等

公共服务上做出区别对待，依然遮盖不住家庭团聚是人的正常需求、未成年人则尤其需要家庭保护的现实。与时代脱了节的户籍制度和教育制度，与人的正当需要和社会的正常发展发生碰撞，其结果便是新移民子女教育问题的出现，即通常所说的“流动儿童”和留守儿童教育问题：留守则监护成为难题，“流动”则教育成为难题，而无论是留守的难题还是“流动”的难题，都有消极的后果已经发生、正在发生或者即将发生。

新移民子女教育问题引起了社会的广泛关注和政府政策上的回应，但十余年来的政策及其实践，事实上并没有带来问题的根本解决。到目前为止，这些人口迁徙浪潮中的孩子，义务教育尚在“流动”与留守之间，后义务教育则刚刚启程，艰难破冰后依然阻难重重。

那么，新移民子女的这种不利教育处境，究竟是已经穷尽了政策努力，因此只能是、也应该是这种状态，还是说这是人为的麻烦，因此本可以、也应该避免呢？

这就需要先了解新移民子女教育的现状和政策背景，基于此才能进一步分析何以如此，以及如何求解。当然，不同视角的观察可能会有不一样的评判。

## 1.3 视角

对新移民子女教育问题的既有调查和研究，多数是分别在“流动儿童”教育问题和留守儿童教育问题中独立进行的，且多以“流动儿童”为主。在“流动儿童”关注中，学者一般会重视儿童受教育的平等权利，而在留守儿童关注上，更多突出其全方位的生存和成长挑战。但总体来说，无论是在“流动儿童”还是留守儿童问题上，十多年来已经有了许多非常成熟和精细的调查研究。在这样的领域中，一般来说没有全新的观察视角。

事实上也是，笔者在这个报告中用来作为评判的主要视角，即受教育权的平等保护，正是此前在“流动儿童”教育问题上诸多研究都反复重申的。笔者之所以不惮“重复研究”的风险，再来“炒冷饭”，主要原因一来是在笔者看来，探讨新移民子女教育问题不能仅基于“流动儿童”，而置留守儿童于不顾；二来新移民子女教育问题是贯穿从义务教育到高等教育的全部阶段的，因此不能把义务教育和后义务教育完全分开。已有的研究中，

部分也进行了兼顾、贯穿的讨论，但鉴于新移民子女教育问题之殷重，笔者愿意再做强调。

此外，除了对受教育权及其平等保护在一般性的探讨之外，笔者也从政府和公办学校提供公共教育服务的行政行为性质出发，强调从对政府行为的行政法制约角度来保护新移民子女的受教育权。

还有，在从受教育权的平等保护视角分析问题，笔者没有过多考虑现实因素的羁绊，因此由分析而提出的意见，可能是非常“不现实”的。但在笔者看来，既然受教育权的平等保护立基于我们的法律，就必须得到充分的强调。法律定纷止争，是使我们的社会生活成为可能的底线共识。

当然，对整个教育公平来说，仅受教育权的平等保护并不能包揽一切，但对无论什么样的教育公平理想来说，直接来自制度的伤害都是最大的伤害，因此努力消除明目张胆的歧视政策也应该是首要目标。

## 1.4 话语<sup>6</sup>

探讨问题，须以准确的话语进行，否则，不但讨论不会有什么成效，有时连言者难免也要掉进语言的陷阱。新移民子女教育问题正是一个满是语言陷阱的领域。笔者之所以尝试着采用“新移民子女”这个以往并不多用的说法，也正是为了全面、准确探讨问题的方便。

首先，“新移民子女”是个完全中性的提法，不含或明或暗的歧视色彩及暗示。“农民工子女”、“打工子弟”、“流动儿童”及“随迁子女”等其他提法，在这一点上是无法过关的。前两个自然不必再说。至于“流动儿童”，则是“流动人口”一词的衍生，但这种“流动”是制度强加的身份状态，而非现实情形。“流动”暗示的是一种不稳定状态，正是基于此才会有“异地高考”等似是而非、暗示更甚的话语。但人口迁徙是社会的常态，“流动”也不符合新移民的整体现状。

需要注意的是“随迁子女”一词，笔者一度以为它是一个中性的、有

包容性的概念，应该用来替代前三个概念。但事实表明，这也是笔者的非分之想：“随迁子女”只是“京城务工人员随迁子女”、“农民工随迁子女”等的简称而已。《中国基础教育统计指标解释》中，和新移民子女相关的，也只有“农民工随迁子女”一词：

**农民工随迁子女**是指户籍登记在外省（区、市）、本省外县（区）的农村，随务工父母到输入地的城市、县镇（同住）并接受义务教育的农民工子女。

其次，基于笔者在 1.3 中提及的视角，“新移民子女教育”能很好的涵盖“流动”教育和留守教育，同时也容纳义务教育和后义务教育——避免了“儿童”的年龄限制导致无法包含部分新移民子女后义务教育的问题。相较之下，“流动儿童”仅是在城的新移民子女的一部分，不但常和义务教育相连，且无法涵盖成年的新移民子女的后义务教育；“随迁子女”虽然年龄上没什么问题，但“农民工”的话语底色，让它无法穷尽新移民子女。

最后，是本报告如何定义“新移民”、“新移民子女”和“新移民子女教育”的问题。

这里所说的**新移民**，指移居户籍地之外的其他地方，而没有获得居住地户籍的国内移民。这种移居包含多种形态，既可以从乡村到城市的，从城市到城市的，也可以是从城市到乡村，从乡村到乡村的。不过鉴于城镇化是这里所讨论的问题的背景，这里的新移民是以城镇新移民为主的。

**新移民子女**既包括跟随家庭移居城镇的部分，也包括留守户籍地的部分。在报告中，则分别以**随迁新移民子女**和**留守新移民子女**称呼他们。虽然在年龄上新移民子女不限于未成年人，但由于这里主要讨论的是他们的学校教育问题，所以其实际上限基本上是面临高考、尚未从家庭独立的那部分新移民子女的年龄。

**新移民子女教育**，则包括义务教育和后义务教育，其中后义务教育以到大学为止的普通学校教育为主。

需要进一步说明的是，部分城市在一定的教育阶段给予某些身份的新移民子女以户籍人口待遇，比如父母系“引进人才”、家庭积分达到一定标准及居住证达到一定级别等。但总体而言，这种优待或者限于一定教育阶段，比如不能参加高考，或者虽然最终可以达到户籍待遇水平，但仍要提供证明、积分等明显多于户籍学生的附加条件，所以依然是以户籍为标准

<sup>6</sup> 笔者在此尤其要说明的是，用“新移民”替代之前所用的“农民工”等词，是受益于黄钟老师多次谈及这个问题时的启发和提醒；杨支柱老师也在笔者使用“异地高考”一词时，提醒注意这个词的问题，从而增加了笔者对类似话语和思维陷阱的注意。在此一并向两位老师致谢。不过文责自负，以免使两位老师更加清晰、透彻的分析受累。

的区别对待。因此，在后文的讨论中，不会特别讨论类似的“新政”。

另外，由于农村籍新移民是新移民的主要组成部分，加之其子女的教育处境更堪忧，是矛盾更为突出的部分，因此后文对新移民子女教育现状的说明部分，多是以他们的现实处境为主展开的。但这并不意味着非农村籍的新移民子女在教育政策层面的地位会有什么实质的不同，事实上，新移民子女教育问题是所有非户籍人口共同面临的挑战。

1.5 方法

这个关于新移民子女教育问题的报告，要呈现出来的东西依次是：发生了什么；怎么发生的，还会怎么样；以及应该怎么样和怎么办。“发生了什么”是关于新移民子女教育现状的，因此主要是基于实证观察的；后两者则多与法律、政策相关，因此主要是基于规范分析的。

在对新移民子女教育问题的具体观察和研究过程中，笔者主要采取的方法有：1）文献阅读：其中既有其他研究者的研究成果，也有大量的新闻记录和部分官方文献；2）实地调查：既有对随迁新移民子女教育状况的，也有对农村教育状况的；3）政策分析：解析相关的教育政策，以其分析新移民子女教育问题；4）法律分析：解析相关的法律规定，以其对新移民子女教育问题和政策作出分析。

另外，虽然在相关的数据和细节上，笔者尽量追求权威和准确，但由于教育统计的标准及教育信息公开的程度问题，因此只能取其大概。好在这份报告并非定量研究，并且，精确数据的缺乏，除增加了笔者东西搜寻和对比的麻烦外，并没有对分析造成任何实质性的障碍。

当然，正如副标题所提示的，这只是只是一份概述，因此是浮光掠影式的。加之笔者研究能力所限，所以在这里涉及的许多问题，还有待未来的补充和细化。

第二章 新移民子女教育现状

新移民子女面对学校教育时，要么跟随家庭到居住地“流动”，要么在户籍地留守。虽然各地的教育政策不尽相同，新移民子女规模也大小不一，但总体而言，他们的教育状况都可以用“流动与留守之间”来描述。

以此为基础，下文分别依义务教育阶段和后义务教育阶段的次序来介绍。另外，由于留守是在原有状况和制度预设下的，且人口迁徙是以由农村到城镇为主的，因此“流动”、即随迁新移民子女的教育状况将在本部分占更大篇幅。

2.1 随迁新移民子女义务教育状况

总体而言，随迁新移民子女在城市接受义务教育的状况，近十余年来有了明显的改善，实现了从最初的拒绝到现在的接纳的转变。不过这种接纳虽然解决了多数随迁新移民子女的义务教育问题，却是有限的：和户籍学生相比，新移民子女在城市公办学校接受教育需要满足额外的条件，甚至还需要经过额外的程序；并且，即使满足这些条件，也不一定必然获得在公办学校接受义务教育的机会。民办学校和“农民工子女学校”就成了无法进入公办学校的在城新移民子女的选择。

在此大致情况下，新移民子女的义务教育状况也由于新移民子女规模、地方教育政策等原因因城而异，形成了新移民子女义务教育的不同实践。研究者主要以新移民子女入读公办学校的比例和政府对其余随迁新移民子女义务教育的政策为依据，归纳出了不同的“模式”作为讨论之用。

提到人口迁徙，多数人首先想到的大概是北上广这三个一线城市，

与此相对应,这些地区的新移民子女教育现状自然也更具代表性。实际上,在随迁新移民子女义务教育上,这三个有着各自实践的城市,也恰好形成了不同的“模式”。

### 2.1.1 北京模式

由公办学校为70%以上的随迁新移民子女提供义务教育,其余30%则多数在整体状况较差的“农民工子女学校”和专为接受“农民工子女”而设的民办学校就读。在政策层面,政府一方面对新移民子女入读公办学校设置严格的控制条件,另一方面则对市场和社会力量办学解决新移民子女教育问题采取严格的限制态度,由此致使新移民子女义务教育问题至今依然非常突出。这就是通常所说的随迁新移民子女义务教育的“北京模式”。

目前北京市义务教育阶段的新移民子女数量应该在五十万人左右,他们在公办学校、“农民工子女学校”和民办学校的教育情况分述如下。

据媒体报道的来自北京市教委的信息,“截至2011年秋季开学,北京市义务教育阶段随迁子女已达约47.8万人,达历史新高。目前在公办学校就读的随迁子女约33.9万人,占总数的70%。”另外30%未进入公办学校的,则在民办学校和“农民工子女学校”就读。<sup>1</sup>

不过据北京市教委“关于北京市随迁子女升学考试工作方案的说明”,2012年在北京“义务教育阶段就读的随迁子女达到41.9万人,占学生总数的40.9%,同时74.7%以上的随迁子女就读于公办学校。”<sup>2</sup>

#### 1) 公办学校

自2010年秋开始,北京市义务教育阶段费用全免,进入公办学校的新移民子女按规定也享受同城待遇。但事实上,新移民子女想入读公办学校并不容易,且更多集中在位置较偏,因户籍生源下降可能面临撤并威胁的学校,一旦学校稍好或者申请入学者人数较多,则有更高的或明或暗的门槛。

<sup>1</sup> “北京市义务教育阶段随迁子女达到47.8万人”,《新京报》2011年10月25日。

<sup>2</sup> “关于北京市随迁子女升学考试工作方案的说明”,北京市教育委员会网站,2012年12月30日。

具体而言,a)入学条件苛刻。《北京市教育委员会关于2013年义务教育阶段入学工作的意见》规定:

非本市户籍的适龄儿童、少年,因父母或者其他法定监护人在本市工作或者居住需要在本市接受义务教育的,由其父母或者其他法定监护人持本人在京暂住证、在京实际住所居住证明、在京务工就业证明、户口所在地乡镇政府出具的在当地没有监护条件的证明、全家户口簿等证明、证件,经居住地所在街道办事处或者乡镇人民政府审核确认后,到居住地所在区县教委确定的学校联系就读;学校接收有困难的,可申请居住地所在区县教委协调解决。

部分区县或学校还附加了防疫证、计划生育证等要求。并且,即使“五证齐全”,也会因为学校满员等原因被拒绝入学——至于学校是否确无学位,则无从得知。相比之下,本地户籍学生只需按学校服务片区就近登记入学,远没有这些“五证齐全”之类的条件和繁琐程序,且在学校满员的情况下,学校依然必须接收。

与“五证”及有时需要的“赞助费”等遭遇后,不少学生只得返回户籍地读书,甚至辍学在家。在近年来政府关停“农民工子女学校”的背景下,这也成了不少农村籍新移民子女的常规选择。<sup>3</sup>

b)同校但不同待遇。新移民子女入读公办学校后折腾还将继续。比如,一些学校对新移民子女,尤其是其中的农村籍学生,采取和京籍学生分班安排的措施,在师资等方面会优先考虑京籍学生班级。又比如,在评优、奖励等活动中,京籍学生也会得到优先考虑。此外,还发生过一些接收农村籍新移民子女较多的学校为此招致京籍家长抗议,甚至直接让孩子转学的事情。<sup>4</sup>

当然,最不同的待遇还是要数同样的学习经历,对多数新移民子女而言只是借读,而不能获得北京学籍,从而无法参加义务教育后的正常升学考试等。部分获得北京学籍的,在正常升学考试中也会在就学年限、教育选择等方面受到额外限制。

c)对新移民子女总体持消极乃至排斥态度。这当然主要是由政策原因

<sup>3</sup> 参见“北京部分被分流打工子弟无奈返乡就读”,《京华时报》2011年8月29日;“北京200打工子弟分流遇阻 家长被索赞助费”,《新京报》2011年8月30日。

<sup>4</sup> 参见“外来工子女入学 公办校难越‘玻璃门’”,《工人日报》2010年9月6日。



决定的,比如,随着京籍学生数量的减少,前后有大量中小学被直接撤并,但这些空余的学位和教育资源却没有向新移民子女开放——现在的一些“农民工子女学校”或民办学校,就是租用当时废弃的公办学校校舍开办的。一些公办学校在具体事情上的态度也耐人寻味,比如在2011年秋季大规模关停“农民工子女学校”的过程中,被指定接收部分“农民工子女”的北京石油学院附属小学,就临时更名为“北京石油学院附属实验小学”,将原校名挂牌到海淀区清河青少年活动中心以安置分流来的“农民工子女”。<sup>5</sup>

## 2) “农民工子女学校”

“农民工子女学校”是政府和公办学校在随迁新移民子女教育上的失败的产物。在顶峰时期,北京的这类学校大概有四五百所。但由于公办学校对新移民子女的逐渐开放,以及政府方面“分流一批、规范一批、取缔一批”的措施,北京的“农民工子女学校”已经大规模减少了。北京市目前的“农民工子女学校”大概在一百所左右,入读这类学校尽管要缴纳费用,但却没有那么多的条件和程序限制,自然成了十多万未进入公办学校的随迁新移民子女的主要上学选择。但这类学校的整体状况比较差。

**a)学校多处于灰色生存状态。**它们虽然在教育部门备案,能获得一定的师资培训等,部分学校甚至还会得到来自政府的物质乃至资金支持,但多数这类学校没有获办学许可,从而在“非法办学”的阴影下生存,随时可能被强制关闭。近年来每年都有在没有分流方案的情况下,这类学校被强制关停的事情发生,学生因此无奈再投他校、返乡或干脆辍学。

政府对它们的政策也阴晴不定,致使他们没有稳定的办学预期。受此影响,举办者不会追加投入或在改善学校状况上太下功夫。当然,因不同区县乃至乡镇对“农民工子女学校”的态度不同,不同学校的发展也会有差异。

**b)办学场地多系租用,多数经过被动搬迁。**场地无论自个人还是组织租用,由于其灰色生存状态,部分学校平时会受到出租方的刁难。例如,水费按高于实际用量的数额定额征收,电费按高于正常价格的单价收取。此外还得面临租金节节高升,遇有政策变动或与出租方产生矛盾时,可能

被以拒绝续租或断水断电来迫使其搬迁或关停的问题。还有,这类学校多处于城乡结合带或城边村,城市扩建和房地产开发等过程中的拆迁,也是它们必须面对的。

无论出自何种原因的搬迁,对学校而言,不但之前在办学场地上的投入得损失掉——在拆迁中得不到合理补偿——已有的生源也得流失,这都不利于学校的发展。

**c)穷教育但非穷学校。**这些学校的教育设施比较简陋,班额多数都比较大,部分达到60人/班。教师负担较重,整体待遇较低,没有社会保险等。部分教师的资质也成问题,整体的教学质量如何亦存疑。但是它们并非没有财力去改善办学条件,根据我们2011年的调查,从学校收费(当时是每学期600元-1500元不等)中,把已知的各项支出即使按最高额计算,仍可发现500人左右的学校会有说得过去的盈余,1000人以上学校的盈余则相当可观。

至于为什么这些盈余没有带来办学条件的相应改善,究其原因,一者这些学校多系私人投资办学,虽然不乏解决农村籍新移民子女教育问题的热忱,但投资追求回报,无可厚非;二者政府的办学管制过严,对“农民工子女学校”的态度又阴晴不定,学校没有获得办学许可或长期办学、以及正规化运作的合理预期,因此只能将就。部分学校由公益组织创办或维持,但财力毕竟有限。

## 3) 民办学校

北京另有数十所获得办学许可、受教育部门委托专门接收“农民工子女”的民办学校,这应该是政府方面尝试以购买服务的方式解决新移民子女义务教育问题的产物。不过,这些学校除了具有合法身份和享受一定的政府教育补贴外,其余办学条件、师资状况等与“农民工子女学校”差别不大——有些学校就是由“农民工子女学校”“扶正”而来的,——因此仅在这里简单提及。

以朝阳区安民、博雅两所教委委托办学的学校为例,在我们2011年的调查中有知情者讲,都享受900元/学期的生均补助,而媒体当时报道的信息则是每名学生每年1100元。这些学校学生的书本费、取暖费等都有补贴,不过依然会收取学费,数额为350元/学期。至于由“农民工子女学校”“扶正”而来的民工学校,据报道“北京市和朝阳区教委补贴每名学生每学期

<sup>5</sup> “学校临时更名逃避接收外来学生?”《燕赵都市报》2011年8月22日。

80 元学杂费、100 元左右的书费，北京市财政局补贴每年 20 万的物资拨款”<sup>6</sup>

### 2.1.2 上海模式

上海的随迁新移民子女义务教育经历了公办学校、民办学校与“农民工子女学校”并行，到公办学校为主，提供全部初中教育和部分小学教育，政府财政全额资助的民办小学提供剩余部分新移民子女的小学教育的转变。上海模式即指转变后的这种状况：虽然民办学校的状况不比公办学校，但实现了政府财政对随迁新移民子女义务教育的全面覆盖，有效缓解了他们的义务教育问题。

这个转变始于上海市教委 2008 年启动的“进城务工人员随迁子女义务教育三年（2008—2010）行动计划”。关于这个行动计划的成果，据 2011 年 6 月 15 日发布的《上海市教育委员会关于 2011 年加强以招收进城务工人员随迁子女为主的民办小学学校卫生工作的通知》（沪教委体[2011]34 号）中的信息：“目前共有 47.05 万进城务工人员随迁子女在本市接受义务教育，其中约 13.2 万人在 162 所以招收进城务工人员随迁子女为主的民办小学（以下简称政府委托民办小学）就读”。当时约 72% 的随迁新移民子女在上海公办学校接受义务教育。

上海的情况具体而言为：

**a) 区别对待随迁新移民子女，但实现了免费义务教育对他们的全面覆盖。**在区别对待新移民子女方面，与北京的情况类似。《上海市教育委员会关于 2014 年本市义务教育阶段学校招生入学工作的实施意见》规定：

2014 年，来沪人员适龄随迁子女需在本市接受义务教育的，须提供父母一方在有效期内《上海市居住证》；或者父母一方满 2 年的《上海市临时居住证》（临时居住证年限计算时间：从首次发证日起截止到 2014 年 8 月 30 日）和有效的在街镇社区事务受理中心办理的灵活就业登记证明（从登记日起截止到 2014 年 8 月 30 日）。由父母持上述有效证件，户口簿、随迁子女的《上海市临时居住证》，到居住地所在区县教育行政部门申请就读，由区县教育行政部门统筹安排入学。

<sup>6</sup> 本段引用的媒体信息，均来自“北京打工子弟学校分流调查”，《21 世纪经济报道》2011 年 8 月 24 日。

有的公办学校在前述条件之外，还会有父母属于“引进人才”（农村籍新移民一般不可能属于这个行列）或在上海有房产之类的额外要求。一些公办学校同样会对入读的农村籍新移民子女分开编班。

为部分随迁新移民子女提供免费义务教育的民办小学，大多举办者系政府附属公司，国有民办，事实上也是公办学校；其他以个人、私营企业作为举办者的学校，由于政府参与投资，又出资运行，也部分具有公办教育的性质。这类小学和公办小学在待遇上的差别是明显的：依 2011 年的标准，这些民办学校的生均经费是 2500 元—3000 元/学年，包括学校的全部开支在内；而公办小学的生均公用经费是 1.3 万—1.6 万元/学年，教师工资等则由财政另行负担。由于上海为解决新移民子女教育问题，而由政策扶持出现的这类民办小学，是和完全意义上的民办教育不同的，因此它由政府财政资助民办小学解决部分随迁新移民子女小学教育的做法，也和标准的政府购买服务不同。

值得注意的是，前述“实施意见”规定：“各区县教育行政部门应根据本地区实际，合理确定义务教育阶段学校班级规模，班额控制在 40 人以内，接纳进城务工人员随迁子女的学校，如有困难可适当放宽班额。”这也是比较积极的态度。

**b) 对原“农民工子女学校”的转制措施比较稳健。**在“进城务工人员随迁子女义务教育三年（2008—2010）行动计划”的执行中，对原先的“农民工子女学校”采取的政策是扶持符合规划、举办者也积极改善办学条件的转制为民办小学，而到 2010 年还达不到标准的则在进行补偿后予以停办。在转制过程中，原学校已被完全购买的，部分学校会聘任原举办者在学校担任某种职务。这种转制措施目标明确、循序渐进，避免了随迁新移民子女大规模失学的波折，因此相对而言是比较稳健的。

不过，也存在少量尚未被完全购买下来，原举办者继续担任新校举办者的情况。由于政府资助而不能收费，原投资难以获得回报，政府又在陆续投入资金，由此存在产权模糊引起纠纷的风险。此外，和转制前相比，民办学校的办学条件和教师待遇都要更好。

**c) 主要官员的态度、相应的财政支持及背后的社会力量一道，起了重要作用。**多位受访的校长提到，近年来的上海市主要领导都比较重视随迁新移民子女的义务教育情况，推动了相关政策的出台。在公办教育财政上，从 2008 年起按公办学校实际招收的新移民子女数量划拨经费；而市财政则

为“农民工子女学校”改制为民办学校提供部分改造资金及 1500 元/学年的生均经费。市财政提供的支持虽然要求各区县提供相应的配套资金，却由此推动了随迁新移民子女义务教育状况的改善。由于各区县的配套资金不同，不同区县在民办小学上会有不同，但 2011 年时基本都在 2500—3000 元/学年的范围内，总体差别不大。<sup>7</sup>

在上述官方做法之外，上海市民办教育协会为促成改善新移民子女义务教育状况作了大量努力。

### 2.1.3 广州模式

和北京、上海不同，广州的公办学校只解决了 50%左右的随迁新移民子女的义务教育，其余一半则由民办学校解决。和北京模式相比，广州的民办教育环境宽松，可以持证办学、正常发展；和上海相比，广州的民办学校获得的政府财政支持有限，主要通过收取学费来运作。

据统计，2012 年广东随迁子女义务教育在校生 300.6 万人，比 2008 年增加 102.6 万人，增长 52%，占全省义务教育在校生的 24%，占全国随迁子女义务教育在校生的 21.6%，与北京、上海、天津、江苏、浙江 5 省（市）随迁子女的总和相当。在全省随迁子女义务教育在校生中，省外迁入 161.4 万人，占随迁子女总数的 54%。<sup>8</sup>

广东是我国新移民比较集中的主要省份之一，根据第六次全国人口普查的数据，来自省内、省外的“流动人口”分别为 978.29 万和 2149.87 万，总共占到 1.04 亿常住人口的 30%。这些新移民中的 86.2%集中在深圳、广州、东莞和佛山四市。<sup>9</sup>广州模式基本上也能反映其余三地的新移民子女义务教育状况。

2011 年我们对深圳的新移民子女义务教育状况做了初步调查，以下 2013 年对广州市的基本情况的初步了解。

**a)公办学校接收的随迁新移民子女数量有限。**根据媒体报道的广东省

<sup>7</sup> 参见“北京打工子弟学校被拆迁背后：财政体系之困”，《21 世纪经济报道》2011 年 8 月 24 日。

<sup>8</sup> “广东随迁子女义务教育在校生超 300 万”，《羊城晚报》2013 年 9 月 10 日。

<sup>9</sup> 参见“广东流动人口随迁子女过半数入读公办学校”，中国新闻网 2011 年 8 月 2 日。

人力资源和社会保障厅对省政协委员的提案答复，“2012 至 2013 学年初，全省共有 158.5 万随迁子女入读义务教育阶段公办学校，占随迁子女总数的 52.7%。”<sup>10</sup>但广州市随迁新移民子女入读公办学校的比例是否超过一半则是存疑的。一份对广州农村籍随迁新移民子女义务教育的研究称，“农民工子女在公办学校就读的比例不高，2007 年底约为 30%，2011 年初这一比例上升到 40%，不过仍然未达到国家规定的‘两为主’政策的要求，‘两为主’政策并未得到很好的贯彻和落实”。<sup>11</sup>

在笔者的调查中，也有受访的教育界人士对过半随迁新移民子女在公办学校接受义务教育的说法表示质疑。此外有受访者表示，广州的公办学校近年在接受随迁新移民子女上虽然有进步，但存在部分公办学校减少班数、缩小班额的情况。

随迁新移民子女入读公办学校同样存在较多的限制条件，新移民的积分情况对子女入读公办学校也有影响。

**b)民办学校规范办学，以市场化方式运作，总体发展情况较好。**广东省的总体政策是“鼓励和扶持举办面向随迁子女招生的民办学校”，因此民办学校办学环境相对宽松，基本都是持证办学，因此没有北京“农民工子女学校”那样的后顾之忧。此外，民办学校能获得“广州市民办教育发展专项资金”的部分资助；并且，从 2013 年开始，民办学校和公办学校一样，能够获得免费义务教育生均公用经费补助：2013 年的标准是小学生均 750 元/学年，初中生均 1550 元/学年。

不过以收费为标志，针对随迁新移民子女的民办学校的分层比较明显。其中，收费在 4000 元/学期以下的为普通学校，较好的学校收费大概为 5000—8000 元/学期，更好的学校收费则会更高。这种分层的后面，则是民办学校的“资质”：普通民办学校一般是纯私人投资，主要为普通随迁新移民子女提供教育；较好的民办学校中则有部分是“公助民办”的，比如使用政府提供的场地，作为回报免费接收片区内的本地户籍学生；更好的民办学校或者是“名校办民校”，或者学校本身的定位更加高端。

入读民办学校的要求相对比较简单，只需提供“来穗务工就业农民申请子女在广州接受义务教育需提供的材料”中的两种——“申请人农业户籍原本、复印件”和“申请人在广州的固定住址证明（提供房屋产权证或

<sup>10</sup> “广东过半随迁子女入读公办小学初中”，《南方日报》2013 年 7 月 8 日。

<sup>11</sup> 崔世泉、王红：“关于建立农民工子女义务教育经费保障机制的思考——以广州市农民工子女义务教育问题调查为例”，《教育发展研究》2012 年第 7 期。

经街、镇出租屋管理服务中心登记备案的房屋租赁合同等),与固定住址相同的有效居住证”——即可。不过民办学校的招生规模却由教育部门决定,这可能使随迁新移民子女入读民办学校也会面临学位紧张的问题。部分民办学校对新生会收取“赞助费”,不知是否与此有关。

c)新移民家庭义务教育负担较重。新移民子女入读民办学校的费用,对新移民家庭来说是一笔不小的开支,何况上学还会有其他方面的费用和开支。

### 2.1.4 其他城市

人口迁徙是一种全国现象,新移民子女义务教育问题自然不限于一线城市和发达地区。

以成都为例,四川是全国排名前列的劳工输出省份,并且省内就业超过了省外,因此在成都聚集了大量本省户籍的新移民。成都市对新移民子女接受义务教育采取设条件、指定专门学校接收的办法:按户籍不同,入学所需要的条件也不同。农村户口的需要正式工作合同、户口本和街道开具的义务教育入学证明,这三证齐全的可办理入学登记,登记后免费入学。非成都籍城镇户口的,凭派出所办理的居住证进行入学登记。登记每年5—6月份分三批进行,首先是本地户籍学生;其次是持居住证的新移民子女;最后才是农村籍新移民子女。登记后,按教育部门划分的片区就近入学;就近解决不了的再由教育部门调配。

成都有大量民办学校专门接收农村籍新移民子女。符合成都市公办学校接收条件、提供相应证明的农村籍新移民子女在民办学校就读的,享受政府提供的生均经费补贴,民办学校对这部分学生的收费有数额限制。比如,在笔者2012年的调查中发现,原先一些学校对他们的收费为400元/学期,条件不符者则因学校不同要缴纳1000—2000元/学期不等的费用。不过,部分民办学校自2012年秋季开始,不再接受符合条件的农村籍新移民子女。

另外,像合肥、兰州等新移民数量远不及前述各地,且以本省户籍者为主的城市,基本也采取设条件,指定专门学校接收的办法。被指定接收新移民子女的公办学校的数量在增加,但不是所有的新移民子女都有机会进入,除了学校容量之外,家庭和接收学校之间的距离也是影响因素之一。由于这些城市的新移民子女数量有限,针对这个群体的民办教育又不像广

东、成都那样发达,“农民工子女学校”也无法像北京那样成规模,因此公办学校若不全部接收的话,就意味着更大的麻烦。新移民数量更多的武汉市也采取类似的措施,到2011年初期时,武汉14万“农民工子女”在公办学校入读的已达92.4%,其余的仍在“农民工子女学校”就读。<sup>12</sup>

## 2.2 随迁新移民子女后义务教育状况

后义务教育主要有普通高中教育、普通高等教育、中等职业教育和高等职业教育,其中前两种属于普通教育,后两者属于职业教育。这里的讨论以普通教育为主,它事实上也是新移民家庭努力争取解决和政府政策关注的主要对象。

随迁新移民子女义务教育后的读书问题,当然一直存在,但它全面进入公众视野,则是2010年左右的事情,是随着北京、上海等地的新移民家庭为其子女争取就地中、高考的权利而发生的。部分作为前述新移民子女家庭和社会各界的努力结果,这个问题也终于在2012年得到了中央政府层面的政策回应,从而在全国范围内启动了解决随迁新移民子女义务教育后就地升学考试问题的进程。

与新移民子女的义务教育一样,他们当前面临的后义务教育问题也因地而异。大体而言,随迁新移民子女较多的城市和省份对他们就地参加后义务教育设置较为严格的限制条件,一般城市和省份则相对宽松。各地设置的条件,可能包括就学年限、学籍、父母工作和居住情况、纳税情况、社保缴纳情况、户籍情况等当中的一种或多种。

此外,问题解决的程度因是否有本省户籍而异。以高考为例,此前以回户籍所在地区、县报名参加高考为原则,这就造成仅为省内迁徙的新移民子女,在高考中的麻烦,而各地就地中、高考政策的出台,就基本解决了这部分随迁新移民子女所面临的问题。即使如此,省内迁徙的新移民子女在城市就地参加中考也会存在比较严格的限制条件,这是因为较大的城

<sup>12</sup> “51000名农民工子女合肥中小学就读”,中国广播网2012年09月04日;“合肥:农民工子女城市平等入学”,《中国青年报》2012年07月18日;“兰州:农民工子女入学费周折”,甘肃网2012年9月7日;“淡出武汉的农民工子女‘简易学校’”,《楚天都市报》2011年04月01日。

市在高中教育资源的质量上更占优势,出于保证当地户籍学生的升学率等考虑,对本省份其他地区户籍的学生自然会设置额外的限制。

总之,基于此前严格基于户籍的控制和新政策下的前述问题,随迁新移民子女就地中、高考问题得到解决的程度可能并不乐观。

另外,和在普通教育上的这种“谨慎”相比,多数省份在职业教育方面的政策更为宽松。不过,也存在新政策的出台反而限制了已经形成的更为开放的职业学校招生实践的情况。比如,根据《进城务工人员随迁子女接受义务教育后在京参加升学考试工作方案》,自2013年起,“持有有效北京市居住证,有合法稳定的住所,合法稳定职业已满3年,在京连续缴纳社会保险已满3年,其随迁子女具有本市学籍且已在京连续就读初中3年学习年限的,可以参加北京市中等职业学校的考试录取。”但事实上,由于户籍学生数量的减少和普通教育的发展,此前北京的职业学校已经对随迁新移民子女采取了更为宽松的招生政策,新规定的出台正好严格限制了职业学校的招生。<sup>13</sup>

由于随迁新移民子女后义务教育问题的解决刚刚开始,由政策带来的改变如何,尚待观察,因此此处只做大致描述。2014年我们会就此做专题研究。

## 2.3 留守新移民子女教育概况

探讨新移民子女的教育问题,自然不能只关注随迁的那部分。无论从全面认识、解决问题的角度,还是从数量上讲,留守问题都必须在新移民子女教育问题中得到认真对待和探讨。

留守当然得区分是家庭自愿选择还是教育制度逼迫下的无奈接受。中国当前规模的人口迁徙,加上新移民需要时间在城市立足,因此有一定规模的留守儿童是正常的,但留守的新移民子女远远超出随迁进入城市的,则是非常不正常的。考虑到城市在随迁新移民子女教育方面的实践和政策,这一点必须得到强调。

一方面,众多的调查和研究已经表明,留守本身就是一个需要解决的

<sup>13</sup> 传知行社会经济研究机构2013年4月27日举行的专题讨论会上涉及了这个问题,部分内容参见“北京异地高考被指卡紧外地学生读中职”,财新网,2013年4月28日。

严重问题。比如,全国妇联2008年发布的《全国农村留守儿童状况研究报告》显示,留守儿童总体容易产生亲情缺失、生活抚养、教育监护及安全保障等方面的问题;不同年龄阶段的留守儿童又分别有不同的突出问题需要面对,比如幼儿的科学喂养、情感和社会发展性问题等,学龄儿童的安全和青春期教育缺乏,大龄女童的受性侵害的问题等。<sup>14</sup>

另一方面,作为多数新移民子女教育预设的农村教育,本身已成问题“病灶”。农村教育总体上比较落后,此其一;其二,“撤点并校”致使很多学龄儿童无法就近入学,加上教育资源在农村地区向城镇集中,使得许多农村儿童就近没好学可上,由此产生了农村学生远距离上学的食宿和交通问题等;其三,前述上学远、上学难等,促成了农村辍学率的回升。

河北省教育厅巡视员、中国教育学会农村教育分会理事长韩清林透露,近四年来,全国小学辍学率大幅度回升,“从2008年辍学学生63.3万人,辍学率5.99‰,到2011年辍学学生已经达到88.3万人,辍学率8.8‰,这与1997年、1998年、1999年的辍学水平大体相当。”

据韩清林透露,10年间,辍学的主体已经由高年级迁移到小学一、二年级。2007年、2008年、2009年、2010年小学一年级到二年级辍学学生分别为51.08万人、55.86万人、64.28万人、51.81万人,辍学率分别为29.18‰、31.71‰、37.35‰、31.16‰,占年辍学学生的60%-80%,为历史最高峰。

“大规模的持续不断的撤并教学点,不仅使大量的小学低年级孩子辍学,更为可怕的是还会使大量的儿童不能入学,每年可能产生新文盲上百万。”韩清林说,“经过十几年的努力,在全面普及九年义务教育的情况下,特别是在全面实现免费义务教育的新形势下,全国小学辍学率已经倒退到1999年以前的水平。”<sup>15</sup>

……审计署昨天发布的1185个县农村中小学布局调整情况专项审计调查结果显示,部分地区片面将办学规模和学校数量作为调整的主要依据,搞简单“撤并”或“一刀切”,苦了众多农村娃。

……

布局调整带来部分农村地区学生上学路途变远,交通、寄宿等教

<sup>14</sup> 《全国农村留守儿童状况研究报告》,中华全国妇女联合会网站,2008年3月5日。

<sup>15</sup> “‘后撤点并校时代’,农村教育何去何从?”《燕赵都市报》2012年11月19日。

育支出相应增加。受就学距离远和负担重影响，一些地区学生实际辍学人数上升幅度较大(主要集中在初中学校)，重点核实的 1155 所学校，辍学人数由 2006 年的 3963 人上升到 2011 年的 8352 人，增加了 1.1 倍。<sup>16</sup>

仅从上述现实情况来看，让新移民子女“在老家呆着”、“回老家去”，都不是像样的新移民子女教育问题解决途径。

### 第三章 新移民子女教育：政策及困局

与前述新移民子女教育从被拒斥到有限接纳，却依然在“流动”与留守之间的纠结现状相对应的，是政府政策层面的变与不变：变，于是有了随迁新移民子女教育状况的改善，并且这种改善正在从义务教育向后义务教育扩展；不变，于是新移民子女的教育在进入公众视野二十年后还是个未完全解开，在当前制度下也解不开的结。

“流动”与留守之间的新移民子女教育，和变与不变之间的新移民子女教育政策，恰好构成了当前的新移民子女教育困局。

#### 3.1 新移民子女义务教育政策

##### 3.1.1 消极应对

上世纪 90 年代初，新移民子女在城市接受义务教育的问题开始进入公众视野。据北京市社科院韩嘉玲研究员介绍，“全国几个大城市如北京、上海、广州在 1992 年前后都不约而同地出现了打工子弟学校。他们的出现，说明我国的教育体制面对急剧变化的人口大流动的社会格局，没有采取应对措施。”“流动儿童教育问题直到 1995 年《中国教育报》报导以后才浮出水面。1995 年教育部开始着手调查研究流动人口子女的受教育问题，并于 1996 年印发了《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法（试行）》，在京、津、沪、浙等六省市各选 1 区试行。根据六区的试行结果，1998 年教育部、公安部联合颁发《流动儿童少年就学暂行办法》。”<sup>1</sup>

<sup>16</sup> “中小学撤并致辍学人数增 1.1 倍”，《京华时报》2013 年 5 月 4 日。

<sup>1</sup> 韩嘉玲：“流动儿童教育与我国的教育体制改革”，《北京社会科学》2007 年第 4 期，

原国家教育委员会 1996 年颁发的《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法》(试行),对“城镇流动人口”的定义是“在流入地从事务工经商等经济活动或其他社会活动,并持有流入地暂住户口的人员。”(第二条)虽然它规定“流入地人民政府(市、区、镇,下同),要为流动人口中适龄儿童、少年创造条件,提供接受义务教育的机会。流入地教育行政部门,应具体承担城镇流动人口中适龄儿童、少年接受义务教育的管理职责。”(第四条)但对当时已经出现的新移民子女教育问题,它总体采取的是“堵”的态度——只要义务教育阶段的新移民子女不在城市出现,就不存在他们的教育问题:

城镇流动人口中适龄儿童、少年户籍所在地教育行政部门,应建立严格的适龄儿童、少年流动管理制度。凡户籍所在地有监护条件的,必须在户籍所在地接受义务教育;户籍所在地没有监护条件的,流动期间在流入地接受义务教育。(第六条)

该文件同时规定,新移民子女入学年龄依就读地地方政府规定,义务教育年限则依户籍所在地政府规定。(第七条)他们就学“应在流入地全日制中小学借读为主。没有条件进入全日制中小学的,可以入各种形式的教学班、组,接受非正规教育。”(第八条)这些学生的学籍也是临时学籍。(第十九条)新移民子女入读公办学校,“应由其父母或其他监护人,持流入地暂住证,向流入地住所附近中小学提出申请,经学校同意后即可入学。如果入学申请不能被流入地住所附近中小学校接受,可向流入地教育行政部门或其指定的单位,提出申请,由教育行政部门,或其指定的单位,协调解决就学。”(第九条)

可以说,额外的人读要求、借读状态、简化教育等区别对待措施及“最好别来”的态度,都能在这份最早回应新移民子女教育问题的全国性政策文件中找到。经国务院批准、由原国家教育委员会于 1992 年 3 月公布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》,对离开户籍地的适龄儿童接受义务教育,规定“按照居住地人民政府的有关规定申请借读”。可见当时已经意识到人户分离带来的儿童教育问题,但遗憾的是,虽然其时新移民子女问题已经在几个大城市出现,这部法规还是没有认真对待人口正常迁徙的现实,

---

第 98 页。当中的教育部应为当时的国家教育委员会。

而仅将其在政策层面视为一种临时状态。1996 年为新移民子女问题而颁行的前述试行“就学办法”,显然延续了这种思路。

此后人口迁徙的规模和随迁的新移民子女的数量肯定是快速增加,但政策层面的这种“懒惰”并没有改变。原国家教育委员会和公安部 1998 年 3 月 2 日发布的《流动儿童少年就学暂行办法》规定:

流动儿童少年常住户籍所在地人民政府应严格控制义务教育阶段适龄儿童少年外流。凡常住户籍所在地有监护条件的,应在常住户籍所在地接受义务教育;常住户籍所在地没有监护条件的,可在流入地接受义务教育。(第三条)

并且还规定,“流动儿童少年在流入地接受义务教育的,应经常住户籍所在地的县级教育行政部门或乡级人民政府批准”。(第八条)可以说,对新移民子女到常住地读书,和 1996 时相比,这份文件的态度要更加严厉。但该办法同时也给“农民工子女学校”正式放行:

流动儿童少年就学,以在流入地全日制公办中小学借读为主,也可入民办学校、全日制公办中小学附属教学班(组)以及专门招收流动儿童少年的简易学校接受义务教育。

### 3.1.2 “两为主”政策

政策上的改善出现在 2001 年。当年 5 月 29 日发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发[2001]21 号)规定:“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。”这即是在新移民子女义务教育上延续至今的“两为主”政策。

这一提法同样出现在 2003 年的《国务院关于加强农村教育工作的决定》中:

加大城市对农村教育的支持和服务,促进城市和农村教育协调发展。城市各级政府要坚持以流入地政府管理为主、以公办中小学为主,保障进城务工就业农民子女接受义务教育。

2003 年国务院办公厅转发的教育部等六部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》提出：

进城务工就业农民流入地政府(以下简称流入地政府)负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作,以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制,使进城务工就业农民子女受教育环境得到明显改善,九年义务教育普及程度达到当地水平。

2006 年 3 月,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》也重申了“两为主”政策:

保障农民工子女平等接受义务教育。输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任,将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算,以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学,并按照实际在校人数拨付学校公用经费。城市公办学校对农民工子女接受义务教育要与当地学生在收费、管理等方面同等对待,不得违反国家规定向农民工子女加收借读费及其他任何费用。输入地政府对委托承担农民工子女义务教育的民办学校,要在办学经费、师资培训等方面给予支持和指导,提高办学质量。输出地政府要解决好农民工托留在农村子女的教育问题。

之后,2008 年 8 月发布的《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》(国发[2008]25 号)再次重申了“两为主”政策:

进城务工人员随迁子女接受义务教育要以流入地为主、公办学校为主解决。地方各级人民政府要将进城务工人员随迁子女义务教育纳入公共教育体系,根据进城务工人员随迁子女流入的数量、分布和变化趋势等情况,合理规划学校布局和发展。

2009 年 12 月 31 日的《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度

进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》又一次提到“两为主”政策:“落实以公办学校为主、以输入地为主解决好农民工子女入学问题的政策,关心农村留守儿童。”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出:

巩固义务教育普及成果。适应城乡发展需要,合理规划学校布局,办好必要的教学点,方便学生就近入学。坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主,确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育,研究制定进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法。建立健全政府主导、社会参与的农村留守儿童关爱服务体系和动态监测机制。……

政府政策上的这种改善也体现在了法律层面:2006 年新修订后的《中华人民共和国义务教育法》也规定:

父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年,在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的,当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。(第十二条第二款)

### 3.1.3 户籍：一以贯之的标准

但“两为主”政策以来的新移民子女义务教育,与之前相比也有其不变的一面:坚持教育与户籍挂钩。前引《义务教育法》的同条第一款即规定:

适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。

这样综合来看,才是中央政府层面对新移民子女义务教育的完整态度。此外,由于这些教育方面的法律、政策的规定,还得由地方政府去细化和实施,因此各地在随迁新移民子女义务教育上也就形成了不一样的地方政策和实践。



### 3.2 后义务教育的艰难启程

随迁新移民子女的后义务教育问题，同样自始便存在，但受到更多关注并进入政策层面，却是在2010年前后，此时距随迁新移民子女义务教育问题进入公众视野，已近二十年了。在前引《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中，才有了“研究制定进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法”的说法。

对后义务教育问题做出回应的中央政府文件，是2012年8月由国务院办公厅转发，教育部、发展改革委、公安部和人力资源社会保障部制定的《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》。

该“意见”就新移民子女义务教育后的升学考试问题，提出的工作原则是：

坚持有利于保障进城务工人员随迁子女公平受教育权利和升学机会，坚持有利于促进人口合理有序流动，统筹考虑进城务工人员随迁子女升学考试需求和人口流入地教育资源承载能力等现实可能，积极稳妥地推进随迁子女升学考试工作。

在前述原则下，该“意见”提出若干标准，同时把具体政策的制定权交给省级政府：

因地制宜制定随迁子女升学考试具体政策。各省、自治区、直辖市人民政府要根据城市功能定位、产业结构布局和城市资源承载能力，根据进城务工人员在当地的合法稳定职业、合法稳定住所（含租赁）和按照国家规定参加社会保险年限，以及随迁子女在当地连续就学年限等情况，确定随迁子女在当地参加升学考试的具体条件，制定具体办法。各省、自治区、直辖市有关随迁子女升学考试的方案原则上应于2012年年底前出台。北京、上海等人口流入集中的地区要进一步摸清底数，掌握非本地户籍人口变动和随迁子女就学等情况，抓紧建立

健全进城务工人员管理制度，制定出台有关随迁子女升学考试的方案。

对随迁新移民子女后义务教育和现有高校招生政策可能存在的冲突，“意见”采取修补而非系统调整的思路：

统筹做好随迁子女和流入地学生升学考试工作。对符合在当地参加升学考试条件的随迁子女净流入数量较大的省份，教育部、发展改革委采取适当增加高校招生计划等措施，保障当地高考录取比例不因符合条件的随迁子女参加当地高考而受到影响。对不符合在流入地参加升学考试条件的随迁子女，流出地和流入地要积极配合，做好政策衔接，保障考生能够回流出地参加升学考试；经流出地和流入地协商，有条件的流入地可提供借考服务。各地要加强对考生报考资格的审查，严格规范、公开透明地执行随迁子女升学考试政策，防止“高考移民”。

随迁新移民子女的后义务教育问题之所以长期没有得到政策回应，是和按户籍分省配额、地域歧视严重的高考制度分不开的，而作为回应的后义务教育政策，依然是作为对这种和户籍勾连的招生政策的补充出现的，并且将主动权交给了作为利益相关方的地方政府，还给了北京、上海等矛盾最为突出的地方更大的自主权。这就意味着这个终于开始了的进程，不但进步有限，并且还要面对未来可能会更大的冲突和挑战。

当然，在对随迁新移民子女继续普通学校教育做出严格限制的同时，各地一般在职业教育上做出了相对而言更为宽松的规定，一些情况下甚至有鼓励他们接受职业教育的趋势。由于作为主要人口迁入地的城市教育水平提高、教育资源丰富，而户籍人口可能已经减少，在实践中已有不少地方的职业教育向新移民子女开放，因此许多地方在职业教育上只是就此做了顺水人情。当然，也存在像北京那样，实际上借此限制新移民子女职业教育机会的情况。

需要指出的是，随迁新移民子女后义务教育政策的出台，是和北京、上海等地的新移民家庭的持续推动，不少学者和媒体，以及其他社会力量的不懈努力密切相关的。

### 3.3 对当前政策的不满

#### 3.3.1 新移民：必然的正当诉求

就如在前面已经说过的，人口迁徙是一个社会的正常现象。虽然中国的人口迁徙规模之大，确实前所未有的，但鉴于此前中国经济、社会的长期停滞状态，以及与此后的迁徙相伴的人们生存境遇的普遍改善及社会的繁荣，就应该为它解除基于严格的控制思维的政策枷锁。如果说政策层面只是做到了一定程度的宽松，而未从根本上消除羁绊的话，在现实中必须面对的则是：人口迁徙的浪潮是阻不住的，由此而来的新移民子女教育诉求也会是很直白的。

总之，新移民家庭的子女教育待遇诉求是自然而然的事情，问题得到根本解决之前，这样的诉求是不会消失的。并且，鉴于在全部新移民子女中，随迁的仍是少数，随着越来越多的新移民子女进城和家人团聚，未来这种诉求的规模也会越来越大。

#### 3.3.2 城市：基于既存制度的抱怨

对于城市来说，新移民子女的到来意味着由来已久的教育“老皇历”已经无法接着看。但任何实质性的改革，都意味着某种程度的麻烦。正是基于原有制度和既存利益，城市方面对新移民子女教育有着诸多抱怨。这些抱怨暂且不论其是否正当，在当前制度和政策背景下，却都是真实的。

这里只述不评，讨论留待后文。

##### 1) 挤占本地教育资源

教育资源原本按户籍规划和配置，对随迁新移民子女教育问题的回应，又是以作为留守教育的补充的面目出现的。在这样的背景下，随迁新移民子女挤占本地教育资源成了城市方面的首要抱怨。此外，北京、上海等主要人口迁入地在基础教育上的发展程度和在高考招生中的特权地位，则无疑使得随迁新移民子女更加显得面目可疑、别有用心。

比如，在一份以“部分北京市民”名义发布的针对新移民子女就地参

加中、高考诉求的“公开信”中，就有这样的陈述：

北京上海这样闹，就是一些人看中了这里相对较高的高考录取率，其他都是借口。

由于外来人口过多（义务教育阶段北京外来人子女已占学龄孩子的41%；2003年北京全市小学入学人数9万人，2012年据说将达20万），给中小学带来的直接影响就是人满为患，优质教育资源竞争激烈。很多孩子幼儿园就开始上补习班，家长仅小学阶段就要付出10万上去培训孩子奥数、英语，人民群众意见很大。外来人口同样可以通过推优、共建、特长的形式择校，加剧了竞争的激烈度和各种社会矛盾。而且在义务教育阶段外来人口实际享受了超市民待遇。

最现实紧迫的就是高中问题：由于现在的高考政策，外来人口子女不能在北京参加高考且各地考卷不同，因此，这些人中的绝大多数在初中毕业后都返回原籍上高中，使得北京的高中资源暂时不像幼儿园、小学、初中这样紧张。但即便目前情况下，北京仍有相当一部分孩子上不了高中，而外地人却可以在北京的高中借读。如果放开异地高考，则北京的高中会涌入大量外地生源，届时，北京的孩子将有一半面临高中失学。这些失学的城市独生子女怎么办，会否造成新的社会问题？（高中不是义务教育，必须保障本地孩子升学。优质高中资源不能对外来人口开放，借读也不行，以免有钱的外地人花钱买借读名额，实际挤占北京孩子的教育资源）

大学入学竞争激烈，素质教育彻底破产。由于北京市属高校多，一直以来高考录取率较高，一旦放开，必将吸引更多入落脚北京。据我们了解，现在异地高考政策还没出台，一些初中已经转入不少外地生源，就等政策一出即在北京升高中并参加高考。在教育改革尚未到位情况下，激烈的竞争只能导致应试教育被强化，北京多年来的素质教育将彻底破产。而因外来人口增多失学的北京青年，出路何在？会否形成新的社会不稳定因素？如果增加北京的录取名额，只要价值洼地存在，就会有源源不断的人来填满它，北京能否容纳？且对那些在

家乡苦读的学子公平吗？<sup>2</sup>

这样的言论和思维事实上无论是在政府、社会层面，还是个人中间，都有相当多的共鸣。“教育只为本地人服务”、“回老家去上学”等声音，都是在这样的基础上发出的。

## 2) 人口控制

以北京为例，前引“公开信”对北京的人口控制重任亦有强烈的关注：

……他们现在已经明确要求在京高考在京录取，即使只答应他在京高考回乡录取，他下一步还会继续要求北京提供公立高中资源，读了北京的公立高中自然要在京“平等”录取。等答应他在京录取，他还会要求作为北京生源，毕业给予北京户口。接下来，还有他们和父母的“骨肉分离”问题，要接他们的父母进京办医疗和养老，享受北京老人的同城待遇，最后直至户籍制度彻底失效，北京人口彻底失控！……

无论采用何种形式，只要在京沪等特大城市开放所谓异地高考，必然造成各种资源向特大城市进一步集中，从而造成资源更加不均衡，中小城市得不到人才和发展，从国家战略考虑也不偿失。北京需要的人才一向都通过给予户口有序引进，其他人应从政策上引导其回乡创业建设家乡。特别是我国目前教育经费有限，有限的经费与其拿来在大城市扩建高中，满足少数流动白领和小商业者的高标准教育需求，不如拿这个钱先搞好贫困地区的义务教育，让真正农民的孩子不因贫困而失学，不因撤并校而坐着血泪校车四处奔波！如有余力，应让他们中大多数人在本省就能接受职业培训，更利国利家！

北京已经人满为患，交通、环境、医疗、教育资源都到了崩溃边缘：空气污染严重、房价高企，车辆限行摇号，超负荷运载的地铁，医院里的长龙，生个孩子建档都难，种种因外来人口过多给北京人生

<sup>2</sup> 《北京市民针对“异地高考”问题致北京市委、市政府、教育部、北京教委有关领导的公开信》，2012年3月27日。

活带来的不便已让人十分烦恼。如今，若再加上可以预见的放开异地高考带来的各种资源争夺和人口涌入，可谓压垮骆驼的最后一根草。

“部分市民”的这种说法和前面的“挤占本地教育资源”之说一脉相承，且非常得相关政策之要领。比如，2010年年初，北京市人大代表李敬称，“之前他提倡北京的优质教育资源应向打工子弟敞开，让这些学生跟北京学生享受同样的教育。但经过一年的调研，他发现，目前很多进京打工人员的目的发生了变化，‘之前进京为北京服务，孩子没人带，所以带到北京；现在则是因为进京上学不用花钱，为孩子上学而进京务工。’”为此他提出“北京学校向打工子弟敞开应有度。”而时任北京市教委主任的刘利民则表示，“北京的学校无度接收打工子弟会形成‘洼地’效应。”<sup>3</sup>

这种担忧当然也反应在北京方面的政策中：由于北京市人口规模一再突破官方确定的控制目标——最近一次是2011年左右提前十年突破政府规划确定的2020年1800万人的控制目标——以及交通、资源等方面的压力，北京市近年来开始尝试推行“以业控人”、清理“低端产业人群”等政策和措施。

“教育办得越好、越是免费，来的人就越多”的人口“洼地”担忧，当然不止是北京的心思，它也反映在中央政府层面的考虑中：四部委关于随迁新移民子女后义务教育的“意见”，即提出各省份要以“城市功能定位、产业结构布局和城市资源承载能力”为据制定具体政策。

## 3) 教育财政

在新移民子女教育问题中，常被人提及、对解决问题而言也非常重要的是教育财政，即谁来出钱、怎么出钱。这就涉及我国当前的教育财政体制了。

1994年分税制改革以后，基础教育阶段的教育经费被划归县级财政承担，对一些贫困县，则由中央和省级财政通过转移支付给予支持。由于分税制是财权向中央集中的过程，因此教育财政上的这种划分和转移支付的相对薄弱，导致欠发达地区的基础教育因财政困难而举步维艰。至于发达地区的教育，则因财政状况更好而快速发展，中国基础教育方面的区域差

<sup>3</sup> “北京将尽力接收打工子弟入学”，《新京报》2010年1月25日。

异由此越来越大。

此外，包括教育财政在内的教育资源按户籍配置，致使新移民集中的地区基于教育财政的考虑看起来更加真切：接收非本地户籍的随迁新移民子女，意味着要么增加教育投入，维持原总投入水平则意味着教育资源生均占有量的下降，而这两者，无论付钱还是降格，对地方政府来说都意味着“负担”和“损失”。

因此在一些研究者看来，新移民子女的教育财政是非常现实的问题。比如袁连生教授就认为，“农民工为城市创造的包括税收在内的经济利益，更多是全市范围共享。农民工进城所推动的经济增长和社会进步，则更多是全省、全国共享的成果。”“对于区县来说，农民工带来的利益没有全部得到，但其子女的义务教育经费却要全部负担，是一种净收益为负的制度安排。”他建议对于跨省流动的新移民子女的义务教育经费，在以省级政府为主的前提下，中央财政也应适当分担。<sup>4</sup>

还有学者在此基础上提出：“为尽可能降低流入地政府财权与事权的严重不对称，中央应考虑授权流入地政府开征用于外来务工人员子女义务教育的相关税费，以抵补当地财政支出的相应缺口。同时，中央也可考虑允许流入地政府从土地开发和增值税中切出相应比例，用于外来务工人员子女的义务教育之中；或从外来人口缴纳的工商税、房租及购房税中，提取一部分作为外来务工人员子女的义务教育费用。”<sup>5</sup>

还有的更进一步，提出新移民户籍地对此也应适当分担。<sup>6</sup>

《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》（国发[2008]25号）中提及“中央财政将对进城务工农民工随迁子女接受义务教育问题解决较好的省份给予适当奖励。”上海市通过市财政的引导和区县的适当分担使新移民子女的义务教育问题得到了较为明显的缓解。这些政策眉目和地方实践，加上随迁新移民子女教育中存在的政府间博弈，使各方都对通过在教育财政上引入上级政府的投入责任来解决问题，抱有相当

<sup>4</sup> 参考袁连生：“农民工子女义务教育经费负担政策理论、实践与改革”，《教育与经济》2010年第1期，第8页。

<sup>5</sup> 葛新斌：“‘两为主’政策中的政府投入责任探析”，《教育发展研究》2009年第2期，第1页。韩嘉玲研究员也提及“从工商税及房租中征收部分教育附加费”的建议，见韩嘉玲：“流动儿童教育与我国的教育体制改革”，《北京市社会科学》2007年第4期，第98页。

<sup>6</sup> 冯志成：“广东省农民工子女义务教育存在的问题及对策”，《教育导刊》2009年2月号·上半月，第15页。

的期待。

### 3.4 为什么是新移民子女教育困局？

#### 3.4.1 拒斥与接纳之间：新移民子女教育政策的制度天花板

政策层面上随迁新移民子女的教育已经有了一定的改善，但正如前文指出的，户籍依然是这些试图解决问题的政策一以贯之的标准，而新移民子女教育之所以成为问题，恰恰也是由于将户籍与教育勾连。因此，既然要坚持户籍标准，就不能使问题得到根本的解决，一定的让步只是缓解了问题的尖锐程度而已。

这里值得细说的是高考招生制度对这一进程的影响。

当前的高考招生主要是以分省配额的方式进行的，它具体指在全国高考之前，跨省招生的各高校即把自己该年的招生名额按省份分配，在高考之后再依各省考生填报的志愿和相应的成绩，按分配到各省的招生名额录取学生的招生方式。这项制度最直接的后果就是，全国考生看似在高考分数面前平等，而事实上这种平等只对一个省份内部的考生而言才是真实的，一旦对不同省份考生的大学入学机会做出对比，则不难发现其差距所在：北京、上海、天津等经济社会相对发达的地区，在高考招生中享有得天独厚的好处——这就是多年来一直为舆论所诟病的“发达地区高考特权”。

正是这个高出其他省份考生数倍的进入中央部委直属高校的机会，让部分发达地区对新移民子女就地参加升学考试充满恐惧。他们担心一旦新移民子女的义务教育得到解决，则不可避免的有更多的人要进入高中、最终参加高考。高考招生不再以户籍为限，意味着本地考生据此在高考招生中享有的绝对优势将被稀释或取消。这当然是他们作为这项巨大利益的受益者不愿看到的，因此群起反对。

将教育和户籍挂钩，以及中央部委直属高校进行分省配额招生，这是解决新移民子女教育问题遭遇的两大制度天花板。无论是旨在解决新移民子女义务教育问题的“两为主”政策，还是艰难启程的义务教育后升学考试尝试，在制度天花板之下，难以恰当地回应争议和消弭分歧。

由此可以说，新移民子女的教育政策，尚在拒斥与接纳之间摇晃。

3.4.2 流动与留守之间：新移民子女教育的严峻现实

与政策的这种尴尬相对应的，则是新移民子女教育所面对的严峻现实。

2013 年 5 月，全国妇联发布了《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》。该“报告”根据《中国 2010 年第六次人口普查资料》样本数据推算，“全国有农村留守儿童 6102.55 万，占农村儿童 37.7%，占全国儿童 21.88%。与 2005 年全国 1% 抽样调查估算数据相比，五年间全国农村留守儿童增加约 242 万。”“0-17 岁城乡流动儿童规模为 3581 万，在 2005 年基础上增加了 41.37%，且有增长的趋势。在这些流动儿童中户口性质为农业户口的流动儿童占 80.35%，据此全国有农村流动儿童达 2877 万”

另据教育部《2012 年全国教育事业统计公报》，“全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共 1393.87 万人。其中，在小学就读 1035.54 万人，在初中就读 358.33 万人。”“全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共 2271.07 万人。其中，在小学就读 1517.88 万人，在初中就读 753.19 万人。”与《2011 年全国教育事业统计公报》中的 1260.97 万和 2200.32 万相比，义务教育阶段的“进城务工人员随迁子女”和“农村留守儿童”分别增加了 132.9 万和 70.75 万。

尽管这些统计并未涵盖全部新移民子女，但总数达 9683.55 万人的“农村留守儿童”和“城乡流动儿童”，已 3024.26 万人的义务教育阶段“进城务工人员随迁子女”和“农村留守儿童”，其数量也是非常惊人的。并且，鉴于城镇化继续发展的背景，可以说至少在未来数年内，新移民子女的数量还会继续增长。

无论是从教育之于新移民子女、新移民家庭以及全社会的重要性而言，还是单从目前问题所涉新移民子女的规模来说，现实的严峻程度都是不容小觑的。并且，囿于既有的制度和思维，新移民子女教育问题的严重程度，很可能一直以来都没有得到恰当的评估。

第四章 受教育权的平等保护视角的分析

在探讨新移民子女教育问题时，受教育权及其平等保护是最重要的视角之一。在现实层面，无论是政府政策的改善，还是新移民群体的诉求，也都是以此为基本依据的。但一方面，政府在政策层面对它的强调未能从根本上解决问题，另一方面，当地户籍群体就新移民群体的诉求提出的针锋相对的辩驳，也多有围绕这套话语展开的。此外，由于公共教育的问题和围绕平等话语的争议及误解等，使得“受教育权的平等保护”听来问题多多——在当下中国的话语情境中尤其如此。

那么，在此背景，受教育权的平等保护视角的新移民子女教育问题又是什么样的呢？

4.1 受教育权及其平等保护

4.1.1 受教育权的属性

第二次世界大战后，兴起了以社会福利及其所附带的其他社会经济权利为主要内容的“第二代权利”（second-generation rights），受教育权即是其中之一。受教育权“既是个人自我实现的手段，又是造就公民社会的必要工具”，这种“直接的个人和社会双重意义”，使得对其做出“体制层面”还是“个人层面”的权利时存在困难。笔者认为受教育权的理由仍在于满足个人需要，它确实对国家制度等发挥相当大的作用，但国家的理由无非个人自由，在此之外不存在它自己独立的目的，因此和选举权等不

同,从程度上来讲,受教育权的主要目的是满足个人需要。<sup>1</sup>

日本学者把人权<sup>2</sup>分为自由权、参政权与社会权,受教育权被归入社会权,而社会权区别于“不受国家干涉的自由”,又称为“由国家给予照顾的自由”,“不是那种仅以宪法的规定作为根据就能请求法院实现其权利的具体权利。其要成为可以向法院请求救济的具体权利,尚有必要由立法赋予其依据”。<sup>3</sup>受教育权在我国一般被认为是社会经济权利或文化教育权利之一,但这种归类在理念和性质上与前述日本学者的归类并无不同,因此,日本学者对作为日本宪法保障的社会权之一的受教育权的阐释,对我们有很强的参考意义。

作为一种“积极权利”的受教育权,在我国宪法和相关法律中有明文规定,却由“积极权利”的属性决定,其总体实现程度是受到经济、社会发展状况的约束的,在国家总体无力提供或者不提供公共教育的情况下,政府也不会为此而对公民个人承担直接的法律义务。在正常国家,政府总体上是否提供公共教育以及提供何种程度的公共教育,一般由政治过程来决定。不过,这并不意味着政府可以在提供公共教育时,以不相关的标准为依据,将一部分人排除在公共教育之外,或者为他们提供质量完全不一样的公共教育。这一点留待后文再谈。

无论学理上如何区分,有何种争论,当下的通行做法是出于增进个体发展机会、增强国家实力等考虑,多数国家都会提供一定年限的免费基础教育(即通常为9年或12年的义务教育),并鼓励国民继续寻求更高层次的教育。为此政府亦会在改善教育上做出各种努力。

#### 4.1.2 平等保护的涵义

平等大概是当下中国最吊诡的话语之一:一方面,人们熟知《人权和

<sup>1</sup> 参见张千帆著:《宪法学导论:原理与应用》,法律出版社2006年版,第504-505、659页。

<sup>2</sup> 根据原著介绍,此处的“人权”(human rights)和“基本权”(fundamental rights)一样,只是“基本人权”(fundamental human rights)的不同称呼。大致相当于联邦德国基本法上“人权”和“公民权利”合而所称的“基本权”。见[日]芦部信喜著,高桥和之增订,林来梵等译:《宪法》(第三版),北京大学出版社2006年版,第65页、第71-72页。

<sup>3</sup> [日]芦部信喜著,高桥和之增订,林来梵等译:《宪法》(第三版),北京大学出版社2006年版,第72-73页、第232页。

公民宣言》“在权利方面,人们生来是而且始终是自由平等的”宣称,到今天等级制已无藏身之所,可以说我们是这种“人生而平等”的呼声和努力的受惠者;另一方面,人们对“大锅饭”、“分田地”之类的往事也印象深刻,因此对当下的平权呼吁,每每发出“要吃‘大锅饭’吗?”、“没有绝对的平等”之类的质疑。更甚的是我们常能听到的这类声音:“解决随迁子女教育问题,对留守儿童不公平”……

我们通常在公共讨论中所援引的平等,即法律上的平等,其实和那种望文生义的误解是根本不同的,大可不必因为“大锅饭”之类的联想而殃及平等。

学理上一般将平等分为形式平等和实质平等。前者重在同等情况同等对待,强调机会均等,结果如何则在所不论;后者更关注结果,所以区别对待不同情况,以使结果更均衡。但后者的区别对待,显然不会是“锦上添花”一类,而是会反其道而行之:为弱者“雪中送炭”。

法律上所讲的平等,主要是基于形式、机会平等的,同时基于正当的理由,也不排除在合理的限度内对特殊的群体或个体给予适当优惠。另外,脱离具体权利而谈平等可能意义不大,因此笔者在此认为,平等作为法律原则,是有实体内容的具体权利的一种保障形式,是只能和具体权利相结合主张的宪法或者法律的平等保护。

当然,平等保护并不是要求绝对的均衡,一种在数学上足够精确的机会平等根本不具有可操作性;同时,要求消除人与人之间任何差别的平等观和宪法的自由价值追求也背道而驰。平平等保护的重点在法律人格上的一视同仁。

#### 4.1.3 受教育权的平等保护:主张

那么,在教育上,要什么样的平等保护呢?

基于前述对受教育权和法律平等保护的认识,笔者在这里尝试着提出的主张是:a)义务教育面向所有适龄儿童,儿童入学以居住地为标准在公办学校登记入学,公办学校不得拒绝居住在其服务范围的适龄儿童入学。b)普通高中须以成绩为标准,向学校服务区内的所有考生开放。c)高等教育中,中央部委直属院校应以成绩为标准,向全国考生平等开放;地方院校则应以成绩为标准,对该地的常住居民平等开放。d)对基于自主选择,在民办学

校或以其他替代措施完成学业的学生，在升学考试中不得歧视。<sup>4</sup>

从学理上而言，这样的主张事实上“四平八稳”，并无新意；并且，它来自一些国家的既有实践。不过，以这样的标准去检讨当前的新移民子女教育政策，其效果却可以说是“颠覆性”的。

即使理想和现实之间有如此的距离，这种主张也并非闭门造车、食洋不化的结果。恰恰相反，它是有着坚实的国内法依据的。

4.1.4 受教育权的平等保护：法律依据

1) 宪法依据

《中华人民共和国宪法》：

中华人民共和国公民在法律面前一律平等。（第三十三条第二款）  
中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。（第四十六条第一款）

2) 教育法依据

《中华人民共和国教育法》第九条：

中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。  
公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。

《中华人民共和国义务教育法》：

义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业。（第二条第二款）

凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、

<sup>4</sup> 参考《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》及[美]坎布朗-麦凯布等著，江雪梅等译：《教育法学——教师与学生的权利》（第五版），中国人民大学出版社 2010 年，第 68-69 页。

种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法享有平等接受义务教育的权利，并履行接受义务教育的义务。（第四条）

各级人民政府及其有关部门应当履行本法规定的各项职责，保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。

适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育。（第五条）

国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，改善薄弱学校的办学条件，并采取措施，保障农村地区、民族地区实施义务教育，保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。

国家组织和鼓励经济发达地区支援经济欠发达地区实施义务教育。（第六条第一款）

适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。

父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。（第十二条第一、二款）

《中华人民共和国高等教育法》第九条：

公民依法享有接受高等教育的权利。  
国家采取措施，帮助少数民族学生和经济困难的学生接受高等教育。

高等学校必须招收符合国家规定的录取标准的残疾学生入学，不得因其残疾拒绝招收。

3) 行政法的约束

公办教育是由公共机构提供的公共服务，公办学校入学机会、升学考

试资格等都涉及公民的受教育权和其他正当权益，因此无论是政府制定教育政策，还是公办学校的招生，都属于行政行为的范畴，因此也应当受到行政法基本原则的约束。

和这里所讨论的问题直接相关的是行政程序性基本原则中的行政公正和行政公平。综合而言，这两项基本原则都要求行政主体须合理考虑相关因素，不得基于出生地、身份、性别、家庭状况等无关因素，在做出行政行为时偏私或歧视行政相对人。<sup>5</sup>

普及性是义务教育的全部考虑，成绩卓越则是后义务教育的主要考虑，户籍、家庭情况等，显然是和教育不相关的标准，因此公共机构在教育中不能将它们作为评判标准，尤其不能作为受教育权是否应受到保护这样重要的问题的判断标准

## 4.2 基于平等保护的回应

### 4.2.1 教育中的“本地人”

在城市新移民子女教育政策的当然基础和人们为城市辩护或抱同情之理解的理由中，“教育资源优先为本地人服务”是被经常提及的一个。

即使这句话是对的，也不能用来为当前歧视性的新移民子女教育政策辩护，因为“本地人”是个开放概念，而作为歧视性对待依据的户籍却是个封闭系统：一个人在某个地方连续居住满一定期限或者虽然初来乍到，但打算长期居住的，都应该是本地人；而在户籍制度之下，即使已经在一个地方定居、工作了十多年，依然是外地人。户籍制度和迁徙自由相悖，违反法律的平等保护，在此当然不能替代本来意义上的“本地人”而成为是否提供和提供何种公共服务的理由。

需要再次强调的是，义务教育是普及教育，是受教育者的权利、政府的义务，作为最基本的公共服务应该按需提供，而不论受教育者的父母来自何处，从事何种工作。他们在应该接受义务教育的年龄，有正当理由在此居住，这就是全部理由。因此每个公办学校都有义务接收自己片区内的

适龄儿童，无论是户籍人口还是本地人，都不应具有相对于其他人的优先机会。在学位紧张的情况下，首先是增加教育供应的政府责任，而非把一部分人按家庭状况、地域因素等无关标准排除在外。

至于高等教育，则应以成绩为标准，择优录取。本地财政支持的院校当然可以照顾本地人，这种照顾既可以是学费上的，也可以是配额上的，这是由这类学校的性质所决定的。但也如前面所说，本地人不能限于本地户籍人口。至于中央财政支持的高校，则不应该对特定的地方提供配额优惠，除非是出于照顾弱势群体的“补偿行动”的需要。<sup>6</sup>

### 4.2.2 “洼地”效应的想象

只要城市放开教育限制，就会有更多的人因为子女教育涌入城市，挤占城市的教育资源和其他公共服务。真的存在这种“洼地”效应？

这种论辩的问题在于，以为人们会为了子女教育而不顾一切。中国家庭对子女教育的重视确实不是一般突出，但也必须承认，迁徙对家庭来说是个非常综合的考虑，在没有其他方面的可靠保障的情况下，不大可能出现人们仅为了子女教育，像城市政策所想象的那样，从全国各地的山沟向北京、上海乃至合肥、兰州等地进军的“壮观”景象。

即使会有更多人涌入，“洼地”效应论也犯了一个非常低级的错误，即他们认为这些人是只消耗而不会有任何贡献的“蝗虫”和废物。而事实上，这些慕名而来者的贡献是显而易见的：他们得在当地工作和生活，而这对地方都意味着从服务到税收的各种贡献。

在当前强调城市的功能定位、反思“城市病”等背景下，也许有人会辩护说，他们的到来不符合城市的较为高端的功能定位，但这种意见忽略了即使是最发达的城市，也离不开在衣食住行上提供最基本服务的群体。何况来者未必都如城市所想象的，只能从事低端产业的服务。再者，在一个正常社会，人的自由迁徙是阻不住的，现在能建造一座仅凭许可进出的城市吗？历史上曾经有过想精确计算每个国民的付出和需求的计划经济，但最终还是以失败告终，在一个人口的自由迁徙已成既定事实的时代，计划经济、命令经济的头脑不但庸人自扰，还给社会和其他人制造麻烦。

<sup>5</sup> 参考姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》（第五版），北京大学出版社、高等教育出版社2011年，第79-82页。

<sup>6</sup> 参见牟晓波，项婉愉：“地区配额与宪法平等：美国大学的性质与招生制度”，载张千帆，曲相霏主编：《大学招生与宪法平等：国际经验与中国问题》，译林出版社2011年，第54页。



即使短期内真有所谓的“洼地”效应，城市更应该反思的是为什么，而不是简单拒绝了事。

4.2.3 教育财政

城市在教育财政方面的辩解，事实上也是经不住推敲的：没有人能保证户籍人口创造的财富必然大于新移民，也不可能存在户籍人口创造的财富没有被上级政府通过税收同样分享的情况，那么最后的理由就只剩下户籍了。但在教育中，户籍是正当的理由吗？

让新移民户籍所在地为其子女在其居住地接受教育承担一定的财政责任，这种建议是非常荒唐的。因为除了户籍及它带来的麻烦外，你甚至都找不到多数新移民和他们的户籍地还有什么需要作为政策考虑的联系。新移民在城市工作和生活，所有的贡献也都在城市，按照城市在新移民子女教育上的“功利”计算，他们的户籍地就更没有责任了。

还有人会接着说新移民子女可以在户籍所在地接受教育，因为政府在那里已经为他们配置了教育资源。制度是设计来为人服务，而不是用来奴役人的，按出生地配置资源这本身就是非常愚蠢的制度设计，何况，如前所述，新移民子女多数已经和他们的户籍所在地没有多少有意义的关联了。农村籍新移民在户籍地还有宅基地和土地这一点让城市人尤其愤愤不平，以至于他们忘了去想想，这两样东西都是名副其实的“鸡肋”，可以避风挡雨，可以免于饥馑，却不是可靠的经济和生活保障。但制度却把这些新移民绑在它上面，既限制了他们的选择，也阻挡了外人的进入，这是他们所受的体制之累。

当然，无可否认，我国的财政体制尚待完善，以形成中央和地方的财权与事权相当的合理财政机制；另外，在教育上，中央财政可能也需要发挥更大的作用，以促进全国范围内的教育均衡。但这些都不意味着新移民子女教育可以不同于本地户籍学生，以至于只有在中央财政的支持下才能妥善解决。城市的全部辩护都在户籍，但户籍对于教育来说，恰是一个不合理、不相关的标准。

基于此，各地对新移民子女教育问题的解决，是不应以中央财政的投入为必要条件的。多位研究者都提到的“省、市、区三级政府分担的财政机制”对于解决新移民子女教育问题的实际推动作用会是非常明显的，但从应然意义上来说，也没有不如此则不解决随迁新移民子女教育问题的道

理。

4.2.4 对“户籍地无监护条件”的分析

即使在“两为主”政策出台之后，原来严格控制新移民子女随父母进入城市的政策基调，依然没有真正退去。在近几年来一些大城市严控人口的背景下，这个要求再次被强调：“户籍地无监护条件”。

从法律上来讲，“户籍地无监护条件”对多数新移民来说，几乎是不可能的：祖父母、外祖父母；兄、姐；以及愿意承担监护责任的关系密切的其他近亲属、朋友；在没有前述监护人的情况下，还可以“由未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门担任监护人。”此外，包括父母在内的监护人还可以将监护职责部分或者全部委托给他人。总之，如果严格依户籍地标准，总能找到一些“监护条件”。

但是，监护不可能是没有标准的。“认定监护人的监护能力，应当根据监护人的身体健康状况、经济条件，以及与被监护人在生活上的联系状况等因素确定。”<sup>7</sup>事实也是，留守儿童无论由祖父母隔代抚养，还是有其他人照顾，都存在需要解决的问题。比如全国妇联《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》显示：

所有隔代照顾留守儿童的祖父母，平均年龄为 59.2 岁，56% 的年龄在 60 岁以下，绝大部分在 50-59 岁之间，甚至有 12% 的祖父母年龄在 50 岁以下。但是，隔代照料农村留守儿童的祖父母的受教育程度很低，绝大部分为小学文化程度，甚至有 8% 的祖父和 25% 的祖母未上过学。由于受教育水平的限制，祖父母在抚养和教育留守儿童时面临诸多的困难和挑战。

此外在法律上，父母是儿童的首位法定监护人，前述其他人只能在儿童父母已经死亡或者没有监护能力的情况下，可能成为监护人。从儿童权益保护的角度来说，家庭保护是首位的。要求新移民家庭的父母只有在户籍地没有监护选择的条件下，才能将学龄子女带在身边，这既不符合儿童

<sup>7</sup> 《最高人民法院关于贯彻执行<中华人民共和国民事诉讼法通则>若干问题的意见（试行）》。

保护的目地,也有违起码的人道标准:通过在教育政策上的区别对待,制造家庭分离的人伦困境。

由此,一些关于留守儿童问题的研究,针对父母的监护责任提出的应对建议事实上都是很不负责任的。比如全国妇联的前述研究报告,就提出:

强化父母的法定监护责任,完善监护制度。……为了减少因父母缺失给儿童造成的有形的和无形的伤害,首先应在法律法规和乡规民约等方面强化父母的法定监护职责,探索监督和保护父母尽职尽责的渠道和办法,切实保护留守儿童的福祉。

进一步完善法律政策体系。对《未成年人保护法》等保障儿童权益的相关法律法规进行修订,进一步完善监护制度,强化父母法定监护责任,探索有偿代理监护制度,填补留守儿童监护缺位。逐步修订建立在二元结构基础上的相关法律制度以及与户籍管理相联系的住房、教育、卫生、社会保障等政策法规,保障农民工及其子女能够平等享有公共服务资源。加大对《中华人民共和国劳动法》等已有法律法规的执行力度,制定并落实农民工带薪休假等制度,切实保障他们更好地履行监护责任。

撇开制造家庭分离的教育政策不谈,而去追问父母的用心和责任,这混淆了留守儿童问题的面目。当然有自主选择让儿童留守的家庭,但在家庭团聚的教育政策障碍未消除的情况下,一者很难区分出这部分父母,二者我们不能做出政府和社会比父母更关心其子女的普遍预设。

#### 4.2.5 对教育特权作为期待利益的分析

城市方面长期享有新移民带来的好处,而没有相应地承担其子女的教育,这事实上使城市在教育资源比较宽松的情况下,实现了教育的快速发展。在基础教育阶段,这反应在教育投入的水平上。以北京为例,2011年的小学、初中和高中的生均预算内教育事业费支出为18494.11元、25828.16元和28533.85元,生均预算内公用经费支出为8719.44元、11241.78元和13612.11元。而2002年,小学、初中和高中的这两组数据分别为2891.43元、3273.16元和4421.89元,及667.95元、1064.74元和1602.94元。十

年之间,北京小学、初中和高中的生均预算内教育事业费分别增长到原来的6.4、7.9和6.5倍,生均预算内公用经费增长到了原来的13.1、10.6和8.5倍。<sup>8</sup>

在高考招生中,新移民相对而言比较多的发达地区,也占有先机。以清华大学和中国人民大学这两所中央部委直属高校的分省配额为例。据“清华大学2011年招生计划”,该校当年在北京、山东、江苏、河南和甘肃分别分配招生名额221、75、56、67和34个,各占总招生人数(不含美院生)的15.7%、5.3%、4%、4.8%和2.4%。另据人民大学本科招生网,该校2011年在上述各省份的招生名额分别为200、80、70、85和31个。根据媒体报道,2011年上述各省考生人数分别为7.6、55、49、88.5和29.7万。综合前述数据,可以计算出清华大学给北京的配额分别是山东、江苏、河南和甘肃的2.9、3.9、3.3和6.5倍,人大给北京的配额分别是其他四省的2.5、2.9、2.4和6.5倍,而上述四省考生数分别是北京的7.2、6.4、11.6和3.9倍。前述五地考生入读清华大学的机会分别为每万人29.08、1.36、1.14、0.76和1.14;入读人民大学的机会分别为每万人26.32、1.45、1.43、0.96和1.04。

此外,发达地区相对较好的地方院校,也多和新移民子女无缘。

无身份障碍的优质基础教育和优厚高考配额,相对于面临重重阻碍的新移民子女和其他地区来说,是无可置疑的教育特权。由于在现有制度下向来享有,所以地方政府和户籍人口都抱有继续享有它们的期待。新移民子女教育问题不可避免的会和这种特权发生冲突,“占用本地教育资源”、“拉低本地教育水准”、“加剧高考竞争”之类的抱怨,也正是基于这种特权发出的。那么,在求解新移民子女教育问题时,该如何面对这种特权呢?

这种特权,对于户籍人口来说,确实属于利益。但利益本身并不能作为全部辩护,在它是建立在对他人同等或更重要权利的压制和侵犯的情况下,尤其可以说对这类利益的主张是没有多少依据的。

还以北京为例,基础教育经费之优厚,自然使其有理由担心更多新移民子女的“覬覦”,但问题是作为教育经费来源的地方财政,并不只是户籍人口的贡献。第六次全国人口普查的数据显示,北京市常住人口为1961.2万人,全市常住人口中,“外省市来京人员”为704.5万人,占常住人口的

<sup>8</sup> 数据来自“北京市2001—2007年教育事业费增长情况”,北京市教育委员会网站2008年11月13日;北京市教育委员会等:“关于本市2011年教育经费执行情况的公告”(京教财[2012]20号),北京市教育委员会网站2012年9月19日。

35.9%。<sup>9</sup>这 35.9%的新移民和户籍人口一样，在各行各业工作，为北京的经济社会发展和财政收入做出了贡献。教育财政中有他们的付出，但他们的子女大多数却无缘均等享受北京的公共教育。

在“高考特权”方面，北京等地当然会以地方财政参与支持了这些学校为由来为所受的优待辩护，但这种理由也是不成立的。首先，这类高校作为中央直属高校，并没有给其他省份平等的机会来拿钱换名额，所以允许所在地近水楼台先得月是不公平的。其次，由于优质高等教育资源在我国分布极其不均衡，所以其他省份没有机会通过位于当地的这类学校向本省份考生倾斜名额来拉平和高校较多地区的差距。最后，如果非得进行利益计算的话，那么这些高校为所在地带来了得天独厚的文化资源，并带动了其他产业的发展，所在地显然会因此受益，包括直接的经济利益。特权地区的计算当然不能撇开这个不谈。

综合来说，户籍人口的教育特权是以对新移民子女受教育权的伤害为代价的。现实如此并不意味着应该如此，这种特权并不因为向来享有而成为合法权利。从平等保护的视角来看，户籍人口和地方政府对这种教育特权的期待是不应得到保护的。

4.3 平等保护视角的建议

当前的新移民子女教育政策，正如韩嘉玲研究员在前引研究中所说的，“暴露了我们教育制度、政策及观念等方面的僵化，反映了画地为牢、城乡分隔的管理体制的弊端。”从受教育权的平等保护的视角，我们提出如下建议。

4.3.1 地方政府的责任

户籍制度本身就是改革的对象，且户籍状态在教育中是不相关的标准，因此在求解新移民子女教育问题时，必须先将教育和户籍脱钩，**确立以居住地为标准的入学和升学考试制度，以常住人口、而非户籍为标准来配置包括教育财政在内的教育资源。**

<sup>9</sup> 《北京市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》。

在此过程中，必须明确教育是基本公共服务，它不能单独为任何特殊群体服务。无论义务教育作为普及教育，还是更强调择优录取的后义务教育，都必须同等对待所有学生。作为具体政策制定者的地方政府，也要摒弃立基于户籍制度的固化思维，做到同等对待所有当地居民。

4.3.2 中央政府的责任

新移民子女教育问题的真正解决，有赖于中央政府在制度层面为它解套。

首先，中央政府必须尽快**废除以控制为目标的户籍制度**，代之以相应的人口登记服务制度。在户籍制度尚未废除之前，也应将教育等公共服务从户籍制度中解脱出来。这一来因为户籍制度并非如何提供这些公共服务的合适标准，二者通过剥离附加在户籍制度之上的特权，也为户籍制度的变革扫除障碍。

其次，中央政府应尽快**废除中央部委直属高校招生中的分省配额**。中央部委直属高校集中了中国最优质的高等教育，应该是面向全国纳税人的，但当前分省配额的招生方式在不同省份的考生之间制造悬殊入学机会差异，这不是公正的制度安排——尤其是这种名额分配主要倾向经济社会发达地区。为此应该尽快废除分省配额招生的方式，而未来无论是各高校自主招生还是通过全国联考招生，都必须保证全国范围内的考生面对相同的招生标准。对特定群体的照顾，也必须有明确的标准和基于公正目标。这样的改革，也将使地方政府和居民，无由再以“高考移民”为由，反对随迁新移民子女就地接受教育。

最后，中央政府必须在**制度上平等保护所有国民**。地方政府往往囿于既存不合理制度和短期利益，以邻为壑，对本地居民按户籍标准做出区别对待，中央政府为此背书是不明智的。因为国民因为户籍、地域歧视而在教育等方面受到的伤害，也是全社会的损失，有些伤害的后果，最终是要倒推到中央政府去负责的。

4.3.3 当下的应对措施：

既有中央和地方政府的利益博弈，又有户籍和教育的制度惯性之重，完成改革、让教育在比较理想的平等保护状态下运行，肯定不是朝夕之间

的事情。但新移民子女教育的重要，也容不得今日“认真研究”明日“努力推动”，动辄上十年的耽误和伤害。鉴于此，从切实解决新移民子女教育问题的角度，需要从以下方面来推动：

1) **必须先穷尽公办学校的接纳容量。**如韩嘉玲研究员所指出，“目前我国教育界存在普遍的错误认识，认为小班化教育就是素质教育或者优质教育的前提，并成为公立学校以名额为由拒绝接收流动儿童的主要理由。”<sup>10</sup>

从平等保护的视角看，和为一部分人提供更精致的教育相比，新移民子女的受教育权当然应该受到优先保护。为此应通过扩大班额、增加班级的方式，先穷尽公办学校的接纳容量。由此所能释放的教育资源量是不可低估。

在前述的北上广三市中，北京严格执行义务教育阶段班额不得超过 40 人的标准；广州的随迁新移民子女入读公办学校在三地中最低，但广州也严格要求公办学校小学每班不能超过 46 人、初中每班不能超过 50 人；只有上海规定义务教育阶段班额控制在 40 人以内，但接纳新移民子女的学校，如有困难可适当放宽班额。

值得注意的是，过去多年来，城市义务教育阶段公办学校除了追求小班额外，班数的减少、学校规模的缩小乃至撤并，也是值得注意的。以北京为例，从 1996—1997 学年到 2004—2005 学年，北京的小学、中学数量分别从 2780 所和 428 所下降到 1504 所和 422 所，分别减少了 1276 所和 6 所。在校的北京户籍学生人数从 999740 人和 530854 人分别减少到 473275 人和 288298 人，分别减少了 526465 人和 242556 人。相应的专任教师数量也都在减少。但这些空余的教育资源却没有被用来解决新移民子女的义务教育问题。

2) **必须保证新移民子女的同等入学权，不应优先对待户籍人口。**这就意味着遇有教育资源确实不足时，户籍生源必须面对和新移民子女一样的选择：排队等待或者入读民办学校。这是在义务教育阶段，在后义务教育中，则应在升学考试中同等对待新移民子女，让成绩来说话。地方政府的责任既然是同等保护所有学生，那么它的选择在此是非常清楚的：要么尽快增加教育资源，使其在面向所有学生的同时，不降低原来的标准，要么降低原来的教育规格，以接纳所有学生。

当然，如果公办教育资源确实有限，3) **政府更应该放开对民办教育的**

**管制，以解决公办学校无力接纳的学生的的问题。**放开办学管制意味着既要保证民办教育的长期办学预期，又要求同等保护民办学校学生在升学考试中受到平等对待。另外，由于公办学校同等接纳所有学生，户籍学生和新移民子女入读民办学校的机会也应是均等的，不能只要求新移民子女入读民办学校。鉴于义务教育的免费性质，对进入民办学校的义务教育阶段学生，政府应该通过购买服务或提供财政补贴之类的方式，一者保证他们和公办学校的学生受到基本相近的教育，二者不使家庭为义务教育而付出额外成本。

#### 4.3.4 新移民子女教育问题不应被“特殊化”

这样的意见似乎过于“激进”，不但坐实了“外地人”的各种不良用心和动机，也冒犯了各路“地主”。但从严格的受教育权的平等保护的角度，却很难发现这样的意见有什么出格之处。这里的建议无非是基于这样的“平常心”：新移民在教育需求上和户籍人口没有什么差别，新移民子女除了没有户籍之外，和户籍学生并没有什么不同。

要认真对待新移民子女教育问题，政府和各方面就不应以各种理由把它“特殊化”，今日试验，明日新举措，后天继续制度创新，而问题还是老样子。新移民子女教育需要的只是基于前述“平常心”的同等对待而已。观察者在这方面需要保持警觉。

当然，一般而言，改革需要平稳进行，需要处理好既得利益问题。但在新移民子女的教育问题上，对以户籍为基础的既得利益的过分强调，恰会阻碍所有实质性的改革。另外要知道，这些既得利益是以压制数千万新移民的同等权利和合法权益为基础的，对户籍人口对教育特权的期待利益的保护，对数千万新移民子女来说，恰是没有出头之日的灾难。

对建立一个公平、正义的社会来说，这是既存的制度埋下的苦果。为此，必须让教育的尽快归教育，把户籍制及其身份制妄想彻底归还给历史。

<sup>10</sup> 韩嘉玲：“流动儿童教育与我国的教育体制改革”，《北京市社会科学》2007 年第 4 期，第 98 页。

## 第五章 结语：没有平等保护就没有未来

### 5.1 社会问题中的教育歧视阴影

#### 5.1.1 “寒门难出贵子”后面

2013年10月15日，教育部部长袁贵仁在一次会议上称：中国农村教育仍然薄弱，当前，不同地区间教育差距一个比较突出的问题是农村孩子上重点大学比例偏低。据报道，“袁贵仁强调……近年来国家将教育经费向农村倾斜，特别是将农村义务教育全面纳入财政保障范围，但根本改变农村教育的落后面貌还需要较长的时间，面临不少实际困难。”<sup>1</sup>其实在这次受到广泛关注的官员表态之前，学界和媒体对“寒门难出贵子”现象已经有了相当的研究和讨论。<sup>2</sup>

与社会的这种关怀相对应，2011年以来清华大学、人民大学等高校陆续在自主招生中开设了照顾农村生源的“自强计划”、“圆梦计划”等。鉴于现行的存在严重地域歧视的高考配额招生制度，对这些大学的招生新举措，笔者并不看好：清华、人大等部属高校，既然有志于高考公平，当从改革自己的分省配额开始。不然，无论在自主招生中进行多少尝试，都不过是地域歧视的点缀。<sup>3</sup>

袁贵仁部长在承认“寒门难出贵子”的问题时，强调的是农村教育面貌的依然落后。但另有两个重要的制度原因，恐怕也不能不提：除了前述

的中央部委直属高校分省配额招生制度外，还有当前的新移民子女教育政策。

根据国家卫生与计划生育委员会的数据，2012年我国的“流动人口”数量达2.36亿人。而国家统计局对“农民工”数量的推算结果，就超过了前述“流动人口”：2012年全国“农民工”总量达到2.6261亿人。<sup>4</sup>无论不同统计的标准和结果有何种差异，中国有占人口总数约六分之一的新移民，而他们的子女由于教育制度的原因基本无法正常接受教育：进入城市则遭受歧视，且鲜有机会继续义务教育后的普通学校教育；留守户籍地则和家庭分离，且留守地教育整体较为落后。九千多万儿童中，有的已经被这样的教育制度伤害，有的正在经历其伤害，而且更多的还会被伤害。

教育制度为六分之一国民的子女制造的这种发展困境，在探讨教育在增进弱势群体的发展机会的失败时，自然是不能忽略的。

#### 5.1.2 融入危机与社会冲突

“流动人口”、“农民工”及“新生代农民工”在城市的社会融入问题不仅是当下的热门研究话题，也是受到广泛关注的社会问题。比如2013年全国“两会”期间，来自上海的全国人大代表朱雪芹女士就提出了“要预防农民工二代犯罪”的建议。她透露，在上海少年管教所85%的孩子是“农民工子女”。“她发现，和父辈相比，这些孩子的城市梦更执著，漂泊感也更强烈，更容易产生偏激观念和过激行为。”<sup>5</sup>这远非个案，一些得到司法机关支持和配合，基于一手资料的研究等，也有类似的观察和担忧。<sup>6</sup>

笔者没有做过专门的调查，对此话题不敢妄下评判。但在这些观察和研究中，总能看到或明或暗的教育因素。结合教育的意义和已知的新移民子女教育处境，也不难想象他们中部分人的发展所面临的挑战。<sup>7</sup>

教育所影响的可不只是新移民子女的社会融入。对多数新移民来说，如果自己勤苦工作，子女安然上学，有望通过自己的努力以教育改变命运

<sup>4</sup> “2012年全国农民工监测调查报告”，国家统计局网站，2013年5月27日。

<sup>5</sup> “人大代表：上海少年管教所 超八成是农民工子女”，人民网，2013年3月13日。

<sup>6</sup> 比如《检察风云》2012年第20期的“关注城市边缘的孩子”专题，以及谢建社教授的研究“融城与逆城：新生代农民工两难选择——基于GGF监狱调查”，载《广州大学学报》（社会科学版）第9卷第2期，2010年2月。

<sup>7</sup> 韩嘉玲研究员在她的研究中，就提出了社会融合方面的担忧。见韩嘉玲：“及早关注第二代农村流动人口的成长有出路问题”，《中国党政干部论坛》2007年第8期 第30页。

<sup>1</sup> “教育部长：中国农村孩子上重点大学比例偏低”，中国新闻网，2013年10月15日。

<sup>2</sup> “穷孩子没有春天？——寒门子弟为何离一线高校越来越远”，《南方周末》2011年8月5日。

<sup>3</sup> 任星辉：“‘圆梦计划’圆不了农村学生公平入学之梦”，《新快报》2011年11月1日。

的话，他们一者会以对待家园的心态来对待他们所在的社区和社会，二者新移民子女教育上的成功，无论对他们自身、家庭还是社会来说，都是皆大欢喜的好事。但如果新移民的子女由于身份原因而受到限制或者干脆被排除在教育之外的话，一者新移民一般也就对当地社区和社会产生疏离感，二者新移民子女在教育上的挫折，对其个人、家庭和社会而言，都意味着损失。

新移民群体和户籍人口的隔膜和疏离，无论是由于教育上的歧视还是其他问题，可能会成为进一步的社会冲突的导火索。近年来，也能听到一些劳工移民集中的地方，他们和当地户籍居民发生较大冲突的事例；而近两年来，京沪两地的新移民群体和部分户籍人士之间，由言辞相对到一度发生小范围的肢体冲突，则是直接由新移民子女教育问题而发生的。

通过教育获得更好的发展，这在不同人的身上实现程度不一，并且也存在教育失败的可能。但这里的问题是，教育政策不能限制乃至剥夺一部分人的受教育机会。且不论教育的长远影响，仅限制和剥夺政策本身，就会制造无尽的分裂和麻烦。

## 5.2 “教育平权”的功利作用

提出受教育权的平等保护，本就是为解决新移民子女的教育问题。这里再谈它的作用，显得画蛇添足。但鉴于在与新移民子女教育相关的一些问题上，政策和应对往往考虑的过于简略，因此再做简单概括。

首先，根本解决新移民子女教育困局。问题本就因歧视而起，因此唯有对新移民子女受教育权的平等保护才能从根本上解决它。这样一来，一方面新移民子女随家庭生活将不再面临教育障碍，另一方面，留守儿童的数量也将大规模减少，应对剩余的基于家庭自主选择的留守儿童问题，将不会像现在这样棘手。

其次，根本推动中国教育的均衡发展。以户籍为准画地为牢的中国教育一方面让城市化了的新移民的子女无法享受城市的教育服务，另一方面又在教育上给城市或发达地区特殊的照顾，在这样的制度安排下，“中国教育的均衡发展”是个不可能的任务。平等保护新移民子女的受教育权，一方面会使更多的人享受到城市教育的好处，另一方面会根本缓解留守儿童

问题对农村教育的压力，从而也有利于农村教育的提升和改善。

最后，有益于中国社会的健康发展。如在 5.1 中提及的，当下中国一些严重的社会问题中，都有教育歧视的阴影在。一个公平的教育制度，既能减轻社会阶层固化和新移民的融入危机等诸多问题，又能通过增进受教育者的发展机会和改善他们的社会境遇，最终使全社会受益。

也正是基于这些迫在眉睫的问题和非常现实的展望，在这里可以说：没有平等保护，新移民子女的教育就没有未来；而且，对变革中的中国社会，没有对新移民子女受教育权的平等保护，也没有未来。

## 5.3 新移民子女教育与中国社会的未来

### 5.3.1 要什么样的城镇化？

新移民子女教育问题是在快速城镇化的背景下发生的，它成为至今依然待解的难题，是和我国的城镇化模式相关的：政府高度控制，向 GDP 看齐，以财富的高速积累为目标，忽略社会代价和公共服务。正是在这样的模式下，“人户分离”的人口迁徙是不言而喻乃至受到欢迎的，因为他们代表着劳动力和财富。但人口迁徙中的多数人，又是被城市所刻意排斥的，因为同等对待他们对城市而言意味着在教育等公共开支方面的更多责任和付出，因此选择建城而不建校，吸引移民而又不使其安居。

由此，政府在制度层面制造了新移民的“流动”和不确定状态。“农民工”问题、新移民子女教育问题等等，作为政府政策的结果就出现了。政府这种政策选择的结果对城市化来说是非常严重的：不但第一代新移民的融入受阻，从而引发诸多社会问题，而且新移民子女由于城市的排斥，也未能顺利融入城市。也就是说，两辈人的城市化都由于制度原因而受阻了。

城镇化的核心应该是人的城镇化、即市民化，否则高楼大厦再多，GDP 再高，也掩盖不住由于新移民在社会融入上的失败而引发的问题。中国过去的城镇化，最大的失败正在于对“人”的忽视，对城镇化的反思当然也应该从“人”开始。

在这个意义上，如何对待新移民子女教育，是中国城镇化走向的试金石：继续排斥他们，则走社会代价高昂、社会危机潜伏的老路；敞开大门，欢迎他们，则是一个以人为本的，真正繁荣且和平安定的新路。

### 5.3.2 要什么样的教育？

哲人说，各得其所，即是正义。

义务教育既然以普及为目标，自然没有给一部分提供，给另一部分人不提供，或者给这部分人贵族教育，给那部分人随便什么教育的道理。后义务教育既然强调成绩和能力，自然也不应该有“拼爹”——户籍——的政策安排，无论从“有教无类”的教育理想，还是法律面前人人平等的原则和规范而言，都是如此。

把不相关的因素引入教育，作为教育机会的评判标准，这只能引起抱怨和冲突。得到额外好处的，贪得无厌，期待更多；被剥夺的，必会起而伸张，直至得其当得。在此过程中，前者觉得后者别有用心，后者认为前者无耻，针锋相对乃至大打出手，教育的本真和社会的融融，就被这样的恶政葬送了。

另外，教育旧制的惯性之重，让局中人往往可以坐享侥幸：被排斥的无言忍受，享受特权的不亦乐乎，不改则勉强维持，改则不单唾沫横飞。但以邻为壑的地方政府也好，将国民码作三六九等的中央政府也罢，是否还有这样一点尚存的公心呢：那些受到伤害的人，总归还在这个国家；社区中，国民中，都多了被损害的人，这于国家和社会也非福音。

正如美国联邦最高法院前大法官布伦南的判词所写：

……教育提供了基本工具，使个人能够采取富有经济效益的生活方式，从而有利于所有人。总之，教育对维系我们的社会结构具有基本作用。当某些团体被剥夺机会去吸收我们社会秩序所基于的价值和技能时，我们不能忽略国家所承受的显著社会代价。文盲是一种持久障碍；在其一生中的每天，不能读写都将妨碍被剥夺基本教育的个人。对社会与经济利益及其智力和心理健康的剥夺，将给个人带来无可估量的损失……

……不论如何，许多受这类归类阻碍的非注册儿童将不定期地留在我国，并且有些将成为合众国的合法居民或者公民……因此，无论剥夺这些儿童的教育将能获得何种补偿，和对这些儿童、州和国家所

带来的代价相比，它们是微不足道的。<sup>8</sup>

让教育作为人的发展阶梯，还是社会冲突的导火索；让教育制度回归人道底线，还是让教育制度继续伤害国民和全社会。在新移民子女教育问题上，我们也能看到这个国家的选择。

---

<sup>8</sup> 张千帆：《宪法学导论》，法律出版社2006年，第631页。