

城市农民工随迁子女义务教育政策及其完善：以广东为例

◎ 傅 晨 刘梦琴

摘 要：文章分析了广东省农民工随迁子女义务教育改革政策和实施情况。广东省基本实现了农民工随迁子女“人人有书读”，但是，农民工随迁子女入读民办学校的比例依然较高，入读公办学校的歧视依然存在，民办学校的教育质量问题依然存在。农民工随迁子女义务教育问题不能彻底消除，根本原因是没有建立起农民工随迁子女义务教育经费的投入保障机制。

关键词：农民工随迁子女 义务教育 政策

【中图分类号】 G521

受教育权是一项基本人权，但是，在世界不同国家，公民受教育权利的落实程度，受到经济社会发展水平和政策的影响。在计划经济年代，我国形成了城乡二元的教育制度，核心是以户籍为标准，城乡学龄儿童在户籍所在地就近入学。计划经济年代我国城乡人口隔绝，基本上不存在农村儿童流动到城市接受教育。改革开放以后，城乡人口流动的凝固状态被打破，农村剩余劳动力大举进城打工，一部分农村学龄儿童跟随父母进城。但是，城乡二元教育制度改革滞后，农民工随迁子女“人户分离”，他们在流入地接受义务教育遇到了困难。面对农民工随迁子女义务教育

问题日益严重，国家对义务教育政策做出调整。总体而言，农民工随迁子女义务教育政策经历了从“严格控制”到“积极接纳”的调整转变，进入21世纪，形成了农民工随迁子女义务教育以流入地政府管理为主，以公办中小学为主的“两为主”政策框架。本文试以广东省为例，研究农民工随迁子女义务教育政策和落实情况。

一、广东省农民工随迁子女义务教育政策

广东是全国农民工数量大省，也是农民工随迁子女数量大省。广东积极贯彻落

【基金项目】2011年国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司课题《广东省农民工市民化的政策研究》成果。

实国家“两为主”政策精神，制定出台了一系列农民工随迁子女义务教育政策。

（一）增加教育财政投入

2004年7月，广东省政府办公厅转发《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工作意见的通知》提出，流入地财政部门要按对接收进城务工就业农民子女就读较多的学校给予补助，城市教育费附加中要安排一部分经费，用于进城务工就业农民子女义务教育工作，对进城务工就业农民子女的借读费和择校费予以免收，并酌情减免家庭经济困难进城务工就业农民子女的有关费用。2006年9月，省政府《关于进一步加强农民工工作的意见》提出，输入地政府要把农民工同住子女义务教育纳入当地教育发展规划和教育经费预算，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费用。2011年7月，省政府《关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》提出，各地要把符合接受免费义务教育条件的随迁子女纳入公共财政保障范围，根据免费义务教育学生人数等因素，拨付生均公用经费，核定教职工编制，配置教学设施设备，发放教科书。对不符合当地免费入学条件的，可按地级以上市原规定的所在学校普通生标准收取书杂费，但不得收取借读费。省财政结合各地义务教育阶段实际接收随迁子女人数和经济状况，给予财政资金奖励。2011年11月，省政府办公厅印发《广东省教育发展“十二五”规划的通知》，提出建立各级财政合理分担的非户籍常住人口子女义务教育经费投入保障机制。据报道，2010年广东省财政投入60多

亿元促进外来人口子女接受义务教育^①。

（二）公办学校挖潜扩容

2004年7月，广东省政府办公厅转发《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工作意见的通知》提出，充分挖掘潜力，增加公办中小学的学位，保证进城务工就业农民子女能够进入公办中小学就读。2011年7月，省政府《关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》提出，科学规划设置公办学校，规范城镇住宅小区学校建设和使用，鼓励和扶持举办面向随迁子女招生的民办学校，公办学校班额较大、学位不足的县镇，要进一步调整优化中小学布局，合理新建扩建义务教育学校，为随迁子女就读提供足够的学位。学校布局调整中闲置的校舍，可通过置换、改造、新建等形式成立公办学校，逐步提高随迁子女入读公办学校的比例，有效解决随迁子女入读公办学校问题。据广东省教育厅和广东省政协的调研数据，2001—2007年，深圳市投入财政教育经费294.38亿元，新建和改造公办小学89所，为农民工子女提供5万多个公办学校学位；珠海市投入15亿元财政资金，新建学校19所，扩建学校79所，为农民工子女提供3万多个公办学校学位；惠州市新建公办学校17所，增加学位2万多个；中山市对200所中小学进行布局调整，为农民工子女提供公办学位8万多个^②。

（三）大力发展民办学校

2004年7月，广东省政府办公厅转发《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工作意见的通知》提出，结合中小学布局

调整工作,选择校舍安全、设备设施较完备的中小学,创办专门招收进城务工就业农民子女的学校。2011年7月,省政府《关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》提出,鼓励社会各方力量,参照公办中小学的标准建立专门接收进城务工就业农民子女学校;加强民办学校管理,加强民办学校教师管理,加强进城务工就业农民子女的学籍管理。鼓励和扶持举办面向随迁子女招生的民办学校。各地可探索“政府购买学位”、“政府补贴民办学校办学”等模式,对委托承担随迁子女义务教育的公益性民办学校,按一定标准购买学位或给予补助,并要求学校按相应标准减免学生学杂费。据有关资料,从2005年起,省财政每年安排1000万元资助接受随迁子女的民办学校和幼儿园的发展^②。珠海、中山、河源等市在租赁校舍建设使用土地对民办学校实施优惠政策。广州、东莞等市组织公办学校与民办学校“结对子活动”,帮助民办学校提高教学质量。

(四) 农民工随迁子女积分入读公办学校

农民工随迁子女积分入读公办学校最早出现于中山市小榄镇。2007年,小榄镇制定《小榄镇外来建设者子女入读公办小学积分方案》,从10个方面对申请人进行计分,按积分高低排序,录取外来务工人员子女到公办学校就读。2009年5月,东莞市制定《东莞市新莞人子女接受义务教育暂行办法》和《东莞市新莞人子女申请入读义务教育阶段公办学校起始年级积分方案(试行)》。2010年11月8日,中山市颁布《中山市流动人口积分制管理暂行规定》,在全市实行积分入学制度。2011年6月,珠

海市制定《珠海市外来务工人员随迁子女凭积分入读义务教育阶段公办学校暂行办法》。2011年,广州市番禺区实行积分入学制度。2011年7月,广东省政府《关于做好进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》提出,保障在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满五年、有稳定职业、符合计划生育政策的居住证持证子女与常住户口学生同等接受义务教育,公办学位不能满足随迁子女入学需要的县(市、区),要按照《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》要求,实行随迁子女凭积分制入读公办学校制度。2011年11月,广东省人民政府办公厅颁发《广东省教育发展“十二五”规划的通知》,提出坚持“两个为主”(以流入地政府管理为主,以公办学校为主)和“一市一策”原则,推行非户籍常住人口子女义务教育积分制管理办法。目前,积分入学制度在广东全省呈现普遍推开的发展趋势。

二、广东省农民工随迁子女义务教育的落实情况

(一) 基本实现了农民工随迁子女“人人有书读”

广东是全国农民工数量大省,也是全国农民工随迁子女数量大省。据广东省教育厅的调研资料(表1),2007年广东省义务教育阶段非户籍学生(以农民工随迁子女为主,下同)159.31万人,占全省义务教育阶段学生总数的10.62%。广东省义务教育阶段非户籍学生的数量不断增长,占全省义务教育阶段学生的比例也不断提高。到2010年,广东省义务教育阶段非本地户籍学生313.88万人,占全省义务教育

阶段学生总数达到23.27%。广东积极采取措施,解决农民工随迁子女读书问题。据媒体报道,不完全统计,2010年广东省农民工随迁子女数量超过330万人^③。2010年广东省义务教育阶段非本地户籍学生达313.88万人,以此推算,广东省农民工随迁子女入读率达到95%以上,基本实现了农民工随迁子女“人人有书读”。

(二) 农民工随迁子女入读民办学校的比例较高

按照国家“两为主”政策原则,农民工随迁子女义务教育以公办学校为主,但是,广东省农民工随迁子女入读民办学校的比例很高。据广东省教育厅资料(表1),2009年义务教育阶段非本地户籍学生入读公办学校比例49.5%,2010年提高到50.3%。但是,同年全国的平均水平已接近80%^④。

在珠江三角洲地区,农民工随迁子女入读民办学校的比例一直很高。据广东省教育厅的数据(表2),2007—2009年珠江三角洲地区非本地户籍学生入读民办学校的比例在55%左右^[2]。分市来看,农民工随迁子女入读民办学校的比例差异很

大。例如,2007年,广州市农民工随迁子女入读民办学校的比例为62.66%,深圳为58.7%,东莞为70.53%,中山为55.97%,惠州为60.4%,珠海为43.91%^[1];2009年,东莞、深圳、广州、中山等市农民工随迁子女就读民办学校的比例仍然分别高达75.29%、62.13%、63.25%和59.94%^[2],而江门、肇庆、佛山市农民工随迁子女入读公办学校的比例分别达到92.14%、78.80%、71.47%^⑤。据媒体报道,2010年广州市农民工随迁子女就读公办学校的比例刚刚超过1/3^⑥。由于民办学校在硬件设施、师资水平、管理水平等方面,与公办学校仍然存在较大的差距,农民工随迁子女在民办学校的教育质量问题依然存在。

广东省尤其是珠江三角洲地区农民工随迁子女入读民办学校的比例高,一个重要的原因是农民工随迁子女数量大,高度集中,与当地公办学校教育资源形成严重的结构性短缺矛盾。广东省农民工数量大,高度集中在珠江三角洲地区,决定了农民工随迁子女也高度集中在珠江三角洲地区,据广东省教育厅的调研资料,2007年珠三角地区义务教育阶段非户籍学生

表1 广东省农民工随迁子女义务教育情况

年份	2007	2008	2009	2010
全省义务教育阶段学生人数(万人)	1500.56	1454.35	1391.32	1348.65
全省义务教育阶段非本地户籍学生人数(万人)	159.31	198.09	210.96	313.88
义务教育阶段非本地户籍学生占全省义务教育阶段学生比例(%)	10.62	13.62	15.16	23.27
义务教育阶段非本地户籍学生入读公办学校(万人)	—	—	104.41	122.15
义务教育阶段非本地户籍学生入读公办学校比例(%)	—	—	49.5	50.3

注:2007—2009年数据转引自吴开俊、吴宏超:《珠三角地区进城务工人员随迁子女义务教育问题研究》,《教育研究》2011年第12期;2010年数据来自《广东省教育厅贯彻实施珠三角规划纲要2010年度工作总结》。

资料来源:广东省教育厅。

136.11万人, 占全省义务教育阶段非户籍学生的89.3%^[1]; 2009年珠三角地区义务教育阶段非户籍学生184.08万人, 占全省义务教育阶段非户籍学生的87.26%^[2]; 2010年, 珠三角地区义务教育阶段非户籍学生261.15万人, 占全省义务教育阶段非户籍学生的83.20%^[3]。农民工随迁子女高度集中, 与当地公办学校教育资源形成严重的结构性短缺矛盾。尤其是, 由于收入低, 农民工大多集中居住在房租低廉的“城中村”和城乡结合地带, 然而, 这些地方公办教育资源相对匮乏, 即使超容量运转, 仍然不能满足农民工随迁子女の入读需要, 大量农民工随迁子女只好入读民办学校。

(三) 农民工随迁子女入读公办学校的歧视依然存在

第一, 农民工随迁子女进入公办学校的收费歧视依然存在。虽然“两为主”政策规定农民工随迁子女在流入地公办学校接受义务教育要与当地学生收费一视同仁, 但是, 由于农民工随迁子女の入读需求巨大, 针对农民工随迁子女的各种收费(如插班费、借读费、赞助费等)仍然存在, 甚至成为“潜规则”, 城市公办学校和农民工子女父母“一个愿打、一个愿挨”。据谢建社2008年对广东省珠江三角洲地区一些镇的调查, 85%以上的受访农民工为子女缴纳了借读费或赞助费, 金额从200元到12000元不等, 受访农民工的月平均工资在1200元以下的占53.2%, 1200元以上的占46.8%^[4]。面对公办学校的收费, 一些低收入农民工只好望“校”兴叹, 只能选择收费相对低廉的民办学校。据罗天莹(2009)调查, 一般民办小学的收费每学期为900元学费, 初中是1400元^[4]。

第二, 农民工随迁子女进入公办学校后的教育歧视依然存在。农民工随迁子女即使进入了公办学校, 也存在被边缘化的倾向。一是分班管理。很多公办学校以方便管理的名义, 将农民工子女单独编班, 并声称不会影响教育质量。但是, 在师资、课时、教学内容等方面存在明显的差异, 实际上具有一定的歧视性对待。二是特色教育, 城市公办学校普遍开办了各种“特色班”, 以学生自愿和交费为前提, 农民工子女因为交不起费大多被排斥在“特色班”之外。上述情况使农民工子女在城市公办学校被边缘化, 进一步拉大了农民工随迁子女本来已经存在的与当地儿童的差距。

四、农民工随迁子女义务教育问题的根本原因

农民工随迁子女义务教育问题不能彻底消除, 根本原因是城乡二元教育制度改革滞后, 核心是没有建立起农民工随迁子女义务教育经费的投入保障机制, 农民工随迁子女在流入地接受义务教育缺乏财政和教育资源保障。按照传统的城乡二元教育制度, 学龄儿童在户籍所在地就近入学, 地方政府负责本地义务教育的财政投入和管理, 与户籍相捆绑的教育经费投入必然以满足本地户籍学生为限。在城乡人口隔绝和流动凝固的状态下, 城乡二元教育投入制度对于保证地方的教育财政投入和教育目标实现具有重要作用。但是, 在城乡人口流动的格局下, 其不合理性就显露出来。一方面, 财政教育经费是按照学生户籍所在地进行划拨的, 农民工随迁子女离开了户籍所在地“人户分离”, 但是流出地政府仍然可以获得按户籍学龄儿童

进行预算的教育经费。另一方面,流入地的教育经费也是以本地户籍学生为限的,农民工随迁子女属于外地户籍学生,他们在流入地接受义务教育没有财政投入和教育资源保障,必然挤占当地财政和教育资源。可见,农民工随迁子女在流入地接受义务教育使流入地既定的教育资源供需失去了平衡,出现了缺口,接纳外来农民工子女越多,缺口越大。

“两为主”政策必须以建立农民工随迁子女义务教育经费投入保障机制为条件。2002年,教育部召开《以“三个代表”重要思想为指导,坚持“两个为主”做好进城务工就业农民子女接受义务教育工作》会议,首次提出流入地政府要安排一部分城市教育费附加用于解决农民工子女接受义务教育。2003年,国务院办公厅转发教育部等六部委《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》,提出建立农民工子女接受义务教育的经费筹措保障机制,要求“流入地政府财政部门要对接受进城务工就业农民子女较多的学校给予补助,城市教育费附加中要安排一部分经费,用于进城务工就业农民子女义务教育工作”。该文件还要求流入地政府的发展改革部门要将农民工子女的义务教育纳入城市社会发展计划,将农民工子女就学学校建设列入城市基础设施建设规划;编制部门要将农民工子女数量纳入定编范围,作为学校定编的基础;价格主管部门要制订收费标准,做到收费与当地学生一视同仁,并检查学校收费情况;通过设立助学金、减免费用、免费提供教科书等方式,帮助家庭经济困难的农民工子女就学。2006年1月,国务院《关于解决农民工问题的若干意见》提出,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,按照实际在校人数拨付公用经费。该文件还第一次提出,流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。2008年8月,国务院《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》规定,公办学校对农民工子女免除学杂费、不收借读费;在接受政府委托、承担义务教育任务的民办学校就读的学生,按照当地公办学校免除学杂费标准享受补助;中央财政对农民工子女接受义务教育问题解决较好的省份给予适当奖励^⑧。通过上述文件,中央政府明确了流入地政府承担农民工随迁子女义务教育经费的主要责任,包括公办学校的校舍建设、人员和公用经费责任;对受委托承担农民工子女义务教育任务的民办学校的经费补助责任;对农民工子女的免费和资助责任。但是,中央政府并没有明确自己的责任,只是对农民工子女接受义务教育问题解决较好的省份给予适当奖励,但是比例偏低。这似乎把农民工随迁子女义务教育的经费责任推给了流入地政府,出现了所谓“中央请客,地方埋单”。

那么,流入地政府是否愿意为农民工随迁子女义务教育“埋单”呢?虽然中央明确了流入地政府的经费责任,但是,并没有对流入地各级政府如何分担经费责任作出明确规定。这就难免出现地方效法中央,责任层层下推,最终不能得到有效落实。流入地政府不愿意为农民工随迁子女义务教育“埋单”,其经济原因不言而喻。地方接纳农民工随迁子女义务教育,必须增加财政教育投入,然而,地方的财政能力有限,尤其是农民工随迁子女集中的地方,接收

农民工随迁子女入读的数量越多,地方教育资源的缺口越大,地方财政投入的压力也越大。地方增加教育投入受到其他竞争性项目的影响,可能影响当地的经济和社会发展。因此,流入地政府对为农民工随迁子女的义务教育经费“埋单”并不情愿。

综上所述,中央政府提出的“两为主”政策原则必须以建立农民工随迁子女义务教育经费投入保障机制为前提条件,然而,迄今农民工随迁子女义务教育经费投入保障机制没有完全建立,农民工随迁子女义务教育经费很大程度处于“预算真空”。由于农民工随迁子女义务教育没有经费保障,地方就不得不对农民工随迁子女进入当地公办学校设置限制,以缓解地方公办教育资源供求失衡的矛盾;同时,地方也不可能给招收农民工子女的民办学校更多的财政支持,帮助其改善办学质量。这就是农民工随迁子女义务教育问题未能消除的根本性原因。

五、政策建议

(一) 正确认识进城农民工随迁子女义务教育问题

解决农民工随迁子女义务教育问题,必须首先解决认识问题,否则,就不可能正确地制定政策,也不可能正确地执行政策。

第一,正确认识解决农民工随迁子女义务教育问题的重大经济和社会意义。农民工问题是改革以来我国经济和社会发展中的一个重大问题,农民工市民化是从根本上解决农民工问题的重要途径。农民工随迁子女义务教育问题是农民工问题的重要内容之一,解决农民工随迁子女义务教育问题,有利于农民工随迁子女子女健康

成长,有利于扫除农民工市民化的障碍,对于促进城乡经济社会和谐发展 also 具有重要意义。

第二,正确认识解决农民工随迁子女义务教育问题的迫切性。改革初期,农民工外出打工主要采取个人流动的形式。20世纪90年代后期以来,农民工外出打工越来越多是家庭流动。国家统计局《2009年农民工监测调查报告》显示,2009年外出农民工14533万人中,举家外出的2966万人,占20.4%^[5]。国家人口和计生委流动人口司流动人口动态监测数据显示,2010年,在受调查的231090个流动人口家庭中,携家属(配偶、子女父母)一同流动的占66.4%;流动人口家庭15周岁及以下子女中,56.3%随父母流动,43.7%留在老家^[6]。农民工流动越来越采取家庭流动的形式,农民工随迁子女的数量越来越大,解决农民工随迁子女义务教育问题也就越来越迫切和重要。

第三,正确认识以“两为主”原则解决农民工随迁子女义务教育问题。提供义务教育是政府的重要职责,以“两为主”解决农民工随迁子女义务教育问题彰显政府公共服务,是农民工随迁子女义务教育的主渠道,民办学校是公共教育资源的补充。

第四,正确认识农民工随迁子女与城市居民子女平等享有公共教育资源的权利。受教育权是一项基本人权,政府必须一视同仁地对待所有公民及其子女。公共教育资源不仅属于城市居民及其子女,也属于那些由于政府的政策存在缺陷、而未能获得城市居民身份的进城农民工及其子女。农民工随迁子女在城市接受义务教育不是城市的“恩赐”,农民工为城市创造了财富,为国家提供了税收,农民工为流

入地城市和整个国家的经济和社会发展做出了贡献,他们的子女有权享有与流入地城市居民子女一样的义务教育权利。

(二) 建立农民工随迁子女义务教育经费投入的保障机制

建立农民工随迁子女义务教育经费投入保障机制,是解决农民工随迁子女义务教育问题的核心。有一种观点认为,农民工随迁子女“人户分离”,他们在流入地接受义务教育挤占了流入地的教育资源,流出地政府应当转移支付义务教育费用给流入地政府,否则,流入地政府就应当收取一定的费用来弥补地方财政教育投入的不足。有一种观点主张实施“钱随人走”的“教育券制度”,使教育经费的分配与流动学生实际接受教育的地点相匹配,保证流出地和流入地所拥有的财权与事权相对称^[7]。我们认为,由于农民工子女的流出地普遍经济发展落后,要流出地政府把农民工随迁子女的教育经费转移给流入地政府,实际上不具有可操作性,根本的办法是建立中央、流入地省、市三级政府对农民工随迁子女义务教育经费投入的分担保障机制。具体说,中央、流入地省、市三级政府分别根据全国、全省、全市的流动人口子女规模,各自预算相应的教育经费;同时,中央政府按照省接收农民工随迁子女入读的实际人数、省政府按照市接收农民工随迁子女入读的实际人数,将预算经费下拨;最终,三级政府的预算经费汇聚到农民工随迁子女实际入读所在地的区(县)。

中央、省、市政府对农民工随迁子女义务教育经费投入的责任不完全一致,应当如何确定中央、流入地省、市三级政府的合理分担比例?范先佐(2004)提出“以

市为主”、“以省为主”和“以国家为主”三种不同模式,具有重要的参考价值^[8]。范先佐认为,保障农民工随迁子女义务教育的经费投入,可以按照各地的财政实力,将全国的城市分为“以市为主”的市、“以省为主”的市和“以国家为主”的市三种类型。“以市为主”的市,人均财政水平高于全国城市平均水平,这些城市的经济实力雄厚,农民工随迁子女的义务教育经费可由城市政府财政多负担一些,这些城市主要是大城市。“以省为主”的市,人均财政水平低于全国城市平均水平,但是,省级财政水平高于全国平均水平,这些城市农民工随迁子女的义务教育经费主要通过省级财政来解决。这些城市主要是经济发达省的中小城市。“以国家为主”的市,人均财政低于全国城市平均水平,省财政水平也低于全国平均水平,这些城市农民工随迁子女的义务教育经费主要由中央财政负担,这些城市主要是中西部地区。可将广东省21个地级及以上市划分为三类城市,分别制定三种不同类型城市的农民工随迁子女义务教育经费投入分担比例。


(三) 完善农民工子女积分入读公办学校政策

农民工随迁子女积分入读是公办教育资源短缺条件下的一种无奈选择,具有一定的合理性,但是,目前的政策存在缺陷,如果不及时改进和完善,可能成为广大普通农民工子女入读公办学校的一道新的“制度门槛”。例如,2009年5月,东莞市在全省率先制定《东莞市新莞人子女接受义务教育暂行办法》和《东莞市新莞人子女申请入读义务教育阶段公办学校起始年级积分方案(试行)》,这是广东省针

对外来流动人口子女入读公办学校的第一个地级市文件。东莞市教育部门计划拿出一万多个学位招收新莞人子女入读公办学校，但是，按照制度规定的积分办法，符合条件条件的农民工随迁子女数量竟然达不到计划学位名额，不得不放宽条件进行第二轮申请。2010年1月29日，东莞市人民政府印发新的《东莞市新莞人子女接受义务教育暂行办法》。修订后的积分项目有六项：文化素质60分，在莞服务年限与参保年限30分，生活状况30分，纳税情况30分，参加志愿者服务10分，子女在东莞接受教育情况10分；此外，还有加分与扣分。以文化素质为例，具有研究生（硕士）或以上学历每人计20分，具有本科学历每人计15分，具有大专学历每人计10分，具有高中或中专学历每人计5分，高中以下学历的无分可以加；具有高级职称或职业资格三级以上（含三级）每人计15分，具有中级职称或职业资格四级每人计10分，具有初级职称或职业资格五级每人计5分。然而，实际情况是，大部分农民工的文化程度和职称不高，积分不高。经过积分的“筛选”，能够入读公办学校的农民工子女，其父母主要是少数所谓“农民工精英”，大多数农民工的子女被排除在外。2011年，东莞市通过积分入读公办学校的农民工子女1.63万人，仅占在校就读总人数52.6万人的3.1%^⑨。因此，建议完善农民工随迁子女积分入读公办学校的政策，首先，增加公办学校接纳农民工子女的学位数量。其次，适当降低高低学历、高低职称的积分差距，降低购房或自建房

并居住与租房的积分差距。第三，简化积分入读申请程序和手续，方便农民工申请。

（四）支持社会力量举办农民工子弟学校

目前，民办学校仍然是解决农民工随迁子女义务教育问题的一支重要力量。民办学校既能为一部分农民工随迁子女提供义务教育机会，又能减轻公办学校和政府财政投入的压力，应当大力发展。但是，政府对民办学校要做好两件事情。第一，提供财政支持。政府要对民办和农民工子弟学校提供财政支持，民办学校的农民工随迁子女也有权利获得国家提供的公共财政资源。具体的做法，可以按照民办学校接受非户籍学生人数给予直接的经费补贴；也可采取政府直接向民办学校购买学位的制度；或者采用购买教学设备的方式；或者采取“以奖代拨”方式，奖励优秀的民办学校。第二，加强管理监督。政府在支持民办学校的同时，要加强管理和监督。对民办学校的办学条件和资质应当提出明确的要求，必须要有必要数量的资金和合法稳定的经费来源，有必要的场地和校舍，有必要的教育硬件设施，民办学校的校长、教师和其他职工应当具有国家规定的相应的资格证书。民办学校不得以纯粹营利为目的，收费项目和标准必须报物价部门核准并向社会公布，收费必须出具合法票据。民办学校必须建立正常的财务管理制度，注重可持续和健康发展，不断改善办学条件，提高教学质量。 

注释:

- ①②③《广东今年力争18万外来工积分入户》，《南方日报》，2011年8月3日。
- ④2011年，全国进城务工人员随迁子女在公办学校就读约79.2%，比2010年增长了12.7%。
- ⑤《广东省教育厅贯彻实施珠三角规划纲要2010年度工作总结》。
- ⑥2011年5月，广东省副省长、省妇儿工委主任雷于蓝带领省检查组，对广州市实施《广东省妇女儿童发展规划（2001-2010年）》的情况进行终期评估检查。广东省人民政府网：http://www.gd.gov.cn/gdgk/gdyw/201105/t20110518_143128.htm
- ⑦《广东省教育厅贯彻实施珠三角规划纲要2010年度工作总结》。
- ⑧《教育部：全国近八成农民工随迁子女入公办校就读》，《工人日报》，2011年12月31日。
- ⑨《东莞市教育局长杨静波接受媒体群访》，《南方都市报》，2011年11月28日。http://guangdong.eol.cn/xxnews_11772/20111216/t20111216_719920.shtml

参考文献:

- [1]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.教育发展研究,2009,2.
- [2]吴开俊,吴宏超.珠三角地区进城务工人员随迁子女义务教育问题研究.教育研究,2011,12.
- [3]谢建社,朱明,谢宇.社会转型视野中的农民工随迁子女升学难题探解——以珠三角城镇为例.教育导刊,2011,1.
- [4]罗天莹.农民工学龄子女义务教育现状及对策——以广东省为例.社会科学家,2009,1.
- [5]国家统计局农村司.2009年农民工监测调查报告,<http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319-402628281.htm>
- [6]国家人口和计生委流动人口司.中国流动人口发展报告:2011.中国人口出版社,2011:237-238.
- [7]中央教育科学研究所课题组.进城务工农民工随迁子女教育状况调研报告.教育研究,2008,4.
- [8]范先佐.“流动儿童”教育面临的财政问题与对策.教育与经济,2004,4.

作者简介:傅晨,华南农业大学经济管理学院教授,博士生导师。刘梦琴,广东省社会科学院社会学与人口学所研究员。

(责任编辑:卢小文)

Policy Improvement of Compulsory Education for the Children Living with Their Migrant Worker Parents in City: A Case of Guangdong Province

Fu Chen, Liu Mengqin

Abstract: The paper reviews the main issues of compulsory education policy for the children living with their migrant worker parents, and studies children's educational status in Guangdong Province. Currently in Guangdong, almost all the children living with their migrant worker parents have entered schools. However, the portion of children enrolled in nongovernment-run schools remains high, while the difficulties for those children to be enrolled in government-run schools still exist. The paper makes an in-depth study on the reasons for such a problem, and provides some suggestions on policy improvement.

Keywords: children living with their migrant worker parents; compulsory education; policy