

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

## 共享的可能? ——农民工流入地教育资源供给分析

作者: 王水珍 刘成斌 | 最后更新: 2007-9-28

**【摘要】** 地方政府在处理农民工子女教育问题上呈现的基本特征是考虑本地教育资源。就统计数据来看,浙江省处于人口转变的关键时期,人口自然增长率下降明显,中小学生数量逐年下降,但是由于全国其他地区政策的不同步,放开教育资源的直接后果是地方财政压力剧增。由此,调控与整合教育资源的主要依据是地方财政条件。

**【关键词】** 农民工子女教育; 资源供给

无论是从国家长远的发展战略还是从维护务工主体的权益出发,我们都应该鼓励留守儿童跟随父母流动出来,但是农民工子女规模之大与城镇剩余教育资源相对过剩之有限产生了较大的冲突,作为冲突的直接管理者——地方政府不可回避地要面对并处理这一问题,尤其是省级政府在面对与协调多元矛盾与冲突过程中承担着非常重要的责任。本研究结合浙江省教育资源承载空间的扩大与承载能力的提高,对浙江省解决农民工子女教育问题的可能性加以分析。

## 一、浙江省的人口转变

所谓人口转变就是指人口从高出生率和高死亡率的再生产类型,经过死亡率降低和出生率降低,最后达到低出生、低死亡、低增长的变化过程。我国人口在经历了20世纪50、60年代的快速增长之后,生育水平在70年代迅速下降。到90年代后期大部分地区已经进入了低出生、低死亡、低增长的阶段。由于国家人口政策的有力干预和计划生育工作的全面开展以及快速的经济发展和急剧的社会变革,在短短的50年中,我国经历了西方国家历时百余年方能完成的人口转变。浙江省的人口转变尤其体现了这一的特点。人口变动及其一系列后果必然对教育产生影响,例如,生育率的变动引起适龄入学人口的波动,从而导致教育资源的不足或过剩;学龄儿童随父母的迁移给迁入地教育设施带来压力。当然,反过来教育发展对人口变动也有影响,从理论上说教育研究有助于较准确地把握人口素质发展趋势、人们的相关行为变化,从而预测人口转变趋势,如由于正规教育时间的延长使年轻人推迟初婚年龄以及初育年龄,受到较好教育的父母可能偏好少生育子女,受过良好教育的人可能会更注意改善个人及家庭的生活质量等。人口和教育的相互影响是千丝万缕、不可分割也不可忽视的。

根据1949年以来出生率、死亡率、自然增长率指标的数据变动情况,可以看浙江省人口转变的完成情况。从《浙江统计年鉴》2005年卷提供的数据来看,浙江省1970年的出生率、死亡率、自然增长率分别

为26.16‰、5.96‰、20.2‰；1980年出生率、死亡率、自然增长率分别为15.59‰、6.29‰、9.3‰；1990年出生率、死亡率、自然增长率分别为15.33‰、6.31‰、9.02‰；2000年出生率、死亡率、自然增长率分别为10.3‰、6.13‰、4.17‰。根据人口转变理论，原始的低级社会是高出生率高死亡率低自然增长率的均衡模式；过渡社会人口结构是高出生率低死亡率高自然增长率的模式；到现代社会，则是低出生率低死亡率低自然增长率的人口模式，由此可以判断浙江的人口发展模式及其对未来若干年内浙江省受教育年龄儿童数量的估计。

## 二、浙江省中小学教育规模的变化

由于人口转变，其效应之一的教育结构的变化必然逐步显现出来。浙江省人口转变的趋势20世纪末已经比较接近现代化的更替水平，由此，原来适合于人口扩张高峰时期的教育结构也就出现了相应的变化。

通过查阅历年《浙江统计年鉴》，我们得知浙江省1978年以来的小学教育规模变化情况。1978年小学学校数、招生数、在校学生数、毕业生数分别为4.45万所、104.85万人、501.43万人、81.56万人；1983年分别为3.82万所、70.2万人、407.2万人、83.03万人；1988年分别为3.36万所、63.19万人、366.04万人、58.54万人；1993年分别为2.53万所、64.74万人、359.23万人、59.33万人；1998年分别为1.69万所、56.19万人、365.23万人、59.59万人；2004年分别为0.61万所、48.96万人、334.24万人、55.25万人。从数据中可以清晰地看出，与人口转变相对应，浙江省小学招生总特征呈连续下降趋势。

学校数量的急剧减少主要与两个因素有关：一是学校合并现象。浙江省政府及各县市级政府尤其是上世纪90年代中期以后逐步引导中小学校合并与兼容，调整教育结构，优化教育资源的重新组合，这是学校数量减少的主要原因。二是确实学生数量下降引致。由招生人数、在校人数与毕业人数三项指标，明确显示浙江省中小学生的数量下降趋势，而且可以预料，由于人口转变效应的继续显现，以及招生人数低于毕业人数的趋势，浙江省中小学生的在校规模会持续性下降，其下降的直接结果是现有教育资源的相对过剩及教师教育负担学生人数的变化。1978年平均每个教师负担学生28.9人，1983年为26.7人，1988年为25.4人，1993年为26.1人，1998年为23.28人，2004年为19.25人。

## 三、浙江省中小学教育规模的预测

根据上述浙江省中小学教师负担学生人数的变化情况，我们可以明显地看出浙江省教育资源的相对过剩趋势，而且这一趋势还在加剧——随着人口转变效应的延续在未来的若干年内持续显现。

为了更确切地显示浙江省教育资源的过剩可能性，我们不妨对其未来若干年内中小学生教育规模做一预测，预测的依据是现有的各年龄段的儿童人数，根据1-6岁儿童数量预测未来5-10年内小学教育规模、初中教育规模，由6岁儿童人数可以推知次年小学一年级入学儿童人数，由5岁儿童人数可以推知2年后小学一年级入学儿童人数，依此类推，由0岁儿童可以推知6-7年后的小学一年级招生规模。2005年浙江省14岁到0岁儿童的人数依次为63.18万、75.64万、64.65万、65.51万、63.54万、53.92万、53.34万、55.52万、52.92万、55.13万、49.71万、46.25万、42.61万、40.6万、46.77万人。

根据前面的分析我们不难发现，假设现有师生比相对合理、均衡的情况下，根据上述预测，2010-2020年浙江省所需师量越来越小，教育规模压缩，教育质量需求提高，而校舍、师资尤其是非精英类师资均为过剩。在这些情况下，为农民工子女开放的可能性是多大？比如在政策导向上可否公办学校民营？农民工子女并不追求与流入地子女绝对平等的教育机会，流入地相对过剩的教育资源能否被合理利用？此类问题成为解决农民工子女教育问题的核心。

这个问题必须探讨四个方面的因素：一是国家政策导向；二是浙江省政府及相关教育主管部门人员的

意见；三是一线的教育工作者即中小学老师的意见；四是教育专业系统即研究人员的意见。从国家政策导向和中小学教师失业风险与当前社会就业压力来分析，我们认为因素一与因素三都是没有问题的，而因素四可能主要是教育资源的优化与人力资源战略的问题，根据我国人口大国向人力资源大国转变的需要，因素四的答案也应该是肯定的，那么，第二因素即地方政府是否愿意及如何面对这一核心问题，主要考虑的是什么？从现状与相关材料来看，主要是财政问题。

#### 四、资源供需矛盾的核心——财政压力

浙江省内现有的剩余资源相对于本地受教育人数确实是过剩的，但是相对于流动农民工的子女群体来讲，其资源又是供不应求的，农民工子女向阳光政策的集中密度超过了流入地政府财政的承受能力，致使阳光政策布满了阴云。这从先行一步的瑞安等地的实践遭遇可以得到很好的证明。

《中国青年报》2006年6月5日《别让“同城待遇”成为地方政府不能承受之重》的报道，浙江省瑞安市从2003年开始实行外来务工人员子女就学“同城待遇”政策，不仅所有农民工子女可以无条件地在公立学校就近入学，而且家庭贫困的外来人员子女还可申请“教育助学凭证”，所缴费用比瑞安本地学生还要低。然而近年来，大量外来借读生的涌入，已经让瑞安的一些学校超负荷运转，“同城待遇”政策让当地政府的土地支出、财政支出不堪重负。

瑞安市作为全国经济“百强”县市，尽管其预算内教育经费支出，占到了全市财政支出总数的35%，依然不能满足大量外来人员子女的上学需求。这无疑表明，实行“同城待遇”促进教育公平和社会公平，并不是像提提口号那样简单。我们在要求各地政府废除针对农民工子女的歧视性政策、给予他们“同城待遇”的同时，应当切实考虑到地方政府所面临的一系列困难，实行“同城待遇”不能仅靠地方政府的努力，还有赖于中央有关政策做出调整。

从上述材料我们可以看出：

一是政策的阳光性。形容政策的阳光性，是相对于中国特殊的城乡二元社会结构及其教育资源结构的背景而言的，农民工及其子女本来所处的社会结构地位是中国城乡二元结构中劣势与教育资源水平低下的一端，瑞安市的农民工子女教育政策为在该地区务工的民工及其子女在教育选择上带来了空前的希望之光——对于农民工的心愿与农民工子女的未来来说好比是生活中的阳光一样不可缺少。所以此政策一出台，马上就“受到了外来务工人员的青睐”。

二是农民工子女教育流动的无序性。由于费用降低（一所小学包括95元课本费在内，一个外地学生就读的费用为395元，享受教育助学凭证的外地贫困生则只需缴纳0元至175元不等），作为理性行动者，农民工通过比较发现“拥有较高教育水平的瑞安，孩子读书的费用甚至要低于安徽、贵州、江西等地的一些相对贫困地区”，加上入学的门槛降低，入学行政手续成本也降低甚至是取消，农民工子女流动进浙江瑞安的速度可谓之“迅速泛滥”，瑞安市有28所公立学校的进城务工者子女达到60%以上。2006年春季，在不对外招生的情况下，又有1300多人来瑞安求学。“外来务工人员子女开始大规模进入瑞安校园，以圆城市求学梦，还有一些农民工不仅带来了自家儿女，还带来了侄子、外甥”。由此带来的混乱与密度过高压力使管理成为一个不可回避的问题。

三是超载带来的财政压力。在中国现有的教育经费筹措体制下，不得不承认地方政府与基础义务教育关系的密切性，而这种密切性具体化到教育实践层面就是财政压力的彰显。用瑞安市教育局局长叶耀国的说法，“在瑞安上学的农民工子弟为3.1万人，其所需资源等于新建31所千人规模的学校。按照我们的标准和收入水平，用地至少要1000亩，投资也不能少于3个亿”。这对一个县级市的财政来说确实是一个

不小的压力。

从表面上看，我们分析的这三条结论都是瑞安市的农民工子女教育政策导致的——因为没有实行这一政策的地方就没有出现类似现象；其实，这只是问题的表象。上述三条结论都是特定社会结构与社会制度发展的结果，瑞安市的农民工子女教育政策只是一个引发因素而已，真正的根源在于中国城乡二元结构背景下社会资源与教育资源配置制度造成的，更是中国教育相关法制滞后造成的，宏观结构因素使广大农民工对遇到较少制度障碍与经济成本的地方“趋之若鹜”。

所谓中国教育相关法制滞后，主要表现是与国外发达或发展中国家的法律相比滞后，我国没有重要的三法：第一是没有学校法（没办法依法治校）；第二是没有教育投入法（政府教育投入没有达到20世纪90年代初的政府承诺，自1993年《中国教育改革和发展纲要》提出，到2000年财政性教育支出应达到GDP的4%目标，至今这一比例远远未能达标）；第三是没有终生教育法（用来保障各级各类教育的有续发展，而我们没有）。在这三个方面当中，对教育的投入不到位，尤其是对义务教育的投入不到位是当前中国教育发展的最大障碍。流动农民工子女教育属于义务教育的一部分，在国家总投入有限的背景下，对弱势群体的教育补偿与优先扶持不够，体现得尤为充分。

## 五、结论与讨论：协调与整合

党中央、国务院从国家与社会的长远利益出发，以“以人为本”的理念为指导，着眼于中国人口大方向人才大国转变的战略，高度重视农民工问题，也制定和出台了一系列保障农民工权益、改善农民工就业环境、解决农民工子女教育问题的政策措施，取得了一定的社会成效。但是，地方政府作为承担的主体之一，面临的困难选择与农民工面临的问题仍然十分突出，主要是农民工的收入水平带来的经济困扰，农民工子女就学的无序性及其混乱带来的管理上的难度，由于流动的无序与过度流入给地方政府带来的财政压力等等。这些困难的产生，表明仅仅有政府、尤其是仅仅有中央政府的重视是不够的，农民工及其子女相关问题的解决，牵涉到多方面的利益矛盾，在执行相关政策的过程中，多元利益的协调与矛盾的整合成为地方政府考虑的系统性工程。

问题的核心在于如何处理公办学校的接收力度。按照国家“以流入地政府为主，以公办中小学为主”的精神，浙江省政府明确规定，“充分发挥全日制公办中小学的接收主渠道作用”。要求各个地区和县市部门按照以全日制公办中小学为主的原则，建立健全流动儿童少年接受义务教育的工作制度。并且浙江省专门出台的各个县级行政区由省财政补贴的比例，在充分挖掘现有全日制公办中小学潜力的同时，采取多种形式，确保符合就学条件的适龄儿童少年及时入学。但是，我们必须看到，城乡二元结构的差异，使农民工及农民工子女对城市公共教育资源的渴望，达到了一种社会紧张的状态，一旦这种紧张找到释放的口子，就会有如洪水一样泛滥的趋势。瑞安的事实证明了这一假设。

如果一味地强调流入地政府的“应然”，那么，经济压力及经济压力之下进一步导致的教育资源紧张、学生密度过高，教育质量下降等问题将接踵而至。如此一来，公办学校在接收辖区范围内常住儿童之外还有能力的，是否应免借读费接收流动儿童入学、如果不免费收取多少才是合适的标准——以此达到一个较为合理的控制过度流入的目标？由此还可能带来的问题是，农民工子女进入城镇公办学校的门槛如何调整？假如进一步放开各种限制，势必远远超过现有教育资源承载能力，但如果进一步加紧控制力度，流动农民工子女要想进入教学质量好、环境好的公办学校仍是一个梦想。

这里的关键是，“适度”在哪里？这是地方政府不得不花力气认真研究的问题。

刘成斌：浙江师范大学讲师，南京大学社会学系博士研究生

责任编辑：王珑玲

（原载《中国青年研究》2007年第7期）

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：[louke11@yahoo.com.cn](mailto:louke11@yahoo.com.cn)

