

贫困县教育移民的政策意义和可行性研究

——以西部地区四个干旱贫困县为例

魏奋子, 李含琳, 王悦

(中共甘肃省委党校, 甘肃兰州 730070)

摘要: 本文根据对甘肃省四个干旱贫困县的调查和研究, 提出了教育移民的移民方式, 认为国家应该把教育移民作为对西部贫困地区的一项重要的扶贫政策和缓解人口压力的政策, 给予有力的支持。

关键词: 干旱; 贫困县; 教育移民; 政策支持

中图分类号: C922 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)03-0007-06

Education Migration and its Feasibility: A case study of Four Poor Arid Areas in Western China

WEI Fen-zi, LI Han-lin, WANG Yue

(Party School of Gansu Provincial Committee of CPC, Lanzhou, Gansu Province, China, 730070)

Abstract: With data collected from four poor arid areas in Gansu Province, this paper argues that Education-Migration policy should be emphasized as it is feasible in the alleviation of poverty in poor areas and in the relief of the conflict between population growth and land use in these areas.

Key words: arid area; poor arid county; education-migration; poverty alleviation policy

从2005年10月到2006年4月, 我们课题组选择了甘肃省的民勤县、会宁县、景泰县、安定区等四个干旱贫困县(区)为调查对象, 对干旱贫困县教育移民的情况进行了调研。这四个县区在我国贫困地区和西部的贫困地区都是比较典型的, 年降水量在150毫米左右, 农民人均纯收入在1600~2000元之间, 是中央政府和地方政府关注的移民开发重点地区。这四个县的基本现状都是以干旱和半干旱为主要

特征, 农村人口数量大, 过剩情况也严重, 劳动力转移的需要很强烈。这些年来, 教育移民在这些地区的移民和智力开发方面起着越来越大的作用, 教育移民在一定程度上真正实现了这些地区农村劳动力流动的有效性、稳定性和长效性。由此, 我们认为, 在西部许多地方, 可以把教育移民作为移民的重要战略选择, 国家也应该把教育移民作为扶持西部贫困地区开发和发展的政策项目。教育不仅是贫困地

收稿日期: 2006-08-17

基金项目: 本课题是中共中央党校2006年立项的“2006年度全国党校系统重点研究课题”, 同时受到甘肃省人口和计划生育委员会的资助。课题组组长: 李含琳教授。

作者简介: 魏奋子(1963-), 男, 汉族, 甘肃甘谷人, 中共甘肃省委党校经济社会发展研究所副教授, 研究室主任, 甘肃省“555”创新人才, 主要研究方向为计量经济、区域经济。

区实现人力资本开发的主体形式,而且也是实现移民的主要形式。教育移民有重要的现实意义,在许多基础教育比较发达的地区也有很强的可行性。

一、贫困县教育移民的基本特征

教育移民是贫困地区人口的外向型转移,可以缓解人口增长压力和人口养育压力。在干旱贫困地区通过政府的有力扶持和社会的持续关注,可以使国民教育发展水平有比较快的提高,从而大幅度提高中考和高考入学率,增加这些地区的青年学生在外地上学、就业、安家的几率,可以有效地达到移民的目的。与我国目前已经发生的其他脱贫形式和移民形式进行比较,教育移民在以下几个方面有一定的比较优势:

(一) 层次较高

一般的生态移民和开发式移民是将迁出地的农村人口整体搬迁到新的居住地,这对人口的素质和没有特殊的要求,也不会对移民安置区的人口素质产生多大的影响,一般地也就是引起移民安置区人口数量的增加。而教育移民对人口素质有很高的要求,这种素质不仅表现在人口平均接受教育的年限较长,而且表现在人口的年龄结构比较轻,是典型的和潜在的生育年龄组人口。所以,教育移民对控制人口有利,对整体提高人口素质有利。

(二) 效果明显

从我们对甘肃省会宁、景泰、民勤、安定等四县区教育移民的调查情况看,教育移民对于解决干旱贫困县的人口压力有非常明显的效果,从1977年到2005年,这四个县区的大学本科和专科共录取人数累计68284人,中专录取人数累计41489人,二项总计为109773人。而与此同时,回县工作的只有34436人,离县工作的有75337人。假定这些移民人口当中只有很少的比例当年考上了学并在地工作和居住,那么,将会给这些地区形成更大的人口压力。

(三) 机制稳定

由于教育移民机制的形成是靠人力资源开发,对于教育的重视和对教育的投资增加,会在这些地区形成比较稳定的教育发展机制,并且在“投资—教育—移民—增加投资—提高教育水平—扩大教育移民”上形成良性循环。比如,会宁县这些年就把发展教育作为该县的核心发展战略,把科教兴国战略转换成与当地情况相结合的有效教育移民战略,实践证明是成功的。

(四) 连带效应

我们调查还发现,教育移民还有一个比其他移民形式更明显的优势,就是这种移民形式会产生极强的连带效应,即教育的功能不仅保证了受教育者达到了移民安置的目的,而且,当这些已经移民的高层次人口一旦在外地的城市或者企业居住工作稳定的时候,他们当中的某些人员就会将自己的父母、兄弟、姐妹,甚至亲朋好友等也吸引到他们的身边,在我们调查的这四个县(区)中,这种事例非常多。特别要注意的是,由教育移民而引起的连带效应并不需要政府投资,是民间自愿的行为。

二、教育移民对缓解人口压力的贡献分析

(一) 大中专毕业生回县工作率

我们调查了会宁、景泰、民勤、安定等四个县1997年至2004年各年各县大中专毕业生回县工作的人数,同时调查了这四个县1993年至2000年各年各县考取大中专学生的人数,计算得到了四个县区1997~2004年历年大中专毕业生回县工作率及其这8年间的县工作率的简单算术平均值^①。会宁、景泰、民勤、安定等四县区1997~2004年历年大中专毕业生回县工作率的简单算术平均值分别是20.2%、15.4%、51.8%和40.9%,四县区大中专毕业生回县工作率的综合平均值是31.4%。

(二) 教育移民对缓解人口压力的分析模型

设定1977~2005年29年来教育移民对缓解人口压力的分析模型为:

^① 某年某县(区)大中专毕业生回县工作率=当年该县(区)大中专应届毕业生回县工作人数/四年前该县(区)考取大中专学生人数×100%。

模型 I：教育移民对缓解人口压力的绝对贡献= 29 年来该地区考取大中专学生人数 × (1- 大中专毕业生历年平均回县工作率) × (1+ 调节系数)。

模型 II：教育移民对缓解人口压力的相对贡献= 教育移民对缓解人口压力的绝对贡献/ (2003 年当地总人口+ 教育移民对缓解人口压力的绝对贡献) × 100%。

(三) 教育移民调节系数的设定

由于 1977~ 2005 年 29 年来某地区考取大中专学校的学生，均为未婚青年，这些人如果没有离开当地，绝大多数人就只能在当地种地

务农，必然也在当地结婚生子，较早的 77 级、78 级学生可能已经有了第三代。所以从 2003 年的人口总数看，这些已经离县到外地工作的大中专学生对当地教育移民（本质上起到了当地人口外迁的移民效果）数量的贡献就不仅仅是他们本人，还应该加上他们的子女人数和孙子女人数。教育移民调节系数，就是指这些离县工作的大中专学生平均每个人在 2003 年的子女人数和孙子女人数。按教育移民调节系数的含义对教育移民调节系数的估计情况见表 1。

表 1 教育移民调节系数

调节系数估计方案	教育移民调节系数	含义说明
方案 1	0.5	一对夫妻平均生育一个孩子，平均一个人有 0.5 个孩子，目前城市家庭基本上是这个情况。
方案 2	1.0	一对夫妻平均生育 2 个孩子，平均一个人有 1 个孩子。据我们调查，会宁、景泰、民勤、安定等四县区的多数城镇家庭是这个情况。
方案 3	1.5	一对夫妻平均生育 3 个孩子，平均一个人有 1.5 个孩子。据我们调查，会宁、景泰、民勤、安定等四县区的多数农村家庭一对夫妻生育 2~ 3 个孩子。

由于实际上很难得到这些事实上已经离县，并到外地定居工作的大中专学生平均每个人在 2003 年的具体的子女人数和孙子女人数，以下分析中教育移民调节系数取为 1.0。因此，教育移民对缓解人口压力的绝对贡献的含义，指教育移民数量；教育移民对缓解人口压力的相对贡献的含义，指教育移民数量占在没有教育移民的情况下当地现有人口数量的百分比。

(四) 教育移民对缓解人口压力的分析结果

1977 年~ 2005 年的 29 年间，会宁县考取大中专学校学生有 39754 人，其中回县工作的有 8030 人，离县工作的有 31724 人，按以上模型估计，教育移民绝对贡献为 63448 人，相对贡献为 9.81%；景泰县考取大中专学校学生有 18729 人，其中回县工作的有 2884 人，离县工作的有 15845 人，教育移民绝对贡献为 31690 人，相对贡献为 12.10%；民勤县考取大中专学校学生有 23335 人，其中回县工作的

有 12088 人，离县工作的有 11247 人，教育移民绝对贡献为 22494 人，相对贡献为 6.82%；安定区考取大中专学校学生有 27955 人，其中回县工作的有 11434 人，离县工作的有 16521 人，教育移民绝对贡献为 33042 人，相对贡献为 6.48%。会宁、景泰、民勤、安定四县区考取大中专学校学生有 109773 人，其中回县工作的有 34436 人，离县工作的有 75337 人，教育移民对缓解人口压力的绝对贡献（教育移民数量）为 150674 人，教育移民对缓解人口压力的相对贡献为 8.62%。

三、教育移民与其他移民的成本比较

(一) 教育移民成本

2005 年会宁县、景泰县、民勤县、安定区的高考录取率分别为 53.8%、35.0%、72.8% 和 41.6%，四县区高考录取率的简单算术平均值为 50.8%。设有 1000 名高中毕业生，则平均有 508 人可以被各类高校录取，按 31.4% 的回县率计算，这些人中回县工作的有

160人,有348人成为教育移民。现在,会宁县、景泰县、民勤县、安定区四县区的普遍情况是,九年义务教育已经基本普及,但由于高中阶段的教育资源极为短缺,初中毕业生升入高中的比例很低。以会宁县为例,2005年会宁县有初中毕业生18000多人,其中上高中的约为6000人,仅占初中毕业生总数的1/3。一个学生如果有机会接受高中教育,则有34.8%的可能成为教育移民,一个学生如果没有机会接受高中教育,则成为教育移民的可能性几乎为零。所以,在这里把一个学生接受高中教育的成本看作是教育移民的成本。

会宁县第五中学是一所新建的学校,只设高中部,学校占地550多亩,建设总费用(包括教学设备购置)约3000万元,按30年折旧,年均折旧费用100万元,学校每年的教师工资、办公经费等支出约400万元,年总费用为500万元。会宁县第五中学在校学生规模4000人,平均每年毕业学生1333人,按以上估计的34.8%的比例计算,有464人可成为教育移民,平均每个教育移民的成本为10776元。学生读高中每年的教育支出(由家长负担)约1000元^①,三年共3000元,所以,从移民成本角度看,政府为每一个教育移民负担的成本为7776元(2004年价格水平),不足8000元。政府的不足8000元成本投入,产生的收益不仅仅是一个高中毕业生作为教育移民外迁,还培养出了二名高中毕业生,提高了当地的人口素质和文化教育水平。

(二) 其他方式的移民成本

1. 甘肃省“两西移民”和“疏勒河移民”成本。上世纪80年代中期,甘肃省把以定西为代表的中部干旱地区和南部高寒阴湿地区20多个县的部分贫困人口迁移到河西地区,形成了“两西移民”;90年代后期,随着疏勒河农业综合开发项目的实施,陇南、定西、临夏、甘南4个市州11个县的部分贫困人口有计划、有组织地迁移到疏勒河流域灌区内,形

成了“疏勒河移民”。截至2004年底,“两西移民”和“疏勒河移民”共26613户、111040人,其中,计划移民18123户、82499人,其余为计划外移民^②,政府用于“两西”建设和“疏勒河移民”专项建设资金共18.01亿元,按实际移民人数111040人计算,政府投入的人均移民成本为16219元,按计划移民人数82499人计算,政府投入的人均移民成本为21831元(投入期从1983年到2004年)。

2. 三峡工程的移民成本。三峡工程移民经费总额为400亿元(1993年5月份价格水平),1992年长江水利委员会对移民人数进行了复查,1997年公布复查结果是全部移民将超过120万。按移民费用400亿元、移民人数120万计算,政府支出的人均移民成本为33333元^③。

3. 甘南生态移民成本。2006年《甘肃甘南黄河重要水源补给区生态保护与建设规划》^④中测算的关于甘南民族地区异地整体搬迁、生态移民等的费用标准分析是:生产基础设施人均4500元,公共基础设施人均3500元,住宅建设人均8000元,这三项合计共为每人16000元。

4. 甘肃阿克塞县牧民整体向县城搬迁定居成本。2002年,我们课题组曾四次到甘肃省的阿克塞哈萨克族自治县做关于牧民新农村建设的调查^[2],这个县从1998年到2000年,共有546户,占全县82%的牧业户整体搬迁到在县城旁边规划建设的民俗村。政府给每一搬迁户的补贴平均是10万元左右,人均2万元(按照户均人口5人计算)。

(三) 移民成本比较和可行性

根据以上分析,政府为每一个教育移民负担的移民成本为7776元,政府为每一个“两西移民”、“疏勒河移民”负担的移民成本为21831元(投入期从1983年到2004年),政府为每一个三峡工程移民负担的移民成本为33333元。为了方便比较,将不同移民方式对

① 孙志军(2004)的一个类似研究结果是,甘肃小学教育私人的直接成本是年级平均183元,初中教育私人的直接成本是年级平均332元。

② 葛正芳、蒋江川,对甘肃酒泉移民问题的调查与思考,人民网,http://theory.people.com.cn

③ 按照1993年价格水平计算。

④ 甘肃省林业调查规划院,甘肃甘南黄河重要水源补给区生态保护与建设规划,2006年2月,内部资料。

应的政府单位移民成本（即政府平均为一个移民支出的移民成本）都换算为 2004 年价格下的数据。由于“两西移民”、“疏勒河移民”费用是在 1983 年到 2004 年的 22 年中陆续投入的，可大致认为是 1994 年价格水平下的投入量。按 2004 年价格水平计算，政府支付的教育移民人均成本最低（7776 元），“疏勒河移民”人均成本较高（25082 元），三峡工程移民人均成本最高（46606 元），“疏勒河移民”人均成本、三峡工程移民人均成本、甘南生态移民人均成本、阿克塞整体搬迁人均成本分别是教育移民人均成本的 3.22 倍、5.99 倍、

2.03 倍和 2.58 倍。当然，这里讨论的教育移民成本只是一个理论值，教育移民、“疏勒河移民”、三峡工程移民、生态移民等都具有各自的特殊性、必要性和不可能替代性。但是，如果只从最本质的政府平均为一个移民所支付的移民成本多少的角度看，这几种不同方式之间的移民成本还是可以进行横向比较的。尤其是教育移民成本与“疏勒河移民”成本之间的可比性更强，因为本质上教育移民和“疏勒河移民”都是甘肃省解决干旱贫困县的人口压力、寻求农村过剩劳动力转移途径，以及调解人与自然不和谐矛盾的一种方式。

表 2 不同移民方式单位移民成本比较

移民方式	政府支出的人均移民成本 (元)		商品零售价格指数 (1978 年= 100)		政府支出的人均移民成本 (元) (2004 年价格水平)	移民成本比较 (以教育移民成本为 100)
	数量	价格水平	年份	价格指数		
教育移民	7776	2004 年	2004	356.4	7776	100
两西移民、疏勒河移民	21831	1994 年	1994	310.2	25082	322
三峡工程移民	33333	1993 年	1993	254.9	46606	599
甘南生态移民	16000	2004 年	2004	356.4	16000	205
阿克塞牧民搬迁	20000	2000 年	2000	354.4	20113	258

四、贫困县教育移民的推动机制

(一) 政府推动机制

从移民成本看，教育移民方式成本最低，效果最好。政府在促进贫困县教育移民方面要建立确实可行的推动机制，其中建立稳定的贫困县教育经费投入机制是关键。一是要进一步落实“以县为主”的农村义务教育管理体制。二是省级政府要建立和完善贫困县中小学教职工工资保障机制。三是各级政府要把中小学危房改造纳入本地区基础设施建设规划，设立专项资金，确保所有危房都能及时改造。四是要大力增加高中教育资源。中央政府和省级政府要从支付给贫困县的扶贫资金和移民资金中划出一定比例的经费用于扩大贫困县的高中教育资源和教育规模，努力提高初中毕业生的升学率。

(二) 社会推动机制

贫困县要把教育放在优先发展的战略地位，把教育移民放在移民工作的重要地位，要动员社会力量兴办教育，形成全社会重视教育、全社会支持教育的教育发展的社会推动机制。一是向上级部门和各类机构积极争取教育

援助项目资金。二是多渠道、多形式筹集教育经费和物资，积极动员企业、个人和社会力量向学校援助资金和教学设备。会宁县政府财政实力很弱，政府对教育的投入十分有限，近几年，会宁县的县乡级财政收入每年只有 2000 万元左右。会宁县大力依靠政府和社会力量对教育的投入，办学条件有了较大改善。2002、2003 年两年间全县共投入义务教育经费 8124.4 万元，2004 年全县投入教育经费 3000 多万元，2001 年至 2004 年 4 年间投入学校建设经费近 1.2 亿元，这在会宁历史上是空前的，社会力量援助对教育事业的发展起到了重要的推动作用。

(三) 家庭推动机制

家庭推动机制是贫困县教育移民的核心。甘肃省会宁等贫困县教育条件虽然很苦，但从城镇到农村，不论干部、工人、农民、知识分子，人人都把供孩子上学读书当作生活中最重要的大事来对待，不管家庭经济情况多么困难，就是借债、贷款也要供子女读书。会宁县新庄乡新庄村东坡社地处会宁县北部，属旱山塬地带，农民年人均纯收入不足 1000 元，共

有38户人家，224人，自恢复高考以来共考出大中专学生63人。会宁县韩集乡苟岷村堡子社地处会宁县东部，属干旱山区地带，农民年人均纯收入不足800元，共有31户人家，170人，自恢复高考以来共考出大中专学生75人。1977年~2005年会宁县累计升入大学本科、大学专科、中专的学生共有39754人，许多人成了“教育移民”，现在仅在北京工作的会宁籍大学毕业生就有500多名，既减轻了当地的人口压力，又为社会做出了更大的贡献。

(四) 教育贷款机制

目前，我国现存的教育助学贷款包括商业性教育助学贷款和财政贴息的国家助学贷款两种，这些教育助学贷款在申请人条件、贷款额度、贷款期限、担保方式等运行机制方面要求较高，并且绝大部分是为接受高等教育所需费用的助学贷款。贫困县的农民由于收入低，绝大多数家庭没有银行认为值得抵押的资产，不能满足贷款担保条件，因而很难贷到用于子女接受中小学教育的贷款。要加紧对现存教育贷款机制进行适当调整，降低担保条件，增加财政贴息额度，专门设计出用于贫困县城乡家庭子女在小学、初中、高中教育阶段的教育支出的教育贷款新机制，促进贫困县教育事业的发展，促进贫困县提高劳动力素质，促进贫困县教育移民顺利实施。

五、教育移民的战略和政策运作

根据以上的调查和分析，我们认为，教育移民是在我国目前条件下比较成功的、有重要现实意义的移民形式，在西部农村教育发展比较快的贫困地区有一定的推广价值，可以作为国策来定位这项移民形式。为此，我们提出如下政策建议，供有关决策部门参考。

(一) 西部贫困地区和民族地区实行“12年义务教育”

在西部贫困地区、民族地区实施12年义务教育政策，这样可以比较快地发展这些地区的教育事业，培养人才，缩小与发达地区的发展差距。在贫困人口比较集中的地区的中专和职业中专类学校，对贫困家庭子弟实行免费就学政策。

(二) 国家要启动贫困地区的教育移民投资专项政策

在国家的扶贫开发政策中，把教育移民作为一项专门的扶贫政策，给予特殊的政府资金保障，制定相应的规划和管理制度，从而丰富和创新我国的扶贫政策体系。教育移民专项资金作为扶贫资金定性，既可以与扶贫专项资金一起下拨，也可以单独建立专项资金管理程序，单独运行和管理。

(三) 要提高教育移民在中长期规划中的地位

在重要的发展规划中要有教育移民方面的内容。西部贫困地区的各级政府要创新目前已经出台的有关大力发展劳务经济，解决“三农问题”，建设社会主义新农村的规划和战略中，增加教育移民方面的内容，使教育移民与高素质农村劳动力的转移，以及跨国转移等成为新的移民形式。教育部门也应该把教育移民作为教育事业发展的重要内容考虑进中长期发展规划之中。

(四) 确定一些教育移民示范县，给予特殊的政策性投入

以西北地区为例，选择甘肃省中部干旱贫困地区、陕西省陕北干旱地区、宁夏回族自治区西海固地区、青海省海东地区的贫困县为教育移民示范县，给予特殊的政策性投入。在政策设计上重点解决这样几个问题：一是名称定为“贫困县教育移民政策”；二是范围定在国家级贫困县内；三是在运作上采取先试点后推广的方式；四是教育移民资金的管理在前期采取专项管理的办法；五是每个教育移民贫困县可以选择2个重点学校作为政策实验学校；六是能够享受教育移民政策的学生必须是本地贫困家庭的孩子，其他生源不享受这项待遇。

参考文献：

- [1] 孙志军. 中国农村的教育成本、收益与家庭教育政策——以甘肃省为基础的研究. 北京：北京师范大学出版社，2004. 17.
- [2] 李含琳，王成勇，魏奋子. 中国西部民族自治地方城镇化的形成和发展模式探讨. 民族研究，2003，(5).

[责任编辑 童玉芬]