

# 关于农民工子女在迁入地接受完全义务教育机制的构建

朱镜德, 朱秀杰, 郭彦君

(南开大学人口与发展研究所, 天津 300071)

**摘要:** 农民工子女在迁入地不能获得完全的义务教育, 其根本原因在于相关义务教育资源的供给与配置机制尚未形成。本文在分析我国财政收支结构和特点的基础上构建了农民工子女义务教育经费供给模式, 并就其配置模式指出发行教育券是符合中国实际情况的选择。

**关键词:** 农民工子女; 义务教育; 教育经费; 教育券

中图分类号: C92-05 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)06-0012-05

## On Migrant Children's Compulsory Education Opportunities

ZHU Jing-de, ZHU Xiu-jie, GUO Yan-jun

(Institute of Population and Development Studies, Nankai University, Tianjin, China, 300071)

**Abstract** Migrant children cannot get as equal compulsory education opportunities as urban children can unless a new mechanism is built concerning the balance between finance budget for compulsory education and the allocation of public education funding. The paper just works out a new model to deal with these issues.

**Keywords:** migrant children; compulsory education; education fees; Voucher

### 一、引言

构建农民工子女在迁入地接受完全义务教育机制<sup>①</sup>, 就必须首先构建义务教育经费供给模式。因为教育经费决定教育发展所依赖的教育资源的动员和使用。教育经费相对充裕的地区或机构, 人力资源就较丰富, 教学设施也较完善, 反之亦然。因此, 农民工子女能否获得完全义务教育资源, 根本上取决于教育经费供给机制的形成与完善。

完全将农民工子女教育纳入义务教育体系, 不仅涉及构建完全的义务教育经费供给机制问题, 而且还涉及教育资源的配置模式。该配置模式要实现的是, 将按计划筹集的义务教育资金分配给每一位农民工子女, 以确保他们能够享受完整的义务教育。

构建农民工子女接受完全义务教育机制的关键, 在于能否很好地解决或回答如下问题: 谁能够为农民工子女提供充裕的义务教育经费? 如何确保足额的义务教育经费的到位? 如何确保所提供的义务教育资源惠及每一个农民工子女? 现就这几个问题逐一展开讨论。

收稿日期: 2007-02-15

作者简介: 朱镜德(1956-), 男, 安徽合肥人, 南开大学人口与发展研究所副研究员, 经济学博士, 研究方向: 人口与劳动经济。

① 所谓农民工子女在迁入地接受完全义务教育的机制是指: 在该机制作用下所有的适龄农民工子女都能够享受完整的义务教育。

## 二、地方政府有能力负担农民工子女义务教育经费吗

《国务院关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的意见的通知》国办发〔2003〕78号，明确了由迁入地政府为农民工子女提供义务教育。现在需要明确的问题是地方政府是否有能力负担农民工子女的义务教育。为了回答该问题，首先需要考察目前中国财政收支情况。

1994年分税制改革以来，中国财政收支结构及其特点都发生了重要变化：中央财政收入逐年增加，地方财政收入逐年下降。1993年，中央财政收入占全国财政收入的22%，到2004年，其所占比重已上升到55%；同期，地方财政收入所占比重则从78%下降到45%。与此同时，中央和地方财政支出比重却没有明显变化。1993年中央和地方财政支出分别为28.3%和72.7%；到2004年，则分别为27.7%和72.3%。图1反映了中央和地方财政收支状况，1993年，地方财政在收支相抵后，还略有盈余，此后就处于年年入不敷出的状况，而中央财政1994年以来则出现大量盈余。

对于地方政府年年出现的财政赤字，中央政府每年都通过转移支付予以弥补。实际上，自分税制改革以来，地方财政状况基本上都能够维持收支平衡，近两年甚至还出现一定的盈余（图2）。据统计<sup>①</sup>，2005年中央财政总收入为17249.79亿元，比2004年增加17.6%。其中，中央本级收入16535.94亿元，比2004年增加18.5%。中央本级支出8775.73亿元，比2004年增加11.2%；对地方税收返还和补助支出11473.68亿元，比2004年增加15.1%。通过这种制度安排，中央将其财政收入中的大部分（66.5%）返还或补助给了地方，从而使2005年的地方财政收支相抵后还结余900多亿元；与此同时，中央财政则出现近3000亿元的赤字。

2005年地方财政的总收入高达26565.72亿元（含中央税收返还和补助收入），占当年总收入（中央和地方财政收入总和）的80%以上。从这一点看，地方财政完全有能力支付农民工子女义务教育费用。

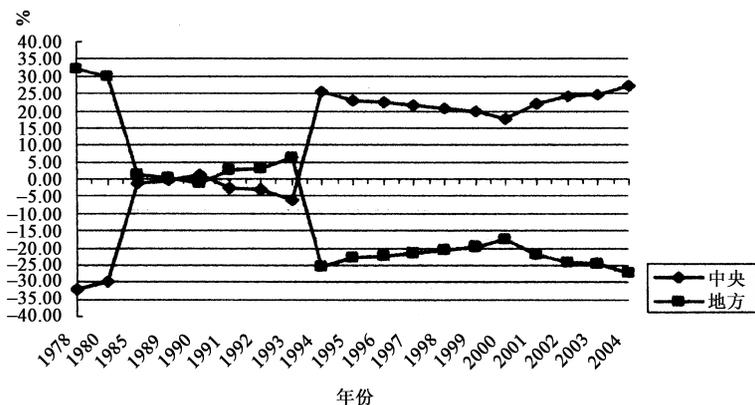


图1 中央和地方财政收支状况

数据来源：《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2005年。

## 三、如何保证足额义务教育经费到位

如前所述，国务院有关政策明确规定，作为迁入地的各级地方政府均有职责为农民工子女提供义务教育，现实情况却表明该项政策没有得到切实有力的执行。其原因是多方面的，主要问题还在于现有制度和政策不能保证所需义务教育经费的足额到位。在如何能够保证足额义务教育资金到位的问题上，我们必须正视两种现实：

其一，不是所有的各级地方政府都有能力提供足额的义务教育经费，尤其是那些财政虚弱的

<sup>①</sup> 数据来源：财政部《关于2005年中央和地方预算执行情况与2006年中央和地方预算草案的报告》。

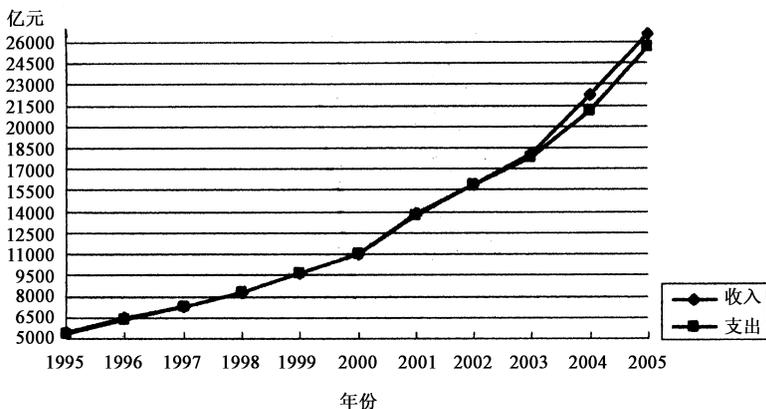


图2 中央对地方税收返还和补助支出后的地方财政收支状况

数据来源：中华人民共和国财政部，《关于中央和地方预算执行情况的报告》(历年)。

县级市和建制镇。比如，2002年我国县乡财政一般预算收入总额为3224.96亿元，而县乡财政支出总额为6957.4亿元，缺口为3595.75亿元。县乡财政一般预算支出6313.3亿元，其中教育事业费支出1578.1亿元，占一般预算支出的25.0%<sup>①</sup>。

其二，就各级地方财政状况而言，行政级别越高，其财政状况越好。1994年的分税制改革只确定了中央与省级单位之间的财政体制，并没有确定省以下财政收支的制度安排，各省根据自身情况自行决定。“1994年以来，中央财政收入占全国财政收入的比重急剧上升，但省级财政收入比重并未因此而下降，它利用权力主导的机理，从下面上移了大量财权，从而使财政收入的比重也从16.8%提升到2000年的28.8%。换言之，省以上财政收入比重从38.8%上升到81%，而省以下（不包括省）则从61.2%下降到19%”<sup>[1]</sup>。可见，这种分税制的权力主导型的机理注定了财政收支状况是按行政级别大小而由强变弱的。目前流传甚广的顺口溜形象地描绘出了各级政府的财政状况：“国家财政蒸蒸日上，省级财政稳稳当当，市级财政摇摇晃晃，县级财政哭爹叫娘，乡级财政精精光光。”<sup>[2]</sup>与此同时，分布在县级市、建制镇农民工的比重又大大高于省会城市和地级市<sup>②</sup>。

更糟糕的是，目前即便那些经济实力雄厚、有能力为农民工子女提供义务教育的大城市，由于缺乏一套完整的义务教育资源供给机制，这些地区富裕的义务教育资源也难以广泛地惠顾农民工子女。以上海为例，一方面，户口在本地的中小学生数量大幅度减少，大量教师被迫转业或者下岗<sup>③</sup>；另一方面，农民工子女在简易学校读书的比重仍然高达近2/3<sup>④</sup>。事实上，由于没有额外的、面向农民工子女的义务教育资金来源，目前在全国范围内，大约80%的农民工子女入学要交纳高昂的学费<sup>⑤</sup>。

基于上述分析，我们认为要构建农民工子女义务教育资源供给机制，并能够使之有效运作，就必须满足如下几个条件：条件之一，免除无力提供农民工子女义务教育资源的地方政府相关责任和义务。如上所述，许多县市级以下政府的财政状况相当糟糕，若不能实事求是地根据实际情况免除他们的相关责任和义务，那么由于他们虚弱财政的制约，国务院相关政策的贯彻和执行必定会大打折扣。不仅如此，他们难以执行相关政策的事实还会对其他有能力执行政策者产生负面

① “改革和完善县乡财政体制研究”课题组，改革和完善县乡财政体制，国家发展和改革委员会网站，2006。  
 ② 根据蔡《中国人口问题报告》(社会科学文献出版社，2002)提供的资料，2000年分布在县级市和建制镇的农民工约占总量的56%。  
 ③ 根据上海统计年鉴，2003年上海小学和初中在校生比1995年减少78.42万人。  
 ④ 胡瑞文，民工子女教育的相关问题研究总报告，http://202.121.15.145/document/home/mgw/mgm1.htm，2005。  
 ⑤ 国务院儿童工作委员会与联合国儿童基金会，中国九城市流动儿童状况调查报告，北京，2003。

影响,从而有可能导致整个政策流产。条件之二,必须通过制度安排确保有责任、有义务及有能力的地方政府(主要是省级、地级市政府)提供充裕的义务教育经费。这是能否真正贯彻和落实国务院有关政策之关键。根据目前中国各级政府的财政状况,省级财政、地级市财政应该成为提供义务教育资源的主体<sup>①</sup>。条件之三,必须足额补偿正规学校为农民工子女提供义务教育的成本。目前,城市全日制公办中小学不愿无差别地对待农民工子女入学,主要是因为他们不愿承担其高昂的成本。在现行体制下,这些学校如果提供农民工子女义务教育必然会增加办学成本(并无相应补偿),而不提供则无利益损失。

鉴于上文的分析,可以发现地方政府本级财政收支状况原本并不足以应付农民工子女的义务教育问题,但由于中央税收的大比例返还,例如2005年中央税收返还占地方本级财政收入的70%左右,从而使得地方政府拥有足够的资源解决该问题。由此可见,在中央税收返还的环节上可以大做文章。目前获取足额义务教育经费,并保证使之到位的最为有效的办法,就是中央可从其返还给地方的税收中按一定比例直接提取一笔资金作为(农民工子女)义务教育经费的专款。鉴于地方财政状况是按行政级别逐级递减,这种返还税收的提取也应该逐级递减,直至免除。也即在中央税收返还给各级地方政府的税金中,对返还给省级政府税收的提取比例是最高的,返还给地级市政府的提取比例次之,返还给县级市政府的提取比例再次之;鉴于建制镇及部分县级市政府的财政状况较差,则可考虑免除提取。

需要指出的是,由于各个省、直辖市人均义务教育经费往往不同,人均GDP越高的地区,其人均义务教育经费往往也越高,反之亦然。因此在返还税收提取方面,不同地区应该有差别待遇,即在两个人均义务教育经费有明显差异的省或直辖市之间,即使享受义务教育的农民工子女数量相同,所需提取的金额也应不同。例如,人均义务教育经费越高的省或直辖市,所需提取的金额就越高;反之,则反是。这一安排表面上看似不公平,但考虑到中央税收返还所采用的是基数法(返还的数量根据上缴的数量来确定,上缴越多,返还就越多,反之亦然),其实质还是比较合理的。更重要的是,人均义务教育公共支出较多的地区往往都是经济较发达,人均GDP也较高的地区,从而在为农民工子女提供义务教育资源上也更有能力承担较多的义务和责任。

实际上,关于各地(按省级行政划分)应被提取返还税收的总额并不难确定,只需要获得两组数据:适龄农民工子女的数量和(各省、直辖市范围内的)城镇人均义务教育的公共支出。例如,根据第五次人口普查资料,我们得知2000年北京、天津和上海的适龄农民工子女的数量分别为15.81、6.15和28.98万人,再根据有关部门提供的各地关于人均义务教育经费(财政支出部分)的数据,就可以计算出2000年北京、天津和上海应为农民工子女提取的义务教育经费分别为3.69、1.06和8.68亿元(见表1)。

表1 2000年北京、津、沪适龄流动儿童人口分布及义务教育经费的提取模拟

地区	适龄流动儿童 人口分布数量(万人)	人均义务教育经费(元)			应提取金 额(亿元)	分别占其GDP 的比重(%)
		小学	初级中学	均值		
北京	15.81	1808.49	3009.84	2339.25	3.69	0.15
天津	6.15	1139.29	1889.32	1719.30	1.06	0.065
上海	28.98	2621.16	3523.46	2994.26	8.68	0.19

资料来源:第五次人口普查资料;2000年中国教育统计年鉴及各市国民经济和社会发展统计公报。

注:均值的计算公式为:[(小学人均教育经费×小学在校生人数)+(初级中学人均教育经费×初中在校生人数)]/小学和初中在校生人数之和。

需说明的是,(与人均GDP水平相联系的)实际义务教育的公共支出水平较高的地区虽然所需提取的义务教育经费较多,但仍然不至于构成相关地区过大的负担,如表1所示,农民工子女

<sup>①</sup> 需要指出的是,部分地区(主要是东部地区)县市级财政状况也比较好;也应根据具体情况,不同程度地承担提供义务教育资源的责任。

较集中且人均义务教育经费较高的上海市，其2000年所需提取的相关经费也仅占其GDP 0.19个百分点。

#### 四、如何保证义务教育经费惠及每一个农民工子女

如上所述，目前在地方财政中，省级财政、地市级财政（及部分县市级财政）状况良好，他们有责任、有义务（这种责任和义务体现在国务院相关政策中）也有能力（这种能力体现在他们良好的财政收支状况上）向农民工子女提供义务教育。但迁入地政府、正规学校似乎都缺少为农民工子女提供义务教育的动力。显然，如果不进行制度创新，不能有效地构建和完善农民工子女义务教育资源供给机制，上述现象可能仍将难有根本性的改变。

在构建农民工子女义务教育资源供给机制以及在确保所提供的义务教育资源惠顾每一个农民工子女方面，发行教育券将能够发挥重大作用。教育券概念由美国著名的经济学弥尔顿·弗里德曼于1955年在其《政府在教育中的作用》一文中首次提出。在该文中，他指出“政府，特别是地方政府应当给予孩子的父母一笔特定款项（a specified sum），仅用于支付他们孩子的普通教育学费，学生家长可自主选择学校和自主支付这笔学费”<sup>[3]</sup>，这笔款项就是教育券。

教育券理念的核心是强调公平和效率两大原则。从公平与效率双重视角看，教育券理论能够恰当地应用于目前中国的农民工子女的义务教育<sup>①</sup>。第一，目前农民工子女义务待遇缺失，无公平可言。农民工子女教育目前处于十分尴尬的境地，他们既不能享受迁入地的义务教育，也享受不到迁出地的义务教育。由于义务教育的缺失，该群体在接受义务教育方面通常有三种选择：支付较昂贵的学费进入正规的公办学校（通常是收入状况相对较好的农民工子女家庭的选择）；支付比较少的学费进入办学条件差的农民工子弟学校（通常是收入状况相对较差的农民工子女家庭的选择）；最贫困的农民工家庭的子女则无学可上，从而该群体失学率高达近两位数。

第二，发行教育券可大大提高义务教育投资的效率，彻底解决农民工子女接受义务教育难的问题。目前，农民工子女义务教育“难”就难在义务教育经费没有着落，城市全日制公办中小学拒绝无差别地对待他们。教育券的发行不仅可确保政府的相关投入被精细地切成小块均匀地分配给每一个农民工子女家庭，避免政府的专项投资被挪作他用，从而使农民工子女的义务教育经费得到充分保障。而且将教育券直接发送到农民工子女手中还会彻底改变目前那种学校挑拣学生并向他们索取高额学费的现象，从而可避免再现大量农民工子女无缘高门槛公办学校的现象。更为重要的是，由于选择权和主动权由学校向农民工子女家庭的转移（即过去由学校选择学生转变为学生选择学校），必将有效激励全日制公办中小学，在目前（享受义务教育的非农业户口）生源严重不足的情况下，为获得更多资源而不断提高竞争力以吸引更多的农民工子女入学。

#### 五、结束语

本文主张的两种模式（农民工子女在迁入地接受完全义务教育的经费供给模式和资源配置模式）优点十分明显。关于其义务教育的经费供给模式优点可以概括为：1. 全国统一安排，可避免（许多地方政府及一些学者担心的）“洼地效应”的产生，从而可避免农民工子女的义务教育过度地集中在某些地区使之财政不堪重负。2. 在不增加中央的财政负担的条件下，可确保足额（农民工子女）义务教育经费的到位（该模式的实质是，地方政府实际出资，由中央统一规划和安排）。3. 中央政府根据各地（与人均GDP水平相联系的）实际义务教育的公共支出水平来安排相关义务教育经费的提取，可防止各地财政负担过重或过轻（苦乐不均）现象的出现。

（下转第23页）

<sup>①</sup> 美国教育券的设计也主要是针对贫困家庭的，希望通过资助贫困家庭子女教育来改善全美教育（见 R. Emmett Tyrrell, “voucher market”, Published 11/2005, Copyright 2006. The American Spectator）。

流动人口计划生育政策和管理办法的宣传，提高他们对政策的了解程度。统计分析表明，流动人口的年龄越大、文化程度越高、外出时间越长，对计划生育政策和管理办法的了解程度越高。因此，在对流动育龄人口的计划生育宣传中，应特别重视对年龄小、文化程度低、外出时间短的那部分人的宣传和教育。在实际宣传工作中，应该从流出地和流入地两方面入手，通过电视、报纸、社区宣传栏、定期或不定期的宣传活动，加大宣传力度。在流入地应充分发挥流动人口的居住社区和用人单位的宣传作用。

2. 在对计生管理与服务的满意度方面，流动人口对户籍地和现居住地的满意度都主要集中在“一般”或“比较满意”两个层次，但流动人口对现居住地的平均满意度要高于对户籍地的平均满意度。流动人口计划生育虽然是以现居住地管理为主，但绝不能缺少户籍地的协作。要进一步提高流动人口对现行管理与服务的满意度，既应该使现居住地和户籍地的责任划分进一步明确化、合理化，健全两者间的沟通机制，改善流动人口计划生育信息交流平台。

3. 在计生管理方式和服务内容方面，流动人口表现出一些需求偏好，如：多数人认为在流入地办理“婚育证明”自己更为方便；大部分人认为“避孕节育情况报告单”应由人口计生部门寄回户籍地；对免费发放避孕药具服务、避孕节育技术服务和使用方法指导等服务的需求较多；对优生优育知识宣传、生殖健康知识宣传等宣传的需要较多等。人口计生部门应从流动人口的这些需求偏好出发，调整或改善目前的管理和服务，更好地满足流动人口的计划生育需求。在服务方式上，以社区为平台，综合发挥社区卫生服务中心、地区医疗机构、区人口计生服务中心等机构的作用，整合利用各种服务资源，形成多层次的服务网络，为流动人口提供“人性化”的、满足其实际需求的优质服务。

[责任编辑 王树新]

(上接第 16 页)

关于义务教育资源配置模式的好处除以上论述外，在中国推广教育券制度，还将有助于彻底改变目前实际存在的城市公办中小学教育资源的大量闲置与许多农民工子弟学校过度拥挤并存的现象。其机制如下，通过教育券的制度安排，如将教育券的推广范围限制在城市全日制公办中小学以及那些能够达到办学标准的非公办学校，即可在大量增加公办中小学生的同时，将许多达不到相关要求的，不能保证教育质量的农民工子弟学校或简易学校淘汰出局<sup>①</sup>，从而确保农民工子女能够获得有质量保证的义务教育。

上述两种模式是个有机的整体，可构成（我国现阶段农民工子女在迁入地接受）完全的义务教育机制，并可确保农民工子女在迁入地获得完全的义务教育。

总之，在目前中国现有相关制度框架下，农民工子女义务教育问题难以得到妥善解决。唯有通过制度创新，才能有效地贯彻和落实国务院相关政策，才能真正彻底地解决在迁入地求学的农民工子女完全的义务教育问题。

#### 参考文献：

- [ 1 ] 汤安中. 反省分税制. 中国经济时报, 2004- 09- 27.
- [ 2 ] 王红茹. 县乡财政吃紧 第二次财政体制改革时机到来? 中国经济周刊. 2006, ( 4 ).
- [ 3 ] Milton Friedman. The Role of Government in Education in the collection Economics and the Public Interest, Rutgers University Press, 1955.

[责任编辑 童玉芬]

<sup>①</sup> 目前许多农民工子女家庭之所以选择农民工子弟学校而非公办学校是因为前者比后者便宜；而当后者可以免费进入时，农民工子弟学校自然会面临生源枯竭问题而自动出局。