

计划生育论坛

流动人口的计划生育政策认知与服务需求 ——武汉、黄石、广水三地问卷调查研究

胡杰成

(华中师范大学社会学系, 湖北 武汉 430079)

摘要: 调查发现, 流动人口对国家计划生育政策、流动人口计划生育管理办法的了解状况并不乐观, 甚至比较糟糕。这可能正是目前影响流动人口计划生育工作的重要因素之一。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。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。

关键词: 流动人口; 计划生育; 政策认知; 服务需求

中图分类号: C924.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)06-0017-07

Floating population's Cognition of Family Planning Policy and Their Demand for Policy Support: A Survey in Wuhan, Huangshi and Guangshui

HU Jie cheng

(Department of Sociology, Central China Normal University, Wuhan, China, 430079)

Abstract: The survey done in Wuhan, Huangshi, and Guangshui found that floating population has little knowledge of China family planning policy and the ways of its implementation. This may be one of the major elements that have negative impact on the implementation of family planning for floating population. In terms of management and related service, research shows that floating population has some certain preferences. This paper argues that population and family planning administrative agencies should adjust or improve their management and service to meet floating population's different demands.

Keywords: floating population; family planning; policy cognizance; service demands

流动人口计划生育管理和服务实质上是各级政府与流动人口之间围绕计划生育展开的互动过程。各级政府是根据我国在计划生育以及流动人口计划生育方面的法律、法规和政策, 来对流动人口进行管理和服务的, 因此, 要搞好流动人口计划生育工作, 首先就必须保证流动人口对国家的相关法律、政策有充分的了解和正确的认识。流动人口也并不是政府管理和服务的完全的被动接受者, 他们对管理服务的方式、内容等都有着自身的需求。流动人口的计划生育需求满足状况在一定程度上反映着现行管理和服务的优劣。为了了解流动人口对计划生育政策的认知, 对现行

收稿日期: 2007-06-13

本文为湖北省人口计生委2006年资助课题“流动人口计划生育社区管理研究”的成果之一。

作者简介: 胡杰成(1982-), 男, 湖北监利人, 华中师范大学社会学系博士研究生, 主要从事城市人口问题研究。

管理服务的评价和需求等状况，为进一步提高流动人口计划生育工作的水平提供对策，2007 年 3 月底，我们在湖北省武汉等地对流动人口进行了问卷调查。下文将对本次调查的基本情况和主要结果进行介绍和分析。

一、调查方法与样本特征

本次调查由华中师范大学社会学系“流动人口计划生育社区管理研究”课题组与湖北省人口和计划生育委员会合作完成。调查对象为跨乡镇或街道办事处流动^①的流入育龄人口。调查采用多阶段复合抽样方法，首先从全省选取武汉、黄石、广水三市作为调查地点，因为武汉是全省流入人口的最主要的聚集地，黄石和广水的流入人口规模分别在省内地级、县级市中具有代表性；然后从各市分段抽取流入人口集中或有代表性的街道、社区，包括武汉的 2 个街道 6 个社区，黄石的 2 个街道 2 个社区，广水的 1 个街道 1 个社区；再在每个社区中依据现有相关资料进行配额抽样，抽取流入育龄人口。最终实际发放问卷 600 份，回收有效问卷 523 份，有效回收率为 87.2%。问卷数据用 SPSS11.5 进行统计分析。

统计结果表明，本次调查的受访者男性占 38.7%，女性占 61.3%；绝大部分处于 21~ 45 岁之间，占 78.7%；农业户口占 69.0%，非农业户口占 31.0%；绝大多数为初中及以上文化程度，占 87.8%；服务业人员和个体劳动者是主体，合计占 79.4%；初婚有配偶者占 60.9%，未婚者占 32.6%；平均在外流动 6.4 年；月平均收入大多处于 500~ 1200 元之间，占 69.1%。

二、调查分析

(一) 政策了解与认同状况

本次调查了流动人口对我国政府在计划生育方面的一些基本政策和流动人口计划生育管理的一些主要规定的了解与认同状况。结果分析如下：

1. 对计划生育政策的了解

表 1 关于了解我国政府计划生育政策的情况			%
政策	了解	了解一点	不了解
鼓励公民晚婚、晚育	65.0	27.0	8.0
提倡一对夫妻只生育一个子女	70.6	23.3	6.1
禁止歧视、虐待、遗弃女婴	72.8	19.1	8.2
提倡和鼓励已生育子女的夫妻选择长效避孕措施	51.8	31.0	17.2
实行计划生育的育龄夫妻，免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务	30.7	32.6	36.7
严禁违法的胎儿性别鉴定或者选择性别的人工终止妊娠	59.0	24.6	16.4
国家对独生子女家庭予以奖励和优待	36.0	33.8	30.2
违法生育子女的公民应当依法缴纳社会抚养费	33.1	32.5	34.3

从表 1 发现：(1) 相当一部分流动人口对国家的一些最基本的计划生育政策仍然不是十分了解。“鼓励公民晚婚、晚育”，“提倡一对夫妻只生育一个子女”，“禁止歧视、虐待、遗弃女婴”，“严禁违法的胎儿性别鉴定或者选择性别的人工终止妊娠”都是《人口和计划生育法》中的基本内容，其中第二项更是我国政府在计划生育方面的最基本的国策，多年以来，这些政策一直得到广泛深入的宣传，按理说广大人民群众应该普遍了解。但本次调查却发现，对以上四项政策表示不了解或了解一点的分别为 35.0%、29.4%、27.3% 和 41.0%，说明对流动人口的计划生育政策宣传并不尽如人意，仍然需要进一步的加强和改进。

(2) 大部分流动人口对计划生育奖惩政策的基本内容并不十分了解。为了引导人们自觉实行

^① 2000 年发布的《湖北省流动人口计划生育工作管理实施办法》将流动人口界定为现居住地 和其户籍所在地不在同一个乡（镇）或街道办事处的人口，本次调查是在湖北进行，因而采用该办法对流动人口的界定。

计划生育，我国政府建立和实施计划生育利益导向机制，即对实行计划生育的家庭进行多方面的奖励、优待和扶助，同时使违法生育子女的公民受到多方面的限制和制约。这种利益导向机制发挥作用的前提之一是人们对计划生育奖惩措施有充分的了解，因为只有如此，这些措施才有可能影响到人们的生育决策。然而，本次调查却表明，流动人口对计划生育奖惩政策的基本内容的了解状况并不令人乐观。表 1 显示，对“国家对独生子女家庭予以奖励和优待”、“违法生育子女的公民应当依法缴纳社会抚养费”表示了解的分别只占 36.0% 和 33.1%，表示了解一点的分别占 33.8% 和 32.5%，表示完全不了解的分别达到 30.2% 和 34.3%。这种了解状况大大影响到计划生育利益导向机制在流动人口计划生育工作中的作用发挥。

2. 对流动人口计划生育管理办法的了解

表 2 关于了解我国政府对流动人口 计划生育管理办法的情况		%		
管理办法		了解	了解一点	不了解
成年流动人口在离开户籍地前，应凭相关证件到当地计生部门办理“婚育证明”		53.0	30.2	16.8
成年流动人口到现居住地后，应向现居住地的计生部门交验“婚育证明”		47.6	31.9	20.5
现居住地政府向流动人口提供与户籍人口同等的计划生育技术服务		34.3	34.7	31.0
对实行计划生育的流动人口家庭，现居住地政府提供就业、就医、子女入学等方面的优惠服务		25.2	32.3	42.5
流动人口已婚育龄妇女在现居住地应定期参加孕环检		45.2	28.8	26.0
流动人口已婚育龄妇女应定期寄回“避孕节育情况报告单”		38.7	27.7	33.7

从表 2 可以看出：（1）流动人口对现行流动人口计划生育日常管理的一些办法的了解状况较差。流动人口“婚育证明”、定期孕环检、“避孕节育情况报告单”这三个措施是流动人口计划生育日常管理中的主要办法，其落实状况反映着并在很大程度上决定着流动人口计划生育管理的好坏。本次调查表明，作为实施对象的流动人口对这些措施的了解远没有达到应有的程度。了解“成年流动人口在离开户籍地前，应凭相关证件到当地计生部门办理‘婚育证明’”的只占 53.0%，了解“成年流动人口到现居住地后，应向现居住地的计生部门交验‘婚育证明’”的更少，只占 47.6%。“在现居住地应定期参加孕环检”、“应定期寄回‘避孕节育情况报告单’”都是针对流动人口中的已婚育龄妇女的，对这两项措施回答了解的分别只占 61.4% 和 55.4%，表示完全不了解的分别占 18.1% 和 25%。绝大部分实施对象连流动人口计划生育管理的这些日常办法都不清楚，具体落实肯定会大打折扣。

（2）流动人口对自身在现居住地享有的计划生育权益的了解状况很差。我国公民包括流动人口不仅具有实行计划生育的义务，而且享有计划生育方面的合法权益。《流动人口计划生育管理和服务工作若干规定》（以下简称《若干规定》）指出，现居住地政府应“向流动人口提供与户籍人口同等的计划生育技术服务”，“对实行计划生育的流动人口家庭，在就业、就医、子女入学等方面提供优惠服务”。本次调查表明，对以上两项权益完全不了解的分别达到 31.0% 和 42.5%，了解的分别只占 34.3% 和 25.2%。这种较差的权益了解状况极不利于流动人口维护自身在计划生育方面的合法权益。

3. 影响政策了解状况的因素

为了晓知其他变量对流动人口计划生育政策了解状况的影响，本文首先将表 1、表 2 中的每一个定序变量都转换成定距变量，具体方法是将“了解”赋分为 2，“了解一点”赋分为 1，“不了解”赋分为 0；然后，将表 1 中的 8 个定距变量之和定义为一个新的定距变量 score1，这个变量代表表 1 中的各项计划生育政策的总体了解程度；同样，将表 2 中的 6 个定距变量之和定义为一个新的定距变量 score2，这个变量代表表 2 中的各项流动人口管理办法的总体了解程度；最后，将 score1 和 score2 之和定义为一个新的定距变量 score，这个变量代表表 1、表 2 中的各项政策与管理方法的综合了解程度。

（1）性别因素：单因方差分析表明性别差异对 score1、score2 和 score 的影响均不显著，Sig.

值分别为 0.145、0.848、0.391，均大于 0.05。

(2) 年龄因素和流动年数因素: 统计分析表明, 年龄变量与 score1、score2 和 score 的积矩相关系数分别为 0.289、0.279、0.314, Sig. 值均为 0.000 ($\alpha=0.05$), 表明相关均显著。说明流动人口的年龄越大, 对计划生育政策、流动人口计划生育管理办法和前两者综合的了解程度都越高。其中原因可能在于年龄越大的人进入生育年龄的时间越长, 开始关注政府生育政策的时间也越长, 经历的计划生育宣传和教育越多, 因而, 对生育政策的了解程度也越高。而且, 年龄越大的流动人口可能外出时间越长, 经历的流动人口计划生育管理办法宣传也越多, 对相关内容自然更为了解。统计显示, 流动年数变量 (在原始资料中为定距层次) 与 score1、score2 和 score 间的积矩相关系数分别为 0.131、0.162、0.163, Sig. 值分别为 0.009、0.001、0.001, $\alpha=0.05$, 表明关系均显著。这部分印证了以上解释。

(3) 文化程度因素: 显然, 流动人口只有具备一定的文化程度, 拥有一定的阅读、文字理解等能力, 才能有效地接受人口计生部门的计划生育宣传, 很好地了解相关政策与管理办法。而且, 受教育程度越高, 对报纸、书刊、网络资料等文献的日常阅读量可能就越大, 从中接触和了解到计划生育政策的机会可能就越多, 从而对相关政策有更好的了解。统计显示, 文化程度变量与 score1、score2、score 间的 G 值分别为 0.170、0.013、0.108, Sig. 值分别为 0.001、0.803、0.039, $\alpha=0.05$ 。这表明文化程度对流动人口的计划生育政策与流动人口管理办法综合了解程度都有显著正影响。

(4) 收入水平因素: 单因方差分析表明, 收入等级差异对 score1、score2 和 score 的影响均不显著, Sig. 值分别为 0.179、0.260、0.164, 均大于 0.05。

4. 政策认同状况

本次调查显示, 大部分流动人口都对现行生育政策的一些主要内容表示认同。我国现行生育政策代表的是我国社会的整体利益, 它在一定程度上是与一些公民的个体意愿相冲突的。因此, 要促使人们自觉落实国家生育政策, 就必须大力加强宣传教育, 使人们认识到现行政策的必要性, 提高他们对政策的认同。在此次调查的样本中, 对国家严格控制生育人口数量表示非常赞成、比较赞成的分别占 31.0%、41.2%, 两者合计达 72.2%, 明确表示反对的极少, 比较反对和非常反对的合计只占 2.4%, 态度为一般的占 25.2%。对国家严禁非法胎儿性别鉴定及其非法流引产表示非常赞成、比较赞成的分别为 40.2% 和 27.5%; 表示一般的占 21.0%, 但同时有 11.4% 的人明确表示反对, 这说明少部分人还不能理解这一生育法规的必要性和重要性, 需要进一步加强相关的宣传教育工作。

(二) 对现行管理和评价

作为流动人口计划生育工作的对象, 流动人口自身对现行管理和评价在很大程度上反映着计划生育工作管理和评价的问题所在。

1. 对政府管理力度的评价

调查发现, 相当大一部分流动人口认为目前政府对违法生育、非法性别鉴定等行为的处理管理不严。在问到“您认为目前政府对于违法生育的管理力度如何?”时, 选择“非常严”、“比较严”的样本分别为 14.1% 和 40.1%, 选“一般”、“比较松”和“非常松”的分别为 35.9%、7.8%、2.1%; 后三项意味着“不严”, 合计为 45.7%。在问到“您认为目前政府对于非法性别鉴定及非法流引产的管理力度如何?”时, 回答“非常严”和“比较严”的分别占 15.0%、31.6%; 回答“一般”、“比较松”和“非常松”的分别为 39.6%、10.1% 和 3.7%。

计划生育是基本国策, 各级党委、政府都对计划生育工作实行党政一把手亲自抓、负总责的制度, 并实行严格的计划生育“一票否决”考核制度。打击非法性别鉴定及非法流引产、平衡出生人口性别比也是当前人口和计划生育工作的重点。照理说广大群众应该普遍感受到政府相关管

理的严格性。但本次调查却显示出许多流动人口并没有这种感受。其中一个原因可能在于流动人口是一个特殊人群，计划生育管理困难，违法生育、非法性别鉴定等行为发生率高，一些流动人口可能多次发现过身边其他流动人口的违法生育行为成功逃脱了监督或惩罚，或者是自己也有过这种经历，自然形成了政府对这些违法行为管理“不严”的印象。这种印象又可能进一步影响到他们的行为，造成了他们的违法生育活动。所以，在流动人口计划生育管理中，加大对违法生育、非法性别鉴定等行为的监督和打击力度，其意义不仅在于预防和惩罚，而且在于警示，当然警示也是一种预防，但是一种更深层的心理预防。

2. 对管理和服务的满意度

根据现行管理规定，流动人口的计划生育工作由其户籍所在地和现居住地的地方人民政府共同管理，以现居住地管理为主。但是，由于两地之间职责划分不清、沟通不畅等原因，现实管理中往往出现“两地管理，两地都管不到位；两地负责，两地都不负责”的“踢皮球”现象，导致一些流动人口的计划生育合法权益受损。本次调查表明，流动人口对户籍地和现居住地计生管理服务的满意度都主要集中在“一般”或“比较满意”两个层次。对户籍地管理和服务回答非常满意、比较满意、一般的分别占 13.3%、34.7% 和 41.9%，比较不满意、非常不满意分别占 8.1%、2.0%。对现居住地管理和服务表示非常满意、比较满意、一般的分别占 16.4%、37.2% 和 39.3%；比较不满意、非常不满意的分别为 5.7% 和 1.4%。

统计分析还发现，对现居住地的满意度高于对户籍地的满意度。通过赋分的方法（“非常满意”、“比较满意”、“一般”、“比较不满意”、“非常不满意”分别赋分为 5、4、3、2、1），将以上对户籍地、现居住地的满意度变量都转换成定距变量。统计显示，对户籍地计生管理和服务的平均满意度分值为 3.49，对现居住地计生管理和服务的平均满意度分值为 3.62，后者高于前者。原因可能是由于户籍地的相关工作确实存在一些问题，也可能是因为户籍地对外出人口实在鞭长莫及，缺乏有效的管理办法。

（三）对管理和服务的需求

1. 关于“婚育证明”

对于采取什么方式办理“婚育证明”，在调查中，46.9% 的人希望“本人到当地人口计生部门办理”，30.8% 的人希望“人口计生部门入村（或社区）办理”，19.2% 的人希望“人口计生部门入户办理”，希望采取其他方式的只占 3.1%。

在哪里办理“婚育证明”自己更为方便：38.4% 的人认为在流出地办理，61.6% 的人认为在流入地办理。

在流入地如何交验“婚育证明”，29.1% 的人希望“本人主动到流入地人口计生部门交验”，29.5% 的人希望“接到人口计生部门通知后，再去交验”，39.2% 的人希望“人口计生部门入户查验”，希望采取其他方式的只占 2.2%。

从以上数据可以发现，大部分流动人口并不希望人口计生部门“入户”办理或查验“婚育证明”，而倾向于自己去找人口计生部门办理。这与一些基层计生管理人员平常的判断相反，他们往往把“入户”当作方便流动人口的一种好的做法，原因可能在于流动人口对计生管理人员频繁上门感到厌烦。

2. 关于计划生育合同

根据《若干规定》，户籍地人口计生部门应“坚持公民权利与义务相统一的原则，与流出人口已婚育龄妇女签订计划生育合同”。在实际工作中，一些地方的人口计生部门硬性规定每个外出的已婚育龄妇女必须签订计生合同，明显违背合同签订应该遵循的自愿原则，损害了一些流动人口的自由权利。在本次调查中，当问到“您认为计划生育合同的签订应该遵循什么原则？”时，20.1% 的人回答“硬性规定每个已婚育龄流动妇女必须签订”，76.1% 的人回答“自愿签订”，回

答其他的占 3.8%。这表明绝大部分流动人口都意识到自己在是否签定计生合同上拥有自主权利，也意味着在实际工作中强行签订会引起他们的反感，破坏计生人员与他们之间的关系，影响流动人口计生工作的顺利开展，从而违背计生合同这一措施的初衷。

3. 关于“三查”

“三查”是否有必要？40.2%的人认为查环是有必要的，50.5%的人认为查孕是有必要的，71.0%的人认为查病是有必要的。

采取什么方式进行“三查”：18.8%的人认为应由区（或县市）指定服务机构，24.3%的人认为应由街道（或乡镇）指定服务机构，然后本人到指定机构进行“三查”。37.4%的人认为计生服务机构应下到社区（或村），17.8%的人认为应由计生服务人员入户进行，希望采取其他方式进行的占1.6%。

“避孕节育情况报告单”应如何寄回户籍地？39.9%的人回答应由育龄妇女本人，57.9%的人认为应由流入地人口计生部门，其他占2.3%。

4. 计划生育服务需求

从表3可以看出，服务需求列前8位的依次是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、婚育知识宣传教育及保健指导、选择安全避孕方法咨询、女性生殖系统和性传播疾病预防和治疗、孕期健康指导、性知识教育和咨询服务、提供防止意外怀孕的紧急避孕知识。这些服务的需要人数都超过了调查总人数的20%，应该成为流动人口计划生育服务工作的重点。

表3 需要计划生育服务情况（可多选）		
服务类别	样本百分比（%）	需要人数排序
避孕节育技术服务和使用方法指导	29.1	2
免费发放避孕药具服务	43.1	1
婚育知识宣传教育及保健指导	28.9	3
孕期健康指导	25.4	6
安全人工流产服务	15.4	9
哺乳期保健指导	13.2	10
分娩及产褥期保健指导	12.4	11
选择安全避孕方法咨询	28.5	4
女性生殖系统和性传播疾病预防和治疗	28.3	5
提供防止意外怀孕的紧急避孕知识	23.4	8
不孕症治疗	9.6	12
性知识教育和咨询服务	25.2	7
其他	2.0	13

关于计划生育宣传方面，需要人数最多的是优生优育知识宣传（38.9%），之后依次是生殖健康知识宣传（37.6%）、计划生育政策法规宣传和避孕节育知识宣传（均占37.0%）、性病与艾滋病的相关知识宣传（27.8%）、流动人口计生管理办法宣传（23.5%），还有1.6%的人需要其他服务。前6种宣传的需要人数都超过了调查总人数的20%，可见流动人口对计划生育宣传的需求是强烈而多样的。

在问到“采取什么渠道进行计划生育宣传，您更容易接触到？”时，56.2%的人选择了电视，比例最高，之后依次是报纸（40.2%），社区墙壁宣传栏（34.5%），散发宣传单（22.3%），广播（20.9%），在社区开展宣传活动（18.3%），入户宣传（16.2%），其他渠道（1.4%）。

三、主要结论与对策建议

1. 研究发现，流动人口对国家计划生育政策与流动人口计划生育管理办法的了解状况并不乐观。这可能正是影响目前流动人口计划生育工作的重要因素之一。为此，应高度重视和加强对

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工单位的宣传作用。

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學生源的同时，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^①，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]

^① 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。