北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 5 期（总第 79 期）　　2013 年 4 月 13 日

“进城务工人员随迁子女公平接受教育的财政制度设计”专题研讨会会议综述

张 眉*

进城务工人员随迁子女[1]教育问题是我国城市化过程中的教育难题和重大社会问题，该问题的解决对我国社会公平和社会融合将产生重大影响。为了探讨我国进城务工人员随迁子女教育的新情况、新问题，及如何应对大规模随迁子女的受教育问题给我国义务教育管理体制和财政体制带来的挑战等问题，北京大学中国教育财政科学研究所受财政部和联合国儿童基金会的委托，于 2012 年秋承担了“公共财政支持流动儿童公平接受义务教育问题”课题的研究工作。课题组在贵阳、上海、广东等地进行了专题调研，获得了初步的实证发现。为进一步完善

* 作者简介：张眉，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

[1] 进城务工人员随迁子女（简称“随迁子女”）是流动人口的一部分，是指跟随父母离开户籍所在地到流入地生活和学习的务工人员子女。相关概念有流动儿童、流动人口子女等，除特殊情况（如政策文件中的用语）外，本文均采用“进城务工人员随迁子女”这一概念。

针对随迁子女教育问题的政策设计，北京大学中国教育财政科学研究所于 2013 年 3 月 1 日组织召开了“进城务工人员随迁子女公平接受教育的财政制度设计”专题研讨会。财政部和联合国儿童基金会相关部门负责人，北京、上海、广东和贵阳四省、市的教育管理者，以及来自京、广、沪、汉等地的人口学、社会学、经济学和教育学等领域的学者约 50 人参加了此次会议。与会者围绕我国各地随迁子女教育的实践和挑战，随迁子女教育问题的重点、难点，以及相应的财政制度设计进行了深入研讨。本文根据研讨会上的发言内容整理而成。

一、各地解决随迁子女教育问题的措施

2001 年《国务院关于基础教育改革与发展决定》提出“以流入地管理为主、以公办学校接受为主”（以下简称“两为主”）政策以来，各地政府针对随迁子女教育问题的政策有了明显的改善，已经从早期的被动应付转变到逐渐地改善管理并扩大服务，有些地方还进行了制度创新。各地采取多种措施，落实“两为主”政策。 具体措施为：

通过简化入学条件、增加公办学校的班额等措施，吸纳进城务工人员随迁子女进入公办学校就读，取消赞助费、借读费，落实免费义务教育政策。目前，大部分地区已经实现以公办学校为主接纳随迁子女，但仍有部分地区随迁子女入读公办学校的比例低于 50%，如贵州省贵阳市、广东省广州市和东莞市。

将进入公办学校接受义务教育的随迁子女纳入公共财政保障体系，进入公办学校就读的随迁子女均可享受与户籍学生同等的待遇。部分地区以常住人口数而不是户籍人口数为基数配置公办教育资源，保证父母在流入地工作和居住的儿童享受免费义务教育，比如上海市。值得指出的是，部分地区扩大了对随迁子女提供的教育公共服务范围，如上海市从义务教育延伸到学前和初中后教育。

部分地区对民办学校[2]也提供财政支持并进行管理。大部分地方政府对民办学校提供部分经费资助，如贵阳市对经市、区(县)教育行政部门批准承担外来务工人员子女义务教育的民办学校给予生均公用经费补助；少部分地方政府对民办学校提供全额资助，如上海市市区两级政府根据教学成本和实际需要对本市以招

[2] 本文中的“民办学校”指民办打工子弟学校。

收农民工同住子女[3]为主的民办小学足额拨付教育经费[4]。为了保障公共经费的有效使用，部分地区还建立了相应的财务管理制度，如上海建立了《上海市以招收农民工同住子女为主的民办小学资产与财务管理办法》，对民办学校进行预算管理、财务管理、资产管理和监督管理等。

此外，部分地方通过提高民办学校准入条件、规范民办学校办学行为，对进城务工人员自办的打工子弟学校进行规范和管理。

二、随迁子女教育面临的主要挑战和具体问题

随迁子女教育问题关系到上亿流动人口的切身利益，妥善解决随迁子女教育问题是促进社会和谐与稳定、解决我国人力资源短缺问题、促进社会公平与社会融合，以及提高教育资源配置效益的重要途径。从认识和研究层面来看，目前我国随迁子女教育面临着对流动人口群体认识不足、对流动人口相关理论假设缺乏严谨的实证研究、对地方政府动力机制认识不清，以及是否应该对民办学校提供公共资助等挑战。从中微观层面来看，随迁子女教育尚面临一系列问题，主要包括：随迁子女分布不均，义务教育阶段整体教育质量偏低、非义务教育阶段入学难，以及部分地区入学门槛有所提高等。

（一）随迁子女教育面临的主要挑战

1．对流动人口群体认识不足

虽然已有许多有关随迁子女教育问题的研究，但有与会者指出，流动人口及其随迁子女基础数据的缺失一直是随迁子女教育政策研究的一大障碍。造成基础数据缺失的主要原因有二：一是统计信息不公开；二是人口统计口径的混乱。同时，有与会者指出，我国人口格局变化存在着很大的不确定性，给政府配置教育资源带来了很大的困难。整体而言，学界对于流动人口群体的认识仍然不足，对我国人口格局变动及其对教育政策的影响仍缺乏研究。

有学者根据第六次人口普查的数据分析了我国人口变动的趋势，认为我国人口变动的趋势主要体现在人口变化的不确定性、低生育率、出生性别比失衡、预

[3] 指随迁子女。

[4] 上海市教委《上海市以招收农民工同住子女为主的民办小学资产与财务管理办法》。

期寿命的增长以及家庭结构与抚养模式的变化等方面。其影响主要在于：人口变化的不确定性导致政府无法更好地配置教育资源；低生育率则使适龄受教育人口减少；出生性别比例失衡则可能导致男性必须通过更多的教育投资以在婚姻市场中获得更大的竞争力；预期寿命的增长导致就业时间和教育收益期延长，从而使教育投资需求增长；流动人口缺乏社会支持（如家庭支持）将导致其子女的教育成本加大，从而在竞争中处于不利地位。因此，与会专家建议：为流动人口子女提供教育服务体系与财政体系的双重支持；通过构建充分、灵活的教育资源以应对人口变化的不确定性；处理好中央和地方的关系、尤其是鼓励更高级别政府投入基础教育，以应对教育的正外部性。与会专家还建议，应提高流动人口子女的教育投入水平，进而提升该群体的素质及其在劳动力市场上的竞争力。

2．对流动人口相关理论假设缺少实证研究

“洼地效应”和“低端人口论”是目前影响我国流动人口及其管理的两个主要的理论假设，正如有与会者所指出的，这两个理论假设相关的论点和实践都缺乏足够的实证研究作为基础。

（1）“洼地效应”问题

“洼地效应”是各地政府在解决随迁子女教育问题时普遍比较担心的问题。其核心在于：公共福利政策的改变是否会影响人口的流动？随迁子女教育问题解决得越好是否会导致更多的人口流动从而导致更多随迁子女的流入？赞同者认为，城乡教育差异悬殊，必然会诱使农村适龄儿童流入城市接受较为优质的教育，从而对城市义务教育产生巨大的需求。还有与会者认为，政策的吸引力是“洼地效应”产生的部分原因。就大范围（如不同省份之间）而言，“洼地效应”的影响力不大；但就小范围（如同一省内）而言，“洼地效应”的确存在。

反对者则认为，各大城市流动人口的增长与随迁子女受教育情况的改善并没有直接的相关性。有研究者指出，因某地随迁子女教育政策的友好性而选择到某地接受教育的随迁子女占某地随迁子女总数的比例相对稳定，某个地区随迁子女教育问题解决得好或差，并不会对流动人口的迁移产生影响。还有学者认为，随迁子女是由于更多的流动人口进城工作而相应产生的，而非更好的教育政策带来的结果；除非随迁子女在流入地可以就地参加高考，否则很难出现真正意义上的

“洼地效应”。

（2）“低端人口论”

有与会者指出，“低端人口论”正在成为影响流动人口管理的主流理论。持“低端人口论”的城市管理者认为，为了控制城市人口规模，应该实施人口准入制度，通过发展高端行业、产业、企业使“低端”流动人口在城市无法生存而离开城市。因此，是否为城市创造了足够的财富并缴纳了相应的税收，成为流入地政府为流动人口提供公共服务的前提。目前，以“低端人口论”为理论基础的“积分制”已经成为广东省应对流动人口管理及随迁子女教育问题的主要政策。这一理论也正在逐渐影响其他城市，如上海、浙江杭州等地也开始试点“积分制”。

然而，对“积分制”持否定态度的与会者认为，积分制并不是解决随迁子女教育问题的好办法。其弊端在于，“积分入学”可能成为地方政府不努力解决随迁子女公平接受教育的借口。还有与会者指出，“积分制”可能造成劳动力市场低端人才的紧缺，如北京市劳动力市场中低端人才呈现供不应求的情况，部分企业出现了“用工荒”。

3．政府解决随迁子女教育问题的动力不足

在解决随迁子女教育问题上，不同地方政府的态度和行为有着较大差异。有的地区态度比较积极，公共财政对随迁子女教育的支持力度比较大；而有的地区态度比较消极，财政支持力度比较小。

有学者认为，中央政府强调政治动员，因而重视价值观的构建和传导；基层政府由于直接面对社会问题，因而更为重视现实资源和利益的配置。在地方政府层面，由于无法挑战国家政策的权威性，缺乏向上级政府博弈的能力，所以出现了最常见的“上有政策，下有对策”现象。具体表现为：或消极应对，口头宣示而不作为；或强调困难，高筑门槛，变相抵制流动儿童入学，导致国家政策落地变形。该学者还指出：影响地方政府决策的两个主要因素是价值观和资源禀赋。资源约束和财政能力是重要因素，但能否真正解决问题关键在于地方领导人的价值观，即是否愿意解决。有与会者对此持保留态度，认为地方政府教育财政投入是一个复杂的行为，其背后的规律值得进一步研究。

4. 是否对民办学校提供公共财政支持仍存在争议

政府是否应该对民办学校提供公共财政支持？在民办学校就读的学生是否应该获得公共财政的支持？与会者对这一问题大多持肯定态度，但仍有诸多顾虑。原因在于：一是民办打工子弟学校的合法性不足。在大多数地方，部分民办打工子弟学校尚未获得政府的审批，因此政府很难对其进行资助。二是民办打工子弟学校教育质量较低。从调查结果来看，公办学校的教育质量的确高于民办学校，因而民办学校能否提供合格的义务教育有待考量。三是民办打工子弟学校缺少保证公共投入安全的财务制度。由于担心民办学校将公共投入中饱私囊，很多地方政府对是否为民办学校提供公共财政支持仍然持谨慎的态度。

（二）随迁子女教育面临的具体问题

与会者认为，随迁子女教育仍然面临很多问题，主要包括：

第一，随迁子女分布不均衡。主要集中在北上广等一线城市、珠江三角洲及长江三角洲的部分城市，因而这些城市往往面临着较大的随迁子女教育压力；其它省会城市和二三线城市的随迁子女教育问题已经基本解决。

第二，不同教育阶段随迁子女教育问题的重点不一。其中，学前教育和初中后教育的主要问题是“入学难”的问题；义务教育的主要问题从 “入学难”变成了“上好学”的问题。随迁子女义务教育质量整体堪忧，在初中阶段这一问题尤其突出。此外，初中还存在严重的辍学问题。

第三，在北上广等一线城市，随迁子女进入公立学校接受义务教育的门槛仍然较高，近年来还出现了门槛从明转暗，甚至有所提高的现象。例如，根据东莞市教育局发布的《2013 年东莞市义务教育阶段新莞人子女积分制入学积分方案》，随迁子女进入公办学校就读需要根据父母的学历、职称的高低、社保年限等 11 个项目分数的累积。2013 年东莞市为随迁子女提供的学位仅 22497 个[5]，而 2012 年东莞市随迁子女总数已达 609100 名[6]，公办学校资源供给严重不足。

第四，仍有大量义务教育阶段的随迁子女不能享受免费义务教育。据不完全

[5] 《2013 年东莞市新莞人子女积分制入学学位供给情况公布》，东莞市教育局网站，2013 年 4 月 27 日。

[6] 数据来源：东莞市教育局访谈提供。

统计，全国在民办学校就读的随迁子女数量在200-300万之间[7]，其中广东省202.2万（2011年）、北京市14.3万（2010年）、贵阳市9.88万（2011年）。在民办学校就读的随迁子女仍需要缴纳不菲的学杂费，如在北京市的民办打工子弟学校，每个学期收费达1000-1500元[8]；广东省民办学校的收费则更高。

三、解决随迁子女教育问题的政策建议

与会者认为，随迁子女教育问题的政策目标应该包括公平、效益、社会融合以及自由选择的权利，具体表现在：（1）切实落实随迁子女享受免费义务教育政策，实现最基础的教育公平，进而实现随迁子女接受义务教育财政的横向公平和纵向公平；（2）保障随迁子女在城市接受有质量的义务教育，从而提高我国教育的整体效益；（3）通过随迁子女教育实现社会融合；（4）允许不同办学主体的合法存在，保障随迁子女接受教育的自由选择权利。因此，公共财政支持随迁子女平等接受义务教育的目标应包括：一是落实随迁子女免费接受义务教育的政策；二是实现所有随迁子女公平接受义务教育；三是通过随迁子女公平接受免费义务教育实现社会公平和社会融合。在此基础上，与会者提出了解决随迁子女教育问题的若干政策建议：

从社会发展的角度综合考虑随迁子女教育问题。部分与会者认为，解决随迁子女教育问题应以国家总体改革和发展的战略趋势为起点；地方政府应建立以常住人口为主的公共服务体制，提供面向全体居民的均等化的基础公共服务。从更深层次考虑，解决随迁子女教育问题需要考虑城乡一体化和社会发展，通过户籍制度改革，将“农民工”转化为“新市民”，同时将附着于户口的福利与户口相剥离。

改变现有的“两为主”政策框架。与会者建议，将随迁子女教育“两为主”的政策框架改为“由中央和地方分担随迁子女的教育责任”。在具体实施方式上，可以采取政府委托办学、购买服务等多种方式保障随迁子女在流入地接受义务教

[7] 根据课题组调研数据保守估计，我国目前处于义务教育阶段的随迁子女规模在1200万到1800万之间，目前80%的随迁子女在公办学校就读。依此计算，我国就读于民办学校的随迁子女数量在240万-360万之间，本文择取更保守的数据（200-300万）。

[8] 数据来源：课题组调研访谈数据。

育。此外，有学者提议将“两为主”政策中的“以公办学校为主”的提法去掉，仅保留以“流入地政府”为主，强化随迁子女教育问题的政府责任。

提高随迁子女教育的政府财政责任主体层级。与会者普遍认为，在原则上不改变现有“分级负责、以县为主”的城乡义务教育管理体制的前提下，应提高随迁子女义务教育财政投入责任主体层级。关于承担主体的意见主要有两种：（1）中央承担为主。有与会者甚至认为，义务教育为国家性事务，应颁布国家基准，由中央财政统筹，按动态性学籍对包括随迁子女教育在内的义务教育学生进行人头拨款。（2）省级统筹为主。有学者提出，应构建“以省市为主”的进城务工人员随迁子女义务教育财政体制，使省市级政府成为义务教育最主要的财政责任承担者。

划分各级政府在随迁子女义务教育中的财政责任。与会者认为，在提高随迁子女教育的政府财政责任主体层级的基础上，需要进一步明确各级政府的财政责任，建立中央、地方各级政府财政分担机制。即，各级政府按照分地区分类型按比例原则（如根据随迁子女跨省流动或跨区县流动的比例来实行不同的分担比例）分担生均公用经费。中央政府可针对不同地区流动人口随迁子女规模及地方财力情况，考虑在学杂费免除、生均公用经费、基建经费等方面实施不同比例的分担。

为民办学校提供公共财政支持。多位与会者认为，应重视对体制外资源的动员和使用，通过政府公共财政的支持促进民办教育的发展。其效益一是可以增加随迁子女受教育的可选择性，二是可以通过市场竞争提高教育资源的使用效益。具体做法包括：（1）政府购买服务，向随迁子女就读的义务教育阶段民办学校提供公用经费，保障随迁子女享受免费义务教育。（2）规范、提升打工子弟学校的质量，缩小其与公立学校之间的差距。

在具体的财政政策工具选项上，与会者的建议主要包括：（1）切实落实免费义务教育政策，使义务教育阶段所有随迁子女均可享受到免费的义务教育。（2）建立全国统一的学籍管理制度和全国学生学籍管理数据平台，将中央政府的财政补贴瞄准到随迁子女个人。（3）设立多项国家级随迁子女教育专项资金。借鉴美国联邦政府解决季节性流动儿童教育问题[9]的经验，通过建立省际随迁子女协同

[9] 美国教育部初等和中等教育办公室，网址：http://www2.ed.gov/about/offices/list/oese/ome/index.htm

系统[10]、电子学籍系统、随迁子女教育辅助项目等专项资金，承担中央政府的引导作用。改进现有中央专项的使用方法，对大量接受随迁子女的公办学校的校长、教师，积极参与解决随迁子女教育问题的社会组织和民办学校给予奖励和表彰。（4）使用有条件现金转移支付(CCT)方法[11]鼓励学生选择高中（含中职）教育，以降低辍学率。（5）重视随迁子女学前教育和高中阶段教育的资源供给。

四、有待解决的其他问题

本次研讨会发现，随迁子女教育及相关领域仍存在大量问题，有待进一步研究。例如：（1）现有关于随迁子女教育的政策建议大多提出要“增加中央专项转移支付”，而十八届二中全会通过的《国务院机构改革和职能转变方案》则明确提出，未来要“减少专项转移支付和收费”，两者之间是否存在实质性的冲突？在这种可能的未来新的顶层政策框架下，如何有效进行随迁子女教育的财政制度设计？（2）多位嘉宾的发言中均提及刘易斯拐点问题，我国的刘易斯拐点是否已经出现？不同地区流动人口的需求变化格局有何差异？我国人口变化的格局及其对中国教育尤其是随迁子女教育的影响，仍有待进一步研究和揭示。（3）有学者认为，在城市就读的随迁子女的成绩比农村的留守儿童的成绩要好。作为一种战略性选择，公共财政对随迁子女教育的投入可能更加有利于提高我国的教育质量。这一课题仍然需要进一步的实证研究。（4）财政拨款机制如何识别和瞄准随迁子女？是削减中西部地区的义务教育经费拨款、在随迁子女人数较多地区增加相应投入以满足随迁子女的受教育需求，还是中央额外拨付相应的经费？（5）人口结构变化将对教育投入产生什么影响？人口老龄化势必带来社保支出的压力，而国际经验表明，各国快速增长的社保投入严重影响教育的公共投入。同样的情况是否将会在我国发生？此外，我国流动人口及其随迁子女的数据统计困难、流动人口和本地户籍人口间的融合问题，以及如何通过教育来促进社会的融合等问题，也有待进一步研究。

---

[10] 主要内容包括：（1）区分省际流动和省内流动；（2）掌握和分析流动儿童趋势；（3）跟踪流动儿童流动路径。

[11] 有条件现金转移支付（Conditional Cash Transfer （CCT））多用于发展中国家的扶贫工作，在拉美国家这一激励机制被广泛应用于帮助贫困学生完成学业。

同时，本次学术研讨会体现了以下特点：（1）来自教育学、社会学、经济学和人口学等多学科背景的研究者，与来自中央和地方的教育管理者、国际机构的项目官员共同商讨随迁子女教育问题的对策，不同背景的参与者为研讨会贡献了丰富的视角和观点。未来进城务工人员随迁子女教育问题仍需各学科的学者和社会各界人士参与讨论，也需要增加政策研究者和决策者之间的对话。（2）研讨会围绕课题组的初步研究成果进行讨论，与会者对于课题组未来的研究提出了很多有益的意见和建议。这种会议组织形式为未来其他课题的开展提供了借鉴。

本次研讨会特别感谢以下发言嘉宾（按姓氏字母排序）：

毕儒博（Bill Bikales）	联合国儿童基金会社会政策与改革处处长
陈　健	广东省人民政府副总督学、广东省教育厅副巡视员
陈学锋	联合国儿童基金会教育官员
程　远	复旦大学社会发展与公共政策学院副院长、副教授
丁延庆	北京大学教育学院副教授
范先佐	华中师范大学教育科学学院院长、教授
范元伟	上海理工大学副教授
方　涛	上海市教委财务处副处长
韩嘉玲	北京社会科学院教授
胡　静	国务院发展研究中心中国经济年鉴社数据中心副主任
黄晓婷	北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员
李秉中	贵阳市教育局原局长、贵州财经大学副校长
牟　岩	联合国儿童基金会社会政策官员
宋映泉	北京大学中国教育财政科学研究所副研究员
孙绪华	财政部教科文司教育二处调研员
陶春梅	北京市教委财务处副处长
王　红	华南师范大学基础教育培训与研究院常务副院长、教授
王　蓉	北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授
王广宇	联合国儿童基金会教育官员
杨东平	21 世纪教育研究院院长、北京理工大学教育研究院教授

上期回顾

2013 年第 4 期（总第 78 期）

“科学经济学译介”简介

摘要：二战以后，随着美国“曼哈顿计划”等一系列科研项目的实施，科学经济学开始进入经济学家的研究视野，真正的科学经济学随之产生。对于中国而言，这是一个非常新的领域。中国正处于经济结构调整和产业转型的关键时期，科学研究的重要作用不断凸显；技术进步对经济的影响、学术劳动力市场的供给与需求等问题，也越来越受到各领域的关注。国外科学经济学在对科研效率、科研资助制度、科研劳动力市场，尤其是对企业科研的分析方面，取得了一些成果，值得我们学习与借鉴。

本文节译自 Paula E. Stephan 的《科学经济学》（The Economics of Science）一文，旨在描述科学经济学所涵盖的研究方向及理论基础，以期为我国的相关研究提供新的视角和方法。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1900 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：周娟

电　　话：010-6275-8398

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183