

# 公平教育视角下的农民子女义务教育问题

王泽龙

**摘要：**随着城市化进程加快，农民子女遭受的教育不公平问题凸显。对于留守乡村的孩子，优质教育资源严重短缺；随迁入城的农民工子女，上学面临各种门槛，绝大多数只能选择低质资源的民办学校。农民子女得不到公平教育，与我国义务教育制度的屡迁和实施折扣是分不开的，更与当前城乡社会二元结构紧密相关。享受公平教育是公民的基本权利，解决中国农村子女的教育公平问题，更多地要依靠中央财政。

**关键词：**义务教育；农民子女；教育公平

从 20 世纪 80 年代中期开始的中国农村改革走过了 30 多年，给农民带来的好处，一是把农民从土地的束缚中解放了出来，使之可以自由参与社会的流动，为自身的经济发展获得了更多的途径与空间；二是免除了土地的税负，使农民有了自主开发、生产与经营的权利；三是国家对农民社会保障政策的一定程度的惠顾。但如果说改革开放给农民带来的最大的不良后果，笔者认为就是农民子女接受教育的不公平问题，这是一个事关农民未来、农村未来和中国社会稳定发展的大问题。

## 一、农民子女义务教育现状

随着城市化进程的加快，进入 21 世纪以来，全国农村义务教育阶段适龄儿童数量大量减少。一方面，大量农民子女随迁进城。据统计，2007 年农民工随迁子女为 765.7 万人，2010 年达到了 1167.2 万人，三年增加约 400 万人，增幅为 52.4%。另一方面，农村中小学数量以及学生数量锐减。据统计，从 2001 年到 2010 年，农村初中减少 1.1 万所，占全国减少总量的 91.7%；农村小学减少了 20.5 万所，占全国减少总量的 87.6%。2001 年全国农村初中在校生人数为 3172.8 万人，到 2010 年减少到 1786.5 万人，减幅为 43.7%；农村小学在校人数，2001 年为 8604.8 万人，到 2010 年减少到 5350.2 万人，减幅为 37.8%（其中也包括我国农村人口出生率 1.5% 的减少）。随着农村人口的锐减，农民工子女的随迁，农村教育教学点的撤点或合并调整，大量义务教育阶段的学生流失，乡村基础教育已经岌岌可危<sup>①</sup>。

一方面是大量义务教育阶段的学生流失，另一方面是农村教育资源的严重短缺，留守农村就读的农民工子女并不能享受基本公平的受教育权利。受经济条件限制，优秀或合格的教师普遍不愿意到农村中小学任教，即使国家针对扶持农村基础教育而推行的免费师范生教育也不能真正兑现，绝大部分免费师范生享受了政府的优惠政策，但并不愿意到农村学校任教。据统计，首届免费师范生在大中城市任教的占 90%，在乡镇和农村任教的分别只占 6.0% 和 2.8%。原有的乡村优秀教师也不愿意留守乡村，据调查，60% 的乡村教师都希望流动到大中城市或县城工作。教学资源短缺还突出表现在，在农村大量教学点，英语、音乐、美术、体育、社会科学等课程没有专门的教师；而且，乡村教师年龄老化严重，50 岁以上老年教师居多，30 岁以下年轻教师很少<sup>②</sup>。年龄的老化带来的是知识的老化，教学基本质量不能得到保证，农村受教育儿童在升学考试中明显缺乏竞争力，农民子女适应未来的能力堪忧。农民子女通过高考进入重点大学的人数逐年减少，高中毕业后放弃高考的农村学生越来越多。

同样，进城务工人员的子女教育情况也令人堪忧。现在，带领随迁子女到城市就读的农民工，大量

① 王定华：《关于我国农村义务教育学校布局调整的调查与思考》，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 6 期。

② 靳晓燕：《乡村教育的喜与忧》，载《光明日报》2013 年 12 月 19 日。

为新生代农民工,他们占农民工总数的 63%。这些农民工的子女在城市上学,面临各种入学门槛,比如暂住证、户口证、房产证、纳税证明、计划生育证明等等,因此大部分农民工子女选择在民办学校就读,其中不少是专门的农民工子女学校。这些学校普遍存在校舍、师资、教学设备不达标、安全隐患大、学校管理不规范、教育质量不高等问题。即使条件较好的北京市,据调查,民办农民工子女学校 95% 的教师没有配备电脑,70% 的学校没有实验室,73% 的学校音乐、体育教学器材严重缺乏,28% 的学校没有图书室,52% 的教师是高中或以下学历,30% 的教师没有教师资格证书<sup>①</sup>。而事实上,农民工子女在城市上学,在民办幼儿园就读的占 80%,在民办中小学就读的占 58.9%,而民办学校教育支出费用整体上较高。农民工子女如果要到城市其他公立学校借读,39.1% 的需要交纳借读费或者赞助费,加上每年支出资费、书本费等约 2000 元,大多数农民工感到压力较大。即使能够到城市公立学校就读,农民工子女与城市学生融合度低,大多数农民工子女与城市孩子交流沟通少。特别是农民工子女不能在城市就读学校直接参加升学考试的制度,直接导致了农民工子女公平接受义务教育的权利受损害。

农民工子女入学,不论是在农村还是在城市,大多数不能公平享受优质教育资源。我们知道,青少年时期的受教育质量决定着将来的成长与发展,甚至在很大程度上关系到一个家庭的未来前途与命运。中国当代农民子女教育的普遍低层次、低水平现状亟须改变,它关系的是中国未来人口的素质。占人口绝大多数的农民的子女不能平等地接受良好教育,有可能导致中国文化竞争力、知识生产力水平的普遍下降,甚至会危及将来我们的综合国力,这是政府与我们每一个国民都必须正视的重大问题。

## 二、中国义务教育政策的历史变迁

农民子女得不到公平教育,并非始从今天。它与我国义务教育政策的发展以及社会制度变迁是有紧密关系的。

中国义务教育始于清朝末年。从一开始,义务教育体现的就是中央集权的特色。清末政府在变法图强时期大力倡导开展国民教育。1911 年,清政府推出了《国库补助推行初等小学经费案》,确定了四年义务教育期,提出了试办义务教育的办法,但是该案还没来得及实施就因清政府的灭亡而夭折。

中华民国时期,教育部几度制定相关义务教育法。比如 1930 年推出的《改进全国教育方案》规定:义务教育经费由中央负责 45%,省负担 10%,地方负担 45%,并制定田赋税、土地税、房捐、屠宰税、营业税、遗产税等为义务教育经费。在 20 世纪 30 年代,国民政府义务教育经费有了较固定来源,经费幅度有了较大幅度增加,应该说,找到了一条较适合中国国情的义务教育财政筹款方式,推动了我国义务教育的早期发展。但是,由于社会动荡,抗战的爆发,义务教育的历史进程被中断。

新中国建立后的第一个五年计划,国家坚持义务教育财政政策,实行中央统一财政收支,三级预算管理体制,无论经费来源是中央拨款,还是地方教育附加,城市乡村小学经费皆由各级政府统一筹划与支出。鉴于基础教育发展之需要,也准许发展民办小学。1953 年后,随着我国财政政策好转,开始推行“统一领导,分级管理”的新财政政策。后来,开始逐步下放教育事业与经费管理权力,义务教育经费完全纳入地方财政预算,于是许多地方开始出现挤占、挪用教育经费,教育经费预算与投入不能得到保证的问题。1972 年起,中央开始重新调整义务教育经费预算与拨付政策,在安排下达国家财政经费预算中,教育事业费支出单列,并提出中小学勤工俭学收入不上缴财政。新中国成立后的头 30 年,虽然经过波折,义务教育财政体制基本上与高度集中的国家财政体制是一致的。当时,新中国刚成立,各地经济发展不平衡,中央财政统一计划与调控义务教育经费,较好地起到了均衡发展基础义务教育的作用,建立了一个城乡义务教育公平发展的政策机制,积极推进了我国城乡义务教育的公平发展局面。

改革开放以后,政策出现了一些变化。为了加快振兴中国教育,1985 年中央出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》,确立了分级办学体制。1986 年颁布的《义务教育法》又规定,实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在城镇由当地人民政府负责列入基本建设投资计划,而城镇等基层政府基

<sup>①</sup>雷万鹏:《新生代农民工子女教育调查与思考》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013 年第 5 期。

于主观或者客观的原因,义务教育基本建设经费较长时期得不到制度性保障。尽管 20 世纪 90 年代以来,中国义务教育经费总投入增长较快,为我国普及九年义务教育提供了有力的财政支持,但是带来的问题也日益凸显。随着 1994 年国家实行“分税制”改革,2000 年实施农村税费改革,乡镇等基层地方政府财力被大大减弱,中央政府财力集中带来的是地方财政的困难与农村教育经费的严重短缺,国家财政税收制度的改革与义务教育财政拨款制度的矛盾开始日益凸显。虽然,中央财政实施了一系列教育专项财政转移支付政策,但是不能从制度上保证义务教育发展经费的基本需求。

在 2001 年和 2005 年,中央政府针对农村教育经费地方投入不足的问题,先后颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》和《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出“实行由国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主的管理体制”,明确了“中央地方共担,加大财政投入、提高保障水平、分布组织实施”的原则,中央政府和省级政府加大了对农村义务教育的投入,尤其是加大了对贫困地区与西部地区财政经费转移支付的力度。至此,中国义务教育经费以中央政府投入为主、各级政府分担的机制基本建立起来,城乡义务教育的公平机制开始朝着均衡的方向改变。

### 三、促进农民子女教育的公平正义

公民教育的公平权利保护是国际社会普遍重视的人权基本法则。国际社会制定有一系列的相关法则,比如《世界人权宣言》《儿童权利宣言》《儿童权利公约》《经济社会文化权利国际公约》等,上述国际法则的基本精神,突出强调了每一个主权国家为每一个儿童或公民提供进入各类教育机构平等接受教育的制度保证与基本条件,是每一个国家社会保障的核心义务。我国《宪法》第 46 条和《教育法》第 36 条也分别规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利”,“受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利”,平等享有教育权利是法律赋予的公民权利。在西方社会,多数国家也本着现代教育制度与现代教育精神,对流动儿童实施了一系列公平教育计划。

现代教育公平理论的代表人物马丁·特罗指出:人们必须通过补偿性计划,减少丧失受良好教育权利的社会群体和阶层的入学机会不平等。美国教育公平理论推动者科尔曼团队对美国数以万计的流动家庭、少数民族家庭、外来移民家庭等进行调查后,在 1964 年提出“不均等界说”,认为教育机会均等是在个人投入不同的条件下获得均等的教育<sup>①</sup>。美国政府 1966 年修订的《初等和中等教育法》,专门针对流动学生制定了学校外补偿教育计划、流动教育暑期教育计划、流动教育基金政府专项拨款计划等。

公平正义是当前我国社会主义核心价值观的主要内容。农民子女受教育问题上的不公平,是与当前城乡社会二元结构紧密相关的。要从根本上解决教育公平问题,必须进一步推进与深化城乡一体化的制度建设。城乡户籍制度、人口流动的居住政策、农民工社会保障制度、流动人口升学考试制度、流动人口纳税政策等方面的问题,都是农民工子女进入城市就读的制度性障碍。还有社会教育资源属地政策、国家财政义务教育拨款政策、各地城市教育资源分配制度等,都没有考虑包括农民工子女在内的流动人口计划因素,没有建立起流动人口教育群体财政补偿政策与补偿机制。国家层面没有统一的流动人口子女教育补偿计划,缺少必要的关于流动人口教育权利保障的立法制度等。没有国家层面的公平教育的法律保障和通盘制度性设计,农民工子女的教育公平问题是不可能获得根本性解决的。

随着我国城市化进程的加快,到 2020 年中国农业从业人员将会下降至 30% 左右,中国城市化水平将上升为 55% 左右。2000 年,中国农村人口为 9.3 亿左右,其中农村劳动力为 4.9 亿,每年新增 750 万人左右。据此预测,到 2020 年,举家迁移进城市的人口有可能达到 6000 万人,6 至 14 岁流动儿童将达到 1600 万左右。如何保证数量如此巨大的流动儿童的公平教育问题,是中国政府面临的重要问题。

就目前城乡义务教育差距日益扩大化的趋势看,义务教育财政政策的改革与制度保障是解决这一问题的关键。为此,中央政府应该进一步加大财政经费总的投入,特别是对农村义务教育的投入。农村办学经费严重不足,历史欠账过多,供需矛盾仍然十分突出。随着中央财力的增强,地方财政越来越薄

<sup>①</sup>韩世强:《流动儿童义务教育补偿的价值及法律性质界定》,载《社会科学战线》2009 年第 1 期。

弱,其投入义务教育的能力日益有限。义务教育财政支出中央化趋势,是义务教育公平化的国际趋势。

具体的,针对我国流动人口的实际情况,应该建立流动人口子女教育经费单列制度。流动人口子女教育问题,涉及流出地生源与流入地生源义务教育经费的划拨、教育成本分担问题,需要中央政府合理规划流出地与流入地政府之间的财政责任,同时要建立起流动人口接收地区义务教育补偿政策或政府财政资助制度,补偿其教育成本差异,帮助改善办学条件,以鼓励人口流入地区接收流动人口就读。

总之,目前中国农村教育资源缺失、教育水平低下的局面,更多地要依靠国家层面的政府手段。各级政府要将城乡建设与发展统一规划,把教育规划与市政规划、经济文化发展规划统筹考虑,因为农村教育面貌的根本改变最终要依靠农村经济与社会文化条件的根本改变。一方面,政府要从立法制度上保证提高教育投入,国家财政教育专项经费要有专门机构直接管理,使之与地方财政拨付脱钩,必要时建立财政税收教育配套投入制度与管理机制,以从根本上下决心改变中国基础教育不公平现象,改变中国基础教育的整体落后面貌。另一方面,各级政府也要采取措施,帮助农民就地脱贫,激发农民开发当地资源的热情,只有农民从经济上真正脱贫了,才有可能获得社会公平的权利保障。农民子女受教育机会的缺失,表面看是教育的不公平,而归根结蒂是经济或者说经济地位的不平等。

---

●作者地址:王泽龙,华中师范大学文学院,华中师范大学学报编辑部;湖北武汉 430079。Email:wang\_zelong@163.com。

