

农民工子女

义务教育的财政问题研究

Nong Ming Gong Zi Nu
Yi Wu Jiao Yu De Cai Zheng Wen Ti Yan Jiu

苗振青

著



教育人文书系第5辑

线装书局

教育人文书系第5辑

农民工子女
义务教育的财政问题研究

苗振青 著

线装书局

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工子女义务教育的财政问题研究 / 苗振青著.
—北京:线装书局,2012.11
(教育人文书系第5辑)
ISBN 978-7-5120-0729-1

I. ①农… II. ①苗… III. ①流动人口—义务教育—
财政制度—研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 258526 号

农民工子女义务教育的财政问题研究

著 者:苗振青

责任编辑:张媛媛 孙嘉镇

排版设计:秋 水

出版发行:线装书局

地 址:北京市西城区鼓楼西大街41号(100009)

电 话:010-64045283 64041012

网 址:www.xzhbc.com

经 销:新华书店

印 刷:北京市荣祥印刷装订有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:8

字 数:181千字

版 次:2012年11月北京第1版 2012年11月第1次印刷

印 数:1000册

定 价:240.00元(全8册)

摘要

自 20 世纪 80 年代初以来，伴随着城市化和工业化进程的不断加快以及人口户籍管理制度的逐渐松动，中国社会发生了大规模的人口迁移，即大量的农民离开了农村，离开了辛苦耕耘的土地，怀着脱贫致富、改善生活的美好梦想，怀着出人头地、改变命运的强烈愿望，成群结队地涌入了他们向往已久的大中城市，并在城市社会形成了一个特殊的群体，即以农民工为主体的流动人口。进入 20 世纪 90 年代中期以后，我国农民工等流动人口在迁移规模不断扩大的同时，其流动还呈现出了年轻化、家庭化和“移民化”的显著特征，由此也衍生出了农民工等流动人口子女的义务教育问题。

目前，随着我国“民工潮”的持续发展，进入城市的义务教育适龄流动儿童的规模在不断增大，并且呈现出连续增长的趋势，给流入地政府和公办学校的义务教育工作造成了很大的压力，同时也带来了一系列政治的、经济的、文化的、安全的、卫生的等方面的相关问题。农民工子女的义务教育问题作为我国

“农民工现象”的“副产品”，由于农民工群体在城市处于弱势地位，使其子女也面临着被“边缘化”的命运。

具体到义务教育问题上，主要表现在农村户籍的农民工子女在流入地享受不到与城市户籍人口子女同等的国民待遇，存在着义务教育就学机会少、入学难，失学和辍学率高，民办及打工子弟学校教育教学质量低，教育实践不公平以及因受到城市社会和文化排斥而使他们心理压力大等诸多严重问题。这不仅影响了农民工子女的健康成长和全面进步，而且也不利于我国义务教育的普及和教育公平的实践；不仅加强了农民工群体的弱势地位和边缘化心理，而且拉大了我国日益严重的社会阶层差距和城乡差距；不仅制约了中国整个义务教育事业的发展，而且阻碍了我国经济社会的健康、快速、持续发展。总之，进城农民工子女的义务教育问题是现阶段一个非常重要的民生问题，也是一个真正贯通城乡的大问题，关系到我国成千上万农民工家庭未来的生活与出路，关系到我国城市未来劳动力人口素质的发展与提高，关系到社会主义新农村的建设与进步，关系到流入地城市社会的稳定与和谐。由此可见，解决中国农民工子女的义务教育问题是具有重要的现实价值和实践意义的。

与此同时，从理论上说，作为流动人口主体的农民工群体，其子女在流入地城市接受九年义务教育的问题，实质上是一个基于我国当下人口的高度流动性而产生的地方政府公共产品供给理论改革与创新的问题。对此，各级政府必须给予高度重视，针对当前存在的农民工子女义务教育经费投入总量不足、财政资金使用效率低下、财政投入比例不均衡以及各级政府负担结构不合理等问题，中央政府、流入地政府和流出地政府要密切配合，明确各自的职责，积极从公共产品理论、成本收益理论、人力资本理

论以及公共选择理论等多个视角透视分析农民工子女义务教育问题的本质,在此基础上,还要进一步借鉴和发展“蒂布特模型”以及“以足投票”理论的有效价值,对我国的分税制财政体制、地方政府财政收支理论和义务教育财政转移支付理论进行合理的完善与大胆的革新,期望能够建立一个相对规范的义务教育财政制度体系,以尽快解决农民工子女的义务教育问题,并以此为理论的突破口,深入研究在人口流动条件下建立均等化的地方公共产品供给制度理论的问题。综上所述,我们看到,解决农民工子女的义务教育问题,不仅是对我国义务教育管理体制及政策理论的发展与完善,而且也是对我国整个财政制度理论以及地方公共产品供给理论的变革与健全,对于推进社会主义市场经济体制的建设具有一定的理论价值和指导意义。

一直以来,关于中国农民工子女义务教育问题的财政理论研究就是学术界和理论界十分关注的重要课题之一。特别是进入21世纪以来,以厉以宁、范先佐、袁连生、孙国英、沈百福、王善迈、王蓉等多位学者为主要代表,分别对我国政府是否应该承担义务教育投资责任问题、义务教育财政经费投入的充足性问题和投入不足的原因以及相应的解决措施问题、义务教育财政经费投入的公平性问题和造成不公平的原因以及如何实现均衡发展的问題、义务教育财政体制改革的问题进行了集中的探讨,相关的学术成果层出不穷,并且在义务教育的责任主要应由政府承担、义务教育财政投入不足以及不公平是全局性问题等很多观点上已经达成了共识,这对于国家在实践中解决具体问题提供了很大的帮助和有益的指导。但是,纵观整个研究现状,我们不难发现,已有研究主要是从政府法律责任、教育经济学和财政支出安排角度来探讨这个问题,尚缺乏从我国财政制度体系以及流入地政府财

政收入结构等方面入手来解释问题产生的原因的研究,对农民工子女义务教育问题实行“综合治理”的讨论也是明显不足,至于农民工群体在流入地公共选择过程中的“话与权”问题更是很少涉及。针对这种研究状况,本书采用了制度经济学、人口经济学、博弈论、公共选择理论以及“蒂布特模型”和“以足投票”理论等多种学科交叉整合,在搜集、整理了大量文献资料的基础上,综合运用社会调查访谈、计算机网络查询和数据统计分析、拜访专家学者等多种研究方法,深入探讨了通过一定的财税制度改革和创新来赋予农民工群体在流入地政府公共事务中的发言权,形成对流入地政府既有激励又能实现监督的农民工子女义务教育财政制度体系,并以此为突破口,深入思考基于人口流动性建立均等化的地方公共产品供给制度问题,力求能够设计出会产生“蒂布特效应”的地方公共产品供给制度平台,实现“城乡一体化”均衡发展。这也正是本书的创新之处所在。

本书主要致力于研究通过对中国财政制度和体制的改革与创新来解决进城农民工子女的义务教育问题,并在合理借鉴“蒂布特模型”及其“以足投票”理论启示的基础上,深入探讨了基于我国人口高度流动的现状来建立均等化的流动人口地方公共产品供给制度的相关问题及对策。按照这样的逻辑思路安排,本书总共分为八章:第一章是导论,简要地介绍了问题的提出、研究现状、基本思路和研究方法,并对论文中涉及的重要概念“流动人口”、“农民工”、“农民工子女”、“义务教育”等进行了解析,同时指出了本书可能有的创新之处;第二章是对中国进城农民工子女的义务教育问题进行了公共产品理论、成本收益理论、人力资本理论以及公共选择理论等多个视角的透视分析;第三章是关于中国农民工子女义务教育问题的实证分析,全面了解进城农民

工子女义务教育现状以及存在的现实问题,充分认识了解决中国农民工子女义务教育问题的必要性和迫切性,并进一步指出了这些问题财政方面的成因是在于我国义务教育财政投入总量不足、资金使用效率低以及投入结构不合理;第四章是从我国现行的财政制度和体制安排的角度来分析造成农民工子女义务教育问题的真正“根源”就在于分税制财政体制的弊端、地方政府财政收入结构的负激励机制以及财政转移支付制度的不规范;第五章是解决中国农民工子女义务教育问题的责任主体定位。按照有利于农民工子女健康成长和有利于义务教育主体得到合理回报这两个基本原则,指定流入地政府为解决农民工子女义务教育问题的第一责任主体,并进一步探讨了中央政府和流出地政府作为农民工群体流动受益者的职责,明确各自的责任归属;第六章论述了“蒂布特模型”及其“以足投票”理论对解决中国农民工子女义务教育问题的启示。在对该模型进行理论分析的基础上,合理扬弃,指出了其在解决农民工子女义务教育问题方面的有效性,并进一步设计了实现农民工群体“以足投票”的财政制度安排;第七章阐述了21世纪解决农民工子女义务教育问题的财政制度安排与设计。通过建立相对集中的义务教育财政体制、改革我国现行税收制度、实行农民工子女义务教育经费分担机制、规范义务教育财政转移支付制度、健全农民工子女义务教育经费监管制度以及完善公共财政相关的配套制度建设等多项措施,来实现对进城农民工子女义务教育问题的综合治理;第八章是基于我国人口的流动性建立均等化公共产品供给制度的深层次思考。作为解决农民工子女义务教育问题的推论与拓展,指出了我国地方公共产品供给制度建设不仅要坚持“以人为本”的理念,而且要坚持好法制原则、维护好公平原则、发展好效率原则,从而为融化冻结在

“本地人”与“外地人”之间的“新的城乡二元结构”坚冰、打造“城乡一体化”的地方公共产品和服务供给平台提供了有力的理论支持。

本书最后要向世人揭示的是：在当下我国人口高度流动的条件下，原有的相对封闭的地方公共产品供给制度体系已经不能适应市场经济发展对生产要素合理流动的要求，必须进行相应的财政制度改革与创新，否则将不利于经济社会的良性发展，不利于社会转型的顺利变迁，不利于中华民族伟大复兴的早日实现。

关键词：农民工子女；义务教育问题；公共产品；财政制度；蒂布特模型

目录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究现状述评	5
第三节 论文相关的概念探微	17
第四节 基本思路和研究方法	23
第五节 本书的创新之处	26
第二章 中国农民工子女义务教育问题的理论分析	28
第一节 公共产品理论视角下的分析	28
第二节 成本收益理论视角下的分析	33
第三节 人力资本理论视角下的分析	35
第四节 公共选择理论视角下的分析	39
第三章 中国农民工子女义务教育问题的实证分析	44
第一节 中国农民工子女义务教育问题形成的背景	44
第二节 中国农民工子女义务教育问题的现状考察	56

第三节	解决农民工子女义务教育问题的必要性和紧迫性	70
第四节	中国农民工子女义务教育问题的财政困境表现分析	73
第四章	农民工子女义务教育问题的财政制度根源探讨	81
第一节	分税制财政体制与农民工子女义务教育问题的财政困境	81
第二节	地方财政结构应对农民工子女义务教育问题的负激励机制	92
第三节	财政转移支付制度与农民工子女义务教育问题的嬗变加剧	98
第五章	解决中国农民工子女义务教育问题的责任主体定位	114
第一节	解决中国农民工子女义务教育问题责任主体的确定原则	115
第二节	解决农民工子女义务教育问题第一责任主体的确定	126
第三节	解决农民工子女义务教育问题的其他责任主体探讨	132
第六章	“蒂布特模型”对解决农民工子女义务教育问题的启示	137
第一节	关于“蒂布特模型”与“以足投票”理论的分析	137
第二节	“蒂布特模型”对解决中国农民工子女义务教育问题的启示	145

第七章 21 世纪解决中国农民工子女义务教育问题的财政制度设计	152
第一节 建立起相对集中的义务教育财政体制以化解分税制的弊端	152
第二节 改革旧税收制度以调动流入地政府解决相关问题的积极性	160
第三节 依据各级政府责任实行农民工子女义务教育经费分担机制	166
第四节 规范义务教育财政转移支付制度以保障经费投入总量充足	172
第五节 健全农民工子女义务教育经费的监管制度以提高使用效率	181
第六节 完善公共财政的配套制度以加强对其相关问题的综合治理	191
第八章 基于人口的流动性建立均等化公共产品供给制度的思考	199
第一节 我国地方公共产品供给制度建设要坚持“以人为本”的理念	200
第二节 建立均等化的流动人口地方公共产品供给制度的基本原则	205
第三节 打造“城乡一体化”的流动人口公共产品供给平台的新思考	212
参考文献	217

第一章 导论

美国社会学家布劳和邓肯曾经指出：“对个人职业地位影响最大的因素首推劳动者受教育的程度”。这表明教育作为人力资本投资的重要内容，对提高劳动者的收入水平、促进劳动者的职业发展具有重要的影响和作用。本书以中国社会的特殊群体——随父母进城的农民工子女为基本视角，致力于研究该群体在流入地城市接受义务教育的现实问题与政府困境。在此基础上，运用“蒂布特效应”理论，进一步深入探讨了通过财税制度的改革和创新来破解我国农民工子女义务教育难题的各种路径选择，力求设计出使流入地政府能够积极主动地为农民工等流动人口提供完善的公共产品服务的财税制度体系。

第一节 问题的提出

本书是以解决农民工子女的义务教育问题为突破口，着力探讨如何依托我国财税制度的改革和创新来形成具有“蒂布特效

应”的流动人口公共产品供给体制。

对此问题的研究，课题组主要是基于以下的一些现实和理论思考：第一，农民工子女的义务教育问题是当前我国义务教育事业发展的一大难题，其现实状况不容乐观。如果该问题长期得不到很好的解决，那么随之而来的政治、经济、文化、治安、卫生、社会保障等问题就会日益突出出来，将来还可能会带来一系列的“不良反应”和社会相关问题，这是现在还难以预测的。目前，由于受到长期以来形成的我国经济社会“城乡二元”结构的影响，我国义务教育的制度安排也相应地被划分为城市义务教育和农村义务教育。加之我国现行的义务教育体制是“在国务院领导下，地方负责，分级管理，以县为主”，最终导致了义务教育“城乡分割”的局面。这样一来，城市适龄儿童的义务教育经费基本由各级政府负责。由于城市的经济比较发达，其地方政府的财政收入相对丰裕，对教育事业的财政投入就相对充足，因而城市适龄儿童接受义务教育的问题解决得相对较好。而农村适龄儿童义务教育的经费则主要是由县级政府为主的各级政府通过财政预算安排的。在当前中国农村税费改革的大背景下，很多农村基层政府的财政紧张已经是一个不争的事实。虽然其对农村教育事业的财政投入相对不足使农村的义务教育面临着种种困难，但是随着国家财政和政策等多方面扶持力度的不断加大，农村适龄儿童接受义务教育的问题也基本能够顺利地解决。然而，我们看到，那些随父母进城的农民工子女，他们的户籍在农村，身份属于农村，可受教育地点却在城市，于是各种现实问题接踵而至。据国家有关部门的权威调查数据显示，“目前我国大概有 2400 万进城务工人员的子女，即农民工子女，其中约有 1600 万留在

了农村，成了‘留守儿童’，其余 800 万则随父母进入城市”。^①

在现实生活中，尽管国家再三强调务必要坚持“以流入地政府为主、以公办学校为主”的基本原则来切实地解决农民工子女的义务教育问题，但现有的财政制度安排尚没有明确的为其配教育资源的具体机制。表现在由于上述城乡二元结构的存在，使这部分义务教育的适龄儿童在离开农村时，并没有相应的教育经费随之流转，同时流入地政府也没有相应的教育经费预算。中央政府、农民工流入地和流出地政府之间在这方面的责任划分不清，流入地政府客观上没有相应的能力来完全解决农民工子女义务教育问题，致使部分农民工子女花着高价的“借读费”、“赞助费”才能进入当地的公办学校就读，而大部分农民工子女则是彻底失去了义务教育保障，只能在一些简易的民办学校或者所谓的“打工子弟学校”中接受本属义务教育的基础教育，无法与现居住地儿童和青少年享受同等的受教育机会。如果说在我国真正意义上的免费义务教育还未全面推行，简易民办学校的收费远低于流入地公办学校的“杂费”，农民工把子女送到简易民办学校接受教育是基于经济人的“理性选择”的话，那么，随着目前我国免费义务教育的全面推开，农民工子女要求进入流入地公办学校就读势必会演化成为一种权利的抗争。如果农民工子女接受义务教育的问题解决不好，不但会影响中国“两基”目标^②的实现，还直接关系到中国城镇化的进程和中国经济社会的安定团结，更是对教育公平追求的一个巨大伤害。

① 周济：《城市义务教育免费政策对农民工子女一视同仁》，人民网 2008 年 3 月 14 日，<http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/116574/6999506.html>。

② 中国“两基”目标是指基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲，是中国教育的“重中之重”。

曾经也有不少人认为,随着社会主义新农村建设的逐步推进,国家在农村实行免费义务教育,大量的农民工子女将回流到农村接受义务教育,这样,农民工子女在流入地接受义务教育的难题将迎刃而解。这的确是一个似是而非的见解。一方面,我国的工业化、城市化、市场化进程还远未结束,城市的发展和工业的发展都离不开广大农民工的参与和支持,因而还需要大量的农村劳动力转移到城市,否则,必将拖累工业化、城市化的进展,进而必然影响到整个国民经济的健康、持续、快速发展。2005年前后在沿海发达地区出现的“民工荒”现象,就是一个有力的注脚。工业和城市发展滑坡,国民经济总量上不去,工业、城市拿什么来反哺农业、农村?国家又拿什么来推行农村免费义务教育?另一方面,随着免费义务教育在全国的普遍推行,农村免费义务教育的“比较优势”将不复存在,农民工子女又有什么理由回流到农村去接受义务教育?因此,如何解决农民工子女的义务教育问题就成了当前和今后一个时期内,我国各级政府必须要正视并需要迫切解决的现实问题。

第二,从理论上来说,作为流动人口的农民工,其子女在流入地接受义务教育,本质上是一个基于人口流动性的地方公共产品提供问题。研究人口流动性条件下的地方公共产品提供问题,涉及为流动人口提供公共产品的融资问题、地方公共产品效用外溢导致的“拥挤效应”问题、承担公共产品提供责任上的流入地与流出地政府间的博弈问题、流动人口对流入地政府提公共产品的公共选择机制问题,等等。研究为流动人口提供公共产品的融资问题,就是要探讨如何通过财政收入制度设计,保证流入地政府能够有足够的财政资金来实现相应的公共产品供给,使流入地政府有能力解决农民工子女的义务教育问题。研究地方公共产品效

用外溢导致的“拥挤效应”，就是要探讨通过何种途径，最大限度地保证地方公共产品效用的内在化，避免地方政府间在公共产品供给上的“搭便车”行为，规范地方政府在解决农民工子女义务教育问题的责任，从而有效地防止“公地悲剧”的出现。研究承担公共产品提供责任上的流入地与流出地政府之间的博弈问题，就是要探讨地方政府在公共产品生产上的投资与收益的关系，形成对流入地政府解决农民工子女义务教育问题的激励机制。研究流动人口对流入地政府提供公共产品的公共选择机制问题，就是探讨流动人口对流入地政府提供公共产品的利益表达机制和压力机制，使农民工对流入地政府解决其子女的义务教育问题能够进行有效监督。

在我国，长期以来，形成了以户籍制度为依托的相对封闭的地方性公共产品供给机制。在以生产要素高度流动性的市场经济条件下，这种相对封闭的地方公共产品供给机制，显然无法适应生产要素高度流动性的要求。生产要素的流动性受到限制，必然要对市场经济的效率产生消极影响，进而影响整个经济社会的发展。所以，本书以农民工子女的义务教育问题为突破，研究在人口流动条件下的地方公共产品供给问题，对进一步完善社会主义市场经济体制建设具有一定的理论价值和意义。

第二节 研究现状述评

作为整个中国义务教育问题的重要组成部分，农民工子女的义务教育问题一直是学术界和理论界十分关注的课题之一。尤其