


ZHANGXIAN JIAOYU DE GONGPING YU GONGYI

彰显教育的公平与公益

——城市免费义务教育问题研究

岳伟 黄道主◎著

 华中师范大学出版社

中国农村扶贫开发新论

——从“输血”到“造血”的扶贫新战略

李 强 著

中国社会科学出版社

本书得到 2010 年度教育部人文社会科学研究项目“中西部农村地区代课教师问题研究”(项目批准号:10YJA880172)和全国教育科学“十一五”规划 2008 年度教育部青年专项课题“城市免费义务教育政策实施过程中的问题与对策研究”(项目批准号:EFA080247)的资助。

彰显教育的公平与公益

——城市免费义务教育问题研究

岳 伟 黄道主 著

华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

彰显教育的公平与公益——城市免费义务教育问题研究/岳伟,黄道主著. —武汉:华中师范大学出版社,2014. 2

ISBN 978-7-5622-6523-8

I. ①彰… II. ①岳… ②黄… III. ①城市—义务教育—研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 024722 号

彰显教育的公平与公益——城市免费义务教育问题研究

© 岳 伟 黄道主 著

责任编辑:王 胜

责任校对:王 炜

封面设计:胡 灿

编辑室:高校教材编辑室

电话:027—67867364

出版发行:华中师范大学出版社有限责任公司

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

电话:027—67863426/3280(发行部) 027—67861321(邮购)

传真:027—67863291

网址:<http://www.ccnpublish.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:华中理工大学印刷厂

督印:章光琼

字数:207千字

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:13.5

版次:2014年3月第1版

印次:2014年3月第1次印刷

印数:1—1000

定价:26.00元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027—67861321

目 录

绪 论	1
一、研究背景	1
二、目标解读	7
三、研究问题	16
四、文献综述	18
五、研究方法	47
第一章 义务教育发展历程与性质分析	49
一、我国义务教育发展历程回顾	49
二、义务教育免费政策的理论基础	60
第二章 义务教育收费政策的回顾与反思	72
一、义务教育收费政策回顾	72
二、义务教育收费政策反思	75
第三章 城市义务教育免费政策执行情况	92
一、城市免费义务教育政策出台的时代境遇	92
二、调研样本介绍	100
三、城市义务教育免费政策实施的成效	106
第四章 执行城市义务教育免费政策遭遇的现实问题	122
一、乱收费现象仍突出	122
二、流动儿童接受教育仍面临很多困难	132
三、城市义务教育阶段择校仍普遍存在	143
四、城市代课教师群体规模逐渐扩大	151
第五章 进一步推进城市义务教育免费政策的建议	157
一、对义务教育免费政策进行正确的价值定位	157
二、进一步强化义务教育的公益性	163

三、核实义务教育学位供给成本·····	166
四、明确不同层级政府的供给责任·····	169
五、学校类型化促进义务教育依法治理·····	180
参考文献·····	187
附 件·····	203
附件一：《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费 工作的通知》·····	203
附件二：财政部 教育部关于印发《全国农村义务教育阶段学 生免收学杂费的实施管理办法》的通知·····	206
后 记·····	208

图目录

图 0.1	小学入学率年度变化	2
图 0.2	初中入学率年度变化	3
图 0.3	每年出生人数变化	3
图 0.4	在校生人数变化趋势	4
图 0.5	义务教育阶段学校数量变化	4
图 0.6	GDP 和财政收入增长速率	6
图 2.1	中央与地方的财政收支比重	85
图 2.2	教育支出情况	86
图 3.1	城市义务教育免除杂费政策实施后不同主体对学生数量变化的体验	118
图 4.1	家长对学校收费是否规范的反馈	126
图 4.2	家长认为应当由家庭承担的经费项目的整体情况	132
图 5.1	行政管理支出、教育支出和其他支出占行政支出的比重	179

表目录

表 0.1	全国教育支出情况	7
表 3.1	我国地级以上城市数	101
表 3.2	城市中小学生在学生数	101
表 3.3	被调研的市县清单	102
表 3.4	学校样本分布情况	103
表 3.5	问卷发放与回收情况	104
表 3.6	学校性质结构	104
表 3.7	教师卷有效问卷各地分布情况	105
表 3.8	家长卷有效问卷各地分布情况	105
表 3.9	免费项目、时间、金额的情况一览	110
表 3.10	教师了解免费政策的渠道	113
表 3.11	家长了解免费政策的渠道	113
表 3.12	免费政策实施前后校长主要工作精力分布变化	120
表 4.1	我国中央政府整顿义务教育阶段收费制度的文件一览	124
表 4.2	中关村一小学区房相关数据对比	146
表 4.3	城市代课教师区域分布	152

绪 论

义务教育关乎国计民生，不仅是现代教育的基础，更是社会发展的基础。免费政策的实施是我国义务教育投资主体彻底转换的标志。自2008年秋季施行城市义务教育免除学杂费的政策以来，我国面向全体义务教育阶段适龄儿童的免费政策已经执行四年有余。关注城市义务教育免费政策执行过程中存在的主要问题并探索可能的解决对策是本研究的核心所在。

一、研究背景

义务教育免费政策是我国义务教育制度不断规范和完善的产物。免费政策得以颁布和施行是在特有的人口、政治、经济等方面的已有基础上实现的，也是教育领域内部义务教育制度，特别是经费政策不断完善和规范的结果。这是我国改革开放三十多年来社会变迁中的重大事件。

（一）社会发展转向追求公平正义

城市义务教育免费政策是中央政府出台的教育财政政策，是义务教育政策体系的有机组成部分，从酝酿到实施都有着深刻的社会背景。宏观层面，政府和市场两种资源分配方式都以追求效率为目标，执行不均衡发展战略，造成的城乡二元社会之间的国民待遇差别扩大，地区发展水平差距拉大，取得经济优势和政治优势的既得利益者通过制度设计实现了优势的代际转移和积累。中观层面，改革开放后的教育在经济裹挟之下以追求效率为外壳，建立起城乡有别、地区有别的重点学校体系、

示范学校体系，通过考试制度建立起从学前教育到高等教育的整个教育体系倾向于社会中上阶层的教育机会分配机制。微观层面，家庭或个人对自身发展的要求和实现途径的认识越来越清晰，社会个体成员对教育需求的满足从被动变为主动，利益主体权利意识的觉醒促使政府倚重义务教育来维护自身合法性。

(二) 义务教育供给结束粗放增长

普及义务教育是国家“两基”战略的核心目标。普及义务教育，既是保障 15 岁以下未成年人具备与当前社会生活所需的文化水平的重要保障，又是预防和消除 15 岁以上社会成员成为文盲的预防措施，还是推进教育公平的奠基工程。

1. 义务教育适龄儿童人人有学上

随着“普九”和“两基”工程的推进，我国义务教育阶段的入学率总体保持着向上的增长趋势。至 2010 年底，我国“两基”工程人口覆盖率已达 100%，文盲率已降到 4.08%。在入学率方面，1990 年我国小学适龄儿童入学率为 97.8%，小学毕业生升学率为 74.6%，小学流失率为 2.4%，初中流失率为 4.8%；至 2010 年年底，小学适龄儿童入学率达到 99.70%，初中毛入学率为 100.1%，初中毕业生升学率达到 87.5%^①（见图 0.1、图 0.2）。在义务教育阶段，已经实现“人人有学上”的教育起点平等。

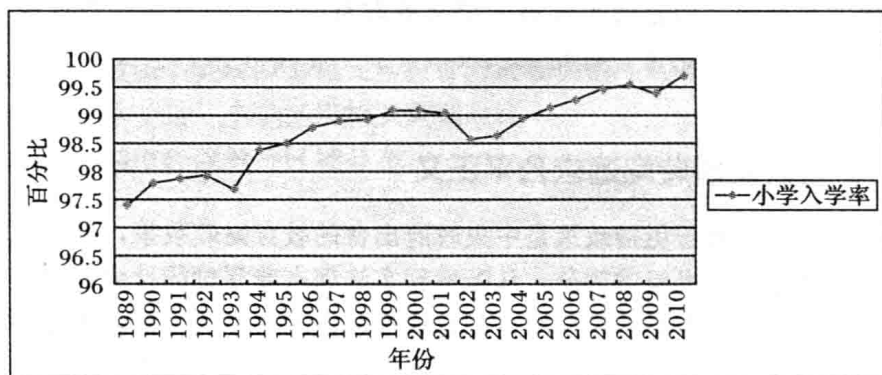


图 0.1 小学入学率年度变化

① 根据《全国教育事业发展统计公报》整理得出。

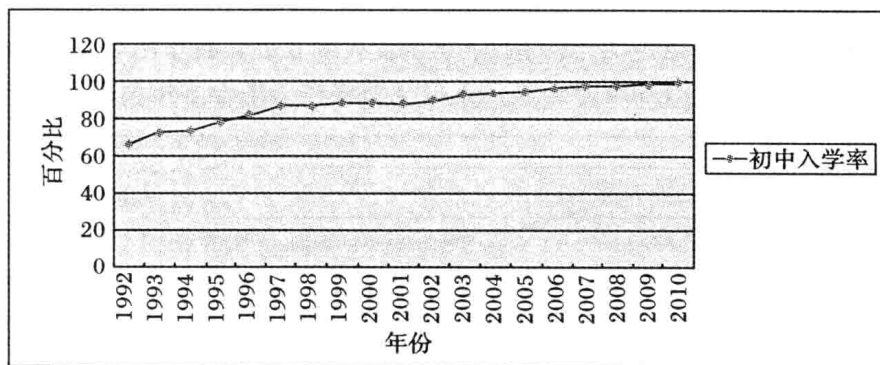
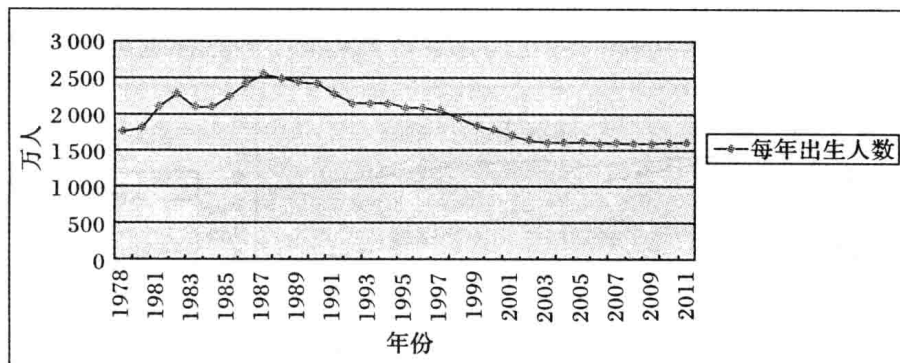


图 0.2 初中入学率年度变化

2. 近十年适龄儿童规模基本稳定

20 世纪 80 年代以来出生的人口开始生儿育女。在独生子女政策为主导的计划生育政策指引下, 2000 年以后每年的人口出生数趋于稳定, 始终在 1 600 万左右。可以预见, 如果在未来十多年里不出现大的社会动荡和人口政策变动, 那么我国义务教育阶段的每年招生规模也会基本稳定 (见图 0.4)。这为有计划地安排义务教育学位供给, 统筹协调城乡之间的义务教育发展, 提高义务教育质量提供良好的缓冲时间。从更长远的时间来看, 随着 80 年代末 90 年代初生育高峰期带来的第二代生育高峰压力释放之后, 每年出生人口会进一步减少 (见图 0.3)。如果以严格的独生子女政策来估算, 子代人数为父代的 0.5, 每年出生人口规模大约为 1 100 万到 1 200 万; 如果考虑到部分二胎政策放开, 比如双独夫妇允许

图 0.3 每年出生人数变化^①

^① 根据《中国统计年鉴》和《全国教育事业发展统计公报》整理得出。

生二胎，农村夫妇第一胎为女孩的允许生二胎，夫妻双方中一方为独生子女的允许生二胎，乐观估计，子代人数为父代的 0.70，每年出生人口规模大约为 1 400 万到 1 600 万。这一人口规模将在未来十多年里保持稳定。

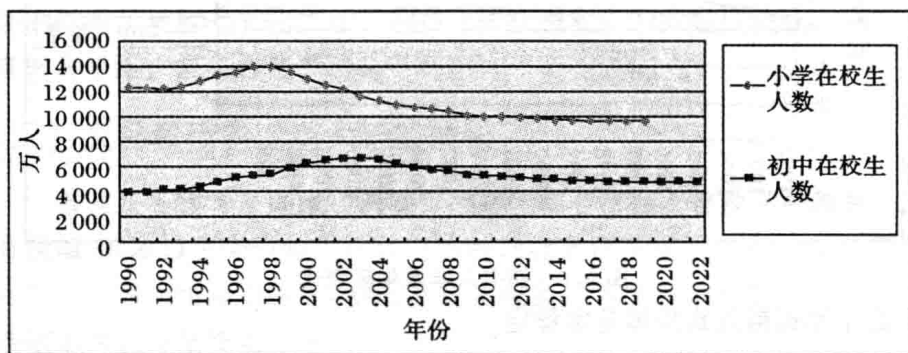


图 0.4 在校生人数变化趋势

(三) 学校办学转向追求质量提升

随着城乡人口结构的改变和每年趋于稳定的出生人口，当前以集中化为主导的学校布局调整进入平台整理期。学校建设转向办学质量的提升。

1. 学校布局调整进入巩固期

学校布局调整已经持续了十多年。小学数量从 1992 年的 71.3 万所减少到 2010 年的 25.74 万所；初中数量从 1993 年的 6.84 万所减少到 2010 年的 5.49 万所（见图 0.5）。在这 20 年里，消失的义务教育学校中绝大多数是农村学校。近年来，城市的“巨型学校”、“巨型班级”和农村的寄宿制学校出现在人们的视野中，因上学距离太远而导致辍学和

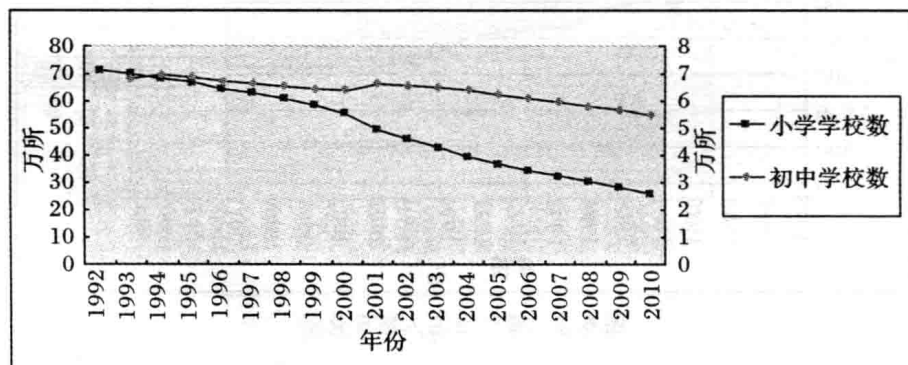


图 0.5 义务教育阶段学校数量变化

学生在上下学途中频发的交通事故已经引起人们对学校布局调整的指导思想反思。以“两免一补”为主导的义务教育免费政策推行之后，人们越来越强调在追求学校规模效应的同时坚守教育本位。

2. 城市适龄人口将继续增加

虽然未来长达十多年稳定的生源为义务教育进行结构化调整提供很好的契机，但是城镇化进程中城乡间数以亿计的大规模劳动力转移还将持续数十年。迄今为止，我国城镇化率才刚达到 50%。西方发达国家的城镇人口数约占总人口数的 80%。假定人口数量不变，那么中国若要实现这一指标，农转非的转移规模将达到 4.3 亿人；若以 70% 保守估计，农转非规模仍有 3.1 亿多人。2010 年全国农民工总量为 2.42 亿人，其中外出农民工数量为 1.53 亿人，16 岁~30 岁的新生代农民工^①总数在 1 亿人左右，总体流动人口达 2.21 亿人^②。这一群体主要集中在大中城市并且亟待实现市民化，而且子女要求接受城市义务教育。“中华全国妇女联合会发布《全国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》，根据《中国 2010 年第六次人口普查资料》中抽取的 126 万人口样本推算出：全国有 6 102.55 万农村留守儿童，全国每五个孩子中，就有一个农村留守儿童；城乡流动儿童规模则达到 3 581 万，比 2005 年时，增加超过四成。”^③“两为主”政策的继续执行是教育公平的内在要求，大中城市将是承担城市义务教育任务的主要力量。

(四) 政府财政支付能力大幅提高

政府财力增强为免费义务教育提供了重要的物质保障。改革开放以来，国家财政支付能力有了质的提升，义务教育办学思路从“依靠人民群众，采取多种形式办学”^④ 逐渐变为以政府办学为主，并推动了义务教

^① 新生代农民工是指改革开放前后出生的适应城市生活方式的农民群体。其特殊性主要表现在无法返回传统农村，却又因城乡二元分割难以实现市民身份，是一个庞大的城乡间边缘群体。

^② 阮煜琳. 报告称 2050 年中国流动人口规模可达 3.5 亿人 [EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2011/05-30/3077449.shtml>, 2011-5-30/2012-9-26.

^③ 魏铭言. 留守流动儿童数量逼近 1 亿 [N]. 新京报, 2013-5-10 (A22).

^④ 熊明安. 依靠人民群众，采取多种形式办学——重读《毛泽东同志论教育工作》的一点体会 [J]. 西南师范大学学报（人文社会科学版），1978（01）：31-34.

育免费政策的实现。1978年我国财政收入为1 132.26亿元，GDP为3 645.2亿元；2010年我国财政收入为83 101.51亿元，GDP为401 202亿元，分别增长了约110.06倍和73.39倍。财政收入占GDP比重从1978年的31.1%逐渐下降至1995年的10.3%后，又逐渐回升至2010年的20.7%（见图0.6）。GDP增长速度与财政收入增长速度逐渐呈现出共振的趋势，财政收入与国民经济之间的关系趋于稳定。至2011年底，我国财政收支规模已达10万亿元以上。可以说，国家具有了雄厚的财政支付能力。

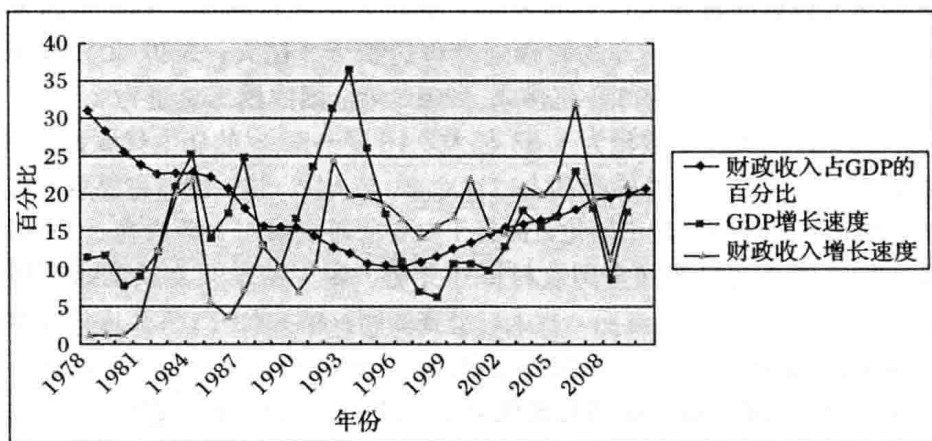


图 0.6 GDP 和财政收入增长速率

（五）“中央领导、分级负责”的管理格局未变

2006年新《义务教育法》明确将义务教育纳入国家公共财政体系。在建设社会主义义务教育体制的过程中，“中央领导、分级负责”的管理体制历经调整，领导层级从最初的“中央—省—市—区县—乡镇街道—村委会（居委会）”六级减少为“中央—省—市—区县”四级，责任主体为县级政府。整体而言，义务教育“中央请客、地方付费”的领导体制未发生质的改变。在这一体制下，中央政府的教育投入主要是基础教育办学经费补助或者以奖代补、高校拨款等，对于教育整体经费支出规模而言比较小，年度支出和积累总值仅占到教育总支出、地方支出约6%（见表0.1）。因为地方财力和重视程度的不一致导致两极分化日趋严重，城乡间、地区间、重点学校和普通学校间的差别始终存在巨大张力。

表 0.1 全国教育支出情况^①

年份	教育总支出 (亿元)	中央 (亿元)	地方 (亿元)	中央占总 支出 (%)	中央占地方 支出 (%)
2002	2 644.98	210.25	2 434.73	7.95	8.64
2003	2 937.34	240.2	2 697.14	8.18	8.91
2004	3 365.94	219.64	3 146.30	6.53	6.98
2005	3 974.83	244.85	3 729.98	6.16	6.56
2006	4 780.41	295.23	4 485.18	6.18	6.58
2007	7 122.32	395.26	6 727.06	5.55	5.88
2008	9 010.21	491.63	8 518.58	5.46	5.77
2009	10 437.54	567.62	9 869.92	5.44	5.75
2010	12 550.02	720.96	11 829.06	5.74	6.09
总计	56 823.59	3 385.64	53 437.95	5.96	6.34

二、目标解读

义务教育免费政策在我国执行是长期的。1986年《义务教育法》中规定免收学费，2001年开始免费提供教科书。随后，义务教育“分步分项分地区”的免费政策逐渐在全国展开。2008年城市义务教育免除学杂费是整个免费政策中的有机组成部分。

(一) 总目标

《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》(后文简称《通知》)开宗明义,明确指出免除城市义务教育阶段学生学杂费是“为了贯彻《中华人民共和国义务教育法》,落实科学发展观,促进教育公平”。在此,我们将《通知》的总目标初步解读为:贯彻《义务教育法》为直接目的,落实科学发展观为间接目的,促进教育公

^① 根据《中国统计年鉴》(2003—2011)整理。

平为最终目的。

1. 依法治教是依法治国的有机组成部分

《宪法》第五条规定，我国“实行依法治国，建设社会主义法治国家”；第十九条规定，“国家发展社会主义教育事业……国家举办各种学校，普及义务教育”；第四十六条规定，“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。《教育法》第十八条规定：“国家实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。”新《义务教育法》第二条明确规定：“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业。实施义务教育，不收学费、杂费。”《宪法》规定的人民受教育权通过《教育法》、《义务教育法》实现了具体化。

2. 以人为本的重要内容是满足人民教育需求

科学发展观强调“以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，具体实施时要求坚持五个统筹：“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。”教育是民生的重要方面，是公民形成现代社会生活方式的重要渠道。落实城市义务教育免收学杂费政策需要全面统筹和协调不同主体之间的利益需求，使学杂费免费政策得以建立在可持续发展的运作机制之上。因此，除了城市内部本身，城乡之间、区域之间、教育部门与其他社会部门之间也需要合理统筹规划，要关注不同社会阶层或群体的教育需求，要关注义务教育与义务教育之后所受教育接轨的问题，要关注地方社会经济发展水平与义务教育举办能力之间的关系处理等。

3. 人人接受义务教育是实现教育公平的基础

教育公平是社会正义的有机组成部分，教育公平主要表现为教育平等。在城市免除义务教育阶段适龄儿童的学杂费为确保人人有学上打下了坚实的基础，保障了教育起点的平等。教育是和平时期社会流动的最主要机制，促进义务教育阶段的起点平等有助于实现教育过程的平等，进而有助于实现以后致因素为主导的社会竞争，提高社会公平程度。社会公平程度的提高反过来又会有助于教育（特别是义务教育）地位的提升，使人们更加重视这一实现基本社会公平的主要途径。这对维护社会稳定，缓和社会矛盾，共建和谐社会具有基础性的积极作用。

(二) 具体目标

城市是资源聚集地，也是义务教育优质资源集中之地。在城市中，人们对接受义务教育的需求并不仅仅停留于有学上，对义务教育有需求的社会群体也不局限于市民，免费政策实施必然触及中国当前社会矛盾冲突的方方面面。

1. 免除义务教育适龄学生的杂费

2008年的《通知》规定：“从2008年秋季学期开始，全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费。”虽然《通知》强调的免费对象是公办学校学生，但同时也指出“接受政府委托、承担义务教育任务的民办学校就读的学生，按照当地公办学校免除学杂费标准，享受补助”。实际上，此前有的地方政府在具体操作时，已将“接受政府委托、承担义务教育任务”明确为“民办学校以协议形式接受市或城区人民政府委托，按一定的比例或数额接收学校周边或居民小区内本市城区户籍和外来务工人员的适龄儿童少年（以下简称地段生）入学，接受规定年限的义务教育，并按照公办学校地段生的收费标准收取学生就读费用”^①。因此，我们可以将免费对象框定为义务教育阶段受到政府财政支持的在校学生。《通知》中所言“免除学杂费”实际上只是免除杂费。学费在1986年《义务教育法》颁布和执行时就已经在第十条的规定中予以免除^②，在1992年颁布的《义务教育实施细则》第十七条规定可以收取杂费。“中小学的杂费，是学生在在校期间学习、生活所必需的公共性的杂项费用。高级中学的学费，是学生在在校期间所需的部分培养费用。”^③免费对象是城市里公立学校和接受政府委托的民办学校中的义务教育阶段在校学生。免费额度为“一费制”中杂费收取金额。“一费制”是为规范地方政府和学校（尤其是农村地区）乱收费问题而产生的治理措

^① 《南宁市民办学校接受政府委托承担义务教育任务管理暂行办法》（南府发〔2007〕50号）。

^② 1986年颁布的《义务教育法》第十条规定：“国家对接受义务教育的学生免收学费。”

^③ 国家教委、国家物价局、财政部《关于清理整顿中小学收费项目有关问题的通知》（〔89〕教财字第010号）。