



北大教育经济研究（电子季刊）  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education,

第 10 卷  
第 4 期  
(总第 37 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

## 民办教育在农村城市化进程教育供给中所扮演的角色：

### 基于华东某市的调研<sup>①</sup>

北京大学 阎凤桥<sup>②</sup> 张莉娟 于洁

北京师范大学 李虔

**摘要：**城市化是当今中国社会发展的一种基本态势。与此伴随出现了农村人口向城镇的迁徙以及满足社会流动人口学龄子女接受教育和不随父母迁徙的留守儿童接受教育的特殊问题。限于公共教育资源的短缺以及公共制度的约束，民办教育在城市化过程中扮演了重要的角色。从 1996-2011 年，经济欠发达的华东某市的城市化率从 10% 上升到 44%，从农民身份转变为实际市民后其子女的受教育问题如何解决呢？我们通过实地调查发现，当地大多设置在城区和县城的民办学校，具有收费低、规模大的平民化办学特点，对于解决城市化进程中的教育供给问题发挥了重要的作用。即进城务工农民子女的受教育需求，主要是由城镇中的民办学校来满足的，即使乡下的学生也愿意选择到乡镇中管理严格、服务周到、教学水平较高的民办学校上学，以便实现今后进城升学和走出乡村的目的。该市民办教育过去 15 年的发展历史，可以被划分为以下两个不同的阶段：

第一个阶段从上世纪 90 年代中后期开始至 2006 年，为解决公共教育经费短缺问题，在当地政府的倡导和鼓励下，个人、团体甚至企业参与举办民办学校，扩大教育筹资渠道和教育供给。通过收取学费办学，一批民办学校分别在乡镇、县城、市区建立起来，由于当时民办学校能够比公立学校为教师提供更高的工资待遇，所以吸引了一批公办学校的教师前来任教。同时，一些公立学校实现了向民办学校的转制，从而在当地形成了公办学校与民办学校并存的格局，以满足不同人群的受教育需求。

第二个阶段从 2006 年到现在。随着当地经济的发展，公共财政力量不断提高，教育经费不断增加，虽然公共财政也惠及民办学校，但是增加了的公共教育经费主要投入公办学校，政府启动了一系列的公立学校建设工程，使公立学校的办学条件和教师待遇得到了明显的改善，再加上学龄人口的减少，对于民办学校的办学产生了一定的冲击。而民办学校之所以还能够继续办下去，主要原因在于民办教育制度的灵活性及其效率优势，它可以超越公立学校“施教区”（划片招生）的约束，教师承担较大的教学责任，以升学考试为标志的办学绩效亦然存在。

**关键词：**民办教育，城市化，调研，华东某市

<sup>①</sup> 我们在文中对于被调查的市、县、学校和有关当事人采取了匿名处理，为此对于一些资料来源没有注明确切的名称和来源。本文初稿完成后，传给 S 市教育局分管民办教育的王处长，请他提意见，他给予我们反馈，并解答我们提出的一些问题。本文作者在此对于 S 市教育局领导在调研中给予的支持和王处长的反馈意见表示衷心的感谢。

<sup>②</sup> 联系方式：北京大学教育学院/教育经济研究所，100871，EMAIL: fqyan@gse.pku.edu.cn

# The Emergence and Development of Private Education in Urbanization: Based on Field Study of a City in East China

Peking University Yan Fengqiao, Zhang Lijuan, Yu Jie  
Beijing Normal University Li Qian

## Abstract

Urbanization is an obvious trend for China's modernization. A lot of immigrants can be witnessed from rural areas to towns and cities. As a result, schooling for immigrants' kids has become a social issue. Due to constraints of public resources and institutional barriers, private education has emerged and played an important role in the urbanization. This proposition can be approved by a field study to an underdeveloped area in east China. Specifically, immigrants' kids are mainly accommodated by private schools in towns and city. Even kids in rural area would choose well-disciplined, friendly-served and well-examined private schools in order to move to the city for their further schooling. The 15-year history of private education in the city can be divided into two periods.

The first period started from late 1990s and ended in 2006. To solve the problem of insufficient public finance, some private schools were established in towns and city by individuals, entities and enterprises under the encouragement of the local government. Private schools depended totally on tuition fees from students, and they could provide better and punctual compensation for teachers than their public counterparts. Therefore, private schools could attract teachers from public schools. In the meantime, a few public schools were transformed into private or hybrid ownership. Consequently, private schools coexist with public schools to meet the schooling need of dynamic population.

The second period started from 2006 and extended to now. With the growth of local economy, public finance to education has been grown. The increased public finance has been put mainly on public sector though private schools also benefited from public money. This has significantly improved conditions and teachers' compensation in public schools. Combined with dramatic decrease of schooling population, private schools are challenged in term of competitiveness. However, the survival of private schools has confirmed their fitness in such niches as open to all kids without restricted to neighbor schooling regulation, more responsibilities taken by teachers, and better performance in examinations.

**Key words:** private education, urbanization, field study, a city in East China.

## 一、研究问题的提出

从国际范围内看,教育私有化是公共事业私有化的一个组成部分,是在 20 世纪 70-80 年代新自由主义思潮开始兴起时出现的一场社会变革运动。<sup>①</sup>这时,西方国家早已完成了工业化和城市化的进程,所以教育私有化的目的仅仅在于通过发挥市场的作用,改变教育资源的配置方式,达到提高教育质量和增进社会公平的目的。在这种情形下提出的教育私有化理论,也反映了西方社会的特点,如 Estelle James 提出的“过度需求”和“差异需求”理论,从经济学供求关系角度解释私立教育发展的动因。<sup>②</sup>该理论描述了私立教育与公立教育在满足社会需求时此消彼长的关系,该理论的一个前设条件是,人们可以自由地选择接受教育的形式,不存在选择的制度性约束。但是,城市化进程中中国教育的供求关系无法满足这样的前设,它与特定的制度环境(如造成城乡区隔的户籍制度、政府的不足作为或过度作为)存在着密切的关系。另外一些学者虽然论及私立教育发展中存在的制度性问题,但是他们讨论的制度往往是政府与市场、垄断与竞争之间的宏观关系。如 John E. Chubb 和 Terry M. Moe 认为,美国教育领域效率低下是一个制度性的问题,只有通过引入市场竞争机制才能加以解决。<sup>③</sup>当然,也有学者论及到较为微观的制度问题,比如美国社会普遍实行的“就近入学”政策对于教育选择的限制。<sup>④</sup>虽然一些西方学者也在讨论工业化和城市化与教育发展之间的关系,但他们更多地是在分析 19-20 世纪公立国民教育体系建立时才提及,并且造成的影响是,城市化过程中相对密集的社会交往方式,使城市中的正式角色结构取代了农村中的非正式角色结构,催生了合约式和科层式的学校组织形式,这种学校组织常常是以公立学校取代私立学校的面貌出现的。<sup>⑤⑥</sup>这与本文讨论的主题呈现出相反的发展趋势。总之,西方国家的教育私有化是其在城市化过程结束后才出现的现象。

中国从 20 世纪 70 年代末开始进行的经济体制改革,几乎与西方新自由主义思潮的兴起相同时,但中国的市场化改革是在较低的经济水平下进行的。中国同时要解决

<sup>①</sup> E. S. 萨瓦斯著,周志忍等译,《民营化与公私部门的伙伴关系》,15 页,中国人民大学出版社,2002 年。

<sup>②</sup> James, Estelle (1983) “How Nonprofits Grow: A Model”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2 (Spring): 350-65.

<sup>③</sup> Chubb, John E. and Terry M. Moe (1990) *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington D. C.: The Brookings Institution.

<sup>④</sup> Schneider, Barbara L. (1989) “Schooling for Poor and Minority Children: An Equity Perspective,” in William Lowe Boyd and James G. Cibulka (ed.) *Private Schools and Public Policy: International Perspectives*, The Falmer Press, pp73-89.

<sup>⑤</sup> David Tyack (2003) *Seeking Common Ground: Public Schools in a Diverse Society*, p140, Massachusetts: Harvard University Press.

<sup>⑥</sup> Michael B. Katz (1977) “From Voluntarism to Bureaucracy in American Education” in Jerome Karabel and A. H. Halsey (eds.) *Power and Ideology in Education*, pp386-396, New York: Oxford University Press.

体制改革与经济发展两个问题,当然改革的目的在于促进发展。对于农业产值和农村人口所占比重很大的中国社会而言,无论是经济体制改革还是经济发展,都绕不开工业化和城市化这个核心问题。当劳动生产力发展到一定水平时,在农村就会出现一些闲置的劳动能力或者闲置的劳动力,他们要实现从农业向其他产业的转移,最终从农村转向城市。因此,中国民办教育发展一个独特的社会背景就是快速的城市化进程。

与西方国家私立学校主要分布在城市中心和市郊不同,中国有相当比例的民办学校分布在农村。据统计,1996年,全国有1,453所民办小学,它们分布在城市、县镇和农村的比例分别是26.7%、10.9%和62.4%;有1,467所民办中学,它们分布在城市、县镇和农村的比例分别是53.1%、27.4%和19.5%。2001年,全国有4,846所民办小学,它们分布在城市、县镇和农村的比例分别是25.8%、18.2%和56.0%;有3,764所民办中学,它们分布在城市、县镇和农村的比例分别是46.7%、34.2%和19.1%。<sup>①</sup>两个年份的数据均表明,接近甚至超过一半的民办学校建于县镇和农村,是对当地政府办学能力不足的一种补充。西方国家的私立学校往往是富有家庭子女摆脱劣质公立学校的一种选择,只有中产阶级以上的家庭才有能力和条件做出如此的选择。相反,中国的很多民办学校接纳的是社会弱勢的农民阶层或者是城市中公有体制外人群子女。

因此,中国民办教育的兴起与发展与西方国家私立教育的兴起与发展,是在并非完全相同的社会背景下进行的,中国民办教育具有不同于西方私立教育的特点,使得不宜简单地搬用西方私立教育的理论来解释中国的情况。本文拟从城市化视角考察中国民办教育的兴起和发展,研究问题围绕在以下两个方面:第一,农村流动人口的学龄子女主要在哪里就学?第二,如果说农村流动人口的学龄子女主要在民办学校就学,为什么这个社会人群的教育需求主要是由民办学校来满足的?为回答上述问题,我们选择了20世纪90年代中期建市、管辖三县两区<sup>②</sup>的华东某地级市(以下简称S市)基础教育阶段的民办教育作为研究对象,于2012年5月通过对S市及其下属两个县(分别为SY县和SH县)6所民办学校为期一周的实地调研,拟回答上面提出的问题。

## 二、中国社会的城市化

在分析S市社会、经济和民办教育发展之前,我们先对中国的现代社会背景做一个简要的介绍。

<sup>①</sup> 根据教育部发展规划司、上海市教育科学研究院编《2002年中国民办教育绿皮书》(上海教育出版社,2003年)中263页和259页数据计算得到。

<sup>②</sup> 1996年建市时,S市所辖为四县一区,2004年其中的一个县变成了区。

## 1、中国农村劳动力转移与城市化进程

城市化是人口因素和经济因素在地域上集聚的过程。西方国家在 18 世纪中期工业革命时就开始了城市化的进程, 经过 200 年左右的发展, 到 20 世纪中叶基本上走完了城市化的历程。20 世纪中叶, 一些主要发达国家城市化的水平---用城市人口占全部人口的比例加以衡量---如下: 美国 72%, 拿大 77%, 德国 79%, 澳大利亚 83%, 荷兰 86%, 英国 87%。<sup>①</sup>

当多数西方发达国家完成城市化进程时, 中国仍然处于农业社会阶段, 城市化水平不足 20%。与世界上工业化程度和人均 GDP 相近的一些国家相比, 中国的城市化水平也明显地低于它们, 因为中国政府曾经一度采取了限制城市化发展的措施。<sup>②</sup>另外, 中国城乡差别要大于其他市场经济国家的情况, 因为市场经济国家允许劳动力的自由流动, 流动会缩小城乡差别, 达到一种城乡相对均衡的发展状态, 而中国长期采取的计划经济体制限制劳动力的自由流动, 中央政府所采取的向城市倾斜的福利政策, 人为地保持甚至扩大了城乡之间的差异。

在 20 世纪 70 年代末改革开放之前, 中国曾经走过一条曲折的城市化道路。20 世纪 50 年代确立的户籍制度造成了城乡二元分割的社会结构。但是, 即使户籍制度确立之后, 也不时有运动式的人口迁徙发生。大跃进期间由于发展工业的需要, 出现大量农村人口向城市的迁移。1959-1961 年三年自然灾害期间, 政府通过行政命令使已经从农村进城的 4,000 万人重新返回农村, 以解决城镇粮食短缺问题。<sup>③</sup>文革前后曾一度出现的知识青年上山下乡和干部插队运动, 估计规模在 3,000-3,500 万人, 则属于人口从城市往农村的逆向流动。<sup>④⑤</sup>

实施改革开放政策之后的中国城市化过程, 可以被看作是“作为积极的社会行动者的农民与正在软化的制度安排约束之间互动的结果”<sup>⑥</sup>。以联产承包责任制为主要形式的农村经济体制改革, 极大地激发了农民的劳动热情, 释放了农民的劳动能量, 提高了农民的劳动生产力和富裕程度, 但它并没有马上引起农村劳动力向城市的转移。只有当这种经济体制改革对于解放生产力的潜力完全释放后, 才出现农村剩余劳动力及其向外

<sup>①</sup> 李强,《农民工与中国社会分层》, 307 页, 北京: 社会科学文献出版社, 2004 年。

<sup>②</sup> 中国教育与人力资源问题报告课题组,《从人口大国迈向人力资源强国》, 47 页, 北京: 高等教育出版社, 2003 年。

<sup>③</sup> 薛凤旋,《中国城市及其文明的演变》, 274 页, 北京: 世界图书出版公司, 2010 年。

<sup>④</sup> 刘精明,“现代化背景下中国农民的职业流动研究”, 李培林主编《农民工: 中国进城农民工的经济社会分析》, 75-76 页, 北京: 社会科学文献出版社, 2003 年。

<sup>⑤</sup> 薛凤旋,《中国城市及其文明的演变》, 278 页, 北京: 世界图书出版公司, 2010 年。

<sup>⑥</sup> 孙立平,《转型与断裂: 改革以来中国社会结构的变迁》, 297 页, 北京: 清华大学出版社, 2004 年。

的转移。

乡镇企业的建立,就是吸纳农村剩余劳动力的一种经济组织形式。它曾被认为是具有中国特色的城市化发展道路,但是到 90 年代,乡镇企业的发展潜力也已经基本释放殆尽。随后出现的小城镇,进一步促进了城市化目标的实现,但是也有一定的局限性。

在农村自身无法解决富余劳动力转移问题时,再加上城市食物配给制的取消、房屋租赁的出现以及非国有经济对劳动力吸纳力的提高<sup>①</sup>,于是大量的农村剩余劳动力从 90 年代开始涌向城市,即出现了大规模的“民工潮”。<sup>②</sup>这个过程主要是农民的自发行为,而不是政府有组织的人口迁徙。<sup>③</sup>因此,农民向城市的自发迁徙行动遇到了许多来不及做出调整的制度性障碍,表现为进城后的农民工主要在次要劳动力市场中就业<sup>④</sup>,他们在社会保障、医疗、子女受教育等方面无法享受与城市居民同等的待遇,于是变成了城市中的“边缘人”。从这个意义上讲,教育对中国城市化进程存在着两种可能的影响,它既可以促进城市化进程,也可以阻碍城市化进程。在一个调查中发现,在农民工进城后遇到的最大的十项困难中,子女的受教育问题排在第 7 位。<sup>⑤</sup>这说明,教育问题是制约城市化进程的一种阻碍。

综上所述,改革开放三十年以来,中国通过实行家庭联产承包责任制、发展乡镇企业、小城镇建设和农村剩余劳动力向城市的转移等形式,工业化和城市化水平有了显著的提高。从表 1 中数据可以看出,中国农村产值的比重从 1980 年的 30.2% 下降到 2010 年的 10.1%。相应地,农业就业劳动力所占的比重从 1980 年的 68.7%,下降到 2010 年的 36.7% (表 2)。随着上述经济结构和就业结构的变化,城镇人口和乡村人口的比例关系也在变化,农村人口所占的比重从 1980 年的 80.6%,下降到 2010 年的 50.0% (表 3)。

---

<sup>①</sup> 下面一些数据可以作为佐证: 1978 年,城市私营雇工为 15 万人,1981 年为 113 万人,1983 年为 231 万人,1985 年为 450 万人。转引自盖尔·约翰逊著,林毅夫、赵耀辉编译《农村发展中的农业、农村和农民问题》,21 页,北京:商务印书馆,2004 年。

<sup>②</sup> 孙立平,“资源重新积聚下的底层社会形成”,李培林、李强、孙立平等著,《中国社会分层》,344-346 页,北京:社会科学文献出版社,2004 年。

<sup>③</sup> 李路路,“向城市移民:一个不可逆转的过程”,李培林主编《农民工:中国进城农民工的经济社会分析》,116 页,北京:社会科学文献出版社,2003 年。

<sup>④</sup> 李强,《农民工与中国社会分层》,100 页,北京:社会科学文献出版社,2004 年。

<sup>⑤</sup> 李强,《农民工与中国社会分层》,56 页,北京:社会科学文献出版社,2004 年。

表 1: 中国 1980-2010 年国内生产总值构成

单位: %

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
第一产业	30.2	28.4	27.1	19.9	15.1	12.1	10.1
第二产业	48.2	42.9	41.3	47.2	45.9	47.4	46.8
第三产业	21.6	28.7	31.6	32.9	39.0	40.5	43.1

资料来源:《中国统计年鉴 2011》, 国家统计局网站:

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>.

表 2: 中国 1980-2010 年三产就业人员构成

单位: %

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
第一产业	68.7	62.4	60.1	52.2	50.0	44.8	36.7
第二产业	18.2	20.8	21.4	23.0	22.5	23.8	28.7
第三产业	13.1	16.8	18.5	24.8	27.5	31.4	34.6

资料来源:《中国统计年鉴 2011》, 国家统计局网站:

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>.

表 3: 中国 1980-2010 年城乡人口比重

单位: %

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
城镇	19.4	23.7	26.4	29.0	36.2	43.0	50.0
乡村	80.6	76.3	73.6	71.0	63.8	57.0	50.0

资料来源:《中国统计年鉴 2011》, 国家统计局网站:

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>.

从表 3 中数据可以看出, 中国农村人口向城镇的大规模迁移主要发生在 20 世纪 90 年代中期之后, 到本世纪初时已经达到相当的水平。2006 年, 城市就业者中就有 46.7% 的是农民工。<sup>①</sup>2007 年, 离开本乡镇外出务工经商半年以上的农民工已超过 1.3 亿人, 约占农村全部劳动力数量的 26%。<sup>②</sup>在大量劳动力从农村向城市转移的过程中, 也带来了这个人群家庭结构的变化, 其中一些迁徙是采取个体方式进行的, 另外一些则是以家庭整体式进行的。

<sup>①</sup> 蔡昉, “劳动力市场转型与发育”, 吴敬琏等主编《中国经济 50 人看三十年——回顾与分析》, 9 页, 北京: 中国经济出版社, 2008 年。

<sup>②</sup> 陈锡文, “农村改革与制度变迁”, 吴敬琏等主编《中国经济 50 人看三十年——回顾与分析》, 72 页, 北京: 中国经济出版社, 2008 年。

劳动力从农村向城市转移过程中,对于学龄儿童产生两种影响:一种是他们随父母从农村迁徙到城市,在城市中接受教育;另一种是他们不随父母迁徙、继续留在农村,由祖父母或外祖父母照看,在农村学校接受教育。据中国教育部统计,2010年,全国义务教育阶段进城务工人员随迁子女达到 1,167.17 万人,农村留守儿童共 2,271.51 万人,它们合计占义务教育阶段在校生 22.59% 的比例,其中随迁子女占 7.67%,留守儿童占 14.92%。<sup>①</sup>与此相关的是,寄宿制学校已经成为一种比较普遍的形式,满足了上学孩子的住宿需要。2010年,全国义务教育阶段寄宿生 3,343.52 万人,占义务教育阶段学生总数的 21.97%,其中小学寄宿生占同段学生的 10.44%,初中寄宿生占同段学生的 43.67%。<sup>②</sup>

## 2、S 市劳动力转移与城市化进程

作为中国社会的一个组成部分,“三农”比重较大的 S 市也经历了快速的工业化和城市化的过程。80 年代初在实行联产承包责任制后,在那时还没有成为市行政建制的 S 县,就出现了农业生产之外的多种生产和经营活动,林、牧、副、渔、工所占的比重不断增大,富余劳动力开始进入乡镇企业做工。1982 年, S 县重点建设乡镇政府所在的 5 个中心镇。1986 年,由于经济发展水平的提高和城镇人口的增加,经国务院批准撤县建市(县级)。1988 年,该市乡镇企业发展到 5 万个,从业人员达到 19 万人,产值 2 亿元,占当地工业总产值的 15.8%。农村的范围在缩小而城市范围在不断扩大,居住在市区的人口数也在增加,1990 年,城区常住人口增至 8 万多,1996 年,城区常住人口超过了 14 万。1996 年,经过新的行政区划调整,建立了目前的地级市---S 市,城区面积为 13 平方公里,全市人口 505 万,其中城区人口 14 万多,城市化率仅为 10%。到 2010 年,中心城市面积扩大到 65 平方公里,城市人口增加到 60 万人,另外还有 20 万流动人口,在短短的 14 年时间里, S 市城市化率从建市之初的 10% 提高到 2010 年的 43%。<sup>③</sup>

从表 4 中数据可以看出,2002 年, S 市农业产值在国民经济中所占比重为 34.6%; 2011 年,该比重下降为 16.1%。<sup>④</sup>表 5 为 S 市下属的 SY 县的三产构成变化情况,它与 S 市的变化趋势是一致的。与经济生产方式转变相伴随, S 市城镇与乡村人口比例关系也发生了相应的变化,居住在城镇中人口所占的比例从 2004 年的 30.1% 上升到 2011 年

<sup>①</sup> [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_633/201203/132634.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201203/132634.html)。

<sup>②</sup> [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_633/201203/132634.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201203/132634.html)。

<sup>③</sup> 取自 2011 年出版的介绍该市城市建设的一本专门出版物。

<sup>④</sup> 与全国数据相比,2010 年, S 市农业在国民产值中所占比重高于全国同比重 7.8%,反映了该市农业市的特点。



的44.4%;相反,居住在乡村人口所占的比例从2004年的69.9%下降到2011年的55.6%  
(表6)。

表4: S市2002-2011年国内生产总值构成

单位: %

产业	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
第一	34.6	29.7	28.7	25.6	24.2	21.8	20.4	19.3	17.9	16.1
第二	37.3	41.2	42.2	45.0	44.2	46.0	46.6	46.3	47.2	46.3
第三	28.1	29.1	29.1	29.4	31.6	32.2	33.0	34.4	34.9	37.6

资料来源: S市历年《国民经济和社会发展统计公报》。

表5: S市SY县1996-2011年国内生产总值构成

单位: %

产业	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
第一	63.1	57.1	52.4	48.3	44.1	41.4	39.7	38.5
第二	18.6	22.6	26.7	29.4	32.1	33.3	34.3	35.1
第三	18.3	20.3	20.9	22.3	23.8	25.3	26.0	26.4
产业	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
第一	36.6	33.0	29.8	26.5	23.6	22.0	18.6	16.1
第二	36.7	35.8	37.4	40.2	42.0	42.9	44.0	45.2
第三	26.7	31.2	32.8	33.3	34.4	35.1	37.4	38.7

资料来源: S市SY县《国民经济和社会发展统计公报》。

表6: S市2004-2011年城镇与乡村人口所占比例

单位: %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
城镇	30.1	34.4	32.4	34.1	47.0	43.5	43.3	44.4
乡村	69.9	65.6	67.6	65.9	53.0	56.5	56.7	55.6

资料来源: S市历年《国民经济和社会发展统计公报》。

注: 估计是由于统计口径的不同或者是统计数据的误差, 造成表中比例的变化趋势并不是一致的。

即使是乡村的从业人员也逐渐扩大了所从事生产劳动的范围, 并且有越来越多的人从事农、林、牧、渔之外的其他劳动, 尤其以从事工业和建筑业人员的比例最高(表7)。

表7: S市2002-2005年乡村从业人员就业领域分布

单位: %

年份	农林牧渔	工业	建筑业	交通运输、仓储及邮政	批发和零售
2002	59.84	8.49	7.06	2.49	4.00
2003	56.08	9.49	7.25	2.49	3.85
2004	51.33	11.37	7.93	2.61	4.00
2005	48.46	13.33	8.74	2.67	4.19

资料来源: 2003-2006年《JS省统计年鉴》。

2011年, S市户籍人口为555.05万, 常住人口为476.64万。户籍人口与常住人口之间的不对等, 从一个侧面反映了S市人口的跨市流动情况。<sup>①</sup>从总体上看, S市是一个人口净流出市, 即流出人口大于流入人口。<sup>②</sup>S市富余出来的农业劳动力主要是通过两种方式实现转移的: 一种方式是从乡下向本地县城和市区的转移, 即同地转移; 另一种方式是从本市向外市甚至外省的转移, 即异地转移。从时间上看, 在早期, 后一种形式的劳动力转移表现得比较普遍; 从2007年之后, 由于当地经济发展的原因, 劳动力就地转移变得越来越普遍。表8给出S市2004-2011年各年转移的农村劳动力人数, 其中2006年, 年末在外务工劳动力总数累计达109万人, 占农村劳动力总数的53%<sup>③</sup>; 2007年, 年末在外务工劳动力总数累计达110.2万人<sup>④</sup>。在SY县调研时, 我们大清早就看到车流不断、熙熙攘攘, 该县分管教育工作的副县长告诉我们, 有些农民已经搬到县城里从事商业等经营活动, 还有些农民虽然仍然住在乡下, 但是每天往返于乡下和县城, 主要在县城从事劳动。如果把后一部分人口也计算在内, S市实际的城市化水平要高于统计数据中所反映的城市化水平。

表8: S市2004-2011年新增转移农村劳动力

单位: 万人

2004	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
17.3	15.8	7.6	5.9	14.8	12	13.6	9

资料来源: S市历年《国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>①</sup> S市2011年《国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>②</sup> 2006年, S市在外务工人员为109万, 2007年在S市就业的外来农村劳动力为4.2万人。

<sup>③</sup> S市2006年《国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>④</sup> S市2007年《国民经济和社会发展统计公报》。

劳动力同地或异地迁徙的动力何在呢?城乡收入差异是造成农村劳动力迁徙的一个主要原因。根据2010年上半年的统计,本地非农自营人均现金收入为6,956元,本地非农务工人均现金收入为6,120元,外出务工人均现金收入为8,690元。由此看出,不同务工形式之间的收入差别是比较明显的。即使是S市区的居民与农村村民的收支,也存在着显著的差异。2004-2011年两者的比值最小为1.79,最高为2.03(表9)。

表9: S市2004-2011年市区居民和农村村民人均收支情况

单位:元

地域	人均收支	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
市区	可支配收入	6372	7212	8176	9468	10959	12230	13784	14972
	生活消费支出	4404	4928	4986	5810	7305	8009	9256	10634
农村	纯收入	3474	3839	4228	4783	5406	6057	6975	8344
	生活消费支出	2134	2569	2824	3254	3573	4028	4684	5838
城乡收入之比		1.83	1.88	1.93	1.98	2.03	2.02	1.98	1.79

资料来源: S市历年《国民经济和社会发展统计公报》。

随着S市经济发展水平的提高和就业机会的增多,越来越多的农村剩余劳动力愿意留在本地就业。据统计,2007年,S市新增农村劳动力转移15.4万人,其中新增农村劳务输出5.9万人(占38%),就地转移9.5万人(占62%),首次实现了就地转移人数大于异地转移人数;<sup>①</sup>2008年,新增农村劳动力转移14.8万人,其中新增农村劳务输出5.85万人(占40%),就地转移8.95万人(占60%)。<sup>②</sup>之后连续几年,都保持这种以本地化解富余劳动力为主的发展态势。2010年,S市农村劳动力以本地(乡镇)就业为主,占68.3%,其中本地务农占42.9%,本地非农务工占14.3%,本地非农自营占11.1%,外出从业者占31.7%。<sup>③</sup>

在城市化的进程中,农民的收入构成也发生了变化。2010年,S市农村劳动力工资性收入占农民人均纯收入的83.3%,比2000年提高了48%。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> S市人力资源和社会保障局研究报告,2011年4月。

<sup>②</sup> S市2008年《国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>③</sup> 外出主要在本省内就业,占78.4%,其中在乡外县内占20.5%,在县外省内占57.9%,在省外占21.6%。资料来自S市所在省的统计局,2010年9月。

<sup>④</sup> S市人力资源和社会保障局研究报告,2011年4月。

总之, 在过去 20 年, 农村劳动力转移和城市化是中国社会发展的一个主要方面, 与相伴随的是他们学龄子女的上学问题, 如果这个问题解决得好, 就会促进劳动力的转移和城市化的进程; 反之, 则会阻碍劳动力的转移和城市化的进程。

### 三、S 市城市化过程中迁徙人群子女的教育需求及其满足

#### 1、对 S 市流动人口学龄子女人数及受教育情况的基本估计

改革开放以来, 中国社会的一个显著变化表现在流动性上。我们在 S 市调查时亲身感受到, 农民的生产和生活处于快速的变动之中: 到外市甚至外省去打工; 从农村搬到县城里或者市区里工作和生活; 农民仍然住在乡下, 但是早出晚归去县城里工作。不仅成年人如此, 乡下的孩子也越来越多地选择到镇上、县城和市区条件好的学校去上学。S 市与我们曾经调查过的其他乡村既有相似之处, 如家长希望孩子通过上学走出农村从而转变身份的动机十分强烈, 也有不同的地方, 由于区位优势, 城市化发展趋势在 S 市表现得更加明显, 尤其是本地工业和服务业的发展为吸纳当地富余的农村劳动力提供了较好的条件。<sup>①</sup>城市化是社会进步的表现, 它对学校教育产生了怎样的影响呢? 学校教育又会如何影响城市化进程呢? 这是调研中我们一直在思考的问题。

对于本文讨论的 S 市的流动人口与民办教育关系问题而言, 下面三个人群是相关的: 一是市内流动人口。从上节提到的数据看, 从 2007 年之后, 农村新增富余劳动力就地转移已经超出了外出务工人数。这种人员流动可以说都是自下而上的单向流动(村→镇→县城→市区)。相应地, 随家迁徙的学龄儿童在离开居住地一段距离的地方上学; 二是人口从市内向市外的流动。外出务工人员的规模累计在百万人以上。如果学龄子女不随家长迁徙, 而是留在本地读书, 就会产生本地留守儿童的教育问题; 如果学龄子女随家长迁徙, 则是不属于本文所讨论的异地接纳流动儿童的教育问题; 三是人口从市外向市内的流动。这种情况在 S 市不是一种十分普遍的现象, 累计只有几万人的规模。这种情况下的学龄儿童上学问题, 与上述第一种情况相仿, 可以放在一起讨论。目前, 我们不掌握上述三种流动儿童的确切人数, 据 S 市教育局王处长介绍, 教育部门也不掌握这方面的统计数据。

流动人口的学龄子女有多少? 他们主要在哪里就学? 我们没有统计数据可以确切

---

<sup>①</sup> 之前作者曾经写过两篇有关农村民办教育的调研论文, 参见: 阎凤桥, “从民办教育透视教育的分层与公平问题”, 上海: 《教育发展研究》, 2004 年第 1 期, 20-24 页。阎凤桥, “我国农村民办教育发展的政治逻辑”, 《北京大学教育评论》, 2012 年第 2 期, 64-98 页。

地回答这个问题<sup>①</sup>，但是根据我们在实地调研时掌握的部分资料以及亲身感受，有以下两个基本估计：一是估计流动人口的学龄子女是一个比较庞大的数量<sup>②</sup>；二是估计相当比例的流动人口的学龄子女（包括市内流动人员的学龄孩子和外出务工人员的留守儿童），是在民办学校就学的。2008 年，S 市义务教育段在学人数约为 69 万人，其中在民办学校就读的学生约为 17 万人（见后面的表 10），后者占前者的 25%，估计流动人口的学龄子女与民办学校在校生规模在同一个数量级。根据 S 市教育局提供的资料，民办学校主要接受两部分学生：一部分是有条件上公立学校但是却选择了较为优质的民办学校的学生；另外一部分是由于户籍等原因无法选择公立学校而不得不选择民办学校的学生。

下面是我们在调查过程中获得的一些片段性的资料和信息，可为民办学校接纳流动人口子女这个判断提供佐证。第一所 HW 民办小学位于 SY 县的县城，有 35 个教学班，2,005 名在校生，其中寄宿生 1,066 名，占 53%。校长告诉我们，有不少寄宿生是外出务工家长从乡下送到县城学习的，部分走读学生是随父母从乡下到县城后由于无法在公立学校就学，于是只能选择民办学校。<sup>③</sup>第二所 HY 民办学校位于 SY 县的 WJ 镇上，是一所 9 年一贯制的寄宿学校，全校共有 2,200 余名学生，学生主要来自本镇和周边的乡镇，学生的家庭背景通常是，父母在外务工，没有时间和精力照管孩子，于是将孩子寄宿在学校。<sup>④</sup>第三所 YC 民办学校（包括小学和初中）位于 SH 县城，根据随机获得的该校某个班的学生名单，这个班有 67 名学生，其中双亲外出务工的 14 人，单亲外出务工的 7 人，两者合计占 31%，寄宿生 35 人，占全班人数的 52%。在其他 3 所调研学校，我们也问到同样的学生家庭背景问题，学校负责人告诉我们，学校没有做学生家庭背景的详细登记，但是估计从乡下来的孩子和留守儿童在他们学校上学是一个比较普遍的现象。在访谈时，民办学校的教师和学生也告诉我们，从乡下来上学的孩子和留守儿童在班上占有较大的比例。<sup>⑤</sup>我们的实地调查感受与 S 市教育局民办教育负责人介绍的情况是一致的，在 S 市教育局民办教育负责人撰写的论文中，有下面一段话，描写本市民办教育发挥的作用：

<sup>①</sup> S 市教育局王处长告诉我们，他们也没有这方面的统计数据。

<sup>②</sup>根据 S 市 2009 年《国民经济和社会发展统计公报》中所提及的“农村留守儿童食宿条件改善和农村合格幼儿园建设两项工程，惠及留守儿童 10 万余人，幼儿 8 万余人”，据此估计，S 市流动人口的学龄子女至少有十几万人。

<sup>③</sup> 校长告诉我们，该校大多数教师来自乡镇中心小学和实验小学，这也反映了农村社会结构变动和人员流动的一个侧面。

<sup>④</sup> 在 WJ 镇还有一所公立中心小学，共有 36 个教学班，在校生 1800 余名，分走读部和寄宿部。

<sup>⑤</sup> 调研结束后，我们做了学生问卷调查，问卷数据正在录入和处理过程中。

城市中民办学校快速发展,较好地解决了流动到城镇的农民子女的上学需求,对于加快城镇建设也起到了有力的推动作用;寄宿制的民办学校,较好地解决了大量外出打工农民的留守子女上寄宿制学校的需求。<sup>①</sup>

在包括流动人口子女求学需求的激励下,S市的民办教育得到了长足的发展。2012年,S市共有各级民办教育机构331所,其中民办高校2所,民办高中19所,民办中等职业学校7所,民办初中34所,民办小学19所,民办幼儿园210所,民办培训机构40所。民办教育总资产为29.6亿元,在校生28.4万人,占全部在校生总数的29.2%。<sup>②</sup>

我们估计流动人口的学龄子女主要在民办学校上学,还基于以下的分析和判断:第一,S市城市化的速度曾一度要快于当地财政收入增长的速度,在城市区域快速扩张和城市还没有做好充分准备的情况下,大量的农村剩余劳动力就涌入了城市。在2006年之前,公共教育经费短缺严重的问题一直存在。例如,2000年S市幼儿园入园率仅为55%,初中毕业生升学率仅为47.8%,每年有3万多初中毕业生失去了继续升学的机会。如何解决教育供不应求的问题呢?1999年,S市人民政府把大力发展民办教育和公办学校改制作为教育改革的重点。<sup>③</sup>民办学校大多是在1999年至2005年之间举办的。<sup>④</sup>可以说,S市民办教育的兴起就是在市场供求机制作用下,对公立教育供给不足的一种补充。

第二,S市一直实行“施教区”的入学政策,即义务教育段的学生要在户籍所在地附近指定的公立学校上学。对于户籍关系没有变更的流动人员来说,虽然他们进城了,但是户口仍在乡下,自然无法享受到县城和市区低费用或免费公立教育的优惠,只能选择交费的民办学校。

第三,对于外出务工人员来说,如果孩子不随他们迁徙而是留在本地上学的话,除了依靠祖辈送孩子在本地公办学校上学外,送孩子到寄宿制的民办学校上学也是一种选择。<sup>⑤</sup>

第四,随着新生人口和学龄人口的大幅度下降,“撤校并点”和“学校结构布局调

<sup>①</sup>资料来源: S市民办教育发展研究报告, 2011年。

<sup>②</sup>来自S市教育局提供的书面资料。如果能够将民办高校剔除出去,就能够更好地反映本文关注的民办基础教育。

<sup>③</sup>从全国来看,1993年前后,国家财政收支状况不平衡状况严峻,不得不靠发行国债维持,因此造成了甩包袱式的财政改革,教育产业化由此而生。

<sup>④</sup>资料来源: S市民办教育发展研究报告, 2011年。

<sup>⑤</sup>民办学校实行寄宿制,主要是为了满足流动人员子女的就学需求,后来寄宿制在公立学校中也变得越来越普遍,也是出于同样的原因以及解决农村“撤校并点”造成的上学远的问题。

整”是近年来发生在农村的一个重要而剧烈的变化。例如，S市在2011年出台的《关于推进教育事业改革与发展的意见》中就指出，“力争用3年时间整合和撤并80%以上的村小及教学点。”乡下没有学校了，学生自然就得去镇上、县城甚至是市区上学。多数民办学校都建在县城里，是由于这里教育资源丰富，生活条件好，所以既能满足学生进城上学的需求，也能吸引乡下教师进城工作。

第五，当地民办学校具有“平民化”办学的特点。民办学校的学费多在每年1,000-3,000元之间。2011年，当地农民年均纯收入为8,344元，民办学校的学费属于多数农村家庭可以支付得起的范围。虽然物价局允许民办学校提高学费标准，但是限于当地的消费能力，学校也不敢擅自提高学费标准，否则就会以减少生源为代价。与平民化相关的另外一个特征是大规模，3,000人以上规模的民办学校30多所，2,000人以上规模的民办学校50多所，占民办学校总数的一半以上，更有两所民办高中在校生人数分别达到1.4万人和1.8万人。

第六，民办学校的教学质量和管理如何呢？从S市民办学校的建立过程看，为了满足现代化学校的办学标准，一些公立中学将高中部与初中部分开，保持高中部的公办属性，而将初中部转为民办，于是一批好初中变成了民办，或者说大多数的好初中都是民办属性的。在S市，有10所民办学校是由知名公办学校参与举办的，而且在办学中还利用了母体公办学校的管理人才和教师资源，吸引了大批的生源。另外，有不少民办学校是公办学校的骨干教师出来创办的，这部分教师在民办学校教师中约占40%的比例，这是保证教学质量的关键。<sup>①</sup>后来加入的一些教师，是位于县城的民办学校以比较优厚的收入待遇从乡下公立学校挖来的骨干教师。2008年，小学、初中和高中教师学历达标率分别是：99.1%，96.9%和93.1%。民办学校办学体制决定了不能允许“大锅饭”、“铁饭碗”和“铁交椅”，也不允许机构臃肿和人浮于事现象的存在，在某些方面的办学效率高于公办学校。近年来，S市创建了大批省、市星级民办高中、民办职高及星级民办幼儿园，2008年全市民办高中高考二本以上达线人数2434人，占全市高考二本以上上线人数的30%，体艺特长生达线905人，占全市体艺特长生达线人数的52%。这些优质民办教育资源，是吸引家长将孩子送到民办学校的一个理由。

## 2、S市民办教育的兴起及对流动人口学龄子女受教育需求的满足

在调研过程中，我们对于S市民办教育的意义有了新的理解，即它在一定程度上适

---

<sup>①</sup>据统计，截止2012年，在民办学校教师中，从公立学校辞职到民办学校的占41%，直接从高校毕业生中录用的占46%。

应了中国农村社会结构的变动, 满足了农村劳动力转移过程中子女接受教育的需求, 从而促进了农村城市化的进程。正像一位学者所指出的那样, “民办学校对于普通民工子女可谓雪中送炭”。<sup>①</sup>农村民办学校的出现可以被看作是国家能力不足情况下社会自救的一种表现形式。

S 市民办教育的发展过程就能够证明上述这一点。在 1993 年之前, S 市建立了几所民办教育机构, 包括职业技术学校、职工业余学院、幼儿园等, 但规模都不太大。从 1993 年开始, 有一些公办学校的教师出来创办民办学校。<sup>②</sup>1996 年建市之初, S 市的“三农”比例高, 经济欠发达, 财政对教育投入乏力, 公办教育资源不足, 无法满足教育需求。这种状况在 2006 年之前一直没有得到根本的改变。从 1996 年到 2003 年, 由于政府财力有限, 公办教师工资收入低, 多数地方只发“国标”工资, 未发“省标”工资, 且拖欠教师工资问题严重。在这种情况下, 一部分公办学校的教师毅然离开公立学校, 有的人创办了民办学校, 有的人到民办学校任教。S 市曾经有纯民办学校和混合型体制两类民办学校, 其中纯民办学校约占全市民办学校的 65% 份额, 公办学校参与举办的民办中、小学有 10 所。<sup>③</sup>民办教育的发展在一定程度上缓解了公立教育供给不足的问题。<sup>④</sup>表 10 为 2008 年 S 市民办教育的学生规模及其所占的比例, 它在基础教育阶段约占三分之一的比例。公立和民办教育机构共同发展的结果, 扩大了接受教育的机会和教育的选择性, 2011 年 S 市 3-5 周岁幼儿入园率达到 95.3%, 比 2000 年增加了 40.3 个百分点; 初中毕业生升学率由 2000 年的 47.8% 提高到 2011 年的 98.3%, 增加了 51 个百分点。<sup>⑤</sup>

表 10: 2008 年 S 市基础教育规模及民办教育所占的比重

	全市总在校生数 (人)	其中民办在校生数 (人)	民办占得比重 (%)
合计	1068904	341127	31.91
普通高中	125633	67669	53.86
中等职教	130017	57564	44.27
初中	298105	109663	36.79
小学	388231	61449	15.83
幼儿园	125952	44782	35.55
特教	966	0	0

资料来源: S 市民办教育发展研究报告, 2011 年。

<sup>①</sup> 崔传义, “适应农民进城, 调整城乡关系——对进京农民工及其子女就业、就学和居住问题的调查”, 李培林主编《农民工: 中国进城农民工的经济社会分析》, 165 页, 北京: 社会科学文献出版社, 2003 年。

<sup>②</sup> 资料来源: S 市民办教育发展研究报告, 2011 年。

<sup>③</sup> 2006 年之后, 在国家政策影响下, S 市取消了混合办学体制, 采取混合体制的学校要么回归公办学校, 要么脱离公办学校而变成纯民办学校。

<sup>④</sup> 资料来源: S 市民办教育发展研究报告, 2011 年。

<sup>⑤</sup> 资料来源: S 市民办教育发展书面资料, 2012 年 5 月。



与有些地方不同，S市民办教育的发展可以说是在政府直接倡导下发展起来的，属于“政府主导型”的发展模式。由于民办教育确实在一定程度上弥补了城市化进程中公立教育不足的问题，所以政府一直对民办教育持积极的扶持态度。当S市经济发展水平和财政能力提高后，政府实施了相对比较优惠的民办教育政策，比如，民办学历教育学校的教师可自主选择参加事业养老保险或企业养老保险；教师养老、医疗及失业保险，财政对应由民办学校承担的养老保险费用给予一定比例的补助；公办学校教师到民办学校任教，可以保持其身份不变，原在公办学校期间的工龄视同养老保险费的缴费年限；参加事业养老保险的教师，退休后可享受公办退休教师同等的退休待遇；在民办学校上学的义务教育学段的学生，每年可以得到政府400-600元的财政资助，等等。

## 四、讨论

### 1、政策讨论

第一，政府对民办学校与公立学校应该设立相同或不同的办学标准？在政策执行过程中，现有的公立学校办学标准常常被作为新建民办学校办学的参考标准，用于规范和要求民办学校的发展。但是，农村民办学校的硬件和软件办学条件，往往要落后于城市公立学校的相应办学条件。若对它们采用统一的办学标准，往往不是促进民办学校的发展，而是制约民办教育的发展，从而也影响流动人口子女的教育供给和农村的城市化进程。因此，所谓“规范化”办学名义下的管理措施反而为农村人口接受教育设置了障碍，一些地方因为民工子弟学校“不合规”而予以取缔的作法，就是一个具体表现。<sup>①</sup>我们赞同，在现阶段，要为有利于促进城市化进程的民办学校留下一块“飞地”，对民办学校和公立学校采取不同的办学设置标准，逐步实现民办教育从低标准向高标准过渡和升级。

第二，如何处理民办教育中公益性与营利性之间的关系呢？股份制是包括S市民办学校在内的许多民办学校所采取的所有制形式<sup>②</sup>，在调查其他农村地区的民办教育时，我们也遇到了相同的情况。股份制是经济组织的一种产权形式，是决定利润或剩余分配的主要依据。如果将这种产权制度运用在民办学校中，就意味着存在着办学经费结余及其相应的分配问题。这与教育的公益性目标之间产生一定的矛盾和冲突。目前，国家有

<sup>①</sup> 《读书》杂志编，《改革：反思与推进》，62页，北京：三联书店，2007年。

<sup>②</sup> 根据《S市民办教育发展研究报告》，S市个人所办的民办学校占大多数，是民办教育的主体。民办学校的建校和办学经费主要来自于举办者投入、建筑商垫资、借贷、收取学生学费及政府少量的奖励等，向学生收取学费是民办学校主要的经费来源。目前还没有捐资办学的。

关管理部门正在制定民办教育“分类管理”的有关规定，这对于业已形成的农村民办教育将会产生一定的冲击。因此，我们希望政策部门能够考虑农村民办教育的特殊性和自有秩序，减少上级政策对于农村民办教育自洽性不必要的干扰并因此影响城市化的进程。

第三，民办学校的办学优势何在？以及能否继续保持这种办学优势？在 S 市民办教育系统创立之初，由于公共教育经费短缺和公立学校教师工资收入低，民办学校具有相对的优势。但是，随着公共教育经费的增加和公立学校办学条件的改善<sup>①</sup>，特别是新生儿出生率的降低和学龄人口的减少<sup>②</sup>，有利于民办教育发展的局面正在改变，民办学校过去拥有的相对优势在逐渐削弱甚至消失。比较表 11 中 2008 和 2012 年两年民办学校数量及其规模，不难发现，S 市民办教育数量和规模出现了下降趋势。从目前看，民办学校留存下来的相对优势，仅在于内部相对有效的管理制度，外部的有利条件不复存在。我们预计，我国的城市化目标还需要经过一个相对较长的时间才能完成，公立教育系统难以单独承担这个使命，借助民办力量来解决教育供给不足问题具有长远意义，绝不是权宜之计。S 市所采取的多项民办教育优惠政策，不仅应该被肯定，而且还要继续加大对民办教育的扶持力度。

表 11： 2008 年和 2012 年 S 市民办学校数量和规模

年份	学校数 (所)			学校数比例 (%)			学生规模 (人)			学生规模比例 (%)		
	小学	初中	高中	小学	初中	高中	小学	初中	高中	小学	初中	高中
2008	34	51	28	6.19	29.14	63.64	61449	109663	67669	15.83	36.79	53.86
2012	19	34	19			59						52

资料来源：S 市民办教育发展研究报告，2011 年。

S 市民办教育发展书面资料，2012 年 5 月。

## 2、理论讨论

第一，过度需求、差异需求与制度需求。针对私立教育的发展动因，美国学者 Estelle

<sup>①</sup>比如“三新一亮”工程、“四配套”工程、“六有”工程、“校校通”工程，债务化解，提高公办学校教师的待遇等。

<sup>②</sup> S 市小学一年级招生最高峰的 1998 年为 12.3 万人，自此之后，招生数量逐步减少，到 2005 年开始稳定在 6 万人左右。

James 从教育需求角度出发提出了“过度需求”和“差异需求”理论,分别解释两种不同类型的私立学校出现的原因:一种是公立教育无法在数量上满足的教育需求,另外一种则是公立教育无法在类型上满足的教育需求。<sup>①</sup>基于自由经济国家的现实,该理论假定人们选择教育时不存在着制度性的约束,公立学校与私立学校可以公平竞争。从中国城市化过程中民办教育的兴起过程看,由于制度(如户籍制度)约束,人们选择教育服务时是不自由的,公立教育对于某些人群具有排他性,造成他们没有资格选择公立教育,只能选择民办教育。满足这种需求的民办学校享受不到与公立学校相同的公共政策待遇,甚至不被政府所承认,如一些办学条件差的打工子弟学校被归为非法学校。由制度因素决定的教育选择,可以被称为制度需求,或者制度限制性需求,中国城市化进程中出现的民办教育,就具有满足制度需求的特点,具体来说则是民办学校可以满足公立学校的行为受到制度约束而不能满足的某种教育需求(如施教区以外人群的教育需求、流动人口子女无法被公立学校满足的教育需求)。

第二,民办学校的组织属性。在 20 世纪 70 年代,一些组织社会学家提出了,制度环境影响着组织的属性和行为,比如 Burton Clark 所研究的美国的社区学院、成人学院。<sup>②</sup>从这个视角审视中国民办学校,可以发现,民办学校体现了很强制度特性,离开制度因素,就无法全面认识它的行为特点。学校组织属于服务型组织,制度对于学校的影响作用是通过对于其的服务对象(学生及其来自的社会群体)表现出来的。服务群体(流动人口)的边缘性,也会使得民办学校本身具有某种边缘性,在组织场域中,使它处于边缘和辅助性的位置,不能被公共政策所有效地惠及,或者公共政策的惠及具有一定的滞后性。制度性特征还表现为环境影响的不确定性,外部环境的变化往往首先冲击这类组织,而不是服务功能近似的其他组织,比如学龄人口的减少,首先就影响到民办学校的生源和生存,而不是公立学校。从这个意义上看,民办学校扮演着社会系统与教育系统之间“缓冲器”的角色,类似于 Burton Clark 所说的社区学院的“冷却功能”(cooling out function)。

---

<sup>①</sup> 詹姆斯,“教育责任在公私之间的划分”,《教育经济学百科全书》,579-585 页,北京:高等教育出版社,2000 年。

<sup>②</sup> Burton Clark (2008) *On Higher Education: Selected Writings, 1956-2006*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

它属于? \* 它属于? Crosstabulation

Count

		它属于?				Total
		A.村里	B.乡镇	C.县城	D.市区	
它属于?	A.村里	474	426	26	3	929
	B.乡镇	75	459	34	0	568
	C.县城	103	257	562	7	929
	D.市区	4	10	3	18	35
Total		656	1152	625	28	2461

9、你是否在学校寄宿?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A.是	1481	58.3	58.8	58.8
	B.否	1036	40.8	41.2	100.0
	Total	2517	99.1	100.0	
Missing	System	24	.9		
Total		2541	100.0		

16、你家为你上学的花费有经济困难吗?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A.困难很大	182	7.2	7.3	7.3
	B.有一些困难	935	36.8	37.5	44.8
	C.没有困难	1102	43.4	44.2	88.9
	D.不知道	277	10.9	11.1	100.0
	Total	2496	98.2	100.0	
Missing	System	45	1.8		
Total		2541	100.0		

17、你爸爸外出打工吗? 打工地点在哪里?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A.是	919	36.2	36.5	36.5
	B.否	1596	62.8	63.5	100.0
	Total	2515	99.0	100.0	
Missing	System	26	1.0		
Total		2541	100.0		

你妈妈外出打工吗? 打工地点在哪里?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A.是	501	19.7	20.0	20.0
	B.否	1999	78.7	80.0	100.0
	Total	2500	98.4	100.0	
Missing	System	41	1.6		
Total		2541	100.0		

23、你喜欢你目前就读的学校吗?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A.很喜欢	720	28.3	28.8	28.8
	B.喜欢	1345	52.9	53.9	82.7
	C.不太喜欢	359	14.1	14.4	97.1
	D.不喜欢	72	2.8	2.9	100.0
	Total	2496	98.2	100.0	
Missing	System	45	1.8		
Total		2541	100.0		

你爸爸做的什么工作, 是 \* 你妈妈做的什么工作, 是 Crosstabulation

Count

		你妈妈做的什么工作, 是				
		A.农民(主要从事种植业, 包括兼务工者)	B.工人	C.机关\事业单位工作人员\教师	D.经商(包括家庭经营的商店、作坊等)	E.
你爸爸做的什么工作, 是	A.农民(主要从事种植业, 包括兼务工者)	433	34	4	7	
	B.工人	120	319	40	27	
	C.机关\事业单位工作人员\教师	19	30	217	75	
	D.经商(包括家庭经营的商店、作坊等)	9	20	38	224	
	E.无职业	4	5	3	2	
	F.其他	9	29	25	27	
	G.不知道	6	10	9	4	
Total		600	447	336	366	