



两会特刊

责编:于忠宁



两会关注

徐振寰等委员呼吁:

让“流动儿童”尽快融入城市

■本报记者 郑 莉

“据统计,我国有超过2亿农民工,而随迁的义务教育适龄儿童也从2007年的766万人,增加到如今的1126万人。这个数字还在逐年增加。这些流动儿童的教育问题该如何解决?”全国政协常委、全总副主席、书记处书记徐振寰语气中透出几分焦急。

“随父母来到城市的农民工子女,由于没有本地户口,需要缴纳高昂的‘插班费’、‘赞助费’,孩子放在老家又带来很多问题,也就是现在所说的‘留守儿童’。”全国政协委员刘合炳使劲点着头。在20多年前,离开乡村到城市务工的他,也经历过这些问题。

“一些农民工子女在离开原居住地时,没有相应的教育经费随之流转,这也意味着其父母就业地没有给他们预算出相应的教育经费,这也是为什么会存在‘借读费’。”据徐振寰介绍,我国现行的经费管理体制和户籍制度与人口流动需求不相适应,长期以来,实行“地方负责、分级管理”的义务教育体制,这使得地方政府职责不明确,管理不到位,办学经费不落实。

徐振寰认为,一些流入地义务教育资源不足也使农民工子女成为“夹心层”。“农民工子女数量多、增长快、流动大,对地方财政、市政建设和管理,以及学校无疑是一个巨大的压力。”

“一些地方根本没有将农民工子女教育纳入发展规划。”来自于建筑行业的刘合炳委员在调研中发现,虽然农民工为一个城市的建设作出了巨大贡献,但其子女的义务教育问题却没有得到应有的重视。民办学校发展滞后,常常必须租赁土地办学,加之校舍建设质量差、资金少、教师素质和待遇低,而这

些负担和问题最终又转嫁到学生身上。

据了解,虽然目前一些地方探索实施了诸如扶持并提升以农民工子女为主的民办学校和定点学校办学质量,让农民工子女有条件地享受当地居民的同等待遇,但问题依然很多。有的地方对农民工子女与当地居民享有同等待遇做了一些限制性规定,比如必须“在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满五年、有稳定职业、符合计划生育政策”等。

为破解农民工子女“上学难”,委员们各出奇招。

徐振寰呼吁各级政府,消除对农民工的歧视性规定和体制性障碍。比如,加快户籍制度改革,取消城乡户籍壁垒,破除城乡分割,逐步取消各地对非户籍生入学条件的限制,把常驻人口纳入地方公共服务的范围和教育的日常管理。“可以尝试把做好农民工子女教育工作作为考核政府、教育行政部门和学校的重要依据。”

全国政协委员、中国教科文卫体工会主席王晓龙则建议,建立农民工子女教育的经费保障机制,对农民工子女较多的地区实行财政转移支付制度,划拨相应的教育经费,减轻流入地过重的财政负担。“可以通过使用‘教育券’,即由流入地政府根据接受学生的数量向流出地政府报销适当教育经费,从而激发各地接受农民工子女入学的积极性。”

“关键还是要下大力气杜绝乱收费现象。”徐振寰认为,各地应严格执行“一费制”标准,对农民工子女实行义务教育阶段登记管理制度,建立档案库,加强与其家庭联系,及时有效地了解学生学习、思想等方面的情况,帮助学生尽快融入城市生活。

3月9日,全国政协委员甘连舫来到北京市石景山区京学校,调研外来务工人员子弟学校的情况,并向孩子们赠送书包等文具。

新华社记者
邢广利摄



政协委员建言探索农民工子女教育公益化路径

社会转型成本“大家一起扛”

■本报记者 车辉 赵福中 徐福平

在今年召开的全国政协会议教育界别的小组讨论会上,农民工子女上学问题、义务教育均衡发展问题,成为政协委员提及度很高的两个问题。

“教育公平是相对的公平,推进教育公平是个历史的过程。”全国政协委员、中纪委驻教育部纪检组组长田淑兰说:“从总体上说教育是公平的,但当前还存在着影响教育公平的一些因素。公平问题需要经费投入和制度保障,正如温总理在政府工作报告中指出的那样,从有学上到上好学,仍需付出巨大努力。”

“农民工子女教育解决不好引发严重社会问题”

全国政协委员、南都公益基金会秘书长徐永光接受本报记者采访时表示,农民工子女受教育的问题出现的时间已经有十来年了,近年来这个问题越来越突出,这个群体有两个名称,一个叫“流动儿童”,一个叫“留守儿童”。

“留守儿童”的父母远走他乡,孩子留在家里;“流动儿童”则随着父母漂泊,他们的家庭教育、学校教育、社会教育都面临很多严重

的问题,徐永光认为这些问题如果解决不好的话,就有可能对他们自己的未来和对国家、社会都造成非常不良的后果。

“流动儿童”的入学难突出表现在适龄儿童入学率较低、超龄现象严重、失学情况普遍。据几年前的权威调查显示,进城务工的农民工子女当时大概有1000万人,有9.3%失学,现在有100万农民工子女失学,希望工程前也有近百万的农民工子女失学,希望工程创始人徐永光把这两次的数字进行比较,结果令人吃惊,首先从原因看,希望工程失学主要是贫困,现在则是地域的不公平,前者生活在偏远农村地区,后者生存在中心城市,从影响后果看前者会成为文盲大军的后备军,但是后者这些滞留在城市街头的失学儿童不仅耽误自己的前途,他们也可能会成为未来社会的不安定因素。

而留守儿童的问题更麻烦,“留守儿童”大多是和祖辈一起生活的,大概有70%左右,少数有亲人照看,大约还有5%的孩子是单独生活的,处于无人监管、教育的状态。

很多政协委员都做过调研,发现这些孩子在学习、生活、情感、品德、心理、安全等方面都存在很多困难和问题,所以“留守儿童”的心理健康、人格和智力的发展都存在很多的问题,他们往往对社会很冷漠,缺乏安全

感,容易出现攻击性的行为,“现在有几个省的调查显示,未成年人犯罪中‘留守儿童’占50%以上,实际上留守儿童的人数只占这个群体的不到10%,所以这是一个非常严重的问题。”

“善待农民工的孩子就是善待我们自己”

徐永光认为,农民工子女存在的教育问题是中国社会转型的成本问题,应该由政府和社会共同承担,不应该由农民独自扛。

全国政协委员石定果也认为,他们本应该成为农村最有希望的一代,但是如果他们目前的教育环境得不到很好的改变,流动儿童被社会边缘化,留守儿童被家庭边缘化,那他们就有可能成为被毁掉的一代。

徐永光表示,农民工的孩子注定会成为城市未来的新公民,这个趋势不可逆转,善待农民工的孩子就是善待我们自己。

他认为在这个问题上,政府、学校存在双失灵,真正做到让进城农民工子女人人有书读,现实的解决办法是:加大财政投入,鼓励民间办学,动员社会捐赠。政府为主,三管齐下。“有第三条路可走,就是公益性、非营利的民办学校。”



国家对教育投入应该透明,向社会公示中央财政和地方财政各自承担的比例,市、县和每个学校,也要公示每年接受的经费额度。教育投入的问题关键是要国家通过人大立法加以保障,再由国务院执行,而不是像现在要在由财政部拨款。

中央和地方政府对教育的拨款应该足额且及时,像现在第一年申报课题,第二年才来经费,第三年就要课题验收,这不是逼迫很多人弄虚作假吗?

——全国政协委员、复旦大学图书馆馆长葛剑雄

目前真正实行“两免一补”的地区还很少,农村义务教育经费缺口大,“普九”工作一直面临严峻挑战。当前推动农村义务教育的抓手是实施“两免一补”,关键是以政府投入为主。

——全国政协委员、中山大学党委书记李延保

在义务教育阶段,我们不要拔尖人才,第一是要保证公平。不管是农村还是城市,义务教育阶段的政府投入应该一样,师资配备,硬件标准应该一致。这个要搞一刀切,在义务教育阶段,应该保证教育公平第一,效率第二。要保证孩子们在起跑线上是公平的。

——全国人大代表、中国科学技术大学校长侯建国

农民工子女虽然可以进公办学校与城市孩子接受相同的教育,学校可提供减免学费、书费等帮助,但一些经济困难的家庭,依然对校服、学校组织活动等的收费感到棘手;农民工由于学历低无法给予孩子辅导;城市孩子也很少愿意同农民工子女交朋友,孩子在学校备受冷落。

因此,不能简单地把农民工子女纳入公办教育就算了事,还需深入了解他们的具体感受,采取措施加以解决。

政府应当在全社会的配合下尽快建立和健全农民工子女受教育工作机制。

——全国政协委员、复旦大学上海医学院博士生导师左焕琛



“部长——请留步”

3月9日下午,教育部长袁贵仁被记者“抢”到,接受一个接一个连珠炮似的“刁钻”提问。

本报记者 杨登峰摄



随笔

实现城乡教育均衡 政府责任必须到位

■张培元

人不分城乡、地无论南北,所有孩子享受的教育阳光应该是均等的。城乡均衡就是教育公平的原点。这在今年温家宝总理的政府工作报告中得到了具体体现——“只有一流的教育,才能培养一流人才,建设一流国家”,这句话在今年代表、委员们中引起了强烈共鸣。特别是其中关于促进义务教育均衡发展,尽快使所有学校的校舍、设备和师资达到规定标准,让广大农村和偏远地区的孩子共享优质教育资源等内容,使广大农村教师及家长感受到了扑面而来的制度温暖。

全国人大代表徐龙呼吁:要推动城市优质教育资源向乡村转移,促进教育资源的均衡化、平民化、普及化。全国政协常委、国务院参事任玉岭认为,教育资源配置的严重差异,地区差距和城乡差距明显拉大,政府规定执行不力等问题,是困扰教育发展的重要因素。

“唤醒”教育资源,让教育资源充分“流动”起来,在削峰填谷中实现教育公平。委

员们的想法无疑是美好的,但要真正变成现实,必须以有力的政策工具推动,为城乡教育均衡发展打造制度路径,作出科学合理的制度安排。

加强农村义务教育学校教师和校长的培训,需要充足的资金保障;鼓励优秀教师到农村贫困地区从教,当有一揽子的优惠待遇支撑;将义务教育纳入一个地方的经济社会发展规划,缩小城乡之间、区域之间、学校之间办学条件和办学水平的差距,这些见诸各级政府工作报告的内容,也只有加大考核问责力度,才能显现出执行力。检讨过去的教育软肋,财政性教育经费占GDP4%的比例的目标喊了17年也没有得到落实,一个重要原因就是缺失约束性规定,罚责不清。把教育问题从民忧民怨菜单上彻底勾除,政府责任必须到位。

城乡均衡彰显教育公平,资源流动提升教育品质。城乡教育均衡是一项民生工程、和谐工程和可持续发展工程,每一个部分都至关重要,每一个细节都需要擦亮。有关方面应当为其排出一张清晰的日程表及进度表,让公众从中感受到信心,见证到奇迹。



■本报记者 赵晓展

代表委员们持续十年的关于“教育投入占GDP4%”的提案,似乎要在今年的这个春天划上一个休止符。在两会召开前举行的新闻发布会上,这个目标终于有了一个最为确切的时间表——2012年。

“教育投入占GDP4%”成为十年来一个持续不断话题,足见其在代表委员们心目中的重要性。但明确的时间表,却不意味着所有围绕它产生的疑问就此终结。

17年未曾实现的目标

关于4%,此前也曾有过两个实现的时间表。

财政性教育经费支出要占GDP比重的4%,这一目标在1993年国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中首次被提出,当时提出实现目标的时间为上世纪末。但到了2000年,这一目标却并未实现。

2006年,全国人大审议通过的“十一五规划”纲要规定,要逐步使财政性教育经费支出占国内生产总值的比例达到4%。也就是说,“十一五”的最后一年——2010年,要实现这个目标。

但2010年2月28日,关系中国教育未来10年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要征求意见稿》在经过了40多次修改

后,再次向社会公开征求意见。新的纲要在经费保障内容中明确提出,2012年国家财政性教育经费支出占GDP比例要达到4%。

2010年实现4%的目标,就这样又一次落空。实际上,财政性教育经费支出占GDP的比例,在2008年达到3.48%,为1993年以来的历史最高水平。

一个看似普通的数字,17年来就这样牵动着国人的神经——因为教育对于一个国家、一个民族的重要性不言而喻。

多年来一直持续关注这个问题的政协委员蔡克勤表示,教育支出占GDP的比重,是最常用的衡量公共教育支出总量的一个指标,也是衡量一个国家教育投入水平的重要指标之一。4%并不是一个高不可攀的数字,它实际上只是中等收入国家对教育投入的平均水平。

根据联合国教科文组织的一项统计显示,自1980年以来,全世界公共教育经费支出占GDP的比例平均稳定在4.7%至4.9%,较发达地区为4.9%至5.1%,欠发达地区为3.8%至3.9%。

难落实并非仅财力有限

“1993年就提出这个目标,说2000年应该达到,现在超过10年还没有达到,问题在于各级政府的认识,还是政绩观的问题,教育不出政绩就不保证投入,官员的孩子也是要上学的,这是制度的问题。”在谈到为何4%的目标难以实现时,全国人大代表、中国人民大学校长纪宝成直言不讳:“最大的原因还是是一些职能部门和地方政府重视不够,对教育的重要性认识不足,没有在财政预算上把教育投入放在第一位。

2月28日,在国务院新闻办举行的新闻

发布会上,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》向社会征求意见,财政部副部长丁学东在会上表示,财政性教育经费占GDP的比重既取决于财政性教育经费占财政支出的比重,也取决于财政收入占GDP的比重。他表示,我国2009年财政收入占GDP的比重是20.4%,比世界各国平均水平约低10个百分点,这制约了我国财政性教育经费支出占GDP比重的进一步提高。

在他看来,尽管4%的目标没有实现,但近年来我国财政性教育经费不断增加。“从2004年到2008年,我国公共财政教育支出从4000多亿元增加到9700多亿元。财政教育支出占总支出的比重从14.9%提高到16.3%,成为我国财政支出当中的第一大项。”丁学东说:“我们有充分的理由自豪地说,这几年来我国教育经费增长最快的时期之一。”

对此,有的两会代表委员表示,教育投入不足主要表现在两个方面,一是各地教育欠债问题仍然难以解决,二是家庭教育负担高于国际水平;投入不足所造成的最直接后果,就是使得受教育者的家庭负担加重,影响了居民正常生活,并由此引出教育不公平和不均衡等各种问题。

信心很大但难度不小

尽管有了2012这个明确的时间表,依然有代表委员担心,“谁能保证2012年该目标一定能实现呢?”

对此,纪宝成代表说,中央财政和省级财政必须落实到位,不落实就是空头支票,不能在“确保2012对教育的投入达到GDP的4%”这句话的前面加“努力”、“争取”这样的定语,

教育是不能用时髦的话来解决问题的。

“教育是一个长远的、基础性的事业。”全国人大代表、中国科学院数学与系统科学研究院院长郭雷说:“温总理在政府工作报告中讲得好:教育寄托着亿万家庭对美好生活的期盼,关系着民族素质和国家未来。不普及和提高教育,国家不可能强盛。这个道理我们要永远铭记。”

今年两会上,一些代表委员因此建议,将《教育经费法》的制定纳入议事日程,以保证4%的目标实现。民盟中央《关于巩固和完善新形势下农村义务教育的提案》,分别从提高农村义务教育教师福利水平、加强经费管理等方面完善农村义务教育体系。民进中央则将《关于完善农村义务教育经费投入保障机制的提案》作为今年的“1号提案”,建议对农村偏远山区的村小和教学点,要保证其基本的运转经费。

按照教育规划纲要所提出的那样,距离最终实现4%的目标,还有不到3年的时间。对于代表委员们的担心,财政部副部长丁学东这样表态:对实现4%的目标信心很大,同时感到难度不小。

为此,他提出四条措施:一是增强公共财政有效财力。二是加大对教育的投入,在年初财政预算安排中,中央和地方各级财政教育支出增长幅度,都要明显高于财政经常性收入增长的幅度。三是大力筹措其他财政性教育资金,通过采取足额增收教育费附加和地方教育费附加等措施,逐步建立政府多渠道筹措财政性教育经费的长效机制。四是切实加强教育经费的管理,坚持开源节流并重,坚决反对各种铺张浪费。