

主题研究: 中国教育现代化的历史走向与变革

流动人口子女平等受教育权的应然与实然

陈信勇¹, 蓝邓骏²

(1. 浙江大学 光华法学院, 浙江 杭州 310008; 2. 浙江省教育厅 干部处, 浙江 杭州 310014)

[摘要] 流动人口子女平等接受教育, 事关社会公平正义与安定和谐, 是被国际法、我国《宪法》和有关政策法规确认的应有权利。然而当前流动人口子女受教育依然存在着入学条件不公正、难以平等享用公办教育资源、隔离教育、权利保障薄弱以及教育质量不高等问题, 致使其平等受教育权大打折扣。只有从户籍、入学就学、财政投入、扶持民办教育、宏观规划、监督保障等方面加强制度改革与创新, 弥补制度裂缝, 才能从根本上解决流动人口子女平等受教育问题。

[关键词] 流动人口子女; 受教育权; 教育公平

[中图分类号] G40-011.8 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2007)06-0119-09

Ideal and Reality of Equal Right to Education for the Children of the Floating Population

CHEN Xin-yong¹, LAN Deng-jun²

(1. Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008, China; 2. Cadre Offices, Department of Education of Zhejiang Province, Hangzhou 310014, China)

Abstract: It's a part of social fairness, justness, harmony and stability for the children of the floating population to receive education equally, which is a right stated in the international laws, the Constitutional Law of China, as well as other relevant policies and codes. In the modern international community, equal right to education has become a basic human right confirmed by the international, which is not to be deprived and common to human beings as a whole. Equal right to education is, in the fields of culture and education, the extension and deepening of right of equality stated in the constitutional law, and it is one of the basic rights, which has been written clearly both in the Education Law and Compulsory Education Law.

However, at the present time, there still exist various problems in the education for the children of the floating population, such as unfair requirements for admission, less chance of sharing the public education resources, education segregation, weak insurance of the right, low quality education, etc., which all make it difficult for them to enjoy equal right to education. In the aspect of admission requirements, the children of the floating population have to face unfair

[收稿日期] 2007-04-02

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(04BFX037)

[作者简介] 1. 陈信勇(1963-), 男, 汉族, 浙江永嘉人, 浙江大学光华法学院教授, 主要从事民法与法律社会学研究; 2. 蓝邓骏(1978-), 男, 畲族, 浙江临安人, 浙江省教育厅干部处干部, 主要从事民法与教育法学研究。

treatments, such as severe restriction in the time of residence, certification conditions, and discriminatory fees. Due to the contradiction between the overall supply of public education resources and the education demand of the children of the floating population, the structural contradiction between the concentrated residence and the distribution of urban education resources, and the responsibilities of public education transferred by the model of so-called well-known schools + private schools, high quality education is inaccessible to the children of the floating population.

In order to take the idealistic right to equal education for the children of the floating population into reality, it is necessary to take the following measures: (1) to form the existing census registration system, abolish the Regulation of Census Registration, and to carry a unified census registration system; (2) to reform the admission system, simplify the procedures for certification, abolish all the discriminatory fees, gradually set up a nationally unified electronic student status system, and gradually get rid of segregation in education; (3) to perfect the system for financial investment, reforming the system of financial allocation for education and establishing a system of allocation in accordance with the number of students; (4) to perfect the supporting system for private schools, establishing an insurance system for the funds for private schools and to a certain extent lower the standards for the private schools for the children of the floating population; (5) to establish a macro planning and administration system; and (6) to establish a insurance and supervision system, making sure that the children of the floating population enjoy real equal right to education.

Key words: the children of the floating population; right to education; education fairness

当前我国的教育、就业、社会保障等制度架构具有明显的以属地主义——户籍制度为基础的差别格局特性。流动人口不仅意味着空间上的位移,还意味着疏远了流出地既有制度的庇护,在未被流入地“国民待遇”接纳之前,必然游离于体制之外,因此衍生出一系列社会问题。其中一个备受关注的问题便是如何保障流动人口子女平等受教育特别是接受义务教育的权利。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:“社会公平正义是社会和谐的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证。”从一定意义上讲,教育公平是社会公平的基石,没有教育公平就没有社会公平,甚至会引发新的社会不公。在当前社会转型期,能否公平地解决流动人口子女的上学问题,已不仅是教育问题,而是涉及能否顺利推进城市化、实现农村劳动力转移、促进人才合理流动、维护社会稳定等事关经济社会科学和谐发展的大问题。因而,笔者将以权利分析为切入点,剖析流动人口子女平等受教育权的应然与实然之间的差距及其制度根源,从而探求推动“应然”走向“实然”的制度力量。

一、流动人口子女平等受教育权的法理基础

(一)作为基本人权的平等受教育权

在现代国际社会,平等受教育权已成为国际法承认的不容剥夺的、人类共同的最基本人权之一。1966年联合国大会通过的《经济、社会和文化权利国际公约》是第一个较全面系统论述平等受

教育权的国际公约,它突出强调了缔约国保障人人平等接受免费初等教育(义务教育)的义务,而且该义务“必须在该国真正得到落实,并且不是‘渐进性的’,而是‘即刻性的’”^{[1]86}。根据国际法原则和各国通常惯例,平等受义务教育权一般包含以下内容:一是受教育机会获取权,即平等的入学和升学机会;二是受教育条件建设请求权,即“当现有教育设施额满时,国家并不能拒绝儿童或青少年对其适合之教育的供给予以请求”^[2];三是受教育条件利用权,即对已有教育设施享有平等的利用权;四是受教育过程平等权,即培养目标、课程、教学条件、师资等基本相同;五是获得公正评价权;六是免受一切歧视的权利。

(二)作为基本权利的平等受教育权

平等受教育权是宪法“平等权”在文化教育领域的延伸与深化,是“基本权利”中的一项。宪法学中,基本权利存在自由权与社会权之分。“社会权,与自由权相对应,其突出的特点是政府的职能由消极防御变为积极作为。”^{[3]19}笔者认为,平等受教育权兼具两者的特性,但就国家而言,平等受教育尤其是接受义务教育权,主要是一种社会权,它的实现基本依赖国家权力的广泛介入。这就意味着,国家负有为流动人口子女积极提供平等接受义务教育的条件、制度与机会等义务。这种基本义务至少应包括如下几个特点或含义:一是强制性,义务教育的英文表述为“compulsory education”,即“强制教育”,该义务的违反应当意味着责任的产生;二是不可转让性,这种责任不能转嫁给受教育者或社会其他成员,尤其不能放任自流,将责任推向市场或社会;三是不可废弃性,即不得借财政困难、教育资源有限等任何理由推脱,“宪法权利区别于一般法律权利的最重要特征,便是必须以政府的绝对保障责任为前提”^[4];四是单务性,义务教育是公共产品,国家应免费提供且不求回报,“没有免费的教育就没有义务教育,没有义务教育就没有普及教育,这是世界各国的共同经验”^{[5]67}。

(三)作为具体制度的平等受教育权

《中华人民共和国教育法》第9条、第36条对平等受教育权作了原则性规定,之后,我国相继出台了试图解决流动人口子女受教育问题的一系列专门性法规政策,由此将《宪法》保障的基本权利具体化、明确化,逐步勾勒出解决流动人口子女平等受教育问题的基本框架——以流入地政府为主,以公办学校为主,即以“两个为主”解决流动人口子女义务教育问题。2006年6月修订的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)重申并强调了“义务教育”的普及性、公益性、免费性以及国家应承担的责任,同时在第12条设专款规定,解决流动人口子女义务教育的责任主体是“当地人民政府”,具体责任内容是“提供平等接受教育的条件”,并授权省、自治区、直辖市制定具体实施办法。可以说,目前流动人口子女享受平等受教育权有了初步的、较具体的规范性依据。

二、流动人口子女平等受教育权的缺损

虽然流动人口子女平等受教育权在理论上和法律上得到了肯定和明确,但是教育公平是一个具有强烈实践色彩的概念。流动人口作为我国社会转型期的相对弱势群体,其子女平等受教育权的实现也并不那么顺畅。

(一)入学条件上遭遇非公正对待

流动人口子女接受教育客观上占用了流入地的教育资源,加重了当地财政负担,加上目前存在

着一定的“城市教育霸权”意识,流入地政府基于自身利益的考量,往往缺乏提供此项公共服务的积极性,或者对流动人口子女的入学条件层层设限,主要表现在:一是居住时间限制。国家唯一对此曾作专门规定的是 1998 年的《流动儿童少年就学暂行办法》,即“随父母或者其他监护人在流入地暂时居住半年以上”、有学习能力的适龄儿童与少年,均应纳入义务教育范围。在第五次人口普查及 2005 年全国 1%人口小普查中,居住“半年以上”也是当地“常住人口”的标准。但是各地制定的具体实施办法普遍提高了在流入地居住时间的要求。二是证明条件苛刻。《义务教育法》等没有对证明手续作出明确要求。北京市规定,流动人口子女进入公办学校就读,必须提供“五证”(即原籍地无监护条件证明,劳动合同、营业执照等就业证明,暂住证,户口本,房产证等实际住所证明),才可申请“标注‘农民子女’字样的‘在京借读证明’”。事实上,即使城市居民也很难完全达到有关要求。如此厚此薄彼的对待,其公正性、合理性应受质疑。三是收费仍存歧视。近年来,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》等法规政策一再强调,流动人口子女应与当地学生在收费、管理等方面同等对待,但仍有不少地方的公办学校巧立名目收取类似于“借读费”的歧视性费用,较低的每学期收取 200 元,较高的达 800 元以上,而且这种收费大多经当地物价等部门核准。与此同时,由于居住时间、证明条件等限制,很多流动人口子女被排除在当地义务教育门槛之外,或者不能享受同等的“两免一补”等优待政策,或者被当作“择校生”需缴纳高额的“择校费”等。

(二) 难以平等享用公办教育资源

一是公办教育资源的总供给与流动人口子女上学总需求之间存在矛盾。长期以来,我国基础教育财政性经费投入不足,教育资源的规划和投入又以当地户籍学生数为基准,加上政府对近年来大量的人口流动预计不足,缺乏积极有效的事先监控、谋划等措施,教育部门本已“囊中羞涩”,当面对大量的流动人口子女时更是“捉襟见肘”。因而,教育资源短缺是制约解决流动人口子女教育问题的重大症结之一。由此便出现了不少公办学校以种种理由拒收或少收流动人口子女;有的地方政府指定部分学校接受流动人口子女;有些成绩差的学生处于旁听者地位,被排除在正常的教学评估之外。这些都致使流动人口子女义务教育“两个为主”政策的执行大打折扣。

二是流动人口子女的聚集地与城市教育资源分布之间存在结构性矛盾。流动人口由于其职业特征和经济等方面的原因,往往呈现聚集性居住特点,且一般分布在城乡结合部,而这些区域通常是城市教育资源布局中最为薄弱的地带。这就形成了区域性的教育需求与供给的不均衡,致使流动人口子女入学存在着较大困难。在教育资源极为有限的情况下,流动人口子女只有在本地学生的教育需求得到满足之后,才有机会分得剩余的那“一杯羹”。

三是所谓的“名校+民校”转嫁和异化了公办学校本应承担的教育责任。近几年,全国各地在义务教育阶段出现了大量的“名校+民校”、“实验中学”等等,更有甚者,某些学校通过限缩本校招生名额以保证“民校”的生源,或者变相改制为民办学校。这些都致使受教育者若想享受优质的公办教育资源,要么缴纳更多费用,要么凭借特殊社会关系,进而导致大量流动人口子女与优质教育无缘。

(三) 所谓的“民工子女学校”成了新的歧视和不平等的源头

当前,各地解决流动人口子女义务教育问题的一个较普遍做法是,由政府或社会力量设立专门的“民工子女学校”,或者在公办学校中专门编设“民工子女班”。客观上讲,农村孩子与城市学生在经济条件、生活方式及行为习惯等方面确实存在不少差异,有的流动人口子女存在“遭排斥感”、“受歧视感”等心理落差和压力也是客观事实,设立专门学校或班级确有一定的“合理”理由,但这种“合理”是非理性的,甚至是非法的。这是因为:首先,该做法是一种基于身份背景而对学生进行的“分

类”和“隔离”性的区别对待。这显然与教育活动本身无关,不仅不具有正当性与合法性,而且难免有排斥“异类”之嫌,也为国际公约所明文禁止。其次,所谓的差异、歧视等本身就是我们理应力求去解决的问题,而现在却把问题当理由,从而容易漠视或放纵问题的长期存在。再者,这种分校或分班教育非但不能根本解决问题,反而容易加剧这种歧视。

(四) 民办学校遭遇根本价值归旨的强烈冲突

由于入学条件限制、公办教育资源匮乏等因素,大量流动人口子女被排斥在城乡教育体制之外,被迫以“准市场化”的方式解决。目前,各类民办学校(包括主要接受流动人口子女的专门学校)已经成为公办教育资源的“必要”补充和解决流动人口子女就学的重要渠道。但这注定要面临两方面的价值冲突:一是根据义务教育的本质属性,应当在政府提供了完全普及性的义务教育服务后,再大力发展民办教育,为学生提供更优质、可供选择的教育服务。在该前提要件未达到前,由民办学校承担义务教育,而大多数地方政府没有拨付教育经费,实质是将国家作为保障公民接受义务教育的主体地位虚置了,导致了本是政府的责任大部分由流动人口自己承担。二是高昂的学校运转成本以及功利性价值倾向,难免使举办者“醉翁之意不在酒”,淡漠甚至摒弃教育的公益性价值。近年来相继发生的民办学校从辉煌走向败落的实例,即是其明证。很多学校的办学条件、教学质量、学校管理、安全卫生等均达不到同类公办学校标准,甚至很多还是简易学校、“黑户学校”等处于“非法”办学状态的学校。它们虽然让部分流动人口子女享受了义务教育,但却是廉价的、劣质的服务,本质上违背平等受教育权的要求。

(五) 学习过程的不稳定性导致受教育质量下降

流动人口就业、居住的流动性使得其子女的学习过程具有不稳定性,这对其受教育质量有较大影响:其一,容易导致入学迟延。中国儿童中心与联合国儿童基金会公布的调查结果表明,我国6周岁流动儿童未入学的比例高达46.9%^[6]。这种迟延性会严重影响流动儿童与少年的正常发展。其二,容易导致学习过程不连续。由于目前尚未建立全国统一的学籍登记管理系统、学校疏于宣传教育、家长缺乏相应意识等原因,实践中很多流动人口子女的学习经历不明,甚至有学生家长为省钱,虚报子女学习经历。其三,部分流动人口总是处于频繁的迁徙当中,其子女可能因居住时间短或父母没有固定工作等原因而无法顺利入学,由此出现了义务教育普及的一个“盲区”。

造成上述诸多问题的原因有很多方面,然而制度总是居于核心地位。“任何权利的实现都有赖于一定的制度。”^[7]因此,要从根本上解决流动人口子女平等受教育权问题,就必须从现行制度上寻找突破口。

三、流动人口子女平等受教育权的现实回归

根据平等受教育权的法理依据和现实需求,笔者认为当前有几个理念必须进一步强化:第一,义务教育是国家必须提供给每个适龄儿童与少年的一种福利,是国家承担的一种强制性义务;第二,适龄儿童少年接受义务教育是一种不可剥夺的权利,即“一个都不能少”;第三,“有学上”要比

联合国教科文组织1960年12月通过的《取缔教育歧视公约》明确将“对某些人或某群人设立或维持分开教育制度或学校”,视为与教育平等权相悖的教育歧视。

参见《江苏一民办教育集团从辉煌走向毁灭全记录》,http://www.edu.qq.com,2006-10-08/2007-04-02。

如杭州明珠教育集团每年转学率达40%。参见《杭州:8000民工子女为何遭遇就学难》,http://www.xinhuanet.com,2006-09-13/2007-04-02。

“没学上”好,即“折损的权利”总比“剥夺的权利”要好。只有把这三者作为制度“立、改、废”的前提,成为我们思考和决策问题的先导,才可能让流动人口子女平等接受义务教育的权利真正由“应然”回归“实然”。

(一) 改革现行的户籍制度

第一,尽快废除《中华人民共和国户口登记条例》,实行全国统一的一元化户籍制。发轫于 1958 年的户籍制度,现已被异化为国家分配就学、养老、医疗等社会福利的重要标尺,也自然成了流动人口子女融入当地教育体系的第一道也是最大的制度壁垒。可喜的是,面对势不可挡的人口流动,户籍制度开始出现松动,比如浙江省宣布“力争到 2007 年底取消城乡户口的区别”,“按照居住地划分城镇居民与农村居民”。但这仅仅是户籍制度改革迈出的第一步。按居住地划分城镇或农村居民,仍可能成为区别对待的依据,对流动人口子女就学问题的解决难以产生立竿见影的效果。因而,只有从根本上清除附着在户籍上的各种附加功能,还原人口登记的本义,才能催生以城乡和谐发展为目标的新制度,才可能让流动人口子女享受“国民待遇”,否则,这种改革只具有象征意义。

第二,从宪法上确立公民的迁徙自由权,逐步建立自由迁徙、选择定居、户随人走、城乡一体的户籍制度。“从血缘结合转变到地缘结合是社会性质的转变,也是社会史上的一个大转变。”^{[8]175}“所有进步社会的运动,到此处为止,是一个‘从身份到契约’的运动。”^{[9]197}迁徙自由是完成“地缘的结合”和“从身份到契约”转变的必经之路,是解构城乡二元结构的必要条件。与迁徙自由权相配套,务必尽快改革当前的暂住证制度。流动人口登记不是为了在身份上设置尊卑界线或限制人口流动,而是为了全面掌握人口流动信息,及时调整公共政策,更好地为流动人口服务。

(二) 改革入学就学制度

第一,简化入学证明手续。笔者认为,只要有身份证能证明真实身份,并在当地居住半年以上的,流入地政府即负有其子女提供义务教育的责任。这是因为:根据各国通例和我国人口普查的实践,“居住半年以上”理应成为当地的“常住人口”或享有选择定居当地的权利。过多的附加条件难以确保真实性、公平性,并将不合理地抬高流动人口子女入学的门槛,限制了其权利的实现,也容易滋生乱收费现象。

第二,取消任何歧视性收费。保障流动人口子女平等地享受学杂费减免、“两免一补”以及其他政府资助性、奖励性政策待遇,不仅能让流动人口子女尤其是农村来的孩子“有学上”,而且还能让他们“上得起学”。

第三,改革学籍管理制度。应逐步建立全国统一的电子学籍卡系统,扩充学习档案数据库,实现学籍卡的网络化管理。限于国家财力和各地发展不平衡,这一目标难以在短期内实现。然而试行全国统一的义务教育登记卡制度不失为一种可行之举。在登记卡上如实记录学生接受义务教育的状况,做到一人一卡,一卡一号,卡随人走,凭卡随地就近入学。由此保证学生学习情况记录的连续性、完整性,也能简化学生转学手续。

第四,逐步解决隔离教育问题。近些年来,公办教育资源无法满足大量涌入的流动人口子女的教育需求,各地设置独立的学校或班级,也是可以理解的,事实上也发挥了积极作用。但这种隔离教育只能是权宜之计,而不能成为长久之策。各地政府应鼓励交流与融合,充分挖掘公办教育资源,开放所有公办学校,混合编班,保障流动人口子女就近入学的权利。当然,考虑到教育资源分布的不均衡,所谓的“就近”,以便利上学、统筹解决、全部满足为基本原则。

(三) 健全财政投入制度

第一,改革财政性教育经费拨款制度。实行“生均拨款制”,不论公办学校还是民办学校,不论是本籍学生还是外籍学生,当地政府一律按照学校实际接纳的学生数拨付相应的义务教育财政性经费。具体方式可借鉴“教育券”形式,凡符合条件的流动人口子女到居住地所辖的教育行政部门统一领取,券随人走,学校凭券向政府兑现。

第二,建立教育经费分级分担制度。首先,根据《义务教育法》第7条第1款的规定,制定专门的政策法规,形成一个中央、省级、地市、流入地等政府各自责、权、利明晰的管理体制和经费保障机制,而不是仅将责任交给流入地政府。其次,适当提高经费保障的层次,建立中央和省级的流动人口子女义务教育专项经费。流入人口较多的地区可根据实际接纳学生数和当地财政情况,向省级政府申请拨付适当的专项补助资金,用于弥补和缓解教育经费之不足;省级政府再向中央兑现一定比例的教育经费。另外,流出地政府也要主动作为,如采取到流动人口集中地区举办学校、异地委托办学、合作办学等形式,作为流入地政府主负责的必要补充,尤其要解决那些流动在外,却又不符合流入地入学要求的儿童少年的受教育问题,确保“不留死角”。

第三,理顺农村中小学管理体制。虽然法律上明确了“以县为主”的义务教育管理体制,但在当前实践中,除极少数县(市)属学校外,绝大多数中小学仍由乡镇、街道为主管理或承担较大的财政投入比例。其一,这使得教育负担与实际财力不相称,不利于教育事业更好地发展;其二,各乡镇(街道)“各自为政”,不利于各学校的均衡发展和布局调整。因而,义务教育抓均衡,首先得实现县域范围的均衡发展,提升管理层次、统筹发展义务教育势在必行。

第四,加大中央财政转移支付力度。提高中央财政对义务教育的投入比重,统筹推进区域、城乡义务教育的均衡发展,让农村孩子在家门口接受较高质量的义务教育,相对减轻城市教育资源承载的负担,这是解决流动人口子女受教育问题的一个必要途径。

(四) 完善民办学校扶持制度

第一,建立民办学校的经费保障机制。义务教育是国家必须提供给每一位适龄儿童少年的一种公共福利。从世界范围看,各国教育经费的来源均是多元的,但在义务教育的投入上,各国表现出共同特点,即政府公共投入构成义务教育经费的绝对来源。应坚决执行《中华人民共和国民办教育促进法》第49条规定:“人民政府委托民办学校承担义务教育任务,一律按照委托协议拨付相应的教育经费”,让在民办学校接受义务教育的学生享受与公办学校就读学生同等的待遇,使举办者的天平在“公益性”和“私益性”之间始终倾向前者。建议制定专门的政策法规,就“人民政府委托办学”的条件、形式、经费标准等做出明确规定。同时,建议建立专项奖励性经费,给予年度考核达标的学校一定额度的奖励,专项用于改善办学条件和资助困难学生。

第二,适当放宽民办流动人口子女学校的办学标准。当前不少专门的民办流动人口子女学校确实存在教学设施不规范、办学质量差等缺陷。但是,在政府未能全部满足强大的教育需求时,确保学生“有书读”总比“没书读”强百倍。2006年9月,北京近百名“民工子女”冲进被取缔学校强行上课,即是最好明证。在我国不少偏僻落后乡村,部分公办学校条件甚至还远不及这些民办流动人口子女学校,而当地政府并没有宣布它们“非法”。正是这些学校的存在,让更多的孩子接受着基本的教育。因此,政府应当持更宽容的态度,可参照农村学校的标准来考核其是否合格,并在政策、物资以及财政上给予积极扶持,帮助改善办学条件,而不应一味地指责和取缔。

参见李国生《北京近百打工子弟冲进被取缔学校强行上课》,《华夏时报》2006年9月21日第5版。

(五) 建立宏观规划与管理制度

第一,成立统筹协调流动人口子女教育问题的专门组织。建立定期的联席会议制度,及时通报各地情况,加强沟通协调,统筹解决问题。每个学区配备专人,负责流动儿童少年义务教育工作。实行“一站式”服务,即使家长不了解入学制度,只要在某学区申请入学,就能实现就近安排,而不是让他们一家家去找。

第二,建立流动人口子女入学申报制度。当前,公安部门一般只对 16 周岁以上的外来流动人口进行登记,对于 16 周岁以下的儿童少年不予登记。这导致流动人口子女的人数、流向以及文化程度无法准确统计,政府不能在宏观上把握当地义务教育的真实需求以及科学规划学校布局。因而,应当结合流动人口申报登记制度,增加其学龄子女就学情况及就学意愿的登记。

第三,建立流动人口子女就学预告制度。公安、街道每年应对本辖区外来人口进行普查登记、统计,各区、县(市)教育局根据有关资料,发布就学预告,接受入学申请并审核其入学资格。审核后,公布就学安置方案,对未落实就学的,要以书面形式告知原因,并提出合理建议。

第四,加强宏观规划工作。教育部门应当统筹安排,将流动人口子女接受义务教育纳入当地的招生计划,根据流动人口子女的监控和测算情况,合理布点教育资源,在流动人口集中地区留出足够的教育资源。

(六) 建立监督保障制度

第一,完善督导评估制度。“两个为主”政策总是难以得到真正落实,一个重要症结就在于缺乏相应的监督和制约措施。比如目前对学龄儿童少年“入学率”、“巩固率”、“教学评估”等指标的统计是以“户籍人口”为基数的,而流动儿童少年未被列入其中。因此,这些政绩无法真实地反映当地“常住人口”的状况,也使得流动人口子女入学问题未能引起流入地政府应有的重视。建议以“常住人口”为统计单位考核或评估当地教育,同时将流动人口子女入学情况作为单列指标,用以考核政府政绩。浙江省在评选“教育强市”、“教育强镇”中,把解决流动人口子女入学问题作为考核指标^{[10][129]},值得各地借鉴。

第二,完善权利救济制度。如上所述,义务教育权是一种公权性质的社会权,因而,在义务教育阶段,学校实际代表着政府行使教育权,履行教育义务,学校与公民发生以受义务教育权为内容的法律关系是一种行政法律关系。因此,发生涉及流动人口子女入学、教育歧视、开除学籍等方面的纠纷时,应当作为行政法律关系而被纳入行政复议或行政诉讼范畴。

第三,出台专门法律法规。建议尽快制定《反教育歧视法》等专门保障平等受教育的法律法规,以及合理确定各级政府对义务教育投入责任的《义务教育投入法》。有必要制定专门的《流动人口子女义务教育法》,对流动人口子女平等受教育权利给予系统、全面、具体的规定,禁止在经济状况、居住地、身份、性别、种族等方面的歧视。各地也应加强地方立法,进一步制定完善流动人口子女接受义务教育的地方性法规、规章及政策,建立监督和奖惩制度,督促政府、社会认真履行相应的职责。

流动人口子女受教育问题已经成为我国转型期社会公平的一个标记。平等的、普及的、高质量的义务教育是通向广泛的社会公正、社会和谐的重要途径。党的十六届六中全会强调,要“坚持教育优先发展,促进教育公平”,“保障农民工子女接受义务教育”。只有当流动人口子女不管走到哪里,都能真正和当地孩子共享同一片蓝天,共同沐浴在义务教育的阳光之下,我们才能说,他们实质地获得了平等受教育权。“平等的实现是一个从理想平等到法律平等再到实际平等的依次演化过程。”^{[11][123]}但愿这个演化过程更短一些。

[参 考 文 献]

- [1] 葛明珍.《经济、社会和文化权利国际公约》及其实施[M].北京:中国社会科学出版社,2003. [Ge Mingzhen. *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights and its Implementation* [M]. Beijing: China Social Sciences Publishing House, 2003.]
- [2] 许育典.面向二十一世纪台湾教育法制的根本问题及其探讨——一个“宪法”与文化的反思[J].政大法律评论,2000,(63):129-163. [Xu Yudian. On the Fundamental Problems of the 21st Century Education Legal System in Taiwan: A Constitutional and Cultural Reflection [J]. *Legal Review of China University of Political Science and Law*, 2000, (63): 129 - 163.]
- [3] 温辉.受教育权入宪研究[M].北京:北京大学出版社,2003. [Wen Hui. On the Constitutional Inclusion of the Right to Education [M]. Beijing: Peking University Press, 2003.]
- [4] 莫纪宏.加强对宪法权利的法律保护[N].法制日报,2001-12-02(3). [Mo Jihong. Strengthen the Legal Protection of the Constitutional Rights [N]. *Legal Daily*, 2001 - 12 - 02 (3).]
- [5] 郑良信.教育法学通论[M].南宁:广西教育出版社,2000. [Zheng Liangxin. A General Introduction to Educational Jurisprudence [M]. Nanning: Guangxi Education Publishing House, 2000.]
- [6] 毛传来.让流动儿童共享阳光 [EB/OL]. <http://zjdaily.zjol.com.cn>, 2006-10-30/2007-04-02. [Mao Chuanlai. Let the Migrant Workers' Children Enjoy Sunshine [EB/OL]. <http://zjdaily.zjol.com.cn>, 2006 - 10 - 30/2007 - 04 - 02.]
- [7] 张翔.基本权利的双重性质[J].法学研究,2005,(3):21-36. [Zhang Xiang. The Dualism of Basic Rights [J]. *Legal Research*, 2005, (3): 21 - 36.]
- [8] 费孝通.乡土中国:生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998. [Fei Xiaotong. *Earthbound China: Child Bearing Institution* [M]. Beijing: Peking University Press, 1998.]
- [9] [英]梅因.古代法[M].沈景一,译.北京:商务印书馆,1959. [Maine, H. *Ancient Law* [M]. Trans. Shen Jingyi. Beijing: The Commercial Press, 1959.]
- [10] 张绪培.浙江省民工子弟学校建设与管理情况调研报告[A].侯靖方.迈向教育强省[C].杭州:浙江教育出版社,2006.128-135. [Zhang Xupei. A Report on the Construction of Administration of the Schools for the children of the Emigrant Workers in Zhejiang Province [A]. Hou Jingfang. A Leap to an Excellent Province in Education [C]. Hangzhou: Zhejiang Education Publishing House, 2006. 128 - 135.]
- [11] 龚向和.试论受教育权的平等理念[J].大学教育科学,2003,(2):21-23. [Gong Xianghe. A Tentative Research on the Notion of Equality in the Right to Education [J]. *University Education Science*, 2003, (2): 21 - 23.]

本刊讯:由浙江大学古籍研究所、中国古代文学与文化研究所、楚辞学研究中心及中国屈原学会主办的2007年楚辞国际学术研讨会暨中国屈原学会第十二届年会,已于2007年9月22日至25日在杭州召开。来自海内外的150名专家学者参加了此次会议。与会代表就20世纪楚辞研究的开拓与创新以及楚辞文献、屈原生平、屈原作品、屈原及其作品在后代的影响、现代骚体创作等诸多方面,进行了广泛而热烈的讨论,并对已故楚辞专家姜亮夫、汤炳正、林庚、褚斌杰、张正明、郭在贻等在楚辞研究方面的卓著贡献进行了研究。本次会议对楚辞研究的深入开展起到了积极的推进作用。