

# 随迁子女义务教育政府购买学位 政策的现实考察

——以珠三角六市为例

吴开俊, 周君佐, 窦亚飞

**[摘要]**政府购买民办义务教育学位是人口流入主导型城市解决随迁子女教育问题的重要举措。文章选取随迁子女体量较大的珠三角六个城市, 通过政策文本分析与访谈调查相结合的研究方法, 对政府购买学位政策的执行情况进行评价。研究发现, 在国家层面关于政府购买学位的政策规制下, 地方政府的政策执行呈现出购买方式以间接购买为主、承接主体和受补助对象因地而异、补贴标准趋同且相对稳定、财政责任明确且分担方式多元等特征。就政策成效来看, 政府购买学位政策体现了地方政府履行教育基本公共服务供给的主体责任, 在一定程度上发挥了保障随迁子女入学的教育公平促进作用, 形式灵活并与规范民办义务教育发挥了政策协同效应。但与此同时, 该政策在执行过程中面临支出责任下沉、补助对象泛化、购买质量欠佳、过程管理不完善等困境。统筹规范民办教育发展、推进入学待遇同城化、完善购买学位保障机制是优化政府购买随迁子女学位制度安排的关键所在。为此, 应因地制宜规范发展民办义务教育, 科学划分财政支出的政府责任, 完善政府购买学位工作机制, 合理控制政府购买学位规模并有序扩大公办义务教育学位供给。

**[关键词]**政府购买学位; 随迁子女; 义务教育; 政策执行

推动进城务工人员随迁子女平等接受义务教育, 是新时期实现教育高质量发展的时代诉求, 也是满足人民群众“上好学”美好愿望的现实需要。作为人口流入主导型城市解决公办义务教育资源供需矛盾的重要举措, 政府购买随迁子女义务教育学位是指地方政府通过委托或公开招标等方式, 利用财政

**[收稿日期]** 2024-09-19

**[基金项目]** 国家自然科学基金 2023 年度面上项目“超大特大城市随迁子女义务教育高质量发展的经费保障机制研究”(72373033)。

**[作者简介]** 吴开俊, 广州大学教育经济研究中心, 电子邮箱地址: wkj@gzhu.edu.cn; 周君佐, 广州大学教育学院, 电子邮箱地址: 1196882429@qq.com; 窦亚飞(通讯作者), 广州大学教育学院, 电子邮箱地址: douyf1990@163.com。

资金向符合资质的民办学校购买入读学位,以满足义务教育阶段随迁子女就学需求的补偿性制度安排,是政府购买公共服务的重要组成部分。从实践层面来看,政府向民办学校购买义务教育学位的探索肇始于2005年并由深圳市宝安区率先开展(邓小群,2010)。此后,部分城市陆续进行了相应的制度借鉴与推广,伴随城镇化建设的推进逐步进入政策议程并上升为国家行动。经过近20年的实践探索,在面向义务教育高质量发展的新阶段,政府购买学位政策呈现出什么样的实践样态、取得了哪些成效、面临何种挑战、如何持续优化等一系列问题值得深入探讨。

结合已有研究来看,相关文献主要围绕政府购买教育公共服务的理论逻辑、风险防范、绩效评估和实践策略等话题进行了诸多探索(胡伟,2021;刘青峰和毛明明,2015;黄家乐和周翠萍,2021;骈茂林,2023),但也存在进一步探究的空间。首先,就政府购买教育服务类型来看,当前研究对学前教育、职业教育、家庭教育、教育信息化等不同类型的政府购买教育服务给予了较多关注(徐兰等,2018;刘玉山等,2014;刘晗和吴坚,2022;任友群等,2018),但聚焦义务教育阶段,特别是随迁子女学位购买的研究尚不充分。人口流入主导型城市普遍存在教育资源供需矛盾的问题,政府通过购买民办义务教育学位保障随迁子女入学机会,事关教育公平实现和新型城镇化建设推进,理应得到及时的理论回应和现实关切。其次,就随迁子女义务教育资源供给来看,虽然已有研究对政府购买学位的制度设计、供给模式等进行了理论分析(吴开俊和姜素珍,2020;石宏伟和刘刚,2017),但缺少对政府购买学位政策执行情况进行基于实证证据的系统评价。

有鉴于此,本文选取随迁子女流入量较大的六个珠三角城市为研究对象,<sup>①</sup>通过政策文本分析与访谈调查相结合的研究方法,考察各地政府购买随迁子女义务教育学位政策执行情况,深入分析政府购买随迁子女学位政策的实践特征与成效、存在问题及优化策略,以期完善政府购买学位政策提供参考。

## 一、随迁子女义务教育政府购买学位政策的演变历程

经过多年实践,政府购买学位已成为部分人口流入主导型城市破解随迁子女入学难题的重要方式,国家层面及时回应并对政府购买学位政策进行了

---

<sup>①</sup> 所选取的案例城市为珠三角地区的广州、深圳、佛山、东莞、珠海、中山六个城市。其原因在于这六个城市较高的经济发展水平吸引了大量流动人口,较大的随迁子女规模导致地方义务教育资源供给矛盾凸显,政府为弥合随迁子女义务教育就读需求缺口,陆续颁布了政府购买民办学位的相关政策,可为本研究提供翔实的案例资料与证据基础。

宏观引导与制度安排。总体来看,相关政策经历了支持与鼓励、引导与规范、规范与调控三个阶段。

第一,支持与鼓励阶段(2011—2017年)。2011年,教育部办公厅发布《关于做好2011年秋季开学进城务工人员随迁子女义务教育就学工作的通知》提出:“要通过积极扩大公办教育资源、购买民办学位等渠道,确保所有符合输入地政府规定条件的随迁子女平等接受义务教育。”这是我国政府发布的第一个有关购买随迁子女学位的文件,标志着政府购买随迁子女学位得到了国家政策层面的支持,从地方经验上升为国家政策。2013年,《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》明确界定了购买主体、承接主体、购买内容及购买机制等,要求规范有序开展政府向社会力量购买服务工作,是政府购买民办学位的指导性文件。此外,2014年国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020)》、2016年国务院发布的《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》等文件均强调,对于公办学校学位不足的,可以通过政府购买服务方式安排在普惠性民办学校就读。总体而言,这一阶段的政策内容具备较强的指引和号召特征,从宏观层面支持与鼓励地方政府的学位购买行为。

第二,引导与规范阶段(2018—2020年)。2018年4月,《国务院教育督导委员会办公室关于补充全国中小学校责任督学挂牌督导创新县(市、区)评估认定内容的函》提出,“符合条件的随迁子女在公办学校和政府购买服务的民办学校就读的比例不低于85%”。2020年《教育部办公厅关于进一步做好随迁子女接受义务教育有关工作的通知》强调,对于公办学校学位不足的,应积极通过政府购买服务方式安排随迁子女在依法举办的民办义务教育学校就读,并按获得的生均公用经费补助标准免除相应的学杂费。这一阶段,国家政策在鼓励地方政府开展购买民办学位实践的同时,对随迁子女学位购买的数量和经费补助等内容做出配套性要求。

第三,规范与调控阶段(2021年至今)。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于规范民办义务教育发展的意见》等政策相继出台,文件强调的“严控”民办学校占比等政策导向为政府学位购买政策的规范与调控定下了基调。2022年,财政部将“公共教育服务”列为购买服务重点领域之一。2023年3月,财政部印发的《关于做好2023年政府购买服务改革重点工作的通知》明确指出,“优化完善政府购买民办义务教育学校学位机制,合理确定购买学位的学校范围、购买标准和方式,支持加快义务教育优质均衡发展”。2024年7月,国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出,“以公办学校为主将随迁子女纳入流入地义务教育保障范围,加大公办学校学位供给力度,持续提高随迁子女在公办学校就读比例”。这一阶

段,规范民办义务教育发展和优化政府购买服务政策的实施以及城镇化建设的推进对政府购买民办学位产生了促进和规制的双重影响。

## 二、随迁子女政府购买学位政策的地方实践与成效评价

珠三角地区集聚了庞大的随迁子女群体。为推动解决随迁子女入学问题,深圳、中山、广州、东莞等城市相继出台了政府购买学位的专门指导文件,较早和较大规模地开展了为随迁子女购买民办学位的实践。本部分将通过对各地方发布的政策文本进行归纳,并结合官方发布的新闻报道对政策实施过程进行动态追踪,分析政府购买随迁子女学位政策的实践特征和成效。

### (一)随迁子女义务教育政府购买学位政策的实践特征

根据政府购买公共服务的一般分析框架,本文主要从购买方式、承接主体与购买对象、购买标准、财政支出责任等方面对案例城市购买随迁子女学位政策的实践特征进行归纳。

第一,购买方式包括直接购买与间接购买两类,且以间接购买为主。首先,直接购买方式一般具备“免费就读”性质。在实践中,政府与民办学校签订委托协议,按照生均教育培养成本作为购买服务的参照价格标准向民办学校购买学位,学生在就读期间免缴学杂费,并可自愿选择学校提供的服务性收费项目和代收代支项目。采取直接购买方式的城市以珠海为代表,根据珠海市《香洲区政府购买义务教育民办学校学位工作实施方案》,自2021年起具有政府购买学位资格的学生享有免学杂费入读受委托学校的权利。其次,间接购买方式具备典型的“学费补偿”性质,主要指政府按照一定标准将购买学位资金补贴至随迁子女家庭,且一般采取“先交后补”或“抵扣补差”的形式,待教育部门对受补贴对象进行审核后,由财政部门按照相关标准发放补贴。广州、深圳等五个城市均采取间接购买学位的方式。

第二,在承接主体和受补助对象方面,各地存在异质性。首先,承接主体包括有条件型和无条件型两个类别。结合各地学位购买政策,根据准入条件不同,可将政府购买学位的承接主体划分为有条件型和无条件型两个类别。其中,有条件型承接主体主要指政府按照一定标准认定的义务教育阶段民办学校,如佛山市和深圳市将政府购买学位的承接主体限定为受委托的普惠民办学校或特定民办学校;无条件型承接主体将其政府购买学位承接范围扩展至市域范围内所有义务教育阶段民办学校,以广州市和中山市为代表。其次,受补助对象包含定向型补贴和非定向型补贴两类模式。一般在具有本地学籍、居住证等共性要求的规制下,根据是否本地户籍,可将各地购买学位的补贴

对象划分为定向型补贴和非定向型补贴两类。一方面,定向型补贴的对象特指符合相关条件且就读义务教育阶段民办学校的随迁子女,此类模式以深圳市、广州市、中山市为代表。其中,中山市对随迁子女享有购买学位资格存在一定的条件限制,主要结合学生教育质量监测评价排名、父母居住证时长等因素决定。另一方面,非定向型补贴对象既包含就读义务教育阶段民办学校的随迁子女,也包括就读民办学校的户籍生,此类模式以东莞市和珠海市为代表。例如,珠海市部分辖区将购买学位的补助对象限定为符合条件的随迁子女和部分因公办学位不足被分流至民办学校的户籍生。

第三,购买标准趋同且在一定时期内相对稳定。首先,就现行政策来看,除深圳、珠海两个城市外,大部分城市的学位购买补贴标准是一致的,且呈现随学段不同采取差异化补贴的特征。具体来说,广州、佛山、东莞与中山四个城市均执行同一标准,其小学阶段的生均补贴标准为每年5000元,初中阶段的生均补贴标准为每年6000元;深圳市的生均补贴标准略高于前述城市,为每年小学7000元、初中8000元。其次,从购买学位补贴标准的动态演化来看,除深圳、东莞外,大部分城市呈现出补贴标准保持相对稳定的特征。其中,深圳市于2017年上调最高补助标准,将小学阶段由年均5000元上调至7000元、初中阶段由年均6000元上调至9000元;东莞市于2023年将以往按比例分档次的补贴办法调整为分学段、按最高补贴档次进行统一补贴的模式,即将20%学生享受的小学5000元、初中6000元补贴标准与80%学生享受的小学3500元、初中4500元补贴标准统一调整至小学5000元、初中6000元补贴标准。

第四,财政支出责任划分明确,采取不同的承担模式。各地在实践中通过制度安排对购买学位的经费承担主体及其支出责任进行了明确规定,根据支出责任承担主体的不同,可将经费分担模式划分为责任共担型、分类承担型、基层负担型三类。首先,责任共担型模式强调同时落实市级政府与市以下政府购买民办学位的支出责任,但各地不同层级政府支出责任的比例划分存在差异。以中山市为例,该市购买学位经费按照市级财政承担40%、镇街财政承担60%的比例安排;以广州市为例,从化区购买学位的经费按照市与区政府8:2比例分担,花都区则按照市与区6:4比例分担。其次,分类承担型模式依据所购买民办学位的管理归属不同,分类型划分市级政府与市以下政府的支出责任。以东莞为代表,东莞市为随迁子女购买的民办学校学位包括镇属学位和市属学位两类,其中,镇属学位的补贴经费按市与镇5:5分担小学阶段、9:1分担初中阶段的标准执行;市属学位的补贴经费则由市财政全额承担。最后,基层负担型模式强调落实县区政府购买民办学位的支出责任。例如,深圳市政府购买学位所需的经费主要由区政府独自承担。

## (二) 随迁子女义务教育政府学位购买政策成效评价

第一，政府购买学位具有现实合理性，落实了政府履行基本公共教育服务供给的主体责任。地方政府作为教育公共服务的供给主体受到诸多现实因素的影响。从随迁子女教育需求的区域差异来看，我国庞大的随迁子女群体主要集聚在广东省等东部经济发达地区，全国每100个流动人口中有近14人居住在广东省，全国义务教育阶段每100个流动儿童中有近23人在广东省就读(蒋杰庆等，2023)。但由于各地教育资源承载力、政府财政支付能力和意愿上的参差不齐等因素的影响，导致短期内难以实现所有随迁子女进入公办学校就读。按照公共产品理论，随迁子女义务教育具有跨区域、全国性的准公共产品特征，与一般儿童的义务教育相比，政府应承担更大的财政责任(袁连生，2010)。为此，国家层面的法律及政策为政府购买学位提供了行动依据。例如，《中华人民共和国教育法》明确规定，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；《中华人民共和国民办教育促进法》强调，民办教育事业属于公益性事业，县级以上各级政府可以采取购买服务等方法对民办教育予以扶持。在教育需求与制度安排的“推—拉”作用下，政府以公共利益为目标实施购买随迁子女学位政策，在一定程度上较好回应了社会公众期待。因此，在坚持政府供给主体地位的前提下，通过充分释放市场机制的供给潜力解决随迁子女入学问题具备现实合理性。

第二，学位购买规模较大，在一定程度上发挥了促进教育公平的作用。近年来，政府购买学位成为珠三角六个城市解决义务教育阶段随迁子女入学问题的主要途径之一，在财政资金紧张、学龄人口波动增长等多重因素叠加背景下，有力保障了随迁子女的教育机会获得。以2022年为例，珠三角六个城市在义务教育阶段就读的随迁子女数量超过270万人，随迁子女在公办学校就读的比例不足五成，但得益于政府购买学位政策的执行，有超过97%的随迁子女入读了公办学校(含政府学位购买)，有效发挥了教育政策促进教育公平的积极作用。其中，政府购买学位规模排在前三位的城市依次为：东莞市、深圳市和广州市。以广州为例，该市2022年政府购买义务教育民办学位的数量超过36万个，当年市级财政支出约9.7亿元用于购买民办学位，在相对有限的教育财政资源条件下，有效保障了随迁子女平等接受义务教育的权利。

第三，政府购买学位形式灵活，与规范民办义务教育发挥了一定的政策协同效应。受国家民办义务教育政策调整、学龄人口变动等因素影响，我国民办义务教育的发展已经进入一个新的历史转折期(董圣足和李虔，2023)。从教育资源配置的角度来看，政府购买学位这种教育服务提供形式具有很大

的政策灵活性,改革也相对温和,既能够在短期内快速、有效地缓解随迁子女入学压力,也为规范民办义务教育发展留下了缓冲空间。按照民办学校办学质量和收费标准,珠三角地区民办学校具有多种类型,既有办学质量高但收费也高的学校,也有收费较低但办学质量较差的学校,同时还有收费较亲民、办学质量较好且具有办学特色的学校。政府购买学位政策通过公平、科学选择承接主体,利用财政资金对民办学校进行分类激励与扶持,运用市场机制的同时发挥政府有形之手的规范、调控和激励作用,从而有利于推动形成传统优质民办校高质量发展、新质民办校扶持发展、不合规薄弱民办校有序退出的民办教育转型发展格局,为优化义务教育结构奠定良好基础。

### 三、随迁子女义务教育政府购买学位政策实施的现实困境

虽然政府购买学位政策取得了一定成效,但在实践中仍存在诸多困境。为此,基于前文的政策文本分析,并结合对广州市、深圳市、珠海市等教育部门管理人员和中小学校长的访谈,对随迁子女政府购买学位政策的实施困境进行剖析。

#### (一)支出责任过度下沉,经费保障存在困难

在我国的教育财政分权体制下,“以县为主”的义务教育管理机制强化了基层政府的支出责任。长期以来,我国随迁子女义务教育财政责任的主体是流入地基层政府,省级和中央财政承担的责任有限,这也是导致随迁子女义务教育政策在执行过程中面临困境的主要原因。对此,有研究通过计算发现,珠三角部分城市随迁子女义务教育的主体责任主要由市级和县区级财政承担,合计承担的比例超过97%,而中央和省级财政所承担支出责任的比例不超过3%(周丽萍和吴开俊,2021)。资源约束和多目标冲突是当前地方政府基本公共服务供给的普遍现象,如果过于强化流入地基层政府的财政分担责任,可能导致地方政府在解决随迁子女义务教育问题上陷入能力不够、意愿不高的双重困境。虽然生均学位购买经费投入水平并不高,但是由于购买数量庞大,导致流入地区县政府购买学位的财政支出规模较大,成为地方政府教育财政的重要负担。调研中了解到,部分区县的教育财政在维持现有学位补贴标准的情况下已“捉襟见肘”,如果提高补贴标准恐政策执行难以为继。现阶段,受经济增速放缓和财政收入下滑等因素影响,部分人口流入地政府面临较大的财政压力,解决随迁子女入学问题将更加“心有余而力不足”。

#### (二)工具理性主导,补助对象泛化

政府学位购买作为教育基本公共服务供给的补偿政策,其初衷是为了缓

解公办学位不足，保障适龄儿童享有基本的受教育权利，但部分城市在政策执行过程中存在内生动力不足、补助对象泛化等问题。第一，工具理性主导的行政效率逻辑。科层制强调分工明确、严格按照程序办事的规范，以行政效率和程序公正为行政之基本准则(潘泽泉和任杰，2020)。作为政府学位购买政策执行的基层政府，往往面临着上级给予的多重任务和考核压力，尤其在2021年规范民办义务教育政策实施后，地方政府加大了购买民办学位的规模，以实现民办义务教育在校生规模的比重达到相关约束性目标。此价值导向在各地制定的购买学位政策文本中可见一斑，其结果确实保障了随迁子女的受教育权利，但其凸显的数字达标下的工具理性与地方政府基本公共教育服务供给的主体责任之间尚存在亟待弥合的张力。第二，未实现受益对象的分类管理和精准补助。受规范民办义务教育等因素的影响，部分城市将政府购买学位补助的对象扩大为所有就读民办学校的学生，未实现对学生基于就读学校和户籍类型进行分类管理的精准补助。在财力有限的情况下，“撒胡椒面”式地对所有民办学校学生，甚至对在较高收费的“贵族”学校就读学生进行同等补贴，既有违教育公平，也不利于提高政府教育资源配置效益。

### (三) 补贴标准偏低，购买质量欠佳

首先，学位购买的补贴标准偏低，对随迁子女家庭经济减负作用有限。总体来看，案例城市购买学位的补贴标准与公办学校生均教育经费拨款标准相比存在较大差距，且并未随着经济发展、财政收入增加和民办学校学费上涨而逐年提高。据笔者对广州市156所民办初中和253所民办小学2023年学费情况进行统计，发现民办小学每学年的学费低于1万元的学校占比仅为4.35%，在1万元至2万元区间的占比为51.78%，在2万元以上的占比为43.87%；就民办初中学费而言，低于1万元的学校占比为1.28%，高达68%的民办初中学费在2万元以上。同时，由于办学成本增加等因素，民办学校学费普遍上涨。据统计，在广州市2022年招生的民办小学当中，有44.3%的学校提高了学费标准；东莞市在2021年秋季有165所民办校上调收费标准，小学和初中学费的平均涨幅均超过30%。其次，学位购买并未实现教育质量的过程和结果公平。现行的学位购买政策大多具有较强的学费补贴属性，但对缩小民办学校和公办学校之间的教育质量差距作用并不显著。尤其是对于部分薄弱学校而言，政府购买学位政策对其办学条件改善和师资队伍建设和等关涉教育质量核心要素的促进作用有限，难以保障随迁子女真正获得等效的教育质量，对随迁子女家庭教育获得感的提升效果并不明显。

### (四) 质量监督与效果评估机制缺乏，过程管理不完善

政府向民办学校购买的教育服务具有周期长、专业性强、复杂性和不确



定性高、影响范围大等特点，是一个典型的“复杂系统”。在政府学位购买过程中，民办学校和政府之间存在委托代理关系，由于各主体存在利益、价值冲突与信息不对称，容易导致学位购买过程中出现多元合谋、寻租等道德风险。如果制度设计缺乏完善的激励与问责机制，将对政策执行效果产生重要影响。当前，规范政府购买教育服务的法律依据主要是《中华人民共和国政府采购法》《政府购买服务管理办法》等，缺乏专门的政府购买教育服务相关法律制度和规范。尽管深圳、东莞、广州等地出台了政府购买学位工作的指导文件，但对政府学位的购买效果评估、风险监管与防范、购买程序等配套机制还不健全，过程管理机制的不完善可能导致在政策执行过程中存在较大的随意性。

#### （五）政策执行面临配套政策调整与公办学位供给不足的矛盾

地方政府购买民办学位政策的实施对国家层面的宏观义务教育政策调整具有强依赖性。伴随2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于规范民办义务教育发展的意见》等文件出台，从严控制民办教育占比成为地方政府义务教育改革的重要趋势。从教育高质量发展的导向来看，规范民办义务教育政策对于优化教育结构、规范办学行为具有重大意义，但如果采用“一刀切”的方式取缔大批民办学校，可能对数量庞大的随迁子女的入学机会产生负面影响。现阶段，珠三角地区公办义务教育资源供给不足的矛盾依然存在，随迁子女入读公办学校的比例仍相对较低，约35.8%的随迁子女在民办学校就读（含政府购买学位），短期内将民办学校学生占比进行大幅压缩存在较大困难。与此同时，教育管理部门在实践中倾向于将随迁子女就读公办学校和政府购买民办学位的比例进行整体督导。如果长期将政府购买学位同样视为公办学位供给的考核范畴，那么规范民办义务教育可能会客观上加剧购买民办学位行为，影响地方政府加快推进义务教育优质均衡发展的努力程度，从长远来看不利于教育公平的实现。在此背景下，如何处理好规范民办义务教育发展和保障随迁子女学位供给的关系成为关涉教育公平的重大民生问题。

### 四、随迁子女义务教育政府购买学位政策的优化策略

统筹规范民办教育发展、推进入学待遇同城化、完善购买学位保障机制是优化政府购买随迁子女学位制度安排的关键所在，为此，需围绕以下四个方面重点施策。

#### （一）因地制宜规范发展民办义务教育，警惕对随迁子女入学机会的抑制效应

我国流动人口的区域分布并不均衡，民办教育在保障随迁子女教育机会

获得过程中发挥了重要作用。但随着规范民办义务教育政策的实施，义务教育领域民办学校的发展规模将会受到严格控制，客观上导致随迁子女选择民办学校就读的空间被压缩(吴开俊和廖康礼，2023)。从全球范围来看，并没有一个普适的公民办教育的最优比例，衡量公民办教育结构是否合理的标准在于是否有助于确保每个孩子都能获得公平且高质量的教育(陈松柏等，2024)。为此，各地需要积极稳慎推进规范民办义务教育发展，因地制宜优化义务教育结构。第一，对于民办教育发达、随迁子女入学压力较大的地区，在确保义务教育非营利性和公益性的前提下应允许这些地区根据实际情况科学、合理限定民办教育占比，为民办教育留足必要的生存空间，也为社会力量参与随迁子女教育事业提供有效途径。第二，坚持分类治理，有序推进民办义务教育结构调整和优化。政府可根据学费标准和办学质量对民办学校进行分类管理，通过分类支持和引导推进义务教育结构调整。具体来说，基于保障义务教育公平性和普惠性的价值导向，对于低质量民办学校应推动实现达标办学或通过市场机制有序退出；对于高收费民办学校应加强收费监管，在科学核定办学成本的基础上强化义务教育的公益属性；对于具有一定办学特色和较高办学质量的非营利性民办学校，可通过政府学位购买、设置专项奖励资金等形式助推其高质量发展。

## (二)合理划分政府购买学位的财政责任，提高学位购买标准

保障随迁子女义务教育公平和质量的关键在于构建边界清晰、规范合理的财政责任分担机制。第一，适当上移随迁子女义务教育事权和支出责任。一方面，就央地财政责任划分来说，应在当前随迁子女义务教育经费主要由区县政府负担的基础上，构建“省级统筹、中央兜底”的中央与省级政府分担的经费保障机制。另一方面，就人口流入地的市与区县政府来说，应依据各区县随迁子女的规模和地方财政能力，差异化提升市级政府的教育支出责任。第二，完善“钱随人走”的教育资源跨区域流动机制。具体来说，应在中央政府指导和统筹下，依据跨省域人口流动规模及空间分布，健全义务教育资源配置的省际调整机制(阮成武，2023)，完善以人为核心的基本公共服务转移支付制度，提升“钱随人走”资金分配的合理性和精准度。第三，动态提高学位购买标准，保障学位购买质量。学位购买标准的确定应以科学核算办学成本为基础，并随着办学成本的提升而同步提高。以同样采取政府购买学位政策的上海市为例，该市对纳入购买学位范围的民办学校参照义务教育阶段公办学校生均经费基本标准购买学位，补贴标准与几年前相比大幅提高。因此，各地可参照上海经验，分阶段逐步提升学位购买标准，最终按照当地义务教育阶段公办学校生均经费标准确定政府购买学位的补贴标准。

### (三)完善政府购买学位工作机制,提升政府购买学位的质量

提升政府学位购买质量,需要构建完善的政府学位购买工作机制。第一,精准界定义务教育政府学位购买的受益对象。地方政府应将保障随迁子女等弱势群体最基本的入学权利作为政府购买学位的价值导向,精准界定和合理筛选政府学位购买的受益对象,集中有限财力履行义务教育弱势群体财政补偿的“兜底”责任。第二,严格承接主体的准入标准。地方政府要把能否提供质量合格、群众满意的义务教育作为首要评判标准,通过竞争性方式遴选出办学有特色、质量有保障的民办校作为承接主体。第三,规范政府学位购买程序。政府应通过完善制度设计规范购买行为,一方面要加强信息公开保证购买过程的公平与公正;另一方面需加强对质量要求、绩效评价等学位购买要素的合同管理,通过契约方式规范双方权责关系。第四,健全政府学位购买的过程监管机制。教育服务是一种“软服务”,具有非量化、不可逆、结果不确定等特征(董鸣燕,2016),完善过程管理机制对保障教育质量至关重要。因此,政府应建立购买学位民办校的常态化监测评估机制,对其办学条件、办学质量进行定期监测;落实多元主体监督,建立群众需求表达机制和购买决策协商参与机制,促进政府学位购买监督评估和反馈调整的有机衔接。

### (四)合理控制政府购买学位规模,加快推进教育同城化建设

在低生育率和学龄人口持续减少的背景下,人口流入主导型城市的学位供需压力将有所缓解,为政府解决随迁子女入学问题创造了有利外部环境。长远来看,有序扩大人口流入地公办教育资源供给,是实现随迁子女义务教育机会和入学待遇同城化的关键。第一,适度压缩并动态调整政府购买民办学位的规模。一方面,应加大“两为主”政策执行力度,降低政府购买民办学位占比的阈值标准,防止地方政府在政策注意力分配过程中因重视民办学位购买而抑制随迁子女入学待遇同城化的进程;另一方面,要依据教育资源供需矛盾和教育高质量发展的阶段性特征,动态调整政府购买民办学位的规模,在兼顾效率和公平的基础上尽力保障随迁子女享受平等的入学机会,满足人民群众对美好教育的新期盼。第二,人口流入地要有序扩大公办义务教育学位供给,优化教育资源空间配置。首先,科学研判学龄人口的规模趋势,以需求为导向加大教育财政努力程度,通过新建和改扩建等形式,以九年一贯制学校为重点有序扩大公办义务教育资源供给;其次,精准把握不同学段学龄人口和随迁子女的空间分布态势,调整公办义务教育学校的空间布局,实现区域优质义务教育资源的布局优化和合理配置。

## [参考文献]

- 陈松柏、王一涛、吴华, 2024:《新形势下民办义务教育的功能定位与实践理路》,《教育发展研究》第12期。
- 邓小群, 2010:《宝安三千万购买民办学位增加两千学位缓解公办学校压力,入读学生同样享受免费义务教育》,《深圳商报》7月15日。
- 董圣足、李虔, 2023:《新形势下民办义务教育转型路径探讨》,《教育发展研究》第15/16期。
- 董鸣燕, 2016:《论政府购买教育服务的制度建设与合同设计——基于对国外经验的借鉴与反思》,《中国教育学刊》第9期。
- 胡伟, 2021:《我国政府购买教育服务法治化的基本逻辑》,《复旦教育论坛》第2期。
- 蒋杰庆、黄蕙昭、熊亚洲, 2023:《21世纪广东省人口政策和流动儿童义务教育状况的变化——以广深莞三地为例》,载韩嘉玲、冯思澈、刘月主编:《流动儿童蓝皮书:中国流动儿童教育发展报告(2021~2022)》,北京:社会科学文献出版社。
- 黄家乐、周翠萍, 2021:《我国政府购买教育服务绩效评估的实践反思与发展策略研究》,《上海教育科研》第2期。
- 刘晗、吴坚, 2022:《超越“双重缺陷”:政府购买家庭教育指导服务的定制供给模式》,《国家教育行政学院学报》第8期。
- 刘青峰、毛明明, 2015:《公共教育权力分享的风险防控研究——基于政府购买公共教育服务的理论视角》,《云南行政学院学报》第6期。
- 刘玉山、汪洋、吉鹏, 2014:《我国政府购买职业教育服务的运行机理、实践困境与发展路径》,《教育发展研究》第19期。
- 潘泽泉、任杰, 2020:《从运动式治理到常态治理:基层社会治理转型的中国实践》,《湖南大学学报(社会科学版)》第3期。
- 骈茂林, 2023:《政府购买“公共教育服务”的担保责任及其实现策略》,《复旦教育论坛》第2期。
- 阮成武, 2023:《依据常住人口规模配置义务教育资源:逻辑生成与政策优化》,《教育研究》第4期。
- 任友群、郑旭东、卢蓓蓉, 2018:《政府购买教育信息化资源服务的内涵、方式、案例及建议》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 石宏伟、刘刚, 2017:《农民工随迁子女义务教育供给模式创新研究——基于政府—市场—社会协作的分析框架》,《江海学刊》第2期。
- 吴开俊、姜素珍, 2020:《政府购买随迁子女学位的制度设计与路径选择》,《教育科学研究》第2期。
- 吴开俊、廖康礼, 2023:《论随迁子女义务教育政策落实的国家审计制度安排》,《教育与经济》第2期。
- 徐兰、王晶欣、李晓萍, 2018:《政府购买公共服务下普惠性学前教育推进的多方演化博弈分析》,《运筹与管理》第2期。

袁连生, 2010: 《农民工子女义务教育经费负担政策的理论、实践与改革》, 《教育与经济》第1期。

周丽萍、吴开俊, 2021: 《广东省进城务工人员随迁子女义务教育财政责任分担研究》, 《教育学报》第6期。

## A Study on the Government's Policy of Purchasing Public Services in Compulsory Education for Migrant Children: A Case Study of Six Cities from the Pearl River Delta

WU Kai-jun, ZHOU Jun-zuo, DOU Ya-fei

(School of Education, Guangzhou University)

**Abstract:** The government's purchase of private elementary education enrollment is an important measure for population-inflow-driven cities to solve the problem of children of migrant workers. This paper selects six cities from the Pearl River Delta which have a large number of migrant children to evaluate the implementation of the government's policy of purchasing enrollments through the combination of policy text analysis and interview survey. The research finds that under the regulation of national policies, local government policy implementation has the characteristics of indirect purchase as the main purchase method, varying recipients and sponsors according to the local situation, similar subsidy standards and stable subsidy levels, and clear financial responsibilities and diverse allocation methods, etc. In terms of policy effectiveness, the government's policy of purchasing enrollments reflects the main responsibility of local governments to fulfill the supply of basic public services for education, plays a role in promoting educational equity to ensure the enrollment of migrant children to a certain extent, and plays a synergistic effect with the policy of standardizing private compulsory education. However, the policy is faced with challenges such as the sinking of expenditure responsibility, the generalization of subsidy objects, the poor quality of purchase, the absence of process management, and the adjustment of supporting policies. The key to optimize the arrangement of the government's purchase of enrollments is to promote and standardize the development of private education, accelerate the construction of education in the same city, and perfect the mechanism of enrollments purchase. Countermeasures and suggestions are as follows: standardize the development of private compulsory education in light of local conditions, scientifically divide government responsibility for fiscal expenditure, improve the working mechanism for purchasing degrees, reasonably control the scale of government purchasing degrees, and orderly expand the supply of public compulsory education degrees.

**Key words:** government purchase public services for enrollment; migrant children; compulsory education; policy implementation

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 刘泽云)