

对流动儿童学校之合理性的思考与建议

周皓¹, 陈玲²

(1. 首都经济贸易大学 人口经济研究所, 北京 100026; 2. 北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要: 流动儿童学校的状况和合理性问题日益受到社会关注。本文首先分析了产生流动儿童学校的制度、观念等层面的原因, 进而探讨了流动儿童学校的合理性及目前存在的问题, 认为流动儿童学校的存在是一种特殊的社会现象, 体现了现行的户籍制度和教育体制的滞后性。文章最后提出了相应的政策建议。

关键词: 流动儿童, 流动儿童学校, 合理性

中图分类号: D631.42; G61/79 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)01-0069-05

Consideration and Policy Suggestion on the Rationality of school for temporary migrant children

ZHOU Hao¹, CHEN Ling²

(1. Institute of Population and Economy, Capital University of Economics and Business, Beijing, 100026;

2. Sociology Department, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract: The situation and rationality of the school especially built for temporary migrant children have attracted more attentions. First the paper analyzes why the migrant children school comes into being, and then explores its existing rationality and the problems. The existing of the migrant children school is a special social phenomenon which is due to the backwardness of household registration and education systems. Finally, the paper puts forward some policy suggestions.

Keywords: temporary migrant children; school for temporary migrant children; rationality

20世纪90年代的人口迁移不同于80年代的一个主要特征是迁移的家庭化趋势^①, 与之相伴而来的则是流动儿童规模的急剧扩大^②。由于制度缺陷、流动儿童家庭的经济原因和社会地位的限制、公立学校较高的入学门槛和不能适应“流动”的管理体制等等多方面、多层次因素的共同影响, 6~14岁学龄儿童的受教

育问题也日益凸显。

面对庞大的市场需求, 自20世纪90年代初以来, 流动儿童学校(有许多研究也称其为打工子弟学校)应运而生。尽管流动儿童学校的教育质量与管理水平、学校建设与师资力量等各个方面都存在着较大的问题, 并且还经历了无数次的查封、关闭, 但这批学校仍然存

收稿日期: 2003-04-29; 修订日期: 2003-07-06

作者简介: 周皓(1972-), 男, 浙江象山人, 博士后, 首都经贸大学人口经济研究所副研究员, 研究方向为人口迁移与城市化。

①周皓, 《流动人口的家庭化及其影响因素》, 第五次人口普查全国讨论会会议论文, 2003年3月, 北京。

②本研究中“流动儿童”系指: 户籍登记地不在现居住地的年龄在14岁及以下儿童。

在,而且自1997年以后还“遍地开花”。在学校数量不断增多的同时,各学校本身的规模也不断扩大,甚至已形成了以低价策略吸引流动儿童的恶性竞争状况。仅北京市朝阳区目前就有141所这样的学校,共招收流动儿童4万余人,远多于公立学校招收的流动儿童人数(为3万余人)。因此不论是从流动儿童接受教育的质量,还是从他们今后的发展来说,流动儿童学校已到了非管不可的地步。但同时,我们也应该看到这种学校的存在必然有其合理性。因此,本文希望通过探讨流动儿童学校产生的制度、观念等层面的原因,进而讨论其存在的合理性问题,并在此基础上,就目前的教育政策提出一些设想与建议。

一、流动儿童学校产生的原因分析

首先,我们必须看到,产生流动儿童学校的直接原因在于流动儿童受教育需求的持续增加,以及流动儿童学校办学者可能获得的优厚利润。以北京市为例,2000年第五次人口普查表明北京市共有流动儿童28.34万(不包括北京市内流动的儿童)。2002年北京市外来人口跟踪调查的数据表明流动儿童的数量仍然在继续增长,达到30.93万^①。尽管流动儿童中主要以0~6岁的学前教育人口为主,但由于流动儿童绝对量的增加,因此学龄儿童的规模也随之扩大。这就是产生如此广阔的教育市场的直接原因。

而办学者们的优厚利润则是这批学校产生的经济诱因。尽管目前北京市的公立学校已经取消借读费,降低收费标准,但由于公立学校收费的不灵活性(即不交钱就不能上学,不能拖欠等),以及相对较低的流动儿童的家庭收入,使得众多的流动儿童的父母不得不选择这种收费灵活、管理灵活的流动儿童学校。但即使是在较低收费的条件下,举办流动儿童学校仍然有着较大的利润空间。以每个学生每学期300元学杂费为例,一年就要600元。一所学校只要有600名左右的学生就可以保持基本的运作,而超出部分的收入即成为盈利。只是这种盈利完全是用较差的学校环境、较低的教职工工资等换来的。

上述两方面仅仅是流动儿童学校产生的最表层的直接原因。如果将其放置到更大的社会结构和社会制度的背景下来看,那么,其产生的根本原因就在于现行的基础教育体制和户籍制度与流动儿童的教育需求构成的尖锐矛盾。下面我们将从制度、政策及观念层面上进行探讨。

1. 现行的户籍制度和教育体制的不合理。现行的户籍制度建立于计划经济体制下,严格限制城乡间的人口流动。由于户籍准入限制,流动到城市的农村人口很难获得城市户籍,其子女因此无法拥有公平入学的权利与机会,而现行的基础教育体制实行地方负责、分级管理的体制,地方政府承担着义务教育的主要财政责任;又由于义务教育投入存在着城乡差异,各地政府不愿承担流动儿童受教育的义务,流动儿童的基础教育便被排斥在城市和乡村的教育体制之外,向流动儿童学校转移也属必然。

2. 教育经费短缺与资源配置的不合理。近十年来,我国的教育投资总量大幅增加,但投入水平还是不高,财政性教育经费支出占国民生产总值的比例呈逐年下降趋势。并且,基础教育在教育资源总量配置中所占比例一直偏低^[1]。各地的教育经费是按照户籍学生人数由区县财政下拨,接纳流动儿童就学会给流入地带来巨大的经费和办学压力,而由流出地政府承担在操作上又不可行。通行的做法是向流动儿童的家长收取“借读费”或“教育补偿金”,使得低收入的流动人口只能将子女送入收费低廉的流动儿童学校。

3. “义务教育”理念的欠缺与政策的不完善。流动儿童的受教育状况直接受教育政策的影响,流动儿童受教育问题的产生,折射出某些政策制定者和执行者的“义务教育”理念的缺失。义务教育是公民的基本权利,国家保障每一个适龄儿童受教育的权利,而一些政策制定者却沿袭着计划经济体制下形成的、“以城市为中心”的价值取向,“‘义务教育’在我国还远未形成一种真正的社会观念和社会事

^① 北京市统计局人口与就业处,北京市2002年外来人口动态监测调查公报,2003年2月1日。

实”^[2]，从而促成了流动儿童受教育问题及流动儿童学校的产生。

4. 人口流动和迁移管理体制存在的问题。流动人口具有高流动性和分散性。流动人口管理体制的不完善，使得流动儿童的数目和入学情况很难掌握，给教育部门实施义务教育工作带来了困难。并且，目前的教育统计一般以户籍所在地为准，流入地教育部门在进行统计时不将流动儿童包括在内，流入地政府也就不能真正重视流动儿童的教育问题^[3]。

二、对流动儿童学校之合理性的讨论与思考

20世纪90年代初（1992、1993年前后），在一些流动人口密集的大城市，如北京、上海、广州，大批学龄流动儿童跟随父母流入城市，他们的教育需求持续扩大。对于收入较低的流动人口来说，由于无力缴纳高额的赞助费和借读费，因而不能通过政府许可的借读方式解决孩子就学问题，又不忍心看着孩子失学。在这种情况下，一些专门招收流动儿童的、收费低廉的私立学校应运而生，由于资金匮乏、身份非法，许多学校都经历了一个艰难的办学历程。

据国务院发展研究中心1998年9月至1999年10月对北京的流动儿童学校进行的较大规模的调查显示，1996年以前是流动儿童学校的初创期。基本上是一村一校的格局，1997年至今为高涨期，流动儿童学校的数量急剧增加，发展到一村数校的竞争阶段。打工子弟学校的规模扩张也十分迅速，大多数学校的学生人数都在逐年增长。最初的流动儿童学校的办学者通常是出于“自立救济”的目的通过私人集资办学，后来有的办学者发现学校的运作是有利可图的，就开始激烈争夺这个特殊的教育市场^[4]。

目前流动儿童学校的情况良莠不齐，学校规模、教学条件、师资力量相差巨大。北京规模最大的行知学校可算是流动儿童学校中发展得较好的一所，一些条件较差的学校则缺少规范管理，条件简陋，教学质量差，无法提供合适的教育服务来保证学生的充分发展。

那么流动儿童学校是否应继续存在，其存在有多大的合理性，是否应给予其合法地位，这些问题是决定流动儿童学校的出路和方向的关键，成为学界和公众关注的热点。

1. 对流动儿童学校的作用和地位的认识

我们认为，流动儿童学校的出现，作为一种特殊的社会现象，有特定的历史背景和地域环境。流动儿童学校的存在，“反映出现行义务教育体制在解决流动儿童问题上的乏力，表明这种教育体制已不能适应当前人口流动的新格局”^[5]。通过户籍制度的强制手段，现行的教育体制限制和剥夺了流动儿童的受教育机会，而流动人口的支付能力往往又严重匮乏，在这种情况下，他们选择了自发的市场化方式来解决现行体制和教育需求之间的矛盾。也就是说，流动人口是被迫采用体制外的手段解决体制内的问题。流动儿童学校存在的合理性正是建立在体制不合理的基础上的。可以这样说，流动儿童学校存在的前提首先是现行教育体制和户籍制度的不合理，其次是教育体制无法顺应社会变迁的滞后性。

不可否认，流动儿童学校在一定程度上具有促进教育公平和社会平等的功能。在经历了身份制、等级制等将教育视为少数人特权的制度之后，平等接受教育的权利即成为现代教育的基础价值观之一。60多年前的《联合国人权宣言》就规定：“不论什么阶层，不论经济条件，也不论父母的居住地，一切儿童都有受教育的权利”^[6]。在我国目前所处的特殊历史时期，流动儿童学校具有实现教育公平的重要功能，尽管只是有限度的公平。从流动儿童学校实现的教育职能来看，它们具备了将流动儿童整合到社会中以及习得社会角色的职能；促成了流动儿童的个人心理和道德意识的成长；同时，在流动人口与城市常住人口之间存在巨大的经济、社会地位等方面差异的情况下，这种教育形式为流动儿童提供了公平竞争、向上流动的机会，帮助他们摆脱弱势群体的地位，减少社会的不平等。

同时，也应当看到，流动儿童学校是现行教育体制向更完善的教育体制转化过程中的过渡性产物，只是权宜之计，而不是解决问题的

长久之计。目前的流动儿童学校能够达到较理想办学标准的为数不多，它们对于改善流动儿童受教育状况所起的作用是十分有限的，只要体制的不合理依旧存在，这种办学方式是不可能从根本上改善流动儿童的受教育状况的。

2. 对流动儿童学校存在之合理性的讨论

事实上流动儿童学校的作用已经反映了流动儿童学校存在的部分合理性。除此之外，流动儿童学校存在的现实合理性还反映在以下几个方面：

首先，对流动人口来说，他们并非不希望子女就读办学条件相对较好的公立学校，且尽管公立学校已经不再收取高额借读费，但由于仍然存在各种方式、各种内容的收费，以及由于不同的社会地位与经济地位而产生的社会性歧视，使得众多的流动人口不得不将子女送入收费低廉、收费项目较少、学生间社会地位平等的流动儿童学校。而流动儿童学校在一定程度上满足了低收入流动人口子女在暂住期间的受教育需求，避免了大量的流动儿童失学，对普及义务教育起到了必要的补充作用，具有积极意义。这是流动儿童学校存在的最根本的合理性，流动儿童学校的迅速发展也足以证明这一点。由于教育体制和户籍制度不会在短期内有根本性的变革，这就决定了流动儿童学校将在一定的时期内继续存在。

其次，有利于流动儿童内部的社会整合，并促进其心理的健康成长。儿童的社会背景与经济能力完全是由家庭或者说是由其父母决定的。流动人口本身就处于社会的边缘，在社会中属于处境不利的弱势群体，这就使流动儿童也沦入儿童社会的边缘。因此，在以常住儿童为主流的公立学校中，来自教师或学生的歧视，会使得部分流动儿童遭受排斥，无法融入，甚至于有一些流动儿童主动从公立学校转回到了流动儿童学校来上学。相反，在流动儿童学校中，由于基本的社会背景基本相同、所处的境况也相差无几，流动儿童们能够更融洽地相处。根据我们的初步研究，流动儿童在与社会的整合过程中，群体内部的整合性较强，但与迁入地社会的整合状况并不十分理想^①。因此，从儿童本身的发展来说，流动儿童学校

的存在同样有其合理的一面。

再次，流动儿童学校中，学校的灵活性与学生的流动性相对应，也反映了流动儿童学校存在的合理性。流动儿童的“流动性”是由流动儿童父母的“流动性”所决定的。对流动儿童学生来说，他们随时都有可能随父母的流动而流动；而从流动儿童学校整体的目标市场来考虑，学生的流动也是正常的。根据我们访谈的结果，固定学生的比例基本上是在50%到60%左右，这也就是说，每个学期都会有一小半的流动儿童转学，甚至于“今天来，明天走”都是常见的现象。而流动儿童学校在管理上同样也是非常灵活的。大到学费可以按月交付，可以随时插班跟读，小到家长可以将小孩由学校代管，在放学以后的任何时间来领小孩回家。诸如此类的管理上的灵活性是公立学校所无法比拟的。

因此，尽管流动儿童学校没有合法的办学地位，尽管很多流动儿童学校确实存在着令人担忧的问题（如教学环境与硬件设施、教学质量等这样那样的问题），但它们的存在仍然有其合理之处。

3. 对流动儿童学校存在的问题和发展方向的思考

从整体来看，流动儿童学校的现状令人堪忧。在硬件设施的建设、师资队伍、教学和管理等方面，基本都合格的流动儿童学校为数不多，几乎所有的流动儿童学校都存在着或多或少的问题。这其中除了办学者本身的原因之外，也与其不具备合法地位有很大关系。

(1) 由于地区教育行政部门没有将它们纳入管理体系，未对其进行必要的规范和监督，使得它们处于无章可循、无规可依的境地，客观上导致了它们在教学和管理上的混乱无序。

(2) 在学校的建设上，由于学校的用地未被纳入城建规划，其稳定性无法得到保障。很多学校都是短期租用企事业单位用地，然后自建校舍教室，一旦所用土地被征用，他们就不得不另觅新址，而此前的建设投资全部作废，这个问题已成为制约许多流动儿童学校良性运

^① 周皓，《北京市流动儿童少年就学状况及对策研究》，北京市哲学社会科学项目，2003年3月。

行和发展的瓶颈。并且，由于身份迟迟得不到承认，甚至一再被取缔查封，办学改善办学条件的积极性被挫伤，减弱甚至丧失投资信心。

(3) 近年来，许多投资者发现这块特殊的教育领域有利可图，开始抢占市场，甚至形成了恶性竞争的局面。有些不具备基本办学条件的学校，为了同那些规模较大、条件较好的学校争夺生源，在收费时采取低价策略吸引流动人口，又由于收费过低根本不可能进行必要的后续投资和建设，形成了恶性循环。同时，这还影响了那些条件较好的学校的生源，从而制约了资源的有效投入和配置。

(4) 对流动儿童学校办学标准的再思考。在北京市已有6所条件较好的学校被批准继续办学，但还有300所左右的流动儿童学校面临被取缔的境地，理由是达不到国家的标准。流动儿童学校是由民间投资兴办的，无法与国家投资的公立学校相比；就读的学生的经济水平又使办学不能像贵族学校一样来集资建设。因此，教育管理部门提出的某些硬性标准对于他们来说确实太高了。

而对于它们今后的发展方向，有人认为应当保留现有的全部流动儿童学校，也有人认为应当全部取缔。我们认为，对流动儿童学校采取一律取缔或是完全放任的态度都是不可取的。在体制的问题没有得到合理解决的情况下，完全取缔的后果是把流动儿童推向失学的境地，而放任的后果是使得这些学校处于缺少规范管理的混乱无序和恶性竞争状态，两者同样都会葬送孩子们的未来。所以只有在全面认识流动儿童学校作用的前提下，制定体现流动人口教育需要的合理政策，采取适当措施引导流动儿童学校向合理有序的方向发展，才能从根本上解决问题，实现教育政策的公平性。

三、解决流动儿童受教育问题的政策建议
流动儿童的受教育问题是宏大的社会制度框架中的一环，要彻底解决这个问题，就必然牵扯到户籍制度、教育制度等整个制度网络，需要进行多方面的制度创新，这远非一日之功，本文所提的建议也仅仅是对现有政策的改

良。

1. 在造成流动儿童受教育问题的诸原因中，我们认为最具影响力的是“义务教育”理念的缺乏。这既是指教育管理部门，也指流动人口自身。流动儿童能否接受教育，与父母的教育观有很大关系。所以，应更广泛地宣传义务教育的权利与义务，使之深入人心。

2. 应该给予部分硬件建设较好、规模较大的流动儿童学校以合法地位。只有地位的确定，才能使学校及办学得到制度保证，从而能真正用心于学校建设与管理；才能使学校得到主管部门的直接管理与监督，而有利于学校的建设与管理。合法的地位是流动儿童学校存在与发展的制度保障，如果缺乏这一保障，不但流动儿童学校的内部问题无法解决，而且整体流动儿童学校作为一种行业的发展也得不到保证，目前的这种恶性竞争状况也将持续下去。退一步讲，如果不能给予合法地位，那么，是否可以考虑针对众多的流动儿童学校，由教育主管部门牵头，形成一个类似于行业协会的组织，并制定相应的建校标准与收费标准，以改变这种不良竞争状况。

当然，我们也仅仅只是赞成支持“部分”的学校，而并不是所有的流动儿童学校。对于未达到条件的学校则必须予以严厉查处。

3. 目前的流动人口登记不包括流动儿童，因此无法准确了解常住的流动儿童的情况，所以有必要将流动儿童纳入到流动人口登记与管理的范围之内。即在流动人口申报居住证时同时申报所携带的流动儿童，并将之纳入到流动人口的统计中，但不应对此征收额外费用。

4. 流动儿童学校的建设和管理问题。包括教学环境、教学设施、课程设置、师资培训、学生的学籍管理等问题。首先，相对于国家标准，对流动儿童学校的建设标准应予以适当放宽。对于那些条件确实很差的学校，教育管理部门应该做好这些学校的学生转校的工作。其次，应将流动儿童学校纳入到教育部门的管理和监督范围中，以加强学校的建设与管理。

5. 由于制度的改革需要较长的时间，因此，对于流动儿童学校（下转第47页）

我们在选择 21 世纪前一二十年我国就业发展战略时首先是要考虑短期目标的实现: 21 世纪前一二十年, 无论是我国城镇地区还是农村地区, 都存在着较为严峻的劳动力供求矛盾, 城镇地区各种失业现象的叠加和挤压, 使得城镇失业率居高不下, 因此, 从维护社会稳定的角度看, 适度增加就业, 缓解城乡就业的紧张状况, 是我们必须而且能够做到的。与此同时, 从我国社会经济可持续发展的角度看, 长远目标也是我们必须重视的: 只有将失业率控制在全社会能够接受的范围内, 并最终达到充分就业, 才是我国社会可持续发展的标志。实际上, 从内涵上讲, 短期目标与长远目标也是不矛盾的: 长远目标是短期目标的进一步深化和发展, 长远目标为短期目标指明了发展的方向; 只有短期目标的实现, 才能为长远目标的实现奠定基础。因此, 可以说, 侧重短期目标、兼顾长远目标也是我们在选择 21 世纪前

(上接第 73 页)

应有一个长期的战略性考虑。学校用地是保证它们良性发展的最基本的前提。因此, 城市建设部门应该将流动儿童学校纳入城建规划, 保障其长期发展和稳定运行所必备的基础, 以避免学校过多的搬迁。同时, 这也有利于投资者或办学者进一步投入资金, 建设校园, 改善环境与条件。

6. 开展教育活动。改变公立学校师生对流动儿童的歧视心理。由于政府部门一直提倡公立学校是流动儿童入学的主要选择, 因此, 消除歧视心理既是使流动儿童进入公立学校的基础, 也是流动儿童能够健康成长的关键所在。同时, 部分大城市如北京、上海等地的公立学校教学资源将会由于常住儿童数量的逐渐减少而出现相对剩余。如果将流动儿童引导到

一二十年就业发展战略时所必须注意的又一个问题。

参考文献:

- [1] 国家计委宏观经济研究院课题组. “十五”时期就业形势分析及对策. 宏观经济研究, 1999, (6).
- [2] 劳动与社会保障部. 中国劳动统计年鉴 (2001). 北京: 中国统计出版社, 2001. 557、559. (有关数据经过计算)
- [3] 张根明. 1996 年我国劳动就业形势预测与分析. 经济研究参考, 1996, (12).
- [4] 我国老年人口现状. 工人日报, 2000-1-15
- [5] 张根明. 1996 年我国劳动就业形势预测与分析. 经济研究参考, 1996, (12).
- [6] 国家计委宏观经济研究院课题组. “十五”时期就业形势分析及对策. 宏观经济研究, 1999, (6). (根据其中的有关数据推算)
- [7] 郭庆松. 中国劳动就业发展战略研究. 毛泽东邓小平理论研究, 2001, (5).

[责任编辑 崔凤垣]

公立学校就学, 既能解决流动儿童的就学问题, 也可避免教育资源闲置。

参考文献:

- [1] 谈松华. 我国基础教育资源配置的若干趋势. 中国教育学刊, 1997, (4).
- [2] 罗建河. 流动儿童教育问题探析. 教育科学, 2002 年 8 月.
- [3] 周皓. 我国流动儿童少年就学状况及比较分析. 南方人口, 2001, (2).
- [4] 赵树凯. 边缘化的基础教育——北京外来人口子弟学校的初步调查. 管理世界, 2000, (5).
- [5] 吕绍青, 张守礼. 城乡差别下的流动儿童教育——关于北京打工子弟学校的调查. 战略与管理, 2001, (4).
- [6] 查尔斯·赫梅尔. 今日的教育为了明日的世界. 联合国教科文组织, 中国对外翻译出版公司, 1983: 68.

[责任编辑 齐明珠]