

关于流动儿童义务教育问题的调查研究

段成荣¹，梁 宏²

(1. 中国人民大学 人口与发展研究中心, 北京 100872; 2. 中山大学 人口研究所, 广东 广州 510275)

摘 要: 利用 2000 年第五次全国人口普查资料和 2002 年全国九城市流动儿童状况调查资料, 揭示了我国流动儿童的总量规模及其接受义务教育的基本状况, 分析了流动儿童义务教育中存在的问题和面临的困难, 探讨了产生这些问题和困难的原因, 并提出了解决这些问题的相关对策建议。

关键词: 流动人口; 儿童; 义务教育

中图分类号: C913.5; D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000—4149(2005)01—0011—07

A Study on the Compulsory Education for Temporary Migrant Children

DUAN Cheng-rong¹, LIANG Hong²

(1. Institute of Population Research, Renmin University of China, Beijing 100872,

2. Institute of Population Research, Zhongshan University, Guangzhou 510275)

Abstract: Based on data from the 2000 Population Census and the 2002 Survey on the Temporary Migrant Children in 9 Cities of China, this paper explores the size of temporary migrant children and their status of compulsory education. Challenges towards the education for the migrant children and countermeasures are discussed.

Keywords: floating population; children; compulsory education

自 20 世纪 90 年代中期以来, 我国流动儿童数量急剧增加。规模巨大的流动儿童能否顺利完成义务教育, 直接关系到我国义务教育制度的贯彻落实, 更关系到我国的现代化建设能否顺利实现。本文利用 2000 年第五次全国人口普查资料和 2002 年全国九城市流动儿童状况调查资料, 对我国流动儿童的义务教育状况、存在的问题、面临的困难以及相关对策等进行了系统的探讨。

全国九城市流动儿童状况调查是由国务院妇女儿童工作委员会办公室、中国儿童中心、联合国儿童基金会联合于 2002 年 12 月组织进行的关于流动儿童生存和发展状况的专项调查。该调查根据东、中、西地区分布和大、中、小城市规模在全国选取 9 个城市, 并根据有关城市的人口规模, 适当考虑调查成本等因素, 将调查样本分配到这 9 个城市 (详见表 1); 同时, 在调查城市内, 根据流动人口的规模, 按比例将调查样本分配到各个城区, 在流动人口比较集中的街道内, 按监护人的就业性质和儿童年龄合理分布的要求抽选调查户。调查对象是户口登记地为县城以下

收稿日期: 2004—03—29
作者简介: 段成荣 (1965—), 男, 四川人, 人口学博士, 中国人民大学人口与发展研究中心教授, 主要研究人口迁移。

的农村或乡镇、在调查市区居住半年以上、并随带有 0~18 岁儿童的流动家庭^①。

一、流动儿童规模庞大，已经形成一个急需高度关注的特殊群体

依据 2000 年第五次全国人口普查资料，我们将流动人口定义为“居住本乡镇街道半年以上，户口在外乡镇街道”或者“在本乡镇街道居住不满半年，离开户口登记地半年以上”同时户口在“本县（市）其他乡镇街道”或“本省其他县（市）市区”或“省外”的人口。相应的“流动儿童”的定义为流动人口中 14 周岁及以下的儿童人口。

根据 2000 年第五次全国人口普查资料^②推算，2000 年 11 月 1 日我国流动人口总量为 102 297 890 人，其中 0~14 岁流动儿童为 14 096 842 人，占全部流动人口的 13.78%。6~14 周岁义务教育阶段学龄流动儿童 878 万人。

表 1 调查样本的分布情况

城市名称		城市特征	市区数（个）	街道数（个）	调查样本量（户）
北京	东部	大城市	7	30	1201
武汉	中部	大城市	7	18	1200
成都	西部	大城市	6	35	1200
深圳	东部	中等城市	6	13	843
吉林	中部	中等城市	4	13	500
咸阳	西部	中等城市	2	4	500
绍兴	东部	小城市	1	3	300
株州	中部	小城市	2	5	300
伊宁	西部	小城市	1	4	300
合计			36	125	6344

二、学龄流动儿童的义务教育状况

1. 流动儿童的失学率较高，流动儿童不能适龄入学表现尤为突出

调查结果显示，流动儿童的失学率较高。流动儿童中的在学者占全部流动儿童的 90.7%。一直未上学者占 6.85%，失学者占 2.45%，后二者合计显示的流动儿童失学率高达 9.3%。

按照《义务教育法》的要求，年满 6 周岁的儿童应该及时入学接受义务教育。但本次调查结果表明，6 周岁流动儿童未入学的比例高达 46.9%，可见，在流动儿童中，达到上学年龄却不能及时入学的比例非常高，流动儿童不能适龄入学问题表现十分突出。

2. 流动儿童主要在公立学校就学，但存在明显的地区差异

九城市调查发现，在就学的流动儿童中，81.0%在公立学校（包括正规市重点和正规市普通）上学，只有 19.0%的在私立学校或打工子弟学校上学。公立学校是接纳流动儿童就学的主渠道。

但是，在不同地区以及不同规模城市，这一模式存在明显的差异（表 2）。在东部地区或大城市，非正规私立学校和打工子弟学校接纳流动儿童的比例较高，而公立学校接纳的比例较低；相反，在西部地区或小城市，公立学校对流动儿童的接纳比例较高。

① 国务院妇女儿童工作委员会办公室等，让我们共享阳光——九城市流动儿童状况调查总报告，2003（9）。
② 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司，中国 2000 年人口普查资料长表抽样资料，2002

表 2 流动儿童所在学校类型的地区差异情况

%

所在学校类型	正规市重点	正规市普通	正规私立	非正规私立	打工子弟学校
地区分布：东部	6.3	70.3	9.2	4.7	9.6
中部	6.9	63.6	14.6	8.0	6.9
西部	12.9	84.5	1.5	0.2	0.9
城市规模：大城市	6.8	70.0	10.2	6.2	6.9
中等城市	13.4	72.6	8.0	2.0	4.0
小城市	7.9	86.3	1.8	0	4.0

3. 在学流动儿童的“超龄”问题严重，不在学学龄流动儿童的“童工”问题突出

家庭的流动必然使孩子的教育过程也具有流动性，许多流动儿童都曾经有过或长或短的失学经历，而每耽误一学期都会给他们未来的发展带来不可弥补的损失。

调查结果显示，在校流动儿童的“超龄”现象不仅存在，而且问题比较严重。比如，6岁未上学者占6岁组流动儿童的46.9%，9周岁和10周岁还在上小学一、二年级者占相应年龄流动儿童的19.7%和4.6%，甚至11~14岁的在学流动儿童中仍有个别人还在上小学一、二年级；此外，13周岁和14周岁还在小学就读者占相应年龄流动儿童的31.5%和10.0%。

根据我国的义务教育法，适龄儿童（6~14周岁）接受相应的学校教育是儿童的基本权利，同时保证适龄儿童接受相应的学校教育也是家庭、学校乃至全社会的责任和义务。但是，调查发现，在失学的12~14周岁流动儿童中，有超过60%的人已经开始工作。这不仅违反我国的义务教育法和劳动法，还严重侵犯了儿童的基本权益，对此，有关部门要给予高度重视。

三、影响学龄流动儿童受教育的因素

1. 流动儿童家长

(1) 主观上，所有流动儿童家长对孩子们的教育都有十分强烈的要求。很多流动儿童家长将自己全部的希望都寄托在下一代的身上，希望子女能通过学习科学文化知识来改变他们未来的命运，提高他们的社会地位。

(2) 家长对流动儿童的教育需求将是长期的。这是由流动人口在城市居所具有的长期性决定的。调查结果显示，在关于“未来打算”方面，有超过一半（51.2%）的被调查家庭打算长期在所居住的城市干下去；有超过1/3的家庭（34.6%）在调查时还没有明确的打算，在这些家庭中，还会有相当部分会打算留下来；只有12.6%的被调查家庭选择赚钱后离开所居住的城市。

(3) 家长的社会经济地位影响流动儿童的受教育状况。虽然所有流动儿童家长都希望自己的孩子能够有学上，能够在较好的学校接受高质量的教育。但是，这个愿望的实现程度却因其现实经济状况的不同而有很大差别。有些家庭有能力实现这样的愿望，有些家庭则“心有余而力不足”。流动儿童家长的社会经济特征（如文化程度、工作性质等）在一定程度上影响着其子女的就学情况。

(4) 教育费用过高是流动家长面临的最大困难。调查显示，在孩子上学问题上，流动儿童家长最大的烦恼依次为（见图1）：费用太高、孩子户口不在本市影响升学、学校的教学条件师资力量不理想，分别占48.4%、32.4%、6.9%。

根据调查资料，流动儿童平均每年比所在城市当地学生多交856.4元（最多的多交27020元），其中，借读费平均多交603.3元（最多的为10000元）、赞助费平均多交213.9元（最多的为20000元）、管理费平均多交39.2元（最多的为1300元）。

收费过高问题主要集中在城市公立学校方面。流动儿童家长反映，城市里的公立学校不仅收

费高，而且比较普遍地存在乱收费现象。虽然在很多城市的正式文件里都规定了对流动儿童教育的收费项目和收费标准，但接受调查的家长反映，不执行规定而乱收费的现象是普遍存在的，而且花样多，名目新。

大多数流动人口家庭属于低收入家庭，上述高昂的借读费、赞助费等已经超出了他们的支付能力，必然使他们对流动儿童的教育望而却步。

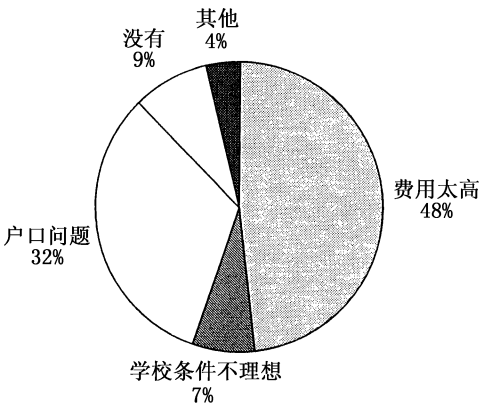


图 1 流动儿童家长在孩子上学问题上的烦恼

2. 流动儿童自身

流动通常伴随着生活条件和环境的改变，这必然在一定程度上影响流动儿童的生活、学习及其心理感受，由此引发出一系列流动儿童的自身问题，影响他们的受教育状况。

调查结果显示，流动儿童的自身问题也是影响他们在学的重要原因。在失学的流动儿童中，有近 1 3 (31.6%) 是因为自己不想上学（多项选择，各项之和可能超过 100 %），有 23.1% 是因为学习成绩差而升不了学，还有 14.7% 是因为身体原因而上不了学。

在失学流动儿童中，“孩子自己不想上学”和“孩子学习成绩差，升不了学”两类所占比例超过了 50%。这种状况的产生与“流动”本身有很大关系。第一，生活环境和学习环境的巨大变化使大部分流动儿童很难在短时间内快速适应新的环境。在这种情况下，必然有一部分流动儿童因无法融入周围的环境而产生厌学情绪；第二，流动本身还在一定程度上中断、延误了流动儿童的学业，影响他们的学习进度，进而导致他们学习成绩下降，无法继续升学。我们在与流动儿童座谈时了解到，流动儿童虽然能够体谅其父母工作的艰辛，能够理解父母对自己的期望，但是，很多孩子都反对家庭的频繁流动，更不愿意频繁地更换学校。

3. 公立学校在解决流动儿童义务教育问题中的作用及面临的困难

(1) 公立学校应该成为吸收流动儿童就学的主渠道。国家教委和公安部联合发布的《流动儿童就学暂行办法》规定，公立学校应该是我国儿童义务教育的主要供给方，它在解决流动儿童义务教育问题方面应该发挥主导作用。

(2) 公立学校吸收流动儿童就学的可行性。众所周知，随着计划生育的有效开展以及由此带来的我国城市妇女生育率的大幅度下降，自 20 世纪 90 年代以来，我国部分城市陆续出现了中小学校生源减少的现象。近年来，城市（尤其是大城市）中小学招生人数下降更为突出，很多中小学校难以招收到足够的学生。可以预计到，在今后相当长一段时期内，城市义务教育学龄人口还会有更大幅度的减少，大量流动儿童的到来，恰好填补了由于生育率下降而形成的中小学校生源不足空缺。

(3) 大城市应该更多地将剩余的公立学校资源投入到流动儿童教育中来。尽管总起来讲公立学校已经成为吸纳流动儿童的主渠道，但是，在不同类型的城市，公立学校在吸纳流动儿童方面

所发挥的作用存在着明显的差别。调查结果显示,中等城市和小城市公立学校分别吸收了流动儿童的86%和94%,而大城市公立学校的吸收比例只有77%。

(4) 公立学校自身面临的困难。目前,各地公立学校在解决流动儿童就学问题的同时,自身也面临着各种困难,其中最主要的困难是经费不足和招生能力不足的问题。

首先,经费不足的问题。我国的义务教育是按照分级管理、地方负责的体制运行的。地方政府按照户籍学生人数给公立学校下拨经费。如果公立学校招收流动儿童,则地方政府和学校都要增加经费上的负担。

过去,公立学校通过向流动儿童收取比较高额的借读费来补贴相应的经费支出。最近,随着国家对收费项目和收费标准的严格限制,部分地区的公立学校以及地方政府都明显感到流动儿童是一个负担,他们接受流动儿童入学的积极性不高,有些学校甚至拒收流动儿童,个别学校则私下里向流动儿童家长索取赞助费,或巧立名目地收取各种杂费。

其次,具体学校的容量有限问题。尽管我们说从总体上讲大城市公立学校的招生能力富余。但由于流动儿童的地区分布高度集中,具体招收流动儿童的公立学校则可能仍然会面临容量有限的问题。与此同时,城市公立学校的设置也很难满足流动儿童的需求。调查中了解到,在没有正常就学的流动儿童中,有12.9%的是因为“周围没有合适的学校”,这与流动人口主要聚居在城乡结合部有很大关系。在大城市,流动儿童除了具有很大的流动性以外,还具有很强的聚居性,他们高度集中地居住在城乡结合部。以北京为例,60%以上的流动儿童集中居住在朝阳、丰台、海淀、石景山等少数地区。然而,这些地区的公立学校的设置是以这些地区户籍人口规模数为依据的,而没有将流动儿童的高度聚居性考虑在内,这就导致这些城乡结合部的公立学校在完成接收户籍儿童入学的任务后,剩余容量不大,对流动儿童的吸纳能力很有限,无法满足大量流动儿童的教育需求。

我们认为,解决这个问题的办法,主要在于增加新的教育资源,而发动社会力量兴办流动儿童学校(俗称打工子弟校)正是解决这一问题的有效途径。

4. 打工子弟学校在解决流动儿童义务教育问题中的作用

人们把专门招收流动儿童的学校称为打工子弟学校。随着城市流动儿童规模的扩大,由社会力量创办的打工子弟学校应运而生并急剧扩张,成为解决流动儿童就学的重要渠道。

城市打工子弟学校的出现是在中国社会急剧变迁过程中,现行教育体制无法适应社会转型及变迁的结果,这类学校解决了低收入流动人口子女的上学难的问题,在过去、现在乃至将来的一段时间内它对现行教育体制都起到“补充”及“自救”的作用。调查结果显示,有近20%的流动儿童就读于打工子弟学校或形式类似的私立学校,尤其是在大城市和东部地区,这个比例高达23.3%和23.5%。

(1) 打工子弟学校存在的必然性。打工子弟学校是在市场经济条件下应运而生的,其发展壮大是有其必然性的。

首先,作为公立学校的补充,打工子弟校解决了流动儿童入学难的问题。在一些大城市,流动人口通常聚居在城乡结合部,聚居的密度非常高,城乡结合部的公立学校在接收本地户籍儿童后,难以全部接收这些流动儿童。

其次,打工子弟学校能够灵活地适应流动人口居住地点的变化。总起来讲,流动人口的居住地集中在城乡结合部。但是,城市的发展本身不是静止不变的,而是动态的。今天的城乡结合部,明天就可能成为闹市区。在这样的发展过程中,流动人口的聚居区会不断地发生变化。在这种情况下,由于打工子弟学校具有办学简单迅速的特点,因此能够灵活地适应市场的变化,满足流动人口居住地变化的需求,而公立学校则难以适应这种变化。

再次,低收费和灵活多样的办学方式能够满足流动儿童家长的需求。打工子弟学校收费低,

入学手续简单，能够满足低收入或流入时间较短的流动人口家庭子女的就学需求；同时，有些学校还结合流动儿童家长“早出晚归”以及周末还要上班的工作特点，延长学生的在校时间，周末上课，免费接送等，为家长们排忧解难，受到学生和家长的欢迎。

最后，教学内容和教学进度能够满足流动儿童升学的需求。打工子弟学校不仅能够满足各类流动儿童的义务教育需求，还能更好地满足他们的升学需求。由于没有流入地的城市户口，流动儿童必须要回老家上高中、考大学，必须面对原户籍所在省份的学习竞争和升学挑战。为了满足流动儿童的这种需求，打工子弟学校往往采用全国通用的人民教育出版社的教材，采用类似于流动儿童老家学校的教学内容、教学进度和管理方式。而一些城市的公立学校的教学方法、进度及教学要求在很大程度上不同于农村或小城镇，这势必给大部分流动儿童的升学带来很大困难。

此外，打工子弟学校能保证流动儿童在没有歧视的环境中生活、学习，为他们顺利适应城市生活环境和生活方式提供一个“缓冲带”。

(2) 打工子弟学校面临的困难和存在的问题。在打工子弟学校校长的焦点组访谈中了解到，打工子弟学校面临的最大困难就是没有合法地位。由于各地制定的打工子弟学校办学标准普遍偏高，绝大多数学校无法达标，因此，它们面临着随时被取缔的危险。由于没有合法地位，学校的创办者或经营者大都不愿意进一步投资以改善学校办学条件，社会各界人士也就不愿给予支持、捐助，更不愿意投资于学校的发展建设，因为随时可能发生的取缔将使他们多年的心血付之东流。由于没有合法地位，学校无法给学生颁发毕业证书，孩子们的学历也不被社会承认，进而影响他们的升学；同时，学生无法参加各种少年儿童组织（如少先队）和参与评优等活动，这给孩子造成的心理压力是不可估量的，曾有孩子这样问校长：“同样看着五星红旗升起，为什么我们就不能成为红旗的一角？”

虽然打工子弟学校在解决流动儿童教育问题上发挥了巨大作用，但是，由于没有政策的支持和有关部门的管理，其自身存在着很多不可回避的问题，甚至存在比较突出的安全隐患。

首先，办学环境较差。绝大多数打工子弟学校由于没有合法的办学手续，其经营大多处于一种“地下”状态，因此，为了躲避有关部门的查封，这类学校一般选取比较偏僻、隐蔽的地点办学。这些地方大多交通不便、卫生条件较差。在我们走访的打工子弟学校中，其中有两所办学条件相对较好的学校，一所建在垃圾堆旁，一所地处于远郊区废弃的工厂里。

其次，校舍简陋，安全隐患多。调查中了解到，一些规模较大办学条件较好的学校，一方面是自筹资金自建校舍，但校舍质量不高，且基本是平房；另一方面是租借废弃的厂房和仓库，其通风和防火设施缺乏，安全隐患很多，还有个别学校使用报废的汽车作为接送学生的班车，并且经常超员，很不安全。而一些规模小办学条件较差的学校则租借条件较差的民房，有的甚至在菜棚、危房里进行教学。

再次，教学设施和设备严重缺乏。很多打工子弟学校没有操场，教学设施极度缺乏，往往缺乏一些基本的教学器材，更缺乏图书馆等教学文化设施。

最后，教学质量低。大多数打工子弟学校的教师队伍的整体素质不高，不少学校存在开课不全的现象，还存在个别办学者在利益的驱使下影响学校教育功能的发挥乃至侵犯流动儿童及其家长权益的现象。

此外，由于各种制度壁垒，很多打工子弟学校基本上是关起门来办学，打工子弟学校之间及与公立学校和教育部门之间缺乏交流和沟通。

四、相关对策建议

针对流动儿童义务教育面临的问题，本文提出对策建议如下：

1. 在政策制定和流动人口管理上，要高瞻远瞩。以往，人们习惯地认为“流动人口在城市

的存在是暂时的”，因而各种有关流动人口的政策和制度也都建立在这种“暂时性”前提之下。但是，近年来，各种调查资料显示，流动人口家庭大多在城市“长期居住”而非“短期滞留”，这就要求我们要立足长远看待流动人口以及流动儿童问题。

2. 进一步挖掘公立学校的办学潜力，增加流动儿童就学容量。城市公立学校生源不足从而出现一些教育资源闲置、半闲置是普遍现象。只要充分合理地利用这些资源，就能较好地解决流动儿童的入学问题。

3. 要解决好流动儿童的教育问题，必须首先解决收费问题。有关部门不仅要降低公立学校的收费标准、规范其收费款项，更要加强监督、检查，保证各项规章制度得到切实的贯彻执行。

4. 中央政府要适当改革义务教育经费投入机制，加大教育经费的财政转移支付力度。分级管理、地方负责的体制在过去人口流动很少的情况下是一种比较有效的体制。但是，现在流动人口越来越多，原有的体制就难以适应新的形势了，必须加以改革。具体做法是，在教育部集中掌握的义务教育经费中，安排出相应比例专门用于流动儿童义务教育的经费投入，按照各地接收流动儿童的多少进行分配。

5. 地方政府在安排教育经费的投入时，要改变思路，不能再将眼光单纯放在户籍学生身上了。大量调查资料表明，大城市的流动人口并不是彻头彻尾的“流动”人口，相反，他们中的多数人在城市里生活的时间长达数年甚至十数年。这些流动人口在城市里生产和生活，他们也为城市的发展做出了自己的贡献，具体地讲，城市政府的财政收入中，流动人口是有相应贡献的，只不过现行的核算体系和分配体系中没有显示他们的贡献而已。这样，在安排教育经费时，将流动儿童（至少是居住足够期限（比如一年以上）的流动儿童）考虑进去，既是合理的，更是应该的。如果地方政府能够进行这样的安排，则接收流动儿童的学校在经费问题上的压力就会得到较大的缓解。

6. 放宽流动儿童的入学条件。解决流动儿童义务教育问题的当务之急是保证他们有学上，哪怕是受低层次的教育也比不受教育强；其次是保证他们及时上学，每耽误一学期都会给他们的未来带来不可弥补的损失。因此，国家和各级政府为加强流动人口管理的同时，要放宽流动儿童的入学条件，取消各种繁琐的就学手续，让他们毫无障碍地入学接受基础教育，同时，加强对适龄流动儿童入学情况的监督，对不主动送子女入学的流动儿童家长要给予批评教育。

7. 规范打工子弟学校，扩大有效供给。打工子弟学校是接纳流动儿童入学的重要渠道，它的存在是有其合理性和必然性的。因此，首先应该明确给打工子弟学校以合法身份，给其留出制度化的发展空间，而不是一味地以治安为名对其进行打压、取缔，或以其存在的合理性为由而放任自流；其次，扶持和鼓励社会团体、企业和个人创办打工子弟学校，通过法治手段规范、管理、监督其办学行为，并落实各项扶持其发展的有关优惠政策，对办学条件好、生源充足的学校，应予以扶持和指导，鼓励他们的发展；再次，采取更为灵活和切合实际的办学标准，规范、管理、监督打工子弟学校办学。

8. 接收流动儿童的老师以及志愿人员，要尽快增加对流动儿童在环境适应方面的培训和咨询。目前，学校教育的主体甚至全部内容都集中在文化知识的传授上，但对于流动人口特别是年幼的孩子来讲，环境适应能力方面的培养更为重要。建议流动儿童集中的学校加强这方面的培训和咨询，在这方面，目前已经活跃于各种打工子弟校的志愿人员应该可以大有作为。志愿人员的活动要大大地超过单纯知识传授的局限，更多地提供这些方面的服务。

[责任编辑 崔凤垣]