

流动人口子女受教育问题的制度因素思考

阎凤桥

【我要评论】 【该文章阅读量: 405】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

摘要: 本文的三个主要观点分别是: 一, 要建立教育基线保证机制, 即保证社会底层---农民工子女同样能够接受义务教育; 二, 对于实现义务教育目标来说, 中央政府应该是最终责任人; 三, 打工子弟学校是一种特殊的民办学校。通过在营利性教育机构与非营利性教育机构之间做出制度上的区分, 逐步把我国民办教育从私人资产转变成为社会资产(非政府资产), 从而解决民办教育中的产权纠纷及分配问题。

关键词: 流动人口, 子女, 打工子弟学校, 制度因素

一、问题及其重要性从制度层面看, 流动人口子女的受教育问题至今还没有得到妥善的解决, 主要表现在以下三个方面。

第一, 义务教育完成情况不佳。根据全国第五次人口普查结果, 中国有超过1.2亿的流动人口, 有近2,000万随父母亲进城的农民工子弟, 这些孩子的失学率高达9.3%, 近半数适龄儿童不能按照正常年龄升入适当的年级上学。

第二, 由于上学费用(借读费、赞助费、活动费、伙食费等)高、公立学校设置入学考试等各种原因(王海锋, 2004), 通过进入公立学校解决流动人口子女接受义务教育的措施, 并没有获得应有的效果。例如, 在北京只有约3/4左右的流动人口子女在公立学校上学(韩嘉玲, 2003a)。

第三, 仍然有相当比例的流动人口子女在办学条件差的打工子弟学校学习。例如, 目前北京有6.8万左右流动儿童就读于300多所打工子弟学校(言文, 2004)。在已经存在的打工子弟学校中, 只有很少比例的学校能够达到政府规定的办学标准。笔者向海淀区教育主管部门了解到的情况是, 北京市海淀区目前共有41所打工子弟学校, 仅有2所学校达到了政府规定的办学条件标准。许多研究表明, 打工子弟学校的校舍和交通安全、照明、取暖、教学设施、体育设施、师资、课程、卫生条件令人担忧(韩嘉玲, 2003b)。上学的学生要为在打工子弟学校学习付出全部成本, 甚至许多办学条件仍然要从中获得经济回报(赵树凯, 2000; 韩嘉玲, 2003 b)。

第四, 没有随家长迁移到城市的孩子(所谓“留守孩子”), 由于远离父母, 无法得到父母的关爱和正常的家庭教育, 因此在性格、态度、认知、社会交往性、习惯等方面表现出一些异常。

流动人口子女的受教育问题绝不是一个简单的教育问题, 而是一个复杂的社会问题。首先, 它是我国农业人口由农村向城市转移以及在城市化过程出现的一个普遍现象。据统计, 1978-2000年, 中国共有1.3亿农村劳动力从农村转移到城市, 预计今后农村外出打工人口每年不少于600万人(孙立平, 2004)。北京是一个外来人口相对集中的城市, 在京居住的外来人口已占全市户籍人口总数的21.18%(韩嘉玲, 2003a), 许多家庭是整体迁移的, 所以适龄儿童人数较多, 上学问题是一个普遍而长期的问题, 不可能一蹴而就。其次, 流动人口子女的受教育问题与社会分层有关。根据社会学的研究, 城市农民工处于社会的下层, 在市场和在社会中均处于不利地位。在市场经济体制下, 这些人员处于次要劳动力市场, 劳动强度大, 工作环境差, 收入低, 存在着拖欠工资的现象, 工作稳定性和保障性不高; 在政府管理体制下, 由于缺少城市户口, 所以他们无法像城市人那样可以享受到社会保障、社会福利等优惠待遇(李强, 2000)。因此, 这些孩子所处的社会制度环境、心理环境、教育环境和家庭环境是较为恶劣的。第三, 与过去相比, 中国社会分层机制发生了显著的变化, 由先赋性(家庭出身等政治因素)变为获得性(经济、教育等因素), 教育对于个人的职业选



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

择、经济收入、社会地位具有显著的影响（周雪光等，2002；边燕杰等，2002）。社会是否具有消除不平等的机制，比不平等本身更为重要。教育既具有改变社会地位的功能，也有复制社会关系的功能，所以如何发挥教育的功能，对于保证社会公正性具有重要的影响。教育关系着未来，给弱势群体以改变命运的希望。如果教育不能缩小社会差距，而是扩大社会差距，就会使社会底层人士丧失进取的信心。

二、问题的症结在寻找解决问题的办法之前，先要弄清问题的症结所在。概括起来，以下六个方面制约着问题的解决。

第一，户籍制度是农村打工人员被排斥在工作和生活地之外的主要原因（孙立平，2004）。户籍是身份的象征，户籍制度把人员区分为“本地”与“外地”，限制了人员地域间流动。由于各地经济、文化发展的不平衡性，在不同地域生活和工作的人具有不同的生活质量和发展机会。目前农民工子女上学遇到很大的障碍，原因就在于他们没有城市户口，于是流入地政府往往把这些孩子接受义务教育的责任推到他们户口所在地。如果户籍制度问题得不到解决，那么这些孩子即使能够暂时在城市公立学校上学，但是在升学时还会遇到障碍，无法彻底改变“边缘人”的尴尬境地。实际上，许多教育问题都与户籍制度有关。我们知道，某些大城市的高考升学率要高于其他省份的高考升学率，但是前者的高考录取分数线却低于后者的高考录取分数线。可以设想一下，如果能够取消户籍限制，人口可以自由地流动，那么今天人们所抱怨的高考中的机会不平等就会得到部分解决。可以说，在这个方面，不自由是造成社会不公平的制度性障碍。

第二，教育经费短缺是影响流动孩子无法正常接受义务教育的一个原因。长期以来，教育经费不足是制约我国教育发展的重要因素，虽然政府部门做出了很大的努力，不断增加教育投入，但是仍然无法兑现在教育投入方面做出的承诺。在资源严重短缺的情况下，教育系统之所以能够继续维持，在于从民间获得了一定的资源补偿。不幸的是，这种补偿措施在某些地方和某些学校超出了合理的限度，演变成了乱收费问题，受到社会的质疑，政府部门最近制定的“一费制”就是针对学校乱收费问题进行的治理。虽然“一费制”的初衷是好的，但是在执行过程中遇到了不少现实问题。笔者在2003年参加一次研讨会时，听到吉林省教育部门的一位负责人讲，由于政府教育经费投入不足，又限制学校向学生家长多次收费，所以学校办学经费不足问题更加突出，甚至许多学校无法解决冬季取暖问题，面对这种情况，政府部门人员在检查制度执行情况时，十分尴尬，既想维护管理制度的严肃性，又不得不考虑学校的现实情况，只能保持沉默。今天政府面临着许多应该管（已经在政府文件中做出了承诺）而实际管不了的问题，在两者不统一情况下所制定的措施往往难以避免简单化。进退两难绝非偶然，具有相当的普遍意义，只是在不同地区和不同学校有不同的表现形式而已。笔者2005年初在参加北京市“名校办分校”的座谈会上了解到，政府投入在学校收入中只占很小的比例，很多学校主要依靠收取学生赞助费和其他费用，以保证教师的待遇和学校的开支需要。对于解决流动人口子女接受义务教育问题，在流入地政府部门看来，城市中学的办学资源配置尚不均衡，薄弱学校为数不少，因此流入地政府自然会持有“各扫自家门前雪，莫管他人瓦上霜”的态度，把这些孩子的受教育当作事不关己的事情或者放在次要的位置。

第三，政府职能分工不清。除了上面所说的经费短缺问题外，制度性障碍也是制约流动人口子女受教育问题的重要因素，因为流入地大部分属于经济发展水平高和公共财政状况好的城市，即使存在着经费短缺情况，也绝不能与经济欠发达地区相提并论。我国政府管理体制中存在着“条块分割”的问题，缺少对各个部门之间的协调。中央与地方责任不清，流入地与流出地责任不清，财政部门与教育部门责任不清。由于政府责任不清，所以常常造成互相推委，义务教育制度无法得到贯彻与落实。另一方面，经费短缺并不是问题的全部，中国社会资源的分布特征是，少部分人有大量的积蓄，企业有投资的愿望和能力。解决教育经费短缺的问题，是如何合理地把经费从其他渠道转移到教育领域，特别是投向弱势群体。税收制度是改变社会财富分布的一种方法，我们在这方面还做得不够好。

第四，政策的执行问题。虽然国务院办公厅制定了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，对于流动人口子女受教育问题做出了原则性的规定，《基础教育改革与发展的决定》也规定以流入地政府为主和以公立学校为主的解决办法，但是由于政策执行不利，所以效果不够理想，甚至出现好的政策在落实过程中走了样的情况。透视我国教育政策过程，会发现存在着为制定政策而制定政策的情况，政策制定后束之高阁，没有相应的配套措施，无人关心执行情况，缺少对政策执行情况的评价。笔者在与个别北京市流动人口交谈中发现，虽然媒体已经公布了解决流动人口子女教育问题的措施，但是他们却不知道应该找什么部门解决实际问题，也没有人来告诉他们如

何做。可以说，好的政策在执行和流动人口过程中，有许多“断路”和“漏电”现象。在执行通过公立学校解决流动人口子女上学问题政策过程中，出现公立学校不愿意接收的情况，对此政府缺少相应的应对措施。加强政府政策执行力，是提高政府执政能力的一个很重要的方面。

第五，个人、学校与社会的利益与目标并不完全一致。对于个人来说，具有获得更好发展机遇、追求个人生活幸福的巨大动机。对于学校来说，最重要的目标就是提高教育质量，为此要尽可能选拔优秀的教师和学生，在这个过程中，会对具有某些特征的人进行吸纳，而对不具备某些特征的人进行排斥。两者之间的不统一是一个基本社会现实，它是构成许多问题无法通过市场方式加以解决的原因所在。对于政府来说，公正和平等是一个重要的发展目标。虽然政府也不能完全解决个人选择和学校选择问题，但是合理的政策可以在个人选择、学校选择以及社会分层方面达到一个相对较好的平衡。

第六，社会融合问题。如果公立学校接受不存在问题的话，流动人口一定愿意把孩子送到公立学校上学吗？据一些调查结果，目前城市中本地人与外来人之间的融合情况并不理想，有58.3%的流动儿童不喜欢甚至讨厌北京的孩子，理由是他们欺负人，看不起人（韩嘉玲，2003a）。虽然许多流动人口子女身在城市，但是却不能尽情地享受城市文明，由于经济和制度原因，无法与城市孩子有更多的交流机会。这种隔绝使他们成为城市儿童中的“边缘人”。

三、解决问题的思路我们应该在科学发展观、建立和谐社会的指导思想下，综合各种力量，解决流动人口子女受教育问题。

首先要转变观念。低素质的流动人员对于城市来说是一种负担，高素质的流动人员对于城市来说是一种资源，教育是实现这种转变的有效工具。衡量一个社会、一个区域的教育发展水平，不仅要看有多少人享受到优质教育，而且还要看有多少人不再没有上学的机会。义务教育是政府义不容辞的责任，应该由政府提供基本的教育供给。因为《义务教育法》是国家法律，所以中央政府应该是义务教育的最终责任人。

第二，综合利用三种分配机制，解决教育资源配置问题。存在着三次分配，它们分别发挥着不同的调节作用。市场分配是第一次分配，它以效率为标准，效率高者获益多；政府分配是第二次分配，它以公平为尺度，在合理的范围内，尽量缩小在第一次分配中出现的的不平等；社会分配是第三次调节，它是社会成员由于信念原因在自愿基础上进行的再次分配，它有扩大或缩小社会差距的可能。文明社会一方面要建立一种动态机制，使社会下层人经过努力，有可能从下层上升到上层；另一方面，通过建立社会基础保证机制（如贫困救济线和义务教育制度），保证人民群众最基本的生存和发展条件，并且随着社会的发展，不断提高基线水平。中国社会处于转型阶段，目前市场体制还没有得到健全和完善，政府在很大程度上还保留着计划经济时期的做法，社会调节机制尚没有建立起来。因此，许多问题交织在一起，几种协调方式都存在着一定程度的失灵。农村人口向城市转移为解决社会平等问题提供了新的机遇，解决中国社会平等问题可以依靠两个途径，一是对贫困地区的开发和扶持，通过缩小地区差别来缩小小人群之间的差别；二是改善农民进城后的工作、生活以及子女教育问题。目前，政府比较重视第一种途径，而对第二种途径却重视不够。

第三，与三种分配形式相对应，在教育领域存在着三种教育组织形式，它们分别是营利性学校、公立学校和非营利性民办学校。营利性学校以利润为驱动机制；公立学校保证社会基本的教育水准，促进平等，提高社会凝聚力；非营利性民办学校维护特殊的教育理念，提供低于或高于社会平均教育需求水平的教育。每种教育组织形式都具有自己的特色。不论是公立教育还是民办教育，都是实现教育目的的手段。在我国民办教育发展过程中，一些人认为，产权不明晰是影响民办教育发展的主要障碍。在一些发达国家，私立教育既不属于私人财产，也不属于国家财产，而是一种社会财产。在这种情况下，私立学校容易获得社会捐赠和政府援助。这种做法值得我们学习和借鉴。

第四，区分非营利性教育（社会财产）与营利性教育（私人财产），是把我国民办教育财产从私人财产属性转变为社会财产属性的制度保障。营利性教育机构同样是实现教育目标的手段，所以政府可以采取“需求型”财政政策，提供学生更多的教育选择机会，扩大不同教育机构之间的竞争。

第五，民办教育在解决流动人口子女入学问题中占据着怎样的地位和作用？目前，许多打工子弟学校的存在和运行遵循市场规律，有教育需求，就有教育供给（林宝，2004）。如果公立学校能够解决包括流动人口在内的义务教育问题，那么打工子弟学校的生存空间只能是公立学校之外的市场“缝隙”。如果公立教育无法满足教育需求，打工子弟学校就应该有一个较大的发展空间。换句话说，政府应该把“应该管的事情”与“可以管的事情”统一起来，而把“管不了的事情”交给市场

去解决。

第六，在目前情况下，打工子女学校办学标准是否太高？北京市规定，学校必须具备以下条件：法定代表人必须有北京市户口，有50万元到100万元的注册资金，具备200米跑道的操场等。很少打工子弟学校能够满足上述办学条件。在政府没有更好的解决打工子弟上学办法之前，应该允许这类学校存在，并且应该给予适当的支持和资助。根据对部分流动学生的问卷调查，即使在城市中不合格的打工子弟学校，也比流出地学校的教育条件好。这是这类学校存在下去的另外一个合理因素。第七，如果政府部门真正能够做到“教育行政部门撤销不合格学校时，应当将该学校的学生，就近妥善地安置在其他学校中就读，保证其学业不受影响”，那么他们就可以“对不具备办学条件和达不到办学标准的，应当及时责令其整顿。对经整顿仍达不到规定条件和标准以及未经批准擅自开办的学校，由教育行政部门予以撤销并报请区县人民政府批准组织实施。”（《北京市对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育的暂行办法》）上述关系在政府文件中不颠倒了过来，显得不合情理。

第八，随着城市适龄人口逐年下降，公立学校出现生源不足的情况，为解决流动人口子女上学提供了一个机遇。另外，可以考虑逐步简化流动儿童到公立学校上学的程序，逐步降低甚至取消流动人口子女在公立学校学习缴纳借读费的作法，政府对于接纳这些学生的公立学校给以补助。随着到公立学校上学门槛的降低和机会的增加，对于达不到办学条件的打工子弟学校是一个促进，甚至一些学校有可由于没有生源市场退出教育领域，而只留下少数具有办学特色的学校。在解决打工子女接受义务教育的前提下，达不到办学标准的学校数的减少是社会进步的标志。取消借读费的可行性如何呢？以北京为例，北京市2003年预算内教育经费138.59亿元，如果区别情况免除24万流动人口子女在公立学校学习的借读费800元/年，每年共需要财政性教育经费9,600万元，它占预算内教育经费的比例为1.4%。

第九，公立教育机构应该像发达国家学校对待少数民族学生那样对待来自农村的孩子，把生源多样化作为办学的有利条件，而不是负担。

四、小结

我们国家在流动人口子女受教育问题上，已经变得越来越开明，并且取得了明显的进步，但是仍然存在着许多亟待解决的问题。解决好这个问题对于社会长治久安与和谐发展，具有重要意义。目前问题的症结在于，政府责任不清、教育经费短缺、政策执行不利、社会融合不够。解决问题的基本思路是，在市场经济体制框架下，政府本着对人民负责任的态度，制定全面的政策方案，采用有效的政策工具，充分发挥每一种教育形式的作用和办学特色。

参考文献：

- 1、《北京市对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育的暂行办法》，2002年。
- 2、边燕杰等（2002）“市场转型与权力的继续：中国城市分层体系之分析”，《市场转型与社会分层》边燕杰主编，北京：三联书店。
- 3、国务院印发《流动儿童少年就学暂行办法》通知。
- 4、韩嘉玲（2003a）“北京流动儿童义务教育状况的调查”，《文汇报》，12月29日。
- 5、韩嘉玲（2003b）“北京市‘打工子弟学校’的形成、发展与未来”，《中国民办教育组织与制度研究》，北京：中国青年出版社。
- 6、李强（2000）《社会分层与贫富差别》，厦门：鹭江出版社。
- 7、林宝（2004）“流动人口子女进入正规义务教育体系的制约因素：以北京市为例”《中国社会科学院院报》。
- 8、孙立平（2004）“资源重新积聚下的底层社会形成”，《中国社会分层》李培林、李强、孙立平等主编，北京：社会科学文献出版社。

9、孙立平（2004）《转型与断裂》，北京：清华大学出版社。

10、王海锋（2004）“为解决流动人口子女教育问题提几点建议”，
http://pinglun.youth.cn/youthwp/t20040818_10128.htm.

11、言文（2004）“平等解决流动人口子女受教育问题”，
<http://www.cass.net.cn/webnew/file/2004072815732.html>.

12、赵树凯（2000）“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》，第5期。

13、周雪光等（2002）“国家社会主义制度下社会分层的动态分析”，《市场转型与社会分层》边燕杰主编，北京：三联书店。

来源：搜狐教育 来源日期：2005-3-2 本站发布时间：2005-3-3

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

- 流动人口子女受教育问题的制度因素思考
- 重庆农民工子女将不再交借读费
- 民工子女义务教育财政真空谁来补？
- 农民工子女就读问题难解决 长沙将出台新解决方案
- 教育部有关负责人指出 对贫困生要酌情减免收费 对农民工子女要一视同仁

[更多>>>](#)

用户名: 密码:

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.375秒