

# 农村劳动力转移中的子女教育问题

孔祥智 顾洪明

## 摘要:

随着农村劳动力在城乡之间和区域之间的大规模流动,同父母一起流动的子女队伍日趋庞大,民工子女的教育问题也日益浮出水面。现阶段农民工子女的受教育状况不容乐观,本文分析了农民工子女受教育所面临的困境,并对产生农民工子女教育问题的深层次原因作了探讨,症结在于城乡分割的旧体制弊端以及教育政策制定过程中公平性原则体现不足。文章最后提出了解决农民工子女教育问题的一些政策建议。

**关键词:** 城乡分割 公平性原则 农民工子女 教育

## 一、 进城民工子女的教育状况

随着经济的发展,农村劳动力要大量进入城市,子女、家庭也会跟随劳动力一同转移出来;随着农村劳动力流动的加速,同父母一同流动的子女的队伍也日趋庞大,民工子女的义务教育问题已浮出水面,中央政府对其也更加重视,2004年中央一号文件中指出进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分,为城市创造了财富、提供了税收,并且明确指出城市政府要切实把进城农民工子女教育经费,纳入正常的财政预算,表明中央解决农民工子女教育问题的决心。

随着农村劳动力向城市的大量转移,农民工子女的数目也日趋庞大:以北京为例,2000年6月一项对北京外来人口比较集中的城区——丰台、海淀、朝阳抽样调查中<sup>①</sup>,通过对619名有学龄子女的农民工进行调查,了解其子女受教育情况,在被调查民工的903个子女中,在京的比例为31.7%(其中家乡出生、带到北京来的比例为20%左右)。

国务院发展研究中心的一项研究中估计进京打工的农民工约为230多万人,其中居住3年以上的约占1/5,他们带来了10多万流动儿童(崔传义,2001);而从全国的范围内来看,根据2000年第五次全国人口普查结果推算:我国流动人口规模已超过1亿人,其中18周岁以下的流动儿童有1982万人,占全部流动人口的19.37%,而其中6—14岁义务教育阶段流动儿童占全部流动儿童的43.8%(《我国9城市流动儿童状况调查结果》)。

这个数字是庞大的,对于这样一个庞大的队伍他们的受教育状况如何呢?

(1) 由于农民工家庭收入不高,加上在流入地入学的种种困难,造成适龄儿童入学率低,以及一定数量的儿童、少年失学。全国第五次人口普查结果显示,中国流动人口超过1.2亿,随父母亲进城的农民工子弟则有近2000万。他们当中,失学率高达9.3%,近半数适龄儿童不能及时入学。同时,在已经入学的适龄儿童中,有大约10%的学生家庭经济困难,难以继续学业。

(2) 跟随家长在一起的孩子中,很多人有过辍学的经历,导致超龄问题比较严重。1999年,在北京市的一所民工子弟学校洼边四小,三年级有53个学生,有15人超过14岁,而正常的三年级学生应为10岁;在另一所学校张北小学,有的学生18岁了才上二年级,有些年级学生年龄的差距有5至6岁。

(3) 尽管农民工通常都表现出对其子女教育的明确意向,但是由于他们自身文化素质的局限,同时也由于子女受教育条件的制约(如收入很低或高额的入学“赞助费”等),农民工对其子女的教育不抱很高的期望。上海市的一项调查表明,在接受调查的流动人口中,

<sup>①</sup>吕绍青,张守礼,城乡差别下的流动儿童教育,战略与管理,2001.4

77.6%的流动人口希望其子女受到初中教育，17.9%的人希望其子女能受到高中教育（《上海市流动人口子女教育问题调查研究报告》）。这种带有破罐子破摔味道的农民工子女教育为什么会走到这种境地呢？让孩子输在起跑线上是他们自愿的吗？

## 二、 农民工子女教育边缘化的分析

### （一） 收入和政策双重限制下民工子女教育的选择

从宏观的层面上讲，教育作为一个工作的门槛，在中国发挥越来越重要的作用。教育水平作为一个信号显示手段，在劳动市场中成为最主要的衡量指标，对子女进行教育投资也变得更加必要，子女教育成为民工们的一件大事；而随着市场经济的不断发展，随着知识创造的财富愈来愈多，收入的教育弹性在不断增加，家长对子女的教育投资也越来越重视。这个事实在我们的调查中可见一斑，不论民工的文化水平和收入水平高低都是如此。

从有学龄子女的民工群体的生存状况来看，承担子女教育的能力普遍不足，就总体收入水平而言他们仍是城市里面的低收入群体，以他们自身的实力很难弥合与城市儿童教育条件之间的巨大差异。根据国务院发展研究中心和中国人民大学农经系 2001 年 11 月对北京市 122 位农民工所作的调查（如表 2 所示），可以观察到民工们一般都是处在高强度而低收入的阶层：他们的职业一般都是城市家庭服务，所处行业一般都是商业服务等。

表 2 民工工作情况与收入

就业形式	比例	工作行业	比例	月收入	比例
国有企业	5.8%	工业	1.7%	0	5.0%
集体企业	1.7%	建筑业	11.6%	100—300	5.0%
个体私营企业	14.9%	运输业	1.7%	400—500	9.9%
城市家庭服务	71.1%	商业服务业	74.4%	500—1000	59.5%
自营个体户	6.6%	农业	0.8%	1000—2000	14.9%
——		其他行业	9.9%	2000 以上	5.8%
合计	100%	合计	100%	合计	100%

对于民工子女的教育，大体可以有三种途径：在家乡读书；在城市的公立学校读书；在城市的私立学校（如民工子弟学校等）读书，农民的收入以及政策的双重限制对农民工子女教育的选择产生重要的影响。

#### 1、在家乡就读是无奈的选择

调查中很多家长表示如果条件允许的话，他们更愿意把孩子带在身边读书。这里的条件主要是经济条件。为什么家长愿意把孩子带在身边，首先是情感上的需要，这是人之常情，更是孩子健康成长的保证；其次他们也希望孩子能够接受更好的教育，很多打工者已经认识到家乡学习条件更差，在经济状况允许的条件下，给孩子一个更好的成长空间。

实际上有很多民工子女还是在家乡就读，究其原因还是经济上负担不起。在上面的调查中，所有在读的民工子女中，在家乡就读的为 44 人，在城里就读的为 188 人，家乡就读子女比例为 19.0%。因为样本选取中直接踏访民工子弟学校可能更容易，这个比例可能并不能代表真实水平，而从总体上来看，打工子女在家乡就读的比例可能会更高些。

#### 2、进入公立学校的高门槛

民工子女流入城市的公立学校，有着人为的障碍。以北京为例，流动就业人口的子女进公立小学、中学，比当地儿童少年多交两项收费。一是每人要交学校 2000 到 5000 元的赞助费，二是每学期还要交 600 元左右的借读费（不少地方其中约 15% 由学校交上级教育主管部门），实际交的可能还要高于这个数目。这种额外收费，对普通民工来说，是个不小的数字。根据上面的调查数据，在京普通民工家庭，80% 月收入不到一千元，而每月开支大

部分人在 630 元——890 元之间，所以，供孩子上学的赞助费、借读费，只有少数收入多的民工家庭交得起，而大多数民工家庭交不起，他们的孩子进不了公立学校去接受义务教育。

### 3、民工子弟学校自身的比较优势

虽然民工子弟学校和公立学校相比，后者各方面的优势都是无法比拟的，比如在硬件上和软件上两者的差距都很巨大。但就目前的情况，民工子弟学校也有自己的比较优势，以北京为例，这些学校虽然在北京人看来条件很差，但与打工者家乡的学校相比，有自身的优势：一是招聘的老师多是中原、华北、东北的，孩子可以学到普通话；二是很多农村中小村庄的小学，不少采取复式教学，教学质量不高，而北京大一点的民工子弟学校，至少是一个年级一个教室；三是多数民工子弟学校从三年级开始学点英语和电脑知识，家乡小学还做不到。

另一方面，与公立学校相比，也有更适合民工子女教育的特点。一是进出灵活自由。一些民工的流动性大，相应的民办学校学生入学弹性也较大。民工子弟学校不交赞助费，按学期收费，中途转学还可以退费。二是由于很多公立学校对借读生的考试成绩不计入教师的教学考评中，借读生学好学坏都与教师的教学业绩和利益不相关，因此教师对借读生学习放任不管现象也很普遍。很多借读生产生了自卑心理，直接影响他们的学习成绩和未来发展。。而在打工子弟学校没有这种不平衡，心情比较舒畅。三是全国一些省份小学学制存在不同，教材使用不一，一旦发生转学无法衔接。一些民工子弟学校可以解决不同省籍教材不同的问题，因为它可以考虑到这个省子女在该城市就读的人数多少，以及他们未来是否要回到家乡参加考试。

从调查的结果来看，农民工大部分都为其子女选择在打工子弟学校就读，如表 3 所示。

表 3 农民工子女教育选择分布

上学地点	频数分布（受访家庭数）	百分比
家乡学校	33	23.2%
城市公立学校	9	6.3%
城市民工子弟学校	100	70.5%
其他	未填	
合计	142	100%

### （二）民工子弟学校的困境分析

公立学校交费高门坎，民工子女被挡在门外，面临失学境地，民工子弟学校使之起码能有学上，民工是感谢的。然而这些学校也存在不少突出问题和困难。

1、外部环境恶劣。有些地方没有一个完整的流动人口管理政策和流动人口的社会服务机构，民工子弟学校不能获得合法的办学手续，事实上处于三不管的半地下状态。各个学校基本上都是关起门来办学，学校之间很少交流，由于体制壁垒，各个学校和城市的教育部门也很少交流。而有些地方政府以“不利于治安管理”为由，动辄要关闭这些学校，而不区分不同学校不同情况，则使得学校的环境更加恶劣。

2、民工子弟学校都属于私人办学，招收的都是民工子弟，办学者文化程度不高，其利益趋向部分地影响了一个学校教育功能的发挥和运用。学校的教学设施极度缺乏，办学条件极其简陋，教学环境恶劣，学校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。

3、入学儿童的贫困状况严重，学校主要靠较低的学费来吸引由于门槛过高而被城市的公立学校排除在外的民工子女，由于民工的收入水平在城市中处于底层，普遍存在贫困的学生儿童。

总之，虽然民工子弟学校自身有很多问题，但民工子弟学校给那些被排斥在现行教育体制之外的流动儿童提供了一个受教育的场所，哪怕是受低层次的教育也比不受教育强，这是它合理的方面。但由于没有合法的办学身份，很多打工子弟学校长期处于被驱赶、被取缔

的动荡之中。很多孩子，为了继续获得学习的权利，不得不跟随学校打起了游击战，这是民工子弟学校更是民工子女受教育所面临的最大问题。

### 三、 对民工子女教育问题产生原因的探讨

#### 1、城乡分割的旧体制弊端

民工子女是流动人口中的一个特殊部分，这个群体有着一种独特的成长性，在他们身上，体现着更深远的社会变迁意义。在突出的民工子女义务教育问题面前，城乡分割的旧体制弊端暴露无疑，更令人不能容忍。

民工子女的受教育问题反映了城乡二元经济结构解体与二元社会结构、教育结构的调整的滞后性之间的矛盾，归根结底还是城乡分割旧体制的弊端。随着经济的发展，我国二元经济结构已经解体，二元社会结构趋向弱化，严格限制城乡人口流动的户籍制度慢慢松动，但尚未有根本性的变革。而义务教育则还带有明显的二元特征，比如在义务教育投资上，国家的教育经费多投资于城市义务教育，农村中小学教育经费基本上由乡镇自行承担，即由农民自己负担；在义务教育的入学和升学方面，存在着各种以身份为特征的障碍，使儿童因自己的背景不同而享有不同的受教育权；在师资力量、学校设施等方面，城乡之间存在巨大差异。上述的矛盾直接导致农民工子女不可能无偿享有流入地的义务教育。

#### 2、教育政策制定过程中公平性原则体现不足

公共政策的目的在于减少人与人之间的冲突，促进人们的积极合作和行动，实现有限资源的适当配置，达到配置效率，从而实现社会福利的最大化。解决机会不均等、调整由市场体制所导致的一些不公平现象，是政府制定政策的根本，农民工子女义务教育政策也不例外。如果说与市场经济体制相适应的经济政策追求的是效率，那么培育合理的现代社会群体结构所需要社会政策，就应当以公平为首要价值定位，通过各种再分配手段，防止出现严重的两极分化，缓和各群体之间矛盾。之所以会出现农民工子女教育难的问题，就在于政策制定过程中没有坚持公平性原则。

教育特别是义务教育是促进经济增长、矫正各种过于不公平的起点条件，是保证社会机会相对公平的最重要的制度性设置。在调整结构性短缺的问题上，政府首先要尽可能公平地分配教育财政资源，不要因为政府行为加剧结构性失衡与短缺。

而且从经济学的角度来讲，一个工人的工作所得除了货币收入之外，还应该包含各种福利，包括对其子女的义务教育。既然进城民工对流入地的经济发展做了直接的贡献，从理论上来说，他们子女的义务教育就应该由流入地的政府来提供。如果仍由流出地的农村来提供，等于是落后的流出地补贴发达的流入地，这种补贴方式会加剧地区发展的不平衡。同时，由流出地的政府来负担进城民工子女的义务教育，会减少当地政府从事其他建设和公益事业包括农村社会保障的财力，不利于当地全面建设小康社会目标的实现。

### 四、 解决民工子女教育问题的政策建议

义务教育有两个含义：一方面是指父母有义务将学龄儿童送进学校接受教育，如果父母不执行，应该受到惩罚；另一方面又是政府有义务为学龄儿童提供教育。农村劳动力转移出来以后，对流出地的经济发展和当地政府的税收已经没有直接的贡献，其子女留在农村接受义务教育，流出地的政府和留下来的农民就要承担起这些外出劳动力的子女义务教育的费用。从收入分配上看就等于是流出地的农村在补贴流入的城市的发展。在这种体制之下，转移出来的农民如果将子女留在农村地区受教育，将成为造成城乡差距扩大的因素之一；如果农民工的子女伴随父母进入城市，但是付不起教育费用而失学，这些子女长大后绝大部分会

留在城市就业，将来就会降低城市劳动力的整体水平，不利于整体经济的发展。为此，对于农民工子女教育问题的解决我们提出以下政策建议：

#### 1、取消民工子女进入公立学校的门槛

教育部门应该取消民工子女进入公立学校所必需缴纳的高额的“借读费”“赞助费”等歧视性收费，改革学校管理体制，把民工子女的学习成绩纳入教师的考评中，使得民工子女真正同城市子女一样享受到义务教育。逐步实现以流入地政府为主、以公立学校为主负责进城就业民工子女的义务教育工作。

#### 2、将民工子女接受义务教育的有关费用纳入流入地教育事业费的预算中

2004 年中央一号文件中明确指出：城市政府要切实把对农民工子女教育经费，纳入正常的财政预算中，表明了中央解决农民工子女教育问题的决心。只有政府真正为农民工子女提供义务教育这个“公共品”，也即只有把农民工子女真正放在财政预算的名单上，农民工子女接受平等的义务教育才能真正实现，变相的收费、变相的排斥农民工子女受教育的现象才不会发生。

#### 3、对民工子弟学校要采取引导、支持的态度

民工子弟学校解决了民工子女“有学上”的问题，政府应该充分肯定，对兴办这类低收费的民办学校，不能套用城市为公办学校规定的办学条件，其设立条件可酌情放宽，符合条件的予以批准登记。并且做好对这些学校的引导，不能不考虑学生的安置情况而武断地对所有学校随意关停，要为其条件的改善提供公共服务，从而保证低收入的农民家庭的子女都能够上得起学、上得好学。

### 参考文献：

- 1、陈业群，顾晓鸣，海口市流动人口子女教育问题的调查报告，海南师院学报，1997 年第 4 期.
- 2、崔传义，保障进城民工子女受教育的权利，农民流动与城乡关系转变课题，2001.11
- 3、段丽华，周敏，流动人口子女义务教育问题研究，现代中小学教育，1999 年第 2 期.
- 4、韩嘉玲，促进弱势群体享受平等的教育机会，——
- 5、吕绍青，张守礼，城乡差别下的流动儿童教育，战略与管理，2001.4
- 6、明清华，刘亚玲，浅谈流动人口的子女教育问题，湖北大学学报，1999.5
- 7、孙红玲，浅论转型时期流动人口子女的教育公平问题，教育科学，2001.2
- 8、吴晓萍，在京外来人口子女教育问题，北京社会科学，2001 年第 3 期.
- 9、张斌贤，流动人口子女教育研究的现状与趋势，清华大学教育研究，2001 年第 4 期.
- 10、朱晓斌，流动人口子女义务教育政策的价值分析，杭州市哲学社会科学规划课题，2002.