

[SUFE-IAR-201105]

上海财经大学高等研究院 2011 年度政策研究报告之五

关于外来人口随迁子女教育的政策建议



冯帅章 陈媛媛

上海财经大学高等研究院、经济学院

2011 年 12 月

目 录

引 言.....	1
背 景.....	2
建议一：进一步深化公办学校在外来儿童教育中的主渠道作用.....	3
建议二：加强民办学校管理与建设，发挥其作为外来儿童教育的重要补充与辅助功能.....	5
建议三：未雨绸缪，政府需对外来儿童的教育问题做长期全面规划.....	8
结束语.....	10
附：“城市的未来：外来儿童教育政策研讨会暨校长论坛”与会嘉宾名单.....	11

本政策建议联络人：

冯帅章 副教授 美国康奈尔大学博士

电话：021-65903487；Email：shuaizhang.feng@gmail.com

引 言

改革开放 30 多年来，中国从一个贫穷落后的国家逐渐成长为世界政治经济大国，在各方面都取得了巨大的成就，对于中国人民群众来说，这个转型是具有重大意义并且十分成功的。但是，在这过程中也存在着许多问题。毕竟中国的转型并未真正完成，而还在进行中，在市场化、城镇化、信息化，这三“化”的改革过程当中，还有一些问题并未得到解决，其中一个重要问题，就是二元结构下城乡之间的差距。到 2011 年，中国城市人口规模增长了 50%，这意味着每年 1000 多万农村人口正向城市人口转型，导致了农民工进城务工、农民工随迁子女教育等一系列的问题。现在，外来务工人员随迁子女的教育问题已经成为我国转型期发展过程中的一个重大社会问题。

城市儿童与外来儿童的教育问题不仅涉及到教育公平的问题，从微观层面来看，流动儿童在义务教育阶段的人力资本积累对于他们个人的一生有着决定性影响。能否接受义务教育以及接受的义务教育的好坏，直接影响到了他们能否有机会接受到更高层次的教育，关乎他们的未来能否顺利就业，以及就业后的物质生活水平。从宏观层面看来，这样一群规模巨大的流动儿童队伍作为未来社会发展的动力之一，能否接受良好质量的义务教育，不仅直接关系到现在社会的和谐有序发展，同时也关系到我国未来的经济发展和社会前进的步伐。

农民工子女的教育问题，虽然一直被中央、各级部门所关注，但是多年来却依然没有相关具体的法制政策来妥善解决这一刻不容缓的问题。虽然流动儿童问题或者外来儿童的教育问题也一直备受社会各界的关注，许多社会学家、教育学家对这个问题的探讨已经有很多，但是作为经济学家，从经济学的角度去分析看待农民工子女的教育问题，并提出建设性建议的，却在极少数。所以，农民工子女教育问题在这种备受“关注”与“忽视”的矛盾情况下变得备受争议。

在国家自然科学基金的资助下（项目批准号：70803029），上海财经大学流动儿童教育研究项目组在 2010 年秋季对 20 所上海地区的小学进行了调研。通过对数据的收集、处理以及分析，进一步深入理解了外来儿童的教育问题，并通过“城市的未来：外来儿童教育政策研讨会暨校长论坛”加强了对于外来儿童教育问题感兴趣的相关机构和个人

之间的交流，共同探讨了合理与可行的政策选择。我们将可行性的政策从不同的层面来区分，大致归为了三点：

一、现阶段进一步开放公办学校，扩大开放层面，建立从学前教育开始的开放机制，促进教育公平。同时在公办学校中促进农民工子弟的融入，在关注他们学习成绩的同时，关注他们的心理健康，避免歧视现象的出现。

二、重点关注民办学校师资水平的建设，通过提高待遇、设置奖金、定期考核的方法提高民工子弟学校老师的积极性。可以通过大学生支教队等团体支教，促进民工子弟课后辅导，辅助提高民办学校的教学质量。同时加大对民办学校的财政支持，同时定期对农办学校进行考核，并把“考核成绩”同财政拨款相挂钩，做到逐步地优胜劣汰，提高农民工子弟学校的办学质量，缩小与公办学校的差距。

三、展望未来，政府必须明确责任，统筹规划，在监管过程中提高效力，为学校办学提供优越的政策环境，解决学校“后顾之忧”。具体办法可通过提高技校、中专教育水平，为民工子弟提供更好的基础教育结束后的出路。还可以通过发展长三角联合办学，解决民工子女初中毕业返乡继续接受教育的问题。

结合调研结果及研讨会内容，上海财经大学高等研究院形成了这份政策建议书，希望能够为有关部门和领导提出决策参考。下文将结合调研的背景对以上政策内容展开论述。

背 景

根据 2010 年最新人口普查显示，目前流动人口超过 2 亿，进城务工农民工随迁子女约为 2 千万。仅上海一个城市，农民工随迁子女数量就达到 47 万。因此如何解决农民工随迁子女的义务教育问题，对于流入地政府来讲是棘手又紧迫的难题。

就上海而言，非沪籍人口的剧增给上海的公共服务资源系统带来了巨大的压力。大量的外来人口涌入上海后，产生了三大不可避免的问题：一是基础设施滞后；二是城市管理压力巨大；三是社会治安形势严峻。这些群体性矛盾和冲突的隐患已经在城市产生，如今政府职能部门必须认真考虑该如何设计新二元结构背景下的农民工随迁子女就学制度。自 2008 年上海实施三年行动计划后，上海市义务教育阶段人口逐步提升到 47 万人，2011 年预期为 50 万人，未来这一数目将继续增长。0 到 2 岁没有上幼儿园的人口在逐年攀升，大约每年有 20 多万人口；3 到 5 岁正在上幼儿园的人口也是 20 多万，到 2020 年将达到

22.6 万人；小学阶段有将近 36 万的人口；义务教育阶段有将近 30 万的人口，到 2020 年，将有接近 60 到 70 万义务教育阶段的孩子在上海读书，但是整个上海入学人口也在增长，所以这两个高峰的叠加将一直持续到 2017 年左右。但是在十二五规划中并未将这些需要的资源配置在内，导致现在上海公共服务资源缺乏，不仅外来学生没有学校可以上学，连上海本地人所享受公共服务也在降低。目前上海实行的是公共财政覆盖，保证每个孩子都享受免费义务教育，但是免费义务教育的含金量是不一样的。在上海率先实现的这一情况，在北京广东都没有实行，但是逐步向随迁子女开放中职等政策并未真正解决随迁子女就业出路的这一难题。可见与北京等地区相比，上海自 2008 年后在农民工随迁子女这个问题上是停滞不前的。

从宏观政策上来讲，我国最早有关流动儿童的政策是在 1998 年提出的《流动儿童少年就学暂行办法》，但是这个暂行办法存在很大的滞后性，政策设计远远落于实际实施。到 2001 年 5 月国务院颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，针对解决流动人口子女接受义务教育问题，确立了“两为主”原则：即以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主，采取多种形式，依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。2003 年国务院再次出台政策，却没有重申“两为主”政策，而是重申“两为主”一视同仁的原则。到 2006 年再一次除了重申“两为主”一视同仁的原则，同时也谈到了教育经费应该如何制定等问题。在这过程中，即使出台一系列的原则性条款，但是在执行过程中存在许多地方政府跟中央政府在认知上的出入，以及利益上的不一致，导致每个地方执行的是不一样的。

建议一：进一步深化公办学校在外来儿童教育中的主渠道作用

1、进一步加大公办学校向外来儿童开放的力度

首先，在现阶段需要进一步开放公办学校，扩大开放层面，建立从学前教育开始的开放机制，促进教育公平。

民办和公办学校教学质量存在差距的认知，是对于农民工子弟教育问题的很多社会关注和政策讨论的前提。通过这次调研，我们发现在现阶段的情况下，公办学校的教学质量确实比民办学校要高，如果能够进一步开放公办学校，肯定对于学生学习成绩的提高有好处。当前在建设社会主义和谐社会的大背景下，追求公平成为社会的一个趋势。而对农村

的小孩，外来工的小孩给予同等的待遇，是缩小城乡之间的差距的一个重要办法。当然，解决这些问题都有一个过程，无论是国家、单位、企业或者一个城市都是追求自身利益的，对于外来儿童的教育问题一下子全部开放公办学校，肯定不可行。因而我们还要制定相关的准入标准，例如根据上海户籍政策采取积分制原则。我们可以以这个积分为标准，采取公办学校准入制的方法，有选择的让一些符合标准的农民工子女进入公办学校学习，有计划有顺序的开放公办学校。

值得一提的是，对于民工子弟的学前教育问题的关注也许是更欠缺的。在开放学校的范围上，这些学校不仅要涉及小学、初中等基础教育，更要涉及幼儿园等学前教育。在调查过程中我们发现，如果外来儿童的幼儿园是在上海读的，他就相对更优秀一点，习惯也比较好。假如幼儿园是在外地读的，甚至没有读过幼儿园，他们的父母在7、8月份匆匆忙忙把孩子送过来上小学，这些孩子的基础和习惯就比较差，而且乡音很重，跟同学老师交流、沟通起来都比较困难。在这种情况下，那些公办小学会优先选择在上海读幼儿园的，这是起点的差别，因为他们在幼儿园读的，和上海的孩子是一样的，所以放开学前教育，对于农民工子女的教育公平以及缩小他们与上海本地学生的差距非常有帮助。

2、帮助公办学校更好地向外来儿童提供教育服务

目前，在上海流动儿童进入公立学校主要集中在一般的公立小学，几乎不可能进入较好的重点小学。有许多学校流动儿童的比例超过90%。在流动儿童进入公立学校的过程中，许多上海本地家长会将自己的孩子转到其他公立学校。于是，造成流动儿童即使在公立学校中仍然和城市孩子分隔的现象。即使在同一所公立学校，也有一些流动儿童被单独编班。这种现象，一方面阻碍了流动儿童与城市儿童的融入，造成他们长大以后仍然是城市中特殊的群体，另一方面在流动儿童比例较高的学校老师普遍觉得工作压力较大，他们需要付出比其他公立学校老师更多努力来弥补流动儿童与城市儿童的差距。

因此，上层教育部门在分配公立学校的时候应注意避免过度集中，同时，对于流动儿童比例较高的学校，适当调整考核目标，把考核重点从单一的考试成绩变为更多元化，更注重学生行为习惯，心理健康和道德品质培养的标准。

3、多管齐下，促进公办学校中外来儿童的融入与全面发展

其次，为了真正给予民工子弟公平学习的机会，还需要更进一步关注他们入学后的融入情况。在公办学校中促进农民工子弟的融入，在关注他们学习成绩的同时，关注他们的心理健康，避免歧视现象的出现。

一直以来，农民工子女融入上海成为新上海人，是我们所追求的结果，他们为建设上海出力，而不是仇视社会，这是很重要的。但是，根据上海教委的调研，在上海未成年少年中 80%犯罪的都是外地孩子，尤其是初中毕业以后的孩子。这些孩子初中毕业之后，容易成为“三失”（失学、失业、失管）青年，很容易成为社会很不稳定的因素，所以这些孩子未来对于社会什么样的心态肯定值得关注。调研当中发现有很大的隐患，新二元结构，本地户口和外地户口之间的冲突逐渐加剧。假如我们处理不好他们的融入问题就会产生像法国和英国的青年暴乱的现象，在中国这种例子也是有的，广州潮州就是个例子。

当然，在教育质量上仅仅关注他们在公办学校面的学习成绩，也是不合理的。联合国教科文组织要求我们教给学生：学会做人，学会生存，学会求知，学会发展。对于农民工子弟，我们更是要如此。结合上面所说，我这样做才能促进这些孩子他才能融入城市，学会做城市人，文明人。

对此，我们建议，少先队、团组织应该加强对于他们的关怀和吸纳，我们发现在教学过程中直接的价值灌输基本上是不管用的，但是间接的影响，间接的政治社会化，比如说通过道德的实践，通过带他们做志愿者，通过电影艺术讨论，这样间接的形式影响他们的价值观效果更好；其次，以社区和学校为主要平台促进他们的社会融合，现在农民工子女很少有机会跟城市的同龄人交往，上海现在有社区服务中心，社区图书馆，这些资源包括学校的资源应该向他们开放，让农民工子女可以跟城市居民，跟城市同龄人一起交往，这样才能真正促进他们的社会融合。现在，农民工子女回到家里以后，家里书桌都没有，空间很小，没有相应的空间，做完作业就无所事事了。所以，我们的一些社区图书馆，包括学校里面，是不是可以开放一些资源给他们，这样可以有利于他们健康的成长。

建议二：加强民办学校管理与建设，发挥其作为外来儿童教育的重要补充与辅助功能

1、避免盲目关闭农民工子弟学校而导致外来儿童失学

当前，众多的民工子弟加上本地学生与公办学校相对较少的现状，决定了完全关闭民办学校，追求马上全部民工子弟学生进入公办学校是不现实的。而且通过我们的调研，民办学校也不是一塌糊涂，也有很好的学生，而且成绩差距也在跟公办学校缩小，简单的关闭民办学校，导致学生失学的做法显然跟帮助流动儿童的目标不一致。

2、加强扶持管理符合一定条件的民办学校

要想提高民办学校的师资水平，关键还是要加大对民办学校的财政支持。而为了更有效更合理地统筹安排，可以尝试定期对民办学校进行考核，并把“考核成绩”同财政拨款相挂钩的做法，做到逐步地优胜劣汰，提高农民工子弟学校的办学质量，缩小与公办学校的差距。

民办农民工小学和公办学校间之所以差异很大，很大程度上是由于办学成本就不一样，公办学校的办学成本是1万4、1万6，在黄浦、卢湾是2万多，民办学校则是3000多，顶多是3500，不同的办学成本会导致不同学校办学条件学校设施有很大的差距，这也导致了办学质量上的差距。

要提高民办学校的教学质量，我们应该加大对于这些学校的投入。我们现在知道国家尤其是上海对于民办学校的投入在增加，从生均1000多元提高到现在的3000元。我们建议进一步提高这一投入，很显然对于民办学校提高1000元的经费，带来学生成绩的增加可能远远大于给公办学校增加1000块钱经费带来的增加，这样国家花比较少的钱进一步提高民办学校的教学质量，可能也是很不错的选择。

同时，我们也需要定期对民办学校进行考核，把财政拨款跟是否优秀挂钩的，把绩效评估和年检两种方法结合起来，逐步淘汰办学不规范，教育质量低下的学校。政府花钱这么多，却进行劣质教育肯定不行的，在未来五年当中，应该逐步规范，把发展比较好的逐步保留下来，尤其是把用企业的仓库厂方办学存在安全隐患的学校要关掉，通过绩效评估、年检逐步的扶持一批关掉一批，来逐步缩小民办学校和公办学校之间的质量差异民办里面。

我们还要加强对民办学校的监督。在调研中，我们了解到民办学校尤在财务上的漏洞特别多，某学校到北京开了27万的图书假发票，主管部门去查，27万的书在哪里，图书馆却不让他们看，在监管中要严惩这种现象。在调研过程中，我们发现有的农民工子弟子女的家长，孩子报回来的成绩是90分以上，但是问孩子问题根本不懂，那么成绩怎么那

么高呢？后来了解到，有的学校为了保证教育成绩质量很好，试卷发下去，老师把标准答案写在黑板上抄。这种教学造假在监管中也是要坚决杜绝的。

在调研过程中，很多民办学校反映政府拨款不及时。2011年5月，区教育局给了民办学校300元每人的经费资助，有的到7月4日钱才到位的；下半年的经费，市里面增加到3000元了，区里面却不知道什么时候才能下来，甚至有的民办学校曾在一年中三次向镇政府借钱发工资。由此可见，政府应该明晰自己的职责。对于经费的配给是多少，应该有政策的规定，教师工资是多少，绩效工资是多少，教师的福利或者体检交通费绿化费等等，政府都要出台一个标准，就像公办学校一样，以保证民办学校办学的规范性。

3、发动社会力量共同帮助民办学校成长

提高民办学校的教学质量，除了政府在财政上要给予支持，还可以多发动社会力量。在现阶段，课后辅导已然成为提高学生成绩的一个重要手段。本地的学生有更多的课后的辅导，家长会给他们上很多课外班，家里也有很多课外读物。但是由于家庭条件、父母工作、资源缺乏等原因，导致在民办学校的流动儿童，所接受的课后辅导很少。结合实际，随着各大高校的大学生支教组织发展壮大，我们更应该鼓励并积极引导这些社会组织为农民工子女提供教育和社会服务，提供更加个性化的服务。民办学校也应该为这些组织进入学校提供便利，与之有质量地合作，实现双赢：既提升了学校的教学质量，又提高了大学生服务社会的积极性和实践能力。

4、提高民办学校教师群体的整体素质和教学热情

现在关注研究民工子弟教育问题的专家学者，大家基本都认可民办学校跟公办学校差别比较大的是师资。

在最能反映教学质量的师生比上，公立学校是1:11，而民办学校是1:22，而且每班人数差距也很大，这样公办学校可以实行小班教学，每班30个学生，但是民办学校却将近每班50个人，这样教学效果肯定有差异，在国外也有很多关于小班教学的研究，都表明小班成绩比大班好。

在高级职称老师的比例上，公办学校是23%，民办是6%，而且师范类毕业院校差距也很明显。从学历上来看，公办学校的老师至少有专科以上的学历，民办学校比例小很多，尤其是本科学生，公办学校60%，民办学校只有16%。从教龄分布更可以说明问题，对于教师来说，有的时候教龄和经验可能比学历更重要，在上海公办学校中，10年以上教龄

的老师有 85%，而民办学校只有 29%，很多是在一年以下，1 到 2 年或者 3、5 年，而在这些教龄 10 年以上的老师中，还有很多是退休返聘的老师，所以师资上存在很大的差距。

在工资待遇上差距也很大，公办学校中月工资在 5000 元以上的占到 65%以上，甚至还不止这个数字，民办学校的老师待遇则差很多。

所以，我们建议应该提高民办学校老师的待遇，吸引一批相对较好的老师来到民办学校教书，提高他们的积极性。民办学校的老师应该持证（教师资格证）上岗。为提高老师的积极性，应该采取适当的奖金以及其他鼓励政策，提高奖金辅助跟基本工资比，起到刺激作用，做好绩效工资，杜绝吃大锅饭现象的出现。另外还可以采取为骨干教师购买城镇保险的方法留住老师，让老师更有积极性。

建议三：未雨绸缪，政府需对外来儿童的教育问题做长期全面规划

1、初中后问题与义务教育阶段应通盘考虑

调研发现，农民工子女融入城市最大的障碍是在于初中毕业后的出路问题，之前提到的对社会稳定的影响，也强调初中毕业生这个群体是亟需关注的一个群体。而在民工子女的教育问题上，初中后教育阶段也是大家最敏感的，家长敏感、政府敏感、上海老百姓也很敏感，而现阶段民工子女参加中考甚至高考是不能实现的。这就导致他们的进退两难：回到老家教材不配套，还不得不跟父母分隔两地；如果留在上海只能进入“三校”（中专、职校、技校）。现在社会对于三校的评价不高，农民工子女对于他们的反应也不是很好，家庭的反应也不是很积极，这就导致没有出路的初中毕业生不得已走上歪路，从而影响了社会和谐。所以对于农民工子女的教育吸纳必须要突破 9 年制义务教育的框架，向初中后延伸，首先要办好职业技术教育，要给他们向上流动的空间，使农民工子女克服升学和就业瓶颈。

2、城市发展规划过程必须考虑到教育的需求

政府应该明确责任，统筹规划，在监管过程中提高效力，为学校办学提供优越的政策环境，解决学校“后顾之忧”。

同时在调研过程中我们还发现了政府职能的缺失。在一些规划中，开发商欠了学校的教育用地，这些教育资源的流失，更导致了学校规模无法扩大，上海无法接纳这么多孩子进入公办学校、好的民办学校读书。政府应该从中加强协调作用，统筹规划，避免这些现

象的出现，为学校办学提供优越的政策环境，解决学校“后顾之忧”。

众所周知，对于上海而言，土地资源是十分稀缺的，也许不断建设民工子弟学校更多的只是一种美好的希冀。那么，政府从宏观上，是不是可以考虑别的途径来解决流动儿童的教育问题？比如说，提高技校、中专教育水平，为民工子弟提供比较现实的未来出路。

3、采取多种方式试点以突破现行户籍体制的束缚

考虑到上海教育的资源紧缺，可以建立分层、分类、有梯度的教育公共服务制度，保障教育公共服务供给。以“稳定就业、稳定居住”为前提，根据权利义务对等原则，综合考虑来沪人员的来沪年限、工作履历、参保情况、纳税记录、诚信记录、履行法定义务情况等，在对公共服务进行分类分级设置的基础上，向不同持证来沪人员随迁子女提供相应类别和水平的教育公共服务。对于“稳定就业、稳定居住”外来人员随迁子女，无条件提供义务教育服务，逐步向其随迁子女开放高中，有条件地提供高中阶段教育服务。可以采取综合考核制，将父母的条件与子女的学习情况综合起来进行考核。父母的条件以“双稳”为基本条件，同时要求小孩在上海完整接受了小学教育，在初中二年级时对随迁子女进行考核，对德智体美诸方面表现特别优秀的学生推荐参加上海中考。

另外，可以在上海举办专门高中，对于外地儿童单独进行中考，符合条件的初中生进入专门高中学习，在上海参加全国卷高考，并由教育部安排专门的招生指标，让他们在上海参加考试和填报全国高校的志愿。

除此之外，既然上海的资源稀缺，政府也可以考虑和邻近省市合作的方式来解决流动儿童的教育问题。在解决民工子女继续接受高中教育问题上，我们建议与外省市合作举办联合高中，现阶段先在长三角地区做这个事情。比如说，安徽江苏浙江的外来务工人员很多，我们分别举办上海安徽学校，上海江苏学校，上海浙江学校。这也不是没有先例的，我们上海有英国人学校，美国人学校，日本人学校，甚至有温州人学校，那我们也能够办这样针对专门地区的民工子弟的学校。这些学校校舍由上海负责，师资由所在省负责委派，教材也是使用原所在省的教材，合作解决民工子女的高中读书的问题，孩子高中毕业参加当地的高中招考，招生指标也由这些地方负责，通过这样一种做法解决民工子女想继续升学、高考的问题。

结束语

农民工子女的教育问题作为教育问题中的烫山芋，解决的形势刻不容缓。在义务教育阶段，政府一方面需要进一步加大公办学校对外来儿童开放的力度，同时要兼顾流动儿童家庭背景的特殊性，多管齐下，促进公办学校中外来儿童的融入与全面发展。另一方面，民办学校仍然是外来儿童教育的重要补充，应该进一步加强对民办学校扶持与管理。利用各方面社会力量，弥补民办学校经费短缺的问题，促进流动儿童德智体的全面发展。保证流动儿童和城市儿童在同一片蓝天下，拥有一样幸福的童年。

同时，高中教育以及高考的户籍限制是流动儿童教育的瓶颈。流入地政府需权衡教育的资源紧缺和教育公平，逐步向对流入地贡献较大的流动人口子女放开限制，通过设立专门高中或者与流出地政府合办学校的方式，解决流动儿童在初中后阶段的教育问题。

附：“城市的未来：外来儿童教育政策研讨会暨校长论坛”与会嘉宾名单

(排名按姓氏拼音排序)

- 陈媛媛 上海财经大学经济学院副教授
- 曹旖旎 开鲁新村第一小学校长
- 董伟丽 浦东新区明珠小学教导主任
- 冯帅章 上海财经大学经济学院副教授
- 范元伟 上海理工大学管理学院副教授
- 管建平 新时代小学校长
- 韩嘉玲 北京社会科学院研究员
- 黄 妹 光明小学校长
- 陆正兴 弘梅小学校长
- 马 丽 同济大学社会学系讲师
- 彭光雅 复兴东路第三小学校长
- 饶 波 双江小学教导主任
- 舒晓静 瞿溪路小学教导主任
- 唐晓杰 民办教育研究所副所长
- 熊易寒 复旦大学政治学系讲师
- 周纪平 上海市外来务工人员教育专业委员会主任
- 朱崇福 黄浦区教师进修学院研究员
- 张嘉宁 海星之家社工事务所行政主管