

中央教育科学研究所2008年度科研业务费专项资金项目成果丛书

袁振国 主 编

田慧生 副主编

中国进城务工农民 随迁子女教育研究

中国进城务工农民子女教育研究及数据库建设课题组 著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House



袁振国 主 编

田慧生 副主编

中央教育科学研究所2008年度科研业务费专项资金项目成果丛书

中国进城务工农民 随迁子女教育研究

中国进城务工农民子女教育研究及数据库建设课题组 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 刘 灿 杨 巍
版式设计 沈晓萌
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国进城务工农民随迁子女教育研究 / 中国进城务
工农民子女教育研究及数据库建设课题组著. —北京:
教育科学出版社, 2010. 6

(中央教育科学研究所 2008 年度科研业务费专项资金
项目成果丛书 / 袁振国主编)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 4891 - 9

I. ①中… II. ①中… III. ①流动人口—教育—研究
—中国 IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005586 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64981277
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	北京中科印刷有限公司	版 次	2010 年 6 月第 1 版
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	印 次	2010 年 6 月第 1 次印刷
印 张	17.75	印 数	1 - 2 000 册
字 数	301 千	定 价	36.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

编 委 会

主 任：袁振国

副 主 任：田慧生

成 员：方铭琳 孙袁华 刘晓楠 李 东 杨润勇 所广一

(按姓氏笔画排列)

课 题 组

负 责 人：万明春 重庆市教育科学研究院

核心成员：吴 霓 中央教育科学研究所

龚春燕 重庆市教育科学研究院

程艳霞 重庆市教育科学研究院

邓建中 重庆市教育科学研究院

胡 方 重庆市教育科学研究院

张 鸿 重庆市教育科学研究院

谢华剑 重庆市教育科学研究院

高慧斌 中央教育科学研究所

李 楠 中央教育科学研究所

李晓强 中央教育科学研究所

张宁娟 中央教育科学研究所

明 航 中央教育科学研究所

方铭琳 中央教育科学研究所

段成荣 中国人民大学人口与发展研究中心

杨 舸 中国人民大学人口与发展研究中心

Preface

前言

20 世纪 90 年代以来,随着中国改革开放与城市化进程的逐步推进,我国出现了劳动力的大规模流动,这给我国的城市化进程注入了新的活力。到目前为止,进城务工农民的规模已经过亿,2006 年《中国农民工问题研究总报告》显示,中国外出农民工数量为 1.2 亿人左右;2008 年《第二次全国农业普查主要数据公报》显示,农村外出就业劳动力达到 1.3 亿多人。同时,由于我国城乡发展不均衡,城乡公共服务、居民收入、教育发展等差距对农村劳动力外出产生了强大的“推拉合力”,越来越多的农村劳动力举家入城。举家入城农民的增多,带来的一个必然后果就是随父母入城的子女规模也越来越大。根据《2005 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报》的公布数据推算,在 0~14 周岁全部流动儿童中,户口性质为农业户口的流动儿童占 76.5%,非农业户口者只占 23.5%。如果将户口性质为农业户口的流动儿童视为随迁子女的话,则全国随迁子女数量已达到 1 403 万人。其中,6~14 周岁义务教育阶段适龄流动儿童在 0~14 周岁流动儿童中的比重为 61.37%,据此推算,义务教育阶段适龄随迁子女数量已达到 861 万人。

近年来,国家出台了相关的政策,采取了多项措施来保障随迁子女受教育权利,极大地缓解了进城务工农民及其随迁子女对入学问题的担忧,深刻体现了科学发展观的思想内涵,充分表现了党中央和国务院对进城务工农民及其随迁子女的深切关怀,在很大程度上促进了教育公平。但是,随着社会形势的不断变化,随迁子女受教育状况到底如何、相关教育问题的解决程度以及相关政策的执行效果究竟如何等都是需要不断追踪、适时了解的关键问题。

当前,关于进城务工农民的书籍或文章俯拾即是,关注他们子女生存问

题的书籍或文章也较多,而对随迁子女受教育问题进行系统研究的相关文献还较少。为此,本书以“重点研究随迁子女的流动现状和特点,全面把握随迁子女教育现状、问题及成因,多元分析相关政策、措施、经验及实施情况,深入思考具有前瞻性、可操作性的对策建议”为思路,采取文献研究、实地调研、科学分析等多种研究方法,对我国进城务工人员随迁子女这一城市特殊群体的基本情况、受教育问题与相关政策及执行情况等展开了系统深入的研究。研究发现,我国流动儿童(包括随迁子女)规模庞大,地区分布高度集中,但基本的统计数据缺失或不完整;随迁子女在城市的受教育权利遭到相对剥夺,在学校和家庭都存在着不利于他们成长的主观或客观因素。究其原因,户籍制度的存在、公共政策体系不健全、政策文本不完善与政策落实不到位、教育教学质量监督评价机制缺失、学校与家庭教育功能的发挥不力等都是随迁子女教育问题产生的深层原因或重要原因,而金融危机的发生又牵动了大规模进城务工人员返乡潮,导致部分随迁子女辍学、失学或误学。

针对上述问题及原因,本书提出了诸如制定《进城务工人员随迁子女教育法》、构建公共教育政策体系、完善学校和社会教育功能、把握随迁子女流动情况等相应的对策建议。但是,作为研究者,面对突如其来、意想不到的社会变化,必须与时俱进关注随迁子女群体,做好持续深入的研究工作,并呼吁政府和相关部门及时调整政策,灵活解决现实问题,保障每一个随迁子女在城市健康成长。

Contents

目 录

前言/ I

导 论 / 1

一、研究概述 / 2

二、研究的相关概念界定 / 14

三、研究的基本结论 / 16

四、本书的结构与内容梗概 / 17

上篇 现实与问题

第一章

中国流动儿童概况

第一节 资料来源和概念界定 / 22

第二节 流动儿童的人口学特征与迁移特征 / 23

第三节 进城务工农民随迁子女规模及流动特点 / 34

第二章

中国流动儿童受教育概况

第一节 流动儿童受教育概况 / 39

第二节 流动儿童受教育状况比较 / 40

第三章

中国进城务工农民随迁子女教育现状

- 第一节 进城务工农民随迁子女就学状况 / 47
- 第二节 进城务工农民随迁子女学校管理状况 / 72
- 第三节 进城务工农民随迁子女教学状况 / 77
- 第四节 进城务工农民随迁子女家庭教育状况 / 100

第四章

中国进城务工农民随迁子女教育问题及成因分析

- 第一节 进城务工农民随迁子女教育问题剖析 / 124
- 第二节 进城务工农民随迁子女教育问题的成因分析 / 135

下篇 研究与对策

第五章

国内外进城务工农民随迁子女教育相关研究

- 第一节 国外进城务工农民随迁子女教育相关研究 / 146
- 第二节 国内进城务工农民随迁子女教育相关研究 / 154

第六章

中国进城务工农民随迁子女教育政策研究

- 第一节 进城务工农民随迁子女教育政策的演变发展 / 167
- 第二节 进城务工农民随迁子女教育政策的特点分析 / 179

第三节 进城务工农民随迁子女教育政策的实施情况 / 187

第七章

中国进城务工农民随迁子女教育对策研究

第一节 立法保障：建立《进城务工农民随迁子女教育法》 / 212

第二节 制度设计：完善相关政策法规，保障执行力 / 216

第三节 学校教育：强化管理，优化教学 / 221

第四节 家庭与社会：构建随迁子女教育一体化格局 / 228

第五节 进城务工农民随迁子女返乡情况分析 with 教育对策 / 231

附 录

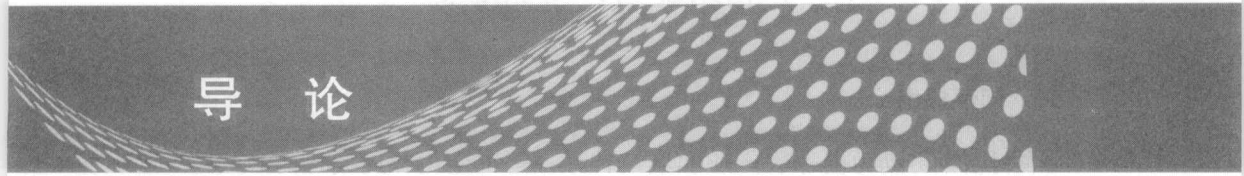
附录一 调研样本描述 / 238

附录二 调查访谈问卷 / 245

附录三 基本统计数据 / 263

参考文献 / 266

后记 / 274



导 论

20 世纪 80 年代,经济体制改革使我国进入社会转型期。随着中国改革开放与城市化进程的逐步推进,中国农村劳动力大规模外出就业,进城务工农民数量急剧增加,而且举家入城的农民持续增多,随迁子女规模也逐渐扩大。由此,随迁子女在城市的生存与教育问题进一步彰显,成为关系国计民生、关系教育公平以及我国普及义务教育面临的一个重大课题。为此,本研究在文献分析的基础上,以进城务工农民输入地、输出地的典型性为依据,确定了北京、上海、广州、深圳、成都、郑州、杭州、义乌、东莞、重庆、格尔木、乌鲁木齐 12 座城市为调研区域,对当地随迁子女教育现状、相关政策实施效果开展了实地调研。

一、研究概述

(一) 问题提出与研究背景

1. 问题提出

农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。随着中国改革开放与城市化进程的逐步推进,中国农村劳动力大规模外出就业,开始了具有中国特色的迁移潮流。党的十六大以来,国家为了统筹城乡发展,解决农民增收问题,对农民外出务工采取了积极引导的政策,连续几年出台关于切实改善农民进城就业环境、做好管理和服务的相关政策,农民外出务工进入了一个新的发展时期,规模逐渐扩大。《2005 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报》显示,全国人口中流动人口为 14 735 万人,与第五次全国人口普查相比,流动人口增加了 296 万人;2006 年《中国农民工问题研究总报告》显示,中国外出农民工数量为 1.2 亿人左右,如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数大约为 2 亿人;2008 年《第二次全国农业普查主要数据公报》显示,农村外出就业劳动力达到 13 181 万人。根据国家统计局农民工统计监测调查,截至 2008 年 12 月 31 日,全国农民工总量为 22 542 万人。其中本乡镇以外就业的外出农民工数量为 14 041 万人,占农民工总量的 62.3%;本乡镇以内的本地农民工数量为 8 501 万人,占农民工总量的 37.7% (中华人民共和国国家统计局, 2009)。

近年来举家外出的农民持续增加,2003 年举家在外务工的农村劳动力为 2 430 万人,占有外出务工农村劳动力的 21.3% (中央教育科学研究所教育发展研究部课题组, 2005);2006 年国家统计局农调队调查与《中国农民工问题研究总报告》显示,2004 年农民工举家外迁的有 2 470 万人,比 2003 年增长 1.6%,约占农村外出人口的 20.9% (中国农民工问题研究总报告起草组, 2006)。举家外出的家庭化流动带来的是进城务工农民随迁子女数量的不断增加,2003 年国务院妇女儿童工作委员会和全国妇联根据 2000 年第五次全国人口普查结果推算出的进城务工就业农民随迁子女将近

1 500万人, 还有研究(林露, 2007)指出随迁子女近2 000万人。多项研究显示, 进城务工农民随迁子女规模逐渐扩大意味着他们在城市的生存与教育问题将进一步突出。与城市适龄儿童一样, 随务工父母进城的随迁子女能否顺利在城市平等接受义务教育, 是关系国计民生、关系教育公平以及我国普及义务教育面临的一个重大课题。

近年来, 中央关注民生, 强调教育公平, 特别重视进城务工农民随迁子女接受义务教育问题, 并出台了一系列关于解决好进城务工农民有关问题的文件。2003年9月30日, 国务院办公厅转发教育部等六部委《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》中规定: “进城务工就业农民流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作, 以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制, 使进城就业务工农民子女受教育环境得到明显改善”。2006年中央一号文件《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出: “进一步清除和取消各种针对务工农民流动和进城就业的歧视性规定和不合理限制……认真解决务工农民的子女上学问题。”2006年3月27日颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》规定: “输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任, 将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划”。2006年6月新修订的《中华人民共和国义务教育法》明确规定: “父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年, 在其父母或其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的, 当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。”2006年温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出: “要解决城市低收入家庭和农民工子女教育阶段上学困难问题, 让每个孩子都有平等接受义务教育的机会。”十七大报告进一步提出“要保障进城务工人员子女平等接受义务教育”。教育部2007、2008年工作要点中都明确规定要“以流入地政府为主、以公办学校为主, 保障进城务工人员子女平等接受义务教育”。2008年8月12日, 《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》正式发布, 明确要求“切实解决好进城务工人员随迁子女就学问题”, 重申“进城务工人员随迁子女接受义务教育要以流入地为主、公办学校为主解决”。

这充分表明, 进城务工农民随迁子女教育问题已经成为中国政府高度关注的重大社会问题与民生问题。因此, 在全面建设和谐社会的背景下, 不断深入了解进城务工农民随迁子女教育现状, 分析进城务工农民随迁子女教育

中出现的各种问题,探讨解决进城务工农民随迁子女教育问题的政策建议及对策,为政府及教育行政部门提供决策服务,是当前及今后一段时间内必须解决的重大问题。而且,随着政策的调整 and 变化,进城务工农民随迁子女教育会面临一系列新的情况和新的问题,对此应当开展持续研究,以适应实践的不断发展与变化。

2. 研究背景

(1) 经济持续发展,对农村劳动力资源的需求越来越大

改革开放以来,国内生产总值(GDP)实现了持续30年9.8%的高速增长,中国进入了快速的城镇化和工业化阶段,表现为第一产业产值和吸纳就业人员都呈现迅速下降的趋势;而第二、三产业产值在GDP中的比重迅速上升,不仅吸纳了绝大多数新的劳动力,而且吸纳了第一产业转移出来的剩余劳动力。以第三产业为例,1978年,我国第三产业从业人员4890万人,占总就业人口的12.2%;到2006年,第三产业从业人员达24614万人,占总就业人口的32.2%,第三产业从业人员将近增加了2亿人。中国的人均GDP从1978年的300美元左右,增加到2007年的2482美元(中华人民共和国统计局,2007)。如图0-1所示。

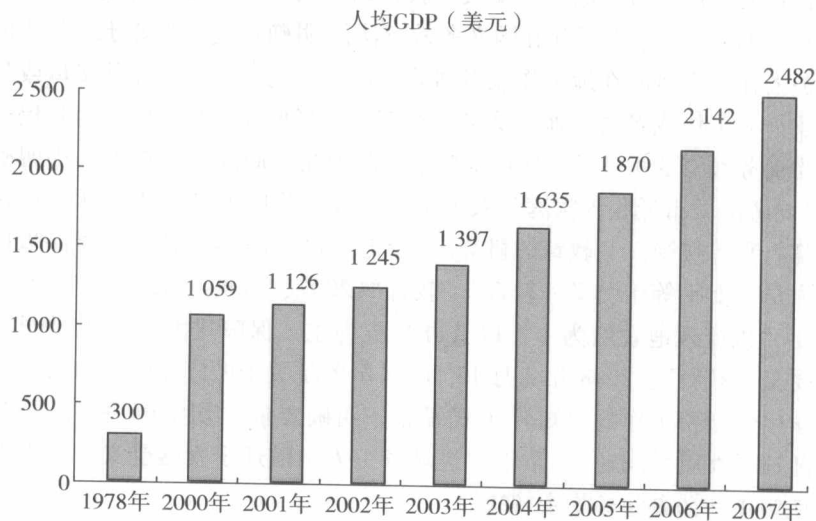


图0-1 1978—2007年中国人均GDP变化趋势

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出:“农民工是我国改革

开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军……他们对我国现代化建设做出了重大贡献。”可以说，农民工问题是随着我国改革开放而出现的社会现象。随着经济的持续发展，中国的城市化率由 1978 年的 17.92% 上升至 2007 年的 44.90%，农村富余劳动力转移进程不断加快，如图 0-2 所示。据统计，2006 年年末全国总人口为 131 448 万人，农村劳动力资源总量为 53 100 万人，其中外出从业劳动力资源总量达到 13 181 万人，占全部农村劳动力资源总量的 24.8%，如表 0-1 所示。从外出从业劳动力的地区构成（表 0-2）看，外出从业劳动力中，在乡外县内从业的劳动力占 19.2%，在县外市（地区）内从业的劳动力占 13.8%，在市（地区）外省省内从业的劳动力占 17.7%，去省外从业的劳动力占 49.3%；从其产业构成（表 0-2）看，从事第一产业的劳动力占 2.8%，从事第二产业的劳动力占 56.7%，从事第三产业的劳动力占 40.5%。可以看出，大约 80% 的外出从业劳动力资源是在县外省内或省外务工，并且主要从事第二、三产业。可见，随着城市经济的不断发展，其对农村劳动力资源的需求不断增加，农村劳动力的转移规模将进一步扩大。

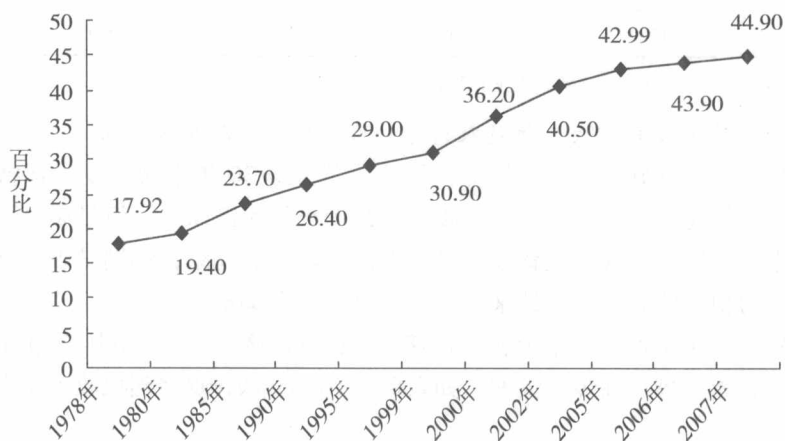


图 0-2 1978—2007 年中国城市化率变化趋势 (%)

表 0-1 农村劳动力①资源总量、外出从业劳动力②资源总量及地域分布

项 目	全 国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农村劳动力资源总量 (万人)	53 100	19 828	14 582	15 142	3 548
外出从业劳动力资源总量 (万人)	13 181	3 846	4 918	4 035	382

资料来源:第二次全国农业普查主要数据公报(第五号)

表 0-2 外出从业劳动力资源总量及从业的地区③构成与产业构成 (%)

外出从业劳动力从业地区构成	全 国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
乡外县内	19.2	29.9	13.5	15.2	26.9
县外市内	13.8	18.4	9.9	12.4	31.5
市外省内	17.7	33.1	9.0	12.8	24.2
省 外	49.3	18.6	67.6	59.6	17.4
外出从业劳动力从业产业构成	全 国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
第一产业	2.8	2.5	2.2	3.6	4.2
第二产业	56.7	55.8	57.1	58.4	44.3
第三产业	40.5	41.7	40.7	38.0	51.5

资料来源:第二次全国农业普查主要数据公报(第五号)

(2) 城乡差距扩大, 导致农村劳动力家庭化流动趋势增强

当前,我国城乡发展不均衡,尽管改革开放 30 年来城乡发展保持良好态势,增长速度飞快,城乡居民收入也都增长了 5 倍以上,但是城乡居民在公共服务、居民收入、教育发展等方面都有较大的差距,特别是农村义务教育水平的相对落后,导致越来越多的农村劳动力举家迁出。

从城乡居民收入水平分析,1978 年至今城乡收入差距虽然有过缩小阶段,但总体趋势是逐步扩大的。如表 0-3 所示,我国城乡居民收入比由 1978

① 农村劳动力,是指 2006 年年末农村住户常住人口(即在本户居住 6 个月以上人口)中 16 周岁及以上具有劳动能力的人员。

② 农村外出从业劳动力,是指农村住户户籍从业人员中,2006 年到本乡镇行政管辖区域以外从业 1 个月及以上的人员。

③ 分为四大地区:东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省;中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省;西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区;东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

表 0-3 中国城乡居民收入状况

年份	城镇居民年可支配收入 (元)	农民人均年纯收入 (元)	城镇居民家庭恩格尔系数 (%)	农村居民家庭恩格尔系数 (%)	城乡居民收入差距
1978	343.4	133.6	57.5	67.7	2.57:1
1980	477.6	191.3	56.9	61.8	2.50:1
1985	739.1	397.6	53.3	57.8	1.86:1
1990	1 510.2	686.3	54.2	58.8	2.20:1
1991	1 700.6	708.6	53.8	57.6	2.40:1
1992	2 026.6	784.0	53.0	57.6	2.58:1
1993	2 577.4	921.6	50.3	58.1	2.80:1
1994	3 496.2	1 221.0	50.0	58.9	2.86:1
1995	4 283.0	1 577.7	50.1	58.6	2.71:1
1996	4 838.9	1 926.1	48.8	56.3	2.51:1
1997	5 160.3	2 090.1	46.6	55.1	2.47:1
1998	5 425.1	2 162.0	44.7	53.4	2.51:1
1999	5 854.0	2 210.3	42.1	52.6	2.65:1
2000	6 280.0	2 253.4	39.4	49.1	2.79:1
2001	6 859.6	2 366.4	38.2	47.7	2.90:1
2002	7 702.8	2 475.6	37.7	46.2	3.11:1
2003	8 472.2	2 622.2	37.1	45.6	3.23:1
2004	9 421.6	2 936.4	37.7	47.2	3.21:1
2005	10 493.0	3 254.9	36.7	45.5	3.22:1
2006	11 759.5	3 587.0	35.8	43.0	3.28:1
2007	13 786.0	4 140.0	36.3	43.1	3.33:1

数据来源：1978—2006 年数据来源于《中国统计年鉴 2007》；2007 年数据来源于《2007 年国民经济和社会发展统计公报》。其中城乡居民收入差距根据各年数据计算而得，计算公式为：“城乡居民收入差距 = 城市居民人均年可支配收入：农民人均年纯收入”。

年的 2.57:1 上升到 2007 年的 3.33:1，绝对差距达到了 9 646 元^①。城乡居民家庭恩格尔系数（即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重）相

① 根据《中国统计年鉴 2007》中城乡居民收入数据计算而得。

差 6.8 个百分点（中华人民共和国国家统计局，2008）。从城乡教育差距分析，由于长期以来形成的城乡二元结构，城乡之间的教育投资差距显而易见，国家有限的教育经费较多地投入到基础较好的城市学校或重点中小学，却忽略了乡村学校；从国民人均受教育年限来看，教育部公布的《中国教育与人力资源问题报告——从人口大国迈向人力资源强国》数据分析显示：“1982—2000 年，农村 15 岁及以上人口人均受教育年限从 4.70 年上升到 6.85 年，城镇 15 岁及以上人口人均受教育年限从 7.57 年上升到 9.80 年，农村比城市低 2.95 年；而且 2000 年我国 15 岁以上文盲人口有 3/4 分布在农村。”（中国教育与人力资源问题报告课题组，2003）根据中国第五次全国人口普查结果，农村劳动人口人均受教育年限为 7.33 年，而城市是 10.20 年，城乡人均受教育年限差距是 2.87 年。

现代推拉理论说明，在市场经济和人口自由流动的情况下，人口迁移和移民搬迁的原因是人们可以通过搬迁改善生活条件。于是，在流入地中那些使移民生活条件改善的因素就成为拉力，而流出地中那些不利的社会经济条件就成为推力。人口迁移就是在这两种力量的共同作用下完成的。因此，城乡收入差距与城乡教育发展差距为农村劳动力外出产生了强大的“推拉合力”，大多数外出从业的农村劳动力在进城后选择继续留城生活，并且在适当的时候举家迁移，导致随迁子女规模越来越大。

（3）维护教育公平，迫切需要解决进城务工农民随迁子女教育问题

胡锦涛总书记在 2007 年 8 月 31 日召开的全国优秀教师代表座谈会上明确指出，“要把促进教育公平作为国家基本教育政策”。温家宝总理也强调，“教育公平是重要的社会公平”。教育涉及千家万户，事关人民群众切身利益，实现教育公平既是建设中国特色社会主义与构建和谐社会的的基本要求，也是我国教育改革和发展始终不懈追求的目标。教育公平的内涵可以分为三个层次：确保人人都享有平等的受教育的权利和义务；提供相对平等的受教育的机会和条件；教育成功机会和教育效果的相对均等，即每个学生接受同等水平的教育后能达到一个最基本的标准，包括学生的学业成绩上的实质性公平及教育质量公平、目标层面上的平等。

教育公平是社会公平的重要基础，进城务工农民随迁子女教育问题是实现教育公平必须解决的瓶颈问题，是任何一个崇尚公平与正义的社会必须正视的问题。让适龄的进城务工农民随迁子女不再游离于义务教育之外，平等享有受教育的权利，它不仅关系到广大进城务工农民的切身利益，更关系到下一代人的健康成长。全纳教育理论积极倡导教育公平和全部接纳（即共