

ZHONGGUO JIAOYU BIANGE ZHI LU CONG SHU

流动人口子女教育是当前义务教育阶段令人备受关注的问题，也是各级政府部门推进教育均衡发展中所面临的必须解决的问题。本书分析了该问题形成的背景、原因，并结合各地教育部门的具有针对性的先进案例，为破解该问题进行了深入探讨。

三尺书桌何处寻

范先佐等◎著

流动人口子女教育困难与破解

编委会主任◎陶西平 谈松华

中国教育变革之路丛书

凤凰出版传媒集团

江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

1479468

中国教育变革之路丛书

编委会主任◎陶西平 谈松华

三尺讲台何处寻

范先佐等◎著

流动人口子女教育困难与破解



淮阴师院图书馆 1479468

凤凰出版传媒集团

江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (C I P) 数据

三尺书桌何处寻: 流动人口子女教育困难与破解/
范先佐等著. —南京: 江苏教育出版社, 2011. 11
(中国教育变革之路丛书)
ISBN 978-7-5499-0939-1

I. ①三… II. ①范… III. ①流动人口—学校教育—
研究—中国IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174204 号

书 名 三尺书桌何处寻——流动人口子女教育困难与破解
作 者 范先佐 等著
责任编辑 午新生
出版发行 凤凰出版传媒集团
凤凰出版传媒股份有限公司
江苏教育出版社 (南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编 210009)
苏教网址 <http://www.1088.com.cn>
集团网址 <http://www.ppm.cn>
照 排 南京前锦排版服务有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司 (电话 025-57572528)
厂 址 南京市六合区冶山镇 (邮编 211523)
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 15.75
字 数 250 000
版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5499-0939-1
定 价 30.00 元
邮购电话 025-85406265, 85400774 短信 02585420909
E-mail jsep@vip.163.com
盗版举报 025-83658837

苏教版图书若有印装错误可向承印厂调换
提供盗版线索者给予重奖

中国教育变革之路

丛 书

丛书编委会

主 任 陶西平 谈松华

副主任 柯春晖 韩 民 杨学为 李文长 曹志祥

委 员 安雪慧 范先佐 蒋丽珠 林丽娇 林卫平 刘海峰
(按姓氏拼音排序) 乔丽娟 王炳明 王 烽 王 强 吴开俊 杨银付
曾晓东 张武升 郑若玲 周文海

前言

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）研究制定过程中，国务院曾两次向全社会公开征求意见建议，引发了全社会对于教育问题的高度关注和热烈讨论，也使得当前教育改革发展中一些所谓群众关心、社会关注、躲不开、绕不过去的问题进一步进入公众和决策者的视野，如学前教育发展问题、中小学生课业负担问题、城市义务教育阶段择校问题、流动人口子女教育问题、高考改革问题，等等。《纲要》没有回避这些问题，并分别提出了解决的思路和办法。但是，这些问题由来已久，成因复杂，《纲要》致力于提出解决问题的基本思路和重大措施，同时也给各地留出了实践和探索的空间，支持和鼓励各地各学校大胆试验，在实践中积极探索，积极寻求解决问题的办法和措施。

《纲要》的研究制定和推进实施，掀起了中国教育改革发展一轮新的热潮。如何按照《纲要》的精神，因地制宜、因事制宜地推进教育的改革和发展，也是当前各级政府和教育部门及各级各类学校十分关心的问题。所幸的是，很多地方的政府、教育部门、学校已走在了实践的前列，他们针对自己所在地区、学校的特点，在解决当前教育热点难点问题上已经进行了许多实践和探索，在实践中取得了很好的效果。这些实践和探索无疑是我国教育改革进程中的有益借鉴和参考。

为了助推《纲要》的落实，助力中国教育事业的改革发展，江苏教育出版社邀请参与《纲要》研究制定工作的专家学者、一线的教育工作者和教育部有关司局人员，围绕着如何破解当前中国的教育热点、难点问题，组织编写了《中国教育变革之路》丛书。

丛书根据《纲要》精神，以“关注热点——把脉问题——解读《纲要》——超前实践——求变探索”为写作思路 and 主线，从发生在现实中的鲜活案例、普遍存在的现象谈起，深刻剖析了当前教育的热点、难点问题。之后对这些现象的成因、状况进行深入分析，进而引用《纲要》的相关政策、方针进行权威解读，并提供各级地方政府、教育部门、学校解决上述“问题”的典型案例。最后，针对“问题”和“案例”，专家深入剖析后给出可

行性的建议和良方。丛书的内容取舍和写作体例力求体现政策性和思想性，体现观点的广度、分析的深度，同时力求体现可读性。希望丛书能够为各地政府、教育部门和学校提供一些可借鉴的思路和方法。

本套丛书是开放的，后续我们将针对当前教育改革发展中的其他热点、难点问题，以及各地和学校围绕着这些问题的解决所进行的各种实践和探索，陆续收集整理出版，也欢迎广大教育工作者不吝赐稿。

在此向参与图书创作的专家、学者，向参与丛书规划、审稿工作的领导，向提供实践经验材料的地方教育部门和学校一并表示衷心感谢！

丛书编委会

导 言

20 世纪 80 年代以来,伴随着中国城市化进程的加快,越来越多的农村剩余劳动力流入城市。由此而产生的流动人口子女教育问题已成为中国社会转型期的一个独特的社会问题,引起了社会的广泛关注。保证流动人口子女公平接受教育,既有助于普及九年义务教育的真正落实和质量的提高,促进教育公平的实现,也有助于统筹城乡经济社会发展,促进社会的和谐稳定。

为了保证流动人口子女公平接受义务教育,2010 年 7 月,新世纪以来的第一次全国教育工作会议及随后公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《纲要》)要求,“坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主,确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育,研究制定进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法。建立健全政府主导、社会参与的农村留守儿童关爱服务体系和动态监测机制。加快农村寄宿制学校建设,优先满足留守儿童住宿需求。采取必要措施,确保适龄儿童少年不因家庭经济困难、就学困难、学习困难等原因而失学,努力消除辍学现象。”依据《纲要》的要求,2010 年 5 月 16 日,教育部决定开展流动人口子女平等接受义务教育的试点,即将流动人口子女在流入地平等接受义务教育和参加升学考试、推进高校招生考试制度改革,纳入教改“先行先试”范畴。这表明解决流动人口子女公平接受义务教育的问题提升到国家教育改革的层面,转变成政府和全社会的行为。

为了学习和贯彻《纲要》的精神,本书基于课题组对中西部地区部分省

市流动人口子女教育问题的多次专门调研^①，并结合全国其他省市的调查研究及经验介绍，主要分析了流动人口子女的数量和规模，流动人口子女义务教育存在的问题、危害及原因，介绍各级政府、社会各方为解决流动人口子女义务教育问题所进行的探索和实践，并在此基础上提出进一步调整和改革现行义务教育体制和制度的对策思路。目的是：

1. 客观翔实地揭示流动人口子女义务教育存在的问题及危害，以引起全社会对我国转型期出现的这一重大社会问题的高度重视和关注。

2. 从规范分析和实证分析相结合的角度系统分析流动人口子女义务教育问题产生的制度根源，进而使人们认识到制度是影响流动人口子女公平接受义务教育的最重要因素。

3. 通过介绍流动人口子女义务教育的先进地区和优秀实践的先进典型，证明只要家庭、学校、社会共同努力，就会实现让流动人口子女“在同一片蓝天下共同成长”的目标。

4. 指出流动人口子女义务教育问题是一个长期、复杂的问题，而解决流动人口子女义务教育问题的根本出路在于，根据《纲要》的精神，加大体制改革力度。

^① 这些调查主要包括：为了了解流动儿童家庭的基本情况，包括家庭构成、父母所从事的职业、家庭收入与生活状况等，课题组对武汉市40户流动儿童家庭进行入户调研；为了了解流动人口子女在地级中等城市上学的情况，课题组对湖北省宜昌市流动儿童教育问题的调研访谈；根据教育部重大委托项目“致力于更加公平的教育”课题组的安排，就农村留守儿童的教育问题，我们对湖北、河南两省904名小学生和1934名初中生进行的随机调查分析；受教育部财务司、贷款办的委托，在英国政府双边赠款“西部地区基础教育”项目的资助下，对中西部地区的湖北、河南、广西、云南、陕西和内蒙古6省（区）38个县市177个乡镇的中小学布局调整和流动人口子女教育情况进行深入、细致的调查研究；为了了解农村留守儿童教育的基本情况，课题组先后在湖北省的钟祥市、沙阳县、长阳土族自治县，河南省的罗山县、长葛市、襄城县、禹州市，安徽的濉溪县和潜山县等3省9个样本县（市）的62所农村中小学就农村留守儿童教育问题进行的问卷调查和访谈；为了了解农村留守儿童和流动儿童的年龄特征及其分布情况，受教育部基础教育司的委托，课题组分别对湖北的英山、京山和随州等3个县市就农村留守儿童以及武汉市进城务工就业农民子女的受教育状况进行的实地调查；为了深入了解流动人口子女在县级市民办中小学就读的情况及其相关政策，对湖北省赤壁市民办中小学的调研。本书中未注明出处的资料均来自于上述调研。

第一章 问题：不断凸显

随着中国工业化和城市化进程的加快，越来越多的农村剩余劳动力进入城市务工就业，他们的子女要么随父母进入城市，要么被留在农村户籍所在地，前者被称为“流动儿童”，后者被称为“留守儿童”。伴随着大量农村剩余劳动力进城这一不可逆转的历史过程，流动人口子女的教育问题也在不断凸现，成为我国由农业社会逐步向工业社会转型期间的一大难题，必须引起全社会的高度重视。

一、流动人口子女的数量与规模	3
二、流动儿童教育面临的问题	7
三、留守儿童教育面临的问题	18

第二章 危害：不容忽视

教育作为培养人的社会活动，具有相对的独立性。但教育又是社会大系统中的一个子系统，既受制于经济社会的发展，又反作用于经济社会，教育与经济社会的相互作用，共同推动着经济的发展和社会的进步。流动人口子女的教育问题，作为我国转型期的教育的一个重要组成部分，如果处理不好，不仅会影响这一庞大群体的健康成长，还会影响到经济社会的发展。

一、危及义务教育公平	35
二、影响社会稳定	38
三、影响经济发展	45
四、妨碍城乡统筹发展	52

第三章

原因：制度排斥

流动人口子女的教育问题，作为转型期我国社会中的一个突出问题，如果处理不好，不仅会影响这一庞大群体公平地接受教育，还会影响到经济社会的发展，必须引起全社会的高度重视。但流动人口子女教育存在着这样或那样的问题，其原因是相当复杂的，既有经济社会发展差距的影响，又有历史形成的体制、机制等方面的原因，但探寻产生这一问题的根本原因需要从制度的层面进行。制度是影响流动人口子女公平接受教育的最重要因素。

- 一、流动人口子女教育问题产生的根本原因：义务教育财政体制过度分权 67
- 二、流动儿童教育问题产生的原因：遭遇以户籍制度为核心的社会排斥 74
- 三、留守儿童教育问题产生的原因：家庭、学校和社会缺乏实质性的关注 86

第四章

社会：逐步重视

流动人口子女是伴随农村剩余劳动力转移出现的一个特殊群体，他们数量众多，分布广泛，既有留在农村的留守儿童，也有进入城市的流动儿童。由此而产生的流动人口子女教育问题已成为中国社会转型期的一个独特的社会问题，引起了社会的广泛关注，各级政府、教育行政部门及社会各方为此做了大量工作，自20世纪90年代末期开始陆续出台了一系列保障流动人口子女教育的政策、法规，采取了一系列相应的措施，并取得了显著的成效。

- 一、国家关于流动人口子女的教育政策逐步明确 97
- 二、地方政府对流动人口子女义务教育采取了一系列重要措施 108
- 三、社会各界对流动人口子女教育所做的富有成效的工作 120

第五章

经验：值得推广

近年来，随着社会对流动人口子女教育问题的关注，不少地方政府把流动人口子女的教育问题纳入了政府公共服务与管理的范围，社会各方也都给予了高度关注和积极支持，采取了许多行之有效的措施，积累了丰富的经验，涌现了大量注重流动人口子女教育的先进地区和优秀实践的先进典型，这些都应当加以很好地总结和推广。

一、流动人口子女的就学情况	137
二、各类学校的有益探索和实践	140
三、社会各方的探索和实践	167
四、政府及其教育主管部门的创新与实践	173

第六章

改革：根本出路

保证流动人口子女公平接受义务教育是当前今后突出的社会问题。尽管各个地方、社会各界为此已进行了大量的探索和实践，积累了许多成功的经验，但我们应当看到，流动人口子女教育问题，具有长期性、复杂性和全局性的特点，必须认真对待，不断加大改革力度。因此，在人口流动已经不可逆转的背景下，改革现行义务教育体制、建立义务教育新体制是解决现行义务教育与人口流动矛盾的唯一选择，也是解决流动人口子女教育问题的根本出路。

一、义务教育财政体制：从过度分权到适度集权	193
二、义务教育管理体制：从刚性管理到弹性管理	201
三、义务教育办学体制：从公办到多元需求导向办学	208
四、体制改革的最终目的：实现义务教育的均衡发展	226

后 记	239
-----------	-----

问题：不断凸显

随着中国工业化和城市化进程的加快，越来越多的农村剩余劳动力进入城市务工就业，他们的子女要么随父母进入城市，要么被留在农村户籍所在地，前者被称为“流动儿童”，后者被称为“留守儿童”。随着时间的推移，我国农村剩余劳动力进城务工的人数和规模还会持续增长，农民工进城务工现象在未来较长一段时间内将继续存在。伴随着大量农村剩余劳动力进城这一不可逆转的历史过程，流动人口子女的教育问题也在不断凸现，成为我国由农业社会逐步向工业社会转型期间的一大难题，必须引起全社会的高度重视。

一、流动人口子女的数量与规模

目前,有关流动人口子女的数量主要是基于宏观估算和微观调查得出的,缺乏精确的统计。宏观来看,据国家统计局对全国31个省(区、市)的6.8万个农村住户和7100多个行政村的农民工的监测调查结果推算,2009年全国农民工总量为22978万人,其中外出农民工为14533万人^①,占全国人口的11%以上。其中,义务教育阶段的进城务工人员随迁子女的数量达到997.1万,占义务教育阶段学生总数的6%以上。未来15年,我国仍将有1.5亿农村人口转移到城镇,进城务工人员随迁子女的数量将增至3700万以上^②,流动人口子女群体将日益庞大。从我们对湖北省武汉市和宜昌市部分地区的调查来看,武汉市目前有流动人口140多万,进城务工农民随迁子女有14.7万多人,占全市义务教育阶段在校生数的12.77%。宜昌市伍家岗区共有公办小学15所(含3个教学点),中学1所,义务教育阶段的学生数是11000人,其中进城务工农民随迁子女有3500名,占32%。政府指定8所小学、1所中学接收进城务工农民子女。该市西陵区樵湖岭小学现有12个教学班,学生595名,其中进城务工农民随迁子女有376人,占学生总数的63.2%,并且呈不断增长之势。在一些经济发达地区,流动人口及其随迁子女的数量更加惊人。如北京市现有流动人口已超过1000万,在京接受义务教育的流动人口随迁子女有42万人,占学生总数的40%。目前具有北京户籍人口的出生率逐年下降,而流动人口随迁子女的数量却不断增加,2010年秋季开学,该市进入小学的孩子中,外来人口数量已经超过43%^③。至

① 国家统计局农村司.《2009年农民工监测调查报告》[R],2010年3月19日.

② 郭少峰.《异地高考尚无时间表》[N],《新京报》,2010年9月21日.

③ 刘海霞.《京教改纲要提出流动人口子女将可在京上高中》[N],《京华时报》,2010年10月14日.

2009 年底,上海全市常住人口总数为 1921.32 万人,逼近 2000 万大关,其中,户籍常住人口总数为 1379.39 万人,流动人口 541.83 万人,义务教育阶段流动人口随迁子女由 2001 年的 28.6 万人上升到目前的 38.6 万人。改革开放以来,广东省外来人口急剧增多,现已成为我国流动人口最多、最集中的省份。截至 2009 年底,广东省常住人口总数为 9638 万,流动人口有 3000 余万,公安机关实际管理人口超过了 1.2 亿^①。其中,义务教育阶段流动人口随迁子女的数量达到 244.08 万人,占全省义务教育阶段学生总数的 16.27%^②,甚至有的城市外来就读儿童的数量已超过本地户籍儿童的数量,如深圳市外来就读儿童占在校生总数 2001 年为 56.5%,2002 年达到 60.4%,2003 年达到 62.6%^③。此外,流动儿童数量较多的省还有江苏、浙江和福建,这三个省的流动儿童数量都超过 100 万人。四川和山东两省的流动儿童数量也比较多,分别达到 93 万人和 80 万人。广东、江苏、浙江、福建、四川和山东 6 个省的流动儿童超过了全国流动儿童总数的 40%。习惯上,人们认为流动儿童主要流动到发达地区,上述广东、江苏、浙江等发达省份聚集了大量流动儿童的现象也印证了这一观点。但同时我们也要看到,在四川、安徽、江西、河南、湖北、湖南等大规模向其他省(市)输送流动人口的地区,也同样接收了相当大规模的流动儿童,这几个省的流动儿童数量都在 50 万人以上^④。由此可见,随着人口的大规模流动,无论是从全国来看,还是从实地调研的情况来看,或是从一些省市的现实情况来看,流动儿童已成为一个庞大的特殊群体。

流动儿童已成为一个庞大的特殊群体,但父母双方至少有一人长期在外务工的留守儿童数量更加巨大。全国妇联、全国心系好儿童系列活动组委会首次发布了《农村留守儿童家庭教育活动调查分析报告》,报告显示:全国

① 徐艳.《广东实际管理人口已逾 1.2 亿,流动人口超 3000 万》[DB/OL],<http://gcontent.oooo.com/3/eb/3eb71f6293a2a31f/Blog/bfe/e54441.html>.

② 吴开俊,刘力强.《珠三角地区非户籍务工人员子女义务教育问题探讨》[J],《教育发展研究》,2009 年第 2 期.

③ 杜晓利.《流动人口子女义务教育问题剖析》[J],《教育发展研究》,2008 年第 1 期.

④ 段成荣.《接纳流动儿童,城市别无选择》[DB/OL],<http://www.cass.net.cn/file/20090203216542.html>.

目前共有 5800 万留守儿童，其中 14 周岁以下的农村留守儿童约有 4000 万^①。我国农村留守儿童的分布十分集中，多数分布在中南部的省份。安徽、四川、河南、广东、湖南和江西 6 个省的农村留守儿童在全国农村留守儿童总量中所占比例超过半数，达到 52%。据了解，经过安徽省各部门的长期调研，农业大省安徽有留守儿童约 400 万^②，基本上占各地留守儿童的 20% 左右。河南是全国第一人口大省和农业大省，而随着经济社会的发展，河南也逐渐成为全国第一劳务输出大省。全省从事农业的劳动力约有 3500 万人，外出务工半年以上的人员达到 1557 万人。但是因受户籍、经济、居住等客观条件的限制，他们的子女大多在家乡接受教育，生活在有父母一方抚养的“单亲家庭”里或由祖父母、亲戚朋友代为抚养，有的孩子甚至独自留在家中，从而形成了一支庞大的留守儿童队伍。据不完全统计，目前，河南农村 14 周岁以下留守儿童有 242.75 万人，占全国留守儿童总人数的 10%。除上述 6 个省外，农村留守儿童总数量排名前十位的还有广西、湖北、贵州和江苏。农村留守儿童集中的十个省份中，多数属于典型的劳动力输出大省，但广东、江苏由于省内劳动力流动，也产生了一定规模的留守儿童。如我们从江苏省妇联了解到，江苏省现有农村留守儿童上百万人。因此，无论是在农村还是在城市的中小学中，流动人口的子女都占有相当比重。

实地调研也证明了这一点，据我们对湖北省英山、京山和随州等县市的调查，农村中小學生中父母双方有一人外出打工的学生数量占全体学生的 44.9%。且外出打工的小学生家长比外出打工的初中生家长要高出 10~30 个百分点，而外出打工的小学低年级学生家长又比外出打工的高年级学生家长多 10~20 个百分点，这与其他调研结论大致吻合。如中央教育科学研究所教育发展研究部同期对甘肃省的秦安和榆中、河北省的丰宁、江苏省的宿豫和沐阳三省五县调查所得结论是，留守儿童占适龄儿童总数的 47.7%^③。另据重庆市妇联 2009 年完成的《重庆市农村留守儿童状况专题调研报告》，

① 陈莽：《三成留守儿童有心理问题》[N]，《京华时报》，2010 年 5 月 26 日。

② 吴兰：《安徽关爱留守儿童，拨付专项资金建儿童活动室》[DB/OL]，http://www.cnr.cn/allnews/201009/t20100915_507049146.html。

③ 中央教育科学研究所发展研究部：《中国农村留守儿童问题研究第一期调研报告》[R]，2004 年 7 月。

重庆单亲或双亲外出的留守儿童为 235 万人，比 2000 年增加了 60%，占农村未成年人总数的 43%。其中，双亲长期外出的留守儿童为 130 万人。刘鸿渊、曾艳琳对四川省东部某市义务教育的调研也显示，该市义务教育阶段在校学生 94 万人，其中农村学生 80 万人，留守学生 43 万人，留守学生约占农村义务教育阶段在校学生的 54%，占全市在校学生的 47%^①（见表 1-1）。

表 1-1 四川东部某市义务教育阶段留守儿童统计

年级	在校学生总数	留守学生人数	百分比 (%)
一年级	91913	41853	46
二年级	98709	44972	46
三年级	106900	47061	44
四年级	111794	50412	45
五年级	105754	47261	45
六年级	107664	50229	47
七年级	107708	50229	47
八年级	111204	50201	45
九年级	99982	47845	48
合计	941628	430063	46

资料来源：刘鸿渊，曾艳琳．《论制度框架下的西部贫困地区“留守学生”问题》[J]，《社会科学 Research》，2006 年第 6 期．

个案调查也印证了这一点，如河南省罗山县徐寨小学一年级有学生 30 人，其中留守儿童 15 人；二年级有学生 31 人，留守儿童 21 人；三年级有学生 24 人，留守儿童 17 人；四年级有学生 28 人，留守儿童 15 人；留守儿童人数分别占本年级学生数的 50%、68%、71%和 54%。该县龙山乡龙山中心小学现有学生 885 人，留守儿童就有 600 人，约占 70%。另据对湖北钟祥市石牌镇杨祠小学的调查，该校共有学生 253 人，其中留守儿童 169 人，占该校学生总数的 66.80%（各班留守儿童分布情况见表 1-2）。

^① 刘鸿渊，曾艳琳．《论制度框架下的西部贫困地区“留守学生”问题》[J]，《社会科学 Research》，2006 年第 6 期．