

和谐与发展研究文库

和

谐

与

发

展

留守与流动

——农民工子女的教育选择

刘成斌 吴新慧 著

本书运用实证方法研究农民工子女的教育问题。通过对留守儿童与流动儿童社会化过程的比较，分析当前农民工子女教育选择的类型及其对农民工子女社会化的影响；在分析制约农民工子女教育选择的结构因素之基础上，探讨农民工子女教育选择的社会机制，为城乡和谐奠定基础。

上海交通大学出版社

和谐与发展研究文库

本书受 2005 年浙江省社科联立项(05N78)资助

受共青团中央 2006~2007 年度青少年和青少年工作研究立项资助

留守与流动

——农民工子女的教育选择

刘成斌 吴新慧 著

上海交通大学出版社

内 容 简 介

农民流动已经成为当下中国社会转型中的一种特殊现象,势必对中国经济社会发展形成深刻影响,成为学界和政府部门关注的热点。民工面临着子女就学的选择,留守在老家还是随父母流动到务工地就学,不仅仅是农民工的个人问题,而且是涉及城乡、区域协调发展的公共问题,关系到社会主义和谐社会的建设。因此,研究农民工子女的教育选择具有重要的现实意义。

本书可供教育界、社会学专业相关人士、政府决策机构人员阅读,对其他关注“三农”问题与和谐社会建设的人士也有重要的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

留守与流动:农民工子女的教育选择/刘成斌,吴新慧
著. —上海:上海交通大学出版社,2008
(和谐与发展研究文库)
ISBN978-7-313-05094-6

I. 留... II. ①刘... ②吴... III. 普及教育—研究—中国 IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 205509 号

留守与流动

——农民工子女的教育选择

刘成斌 吴新慧 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:13.25 字数:245 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数:1~2050

ISBN978-7-313-05094-6/G·991 定价:30.00 元

版权所有 侵权必究

序 言

头一回为文库写序言,有点为难。这五种书打包出版,各有主题话语,各有内容专攻,各有逻辑套路,面对如此境况,我的学问显然不济,很难就每本著作絮言一一。我之所以“硬写”,往雅了说,支持年轻学者出书这是文化功德;往俗了说,策划者与本人是老朋友盛情难却。

从和谐社会提出的历史与现实背景上看,这套书值得关注。和谐社会理念的提出,是执政党治国方略的历史性飞跃,是对我国改革开放历程理性反思的宝贵成果。尔今,四十五岁往上年纪者都耳熟能详一段最高指示:斗则进,不斗则修。其后果呢,带给中国人民的是几近民族自毁之灾。改革开放三十年来的最大成就,莫过于中国人告别了短缺经济之苦,喜气洋洋地步入了小康社会。可是,历史的进程从来是圆与缺相伴而行的,与此相形而出的是一系列环环相扣的新问题、新矛盾、新冲突……概而言之是公共产品的短缺。诸如看病难、就学难、住房难之类,有人把它们喻之为新“三座大山”。面对如此的负面社会现实,近两年来,关于改革开放进程得失的评估、下一步发展路径的讨论、争鸣,从理论精英到平头百姓,都不同程度地“热”入其中。若从开放言论的社会现象而言,这本身就是和谐社会的精神表征了,可是从底里说,它也反映了改革开放进程中出现了在所难免的不和谐病灶和问题。假如一任这类问题漫漫,势必减弱改革开放的社会动员力,动摇百姓对社会转型的信心和参与热情,异化改革开放的终极目的。正是出于对如此重大国事的反思与总结,党中央提出构建和谐社会方略,为坚定进一步改革开放指明了方向。就着如此宏大的背景来考量理论研究的成果,用一句理论评价的套话讲:这套书具有重要的现实针对性。

从和谐社会所包容的理论空间上看,这套书值得关注。在我看来,和谐社会理念与以人为本、与科学发展观是同一质级的治国理念,区别在于重点指向而已。党中央“构建社会主义和谐社会”的理念一经提出,释者蜂起,成果汗牛。这一方面表明人文社会科学工作者的社会责任感,另一方面也说明这个理念激发了各学科理论职业者的创作灵感,政治学、经济学、社会学、哲学、管理学、法学……纷纷觉得“有话要说”。更有学者在和谐社会指标体系上动脑筋,在可操作性上进行着探索。究其所以然,是因为和谐社会的构建,是长远复杂系统的社会大工程,所涉及的理论层面和操作对策范围的包容量太大了。几乎所有人文学科类的视角都可以介入其中。(说到这里,我想起了费孝通前辈的一个重要的研究命题,即社会学前

瞻的方向应该“从共存的生态秩序研究进入共荣的心态研究”。这一思想启发人们,和谐社会的研究不必局限于外在的物质层面、制度层面和关系层面,要深入到人的主体自身。从这个角度可以说:和谐也在于心性。如果认可我这样的说法,人们就有理由呼唤社会心理学的声音。)这正如文库策划者所言:“和谐社会的研究,是一项巨大的学术工程。绝非个别人或某一学科在短期内能够完成的。人们可以从不同的视角、选择不同的路径和方法进行多方位的研究,才可能形成丰硕的理论成果。”这番话作为策划者是逻辑自洽的。这套文库的作者们在大量前期研究成果的基础上,分别从哲学、经济学、人口学、教育学、社会学视角切入,讲了作者要说的话。在研究方法上也各有不同,有的重思辨,有的重实证,这一切全凭读者去选择了。

作为序言者,我要为这套文库美言上几句话,即它是一面聚焦于和谐社会的学术广角镜。换个说法,如果人们不囿于陈规的学科界限,它们统统可以归结为“社会理论”的大范畴,大理论。赛德曼在20世纪90年代发表了“社会学理论的终结:后现代的希望”一文,引起学界纷争。他在批评经典社会理论沉湎于基础性概念之争的同时,提出了区分“社会学理论”和“社会理论”的思想,认为后者采用一种宽泛的社会叙事的形式,与时代冲突和公共争论联系在一起,具有明确的实践介入意图。假如读者认可这个见解,也许会更加关注这套文库。

谷迎春

2006年4月于杭州

前 言

流动儿童与留守儿童是人口流动的派生性社会问题。但是,作为弱势群体,流动儿童与留守儿童的教育有着特殊的意义——不单单是对农民工群体及儿童本身,更是对国家发展战略与社会和谐秩序有着直接的关联,同时他们的成长与变化还体现更深远的中国现代化进程的变迁。因此,对于流动儿童与留守儿童的研究随着中国人口流动的提升逐步得到重视和强化。

教育部长周济 2006 年 4 月 27 日在向全国人大常委会做关于普及义务教育和实施素质教育的工作报告中声称,2004 年中国随父母进城的义务教育阶段适龄儿童已达到 640 多万,托留在农村的“留守儿童”有 2200 多万。在上亿人的农民工流动不可逆转的形势下,农民工子女到底应该跟随父母进城还是留守在家乡?本研究的上篇利用问卷调查的数据从教育社会化、家庭社会化、人际关系交往、身心健康等多个角度为我们描绘了流动儿童与留守儿童教育选择的理想类型。

在实证数据的验证下,我们知道流动儿童的社会化效果优于留守儿童;但流动的客观可能性如何呢?本研究的下篇把研究的视角转向了社会资源供给与制度保障,探讨了从中央政府、地方政府、流入地居民、农民工个人等多元力量的交互。流入地教育资源的供给空间让我们明白了流动的可能性大小,杭州市区北塘小学发生的生动事例让我们清楚地看到了农民工子女流入到城市生活和学习的社会整合问题,农民工的焦虑和思考表白了他们的心有余而力不足的困境,由此,我们寻求农民工子女教育问题的思路最终也必须回到国家层面上来。本文对社会制度和社会环境的探讨展示了国家在农民工子女教育发展问题上的重要地位,并指出了政策再改革乃农民工子女教育问题的根本出路。

目 录

导论	1
一、研究背景	1
二、研究文献	9
三、研究方法	17
四、研究样本	23

上篇 比较篇

第一章 教育社会化的比较	29
一、教育社会化的家庭环境	29
二、教育社会化的学校环境	33
三、学习过程比较	38
四、学习的态度与评价	47
第二章 家庭生活社会化的比较	49
一、家庭互动的比较	49
二、家庭亲子关系的比较	57
三、生活感受与满意度的比较	61
第三章 身心健康的比较	64
一、身体健康的比较	64
二、心理健康的比较	69
第四章 人际交往社会化的比较	70
一、同辈群体交往	70
二、师生交往	75
三、与其他社会成员的交往	77

四、人际交往评价	78
第五章 社会化结果的比较	83
一、教育社会化结果的比较	83
二、家庭生活社会化结果的比较	85
三、身心健康社会化结果的比较	88
四、人际关系社会化结果的比较	90
五、知识面广度及他人评价的比较	92
六、总体社会化水平的比较	94

下篇 结构篇

第六章 国家与中央政府——制度的理性设计	99
一、国家对民工子女教育政策的演变	99
二、国家政策设计的理性化导向	109
三、制度安排与现实运作的矛盾	114
第七章 社会——文化冲突与社会排斥	122
一、流动人口与社会排斥	122
二、主体性思维支配下的排斥	124
三、文化冲突与反排斥	130
四、主体间性与社会融合	136
第八章 民工个人——留守与流动的艰难选择	140
一、经济成本——选择的第一焦点	140
二、公办与民办——教育质量的困惑	145
三、文化冲突与社会排斥——流动的焦虑	152
四、代际转移——家庭关系的影响	156
第九章 地方政府——多元冲突的协调与整合	158
一、注重务实的操作化政策	158
二、区域社会结构的改善与和谐	162
三、整合的中轴原理——财政压力	169

四、矛盾与利益的协调与整合	174
第十章 总结与讨论	177
一、留守儿童相对受到忽视	177
二、流动儿童优于留守儿童的社会意义	178
三、公办学校与民工子弟学校	180
四、社会制度与社会环境	181
五、协调与和谐——可持续发展的展望	182
附录一 留守与流动儿童社会化调查问卷	185
附录二 农民工对子女教育选择的调查问卷	191
参考文献	195
后记	200

身 论

要真正做到关注“三农”问题,关注农民工问题,我们就不能仅仅停留在为农民工讨要工资、同情农民工生活条件的问题上,而更应该关注农民工的明天——同时也是我们国家与社会的明天——农民工子女教育问题。

尽管媒体舆论尤其是报纸与电视对农民工子女问题做了大量报道与宣传,也有部分学者与机构对农民工子女诸如规模、学习、心理健康等方面做了一定数量的调查与研究,但是比较深入系统的研究并不多见。尤其在研究视角上,大多是以流动儿童或留守儿童的一种为研究对象,单一的研究对象只是让人们看到了农民工子女或流动或留守所带来的各种弊端,而在农民工外出务工这一不可逆转趋势的前提下,农民工子女应该流动或是应该留守,两种选择分别有什么优劣,对农民工子女的未来有什么影响我们还是比较茫然。

一、研究背景

随着我国工业化、城镇化进程的不断推进,围绕解决“三农”问题和增加农民收入,全国各地大力发展劳务产业,广大农民纷纷进城务工就业。而且这种大规模流动人口在改革开放以后一直是处于增长趋势,其发展速度之迅猛,其影响力之持续为世界其他各国所未有,在新世纪的近五年以及往后的 30 年,由于我国总劳动力年龄阶段的人口总数仍处于增长期,流动人口数量也将处于增长阶段。随着人口流动和迁移所带来的许多社会问题,尤其是农民工子女教育问题显得尤为突出。不少人口学者认为,留守在农村的农民工子女明天可能会流向城市;而游荡在城市街头的失学农民工子女,他们耽误的不仅是自己的前途,还可能影响未来社会的发展;农民工子女的教育问题,亟待引起社会各方重视。

(一) 流动人口的大量涌现衍生了流动人口子女教育问题

现在中国流动人口群体是世界上规模最大的。国家统计局于 2006 年 4 月 16 日上午公布的 2005 年全国 1% 人口抽样调查的主要数据公报显示,2005 年 11 月 1 日零时,全国 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的总人口为 130 628 万人,其中流动人口为 14 735 万人,跨省流动人口 4 779 万人。与第五次全国人口普查相比,流动人口增加 296 万人,跨省流动人口增加 537 万人。

与此同时,国务院研究室发表的报告认为,当前和今后一个时期,我国劳动力总体上仍然供大于求。一方面,目前农村有 1.5 亿富余劳动力,随着 20 世纪 80 年代生育高峰出生的人口进入劳动年龄,劳动力供给总量还会进一步增加。另一方面,工业化、城市化加速发展,对劳动力将持续产生较大需求,对农民外出务工产生巨大拉力;我国耕地资源少,承载农业劳动力有限,随着农业技术进步和劳动生产率提高,对农民向非农产业转移形成巨大推力;城乡居民收入的差距、城市现代文明的呼唤,也对农民进城就业具有巨大引力,预示着农民工的规模将会继续扩大。

向前追溯,我国的流动人口是在 20 世纪 80 年代中叶出现的,是在改革开放的国家政策背景下产生的一种特有现象。流动人口尤其是流动民工群体是我国经济、社会转型时期必然出现的特殊群体,也是我国现代化过程中必然要面对的一个问题。

人类社会经济发展的历史表明:一个国家在向现代化行进的过程中,其经济结构与产业结构会发生显著变化,各类产业的人口构成也会发生变化。我国是一个农业大国,其走向现代化的过程,从某种程度看,乃是农业人口不断向非农业人口转化的经济变动过程。发达的经济是现代社会最基本的特征,也是一个国家走向现代化的最基本标志。在我国由传统社会向现代社会转型过程中,现代化首先是以工业现代化为发端,然后实现整个社会的变革。这种变革的结果就是现代社会。在我国实现现代化的过程中,尤其是改革开放以来,大规模的经济建设和人们对社会服务需求的迅速增长大大地扩展了对简单劳动力的市场需求。另外,开始于 20 世纪 70 年代末的农村实行家庭联产承包责任制以来,劳动力过剩的矛盾愈来愈尖锐。据 2005 年《中国统计年鉴》计算,农村劳动力已由 1990 年的 42 010 万人增至 2004 年的 48 724 万人,15 年净增 6 714 万人。

自 1990 年开始,农村劳动就业结构发生了较大变化。从事第一产业的比例已由 1990 年的 79.49% 降至 2004 年的 63.15%,而二、三产业增长较慢。事实证明,二、三产业增幅大小是改变农村劳动力就业结构的关键。而发展农村的二、三产业,又靠农民增收来支撑,而农民增收的重要途径是扩大就业,因此农村劳动力就业问题将是我国经济社会发展中的永久课题。

在农村劳动力转移初期,乡镇企业曾是接纳主体。自 1984 年开始,伴随着乡镇企业的异军突起,各地的乡镇企业担当了农村劳动力向非农产业转移主渠道的角色。自 1984 年至 1988 年,5 年间年均吸纳 1 084 万人,乡镇企业职工总数由 5 208 万人激增至 9 545 万人。接近全民所有制单位职工人数。进入 90 年代以来,由于市场竞争加剧而引发的乡镇企业改制,许多乡镇企业由以往劳动密集型企业逐步向技术及资本密集型企业过渡。90 年代中期乡镇企业兴起的“二次创业”,又大大加快了乡镇企业的转型速度,从而其吸纳农村劳动力的能力大大减弱。2001

年,乡镇企业人员达 13 866 万人,仅比 1998 年增加 1 329 万人。由此看来,在接纳农村劳动力方面,乡镇企业已由 80 年代中期至 90 年代中期的主角地位退步至 21 世纪的配角地位,取而代之的是农村劳动力的长久性“民工潮”。可以预计,随着“十一五”发展规划战略的实施,大量农民将继续进入城市就业,进而成为城镇居民的现象必将逐年增加,可以大大缓解大量农村剩余劳动力过剩的压力。与此同时,城市经济的发展,产业结构的调整需要大量的劳动力,而我国城乡分割体制逐渐弱化,过去曾极为有效地将农村人口与城镇人口隔绝开来的一系列制度和政策,开始失去其限制人口流动的功能。因此,我国流动人口产生的主要原因就是城市工业发展的吸引力和农村劳动力过剩的排斥力所形成的推拉合力的结果。

随着农民工进城打工的现象越来越普遍,国家也对妥善解决农村劳动力流动方面出台了不少政策,也取得了不少成效,但与农村劳动力流动相关的制度性和政策性障碍尚未真正拆除,农民工的生产与生活条件尚未出现根本性的改善。农民工主要以青壮年男性为主,多数年龄在 18~45 岁之间。主要从事的是城市人都不愿意干的“廉、粗、重、脏、苦、险”的行业,吃的是最低劣的饭菜,住的是最简陋的房屋。有的单位给他们提供的是“夏似蒸笼、冬似冰窖”的“集体宿舍”,生活条件极差。劳动强度大,工作时间又长,他们几乎没有什么文化娱乐,与城市居民形成极大反差。另外,他们的权益屡屡遭到侵犯,经常被拖欠和克扣工资,工作环境恶劣,缺乏保护措施,没有医疗工伤保险待遇等等,社会保障严重缺位。农民工实质上已成为城市社会中地位最低又最孤立的最大的弱势群体。农民工群体这种艰难困苦的进城务工条件给其家庭化迁移趋势带来了极大的挑战——为了夫妻生活、家庭稳定、子女前途等农民工越来越多地选择家庭化外出务工,而经济水平与工作环境使农民工在时间、空间、精力、能力上无力顾及子女教育问题,这已经成为诸多问题当中最突出的问题之一。根据中国青少年发展基金会统计,目前有近 2 000 万名流动儿童随农民工父母进入城市,这些流动儿童的失学率高达 9.3%。而在城市学校就读的流动人口子女教育现实状况令人堪忧,也存在不少必须正视的问题;那些留守在家乡的孩子同样也遇到了前所未有的困境(参阅王涤,2005;叶敬忠等,2005;蔡昉,2001;柯兰君等,2001)。

(二) 国家与地方政府针对流动民工子女的政策与措施

在农民工流动早期,一方面是由于农民工务工过程中家庭化流动的比例还很低,另外一方面也是问题刚刚出现,国家对农民工流动的未来与趋势还没有明确的预期,所以国家对农民工子女的流动是“抑制”导向的。随着“摸石头过河”的经验积累与时代背景的迅速发展,党中央与国家上层越来越清楚地认识到农民工到城镇就业是中国现代化发展不可或缺的必要条件,而农民工的家庭生活与子女教育

是影响农民工队伍稳定的重要影响因素之一,农民工子女随父母外出的比例也逐渐提高,国家开始注重农民工及其子女教育问题,随后进一步进入认可阶段——认可夫妻生活与子女教育是农民工不可缺少的权益。随着时间的推移与实践的发展,党中央与国务院开始明确国家对农民工政策的引导方向,并在实践中把国家导向逐步强化。国务院办公厅于2003年颁发了《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》(国办发[2003]1号)其中第六条明确规定多渠道安排农民工子女就学:“要保障农民工子女接受义务教育的权利。流入地政府应采取多种形式,接收农民工子女在当地的全日制公办中小学入学,在入学条件等方面与当地学生一视同仁,不得违反国家规定乱收费,对家庭经济困难的学生要酌情减免费用。要加强对社会力量兴办的农民工子女简易学校的扶持,将其纳入当地教育发展规划和体系,统一管理。简易学校的办学标准和审批办法可适当放宽,但应消除卫生、安全等隐患,教师要取得相应任职资格。教育部门对简易学校要在师资力量、教学等方面给予积极指导,帮助完善办学条件,逐步规范办学,不得采取简单的关停办法,造成农民工子女失学。流入地政府要专门安排一部分经费,用于农民工子女就学工作。流出地政府要配合流入地政府安置农民工子女入学,对返回原籍就学的,当地学校应当无条件接收,不得违规收费。”

我们认为这种明确的政策导向是党中央与国务院高层领导高瞻远瞩的表现,他们认识到当前农民工子女教育问题不仅关系到农民工子女作为普通国家公民与社会成员的基本权利,也是未来影响国家发展与社会进步的重要变量——最起码在中国这个人口大国实现人力资源转变方面,农民工子女数量之多、影响之大是不可低估的。在此战略导向面前,各个地方积极响应中央号召,认真对待农民工子女教育难题,地方政府尤其是教育部门做了大量工作。

上海:2003年10月,上海市民工子女义务教育适龄儿童入学总量是32.78万人。其中,12.3万人已入学上海市公办学校,其余20.48万学生就读于外来民工所办学校;同时还有一定数量的民工子女义务教育适龄儿童辍学。在未来十年左右,上海市有关研究机构对上海市民工子女义务教育适龄儿童的总量进行了数量估计和预测,2001~2020年期间,上海市每年全口径小学一年级入学新生数为10~12万人,其中户籍人口小学招生数平均每年约为6~8万人,民工等非户籍人口子女小学一年级适龄人数约为4~5万人。

北京:北京市第五次人口普查表明,与1997年相比,在北京停留半年以上的流动人口增加了110.5万之多,而停留半年以下的则减少了2万人,举家流动的比重已经高达45%以上。这一社会属性意味着将有更多的子女跟随家长外出流动,进一步意味着有越来越多的农村流动人口子女需要城市为他们提供基本的教育机会和条件。相关研究机构调查表明,在1999年北京市的民工子弟学校有114所,到

2004年共有约280所这样的民工子弟学校,但是得到批准的只有包括“北京明元学校”在内的20所,剩下的都属于“非法办学”。北京这类学校急剧增加的背景是,北京的打工人口每年约有400万,其中18岁以下的打工者子女就有80万。因为生活环境不稳定,约7万打工者子女中途失去了学习的机会。^①

天津:天津市在1996年就制定了《关于解决流动人口中适龄儿童少年就学问题的意见》,要求各区县不能把流动人口子女拒之校门外;已入学的流动人口子女在学校受教育、评优、评奖、毕业、升学等各方面与本市学生享有同等待遇。天津市还采取了一系列具体措施和办法:对各区、县的教育考核,把解决流动人口子女就学问题作为专题,实行一票否决;对流动人口子女入学、转学的时间不做严格限制,可随时办理转入转出手续,尚未办理暂住证的,可先入学、后办证。

浙江省:浙江省人民政府2004年颁发了(浙政办发[2004]109号)《浙江省人民政府办公厅关于进一步做好流动儿童少年义务教育工作的意见》,明确指出做好义务教育阶段流动儿童少年就学管理工作,是推动城市建设和发展、推进农村富余劳动力转移以及维护社会稳定的需要,是各级政府的共同责任。要求各级政府要以强烈的政治责任感,认真扎实地做好这项工作,保障流动儿童少年接受义务教育的权利。并且明确规定:“流动儿童少年流入地县级政府(以下简称流入地政府)负责本行政区域内流动儿童少年的义务教育工作。教育行政部门要将流动儿童少年义务教育工作纳入当地普及九年制义务教育工作范畴,指导和督促中小学认真做好接收就学和教育、教学工作;公安部门要及时向教育行政部门提供流动儿童少年的有关户籍证明、身份证明等情况。”规范了农民工申请子女入学的两项硬条件:①其父母或其他法定监护人在暂住地已取得暂住证并暂住1年以上;②其父母无违反计划生育政策,并持有当年度《流动人口婚育证明》。同时该文件对社会力量办学、建立流动儿童少年接受义务教育的经费筹措保障机制、加强对流动儿童少年就学情况的动态管理等方面做了指示性规定。

虽然农民工子女教育难的问题逐步引起了各级党委、政府重视和社会各界的关注,教育部门及有关部门也做了大量工作,但全国的总体效果还不太理想。在农民工子女当中,失学率高、犯罪率高是一个越来越严峻的问题。

(三) 农民工子女的教育选择类型

从现有状况来看,农村流动人口子女的教育主要有以下几种类型:

1. 在流入地公办学校里借读

尽管中央政府已经发文要求流入地政府负责解决外来人口子女的教育问题,

^① 《参考消息》2004年12月15日海外视角版。

让公办学校发挥主导作用,但是,公办学校并没有如中央政府要求的那样发挥主导作用,各地给农村流动人口设置了各种障碍。比如,要办理各种繁琐的手续,有的城市,要求他们到流出地乡镇政府开具家里无监护人而同意外出借读的证明,然后要凭务工证、暂住证和计划生育证明到流入地街道办事处或乡镇政府提出申请,经批准后才能到指定的公办学校办理孩子入学手续。看起来这些手续似乎都很合理,实际上很不合理,对农村流动人口来说,要办理这些手续,需要花费很大的精力和财力,未必能很顺利地办到。一般来说,回家乡办理孩子外出借读证明,来回需要时间和路费,到了家乡还要托人送礼,办理证明还要交纳各种手续费,对一个农民来说,办这些手续,既要花钱、花时间,又要托人情,还可能受到各种冷落和刁难。即使从家乡办到证明,在流入地也不容易备齐有关手续,因为一些城市为控制外来人口总量,所以限制给农村流动人口办务工证。即使所有手续办全了,但是还要给公办学校交一笔对农村流动人口来说是非常可观的赞助费,从两三千元到一万元不等,尽管国家三令五申禁止公办学校向农村流动人口子女收取赞助费,但是公办学校会向农村流动人口私下提出给赞助费的要求,至于给多少,由农村流动人口自己出,满足了学校的要求,那么孩子就可以入学,否则,就有可能被拒绝入学。另一方面的障碍来自流入地政府的态度和做法:流入地政府并不欢迎大量的农村流动人口在其管辖范围工作,因为在当地政府看来,农村流动人口越多,社会治安就越差,从而会影响到它们的政绩。所以,它们就尽可能地不让大量农村流动人口在本辖区工作,那么最有效的办法就是设置各种障碍使农村流动人口子女在本地难以上学,于是迫使农村流动人口另找地方就业。这比公开驱赶农村流动人口更有效,也不容易被舆论谴责。

因此,虽然进入公办学校是目前流动人口子女在流入地接受义务教育的合法的方式,但占的比例不是很大。这主要是满足了流动人口中携资金、技术来异地经商、办公司的父母的要求,因为流动人口子女在城市公办学校里借读的“借读费”或“补偿金”或“赞助费”对于低收入的流动人口家庭的孩子来说是可望不可及的,尽管国家规定了借读生的收费标准,但由于各地实际情况不同和管理上的不善,据有关调查显示,相当数量的流动人口家庭有抱怨收费太高的呼声。另外,对于在外地借读的流动儿童少年来说,教学环境的改变,教材差异,课程进度和难度的差异,教学方法的不同都影响着他们学习的效果。同时由于文化背景的差异和“借读”的身份,以及在评奖、评优中受到的歧视,给流动人口子女的心理造成一定的压力,影响着这些孩子的身心发展。

2. 就读于流动民工子弟学校

流动民工子弟学校各地称呼不一样,有的称之为“棚户学校”,有的称为“民工子弟小学”,有正规的,也有非正规的,但是符合国家办学要求的占少数,且以小学

为主,这类学校多数设施简陋,缺少必要的办学条件,教学不规范,大多数从流出地请来教师,使用原籍教材,并按流出地的办学体制进行办学或设教学点,其教学质量也不是很高。流动人口子女简易学校最早出现于20世纪90年代初,进入90年代后期发展非常快。打工者子弟学校是农村流动人口子女面临教育困难得不到解决后产生的,它们一出现,便大受农村流动人口欢迎。农村流动人口之所以欢迎它们,是因为它们不仅收费低,而且还照顾到农村流动人口的其他实际困难,比如可以自由入学退学而不需要任何手续;接送孩子上学的时间也很自由;都是外来孩子,在一起不会受歧视,等等。因此,在各大城市,打工者子弟学校呈快速增长势头,不但学校数量增加很快,而且学校规模也快速扩张。有的打工者子弟学校不仅办小学,而且还办了中学。但是,打工者子弟学校一直没有被正式制度所接纳和承认,一直在非法状态下生存和发展,经常受到各种清理、整顿和强行拆散、取缔。当然,并不是所有打工者子弟学校办学都规范,确实在教育条件上远不如城市公办学校,但是,中国社会科学院社会学研究所王春光认为,一味采取不承认、强行解散和取缔的办法,不仅是对办学者的不公平做法,而且也是对就读者的不公平做法,是对农村流动人口的不公平做法,是对他们国民权利的侵害和剥夺。其理由如下:

第一,本来孩子的义务教育不仅仅是家长的义务,也是政府的义务,这种义务不因孩子的流动而被剥夺了,但是当农村孩子流入城市后却不能享受这种义务教育待遇,这在法理上是行不通的。当然我国农村大部分孩子还是没有享受完全的义务教育,我国教育同样存在着城乡二元差别、一国两策的问题,这种情况也随着农村流动人口进城而被带到了城市,在城市内部也形成了“一国两策”。

第二,既然政府不能尽到责任,就不应该限制、阻碍农村流动人口自己解决孩子的基本教育问题。

第三,农村流动人口在流入地是纳税人,他们应该享有与其他纳税人的同等权利,包括他们的孩子应当享受基本的国民教育的权利。

第四,尽管民工子弟学校并不很理想,但是不少这样的学校都希望政府教育行政部门对他们进行有效的管理和监督,实行合法化,以便更好地在教育条件上得到改善,为外来打工者子女提供更好的教育服务,可是不少民工子弟学校递交的合法化申请都没有得到认真的对待,更没有获得批准和认可,这实际上是政府部门不作为的一种表现。

第五,民工子弟学校毕竟为农村流动人口子女提供了受教育的机会,据不少农村流动人口反映说,民工子弟学校的教学条件并不比他们家乡的学校差,甚至还好多,孩子能够获得比在家乡好得多的教育,但是城市教育行政部门动不动就拆散和取缔民工子弟学校,无疑会对农村流动人口子女的教育造成巨大的损害,从长远来看,会破坏这些孩子今后融入城市社会的能力,人为地扩大本已存在的社会

差距,从而危害社会可持续发展的基础和能力(王春光,2006)。

3. 就读于私立学校或寄宿学校

这类学校是为了满足那些在外地经商或办公司取得了一定成功或拥有一定资金的流动人口的要求。这种学校办学条件比较正规,教学设备也比较齐全,教师配备符合国家规定,教材也按国家统一规定使用,但是由于高额收费,把大量的中低收入收入的流动人口家庭的子女拒之门外。所以这部分的比例非常小,只限于很少部分在城市发大财的农村流动人口子女,他们的父母大都成了私人企业老板。大多数赚不了很多钱的农村流动人口根本无力送孩子进私立学校。例如,北京市东城区某小学办了一个流动人口子女寄宿班,一次性收赞助费 3 000~5 000 元,学生在校吃、住,每月交管理费 500 元。这些费用,只有流动人口中上等收入家庭的子女才能支付。

4. 未随父母流动的“留守儿童”

由于流动人口子女在流入地接受义务教育,受到种种政策上限制和费用负担的限制,有一部分流动人口子女在流出地接受义务教育,但由于远离了父母,其学习成绩也并非是理想的效果,义务教育不仅保证适龄儿童在人数上的达标,而且也要在质量上符合国家规定。保质保量完成义务教育不能忽视这部分儿童的正常教育。

5. 部分儿童无学可上(失学、辍学)

由于流动人口中部分家长文化程度低,家庭收入也不高,更加之在流入地入学的种种困难,造成一定数量的儿童少年辍学、失学。失学、辍学的流动人口子女有的沦为童工,有的到处乱窜,有的走上犯罪道路。根据相关报道,近年来我国犯罪呈低龄化趋势明显,其中,流动青少年犯罪率呈逐年上升趋势。

从以上对民工子女教育类型的分析来看,民工子女的教育存在很大的问题。

(四) 浙江省关于流动人口子女教育的现状

浙江省近年响亮提出了“高度关注流动人口子女教育,为实现义务教育公平化而努力”的目标,围绕流动人口子女教育问题进行了广泛调查研究,并采取了一系列政策和措施,取得了较为明显的成效。根据浙江省教育厅的报告《我省解决流动人口子女教育问题的有关情况》(2004 年 11 月),浙江省关于流动人口子女教育的现状如下。

据统计,目前全省的流动人口子女达 58 万人,已入学的达 56 万人,入学率达到了 96%,其中绍兴市、台州市、衢州市和丽水市流动人口子女的入学率已经达到 99% 以上。教育部曾于 2002 年 8 月将“全国流动人口子女接受义务教育工作经验交流会”放在浙江杭州召开,浙江省的经验在会上作了介绍,得到了全国各省代表