

吴霓 朱富言 著

农民工子女 异地中考政策研究

NONGMINGONG ZINU

YIDI ZHONGKAO ZHENGCE YANJIU



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

农民工子女 异地中考政策研究

吴霓 朱富言 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出 版 人 所广一
责任编辑 夏辉映
版式设计 孙欢欢
责任校对 曲凤玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工子女异地中考政策研究 / 吴霓等著. —北京:
教育科学出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5041 - 6133 - 8

I. ①农… II. ①吴… III. ①流动人口—中考—教育
政策—研究—中国 IV. ①G639. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 237029 号

农民工子女异地中考政策研究

NONGMINGGONG ZINÜ YIDI ZHONGKAO ZHENGCE YANJIU

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 - 64989363

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

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 张 14. 75

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

字 数 225 千

定 价 35. 00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

高中阶段教育普及程度是衡量一个国家或地区教育发展水平和国民素质的重要指标。中共中央、国务院发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，未来10年要“加快普及高中阶段教育”，到2020年高中阶段教育毛入学率要达到90%。因此，积极发展高中阶段教育事业，加快普及高中阶段教育，对于提高国民受教育水平、全面提升我国整体教育水平、适应普及九年义务教育后人民群众对高中阶段教育日益增长的需求、落实科教兴国战略，具有十分重要的意义。

1

近年来，随着进城农民工规模的扩大，跟随父母流动至城市或者出生在城市的农民工随迁子女（下文统称为“农民工子女”）也呈现出越来越多的趋势。在政府和社会的广泛关注与努力下，农民工子女在城市接受义务教育的问题开始得到逐步解决。但是，随着时间的推移，义务教育已不能满足农民工子女对教育的需求，有相当一部分农民工子女家长希望孩子初中毕业后能够继续接受更高阶段的教育。然而，高中阶段教育属非义务教育性质，且高中教育与高考制度紧密相连，当前大部分城市的高中教育资源相对短缺，再加上制度和现实环境的因素，因此农民工子女面临着无法在城市参加升学考试等诸多难题。如何满足将来规模巨大的农民工子女的高中阶段教育需求，成为目前和将来一个时期亟待解决的问题。对此，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》也进行了规划，在第四章“义务教育”中明确提出，“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”。因此，对农民工子女在城市参加“异地中考”的政策和实践进行探索，并将之列入下一步教育改革

前

言

日程，是教育发展的当务之急。

从现状和政策环境分析来看，当前实施农民工子女“异地中考”仍困难重重。

首先，农民工子女异地中考政策在大多数省份尚为政策空白区。仅有部分城市或省份对农民工子女异地中考政策作出了详细规定，大多数地区的农民工子女要继续升学，只得回到原籍参加中考。

其次，当前部分地区出台的农民工子女异地中考政策仍有较大的改进空间。部分城市的政策规定繁琐，涉及部门众多，而且规定只有数量有限的学校才能接纳需要借考的学生，给需要异地中考的学生及其家庭带来了诸多不便。

再次，农民工子女异地中考政策尚未与高考制度挂钩，是一个孤立的政策。目前的中考政策只在一定程度上解决了部分流动青少年儿童高中阶段教育的就读问题，但未考虑结束高中阶段教育后的出路选择，即使农民工子女在城市接受了高中教育，但其参加高考仍需回到原籍。由于异地中考政策缺乏系统性，其实际实施效果难以取得社会效益最大化。

当前异地中考政策规定的缺失与不完善，在一定程度上使得大量的农民工子女在城市接受高中阶段教育的希望落空，在给农民工家庭造成诸多不便、增加诸多负担的同时，也影响着普及高中阶段教育这一目标的实现。

据此，有必要研究制定农民工子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法，对农民工子女异地中考政策进行系统分析，全面了解当前异地中考政策的实施状况，科学认识其实施效果，客观分析造成当前异地中考政策问题的原因，并提出予以有效解决的对策和思路。

本书按照“提出问题—分析问题—解决问题”的思路层层展开。在回顾相关文献的基础上，通过对全国异地中考政策的梳理，结合对5个城市异地中考政策的实地调研，综合运用定性研究与定量研究等方法，以期能准确把握当前异地中考政策的出台背景，深刻了解异地中考政策问题的现状，分析造成异地中考问题的主要原因，并探讨在全国范围内实施这一政策的可能性，为国家决策部门最终出台流动人口异地就学、升学政策提供参考。

就研究的结构逻辑而言，本书对研究的主要内容作出如下的安排：

第一章讨论了研究背景、研究目的、思路框架、研究内容与方法以及研究意义，并对相关的研究概念进行了界定。

第二章是对研究文献的综述。这一部分主要梳理了教育公平理论和教育投资产出理论的研究渊源，确保本书的实证研究在理论上的衔接性，为后文的立论提供理论铺垫。同时，通过对国内外相关研究文献进行分析评介，指出了当前这些研究的意义与局限，以保证研究角度的科学性与合理性。

第三章讨论了异地中考政策问题的状况。本部分从国家和省市层面対这一政策进行了梳理，并结合对5个城市的实地调研，对异地中考政策的出台实施状况及实施效果进行了宏观分析。

第四章至第八章分别对北京、石家庄、合肥、贵阳、兰州5个城市的农民工子女异地中考政策进行了分析，并具体就上述城市各自异地中考政策的现状、各相关方面人员的认知与态度、对农民工子女的心理及出路选择的影响等进行了讨论。

第九章探讨了造成异地中考政策问题的原因。通过对教育资源配置、户籍制度以及高考制度等方面的分析，探讨了造成农民工子女异地中考难的原因。

第十章从个人、家庭和社会等角度分析了影响农民工子女参加异地中考意愿的因素。

第十一章对异地中考政策进行了展望。该部分首先分析了农民工子女规模的发展态势，这是未来制定异地中考政策的依据和出发点；同时，要科学认识实施异地中考政策的可行性与可能性，需要对其实施条件进行全面的SWOT分析。

第十二章为结论与建议。针对前述分析，对异地中考政策问题进行全面总结，并提出可行的对策建议。

附录一为农民工子女相关政策规定，附录二为各地农民工子女异地中考探索与实践报道案例索引表。

目 录

第一章 导论	1
一、问题的提出	2
二、研究目的	7
三、研究思路与框架	7
四、研究内容	8
五、相关概念的界定	9
六、资料来源与研究方法	11
七、研究意义	13
第二章 相关文献回顾及国内外研究现状	15
一、教育公平理论	16
二、教育投资产出理论	20
三、农民工子女教育问题的国内外研究现状	21
第三章 全国农民工子女异地中考政策现状	29
一、农民工子女的义务教育问题基本得到妥善解决	30
二、国家尚未出台农民工子女异地中考政策， 各地政策出台也进度不一	34
三、五城市农民工子女异地中考政策问题调研	48

第四章 北京市农民工子女异地中考政策调研	59
一、北京市农民工子女异地中考政策的现状	60
二、样本概况及研究结论	60
三、结论与建议	67
第五章 石家庄市农民工子女异地中考政策调研	69
一、政策出台的背景及过程	70
二、研究结论及相关分析	72
三、石家庄市农民工子女异地中考政策实施效果和建议	82
第六章 合肥市农民工子女异地中考政策调研	85
一、政策出台的背景及过程	86
二、研究发现与分析	87
三、合肥市农民工子女异地中考政策实施效果	95
四、完善农民工子女异地中考政策的对策建议	99
第七章 贵阳市农民工子女异地中考政策调研	103
一、政策出台的背景及过程	104
二、样本概况及研究结论	106
三、贵阳市农民工子女异地中考政策的影响与对策建议	114
第八章 兰州市农民工子女异地中考政策调研	119
一、政策现状	120
二、研究结论及相关分析	120
三、结论与建议	129
第九章 农民工子女异地中考政策问题的原因分析	133
一、教育资源配置体制不合理	134
二、户籍制度的“门槛”成为异地中考的主要障碍	136
三、高考制度未与异地中考政策形成协同配套	137
四、以升学率为标准的教育考核制度影响了城市对	

农民工子女的接纳	138
五、新一轮的“课改”影响了异地中考政策的实施	139
第十章 允许异地中考地区农民工子女升学意愿的影响因素分析	145
一、允许异地中考地区农民工子女的升学意愿	146
二、农民工子女的初中毕业升学意愿的影响因素分析	147
第十一章 实施农民工子女异地中考政策的前景展望	155
一、12—14 周岁农民工子女规模的发展趋势展望	156
二、实施农民工子女异地中考政策的 SWOT 分析	164
第十二章 结论与建议	171
一、主要结论	172
二、建议	173
附录一 农民工子女相关政策规定	177
1. 城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法（试行）（1996 年）	178
2. 流动儿童少年就学暂行办法（1998 年）	181
3. 中国儿童发展纲要（2001—2010 年）（2001 年）	183
4. 国务院关于基础教育改革与发展的决定（2001 年）	185
5. 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（2003 年）	186
6. 国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步做好进城 务工就业农民工子女义务教育工作意见的通知（2003 年）	187
7. 国务院关于进一步加强农村教育工作的决定（2003 年）	190
8. 财政部、劳动保障部、公安部、教育部、人口计生委关于 将农民工管理等有关经费纳入财政预算支出范围有关 问题的通知（2003 年）	191
9. 中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德 建设的若干意见（2004 年）	192

10. 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（2005 年）	193
11. 国务院关于解决农民工问题的若干意见（2006 年）	194
12. 教育部关于教育系统贯彻落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见》的实施意见（2006 年）	195
13. 中华人民共和国义务教育法（修订）（2006 年）	197
14. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定（2006 年）	198
15. 关于贯彻落实中央指示精神积极开展关爱农村留守流动儿童工作的通知（2007 年）	199
16. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗（2007 年）	203
17. 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定（2008 年）	204
18. 国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）（2010 年）	205
19. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（2011 年）	207

附录二 各地农民工子女异地中考探索与实践报道案例索引表	209
-----------------------------------	-----

参考文献	224
------------	-----

后记	226
----------	-----

第一章

导论

- 一、问题的提出
- 二、研究目的
- 三、研究思路与框架
- 四、研究内容
- 五、相关概念的界定
- 六、资料来源与研究方法
- 七、研究意义

一、问题的提出

（一）普及高中阶段教育是我国教育未来发展的重要战略方向

教育优先发展是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针。党的十七大报告将“教育”置于民生六大任务之首，并提出“优先发展教育，建设人力资源强国”，“加快普及高中阶段教育”。《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020年）》更明确提出：“到2020年，普及高中阶段教育，全面满足初中毕业生接受高中阶段教育需求。”因此，如何保障教育的公益性和普惠性，保障人民享有接受良好的教育的机会，形成惠及全民的公平教育，实现基本公共教育服务均等化，将是我国政府的一项重要战略性任务。其中，让每一个学生都能平等接受高中阶段教育，是这一战略性任务的一个非常重要的方面。

作为教育体系中承上启下的教育类型，高中阶段教育对于义务教育和高等教育的发展具有重要影响，它一方面承担着为学生接受更高层次教育做准备的任务，另一方面也同时承担着培养学生将来走向社会、适应社会的基本能力的任务。高中阶段教育对基础教育的发展和质量的提升有着重要的影响，同时，对高等教育发展也具有重要的促进作用，可以说，高中阶段教育是人力资源转化为人才资源、人口负担转化为智力优势的重要环节。积极发展高中阶段教育事业，加快普及高中阶段教育，对于提高国民受教育水平、全面提升我国整体教育水平、适应普及九年义务教育后人民群众对高中阶段教育日益增长的需求、创造全面推进素质教育的良好环境、提高国民素质和培养创新人才、落实科教兴国战略具有十分重要的意义。

改革开放三十多年来，我国各级各类教育事业均取得了长足进步，高中阶段教育也进入了一个迅速发展的新时期，高中阶段毛入学率从改革开放初期的12%，提高到2009年的79.2%这一历史最高水平。根据《2009年全国教育事业统计公报》，2009年全国高中阶段教育（包括普通高中、成人高中、中等职业学校）招生1698.86万人，在校学生4640.91万

人。其中,普通高中招生 830.34 万人,在校生 2434.28 万人;中等职业教育(包括普通中等专业学校、职业高中、技工学校和成人中等专业学校)招生 868.52 万人,在校生 2195.16 万人。每年大量的新增高中阶段教育毕业生进入劳动力市场,新增劳动力文化素质明显增强,有力地提升了现代化建设水平。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出,到 2015 年高中阶段教育毛入学率要达到 87%,到 2020 年要达到 90%。因此,要实现 2020 年普及高中阶段教育的目标,必须全面考虑相关教育政策,并根据社会形势的发展作出适当调整,以使得每一个社会群体都有平等的机会接受高中阶段教育,满足社会各个群体对高中阶段教育的需求。

(二) 农民工子女规模巨大,异地中考意愿强烈,困难大

农民工群体是我国经济、社会各领域诸多社会变迁的产物,其大规模的出现引发了全社会的广泛关注。1984 年,国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》,在一定程度上放松了对农村人口进入中小城镇的控制,为人口流动创造了政策条件,农民工群体开始逐步步入社会视野,并呈现出较快的增长趋势。

根据国家统计局 2008 年 2 月公布的第二次全国农业普查数据,2006 年全国农村总劳动力资源为 5.31 亿人,其中外出从业劳动力 1.32 亿人^①,而且在今后相当长的一段时期内农村流动劳动力的规模仍将进一步扩大^②。与之相对应的是,流动人口“不流动”现象以及流动人口“家庭化”现象正在逐步地成为流动人口的新趋势,流动的农民工常年在外,在当地站稳脚跟后且在经济条件许可的情况下,安排子女随迁并在流入地生活、就学。随着农民工规模的扩大,跟随父母流动至城市或者出生在城市的农民工子女也呈现出越来越多的趋势,农民工子女正成为流动人口的重要组成部分,农民工子女的教育问题也随之突出,已成为国家和社会各界高度关注的热点问题。

① 国家统计局.第二次全国农业普查主要数据公报(第一号).2008-02-21.

② 于学军.完善服务管理体制 引导人口有序流动[J].人口与计划生育,2008(12).

根据 2000 年“第五次全国人口普查” 0.95‰数据推算, 2000 年流动人口规模为 1.023 亿人, 12—14 周岁的初中适龄流动少年儿童规模为 275.16 万人。从流动青少年的户籍属性看, 2000 年 12—14 周岁流动青少年儿童中有 69.63% 是农业户籍, 即 12—14 周岁农民工子女规模达到 191.58 万人。

根据 2005 年国家统计局 1% 人口抽样调查数据推算, 全国流动人口达 1.4735 亿人, 12—14 周岁的初中适龄流动少年儿童规模为 361.31 万人。从流动青少年的户籍属性看, 2005 年 12—14 周岁流动青少年儿童中, 78.66% 是农业户籍, 其规模达到 284.19 万人。

也就是说, 5 年的时间内, 农民工子女初中阶段的人口数增加了近 100 万, 而且数量还在不断地增加之中。

在政府和社会的广泛关注与努力下, 农民工子女的义务教育状况开始得到逐步解决。但是, 随着社会发展对劳动者技能要求的提高, 义务教育已不能满足社会对教育的需求, 有相当一部分农民工子女家长希望孩子初中毕业后能够继续接受更高阶段的教育, 高中阶段教育需求将逐步成为大多数流动人口家庭的教育选择底线。同时, “普及高中阶段教育” 目标的确立, 也为农民工子女的初中后教育需求创造了客观条件, 如何满足将来规模巨大的农民工子女的高中阶段教育需求成为亟待解决的问题。

然而, 当前农民工子女在城市接受完初中教育毕业后通常面临着四种选择: 留城念高中或中职; 留城就业; 回原籍念高中或中职; 回原籍就业。由于高中阶段教育属非义务教育性质, 且由于高中阶段教育与高考制度紧密相连, 当前的大部分城市的高中阶段的教育资源相对短缺, 农民工子女即使在城市继续接受教育, 也需要在流入地和流出地两地间办理诸多繁琐的手续, 同时需要缴纳高额的“借读费”、“赞助费”等, 高考还必须回原籍参加。如果农民工子女回原籍参加中考, 由于各地课程改革程度和教材存在较大差异, 教学内容难以衔接, 返乡后可能很难适应当地中考, 一个直接的后果便是很多学生不得不在初二就要返乡适应原籍的中考模式。当前异地中考政策规定的缺失与不完善, 在一定程度上让大量的农民工子女在城市接受高中阶段教育的希望落空, 在给农民工家庭造成诸多不便、增加诸多负担的同时, 也影响着普及高中阶段教育这一指标的实现。

针对这一新的状况, 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—

2020 年)》指出,要“制定进城务工人员随迁子女义务教育后在当地参加升学考试的办法”。因此,未来 10 年中国教育的发展,必须要着眼于未来农民工子女的教育需求来制定并调整相关教育政策,必须为农民工子女创造享有平等受教育权的政策环境和社会环境,让教育发展惠及他们,让其能平等、顺利地接受高中阶段教育。

表 1-1 12—14 周岁流动青少年儿童与农民工子女规模

单位:人

流动青少年儿童规模			农民工子女规模	
年龄	2000 年	2005 年	2000 年	2005 年
12 岁	905263	1236059	626316	979962
13 岁	936842	1161369	650526	900088
14 岁	909474	1215641	638947	961839
合计	2751579	3613069	1915789	2841889

资料来源:根据 2000 年“五普”0.95%数据、2005 年 1% 人口抽样调查数据计算得出。

(三) 现有异地中考政策存在着诸多不完善之处

为切实解决农民工子女异地接受教育的问题,近年来国家相继颁布了一系列政策文件,极大地促进了农民工子女在流入地接受义务教育问题的解决。

2003 年 1 月,国务院办公厅颁布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,要求多渠道安排农民工子女就学,保障农民工子女接受义务教育的权利。2003 年 9 月,国务院办公厅转发教育部、中央编办、公安部、发改委、财政部、劳动保障部《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》,明确提出了“由流入地政府负责为主,以全日制公办中小学接纳为主”的解决农民工子女教育问题的“两为主”政策,要求建立农民工子女接受义务教育的经费筹措保障机制,明确了流入地政府各职能部门对农民工子女接受义务教育工作的责任。2006 年 3 月,国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》,要求保障农民工子女平等接受义务教育,输入地政府要将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算,以全日制公办中小学为主接收农民工

子女入学，并按照实际在校人数拨付学校公用经费。2007年，党的十七大报告中又明确提出要保障进城务工人员子女平等接受义务教育。这一系列政策的颁布为农民工子女平等地接受义务教育提供了政策上的依据和保障。

但是，这一系列政策只对如何保障农民工子女完成义务教育进行了政策规定，未与高中阶段教育进行有效衔接，对义务教育与高中阶段教育的衔接方式——中考，尤其是异地中考政策未作进一步的探索与修正，在一定程度上影响了农民工子女在城市接受高中阶段教育。从当前的异地中考政策现状来看，尚存在以下不完善的地方。

首先，异地中考政策在大多数省份尚为政策空白区。

各地现行的中考政策大都是面向本地户籍的学生，对农民工子女缺乏相应的政策设计与支持。目前，仅有部分城市或省份，如合肥、赣州、兰州、太原、乌鲁木齐、福建等地对异地中考政策作出了详细规定，大多数地区未对异地中考政策作出规定，农民工子女需要回原籍参加中考。

其次，当前部分地区出台的异地中考政策仍有较大改进空间。

部分城市的异地中考政策规定繁琐，涉及部门众多，而且规定只有少数指定的学校才能接纳需要借考的学生，给诸多需要异地中考的学生及其家庭带来了诸多不便。例如，部分城市规定，办理异地中考只面向本省内的农民工子女，跨省农民工子女仍需回户籍所在地参加中考；办理异地中考的手续需要提供的相关证明材料复杂；具有接纳异地借考生的学校仅集中在少数示范高中或职业学校，且名额非常少，有限的接纳能力远远不能满足数量庞大的农民工子女的教育需求，致使许多农民工子女不得不回到原籍参加中考。

再次，异地中考政策未与高考制度挂钩，是一个孤立的政策。

参加中考的学生中相当一部分是为了追求高等教育，即需要通过高考来接受高等教育。但目前的中考政策只在一定程度上解决了部分流动青少年儿童高中阶段教育的就读问题，未考虑结束高中阶段教育后的选择与出路方向，即使农民工子女在城市接受了高中教育，但其参加高考仍需回到原籍，政策缺乏系统性，其实际实施效果难以取得社会效益最大化。

综合上述分析，有必要对农民工子女异地中考政策进行系统分析，全面了解当前异地中考政策的实施状况，科学认识其实施效果，客观分析造

成当前异地中考政策问题的原因，并提出予以有效解决的对策与思路。

二、研究目的

2010年3月5日，国务院总理温家宝在十一届全国人民代表大会第三次会议所作的《政府工作报告》中提出，“推进户籍制度改革，放宽中小城市和小城镇落户条件。有计划有步骤地解决好农民工在城镇的就业和生活问题，逐步实现农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购以及社会保障方面与城镇居民享有同等待遇”。作为解决农民工子女在城市接受高中阶段教育的重要政策保证，异地中考政策应列入下一步教育改革的日程。据此，对异地中考政策进行系统梳理，探讨这一政策难以实施的深层次原因，有助于国家和各地区制定行之有效的措施，以保证农民工子女在城市能平等、顺利地接受高中阶段教育。

在回顾相关文献研究的基础上，本书试图解答以下方面的问题：

1. 异地中考政策在全国各地是怎样的状况？其具体规定有何差别？如何看待这些政策的效果？
2. 造成农民工子女异地中考难问题的原因，除了政策自身的设计缺陷，是否还有更深层次的社会、经济原因？
3. 作为制定与修正未来相关教育政策的出发点和依据，制定异地中考政策的有利条件和不利条件有哪些？
4. 根据上述研究，结合农村农民工子女的人口发展态势，应如何制定异地中考政策战略与措施？

三、研究思路与框架

根据上述研究目的，本书按照“提出问题—分析问题—解决问题”的思路层层展开。中考政策是教育政策的组成部分，属公共政策的范畴，本书通过对目标群体（学生、家长、教师）的问卷调查和对教育主管部门领导、学校校长的访谈，了解政策实施的现状并对其实施后的社会效果进行评价，发现并提炼异地中考政策存在的问题，结合社会经济等层面的因素进行分析，并据此提出有针对性的对策建议，为国家决策部门最终出台流