

中国流动儿童政策分析*

何 玲 李 兵

【内容摘要】本文从儿童权利平等的角度出发,结合 2003 年“中国九城市流动儿童生活状况调查”数据,从国家和地方两个层面,主观和客观两个方面深入分析流动儿童政策的现状,剖析国家和地方政府之间的义务和责任关系,分析影响流动儿童政策制定、执行等环节的因素,针对流动儿童主要问题,提出政策建议。

关键词:流动儿童;政策分析;儿童权利

【作者简介】何玲、李兵,中国人民大学人口所博士生。北京:100872

1 问题提出

我国政府一贯坚持保护所有儿童平等享有各项权利的根本原则,并且以法律的形式给予保护,尤其在 1992 年联合国《儿童权利公约》对我国正式生效后,我国立法和政策的出台更加重视儿童各项权利的“无歧视”原则。目前,我国已基本形成了以《宪法》为基础,以《未成年人保护法》为主体,包括《刑法》、《婚姻法》、《继承法》、《收养法》、《义务教育法》、《教师法》、《劳动法》、《母婴保健法》、《妇女权益保障法》、《人口与计划生育法》、《预防未成年人犯罪法》、《传染病防治法》等一系列的法律对儿童实行特殊保护。与此同时,各级地方政府根据地方实际,出台了相应的保护儿童的地方性法规和工作条例,如地方性未成年人保护条例、地方性计划免疫管理条例、地方性《母婴保健法》实施办法,地方儿童发展规划等,对辖区儿童权利保护起到了积极作用。

随着社会转型,流动儿童的增多,我国政府立足长远,把解决流动儿童问题作为一项长期工作,纳入《中国儿童发展纲要(2001~2010 年)》中。在实际操作层面,我国政府出台了专门解决流动儿童问题的针对性政策文件,如《流动儿童少年就学暂行办法》(1998 年)、《特殊人群计划免疫工作管理方案》(1998 年)、《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》(2003 年)等,并在《做好农民进城务工就业管理和服务工作通知》(2003 年)、《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)和《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(2006 年)中专门提及到农民工子女问题。这些政策和文件的出台充分体现了中国对流动儿童,尤其对农民工子女成长的关注,为保护流动儿童权利做出了种种努力,在一定程度上有效保护了其权益。但是,由于解决流动儿童问题的一些政策依据还停留在研究方案阶段,国家出台的流动儿童政策多为应对性措施性政策,地方性政策更多考虑地方利益,在政策制定、地方协调、管理和执行等环节还存在不完善的地方,在实际贯彻落实中仍存在一定的困境。在这样的背景下,本文以“中国九城市流动儿童生活状况调查”(2002~2003 年)数据为依据,结合现行政策,展开分析,提出目前改进政策的可能性。

* 本文部分内容为联合国儿童基金会和中国儿童中心、国务院妇女儿童工作委员会办公室合作项目“中国九城市流动儿童生活状况调查”研究成果,作为该项目的研究人员获准使用其资料,在此表示感谢!

2 九城市流动儿童政策调查分析

2.1 研究设计

“中国九城市流动儿童生活状况调查”采取了分层抽样方法。首先,按地理位置将全国(大陆)地区级以上的城市分为东部、中部和西部三个大类,然后在每个大类内,按市区常住人口规模分为大、中、小城市 3 个子组,在每个子组中抽选 1 个城市。同时,考虑了各城市的经济发展水平(人均 GDP)和收入水平(人均可支配收入)等因素,选取 9 个城市,分别是北京、武汉、成都、深圳、吉林、咸阳、绍兴、株洲、伊宁。共访问了 6677 户流动人口家庭,其中有效问卷 6343 份。在 6343 户流动人口家庭中,共对 12116 名流动儿童监护人,7817 名 18 岁以下流动儿童进行了调查。

其次,选取北京、深圳、绍兴、咸阳作为代表城市,采用小组访谈与焦点访谈相结合的方法,对与儿童政策制定、管理和执行相关的政府机构部门 200 多名工作人员进行访谈,了解不同职能部门对流动儿童问题的认识,获得流动儿童政策执行的实际情况,存在的问题。此外,还对与流动儿童生活密切相关的家庭、学校、社会环境中 200 多名人员进行访谈,了解流动儿童受保护状况,了解公众对流动儿童的认识和态度,儿童权利方面的认知度,获得流动人群对流动儿童政策的需求。

第三,收集九城市与流动儿童相关的政策文件 63 份,其中与流动儿童直接相关的文件 45 份。九城市流动人口政策内容主要集中在户籍上,流动儿童政策内容包括教育、卫生和权利保护,其中与流动儿童教育相关的政策最多(见表 1)。时间多在国家与流动儿童相关政策出台后转发。深圳情况比较特殊,在 1993 年就出台了《关于深圳经济特区中小学暂住户口学生入学有关问题的通知》。

表 1 九城市流动儿童政策分类 个、年

	北京	武汉	成都	深圳	吉林	咸阳	绍兴	株洲	伊宁	合计
人口管理政策	2	1	3	2	3	2	1	2	1	17
教育政策	1	3	1	2	1	1	1	1	0	11
卫生政策	1	1	2	1	0	1	0	0	0	6
权益保障政策	2	1	2	1	1	2	1	1	0	11
政策出台时间	1999	1998	1998	1993	2002	1998	2001	2001	缺失	

2.2 九城市流动儿童政策实施情况分析

(1)流动儿童登记和管理

九城市调查发现,流动儿童基础数据普遍缺乏,流入地政府未将流动儿童纳入到地方日常管理工作。各地公安部门在对流动人口登记时,没有将 16 周岁以下的流动儿童登记作为一项必须的工作完成,更没有将他们纳入流动人口管理体系(深圳除外)。目前,各地流动儿童零散数据来源于居委会、教育、卫生或计生部门,其中,教育和卫生部门主要登记进入他们视野的儿童(如学龄儿童、接种办证的儿童),计划生育管理部门主要登记流动育龄妇女及随带儿童,这些部门所登记的儿童范围窄,部门之间数据相互利用的可能性不大,而且不具备法律效用,32%的人认为孩子户口不在本市影响其升学。最重要的是,由于底数不清,大部分地区和部门在计算经济发展总量或考核政绩的时候,都是以本地户籍人口作为基数,流动儿童没有作为必须要求项纳入各项统计考核指标内。访谈的城市中,深圳市流动人口较多,只有他们给流动儿童办理常规登记手续,出具“非劳务性暂住证”,将户籍儿童与流动儿童分别统计,作为必须要求项纳入统计考核指标内。

(2)流动儿童义务教育

自 2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》出台,强调了流动儿童的管理以流入地区政府管理为主,要求各地依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。2002 年国家教育部召开全国工作会议,要求流入地区政府要安排一部分城市教育费附加用于解决进城务工就业农民子女接受义务

教育。在这些政策和社会背景的作用下,各地政府相继调整政策内容,逐渐取消或降低借读费,以全日制公办中小学为主,采取多种形式解决流动儿童入学问题,逐渐降低流动儿童义务教育入学的门槛。九城市新出台的流动儿童义务教育政策比早期出台的政策更趋向逐步缩小与户籍儿童之间的不平等收费,主要表现在借读费的下调或取消(见表 2),部分城市儿童在政策层面能与户籍儿童享受到同等的受教育的待遇。

表 2 部分城市流动儿童借读费变化情况 元

	北京	武汉	成都	深圳	吉林	咸阳	绍兴
小学 2002 年以前	1200	400				600	
2002 年	400	部分取消	800	1400	基本取消	基本取消	800
初中 2002 年以前	2000	800				1000	
2002 年	1000	部分取消	2000	1800	基本取消	基本取消	1600

但九城市调查同时显示:第一,流动适龄儿童入学率(90%)远远低于国家义务教育入学率(99%)。这说明政策并未保证流动儿童的入学率达到国家平均水平。第二,在上学的流动儿童中,81%流动儿童在当地公立学校入学,有 15%的儿童是在打工子弟学校就读,在打工子弟学校就读的流动儿童比例最高的是深圳、北京和武汉。打工子弟学校的条件大部分达不到国家规定的办学要求。这说明在现实中,有部分流动儿童未享受到国家规定的教育水平。第三,流动儿童入学平等收费问题尚未实现。2003 年九城市流动儿童平等收费的仅占 18.6%,而且主要集中在中小城市(咸阳和吉林),经济发达地区高收费比较突出。费用太高还是流动家庭的最大烦恼,占 49%。有些城市名义上取消了借读费,但是流动儿童所能获得的教育机会减少了,质量下降了。第四,借读的限制和学籍的不同还是在大多数流动儿童身上普遍存在,流动儿童在借读期间与其他学生平等待遇(升学,评优,选班干部等)有待进一步提高。

(3)流动儿童卫生问题

九城市调查显示:卫生部针对流动儿童免疫接种下发的文件在各地以各种方式在执行。根据卫生部《特殊人群计划免疫工作管理方案》及“乙肝疫苗纳入计划免疫的通知”。各地相继制订了流动儿童计划免疫的政策。调查发现,越来越多的城市将流动儿童纳入了免费乙肝疫苗接种的范围。本次调查的流动儿童家庭基本上有固定场所,其卡介苗、麻疹、百白破、脊髓灰质炎和乙肝疫苗的比例分别为 95.4%、92.0%、89.3%、87.2%和 93.1%,尽管比一些省市调查的流动人口中常规免疫接种率 30%~40%之间要高,但是还是低于国家儿童平均接种水平,分析本次调查接种率较高的原因,一方面可能由于儿童有相对固定的住所,卫生部门容易管理和追踪;另一方面,考虑接种率低的儿童家庭经济、文化程度较低,他们在城市生活居无定所为多,容易经常更换打工和租房地点,其中不乏一些“三无”人员的子女,这些接种率低的儿童被抽样的可能性小。针对流动儿童流动性大的问题,深圳市推出全市儿童免疫接种监测信息联网,以 IC 卡代替传统的接种本,对免疫接种进行自动化和信息化管理,对促进流动儿童计划免疫工作有一定的帮助。

(4)流动儿童和家长对政策的评价和需求

通过 6343 户流动儿童家庭的政策需求调查发现,流动儿童家长最希望尽快解决的是入学和户口问题,分别占 84%和 54%。在上学的最大烦恼中,49%认为费用太高,32%的人认为孩子户口不在本市影响升学。流动儿童最希望出台的政策法规是能够使他们入学,有此要求的为 44%。其次是希望出台就业和户籍管理的政策法规。12~15 岁流动儿童政策需求集中在入学方面,16~18 岁流动儿童政策需求集中在就业方面。生活状况差的儿童对就业政策需求明显高于生活状况好的儿童。从中可以看出,现行流动儿童政策在解决户籍、教育收费和升学问题等方面还存在差距。

调查显示,“没有户口”和“生活条件差”是流动儿童产生不如城里孩子的想法的主要原因,分别占25%和16%。打工子弟校的儿童比非打工子弟校的儿童更担心被歧视;流动儿童最担心碰到的事情是“被外人欺负”。在被调查的6343户流动人口家庭中,864户有未随带儿童984人,每户平均1.14个,其中男童363人,女童621人,男女比例为58:100。未随带儿童中,女童比例明显高于男童。在对未随带原因的调查中,“本市学费太贵”选中率最高,为48%,其次为“户口不在本地无法上学”,选中率为27%。流动儿童未上学原因,家长陈述“孩子自己不想学”的比例占51%,其次是“家中无力负担”。这表明学费和学籍是导致了孩子与流动父母分离的主要原因,加上重男轻女的观念影响,女童成了最大的牺牲者。问卷调查和访谈同时也发现,部分流动儿童监护人认为现行的政策有不平等、至少有不合理的地方。

2.3 影响流动儿童政策落实的因素分析

(1) 户籍管理制度尚不适应人口流动的需要

我国目前仍在实行1958年颁布实施的《中华人民共和国户口登记条例》。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的确立,为适应新的形势,近20年来,我国先后对户籍制度进行了一些必要的调整和改革,户籍管理制度也呈现逐渐“松绑”的趋势。2001年,国家计委会同财政部联合发文,取消了对外来务工人员的暂住费等7项收费,同年10月,国务院批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,放宽了小城镇的户籍迁移政策。在调查中发现,与大城市相比,中小城市流动儿童人口压力相对小一些,政策执行相对容易一些。而在大城市和经济发达的城市,流动儿童人口多,尤其对城市教育产生压力,面临的问题也较多。总体上,现行户籍制度改革还是落后于经济快速发展的需要,原有框架下的政策调整仍滞后于人口流动的现状。户口迁移制度改革的范围还不够广,速度还不够快,方式还不够多,受益面还太小,改革力度还不够大。

(2) 经济利益影响地方流动人口政策的形成

一方面,我国城乡差别、地区差别大是不争的事实,比较富有的地区儿童更多受益也是不争的事实。农民的流动打破了长期形成的城乡、区域经济发展和资源分配的不平衡,他们的流动客观是要求共享流入地的地方资源。出于地方利益考虑,地方政府欢迎外来人口进入廉价劳动力市场同时,对他们参与分享当地资源持消极态度。流动儿童本身是作为随带人口迁入,他们虽然是城市未来的劳动力,但是至少目前不是地方所需要的劳动力,地方缺乏接纳他们的积极性。

另一方面,地方政府更易受地方利益影响,平等政策出台阻力大。我国政策规定地方政府对辖区内户籍儿童的各项权益负有不可推卸的责任,但对非户籍儿童没有规定明确的义务关系。在义务关系不确定的条件下,加上本位经济利益的驱动,为保护当地居民的既得利益和未来的就业机会,相当多的地区针对流动儿童出台了一些限制性、歧视性政策,如流动儿童需要交纳借读费,赞助费,流动儿童录取分数线比当地儿童高、城市招工要求城市户口等等。

(3) 政策制定者的认识水平

关于认识问题,主要有三个方面:

第一、是否尊重和认同流动人口。座谈中发现,不同城市、不同职能部门的政策制定和执行者的观念是有差别的,我们是通过他们使用“管”还是“服务”词的频率得出这种判断的。政府部门干部使用“管”的词更加频繁,共青团、妇联等干部提到尊重流动人口的“权利”比政府部门干部多。还有部分干部对流动人口存在偏见,在话语中将流动人口称为“外来人”,认为他们素质较低,不讲卫生、不守秩序,处处为家,提起来皱眉头。他们认为人口流动带来一些不安定是因为流动人口素质低造成的。而没有想过流动状态本身、以及社会对流动人口未提供适当的环境也是造成问题出现的原因,更没有认识到流动人口主体是一支充满潜力的勤劳朴实的劳动者,他们与城里人同样值得尊敬和应该得到关心。

第二、是否认识到流动人口作为纳税人享受当地建设成果的权利。有些干部没有充分认识到流动人口是对当地经济与社会发展做出贡献的人,对流动人口也是“纳税人”概念上较为模糊,他们把流动人口只当作劳动力,较多地看到城市给了流动人口就业“挣钱”的机会,给了他们比老家更好的生活,没有看到流动人口做贡献的一面。因此对流动人口共享城市资源没有思想上的认同。当我们问到流动子女能否上当地的重点小学时,一名干部回答说,“我们的孩子上重点小学都要排队、交赞助,更甭提他们了”。流露的意思就是说流动儿童当然应该排在后面。

第三、是否认识到流动人口的与当地融合的长期发展趋势。有的干部把到城市的农村人口完全当作廉价的、暂时的劳动力,用完即被打发回老家。因此,有一种回避和短期行为的现象,未考虑流动人口在城市里的种种社会性需求,甚至担心流动人口在城里生活条件改善了他们就不回去了,表现出部分干部对流动人口了解不多,在制定政策前去流动人口中进行调研的比例不高。当然,在这方面也有积极促进融合的例子。如在绍兴访谈发现,政府自上而下认为流动人口是城市的建设者,是新绍兴人,制定了平等的人性化的政策,如在调研基础上指定流动人口子女就读的公立学校,在流动人口比较集中的柯桥地区建立流动人口子女学校等等。

此外调查还发现,各地对《儿童权利公约》、儿童最大利益原则和无歧视的原则缺乏了解和深刻的认识,在制定和执行政策时成人取向和管理者取向过多,缺乏儿童视角和为儿童服务视角(罗杰 A. 哈特,2002)。

3 现行政策

3.1 国家政策

在我们的调查结束后,国家又陆续出台了下列涉及流动儿童的政策文件(见表 3)。

3.2 地方政策

根据中央精神,各地出台了相应的配套政策和规定,主要集中在关于流动儿童教育问题和卫生问题两个方面。

(1)教育方面,许多地方和城市相继取消了对流动人口子女入学的“借读费”政策。如北京市转发“国办关于进城务工就业农民子女义务教育工作的意见”的通知(2004 年)规定:自 2004 年 9 月新学年开始,对来京务工就业农民子女在京接受义务教育的收费与北京市户籍学生一视同仁;全市实施义务教育的公办小学和初中,对符合来京务工就业农民子女条件的借读生免收借读费。辽宁省下发了《进城务工农民子女就学扶助专项工作方案》(2004 年)通知要求,从 2004 年九月开始,两年内,进城务工就业农民子女到全日制公办中小学入学要实现 100% 入学率。无锡市 2004 年出台了《关于无锡市进城务工就业流动人口子女接受义务教育的若干意见》(锡政办发[2004]117 号),规定凡符合有监护人、暂住证、相对固定住所、监护人有较稳定收入的流动人口子女皆可就读无锡市公办中小学校。公办中小学对合法居住的流动人口子女不得拒收,收费项目和标准应与当地学生一视同仁,学校不得另行收费等。成都市 2004 年下发了《成都市关于进城务工农民子女接受义务教育意见(试行)的通知》(成办发[2004]95 号),建立进城务工就业农民子女接受义务教育的补助和筹措保障机制。市教育局每年根据各区接受进城务工就业农民子女具体情况,将财政专项补助资金按比例划拨到区教育行政部门。并在此基础上,2005 年出台了《关于做好 2005 年成都市城区进城务工就业农民子女接受义务教育具体工作意见的通知》,2006 年出台了《关于加强主要接收进城务工就业农民子女民办学校管理扶持工作的意见》。

(2)卫生方面,各地也出台了相关的政策文件,如针对城市流动人口中孕产妇死亡率和新生儿破伤风发生率高等问题,2004 年广东省下发通知(粤卫[2004]104 号),决定 2004~2005 两年在流动人口较集中的城市实施降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风项目(简称“降消”项目)。针对流动儿童

免疫问题,《青海省流动儿童免疫规划管理办法》(2005 年),《深圳市流动人口儿童计划免疫管理制度》等相继出台。流动儿童的权益保护逐步进入了法制化、规范化的轨道。

表 3 2003~2006 年与流动儿童相关政策一览表

文件名称	主要内容	备注
1 《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》	两个为主:“以流入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主” 两个一视同仁:进城务工就业农民子女接受义务教育收费标准“与当地学生一视同仁”;评优奖励、入队入团、课外活动等“与城市学生一视同仁”。 两个纳入:将进城务工农民子女义务教育“纳入城市社会事业发展规划”,将其就学学校建设“列入城市基础设施建设规划”	2003 年、国务院办公厅(国办发[2003]78 号)
2 《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》	“地方各级财政部门要将涉及农民工的治安管理、计划生育、劳动就业、子女教育等有关经费纳入正常的财政支出范围”。在全国推行中小学收费“一费制”时,进城务工就业农民子女义务教育收费与当地学生要一视同仁。	2003 年 12 月财政部等五部委(财预[2003]561 号)
3 《关于解决农民工问题的若干意见》	“切实为农民工提供相关公共服务。按照属地化管理的原则,逐步健全覆盖农民工的城市公共服务体系。保障农民工子女平等接受义务教育”。 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,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。城市公办学校对农民工子女接受义务教育,要与当地学生在收费、管理等方面同等对待,不得违反国家规定向其加收借读费及其他任何费用。输出地政府要解决好农民工托留在农村子女的教育问题。	2006 年国务院(国发[2006]5 号)
4 卫生部关于贯彻落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见》的通知	确定了 2006 年农民工医疗卫生工作的五大计划,其中第五条是关于农民工子女适龄儿童免疫问题。要求落实流动儿童享有与常住儿童同等的预防接种服务政策,免费为流动儿童接种国家免疫规划疫苗;全国省会城市及各城市常年在流动人口集中地方设立接种点,为农民工子女适龄儿童建立预防接种卡和证,开展接种工作;在全国各地和流动人口较多的城市开展农民工子女适龄儿童乙肝疫苗查漏补种活动和脊髓灰质炎疫苗的强化免疫工作;卫生部门和教育部门联合在托幼机构和学校实施儿童入托、入学查验预防接种证工作,为农民工子女适龄儿童开展补证、补种工作。	2006 年卫生部 卫疾控发[2006]168 号
5 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	“保障农民工子女平等接受义务教育” 输入地教育行政部门要将农民工子女义务教育纳入当地教育规划之中,保证以公办学校为主接收农民工子女就学,按就近免试入学的原则,安排农民工子女就读公办学校。不得加收借读费及其他任何费用。要将家庭经济困难的农民工子女纳入“两免一补”的范围。 将农民工子女义务教育经费纳入教育经费预算,并按当地财政预算内义务教育经费标准,向接收农民工子女的公办学校拨付办学经费。加强对民办农民工子女学校的扶持和管理,将其纳入民办学校的管理范畴。农村劳动力输出规模大的地方人民政府要把做好农村“留守儿童”教育工作。	2006 年教育部 教职成[2006]6 号

总之,流动儿童政策越来越体现“落实科学发展观,坚持以人为本”的宗旨。义务教育从“两个为

主”到“两个一视同仁”和“两个纳入”，政策关注面从进城农民工的同住子女扩大到留守儿童。在卫生方面要求“平等”的呼声越来越高，要求对流动人口中的适龄儿童要提供与当地常住人口相同的预防接种服务，保证所有儿童获得免疫服务。2006 年全国儿童预防接种宣传日的主题是“同样的权利，同样的健康——关注流动儿童预防接种”，表明政府开始站在儿童权利的角度公开讨论流动儿童健康问题。

4 现行政策的困境和政策建议

4.1 现行政策的困境

(1) 以城乡、地区、部门分割为基础的政策法规限制了进一步更好地解决流动儿童问题。

首先，我国现行宪法没有明确规定公民是否享有“自由迁徙”的权利，许多基本法立法时是以城乡分割的社会背景为出发点，以户籍划分各级政府责任。一方面由于缺乏对人口流动过程中权利保护的法律条文，造成儿童在流动过程中权利的丧失，导致流动儿童与户籍儿童之间的差异；另一方面，由于各地政策界限、平等性把握标准不一，造成了不同流入地儿童权利受保护状况的明显差异。尽管目前有部分城市开始户籍改革，一些城市（如石家庄、无锡）开始流动儿童管理试点，但在全国这样的城市总体比例不高。更多的流动儿童是作为随带的非经济成分进入城市，在登记环节就未纳入城市人口登记和管理体系。流动儿童不能纳入地方政府管理之中，从源头上将他们排斥在地方法律保护之外，导致流动儿童的一些合法权利的丧失。就政府工作而言，流动儿童不能纳入国家政府保护的职责范围，直接带来流动儿童底数不清，跨地区人口管理信息无法衔接，跨地区管理无法实现，直接影响国家政府决策和工作开展。

其次，流动儿童问题多头管理，部门之间条块分割，权限分散。一是在政策层面上，由于国家一级政府部门间缺乏协调，尚未形成统一有效的流动人口政策体系。二是城乡之间，不同地区之间的儿童保障机制运行方式和完善程度差别都比较大，全国的儿童的社会保障体系尚未建立，在制度衔接上缺乏相应的政策支持，导致儿童社会保障在不同区域之间无法衔接。三是目前流动儿童政策是国家和地方政府为解决流动儿童面临的紧要问题而出台的临时性政策，虽然在一定程度上督促或指导各级政府解决流动儿童问题，但由于政策主要集中在农民工同住子女义务教育和计划免疫两个方面，对学前儿童和大龄流动儿童关注不够，对儿童保护和参与涉及领域不全，实质上只是解决了部分人群部分问题。四是在管理体制上，存在条块不顺，责权利不统一的问题。对流动儿童个体而言，需要面临户口登记、教育卫生、法律救助、就业等诸多问题，涉及到公安、教育、卫生、司法、民政、劳动等多部门的工作内容，涉及垂直的行政管理体系和平行单位之间合作的问题。

(2) 政策本身的科学性影响流动儿童合法权益的落实。

首先，从操作性层面上看，以流动儿童就学问题为例，一是时间上，《流动儿童少年就学暂行办法》中规定流动儿童“随父母或其他监护人在流入地暂时居住半年以上”，调查发现，实际生活中，流动儿童是不登记的，所以在具体执行时是没有办法确定流动儿童在流入地居住的时间。各地将此规定变通为：流动儿童少年父母在当地居住半年（有些地方规定为一年）以上并已取得暂住证。但无论怎样变通，该规定还是将迁入半年内学龄儿童排除在外。为了不耽误孩子学业（因为孩子不可能来城里等待半年后再上学），部分学龄儿童的父（母）只能先行半年甚至一年，人为造成儿童与父母分离。2004 年以来，各地关于流动人口子女接受义务教育的政策对监护人在城市暂住的时间还是存在一定的限制条件。二是证件上，如北京市流动儿童在公办学校入学前办理“在京借读证明”要求“五证”（户口簿、暂住证、务工证明、居住证明、户口所在原籍无人监护证明）齐全，导致流动人口家庭两地奔波办证。三是在年龄上，来自农村的流动少年儿童原本就启蒙较迟，在随家迁徙过程中又多有辍学和留级的经历，存在普遍的超龄上学问题。教育部及地方规定 15 周岁为接受义务教育的最终年龄，其实不

尽合理。故《暂行办法》人为地设置的技术性限制,已经成为流动儿童接受义务教育的法规性障碍。

其次,从政策配套问题上看,一是表现在流动儿童小政策与国家大政方针之间存在脱节的问题。如2003年流动儿童义务教育“两个为主”政策出台的初衷是为了保证流动儿童义务教育的质量,但在实际中该政策与发展民办教育存在一定的矛盾。多元投入,多形式办学,已成为城市教育发展的必然选择。由于公办学校扩容空间有限,民办学校不断发展,结果是民办学校吸纳流动人口子女越来越多,公办学校所承担的比例则越来越低。如2001年,深圳市公办学校承担了63%的外来人口子女义务教育,2002年则为50%,2003年下降为49.7%。这一比例可能还会持续下降,如果坚守“两个为主”的政策底线,则需要限制民办学校招收义务教育非户籍学生,其后果必然导致现有的公办学校不仅无法承受巨大的学位压力,民办学校也难以生存和发展的尴尬局面。二是突出表现在大龄流动儿童出路问题和低龄卖花童问题上。按我国义务教育法规定,儿童6岁入学,接受9年义务教育,15岁就已经受完规定年限的义务教育。我国规定16岁以下的儿童为童工,按《禁止使用童工规定》,16岁以下的儿童基本上是不能就业的。对不再升学,按《未成年人保护法》规定“政府有关部门和社会团体、企事业单位应当根据实际情况,对他们进行职业技术培训”。由于责任单位界定不明确,资源有限,部分大龄流动儿童处于“社会不要、学校不收、家庭不管”的尴尬境地。由于《禁止使用童工规定》中对雇佣童工的单位处罚明确,在正规单位里,几乎没有雇佣他们的可能,所以他们只能虚报年龄,通过乡里乡亲到城里帮工,通过家庭小作坊、无照经营摊位过早地进入地下劳务市场,合法权益很难得到保证。另外,低龄卖花童也是非法雇佣的一种,性质更为严重,他们幕后大都有成年人操纵,雇佣者每年支付孩子父母一定的费用,征得孩子父母同意将孩子带出来作为卖花赚钱的工具。这些儿童一旦被查处或解救出来就是送回原籍,送到监护人手中。由于与之配套的《未成年人保护法》缺乏对监护人监督管理处罚的有效条款,缺乏对儿童本人的有效扶助措施,孩子父母还会继续将孩子送出,如此反复,孩子还是难逃厄运,不能接受教育,继续沦为父母和雇佣者的赚钱工具,权益受到极大的侵害。

(3) 国家政策要求越来越高,地方反映执行政策难度越来越大。

我国中央政府赋予了地方政府高度自治的权利,其中包括自主征税、收费、制定地方政策等权利,实行地方负责、分级管理的办法。财政上采用中央调控,分级财政管理的体制。该管理体制在解决流动儿童问题上,滞后人口流动现状,中央对地方,流出地与流入地之间缺乏相应的政策协调,在一定程度上影响地方政府解决流动儿童问题的积极性。解决流动儿童问题的根本是经费来源问题。在“分灶吃饭”财政体制下,流入地和流出地财政互相独立,国家和地方财政按户籍儿童人数下拨或者减免的费用不能随儿童流动而流动。中央政府明确了流入地政府的责任,要求各地政府自己负责筹措经费解决流动儿童问题,目前问题焦点是解决流动儿童义务教育问题所需经费巨大。对流动儿童义务教育实行“两个纳入”,其前提是各级政府必须有足够的财力支撑。以深圳为例(深圳市妇女儿童工作委员会办公室,2004),其宝安区和龙岗区推行城市改造,公办学校9.74万和全市民办学校近20万名义务教育非户籍生尚未纳入政府财政预算。若考虑纳入,则需要新建小学118所,初中18所;增加公办学校教师8373名(小学6777名,初中1596名);政府需要投入义务教育经费43.4亿元,其中基建投入23.4亿元,每年教师工资、公用经费投入16.7亿元,每年补助公办学校减少的借读费收入3.3亿元(假如取消非户籍生借读费)。尽管关于公办学校向取消借读费,“一视同仁”政策等利好政策的出台,是否在一定程度上会吸引更多的家庭流动尚存在争议,但随着城市化进程,城市流动儿童存量短期内不会减少,数量还会呈不断增加趋势,流入地政府和教育行政部门经费支出压力将会增大,筹措办学经费的困难越来越大。在实际中,由于教育资源稀缺与不均衡,行政命令与实践还是有一些差距,使流动儿童上学问题仍然难以完全解决。最普遍的是捐资助学费/赞助费,这是解决学校资金紧

张的重要途径,也是一些打工子弟学校得以生存的物质基础,经济压力最终还是通过这样的途径转嫁到以出卖廉价劳动力的低收入打工群体的家庭,让他们难以负担。

尽管义务教育属于政府应该提供的最基本的公共服务,直接关系到国民素质,各地应从全局和长远认识解决农民工子女义务教育问题的重要性。尽管农民工与当地户籍职工一样,为输入地发展创造了财富,提供了税收,贡献了力量,当地政府应当承担起农民工同住子女义务教育的责任。但在目前情况下,单靠国家出台原则性政策来解决流动儿童问题是不够的,还需要同时解决经费来源问题,进一步明确国家和地方对流动儿童问题的责任、权利和义务,完善相关政策及配套措施,解决城市对农民工经济制度上的接纳和社会制度上的不接纳的矛盾。

4.2 政策建议

针对影响流动儿童政策落实的主要障碍,笔者提出以下政策思路及建议:

(1)提高各级政府对流动儿童问题重要性和紧迫性的认识。

一是应从权利的高度充分认识保障流动儿童平等的重要性。我国是联合国《儿童权利公约》的签约国。流动儿童的权利平等问题能否解决是关系到政府在国内和国际形象的大事。因此,我们不应将解决流动儿童问题的意义仅仅看成是解决流动人口的后顾之忧,应该从建立民主平等的社会,培养健康的未来公民的高度看待实现他们平等权利的重要性。

二是充分认识到保障流动儿童权益是社会稳定的需要。

流动儿童问题关系到千千万万流动人口家庭的切身利益,关系到群众对政府和国家信任拥护程度。流动儿童问题解决不好,将会使流动农民及其后代感觉到城市和现代化对他们的排斥、拒绝和 unfair,产生更多的相对剥夺感的不平衡心态,削弱对政府的认同。流动儿童的家长或许满足于地理上的横向移动,孩子则要求地位上的垂直上升。如果这种要求无法满足,则会产生反抗和暴力,直接影响未来社会的融合和秩序,不利于社会稳定(朱力,2001)。世界上的许多地区的经验和教训给我们警示,改善流动儿童状况,促进他们的平等权利的实现,刻不容缓。

三是充分认识政府维护社会公平的职责和意义。

流动儿童问题的责任主体是谁呢?《儿童权利公约》中将国家、组织和儿童的监护人作为不同层次的儿童保护责任主体。其中,促进儿童权利的平等实现,无疑是政府的主要责任所在。对流动儿童这一弱势群体的保护不仅仅涉及经济性资源的分配,还包括社会关系(地位及权利)的分配(杨团,2002)。这要求政府深入研究,调节流动人口与户籍人口之间社会利益分配的政策措施,将流动人口尤其是农民工这一特定人群的权益放在社会这个大的参照系里重新定位。

(2)加强领导,建立健全保护流动儿童的各项措施。主要包括四个方面:

一是加强对儿童的登记管理工作,将 16 岁以下流动儿童纳入流动人口登记管理体系中。建议建立以公安为核心的全国统一的流动人口信息管理系统,依托社区平台,把流动儿童的管理纳入到居住地日常的户籍管理工作中,加快基于网络的人口信息管理系统建设步伐,提高和适应市场经济下流动人口户籍管理的科技含量,建议通过电子身份卡,互联网、指纹识别、图像扫描等技术完成对全国儿童的登记和管理,对人口进行一种动态的管理和监控。

二是建立健全儿童社会福利保障机制。将流动儿童的教育、卫生等各项社会保障纳入到地方日常管理系统中。在各级政府考核中,把流动儿童纳入到地方日常管理服务工作中,以实际儿童数作为考核基数。这方面可以借鉴发达国家经验,如波多黎各发放教育优待券,有利于儿童在不同地区自由择校入学;美国联邦政府提供一定经费以维护弱势儿童受教育、享受社会福利的权利。建议中央政府承担儿童基本义务教育,卫生保健的责任,逐步实现向地方政府委托制。把流动儿童纳入到地方日常管理中,采用实际儿童数代替户籍儿童数的分配资金机制,使用信用卡式或教育(卫生)券形式让

资金随儿童流动,逐步改善城乡分割、区域封闭的管理模式。

三是制定和完善相关法律法规,增加政策的实际可操作性,加强部门间合作。逐步理清中央政府和地方政府对流动人口儿童的责任分工,改革管理体制,提高政府机构能力和效率。通过调整公共服务供给和税收,减少地区差别,减少贫困和不公平;通过制定和完善相关法律法规,建立有效为流动儿童服务的法规和准则;通过中央协调机构,建立流动儿童保护专项基金和监控机制,协调资源,制定跨部门的流动儿童政策,理清责任,指导地方,确保执行环节的畅通,确保政策的执行。

四是积极营造关心尊重流动人口的社会环境,提高流动人口的政策参与程度。社会政策应该体现社会保护与社会促进并重的原则(杨团,2002)。城市政府和各管理部门应当转变观念,正确认识流动人口对城市经济增长和社会进步的积极作用,认识到关心流动儿童是流动人口的正当利益需求,鼓励社会力量参与流动儿童的服务,加强沟通和交流,促进融合;进一步加强政策法规和《儿童权利公约》的宣传,通过各媒体倡导关怀、尊重流动儿童正确的舆论导向,宣传流动儿童拥有平等的权利,在人群中形成儿童权利意识、儿童优先的意识。采取措施增强流动儿童(人口)在维权中的参与意识和能力,尊重他们知情、发表意见的权利,在政策制定的过程中吸收他们的意见,在政策的宣传中以他们为生力军,在政策的执行监督中尊重他们的感受。为流动儿童保护政策的制定和顺利执行制造良好的社会环境。

参考文献:

- 1 罗杰 A. 哈特. 儿童参与:社区环保中儿童的角色与活动方式. 科学出版社,2000
- 2 深圳市妇女儿童工作委员会办公室. 深圳市外来人口子女教育现状及面临的难题. 流动儿童工作经验交流暨研讨会材料,2004
- 3 杨团. 社会政策研究范式的演化及其启示. 新华文摘,2002;10
- 4 段成荣,梁宏. 我国流动儿童状况. 人口研究,2004;1
- 5 朱力. 群体性偏见与歧视:农民工与市民的摩擦互动. 江海学刊,2001;6
- 6 段成荣,周福林. 我国留守儿童状况研究. 人口研究,2005;1

Policy Analysis of Migrant Children in China

Abstract: In addressing equal rights of children and using data from the 2003 China Nine—City Sampling Survey on Migrant Children, this paper examines policies regarding migrant children at both the national and regional levels, responsibilities of central and local governments, and factors affecting formulation and implementation of policies of migrant children. The paper concludes with policy recommendations addressing problems in migrant children.

Keywords: Migrant children; Policy analysis; Equal rights of children

Authors: He Ling and Li Bing are PhD Candidates, Institute of Population Research, People's University of China.

(责任编辑:宋 严 收稿时间:2006—12)

中国流动儿童政策分析

作者: 何玲, 李兵, He Ling, Li Bing
作者单位: 中国人民大学人口所, 北京, 100872
刊名: 人口研究 PKU CSSCI
英文刊名: POPULATION RESEARCH
年, 卷(期): 2007, 31(2)
被引用次数: 5次

参考文献(6条)

1. 罗杰 A. 哈特 儿童参与:社区环保中儿童的角色与活动方式 2000
2. 深圳市妇女儿童工作委员会办公室 深圳市外来人口子女教育现状及面临的难题 2004
3. 杨团 社会政策研究范式的演化及其启示[期刊论文]-新华文摘 2002(10)
4. 段成荣, 梁宏 我国流动儿童状况[期刊论文]-人口研究 2004(01)
5. 朱力 群体性偏见与歧视:农民工与市民的摩擦互动[期刊论文]-江海学刊 2001(06)
6. 段成荣, 周福林 我国留守儿童状况研究[期刊论文]-人口研究 2005(01)

相似文献(3条)

1. 期刊论文 戴双翔, Dai Shuangxiang 广州市教育规划研制中的流动儿童义务教育政策分析 -教育导刊(上半月) 2010(10)

当前, 迅速攀升的流动人口数量对广州市解决流动儿童义务教育问题提出了严峻挑战. 近年来, 广州市对这一问题的解决正逐步、稳妥、有效地推进, 但面临着种种现实困难, 目前“两个为主”政策难以完全落实. 在研制中长期教育改革和发展的过程中, 广州市应高瞻远瞩, 树立科学的城市发展观, 全盘考虑、科学规划, 提高政策执行力度, 科学研制流动儿童义务教育政策与经费投资保障体系.

2. 期刊论文 史柏年 城市流动儿童少年就学问题政策分析 -中国青年政治学院学报2002, 21(1)

在解决城市流动儿童少年的就学问题方面, 由于地方政府的职责不够明确, 公办学校的积极性不高, 以及专门招收流动儿童少年的简易学校地位不稳, 所以仍存在许多不尽如人意的现象. 从政策的层面分析, 造成此种局面的原因是: 中央政府部门制定的有关法规缺乏强制性的约束力, 有些地方集政策主体和利益主体于一身, 现有政策背后的理念是社会控制.

3. 学位论文 刘铮 城市农民工子女基础教育政策执行现状研究——兼以杭州等城市为例 2008

21世纪被誉为“城市世纪”, 世界进入“城市时代”. 这是人类社会继农业革命后又一次革命——城市革命, 它对于人类文明的贡献, 仅次于文字的发明. 中国作为发展中国家, 也顺应时代的潮流和变革, 加紧了工业化、城市化的发展进程. 近现代大规模的人口流动也伴随着工业化、城市化而发生. 据统计, 20世纪90年代中期, 我国“民工潮”的年流动规模已在2500~8000万之间, ①相当于一个人口大国的人口数, 到21世纪初更高达1.4亿之多. ②由于工业化、城市化过程中的人口流动是一个以青壮年劳动力为主体的、由农村向城市的移民性迁移, 第二代移民的出现必然会产生教育问题. 因此, 流动人口子女的教育问题是城市化和工业化过程中的一种伴生现象, 也是一个世界性难题. 同时对于“后发外生”③型发展中国家而言, 由于现代社会已是一个全民教育的社会, 教育的重要性日益彰显, 流动子女对教育的期望和需求就更甚, 因而问题往往表现得更为尖锐且影响深远. 面对流动儿童的教育需求以及流动儿童在城市求学过程所遇到的种种困境, 我国分别于1998、2001、2003等年间制定了《流动儿童少年就学暂行办法》、《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》、《关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的意见》等教育政策法规来确保流动儿童义务教育的连续性. 然而政策得到有效执行了吗? 流动儿童的教室还在流动吗?

为了弄清楚这一系列问题, 笔者对杭州等城市农民工子女的义务教育执行现状进行了调查研究, 并在此基础上, 完成了本论文. 笔者在文章中首先对现行的教育政策进行剖析、解读, 让读者能够从政策中领悟出国家制定政策的真正意图, 并且以实证资料和实证调查为基础, 以公共政策分析理论为依据, 从政治、教育和社会等角度来分析教育政策执行的人性价值. 面对流动儿童在城市求学过程中所遇到的“不公”、“不平”等问题, 笔者从政策执行的制度、行为等层面着手, 挖掘阻滞教育政策执行的深层原因, 并且对于政策执行过程中所出现的“象征性执行”、“机械性执行”和“功利性执行”等执行失现象予以剖析.

当今的世界是一个以“人力资源”取胜的世界, 谁占有人力资源越雄厚, 谁就能走到世界经济发展的前列. 面对我国未来的第二代移民——流动儿童, 笔者尝试性地提出了提升执行主体的素养, 增强目标群体的政策认知和认同能力, 合理控制和利用自由裁量权, 平衡各级政府间的利益关系等解决措施, 呼吁社会各界携起手来, 群策群力, 为流动儿童平等地接受义务教育营造一个良好、健康的社会氛围.

引证文献(5条)

1. 段建华, 王惠珊 中国流动儿童分布及卫生保健状况[期刊论文]-华南预防医学 2010(1)
2. 李文彬 农民工子女义务教育政策执行阻滞研究综述[期刊论文]-西北农林科技大学学报(社会科学版) 2010(1)
3. 王秋凤, 郑晓边, 周国波 武汉市农民工子女的生活质量与社会偏见调查[期刊论文]-中国儿童保健杂志 2010(2)

4. [陈家斌](#) [我国弱势儿童教育发展三十年的回顾与思考](#)[期刊论文]-[教育探索](#) 2009(3)
5. [齐凡](#) [社会学视野下的城市流动儿童教育问题研究述评](#)[期刊论文]-[商情·科教文萃](#) 2007(11)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_rkyj200702007.aspx

授权使用: 北京师范大学(bjsfdx), 授权号: 1d8c9dc9-9c53-4f88-8133-9ea5016c04fb

下载时间: 2011年3月13日