

进城务工农民随迁子女教育状况调研报告

中央教育科学研究所课题组*

[摘要] 对北京、上海、广州等12城市调研发现,各地在解决进城务工农民随迁子女教育问题方面都采取了一些措施,取得了一定成绩,但仍然存在许多问题,主要表现在进城务工农民随迁子女教育管理、在校学习以及心理发展等方面。为进一步改善进城务工农民随迁子女教育现状,建议中央设立进城务工农民随迁子女教育专项基金,实施教育券制度,建立全国性的电子学籍管理系统;各地制订合理的入学标准,挖掘公办学校潜力,推广农民工子女学校“国有民办”办学模式,加强对农民工子女学校的支持和监管等。

[关键词] 农民工子女;义务教育;农民工子女学校

面对农民大规模流入城市务工,保障其随迁子女平等接受义务教育成为实现教育公平的重要组成部分,也是实现社会公平的重要保障。目前,国家“两为主”政策已在各地得到深入贯彻,新修订的《义务教育法》也为保障进城务工农民随迁子女(以下简称农民工子女)在流入地接受教育作了明确的规定。在这一大背景下,农民工子女是否能“进得来、留得住、学得好”,成为政府和社会各界日益关注的问题。为此,中央教育科学研究所课题组于2007年9—10月在北京、上海、广州、杭州、无锡、成都、郑州、顺德、义乌、沈阳、石家庄、乌鲁木齐12个城市开展了农民工子女教育现状典型调研,对农民工子女义务教育状况进行了较为全面、深入的研究。

一、调研的基本情况

研究对象为城市流动人口中户口为农业类型

的义务教育阶段儿童。

调研的城市分为三类:A类城市(义务教育阶段农民工子女人数30万以上),包括北京、上海、广州;B类城市(义务教育阶段农民工子女人数10万~30万),包括杭州、无锡、成都;C类城市(义务教育阶段农民工子女人数10万以下),包括郑州、顺德、义乌、沈阳、石家庄、乌鲁木齐。

共调研了66所中小学,其中公办学校39所(小学22所、初中17所),获准民办农民工子女学校20所(小学13所、初中7所),未获准民办农民工子女学校7所(小学6所、初中1所)。

调研问卷及访谈。(1)学生基本情况问卷。发放问卷5806份,回收率100%,有效样本5682份,有效率97.9%;有效样本中农民工子女学生有4242名,比例为74.7%。(2)学生心理问卷。发放问卷5806份,回收率100%,有效样本5709份,有效率98.3%;有效样本中农民工子女学生有4275名,比例为74.9%。(3)家长问卷。发放

* 本文系“农民工随迁子女教育问题研究”课题的研究成果。课题组长:田慧生。课题组首席专家:吴霓。课题组成员:中央教育科学研究所教育发展研究部全体人员、中央教育科学研究所其他部门相关人员。本报告执笔:田慧生、吴霓、张宁娟、李晓强。本报告数据分析:李楠、武向荣、单志艳、刘玉娟、杨希洁、吕华。

问卷 5 806 份,回收率 89.6%,有效样本 5 221 份,有效率 97.9%;有效样本中农民工子女家长有 3 845 名,比例为 74.1%。(4)教师问卷。发放问卷 2 477 份,回收率 100%,有效样本 2 382 份,有效率 96.2%;有效样本中民办农民工子女学校教师有 801 名,比例为 33.6%。(5)学校问卷。发放问卷 83 份,回收问卷 82 份,回收率 98.8%。(6)访谈数量。84 名学校负责人、132 名学生和 12 个城市政府主管领导和教育主管部门领导接受了访谈。

二、12 个城市农民工子女的教育现状

(一)农民工子女的规模与结构

1. 农民工子女数量庞大

目前,北京、上海和广州义务教育阶段农民工子女数接近 40 万;成都、杭州、无锡、郑州和石家庄义务教育阶段农民工子女的数量已超过 10 万。(见表 1)2007 年 11 城市义务教育阶段农民工子女占当地义务教育阶段学生总数的比例由高到低依次为:义乌(52.0%)、石家庄(45.6%)、北京(35.9%)、乌鲁木齐(32.7%)、成都(31.6%)、广

州(31.1%)、无锡(29.0%)、顺德(23.2%)、杭州(20.4%)、郑州(14.7%)、沈阳(6.14%)。据 2006 年统计,上海市该比例为 29.69%。

2. 农民工子女在中等规模城市递增态势明显

2007 年增长速度最快的六个城市依次为:石家庄(79.69%)、郑州(39.80%)、义乌(22.98%)、杭州(18.10%)、成都(13.72%)、沈阳(13.16%),主要集中在 B、C 类中等规模城市。而 A 类城市农民工子女数的增长速度相对缓慢,北京还出现了负增长。

3. 大部分城市均存在民办农民工子女学校

农民工子女数量的递增,伴随而来的是当地各类民办农民工子女学校的快速发展。调查发现,在 12 城市中只有石家庄和沈阳两个城市不存在民办农民工子女学校,当地的农民工子女完全由公办学校接收。获准民办农民工子女学校和未获准民办农民工子女学校同时存在的城市有北京、上海、成都、无锡和义乌。其中,上海和北京未获准民办农民工子女学校最多。郑州的民办农民工子女学校全部属于非法办学;而在广州、杭州、顺德、乌鲁木齐四城市不存在未获准民办农民工子女学校,该类学校全部都已审批。(见表 2)

表 1 12 城市 2005—2007 年义务教育阶段
农民工子女数及增幅

城市	2005 年	2006 年	2007 年	06 年增长 率(%)	07 年增长 率(%)
北京	/	400 372	397 493	/	-0.72
上海	381 757	385 703	/	1.03	/
广州	320 000	381 500	400 000	19.2	4.85
成都	81 800	102 886	117 000	25.8	13.72
杭州	99 500	120 000	141 714	20.60	18.10
无锡	/	140 000	143 618	/	2.58
郑州	74 232	82 600	115 474	11.27	39.80
沈阳	/	38 000	43 000	/	13.16
义乌	21 982	28 000	34 434	27.38	22.98
顺德	32 852	46 327	51 604	40.02	11.39
石家庄	58 000	59 601	107 100	2.76	79.69
乌鲁木齐	61 530	67 797	74 263	10.19	9.54

注:1.原始数据均来自于 12 城市教育行政部门提供的数据,“/”表示数据尚待统计;2.上海与广州的数据为流动人口子女数据。

表 2 12 城市义务教育阶段民办农民工子女学校数

城市	获准民办 农民工子 女学校	未获准民 办农民工 子女学校	城市	获准民办 农民工子 女学校	未获准民 办农民工 子女学校
北京	63	205	郑州	0	14
上海	7	270	沈阳	0	0
广州	293	0	义乌	15	8
成都	31	11	顺德	3	0
杭州	40	0	石家庄	0	0
无锡	20	4	乌鲁木齐	36	0

注:数据来源同表 1。

4. 农民工子女主要集中在小学阶段

在有数据统计的 10 个城市中,小学阶段农民工子女在校生数都远远高于初中阶段在校生数。(见表 3)

5. 城市公办学校接收农民工子女的比例较高

除广州、义乌外,其他 10 个城市公办学校接收农民工子女的比例均超过 50%,其中,郑州、无

表 3 12 城市义务教育各学段农民工子女数

城市	小学	初中	城市	小学	初中
北京	331 848	68 524	郑州	83 752	31 722
上海	290 914	85 830	沈阳	/	/
广州	319 631	61 869	义乌	30 400	4 034
成都	/	/	顺德	45 213	6 391
杭州	113 577	28 137	石家庄	68 100	39 000
无锡	115 000	28 000	乌鲁木齐	55 518	18 745

注:数据来源同表 1。

锡、顺德的比例达 80% 以上,而沈阳、石家庄的比例达到 100%,有效落实了“以公办学校接收为主”的政策。(见表 4)

表 4 12 城市公办学校接收义务教育阶段农民工子女总数和比例

城市	人数	比例(%)	城市	人数	比例(%)
北京	250 118	63.00	郑州	97 379	84.30
上海	207 814	53.88	沈阳	43 000	100.00
广州	109 200	28.00	义乌	13 008	37.78
成都	59 904	58.20	顺德	47 050	91.20
杭州	96 869	68.40	石家庄	107 100	100.00
无锡	129 256	90.00	乌鲁木齐	71 239	86.28

注:数据来源同表 1。

6. A 类城市出生的农民工子女的比例较高

在被调查的 12 个城市中,A 类城市在本地出生的农民工子女比例高于 B 类城市和 C 类城市。(见图 1)

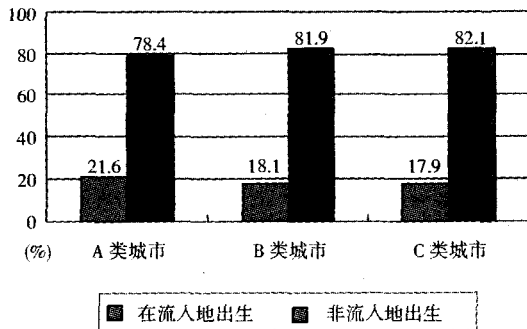


图 1 三类城市农民工子女出生地的情况

(二) 农民工子女的教育政策与管理状况

1. 中央提出的“两为主”政策得到了较好的

落实

根据中央提出的“两为主”政策精神,各地均结合实际,出台了一系列与农民工子女教育相关的政策。除广州、顺德、石家庄(没有专门出台政策文件,具体工作均参照本省转发国务院文件精神执行)外,其他 9 个城市还专门制定了农民工子女教育政策,均提出在农民工子女的教育教学和管理上实行“一视同仁”原则,并对学习困难和家庭经济困难的农民工子女给予特殊的帮助。

2. 城市公办学校均设置了一定的农民工子女入学标准

目前在农民工子女进入公办学校的准入条件上,设立条件最多的城市为上海,设立条件最少的城市为沈阳。共有 11 个城市要求出具家长就业证明,占 92%;其次为暂住证和实际居住证明,分别占 75% 和 58%;另外有些城市还设置了其他条件。

3. 有一半的城市明确提出公办学校免收借读费

北京、无锡、杭州、成都、乌鲁木齐、沈阳 6 个城市明确提出了公办学校对农民工子女入学免收借读费。

4. C 类城市近两年农民工子女入学人数增加显著

在 C 类城市的农民工子女中,进城 2 年以下的高达 39.3%,而进城 9 年以上的比例低于 A 类和 B 类城市。(见图 2)

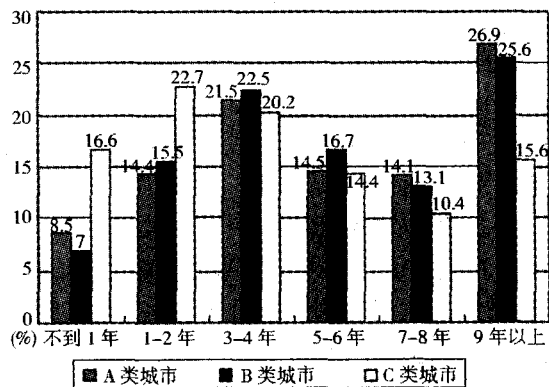


图 2 三类城市农民工子女的进城时间

5. 有 4 个城市明确提出应按学生实际人数向接收农民工子女的公办学校拨付生均公用经费

北京、无锡、杭州、沈阳4个城市明确提出应按学生实际人数向接收农民工子女的公办学校拨付生均公用经费。

6. 民办农民工子女学校的教师水平和待遇较低

调查发现,在12个城市中,公办学校拥有本科学历的教师人数明显多于民办农民工子女学校。不同学校类型之间,教师的待遇也存在一定的差异。三类学校教师的平均月收入,公办学校为2117.98元,获准民办农民工子女学校为1380.73元,未获准民办农民工子女学校为895.41元。

对近三年来不同类型学校教师流失情况的调查发现,每所学校平均流失教师,公办学校约2人,获准民办农民工子女学校约20人,未获准民办农民工子女学校约10人。这说明,民办农民工子女学校教师队伍稳定性较差。

7. 民办农民工子女学校教学条件较差

调查发现,在师机比方面,公办学校为1.14:1,获准民办农民工子女学校为3.92:1,未获准民办农民工子女学校为1.78:1。也就是说,在公办学校教师几乎可以实现一人一机,而在获准民办农民工子女学校近4名教师用1台计算机,而未获准民办农民工子女学校与获准农民工子女学校相比,情况稍微好一点,至少可以做到两名教师用1台计算机。

在生机比方面,公办学校、获准民办农民工子女学校和未获准民办农民工子女学校的比例分别为11.6:1、21.7:1和34.3:1。这一组数据显示,公办学校在生均拥有计算机方面明显的好于民办农民工子女学校。在民办农民工子女学校中,获准民办农民工子女学校好于未获准民办农民工子女学校。

公办学校、获准民办农民工子女学校和未获准民办农民工子女学校生均图书分别为23.8册、13.6册和3.3册。这说明公办学校生均拥有学校图书量远远多于民办农民工子女学校,而获准民办农民工子女学校又明显多于未获准民办农民工子女学校。

8. 民办农民工子女学校对教学设备的经费投入较少

近三年,公办学校、获准民办农民工子女学校

和未获准民办农民工子女学校在教学设备经费投入上存在显著差异。平均每所学校投入经费,公办学校为94万元,获准民办农民工子女学校为11.3万元,未获准民办农民工子女学校为6.6万元。

在图书购置的经费投入上,平均每所学校投入经费,公办学校为7.89万元,获准民办农民工子女学校为3.83万元,未获准民办农民工子女学校为0.36万元。

(三)农民工子女的学习现状

通过调研发现,在公办学校就读的农民工子女与本地学生在学习方面的差异不大,而且他们在整体学习状况上要优于民办农民工子女学校的学生。这说明农民工子女在公办学校就读的质量得到了较为充分的保障。(1)独立样本t检验表明:公办学校的农民工子女在学习成绩的自我评价方面与当地学生无显著差异($t=0.17, p>0.05$)。(2)独立样本t检验表明:公办学校的农民工子女在对学习成绩的自我评价上比民办农民工子女学校的农民工子女高($t=3.216, p<0.001$)。(3)独立样本t检验表明:公办学校的农民工子女在学习态度上(如按时完成作业、到图书馆读书频率、按时上学等),与当地学生无显著差异(t 值分别为-0.55、1.23、-1.73, $p>0.05$)。(4)卡方检验表明:公办学校的教师对待农民工子女的态度与当地学生无显著差异($p>0.05$)。(5)独立样本t检验表明:公办学校的农民工子女在教师辅导、教师谈心方面,与同校的当地学生无显著差异(t 值分别为1.33、-0.18, $p>0.05$)。而在鼓励思考、帮助改正作业错误、提供发言机会等方面,教师对农民工子女的关注要多于当地学生(t 值分别为3.39、2.81、2.16, $p<0.05$)。(6)独立样本t检验表明:公办学校教师在辅导、谈心、鼓励思考、帮助改正作业错误、提供发言机会等方面与民办农民工子女学校教师差异显著(t 值分别为8.997、8.147、11.613、9.518、11.853, $p<0.001$),公办学校在上述方面比民办农民工子女学校表现要好。(7)获准民办农民工子女学校教师在谈心、鼓励思考、纠正作业错误等方面与未获准民办农民工子女学校教师差异显著($p<0.05$),获准农民工子女学校教师比未获准民办农民工子女学校教师表现要好。(8)单因素方差分析表明:

在对子女学习的关注度上,不同类型学校的农民工家长对子女的关注程度差异显著($p < 0.05$),未获准民办农民工子女学校农民工家长的关注度最低。

(四)农民工子女的心理发展现状

通过问卷调查发现,公办学校中的农民工子女比较容易适应城市生活和学习与当地学生在情绪调控能力、行为问题(不良行为)、人际交往问题、自尊水平等方面没有差异。

三、农民工子女教育存在的问题

(一)管理问题

1. 农民工子女学籍管理混乱

由于农民工子女流动频繁、随意,很难建立一套持续、常规的学籍档案,致使难以清楚掌握农民工子女流动去向,学籍管理混乱。访谈发现,接收农民工子女的学校一般都为其建立了临时学籍或流动学籍,但因各地、各类学校之间没有对应的学籍转入转出系统,某一学校的学籍管理只能随着该校农民工子女的流出而中断。在访谈中,无论公办学校还是民办农民工子女学校校长,都认为目前的这种学籍管理模式效果不佳。

2. 民办农民工子女学校教师来源复杂、学历偏低、流动频繁

调查显示,公办学校教师从教之前从事过其他职业的比例最低,为4.2%,而获准民办农民工子女学校和未获准民办农民工子女学校的比例分别为11.1%和13.0%。这说明民办农民工子女学校教师来源复杂,尤其是未获准民办农民工子女学校,其教师从教之前从事最多的行业是商业服务业,比例为47.7%。这也从另一个侧面反映出民办农民工子女学校师资力量薄弱的现状。

分析民办农民工子女学校教师学历发现,拥有本科学历的教师,获准民办农民工子女学校比例为42.0%,而未获准民办农民工子女学校仅为9.3%,均远远低于公办学校68.6%的比例。

考察教师的流动频率发现,公办学校教师平均教龄为13.24年,其工作过的学校数平均为1.95所,公办学校多数教师流动小,工作稳定。相比之下,获准民办农民工子女学校和未获准民办农民工子女学校教师平均教龄分别为8.8年和

4.77年,但其平均工作的学校数分别为2.22所和2.13所,也就是说获准民办农民工子女学校教师平均4年多换1所学校,而未获准民办农民工子女学校教师流动更加频繁,平均2年多就换1所学校,教师队伍非常不稳定。

分析教师对工作现状的满意度发现,公办学校教师的满意度最高,未获准民办农民工子女学校教师的满意度最低。分城市类型比较,A、B类城市教师对工作的满意度要低于C类城市。

3. 民办农民工子女学校管理者的学历水平和学校必要的设施设备方面存在明显不足

通过对校长学历调查发现,在公办学校,具备硕士及以上学历的校长占14.7%;在获准民办农民工子女学校,具备硕士及以上学历的校长仅占4.0%;而在未获准民办农民工子女学校,没有校长具备硕士及以上学历。在民办农民工子女学校校长中,尚存在中专及以下学历者,他们在获准民办农民工子女学校与未获准民办农民工子女学校的比例分别为4.0%和28.6%。这说明民办农民工子女学校尤其是未获准民办农民工子女学校管理者的学历水平普遍偏低。

以学校有无操场统计,在未获准民办农民工子女学校中,有28.6%的学校没有操场,相比而言,获准民办农民工子女学校情况好些,基本都有用于学生课外活动和进行体育教学的活动空间。

4. 民办农民工子女学校审批标准过高,造成未获准民办农民工子女学校数量多,且监管困难

民办农民工子女学校起初是在城市公办学校拒收或农民工子女家长无法交纳赞助费的前提下,由农民工自己创办的专门接收农民工子女的学校。大多数民办农民工子女学校根本无法达到民办学校审批标准的要求,处于非法办学的境地。通过访谈发现,多数未获准民办农民工子女学校校长对现有民办学校审批条件中注册资金100万元和占地面积30亩的规定意见强烈,一些初具规模的未获准民办农民工子女学校校长建议降低要求,出台专门针对民办农民工子女学校实际的审批标准。一些在安全、卫生、饮食等基本办学条件不达标的未获准民办农民工子女学校,往往因陋就简、“游击”经营,给当地教育行政部门的统一监管带来了困难。在调研的12个城市中,目前仅有上海、杭州两个城市制订了民办农民工子女学校

的设置标准和审批办法。

5. 农民工子女进入公办学校就读还存在一定困难

在调研中发现,农民工家长中有 62.7% 的认为“孩子在城里能接受更好的教育”;在入学意愿上,有 69.4% 的希望子女进入公办学校学习。但是不少农民工家长明显感到进入公办学校比较困难,对于子女进入公办学校,农民工家长有 32.7% 的认为很难,40.0% 的认为比较难,仅有 9.2% 的认为不难。在问及送子女进入公办学校难的原因时,32.6% 的认为进入公办学校的手续太复杂;关于农民工子女进入公办学校所需提交的各种证明材料中,23.3% 的家长认为房屋居住证明难以办理,13.3% 的家长认为无人监护证明难以办理。

6. 流入地政府难以预测农民工子女的流动趋势,在接纳上很难制订出合适的招生计划

在调查的 12 个城市中,目前绝大多数城市公办学校的接收能力已近饱和,无法再接纳更多的农民工子女。面对农民工子女数量的不断增长,新建公办学校是一种解决方案,它可以扩充公办教育容量,从而接收更多的农民工子女进入公办学校学习。但是,农民工子女的增长趋势又带有不可预测性,一旦部分学生返回流出地或去往他处,就会造成教育资源的浪费。目前,调研的许多城市都面临着这种矛盾。

7. 教育规划缺乏前瞻性,城市教育布局不够合理

一段时期以来,我国城市规划是以本市户籍学生数为基础而制定的,一旦农民工子女大量涌入,就会造成公办学校不堪重负。同时,由于农民工子女多聚居在城乡接合部,而这些地区公办教育资源相对缺乏,为就近入学,一部分农民工子女只能被迫选择在民办农民工子女学校、甚至是未获准的民办农民工子女学校学习。

8. 流出地政府在农民工子女教育问题上责任不明确、不具体

根据“两为主”政策精神,农民工子女教育以流入地政府管理为主。但是,要真正做好农民工子女教育工作,离不开流出地政府的管理和配合。目前对流出地政府责任的规定不明确、不具体,尤其是对流出农民工子女的控制和统计、回流农民

工子女的统计及其信息的及时传达等工作不到位,给流入地政府的管理工作带来了不少困难。

(二) 学习问题

1. 民办农民工子女学校的教育教学质量较差
与在公办学校就读的农民工子女相比,民办农民工子女学校的农民工子女在学习成绩的自我评价和学习态度方面均处于落后的水平,同时教师的教育教学也不理想。其中,未获准民办农民工子女学校在以上各方面均处于最低水平。这表明,民办农民工子女学校,尤其是未获准民办农民工子女学校的教育教学质量存在很大的问题。

2. 有转学意愿的农民工子女比例未获准民办农民工子女学校最高

通过调查发现,有转学意愿的农民工子女比例,未获准民办农民工子女学校高于获准民办农民工子女学校,而获准民办农民工子女学校又高于公办学校。(见图 3)

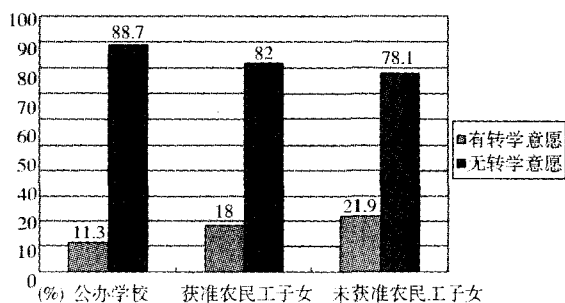


图 3 三类学校农民工子女的转学意愿

3. 民办农民工子女学校的日常管理存在较多问题

通过调查发现,在学校日常管理的一些环节中,民办农民工子女学校的各项不安定指标均高于公办学校,其中“同学经常打架”所占比例最高。这说明民办农民工子女学校的校园环境问题更需要关注,日常管理水平亟待提高。

4. 农民工子女的家庭学习环境不如当地学生
通过调查发现,无论在哪一类型学校就读的农民工子女,其家庭学习环境与当地学生相比均较差。18.5% 的农民工子女认为家庭缺乏安静的学习环境,比当地学生高 7.5 个百分点。

5. 农民工家长对子女学习的关注度和家庭教育均不如当地学生家长,其中, A 类城市最薄弱
通过调查发现,无论在哪一类型学校就读的

农民工子女,在所受家庭教育方面与当地学生相比均较差。

在父母与子女谈心、父母对子女学习的辅导、父母培养子女学习兴趣方面,北京、上海、广州等城市农民工家长与当地学生家长的差距最大;而杭州、无锡、成都等城市的差距最小。

6. 农民工子女接受义务教育后教育的意愿难以实现

通过调查发现,有相当一部分农民工家长希望子女初中毕业后继续在流入地读高中,其中,在公办学校中,农民工家长的这种愿望最为强烈,占58.25%;其次为获准民办农民工子女学校的农民工家长,占42.94%;最后为未获准民办农民工子女学校的家长,占30.18%。这表明,由于公办学校教育教学质量较好,农民工家长更希望子女继续在流入地高中学习,享受城市优质教育。然而,农民工家长的这种愿望与现行的高考制度是相矛盾的。在调研中也发现,流入地很难向农民工子女开放普通高中教育。

(三)心理问题

调研结果表明,民办农民工子女学校的农民工子女在幸福感、情绪调控能力、自尊水平、对社会支持的利用度方面明显低于公办学校的农民工子女。民办农民工子女学校的农民工子女在情绪、行为、人际交往方面出现的问题也多于公办学校农民工子女。未获准民办农民工子女学校的农民工子女的心理问题,又比获准民办农民工子女学校多。

在上述心理问题中,A、C类城市农民工子女比B类城市严重。

四、对策建议

农民工子女教育问题伴随中国现代化、城镇化进程而出现,它直接冲击着我国传统的户籍管理模式以及城乡二元结构的格局。因此,解决农民工子女教育问题不仅需要社会各个部门的密切配合,同时也是一个长期的过程,需要稳步进行。

1. 中央设立农民工子女教育专项资金,落实农民工子女教育经费的国家责任

经费投入和保障是解决农民工子女义务教育问题的核心所在。要建立经费筹措保障机制,将

农民工子女义务教育经费列入流入地预算内教育经费,并按实际在校生人数向接收农民工子女的公办学校核拨公用教育经费,维护学校的正常运转。中央应设立农民工子女教育专项资金,以流入地农民工子女的规模为依据,划拨相应的教育经费、公用经费,分担流入地政府财政压力。各级政府要将公办中小学接收的农民工子女计入学校在校学生数,核定学校的教职工编制。

2. 实施教育券制度,保障农民工子女在流动过程中的政府经费支付到位

实施教育券制度,可缓解农民工子女学籍管理和财政拨付中的困难。教育券制度的主要特点是“钱随人走”。教育券的经费来源可采用中央财政拨一点、流出地政府出一点、流入地政府补一点的“三位一体”的方法来解决。农民工子女最大的特点是流向不定,无论是国家拨付还是地方政府拨付的经费,都难以固定在特定的学校和地区。中央和地方政府对农民工子女教育的投入采用教育券的方式实施,可以消除户籍制对学生自由流动的不利影响。学校凭学生缴纳的教育券在当地政府兑换,教育经费的分配与流动学生规模相匹配。它也有利于学校之间的竞争,从而提高教育资源的配置效率。

3. 建立全国性的电子学籍管理系统,对农民工子女进行全口径的统一动态学籍管理

由于相关部门难以准确把握义务教育阶段适龄农民工子女的具体数字,因而给学校正常的教育教学管理带来了很大的困难。更为不利的是,学校或教育行政部门难以有效监控这类学生的受教育状况。因此,需要建立电子学籍制度,加紧规范电子学籍管理系统,建立全国统一标准的电子学籍管理系统,实现全国电子学籍管理系统联网,尽快为农民工子女入学、转学、升学提供“一条龙”服务。全国建立统一的学籍管理系统,将有助于全程跟踪每个学生的发展水平、学习情况,保证农民工子女受教育的权利,也有助于流动人口的统计与管理。

4. 强化流出地政府责任,为流入地提供准确、及时的学生流动信息

流出地政府能否对外流学生统计、跟踪管理、回流等环节上尽职尽责,在很大程度上影响着流入地政府农民工子女教育工作的效率。因此,流

出地教育行政部门必须尽职尽责,做好农民工子女的信息登记工作,并及时传达给流入地教育行政部门,做好配合工作。

5. 制订合理的农民工子女入学标准,简化入学手续

为确定农民工子女的身份,各地均在其入学上设置了一定的门槛。从规范管理的角度来说,这种举措有一定的合理性和必要性。但从另一个方面来看,这又不可避免地对农民工子女的入学带来了阻碍。因此,为保证农民工子女及时、顺利地在流入地就学,流入地政府应进一步降低其入学标准。具体来说,降低入学标准应从两个方面入手:一是降低农民工子女的入学条件,减少需要提交的证明材料,尤其是不易办理的证明材料;二是简化农民工子女的入学手续,提高办理各种证明的效率。

6. 挖掘现有公办学校潜力,扩大接收农民工子女规模

由于进城农民工的数量呈持续增长之势,伴随而来的是农民工子女的数量也在不断增长,这给流入地的教育供给带来了巨大的压力。因此,应继续加大投入扩建公办中小学校,积极挖掘现有公办学校潜力,使绝大部分农民工子女进入公办学校就读。一段时间以来,原有的城市教育布局规划没能对未来经济社会的发展变化形势作出前瞻性、预测性的安排,当经济快速发展并伴随着农民工的大量涌入时,公办教育资源的承载力已不堪重负。因此,要规定将农民工子女学校建设列入城乡建设规划,根据实际需要预留教育发展用地,新建扩建中小学校。同时,公办学校布局调整中闲置的校舍要优先用于举办农民工子女学校。

7. 推广农民工子女学校“国有民办”的办学模式,提倡政府与社会共同解决农民工子女教育问题

目前在杭州批准的民办农民工子女学校中,“国有民办”是一种主要的运作模式,其特点为:政府主导,民间运作。“国有民办”的具体运作方式为:政府投资,校长由当地教育局指派或从公办学校中选拔,工资由财政统发;教师一部分为事业编制,一部分为社会招聘;学校全部招收农民工子女,收取的费用主要用于支付社会招聘教师的工

资及福利待遇;政府按照学校实际在校生人数拨付生均公用经费。由政府主导的“国有民办”农民工子女学校,直接受当地教育局领导,教师工资福利待遇较好,师资也比较稳定。杭州创建的“国有民办”学校,在办学条件、教育教学质量上明显优于纯民办性质的农民工子女学校,这种做法值得借鉴与推广。

8. 探索对民办农民工子女学校的有效监管措施,确保对民办农民工子女学校的管理

鼓励各地成立专门的工作小组,专人负责摸清民办农民工子女学校的数量、规模以及办学水平,寻求各方支持,积极探索民办农民工子女学校的监管措施。同时,建立有效的奖罚制度,以防止各地对民办农民工子女学校的消极管理。如,在调研中发现,个别城市为最大程度降低政府责任,而对民办农民工子女学校一律不予批准。

9. 加强对民办农民工子女学校的支持,改善民办农民工子女学校的办学条件

第一,建议政府对民办农民工子女学校给予经费支持,提高其生均公用经费。第二,建议中央政府尽快将“两免一补”政策推及到民办农民工子女学校,使农民工子女享受此教育优惠政策。第三,鼓励各地政府统筹规划,合理利用教育资源,向获准民办农民工子女学校甚至是未获准民办农民工子女学校提供学校布局调整后闲置的校舍,以改善民办农民工子女学校的教育环境。第四,采取各种形式对民办农民工子女学校教师进行培训,以改善民办农民工子女学校的师资水平。政府应号召社会各界志愿向民办农民工子女学校输送智力资源,鼓励名师和教育专家义务为民办农民工子女学校教师开办讲座;同时,政府可以指定一定数量的公办学校、高等院校与民办农民工子女学校结对子,建立良好的人力资本互动协助关系。

10. 创新义务教育后招生制度,拓宽农民工子女“初中后”教育出路

鼓励流入地向农民工子女开放中等职业教育,并使进入中等职业学校的贫困农民工子女平等享受职教助学金,增加他们“初中后”的选择机会。与此同时,充分发挥流入地所属成人教育组织的作用,根据城市发展需求和农民工子女的特点,有目的、有层次、有计划地开发教育资源,招收

农民工子女就学,保证部分农民工子女利用成人教育组织接受中等教育,为初中毕业后选择就业的农民工子女继续学习开辟一条通道。

11. 重视民办农民工子女学校的心理健康,加强农民工子女的心理辅导

政府必须提高对民办农民工子女学校农民工子女开设心理课程、进行心理辅导的认识,刚性规定获准民办农民工子女学校开设、开足心理课程,并为其配备一定数量的专业心理辅导教师,以缓解农民工子女在融入城市生活过程中的心理问题。与此同时,政府应鼓励未获准民办农民工子女学校教师注重对学生心理发展的观察、心理问题的解决,并定期为未获准民办农民工子女学校教师提供形式多样的心理专业知识讲座与辅导,

以提高教师解答学生心理疑惑、心理问题的能力。

12. 组织家长培训,提高农民工家长素质,改善农民工子女家庭教育环境

建议各地在招收农民工子女的标准设定中,适当强调农民工家长的义务与责任,将参加家长培训作为公办学校接收农民工子女就读的一个基本条件。在每学期开学前夕,组织农民工家长参加免费培训,培训结束后免费发放培训证书,子女入学报名需出示培训证明,否则公办学校不予接收。通过对家长的培训,减少学校在学籍管理、与家长沟通等方面的困难,改善公办学校的管理现状,并提高农民工家长进行家庭教育的意识与能力。

Investigation Report on the Educational Status of the Children Living with the Rural Migrant Workers in Cities

Research Group of China National Institute for Educational Research

Abstract: According to the survey in 12 cities such as Beijing, Shanghai and Guangzhou, some measures have been taken in those cities to solve the educational issues of the children living with the rural migrant workers and have achieved certain achievements. However, there are still a lot of problems such as the educational management, school learning and mental development of the children living with the rural migrant workers. In order to further improve their educational status quo, we suggest that the central government establish special fund for the education of the children living with the rural migrant workers, implement educational voucher system and establish nationwide electric management for status of students. Furthermore, we should establish reasonable enrolment requirement in various regions, develop the potentiality of public schools, popularize the “state-owned but non-governmental funded” school running mode for the schools of children living with the rural migrant workers, and strengthen the support and supervision upon the schools of the children living with the rural migrant workers, etc.

Key words: the children of rural migrant workers, compulsory education, school of rural migrant workers' children

[责任编辑:宗秋荣]