

上海民工子女教育蓝皮书



上海师范大学陶行知研究中心

2013 年 6 月

上海民工子女教育蓝皮书

总策划：陆建非（上海师范大学党委书记、上海师范大学陶行知研究中心主任、教授）

执笔：屠 棠（上海师范大学陶行知研究中心特约研究员）
刘兰英（上海师范大学基础教育发展中心教科研主管、
副教授、博士）

统稿：林银光（上海师范大学陶行知研究中心特约研究员）

参与调研：杨倍蓓（上海师范大学人文与传播学院研究生）
王少丽、王 芳、邓明川、刘 琼、刘 思、
刘庆清、郜 鑫、梁丽萍、黄美娟、雷 娜
（上海师范大学教育学院研究生）

参与修改：范元伟（上海理工大学副教授、博士）

前 言

上海民工子女学校与民工子女教育是中国城市化进程和社会发展特定历史时期的产物，必须引起我们的高度重视与关注。今天，客观公正地对待上海民工子女教育，就是保障明日上海公民的良好素质。

谨以此蓝皮书献给所有为上海民工子女教育做出贡献的社会各界爱心人士。

摘 要

二十世纪八九十年代以来，随着中国城市化进程和农村产业结构调整步伐的加快，中国大地上催生了农民进城务工的“民工潮”，由此来沪务工人员随迁子女的教育问题也就成了一个时代性的话题。为了系统梳理上海民工子女教育的发展历程，更客观地关注这一特殊的社会弱势群体，确保上海未来居民的整体素质和社会的和谐发展，今日的我们极有必要对上海民工子女教育状况开展专题研究。

本蓝皮书着重从背景分析、政策演变、社会关注、现状调研、国外经验借鉴以及未来展望等多个方面，对上海民工子女教育进行了系统而深入的剖析与研究。

从政策演变角度审视，上海民工子女教育历经起始、过渡和突破三个发展阶段。从社会关注角度说，各级政府予以高度重视，并作出了积极探索，取得了明显成效；教育机构和民间团体都从不同的视角对民工子女教育进行了专题专项研究；各企业、高校大学生志愿者、慈善基金会等社会各界都向民工子女伸出了爱心援助之手。

就现状调研结果而言，上海师范大学陶行知研究中心于 2012 年下半年，采用访谈、问卷和现场考察等方法，对上海市徐汇、杨浦、宝山、青浦、松江、奉贤、浦东等七个区的民工子女教育状况进行调查研究。结果表明，上海民工子女教育“两为主”政策得到较好的落实、上海户籍家长对随迁子女来沪就读接纳度较高、建立起市区两级政府实施的公共治理模式、涌现出区域性创新工作模式、探索了适应

学校办学的特色项目等，取得了突破性进展。但另一方面，由于深受城乡二元户籍制度和教育管理体制的限制，上海民工子女教育依然面临着诸多亟待解决的难题，诸如城市容纳度问题、民办学校师资问题、家校协同教育问题和办学成效评价问题等。

借鉴国际经验，美国的教育券制度和特许学校制度、英国的“援助名额法案”、德国的全国性社会保障制度和职业教育制度、日本的义务教育费用国库负担法案、印度的免费午餐等诸多有效做法和措施为各国迁徙人口子女教育提供了法制、政策、财力等保障，这也为深化我国民工子女教育改革和破解诸多难题带来重要启示。从我国国情和上海特性出发，本蓝皮书从教育资源投入与合理配置、教育政策倾斜、民工子女教育质量监管、民工子女及家长的融入教育和民工子女教育课题研究等五个方面提出了方向性展望和可行性建议，为进一步推进民工子女教育具有十分重要的意义。

淡化户籍意识，强化居民意识，这是现代社会发展的必然趋势。

随着户籍制度改革的进一步深化和新型城镇化的加速，或许不久的将来“民工潮”会渐行渐远直至消失，上海民工子女教育问题也许会在某个历史瞬间划上句号。但只要外来务工人员涌入上海，外来务工人员随迁子女教育仍将是上海这座城市在实现现代化建设进程中始终要面对的重大课题之一。促进来沪务工随迁子女教育的优质均衡发展是一个长期的、渐进的、动态的过程，不可能一蹴而就，需要社会各界的不懈努力。

目 录

前言

摘要

目录 I

第一章 研究上海民工子女教育状况的背景 1

- 一、系统梳理发展历程和保存史料的需要 1
- 二、关注弱势群体和保障教育公平的需要 3
- 三、提升公民素养和维持社会和谐的需要 4

第二章 上海民工子女教育的政策演变分析 6

- 一、起始阶段：民工子女教育问题进入教育行政部门的政策范畴 6
- 二、过渡阶段：强调民工子女学校的科学管理和改善办学条件 8
- 三、突破阶段：全面有序统筹解决民工子女教育问题 9

第三章 对上海民工子女教育问题的全方位关注 13

- 一、各级政府的高度重视 13
 - （一）上海市级层面所作的贡献 13
 - （二）各区级层面所作的探索 16
- 二、教育机构的专题调研 17
 - （一）陶行知研究团体的专题调研 18
 - （二）教育研究机构承担课题研究 20
 - （三）大学师生的相关调研 22
- 三、社会团体的专项研讨 24
 - （一）中陶会民工子女教育专委会的研讨 24
 - （二）民进上海市委的专项研究 29
- 四、社会各界的爱心关注 30
 - （一）人大代表和政协委员的关注 30
 - （二）众多社会团体的大力支援 31
 - （三）社会各企业的多形式支持 32
 - （四）公办学校伸出援助之手 32
 - （五）高校学生志愿者的支教 33
 - （六）慈善基金会的深切关怀 33

第四章 上海民工子女教育的现状调查与分析..... 35

一、调查目的.....	35
二、调查方法.....	35
三、调查结果分析.....	36
(一) 基本概况分析.....	36
1. “两为主”政策得到较好落实.....	36
2. 学校教师结构不够合理.....	36
3. 非沪籍学生及家庭状况整体处于弱势.....	368
4. 沪籍家长对民工子女来沪就读接纳度较高.....	40
(二) 特色做法与机制分析.....	41
1. 建立起市区政府实施的公共治理模式.....	41
2. 涌现出区域性创新工作模式.....	43
3. 探索了适应学校办学的特色项目.....	45
(三) 面临的主要问题.....	46
1. 城市的容纳度问题.....	46
2. 民办学校师资问题.....	48
3. 家校协同教育问题.....	48
4. 办学成效评价问题.....	49
四、问题的成因剖析.....	50
(一) 城乡二元户籍制度的隔离.....	50
(二) 教育管理体制的束缚.....	51
五、国外经验及其启示.....	53

第五章 上海民工子女教育的未来展望..... 56

一、继续确保教育资源投入与合理配置.....	57
(一) 上海需协同解决教育准入和资源扩容机制.....	57
(二) 全国范围内逐步试行教育券制度.....	58
二、继续坚持教育公平和政策倾斜.....	59
(一) 对校长办学绩效考核试行教育增值评价.....	59
(二) 教育政策应更多关注纳民学校教师.....	59
(三) 时机成熟时将更多利益惠及民工子女.....	60
三、加强民工子女教育的质量监管.....	60
(一) 建立校长选派和教师流动机制.....	60
(二) 构建教师多元化专业培训平台.....	61

(三) 建设区域性教育资源共享平台.....	61
四、加强民工子女及家长的融合教育.....	62
(一) 以活动为载体, 增进民工子女学生的融入.....	62
(二) 发挥家委会作用, 强化民工子女家长教育.....	62
(三) 逐步消除上海学生及家长的心理障碍.....	63
五、加强民工子女教育的课题研究.....	63
附 录	64
附录一: 宝山区民工子女教育材料.....	64
附录二: 奉贤区教育局访谈材料.....	68
附录三: 徐汇区教育局访谈概要.....	71
附录四: 杨浦区教育局访谈概要.....	72
附录五: 浦东新区民工子女教育访谈报告.....	73
附录六: 青浦行知小学访谈纪要.....	73
附录七: 松江区随迁子女教育访谈报告.....	76
附录八: 杨浦小学分校调研报告.....	80
附录九: 上海市宏翔小学 2012 学年开展“四教”活动安排.....	82
附录十: 户籍制度改革与城镇化进程大事记.....	84
参考文献	85
结 语	90

第一章

研究上海民工子女教育状况的背景

一、系统梳理发展历程和保存史料的需要

20 世纪 80 年代初，随着中国城市化进程和农村产业结构调整步伐的加快，中国大地上催生了 8 亿农民进城务工就业的热潮。20 世纪 90 年代以来，形成了声势浩大的“民工潮”，出现了农民工流动数量剧增、跨地区举家迁移、城镇居住时间延长、其子女离开原户籍所在地接受教育等现象。

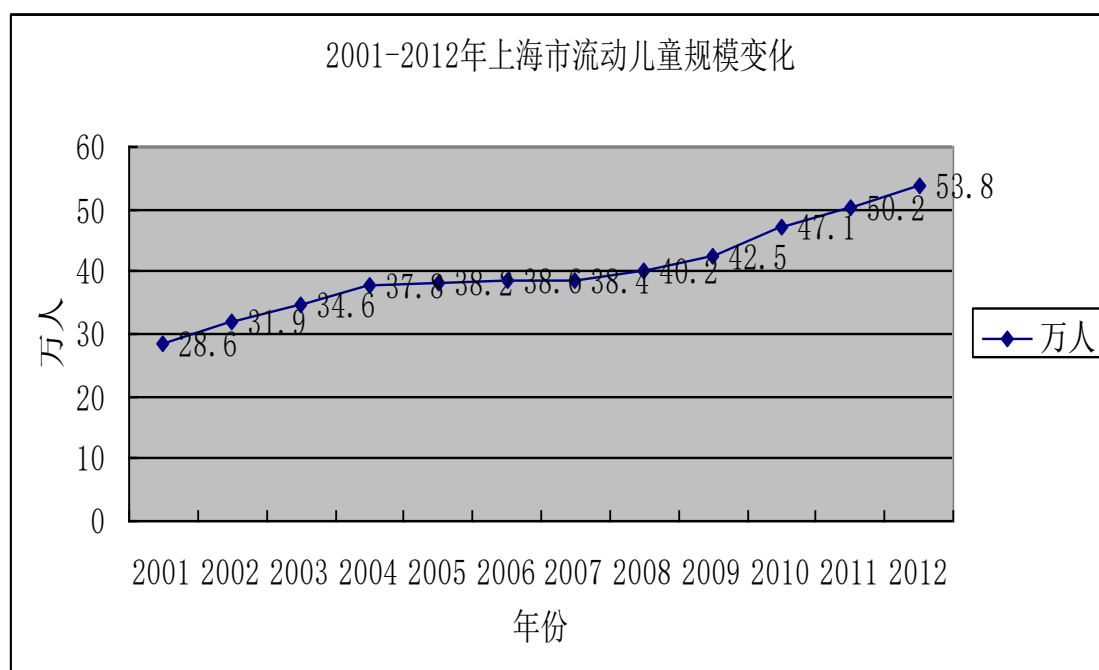
2000 年 11 月 1 日第五次全国人口普查统计资料显示，在上海居住半年以上的外来常住人口已达 346.5 多万，其中来自农村的民工多达 320 余万。2010 年 11 月 1 日第六次人口普查结果显示：上海市常住人口中，外省市来沪常住人口为 897.7 万（占 39.0%）。这十年间，上海市外来常住人口共增加 551.2 万人，增长 159.1%；平均每年增加约 55 万人，年平均增长率为 9.9%。^①而且，流动人口“举家迁移”趋势明显，在沪生育比例大幅提高。上海对 15—49 岁流动育龄妇女的统计显示，1990 年她们生育子女中仅 2.3% 在上海出生，而 2011 年生育子女中有 58.8% 在上海出生。^②

与此同时，上海民工子女（又称“进城务工人员随迁子女”，下文简称“随迁子女”）义务教育阶段的人数逐年递增（如图 1）：从 2001 年的 28.6 万到 2010 年的 47.1 万人，2011 年高达 50.2 万人（占全市

^① <http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201105/218819.html> 或上海统计网

^② 流动人口在沪生育比例大幅提高,养老问题不断凸显. 解放日报, 2013-5-15.

义务教育阶段学生数的 40% 以上)，2012 年达至 53.8 万人。2012 年义务教育阶段公办学校接收随迁子女超过 40 万人，比 2011 年增加 3.4 万人，比 2007 年增加 20 万人，翻了一番。而上海为此投入的教育经费也逐年增大，2012 年上海市教育投入 700 亿元，其中基础教育约 473 亿元，包括重点推进城乡基础教育一体化建设，以及对招收进城农民工随迁子女的民办小学给予办学补贴。按 40% 生源来自随迁子女计算，上海每年花在非沪籍生源孩子上的教育经费可能超过百亿元。^①



另据教育部公布的《2011 年全国教育事业统计公报》，2011 年全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共 1260.9 万人，较之于 2010 年增加了 93.8 万。

随着如此巨大数量的随迁子女涌入上海，随迁子女教育问题也就成了一个时代性的话题，以私人营利为目的民工子女学校也便应运而生。随着政府重视和资金投入，2010 年上海完成 180 多所由私人举

^① 上海进城务工人员随迁子女接受义务教育情况，见上海教育网或 http://www.shmec.gov.cn/web/wsbs/webwork_article.php?article_id=65509

办的民工子女学校的“转民”工作，将其统一纳入民办教育管理成为纳民学校^①。对这批特殊学生群体的称谓也历经多次变化，如“农民工子女”、“民工子女”、“外来务工者子女”、“来沪务工人员同住子女”、“来沪流动儿童”、“进城务工人员随迁子女”等。

人们预测，随着全国教育改革深化和教育投入增长，民工子女学校也许在不远的将来不复存在，民工子女教育也将成为中国社会发展特定阶段的历史产物。由此，为了系统梳理中国社会发展历程中的这一特点，客观记载和保存特定时期的教育史实，当今，我们极有必要系统研究上海随迁子女教育问题，并把上海为全国随迁子女教育所做出的贡献载入史册。

二、关注弱势群体和保障教育公平的需要

由于某些固有体制以及历史的原因，大批民工来到上海后遇到诸如居住条件、社会保障、文化适应、子女教育等许多自身难以解决的困难。依据我国《义务教育法》规定，适龄儿童接受义务教育实行地方负责，分级管理，主要由其户籍所在地政府负责。这就意味着跟从父母流动到大城市的大量随迁子女将面临失学危机。

据上海市 1997 年第六次流动人口抽样调查，在全市 237 万外来人口中，15 岁及以下的少年儿童达 19 万人之多，其中在沪读中学（12—15 岁）和小学（7—11 岁）的人数仅占适龄儿童样本总数的 38.0% 和 72.0%，有近四成义务教育年龄段的少年儿童不在学校学习，这不仅不符合我国 1986 年颁布的《义务教育法》的有关规定，也为新一代文盲的产生提供了温床。

^① 纳民学校，又称随迁子女民办小学，指纳入民办教育管理的民工子女学校，招收对象为进城务工人员的随迁子女。

表 1 上海市 1997 年外来人口中 15 岁及以下学龄儿童的在学状况^①

年龄组	样本数 (单位: 人)	在沪就读人数 (单位: 人)	在沪就读比例 (单位: %)
0—6 岁	1877	397	21.2
7—11 岁	701	506	71.2
12—15 岁	354	135	38.1
合计	2932	1038	35.4

面对大批随迁子女迫切的上学需要,最初由少数私营者在上海城乡结合部的区域办起了专门招收随迁子女的简易学校。于是,大批随迁子女就在这些条件相当恶劣、缺少办学资质的简易学校中勉强上学。校舍条件和生活卫生设施存在严重的安全隐患,办学程度不规范,教学工作无法正常开展,教育质量难以保证,成了当时简易学校的普遍性特点。自媒体报道后,关注弱势群体,保障随迁子女入学,让其享受公平教育权利的社会呼声也日渐高涨。和谐社会的基础是公平,而教育公平是社会公平的重要内容。所以,研究上海随迁子女教育状况,也是关注弱势群体和保障教育公平的需要。

三、提升公民素养和促进社会和谐的需要

有证据表明,一些随迁子女中的“问题学生”辍学后流入社会,给当地治安带来了严重威胁;一些未接受良好义务教育的随迁儿童,在城市生活中暴露出不良行为,甚至走上违法犯罪道路。上海市少年管教所在押的未成年犯中上海市籍与外省籍的比例,从2000年的6:4猛增到2007年上半年的2:8^②;2006年北京某些区县流动未成年人犯罪占到未成年人犯罪的60.0%左右^③;2003年至2004年东莞市外地未成年人犯罪占95.0%^④。由此可见,随迁儿童教育已成为我国城市义务教

^①资料来源:上海市 1997 年流动人口抽样调查数据。

^② 张炜等.上海市流动人口中的未成年犯罪问题调查.青少年犯罪问题,2007 年第 5 期。

^③ 张雪梅,梁大庄.关于北京市流动人口子女学校法制教育的调研.中国教师,2007 年 4 月。

^④ 应培礼等.关于农民工第二代犯罪问题的若干思考,青少年犯罪问题,2007 年第 5 期。

育的最薄弱环节，已经关系到每个城市居民的切身利益。

我们必须清醒地意识到：今天来沪务工人员随迁子女的教育在相当程度上就是明天上海居民素质的预测，随迁子女素质与未来上海人口素质紧紧地联系在了一起。对随迁子女教育问题的忧虑，就是对未来上海城市人口质量的担忧，随迁子女教育问题已成为我国城市化进程中的重大社会问题。保障随迁子女免费享受国家《义务教育法》所规定的义务教育权利，培养他们成为德智体美劳全面发展的合格公民，提升他们融入城市的公民素养，已成为人们普遍关注的重大社会问题。能否解决好随迁子女教育，关系到我国九年义务教育能否真正落实，关系到“三农问题”能否真正解决，关系到社会能否持续地长治久安。从这个意义上说，随迁子女教育是事关城市安定和社会稳定的基础工程，是关系国家命运和发展前途的战略工程。重视、关注和研究随迁子女教育问题，是提升我国公民素养和维系社会和谐的战略发展需要。

第二章

上海民工子女教育的政策演变分析

20世纪80年代以来,中国大地掀起的“民工潮”中,上海无疑是一个重要的民工流入地。面对民工子女教育的“真空”地带,上海教育管理和政策制定部门首先做出了有力的回应。

从1998年起至今,上海民工子女教育政策大致经历三个发展阶段:起始阶段、过渡阶段和突破阶段。^①这三个阶段的教育政策所关注的焦点问题和侧重点有所不同,经历了由易而难、循序渐进、逐步完善的过程。总的说来,贯穿整个过程的主线是实施“两条腿走路”的办法:其一,把民工子女纳入公办学校,即通过增加公办学校招生计划、开设招收民工子女就学的公办学校、设公办学校的民工子女班、随班就读等一系列措施把民工子女纳入公办学校;其二,规范民工子女学校,即规范民间自发出现的民工子弟学校的办学行为,严格要求师资、管理、卫生、安全(校舍、校车接送和食品安全)等方面需达标,符合条件的颁发办学证,一并纳入区县教育体系统筹管理,教育局派监察员,促进办学质量。

一、起始阶段(1998~2004):民工子女教育问题开始进入教育行政管理部門的政策范畴

上海是全国最早高度关注民工子女教育问题的城市之一。1998年,上海民工子女这一边缘群体引起了教育行政部门尤其是上海市教育委员会的高度关注。上海民工子女教育政策起步阶段是从1998年到

^① 钱朴,李明丽.推进教育公平的改革举措——上海民工子女教育政策演变剖析.教育研究与实验.2010(6):52—55.

2004年，标志性事件是出台了两项重要政策。

早在1998年，上海市政府要求各级政府和教育行政部门妥善解决和处理外来流动人口中适龄儿童少年的就学问题，加强对民工子弟学校的管理。是年，上海市教委与市公安局联合颁布了《上海市外来流动人口中适龄儿童少年就学暂行办法》，进一步明确公安、工商、劳动、物价等职能部门的职责，细化了流动儿童少年入学的基本条件、学籍管理、学校管理等操作细则，并对外省市有关人士在上海举办民工子女学校（或称“简易学校”）的申办、收费标准、校长培训、教师培训和实行年检制度等方面作出明确规定。年内，市教委采取多种措施，解决了近十万名流动儿童少年的就学问题。^①

为了响应国务院2001年颁布的《关于基础教育改革和发展的决定》中关于“依法保障流动人口子女接受义务教育权利以流入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主”的规定，2004年6月23日，上海市教育委员会印发了《上海市教育委员会关于进一步加强本市以接收进城务工就业农民子女为主学校管理工作的意见》，对进城务工、就业农民子女学校开展清理登记和专项督查，从挖掘公办学校潜力和改善民工子弟学校办学条件两方面着手，做了大量卓有成效的工作。一方面要求有关区县努力挖掘公办中小学潜力，尽可能多吸收外地来沪儿童少年入学；另一方面明确规定，以接收民工子女为主的学校不得以营利为目的，并要求从办学目的、资质、条件和收费项目等方面对这类学校进行全面整顿。各区县政府成立专门领导工作机构，组织相关部门对辖区内民工子女学校实施分类整治，关闭有安全隐患的学校。区县教育局组织民工子女学校校长专项培训，拨专款为民工子女

^①基础教育 [EB/OL].

<http://www.shtong.gov.cn/node2/node19828/node20002/node20037/node31412/userobject1ai69085.html>, 1999—07.

学校改造厕所、食堂，配备电脑、图书、课桌椅等，使民工子女学校管理逐步规范，办学条件得到改善。据2004年秋季开学统计，全市以接受进城务工、就业农民子女为主的学校357所，比上年减少55所。进城务工、就业农民子女在公办学校就读达15万余人，其中静安、卢湾、闸北、徐汇和长宁5个区的进城务工、就业农民子女全部进入全日制公办学校就读。^①

这一阶段上海民工子女教育政策的特点是：体现“大而全”，涉及民工子女教育的方方面面，初步规范了民间自发产生的民工子女学校，使部分民工子女开始进入公办中小学就读。

二、过渡阶段(2005～2007)：强调民工子女学校的安全管理 和改善办学条件

上海民工子女教育政策的过渡阶段是从2005年到2007年，这三年出台的政策文件的关注焦点为民工子女学校的的安全管理和改善办学条件。这一阶段上海市教育委员会印发的代表性文件主要有：

2005年1月20日印发《关于进一步做好进城务工就业农民子女学校安全管理工作的紧急通知》；2005年8月3日，上海市教育委员会联合上海市公安局发布《关于在本市部分区试点实施外来进城务工农民子女学校安全规范（试行）的通知》；2005年12月16日印发《关于对部分进城务工就业农民子女学校进行安全工作抽查的通知》；2006年5月29日印发《关于开展本市小学、民工子女学校校车安全检查工作的紧急通知》；2007年1月4日颁布《关于进一步改善本市农民工子女学校卫生和安全等办学条件的意见》；2006年7月17日，市教委、市公安

^① 基础教育、学龄前教育 [EB/OL].

<http://www.shtong.gov.cn/node2/node19828/node72707/node72789/node72817/userobject1ai84073.html>, 2006—09.

局、市卫生局、市食品药品监督管理局、市社会治安综合治理委员会办公室联合发布《关于进一步做好进城务工就业农民子女学校安全管理工作的意见》；2007年9月29日，上海市教育委员会联合上海市青少年保护委员会发布《关于为承担农民工子女义务教育的农民工子女学校统一投保校方责任险并做好相关工作的通知》；等等。

这一阶段上海民工子女教育政策的特点是：从学校治安防范、校车安全、卫生食品、药品、安全教育等多个方面加强管理和整治，进一步规范了接受民工子女学校在硬件、师资、收费和食品卫生等工作，并为农民工子女学校统一投保校方责任险。所有这些为上海民工子女接受义务教育提供安全保障，也为和谐社会创建奠定重要基础。

三、突破阶段(2008~2012)：全面有序统筹解决民工子女教育问题

2008年至今，上海民工子女教育进入攻坚和突破阶段。连续近五年来，上海市教委进一步加大了改善民工子女教育的力度，提高民工子女在公办中小学就读的比例，逐步将民工子女学校纳入民办教育管理范畴，并力求统筹解决民工子女教育问题。

这一阶段颁布的相关政策文件主要有：

2007年8月27日，上海市人民政府关于印发《上海教育事业发展规划“十一五”规划纲要》指出：到2010年，上海率先构建社会主义和谐社会，率先基本实现教育现代化。“加强农民工子女教育工作，采取多种形式解决农民工子女入学问题，提高农民工子女在公办中小学就读的比例；制订农民工子女学校设置标准，逐步将农民工子女学校纳入民办教育管理范畴。”该规划是上海关于解决民工子女教育问题的纲领性政策，具有很强的导向作用。

2008年1月17日，上海市教育委员会印发《关于印发2008年上海

市基础教育工作要点的通知》。把“做好农民工同住子女义务教育工作”列入一项重要任务，提出了“使来沪从业人员适龄子女进入义务教育阶段公办中小学的就读比例提高到60.0%”、“有计划有步骤地将农民工子女学校纳入民办教育管理，年内完成60所符合办学基本条件的农民工子女小学纳入民办教育管理的工作”的目标。

2008年5月26日，上海市教委印发《关于2008年市政府实事项目完成60所农民工子女小学办学设施改造并纳入民办教育管理的实施意见》。意见指出，“完成60所农民工子女小学办学设施改造并纳入民办教育管理已被列为2008年市政府实事项目，全日制公办中小学接受外来流动人口子女的比例提高到60%”；“2008年暑期完成今年拟批准的以招收农民工同住子女为主的民办小学的硬件设施改造工作，力争秋季新学期开学前完成以招收农民工同住子女为主的民办小学的审批工作；从2008年秋起，对委托接纳的农民工同住子女免交学杂费、课本和作业本费。”

2008年9月8日，上海市教育委员会、上海市发展和改革委员会、上海市财政局、上海市公安局、上海市劳动和社会保障局五部门联合发布《关于继续做好本市农民工同住子女进入义务教育阶段公办学校就读免借读费工作的意见》，意见规定了免费范围和保障措施。意见规定，自2008年秋季开学起，进入义务教育阶段公办学校就读的上海农民工同住子女，凡能提供父母农民身份、父母有效期内上海市居住证或就业证明两方面证明材料的，可以享受借读费政策。至此，义务教育阶段上海同住民工子女享受到了2006年新《义务教育法》的权利，享受到了上海同城待遇。

2008年，上海市教育委员会颁布并启动了《农民工同住子女义务教育三年行动计划》，制定了2010年实现全部民工子女接受免费义务

教育的目标。

2008年8月21日，上海市教育委员会联合上海市农业委员会、上海市卫生局共同发布《关于做好本市农民工同住子女学前教育工作的若干意见》，规定了上海市民办三级幼儿园设立的基本条件，规范了民办幼儿园的管理、指导与服务以及园长和教师的培训，该项政策为义务教育阶段民工子女教育的入口提高生源质量作了准备。

2008年5月19日，上海市教育委员会印发《关于2008年在本市部分全日制普通中等职业学校试行自主招收在沪农民工同住子女的通知》，规定了“学生申请、学校招生、统一办法、全市统筹”的基本原则，详细列出了招生的区域、专业、计划、对象和条件以及报名办法、志愿填报方法、考试内容、录取工作、学籍管理和收费标准、招生学校的工作要求。这在很大程度上解决了义务教育阶段民工子女的出口问题。

2012年12月26日，上海市教育委员会按照《国务院办公厅转发教育部等部门关于做好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工作意见的通知》的要求，联合上海市发展和改革委员会、上海市人力资源和社会保障局、上海市公安局，印发了《进城务工人员随迁子女接受义务教育后在沪参加升学考试工作方案》。方案规定，自2014年开始实施与《上海市居住证管理办法》相衔接的进城务工人员随迁子女接受义务教育后在沪参加升学考试的具体方案；规定了进城务工人员随迁子女接受义务教育后在沪参加升学考试的基本条件。如“进城务工人员符合上海市进城务工人员管理制度规定的基本要求并达到一定积分的，其子女可在本市参加高中阶段学校招生考试，接受高中阶段教育（普通高中教育或中等职业教育）；其子女在本市参加高中阶段学校招生考试并完成高中阶段完整学习经历后，

可在本市参加普通高等学校招生考试”。

这一阶段上海民工子女教育政策的特点是：①多个行政主体合作共管，即由市教委和市农委、市卫生局、市发改委、市人事局、市公安局等多个行政部门，共同参与教育政策的制定和执行；②宽口径协同解决，即注重从学前、义务教育、义务教育后等多个角度统筹解决民工子女教育问题；③体现出鲜明的操作性和时效性，兼顾引领方向的纲领性政策、落实纲领的目标性政策和践行目标的具体性政策，规定解决相应问题的时间节点，体现出较强的操作性和时效性。这一阶段，在多个行政部门共同参与下，多方面、大步子地解决民工子女教育问题，在民工子女教育问题上取得了突破性进展。

反观上述上海民工子女教育政策的三个发展阶段，可见上海民工子女教育的相关政策不是孤立的，而是完整的一盘棋。在落实国家政策前提下，结合上海城市特性，制定了符合上海实际的相关政策，可谓步步为营，达到了科学性和系统性的统一。这些政策的颁布，反映了上海教育正在逐步拆除城乡二元制度对民工子女教育造成的屏障，更注重由多个行政部门统筹合作，共同应对教育问题，更关注教育政策的人性化、全局性和顶层设计，将外来民工子女教育纳入城市义务教育，使教育公平逐步由地域内走向地域间。

第三章

对上海民工子女教育问题的全方位关注

21世纪以来,由于来沪流动人口特别是农民工日渐呈现“家庭化”趋势,跟随父母进入上海的儿童少年的数量也急剧增加。随着上海市民工子女人数的快速增长,民工子女要求“有学上”和“上好学”的需求日趋强烈,民工子女教育问题引起了社会各界的全方位关注,包括上海市各级政府的高度重视、教育机构的专题调查研究、民间教育团体的专项研讨和社会各界的爱心支持。

一、各级政府的高度重视

(一) 上海市级层面所作的贡献

上海市各级政府历来重视教育,包括民工子女教育。正如前所述,以上海市教育委员会为主的教育行政管理部门出台了一系列民工子女教育的相关政策,并按时间节点积极贯彻落实这些政策。仅在十余年间,上海从开始重视民工子女教育问题到逐步提高民工子女进入公办学校的比例,规范和完善民工子弟学校,再到把民工子女进公办学校的比例提高到97.3%,在2010年率先实现民工子女享受免费义务教育的全覆盖,并完善了民工子女学前教育、中等职业教育和“异地高考政策”以解决义务教育阶段民工子女的入口和出口问题,在民工子女教育方面做出了令人瞩目的成就。

让我们来看一批数据。

✓ 到2003年末,上海近400万流动人口中处于义务教育阶段的

32 万适龄儿童少年，已有 12.3 万人(占 38.4%)在上海市全日制公办学校借读，有 19.1 万人(占 59.8%) 在由外来人员举办的 519 座民办学校或经过整顿的民工子女学校学习。失学和辍学儿童少年的数量大为减少。上海民工子女入学难问题基本解决，上海解决民工子女教育的努力取得重要的阶段性成果。

✓ 2008至2010年的三年中，上海在郊区共投入资金103.8亿元，建设中小学和幼儿园363所，新增建筑面积287.8万平方米。其中，义务教育学校144所，提供约15万个义务教育学位，使城郊接合地区和郊区教育资源紧缺的局面有所缓解。

✓ 到2010年秋季开学时，上海《农民工同住子女义务教育三年行动计划（2008-2010）》制定的“民工子女小学阶段70%纳入公办学校就读、初中阶段100%纳入公办学校就读、剩余的全部纳入政府出资改造和提供办学成本补偿的合格民办学校就读”的这一目标已经如期实现。通过优先安排进入公办学校就读、政府向民办学校购买学位等方式，上海47万余名农民工同住子女全部享受免费义务教育。

✓ 2012学年，上海外来务工人员随迁子女小学就读人数为39.1万人，初中就读人数为14.7万人，合计达53.8万人，其中85.0%以上为民工子女。上海民工子女入学难的问题到此已经基本成功解决，亦即上海率先成功解决了民工子女教育难题。

✓ 在学前教育进入新一轮入园高峰的情况下，上海通过加大幼儿园建设力度，在城郊接合地区设立民办三级幼儿园和民工子女学前教育看护点，逐步解决民工子女学前教育问题。2009 年上海学前教育规模达 35.4 万人，其中在园民工幼儿占 28.0%，高达近 10 万人。

✓ 为适应民工子女高中阶段学习需求，上海于 2008 年起在全日制普通中等职业学校逐步开放招收民工子女。凡进入中职校的民工子

女均享受上海市中职校学生的资助政策，免除学杂费并补助生活费。2010 年招收人数 4200 余人，招生学校达 50 所，招生专业 202 个。

✓ 上海创新管理机制，将农民工子女学校纳入民办教育管理，整体提升农民工子女学校的水平，采取多项措施改善民工子女学校的办学条件。从 2008 年起已采取政府购买服务的形式，委托民办小学免费招收民工子女，到 2010 年秋季，由政府出资购买约 12 万个免费义务教育学位。近年来，上海共审批设立 162 所以招收农民工同住子女为主的民办小学。市、区两级政府不断加大基本成本补贴力度，生均成本补贴费已从 2008 年的每学年 2000 元，增加到 2011 年的每学年 4500 元，增加到 2012 年下半学年的 5000 元，在短短 4 年内增长了 1.5 倍，今后还将按照实际需要和可能逐步提高。

✓ 至2010年底，上海市共有159所民办农民工子女学校（如图）。这些学校主要分布于郊区，金山区10所、奉贤区15所、南汇区16所、闵行区13所、青浦区18所、松江区19所，浦东新区25所、宝山区15所、嘉定区15所、崇明县3所、等等。



✓ 上海特别关注以招收民工子女为主的民办小学教师队伍建设。现已将这类民办小学教师队伍建设统一纳入区、县教育局管理范

围，一是健全了工资拨付制度，工资分配方案由学校教代会通过并经区、县教育局备案后在区、县教育局结算中心监督下，由学校通过银行卡向教师发放；二是推动学校与所有教职工签订规范的劳动合同，为所有教职工缴纳社会保险，保障教师基本权益；三是将教师培训纳入区、县教育局统一计划，并鼓励符合条件的教师参加教师职称评定；四是为继续改善民工子女教师待遇，上海设定此类学校教师最低工资待遇标准，并采取具体措施确保达到。

（二）各区级层面所作的探索

在民工子女相对集中的区县，积极贯彻实施上海市教委的相关政策，创新性地采取有效措施，妥善解决了民工子女入学难等问题。

以浦东新区为例，教育行政部门2001年成立了外来人口子女就学管理办公室，对流动人口自发办学点进行清理整顿，要求民工子弟学校必须有担任主要学科教学任务的专兼职教师，教师必须具有相应的学历证书和教师资格证书；学校需有独立、安全的教学场所并形成合理规模。通过逐校考核、评估、筛选，关闭了59所简易小学中不合格的28所，并拨专款150万元，支持、扶助保留下来的31所，给它们添置教育设施，改善办学条件，引导它们成立行业协会，加强自我管理，努力提高教育教学质量。

以闵行区为例，为稳妥解决民工子女入学难问题，区教育局一方面鼓励新建公办学校招收民工子女入学，鼓励已有公办或民办学校挖掘潜力，招收在其附近长期居住的民工子女入学，另一方面加强对已有民工子女学校的督导和管理，采取“提”（提高质量）、“并”（与民办学校合并）、“转”（条件成熟的转为民办）、“停”（资质差的停办）和“收”（薄弱的由政府出资收购）等办法，逐步规范全区民工子女学校。对经过整顿的民工子女学校则从政策和经费上加大扶持

力度，及时帮助解决办学中的各种困难，使它们成为能够承担部分民工子女教育的合格学校。

以普陀区为例，高度重视民工子女教育并将此项工作纳入区教育发展规划。首先是积极发挥公办学校主渠道作用，基本形成以公办中小学为主接收民工子女就学的格局。据2008年3月统计，全区共接收义务教育阶段外来务工人员子女入学13840名（其中民工子女7867名，占57.0%），占全区义务教育阶段学生总人数的26.3%。7867名民工子女中有5580人（占71.0%）在公办中小学就读，343人（占4.0%）在民办中小学就读，还有1944人（占25.0%）在民工子女学校就读。普陀区公办中小学采取设立分部、独立编班、插班就读三种形式解决民工子女入学需要。例如，曹杨小学分部和杨家桥小学分部，以两个独立校区整校接收农民工子女共1493名；陆家宅小学、洵阳路小学和新杨中学设有独立民工子女班4个，学生98名；插班就读是接收民工子女义务教育的主要形式，约4000名（占50.0%）民工子女在公办中小学插班就读。

二、教育机构的专题调研

自本世纪以来，呈现出对民工子女教育现状进行专题调查研究的现象。开展调研的单位或人员包括教育行政部门、教育研究机构、高校教育专业的教授、硕士和博士研究生等。调研范畴涉及民工子女的来源、数量、入学比例、就学途径、学习状况、心理障碍、民工子女学校分布情况、管理水平、教学质量、教师资质及其工作量和待遇、师生流动情况、民工子女家庭状况、家庭教育状况等多个方面。各类调查研究报告，从定量数据和定性分析的角度，比较客观地描述了上海民工子女教育的基本状况。

（一）陶行知研究团体的专题调研

1. 嘉定行知民工子女学校现状调研

2003年12月，时任上海市政协副主席、上海社会科学院党委书记兼院长、上海市陶行知研究协会会长的王荣华，带队去嘉定行知民工子女学校调研。

在听取办学者汇报、深入了解师生的工作学习情况和愿望需求、同区政协和区教育局领导就当时民工子女学校办学过程中急需解决的难题进行磋商等翔实调查分析后，所形成的民工子女教育专题调研报告，向上海市教委等有关部门提出了如下四点建议：

①建议尽快出台规范管理民工子女入学的指导性意见；②建议尽快出台民工子女学生学籍管理办法；③建议市、区教育部门为民工子女学校的教育管理和师资培训制定政策和措施；④建议市、区有关部门减免民工子女学校的部分校舍租费。这份调研报告既有翔实材料和明确观点，又有解决民工子女教育实际难题的具体意见和对策，并直接提交市教委有关领导。这对上海此后民工子女教育中关键问题的逐步解决起到了十分重要的推动作用。

2. 宝山区民工子女学校转制模式调研

2010年底，上海师范大学陶行知研究中心的相关专家前往宝山区大场镇考察民工子女教育状况，对宝山区教育局和大场镇政府在民工子女学校转制过程中实行的全新管理模式展开调研，由此形成的调研报告^①对其他区县民工子女学校转制工作提供了模式借鉴。

为从根本上改变山海小学、沈家桥小学和洛河桥小学三所民工子女学校原办学者出于盈利目的教育投入不足、多年来教育教学质量难以保证的状况，2009年6月大场镇政府在宝山区教育局统一部署下，

^①上海师范大学陶行知研究中心. 民工子女学校转制为民办学校过程中一项值得推广的经验. 上海教育通讯.2011年第8期.

开始启动这三所民工子女小学转制为民办学校的工作。在通过公开透明的评估并给原办学者合理赔偿后，让他们与学校完全脱钩，由镇政府聘请退休的优秀校长担任转制后民办小学的校长。区教育局置换出一所中学给山海小学作为新校舍以改善办学条件，从公办学校选派优秀中层干部到三所民办小学挂任副校长或教导主任。三所小学转制后仍为独立法人，但为精简人员，只在山海小学设立总务和财务部门统一管理三所学校的有关工作。

让民工子女学校与原办学者完全脱钩，由镇政府拨专项资金将原民工子女学校转制为民办学校，由拥有丰富管理经验的专业人员任校长的这一模式，建立了高效有序的管理机制，有效保证了学校经费真正用于办学，逐步改善了教师待遇和调动了教师工作积极性，切实保障了学生身心健康成长。仅一年时间，三所学校就顺利完成了从私人举办的民工子女学校向正规民办学校过渡，学校各项工作很快走上了正轨，在全面提高教育教学质量方面取得了显著成效。

3. 民工子女初中后教育的需求调研

随着相当部分民工子女已经或即将完成义务教育，他们继续在沪接受初中后教育的问题，再次成为上海教育面临的更为严峻的挑战。2011年中国陶行知研究会民工子女教育专业委员会开展了“城市化背景下外来务工人员子女初中后教育研究——以上海浦东新区为例”的调研工作。

采用问卷调查、实证调研及焦点访谈等方法，以浦东新区10所公办学校和15所民办学校中的1150名民工子女初中生作为调查对象，对民工子女初中后教育的现状、存在问题、制约因素、资源预测、政策调整以及在沪民工子女家庭人数、父母就业和教育程度、在沪居住年限和初中毕业后的教育与职业意愿等方面开展调研。结果发现：近几

年来外来务工人员子女初中毕业后只有不到10.0%的人回乡参加中考，不到20.0%的人在上海就读职业学校或借读高中，其余70.0%以上的人中，除少数跟随父母进入打工者行列外，大多数由于尚未达到法定就业年龄而无所事事，四处游荡，成为社会中没有职业技能、易于滋事的边缘人群，给城市生活的安定和谐埋下隐患；目前在读初中民工子女，初二、初三人数占到总数的97.5%，他们大多要求在沪接受高中阶段教育，这些家庭中有2至3个子女的占82.2%，这给上海高中阶段教育带来持续性巨大压力。

在结合上海尤其是浦东新区的实际，本研究提出了破解民工子女初中后教育难题的四个建议性对策：其一，继续扩大对民工子女开放中职教育的力度；其二，完善中职校招收民工子女机制，如放宽报考条件、减免学杂费和发放奖、助、贷学金等；其三，以政府出资购买服务等方式加强对民办中职校的扶持力度，扩大民工子女中职教育覆盖面；其四，探索特大城市对外来务工人员子女开放普通高中教育的可能性和相关政策，全面建立和完善外来务工人员子女初中后教育的运行、认同、发展、保障和服务机制。

（二）教育研究机构承担课题研究

教育研究机构开展民工子女教育的课题研究主要有两项：

一项是2004年由上海教育科学研究院院长胡瑞文和普教所廖大海承担的上海市决策咨询研究项目《民工子女教育的相关问题研究》。在其研究报告^①中，对上海民工子女就学总量估计、以公办学校就读为主的可能性、规范有序加强管理等问题进行科学分析和前景预测，就上海民工子女教育现状、解决问题的举措和经验、民工子女给上海教育带来的问题与挑战、解决民工子女接受义务教育的基本对策等四

^① 廖大海.上海地区民工子女教育问题研究报告.上海教育科研.2004 年第 12 期.

个方面，提供了大量准确的数据和决策性论断，对有效解决上海民工子女教育难题颇有意义。

根据连续多年的追踪调研，这项研究获得了一些颇具价值的数据，如上海外来人口子女义务教育适龄儿童总量每年约增长7.0%左右、外来人口14岁以下儿童一般约占外来流动人口总量的11.0%左右、入学适龄儿童约占14岁以下儿童的60.0%左右等。并为2000年与2003年入学适龄儿童总量比较、1998年以来本市新生人口数统计、2001—2020年本市小学招生数预测、2003年外来就业人口收入状况、2003年外来就业人口年龄结构比例、15—49岁外来育龄妇女在沪生育状况等问题提供了明确数据或作出准确预测，对上海从当时至2020年教育事业的改革、发展、规划和布局具有十分重要的参考价值。

此项研究总报告中有关民工子女教育重要性的论述，是当时比较深刻和具有代表性的真知灼见：民工子女教育是社会主义市场经济条件下和城市化过程中必然出现的教育问题，解决这个问题是全面建设小康社会面临的一个重要课题，是我国教育事业发展的一项重要任务。民工子女教育工作稍有失当，就可能滋生反社会心理，引发反社会行为，增加社会边缘人群，其中一部分甚至可能走上犯罪道路。这必将给社会治安带来压力，对城市生活造成威胁。城市今天对民工子女的傲慢与冷漠，很可能在明天付出惨重代价。从建设小康社会、促进上海教育事业健康发展、把上海建设成为社会主义现代化国际大都市的战略高度着眼，关注社会弱势群体，及时制定应对策略，切实保障民工子女接受义务教育的权利，逐步化解民工子女就学过程中面临的种种难题，应是今后上海义务教育政策调整中必须关注的重点。

另一项是对进城务工人员随迁子女接受义务教育后能否在当地参加中考和高考问题的探讨。2012年8月30日，国务院办公厅转发教

育部等部门《关于做好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工作意见》后，进城务工人员随迁子女接受义务教育后能否在当地参加中考和高考，已被认为是一个关系教育公平、关系民生和社会稳定的重大问题，引起各级政府和社会各界的高度关注。上海华东政法大学法学院教授、公法研究所所长朱应平等全国各地30名教授、专家、学者，为有效保障随迁子女的平等受教育权，在深入研讨的基础上，向国务院、教育部及各省市教育部门领导提出了改革高考制度的四点建议：

第一，以随迁子女就学年限作为认定升学考试资格的主要条件，而不应以其父母的工作性质、收入、住房等不相关条件设置额外限制；第二，对进城务工人员进行资格认定，其目的不是对其子女享受平等教育机会设置额外障碍，而是为了保证其子女是“随迁子女”而非“高考移民”；第三，及时实施随迁子女高考方案，以解高三学生燃眉之急，由于2012年正在就读高三的随迁子女因户籍地无学籍往往不能在户籍地报名参加高考或因不适应户籍地高中教育模式而影响其考试，甚至会加剧教育不公，建议各省市在出台2013年高考报名方案之前制定外来务工人员随迁子女高考方案；第四，建议教育行政部门尽快制定方案，废除招生指标、分省命题制度，建立全国统一考试、公平录取体制，以便为从根本上实现教育公平和防止“高考移民”奠定制度基础。

（三）大学师生的相关调研

21世纪后，一些高校师生对“民工子女教育问题”开展了调查研究。如2001年华东师范大学赵琦的“上海市民工子女教育问题研究”^①，该研究通过实地体验、开放式访谈和问卷调查等方式，对民

^① 赵琦. 上海市民工子女教育问题研究. 华东师范大学硕士学位论文研究, 2001.

民工子弟学校办学情况作了全面调查,从教育社会角度分析了民工子女家庭的生活环境、家庭背景对其子女受教育的影响,指出了民工子女教育存在的四大主要问题:民工子女所处的社会边缘境地削弱了其应该平等享有的受教育机会;公办学校拒斥借读使得民工子弟学校成为入学的唯一选择;民工子弟学校办学条件落后影响了教育质量;民工子女所处的生活学习环境不利于他们接受教育。该研究还就问题的成因进行了解析,从观念、政策等方面提出具体对策。

2005年,华东师范大学硕士生华平生以上海市闵行区作为调查对象,针对农民工子女教育问题进行个案研究。^①该研究对农民工及子女、教师、校长、教育专家级领导等进行了问卷调查、会议座谈和个别访谈,了解到农民工子弟学校现实存在的令人担忧的问题,从户籍根源上剖析农民工子女“上不好学或没法上学”的问题原因,并从政策和经费上提出了改进对策和建议。

2011年,上海理工大学范元伟博士主持的“流动儿童教育券与民工子弟学校转型问题之研究”的课题中,对金山区民工子女学校教师现状及其专业发展进行了全面调研。^②通过对金山区新联小学等11所民工子女学校179位教师的问卷调查和对学校行政管理人员及部分教师的访谈调查,全面深入了解了民工子弟学校教师的基本情况、组成结构和工作状态等情况。调研问题聚焦于教师的性别比例、年龄结构、学历层次、资格证书、教学年龄、职称结构、工资待遇、工作状态(含课程量、工作时间、工作压力、从教意愿)等方面。

结果发现,教师年龄呈现两极化趋势,18-30岁青年教师和51岁以上教师分别占到被调查教师总数的40.0%和31.0%;约26.0%的教师

^① 华平生.再城市化:农民工子女教育问题——对上海市闵行区的案例调查.华东师范大学硕士生学位论文,2005.

^② 范元伟.流动儿童教育券与民工子弟学校转型问题之研究.上海市教委科研创新项目成果2012.

学历层次没有达到教育主管部门规定的“民工子女学校教师学历不低于大专”标准；9.0%的教师无教师资格证书；48.0%的教师教龄均在10年以下，其中1年以下教龄的教师占11.0%；62.0%的教师未评职称；教师每月基本工资1500元，仅少部分教师每月工资达到2000左右；由于教师编制紧，学生差距很大，民工子女学校教师绝大多数工作量大、时间长、压力大，常年处于超负荷状态，33.6%的教师表示“非常愿意转行”。

三、社会团体的专项研讨

（一）中陶会民工子女教育专委会的研讨

中国陶行知研究会民工子女教育专业委员会是持续关注民工子女教育的一个重要的社会团体。这一团体自2002年至今，连续召开了五届不同专题的全国民工子女教育专项研讨会。

■ 2002年，由中国陶行知研究会主办、上海市陶行知研究协会承办的**第一届全国民工子女教育研讨会（上海青浦）**，主题是“民工子女教育对提高民工子女素质和保持城市稳定的重要性”。^①

会上，有领导和专家率先提出，如同没有农村的现代化就没有中国的现代化一样，没有农村教育的现代化也就没有中国教育的现代化，而城市民工子女教育是农村教育在新形势下的一种转换。调查材料显示，来沪民工子女绝大多数将不会返回原籍，而会成为上海未来市民的组成部分，他们的素质高低将直接影响到上海今后的稳定和谐与持续发展。没有成功的民工子女教育，未来的上海就难以避免不安和骚乱。一些专家尖锐地指出，如果上海今天不多办学校，妥善解决民工子女接受义务教育的问题，那么明天就得多办监狱，关押破坏社会稳定发展的罪犯。

^①第一届全国民工子女教育研讨会纪要（内部资料）

■ 2004年，中国陶行知研究会在华东师范大学召开的**第二届全国民工子女教育研讨会（上海）**，以“让民工子女不仅能接受教育，而且能受到良好教育”为主题，强调要从学习陶行知崇高师德、借鉴陶行知教育思想入手，努力提升民工子女学校的教育教学水平，让民工子女从有学校可上，逐步发展到能上尽可能好的学校。^①

与会领导号召民工子女学校的教师，要像陶行知当年特别关注社会弱势群体农民的教育那样，以“爱满天下”的博大情怀，把更多的爱心倾注于当今城市困难群体民工子女的教育，敬业爱生，为人师表，专心致志教书育人，努力把民工子女培养成德智体全面发展、具有一技之长和较强生存能力的“真善美的活人”。可见，提高民工子女教育质量，成为当时教育界研究的重点。

■ 2005年，中国陶行知研究会成立民工子女教育专业委员会，由该专委会和北京海淀区教育局共同承办了**第三次全国民工子女教育研讨会（北京）**。这次研讨会以“同在蓝天下，和谐健康成长”为主题，从教育公平的视角开展对民工子女教育的研讨。^②

上海、武汉、杭州、北京等地的与会专家在分别交流了让民工子女公平接受义务教育的举措和经验，至此开始将民工子女教育研究提升到理论与实践结合的高度。

有专家从社会学视角探讨教育公平，认为教育公平包括教育权利平等和教育机会均等，是当前人民群众、特别是进城务工人员最关心的民生问题之一。然而当前民工子女教育存在着明显的公平偏差，这种偏差包括教育机会分配起点不公、过程不公及规则不公，教育不公平不仅会阻碍当前弱势群体发展，而且会造成弱势地位代际传承的后果。推进教育公平是建立和谐社会的必要基础。因为今天的民工子

^①第二届全国民工子女教育研讨会资料汇编（内部资料）

^②第三届全国民工子女教育研讨会资料汇编（内部资料）

女大部分将是城市明天的市民，如果他们不能享有平等接受教育的权利和机会，城市也就不可能有真正的和谐。

有专家从教育公平与社会分层的关系，论述了教育在社会阶层结构变迁中不容低估的作用。教育公平能够平衡和调节合理的社会分层，教育不公则会加剧社会不合理的分化。因教育不公加剧的社会分化，既会影响处于底层的弱势群体的生存质量，又会将这种影响传递到他们第二代，甚至第三代，让他们始终处于弱势而失去改变命运的希望，从而危及未来社会的持续发展。

有专家从历史演变的视角论述教育公平，新中国建立后，教育权利和机会曾一度有意识向工农子女倾斜，使许多工农子女通过教育改变自身的命运。而当今进城务工人员中民工这个社会困难群体，其子女实际上却未能同城市儿童少年一样真正享受到平等接受教育的权利和机会。若不尽快改变这种状况，社会弱势群体改变命运的通道将会遭到阻塞，社会心理失衡将会加剧，解决教育不公成为当务之急。

有专家以辩证观点论述教育公平，认为教育公平是理想目标，是社会进步的重要标志，也是教育改革与发展的基本取向，教育公平又是相对的、具体的、发展的。我们既要尽力而为，大力推进教育公平，又要量力而行、循序渐进，根据实际可能切实维护教育公平。要防止把教育公平等同于绝对的教育机会均等和教育资源平均分配，防止脱离生产力和教育发展水平等具体历史条件奢谈教育公平，真正做到以科学发展观为指导积极稳妥推进教育公平。

■ 2006年，中国陶行知研究会民工子女教育专业委员会和武汉江汉区教育局共同承办**第四届全国民工子女教育研讨会（武汉）**，研究主题为“创设民工子女教育良好环境，关注民工子女健康成长”。^①

^①第四届全国民工子女教育研讨会资料汇编（内部资料）

在广泛讨论的基础上，针对各地民工子女学校办学过程中遇到的各种实际困难，提出改善民工子女教育的四点建议：第一，全社会都应从构建和谐社会的高度关注民工子女教育，充分认识这一问题对城市未来可持续发展的重要性和紧迫性，对民工子女教育要给以理解、给以关怀并伸出援助之手。第二，要改变对民工子女学校的歧视态度，在公办和民办全日制学校尚不能全部接纳民工子女入学的一定时期内，要承认民工子女学校存在的必要性与合理性，逐步把办学较好的民工子女学校纳入民办教育管理范畴，按照义务教育法和民办教育促进法等法律法规给民工子女学校予以应有的支持。第三，要加强对民工子女学校的校长和教师培训，以提高他们的师德水平、学历层次、管理和教育教学能力。第四，要重视和加强对“民工”这一社会阶层的管理和教育，以改善民工子女的家庭环境，减少部分家长不当言行和不良习惯对子女的负面影响。所有这些建议通过有关渠道呈送给教育部相关领导，对改进各地民工子女教育起到了很直接的促进作用。

■ 2007年，中国陶行知研究会民工子女教育专委会、杭州江干区政府和上海师范大学陶行知研究中心共同举办的**第五届全国民工子女教育研讨会（杭州）**，以“关爱·和谐·创新——教育，让民工子女生活更精彩”为主题，探讨民工子女融入城市生活的问题。^①

研讨会在会后通过的杭州共识认为，为加速民工子女融入城市生活的进程，在教育机会公平逐步实现的情况下，应该把关注的重点转移到教育过程和教育效果的公平上来。在教育过程中，目前无论政府政策、社会舆论，还是学校教育教学行为，都存在着许多不利于民工子女融入城市生活的障碍。如按照城市户籍人口数配置教育资源，以致大量外来人口导入地区教育资源严重短缺；为防止城镇人口过快膨

^①第五届全国民工子女教育研讨会资料汇编（内部资料）

胀，对民工子女进入公办学校设置较高门槛；部分公办学校为了教学成绩不受影响，以各种理由排斥民工子女入学；一些教师对民工子女缺乏爱心和耐心，有的甚至加以歧视；相当多的城市学生及其家长担心学习受到影响而反对学校大量招收民工子女入学；等等。教育过程的不公必然造成教育效果的不公，民工子女即使享有公平接受义务教育的机会，仍然很难享受到同城市孩子同样效果的教育。如果不及时采取有效措施消除类似障碍，民工子女融入城市生活就只能是一种美好的愿望和难以实现的理想。

有教育专家指出，加速民工子女融入城市生活，需要完善国家、社会、学校的支持系统作为重要途径。国家支持：一表现为执行什么样的政策，国家政策对民工子女能否融入城市生活起着基础性作用；二表现在舆论宣传上，正确的舆论导向对民工子女融入城市生活具有决定性影响；三表现在表彰和传播成功做法与经验，并给予财政上的更多支持。社会支持：一表现为民工所服务的企业应对民工子女教育承担更大的责任，如企业可为民工子女学校设立奖助学金，设立教师奖教金；二表现为社会公益组织发挥更为直接的支持作用，如呼吁全社会重视民工子女教育、引导城市孩子的家长转变观念、募集专项资金加大民工子女教育的财力支持、发动志愿者特别是大学生志愿者开展教育帮扶和社工服务。学校支持主要表现为公办学校认真落实国家有关民工子女教育的各项政策，要从各个方面对所有学生一视同仁；加强师德建设帮助教师和城市学生消除对民工子女的偏见；引导城市学生和民工子女团结友爱，取长补短，相互学习；倡导教师关爱民工子女的心理健康，帮助他们培养自信心，尽快从学习生活习惯和心理认同等方面融入学校生活，并由此逐步融入城市生活。

（二）民进上海市委的专项研究

上海在2010年秋率先实现来沪民工子女全部接受免费义务教育的目标后，民进上海市委经过深入调查研究，针对来沪农民工随迁子女快速增加、常住人口出生高峰正在到来、上海教育资源尤其是学前教育和义务教育资源面临严峻挑战的新情况，提出了具有前瞻性、代表性和可操作性的进一步改进民工子女教育的八点建议和对策：

第一，改变按照户籍规划教育的思路，在外来人口集中的城郊结合区域，加大学前教育和义务教育学校建设力度，在郊区新城、大型居住社区建设中保证学校同步规划、同步建设、同步使用。

第二，从提升全市人口综合服务管理水平的高度，完善随迁民工子女招生入学制度，积极探索城镇居民向市民转化，尝试逐步放开上海周边中小城镇户籍，使民工根据自身工作状况和经济承受能力，在上海和周边城镇群之间有序流动，以提高外来人力资源利用效率。

第三，对上海各区财政用于义务教育的部分资源实行全市统筹，按统一生均经费标准和各区小学和初中在校学生数下达，以加大对主要招收民工子女民办小学的扶持力度，继续提高公办学校吸纳民工子女的比例，逐渐消除此类民办小学班额过大、学校超载的现象。

第四，真正贯彻执行有教无类教育思想，平等公正对待所有孩子，采取措施促进本地学生和民工子女相互交流、相互学习，取长补短，严禁单独编班等歧视性做法。

第五，提高主要招收民工子女民办小学教师的待遇，保障此类学校教师能够与公办学校教师一样参加专业培训、缴纳社会保险和参加职称晋升和评优评先。

第六，进一步改善招收民工子女民办小学的教育设施，按同类公办学校标准配齐图书和实验器材，通过5年左右时间，使此类民办小

学教育质量与公办学校基本持平。

第七，进一步开放义务教育阶段后中职教育，实现中高职贯通，引导民工子女进入上海中职和高职学习，争取“十二五”期间实现中职三年、高职两年、中高职贯通的培养模式有序向民工子女开放。

第八，除了通过学校举办的“家长学校”等形式加强对民工子女家长进行家庭教育的指导外，要充分发挥社区、居委会以及社会组织的作用，扶持有资质的社会组织加强对来沪民工开展文化培训和家庭教育指导，以形成校外教育工作合力。

四、社会各界的爱心关注

随着来沪民工子女人数的快速增加，民工子女就学难的问题突出，社会各界献出关爱之心，以极大热情关心和支持民工子女教育。

（一）人大代表和政协委员的关注

作为立法和参政机构的组成人员，上海各级人大代表和政协委员首先表示出对民工子女教育的重视和关心。从本世纪初起，每年的市、区县两会都提出有关改善民工子女教育的各种意见和建议，督促和协助各级政府重视和改进民工子女教育。

例如，在上海市人大常委会召开的本市教育中长期改革和发展规划纲要实施情况座谈会上，市人大代表、金山区蒙山小学校长周纪平指出^①，上海积极落实国务院以“当地政府为主、公办学校为主”的政策以保障民工子女接受义务教育权利，确实体现了受教育权的公平。但上海的民工子女教育，面临着有些地区民工子女人数太多、有些民工子女进入公办学校后跟不上学习进度、有些地区当地居民不愿学校接纳民工子女以及民工子女学生难以融入城市生活等问题，以致“两为主”规定在实施过程中存在难以真正落实的情况。如有一所公

^① 解放日报，2011年4月25日。

办学校一次性招收的32名民工子女中，不到一个学期就有22名因跟不上学习进度而退学。该代表还提出，上海对民工子女教育的投入虽逐年增加，但相对仍然较少，以招收民工子女为主的民办学校和民工子女学校教师工资待遇过低，而他们的心理期许以公办学校教师为参照，但这些学校的校长们普遍反映，如果按照公办学校标准发放工资，全年经费只能维持三个多月。工资待遇差距太大很难留住教师！针对上述情况，该代表建议政府应放宽口子拨付专款和制定政策吸纳社会爱心资金，加大对民工子女学校的支持力度，并建议鼓励公办学校校长、教师专门办学招收民工子女，让他们经过一段时间适应后再进入公办学校学习。

（二）众多社会团体的大力支援

当通过媒体得知民工子女学校的困难处境后，上海的各类社会团体纷纷以不同方式表达着对民工子女教育的支援。例如：

✓ 共青团上海市委、上海市少工委邀请 300 名民工子女到中国福利会少年宫参加“同在一片蓝天下，我们从小是朋友”的联谊活动。

✓ 上海团组织加强对民工子女学校少先队工作的指导和帮助，让民工子女少先队员能与公办学校的孩子一样参加丰富多彩的少先队活动。

✓ 上海市少先队广泛动员，热烈开展“一本书寄友情”活动，收集了近 60 万册书籍，帮助民工子女学校设立图书室。

✓ 上海市科协多次邀请民工子女学校教师去科学会堂参观和听取科普讲座。

✓ 上海市教师奖励基金会通过市陶行知研究协会、中国陶行知研究会民工子女教育专业委员会、市陈鹤琴研究协会和上海师范大学陶行知研究中心等，聘请教育专家免费对民工子女学校校长教师开展

师德和业务培训。

✓ 上海“百老讲师团”深入多所民工子女学校，对民工子女进行丰富生动的思想教育活动。

（三）社会各企业的多形式支持

据不完全统计，本世纪初以来，上海许多企业先后曾向民工子女学校提供过赠送图书、电脑等教学设备，拨出专款奖励师生或帮助民工子女学校改善饮水、卫生、安全等条件。

✓ 中海基金于 2011 年 10 月在闵行区弘梅小学开展“环保、助学”活动，拨出专款资助部分贫困民工子女学生，乘坐高铁赴南京参观、学习。

✓ 德国汉莎航空公司向闵行区弘梅小学赠送 72 套德国小学生鼓号队服装，支持该校鼓号队参加全区艺术比赛。

✓ 全球最具规模的速递运输公司之一的联邦快递，自 2008 年始与志愿者组织开展“牵手上海，让梦想插上翅膀，携手民工子女学校”活动，为民工子女学校提供支持。活动开展第一年，就有 100 多名上海地区的联邦快递志愿者到闵行区育芳小学，实施企业制定的和小朋友“一对一”户外教育计划，帮助学校建立羽毛球俱乐部，贡献了超过 930 小时的志愿服务。^①

（四）公办学校伸出援助之手

在各区教育局、教育工会和团组织倡导下，许多公办中小学纷纷捐赠教学设备、图书资料、运动器械和课桌椅等帮助民工子女学校改善教学条件，有的还同附近民工子女学校结成对子，通过集体备课、相互听课、校本培训等途径给予民工子女教育智力支持。

上海民工子女学校较多的区县，如闵行区、嘉定区、青浦区和浦

^① 上海新闻网,2008 年 10 月 23 日.

东新区等，为了切实保证民工子女能接受尽可能好的义务教育，一方面发动区县教研力量，结合民工子女学校实际，针对转变教育理念、改进教学方法、改善教育教学行为、解决教学难题等开展研究；另一方面继续采取稳妥措施，坚决停办不具备起码办学条件、教育教学质量难以保证的民工子女学校，通过明确教育教学质量要求、建立健全教学管理流程、加强督导、开展教师培训、定期考核检查、组织师生参加教学竞赛活动等措施，把对民工子女学校的管理从调整整顿转移到狠抓教育教学质量上来。

（五）高校学生志愿者的支教

✓ 上海师范大学体育学院大学生定期去学校附近的民工子女学校开办爱心学校，开展送爱心活动，帮助这些学校加强课外活动和体育、艺术教育。

✓ 上海水产大学、华东师范大学、同济大学的团委组织大学生志愿者为民工子女提供法律咨询，开展安全教育和义务助教等活动。

✓ 上海市高校利用暑假开展“牵手爱心行”行动，来自全市各高校的大学生志愿者先后与松江、普陀、浦东、金山和奉贤等地区的162所民工子女小学开展结对活动。如复旦大学和华东师范大学的志愿者为普陀区民工子女开展的趣味英语、小小达人秀等活动；上海海洋大学志愿者为临港新城民工子女推出的学业辅导、读一本有意义的书籍、诗歌竞赛、奇思妙想、游戏天地等活动；上海金融学院志愿者为浦光小学学生推出金融理财知识宣讲；等等。

（六）慈善基金会的深切关怀

上海市慈善基金会一直以来都把关怀民工子女作为一项重要工作来抓。2010年9月20日，上海市慈善基金会与青浦区慈善基金分会在青浦区徐泾民主小学一起开展了“放飞希望”专项基金关爱农民工

子女捐赠活动。市慈善基金会理事长冯国勤和部分民营企业家走进各个教室，把一套套崭新的校服和《小学生全功能字典》送到学生手中。

上海市慈善基金会和团市委等发起“牵手光明”民工子女爱眼行动，第一批对3所民工子女学校的1800多个孩子进行视力检查，发现其中近两成孩子的视力低于0.4，而这些孩子中的绝大部分并没有配戴眼镜。“牵手光明”行动计划逐步为所有视力不佳的民工子女免费配镜，以保护他们的视力，方便他们的学习。

境外慈善基金会也非常关心民工子女教育。如香港乐施基金会提供资金赞助中国陶行知研究会上海分会在上海召开第二届全国民工子女教育研讨会；香港忧道基金会2005年投资60万元，在上海奉贤南桥镇开办设有放映室、图书室、手工室等的忧道家庭中心，并配有专职老师和大学生志愿者，为家庭困难的民工子女提供学习娱乐场所。

2011年9月8日，由上海市颛桥镇共青团团委、镇妇联与镇慈善超市联合举办的关爱民工子女活动的启动仪式在闵行区民办华星小学举行，团委书记宣读了“关爱民工子女”的倡议书，呼吁全镇各界爱心人士伸出援助之手，用实际行动关注民工子女的学习和生活。参加活动的代表向华星小学家庭困难的学生捐赠了学习用品。接受捐赠的学生代表在发言中说：“我们和上海孩子一样，共享一片蓝天，同受社会各界的呵护，心里感到无比幸福，我们一定要好好学习，长大后回报社会，将爱永远传承下去。”

第四章

上海民工子女教育的现状调查与分析

一、调查目的

教育公平是社会公平的基石，教育质量关系着公民素质，教育优质均衡发展是当前基础教育界共同关注的话题，弱势群体尤其是民工子女的教育状况更是引人注目。多年来，在上海市、区两级政府以及学校和社会各界的共同关心支持下，上海民工子女教育取得了令人瞩目的成就。那么，如今上海民工子女教育的现状如何？其特色做法和有效运作机制有哪些？困扰其后续深度发展的瓶颈问题是什么？厘清这些疑惑，对了解客观现实、提炼和推广特色做法、寻求症结以便突破疑难问题、提升民工子女教育质量等，均具有十分重要的意义。

为此，2012年9月～2012年12月，由上海师范大学陶行知研究中心牵头组织了一项上海民工子女教育现状调查研究，以期借助“事实”和“数据”来说话，为进一步深化上海民工子女教育改革提供参考。

二、调查方法

本项调查采用访谈、问卷和现场考察等方法，选取上海市徐汇、杨浦、宝山、青浦、松江、奉贤、浦东等七个区进行分类调研。访谈对象分别为各区分管民工子女教育的教育局领导、样本学校校长与教师若干，问卷对象包括各区2～3所学校的小学生家长 and 初中生家长。发放家长问卷中，非沪籍的有6792份，沪籍的有1045份；回收问卷中，非沪籍的占5967份，沪籍的占837份。有效问卷为非沪籍学生家长5726

份，沪籍学生家长751份。现场考察法指亲临民工子女所在的学校进行现场观摩和考察。

调查材料采用自编调研问卷和访谈提纲。调查问卷分别适用于沪籍家长和非沪籍家长使用的两个版本，均采用若干选择题和两个自述题。对非沪籍家长的问卷，侧重从个人基本信息、对孩子就读学校的满意程度、对孩子的教育情况、对在沪参加中高考升学考试的意见四个方面；对沪籍家长的问卷，侧重从基本个人信息、对孩子就读学校的满意程度、对孩子的教育情况、对民工子女入读的态度、对放开外省市户口学生在沪参加中高考的意见五个方面。访谈提纲包括基本概况、特色举措、面临问题和对策性建议等方面。

借助SPSS12.0统计软件进行数据处理与分析。

三、调查结果分析

系统整理和分析问卷数据、访谈材料和现场考察信息的基础上，发现上海民工子女教育取得了明显成效，同时也遇到了一些瓶颈问题。下面将从基本概况、特色做法、现存问题和成因分析四个方面阐释调研结果。

（一）基本概况分析

1. “两为主”政策得到较好落实

就选样数据来看，各区都很好地执行了“两为主”政策。各区对民工子女教育不仅全部实现了免费义务教育，而且均表现出以公办学校为主的特点。市区（如徐汇区）表现为全部由公办学校接收，郊区小学阶段表现为以公办学校为主、民办学校为辅的特点，初中阶段基本由公办学校接收。由于目前民工子女集中于小学阶段，新增的教育资源配置也集中在小学，初中教育资源还没来得及配置，所以民工子女初中阶段学生基本上均在公办学校就读。

位居上海市中心的徐汇区，其民工子女全部在公办学校就读，2012年9月入读小学阶段的有3537名，分布于33所学校；初中阶段共有2527名。

杨浦区自2008年至2012年学前教育阶段非沪籍学生数占学生总数的比例从20.0%上升至25.0%，义务教育阶段非沪籍学生有12250人（占学生总数的25.0%），纯民工子女学生9065人（占学生总数的18.5%）。

浦东新区自2004年批准开办第一所以招收农民工同住子女为主的民办学校，2007年在全市率先启动农民工子女简易学校纳民工作，截至2009年底完成了农民工子女简易学校清理和转民工作，2012年共有政府委托招收民工子女的民办小学41所、民办初中4所。2012年14.5万（占全市所有随迁子女学生总数的1/4）民工子女中，12.50万学生在公办学校就读，2万学生在民办小学就读，初中生中约95.0%就读于公办学校。

松江区2012年年底共有外来务工人员随迁子女小学阶段学生52000名，其中52.1%通过公办吸纳，47.9%通过19所外来务工人员随迁子女学校解决。

位于远郊的奉贤区现有纯招收民工子女的民办小学16所，现有小学民工子女数33944人，其中公办学校就读的有21478人（约占64.0%），民工子女学校就读的有12466人（约占36.0%）；初中公办学校就读的民工子女学生数11662人。

2. 学校教师结构不够合理

不论是民工子女学校还是主要招收民工子女的公办学校，在师生比、教师性别比例、教师户籍来源、教师学历水平等方面普遍表现为结构性的不合理。

就师生比来看，除市区一两所学校之外，其余学校的师生比均介于 1:15~1:24 之间。可见，学校师生比很不合理，教师人员编制紧缺，由此导致教师负荷过重、教学压力过大。

就教师性别来看，普遍表现出“阴盛阳衰”的现象，即女性教师多，而男性教师少。有的学校男女教师比例为 3:7，甚至达到 1:9，这种现象无疑会加剧孩子的“女性化”倾向。

就教师户籍来源看，除部分公办学校之外，很多学校尤其是民办学校的教师来源很复杂，非沪籍教师比例偏高，有的高达 80.0%或 90.0%，且来自河南等多个省份。这说明一所学校内教师之间的融合任务同样很艰巨。

就教师学历水平看，以大专生为主，一些学校还有部分教师仅为中专生或高中生。可见，民工子女学校的教师学历水平普遍偏低。

3. 非沪籍学生及家庭状况整体处于弱势

本项调查研究从 13 个方面比较了沪籍与非沪籍学生家庭状况（见表 2），涉及家长背景、家庭经济收入、家长对孩子的学业关注度、学生就学背景及今后发展去向等领域。显而易见，非沪籍学生家庭状况几乎在每个方面都弱于沪籍学生家庭，随迁子女及家庭明显属于社会的弱势群体。

在非沪籍学生家庭中，97.4%的家庭持有 C 类居住证，说明非沪籍学生中绝大多数为外来务工人员的随迁子女。在这些随迁子女家庭中，基本以 2 个或 2 个以上的孩子为主（2 个孩子的家庭占 55.8%，3 个或以上孩子的家庭占 16.3%），父母文化程度以初中及以下为主（68.1%），家长主要从事制造业、加工业、批发零售业、仓储快递业、服务业、建筑业等技术含量较低的体力劳动，家庭月收入在 1000~3000 元、3000~5000 元、5000 元以上的各占三分之一左右；家长辅

表2 非沪籍和沪籍学生家庭状况的比较

调查项目	类别	非沪籍家长 N=5726	沪籍家长 N=751
1. 填表人与孩子关系	母亲	43.0%	53.0%
	父亲	54.8%	42.1%
2. 家庭中的孩子数量	1个	27.9%	84.3%
	2个	55.8%	14.7%
	3个或以上	16.3%	1.1%
3. 家长教育背景	初中及以下	68.1%	26.1%
	高中	22.1%	34.1%
	大专及本科	8.4%	36.5%
	硕士及以上	0.5%	1.7%
4. 家长从事行业	制造业、加工业	25.1%	—
	批发、零售业	15.0%	—
	交通运输、仓储和快递业	15.1%	—
	服务业	14.5%	18.9%
	建筑业	10.4%	—
	农林牧副渔业	4.9%	—
	企业（国有、民营、外资）	—	51.5%
5. 家庭月收入	1001 到 3000 元	33.4%	23.2%
	3001 元到 5000 元	30.2%	24.6%
	5000 元以上	32.6%	52.1%
6. 家庭作业辅导	一周每天都在辅导	26.6%	42.7%
	一周辅导 5~6 天	18.1%	13.7%
	一周辅导 3~4 天	22.0%	17.6%
	一周辅导 1~2 天	23.0%	18.0%
	从不辅导	10.3%	8.0%
7. 请家教或参加课外辅导班	只请家教	4.0%	5.3%
	只参加课外辅导班	23.0%	31.6%
	两者均有	5.0%	6.4%
	两者均无	68.0%	56.7%
8. 学生与同学交往	非沪籍同学	76.9%	20.8%
	沪籍同学	5.0%	40.5%
	差不多	17.9%	38.3%

续表2

调查项目	类别	非沪籍家长 N=5726	沪籍家长 N=751
9. 来沪居住时间	5 年以内	28.3%	—
	5 至 10 年	44.7%	—
	10 至 15 年	19.1%	—
	15 年以上	7.9%	—
10、家庭居住证类型	C 类（普通外来从业人员）	97.4%	—
11、学生入读本校前 就读的学校	民工子女学校	29.5%	—
	普通中小学插班就读	15.5%	—
	普通学校全教班	20.3%	—
	无就学经历或在家乡就读	34.7%	—
12、学生现在就读的 学校或班级类别	普通公办中小学插班	24.5%	—
	普通民办中小学插班	10.5%	—
	普通公办中小学全教班	11.9%	—
	普通民办中小学全教班	53.1%	—
13. 学生今后发展 去向	回家乡继续读书	66.9%	—
	就读上海市中等职业技术学校	20.5%	—
	让孩子直接工作	3.0%	—

引导孩子作业或让其参加课外辅导班的机会很少，有超半数的随迁子女在“普通民办中小学全教班”上学^①，约有 20.0%的随迁子女初中毕业后有意愿“就读于上海市中等职业技术学校”，也有约 67.0%的随迁子女表示“今后将回家乡继续读书”。

4. 沪籍家长对随迁子女来沪就读接纳度较高

从表 3 数据可见，对于沪籍孩子与民工子女学生交往的态度，沪籍家长中有 41.7%表示“赞成”，50.5%的家长持“无所谓”态度，仅 7.8%的家长表示“不赞成”。沪籍家长对学校招收民工子女就读的态度，有 80.1%的家长表示支持。可见，目前沪籍学生家长对随

^① 说明：这与 2010 年上海完成“以公办学校为主接受随迁子女义务教育”的状况并不矛盾。此处结论与本次调研所取样本的性质有很大关系。

表3 沪籍学生家长对随迁子女在沪入学的态度

调查项目	态度类别	占比
1. 家长对孩子与民工子女学生交往的态度	赞 成	41.7%
	无所谓	50.5%
	不赞成	7.8%
2. 家长对学校招收民工子女就读的态度	支 持	80.1%
	不支持	19.9%

迁子女在沪就读的接受程度比较高。

相比较而言,上海中心城区和郊区的本地家长对随迁子女在沪入学的态度有较大差异。如徐汇区和杨浦区的沪籍家长,大部分表示不愿意学校招收农民工子女,担心自己的孩子受其诸多不良习惯的影响,甚至造成部分沪籍家长选择逃离对口公办学校而转向民办或其他公办学校。而对奉贤等郊区来说,由于外来人口占全区总人口的比例较高(如奉贤区占 55.0%),随迁子女在公办学校就读率很高,学校基本不存在歧视外来人口及子女的现象,非本地学生家长和上海本地学生家长之间的融合也比较好。

(二) 特色做法与机制分析

1. 建立起市区政府实施的公共治理模式

上海市政府在借鉴浦东新区实践经验的基础上,2008 年开始实施“农民工同住子女义务教育三年行动计划”,开始探索市区两级政府实施的公共治理模式。^①如今,形成了较为成熟的市区两级政府协同民办学校和社会中介机构于一体的民工子女教育的公共治理模式。这一模式的内涵包括如下几点:

第一,制定法规确定了民办农民工子女小学设立的基本条件。

2008 年 1 月市教委发布的《上海市教育委员会关于进一步做好

^① 范元伟.探索农民工子女学校教育的善治之道——基于多中心自主治理的研究视角.2012 年课题研究成果“流动儿童教育券与民工子弟学校转型问题之研究”,第 21-162 页.

本市农民工同住子女义务教育工作的若干意见》（简称《若干意见》），这是全市农民工子女学校的转民法规，规定了民办农民工子女小学设立的基本条件。

第二，制定法规明确了市区（县）政府财政责任和管理机制。

先后分别发布了三个法规，明确了市区县政府财政责任和管理机制。其一是 2008 年 1 月的《若干意见》提出了政府委托办学和购买学位的初步规定，“接受政府委托并按规范的财务制度进行管理的以招收农民工同住子女的民办小学，在其中就读的农民工同住子女，免交学杂费、课本和作业本费，由政府向其实施基本成本补贴”。其二是 2008 年 5 月的《上海市教委关于 2008 年市政府实事项目完成 60 所农民工子女小学办学设施改造并纳入民办教育管理的实施意见》，规定“市教委对转民办的民工子女学校一次性专项投入平均 50 万元的办学设施改造经费，要求区县提供配套资金，使学校达到基本办学标准”，“2008 年市教委按接纳学生人数给予每生每年 1000 元的基本成本补贴，余下部分由区县根据实际成本核算情况予以补足”。这法规明确了市政府规范农民工子女学校办学的教育财政投入责任，分为一次性专项投入和经常性生均成本补贴两项，这是农民工子女教育财政制度的一项重大创新模式。其三是 2011 年 2 月的《上海市以招收进城务工人员随迁子女为主的民办小学资产与财务管理若干问题的意见》，进一步明确了市区（县）两级政府的财政责任、财政经费拨付机制、规范学校对财政补助经费的使用、规范学校资产管理、建立学校财务安全制度、财务安全评估与问责机制等。

第三，制定了年检法规。

2010 年 1 月的《上海市教育委员会关于加强以招收农民工同住子女为主的民办小学规范管理的若干意见》和《上海市以招收农民工

同住子女为主民办小学年检方案（试行）》，对各区县做好民办农民工子女小学的督导和年检工作做了具体规定。

第四，提出学校绩效评估的初步方法。

2011 年 2 月的《上海市教育委员会关于开展民办农民工子女学校首轮绩效评估的通知》指出，市教委委托市教育评估院对区县推荐的学校开展办学绩效评估，依据市教育评估院的评估结果和建议，向社会公示市级“办学绩效评估优良学校”名单，经公示无异议后，给予学校市级专项奖励。这样，社会中介机构即第三方教育评估机构开始共同参与治理民工子女学校的规范办学。

由此可见，上海市通过制定和出台一系列政策法规，转变政府职能依法治教，形成了由政府、民办学校和社会中介组织共同形成的多中心协同治理民工子女教育的公共机制。

2. 涌现出区域性创新工作模式

在上海市相关政策法规指导下，各区县积极行动和贯彻实践，并结合本区域实际情况，开创了很多极具价值的区域性民工子女教育工作新模式。

例如，松江区采取三种渠道解决随迁子女的入学问题。除了政府政策要求的以公办学校为主吸纳之外，还采用了政府购买社会服务和私人举办两种方式。所谓政府购买社会服务，指松江区政府拨经费，委托具有国有民办性质的师园公司承办大部分的民工学校。师园公司自 2009 年起接受区政府委托，实现了六个“统一”：课程统一，财务管理统一，人员配备统一，日常管理统一，学籍制度统一，招生政策统一。因其拥有国有民办、公益性等特性，在以下四方面具有明显优势：一是由政府出资办学，可对所属中小学进行较好的日常管理，可重点解决学校经费问题；二是教师收入稳定，可保障教师队伍建设

的稳定性；三是学校设施设备较好，可保证开展正常的教育教学活动；四是可实行网上公开招聘校长，确保高质量的专业校长管理学校。私人举办的民工子女学校，主要分布在经济较发达的城镇，如九亭和泗泾地区。

又如，奉贤区建立了区域紧密型办学资源联盟。地处远郊的奉贤区因考虑到区域面积大、区内教育资源分布不均等特点，2007 年区教育局率先出台了《区域推进基础教育均衡发展行动纲领》及十八个行动计划，提出设点布局、师资流动和农村队伍建设等政策。2010 年进一步推出了《奉贤区建立紧密型办学资源联盟促进区域义务教育均衡发展实施方案》，建立了以南桥城区学校为龙头的 8 个“A+X”模式的紧密型办学资源联盟（“A”指南桥城区优质的义务教育阶段学校，“X”指对应某个乡镇的义务教育阶段学校和民办纳民小学），由此形成了全区 12 个办学资源联盟体。这样，全区 16 所纳民小学的教育教学管理与公办学校的教育教学管理是一体化的，公办学校连续三年派中层干部到纳民小学去支教或在纳民小学担任副校长，并将公办学校的资源全部带入纳民学校，任何一所纳民小学均与五所公办学校捆绑在一起，共同开展教研活动，共享其他教育教学资源。

再如，杨浦区开展了农民工子女融入教育的课题研究。自 2009 年始，杨浦区教育局在 17 所试点学校开展农民工子女的“融入教育实践”课题研究，其中小学 12 所、初中 4 所、中职 1 所。课题分为“小学阶段家庭教育指导”和“初中生的心理融入和生涯规划”两个子课题，所开展的创新性工作有：①建立两个校本特色课程“小学家庭教育指导”和“初中生心理融入和生涯规划”，并开发了《牛牛上学记》等课程资源，以此帮助民工子女实现文化认同、心理疏导、学业生涯规划和导航等。②打造两个基地，即家庭教育指导基地和融入

教育指导基地，其中小学家庭教育指导基地通过远程设备实现全区共享家庭教育指导资源，融入教育指导基地以心理导航为主形成课程群帮助孩子实现心理、行为和学习的融入，促其与本地孩子“气文化”上的共融互通。

3. 探索了适应学校办学的特色项目

随着民工子女学校转民工作的完成，学校校长的专业水平和管理理念均有大幅度提升，诸多学校积极探索适合于本校实际的办学发展重点，促使学校办学特色项目层出不穷。

例如，奉贤区的宏翔小学是全区招收民工子女规模最大的一所纳民学校，年近花甲的白泉有校长曾当过小学美术老师、中学副校长、校长、教委副主任、办公室主任等职。在他退休后接任宏翔小学校长期间，考虑到在校民工子女参差不齐的状况，在日常抓好学生行为习惯教育之外，积极施行分层教学制度，以更好地顾及不同类学生的学习需要。其次，设立师德考核金，严格执行全校教师师德考核制度。再次，积极践行陶行知平民教育思想，除了校园里建陶行知塑像、教学楼外墙贴陶行知思想标语外，还切实以陶行知思想的“四教”（教孩子做人、教孩子做事、教孩子学会学习、教孩子健康快乐成长）来规范教师言行，努力营造“学陶”“践陶”的学校文化氛围。

又如，位于杨浦区的公办学校东辽阳中学自 2004 年始陆续招收民工子女，2007 年正式大量招收民工子女并成为杨浦区主要接收农民工子女的学校之一。2010 年开始作为区“融入教育”中学部的组长单位，组织其他中学投入到农民工子女教育的实践研究中，成为国家教育体制改革子项目之一，并开创了自己的办学特色。具体表现在：除学生入学时进行混合编班和师资力量均衡配置之外，在课程设置上，设有文化课、民俗课程（如腰鼓、麦秆画、风筝、空竹、剪纸）、

国际课程（如将棋、拉丁舞）、心理导航、职业生涯规划、主题教育月活动、体验木工和种植园工作等多门课程；建有城市文化体验室，涉及语言、上海荣耀、上海历史、民俗民风等方面；建有角色体验馆，让学生体验修理员或厨师等角色；推出《生存宝典》系列图书，有的书侧重于城市文化认同，有的书侧重于生涯教育，以期为民工子女今后拥有更好的城市文化认同和职业生涯起辅助作用。

又如，宝山区的民工子女学校在家庭教育中采取了诸多得力的举措。山海小学召开家长会，举办讲座或发放告家长书，以帮助家长提高认识水平和普及科学育儿方式；利用小先生制，通过学生帮助或教育家长如何成为文明的新上海人。杨东小学成立了家长学校和构建了家委会机制，所成立的家长学校需定期对家长进行教育培训，让学生家长走进课堂，彼此沟通交流，和学校一起共同为教育好孩子而努力。所谓家委会机制是指由每班出 2 至 3 名学生家长组建家长代表大会，从中选举产生家长委员会共 9 人，其中教师 2 名、学生家长 7 名。家委会负责把学生家长按户籍分成小组，依次通过家长委员会、家长代表大会对学生家长进行管理，并及时进行家校之间的沟通与联系。

（三）面临的主要问题

随着城乡一体化发展步伐加快，适龄儿童新一轮入学高峰以及外来人口导入等多重因素影响，户籍人口和外来人口之间新的城乡二元结构异常凸显，给上海民工子女教育带来诸多新挑战。面对教育资源供给要求从“关注户籍人口”转向“关注常住人口”的趋势，除教育资源配置紧缺之外，上海民工子女教育难免会遇到亟待克服和解决的新困难和新问题，当前主要表现为如下四个方面。

1. 城市的容纳度问题

近几年来，上海全面解决并加快改善民工子女接受义务教育的事

实,已经成为吸引外地民工大量来沪的重要原因之一,甚至出现了“不为挣钱只为子女能读好书”的特殊民工群体。那么,作为国际大都市的上海将有多大的承载力,来担当日益剧增的民工子女教育责任?

从整个国民教育来看,教育本不应区分沪籍学生和非沪籍学生,应实现“有教无类”和“一视同仁”的教育目标。

然而,从地方可承载力来看,大量民工子女涌入上海,必然会造成当地教育资源配置的严重匮乏和教育资源分布的不平衡。如前所述,上海民工子女享受免费义务教育的人数 2007 年底为 21 万,到 2010 年已增加到 42 万多,短短三年内就增加了一倍;到 2012 年,在沪民工子女就读小学的上升为 39.1 万,就读初中的多达 14.7 万,合计达 53.8 万,两年内又增加近 12 万。尤为重要的是,随着新一轮生育高峰的到来,上海常住人口出生率迅猛增高。据权威部门预测,到 2015 年,上海常住居民和外来人口相加,其学前教育阶段适龄儿童将达 57.4 万人,小学阶段适龄儿童少年将达 93.4 万人左右,初中阶段适龄少年将达 61.2 万多人(如以适龄民工子女绝大部分在沪就读初中为计)。如此沉重的教育负荷和教育成本是否全部由上海政府来承担?上海这座城市何以承受得了如此的教育之重负?

因此,整个国民教育需要和上海地方承载力之间无疑形成了巨大矛盾,这必将使上海教育面临更严峻的考验,对这座城市各方面的承载力提出了极大的挑战。

再者,教育与地方经济有着密不可分的关系。随着上海地方经济产业结构调整,外来务工人员的流动性和结构性变动很大,很可能在未来某个时期来沪务工人员将会大幅度削减,那么如今政府投入大资金扩容新建的这些学校很可能会面临生源不足的窘境。从资源利用的角度来看,这种现象必将造成新一轮教育资源的大量剩余和浪费。

2. 民办学校师资问题

从学校类别角度来划分，从事民工子女教育的师资可分为两类：一类是招收适量民工子女的老公办学校的师资，另一类是由转民而来的纳民学校的师资。由于教育体制的不同，老公办学校的师资纳入公办体制下统一管理，沪籍教师比例较高、教师结构比较合理、教师相对较稳定、待遇和编制享受公办标准；然而，纳民学校的师资状况令人堪忧。

纳民学校的师资良莠不齐，普遍存在着缺编严重、结构不合理、工作量重、流动性大、前途渺茫等特点。就教师结构来说，很多学校的师生比不达标，仅为 1：20 甚或为 1：24，这说明教师数量远远不够，致使临时代课的教师数多且每位教师必须超负荷地承担工作量。教师学历水平普遍较低，大部分为中专或大专水平，且年龄结构也不够合理，已退休或临近退休的老教师和刚毕业的年轻教师两者的比例偏高。尽管目前纳民学校教师在不同程度上享受市、区和校三级教师培训资源，也有的区县在纳民学校教师的评优评先进方面打开了通道，但不在编的民办学校教师无法跻身于职称评审与晋升的行列。所有这些，无疑造成了纳民学校教师“身份卑微”和前景无望等心态，这必将影响教师的工作积极性和教师专业发展动力，从而影响学校的教育教学质量。

3. 家校协同教育问题

目前民工子女存在的普遍问题是：行为习惯较差、礼仪知识较缺乏、眼界不够开阔、阅读量较少、社会实践太少、家庭教育没保障等。据诸多校长反映，既然招收了民工子女，学校就有义务一视同仁地教育他们，然而当前所面临的最大难题是民工子女的家庭教育困难致使家校协同教育无法很好地实施。

概括地说，民工子女家长存在如下一些问题：①文化程度偏低，民工子女学生家长以初中水平居多，有的甚至是文盲半文盲，难以与教师沟通；②职业不稳定，经济条件差，多忙于生计而无暇顾及子女学习；③对子女教育的关注度低，多数家长认为孩子教育是学校的事情，对子女家庭作业情况一无所知，有的甚至对学校教师的家访表现出冷淡和敷衍的态度；④教养方式不当，诸多家长以简单粗暴的方式对待孩子，哪怕一些经打拼多年有较好经济基础的家长，虽懂得教育孩子的重要，但在教育方法上却走入了误区。

针对如上问题，很多学校采取了多种举措加强家校联系，如上门家访、开家长会、给家长作讲座、建立家长委员会、搞亲子活动等。在双方努力下，很多家长开始逐渐转变观念，对孩子学习的关注度高了，与教师主动沟通的次数多了，开家长会的到场率也提高了，民工子女家庭教育缺失现象稍有缓解。教育孩子，是学校、家庭和社会共同的责任，仅仅依靠学校的力量是不行的。唯有在家校之间架起沟通理解之桥，协同开展一致性教育，才能为孩子成长培育更有利的土壤！

4. 办学成效评价问题

近年来农民工子女学校在硬件设施和教师待遇等方面有了不断提升，民工子女教育状况也得到了很大程度的改善。由集中的硬件投入转向持续的内涵提升，将成为下一阶段民工子女教育的重点。那么，如何有效提升民工子女教育质量，如何科学合理地评价学校办学成效，这是后续亟待解决的新问题。

如今，民工子女教育中存在着这样的现象：招收民工子女的两类学校（公办学校和纳民学校）在学校体制、生源质量、师资结构、师资培训、师资水平和学校管理方面均存在较大差异；由于目前尚未开放非户籍人员在沪参加中考高考政策，使得成绩较优秀的民工子女在

初二或初三时转回家乡就学，这样大大挫伤了初中阶段尤其是初二、初三教师的成就感，也在很大程度上打击了校长的办学积极性；等等。

面对这些教育现象，如何认可学校和教师的教育贡献？如何激励校长和教师的工作积极性？如何客观公正地评价学校办学成效？如何考虑学校基础实施增值评价？如何将办学成效评价和教师绩效奖励挂钩？唯有制定科学公正的办学成效评价标准，建立办学成效评价和教师激励的长效机制，才有可能对如上问题作出合理的解释。

四、问题的成因剖析

由于农村产业结构调整 and 城镇化建设步伐的加快，大批农民工涌进上海等大城市，给教育带来了史无前例的挑战。从制度上分析，造成民工子女难以在流入地接受更好的义务教育的主要因素有两方面：一是城乡二元户籍制度的隔离；二是教育管理体制的束缚。

（一）城乡二元户籍制度的隔离

1958 年国家颁布的《中华人民共和国户口登记条例》在特定的计划经济时期发挥了积极作用，由于历史和现实原因，我国长期沿用了这种城乡二元户籍管理制度，将居民分为农业户和非农业户。虽然我国法律规定每个公民享有义务教育权利，但由于义务教育权利与户籍制度紧密联系，又由于长期以来教育、医疗、就业等利益分配多向城市倾斜，形成了自由迁徙的农业户居民享受不到法律所赋予的“平等接受义务教育”等权利。

随着市场经济的推进和城市化进程的加速，出现了流动人口居住地与户籍所在地之间的分离，这种制度所造成城乡分割“二元教育”格局的不合理性日益凸显。而当户籍制约在事实上被全面冲破之后，进城务工人员随迁子女接受公平教育的权利难以保障就成为最为突出的问题之一。即使国务院颁布了“以流入地政府为主和以公办学校

为主解决民工子女接受义务教育”的规定，但长期“依照户籍地就近入学的义务教育”政策仍然在事实上或多或少起着妨碍民工子女进入城市公办学校就读的消极作用。

深受中国城乡二元土地制度和户籍制度的局限，目前全国有高达2.6亿的“半城市化人”生活在城镇却没有城镇户口，没有享受到相应的公共服务和配套设施，这同时也给民工子女教育带来了史无前例的挑战。尽管近年来，有些地区也在奋力推进户籍改革，但阻力重重，步履艰辛。党的“十八大”报告指出，要“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化”。因此，我们要充分考虑我国的区域差异性，分类、分层次、分阶段推进户籍制度改革，尽快建立成本分担机制，出台配套政策措施，让传统的户籍制度从“身份认证”回归“户籍登记”的本义，扩大公民自由迁徙的权利，为尽早破解城市二元结构问题摒弃成见，消除禁忌，拆除藩篱。特别要淡化户籍意识，强化居民意识，这是现代社会发展的必然趋势。

（二）教育管理体制的束缚

我国义务教育实行由地方政府“分级办学、分级管理”的体制，适龄儿童和少年“依照户籍地就近入学接受义务教育”。这一体制意味着义务教育的费用主要由地方政府负担，流入地政府可以不承担流动儿童义务教育的主要责任，这样流动儿童既无法享受流出地政府的教育财政经费，又不能享用流入地政府负担的义务教育经费。在目前这种特定历史时期，教育管理体制的束缚使得流动性的适龄入学儿童处于“真空”状态。究竟应该由谁来承担和保障进城务工随迁子女的义务教育财政经费呢？直至我国2006年新颁布的《义务教育法》，仍然没能对各级政府如何分担流动民工子女义务教育财政经费问题做出比较明确的规定。

深受上述两个根本因素的制约，当前城市教育面临着一系列严峻的挑战：

第一，按照城市户籍人口规划的教育资源，在民工大量导入地区严重紧缺，公办学校压力加重，民工子女与城市居民子女入学矛盾日趋加深。如最近出台的有关“非沪籍学生在沪参加中考和高考的政策”，实质上并未在多大程度上惠及广大民工子女，这足以可见上海在教育政策制定上的两难境地。

第二，义务教育年龄段的民工子女面临“上学难”、“上好学更难”的窘境，有的民工子女不能适龄入学，部分民工子女不能进公办学校就学，相当部分民工子女不能进入更优质的学校上学，在其入学、就学过程和所受教育质量方面与城市同龄人存在较大差异。

第三，大量民工子女流入和频繁流动，打乱了城市既有的教育资源配置计划和学校教育教学秩序。表现在：要求打破已有按户籍人口而改用按常住人口来配给学校资源；旺盛的低成本入学需求催生出大批简易民工子女学校，给教育行政部门的管理造成了极大困难；人口大量导入区的学校资源严重紧缺，教师资源明显不足，教育设施资源相对匮乏，教育财政经费需大幅提高；不同省市地的教育内容互不衔接，增加了民工子女转学和升学的困难。

第四，民工子女的义务教育后处境对城市持续发展带来隐患。非义务教育阶段的地区分割使民工子女初中后教育难以在流入地为继，城市中出现相当数量既不能升学又不能就业的青少年边缘群体，危及社会安定和城市发展；外来务工随迁子女要求在流入地参加中考高考的强烈愿望，同防止“考试移民”及城市居民过快膨胀的矛盾日益尖锐，升学考试制度改革举步维艰。

事实证明，社会发展到一定阶段后出现的教育问题很难依靠教育

自身内部解决,或许只有在中国户籍制度和教育管理体制改革取得突破性进展后才有望得以妥善解决。随着户籍制度改革的进一步深化和新型城镇化的加速,或许不久的将来“民工潮”会渐行渐远,最终消失,上海民工子女教育现象也许只是中国社会历史变迁中的一个片段,“昙花一现”。

五、国外经验及其启示

1990年3月5日—9日,由联合国教科文组织、儿童基金会、开发计划署和世界银行联合发起召开的“世界全民教育大会”,通过了《世界全民教育宣言》和《满足基本学习需要的行动纲领》。其指出,每一个人都应有获得受教育的机会,必须积极消除教育差异,不应使一些社会地位低下的群体在获得学习机会上受到任何歧视。

在美国,鉴于公共教育制度带来的政府垄断导致的效率低下和资源浪费严重等弊端,1955年弗里德曼提出了“教育券”制度。这种制度摒弃了政府向教育提供者(学校)资助的传统做法,变为政府向教育消费者(家长)资助。几经改革,“钱随人走”的“教育券”制度在多个国家得以实施,如美国、英国、新西兰、日本、荷兰、瑞典、加拿大、孟加拉国、智利等。^①伴随着教育券制度的改革,1992年美国颁布的《特许学校法》及其后出现的特许学校,为美国社会弱势群体子女获得平等教育权利提供了重要保障。1992年的《特许学校法》在2006年底通过修正案,详尽规定了特许学校的创办制度、经费制度、内部管理制度和绩效责任制度,具有很强的考量指标和实践操作性。^②以招收少数民族学生和贫困家庭学生为主,由政府拨付教育经费、社会力量办学的美国特许学校,很大程度上类似于我国的民工子

^① 克里斯托弗·詹克斯:教育券:向家长拨款的基础教育财政.见范元伟:流动儿童教育券与民工子弟学校转型问题之研究.上海市教委科研创新文科项目研究成果.2012.

^② <http://www.cacharterschools.org/lawpolicy.html>

女学校。从这个意义上看，美国的《特许学校法》和特许学校制度，为我国破解民工子女教育难题提供了具有借鉴作用的样本。

在英国，1981 年建立了“援助名额法案(Assisted Places Scheme)”，旨在为贫困而有才华的学生提供教育机会的阶梯，低收入家长能够获得来自于独立学校的学费帮助。英国的选择性教育券，可在所有英格兰和威尔士地区 295 个指定的独立学校中使用。

在德国，19 世纪随着大量农民进入城市成为产业工人后，成年人的职业教育与对儿童的义务教育，成为急待解决的社会问题。德国的全国性社会保障制度正是在解决农村劳动力进入城市的背景下逐步完善的。在此需着重强调两点：一是通过多渠道发展义务教育，法律规定 6-14 岁的青少年必须接受最基本的义务教育后才能进工厂就业；二是创办职业学校，发展职业教育，加强对徒工的技术培训。

在印度，政府为所有 6-14 岁儿童提供免费教育，为所有政府学校中的中小學生提供一顿免费午餐，法律规定私立学校必须免费接受 20%的低收入人口子女，为贫困学生每月提供至少 50 卢比的教育补贴。

在日本，《义务教育费国库负担法》和《义务教育诸学校设施费国库负担法》规定，所有公立中小学编内教职人员的人头（含工资和相关福利保障费）以及学生人头补助费和特殊补助费的 50%由国库直接负担（国立学校则 100%由国库负担）；义务教育各学校计划内新增建筑、新增基本设施费用的 1/2 和危险建筑翻建费用的 1/3 也由国家财政直接负担，其余部分由各公立学校的设置机构——都道府县及市町村级财政分担。而地方财政所分担的公立学校教育经费的主要财源是转移支付金。

借鉴国际经验，美国的教育券制度和特许学校制度、英国的“援

助名额法案”、德国的全国性社会保障制度和职业教育制度、日本的义务教育费用国库负担法案、印度的免费午餐等诸多有效措施为各国迁徙人口子女教育提供了法制、政策、财力等保障，这为深化我国民工子女教育改革和破解诸多难题带来重要启示。

第五章

上海民工子女教育的未来展望

改革开放三十多年来，农民工为城市建设与发展作出了巨大贡献。纵观整个发展历程，上海对民工子女教育的政策和城市对民工子女教育的态度，是随着国家政策和城市对民工态度的转变而转变的。上海民工子女教育逐步经历了一个由排斥到接纳、由歧视到公平、由无序到规范的发展过程。

上海积极贯彻落实“以流入地为主”和“以全日制公办中小学为主”的国家政策，保证外来务工随迁子女接受平等的义务教育。短短数年，上海不仅成功解决了民工子女全面接受义务教育的难题，而且积极探索民工子女初中后在沪接受职业教育的新途径，取得明显成效，为全国基础教育作出了不可磨灭的贡献。但不可否认，随着工业化和城镇化进程的加快，全国各地农村剩余劳动力向上海转移的人数和规模在相当长时期内仍将有增无减，上海民工子女这一特殊社会群体的数量必将保持持续上升的态势，上海民工子女教育也就必将成为上海各级政府不得不长期面对解决的一项重大工程。

对于大量外来务工人员特别是来沪民工子女的教育问题，上海在完善和制定相关教育政策，建立健全科学合理有序的长效机制，统整、盘活、优化和扩容教育资源，调动社会各方力量协同应对等方面，仍有诸多接踵而来的难题亟待解决。可以说，“上海民工子女教育之路”任重而道远！

如何进一步做好后续几年的上海民工子女教育，在此简要提出五个方面的建议。

一、继续确保教育资源投入与合理配置

据权威部门预测，到 2015 年上海常住居民和外来人口相加，学前教育阶段需配置 19150 个班级（以每班 30 人为计），目前尚缺 9300 多个班级；小学阶段需配置班级约 23330 个（以每班 40 人为计）或 18670 个（以每班 50 人为计），目前缺口分别达 8100 或 4660 多个班级；初中阶段约需 13600 个班级（若以适龄民工子女绝大部分在沪就读初中为计），缺口将达 3100 多个班级。与此同时，上海常住人口新一轮的生育高峰和适龄儿童入学高峰已经来临。内外两重因素交叠，上海教育资源紧缺的状况在相当长时期内将成常态，这亦证明人们对上海教育承载力和容纳度的担忧并非毫无道理！

与此同时，上海在城市改造过程中有的区人口大量导出，有的区人口大量导入，绝大多数民工无力进入人口导出区而只能集中居住在人口导入区，这将进一步加剧上海教育资源分布失衡，出现某些中心城区教育资源相对富足以至过剩而城乡结合部教育资源严重短缺两者并存的状况。

为理性应对这一状况，上海乃至整个国家急需未雨绸缪，确保各级政府继续保障教育资源投入和合理配置。

（一）上海需协同解决教育准入和资源扩容机制

民工子女的教育准入标准和教育资源扩容两者之间会形成强烈的反差和对比。如果民工子女的教育准入标准低了，那么教育资源扩容的需求会更大，各区教育资源的紧缺状态更严峻，对上海城市的教育压力也就更大。所以，上海必须同步稳妥地处理把好入口关和教育资源扩容这两件事。

一方面教育行政管理需协同人口、公安等部门，共同制定必要的民工子女教育准入标准，防止上海成为“教育洼地”，致使人口过快过度增长以至于给教育带来无法承受之重；另一方面需及早以各区县常住人口或实有人口为基数，统筹规划，合理配置教育资源，加大人口导入区教育投入，扩充或新建公办中小学校与幼儿园，逐渐取缔目前办学水平过低的民办学校和消除已出现的学校班额过大的现象。

（二）全国范围内逐步试行教育券制度

现阶段解决我国进城务工人员随迁子女的义务教育的难点在于如何解决教育经费的分担问题。借鉴国外经验，在全国范围内试行“教育券”制度，或许是缓解上海大都市教育压力的一种可行措施。

“教育券”最早是 1955 年由弗里德曼（Milton Friedman）提出。“教育券”是实践教育领域市场化的有效途径，其基本运行机制为：政府把原来直接投入公立学校的教育经费按照生均单位成本折算以后，以面额固定的有价证券（即教育券）的形式直接发放给家长，家长取得政府所发放的“教育券”后，将其子女送入政府认可的学校就读（不受学区限制），家长用“教育券”来支付子女在学校的学杂费，学校将那些通过竞争所获得的“教育券”从政府手中换取现金货币，用于支付办学经费。随着“教育券”计划在多个国家不断实践后，众多学者对该体制提出了改进意见和创新模式。^①

为此，借鉴国外成功经验，广泛深入开展国内调研之后，可在全国范围内试行政府“教育券”制度，“钱随人走”，解决财政专项资金拨付难的问题，增进教育机会公平，履行儿童流出地政府的义务教育责任，减轻儿童流入地政府的财政压力，实现社会各阶层和衷共济的和谐社会目标。具体做法有：中央、省和市（县）各级政府借助多

^① 范元伟.探索流动儿童教育的善治之道.流动儿童教育券与民工子女学校转型问题之研究（上海市教委科研创新项目成果），2012:14-16.

元化渠道，共同为进城务工随迁子女义务教育筹措资金；将财政经费以“教育券”形式对随迁子女实行公共财政资助，县级政府设立相应的“教育券”管理机构；“教育券”必须保证随迁子女接受最基本的义务教育，允许随迁子女家长拿“教育券”到其选择的学校就读（包括公办学校和民办学校），从而促进教育资源的有效配置；改革政府义务教育管理的职能，从直接行政管理学校转变到间接宏观管理，形成“政府规范市场，市场引导学校，学生自主择校”的局面，政府对“教育市场”进行立法并依法实施有效监管。

二、继续坚持教育公平和政策倾斜

尽管上海在公平解决外来民工子女接受义务教育问题方面做了大量工作，也取得了很大成效。但无可否认，上海在民工子女教育上仍然存在着制度和政策、社会文化观念、公平接受教育机会、教育教学资源配置、教师教育教学过程、在沪参加中考与高考权利等方面的排斥现象。要彻底消除诸如此类的排斥现象，任重而道远，必须继续强化涉及教育公平和民工子女教育倾斜等方面的政策。

（一）对校长办学绩效试行教育增值评价

对主要招收民工子女的公办学校或纳民学校的校长绩效考核，不应过分关注学生成绩高低和学校奖项多少，而应更注重教育过程评价，采取教育增值法对为民工子女教育作出贡献的学校或校长做出更为公正的评价，努力尝试构建科学合理的学校绩效考评奖励机制。

（二）教育政策应更多关注纳民学校教师

鉴于纳民学校存在体制上的不足，未来教育政策制定和教育财力投入均需继续对其适当倾斜。对此类学校的教师，可视实际条件酌情考虑解决他们的公办教师编制和职称晋升等问题，为特别优秀的且资格达到公办学校要求的民办教师提供教师编制，提高他们的工资待遇

和薪金，增强他们的教师职业认同感，以逐步缩小他们与公办教师之间的物质差距和心理落差，最终实现与公办教师同工同酬的礼遇。教育公平的理念及政策应首先落实到转型时期出现的这一特殊的教育工作者群体中。

（三）时机成熟时将更多利益惠及民工子女

在学生评奖评优、干部选举、升学考试等方面，要尽力消除人为屏障，弱化民工子女的非市民身份，减少隐性的不公待遇，培养他们的自信心和自立自强精神。要在条件相对成熟的情况下，适当放宽政策以保障民工子女在沪参加中考或高考升学的权利。当然，对于上海这样特大的国际化大都市来说，有着比其他城市更大的难度。但如果不能在义务教育后的升学方面有所突破的话，那就很难说上海是彻底解决了民工子女教育问题。

三、加强民工子女教育的质量监管

就学校而言，当前民工子女教育的关注重点应由集中硬件投入转向持续的内涵提升，加强民工子女教育的质量监管，让投入的财政资金产生最大化的社会效益。然而，要提高民工子女教育质量，校长和教师是关键。

（一）建立校长选派和教师流动机制

建立健全办学质量较好的公办学校和主要招收民工子女学校之间的校长互派和教师互动机制。一方面，从公办学校选派有发展潜力的干部到主要招收民工子女的学校担任校长，定期分批选派公办学校的骨干教师赴民工子女学校支教；另一方面，提供机会让民工子女学校的干部和教师赴公办学校进行长短期兼顾的跟岗学习，让他们从实践中感受和学习公办学校的教育管理模式。这样，采取双向流动和互相渗透方式，让民工子女学校从外部“输血”逐步转变为内部“供血”。

从区域和学校层面上说，要考虑适当调整教师编制分配方案，适量放宽一些学校的教师编制数和优化教师结构，促其在调派骨干教师支教方面发挥更大作用。要在区域层面研制骨干教师支教的长效运作机制，在绩效工资背景下激发教师柔性流动的的积极性，出台教育激励机制让教师自愿承担起带教或下乡指导等职责，从政策上促进双方教师实现刚性与柔性流动。

（二）构建教师多元化专业培训平台

采取多种方式，努力构建与公办学校接轨的民工子女学校教师培训平台。一要继续加强市、区、校三层级的教师培训力度，特别是增加市级培训活动的参与机会；二要加强校际联动和分片培训强度，增进不同学校同一学科教师之间的互相听评课和互动式交流；三要探索建立远程互助教研共享平台，加强民工子女学校校园网建设，研发数字校园管理和服务功能，让现代信息技术更好地服务于校际教师互动共享和课程教学研讨。如此，既能克服民工子女学校教师资源短缺的不足，又能打破因地域距离所造成的时空隔阂，更能快捷地交流教师感受和分享教学资源。

（三）建设区域性教育资源共享平台

借鉴已有的教育资源共享的成功经验，如学校托管、教育集团化、区域教育资源联盟等多种模式，积极探索建设符合区情的多样化的教育资源共享平台。借助公平合理的运作机制，让多个资源共享方彼此形成利益共同体，以捆绑式评价（如盟主校发展和盟员校发展协同评价、将校长绩效评定与该校发展评估捆绑）推动平台建设，以期更好地盘活、统整和优化各方办学资源，促使平台内不同学校在学校管理、课程互换、教师流动、资源共享、经费预算等方面实现更灵活、合理、高效的运作，推动资源平台内各学校的共同发展。

四、加强民工子女及家长的融合教育

尽管上海市各级政府和中小学校为民工子女与本地学生之间的融合付出了巨大努力，也取得了很大的成效。但不可否认，社会上仍然较普遍地存在着对进城务工人员及随迁子女的心理排斥现象，非沪籍学生及家长与上海本地学生及家长的融合教育仍有很大的探索和改善的空间。

（一）以活动为载体，增进民工子女学生的融入

总体上说，来沪务工随迁子女的教育经历和生活习惯等特点，严重影响着他们与上海本地学生之间的相互融合。其一，政府要加大民工子女入读公办学校的力度，保障他们有更多的机会接触上海本地学生。其二，学校要努力创设各类活动，促进民工子女和上海本地学生的融合。其三，社会各界要积极搭建平台，增进民工子女和上海本地孩子的交往机会。以活动为载体，更好地促进民工子女学生和上海本地学生的自然交流，唤起民工子女孩子的自信心和融入感。

（二）发挥家委会作用，强化民工子女家长教育

事实证明，民工子女学生家长的文化水平较低、育儿观念和教养方式不当，这些因素造成其与学校或教师沟通上存在一定的难度。研究也证明，家庭教养方式对子女学业成绩、思想品德和人格养成具有重要影响，其影响因素包括家庭经济收入、家长受教育程度、家长的言行谈吐、亲子沟通、亲子游戏、家长对子女的期望、家长对待孩子犯错误的态度等。家长良好的教养观念和耐心尊重的教育方式对子女有积极影响，简单粗暴的说教和打骂式的“棍棒教育”会给孩子心理形成阴影，不设规约和任其自由的“放羊教育”亦不可取。

为此，要加强民工子女家长的融合教育，让他们认识到家长与家庭在孩子成长中的重要作用，让他们肩负起与学校共同的教育责任担当

当。在实践中，可发挥学校家委会和家长学校的功能，以讲座、活动、交流等方式感化民工子女学生家长，转变他们的育儿观念，提供方法帮助他们对孩子进行学业管教和心理疏导，让他们接纳并配合学校协同做好孩子的教育工作。

（三）逐步消除上海学生及家长的心理障碍

采取舆论宣传和行为感化等多种方式，加强对上海本地学生及家长的观念教育，让他们逐步认识到外来务工人员对城市建设所做出的贡献，提高他们对外来务工人员随迁子女享受义务教育的认可接受度，消除他们对民工子女的排斥心理和歧视态度，容许他们的孩子与民工子女进行自然交往和融洽相处。

五、加强民工子女教育的课题研究

大量农民工涌入城市务工，这是社会发展进程中的不可避免的现象；解决进城务工人员随迁子女的教育问题，也是我国特定历史时期的一项重大工程和重要课题。对于这个新生事物，我们需加强专题调查研究，对一些亟待解决的关键问题做出科学研究与决策。正如一位校长所感慨的那样，“学校希望对流动的民工子女学生进行一项行动研究，但苦于找不到相关的专家指导和理论支持”。

为此，要想方设法激发高校师生、教育研究机构和社会团体等的研究兴趣和热情，促其与教育行政部门和中小学校加强合作，剖析和探究当前民工子女教育所面临的迫切需要解决的重大问题，力求用“真方法”解决“真问题”，形成可指导实践操作的“真结论”。切实发挥科研引领作用，为及早、合理、高效地解决上海民工子女教育问题提供有价值、可操作的计策和谋略。

附 录

附录一：宝山区民工子女教育材料

区政府主导，镇政府落实 保障农民工随迁子女的教育权利

胡锦涛总书记在十七大报告中指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础，要优化教育结构，促进义务教育均衡发展。”《国家中长期教育改革和规划纲要》的颁布把教育公平摆在非常突出的位置，它明确了把教育公平作为国家的基本教育政策，强调教育公平的主要责任在于政府。并且进一步划定了政府行为的边界，对政府的教育投入有了更加明确的目标。

教育公平是社会公平的重要基础，教育规划纲要把促进公平作为国家基本教育政策，是中国特色社会主义教育道路的现实需要，是立党为公、执政为民理念的鲜明体现，是对我们党发展人民教育事业实践经验的总结和提升，无论是立足当前还是着眼长远，都有着重要的现实意义。而当前教育公平的核心问题是怎样让流动的农民工子女能公平地得到受教育的权利，享受到优质的教育资源。

宝山区是人口导入地区，也是农民工子弟学生较多的地区。据统计，到2011年9月为止，在宝山区正式注册就读的农民工子女已达到了5.8万人，其中约4.4万名农民工子女进入公办学校接受教育，占77%，还有1.4万名左右的民工子女在16所民办的招收农民工子女为主的民办学校求学，约占23%。宝山区政府将“让每一个孩子都能接受良好的义务教育”作为庄严承诺，积极作为，发挥区政府主导作用的同时，还充分调动镇政府的积极性，上下联动，形成合力，逐年改善农民子弟学校的办学条件、教学设施和教学质量，努力促进教育公平。农民工子弟学校的教育经费采取市、区、镇三级政府共同分担的方式，确保投入逐年增加。2008年农民工子女学生人均2000元，2009年增加到2500元，2010年增加到2800元，2012年则又增加到了5500元。

宝山区教育局在区政府领导下，根据上海市政府和教委关于落实好农民工子女义务教育、保障农民工子女公平享受教育的权利的要求，结合本地区人口规模化导入，农民工子女入学人数逐年大量增加，而农民工子女学校办学条件差，教学质量低等问题，积极探索如何办好以招收农民工同住子女的民办学校的有效途径与机制，取得了初步的经验。

一、区政府主导下的镇政府负责制

宝山地域广大，外来农民工子女人数众多，仅靠区政府一方的积极性和力量是不够的，只有同时发挥区和镇两级政府的积极性，上下形成合力才能更好地办

好农民工子弟学校。区政府的主导作用主要制订相关政策制度，整体规划，提出标准，组织年检评估和全面协调。镇政府主要负责具体实施，统筹落实。比如：区政府提出了民办农民工子女学校规范财务管理，明晰资产权限，确保财产安全的要求。我们教育局、镇政府各司其责，教育局计财科进行财务监管和规范操作指导，镇政府则责成镇财务结算中心制订具体的管理措施，负责对民办民工子女学校财务的托管，资产的监管。尤其在落实民工子女学校教师合法待遇上，区政府出台相关标准，明确农民工子女学校教师任职条件和工资水平，按月发放的要求，镇政府对学校监督，保证教师待遇的落实，在教育局指导下对教师录用进行把关。

二、办学经费二级分担机制

在教育经费投入上，区政府制订标准，明确两级政府的责任，区镇政府各出一半，共同承担。提高农民工子弟学校的办学质量，改善其办学条件、教学设施是重要的物质基础，区政府把它作为首要任务来落实。自 2008 年以来，区和镇两级政府一起，先后投入 4000 多万元，用以农民工子弟学校的校舍维修、修建食堂、改造操场、装修教室、添加教学设备等，极大地改善了他们的办学条件。

三、第三方托管的财务监管机制

以往不少民办学校的问题往往出在财务和财产管理上，其主要原因是学校财务管理混乱，缺少应有的规范与监控。为了保证政府投入的每一分钱都能用于教育教学，用在学生身上，区政府首先明确了规范化财务管理要求，镇政府财务结算中心、教育局计财科和镇教委联合组成监督指导小组，实施财务管理的指导。具体管理上各个镇政府大都采用了委托第三方管理的方式，即建立财务结算管理中心或结对的公办学校代管，并加强年度审计，保证了农民子女学校财务安全和规范管理。

四、公民办学校结对的内涵提升机制

根据国家和上海市中长期教育发展规划纲要的精神，我们日益认识到，教育的公平不仅仅是拥有相当的教育硬环境和先进的教育设施，教育资源也不仅仅是物质条件，还包括优秀的教师资源和高质量的课堂教学。所以，在办学条件已经改善的情况下，民工子弟学校的内涵发展成为核心任务，某种意义上说这是更大的教育公平。

为了提高农民工子弟学校的教育教学质量，在区政府的主导下，教育局和各个镇政府积极探索，创新民办学校的管理和办学模式，建立了公、民办学校结对制度，实行校级领导派驻制度和骨干教师限期支教制度，形成了民办学校内涵发展促进机制。所谓校级领导派驻是指由结对的公办学校派遣一名校级领导到农民工子弟学校担任校长或主管教学的副校长，通过管理促进农民工子女学校获得内

涵发展。骨干教师支教制度，是由镇政府协调安排，从结对的公办学校或附近其他公办学校落实几名骨干教师到农民工子女学校进行支教和指导教学、开展教研活动，帮助这些学校的老师提高教学水平。并规定一定的期限，有连续性。有的公、民办学校还建立了联合教研制度，两所学校教师双向走动，参与对方的教研活动。实践证明，这一机制具有实效性，如杨东小学、罗溪小学等民办学校的教学质量均得到了极大的提升。

五、指导性督评机制

提升农民工子弟学校的办学质量，实行指导性的教育评价是不可或缺的手段。为了引领农民工子女学校规范管理、持续发展，宝山区政府从 2008 年开始实行年检制度，颁发了《关于开展宝山区以招收农民工同住子女为主的民办小学年检工作的通知》，区政府督导室具体制定年检评估内容与标准，采用民办农民工子女学校校长述职自评、教师民主评议和同行互评等方式，对农民工子女学校进行全面评价。年检由区督导室汇同教育局、镇教委一起实行。年检主要以指导性评价为主，重调研，重指导，如帮助民工子弟学校制定办学章程、三年发展规划，建立教师考评奖励机制等从机制上保证民办学校健康发展，并将评价意见及时反馈给镇教委。有效地促进了校长教育管理能力和教学领导力。

六、反思与前瞻

在发挥区、镇两级政府积极性，由区政府主导、镇政府落实的机制，对整体提升我区农民工子女学校办学质量上确实产生了良好的作用，在较大程度上促进了教育公平，但实现教育均衡发展是个长期、渐近的过程，不是一蹴而就的。由于宝山区外来的民工子女人数众多，分布面广，随着城市化建设的推进，还将引来大量的人口导入，会有多所新建学校诞生，师资严重缺乏，合适的校长人选也相当紧缺，校与校之间发展不够平衡，民办学校的教师整体水平与目前教学的要求还有较大落差，还有少数公办学校对于招收农民工子女存在种种顾虑，教育公平的观念有待加强，诸如此类问题都是现实中的困难，有待解决。

今后的工作重点与策略：

（一）由集中的硬件投入转向持续的内涵提升。引导镇政府加强区域内教育资源共享平台建设，和区教师进修学院合作，构建教师专业培训的平台，促进专业发展。在培训方式上可以采用分片培训、暑期走上来集中培训、平时走下去分散培训等多种方式，强化民工子女学校师资培训，构建与公办学校接轨的培训平台。

（二）完善校长派驻和骨干教师支教制度。采用双向渗透，从外部“输血”改变为内部“养血”。比如在公办学校向民办学校输出校级领导的同时，也可以让民办学校的校级领导或后备领导到优秀的公办学校跟班学习，当“影子校长”，

进行体验式学习。结对学校的教师也可以互派，即公办学校的骨干教师集中一段时间到民办学校任教，带教他们的老师，实施“走班带教”，而民办学校的青年教师可以到公办学校任教，有带教老师在日常教学中直接指导，大面积提升民办学校教师的专业水平。

（三）改进年终考评，优化奖励机制。为了密切结对学校的关系，促进公办学校和民办学校双方的积极性，设想实施捆绑式评价，对结对学校进行两两对应的评价。在评价上，考虑学校原有的客观差距，实施发展性评价，注重在原有起点上的新发展，比谁提升更快，进步更大。对公办学校积极吸纳农民工子女入学的，给予必要的优惠政策和奖励。

提高农民工子女学校办学水平，为农民工随迁子女享受义务教育的权利提供了保障，但这仅是教育公平的第一步。真正的教育公平是优质教育资源的均衡配置，缩小城乡之间、区域之间、校际之间的条件差距，还任重而道远，需要中央政府统筹规划和地方政府齐心协力。我们将在现有的基础上，不断完善相关的政策和机制，为促进教育公平，让每一位孩子都能得到良好的义务教育而努力。

（注：上述材料由宝山区教育局提供）

附录二：奉贤区教育局访谈材料

一、全区民工子女学校概况

纳民学校即纳入民办教育管理的民工子女学校，简称为随迁子女民办小学，招收对象为进城务工人员的随迁子女。此类学校虽为民办学校，但学生依旧接受免费义务教育，学校不收取学生学费，学校的办学经费由政府承担。纳民学校是民办教育中一种特殊的形式，是特定历史条件下的产物。2008 年，奉贤区有 8 所民工子女学校转为纳民学校，2009 年，又有 8 所民工子女学校转为纳民学校，后来不能转为纳民学校的民工子女学校就关闭。目前奉贤区共 16 所纳民学校。

奉贤区最早的民工子女学校是青溪小学，原名姚家小学，创于 1993 年，原为安徽驻沪简易学校。2009 年该学校转为纳民学校。学校经三次搬迁，于 1999 年 5 月迁至青村姚家村，又经二次改扩建，已初具规模，在奉贤区 16 所民办学校中为最漂亮的一所。学校占地面积 10 余亩，建筑面积 3600 多平方米。校舍现可容纳 1000 名学生就读。

奉贤区民工子女学校最多的时候有 40 多所，这些学校的举办者大多数是安徽人，因为当时对于进城务工人员随迁子女的教育问题，主要以流出地管理为主，学校教师面向社会招聘。2002 年，国务院提出进城务工人员随迁子女义务教育阶段的管理以两个为主：以流入地管理为主和以流入地的公办学校就读为主。2003 年，上海市根据国务院的规定，将这 40 多所学校全部纳入各个区的教育局管理，但是这种管理是一种松散型的管理，主要是对学校的教育教学工作进行督导，安全教育工作进行检查。2008 年开始，奉贤区将原来的民工子女学校全部整合，其中有些学校包括幼儿园、小学、初中，但由于幼儿园与初中的办学要求非常高，这些学校都达不到办学标准，所以市教委规定纳民学校只能办小学部，未达到小学办学标准的学校，市政府给予硬件设施方面的支持，若给予支持后仍未达标，则关闭学校。

二、纳民学校后勤保障工作

学校卫生工作与公办学校要求一致，学校配有卫生保健室，对于学生也有相应的卫生习惯要求。纳民学校的饮水问题，奉贤区已向市政府提交申请。原来学生喝的水基本是用保温桶装的或是饮水机的桶装水，现在希望政府能给学校安装净水处理设备，改为直饮水。目前预计先在 8 所学校安装，明年在另外 8 所学校安装。学生的伙食条件也是按照公办学校的规定，学生伙食费在 3.5 元至 8 元之间自由选择。一般情况下，学生伙食费在 5 元至 6 元之间。由于义务教育阶段学生就近入学原则，规定不能用校车接送学生，所以奉贤区小学没有校车。另外，奉贤区允许学生乘公交车上学，并通过建交委将公交车站点设于学校附近，方便

学生上下学。另外，纳民学校的民防教育、防火防灾演习都与公办学校一样。上海市教委还为每位民工子女保了校园意外伤害险。

奉贤区纳民学校的教育教学管理与公办学校的教育教学管理是一体化的。公办学校连续三年派中层干部到纳民学校去支教，在纳民学校担任副校长，并将公办学校的资源全部带入纳民学校。公办学校与纳民学校已结成了教育资源联盟体。例如，将五所公办学校与一所纳民学校捆绑在一起，一同进行教研活动。

三、纳民学校校长情况

奉贤区纳民学校的校长主要来源有两个：一是奉贤区刚退休的公办学校的老校长，二是外省市刚退休的老校长。有校长认证资格的人才能担任纳民学校的校长。详情见图表：

表 1 奉贤区纳民学校的校长信息

学校名称	年龄	政治面貌	学历	专技职务	备注
曙光小学	60 岁以上	党员	大专	中学一级	公办退休
宏祥小学	56-60 岁	党员	本科	中学一级	
福祉小学	36-45 岁	党员	本科	中学高级	
厚才小学	60 岁以上	党员	大专	中学高级	公办退休
超群小学	60 岁以上	党员	大专	中学高级	公办退休
蒲公英小学	56-60 岁	党员	大专	中学一级	
福星小学	36-45 岁	党员	本科	中学一级	
育才小学	56-60 岁	党员	大专	中学一级	
敬贤小学	60 岁以上	党员	大专	中学高级	公办退休
民友小学	46-55 岁	党员	大专	中学一级	
星光小学	60 岁以上	党员		中学高级	公办退休
远航小学	46-55 岁	党员	大专	中学高级	
致和小学	60 岁以上	党员	大专	中学一级	公办退休
青溪小学	56-60 岁	党员	本科	中学高级	
童梦小学	56-60 岁	党员	大专	中学高级	
志华小学	36-45 岁	群众	本科	中学一级	

四、纳民学校师资情况

教师持证上岗情况，2008 年，市教委要求百分之百的持证上岗率，但当时纳民学校教师的待遇比较低，教师的年薪在两万元左右，所以纳民学校聘用的教师有持假证的，也有没有教师资格证的。后来，随着教师待遇的提高，区教育局也加大教师资格证审查力度，2011 年底，完成教师持证上岗任务。纳民学校的教师大部分来自外省市，上海市不予解决户籍转移问题。

纳民学校的教师工作强度比起公办学校要稍微高一些,纳民学校的师班比为2:1左右,一般一个班有两位老师,公办学校的师班比相对高一些,为2.5:1左右。纳民学校的老师相对少一些,所以工作强度会大一些。每位老师一周上17—18节课左右。工资待遇税后年薪接近五万。教师的住房问题原则上是教师自己解决,但如果学校条件允许,也可以给教师提供宿舍。纳民学校的教师大多数是师专毕业的外地人,刚到学校,对于上海市的教材不是很熟悉,奉贤区主要利用暑假的时间对他们进行“新进教师培训”,尽快使这部分教师适应上海教材。除此之外,还开展了很多教学技能方面的培训,比如低年级教师课件制作培训。

奉贤区纳民学校评优评先进已开先例,每年都会评出“园丁奖”、“师德标兵”等奖项,但评优的比例与公办学校还是存在一定差距。一般一所学校有一两个名额。但是教师评职称的通道目前奉贤区还没有。

表2 奉贤区纳民学校师资配置情况统计

年份	班级数	学生数(人)	教师总数(人)	教师学历情况					
				中专	占教师比	大专	占教师比	本科	占教师比
2009	241	11370	501	156	31.1%	272	54.3%	73	14.6%
2010	261	12611	550	113	20.6%	337	61.3%	100	18.2%
2011	253	12356	557	103	18.5%	350	62.8%	104	18.7%

五、全区民工子女数

表3 奉贤区民工子女人数统计(2012.9)

小学	公办学校就读的民工子女学生数	21478人
	民办学校就读的民工子女学生数	0
	民工子女学校就读的民工子女学生数	12466人
初中	公办学校就读的民工子女学生数	11662人
	民办学校就读的民工子女学生数	0
	民工子女学校就读的民工子女学生数	0

(注:上述材料根据访谈录音整理)

附录三：徐汇区教育局访谈概要

徐汇区教育的办学理念是“创办均衡、优质教育”，力求办好家门口的每一所学校。目前，全区共有 47 所小学（包括 43 所公办学校，4 所民办学校，民办学校不招收农民工子女，无民工子女学校），其中学校规模在 700 人左右、适当招收农民工子女的学校有 10 所；规模在 400—700 人之间、适当招收农民工子女的有 11 所；规模在 400 人左右、适当招收农民工子女的有 11 所。公办学校小学阶段共有 3537 名农民工子女在读，中学阶段共有 2527 名，民办学校不招收农民工子女。

徐汇区东二小学是以陶行知思想为指导的学校。全区校长学历都在本科及本科以上学历水平，一般拥有 20 年及以上教龄，工作经验丰富，能力较强，并定期接受市、区举办的相关培训、测评，思想紧跟时代步伐，较为开明。学校教师资格证持有率为 100%，大部分为上海户籍教师，学历为大专及以上水平，区每年设置“三奖”——耕耘奖、育人奖、骏马奖及相关奖项，以激励在各个方面有突出表现的教师。教师工资待遇较为优越，均依据绩效工资制，定期参加区举办的 360 学时的培训及校本培训，以公开透明的原则参加每年举办一次评优评职称活动。

相比于其他区，徐汇区在农民工子女教育方面做得比较规范，招收农民工子女时严格把关，严格按照相关规定进行操作。班额数能控制在 36 人以内，并可以根据新增学生人数增开学校。由于其自身的优越性，徐汇区师资力量强大，经费保证比较充足，并本着一视同仁的理念，将经费均衡投入到每个学校，比如为每个学校均衡配备投影仪等设备，特别为品学兼优的农民工子女设立奖学金。

就目前来看，徐汇区在农民工子女教育上的困境突出表现为以下三方面：一是农民工子女入学门槛较低（持有上海市长期居住证或持有上海市短期居住证并缴满一年保险金的非上海户籍学生都可申请入学），导致大量农民工子女涌入学校，造成部分上海户籍学生“大逃亡”，转向民办学校。二是在教育上学校与家庭不匹配，学校的高要求、高质量与有些家长的漠视态度形成较大反差，大多数农民工子女都比较朴实，但回家后家庭教育较少，导致部分自制力较弱的学生回家后或暑、寒假长期与电视机为伴，返校后便出现学习和卫生习惯等退步的现象。三是部分教师观念需要转变，要努力做到办好身边的每一所学校。

（注：上述材料根据访谈录音整理）

附录四：杨浦区教育局访谈概要

杨浦区内共有 47 所公办幼儿园，22 所民办幼儿园，45 所公办小学，5 所民办小学，共有 42 所公办中学（含九年制初中），10 所民办初中，中职学校 1 所。从 2008 年开始杨浦区所有外地民工子女都被公办学校接纳，与上海本地学生一起入学就读，纯粹的民工子女学校全部被撤除。

学前教育阶段，公办幼儿园入园条件是上海户籍子女优先，在剩余名额内考虑非上海户籍子女。2012 年学前教育阶段民办幼儿园学生数在总数中占 53.0%，公办幼儿园学生占总数的 47.0%。从 2008 年至 2011 年学前教育阶段非上海户籍学生数占学生总数的比例从 20.0% 上升至 25.0%，2012 年所占比例趋稳而无递增。

2012 年杨浦区义务教育阶段学生总数为 49000 名，非上海户籍学生占学生总数的 25.0%，纯粹的农民工子女学生（即家长持临时居住证）占学生总数的 18.5%，高中阶段基本没有非户籍学生就读。从 2008 年至 2012 年义务教育阶段内非上海户籍学生数量占学生总数的比例从 20.0% 上升至 25.0%，平均每年学生数量涨幅为 1.0%。2008 年小学阶段非户籍学生（不仅仅是民工子女）数量占学生总数的 18.0%，初中阶段非户籍学生（不仅仅是民工子女）数量占学生总数的 19.0%；至 2012 年小学阶段非户籍学生（不仅仅是民工子女）数量占学生总数的 28.0%，初中阶段非户籍学生（不仅仅是民工子女）占学生总数量的 22.0%。中职教育对外地民工子女学生一律免学费。

（注：上述材料根据访谈录音整理）

附录五：浦东新区民工子女教育报告

2004年，浦东新区批准开办第一所以招收农民工同住子女为主的民办学校，2007年又在全市率先启动农民工子女简易学校纳民工作，截止2009年底，完成了农民工子女简易学校清理、转民工作。目前，新区共有接受政府委托招收农民工同住子女的民办小学41所、民办初中4所。

2009年，浦东新区的随迁子女人数为9.14万，2012年，随迁子女人数锐增到14.5万，占全市所有的随迁子女学生总人数的1/4。目前有2万随迁子女学生在民办小学就读，其他12.5万学生在公办学校就读。目前有4所民办初中接受政府委托，招收随迁子女，初中阶段的教育资源与庞大的生源并不匹配，约有95%的初中学生在公办学校就读。

在民办学校中，浦东新区要求所有的教师都具备教师资格证，岗前培训和进修与公办学校统一，定期举办民办学校专题教研活动，并与公办学校开展帮扶、结对工作，推进教育均衡发展。

另一方面，简易学校转为民办学校之后，所有教师签署上海市统一合同，缴纳社保，月收入达到3000元左右。虽然工资水平在上海不算高收入，但是待遇比从前提高很多，这也使得近几年民办学校的人员稳定率大幅提高。

由于政策的原因，目前民办学校的教师还不能参与评职称，只有持有人才引进居住证或以上的才能有资格评职称。这会影响到民办学校教师的积极性，也是导致教师流动的原因之一。

目前随迁子女学生初中毕业升学只能选择报考中等职业学校，因此，学习成绩好的学生在七、八年级时会选择回到家乡就读，参加中高考，继续升学。学习成绩不好的学生在义务教育结束后，部分选择去中职学校就读，部分则跟随父母提前进入工作岗位。

民办南浦小学是一所由简易学校改编的纳民学校。由于其特殊的地理位置，因此该学校接受的学生大多为附近建材市场的务工人员的子女。大部分学生的家长文化程度较低，对子女的教育存在以下三种问题：一是父母都为双职工，工作忙碌，疏于对孩子的家庭教育；二是部分家长素质不高，职业不稳定，经济条件差，与孩子的沟通简单粗暴，教师与家长的沟通也存在困难；三是部分家长文化程度不高，但是打拼多年，有一定的经济基础，孩子的物质条件能够满足，明白教育的重要性，但方法有误。

这些随迁子女学生目前存在的普遍问题是，眼界不够开阔，礼仪知识比较缺乏，家庭教育没有保障，社会实践太少，书籍阅读量也比较少。

学校从管理层到一线教师都非常重视这些学生的教育问题，如何提高教学质

量及德育工作一直是学校工作的重中之重，所以学生们在校期间行为规范，举止文明。考虑到部分家长工作繁忙，无法照顾低年级学生，学校鼓励学生“大带小”，即高年级学生帮助低年级学生清洁个人卫生。但是由于民工子女的家长们通常忙于工作，疏忽对孩子的家庭教育，所以这些学生回家之后没有得到很好的引导，生活上学习上都容易松懈，使得学校的教育成果得不到巩固，这是学校管理层和教师目前面临的最棘手的问题。

在此基础上，能进入该校读书的随迁子女家境都不算太差，父母的文化程度较高，对孩子的教育十分重视。因此这所学校里随迁子女孩子的学习成绩比较好，礼仪也比较规范。这些孩子与本地孩子一起学习，学校管理层和老师们对待随迁子女和本市孩子是一视同仁的。该校大部分本地学生和民工子女学生都相处融洽，排斥现象也比较少出现。部分在家乡还有资源的学生会在七、八年级时回到老家参加升学考试，考上当地比较好的学校。但是有部分学生在沪生长，父母亲人早年离开家乡，在家乡没有任何社会关系，回家乡升学已不现实，因此对开放异地高考的渴求十分强烈。

学校目前面临的最大的问题是随着生育高峰的到来，生源太多导致学校的教育压力太大，例如校舍不足，教师的教学压力过大，从而导致学校教育质量无法得到保障。

(注：上述材料根据访谈录音整理)

附录六：青浦行知小学访谈纪要

行知小学是青浦区一所民办民工子女学校，成立于 2003 年，2008 年转为民办学校。现在在校学生人数 802 人，全部为非上海户籍学生。学校教师 44 人，师生比为 1:20，生均面积 4.7 平方米/人。学校教师的平均年龄为 28.6 岁，男女性别比例为 1:2，均为非沪籍教师，教师资格证书持有率为 100%，学历为大专及大专以上水平。教师定期参加市、区、学校举办的各项培训活动，如市级的图书管理培训、德育教育培训、教务教育培训、卫生培训，区级的学科培训，学校定期组织的师德师风建设培训等，全面提升其专业能力和师德意识。

学校对民工子女的入学条件为持有上海居住证和工作单位证明。学校定期开展各项活动，如与闵行美国学校结对子，每周四会有美国学校学生过来与本校学生进行英语、音乐和篮球等学习交流，本校学生参加其举办的狂欢节、感恩节等活动；定期组织学生到工厂等实地进行参观并动手操作，亲身体验父母的辛苦；学校注重安全教育，组织学生到青少年实践基地进行骑车子、过马路等实地模拟；每逢佳节，组织学生到敬老院，给老人带去礼物和丰富多彩的文艺节目。学生入学时的学习基础整体较弱，部分学生生活及行为习惯有所欠佳，学校一般通过谈话和组织有针对性的游戏来引导、鼓励“思困生”，努力将其兴趣转移到学习上。

学校现在面临的主要的问题是外界的关怀度不够，尽管政府会有相关教育投入，如提供体育器材，实验设备等，社会也有个别企业进行资助，如捐赠校服、字典等物品，但社会政府整体关注度不够，并且学生小升初后，通常会单独成立民工子女班级，与上海户籍学生区别管理，这不仅会对学生心理上造成阴影，还容易造成上海户籍学生和非上海户籍学生之间矛盾急剧，打架斗殴现象时有发生，家长反映强烈。另外，家长对子女教育重视程度不够，学生流动性非常大，不利于学生学习连贯性和健康成长。

（注：上述材料根据访谈录音整理）

附录七：松江区随迁子女教育报告

松江区作为上海市四大外来人口导入区之一，在外来务工人员随迁子女教育方面既有自身的特色和优势，又存在一定的弊端和不足。

在解决随迁子女教育问题上，松江区除了政府政策要求的公办吸纳之外，还有两个渠道：政府购买社会服务——具有国有民办性质的师园公司承办大部分的民工学校；私人举办，主要分布在九亭和泗泾地区。目前，全区共有外来务工人员随迁子女小学阶段学生 52000 名，其中 52.1% 通过公办吸纳，余下的 47.9% 通过 19 所外来务工人员随迁子女学校解决，师园公司负责 19 所中的 11 所小学（该公司也承办 3 所同类中学），剩余 8 所由私人承办。因我们的到访地为师园公司，故报告中主要介绍师园公司负责的外来务工人员随迁子女教育的基本情况。

2009 年师园公司受上海市教育局及松江区政府委托，开始承办松江区外来务工人员随迁子女教育问题（主要是小学教育）。松江区在解决外来务工人员随迁子女教育问题中的一大创举——国有民办办学，努力实施六个“统一”：课程统一，财务管理统一，人员配备统一，日常管理统一，学籍制度统一，招生政策统一。因其本身具备着民非企业、公益性等特征，其自身优势也显而易见：首先，政府出资办学，对所属中小学能够很好地进行日常管理，可以重点解决学校经费问题；其次，教师收入稳定，保障教师队伍建设的稳定性；最后，保证学校设备完备，教育教学活动的正常开展。此外，在外来务工人员随迁子女学生的生均经费问题上，松江区也走到了前列：从 2009 年的 2500 元/人，发展到 2011 年的 4500 元/人，目前正在向计划中的 5000 元/人迈进。区里对外来务工人员随迁子女学校校长的招聘实行网上公开招聘，基本来源主要集中在松江区：区里已经退休 2-3 年的一级、二级校长和政府公派公办学校里即将退休的副校长。这 11 所学校共有教职员工 515 名，其中专任教师为 366 名，教师资格证持有率达到 100%，80% 的教师年龄在 40 岁左右，教师学历呈多样化：大专、师范本科、非师范本科，研究生也有少量，而且本科生来源主要是上海本地学生。这样为上海市本科生的就业工作也做出了一定的贡献。教师的教育教学工作主要集中在学生的德育培养方面，大部分学校均开展校本培训，与很多公办学校形成“一对一”结对模式，为教师的发展提供了很好的平台和发展空间。但是，不可否认，这些学校教师的教学能力与公办学校的教学能力有一定的差距，尤其是在教学方法、教育教学理念等方面，差距比较明显。在教师工作强度方面，这些学校均按市教委规定执行，即 30 课时/每周，师班比为 2:1；据该公司林主任介绍，目前公司辖下学校在校教师的工资待遇尚算可观，包括五险一金，年收入达 5 万元左右（2011 年统计数据），教师的培训工作和评奖评优均由松江区教育局负责。

该区具有代表性的民工子女学校主要有善荣学校，向阳学校和泗泽学校三所，成立较早，且具有代表性。因不属于师园公司负责，故详细资料没有采集到。

我们出访的三所学校分别是一所初中，两所小学，既有国有民办性质的，也有民办公助学校，还有公办学校。

松江区二中初级中学分校，是我们到访的唯一一所中学，该校是一所典型的国有民办学校，于2011年9月正式成立，学校占地总面积为1304平方米，以一座两层楼房作为教学办公区域，并以校园剩余空间为集体文体活动区域，学校整体面积偏小。学校现有6个教学班，在校学生共计217名，这些学生均为非上海户籍民工子女。学校现有专任教师12人，其中沪籍教师2人，其余均为外省市户籍教师。据校长和老师们反映，该校学生基础薄弱，参差不齐，学习行为习惯较差，而且大多数家长因为忙于工作和生计，很难顾及到子女的学习，因此对学校 and 教师的配合度很低。初中学生毕业后面临的升学问题在该校表现的也较为突出：初二时不少学生转回原籍继续就学，尤其是那些学习较好的学生；目前，该校已送走一批毕业生，据负责人统计，该批毕业生大约有65%左右会在上海地区考取中职学校；其余的学生去向不甚明了：要么回原籍读中职，要么外出打工。另外，由于建校时间短，与总校联系不甚紧密等原因，该校目前对教师的培训工作几乎未有任何开展。教学场地有限、相应的专用教室和图书馆尚未建设是该校目前面临且亟待解决的三大问题。

松江区泗泾第二小学是一所建校历史长达95年（其前身为泗泾天主教会于民国6年<1917年>创办的泗泾私立育才小学）的五年制公办学校。该校坐落于松江区大型居住区——松江泗泾新凯家园内，占地面积25570m²，校园环境优美，配套设施齐全。学校现有25个教学班，共计1229名学生，其中上海户籍学生82名，非上海户籍学生1147名（基本比例约为1:14）；现有专任教师79人，其中沪籍教师44人，其余均为非沪籍（基本比例约为5:4）。学校招收对象主要是大型居住区中心城区的学生和泗泾西部地区外省市来泗购房、务工人员子女。学校秉持“育智塑才、和谐成长、快乐生活”的办学理念，针对比较贫困的民工子女长期开展帮困捐款活动，并联合校外机构开展特色助学项目。总体说来，该校发展状态良好，近年来学校教学质量也逐渐走向全区前列。

花桥村小学是一所成立于2009年的六年制民办公助学校。该校以两列平房和一座两层楼房作为教学办公区域，并以校园中央空间为集会文体活动区域，学校整体面积偏小。学校现有14个教学班，共计667名学生，这些学生均为非上海户籍民工子女，其中不少家长为仅有上海临时居住证者。学校现有专任教师28人，其中沪籍教师7人，其余均为外省市户籍教师。据校长和老师们反映，学生基础薄弱，家长配合不力，教师职业发展滞缓是该校目前面临的三大困难。

就学生方面来说,由于很多民工家长的工作流动性较大,这些学生往往频繁地在许多学校间“转入”、“转出”,不能很好地在某一所学校持续就学,因而他们的学习质量难以保证,入学时普遍学习底子弱,学习习惯差,行为习惯不佳。就家长方面来说,家长们忙于工作和生计,很难顾及到子女的学习,对于学校老师们的家访和交流也往往表现为较冷淡和敷衍的态度。就教师方面来说,基础薄弱的学生和不甚配合的家长给他们的教学工作带来了一定的阻力,但是教师们普遍表示,即使学校和学生的条件再差,也能保持着一贯的教育热情,努力开展教学和文体活动。然而,教师工资偏低,培训晋升机会极少,职业发展前景黯淡,也是现存问题。

下列表 1 和表 2 为三所学校教师情况汇总及学校生师比情况。

表 1 三所学校教师情况汇总

学校	教师数	教师户籍			教师性别			教师学历	教师教龄	教师培训
		沪籍	非沪籍	比例	男	女	比例			
花桥小学	28	7	21	1:3	6	22	3:11	大专及以上	5-10 年的居多	校级、区级较多,市级没有
泗泾二小	79	44	35	5:4	26	53	1:2	以本科为主	各时间段均匀分布	校本研修为主,多样培训
二中分校	12	2	10	1: 5	6	6	1:1	大专及以上	7-8 年的居多	几乎没有任何培训

表 2 三所学校生师比

学校	学校类型	学生数量	教师数量	生师比
花桥小学	公办五年制	667	28	24:1
泗泾二小	国有民办六年制	1229	79	15:1
二中初级中学分校	国有民办三年制	217	12	18:1

实地调研中,不管是学校管理者、教师还是两位调研人员,对两所小学的基本情况,尤其是学校的学生入学条件,师资力量,硬件配备,教学设施,都有较深的体会,故下面就上述方面对调研的两所小学作一比较分析。

两所小学在学生入学条件、教师学历、教师师德和专业培训三方面可谓是相差甚远。

学生入学条件方面:入读泗泾二小的学生家长必须是 1-6 类居住证的外来务工人员,以第六类的居多,即一年以上长期居住证,2 年内连续 12 个月缴纳社会保障金,有稳定的工作和稳定的住所,第七类证件的外来务工人员子女不在该校的招生范围之内。而花桥小学的入读条件则可谓是没有条件:只要是具备常规

的“五证”（即入学通知书、户口簿、住房证（或房管部门认可的房屋租赁合同）、父母或者其他法定监护人身份证、儿童预防接种卡五个证件），外来务工人员子女都可以就读该校，持有临时居住证的也在该校招生范围之内。这样两所学校的学生流动性一个相对稳定，一个流动性较大，这样对学生的学习，老师的教育教学工作都是有不同的影响的。

教师学历方面：泗泾二小专任教师共有 79 名，其中研究生学历的 7 名，占总数的 8.9%，本科学历的 59 名，占总数的 74.7%，大专学历的 12 名，占总数的 15.2%，中专 1 名，占总数的 1.3%；花桥小学的教师学历基本是大专及以上，本科的较少，多数是大专，仅有一位在读研究生。当然，造成这样的结果的原因不乏教师编制问题、待遇薪资问题等，但主要还是两所学校的“身份”、“地位”不同。

教师师德和专业培训方面则更是相差甚远：泗泾二小以校本研修为载体，制定了“分块实施，分级培养，分层推进”三分合一以重点对青年教师的培养来促动教师队伍整体发展的方案。主要有以下内容：①组建研修网络，提供制度保障。组建一个领导小组；制定两个发展规划即学校师资队伍建设和教师个人发展规划；保障三个奖励经费即培训经费、骨干教师奖励经费、成果奖励经费。②强调师德提升，突出研修灵魂。着力倡导“两种精神”：敬业精神、团队精神，以此提升教师的师德培养和师德能力。③构建培养梯队，形成研修主体。如新教师的“入格”培养、青年教师的“升格”培养、骨干教师的“风格”培养。④建立学习阵地，拓宽研修时空。建立了“青蓝工作室”和“学思”沙龙两个学习型团队。⑤建设教研团队，实现有效互助。⑥依托实践活动，凸显研修实效。具体有：注重家常课的研究；开展优质课教学展示；营造课改研讨氛围；把握机遇，成就教师。⑦注重课题研究，提高研修立意。然而，花桥小学的教师培训总体较少，校级和区级的较多，市级几乎没有。我们都知道，教师的发展是一个学校发展的灵魂，所以要弥补这一差距任重而道远。

泗泾二小在针对外来务工人员随迁子女学生的日常管理中也有一些措施，如开展日常的“金龙鱼基金帮困”、“少先队手拉手活动”帮困活动，以及校外机构的助学活动：上海市女子监狱和上海市未成年少管所两个机构合作较为密切，警民合作的特色凸显。故该校的沪籍学生和非沪籍学生融合度较好，且非沪籍学生有很多优秀学生经常在区里获得各种各样的奖项。而花桥小学学生家长收入水平差不多，且学校本身能力有限，故诸如此类的日常管理活动开展得甚少。

（注：上述材料根据访谈录音整理）

附录八：杨浦小学分校调研报告

1. 在公办学校就读的民工子女学习、生活、行为习惯、心理障碍等情况及与市民子女融合情况

①**学习**：低年级时差异不明显，但是到高年级时，非上海户籍学生班的平均分要比上海户籍学生班的平均分要低 10 分左右。

②**生活**：有些家长从事早餐店或其他工作，在学校 8 点开门之前就将学生送到学校。为了这些学生的安全，学校特意提早半个小时（7 点半）开校门。

③**行为习惯**：一般非上海户籍的家长都习惯了上海的生活习惯，但是还有些家长不习惯，就导致有些学生刚上小学一年级时还没有养成良好的生活习惯。比如不会看天气预报，在很冷的天还是穿单衣来上学，或者不经常洗澡、洗脸、刷牙。但是在学校老师与家长的交流和对学生的教育下，现在这种情况已不存在了。

④**心理障碍**：在小学中不明显。学校在教育中不会说非上海户籍和上海户籍之分，学生没有自卑心理。学校领导认为非上海户籍家长的职业也可以作为学校的一种教育资源，比如邀请当厨师的家长来为学校食堂提供建议。虽然非上海户籍家长的职业大部分是社会基层的工作，通过学校的教育，让学生认识到每份职业的神圣，须尊重自己的父母。

⑤**市民子女融合情况**：由于非上海户籍学生和上海户籍学生不在同一班级上课，所以平时除了学校的一些活动以外，两者交流比较少。

2. 市民学生家长对学校招收民工子女持何种态度（典型事例）

预测区中 80% 的家长不会就近在杨浦小学分校就读，而选择其他学校就读。

3. 民工子女学生家庭教育存在问题

有些民工子女家庭的教育十分缺失。家长不关注孩子的学习，学生回家后没人督促学习，所以有些学生就交不上作业。而且有些家长本身文化程度低，让教师难以沟通。上海户籍的班级，老师发一下飞信，家长就知道孩子每一天的作业，从而督促学生完成。但是与有些非上海户籍家长，教师难以沟通。

为此，学校参加了杨浦区组织的“农民工同住子女教育工作课题研究协作组”，并开展了各类活动。比如通过《牛牛上学记》让随迁子女家长了解上海的学校教育。在上学期，学校组织的活动有微型讲座、黄兴公园的亲子活动等。

4. 师生比、生均面积等情况

杨浦小学分校现有学生 367 人，其中上海户籍学生 125 名，非上海户籍学生中，户籍性质为“农业或粮农”的学生有 207 名，户籍性质为非“农业或粮农”的为 35 人。师生比为 1:9，生均面积为 12.3 平方米。

5. 教师师德、师能情况及学校加强师德教育和专业培训措施

学校积极组织教师完成市、区、校的培训。

6. 教师对工作和生活条件以及对学校管理水平的评价（可找教师个别访谈）

由于时间无法安排，未能访谈到。

7. 民办和民工子女学校目前面临的主要困难和迫切需要解决的难题

学校目前面临的困惑是由于接受了非上海户籍学生，使更多的上海户籍家长不愿意到本校上学。虽然接受了非上海户籍的学生，但教师还是很优秀的，并没有影响到学校的教学质量，但是影响了本校在上海市户籍中的印象。学校面临的困难是：学校希望对流动儿童做一个行动类的研究，但是找不到专家的理论支持。

8. 学校工作中曾发生过的典型事例：刑事案件、民事案件、其他事例

学校举办了民乐班，并取得了良好的成绩，并得到家长的支持。有位非上海户籍的家长，重视孩子的教育，虽身患血癌，还在演出当天帮忙搬运乐器。当学校知道这位母亲患病后，将她邀请到学校中，为家长和学生讲述自己的经历，引起了家长的共鸣。

9. 补充问题

①入学条件是什么？

按照上海市教委的要求，应具备五证。

②管理方面，有没有专门针对农民工子女的措施？

由于农民工子女的经常回家后不做作业，学校4点下课后家长也不能及时来接送。有些教师就自愿在放学后，帮助留在教师中的孩子完成作业，或是为学习不怎么好的学生补课。按常理学校应该在下午4点清校，但是为了这些学生的安全，学校做了管理的安排，允许这些学生最晚在5点前离校。

③编班上有没有为了民工子女而有特别的安排？

杨浦分校的上海户籍学生和非上海户籍学生是分班教学的。

④杨浦区的举措

杨浦区教育局为了让随迁子女学生更好地融入上海，2009年10月，成立了由进城务工人员随迁子女（当时称之为“农民工同住子女”）学生人数较多的12所小学、4所初中、1所职业技术学校组成的“农民工同住子女教育工作课题研究协作组”，如今，因为一所初中已经拆迁了，12所协作组小学在对众多外来学生家长进行家庭教育现状调查的基础上，决定为改善随迁子女的家庭教育做一些事。编写《牛牛上学记》，作为“百问指导手册”的第一册。这读本针对农民工同住子女家庭教育与学校教育衔接的问题，给进入学习准备期的孩子提供20条建议，比如到学校要带哪些必需品等。将继续探索编写适合不同年龄、不同文化层次、不同家庭类型家长需要的家庭教育读本。为了做好随迁子女的教育工作，杨浦区已经编制了新的三年行动规划。（注：上述材料根据访谈录音整理）

附录九：上海市宏翔小学 2012 学年开展“四教”活动安排

宏翔小学 2012 学年度第一学期全校学习陶行知求真教育思想系列活动之一

一、教孩子做人

1.开学初入学教育活动之一，旨在全面培养学生养成良好的思想品德与品行习惯。

2.教育孩子诚实守信，有错就改，不说谎，不拿、偷别人物品，不骂人打架。

3.教育孩子讲卫生，不乱丢纸屑，不乱写乱画，自觉养成讲究卫生的好习惯。

4.教育孩子讲文明，有礼貌，有道德，懂得称呼人，尊敬师长，文明用餐。

5.教育孩子热爱班集体，关心同学，有爱心，爱护备品，不损坏公物，积极做好事。

6.教育孩子遵守交通规则，不乱窜马路，平安上学，平安回家。

7.教育孩子自觉遵守校纪校规，养成自觉遵守校纪校规的好习惯。

二、教孩子做事

1.开学初入学教育活动之一，旨在全面培养学生养成良好的文明、卫生、安全行为习惯。

2.教育孩子自己动手整理好书包。

3.教育孩子会值日，会打扫卫生。

4.教育孩子学会不浪费粮食，做到饭前、饭后洗手，把碗筷洗干净。

5.教育孩子学会上厕所，学会便后洗手，定期洗澡，定期洗换衣服。

6.教育孩子学会平安，安全回家，会走人行道、会过马路，不玩水、玩火、玩电。

7.教育孩子在家里做一些力所能及的事，自己的事自己做。

三、教孩子学会学习

1.开学初入学教育活动之一。让教师掌握赏识教育教学方法，全面培养学生树立其自信心、形成的良好该学科学习兴趣与学习习惯。

2.教育孩子养成按时到校，按时上课，按时完成课堂、家庭作业的好习惯。

3.教育孩子养成课前预习、自主学习的好习惯。

4.教育孩子养成上课专心听讲，积极发言，课后与同学讨论共同提高的习惯。

5.教育孩子养成用该学科新的、先进的、学习方法指导自己学习的好习惯。

6.教育孩子养成在完成作业时多问一个为什么的好习惯。

7.教育孩子养成利用课余时间，借阅课外书籍，自觉养成课外阅读的好习惯。

四、教孩子健康快乐成长。

1.开学初入学教育活动，全面培养学生身心健康、快乐活动的校园生活习惯。

- 2.教育孩子养成定时休息，定时起床，定时上学，定时回家的好习惯。
- 3.教育孩子懂得积极参加各种活动，才能健康快乐成长的浅显道理。
- 4.教育孩子积极参加“阳光体育锻炼 1 小时”活动。
- 5.教育孩子积极参加“快乐星期五”活动。
- 6.教育孩子积极参加“课间 10 分钟”为主的控烟、控盐、控油、控体重以及体育锻炼的“四控一动”活动。
- 7.教育孩子积极参加“两课、两操、两活动”。

（注：上述材料由宏翔小学提供）

附录十：户籍制度改革与城镇化进程大事记

2009年12月5日至7日召开的2009年中央经济工作会议在部署2010年经济工作的主要任务时明确提出：要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制。

2010年5月31日，国务院批转发展改革委《关于2010年深化经济体制改革重点工作意见的通知》提出，“深化户籍制度改革，加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策。进一步完善暂住人口登记制度，逐步在全国范围内实行居住证制度。”

2010年6月6日，《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》提出，“逐步建立城乡统一的户口登记制度”。

2012年2月23日，《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》发布。提出要分类明确户口迁移政策；放开地级市户籍；逐步实行暂住人口居住证制度等。

2012年5月16日，国务院常务会议讨论通过《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，将户改视为推进公共教育等基本公共服务全覆盖的重点，明确提出“公共服务将与户籍逐步分离”的目标。

2012年“十八大”报告中提出，要“加快改革户籍制度、有序推进农业转移人口市民化”。

2012年12月18日，国家发改委召开全国发展和改革工作会议，明确今年要积极稳妥推进城镇化，抓紧研究制定有序推进农业转移人口市民化的政策措施。

(资料摘自：梁敏.“人的城镇化”破题始于户籍制度改革.
上海证券报,2013-2-20第F02版.)

参考文献

中文文献:

艾琼.从乡野的主人到城市的边缘人.上海:华东师范大学 2005 届硕士学位论文.

陈芳,姜微,何广怀,周梦榕.给孩子们一张安稳的课桌——关于民工子女教育的调查.人权,2002(3):8-12.

程俐骢,张兴瑞.上海市民工子女教育状况调查.城市管理,2004(6).

陈芳.农民工子女教育问题的困境、成因及对策.党史文苑,2009(14):75-76,78.

第一届全国民工子女教育研讨会纪要(内部资料)

第二届全国民工子女教育研讨会资料汇编(内部资料)

第三届全国民工子女教育研讨会资料汇编(内部资料)

第四届全国民工子女教育研讨会资料汇编(内部资料)

第五届全国民工子女教育研讨会资料汇编(内部资料)

范元伟.流动儿童教育券与民工子弟学校转型问题之研究.上海市教委科研创新项目成果(2012).

国晓华.民工子女教育与教育公平.教育探索,2005(3):63-64.

胡莉,牟映雪.进城民工子女教育问题的研究综述.重庆科技学院学报(社会科学版),2009 年第 7 期.

侯靖方,方展画,林莉.杭州市民工子弟学校调查报告.教育研究,2002(1).

华美娜.实施有效性教学 提高民工子女教育质量.才智,2010(18):219,238.

蒋园园.民工子女教育政策执行复杂性多维度分析.中国教育学刊,2011(8):9-12.

黄淑颖,朱闻亚.城市外来民工子女教育问题调查与对策研究——义乌市外来民工子女教育个案研究.怀化学院学报,2007(5):19-20.

华平生.再城市化:农民工子女教育问题研究.上海:华东师范大学 2006 届硕士学位论文.

居社青.上海民工子女教育要迈大步.联合时报,2004-08-20 第 001 版.

- 刘成斌.在中央与地方之间:民工子女教育政策的操作化——以浙江省为例.青年研究,2007(10).
- 刘岳启,杜萍.苏北外来民工子女教育现状的调查研究.江苏教育研究,2009(4):59-61.
- 林银光.初中后教育:民工子女教育的沉重话题.人民日报,2007-3-26 第 11 版.
- 李章生.上海须精心栽培“流动的花朵”.联合时报,2003-12-12.
- 李明丽.民工子女教育中的社会融合问题研究.上海:上海师范大学 2010 届硕士学位论文.
- 李佐军.让户籍制度回归本质配套.中国经济时报,2013-3-21 第 005 版.
- 李萍.改革户籍制度实现人的城镇化.深圳特区报,2013-3-8 第 A05 版.
- 廖大海.上海地区民工子女教育问题研究报告.上海教育科研,2004(12).
- 梁敏.“人的城镇化”破题始于户籍制度改革.上海证券报,2013-2-20 第 F02 版.
- 钱朴,李明丽.推进教育公平的改革举措——上海民工子女教育政策演变剖析.教育研究与实验,2010(6).
- 苏婷.千方百计创造条件 保障民工子女教育权利:让流动儿童在城市有书念.中国教育报,2006-03-11 第 002 版.
- 上海师范大学陶行知研究中心.民工子女学校转制为民办学校过程中一项值得推广的经验.上海教育通讯.2011 年第 8 期.
- 上海统计网或 <http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201105/218819.html>
- 上海教育网或 <http://www.shmec.gov.cn/>
- 上海新闻网或 <http://www.sh.chinanews.com/>
- 田恬.当前我国农民工子女义务教育的现状 & 反思.中国教育经济学学术年会论文(2009 年).
- 王晓映.让民工子女教育有规划有预算.新华日报,2009-01-22.
- 王亚南.对进城民工子女的心理状况分析.第十一届全国心理学学术会议论文(2007,河南开封)
- 韦巧群.外来民工子女存在的问题及教育对策.科学大众.2010(1).

杨荣飞.民工子女教育问题面临新挑战.云南政协报,2005-01-16.

杨嵩.重庆市渝中区民工子女教育情况调查与研究.重庆:西南大学 2006 届硕士学位论文论文.

应培礼,等.关于农民工第二代犯罪问题的若干思考.青少年犯罪问题,2007(5).

张炜,等.上海市流动人口中的未成年犯罪问题调查.青少年犯罪问题,2007(5).

张雪梅,等.关于北京市流动人口子女学校法制教育的调研.中国教师,2007(4).

张影.另一种贫困:关注民工子女教育权问题.安徽教育学院学报,2005(1): 97-99。

赵琦.上海市民工子女教育问题研究.华东师范大学硕士学位论文研究,2001.

周咏南,翁浩浩,余勤.发放民工子女教育券.浙江日报,2011-03-08.

朱振岳.浙江设民工子女教育专项资金.中国教育报,2008-11-24.

英文文献:

Arzubiaga, Angela E; Noguerón, Silvia C; Sullivan, Amanda L (2009). Chapter 9: The Education of Children in Im/migrant Families. *Review of Research in Education*. vol. 33: 246-271.

Commission of the European Communities (1975). *Education of migrant workers' children in the European*. Published by European Communities-Information, sold by European Communities-Information in Bruxelles, Washington, D. C.

Donald R. Thomas (1961). *Determining an effective educational program for children of migratory workers in Wisconsin, a report of research*. phase 11 edition. University of Wisconsin, School of Education in Madison.

Hoover, Jack L. (1969). Colorado Devises Program to Educate Migrant Children. *Phi Delta Kappan*. vol.51 (2) : 102.

Hu, Bi Ying; Szente, Judit (2010). Education of Young Chinese Migrant Children: Challenges and Prospects. *Early Childhood Education Journal*. vol.37 (6) : 477-482.

Ka Ho Mok; Yu Cheung Wong; Yu Guo (2011). Transforming from economic power

- to soft power: challenges for managing education for migrant workers' children and human capital in Chinese cities. *Asia Pacific Journal of Education*. vol. 31 (3) : 325.
- Kang, Soon-Won (2010). Multicultural education and the rights to education of migrant children in South Korea. *Educational Review*. vol. 62 (3) : 287-300.
- Lee Hye-won (2010). Migrant Children's Right to Education. *Korea Focus (English Edition)*, vol. APR.
- Lihua Wang; Tracey Holland (2011). In search of educational equity for the migrant children of Shanghai. *Comparative Education*. vol. 47 (4) : 471.
- Liz Beddoe, Christa Fouché, Allen Bartley, Phil Harington (2012). Migrant Social Workers' Experience in New Zealand: Education and Supervision Issues. *Social Work Education*. vol.31 (8) : 1012.
- Louis Porcher (2010). *The education of the children of migrant workers in Europe: interculturalism and teacher training*. 2 editions.
- Lu Shaoqing, Zhang Shouli (2004). Urban/Rural Disparity and Migrant Children's Education : An Investigation into Schools for Children of Transient Workers in Beijing. *Chinese Education & Society*. vol. 37 (5) : 56.
- Lu Wang (2008) . The marginality of migrant children in the urban Chinese educational system. *British Journal of Sociology of Education*. vol.29 (6) : 691.
- Marks, Rachel (1961). The Migrant Farm Worker in America: Background Data on the Migrant Worker Situation in the United State Today. Migrant Children Education: Hearings before the [House] Subcommittee on General Education of the Committee on Education and Labor on H.R. 9872 (86th Cong., 2nd Sess.). Report to the President on Domestic Migratory Farm Labor. President's Committee on Migratory Labor. *Social Service Review*, vol. 35 (1) : 108.
- Paul E. Green (2003). The Undocumented: Educating the Children of Migrant Workers in America. *Bilingual Research Journal*. vol. 27 (1) : 51.

- Richard Kozoll, Margery Osborne, Georgia Earnest Garca (2003). Migrant worker children: conceptions of homelessness and implications for education. *International Journal of Qualitative Studies in Education*. vol.16 (4) : 567.
- R. Geipel, translation by N.M.Beattie (1986). *School, space, and social policy: educational provision for the children of migrant workers in Munich* . Liverpool University Press.
- Soon-Won Kang, Soon-Won Kang (2010). Multicultural education and the rights to education of migrant children in South Korea. *Educational Review*.vol. 62 (3) : 287.
- Steedman, Hilary (1979). The Education of Migrant Workers' Children in EEC Countries: From Assimilation to Cultural Pluralism? *Comparative Education*. vol. 15 (3) : 259-268.
- United States Office of Education (1952). *The education of children of migratory agricultural workers: digest of four regional conferences, May-June, 1952*. 1 edition. Washington, Atlantic Highlands, N. J.
- van Dusen, Berniece (1954). Adequate Education for Migrant Children. *The Elementary School Journal*. vol. 55 (2) : 87.
- Vanda Kvjatkocski (1996). Equal Treatment in education and the children of migrant workers in the EU. *Education and the Law*, vol. 8 (1) : 69.
- Wang Dwen, Cai Fang, Zhang Guoqing (2010). Factors Influencing Migrant Workers' Employment and Earnings—The Role of Education and Training. *Social Sciences in China*. vol. 31 (3) : 123.

结 语

随着教育改革的深化和教育投入的增长,在上海各级政府和社会各界的努力下,也许在不远的将来,民工子女学校将不复存在,但只要外来务工人员涌入上海,外来务工人员随迁子女教育仍将继续。促进随迁子女教育的优质均衡发展是一个长期的、渐进的、动态的过程,不可能一蹴而就,需要社会各界不懈努力,攻坚克难!

教育公平不等于“搞平均主义”,教育均衡发展也不等于“同等速度发展”。教育公平和均衡发展不能以牺牲优质教育来换取教育的快速发展,教育优质均衡发展一定是在教育资源配置相对均等的条件下学校实现持续、和谐、动态的发展,最终达到强者更强、弱者变强的目标。在加快发展中求均衡,在均衡发展中求公平与优质,使上海民工子女教育实现“相对优质均衡——新一轮不均衡——新一轮优质均衡”的动态螺旋式发展。

上海外来务工人员随迁子女教育将是上海这座城市在最终完成现代化建设进程中始终要面对的重大课题之一。尽管我们已取得阶段性成果,但是仍有诸多困难和问题需要持续深入的研究与及时有效的解决,仍然离不开社会各界人士的热心关注和大力支持。

由于民工子女教育是社会发展到特定阶段的历史产物,具有不稳定性和不确定性等特点,长期以来,这一问题不是公众瞩目的焦点和学者研究的重点,因此,有关上海民工子女教育方面的资料和文献并非十分翔实和充足。在撰写本蓝皮书的过程中,笔者收集和引用的材料相对较为匮乏。由此造成的欠妥之处,敬请读者见谅。在日后完善本蓝皮书时,企盼热心读者赐予更充分更完备的材料,不甚感激。