

# 我国流动儿童少年就学状况及比较分析

周 皓

(首都经贸大学人口与经济研究所, 北京 100872)

[摘 要] 本文分析了我国几个大城市流动儿童少年的就学状况以及国家和地方政府对流动儿童入学的政策演变过程, 并提出了对我国流动儿童少年就学的几点思考与意见。

[关键词] 流动人口; 儿童少年; 就学状况

[中图分类号] C924.24 [文献标识码] A [文章编号] 1004-1613(2001)02-0043-05

## Comparative Analysis of the Schooling Conditions of China's Floating Children

ZHOU Hao

**Abstract:** This paper analyzes the schooling situation of the Children of the floating population in the large cities as well as the evolution of the relevant national and local policies, at last puts forth some comments and suggestions to improve the schooling conditions of the children of floating population in China.

**Key Words:** Floating population; Children; Schooling conditions

### 引言

流动儿童少年作为祖国未来的希望与栋梁, 他们的受教育状况应该是最为关键与重要的。本文希望通过对流动儿童少年的就学状况、政策支持状况以及参与部门的合作状况等方面的描述, 提出今后研究的方向与政策性建议, 以期能够引起政府部门的重视, 并以适当的行动方式切实改善他们的就学状况及条件。

目前已有的研究成果可以分成两类, 一类主要是教育界人士对于流动人口子女受教育状况的分析, 基本上都是宏观的教育政策的分析。如广州市现代教育研究中心于1996年

[收稿日期] 2001-01-24

[作者简介] 周皓, 男, 1972年生, 首都经贸大学人口与经济研究所, 博士, 讲师。

对广州市流动儿童少年入学问题进行的调查研究。另外也有一部分是从社会学角度来进行的研究。如国务院发展研究中心和农业部农村经济发展研究中心在 1997 年到现在所做的,以及上海市社会科学院人口所和中国人民大学人口所、中国青年政治学院社会工作系所做的工作,基本上都是从社会学的角度来进行的研究。但到目前为止这些研究大多仅仅是对流动儿童状况的描述,而对于流动儿童少年状况的改变却起不到实质性的作用。

基于这种状况,全面了解我国流动儿童少年的就学状况,并对全国各城市之间的状况予以对比分析显得更为必要。

## 一、全国流动儿童少年的基本状况

### 1. 流动人口总量及流动儿童中入学适龄儿童的数量

目前学术界普遍认为,流动人口的数量基本上是在 8000 万到 1.2 亿左右。如此大量的流动人口中,到底又有多少流动儿童少年呢?如果按照一般的人口结构,低于 14 岁的少年儿童组人口数在总人口中所占比例应该在 20—30%左右。但根据人口迁移中的人口年龄结构,儿童少年的比例应该更低。根据 1990 年第四次人口普查的数据,儿童少年在全部迁移人口中仅占 8.7%;而 1997 年流动人口普查的数据则表明这个比例为 7%。由此可以看到,迁移或流动人口中,儿童少年的比例基本上是在 7%—10%左右。据此推算,在全国 8000 万的流动人口中,流动儿童少年的数量至少有 560 万。

根据 1997 年北京市流动人口普查的数据显示,在 329.5 万流动人口中,15 岁以下的流动儿童少年至少在 16—20 万人左右。而上海 237 万流动人口中流动儿童少年则有 19 万,广州 200 万左右的流动人口中也有 15 万名流动儿童少年。

如此巨大的流动儿童少年群体,我们学术界与政府部门又对他们给予了怎样的关心与帮助呢?他们的各项权益是否真正得到了保护?最基本的受教育状况作为其中最为主要的,也是关系到我国今后发展的源动力的问题,又是如何呢?

### 2. 流动儿童少年的就学状况

根据目前已有的资料与数据显示,几个主要城市的流动儿童少年的数量与流动儿童失学比例的情况请见下表:

表 1 全国各地流动儿童少年数量、失学比例以及政策支持状况

	全 国	北 京	上 海	广 州	天 津	武 汉
流动人口总量	8000 万—1200 万	329.5 万	237 万 <sup>③</sup>	200 万	60 万	150 万
流动儿童少年	7%—10%	8 万 <sup>①</sup>	19 万 <sup>③</sup>	15 万	7000	50 万举
总量		16—20 万 <sup>②</sup>				家迁移
未入学比例	—	62.5% <sup>①</sup> 30% <sup>②</sup>	39.25% <sup>③</sup>	30% <sup>④</sup>	—	—
政策支持 1	有	无	有	有	—	有
政策支持 2	—	无	无	有	—	有

注:①:根据 1994 年北京市流动人口抽样调查数据,且数据仅指 6—14 岁儿童少年。

②:根据 1997 年北京市海淀区外来人口普查数据。

③:根据上海市社会科学人口与发展研究所周海旺、杨昕对 1997 年上海市第六次外来人口调查数据分析得到。

④:广州市教委社会力量办学办公室的估计数据。

政策支持 1:系指各地是否根据教育部 1998 年颁布的《流动儿童少年就学暂行办法》制定了实施细则;

政策支持 2:系指政策的实际操作过程中是否得到真正的贯彻实施。

由上表可知, 1994年北京市至少有62.5%的适龄儿童并未真正就学。而到1997年该比例则仅为30%左右。这些数据表明, 政府部门与社会各界经过这几年的共同努力之后, 流动儿童少年中失学的比例正在逐步减少。但仍然有30%的流动儿童少年处于失学状态。而在上海, 19万流动人口中就有近40%的少年儿童处于失学状态。即便是在广州这样流动人口子弟学校发展得较好的地区, 仍然有30%的学生处于失学状态。究其原因, 最主要的仍然在于公立学校学费过高。

可见我国流动儿童少年的就学率仍然较低, 至少有30%以上的流动儿童没有接受义务教育。如果按照560万的流动儿童少年的数量来计算, 至少有170万左右的流动儿童少年处于失学状态。

流动儿童少年的失学, 不仅仅是使他们的受教育权力被无形地剥夺, 并直接形成“童工”问题, 而且更为关键的从长远的角度来看则是, 这批新一代文盲的产生, 将直接关系到我们国家今后社会经济的发展, 并进而对社会稳定繁荣带来不利影响。这才是最根本的问题。政府部门和社会各界应予以真正的关注。

## 二、国家对于流动儿童少年的政策支持状况及各地的基本情况

那么, 这种状况是否已真正引起政府部门的注意了? 首先来看政府部门对这一问题在政策上的演变过程。然后再来看一下各大城市政府对流动儿童少年接受教育的不同政策态度。尽管流动人口问题自从80年代初期就已经开始出现, 但流动儿童少年就学的政策问题直到九十年代中期才开始受到国家与社会的关注。国家教委和公安部于1996年制定了《流动儿童少年就学暂行办法》, 并选择在部分省区试点。1997年7月31日国务院颁布了《社会力量办学条例》, 条例中明确提出“社会力量办学事业是社会主义教育事业的组成部分”, 并规定办学者不得以盈利为目的。然后, 国家教育部于1998年3月2日正式颁布了《流动儿童少年就学暂行办法》, 并对简易学校的创办提供必要的条件。这中间也经历了多次反复的讨论与修改。同时, 《办法》要求各地制定相应的实施细则。

但是, 这中间, 各地政府对流动儿童少年的义务教育问题存在着不同的态度, 从而形成了目前各省区流动儿童学校的不同状况。

政策支持1系指各地是否根据国家教育部于1998年3月2日颁布的《流动儿童少年就学暂行办法》制定了实施细则。广东省和上海市政府制定了相应的实施细则。但是作为首都的北京, 并未对这项规定作出积极的反应。

政策支持2则是指《暂行办法》在实际操作过程中是否得到了真正的贯彻实施。由对比的情况来看, 广州市对《办法》真正贯彻到了实处, 上海市尽管已经有了这方面的实施细则, 但仍然未能将此付诸实施。而北京市既没有这方面的实施细则, 更谈不上对它的实施了。

当然, 在同一省区内, 不同地方政府对实施细则落实的方法也是不同的。同为广州市中的两个不同的区: 海珠区与天河区, 对流动儿童少年所采用的政策与措施是不同的, 天河区实行的是由社会力量办学来解决流动儿童少年的就学问题; 而海珠区则是不仅通过打工子弟学校的方式, 而且还通过在公立学校中增加附属班的方法来解决。事实上, 这两个

区尽管都将这些作为解决流动儿童上学的方式，但仍然存在着一一定的差别：天河区有 32 所此类学校，学校的质量（包括设施与教育质量等）要高于海珠区（教委社管办主任介绍）。但与此同时，这种利用附属班的方式，是否会对流动儿童产生一定的影响作用，其他班级的同学可能会对他们产生一定的歧视，那么应该如何解决？具体情况是怎么样的呢？这就需要我们再进一步予以深入的研究。

同时，也非常高兴地了解到，北京市教委于 8 月中旬为解决流动儿童教育问题以及打工子弟学校的问题召开了专门的会议，但具体的结果还不清楚。另外，石景山区教委专门建立了一所招收流动儿童少年的公办学校，以解决他们的就学问题。这说明北京市政府仍然希望通过公办的性质来解决。这确实是一个很好的开端。

### 三、问题及思考

1. 概念问题。我们暂且不论这些流动人口与迁移人口的区别，在实际过程中，我们是否能将流浪儿童与流动儿童相提并论，抑或是两者有交集，抑或是完全分离的。这就完全取决于对于定义的理解了。但我认为，流浪儿童可以被认为是流动人口中的一部分，尽管他们在全部流动儿童少年中所占的比例较低，但他们却是最弱势的群体，是最需要予以关心与帮助的。

2 面对这些触目惊心的数字，社会各届应该从思想认识上有所触动。历来我们这个文明古国都有尊师重教的优良传统，都有“唯有读书高”的盛世之风。而现在，就在国家为努力完成“基本普及九年制义务教育”和“基本扫除青壮年文盲”，全面推进素质教育的时候，就在中央要求“地方各级人民政府要继续将‘两基’作为教育工作的‘重中之重’，确保 2000 年‘两基’目标的实现和达标后的巩固与提高”的时候，各地政府仍然无视于当今这个重大的社会漏洞，将这批流动儿童少年置于不闻不问的境况之下，难道这是应该的吗？不用说有近 30% 的适龄流动儿童少年处于失学的状态，哪怕就是只有百分之一，千分之一的学生处于这种状态，我们都应该用最大的热情去帮助他们。

3. 中央政府所制定的法律法规，在各地政府中并未真正得到完全的落实，是我国行政体制与法律制度上一个不小的漏洞。如何解决这个问题，既要靠地方政府对此作出不懈的努力，更需要从中央政府的角度以一些技术方法，特别是统计方法上予以进一步的监督与促进。流动儿童少年在迁入地或流入地按国家统计局的规定是属于“常住人口”，而不属于“户籍人口”。目前我国教育部门对“入学率”与“巩固率”等指标的统计都是根据“户籍人口”来计算的，而流动儿童少年由于并未能够被列入“户籍人口”之行列而未被迁入地或流入地政府的这些指标中，因此，这种入学率与巩固率等也都无法反映真实的当地“常住人口”的状况，也就未能使迁入地政府对此予以高度重视。因此，如果要想真正地解决这一问题，以“常住人口”为统计基本单位的监督措施将会使地方政府对这个问题给予高度重视，而且这种方法也是切实可行的。

4. 不同的措施中到底哪种措施更有利于流动儿童少年今后的发展呢？流动儿童少年的入学状况确实是基础，但更为重要的是他们在取得了这种学习资格以后，不同的学习环境对他们是否会产生不同的影响。这种影响是多方面的，既包括对他们生理的影响，知识

水平与眼界的影响,而更为重要的则是对其心理的影响。如果从时点与时期的角度来看,现在时点上的各方面影响是否会影响到他们今后的发展,甚至于今后国家的发展?这是一个非常重要的现实问题与理论问题,需要我们共同来关心、研究与解决。

### [参考文献]

- [1] 齐恒. 四川流动人口子女入学状况的调查与建议 [J]. 中华女子学院学报, 1997 (1).
- [2] 汪明. 人口迁移与适龄人口教育问题的宏观背景研究 [J]. 上海高教研究, 1997 (6).
- [3] 段丽华, 周敏. 流动人口子女义务教育问题研究 [J]. 现代中小学教育, 1999 (2).
- [4] 赵树凯. 边缘化的基础教育——北京外来人口子弟学校的初步调查 [R]. 国务院发展研究中心调查研究报告第49号, 2000 (4).

## 广东省党校人口理论教研会议在顺德召开

人口理论知识的普及对新形势下计生工作的进一步深入开展起着愈益重要的作用。2000年3月,中央作出《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,要求把人口理论纳入党校教学工作中。同年12月,中央党校和国家计生委在昆明召开了全国党校人口理论教学和科研工作会议。乘此东风,由省计生委和省委党校联合举办的广东省党校人口理论教研工作会议于2001年4月10日在顺德市召开。参加此次会议的有来自全省各级党校和计生系统的共约60名代表。广东省委党校副校长钟生坦、广东省计划生育委员会副主任张枫、顺德市副市长张根、广东省计划生育委员会宣教处处长杨道本、广东省委党校秘书长程志彪出席了该会。会议由程志彪秘书长主持,张根副市长致开幕词。10日上午,省计生委副主任张枫代表计生系统发表重要讲话指出,广东计生工作在全国相对滞后的一个最主要原因就是广大党员干部尤其是一些乡镇级分管计生工作的领导对人口问题认识不足。广东省委省政府1999年提出“两年扭转局面,两年达到全国中等水平”的计生工作目标,要实现这一目标,需要广大党员干部的努力,需要在全省范围内统一思想。而在全省各级党校开展人口理论教研工作是提高广大党员干部对人口问题认识的一个切实有效的途径。而后,省委党校钟生坦副校长也作了重点发言,系统介绍了广东省各级党校开展人口理论教研工作的情况,并提出了今后进一步加强该项工作的意见和建议。会后,与会代表进行了广泛而深入的交流,顺德、茂名计生委和梅州市委党校的代表还结合各自实际作了典型经验介绍。10日下午,计生系统和党校系统的代表进行了分组座谈,代表们就如何发挥自身优势,加强彼此之间的分工合作,更好地将人口理论教研工作推上一个新台阶畅所欲言。此次会议研究部署了广东省各级党校人口理论教研工作,促进了计生系统和党校系统的联合,为下一步党校人口理论教研工作的更快发展奠定了坚实的基础。

(夏志红)