

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

出路与保障——农民工子女教育的国家政策

作者: 吴新慧 刘成斌 | 最后更新: 2007-9-28

【摘要】 国家对于农民工子女的教育政策在早期是不清晰,甚至在一定的时期内处于抵制状态。随着改革开放的进程,国家对民工子女流动开始由“抵制”到“淡化”再到“关心”直至“积极支持”,逐步形成了以鼓励人口流动、提倡公办学校接收民工子女为主要的政策。

【关键词】 农民工子女; 教育; 国家政策

国家对农民工子女的教育态度、政策转变,是和国家对农民工的政策转变紧密联系在一起。在我国城市化发展过程中,农民工为国家的建设和发展做出了巨大的贡献,对农民工的政策也经历了一个由紧到松、从无序到规范、由歧视到公平的过程。相应的,国家在对农民工子女的教育政策上(我们国家的民工子女教育政策主要体现在对流动儿童的政策导向上)也经历了“限制——认可——重视——明朗化——强化”的过程。

一、限制阶段

新中国成立后很长时间内,我国在公共政策上有明显的城乡二元结构,严格的户籍管理制度从体制、政策到各项管理制度上,限制农村人口流入城市,人为地将城乡居民分割为两个在发展机会和社会地位方面极不平等的社会层次,事实上等于在城与乡之间挖出了一条难以逾越的鸿沟。随着家庭联产承包责任制带来的大量农村剩余劳动力的释放,国家的户籍制度和粮油供给制度有所松动,开始允许农民在自筹资金、自理口粮的条件下进入城镇务工经商,进而允许和鼓励农村劳动力的地区交流、城乡交流和贫困地区的劳务输出,于是出现了1989年农村劳动力的大规模跨地区流动——“民工潮”,引发了交通运输、社会治安、劳动力市场管理等诸多问题。为此,当时国家采取了“堵”的政策,目的是加强对民工盲目流动的管理,限制民工的外出务工。但事实上各种限制性政策也不能阻挡住汹涌而至的民工潮。

在这个时期,虽然国家在政策上对农民的流动限制有所松动,但总体而言,农民的流动还是受限制和约束的。因此,在流动的过程中,主要以个体流动为主,很少有拖家带口的。在这个阶段,外出务工农民工子女的就学问题基本在其户籍所在地解决。国家政策和措施上也很少涉及对于流动人口子女就学方面的内容。

二、认可阶段

1992年以后,为了增加农民收入,国家开始放宽农民进城务工的条件,对农民工的管理政策也由“控

制盲目流动”调整为“鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动”。随着政策的变化，大量民工开始在城市工作、生活和定居，流动人口中的儿童数量急剧增加，这些儿童或者在家乡出生被父母带到城市，或者在城市出生而留在城市。流动民工呈现“家庭化”，流动子女教育问题逐渐凸显。

1995年，教育部将研究解决流动人口子女教育问题列入当年的议事日程，基础教育司义务教育处与北京市教育科学研究所也开始调查、研究流动人口子女入学问题。同年，原国家教委在北京丰台等全国6个区进行了试点，在此基础上于1996年印发了《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》，并在部分省、区进行试点。

1998年3月，国家教委和公安部联合正式颁布了《流动儿童少年就学暂行办法》，对解决流动儿童就学问题进行较为详细的规定：（1）流动人口子女在有监护条件的户口所在地入学，户口所在地无监护条件的，在流入地入学。（2）流入地政府负责管理流动儿童的教育，流动儿童入学以在公立学校借读为主。（3）经流入地县级以上政府审批，允许企事业单位、社会团体、社会组织、公民个人办流动儿童学校或简易学校。（4）公立学校招收流动儿童可以收取借读费，但不能以盈利为目的收取高额费用。在整体办法中只是抽象地规定“流动儿童少年常住户籍所在地人民政府和流入地人民政府要互相配合，加强联系，共同做好流动儿童少年接受义务教育工作”，但没有出台实施细则。

在这个阶段，国家政府认识到了农民工子女教育问题，也在通过各种途径试图解决这个问题，但是从这个时期所颁布的政策来看，虽然承认了流动人口子女可以在城市就读，但以《办法》为例，还是可以明显地看到农民工子女城市学习的限制性和城乡孩子入学的差异性。从政策来看，他们流入城市是被“严格控制”的，在城市学校上学只能是在“有条件的地方”“借读”，而且要缴纳一定的“借读费”。

三、重视阶段

从2000年下半年开始，国家对农民工政策发生了一些积极的变化。在清理和取消农民进城就业的各种不合理限制的同时，国家积极推进就业、社会保障、等多方面的配套改革，为农民进城务工创造了良好环境。于是流动人口在规模不断增大的同时，其流动结构也发生了重要变化。越来越多的青壮年人由过去分散的“单身外出”方式逐渐转变为“举家迁徙”，出现流动人口“家庭化”的趋势，而且这一态势仍在继续发展之中。流动人口子女的就学问题便愈加突出，成为普及义务教育工作的一个难点和社会关注的问题。

为了解决这个问题，2001年我国颁布了《中国妇女发展纲要（2001-2010年）》和《中国儿童发展纲要（2001-2010年）》，对流动儿童的就学问题和妇女儿童的健康问题都提出了具体的目标要求和应采取的策略措施。明确规定“全面普及九年义务教育，保障所有儿童受教育的权利。小学适龄儿童净入学率达到99%左右，小学5年巩固率提高到95%左右。流动人口中的儿童基本能接受九年义务教育。”

2001年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》强调，“要重视解决流动儿童少年接受义务教育问题，以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主，采取多种形式，依法保障流动儿童少年接受义务教育的权利。”为了贯彻落实2001年《决定》精神，2002年8月，教育部在杭州市召开了全国进城务工就业农民子女接受义务教育工作经验交流会。2003年9月20日，《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》又再次强调了上述法规的要求。

四、政策导向明朗化阶段

随着城市化进程的推进，党中央、国务院高度重视保障农民工权益和改善农民工就业环境问题，2003年前后制定了一系列政策措施，各地区各部门做了大量工作，取得了明显成效，进而带动了民工子女教

育问题的明朗化。

2003年1月，国务院办公厅发布了1号文件，要求各地取消对企业使用农民工的行政审批，强调对农民工和城镇居民应一视同仁。2003年4月，国务院以375号令公布了《工伤保险条例》，该条例首次将农民工纳入保险范围。2004年1月1日，中共中央、国务院《关于促进农民增加收入若干政策的意见》提出，进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分，为城市创造了财富、提供了税收，城市政府要切实将对进城农民的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费，纳入正常的财政预算。

在农民工子女的教育问题上，2003年1月15日，国务院办公厅印发了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，提出“要保障农民工子女接受义务教育的权利”。《通知》要求“流入地政府应采取多种形式，接受农民工子女在当地的全日制公办中小学入学，在入学条件等方面与当地学生一视同仁，不得违反国家规定乱收费，对家庭经济困难的学生要酌情减免费用”。“流入地政府要专门安排一部分经费，用于农民工子女就学工作。流出地政府要配合流入地政府安置农民工子女入学”。另外，在农民工子女简易学校的问题上，《通知》也做出了明确的规定：“要加强对社会力量兴办的农民工子女简易学校的扶持，将其纳入当地教育发展规划和体系，统一管理。简易学校的办学标准和审批办法可适当放宽，但应消除卫生、安全等隐患，教师要取得相应任职资格。教育部门对简易学校要在师资力量、教学等方面给予积极指导，帮助完善办学条件，逐步规范办学，不得采取简单的关停办法，造成农民工子女失学。”

简易学校存在合法性的规定，明确了在不使一名学生失学的前提下，得到规范和扶持的“简易学校”将实现由“求生存”向“求发展”的跨越，为解决农民工子女的就学问题提供了现实的渠道。

2003年9月，国务院召开了全国农村教育工作会议，再次强调以“两为主”的方式解决进城务工就业农民子女接受义务教育问题。根据这个会议的精神，国务院办公厅转发了教育部等六部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，第一次把政策对象指向“进城务工就业农民子女”，其核心内容是强化一个“责任”，实行两个“一视同仁”。所谓强化一个责任，就是明确指出：流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制。“教育行政部门要将进城务工就业农民子女义务教育工作纳入当地普及九年义务教育工作范畴和重要工作内容，指导和督促中小学认真做好接收就学和教育教学工作。”所谓两个“一视同仁”，就是指“进城务工就业农民子女九年义务教育普及程度达到当地水平”，在缴费方面，“流入地政府要制订进城务工就业农民子女接受义务教育的收费标准，减免有关费用，做到收费与当地学生一视同仁。”“在评优奖励、入队入团、课外活动等方面，学校要做到进城务工就业农民子女与城市学生一视同仁。”

在这个《意见》中，较之以往的政策有明显的进步，明确地将1998年《流动儿童少年就学暂行办法》中的“借读”一词去掉，变成了流入地政府对流动儿童的“接收”；在经费问题上，从允许收取“借读费”到制定统一的标准；更重要的是，《办法》中承认地方义务教育的差距，流动儿童少年就学应保证完成其常住户籍所在地人民政府规定的义务教育年限，有条件的地方可执行流入地人民政府的有关规定。《意见》强调“进城务工就业农民子女九年义务教育普及程度达到当地水平”，在更高层次体现了一视同仁的精神，也表明了中央政府全力解决进城农民工子女义务教育问题的决心。

五、政策强化阶段

2004年2月，中共中央、国务院印发了《关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》，要求“高度重视流动人口家庭子女的义务教育问题”。2006年3月28日，在经历了一年多调研基础上，中央政府颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，要求“保障农民工子女平等接受义务教育”。为了实现这一目标，国务院明确提出了“两为主”的原则，即以流入地政府为主，负责农民工子女义务教育；以全日制中小学为主，接受农民工子女入学。《若干意见》强调“输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任，将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，列入教育经费预算，以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学”。同时，要求“城市公办学校对农民工子女接受义务教育，要与当地学生在收费、管理等方面同等对待，不得违反国家规定向其加收借读费及其他任何费用”。

国务院出台的《若干意见》，充分肯定了农民工在我国经济社会发展中的地位和作用，深刻阐述了解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性，明确提出了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施。落实好这个文件，解决好农民工外出务工遇到的困难和问题，必将会极大地保护和调动广大农民工的积极性，推动城乡共同繁荣，促进社会和谐稳定。

综上所述，教育是公共产品中最重要的一個类型，公共产品无论是哪个国家都是主要靠政府主导而发展，在当前中国社会转型的大背景下，共产党领导下的国家与政府才是解决实际问题的核心力量。我们也必须强调，在中国历史上农民是国家税收的重要主体，至今农民工也是纳税的重要来源，社会财富的重要创造者，政府有责任改变他们的近况。同时，教育问题直接关系到国民素质，政府应从全局和长远方面认识解决农民工子女义务教育问题的重要性，从而为农民工子女教育问题的解决提供根本的保障。

吴新慧：杭州电子科技大学人文学院助教

刘成斌：浙江师范大学法政学院讲师，南京大学社会学系博士生

责任编辑：王珑玲

（原载《中国青年研究》2007年第7期）

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

