



农村流动儿童教育权利保障的 国际观察与启示

——以美国的“流动学生教育计划”政策为参照

□ 袁方成

摘要: 20世纪美国从事农林渔业生产的家庭的流动性,伴生了农村流动儿童的教育问题。为此,美国联邦政府开始着手实施“流动学生教育计划”项目,在解决美国流动中小学生就学方面积累了丰富的经验,为当前我国解决农村流动儿童教育问题提供了可资借鉴的经验和启示。

关键词: 农村流动儿童;教育权利保障;启示

在美国,有关农村流动儿童的教育问题,最早可以上溯到20世纪20年代,但这一问题一直没有得到联邦教育机构和主流社会的关注。直到20世纪60年代,随着美国人权运动的开展和约翰逊总统提出的向贫困开战、建设伟大社会开始,美国农村流动家庭的儿童教育问题才提到日程上来。

一、美国农村流动儿童的教育困境

美国的流动儿童主要来自于那些为寻找就业机会而不得不四处迁徙和流动的家庭。在美国,尽管早已实现了农业的机械化生产,但是由于农业生产的季节性 & 农业生产的特殊性(有些农业生产活动不能完全实行机械化,必须靠劳动密集型的方式,如蔬菜水果的采摘以及花卉的栽培),因此仍然存在大量随季节变化而在国内不定期流动就业的农业工人。这些家庭主要从事的行业特别是农业生产具有很强的季节性,因此为了寻找就业机会,这些家庭只能不断变换自己的工作地域。这种变动不居的生活方式以及工作形式给流动家庭中的儿童的教育带来了严重的影响。这些影响具体表现在几方面:

第一,上学出勤率较低。这些孩子经常是春天在一个学校,秋天又转到另外的学校,而到冬天可能又转回原来居住地的学校,甚至每个月都要变换学校,因此上学的连续性被打破。

第二,流动儿童要不断去适应新的环境,其社会整合能力面临着巨大的挑战^[1]。研究表明,6-14岁(或7-15岁)是儿童社会整合能力形成的关键时期,如果在这一时期的儿童不能养成很好的融入社会的能力,或者不能被所处的环境所接受,那么会对儿童一生的心理及行为产生不良的影响。

第三,语言障碍制约了他们接受新知识。流动学生大部分来自于西班牙或墨西哥后裔的家庭,他们中大部分不会讲英语,或者只能讲些不熟练的英语,语言技能的障碍制约流动学生的正常学习。

第四,流动家庭自身文化因素的不利影响。对于流动儿童家庭本身而言,当父母开始工作时,有时由于繁忙的劳动,只能住在远离居住地的工作场所,再加之流动家庭的父母本来受教育程度就很低,他们对教育的重要性认识有限,因此流动学生的辍学率极高。

第五,农村流动儿童的健康存在着严重隐患。据有关部门的调查显示,流动人口的健康状况与发展中



国家的情况所差无几。流动儿童的健康状况更是令人十分担忧。流动儿童与美国其他儿童相比,更易患上各种疾病。他们更容易出现营养不良、牙病、高死亡率以及发育异常等问题。推迟注册、中途辍学以及行为问题在流动儿童中是很普遍的现象。

相关研究表明,在流动学生中,有50%的学生被推迟注册,其中有38%的学生晚入学30天,有4%的学生在一年之中要缺少四分之一的上学时间,6%的儿童存在严重的行为问题。流动儿童的成绩低下,他们的成绩低于同年级的其他学生,而且流动儿童在其学习生涯中很少能完成高中教育。

据测算,1990年时全美国共有流动中小學生59.7万人,到2000年时流动学生已经增加到79万人^[2]。研究表明,农村劳动力流动寻找就业机会的生活方式将会继续存在下去,而且有增加的趋势,这样流动儿童的教育问题也就日益引起有关部门的关注。

二、“流动学生教育计划”政策的实施

尽管联邦政府对美国各州的教育采取分权政策,但是对于流动儿童的教育问题,国会却采取了相同的意见,即对各州流动儿童的教育进行政府干预,因此美国联邦政府出台了相应的法律,并制定和实施了一些旨在促进流动儿童教育及健康等问题的计划,其中最著名而且取得了较大成效的就是“流动学生教育计划”(Migrant Education Program,简称MEP)。该计划的目的是扶助那些因为工作原因,家庭住所不断变动的流动学生,为其提供高质量的以及内容广泛的资助及服务;给予流动儿童平等的受教育的权利与机会;避免流动儿童在跨州或跨地区迁移时受到诸如学校课程设置、学籍,成绩标准等方面的不公正待遇;以与校方合作的方式确保流动儿童受到相应的正规学校教育;制定各种计划确保流动儿童受到良好教育;克服语言及文化障碍、获得相关医疗及保健服务。

1964年,美国联邦政府教育部组成了一个关于流动儿童教育的特别调查小组,负责调查流动儿童的教育及相关问题,通过调查后该小组得出结论,应对流动家庭的学生采取特殊的方式,并建议对流动儿童实施的计划应采取各州联动。这样流动学生教育计划便于1966年应运而生。

在资助对象方面,流动学生教育计划主要是针对流动中小學生,但并不是所有流动儿童都在该计划的资助范围内。该计划资助的流动家庭的儿童主要是,

其家庭为了寻找就业机会的需要而离开家乡的学区到农业、渔业、林业或者奶牛场以及食品加工地就业的流动家庭的儿童。鉴别是否属于流动儿童的标准如下:第一,在过去三年内是否独自或者随父母及其他监护人而迁移;第二,这种迁移活动是否是从一个学区到另一个学区;第三,迁移活动是否是为了获得临时性或季节性的农业或渔业就业机会;第四,这些工作是否是该家庭解决生计问题的必需手段。如果符合以上四项标准,那么这样的儿童就被认定为流动儿童,政府有责任为其提供相应的服务。

在资金来源和使用方面,流动学生教育计划资金来自于联邦政府的拨款,它隶属于美国中小学教育法案的一部分,到2001年,美国联邦政府为实施该法案共拨款296亿美元,其中相应的部分拨发给流动学生教育计划项目。各州政府在接受该拨款后可以将其以转包合同的方式把该项目转包给当地教育部门或者其他实体,直接为流动儿童提供服务。流动学生教育计划给各州的拨款数额是不相同的,其拨款的依据是各州所拥有的流动学生的数量,而且根据每年各州所拥有的流动儿童的数量而相应做出动态的调整(因为许多流动家庭是跨州迁移),如果该州有10%的流动儿童,那么它将获得10%的拨款,如果来年该州流动儿童的数额下降,那么其所获得的拨款数额也相应减少。这种拨款方式尽管在操作上比较繁琐,但是在实践中却给各州积极寻找流动学生进行流动学生的身份识别带来了激励,由于拨款数额与流动儿童的数量相关联,因此激励了各州不断地去寻找流动儿童,从而保证了“不使一个孩子掉队计划”(No Child Left Behind)的实现。

在政府政策的实施和管理方面,流动学生教育计划的工作人员以招聘的方式在各州雇用,政府运用流动学生教育计划基金的一部分来雇用工作人员,这些工作人员的身份可以是兼职,也可以是季节性地参加此项工作,尽管报酬不高,但是受雇者却得到了很高的尊重。受雇者的最基本的条件是理解流动家庭及流动学生,并对其需求抱有同情心。他们是流动学生教育计划的核心所在,从四处走访农场或农村社区寻找识别辍学的流动儿童,到为流动儿童提供全方位的多功能服务,他们的作用无处不在。这些工作人员把各种信息带给了流动家庭,也把反馈信息带给了学校和社区。他们提供有关流动学生教育计划的信息和其他服务,疏通了学校和家庭之间的联系渠道,关注特殊家庭的需求。受雇者对单个流动学生的家庭环境的了



解,可以使政府相关部门掌握人口流动的趋势。总之,流动学生教育计划的受雇者在学校家庭社会和政府之间起到了很好的桥梁作用。

流动者教育计划的第一阶段是给流动学生营造了一种环境,使流动家庭的父母和孩子意识到他们自身受教育的重要性,紧接着流动者教育计划开始对流动学生展开各种服务。

三、政策绩效及其启示

美国农村流动儿童教育计划从1966年开始实施,至今已有41年的历史。在这41年的实施过程中,流动学生教育计划不断进行内容的丰富和调整,特别是实施流动儿童暑期教育计划以来,更是取得了卓越的成就,为美国农村流动儿童教育,为实现平等的教育权和实现社会公正做出了重要的贡献。它不仅直接为学生提供全方位的服务,而且积极与家长保持联络,使家长参与流动儿童的教育过程,有利于家长与孩子之间的互动交流。同时它开展针对流动学生的暑期教育,帮助那些因为流动生活方式而使学业中断或者错过了教育机会的流动儿童进行补充式教育。这一政策对保障美国农村流动儿童的教育权利发挥了巨大的作用。

根据第五次人口普查资料推算,我国2000年流动人口总量为10229.8万人,其中0-14岁流动儿童为1407.9万人,占流动人口总量的13.8%;6-14岁流动儿童为878万人^[3]。有调查显示,2002年我国城市流动儿童的失学率高达9.3%。在北京和上海等大城市中适龄中小学教育问题更加严重,根据抽样调查的资料显示,在北京的300万农民工中其适龄教育子女占3.6%,而入学登记率只有12.5%,而其中87.5%的学生没有接受正常的学校教育^[4]。由此可见,流动学生的教育问题是我国当前教育发展要解决的重要问题之一。

虽然美国联邦政府所采取的针对流动儿童教育计

划未必完全适用于中国的国情,但是流动学生教育计划的不使一个孩子掉队的宗旨对我国目前打破城乡樊篱,促进城乡教育公平具有一定借鉴意义和启示。

首先,国家应适当介入,制定相关政策,进行财政支持,保证每一个孩子公正平等的受教育的权利。把流动儿童教育问题视做农村义务教育问题,由中央和流入地政府承担财政责任,具体比例由中央和地方协商。

其次,在对待流动学生的教育上可以尝试采取多种方式,特别可以借鉴美国联邦政府所采取的暑期教育活动,解决流动学生在教育中所面临的问题。流入地政府和流出地政府协助,确保流动儿童入学率,改变“家长要孩子上学”为“政府要孩子上学”,对拒不依法送学龄儿童入学的家长,按照相关法律规定给予处罚。

再次,发挥非政府组织以及志愿者组织在流动学生教育中的作用,实现国家与社会在流动学生教育中的功能互动。加强社会宣传力度,一方面让全社会都来关心农民工子女义务教育,尤其是使学校和教师意识到自己的责任和义务,另一方面增强农民工法律意识,自觉履行法律义务,维护法律权利。

总之,教育从其本质而言是属于公共产品的范畴,而教育又是一种具有极强的正外部性特征的公共产品。因此,充分吸收发达国家的有益经验,为农村流动儿童提供平等的教育机会,进行人力资本的投资,对于我国国民素质的提高、国民经济发展和和谐社会的构建具有十分重要的价值。■

[本文是教育部人文社会科学研究规划项目“我国农村义务教育经费保障机制改革研究”(项目编号:07JC810001)和“新农村建设中的社区建设研究”(项目编号:07JZD0024)的项目成果之一。]

袁方成:华中师范大学政治学研究院讲师,博士

责任编辑/杨守建

参考文献:

- [1] Basmati Parsad, Sheila Heaviside: Participation of Migrant Student in Title I Migrant Education Program—Summer Term Program, <http://nces.ed.gov/pubs2000/2000061.pdf>
- [2] Pewy John D. Migrant Education: Thirty Years of Success, but Challenges Remain. http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2/content_storage_01/0000000b/80/26/1b/67.pdf
- [3] 段成荣,梁宏.关于流动儿童义务教育问题的调查研究[J].人口与经济,2005(1):11-17.
- [4] Lu Shaoqing & Zhang Shouli. Urban/ural disparity and migrant children's education: An investigation for children of transient workers in Beijing[J]. Chinese Education and Society, 2004, 37(5): 56-83.