

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2026年第2期(总第306期)

2026年1月14日

## “流动人口子女教育30年：回顾与展望”

### 专题研讨会会议综述

唐雅琳 宋映泉\*

2025年10月17日，由北京大学中国教育财政科学研究所（以下简称“北大教育财政所”）主办的“流动人口子女教育30年：回顾与展望”专题研讨会在北京大学举行。作为北大教育财政所成立二十周年庆系列学术活动之一以及《中国教育财政二十讲》系列研讨会之一，本次会议旨在系统回顾过去三十年中国流动人口子女教育及相关财政政策的演进历程、评估流动儿童教育及财政相关政策的实施效果，并展望在人口新形势下如何构建儿童和家庭友好型城市的公共政策方向。

来自北京大学、中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院、浙江大学、上海交通大学、上海财经大学、暨南大学、广东金融学院、中国发展研究基金会、斯坦福大学、香港中文大学、新加坡国立大学等国内外机构的经济学、人口学、

---

\* 唐雅琳，福建农林大学经济与管理学院副教授；宋映泉，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

社会学、公共政策管理、教育经济学及教育财政等多个学科领域的知名学者及浙江、广东等地教育及财政部门的负责人参与研讨。会议通过线上线下相结合的方式进行，关注流动人口子女教育问题的各界学者同仁、相关领域实践者及听众约两百人参加了本次会议。会议内容综述如下。

## 一、“中国教育财政之谜”与流动儿童教育财政问题

北大教育财政所所长王蓉教授致开幕辞。在开幕辞中，王蓉提出了贯穿中国教育发展历程的“中国教育财政之谜”：中国的教育财政制度是如何在投入强度低于世界平均水平的条件下，发展并支撑起全球规模最大的教育体系？它又是如何成功应对从计划经济向市场经济的剧烈转型？并在“统一体制”下有效治理巨大的地区差异性所带来的治理挑战？

王蓉指出，破解这一系列难题的关键，在于中国在制度建设上实现了三大具有里程碑意义的创新。第一项创新是建立了“中央地方共担、分项目按比例”的经费保障机制。以农村义务教育为例，中央与地方按不同比例（如西部 8：2，中部 6：4）分担经费，这一设计既确保了中央的兜底责任，又有效调动了地方政府的积极性。第二项创新则是在治理理念上，确立了“基本公共服务”和“共同财政事权”的核心概念。2018 年国务院颁发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》将教育明确为中央与地方共同财政事权，并合理划分支出责任。这从根本上界定了各级政府的支出责任，为实现公共服务的均等化提供了制度基石。第三项创新是优化了转移支付的结构，形成了功能清晰的三大支柱：以均衡性转移支付保障教师工资等基本财力，以共同财政事权转移支付保障学校正常运转，以专项转移支付服务于国家重大战略。王蓉强调，流动儿童的教育问题，已成为“改革开放以来最具中国特色的教育公平挑战之一”。而这三大制度创新不仅是中国教育财政体系的智慧结晶，更是我们今天探讨流动人口子女教育问题的根本出发点，它们为人口流入地政府履行教育责任提供了财力保障和法理依据，是解决流动儿童教育公平挑战的体制性基础。

## 二、人口流动及其影响

### （一）以 1.38 亿受人口流动影响的儿童为突破口，有效促进人

## 口高质量发展

中国人民大学吴玉章讲席教授、人口与健康学院段成荣教授深入分析了中国人口流动的宏观趋势及其对儿童发展带来的深刻影响。他指出，中国社会正经历着从“乡土中国”到“迁徙中国”的根本性转变，高流动性已成为基本国情。

首先，段成荣用“史无前例”形容了这场社会变迁的广度与深度。改革开放四十余年来，全国流动人口规模从1982年的650余万激增至2020年的3.76亿，实现了近60倍的增长。人口流动的方向呈现高度“极化”的特征，持续向东部沿海的头部城市集中，这与当前财政转移支付向中西部倾斜的“以地区为对象”的模式形成了鲜明张力。同时，流动人口已成为城镇化的主要驱动力，但城镇化质量不高的核心问题——“农业转移人口市民化”进程滞后——依然突出。2020年，常住人口与户籍人口城镇化率的差距不仅未能如期缩小，反而扩大至18.5个百分点，凸显了深化户籍制度改革、破除劳动力流动障碍的紧迫性。

其次，段成荣强调，在这场宏大的社会变迁中，儿童是必须被看见的核心群体。2020年，全国受人口流动影响的儿童（包括流动与留守儿童）总数已达1.38亿，占全国儿童总数的46.4%，这意味着近半数中国儿童的成长与命运都与人口流动紧密相连。他指出，必须打破“流动儿童等于农村娃”的固有观念。其研究数据显示，超过半数（56.8%）的流动儿童或出生在城市，或半数以上的成长期在城市度过，与户籍地农村的联系极为薄弱。段成荣一针见血地指出：“所谓的‘老家’只是我们给他们贴上的标签”，他们是事实上的“城里娃”，未来发展的唯一可能是在城市。

段成荣认为，要实现支撑中国式现代化的人口高质量发展，其最急迫、最现实、也最有针对性的着力点，就是这1.38亿受流动影响的儿童。为他们提供公平、有质量的教育和其他公共服务，让城市做好完整接纳这批“新市民”的准备，不仅是现实而紧迫的民生任务，更是决定国家未来人力资本质量和现代化成败的关键所在。

## （二）母亲外出务工模式对从婴儿期到青少年早期儿童发展的影响

斯坦福大学 Helen Farnsworth 讲席教授罗斯高 (Scott Rozelle) 在发言中指出, 母亲外出务工模式对儿童从婴儿期到青少年早期的发展有着深刻影响。当前, 人力资本面临的核心挑战源于婴幼儿早期发展阶段。农村和城乡流动人口中, 婴幼儿发展迟缓问题普遍存在, 这并非由基因或营养因素导致, 而主要源于主要照料者缺乏科学的育儿理念与实践。

罗斯高的研究表明, 母亲外出务工的不同模式对儿童成长产生差异化影响。当母亲持续外出、由祖母代为照料时, 儿童在认知和身体发育方面面临更大挑战, 主要由于隔代养育往往缺乏足够的互动启蒙。而若母亲最终选择返乡照料, 孩子的发展水平则与母亲一直在家陪伴的情况基本相当。

根本问题在于, 当前许多照料者仍侧重于孩子的生存与健康, 却未能充分重视通过阅读、交流等互动方式进行早期智力与情感启蒙。因此, 系统化提升农村家庭尤其是母亲与祖母的科学育儿能力, 对于改善儿童早期发展、夯实国家未来人力资本基础至关重要。

### **(三) 流动、家庭与性别动态**

新加坡国立大学社会学和人类学系助理教授穆峥运用定量与定性相结合的混合研究方法, 深入剖析了国内人口流动如何作为一种变革性力量, 重塑了流动人口的家庭动态, 并呈现出显著的性别差异。穆峥指出, 流动人口在经济压力和制度约束下面临着生活的不确定性, 从而影响他们的定居意愿和家庭决策。基于 2017 年中国流动人口动态监测调查 (CMDS) 数据的分析, 流动人口的定居意愿受到城市房价、工资水平、公共服务支出以及环境质量 (如 PM2.5) 等多种因素的影响。进一步分析发现, 与本地人结婚的流动人口定居意愿更强。此外, 有 0—18 岁的子女随迁, 会显著增强流动人口的定居意愿; 反之, 若子女留守在家乡, 则会显著降低其定居意愿。

穆峥通过混合研究方法, 揭示了流动如何改变了个人的时间和家庭关系, 并表现出矛盾特性。定量数据显示, 男性流动人口的工作时间显著多于农村本地男性, 但休闲时间更少。相比之下, 女性流动人口不仅工作时间长, 还承担了比城市本地女性更多的家务劳动。定性访谈揭示了流动人口为了“赚钱”而牺牲“生活”, 面临巨大的经济压力。家庭观念方面, 流动削弱了传统社会规范的约束,

使流动人口对婚前同居等行为持更开放的态度。高昂的婚姻成本和住房压力，也使得同居成为一种更经济、更可行的“试婚”选择。流动还推迟了部分人口的结婚年龄，尤其是对于高学历的女性流动人口而言，流入地更宽容的社会环境减轻了她们的“催婚”压力。

穆峥认为，流动带来了经济机会和观念解放，但也导致了晚婚、策略性同居和不稳定的婚姻关系。她强调，定量研究能揭示宏观趋势，而定性研究能深入理解个体在结构性约束下的能动性与其意义建构。鉴于流动人口家庭决策的矛盾与流动特质，混合方法是理解这一复杂现象的必要途径。

#### **（四）中国农村的生计选择、性别与生育意愿及行为**

香港中文大学社会科学院助理院长、社会学系教授同钰莹聚焦中国农村人口的生育问题，深入探讨了不同生计选择（如务农、本地非农就业、外出务工）与生育意愿及实际生育行为之间的复杂关系，并特别关注了其中的性别差异。她利用中国家庭追踪调查（CFPS）数据，从“工作-家庭冲突”“社会规范变迁”和“性别不平等”等理论视角进行分析，研究发现，首先，外出务工是抑制生育意愿和行为的关键因素。外出务工显著降低了农村人口的理想子女数，这一效应在男性群体中尤为明显。这表明，流动的生计模式对男性传统家庭观念和生育期待产生了重要影响。其次，在实际生育行为层面，工作与家庭的冲突则主要体现在女性身上。外出务工会显著推迟女性生育第一孩的时间，但对男性的影响不显著。这凸显了外出务工给承担主要生育和养育责任的女性带来了更为严峻的现实挑战。而在二孩生育上，外出务工则会同时推迟男性和女性的生育决策，且当仅有妻子一方外出时，这种推迟效应尤为突出。研究结果的启示在于，在制定相关生育支持政策时，必须充分考虑农村家庭生计选择的变迁及其对个体生育决策的深远影响。

#### **（五）后工业化时代的人口流动：经验、制度与情感**

上海交通大学安泰经济管理学院特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭在题为“后工业化时代的人口流动：经验、制度与情感”的发言中指出，中国已进入服务业占主导的后工业化时代，但服务业发展、城市化水平及大城市人口比例

仍滞后于同等发展水平的国家。在此背景下，促进劳动力自由流动对于优化资源配置、应对社会老龄化与少子化挑战至关重要。陆铭教授首先提出一个有趣的问题：为何中国的人口未能实现充分的流动？他认为，除了户籍、土地等传统制度性障碍外，“乡土情结”这类情感因素也扮演了重要角色。然而，这种情感并非牢不可破的文化天性，而在很大程度上是制度本身催生的结果，因此不应成为延缓改革的理由。

陆铭分享了两项研究的核心发现。第一项研究利用字节跳动的大数据，通过分析移民对家乡视频的“点赞”行为来度量“乡愁”。研究发现，流入地过高的户籍门槛和流出地保有的承包地，是显著增强移民“乡愁”的两大制度性因素。这证明了移民对家乡的牵挂，实则是他们在城市融入困境和与家乡制度性牵绊的直接反映。第二项研究则揭示了城市内部的一个“悖论”。研究发现，城市的服务消费多样性，能够显著提升居民的幸福感和（尤其对高收入群体），是吸引人口流入的关键“拉力”。然而，数据同时显示，人们一方面享受着多样性带来的福利，另一方面却对带来这种多样性的“文化多样性人口”表现出排斥。这种“既喜欢城市多样性服务，又不喜欢多样性的人”的矛盾心态，是当前城市、特别是大城市排斥外来人口改革阻力的深层观念根源。

陆铭提出了三点政策建议。首先，必须转变观念，认识到所谓的情感障碍是制度的产物，改革是解决问题的根本。其次，改革的重点应双管齐下：在流入地，要持续降低户籍门槛，促进移民的社会融入；在流出地，则需推进土地制度改革，实现“地随人走”，减少土地对人口流动的牵绊。最后，对于欠发达地区，应摒弃“帮地发展”缺乏比较优势产业的旧思路，转向“帮人发展”的新路径，通过提升本地的教育和医疗水平，支持人口向更具发展机会的地区流动，从而实现整体效率与区域平等的统一。

## **（六）从关注受流动影响儿童到全体儿童的高质量发展**

暨南大学经济与社会研究院院长冯帅章教授认为，应在“如何促进全体儿童的高质量发展”的框架下讨论流动或留守儿童问题。他认为，流动与留守儿童问题，本质上是家庭与学校这两个儿童成长最关键的投入变量出现问题的极端体现，因此，深入研究这两个群体为我们理解家庭与学校的核心功能提供了绝佳的切入

口。

数据显示，截至2020年，全国受人口流动影响的0—17岁儿童总数已高达1.38亿，占儿童总人口的46.4%。其中，“流动”已反超“留守”成为主要形态，但农村留守儿童问题依然严峻，占比不降反升，且呈现低龄化、隔代照料普遍化的特征。冯帅章发现，流动经历深刻影响儿童的教育成就，而留守则对儿童的非认知能力（如尽责性、宜人性）产生负面影响，且这种影响很大程度上是通过照料人（如祖辈）的教养方式来传导的。

为探寻全体儿童高质量发展的路径，冯帅章提出四个核心问题。第一，“学什么”？在AI时代，知识性、技术性的技能极易被替代，因此，培养非认知能力变得至关重要。第二，如何理解家庭的“完整性”？他认为，不能只看形式上的父母同住，而应关注功能上的完整性，即一个包括遗传、时间投入、金钱投入和教养方式在内的综合体，要特别警惕父母虽在身边却功能缺位的“隐性缺席”。第三，学校的作用是什么？通过一项针对重点高中的断点回归研究，他发现重点高中对学生的考试成绩并无显著提升，但对其“开放性”等非认知能力却有积极影响。这表明，学校，特别是通过同伴和校园文化，在塑造非认知能力方面应发挥更大作用。第四，如何看待性别差异？数据显示女孩在学业和多数非认知能力上都更优秀，但她们也更敏感、更脆弱，在面对负面冲击（如疫情、自然灾害）时受到的心理影响更大，因此需要社会给予更多呵护。

### **（七）随迁子女入学与升学政策：改革与影响**

上海财经大学经济学院副院长、讲席教授陈媛媛系统回顾了过去三十年中国随迁子女教育政策的改革历程及其深远影响。她指出，政策演变主要围绕义务教育入学和后续升学两个关键环节展开，但二者的改革步伐并不一致，形成了显著的政策反差。

在义务教育入学阶段，政策总体呈现出逐步放宽的趋势，但近年也出现了明显的结构性分化。这一历程划分为几个阶段。2001年以前，由于缺乏对流入地政府责任的明确规定，高昂的借读费将大部分流动儿童挡在公办学校门外。2001年至2013年，随着国家“两为主、两纳入”政策的推行，随迁子女进入公办学校的比例大幅提升，全国平均水平一度接近80%。然而，2014年以后，受国家新

型城镇化规划中“严控特大城市人口规模”要求的影响，部分特大城市开始收紧入学门槛，将其作为调控人口的手段之一，而其他非特大城市则继续降低门槛，形成了政策上的分化。2018年之后大部分城市的义务教育入学限制有所放宽，整体上随迁子女义务教育入学的难度下降，但特大城市随迁子女仍与社保缴纳等挂钩，低技能低收入流动人口子女入学仍面临障碍。

与义务教育阶段的相对开放形成鲜明对比的是，随迁子女的升学政策（即中考和高考）改革进展缓慢，尤其在特大城市构成了难以逾越的障碍。陈媛媛强调，这已成为随迁子女教育路径中的核心“堵点”。许多在流入地完成九年义务教育的学生，因不具备在当地参加中高考的资格，在初中毕业后面临被迫返回户籍所在地的困境。陈媛媛指出，未来的政策改革必须着力解决随迁子女在城市的长期发展和教育公平问题，特别是要打通从义务教育到高中乃至更高阶段教育的通道，真正实现人口的市民化和教育资源的合理配置。

### 三、我国流动儿童教育财政政策与地方实践

#### （一）中国流动儿童教育财政政策的历史、特点与挑战

北大教育财政所项目主管张眉从教育财政的体制与机制这一核心视角出发，对我国流动儿童教育财政政策的历史演变、主要特点及当前面临的深层挑战进行了系统梳理与剖析。

改革开放以来我国政府在流动儿童教育问题上进行了持续努力。从改革开放初期地方政府的自发试点，到2001年后“两为主”原则的确立，再到2012年“两纳入”政策的深化，直至近年来“钱随人走”机制的推行，中央通过一系列政策文件，逐步明确并强化了流入地政府在保障流动儿童教育方面的财政责任。

《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知（国发〔2015〕67号）》明确提出统一城乡义务教育经费保障机制，实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知（国办发〔2018〕6号）》将义务教育纳入中央与地方共同财政事权范围，具体包括公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助4项。

当前流动儿童教育财政政策呈现出几个突出特点与挑战。第一，中央与地方

在财政责任上长期博弈，中央和地方对流动儿童教育财政投入的权责划分逐渐清晰和制度化，但尚未能够建立流动儿童友好的财政制度框架。地方政府对流动人口“既接纳又排斥”的矛盾心态，是理解政策实践的关键。第二，我国流动儿童教育的责任主体呈现从家庭向政府转向的总体趋势，但供给仍不充分，家庭仍需承担相当比例的教育成本，弱势家庭流动儿童在这一过程中面临边缘化与排斥。第三，尽管顶层设计不断完善，推出包括义务教育经费可携带机制等多项政策措施并形成基本制度构建，但政策的实际成效依然有限。一个突出表现是，剔除统计口径变化（将政府购买服务的民办学位计入公办）后，流动儿童在纯公办学校的就读比例在过去十余年间并未实现显著提升。市场化渠道在补充流动儿童教育供给方面的空间长期存在。

张眉认为，流动儿童教育财政的困境根源并非简单的地方财政能力或意愿问题，而是深植于现行教育财政体制的底层设计——“中央地方共担”“分项目按比例”的义务教育财政体制安排。这套以“地区”为基础、按“项目”拆解、依“标准”区分的财政制度，其内在逻辑是服务于固定的行政区划下的户籍人口。因此，在人口流动常态化的情况下，“基于户口和固化地区的教育财政制度设计”不发生根本性改变，则机制性修补（如“经费可携带”机制）难以取得实质性突破，特别是现行经费可携带机制中，可携带的经费标准过低，不但存在地区性差异，且未覆盖教师工资和基建这两项“大头”支出。因此，要从根本上破解难题，核心在于必须通过顶层设计，重构财政保障体制，探索建立一套真正以流动的“人”为本、以儿童权利为导向的教育财政体制机制模式。

## **（二）中央转移支付支持随迁子女接受义务教育的政策逻辑分析**

北大教育财政所项目主管关可心对中央通过转移支付支持随迁子女义务教育的政策逻辑、资金渠道及其在实践中面临的结构性矛盾进行了深入剖析。关可心系统梳理了中央支持随迁子女教育的转移支付体系。核心在于，国家将义务教育明确为中央与地方的“共同财政事权”，并构建了三类转移支付工具各有侧重的支持路径。其中，“钱随人走”的可携带资金主要来自“共同财政事权转移支付”中的“城乡义务教育补助资金”，覆盖“两免一补”和生均公用经费基准定额，旨在保障学校的日常运转。而更大头的基建投入，则主要通过“专项转移支

付”中的“薄改计划”资金和发改委的中央预算内投资来支持。教师工资等人员经费，则主要通过“一般性转移支付”中的均衡性转移支付和农业转移人口市民化奖励资金来提供财力性补助。

然而，这一看似完善的顶层设计，在实践中与地方的实际感受存在巨大“张力”，集中体现为两大结构性矛盾和两大现实挑战。结构性矛盾在于：一是全国学龄人口总量减少与核心城市群学龄人口“不降反增”的区域背离；二是人口流出地“教育资源冗余”与流入地“学位资源紧张”的资源错配。现实挑战则更为严峻：一是“可携带”资金的有限性，中央保障的是“基本”标准，其明确的“天花板”与一线城市高昂的实际培养成本差距悬殊；二是地方刚性支出的无限性，随迁子女涌入带来的新建学校、新增教师等巨额投入远非现有中央补助所能覆盖。

关可心认为，当前中央转移支付体系的核心逻辑仍是“中央保基本，地方保发展”。面对人口大规模流动带来的结构性失衡，这套体系因其政策响应的滞后性、投入力度的有限性和资源配置的刚性而显得力有不逮。未来，亟需建立一个更加完善、更具弹性的转移支付体系，以更大力度精准支持人口流入地，从而有效化解结构性矛盾，提升教育经费的使用效率与公平性。

### **（三）圆桌讨论：流动儿童教育财政政策之挑战与未来**

北大教育财政所副研究员田志磊主持了“流动儿童教育财政政策之挑战与未来”主题圆桌讨论。参加人员包括：浙江省财政厅科教文处副处长徐佳梦、浙江省教育厅财务处处长潘伟川、广东省东莞市教育发展研究与评估中心主任刘文香、北京师范大学教育学部教授曾晓东、北京三知困难儿童救助中心总干事魏佳羽、中国发展研究基金会儿童发展研究院高级顾问蔡建华和北大教育财政所副研究员魏易。

徐佳梦介绍了浙江省“钱随人走”的财政改革实践。这项省级改革取得了显著的成效。一是在制度设计层面深化改革，进一步以学生“流动”为核心要素，改变经费配置方式，省级加大义务教育投入，对省内跨市县净流入和外来务工子女高比例入学公办学校设置奖励性补助，省财政年增预算超40%；二是改革成效显著，相关政策推动并支持了省域内教育公平，浙江省随迁子女入读公办学校比例已超过95%，即将实现100%，此外省级层面用资金引导，省内偏远学校布局

进一步得到优化，反过来降低了小规模学校高企不下的生均经费支出；三是改革的成功，不仅靠资金划拨，更配套了公租房、交通支持等“上下联动”的社会举措，体现了“花小钱办大事”的治理智慧。

潘伟川认为，这项“钱随人走”的改革既贯彻了教育公平，缓解了流入地政府的巨大财政压力，还促进了优质教育资源的整合。展望未来，他提出三点核心建议：一是国家在设计转移支付时统筹考虑“编随人走”，以解决流入地教师的编制难题；二是资源配置政策须与人口长期趋势联动，避免投资浪费；三是应加大对东部等人口流入地的转移支付力度，以弥补当前补助标准与实际成本的悬殊差距。

曾晓东从服务供给的视角剖析了流动儿童支持体系面临的城乡两端困境。她指出，在城市流入地，一线教师因承担过多“额外服务”而不堪重负，其核心诉求是增加编制或专项服务经费；在农村流出地，教师则因生源“断崖式下跌”而面临缩编压力，其核心诉求是按“户籍人口”而非“常住人口”核拨经费以求稳定。这两端截然不同的诉求，揭示了当前财政政策在人口核算口径上难以调和的结构性矛盾。

魏佳羽认为，要确立“让孩子与父母在常住地共同生活并接受教育”的终极目标，实现该目标的核心原则是公共服务资源必须按常住人口配置，并建立从中央到地方的逐级成本分担机制。当前的政策落地，一方面在北上广深等一线城市，流动儿童在居住地入学、升学方面仍然面临很多限制；另一方面，很多地区已经做到只要有居住证，流动儿童就能在居住地“零门槛”入学，但是仍有大量的儿童在老家留守的流动人口家庭对已有政策不知情、不理解，这需要社会组织等力量去填补政策与家庭之间信息传递的“最后一公里”。

魏易从宏观数据视角观察人口流动对全国教育经费格局的深刻影响。数据表明，全国城乡教育经费差距拉大的主因是东部城镇因人口的大量流入造成公用经费及基建投入迅速增加。与此同时，农村地区面临教师流动率增加、新聘教师中非师范生和非在编比例畸高等严峻的师资队伍危机。

蔡建华从宏观战略层面提出了对儿童教育问题的一些思考。他认为，要树立“公办民办都是党领导下举办的教育”和“所有儿童都是国家未来”的共识；大胆推动系统性教育体制改革，如将义务教育开始时间提前一年，适当缩短小学和

初中的教育时间，并将高中纳入义务教育；重新审视中央与地方的财政事权，并建立以学籍为依据的“钱随人走”拨款机制，以更公平地解决人口流入地的投入责任和城镇化过程中所面临的困境，同时，通过专项补贴方式对流出地给予一定的补贴。他呼吁充分利用数字化技术拉平教育差距，并对流动与留守儿童进行更精细化的分类研究。

## 四、流动儿童成长机会与出路：回顾与展望

### （一）东莞市保障随迁子女接受义务教育的经费投入与挑战

刘文香从地方实践的视角，分享了东莞市保障随迁子女义务教育财政投入和面临的挑战，并提出了相关的政策建议。

东莞义务教育学生体量庞大且随迁子女占比极高。2024至2025学年，东莞市义务教育在校生达113.6万人，其中随迁子女为54.36万人，占比高达47.84%。东莞市接受的随迁子女人数占全省总数的14.3%，是人口流入地面临教育压力的典型。此外，户籍人口的快速增长进一步加剧了公办学位的供给压力。随着户籍制度改革，大量市内非户籍人口转为户籍人口，直接导致义务教育阶段户籍在校生年均增长约5万人。如果这部分增量需求都通过新建公办学校解决，按照东莞市的建设标准，财政每年就需要增加投入约50亿元。据测算，未来数年东莞公办学位缺口将持续扩大，为应对挑战，仅2025至2027年东莞拟计划投入96.5亿元新增超过12万个公办学位（含购买）。与此同时，东莞市教育经费支出也在不断承压。2024年，东莞教育经费支出高达245.43亿元，占一般公共预算支出的26.91%，远超珠三角城市平均水平。过去十年间，支持随迁子女教育发展的总投入（含基建与补贴）已高达422.59亿元。她指出，无论是通过新建公办学校，还是由财政全额补贴民办学费来解决随迁子女就学问题，其成本都将远超东莞市的财政承载能力。

刘文香建议，未来建立分类分层的补助新标准，充分考虑人口大规模流入地的实际办学成本和地方财政贡献，适度提高补助比例，构建更为公平、可持续的成本分担机制。

### （二）儿童的随迁照料与城市为流动儿童成长教育提供的出路

广东金融学院国际教育学院副院长魏东霞教授从流动儿童的随迁照料困境出发，深入探讨了城市应如何为流动儿童的健康成长与教育提供有效出路，并特别强调了“共情陪伴”和“社区力量”的核心作用。

魏东霞的实证研究揭示了家庭陪伴对儿童精神健康与学业的直接影响。父母与孩子共同进餐的频率，与孩子的抑郁水平呈显著负相关，而更低的抑郁水平则预示着更好的学业成绩。这种积极效应在有邻里互助的社区中会被进一步放大。与此相对，父母外出务工，尤其是母亲的缺位，则会显著增加孩子的抑郁水平，其中女孩受到的负面影响尤为突出，这再次印证了“妈妈的陪伴，特别是高质量的共情陪伴”对儿童成长至关重要。这种对陪伴的巨大需求，给流动母亲带来了沉重的“母职惩罚”。进一步研究表明，子女随迁会显著降低流动母亲的就业稳定性，迫使她们更多地从事缺乏保障的灵活工作。这种困境，因城市中缺乏祖辈的照料支持和较高的就学门槛而愈发严峻。面对这些难题，社区成为了至关重要的支持力量。

魏东霞建议：第一，政府必须从国家高质量发展的战略高度，将解决进城务工人员子女的教育问题置于优先地位；第二，城市的教育等公共服务资源配置应以常住人口而非户籍人口为基准；第三，必须大力强化城市社区在提供家庭照料支持和儿童陪伴服务中的功能，帮助流动人口建立“新型的熟人社会”，构建起一个坚实、普惠的社会支持网络。

### **（三）超大城市流动儿童教育机会变迁与社会组织行动策略**

北京师范大学珠海校区副教授向芯以广州市和广州市越秀区青草青少年成长服务中心（简称“青草公益”）的实践为例，系统回顾了过去十六年间以广州为代表的超大城市流动儿童教育机会的变迁，并深入阐述了社会组织在支持这一群体成长方面的核心行动策略。

向芯指出，广州的流动儿童教育政策经历了从早期的“灰色途径”到“制度化”，再到近年来“门槛收紧”的演变。在义务教育阶段，积分入学政策自2017年起成为主流渠道，尽管录取比例有所上升（从5.05%增至7.33%），但并未完全敞开大门。而在高中教育阶段，门槛则更为严苛。尽管广州为流动儿童设置了占招生总数约8%的升学名额，但获得异地中考资格的前置条件（如父母的高积分

和社保年限)依然将绝大多数流动青少年排除在公办高中教育体系之外。面对这种结构性的机会限制,流动青少年普遍面临“支持体系脆弱”和“成长资源匮乏”的困境。为此,青草公益等社会组织从“教育公平”和“个体发展”两个维度进行介入。在教育公平层面,致力于为家庭提供精准的升学政策信息,并助力民办学校提升教育质量。而在个体发展层面,机构扮演着“脚手架”的角色,通过组织职业生涯探索、建立同伴互助关系、运用“陪伴复盘”等方式,帮助青少年拓宽视野,建立“我能行”的自信心和自主发展能力。最后,向芯通过案例展示了非正式、赋能式的支持能够在现有制度尚不完善的背景下,为流动儿童的个人成长和未来发展提供至关重要的托举力量。

#### **(四)“流动童年”到了而立之年:北京打工子弟学校初中学生跟踪调研**

北大教育财政所副研究员宋映泉分享了一项对北京打工子弟学校初中生持续十二年的跟踪调研成果。这项研究见证了一批“95后”的第二代流动人口,从青涩少年步入“而立之年”的人生轨迹,深刻揭示了他们在城市化浪潮中所经历的“破碎的教育梦”,以及由此引发的在婚姻、生育及体制信任等方面的严峻挑战。

该研究项目始于2010年一项旨在通过金融激励(有条件的现金转移支付)提升流动儿童升学率的随机干预实验。通过长达七次的持续跟踪,课题组得以深入观察这一群体的长期发展。第七次跟踪调研发现:这一群体的婚育率远低于社会平均水平,呈现出显著的“晚婚和低生育意愿”特征。数据显示,在这批平均年龄已近30岁的受访者中,初婚率仅为35.1%;而已育有子女的比例更低,仅为27.6%。在未婚群体中,明确有结婚意愿的比例不足四成,甚至有教育成就较高的受访者坚定地表示“我的生育意愿为零”。

宋映泉认为,这与该群体在成长过程中所经历的体制性挫折和由此产生的“低体制信任”密切相关。许多受访者因户籍限制而被迫中断学业,或在教育体系内遭遇不公对待,这些经历在他们心中留下了深刻的烙印。这种挫折感进一步演化为对主流制度和机构的疏离与不信任。

这项长期跟踪调研揭示了第二代流动人口的“三十而不立”,他们的低结婚

率和低生育意愿，其根源不仅在于经济压力和制度性排斥，更在于成长过程中积累的体制性挫折感及其导致的低社会信任。如果占人口近半数的受流动影响儿童都面临相似的困境，那么这对中国未来的生育水平和社会稳定将构成巨大挑战。这一发现为理解当前中国社会整体的低生育率趋势及深层的社会公平问题，提供了独特且宝贵的实证视角。

### **（五）流动儿童成长、机会与出路的深层思考**

中国人民大学人口与健康学院副教授吕利丹在总结与回应环节指出，未来人口将继续向大城市和东部地区集聚，教育公共服务的压力将持续加大。然而，户籍转换意愿并不乐观，这意味着流动儿童的升学机会与家庭资源的“托举”作用将更加紧密地捆绑在一起，社会经济地位的分化可能进一步加剧。因此，思考流动儿童的“出路”，不仅要关注他们如何完成学校教育，更要关注如何帮助他们做好从学校走向社会的准备。

吕利丹进一步将儿童成长的支撑体系，从冯帅章提出的“家庭”与“学校”两大支柱，扩展为“家庭-学校-社区”三大支柱。她强调，家庭是其中最根本的“根基”，其“托举”作用比学校和社区更为重要。在此基础上，她将流动儿童成长面临的挑战归纳为几个关键的“分化”与“挣扎”。其中分化包括三个层面，一是区域分化，问题高度集中于超大城市；二是家庭分化，家庭背景的影响日益重要；三是性别分化，男孩和女孩面临不同的困境。挣扎则从两个方面体现，一是“回流的挣扎”，包括回流过程中的煎熬和回流后的融入困境；二是“母职的挣扎”，流动母亲在个人发展与子女成长间的艰难权衡，已成为一个普遍性的痛点。

吕利丹指出，许多流动青少年在离开学校后（约16至20岁），由于缺乏家庭和社会网络的有效支持，极难获得正式的就业机会，也鲜有渠道获得职业培训。这个宝贵的青春期和成长期被大量浪费。她呼吁未来的政策与研究除了关注学校教育，更要重视“非学校教育”的作用，为他们提供从学校平稳过渡到社会的坚实桥梁。

最后，中国教育发展战略学会常务副会长康宁研究员对会议做了总结性发言，她认为应将流动人口子女教育问题提高到事关国家未来经济和人口健康发展的

战略高度来认识，从宏观公共治理视角反思流动儿童问题，强调产业结构调整、城乡规划扩建与教育人口布局三者的动态协同。她建议，未来应鼓励地方创新，以激发活力，同时完善财政事权顶层设计、提升治理数据开放程度，在劳动经济、人口发展与人工智能冲击下，重新审视人力资本观与工资结构，以实现可持续、包容的社会治理与教育发展路径。

## 上期回顾

2026 年第 1 期（总第 305 期）

### 学前教育免费之后：“学前和弱势儿童教育财政问题”圆桌会议综述

**摘要：**2025 年 10 月 27 日，北京大学中国教育财政科学研究所（简称“北大教育财政所”）组织发起“学前和弱势儿童教育财政问题”圆桌会议，作为北大教育财政所建所二十周年庆系列活动之一。本次会议在中央实施免费学前教育政策的背景下发起，主要聚焦以下四个问题：（1）各地实施免费学前教育政策进展、问题和建议；（2）学前教育师资队伍建设；（3）农村学前教育发展；（4）托幼一体化问题。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**邮箱：**[workingpaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:workingpaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院大楼四层（100871）

