

分类号：

学校代码：10140

密级：公开

学号：4031030043



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

可行能力视角下城市农民工子女教育公平问题研究  
——以沈阳市为例

论文题目：

英文题目：  
Study of Education for Children of Migrant Workers Fair City  
——Taking Shenyang City as an Example under Capability Perspective

论文作者：姜晓丽

指导教师：苏春艳 副教授

专 业：行政管理

完成时间：二〇一三年五月

申请辽宁大学硕士学位论文

可行能力视角下城市农民工子女教育公平  
问题研究——以沈阳市为例

Study of Education for Children of Migrant Workers  
Fair City——Taking Shenyang City as an Example  
under Capability Perspective

作者: 姜晓丽

指导教师: 苏春艳 副教授

专业: 行政管理

答辩日期: 2013年5月19日

二〇一三年五月·中国辽宁

## 辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：姜晓丽

2013 年 5 月 20 日

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在\_\_\_\_年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：姜晓丽

指导教师签名：苏春艳

日期：2013 年 5 月 21 日

日期：2013 年 5 月 21 日

## 摘 要

在 2012 年 11 月 8 日召开的党的十八大工作会议中,工作报告明确提出了积极推动农民工子女平等接受教育。这一问题引起了党中央和社会各界人士的关注。随着改革开放的高速发展,大量劳动力从农村流入城市,越来越多的农民工举家入城,带来的十分严重的结果就是和父母进城的孩子数量越来越多。农民工子女教育问题也就日益凸显。怎样才能够让城市农民工子女和城市里的孩子一样地享用教育资源,成为亟待解决的问题。因此,研究城市农民工子女教育公平问题就显得十分必要。

本文的内容主要分为五个部分。

第一部分,论文选题理论意义和现实意义,通过对国内外研究综述加以整理分析、资料收集和研究方法总结基础之上,提出了本文可能的创新点及不足之处。

第二部分,界定了城市农民工、城市农民工子女、教育公平理论的基本概念,并对阿马蒂亚·森的可行能力理论进行了阐述以及该理论在本文中的应用。可行能力理论主要是从政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证、防护性保障五个方面进行分析,建构论文的理论框架。

第三部分,通过具体的调查资料,指出目前沈阳市农民工子女教育不公平的主要表现。

第四部分,通过对沈阳市农民工子女教育不公平的表现深入分析,利用阿马蒂亚·森的可行能力理论找出农民工子女教育不公平的真正原因。

第五部分,实现沈阳市城市农民工子女教育公平的对策分析。主要通过以下五个途径:扩大城市农民工群体的政治自由和权利;正确定位教育投入主体,拓宽教育经费来源渠道;实现城市农民工融入城市的平等性,建立健全社会教育机制;加强政府教育信息公开政策的执行力度;完善城市农民工子女教育公平的防护性保障。

总之,本文是以实现沈阳市城市农民工子女教育公平为指向,运用阿马蒂亚·森的可行能力理论进行深入分析,针对沈阳市城市农民工子女教育存在的不公平问题,找出解决问题的对策来指导政府行为,进而推动城市农民工子女教育公平的发展。

关键词:可行能力 城市农民工子女 教育公平

## ABSTRACT

On November 8, 2012 party eighteen big work meeting, work reports explicitly put forward actively promote equality of migrant children accept education. The problem causes the attention of the party central committee and the social people from all walks of life. Along with the rapid development of reform and opening up, a large number of labor flow from rural to urban, the family more and more migrant workers into the city, the serious result is that more and more number of children and parents into the city. Migrant children education problem is also growing. How to make urban migrant children and urban children equally enjoy education resources, become a problem to be solved. So the research of urban migrant children education problem is very necessary.

The main content of this article is divided into five parts.

The first part, the paper selected topic theory significance and practical significance, through the analysis, the research both at home and abroad to data collection and research methods based on the summary is proposed in this paper, the possible innovation points and deficiencies.

The second part, defines basic concepts of the urban migrant workers, urban migrant children and education equity theory, and expounds practical ability of amartya sen in theory and application of the theory in this paper. Feasible ability theory mainly from political freedom, economic conditions, social opportunities, social transparency, Guarantee the safety of protection of five aspects carries on the analysis, the theoretical framework of construction paper. And put forward this theory to analysis the main performance of the urban migrant children education fairness problem.

The third part, through specific data, points out the present situation of migrant children education unfairness and the existing problems of shenyang.

The fourth part, through to the shenyang, in-depth analysis of the current situation of migrant children education unfair use of amartya sen's theory of practical ability to find out the real reason for migrant children education unfairness.

The fifth part, the realization of shenyang urban migrant children education fair

analysis of the countermeasures. Mainly through the following five ways: expanding urban migrant workers of political freedom and power; Correct orientation education investment subject, broadening the source of education funding channels; Achieving equality in urban migrant workers into cities, establishing and perfecting the mechanism of social education; To strengthen the government public policy enforcement of education information; Perfecting the urban migrant children education fair defensive security.

All in all, this article is for migrant children education fairness to point to in shenyang city, the practical use of amartya sen, analyzing theory in shenyang urban migrant children education unfair problems, find out the countermeasures to solve the problem to guide the government behavior, and promote the development of urban migrant children educational fairness.

**Key Words** : Practical ability Urban migrant children Educational fairness

# 目 录

摘要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪论.....	1
1 相关概念界定与理论基础.....	7
1.1 相关概念界定.....	7
1.1.1 城市农民工.....	7
1.1.2 城市农民工子女.....	7
1.1.3 教育公平.....	8
1.2 可行能力理论的内涵.....	9
1.3 可行能力理论在本文中的应用.....	11
2 沈阳市农民工子女教育不公平的主要表现.....	13
2.1 子女就学困难.....	14
2.2 经济条件弱势.....	15
2.3 社会教育缺失.....	17
2.4 教育信息获取弱化.....	20
2.5 学业成就低下.....	21
3 沈阳市农民工子女教育不公平表现的成因分析.....	24
3.1 平等受教育权缺失.....	24
3.2 教育经费投入不足.....	24
3.3 社会融入难的困境.....	25
3.4 政府教育信息公开政策存在问题.....	26
3.5 政府关注度不够.....	27
4 可行能力视角下实现沈阳市农民工子女教育公平的对策分析.....	29
4.1 扩大城市农民工群体的政治自由和权利.....	29
4.1.1 确保城市农民工的政治自由.....	29
4.1.2 建立顺畅的利益表达机制.....	29
4.2 正确定位教育投入主体.....	30
4.2.1 明确投入主体责任.....	30

4.2.2 拓宽教育经费来源渠道 .....	31
4.3 建立健全社会教育机制 .....	32
4.3.1 提高社会地位实现融入城市平等性 .....	32
4.3.2 建立健全学校、家庭、社会教育互动机制 .....	32
4.4 加强政府教育信息公开政策的执行力度 .....	33
4.4.1 加强教育信息资源整合力度 .....	33
4.4.2 规范教育信息公开政策体系 .....	34
4.5 完善城市农民工子女教育公平的防护性保障 .....	35
4.5.1 加快城乡二元结构的改革 .....	35
4.5.2 完善教育政策实施监督机制 .....	36
结束语 .....	38
参考文献 .....	39
附录 .....	42
致谢 .....	50

## 图 表 目 录

### 图目录

图 1 不同类型学校农民工子女家长入读学校难度评价.....	14
--------------------------------	----

### 表目录

表 1 城市农民工家庭情况调查.....	15
表 2 城市农民工子女交纳借读费和赞助费情况.....	16
表 3 子女教育费用对城市农民工家庭的影响.....	17
表 4 城市农民工住房使用面积情况.....	18
表 5 居住地农民工沟通情况.....	19
表 6 农民工子女课余活动情况.....	19
表 7 城市农民工获取教育信息情况.....	20
表 8 农民工子女平时对待作业的态度.....	22
表 9 农民工子女处理学习问题的方式.....	22
表 10 农民工子女课堂纪律表现 .....	23

# 绪论

## 0.1 研究意义

### 0.1.1 理论意义

近年来,国家采取了多项措施、出台了多种相关政策,总结以往实施经验和情况,让城市农民工子女平等的接受教育,在一定程度上促进了教育公平。但是,随着社会形势的不断变化,我国城市农民工子女地区分布过于集中,人口数量相对庞大,基本的统计数据缺失,使得城市农民工子女平等的受教育权利受到剥夺,并且在学校和家庭都存在着影响他们健康成长的不利因素。例如,公共政策体系不健全、户籍制度的存在、政策文本不完善与政策落实不到位、教育教学质量监督评价机制缺失、学校与家庭教育功能的发挥不力等都是城市农民工子女教育不公平的重要原因。接受公平的教育,是每一个人的权利与自由,对每一人来说都是极其重要的。阿玛蒂亚·森认为,不识字对一个人参与那些要求按规定生产或对质量进行严格管理的经济活动(如全球化贸易所日益要求的那样)来说,是一个非常大的障碍。相应地,不会读书读报,不能和参加政治活动的人书面联系,对于政治参与也是一种限制。因此,本文运用印度经济学家阿玛蒂亚·森的可行能力理论,通过对城市务工农民子女教育的现状及存在的问题、成因分析,进一步提出了实现城市农民工子女教育公平的对策。为日后的相关研究和政府的公共政策起到一定的借鉴作用,这就是本文的理论意义。

### 0.1.2 现实意义

近年来,城市农民工子女的教育公平问题成为中央和社会各界人士关注的焦点,也是一个亟待解决的社会问题。胡锦涛主席在2007年8月31日召开的全国优秀教师代表座谈会上指出,“把促进教育公平作为国家基本教育政策”。与此同时,温家宝总理也着重强调教育公平是衡量社会公平的重要杠杆。教育公平的实现就是努力解决好城市农民工子女教育问题。实现教育公平,是任何一个崇尚公平与正义的社会必须正视的问题。它不仅关系到人民的切身利益和社会的发展,更关系到几代人的生理、心理、精神等多方面的健康发展。注重教育公平,就是促进了社会的可持续发展。教育公平是实现国家强大和提高人民素质的重要

---

[印] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 32  
中央政府门户网站[EB/OL]. <http://www.gov.cn/jdhd/2007-10/15/content-776431.htm>, 2007-10-15

手段。不断地坚持将教育公平优先发展，才是国家强大的必经之路。顺利地解决好城市农民工子女教育公平问题，维护了社会公平正义，提高了国民的综合素质，加快了社会主义现代化建设，促进了政治经济的发展，保持社会和谐稳定的局面。同时，对促进教育事业的全面发展、实现统筹城乡发展等有着现实意义。

## 0.2 文献综述

### 0.2.1 国外研究综述

基于国外发达国家社会福利较好，经济基础雄厚，教育制度相对完善，但由于国外许多国家存在两种教育制度，即对不同的性别、种族、阶级采取不同的教育方法和培养目标，使接受教育的人经历了不同的教育过程，取得了不同的发展，被称为双轨制教育。几百年以来，西方国家始终认为，获得公平的教育资源是每一个公民应有的权力，因此国外关于教育公平理论的发展和研究已相当成熟。

早在公元前 323 年，古希腊伟大的哲学家和思想家柏拉图在其著作《理想国》中就提出了开放式社会和自由教育的思想。他认为一个能够成为领导人的人，并不是凭借他拥有的财富和社会地位，而是他所拥有的品德和知识。而这一点，必须经过选择性的、完善的教育制度才能实现。公平的教育应该让每个人所拥有的特有的能力得到较好的发展，并适应国家和整个社会的发展。”

著名的法国教育家卢梭在著作《社会契约论》中强调，自然教育是基于“天赋人权”的思想，赋予“教育平等”以“人权”的意义。他更加注重尊重学生的天性。到 18 世纪末期，教育公平开始在西方国家立法，通过法律否定了特殊群体的教育特权，给予了人们平等接受教育的权利。

美国著名的社会学家詹姆斯·科尔曼，在 1966 年发表了《关于教育机会平等性的报告》。詹姆斯·科尔曼历经三个月，他从美国各个地方搜集了 4000 多所学校 60 多万学生的资料数据，进行调研和分析。结果显示造成黑人学生学习水平较低的原因主要是由于学校的社会构成，即学生的家庭社会经济背景。并不是学校现有的教育资源条件。詹姆斯·科尔曼把教育的平等，放到了社会经济平等的背景上，强调了弱势群体教育机会的不平等。

瑞典著名教育家托尔斯顿·胡森于 1989 年提出了教育机会均等理论，他认为教育公平主要是指教育机会均等，教育机会均等主要包括教育起点、过程和结

---

[古希腊]柏拉图.理想国[M].北京:中央编译出版社,2010

果的均等。在起点均等的论述中,胡森着重强调接受教育是每个人应有的权力,每个人都有到课堂听课的权利,他主张创办只接纳穷人孩子的学校,为这样一个弱势群体提供一个平等入学机会。在过程均等的论述中,胡森强调不是说大家都上同一所学校就是公平的表现,要考虑到每个学生的能力和条件,给予适当的教育因材施教。在结果均等的论述中,胡森认为对于每一位社会成员来说,不论他们的家庭出身、社会背景等自然条件有什么不同之处,都应当给予他们同样量与质的教育。使得每位社会成员都有取得成功的机会,每个人都有机会获得同样的社会地位。

西方国家对于教育公平的研究已达到相对发达和成熟的阶段,对于研究我国的教育公平来说有一定的借鉴作用。但由于我国特殊的国情决定,要研究和解决城市务工农民子女教育公平问题还要从实际情况出发,提出相应的建议和对策。

### 0.2.2 国内研究综述

在西方学者的理论研究基础之上,我国学者依据本国实际情况提出了自己的建议,综述如下:

张宁(2005)认为,通过对教育公平理论和人本主义教育理论的分析运用,提出了要从国家政策和教育实践的角度解决问题。他的建议包括:教师应该转变观念,给予城市农民工子女特殊的人文关怀,改革教育教学方法,搭建良好的教育平台,改进学校管理机制,提供灵活、机动的教育机会。

范先佐(2008)认为,城市农民工子女教育公平问题主要是由于现行的体制和制度造成的。要想让城市农民工子女接受平等的教育,政府就要务必提供制度上的保障。保证他们公平的接受教育,政府应当成为主要的教育财政供给者,应当为城市农民工子女的教育提供经济上的补偿。城市农民工为城市的美化和建设付出了辛劳,为国家的税收也做出了贡献,他们应当同城市居民享有一样的待遇,享有公共服务和教育资源。城市农民工及其子女绝大多数是社会低收入阶层,属于弱势群体,应当得到国家和社会各界更多的帮助和支持。

韩嘉玲(2007)认为,从根本上应打破二元户籍制度,应该将城市农民工子女就学问题纳入流入地公办学校招生计划中去。流入地公办学校内要建立公平的教育环境。收费方式应灵活、多样,可按月、季,学期收费,针对特困户应减免学费等。探索出进城务工农民子女就学的新形势。比如,建立由政府主办、地方各企业赞助的外地学校,鼓励民间组织开办外地学校,让外地学生和本地学生就

---

[瑞典]托尔斯顿·胡森.平等——学校和社会政策的目标[A].张仁杰,主编.国外教育社会学基本文选[C].上海:华东师范大学出版社,1989:206-217

读于公办学校中，平等的享有公办学校中的一切教育资源。

余冬意(2006)认为，解决教育公平问题就必须做到有法可依，对城市农民工子女的教育要制定完备的法律法规，正确定位城市农民工子女教育投入责任。要做到公正严格执法，各级政府及相关部门应当严格履行各自的法定责任。提高农民工的教育法律意识的同时要健全民主监督制度。应当对教育行政机关及其工作人员的行为进行审理和判决，加强社会监管力度。社会监督要从人民监督开始。制定出一种有益于城市农民工子女教育财政资源配置新制度。

高勤(2007)认为，平等的受教育权要求国家是一个有为政府和有限政府的统一。主要的表现有两方面：一是保障教育自由的实现。“国家不能拥有某种特定思想，以免对公民的价值观、人生观、世界观造成影响，剥夺了公民的政治自由和权利。”表明了公民的受教育权不能被国家或其他社会组织轻易剥夺。与此同时，宪法保证了公民的受教育机会和教育选择权。二是尽可能创造实质平等。国家要竭尽全力消除教育差距，完全的消除教育差距是不可能的，教育差距的缩小主要体现在教育底线设置，教育资源的良性配置等。

目前，关于城市农民工子女教育公平问题研究专著相对较少，对此问题的研究也存在不足和偏向。很多学者从法学、教育学、社会学等角度入手，进行探讨。但是对于城市农民工子女教育公平来说是一个错综复杂的问题，很难给出一个确切的定义来诠释。因此，研究此问题要立足于整个社会乃至特殊的国情背景下。本人在综合总结了这些学者的观点理论基础上，试图从新的视角——可行能力的视角来探讨城市农民工子女教育公平问题，并制定相关的政策建议，实现城市农民工子女教育的实质公平。

## 0.3 资料收集与研究方法

### 0.3.1 资料收集

本文的资料收集方法主要有三种：一是图书资源。本人通过对学校图书馆、省图书馆相关书籍及国内外相关资料的收集和阅读，获得许多珍贵资料，用以作为写作本文的论据。二是电子图书资源。在科技迅速发展的现代，网络已经成为人们获取资源一个必不可少的途径。本人通过对中国知网、中国期刊全文数据库、

---

韩嘉玲. 进城务工就业农民子女教育政策文本研究[J]. 唐山师范学院学报, 2007(4)

余冬意. 城市农民工子女义务教育公平问题研究——基于苏州市吴中区LZ镇的调查研究[D]. 硕士学位论文, 华东师范大学出版社, 2006

大须贺明. 生存权论[M]. 林浩, 译. 吴新平, 审校. 法律出版社, 2001: 178

沈阳市统计年鉴、沈阳市统计局、沈阳市教育局以及相关政府机关单位主页等各大网站获得许多准确信息，加强了本文论述的说服力和可靠性。三是实地调查。本人通过调查研究法（问卷和访谈）进行实地调查，获得具体数据。

### 0.3.2 研究方法

为了进一步生动具体的论述城市务工农民子女教育公平问题，准确的表达本文的写作目的，采用了文献研究法、调查研究法与理论分析和现实分析相结合的研究方法。

#### 0.3.2.1 文献研究法

依据城市农民工子女教育公平问题研究这一课题，通过阅读大量地国内外文献综述、相关的杂志报刊以及研读关于城市农民工子女教育方面的论著，并对其进行分类、整理、研究、筛选，从中得到借鉴和启示，从而更加全面地、客观地掌握研究问题的方法。笔者利用图书馆资源、网络资源、政府官方网站等多方面资源进行资料搜集，得到关于城市农民工子女教育方面的最新信息和数据。全面了解城市农民工子女教育不公平的研究现状及存在的问题，深入分析其成因，提出相应地解决对策。

#### 0.3.2.2 调查研究法

通过对沈阳市农民工子女教育问题进行调查，对当地政府和教育行政部门各领导、学校校长和教师、学生和家長进行调查和访谈，广泛地收集各方面的资料，为城市农民工子女教育的主要表现和相关对策的提出，提供了真实有效的数据。

#### 0.3.2.3 理论分析和现实分析相结合

通过对阿玛蒂亚·森的可行能力理论、教育公平理论的研究分析，以这些理论为基础，将其与城市农民工子女教育问题的分析相结合，找出解决问题的对策。

## 0.4 可能的创新及不足之处

### 0.4.1 可能的创新

大多数学者对城市农民工子女教育问题的研究多以管理学、政策学、制度学和社会学等角度入手，这些研究大多是理论性的，没能与教育问题的实际相结合。本文紧密结合沈阳市城市农民工子女教育公平问题的实际情况，依据阿玛蒂亚·森可行能力视角来阐述城市农民工子女教育不公平的原因是农民可行能力的缺失，农民工的可行能力的缺失，主要是由于农民的政治权利没有得到良好的保障，

他们接受的教育机会的不均等。本文主要对城市农民工子女教育不公平问题的分析和归纳，找出内在成因，提出相应的解决对策。加大力度提高城市农民工及其子女的自身素质、法律观念、教育水平，进而使农民工及其子女的政治权利和自由得到良好保障。让城市农民工子女也能像城市中的孩子一样，享用同样的教育资源。为国家的发展，社会的进步做出贡献。

#### 0.4.2 研究的不足之处

城市农民工子女教育公平问题是一个错综复杂、纷然杂陈的问题，涉及到党中央、政府、教育行政部门、学校等诸多方面。又基于城市农民工子女自身的特点，例如：数量庞大、流动性强、统计数据缺失、户籍制度落后等因素的制约，研究起来难度较大。城市农民工子女教育公平问题涉及到政府、教育部及学校校长等领导的政绩和切身利益，很多人都回避，不愿意接受访问。所以从他们那里获得的数据往往离事实有距离，从而不能真实、客观的反映问题。许多农民工在调查访问中，也不能给予支持、配合，需要花费很长时间。由于笔者个人能力、学识和时间有限，很多问题得不到很好解决，需要笔者更进一步学习和调查研究。

# 1 相关概念界定与理论基础

## 1.1 相关概念界定

### 1.1.1 城市农民工

自 1984 年以来，城市农民工就有着多种称谓。进城务工人员是其同义词之一，还有诸如流动人口、农民工、外来打工者、边缘人等。一般情况下是指其户籍在农村，身份是农民，但却在城市里工作，户口属于农业户口，但却从事非农产业的工作。他们生活在城市中，却不能融入城市当中。他们跨省市或跨地区，长期在外进城打工的，拥有农村户籍的劳动力。

本文认为应从以下三个方面来界定城市农民工：第一，户籍。指由国家主管户政的行政机关所制作的，在新中国户籍制度中规定其身份为农民，用以记载和留存住户人口的基本信息的法律文书。第二，身份。虽然农民工在城市中从事非农工作，而且他们的生活方式、从事职业、行为举止和城市中的市民并无显著差别，但是由于户籍身份，他们与城市居民还是有了“身份”上的区别。第三，职业。城市农民工他们大部分在厂矿、工地、企业、商场等地工作，从事建筑行业、家政行业、服务行业、搬运行业等第二或第三产业劳动，以工资作为家庭或个人收入的主要来源的群体。

### 1.1.2 城市农民工子女

自 1996 年在《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》中首次提到“进城务工农民随迁子女”的表述之后，2003 年国务院办公厅发布的《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发【2003】1 号）将进城务工就业的子女称为“农民工子女”。2008 年 8 月，《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作得通知》中又称为“进城务工人员随迁子女”。此外在学术界，对城市农民工子女的称谓还有民工子女、边缘人子女、打工仔子弟等。迄今仍没有一个统一的说法。但是这些名称，在一定程度上也界定了城市农民工子女的概念。“城市农民工子女”是指进城务工农民的子女。包括两类：一、在农村出生，后随父母进城。二、是在父母进城后出生，并在城市中生活学习，但仍是农村户口。城市农民工子女最主要的特征就是流动性强，主要是因为家庭流动性、社会地位、经济能力等因素决定的。因此最容易引起失学、辍学等问题。

本文将城市农民工子女的概念界定为：户籍所在地为农村，随进城务工的父母或法律上认可的监护人在他们打工的城市中生活，并且在所打工的城市中接受教育的城市农民工子女。

### 1.1.3 教育公平

教育公平问题，实质上是社会公平问题的延续和具体表现，它反映了人与人之间在教育领域中的平等状况。包括：人们教育权利的平等、教育机会的平等和向不同个体提供个性与才能发展权利的平等。可见，对教育公平涵义的阐释，每位学者有着各自不同的观点和看法。不同的角度和学科研究，有着不同的结论。为了更加全面的理解“教育公平”的概念，笔者总结了以下几个方面：

第一，从伦理学角度。更多的考虑到社会的变化和教育的实际状况。在人们获得受教育机会的同时，还要考虑到要接受差别。伦理学对于公平的阐释更趋向于公正、正义。例如罗尔斯的《正义论》中，第二原则即差别原则：社会的和经济的不平等应这样安排，使他们在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益，并且，依系于在机会公平平等条件下的职务和地位向所有人开放。第二，从经济学角度。就是指国家将教育资源合理的公平的分配，做到效率与公平兼顾。每个人所获得教育资源与其所做出的社会贡献成正比。第三，从法学的角度。教育公平指每个人所获得的受教育权利和受教育机会是平等的。他是一个普遍化的问题也是一个基本的人权问题。第四，从社会学角度。着重从教育制度起点的公平、教育过程公平、教育结果公平三个方面评述。在教育制度起点公平方面主张社会上每个人都享有公平的接受教育的机会；教育过程公平强调关于教育工作的各种资源，国家可以制定相关的政策来引导社会教育制度的公平；教育结果公平指出社会个人依据自己的爱好进行发展学习，使得个人的兴趣和爱好得到充分发展。第五，从教育学角度。更加注重对教育机会的分配是否合情理，对每个接受教育者是否实行可选择性教育、是否符合教育的良好发展。

根据以上五方面的论述，本文将教育公平的概念界定为：国家应合情合理的分配教育资源，制定相关的教育、法律制度，使得每个人享有受教育权利和受教育机会。在公平平等的环境下，依据个人兴趣和爱好充分发展和学习，为社会的发展做出贡献。

---

郭彩琴. 论马克思恩格斯的教育公平观[J]. 马克思主义研究, 2007(1)  
[美]罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 322

## 1.2 可行能力理论的内涵

阿马蒂亚·森 (Amartya Sen) 于 1998 年获得诺贝尔经济学奖, 次年 9 月出版了《以自由看待发展》一书。他认为, 自由才是发展的首要目的, 是促进发展的必不可少的手段。在以此为基础的情况下, 阿马蒂亚·森提出了“可行能力”这一概念。所谓可行能力就是指: 一个人的“可行能力”(capability) 是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合。因此, 可行能力在某种程度上也是一种自由, 是一种实质的自由。

阿马蒂亚·森在论述“可行能力”概念中, 提出“功能性活动”的概念。什么才是“功能性活动”呢? 他认为功能性活动反映了某个人认为某件事值得去做, 对于个体而言, 有价值的事情有很多种, 从最初最基本的要求到错综复杂的社会实践活动, 例如参与社区生活和拥有自尊。举例来说, 这些活动可以包括吃、穿、住、行、读书、看电影等等。若把这些活动列为一个清单, 一个人的“可行能力”, 就是对于此人是可行的、列入清单的所有活动的各种组合。从这种意义上来说, 能力实质上就是一种自由, 一种可以过上有内涵的有意义的生活的实质自由。社会上每一个社会成员都在各种可行的活动中, 遵循个人的选择标准进行最优组合搭配, 如果一个人能够实现可行能力, 就可以通过他的实际选择而表现出来。阿马蒂亚·森的可行能力的核心亦是自由(即实质自由), 将其看做是扩展人们享有的真实自由的一个过程。

阿马蒂亚·森把发展看成是人们扩大和享受自由的过程。自由在发展中起到两种作用。一种是建构性作用, 另一种是工具性作用。建构性作用是关乎到在提升人们日常生活质量的时候, 实质自由在其中所起到的作用。而工具性作用是关乎到各种权利、权益和机会, 是怎样扩展人类的一般自由, 又是怎样为经济的快速发展做出卓越贡献的。森将工具性自由分为五种类型:(1) 政治自由;(2) 经济条件;(3) 社会机会;(4) 透明性保证;(5) 防护性保障。这五种类型的自由能够帮助人们更好更自由的生活, 并且提高他们在日常生活方面的可行能力。

第一, 政治自由。广而言之(包括通常所称的公民权利), 指的是人们拥有的确定应该由什么人来执政, 而且按照什么样的原则来执政的机会, 同时包括监督机构的监督、批评当局, 人们的自由包括政治表达、言论不需要审核, 可以选

---

[印]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 63

[印]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 62-63

[印]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 3

[印]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 31

择不同党派自由等。同时也包括公民在民主政体下所拥有的政治权益，主要包括政治参与、坚持异议、投票权、参与挑选立法人员和行政人员等的权利。广大公民作为国家政治生活的主体，有权利依据宪法和法律，享有参加国家政治生活的自由和权利，广大公民也同样有权利参与各种国家活动和社会活动。表达个人的政治自由和意愿。许多的研究表明，饥荒往往发生在极权或权威主义国家中。这是因为这样的极权或权威主义，政府拥有着绝对的权力，专制独裁。人民失去了民主、自由的权利，最终导致饥荒的发生。坚持自由和民主就如同对国际市场开发、注重教育、促进发展一样，人民才能在和平、稳定的社会环境中生活。

第二，经济条件。经济条件指的是个人分别享有的为了消费、生产、交换的目的而运用其经济资源的机会。人们拥有各种经济资源如工具、知识、劳力、土地等。我国作为发展中国家，市场机制发育并不健全。无论是对人、资源还是经济活动都横加干涉。事实证明，公共行动才是市场机制良性发展的重要措施。学校教育、土地改革、医疗保健、社会保障等公共行动被合理地分享，才能压制市场，使得市场的运作更加公平合理。各经济主体实际上能获得的权益取决于金融资源。无论是成千上万人的大企业还是靠小额贷款的小企业，国家财富的增加也依赖于经济的发展。

第三，社会机会。社会机会是指社会教育、医疗保健及其他方面所实行的安排，它们影响个人赖以享受更好的生活的实质自由。社会机会对广大人们享有质的生活、避免可防治疾病和过早死亡等个人生活起到重要作用，同时对人们参与政治活动和经济活动也起到了不可忽视的作用，都是十分重要的。众所周知，亚洲“四小龙”的高速发展，就是受益于教育的平等性和普及性。若一个人不认识文字，不会读报纸，不懂得与其他人书面联系，那么将会极大地阻碍其参与政治活动。20世纪80年代以来，中国的经济增长始终高于印度，究其原因主要是由于印度实行的很多中央计划、政府干预政策等改革迟缓所致，总体而言，印度在教育、保健等方面落后是关键原因。对比中印两国发展经验，警示我国尤其在教育方面，一定要把握好社会机会的良性发展，以促进经济增长。

第四，透明性保证。透明性保证所涉及的是满足人们对公开性的需要，在保证信息公开和明晰的条件下自由地交易。要求人们在平时交往过程中要有信誉，

---

[印]阿马蒂亚·森．以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2012：32  
[印]阿马蒂亚·森．以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2012：32  
[印]阿马蒂亚·森．以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2012：32  
[印]阿马蒂亚·森．以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2012：32

并保证信息的公布是准确的、公开的。交易双方在谈判过程中要提供全面而准确的信息，在达成协议以后，各自信守承诺、履行义务。如果没有了这种信用，市场机制也就无法运作。公民对于政府提供的信息是持全面而准确的态度，符合公共利益的。如果没有了这种信用，社会秩序也将呈现出混乱状态。因此，透明性保证就成为个人实质自由无可取代的重要组成部分。

第五，防护性保障。防护性保障指的是提供社会安全网，以防止受到影响的人遭受深重痛苦或甚至在某些情况下挨饿以致死亡。为惨遭危难或其他突发性困难的人、收入在贫困线一下的人，以及年老、残疾的人，提供扶持的社会安全网。为那些需要帮助的人提供必要的生活用品，以此来改善他们的生活状况，制定临时的制度安排，构成实质自由的一部分。

以上阐述的五种工具性自由之间有着千丝万缕的联系，他们之间不同的作用以及对其他自由的具体影响是发展过程的重要方面。政治自由有助于促进经济的发展，经济的发展又能够帮助人们脱离贫困以及用于投入社会公共资源的建设。同时，社会机会有利于经济参与，不同类型的自由可以相互增强。因此，工具性自由可以促进教育的发展，并最终实现农民工子女的实质自由的扩展和可行能力。

### 1.3 可行能力理论在本文中的应用

阿马蒂亚·森的可行能力理论为分析城市农民工子女教育公平问题提供了一个崭新的视角。在现代社会中，城市农民工子女属于弱势群体，他们之所以权益受损、陷入困境，其原因就是可行能力的严重缺失。要想获得这种能力，就要利用这五种工具性自由，来帮助自己排除各种束缚，提高个人的可行能力。让每位公民的实质自由得到扩展，党中央及各级政府能够为他们提供社会资源和公共服务。城市农民工子女教育的不公平主要是因为他们的可行能力被严重剥夺，可以通过提高他们的可行能力来改变现有的状态。

第一，可行能力的核心内容就是政治自由。城市农民工在城市中干着最脏最累的活，理应获得应有的权益和自由。他们有权利实行生活的可行能力，也就是所谓的“实质的自由”。失业的人有资格得到救助，每个孩子都有资格上学受到教育。他们有权利表达自己的利益主张，了解相关信息，享受政治参与

---

[印]阿马蒂亚·森：以自由看待发展[M]．北京：中国人民大学出版社，2012：33

等自由。只有这样，国家、社会和个人才能在和谐、稳定的社会环境中正常运转。

第二，农民工的可行能力离不开经济条件。农民工所拥有的经济权益，取决于他们所拥有的或可运用的资源。农民工将经济资源运用到生产、消费、交换等机会。农民工子女教育的成就并没有像城市那样显著。经济条件可以提高农民工的收入水平，只有他们的生活富裕起来了农民工才会在子女的教育方面的投入更多的资金。

第三，社会机会有利于促进农民工实质自由的实现。实质自由是农民工最基本的诉求，只有社会机会这扇大门被打开，农民工才能真正地按照他们的意愿而生活，充分执行他们的“可行能力”。提高他们的文化层次，让他们拥有法律意识，得到基本的医疗保障等，社会安排是关键所在。

第四，透明性保证满足了农民工对公开性、透明性的需求。农民工的这种需求的满足，需要政府能够及时的准确的公布各方面的相关信息。对农民工而言，他们能够在最短时间、最快捷的渠道获得信息，使得农民工的各项权利得到保证。对政府而言，防止了政府官员贪赃枉法、滥用职权等情况的发生。

第五，防护性保障是公民赖以生存的安全保障。在发达国家，由于他们拥有着较好的社会福利，这种安全性保障早已建构。但在发展中国家还是一项基本建设，要通过制度性渠道把像农民工这样的弱势群体的痛苦反映出来，党中央和各地政府应时时的关注百姓的疾苦，给予他们更多的关怀和帮助。

本文通过利用阿马蒂亚·森可行能力的五种工具性自由的相互关联，互为补充的关系，来进一步提高城市农民工的可行能力，要让他们的子女在自由、公正，平等的环境中获得教育机会，同时享有平等的受教育权利和教育资源，为城市农民工子女平等接受教育和身心健康的发展做出贡献。

## 2 沈阳市农民工子女教育不公平的主要表现

沈阳作为辽宁省的省会，是中国东北第一大城市。整个城市的总面积为 1.3 万平方公里，全市户籍人口为 819.3 万，市区人口为 615、4 万。沈阳下辖 9 个市辖区，5 个市区（大东区、沈河区、皇姑区、铁西区、和平区）和 4 个郊区（沈北新区、苏家屯、东陵区、于洪区），1 个县级市，3 个县（法库县、康平县、辽中县）。根据辽宁省农民工工作联席办公定不完全统计数据，截止到 2012 年，我省农民工大约 380 多万人，沈阳市 130 多万。在沈阳上学的农民子女大约 4.2 万~4.4 万，其中家庭困难者在 7000 人左右。对于农民工这个弱势群体而言，呼声最高的问题就是子女教育问题。沈阳市政府也非常关注农民工子女的教育问题，截止到 2012 年，沈阳市各级各类学校共 927 所，高等院校 50 所，普通中专学校 41 所，普通中学 321 所，小学 415 所，幼儿园 950 所。和 2000 年相比，除高等院校增加 6 所以外，其他各类学校数量均是呈逐年锐减的趋势。尤其是小学和幼儿园，分别由 2000 年的 1468 所和 1123 所，分别减少到 415 所和 950 所。

近几年，沈阳市政府为解决农民工子女教育公平问题，灵活运用学籍管理制度，建立临时学籍，给予农民工子女相应的补贴和政策支持。2011 年 9 月，沈阳市人大常委会第三十二次会议制定立法保障“就近上学”，使沈阳市 4 万多农民工子女实现了就近上学的同城待遇。在沈阳市和平区创建了沈阳市唯一一所农民工子女学校。该校于 2009 年 10 月，启动了为农民工子女提供免费午餐的活动。2012 年，沈阳市将 2 亿多元投入到农民工子女教育的各个方面。200 多所学校，接收农民工子女。沈阳市每年拨款 600 万元作为专项资金，对接收农民工子女的学校给予补偿。虽然政府在加大力度、亟待解决农民工子女的教育公平问题，但是由于历史和现实原因，农民工子女教育公平问题仍然得不到彻底解决，教育不公平现象依然严重。

由于沈阳市学校众多，笔者的能力和精力有限，同时又希望更准确的了解沈阳市农民工子女教育公平的情况，本人选择比较具有代表性的重点学校和郊区学校以及接纳城市农民工子女较多的学校进行考察。因此，笔者选择了第二中学、实验中学、苏家屯中学、新民中学、砂山四校、小东二校、虹桥中学这 7 所学校，

---

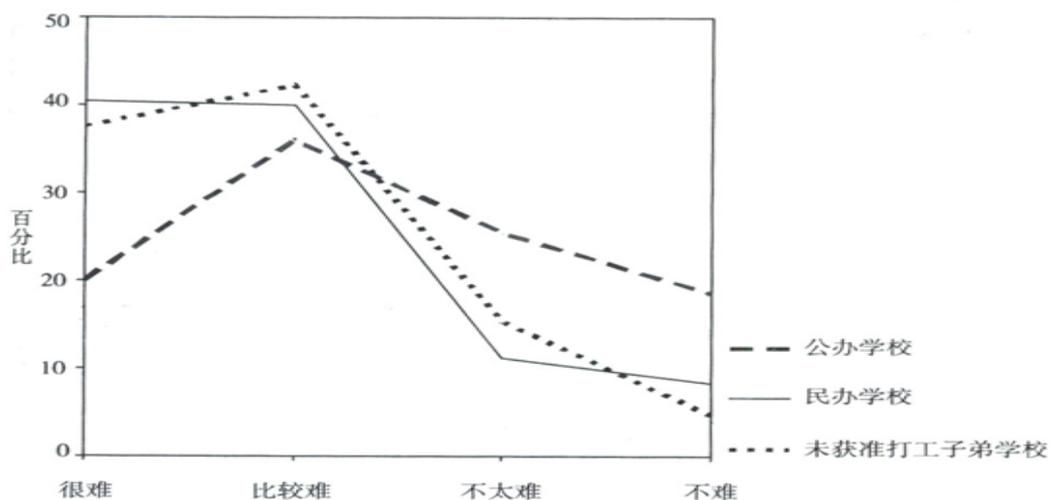
沈阳市统计局．沈阳年鉴 2012[M]．北京：中国统计出版社，2012

对这 7 所学校的调查情况进行整群抽样,分配性地随机抽取 800 个学生和家長发放问卷进行调查,学生问卷和家長问卷各 800 份。学生问卷回收了 786 份,回收率为 98.25%,家長问卷回收了 775,回收率为 96.86%。对沈阳市政府及教育行政部门、校長、教师等还是采用访谈的形式进行交流。同时笔者也走访了一些接受农民工子女就学的非公立学校,通过分析和比较相结合的方法对农民工子女教育公平问题进行了了解。经过对问卷资料的整理和归纳,笔者发现沈阳市农民工子女教育不公平问题主要表现在以下几个方面:

## 2.1 子女就学困难

对于城市农民工子女来说,上学是一件非常不容易的事情。由于公办学校教育质量和教育资源较好,大多数的家長愿意选择公办学校。在问卷调查过程中,笔者将学校大致分为三类:公办学校、民办学校和未获准打工子弟学校。通过 775 份家長问卷来反映农民工子女就学难的问题。但许多的公办学校因为经济条件、学校面积、师资人数等问题,又为了保证本地学生能够较好的享用教育资源,以各种理由推脱接收农民工子女。

图 1:不同类型学校农民工子女家長入读学校难度评价(家長卷 n=775)



从图 1 中,我们可以看到,在公办学校中,21%的家長认为很难,35%的家長认为比较难,25.6%的家長认为不太难,,18.4%的家長认为不难;在民办学校中,40.6%的家長认为很难,40%的家長认为比较难,11.2 的家長认为不太难,8.2%的家長认为不难;在未获准打工子弟学校中,37.4%的家長认为很难,,42.7%的家長认为比较难,15.6%的家長认为不太难,4.3%的家長认为不难。如图所示,

大多数家长对子女就学的态度还是呈现出很难或比较难的局面。

首先，入学程序繁琐，步骤较多。据访谈了解，沈阳市教育行政部门在公办学校的准入条件中针对进城务工农民子女入学作了详细的规定，基本上是按照教育行政部门指定。但是有些学校则会在上级指定的前提下，结合学校实际情况再自定条件。沈阳市农民工子女在就学前，必须要“先申请、再审批、后联系”的程序。子女须在家长或监护人持本人在沈居住证明、就业证明、流出地政府开具学生证明向流入地政府提出申请。流入地政府对符合规定的农民子女出具在沈就读证明和相关证件证明。农民工需要持这些证明再到暂住地教育行政部门审批。最后由暂住地教育行政部门来安排就读。入学程序的繁琐，步骤之多，使许多家长头痛不已。

其次，入学证件种类繁多，办理困难。问卷调查结果表明，户口本、暂住证、身份证是入读公办学校必要的三类证件。不同学校要求也不一样。有的公办学校还需要工作证明、以前学籍证明等其他证明。一些证件的办理需要花费十几天甚至几个月之久。这些证件办理困难，来回费用较大，耗费时间之久，许多家长又不得不托人找关系，备受冷落和刁难。不仅给农民工的生活增添了负担，同时让孩子进入学校上学成为了一种奢望，不得已而中途放弃，这也是辍学现象屡屡发生的原因之一。

## 2.2 经济条件弱势

问卷调查中笔者发现，绝大多数的农民工家庭很少在流入地买房子，很多家庭都是租房子或者居住在简易房、廉租房中，居住环境较差，交通也不便利。城市农民工基本上从事当地人不爱干的脏活累活，工资低，工时长。许多家庭的生活条件并不富裕，再加上子女上学的费用，使得他们的生活更是雪上加霜。

表 1：城市农民工家庭情况调查（家长卷 n=775）

调查项目	选项	人数	比例（%）
Q7:您的月收入为多少？	1200 元以下	155	20.0
	1200-1500 元	372	48.0
	1500-2000 元	162	20.9

续表 1：

	2000 元以上	86	11.1
Q12：您家的房子是	买的房子	73	9.4
	借的房子	112	14.5
	租的房子	502	64.8
	其它	88	11.4
Q5：您有几个子女？	1 个	62	8.0
	2 个	301	38.8
	2 个以上	412	53.2

由表 1 所示，我们可以了解到城市农民工子女家长的月收入情况，1200 元以下的占 20%，1200 元到 1500 元的占 48%，1500 元到 2000 元的占 20.9%，2000 元以上的只占 11.1%。由此，我们可以得知沈阳市农民工平均月收入大部分还是徘徊在 1200-1500 元左右。在住房方面，大多数农民工还是采取租房子的形式，占到 64.8%，在城市中有能力买房子的农民工仅占了 9.4%。可见，城市农民工的经济负担依然很重。在调查中也了解到，由于我国大部分农村地区计划生育政策执行的并不严格，致使农民工超生现象的发生。若每个农民工家庭有 2、3 个孩子上学的话，在子女教育方面的开支就相对较大，城市农民工家庭的大部分收入都被子女教育支出占用，那么家庭其他方面的开支就相对较少。

现在虽然出台很多法规不允许向农民工子女收取借读费和赞助费，但许多学校还是以各种理由变相收取借读费和赞助费。这让很多农民工家长难以承受，感觉很吃力。借读费和赞助费问题是目前我国非常重视的教育公平问题之一。请看下表：

表 2：城市农民工子女交纳借读费和赞助费情况（家长卷：n=775）

	选项	人数	百分比（%）
Q9：您为孩子选择的学校交多少借读费和赞助费？	A、2000 元以下	129	16.7
	B、2001-3500 元	542	69.9
	C、3501-5000 元	74	9.6
	D、5000 元以上	30	3.9

由表 2 可知，目前，城市农民工子女绝大部分需要交纳借读费和赞助费，并且这笔费用并不低，69.9%的农民工都需交纳。可想而知，这对农民工来说是多大的压力，无疑又将他们的生活逼向窘迫的边缘。

在调查访谈中还发现，一些学校还要求学生交纳住宿费、食堂费、校车费等一些费用，加起来差不多有 1000 多元。高额的费用对城市农民工家庭有何影响呢？请看下表：

表 3：子女教育费用对城市农民工家庭的影响（n=775）

	选项	人数	百分比（%）
Q10：您的子女教育费用支出占家庭收入的比重？	A、5%以下	37	4.8
	B、5%-10%	72	9.3
	C、11%-20%	224	28.9
	D、21%-30%	385	49.7
	E、31%-50%	53	6.8
	F、51%以上	4	0.5
Q11：您觉得凭您的经济实力，子女教育费用的负担重吗？	A、不重	148	19.0
	B、一般	189	24.4
	C、较重	342	44.1
	D、很重	96	12.4

由表 3 可知，多数家庭子女教育费用支出占家庭收入的 11%-30%之间，21%-30%的比重竟高达 49.7%，这也充分说明了，子女教育费用支出是农民工家庭一项沉重负担。城市农民工子女本来就是城市的低收入人群，其子女不但没有得到社会更多的救助，反而却成为高额费用的承担着，这也是许多农民工子女辍学的原因所在，这在一定程度上阻碍国家的发展和社会的发展。

### 2.3 社会教育缺失

关于社会教育的含义有两种解释，一种是广义的社会教育，旨在有意识地培养人、有益于人的身心发展的各种社会活动；另一种是狭义的社会教育，是指学校和家庭以外的社会文化机构以及有关的社会团体或组织，对社会成员所进行的教育。本文主要研究的是狭义的社会教育。影响城市农民工子女教育的原因只要体现在三个方面：社会、家庭和学校。这三方面的因素可以说占据了农民工子女整个生活。无论哪一方面出现了问题，都将无法使农民工子女的教育衔接起来。正面的社会教育可以发掘孩子们的潜力，调动他们生活的积极性，拓宽他们

郑蓉．当前我国流动人口社会教育的调查与分析[J]．江西社会科学，2004（02）：163-166

的知识面，增强自我调节能力和适应能力。负面的社会教育会伤害孩子的身心发展，扭曲他们的人生观和价值观，影响了他们人格的培养和未来的发展。显而易见，目前城市农民工子女的社会教育现状并不乐观。主要表现为以下三点：

首先，城市农民工子女一直处于社会排斥状态。由于父母的社会地位低下以及他们自身的原因，使得他们成为社会排斥的对象。在城市社会分层体系中，农民工处于最低层，对子女的教育上也显得心有余而力不足。农民工子女在教育方面所受到的歧视，并不是单方面的原因造成的，这已经是一个不可回避的社会问题。他们经济上的困难性、生活质量的劣质性、承受能力的薄弱性等问题成为被排斥、被歧视的对象。这些孩子正处在接受教育、生理发育和心理发育的关键时期，如果他们得不到全面健康的发展，对社会来说，将会成为社会发展的不利因素。如果他们受到良好的教育和全面健康的发展，就会成为对社会有用的人。社会发展愈快愈会拉大他们与城市强势群体之间的差距，这就违背了和谐社会的建设宗旨。

其次，城市农民工子女社会教育环境差。在调查中了解到，从事建筑业的农民工大多住工棚板房中，从事服务业和餐饮业的农民工大多居住在业主提供的宿舍中，其他行业的农民工大部分在市郊租住房子或买房，或投奔亲友。即便是雇主或用人单位提供住房，也需要农民工自己拿钱付租费。总体而言，绝大多数农民工住房的使用面积相对较小，大部分都是在 10—30 平米之间。具体情况请看下表：

表 4：城市农民工住房使用面积情况（家长卷 n=775）

	选项	人数	百分比（%）
Q13:您的住房面积是多少？	A、10 平方米以下	229	29.5
	B、11-20 平方米	365	47.1
	C、21-30 平方米	131	16.9
	D、30 平方米以上	50	6.5

由表 4 可知，大部分农民工的住房使用面积在 11—20 平方米，占了 47.1%，其次是 10 平方米以下的，占了 29.5%，21—30 平方米占了 16.9%，30 平方米以上的仅占了 6.5%。由此，我们更加清楚的了解到，城市农民工居住条件还是相当差的，居住面积小，更不用说给予子女更多的学习空间，更不要说单独的书房。连摆放一张学习桌都成了奢望。有单独的厨房和卫生间的农民工更是少之又少。

在调查访问中，笔者还发现，农民工聚集居住的地方，人口混杂，环境脏乱、

治安不稳定，交通不便利，这些因素都埋下了安全隐患。这样的环境缺乏学习氛围，许多农民工家庭中，没有住房条件为子女安置台灯和书桌，他们只能在非常简陋的条件下学习和完成作业。此外，农民工通常会选择和自己的亲人或老乡居住在一起，他们大部分人之间很少沟通和往来，这也就形成了所谓的“居住隔离现象”。这在一定程度上阻碍了农民工子女心理健康的发展。具体情况请看下表：

表 5：居住地农民工沟通情况（家长卷 n=775）

	选项	人数	百分比 (%)
Q16: 请问您在居住地与他人沟通情况如何？	A、经常沟通	98	12.6
	B、有时沟通	343	44.3
	C、很少沟通	252	32.5
	D、几乎不沟通	82	10.6

由表 5 可知，在市郊地居住的农民工，44.3%农民工有时和他人沟通，32.5%的农民工很少与他人沟通，12.6%的经常沟通，10.6%的几乎不沟通。这在一定程度上影响到农民工子女性格、生理和心理的健康发展，长期下去，孩子们就会形成自闭的性格，恐惧与他人交流，内心孤僻等特点，这些特点也往往成为城市孩子轻视并且嘲笑他们的理由。

最后，城市农民工子女的课余时间单调。对城市农民工来说，他们大都文化水平偏低，健康科学的文化活动很少，在业余时间，大多数人集中在一起酗酒、赌博，不良风气严重，许多农民工子女在这样的环境下学习生活，很容易沾染上不良的恶习，家长为了看管孩子，不允许孩子单独出门。在无意中，剥夺了孩子与他人接触的机会，校外活动少了许多，自然令其生活暗淡不少。社会教育机构主要有以下几种：图书馆、少年宫、博物馆、科技馆等。其他机构主要有：剧院、电影院、戏院等大众活动场所。据了解，目前我国给农民工子女开设的公共设施极少，孩子们放学后的活动也十分单调，大部分孩子放学后只能在家里写作业，看电视。单一的室内活动代替了农民工子女的课外活动。具体情况如下：

表 6：农民工子女课余活动情况（学生卷 n=786）

课余活动	人数	百分比 (%)
参加体育运动	51	6.5
与同学朋友聊天	65	8.3
帮父母干活	141	17.9

续表 6：

学习和做作业	271	34.5
上网玩游戏	25	3.2
看电视电影	93	11.8
看课外书	129	16.4
其他	11	1.4

由表 6 可知，城市农民工子女在放学后通常做的事情是学习和做作业，占了 34.5%，帮父母干活的占 17.9%，看课外书的占了 16.4%，看电视电影的占了 11.8% 等，有少数的农民工子女会与同学朋友交流，这就印证了上面分析的结果，农民工之间很少的交流也必定会影响到子女与他人的交流，参加体育活动的占了 6.5%或上网玩游戏的占了 3.2%。可见，农民工子女的课余活动十分单调乏味。

## 2.4 教育信息获取弱化

二十一世纪是一个信息高速运转的时代，社会中存在的所有行业都只有充分掌握所需的信息才能得到有效的发展。无论是一个国家还是一个社会要想取得进步，就必须充分把握信息，做到与时俱进，时时抓住第一手资料，才能在激烈的竞争中取胜。就目前的状况来说，城市农民工子女教育不公平现象产生的原因，在一定程度上也是由于教育信息获得不充分所致。因此，对城市农民工来说，教育信息的获取也是值得关注的问题。

首先，信息占有程度不充分。公共信息是指所有的参与者都能够自由获得的信息，由政府和学校正式向社会发布的各种信息。主要包括国家、地方政府有关城市农民工子女教育相关政策。以“两为主”教育政策信息为例，早在 2001 年我国政府就颁布这一政策《关于基础教育改革与发展的决定》（国发【2001】21 号）中就提出这一政策。到现在已经 11 年过去了，又有多少农民工知道这一政策。具体表现如下：

表 7：城市农民工获取教育信息情况（家长卷 n=775）

Q15: 请问您听知道“两为主”政策吗？	选项	人数	百分比 (%)
	A、知道	87	11.2
	B、知道一点	287	37.1
	C、完全不知道	401	51.7

林玲. 农民工家长的教育信息获取[J]. 中国教师, 2009 (11)

从表 7 调查数据中，我们可以清楚的看到，知道的仅占 11.2%，知道一点的占了 37.1%，完全不知道的竟然高达 51.7%，也就是说绝大部分的城市农民工根本不知道“两为主”教育政策。由此可见，农民工教育信息的获取是非常不充分的。

其次，信息的获取方式主要是熟人社会和道听途说。虽然城市农民工一直被排斥在城市之外，但是他们依然保持着“乡土社会”的传统，依然依靠自己的血缘、地缘资本。大多由老乡、亲戚、邻居或同事中获取信息，这种熟人社会和道听途说，带来了空间上的隔离，从而造成农民工群体的封闭及信息闭塞。当今社会是信息时化的社会，各种各样信息的影响随处可见，但是农民工对公共信息的了解却是相当微弱。在调查中，笔者还发现，他们并不信任政府的政策宣传，而更信赖他们的社会网络。但是这种口耳相传的信息获取方式不可避免地存在着信息弱化及歪曲的可能。在这个过程中，农民工不能尽可能地获取准确而全面的信息。所以，在面对农民工子女教育公平问题上，不能简单地把问题归结为农民工子女家长对政策不了解或是无知。政府和教育部门是否在决策过程中给予考虑。

## 2.5 学业成就低下

进城务工农民子女进入经济较发达地区上学，接受良好的教育是很不容易的。农民工子女的学业成就不但关系到学生个人的素养和品德的培养，而且也关系到他们个人将来的发展、生活、工作、成就等多个方面。学业成就不但包括学生的学习成绩，还包括对待学习的态度、组织纪律、对他人的关爱、人际交往等诸多方面。在本次调查中，笔者主要从学习状况和思想行为状况两个方面来揭露城市农民工子女的学业成就。

首先，城市农民工子女的知识学习状况不佳。在现行的教育制度下，学习成绩固然是作为评判好学生和差学生的标准，但却往往忽视了学生课堂参与情况、对待作业的态度、课余时间的安排和处理学习问题的方式等问题。下面笔者着重从对待作业的态度和处理学习问题的方式两个方面进行详细论述，从这两点小问题来反映城市农民工子女的学习状况。

一是对待作业的态度。老师留的课后作业是作为老师上课教学的补充，又是学生学习的载体，提升和巩固课堂所学的知识。老师可以通过对学生作业情况的了解，来熟悉学生的学习状况。那么，他们对待作业的态度如何呢？请看下表：

表 8：农民工子女平时对待作业的态度（学生卷 n=786）

	选项	人数	百分比 (%)
Q3：请问平时对待作业的态度如何？	A、一直认真完成	308	39.2
	B、有时抄袭他人	198	25.2
	C、做一点应付老师	188	23.9
	D、从来不做	92	11.7

从表 8 中，我们发现，城市农民工子女中认真完成作业的还不到三分之二，占了 39.2%，抄袭他人作业和应付老师的现象也普遍存在，并不是个别现象，分别占了 25.2%和 23.9%，而从来不做作业的相对较少，占了 11.7%。在访谈中，我们也了解到，老师普遍认为农民工子女的作业质量很差，对待作业的态度不认真，这样直接导致学习成绩普遍较差。造成这种现象的发生，主要是因为农民工子女的学习基础太差，上课有时听不懂，跟不上老师讲课的速度。不能将知识融会贯通，更不能举一反三、活学活用。

二是处理学习问题的方式欠妥。学生们在学习的过程中难免会遇到各种各样的问题，若学生们能正确的处理，不但可以增长知识而且可以提高学习成绩：反之，若他们在面对问题不去解决而选择放弃，他们的学习成绩只能越来越差。那么他们是怎么处理的呢？请看下表：

表 9：农民工子女处理学习问题的方式（学生卷 n=786）

	选项	人数	百分比 (%)
Q2：你在学习中遇到问题如何处理？	A、问老师	131	16.7
	B、问同学	402	51.1
	C、自己看参考书	189	24.0
	D、直接放弃	64	8.1

由表 9 可知，遇到问题的时候，大部分学生会选择求助于同学，达到了 51.1%，其次 24.0%的学生会查阅参考书，只有 16.7%的学生会请教老师，剩下 8.1%的学生干脆选择直接放弃。无论采取什么方式，主要能把问题解决掉，都是无可厚非的。在学习中遇到问题不及时处理，学习成绩是很难上升的。

其次，农民工子女的思想行为不当。学生的思想行为决定了他们的上进心、集体荣誉感、组织纪律等的思维意识。良好的思想行为，可以使他们成为有理想、有目标、有追求的人，响应学校的各项号召，自律觉悟高，不迟到早退，遵守课堂纪律，关心班集体。家长都希望自己的孩子成为这样的学生。可是事实情况又

是怎样的呢？请看下表：

表 10：农民工子女课堂纪律状况（学生卷 n=786）

Q7: 你在上课时有过睡觉或说话等与上课无关的行为吗？	选项	人数	百分比 (%)
	A、从来没有	198	25.2
	B、经常	101	12.8
	C、很少	487	62.0

在这个问题上，笔者考虑到学生年龄尚小，都天真好动，在课堂上无论是农民工子女还是本地学生难免会出现这样或那样的与上课无关的行为，所以在与老师访谈中，着重对这一问题进行详细询问。从老师那里笔者了解到，在课堂上本地学生还是要好于农民工子女的课堂表现，从表 10 中，我们可以知道，从来没有的占了 25.2%，经常发生于课堂无关行为的占了 12.8%，很少发生的占了 62.0%。这一数据虽然不能更明确的揭示农民工子女的课堂表现，但是也还是反映出他们在课堂纪律方面还是存在一定的问题，课堂上不能严格的要求自己，即便是不影响他人，也会在课堂上打瞌睡、溜号、思想开小差等与课堂无关的行为，这样在一定程度上降低了学习水平。

### 3 沈阳市农民工子女教育不公平表现的成因分析

#### 3.1 平等受教育权缺失

平等受教育权是指公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等地接受教育的权利。平等的接受教育的权利本身具有法律性、基本性和平等性的原则和特点。入学机会权的平等不仅是法律形式上的平等,而且是每个主体都能实际享有的实质平等。这种实质的平等是公民应有的政治权利,也是民主和政治自由的一部分。作为国家、社会、学校和家长,对保障孩子入学权负有最终的实现义务。然而,从我国当前的政策来看,缺少可供农民表达自身利益要求,维护政治权益的平台。

第一,政治自由和民主权利受到剥夺,政治激励失效。政治和公民权利能够促使人们进行恰当的公共行动。对于公民的痛苦,政府的反映通常取决于政府的压力,这也是民主和政治自由工具性作用的一个部分。与此同时,民主政治体制具有权力约束力的作用,防止权力拥有者滥用职权。民主化程度不高,公民的利益和诉求就不会对权力拥有者形成影响。所以,权力拥有者在制定和实施政策的时候,就不会考虑到普通人民的切身利益,更不用说对执政者进行监督和批评。掌权者的权力没有得到监督,势必走向腐败的深渊。

第二,利益表达体制不健全,利益无法得到有效保障。截止到目前,沈阳还没有一个正式的农民工协会或具有代表性的组织或利益集团,在表达自身利益和诉求时渠道不畅。许多的建议、要求、困难等到不到反映。在访谈中了解到,一些乡镇基层干部,民主意识淡薄,脱离群众。他们担心农民反映问题,更有甚者对想表达意见的民众进行威胁报复。部分机关单位官僚风盛行,对农民工态度冷漠。这进一步导致了农民工利益表达受阻。

#### 3.2 教育经费投入不足

中国是一个不富裕且人口众多的国家,必然要面临教育经费投入不足的问题。我国的财政性教育经费支出从2000年至2011年,仅占GDP的2.87%-2.83%。

---

袁振国. 中国进城务工农民随迁子女教育研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 124  
龚向和. 受教育权论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004: 39

截止 2012 年，我国的财政性教育经费支出达到 21984 亿元，刚达到国内生产总值预期指标 4%。这一事实是非常令人沮丧的，远远低于世界平均水平。国家不为教育买单，那么城市农民工子女教育公平不过是镜花水月。

第一，教育经费投入主体选择不当。我国教育法规定，教育经费实行以政府投入为主，其他投入为辅。必须落实好中央到地方各级政府之间的教育经费投入主体。在选择到底由谁来负责教育经费投入主要责任上务必严谨。流入地政府也要积极配合教育经费投入体制。沈阳市每年要为农民工子女教育费用买单就要支出上亿元，这样一笔巨额费用无论对谁来说都是负担。如果流入地政府没有这个能力去执行，就不要强行，要相互协调，否则就会阻碍其经济发展和社会发展。如同其他领域，许多官员往往使个人利益最大化，忘记了官员的公共精神。一些官员认为，城市农民工子女教育经费的支出会大大降低当地的经济发展和教育水平的发展，影响当地政府的形象和政绩。因此，大部分流入地政府不愿意真正地为农民工子女的教育经费负责。

第二，社会力量支持不够。政府作为城市农民工子女教育经费的主要投入者，他们的财力是既定的，许多领域同样也需要政府财力的支持，例如：医疗、工业、金融等行业。为了让教育经费不发生短缺的现象，应当扩大教育经费的来源渠道。政府应积极支持社会办学力量，鼓励企事业单位、个体和广大市民等社会力量支持教育事业。到 2012 年，国内注册企业超过 1003 万家，但是有捐赠记录的企业却不超过 10 多家，将近 99%的企业没有捐赠过。从这一数据我们可以清楚的看到，社会力量对于教育经费的支持不足，同时我们也可以看到，非政府组织和社会团体在解决城市农民工子女教育经费投入方面扮演者越来越重要的角色。

### 3.3 社会融入难的困境

社会融入是社会排斥相对应的概念，它是伴随着社会变迁和人口迁移产生的复杂的社会过程。由于文化背景、学习方式、生活习惯与城市中的孩子有所差别，大多数的农民工子女无法在短时间内融入到城市的学习和生活环境中去。由前文可知，农民工子女上学难，受到社会排斥等问题，实际上已经使这样一个弱势群体深深地感受到了不平等和被歧视，而家庭经济状况的落差，更进一步加强了这

---

中华人民共和国教育部．教育部2012年工作要点[EB/OL]．<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=319&infoid=25331>，2012-12-12  
2012中国统计年鉴[EB/OL]．<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>，2012-12-24

种情绪,农民工子女缺乏家人关爱和家庭教育,在很大程度上造成他们心理压力。

第一,社会歧视演化为无形的教育障碍。对农民工子女的社会歧视是来自多方面的,而这种社会歧视必定会演化成教育障碍。一是城市同学的排斥。在学校里,城市的孩子常常会羞辱、孤立、故意疏远、冷淡农民工子女,逐渐地便形成了互不往来的小群体。甚至有的时候会发生冲突。二是教师态度不公正。一些教师素质低下,在对待城市孩子和农民工子女的态度和行为上有着明显的差别。例如:在辅导孩子功课上,对城市学生关照有加,而对农民工子女却显现的不耐心,懒得理睬。如果城市孩子和农民工子女发生不愉快,常常维护城市孩子的利益。这样的老师认为,农民工子女学习差、没教养、没礼貌会影响到班级形象和学习成绩。他们不愿意接收农民工子女。三是城市学生父母的偏见。有的父母认为,农民工子女数量的增多,侵占了属于他们孩子的教育资源而仇视农民工子女。他们认为农民工子女有很多恶习,学习差、又懒又脏,会影响到自己的孩子,带坏自己的孩子。因此对他们表现出不满,有的甚至当面就表示出蔑视的态度。

第二,社会教育边缘化。农民工进入沈阳市,并没有完全的被纳入当地政府的的管理,社区管理和社会服务效果不显著。较长时间生活在城市中的市民,自身优越感强势,他们认为他们理所应当当地占据着社会资源与竞争优势。农民工子女来到属于他们的领地学习和生活,无疑在瓜分城市的公共设施,学校的教育资源,所以很多城市中的家长抱有不情愿的态度。使得农民工及其子女很难融入城市中的主流社会。农民工及其子女长期处于“边缘人”的社会地位上,常常会形成自卑、敏感、孤僻的心态。在城市的学校中,经常会出现让农民工子女背负着“借读生”的身份,或者被独立编班,例如:农民工子弟班、慢班等。对农民工子女而言,对他们的前途表示迷茫和担忧,进一步导致心理不健康。他们难以面对社会现实,诱发不同程度的认同危机,当这种危机达到一定程度,便会产生严重的反社会倾向。目前对农民工子女社会教育方面还没有一个有效的办法来解决,因此,农民工子女真正地融入社会,实现社会教育还面临着困难。

### 3.4 政府教育信息公开政策存在问题

政府信息公开保证了公民的参与权和知情权,使公民可以自由表达自己的政治主张。同时,有利于维护广大人民群众民主权益和切身利益,加强党风廉政建设,预防腐败滋生。政府信息公开也是基本人权理论发展的结果。教育不公平

的许多问题也与政府信息公开政策的缺失有着很大关系,政府不能及时清楚的公布教育信息,侵犯了农民工的知情权。

第一,教育信息公开宣传的力度和信息资源的整合不到位。行动理论学派认为,“政策执行应该被视作对某项公共政策所要采取的广泛行动。”公民可以把政府或行政机关对公众宣传政府信息政策看作是一种解释活动,是对政策公正、客观的解读,遵循公平、便民的原则。通过调查问卷,我们可以知道,绝大多数农民工不知道政府信息公开政策,这一问题的出现,主要是地方政府不及时的宣传相关教育信息或者只是做作表面文章,这样的政策形同虚设,对绝大多数的农民工基本不起作用。这不能排除相关部门逃避责任,抱着“事不关己,高高挂起”的态度。甚至政府和教育部门对农民工参政产生害怕、恐慌的心理,他们担心农民工了解相关政策后,对他们非法征税敛财产生冲击。他们将有利于政府或教育部门的信息公开传达,不利的信息就藏着掖着。无论是地市还是县市都有他们政府门户网站,里面的内容长期不更新,被人们称为“永不变色的皮”。当然,公众也无法在网站中找到自己需要的信息,造成信息公开不畅。

第二,政府教育信息公开政策体系缺乏规范性。对这一问题学术界普遍认为,教育政策的制定和执行必须经过规划、认定、议程、决定、执行、修正等过程,这样做才符合法律规范。目前,我国政府教育信息公开政策执行存在问题,无论是政策执行还是政策执行制度本身都存在缺陷。主要体现在制度本身和政策执行人员不足两个方面。党政不分、职能交叉错位、事权财权不分等现象层出不穷。此外,政府和教育部门人员素质不高、技术水平有限,进一步导致政策执行的效率不高。这一系列的原因,使得政府教育信息公开范围不明确,内容涵盖量小,不能满足农民工对教育信息的需求。

### 3.5 政府关注度不够

政府对农民工子女教育的关注度不够直接影响到孩子的学习状况和受教育状况。笔者在阅读国内外大量文献发现,关注农民工子女教育高的国家和关注度低的国家相比较,孩子的学习情况和受教育情况是前者要好与后者。政府只有高度关注农民工子女的教育,各行政机关才能发挥其作用,积极地为配合政府工作,进一步保障了农民工子女的教育公平。多数的农民工家长文化素质偏低,对孩子

---

傅广宛.非线性视角中的公共政策执行过程[J].CPA中国行政管理,2003(5)

的作业大多数看不懂。因此对农民工家长来说，他们更能体会到教育对孩子的未来有多重要，对孩子的学习成绩也会比较关心，却往往心有余而力不足。这也进一步导致了农民工子女学业问题愈来愈多，学业成绩一落千丈。这更加充分体现了，政府关注度对农民工子女教育的重要性。

第一，政府对农民工子女的教育方式缺乏关注。良好的教养方式是孩子成长进步的关键，文化素质高的家长更加关注对子女的教育方法，哪怕放弃自己的工作也在所不惜。反之，文化素质低的家长对子女的教育方式也相对较差。这样的家长往往缺少与子女的沟通，他们大多教养观念陈旧，缺乏前瞻性引导，认为读书没什么用，大学生毕业后都找不到工作，还不如早一点做生意或打工，早一点赚钱。许多农民工家长对孩子提出要求，但自己却不以身作则，甚至自身都有不良的生活习性，难以让孩子信服。教育孩子非打即骂，不站在孩子的角度考虑问题。当孩子在学业上出现问题时，不是帮助寻找解决困难的办法而是体罚孩子。一些孩子被家长放任不管，当被放任的孩子出现某种问题时，父母却不帮助他们及时纠正错误，却把教育完全交给了学校。因此，需要政府培养农民的思想意识，宣扬正确的教养方式。

第二，政府对农民工教育子女的时间缺乏督促和教育。家长再忙也要抽出时间来监管孩子的教育，在这一点上，农民工家长显然做得很不到位。对待孩子的教育，应该是“持久战”而不是“游击战”。农民工进城后，由于他们缺乏必要的专业知识和技能，文化水平又低，还有户籍制度的制约，他们往往从事技术含量不高、工资待遇较低的工作，这些工作基本上是劳动强度高，待遇较差，一般不能作为永久性职业，没有养老保险、失业保险和医疗保障，也没有城镇居民享有的最低生活保障，只能凭借他们拼命工作获取收入。每天为了生计忙于奔波，起早贪黑的赚钱，劳动时间上严重影响了家庭教育的时间和精力。农民工没有时间指导孩子的学习和过问孩子的生活状况和思想状况。他们只能基本保证子女物质上的保障，不能关注到孩子的身体健康状况、心理上的交流等方面，农民工对子女家庭教育基本处于空白状态。因此，政府应加大力度鞭策农民工，要多花点时间在孩子的教育上，多和孩子沟通，和孩子一起学习一起进步。

## 4 可行能力视角下实现沈阳市农民工子女教育公平的对策分析

通过对沈阳市农民工子女教育公平问题的剖析,结合了各方面的诸多因素,在随着今年全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的召开,教育公平已经成为国家和社会亟待解决的问题。促进教育公平,是社会主义中国快速发展、日益强大的动力来源。增强农民工的“可行能力”,提高他们自身素质已成为解决农民工子女教育公平问题的根本途径。结合对沈阳市农民工子女教育公平的主要表现和成因分析后,提出以下几点相关对策:

### 4.1 扩大城市农民工群体的政治自由和权力

#### 4.1.1 确保城市农民工的政治自由

政治自由作为阿马蒂亚·森工具性自由的核心内容,主要体现在维护公民的政治权利和其他基本权利上。人们基本的政治权利基于基本的可行能力在人类生活中的获得和执行,人们表达并论证他们的要求已引起政治上的关注,有促进这种要求得到倾听。政治自由和公民权利是城市农民工及其子女的根本政治保障。广大公民行使基本的政治权,有利于促进相关政策的发展。尤其是公民享有参政议政、监督当局、公开言论等基本权利,保证了城市农民工的参与权、知情权和监督权,可以更加全面系统地反映农民工的诉求,在政策的选择和执行过程中起到了重要作用。

民主和政治自由具有“工具性作用”和“建设性作用”的意义,也存在着使他们有效地机会。政治和公民权利的可允性作用是非常重要的。扩大农民工的政治自由、加强民主政治建设,在改变农民工的弱势地位的同时,也加强了他们的可行能力。政治自由和民主离开了人民的素养就不能生存。扩大人民民主,加强民主政治建设,健全民主制度,使民主真正为普通老百姓服务。

#### 4.1.2 建立顺畅的利益表达机制

城市农民工在城市建设中是最大的牺牲者,要给予他们更多的表达内心需求和自身利益的途径。从而在最大的层面上,反映了农民工的建议、困难和要求。

首先,要培育利益表达组织。利益表达组织能够在政策范围内,发挥最大作

用，应积极的建立各种以表达城市农民工利益的社会团体。国家应赋予这种团体或组织的法律保障，充分发挥其作用。其次，构建城市农民工利益表达的权利均衡机制。这种机制是他们能够公平地表达切身利益的前提和保证并且赋予他们更多的机会和权利。党中央及各地政府在政策的制定、决策和执行时，应当深入倾听他们的想法和要求，制定出符合城市农民工切身利益和要求的政策。最后，强化大众媒体在利益表达中的作用。二十一世纪是信息化世纪，广播、电视、报纸、杂志、互联网已经成为信息共同的重要工具。大众媒体最大的特点就是其舆论监督性。它主要是通过宣传纰漏的工具，形成强大的社会压力，使被监管对象迅速地积极地解决民众问题。多层次、多渠道构建表达人民利益的平台。倡导新闻媒体多报道关于城市农民工利益诉求的新闻，从而引起国家、社会和个人多方面的注意，提高农民工参与政治，利益表达的积极性。

## 4.2 正确定位教育投入主体

### 4.2.1 明确投入主体责任

目前，我国教育经费投入体制是低重心的分权型体制，将教育投资责任几乎分给了市、县、乡、村这样级别的基层地方政府，经费来源大多是地方财政。大多数县级财政属于“要饭财政”，财政能力极为薄弱。流入地政府经济相对较为发达，但是也没有发达到可以为城市农民工子女教育完全买单的地步，而且流入地政府更加重视自己的政绩和形象，就更不愿意为农民工子女教育费用买单。流出地经济贫困，没有能力负起责任。流入地有经济能力，却不愿意买单，谁也不愿意负起责任。致使流出地和流入地都钻了法律的空子，推卸责任，打起了擦边球，相互推诿。这也充分说明，城市农民工子女教育经费投入主体选择不当。

我们应该将责任上升到中央，由中央政府负责。最重要的原因是，我们的中央政府完全有这个经济能力，能够负起责任。相比日本，在二战的废墟中，都实现了免费的义务教育，实现教育公平。但在改革开放二十一世纪的今天，中国还没有实现真正的、实质上的免费的义务教育，更不要说实现教育公平。笔者呼吁，让实实在在的教育公平从城市农民工子女开始。事实上，只要有心人士稍微关注一下，用点心，国家在筹集教育经费方面还是比较容易的。比方说，可以向社会募集教育善款，有些人喜欢买彩票中奖的喜好，中央政府也可以设立教育中奖彩票。同时，中央政府也可以强行向一些企业和高收入人群征收教育税费。

无论是中央政府，流入地政府还是流出地政府，都应该对城市农民工子女教育经费负责，但是事实上，谁也没有负责。因此，国家就应该制定相关的法律法规，加强对投入主体的责任监督力度。以日本为例，中央政府提供 51%的教育经费，地方政府提供 48%以上的教育经费。因此，很多经济远不如中国的国家，在教育经费方面的支持也远远的超过我们国家。我国更应该借鉴他国教育经验，尤其是发达国家的教育经验，来搞好本国的教育。我们也应该仔细周全的考虑到中央政府和地方政府的经济实力，明确教育经费投入的比重，具体到中央政府投入多少，各地方政府又投入多少，进一步保证了城市农民工子女教育经费稳定的、充足的来源。同时增加农民工收入，让学校取消借读费和赞助费，不设置入学高门槛，提高教师质量，改善教学设施等，让农民工子女上学不再成为一件难事。

#### 4.2.2 拓宽教育经费来源渠道

综上所述所知，城市农民工子女的教育经费严重短缺得不到保障。教育经费的投入主体不明确，无人负责的局面。使得城市农民工家庭在子女教育经费方面的支出，占据了收入的大部分，生活负担极其沉重。要想解决城市农民工子女的教育问题，从根本上还是要有充足的财政经费作为支撑。

第一，加强教育经费的投入力度。要想解决好城市农民工子女教育经费问题，仅仅依靠国家财政是远远不够的，我们还要发展本市经济，提高当地居民的物质生活水平。沈阳作为全国知名的省会城市，应当充分利用国家给予沈阳的一系列优惠政策来发展好沈阳的经济，也要充分发挥好自身的优势，发展特色经济。利用好本地的重工业基地，开发好历史文化古迹等旅游资源，完善好市场体系和发达交通网络。只有经济发展了，才能带动当地教育的发展，才能为教育获得更多的资金。因此，经济的发展为培养人才提供所需的资金，而培养出来的人才又进一步促进经济的发展。只有这样，沈阳才能在良性运转的轨道上前行，实现教育的可持续发展。

第二，拓宽教育经费来源渠道。我国的教育经费除了国家财政拨款外，应积极地鼓励企事业单位、民办学校中举办者投入等地方组织捐献经费。但该如何让这些非政府组织捐献经费和如何有效地利用这些渠道来完善各种筹集教育经费的措施。通过前面的分析我们可以知道，由于政府的经济能力有限，在当地政府投入一定的教育经费的情况下，只有增加企事业单位、民办学校中举办者投入、社会团体等非政府组织的教育投入，通过营造捐赠教育事业的文化环境，让更多

---

田辉．日本学者看中国农民工子女教育问题[EB/OL]．[http://www.cnier.ac.cn/snxx/juice/snxx\\_20071110161550\\_5099.html](http://www.cnier.ac.cn/snxx/juice/snxx_20071110161550_5099.html)，2007-7-7

的社会力量加入到这个队伍。政府应当对捐赠教育事业的社会力量给予一定的税收优惠政策,来开启未对教育事业投资或捐赠的潜力。只有这样,教育经费总量才能增加。当然,增加教育经费,光靠企业投资民办学校或者捐赠教育事业是肯定不行的。还要充分发挥主渠道的作用,增加我国政府非教育经费的经济投入。借鉴发达国家的经验,为其设立专项资金,不仅为他们子女的教育提供了充足的经费保障,而且充分调动了流入地政府和流出地政府寻找和确认农民工子女的积极性。

### 4.3 建立健全社会教育机制

#### 4.3.1 提高社会地位实现融入城市平等性

要想实现农民工及子女融入社会的平等性,就必须要提高农民工及其子女的社会地位。社会地位的改变不仅对他们的身心发展产生的影响,而且对其自信心的建立也有很大的帮助,以便农民工融入城市实现完全平等。让农民工在真正地意义上被所在城市接纳,成为流入地的“全权公民”,享有与流入地市民同样的权利和承担同样的责任。扫清城市中的市民对外来务工农民的歧视,将他们看作是与自己一样的社会建设者和合作伙伴,共同享受社会资源的平等公民。让农民工子女能够真正地融入到城市学校,鼓励农民工子女,消除他们的自卑心理,积极主动地和他们交流,相互学习。创造更多的就学机会,发掘更多的教学资源。建立平等观念,消除社会排斥。

与城市户籍孩子一起上学、生活,仅仅是教育公平的第一步。他们更需要学校内部的平等,没有歧视的教育环境,努力实现人的平等。学校的教师都应该热情耐心的与城市农民工子女交流,给予他们更多的关爱。不断的鼓励他们要严格要求自己,让农民工子女能够在老师和同学那里找到认同感和归属感。家庭、学校和社会要根据孩子身心发展的特点,进行生活、学习、法律上的指导,增强孩子的自我保护意识、公民意识、维权意识。要让他们明白,不仅仅是国家领导人、科学家能得到社会的关注和尊重,一个对社会有用的人同样也会赢得别人尊重。

#### 4.3.2 建立健全学校、家庭、社会教育互动机制

实现城市农民工子女的教育公平,不仅仅是单方面的付出和努力,而是全社会各个阶层的责任和义务,需要学校、社会、家庭等相关主体的共同努力。从学校管理、课程安排、师资力量等方面入手加强教学质量,作为整个“社会安全网”

中的重要支持系统，社会和家庭是农民工子女教育中的两大支持主体。

第一，强化学校管理，优化教学。一是强化学校管理，为农民工子女教育提供人本环境。进城务工农民的突出特点就是流动性强，学校应实行灵活的管理方式，保证农民工子女学习的连贯性和稳定性。注重对教师培训，加强教师的在职教育。二是优化课程教学，为城市农民工子女创造优质课堂。搭建多元、开放的课程与教学体系，根据学校、本班级农民工子女的具体特点，选修课程。开发适应农民工子女需求的校本课程的实施策略。合作学习，提高农民工子女学校融合度。实施多主体教学评价，吸引农民工子女主动参与。三是打造校园文化。学校的管理者和教师要树立平等意识，构建学校平等、无歧视的教育环境，利用课堂与农民工子女互动，课下经常谈心，来了解他们的心理。也可以利用农民孩子吃苦耐劳、艰苦朴素、自立能力强等特点来帮助城市孩子勤俭节约、热爱劳动的习惯。

第二，优化家庭教育，构建健康温暖的家庭培育环境。亲情的关怀有助于孩子的成长。通过多种渠道帮助农民工树立正确的教育观念，经常与学校和教师沟通，提升家庭文化能力和父母监护水平为家长参与学校教育搭建开放的活动平台。多多开展亲子游戏，以提升家长和孩子之间的情感。

第三，挖掘社区资源，构建多元互动的社区教育模式。一是创造良好的社区环境，给城市农民工及其子女聚居的地方建立社区图书室和活动场所，大力开展社区服务。二是动员多方力量，共同关心城市农民工子女教育公平问题。开展各种宣传和教育活动，提高人们对农民工子女教育问题的认知水平。动员扶贫、慈善机构等非政府组织，帮助他们改善经济状况。调动学者和青年志愿者的积极性，开展经常性的调查研究。三是搭建家、校、社区联盟，构建多元互动的社区教育模式。以社区为切入点，帮助他们形成自己的互助网络，探索出一种较为系统的“自上而下”的参与模式。最终提升农民工子女及其家庭的社区融入度。

## 4.4 加强政府教育信息公开政策的执行力度

### 4.4.1 加强教育信息资源整合力度

政府教育信息公开的核心内容就是教育信息资源。广义的信息资源通常包括信息内容资源、技术设备资源、人力资源这三个方面。狭义的信息资源仅仅指的就是信息内容资源。本文主要从狭义涵义来论述。

第一，致力于网络技术教育信息资源的整合，消除“信息孤岛”。自1992年—2013年，国务院相继出台相关政策，启动了“三金工程”，即：金桥工程、金关工程、金卡工程。随后倡议了“政府上网工程”、“家庭上网工程”和“网络社会”，逐步的改变从“分割”到“统一”的局面。但由于长期以来，政府和教育部门技术不全面、政务标准不统一、体制建构不健全等因素，教育信息资源往往被封闭而形成了“信息孤岛”，而且部门之间的资源不能相互利用、共享，阻碍了电子政务的发展。为了使这一情况有所改善，政府必须建立教育信息一体化的信息平台，将各单位各部门的教育信息资源统一发到指定的数据库，以便查找、整理相关信息。政府还要统一培训信息技术，加强各部门技术人员的信息技能，要求他们熟练掌握相关技术。建立科学合理的信息管理体制，从而提升公共服务水平。

第二，实现政府教育信息资源共享。由于技术方面的欠缺和科学管理的缺乏，大量的教育信息资源由于得不到统一的收集和整理，出现了重复建设和分散建设的现象。这足以证明，政府需要利用现代高端技术对教育相关的信息资源进行整合，运用科学、合理的管理方式，实现政府教育信息资源共享。政府要将门户大开，将教育信息资源整理后向公众开放。设定合理丰富的服务内容，方便公众查阅。与此同时，要避免单一服务体系，建立多角度、多层次、多渠道的服务体系和监督机制。政府要时刻关注民众疾苦，提高公共管理水平，公开政府信息资源，提升政府公信力。建立政民互动机制，充分体察公众的利益和诉求。政府还要加强教育信息资源的宣传力度，充分利用电视、新闻、报纸、媒体、广播等各种媒介。加大宣传，使公众了解知道相关政策信息，保障了公民的知情权和参与权，促使广大民众基本权利的维护，督促政府要做一个公平廉政的服务型政府。

#### 4.4.2 规范教育信息公开政策体系

我国正处于转型时期，政策执行制度还并不完善。为了转变政府职能，就必须将政策执行制度加以改进。为了保障公民能够依法获取政府信息，增强政府工作透明度，应大力改进政策执行机构，规范教育信息公开政策体系。充分体现了我国政府尊重人权，切实为人民服务的原则。

第一，健全政策执行制度，彻底改变我国现有政策执行的弊端。一是制定相关的法律法规，明确规划中央和地方的事权和财权。通过合理的划分，将中央和地方的职责权限做出明确的规划，提高办事效率，真正地做到公开透明政务，建立公开平台。二是理清党政部门的关系，调整部门机构间职权划分。我国党政不

分的现象依旧存在，将党政机构的工作按细节划分，防止分工重叠，使各单位各部门能够各尽其能、各司其职。结合沈阳实际情况，将政府信息公开政策纳入到年度政府绩效考核。中央政府要协助监督地方政府信息公开工作，确保各级政府依法履行政府信息公开职责。三是完善干部管理制度。行政机关干部的选拔和任用直接关系到政策执行。要给予公平合理的原则加强干部队伍的监管。防止在管理干部工作上的不良风气。

第二，提高政策执行人员的个人素质和服务水平。政府信息公开实施过程中，需要高水平、高素质的执行人员来执行，一旦哪个方面出现小的疏漏便会造成严重后果。一是培养执行人员的新型执行力文化。树立典型，将这类人物的感人事迹宣扬出去，鼓励公众学习榜样人物。加强领导人的模范带头作用，驱动高效执行力的文化建设。二是树立执行人员的正确政治价值观。正确的政治价值观影响着执行人员的政治立场、政治信任感和政治价值判断。政策实施过程中，徇私舞弊现象时有发生，如果政策执行人员违背了政策的目的和精神，后果就会非常严重。三是加强政策执行人员的品格修养。政策执行人员必须拥有正直严明的品德，这对提高政策执行力是非常重要的。优秀的品格有助于政策执行人员遵纪守法，有效的克服机会主义行为。四是建立内部一体化的互动交流平台。消除部门间壁垒，让他们相互交流，相互学习，享有充分的信息，以便为公众提供更好的服务。

#### 4.5 完善城市农民工子女教育公平的防护性保障

##### 4.5.1 加快城乡二元结构的改革

《中国农民工问题研究总报告》指出“城乡分割的二元结构是造成了农村与城市的差距、农民与市民的种种不平等的根源所在。”城乡二元结构与现行户籍管理制度不仅造成了城乡资源配置的不合理，且直接导致城市农民工及其子女不能充分享受城市公共服务资源。由于农民工得不到良好地公平地教育，造成了农民工文化素质整体不高，致使其子女文化素质较低、学业成就低下。

第一，推进户籍制度改革，加快城乡一体化进程。现行的户籍制度人为的把公民的身份划分为城市籍和农村籍，而立法也根据不同的身份给予了不同的权利，建立了一系列不公正的社会管理模式，把教育、就业、医疗等福利和权益与户籍挂钩，剥夺了广大农民的权益和权利，剥夺了城市农民工子女公平接受教育

---

中国农民工问题研究总报告起草组. 中国农民工问题研究总报告[J]. 改革, 2006(5)

的权利。因此,我们必须将教育、医疗、就业等一系列福利和权益与户籍相分离,制定完善的户籍迁移政策。使农民工及其子女能够平等的接受教育。让他们与城市中的孩子一样平等的生活在同一片蓝天下。加快户籍制度改革并不可能一下子完全取消户籍制度,这一过程是漫长而复杂的,要逐步地按照实时特点进行改革。从而使城市农民工拥有合理合法的身份和地位,给予他们应有的待遇和合理的政策保障。

第二,提高农民工自身素质,转变教育观念。农民工子女家庭基本不存在良好地教育观念。究其原因主要还是因为农民工家长自身文化水平和综合素质偏低,与子女交流不注意方式方法,经常打骂孩子,严重影响了农民工子女的身心健康。政府应可能调动一切社会力量,大力宣传家庭教育让农民工真正意识到家庭教育的重要性。政府还应调动有关部门对城市农民工进行培训,帮助他们养成良好的职业道德,树立良好的社会公德。逐步培养农民工成为讲文明、懂礼貌、热爱城市和有责任感的人,在对待家庭和子女的态度方面,不采用野蛮、粗鲁的方式,让他们用正确的教育观念来引导孩子,教育孩子。明确自己身为家长的责任,努力提高自身的综合素质和文化水平,为子女树立一个正面的榜样。

#### 4.5.2 完善教育政策实施监督机制

自1989年开始,从中央到地方陆续出台了一系列城市农民工子女教育相关的政策法规,但是由于有些是在未考虑到城市过程中的实际情况下制定的,有些相关的法律、法规还存在着明显的滞后性和不适应性。因此,从根本上解决城市农民工子女的教育公平问题,就必须根据时代变化、人口变化不断完善城市农民工子女教育问题的相关政策。

第一,完善公共教育政策体系,保障农民工子女公平受教育权。对已经出台的相关政策文本中模糊化的地方进行完善,形成实用的、可行的、具体操作的政策方案。如国务院办公厅转发教育部等部门的《关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的意见》中指出要解决的关键问题,大程度上是要建立随迁子女接受公平教育的保障机制,意见中只是说对接纳城市农民工子女的学校给予补助,但是究竟是补助多少,怎样补助并没有明确的说明和批示。本来大部分学校就不愿意接收城市农民工子女,这样就又多了一个理所应当的借口拒绝接收他们。因此,要对这些条款进行修正或出台补充性政策做详细说明。加强地方教育政策对国家教育政策的呼应,地方政策指定机构要完善地方教育政策体系及实施细则规定,以保证农民工子女教育政策执行的延续性。

第二，建立政策实施监督机制。一是政策制定要实施全程监督，实行主要领导问责制。在政策制定过程的各个阶段应建立必要的监督机制。政策实施中的主体，主要是各地方政府部门。各地要根据中央政策精神，针对各地实际情况制定相关具体可操作的措施，并以法律文本形式落实。同时，进一步完善政府管理体制，明确责任与义务，统筹安排协调各相关部门共同致力于解决城市农民工子女教育公平问题，对于实施主体的职责是否到位，要实施主要领导“问责制”，以有力的手段保证督促政策的执行力。二是建立政策执行过程督导评估制度，实行教育系统内外结合方式。教育政策的执行主体涉及多层级、多部门，需要教育系统内部和外部相结合来实施监督。因此，在教育系统内部，建立自上而下分级监督评估制度，从教育部国家教育督导团、省级人民政府教育督导室到省级以下教育督导部门对“两为主”政策落实，经费投入和乱收费等重点督导，建立各级各类农民工子女接受学校评估制度和激励机制，建立综合评估指标，纠正不规范办学，全面提升教学质量。

## 结束语

教育公平是一个国家和社会健康发展的重要体现,教育公平的实现在很大程度上推动了社会的发展和进步,也是人类社会一直向往的。由于二元社会结构的存在,使得农民工及其子女无法实现教育公平,并且社会各阶层还给予他们不公平的待遇和歧视,社会融入很难实现。现行教育制度的不合理,教育政策的不完善,阻碍了教育公平的实现。因此,教育公平问题不仅仅是教育问题,更多的是社会问题。城市农民工作为城市的最底层人士,他们子女的教育问题更能突显现阶段我国教育制度和政策的缺失,解决农民工子女教育问题更是重中之重。本文通过对沈阳市农民工子女教育公平状况进行实证调查,从侧面揭示了城市农民工子女的就学困难、经济条件弱势,社会教育缺失等一系列教育不公平的表现,并指出产生这些表现的原因进而提出解决对策。今年两会的召开,将教育公平问题提到议事日程上来,相信在党中央的各级领导下,我国在教育公平的方面会做得越来越好,以党中央为指导,各地方政府积极配合下共同努力,让每一位孩子都有机会受到公平的教育。

由于笔者的研究水平有限,有些问题没能进行深入探讨,有些问题没有涉及到也没有从根本分析,有待于以后进一步研究。在调查访问中经常遇到各种各样的困难,因此文中出现的错误恳请老师给予指正,在以后的学习中会更加认真努力。

## 参 考 文 献

- [1][印]阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2012
- [2][古希腊]柏拉图.理想国[M].北京:中央编译出版社,2010
- [3][瑞典]托尔斯泰·胡森.平等——学校和社会政策的目标[A].张人杰主编.国外教育社会学基本文选[C].上海:华东师范大学出版社,1989
- [4][美]罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,2009
- [5]袁振国.中国进城务工农民随迁子女教育研究[M].北京:教育科学出版社,2010
- [6]龚向和.受教育权论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004
- [7]林水波,张世贤.公共政策[M].台湾:五南出版社,1982
- [8]吴庆麟.教育心理学——献给教师的书[M].上海:华东师范大学出版社,2003
- [9]杜越.城市流动人口子女的基础教育[M].杭州:浙江大学出版社,2004
- [10]邓和平.教育社会学研究[M].武汉:湖北人民出版社,2006
- [11]刘精明.转型时期中国社会教育[M].沈阳:辽宁教育出版社,2004
- [12]杨东平.中国教育公平的理想与现实[M].北京:北京大学出版社,2006
- [13]田慧生,吴霓.农民工子女教育问题研究——基于12城市调研的现状、问题与对策分析[M].北京:教育科学出版社,2010
- [14]刘成斌,吴新慧.留守与流动农民工子女的教育选择[M].上海:上海交通大学出版社,2008
- [15]陈晨.教育贫困反思——关于农民工流动子女的研究[M].北京:知识产权出版社,2012
- [16]周佳.教育政策执行研究[M].北京:教育科学出版社,2007
- [17]黄传会.农民工子女教育调查[M].北京:人民文学出版社,2006
- [18]蒋太岩,刘芳等.从歧视走向公平——中国农民工及其子女教育问题调查与分析[M].沈阳:东北大学出版社,2008
- [19]景天魁.社会公正理论与政策[M].北京:社会科学文献出版社,2004
- [20]大须贺明.生存权论[M].北京:法律出版社,2001
- [21]沈阳市统计局.沈阳年鉴2012[M].北京:中国统计出版社,2012
- [22]韩嘉玲.进城务工就业农民子女教育政策文本研究[J].唐山师范学院学报,

2007 ( 4 )

- [23]郭彩琴.论马克思恩格斯的教育公平[J].马克思主义研究,2007(1)
- [24]郑蓉.当前我国流动人口社会教育的调查与分析[J].江西社会教学,2004(2)
- [25]林玲.农民工家长的教育信息获取[J].中国教师,2009(11)
- [26]杨菊花.从隔离、选择融入到融合:流动人口社会融入问题的理论思考[J].人口研究,2009(1)
- [27]傅广宛.非线性视角中的公共政策执行过程[J].CPA中国行政管理,2003(5)
- [28]张增田,靳玉乐.民族地区多元文化课程设计的理念与策略[J].民族教育研究,2004(3)
- [29]付明艳.论城市公立学校流动人口子女教育[J].科技经济市场,2006(9)
- [30]向冬梅.农村留守儿童问题与对策[J].四川职业技术学院学报,2006(3)
- [31]中国农民工问题研究总报告起草组.中国农民工问题研究总报告[J].改革,2006(5)
- [32]范先佐.进城务工就业农民子女的教育公平与制度保障[J].人口研究,2007(1)
- [33]郭建鑫.教育公平、公共财政与农民工子女义务教育的保障机制[J].农村经济,2007(1)
- [34]韩嘉玲.流动儿童教育与我国的教育体制改革[J].北京社会科学,2007(4)
- [35]陈玎玎.增加农民工子女就学机会的公共经济学分析[D].硕士学位论文,浙江大学,2007
- [36]冯成志.东莞市农民工子女义务教育学校现状与发展对策研究[D].硕士学位论文,江西师范大学,2005
- [37]高勤.论迁移农民工子女受教育权保障的国家责任[D].硕士学位论文,华中师范大学,2007
- [38]何晓民.促进农民工子女平等接受义务教育的路径探索[D].硕士学位论文,江西师范大学,2005
- [39]华平生.再城市化:农民工子女教育问题研究[D].硕士学位论文,华东师范大学,2005
- [40]王平华.农民工子女义务教育的缺位及保障对策研究[D].硕士学位论文,河海大学,2007
- [41]王文斌.中国农村城市迁移者子女教育的经济分析[D].硕士学位论文,

山东大学, 2007

- [42]杨菁英. 受教育权初步研究[D]. 硕士学位论文, 山东大学, 2007
- [43]余冬意. 城市农民工子女义务教育公平问题研究——基于苏州市吴中区LZ镇的调查研究[D]. 硕士学位论文, 华东师范大学, 2006
- [44]沈阳教育网[EB/OL]. [http://www.syn.cn/edu/info/index\\_view.aspx?b=2&id=1441](http://www.syn.cn/edu/info/index_view.aspx?b=2&id=1441), 2013-4-3
- [45]中央政府门户网站[EB/OL]. <http://www.gov.cn/lhdh/2007-10/15/content-776431.htm>, 2007-10-15
- [46]中华人民共和国教育部. 教育部2012年工作要点[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/edoas/website8/level13.jsp?tablename=319&infoid=25331>, 2012-12-12
- [47]周洪庆. 教育支出中央应带个好头[EB/OL]. <http://www.hnby.com.cn/xwzx/pl/jdtj/t20120701-151478.htm>, 2012-7-1
- [48]中国统计年鉴. [EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2012/indexch.htm>, 2012-12-24
- [49]中国网[EB/OL]. <http://www.china.com.cn/>, 2013-4-6
- [50]田辉. 日本学者看中国农民工子女教育问题[EB/OL]. <http://www.cnier.ac.cn/snxx-20071110161550-5099.html>, 2007-7-7

## 附录一

### 在校农民工子女基本情况问卷调查

亲爱的同学：

你好！

这份问卷想了解你的一些基本情况以及你对一些问题的看法。此次问卷调查不记名，我将对你填写的内容严格保密，请根据自己的真实情况如实填写，并在符合自己情况的选项序号上“ ”。如无特殊说明，只能选择一个答案。

非常感谢你的合作！

#### 一、你的基本情况

- 1、你的性别：A：男 B：女
- 2、年龄：A：7岁以下 B：7-13岁 C：13-16岁 D：16岁以上
- 3、在沈时间：A：1年以下 B：1-2年 C：3-5年 D：5年以上

#### 二、回答问题

- 1、你的学习成绩在班级里属于哪种水平？  
A：优秀 B：良好 C：中等 D：较差
- 2、你在学习中遇到问题如何处理？  
A：问老师 B：问同学 C：自己看参考书 D：直接放弃
- 3、请问平时对待作业的态度如何？  
A：一直认真完成 B：有时抄袭他人 C：做一点应付老师 D：从来不做
- 4、在学习过程中，在你身上发生过下列情况吗？（最多可以选3项）  
A：老师的话难懂 B：老师教的东西听不懂 C：老师讲课速度太快 D：老师用的课本和原来学校的不一样 E：以上情况都有
- 5、你上学迟到吗？  
A：经常 B：有时 C：很少 D：从来不
- 6、你的课余活动都有哪些？  
A：参加体育活动 B：与同学朋友聊天 C：帮父母干活 D：学习和做作业 E：上网玩游戏 F：看电视电影 G：看课外书 H：其他
- 7、你在上课时有过睡觉或说话等与上课无关的行为吗？  
A：从来没有 B：经常 C：很少
- 8、你的父母在家辅导你的功课吗？

A:经常 B:有时 C:很少 D:从来不

9、你的家庭生活有什么烦恼？

A:父母教育方式粗暴 B:家里没有钱 C:缺少父母关心 D:父母经常吵架

10、你有没有受到本地同学欺负或排斥的经历？

A:有 B:没有

11、你的理想是什么？

问卷结束，谢谢合作！

## 附录二

### 在校农民工子女家长问卷调查

尊敬的家长：

您好！

本份问卷在调查您对学校教育的看法以及您对孩子所受教育的意见和建议。本问卷采用不记名形式，请您放心填写。请根据您的实际情况在最适合的答案选项上打勾（），下列各题只能选择一个答案。

非常感谢您的合作！

#### 一、您的基本情况

- 1、您的性别：A:男 B:女
- 2、您的年龄：A:20-25岁 B:26-30岁 C:31-35岁 D:35岁以上
- 3、您的学历：A:小学 B:初中 C:高中 D:其他
- 4、您的户口：A:农业 B:非农业
- 5、您有几个子女?A:1个 B:2个 C:2个以上

#### 二、回答问题

- 6、您为孩子选择在哪类学校上学？  
A:公办学校 B:打工子弟学校 C:民办学校
- 7、您的月收入为多少？  
A:1200元以下 B:1200-1500元 C:1500-2000元 D:2000元以上
- 8、您为孩子选择现在学校的原因是什么？（可多选）  
A:离家近 B:收费低 C:有亲戚或熟人介绍 D:学校教育质量好 E:教育局指定  
F:其他
- 9、您为孩子选择的学校交借读费和赞助费吗？A:交 B:不交  
交的话是多少？  
A:2000元以下 B:2001-3500元 C:3501-5000元 D:5000元以上
- 10、您的子女教育费用支出占家庭收入的比重？  
A:A、5%以下 B:5%-10% C:11%-20% D:21%-30% E:31%-50% F:51%以上
- 11、您觉得凭您的经济实力，子女教育费用的负担重吗？  
A:不重 B:一般 C:较重 D:很重
- 12、您家的房子是：A:买的房子 B:借的房子 C:租的房子 D:其它

13、您的住房面积是多少？

A：10 平方米以下 B:11-20 平方米 C：21-30 平方米 D：30 平方米以上

14、如果您的孩子进公办学校难或比较难，请问有哪些困难？（可多选）

A：学杂费太高 B：入学手续太复杂 C：离家远，不方便 D：学杂费以外的其他费用太高 E：不知道怎么联系上公办学校

15、您听知道“两为主”政策吗？A：知道 B：知道一点 C：完全不知道

如果知道，通过什么渠道？A：媒体 B：政府或教育部门网站 C：亲戚介绍或听他人说 D：学校宣传

16、请问您在居住地与他人沟通情况如何？

A：经常沟通 B：有时沟通 C：很少沟通 D：几乎不沟通

17、您的居住环境怎样？A:很好 B：较好 C：一般 D：较差

问卷结束，感谢您的合作！

## 附录三

### 政府主管部门领导访谈

- 1、当地经济发展情况如何？
- 2、当地城市农民工的大致数量，所从事的主要行业，对当地的贡献情况？
- 3、当地政府部门出台的关于针对城市农民工子女教育问题的相关文件，最主要的文件和措施是什么？（包括支持鼓励措施、保障受教育者合理权益的措施以及学校享受公益性事业的有关政策）
- 4、当地政府在解决城市农民工子女教育公平问题上目前遇到的最主要的困难和问题有哪些？应如何解决？有什么设想？
- 5、解决城市农民工子女教育问题，国家的有关文件还需做什么调整？
- 6、目前对城市农民工子女教育经费体制有何评价和建议？
- 7、就目前来看，你觉得政府能为城市农民工子女做些什么？

访问结束，感谢您的支持！

## 附录四

### 教育主管部门领导访谈

- 1、当地教育发展情况如何呢？
- 2、当地教育经费是否充足？需要筹措的额度？在城市农民工子女教育上是否有专项经费？
- 3、城市农民工子女在当地就学的比例情况，公办学校接纳的比例、民办学校接纳的比例、打工子弟学校各占多少比例？
- 4、对接纳城市农民工子女的学校教育部门给予哪些条件的支持？
- 5、解决城市农民工子女接受教育问题上，教育主管部门的管理措施有哪些？
- 6、在解决城市农民工子女教育公平问题上目前最主要的困难和问题有哪些？应该如何解决？如何设想？

访谈结束，感谢您的支持！

## 附录五

### 公办学校校长访谈

- 1、就您所在学校的情况看，贵校是否愿意接受城市农民工子女？为什么？
- 2、城市农民工子女准入的条件是什么？  
A：教育行政部门定的 B：学校自己定的 C：两者相结合  
具体的准入条件是什么？
- 3、现行的准入规定对于学校来说存在哪些困难？
- 4、对于现有准入条件的规定有何修改完善的建议？
- 5、近年来，学校在接收城市农民工子女上学方面是否得到政府支持？

访谈结束。感谢您的支持！

## 附录六

### 民办学校教师访谈

- 1、您觉得民工子弟学校的孩子有哪些问题，该如何解决？
- 2、您觉得在执教过程中有哪些障碍？
- 3、您觉得城市农民工子女上课表现情况如何呢？
- 4、您觉得这些孩子家庭作业的完成情况如何呢？
- 5、您觉得孩子家长对孩子的关注如何呢？

访谈结束。感谢您的支持！

## 致 谢

转眼间，在辽宁大学三年美好的研究生生活即将结束，这三年也是我人生最美好的时光。我结实了很多老师同学，也发生了许多感人至深的故事令我终生难忘。这期间有着太多的怀念和不舍。

首先，我要感谢各位老师在这三年的学习期间教授给我的专业知识，各位老师较高的学术水平和人格魅力深深地感染着我，让我越来越喜欢行政管理这个专业。在此我要特别感谢我的恩师苏春艳老师，在她的悉心指导下，我的论文最终成稿。恩师高尚的品格、渊博的学识、耐心的指导影响我的人生观和价值观！非常感谢您！

其次，我要特别感谢和我一起度过研究生生活的同学，非常感谢你们这三年对我的帮助和关怀，无论我发生什么事情，你们都会不遗余力的帮助我。特别要感谢的是张丹、霍怡恒、方雪、毛琳琳、姜媛、冷明、张云鹤、鹿敏、张楠、石鑫等朋友，有了你们的帮助，我才能走过一道道坎儿。

最后，我要感谢我的父母，感谢他们一直以为对我的包容和养育，无论是写论文还是找工作，你们总是和我一起共进退，无怨无悔。我相信，只有父母的爱在这个世界上才是最无私的。感谢我的生活里有你们。

辽宁大学三年的学习生活使我受用一生，在日后的工作中会不断地激励着我，感谢我的母校，感谢各位老师！

姜晓丽

二 一三年五月



遼寧大學  
LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE