

分类号：
密级：公开

学校代码：10140
学号：403050021



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目：新公共行政视角下农民工子女基础教育问题研究
——以沈阳市为例

英文题目：Research-based Education of Migrant Children under the New
Public Administration Perspective—A Case of Shenyang City

论文作者：柴 鑫

指导教师：施朝阳 副教授

专 业：行政管理

完成时间：二〇一四年五月

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：柴鑫

2014年5月18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。同时授权中国学术期刊(光盘版)电子杂志社将本学位论文收录到《中国博士学位论文全文数据库》和《中国优秀硕士学位论文全文数据库》并通过网络向社会公众提供信息服务。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“√”)

授权人签名：柴鑫

指导教师签名：施明阳

日期：2014年5月20日

日期：2014年5月20日

申请辽宁大学硕士学位论文

新公共行政视角下农民工子女基础教育
问题研究

——以沈阳市为例

Research-based education of migrant children under the
new public administration perspective

—A Case of Shenyang City

作 者:	柴 鑫
指导教师:	施朝阳 副教授
专 业:	行 政 管 理
答辩时间:	2014 年 5 月 18 日

二〇一四年五月·中国辽宁

摘要

随着我国转型期的不断深入，“五面一体”建设的不断完善，更加关切效率与公平的平衡和协调的重要性也愈加突出，尤其是在教育方面的建设。教育资源均等化，更加公平合理地分配教育资源被极大关注。新公共行政学，更加积极倡导社会公平和社会正义，更加强调公民参与，更加重视构建新型组织形态，重视政府制度变革，更加重视行政伦理和行政责任，更能为我国平衡教育资源，创建创新教育制度带来新的启示。在教育的受众中，农民工子女是社会中比较特殊的群体，他们特殊的成长环境和资源基础都很特殊，从他们的历史发展状况和改革开放以来的发展情况来看，突出的特点表现在，缺乏政治资源、经济资源和知识资源，他们是社会资源非常困乏的群体之一，因此国家的行政管理应更加倾向于以及满足这些特殊群体的利益诉求，更多关切和关心这些特殊群体的生活状况，在此基础上努力塑造良好的价值和建立更完善的教育制度，提供更加切实的公共服务，以期实现社会公平和社会公正。

全文由四个章节组成，第一章解释基本概念和阐述理论内涵，第二章节说明沈阳市农民工子女基础教育的现状与问题，第三章节使用新公共行政理论内涵分析沈阳市农民工子女基础教育存在问题，第四章节对沈阳市农民工子女基础教育现存问题提出对策建议。

随着深化改革的全面开展，在政府与全社会的共同努力之下，沈阳市农民工子女基础教育问题得到了极大的改善，但是与此同时，仍然存在一些不容忽视的问题，如农民工子女基础教育从起点到结果不公平，政府教育经费投入不足，政府职能失位，政府及社会对农民工子女教育关注程度不够等，因此很有必要在深化改革进程中对进一步改善农民工子女教育，本文在深入研究和分析新公共行政学理论体系后，与沈阳市农民工子女教育实际问题密切结合，充分联系实际，找出问题，探寻出一系列以新价值为支撑的具有针对性和可行性对策体系，希望在今后政府制定相应教育制度和政策以及在具体的贯彻执行中提供一些借鉴。

关键词：农民工子女教育 新公共行政 公平正义

ABSTRACT

With the deepening of China's transition, "five-sided one" continuous improvement construction, more concern about the importance of efficiency and equity balance and coordination has become even more prominent, especially in the education building. Equality of educational resources, a more equitable distribution of educational resources reasonably be of great concern. And in line Frederickson represented public administration more actively promote social equity and social justice, greater emphasis on citizen participation, greater emphasis to build a new organizational form, attach importance to the system of government reform, more attention to administrative ethics and administrative responsibilities, and more able to balance our educational resources, create innovative education system to bring new inspiration. Audiences in education, migrant children are special groups in society, their particular growing environment and resource base is very special, from their historical development and the developments since the reform and opening up, the prominent feature of the performance lack of political resources, economic resources and knowledge resources, they are one of the groups of social resources is very sleepy, so the administration and the country should be more inclined to meet the demands of these special interest groups, more concern and care for the lives of these special groups conditions, on the basis of efforts to create a good value and build a better education system, to provide more effective public services in order to achieve social fairness and social justice.

In this paper, problems of children of migrant workers in Shenyang basic education, and the third part is the cause of problems in Shenyang analysis of the basic education of children of migrant workers, the first Countermeasures Shenyang basic education of migrant children in four parts of the existing problems. With the deepening reform of the fully operational, under the joint efforts of the government and society as a whole, Shenyang basic education of children of migrant workers has been greatly improved, but at the same time, there are still some issues can not be ignored, such as migrant workers children from the starting point to the results of basic education is unfair, inadequate government funding of education, government functions out of position, the government

and the social concern about inadequate education of children of migrant workers and so on, so it is necessary to deepen the reform process to further improve the education of children of migrant workers. This paper, after in-depth study and analysis of new system of public administration theory, and Shenyang practical problems of education of migrant children closely and fully practice, identify problems, to explore a range of new value for targeted support and viable of countermeasures system, the government hopes to develop appropriate educational systems and policies in the future as well as provide some reference in the concrete implementation of the.

Key Words: Basic education children of migrant workers New public administration Justice

目 录

摘要	I
ABSTRACT	II
绪论	1
0.1 问题提出与选题依据	1
0.1.1 问题提出	1
0.1.2 选题依据	2
0.2 研究目的与意义	2
0.2.1 研究目的	2
0.2.2 研究意义	2
0.3 文献综述与创新点	3
0.3.1 国外研究状况	3
0.3.2 国内研究状况	3
0.4 创新点	4
1 基本概念与理论阐述	5
1.1 基本概念	5
1.1.1 农民工子女	5
1.1.2 农民工子女基础教育	6
1.2 新公共行政理论内涵	6
1.2.1 强调社会公平和社会正义	7
1.2.2 强调公民参与和公民精神	7
1.2.3 重视构建新型组织形态, 重视政府制度变革	9
2 沈阳市农民工子女基础教育的现状与问题	10
2.1 沈阳市农民工子女基础教育的现状	10
2.2 沈阳市农民工子女基础教育存在的问题	11
2.2.1 农民工子女基础教育不公平	11

2.2.2	政府教育经费投入不足	12
2.2.3	政府政策保障性不强	13
2.2.4	政府及社会对农民工子女教育关注程度不够	13
3	沈阳市农民工子女基础教育存在问题的原因分析	15
3.1	社会公正的核心价值的缺失导致农民工子女基础教育不公平	15
3.2	传统的政府为主导力量的观念阻碍了民间有效力量的发挥	16
3.3	制度的束缚减弱了政府职能部门的作用	17
4	沈阳市农民工子女基础教育解决现存问题的对策	19
4.1	保障农民工子女基础教育的公平公正	19
4.1.1	消除二元户籍制度造成的不公平	19
4.1.2	加大政府教育经费投入	20
4.1.3	树立公正平等的教学理念	20
4.2	强调政策的“公共性”和激活社会活力	21
4.2.1	激活社会力量及志愿者的活力	21
4.2.2	建立完善社会救助制度	22
4.2.3	增加教育资源共享化	23
4.3	强调更强适应性组织机构的改革	23
4.3.1	改革现行的教育教学管理体制	23
4.3.2	改革义务教育财政拨款制度	24
4.3.3	建立多渠道接纳农民工子女入学	24
	结束语	26
	参考文献	27
	致谢	30

图表目录

表目录

表 2-1	1997-2010 年沈阳市政府预算内教育经费在三级教育中的比重.....	12
-------	---------------------------------------	----

绪 论

0.1 问题提出与选题依据

以应对不断变化的实际问题的解决为核心目标，政府公共行政政策的制定和执行的目的应该是不断把适应经济、政治、文化和社会的变迁为落脚点。而新公共行政学的产生，正是由于传统公共行政学面对美国 20 世纪六七十年代骤变的社会环境显得捉襟见肘，新公共学者敏锐地洞察到传统公共行政学的缺陷和问题，并开始履步为艰地探索用全新的视角、全新的理念审视和研究公共行政及其未来发展方向，在继承传统公共行政学以经济和效率为核心的价值的基础上，更加注重将社会公平和社会正义融入新公共行政学的核心价值。新公共行政认为，因地制宜和因时制宜地变革是公共行政的重要原则，而在适应性地做出灵活变革的过程中高素质和高参与度的公民也是必不可少的主体^①。在政府提供的公共服务范围内，变幻莫测的社会变革，层出不穷的新型矛盾，这些都更加迫切地要求我们建立更公平正义、回应性更强、公民参与度更高、组织变革阻力更小的政府，对于各国政府的发展具有重要借鉴意义。

0.1.1 问题提出

随着从“计划”到“市场”转型的不断深入，全面深化改革也已经进入攻坚区，困难始终存在，但希望也从未消失，十八届三中全会提出，要紧紧围绕提高和改善民生，而作为民生受众的最大群体的农民工，尤其是其子女教育问题更需要我们倾注更多的关怀。农民工这种新型用工方式的出现，一方面在农闲期间作为副业进城务工，转移了闲置的优秀劳动能力，有效地调节了城乡收入分配差距；另一方面他们用较低的劳动力成本支撑着城市的建设和经济社会的发展。然而，旧义务教育法规定的户籍绑架下的教育服务享用机制不但剥夺了农民工子女受教育，受好教育的平等权利，还阻碍了流动人口输入地政府政策的施展，束缚了民间善心善款的作用的发挥，冰冻了社会各界组织机构和个人的恻隐之心^②。沈阳作为东北地区最大的经贸中心，最大的物流集散地，所以经贸往来频繁，人才流动紧凑，进城务工流动人口的数量随之骤然攀升，随迁子女大军涌入沈城也就水到渠成了。农民工子女接受义务教育本无可厚非，也是政府和社会的重大关切之所在，但问题就出现在落后

^①乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

^②杜越. 城市流动人口子女的基础教育——政策与革新[M]. 杭州：浙江大学出版社，2004：66

的户籍制度掣肘，思想观念的束缚亟待破解，利益固化的藩篱急需劈刺。

0.1.2 选题依据

新公共行政理论内涵中更加倡导社会公平和社会公正、更加强调公共政策和公共服务的“公共性”和公民社会的参与以及更加强调政府政策和政府组织机构为了适应社会变化和人民需求的变化而进行改革，对于提高我国政府提供更高水平、更符合人民利益诉求的公共服务具有重大意义。尤其是对于社会群体中，对于弱势群体的政策倾向更应该为我们所重视，一个社会文明的制度可以用对弱者的关怀原则贯彻执行的彻底性来衡量。参与公共政策制定的公职人员和社会公民对于公共政策的制定是否存有善良、友爱和关怀的价值是公共服务是否具有“公共性”的衡量标准。而对于社会的发展变化，特别是我国改革开放之后，各个领域都处于改革的深水区，转型的攻坚期，我们更应该强调政府制定的公共政策和政府提供的公共服务是否能社会变化节奏和人民诉求提高的步伐，以便来进行政策或者组织机构的改革调整。因此，新公共行政学对于我国政府执政能力的提高和提供的公共服务的质量的提高具有重要的指导意义，特别是在农民工子女基础教育中的意义更为突出。

0.2 研究目的与意义

0.2.1 研究目的

通过对沈阳市农民工子女基础教育问题的分析，了解到，虽然我国政策导向和社会关注焦点有对向农民工子女教育政策倾向，出发点也在于解决农民工子女教育所面临的问题，而且在一定程度上也缓解甚至解决了农民工子女的教育问题，但是仍有很多问题很突出，并未得到解决。本文试图阐述新公共行政理论的更加倡导社会公平和社会公正、更加强调公共政策和公共服务的“公共性”和公民的充分参与以及强调政府组织机构适应协调于社会的变革，并在这三条价值内涵的基础上分析沈阳市农民工子女所面临的困境，进而把落脚点放在是否能在一定程度或一定范围内解决问题，抑或是使政府施政得到一定的启发。

0.2.2 研究意义

本文通过对沈阳市农民工子女基础教育问题的研究，用新公共行政理论的三点内涵分析问题，提出解决问题的对策建议，以便实现社会公平和社会正义，最大限度地保障社会弱势群体的公共服务消费。教育问题是关乎祖国和民族未来发展的根本性和基础性的问题，特别是对于弱势群体后代的教育问题更能体现一个国家、一

个民族的文明发展的水平和所处的文明发展的阶段。随着经济社会的发展，我国已经处于全面深化改革的转型期，而更加突出的农民工子女教育问题更大程度上为政府和社会所关注，本文就是通过用性公共行政理论的价值内涵来分析沈阳市地区农民工子女教育问题，期盼能够突出一些切实、可行、中肯的对策建议，以便实现全民素质教育的图景的勾勒，实现小康社会的全面建成，实现建成富强民主文明和谐的现代化社会主义国家的中国梦。

0.3 文献综述与创新点

0.3.1 国外研究状况

新公共行政学的发展历程主要围绕着三次明诺布鲁克会议所讨论的主要问题为主线发展。第一次明诺布鲁克会议由沃尔多牵头，于 1968 年锡拉丘兹大学明诺布鲁克会议中心举行，会议主要讨论了当时美国动荡不安的社会环境、横向发生的国际事件的评价以及对于传统公共行政在复杂多变，世易时移的境遇下凸显出的滞后和呆板等问题，并有沃尔多的《动荡时代下的公共行政》、弗雷德里克森的《新公共行政》等著作成就。尴尬而飞逝的时间一晃过了 20 年，第二次明诺布鲁克会议于 1988 年在雪城大学明诺布鲁克会议中心召开，本次会议议题仍然秉承第一次会议中倡导社会公平和社会公正的核心价值，但是更加主张用和谐地方式去促进“公共性”与公平正义的更好融合，本次会议的文献成果被刊登在《公共行政评论》和《国际公共行政期刊》中。2008 年的第三次明诺布鲁克会议距第一次会议相隔 40 余年，随着全球化、信息化和矛盾化的世界演变趋势的凸显，人类共同事务和问题更应该引起公共行政学者的关注，恐怖主义猖獗、全球能源危机、环境资源恶化、全球气候变暖、全球金融危机、世界格局多极化等问题进入公共视野。此次会议以一种更加包容的态度面对新公共管理和后现代公共行政的质疑和冲击，以一种更开阔的胸怀和博大的胸襟在提供全球性的公共服务，以一种高尚的情怀和开阔的思路拥抱市场、拥抱公平正义、拥抱民主行政。

0.3.2 国内研究状况

关于公共行政价值问题的探索与讨论，国内学者大都只是做出一些独立的、间断不连续的研究，并没有形成科学完整的体系。虽然现状很窘困，但是对新公共行政价值的探究从未间断，自上世纪 90 年代，一批相关研究论文相继出现，例如孙柏瑛研究的《公共行政的新思维——美国新公共行政学派及其思想评述》、金太军撰

写的《公共行政规范理论的勃兴及其启示——当代西方新公共行政学评析》等。21世纪之后，国内研究状况由浅入深，由探索转向攻坚，相关研究文献日积月累，汗牛充栋，比如谢庆奎书写的《政府学概论》，其中第三章的“政府价值论”，专门介绍了公共行政的价值问题研究，中国人民大学张康之教授呕心沥血之作《论公共行政中独立人格的生成》等，如此著作均是针对新公共行政价值观下公共行政改革的目标以及改革过程中的细节进行的讨论。对于新公共行政学探索与研究，我国台湾学者也做了大量的工作，如黄源致编写的《沃尔多与新公共行政运动》、许世雨书写的《新公共行政与新政府运动之辩证与比较》、许立一撰写的《新公共行政的后续发展：黑堡宣言产生的系落及其与新公共行政的关系》以及沈淑敏的《民主行政的建构：新公共行政与新政府运动的回应》，这些成果主要综述和阐述了新公共行政学的理论背景、发展历程、理论内涵，并且分析、探讨了新公共行政学与民主行政理论和随后的新公共管理运动之间关系，并将其付诸于台湾公共行政实践改革的具体进程中，这些书籍和论文对国内学者探索分析新公共行政学也有关键性的借鉴意义。比如全国首届“行政哲学”学术研讨会于2003年4月在南京召开，届时一些学者主张将“行政价值论”汇入行政哲学的研究框架体系。更重要的，深入研究西方公共行政价值研究的成功经验，进一步探索对于我国政府和社会适应性、科学性、连续性更强的公共行政价值体系更为根本。

0.4 创新点

我国关注农民工子女教育问题大概肇始于1995年的一篇论文《流动的孩子哪上学——流动人口子女教育探讨》，随着经济社会发展和转型，农民工问题尤其是其子女受教育问题矛盾更加突出，一直到2006年，探索和研究流动子女岁前人口基础教育问题的文献超过400篇。但是对于农民工子女教育问题的探讨都缺乏价值理论的主导，而本文创新之处在于应用公共行政理论的内涵，特别是“倡导社会公平和社会正义”、“公共性”、“公民参与”、“组织结构变革”等公共行政价值对于我国教育体制改革、公共教育服务均等化和全民全社会参与教育输出等具有重大理论意义和现实意义。对于公共政策背后支撑的伦理价值的追求既是“社会公平和社会正义”，对于公共政策制定和执行过程中会更加强调“公民参与”使得政策是在民主和沟通的条件下阐述的，对于公共政策的反馈和修订要更加注重“组织结构变革”以使政策的执行效果连续性、适应性和可变个性更强。

1 基本概念与理论阐述

1.1 基本概念

1.1.1 农民工子女

1.1.1.1 农民工

在改革开放、工业化和城镇化背景下，一只新生的，具有时代性的建设力量出现在历史前进的车轮下——农民工。他们是实际上还是农村户口身份，但是却在城镇，或者其他非农领域工作的人力资源，实际上是由于我国城乡二元结构体系中的二元户籍制度赋予他们的特色，是快速的经济发展、城镇化进程与他们所处的特殊身份和特殊需求的一种矛盾关系的外化体现。进城务工的农村劳动者之所以被冠名为农民工，正是因为他们为城市的建设所做出的贡献与他们现实中得到的报酬或者其他与其相关的若干领域的权利保证问题的矛盾不能化解，他们一方面用自己的辛勤和汗水在努力履行国家公民所履行的基本义务，他们以非常低的人力资源成本在减缓发展过程中的压力，保证国家建设和城市发展稳步推进、发展；另一方面他们在农闲时节出来务工赚钱也在一定程度上起到了缓和城乡收入进一步扩大的矛盾，对稳定社会发展和消解因收入不平衡、不公平而产生的社会心理不平衡，甚至排解着是导致社会不安定的因素。这些都是进城务工的农村户口身份的劳动力所默默的承受的压力与痛苦，它揭示了二元户籍制度以及其他相关配套的一系列派生政策所体现的不公平性甚至是歧视性。尽管我们可以找借口说这是历史留下的问题，可以用破解城乡二元体系正在稳步推进，但是我们也不能忽视这种现存的二元户籍结构更加凸显地阻碍着进城务工人员真正融入城市和演变成真正的工人身份，并不被城镇居民和相关制度所排斥。实际上进城务工的农村户口劳动力，衣食住行在城市，子女的教育和成长也在城市，生活工作的方方面面都在城市，而正是因为他们为制度所束缚导致他们一系列问题都不能被公平对待，如“空巢老人”、“随迁子女”、“留守儿童”，尤其是对于下一代教育的问题更为人们所关切。

1.1.1.2 农民工子女

农民工的子女，顾名思义即，进城务工的农村户口的劳动力组建成家庭之后的后代，随着转型期的神话发展，大量的农村剩余劳动力向城市中涌动的趋势愈演愈烈，这一方面反应了农村种田的收入低，农民种地积极性不高，另一方面可以反应出进城务工可以支撑他们的全家生活，改善他们的生活条件是必由之路，重要选择。并且城镇化的进一步推进对地人力资源的需求也成增加趋势，所以农民工的热情跟

城镇化的热切一拍即合。所以农民工子女，特别是跟随务工服务进城的儿童的数量稳健地增长，而与之相伴生的首要问题既是随迁子女的基础教育问题。

1.1.2 农民工子女基础教育

基础教育包含学前教育和九年制义务教育，也就是九年级之前的所有的对于青少年和幼儿的教育活动，广义上来谈还会谈到家庭教育。但是目前农民工子女的基础教育最突出、最鲜明的矛盾主要体现在义务教育阶段。旧的《义务教育法》规定“地方负责，分级管理”，这样“棒打鸳鸯”式地拆散了流入地政府可以承担的怎人和流出地政府应当承担的义务，最终“哑巴吃黄连”的苦还是让农民工家庭无奈吞咽。但世易时移，随着农民工群体队伍的快速壮大，随迁子女适龄就读问题日益突出，对于随迁子女的教育资源和服务享受的政策则迟而未出。由此一方面反映了我过对于教育问题的制度设计还存在漏洞，盲区，另一方面体现出政府、社会和公民对于农民工及其子女在城市中生活的漠视与不够关切。当外籍户口适龄儿童跟随父母流动打工而辗转于各地之际，随迁子女户籍所在地政府负责他们教育的权力和义务很难实现，而现行的法规条款对流入地政府并没有权力和义务去承担流动人口子女教育问题。作为流动人口主力军的农民工群体，他们是城市里生存的弱势群体的典型，无论从政治、经济、知识方面都处于资源和机会匮乏尴尬境地，所以面对公办中小学高昂的“借读费”、“赞助费”重负和各种入学的限制高门槛，大多农民工随迁子被歧视、被“边缘化”，主动或者被动的辍学，又或者是选择民办的农民工打工子弟学校，而这些学校却又常常扣着“非法的帽子”，办学门槛高，条件要求苛刻无力，教师流动性大，教学硬、软件力量薄弱等。

1.2 新公共行政理论内涵

新公共行政理论的提出在公共行政发展历程中具有突出性地位。上世纪六七十年代，美国社会混沌杂乱，动荡不安，利益集团以及公民的利益诉求得不到满足，开始质疑传统公共行政，对传统经典范式提出挑战挑战。公民和学者深重地感悟到社会中出现的各种问题，特别是人们在机会平等，资格平等，权利平等方面的不公平、不正义，催化加速了人们对于传统公共行政对于经济和效率的追求和脱离实际政策实施的矛盾的反思。新公共行政学理论和学者更加倡导公共行政的“公共性”；^①更加强调以政策公平和程序正义为核心兼具民主、回应和参与的公共行政价值体

^①袁祖社.“公共性”的价值信念及其文化理想团[J]. 中国人民大学学报, 2007(1)

系；新公共行政更要要关切公共利益的输出和分配，更要重视政策对于少数民族和弱势群体利益倾斜。新公共行政学主张政府公务员以其专业知识进行事务性的价值衡量，使价值的导向作用更具“公共性”，并且有信心对于新公共行政内涵的深刻理解成为新价值体系的推动者和倡导者。

1.2.1 强调社会公平和社会正义

更加强调和关切社会政策公平和社会结果正义是新公共行政的核心，新公共行政学在研究规范价值的同时，注意到传统公共行政学往往注重追求效率，恰恰忽略了公平、正义、平等、回应和参与等价值，而这些价值又恰是保护每个公民个体的权力，激发个体的活力，实现个体的愿望的最基础和最核心的价值同时这也能缓解或平衡由于过分追求或者单一追求效率价值带来的不足和弊端。正如弗雷德里克森的解释：“新公共行政学，是在传统公共学关注的效率与经济取向之外，再增加一项社会公平的考量。”^①这样新公共行政学所关切的核心价值观由传统的效率和经济转而更加关注社会公平和社会正义。

而对于社会公平正义的论述，弗雷德里克森首先从“公平”这个名词的起初含义下手。《布莱克法律词典》中“公平”一词指平等、友善、包容、关爱地对待他人，维持人际关系。因此，“‘公平’等同于‘自然权利’或‘正义’。”^②而后弗雷德里克森又从罗尔斯正义理论体系中得到启示，主张对作为现代社会首要价值的“作为公平的正义”伸张以及正义的两个原则的贯彻。总之，新公共学对于社会中弱势群体的支持，不论是在经济资源、政治资源还是知识资源获取上机会不平等、资格不开放或利益偏倚等问题。核心问题就是要更加关注社会公平和社会正义，特别是用好公平正义的制度来纠正、弥补和平衡由于其他原因而导致的不公平现象，更加强调用补偿的手段来辅助“最小受益者”。

1.2.2 强调公民参与和公民精神

弗雷德里克森强调：“在民主的社会中，公共行政人员最终要向公民负责，公共行政的精神建立在对所有公民善意的道德基础之上。公共行政除了强调‘公共性’之外，更要强调‘公民’在公共行政活动中的角色与重要性。惟有公共行政纳入了公民的角色，成为合格的伙伴之后，才能共同完成公共事务的管理活动”^{③④}也就是

^①乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

^②乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

^③乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

^④乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

说政府及行政人员的政策和行为的标的群体或者受众是所有公民，而所有公民的道德又是公共行政精神的根基，这就既需要政府更突出制定的公共政策和提供的公共服务的“公共性”，使社会公平和社会公正有发育的土壤，又需要乐善好施和爱读书爱学习的公民在“善”与“美”的伦理价值基座上乐观积极地参与到政策制定进程中，参与到监督公共政策的执行活动中，积极地回应或者反馈政府政策执行的效果中，我们说要构建一种关系，使得政府与公民成为一种合作伙伴关系，甚至一种朋友关系，是政府公职人员的角色和作为公民的个人的角色真正地凸显出来，这才是完成即符合传统公共行政经济和效率价值的基础，也是新公共行政更加注重社会公平和社会正义实现的必要条件。这样看，创造社会美好价值的基础，无论在理论上还是实践上，都需要将公共行政的主体范围从传统的政府公职人员扩大到社会中每个作为个体的公民，更加注重作为个体公民的参与，尤其是在角色上要专注投入，营造更和谐、更融洽公共行政、公共性和公民的关系的氛围。

所以，新公共行政学更加主张，提升公民身份的回复和参与责任，这样才能体现出公共行政、公共性和公民之间和谐的关系。而要达到如此文明秩序的关系，不仅需要受过良好教育和具备娴熟业务能力的公务员，而且也需要掌握法律、严守道德、关怀他人、诚信友善地积极参与到公共行政决策的制定和监管执行的过程中作为个体的公民，即是具备“公共精神”的公民。^①为了更严谨地研究公民精神的内涵，弗雷德里克森从历史中出现过公共行政的模式找出了公民的公民精神与公共组织运用行政权力的组合四种模式，分别为：高的公民精神—低的行政管理：以古雅典为代表；低的公民精神—高的行政管理：以古埃及为代表；高的公民精神—高的行政管理：以古罗马为代表；低的公民精神—低的行政管理：以现代的美国为代表。其中最理想的组合形式是以古罗马为代表的，古罗马公民既具备丰富的知识和美好的价值，愿意参与到公共行政政策的制定和政策执行的监督，行政公职人员也具备专业熟练的公共服务技术技能，并有意愿同公民共创一个和谐、友善、诚信的社会秩序。^②而美国是做的最差的，美国缺少这样一种传统：公民权力和义务需要建立在提倡友好情谊的社会成员关系和社会运行机器的价值基础上，愿同大家一道参与国家社会的重大管理活动；相反美国的“作为个体的公民”既不甘愿以友善团结的目的来参与公共事务管理，也不想关切作为个体的公民权利的完整性和系统性，而他们对国家与社会充满了淡漠，极易产生“事不关己”的极端个人主义思想。所以，

^①[美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

^②[美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

伴随民主形式的政治参与投票率的向差，便更加不会有人去积极主动乐观地了解政府政策制定和政策执行的输出的优劣；另一面，政府缺乏以耐心、善良地回答或满足人民的多样繁复的利益诉求，只会徒增公共问题不断身陷囹圄概率。因此，弗雷德里克森更主张强调具备高“公共精神”的政府官员和公民以及善良、诚信、关怀的政府精神的双管齐下、两翼齐飞发展模式。

1.2.3 重视构建新型组织形态，重视政府制度变革

变革求新是公共行政学最凸显也是最需要的价值之一，这是因为美国 20 世纪 60 年代以来，动荡不安的社会环境以及各种新生的社会矛盾和公民需求，不可避免地把“组织变革”推向高潮；与此同时，在理论上，传统的公共行政理论以及相关的技术手段更加趋向于稳定的、静态的组织设计和发展，而这面对瞬息万变的社会发展显得捉襟见肘、囊中羞涩，因此新公共行政学者认为，为了适应社会发展和提高政府效率和质量，应该向“变革”诉求动力。

寻求“变革”的原因还在于：第一，公共服务或者公民的需求作为载体被运转在行政组织这个“大机器”上，显然这个“大机器”产出的公共服务的质量就与行政组织的结构和功能密切相关；第二，传统行政管理理论所主张经典范式的科层官僚层级制体系和制度准则在行政组织的输入和输出中仍占主导地位，这样行政组织结构和运转呆板、僵硬就毋庸置疑地不可避免，与朝夕更替的社会环境变换泾渭分明，因此行政组织和运行极其就很难做出灵活和高效的反应；第三，传统的和现行的行政组织把自身利益扩张看做是行政组织活动的主要目标，忽视了他们的根本目的——为公民提供更优质、更高校、更满意的公共服务；另一方面，他们更注重决策和行动的效率，忽视了公民的各项基本权利，特别是对经济资源、知识资源和政治资源匮乏了社会弱势群体的关爱，这使得公共组织违背了“民享”的初衷，背离了政府组建的轨道。因此，新公共行政学者倡导组织结构和运行机制的变革与更新，以适应“对抗的行政参与式管理”。^①组织变革一方面会给社会和公民提供更经济、更有效率的公共服务，使得政府的公信力和公仆意识真正落实到政策的实施过程中；另一方面组织变革的进程中，政府的执政能力和各个政府职能部门的专业素质能力会得到检验与测验，为更好地发挥职能部门的能力奠定了基础

^①[美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：3

2 沈阳市农民工子女基础教育的现状与问题

中央一号文件对于农业发展问题关注从未停止，政府对于“三农”问题的关注永无止境，群众对于农民尤其是其子女问题的关注从未冷漠，进城务工农民子女的教育问题也逐步走入人们的视野，开始成为人们所关注的热门话题。通过几组数据对比我们会看一些结果。第一，城镇居民人均总收入从 2008 年的 17067.8 元增长到 2012 年的 26959 元，而农村居民人均收入从 2008 年的 4760.6 元增长到 2012 年的 7916.6 元，虽然增长率分别为 157%和 166%相差不多，但是城乡收入绝对数相差悬殊，这就导致了在农民工子女的教育基础失去公平的起点。第二，2011 年，城镇人口（69079 万人）首次超过乡村人口（65656 万人），到 2012 年城镇人口（71182 万人）远远超过农村人口（64222 万人），城镇化红利的释放收益颇丰，但是农村普通小学教育经费（37975 万元）仅为普通小学教育经费（60121 万元）的 63.16%，不但教育资源不均衡，而且教育经费也相差悬殊。

中国教育体制改革的主要目标之一就是如何保证和实现农民工子女享受到公平的基础教育资源和平等的受教育机会，这种需求和变革已迫在眉睫，同时也需要全社会共同为之奋斗和努力。同时我们也应该认识到，教育资源共享和教育机会公平首当其冲地已成为当下中国基础教育新的难点和薄弱环节，如何更加公平、更加关爱地充分地让农民工子女享受到经济社会发展的教育成果，成为眼下关切之核心。

2.1 沈阳市农民工子女基础教育的现状

沈阳是东北地区经济、政治、文化中心，是东北地区，乃至北方地区的物资集散地，战略地位及其重要。作为劳动力大军中最强大的生力军，他们已经承担起城市建设的重任，已不可避免地进入到城市生活中。沈阳成为农民工重要的流入地，据不完全统计，全市有 9 个区（沈河区，和平区，铁西区，铁西区，皇姑区、沈北新区，浑南新区，于洪区，苏家屯区），1 个县级市（新城子区），3 个郊县（辽中县、康平县、法库县）。全省约有农民工约 460 万人，从事于高劳动强度建筑建材、劳动密集型的加工制造、误餐误休的餐饮服务等行业，而沈阳有近 5 万农民工子女正在接受义务教育或者等待接受学校，家庭处于贫困线以下的约在 5000 人左右。^①2011

^①王涤. 关于流动人口子女教育问题的调查[J]. 中国人口科学, 2004 (4)

年沈阳市普通小学数量为 350 所，其中和平区（33 所）、沈河区（32 所）、大东区（30 所）、皇姑区（38 所）、铁西区（53 所），这老“市内五区”共计 186 所，占全市 14 个行政区、县级市和县统共小学数量的 53.14%，教育资源过度集中，并且很多重点小学集中于“市内五区”。但是数量剧增的农民工及其家属群体蜂拥而入，一方面给城市造成巨大的压力，而另一方面农民工及其家属作为国家和城市的建设者，政府、社会和公民应义不容辞地帮助他们的子女享受到最优质的、最公平的教育资源。

2.2 沈阳市农民工子女基础教育存在的问题

虽然在国家宏观政策的扶助下，在各级政府的协同攻坚克难下，在社会各界、各阶层爱心善心人士的帮助下，农民工子女基础教育问题得到了较大改观，但是仍然不能忽视眼前的问题。进城农民随迁工子女入学就学困难、进城务工人员随迁子女不能及时入学及失学辍学问题严重、农民工打工子弟学校办学条件差和师资力量薄弱、打工子弟学校准入门槛高。

2.2.1 农民工子女基础教育不公平

社会公平和社会公正是行政管理政策制定和实施的核心价值，教育作为一项重要的公共服务，对于政府提供公平的教育公平的资源共享和平等的资源共享机会和资格也十分重要，现代化国家提供的教育最基本的要求就是公平公正。而沈阳市的教育财政支出并没有既没有注重经济和效率这两个传统公共行政的价值，同时也忽略了现代社会的首要价值“作为公平的正义”。导致现在教育资源分享的不公平，城乡教育差距、地区的教育差距、沿海内陆的教育差距接踵而至，大量农民工子女。因此，政府有义务也有责任保证教育的公平公正地共享。

造成这一不公平的现象主要有以下三方面原因。一是经济贫困。由于农民工进城务工者大多从事的低技术劳动工作，劳动报酬普遍偏低且工作很不稳定，有的始终处于结构性失业状态，有的一直徘徊在季节性失业边缘，均使得了农民工工作流动性非常大，收入不稳定。二是主观落后。农民工一般对下一代的教育培养意识不强，认识不到知识对于孩子未来的重要性，这一方面是由于我国传统的农耕文明中片面的看法有关，另一方面进城务工人员对于现代社会的发展趋势和长远考虑缺乏了解和认识。三是家长文化程度低。农民工子女的家长一般都是初中及以下文化水平，先不提是否能对孩子的学业知识进行辅导，但就思想认识提升空间的巨大潜力

就令我们心酸不已。往往，农民工子女家庭由于思想认识固执守旧和经济条件有限只能供一个孩子读书，甚至漠视上学，早早就传授青少年适龄儿童赚钱养家的观念。

①

2.2.2 政府教育经费投入不足

沈阳市政府由于教育经费短缺、财政负担过重等因素，导致农民工子女接受义务教育公平失衡。在基础教育阶段，政府对公办学校的经费投入均高于用农民工子弟学校的资金投入。究其问题存在根源是因为沈阳市人口流动协调与现行的城乡二元户籍制度不相适应。目前，沈阳各级政府职责模糊，如教育局与学校之间，责、权、利并非特别明确，同时也存在农民工流出地政府与流入地政府之间的政策差异，并没有具体的政策指明是哪方需要承担基础教育经费。此外，也存在以下原因：

第一，国家教育经费投入农村普通小学教育相对于普通小学经费投入比例较低。2011年农村普通小学教育经费投入（3798万元）对于2007年农村普通小学教育经费投入（1883万元）增长102%，2011年普通小学教育经费投入（6012万元）对于2007年普通小学教育经费投入（2948万元）增长52%，但是2011年农村普通小学教育经费投入（3798万元）仅为2011年普通小学教育经费投入（6012万元）的63%，并且实际数额差距还较大，尤其是“老少边穷”等地区的义务教育与城镇义务教育相差甚远，特别是一切边远贫困，道路资源匮乏地区，校舍简陋，师资力量薄弱，寄宿制学校床铺缺口很大。

第二，基础教育财政投入在政府教育支出中占普通小学教育经费、普通中学教育经费和普通高中教育经费比例偏低，并且近年来政府教育经费投入中基础教育部分投入平均比重趋势下降约5%。如下表所示，1997年到2003年期间，普通小学教育经费投入占沈阳市教育经费的比重平均值为33.38%，2005年到2010年普通小学教育经费投入占沈阳市教育经费的比重平均值为28.81%。虽然普通中学教育经费比重从1997年到2010年平均水平保持在35%，然而普通高中教育经费投入占沈阳市教育经费的比重由1997年的20.96%上升至2010年的28.17%，并且上升的比重和绝对数值要高于初等教育降低的数值，这使得政府教育财政投入中存在不平衡的现象。

① 陈凡. 教育公平：现状、原因及对策分析[J]. 青海社会科学, 2004 (1)

表 2-1 1997-2010 年沈阳市政府预算内教育经费在三级教育中的比重

年份	普通小学教育经费 (%)	普通中学教育经费 (%)	普通高中教育经费 (%)
1997	32.91	35.63	20.96
1998	32.64	34.39	22.69
2001	34.24	36.60	22.85
2002	33.63	35.95	24.24
2003	33.49	36.32	24.29
2005	30.68	39.24	25.76
2010	25.54	34.62	28.17

因为各地区的教育经费都是以户籍上的适龄儿童为基准计算的，所以随迁子女流入地政府财政的教育经费不包含外来务工人员女子的所应享受的教育经费。现行的教育公共财政制度不完善，使校方很难保证给予进城务工人员随迁子女平等的受教育资格和权利。例如，位于城乡连结地区的沈阳市丁香小学，是外来农民工比较集中的聚居地。校长高习翠兰介绍说，学校现有的 500 多名校学生，有约 150 名是外来进城务工农民工子女，因政府部门要求取消其学生的借读费，但未考虑农民工子女教育经费，造成学校就没办法正常运转。

2.2.3 政府政策保障性不强

我国《义务教育法》明确规定：“义务教育实行地方负责，分级管理的体制。”户籍所在地是享受义务教育公共服务的资格保障，义务教育公共服务的社会主义事业费用和基础教育设施建设费用主要来源于政府的教育财政拨款而农民工随迁子女的户籍必然会与他们父母所在地分离，与义务教育管理体制和义务教育资源分配制度出现出入，必然享受不到义务教育这项公共服务。一方面，随迁子女流出地政府不便对这些流出本地的教育适龄儿童进行监督控制和信息收集；另一方面，随迁子女跟随父母进入父母务工城市，不可以也不可能将他们户口所在地所应享受的教育服务和义务教育责任带入流入地，而流入地政府没有义务也没有能力去承担流动性非常强的务工人员及其子女的义务教育服务的义务。虽然这是政策和制度跟不上时代变迁的速度，但是从政府这一角度出发，使得教育行政部门在对待流动人口随迁子女教育问题上趋于责任感差，降低政府执政的公信力。

2.2.4 政府及社会对农民工子女教育关注程度不够

新华社、中国青年报记者联合进行了一项问卷调查。这一调查历时 7 天，在北

京、上海、广东、浙江、江苏、山东等地，向农民工发放调查问卷 131 份，其中有效问卷 125 份。73 名受访者表示，最大的愿望是自己的孩子能“和城里的孩子享有同样的待遇”；43 名受访者最希望能“降低收费标准”；17 人希望能“有供农民工子女就读的专门学校”。调查同时显示，78 位受访农民工表示，通过“朋友介绍”为孩子 in 城里联系学校；16 人表示“从媒体报刊获悉”有关学校消息；5 人表示“向城市教育部门咨询”；2 人表示由“家乡教育部门推荐”；1 人表示“学校主动上门”。

为增加政府和全社会对于进城务工流动子女基础教育问题的关注，我们应该发挥政府主导作用，全社会、团体和各界人士发挥辅助作用，凝心聚力，凝聚共识，拧成一股，劲往一处使，寻求最大公约数，输出最好的政策结果，回馈社会，服务人民。首先，公共政策的制定和执行，往往都是自上而下的制定和执行，而市民作为公共服务的服务对象，往往对于政策的制定和执行缄口不言，甚至是苦口难言，这种政策制定和执行的体制很容易导致政府公职人员的行政伦理失范，降低政策制定、评估和实施效率和质量，降低公民对政策实施的回应性和反馈程度。其次，政府和社会对于进城务工人员随迁子女基础教育问题的不够关注。因为农民工子女入读公办学校入学门槛过高，借读费和赞助费昂贵，并且就读公办学校就学的农民工子女常被排斥，易被边缘化，因此往往农民工家长往往更倾向于将孩子送入民办的打工子弟学校，甚至索性为了“尊严”就辍学打工。但是往往打工子弟学校办学准入门槛较高，不仅需要通过重重纷繁复杂的审批关卡，而且对于打工子弟小学的硬、软件要求较高，如学校或教师的面积、间数，并且还必须是财产性质的，还有师资力量硬性的要求等，这就致使农民工打工子弟学校生存艰难，即便是有几所也就扣着“非法”的帽子的硬挺着。政府对数量有限、办学条件艰苦、教师队伍流动性大、教师资格和资质不权威的民办学校门槛设定过高，往往要求资源匮乏乏力的民办打工子弟学校提交房屋产权证，而原本就资金短缺的民办学校就寄存在条件简陋甚至艰苦的平房或旧房子中，好点的也是租的校舍，政府对校方房屋产权证的要求就是天方夜谭，鞭长莫及，遥不可触。同时，民办学校提供的基础设施简陋、不标准，甚至是缺失，对于美术、英语和体育等专用教室和设备设置更是想都不敢想，这无疑造成了农民工子女的全面综合素质得不到应有的教育和发展的，从起点造成了公平性的缺失，亟待政府和社会给予政策和经费上的支持与赞助。

3 沈阳市农民工子女基础教育存在问题的原因分析

3.1 社会公正的核心价值的缺失导致农民工子女基础教育不公平

我国教育体制机制的弊端归根结底是由于二元体制结构所导致，而二元体制的核心问题正是缺乏社会公平和社会公正为核心的价值支撑。教育制度公平是维护和保障社会公平和社会公正的前提和基础。只有设计出公平正义的制度，才能得到大多数人的认同和参与，进而保证和提高政府公共行政的信度和效度，这样人与人之间关系才会被有效地规范和调整，形成不同群体之间稳定和睦的关系和社会稳定有序的顺序。

首先，起点不公平。在改革开放背景下，优先发展沿海区域的政策下，不可避免的产生了知识精英、政治精英和经济精英，而他们的后代不论是在教育、就业和社保等方面同样也自然而然地领跑其他的普通人，尤其是起基础性作用的教育方面更突出。并且教育起点的不公平也是导致过程的不公平和结果的不公平的制度性原因，根本原因。另一方面，农民工子女的就学率屡提不升，辍学率屡调不降。第六次全国人口普查数据说明，全国小学适龄儿童的入学率和初中适龄青年入学率分别为为 99%和 95%，但是根据国务院妇女儿童工作委员会办公室调查数据显示，流动人口随迁子女适龄儿童中的在学者占全部流动人口随迁子女适龄儿童的 90.7%，为接受义务教育的占 6.85%，失学者占 2.45%，也就是说，流动人口随迁子女适龄儿童失学率高达 9.3%。据此分析，农民工子女接受义务教育比率远低于全国平均入学率，辍学率却是远高于全国平均辍学率。

其次，过程不公平。农民工随迁子女教育过程不公平是指在随迁子女接受义务教育过程中，享受的硬、软件教学条件和教学设备，享受的教师教授的方式和教学、知识水平等受到限制。农民工子女很难享受平等的教育资源，部分就读于民工子弟学校的农民工子女，他们享受的教育资源明显落后于城市里的孩子所享受的教育资源。第一，从硬件基础设施方面看，虽然收费标准低，教材、考试等资料均与随迁子女户籍所在地一致，但是与公办学校相比，校舍和教师条件简陋艰苦，没有专门的活动操场或者德育、美育的教室。第二，从师资力量方面看，民办打工子弟学校教师队伍不稳定，流动性大，教师的教学能力和学习能力有限，教学资格不健全或者缺失，教师课程安排不科学、不合理、混乱现象较普遍。另一方面，即便是农民工子女勉强或者幸运地入读公办学校，他们还将面临遭遇漠视、排挤、被边缘化的困境。

最后，结果不公平。教育结果的公平是指毕业考试、升学渠道以及学生的综合素质能力，包括身体健康、审美、德育和心理健康等。有幸入读公办学校的农民工随迁子女，虽然学习环境和学习条件有了天翻地覆的好转，但是由于基础薄弱，以及生活习惯、学习习惯很难快速的融入新集体，甚至出现抵触情绪，难以保证他们的学业成绩得到公平的结果。另一方面，有幸入读公办学校的农民工随迁子女，一直保持在基础性的学习或者奋力追赶进度的节奏，无法为学生提供更多的教育资源和教育活动，这样教育结果公平同样难以保证。

3.2 传统的政府为主导力量的观念阻碍了民间有效力量的发挥

价值是公共行政的灵魂，而通常情况下公共行政的核心价值，诸如公平正义、回应、参与等都被掩埋在政府自利性的灰霾之下，从而侵犯到社会公共利益，或者是不能有效地激发社会活力，不能充分的利用社会资源，打消了社会力量或者公民个人参与政策制定，消解了社会或公民个人对于公共服务的回应反馈。

卢梭在《社会契约论》中深刻地分析了公民和行政人员自利性的来源：“在行政官员个人身上，我们可以区分三种本质上不同的意志：首先是个人固有的意志，它仅只倾向于个人的特殊利益；其次是全体行政官的一致，这一团体的意志就其对政府的关系而言则是公共的，就其对国家一政府构成国家的一部分而言则是个别的；第三是人民的意志或主权者的意志，这一意志无论对被看做是全体的国家而言，还是对被看做是全体的一部分的政府而言，都是公意”，^①在明确阐述完自利性的三种“意志”，卢梭又将三种意志进行排序，经过这样排序，我们就知道了作为公共服务提供的主体——政府，其中的政策制定者和政策修改者均是具有公民身份的公职人员，那他们必然会先满足“个人固有的意志”，也就是或多或少地会偏袒个人利益，这样就失去了行政行为的“公共性”。而在一定程度上满足了“个人固有的意志”后，“团体的意志”就成为需求满足的目标，公务员往往会以自己部门的利益得失来衡量如何提供、向谁提供、提供多少公共服务，如何制定、如何修改、如何决定公共政策的制定与执行，这样就不可避免地破坏了制度的公平正义和制度运行环境的公平正义，不可避免的让资源、资格或机会占优势的群体侵犯弱者资源获取的途径、资格获得的方式和机会赢得的概率。

在农民工子女基础教育问题中不仅教育中公平问题突出，而且由于政府制度的呆板、滞后，不能适应高速变迁的社会环境和公民需求，不能及时对经济、政治环

^①卢梭. 社会契约论[M]. 世界图书出版公司, 2001: 8

境的变化和公民需求和权利意识的提高而做出更加合理、合法的回应，致使社会力量和民间力量未被充分激活。甚至还存在要么揠苗助长，不切实际，不实事求是地引导甚至诱惑、勾结社会力量，使得社会力量发挥的效率下降，效能降低，并且很可能成为打击其他社会力量或者政策相关群体、主体的烈性炸药；要么盲目地漠视、排斥甚至打击社会团体和公民个人的积极性，不顾及政策相对弱势群体的利益诉求和爱心慈善人士的仁惠善念。特别是对于社会民办学校的政策，不仅门槛高，甚至是要苛刻，而且民办学校得不到政府的财政援助或政策上的帮扶；对于社会善心人士所创建的基金会或慈善组织的态度更是固板、呆滞，不但没能调动社会力量的积极性，而且还给予高门槛的限制，和高压力的束缚。

3.3 制度的束缚减弱了政府职能部门的作用

新公共行政学者认为积极倡导组织结构的变迁与变革。政府制定的公共政策和提供的公共服务需要调和、适应日新月异的环境变化，而公共行政发展的动力在于对行政组织进行变革的需要。而纵观我国教育体制，体制落后、滞后现象还是很凸显，主要表现在教育财政投入体制不完善、教育制度不合理和法律制度不完善。

首先，教育财政投入体制不完善。为了调动地方政府兴办教育的积极性，提高义务教育政策的实施力度和普及程度，义务教育财政投入体制以分散管理为主，导致了义务教育经费的投入以地方财政为主，忽视了中央政府在义务教育财政上发挥的作用，导致了中央政府投入的缺失，同时也给地方政府在财政上造成了很大负担。地方政府在保持原本的按比例投入教育经费投入的同时，还要额外增加一部分经费，专门用于农民工子女的义务教育经费，更加加重的地方横幅的财政负担。我们可以看到日益增长的农民工子女数量有迫使政府必须解决这一问题，所以，仅靠地方财政，没有中央财政的支持，是不能根本解决农民工子女的义务教育问题的。

其次，教育制度的不合理。教育制度的不合理主要体现在两个方面，一是教育评价制度不合理。学校和教师是教学实施的基石，应做到平等地对待所有学生。但是在当下，尤其是受到“应试教育”的影响，衡量学生的唯一标准就是各种考试的成绩，有地区成绩甚至是学校教育经费多少的关键。农民工子女在学习上本来基础就不好，再加上不适应城市的教学方法，以及居住地的迁移使得他们的学习可能断断续续，导致了成绩不如正常学生好，影响班级的平均成绩，甚至影响了学校的升学率。对于这一矛盾，公办学校只好提高学生入学的门槛，把农民工子女排斥在外，或者尽量招收基础较好的农民工子女，从而保证升学率不受影响。在教学活动的实

施中，受到应试教育观念的影响，教师的注意力大多放在学习成绩好的学生身上，对于成绩普遍较差的农民工子女的不关注，很容易导致农民工子女被边缘化和漠视。教师对于农民工子女的心态大多是，不淘气不调皮，只要能够顺利毕业就可以了，对于身心健康和全面发展，大多是不考虑的。

二是教育管理制度的不合理。由于日益增长的农民工子女数量和公立学校对于弄明工子女的排斥，农民工子弟学校兴起了，并且在一定程度上缓解了本应是政府解决的农民工子女的教育压力。但是，和公立学校相比，农民工子弟学校还是存在较大差距和问题，如校舍问题、校车问题、食堂问题、收费问题等，甚至有些农民工子弟小学还处在一种非法办学的状态，办学手续不全，学校不正规。这就给政府提出了一个新的要求，合理规范和管理民办农民工子弟学校，为农民工子女提供一个安全和良好的学习环境。由于大多是农民工子弟学校，都是按照城市学校的要求在办学，而缺少财政支持，使得这些学校很难达到法律的标准，这就导致很多民办农民工子弟小学一直处在不合法办学的状态。政府也只能取缔这些不合法的学校，这无形之中又给公办学校带来许多压力，也减少了农民工子女受教育的机会。所以，对于民办农民工子弟小学，政府应当给予政策上和制度上的积极鼓励，制定适合民办农民工子弟小学兴办的标准，保证其顺利合法的建立；其次，在资金和财政上支持民办农民工子弟小学，或者给予办学者一定的税费优惠，以保证教学的顺利实施；最后要加强对于民办农民工子弟小学的监管，对于民办农民工子弟学校的食品问题、安全问题、管理问题不放松，做到有的放矢。

4 沈阳市农民工子女基础教育解决现存问题的对策

伴随着中国经济的腾飞和国际地位的提高，社会各个方面的矛盾和问题日益突出，农民工子女的基础教育便是其中一个。沈阳作为东北区域的政治经济中心，东北老工业基地的核心城市，农民工子女的教育问题尤其突出。面对农民工的大量涌入城市，以及农民工二代虽然根在农村，但是长在城市的不尴处境，农民工问题以及农民工子女的教育问题与现存的教育体制之间的矛盾，成为了我们迫切需要解决的问题。面对这累问题，政府方面应当深刻剖析原因，提出对策，加紧落实，从而实现对症下药的解决。

从改革开放开始，农民工尤其是农民工子女所带来的新时代问题就越来越突出。而沈阳市农民工子女基础教育政策与当下教育体制的掣肘之间矛盾已经产生一系列问题。为了更有效、更经济、更公平的分配教育资源，共享教育服务，要更加倡导社会公平和社会公正价值在公共政策制定和公共服务提供过程中的贯彻，从改革户籍制度、加大政府教育经费投入和减小办学条件差异三个方面谈。其次，强调公共政策制定和公共服务提供中“公共性”的作用，更加积极倡导公民参与，社会力量的加入援助，激发社会各界主体的活力，从激活非政府组织及志愿者的活力、建立完善社会救助制度和增加农民工子女基础教育渠道三个方面谈。最后强调符合更强适应性组织机构的改革，从旧制度和旧组织机构的束缚和禁锢中走出来，适应瞬息万变的社会条件和权利意识日渐提升的公民需求，从构建完善的政府监督机制、改革现行的教育教学管理体制和改革义务教育财政拨款制度。

4.1 保障农民工子女基础教育的公平公正

4.1.1 消除二元户籍制度造成的不公平

由于计划经济遗留下来的二元户籍制度的严重滞后性，导致了一系列新的问题和新的矛盾。所以，为了适应时代的变迁、经济的发展和制度的更迭，二元户籍制度改革势在必行。

首先，应用“居住地制度”取代“户籍制度”。“户籍制”极大地限制了农业人口的流动，以致于一系列关于农民工子女问题的产生。变“户籍制”为“居住地制度”，依据居住地登记外来人员，任何家庭或个人，只要在某一地点能够有稳定的收入来源，或者有正当职业，就应当享受正当的公民权利和义务，有资格办理户口

登记。这样，逐步取消和打破二元户籍制度带来的不公平，取消农业和非农业户口的划分，才能加快城镇化进程，保障农民工子女的各种权力和义务。

其次要积极完善以工作地点为核心的民主政治环境，打通一条利益诉求以及维护合法权利的通道，加强以居住地为核心的民主政治的普及度和参与度，让农民工阶层与城市居民一样享有政治平等权、参与权，参与城市的政治、经济、文化建设，只有这样才能逐步消除农民工阶层的弱势群体地位，真正成为城市的主人，从而实现农民工子女教育的公平性以及保障国民义务教育的公平。

4.1.2 加大政府教育经费投入

对于农民工子女的教育问题，政府要首要担当起重任，除了制定科学合理的政策法规等之外，对于教育经费的投入也是很重要的一个方面。首先，各地的财政部门应给予农民工子女就读的学校一定的补助，或者从城市的教育经费中抽出一部分，用于农民工子女的义务教育；其次，政府机关应积极倡导社会对于农民工子女的资助，如捐钱捐物等。倡导多种形式的资助，并给予一定的政策优惠，如企业捐助减免税费，或者一个家庭对一个家庭子女的资助等；教育行政部门应认真做好经费的分配和管理的工作，保证经费用到实处，政策落实到实处，指导和促进义务教育单位对于农民工子女义务教育的接收和督促工作；农民工子女就读的学校应保证经费的合理使用，不存在贪污腐败现象，把经费的作用发挥到最大化。^①

4.1.3 树立公正平等的教学理念

学校和教师是教学活动的直接实施者，是义务教育的基础，只有学校和教师树立了公正平等的教学理念，不对农民工子女有歧视，才能保证教学的顺利实施，促进农民工子女身心的健康发展。农民工子女大部分不是本地居民，很有可能来自于外市、外省甚至偏远地区，语言、风俗、习惯、文化以及学习程度、学习方法、学习习惯上与本地居民存在很大差异，这种情况是不可避免的，在现今社会，对于这种地区与地区、文化与文化、经济水平发达与经济水平落后之间的差异，教学活动的实施者更要秉承一种广阔的胸襟和包容的态度来尊重这种差异，在教学过程中充分尊重这种多样性和异质性，把不同背景的文化融合在一起，才能趋同发展，做到因材施教。学校管理者和教师要树立平等意识、包容意识，积极引导农民工子女融入校园环境，了解并尽可能满足农民工子女物质和精神的需求，打破农民工子女入读公立学校的心理障碍。要使教师树立正确的教育观和价值观，不得漠视甚至排斥

^① 丁伟. 教育部：全国农民工子女入学状况得到改善[N]. 人民网，2004

农民工子女，对他们与普通学生一视同仁，必要时还要对农民工子女实施特殊的关爱、鼓励和暗示，帮助他们建立自信，使农民工子女在包容和友爱的环境中成长，逐步融入社会主流文化，并得到社会主流文化的认同。同时，这种包容的态度要普及到整个社会，逐步形成一种“求同存异”的社会风气，即既要包容和保留农民工子女这一群体的个性化特征，尊重这个群体自有的文化氛围，又要引导农民工子女尽快融入社会，将农民工阶级的文化接纳成为整个社会文化的一部分。

4.2 强调政策的“公共性”和激活社会活力

4.2.1 激活社会力量及志愿者的活力

从发达国家看，非政府组织的社会力量及志愿者的活力在教育领域的作用值得我们学习借鉴。在我国，诸如协会、志愿者等力量的发挥尚有较大的空间可以挖掘，其潜力巨大。首先，在非政府组织力量的运用上，社会力量的在资金方面的帮扶是民办学校可以进一步发展完善的有力保障。同时，为了保障和监督教育专项资金充分合理的利用，尽其所能，用其所用，探索性成立监督执行的专项部门和配套的管理体制机制；引入有资格资质的、获得权威部门许可的第三方评估机制，鼓励相关配套政策措施有力执行。第三方中介机构的评估标准以市场为基准，去除过多的行政干预，从而使评估的结果科学可信。地方政府和社会组织按照第三方中介机构的评估结果来指导教育政策的制定和执行，保障纳税人的钱花得经济、效率、公平。此外，利用社会筹集的资金还可以发展寄宿制学校，解决留守儿童因父母不在身边或者监护人监护不利而出现的各种问题。寄宿制学校制度的建设要更加注重整体性和系统性，若是将来自社会力量筹集而来的资金补贴到当前的寄宿制学校的建设中来，无疑会减轻寄宿制学校眼下所承受的各方面压力。通过资金的帮扶，可以有效解决寄宿制学校发展过程中面临的问题，从而保障居住分散的适龄儿童、少年入学接受义务教育，并且可以保证农民工子女所受教育的质量。除此之外，媒体的力量也不容忽视。随着网络和通讯工具的普及，信息的传播方式日益多元迅速。利用媒体力量，宣传农民工子女教育问题的重要性，不失为进一步完善农民工子女教育的另一条良策。大众媒体有责任承担起宣传、解释政府发布的关于对流动人口基础教育问题的政策，也有义务让进城务工人员了解其随迁子女的入学渠道、升学渠道等相关信息。现今，媒体的传播载体多样，诸如广播、电视、网络、报纸、手机、户外LED电子屏等都是信息的传播渠道。利用这些渠道，宣传和播放相关农民工子女教育的重要性以及迫切性，其受众广泛，且传播效果良好。媒体的有效传播将促进

人们在观念意识上的重视，从而采取行动，尽己所能，慷慨解囊，有利于吸收更多的社会资金投放到下一步的农民工子女教育的建设中来。

其次，发挥志愿者组织在教育中的作用，利用志愿者力量不断填充农民工子女师资力量的缺口。例如源起与 2007 年的“为中国而教”项目，每一年都会在重点大学招募毕业生，输送优秀大学毕业生到农村或者打工子弟学校去，推动并促进中国教育事业的公平健康发展以此促进中国教育的进步。类似于“为中国而教”的志愿者组织在中国为数尚少，面对 9 亿农民的庞大数字，志愿者虽属小范围群体力量，然而不积跬步无以至千里，不断聚集志愿者支持日后的农民工子女教育建设是日后志愿者队伍努力的方向和目标。

4.2.2 建立完善的社会救助制度

作为现代社会的文明标准，即对于弱者的关怀和帮助，国家的帮扶机制作用毋庸置疑。国家社会资源分配者和公共服务的提供者，有义务也有责任承担起平衡教育资源没有更多更公平惠及每一位适龄入学儿童，尤其是作为弱者的农民工随迁子女基础教育问题，建立完善的社会救助制度是基础。

首先，流入地政府应建立专门资助进城农民工子女义务教育的专项基金。如可以采取发行教育彩票的办法。教育彩票的发行必须严格遵守法律，由国家、政府进行宏观管理，保证公开、透明，收到各方面的监督。所得资金主要用于农民工子女的教育建设，体现为奖励接收农民工子女就学方面做得比较好的公办学校和民办学校，用于帮助经济特别困难的农民工子女的义务教育，利用此经费减免其学杂费、书本费等，帮助他们完成学业，充分保障每一名适龄入学儿童有学上，有好学上，尤其是作为弱者的进城务工随迁子女。

其次，经济引导社会力量的参与。我国已经进入转型的深水区，尤其是在经济增速放缓，经济发展方式优化升级的背景下，对于进城务工人员随迁子女基础教育问题不是一个孤立的政府主导，政府主要承担财政输出的问题，而是更应该吸引和依靠整个社会共同为之添砖加瓦。政府的主导作用要发挥出来，加大宣传力度，降低社会慈善组织的准入门槛，实行简政放权，让慈善组织和社会团体在自由、畅通的市场领域发挥其最大的作用，政府要清楚该管什么，不该管什么，做到充分的放权到社会上，更加充分激发社会活力。这样以来，不仅可以召唤和重建社会弱势群体重新面对困境挑战的信心，而且也是给予以低劳动力成本支持城市建设和发展的农民工子女基础教育的基本权利。

4.2.3 增加教育资源共享化

想让农民工彻底成为城市生活的一分子,就必须让其子女享有公平的教育权利,这也是教育政策的最终目标。现实中的教育资源是有限的,我们应该使现有的教育资源实现帕累托最优:以公办学校为主体,以民办学校为补充,尽量达到教育的均衡发展,打破城际差异和校际差异。

一方面,可以设立教师流动教学试验区,让公立学校,尤其是重点公立学校的教师去农民工子弟民办学校流动教学,这样不仅可以使得优秀的教师资源可以为流动子女所分享,而且还可以带动民办打工子弟学校教师队伍的成长与稳定;还可以组织举办教师教学成果沟通交流的讨论式会议,使得教师之间、教师与领导之间的交流更加畅通,信息流通效果更佳。另一方面,由于人口生源锐减而试行的“撤点并校”工程导致了希望小学和城乡结合部小学校舍遭到废弃,而这些资源可以科学合理地规划,为农民工随迁子女提供更方便的硬件教育资源。

4.3 强调更强适应性组织机构的改革

4.3.1 改革现行的教育教学管理体制

首先,建立输入地接受制度。义务教育入学制度的改革,需要从废除适龄儿童按照户籍所在地的方式入读为切入点,改变成以居住地为接纳标准,接收适龄儿童入学,户籍制度对于农民工子女入学限制的掣肘的破除志在必行。保障教育公平公正,原本户籍二元制度的存在就是最大的不公平,从起点上就彻底地剥夺了农民工子女享受公平的教育机会的权利。我们再次强调,要想贯彻落实全面义务教育的普及,更应该关注社会弱势群体享受到公平的受教育权利和平等的教育资源。^①

其次,建立农民工子女登记管理制度。为避免农民工子女入学政策整体的连贯性和政策可行性,切实保障农民工子女受教育的信度和效度,首先应该加强对流动人口子女的管理。创新流动人口的子女登记和管理制度,将政府对管理流动人口子女的管理作为绩效考核的指标,通过电子档案丰富和提供基本情况,提高各个学校管理流动人口随迁子女的效率和质量。通知,也可以建立义务教育登记卡制度,辅助和补充流动人口随迁子女入学登记管理系统。在原有的流动人口登记系统中加入进城农民工子女的信息收集工作,可以选择自主申报为主的收集方式,再配套建立网上信息填报和采集系统。最后可以将随迁子女的义务教育信息纳入流动人口调查

^① 张颖. 论农民工子女义务教育问题中的政府责任[D]. 硕士学位论文, 吉林大学, 2007

登记体系，与民政部门和公安部门协同合作完善和扩充登记信息。

第三，建立全国统一的学籍卡管理制度。随着网络化、信息化时代的到来，数据获取、储存和流通成本降低，建立全国统一联网的义务教育学籍信息统一登记管理制度时机成熟，学籍卡可以包含学生的学籍表、成绩表、综合能力考核表、健康信息记录表等，这样就可以形成一个关联网，一直跟随这学生的升学、转学和毕业，不会因为学校的变动而失去学籍或者其他麻烦，只需要通过互联网之间的方便、灵活、快捷的变更和转移既可以实现学生学习概括和经历的延续。

4.3.2 改革义务教育财政拨款制度

对原有的义务教育财政拨款制度进行因地制宜的改革，尝试实施教育凭证。“教育凭证”既是政府当局根据当地教育的平均费用，把教育资金改成等值证券的形式进行发放，目的是帮助适龄未成年家庭选择子女的就读学校，该教育凭证不能在社会上流通，只能在学校进行兑换使用，之后学校按照规程把教育凭证向政府申报，兑换成现金。在现有的城乡二元制度下，进城农民工子女的教育经费没有与劳动力流动形成同步，劳动力的流入地还需要额外负担农民工子女的教育经费，因此负责该教育经费的政府对此缺乏积极性。故此，国家可以根据这种情况通过流动人员申报批准，提取出流动人员子女的教育经费设立财政教育基金，然后这些教育经费通过统一的途径以教育凭证的方式在流入地发放，给流动子女教育提供保障。利用信息化技术建立完整的教育资金和人员流动的录入体系，及时备份人员资料，最低应该做到一个年度统计流动人员的流动状况，保证教育资金随人员流动。教育凭证不以户籍来限制义务教育的资金拨款，而是以在校学生的人数来统一划拨，有利于实现贫困家庭的学生与富裕家庭学生在教育上的平等，有利于当前流动人口子女的教育投入不准确的问题，进而调动了流入地公立学校的接收流动学生的积极性，提高财政效益。

4.3.3 建立多渠道接纳农民工子女入学

第一，建立符合农民工子女教育特点的教育教学管理制度。既要全面保障每一名农民工子女受教育公平，也要针对重点和特殊对象给予差别对待和特殊关注。建立全国统一的教学体系，确保义务教育的衔接性，为学生转学、升学带来便利条件。充分考虑学生既是独立的个体，又是生活在集体中的个体，因此重视全面发展与重点突破，给予必要的心里咨询服务，加快学生的适应能力，使他们尽快融入新学习环境和交际环境，减少因适应带来的焦虑、恐慌。然而农民工工作性质不稳定和经

济收入较低，流出地与流入地的紧密沟通十分有必要，使教育交接制度适应性更强，在公立学校设立随班就读，经过一段时间的适应后，进行评估，通过反馈结果再做进一步规划；生活上，应提供可行寄宿制度和安全可靠的校车接送制度。

第二、建立全国范围内的学籍联网。建立全国统一的学籍信息化网络，制定统一的学籍信息卡，包括学习能力、文化课学习状况，做到卡随人走，人流卡流，无缝对接。在此基础上支持各地的学校建立可储存的数据库，优化学生学籍管理，对考查内容进行细分。这样农民工子女就不必在新学校重新填写档案，新建学籍，而只要更新和交换网络数据即可。这样，可以保证学生受教育的连续性和完整性，也可以方便学生办理入学手续，提高学校效率和服务质量。

第三、建立农民工子女教育的监控和研究机制。不断总结实施经验，并要求对有可能发生的问题进行事先预想。建立统一的案例分析、分享体系，对类似问题可以提供一定的参考。增强义务教育的接纳性，保障每个适龄未成年教育平等的机会。加强与国际组织的交流合作，开展人员、体系、评估方面的经验交流，取长补短。

第四、建立农民工子女监督和评估机制和标准。建立农民工子弟学校监督评估系统，严格把关农民工子弟学校的教学质量和运行科学性；建立科学合理可行的农民工子弟学校的评估标准，既不能将办学准入门槛设置得过高，打击社会力量办学的积极性，也不能盲目地放开准入标准，使得民办学校鱼龙混杂，形势难以掌控；建立健全差别化评价和监督的机制，因为我国教育资源分配不均，沿海和内陆，地区之间，城乡之间差别都很大，因此如果搞“一刀切”式的评价和监督体制就会限制民间力量的有效发挥，使得教育公平离我们越来越远。

结 束 语

进城务工人员流动子女基础教育问题自从进入公共视野以来，已有 20 余载，从前期的“摸着石头过河”与后来的“试点先行”都取得了一定的成绩。随着经济的高速发展，全面深化改革的进程已到深水区 and 攻坚期，各种社会新生社会矛盾高发、频发，政府的政策愈加倾斜对于弱者的扶助，群众的关切愈加的偏倚对于弱者的帮助，处于弱势地位，享受不到机会平等、资格平等，基础教育资源不能共享的农民工子女正在被政府和全社会给予更多的关注。本文通过使用新公共行政理论的三点内涵，结合沈阳市进城务工人员随迁子女的基础教育问题的综合分析，提出针对性强、具体可行的对策。我们对于进城务工人员流动子女的基础教育问题要认真对待，政策的制定和实施要因势而谋、顺势而为、应势而动，梦想的实现需要敢于有梦、勇于追梦、勤于圆梦。希望能够在党和政府的关怀下，全社会的共同努力下，给予农民工子女基础教育问题更公平的起点，更公平的渠道，更公平的希望，将新时代的教育公平赋予新内涵，注入新能量，使得孩子们能够共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有与祖国和时代共同成长与进步的机会。路在脚下，梦在前方，愿我们共同踏在逐梦征程上。

参考文献

- [1] [美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [2] [奥]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [3] [德]埃德蒙多·胡塞尔, 王炳文译. 欧洲科学的危机与超越论的现象学[M]. 北京: 商务印书馆, 2001
- [4] [德]马克斯·韦伯, 林荣远译. 经济与社会(上卷)[M]. 上海: 商务印书馆, 1997
- [5] [美]H. G. 弗雷德里克森, 宋敏译. 明诺布鲁克: 反思与观察[J]. 行政论坛, 2010 (1)
- [6] [美]IR. J. 斯蒂尔曼, 李方等译. 公共行政学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988
- [7] 孙爽. 流动人口子女教育问题及政府对策研究[D]. 硕士学位论文, 东北财经大学, 2010
- [8] [美]杰伊·怀特: 盖一亚当斯, 刘亚平等译. 公共行政研究: 对理论与实践的反思[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005
- [9] [美]O. C. 麦克斯怀特, 吴琼译. 公共行政的合法性一种话语分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [10][美]R. 登哈特, 扶松茂等译. 公共组织理论[M]. 北京: 华夏出版社, 2002
- [11][美]戴安娜·拉维奇, 林本椿等译. 美国读本—感动过一个国家的文字[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1995
- [12][美]戴维·H. 罗森布鲁姆, 张成福校译. 公共行政学: 管理、政治、法律的途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [13][美]弗兰多·古德诺, 王元译. 政治与行政[M]. 北京: 华夏出版社, 1987
- [14][M]加里·万斯莱. 公共行政与治理过程: 转变美国政治对话(节选)[J]. 段刚(译), 中国行政管理, 2002 (2)
- [15][美]乔治·弗雷德里克森, 李秀峰等译. 重塑政府运动与新公共行政学之比较[J]. 家行政学院学报, 2001
- [16][美]全钟燮, 孙柏瑛译. 公共行政的社会构建: 解释与批判[M]. 北京大学出版社, 2008
- [17][美]雅米尔·吉瑞赛特, 李丹译. 公共组织管理: 理论和实践的演进[M]. 上海:

上海译文出版社, 2003

- [18][美]约翰·罗尔斯, 何怀宏等译. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988
- [19]曹现强, 公维友. 新公共行政的民主行政观探析[J]. 中国行政管理, 2006 (9)
- [20]曹现强、侯春飞. 公共行政发展史上的里程碑—公共行政历史视野中的新公共行政的视野[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2004 (5)
- [21]陈伯君. 转型期中国改革与社会公正[M]. 北京: 中央编译出版社, 2005
- [22]陈国权, 王勤. 论社会公正与政府的公共性[J]. 政治学研究, 2004 (4)
- [23]陈虹. 新公共行政学对中国行政改革的启示[J]. 湖北社会科学, 2003 (10)
- [24]陈建平. 公共精神: 公共行政现代化的价值维度—一种基于和谐社会视角的分析[J]. 公共管理学报, 2007 (3)
- [25]陈世香. 西方行政价值研究的历史与现状综述[J]. 政治学研究, 2004 (1)
- [26]陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学—西方政府管理研究领域的“范式”变化[J], 1999 (1)
- [27]丁煌、张雅琴. 公共性: 西方行政学发展的重要价值趋向[J]. 学海, 2007 (4)
- [28]丁煌. 西方行政学说史(修订版)[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2006
- [29]孙爽. 流动人口子女教育问题及政府对策研究[D]. 硕士学位论文, 东北财经大学, 2010
- [30]中华人民共和国教育部《教育部2009年工作要点》[C]. 教政法[2009]2号, 2009
- [31]《国家中长期教育改革和发展规划纲要》审议通过[J]. 中国建设教育, 2010(Z3)
- [32]丁亚杰. 进城农民工子女教育的现状、问题及对策[D]. 硕士学位论文, 沈阳师范大学, 2011.
- [33]占昌鹏. 现代化视角下的社会主义新农村建设[J]. 南昌大学, 2008 (11)
- [34]宋洪远. 加强农村制度建设推进农村改革发展[J]. 教学与研究, 2008 (12)
- [35]段成荣, 梁宏. 我国流动儿童状况[J]. 人口研究, 2004 (1)
- [36]杨蕾. 流动人口子女教育问题的研究[J]. 华东师范大学, 2006 (11)
- [37]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
- [38]王涤. 关于流动人口子女教育问题的调查[J]. 中国人口科学, 2004 (4)
- [39]杜丽. 流动人口子女教育问题与政府对策研究[D]. 硕士学位论文, 上海师范大学, 2007
- [40]银德辉, 杨滔. 农村流动人口子女教育问题研究综述[J]. 继续教育研究, 2008 (8)

- [41]夏家春. 对教育公平的思考[J]. 学术交流, 2004 (7)
- [42]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)
- [43]沈小革. 广州市外来人员子女教育模式的社会学分析[J]. 中国青年, 2004 (11)
- [44]范先佐. 人口流动背景下的义务教育体制改革[J]. 河北师范大学学报, 2011, 13 (11)
- [45]关于印发《流动儿童少年就学暂行办法》的通知[N]. 山东政报, 1998
- [46]中国教育与人力资源问题报告组. 从人口大国迈向人力资源强国[R]. 北京: 高等教育出版社, 2003
- [47]中央教科所教育发展研究部. 中国进城务工就业农民子女义务教育问题研究[R]. 2004
- [48]国家教育发展研究中心. 2001年中国教育绿皮书[Z]. 北京: 教育科学出版社, 2002
- [49]中国网. 解读《国务院关于解决农民工问题的若干意见》[EB/OL]. 中国网综合消息, 2006

致 谢

一转眼三年的研究生学习生活即将结束了，这段时光是令人难忘的，这篇论文作为我学习的最后一份答卷，敬献给各位老师。

在辽宁大学哲学与公共管理学院行政管理专业这三年的学习和生活，我不仅学到了丰富的专业知识，更学到了各位老师认真工作、爱岗敬业、为人师表的优良品质。在此，谨向各位老师表示深深的敬意和谢意！

在本文的构思和写作过程中，得到了施朝阳老师和邵晓光老师的悉心指导和帮助，在百忙之中抽出时间为我指导论文。在本文的选题、拟定提纲、成文、修改及定稿的整个过程中，二位老师提出了许多宝贵的意见和建议，使得本文终能成型。所以再次向两位老师表示感谢。本文参考了大量的文献资料，在此，向学术界的前辈们致敬。

同时，感谢这几年中给我学院所有曾经关心我、培育我、鼓励我的各位老师和同学们，他们都在学习中给了我很大的帮助，教我如何将理论应用于实践，做好工作。在这里一并表示感谢！

由于本人水平有限，加上时间紧促，本文一定有不少缺点和不足，恳请各位老师给予帮助和指正。

柴 鑫

二〇一四年五月

辽 宁 大 学
硕 士 研 究 生 申 请 学 位

论 文 任 务 书

论文题目：新公共行政视角下农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例

姓 名：柴鑫

专 业：行政管理

研究方向：公共政策

指导教师：施朝阳 副教授

培养单位：哲学与公共管理学院

辽宁大学学位评定委员会办公室制

辽 宁 大 学
硕 士 研 究 生 学 位
申 请 书

辽宁大学学位评定委员会：

根据《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》的规定，本人修业已满，成绩合格，现提出申请硕士学位，请予审核批准。

申请人（签字）：

2013年6月20日

申请人简况表

姓名	柴鑫	性别	男	出生日期	1988年8月27日					照片 加盖单位印章
籍贯	辽宁省沈阳市			民族	汉	政治面貌	共青团员			
身份证号码										
工作单位	无						邮编			
家庭住址										
入学前 毕业学校	辽宁大学			毕业时间	2011.7	学习方式 (脱产、在职)			脱产	
所学专业	行政管理			获学位时间	2011.7	获何学士学位			管理学学士	
本 人 经 历	起止年月		学习或工作单位(本科或专科毕业院校及专业必须填写)						职务、职称	
	2004年至9月2007年7月		辽宁省沈阳市第三十中学						学生	
	2007年9月-2011年7月		辽宁大学哲学与公共管理学院行政管理专业本科生						学生	
	2011年9月至今		辽宁大学哲学与公共管理学院行政管理专业硕士研究生						学生	
何时何地受过何种奖励和处分	无									

掌握何种外语，熟练程度如何

大学英语六级水平

能够接打英文电话、传真，进行流利的英文对话，并能简单翻译专业文献等

在学期间所取得的科研成果（包括论文、专译著、教材、科研项目、工作报告、获奖等）

论文

1. 柴鑫：“在自由观下的视野下民主制度的合法性”，《才智》2013年第六期，第45页

参加学术活动和社会实践情况

2013年5月至2013年10月在辽宁省科技厅下属的生产力促进中心实习，担任科技中介助理。

主管院长(主任)签字：

2013年6月21日

论文选题的国内外研究概况

国外研究状况：新公共行政学的发展历程主要围绕着三次明诺布鲁克会议所讨论的主要问题为主线发展。第一次明诺布鲁克会议由沃尔多牵头，于1968年在锡拉丘兹大学明诺布鲁克会议中心举行，会议主要讨论了当时美国动荡不安的社会环境、横向发生的国际事件的评价以及对于传统公共行政在复杂多变。第二次明诺布鲁克会议于1988年在雪城大学明诺布鲁克会议中心召开，本次会议议题仍然秉承第一次会议中倡导社会公平和社会公正的核心价值观，但是更加主张用和谐的方式去促进“公共性”与公平正义的更好融合。2008年的第三次明诺布鲁克会议距第一次会议相隔40余年，随着全球化、信息化和矛盾化的世界演变趋势的凸显，人类共同事务和问题更应该引起公共行政学者的关注，恐怖主义猖獗、全球能源危机、环境资源恶化、全球气候变暖、全球金融危机、世界格局多极化等问题进入公共视野。

国内研究状况：关于公共行政价值问题的探索与讨论，国内学者大都只是做出一些独立的、间断不连续的研究，并没有形成科学完整的体系。虽然现状很窘困，但是对新公共行政价值的探究从未间断，自上世纪90年代，一批相关研究论文相继出现，例如孙柏瑛研究的《公共行政的新思维——美国新公共行政学派及其思想评述》、金太军撰写的《公共行政规范理论的勃兴及其启示——当代西方新公共行政学评析》等。21世纪之后，国内研究状况由浅入深，由探索转向攻坚，相关研究文献日积月累，汗牛充栋，比如谢庆奎书写的《政府学概论》，其中第三章的“政府价值论”，专门介绍了公共行政的价值问题研究，中国人民大学张康之教授呕心沥血之作《论公共行政中独立人格的生成》等，如此著作均是针对新公共行政价值观下公共行政改革的目标以及改革过程中的细节进行的讨论。

论文基本内容及理论与现实意义

基本内容：国家的行政管理应更加倾向于以及满足这些特殊群体的利益诉求，更多关切和关心这些特殊群体的生活状况，在此基础上努力塑造良好的价值和建立更完善的教育制度，提供更加切实的公共服务，以期实现社会公平和社会公正。全文由四个章节组成，第一章解释基本概念和阐述理论内涵，第二章说明沈阳市农民工子女基础教育的现状与问题，第三章使用新公共行政理论内涵分析沈阳市农民工子女基础教育存在问题，第四章对沈阳市农民工子女基础教育现存问题提出对策建议。

理论意义：随着我国转型期的不断深入，“五面一体”建设的不断完善，更加关切效率与公平的平衡和协调的重要性也愈加突出，尤其是在教育方面的建设。教育资源均等化，更加公平合理地分配教育资源被极大关注。新公共行政学，更加积极倡导社会公平和社会正义，更加强调公民参与，更加重视构建新型组织形态，重视政府制度变革，更加重视行政伦理和行政责任，更能为我国平衡教育资源，创建创新教育制度带来新的启示。在教育的受众中，农民工子女是社会比较特殊的群体，他们特殊的成长环境和资源基础都很特殊，从他们的历史发展状况和改革开放以来的发展情况来看，突出的特点表现在，缺乏政治资源、经济资源和知识资源，他们是社会资源非常困乏的群体之一。

现实意义：在本文通过对沈阳市农民工子女基础教育问题的研究，用新公共行政理论的三点内涵分析问题，提出解决问题的对策建议，以便实现社会公平和社会正义，最大限度地保障社会弱势群体的公共服务消费。教育问题是关乎祖国和民族未来发展的根本性和基础性的问题，特别是对于弱势群体后代的教育问题更能体现一个国家、一个民族的文明发展的水平和所处的文明发展的阶段。随着经济社会的发展，我国已经处于全面深化改革的转型期，而更加突出的农民工子女教育问题更大程度上为政府和社会所关注，本文就是通过用新公共行政理论的价值内涵来分析沈阳市地区农民工子女教育问题，期盼能够突出一些切实、可行、中肯的对策建议，以便实现全民素质教育的图景的勾勒，实现小康社会的全面建成，实现建成富强民主文明和谐的社会主义现代化社会主义国家的中国梦。

<p>论文的研究特色和创新之处及预期的学术水平</p>
<p>我国关注农民工子女教育问题大概肇始于 1995 年的一篇论文《流动的孩子哪上学——流动人口子女教育探讨》，随着经济社会发展和转型，农民工问题尤其是其子女受教育问题矛盾更加突出，一直到 2006 年，探索和研究流动子女岁前人口基础教育问题的文献超过 400 篇。但是对于农民工子女教育问题的探讨都缺乏价值理论的主导，而本文创新之处在于应用性公共行政理论的内涵，特别是倡导“倡导社会公平和社会正义”、“公共性”、“公民参与”、“组织结构变革”等公共行政价值对于我国教育体制改革、公共教育服务均等化和全民全社会参与教育输出等具有重大理论意义和现实意义。</p>
<p>总体安排和进度（时间起始）</p>
<p>论文提纲： 2013 年 6 月—2013 年 8 月</p> <p>论文初稿： 2013 年 9 月—2013 年 12 月</p> <p>论文修改： 2014 年 1 月—2014 年 3 月</p> <p>定稿时间： 2014 年 4 月</p>
<p>现有的研究基础和条件（已发表的研究成果，相关文献资料或仪器、设备等）</p>
<p>[1] [美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003</p> <p>[2] [奥]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001</p> <p>[3] [德]埃德蒙多·胡塞尔，王炳文译. 欧洲科学的危机与超越论的现象学[M]. 北京：商务印书馆，2001</p> <p>[4] [德]马克斯·韦伯，林荣远译. 经济与社会（上卷）[M]. 上海：商务印书馆，1997</p> <p>[5] [美]H. G. 弗雷德里克森，宋敏译. 明诺布鲁克：反思与观察[J]. 行政论坛，2010（1）</p> <p>[6] [美]IR. J. 斯蒂尔曼，李方等译. 公共行政学[M]. 北京：中国社会科学出版社，1988</p>

开题报告会纪要

时 间	2013 年 7 月 3 日 8:00		地 点	博远 306		
与 会 专 家	姓 名	职 称	工作单位	姓 名	职 称	工作单位
	邵晓光	教授	辽宁大学			
	杨志安	教授	辽宁大学			
	施朝阳	副教授	辽宁大学宣传部			
	赵书科	副教授	沈阳市市委宣传部			

会议记录摘要：

一、开题申请人陈述论文开题内容

柴鑫的论文题目为《新公共行政视角下沈阳市农民工子女教育问题研究——以沈阳市为例》，下面，他对论文的主要内容做简要陈述。

本文通过对沈阳市农民工子女基础教育问题的研究，用新公共行政理论的三点内涵分析问题，提出解决问题的对策建议，以便实现社会公平和社会正义，最大限度地保障社会弱势群体的公共服务消费。教育问题是关乎祖国和民族未来发展的根本性和基础性的问题，特别是对于弱势群体后代的教育问题更能体现一个国家、一个民族的文明发展的水平和所处的文明发展的阶段。随着经济社会的发展，我国已经处于全面深化改革的转型期，而更加突出的农民工子女教育问题更大程度上为政府和社会所关注，本文就是通过用性公共行政理论的价值内涵来分析沈阳市地区农民工子女教育问题，期盼能够突出一些切实、可行、中肯的对策建议，以便实现全民素质教育的图景的勾勒，实现小康社会的全面建成，实现建成富强民主文明和谐的现代化社会主义国家的中国梦。

本文的事实来源于相关政府网站以及问卷调查获得的各类数据支撑。

我国关注农民工子女教育问题大概肇始于 1995 年的一篇论文《流动的孩子哪上学——流动人口子女教育探讨》，随着经济社会发展和转型，农民工问题尤其是其子女受教育问题矛盾更加突出，一直到 2006 年，探索和研究流动子女岁前人口基础教育问题的文献超过 400 篇。

但是对于农民工子女教育问题的探讨都缺乏价值理论的主导，而本文创新之处在于应用性公共行政理论的内涵，特别是倡导“倡导社会公平和社会正义”、“公共性”、“公民参与”、“组织结构变革”等公共行政价值对于我国教育体制改革、公共教育服务均等化和全民全社会参与教育输出等具有重大理论意义和现实意义。对于公共政策背后支撑的伦理价值的追求既是“社会公平和社会正义”，对于公共政策制定和执行过程中会更加强调“公民参与”使得政策是在民主和沟通的条件下阐述的，对于公共政策的反馈和修订要更加注重“组织结构变革”以使政策的执行效果连续性、适应性和可变个性更强。

本文的创新点在于写作视角的选取不同于以往研究偏重于价值层面或者技术层面，而是从整体性的构建入手，从科学发展和构建和谐社会的视角出发，运用新公共行政理论对沈阳市的实践进行实证分析以及深入地剖析，并提出实现沈阳市农民工子女基础教育公平的思路及意见建议，以期实现初步构建一个相对公平的教育管理体制机制。以上是他的论文写作的基本内容和写作思路，请导师组提出修改意见。

二、导师组针对论文开题内容提出一系列修改意见

- 1、建议将绩效考评的有关指标列入其内。
- 2、文章的理论痕迹较深，建议多结合实际。
- 3、明确绩效考评的主体和对象。
- 4、第二章中涉及到的问题、第三章的原因以及第四章的对策建议，在逻辑关系上要一一对应，即一个问题对应一个原因，同时要找出一条解决的对策。

三、导师组的评价及结论

论文内容整体上思路清晰，框架完整，运用的研究方法明确，并具有一定的创新之处，基本上符合论文开题的要求，导师组给出允许开题的决定。并希望该同学在论文撰写过程中多研读与选题有关的参考文献，认真收集数据，对于导师组提出的修改意见进行深入分析，在规定的时间内完成整篇论文的撰写。

会议主持人：

记 录 人：

导师意见

论文选题具有很好的理论与现实意义，论文大纲规范，层次分明，逻辑清楚，为写作奠定了很好的基础，符合硕士论文的写作要求。论文写作工作安排合理，符合任务书要求。

综合来讲，本篇论文立论坚实、观点明确，准予开题。

导师签字：

系（教研室）意见

经导师组讨论，该同学的论文选题具有理论意义和现实意义，基本内容、主要框架及预期达到的学术水平符合硕士学位论文的要求，总体安排和进度合理，同意导师意见，可以进行论文写作。

主任签字：

培养单位审查意见

同意开题

负责人签字：

单位（公章）

2013年7月12日

校研究生院审批意见：

同 意

辽宁大学研究生院

2013年7月15日

辽 宁 大 学

研究生毕业申请硕士学位材料

姓 名： _____ 柴鑫 _____

培 养 单 位： _____ 哲学与公共管理学院 _____

专 业： _____ 行政管理 _____

研 究 方 向： _____ 公共政策 _____

入 学 时 间： _____ 2011 年 9 月 _____

辽宁大学学位评定委员会办公室制

.....

目 录

一、论文答辩材料

1. 硕士学位论文答辩申请书.....	1
2. 培养单位意见.....	2
3. 导师综合评语（单页）.....	3
4. 论文答辩情况.....	4
5. 答辩记录.....	5
6. 答辩委员会决议.....	7

二、学位评定材料

1. 学位评定分委员会意见.....	8
2. 学位评定委员会决议.....	8

硕士学位论文答辩

申请书

辽宁大学学位评定委员会：

自 2011 年 9 月进入辽宁大学哲学与公共管理学院攻读管理学硕士研究生以来，我结识了很多志同道合、友善朴实的朋友，也领略了学识渊博、循循善诱的大师风范。时光荏苒，转眼三年已过，研究生的学习生活即将接近尾声。回首往昔，点滴关爱，时刻铭记心间。导师们的谆谆教诲，学院的严谨作风以及校园的和谐氛围，都让我深深感受到求学的快乐与温馨。

在专业课的学习当中，我努力认真地上好每一堂课，从不缺席，珍惜每一次与教师思想碰撞的机会，并利用课余时间研读相关的课业文献，整理读书笔记，不断充实自己的理论知识。

在工作实践方面，积极参加校内各项活动，多次策划组织校园文体节、学院迎新晚会、篮球赛、拔河比赛、排球赛等各项文体活动。积极投身社会实践，曾在辽宁大学 MPA 办公室实习锻炼，提高了能力，增长了见识，提升了自我，为即将到来的职业生涯奠定了基础。

在理论学习和工作实践的结合中，我撰写了题为《新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例》的毕业论文。论文沿着背景意义、理论研究、实证分析、问题原因、政策建议的逻辑线索，采用文献研究法、比较研究法、个案研究法以及调查研究法，以沈阳市农民工子女基础教育状况为例，运用弗雷德里克森的新公共行政理论，从中提出三点内涵分别是更加倡导社会公平和社会正义、强调组织变革和组织机构更新，强调公民参与和公共精神，提出了沈阳市面对农民工子女基础教育的问题，在对分析原因进行深入剖析的基础上提出了相关的政策建议。本文在深入研究和分析新公共行政学理论体系后，与沈阳市农民工子女教育实际问题密切结合，充分联系实际，找出问题，探寻出一系列以新价值为支撑的具有针对性和可行性对策体系，希望在今后政府制定相应教育制度和政策以及在具体的贯彻执行中提供一些借鉴。

本篇论文已经基本达到硕士学位论文的水平。我要感谢导师以及其他教师们的倾囊相授，也要感谢辽宁大学哲学与公共管理学院对我的培养，在各位老师的指导和帮助下，已经基本达到硕士学位论文的水平，申请答辩。

申请人：

2014 年 4 月 25 日

系（教研室）对研究生论文学术水平的评议及是否同意答辩意见

经导师组讨论，该同学的论文选题具有理论意义和现实意义，论文观点明确，结构完整，写作规范，研究方法科学，基本符合硕士研究生学位论文的要求，同意参加答辩。

主任签字：

培养单位对研究生论文学术水平的评议及是否同意答辩的意见

该同学的硕士学位论文选题具有重要的理论意义与实践意义，论文逻辑结构严谨，条理清晰、理论坚实、观点明确、论据充分、方法得当、语言行为规范，表明作者具有一定的管理学理论基础和独立科研能力。

学院同意导师组的意见，该生可以参加答辩。

主管院长（主任）签字：

单 位（公章）

2014年5月5日

导师对研究生的理论基础、专业知识、综合能力及论文

综 合 评 语

论文选择新公共行政理论为视角，分析沈阳市农民工子女基础教育问题具有一定的理论意义和应用价值，对于深化对新公共行政理论的解释和保障农民工子女享有公平的基础教育权利的政策完善都有一定的参考借鉴作用。作者对相关的文献有一定的掌握和适当的总结。对新公共行政理论的内涵有一定的理解，对农民工子女基础教育的现行政策和制度了解比较系统。从新公共行政理论三个理论基点切入分析问题有一定的新意，提出了一些自己的见解。在论证过程中能够利用一些数据和实例支撑自己的观点，体现了一定的独立科研能力，论文的工作量比较充实，科研作风比较严谨，尽可能地做到言之有据，言之有物，学风尚好。论文的条理比较清晰，结构比较合理，行文基本流畅，格式比较规范。

论文仍然存在一些不足。对于理论的解释尚不够深刻，实证研究过程中所提的问题过于宽泛，针对性差，使用的统计数据过于简单，个别例证相关性有待于提高，所提对策的针对性和可操作性仍需进一步具体化。可以针对以上问题加深理论解析，细化实证研究。

导师签字：

年 月 日

导师职称	教授	单 位	辽宁大学哲学与公共管理学院
研究生姓名	柴鑫	论文题目	新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例

论文答辩情况

论文题目	新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例				
答辩人	沈虹	专业	行政管理	答辩日期	2014. 5. 18
论文工作起止日期	2013年5月至2014年4月		论文类型	基础研究	
指导教师	施朝阳	单位	辽宁大学	职称	副教授
论文评阅人	司晓悦	单位	东北大学	职称	教授
论文评阅人	高玉平	单位	辽宁大学	职称	副教授
论文评阅人	刘宁	单位	辽宁大学	职称	副教授
论文评阅人		单位		职称	
论文评阅人		单位		职称	
答辩委员会主席	孙萍	单位	东北大学	职称	教授
答辩委员会委员	邵晓光	单位	辽宁大学	职称	教授
答辩委员会委员	杨志安	单位	辽宁大学	职称	教授
答辩委员会委员	刘宁	单位	辽宁大学	职称	副教授
答辩委员会委员	赵书科	单位	沈阳市委宣传部	职称	副教授
答辩委员会委员		单位		职称	
答辩委员会委员		单位		职称	
答辩委员会委员		单位		职称	
答辩委员会委员		单位		职称	

答辩记录

论 文 题 目	新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例		
答 辩 人	柴鑫	记 录 人	吴琼 梁超
<p>一、答辩人做答辩陈述</p> <p>该论文题目是《新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例》，指导教师施朝阳副教授。</p> <p>随着我国转型期的不断深入，“五面一体”建设的不断完善，更加关切效率与公平的平衡和协调的重要性也愈加突出，尤其是在教育方面的建设。教育资源均等化，更加公平合理地分配教育资源被极大关注。新公共行政学，更加积极倡导社会公平和社会正义，更加强调公民参与，更加重视构建新型组织形态，重视政府制度变革，更加重视行政伦理和行政责任，更能为我国平衡教育资源，创建创新教育制度带来新的启示。在教育的受众中，农民工子女是社会中比较特殊的群体，他们特殊的成长环境和资源基础都很特殊，从他们的历史发展状况和改革开放以来的发展情况来看，突出的特点表现在，缺乏政治资源、经济资源和知识资源，他们是社会资源非常困乏的群体之一，因此国家的行政管理应更加倾向于以及满足这些特殊群体的利益诉求，更多关切和关心这些特殊群体的生活状况，在此基础上努力塑造良好的价值和建立更完善的教育制度，提供更加切实的公共服务，以期实现社会公平和社会公正。</p> <p>本文的事实来源于相关政府网站以及问卷调查获得的各类数据支撑。在本篇论文的构思过程中，借助了图书馆、知网、政府网站等相关工具，通过问卷调查的方式搜集、整理与沈阳市政府绩效管理相关的各类资料，并通过比较研究和个案研究等方法，对资料进行了认真的总结和梳理。</p> <p>本文的创新点在于写作视角的选取不同于以往研究偏重于价值层面或者技术层面，而是从整体性的构建入手，从科学发展和构建和谐社会的视角出发，运用新公共行政理论对沈阳市的实践进行实证分析以及深入地剖析，并提出实现沈阳市农民工子女基础教育公平的思路及意见建议，以期实现初步构建一个相对公平的教育管理体制机制。以上是他的论文写作的基本内容和写作思路，请导师组提出修改意见。</p>			

答辩记录

二、答辩委员会成员提问及答辩人回答

赵书科老师：为什么说沈阳市农民工子女基础教育不公平？

答辩人柴鑫：造成这一不公平的现象主要有以下三方面原因。一是经济贫困。由于农民工进城务工者大多从事的低技术劳动工作。二是主观落后。农民工一般对下一代的教育培养意识不强，认识不到知识对于孩子未来的重要性。三是家长文化程度低。农民工子女的家长一般都是初中及以下文化水平，先不提是否能对孩子的学业知识进行辅导。

杨志安老师：为什么提出四个问题，却只分析了三条原因？

答辩人柴鑫：论文 2.2.2 政府教育经费投入不足与 2.2.3 政府政策保障性不强都是由于 3.3 中政府教育制度的束缚导致的阻碍了政府职能部门的作用，用一条原因分析两个问题。

邵晓光老师：1.2.2 中强调的公民精神和公民参与如何在问题和原因中体现？

答辩人柴鑫：弗雷德里克森强调的公民精神和公共参与是指所有公民的道德又是公共行政精神的根基，这就既需要政府更突出制定的公共政策和提供的公共服务的“公共性”，使社会公平和社会公正有发育的土壤，又需要乐善好施和爱读书爱学习的公民在“善”与“美”的伦理价值基座上乐观积极地参与到政策制定进程中，参与到监督公共政策的执行活动中，积极地回应或者反馈政府政策执行的效果中

刘宁老师：4.2 中提出的“强调政策的‘公共性’和激活社会活力”如何体现？

答辩人柴鑫：非政府组织的社会力量及志愿者的活力在教育领域的作用值得我们学习借鉴。在我国，诸如协会、志愿者等力量的发挥尚有较大的空间可以挖掘，其潜力巨大。首先，在非政府组织力量的运用上，社会力量的在资金方面的帮扶是民办学校可以进一步发展完善的有力保障。

答辩委员会主席：

答辩委员会决议

答辩委员会于 2014 年 5 月 18 日听取了柴鑫 同学的论文报告及对各种问题的回答，并进行了无记名投票，投票结果是：共（五）票，（五）票同意，（零）票反对，（零）票弃权。认为该同学论文：

柴鑫的硕士学位论文《新公共行政视角下沈阳市农民工子女基础教育问题研究——以沈阳市为例》，运用弗雷德里克森的新公共行政理论和文献研究、比较研究、个案研究以及调查研究等研究方法，对沈阳市农民工子女基础教育问题进行了全面、深入的研究，选题具有重要理论价值和现实意义。

本文的创新点在于写作视角的选取不同于以往研究偏重于价值层面或者技术层面，而是从整体性的构建入手，从科学发展和构建和谐社会的视角出发，运用新公共行政理论对沈阳市的实践进行实证分析以及深入地剖析，并提出实现沈阳市农民工子女基础教育公平的思路及意见建议，以期实现初步构建一个相对公平的教育管理体制机制。以上是我论文写作的基本内容和写作思路，请导师组提出修改意见。

论文的不足之处在于：论文的写作稍过宏观，不够细化。

论文逻辑结构严谨、条理清晰、立论坚实、观点明确、论据充分、数据资料翔实、方法得当、行文规范，表明作者具有坚实的管理学理论基础、丰富的工作经验和较强的独立科研能力。在答辩中，沈虹同学圆满地回答了答辩委员提出的问题。

经答辩委员会投票表决，同意（同意 / 不同意）通过论文答辩，建议（建议 / 不建议）授予硕士学位。

答辩委员会主席：

2014 年 5 月 18 日

学位评定分委员会意见：

经辽宁大学 哲学与公共管理学院 学位评定分委员会审议，该同学修完硕士研究生培养计划规定的全部课程，成绩合格，学位论文答辩通过，达到硕士学位的学术水平，经学位评定分委员会委员无记名投票表决，共（五）票，（五）票同意，（零）票反对，（零）票弃权。同意（同意 / 不同意）授予 管理学（学科）硕士学位。

学位评定分委员会主席：

2014 年 5 月 28 日

辽宁大学学位评定委员会 决 议

经辽宁大学学位评定委员会审议，该同学修完硕士研究生培养计划规定的全部课程，成绩合格，学位论文答辩通过，达到硕士学位的学术水平，同意授予 _____（学科）硕士学位。

主席（签章）：

辽宁大学学位评定委员会

年 月 日

注：答辩委员会和学位评定分委员会表决票由研究生培养单位存档。



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE