國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：黃德北　博士

進城上學：中國大陸二元體制下農民工子女教育之研究

國立政治大學
National Chengchi University

研究生：彭郁涵 撰

中華民國一〇〇年五月

謝辭

不是個愛強說愁的人，但這篇論文從一個不成熟的小想法到如今能付梓敲上鉛版，要感謝的人實在太多了，加之，畢竟這是屬於我的一方天地，就讓我在此暢所欲言吧！

首先要感謝的，當然是我的指導教授　黃德北教授，若非他每次耐心地等待著我那著實緩慢的進度，並不吝在次次討論中給予指導和我所缺乏的資料，這篇論文可能在架構和內容上都不會那麼完整；除此之外，也要感謝 2 位口委　冷則剛教授以及　張弘遠教授耐心地讀完我的長篇大論，並在論文寫作研討會及口試時親切地給予提點，使我得免囿於所見。

謝謝我的父母，從小到大，不管是任何我想做的事、我所做的任何選擇，他們總是給予無限的包容，並在背後默默支持。還有我的弟弟，這篇論文無論在排版、軟體的運用上，以及在電腦屢次罷工之下，因為他的幫忙和修繕，使我省下了不少作業時間，也免於資料遺失之苦。

謝謝一路鼓勵我的同學和好友們，雖然我們不是太常聯絡，但每次見面時大家總是會彼此關心近況和給予祝福。約莫一盞茶的時刻、一抹抹短言淺語，當下卻馬上為我帶來繼續前進的力量。

最後，那些對我冷嘲熱諷的親戚、友人們，謝謝你們，我順利畢業了、順利地將壓力轉換為寫作的動力。也許我們不會再見面，又或許再見面時交情不若以往，但至少在此刻，我心中是真有一絲感謝你們的。

要在一紙短短的篇幅中致上我所有的感謝實在不容易，那些未能列出的，幫助過我的人，希望你們能知道，叨叨絮絮不是我的風格、熱情直接也不是我的習慣，對你們好多未說出口的感謝，都滿滿地存在我的心中。

國立政治大學 National Chengchi University

摘要

中國大陸改革開放後，農村剩餘勞動力逐漸流入城市，形成龐大的農民工群體。隨著農民工數量劇增，家庭化流動的趨勢成長，農民工隨遷子女的教育問題開始受到關注。農民工隨遷子女的教育問題是中國大陸人口流動的派生性問題。作為弱勢群體，他們的教育問題不單指涉農民工及其子女，更和中國大陸國家發展戰略和社會秩序有直接的關聯。鑒於其原因產生的複雜性，本文以農民工隨遷子女為研究對象，試圖以社會排斥為理論支點，分析農民工隨遷子女進城所面臨的教育問題及產生這些不平等的社會排斥因素。

本文首先闡述農民工隨遷子女在教育起點、教育過程、教育結果遭遇的不公平待遇；接著將西方的社會排斥理論應用到中國大陸弱勢群體的問題討論中，不將社會弱勢群體的產生歸於貧困單一因素，而是把農民工隨遷子女受教育問題和多方面的社會排斥作連結。本文認為，中國社會轉型大背景下產生的二元戶籍制度，是阻礙農民工隨遷子女平等受教育的主要制度性障礙，除此之外，戶籍制度也在制度、經濟以及文化三方面發揮影響，使之排斥農民工隨遷子女。而綜合各層面的社會排斥則可發現，經濟資源分配不均是造成農民工隨遷子女教育困難、承受各層面社會排斥的重要原因；政治排斥則可理解為更深層次的社會排斥，由於遭受政治排斥，使得農民工及其子女陷於政府服務的真空之中，各方面的基本權利皆無法得到有效的保障。

本文最後指出，由於農民工隨遷子女的教育問題涉及面廣，要解決好這一問題必須有賴中國大陸政府結合實際情況，將各層面相關政策作一統籌，並從基本上實現農民工群體的政治權利，才能有助於社會政策更加合理、有效地分配有限資源，幫助農民工隨遷子女脫離被社會排斥的狀態，融入社會。

國立政治大學 National Chengchi University

目錄

謝辭.....i
摘要.....ii
目錄.....iii
圖目錄.....v
表目錄.....v
第一章緒論.....1
第一節、研究動機與研究目的.....1
第二節、文獻檢閱.....4
第三節、進城農民工子女教育相關文獻.....14
第四節、理論探討與分析架構.....20
第五節、研究方法.....23
第二章 農民工隨遷子女教育政策的發展與面臨的教育困難.....25
第一節、農民工子女義務教育政策演變.....25
第二節、教育起點的困難.....31
第三節、教育過程的困難.....36
第四節、教育結果的困難.....40
第五節、小結.....42
第三章、農民工隨遷子女教育問題的制度性排斥.....44
第一節、戶籍制度.....45
第二節、財政撥款制度.....50
第三節、管理體制的缺陷.....54
第四節、小結.....68
第四章、農民工隨遷子女教育問題的經濟性排斥.....69
第一節、勞動力市場排斥.....69
第二節、社會網絡.....72

國立政治大學 National Chengchi University

第三節、消費市場排斥.....74
第四結、小結.....78
第五章、農民工隨遷子女教育問題的文化性排斥.....81
第一節、城市.....82
第二節、學校.....84
第三節、農民工隨遷子女自我心理認同.....89
第四節、小結.....94
第六章、結論.....96
第一節、新發展.....96
第二節、非政府組織的角色.....99
第三節、總結.....103
參考文獻.....112

國立政治大學
National Chengchi University

圖目錄

圖 1、論文分析架構圖.....22
圖 2、教育進程分流圖.....49
圖 3、2008 年各級教育生均預算內教育事業費的地方差距.....53
圖 4、不同區域的城市教育滿意度平均分值(2008 年、2009 年)....59
圖 5、文化適應過程.....91
圖 6、農民工家庭經濟與教育代際循環圖.....107

表目錄

表 1、1996~2008 年流動兒童義務教育政策一覽表.....29
表 2、2005~2008 年全國教育經費投入統計.....51
表 3、廣東省農民工積分制入戶城鎮政策積分標準.....66
表 4、農民工家庭平均月收支表(1998 年).....76
表 5、城鎮居民家庭消費性支出(1998 年).....76

國立政治大學
National Chengchi University

第一章緒論

第一節、研究動機與研究目的

改革開放以來，中國大陸從計畫經濟向市場經濟轉型，除了經濟體制之外，政治或是社會環境也處於變動的狀態，三者相互影響。其中，中國大陸的經濟取得了長足的發展和成就，但是，一個明顯的事實是，中國的經濟發展與社會發展之間出現了不協調的情形。換言之，和經濟發展相比，社會發展明顯滯後。

Buchanan 認為，在轉型期間，當遊戲規則的改變發生時，新規則的缺乏可信性會造成社會的無序[1]。根據中國科學院社會學所 2000 年所做的「社會分層、公眾心態與社會穩定」課題，他們分析的結論是，社會分配不公是不穩定的終極根源[2]。在這個調查中發現，對於社會發展表明不滿意者主要是那些在經濟轉型和結構調整過程中的利益受損者，包括下崗失業者、農民、低收入人口、收入水準下降者，以及不同利益受損者[3]。因此，如何在改革中保持必要的社會公正，成為改革能否順利進行，或者事關改革成敗的關鍵問題。

本文選擇進城農民工隨遷子女來做研究的對象，主要著眼於改革開放以來，中國城鄉之間出現了越來越多的農村勞動力流動，此類勞動力的轉移與中國大陸經濟的轉型相生相伴，是轉型中國的產物，其創造出來的高生產力，有效地緩解了城市勞動力資源的不足，明顯改變了中國大陸的經濟結構。然而當他們進入城市，從農民轉為民「工」，卻不具有和城市勞工相等的法律地位，也不能享受許多城市公共財的公平供給，無法從流動中獲得社會地位的提高，成為城市的弱勢邊緣群體，備受社會排斥。

Burchard 等人對社會排斥給出了這樣一個定義：「如果一個人在地理上居住於某個社會，但他(她) 並沒有參與到這個社會公民的正常活動中去，那麼，這個人就是被社會排斥者」[4]。由於遭受到社會排斥，造成了農民工社會權利的缺失，更甚者，由於權利的缺失又進一步加劇了對農民工的社會排斥。可以說，中國大陸城市的快速發展，是在以一部分農民不能正常享受城市化進程的代價換取而來的。

---

[1] J. M. Buchanan, *Explorations into Constitutional Economics*, Ore: Texas A & M University Press, 1989. 轉引自傑佛裡・薩克斯、胡永泰、楊小凱，〈經濟改革和憲政轉型〉，《開放時代》，2000 年第 7 期，p.6。

[2] 王紹光、胡鞍鋼、丁元竹，〈經濟繁榮背後的不穩定〉，《戰略與管理》2002 年第 3 期，p.33。

[3] 同前註，pp.29-31。

[4] T. Burchardt , J. Le Grand , D. Piachaud, “Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure,” in J. Hills, J. Le Grand, and D. Piachaud eds., *Understanding Social Exclusion,* Oxford : Oxford University Press, 2002, p.31.

在公民權的研究中，Marshall 的公民權利理論區分了三組權利：公民權利、政治權力、與社會權利。他主張，公民權隱含著保障個人最低社會地位的社會權利(social rights)，為公民權利和政治權利的存在奠定基礎[5]。洪朝輝認為，以社會權利作為公民權利改善的起始，不僅能為現有的經濟福利提供切實基礎，更關係到未來的政治權利能否構築堅實的基礎[6]。因此，如何確保農民工享有完整的社會權力，關係到他們將來公民權利是否能逐步完善、提升。其中，「教育」是所有弱勢族群仰賴的社會機制，華人社會中，長久以來就存有「萬般皆下品，唯有讀書高」這種以士大夫為首的社會觀念，認為藉由教育可使職業、收入、聲望、社會地位獲得提高；同樣的，以西方社會學的觀點而言，教育是「社會流動」的契機，具有縮小社會差距、改善社會結構的功能；也是現代社會中，社會分層與流動的動力機制[7]。社會中的弱勢團體往往會更寄希望於教育，為他們的孩子提供和創造向上流動的條件和機會，改善他們的社經地位以及受社會排斥的情況。因此，本文將主要關注這些農民工隨遷子女的教育問題。

(一)流動人口中的農民工隨遷子女

90 年代以後流動人口「家庭化」遷徙的趨勢越來越明顯，流動兒童越來越多，比例也越來越高。根據 2000 年中國大陸第五次人口普查統計顯示，中國流動人口超過已經超過 1 億人，而進城農民工就有 8800 萬人，約佔流動人口 70%以上。2003 年 11 月，國務院婦女兒童工作委員會和全國婦聯根據 2000 年第五次全國人口普查結果推算:「我國流動人口規模已超過 1 億人，其中 18 周歲以下的流動兒童有 1982 萬人，占全部流動人口的 19.37%」[8]，從全國來看，在 1982 萬流動兒童中，農業戶口的占 74%，據此，進城農民工隨遷子女為 1485.5 萬[9]。2008 年全國婦聯公佈的調查結果表明，農民工子女群體總數已超過了 8000 萬人，其中流動兒童約有 2000 萬；留守兒童約有 5800 萬，失學率高達 9.3%[10]，隨著進城務工農民數量的增加，這種大規模的人口流動一直處於增長趨勢，發展速度也相當的快，據中國社科院和聯合國發展計劃署預測，到 2030 年，中國農民工數量將達到 3.5 億，農民工隨遷子女與留守兒童將達到 1 億[11]。大多數流動兒童來

[5] 托馬斯・馬歇爾(T. H. Marshall)，劉繼同譯，〈公民權與社會階級〉，《國外社會學》，2003 年第 1 期，p.4。

[6] 洪朝輝〈論中國城市社會權利的貧困〉，《江蘇社會科學》，2003 年第 2 期，p.116。

[7] D. Zhong and .D. J. Treiman, “The Impact of Cultural Revolution on Trends in Educational Attainment in the Peoples Republic of China,” *American Journal of Sociology*, Vol. 1.103, No.2, 1997, p.391.

[8] 蘇敏，〈我國流動兒童失學率高在 9.3%〉，中國青年報，轉引自新浪網，http://www.sina.com.cn，2004 年 5 月 14 日。

[9] 中央教育科學研究所教育發展研究部課題組，〈中國進城務工就業農民子女義務教育研究〉，《華中師範大學學報》，2007 第 2 期，p.129。

[10] 〈南都公益基金會新公民計畫公益專案介紹〉，南都公益基金會網站，http://www.nandufoundation.org/sys/html/lm_188/2009-06-24/160156.htm，2009 年 6 月 24 日。

[11] 〈關注流動兒童受教育難題:需要社會提供平等機會〉，檢察日報。轉引自新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-07/23/content_6416364.htm，2007 年 7 月 23 日。

自農村，隨家庭流動，在流入地多屬長期居住，而非短期滯留，甚至有很多是在流入地出生、成長的，但是由於沒有當地戶籍，使得這些孩子受教育的權力無法獲得充分的保障。

(二)關於流動兒童的稱謂

對於流動在城鄉間的農民和他們的子女，外界有許多、甚至多達十餘種的不同稱呼：流動人口、外來人口、外來流動人口、外來務工經商人員、盲流、自發遷移人口、遷移人口、暫時遷移人口、農民工、民工等。對於他們的子女，有的稱為「民工子女」，有的稱為「打工子弟」，還有的稱為「流動兒童」或「流動兒童少年」。國務院辦公廳《關於做好農民進成物工就業管理和服務工作的通知》中，則統一稱為「進城務工就業農民子女」。上述的一些稱謂，有的是從人口流動的角度出發的，有的是從勞動就業的角度出發的，還有些是從戶籍管理的角度出發的，有的只是一種形象或習慣的描述，還有的稱謂存在明顯的社會歧視和偏見[12]。目前在報章、期刊上最常見的稱呼則是「流動人口子女」或「流動兒童」，這可能是因為中國目前較多的流動人口就是流動農民工的關係。但是使用「流動人口子女」一詞包含了農民工隨遷和留守子女兩個概念，使用「流動兒童」一詞又有可能包含因其他因素輟學或失學的城市居民子女，本文主要關注的焦點為跟隨父母進城就學的農民工子女，因此，在本文中將採用「農民工隨遷子女」一詞，以便將進城和留守、或其他的群體作出區別。

(三)農民工隨遷子女教育所面臨的問題

儘管近年來中國大陸媒體與輿論對農民工隨遷子女問題做了大量報導與宣傳，逐步引起了各級政府重視和社會各界的關注，並不斷擴大而上升為政策問題，進入政府政策議程。國務院及國家相關部門也頒布和下發了一系列關於加強和完善農民工隨遷子女教育的通知和決定，各級地方政府也根據各地的實情進行了相應的改革和檢討，但是目前由於農民工隨遷子女數量龐大且由於流動性較大不易掌握實際人數[13]，再加上各個地方對國家政策的落實存在出入，入學難、學費高、心理邊緣化、就學條件差等問題仍然沒有得到解決。

汪明認為，農民工隨遷子女教育問題包括兩個基本層面：一是提供教育機會問題，及解決就學，以避免進城務工農民子女失學、輟學的情況發生；二是提供高質量教育問題，即充分照顧農民工隨遷子女身心發展的特殊性，保證教育教學質量[14]。

據聯合國兒童基金會一項針對中國農民工隨遷子女的抽樣調查顯示，其中因

---

[12] 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年，p.21。

[13] 韓嘉玲認為由於打工子弟學校和農民工隨遷子女流動性大所以不易掌握其實際人數，但應該遠高於教育部門所掌握的粗略統計數目(800 萬人)，〈創辦第一所打工子弟學校的原由〉，人民網，http://www.people.com.cn/GB/32306/54155/57487/4819096.html，2006 年 9 月 14 日。

[14] 汪明，《聚焦流動人口子女教育》，北京：高等教育出版社，2007 年，p.19。

種種緣故處於失學、輟學狀態的高達 9.3%。全國政協委員徐永光認為，這些遊蕩在城市街頭的失學農民工子女，他們擔誤的不只是自己的前途，還可能直接帶來城市的貧困和城市生活的不穩定，影響未來的社會發展。教育的不公平使流動兒童更加難以融入社會，與其父輩相比，流動兒童會趨於激進，並可能形成惡性循環，加劇他們與主流社會的衝突[15]。

除了失學率、輟學率高的狀況之外，根據中央教科所教育發展研究部課題組在 2007 年所做的研究表示，農民工隨遷子女接受義務教育所面臨的問題尚有：不能適齡入學以致超齡入學現象嚴重、就學過程中的不公平問題明顯、進城務工就業農民工子女的頻繁流動打亂了學校既有的教育教學及管理秩序、不同地區教育內容的銜接問題日益突出、簡陋的打工子弟學校與大量的低成本入學需求成為政府管理上的難題[16]。

不過，除了汪明提出的農民工隨遷子女教育問題兩個基本層面之外，本文認為，農民工隨遷子女在教育結果上，也存有困難之處。即目前經過十幾年的發展，農民工隨遷子女教育問題開始由小學向中學和高中延伸，但目前的政策和研究卻對這種狀況少有觸及。也因此，本文認為應該將農民工隨遷子女所遭遇的教育困難應分成教育起點、教育過程以及教育結果三塊來做討論。而造成農民工隨遷子女就學種種困難的原因，即在於社會中各種層次的社會排斥。

第二節、文獻檢閱

本文希望運用社會排斥理論，同時在 1996-2008 年國家政策轉折的架構下對農民工隨遷子女教育問題產生的階段性變化進行討論。因此，在文獻檢閱的第一部分將首先對社會排斥理論作一梳理，同時釐清農民工隨遷子女的教育問題和社會排斥理論有何關聯？第二部份則整理 1995 年以來學者們對農民工隨遷子女教育的研究，運用文獻來瞭解農民工隨遷子女教育問題的階段性變化和新的困難。

(一) 社會排斥理論

1.關於社會排斥涵義的研究

一般認為，「社會排斥」(Social Exclusion)的概念最早由法國學者 René Lenior 在 1974 年提出，主要是用來闡述被排斥在就業崗位正式來源和收入保障制度之

[15]《中國政協新聞網》，http://cppcc.people.com.cn/BIG5/34956/5828203.html，2007 年 10 月 14 日。
[16] 中央教科所教育發展研究部課題組，〈中國進城務工就業農民子女義務教育研究〉，《華中師範大學學報》，2007 第 2 期，pp.130-131。

外的特定社會邊緣群體的狀態，強調個體與社會整體之間的斷裂[17]。後來，社會排斥逐漸延伸為一個涉及貧困、失業等多維度的概念，意指主導群體在社會意識和政策法規等不同層面上對邊緣化的貧弱群體的社會排斥。

1993 年，歐洲共同體委員會提出了一個相當綜合性的定義，即：「社會排斥是指由於多重的和變化的因素導致人民被排斥在現代社會的正常交流、實踐和權利之外。貧困僅僅是其中最明顯的因素之一，社會排斥也指不能享受住房、教育、健康和服務的充分權利」[18]。

英國政府的「社會排斥辦公室」將社會排斥定義為：某些人或某些地區遭受諸如失業、歧視、技能缺乏、收入低下、住房困難、罪案高發環境、喪失健康以及家庭破裂等交織在一起的綜合性問題時所發生的現象[19]。

英國學者 Room 認為：「我們使用社會排斥這一概念時，意味著我們提及這樣一類人群，他們正遭受著多方面的窘迫境遇，忍受著他們居住社區物質和文化環境持續的、不斷加強的惡化，並且他們與外部世界的社會關係出現了相當程度上不可逆轉的分裂」[20]。

Giddens也極為關注社會排斥問題，他認為：「社會排斥是個體有可能中斷全面參與社會的方式，社會排斥理論不僅要單單注意由於社會成員自身原因而產生的排斥，它更關注社會力量」。Giddens也認為，並不是只有貧窮的人才會被排斥，不管是社會地位高或低的人都有被排斥的可能性[21]。

2.社會排斥的研究範式

受各國政治文化傳統和學科傳統的影響，社會排斥概念及內涵在不同時期、不同國家、不同研究領域有著不同的詮釋，不僅可以從整個世界、國家、地區、組織、群體乃至個人去理解，也可以從經濟、政治、文化、教育、組織、人際網路等角度去分析。

(1)Silver 總結並重新審視了西方學術界對「社會排斥與社會團結」的研究成果，以不同意識形態為標準提出了社會排斥研究的三種範式，認為目前已有的社會排斥研究實際上存在團結範式(Solidarity)、專業化範式(Specialization)以及壟斷範式(Monopoly)等三種不同的範式[22]。

---

[17] H. Silver, “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms,” *International Labour Review*, Vol. 133, No.5-6, 1994, pp.531-578.

[18] 丁開傑，〈「社會排斥」概念：語意考察和話語轉換〉，《晉陽學刊》2009 年第 1 期，p.53。

[19] Social Exclusion Unit, “What is Social Exclusion”, http://www.Socialexclusionunit.gov.uk/page.Aspid=213, (22 Mar. 2009.)

[20] G. Room, “Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research,” in G. Room ed., *Beyond the Threshould: The Measurement and Analysis of Social Exclusion,* Bristol: The Policy Press, 1995, pp. 1-9.

[21] 安東尼・吉登斯(Anthony Giddens)著，趙旭東等譯，《社會學》，北京：北京大學出版社，2003 年，p.412。

[22] H. Silver, “Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion,” in G. Rodgers, C. Gore, and J. B. Figueiredo eds., *Social Exclusion: 45 Rhetoric, Reality, Responses,* Geneva: International Labour Organization, 1995, pp. 57-80.

團結範式受法國共和主義與已有的國家集體主義意識的影響，它將個體與更大的社會捆綁在一起。雖然個人權利和利益受到相當程度的尊重，但這種個人權利和利益本質上卻是屬於集體性的，與整個集體有關，因此這種範式強調個人與更大社會的黏合以及個人的普遍性福祉。在這種範式下，社會排斥威脅著社會凝聚力，因此，需要通過「道德凝聚力」來消除社會排斥。國家提供協助給被排除的個人或團體是立基於道德的關懷。其社會政策是採彈性生產方式，讓人民投入生產，因為生產不只是經濟活動，也是社會和文化的活動。

專業化範式受英美自由主義的影響。在這種範式看來，個人之間存在著差異，而這種差異也會導致市場和社會群體的專門化。專門化的社會結構包括著相互分割、競爭，但並不一定平等的領域，這些領域通過交換建立起相互依賴的關係。社會排斥是社會分化、勞動的經濟分工和專門化的一個結果。由於存在著分割的社會領域，所以排斥可能會有多重原因和面向。同一個個人並不一定會在每一個領域中都遭到排斥；但一種排斥可能會加速和促進更多排斥。因此，國家必須加以干預，以確保社會的整合。

壟斷範式則受馬克斯和韋伯歐洲左派思想的影響。在這種範式下，社會秩序是強制性的，是透過一套等級性權利關係被施加的。因此，排斥包含著階級、地位和政治權利的相互作用，並為既得利益者的利益服務。由於「壟斷」產生共同利益者之間的紐帶，從而形成對外部者的不公平。因此，被排斥者既是外部者，也是大多數人。需要通過履行公民權，向外部者擴大平等成員資格的供給，使外部者充分參與社區共同體，消除社會排斥[23]。

(2) Levitas 則嘗試將社會排斥成因論述歸納為三大類，包括：資源再分配論（Redistributionist Discourse，RED）、道德下層階級論（Moral Underclass Discourse，MUD）及社會整合論（Social Integrationist Discourse，SID）。

根據 Levitas 提出的理論架構，「RED」強調「貧困」和缺乏充分的公民權是被社會排斥的主要原因。而社會排斥是資源分配不均的結果。這是結構性的問題，並不是個人因素導致，資源的匱乏使個人未能參與一般的社會活動而遭到社會排斥。而此種資源匱乏不單指物質上的不足，還有社會匱乏，包括有權參與正常的社會活動、得到平等工作的機會及待遇、社交及家庭生活等。

「MUD」主要將社會排斥約化為個人的問題來理解，關注被排斥者自身的道德和行為，包括個人特質或個人行為道德上出現偏差。個人對社會排斥負有責任，有時是因為他們自我排斥，不參與社會。社會排斥是源於他們的文化與主流文化出現差別，由於依賴社會福利或者是社會福利使他們的依賴性增長，形成一種福利依賴文化，最終失去自食其力及自力更生的觀念和能立。

「SID」則認為工作身份（work identity）是得到公認的公民身份（legitimized citizenship）的必須條件，強調有薪工作和就業對社會融合的重要性。而社會排

[23] 方巍，《社會排斥及其發展性對策---杭州市農民工勞動社會保障個案研究》，上海：人民出版社，2009 年，pp.44-45。

斥是由於個人不能成功進入勞動市場所致。此論述特別強調有薪工作是最能達到社會整合的最佳途徑，因為透過有薪工作可以同時得到社會、經濟以及道德的認定。而此論述同時指向為貧窮人士提供普及和持續教育及技能培訓，以助他們可以盡快投入社會工作[24]。

(3)Markku 和 Tero 也提出了社會排斥研究的三種視角。他們認為，按照 Silver 等人的研究，對社會排斥的運用存在三種不同的視角或研究方法，分別是古典自由主義視角、團結視角和馬克思主義視角。

古典自由主義視角將社會排斥看作是被排斥者自願的選擇。舉例來說，某人不情願接受低報酬工作的原因可能是在於他因為能獲得其他福利保障的收入或因為社會福利而得到比低報酬工作更高的收入，從而造成自願性排斥。在這種思想指導下，政府最重要的目的是為被排斥者創造激勵機制，使他們擺脫對福利的依賴，選擇工作。

團結視角則是對不同社會觀念的綜合。在這種視角下，社會排斥發生在個體和社會之間的紐帶斷裂。被排斥人口，比如長期失業者，被看作外部人以及「其他人」。以團結視角為出發點的政策強調通過有報酬的工作，尤其通過培訓和教育，使被排斥者被整合進社會。在這種視角下，排斥往往被等同於失業，被排斥者則被看作「外部人」或「其他人」。

而馬克思主義視角則主要強調後工業化時代的資本主義在產生當代社會排斥上所起的作用。由於勞動市場的需要而引起收入差距擴大以及空間分割，以及政策取悅商業利益集團，從而造成一定群體和個體被社會排斥。從這個視角出發，被排斥者被看作外部人和附屬者[25]。

(4)除了上述國外學者，中國大陸也有學者對社會排斥的研究範式提出一些看法。

陳樹強在關於社會排斥基本概念和理論的研究中提出，雖然社會排斥在不同的範式或話語之下，具有不同含義，但不同的定義具有一些共同特點：

a.強調社會排斥不僅是社會變遷的結果，更重要的是一個過程。它既捕捉到了貧窮和剝奪的情境，同時也捕捉到了致使它們產生的機制。

b.強調社會排斥是多面向而不是單一面向的。它不單純指物質方面，而且包括社會、政治和文化等方面。

c.強調社會排斥是累積性的，亦即各個面向的排斥效果會互相催化和加強。

d.社會排斥研究把焦點放在社會行動者和代理人之上。處理社會排斥的一個重要方面就是確認排斥行動者，並理解他們如何和為什麼排斥其他人[26]。

---

[24] R. Levitas, *The Inclusive Society? Social Exclusion and Labour,* New York : Palgravae Macmillan, 2005, pp.7-28.

[25] M. Jahnukainen and T. Järvinen, "Risk Factors and Survival Routes-Social Exclusion as A Life-Historical Phenomenon," *Disablity & Society,* Vol. 20, No. 6, 2005, pp.667–680.

[26] 陳樹強，〈社會排斥：對社會弱勢群體的重新概念化〉，http://www.social-policy.info/952.htmo，

方巍也指出，關於社會排斥的動態性，主要有兩方面的含意[27]：「一是改變原本對貧窮問題研究靜止看待的情況。貧窮構成者並不是一成不變的，許多人脫離這一群體而後又有新的群體加入，經歷過的要比現有的還多。二是不僅關注研究對象被排斥的結果，而且關注這一結果的形成過程。強調造成現狀的機制」。

(二)社會排斥的形式

目前的社會排斥研究已經不再是傳統以收入來界定貧困者，除了經濟維度的排斥之外，研究面向也開始轉向注重考察使社會弱勢群體被排斥出主流社會的其他多層次不利條件，使得社會排斥具有多維度的概念。因為，如果只戮力在貧困者經濟條件的補助和扶助，不關注非經濟性的其他社會問題，非但不能解決貧困問題，反而會由於不平等等社會問題的加劇。Giddens 認為，社會排斥表現在三個方面的排斥：經濟、政治、社會[28]。

1.經濟排斥

雖然社會排斥不可以完全歸結為經濟要素，但經濟層面顯然是其中最重要的一個方面。經濟方面的排斥包括生產和消費兩個方面。首先，從生產的角度來看，就業是對勞動力市場的參與，是社會融入，失業則是社會排斥。其次，從消費的角度來看，它表現為被排斥出消費市場。被排斥出消費市場有兩種情況：一是個人或家庭購買不起或經濟拮据而限制使用必需的商品和服務；二是與消費方式有關。消費排斥並不僅僅是購買不起的問題，有些個人或家庭雖然能夠購買一些必需品，但只能從非正規消費市場上購買，相對於在商店等正規消費品市場購買商品和服務的消費者而言，他們成為所謂的「被排斥的消費者」，被排斥出主流的消費方式。最後，它也表現在被排斥出土地。並且這些因素還是進一步造成其他領域社會排斥的重要影響因素。

2.政治排斥

政治排斥是指個人和團體被排斥出政治決策過程，這些個人和團體缺乏權力，沒有代表他們利益的聲音，他們的公眾事務參與程度低，也因此他們的需要很難被納入政治議程。社會排斥的政治層面可以從兩個方面來理解：首先，這個層面的主要議題是個人參與影響其生活的決策或者對這種決策施加影響的能力。
也就是說，社會排斥的政治層面涉及到個人被排斥出參與決策或者對決策施加影響。其次，社會排斥的政治層面意味著排斥出公民權或人權。

3.社會排斥

2009 年 8 月 19 日。

[27] 方巍，《社會排斥及其發展性對策---杭州市農民工勞動社會保障個案研究》，上海：人民出版社，2009 年，pp.45-46。

[28] 安東尼・吉登斯(Anthony Giddens)著，趙旭東等譯，《社會學》，北京：北京大學出版社，2003 年，p.409。

社會關係層面的社會排斥包含兩個方面的含義，首先是指失去根據社會所認可的主導地位、生活發展方向及價值觀模式；其次是指個人被排斥出家庭和社會關係，社會交往的數量、品質和結構都較其他群體有所區別。

除了上述三個維度，另有一些學者對社會排斥的維度做了總結並認為目前的社會排斥另外還表現在以下兩個維度[29]。

4.制度排斥

Rodgers 把社會排斥和社會發揮功能的方式聯繫起來，認為不同的發展路徑和宏觀經濟與結構調整策略意味著不同的社會排斥模式[30]。介於經濟和社會發展之間的制度性安排，決定著接納或排斥兩個完全不同模式的形成。除此之外，亦有一些學者從社會福利制度的角度來論述社會排斥的制度層面[31]。福利制度排斥是指個人和團體不具有公民資格而無法享有社會權利，或者即使具有公民資格也被排斥出某些國家福利制度。

5.文化排斥

社會中存在著一些主導性的價值和行為模式。那些追隨和表現出不同模式的人會受到排斥。Figueroa 等學者也指出，排斥出文化過程與個人被排斥出對特殊社會網路的參與有關。由於文化價值觀念不同，一些人會受到排斥。成員身份的限制性條件也創造了排斥[32]。

本文認為，社會排斥的動態性和多維性可以幫助找出農民工隨遷子女教育遭遇困難的原因。利用社會排斥的多維性，可以把農民工隨遷子女的社會排斥分成幾個層面：制度排斥、經濟排斥以及文化排斥。而政治排斥則可以理解為更深層次的社會排斥，由於農民工群體遭受政治排斥，使得他們缺少管道，或者可以說是沒有機會參與國家政策、為關乎自身利益的法案提出意見，保衛自身的權利，因此導致了制度排斥、經濟排斥和文化排斥的產生。

---

[29] 彭華民，《福利三角中的社會排斥---對中國城市新貧窮社群的一個實證研究》，上海：人民出版社，2007 年 1 月 pp.11-39；陳樹強，社會排斥：對社會弱勢群體的重新概念化，http://www.social-policy.info/952.htmo，2009 年 8 月 19 日；石彤，《中國社會轉型時期的社會排斥---以國企下崗失業女工為視角》，北京：北京大學出版社，2004 年 6 月，pp.26-53。

[30] G. Rodgers, "What is Special about a Social Exclusion Approach?" in G. Rodgers, C. Gore, and J. B. Figueiredo eds., *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, ResponseS,* Geneva: International Labour Organization, 1995, pp.43-55.

[31] P. Littlewood and S. Herkommer, "Identifying Social Exclusion: Some Problems of Meaning," in P. Littlewood, I. Glorieux, S. Herkommer, and I. Jönsson eds., *Social Exclusion In Europe: Problems and Paradigms,* Aldershot: Ashgate, 1999, p.1-19; H.Silver, "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion," in G. Rodgers, C. Gore, and J. B. Figueiredo eds., *Social Exclusion: 45 Rhetoric, Reality, Responses,* Geneva: International Labour Organization, 1995, pp. 57-80.

[32] A.Figueroa, T. Altamirano, and D.Sulmont, *Social Exclusion and Social Inequality in Peru,* Geneva, Switzerland: International Institute for Labour Studies, 1996. 轉引自陳樹強，〈社會排斥：對社會弱勢群體的重新概念化〉，http://www.Social– policy.info/952.htmo，2009 年 8 月 19 日。

(三)社會排斥的成因分析

關於目前社會弱勢群體遭到社會排斥的成因研究，有許多不同的論述。主要可分為以下兩種：

Lavitas所提出的道德下層階級論，也可稱為個人責任論，這種觀點認為貧困是個人基本能力的缺乏，社會排斥也可視為個人長期無法實現某種功能的狀態。脆弱群體遭受到社會排斥是他們自己的責任，是由於他們自身的行為和態度所造成的，甚至是由於他們不參與社會而形成自我排斥[33]。除此之外，Markku和Tero的古典自由主義視角也是屬於此種論述。不過，洪朝輝則從權利的角度去觀察社會排斥，認為窮人不一定是由於個人能力不足而收到社會排斥，更多的情況是由於權利不足和機會缺乏而遭到社會排斥[34]。印度學者Amartya Sen也把社會排斥納入到能力---福利經濟學的框架中，並嘗試以能力剝奪的角度研究社會排斥並進而提出能力貧困說，他指出：「剝奪是權利不足(而不是財貨不足)的結果」[35]，因能力貧困導致受到社會排斥的人不僅可能被剝奪收入，還可能被剝奪其他非經濟性的社會資源，如社會權力和社會地位[36]。

最後，認為社會排斥的形成是由於社會結構的不平等所造成的主要有李斌、石彤、彭華民等人，另外，Silver 的「壟斷」範式也是採取這種觀點，這也是一種比較普遍的觀點。李斌運用社會排斥理論對中國的住房改革制度進行討論，提出社會排斥理論主要研究社會弱勢群體如何在勞動力市場以及社會保障體系中受到主流社會的排擠，而日益成為孤獨、無援的群體，並且這種排擠如何通過社會的再造而累積與傳遞。社會文化、社會結構、國家政策、現存的意識形態等多方面的因素製造了社會排斥[37]。石彤則在研究社會對下崗女工的排斥時認為，社會排斥是指某些個人、家庭或社群缺乏機會參與一些社會普遍認同的社會活動，被邊緣化或隔離的系統性過程，這個過程具有多維的特點。下崗女工的社會排斥就是受到社會保障體制、市場、社會網絡三者多重排斥運作之下的結果。而之所以受到社會保障體制的社會排斥，是因為在單位保障向社會保障過度中，舊體制保護的弱化和新體制的不健全；市場的排斥則是因為勞動力市場的失效，致使下崗女工的勞動權利不能實現；而社會網絡的排斥則導致下崗女工個人、家庭、單位、社會的關係紐帶斷裂[38]。彭華民從社會排斥的制度分析角度，對中國城市新貧困群體---秋風裡進行實證的研究，具體分析中國從再分配經濟制度轉型到混合經濟制度過程中，就業制度產生的社會排斥以及社會福利制度的排斥是造成中國

---

[33] Levitas R., *The Inclusive Society? Social Exclusion and Labour,* New York : Palgravae Macmillan, 2005, pp.14-21.

[34] 洪朝輝，〈論中國社會權利的貧困〉，《江蘇社會科學》，2003 年第 2 期，p.116。

[35] 阿馬蒂亞・森(Amartya Sen)，王宇、王文玉譯，《貧困與饑荒---論權利與剝奪(中譯本)》，北京：商務印書館，2001 年，p.200。

[36] 同上註。

[37] 李斌，〈社會排斥與中國城市住房改革制度〉，《社會科學研究》，2002 年第 3 期，p.106。

[38] 石彤，《中國社會轉型時期的社會排斥---以國企下崗失業女工為視角》，北京：北京大學出版社，2004 年，pp.1-202。

新貧窮社群的制度性原因，她將社會成員生活在社區中，由於社會制度排斥而不能參與正常社會生活的狀況稱為制度性社會排斥[39]。

本文主要從 Silver 的壟斷範式出發，認為農民工隨遷子女社會排斥的形成是由於社會結構的不平等所造成的。制度排斥就是農民工隨遷子女入學結構性排斥的一個主要方面。這種社會排斥是由國家或某些組織在制定制度的過程中造成的，是一種政策制定本身的導向所形成的，還有一些則是無意識的政策失誤或不正當的政策導向所引起的，而這種排斥還受到國家政策、法律、社會習俗的認可[40]。其中，影響農民工隨遷子女最嚴重的排斥性制度就是戶籍制度。在中國已實行了近半個世紀的戶籍制度仍然在相當的領域內起著社會區隔的作用，李強認為:「以戶籍管理制度為標誌的城鄉分割制度是農民流動的最大制度成本和城市化及城市融入的最大障礙」[41]，尤其是對農村居民產生著排斥。這種制度排斥造成城鄉居民不同的國民待遇。而洪朝輝從權利的角度切入，認為弱勢者是由於權利不足和機會缺乏而遭到社會排斥這一觀點，則啟發本文對於社會排斥和政治排斥相互關聯的探討。

除此之外，Lavitas 的個人責任論也有可參考之處。不過，本文認為，農民工隨遷子女個人能力的不足、遭受社會排斥並非完全為他們自己的責任。他們因為不參與社會而形成自我排斥的意識，可能是由於入城後遭受城市居民的文化排斥所形成的。農民工隨遷子女在學校和居住社區不管在語言或觀念上，都可能面臨城市居民及學校教職人員的排斥(原因在於制度排斥所產生的刻板印象)，致使其未來身心發展遭受不良影響、對自身的認同產生混淆、甚至憤世嫉俗。所以，個人責任論和社會結構論兩者其實是環環相扣，具有因果關係的，兩者都有相當的參考價值。

(四)社會排斥與農民工隨遷子女教育相關文獻研究

中國大陸學者最早將社會排斥與農民工隨遷子女做連結的是 2004 年吳新慧所發表的〈關注流動人口子女的社會融入狀況---“社會排斥視角”〉[42]，接著在 2005 又有〈社會排斥與農民工子女的邊緣化〉[43]，這兩篇文章以社會融入為主軸，探討社會排斥對農民工隨遷子女產生的教育困難。而 2007 年與劉成斌共同發表〈接納？排斥？---農民工子女融入城市的社會空間〉[44]則利用網路上當地居民對於塘北事件的爭論進行分析，以揭示農民工子隨遷女教育和社會融入過程中所面臨的問題。

---

[39] 彭華民，《福利三角中的社會排斥---對中國城市新貧窮社群的一個實證研究》，上海：人民出版社，2007 年，pp.1-222。

[40] 馮幫，〈社會排斥與流動兒童的教育公平〉，《華中師範大學論文》，2007 年，p.16。

[41] 李強，《農民工與中國社會分層》，北京：社會科學文獻出版社，2004 年，p.29

[42] 吳新慧，〈關注流動人口子女的社會融入狀況〉，《社會》，2004 年第 9 期，pp.10-12。

[43] 吳新慧，〈社會排斥與農民工子女的邊緣化〉，《書摘》，2005 年第 6 期，pp.42-45。

[44] 吳新慧、劉成斌，〈接納？排斥？---農民工子女融入城市的社會空間〉，《中國青年研究》，2007 年第 7 期，pp.13-16。

薛在興在 2005 年發表有〈社會排斥理論與城市流浪兒童問題研究〉[45]一文，這篇文章運用社會排斥理論對中國城市流浪兒童問題進行了研究。研究發現，流浪兒童問題之所以成為一個社會問題，根本原因在於社會排斥，包括家庭排斥、住房排斥、教育排斥、社區排斥、就業排斥等。不過，這篇文章並非單指涉進城的農民工隨遷子女，而是以城市中的流浪兒童為主要對象，因此在這篇文章中會比較著重在維繫兒童健全的家庭的討論上，認為家庭關係是兒童各種社會關係的基礎。

2006年任雲霞的〈社會排斥與流動兒童的城市適應的研究〉[46]較著重在流動兒童的城市適應研究上，從社會排斥的視角帶出流動兒童的城市適應問題，繼而分析如何從本質上解決流動兒童的適應問題。此篇文章的流動兒童被理解為進城農民工的隨遷子女，其中較特殊的觀點是提出政府應專門為農民工隨遷子女建立一所打工子弟學校，如此一來可能會減少城市兒童對農民工隨遷子女城市適應的影響。另外，也應該為農民工隨遷子女建立專門的維護流動兒童權益的組織。因為流動兒童是一個特殊的弱勢群體：他們年齡小，正處於社會化的初期，對外界的不平等待遇可能不像成人那樣會用合法的手段加以保護。本文認為，兒童群體的觀點和成人不盡相同，若成人以自己的想法為兒童訂立保護政策，難免會有疏漏之處，因此，為農民工隨遷子女建設立專門的維權組織，讓他們有管道提出自己的看法，倒不失為一個好辦法；但單獨為農民工隨遷子女設立專門的打工子弟學校，雖然短時間內可以達到保護農民工隨遷子女不受城市兒童群體排斥的效果，但從長時間來看，卻阻礙了兩群體相互相往、認識的機會，不利於農民工隨遷子女對新城市社會的融合、適應。

2007 年馮幫發表〈流動兒童教育公平問題：基於社會排斥的分析視角〉[47]一文，認為農民工隨遷子女教育公平問題是在中國社會轉型時期的大背景下產生的，鑒於其原因產生的複雜性，故可從社會排斥理論的分析視角來看。其中，他強調了教師在學生就學中的重要性：「學生能否平等地參與受教育過程，起決定性作用的應該還是在於教師。因為在學校教育當中，教師在絕大部分時候都起著主導性的作用，更多的時候是由他們決定了學生在參與教育過程中的地位與角色」[48]。

徐玲、白文飛則先在 2008 年〈經濟排斥與流動兒童發展困境〉[49]一文中從勞動力市場和消費市場兩方面來探討農民工隨遷子女在城市生活時面臨著經濟排斥情況，隨後在 2009 年〈流動兒童社會排斥的制度性因素分析〉[50]從制度面

---

[45] 薛在興，〈社會排斥理論與城市流浪兒童問題研究〉，《青年研究》，2005 年第 10 期，pp.1-13。
[46] 任雲霞，〈社會排斥與流動兒童的城市適應的研究〉，《陝西青年管理幹部學院學報》，2006 年第 1 期，pp.16-21。
[47] 馮幫，〈流動兒童教育公平問題：基於社會排斥的分析視角〉，《江西教育科研》，2007 年第 9 期，pp.97-100。
[48] 同上註，p.100。
[49] 徐玲、白文飛，〈經濟排斥與流動兒童發展困境〉，《遼寧教育研究》，2008 年第 6 期，pp.51-54。
[50] 徐玲、白文飛，〈流動兒童社會排斥的制度性因素分析〉，《當代教育科學》，2009 年第 1 期，pp.16-20。

分析農民工隨遷子女在城市生活與受教育時處於不利境地的因素。另外還有張世文、王洋的〈「社會排斥」視角下的農民工子女教育問題〉[51]、左光霞、馮幫〈社會排斥與流動人口子女的教育公平〉[52]，、楊娜〈社會排斥與農民工子女的教育公平〉[53]，將農民工隨遷子女的問題與社會排斥結合作了綜述並提出改革辦法。

有別於以往的討論，陳成文和曾永強於 2009 年發表的〈農民工子女教育的邊緣化：一個資本分析的視角〉[54]，從資本分析的視角出發，認為城市教育資源對農民工子女的各種排斥，主要源自於大部分城市農民工家庭的經濟資本、文化資本和社會資本基本上的貧乏，導致其子女在教育機會、教育環境和教育過程中的人際關系等方面遭遇了不同程度的邊緣化危機。

最後，彭小霞於2010年發表了〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉[55]一文，有別於以往的文章，除了傳統的制度排斥、經濟排斥等原因，文中特別提出，農民工家庭以及社會組織和意見表達權力的缺失，也是農民工隨遷子女教育困難的重要因素。

以上文章皆為期刊中的短篇論文，可能囿於篇幅，對於進城農民工隨遷子女與社會排斥問題的討論有所選擇側重，或無法完整呈現細節部分，但仍然為理解社會排斥與農民工隨遷子女的教育問題提供了一定的認識。

(五)小結

本文希望運用社會排斥理論來研究進城農民工隨遷子女的教育問題。主要是因為當前中國社會排斥問題重點關注的是中國城市中流動人口和城市新移民等社會群體，中國的社會排斥問題具有兩個顯著特點：其一，社會排斥的對象不是一般的社會弱勢群體，而主要是城市中的農民工群體；其二，社會排斥不是分散的、個別的，而是對城市中農民工相當程度上的一種整體性、體制性排斥[56]。

根據歐洲委員會對社會排斥的定義來看，我們雖然不能說農民工隨遷子女沒有獲得受教育的權利，但他們無法享受「完整」受教育的權利卻是不爭的事實：上不起學、上不了好的學校、無法好好上學…。作為進城的農民工群體，他們在城市尋求就業會的過程中屢遭排斥，這點可以從進城農民工普遍從事城市中的次要工作看出。由於只能獲得低廉的收入，讓農民工隨遷子女入學成為農民工沉重的負擔；而次要的社會身分，也讓其子女在學校必須承受城市學生異樣的眼光。

---

[51] 張世文、王洋，〈「社會排斥」視角下的農民工子女教育問題〉，《長春工業大學學報(社會科學版)》，2008 年第 1 期，pp.117-120。

[52] 左光霞、馮幫，〈社會排斥與流動人口子女的教育公平〉，《現代教育科學》，2009 年第 6 期，pp.5-7。

[53] 楊娜，〈社會排斥與農民工子女的教育公平〉，《法學雜志》，2010 年第 S1 期 ，pp.68-71。

[54] 陳成文、曾永強，〈農民工子女教育的邊緣化:一個資本分析的視角〉，《學習與探索》，2009 年第 6 期，pp.46-51。

[55] 彭小霞，〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉，《山東省農業管理干部學院學報》，2010 年第 5 期，pp.19-21。

[56] 李景治、熊光清，〈中國城市中農民工群體的社會排斥問題〉，《江蘇行政學院學報》，2006 年第 6 期，pp.61-66。

因此，可以說，農民工隨遷子女的教育問題和其父母遭受經濟排斥也有關係。另外，當前中國的戶籍制度限制了遷移人口取得城市戶籍，農民工子女從外地遷移進入某個城市後，如果不能取得這一城市的戶籍，就意味著該城市在體制上許多方面沒有接納他們。最後，雖然隨著國家對農民工隨遷子女教育問題的逐漸重視，制度歧視在一定程度上有所鬆動，但文化上的歧視並沒有消除，他們依然受到城市教師、家長、學生等多群體的排斥。從上述的狀況可以看出，進城農民工隨遷子女的教育困難，實與中國大陸社會中各面向的社會排斥有關。

第三節、進城農民工子女教育相關文獻

吳新慧和劉成斌認為，國家對農民工隨遷子女的教育態度、政策轉變，是和國家對農民工的政策轉變緊密聯繫在一起的。在中國城市化發展過程中，農民工為國家的建設和發展作出了巨大的貢獻，對農民工的政策也經歷了一個由緊到鬆、從無序到規範、由歧視到公平的過程。相應的，國家在對農民工隨遷子女的教育政策上也經歷了「限制→認可→重視→明朗化→強化」的過程[57]。

雖然隨著國家宏觀教育政策的逐漸完善，以往制度性對弱勢群體子女教育的障礙正在逐漸消失，教育的普遍公平正逐步實現，但還是有問題存在於農民工隨遷子女就學的道路上。舉例來說，武漢市出現了所謂「鄉裡伢來了，城裡伢走了」的尷尬現象。在這個問題中所暴露出來的是城市居民對農民工及其子女的排斥[58]。另外，教師的態度、教學管理方面的不平等，使得農民工子女即便能進入公辦學校就讀，也難以享受和同校當地學生相同的待遇。也因此，從 1995 年開始有相關於農民工隨遷子女教育的報導開始迄今，可以發現，學者們對於農民工隨遷子女的教育研究也隨著政策不斷完善的過程中有了改變，從最初落筆大量集中於制度性歧視，分散到多層面、多因素的探究：

(一)2000 年之前的研究動態及成果

對農民工隨遷子女教育問題的研究，始於 1995 年 1 月 21-24 日《中國教育報》連續 3 期刊登記者李建平的文章《「流動的孩子」哪兒上學—流動人口子女教育探討》，內容提出農民工隨遷子女教育問題，是關係到普及九年義務教育、提高全民族文化素質的大問題，應該擺到有關領導的議事日程，引起全社會的高度重視；對農民工隨遷子女教育應從長計議，應盡快制訂出農民工隨遷子女入學

[57] 吳新慧、劉成斌，〈出路與保障---農民工子女教育的國家政策〉，《中國青年研究》，2007 年第 7 期，pp.19~20。

[58] 〈對農民工子女開放學校遇尷尬：城裡孩子紛紛轉學〉，中華少年英才網，http://www.cnlad.net/newsb/104344548.shtml，2007 年 12 月 27 日。

的暫行規定和管理辦法。但真正意義上的研究，大致是從 1998 年前後開始的。

張斌賢以 1997-2001 年發表的有關農民工隨遷子女教育問題研究文獻為基礎，對該問題的研究進行了梳理。這一時期的研究主要集中在區域總體狀況的調查、流動人口對其子女教育意向的調查、民工學校的調查、對造成農民工隨遷子女教育問題原因的探討等幾個方面。例如：曾昭磐的〈廈門市未成年流動人口狀況及其對教育影響的分析〉、署名研究組的〈天津市外來流動人口子女的義務教育問題調查研究〉、米紅和葉煌的〈未成年流動人口受教育特徵及其管理對策研究：來自廈門特區的調查報告〉、周擁平的〈北京市流動人口適齡兒童就學狀況分析〉、黃志法和傅祿建的〈上海市流動人口子女教育問題調查研究〉等。張斌賢認為，到 2000 年止，對流動人口子女教育問題的研究，並沒有真正引起教育界的廣泛關注[59]。

(二)2001-2003 年，打工子弟學校研究、導致農民工隨遷子女教育機會不均等的原因並尋求解決之道

1.2001 年，農民工子女打工學校成為研究焦點

2001 年以後，農民工隨遷子女打工學校開始成為研究的焦點。這段時期主要的代表性研究分別有韓嘉玲和呂紹青、張守禮關於打工子弟學校狀況的調查報告：

(1)韓嘉玲的〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告〉及續篇[60]

韓嘉玲在 2000 年底到 2001 年初，採用問卷、口述史訪談、焦點團體訪談、實地觀察及文獻分析等方法，對北京市 50 所打工子弟學校中的 2157 名農民工隨遷子女和 102 名教師進行了問卷調查。這項研究有兩個非常重要的成果，分別是對農民工隨遷子女義務教育「市場化」的形成做了探究以及陳述了打工子弟學校的基本狀況：流動、邊緣和不規範。

(2)呂紹青、張守禮〈城鄉差別下的流動兒童教育---關於北京打工子弟學校的調查〉[61]

以呂紹青和張守禮為核心的調查組，於 1999 年開始對北京市的打工子弟學校(共計 114 所)進行了調查。2000 年 6 月，在外來人口比較集中的豐台、海澱、朝陽抽樣調查了 619 名有學齡子女的農民工，瞭解其子女教育問題。這項研究的貢獻在於，把農民工隨遷子女看作一個城市化進程中的獨立群體來研究，而非農

[59] 張斌賢，〈流動人口子女教育研究的現狀與趨勢〉，《清華大學教育研究》，2001 年第 4 期，pp.4-7+25。

[60] 韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》，2001 年第 8 期，pp.1-7；韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告(續)〉，《青年研究》，2001 年第 9 期，pp.10-18。

[61] 呂紹青、張守禮，〈城鄉差別下的流動兒童教育---關於北京打工子弟學校的調查〉，《戰略與管理》，2001 年第 4 期，pp.95-108。

民工研究中的一個側面。這項研究從學生日常的作文入手，透過這些文字，真實反映農民工子女的經歷、認識和想法。

2.2001-2003 年，探究農民工隨遷子女教育機會不均等的原因，並尋求解決之道

在前幾年多位學者對農民工子女義務教育不良狀況的描述性研究基礎之上，開始了對導致農民工子女教育機會不均等的原因的分析，以及解決農民工子女義務教育辦法的研究。

(1)原因的探究

徐望認為，造成大量農民工隨遷子女失學的主要原因在於，城市化加速的過程中嚴重的管理缺位。不少地區以農民工隨遷子女遲早要「流動」回原籍或「流動」到其他地區去為由，忽視農民工隨遷子女的教育問題。甚至有些人認為，如果把這一問題解決好了，就會使更多的農民到城市中來，如此將不利於城市的管理和穩定[62]。

張鐵道、趙學勤認為，問題產生的根本原因來自於中國建立社會主義市場經濟進程中，人口的社會流動性日益增強與教育接納不足之間的矛盾[63]。

孫紅玲則認為，除了顯性的戶籍制度和教育經費撥款制度造成農民工隨遷子女不能平等地享有受教育的機會外，更深層次來看，農民工隨遷子女受教育問題反映了社會轉型時期二元經濟結構解體與二元社會結構、教育結構的調整的滯後性之間的矛盾[64]。

史柏年則從農民工隨遷子女義務教育就學的政策來作分析，其認為，造成這種局面的原因是中央政府部門制定的有關法規缺乏強制性的約束力，有些地方政府集政策主體和利益主體於一身，現有的政策背後的理念是社會控制[65]。

袁連生則從財政的視角分析並提出，中央法令對經濟落後地區、貧困學生的不公平規定是導致義務教育機會不均等的原因。義務教育財政責任的基層化，使得地區之間義務教育財政資源差距非常大，進而導致不同地區少年兒童所得到教育資源的不平等[66]。

(2)尋求解決之道

郭彩琴從教育公平的問題來作探討，她認為，公平與主體的絕對利益關係不大，主要受比較利益的影響。政府必須從四方面進行制度創新(義務教育、戶籍管理、義務教育財政管理體制、入學制度)，保障農民工隨遷子女受教育的公平

---

[62] 徐望，〈豈容人為造成大量適齡兒童失學 聚焦北京流動人口子女教育 在城市化加速的過程中暴露出嚴重的管理缺位〉，《瞭望》，2001 年 46 期，pp.26-28。

[63] 張鐵道、趙學勤，〈建立適應社會人口流動的內性教育城市化進程中的流動人口子女教育問題研究〉，《山東教育科研》，2002 年第 8 期，pp.3-7。

[64] 孫紅玲，〈淺論轉型時期流動人口子女的教育公平問題〉，《教育科學》，2001 年第 1 期，pp.4-6。

[65] 史柏年，〈城市流動兒童少年就學問題政策分析〉，《中國青年政治學院學報》，2002 年第 1 期，pp.31-35。

[66] 袁連生，〈我國義務教育財政不公平探討〉，《教育與經濟》，2001 年第 4 期，pp.1-5。

性[67]。

武曉萍認為，問題的解決關鍵在於流入地和流出地政府之間的合作[68]。周皓則指出，解決這個問題既要靠地方政府的不懈努力，更需要從中央政府的角度以一些技術方法，特別是統計方法上予以進一步的監督與促進。農民工隨遷子女在流入地按國家統計局的規定是屬於「常住人口」，而不屬於「戶籍人口」。由於未被列入「戶籍人口」，所以統計無法反映當地「常住人口」義務教育的實際狀況。從國家的角度，必須改革現有的統計口徑，具體辦法是，變「戶籍人口」統計口徑為「常住人口」統計口徑，從而將農民工隨遷子女納入每一個地區教育統計的基礎人口中[69]。

(三)2003年以來的研究現況

隨著2003年政府政策的轉變，導致農民工隨遷子女無法順利就學的因素探究也開始有了新的發現。研究者開始對這些原因進行深入探討，從這些研究當中可以發現，在制度性排斥隨著時間、政策遞嬗的同時，文化性的歧視開始成為另一個探討的焦點 。

1.制度性歧視正逐漸獲得改善

屈智勇和王麗在《流動兒童義務教育問題和政策應對》一文當中，通過對農民工隨遷子女義務教育政策發展做出評析，他們認為，儘管政策曾經有過迷失，表現出對農民工隨遷子女的限制和歧視，但最終還是走向了「促進平等和權益保護」的良性發展趨勢[70]。

宋艷也提出，「兩為主」政策為目前農民工隨遷子女教育政策的核心內容，對農民工隨遷子女教育問題的解決起到了重要的作用。公辦學校成為接收農民工隨遷子女入校的主體之後，農民工隨遷子女的「入學難」的問題已經得到了很大程度的緩解[71]。

楊潤勇則以 2007 到 2008 年，免費義務教育在城鄉全面推進為標誌，認為千萬農民工隨遷子女在城市接受義務教育有了切實保證；農民工隨遷子女的教育追求，在經歷了最初的「有學上」的入學機會公平時期之後，已經開始走上要求「有品質」、「有選擇」教育的新階段[72]。

2.教師態度和教學管理方面的不平等

---

[67] 郭彩琴，〈城市中「農民工」子女受教育不公平現狀透視〉，《學海》，2001 年第 5 期，pp.180-184。
[68] 武曉萍，〈在京外來人口子女教育問題〉，《北京社會科學》，2001 年第 3 期，pp.146-149。
[69] 周皓，〈我國流動兒童少年就學狀況及比較分析〉，《南方人口》，2001 年第 2 期，pp.43-47。
[70] 屈智勇、王麗，〈流動兒童義務教育和政策應對〉，張秀蘭編，《中國教育發展與政策三十年》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，p.183。
[71] 宋艷，〈農民工子女教育的「兩為主」政策---全面實施免費義務教育后的分析〉，《教育理論與實踐》，2009 年第 25 期，pp.37-40。
[72] 楊潤勇，〈新背景下農民工子女教育問題的分析與建議〉，《當代教育論壇(上半月刊)》，2009 年第 7 期，pp.72-74。

2008 年 6 月，深圳市婦女兒童工作委員會辦公室聯合深圳市婦女兒童心理咨詢中心在寶安、龍崗兩區的公辦、民辦學校對 8-17 歲的農民工隨遷子女進行心理需求的調查。調查從農民工隨遷子女對家庭、學校、社會三個方便心理需求進行。調查發現，因為農民工隨遷子女在學習成績一般處於中等位置，加之剛從內地或其他學校轉學而來，很多的不適應，因此會出現這樣或那樣的問題，加重了老師的工作量，導致一些教師對其存在偏見，在對待城鄉學生的矛盾衝突中，偏袒城市孩子；在學習輔導上，對流農民工隨遷子女缺乏耐心，對城市學生給予更多的關照[73]。

另外，農民工隨遷子女在公立學校還可能受當地孩子的排斥。馮玲在對打工子弟學校的研究中發現，公辦學校內部會存在文化背景差異帶來的歧視。農民工隨遷子女難以融入城市兒童群體，在學校會不同程度地受到當地學生的歧視[74]。楊文娟認為，農民工隨遷子女進入了學校，學校便承擔起了教育重任。對於在外地借讀的孩子，教育環境的改變，教材的差異，課程進度和難度的差異，教學方法的不同都影響其學習的效果。同時，客觀上由於文化背景的差異及「借讀」的身份，以及在評獎、評優中受到的歧視，給他們的心理造成了負擔。公辦學校在教育活動中確立真正的平等教育意識非常重要[75]。

3.社區和城市居民也對農民工隨遷子女有所歧視

在張秋淩等人組織的調查當中，很多兒童反映：來到城市後，親人、夥伴變少了，城裡人很冷漠甚至歧視他們。居委會組織活動不允許他們參加，社區中有些公共設施也不許他們使用，如運動器材、社區閱覽室等[76]。

另外，曾守錘在研究中發現，有近三分之一的城市家長對農民通隨遷子女在公辦學校就讀持不接納的態度。這樣的社區環境不利於兒童社會交往能力和社會技能的發展，並間接影響到農民工隨遷子女的教育[77]。

4.對農民工隨遷子女家庭教育狀況的分析。

周皓利用2006年11月在北京市某區進行的「流動兒童教育問題跟蹤調查」基期調查的資料，描述性分析了調查中兒童的心理狀況，然後再比較流動兒童與常住兒童之間的差異，並進而探討形成這種差異的主要原因。其認為，流動兒童的心理狀況主要受到三個方面的影響：兒童的個性特徵、學校的同伴關係，以及父母親的親子交流情況。其中，家庭教育問題才是解決流動兒童心理發展的根本因

[73] 〈深圳市流動兒童心理問題分析和對策〉，中國婦聯新聞，http://acwf.people.com.cn/BIG5/9030408.html，2009 年 3 月 26 日。

[74] 馮玲，〈城市打工子弟學校的價值分析〉，《城市問題》，2003 年第 2 期，pp.48-52。

[75] 楊文娟，〈讓每個孩子都接受良好的教育---淺談公辦學校流動人口子女的教育活動平等〉，《基礎教育研究》，2003 年第 2 期，pp.8-10。

[76] 張守淩、屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，pp.11-17。

[77] 曾守錘，〈城市家長對流動兒童入讀公辦學校的態度研究---基於上海市調查〉，《教育學術月刊》，2008 年第 3 期，pp.27-29。

素[78]。

李悠也對比研究了廣州市農民工隨遷子女與常住居民子女的道德認知水準與家庭環境，探討了家庭環境諸變數影響農民工隨遷子女道德認知發展的機制。結果表明，家庭社會經濟地位直接影響且通過親子關係、父母教養方式、父母期望等變數為仲介而間接影響兒童道德認知發展[79]。

農民工隨遷子女因為受到這些非制度面因素的影響，可能在其中產生厭學的情緒、自我封閉、認知偏差、自卑心理…，致使其學習成績下降，甚至產生不願意繼續升學、輟學…等問題，也因此，目前有越來越多的研究開始關注在進城農民工子女的心理問題和認同問題上，例如：許麗芬〈農民工子女心理問題及教育對策〉[80]、曾守錘〈公辦學校中流動兒童的心理健康問題〉[81]、袁立新等人的〈公立學校與民工子弟學校流動兒童心理健康狀況比較〉[82]、戴麗敏等人的〈城市流動人口子女的社會性背景與其人格發展的相關研究---以杭州市為例〉[83]…等。

根據上述文章，1995 年之前國家完全沒有為農民工隨遷子女群體的教育問題制訂相關的保護政策，其教育問題也尚未進入研究視野。農民工隨遷子女教育問題最早是由記者和社會學研究者先發現的，之後國家雖然開始制定相關政策，不過政策導向還是以限制為主。2000-2003 年農民工隨遷子女的教育問題開始受到研究者的注意，國家政策逐漸轉為促進平等對待和權益保護，學者們也開始大量分析導致農民工子女教育機會不均等的原因，以及解決農民工子女義務教育辦法。2003 年《關於進一步做好進城物工就業農民子女義務教育工作的意見》這一政策的出臺，為農民工隨遷子女教育提出較完整的政策框架，農民工隨遷子女的制度性問題逐步獲得改善，學者們開始將研究焦點放在農民工隨遷子女教育的文化排斥上。由此可以看出，隨著國家政策的轉變，農民工隨遷子女教育問題獲得一定的改善，但由於農民工隨遷子女教育問題不斷在推進，又存在各層面複雜的狀況，因此農民工隨遷子女教育尚存在不完備之處。

National Chengchi University

[78] 周皓，〈流動兒童心理狀況的對比研究〉，《人口與經濟》，2008 年第 6 期，pp.7-14。
[79] 李悠，〈流動人口家庭環境對子女道德認知發展影響的實證研究〉，《教育導刊》，2003 年 Z2 期，pp.66-68。
[80] 許麗芬，〈農民工子女心理問題及教育對策〉，《沈陽師範大學學報》，2009 年第 2 期，pp.121-123。
[81] 曾守錘，〈公辦學校中流動兒童的心理健康問題〉，《當代青年研究》，2009 年第 8 期，pp.75-78。
[82] 袁立新、張積家、蘇小蘭，〈公立學校與民工子弟學校流動兒童心理健康狀況比較〉，《中國學校衛生》，2009 年第 9 期，pp.851-853。
[83] 戴麗敏、應曉玲、周菲、謝廣田，〈城市流動人口子女的社會性背景與其人格發展的相關研究---以杭州市為例〉，《教學測量與評價(理論版)》，2009 年第 9 期，pp.39-43。

第四節、理論探討與分析架構

本文認為，農民工隨遷子女教育問題的本質就是社會對農民工隨遷子女的排斥，從社會排斥的理論視角下探討，將更能理解農民工隨遷子女群體受教育困難的深層因素。

社會排斥理論是西方學者對貧窮問題或者窘迫境遇研究範式的一次重大變化。對於貧窮問題或者窘迫境遇的研究，其理論範式經歷了從窮困理論到剝奪理論，再到社會排斥理論的幾次大的轉變。社會排斥理論是多維層面的、動態的，是社會群體因資源、機會、能力等的缺乏，而被排斥出社會活動，從而被邊緣化或隔離的系統化過程，這個過程具有多緯度的特點，同時涉及經濟的、政治的、社會性的、文化的、心理的諸方面的長期缺乏。和貧窮理論、剝奪理論相比，社會排斥理論使得對貧窮問題或者窘迫境遇的研究能從單一層面轉向多維層面、從靜態轉向動態，成為研究這一問題最有解釋力的一種理論。

農民工隨遷子女群體由於在城市遭受經濟、政治、文化、制度等多層面的社會排斥問題，由此造成其多重弱勢的地位。本文認為制度層面的社會排斥起著關鍵性的作用，因此提出先從從戶籍制度入手，並對由戶籍制度所衍生的城鄉二元結構體制、義務教育辦學體制、財政撥款體制等限制農民工隨遷子女享有受教育權利和使用城市資源的制度進行分析。除此之外，制度性社會排斥是由國家或某些組織在制定制度的過程中造成的，是一種政策制定本身的導向所形成的。因此，從政府政策在制定、執行的過程來看，中央政府在制定公共政策時所經常宣稱的共同利益或公平正義，往往忽略了一個很重要的問題：此項公共利益或公平正義，是從誰的觀點所定義？由於教育政策作為人的一種特定行為或行為後果，會受到人的知識、技能、價值觀的限制和客觀環境的制約，因而教育政策在制訂階段容易被教育政策制定者的想法所制約。政策的產出不代表著問題已獲得解決，如果對政策的全部過程無法仔細研究，將會產生疏漏。因此，對於義務教育管理體制也有必要深入作了解。

而在農民工隨遷子女的經濟排斥這一部分，則對農民工家庭為何無法提供其子女教育所需的費用作了解。勞動力市場排斥及社會網絡排斥是農民工遭受經濟排斥的根本原因，使得農民工進入城市之後，除了生活所需之外，仍不能存取其他多餘的費用。城市日常消費品、子女的求學費用對他們來說成為奢侈的額外負擔。另外，經濟排斥也對其子女產生影響，受城市消費市場所排斥，農民工家庭無法為子女提供良好的就學環境，農民工隨遷子女也因服飾、書包備品等和主流社會不同，在兒童交友網絡被排斥。

最後，本文則將農民工隨遷子女為何遭受文化排斥，分成城市居民對進城農民工隨遷子女的文化排斥以及學校內對農民工隨遷子女的文化排斥兩部分。由於農民工進城從事的大多是較低下的工作，使得大部分城市人在潛意識對農民工存

在排斥心理，而且這種排斥心理很容易傳遞到自己的子女身上，連帶地使其子女對農民工隨遷子女存有偏見，刻意與這些來自農村的孩子保持距離。另外，在學校教育中，教師在絕大部分時間都起著主導性的作用，不過由於部分教師對農民工隨遷子女存有偏見，部分則是因為師資的良莠不齊，使得農民工隨遷子女無法擁有公平受教育的權利。最後，再對農民工隨遷子女面對這樣一個不友善社會環境所可能產生的心理變遷作探討。

農民工隨遷子女教育，既不是一個偶然突發的現象，也不是一個可能迅速徹底解決的問題。由於中國大陸現在仍然處於轉型階段，社會產業結構將持續變化、勞動力的轉移和人口流動也將隨之延續，農民工隨遷子女的教育問題也隨時可能有新的困難產生，根據現有文獻已可發現農民工隨遷子女隨著國家教育政策轉變在每一個階段所遭遇的問題各有不同。也因此，農民工隨遷子女的教育問題需要從從不同時間點、不同角度來進行分析。本文試圖通過考察現有不同階段的文獻，對農民工隨遷子女在接受教育(起點、過程、結果)中所遭遇的問題，以社會排斥理論來分析農民工隨遷子女接受教育過程中被排斥的特徵，以及產生社會排斥的原因和這種排斥對農民工隨遷子女的成長會帶來何種後果，由此揭示農民工隨遷子女教育遭受社會排斥的癥結所在。

國立政治大學
National Chengchi University

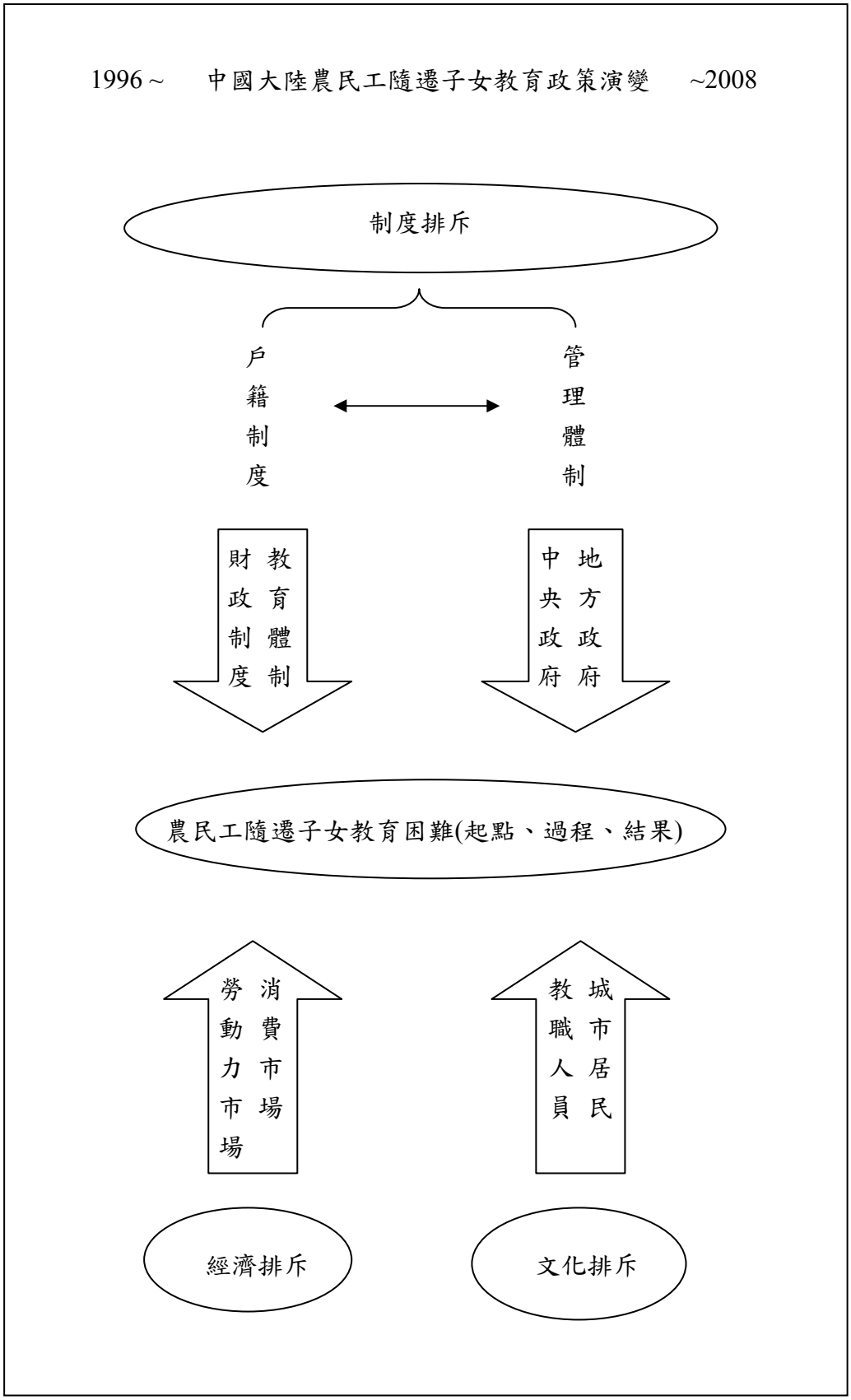
1996～ 中國大陸農民工隨遷子女教育政策演變 ~2008
制度排斥
戶籍制度
管理體制
財政制度
教育體制
中央政府
地方政府
農民工隨遷子女教育困難(起點、過程、結果)
勞動力市場
消費市場
教職人員
城市居民
經濟排斥
文化排斥

圖 1、論文分析架構圖

第五節、研究方法

本文關注中國大陸農民工隨遷子女在進城就學時所遭遇的困難和原因，由於個人各項因素的限制，無法親自到中國大陸做田野調查，所以只能利用現有理論、蒐集文獻資料，加以分析研究。研究方法有以下兩種：

(一)文獻分析法

文獻分析法並不僅是資料的堆疊，而是一種蒐集過去相關文獻(包括官方和私人的文書記錄)，在確定資料的真實之後以分析法比較各種文獻的異同正誤、歷史事件淵源、原因、背景、影響及其意義等，經過分析後再做出歸納，以便對社會現象進行研究的方法。本文囿於空間因素，無法與農民工子女做面對面的接觸，因此將以文獻分析為主，透過相關資料的蒐集，力求達成資料上的完備，續之加以過濾和取捨，以歸納和演繹的方法分析與主題相關的現況和未來發展，最後得出結論。在文獻的部分，主要分成以下幾部分加以蒐集和整理：

1.第一手資料

(1)中華人民共和國中央政府資料

主要以中華人民共和國教育部發布的相關政策資料為主。蒐集中國政府對農民工隨遷子女教育問題處理所發布的政策法條，加以彙整分析。

(2)中華人民共和國地方政府資料

中國大陸各地方政府針對當地流出或流入地農民工隨遷子女教育問題所頒布的政策規章。

2.第二手資料

包括中外學術專書、中英文期刊論文、各大學學報、新聞報導、網站資料及相關實證研究等。

雖然在文獻的使用上應力求以第一手資料為主，但由於一些資料在取得上有困難度，因此本文在一定程度上必須仰賴二手資料來做分析和論證，但本研究將力求在選擇二手資料時的精確性和客觀性。

(二)歷史結構分析法

由於任何結構或事件，都是不同時空下的不同因素結合後造成的結果，亦是各種關係相互折衝、對立、平衡之後的產物；所以國家的性質是隨著歷史條件或

政經社會的不同而轉變，最終呈現出「在一既定情境下所有勢力平衡的中介結果」[84]。這也是本文為何要在選擇文獻分析方法後，再結合歷史性分析的原因。

歷史結構分析源於 Cardoso 對傳統依賴理論的反省。Cardoso 指出，不僅不可忽視結構條件與歷史過程相互決定、影響的情形，同時更須注意到，在歷史演進過程中，同一國家的依賴情境可能會隨著時空轉換而產生變遷。亦即，任何政策或制度的形成，容易受到過去遺留下來的歷史結構、形式的制約；而政策的決定及施行，亦會影響歷史結構的變化。唯有從歷史變遷的脈絡中，才能深刻而清晰地看出整體的變化和互動。因此，Cardoso 主張不能忽略國家發展過程中外在時空結構變遷(即特殊性)對於往後發展結果可能造成的不同影響，在研究上應必須一併關照歷史脈絡中外在政經結構對於國家發展所造成的制約，並將此一結合了橫向結構分析以及縱斷歷史觀照的研究方法，稱之為歷史研究結構途徑(Historical-structural approach)[85]。

其中，歷史結構的分析強調兩個層面，即「垂直的」和「水平的」。前者著重歷史時間序列的分析，提供整體性的順序演變和因果關係，屬於動態的分析；而後者則是結構性變遷動力分析，由結構的變化觀察農民工隨遷子女教育困難的變化，並研究其影響程度，屬於靜態的分析。因此，歷史結構分析法是屬於動態和靜態相結合的分析方式。對縱、橫雙切面的互動都做全盤瞭解的話，才有辦法掌握現象的整體性結構脈絡。

農民工隨遷子女的受教育問題是中國大陸由農村社會向城市社會轉變過程中產生的轉軌性社會歷史問題，並不是一個憑空獨立發生的社會問題，因此必須在歷史的脈絡中陳述；除此之外，政府政策本身是影響農民工隨遷子女就學的重要因素，政策的出臺對農民工隨遷子女社會排斥可能產生不同的面向，受1996-2008 年中國大陸政府出臺的農民工隨遷子女相關政策影響，本文發現農民工隨遷子女社會排斥有從制度排斥→文化排斥發展的狀況，不同的階段有不同的變化，也需加以清楚辨識。因此，綜合歷史與制度結構的縱橫發展，將更能掌握農民工隨遷子女受教育困難的演進歷程。

[84] 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書公司，1996 年，pp. 7-51。

[85] F. H. Cardoso, E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, 1979。轉引自 Martin Carnoy 著、李少軍等譯，《國家與政治理論》，台北；桂冠出版社，1996 年，p.241。

第二章 農民工隨遷子女教育政策的發展與面臨的教育困難

現代社會的教育，具有提供弱勢者公平競爭、向上流動的機會，也具有提高人類素養、穩定並提升社會環境的功能。也因此，致力於教育平等的實現一直是各國政府所追求的目標。

美國著名社會科學家 Coleman 認為，教育公平可以分為四個層次：入學機會均等，即是否所有人都有機會入學；參與教育過程的均等，即是否所有人都享有同等質量的教育；教育結果的均等，即不同背景的學生是否都能在成績和升學方面有大致相同的表現[86]。也就是人人是否都有相同的就學機會，並且在受教育過程中平等享有師資、教學設備以及政府的撥款補助等。更進一步來說，教育機會均等的對象「不因兒童的社會背景、性別、身體特徵而有所差異」,「不因社會身分或經濟條件而有所差異」,「資賦優異、智能不足、身體或感官殘障學生，應給予因材施教」；以及「不對學生之就學機會以性別、宗教、種族、社會地位或其他條件之限制」等[87]。

和 Coleman 的論述做對照，農民工隨遷子女在就學過程中所遭遇的狀況可以說完全沒有符合教育公平的原則。這一現象隨著中國大陸社會發展的加速和不同地區之間、社會階層之間的差距拉大，進一步被突顯出來。隨著農民工「家庭化」遷徙的情況提高，農民工隨遷子女在城市接受義務教育的問題也隨之而來，並不斷擴大而上升為政策問題。因此，本文在第二章將先回顧自 1996 年以來中國大陸政府所發布的農民工隨遷子女教育相關政策，發覺公共政策當中的缺陷、並對農民工隨遷子女在就學過程中所遭遇的困難與不平等作一分類和描述。

國立政治大學 National Chengchi University

第一節、農民工子女義務教育政策演變

20世紀90年代中期以前，農民工隨遷子女的教育問題是沒有受到政府重視的，相關政策法令付之闕如。1986年出臺的《中華人民共和國義務教育法》中並沒有涉及非戶籍人口的義務教育問題，除了在1992年義務教育法實施細則第十四條中提及：「適齡兒童、少年到非戶籍所在地接受義務教育的，經戶籍所在地的縣級

---

[86] J. S. Coleman, "The Concept of Equality of Educational Opportunity," *Harvard Education Review*, Vol. 37, No. 1, 1968, pp. 7-22.

[87] 楊深坑，「重新省思教育不均等：弱勢者的教育」國際學術研討會計畫書，http://web.nutn.edu.tw/gac610/download/doc/2008/2008%E6%95%99%E8%82%B2%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%AD%B8%E5%AD%B8%E6%9C%83%E8%AB%96%E5%A3%87970530.pdf ，p.1，2010 年 9 月 22 日。

教育主管部門或者縣級人民政府批准，可以按照居住地人民政府的有關規定申請借讀。」這一則，到1995年《中華人民共和國教育法》出臺的10年間，國家教育行政部門雖然頒布了上百種政策法規，但沒有一個是針對城市流動人口子女義務教育問題的[88]。直至1995年《中國教育報》報導流動人口子女教育問題開始受到關注，再加上民工潮持續大量湧入各城市，政府才開始關注農民工隨遷子女的教育問題，並於1996年開始出臺一系列相關的政策。

1996 年教育部(原國家教委)[89]印發了《城鎮流動人口中適齡兒童少年就學辦法（試行）》。這是第一個專門針對農民工隨遷子女教育的政策；同時根據這個政策在六區試行的結果，在 1998 年，由教育部、公安部聯合頒發了《流動兒童少年就學暫行辦法》。《辦法》規定，流動兒童少年就學形式，以在流入地全日制公辦中小學借讀為主，也可入民辦學校、專門招收流動兒童少年的全日制公辦中小學附屬教學班(組)或者簡易學校就讀。各地特別是流動人口集中的地方教委、公安廳從實際出發制定實施細則。

屈智勇和王麗認為，出臺的這兩個政策在當時是具有積極性意義的，在一定程度上打破了接受義務教育必須以戶籍所在地為主的規定，使農民工隨遷子女在流入地接受教育有了政策依據。但遺憾的是，政策干預是有限的，它們遵循了城鄉分割、歧視流動兒童的思路，目的在於限制兒童流動[90]。主要的原因在於這一階段的政策還是非常嚴格地規定流出地政府必須嚴格控制義務教育階段的適齡兒童外流，另外，「招收流動兒童少年就學的全日制公辦中小學，可依國家有關規定收取借讀費」這一條政策[91]，也使得許多農民工隨遷子女因為高額的借讀費而被排斥在公立學校的大門之外。

2001 年，中國進行教育改革，強調基礎教育和農村義務教育的重要性，並明確提出義務教育堅持以政府辦學為主。因此，2001 年國務院印發了《關於基礎教育改革與發展的決定》，裡頭提出了「要重視解決流動人口子女接受義務教育問題，以流入地區政府管理為主，以全日制公辦中小學為主，採取多種形式，依法保障流動人口子女接受義務教育的權利」的「兩為主」政策。明確了公辦學校為農民工隨遷子女主要入學機構，還有流出地政府的責任。

2003 年 1 月 15 日，國務院辦公廳《關於做好農民進城務工就業管理和服務工作的通知》第六條規定：「要保障農民工子女接受義務教育的權利。流入地政府應採取多種形式，接收農民工子女在當地的全日制公辦中小學入學，在入學條件等方面與當地學生一視同仁，不得違反國家規定亂收費，家庭經濟困難的學生要酌情減免費用。要加強對社會力量興辦的農民工子女簡易學校的扶持，將其納入當地教育發展規劃和體系，統一管理。簡易學校的辦學標準和審批辦法可適當

[88] 張斌賢，〈流動人口子女教育研究的現狀與趨勢〉，《清華大學教育研究》，2001 年第 4 期，p.4。
[89] 1985 年，中華人民共和國教育部改名為國家教育委員會，簡稱國家教委或教委。1998 年恢復教育部名稱。
[90] 屈智勇、王麗，〈流動兒童義務教育和政策應對〉，《中國教育發展與政策三十年》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，p.177。
[91] 1998 年《流動兒童少年就學暫行辦法》第十一條。

放寬，但應消除衛生、安全等隱患，教師要取得相應任職資格。教育部門對簡易學校要在師資力量、教學等方面給予積極指導，幫助完善辦學條件，逐步規範辦學，不得採取簡單的關停辦法，造成農民工子女失學。流入地政府要專門安排一部分經費，用於農民工子女就學工作。流出地政府要配合流入地政府安置農民工子女入學，對返回原籍就學的，當地學校應當無條件接收，不得違規收費」。

2003 年 9 月 30 日，經國務院同意，國務院辦公廳轉發教育部、中央編辦、公安部、發展改革委、財政部、勞動保障部《關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見》，並要求各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構認真貫徹執行。「進城務工就業農民流入地政府負責進城務工就業農民子女接受義務教育工作，以全日制公辦中小學為主。地方各級政府特別是教育行政部門和全日制公辦中小學要建立完善保障進城務工就業農民子女接受義務教育的工作制度和機制，使進城務工就業農民子女受教育環境得到明顯改善，九年義務教育普及程度達到當地水準」。這項政策用流出地代替「戶籍所在地」的提法，削弱「戶籍」帶來的制度性障礙。另外，《意見》在對流入地政府約束的同時，對流出地政府所應承擔的責任和義務也做了明確的規定：「…流出地政府要派出有關人員瞭解情況，配合流入地加強管理。外出務工就業農民子女返回原籍就學，當地教育行政部門要指導並督促學校及時辦理入學等有關手續，禁止收取任何費用」[92]。這種規定符合農民工子女流動性高的特點，使得農民工隨遷子女在不同地方的學習得以銜接，對學籍的建立、延續和管理也起到非常大的作用。

2004 年財政部下發的《關於規範收費管理促進農民增加收入的通知》規定：「對在城市中小學就學的農民工子女，其負擔的學校收費項目和標準要與當地學生一視同仁，除按照國家有關規定收取雜費、學費、住宿費和課本費外，一律不得收取借讀費、擇校費用」。教育部同年也發布相關文件要求各地取消城市農民工隨遷子女義務教育階段的借讀費。

2006 年 1 月，《國務院關於解決農民工問題的若干意見》第七條關於「切實為農民工提供相關公共服務」中指出：「保障農民工子女平等接受義務教育。輸入地政府要承擔起農民工同住子女義務教育的責任，將農民工子女義務教育納入當地教育發展規劃，列入教育經費預算，以全日制公辦中小學為主接收農民工子女入學，並按照實際在校人數撥付學校公用經費。城市公辦學校對農民工子女接受義務教育要與當地學生在收費、管理等方面同等對待，不得違反國家規定向農民工子女加收借讀費及其他任何費用。輸入地政府對委託承擔農民工子女義務教育的民辦學校，要在辦學經費、師資培訓等方面給予支持和指導，提高辦學品質。輸出地政府要解決好農民工托留在農村子女的教育問題」。進一步使農民工隨遷子女義務教育經費的保障機制有法可依。

2006 年 6 月 29 日，十屆全國人大常委會第二十二次會議通過新修訂的《中華人民共和國義務教育法》，2006 年 9 月 1 日正式實施。新義務教育法規定「凡

[92] 摘自《關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見》第 7 條。

具有中華人民工和國國籍的適齡兒童、少年，不分性別、民族、種族、家庭財產狀況、宗教信仰等，依法享有平等接受義務教育的權利」、「父母或其他法定監護人在非戶籍所在地工作或者居住的適齡兒童、少年，在其父母或者其他法定監護人工作或者居住地接受義務教育的，當地人民政府應當為其提供平等接受義務教育的條件」，其中第七條規定：「義務教育實行國務院領導，省、自治區、直轄市人民政府統籌規劃實施，縣級人民政府為主管理的體制」。這一規定再次強調了新義務教育管理體制的兩個特點：一是強調了省級政府統籌，二是明確以縣管理為主。另外，在教育經費的部分，「義務教育是國家統一實施的，所有適齡兒童、少年必須接受的教育，是國家必須與以保障的公益性事業。實施義務教育，不收學費；雜費。國家建立義務教育經費保障機制，保證義務教育制度實施」。同時，在第四十九條也規定：「義務教育經費嚴格按照預算規定用於義務教育；任何組織和個人不得侵佔、挪用義務教育經費，不得向學校非法收取或者攤派費用」。這項規定使得長期以來流入地公辦學校對農民工隨遷子女接受義務教育時收取借讀費、擇校費，要求捐資助學或攤派其他費用的問題得到解決，從國家大法的高度確立了農民工隨遷子女接受義務教育的平等地位。

2007 年，中國大陸開始實施中小學學及統一管理。同年，教育部印發了《中小學學生學籍資訊化管理基本資訊規範》，改變了之前建立在戶籍制度基礎上、與農民工隨遷子女流動狀況不相適應的中小學學生學籍管理模式和方法，對於實現學校教育跨地區對接，防止輟學，以及減少義務教育經費撥付的誤差，都具有重要意義。

2008 年 8 月 12 日，國務院頒布《國務院關於做好免除城市義務教育階段學生學雜費工作的通知》。通知規定，從 2008 年秋季學期開始，在全國範圍內全部免除城市義務教育階段學生學費。另外，這項政策也有許多特點：一是允許在民辦學校就讀的學生，按照當地公辦學校免除學雜費標準，享受補助；二是資金由省級人民政府統籌落實，省和省以下各級財政予以安排；地方各級人民政府要按照預算內生均公用經費標準和實際接收人數，對接收進城務工人員隨遷子女較多、現有教育資源不足的地區，政府要保證學校教育教學的基本需要；三是增加了以往政策中欠缺的監督和激勵機制：「教育督導部門要強化監督檢查，把免除城市義務教育階段學生學雜費、進城務工人員隨遷子女平等接受義務教育作為教育督導的重要內容」、「中央財政對進城務工農民工隨遷子女接受義務教育問題解決教好的省分給予適當獎勵」。(關於 1996~2008 年農民工子女教育政策的演變可參見表一)

表 1、1996~2008 年流動兒童義務教育政策一覽表

發布年度	政策名稱	主要內容
1996	《城鎮流動人口中適齡兒童、少年就學辦法(試行)》	◎流出地政府須嚴格控制適齡兒童外流。只有當流動兒童在常住戶籍所在地沒有監護條件時方可在流入地接受義務教育； ◎流入地教育部門應承擔管理責任； ◎流動兒童少年就學，以流入地全日制公辦中小學借讀為主； ◎招收流動兒童少年就學的全日制公辦中小學，可依國家有關規定按學期收取借讀費
1998	《流動兒童少年就學暫行辦法》	
2001	《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》	◎以流入地區政府管理為主，以全日制公辦中小學為主，採取多種型式，依法保障流動人口子女接受義務教育的權利(「兩為主」政策)
2001	《中國兒童發展綱要(2001-2010 年)》	◎在基本普及九年義務教育的基礎上，大、中城市和經濟發達地區有步驟地普及高中階段教育，逐步完善保護兒童的法律法規體系，依法保障兒童權益；優化兒童成長環境，使困境兒童受到特殊保護。
2003.1	《關於做好農民進城務工就業管理和服務工作的通知》	◎加強對民辦打工子弟學校的扶持，將其納入當地教育發展規劃和體系，統一管理； ◎流出地政府要配合流入地政府安置農民工隨遷子女入學，對返回原籍就學的學生，當地學校應當無條件接收，不得違規收費。
2003	《國務院關於進一步加強農村教育工作的決定》	◎重申「兩為主」政策。
2003	《關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見》	◎在收費和管理方面要對農民工隨遷子女「一視同仁」； ◎將農民工隨遷子女義務教育納入城市社會事業發展規劃，學校建設方面要列入城市基礎設施建設規劃。

2003.12	《關於將農民工管理等有關經費納入財政預算支出範圍有關問題的通知》	◎地方各級財政部門要將農民工隨遷子女教育的相關經費，納入財政預算支出範圍。
2004	《關於規範收費管理促進農民增加收入的通知》	◎重申收費「一視同仁」，除按照國家有關規定收取的費用外，不得向農民工隨遷子女收取借讀費、擇校費用。
2005	《教育部關於進一步推進義務教育均衡發展的若干意見》	◎以公辦學校為主，落實收費「一視同仁」； ◎加強扶持和管理以接受農民工隨遷子女為主的民辦學校。
2006	《國務院關於解決農民工問題的若干意見》	◎流入地政府承擔農民工隨遷子女義務教育的責任，將其納入當地教育發展規劃，列入教育經費預算；城市公辦學校在收費、管理方面要平等對待。
2006	《教育部關於教育系統貫徹落實〈國務院關於解決農民工問題的若干意見〉的實施意見》	◎再次強調流入地政府要將農民工隨遷子女的義務教育納入當地教育規畫之中(包括教育經費預算)；撥付辦學經費給接收農民工隨遷子女的公辦學校； 鼓勵社會各界捐助農民工隨遷子女義務教育； ◎農民工隨遷子女入讀公辦學校按「就近免試入學」原則； ◎將民辦打工子弟學校納入民辦學校的管理、加強扶持。
2007	《中小學學生學籍資訊化管理基本資訊規範》	◎改變原本建立在戶籍制度基礎上的學籍管理辦法。
2008	《國務院關於做好免除城市義務教育階段學生學雜費工作的通知》	◎農民工隨遷子女免除學雜費、不收借讀費。

國立政治大學 National Chengchi University

第二節、教育起點的困難

教育起點的困難主要表現在入學機會的不平等，意即無法享有平等的教育權利。回顧中華人民共和國政府 30 年來關於農民工隨遷子女教育的相關政策，1986 年，中國大陸政府頒布了《中華人民共和國》義務教育法，和台灣一樣實施九年的義務教育制度，以確保每一個兒童就學機會的平等。然而，「流動兒童上學難」、「流動兒童教育狀況堪憂」等字眼卻還是常常出現在新聞評論和專家學者的研究當中，可見農民工隨遷子女平等教育權利的落實依舊是不普及的，農民工隨遷子女失學率高、不能適時入學、超齡入學、輟學率高…等問題突出。

據 2003 年《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》指出，農民工隨遷子女不能適齡入學的狀況尤為明顯：「在調查中，6 周歲兒童中有 46.9%沒有接受入學教育，超齡現象也比較嚴重。」、「調查中有近 20%的 9 周歲的孩子還只上一、二年級，13 周歲和 14 周歲還在小學就讀的人佔相應年齡流動兒童的 31%和 10%」[93]。另外，同一篇報告的調查也發現，農民工隨遷子女中在義務教育年齡有近 10%處於失輟學狀態，近半數流動兒童不能適齡入學，在學流動兒童的「超齡」現象存在。6 周歲流動兒童未入學的比例達 46.9%，9 周歲和 10 周歲還在上小學一、二年級的占相應年齡流動兒童的 19.7%和 4.6%，13 周歲和 14 周歲還在小學就讀的人占相應年齡流動兒童的 31%和 10%，流動在不同程度地延誤了兒童的學業[94]。作者段成榮指出，在失學的 12 到 14 周歲的流動兒童中，有 60%的人已經開始工作，這嚴重侵犯了兒童的基本權益。

綜合以上統計可以發現，農民工隨遷子女的教育起點並不平等，而造成這種狀況的原因主要表現在以下方面：

(一)投入不足和教育資源分配不平等

• *「要重視解決流動人口子女接受義務教育問題,以流入地區政府管理為主，以全日制公辦中小學為主，採取多種形式，依法保障流動人口子女接受義務教育的權利。」*

---《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》2001.5

2001 年中國大陸基礎教育工作會議明確提出基礎教育管理體制，實行「在國務院領導下，由地方政府負責、分級管理、以縣為主的體制」[95]。根據上述法律條文，中國義務教育財政體制的基本格局得以確立。其重要特點是在國務院領

[93] 張黎明、趙順義主編《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》，北京：人民教育出版社，2003 年，pp.133-157。
[94] 同上註。
[95] 中華人民共和國教育部政策研究與法制建設司，《現行教育法規與政策選編》，北京：教育科學出版社，2002 年，pp.420-475。

導下，明確提出加大中央及省級財政對義務教育的轉移支付力度，同時適當提高義務教育管理的層級，實行縣級統籌，各級實行低重心的義務教育財政體制，及基層地方政府成為籌措義務教育經費的主要責任者。在城市，義務教育以市或市直轄區為單位組織，義務教育所需經費由市或市直轄區負擔。在農村，義務教育以縣為單位組織，主要是由縣財政負責。

不過，由於政策並沒有詳細規定對於各地方政府的監督規則，以至於各地方政府在戶籍、教育、醫療…等制度上大多只承認穩定居住在當地城市中的居民，不願易承認流動的農民工，幾乎把全部公共教育資源都給了公立學校，而能夠享用這些公立學校中資源的學生，也是以市民子女為主。另外，以接收家庭經濟狀況較差的農民工隨遷子女為主的打工子弟學校，則由於未符當地辦學標準，沒有合法地位，缺乏部門管理，同樣無法得到地方政府的支援，僅能靠收取不多的學費維持運轉。

造成這種現象的主要原因在於，從20世紀80年代初期開始，中國大陸的經濟運行體制發生了重大變化，開始實行財政分權。1982年，國務院頒布了《關於實行劃分收支，分級包幹財政管理體制改革的決定》，將財政體制修正為「劃分稅種，核定收支，分級包干」[96]，實行中央與地方財政分級管理的體制。體現了基礎教育財政體制分權的特點，此一體制的核心思想有二：一是分級辦學，分級管理；二是多管道籌措教育經費[97]。即基礎教育主要由市級以下政府舉辦，在農村基本形成了縣辦高中，鄉辦初中，村辦小學的格局，並以國家財政撥款為主，輔之以徵收用於教育的稅費、收取非義務教育階段學生學雜費、校辦產業收入、社會捐資集資和設立教育基金等多種管道籌措教育經費的體制[98]。

1986年，中國也以立法的型式正式在全國範圍內實施九年義務教育。同年頒布《義務教育法》[99]，對義務教育財政體制的管理模式以法律形式與以規範。該法第八條規定：「義務教育事業，在國務院領導下，實行地方負責，分級管理。」第十二條就經費籌措問題規定：「實施義務教育所需事業費和基本建設投資，由國務院和地方各級人民政府負責籌措，予以保證。…地方各級人民政府按照國務院規定，在城鄉徵收教育事業費附加，主要用於實施義務教育。國家對經濟困難地區實施義務教育的經費，予以補助。…國家在師資、財政等方面，幫助少數民族地區實施義務教育」。

由於分級辦學，分級管理體制在設計時關注的焦點主要在於教育經費的總量增長，在當時中央放權改革與農民收入增長較快的大背景下，確實促進了教育事業的發展。不過，1994年，分稅制實施之後，地方的財政狀況發生變化，基層尤

---

[96] 林新發，〈大陸高等技職教育行政與經費政策之探討〉，《台北師院學報》，1998 年第 11 期，pp.51-84。

[97] 杜育紅，〈關於新時期基礎教育財政體制改革的思考〉，《北京師範大學學報》，2003 年第 2 期，p.54。

[98] 王善邁，〈中國義務教育財政制度改革構想〉，青島教育資訊網 http://www.qdedu.gov.cn/guihua2.htm，2003 年 10 月 21 日。

[99] 《中華人民共和國義務教育法》，1986 年。

其是鄉鎮財力變得薄弱。教育資源的稀缺性，使得各地方政府在教育資源的分配上也相對地傾斜，對於辦學條件差的學校或是較貧困、學習狀況較不好的學生，人為地分等，給予不同的經費投入，這就造成「擇校」風氣的興盛。另外，為了保障轄內居民的教育資源，不讓農民工隨遷子女入學共同瓜分稀少的教育資源，學校也會對證件不齊全的學生設置入學登記的障礙。

再加上中國大陸政府在教育方面的財政投入上本就低於其他部門的預算，遲至 2010 年年初，教育部才在其官方網站公布了 2010 年度工作要點，表示「今年要促進全國財政性教育經費佔 GDP 比例 4%目標的實現」。但是，這個比例還是遠低於其他開發中國家教育資源的分配。在這麼稀少的預算之內，同時又存在著教育資源分配失衡的現象，層層苛扣下來，留給農民工隨遷子女的補助經費實際上是非常少的。

雖然根據《九城市流動兒童狀況調查研究報告》[100]，已有 81%在學的農民工隨遷子女在公立學校就讀，這說明隨著政府政策的改進，公辦學校已成為農民工隨遷子女入學問題上的主要管道。但調查也顯示，由於農民工隨遷子女的數量龐大，經費和學校容量的不足，嚴重壓縮了學校接納農民工隨遷子女入學的比例和機會[101]。

(二)跨地域流動與現行義務教育體制無法相協調

・「流動兒童少年常住戶籍所在地政府應嚴格控制義務教育階段適齡兒童少年外流。凡常住戶籍所在地有監護條件的，應在常住戶籍所在地接受義務教育。限制農民工子女進城就讀。」

---《流動兒童少年就學暫行辦法》第三條，1998

・「流動兒童少年就學形式，以在流入地全日制公辦中小學借讀為主，也可入民辦學校及專門招收流動兒童少年的全日制公辦中小學附屬教學班（組）或簡易學校。」

---《流動兒童少年就學暫行辦法》第四條，1998

・「要重視解決流動人口子女接受義務教育問題,以流入地區政府管理為主，以全日制公辦中小學為主，採取多種形式，依法保障流動人口子女接受義務教育的權利。」

---《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》2001.5

・「農民工子女上學以流入地公辦中小學為主」

[100] 張黎明、趙順義主編《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》，北京：人民教育出版社，2003 年，pp.133-157。
[101] 同上註。

---《關於進一步做好進城務工就業農民工子女義務教育工作的意見》2003.9

長期以來，中國大陸在計畫經濟體制背景下建立起來的戶籍制度及其相關政策所造成的城鄉分割，仍舊是農民工隨遷子女受教育問題無法有效改善的一個主要原因。

1.流出地政府

以戶籍制度為基礎，兒童在出生後在當地戶籍進行登記，其相關的教育和衛生、防疫資金皆由當地政府財政撥款。由於中國大陸現行義務教育制度是在國務院領導下，實行「地方負責，分級管理，以縣為主」、「實施義務教育法，城市以市或市轄區為單位組織進行，農村以縣為單位組織進行，並落實到鄉(鎮)」，簡單來說，即基礎教育由縣、鄉財政來負責的教育體制。

在農村，義務教育經費由鄉(鎮)級人民政府以教育統籌的形式向農民徵收，然而，在現實生活中，農民工隨遷子女離開農村時，其所繳納的教育統籌費用並沒有隨著農民工的去向而流轉，義務教育的費用由原戶籍所在地政府負擔，流入地政府並沒有為之編列相關的經費，所以農民工隨遷子女在流入地入學，並不享有任何的補助。

另一個情況是，由於中國大陸各地政府財政狀況不同，為轄內學生審訂的教育預算補助並不相同，即便流出地政府能通過方法將農民工隨遷子女的教育經費轉移到流入地政府，也有可能出現「以少補多」的情況，對於農民工隨遷子女流入地接受義務教育，無法提供全額的補助。

2.流入地政府

流入地政府為了保障轄內居民子女享受義務教育的公平性，在劃撥教育經費時以位於所在地戶籍人口中的適齡兒童為主，對於流入本地的農民工隨遷子女不負主要責任，儘管 2003 年發佈了「兩為主」政策，且從 2004 年開始，北京、武漢、浙江、江西、江蘇等地陸續取消流動人口子女的借讀費，但根據《中國九城市流動兒童狀況研究報告》顯示，依舊有近 20%的農民工隨遷子女無法進入公立學校學習[102]。

從 1998 年發布的《流動兒童少年就學暫行辦法》來看，顯然，由於政策存在某種程度矛盾，像是一下子要求流出地政府規範農民工子女外流，一下子又規定流入地政府保護農民工隨遷子女的政策，這項政策也與《義務教育法》中「戶籍所在地政府負責義務教育」的規定相悖，從而直接造成了各地政府相互推諉，農民工隨遷子女的教育經費問題落入流出地政府和流入地政府之間「兩不管」的模糊地帶，致使農民工隨遷子女一方面無法享有在農村學校的公用經費和「兩免一補」的優惠政策，也無法享有城市學校的公用經費和義務教育的免費政策。

[102] 〈中國首次全面報告流動兒童生存狀況大型調查〉，《China Reports》http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/41/2003/11/06/41@1884.htm，2003 年 11 月 3 日。

政策的模糊導致地方政府施政無法可依，在落實國家規定的「兩為主」政策時，流入地政府為了減少財政開支，緩解教育經費緊張的問題，常常盡可能提高農民工隨遷子女在公辦學校就讀的門檻，減少農民工隨遷子女在公辦學校就讀的數量或者是繼續變相收取借讀費，以補償教育經費的不足，導致農民工隨遷子女應有的受教育權利得不到保障。

(三)借讀費、贊助費問題

•「為規範教育收費行為，完善監督管理措施，增加透明度，治理亂收費，國家計委、財政部、教育部決定在全國各級各類學校實行教育收費公示制度。」

---《國家計委、財政部、教育部關於印發《教育收費公示制度》的通知》2002.5

高額的學費、借讀費問題長期在中國大陸合法存在著，儘管近年來許多城市的正式法令文件中都已逐步明確有流動兒童教育收費項目和收費標準的相關規定，但仍然很難得到有效的執行。

受戶籍制度的影響，農民工雖然同樣必須向流入地地方政府納稅，但其子女卻得不到應有的社會公共服務，當他們希望進入公辦學校就讀時，往往必須面對高額的借讀費、贊助費以及名目繁多的其他雜費問題。對於大多數收入較低的農民工來說，這些費用為其子女築起一道難以進入公辦學校的高牆。

以韓嘉玲在 2000 年所做的調查為例，2000 年北京流動人口和城鎮人口的月平均工資分別為 900 和 2000 元[103]，但農民工隨遷子女進入公立學校卻要比城市當地學生多交很多費用。據統計，前者平均每年比後者多交 603.3 元(最多多交 10000 元)和 213.9 元(最多多交 20000 元)[104]。也因此，根據韓嘉玲在北京的調查顯示，從公辦學校轉出去的學生中，有 64%的人認為轉出的理由就是因為學費太高[105]。

雖然中國大陸在 2002 年發布了《國家計委、財政部、教育部關於印發〈教育收費公示制度〉的通知》，企圖改善亂收費的問題，但是由於其中沒有由中央直接規定各地區、各學校實行教育收費公示制度的具體時間，具體辦法也由各省、自治區、直轄市、財政主管部門和教育行政部門確定，所以政策沒有得到確實的落實，根據 2003 年《中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》的訪談和調查發現，教育費用高仍是農民工面臨的最大煩惱，不少農民工家長反映，城裡的公辦學校不僅收費高，而且普遍存在亂收費的現象，農民工隨遷子女平均每年比所在城市當地學生要多交 856 元的費用[106]。

---

[103] Julia Kwong . “The Integration of Migrant Children in Beijing Schools,” In Gerard A., Postiglione ed., *Education and Social Change in China: Inequality in a Market Economy,* London: M.E. Sharpe, 2006, p.166.

[104] 張黎明、趙順義主編《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》，北京：人民教育出版社，2003 年 pp.133-157。

[105] 韓嘉玲，〈北京市流動人口義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》2001 年第 8 期，pp.1-7。

[106] 張黎明、趙順義主編《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》，北京人明

2009 年，由於各方專家的呼籲，財政部、國家發展與改革委員會要求自 2009 年 1 月 1 日起全國範圍內取消義務教育階段借讀費，但這卻使得各公辦學校接收流動兒童的積極性大大降低，公辦學校開始藉口其他名目限制農民工隨遷子女的入學。因此，有很多家長反映：借讀費取消了，孩子上學更加難了[107]。亂收費問題長久存在卻始終得不到改善。

第三節、教育過程的困難

- *「將農民工納入城市公共服務體系，保障農民工子女平等接受義務教育」*
  ---《國務院關於解決農民工問題的若干意見》2006.3

- *「從 2008 年秋季學期開始，全部免除城市義務教育階段公辦學校學生學雜費。」*
  ---《國務院關於做好免除城市義務教育階段學生學雜費工作的通知》2008.8

在農民工隨遷子女規模日益增加，國家政策日益轉變，2003 年發佈了強調解決農民工隨遷子女義務教育問題的「兩為主」政策之後，政府開逐漸認識到農民工隨遷子女教育問題的重要性。

2006 年出臺了《國務院關於解決農民工問題的若干意見》，要求流入地政府要承擔起農民工隨遷子女義務教育的責任，將農民工隨遷子女義務教育納入當地教育發展規劃，列入教育經費預算，以全日制公辦中小學為主接收農民工子女入學，並按照實際在校人數撥付學校公用經費。城市公辦學校對農民工子女接受義務教育要與當地學生在收費、管理等方面同等對待，不得違反國家規定向農民工子女加收借讀費及其他任何費用。

2008 年出臺了《國務院關於做好免除城市義務教育階段學生學雜費工作的通知》，要求省級地方政府要加強領導，明確責任，確保免除城市義務教育階段學生學雜費工作落實到位。除此之外，還要強化省級統籌，制訂切實可行的實施方案，確定省和省以下各級人民政府的經費分擔責任，落實所需資金。並加強預算管理，健全城市義務教育階段學校預算編制制度和預算資金支付管理制度，嚴格按照預算辦理各項支出，確保資金的規範和有效使用。嚴禁擠占、截留、挪用義務教育經費。最後，要規範城市義務教育階段服務性收費和代收費。服務性收費、代收費的專案和標準要經省級人民政府審定；收費必須堅持學生自願和非營

教育出版社，2003 年，pp.133-157。

[107] 童大煥，〈借讀費取消了，孩子上學反而更難了〉，http: / /www. mingong123. com /news/71 / 200902 /920b37811203690f. html.，2009 年 2 月 28 日。

利原則；嚴格執行教育收費公示制度[108]。

這些規定進一步強化政府對城市義務教育的保障責任，使得農民工隨遷子女的教育問題進入一個新的視野。農民工隨遷子女「入學難」、「上學貴」的狀況，雖然因各地方步調有所不同，進展有快有慢，但仍一步一步獲得了改善。不過，在其他教育問題方面仍有遭遇不平之處。

研究的關注點從最初教育起點的困難，轉移到教育過程中的困難。這些困難可以把它分成主觀和客觀因素，主觀因素包括教師、社區居民在農民工隨遷子女學習過程中是否一視同仁的態度；客觀因素則可包括外在經濟條件，學校物質設施的投入、農民工家庭的生活條件…等。即雖然就學的權利受到了保障，但教育質量仍差。

(一)打工子弟學校

在體制內不能解決問題的情況下，農民工及其子女選擇了體制外的學校---民辦打工子弟學校來解決他們的教育問題。於是，打工子弟學校蓬勃發展，贏得了農民工隨遷子女的教育市場。中國大陸第一所打工子弟學校是 1993 年 9 月 1 日由一名至上海打工的棄教所創立的，這所學校搭建在上海市寶山區垃圾山上的兩間棚子，被稱之為「棚戶學校」[109]。雖然屢次遭遇取締和拆遷，但打工子弟學校非但沒有就此消失，反而數量越來越多，規模也越來越大。由於公立學校無法滿足全部農民工隨遷子女的教育需求，使得打工子弟學校有了生存的空間。後來辦學者發現這些學校的運作，通過學費不僅可以回收投資，可以「自負盈虧」，同時還有利可圖。剎那間這塊教育市場成為爭奪地，甚至形成惡性競爭的局面[110]。

農民工打工子弟學校屬於私立性質，由私人辦學，除了學生繳交的學費之外，基本上並沒有其他的資金來源，也因此，他們常常會面臨兩種窘迫的狀況：第一、辦學的經費不足，沒有充足的資金來改善辦學條件，教學設施簡陋，教育質量較差。一些郊區學校甚至租用倉庫或廠房做校舍，教室採光不好，課桌椅破舊，缺少基本的實驗室、電腦教室、衛生室等[111]。反觀公辦學校長期有政府財政的支持，教學設施相對簡易學校來說也較為完善；第二、教師專業水準、素質良莠不齊，大多數的教師沒並沒有經過專門的教育培訓，缺乏豐富的理論知識與教學經驗。師資隊伍主要以從外地招聘教師為主，部分為退休教師，有的教師年齡接近70歲，教師學歷普遍為大專；一些區縣三成以上教師沒有職稱，教師素質尚待提高。一些學校因資金、師資所限，僅開設語、數、外等主課，而美術、音樂、思想品德、體育等課程與學生「無緣」，學生課外活動較單調[112]。部分打工子弟學校還

[108] 本章政策均出自中華人民共和國教育部網站 http://www.moe.edu.cn/。
[109] 徐麗，〈民工子弟學校的現狀與對策〉，《現代教育科學》，2010 年第 2 期，pp.111-112。
[110] 韓嘉玲，〈北京市流動人口義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》2001 年第 8 期，pp.1-7。
[111] 〈調查顯示：上海農民工子女學校逐步規範但辦學條件、師資水準和人文教育等仍待提高〉，《人民網》http://nc.people.com.cn/BIG5/61156/61909/6805119.html，2008 年 1 月 22 日。
[112] 〈調查顯示：上海農民工子女學校逐步規範但辦學條件、師資水準和人文教育等仍待提高〉，

具有「家族」性質，有的會利用裙帶關係從家鄉請來親戚朋友負責教學、有的則是一師包辦多種課程、除了退休的老教師外，還會有其他不具備教學資格的打工者來兼任師職，整體來說師資力量較為薄弱，而公立學校的師資則大多具有正規大學和師範院校的學歷，並受過專業的師資培訓。

因此，打工子弟學校雖然在一段時間內解決了低收入農民工隨遷子女的義務教育問題，對現行教育體制起到了「補充」和「自救」的功能[113]，但是打工子弟學校在校舍、課程、教師素質、考試等方面很難按教育部門規定實行，施教環境和公立學校很難相比。

(二)公辦學校

政府發布的「兩為主」政策明定公辦學校為接納農民工子女入學的主要管道，農民工也大多希望能將子女送至辦學條件較好的公立學校就讀，但因公辦學校內部存在三個主要問題，使得部分農民工家長仍選擇送子女至打工子弟學校就學。一是需收借讀費、贊助費等費用，使得農民工子女望而卻步；此外，公立學校的容量有限，不能滿足所有農民工子女入學；最後，還有的公辦學校對農民工隨遷子女與城市當地學生不能一視同仁，甚至有歧視現象，致使農民工隨遷子女不願進入公辦學校就讀。

公辦學校內部存在著因為文化背景差異所帶來的歧視，首先是教師態度和教學管理方面的不平等，在吳恒祥的研究中，有 50%多的教師對農民工隨遷子女的總體印象欠佳[114]。其中，學業成績是影響學生在學校成功體驗的重要因素[115]。由於公辦學校對借讀生的考試成績不計入教師的教學考評中，借讀生學習生活情況如何都與教師的教學業績和利益不相關[116]，因此，教師往往對借讀生的學習放任不管。除此之外，農民工隨遷子女由於文化背景的不同，往往存在一些不好的生活習慣，再加上落後的學習成績，使得教師對農民工隨遷子女產生不良印象，師生之間難以建立良好的關係。另外，農民工隨遷子女在學校還可能受到當地學生不同程度的排斥和歧視，難以融入城市兒童群體。在張秋淩等人對北京、深圳、紹興、咸陽 4 個城市農民工隨遷子女的訪談調查中顯示，孩子們普遍反映受到歧視，其中感受最強烈的是來自同伴交往中的歧視，輕者表現為無意的疏遠、冷淡，重者則是有意的謾罵、羞辱、孤立[117]。

《人民網》http://nc.people.com.cn/BIG5/61156/61909/6805119.html，2008 年 1 月 22 日。

[113] 韓嘉玲，〈北京市流動人口義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》2001 年第 8 期，pp.1-7。

[114] 吳恒祥，〈公辦中小學教師對借讀生態度的比較研究〉，《江蘇教育研究》，2007 年第 9 期，pp.36-40。

[115] 李勉媛，〈初中生自尊的發展及其與師生關係、學業成績的關係〉，《廣西師範大學》，2003 年，pp.7 -10。

[116] 呂紹青、張守禮，〈城鄉差別下的流動兒童教育:關於北京打工子弟學校的調查〉，《戰略與管理》，2001 年第 4 期，pp.95 -108。

[117] 張秋淩、屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，pp.11-17。

(三)農民工隨遷子女的家庭教育和社區環境

家庭是孩子早期社會化的一個重要場所，父母在這一階段對於孩子的一舉一動，都會產生舉足輕重的影響。父母的教養方式，對孩子社會化的進程有最直接促進或阻礙的作用。美國學者Everett認為，父母的教育觀念決定其子女是上學進入更高的社會階層，還是退學繼續留在低社會階層中。父母對子女教育的漠視和落後的教育觀念將會對其子女產生非常大的負面影響[118]。

由於農民工進入城市的主要原因是為了掙得更多的錢，所以他們常整日忙於打工、經商工作，沒有多餘的時間和精力過問其子女的學習。再加上農民工的普遍受教育程度較低，家庭文化環境差，缺乏正確教育孩子的知識，當孩子犯錯時，常常體罰、辱罵孩子，影響孩子的自我評價，容易使孩子產生自卑心理[119]。調查發現，許多農民工家長的教育方法不恰當，他們所能做到的只有督促孩子學習，部分家長把通過教育脫離貧困的重擔過早地壓給了孩子，當其子女成績不理想的時候，更多的是一味的責罰，甚至是無理的打罵，缺乏同孩子之間的心靈溝通，不瞭解孩子的心理狀態和內心世界，使得孩子心理負擔過重，導致情緒的反常和學習成績的下降[120]。另外，由於農民工的住處多半狹小且簡易，屋內沒有多餘的空間擺放書桌讓農民工隨遷子女讀書學習。有些孩子甚至還需要幫家長做一些家務或者照顧生意，因此農民工隨遷子女的家庭學習環境較差，家庭教育基本處於空白狀態[121]。

加上農民工工作的流動性很高，新環境的適應成為農民工隨遷子女一種重塑習慣的機會和挑戰。由於他們是從貧困地區來到發達地區，在適應期中很容易受到社區城市居民的排擠。在張秋凌等人組織的調查中，很多兒童反映：來到城市後親人、夥伴少了，城裡人很冷漠甚至歧視他們。居委會組織活動不許他們參加，社區中有些公共設施也不允許他們使用，如運動器材、社區閱覽室等[122]。在這樣受歧視的環境中生活著，根據曾守錘的研究發現，有近 1/3 的城市家長對農民工隨遷子女在公辦學校就讀持不接受態度。這樣的社會環境不利於兒童社會交往能力和社會既能的發展，並間接影響到流動兒童的教育[123]。

---

[118] C. A. Everett, “The Field of Marital and Family Therapy,” *Journal of Counseling and Development*, Vol. 68, No. 5, 1990, pp. 498-502.

[119] P.J. McEwan and M. Trowbridge,“The Achievement of Indigenous Student in Guatemalan Primary Schools,” *International Journal of Educational Development,* Vol. 27, No.1, 2007, pp. 61 -76.

[120] 彭小霞，〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉，《山東省農業管理干部學院學報》，2010 年第 5 期，pp.19-21。

[121] 韓嘉玲，〈北京市流動人口義務教育狀況調查報告(續)〉，《青年研究》2001 年第 9 期，p.16；張秋凌、屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，pp.15-16。

[122] 屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，p.15

[123] 曾守錘，〈城市家長對流動兒童入讀公辦學校的態度研究---基於上海市調查〉，《教育學術月刊》，2008 年第 3 期，pp.27-29。

第四節、教育結果的困難

2003年後，隨著農民工隨遷子女教育供需矛盾的轉變，農民工隨遷子女的教育問題從教育機會的平等，過渡到教育質量不足的問題，這其中除了包括教育過程的困難，還包括教育結果的困難。在這部分，除了學業成績的優劣結果之外，農民工隨遷子女義務教育階段後的「初中後教育」問題也開始突顯。另外，也有越來越多人開始關注農民工隨遷子女的心理問題，因為，一個人的主觀努力往往可以影響其個人的健康成長和事業、其他客觀物質環境的成就。因此，農民工隨遷子女心理根本狀態的健康與否，影響其未來的發展甚鉅。

(一)打工子弟學校難以取得合法地位

目前，政府教育部門已經減免農民工隨遷子女進入公辦學校的借讀費、贊助費等曾經一度困擾他們的重要因素，但仍有一部分農民工隨遷子女因為其他因素必須就讀於民辦的打工子弟學校，這類打工子弟學校處於「地下生存階段」，沒有合格的證件，無論是在流入地還是在流出地的教育行政管理部門，都對這類學校沒有任何規定，學校主辦者也儘量避免與教育行政管理部門發生聯繫，根本也沒有想要把自己創辦的學校納入到政府許可的範圍之內。從學校開辦到教學過程的實施，再到教育品質的評策都游離於政府的管理體制之外，政府也沒有投入任何的教育資源。對教育主管部門來說，這些學校是「非法學校」，有些地方政府採取「不管理不投入」的態度，而有些則是義不容辭地取締[124]。也由於打工子弟學校難以取得合法的地位，這些學校就沒有資格頒發國家承認的畢業證書，造成農民工隨遷子女在學歷上難以取得認證，進一步影響其升學和就業[125]。

(二)初中後教育問題

•「堅持以輸入地政府管理為主、以全日制公辦中小學為主，確保進城務工人員隨遷子女平等接受義務教育，研究制定進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試的辦法」

---《國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020 年)》2010.7

首先，打工子弟學校沒有一套完整的小學、初中、高中升學體系；另外，即使有能力在公立學校就讀者，一旦面臨升學考試，也因為戶籍政策的關係，必須返回原戶籍所在地參加考試。

---

[124] 蔣太岩、劉芳、谷穎、王坤，〈從歧視走向公平---中國農民工及其子女教育問題調查與分析〉，《東北大學出版社》，2008 年，pp.130、183、184。

[125] 韓嘉玲，〈北京市流動人口義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》2001 年第 8 期，pp.1-7。

以北京的調查為例，北京地區幾乎沒有為農民工隨遷子女設置的高中，許多家長和學生都願意繼續留在北京上學，但是農民工隨遷子女在讀完小學或初中之後，如果父母沒有能力為其辦理北京戶口，他們就只能返回家鄉上高中，或者在北京尋找工作[126]。

而部分必須返回原籍參加升學考試的農民工隨遷子女，又由於各地的授課內容不一，招生制度也彼此迥異，造成應考上的困難，影響考試的結果：「某些地區對報名考生的學籍、戶籍作出了雙重要求，例如《遼寧省 2010 年普通高等學校招生簡章》規定：2010 年在遼寧省報名參加高考，要求在遼寧省的戶籍截止到報名開始之日為兩年以上、高中學籍為三年，才可報名。這使得原籍是這些地區的考生，面臨著兩邊都報不上名的處境。[127]」

目前大學招生指標有限且是按照行政區域來分配，也就是說參與高考的考生越多，每位考生實際獲得的入學機會也就越少。由於教育資源的稀缺，各地方政府實行地方保護主義，以戶籍限制農民工隨遷子女的在流入地繼續升學。所以，戶籍障礙、借讀費用昂貴、高考政策限制，被認為是阻礙農民工隨遷子女在城市接受「初中後教育」的三大因素[128]。

(三)農民工隨遷子女的心理狀況

2009 年 12 月 10 日，廣東東莞一名 11 歲學童用少先隊的紅領巾在家中自縊身亡，引發社會對農民工隨遷子女心理健康問題的關注[129]。農民工隨遷子女往往因為流動而產生一定程度的學習中斷或者延誤，並且他們的行為方式和內心都經歷了一個起落的過程，所以會在這種頻繁轉換環境的過程中產生自卑感、厭學情緒，致使其學習成績下降，甚至無法繼續升學。大量的研究表明，農民工隨遷子女存在諸多心理問題[130]，其心理發展常呈現出以下特點：自卑、孤獨自閉、焦慮恐懼、問題行為，而自卑則是農民工隨遷子女心理問題的集中體現[131]。由於在異地社會化過程中的各種不適應和社會融合的不順利，經過長期累積使得農民工隨遷子女被邊緣化，強烈的排斥感充斥著孩子的內心，影響著孩子的學習狀態，生

---

[126] 梁玲、賈波，〈農民工子女受教育權缺損及其成因分析〉，《重慶科技學院學報(社會科學版)》，2008 年第 9 期，pp.61-62。

[127] 〈調查顯示:高考戶籍限制加劇教育資源分配不公〉，中國經濟網 http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201012/17/t20101217_22058142.shtml，2010 年 12 月 17 日。

[128] 王曉燕，〈新背景下流動兒童教育問題的再探討〉，楊東平、柴純青編，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.92。

[129] 汪萬里，〈東莞 11 歲學童用紅領巾自縊身亡〉，BBC 中文網 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/lg/china/2009/12/091214_child_suicide.shtml，2009 年 12 月 14 日。

[130] 胡進，〈流動人口子女心理健康存在的問題及教育干預〉，《教育科學研究》，2002 年第 11 期，pp.52 -53；劉豔麗，〈關注流動兒童心理健康〉，《中小學心理健康教育》，2007 年第 17 期，p. 54。

[131] 孫維平、胡韜、郭躍勤等，〈重慶市某小學進城務工農民子女心理健康狀況〉，《中國學校衛生》，2007 年第 1 期，p. 68；李曉巍、鄒泓、金燦燦等，〈流動兒童的問題行為與人格、家庭功能的關係〉，《心理發展與教育》，2008 年第 2 期，pp. 54-59；顧唯頁，〈城市流動兒童心理問題分析和對策〉，《文教資料》，2006 年第 11 期(上)，pp. 84 -85。

活品質和社會交往[132]。而這樣的不安全感除了可能對農民工隨遷子女的學習成績造成影響，更可能與危害社會治安案件的發生有著直接的關係。

第五節、小結

2003 年以前，在政府出臺的一些政策中，出現了一些與農民工隨遷子女義務教育相關的內容，儘管這些政策努力為農民工隨遷子女在流入地城市接受教育提供法條依據，有利於農民工隨遷子女的成長發展和義務教育的普及，但同時也存在一些侷限性，使得農民工隨遷子女的教育問題並未獲得很好的改善。例如在初期，有一些流入地政府希望透過「不解決問題」的方式減少流動兒童的數量[133]。然而事實上，政策的抵制並沒有擋住農民工隨遷子女邁向城市的腳步，他們的數量只有越來越多，以致於出現政府政策總是追著現實狀況在跑的情況，政府沒有做到防微杜漸，只能逐步修補漏洞，彌補政策的不足。

2003 年以後，隨著國家對三農政策的重視，農民工和農民工權益保護問題開始受到重視。而在教育領域的部分，國家開始重視基礎教育和農村教育，使農民工隨遷子女的教育問題獲得關注，教育政策制定開始步上軌道、不斷發展。農民工隨遷子女在城市的教育問題，也由入學起點的困難進一步轉變為教育過程和教育結果的困難。

透過教育政策的文本，可以了解中國大陸政府這些年教育政策制定價值選擇的決定性因素和價值觀的轉折，也發現中國大陸中央政府對於教育問題的逐漸重視。不過，考察 1996-2008 年中國大陸政府對於農民工隨遷子女相關的教育政策，可以發現從最初的完全性制度缺失，到目前漸臻完備的政策制度，政策的主導性始終握在擁有城市戶口的決策者手中，農民工代表、委員的人數太少，使得他們很難通過政治途徑合理表達自身的要求、監督政府實施與其利益相關的政策。也因此，攸關農民工權益的政策，由於出發點未站在農民工的角度，以同理心制定，故政策發展總是缺乏長遠的考慮，針對性也有待加強。政策很多是「試行」、「暫行」或「建議」，常常是為因應農民工隨遷子女在教育中的急迫性問題而制定的，缺乏深入、長遠的探究，像是攸關農民工隨遷子女心理狀況等教育結果問題，在政策中就少有提及，也因此往往會發生顧此失彼的狀況。

綜觀農民工隨遷子女在城市受教育所產生的困難，決不同於以往單純由於物質匱乏而造成的貧窮，這部分人之所以處於社會的邊緣地帶，可以利用「社會排斥理論作為分析，將之歸因於多重面向的「社會排斥」。社會排斥理論的宏觀的視野考察和動態的分析性質，能將原因從貧困這單一因素拉到整體社會結構，關注結果形成的過程，找出排斥的主體。農民工隨遷子女在城市受教育遭到不平等

[132] 劉震，〈關於流動兒童群體的研究綜述〉，《法制與社會》，2010 年第 1 期，p.192。
[133] 屈智勇、王麗，〈流動兒童義務教育問題和政策應對〉，《中國教育發展與政策 30 年》，p.190。

對待的原因，不單由於他們的貧困，而是由於遭遇到了制度、經濟和文化等多面向的社會排斥。

深入分析農民工隨遷子女在受教育過程中被排斥的原因，不僅能幫助我們更了解這一個群體，也有助於針對問題核心提出有效幫助和解決的辦法。由於社會排斥理論具有描述弱勢群體所遭受的多重不利境遇，並揭示將他們排斥出社會的推動者以及其中的機制和過程，而農民工隨遷子女在受教育中的被排斥又非僅能歸納於單一因素。因此，在接下來的章節，本文將對農民工隨遷子女在制度、經濟、文化三面所受的排斥分別作描述。

國立政治大學
National Chengchi University

第三章、農民工隨遷子女教育問題的制度性排斥

90 年代以來，農民工在中國逐漸形成一個龐大且固定的群體，並從無到有成為一特殊的社會階層。每年與之相關的新聞話題不少，但多在描述其離鄉打工的困境，民工遭拖欠工資、民工荒、礦災傷亡、超時加班、在城市受歧視等弱勢狀況。身為中國從傳統社會向現代社會轉型的重要勞動力，但他們的身分、權力卻仍被排斥在「現代化」大門之外。

由於城市社會的歧視和排斥心理、農民工政治參與能力低下等原因，於是乎，在新聞媒體的報導和政府、社會的眼中，農民工就只是一群沒有話語權的「他者」，是需要被救助的「一群」，而非「權利主體」。所以，以農民工群體為主體考量的平等政策仍然沒有出現在公共政策和制度安排，絕大多數的城市公共政策主要關注的是如何消除農民工對城市發展帶來的障礙，而非從農民工自身的利益著眼。因此，相關的公共服務，如計畫生育、子女教育、社會保障等，不是完全被完全把農民工排斥在外，就是覆蓋率低。

社會排斥不僅僅是單位和個體的因素，既有政策的失敗和不足也很容易使弱勢群體被排擠[134]。由於國家政策在制定和發佈時，只優先考量「城市居民」、既得利益者的權益，並沒有將農民工群體置於平等的權利地位，只一味將之排除為「他者」，是一群弱勢、需要被扶助的群體。再加上由於長期在外打工，農民工無法對參與流出地政府發揮影響力，在流入地又因為戶籍的關係不能參加基層組織的選舉，維護自身權益。這種矛盾使得他們成為「政治邊緣人」，無法在國家政策制定時維護其根本利益，進一步導致農民工群體遭受經濟排斥、教育排斥和福利排斥等問題。

Giddens 認為，被排斥出公民權、人權以及個人沒有參與決策或者對決策施加影響的機會兩個層面，都是社會排斥的政治層面，即是所謂的「政治排斥」[135]。從經驗來看，任何個人或全體中存在的政治排斥問題都是由多方面原因造成的，制度環境、社會結構和個人因素是政治排斥問題產生的重要原因[136]。

政治排斥問題的產生與中國農民工群體的大量湧現和城市政治運行機制變革滯後兩者之間的矛盾相關。其中，戶籍制度改革的遲緩以及城鄉二元結構的分割為最重要的制度性因素。

由於城鄉之間二元戶籍的狀況，使得原本與戶籍無關的城市制度，因為「戶口標籤」的產生，對城市居民和農民工兩者之間的權益做出了分野。從這個意義

---

[134] 彭正波，〈從貧困到社會排斥：理論演進與政策構想〉，《桂林理工大學人文社會科學學院》，2010 年第 2 期，pp.126-128。

[135] 安東尼・吉登斯(Anthony Giddens)著，趙旭東等譯，《社會學》，北京：北京大學出版社，2003 年，pp.1-702。

[136] 熊光清，《中國流動人口中的政治排斥問題研究》，北京：中國人民大學出版社，2009 年，p.44。

上來看，戶籍制度和二元社會結構構成了制度性排斥的基礎。

因此，本章將先從戶籍制度著手，了解戶籍制度對中國城市社會制度帶來了什麼影響？接著，再對受戶籍制度影響深遠同時又影響農民工隨遷子女教育困難的義務教育體制、財政體制、管理體制相關制度性因素作一整理，瞭解為什麼在同樣的政治制度和社會結構背景下，農民工隨遷子女的教育處境會與城市居民子女存在顯著的差異。

第一節、戶籍制度

農民工隨遷子女上學難的問題主要肇因於戶籍制度排斥，表現在受義務教育權上，就是非戶籍地戶口的居民不能享有與戶籍地居民同等的受義務教育權利，再加上其他根植於戶籍制度的結構性排斥，每一項莫不影響到農民工籍制子女平等受教育權的實現。

(一)戶口制度起源

中國的戶籍制度有著悠久的歷史，起源非常地早，雖因朝代更迭，名稱有所不同，但還是有紀錄地被使用和傳承下來，成為歷代統治者徵調賦役、落實行政管理、實施和執行法律的主要依據，也是國家對農民實行道德教化、經濟剝削、人身控制的重要途徑[137]。

中國現行的戶籍制度是在共產黨建立政權後，試圖通過一種有效的制度安排，以便在社會中營造一種「人工維持的秩序」，以確保新興民族國家的安全和穩定[138]所建立的，農村人口和城市人口在這之後始終被戶籍制度嚴格地劃分著。這套制度依照個人出生地所在標誌身分，並且於城鄉之間形成二元結構。並且成為現今中國許多社會問題的重要制度性根源。

1955年，中國政府建立了長期性的戶口登記制度，在那時，只有地主和假釋的罪犯變更居住地時需要登記[139]。但是到了20世紀60年代，大躍進和造成至少三千萬人喪生的大饑荒之後，再加上大規模農村人口流入城市，許多城鎮和工礦企業不堪負荷，為了怕糧食短缺的問題影響到城市居民，政府開始加強戶口管制，並且嚴格控制人口流動，包括城鄉遷移[140]。如果從重工業優先發展戰略來看的話，

[137] 陸益龍，《超越戶口---解讀中國戶籍制度》，北京：中國社會科學出版社，2004 年，p.16。
[138] 柯爾曼(J.S Coleman) 著，鄧方譯，《社會理論的基礎(上)》，北京：社會科學文獻出版社，1990 年，p.92。
[139] 趙耀輝、劉啟明，〈中國城鄉遷移的歷史研究：1949~1985〉，《中國人口科學》，1997 年第 2 期，pp.26-35。
[140] 同上註。

城鄉分割存在著比食品匱乏更深刻的原因，即政府需要把農民束縛在土地上，以使他們為工業部門提供廉價的農產品[141]。

中國的戶籍制度不僅僅只是對居民居住地的登記，而且還包含了對人口遷移、資源和福利取得的規定等內容[142]。事實上，控制城鄉遷移的手段是全方位的，除了戶籍制度之外，還配合了農村糧食統購統銷以及城市糧食等食品的定量供給等制度綜合作用的結果[143]。農村人民公社制度的建立和城市手工業、工商業社會主義改造也對戶籍制度最終實現其對農村---城市遷移的控制起到了重要作用[144]。其中，人民公社制度和戶籍制度是最主要的兩個工具。在人民公社制度下，農民的收入依賴於他們在集體農活中的日常參與；也就是說，每個農民成為一個集體生產隊的一員，因此遷移的機會成本變得非常高。

透過戶籍制度，政府在城鎮分配工作和住房、配給食品和其他生活必需品。這樣的政策下，一個沒有當地戶口的人幾乎不可能在城鎮地區生活下去[145]。趙耀輝指出，改革之前存在三條基本的城鄉遷移途徑。第一是家庭團聚，如與配偶或父母團聚；其二是城鎮單位的招工；最後是考上大學或者參軍。然而，通過這三條途徑遷移是極其困難的。戶口制度嚴重地阻礙了中國的城市化進程[146]。

正是由於戶籍和基於戶籍的一系列相關政策建構，使戶籍性質蛻變為身分等級，使得中國城鄉成為相對封閉、經濟社會制度各異的獨立體系，從而進一步在制度上強化了中國近代以來形成的二元社會結構[147]。孫立平將之稱之為「行政主導型二元結構」，也就是說，這種二元結構主要是由行政制度的因素建構起來的，並直到今天對中國社會仍然存在影響[148]。

(二) 戶籍制度的鬆動與變革

20 世紀 80 年代，隨著農村和城市的改革，戶籍管理制度有所鬆動，農民得到了進城就業的機會。1978 年開始的經濟體制改革，家庭聯產承包責任制代替了集體生產隊制度，提高了勞動生產率，而生產率的增長使得城鎮自由市場的食品充足，最終導致食品配給制度的取消[149]；同時，也產生了大量農村過剩勞動力，使得城鄉遷移變成了可能。在城鎮地區，經濟特區的設立和發展，非國有部門的

---

[141] 林毅夫、蔡昉、李周，《中國的奇跡：發展戰略與經濟改革》，上海：人民出版社，1994 年，pp.1-308。

[142] 陸藝龍，《戶籍制度---控制與社會差別》，北京：商務印書館，2003 年，pp.1-486。

[143] 同上註。

[144] 許欣欣，《當代中國社會結構變遷與流動》，北京：社會科學文獻出版社，2000 年，pp..318-327。

[145] 蔡昉，《民生經濟學---「三農」與就業問題的解析》，北京：社會科學文獻出版社，2005 年，pp.1-317。

[146] 趙耀輝、劉啟明，〈中國城鄉遷移的歷史研究：1949-1985〉，《中國人口科學》，1997 年第 2 期，pp.26-35。

[147] 陸學藝，〈走出「城鄉分治、一國兩策」的困境〉，中國社會學網 http://theory.people.com.cn/BIG5/40764/55706/55707/3880176.html，2005 年 11 月 22 日。

[148] 孫立平，〈城鄉之間的「新二元結構」與農民工流動〉，《中國進城農民工的社會經濟分析》，北京：社會科學文獻出版社，2003 年，pp.206-226。

[149] Z. Yaohui, "Labor Migration and Earnings Differences: The Case of Rural China," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47, 1999, pp.768-782.

擴張，城鎮就業政策的放鬆，這些都產生了對移民的需求[150]。同時，發展戰略從資本密集型產業轉向勞動密集型產業也在城鎮地區創造了更多的就業崗位。

1984 年 1 月 1 日，中共中央發布《關於 1984 年農村工作的通知》，開始允許農民在自籌資金、自理口糧的條件下，進入城鎮務工經商。之後，中國大陸政府又進一步出台了一系列政策鼓勵農村勞動力的勞務輸出，使得戶籍制度的管理逐漸鬆動，「民工潮」開始湧現。雖然國家在政策上對於農民工的限制有所鬆動，但在 1989 年 3、4 月間，由於民工的湧入引發了一系列交通運輸、社會治安...等相關問題，再加上由於治理經濟環境、整頓經濟秩序造成了城市與鄉鎮企業就業機會減少，農村勞動力的轉移和流動的空間縮小[151]，中國大陸於是下發了《關於嚴格控制民工外出的緊急通知》和《關於進一步做好控制民工盲目外流的通知》，加強對農民工盲目流動的管理。因此，在這個階段，國家對於農民工的流動還是有所限制和約束，農民工的流動也主要以個體流動為主，農民工隨遷子女的教育問題尚未受到關注，國家政策對此少有涉及。

1992年以後，中國大陸開始逐漸放寬農民進城務工的條件，由「控制盲目流動」改為「鼓勵、引導和實行宏觀調控下的有序流動」[152]。也因此，90年代中期以後，農民工開始大量地流入城市工作、生活，農民工流動「家庭化」比例提升，使得流動人口中正值義務教育階段的兒童、少年人數越來越多，農民工隨遷子女的教育問題於是開始浮出水面。

(三)義務教育體制

農民工隨遷子女教育公平問題的出現，與長期實行城鄉分割的戶籍制度密切相關。戶籍制度是在計劃經濟體制下形成的，它的形成雖然有著特殊的歷史緣由，甚至也有著特定的歷史價值與意義，但由此帶來的影響與作用卻非常地大，它以「農業」和「非農業戶口」把中國公民分成標誌鮮明的兩大類別，也將城市兒童與農村兒童割裂開來，連帶地影響了其他的制度運作，讓城鄉兒童在不同的財政和教育制度架構中獲取不均等的教育資源。這種城鄉分制的戶籍制度反映在義務教育上，就是農民工隨遷子女因為沒有城市戶口而無法獲得與城市兒童同樣的受教育權利和服務。受戶籍制度的影響，中國大陸的義務教育體制對於農民工隨遷子女上學並不友善。其中，義務教育體制裡面的就近入學制度以及升學制度造成了農民工隨遷子女的「上學難」和「入學難」。

1.就近入學制度

中國大陸農民工隨遷子女的義務教育存在著居住權、戶籍權以及義務教育權三種制度無法整合的問題。實行的是「戶籍管理學籍」的義務教育就學政策。根

[150] 蔡昉，《民生經濟學---「三農」與就業問題的解析》，北京：社會科學文獻出版社，2005 年，pp.1-307。
[151] 姚洋，《轉軌中國：審視社會公正和平等》，北京：中國人民出版社，2004 年，p.310。
[152] 劉成斌、吳新慧，《留守與流動---農民工子女的教育選擇》，上海：交通大學出版社，2008 年，p.101。

據《中華人民共和國義務教育法》第九章第一條：「地方各級人民政府應當合理設置小學、初級中等學校，使兒童、少年就近入學。」這一規定，學生必須按照戶籍所在地就近入學，教育經費的投入也必須按照本地戶籍學生的規模進行核算。

體制的轉軌雖然讓農民工可以不受戶籍的限制合理的流動，但是其子女一旦脫離農村，來到城市就學，就陷入了「兩不管」的境地，儘管享有在流入地的居住權，但由於沒有流入地城市的戶口，流出地的教育經費無法隨之流轉投入，或者因為各地城鄉差距較大產生教育經費不對等，流出地政府的資金不夠補助農民工隨遷子女在流入地學校的成本。這樣就出現城市政府限制甚至拒絕農民工隨遷子女入學的現象。

許多城市對農民工隨遷子女進入公辦學校學習設置了「入學門檻」，規定了各種名目的限制條件，比如有的需要憑「四証」[153]辦理入學手續，有的則需要提供「五証」[154]。面對流入地政府設置的入學限制條件，許多家長不得不為子女選擇民辦學校或打工子弟學校就讀。打工子弟學校在師資、教育硬件設施等方面均與公辦學校存在差距，這勢必造成教育質量上的差距，並對隨遷子女以後的升學和社會競爭產生不利影響。「戶籍原則」成為流入地政府和學校排斥、拒收農民工子女接受義務教育的擋箭牌，造成農民工隨遷子女的「上學難」。

2.升學制度

一般來說，農民工隨遷子女初中畢業後有三條路可選擇：留城念高中，但需交高昂的擇校費；在城裡讀中職，也許從此與大學高等教育無緣；回老家念書，卻要長年與父母分離。

受「戶籍管理學籍」的限制，農民工隨遷子女不管遷入什麼地方成長和學習，都不能參加城市的初考和高考，想要參加考試時必須到返回自己的原戶籍所在地報名、參加，一地並不會出現專為農民工隨遷子女所設立的高中。也因此，如果父母沒有能力為其子女辦理流入地的戶口，由於各地考情不同，其子女只能提早一年或更早返回原籍預備升學考試，或是放棄高考(不願回原籍者)，直接投入就業市場。另外，由於各地課改程度和教材存在較大差異，過去所學內容與原籍學校難以銜接，極易造成這些返鄉的農民工隨遷子女學業上的延誤。

除此之外，中國大陸的升學體制實行教育分流制度，主要有兩種形式，分別是按學校分流和按班級分流。班級分流即在一學校內部，按照學生學業、考試成績的高低將其劃分在不同的班級。按台灣的說法便是所謂的升學班和放牛班，而中國大陸則將之稱為重點班、普通班、特色(長)班…，等到分野出不同程度的班級之後，再依照學生的程度制定不同的教學進度和方法。學校分流則是依據 1993 年中國大陸中央政府頒布的《中國教育改革和發展綱要》，規定了普通教育與職業教育的分流乃至職業教育內部的各種類別。根據這項分流的政策，教育分流由

[153] 暫住証、勞動用工合同或工商營業執照、房屋產權証或一年以上租房協議、養老保險。
[154] 暫住証、居住証、務工証、原籍開具的無監護人証明、戶口簿。

公開考試決定，分兩次完成，依據學生的學業考試成績，將其導向不同的學校。最常見的是重點學校與普通學校、高級中學與中等職業專業技術學校等，學生一旦分流就沒有「回流」或「轉流」的機會了。

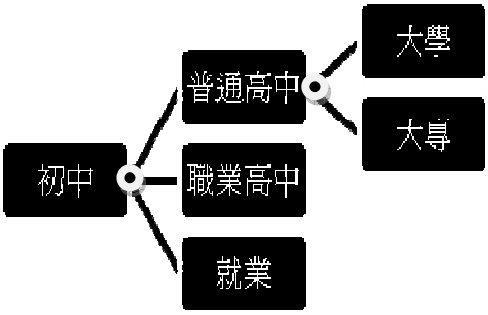

圖 2、教育進程分流圖(● 代表分流點)

教育分流制度的原意是由於教育資源的稀缺，依據一定的客觀標準，將學生分流集中，針對其中一部分學生分配有限的資源，體現所謂的「效益最大化」。利用有限的資源提高國民整體的文化素質，實現教育的「整體平等」，但它也帶來了不少負面影響。首先，兩個分流點把學生的前途預先設定，無論學生在之後如何努力，都無法改變既定的事實。這樣的考試分流不僅削弱對學習的積極性，也使人們失去終身學習的動力，折損社會的整體競爭力。除此之外，教育分流也導致了教育資源配置不公正。教育主管部門無論在軟、硬體教育資源的投入，總是優先考慮城市和重點學校的各種要求，進一步拉大了在佔有教育資源上「好」、「壞」學校的差距。學生若想上「好學校」，可能會參加補習或利用一些手段，不過，這些方法也只侷限於社經背景良好家庭的子女，家庭經濟狀況較差的學生只能「自食其力」，更遑論農民工隨遷子女。

據武漢大學的調查顯示，現在中國大陸的農民工子女，初中畢業後選擇讀技術學校的比例遠高於讀普通高中(選擇念普通高中的學生只有 18%，上職校的則有 72%，另外 10%的學生選擇直接去打工)[155]。因為除了學費昂貴之外，在中國大陸，即便是念大學畢業後想找份工作仍然很不容易，職業教育保證了他們在初中後的出路。

Gramsci 認為，教育的目的之一，是超越階級差別。他曾批判其身處社會的教育體制，利用古典學校(classical school)和職業學校(vocational school)，一是為了培養新統治階級和知識分子、一是為了培育工人與技師，這種二分法強化了階級的差別[156]。雖然農民工隨遷子女就讀職業教育，能為他們將來出社會工作提早作好準備，但教育體制必須堅守保障每個個體平等受教育的原則，若用經濟的因素，淪為強化階級差異的工具，弱勢者不僅無翻身的機會，也會加劇社會的矛盾。

[155] 〈大陸農民子弟讀高中上大學比例低〉，新唐人電視台 http://www.ntdtv.com/xtr/b5/index.html，2010 年 2 月 2 日。
[156] A. Gramsci, “The Organization of Education and Culture,” in Q. Hoare, and G. N. Smith trans., *Prison Notebooks*, New York: International Publishers, 1983, p.26.

第二節、財政撥款制度

農民工隨遷子女不能享有公平義務教育體制的決定性因素之一還有中國大陸的財政投入制度。根據目前中國大陸義務教育法的規定，義務教育財政體制是由中央政府進行教育投資，而地方政府則主要執行管理職能，教育經費的來源主要有五個方面，即政府財政預算內撥款、教育費附加、中小學校辦產業收入、學生雜費收入和社會集資與捐資助學收入，其中前三項統稱為財政性經費。但是，由於資源配置的不合理，政府對教育重視不足以及義務教育財政體制的分配不公，以致農民工隨遷子女在義務教育經費上的短缺和一連串在就學上的問題。其中，財政性經費投入不足是義務教育投資中最大的問題。

(一) 教育經費投入過低。

當代中國教育所面臨的首要具體問題是錢的問題。全國政協副主席孫孚凌指出：「師資流失、設備簡陋、經費奇缺，是我國教育存在著的三大問題」[157]。 早在 1980 年，鄧小平在談及實現四個現代化必須具備的四個前提時就指出，「教科文衛費用太少，不成比例」，然而，中國大陸國家財政對於教育的投資卻始終不及投入其他部門的預算，教育撥款占財政支出的比例很低。

1983 年，在中國大陸中央政治局的要求下，「教育經費占國民生產總值合理比例研究」的重大課題組運用聯合國教科文組織的統計數據，選擇了 39 個國家進行研究，其中包括 15 個社會主義國家。1985 年，研究得出結論：「到 2000 年，中國政府教育支出占 GDP 的比例應該是 3.87%」[158]。不過，到了 2001 年時，中國大陸公共教育經費卻仍僅占國民生產總值比例的 3.19%[159]，財政預算內教育經費撥款不只比例低，連改善增長的速度都很慢。

雖然隨著中國大陸對教育問題的逐漸重視，中央對於教育經費總量的投入，國家財政性教育經費占國生產總值的比例快速增加，根據中國大陸教育部公佈的《2008 年全國教育經費執行情況統計公告》[160]，2008 年教育經費總量已達到 14500.74 億元，占國內生產總值的比例為 3.48%，年均遞增達 0.2 個百分點，但仍遠低於世界的平均水準[161]

---

[157] 張興杰，《跨世紀的憂患：影響中國穩定發展的主要社會問題》，廣州：廣州大學出版社，1998 年，p.378。

[158] 北京大學厲以寧教授、北京師範大學王善邁教授等 10 多位資深教育經濟學專家攜手開展這一課題的研究。

[159] 孟旭、樊香蘭，〈我國基礎教育投資中存在的問題與建議〉，《中小學教育》，2003 年第 7 期，p.16。

[160] 《2008 年全國教育經費執行情況統計公告》，中華人民共和國教育部網站 http://www.moe.edu.cn/，2010 年 5 月 16 日。

[161] 公共教育經費占國民生產總值的比重，世界平均水準為 4.9%，發達國家為 5.1%，欠發達國家為 4.1%。

表 2、2005~2008 年全國教育經費投入統計

單位：億元，%

年份	全國教育經費	國家財政性教育經費		財政預算內教育經費	
		數額	比例	數額	比例
2005	8418.84	5161.08	61.30	4665.69	55.42
2006	9815.31	6348.36	64.68	5795.61	59.05
2007	12148.07	8280.21	68.16	7654.91	63.01
2008	14500.74	10449.63	72.06	9685.56	66.79

資料來源：周玲，〈2008 年全國及地方政府教育投入分析〉，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.175。

從國際比較來看，世界各國教育經費投入占該國 GDP 比重平均約為 4%-5%，發達國家高達 5% -6% ，中等收入國家平均為 4%左右，低收入國家平均為 3 % 左右，而中國大陸財政性教育經費占 GDP 的比例卻一直在低位徘徊， 2002 年到 2006 年國家財政性教育經費所占 GDP 比例分別是 3. 41%、3. 28%、2. 79%、2. 82%、3. 01%，遠遠低於世界的平均水準，與中國提出的國家財政性教育經費支出在 20 世紀末占 GDP 的比例達到 4%這一標準相距甚遠。在這有限的經費投入中，還存在著義務教育投入總量不足、比重偏低的狀況。莫怪一些學校仍繼續收取擇校費、贊助費。

(二)分配不公

20世紀80年代以來，隨著中國大陸經濟體制、財政體制以及教育體制改革的深入，義務教育投資體制經濟了一個從集權向分權的演變過程，改革的基本方向是把權力和責任由中央逐級下放到基層地方政府[162]。從「地方負責，分級管理」到「在國務院領導下，地方負責，分級管理」再至「在國務院領導下，地方負責，分級管理，以縣為主」。不過，這三次改革，都不脫「地方負責，分級管理」的主要原則。因此，能夠享受義務教育的主要依據仍舊是以戶籍為主。孫紅玲認為，造成農民工隨遷子女教育問題的最直接原因，便是城鄉之間在教育資源的分配尚存在的差異[163]。由於受戶籍制度影響，城鄉之間存在著「城市優先」的傾向，除此之外，中國大陸政府在最初教育經費的分配上就存在著不公，再加上地區間分配的不公，城鄉間分配的不公，這樣層層扣減下來，留給農民工隨遷子女的教育經費事實上是非常少的，貧困成了阻撓孩子們接受教育的最主要原因。

1.地方差異

[162] 李艷、李雙名，《農村義務教育制度選擇論》，北京：師範大學出版社，2009 年，p.48。
[163] 孫紅玲，〈淺論轉型時期流動人口子女的教育公平問題〉，《教育科學》，2001 第 1 期，pp.4-6。

教育投入經費不足、分配不均，是長期以來導致中國大陸教育發展失衡的原因。除了政府對於教育撥款的投入比例分配不公之外，在中西部貧困地區的學校與東部富裕地區的學校之間也存在著不平衡。由於中國大陸 31 個省(自治區、直轄市)的經濟發展水平差異較大，中央政府對教育投入也存在明顯差異。地區經濟越發達對教育的投入就越多，辦學條件也越好；反之，經濟落後地區對教育的投入不足、師資素質較差、學校基礎建設相對薄弱。

以中國大陸普通小學生生均預算內教育事業費來看，2000 年時平均一人為 491.48 元，在大陸的東部地區，除了河北和海南省低於全國平均水平外，其餘各省市：北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東和廣東都超過了全國平均水平；而在大陸中部八省，則僅吉林和黑龍江省高於全國水平，其餘各省皆低於生均教育事業費支出，其中，河南只有 260.77 元為全國最低；在大陸西部地區，則是除了西藏、雲南、內蒙古、青海、寧夏和新疆外，其餘各省：廣西、重慶、四川、貴州、陝西和甘肅全部均低於全國平均水平[164]。到了 2008 年，全國普通小學生預算內教育事業費已達 2757.53 元，撥款最高的上海已達 13016.1 元，最低的還是河南的 1640.3 元，前者是後者的 7.94 倍。

近年來，雖然中國大陸政府已逐步提高教育財政性的投入，但是學校內部還是存在亂收費的情況。對於中西部較偏遠的省分來說，由於分配到的金額仍不足以支持其對省內學生義務教育經費的投入，在投入不足的情況下，學校為達到其內部的資金需求而舉債，致使大部分學校負債，有的便因此將費用轉嫁到學生身上；而在東部經濟較發達的地區，政府對教育的投入相對比較充足，但教育亂收費仍屢屢發生，原因在於，有些「好」學校為迎合學生家長望子成龍的心裡，便常借細目要求繳交額外的費用。雖然地方政府、教育主管部門皆知曉其行為，但查處亂收費行為普遍存在調查難、取證難、處罰難的問題，處罰教育亂收費行為的力度大大降低[165]。

國立政治大學 National Chengchi University

[164] 王瓊芝、田漢族，〈義務教育財政轉移支付理論與實證研究〉，《中小學教育》，2003 年第 10 期，p.7。
[165] 同上註。

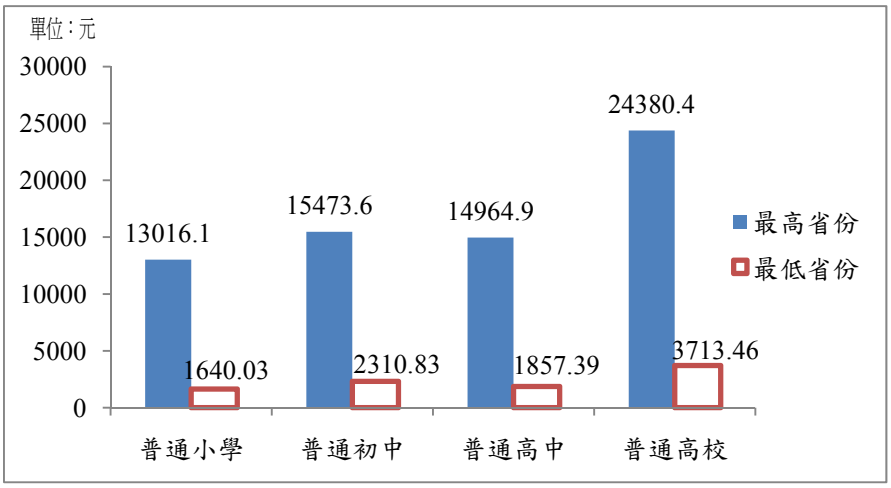

圖 3、2008 年各級教育生均預算內教育事業費的地方差距

資料來源：周玲，〈2008 年全國及地方政府教育投入分析〉，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年 3 月，p.176。

2.城鄉不公

由於之前很長的一段時間，農村的義務教育經費主要由鄉鎮財政承擔，導致財政承擔主體的重心過低。各地因經濟發展的差異直接影響到當地義務教育的發展，經濟落後地區難以改變其落後的窘況。農村學校與城市學校之間經費投入和辦學水準相差很大。

據《中國教育與人力資源問題報告》指出：小學教育階段生均經費的城鄉差異十分顯著，農村教育經費嚴重不足。2000 年農村小學生均預算內經費全國平均 417.44 元，最高的上海市是 2606.27 元，最低的河南省是 227.2 元，相差約 11.5 倍。農村小學生均預算內公用經費全國平均 24.11 元，10 元以下的有七個省、自治區，最高的北京市是 284.03 元，最低的湖北省是 5.13 元，相差 55 倍之多[166]。2001 年農村小學生均經費支出 647.01 元，占全國平均數的 81.6%，農村小學生均基建開支 4.47 元，占全國平均數的 54.5%。1998 年至 2001 年，農村小學生均經費與城鎮小學之比從 1:1.21 擴大到 1:1.53[167]。省市自治區的農村小學，預算內生均事業費最高與最低相差 11 倍，預算內生均公用經費小學最低的僅為 5 元[168]。

由於城鄉發展的不均，直接導致了人口流動的無序性。子女教育是流動人口在其流動過程中必須自覺或不自覺考慮的一個問題，人口是否流動、流動多久，是舉家傾巢而動還是單身流動等，都會考慮到其子女能否在流入地得到所希望的

[166] 〈2001 年全國教育經費執行情況統計〉，中華人民共和國教育部 http://www.edu.cn/，2010 年 5 月 16 日。

[167] 曲恒昌，〈借鑒他國經驗切實制止目前我國農村義務教育的滑波〉，《中校學教育》2003 年第 8 期，p.69。

[168] 王瓊芝、田漢族，〈義務教育財政轉移支付理論與實證研究〉，《中小學教育》，2003 年第 10 期，p.7。

教育[169]。作為理性行動者，當農民工通過比較發現，一地擁有較高教育水平，但費用較低於其他一些相對貧困地區，加上入學門檻降低，入學行政手續成本也降低甚至是取消的，農民工及其子女便會迅速地向此地區流動，有的甚至還帶來了親戚友鄰，與此帶來的混亂與財政壓力勢必給地方政府帶來不小的負擔。

(三)農民工子女義務教育經費缺乏保障

義務教育法修訂草案認為：「義務教育是普惠性教育，每個適齡兒童、少年都應當享有平等的接受義務教育的權利，應把解決義務教育資源配置不合理問題作為重點之一」。但是這個修訂草案，主要針對的是城鄉以及地區之間教育資源分配不合理，對公辦教育與民辦教育之間的資源差異，沒有提出任何解決。

由於農民工子女離開戶籍所在地，無法享受到流出地的教育經費；而且農民工子女的流動性特點，又使他們難以被納入到流入地常規的經費預算統計口徑之內，使其義務教育經費來源缺乏保障。所以，很多農民工隨遷子女只能選擇到收費低廉的打工子弟學校就讀。但是，現在很多地方都是通過專項經費支出的辦法來解決流動人口子女的義務教育經費問題，對於公辦學校和打工子弟學校內就讀農民工隨遷子女的經費補助，也有高低資源差異。這種把農民工子女義務教育經費單列的方式，缺乏制度保障，也增加了教育經費獲得的隨意性。

第三節、管理體制的缺陷

中央政府和地方政府是一個國家內部對國家結構形式的再劃分。自從國家產生以來，權力就在不同的層次和方向上作水平或垂直的分佈，中央和地方政府各在政策的每個階段握有一定力量。因此，分析農民工隨遷子女義務教育管理體制，應該對中國大陸中央及地方政府都探討，才能理解究竟哪一個階段發生了問題，導致農民工隨遷子女教育的困難。

(一)中央政府

教育政策不只是理性行政決策的單純結果，更是不同利益和政治權力競爭的過程和產物[170]，其制定的過程牽涉到各種層面的需求與利益，決策者常在效率、自由、卓越、公平等方面縱橫捭闔，希望力求各方的平衡，尋求最大的公約數，

[169] 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年，p.101。

[170] 王慧蘭，〈教育政策社會學初探〉，《教育研究資訊》，1999 年第 7 卷第 3 期，pp.87-108。

以提高教育品質為追求目標[171]。在這樣一個動態的過程當中，中央政府在教育政策的制定階段占有重要的地位，由政府對被認知的問題，制定將來主要行動的指針，以利根據指針經由最有可能的途徑，達成公眾所企盼的目標[172]。基本上，當決策分析人員在從事政策問題分析、相關資料蒐集、解決方案的設計、以及方案評估、比較及選擇時，必須透過決策途徑方能制定完善政策，但是政策制定決策途徑依其理論的不同，有不同的決策途徑。影響教育政策制定的因素包括：政府內部(如行政機關、文官人員、國會)及政府外部之參與者(如利益團體、學術研究單位、選舉與政黨、民意及媒體等)[173]。顯見，影響教育政策制定的因素，也有許多是不可見的，為各方角力妥協的結果。

1.價值選擇趨向

價值選擇是教育政策制定者在自身價值判斷基礎上做出的一種集體選擇或政府選擇，它蘊含著政策制定者對於政策的期望或價值追求。而作為一種選擇性行為，它追求效用的最大化，雖然會給一部分社會成員帶來利益，卻會對另一部分社會成員帶來損害。從此看20世紀50年代中期開始建立的城鄉分野的戶籍制度，戶籍制度讓大多數農民生活在農村從而保證了城市人口糧食供應的充裕，是以有人認為戶籍制度在本質上就是對於城市和農村勞動力資源的一種配置。

任何一項社會政策的出台都會帶著政府明顯的社會態度，中國大陸政府部門早年為了配合市場經濟體制，政策多偏重在經濟發展、追求效率，忽略了社會發展這一塊，對於教育政策缺乏前瞻性，甚至未多加以重視。從有關農民工隨遷子女教育政策的文本中，常常發現「暫行」、「試點」、「試行」、「補充通知」、「意見」等詞彙就可以了解，正是由於對教育政策缺乏全盤的重視，導致了政策上頻繁的試錯以及資源的浪費。

雖然農民工隨遷子女教育政策發展過程是一個頻繁的試錯過程，但是不能否認，關於農民工隨遷子女的教育政策正逐漸在演變當中。由於中國大陸政府努力朝向公共服務型政府邁進，其政策目標的價值選擇就應當以公平為目標，通過各種再分配手段，防止出現更嚴重的兩極分化，緩和各群體之間的矛盾，使得農民工隨遷子女的教育政策出現新的契機。

2.政府內部的影響因素

中國大陸中央政府主導教育分權的政策、督導機制，強調地方負担財政責任，並透過國務院政策文件，界定地方政府的角色和任務。對於教育政策合法化的過程，佔有非常重要的地位，具有影響教育政策的實質權力。讓農民工隨遷子女能

---

[171] 謝金城，〈教育政策制定與執行之影響因素評析〉，http://www.hcjh.tpc.edu.tw/master/edubook/a05.pdf，p.3，2010 年 10 月 6 日。

[172] 柯正峰，〈我國邁向學習社會政策制定之研究：政策問題形成,政策規劃及政策合法化探討〉，《國立台灣師範大學社會教育研究所博士論文》，1999 年，pp.301-322。

[173] J.W. Kingdon, *AGENDAS, ALTERMATIVES AND PUBLIC POLICIES,* New York: Harper Collins, 1984, pp.1-240.

和市民子女享有平等的受教育權、享受社會資源的公平分配是最基本的要求。但是，中國大陸政府實際上不是一個完整的實體，在功能上相互分割，出現高度的府際與部際利益衝突，中央行政機關決策過程是較為隱密的，甚少向外界公開其內部政策思維和決策歷程的消息，雖可能有立場不一致的許多政府外部因素發揮影響力，像是利益團體、學術研究單位、媒體、選舉與政黨、以及民意等等，但是在中國大陸，政策的制定主要還是以政府內部的力量為首，「人治」色彩相當濃厚。而在這樣一個過程當中，就可能涉及到利益分配的問題。

在依然是不完全競爭市場的中國，官僚部門是最大的利益團體，相關部門在鞏固自身的「勢力範圍」後，為獲得更多的利益，往往會將勢力延伸至其他部門，進而產生利益衝突[174]。再加上多年以來，中國大陸政府以推動經濟發展作為最主要的發展目標，長期充當了經濟建設主體和投資主體的角色，對於官員政績的考核也因此較看重在國家國力、經濟發展的增長速度這一塊。因此，政府的社會服務功能受到抑制，難以發揮保護弱勢群體的作用；再加上行政機關是科層體制，行政首長對政策決定有重大的影響力，部屬僅能服從，形成從上到下連成一氣的狀況，對於教育這一塊，便很少有人會去關注、為之加以發聲。

(二)地方政府

從社會組織制度與社會結構來看，中國大陸中央政府統籌全國的宏觀政策導向，而地方政府則在受中央政策調控、及督導下負責銜接中央的政策，並在政策執行這一環節扮演重要的角色。政策的執行是政府公共管理活動的中心環節，是實現政策目標最直接、最重要、最經常的活動，從根本上決定了政策問題是否能解決、政策方案能否實現以及解決和實現的程度和範圍[175]。

中國的地方政府在政策執行上享有一定的空間，用集權的方式管理地方的教育事業，低重心的義務教育承擔體制，使得地方政府必須負擔著大部份的財政責任(義務教育: 78%由鄉鎮負擔、9%由縣負擔、11%由省負擔)。農民工隨遷子女流入規模的龐大和一地教育資源的有限性，使得地方政府不可迴避地要面對農民工隨遷子女的教育問題，以財政壓力為核心，去處理和協調兩者之間的矛盾與衝突。所以，做為實際利益的主體與操作者，地方政府所做出的相關政策相對中央宏觀政策而言，更必須要能結合當地的需求。

1.政策本身的因素

政策本身因素主要包括政策的合法性、合理性、協調性、穩定性、公平性以及明晰性。亦即政策是否與現行的法律或法規的規定相牴觸；政策本身是否客觀、在現實執行面上是否有可行性；政策是否模稜兩可、含糊不清；政策的相關配套

[174] 王信賢，〈傾斜的三角：當代中國社會問題與政策困境〉，《中國大陸研究》，第 51 卷第 3 期，2008 年 9 月，p.50。

[175] 金太軍，〈重視對公共政策執行的研究〉，《江蘇社會科學》，2001 年第 6 期，pp.58-59。

是否協調；政策在其有效期限內是否處於穩定狀態[176]。

除了中央政策文本的不穩定性極高，易導致「朝令夕改」的現象，使得地方政府在執行時無所適從、甚至產生資源浪費的狀況之外，地方政府執行中央政策的過程中，會根據當地的實際情況，進行所謂的「調適性執行」。這一現象主要體現為地方政府在執行中央政策時發生的行政自由裁量行為。行政自由裁量是「政策制定者」將部分權威授予「執行者」自行決定的能力[177]。由於中央政府與地方政府的領導所處的位置不同，考慮問題的角度不同，對利益的要求也不同，兩者之間很容易產生利益的矛盾。2003年中國大陸政府提出「服務型政府」為目標，但是從地方政府的角度來看，服務型政府就等同於「花錢」的代名詞，因此，若中央總體的政策未明確規範出實施細則，就會使得地方有機會對於政策靈活變通，做出投機行為。

中國大陸政府現行的義務教育政策實行「地方負責、分級管理」的辦學體制。2006年新修訂的《中華人民共和國義務教育法》第十二條指出：「保障適齡兒童、少年在戶籍所在地學校就近入學」，而針對戶籍不在居住所在地的兒童，僅僅規定了流入地政府「應當為其提供平等接受義務教育的條件」，「具體辦法由省、自治區、直轄市規定」。很明顯，新修訂的《中華人民共和國義務教育法》對流入地政府在農民工子女義務教育問題上的責任規定籠統而模糊，為流入地政府的自由裁量權留下良好的運作空間。在這種管理體制下，各級地方政府主要對本地區戶籍人口中的學齡兒童提供服務，教育規劃、學校佈局等以滿足本地教育需求為依據，每年義務教育撥款也主要依據本地區戶籍人口中適齡兒童的數量而定。按戶口劃分學區、分派學位，就近入學。一些公立學校由於沒有得到足夠的財政補助，或者出於學生品質的考慮，往往不願意接納農民工隨遷子女入學。

2.政策以外的因素

政策環境是影響政策產生、存在和發展的一切因素的總和，農民工隨遷子女教育問題真正的根源就在於中國城鄉二元結構背景下資源的不足。而影響農民工隨遷子女政策執行的因素，除了政策本身以外，政策目標和監督問責機制也有一定程度的影響。

判斷政策是否失真的主要標準是政策的目標要求[178]。目前，不少有關農民工隨遷子女的教育政策採用「入學率」作為一政策的目標要求。不過，若是政策目標的要求過高，超越某些較貧困的地方政府執行機構所能負擔的最大能力，他們就會不得不降低工作目標及要求，或者採取其他消極措施，制使政策失真，產生「欲速則不達」的結果。

2008 年，中國大陸中央政府將義務教育經費全面納入公共財政保證範圍，

---

[176] 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年，pp.74-78。

[177] 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年，p.87。

[178] 同上註，p.83。

並在 2009 年投入 20 億元資金，專項用於接收農民工隨遷子女的城市義務教育階段學校補充公用經費和改善辦學條件，務求提高「人人有書讀」的政策目標。20 億元看似一個很大的數字，但全國 1200 萬農民工隨遷子女，平均分配到每個人身上的只有 100 多元，實際上多出來的經費還是需要地方政府買單，使得地方對農民工隨遷子女的教育需求服務積極性仍舊不高。

另外，以「入學率」做為目標要求，還可能導致教育品質發生問題。雖然農民工隨遷子女能夠進入公立學校上學，但其中花費的其他間接成本卻是不被計算在內的。像是公辦學校舉辦活動所需的額外費用，可能導致農民工家庭為支付預算縮減家用，導致生活更加困難；或是貧困地區的公立學校因為經費不足，為農民工隨遷子女變相安排的，可能是較為低劣的教師資源和教育設備。所以，政策制定者必須綜合考慮各地區的資源狀況、社會環境等方面的承受能力以及自身投入的政策資源多寡，才能為各地區確立適宜的目標要求。

最後，目前中國大陸政府的問責機制權責不清、缺乏嚴格的職責劃分，再加上問責資訊不透明，多數停留在有一事問一事、出一事責一事上，甚至有的機關部門僅僅是為平民憤而問責，由上級領導發動「自上而下」作處理。不僅缺乏人大、政協、民眾、輿論等異體問責，更缺乏對上級的問責，這樣的問責制度顯然難以實現責任管理體制的目的，難以令大眾心服口服。目前雖然強調了農民工隨遷子女義務教育的政府責任，尤其是流入地政府的責任，但政策沒有對監督和問責機制做出太多規定，再加上流入、流出地政府財權和事權的不對稱，使得地方政府往往從自身利益的考慮出發，對於政策執行不力。

(三)區域案例

在管理體制的缺陷最後一部分，本文採取個案性質研究，希望解釋這些在政策執行階段肩負重要任務的地方政府，面對外在制度環境或內在組織管理變革的雙重因素下，所呈現出來的現象及差異為何。由於農民工隨遷子女的流向特點是向省會和周邊省份等經濟發達的大城市流動。而中國大陸內部教育資源在地區與地區之間、城鄉之間存在分配不公的現象，各個地區對於農民工隨遷子女教育政策的執行狀況自然也不同。故以下選擇了上海、昆明、福州、廣州四地，觀察其各自政策執行的差異及特殊性。

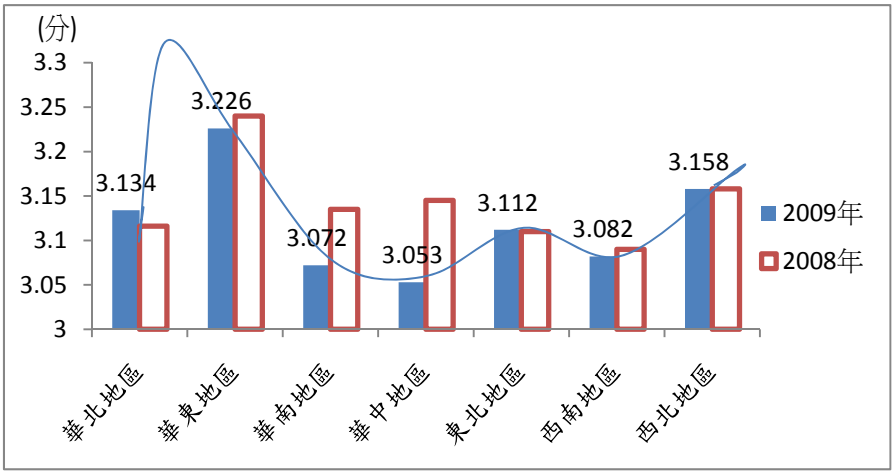

圖 4、不同區域的城市教育滿意度平均分值(2008 年、2009 年)

資料來源：〈2009年度中國主要城市公眾教育滿意度調查〉，《2010教育藍皮書》，北京：社會科學文獻出版社，2010年，p.163。

1.上海「創新教育管理制度」

來自上海市社會發展局的資料顯示，上海目前是中國外來人口最多的城市，這些流動人口以家庭為單位的流動形式在增加，外來人口中處於教育年齡的人數也就越來越多[179]。截至 2009 年，在上海接受義務教育的農民工隨遷子女總數為 40 多萬人，占全市義務教育階段學生總數近 36%[180]。由於外來務工者為上海經濟社會發展作出貢獻，其子女在上海接受教育的問題也受到上海市委、市政府的重視。

1997 年 12 月修正的《上海市實施〈中華人民共和國義務教育法〉辦法》，規定「外省市來本市的適齡兒童、少年持常住戶口所在地的縣級教育部門行政主管或者鄉級人民政府出具的證明，可以按照本市的規定申請借讀。外省市兒童、少年來本市借讀應當繳納借讀費」。1998 年 8 月，上海市教委與市公安局頒布了《上海式外來人口中適齡兒童、少年就學暫行辦法》，要求各級政府和教育行政部門加強對外來流動人口中適齡兒童少年就學管裡，妥善解決和處理他們的就學問題，並加強對民工子弟學校的管理。

為貫徹國家《關於於進一步做好進城務工就也農民子女義務教育工作的意見》，上海市 2004 年出台的《關於做好進程務工就業農民適齡子女義務教育工作的若干意見(試行)》，基本思想吻合國家規定，強調了區縣政府和公辦學校的責任。上海市繼 2006 年出免除了教區公辦義務教育階段學生學雜費後，從 2006 年秋季學期起全面免除權是義務教育階段學生學雜費[181]。在免除學雜費的同時，對義務教育階段生均公用經費的撥款標準也做了較大幅度的調整，小學和初中每生每年的生均公用經費最低標準分別提高了 100 和 160 元；同時根據各區縣經濟

[179] 沈繼樓、劉亞娟、王曉敏，〈對加強和完善外來流動人口子女教育的思考---基于上海浦東新區的調研〉，《蘭州學刊》，2009 年第 9 期，pp. 157-159。
[180] 李愛銘，〈上海市九成農民工子女享受免費義務教育成才之路〉，2009 年第 33 期，p. 92。
[181] 計琳，〈上海全面免除義務教育學雜費〉，中國教育報 http://edu.people.com.cn/BIG5/8216/28350/6801198.html，2006 年 8 月 25 日。

狀況，市財政分別給予免除學雜費總額的 10%至 80%的補助。市政府要求各區縣財政和教育部門要將外來務工人員子女義務教育納入本地區教育事業發展規劃統籌考慮，加大經費投入，依法保障外來務工人員子女接受義務教育的權利[182]。

2008 年上海市政府連續頒發了 5 個文件，包括《關於進一步做好本市農民工同住子女義務教育工作的若干意見》、《關於 2008 年市政府實事項目完成 60 所農民工同住子女小學辦學設施改造並納入民辦教育管理的實施意見》、《關於繼續做好本事農民工同住子女進入義務教育階段公辦學校就讀免借讀費工作的意見》、《關於 2008 年在本市部分全日制普通中等職業學校是行自主招收在滬農民工同住子女的通知》以及《關於做好本事農民工同住子女學前教育工作的若干意見》，2008 年 9 月，上海市教委更調整了農民工隨遷子女進入義務教育階段公辦學校就讀並享受免費的條件，從原來的「五證」變為居住證和工作證明「兩證」，方便其進入公辦學校就讀[183]。

不過，以上海市公辦學校為主接納農民工隨遷子女入學還有一定的困難，主要的問題是師資總量富餘但分布不均以及公辦學校校舍不足[184]。為了解決這個問題，上海市教委在 2008 年啟動「農民工同住子女義務教育三年行動計畫」，一方面加大教區農村學校建設力度，增加城郊接合部和教區及城鎮公辦學校資源，另一方面，也鼓勵社會力量按照基本辦學條件舉辦以招收農民工同住子女為主的民辦小學，通過政府購買服務型式，委託這些民辦小學招收農民工子女[185]。2008 年完成 66 所農民工子女小學納入民辦管理，2009 年又有 86 所。政府對這些學校給予每校 50 萬元辦學設施改造補貼，委託其招收農民工子女，並按成本補貼學校辦學經費[186]。截至 2009 年 9 月，已有近 40 萬非戶籍人口子女在公辦學校和政府委託的民辦農民工子女小學接受免費義務教育，占義務教育階段非戶籍人口子女總數約 93%[187]。

2.昆明「城鄉均衡」

依據中國大陸 2009 年發布的教育藍皮書調查，昆明在全中國城市整體教育滿意度排名中倒數後三名;「城中村」內的農民工隨遷子女由於家庭經濟的問題，無法正常上學，再加上父母疏於照料，導致被拐賣、失蹤問題嚴重；由於昆明地區，教育資源的缺乏，國際慈善機構寰宇希望（HOPE worldwide）也在昆明成立「兒童希望中心」，希望透過教育，為農民工隨遷子女帶來希望，改變他們未來的生活。

---

[182] 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年，p.95-96。
[183] 李愛銘，〈上海市九成農民工子女享受免費義務教育成才之路〉，2009 年第 33 期，p. 92。
[184] 廖大海，〈上海地區民工子女教育問題研究報告〉，《上海教育科研》，2004 年第 12 期，pp.4-8。
[185] 〈上海農民工子女學校納入民辦教育「正規軍」〉，《教育發展研究》，2009 年第 24 期，p. 36。
[186] 李愛銘，〈上海市九成農民工子女享受免費義務教育成才之路〉，2009 年第 33 期，p. 92。
[187] 〈上海農民工子女學校納入民辦教育"正規軍"〉，《教育發展研究》，2009 年第 24 期，p. 36。

雲南省昆明市現有常住人口 628 萬人，其中流動人口近 200 萬人。近年來，昆明市委、市政府提出高度重視農民工隨遷子女義務教育工作，將其納入全市經濟社會發展總體規劃和教育發展規劃，堅持以流入地政府為主、以公辦學校為主，妥善解決農民工隨遷子女義務教育問題。

《雲南省實施〈中華人民共和國義務教育法〉辦法》最初於 1986 年公佈施行，1992 年進行了第一次修正。中國大陸中央政府《中華人民共和國義務教育法》於 2006 年的修訂實施，雲南省第十一屆人民代表大會常務委員會第十七次會議對《實施辦法》進行了修訂。目前，更在 2010 年 5 月修訂通過的《雲南省實施〈中華人民共和國義務教育法〉辦法》共 45 條，突出了政府在義務教育中的職能作用，明確規定各級政府在義務教育的普及提高、合理配置教育資源、促進均衡發展、保障經費投入、改善辦學條件等方面的的職責，強化了義務教育的公共保障機制[188]。

但是，2004 年 1 月，沒有在教育部門辦理過任何手續的「恒園文武雙語學校」，開始向昆明城郊一個城中村附近的農民工隨遷子女招生。雖然當地教育局在 2 月 26 日下發了《關於取締非法辦學單位"恒園學校"的通告》，責令「恒園學校」立即停止一切教學活動，並在 3 天內向學生家長退還學雜費。然而這些《通告》在一夜間便消失得無影無蹤，「恒園學校」短短時間內招到學生 185 人，開設班級 9 個。甚至，對這樣一所被教育部門認定為「非法辦學，軟硬體都不達標」的私立學校，80 多名農民工卻聯名上書表示他們對其辦學質量是信任的，家長們寧願把孩子送到這樣的私立學校讀書。究其原因，主要是因為昆明外來人口不斷增加，按照外來人口子女的入學比例，只有 3 萬人能到公辦學校就學。即使這樣，該區的公辦學校也無法接納這麼多適齡兒童。民辦學校的成立則緩解了這一壓力；另一個原因則是因為公辦學校費用太高，一些沒有資質的學校為了搶奪生源，拋出了「低收費」的誘人條件，而這正是生活條件艱苦、對孩子教育條件沒有過高期望值的進城務工農民所希望的。一位家長對記者說：「公家的學校要的贊助費太高，反正都是學校嘛，能讓孩子讀書就行」[189]。

2004 年昆明市政府向全市下發了《昆明市做好進城務工就業農民工子女義務教育工作的實施意見》。《意見》規定，從 2004 秋季起，教育行政部門要在流動人口較為集中的區域，設立或指定招收農民工隨遷子女就學的全日制公辦中小學，將農民工隨遷子女接受義務教育納入當地義務教育規劃，在校舍、師資、經費等方面予以保障。在設立或指定公辦學校就讀的農民工隨遷子女，取消借讀費，收費與當地居民子女一視同仁。家庭經濟困難的學生納入貧困生救助範圍，享受「三免費」教育。《意見》同時還規定，對經批准承擔農民工隨遷子女義務教育的民辦學校，地方政府給予必要的補助。進城務工就業的農民工只要具備公安部門簽發的 IC 卡暫住證、房產證或租房證明、經現居住地鄉鎮政府或街道辦事處

[188] 雲南省教育訊息資源網 http://yjzy.ynjy.cn/doc/info/view.php?id=354&cata=110，2010 年 8 月 30 日。

[189] 〈昆明民工子女上不起公學上私學〉，中華網新聞 http://news.china.com/zh_cn/social/1007/20040531/11708419.html，2004 年 5 月 31 日。

計劃生育工作機構查驗過的《流動人口婚育證明》、勞動就業部門頒發的勞動就業證或務工證明，就可到教育行政部門設立或指定的招收農民工隨遷子女的全日制公辦中小學入學。

2008 年昆明市委、市政府又聯合制定並下發《關於加快教育改革與發展建設教育強市的決定》和《關於加快民辦教育發展的實施意見》，以擴大教育資源總量，提高優質教育資源比重，破解群眾子女上學難、上學貴問題。昆明提出的目標是：「到 2010 年，全市民辦學前教育在園(班)人數所佔比重達到 90%以上、民辦高中階段學校在校生所佔比重力爭達到 40%左右」。

截至 2009 年底，昆明市接受義務教育階段農民工子女入學 17.78 萬人，其中安排在公辦學校就讀的 9.88 萬人，安排在民辦學校就讀的 7.9 萬人。對安排在民辦學校就讀的，由區財政按每年生均小學 800 元、初中 1000 元全部給予了補助[190]。不過，雲南省委常委、昆明市委書記仇和也指出，近年來，昆明市雖然不斷加大教育投入，但教育結構不合理，城鄉、區域和校際之間差距較大等問題仍然突出[191]。

從 2010 年最新發布的《昆明市居住證管理規定(草案)》來看，草案明確規定：「任何單位不得使用和聘用無居住證的流動人口。單位招用、聘用流動人口，應當對流動人口的居住證、《婚育證明》等有效證件進行登記」，若出租房主或用工單位違反相關規定的，公安機關將給予 50 元以上 5000 元以下的罰款。同時，還規定要想辦理居住證，必須首先取得《昆明市臨時居住證》，並連續在昆明居住一年以上、在昆明有固定住所和穩定工作，辦證時必須交驗「現居住處所證明材料」、「就業單位提供的證明材料」等證明。外地人口持有「昆明市臨時居住證」一年以後，才能享受「子女計劃免疫疫苗免費接種」、「隨遷子女入學」、「公共交通乘車優待」等優惠政策[192]。

這些新的規定，無疑又再一次對農民工隨遷子女的入學提出了限制，農民工隨遷子女「上學難」、「上學貴」的問題在昆明還是沒有獲得解決，而 13 年義務教育為何不能落實？昆明市政府對於農民工隨遷子女入學為何又重新施加限制？原因還是在於沒有足夠的教育經費。依據昆明現在的經濟水準來推算，昆明在 10 年內都承擔不了 13 年義務教育的成本[193]。

因此，在 2011 年國務院辦公廳下發《關於開展國家教育體制改革試點的通知》推行的 15 項教育體制改革試點當中，雲南被列入其中的 11 個試點項目。此次教改指導思想包括「遵循教育規律，以促進公平為重點，以提高質量為核心，

---

[190] 鄭成安，〈以公辦學校為主---昆明市為農民工子女提供平等義務教育〉，中國勞動保障新聞網 http://www.labournews.com.cn/html/report/29927-1.htm，2010 年 9 月 15 日。

[191] 〈昆明「兩基」迎國檢推進會提出遵循規律優化結構〉，雲南日報 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cq.xinhuanet.com/edu/2010-11/16/content_21406172.htm，2010 年 11 月 16 日。

[192] 雲南省人民政府 http://www.yn.gov.cn/yunnan,china/72057594037927936/index.html，2010 年 11 月 27 日。

[193] 〈雲南 13 年義務教育悄然流產 政府難支撐成本〉，騰訊網 http://edu.qq.com/a/20090304/000183.htm，2009 年 3 月 4 日。

解放思想，勇於實踐，大膽突破，激活努力，努力形成有理於教育事業科學發展的體制機制」。其中，關於教育經費的部分，明令統籌建立健全以政府投入為主、多渠道籌集教育經費、保障教育投入穩定增長的體制機制。

除此之外，雲南省政府也著力解決教育問題，今年(2011 年)將在往年投入的基礎上，新增經費 24.59 億元，建立健全城鄉義務教育統籌發展機制，以縮小學校」城鄉和區域之間的差距為重點，努力化解義務教育階段難點熱點問題，保障家庭經濟困難學生接受義務教育，繼續落實好『兩免一補』政策，並進一步完善措施，讓困難家庭學生都上得起學，力爭 5 年(到 2015 年)讓 85%的「外來娃」進入公辦學校就讀，並實現全省所有縣、市、區內義務教育發展初步均衡[194]。

3.福州「義務教育報告制度」

福州市作為福建省的政治、經濟、文化中心和東部重要的沿海城市之一，由於特殊的地理位置，已經成為福建省流動人口，特別是外來農民工聚集的地區之一。據統計，2008 年全市有農民工 60 多萬，並呈持續增長趨勢[195]。為了吸引農民工留在當地，政府對其子女制訂了較為有保障的教育政策。

2004 年 4 月，為了響應國家頒布的「兩為主」政策要求，出臺了《福建省關於進一步做好進城就業農民子女義務教育工作的意見》，該意見要求流入地政府要制定農民工隨遷子女接受義務教育的收費標準，作到收費與當地學生一視同仁[196]。按有關規定，農民工隨遷子女凡年齡在 6 至 15 周歲，未完成九年義務教育的，可到社區登記，由社區集中上報到所在縣(市)區教育局，教育局根據生源狀況發給就近「入學卡」，農民工憑「入學卡」直接送子女到校報名。同時要求各個學校嚴格按每學期 325 元的省定標準，收取借讀費；對特困農民工家庭按相關規定給予減免[197]。2004 年 9 月，福州市開始實施這一新政，並出台「三個一視同仁」、「三個特別照顧」、「三個靈活辦理」政策，為農民工隨遷子女入學創造了更為方便的條件[198]。

2005 年，福州市陸續初台了一系列解決農民工子女入學問題的法規和政策。主要有《市政府關於進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見》、《關於規範民辦小學辦學的補充規定》、《福州市教育局關於 2005 年福州六區初中招生工作的意見》、《福州市教育局關於 2005 年秋季小學一年級招生工作的意見》[199]。

---

[194] 〈雲南五年內讓八成以上『外來娃』進入公辦學校〉，北方網 http://www.enorth.com.cn2011526，2011 年 5 月 26 日。

[195] 毛麗玉，〈進城農民工子女教育狀況的調查與思考——以福州市為例〉，《科技和產業》，2009 年第 11 期，pp.56-59+74。

[196] 〈福建省採取切實措施解決農民工子女入學難問題〉，《福建省教育廳》 http://www.fjedu.gov.cn/html/index.html，2010 年 12 月 22 日。

[197] 〈福州：農民工子女今後憑卡入學〉，《人民網》 http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-03/05/content_5511168.htm，2004 年 3 月 5 日。

[198] 同上註。

[199] 賴永波，〈福州市解決農民工子女教育問題的制度設計---政治學視角分析〉，《福建行政學院福

新政策出台的第一年(2004 年)，福州市區僅有 18 所初中、12 所小學，集中接收農民工隨遷子女。新政策出台後，當年 8 月，到福州市各教育廳行政部門和學校登記申請入學的農民工子女只有 6450 人[200]。但據有關數據顯示，到了 2005 年，在福州市接受九年義務教育的農民工子女已有 5 萬多名，占全市接受義務教育學生總數的 5.94%，其中城區小學 44724 名，城區初中 11478 名。此外，在八縣(市)城關就讀有 11695 名。90%的農民工隨遷子女由市公辦學校接納，10%由民辦學校安置[201]。

2006 年，福建省建立了農民工隨遷子女義務教育年度報告制度。從當年度開始，當地農民工隨遷子女接受義務教育情況均須按規定上報，將農民工隨遷子女義務教育經費納入教育經費預算，並按當地財政預算內義務教育經費標準，向接收農民工隨遷子女的公辦學校撥付辦學經費。同時並將農民工隨遷子女就讀學校建設列入城市基礎設施建設規劃；根據接收農民工隨遷子女的數量，合理核定接收學校的教職工編制。

2007 年秋季，根據規定，福州市凡有接納能力的公辦學校都必須接收農民工隨遷子女入學，不得以任何理由拒收。農民工隨遷子女就讀公辦學校與城市學生享受同等待遇，免交借讀費；屬於特困學生的，落實「兩免一補」政策。同年，福州市市區 42 所公辦中學和 147 所公辦小學開始全面接納農工子女，市區新招 1.2 萬農民工子女。根據教育局的統計，福州市(包括八縣)小學在校的農民工隨遷子女總共有 74507 人，占所有學生總數的 15.7%，初中總共有 17262 人，占所有學生總數的 15.7%。以上學生中，九月份新生達到 23477 人[202]。

2008 年初，為保證農民工隨遷子女就讀公辦學校不僅能進得來、留得住，而且還能學得好，福州市教育局出台了《關於加強農民工子女入學後管理工作的意見》。這一《意見》要求，學校要加強溫暖教育，廣泛展開「同在藍天下」的教育活動，教育城市學生尊重農民工子女，讓農民工子女消除陌生感、自卑感、增進與城市學生的認同感[203]。

福建省社科院社會學研究所副所長許維勤認為，目前農村學校教育素質持續低下，部分農民工因為下一代的成長而走進城市。近年來，福州市著力完善農民工子女教育，在教學設施條件和教師綜合素質方面遠勝於全國大部分農村，這也成為了很多農民工決心留在城市的重要原因[204]。

4.廣州「積分制」

和福州一樣，廣州也是農民工流入相當多的一個城市。不過，據《2009 年

建經濟管理幹部學院學報》，2005 年第 11 期，p.15。

[200] 〈福建省採取切實措施解決農民工子女入學男問題〉，《福建省教育廳》http://www.fjedu.gov.cn/html/index.html，2010 年 12 月 22 日。

[201] 黃明珠，〈免交借讀費，閔農民工子女就學難題初解〉，《海峽財經報導》http://www.haixiainfo.com.tw/index7.html，2007 年 9 月 27 日。

[202] 同上註。

[203] 尤超凡，〈福州多舉措提高農民工子女學習質量〉，《中國教育報》，2008 年第 1 期，p.8。

[204] 〈子女成長有保證，家長願留榕〉，《文匯報》http://paper.wenweipo.com，2009 年 2 月 20 日。

度中國主要城市公眾教育滿意度調查》，廣州市教育亂收費和擇校的問題仍然嚴重，教育部門與學校的廉政風氣狀況也差。2007 年 7 月間，甚至有「農民工打工子弟學校告教育局 稱因未向其行賄被取締」的新聞傳出。也因此，廣州市教育收費、擇校及教育部門與學校的廉政風氣狀況三者都在全國 30 個城市中排名末位，廣州市在全國教育公平滿意度的城市排序也名列倒數。

2003 年國務院「兩為主」政策出台後，廣州市至今仍有 72%以上的農民工子女在民辦學校讀書，民辦學校承擔了本應由政府承擔的義務。但是政府對這些民辦學校卻未提出有力的補助。2004 年底，據廣州有關部門對 109 所民辦學校的調查，只有 8 所獲提財政補貼，多的 45 萬元，少的僅幾百元[205]。

根據調查，「選擇非公立學校」，尤其是「在民辦學校就讀」，已成為農民工父母解決其子女教育問題的主要途徑。詢問農民工父母為何選擇民辦學校或打工子弟學校讓子女就讀，這些家長們異口同聲地說：「我們哪裡交得起這麼貴的擇校費呀！」據了解，外來人口子女要進入公辦學校就讀，不少都要繳納擇校費，數額從上千元至幾百元不等，平均繳納額為 5000 元。而一般民辦學校的小學生每期只需要 900 元學費，初中生是 1400 元。不少農民工無奈地告訴調查人員：「我們也希望孩子可以在公辦學校讀書，但兩個人都是每月幾百塊地收入，只能勉強維持生活，平時連新衣服都捨不得給孩子買」[206]。

陳淡卿認為，據《羊城晚報》2008 年 3 月 5 日文章估算，廣州的公辦學校如果要逐步接納所有非本地戶籍少年兒童，2006 年至 2010 年五年合計新增經費僅為 51 億元，但廣州市政府卻表明無法承擔；但另一方面，廣州市政府為了創「廣東省教育強市」，從 2004 年開始共投入 370 億元。3 年投入 370 億已完成，而 5 年投入 51 億不可行，只是認識問題，只是把農民工隨遷子女的教育排除在體制之外，而沒有按「兩為主」政策的要求納入城市社會發展計畫[207]。

2010 年，廣東省人民政府出台農民工「積分制」入戶城鎮工作的指導意見。引導和鼓勵農民工及其隨遷子女通過「積分制」入戶城鎮、申請學校。農民工入戶城鎮的積分指標由省統一指標和各市自定指標兩部分構成。具體指標和分值可根據當地產業發展和人才引進政策設定。只要積分滿 60 分即可向流入地政府申請入戶。在農民工隨遷子女義務教育的部分，則要求各級政府在實行積分制的同時，將解決農民工子女義務教育問題納入當地城鎮建設發展規劃和義務教育總體規劃，有條件的地區可實行農民工子女憑積分入讀公辦學校制度。

2010 年 2 月，廣州市下發了《關於進一步做好優秀外來工入戶和農民工子女義務教育工作的意見》，凡在廣州居住半年以上，有固定住址、固定工作和收入來源的來廣州務工就業者，可為其 6-15 周歲的同住子女申請接受義務教育；獲得廣州市及各區(縣級市)政府授予優秀稱號的外來工，其子女可優先申請在公辦義務教育學校就讀。

---

[205] 陳淡卿，〈也談農民工子女教育問題〉，《廣州社會主義學院學報》，2008 年第 3 期，pp. 39-40。
[206] 羅天瑩，〈農民工學齡子女義務教育現狀及對策---以廣東省為例〉，《社會科學家》，2009 年第 1 期 ，pp.116-121。
[207] 陳淡卿，〈也談農民工子女教育問題〉，《廣州社會主義學院學報》，2008 年第 3 期，pp. 39-40。

不過，通過積分入戶只是對農民工入戶城鎮的條件進行了指標量化(參考表3)，並沒有讓「每一個」農民工隨遷子女都擁有平等地接受義務教育的機會，只是解決了少數外來農民工隨遷子女讀書的問題；對於大多數從事體力勞動、或是教育程度較低的農民工而言，要累積到足夠入戶廣州的積分並不是一件容易事。尤其是廣州市每年僅評比出 200 名優秀外來工，但廣州市農民工隨遷子女數量已經達到 50 萬人以上，現有的教育資源已難以負載農民工隨遷子女的教育需求。

表 3、廣東省農民工積分制入戶城鎮政策積分標準

積分指標	
學歷	
初中學歷	5 分
高中或中專、中職	20 分
大專	60 分
本科及以上	80 分
職業資格或營業技術職稱	
初級工	10 分
中級工	30 分
高級工	50 分
技師	60 分
繳納社會保險費	
(總分不超過 50 分)	
養老保險	每滿一年職 1 分
城鎮醫療保險	每滿一年職 1 分
失業保險	每滿一年職 1 分
工傷保險	每滿一年職 1 分
生育保險	每滿一年職 1 分
參加社會服務(5 年內)	
參加獻血	每次 2 分，最高不超過 10 分
參加義工、青年志願者	服務每滿 50 小時積 2 分(最高不超過 10 分)
慈善捐款	每千元積 2 分，最高不超過 10 分
獲得表彰或榮譽稱號	
獲得縣級或省處級表彰或受與榮譽稱號	每次可積 10 分，最高不超過 30 分
獲得地級或廳級以上表彰	一次便可積 60 分，最高不超過 120 分

國立政治大學 National Chengchi University

扣分指標	
有超生行為	五年內不能申請入戶；期限屆滿之後，超生一個子女扣 100 分
受過勞動教養	扣 50 分，受過刑事處罰扣 100 分

資料來源：〈廣東省農民工積分制入戶城鎮：滿 60 分可申請〉中國評論新聞網，http://www.chinareviewnews.com，2010 年 6 月 8 日。

根據《2009 年度中國主要城市公眾教育滿意度調查》發現，中國大陸七大區域之間的城市公眾教育評價差別大，以華東地區主要城市的教育滿意度平均值最高，西南、華南、華中地區居末[208]。從上述四地的例子可以看出，雖然在中央政策的主導之下(「兩為主」政策發布之後)，各地政府都開始規劃，並制定幫助農民工隨遷子女就學的優惠政策，但在政策執行結果上卻有顯著的不同。

以上海和昆明為例，兩地在義務教育政策執行面產生差異的主要原因在於：地方財政投入經費的差別。中央雖然對於教育財政投入逐年增加，但由於各地經濟發展的差異，東部沿海一些經濟發達地區，如上海，可能不到 3%的經費投入就足以滿足當地教育經費缺口，而在中西部一些地區，如昆明，則可能因負債過多、財力有限，挹注再多的經費也很難滿足當地對農民工隨遷子女教育規劃的基本需求;再加上農民工集中地義務教育負擔沈重，極易形成認真執行者難以負荷、敷衍卸責者一身輕鬆的不公平現象。所以，如何在基本教育經費投入之外，以何種方式補足這些地區的經費，協商各級政府投入的比例，建立明確的教育轉移支付制度，也是中央政府在制定政策的大方向之外，需要考慮的細部細節。

另外，教育公平代表農民工隨遷子女是否能得到入學權利的平等，他們的就學道路上是否還存在著「亂收費」、「擇校熱」等不平等的狀況。福州和廣州同樣是農民工大量流入的城市，對於農民工相關的福利措施照理來說應該制定較為完善，以吸引民工留在當地，以滿足城市對於勞動力的需求，但兩地卻在對農民工隨遷子女教育公平政策的執行上產生歧異。本文認為，地方政府對於教育經費的投入是否增加，其實取決於政府能不能把公眾利益作為主要的決策目標。由於中央對地方政府的績效考核標準，使地方政府更傾向於投入面子工程、政績工程，而不是短時間內看不出施政效果的「教育工程」。再加上目前就讀於「重點」公辦學校的多為處於社會優勢階層的市民子女，政府官員也位在城市社會優勢階層，自然無同理心為農民工隨遷子女加大和制訂教育財政投入經費。除此之外，從廣州廉政風氣差的狀況來看，政府內部縱向的管理層級多，就容易發生利益分配的問題，人人想對教育經費分一杯羹的結果，就是縱然有再大的經費投入，最終也被蠶食。所以，對於政策中關於經費使用的漏洞，若無建立有效的監管，則很有

[208] 21 世紀教育研究院，〈2009 年度中國主要城市公眾教育滿意度調查〉，楊東平、柴純青編，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，pp.160-173。

可能為利益集團所左右。

第四節、小結

本文認為，在中國，戶籍制度為最嚴重的排斥性制度，農民工隨遷子女所遭的種種社會排斥都導因於此。受到戶籍制度的影響，城鄉差別和二元社會格局的形成，使得中國農民進城後遭受社會排斥，戶籍產生的差異加大了戶籍制度改革的成本，也增加了政策調整的難度。

在農民工隨遷子女的教育政策調整中遇到最大的問題就是政府權責的不清以及教育經費的不足。因為戶籍制度除了將社會化分為二元，也造成了中央和地方政府的義務教育財政撥款制度、義務教育管理體制的缺陷，限制了農民工隨遷子女享有受教育權利和使用城市教育的資源的機會，將農民工隨遷子女制度性地排斥在城市社會之外。

除此之外，中央和地方政府間也有教育資源配置失衡的問題。自 1994 年分稅制改革以來，地方政府在財政分權體制中處於弱勢地位，財權越來越小而事權越來越重，從而引發其作為一個理性經濟人的一系列自利行為。由於戶籍制度的劃分，以及目前中國大陸的教育決策仍然缺乏嚴格的回饋、監督機制，使得農民工被孤立在主流政治過程之外，無法參與城市的政治活動，導致他們在社會和經濟方面的訴求無法表達，政府也沒有管道去聆聽來自農民工及其子女的真實反映；部分地方政府又受制於財政壓力，對於中央下發的政策擅用其自由裁量權，導致地區之間、城鄉之間的差距越拉越大，也讓教育政策淪為空頭支票。

由於國家政策制度的不完善，使得以戶籍制度為基礎的義務教育入學體制、義務教育財政撥款制度、義務教育管理體制對農民工隨遷子女排斥，中國大陸的教育政策和教育資源長期向城市傾斜。未臻完善的教育法律和制度，以及各區域城市狹隘的地方主義，使得農民工隨遷子女在城市難以得到高品質的教育，其發展權也進一步遭到剝奪。

第四章、農民工隨遷子女教育問題的經濟性排斥

長久以來，對於農民工隨遷子女的教育問題，政府只注意到了他們的基本需求，認為只要讓他們「有書讀」便夠了，卻往往沒有認識到他們教育過程當中相關的服務，如缺乏智育之外的發展、或缺乏其他學習工具等等。這些額外的資源也可能影響到他們對教育的基本需求，甚至造成跨代貧窮的問題；而大部分的研究，也多從教育學的觀點切入，分析農民工隨遷子女的教育問題。本文運用社會排斥理論，發現經濟層面在農民工隨遷子女教育過程中，亦發揮著很大的影響力。缺乏教育過程中額外資源的原因，就是農民工家庭受到經濟排斥。

經濟資源不足，造成農民工家庭對於教育投資的能力較差。大量的農民工進入城市，使城市出現二元的人際交往新格局，城市居民和農民工在利益分配、生活方式、語言和思想觀念上存在巨大的差別，再加上客觀存在的社會階層劃分、戶籍制度限制等社會事實，使得農民工在城市受到嚴重的經濟排斥。

本章所談及的經濟排斥主要是指城市居民和農民工經濟條件之間的差距，導致農民工隨遷子女無法融入城市生活的狀態。由於大部分城市農民工家庭在勞動市場、社會網絡和教育資源基本上都處於貧乏的狀態，使得農民工生活處境艱難，打工所得低，維持日常生活所需的基本開支已屬勉強，更遑論子女在城市上學必須支付的一大堆龐雜費用，這才導致其子女「上不起學」、在教育環境等部分遭遇邊緣化的危機。

農民工由於在城市勞動力市場遭受排斥，導致經濟收入不高、教育資源投入低，造成農民工隨遷子女上學機會和上學過程的不平等；社會網絡資本的不足則是指農民工在進城務工後自身的社會網絡沒有相對地擴大，所交往的人大都是有相同社會經濟狀況的親戚或老鄉，因而農民工的社會網路具有很大的同質性，導致其在城市遇到困難時，缺乏奧援；經濟能力的不足除了讓農民工隨遷子女在教育過程中遭受不平等的待遇，也讓其在教育過程中，失去和同輩交往拓展自身網絡的機會。

第一節、勞動力市場排斥

農民工隨遷子女教育起點及教育結果不公平，與農民工遭受經濟排斥有直接的關係。農民工無論在勞動力市場所能獲得的保障和經濟收入都與城市居民相差甚遠，因此，相對於城市居民來說，農民工家庭背負的教育負擔是較為沉重的。

(一)勞動力市場排斥

和戶籍制度一樣，中國大陸的勞動力市場也存在著二元的特性。而次級勞動力市場中的勞動者就是以農民工為主的進城務工人員。20 世紀 80 年代末開始的農村改革使得農民在利益的驅動下，自發地從農村流向城市。在城市，由於經濟體制改革和農民工流動就業進城，國有企業原有的用工制度被打破，開始向市場化就業過渡。為了緩解下崗工人在就業的壓力，各個城市出臺了種種措施限制民工就業，對民工進城採「總量限制」。如 1995 年《北京市外地來京務工經商人員管制條例》明顯規定「禁止私自招用外地來京務工人員」，對使用外地來京務工人員的行業、工種，以及對務工人員的文化程度、職業技術能力等都有相關限制。民工被限制在收入低、工作環境差、待遇差、福利低劣的「次級勞動力市場」[209]。

被排斥於勞動力市場之外是社會排斥的主要指標，主要的原因在就於不穩定的工作。由於農村富餘勞動力數量太過龐大，除了已經外出就業者之外，農村仍有許多剩餘勞動力需要轉移，使得在勞動力市場上農民工供給常常處於供過於求的狀況；再加上大多數農民工的文化程度較低，又沒有經過技能培訓，使其在勞動力市場中處於相對弱勢。農民工在就業競爭的壓力之下處於弱勢地位，儘管他們了解應享有的勞動社會保障權利，但是為了獲得就業機會、特別是為了獲得一個收入較高的工作機會，往往無可奈何地放棄屬於自己的權利，承受著市場性的社會排斥[210]

因此，不同於城市工人穩定的待遇以及優良的社會保險，勞動力市場對農民工的排斥，使得他們很難進入城市正規就業市場：1.絕大多屬只能從事「次級勞動力市場」的職業，或是某些非正規的部門，或城市人口不屑的職業；2.工作的不穩定性，隨時都有可能被老闆「炒魷魚」，失去工作後又會重新進入滯留群體；3.工作時間長、工作強度大；4.收入較低且不穩定[211]。

據研究表示，經濟地位高且對子女教育越重視的農民工對其孩子與老師的交往情況有促進作用、子女在學校活動中受到冷落的程度越低[212]。但是大多數的農民工被排斥在城市正式的就業體系之外，使得他們只能在體制外尋找沒有保障的邊緣職業和底層職業，無法為其子女教育提供良好的經濟後盾。

(二)收入不足

農民工受到勞動力市場排斥最直接的一個結果就是收入不穩定、工資水平低落。

---

[209] 魏萬青，〈從社會排斥到融入---對民工社會融合研究範示的轉變〉，《華中農業大學學報》，2008 年第 6 期，pp.23-28。

[210] 方巍，《社會排斥及其發展性對策---杭州市農民工勞動社會保障個案研究》，上海：人民出版社，2009 年 6 月，pp.117-118。

[211] 吳魯平、俞曉程、聞曉鵬、鄭丹娘，〈城市青少年農民工的現狀、問題及對策研究---對現有 105 篇學術論文的文獻綜述〉，《中國青年研究》，2004 年第 9 期 ，pp.7-21。

[212] 陳成文、曾永強，〈農民工子女教育的邊緣化：一個資本分析的視角〉，《學習與探索》，2009 年第 6 期，pp.46-51。

從中國有大陸關勞動權益的法律規定看：「勞動者享有平等的就業和選擇職業的權利、取得勞動報酬的權利、休息休假的權利、獲得勞動安全衛生保護的權利、接受職業技能培訓的權利、享受社會保險和社會福利的權利、提請勞動爭議處理的權利以及法律規定的其他勞動權利」[213]；《中華人民共和國勞動法》也有規定：「用人單位支付勞動者的工資不得低於當地最低工資標準」。但是，農民工的收入在法律規定後還是沒有真正的「起色」。

據 2004 年在北京、青島、廣東三地進行的調查表明：在被調查的 515 名農民工中，月收入在 800 元以下的占 69.7%，800-1000 元的占 14.7%，1000-1200 元以上的占 3.9%[214]。原因在於，在正常情況下，大部份企業在公開招聘員工的時候工資雖然高於當地最低工資標準，一些農民工表面上的月收入也超出了最低工資標準。但是，由於一些企業實行計件工資制的作法，一定程度上混淆了最低工資的概念，掩蓋了某些違反最低工資保障的行為[215]，農民工的加班工作並沒有獲得國家規定的相應報酬，實際月收入低於最低工資標準的也大有人在[216]。

另外，雖然農民工基本能獲得最低工資保障，甚至收入高於最低生活保障工資一倍以上，但是他們的日工作時間往往大大高於 8 小時，達到 12 小時甚至 16 小時以上；他們每周的工作時數大多數不少於 6 天，有的甚至長期沒有休息天和節、假日。大部分人超出正常工作時間以外的勞動並沒有獲得加班工資。一旦扣除加班加點的因素，一部分農民工的實際月收入並沒有達到最低工資保障的標準[217]。8 小時工作制、節假日休息和加班工資是勞動法規定的勞動者的保障，但在農民工生活中卻往往難以實現這些基本權利。

農民工這些在勞動力市場被排斥的舉措，直接導致了家庭經濟收入的低下及不穩定性。也因此，對於金錢的使用他們會格外地小心計較，尤其是農民工隨遷子女上學，除了基本的學費之外，還需繳交城市居民子女不需繳交的借讀費等額外費用，這些對他們來說，是不公平，也是不必要的。儘管確保自己的孩子能與其他兒童接受相等的教育對於農民工隨遷子女的父母來說，也是相當重要的事，但一旦發現子女成績不如人，或繼續升學對其子女無多大的幫助，農民工家庭很快地便會放棄讓子女有繼續進修的機會，直接讓他們投入勞動力市場工作或是從事家務幫忙。

---

[213] 《中華人民共和國勞動法》引言，轉引自石金平、游濤，〈外來人口犯罪，一個備受關注的話題〉，《北京統計》，2002 年第 7 期，pp.22-23。

[214] 李真，《流動與融合-農民工公共政策改革與服務創新論集》，北京：團結出版社，2005 年，pp.1-398。

[215] 方巍，《社會排斥及其發展性對策---杭州市農民工勞動社會保障個案研究》，上海：人民出版社，2009 年，p.124。

[216] 同上註，p.119。

[217] 同上註，p.143。

第二節、社會網絡

本文將社會網絡放在經濟排斥這部分，主要強調由於社會網絡異質性低，造成農民工及其子女進入城市後，無法藉由新的交友網絡獲得經濟上的幫助、地位上的提升，以致經濟狀況雖較在農村時有好轉，但和城市居民相比，仍存在很大的落差。農民工家庭與市民家庭經濟上的歧異，導致子女就學費用成為農民工家庭一筆不小的負擔，這也導致後續農民工家庭對於子女教育費用難以負荷以及農民工隨遷子女在校的交友網絡排斥。

社會學家林南提出了社會資源理論的三大假設，認為決定個體所擁有社會資源的數量和品質有三個因素：弱關係強度假設，就是一個人社會網路的異質性越大，通過弱關係攫取社會資源的幾率越高；地位強度假設，就是人們的社會地位越高，攫取社會資源的機會越多；社會資源效應假設，就是一個人的社會網路的異質性越大，網路成員的地位越高，個體與成員的關係越弱，則其擁有的社會資源就越豐富[218]。從林南的理論來看，一個人的社會網絡規模越大，網絡成員的地位越高，他所能獲得的社會資源也會越豐富。

傳統的中國社會高度重視社會網絡關系。梁漱溟認為，比之於西方社會，傳統中國是一個「關系本位」的社會，人們「不把重點放在任何一方，而從乎其關系，彼此相交換；其重點實在放在關系上了」[219]。這一項重視社會網絡的特徵，表現在農村社會的就是以家庭、家族和宗族為核心，以血緣、姻緣、地緣、業緣為基礎，以各種倫理關系為紐帶建構起來。即便當農民工入城，絕大部分還是通過血緣、情緣、地緣關係連鎖互動，「滾雪球」式流出的。他們會因為共同的文化、共同的習俗、共同的利益而牢牢綁成一團[220]。傳統同鄉的社會網絡，在滿足農民的物質和精神需求方面都具有重要作用：一方面可以動用嵌入其中的各種資源，實現行動目標，獲得社會地位；另一方面，也可以通過這一網絡獲得情感支援和歸屬感[221]。

然而，沈原認為：「農民工從家鄉遷徙出來，既不是單純以流動為目的，也不是以締結社會關係為根本指向。蜘蛛結網是為了覓食，進入城市的農民拉關係是為了盡快進入生產過程，依靠出賣自己的勞動力而換取工資收入。農民工之所以會更多地利用社會關係，卻不是依賴城市中既有的各種正式制度安排，並不是因為他們特別擅長利用社會關係，而毋寧說是因為城市的制度安排並非為農民而設計也並不是他們所能利用的。制度本身體現了對人的排斥。因此，農民工多半

---

[218] 林南(Nan Lin)，林祐聖、葉欣怡譯，《社會資本》，台北：宏智出版社，2005 年，pp.1-440。
[219] 梁漱溟，《中國文化要義》，台北：五南出版社，1988 年，p.93。
[220] 唐貴忠，〈城市外來人口犯罪根源及制理對策〉，《西北人口》，1999 年第 1 期，pp.17-19。
[221] 封壽炎，〈建構農民工的社會支持網絡〉，《中國共產黨新聞網》
http://theory.people.com.cn/BIG5/11999181.html，2010 年 6 月 29 日。

無所依賴。[222]」

由於城市社會對於農民工社會網絡的排斥以及農民工自卑情結，使得農民工進入城市後感覺與城市生活和城市居民之間的關係日趨隔離，交往依舊單純。這種社會的孤立狀況，進一步造成對貧窮家庭社會排斥的效果，使得農民工無法藉交友網絡改善和提升就業環境的條件、家庭的經濟能力，解決子女入學的經濟問題。

(一)網絡異質性

當農民工及其子女進入城市，他們失去了農村裡先賦的社會支持網絡，進入一個陌生的社會，人際交往能力較差者，就可能面臨精神苦悶和情感孤獨的問題。原因在於，有較大接觸網絡的人，和網絡較小的人們比起來，更具有獲取較高資訊和解決問題的能力。由於自身條件的限制，農民工沒有更多的時間、精力和經濟實力參加各種社會活動，狹隘的交往空間十分不利於他們視野的開闊，性格的養成，以及對社會規範和社會角色的學習和內化，影響其子女健康人格的形成和發展[223]。有研究表明：「農民工自身交往能力越強，社會關係網路越大，其子女在學校受老師照顧，在學校的發言機會就會越多」[224]。

儘管針對農民工及其子女的戶籍制度及相關政策有所鬆動，但存在於城市居民腦中的「優越意識」並沒有消失。人們喜歡跟自己相似的人發展關係，因為社會條件相似的人們有較多共同的利益，關係也會比較持久[225]。城市居民為了維護自己的利益或所謂的「面子」，大多數不願意和農民工往來，這種區隔使得農民工及其子女的生活環境變得簡單，交往的範圍被限縮得很小。再加上在以經濟關係為主導的社會裡，農民工由於家境貧窮遭到歧視的比例相當地高，這也造成其在社交方面的心理障礙。因此，農民工會更傾向於和家鄉的親友交往，封閉起自身的社會交往網絡。

同樣地，當他們遇到困難，需要幫助時，也很少向當地政府組織和非政府組織尋求幫助，往往侷限於向親戚、老鄉和工友求助。不論是出於「政治排斥」或是「自我排斥」，在許多情況下，他們實際上過的是一種沒有政府的生活。他們不把政府當成自己的政府，他們常常是向同鄉組織、親友組織甚至帶有秘密色彩的社會組織尋求本應當由政府提供的「服務」。也因此，對於求職過程中的不合理、違規和違法現象，往往只能忍氣吞聲、自認倒楣[226]。

農民工封閉住自身的網絡，無法從不同經濟地位的朋友中獲得勞動力市場的

---

[222] 沈原，〈社會轉型與工人階級的再形成〉，《社會學研究》，2006 年第 2 期，pp.13-36。

[223] 彭小霞，〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉，《山東省農業管理干部學院學報》，2010 年第 5 期，pp.19-21。

[224] 陳成文、曾永強，〈農民工子女教育的邊緣化：一個資本分析的視角〉，《學習與探索》，2009 年第 6 期，pp.46-51。

[225] 黃洪、李劍明，〈困局、排斥及出路：香港「邊緣勞工」質性研究〉，樂施會，http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/publication/Research_monograph/2001_marginal_worker_qulitative.doc，2001 年 12 月 15 日。

[226] 趙樹凱，〈外出就業農民的就業調查(下)〉，《小城鎮建設》，2000 年第 2 期，pp.46-48。

幫助、工作的資訊、甚或人脈的拓展，這樣的侷限性也會影響其子女。農民工隨遷子女儘管生活在廣闊的城市空間，他們實際卻只擁有狹隘的生活空間，這與鄉村社會中頻繁的互動行為形成鮮明對比。社會交往層面的相對封閉性，閒暇時間利用的單一性，與人交往的侷限性等，都妨礙農民工隨遷子女對城市文明的認同，影響他們社會認知的形成[227]。除此之外，也會讓他們對於自身家庭經濟環境和城市家庭作對比，產生強烈的剝奪感。

(二)地位強度

社會網絡除了存在異質性，也存在著垂直地位的差異，求職者自身的初始地位、連絡人(幫助人)的社會地位的高低，都會影響求職者是否使用網路和他們使用網路的有效性[228]。由於收入水準、交往空間的局限，農民工的社會網絡異質性低，他們交往的多是來自同鄉或是社會地位差不多的朋友，即主要由近親、同鄉、工友和鄰居構成，在城市中的地位基本上都在較低階的位置。這種社會網絡能夠動員的資源相當有限，使得農民工缺乏新的招聘資訊以及與在職人士的社會關係，無法得到經濟地位的改善。

由於農民工被排斥在城市主要勞動力市場之外，又無法透過社會網絡來實現垂直社會流動，獲得豐富的社會資源。使得農民工難以透過正規渠道獲得理想的工作，且大多數人收入仍舊偏低，對於其子女在城市學習所需負擔的經費往往感到力不從心。

第三節、消費市場排斥

消費市場排斥，是由於經濟狀況拮据而被限制使用與之相關的商品和服務，並被排斥在城市社會的主流消費市場之外，實質上就是對進城農民工購買能力相對低下的一種歧視。

當代消費文化的發展脈絡是新型態的資本主義發展模式以及文化經濟。由於文化經濟的形成，文化活動與經濟生產的界線在現代社會越來越模糊，使消費文化加迅速擴展[229]。消費者在現代社會進行消費，並透過消費建構其生活世界。然而，消費文化雖然帶來了各種實現自我生活風格的選擇，但如果個人實現自我時，

[227] 彭小霞，〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉，《山東省農業管理干部學院學報》，2010年第5期，pp.19-21。

[228] 張春泥、劉林平，〈網絡的差異性和求職效果---農民工利用關系求職的效果研究〉，《社會學研究》，2008年第4期，pp.138-162。

[229] 劉維公，〈當代消費文化社會理論的分析架構：文化經濟學、生活風格、與生活美學〉，《東吳社會學報》，2001年第11期，pp.113-136。

卻面臨經濟現實的困難與挫折的話，除了可能引發犯罪外，還可能形成自我排斥現實社會的認同(例如自我放逐、自我邊緣化的認同)，因而被社會所排斥[230]。

農民工過低的收入限制了他們的消費能力和消費方式，導致了農民工的消費市場排斥，連帶地也使得他們的子女受到消費市場的排斥。如同其父母，農民工隨遷子女也可能受所處時代消費文化的影響。兒童也有其自身社會和文化需要，兒童對於金錢的需要及對獲得某些商品的渴望，所反映出的不僅是「獲得共同的文化」(common culture of acquisition)[231]，消費品還代表著是青少年之間溝通的橋樑[232]。兒童最主要的收入來源就是零用錢，但是生活在貧困家庭的農民工隨遷子女，他們所能獲得的零用錢非常地少，或者可以說是根本沒有，這對於農民工隨遷子女同輩交往、社會網絡的建立都有不良的影響。

(一)家庭投資能力

前文提到，從總體上看，進入城市後，農民工隨遷子女的家庭生活水平較農村有所提高，為其子女提供了優於農村的物質生活條件。但是，與城市人的生活水平相比，仍存在一段不小的差距。由於勞動力市場的排斥以及社會網絡的排斥，許多農民工往往由於經濟拮据而限制使用城市日常生活的必需品。據一項調查顯示：在住房消費上，住房狹窄、擁擠是農民工住宿的基本特徵；住宿的基本設施也比較差，其中13.5%的農民工住宿處沒有自來水，10.2%的農民工住宿沒有電[233]。農民工居住條件較差，居住空間狹窄，其子女難以獲得安靜的學習空間。另外，以上調查還表明，大多數農民工基本上奉行「能省則省」的原則，每天用於娛樂等其他的消費費用極少，許多農民工並沒有享用城市裡各種文化設施，他們的生活沒有因為在大城市而變得豐富多采[234]。

依據新政策，大多數的城鎮要求農民在市區購屋、投資興辦實業以及經商，始可將戶口遷入[235]，其子女才能享有「同城待遇」。但對於農民工來說，要以微薄和不穩定的薪資來買屋購房，又談何容易。可見，農民工過低的收入限制了他們的消費能力和消費方式，使其無法對子女的教育進行大量的投資、提供良好、穩定的讀書環境。

---

[230] J. Young, *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity,* London: Sage, 1999, pp.6-14.

[231] S. Middleton, K. Ashworth, and R. Walker, *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990S,* London: Child Poverty Action Group, 1994, pp.1-176.

[232] P. Willis, *Common Culture: Symbolic Work at Play in the Everyday Cultures of the Young,* Milton Keynes: Open University Press, 1990, pp.1-165.

[233] 錢飛雪，《進城農民工消費的實證研究-南京市 578 名農民工的調查與分析》，南京：社會科學出版社，2003 年 3 月，p.56。

[234] 同上註，p.58。

[235] 昝劍森，〈戶籍制度改革對農民工的雙重影響〉，《當代世紀與社會主義雙月刊》，2004 年第 3 期，p.65。

表 4、農民工家庭平均月收支表(1998 年)

項目	金額	%
日餐飲	287.53	54.91
儲匯	72.33	13.81
住房	63.19	12.07
菸酒(男)	40.92	7.81
服飾、化妝品類(女)	17.73	3.39
水、電、瓦斯	15.31	2.92
子女教育	15.18	2.90
休閒娛樂	7.91	1.51
交通	3.54	0.68
總計	323.65	100

資料來源：Wang Lu, "THE URBAN CHINESE EDUCATION SYSTEM AND THE MARGINALITY OF MIGRANT CHILDREN," in V. L. Fong and R. Murphy eds., *CHINESE CITIZENSHIP-VIEWS FROM THE MARGINS,* London: Routledge, 2006, p.33.

表 5、城鎮居民家庭消費性支出(1998 年)

項目	金額	月平均
食品	1926.89	160.5742
衣著	480.86	40.5717
家庭設備用品及服務	356.83	29.7358
醫療保健	205.16	17.0967
交通通訊	257.15	21.4292
娛樂教育文化服務	499.39	41.6158
居住	408.39	34.0325
雜項商品與服務	196.95	16.4125
平均每人消費性支出 (元)	4331.61	360.9675
城鎮居民家庭人均收入	5425.1	452.091

資料來源：中華人民共和國國家統計局 1998 年年度數據統計，http://www.stats.gov.cn/yearbook/indexC.htm。

由於大部分進城農民工被排斥在城市主要勞動力市場之外，從事的主要是些收入比較低下的工作，除去每月所需開銷後實際上所剩無幾，使得他們的消費方式和消費條件受到經濟條件的制約，也正因如此，進城農民工除了指定的公立學校之外[236]，只能選擇收費較為低廉的民辦打工子弟學校或者乾脆讓子女休學在家幫助家務或工作，相反的，富裕的城市家庭卻可為他們的子女「擇校」，選擇評價較高的學校。除此之外，有錢有能力的家庭還能供應他們的孩子額外學習才藝和補習，對子女的教育投入不計成本。農民工隨遷子女也許也擁有某方面的天賦，卻因為受經濟排斥的關係，失去了培養個人特殊能力、才華的機會。

Todaro 曾一針見血地指出：如果財富和勞動力是在非常不平等的情況下分配的，那麼平等的教育機會就沒有任何實際意義[237]。當農民工逐漸體會到城市謀生的艱辛，以及在以「戶籍制度」為代表的城鄉二元分割模式下子女入學的不易，他們也漸漸懂得，雖住在城市，生活在城市，但要享受城市待遇乃至成為城市人對他們而言是那麼遙不可及[238]。因此，他們會對於其子女的教育投入轉趨保守，因為，在大環境沒有改變的情況之下，受到入學政策、考試規則諸多條文的制約，他們好像做再多努力也沒有用。雖然社會資源的不足可以用經濟資源來代替，家長可以花更多錢購買進入更高一級學校學習的機會，但是，絕大多數流動農民所從事的職業類型決定了他們的經濟收入難以支付這樣一筆額外的開支[239]。

(二)物質生活排斥與兒童社會交往

低收入家庭的兒童及青少年害怕與同儕不同，擔心因此而無法融入或參與所屬的團體，他們也會敏銳地察覺到這些差異所帶來的社會意涵。社會給貧窮兒童所貼的標籤，特別對兒童如何看待自己與其他人如何看待他們有深遠影響[240]。

對許多學生來說，學校提供了他們與朋友見面，進行社交、拓展網絡的機會。然而，對於農民工隨遷子女來說，學校卻可能是讓他們身心遭受欺凌的場所。因為，農民工隨遷子女可能不具備享有參與學校社交和學業生活的基本能力。舉例來說，對於兒童及青少年來說，零用錢是一項主要的社會經濟資源，可以增進他們維持與朋友的社交互動及聯繫，以及提供他們在匱乏與限制的環境中得到某種程度的經濟自主及掌控[241]。但是，農民工隨遷子女的父母卻無法提供他們和市民子女相同水平的零用錢或是根本沒有，因此，他們無法購得和市民子女相同的消費品；另外，農民工隨遷子女學還需支付在校課外活動、書本、文具…等備品所增加的額外費用，可能因為資源遠低於同儕，無法達到作業要求的品質而使得成績低落。

---

[236] 接受流動兒童的公辦學校，一般都是城市普通中小學，重點學校則是幾乎未列在內。
[237] J. R. Harris and M.P. Todaro, “Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis,” *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, 1970, pp.126-142.
[238] 王毅杰、高燕，《流動兒童與城市社會融合》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.106。
[239] 王毅杰、高燕，《流動兒童與城市社會融合》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.108。
[240] T. Ridge, *Childhood Poverty and Social Exclusion: From a Child’s Perspective,* Bristol: The Policy Press, 2002, p.144.
[241] Ibid., pp.131-132.

生活於貧窮的兒童與其他兒童在社交與物質上有明顯的差異，這些兒童較難接近經濟與物質資源，他們的社會環境也會因而受限，在社會參與的機會與維持較寬廣社會網絡上嚴重產生限制。因為，兒童及青少年和人一樣都受到消費文化的驅使，認為擁有某些消費品是必要的[242]。但是，農民工隨遷子女因為家庭經濟資源的不足，使得他們無法獲得交友網絡所認可消費品，諸如服飾、玩具等商品，這些差異使得市民子女對農民工隨遷子女產生排斥、對他們投以異樣的眼光，一個農村來的孩子在說起城裡同學對他們排斥和歧視，就忍不住傷心的淚水，「我媽媽很少給我零用錢，我也沒有什麼新文具。城裡的同學就笑話我家裡窮，還罵一些難聽的話，我心裡難受極了，可是我不敢告訴媽媽」[243]。農民工隨遷子女很容易因為自身的不足而受到這樣的歧視、孤立及邊緣化，進而對學習感到氣餒，甚至產生反社會人格。

第四結、小結

教育是農民工隨遷子女脫貧的方法，然而，農民工隨遷子女在教育上卻面對很大的困難，在農民工家庭成長的兒童、青少年，由於家庭經濟狀況不好，教育和生產力通常都比較低，使他們的情緒、學習能力和成績被影響，不論是學習成績、發展機會和學習動機都不佳。從長遠來說，這些都直接影響他們成年後的就業狀況和收入水平，導致他們有極大的機會和父輩一樣，被侷限在次級的勞動力市場中，繼續生活於貧窮當中。

本文認為，農民工隨遷子女的教育困難和遭遇城市勞動力市場、社會網絡以及消費市場三方面的經濟排斥相關。勞動力市場和社會網絡排斥主要是指其父母被排斥出勞動力市場以及城市社會網絡而受到的代際傳遞排斥，而消費市場排斥則主要是指流動兒童由於家庭經濟狀況拮据而被限制使用與之相關的商品和服務，並被排斥在城市社會的主流消費方式之外。

在市場經濟中，勞動力市場是構成市場體系的及其重要的組成部分。勞動力市場的基本功能，即是配置勞動力資源。但是勞動力的市場交換並非是一個純粹的經濟過程，而是充滿著各種社會因素，即嵌入社會結構之中，受到社會現實既定的現象[244]。二元結構下身分地位的不平等，原有的戶籍制度管理以不能適應新時期社會主義市場經濟新形勢，新的制度尚未建立，從而在進城農民工的社會保

[242] S. Middleton, K. Ashworth, and R. Walker, *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990s*, London: Child Poverty Action Group, 1994, pp.1-176.
[243] 吳新慧，〈社會排斥與農民工子女的邊緣化〉，《書摘》，2005 年第 6 期。pp.42-45。
[244] 朱國宏，《社會學視野裡的經濟現象》，四川：人民出版社，1998 年，pp.250-256。

障方面就存在著極大的漏洞[245]。儘管法律對農民工勞動社會保障的權利作出了明確規定，但在戶籍管理制度和城鄉二元社會的結構下，農民工進城就業及其勞動社會保障得權利並沒有得到真正的落實，所以農民工一直被勞動力市場所排斥。曾群發現：「一個不具公民資格的外來勞工失業後，由於無權享有社會福利，家庭成員又不在當地而無法提供幫助，很快會陷入收入貧困狀態，不得不減少消費，搬入房租低廉、窮人集中的舊城區，而居住在舊城區又使他處於社會分割或孤立中，進一步減少了再就業的可能性」[246]。

另從社會網絡的角度來看，由於貧困家庭社會網絡的弱化和同質性太強，容易使得他們與在職人士的連繫減少，導致他們難以進入勞動力市場，陷入貧困。農民工要削弱其自身的經濟排斥，最好的辦法是鞏固日常的社交圈子，同時並擴大其社會交往的範圍，增強網路的異質性，以避免其社會網絡越走越封閉。但是，因為經濟上被「拿住了」，農民工開始疏於與鄰居和同事交往，甚至像過年過節走親訪友這樣流傳千年的古老傳統也被拋棄了。反過來，他們的行為又使他們自己被拋出正常的社交圈子。社會學研究成果也表明：華人社會是一個「圈子」的社會。被拋出社交圈子，肯定對貧困家庭不利，這樣他們又陷入了一個「社會排斥」和「自我排斥」並存的人際關係的惡性循環中[247]。

農民工懷有改變自身社會處境的強烈願望，在大城市裡打拼，就是希望能為孩子謀求一份好的教育和成長環境，讓他們能夠出人頭地。但是，在城市求學，需要以穩定的經濟來作支撐和後盾。由於遭受勞動力市場和社會網絡的雙重排斥，使得他們無法得到良好的報酬，生活相對地貧困，如此一來，便難以承擔子女的教育費用。因為一般城市公辦學校在招收流動兒童入學時，除了要依規定繳納正規的學雜費之外，還要多加收市民子女不需繳交的贊助費和借讀費；一些學校還要收取資料費、校服費、訂餐費等費用，對於大部分收入微薄的農民工來說，如此昂貴的求學成本是他們無力負擔的，由於經濟能力的不足，制約了農民工隨遷子女入讀公辦學校的機會，大部分家庭只能通過其他較低資本的入學途徑來解決子女的受教育問題。

另外，由於經濟能力的不足，使得農民工隨遷子女也被消費市場所排斥。學校內部會因為學生身份地位、經濟水平、服飾樣貌、外在物質條件來對學生做分類。農民工隨遷子女處於一個不歡迎他們的環境，必需面對不解或訕笑，造成心理的自卑。有的人會因此選擇會到招生費用較低、教育資源較低落，但起碼交友網絡較為同質的打工子弟學校就讀。這樣就如同其父輩，將自己限縮在狹隘的社會網絡之中，難以良好的適應、並逐步融入城市生活。這些種種因為經濟因素導致農民工隨遷子女在就學起點和過程中的不平等，事實上就是對農民工及其子女

---

[245] 黃京平、石磊，〈試論「入世」對城市流動人口犯罪的影響〉，《法學論壇》2000 年第 2 期，pp.16-23；余德鵬、陳智慧、汪海軍，〈城鄉二元社會結構與城市外來民工犯罪〉，《浙江社會科學》，1999 年第 2 期，pp.46-50。

[246] 曾群、魏彥濱，〈失業與社會排斥：一個分析框架〉，《社會學研究》，2004 年 3 期，pp.16-17。

[247] 唐鈞，〈社會排擠與城市貧困群體的生存狀態〉，《中國勞工通訊》http://big5.china-labour.org.hk/chi/node/5049， 2002 年 7 月 15 日。

的一種排斥。

因此，本文認為，家庭在兒童成長中扮演極重要的角色，政府除了注重農民工隨遷子女學校的教育問題,還要涉及農民工家庭經濟、社會保障、住房等問題。若農民工的經濟、地位無法得到有效的改善，那麼他們的子女就永遠會承受著文化方面的歧視、無法有多餘的能力和市民子女享有平等受教育的權利。而這種經濟層面的排斥，除了直接導致農民工家庭生活的貧困，也會不斷循環，增加農民工群體的弱勢性。

國立政治大學
National Chengchi University

第五章、農民工隨遷子女教育問題的文化性排斥

文化在群體間根深柢固地存在著，也因此，當群體間一旦產生文化排斥便往往難以消除。文化排斥有兩層含義：一是指失去根據社會認可的和占主導的行為、生活發展方向和價值觀模式而生活的可能性[248]；二是指當少數人因堅持自身的文化權利而被隔離於主流社會時，同樣可以說是遭受了歧視或者排斥。因此，文化排斥還應指處於少數的個人和團體不能享有他們的文化權利，即保有自身的傳統、儀式、宗教信仰和語言等[249]。

文化層面的社會排斥最明顯的體現就是所謂的文化中心主義，以自己或本民族的文化為標準或中心來衡量其他人群或其他民族，並不一定是持不同文化的民族之間才存在這種排斥，同一民族中不同文化觀念的群體也會排斥異於自己的群體。美國社會學家 Summer 最早在其《民俗論》一書中提出，可以把群體分為內群體和外群體兩個群體，凡是成員感到自己與群體關係密切，對群體的歸屬感強的群體，就是內群體，對外群體則常常表現為冷漠、輕視、或有偏見[250]。城市居民在自身優越感的驅使之下，或出於安全性、同一性的考量，以有色眼鏡審視來自窮鄉僻壤的農民工，將之視為「外群體(他者)」，加上地方政府又通過區域封閉的方式，將農民工及其子女限制在一些區域內以「眼不見為淨」。例如在北京大興區，為了隔絕外來人口，還有 16 個位於城鄉接合部的村莊被進行了封閉式的社區管理[251]。這就是文化排斥的表現。

農民工進城不僅僅是農村人口在空間上的移動，也是現代化意義上的「文化移民」，更是指個人從農村人向城市人的轉變過程，它涉及到農民的生活方式、價值觀念和社會心理等方面的轉變過程[252]。農民工及其子女進入城市工作和就學，由於原本的生活習慣已經在農村養成，來到城市後，必須面對新的環境、新的文化，處事方式和思維方式都會面臨新的衝擊。因此，農民工隨遷子女進入城市後，在人際交往和心理方面也必須經歷一個適應的過程。這樣一個適應的過程是「再社會化」的過程或者是「市民化」的過程，一個人的現代化過程，一個放棄以往生活方式以「城裡人」為參照群體，不斷調整自己行為方式的過程[253]。

---

[248] M. Kronauer, “Social Exclusion and Underclass-New Concepts for the Analysis of Poverty,” in H. J. Andre ed., *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective,* London: Ashgate, 1998, pp.51-76.

[249] M. Sabour, “The Socio-Cultural Exclusion and Self-Exclusion of Foreigners in Finland: The Case of Joensuu,” in P. Littlewood, I. Glorieux, S. Herkommer, and I. Jönsson eds., *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms,* London: Ashgate, 1999, pp.219-248.

[250] 王康，《社會學詞典》，濟南：山東人民出版社，1988 年，pp.256。

[251] 〈危險的都市隔離帶〉，中國評論月刊網路版 http://www.chinareviewnews.com，2010 年 6 月 10 日。

[252] 朱力，〈論農民工階層的城市適應〉，《江海學刊》，2002 年第 6 期，pp.82-88。

[253] 魏萬青，〈從社會排斥到融入---對民工社會融合研究範示的轉變〉，《華中農業大學學報》，2008 年第 6 期，pp.23-28。

朱力認為，社會融合的經濟、社會和心理或文化層面是依次遞進的，經濟層面的適應是立足城市的基礎；社會層面是城市生活的進一步要求，反映的是融入城市生活的態度；心理層面是屬於精神上的，反映的是參與城市生活的深度，只有心理和文化的適應，才能使流動人口完全融入城市社會[254]。但是，農民工及其子女由於受到來自城市居民文化性的歧視，對其教育過程和心理都產生了影響，也阻礙了其融入城市社會的腳步。

本章意在從文化排斥的角度上來了解農民工隨遷子女在教育上遭遇不公的原因。又農民工隨遷子女的心理狀況不可能只受單一因素的影響，而是受整個環境中各種因素交織影響，故在此分為城市、學校及農民工隨遷子女個人心理狀況三部分來討論。

第一節、城市

長期以來戶籍制度的分割，使得現今社會以城市價值觀為核心，市民與農民這兩大群體生存在同一空間中，表面上有所交往，但在心裡意識上，城市居民與農民有著鮮明的內群體與外群體意識，分別站在各自的立場上，將對方視為一個與自己群體完全不同類的群體[255]。城市居民作為社會中強勢的內群體，導致了現代文化的城市傾向性，並對外來群體產生一股強大的排斥。所以，當農民工進入了這種以城市文化為中心的社會中，自然就會被推擠至邊緣的地位。這種文化排斥的情形必然也會影響到農民工隨遷子女教育的發展。

(一)二元體制

宏觀的社會結構和社會價值觀念，對於有關農民工的文化排斥有著重要的影響。中國大陸的戶籍制度有其悠久的歷史淵源，使得中國社會歷來便是一個城鄉分治的社會，也正因如此，根著於城市居民、農民兩個群體思想背景中的，便是長久以來政府偏重於城市發展的政策。城鄉二元的社會結構不僅在制度上對農民工造成隔離和排斥，還引發了城市市民在心理和行動上對農民工的排斥。造成了城市居民「一等公民」的心態意識，阻止廣大市民對農民工及其子女的認同。

由於社會表現出強烈的城市價值取向：城市代表現代社會、城市代表文明生活。在教育方面亦不例外。義務教育的資源受到戶籍制度的影響，長期向市民子女傾斜，排斥農民工隨遷子女。某些城市居民為了鞏固這種源於城市支配性的利

[254] 朱力，〈群體性偏見與歧視---農民工與市民的摩餐性互動〉，《江海學刊》，2001 年第 6 期，pp.48-53。
[255] 同上註。

益，確保自身對資源的控制，會對農民工隨遷子女不友善，排斥他們與自己的子女處於同一個地位，分享教育資源。甚至會採取各種不同的手段，分劃出農民工隨遷子女與市民子女的距離，以達到對資源的控制和壟斷。

除此之外，城市教育的內容、語言、方式和農民工隨遷子女原本在農村時所學習的大大不同。由於城市的教育代表城市的文化傳承，主流的文化價值，在這個系統中農村文化是被排斥的，也因此，從農村而來的學生必須拋棄以往所學、認定的價值觀，重新學習，先天在城市的教育系統中，就已經處於弱勢地位。

1.市民

在戶籍制度沒有根本改革的情況下，長期生活在「福利城堡」中的市民，在天然的而不是通過努力所獲得的社會資源等方面佔據著優勢，有著「一等公民」的身分意識。「一等公民」心態實際上已經內化為一種城市的市民性格。許多有偏見或歧視行為的市民，他們可能並沒有意識到自己對待農民工的偏見與歧視，他們只是按照幾十年來演化的「刻板印象」來判斷事物[256]。

由於現今農民工隨遷子女就學主要還是按戶口入學，又由於社會資源的有限，當面臨競爭者的威脅時，優勢群體就會採取壟斷的形式，控制資源不會流向外群體[257]，城市居民會以制度和文化的形式向農民工隨遷子女關閉其成為城市社會群體一員的機會。

2.農民

農民工原生的主導文化是農業文明，進入城市後卻受到城市文明的影響和衝擊，使得其生活方式、價值觀念已帶有一部分城市文明的特徵；又由於城鄉隔離的體制因素，使得外來人口社會地位不穩定，移民心態較為突出，與城市社會的連繫和互動較弱，因此具有邊緣群體特徵[258]。

傳統歷史文化使然，中國人民對於社會等級的劃分並不陌生，在以往的階級社會中，農民總被認為是被剝削、被壓迫、處於社會最底層，需要被拯救和被解放的一群，因此，這種「小農意識」也長久以來被廣大農民所「認識」著。

不同於城市社會的文化習俗和價值觀念，使他們不能徹底和迅速地城市化。而處於強烈的文化衝突之中，又讓他們多和老鄉或是同是外來的工友交往。交往的狹窄和內傾性導致他們不能融合到城市社區，難以有效建立起對城市社區的感情[259]。

---

[256] 朱力，〈群體性偏見與歧視---農民工與市民的摩餐性互動〉，《江海學刊》，2001 年第 6 期，pp.48-53。

[257] 徐玲、白文飛，〈流動兒童社會排斥的制度性因素分析〉，《當代教育科學》，2009 年 1 期，p.18。

[258] 黃晨熹，〈大城市外來流動人口特征與社區化管理〉，《中國軟科學》，1999 年第 7 期，pp.51-55。

[259] 黃京平、石磊，〈試論「入世」對城市流動人口犯罪的影響〉，《法學論壇》2000 年第 2 期，pp.16-23；段建平，〈從農村到城市：外出務工青年的社區定位〉，《江西社會科學》，2001 年第 2 期，pp. 144-146 。

(二)刻板印象

戶籍制度和建立在戶籍制度之上的各種制度阻礙了農民工融入城市社會，使得城市居民將享有各種資源視為理所當然的事；由於進城的農民工從事的是簡單、體力較強、工資收入較少、或是大多數城市居民所不願意做或瞧不起的工作；再加上受輿論影響，一些媒體會對農民工冠以「欺騙、自殺、跳樓、爬塔吊、賭博、強姦、搶劫、討薪、性飢渴、訛詐、偷窺、械鬥、口出穢言、不可救藥、素質低下、饞嘴.....」等歧視性語彙，使得農民工的形象不斷被「妖魔化」[260]。

來自城市的社會排斥及汙名化的敘述，使得城市居民缺乏安全感。因此，當農民工進城的那一刻起，大多數城市居民就會對他們存有根深蒂固的偏見。很多城市居民認為農民工及其子女只是二等公民，他們的到來會為社會秩序、治安和衛生環境帶來負面影響。把農民工與偷竊、搶劫、擾亂社會治安等不良行為聯想在一起，對農民工隨遷子女「另眼相待」，使得進入城市的農民工隨遷子女在接受教育的過程中，經常受到來自各方面不同程度的歧視或不公平對待。

第二節、學校

學校作為一個社會化機構，在這個環境中，學生要學習的不僅僅是知識，更多的是如何與人相處、如何待人接物。從教育的角度出發，在多樣的環境中反而比較有利於孩子的成長。然而，農民工隨遷子女由於制度的因素、經濟的因素，他們的就學選擇被限縮在同伴同質性較高的打工子弟學校中。就算能就讀於公辦學校，也由於城市居民(包括教師和城市學生)對於農民工隨遷子女強烈的排斥，普遍出現農民工隨遷子女與市民子女教育隔離的狀況。

Bourdieu 曾指出：「由於學校所呈現的統治團體文化是以中立化的面貌出現，

一些來自於被統治團體的學生，一開始即陷入不利的地位，來自低階層的學生由於成就低所造成的客觀限制而調整自己的抱負，自動把自己排除於某些事物、人物和位置之外，並成為自己的生存心態」[261]，也因此，他認為學校教育事實上就是在延續不平等的社會事實。以上海市為例，雖然自 2008 年以來逐步落實了農民工隨遷子女全面進入公辦學校就讀，不過，校園外的圍牆拆了，校園裡卻築起看不見的牆。上海某校因各種規定，將學生分為東、西兩部分，雙方各有秩序，

[260] 朱力，〈群體性偏見與歧視---農民工與市民的磨擦性互動〉，《江海學刊》，2001 年第 6 期，pp.48-53。

[261] 邱天助，《布迪厄文化再造理論》，台北：桂冠圖書股份有限公司，2002 年，p.14。

互不往來，自我隔離，而所有隔離中，由此衍生的人心冷漠尤為可怕[262]。

(一)民辦打工子弟學校

城市公辦學校是中國大陸政府指定農民工隨遷子女入學的主要管道，除去經濟方面高昂的借讀費、擇校費不談，較為優秀的辦學條件也成為農民工家庭的優先選擇。不過，也有部分的農民工隨遷子女因為無法忍受在城市公辦學校遭受同儕的排斥而轉學到打工子弟學校[263]。在打工子弟學校就讀的農民工隨遷子女雖然不會受到公辦學校中學生對他們的排斥和歧視，卻也有可能因為打工子弟學校內部存在的一些問題，影響他們的心理成長。

1.公辦學和打工子弟學校的差別

由於中國大陸的義務教育體制實行的是和戶籍制度直接相關連的「分級管理、分級辦學」模式。地方政府根據戶籍所在地來為每個義務教育適齡兒童、青少年提供教育經費。離鄉流入城市的農民工隨遷子女成為了編制外的一群，在城市就讀公辦學校需要繳納一般城市學生不需繳交的、不公平的不菲借讀費用。受限於經濟因素，打工子弟學校就成為了他們就學的替代方案。

然而，農民工隨遷子女遭受這樣一個不平等的，帶有差異性、排斥性的待遇。這種由戶籍差異造成的「歧視」，除了造成他們父母經濟上受排斥、促使他們無法與城市學生享有同等公平的就學待遇，只能分配到較差的學習環境，加劇了打工子弟學校內部的學生群體和公辦學校學生的成績及行為規範的差距，使得兩類學校內部的學生群體無法相互交流、適應，農民工隨遷子女很容易對「外部」產生一種被剝奪感與不信任感，從而在心理上抵制、並排斥城市中的生活。

2.師資與教學

就讀於打工子弟學校的農民工隨遷子女，和就讀於公辦學校的學生相比，社會地位是弱勢的，在心理上或多或少能感受到社會對他們的排斥。對於這樣一個群體，老師除了傳道授業解惑之外，還要能幫助心理輔導、人格養成。

但是，打工子弟學校資金不足，體現在教師師資上的，除了教師師資水平不高，就是教師的高流動性。他們只是把在打工子弟學校任教這份職業當作一個跳板，一旦有更好的工作機會就會離開[264]。教師的高流動性會影響師生關係的建立，而良好的師生關係又是影響農民工隨遷子女能否在新學校適應的一個很重要原因。衝突的師生關係會造成兒童的消極適應結果，影響他們對學校的喜好、班級參與以及學業能力[265]。

---

[262] 〈危險的都市隔離帶〉，中國評論月刊網路版 http://www.chinareviewnews.com，2010 年 6 月 10 日。

[263] W. Lu, "The Urban Chinese Education System and The Marginality of Migrant Children," in V. L. Fong and R. Murphy eds., *Chinese Citizenship-Views from the Margins,* London: Routledge, p.35.

[264] Ibid., pp.37-39.

[265] 王毅杰、高燕，《流動兒童與城市社會融合》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，pp..130-131。

由於打工子弟學校的老師流動性較高，針對老師的相關規範較少或難以落實，老師難以全身心投入到對學生的耐心教育和管理中；另外，學生學習基礎差，在老師看來「野」的行為表現也往往讓老師對教學喪失信心和興趣。也正是因為對學生缺乏一種發自內心的喜歡，打工子弟學校的老師更傾向於使用程度重的語言甚至作用於身體的暴力，試圖追求一種具有即時性效果的簡單的教育方式，「短平快」地解決所遇到的問題，試圖讓學生對其權威產生畏懼，從而變成「聽話的」學生[266]。

另外，與公辦學校相比，打工子弟學校一些學生的素質較差，這容易讓教師對學生的評價較為負面，認為他們不太有可能藉由教育改善素質。根據王毅杰和高燕所作的調查，其中一所打工子弟學校的老師如此說到：「這裡培養出來的孩子十個有九個是笨蛋，還有一個是罪犯」[267]。農民工隨遷子女處在打工子弟學校這樣一個較差的環境中，教師對他們也有一種類似於城市居民對於農民工隨遷子女的刻板印象，對於他們的教學不太負責，農民工隨遷子女因而無法從這樣有隔閡的師生關係中得到學習成績和社會適應的相關幫助。

3.同輩交往

同輩交往在兒童的身心發展中有著重要的作用。農民工隨遷子女與城市兒童交往、彼此拉近距離，更對其與城市社會融合有促進的作用。但就讀於打工子弟學校的學生，交往的同伴大部分還是農民工隨遷子女，城市居民子女的比例很少，也可以說幾乎沒有。如此一來，農民工隨遷子女的交友網絡和其父輩相同，被限縮在同質性極高的交往群體中，無法藉由和市民子女的交往來實現社會網絡的垂直整合，獲得支持。

(二)公辦學校

1.城市家長的影響

中國大陸現行的教育制度根據戶口、工作單位等人為的劃分了學區，城市中不少有能力的家長為了其子女能進入較好的學區，往往不惜重金在學區內買房購屋；農民工隨遷子女則是由於戶籍制度的關係不劃分在城市的任何一個學區內，在這樣的背景下，當政策宣布較好的學校向農民工隨遷子女開放時，城市居民的優越感被衝擊了，自然會有相當的不滿和質疑，

2006 年春，杭州塘北小學因招收農民工隨遷子女而遭到當地居民的反對，反對和爭論首先在網路上流傳，並迅速成為網路論壇的一個熱門話題。吳新慧和劉成斌利用網路上網友們關於「塘北事件」的爭論進行了文獻分析，在這裡舉出文中兩位城市家長對於農民工隨遷子女的想法為例：其一，「有少數民工的孩子也真的很不文明的，很自私的，我都看到過的，要是自己孩子被帶壞了，還是比

[266] 王毅杰、高燕，《流動兒童與城市社會融合》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.132。
[267] 同上註，P.136。

較擔心的，總是希望自己孩子交一些素質高的孩子」[268]；其二，「我所在的學校同時招有本地和外地民公子地。外地學生的生活習慣、做事態度和本地學生存在很大差異。民工子弟由於在很大程度上生活環境差，家庭學習分為沒有。最重要的是這些民工子女由於在個方面和本地學生存在差距，所以他們自尊心變得特別強，性格古怪、偏激的人特別多」[269]。

由於城市居民對於進城的農民工抱持著排斥的心態，認為他們進城會帶來諸多的社會問題，這種心態自然容易轉移到他們的子女身上，使得城市的學生在學前的家庭教育中就已經受到他們父母的影響，對於農民工隨遷子女心懷排斥。

2.教師的差別對待

部分公辦學校的教師和城市居民一樣，由於受到傳統刻板印象的影響，認為學校向農民工隨遷子女開放，會降低他們平均的素質。再加上中國大陸的教育體制也是以升學率掛帥的，教師的教育因此帶有功利目的。在公辦學校內部，實質上在師資力量配置、教學管理以及日常教學過程中，「普通班」是被視為十足的「差班」、「差師」、「差生」來處理的。尤其是那些常被派去教「差班」的「差師」，在心灰意冷之後對「差生」倍加苛刻打壓，教學質量可想而知[270]。具體表現在以下幾個部分：

由於在公辦學校中，借讀生的考試成績不計入教師的教學考評中，借讀生成績的優劣與教師的教學利益不相關，因此課堂便成了文化的戰場，在這個戰場中教師表達了較低的期望值，不與文化上有差異的學生進行交流，並且給他們貼上被拒絕者、教育妨礙者、被遺忘者、受歧視者的標籤，這些學生很難獲得學業上的成功[271]。

在座位的安排上，把成績好、父母社會地位較高的學生安排在較好的位置上，而把成績較差、父母社會地位低的學生安排在較差的位置；同時，在課堂互動中，教師更傾向於選擇經濟好的、幹部學生以及人際地位高的學生交往，且對待她們的情感態度更多的是鼓勵、支持、表揚、給予充分表達時間。而那些老是成績考後者往往被教師冷眼看作「差生」。「差生」常常是教師隨意斥責和宣洩的出氣筒，是與排斥、錯誤相關係的符號，是教師表揚先進貶抑落後的道具和樹立「善惡是非」標準的另一面[272]。

另一方面，每個學生都有自己的特殊性，個性、興趣、能力，學習基礎各異。以農民工隨遷子女來說，由於他們從農村搬遷到城市，學習的基礎和課程本就和城市學生存在差距，但大多數的教師並未認識到這點，或者是雖意識到了卻嫌麻

[268] 吳新慧、劉成斌，〈接納？排斥？---農民工子女融入城市的社會空間〉，《中國青年研究》，2007年第7期，pp.13-16。
[269] 同上註。
[270] 王后雄，〈「差生」生成的經濟及社會原因及其啟示〉，《全球教育展望》，2004年第4期，pp. 69-73。
[271] 同上註
[272] 同上註。

煩未加以重視，在課堂教學中未落實差別教學，而是根據「強勢內群體」進行教學，「平等地對待不平等」，使得大多數農民工隨遷子女淪為城市學生的「伴讀」。凡此教師在教育教學過程中對於農民工隨遷子女的種種不公平對待，都可能對農民工隨遷子女在學習和心理上產生了不良影響，使得農民工隨遷子女感到不被重視，從而自卑、缺乏自信心。可見，在當前農民工隨遷子女教育不公平的因素當中，教師負有極大的責任。

3.同儕隔離

在社會化的初期，農民工隨遷子女已習得了農村中的一套行為規範和價值觀。當他們隨父母來到城市後，他們原有的行為規範和價值觀與市民子女的行為規範和價值觀出現了衝突，而且基於群體的偏見和歧視，市民子女無法與之平等認同，導致了兩個群體之間的摩擦性互動[273]。

隨著兒童的逐漸成長，他們開始慢慢脫離與父母的互動，轉向與更多地與同輩群體和成年人互動。這時他們容易處於自我認同混淆及對自身在社會所扮演的角色產生混亂，所以，與同輩群體的交往程度、參與集體活動的程度以及對社會關係、環境的感受都會影響到其團體歸屬感的強弱。

法國作家 Maurios 曾說過：「學校裡的同學是比父母還要好的教育者」。受限於教育體制，大部分的農民工隨遷子女可能在打工子弟學校就讀，他們來往和交往的對象是一些和他們一樣的農村孩子，而能進入公辦學校的孩子，在學習的過程裡，卻也無法融入市民子女的群體中，從小就深刻地感受到社會的排斥以及「二等公民」的不公待遇。

農民工隨遷子女進入公立學校就讀者，由於學習能力普遍較差，再加上原生語言習慣、宗教信仰、穿著、衛生習慣等差別，容易與城市兒童的價值觀產生摩擦，因此很容易被城裡學生劃為「外群體」。再加上大部分市民子女保持著自我優越感以及地域的排他性想法，他們很難從內心接受農民工隨遷子女，可能會對其保持距離甚或出現不禮貌、挑釁的舉措，傷害農民工隨遷子女就學的心理狀態。

最明顯的表現就是：城市兒童「打從心眼兒裡就瞧不起來自農村的這幫孩子」，拒絕和他們一起玩遊戲、交朋友，更多的則是冷漠和拒絕。遭受排斥的農民工隨遷子女往往感到：「有的教師、孩子看不起我們，他們有錢，我沒錢。他們是城裡人，我們是鄉下人」[274]。根據另一項調查，在北京的一所公辦學校中，有一半以上的農民工隨遷子女(58.3%)不喜歡、甚至討厭北京的孩子，理由主要是他們欺負人(26.2%)、看不起人(37.1%)。同在一個城市生活，有些孩子甚至從來沒有和北京孩子接觸過(3.1%)[275]。

---

[273] 邱利，〈青年農民工：主動排斥與被動排斥〉，《當代青年研究》2010 年第 3 期，pp.5-10。

[274] 張亞祥，〈農民工子女凸現歧視、心理等危機〉，http://www.525xinli.com/show.asp?id=595，2010 年 10 月 23 日。

[275] 韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告(續)〉，《青年研究》，2001 年第 9 期，pp.10-18。

市民子女受其父母影響，對農民工隨遷子女更多的是冷漠和距離。導致兩群不同生活背景的孩子無法藉由相互了解來模糊彼此的不同，使得農民工隨遷子女無法借由同儕的幫助加速融入新的社會，學習新的社會規範；在不佳的人際交往過程中，喪失對於學習的興趣和信心，無法平等地參與教育過程；當面臨壓力或困難無法排解時，也會累積在心裡，形成問題。

農民工隨遷子女雖然在經濟等方面處於弱勢，他們可能對此能夠理解並不引以為苦，可面對來自教師的差別對待以及市民子女的種種不理解和排斥，給他們帶來的傷害可能要更大。同齡群體對兒童相互交往、社會化起著重要的作用。由於市民子女對民工子女的社會排斥，再加上就讀於打工子弟學校「圈住」了農民工隨遷子女的交往範圍，使得兩個群體之間不能組合成同齡群體，也就是說兩者之間不能進行正常的社會交往。如此一來，農民工隨遷子女會因為離開群體而無法從中學習如何遵守新規則、團結互助、評價比較、在情感上缺乏同伴的支持，無法產生安全感和歸屬感，使其適應新環境的過程漫長而且曲折。

第三節、農民工隨遷子女自我心理認同

文化排斥不僅只一個群體對另一個群體的排斥，也可能是被排斥者自我排斥。農民工隨遷子女的自我排斥，可能造成他們自身的邊緣性，又由於邊緣性再度被他者所排斥。

使農民工隨遷子女進入城市能平等受教育，要解決的不僅在戶口等制度性問題，文化、心理上的因素更為複雜。儘管目前關於法律、政策上的保護已逐漸進步，社會輿論也開始重視這一塊，但在短時間內仍舊難以打破和改變已經深植城市居民已久的優越感，歷史沉澱形成對農民的歧視以及現代社會的偏見和異化的文化心理，造成了農民工隨遷子女無法和城市兒童享有平等接受教育的權利，也使得他們無法對城市文化產生認同和心理上的歸屬感。

(一)家庭教育

家庭是孩子成長階段中學習的第一個地方，除了上學之外，他們在家庭中生活的時間約佔全部生活時間的三分之二，因此，家庭對於農民工隨遷子女性格、心理的生成、提供保護和支持方面，有舉足輕重的地位。

受到城市社會在制度面對農民工及其子女諸多不平等的限制和排斥，使得流動人口自身文化水平普遍不高，收入微薄、生存環境差、生活質量低，難以為子女提供良好的學習環境，導致孩子缺乏學習熱情和動力，甚至對學習產生牴觸情緒，紀律性普遍較差[276]。

[276] 甘柏花，〈公辦學校流動人口子女心理特點與教育對策〉，《中國農業教育》，2006 年第 3 期，

另外，農民工家庭生活極不穩定，經常變換居住地，孩子跟隨父母居無定所，不斷轉學。面對不同的教學環境、教材課程進度及教學方法，短時間內難以適應，就容易在學習上出現斷層、跟不上進度，影響學習興趣。趙娟分析了頻繁轉學給學生學習帶來不利影響：「學習困難固然受到教師歧視、學校拆遷、家庭搬遷、父親工作變遷等多重因素的影響，其中家庭的流動對孩子的學習連續性造成很大的影響。由於各個地區使用得教材不一樣，教師教學方和教學進度不一致，孩子在一個學校剛剛適應，又要隨父母的流動到另外一邊，很容易造成知識結構的斷層」[277]。

由於學習的成績很大程度地影響農民工隨遷子女升學與否，農民工家庭會視子女的成績好壞決定是否為其升學作投資。頻繁的流動不僅讓農民工隨遷子女無法有充裕的時間在一地適應、融合，也增加了他們對於選擇繼續升學、或者輟學、打工等未來發展的不確定性，對於自己的未來感到茫然，或對自我的規劃轉趨消極。而有的農民辛苦地將其子女帶到城市，為其負擔昂貴的教育費用，就是希望能培養子女的文化資本，這種比他人更為迫切的望子成龍願望，更容易給其子女帶來強烈的心理壓力。

再加上農民工進城容易遭到一些不平等的待遇，受雇主的欺壓和剝削，農民工隨遷子女從小耳濡目染了父母在城市所遭受的不公平待遇，自然也更容易理解被歧視的感覺以及產生對城市的敵對態度。一項對北京市的流動人口子女的調查顯示，他們對北京的看法是「到處要錢、趕人、查證」[278]。處於這種生存環境中的孩子，自小就形成了對社會的獨特認識。一個孩子在作文中寫道：「我知道爸爸掙錢不容易，我知道這個社會不公平」。這種處於萌芽狀態的批判認識直接出自於他們實際感受的社會生活，比任何宣傳教育都更有力地影響著他們的頭腦[279]。

(二)心理問題

由於城鄉的差異，農民工隨遷子女原生所習與城市學校文化存在異質性和不連續性。因此，當他們進入城市學校受教育時，勢必要面臨文化適應中的衝突與壓力問題(參考圖 5)。如圖所繪，農民工隨遷子女適應城市生活的第一步就是接觸群體。在初步進入城市學校，面臨新老師、新同學、新環境，學生往往會露出難以抑制的興奮與新奇感[280]。但當開始面臨城市公辦學校各種規章制度的壓力以及城鄉文化差益的衝擊，農民工隨遷子女就會由於無所適應而產生出現焦慮感以

---

pp.16-17。

[277] 趙娟，〈流動兒童少年學習困難的非智力因素分析---多次轉學經歷的個案研究〉，《青年研究》，2005 年第 10 期，p.12。

[278] 韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告(續)〉，《青年研究》，2001 年第 9 期，pp.10-18。

[279] 呂紹青、張守禮，〈城鄉差別下的流動兒童教育---關於北京打工子弟學校的調查〉，《戰略與管理》，2001 年第 4 期，pp.95-108。

[280] 李紅婷，〈城區學校農民工子女文化適應的人類學闡釋〉，《湖南師範大學教育科學學報》，2009 年第 2 期，pp.30-39。

及孤獨、恐懼等心理障礙。

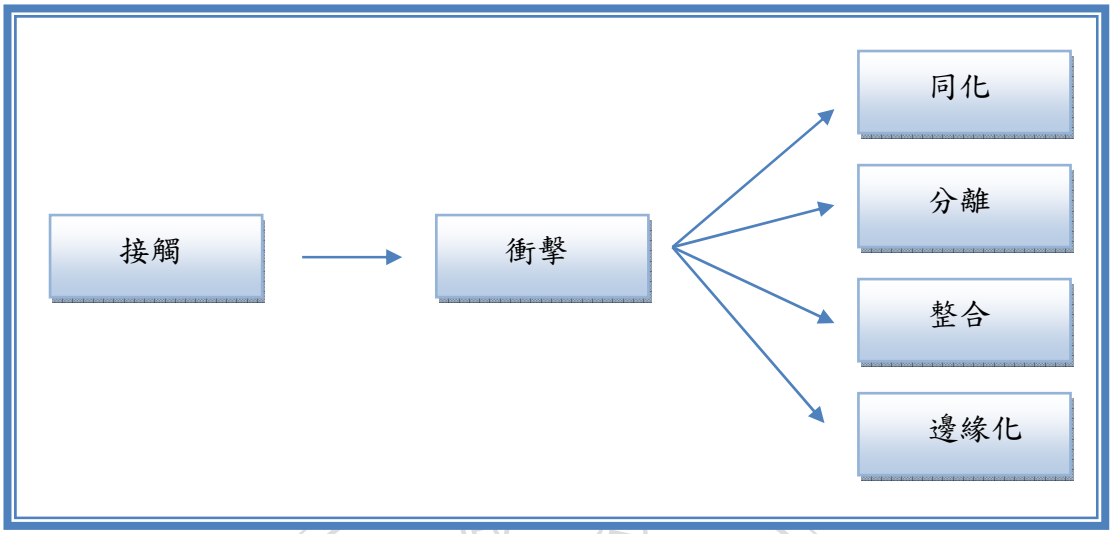

圖 5、文化適應過程

農民工隨遷子女會因為個人心理調適的結果不同，會產生不同的城市適應結果。不管做出同化、分離、整合或是邊緣化哪一種選擇，農民工隨遷子女都會表現出在城市適應過程中的心理問題。尤其是城市中大部分他者對於農民工隨遷子女這個群體所表現出來的不友善，更可能使他們心態轉趨偏激。

1.認知偏差

相較於留在農村的農民來說，進城農民工可能因為擁有較多的知識或技能，使他們得到進城打工的機會而成為中國農民中素質較高的一群，也因此，他們對於自己的狀況是較為滿意的；但是進入城市，參照群體一下子轉為城市居民，和他們一比，高低落差立見[281]。當市民子女在娛樂的時候，農民工隨遷子女有可能還在為自己開學的學費而煩惱，失去往日在農村同儕群體中的滿足感，立即感受到農村生活與城市生活的差別以及自己的生活條件與城市子女生活條件的巨大差異，出現嚴重的心理失落及傷害。

有調查顯示，北京的一些農民工隨遷子女，在沒來北京前，68.8%的孩子認為北京式一個繁華美好的天堂，而來北京後，54.1%的孩子認為在京讀書不如在家好。為什麼呢？她們的生活條件不理想，無論從主觀還是客觀上都感覺到自己與城市裡的孩子、城市裡的人有很大的差別。她們進城後，卻不能成為城裡人，他們只能再簡陋的民工子弟學校讀書，沒有零用錢，不能像城裡孩子一樣進一些娛樂場所。「北京的孩子吃得好，外地的孩子吃得差；北京的孩子穿得好，外地孩子穿得差。」是他們眼中的城鄉差別。

[281] 許麗芬，〈農民工子女心理問題及教育對策〉，《沈陽師范大學學報》，2009 年第 2 期，pp.121-123。

2.人際交往困難

進城農民工子女會因為自身的條件限制，生活方式、語言習慣、思維方式與城市孩子不同而被人嘲笑。作為一個自我意識已經成熟的個體，他們有強烈的自尊要求，為了維護自尊，他們不願意與人交往。「被歧視」、「受壓抑」是許多剛來城市生活的流動兒童共同的感受，他們雖身處於城市，卻很難融入其中[282]。

陳玉萍在研究調查時發現，回答問題「你有幾個知心朋友，分別是誰？」時，外地生選擇沒有知心朋友的比例比本地生高出 30%；而在有知心朋友的外地生中，結交的朋友大多是同地方的人，和本地學生教朋友的寥寥無幾。有的外地生將自己真實的情感掩藏起來，有了煩惱就寫進日記或藏在心裡，不願意和老師同學溝通[283]。

3.自卑

由於農民工隨遷子女的父母大多文化素質不高，從事勞動強度大、工作環境差、待遇低的工作，容易被社會歧視。再加上他們的老家多在貧困落後的農村地區，家庭經濟條件有限，進城和市民子女相比較之後，自卑感油然而生。

許多農民工隨遷子女思想包袱沉重，覺得自己「低人一等」，什麼都不如城裡孩子好。據相關調查表明，自卑是公辦學校流動兒童心理問題的集中體現[284]，根據蔣玉芝等人的調查也發現，弱勢群體子女的抑鬱成分比正常人群高，易導致自輕、自賤、自我鄙視，對自己持有完全否定的態度，自我封閉。導致他們努力地想與城裡人交往卻又因為自卑感而裹足不前，在城市中失去了自己的定位。

(三)犯罪問題

對城鄉文化差易有了新的感受與體驗，對學校規章制度與校園文化有了全面的認識，學生開始選擇不同的文化適應策略，形成不同的人格特徵，走上不同的人生道路[285]。若在適應的階段，學校或有關部門沒有採取措施幫助學生調整心態，適應文化差異；反而對學生實行強制、打擊或漠視手段，部分學生將採取否定、對立或者邊緣化的文化適應策略[286]。

當個體受到剝奪和歧視的時候，最直接產生的心理反應就是逆反和不滿。逆反心理容易出現在青少年群體中。農民工隨遷子女來到城市以後，希望父母能獲得更多的收入，自己能享受更好的教育，但事實往往並非如此，農民工在城市中

---

[282] 茆怡娟，〈進城農民工子女心理問題研究及對策〉，《當代教育論壇(綜合研究)》，2010 年第 8 期，pp.63-65。

[283] 陳玉萍，〈同在一片藍天下---關注農民工子女的心理健康〉，《成才之路》，2009 年第 16 期，pp.4-5。

[284] 胡進，〈流動人口子女心理健康存在的問題及教育干預〉，《教育科學研究》，2002 年第 11 期，pp.52-53。

[285] 李紅婷，〈城區學校農民工子女文化適應的人類學闡釋〉，《湖南師範大學教育科學學報》，2009 年第 2 期，pp.30-39。

[286] 同上註。

付出艱辛的勞作，換來的只是微薄的收入和低下的社會地位，而長期居住在城市的市民，有著天然的資源，在競爭中處於優勢地位[287]，「農村的孩子比城裡的孩子低人一等」的想法在他們的心裡埋下陰影；同時，一些打工子弟學校辦學條件簡陋，農民工隨遷子女雖然和城裡的孩子同在一個城市，卻享受不到優質的教育，這是他們心理上產生強烈的不平等感和敵視的原因[288]。對於農民工隨遷子女而言，他們在城市中的經歷使他們更加體會到父母在城市生活中的不容易，現實生活中的不平等也使得他們產生逆反心理，從而對城市產生敵視情緒[289]。

據《瞭望新聞周刊》的調查，一些大城市中的農民工第二代犯罪率正在呈現上升趨勢，他們可能在未來城市犯罪中占有越來越高的比例[290]。以上海市寶山區人民檢察院的統計，自 2004 年至 2008 年第一季度，共受理審查起訴未成年人案件 316 件 662 人，其中外來人年人占 68.6%，民工子女 226 人占總人數的 71.5%，占外來未成年人數的 49.8%。民工子女犯罪人數在犯罪未成年人中較大比例，且呈逐年增多趨勢。就涉案罪名而言，多集中於侵財刑案件，以竊盜、搶劫為主。而從涉案人員的文化狀況來看，文化層次中等偏低。初中文化的 185 人占 81.86%，小學文化的 36 人占 15.93%，文盲 3 人占 1.33%，高中文化 2 人占 0.88%。其中均沒有受過任何社會就業技能培訓，涉案人員中，就學的 11 人占 4.87%，就業的 20 人占 8.85，處於閒散狀態的 195 人，占 86.28%。涉案人員大都在初中畢業或初中輟學後就處於失學、失業狀態，過早流入流會，後經常混跡在網吧、遊戲廳等場所[291]。

農民工隨遷子女無法以市民子女為參照群體，調整自己的行為與社會整合，對於城市的生活無法產生歸屬感；再加上他們長期處於被歧視和冷漠的環境中，自我保護觀念過強，很多農民工隨遷子女對老師同學產生防備心理。平時他們像座沉默的火山，一旦遇到不順心的事，他們就用拳頭保護自己，像火山爆發一樣猛烈，行為偏激。所以，農民工隨遷子女在學校特別容易和同學起衝突，打架的事情經常發生，然而打架大多只是為了芝麻大的小事而已。他們似乎是用這種方式來證明自己不是好欺負的，不要瞧不起他[292]。甚至到最後，因為自我意識不清，難以為自己在城市的角色作定位，有的農民工子女可能會對整個城市出現逆反行動，游離於城市主流圈外，產生反社會的人格特徵。有的則因為家庭貧困，試圖以非法的手段來獲得自己想要的消費品。

---

[287] 許麗芬，〈農民工子女心理問題及教育對策〉，《沈陽師范大學學報》，2009 年第 2 期，pp.121-123。

[288] 顧唯頁，〈城市流動兒童心理問題分析和對策〉，《文教資料》，2006 年第 31 期，pp.84-85。

[289] 許麗芬，〈農民工子女心理問題及教育對策〉，《沈陽師范大學學報》，2009 年第 2 期，pp.121-123。

[290] 肖春飛、苑堅，〈農民工子女渴望「歸屬」城市〉，《瞭望》，2006 年第 42 期，pp.46-47。

[291] 奚山青、胡巧絨，〈民工子女犯罪與教育問題專項調研〉，《法制與社會》，2009 年第 28 期，pp. 340-341。

[292] 陳玉萍，〈同在一片藍天下---關注農民工子女的心理健康〉，《成才之路》，2009 年第 16 期，pp.4-5。

第四節、小結

德國社會學家 Elias 在研究胡格諾教徒的時候，發現了一個值得注意的現象---「汙名化」(stigmatization)過程。即一個群體將人性的低劣強加在另一個群體之上並加以維持的過程[293]。由於「汙名化」的作用，使得弱勢群體被「貼標籤」，政府無法徹底擺脫傳統的觀念，只採取消極的保障措施來消弭民眾的輿論、而一般社會民眾也會認為救助弱勢者是一種施捨的行為，對他們來說也不公平。如此一來，貧富差距便逐漸擴大，社會階層化也愈加嚴重。

同樣的狀況也發生在中國社會，農民工隨遷子女在城市社會遭受排斥，除了客觀的經濟因素之外，文化排斥也是影響農民工隨遷子女教育重要的一環。 由於長久以來城鄉固有的文化差異，使得城市居民對於進城的農民工有一種本能的陌生感和排斥感。城市居民會認為自己在先賦上占有優勢，進而排斥從農村進入城市學校就讀的學童。在一些城市公辦學校或是民辦打工子弟學校，就連身為人師，亦無法輕異屏除自身偏見，公平地對待和市民子女共同求學的農民工隨遷子女；和農民工隨遷子女一起求學的市民子女，也因為受到父母親的影響或是因為無法理解彼此文化的差異而對農民工隨遷子女「敬而遠之」。

受到市民子女的排斥，農民工隨遷子女的社會網絡具有高度的同質性和單一性[294]。農民工隨遷子女搬遷至城市，原有的社會網絡斷裂，但市民子女又對其有所歧視，不願意與之發展新的夥伴關係，使得農民工隨遷子女交往的群體仍囿於相同背景的群體之中。農民工隨遷子女的「自貶」意識，也導致了他們不管在社區朋輩交往、社會活動參與以及課餘時間的安排上與主流社會的一種「隔離」狀況，這也是社會排斥的一種[295]。如此一來，市民子女和農民工隨遷子女兩個群體之間自然不能藉由交流而彼此了解、達成整合。

人口流動對於提高人口素質是有利的。兒童隨父母工作流動，為了適應新環境，他們需要不斷地調整自己的思想和行為，鍛煉自己各方面的能力。努力地適應與原生社會完全不一樣的背景和價值觀念。因此，在適應新生活的過程中，無論是兒童還是家長都能使自己各方面不斷得到提升。究竟從流動中受到什麼影響，或者說受到多大負面影響，其實也跟當事人的心態關係很大[296]。在這一個過程中，由於語言習慣、生活習慣、文化基礎以及經濟狀況等方面與城市學生有所差距，農民工隨遷子女經常承受來自同齡人甚至教師對他們的冷漠、不解和嘲笑。這些

---

[293] 轉引自孫立平，《轉型與斷裂---改革以來中國社會結構的變遷》，北京：清華大學出版， 2004 年，pp.326-327。

[294] 周皓、章寧，〈流動兒童與社會的整合〉，《中國人口科學》，2003 年第 4 期，p. 70。

[295] 孫瑩、周曉春，〈城市貧困家庭青少年的問題與需求研究報告〉，陸世禎主編《城市青少年弱勢群體現狀與社會保護政策》，北京：社會科學文現出版社，2004 年，pp.24-65。

[296] 祁雪瑞，〈「多重流動」境況對義務教育階段農民工子女的影響〉，《信陽師範學院學報(哲學社會科學版)》，2009 年第 5 期，pp.18-21。

都容易導致農民工隨遷子女產生自卑、暴躁、冷漠和較強的戒備心理，而環境的不穩定性容易導致他們的學習成績和學習習慣明顯差於城區學生[297]。

呂紹青、張守禮在《城鄉差別下的流動兒童教育---關於北京打工子弟學校的調查》一文中也對於農民工隨遷子女的內心世界與發展展望進行了探討。他們認為：「這代人的價值系統、心理狀態與社會角色不同於上一代。第二代和第一代相比，可能會趨於激進，並形成惡性循環，加劇他們與主流社會的衝突」[298]。面對陌生的環境、人與人之間的關係鬆散、冷漠，農民工隨遷子女若無法從同輩群體中從中得到幫助，適度抒發內心的壓力，極易使得農民工隨遷子女心靈孤獨、迷茫與痛苦，對於城市社會這一新環境難以適應，由相對的剝奪感引發犯罪動機，選擇利用一些不正當的手段來反映自己的憤怒，從而走上犯罪的道路。

國立政治大學
National Chengchi University

[297] 彭敏九，〈對農民工子女心理健康教育問題的思考〉，《武漢市教育科學學報》，2006 年第 6 期，pp.10-12。

[298] 呂紹青、張守禮，〈城鄉差別下的流動兒童教育---關于北京打工子弟學校的調查〉，《戰略與管理》，2001 年第 4 期，pp.95-108。

第六章、結論

教育是影響個體社會化的重要機制，也直接影響了一個社會的素質。進入21世紀後，中國大陸政府開始注意到經濟高速發展後所產生的問題，對民生和社會公平日漸關注，相繼提出全面建設小康社會、科學發展觀、構建和諧社會等概念。由於國家總體發展目標的改變，對於教育問題，尤其是基礎教育的發展越來越重視。2009年，中國大陸政府開始《國家中長期教育改革和發展規畫綱要》的制定，有許多媒體稱之為「教育改革元年」。然而，教育改革是一條漫長的道路，不應該被視為某種崇高的社會理想或是教育理念的實現，亦或是政府機關的從善如流。教育改革應該是以目標群體為主，多多汲取他們親身的意見來調整、規化政策，才不致讓教育改革理論化、空洞化。

近年來，社會排斥理論成為社會政策研究的一個重要分析工具。它在內涵上有更少的意識形態色彩與政治觀念，在視角上更加注重問題的複雜性與多元性[299]。由於農民工隨遷子女的教育問題在近十年來成為社會普遍關注的焦點，並上升為政策問題，因此，本文主要從制度排斥、經濟排斥和文化排斥三方面著手，了解及分析存在於農民工隨遷子女教育中的社會排斥因素。

第一節、新發展

20世紀80年代中期，隨著中國城市化進程的不斷加快和農村產業結構的調整，農村進城務工人員的人數迅速膨脹，形成一股聲勢浩大的「民工潮」。農民工群體的出現，是中國社會結構深刻變化的結果，也是由制度與文化共同建構的結果。這種身分的被建構，使得這些城鄉遷移者在城市居民、農民之外，被賦予第三種身分，也為城市居民提供了一個確認外來者身份的優勢地位，使得大多數進入城市的農民工沒有被納入到所在地城市的福利與公共產品分配體系中，農民工在城市中遭受的社會排斥問題明顯存在，與城市居民之間的社會融合也存在很大問題。農民工隨遷子女也隨之受到各項社會排斥，無法順利融入城市當中。

邁入21世紀後，隨著社會越來越認識到農民工隨遷子女的教育問題，中央和地方政府解決農民工隨遷子女教育問題的力度皆明顯加大。不管是中央或地方政府將農民工隨遷子女的義務教育納入當地教育發展規畫之中，合理配置公辦義

[299] 楊娜，〈社會排斥與農民工子女的教育公平〉，《法學雜志》，2010第S1期，pp.68-71。

務教育資源，提升公辦學校的入學率的改革新聞越來越多。

2009 年 12 月 21 日，中央政府下發了 2009 年進城務工農民流動兒童接受義務教育獎勵資金 20 億元，專項用於接收農民工子女的城市義務教育階段學校補充公用經費和改善辦學條件。為支持和引導各地解決好進程務工農民流動兒童接受義務教育問題，要求各地在安排中央財政獎勵資金時，向接收農民工隨遷子女教育多、條件薄弱的城市公辦學校傾斜，並切實加強監督檢查，確保專款專用，提高資金使用效益[300]。

2010 年，中國大陸的教育部公布了《國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020 年)》，全面部署 2010 年到 2020 年的教育改革和發展工作。關於農民工隨遷子女的部分，其中再次提出，「堅持以輸入地政府管理為主、以全日制公辦中小學為主，確保進城務工人員隨遷子女平等接受義務教育，研究制定進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試的辦法」、「農民工子女將接受平等義務教育政策，借讀費全面取消」。

而在 2010 年平安夜，中國大陸教育部的網站更公佈了《教育部關於修改和廢止部分規章的決定》，取消了《小學管理規程》中，可向非本地戶籍學生收取借讀費的規定[301]。除此之外，像是《普及義務教育評估驗收暫行辦法》、《國家教育委員會直屬高等學校科學技術研究機構管理暫行辦法》、《民辦高等學校設置暫行規定》、《義務教育收費管理暫行規定》、《國家助學貸款管理操作規程（試行）》等已不適應經濟社會發展和教育改革發展要求，或者已經被新的規章所代替的條文，也被修正或廢止。

另外，由於接收農民工隨遷子女就學的管道主要是以公辦學校為主，這也是「兩為主」政策的基本宗旨。在大多數縣城、省會城市、地市級的城市，農民工隨遷子女在這些城市的公辦學校入學的比例已經可以達到 85%，甚至 90%以上。但是，在一些大城市，比如北京、廣州、上海等地區，由於流入的農民工數量龐大，公辦學校的吸納能力有限，一些地方政府開始吸收農民工打工子弟學校，將之納入民辦教育管理工作，給予相應的撥款、補助，以期能接納區內的所有農民工隨遷子女。像是「2009 推進農民工同住子女義務教育工作會議」中，上海市提出將把易招收農民工同住子女為主的民辦小學納入各區縣義務教育經費保障範圍，逐步增加財政投入，加大扶持力度，並為這些學校建立健全非營利組織財會管理和年檢制度，把財務審計結果作為學校年度考核和評估的重要內容[302]。並期望在未來能將素質良好的打工子弟學校全納入民辦教育體系當中。

從這些例子可以發現，隨著中國大陸政府對於農民工隨遷子女教育政策規劃逐漸完善、社會對於農民工隨遷子女教育問題的逐漸重視，農民工隨遷子女入學的需求已經基本獲得改善，教育需求發生轉變，從最初的教育機會是否平等過渡

---

[300] 曲哲涵，〈中央下發 20 億元改善農民工子女教育〉，《人民日報》 http://finance.people.com.cn/BIG5/10650244.html ，2009 年 12 月 25 日。

[301] 〈教育部取消可向非本地戶籍小學生收借讀費規定〉，中華人民共和國教育部網站 http://www.moe.edu.cn/，2010 年 12 月 5 日。

[302] 〈上海農民工子女學校納入民辦教育「正規軍」〉，《教育發展研究》，2009 年第 24 期，p. 36。

到教育品質問題。接下來需要面臨的更新問題是：教師資源、初中後教育發展以及心理問題。地方政府是否能夠幫助農民工隨遷子女在教育過程中獲得高質量的教育、獲得良好的升學管道、打破城鄉藩籬去除文化排斥逐漸融入城市當中。

根據 2007 年世界銀行---教育部「促進農民工流動兒童義務教育試點地區及縣項目」的調研數據，73%的家長是因為追求高質量的教育資源帶子女來到城市，過半的家長希望子女以後可以讀到本科或本科以上[303]。可見，農民工帶著子女流入城市打工，一方面是為就近照顧，一方面也是為提供給子女優於農村的教育資源，以培養其人力資本。但據中央教科所的調研報告顯示，以招收農民工同住子女為主的民辦學校擁有本科學力的教師比例為 42%，而未獲批准的農民工子女簡易學校擁有本科學歷教師的比例又僅為 9.3%，均遠低於公辦學校 68.6%的比例[304]。所以，今後中國大陸政府部門對於農民工隨遷子女的教育改革不僅僅是讓他們有書可讀，還要注重教學的質量。

另外，隨著農民工常住化的流動趨勢，農民工第二代多不願意返回原籍升學繼續接受教育。為了因應此一特點，正在公開徵求意見的教育規劃綱要明確提出，「切實解決進城務工人員子女平等接受義務教育問題」、「制定進城務工人員隨遷子女義務教育後在當地參加升學考試的辦法」。規劃綱要提出「制定進城務工人員隨遷子女義務教育後在當地參加升學考試的辦法。這意味著，進城務工人員隨遷子女義務教育後有望在當地升學，參加中高考。目前這項調研已列入「全國教育科學十一五規劃 2010 年度重點課題」並開始招標[305]。

位於江蘇省的張家港市也實施了「向高中延伸」政策，規定農民工子女和本地孩子一樣，可以繼續就讀普通高中或職業高中。具體規定是對希望參加高考的學生，各學校要向家長說明高中生需回戶籍所在地參加高考的政策，要求他們高中三年內將子女戶籍轉到張家港，或者盡早做好回原籍報名考試的準備。對於沒有意願或有困難進入當地高中的農民工隨遷子女，張家港市規定只要拿到初中畢業證書，都可以到當地中等職業學校就讀。截至 2009 年末，在張家港市中等職業學校就讀的外來人員子女已經有 4000 多人[306]。不僅改善了他們失學的危機，也培養了農民工隨遷子女一技之長，對於他們將來出社會求職有一定的幫助。

而在農民工隨遷子女的心理狀況部分，據 2008 年「重慶市進城農民工子女

---

[303] 中央教育科學研究所教育發展研究部課題組，〈進城務工就業農民子女接受義務教育的政策措施研究〉，《教育研究》，2007 年 28 卷第 4 期，p.49 。

[304] 焦小峰，〈我國農民工子女義務教育面臨的問題及政策建議〉，《「中國城市重視農民工子女義務教育及財政保障國際研討會」會議發言》 http://tw.search.yahoo.com/search;_ylt=A8tUwZV655BN63wACn9r1gt.?p=%E6%88%91%E5%9C%8B%E8%BE%B2%E6%B0%91%E5%B7%A5%E5%AD%90%E5%A5%B3%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E9%9D%A2%E8%87%A8%E7%9A%84%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%8F%8A%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%BB%BA%E8%AD%B0+%E7%84%A6%E5%B0%8F%E5%B3%B0&fr2=sb-top&fr=yfp&rd=r1，2009 年 12 月 14 日。

[305] 〈1400 萬農民工隨遷子女有望在當地參加升學考試〉，人民日報 http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201003/25/t20100325_21179390.shtml，2010 年 3 月 25 日。

[306] 馬暉，〈張家港實驗：開放教育資源〉，21 世紀網 http://www.21cbh.com/HTML/2009-12-22/158768.html，2009 年 12 月 22 日。

接受義務教育現狀調研」數據顯示，50.16%的教師認為農民工隨遷子女不能適應學校的學習，跟不上學習進度，學習習慣和生活習慣較差；61.48%的教師認為孩子普遍缺少家長的關愛和教育；而 51.6%的農民工隨遷子女則感到缺少家長的關愛。基於此，重慶市三屆人大常委會第九次會議上提出：「2009 年，重慶市主城區六成農民工隨遷子女就讀學校及農村地區三成寄宿制學校將建立標準心理諮詢室」。重慶市教科院也成立了心理健康教育研究與指導中心，開展「大手牽小手」、「同在一片藍天下、共同成長進步」等系列活動幫助農民工隨遷子女克服心理障礙、樹立學習信心。截至至 2009 年 3 月，重慶市已有 49%的中小學長期開設了心理健康教育課程，51.5%的學校建立了心理諮詢室，多數農民工子女就讀學校都建立了以專(兼)職教師為骨幹、班主任為輔導的心理健康教育師資隊伍，普遍開展了農民工子女心理問題干預[307]。

如何讓農民工隨遷子女在逐漸成長的過程中，對於城市文化能產生認同並融入其中，利用教育從小培養是一個很好途徑。但是目前對農民工隨遷子女進行有效教育引導卻非常困難，原因在於他們所處的環境，城市社會充滿歧視和排斥、打工子弟學校師資力量薄弱、家庭教育則因經濟因素影響使父母對於子女學習無暇他顧甚或帶有急切、逼迫的壓力。所以，致力改善農民工隨遷子女的心理問題，前提還是必須回歸到整個制度面和經濟面，政府能否為農民工隨遷子女的整體發展提供一個良好的基礎，後續的規劃和發展才能有意義。

第二節、非政府組織的角色

在農民工隨遷子女教育問題中，政策目標群體為農民工隨遷子女，不過，由於農民工及其子女弱勢的地位，使得他們失去了「話語權」，難以透露出其不平的遭遇，這也使得教育政策容易淪為一群專家學者的「紙上談兵」。Foucault 說過：「話語意味著一個社會團體依據某些成規將其意義傳播於社會之中，以此確立其社會地位，並為其他團體所認識的過程」[308]。遺憾的是，農民工及其子女在目前的社會裡仍然屬於弱勢群體，他們對於社會輿論以及攸關自身權益的公共政策的形成，並沒有能大聲發出不平之鳴，維護自己權益的機會。

受到戶籍制度影響，農民工進城之後只能在「次級勞動力市場」中工作，因此他們只對於有關「工資保障」等經濟性的相關議題較為關心，對其他議題較為冷漠。由於政府法律對於用工單位所規定的違法成本太低，而農民工維權成本卻

[307] 〈重慶主城六成農民工子女學校將建心理咨詢室〉，鳳凰衛視 http://news.sina.com，2009 年 3 月 25 日。

[308] T. O'Leary and C. Falzon eds., *Foucault and Philosophy,* London: Wiley-Blackwell, 2010, pp.1-259.

過高；再加上目前中國大陸農民工主要集中於大中城市及東部沿海地區，從地域上看，聚集是較為集中的，但由於大部分人口分屬不同行業、不同部門或者不同單位，因而總體的利益要求具有很強的分散性，這種狀況不利於農民工群體利益的完整表達[309]。

但是，隨著中國大陸單位制的取消和公民社會意識的逐漸抬頭，非政府組織(Non-Governmental Organization，NGO)開始獲得緩步成長的空間，並利用其優勢，積極參與弱勢群體的社會扶助，在其中扮演重要的角色。非政府組織的優勢在於其具備六個特徵：組織性、民間性、非營利性、自治性、志願性和公益性。對弱勢群體實質教育補償是一種道義援助性質的補償。非政府組織在對這類兒童進行教育補償的工作中發揮了重要作用[310]。

在以下幾個方面，可以表現出非政府組織對於農民工隨遷子女教育弱勢的幫助：

(一)靈活的教育資金補助

關於農民工隨遷子女義務教育費用的補助，政府在其中的主導作用是不容置疑的。但是，由於政府的財政補償必須關注大多數人的需求，為所有人民提供一套標準的服務，難免無法滿足所有人的需要。非政府組織的存在，則提供了一套靈活的教育補償機制，彌補了農民工隨遷子女教育資源不足的問題，在國家義務教育財政系統之外，發揮了良好的補充功能。與政府以財政補償方式為主不同，非政府組織的教育補償可以採取多種行使，諸如：組織慈善捐款、設立貧困助學金、提供志願服務等[311]。

2004 年中國青少年發展基金會發動了「希望工程進城助學計畫」，向社會各界進行勸募並接受捐款，幫助家庭經濟困難的農民工隨遷子女開展助學活動。

2005 年 1 月，馬來西亞的首富郭鶴年先生就通過嘉里糧油(中國)公司，向主持希望工程的中國青少年基金會捐贈 5000 萬元人民幣。並從 2010 年起，將一連五年為經濟困難的農民工子女每人每學年提供 600 元至 900 元人民幣的助學金，幫助他們完成學業[312]。

2009 年 8 月，清華大學提供 100 萬元人民幣設立「偉新教育基金」，獎勵全國的優秀打工子弟學校教師。該基金希望透過此次獎勵，提高打工子弟學校教師的業務水平，改善教育環境，促進農民工隨遷子女對於高質量教育資源及優秀教師的需求[313]。

由於這些非政府組織擁有較多的資源，以及更多自發性志願者，所以能為農民工隨遷子女規劃更貼合他們實際需求的服務、組織活動，緩解農民工隨遷子女

---

[309] 劉軍，〈論流動人口的政治參與〉，《雲南行政學院學報》，2004 年第 2 期，p.19。
[310] 盧永平，〈非政府組織：教育補償的重要力量〉，《中小學管理》，2010 年第 6 期，p. 48。
[311] 同上註。
[312] 〈細數全球最「摳門」富豪〉，中國日報 http://news.sina.com ，2010 年 10 月 7 日。
[313] 〈清華百萬教育基金獎勵優秀打工子弟學校教師〉，人民網 http://edu.people.com.cn/BIG5/9771983.html，2009 年 8 月 2 日。

由於經濟資源不足所受到的排斥。

另外，在這裡要特別提到，有別於自下而上自發性的民間組織，「中華全國總工會」是一個源於自上而下由國家所領導的非政府組織。全總的經費、人員等資源均來自政府的經費，工會一方面仍是中共社會政治動員的利器，另一方面亦是國家控制體系的一部分，是國家政策的重要推手[314]。隨著中國大陸政府調整對於農民工的相關政策，全總也開始改變對於農民工的態度，在協助農民工隨遷子女的教育問題上發揮力量。2005 年開始，全總在全國範圍內開展金秋助學活動。2005 年至 2008 年，全國各級工會組織共籌集助學款 24.2 億元，資助困難職工和農民工子女 241.3 萬人，其中，困難農民工子女 42.7 萬人。全國工會 2009 年度金秋助學活動正在全國範圍內開展，預計各級工會將籌集助學金 8 億元以上人民幣，資助困難職工和農民工子女 70 萬人左右[315]。不過，這類組織畢竟官方色彩濃厚，工會成員在幫助農民工維護權益的工作上，是否有所侷限，仍是一個待追蹤的問題。

(二)社會支援

農民工的社會網絡在其進入城市之後仍然發揮著重要的作用。雖然政府逐步完備制度性的措施來保障農民工及其子女的權益，但這些措施更多是「政策面」上的，實際上農民工要解決城市生活的問題還是需要倚靠傳統血緣、親緣、地緣等關係建立起來的社會網絡系統。

由於農民工的社會網絡具有的異質性較低以及地位強度較弱，這使得他們很難利用原生的社會網絡得到工作上的幫助、經濟收入的提升，以避免其子女在教育面不受排斥。因此，有些非政府組織會可能會利用組織或創辦人良好的號召性及影響性，為農民工隨遷子女籌募教育基金。

例如，「香港外展社工之父」徐祥齡先生在農民工聚集的東莞橫瀝鎮創辦了為農民工服務的外來工之家----隔坑社區服務中心，透過其在香港的影響力，籌集並且成立了農民工隨遷子女的教育助學基金。雖然最初經歷過不被官方和民間信任的時期，但之後中心利用其在香港地區的影響，慢慢得到了香港警務處、中國文化學會、香港員警工藝會等社團的支持，以及農民工家庭的信任。2007年，香港員警工藝會等熱心社團向服務中心捐贈了30多萬元，服務中心將這筆錢全部用於資助農民工隨遷子女讀書。同時，據服務中心負責人介紹，目前中心不僅與香港社團、熱心公益事業的人士保持良好的關係，而且也獲得內地政府、基金會組織以及熱心公益事業的人士支援，這些組織和個人都願意通過向中心資助資金來幫助農民工及其子女[316]。

---

[314] 趙甦成，〈非政府組織與治理：以中國大陸農民工問題為例〉，http://www2.thu.edu.tw/~politic/94/documents/B4-3.pdf，2005 年 12 月 24 日，p.12。

[315] 〈2009 年全國工會金秋助學活動全面啟動〉，人民網 http://acftu.people.com.cn/BIG5/9877249.html ，2009 年 8 月 18 日。

[316] 張興杰、楊正喜，〈非政府組織對流動農民工子女教育的支持---以廣東省東莞市橫瀝鎮隔坑社區服務中心為例〉，《西北人口》，2010 年第 2 期，pp. 36-40。

(三)其他扶助

非政府組織除了有較多獲得資源的管道，提供農民工隨遷子女教育上的補助之外，它也提供農民工隨遷子女其他非經濟層面、受教育相關的幫助。像是國際間非政府組織---福特基金會，對農民工及其子女教育面不平的公共政策及治理就提供了法律援助，以幫助他們疏通法律觀念，泯除疑慮，以利爭取自身權益。

另外，農民工隨遷子女的家庭教育，也為組織所留心。家庭教育是兒童除學校、社會之外獲得成長、培養價值觀很重要的一個場所。但進城的農民工由於鎮日忙於打工、加班，對於兒女的家庭學習可能較為疏忽。因此，有些非政府組織，例如中國滋根鄉村教育與發展促進會便在農民工聚居地設立了農民工活動中心，為農民工隨遷子女提供免費的課後輔導、電腦培訓，由社工針對各個學生不足之處加強輔導，或設置音樂、體育等課程，讓他們不至於因為家庭經濟因素，喪失培養興趣、長處的機會。

在農民工隨遷子女的心理輔導方面，有鑒於大多數的農民工隨遷子女自信心的不足，開始有一些非政府組織引進了在香港非常成熟的社會工作方法---曆奇輔導[317]，希望通過遊戲或者訓練項目解決農民工隨遷子女自卑、社會溝通障礙等心理問題，並激發農民工隨遷子女的潛能和重塑其自信心。

(四)「第三條路」

有別於以上組織的獨立運作，隨著中央政策的調整，以及民間社會越來越重視農民工隨遷子女的教育問題，政府部門和民間團體也開始展開整合，希望能以一加一大於二的力量，收到幫助農民工隨遷子女就學更大的效果。

為了總結和推廣農民工子女教育問題的經驗，表彰喊宣傳為農民工子女受教育環境的改善作出重要貢獻的地方政府、企業、公益機構、媒體、學校及個人，2009 年 7-12 月，21 世紀教育研究院與南都公益基金會、騰訊公益慈善基金會、北京市西部陽光農村發展基金會等機構聯合舉辦首屆「新公民創新獎」公益評選活動，包括「政府創新獎」、「影響力講」、「公益創新獎」、「園丁獎」、「視覺獎」、「騰訊慈善公益基金會特別獎」等六個獎項，總計獎勵 20 家地方政府、公益機構、媒體，以及一批學者和教師[318]。這也是首次以農民工子女教育問題為主題的評選活動。

另外，農民隨遷子女進入城市，主要有兩種就學管道，分別是在城市公辦學校、農民工打工學校就讀。但在 2009 年 9 月 8 日，浙江省成立了全國第一所公有民辦非營利公益性新公民學校---溫州市龍灣區第一所公民學校。與單純的公辦和民辦學校不同，溫州新公民學校的制度模式是「公有民辦+非營利性」，實行理

[317] 英文為 Outward Bound ，意思是一艘小船離開安全的港灣，駛向波濤洶湧的大海，迎接未知的艱險，接受挑戰，戰勝困難。訓練主要是利用一連串精心設計的活動程序，在解決問題、接受挑戰的過程中，激發個人潛能，磨練意志，建立參與者的自信心，提高團隊精神。

[318] 〈騰訊公益新公民創新獎評選結果在京揭曉〉，騰訊網 http://edu.qq.com/a/20091223/000106.htm ，2009 年 12 月 23 日。

事會領導下的校長負責制，一方面爭取政府的財政支持，同時也通過合法程序收取學費、面向社會籌資，辦學經費由政府投入、學費和社會資金三部分構成。此舉旨在嘗試以地方政府、社會公益組織和企業共同出資辦學的方式，緩解農民工子女入學難的問題。

在這種運作模式下，共青團溫州市委、龍灣區教育局、共青團龍灣區委、沙城鎮政府、龍灣區人民教育基金會等五家機構聯合五方共同出資籌款，用於學校新教學綜合樓建設。溫州市政府投入近 2000 萬元，提供土地、校舍、教師資源等軟硬件資源，區教育局提供不少於 1/3 的公辦經費和生均補貼，南部基金會提供 200 萬元公益資金，同時吸引社會愛心人士為新公民學校募捐[319]。

這種由非營利組織舉辦，由獨力的校董會管理與運作，通過社會捐款、政府資助、學生繳費等多渠道籌及辦學經費，民辦公助、非營利性的辦學模式，依照《民間非營利組織會計制度》公開透明財務管理，錢直接進入學校，少去股東分紅這一塊，任何機構或個人不得以任何方式從中分紅、營利或取得任何回報。這一方式消去了可能造成教育資源、教育經費不足的貪腐問題。新公民學校透過制度創新，成為政府於市場之外解決農民工隨遷子女教育的「第三條道路」。

針對農民工和政府之間不對等的關係，這些非政府組織透過他們的力量保護和扶助農民工，不僅在社會管理方面良好的效果，也能通過分析政府政策、游說官員等方式，使政府在制定政策時能更多考慮農民工及其子女的想法。雖然在中國大陸，民間組織發展制度環境並不夠完善，使得這些「第三部門」組織大多未具合法的身分，距離形成有效的「市民社會」仍有一大段距離。但作為一個中介的角色，它們架起了一個能夠讓農民工有較大表達空間的平台，並為之向社會發聲，讓大眾能有更多的機會認識到農民工及其子女的困境。

國立政治大學 National Chengchi University

第三節、總結

農民工隨遷子女的教育問題除了從教育的內部因素來探討之外(如：教育目標、學校系統、教學型態與內容…)，本文認為，掌握非教育的外在因素，更有利於釐清問題的關鍵。由於教育政策的制定和推動，可能會隨著社會背景、教育主張、文化價值、財政政策的不同而產生變動，和一個國家的政治、經濟、社會結構與文化有很大的連結。因此，不能將農民工隨遷子女的教育問題簡化為單一的教育面。兼顧非教育的外在因素與教育的內在因素，配合社會改革，才能有效

[319] 章軻，〈溫州市開拓農民工子女教育「第三條路」〉，《第一財經日報》http://env.people.com.cn/BIG5/10634741.html，2009 年 11 月 18 日。

解決問題。

本文從社會排斥理論來看農民工隨遷子女的教育問題，旨在藉由社會排斥理論動態性，顯示出農民工隨遷子女受教育處於弱勢的多面向本質，將農民工隨遷子女受教育過程面中的各個問題點找出，看出成因及影響，而非貧窮理論對弱勢者只關注在分配的議題與所得不平等等問題上。從此來看，顯然，只有國家政策的支持，社會對於農民工隨遷子女的排斥還是無法徹底消除的。由於政策落實不到位、地方情況的複雜性和許多不可克服的因素，農民工隨遷子女在接受義務教育過程中，仍然處於被排斥狀態。

改革開放以後，大量農村勞動力慢慢湧入城市成為農民工。而隨著農民工流動逐漸「家庭化」，為數龐大的適齡兒童、青少年隨其父母進城長住成為趨勢。這群人在城市的教育成為極待解決的問題。在社會變遷過程中，教育問題的存在是必然的。原因在於，現行的制度往往是應過去價值觀念、需求，經過制度化的過程所建立起來的，教育制度亦不例外。當新的需求產生，制度改革卻過於緩慢，兩者相互矛盾與脫節，便會有許許多多問題衍生出來。

由於目前中國大陸的義務教育系統仍是以戶籍制度為標準建立的，未完整考量到農民工子女流動性高的特性。在「地方負責、分級管理」的辦學體制下，農民工隨遷子女的義務教育主要由其戶籍所在地政府(流出地政府)負責，流入地政府一般不負擔非戶籍所在地人口義務教育的設施和經費等，使得農民工隨遷子女義務教育遭遇不公平的對待。

(一)社會排斥---農民工隨遷子女教育的多面向障礙

本文認為，導致農民工隨遷子女教育不公平的社會排斥來自於各個面向的社會排斥，主要可以分成制度性排斥、經濟性排斥以及文化性的排斥。從不同的層次、視角來看待問題，更有助於釐清農民工隨遷子女教育問題的關鍵和本質。農民工及其子女遭受制度排斥、經濟排斥或者是文化排斥，皆與於城鄉分隔的戶籍制度有莫大的關係。因此，可以說，制度性排斥是農民工隨遷子女遭遇社會排斥的根本性因素，也是最重要的一項威脅。制度性排斥對農民工及其子女的區隔、經濟資源不足壓縮了他們各方面的發展機會，再加上農民工隨遷子女自我與社會認同的游離，三者不斷地循環和再生產成對農民工隨遷子女的社會排斥，使得農民工群體的邊緣化處境更趨惡化。

1.制度排斥

制度排斥是由國家或某些組織在制定制度的過程中造成的，是一種政策制定本身的導向所形成的，還有一些是無意識的政策失誤或不正當的政策導向所引起的，而這種排斥還受到國家政策、法律、社會習俗的認可[320]。在中國大陸，弱勢群體被制度性排斥所影響的現象十分明顯。以戶籍制度為基礎構築的制度排斥，

[320] 左光霞、馮幫，〈社會排斥與流動人口子女的教育公平〉，《現代教育科學》，2009年第3期，p.5。

將社會上一部分人排除在分享城市教育資源之外，教育政策和教育資源長期向城市所傾斜、流入地政府因為中央政策的模糊性而有理由推脫卸責，使得農民工隨遷子女除了受教育資格遭受歧視，進入公立學校還需要繳交高額的費用，無法和市民子女一樣獲得平等的受教權。雖然制度排斥的情形晚近有所改善，但並未完全消失，且同時和經濟排斥、文化排斥持續發揮作用，影響農民工隨遷子女受教的權利。

2.經濟排斥

經濟排斥指個人、家庭和地方社區未能有效參與生產、交換和消費等經濟活動。最明顯的特徵便是收入貧窮，遭受勞動力市場排斥以及消費市場的排斥。

農民工入城就業由於也受到戶籍制度的影響，被排斥在《勞動法》的保障範圍內。使得他們只能從事工資待遇低下、生存環境惡劣、超時加班等得不到法律應有保障的工作。也由於農民工家庭的經濟狀況處於社會劣勢地位，使得他們無法提供子女充裕的教育經費及零用金，農民工隨遷子女在消費市場上因此無法滿足自己的基本消費需要，被排斥在高檔的、甚至是普通市民子女習以為常的一般消費品市場之外，遭受同儕歧視的眼光。

3.文化排斥

文化排斥指失去根據社會認可的行為、生活發展方向及價值觀模式而生活的可能性。國家制度面的排斥、農民工經濟條件的低落、城市居民文化背景的巨大差異以及刻板印象的烙印，合力強勢地將農民工群體汙名化及排除在主流文化之外。農民工子女進城上學，面臨農村文化與城市文化的衝突，使得他們在原生及新的生活方式、價值判斷、社會認知之間產生混亂。這些問題無一不將農民工隨遷子女與市民子女分割成兩個不同的群體，從而阻斷了彼此相互交流和建立社會網路的機會。這樣就造成農民工子女自卑、封閉和邊緣化的心理，使他們缺少集體感和社會安全歸屬，導致他們很難在與他人的互動中完成社會文化的內化和為個人角色作定位。

本文雖然將農民工隨遷子女各個層面的社會排斥作了分類，但這三者並不涇渭分明，制度排斥並不隨著農民工隨遷子女教育政策立意更加良善而消失，文化排斥也並是非晚近才出現的問題。

制度排斥表面上雖然隨著中央政策的調整逐漸消失了，農民工隨遷子女也似乎得到了他們平等就學的權利，然而制度排斥只是轉為「地下化」，事實上仍隱性地發揮排斥作用。例如廣東省東莞市就將「外來工」改稱為「新莞人」，並為他們的子女實行「積分制」入學方案，但是，這一切似乎只停留在象徵的階段。農民工子女上學還是需要很多證件。由於「積分制」突出學歷、職稱和技能的重要性，只解決了外來工當中少數「白領」、「精英」階層的子女讀書問題，對於大多數從事體力勞動的農民工而言，所能累積的積分並不高。中山市流管辦主任陳

惠超就很明白地解釋：「正是因為資源的限制，積分制設置高門檻很有必要，一方面可以把低素質的人擋在門外，一方面可以減少對地方財政的沖擊」[321]。

由於農民工隨遷子女教育需求的轉變，使得更多專家學者注意到文化排斥這一部分，轉而對農民工隨遷子女心理問題做研究。然而，文化排斥問題只是在最近被突顯出來，文化排斥自有戶籍制度以來便存在城市居民心中，戶籍制度將社會分成二元，也將城市、農村兩個群體的文化作切割。唐均認為，針對流動人口這個弱勢群體，用國家暴力為後盾來設置「城市門檻」，實行「准入制度」， 用「社會排斥」的方式來「優化結構」，排斥低素質的農民工，就是缺乏社會責任心的社會排斥，其思想基礎就是非理智的「階層意識」[322]。這種非理性的階層意識就是文化排斥的一種。城市居民在心理留下刻板印象，認為農民工及其子女進入城市會分割自己已有的資源，再加上對農民工的印象總是與髒、苦、累的工作結合在一起，和他們交往會降低素質。制度的安排使得兩個群體在社會交往、心理觀感都存在明顯區隔，也排斥了農民工及其子女進城後的融合過程。

另從人力資本的觀點來看，由於勞動力市場是自由競爭的，人力資本不足的個人，因為教育程度低、工作能力差、經驗不足，往往會削弱其在勞動力市場的競爭力，造成其工作報酬偏低，個人及整個家庭陷入貧困。由於農民工的文化程度不高，從事的又都是繁重的體力勞動，經濟收入自然不高，處於城市勞動力市場的下層。如此一來，農民工在城市的經濟能力有限，對於子女就學所需的額外成本自然無力負擔。再加上進入城市的農民工大多是來自相對貧困的農村，他們來到城市後，工作不穩定、收入也低，唯一可以依靠和信任的就是「老鄉」或「熟人」，但農民工彼此間網絡封閉及同質性高，使得他們難以獲得足夠的資訊以改善其經濟地位。

各種社會排斥綜合影響的一個直接結果，就是導致農民工代際的貧困。社會排斥對經濟貧困既具有構成性意義，也具有工具性的意義。社會排斥構成貧困的一個方面，而被社會排斥的人，又因為經濟貧困進一步加劇社會排斥。

農民工的下一代很有可能就在這樣一個經濟資本不足→無法接受良好的教育→人力資本不足→無法進入主流勞動力市場→難以獲得優渥薪資改善家庭狀況的狀態中做代際循環。

[321]〈農民工積分入城鎮廣東戶籍改革一小步〉，鉅亨網新聞中心 http://news.cnyes.com/Content/20100617/KC9VU4KAZQPA2.shtml?c=detail，2010 年 6 月 17 日。

[322] 唐鈞，〈「城市門檻」與社會排斥〉，中國共產黨新聞網 http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/9857612.html，2009 年 8 月 14 日。

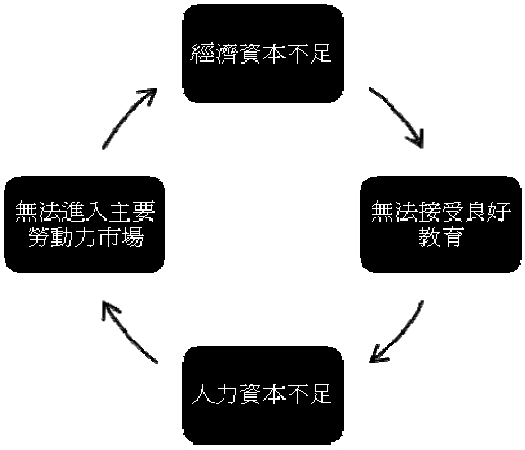

圖 6、農民工家庭經濟與教育代際循環圖

(二)社會排斥與不均衡的發展

戶籍制度建立的城鄉二元壁壘造成了資源不足及資源分配不公。各級地方政府為農民工及其子女提供的正式支持系統依然薄弱。其中，「錢」的問題是農民工隨遷子女無法享受公平教育、制度改革無法有效落實的關鍵點。

經費資源是其他資源的經濟基礎，許多教育政策的推出都伴隨著相應的經濟撥款為誘因和保障。經費資源投入不足或不穩定是政策執行不力的重要原因。雖然近幾年來，中共中央政府制定了一系列方便農民工隨遷子女上學的相關政策，然而真正在落實的時候卻未收到預期的效果。主要原因在於制度的改革牽涉的層面相當地廣，涉及包括財政、教育、公安、衛生、城建、國土資源、民政等多個部門。在市場經濟條件下，政府也是多元利益主體之一，也要尋求自身利益的最大化，由於目前還未設置專門的機構來統籌、協調、監督和考核相關部門的行政作為，以使政策的制定和執行統一協調。因此，政府無論在選擇政策和執行政策方面，都會帶有明顯的傾向性，而無法做出公平的判斷。

另外，由於農民工及其子女的流動性大，地方難以對政策的制定掌握精確的統計數據，這時就導致教育規劃能力不足，教育容量不夠，教育資源相對緊缺。除此之外，一個國家有一定的利益總量，中央與地方所處的位置不同，考慮問題的角度不同，對利益的要求也不同。為了爭取對己方有利的利益配額，就容易對利益相互爭奪，產生矛盾。

是故，中央政府雖然強調要讓農民工隨遷子女和市民子女享有平等接受義務教育的權利，各地政府也盡力根據「兩為主」原則，調整地方政策，讓農民工隨遷子女能不受戶口限制和交納借讀費，全面進入公辦中小學就讀。但在實際上，政策執行是否有效仍受流入地政府各地方教育資源差異所制約。

中國大陸從東部沿海到中西部地區的經濟發展在改革開放後形成了明顯的梯型差距，再加上長期以來城鄉有別，反映在教育問題上的狀況就是的是中央對於教育經費的傾斜，造成了各地義務教育普及率、教學品質、教師資源的差距。

東半部等經濟較為發達、農民工的主要流入省市，能夠獲得中央下發較為充

足的經費，再加上自身經濟較為發達，運用充足的經費投入農民工隨遷子女的教育支持系統當中對他們來說理應不難。但是，這些地區由於外來人口密集，比起其他地區已要承擔數目更多的農民工隨遷子女。再加上農民工考慮到舉家遷移後子女的教育品質，容易選擇流向經濟發達、交通便利且入學「門檻」較低的地區，形成所謂的「盆地效應」，再度加重地方政府財政支付的壓力。

而在西半部經濟較為落後的地區，能夠分配給農民工隨遷子女的教育經費有限。如果要讓所有農民工隨遷子女都能進入公辦學校，政府必須新建許多學校，除基礎建設費用外，還必須考量師資費用等，對於這些資源較為缺乏的地方政府來說，是一筆不小的負擔。再加上為求一地城市化的快速發展，城市建設的財政支出龐大，筆筆經費都要盤算計較，各地政府便只願意為有當地戶籍的居民提撥經費以節省開銷。

所以，不管在何處，各地政府往往會巧立名目徵收費用，將財政負擔轉移至農民工身上，或是由於公辦學校容量不足，許多地方政府把剩餘的農民工隨遷子女撥給其它民辦的學校，但農民工家庭基於經濟因素，只能選擇讓其子女到品質較差的打工子弟學校就讀，這也是打工子弟學校仍然在教育市場上占有一席之地的原因之一。

農民工打工子弟學校雖然解決了大部分無法入讀公辦學校的農民工隨遷子女的教育問題，但是各地政府對於打工子弟學校的補助經費投入和重視卻始終不及公辦學校，公辦學校和民辦打工子弟學校之間師資水平和教育環境的差異性，這些問題都再一次體現了對農民工隨遷子女的排斥。

作為中央政策的執行者和目標團體，地方必然要思考大規模的農民工遷入對本地生活和經濟可能帶來的壓力，在為農民工隨遷子女做好教育保障的同時也必然會考量自身所能承受的最大限度。這一切都立基於一地政府「理性」的思考，不必然將地方政府擺在完全排斥農民工隨遷子女的角度上，現在的問題是出在「目標明確、但資源有限」之上。

由於農民工隨遷子女教育問題涉及的相關機關部門相當地多，不只是一個地區的教育部門所能解決的，它還涉及到公安、物價、工商、計劃生育等相關政府職能部門。所以中央政府在提出總體指導方針後，不應採取放任的態度，將農民工隨遷子女教育問題的責任和結果全交由地方政府來承擔，應該由國家主動負擔起全民義務教育的責任，善盡督導之責，特別是在最核心的財政問題上，還應加強其教育投入財政轉移支付的能力，縮小地區間財力的差距，以確保農民工隨遷子女的教育經費不會在各地政府、部門利益分配不均的情況下被逐步蠶食、犧牲。如果只是一味強調地方政府和公辦學校的責任，中央政府卻未統籌安排、規劃相應的經費支持，政策依然無法有效獲得落實。

(三)社會排斥與政治排斥

儘管針對農民工隨遷子女教育的議題在政策關注及額外資源上已得到了不少修正與支持，但要確保他們的需求能被真實接受與處理，對於政策制訂者而言，

仍面臨著一些嚴峻的挑戰。

農民工隨遷子女教育問題的關鍵和利益衝突有很大的關係。而政府制定公共政策的本質在於解決利益分配的問題。只有實現農民工參與和切身利益相關政策的制定，才能有效提升中央到各級政府，甚至社會大眾對農民工問題的重視。

Percy-Smith 在研究社會排斥問題時，提醒人們要注意到社會排斥中的政治排斥問題，並且對政治排斥進行了比較詳盡的論述。她認為：「一種更深層面的社會排斥是被排斥群體和個人權利的被剝奪，由此導致他們在社會和經濟方面的訴求無法表達，不能向上反映，也不會引起重視。這一方面的排斥被稱之為『政治排斥』。[323]」

農民工遭遇政治排斥，很大程度導致了制度排斥、經濟排斥以及文化排斥的產生，使得農民工面臨權利貧困，不能享有和其他社會成員同等的法律賦予公民應有的權利。由於沒有管道讓他們為自己的困境發聲，相關既得利益者繼續制定維護自身權益的政策，維持「一國兩制」的社會結構型態。

選舉權是公民進行有序政治參與最重要、最直接的政治權利，選舉活動也是公民重要的政治參與方式。根據中國大陸現行制度的安排，公民應該在其戶口所在地進行選民登記，農民工雖然實際上已經離開其戶籍所在地，但至今仍屬農業戶口，是以他們在城市中還是被當作「外來人口」，不具有正式的公民身分，不能享受到與城市居民同等的「同城待遇」。

除此之外，現有的制度也沒有為農民工提供組織化的空間。由於不具備城市的戶籍，農民工沒有資格在城市組織團體，向政府和社會大眾直接表達自己的聲音，包括爭取自己及其子女的合法權益。

如此一來，「農民工」雖然具備農民和工人的雙重身分，但其既已脫離農村的政治系統，在城市中又無法和城市工人擁有同等的政治權利，在政府決策過程中沒有發言權和投票權，無法對政府的不合理規定施加壓力，更沒有能力參與制定和自己利益切身相關的政策法規中。這不僅不利於農民工群體通過政治途徑表達自身的要求、維護權益，也不利於監督政府相關政策的實施。

所以，中央政府雖然先後頒佈了《流動兒童少年就學暫行辦法》、《國務院關於解決農民工問題的若干意見》等政策，並以「兩為主」為原則，構建起農民工隨遷子女義務教育的政策規範，但是國家宏觀的政策制定仍無法完全落實到農民工隨遷子女教育微觀層面，實際貼合他們的需求，導致法令往往「朝令夕改」，具有很大的變動性。

農民工階層在城市中是龐大的一個群體，許多城市問題和他們密切相關，農民工遭受政治排斥，導致各種城市問題叢生，而城市秩序的混亂又進一步影響到農民工階層的利益，農民工隨遷子女教育問題即是一例。教育是社會弱勢者的最佳社會流動管道、決定成就地位的最重要中介因素，也是社會階層重分配的最大

[323] J.P. Smith, "Introduction: The Contours of Social Exclusion," in J.P. Smith ed., *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?,* Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 2000, pp.1-21.

公平化力量。農民工無法參與政策的討論和制定，保障其基本的權力，使得農民工隨遷子女失學、輟學遊蕩在街頭，不僅容易聚眾產生犯罪問題，更容易加深城市居民對農村人口的刻板印象，除了不利於城市、農民兩階層的相互交流、融合，也使農民工階層難以藉由教育而獲得社會地位的提升。

本文從公民權利理論出發，認為在社會權利當中，教育是能促進社會流動的重要動力機制。中國大陸政府也宣稱：經濟及社會權利的確保，必須優先於公民及政治權利的獲得，強調經濟發展到一定程度之後，才可能保障個人權利。然而，以中國大陸現有的情況來看，相關社會權利的各種保障都還有很長的一段路要走，更遑論被排序在社會權利之後的政治權利？本文認為，將公民權利劃分先後順序這種說法是有問題的，公民及政治權力的保障未必和經濟、社會文化權利的享有相衝突。經濟、社會及文化權力的發展，是任何社會正義形式所不可缺少的部分。倘若缺乏經濟及社會權利，個人的公民及政治權力便無法有效實現；而缺乏公民及政治權利的話，個人的聲音也無法有效表達出來，使得民主的運作出現問題。所以，對於整個社會或是政府政策的制定來說，若讓政策制訂者和教育專家學者僅憑「理想主義」和「管理主義」來制訂政策，可能都無法切中問題的核心。引入農民工參與，傾聽他們的聲音，才能使農民工的基本權利得到有效的保障，緩解社會融合中的許多不穩定因素。

(四)研究框架與限制

本文認為，農民工隨遷子女的教育問題不僅涉及農民工的家庭和城市管理，更涉及到國民的權利問題和中國大陸未來的發展。是故，本文未從純教育的角度來看農民工隨遷子女教育的不公，而是試圖以社會排斥理論來揭櫫農民工隨遷子女在教育學習過程中所可能遭遇到的各種社會不公。從這個意義上來說，農民工隨遷子女所遭遇到的，絕不僅止於教育問題，而是一個廣大的社會問題。因此，本文利用了中國大陸農民工隨遷子女的教育政策及相關文本，除了希望能藉由其中的轉折同時看出中央及地方政府對於農民工隨遷子女教育問題如何建設和發展，也冀望能藉此了解中國大陸政府近年來國家發展戰略的價值選擇趨向。

本文關於農民工隨遷子女受教育困難的成因、過程和結果分析借用了西方的社會排斥理論展開。社會排斥理論，特別是 Silver 的社會排斥研究範式對本文有關農民工隨遷子女教育問題的分析具有重要參考意義。Silver 將社會排斥分成了「團結」、「專業化」、「壟斷」三種研究範式，本文受「壟斷」範式影響，認為農民工隨遷子女社會排斥的形成是由於社會結構的不平等所造成的，權利集團為了鞏固自身既得利益，會通過社會關閉限制外來者的進入。同時，本文通過各專家學者對於社會排斥所做的型式分類，分別從制度面、經濟面和文化面來作為本文探討農民工隨遷子女遭遇社會排斥成因分析的基本架構。

本文認為，當前，制度性排斥仍然是令農民工隨遷子女受教育遭遇困難的最重要的因素，而這一切的肇始，便是戶籍制度。不過，當許多專家學者皆建議對戶籍制度進行改革、甚或取消戶籍制度的同時；從文化排斥的角度出發，不禁要

思考到，或許，除了戶籍制度的改革，最終的目標應該是消除城鄉分割和身份歧視。各種關於農民工及其子女的保護政策可以視為一項項城市既得利益群體對這些外群體所做的妥協和漸進變革。其理論基石便是因為城市中心本位的想法作祟，將人民劃分出內、外兩個不同群體。當城市居民能泯除二元體制帶來的優越感、兩者不分你我，使公共利益的決策和分配趨向平等，保證社會所有成員擁有相同的基本權利之時，自然不需再為農民工群體制定特別的保護政策和規定。

另外，Adam・Smith認為：教育不應該交由自由市場運作，而應由政府負責。其他諸如Graham、Marshall…等也不一提出「政府負責」的概念。關於農民工隨遷子女的教育困難，不管是深化戶籍制度的改革、或是消除城鄉分割和分歧視，由於牽涉層面甚廣，是一項非常龐雜的系統工程。中央及各級政府部門除了要因應趨勢，適時修訂適當法令，使政策能反應快速成長的世界及市場；還應發揮主導作用，引導和灌輸全社會正確的想法，才能使農民工及其子女真正成為城市居民並融入到城市社會中。

最後，農民工隨遷子女的教育問題從完全性的制度缺失，到目前漸臻進步，是一個仍在進行中的議題，僅管本研究對農民工隨遷子女受教育困難的各個社會排斥面向進行了一系列的探索，但由於研究者學術水平與能力的限制，現有的結果也存在許多侷限，亟待日後進一步的探討。

由於本人未能親赴大陸進行田野調查，僅能就現有文獻進行整理和分析。因此本文關於農民工隨遷子女的教育困難描述主要以政策為主軸展開的。在文獻的蒐集上以官方發布為主，是故文章內容主要從政府的角度出發，未能就農民工及其子女參與的視角提出看法和發展願景。

另外，本文囿於文章架構安排，對於非政府組織的著墨不多。但本文認為，社會關係在當前農民工及其子女城市就業、就學、生活中具有重要作用。一方面，它為農民工及其子女提供了重要支持(但傳統原鄉的社會網絡能為農民工及其子女提供的支持力量卻有限)；所以，另一方面，它也成為農民工及其子女遭受社會排斥的重要來源。因此，如何發揮政府與非政府組織對農民工隨遷子女就學的保障和服務的促進作用，應該是研究必須深入關注的問題。

最後，農民工隨遷子女的問題近年來逐漸獲得中國大陸政府、媒體和國內外專家、學者密切的關注，但涉及農民工留守兒童的著墨卻太少。雖然隨著農民工流動「家庭化」的趨勢增高，其子女由留守轉為流動的比例有一定幅度的上升(或許這也是農民工父母基於理性判斷，冀望向上流動的結果)。但由於農民工隨遷子女在城市就學仍存在許多限制，如城市學校容量不足、初中後返回原籍的升學問題…。本文認為，或許可以就農民工「隨遷」及「留守」兩類兒童其社會化及人力資本提升總量來做研究比較，以規劃未來選擇「隨遷」或使之「留守」的政策制定方向，合理配置城鄉的教學資源，以完成無地域差別的教育制度。

參考文獻

中文部分

專書

1. Cardoso, F. H., Faletto E., *Dependency and Development in Latin America*, 1979。
   轉引自 Martin Carnoy 著、李少軍等譯，《國家與政治理論》，台北：桂冠出版社，1996 年。
2. 21 世紀教育研究院，，〈2009 年度中國主要城市公眾教育滿意度調查〉，楊東平、柴純青編，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，pp.160-173。
3. 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書公司，1996 年。
4. 王康，《社會學詞典》，濟南：山東人民出版社，1988 年。
5. 王毅杰、高燕，《流動兒童與城市社會融合》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年。
6. 王曉燕，〈新背景下流動兒童教育問題的再探討〉，楊東平、柴純青編，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，pp.86-95。
7. 方巍，《社會排斥及其發展性對策---杭州市農民工勞動社會保障個案研究》，上海：人民出版社，2009 年。
8. 石彤，《中國社會轉型時期的社會排斥---以國企下崗失業女工為視角》，北京：北京大學出版社，2004 年。
9. 安東尼・吉登斯(Anthony Giddens)著，趙旭東等譯，《社會學》，北京：北京大學出版社，2003 年。
10. 朱國宏，《社會學視野裡的經濟現象》，四川：人民出版社，1998 年。
11. 李真，《流動與融合-農民工公共政策改革與服務創新論集》，北京：團結出版社，2005 年。
12. 李強，《農民工與中國社會分層》，北京：社會科學文獻出版社，2004 年。
13. 李艷、李雙名，《農村義務教育制度選擇論》，北京：師範大學出版社，2009 年。
14. 邱天助，《布迪厄文化再造理論》，台北：桂冠圖書股份有限公司，2002 年。
15. 汪明，《聚焦流動人口子女教育》，北京：高等教育出版社，2007 年。
16. 周佳，《教育政策執行研究---以進城就業農民工子女義務教育政策執行為例》，北京：教育科學出版社，2007 年。

17. 周玲，〈2008 年全國及地方政府教育投入分析〉，楊東平、柴純青編，《中國教育發展報告(2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，p.174-183。
18. 林南(Nan Lin)，林祐聖、葉欣怡譯，《社會資本》，台北：宏智出版社，2005 年。
19. 林毅夫、蔡昉、李周，《中國的奇跡：發展戰略與經濟改革》，上海：人民出版社，1994 年。
20. 阿馬蒂亞・森(Amartya Sen)，王宇、王文玉譯，《貧困與饑荒---論權利與剝奪(中譯本)》，2001 年。
21. 屈智勇、王麗，〈流動兒童義務教育和政策應對〉，張秀蘭編，《中國教育發展與政策 30 年》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，pp.165-206。
22. 姚洋，《轉軌中國：審視社會公正和平等》，北京：中國人民出版社，2004 年。
23. 柯爾曼著，鄧方譯，《社會理論的基礎(上)》，北京：社會科學文獻出版社，1990 年。
24. 孫立平，〈城鄉之間的「新二元結構」與農民工流動〉，李培林編，《中國進城農民工的社會經濟分析》，北京：社會科學文獻出版社，2003 年，pp.206-226。
25. 孫立平，《轉型與斷裂---改革以來中國社會結構的變遷》，北京：清華大學出版， 2004 年。
26. 孫瑩、周曉春，〈城市貧困家庭青少年的問題與需求研究報告〉，陸世禎主編《城市青少年弱勢群體現狀與社會保護政策》，北京：社會科學文獻出版社，2004 年，pp.24-65。
27. 教育部政策研究與法制建設司，《現行教育法規與政策選編》，北京：教育科學出版社，2002 年。
28. 許欣欣，《當代中國社會結構變遷與流動》，北京：社會科學文獻出版社，2000 年。
29. 陸益龍，《超越戶口---解讀中國戶籍制度》，北京：中國社會科學出版社，2004 年。
30. 梁漱溟，《中國文化要義》，台北：五南出版社，1988 年。
31. 張黎明、趙順義《讓我們共享揚光---中國九城市流動兒童狀況調查研究報告》，北京：人民教育出版社，2003 年。
32. 張興杰，《跨世紀的憂患：影響中國穩定發展的主要社會問題》，廣州：廣州大學出版社，1998 年。
33. 陸藝龍，《戶籍制度---控制與社會差別》，北京：商務印書館，2003 年。
34. 彭華民，《福利三角中的社會排斥---對中國城市新貧窮社群的一個實證研究》，上海人民出版社，2007 年。
35. 熊光清，《中國流動人口中的政治排斥問題研究》，北京：中國人民大學出版社，2009 年。
36. 蔣太岩、劉芳、谷穎、王坤，〈從歧視走向公平---中國農民工及其子女教育問題調查與分析〉，瀋陽：東北大學出版社，2008 年。

國立政治大學 National Chengchi University

37. 劉成斌、吳新慧，《留守與流動---農民工子女的教育選擇》，上海：交通大學出版社，2008 年。
38. 蔡昉，《民生經濟學---「三農」與就業問題的解析》，北京：社會科學文獻出版社，2005 年。
39. 錢飛雪，《進城農民工消費的實證研究-南京市 578 名農民工的調查與分析》，南京：社會科學出版社，2003 年 3 月。

期刊論文

1. James M.,Buchanan, *Explorations into Constitutional Economics,* Ore: Texas A & M University Press, 1989。轉引自傑佛裡・薩克斯、胡永泰、楊小凱，〈經濟改革與憲政轉型〉，《開放時代》，2000 年第 7 期，pp.4-25。
2. 丁開杰，〈「社會排斥」概念：語意考察和話語轉換〉，《晉陽學刊》2009 年第 1 期，pp.52-57。
3. 〈上海農民工子女學校納入民辦教育「正規軍」〉，《教育發展研究》，2009 年第 24 期，p. 36。
4. 中央教育科學研究所教育發展研究部課題組，〈中國進城務工就業農民子女義務教育研究〉，《華中師範大學學報》，2007 第 2 期，pp.129-134。
5. 中央教育科學研究所教育發展研究部課題組，〈進城務工就業農民子女接受義務教育的政策措施研究〉，《教育研究》，2007 年 28 卷第 4 期，pp.49-55。
6. 王后雄，〈「差生」生成的經濟及社會原因及其啟示〉，《全球教育展望》，2004 年第 4 期，pp. 69-73。
7. 王信賢，〈傾斜的三角：當代中國社會問題與政策困境〉，《中國大陸研究》，第 51 卷第 3 期，2008 年 9 月，pp.37-56。
8. 王紹光、胡鞍鋼、丁元竹，〈經濟繁榮背後的不穩定〉，《戰略與管理》2002 年第 3 期，pp.26-33。
9. 王慧蘭，〈教育政策社會學初探〉，《教育研究資訊》，1999 年第 7 卷第 3 期，pp.87-108。
10. 王瓊芝、田漢族，〈義務教育財政轉移支付理論與實證研究〉，《中小學教育》，2003 年第 10 期，pp.18-21。
11. 尤超凡，〈福州多舉措提高農民工子女學習質量〉，《中國教育報》，2008 年第 1 期，p.8。
12. 毛麗玉，〈進城農民工子女教育狀況的調查與思考—以福州市為例〉，《科技和產業》，2009 年第 11 期，pp.56-59+74。
13. 左光霞、馮幫，〈社會排斥與流動人口子女的教育公平〉，《現代教育科學》，2009 年第 6 期，pp.5-7。
14. 石金平、游濤，〈外來人口犯罪，一個備受關注的話題〉，《北京統計》，2002 年第 7 期，pp.22-23。
15. 史柏年，〈城市流動兒童少年就學問題政策分析〉，《中國青年政治學院學報》，

2002 年第 1 期，pp.31-35。
16. 甘柏花，〈公辦學校流動人口子女心理特點與教育對策〉，《中國農業教育》，2006 年第 3 期，pp.16-17。
17. 朱力，〈群體性偏見與歧視---農民工與市民的磨擦性互動〉，《江海學刊》，2001 年第 6 期，pp.48-53。
18. 朱力，〈論農民工階層的城市適應〉，《江海學刊》，2002 年第 6 期，pp.82-88+206。
19. 曲恒昌，〈借鑒他國經驗切實制止目前我國農村義務教育的滑波〉，《比較教育研究》，2003 年第 5 期，pp.17-22。
20. 托馬斯・馬歇爾，劉繼同譯，〈公民權與社會階級〉，《國外社會科學》，2003 年第 1 期，pp.4-10。
21. 任雲霞，〈社會排斥與流動兒童的城市適應的研究〉，《陝西青年管理幹部學院學報》，2006 年第 1 期，pp.16-21。
22. 杜育紅，〈關於新時期基礎教育財政體制改革的思考〉，《北京師範大學學報》，2003 年第 2 期，pp.54-61。
23. 肖春飛、苑堅，〈農民工子女渴望「歸屬」城市〉，《瞭望》，2006 年第 42 期，pp.46-47。
24. 呂紹青、張守禮，〈城鄉差別下的流動兒童教育---關于北京打工子弟學校的調查〉，《戰略與管理》，2001 年第 4 期，pp.95-108。
25. 沈原，〈社會轉型與工人階級的再形成〉，《社會學研究》，2006 年第 2 期，pp.13-36。
26. 沈繼樓、劉亞娟、王曉敏，〈對加強和完善外來流動人口子女教育的思考---基于上海浦東新區的調研〉，《蘭州學刊》，2009 年第 9 期，pp. 157-159。
27. 吳新慧，〈關注流動人口子女的社會融入狀況〉，《社會》，2004 年第 9 期，pp.10-12。
28. 吳恒祥，〈公辦中小學教師對借讀生態度的比較研究〉，《江蘇教育研究》，2007 年第 9 期，pp.36-40。
29. 吳新慧，〈社會排斥與農民工子女的邊緣化〉，《書摘》，2005 年第 6 期，pp.42-45。
30. 吳新慧、劉成斌，〈接納？排斥？---農民工子女融入城市的社會空間〉，《中國青年研究》，2007 年第 7 期，pp.13-16。
31. 吳魯平、俞曉程、聞曉鵬、鄭丹娘，〈城市青少年農民工的現狀、問題及對策研究---對現有 105 篇學術論文的文獻綜述〉，《中國青年研究》，2004 年第 9 期 ，pp.7-21。
32. 李紅婷，〈城區學校農民工子女文化適應的人類學闡釋〉，《湖南師範大學教育科學學報》，2009 年第 2 期，pp.30-39。
33. 李勉媛，〈初中生自尊的發展及其與師生關係、學業成績的關係〉，《廣西師範大學》，2003 年，pp.7-10。
34. 李悠，〈流動人口家庭環境對子女道德認知發展影響的實證研究〉，《教育導刊》，

2003 年 Z2 期，pp.66-68。
35. 李斌，〈社會排斥理論與中國城市住房改革制度〉，《社會科學研究》，2002 年第 3 期，pp.106-110。
36. 李愛銘，〈上海市九成農民工子女享受免費義務教育〉，《成才之路》，2009 年第 33 期，p. 92。
37. 李曉巍、鄒泓、金燦燦等，〈流動兒童的問題行為與人格、家庭功能的關係〉，《心理發展與教育》，2008 年第 2 期，pp. 54-59。
38. 祁雪瑞，〈「多重流動」境況對義務教育階段農民工子女的影響〉，《信陽師範學院學報(哲學社會科學版)》，2009 年第 5 期，pp.18-21。
39. 余德鵬、陳智慧、汪海軍，〈城鄉二元社會結構與城市外來民工犯罪〉，《浙江社會科學》，1999 年第 2 期，pp.46-50。
40. 宋艷，〈農民工子女教育的「兩為主」政策---全面實施免費義務教育后的分析〉，《教育理論與實踐》，2009 年第 25 期，pp.37-40。
41. 金太軍，〈重視對公共政策執行的研究〉，《江蘇社會科學》，2001 年第 6 期，pp.58-59。
42. 孟旭、樊香蘭，〈我國基礎教育投資中存在的問題與建議〉，《中小學教育》，2003 年第 4 期，pp.10-13。
43. 邱利，〈青年農民工：主動排斥與被動排斥〉，《當代青年研究》2010 年第 3 期，pp.5-10。
44. 屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，pp.11-17。
45. 周皓，〈我國流動兒童少年就學狀況及比較分析〉，《南方人口》，2001 年第 2 期，pp.43-47。
46. 周皓、章寧，〈流動兒童與社會的整合〉，《中國人口科學》，2003 年第 4 期，pp.69-73。
47. 周皓，〈流動兒童心理狀況的對比研究〉，《人口與經濟》，2008 年第 6 期，pp.7-14。
48. 林新發，〈大陸高等技職教育行政與經費政策之探討〉，《台北師院學報》，1998 年第 11 期，pp.51-84。
49. 武曉萍，〈在京外來人口子女教育問題〉，《北京社會科學》，2001 年第 3 期，pp.146-149。
50. 柯正峰，〈我國邁向學習社會政策制定之研究：政策問題形成，政策規劃及政策合法化探討〉，《國立台灣師範大學社會教育研究所博士論文》，1999 年，pp.301-322。
51. 茆怡娟，〈進城農民工子女心理問題研究及對策〉，《當代教育論壇(綜合研究)》，2010 年第 8 期，pp.63-65。
52. 段建平，〈從農村到城市：外出務工青年的社區定位〉，《江西社會科學》，2001 年第 2 期，pp. 144-146 。

53. 胡進，〈流動人口子女心理健康存在的問題及教育干預〉，《教育科學研究》，2002 年第 11 期，pp.52 -53。
54. 洪朝輝〈論中國城市社會權利的貧困〉，《江蘇社會科學》，2003 年第 2 期，p.116-125。
55. 昝劍森，〈戶籍制度改革對農民工的雙重影響〉，《當代世紀與社會主義雙月刊》，2004 年第 3 期，p.54-66。
56. 奚山青、胡巧絨，〈民工子女犯罪與教育問題專項調研〉，《法制與社會》，2009 年第 28 期，pp. 340-341。
57. 袁立新、張積家、蘇小蘭，〈公立學校與民工子弟學校流動兒童心理健康狀況比較〉，《中國學校衛生》，2009 年第 9 期，pp.851-853。
58. 袁連生，〈我國義務教育財政不公平探討〉，《教育與經濟》，2001 年第 4 期，pp.1-5。
59. 孫紅玲，〈淺論轉型時期流動人口子女的教育公平問題〉，《教育科學》，2001 年第 1 期，pp.4-6。
60. 孫維平、胡韜、郭躍勤等，〈重慶市某小學進城務工農民子女心理健康狀況〉，《中國學校衛生》，2007 年第 1 期，p. 68。
61. 徐玲、白文飛，〈經濟排斥與流動兒童發展困境〉，《遼寧教育研究》，2008 年第 6 期，pp.51-54。
62. 徐玲、白文飛，〈流動兒童社會排斥的制度性因素分析〉，《當代教育科學》，2009 年第 1 期，pp.16-20。
63. 徐望，〈豈容人為造成大量適齡兒童失學 聚焦北京流動人口子女教育 在城市化加速的過程中暴露出嚴重的管理缺位〉，《瞭望》，2001 年 46 期，pp.26-28。
64. 徐麗，〈民工子弟學校的現狀與對策〉，《現代教育科學》，2010 年第 2 期，pp.111-112。
65. 唐貴忠，〈城市外來人口犯罪根源及制理對策〉，《西北人口》，1999 年第 1 期，pp.17-19。
66. 張世文、王洋，〈「社會排斥」視角下的農民工子女教育問題〉，《長春工業大學學報(社會科學版)》，2008 年第 1 期，pp.117-120。
67. 張春泥、劉林平，〈網絡的差異性和求職效果---農民工利用關系求職的效果研究〉，《社會學研究》，2008 年第 4 期，pp.138-162。
68. 張秋淩、屈志勇、鄒泓，〈流動兒童發展狀況調查---對北京、深圳、紹興、咸陽四城市的訪談報告〉，《青年研究》，2003 年第 9 期，pp.11-17。
69. 張斌賢，〈流動人口子女教育研究的現狀與趨勢〉，《清華大學教育研究》，2001 年第 4 期，pp.4-7+25。
70. 張興杰、楊正喜，〈非政府組織對流動農民工子女教育的支持---以廣東省東莞市橫瀝鎮隔坑社區服務中心為例〉，《西北人口》，2010 年第 2 期，pp. 36-40。
71. 張鐵道、趙學勤，〈建立適應社會人口流動的內性教育城市化進程中的流動人口子女教育問題研究〉，《山東教育科研》，2002 年第 8 期，pp.3-7。
72. 陳玉萍，〈同在一片藍天下---關注農民工子女的心理健康〉，《成才之路》，2009 年第 16 期，pp.4-5。
73. 陳成文、曾永強，〈農民工子女教育的邊緣化：一個資本分析的視角〉，《學習與探索》，2009 年第 6 期，pp.46-51。
74. 陳淡卿，〈也談農民工子女教育問題〉，《廣州社會主義學院學報》，2008 年第 3 期，pp. 39-40。

75. 梁玲、賈波，〈農民工子女受教育權缺損及其成因分析〉，《重慶科技學院學報(社會科學版)》，2008 年第 9 期，pp.61-62。
76. 郭彩琴，〈城市中「農民工」子女受教育不公平現狀透視〉，《學海》，2001 年第 5 期，pp.180-184。
77. 許麗芬，〈農民工子女心理問題及教育對策〉，《沈陽師範大學學報》，2009 年第 2 期，pp.121-123。
78. 彭小霞，〈農民工子女教育問題之現狀與原因分析〉，《山東省農業管理干部學院學報》，2010 年第 5 期，pp.19-21。
79. 彭正波，〈從貧困到社會排斥：理論演進與政策構想〉，《桂林理工大學人文社會科學學院》，2010 年第 2 期，pp.126-128。
80. 彭敏九，〈對農民工子女心理健康教育問題的思考〉，《武漢市教育科學學報》，2006 年第 6 期，pp.10-12。
81. 曾守錘，〈城市家長對流動兒童入讀公辦學校的態度研究---基於上海市調查〉，《教育學術月刊》，2008 年第 3 期，pp.27-29。
82. 曾守錘，〈公辦學校中流動兒童的心理健康問題〉，《當代青年研究》，2009 年第 8 期，pp.75-78。
83. 曾群、魏彥濱，〈失業與社會排斥：一個分析框架〉，《社會學研究》，2004 年 3 期，pp.16-17。
84. 馮玲，〈城市打工子弟學校的價值分析〉，《城市問題》，2003 年第 2 期，pp.48-52。
85. 馮幫，〈社會排斥與流動兒童的教育公平〉，《華中師範大學論文》，2007 年，p.1-36。
86. 馮幫，〈流動兒童教育公平問題：基於社會排斥的分析視角〉，《江西教育科研》，2007 年第 9 期，pp.97-100。
87. 楊文娟，〈讓每個孩子都接受良好的教育---淺談公辦學校流動人口子女的教育活動平等〉，《基礎教育研究》，2003 年第 2 期，pp.8-10。
88. 楊娜，〈社會排斥與農民工子女的教育公平〉，《法學雜志》，2010 年第 S1 期 ，pp.68-71。
89. 楊潤勇，〈新背景下農民工子女教育問題的分析與建議〉，《當代教育論壇(上半月刊)》，2009 年第 7 期，pp.72-74。
90. 黃京平、石磊，〈試論「入世」對城市流動人口犯罪的影響〉，《法學論壇》2000 年第 2 期，pp.16-23。
91. 黃晨熹，〈大城市外來流動人口特征與社區化管理〉，《中國軟科學》，1999 年第 7 期，pp.51-55。
92. 趙娟，〈流動兒童少年學習困難的非智力因素分析---多次轉學經歷的個案研究〉，《青年研究》，2005 年第 10 期，pp.8-13。
93. 趙樹凱，〈外出就業農民的就業調查(下)〉，《小城鎮建設》，2000 年第 2 期，pp.46-48。
94. 趙耀輝、劉啟明，〈中國城鄉遷移的歷史研究：1949-1985〉，《中國人口科學》，

1997 年第 2 期，pp.26-35。
95. 廖大海，〈上海地區民工子女教育問題研究報告〉，《上海教育科研》，2004 年第 12 期，pp.4-8。
96. 劉軍，〈論流動人口的政治參與〉，《雲南行政學院學報》，2004 年第 2 期，pp.18-20。
97. 劉維公，〈當代消費文化社會理論的分析架構：文化經濟學、生活風格、與生活美學〉，《東吳社會學報》，2001 年第 11 期，pp.113-136。
98. 劉震，〈關於流動兒童群體的研究綜述〉，《法制與社會》，2010 年第 1 期，pp.192-193。
99. 劉豔麗，〈關注流動兒童心理健康〉，《中小學心理健康教育》，2007 年第 17 期，p. 54。
100. 盧永平，〈非政府組織：教育補償的重要力量〉，《中小學管理》，2010 年第 6 期，pp. 48-50。
101. 賴永波，〈福州市解決農民工子女教育問題的制度設計---政治學視角分析〉，《福建行政學院福建經濟管理幹部學院學報》，2005 年第 S1 期，pp.15-17。
102. 薛在興，〈社會排斥理論與城市流浪兒童問題研究〉，《青年研究》，2005 年第 10 期，pp.1-13。
103. 韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告〉，《青年研究》，2001 年第 8 期，pp.1-7。
104. 韓嘉玲，〈北京市流動兒童義務教育狀況調查報告(續)〉，《青年研究》，2001 年第 9 期，pp.10-18。
105. 戴麗敏、應曉玲、周菲、謝廣田，〈城市流動人口子女的社會性背景與其人格發展的相關研究---以杭州市為例〉，《教學測量與評價(理論版)》，2009 年第 9 期，pp.39-43。
106. 魏萬青，〈從社會排斥到融入---對民工社會融合研究範示的轉變〉，《華中農業大學學報》，2008 年第 6 期，pp.23-28。
107. 羅天瑩，〈農民工學齡子女義務教育現狀及對策---以廣東省為例〉，《社會科學家》，2009 年 第 1 期 ，pp.116-121。
108. 顧唯頁，〈城市流動兒童心理問題分析和對策〉，《文教資料》，2006 年第 11 期(上)，pp. 84 -85。

網站資料

1. 中華人民共和國教育部網站 http://www.moe.gov.cn/。
2. 雲南省人民政府 http://www.yn.gov.cn/yunnan,china/72057594037927936/index.html，2010 年 11 月 27 日。
3. 雲南省教育訊息資源網 http://yjzy.ynjy.cn/doc/info/view.php?id=354&cata=110，2010 年 8 月 30 日。
4. 王善邁，〈中國義務教育財政制度改革構想〉，青島教育資訊網

http://www.qdedu.gov.cn/guihua2.htm，2003 年 10 月 21 日。
5. 曲哲涵，〈中央下發 20 億元改善農民工子女教育〉，《人民日報》 http://finance.people.com.cn/BIG5/10650244.html ，2009 年 12 月 25 日。
6. 汪萬里，〈東莞 11 歲學童用紅領巾自縊身亡〉，BBC 中文網 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/lg/china/2009/12/091214_child_suicide.shtml，2009 年 12 月 14 日。
7. 計琳，〈上海全面免除義務教育學雜費〉，中國教育報 http://edu.people.com.cn/BIG5/8216/28350/6801198.html，2006 年 8 月 25 日。
8. 封壽炎，〈建構農民工的社會支持網絡〉，《中國共產黨新聞網》 http://theory.people.com.cn/BIG5/11999181.html，2010 年 6 月 29 日。
9. 唐鈞，〈社會排擠與城市貧困群體的生存狀態〉，《中國勞工通訊》 http://big5.china-labour.org.hk/chi/node/5049，2002 年 7 月 15 日。
10. 唐鈞，〈「城市門檻」與社會排斥〉，中國共產黨新聞網 http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/9857612.html，2009 年 8 月 14 日。
11. 馬暉，〈張家港實驗：開放教育資源〉，21 世紀網 http://www.21cbh.com/HTML/2009-12-22/158768.html，2009 年 12 月 22 日。
12. 張亞祥，〈農民工子女凸現歧視、心理等危機〉， http://www.525xinli.com/show.asp?id=595，2010 年 10 月 23 日。
13. 章軻，〈溫州市開拓農民工子女教育“第三條路”〉，《第一財經日報》 http://env.people.com.cn/BIG5/10634741.html，2009 年 11 月 18 日。
14. 陳樹強，社會排斥：對社會弱勢群體的重新概念化， http://www.social-policy.info/952.htmo，2009 年 8 月 19 日。
15. 陸學藝，〈走出「城鄉分治、一國兩策」的困境〉，中國社會學網 http://theory.people.com.cn/BIG5/40764/55706/55707/3880176.html，2005 年 11 月 22 日。
16. 焦小峰，〈我國農民工子女義務教育面臨的問題及政策建議〉，《「中國城市重視農民工子女義務教育及財政保障國際研討會」會議發言》 http://tw.search.yahoo.com/search;_ylt=A8tUwZV655BN63wACn9r1gt.?p=%E6%88%91%E5%9C%8B%E8%BE%B2%E6%B0%91%E5%B7%A5%E5%AD%90%E5%A5%B3%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E9%9D%A2%E8%87%A8%E7%9A%84%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%8F%8A%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%BB%BA%E8%AD%B0+%E7%84%A6%E5%B0%8F%E5%B3%B0&fr2=sb-top&fr=yfp&rd=r1，2009 年 12 月 14 日。
17. 童大煥，〈借讀費取消了，孩子上學反而更難了〉，http: / /www. mingong123. com /news/71 / 200902 /920b37811203690f. html.，2009 年 2 月 28 日。
18. 黃明珠，〈免交借讀費，閔農民工子女就學難題初解〉，《海峽財經報導》 http://www.haixiainfo.com.tw/index7.html，2007 年 9 月 27 日。
19. 黃洪、李劍明，〈困局、排斥及出路：香港「邊緣勞工」質性研究〉，樂施會， http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/publication/Research_monograph/2001_mar

ginal_worker_qulitative.doc，2001 年 12 月 15 日。
20. 楊深坑，「重新省思教育不均等：弱勢者的教育」國際學術研討會計畫書，http://web.nutn.edu.tw/gac610/download/doc/2008/2008%E6%95%99%E8%82%B2%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%AD%B8%E5%AD%B8%E6%9C%83%E8%AB%96%E5%A3%87970530.pdf ，p.1，2010 年 9 月 22 日。
21. 趙甦成，〈非政府組織與治理：以中國大陸農民工問題為例〉，http://www2.thu.edu.tw/~politic/94/documents/B4-3.pdf，2005 年 12 月 24 日，p.12。
22. 鄭成安，〈以公辦學校為主---昆明市為農民工子女提供平等義務教育〉，中國勞動保障新聞網 http://www.labournews.com.cn/html/report/29927-1.htm，2010 年 9 月 15 日。
23. 謝金城，〈教育政策制定與執行之影響因素評析〉，http://www.hcjh.tpc.edu.tw/master/edubook/a05.pdf，p.3，2010 年 10 月 6 日。
24. 蘇敏，〈我國流動兒童失學率高在 9.3%〉，中國青年報，轉引自新浪網，http://www.sina.com.cn，2004 年 5 月 14 日。
25. 〈1400 萬農民工隨遷子女有望在當地參加升學考試〉，人民日報 http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201003/25/t20100325_21179390.shtml，2010 年 3 月 25 日。
26. 〈2009 年全國工會金秋助學活動全面啟動〉，人民網 http://acftu.people.com.cn/BIG5/9877249.html ，2009 年 8 月 18 日。
27. 〈子女成長有保證，家長願留榕〉，《文匯報》http://paper.wenweipo.com，2009 年 2 月 20 日。
28. 〈大陸農民子弟讀高中上大學比例低〉，新唐人電視台 http://www.ntdtv.com/xtr/b5/index.html，2010 年 2 月 2 日。
29. 〈中國首次全面報告流動兒童生存狀況大型調查〉，《China Reports》http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/41/2003/11/06/41@1884.htm，2003 年 11 月 3 日。
30. 《中國政協新聞網》，http://cppcc.people.com.cn/BIG5/34956/5828203.html，2007 年 10 月 14 日。
31. 〈危險的都市隔離帶〉，中國評論月刊網路版 http://www.chinareviewnews.com，2010 年 6 月 10 日。
32. 〈昆明民工子女上不起公學上私學〉，中華網新聞 http://news.china.com/zh_cn/social/1007/20040531/11708419.html，2004 年 5 月 31 日。
33. 〈昆明「兩基」迎國檢推進會提出遵循規律優化結構〉，雲南日報 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cq.xinhuanet.com/edu/2010-11/16/content_21406172.htm，2010 年 11 月 16 日。
34. 〈南都公益基金會新公民計畫公益專案介紹〉，南都公益基金會網站，

http://www.nandufoundation.org/sys/html/lm_188/2009-06-24/160156.htm，2009 年 6 月 24 日。
35.〈重慶主城六成農民工子女學校將建心理咨詢室〉，鳳凰衛視 http://news.sina.com，2009 年 3 月 25 日。
36.〈教育部取消可向非本地戶籍小學生收借讀費規定〉，中華人民共和國教育部網站 http://www.moe.edu.cn/，2010 年 12 月 5 日。
37.〈細數全球最「摳門」富豪〉，中國日報 http://news.sina.com ，2010 年 10 月 7 日。
38.〈深圳市流動兒童心理問題分析和對策〉，中國婦聯新聞，http://acwf.people.com.cn/BIG5/90304 08.html，2009 年 3 月 26 日。
39.〈雲南 13 年義務教育悄然流產 政府難支撐成本〉，騰訊網 http://edu.qq.com/a/20090304/000183.htm，2009 年 3 月 4 日。
40.〈雲南五年內讓八成以上『外來娃』進入公辦學校〉，北方網 http://www.enorth.com.cn2011526，2011 年 5 月 26 日。
41.〈清華百萬教育基金獎勵優秀打工子弟學校教師〉，人民網 http://edu.people.com.cn/BIG5/9771983.html，2009 年 8 月 2 日。
42.〈創辦第一所打工子弟學校的原由〉，人民網，http://www.people.com.cn/GB/32306/54155/57487/4819096.html，2006 年 9 月 14 日。
43.〈農民工積分入城鎮廣東戶籍改革一小步〉，鉅亨網新聞中心 http://news.cnyes.com/Content/20100617/KC9VU4KAZQPA2.shtml?c=detail，2010 年 6 月 17 日。
44.〈福州：農民工子女今後憑卡入學〉，《人民網》 http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-03/05/content_5511168.htm，2004 年 3 月 5 日。
45.〈福建省採取切實措施解決農民工子女入學男問題〉，《福建省教育廳》 http://www.fjedu.gov.cn/html/index.html，2010 年 12 月 22 日。
46.〈對農民工子女開放學校遇尷尬：城裡孩子紛紛轉學〉，中華少年英才網，http://www.cnlad.net/newsb/104344548.shtml，2007 年 12 月 27 日。
47.〈廣東省農民工積分制入戶城鎮：滿 60 分可申請〉中國評論新聞網，http://www.chinareviewnews.com，2010 年 6 月 8 日。
48.〈調查顯示：上海農民工子女學校逐步規範但辦學條件、師資水準和人文教育等仍待提高〉，《人民網》 http://nc.people.com.cn/BIG5/61156/61909/6805119.html，2008 年 1 月 22 日。
49.〈調查顯示:高考戶籍限制加劇教育資源分配不公〉，中國經濟網 http://big5.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201012/17/t20101217_22058142.shtml，2010 年 12 月 17 日。
50.〈關注流動兒童受教育難題:需要社會提供平等機會〉，新華網 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2007-07/23/cont

ent_6416364.htm，2007 年 7 月 23 日。
51. 〈騰訊公益新公民創新獎評選結果在京揭曉〉，騰訊網 http://edu.qq.com/a/20091223/000106.htm ，2009 年 12 月 23 日。

英文部分

專書

1. Burchardt, T., J. Le Grand, and D. Piachaud, "Degress of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure," in J. Hills, J. Le Grand, and D. Piachaud eds., *Understanding Social Exclusion,* Oxford: Oxford University Press, 2002, pp.30-43.
2. Room, G., "Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research," in G. Room ed., *Beyond the Threshould: The Measurement and Analysis of Social Exclusion,* Bristol: The Policy Press, 1995, pp. 1-9.
3. Gramsci, A., "The Organization of Education and Culture," in Q. Hoare, and G. N. Smith trans., *Prison Notebooks,* New York: International Publishers, 1983.
4. Kwong, Julia, "The Integration of Migrant Children in Beijing Schools," In Gerard A., Postiglione ed., *Education and Social Change in China: Inequality in a Market Economy,* London: M.E. Sharpe, 2006, p.163-178.
5. Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies,* New York: Harper Collins,1984.
6. Kronauer, M., "Social Exclusion and Underclass-New Concepts for the Analysis of Poverty," in H. J. Andre ed., *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective,* London: Ashgate, 1998, pp.51-76.
7. Levitas, R., *The Inclusive Society? Social Exclusion and Labour,* New York : Palgravae Macmillan, 2005.
8. Littlewood, P. and S. Herkommer, "Identifying Social Exclusion: Some Problems of Meaning," in P. Littlewood, I. Glorieux, S. Herkommer, and I. Jönsson eds., *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms,* Aldershot: Ashgate, 1999, p.1-19.
9. Lu, W., "The Urban Chinese Education System and the Marginality of Migrant Children," in V. L. Fong and R. Murphy eds., *Chinese Citizenship-Views from the Margins,* London: Routledge, 2006, pp.27-40.
10. Middleton, S., K. Ashworth, and R. Walker, *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990s,* London: Child Poverty Action Group, 1994.
11. Ridge, T., *Childhood Poverty and Social Exclusion: From a Child's Perspective,* Bristol: The Policy Press, 2002.
12. Rodgers, G., "What is Special about a Social Exclusion Approach?" in G. Rodgers,

C. Gore, and J. B. Figueiredo eds., *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses,* Geneva: International Labour Organization, 1995, pp.43-55.

13. Sabour, M., "The Socio-Cultural Exclusion and Self-Exclusion of Foreigners in Finland: The Case of Joensuu," in P. Littlewood, I. Glorieux, S. Herkommer, and I. Jönsson eds., *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms,* London: Ashgate, 1999, pp.219-248.
14. Silver, H., "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion," in G. Rodgers, C. Gore, and J. B. Figueiredo eds., *Social Exclusion: 45 Rhetoric, Reality, Responses,* Geneva: International Labour Organization, 1995, pp. 57-80.
15. Smith, J.P., "Introduction: The Contours of Social Exclusion," in J.P. Smith ed., *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?,* Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 2000, pp.1-21.
16. O'Leary, T. and C. Falzon eds., *Foucault and Philosophy,* London: Wiley-Blackwell, 2010.
17. Willis, P., *Common Culture: Symbolic Work at Play in the Everyday Cultures of the Young,* Milton Keynes: Open University Press, 1990.
18. Young, J., *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity,* London: Sage, 1999.

期刊

1. Coleman, J.S., "The Concept of Equality of Educational Opportunity," *Harvard Education Review*, Vol. 37, No. 1, 1968, pp. 7-22.
2. Everett, C. A., "The Field of Marital and Family Therapy," *Journal of Counseling and Development*, Vol. 68, No. 5, 1990, pp. 498-502.
3. Harris, J. R. and M. P. Todaro, "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis," *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, 1970, pp.126-142.
4. Jahnukainen, M. and T. Järvinen, "Risk Factors and Survival Routes-Social Exclusion as A Life-Historical Phenomenon," *Disability & Society,* Vol. 20, No. 6, 2005, pp.667-680.
5. McEwan, P. J. and M. Trowbridge, "The Achievement of Indigenous Student in Guatemalan Primary Schools," *International Journal of Educational Development,* Vol. 27, No.1, 2007, pp. 61-76.
6. Silver, H., "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms," *International Labour Review*, Vol. 133, No.5-6, 1994, pp.531-578.
7. Yaohui, Z., "Labor Migration and Earnings Differences: The Case of Rural China," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47, 1999, pp.768-782.
8. Zhong, D. and D. J. Treiman, "The Impact of Cultural Revolution on Trends in

Educational Attainment in the Peoples Republic of China," *American Journal of Sociology*, Vol. 1.103, No.2, 1997, pp.391-428.

網站資料

1. Social Exclusion Unit, "What is Social Exclusion", http://www.Socialexclusionunit.gov.uk/page.Aspid=213, (22 Mar. 2009.)

國立政治大學
National Chengchi University