

教育平等权亟待落实——  
以三大弱势群体子女的受教育权为例

撰写人：徐剑雄 维权网协助

# 教育平等权亟待落实——以三大弱势群体子女的受教育权为例

撰写人：徐剑雄 维权网协助

2011年9月1日发布

## 目录

### 导言

#### 一、当代中国的教育不平等现象

- (一) 农民工随迁子女受教育权不平等现象
- (二) 上访人员子女教育不平等情况
- (三) 劳教或判刑人员子女教育不平等情况

#### 二、导致教育不平等的法律、政策与制度根源

- (一) 教育观念上的工具意识是制造教育不平等的根源
- (二) 有关教育法规上存在的问题
- (三) 制度和体制上存在的问题
- (四) 各地政策中的地方保护主义导致的不平等
- (五) 城乡收入差距导致的事实上的不平等

### 三、解决教育不平等问题的建议

- (一) 从教育立国和人权平等理念上消除教育不平等的意识形态障碍
- (二) 制定和修改有关的法律法规
- (三) 改革户籍制度，消除有关的地方保护主义政策
- (四) 从经济上消除教育发展机会的不平等
- (五) 扶植、规范打工子弟学校的办学行为
- (六) 加强流动人口综合管理工作，建立流动儿童学籍登记管理制度
- (七) 充分发挥社区的作用

### 参考文献

## 导言

教育公平是社会公平价值在教育领域里的延伸和体现，是社会公平的基石。教育公平的核心问题是受教育权的平等问题。受教育权被认为是现代宪法所确立的一项非常重要的基本公民权利，也是最能够体现国家权力与公民权利相互关系的一种实体性宪法权利。[1]教育平等权主要可以从两个方面来理解：一是受教育权的公平原则，这一般包括受教育起点上的平等、受教育过程中的机会平等和受教育结果上的平等三个层面，任何政府都应该创造条件尽量实现学生在入学及其他教育方面的平等待遇，反对各种歧视；二是适当倾斜原则，即为了实现这种平等，政府有必要扶持特殊地区和人群尤其是弱势群体的教育发展。

受教育权有着人权和公民权的双重属性：作为人权，它的价值依据是人的尊严与人的价值，规范依据是国际人权法；作为公民权利，它的依据是中国宪法以及相关法律法规。

关于教育平等权，联合国先后发布过多个意义非凡的公约、宣言和文件。《联合国宪章》宣布了基本人权及平等观念。1946年国际教育局第9届大会上，介入议程的就有“中等教育入学机会均等”，这是最早的世界性的教育平等权规定。1948年《世界人权宣言》重申了人人平等原则并将教育平等确立为一项基本人权，为教育平等权提供了国际法依据。《世界人权宣言》第26条明确规定：“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此”。之后，联合国又陆续通过了《取缔教育歧视公约》、《反对教育歧视建议》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《世界全民教育宣言：满足基本学习需要》等一系列公约和协议，使教育平等权更明确地成为一项国际法保障的权利。根据《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条，“人人有受教育的权利”，“教育应鼓励人的个性和尊严的充份发展，加强对人权和基本自由的尊重，并应使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊”。从中，我们可以看到在国际范围中教育平等权是人权的重要组成部分，是公民享受作为人的尊严和价值的重要体现。

具体说来，教育平等权的内容主要包括：

(1) 人人都有受教育的权利，公民不分民族、种族、地域、性别、职业、财产状况、宗教信仰和政治倾向等方面的差别，都依法享有平等的受教育机会；

(2) 教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此；

(3) 教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，并使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊。

权利总是跟义务相连的，维护公民的权利是政府的义务。为了保障和实现公民的平等受教育权，根据联合国的有关公约，各国政府应履行以下义务：

(1) 实现全面的免费义务小学教育；

(2) 鼓励发展不同形式的中学教育、包括普通和职业教育，使所有儿童均能享有和接受这种教育，并采取适当措施，诸如实行免费教育和对有需要的人提供津贴；

(3) 以一切适当方式根据能力使所有人均有受高等教育的机会；

(4) 使所有儿童均能得到教育和职业方面的资料和指导；

(5) 采取措施鼓励学生按时出勤和降低辍学率；

(6) 废止含有教育上歧视的任何法律规定和任何行政命令，并停止含有教育上歧视的任何行政惯例；

(7) 必要时通过立法，保证在学校招收学生方面没有歧视；

(8)在学费和给予学生奖学金或其他方式的协助以及前往外国研究所必要的许可和便利等事项上，除了以成绩或需要为基础外，不容许公共当局对不同国民作不同的待遇；

(9)在公共当局所给予学校的任何形式的协助上，不容许任何纯粹以学生属于某一特殊团体这个原因为基础而定的限制或特惠；

(10)对在其领土内居住的外国国民，给予与本国国民一样的受教育机会；

(11)使初级教育免费并具有义务性质；使各种形式的中等教育普遍设立，并对一切人开放；使高等教育根据个人成绩，对一切人平等开放；保证人人遵守法定的入学义务；

(12)保证同一级的所有公立学校的教育标准都相等，并保证与所提供的教育的素质有关的条件也都相等；

(13)对那些未受到或未完成初级教育的人的教育以及他们根据个人成绩继续接受的教育，以适当方法加以鼓励和推进；

(14)提供师资训练，无所歧视。

应该说，中国目前已经有不少关于保障教育平等权的法律法规，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规，以及一些政策性规范，等等。我国现行宪法第46条第1款规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。《教育法》中也规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”这一规定确定了公民受教育机会平等的基本原则。具体规定教育平等权的法律包括专门规范教育的教育部门法和保护特殊群体的包含保障教育平等权条款的其他法律，前者有《教育法》、《义务教育法》、《高等教育法》和《民办教育促进法》，后者有《未成年人保护法》、《妇女权益保障法》、《残疾人保障法》等。行政法规和部门规章主要针对教育法律制定全国性的具体实施办法和指导意见，如《中华人民共和国义务教育法实施细则》、《对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科

书工作暂行管理办法》等。此外，比较有代表性的地方性立法有：《大连市保障适龄儿童少年接受义务教育若干规定》、《成都市保障适龄儿童、少年接受义务教育权利的规定》和《江苏省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》等。2010年我国刚通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的一项基本原则是：坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会。该纲要的具体目标包括：建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距；努力办好每一所学校，教好每一个学生，不让一个学生因家庭经济困难而失学；切实解决进城务工人员子女平等接受义务教育问题；保障残疾人的受教育权利，等等。

尽管我国宪法及各级法律法规都规定了公民享有平等的受教育权，但是，近半个多世纪以来，中国公民并未完全享有平等的受教育权。近年来中国虽然在教育领域推出了一些改革，如修改教育立法与加强普及九年义务教育等，但由于一些根本性的制度设置问题，如户籍制度和教育财政拨款体制等，使得中国仍然存在大量的教育不平等现象。特别是在一些弱势群体身上，这种状况更为明显。其中比较典型的有：农民工子女上学问题、上访群体子女上学问题、被判刑或劳教人员子女就学升学问题，等等。这些教育不平等现象，严重侵害了公民受教育的权利，违背了社会公正的原则，同时对社会的稳定发展带来了不利影响。根据《城乡收入差距与教育机会不平等相关性分析》[2]一文的统计分析，全国不同行业劳动力的平均受教育年限与工资收入之间具有高度相关性，二者的相关系数为0.74。有研究表明，农民受教育程度与工资收入之间有显著的正相关关系，即农民受教育年限越长，其所得的工资收入就越高。[3]如果一个公民在青少年时期未能享受到良好的教育，将直接影响到他成年后的经济收入和发展空间。目前我国农村学生的升学率远低于城市，尤其是上重点大学的比例在逐年下降，差距越来越大。浙江上虞市丰惠中学是一所农村高中，2004年，该校的一本上线率还有8.8%，但到2010年却只有0.5%，这绝非个别现象。[4]国家教育科学“十五”规划课题研究表明：随学历增加，城乡差距逐渐拉大，我国农业人口和非农业人口升入高一级学校所占的比例分别是高中6%和21%，中专0.8%和13.2%，大专0.2%和11.1%，本科0.02%和5.63%，研究生0.001%和0.323%。城市高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是农村的3.5倍、16.5倍、55.5倍、281.55倍、323倍。近几年重点院校“自主招生”、“高校联考”等新的招生办法，几乎与农村学生无缘。北京一些重点大学自主招生中，农村学生比例几乎为零。[3]

因此，正视并客观研究这些问题，从中寻找克服不平等现象的路径，对于维护公民受教育的权利、维护社会公正、促进社会健康发展具有非常重要的意义。本课题主要以对三大弱势群体子女的教育平等权状况的调研为基础，立足于具体调查材料之上，通过揭示现实存在的一系列教育不公现象背后的制度和法律根源，来探求实现中国教育平等的路径。

本课题的调查设计方案参照 2007 年世界银行与中国教育部制定的《“促进农民工随迁子女义务教育项目”监测评估》[4]指标体系设计项目调查量表，该项目评估内容主要包括以下三个方面：

入学平等：积极推进三大弱势群体子女平等入学；

过程平等：在保障平等入学的前提下，使三大弱势群体子女在学校接受教育的过程中得到公平对待，并努力促进其在学习、生活环境中的社会融合；

发展平等：为三大弱势群体子女接受教育提供有效的学习和成长环境，平等享受教育成果。

其中，农民工子女受教育权的调查采取半开放式和封闭式调查手段，进行了分层次、分阶段的实地调查研究。第一阶段：根据就近原则选择调查人员便于采集样本信息的省份和城市。第二阶段：筛选符合调查要求的对象，选择那些有城市随迁子女的家庭进行调查统计，以便考察随迁农民工子女的同城待遇问题。第三阶段：分层次进行调研。调研的对象一是对农民工及其子女的调研，调查的方式包括问卷调查、随机访问和重点访谈；二是对部分相关教育行政部门的调研；三是对部分民工子弟学校的调研。三大群体取样方式和调查方式有差别，主要基于以下考虑：从数量来说，农民工子女相对上访和受判刑或劳教人士子女涉及群体数量多，取样容易；从政治敏感度来说，农民工子女相对上访和受判刑或劳教人士子女样本不受政治环境限制，可以随处取样。因此，农民工子女受教育权的调查主要是在京津冀地区通过问卷形式进行的。

由于国内的政治环境所限，对上访人员和被判刑或劳教人士子女的调查难以大规模地进行，所以上访子女和被判刑或劳教人员子女的受教育权问题主要是通过个案取证的形式来调查的。具体有到北京南站上访村随机碰到有学龄子女访民的调查，也有针对性地在北京找到带着学龄孩子上访的访民的调查，还有个别是原本跟本调研人员较熟的有学龄子女的维权访民的调查。对判刑人员子女教育权情况调查，主要是随机选取近年来一些被判刑的有学龄子女的家庭，通过电话或电邮形式访谈了解情况。



本课题所获得的数据概况如下：农民工子女受教育权问题共发放问卷 800 份，收回的有效问卷为 687 份，另外个别访谈 6 人；上访人员子女 10 户 13 人，被判刑或劳教人员子女 5 案例 7 人。

部分农民工拒绝接受调查的原因是：1、怕耽误工作时间，影响赚钱；2、缺乏安全感，怕影响孩子受教育，怕受牵连；3、文化水平低，缺乏表达能力；4、觉得调查并不能改变现状，缺乏争取个人权利的意识。

表 1：随迁子女受教育权调查取样数据（按农民工流入地分类）

表 1: 随迁子女受教育权调查取样数据（按农民工流入地分类）

城市	实例数	城市	实例数	城市	实例数	城市	实例数
北京	94	保定	270	武汉	3	天津	18
石家庄	92	唐山	22	上海	3	广州	3
邢台	32	衡水	14	安徽	3	江西	2
邯郸	40	承德	8	山西	4	呼和浩特	1
廊坊	17	张家口	5	云南	3	兰州	1
定州	7	沧州	16	苏浙	10	东北	5
秦皇岛	7	定量参 考总数	624	山东	7	定性参 考总数	687

## 一、当代中国的教育不平等现象

### （一）农民工随迁子女受教育权不平等现象

根据《中国流动人口发展报告 2010》[5]显示，我国 2009 年流动人口达 2.11 亿人，其中 78.7% 的人为农业户口，14 岁及以下儿童占 20.8%。按照这个比例，目前我国的流动儿

童数量已达 4000 万以上。如果流动儿童的数量维持从 2000 年（1400 多万）到 2009 年（4000 万）的增长速度的话，那么到 2015 年我国流动儿童将达到 6000 多万人。由于农民工这一弱势阶层对教育投资支付力薄弱，加上涉及人数众多，所以进城农民工随迁子女的教育问题是当前我国教育公平领域的首要问题。

调查发现农民工在城市主要有以下几种工作方式：个体经营（饮食业、小商贩、小摊贩）、进厂（大多在非国营、非正规民营企业从事繁重手工业或建筑行业）、服务行业（主要是环卫、搬家、保安等），很多农民工以零工方式挣得生活资料。大多数农民工进城的主要动因是：城市比农村有更多的劳动机会，更高的劳动报酬。农民工子女随迁进城的原因主要有以下两种：（1）孩子在家里无人照看，出于父母的责任，被迫带子女进城；（2）部分收入较高且工作相对稳定的农民工，本着“知识能改变命运”的信条，为改变孩子“乡下人”身份，希望让子女进城接受更好的教育。

为推进教育公平民主的进程，中国于 2006 年新修订的《义务教育法》以及 2010 年制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》，对义务教育阶段教育平等权和进城务工人员子女的教育权做了如下法律规定：“坚持以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主，确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育，研究制定进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法。建立健全政府主导、社会参与的农村留守儿童关爱服务体系和动态监测机制。”但是在实践中，新的《义务教育法》颁布 5 年来，农民工子女的受教育权仍难以得到保证，仍然面临着种种体制性障碍。

## 1· 流动儿童的平等接受义务教育权面临被“虚置化”风险

2006 年新修订的《义务教育法》第二条规定：“国家实行九年义务教育制度。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业。实施义务教育，不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制，保证义务教育制度实施。”同时明确规定，国家对流动儿童实施义务教育，与居住地儿童享受同等的“国民待遇”，流动儿童的义务教育由流入地政府负责，但这一切在实践中还远未实现。流动儿童的受教育状况不及全国儿童的平均水平。据第五次全国人口普查（目前还没有第六次人口普查的详细数据）的结果表明，在全国适龄流动儿童中，“未上过学”者所占比例为 4.0%，上过学后又辍学的比例为 0.8%。二者相加，全国适龄流动儿童中未按要求入学接受义务教育的比例为 4.8%，高于全国儿童的相应比例(3.0%)。此外，流动儿童在学比例(96.1%)和

识字率(95.98%)也低于全国儿童的平均水平(分别为 96.6%和 97.2%)。此外,较高比例的流动少年不能完整地接受义务教育,有 15.4%的 14 岁流动少年离开了学校,成为“童工”或浪迹社会。在失学的 12 到 14 周岁的流动儿童中,有 60%的人已经开始工作,这严重侵犯了儿童的基本权益。[6]

### (1) 难以平等享用公办教育资源

据统计,全国正在上学的流动儿童中,在流入地入读公立学校的比例仅为 69%

(<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11980444.html>)。以北京市为例,尽管北京市提出“对务工人员子女入学,公办学校实行校长负责制,不得拒收或置之不理”。但目前外来务工人员子女在公办校就读的比例仍然不到 70%。相比之下,北京市户口子女在公办校就读的比例则高达 90 以上(剩下的有些是去了私立贵族学校)。据《北京日报》2010 年 4 月 8 日的报道,目前北京市有 43 万左右的随迁子女,其中有 68%在公办学校就读。按照北京市教委的计划,2012 年将实现绝大多数外来务工人员子女都能在公办校享受义务教育的目标。北京市教委主任刘利民表示:“争取 3 年后不低于 90%的来京务工人员随迁子女能够在公办学校就读。”

接受农民工随迁子女入学的学校不外乎公办学校、民办学校和打工子弟学校这三类。民办学校指符合基本办学条件的农民工子女学校,达到《民办教育促进法》中的办学要求,获得民办教育资质的打工子女学校(位于朝阳区的 63 所打工子弟学校,只有 14 所获得了办学许可证)。打工子弟学校指简易的流动儿童学校,未达到《民办教育促进法》中的办学要求,未获得民办教育资质的打工子女学校。

本调查以取样较多的三个不同层级城市为分析对象,同时,北京、石家庄和保定三个城市分别代表一线大都市、二线大中等城市、三线中小城市,三个城市层级明显。本调查以考察义务教育阶段随迁子女享用公办教育资源为目标,在调查样本中,从北京 94、石家庄 92、保定 270 个样本中分别选取符合随迁子女就读义务教育阶段的样本北京 51、石家庄 71、保定 172 个。在对北京、石家庄和保定三市义务教育阶段随迁子女享受公办教育资源的情况进行调查分析后,数据显示公办学校在接收农民工随迁子女过程中起到了主体作用,但民办和打工子弟学校也起着不可忽视的作用。从总体调查结果来看,地区差异比较明显,城市级别越高,享受公办教育资源的门槛也越大。相对而言,中小城市在执行“以

公办为主”的政策时更加有效，大城市执行得更差。我们的抽样调查显示，北京市的民工随迁子女在公办学校就读的比例没有过半，距离政府公布的 68%有一定的出入。保定（中等城市）比大城市（北京、石家庄）在实施以“公办学校为主”接受农民工子弟入学政策上执行得更到位。

表 2：义务教育阶段不同性质学校接收农民工子女比例

表 2：义务教育阶段不同性质学校接收农民工子女比例

学校性质	总人数	公办		民办		打工子弟	
		人数	比例	人数	比例	人数	比例
北京	51	25	49%	10	20%	16	31%
石家庄	71	56	79%	13	18%	2	3%
保定	172	146	85%	23	13%	3	2%
总计	294	227	78%	46	16%	21	7%

## （2）“三免”政策执行不力，义务教育离免费还有多远？

2010 年 4 月 21 号，教育部、国务院纠风办、监察部等七部委联合发出《关于治理教育乱收费的实施意见》，其中规定在义务教育阶段，对符合当地政府规定接收条件的进城务工人员随迁子女，要按照相对就近入学的原则，统筹安排在公办学校就读，免除学杂费，不得以借读费等名义乱收费。但调查结果显示，现实离这一目标还非常遥远。

我们的调查资料主要选取北京、石家庄和保定三个城市作为样本，分别代表一线、二线和三线城市，可以体现出不同层次城市对义务教育“三免”政策的执行情况。

在对义务教育阶段农民工随迁子女入学享受“三免”（本地生一般不需缴纳借读费，因此“三免”主要是针对流动人口的）的抽样调查中，北京公办学校中有 84%的样本变相收取借

读费,民办和打工子弟学校也有 50%的样本要交借读费。更让人触目惊心的是入学赞助费额度相当高,从 300——50000 不等。比如北京四中高中要交 40000,北京向东小学 30000,北京十七中 5000,石景山小学 3000,胜古利小学 2480,北京十二中 500。26 个民办和打工子弟学校交赞助费的比率也占了一半,尽管金额要比公立学校低不少。同时,调查发现大多数学生没有享受到教育减免和助学金等。根据 2009 年的《重庆市城市义务教育阶段公办学校收费标准一览表》显示,重庆市公办中小学对农民工子女收取的借读费每人每年高达 1500 元至 2500 元(注:最近该表格已取消借读费这一项目)。另一项在 08 年对上海、广州、成都、西安和北京的“择校费”调查显示,人均择校费达 3150 元,其中金额最高的北京为 4767 元。[7]

表 3:义务教育阶段北京、石家庄、保定三类学校执行“三免”政策情况调查表

备注(上排数字为义务教育阶段就读不同性质学校的人数;下排数字为在学校交费人数)

收费项目	借读费(赞助费)						学杂费						书费					
	公办		民办		打工子弟		公办		民办		打工子弟		公办		民办		打工子弟	
城市	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费	人数	交费
交费	数	例	数	例	数	例	数	例	数	例	数	例	数	例	数	例	数	例
北京	25		10		16		25		10		16		25		10		16	
(94个样本中 取样51个义 务教育阶段)	21	84%	5	50%	8	50%	12	48%	9	90%	12	75%	19	76%	9	90%	13	81%
石家庄	56	61	13		2		56		13		2		56		13		2	
(92个样本中 取样71个义 务教育阶段)	34	61%	6	46%	0	0%	25	45%	11	85%	2	10%	50	88%	10	77%	2	100%
保定	146		23		3		146		23		3		146		23		3	
(270个样本 中取样172义 务教育阶段)	67	46%	8	35%	0	0%	54	37%	16	70%	3	10%	97	66%	19	83%	3	100%
总计	227		46		21		227		46		21		227		46		21	
	122	54%	19	41%	8	38%	91	40%	36	78%	17	81%	166	73%	38	83%	18	88%

2. 入学条件上遭遇非公正对待,潜规则导致入学机会实际不平等。

农民工子女受教育机会逐渐放开，享受义务教育阶段的准入条件逐渐放开，但实施中差距很大。调查发现因为转学手续复杂；优质资源分配不均；招生信息不透明，农民工子女的入学分数线往往由学校自主划定，而不少学校对外来人口子女的入学分数要求要比本地生源高，导致大部分农民工入学主要渠道采取人情潜规则来解决问题。目前农民工子女在入学资格问题上面临的现实障碍主要有：

(1) 转学手续复杂难办，缺乏简洁适合的接转程序。

义务教育阶段学校在接转流动学生过程中，转学手续复杂难办、缺乏公开透明的接受流程。接受学校大多没有明确公布招生计划和招生流程，造成信息不透明，外来民工不了解准入条件、入学人数、收费项目和收费标准等问题。

调查发现，687 个调查样本中，有 280 个样本表明城市入学最大的困难是转学手续太复杂，占用的劳动时间太长，经济成本高；所在地乡镇政府出具的证明，经常面临事难办、脸难看；流入地学校、政府在接收手续复杂、信息不透明、程序不公开，需要送礼找关系。下面以北京市《崇文区 2010 年来京务工人员随迁子女入学办理须知》为例分析农民工在入学过程中遇到的门槛：

#### 《崇文区 2010 年来京务工人员随迁子女入学办理须知》

一、携带以下材料到暂住地街道办事处开具“在京借读证明”：

1. 全家户口簿（原件及复印件）；
2. 父母双方在崇文区的暂住证（原件及复印件）；
3. 父母在崇文区的实际住所居住证明：如房屋产权证、住房租赁合同等（原件及复印件）；

4.父母双方在崇文区的务工就业证明：如劳动合同、受聘合同、营业执照等（原件及复印件）；

5.孩子户口所在地乡镇政府出具的来京务工就业农民子女及流动人口子女在当地没有监护条件的证明（原件及复印件）；

6.非小学一年级借读学生还应出具原就读学校开具的学习证明（原件及复印件）；

7.接种证。

其中可以看出第三、四条一般农民工需要找关系才能办出证明，就是第六条原就读学校开具的学习证明都得动用社会关系。第五条则带有政策歧视。根据国家教育委员会、公安部关于印发《流动儿童少年就学暂行办法》（教基〔1998〕2号，发布日期：1998年03月02日）第三条规定，流动儿童少年“凡常住户籍所在地有监护条件的，应在常住户籍所在地接受义务教育”。难道农民工子女就不能为了享受城市优质教育而进城上学吗？

（2）缺乏知情权，缺少程序监管，难以享受公平的择校权。

城市教育资源紧缺，学校优质资源过度悬殊，调查发现大多农民工坚信教育能改变命运，不愿自己子女再次输在起跑线上，希望子女不要象自己一样再当“农民”成为“市民”，设法让孩子享受优质教育。在金钱社会潜规则下，他们自愿承受巨大经济压力接受潜规则入学，不惜通过各种渠道挤入优质学校教育资源不足导致大多数的公办学校难以敞开接受全部前来报名的农民工子女，公办学校的“择优入校”实属无奈之举。流动儿童接受义务教育的权利因为“资源瓶颈”而被排斥在享用城市公共教育资源之外。

（3）社会盛行的潜规则导致入学机会实际上的不平等。

尽管在《义务教育法》中已经取消了接受义务教育学生的父母的城乡身份差别，但是入学程序复杂模糊，加上优质资源短缺，造成入学政策不具有指导性，过半家长通过人情关系择校，交易成本高。不仅城乡学生入学准入机会差别很大，即便在同一流入地的农民工内部，因为家长的经济条件、人情关系和文化水平等综合实力和身份不同，导致随迁子女获得优质公办教育资源的机会不均等。

调查发现钱权社会交易规则和熟人社会文化已经渗透到最低层的农民工边缘群体。他们通过人情社会中“熟人”和基层学校领导取得关系，行贿给分管领导。北京 94 个调查对象中有 74 个随迁子女，其中 37 个提到请客、吃饭送礼来解决进入公办和民办学校，打工子弟学校基本不需要请客吃饭找关系的潜规则。石家庄 92 个调查对象中，有 40 多个通过请客、吃饭、送礼，等途径来解决入学难问题；其中有 36 个家庭年收入在 10 万元以上的对象为让子女享受优质教育不遵守就近入学政策，自由择校。同时，调查发现为享受优质公办教育资源，通过请客吃饭，送礼、送钱，为子女获得优先享受优质教育权。中小城市收入超过 2000 的群体比收入低的群体更早会打破规则、自由择校；收入越高，越容易不受限制。这必然导致优质学校生源满，政府指定的就近原则破坏；低收入农民工、没关系农民工子女被溢出到民办或打工子弟学校。

### 3· 政府“就近入学、按片入学”原则在实施中导致了新的不公平

2010 年北京市教委制订指导有性的“所有示范学校都要接收“派位生” 学校不能设置重点班政策，具体操作方案由各区县自己制订。根据北京日报 2010 年 3 月份的报道[8]，西城区 2010 年招生时“派位生”比例确定为招生计划的 10%左右。该区按照 4 种途径录取学生，顺序为:特长生、推优生、共建生、大派位生。在此之前，西城区四中、八中、实验中学、三帆中学、13 中分校、西城外国语学校 and 月坛中学 7 所学校从未招收过大派位学生。西城区教委建议学校将“大派位”招收进来的学生平分到各班，而不再单独成立“派位班”，从而率先实现了对区内所有学生的“同城待遇”。但是其它区县均表示，让非京籍学生享受同城待遇尚有困难。北京八城区外地生小升初多自行联系学校，绝大多数区县在推优、特长生招生等方面不对非京籍学生同等对待，只推荐有北京户口的学生。

根据我们的调查分析，地方政府的保护主义，入学手续复杂、程序模糊，加上优质资源短缺，造成政府“就近入学、按片入学”入学政策不具有指导性。就近按片入学难落实，主要受到以下因素制约：



(1) 城市各片区的优质学校分布不均衡：市区与市下县

(2) 有钱的买房入户到有优质教育的学区

(3) 关系户通过潜规则自由择校

(4) 随迁学生流动性大

(5) 片区的优质学校本地户籍的学生在此择校的数量很大。

以北京为例，北京外地学生就读公立小学指定的派位学校，一般要交赞助费一、两万元，优质资源校的赞助费达五、六万元。如果家长不能接受这笔费用，最终只能到较为边远的地区中学就读，或者回乡。因此有人说，“划片招生其实是一种不公平买卖。”小学教育属于义务教育，是每个公民依法应当享有的权利。但划片会造成这样一种不合理现象，即有权有钱有关系的家庭，可以通过种种手段在那些资源优厚的学校里占得一席之地；而草根阶层，只能选择那些资源薄弱的学校。另外，划片招生又产生了一个附加的市场效应，即抬高了房价。因涉及小学入学时的户籍问题，购房显然是入学的捷径，这迅速促涨了部分学校周边的房价。

4·打工子弟学校处境堪忧，难当大任。

城市的教育资源都是有限的，城市外来人口的增长速度超出了许多城市公办学校的承受能力，公立学校有限的资源无法满足这样庞大的群体。目前，从全国范围看，进城务工农民工子女的教育任务，民办学校，甚至是未获资质的民办学校承担积极地辅助作用。调查资料显示自办学校是北京市缓解外来务工人员子女入学压力的重要举措，对大城市农民工解决子女上学起到积极作用。打工子弟学校因收费低廉、离家较近，入学门槛低等优势应运而

生。相比二三线城市，一线城市公办资源更为紧张，民办学校仍是解决农民工子女上学的一个主要渠道，有民工子弟学校的地方基本没有了失学儿童。制约自办学校发展瓶颈：

(1) 大多数农民工子女学校校舍简陋，没有体育、音乐、美术等各种教学教材，不具备基本的教育条件。

根据中国农村劳动力资源开发研究会“义务教育：北京外来人口中学龄儿童问题”课题组在10年前对北京市114所民工子弟学校的调查，民工子弟学校普遍规模小，平均每校只有91个学生。学校之间规模相差巨大，小的只有7个学生，最大的有876个。118个学校中：20人以下：18个；20---49人：36个；50---99人：33个；100---199人：22个；200人以上：9个。这些学校大多条件很差，几乎都无法达到《民办教育促进法》中的办学要求。[9]虽然现在北京市的民工子弟学校条件有所改善，但大多数仍达不到《民办教育促进法》中的办学要求。

办学主体不同，享受政府财政支持不同。农民工子弟学校银川市明春小学负责人陈老师说：学校每学期只收学生书费60元，学校建校5年来，已经亏了50多万元。[10]

民办打工子弟学校的教学硬件和软件无法与公办学校相比，而且这些学校以私人集资为主，没有国家财政的支持，无法保证其良好的硬件设备和优质的教师资源。尽管解决了一时所需，但从长远考虑，不利于进城务工人员子女接受优质教育。如果公办学校容纳不了农民工子女，靠没有“名分”的民办学校来分担农民工子女就读压力，让人担忧。

(2) 民工子弟学校面临合法性困境

“非法办学”，难获一张“办学许可证”。2010年2月10日中国青年报《北京多所打工子弟学校拆迁因“非法办学”难获偿》报道，位于朝阳区的63所打工子弟学校只有14所获得了办学许可证。朝阳区教委社会力量办学管理所所长张连海告诉记者，打工子弟学校大多条件很差，几乎都无法达到《民办教育促进法》中的办学要求。以城市学校甚至以北京公办学校为标准，民工子弟学校自然问题成堆，而流动人口以家乡学校为参照，就能认可条件、教育质量与家乡学校相似的民工子弟学校。由于在城市规划中没有考虑或极少考虑流

动人口子女受教育问题，随着城市的改建扩建加快，迫使一部门打工子弟学校四处搬家，使本地区流动人口子女不得不重新找学校或失学在家。

自 2011 年 6 月中旬起，大兴、朝阳、海淀近 30 所打工子弟学校相继收到关停通知，涉及近 3 万名学生。没有办学许可证、房产证，校舍为违法建筑，存有安全隐患，是这些学校被关停的共同原因。“从 2006 年开始，区里就没再给哪家打工子弟学校发过办学许可证。”大兴区西红门镇团河实验学校校长杨女士称，学校自 2002 年开办后，她曾多次向各级教委申办办学许可证，但一直未获批。（《新京报》2011 年 8 月 16 日）

## 5· 在过程平等和发展平等方面难以得到公平对待

教育平等不仅仅是指入学机会的平等，还包括过程平等和发展平等。前苏联教育家苏霍姆林斯基曾说：“要让每个学生都抬起头来走路。”过程平等是指随迁子女接受义务教育过程中所受到的与本地学生相同的对待，这是基于社会融合原则而在随迁子女义务教育问题中所提出的要求，它不仅是教育平等原则的体现，同时也是促进农民工在城市的社会融合的体现。在调查问卷中，我们发现有以下因素影响着重农民工随迁子女心理自卑，没做人的尊严、没有社会归属感、没有成长愉悦感、没有人生的充实感。

城市	调查人数	调查发现受尊重平等权受到以下要素的制约					
		普通话不标准	学习起点低	城乡身份认同	心理障碍	住房	经济支持力度差
唐山	22	3	2	8	6	4	3
邢台	32	4	5	9	6	5	6
邯郸	40	8	5	11	4	5	9
廊坊	17	3	4	7	3	3	5
衡水	12	2	3	2	3	2	3
承德	8	2	1	2	2	1	3
张家口	5	1	1	2	2	1	2
定州	7	2	1	2	1	1	1
秦皇岛	7	1	3	3	1	2	3
沧州	16	2	3	5	3	2	5
石家庄	92	18	10	28	9	6	25
保定	270	52	49	86	30	25	65
总计	528	98	87	165	70	57	130

(由于部分城市回收的调查样本太少，不具有代表性，因此此处省略了部分数据)

根据我们的调查以及平时的研究，当前在城市中的农民工子女主要面临以下发展障碍。

### （1）从文化融合的角度分析

虽然农民工子女基本能够遵循学校纪律，严格要求自己，适应城市化对个体文化素养的要求，积极融合城市的环境。但因为社会流行文化价值观缺乏对生活文化差异的宽容和理解甚至相互学习，城市教师、学生对农村户口的歧视，他们大多遭受城乡身份歧视。

一方面，大多数农民工子女普通话不标准，因而受到歧视。由于人们普遍认为普通话比地方话要优越，农民工子女一张口就被辨别出身份，为了自我保护，农民工子女尽量少说话，加上父母都忙于工作，城市朋友比较少，造成交流障碍。

另一方面，城乡教学模式理念，使用教材，教学进度不同，导致英语学习起点低，学习压力大。特长班费用普遍高，补课成本高；父母教育水平低，工作时间长，没有能力辅导学生，导致学习差距扩大。个别有天赋，适应强的学生，因享受优质教育资源，会获得更好发展。

### （2）从阶层融合角度分析

农村生活方式跟城市的不同，使农民工及其子女面临适应难题。作息规律、饮食习惯、交友方式等城乡文化的差异使得城乡子女性格、习惯不同，易使两类群体分化。正因如此，很多城市学校实行城乡学生分班教育，但是，单独分班是不利于农民工子女成长的，更不利于他们尽快融入城市。校园文化中缺少有效融合城乡学生的关系的活动，农民工子女饱受歧视，自卑感进一步增强。

城市价值标准中重钱、重名、重权。农民工可以说在城市生活中没钱、没名也没权。他们大多经济基础差，基本通过打零工、进厂、个体经营的方式留在城市。享受不到必要的同

城待遇如医疗保险、失业救济和住房保障，饮食住宿医疗费用高，基本生活成本比城市市民高。农民工子女经济支持力弱，消费水平低，被同学小看；城市教育经费开支相对较大，昂贵的学费和以各种名目收取的择校费等也让农民工无法承受。

城市主流文化误导城市生活方式就是文明的生活方式，一部分学生开始以城市学生为摹本，学习不良的消费观，感觉不到生活的快乐，享受不到青春多样的个性发展，不能接纳自己，感觉自卑、回避、绝望，甚至出现精神心理障碍，仇视制造不公平的社会制度。

### （3）从消除社会歧视性差异角度分析

城乡二元体制下，城乡户口不同，同城待遇不同，城乡阶层之间差距不断扩大。没有轻松的生存和发展环境，家长因受到城市制度、文化、心理等排斥，难免对城市社会产生负面情绪，子女也会受影响。学生因自卑心理、适应不良，不会和老师、学生正常沟通，导致各种心理压力，心理自闭。流动人口子女心理“边缘化”倾向，会造成厌世和反社会心理。  
[12]

站在社会学的立场看，国家对流动儿童接受义务教育的制度供给不足问题不能撒手不管，更不能坐等地方政府的良心发现来主动解决，应该对这部分“第二代移民”群体予以高度重视并妥善安排。他们大多很小就以“随迁”或“投靠”的身份来到流入地，有的人甚至就是出生在他们“寄居”的城市而从未到过他们的“家乡”（相当部分由于种种原因无法上户口而沦为“黑户”），他们在城市是“长期居住”而非“短期滞留”。这些流动儿童不同于他们的父母，他们长期在城市里生活、学习，已经成为事实上的“城里人”，他们将难以接受“学习无门”、“人生无路”的结果，在不公平面前，这些流动儿童的对社会的“对抗”程度将大大超过他们的父母，2005年发生在法国的全国性骚乱事件足以提醒我们，既要在名分上平等赋予每位流动儿童作为城市中的一员，还应该在法律保障层面、制度设计层面、权利救济层面多角度全方位予以落实。

### （二）上访人员子女教育不平等情况

访民是中国的特有景观，虽然由于无法完全统计，以至于难以掌握访民的确切人数，但总人数在 1000 万以上应该是没问题的。《南方周末》2004 年 11 月 4 日在《国内首份信访报告获高层重视》一文中披露：“官方统计，中国去年全年信访超过 1000 万件”。考虑到其中许多都是群体性（如征地、企业转制、复转军人、民办教师等等）诉求中的代表上访，这 1000 万件背后蕴含的人数，可以想见应是数千万计。在这个庞大的群体中，不仅有老人与青壮年，还有不少学龄儿童。因上访而受到影响的家庭，他们处于学龄阶段子女也无不受到影响。他们不仅承受前面所言的农民工子弟教育不平等状况，更有因上访而特别的教育权被侵害情况。主要表现于：

上访家庭经济普遍困难。上访者因为上访而无法从事正常的经济活动，家庭经济来源中断；上访奔走于各级政府，路费食宿费无不需开支，还有各种材料、律师咨询等等费用。这一切常常使没有经济来源的访民陷入乞讨的境地。如此困难的经济状况下，上访家庭子女的教育就不可能顾及。

上访者还常常面临地方政府的打压，使他们的子女生活于恐惧之中，在学校上学中也常常受到歧视，甚至遭到地方官僚的威胁与要挟。

上访者许多受到地方当局劳教处理，有的甚至被判刑，这样他们的子女不仅上学中受到父母被劳教判刑而无人照顾的影响，许多因此而中断学业而且高考升学时直接面临军队院校与公安警察院校政审问题，由于政审的政策性歧视，使这些上访者子女无法报考军校与警校。

还有那些被迫跟随父母上访的学龄孩子，因为过着颠沛流离的生活，而无法上学。所以北京南站附近上访村中的孩子许多根本无法完成义务教育。

有的学龄孩子甚至因为跟随父母上访而被地方政府截访后，关押于“黑监狱”、“法教班”等等非法剥夺人自由的地方，使他们身心受到伤害，教育受到影响，以至于根本无法再回到学校上学。

这种因为制度性原因制造出来的大批冤民，他们子女的教育权事实上受到极大侵害，有的甚至被剥夺。下面是访民子女教育的个案采访情况：

## 1、采访对象：

**郑志楠**，男，汉族，1993年12月12日出生；**郑霖鑫**，女，汉族，1999年7月6日出生。父亲：郑大靖；母亲：曹祥珍。是湖北省十堰市郧西县城关镇人，因银行腐败，郑大靖上访揭露腐败遭到迫害，现一家人在北京上访维权，无家可归。

上访原因：

2004年9月，因郑大靖所在工作单位分配的住房被上级部门中国银行湖北省十堰市分行负责人杨德会、王浩等人，为了个人收取贿赂，非法将已撤销的中国银行郧西县支行所有房产、土地及已经分配给6户未参加房改房的职工住房一同打包贱卖。郑大靖与被侵权的职工们被迫走向司法诉讼，但很快遭到法院枉法不公判决。郑大靖看到当地政府，公、检、法的黑暗后，在将案子上诉到十堰市茅箭区法院后，就进京上访。结果遭到地方政府的严酷打压，多次被关进黑监狱，最长一次达一年多，在黑监狱中差点被折磨死了。郑大靖的两个孩子因此辍学，流浪在外。

**郑霖鑫**：我的上学情况，2004年9月至2006年3月在郧西县实验小学读书，2005年5月，住房被郧西县法院非法强制执行给黑社会后，我就中途失学两年，随父母在北京流浪上访。直到2007年9月才在北京市丰台区南苑乡槐房一所民办的新顺小学上二年级；2009年9月才通过通过朋友介绍转入京奥双语小学读书至今，现已读小学五年级。

我认为自己教育受到影响的原因：

今天导致我受到不公平的教育，完全是中国政府的腐败所造成。我在不到7岁时，就被郧西县政府贪官卢富昌私设黑监狱非法关押数次，不准我上学读书，在黑监狱中目睹母亲和其他被关押的访民被毒打，实在太恐惧了。我被关押的问题被媒体曝光后，我才同母亲



走出黑监狱。造成我们一家人被关、被打，我和哥哥的受教育权被剥夺，都表明了当今政府的腐败无能，是一个杀人不眨眼的恐怖社会，所有访民都有被贪官谋杀的危险，因为我父亲一直在做维权工作，了解的太多了，所以我也知道的太多，才有此感受。

（采访时间：2010年11月11日）

郑志楠：

本人上学情况：2000年9月-2005年3月在郟西县实验小学读书，我们一家人的住房很快被法院一审枉法判决后，二审十堰市中级人民法院马上又作出维持原判，郟西县法院随即“依法”强制执行，导致我们一家人无处生存，我也从此失学。

我们一家唯一生存的住房被郟西县法院枉法强制执行后，父母带着已上小学二年级的妹妹到北京上访，我到乡下姨父家生活。由于我父亲上访，地方政府为了打击我父亲，想尽办法追查我的下落。为了我的安全，2005年7月，我父亲又托大姑父将我从姨父家秘密带到河北省石家庄市无极县二姑家，想办法让我继续读书，并于当年9月在无极县七极杨村报名上学。但在此只读了两个多月，到11月中旬，郟西县政府打听到我的读书地方后，就派郟西县公安局民警杨厚新、洪兴国两人赶到二姑家，威胁我姑父不准收留我读书。于是，在2005年12月初，母亲由北京到二姑家将我接到北京。我们一家人租住一间6平方米的小屋居住，从此我再次失学。失学两年后，2007年9月1日，到民办的北京市大兴区蒲公英中学直接报名上初中一年级。

2007年9月7日，郟西县政府又派出大批公安到北京，秘密将我父亲绑架回当地关押一年零两个多月。2007年9月中旬，我就读的蒲公英中学老师进行家访时，了解到我的家庭情况后，蒲公英中学马上作出决定，免去我的一切学杂费和生活费，并积极联系由郭氏集团提供经济资助。有了蒲公英中学领导和老师的爱心关怀，我才能完成初中三年的学习，并在该校继续读高中。没有蒲公英中学的领导和老师以及郭氏集团的关爱和资助，我无望继续读书。

湖北省十堰市郧西县政府这帮贪官，不仅剥夺了我们一家人的最基本生存权，而且还要想尽一切办法剥夺我的受教育权，我在蒲公英中学读书期间，郧西县公安局又派民警找到学校企图威胁，可能遭到校领导和老师的拒绝，才不敢继续危害我的学习。

当今中国社会政府贪官腐败，利用黑社会危害百姓生命，我逃出虎口，来到北京，是民间组织和力量，给了我再一次的读书机会，我一定会好好珍惜学习机会，以优异成绩回报社会的关爱。

（采访时间：2010年11月11日）

## 2、采访对象：

**曹瑞芳**，女，出生于1992年9月26日；**曹金龙**，男，汉族，出生于1996年2月17日。住甘肃省灵台县什字镇曹家老庄村。父亲：曹福林，母亲：1997年病逝。

上访原因：

曹福林在2000年8月25日，去灵台县法院要法院已经判决而迟迟没有执行回的1000多元钱时，结果遭到法院要交钱的敲诈，曹福林不同意法院的敲诈，就遭该院院副院长王立功殴打致残，遂引起曹福林上访要公道。

曹瑞芳：

上学情况：我在本村小学刚要升小学三年级时，父亲被打伤住院，年幼的妹妹和弟弟需要我这个也只有8岁的姐姐照看，加之家中因父亲受伤治疗而无钱再供我上学，从此失学至今。

我父亲被打残疾后，就向各级部门上访反映，希望依法严惩打人的法官。这时，灵台县法院就陷害我父亲，以防害公务罪将他判刑入狱两年，我只好带着妹妹和弟弟在附近村庄流浪乞讨为生。

2004年1月24日，蒙冤的父亲刑满出狱后，家里早已无粮，土地荒掉，妹妹和弟弟上了一年多学欠下外债，被逼无奈的父亲只好带着我们姐弟三人边乞讨、边上访到北京。

2006年，我在北京南站被地方政府派人跟踪绑架，挟持到河北、河南、安徽等地控制并逼迫我卖淫，他们收取钱财，还对我经常打骂。直到2009年，我才趁机逃脱政府挟持绑架人的控制，回到父亲和弟妹们身边。由于绑架人对我精神和身心的长期摧残，使我患上疾病，现在我和父亲在北京都靠妹妹和弟弟卖矿泉水和捡废品维持活命。

我认为剥夺我受教育权及给我身心造成侵害的原因是，这个万恶的吃人社会，政府贪官横行，不管百姓死活，伤害我父亲，伤害我弟妹三人，不仅无公道可讨，反害我生不如死，一家人被逼进京上访这么多年，起不到任何作用，各种现象都反映出中央首脑机关都腐败无能了，下面政府机关干部才敢肆无忌惮祸害百姓。

（采访时间：2010年11月19日 采访地点：北京南站）

**曹金龙：**

上学情况：2002年，正当我上学读书的年龄，可是即当爹又当妈的父亲，因被法院打残，失去劳动能力，问题不仅得不到解决，父亲反被灵台县法院陷害，以防碍公务罪判刑入狱两年，我们无依无靠的姐弟三人就到处流浪乞讨为生。

2003年4月，在狱中的父亲，求亲戚帮助借钱，并照看我姐弟三人，于同年8月到本村小学一年级上学半年。2004年1月24日，父亲刑满出狱，家里一贫如洗，无吃无穿，还欠别人借给我们姐弟三人的报名上学钱。蒙冤的父亲身体残疾，失去劳动能力，为讨回公道，也再无钱供我们姐弟三人上学，只好带着我们边乞讨，边上访。

因为父亲被法院陷害坐牢，我上学期间，遭到同学的嘲笑和歧视，使我害怕面对学校老师与同学。我失学后，跟随父亲一上访就是7年。通过我这7年的上访，我看透了中国社会的邪恶本质，知道当官就是欺压百姓，百姓还不能有不满，不然就会家破人亡，我们就是活生生的事例。

（采访时间：2010年11月19日 采访地点：北京南站）

### 3、采访对象：

李宏达，出生于2002年5月19日，出生地：黑龙江省鸡西市 父亲姓名：李国柱 母亲姓名：王福香

我父亲于1998年因揭发当地政府部门的腐败问题，遭到迫害，被迫上访。政府官员称我父母是刁民。我父亲李国柱2004年以无理访为由，被劳教三年。2008年以颠覆国家政权罪，被劳教一年零6个月。在北京上访被关押、拘留17次，最长时间两个月。由于我们上访，怕地方官员害我们，老家也不能回去。现在家中贫穷，我无钱上学。我只能平日在父亲有空时教我认字读书。（采访时间：2010年11月10日于北京）

### 4、采访对象：

刘青鸽，女，出生：1998年6月14日，出生地：河南省洛阳市嵩县阎庄乡乡中学上学。  
刘玉龙，男，2001年7月23日出生，洛阳嵩县重点中学上学。

父亲姓名：刘学立 母亲姓名：王会灵，

我父亲刘学立因村中土地被强征而作为全村失地农民代表上访，结果遭到报复，先后于2004年与2008年被劳教两次，非法关押多次。我们姐弟二人因为父亲上访被劳教的事上学深受影响。不仅家中经济困难，使我们生活极为艰难，而且学校同学也嘲笑我们，使

我们很受孤立。我们父亲第二次被劳教时，母亲因为家中经济困难而欲外出打工，准备将我们托给亲戚照顾，我们姐弟差点失学，幸好“维权网”给我们提供人道援助，使我们得以暂时渡过难关，母亲咬牙挺过来，没有被逼得外出打工。

（采访时间：2010年12月1日，通过电话采访）

## 5、采访对象：

**林泽飏**，2000年2月出生，住福建省福州市仓山区盖山镇屿宅村秀宅65号。父亲名：林应强，母亲名：张惠仙。林应强因作为村中土地维权代表而遭到当地政府以利用邪教破坏法律罪判刑四年。儿子林泽飏为给父亲申冤而于上学期间加入上访行列。

林泽飏：我在福州市仓山区麦顶小学上学，现就读5年级，未曾转学或休学。我今年10岁，曾于2009年跟随家中亲人上北京上访，为父亲林应强申冤，但至今无果。我因父亲被判刑，在学校学习受到很大影响，家中经济不仅比以前困难了很多，而且同学们还经常歧视我，不跟我作朋友。有感觉老师也不重视我，使我上学感到很大压力。（采访时间：2010年11月29日）

## 6.《救救我妈妈！我要读书！——陈嘉琦求救信》[13]

这封2008年8月江苏上访维权者王和英女儿陈嘉琦的呼求信，从一个侧面可以看出上访家庭孩子教育权面临的严重危机。

亲爱的爷爷、奶奶、叔叔、阿姨：

您好！

我叫陈嘉琦，今年 15 岁，是江苏省昆山市王和英的女儿，一名初三学生。从小到大我经历了常人不能想象的遭遇。

我妈妈王和英，吉林人，1992 年出嫁到昆山，我自 8 岁开始即与妈妈在昆山相依为命。2002 年 5 月我家开始拆迁，周市镇政府停了我家的水电使我们无法生活，只好到东北外公家避难，没想到 2003 年镇政府没有任何通知就拆了我家房子，抢走了所有的财物，并且侵占了我赖以生存的所有耕地。妈妈为此事四处奔波，进京上访，经历了多次非法拘禁和拘留。我不明白，难道说我的妈妈为了自家赖以生存的房屋和耕地要个说法也是违法的吗？难道说进京上访也是违法吗？进京上访既然违法，那么，为什么国家还要设立国家信访局来接待上访群众呢？

我妈妈在上访过程中，一直是到全国人大、中纪委等正常信访窗口上访，没有任何违法行为，却被当地政府陷害，认定为“无理上访”，2008 年 8 月 1 日将我妈妈劳教一年，一直非法关押在派出所内，我妈妈不服，在派出所内绝食抗议政府的违法行为，现在已经奄奄一息，起不来床了，靠输液维持生命，快救救我妈妈吧！

没有妈妈我不能正常生活和学习，我的生活和经济都依靠我妈妈，现在我的学习成绩急剧下降，老师对我很失望，我面临着辍学的危险。我要上学！我要妈妈！我要家！恳求各位爷爷、奶奶、叔叔、阿姨帮助我救救妈妈，让我们拥有一个家！我会努力学习，报效祖国！谢谢！

学生：陈嘉琦 2008 年 8 月 15 日

## 7、浙江访民蒋智同呼喊“我要上学”

我叫蒋智同，2002 年出生，我家是浙江省浦江县西水东调的移民，当年因为水库移民，政府强制我家迁移到杭坪镇石头村。因为移民的事，我们一方面想回到老家，一方面移民一些补偿钱也没有给到我们。于是我家祖父就上访，结果 2005 年我祖父被浦江县信访办吴文龙害死；2006 年 11 月 9 号我父亲蒋卫进找信访局讨说法又被他们打成重伤，眼睛

瞎了。当地派出所不抓凶手，凶手一直逍遥法外。2008年奥运会期间，我同祖母、弟弟共四人到北京公安部上访，但我们反映的问题一直没有解决。

2008年祖母带我去杭坪小学报名，校长说让我交赞助费一千元才能入学（这是该校对外来人口的共同规定），因家穷交不起赞助费就失学了。

（采访时间：2010年11月15日）

## 8、新疆访民冯永记的两个学龄孩子丁健、丁帅

新疆访民冯永记与丈夫丁新民夫妇于2009年到北京上访，两个孩子大的叫丁健、小的叫丁帅，也一同到跟随到了北京。由于家中经济困难，在京上不了好的学校，大儿子失学，小儿子丁帅只能放到郊区一农村学校，以旁听生名义上了几个月的学。所谓旁听生，就是不算学校的正式学生，在学校改名册上与成绩单上都没姓没名的，平日做不做作业老师不管，考试也不算成绩。冯永记在2010年初经“维权网”义工帮忙，才将两个孩子送到了离北京不远的河北徐水县大午中学上学。据冯永记跟“维权网”义工反映：“因为我们夫妇上访，孩子跟着父母受苦，被迫辍学。由于孩子经常听到也看到父母一些不幸遭遇，在心里产生了对警察、对当官的仇恨，尤其是我大儿子丁健。有一次我带他到国家信访局门口上访，一干部对他说‘你小孩子不上学，跟着妈妈跑什么？’结果丁健一听就过去把那个人从台子上推了下去。2003年1月我带着他们俩在自治区人大上访，警察抓我时，丁健扑过去就咬警察的手。当时他才八岁。”丁健、丁帅因为冯永记2010年5月前往上海参加世博会，结果被抓回新疆劳教。因为母亲被劳教了无人照顾孩子，也没钱，而使两个孩子再次失学。

（采访时间：2010年11月20日于北京）

## 9、西安访民封西霞两个学龄女儿封雪莲、封碧莲

陕西西安访民封西霞长年带着两个女儿封雪莲、封碧莲在京上访，行为定处，生活也没有着落，所以孩子无法上学。一些访民看到两姐妹可怜，就设法给孩子找去一些旧书，还有能识字的一些访民主动前去教她们姐妹俩识字，她们姐妹俩就将上访当成了学校，从访民中断断续续学点知识。

（采访时间：2010年10月）



### （三）劳教或判刑人员子女教育不平等情况——高考升学中的政审制度

中国针对劳教或判刑人员子女教育在政策上就设定了极不平等的限制性规定，其中一些条款沿袭着中国封建时期的“株连”思维，尤其在高考的升学政审中，这种教育歧视更是赤裸裸地反映出来。

目前中国当局通过国保警察对异议人士、独立学者、维权人士与上访者，普遍采用这种剥夺孩子教育权的方式来威胁、恐吓，意图使他们放弃抗争，保持沉默。那些被劳教或判刑的人员，他们的子女无一例外地在高考升学中受到政审的限制，无法报考军队院校与公安院校。

关于这方面的案例很多，如 2009 年参加高考的河北被以“煽动颠覆国家政权罪”判刑的郭起真的孩子，黑龙江“被以煽动颠覆国家政权罪”判刑袁显臣的孩子、2010 年参加高考的湖北被以“煽动颠覆国家政权罪”判刑的杜导斌的孩子，他们不仅在高中阶段，因为父亲被判刑而遭到当地政府部门的威胁、警告，而且高考前就明确不允许他们报考军队院校与公安院校。

#### （一）现实中教育被侵害的案例：

案例 1：秦永敏女儿李竹阳

姓名：李竹阳 出生：1990 年 12 月 8 日 出生地：武汉

父亲姓名：秦永敏 母亲姓名：李金芳

父亲秦永敏被判刑情况与母亲工作情况：

父亲 1981 年因主办民刊《钟声》被判刑 8 年；1993 年因起草《和平宪章》被劳教 2 年；1998 年 12 月以“颠覆国家政权罪”被判刑 12 年。

母亲自 1989 年 12 月开始因与父亲结婚而长期被监控，此后的二十年数次失去工作、被迫搬家。母亲因在《维权网》工作并关注中国的人权状况，2010 年 7 月 1 日被抄家传唤，抄家后，母亲和女儿的银行帐号都被冻结。

李竹阳上学情况：

1997 年 9 月在河北省香河县东口头小学读一年级；1998 年 9 月在武汉市青山小学读二年级；1998 年 12 月 31 日—1999 年 6 月 4 日失学在家；1999 年 6 月 4 日在河北省香河县庆功台小学读二年级；2001 年 9 月在北京朝阳区三里屯二小读五年级；2003 年 9 月在北京朝阳区白家庄中学读初一；2004 年 12 月在河北省香河二中读初二；2006 年 9 月在香河一中读高中；2007 年 9 月至 2008 年 3 月失学，在北京自学英语；2008 年 3 月经过多方努力回到香河一中；2010 年参加高考；2010 年 9 月在天津（河北工业大学）读大学。

学校变换的原因：

学校变换的原因主要是被迫搬家和没有学费。

在学校受到不公正对待的情况：

2004 年在河北省香河县二中读初中，因父亲被判刑的原因受到同学辱骂，在路上数次被同学拦截抢书包；2007 年 9 月在香河一中因无钱休学，2008 年 2 月数次找学校要求复学被拒，理由是要等 9 月新学期开学才能复学，而其他学生休学可随时复学；2010 年高考前夕，县、市计生办无理阻挠独生子女优惠待遇，并在高考前一个月两次找到其母，以

调查为由威胁并表示孩子高考升学可能会因父母情况受到影响；高考过后，警察再次表示虽然高考结束了，但因为父母的政治原因，肯定会影响孩子的高考录取。

上学、升学中碰到什么问题？

因为没有固定的住址，数次转学。在北京时又因没有户口，本来成绩优异可以进入区重点中学，但需交 4 万择校费才可入学，最后只好选择一般学校，但也需比那些北京籍孩子年多交 1 千元就读费；高考录取时，因父母的政治原因，军校、党校、警校、外交学院等带有定向培养的学校均无权报名，因为政审通不过。

导致上中学中受到不公正对待的原因：

因为父母的政治异见，不仅让孩子感受到生活在社会的压制迫害之下，最可怕的是秘密警察还到孩子就读的学校进行调查，这不仅影响孩子在老师、学校眼中的形象，更会给孩子造成无形的心理压力。尤其是孩子的父亲长期被监禁，母亲失去工作、被迫搬家、被监控、被抄家、被传唤，孩子不能过正常的生活，无时不生活在恐惧中。

（调查时间：2010 年 10 月 15 日于北京）

## 案例 2：杜导斌的儿子杜文玉

杜文玉（1992 年出生） 父亲：杜导斌 母亲：夏春荣

杜导斌因为在网络发表批评政府的文章而于 2004 年被以涉嫌“煽动颠覆国家政权罪”抓捕，后被被判三年有期徒刑，缓刑四年。在缓刑期即将结束之前，2008 年 7 月北京奥运前夕被湖北当局撤销了缓刑。中国官方媒体报道称“杜导斌在缓刑考验期限内，据不悔罪，不服从监管，多次违反法律和执行机关的监督管理规定。”因此，湖北孝感中级法院根据执行机关提出的建议，撤销了对杜导斌的缓刑，执行原判有期徒刑三年，剥夺政治权利二年。

杜导斌入狱后，在狱中由于拒不认罪，曾被惩罚不让放风，不让亲属会见，杜导斌的妻子夏春荣女士也被单位及地方调查监控，甚至威胁，他的孩子杜文玉也遭到有关方面的调查，使他学习深受影响。

杜文玉因为父亲被判刑而在学校受教育权遭受的歧视从 2004 年杜导斌第一次被捕就开始，当时他在上初中，原本成绩非常优秀，是班长，结果父亲被捕后，当局很快前往学校调查，学校老师与同学很多受当局的影响而对杜文玉冷漠相待，不仅免去了他的班长，还将他排除在学校评优活动之外，这使他幼小的心灵倍受煎熬。为了逃避当局对孩子学习的干扰，杜文玉被转学到几百公里外的武汉一中学上学，结果在 2008 年杜导斌再次被投入监狱时，很快孩子的学校老师居然就知道了，并直接找孩子从侧面了解他父亲的情况，这给孩子心灵极大压力，一度使孩子逆反心理严重，成绩出现急剧下滑。甚至到杜文玉高三快毕业时，当局居然还前往学校，找学校老师，意思好像就是为杜文玉好，让学校老师关照杜文玉，其实是提醒老师注意这个父亲被判刑的学生动向。这给孩子学习带来巨大心理压力，干扰孩子的正常受教育。当然孩子高考被剥夺了报考军队院校与公安院校的权利。

（调查时间：2010 年 10 月 20 日）

### 案例 3：刘贤斌的女儿圆圆

刘贤斌，四川省遂宁市人，1968 年出生。原为中国人民大学劳动人事学院 87 级学生。因参加“八九民运”，1991 年 4 月 15 日被捕，1992 年 12 月 8 日，被北京市中级人民法院以反革命宣传煽动罪判处有期徒刑 2 年零 6 个月。刑满出狱后，刘贤斌一直进行社会问题的调查研究，撰写有关人权民主的理论文章，参加推动民主的呼吁书的签名活动。1998 年 10 月，刘贤斌发起筹组中国民主党四川筹委会。1999 年 7 月 7 日，刘贤斌以涉嫌颠覆国家政权罪被遂宁市公安局刑事拘留，7 月 14 日被正式逮捕。1999 年 8 月 6 日，刘贤斌以犯颠覆国家政权罪，被速判以有期徒刑 13 年。被送到四川省第三监狱服刑。2010 年 6 月 28 日，刘贤斌再次被以涉嫌“煽动颠覆国家政权罪”抓捕。

刘贤斌长期被关押，对他女儿的教育影响自然非常大，不仅因为父亲不在身边，而在同学中会不时受到一些言语上的刺激，更为直接的是最近这次刘贤斌被抓时，遂宁国保居然公然前往学校，直接找尚未成年的圆圆调查刘贤斌情况。据刘贤斌的妻子陈明先说：“圆圆

今年 13 岁，远未成年。今年 6 月 29 日，也就是贤斌被再次抓走后的第二天中午 12 点多钟，我当时在遂宁公安局接受调查，忽然接到孩子从学校打来的电话，孩子在电话中非常激动，大哭着说警察到学校找她去调查。孩子在电话里一直哭。后来回家我了解到，遂宁国保居然赶到孩子所在的学校，通过学校领导直接找到孩子调查刘贤斌的情况，这是严重违反有关未成年人保护条例，严重影响孩子学习，也严重侵犯了孩子的教育权。”

一个未成年的孩子，在学校中忽然遭到警察直接面谈，这种伤害可想而知，由此可见一个政治犯的子女的教育权根本没有在有关执法机构与人员的意识中。

如果前面所调查的案例因为都涉及到政治原因，当局存在刻意打压而侵犯到孩子的教育权的话，那么下面这两例普通公民因上访被拘留而高考中子女遭到政审阻扰的案子，就可以彰显出中国公民因遭到司法被拘留、判刑等处罚的子女教育权被侵害的严重情况。

#### **案例 4：高考生因父母被拘而遭到“政审门”**

据新华网 2009 年 7 月 23 日报道：因父母两年前曾被行政拘留 15 天，河北廊坊的高三考生扈佳佳报考军校时，未能及时取得当地派出所的政审盖章，以致耽误了报考时限。

扈佳佳家住廊坊市安次区仇庄乡达王庄村，今年高考刚结束，扈佳佳就去永清县人民武装部领取了《国防生政治考核表》，截止日期为 6 月 18 日。她希望报考军校，父母都是农民，上军校就业有保障，且学费全免，还有补贴。

取得了村委会、学校的盖章后，6 月 15 日，扈佳佳来到仇庄乡派出所盖章。但派出所民警郑支明拒绝在政审表上盖章，理由是扈佳佳的父母 2007 年因宅基地与邻居斗殴，被治安拘留 15 天，郑支明恰好当时负责处理纠纷。

随后母女俩找到所长甘双乐，甘双乐说需要打电话请示上级。扈佳佳说，甘所长打了好几个电话后，仍表示不能签字。甘双乐在随后采访中表示，没签字的原因是因为没有看到军

队院校的政审标准，只见过公安院校的政审标准，按道理讲，军队院校的标准应高于公安院校。

6月16日，母亲段书芝赶到廊坊市安次区公安分局咨询，未果。回到家里，扈佳佳接到了人民武装部电话，被告知政审已经结束。扈佳佳24日得知，高考她考了516分，比二本线高14分，符合报考部分军校的分数标准，她哭了。[14]

### 案例5：河北省隆尧县东良乡冯艳“政审门”

据2009年6月19日燕赵都市报报道，[15]河北省隆尧县东良乡冯先生的女儿冯艳(化名)今年高考后，报了中央司法警官学院，该学校必须经过体检、面试、政审才能入学。冯先生的女儿在拿到政审表后到当地派出所盖章，却被派出所告知，因为她父亲曾经因上访被拘留过三天，所以不能在政审表上盖章。

冯艳父亲被拘留的原因，是1997年村委会借了他3万元钱用于村中照明线路改造，并有村委会当时出具的借条。当年，村里还给他1.5万元，但是剩下的钱迟迟未还。其间，村委会成员几次更换，但还钱的事一推再推。冯先生多次把这件事反映到乡里，但一直久拖不决。为此，2006年他先后到隆尧县、邢台市、国家信访局进行上访。在京期间，冯先生被隆尧县工作人员接回当地，送到了拘留所。

隆尧县东良乡派出所所长崔宏标证实，冯先生曾经因上访扰乱公共秩序被警方行政拘留了三天，没有其他犯罪前科。就是这个行政拘留，令冯艳报考警校事情陡生变数。幸运的是，在媒体曝光之后，冯艳终于拿到了政审合格证明。

## （二）政策制度性教育歧视

通过下面这两份目前高考录取正在使用的政审规定——《国防生的政审标准》与《2006年公安院校招生政审工作暂行规定》，可以清楚地看出其中存在的教育歧视，充分地反映出制造中国教育权不平等的政策与制度性根源。

**1、根据《山东大学国防生网》公布的《国防生的政审标准》[16]，具有下列情形之一的，为政审不合格：**

一、对中国共产党和社会主义制度有不满言行的。（评：典型的因言治罪，剥夺人教育权！）

二、泄露党、国家和军队秘密的；与出逃国外、境外或在海外、境外参加间谍和反动组织的直系、旁系亲属关系密切，政治上可疑的。（评：“株连九族”思维的集中体现。那些亲属与孩子有什么关系？因为亲属问题就直接剥夺孩子的教育权！更有后面“政治上可疑的”，这更是完全臆测的词，什么叫可疑？如何界定可疑？这为典型株心之论，也为那些挟私报复的公职人员大型方便之门。）

三、组织、参加境内外危害国家安全的组织，以及带有黑社会性质的组织（以当地公安部门认定的为准）的；组织、支持非法集会、游行、示威、静坐、绝食、罢课等活动的。（评：公然将宪法赋予公民的权利当作罪责，并以此为据来剥夺公民的教育权。公然违宪！）

四、被判处有期徒刑、拘役、管制和被剥夺政法权利的；被依法劳动教养、行政拘留过的；因违法犯罪正在受侦查、起诉、审判而未结案的，以及司法部门正在调查、控制的犯罪嫌疑人；因民事、经济等方面纠纷的诉讼尚未解决的。

五、参加过“法轮功”以及被公安部门确定为对社会有危害的气功组织的；直系亲属、直接抚养者或其他关系密切的旁系亲属系“法轮功”、对社会有危害气功组织的骨干分子，或顽固不化、继续坚持错误立场的。（评：将健身活动定为非法已经制造出严重社会问题，还以此为据将孩子们的亲属参与这些活动而连累到孩子头上，进而剥夺孩子的教育平等权，公然将孩子教育权当作政治迫害的工具！）

六、有流氓、偷盗、抢劫、诈骗、赌博、走私贩私、卖淫嫖娼、吸食毒品、制作贩卖传播淫秽物品等违法行为的。

七、笃信宗教、多次参加宗教组织活动的。（评：赤裸裸的剥夺公民宗教信仰自由权利，完全违背宪法！）

八、道德品质不好，组织纪律性差，犯有严重错误受过处分的。

九、刺有非民族风俗习惯的文身图案和“字”、“点”，并带有政法性问题或属于犯罪团伙标志的。

十、直系亲属、关系密切的旁系亲属或其他直接抚养者中，被判刑或受过组织处理，而本人不能正确对待的。（评：再次公然“株连”孩子，使无辜者教育权被侵害。）

十一、由于其他原因，其现实表现难以查清的。（评：这种“由于其他原因”的表达，极具随意性，为具体操作者提供了极大任意性，公民教育权无保障状况由此可见一斑。同时，“其现实表现难以查清的”也是典型的未定罪先处罚，反映是真正是“宁可错杀一千，不要放走一人”的思路。既然难以查清，何以就可剥夺人的教育权？这完全没有法制意识。）

## **2、《2006年公安院校招生政审工作暂行规定》[17]**

第三条 政审内容包括考生本人、家庭成员和主要社会关系的政治思想表现、遵纪守法和公共道德情况等。（评：封建“株连九族”的意识根深蒂固地反映到政策法规中来，将社会关系都作为公民教育权考量的条件，反映出严重的教育不平等。）

第四条 考生有下列情形之一的，为政审不合格：



（一）曾受过刑事处罚、劳动教养、少年管教，或者近五年曾受过治安处罚的；

（二）有违法犯罪嫌疑正在被政法机关侦查、控制的；

（三）曾受过开除学籍、团籍或者党籍纪律处分，或者近三年曾受过记过以上纪律处分的；

（四）曾参加过“法轮功”等邪教和其他非法组织，或者带有黑社会性质组织的；（评：对“邪教”定义的随意性不仅伤害到宪法赋予公民信仰权利的威严，也为肆意剥夺公民教育权提供起政策依据。）

（五）有过吸毒史的；

（六）直系亲属和关系密切的旁系亲属中有被判处死刑或者因危害国家安全罪被判刑，或者因其他犯罪正在服刑的；（评：再次“株连”精神贯穿到底。真是一人犯罪，全家遭殃！教育权成了陪葬品。）

（七）直系亲属和关系密切的旁系亲属中有正在被政法机关侦查、控制的犯罪嫌疑人，或者有“法轮功”等邪教和其他非法组织的骨干分子或顽固不化、继续坚持错误立场的；（评：完全将教育权当作了专政要挟的工具，再次彰显出封建专制的“株连”意识。）

（八）其他不宜录取的情形。

第五条 政审工作必须严格程序，规范操作。

（一）省级公安机关政工部门负责提供政审考生名单，明确工作要求。市、县公安机关政工部门具体落实。

（二）考生户籍或居住地的派出所根据政审内容和要求，通过走访、座谈、查阅相关档案资料等方式，全面调查考生及其家庭和主要社会关系的政治表现情况，并在规定时间内作出初审结论，由经办人、派出所和县级公安机关负责人签字，加盖公章。（评：公民的教育权就如此草率地决定于一个所在地警察的走访调查中！这种公然剥夺公民教育权的大事居然不经过法院，也没有听证会的设置，从中显出中国当局对教育权的极端轻蔑。）

由上面两份高考政审规定中，力证出中国公民教育权肆意受到权力侵害的状况，其中违法违宪条款公然呈现。

## 二、导致教育不平等的法律、政策与制度根源

造成我国目前种种教育不平等现象的原因是多方面的，既有法律方面的原因，也有制度和政策方面的原因，还有经济发展水平上的原因。上文提到的《公安院校招生政审工作暂行规定》和《国防生的政审标准》就是一种具有明显歧视性的教育政策。

下面主要以义务教育阶段的相关法律、制度和政策为依据，探讨导致教育不平等的原因。

### （一）教育观念上的工具意识是制造教育不平等的根源

中国教育一直被作为政治统治的工具，是统治者精神奴役公民的手段，严重背离教育传承文明的本质。根据《世界人权宣言》“教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊，并应促进联合国维护和平的各项活动。”从前面中国有关高考政审规定中，可以清楚地看到，教育违背了其宗旨，完全沦落成为政治奴化的工具。而中国至今一切教育改革都是停留于“怎么教”上，而没有厘清“教什么”的问题。所以要解决中国教育平等权的根本问题是使教育回归到它的本位，使它从政治工具角色上解放出来，成为社会文明传承的杠杆。

## （二）有关教育法规上存在的问题

对于流动儿童接受义务教育，理所当然应由国家来承担，这是现代国家的职责范围，即国家必须将已经出现的流动儿童群体纳入同等的公民保障体系中，为他们的生存、发展、接受教育、政治参与、机会均等作出合理的无任何歧视色彩的制度安排。虽然我国宪法和法律也规定了公民享有平等的受教育权，但是由于缺乏相配套的法制保障，使得这类规定几乎形同虚设。

迄今为止，我国尚没有关于宪法第 46 条（“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”）的具有法律效力的宪法解释。究竟什么场合下受教育可以成为公民的一项宪法权利，什么时候受教育又应当是公民的一项宪法义务，公民的受教育权和受教育的义务之间存在着何种法律联系？受教育权作为一项公民宪法权利时，谁有保障这种宪法权利实现的宪法义务或宪法职责？受教育作为公民的一项宪法义务时，谁有权对负有宪法义务的公民来行使相应的宪法上的权利？等等，这些问题长期以来在我国宪法学理论研究中并没有得到很好地探讨，在实践中也没有落实为司法层面。宪法权利的司法化问题，在中国还任重而道远。

具体说来，进城务工人员子女享受平等的教育权，不仅需要《宪法》、《教育法》和《义务教育法》等实体法的权利确定，在实施过程中还需要有一套针对性的程序安排。目前我国教育法关于受教育权的规定过于笼统，尤其是流动儿童受义务教育权的法律具体化问题未予有效解决。例如：流动儿童接受义务教育应向谁提出申请？遭受学校“拒绝”后该怎么办？因各地设置的暂住证、就业劳动合同、工商营业执照、居住时间证明等条件不符合要求的流动儿童到哪里免费上学？由于公办学校接纳有限被迫就读民办学校的流动儿童如何落实义务教育相关政策？……如此等等，都无法在新《义务教育法》里找到答案。这一系列程序性制度安排的缺失，使不少流动儿童仍然摆脱不了“上学无门”的窘境。

从法理上说，流动儿童受教育权的虚置在很大程度上是立法不作为的结果。所谓立法不作为就是指根据宪法或法律规定，对有关事项在适当时候有进行立法、修法及释法义务的立法主体，违反此种义务并在客观上造成特定损害的行为。地方政权机关拖延或者不作为“授权立法”，致使流动儿童接受义务教育的权利受损，此行为就是法理上通常讲的立法不作为。尽管中央和各地政府陆续出台过一些关于义务教育的法规，如《大连市保障适龄儿童少年接受义务教育若干规定》、《成都市保障适龄儿童、少年接受义务教育权利的规定》

和《江苏省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》，但这些法规大多缺乏可操作性，尤其是对违反规定的行为缺乏处罚措施，在受教育权受损害时的缺乏矫正措施。

从立法实践看，我国的立法体制是“一元多层”，不同级别不同性质的立法主体都可能存在立法不作为的现象。比如说，地方立法机关未根据宪法和法律对某事项进行立法的行为，行政机关未根据宪法和法律的规定对某事项进行行政立法的行为。《义务教育法》第十二条第二款规定的对流动儿童接受义务教育之“授权立法”，上述两种行为就是由于立法不作为而违反此项义务的表现。[18]

从法理上讲，制定和发布法规、规章是各级地方政权机关有效维护社会秩序和保护民众合法权益的有效行为方式，现代法治社会的立法尤其是执行性立法应当主动、积极地进行。如果宪法与法律规定的人民权利，迟迟不能进行详细规定，不仅有违人民当家作主的宗旨，而且那些宪法和法律宣示了的权利也不能真正在现实中存在。因此，立法不作为是与现代民主政治和法治社会格格不相容的。具体到目前流动儿童接受义务教育遭遇的“授权立法”不作为，总体说来是一种下位法的立法不作为。籍此，有可能产生两大危害：一是权利限制。原有的关于流动儿童接受义务教育的地方法规或规章，是根据修改前的《义务教育法》及国务院的实施细则并结合各地情况制定的，姑且不说难以与国际人权法、宪法、教育基本法保持同等步伐，与新《义务教育法》的“国民待遇”要求也无法实现对接，往往容易导致这些旧法继续构成对流动儿童公平接受义务教育的限制。如近年来各地对流动儿童就读公办学校普遍执行限制性政策，在缴纳“借读费”的同时还需要符合暂住证、就业劳动合同、工商营业执照、居住时间等证明条件。二是权利“虚置”。由于地方政府的立法不作为，可能出现某些权项仅仅有宪法、教育基本法和义务教育法原则性规定，具体如何落实的程序设定没有下位法对其进行规范，以致这些权项受到侵害时，一般人获求救济的障碍非常大，事实上将流动儿童平等接受义务教育的权利推向“虚置化”境地。如上文所述的流动儿童免费接受义务教育的经费保障、平等入学的渠道与救济等权项。权利保障的法律真空一旦出现，往往就会给相关政府不积极履行职责或者超越职权提供借口，因为在实践中行政机关与司法机关的权力行使都是以“法有明文规定”为限，宪法和法律上虽然规定国家机关的职责，但没有具体如何行使职责的规定，行政和司法机关权力的界限不明，他们或者以法律没有规定而拒绝履行职责，或者超越职权行使权力，实质上侵犯流动儿童的合法权益。

例如，根据新《义务教育法》第十二条第二款规定，“父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治

区、直辖市规定。”这一款“具体办法由省、自治区、直辖市规定”的授权立法，事实上将流动儿童平接受义务教育的命运置于按流入地政府“脸色”办事的前提下，或者即便流入地政府已竭尽全力接纳流动儿童，但由于条件所限而有心无力。所以，在流动儿童接受义务教育的基本法律保障还不太完善的情况下，中央仍通过“授权立法”将责任和管理重心“下移”到省、自治区、直辖市一级地方政府的做法值得好好反思。如果不加以合理矫正，很可能会使流动儿童接受义务教育回到被“互相推诿”的老路上。如前所述，流动儿童接受教育客观上占用了流入地的教育资源，加重了当地财政负担，流入地政府基于自身利益考量或者能力有限，往往缺乏提供此项公共服务的积极性，“授权立法”的拖延或者不作为在所难免，引发流动儿童接受义务教育在制度供给的“实质性缺失”，直接导致流动儿童接受义务教育的渠道无法畅通。

造成受教育权难以落实的另一个法律根源是缺乏问责与惩治机制，违反教育法后的“问责制”模糊不清。根据新《义务教育法》第九条和第七章相关条款的规定，违反《义务教育法》的行政问责主体，既有同体问责，即上、下级人民政府之间的问责，也有异体问责，即由外部机构或公民个人对责任人的问责，这两种“问责制”的核心是异体问责。那么，作为外部机构或公民个人到底应当向谁问责呢？这些问题在新《义务教育法》里也找不到答案，尤其是对“问责制”起着关键作用的异体问责途径的缺失，往往使“问责制”难以真正奏效。

### （三）制度和体制上存在的问题

#### 1、户口问题是造成地方政府和基层学校种种排斥拒绝的制度障碍。

据 2010 年 10 月 5 日的新京报报道：社科院财贸所、人大经济研究所、中国发展研究基金会分别发布报告，均认为当前户籍制度造成中国“伪城镇化”，指在城市工作生活的农民工未享受到城市居民待遇。

在户籍制度改革的过程中，户口的松动在一定程度上是商品化的结果。比如落户的条件之一——“稳定就业”，在后来的操作过程中逐渐演变为购房和投资。在大中城市，购房和投资必须达到一定的金额或面积，才能入户，有些地方还规定了学历等附加条件。以直辖市中条件较为宽松的重庆市为例，外来人口要在主城区落户，必须满足 3 个条件：住房要

达到人均 30 平方米，要有大专文凭，并且在重庆工作满两年以上。而对于以低端工作为主的外来人口，落户则成了可望而不可即的事。

购房、投资等虽然也算稳定居住和就业的标志，但并不是公民的法定义务，这样，户口实际上被商品化了。与户口挂钩的权利大多数是公民的基本权利，户口的商品化，实质上就是权利的商品化，使得权利从属于金钱，不利于社会公平正义，这种倾向必须遏制。

由于我国义务教育财政分配是基于户籍人口的，城市里的各种国民待遇与户口捆绑在一起，流动儿童随父母迁徙到城市后，与原户籍地政府脱离了管理关系，而流入地财政教育拨款也不包括他们的教育费用，时下流动儿童的义务教育事实上有被沦落为“歧视教育”之嫌。

由于小学到初中属于义务教育体系，所以就算没有城市户口，民工子女至少在表面上仍享有平等的入学权。但高考是个绕不过去的坎儿。现在，城市外来人口面临的障碍，是子女不能在居住地参加高考。这一情况在全国普遍存在。

刘先生是四川人，现在重庆工作，儿子上初三了。去年，刘先生刚在重庆买了房子，但买完房才发现，要转成重庆户口，还需等 3 年，儿子还得回老家高考，由于两地教材不一样，高中还得回四川上。“我在重庆打拼这么多年，现在为了孩子可能还得回去，这边的努力就都白费了。”刘先生为此很苦恼，而有此苦恼的绝非他一人。[19]

## **2、中央与地方的经费分担问题是制约地方政府严格执行中央政策、大力推进教育平等的现实难题。**

早在 1993 年，中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中就提出了“财政性教育经费占 GDP4%”的目标，当时的要求是，“逐步提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例，本世纪末达到 4%。”然而到了 2000 年，这一目标并未实现。2006 年全国人大通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》再次规定，“保证财政性教育经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度，逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 4%。”截至 2009 年，国家财政性教育支出 12231.09 亿元，占国民生产总值的 3.59%，据媒体报道，2010 年我国政府的教育经费仍未达到这一指标。[20]

我国的《教育法》第七章专门规定了教育投入与条件保障。涉及的条文有 14 个。如第 53 条：国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。第 54 条规定：国家财政性经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。第 62 条规定：国家财政性教育经费、社会组织和个人对教育的捐赠，必须用于教育，不得挪用、克扣。

义务教育经费划拨体制弊病，导致中央财政和地方财政分担不均，流入地和流出地政府经费转移不畅，农民工大多数不堪重负。

“地方负责、分级管理”的教育财政体制是农民工子女入学难的一个重要原因。《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出：“要将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，列入教育经费预算，以全日制公办中小学为主，接收农民工子女入学，并按实际在校人数拨付学校公用经费。”<sup>[21]</sup>这种“地方负责、分级管理”的教育财政体制使农民工子女流入地政府成了农民工子女教育经费投入的直接主体。客观上，部分地方政府因为财政困难，在城市教育资源本来就很紧张的情况下，无力解决农民工子女的教育问题；主观上，部分地方政府地方保护主义倾向严重，强调“自己的孩子自己抱”，不愿花钱来保障流动儿童的受教育权。随着流动儿童数量急剧增加和分布相对集中，在解决进城务工人员子女上学的问题上，输入地政府常常感叹：解决得越好，来得就越多。因此，流入地政府难免在思想上、行动上对新《义务教育法》实施应付了事，这使得农民工子女对城市公办学校尤其是高中可望而不可及。

义务教育接受义务教育是宪法赋予公民的受教育权的体现，不能因为迁移、进城、居住地变动而受到影响，更不能被剥夺。义务教育经费：国家用之于义务教育的经费，能随着学生实际流动而转移。子女的义务教育经费都留在户籍所在地，并没有随着他们的迁入而转拨，上一级政府也没有因此而给予财政补贴。解决外来工子女上学问题，不仅是输入地的责任，也是输出地的责任；不仅是地方政府的责任，更是中央政府的责任。各级政府之间需要更好地协调，共克难题。

### 3、对中小学校长缺乏监督机制以及社会普遍存在的潜规则

基层学校领导为获取收益人为设置的排斥制度，导致过半家长通过社会潜规则谋得入学机会。

### **(1)从学校角度看：有意设置障碍，信息不透明，手续复杂。**

不能全面、公开向社会公布学校接纳生源详细的分配原则、根据学校规模制定的数量指标、入学考核项目、入学学区规定和办理入学手续的程序等等，只是简要公示入学的新生名单，没有附新生的个人简要资料，尤其是外地生源的家长居住和工作社区，家长是否按照政府指定的相对公平的原则选择学校。学校借口学校规模和班容量限制外地学生入学，但当有人情关系请客送礼或交高额赞助费后，问题迎刃而解。

### **(2)从家长角度看：保守人情交易秘密，推高入学门槛。**

优质资源少，为争得入学优先机会，为了选择好班，大家都对和校方交易秘密保守不说；怕吃困心理，同样进一所学校，怕同伴花钱少，别人送的多，就等于自己赚了，取得心理平衡；即便学生入学，但怕接受调查或农民工内部交流话题被泄密，遭到报复，拒绝招收自己的孩子。农民的这种封闭心理对暗箱操作起到保护作用，学校领导成肥缺，同时，进一步加大入学难度。同一所学校，因为送礼数量不同，人情关系程度不一，该生要不要交借读费，学杂费等在外地生源中因人而异。

## **(四)各地政策中的地方保护主义导致的不平等**

随着流动儿童数量急剧增加和分布相对集中，流入地政府感觉到这项“新增事权”是个麻烦事情，难免在思想上、行动上对新《义务教育法》实施应付了事，无论财力方面还是行动方面都不予积极支持。如此一来，流动儿童公平接受义务教育的权利很难逃脱来自实践中体制性、制度性、财力性等层层障碍。



出于地方经济发展水平、政府政绩和优先保障本地居民利益的需要,很多城市对接纳流动人口认识不足,制定出台了許多在流动人口就业、子女入学等方面带有限制性、歧视性的政策,对农民工子女获得平等受教育权利设下重重关卡,阻碍了农民工子女受教育的平等权利的实现。地方政府多从负面的角度看待人口迁移所造成的社会影响,特别是大城市从控制人口总量的角度出发,采取地方保护主义,对农民工子女进行有限制地接纳。这形成了一些不利于农民工子女在城市接受教育的错误观点:认为农民工子女的大量涌进将会抢占城市户籍人口的教育资源,会降低城市户籍人口的教育质量,会影响城市普及义务教育工作的进程。当前,许多城市自行划定中考、高考录取分数线,一些城市出于地方保护主义,担心加剧当地城市子女中考、高考的竞争压力,而不愿让农民工子女参加当地的中考和高考。

作为城乡差别和区域经济发展不平衡之延伸的地方保护主义所带来的一个严重的后果是,相关地方政府部门和学校直接剥夺了农民工子女自由选择就学地点的权利。自由选择就学地点的权利是受教育权的主要内容之一,当经济落后地区的学校和同一地区的某些学校的教学设施和师资配备没有达到国际社会公认的或者我国《义务教育法》规定的“最低教育标准”时,父母及其子女有选择教育的权利。

### (五) 城乡收入差距导致的事实上的不平等

农民工教育投入心理承受能力调查统计表

农民工教育投入心理承受能力调查统计表

学费负担	人数	比例	人数	比例	人数	比例	平均值
城市	北京		石家庄		保定		三城市平均
很高	50	53%	47	51%	80	44%	49.3%
高一点	15	16%	25	27%	67	37%	26.7%
基本持平	22	23%	8	9%	21	12%	14.7%
低一些	7	8%	2	3%	13	7%	6%

本调查从家庭年度可支配收入与支付教育投入相比的角度，考察农民工对教育投入的心理承受能力。根据调查数据显示，一二三线城市均有半数样本感觉投入“很高”，入不敷出，心理悲观压抑；只有 20.7%的样本表示基本收支平衡，心理乐观轻松。

农民工家庭收入和教育投入比重考量农民工教育支付能力。

农民工进城收入毫无疑问是家庭主要经济收入来源，一般有随迁子女的家庭基本是全家进城务工。

农民工进城月收入情况调查表

城市	调查人数	收入区间				
		> 3000	2000—3000	1000—2000	< 1000	保密
北京	94	17	27	41	7	2
石家庄	92	4	25	53	8	2
保定	270	7	45	157	55	6
唐山	22	1	6	10	3	2
廊坊	17	1	10	3	3	
衡水	12	0	5	5	2	
承德	8	1	2	4	1	
张家口	5	0	2	2	1	
定州	7	2	2	3	0	
秦皇岛	7	0	2	4	1	
沧州	16	1	4	11	0	
邢台	32	0	8	18	5	1
邯郸	40	0	7	27	6	
总计	622	34	145	338	92	13
比例		5.5%	23.3%	54.3%	14.8%	2%

以下有关农民工教育支付能力的数字，基于假定最理想的家庭环境，农民工家庭包括子女无不良生活消费习气，勤俭持家，一心为维持最基本的生活和教育投入而努力。根据调查数据发现，农民工家庭月收入大多半集中在 2000 元以下，有 30% 左右超过 2000 元，有 15% 左右低于 1000 元。按河北省主要城市消费水平作为参照工具，[22]从农民工家庭维

持城市生活基本月消费来看：家庭每月吃饭、住宿 500 元；在一二三线城市里维持自身生活成本在 500 元——1000 元之间。从随迁子女教育投入来看，城市教育开支主要吃饭、住宿、医疗、学杂费，学生在学校吃饭 300 元，住宿每月 100 元，日常零花 50 元；另外，一个随迁子女月支付教育投入在 0 元——1500 元之间。农村家庭立足城市并让孩子上得起学校基本费用在 1000 元以上：500+450+教育消费=950+教育消费。调查数据显示 14.8%严重入不敷出；54.3%基本维持低端生活和教育层次。

### 三、解决教育不平等问题建议

#### （一）从教育立国和人权平等理念上消除教育不平等的意识形态障碍

从根本上说，造成我国公民受教育权不平等的原因在于各级政府以及部分城市居民缺乏人权平等的理念以及对教育的不够重视，而所谓的国家经济实力不够、财政收入不足等论调不过是借口而已。假定城市公办学校每接纳一位学生入学需政府每年补贴 1000 元，以目前 4000 万流动儿童计算（其中有的还不到入学年龄），每年也不过花费 400 亿元而已，中央的财力是完全可以承受的，何况这不需要完全由中央财政来负担。因此，不是不能，而是缺乏实现平等的决心与愿望。

首先，各级政府对教育的重视不够，虽然口头上说“百年大计，教育为本”，但事实上往往把教育放在末位。“十年树木，百年树人”，教育的功效是要经过很长时间才能体现出来的，而当前整个社会风气都趋向于急功近利，政府部门亦然。尽管这几年官方已经开始反思“GDP 中心主义”，但事实上各级政府仍然把发展经济放在工作的首位，在教育方面的投入严重不足。中国的教育经费占 GDP 的比例落后于大多数发展中国家，[23]所以这并不是什么国情使然，而纯粹是认识问题。

其次，阶层平等和身份平等理念的欠缺，造成对农民工及其子女的歧视。无论官方文件中“平等”字眼是多么的频繁，仍然掩盖不了那骨子里对民工子女的歧视。虽然近年来中央已经加大了对农村教育的投入，但一个无可质疑的事实是国家的优质教育资源主要集中于城市。对农民的歧视，不仅来自政府，也来自学校领导和城市居民。一些市民不希望自己子

女的学校接收过多的民工子女，甚至不希望自己的子女跟他们多交往。如果这种心理不消除，那么即使实现了入学平等，弱势群体的子女也将面临着受教育过程的不平等，从学校之间的不平等演变为同一学校内的不平等。

再次，僵化的意识形态和阶级斗争思维以及宽容意识的缺失，导致对访民子女尤其是判刑和劳教人员子女的严重歧视。虽然当前中国政府已经放弃了“以阶级斗争为纲”的口号，但这根弦其实从未放松，敌我意识根深蒂固。凡是不服从党和政府的统治（其中有些统治行为明显是非法的），凡是敢于对党和政府提出批评的，就被视为敌人。很多矛盾虽然对外宣称是人民内部矛盾，其实是当做敌我矛盾来看待的。而更可怕的是，当局还继承了中国封建社会的连坐传统。只要一个人被视为敌人，那么他的亲属往往也被打入另册，在升学和就业方面受到严重歧视。这种歧视不仅是精神上的、隐蔽的，而且是制度化的，这从上文提到的《公安院校招生政审工作暂行规定》和《国防生的政审标准》可以看出。

因此，要解决教育平等问题，就必须彻底转变观念，树立教育至上、平等至上的理念和宽容的精神。另外，教育部门应该鼓励学校在校园中宣传反歧视、人人平等的信息，关注这些群体融入的问题，并针对这些问题提供帮助。

## （二）制定和修改有关的法律法规

虽然我国宪法和法律规定了公民享有平等的受教育权，但由于存在立法缺乏可操作性、立法层次低和立法缺位等问题，在客观上放任了教育不平等现象的蔓延。为此，必须制定和修改相应的法律法规，健全教育法律体系，提高教育法规的层次，尤其是要加强其可操作性。

首先，应尽快制定一些相应的法律法规，比如《反歧视法》和《教育经费保障法》。为了受教育权的平等保护，有必要制定专门的《反歧视法》。世界人权宣言第2条规定：“人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。”歧视是与平等背道而驰的，反歧视，是文明社会的呼吁，要从根本上保障公民的有关权利，真正消除社会歧视，必须制定专门的法规。歧视包含对种族、民族、宗教信仰、性别、婚姻状况、家庭出身、政治思想、年龄、身体特征等方面的歧视，其涉及面非常广泛，需对其进行全面、具

体和详尽的立法。从国际立法经验来看，许多发达国家都制定了类似的法律，有的国家还制定了专门的反教育歧视法，如瑞典、日本、美国、韩国等早在 20 世纪 70 年代就实施了教育机会平等法，禁止对受教育者在经济地位、性别、种族等方面存在歧视，并将受教育平等权贯穿于就学、升学、教育机会、教育效果等多方面，对促进本国公民平等受教育发挥了重要作用。此外，教育经费的短缺是制约教育平等权的一个重要因素，为此有必要制定专门的《教育经费保障法》，防止教育经费被非法挪用。

其次，应废除或修改那些不符合平等、自由和人道原则的法律法规及相关政策。从总体上看，政审是封建专制主义和现代极权主义的遗产，是政治迫害的手段，是违背自由与平等精神的，当局应尽快取消招生和就业过程中的政审环节。如果某些部门因涉及国家安全确实需要政审，那也应该尽量减少审查的内容，尤其是必须取消那些带有连坐性质的规定。审查应严格限于当事人本身，而且审查内容应尽量明确，避免模棱两可。比如上文提到的《国防生的政审标准》，就有很多应该修改的地方。如一，“对中国共产党和社会主义制度有不满言行的。”这是公然主张因言获罪，是与现代法治精神背道而驰的；二，“与出逃国外、境外或在海外、境外参加间谍和反动组织的直系、旁系亲属关系密切，政治上可疑的。”“直系亲属、直接抚养者或其他关系密切的旁系亲属系‘法轮功’、对社会有危害气功组织的骨干分子”，“直系亲属、关系密切的旁系亲属或其他直接抚养者中，被判刑或受过组织处理，而本人不能正确对待的。”这些规定是赤裸裸的连坐，另外，“政治上可疑”、“本人不能正确对待”等说法过于笼统，为莫须有的罪名留下了很大的空间；三，“组织、支持非法集会、游行、示威、静坐、绝食、罢课等活动的。”事实上，游行示威是现代公民的基本权利，而非法集会中的“非法”一词是只限制“集会”还是也限制后面的“游行、示威……”，这是有歧义的；四，“因民事、经济等方面纠纷的诉讼尚未解决的。”这就更离谱了！在现代社会，民事、经济方面的诉讼简直是家常便饭，怎么能因此而剥夺别人的升学权利呢？五，“笃信宗教、多次参加宗教组织活动的。”这是明显的宗教歧视，信教的人怎么就不能当兵呢？六，“由于其他原因，其现实表现难以查清的。”这一条弹性太大，无异于第二十二条军规，只要负责政审者不想让被审查者升学，光凭这一条就够了。因此，以上这些条款都应该废除或作出重大修改。此外，《2006 年公安院校招生政审工作暂行规定》也有很多需要废除或修改的地方，比如：“第三条 政审内容包括考生本人、家庭成员和主要社会关系的政治思想表现、遵纪守法和公共道德情况等。”这是明显的连坐；“（八）其他不宜录取的情形。”这比《国防生的政审标准》中的“由于其他原因，其现实表现难以查清的”还要离谱，这根本不是法治，而全凭审查者的一念之间。

再次，为了增强教育法规的可操作性，必须明确当“立法不作为”或行政不作为导致公民受教育权受到侵犯时的司法救济途径。

“没有救济的权利不是真正的权利”，这一法律格言已成为现代法治的常识。各种法律救济和保障措施中，司法救济是最基本的救济。针对“立法不作为”的司法救济，在不少西方法治国家已经成功探索了适合自己的规范模式。而在我国，“立法不作为”的司法救济基本处于一个空白状态。

虽然国家有义务为民众提供良好教育与设施条件，但国家何时及以何种方式完成宪法设定的给付，绝非纯法律问题，而与社会发展、政治状况和经济基础密切相关，原则上应该委由立法者视各种因素自行立法裁量后，并且归属于相对独立的行政机关付诸实施。因此，“原始的给付请求权”一般不具有主观公权利。<sup>[24]</sup>当流动儿童接受义务教育的权利不能满足时，要求政府立即重新建造一所学校是不现实的，但基于人人平等原则，要求政府在有可能给付的教育设施体系中，提供同等受教育的机会则是必要的，而且具有可操作性。

### （三）改革户籍制度，消除有关的地方保护主义政策

目前户籍主要是通过代际继承获得的，而户籍的背后是公民权利，因此，现行的户籍制度体现的是权利和义务的不对等。导致农民工子女上学难的主要制度障碍在于城乡分割、地区分割的户籍制度。因此，要维护农民工子女的平等受教育权，就必须改革现行户籍制度。

近年来，关于户籍改革的呼声一直很高。社会上较为流行的有两种观点，一种观点是取消户籍制度，另一种观点认为应实现完全的迁徙自由。国研中心社会部最近完成的“主体功能区人口管理政策研究”<sup>[25]</sup>认为，“户籍”本身其实只是一种登记制度，关键在于户籍准入的各种条件和户籍背后的各种权利和福利，造成身份差别。在地区差别较大或既得利益阻力较强的时候，即使取消了“户籍”这种区分办法，也会有另外的办法来进行区分，以维持身份和权利差别。因此，该课题组认为，当前户籍改革应该遵循权利义务对等的原则，使原来的“高门槛、一次性”，过渡到“低门槛、渐进式”地获得权益。即只要满足最低的居住条件，就可以办理居住证，享受与原户籍人口同等的选举权和就业权，同等参加社会保险的权利，以及免费享受义务教育和基本免费的初级卫生保健；而被选举权以及最低生活保障、保障性住房等社会救助的享受资格，要具有一定社保参保年限或缴税年限才可获得；在一些大城市和特大城市，部分与户籍挂钩的特殊行业就业资格、参加高考资格，可以通过更合理的替代性管理手段，有条件地放开。

我们认为，虽然从长远来看上述改革措施还有些保守，但在目前环境下应该是可行的。户籍改革的方向应该是强化户籍的登记功能，淡化其分配功能。持有居住证的人口应该享受与原户籍人口同等的就业权，同等参加基本医疗保险、基本养老保险和失业保险制度，同等享有初级卫生保健，以及免费接受义务教育的权利。

毋庸讳言，户籍制度改革对教育资源的分配带来了很大冲击。一些地区的户籍改革带来大量新增城市人口，对优质教育资源的需求大幅增加，学校越来越挤，班级人数越来越多。但压力不能成为不改革的理由。目前出现一些问题，并不是户籍改革本身的错，而是配套改革不到位，是有办法解决的。而且，有一定的压力并不是什么坏事，恰恰是促进教育资源配置调整、推动改革的动力。

现在，城市外来人口面临的障碍，是子女不能在居住地参加高考。进城务工人员子女参加高考的问题，涉及高考招生制度、户籍制度，加之各地上大学机会差异较大，相当复杂。实际上，高考资格与户籍脱钩从技术上来看并不困难。只要各地的招生指标分配依照应届毕业生的数量，而不是以户籍人口来计算即可。但由于目前我国各省市招生指标的分配不平衡，一旦放开高考的户籍限制，必将导致高考移民的大量出现。为了避免这一问题，在现阶段有必要规定一个起码 3 年的学籍限制。不过从长远来看，改革方向应该是全国高校招生指标的分配逐步以考生人数为主要依据，即高校招生的公平化。

依照 2010 年教育部下发的《关于组织申报国家教育体制改革试点的通知》，流动人口子女在流入地平等接受义务教育和参加升学考试、推进高校招生考试制度改革，已经纳入教改“先行先试”的范畴，计划安排部分二线城市先试点允许进城务工人员子女参加高考。<sup>[26]</sup>比如长春市第十九中学近日向社会作出承诺，今年免费招收两个班共 90 名农民工子女就读该校高中部。但目前参加试点的城市还很少，缺乏具体的时间表以及监督机制。

#### （四）从经济上消除教育发展机会的不平等

必须承认，当前我国农民工子女受教育难的问题不仅来自于法律与制度，也来自客观存在的贫富差距。这种贫富差距有制度上的原因，也有一些客观原因。无论如何，子女的上学



问题对于一般市民家庭来说都是一个不小的负担。从上文的“农民工教育投入心理承受能力调查统计表”可以看出，多数民工都感到难以承受子女在城市中的受教育费用。因此，对那些父母收入不高的流动人员子女来说，即使表面上给予他们同样的入学权利，也可能因为家庭经济困难而陷入事实上的不平等。

破解这一难题的关键在于国家必须承担起相应的责任。义务教育不仅是家庭的义务，更是国家的义务。政府应该想法从经济上保障所有儿童和少年的受教育权利，尤其应建立流动少年儿童接受义务教育的经费保障制度。农民工子女的义务教育经费应该由国家财政统一解决，以中央财政为主、地方各级政府分级负担。除此之外，还可以通过社会捐助和企业资助的办法来积极筹措民工子女的义务教育经费。

为保证贫困民工子女及贫困市民子女的受教育权，地方政府必须合理配置教育资源。一方面，应按实际在校学生数（含借读生数）划拨学校的生均经费，以保证学校的正常运转，调动学校接收流动人口子女就学的积极性。同时，政府应对接收流动人口子女人数多、办学困难的区县和学校给予一定的专项补贴。在流动人口集中居住地区要想方设法扩大公办学校接收流动人口子女就学的能力，加大经费投入，改善办学条件；加强城郊结合部的教育资源配置，解决局部区域内流动人口子女入学的紧张现象。在合理配置教育资源的基础上，实现城乡学校的科学规划。另外，可以允许学生使用旧课本、分期缴费、允许随时插班借读和终止借读、自愿订购校服和自愿参加需交费的集体活动等。

此外，建议中央政府把农民工子女入学、消除教育歧视等情况作为干部升迁指标。

### （五）扶植、规范打工子弟学校的办学行为

作为社会管理者，政府应该在教育法制建设、市场规范上发挥其主导作用，通过营造公平竞争的环境让公办、民办学校共同发展。要建立教育经费的公平投入机制，尤其是对于接近审批条件的打工子弟学校，政府应对它们进行经费支持。对那些符合或接近区县办学条件的学校，政府应进行扶持，帮助它们取得合法办学资格，扩大办学规模，改善办学条件，更新教学设备，提高办学质量。地方政府应对已经审批的接收外来务工人员随迁子女自办学校给予专项支持，对自办学校基本办学项目给予更新和配备，如：教室黑板、课桌椅和照明设施，班级小书架、中小學生课外读物及学生饮用水电热水器等。

同时，各级政府应加强对民办学校的管理，对于不符合条件的应坚决予以取缔。对于基本合格的，区县政府督导室和教育行政部门应把该类学校办学过程及办学质量的管理与监控纳入到学校管理体系之中，督导部门可开展相应的专项督导活动；另一方面，要加强财务收支上的管理，建立财务收支记帐等制度，保证在改善办学条件上的投入，保证日常教学用品、用具上的投入，保证教师的工资、培训劳保、保险上的投入。

在这方面，绍兴县的经验值得学习。绍兴县开展了民工子女学校“整编”工作，一批私人举办的营利性民工子女学校成为公办民营的非营利性学校，由财政按义务教育学校标准核拨经费。到 2010 年底，绍兴县率先实现“两个 100%”的目标：民工子女学校 100%实行公办民营非营利性运作，符合入学条件的外来务工人员子女 100%进公办中小学就读。

#### **（六）加强流动人口综合管理工作，建立流动儿童学籍登记管理制度**

对流动青少年和儿童应进行登记，实施网络化管理，同时建立科学的学籍管理制度。在这方面，各地可以借鉴北京的经验。从 2010 年 4 月开始，北京各区县的流动人口服务管理站将发放《来京务工人员随迁子女入学登记卡》，登记卡主要面向的是目前还没有进入公办、民办学校，主要在自办学校就读的学生。由各区县教委下校进行逐校逐人登记，同时将学生基本信息统一录入到《来京务工人员随迁子女临时学籍登记表》。具体程序是：来京务工人员在办理暂住证——区县教委解决持卡学生的入学问题所在区县教委有义务安排持卡儿童进入公办校接受义务教育——教委为流动人口随迁子女建立临时学籍——义务教育阶段流动人口子女发放入学登记卡——公办校借读的流动儿童纳入到全市学生电子学籍管理系统。此次向随迁子女发放宣传卡和登记卡，将使北京市实现对流动儿童学籍管理的全覆盖，流动儿童只要持卡，就可以在所居住区县登记入读公办校。如果流动儿童居住地发生变化，还可以持卡转学，就近入学，并在登记卡背面做好信息变更登记。

#### **（七）充分发挥社区的作用**

家庭教育、社会教育、学校教育有着各自的目的、地位、作用和特点，同时它们也各自有着自身难于克服的局限性，而社区教育则正好有机地整合了上述三种教育力量。针对流动

人口子女的社区工作主要包括促进流动儿童入学、学习适应以及改变流动人口的教育观念并承担部分家庭教育功能：（1）创建流动人口子女义务教育基金，帮助家庭经济困难的流动儿童入学；（2）组织流动人口子女参加社区内的各种活动，与城市儿童进行交流沟通，适应城市的生活，融入社区；（3）加强宣传引导，营造全社会关心和支持进城务工就业农民子女义务教育工作的良好氛围，解决流动人口子女心理问题。

总之，我国当前的教育不平等现象依然很突出，其原因在很大程度上不在于经济，而在于政治、法律与制度。要促进我国公民尤其是弱势群体的教育平等权之实现，必须从政治思想、政治与社会体制、法律法规及相关政策等层面进行全面彻底的改革。

#### 参考文献：

[1]莫纪宏：《受教育权宪法保护的内涵》，《法学家》，2003年第3期。

[2]徐向华：《城乡收入差距与教育机会不平等相关性分析》，《合作经济与科技》2004年第12期。

[3]张淑英 刘朝臣：《农民工工资收入与受教育程度关系研究》，《科技与经济》2009年05期

[4]《重点大学农村学生比例日减 教育公平话题引热议》(2010年7月)

<http://www.chinanews.com/edu/2010/07-16/2406039.shtml>

[3]张平：《统筹城乡教育 推进教育公平》（2011年3月）。

<http://cppcc.people.com.cn/GB/34961/213024/216324/14170467.html>

[4] 教育部农民工子女教育研究项目组：《农民工子女教育检测评估指标》（2008年10月）。

[http://www.cnier.ac.cn/snxx/baogao/snxx\\_20081010101903\\_6160.html](http://www.cnier.ac.cn/snxx/baogao/snxx_20081010101903_6160.html)

[5] 国家人口计生委流动人口服务管理司：《中国流动人口发展报告 2010》，中国人口出版社出版，2010年。

[6] 段成荣、梁宏：《我国流动儿童状况》，《人口研究》2004年第1期。

[7] 华卫列：《不要一切以家长的名义——透析义务教育阶段的择校现象》  
<http://www.js.xinhuanet.com/htm2/083116.htm> 2008年10月。

[8] 《北京仅西城区非京籍学生小升初可享同城待遇》，北京日报 2010-03-30。

<http://www.yaolan.com/news/201003300902453.shtml>

[9] 白文字：《北京民工子弟学校调查报告》（2001年发布）。

<http://wenku.baidu.com/view/c5cb0611cc7931b765ce15b7.html>

[10] 《农民工子女上学三障碍“平等门槛”如何执行》。

<http://nc.people.com.cn/GB/61159/4863036.html> 2006年09月26。

[11]教育信息报：《目标：“两个 100%”——绍兴县有效破解民工子女就学难纪实》（2009 年 10 月）。

[http://old.sxxedu.com/Article/jyxx/xwzb/200910/Article\\_20091019135513\\_5483.html](http://old.sxxedu.com/Article/jyxx/xwzb/200910/Article_20091019135513_5483.html)

[12]《城市流动人口子女学习自信心培养的校本研究》（2009 年 4 月）。

[http://www.exqxx.cn/edu/150/2009-04/edu\\_912.html](http://www.exqxx.cn/edu/150/2009-04/edu_912.html)

[13] <http://www.boxun.com/news/gb/yuanqing/2009/04/200904042328.shtml>

[14]新京报：《河北“政审门”考生状告公安局》（2009 年 7 月 23 日）。

[http://news.xinhuanet.com/legal/2009-07/23/content\\_11756732.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2009-07/23/content_11756732.htm)

[15] <http://news.163.com/09/0619/11/5C5TH6EL00011229.html>

[16]《国防生的政审标准》

<http://www.plaoffice.sdu.edu.cn/new/a/xuanbazhaosheng/quanguotongzhao/2010/0414/6.html>（发布日期：2010 年 4 月）

[17]《2006 年公安院校招生政审工作暂行规定》

<http://www.gszs.edu.cn/Html/zhengce/7555758757323.html>

[18]参见韩世强：《流动儿童受义务教育权的实现及司法救济——兼论超法规路径的行政诉讼变革》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》，2008年5期。

[19]中国青年报：《国务院提户籍改革新思路：遏制户口商品化》（2010年6月4日）。  
[http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/hainan/2010-06-04/content\\_410840.html](http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/hainan/2010-06-04/content_410840.html)

[20] 中国经济周刊：《媒体称教育经费占 GDP4%目标 18 年未兑现》（2010 年 3 月 8 日）

[http://bt.xinhuanet.com/2011-03/10/content\\_22243800.htm](http://bt.xinhuanet.com/2011-03/10/content_22243800.htm)

[21]《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（2006年3月27日）

[http://www.gov.cn/jrzq/2006-03/27/content\\_237644.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-03/27/content_237644.htm)

[22]王宇红，肖楠，韩振芳，孙明辉：《城市居民消费水平的统计分析——以河北省为例》，河北北方学院学报，2006年第22期。

[23]上海市教育科学研究院：《2005-2020年国家财政性教育投入占 GDP 比例的研究》

<http://www.cnsaes.org/homepage/Upfile/2010612/2010061209381174.pdf>

[24]温辉：《受教育权入宪研究》，北京大学出版社，2003年，第160页。

[25]中国青年报：《国务院发展研究中心提出户籍改革新思路：户口承载的福利可分步骤获得》（2010年6月4日）

[http://zqb.cyol.com/content/2010-06/04/content\\_3263411.htm](http://zqb.cyol.com/content/2010-06/04/content_3263411.htm)

[26]教育部：《关于组织申报国家教育体制改革试点的通知》（2010年5月14日）

[http://www.gov.cn/zwgk/2010-05/17/content\\_1607568.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2010-05/17/content_1607568.htm)