

农民工子女教育的社会援助问题

■李立文 余 冲

摘 要:本文立足促进农民工融入城市社会,以社会支持理论为支撑,在描述江西省农民工子女教育的基本状况及存在问题的基础上,提出社会支持不足是农民工子女教育问题的根源,应从政府、社会组织和自身三个层面共同构建社会援助系统。

关键词:农民工子女;教育;社会援助;社会工作

基金项目:本文为江西省教育科学规划立项课题(编号为05YB261和07YB069)的研究成果。

作者简介:李立文,女,南昌航空大学社会工作系副主任,讲师,社会学硕士,主要研究教育社会学;余冲,男,南昌航空大学讲师,教育学硕士,主要研究教育管理(江西南昌 330036)。

一、问题的提出

农民工向城市的大量流动是上世纪90年代以来中国最重要的社会变迁之一。据《人民日报》2008年3月4日报道,随着我国城市化进程的推进,农民工总数已达到2.1亿人。^[1]随着江西省工业化和城市化进程的加快,全省外出务工的农村劳动力呈增长态势。据江西统计信息网统计数据显示,2005年为649万人,2006年是665.9万,2007年达681.8万。若参照国务院妇女儿童工作委员会和全国妇联根据第五次全国人口普查的测算方法估算,江西省籍农民工中处于义务教育阶段的子女数量近94万人。由于种种原因,这些流动子女在城市并未受到与城市同龄人同等的义务教育待遇。如何解决农民工子女的教育问题,成为备受各界广泛关注的社会问题。学界公认的对农民工子女教育的研究起源于1995年1月21日一位记者发表在《中国教育报》上的文章,而进入研究热潮是2002年之后,从中国期刊网收录的论文数量看,发表的成果呈线形增长趋势,形成了教育学、心理学、管理学、经济学、社会学、人口学、政治学等多学科交错研究的局面,农民工子女教育研究由从属于农民工对策性的边缘研究,逐渐走到独立问题和学术性研究的中心。在探讨农民工子女教育的解释上,形成了多重解释范式,有公平论、制度论、社会控制论、文化冲突论、结构变迁论、社会排斥论,以及新近出现的社会地位论、公民资格论等。但从学者研究的实践看,公平论和制度论仍是理论研究和指导经验研究的主要解释范式。由于该问题非常具有中国特色,所以一些源于西方的理论如社会资本的理论解释与现实结合生硬,^[2]进而产生理论与对策研究的脱节。

与借鉴西方理论解释中国国情遭遇的尴尬相比,国外一些对弱势群体教育的社会援助实践更有吸引力,给人以新的启示。如美国对弱势群体教育的社会援助已形成了较系统的援助机制,主要表现在参与主体多元化、政策可操作性强、重评估等方面,^[3]以及公共社会逐渐注入资金的特许学校(Charter School)^[4]。国际教育社会援助的一些项目理念也值得借鉴,如CCT(有条件现金援助)项目是一种刚萌芽的社会项目,它通过教育券、补贴式医疗保险计划等形式直接资助需求方。CCT提供现金资助给贫困家庭,但必须以投资于人力资本为基础,比如送孩子去学校或健康中心。这种约束性使得CCT不仅是一种短期社会援助的手段,更成为一种长期的人力资本投资,以此打破贫困代际传递,受到了被援助者的欢迎。^[5]它通过政府和家庭之间形成责任关系,兼顾当前和未来的贫困,注重援助体系内的互补作用,弥补了传统社会援助方式的弊端,其经验值得借鉴。这为我们从更宽的学术研究视角审视农民工子女教育问题提供了新思路。

由于导致我国农民工子女教育的原因是多种因素共同作用的结果,因此,使用传统解决问题的办法有其局限性。本文以江西省某市的实地调查资料为基础,以构建农民工子女教育的社会援助系统为目标,促进教育公平的最终实现。

二、农民工子女教育的援助系统分析

从社会体制角度来看,当代中国正处于从计划经济体制向市场经济体制转换的特殊历史时期,农民工原本脆弱的社会援助系统出现了严重的结构紊乱和功能下降现象,正面临着严峻的挑战。值得一提的是,农民工子女

教育问题是“三农”问题的一个表现,其实质就是农民工问题。因此,对农民工子女现有教育援助系统的分析是与农民工的社会援助系统密不可分的。

1. 制度性援助系统薄弱

在保障和实施公民受教育的过程中,国家无疑是其中的主导力量,从法律上来看,国家已经基本构建了一套较完整的体系,但仍存在一些问题:一是相应制度缺位。首先是责任缺位,1998年3月,教育部、公安部联合颁布的《流动儿童少年就学暂行办法》第4条规定:“流入地人民政府应为流动儿童少年创造条件,提供接受义务教育的机会。流入地教育行政部门应具体承担流动儿童少年接受义务教育的管理职责。流动儿童少年就学,应保障完成其常住户籍所在地人民政府的有关规定。”但由于我国实行的是“分级办学、分级管理”的教育管理体制,这就容易使流入地政府多以财政等原因推卸责任,再加上现有法律法规对于地方政府履行义务教育职责缺乏相应的约束或惩罚机制,使得地方政府在操作层面弹性过大,更显政策刚性不足。其次,根据外来人口管理条例规定,公安部门一般只对16-48周岁的外来人口进行登记,对16周岁以下的流动儿童一般不予登记,导致农民工子女的数量、文化程度和流向等难以统计,这在一定程度上导致教育部门、政府无法有重点、有目的地开展工作。再次是管理缺位,在城乡管理制度上特别是流入地未将农民工纳入管理系统,使得农民工成为真正的“边缘人”,权益被架空,成了中央与地方政府之间、流入地和流出地之间踢皮球的游戏,农民工的子女教育、养老、工伤医疗、失业、生育等基本社会保障处于缺失状态,仅仅凭借着个体能力抵御着各种社会风险。

二是相关政策执行力度不强。为解决农民工子女的教育问题,国家和地方先后出台了一系列相关政策。尽管江西省已出台了保障进城务工人员子女教育的相关政策,但在实际执行过程中,相关部门或单位通过设置较高的人学门槛严格遴选农民工子女。如农民工需要具备养老保险、劳动用工合同、购买住房和公办学校择优录取的原则等,但全部符合政府制定的四条硬性政策规定的农民工寥寥无几。有些公办学校则打着“择优录取”的幌子,将大多数成绩平平的农民工子女挡在学校门外。名目繁多的资料费、书刊费、校服费、活动费等也让人望而却步。一个以卖儿童玩具为生的母亲说:“孩子隔几天就跟我要钱,这几年都不知道交了多少钱了,听说上了中学之后钱要得更多了,真不知以后怎么办?”调查结果也显示,小学的升学率接近100%,而中学在新生入学总数上明显呈递减趋势,同时高年级学生的辍学率也非常严重。此外,在就教育政策及实施情况走访相关部门工作人员时,工作人员对政策和执行情况了解不够,往往以“我们不知道”,“我们不了解”,“这个问题是某某部门负责的,我们不是很清楚,你可以去向他们咨询一下”等作为答复。由于政策执行不力,农民工子女受教育问题依然突出。

2. 社会组织援助匮乏

单位组织的自觉排斥。在计划经济下,单位为个人建立了完整的社会保障机制。虽然单位制逐渐解体,但单位制的影响仍继续存在,对单位人的保护和为非单位人的排斥并没有削减,突出表现在学校组织的教育排斥制度发挥固化现有阶层的作用,使得农民工子女很少有机会进入到良好的义务教育、高中教育、高等教育体系内。

社区组织行政化无法满足农民工子女的教育需求。随着单位制的解体和社区功能的增强,社区组织对农民工的影响也越来越大,社区成为农民工及其子女活动的主要生活领域。在我国,社区组织主要指街道办事处、居委会等,它是中国社会的基层组织,兼具正式组织和邻里互动的非正式援助的特征。在计划经济体制下,居委会的工作被纳入行政体系中,很少有意识地为农民工子女的成长创造一个良好的社会化环境,鲜有采取促进农民工及其子女融入城市的有力措施,更没有为他们提供工具性援助,这样在农民工子女和城市子女之间存在着像他们父辈间一样的隔阂。

非政府组织(以下简称NGO)的发展空间有限。从国际上看,20世纪晚期兴起的NGO及志愿者群体已成为弱势群体教育援助的主要力量,它在政府与市场之间做出平衡,并发挥其自身的张力作用,成为农民工组织表达自身利益需求、维护自身权益的平台。改革开放30年以来,我国社团发展迅速,但NGO的发展还处于初级阶段,表现为:组织数量少而分散;资源动员能力差;工作人员流动性大、经验不足、尚未出现专门为农民工服务的基金会与慈善组织等。多数社团属学术性、半官方性质,能独立从事非营利性的社会服务且在基金运作上比较成功的组织为数极少,对农民工子女进行持续援助者更少。

3. 家庭自我支持不足

由于历史、社会等各种因素的影响,长期以来,我国农民工往往陷于一种政府服务的真空之中。以血缘和地缘为主的人际关系网络具有日常生活关照和邻里互助互济的特征,在协助农民工化解各种风险的同时,也为农民工及其子女提供交往、情感支持或少量的工具性支持,成为农民工不可或缺的自我支持网络,这种非正式的援助成为农民工赖以生存的重要支柱。但农民工大多集中在房租低廉、农民工密集的城市边缘区、老城区,与市民形成了一种隔离状态,交往对象同质性强,在长期的互动中逐渐形成了该群体特有的亚文化,社会援助网络呈现单一化、封闭性的特征。这种网络获取或交换资源的能力较低,很难凭借其解决教育、工伤、疾病等重要生活事件,许多农民工只能听天由命,因教致贫,或因病因残返乡,将保障的压力转嫁到农村。

此外,家庭一直是人的最初社会化的主体地位,它不仅给家庭成员提供情感和陪伴的作用。同时,父母是人生的第一个教师,他们的思想、言行、品质诸方面,无不对于子女产生极大影响。调查中了解到,许多农民工是为了给孩子更好的教育才坚持在城里打工,他们希望子女升学后真正跳出“农门”。但另一方面,农民工自身文化素质普

遍偏低,不少家长在望子成龙思想的驱使下只注意孩子的成绩,而忽视孩子的思想成长,只关注结果而忽视过程,教育观念和教育方式并不妥当。在实地调查中,一妇女看到笔者来访,忙让笔者辅导正在上小学的女儿的英语作业,在播放英语听力时,家长不断地在旁责问女儿:“知不知道磁带放到哪里了?”“你怎么这么不开窍啊?”等等。不当的教育方式反而使孩子还没有来得及体味学习的乐趣,兴趣之火就被父母不断的无意的“嘲讽”所熄灭。

三、农民工子女教育社会援助系统的构建

由于我国原有的社会援助机制正在迅速瓦解,而新的适应社会主义市场经济需要的社会援助又正在探索建构之中,因此,与体制转换相适应的社会援助机制也不可能一蹴而就,而是需要有一个孕育、建立、发展、健全的过程。笔者认为,体制转换中的农民工子女教育的社会援助机制应是一个由政府、各种组织、家庭个体等多主体共同参与的综合援助体系。

1. 构建正式援助系统,为农民工提供制度保障

要突出政府在体系中的主体地位。缺乏相应的社会政策是弱势群体权益受损的直接原因,各级政府是农民工社会安全网的主体,应肩负起农民工权益维护的主要责任,积极推进分层分类的社会保障制度建设,减低排斥性制度带来的负面影响。捷克教育家夸美纽斯的普及义务教育思想认为,要普及义务教育最重要的就是要提出具体措施和具体解决办法。我国在《义务教育法》中要明确规定农民工子女就学问题的责任界定、受教育权利、教育的投入保障机制等具体问题,从而避免地方政府以各种借口来推卸责任;加快教育管理手段的信息化建设,建立农民工子女转移记录系统,为农民工子女入学、转学、升学提供便捷的服务;修改《民办教育促进法》,降低办学门槛,制定符合我国实际情况的民办学校办学标准,对于达标的学校,给予其合法的地位和权利,逐步形成布局合理、管理规范民办教育网络;要改变现有国家教育管理部门对民办学校单一的管理教育的局面,扩大民间监督的力量,提高农民工子女学校的教学质量。可借鉴美国经验,建立教育管理公司,政府提供教育经费,教育管理公司负责运作。上海浦东新区社会发展局就以契约的方式委托中介组织对民办学校的教育事务进行管理、评估,民间力量开始参与到对农民工子女教育的行动中。

要加强农民工子女教育政策的执行和监管力度。德洛尔把政策执行过程归为“后政策制定”阶段,意思是说,政策执行过程是政策制定过程的继续,要针对政策在执行过程中出现的问题进行不断地调整和改进。寻找政策执行中出现的问题,并科学评估政策,是保证政策目标实现和有效执行的关键所在。为达到“使进城务工就业农民工子女受教育环境得到明显改善,九年义务教育普及程度达到当地水平”的目标,决策者应以“满意”为决策原则,要用“成本”的观念科学而公正地分析政策执行中出现的问题,充分考虑教育的直接成本、间接成本和隐性成本。^⑥

此外,由于教育问题具有相互依存的特征,决策部门不仅要察觉教育政策执行问题本身,还要关注整个社会政治、经济、文化的变化趋势,对社会发展的新情况向教育提出的挑战保持一定的敏感并做出适时的反映。

2. 以社区为依托,调动社会组织,建立社区援助网络

首先,改革居委会的用人制度,使之成为凝聚农民工的重要力量。随着单位制的解体,社区成为人们的主要接收地。随着居委会人员双轨制的深入实施,社区日常性的事务由政府聘用的专职人员来完成,由居民自荐和民主选举产生的志愿管理者将成为居委会的主体,它是社区自治属性回归的体现,社区成为社区居民参与社区事务和社区建设的重要场所,要使农民工平等地享有参与社区公共事务的权利和分担社区发展的责任,充分发挥社区对农民工的凝聚作用,增强他们对社区的归属感和认同感,使其尽早融入城市社会。

其次,以需求为基础,发展农民工 NGO。NGO 的成长和壮大可为农民工奠定坚强的力量依托,是对农民工社会援助的有力补充。它们把各种各样的社会问题揭示出来并加以解决,成为国家与社会、精英与民众、富人与穷人之间的中介和沟通传导机构。农民工 NGO 的发展应立足现实,以农民工合法性需求为立足点,发展基层性的区域性组织,开展与正式组织的对话,通过实施项目,开展个性化的社会服务,不但解决农民工最迫切的就业、教育、工资、医疗等问题,而且在开展项目、锻炼能力的同时,自我逐渐发育成熟起来,进而实现农民工的自我管理。此外,还要加强与全国性组织的联系,争取工会、共青团、妇联这些资源丰富、能力较强的全国性组织的支持,使农民工 NGO 不但成为提供服务、维护农民工合法权益的组织,也成为化解社会冲突的重要平台。

3. 培养个体的社会资本意识,完善互助援助网络

社会援助的最终目标是协助农民工建立起一个适合其个人的社会援助网,使他们有能力通过这个网络实现自助和互助。与政府支持和作为 NGO 的群体援助相比,以血缘、地缘和业缘关系为基础的个体援助略显不足,但个体援助的力量仍是不可低估的,在一定意义上,个体援助体现了社会援助机制最基本的特征,也是整个社会援助网络的最终接收系统。因此,要改进弱势群体原有的非正式援助系统,在弱势群体内部建立互助的援助网络,提高其有效性。

向城市的流动和迁移一个直接的后果是导致原有血缘关系的社群和非正式的互助社会关系网的拆散、瓦解,相应地其提供的援助也随之消失。因此,帮助农民工群体内部建立互助的自我支持网络成为当务之急。社会资本是与社会网络高度相关的一个概念。美国社会学家科尔曼认为,每个自然人都拥有人力资本、物质资本和社会资本三种资本,社会资本主要存在于人际关系和结构中,并为结构内部的个人行动提供便利,为该社会网络的成员提供所需的资源、信息和社会支持。^⑦农民工要积累社会资本,就要改变边缘性的社会心态,积极参与社区活

动和团体组织,弥补离开农村社区带来的社会援助的损失。此外,还要在工作过程中参加职业技能培训,提高工作技能和自身的人力资本。农民工子女教育问题的改善还离不开家庭教育的积极参与,农民工自身要有意识地更新教育理念和教育方式,关心孩子的身心健康。

4. 引入新机制,整合社会援助资源

专业社会工作是从西方引进的旨在制度化地解决社会问题的专业,以其独特的价值观念、工作理念和工作方法成为现代社会发展中重要的安全阀。中共十六届六中全会通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,明确提出要建设一支庞大的社会工作队伍以加强党对和谐社会的领导,清晰地阐明了专业社会工作在解决重大社会问题上的重要责任。在北京、广州、上海等地,已经出现了政府将某些社会服务以项目的形式交给专业的社会工作组织或机构来做,并取得了良好效果。专业社会工作不但是解决农民工子女教育的重要力量,而且日益成为社会援助系统构建和维护的重要机制。在这一过程中,社会工作者扮演着援助网络的主要编织者、资源整合者和利益协调者等多重角色。社会工作者还可积极参与到社会政策的制定、执行和评估过程中,通过科学地调查、评估农民工子女家庭普遍性的需求,有针对性

地制定援助方案,促进农民工子女教育社会援助体系的可持续发展。

(论文资料来源于2008年5月在江西某市的调查,同时感谢上海大学社会学系张敦福教授对本文初稿提出的宝贵意见。)

参考文献

- [1] 我国农民工已达2.1亿[DB/OL].http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-03/04/content_46553754.htm.
- [2] 梁在,陈耀波.农村-城市迁移对流动儿童教育的影响[J].世界经济文汇,2006,(1).
- [3] 刘建华.美国对弱势群体的教育援助及其启示[J].领导科学,2007,(7).
- [4] Center for Education Reform,Charter Schools Making Schools Work Better For All Children [Z].<http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=stateStats&pSectionID=15&cSectionID=44>.
- [5] Laura B.Rawlings.A New Approach to Social Assistance[J].International Social Security Review,2005,(8).
- [6] 周佳.进城务工就业农民子女义务教育政策执行研究[J].清华大学教育研究,2006,(4).
- [7] 科尔曼.社会理论的基础[M].北京:社会科学文献出版社,1999:138.

责任编辑:武杰