

# 城市人口調控與流動兒童教育問題

## ——以北京為例



### 一 問題的緣起

隨着中國特大城市的快速發展，交通堵塞、環境惡化、房價高企等「大城市病」日益凸顯，嚴格控制人口規模已成為特大城市政府治理的一項核心議題。近年來，北京、上海、廣州等地紛紛採取行政控制、產業置換、空間疏導等措施控制人口規模。在消除人口集中帶來的「大城市病」過程中，教育正在逐漸成為特大城市嚴控人口的政策選項，並為進城務工人員<sup>①</sup>隨遷子女（亦即「流動兒童」）<sup>②</sup>的就學帶來了巨大的現實困境。

流動兒童的教育，是當前保障教育公平方面一個最為突出的問題。教育公平包括權利平等和教育機會均等這兩個基本方面，「意味着任何自然的、經濟的、社會的或文化方面的低下狀態，都應盡可能從教育制度本身得到補償」。教育機會均等又包含起點平等、過程平等和結果平等三個層面；特別是在起點平等上，流動兒童應該擁有均等的受教育機會和入學機會，這是一種最低綱領的公平訴求<sup>③</sup>。儘管國家早於2010年國務院指示就已經明確規定流動兒童應該擁有平等教育機會，要「確保進城務工人員隨遷子女平等接受義務教育」；流動兒童接受義務教育要以輸入地為主，以公立學校為主（「兩為主」政策，下詳）<sup>④</sup>，但事實上依舊有大量流動兒童難以進入城市的公立學校就讀。特別是最近幾年不斷收緊的人口調控政策，在城市快速迭代更新的發展大潮下，流動兒童在特大城市裏接受平等教育更是成為了幾乎難以實現的夢想。

過往對城市流動兒童教育問題的研究主要聚焦於流動兒童平等的受教育機會，以及他們在特大城市中的學業表現<sup>⑤</sup>。最近幾年，研究者愈來愈關注城市改造及人口調控政策對流動兒童受教育狀況的影響。例如，有學者發現北京市政府通過限制流動兒童受教育機會來減少人口遷入的人口調控政策，

影響了北京及周邊地區流動兒童接受高質量教育的權利<sup>⑥</sup>。在另一項針對北京打工子弟小學和公立小學的比較研究中，學者發現在維護「教育權利」與治理「大城市病」這兩個不同政策體系目標相互衝突的情況下，地方政府會在具體政策實施中進行趨利避害的理性選擇，從而給作為政策受體的流動兒童及家庭帶來直接影響<sup>⑦</sup>。

儘管這些研究都關注到特大城市的城市規劃政策加深了流動兒童的就學困境，但依舊沒有回答一個關鍵問題：為甚麼在中央政府已經明文規定流動兒童應該擁有平等教育機會的政策背景之下，流動兒童反而在特大城市裏遭遇到更為嚴重的就學問題？換言之，為甚麼流動兒童教育權利的受損與政府普及教育的目標之間會產出如此巨大的矛盾和落差？中央政府一方面鼓勵流動兒童和本地兒童接受同等教育，另一方面又希望嚴格控制特大城市人口規模，這些看似相悖的政策目標，如何深刻阻礙了流動兒童平等接受教育的權利？

對此，本文提出政策矩陣 (policy matrix) 的分析框架，並以北京為分析對象，指出流動兒童教育權利受損的一個關鍵因素，來自於政策矩陣中政策間的協調失衡。流動兒童教育問題是中央政府十分重視的政策問題，在2015年北京市教育系統中，有近三分之一的學齡兒童是流動兒童<sup>⑧</sup>。根據前述國務院指示，流動兒童有權要求平等的受教育機會；但與此同時，中央政府又堅持在特大城市推行嚴格的人口調控政策，這一點在國家政策規劃中亦得到明確規定，要求各城市及地區設置、推行流動人口限額。地方政府部門推進這項工作時，平等教育需求和城市規劃需求之間就出現了分歧。地方教育部門支持為流動兒童提供平等的受教育機會，但地方政府會按照國家要求，通過嚴格控制人口流入、疏散低技能人口來完成控制城市人口規模的政策目標。當政策矩陣中兩個政策同時有效時，就必然會出現政策的優先排序。地方教育部門需向地方政府負責，因此通過限制流動兒童的受教育權利來與地方政府的人口調控計劃保持一致。這導致城市發展政策成為優級政策，教育公平政策退為次級政策，甚至成為配合人口調控的輔助協作政策。其結果是，流動兒童成為了政策不協調的受害者。

## 二 優級政策：「牽住疏解非首都功能這個『牛鼻子』」

作為中國流動人口最多的城市之一，北京市政府致力於將北京建設成一個世界級城市群 (world-class city cluster)，「城市人口增長減緩意味着交通狀況改善、住房及公共服務部門壓力減輕以及城市規模及資源使用量的減小，這是實現可持續發展的基本要求」<sup>⑨</sup>。自2006年起，市政府即開始有步驟地控制人口增長、促進產業優化，以提高城市國際競爭力。作為此項舉措的一部分，市政府明確規定嚴格限制二環路內小商品市場的發展，要求將現有市場全面升級改造，為中心城區產業和人口的轉移創造條件<sup>⑩</sup>：

根據城市功能區定位的要求，配合新城的總體開發建設，高標準規劃建設重點新城商業。完善重點新城商業服務體系，優化商業消費服務環境，為中心城區產業和人口的轉移創造條件。

……限制二環路以內小商品市場的發展，鼓勵現有的小商品市場改造、轉型或遷出；東西北四環路以內，南三環路以內嚴格禁止新增小商品批發市場；東西北四環路和五環路之間，南三環路與南四環路之間限制新建大型商品交易市場，鼓勵現有農貿市場升級改造，向社區菜市場轉型；郊區各類商品交易市場要以滿足新城發展和居民生活為目標進行升級改造。

但是這一規定直到2013年中央要求北京市政府強化北京作為全國「政治中心、文化中心、國際交往中心、科技創新中心」的首都核心功能之後，才得到強有力的實施<sup>⑮</sup>。特別是2014年國家出台〈新型城鎮化規劃（2014-2020年）〉，這份「宏觀性、戰略性、基礎性規劃」文件明確要求「嚴格控制城區人口500萬以上的特大城市人口規模」，「特大城市要適當疏散經濟功能和其他功能，推進勞動密集型加工業向外轉移」<sup>⑯</sup>。

作為政策回應，北京市政府提出「疏解非首都功能」，着手淘汰「低端」產業，調整城市空間布局，驅逐低技能勞工。2014年市政府工作報告裏，控制人口增長成為推進中心城功能疏解的戰略目標：「引導服裝、小商品、建材市場逐步退出。研究中心城優質公共資源和人口向新城疏解的利益引導機制」，「嚴控低端產業無序發展」<sup>⑰</sup>。2016年，市政府在〈北京市「十三五」時期開放型經濟發展規劃〉中指出：「有序疏解非首都功能、推動京津冀協同發展，有利於發揮區域比較優勢，統籌規劃利用資源要素，優化區域分工和產業布局。」<sup>⑱</sup>2017年，市政府出台了〈關於組織開展「疏解整治促提升」專項行動（2017-2020年）的實施意見〉，將疏解非首都功能提升為治理「大城市病」、提升城市發展質量的中心舉措，明確要求「確保人隨功能走、人隨產業走」，「加快疏解低端業態，防止人口無序聚集」<sup>⑲</sup>。2020年，市政府有關「十四五」（2021-2025）規劃的建議中，進一步強調要嚴格落實人口調控責任制，同時要「牽住疏解非首都功能這個『牛鼻子』，深入實施疏解整治促提升專項行動，成為全國第一個減量發展的城市」<sup>⑳</sup>。而在2021年市政府工作報告中，「疏解整治促提升專項行動」已經取得了顯著成效，「基本完成一般製造業企業集中退出、區域性批發市場大規模疏解任務」<sup>㉑</sup>。

在不斷加碼的人口調控政策下，北京大批小商品市場及其他「低端」產業被拆除。至2021年2月，北京「累計疏解退出一般製造業企業1,819家、治理散亂污企業7,179家、疏解提升區域性市場和物流中心632個，全市一般製造業企業、區域性市場集中疏解退出任務基本完成」<sup>㉒</sup>。北京大規模疏解拆遷運動和不斷收緊的人口調控政策對城市外來流動人口的生活產生了直接衝擊，很多外來務工家庭賴以生存的社會支持網絡受到破壞，被迫遷往郊區或離開北京<sup>㉓</sup>。

以我們一項針對北京某大型農貿市場拆除前後外來菜販再就業情況的追蹤調查為例，農貿市場是一個典型的流動人口和低技能人口聚業空間，因此

也成為了產業疏解的主要對象。調查發現，當大型農貿市場被拆除後，有超過90%的菜販並沒有選擇離開北京，而是在原有市場附近湧現的各種正規和非正規的小型菜攤、菜站繼續從事自僱經營。整體而言，這些留守在北京的菜販的平均月收入從農貿市場被拆除之前的6,080元顯著降低到拆除之後的4,635元，降幅接近25%。同時，拆除農貿市場對本地居民的日常生活也帶來了諸多不利影響，本地居民大多認為超市和社區菜站的蔬菜不如農貿市場的新鮮、品種多。農貿市場是外來流動人口在城市中謀生的重要功能性場所，也是幫助新移民融入特大城市、建立外來人口與本地居民社會聯繫和信任的一個獨特的公共空間。城市升級改造之後，本地居民對農貿市場的需求、外來流動人口對農貿市場的依賴依然存在，顯示出北京疏解整治政策的不合理性<sup>②0</sup>。

### 三 次級政策：「確保進城務工人員隨遷子女 平等接受義務教育」

城市流動兒童教育問題始終是地方政府治理的重要課題。中國的戶籍制度將人口分為兩類：農村人口與城鎮人口（確切講為農業人口與非農業人口），農業戶口轉非農業戶口有諸多嚴格限制。很長時間以來，城市教育部門都將戶口作為公立學校的入學前提：擁有本地戶口的兒童自動獲得公立學校的入學資格，沒有本地戶口的兒童則被排除在城市公立教育系統之外<sup>②1</sup>。

2001年頒布的〈全國教育事業第十個五年計劃〉中，中央政府首次將教育公平寫入官方文件：「堅持社會主義教育的公平與公正性原則，更加關注處境不利人群受教育問題。努力為公民提供終身教育的機會」，以作為「十五」（2001-2005）期間教育改革與發展的基本原則<sup>②2</sup>。2010年，國務院下達了關於提高流動兒童義務教育水平的文件，對「處境不利人群受教育問題」給出了明確的政策指示，要求地方政府承擔起流動兒童教育的主要責任，確保其可以在公立學校就讀，接受比遷出地、比非正規的打工子弟學校更好的教育，即通稱的「兩為主」政策：「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。」<sup>②3</sup>在「兩為主」政策的基礎之上，中央政府又出台了一系列保障型政策，以促進教育公平目標的實現。2013年，教育部印發了〈中小學生學籍管理辦法〉，要求將此前分省學籍管理轉為全國統一的中小學生學籍制度，「建立全國統一、規範的學籍信息管理制度」<sup>②4</sup>。統一學籍制度的建立有利於流動兒童跨區域轉學，從而獲得更多受教育機會。2015年，國務院出台〈關於進一步完善城鄉義務教育經費保障機制的通知〉，要求建立城鄉統一、重在農村的義務教育經費保障機制，明確了生均公用經費標準<sup>②5</sup>。2016年，國務院印發〈關於統籌推進縣域內城鄉義務教育一體化改革發展的若干意見〉，指出要「將隨遷子女義務教育納

入城鎮發展規劃和財政保障範圍……切實簡化優化隨遷子女入學流程和證明要求」<sup>②6</sup>。

一般來說，北京的進城務工人員在子女教育問題上通常有三種選擇：北京的公立學校、北京的打工子弟學校，或者將孩子送回老家，成為遠離父母的留守兒童。在城市公立學校就讀無疑是外來務工家庭的首選。一項覆蓋了3,000名流動兒童的研究表明，在公立學校就讀的流動兒童，其數學和語文成績明顯好於在打工子弟學校就讀的流動兒童<sup>②7</sup>。隨着國務院「兩為主」政策的實施，許多沒有本地戶口的外來家庭可以憑藉符合條件的暫住證將孩子送進公立學校。截至2014年，北京有約80%流動兒童進入本地公立學校就讀<sup>②8</sup>。

但是在2013年中央要求北京市政府強化首都核心功能、2014年發布〈新型城鎮化規劃(2014-2020年)〉之後，市政府開始採取更為激進的人口調控政策以加速城市升級，這與限制低技能勞動力進京、防止其阻礙城市改造進程的目標是一致的。城市功能調整和控制人口規模被確立為首要的政策重點，流動兒童平等接受義務教育的政策由此退為次級、輔助性政策，一併服務於「疏解非首都功能」這一盤大棋。一項在北京開展的實證研究就發現，地方教育部門擔心若流動兒童可以在北京接受更好的教育，會吸引更多外來務工家庭向城市流動，大大增加人口壓力，因此有意識地對流動兒童設立教育機會壁壘，以此阻止農村人口湧入城市。正如北京市教育局的一位官員直言不諱地指出：「市政府為控制流動人口增長做出了很多努力。事實上，教育部門被推到了阻止流動兒童進城的第一線。」<sup>②9</sup>這一改變的直接後果是許多外來務工家庭不得不為子女的教育尋找其他替代選項。隨着公立學校接受非京籍戶口學生的名額逐年減少，有能力把孩子送進公立學校的外來務工家庭，也不得不將其子女轉入教育資源匱乏的打工子弟學校，成為一種非自願學校選擇<sup>③0</sup>。

有學者調查發現，在二十世紀末、二十一世紀初，北京約有300所打工子弟學校，有近80,000名流動兒童在這些學校就讀<sup>③1</sup>。與公立學校相比，打工子弟學校的學費較低，入學要求也相對簡單，可以在一定程度上緩解流動兒童能否上學的困擾，但這些學校多位於城市的郊區，由外來流動人口自己創辦，教學水平和硬件設施缺乏足夠保障，教育資源不足，需要頻繁更換辦學地點。一項針對北京打工子弟學校與陝西農村公立學校教學質量的對比研究就顯示，打工子弟學校學生的表現在入讀早期優於農村公立學校的同齡人，但由於教學硬件和軟件無法與公立學校相比，又面臨地方教育部門的強監管，因此這些學生的學習表現在入讀後期逐漸落後於在農村公立學校入讀的學生<sup>③2</sup>。

很多打工子弟學校因未在當地教育系統正式註冊，且存在嚴重的安全隱患，因而成為地方政府以違章建築、非法運營為理由進行關停的主要對象。2006年，在第一波控制特大城市人口過度增長的政策調控中，三十餘所打工子弟學校被北京市政府連夜關閉，一萬餘名學籍或戶籍不在該校或該地的借讀生輟學，並釀成衝突。2011年6月到7月，二十四所打工子弟學校被迫關閉，短短兩個月內，至少14,000名學生輟學<sup>③3</sup>。



黃莊學校曾經是全北京最大的打工子弟學校。(資料圖片)

2014年後，在北京城市快速升級、嚴格控制人口規模的背景下，愈來愈多打工子弟學校被關停。例如位於北京石景山區的黃莊學校是全北京最大的打工子弟學校，擁有超過1,800名從小學到中學不同年齡段的學生，教職工120名，建校二十年來解決了數以萬計流動兒童的就學問題。2018年8月，這所學校剛剛在暑假舉辦完二十周年校慶，就在臨開學之際，被地方教委的一份通告指出「辦學許可證到期，校址不再具備繼續辦學條件」，被迫封校。在校學生因為絕大多數都沒有北京戶籍，或者被分流至安置學校（校舍、校園的條件較之前相差太遠）；或者告別北京回到他們的家鄉，成為留守兒童。目前，北京石景山區僅存一所打工子弟學校<sup>④</sup>。

#### 四 人口嚴控下的流動兒童教育困境

有趣的是，「兩為主」政策並未完全失效，中央政府依舊承諾為流動兒童提供平等的受教育機會。但在實踐中，地方政策實施不全面、資金支持不足、行政阻礙繁複、對來自農村的流動人口的歧視等問題，無形中設置了很多較難逾越的門檻。其中財政負擔是很多地方政府在流動兒童教育供給上面臨的最大困難。「兩為主」政策要求輸入地政府負責管理流動兒童，這就意味着管理所產生的相關費用與教育成本均由輸入地政府承擔。儘管在2015年，國務院發布了〈關於進一步完善城鄉義務教育經費保障機制的通知〉，從教育財政角度統一了城鄉義務教育生均公用經費基準定額，並規定這一定額資金可隨學生的流動攜帶至輸入地，但這一「可攜帶」模式到底如何操作，卻一直缺少細則，只給出原則性指導意見：「現有公用經費補助標準高於基準定額

的，要確保水平不降低，同時鼓勵各地結合實際提高公用經費補助標準。中央適時對基準定額進行調整。」<sup>35</sup>有學者的研究就表明，進城務工人員市民化的成本是輸入地政府難以負擔的，需要穩定的地方財政保障，具體的數額估算存在很大爭議，因此成為城市自身無法有效破解的難題<sup>36</sup>。

而在北京，財政因素並不是市政府最為主要的考量指標，控制人口規模、確保首都功能定位才是核心目標。因此，當市政府開始愈來愈激進、嚴苛地實施人口控制政策，就導致絕大多數外來務工家庭更加難以獲得平等的受教育機會。從2014年起，北京的外來務工家庭必須向暫住地的街道辦事處或鄉鎮政府提供「五證」（在京務工就業證明、在京實際住所居住證明、子女符合計劃生育政策的證明、父母雙方的在京暫住證、戶籍所在地街道辦事處或鄉鎮人民政府出具的在當地的無監護條件證明），經過一系列繁瑣的覆核、審批之後才有資格讓子女進入公立學校就讀<sup>37</sup>。2014年，北京的十六個區縣中只有四個遠郊區縣強制要求提供這些文件，但到2015年，這一數字上升到十三個<sup>38</sup>。

對許多外來務工家庭而言，在京實際住所居住證明相對容易申請，但是想要辦齊「五證」則非常困難：從事自僱經營或短期工作的流動人口無法提供在京務工就業證明，特別是那些在小商品市場打工的小商戶、臨時工，當他們賴以維生的產業被整體清除，就更加難以申領在京務工就業證明；居住在臨時住所的流動人口無法提供在京實際住所居住證明；在計劃生育政策之外育有子女的家長無法提供子女符合計劃生育政策的證明；還有許多家庭中有理論上可在老家提供監護條件的其他長輩，如祖父母，因而無法提供無監護條件證明<sup>39</sup>。即便集齊所有要求的材料，但一些公立學校設定了招生名額，且不對流動兒童提供額外名額<sup>40</sup>。因此，大量流動兒童，尤其是經濟和社會條件較差的流動兒童，根本無法進入北京的公立學校就讀。

以我們對北京某大型農貿市場拆除之後外來菜販子女受教育狀況的調查為例<sup>41</sup>，農貿市場被拆除前，十二名被訪者中有四個家庭的子女就讀於公立學校；市場拆除後，這些學生都沒能繼續留在公立學校——三個家庭將孩子轉到打工子弟學校，一個家庭將孩子送回老家。另外還有三個家庭本希望子女能在公立學校讀書，但都由於愈發嚴格的政策限制和不斷上升的經濟壓力而未能實現。譬如，有被訪者因為轉移到社區小型菜站成為一名臨時工，因此無法提供在京務工就業證明，只能選擇放棄讓子女就讀公立學校：

教育局要求的這些文件愈來愈難弄全，〔拆遷之前〕我們只需要提交身份證、北京居住證和戶口本給〔公立〕學校，文件審核過程相對簡單。現在審核愈來愈嚴，一項都不能少。我們離開〔農貿〕市場之後，就不屬任何工作單位或者公司了，自己單幹。我們就做些小生意賺錢吃飯……我們把女兒從公立學校轉到社區打工子弟學校的主要原因就是這個。

在十二位被訪者中，當時共有九個家庭選擇讓子女在打工子弟學校讀書；農貿市場拆除前有五個家庭的孩子在附近的打工子弟學校就讀；市場拆

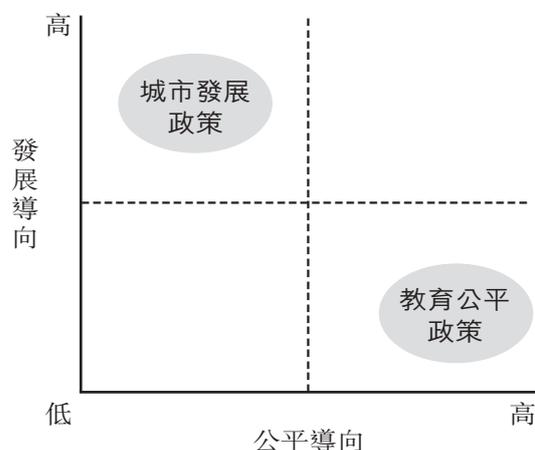
除後，又有三個家庭的孩子從公立學校退學，轉到打工子弟學校；還有一個家庭的孩子到適學年齡後，也進入打工子弟學校學習。打工子弟學校雖然不是最好的選擇，但在農貿市場拆除後，已經成為這些外來菜販最為現實的選擇。譬如一位在農貿市場做衣服的被訪者就指出，她的孩子在離農貿市場很近的一所打工子弟學校讀四年級，這所學校幾乎是在農貿市場拆除的同時也被關閉。由於孩子不可能進入公立學校，因此只能把她送到北京郊區一所偏遠的打工子弟學校上學：

孩子的爺爺奶奶身體不是很好，我們也不能把她送回老家。所以我們決定還是讓她留在北京，上學就成了一個大問題。我們在農貿市場工作的時候，讓她在附近一所打工子弟學校上學，每天放學後她可以走到市場，在那兒學習。但市場關了，學校也關了。人家說區政府中止了學校的房屋租約……我們只能給她找新的學校。她不太高興，不願意去新學校。但你知道，我們能為她做的也就是這些了。

## 五 討論與結論

本文以北京為研究案例，指出儘管中央政府在2010年頒布了「兩為主」政策及相關文件，明確要求各級地方政府保障流動兒童享有平等的受教育機會，但這一關涉教育公平的政策卻在2013年後逐步讓位於管控人口規模的城市規劃政策。在政策矩陣中，當兩個政策同時有效且出現衝突的時候，教育公平政策成為次級政策，讓位於更加強調城市功能調整的城市發展政策（圖1）。其結果是，大量流動兒童無法享有理應享有的平等受教育權利，在高門檻的重重阻礙之下，他們難以進入北京的公立學校，尤其是教學質量較高的公立

圖1 政策矩陣示意圖



資料來源：筆者繪製。

學校接受教育。而作為替代選項的打工子弟學校，也在一輪又一輪的城市升級更新運動下成為被關停的主要對象。這些流動兒童在城市裏的讀書夢想，依舊只能停留在紙面的政策文件之上，而無法呈現在實際的政策實踐之中。

政策矩陣中的政策失衡問題自然引伸出一個更深層次的疑問：為甚麼同樣是中央政府的政策，結果卻是教育公平成為「軟」政策，成為最先被犧牲的政策？一個可能的解釋是，北京等特大城市嚴格實施人口控制的考量，除了在經濟層面提升城市的國際競爭力，還有一層政治動因。美國政治學者萬家瑞 (Jeremy Wallace) 在2014年出版的《城市與穩定：中國的城市化、再分配與政權生存》(*Cities and Stability: Urbanization, Redistribution, and Regime Survival in China*) 一書中就指出，中國政府從政治穩定的角度制訂人口調控政策。在中國政府看來，城市人口規模愈大，引發大規模群體性事件所需要的人口比例就愈小，而事件的可見度就愈高。當北京、上海這樣的特大城市人口不斷聚集增加時，群體性事件就愈有發生的可能性，地方政府也更難於控制轄區人口。特別是大量年輕和流動的外來人口生活在特大城市裏，當出現經濟或社會危機時，他們就可能構成動盪的源頭。在這樣的政治考量之下，北京和其他省會城市的人口因此受到嚴格控制<sup>42</sup>。

在《底層北京：首都中心區的邊緣生活紀事》(*Beijing from Below: Stories of Marginal Lives in the Capital's Center*) 一書中，英國文化人類學者艾華 (Harriet Evans) 也通過長期的「在場」觀察，發現在北京生活的底層民眾並沒有獲得完全的公民身份，而是不斷被排斥和邊緣化，成為了城市裏的陌生人、異鄉人<sup>43</sup>。在北京發生的多次針對所謂「低端人口」的驅逐事件，也間接證明了這一隱含的政治邏輯<sup>44</sup>。在以排查火災隱患為由的「大排查大清理大整治專項行動」的指揮棒之下，數以萬計的外來務工者一夜之間流離失所，正如一位水果和蔬菜攤被拆除的打工者所說，「一夜之間，我的謀生手段突然被毀掉，就好像遇上強盜似的，只不過這是政府幹的，還說這是因為關心我們」<sup>45</sup>。

歷史學者王笛曾指出，「一個有生機的城市，人口組成應該是多層次的，沒有只有高端人口的城市」<sup>46</sup>。在對北京這樣的特大城市進行城市治理和更新改造時，應該尊重城市發展規律，順應產業演化過程，而不應以削減產業為代價疏解外來人口，更不應把控制人口規模等同於驅逐所謂的「低端人口」。城市的發展，重在看到城市中的人，重建人與產業間的關係、人與城市間的關係；政策的制訂，應該是讓產業走出「低端」狀態，比如提高產業標準、品質和收入水平，提高本地人口的就業比例，等等，而非讓「低端」產業「被疏解」。

教育公平是社會公平的基礎。教育資源合理公平的配置，不僅僅可以有效提升流動兒童實現階層躍升的機會，更是給予他們對城市的文化特質和社會秩序一種身份認同、情感歸屬。因此，在城市更新發展的過程中，政策部門應該謹慎評估對所有利益相關者，尤其是以進城務工人員為代表的弱勢群體及其子女教育的潛在長期影響——這些影響也許不會在短期內立即顯現，但卻可能帶來深遠且持久的負面外溢效應。

### 註釋

① 進城務工人員又被稱為「流動人口」、「外來務工人員」、「外來農民工」、「外來打工人口」。這幾年伴隨着新一代農民工進城，以及平台經濟的普及，進城務工人員也被稱為「新生代農民工」、「新藍領」。他們的戶籍地在農村，進入城區從事非農業勞動，是以非農業收入為主要收入的勞動者。在身份上，無論是「農民+工」或是「農+民工」，他們都兼有兩種身份和雙重角色，並且均以鄉土的「農」為起點，以城市的「工」為歸宿。參見沈立人：《中國農民工》（北京：民主與建設出版社，2005），頁52。

② 本文所討論的流動兒童，不包括中高級白領等中產階層的孩子，儘管他們的孩子也有可能因為戶籍限制等原因無法在特大城市上學而不得不搬遷到其他城市。

③ 楊東平：〈中國教育公平的問題和前景〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2007年12月號，頁14-15。

④⑤ 〈國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）〉，《北京日報》，2010年7月30日，第6版。

⑤ 關於中國城市流動兒童教育情況的最新研究，參見 Ting Liu, Kathryn Holmes, and James Albright, "Teachers' Perceptions of Educational Inclusion for Migrant Children in Chinese Urban Schools: A Cohort Study", *Education and Urban Society* 52, no. 4 (2020): 649-72; Min Yu and Christopher B. Crowley, "The Discursive Politics of Education Policy in China: Educating Migrant Children", *The China Quarterly*, no. 241 (March 2020): 87-111; Min Yu, "Education as Community Mobilization: Minjian Society and the Education of Migrant Children in China", *Educational Studies* 57, no. 3 (2021): 299-309。

⑥ 參見 Jiaxin Chen, Dan Wang, and Yisu Zhou, "Education for Population Control: Migrant Children's Education under New Policies in Beijing", in *Multicultural Education in Glocal Perspectives: Policy and Institutionalization*, ed. Yun-Kyung Cha et al. (Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2017), 153-66; Ting Liu, Kathryn Holmes, and Minghong Zhang, "Better Educational Inclusion of Migrant Children in Urban Schools? Exploring the Influences of the Population Control Policy in Large Chinese Cities", *Asian Social Work and Policy Review* 12, no. 1 (2018): 54-62。

⑦ 富曉星等：〈「教育權利」vs.「大城市病」——流動兒童教育獲得的困境探究〉，《社會學評論》，2017年第6期，頁40。

⑧ 趙晗、魏佳羽：〈北京義務教育階段流動兒童教育現狀〉，載楊東平主編：《流動兒童藍皮書：中國流動兒童教育發展報告（2016）》（北京：社會科學文獻出版社，2017），頁109。

⑨ Ma Yankun, "On Way to Becoming a World-class City Cluster" (5 December 2018), [www.chinadaily.com.cn/a/201812/05/WS5c070dfaa310eff30328f129.html](http://www.chinadaily.com.cn/a/201812/05/WS5c070dfaa310eff30328f129.html).

⑩ 〈北京市「十一五」時期商業發展規劃〉（2006年1月15日），北京市商務局網，[http://sw.beijing.gov.cn/zwxx/fzgh/ndgh/201912/t20191219\\_1325626.html](http://sw.beijing.gov.cn/zwxx/fzgh/ndgh/201912/t20191219_1325626.html)。

⑪ 〈該為北京減負了〉，《人民日報》，2013年3月8日，第7版；〈北京將制定人口總量控制措施 再提「人口調控」〉，《新京報》，2013年9月3日，A10版。

⑫ 〈國家新型城鎮化規劃（2014-2020年）〉，《北京日報》，2014年3月17日，第5-7版。

⑬ 王安順：〈政府工作報告〉，《北京日報》，2014年1月24日，第3版。

⑭ 〈北京市「十三五」時期開放型經濟發展規劃〉（2016年6月22日），北京市商務局網，[http://sw.beijing.gov.cn/zwxx/fzgh/ndgh/201912/t20191219\\_1325643.html](http://sw.beijing.gov.cn/zwxx/fzgh/ndgh/201912/t20191219_1325643.html)。

⑮ 〈北京市人民政府關於組織開展「疏解整治促提升」專項行動（2017-2020年）的實施意見〉，《北京市人民政府公報》，2017年第9期，頁81、83。

- ⑯ 〈中共北京市委關於制定北京市國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議〉，《北京日報》，2020年12月7日，第1-2版。
- ⑰ 陳吉寧：〈政府工作報告〉，《北京日報》，2021年2月1日，第1、3版。
- ⑱ 〈北京非首都功能疏解取得階段性成效〉（2021年2月5日），北京市發展和改革委員會網，[http://fgw.beijing.gov.cn/gzdt/fgzs/mtbdx/bzwlxw/202102/t20210207\\_2278658.htm](http://fgw.beijing.gov.cn/gzdt/fgzs/mtbdx/bzwlxw/202102/t20210207_2278658.htm)。
- ⑲ 關於北京市城市改造和疏解提升治理對進城務工人員的影響研究，參見Ran Liu, *Spatial Mobility of Migrant Workers in Beijing, China* (Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2015); Cecilia Wong, Miao Qiao, and Wei Zheng, “‘Dispersing, Regulating and Upgrading’ Urban Villages in Suburban Beijing”, *Town Planning Review* 89, no. 6 (2018): 597-621; Yu Liu, Xue Zhang, and Jian Feng, “Clustering in Declining Industries? The Economic-Social Isolation and Instability of Migrant Workers in Beijing”, *Habitat International*, no. 108 (February 2021), <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102310>; Yinan Sheng and Menghan Zhao, “Regulations in the Era of New-type Urbanisation and Migrant Workers’ Settlement Intentions: The Case of Beijing”, *Population, Space and Place* 27, no. 3 (2021), <https://doi.org/10.1002/psp.2394>。
- ⑳ Yulin Chen et al., “Home for Fewer People: The Demolishment of a Farmers’ Market and Its Long-term Effect on the Lower-skilled Population in Beijing”, in *Living in the Margins in Mainland China, Hong Kong and India*, ed. Wing-Chung Ho and Florence Padovani (London: Routledge, 2020), 17-35.
- ㉑ Yihan Xiong, “The Broken Ladder: Why Education Provides No Upward Mobility for Migrant Children in China”, *The China Quarterly*, no. 221 (March 2015): 161-84.
- ㉒ 〈全國教育事業第十個五年計劃〉，《教育部政報》，2001年第9期，頁389。
- ㉓ 中華人民共和國教育部：〈教育部關於印發《中小學生學籍管理辦法》的通知〉（2013年8月16日），中華人民共和國教育部網，[www.moe.gov.cn/srcsite/A06/jcys\\_jyzb/201308/t20130816\\_156125.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/jcys_jyzb/201308/t20130816_156125.html)。
- ㉔㉕ 國務院：〈國務院關於進一步完善城鄉義務教育經費保障機制的通知〉（2015年11月28日），中國政府網，[www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content\\_10357.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm)。
- ㉖ 國務院：〈國務院關於統籌推進縣域內城鄉義務教育一體化改革發展的若干意見〉（2016年7月11日），中國政府網，[www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/11/content\\_5090298.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/11/content_5090298.htm)。
- ㉗ 值得注意的是，這一項研究所比較的兩類學校的流動兒童，儘管他們同樣沒有本地（上海）戶口，但就讀公立學校的流動兒童多來自於經濟較為發達的江蘇省，而就讀打工子弟學校的流動兒童則多來自於經濟欠發達的安徽省、四川省。參見Yuanyuan Chen and Shuaizhang Feng, “Access to Public Schools and Education of Migrant Children in China”, *China Economic Review* 26, no. 1 (2013): 75-88。
- ㉘ Yuanyuan Chen and Shuaizhang Feng, “The Education of Migrant Children in China’s Urban Public Elementary Schools: Evidence from Shanghai”, *Chinese Economic Review*, vol. 54 (April 2019): 390-91.
- ㉙ Shuiyun Liu, Fuxing Liu, and Yafeng Yu, “Educational Equality in China: Analysing Educational Policies for Migrant Children in Beijing”, *Educational Studies* 43, no. 2 (2017): 221-22.
- ㉚ Fei Yan, “Education Problems with Urban Migratory Children in China”, *Journal of Sociology and Social Welfare* 32, no. 3 (2005): 3-10.

- ⑳ Julia Kwong, "Education and Identity: The Marginalisation of Migrant Youths in Beijing", *Journal of Youth Studies* 14, no. 8 (2011): 877.
- ㉑ Qianfeng Lin, Mengluo Ren, and Mengdi Yang, "Identity Crisis among Rural-to-urban Migrant Children in China: A Proposal for School and Government Interventions", *Journal of Asian Public Policy* 12, no. 2 (2019): 144-59.
- ㉒ 這一數據來自 Yanning Wei and Yue Gong, "Understanding Chinese Rural-to-urban Migrant Children's Education Predicament: A Dual System Perspective", *International Journal of Educational Development*, no. 69 (September 2019): 49, ref. 12。
- ㉓ 樊朔：〈1,800 打工子弟告別北京黃莊學校：建校 20 年後關停〉（2018 年 8 月 16 日），財新網，<https://china.caixin.com/2018-08-16/101315487.html>。
- ㉔ 張力、吳開亞：〈城市自由落戶的地方公共財政壓力〉，《中國人口科學》，2013 年第 6 期，頁 17-26。
- ㉕ 〈北京市教育委員會關於 2014 年義務教育階段入學工作的意見〉（2014 年 4 月 18 日），北京市人民政府網，[www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522\\_57957.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_57957.html)；〈北京市教育委員會關於 2015 年義務教育階段入學工作的意見〉（2015 年 2 月 6 日），北京市人民政府網，[www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522\\_58275.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_58275.html)。
- ㉖ Zai Liang et al., "Choices or Constraints: Education of Migrant Children in Urban China", *Population Research and Policy Review* 39, no. 4 (2020): 671-90.
- ㉗ Donghui Zhang, "The Rural-Urban Divide, Intergroup Relations, and Social Identity Formation of Rural Migrant Children in a Chinese Urban School", *International Studies in Sociology of Education* 27, no. 1 (2018): 60-77.
- ㉘ Wang Lianzhang, "Migrant Parents Pen Letter to Government about School Quota" (16 March 2017), [www.sixthtone.com/news/2007/migrant-parents-pen-letter-to-government-about-school-quota](http://www.sixthtone.com/news/2007/migrant-parents-pen-letter-to-government-about-school-quota).
- ㉙ 關於這項針對北京農貿市場外來菜販子女受教育狀況的調查，參見 Xinyi Zhang, Fei Yan, and Yulin Chen, "A Floating Dream: Urban Upgrading, Population Control and Migrant Children's Education in Beijing", *Environment and Urbanization* 33, no. 1 (2021): 11-30。
- ㉚ Jeremy Wallace, *Cities and Stability: Urbanization, Redistribution, and Regime Survival in China* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 20-25.
- ㉛ Harriet Evans, *Beijing from Below: Stories of Marginal Lives in the Capital's Center* (Durham, NC: Duke University Press, 2020), 213.
- ㉜ 「低端人口」的表述也出現在北京早期的城市規劃及人口調控方案中，例如在 2011 年發布的〈北京市房山區國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉中，就提出要「避免大量外來低端人口的湧入」。參見〈北京市房山區國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉（2011 年 1 月），北京市發展和改革委員會網，<http://fgw.beijing.gov.cn/fgwzgwkg/gjhj/wngh/sewsq/202004/P020200420622721958861.doc>，頁 67。
- ㉝ Chris Buckley, "Why Parts of Beijing Look Like a Devastated War Zone", *New York Times*, 30 November 2017, [www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-beijing-migrants.html](http://www.nytimes.com/2017/11/30/world/asia/china-beijing-migrants.html).
- ㉞ 王笛：《走進中國城市內部：從社會的最底層看歷史》（北京：北京大學出版社，2020），頁 253。