

公共图书馆为农民工补偿教育服务的价值旨归及其构建机制

●张端端

摘要 公共图书馆为农民工补偿教育服务有利于促进教育公平的实现、培养和提高农民工的就业技能、丰富农民工的休闲文化生活、保障农民工的信息自由权。构建公共图书馆为农民工补偿教育服务的机制,包括完善公共图书馆为农民工补偿教育服务的政策和法律制度、丰富公共图书馆为农民工补偿教育服务的内容、构建公共图书馆为农民工补偿教育服务的社会合作机制、提高公共图书馆为农民工补偿教育服务的质量和效率。

关键词 公共图书馆;农民工;补偿教育;构建机制

作者 张端端,济源职业技术学院 (河南济源 459000)

一、补偿教育的内涵

补偿教育源于西方发达国家,最先开始于美国。在民权运动的推动下,美国的补偿教育计划得以产生和实施。美国的民权运动发生在第二次世界大战后,是一场黑人反对种族隔离与歧视、争取民主权利的群众运动。它在很大程度上赋予美国黑人以平等、自由和尊严的权利,既改变了他们的命运,又深刻影响了所有美国人的生活与观念。美国联邦政府在这一伟大运动中认识到:社会低阶层家庭贫困儿童就学机会差、生活环境恶劣的重要根源在于教育机会上的不公平待遇。而贫困儿童的就学机会差直接导致他们将来毕业后就业机会也差,最终陷入代代贫穷的恶性循环之中。为了改变教育机会不公平现象,使低阶层家庭逐渐走出贫穷的困境,美国联邦政府企图通过补偿教育的方式向贫穷

“开战”。在计划不断推进的过程中,美国联邦政府陆续提出了残疾儿童补偿计划等措施,超出了早期以解决低收入家庭儿童公平受教育机会的补偿教育范围。

在此基础上,自20世纪60年代以来,美国各级政府对所有符合条件的学校与个人给予补偿教育。各类助学金计划也开始在联邦、州政府及大学中建立。^[1]事实证明,美国的补偿教育计划以实现教育公平作为基本价值取向,在保障弱势群体家庭子女的教育权益、减少群体间教育的差距以及实现教育公平等方面发挥了重要作用。

补偿教育在英国也得到了应用和发展。为使文化不利或资源不足地区的教育能够得到适当发展,英国的做法是设立“教育优先区”。英国制定“教育优先区”的政策主要依据以下8项因素:儿童或

本文系2012年国家社科基金项目“民工荒视域下的新生代农民工价值观研究”(编号12BSH035)、2015年河南省教育厅哲学社会科学基础研究重大项目“城镇化进程中农民工市民化的基础理论研究”(编号2015—JCZD—001)的研究成果。

其家长的母语为非英语的家庭；家庭人口较多者；依赖社会福利津贴较多者；儿童家长从事的职业较多为非技术性（劳力性）的与非专业性的；辍学率与缺席率较高者；居住情况较拥挤者；单一父母的家庭或离异家庭较多者；智能不足、身体残障与问题行为的出现率较高者。^[2]英国“教育优先区”实施的内容也非常丰富，包括设立“小区”学校、给予教师额外津贴、采取小班制、加强学校与社会之间的联系、为师资提供在职进修机会、进行定期评估、经费援助等。^[3]

早在 20 世纪 30 年代，我国一些有识之士就开始提倡对失学者进行补偿教育。教育革新家雷沛鸿先生提出：“对于十三岁以上十八岁以下的青年男女，过去如果失学，法案均规定之使接受一年期的国民基础教育。此外，对于十八岁以上四十五岁以下的成年男女，过去如果失学，法案又均规定之使接受六个月的国民基础教育。”^[4]以期通过补偿教育法案的实施，提高整个民族的文化素质。此外，黄炎培、陶行知、晏阳初等一批爱国人士为了改善底层民众的受教育状况，积极提倡平民教育、社会教育、乡村教育运动。从某种意义上说，这些运动或实践都具有补偿教育的性质，蕴涵着丰富的补偿教育思想。2005 年 3 月，在全国政协十届三次会议上，全国政协委员陈守义做了题为“实施补偿教育把农民工纳入国民教育体系”的发言，得到了广泛的关注与认同。^[5]

补偿教育最初的目标是为未能在义务教育年龄阶段完成全部教育的人提供补偿性教育。后来，补偿教育的目标人群随着“终身学习和终身教育”理念的深入和发展而逐渐扩大到所有权利受损人群，即弱势群体。据此，文章认为补偿教育指提供修改的或附加的教育计划和服务，扩大因处于不利地位而丧失接受良好教育权利的人和学校中的失败者的教育机会。

二、公共图书馆为农民工补偿教育服务的价值旨归

图书馆真正开始走入平民百姓中，是从资本主义大工业的产生开始的。资本主义工业的迅速发

展，对工人的劳动知识和劳动技能提出了较高的要求和标准，图书馆由此担负起了对工人进行科学知识文化教育的任务。在我国，公共图书馆作为信息和文化传播的重要机构，可以充分发挥自身优势，对农民工进行补偿教育服务。这种补偿教育服务是一种必备的人文关怀，更是一种社会责任，可以引导农民工对自己的未来进行再次选择，摆脱既定的教育底线，具有重要的价值和作用。

（一）有利于促进教育公平的实现

教育公平是受教育权利和机会平等的一种现实状态，建立在人格平等和政治权利平等的基础之上，是当代人类教育的民主化和现代化进程所追求的核心目标之一。教育不公平是社会最大的不公平，危及社会最基本的公平底线。教育公平是全社会都在关注的热点问题，实现教育公平，是补偿教育的终极目标。

随着我国城市化的快速发展，催生了一个庞大的群体——农民工。从现实情况看，进城农民工是跨世纪劳动力大军中的一支有生力量，已成为一个独特的社会群体。有关资料表明，目前我国有 1.4 亿农民工转移到城镇，到 2020 年将有 2 亿—3 亿农村人口转移进城，农民工在城镇人口中的比例会不断扩大。长期以来，我国农村基础教育受城乡二元结构的影响始终处于薄弱状态。农民工文化程度普遍不高，劳动技能较弱，对高层次就业岗位的选择余地非常小，正成为城市化快速发展时期的一个弱势群体。如果忽视进城务工农民的教育培训，将影响全面建设小康社会目标的实现，影响社会稳定和全面进步。对农民工进行补偿教育，可以扭转农民工在教育上的弱势地位，提高农民工群体的生存技能，进而消除社会排斥，引导农民工群体融入主流社会，享受更多的自由。

美国政治哲学家罗尔斯（Rawls）认为，“社会的基本结构乃正义之第一主题”。根据罗尔斯关于正义的两个优先原则（自由的优先原则与正义对效率和福利的优先原则）和两个正义原则（平等自由原则与差别原则和机会平等原则），从教育公平角度看，国家首先要给农民工以“国民待遇”，城

市政府要给予外来农民工以“市民待遇”，使农民工既享有国民自由和平等的基本权利，又在就业机会、社会保障和福利等方面享有和市民无差别的基本权利。这符合罗尔斯的正义原则，也符合教育补偿的要求。

“十一五”以来，在总结发达国家实现公共服务均等化的基础上，我国开始探索实现基本公共服务均等化的途径和策略。《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》（国发〔2014〕40号，以下简称《意见》）指出，深化基本公共服务供给制度改革，积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，努力实现城镇基本公共服务覆盖在城镇常住的农民工及其随迁家属，使其逐步平等享受市民权利。^[6]公共图书馆的一个重要社会职能是公共教育和公共服务，保障公民获取知识的权利。对农民工进行补偿教育是由图书馆的教育性、公共性和服务性决定的，这既是其社会职能，也是其社会义务。公共图书馆可通过有效利用社会教育资源，为了给农民工塑造一个新的教育环境，对农民工进行文化教育补偿，从而实现教育资源的再分配，促进教育公平。

（二）有利于培养和提高农民工的就业技能

1984年1月，中共中央发布《关于1984年农村工作的通知》（1984年1号文件），取消对农民非农就业权力的限制，允许具备条件的农民进入城镇从事第二、第三产业，鼓励和支持农村劳动力的地区交流，打破了“离土不离乡，进厂不进城”的限制。农村剩余劳动力纷纷进入城市，最终涌动成潮。然而，近年来，“民工潮”渐渐演变成了“民工荒”。

无论是“民工潮”还是“民工荒”，对农民工群体而言都是劳动力资源的社会流动。在这种社会流动过程中，既有经济规律在起作用，又有社会规律在起作用。农民工在流动过程中没有返城，引发了很多企业甚至是社会的恐慌。在这种流动的背后，他们到底遇到了什么困境和阻碍，内心有着怎样的挣扎与困惑，才导致“民工荒”的形成，这才是需要真正研究明白的地方。

目前，我国农民工群体的平均受教育年限不足8年，文化程度普遍较低，再加上长期得不到补偿教育，因此性格粗放、技能匮乏，与产业工人的要求尚有一定差距。研究结果表明：“民工荒”的产生是农民工的整体文化素质难以适应城市经济产业结构调整对劳动技能要求不断提高的结果，蕴含着深刻的经济因素和社会因素。从这种意义上说，“民工荒”的本质是“技工荒”。

我国《教育法》明确规定“国家实行职业教育制度和成人教育制度”“国家鼓励发展多种形式的成人教育，使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务教育和终身教育”。^[7]因此，我国公民的教育权利不仅仅指义务教育和全日制教育，还包括各种成人教育。《意见》指出：“加大农民工职业培训力度，对农村转移就业劳动者开展就业技能培训，对农村未升学初高中毕业生开展劳动预备制培训，对在岗农民工开展岗位技能提升培训，对具备中级以上职业技能的农民工开展高技能人才培训，将农民工纳入终身职业培训体系。”^[8]

因此，公共图书馆应充分发挥补偿教育职能，利用馆内丰富的图书资料和便利的学习场地，因地制宜地对农民工进行各种职业教育和岗位培训，把图书馆打造成农民工的“培训基地”和“俱乐部”。这既可以有效解决当地由于产业结构调整升级导致的“技工荒”现象，充分满足农民工流入地产业升级对高素质工人的要求，又可以提升当地经济发展后劲、提升农民工的社会地位，自然消除社会歧视，实现社会经济稳定发展。

（三）有利于丰富农民工的休闲文化生活

休闲是社会文明的重要尺度。休闲文化生活作为一种生活方式，是人类生活的反映，是一种价值的沉淀。

农民工是数量相对庞大的一个群体，又是城市建设发展的同行者。他们在为城市发展作出重要贡献的同时，希望能在城市成长发展，渴望体验城市文明，对包括休闲娱乐在内的精神文化生活需求日益迫切。近年来，农民工的休闲文化生活在政府和社会各界的关心下有了明显改善，但还存在诸多突

出的问题，休闲文化生活十分缺乏。

休闲文化是社会文化的组成部分，是大众的精神与物质需求在社会意识形态中的反映。作为对人类社会发展具有独特文化功能的图书馆必须适应历史发展的需要，发挥文化休闲职能，成为丰富人们个性、健全人们人格、促进人们全面自由发展的重要舞台，为大众提供自我实现、自我发展、自我反思的重要空间，这既是图书馆责无旁贷的历史使命，也是时代发展的必然要求。然而，多年来公共图书馆对精英文化需求的满足关心有加，对包括农民工在内的普通社会公众的文化休闲需求关心不足。公共图书馆这种“曲高和寡”、忽略大众休闲文化需求的做法难免会束缚自己的发展。卡尔泰德在《图书馆社会学》中说：“图书是客观精神的载体，图书馆则是客观精神得以传递的场所，图书馆是维持和继承社会精神的不可缺少的社会机构。”^[9]图书馆承担着客观精神传递的神圣使命，用其优质的客观精神服务于社会的主流意识，并教化它的读者。因为图书馆公共教育和公共服务的价值内在地包涵于读者的存在和需求，所以图书馆没有理由将农民工排斥到边缘的角落。相反，现代化的公共图书馆更应以宽容的人文情怀，自觉地将农民工在内的普通社会公众纳入读者群之列，就如同主动地接纳并服务于社会的每一个成员一样履行其教育和服务的职能。

为充分发挥文化休闲职能的根本目的，公共图书馆的文化休闲职能、休闲理念、休闲内容、休闲设施应适应人的思想、感情和价值的需要，符合人性发展的诉求，为其健康成长和全面发展创造条件，这也是公共图书馆休闲活动要达到的根本目标。事实上，公共图书馆有能力，也有条件将满足“人”的文化休闲娱乐。

改革开放以来，随着经济的发展和水平的提高，城市居民的休闲文化生活日益丰富。农民工群体中也已经出现了对休闲文化生活的“高渴求”现象，他们积极地主张自己的休闲权利，渴望丰富多彩的休闲生活，积极参与休闲文化消费。公共图书馆可通过开展农民工休闲教育的方式，引导农民

工科学地安排自己的休闲文化生活，达到实现人的自由全面发展的目的。

（四）有利于保障农民工的信息自由权

信息是事物运动的状态与方式，是物质的一种属性。人类之所以能够区别不同事物，并得以认识世界和改造世界，最根本的原因在于获得和识别了来自社会和自然界的不同信息，因此信息是社会成员参与社会管理、活动的必备条件。民主的真实内容就是保证社会成员自由获取各种必须信息的权利。公民信息自由权主要包括知情权、采集权、传播权、个人信息保护权与隐私权，是公民重要的宪法权利和精神权利，而在所有公民信息自由权中知情权是最重要的基础和前提。

社会成员可从多种渠道获取信息，而公共图书馆精神主张的就是要保障每位社会成员信息获取自由的权利。范并思先生把“图书馆精神”归纳为一种机构、制度、体制，认为公共图书馆精神更重要的是作为一种社会保障体制而存在的。^[10]这种体制要保障社会成员获取信息机会的平等，保障公民求知的权利与获取知识的自由，从而从知识、信息利用的角度维护社会的公正。公共图书馆提供的信息服务在提高社会成员文化素质方面起着重要作用，从一定意义上说社会成员素质的提高是社会民主化的基石之一，因此需要保证社会成员获得参与社会管理、决策所需要的知识和信息。

党的十八大提出建设美丽中国的宏伟蓝图，而美丽中国的建设离不开活跃在城市和农村的广大农民工群体。他们在推进社会经济发展中发挥着越来越重要的作用。然而，由于进城农民工在信息获取方面处于弱势地位，缺少科学、正确信息的引导，在寻找工作和日常生活中处于弱势地位，严重影响和制约着农民工的进一步发展。因此，无论是在其求职需求还是生活需求中，有效信息缺位问题日益凸显。为了摆脱信息获取的弱势地位，农民工非常希望能够获得对他们的生存和发展有帮助的信息。作为公共文化服务的基础服务设施和机构，公共图书馆应充分重视农民工群体的信息需求，在对农民工进行补偿教育的服务中，面向该群体有针对性地

开展如用工、法律维权、培训、文化娱乐等信息服务，在提升农民工的信息素养中发挥自己独特的作用和价值。

三、构建公共图书馆为农民工补偿教育服务的机制

公共图书馆作为传播先进文化的重要阵地和老百姓的“终身学校”，应积极探索有效可为的途径，为实施农民工补偿教育服务建立长效机制。

（一）完善公共图书馆为农民工补偿教育服务的政策和法律制度

依照传统宪法学理论，权利形态的演进有社会权和自由权二元论。社会权是“接近国家的自由”（Freedom to State），意味着国民参与国家政治生活和公共权力运行的自由，同时允许国家对公民私人领域一定程度的干预；自由权是“免于国家干涉的自由”（Freedom from State），意味着国民具有排除来自国家权力的不当干预的权利。受教育权兼具自由权与社会权的双重性质。受教育权以自由权作为其前提，但是主要是以社会权的形态表现出来。受教育权这一基本权利其内在的和根本的价值在于促进公民个体的自我提升和自我实现，而不仅仅对国家的总体目标具有工具性价值。

从人权法的角度看，补偿教育具有社会权性质，而社会权的实现为补偿教育服务的实施准备充分的外部条件。因此，为更好地实现公共图书馆为农民工补偿教育服务的目标，必须以政策和法律制度为根本抓手，可从三个层面来进行。在国家宏观层面，制定政策和法律。《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》首次明确提出了“引导企业、社区积极开展面向农民工的公益性文化活动，尽快把农民工纳入城市公共文化服务体系，努力丰富农民工精神文化生活”^[11]，为公共图书馆事业的发展指明了方向，为进一步认识公共图书馆对农民工实施补偿教育服务发挥积极的作用提供了新的视角，即在保障广大民众基本的文化知识和信息需求的基础上，积极开展面向农民工的公益性文化活动，将农民工群体的补偿教育服务放在更加突出的位置。在图书馆行业中观层面，提供政策支持。具

体而言，就是要求各省市公共图书馆制定为农民工群体提供补偿教育服务的法规政策。如广州、天津、重庆等地都对农民工群体开展补偿教育服务做出规定。在微观层面，图书馆各级主管部门和每一个图书馆要积极探索，通过对农民工群体需求的调查，审视目前农民工群体图书馆补偿教育的现状，为农民工群体服务提供决策依据，并拿出切实可行的方案，制订对农民工群体提供补偿教育服务的范畴、方式及具体内容，在理论和实践上作出更多实质性的贡献。

（二）丰富公共图书馆为农民工补偿教育服务的内容

为吸引农民工充分利用好图书馆，公共图书馆可以针对农民工的特点采取各种措施，不断丰富为农民工实施补偿教育服务的内容。一是加强针对农民工信息需求的文献资源建设。公共图书馆是知识宝库和文献中心，但农民工文化素质参差不齐，缺乏有效利用信息和资源的能力，信息闭塞。因此，公共图书馆要针对农民工的信息需求特点进行文献资源建设。如，对有关党和政府的相关政策措施、技术培训和技术应用、致富和就业信息、经济商业状况、科学新发现等资源建设适当予以倾斜，满足农民工多方面的需求。二是开展各种文化活动，丰富农民工的精神文化生活。公共图书馆可免费为农民工放映优秀影片，开展一些励志演讲、知识竞赛、读书征文等活动，丰富农民工的精神文化生活，努力提高其文化生活水平。三是定期为农民工开展教育培训活动。绝大多数农民工文化程度都不高，知识和技能都比较匮乏，这成了他们就业的“瓶颈”。公共图书馆应考虑农民工的实际需要，积极拓展文化教育服务功能，在农民工业余时间，免费或低收费为农民工举办文化教育、实用技术培训班或讲座，开展法治宣传、法律咨询等活动。如，紧密结合建筑业生产实际，邀请具有施工、生产、管理经验和理论教学经验的技术人员开展建筑业农民工技能培训。在目前城市文化公共物品供给不足、公共文化资源紧缺的情况下，公共图书馆针对农民工开展的各种教育培训活动，有助于农民工通

过提高生存技能进解除生存困境的同时，实现群体权利的提升和个人的全面发展。

（三）构建公共图书馆为农民工补偿教育服务的社会合作机制

对于公共图书馆而言，社会不仅是其运营所需资源的提供者，也是其服务的主要对象。美国的公共图书馆一直高度重视与社会的合作与互动，其兴建、发展和繁荣都与所在地社区和民众建立了十分密切的关系。美国公共图书馆的这种“低姿态”行为促使人们接受并支持图书馆事业，并与社会形成了良性互动。在我国财力、物力、人力是公共图书馆在为农民工提供补偿教育服务的过程中常常会遇到的问题，因此公共图书馆要加强与财政、媒体、教育、工会、劳动等社会部门的合作，共同为农民工提供高质量的补偿教育服务。一是公共图书馆可以充分发挥资源、人力、设施等优势，积极和当地的劳动部门、工会展开合作，通过共同创建农民工培训基地等方式提高农民工的文化素质和劳动技能。二是成立不同专业和学科背景的专家库，结合农民工的创业、就业及维权需求，邀请专家学者定期免费为农民工开设专题讲座，向农民工讲授创业、就业、维权等方面的知识，提高其就业能力和维权意识。三是充分利用已有的空间和资源优势，与电视台、报社等新闻媒体单位进行长期且深度的合作，以强大的社会声势提升农民工的服务层次。

（四）提高公共图书馆为农民工补偿教育服务的质量和效率

公共图书馆在为农民工补偿教育服务的过程中，应坚持省时、省力、高效的原则。一要降低准入门槛。为了减轻农民工的经济负担，文化部、财政部在2011年提出在全国所有公共图书馆实现无障碍、零门槛进入，图书馆提供的基本服务项目全部免费。事实上，一些公共图书馆出于管理的需要，还在向农民工收取图书押金费。因此，公共图书馆要为农民工免费发放借阅证，农民工进入图书馆凭有效证件即可。二要合理调整开放时间。随着农民工读者的不断增加，目前公共图书馆多半实行的是一周五天半（周一闭馆，周四下午内部整理）

的开放时间。农民工由于工作的流动性和临时性，无法保证按照公共图书馆规定的时间借阅图书。因此，为了满足广大农民工读者的阅读需求，公共图书馆可在保证双休日开放的同时，延长早晚开放时间。三要开展个性化服务。即使公共图书馆降低了办证和借阅门槛，但由于农民工工作时间大多不固定，工作时间长，劳动强度大，公共图书馆提供的基本文化服务，对农民工而言仍然是可望而不可即的。因此，为了确保服务的效果，公共图书馆需要调整适应农民工特点的外借制度，为农民工借阅图书创造更多的便利。如，可在民工聚居的地方专门举办针对农民工的读书宣传活动，征集图书需求信息，设立24小时自助图书馆。这种针对农民工特殊群体开展的个性化服务，既节约了农民工的时间，还为农民工节约了交通费用，为农民工阅读创造了更多的便利。

参考文献：

- [1]赵晶.从胡森的教育平等观看美国的补偿教育[J].河北师范大学学报(教育科学版),2008(9):46-50.
- [2]李新乡,张俊宗.台湾地区教育优先区计划成效之研究[J].上海教育科研,2006(3):4-9.
- [3]高卉,左兵.英国“教育优先区”政策对我国少数民族地区教育的启示[J].民族教育研究,2007(6):110-115.
- [4]纪中强.农民补偿教育问题探析[J].继续教育研究,2009(3):23.
- [5]郭晋晖.中国农村职业教育和农民培训处于弱势[N].中国劳动保障报,2005-03-05.
- [6]王为理,任珺.农民工公共文化服务供给侧改革探析[J].特区实践与理论,2017(2):85.
- [7]柏曙邹.我国成人教育的发展问题探索[J].中国成人教育,2009(23):5.
- [8]李琳.校企合作开展农民工在线教育的思考[J].潍坊工程职业学院学报,2017(2):40.
- [9]孙腊梅,储流杰.对图书馆精神的理性思考[J].图书馆,2011(3):34.
- [10]范并思.绵延不绝的图书馆学理论精神[J].图书馆,2002(3):56.
- [11]庄飞能.农民工公共文化服务模式的转型与重构[J].华中农业大学学报,2013(2):90.