

异地高考公平难题的“三角关系模型”分析

章亚骏

摘要:随着流动人口总量的增长,随迁子女的异地高考问题引起全社会的广泛关注。各省份相继颁布的异地高考方案难以令人满意,原因在于没有理清异地高考问题中的复杂关系。通过建立“三角关系模型”来描述异地高考问题,涉及的利益主体可分为外来务工人员、无户籍常住居民和有户籍本地居民。其问题实质是公平问题,包括流动性公平问题、地区性公平问题和户籍性公平问题。而招生考试制度改革是解决异地高考难题的必要方法。

关键词:异地高考;教育公平;考试制度;招生制度

根据国家卫生计生委发布的《中国流动人口发展报告2014》显示,截至2013年底,我国的流动人口总量已达2.45亿,超过总人口数的六分之一,其中随迁子女比例进一步增加。流动人口子女的教育问题已经引起全社会的广泛关注。按照“以流入地政府为主,以全日制公办中小学为主”的原则^[1],随迁子女的义务教育问题基本得到妥善解决。然而,随着部分流动人口子女结束义务教育阶段学习,接踵而至的是非义务教育阶段的教育问题,其中尤以异地高考问题最为棘手。

一、建立“三角关系模型”

自2008年多名全国人大代表提出要解决外来务工人员子女的异地高考问题以来,关于异地高考的政策方案一直处于逐步推进的努力当中。直至2012年8月30日,国务院办公厅转发了教育部等四部门《关于做好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工作的意见文件》的明确规定:“各省、自治区、直辖市有关随迁子女升学考试的方案原则上应于2012年年底前出台。”^[2]目前,有超过30个省份颁布了异地高考方案,并有28个省份已经进入政策实施阶段。然而,纵观这些方案的内容设计却远未达到人们的预期。

只有诸如安徽、江西、山东这样的人口输出大省,由于异地高考压力较小,采取的是几乎零起点的低门槛方案。而在异地高考矛盾最为突出的北京、

上海、天津等地区,无一例外都设置了各种苛刻的限制条件。例如,上海有着严格的家长准入条件,延续一贯与居住证挂钩的思路,只有符合A类居住证的随迁子女,才能就地报考上海本科院校。^[3]北京除了对学籍、家长职业和社保缴纳年限提出较高要求外,还对报考院校类型严加限制,符合相关条件的随迁子女只能参加高等职业学校的考试录取,参加本科学校考试录取的条件目前还没有计划放开。^[4]

这些方案的共同点表现为:为了缓和户籍考生和非户籍考生的利益冲突,围绕户籍制度,设计非户籍考生的等价户籍权利评定规则。如此一来,关注点仅仅是无户籍常住居民和有户籍本地居民两类主体间的户籍性公平问题,而本该是方案首要目标群体的农民工子女,几乎全部被排除在政策受益者之外,这体现的是两点一线简单关系。北京、上海等地的方案之所以不能令人满意,原因就在于政策制定者将异地高考这一极为复杂的难题过度简单化了。

异地高考问题发展至今,其外延在不断扩大,已构成一个“三角关系模型”(如图1所示)。三个顶点指的是异地高考三大利益相关主体:外来务工人员、无户籍常住居民、有户籍本地居民(图中以含首字的圆圈指代)。异地高考问题说到底还是公平问题,三条边指的是异地高考问题中涉及三类公平问题:流动性公平问题、地区性公平问题和户籍性公平问题(图中实线为流动性公平问题,虚线为地区性公平问题,

收稿日期:2015-03-26

作者简介:章亚骏,华东师范大学教育学部教育管理系2014级硕士研究生。(上海/200062)