

“异地高考”需要积极稳妥地推进

■ 谈松华 王建

2012年8月,国务院办公厅转发教育部、发展改革委、公安部、人力资源社会保障部《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》,要求各地原则上在2012年年底前出台随迁子女升学考试方案。目前,除西藏外,其余30个省(区、市)均已公布“异地高考”方案。从方案的内容看,各地政策呈现出一定的差异,“门槛”高低差别较大,推进方式和时间表不一。由于一些地区尤其是北京、上海、广东的方案与公众的期待尚有差距,近期社会上由此引发的意见摩擦和争议不断。异地高考改革是教育改革的“一块难啃的硬骨头”,影响范围之大,涉及问题之广,情况之复杂,远远超出教育领域。怎么办?我们认为正确的态度是“等不得,也急不得”,既不能拖而不决,也不能操之过急,更不能不分情况、地域搞“一刀切”。因地制宜、分步实施应是在现阶段社会发展背景和现行高考制度框架下的理性选择。

一、异地高考是城镇化过程中必然面对和急需解决的问题

异地高考是伴随我国经济社会发展、人口大规模流动产生的一个新问题。2010年第六次全国人口普查数据显示,全国流动人口为26138.61万人,其中按现居住地户口登记地在外省的人口达到8587.63万人。根据教育部门统计,2011年全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共1260.97万人。随着家

长、随迁子女在居住地工作、学习年限的增加,完成义务教育的学生人数不断增多,在分省命题、分省录取的高校招生考试制度下,随迁子女升学考试问题日益突出。

党中央、国务院高度重视随迁子女在输入地接受教育工作。2003年,国务院办公厅转发的教育部等部门《关于进一步做好进城务工人员就业农民子女义务教育工作意见的通知》印发后,各地认真落实“以流入地政府为主,以全日制公办中小学为主”政策,随迁子女在当地接受义务教育的问题初步得到解决。2010年,中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“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”。2012年,国务院办公厅转发了教育部等四部委《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》。在落实过程中,按照党的十八大报告提出“积极推动农民工子女平等接受教育”的新要求,教育部会同有关部委按照“解决实际问题,突出重点,区别不同情况分类督查”的原则,对各省(区、市)开展专项督查,对矛盾突出、工作压力大的几个重点省市实地督查指导,督促帮助他们研究制订和落实方案。

二、解决异地高考问题需要一个有序逐步推进的过程

异地高考不仅仅是一项教育改革,还涉及

到地方发展、资源分配、人口管理、公共服务等诸多方面,是一项综合改革,堪称一项复杂的社会系统工程。我国区域教育和教育发展很不平衡,人口流入量和教育资源配置极为不均。如在人口输入地集中的北京、上海、广东,2010年按现居住地户口登记在外省的人口分别达到704.45万人、897.7万人、2149.78万人,2011年三地义务教育阶段的随迁子女分别有47.8万、50.2万、339万之众,均占到当地生源的四成以上。庞大的人口规模与城市资源环境、公共服务有限的供给和保障能力之间的紧张关系非常突出,特别是一些特大城市的基础教育承载力接近饱和。各地以往对教育的投入和规划都是按照户籍学生配置,而非按照满足激增的外来人口需求。同时,由于北京、上海等城市拥有丰富优质的高等教育资源,考试和招生配额方面的优势形成了所谓的“高考洼地”。例如,北京、上海分别有26所和9所“211工程”高校(全国共112所),7所和3所“985工程”高校(全国共32所),36所和9所中央部委属院校(全国共111所),且有不少高校在属地招生的比例接近教育部规定的30%上限。如果在现有政策、指标环境下全面放开异地高考,外来人员子女势必“分享”流入地户籍考生上大学、上好大学的权益,还会引发“教育福利拉动型”人口增长,从而导致基础教育阶段“入园难”或“入学难”问题长期存在,使得城市资源环境的承载压力进一步加大。户籍制度的樊篱,高教资源的不均,生源利益的难调,使这些地区对出台异地高考细则审慎对待亦在情理之中。

异地高考本质上是城镇化进程中现有城市管理体制对非户籍人口权益保障不能包容所造成的问题。异地高考要取得实质性进步,核心在于平衡资源、利益与公平问题。这里涉及到两个关键制度点:一是现有户籍制度对教育权利与机会的强约束力,二是分省定额的计划招生体制。若向深层追问,全国范围内教育发展的不均衡以及接受高等教育权利和机会的不平等乃是问题的症结所在。对于这些问题的根本

性解决方案,国家已作出长远规划。十八大报告提出“加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,“合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”。《教育规划纲要》提出了高考制度改革的方向:“探索招生与考试相对分离的办法,政府宏观管理,专业机构组织实施,学校依法自主招生,学生多次选择,逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度。”这种基于高校与考生之间相互选择基础上的高校自主招生体制,自然将打破现行分省按计划集中录取的制度。

但是,户籍制度和高考制度的改革与完善需要智慧和时间。即使按照常住人口配置教育资源,充分满足不断增长的教育需求也还需要一个过程,因为新增教育资源能力的形成(无论是土地征用、校舍建设还是师资的培养等)需要周期,况且我们还需要将教育经费或教育资源的增量优先投放到义务教育阶段学习机会的保障方面,在高中阶段和高等教育阶段的重点则是权利和规则的平等。按照《教育规划纲要》确定的高考改革思路,今后要建立以统一入学考试为基本方式,结合学业水平考试和综合素质评价进行录取的高校自主招生体制。在这一招生体制下,高校在考生录取方面将被赋予很大的权力,必须有监督制度和诚信机制跟进,而监督制度和诚信机制的建立决非短期内可以完成。至于在全国范围内推进教育资源均衡,则更需要长期发展中才能解决。

总之,异地高考改革当然是大势所趋、势在必行,但各地随迁子女情况多有不同,高考环境条件也有差别,因而由各地在国家政策指导下拿出具体解决办法,有序逐步推进,显然要比全国“一刀切”更贴近现实。

三、因地制宜设定条件是解决异地高考问题的理性和现实的选择

四部委的《意见》把制定随迁子女升学考试的具体政策的责任交归地方。30个版本的异

地高考方案,各地均通过设“门槛”的方式对考生户籍、在当地就读时间、合法稳定住所、父母合法稳定工作、社保证明等条件有所限制。大体上有三种情况:一是学籍认定。辽宁、黑龙江、江苏、浙江、安徽等地对考生提出3年高中学习经历并获得学籍,河北提出高中2年,江西提出1年即可。二是户籍、学籍双重认定。包括云南、广西、海南、甘肃、宁夏等地,多集中于西部地区。三是随迁资格、学籍双重认定。北京、天津、吉林、上海、广东等地不同程度地对考生及其父母提出了学籍和社保要求,其中北京、上海、广东等人口流入集中地对异地高考的限制较为严格,上海和广东针对积分入户或取得工作居住证的外来人员的子女,北京对非户籍学生的教育年限和家长的社保、职业年限分别作出了3—6年的规定。

在实施年限和开放程度方面,出现了“率先破冰”、“缓冲落地”、“分步实施”等多种模式。2013年开始实施的有安徽、江苏、广西、重庆、浙江等17个省区市,其中有的省份将实现随迁子女满足条件后与当地考生无差别招录,而有的省份还只能针对高职或省属院校,不能填报高水平大学。2014年起实施的省份有山东、福建、海南、山西、宁夏等8个省区。北京、上海、广东、陕西的方案强调过渡和渐进,在广东、北京和陕西,符合条件的随迁子女从2014年可以报考高职,广东和陕西2016年可以报名高考。上海由于居住证积分制细则有待公布,异地高考真正试行的时间至少要推迟到2014年以后。

在现有资源和利益格局下,因地制宜设定具体条件是现阶段必然要经历的过程,也是一个积极稳妥的过渡办法。各地针对异地高考出台的具体办法大部分冠以“过渡”、“暂行”或“试行”方案,体现出各地积极探索的态度,并可能会根据推行程度调整具体的“门槛”,设置的门槛包括学籍、父母身份和报考学校的层次类型,其背后是流动人口的多少、教育资源的差别和权衡高考移民的问题。各地的门槛各不相同,人口单向流入集中的“北上广”地区门槛最高。

落实异地高考方案,对地方政府来说,一方面要按常住人口而不是按照户籍人口提供公共教育服务,将随迁子女教育纳入当地经济社会和教育发展规划,增加相应的基础教育资源投入和供给能力;另一方面要建立一个综合、完善的人口管理制度来确立不同人群在城市享有市民待遇的权利,基本权利实行均等分配,非基本权利按规则分配。在此前提下,教育部门建立健全学籍管理制度,加强对考生资格的审查,防止“高考移民”。对国家主管部门来说,近期可以通过采取适当增加高校招生计划等措施,保障当地高考录取比例不因符合条件的随迁子女参加当地高考而受到影响。高校招生比例的形成是个历史的产物,确有很多不尽合理、公平的地方,但在高等教育内涵发展尤其是高水平大学规模相对稳定的情况下,仅仅通过调拨招生计划满足随迁子女需求并不能解决高考公平问题,反而可能造成第三个更大的群体即流出地考生的利益受损,引发更大的不公平。完善高校招生名额分配方式和招生录取办法,教育利益的重新分配是无法回避的。比较合理地解决协调异地生与本地生升学利益矛盾的中期方案需要探索的是,完善招生名额(主要是中央部属大学和高水平大学)在全国不同省份之间的分配办法,在尊重学校招生自主权的前提下,制定照顾弱势地区和群体的政策,尽可能达到各方面都能接受的公平。

异地高考其实只是我国现阶段国情中的多个“异地”系列之一,其他还有很多,如住房、医疗、社保、财政拨款等,牵一发而动全身。我国新一轮的城镇化即将开始,异地高考政策落地尽管不如许多人想象的那样乐观,但我们相信,这一政策既已启动,只要把握好改革的重点和节奏,不断凝聚共识和完善政策方案,积极稳妥地推进,应能成为撬动户籍制度和高考制度坚冰的有力杠杆。

(作者:谈松华,国家教育咨询委员会委员;
王建,国家教育发展研究中心副研究员)

责任编辑:杨中华