

异地高考的利益博弈、困境分析与对策建议*

陈 斌

摘 要 随着社会流动人口的不断增长,异地高考日益成为民众关注的焦点,它涉及大量流动人口随迁子女入学这一现实性问题。本文主要分析不同利益群体围绕“异地高考”展开的博弈,不同地区在尝试放开“异地高考”所具备条件与存在阻力,放开“异地高考”的障碍以及“异地高考”的发展趋势。同时,为推进异地高考提出相应的对策,从而进一步实现教育公平。

关键词 异地高考 利益博弈 高考户籍

长期以来,我国的高等学校都是实行计划招生制度,即根据学校自身的发展情况预测需要招收多少名学生,进而下达招生指标。在过去,由于人口流动基本很少,基本上没有引发异常问题。但随着社会发展,尤其是人口流动的数量越来越多、规模越来越大、范围越来越广,流动人口随迁子女的受教育尤其是升学问题日益凸显,并随之引发了关于是否应该放开异地高考的大争论。“异地高考”是一个专有名词,“进城务工子女的高考问题是指父母在这里务工,达到一定年限,孩子是在这里上学能够就地高考。”袁贵仁在两会期间接受记者采访时说。如今,大家口中广泛说的异地高考,其实是随迁子女就地高考政策。

“异地高考”与两个词是紧密联系在一起:一个是“高考户籍限制”,另一个是“随迁子女就地高考”。前者是指凡高考考生必须在户籍所在地参加高考,不得跨地区考试;后者则是指如果孩子随父母迁居其工作地区并在该地区学习的,能够就地高考而不必回原籍地。显然,二者之间是存在矛盾的。这种矛

盾的实质,是新时期经济发展与高考制度之间的矛盾,并牵涉到东西部地区经济发展不平衡、教育发展不均衡等一系列深层次原因。

一、“异地高考”能否开放 不同利益群体间的博弈

教育部部长袁贵仁表示,教育部正在研究异地高考问题,因为涉及的人比较多,所以问题比较复杂,北京、上海都在研究办法,教育部催促主要和接收这些学生比较多的地方逐步共同推进异地高考。^[1]这可以视为政府目前的态度,相对趋于保守,而学术界相对激进,有专家认为实现异地高考需户籍改革,直接取消高考户籍限制。^[2]

“异地高考”之所以在推进的初期就备受社会的争议,根本还在于“异地高考”的实施涉及到不同的利益群体,其本质是高考利益的重新调整。“本地人和外地人的具体利益冲突,区域间的高考录取指标不均衡、教育质量不均衡又是主要原因”。熊丙奇认为,“假如一直在这些问题上纠缠,‘异地高考’的方案很难出笼。道理很简单,作为一项改革政策,不可

作者简介:陈斌,江西南昌人,厦门大学教育研究院硕士研究生,主要从事考试理论与高等教育研究(厦门 361005)

*基金项目:本文为“2010年度教育部新世纪优秀人才支持计划”(编号:NCET-10-0720);“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(Supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities)(项目编号:2010221037)研究成果之一。

能完全既让本地人满意又让外地人满意。”中央教育科学研究所所长袁振国表示,符合条件的随迁子女已经在城市完成义务教育阶段和高中阶段学习,那么他们就有权利在所在城市参加高考。他表示,随迁子女在流入地入学,需要满足一定条件,比如父母在这个城市工作、纳税等。而一旦符合条件并已经在城市完成义务教育阶段和高中阶段学习,那么这些随迁子女就有权利在所在城市参加高考。^[3]

今年3月凤凰网展开的一次“异地高考资格”网络调查显示,在问及“北上广等一线城市是否应该进行异地高考的试点?”时,88%的民众认为“应该,要求最迫切,应该有尝试”,只有6.1%的民众认为“不应该,城市承载力已经接近极限”。而在问到“异地高考应该具备的条件是什么?”时,82.2%的人认为是“考生在当地接受完整的教育”,11.4%的人认为“家长在当地工作,并具备一定年限的纳税证明”。由此可见,要求在作为“高考洼地”的北上广等一线城市进行开放异地高考尝试的呼声是迫切的。

北京大学法学院张千帆教授认为,随迁子女高考问题完全是高考户籍限制和分省命题制度造成的。这些家庭长期在京沪等大城市工作,随迁子女在当地接受教育,却不能在当地高考,是对他们平等受教育权的严重限制,允许他们在学籍地高考是走向教育平等的第一步。“现行高考政策难以保障未成年人的合法权益和受平等的教育权利,影响了教育公平,影响了未成年人的身心健康。”湖南大学公共管理学院余凯博士认为,同样作为纳税人,而不能享受同等的权利,无论是从为人民服务还是从纳税人角度来说,现行的高考政策,都应该在实践中调整,不断完善。全国政协委员、南方科技大学校长朱清时在接受《中国经济周刊》采访时表示,异地高考是社会教育公平最重要的一环,它意味着农民工子弟可以在城市里高考了,现在高考受户籍制度管理太严,其实是户籍制度保证了城市孩子的特权,早晚要放开,只是各个城市处于自我保护的心态,不一定很快接受。“这意味着以前享受特权的人就要损失一些,要失去一些优势。”朱清时说。至于准入门槛的设置,朱清时认为还是有必要的,“不能够像春运大迁移一样都拥到城市去考试”。^[4]

那么,推进“异地高考”的症结何在?诚如全国政协委员、教育部副部长杜玉波所言,解决异地高考的问题,“既想到要解决随迁子女的考试问题,又不能影响北京、上海当地考生的权益”,难就难在“既有要解决的问题,又有不能碰的问题”。

由于我国目前的高考录取采取的是分省定额制,其最主要的做法是:各高校在招生录取时,分省份、分专业,差别性下放录取指标。不同区域差别对待,造成了某些高招录取的“特区”。北京、上海等高等教育资源丰富的地区,招生向本地生源倾斜。这与地方性大学由地方财政支持有关。但理论上,中央部属高校则由全国纳税人支持,应各地区一视同仁,但诸如北京大学、清华大学、复旦大学、浙江大学、南京大学等国家重点支持的“985大学”,在本地录取考生达到招生总量的30%到40%,甚至50%。北京考生考取北大的机会要比湖南、山东、河南等省的考生高出几十倍甚至上百倍。然而,正如余凯所说,放开异地高考,肯定会给北京等地区的学生家长利益带来冲击,会遭到本地人的反对。此外,地方政府也有一些担忧,譬如会给当地财政等带来新的负担,造成大量人口涌入,城市资源紧张以及新的教育不平等。^[5]全国人大代表、上海市委副书记李逸平表示,要真正实现异地高考,恐怕还要和户籍制度改革联系起来。李逸平强调,实现异地高考需要系统设计,包括入学模式、户籍制度、初高中阶段教学大纲等通盘考虑,但关键点还是户籍制度改变问题,“上海一直在研究这个问题,但要在教育部的指导下进行。”

二、“异地高考”几家欢喜几家愁

作为国家教育改革“探索流动人口子女在流入地平等接受义务教育和参加升学考试的办法”试点的省市——山东省、湖南省和重庆市,山东省算是跨出了实质性的一步。

山东省之所以能够实现放开“异地高考”,首先还是出于现实的环境。近些年来,山东省生源出现直线下滑的现象,根据山东省教育部门数据显示,2009年山东省参加高考报名人数有80万人,到2012年骤减到58.7万。而这种生源数量的持续下滑,为异地高考的实施创造了一定的空间。2011年,山东省

二本一志愿缺额近2万个,967所院校生源不满,几十所院校遭遇零投档,最后高职出现了4.2万的生源缺口。同时,“异地高考”能够在山东推广,还与山东省的具体情况有关。山东省作为我国人口大省,也是高考大省,高考竞争显得异常激烈,高考录取线普遍偏高。同时,山东作为沿海经济发达省份,人口流出大于人口流入。而“异地高考”的放开,既方便了那些因为父母工作不得不在山东上学的非户籍考生,也不会遭遇像海南、青海等地方那样一旦取消户籍限制,便可能引发“高考移民”的问题。正因为如此,山东才可能成为全国首个实行异地高考的省区。

随后,福建省教育部门发布信息称,从2014年起,凡在福建高中有3年完整学习经历的非福建籍考生,可在福建就地报名参加普通高考,允许参加本科、专科层次录取,与福建籍考生享受同等的录取政策。据统计,福建省今年高考报名人数约25万人,2011年是26.7万,2010年是29.2万,报考人数呈下滑趋势。与此同时,今年福建省的高招计划数19.4万人比去年增加4100人。福建省教育厅有关负责人表示,随着高考报名人数减少,而高校招生计划有所增加,据此测算,2014年符合相关条件在闽报名参加普通高考的随迁子女对该省考生的影响不大。

山东、福建两省之所以能够顺利放开“异地高考”,首先就是两省今年来都出现了生源数量下滑的情况。“异地高考”便是山东和福建两地教育部门的因应举措。同时,作为沿海经济较发达城市,山东和福建两省都需要接纳大量的外来务工人员,随迁子女的数量也就必然相当可观,为了方便子女高考能够更好地发挥,就地高考的诉求便日益迫切。

而作为改革呼声最高的京沪两地却始终未见有任何起色。这是因为目前中国的高考现状中,存在着高考“高地”和高考“洼地”,北京、上海等地属于“录取率高,教育水平高”的高考“洼地”。这两个地区正是目前要求解决随迁子女高考呼声最高的地方。京沪本地人的一个普遍担心是,一旦实行随迁子女就读地高考,是否会造成大量的“高考移民”,从而导致侵犯本地学生权益的问题。另外,由于北京、上海等地的考生权益来自于目前不平等的高考招生制度。据《北京日报》报道,2011年北京仅本科录取率

就高达58.2%,比高考大省山东、江苏、广东、湖北等高出10多个百分点,比湖南、安徽等高出20多个百分点。这种不平等的教育权尤其体现在国家重点大学的录取比例上。以2005年为例,清华大学、北京大学分配给北京的指标就有851个,分配给河南省的指标只有171个,如果以当年人口的占比而言,北京和河南考生被北大清华录取的机会相差30倍。

北京理工大学杨东平教授认为,流动人口和农民工子女在流入地参加高考,固然是一个值得追求的目标,但在当下的制度环境中的确很难求解。异地高考所要改变的,是现行以户籍人口为准、分省定额的高校招生制度。如同建立在户籍制度上的各种其他社会福利一样,它是在人口流动极少的计划经济时代形成的。如果改革这一制度,使流动人口考生享受与户籍考生相同的待遇,即允许考生在全国范围内跨地区参加高考,一个现实的可能是会出现大规模的“高考移民”。^[6]

也就是说,如果在北京上海这样的地区放开“异地高考”的话,比如会导致大量的考生涌入京沪等地区,出现大规模的“高考移民”。而就我国目前的教育现状而言,各地的教育资源,尤其是优质的高等教育资源,仍属于稀缺资源,而如果想进一步扩大这部分资源,其投入和难度都是巨大的。在这种情形下,非户籍考生就相当于“挤占”了属于当地籍考生的教育资源,进而导致省际间的矛盾和利益冲突。

三、放开“异地高考”:究竟难在哪?

围绕“异地高考”展开的论战可谓是此消彼长,聚讼不休。那么放开“异地高考”究竟难在哪呢?

难点一:如何界定非户籍考生就地参加高考的资格?

教育部部长袁贵仁在今年两会期间向媒体纠正了一个概念:所谓异地高考,并非指可以自由流动参加高考,而是指考生跟随父母到某地居住,达到一定年限后,可以就地参加高考。

由此可见,政府部门已经认可并准备放开“异地高考”,但关键是放开的资格如何界定,“一定年限”又具体是几年,这些才是阻碍实现“异地高考”放开的关键因素。关于“一定年限”的问题,许多全国人大

代表和教育研究者的基本看法是:考生随父母在经常居住地上学,至高中毕业时具有3年连续学籍的,可就地参加高考。对于北京、上海等大城市,考生随父母在这些城市上学,至高中毕业时有连续4年以上学籍的,可就地参加高考。

中央教育科学研究所研究员储朝晖认为,获得异地高考资格的年限不宜全国统一,各个城市应该结合自身实际而定,例如,一线城市在外来人口比较集中的情况下,可适当将年限提高一些,而一些压力比较小的城市,3年左右的时间比较合适。北上广等一线城市率先试点异地高考,是城市化进程的必然结果,如果不让这些异地工作的子女在当地考试,必然会阻碍社会发展的进程。

难点二 如何合理分配招生指标?

如果放开了“异地高考”,考生是占用户籍所在地的指标还是高考所在地的指标?这也是放开“异地高考”要面对的现实问题。就我国现有的招生指标分配方式而言,如果真的实行异地高考,招生指标将会面临非常复杂的情况,设计程序也会相当繁琐,因为这是对招生资源的重新分配。

关于是否放开“异地高考”的问题,绝大多数的人关心的还是非户籍考生是否会抢占本地生源,究其原因则是目前我国高校资源分配欠合理。全国人大代表、广西北海市合浦廉州中学副校长周怀慷认为,教育资源应该起码保证在同一个区域基本均衡。差异是相对的,没有绝对的公平,合理的差异能促进教育发展,各地应该发展自己的办学特色。

难点三 能否实现高考与户籍的联动改革?

朱清时表示,若异地高考真的要实施,首先还是要解决户口问题,取消城市户口和农村户口差异,如果农村城市户口一视同仁,也就不存在这个问题。异地高考的难度,不是1至2年能解决的问题,10至20年都是乐观的估计。

就目前情况而言,打破高考户籍限制的呼声越来越高。一方面反映出在高等教育大众化的背景下,公民追求公平的意识 and 权利意识在逐步提高。另一方面则是逐步放开“异地高考”的同时会存在明显的利益博弈,一部分人享受了教育资源而另一部分人的利益就有可能因此而受损,这就是一个价值取向

和公平的问题了。

难点四 是否会引发高考移民?

放开“异地高考”,总体上是有利于教育公平的,但同时也会产生一些新的难以操作的问题。由于我国高考改革的不断推进,高校招生自主权和命题权不断下放,导致很多省市高考命题的标准和难度不一。在我国现有资源急缺的情况下,“异地高考”的放开必然导致新的高考移民的产生,进而对录取分数线较低的地区带来不利的影响。而对京沪这样“高校资源丰富,录取线低”的“高考洼地”而言必然引发高考移民的汹涌大潮,致使京沪地区考生人满为患。此外,还会造成历年高考的高分省区考生向低分省区流动,高考的秩序和公平性将受到非正常的扰动。

四、“异地高考”该何去何从?

“异地高考”的问题该如何求解?仔细分析,这其实是一个有关教育公平的话题,而教育公平长期以来是社会的普遍诉求。在现有的教育体制下,追求结果的公平几乎不可能,而要实现教育起点的公平又似乎并不那么容易。外籍的学生在当地参加高考,对当地的学生或多或少会带来不利的影响。如果换一种思维考虑,假如现有的招生体制已经趋于公平合理,那“异地高考”的问题是不是就迎刃而解了呢?

由于多种原因,各地高等教育资源配置不平衡。生源数量与高等教育资源不对称的情况客观存在。这就需要有关部门做好宏观调控,公平分配资源。但事实上,现在高等教育资源分配并不能体现公平。由于招生体制画地为牢,许多全国综合性大学越来越地方化,在办学所在地的招生比例高居不下,俨然形成了教育割据的局面。

为此,不少有识之士为此建言献策,希望改革高考招生指标分配制度。去年“两会”期间,洪可柱代表就疾呼实行名校招生名额分配听证制度。刘中慧代表提出“关于全国重点大学招生公平性的建议”。前年中国政法大学先行一步,建立了按各省市的人口比例确定招生指标的制度。虽然改革措施还存在瑕疵,但在招生体制不公平的大背景下,显得弥足珍贵。令人遗憾的是,中国政法大学的热气并没有融化招生地域差异的坚冰,目前还没有第二所名校跟进。

随着改革发展的不断深入,人们参与改革发展成果分配的热情高涨,而公平的受教育权无疑是其中的重要内容。而以地域为界限的差别化招生制度越来越成了教育公平的绊脚石。它继续“合理存在”下去显得不合时宜,面对考生高考无门的尴尬,如何作出调整,使招生体制趋向公平合理,成为十分紧迫的问题。^[7]

就目前情况而言,解决“异地高考”问题,可以从以下几方面寻求突破口。

首先,在试卷相同的地区,试行异地借考。在教育部发布的《2009年普通高等学校招生工作规定》中,特别对异地借考做出了新的条件限制:要在两地试卷相同的前提下,并满足其他相关条件方可申请借考。其具体规定如下:“因公长期在非户籍所在省(区、市)工作的人员或其随身子女,确需在其工作或学习地借考的,在两地试卷相同的前提下,由考生向工作或学习单位所在地及户籍所在地的省级招办提出申请并经同意后,可在考生工作或学习所在地的省(区、市)办理借考手续,参加考试。考生答卷的评阅及录取事宜由其户籍所在地省级招办处理。”在此基础上,再逐步放宽相关的借考条件。

其次,放宽高考报名条件,即将“户籍+学籍”的高考报名条件,调整为“居住证+学籍”或者“多年纳税证明+学籍”来解决进城务工人员子女的异地高考问题。凤凰网展开的“异地高考资格”网

络调查显示,纳税证明或固定房产的年限应该在3年以上的占26.1%,1年以上的占19.5%,5年以上的占7.1%,9年以上的占4.7%。据此,关于考生高考报名资格可以调整为“居住证+学籍”或者“3年以上的纳税证明或固定房产证明+学籍”。

再次,探索高考改革的思路,探索建立“统一测试+高校自主招生”的考试招生体系。自主招生统一测试,学校结合统一测试成绩、考生中学成绩、考生所在地区教育因素综合评价,进行录取。另外,对于高职高专院校,实行“申请入学、注册入学”的方式,进城务工人员及其子女都可自主申请。^[8]

参考文献:

[1] 教育部部长正与北京上海研究推进异地高考[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20110307/000094.htm>.

[2] 清华北大学者进言国务院取消高考户籍限制[EB/OL]. http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_10/24/10099182_0.shtml.

[3][5][8] 阳锡叶.平稳突破异地高考的种种藩篱[N].湖南教育,2011(10).

[4] 张璐晶.异地高考,难在哪里?[N].中国经济周刊,2012(3).

[6] 杨东平.异地高考为何破题难[N].中国新闻周刊,2010(11).

[7] 胡艺.高考的户籍制度该不该取消[N].中国改革报.2009(3).

(责任编辑:郑芳)

Interest Game ,Dilemma Analysis and Countermeasures of Attending College Entrance Examination in Other Places

Chen Bin

Abstract: With the growing population of social mobility, attending college entrance examination in other places becomes the focus of the public. It involves the matters that children of a lot of floating population go to college. The article mainly analyzes the games between different interest groups around it, the condition and existing resistance of carrying it out in different regions, the barriers of and the trend of it. In addition, the article puts forward some measures to promote it so as to advance the equity of education.

Keywords: attending college entrance examination in other places, interest game, census register