

进城务工人员随迁子女 在流入地参加中高考的问题

■ 吴 霓

随着我国城市化进程的加快,进城务工人员随迁子女在数量增加的同时,在流入地完成义务教育后不能继续升学的问题日益突出,引起全社会的高度关注。进城务工人员随迁子女在流入地参加中考、高考问题,是经济社会发展进程中出现的新问题,涉及我国在推进城乡一体化进程中社会管理和公共服务体制的完善,涉及城市管理、社会保障、外来人口与本地居民教育资源的配置以及户籍制度的改革等教育内外诸多方面。能否顺利解决这一问题,事关教育公平的推进以及社会主义和谐社会建设的大局,需要引起有关方面的高度重视。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确提出要“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”。2011年底,全国人大常委会听取和审议国务院关于实施《教育规划纲要》工作情况的报告时,教育部负责人表示要“抓紧研究制定义务教育后在当地参加升学考试的办法”。目前,教育部正积极组织专家进行调研和讨论,着手起草相关政策文件。在此背景下,梳理并厘清有关问题,将有助于科学制定相关政策。

一、清晰把握进城务工人员随迁子女的总体情况

解决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问题,必须对这一群体的有关特性进行科学分析和全面把握。这样,

出台的相关政策才能具有明确的指向性。

首先是进城务工人员随迁子女所包括的范围问题。从户籍属性上看,进城务工人员随迁子女可分为农村户籍(即农民工随迁子女)和城市户籍两类。研究表明,近年来我国流动儿童和留守儿童呈现出快速增长的趋势。根据2000年国家统计局第五次全国人口普查数据推算,当时全国流动儿童数量为1982万,其中农村户籍近1500万,城市户籍近500万,另有农村留守儿童约2000万。根据2010年国家统计局第六次全国人口普查结果估计,我国流动儿童数量已达3800万,其中农村户籍约2800万,城市户籍近1000万。据国家“十二五”规划,我国城镇化率将由现在的48.5%提高到52.5%。据此计算,5年中大概会有7500万人从农村到城市。今后我国流动儿童和留守儿童的数量仍会继续增长,而且农村留守儿童有很多将随时转化为随迁子女。面临庞大的农村户籍随迁子女群体,还有日渐增长的城市户籍随迁子女群体,我们认为,在未来即将制定的一系列相关政策文件中,应当明确把两类户籍性质的随迁子女纳入政策指向对象范围。

其次是进城务工人员随迁子女的流动类型问题。进城务工人员随迁子女的流动,可分为跨省流动和省内流动(含县市域范围)两种类型。据研究,目前跨省流动的进城务工人员随迁子女占38.09%,省内流动的占61.91%。其中大都市跨省流动的进城务工人员比例比较大,如北京、上海、天津等市比例分别为

97.61%、96.76%和95.28%。其他如新疆、浙江、江苏、广东、海南等地比例也较大(高于50%)。省内流动的农民工随迁子女比例较高的地区,主要集中在一些人口流出大省,如湖南、安徽、河南等。这些省省内流动的随迁子女都占到当地随迁子女的90%以上。目前解决省内流动的随迁子女在流入地参加中考、高考已经不是大的问题,解决的重点应放在跨省流动的随迁子女升学问题上。跨省流动的随迁子女主要集中在几个直辖市和较发达的省份,解决起来要比省内复杂和困难得多。

二、全面了解进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育后的升学状况

随着国家“以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主”(即“两为主”)政策的实施,进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育的问题基本得到解决。到2011年,全国进城务工人员随迁子女在公办学校就读的约79.2%,比2010年增长了12.7%。但是随着这一群体接受义务教育问题的逐渐解决,他们在流入地参加中考、高考的问题便日益凸显。

进城务工人员随迁子女主体逐渐进入义务教育后阶段,继续升学的客观形势和主观意愿强烈。据推算,2005年年年龄在12—14周岁的农民工随迁子女已有264万,这就意味着全国当时至少有近264万的农民工随迁子女需要接受高中阶段教育,同时尚有552万农民工随迁子女陆续进入高中阶段,此后这一数据更加庞大。另据中国教科院调研,有相当一部分(近50%)随迁子女家长希望孩子初中毕业后继续在流入地读高中。

进城务工人员随迁子女目前面临不能在流入地参加高考的政策障碍。目前国家高考招生政策明确要求按照户籍报名。仅此一条,就基本上堵塞了进城务工人员随迁子女在流入地参加高考的路径。在高考政策中关于考卷相同允许借考的情况,明确指向是“因公”人员的随迁

子女,并不涉及进城务工人员随迁子女。

进城务工人员随迁子女在流入地参加中考的政策仍不明朗。一是国家对于在流入地参加中考的政策在指向上不明确。中考由省级政府组织实施,对于进城务工人员随迁子女能否在流入地参加中考,国家没有明确的政策规定。但教育部办公厅发布的《关于做好初中毕业升学考试报名工作的通知》中的有关规定(要求“依法落实和保障每一个学生接受义务教育和参加初中毕业、升学考试的权利”),应可以理解为国家准许进城务工人员随迁子女在流入地参加中考。二是各地出台的在流入地参加中考政策的状况不尽相同。截至2010年12月,允许进城务工人员随迁子女在流入地参加中考的有津沪皖闽琼鲁6个省市,明确作出规定的有19个地级市(分布于冀黑吉辽等14个省)以及4个区县(分布于皖鲁鄂3省),共涉及20个省市。各地在流入地参加中考的政策对进城务工人员随迁子女大都设有一定的报考条件,如暂住证、原籍户口、流入地初中学籍证明和父母务工证明等。

各地颁布的在流入地参加中考的政策仍具有较大的局限性。目前仅有少数省市允许进城务工人员随迁子女在流入地参加中考,且仅面向省内流动的随迁子女,相对于随迁子女这一庞大群体,政策惠及的人群有限。大多数进城务工人员随迁子女不得不返回户籍地参加中考,并在户籍地接受高中阶段教育,成为新的留守儿童。另外,当前的高考制度由于严格限定考生在户籍地报名,严厉封堵“高考移民”,这就意味着进城务工人员随迁子女即使能够在流入地参加中考后接受高中教育,3年后仍需回到户籍地参加高考。这也在一定程度上影响了进城务工人员随迁子女在流入地参加中考的积极性。

三、解决进城务工人员随迁子女在流入地参加中高考的思路

进城务工人员随迁子女在流入地接受义务

教育后继续升学的问题,主要是我国城镇化过程中的社会问题在教育上的反映,因此仅由教育部门来解决是不切实际的。解决这一问题,需要从中央层面统筹,以省级政府为主体,协调包括教育行政部门在内的政府各个部门共同参与配合。在目前情况下,我们不能指望一蹴而就地解决,需要通过渐进的改革和推进,分阶段、分情况,从逐渐缓解到彻底解决。

一是明确政策指向。在流入地参加中考高考的随迁子女包含农村户籍和城市户籍两个类型,因此在政策制定时应做到全包括,不能有所偏废。

二是以开放中小城市户籍为契机,开展试点改革。2009年中央经济工作会议提出“放宽中小城市和城镇户籍限制”。可以此为为契机,在目前的户籍管理体系下,以及中考高考政策框架内,实施政府为主导、教育部门参与、部分有条件的地区先行先试的试点改革。

三是进一步探索和完善在流入地借考的政策,让即将升学的随迁子女能在流入地参加高考借考。可在已经颁布的《2010年全国普通高等学校招生工作规定》的基础上,经过科学论证,修订和补充允许进城务工人员随迁子女在流入地参加高考借考的规定,并落实具体操作和管理措施,使这类人群在条件允许的情况下获得在流入地高考的机会。

四是明确允许在流入地参加中考的政策,促进地方政府充分保障进城务工人员随迁子女异地升学的权利。在已经颁布的教育部办公厅《关于做好初中毕业升学考试报名工作的通知》基础上,明确规定流动人口子女在流入地可以参加中考,表明提倡教育机会公平的态度,以此促进地方政府出台相关政策,让随迁子女获得在流入地参加高中阶段升学考试的机会。

五是深化职业教育改革,为随迁子女在流入地升学提供一条暂行通道。以职业教育作为推进在流入地参加中考的政策突破口,在城市向农村户籍的进城务工人员随迁子女全面开放

免费职业教育和困难学生资助,增加他们“初中后”的选择机会。同时建立中高等职业教育协调发展的现代职业教育体系,为农民工随迁子女和其他流动人口子女提供一条在流入地参加升学的暂行通道,满足他们接受职业教育的需求、满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需求。

六是以省为主,因地制宜制定进城务工人员随迁子女在流入地参加升学考试的政策。省级政府是推进进城务工人员随迁子女在流入地升学考试的主体。应依据城市公共基础设施和教育资源承载能力,依据进城务工人员在当地居住、就业、纳税、缴纳社会保险等情况,以及其随迁子女在当地连续就学年限等情况,制定具体政策规定及相关配套保障措施。建立“以证管人、以房管人、以业管人”的服务管理模式,实现“有条件准入、无障碍考试”,促进符合条件的进城务工人员随迁子女享有与当地城镇居民子女同等的教育权利。同时,加大普通高校招生计划的宏观调控力度,通过适度调整招生计划,保障各地不因进城务工人员随迁子女参加升学考试而影响当地的高考录取比例。

七是实行多元化的高考升学制度,彻底解决进城务工人员随迁子女在流入地参加高考问题。根据我国国情,可建立以全国普通高校招生统一考试为主,与多元化考试评价和多样化选拔录取相结合,政府宏观指导、调控,高校自主招生、自我约束,社会有效监督的高校招生考试制度。逐步实现以当地应届高中毕业生的数量为依据来分配招生指标,以学籍为参加升学考试的依据的管控机制。同时,推动区域自主命题替代省市自主命题,或对考试成绩进行标准化处理以实现考生成绩的可比性,推进高考成绩和省际认证制度,保障进城务工人员随迁子女能够在流入地参加高考。

(作者:中国教育科学研究院教育政策研究中心主任、研究员)

责任编辑:杨中华