

随迁子女积分入学政策研究

——基于珠三角、长三角地区 11 个城市的分析

王毅杰 卢楠

内容提要 为了有效解决随迁子女在流入地入学问题,珠三角、长三角地区先后实行积分入学制。围绕政府的这项创新政策,本研究通过对 11 个城市政策文本的收集、对部分城市教育部门的访谈,以及对卫计委专门针对流动人口的全国性调查数据的研究,分析了积分入学政策的扩散过程、城市差异、政策效果。研究发现:政策扩散是流入地政府外在因素(教育资源供求矛盾)和内在因素(创新治理手段与转移矛盾)共同推动而成;城市之间政策具有趋同性,目的是为了避地效应,但也有自身指标偏好;政策效果不仅表现在群体间差异上,即乡—城流动人口在积分中处于更不利地位;而且也表现在教育后果上,即从体制排斥过渡为阶层排斥。

关键词 随迁子女 积分入学 珠三角 长三角

王毅杰,河海大学社会学系教授 211100

卢楠,河海大学社会学博士生 211100

一、研究问题

教育是国家为公民提供的基础性福利,但因教育资源的有限性与户籍隔离,不同户籍儿童的教育在机会和结果上存在不平等^[1],这尤其体现在流动人口随迁子女身上。他们跟随父母流入城市,但是并不享受同等受教育权利,户籍成为其中重要的限制性因素之一。中央政府对做好随迁子女义务教育工作一直高度重视,教育政策先后从 2001 年的“两为主”(以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主)到 2014 年的“两纳入”(将常住人口纳入区域教育发展规划,将随迁子女教育纳入财政保障范围)。虽然国家出台了一系列政策解决随迁子女在流入地入学问题,但对于一些流动人口规模巨

本文为国家社科基金重点项目“生态系统理论视野下农民工随迁子女教育实践及干预机制研究”(17ASH010)的阶段性成果。

[1]Wu Xiaogang, “The Household Registration System and Rural-Urban Educational Inequality in Contemporary China”, *Chinese Sociological Review*, 44 (2), 2011 pp.31-51.

大的市地区,“两为主”政策的落实困难重重,突出表现为随迁子女数量快速增长和分布不均对城市义务教育的财力供给、教育资源分配、学校布局、教育教学等都构成巨大的挑战。

作为随迁子女教育责任者的流入地政府,一方面积极践行中央政策,另一方面也结合本辖区特点进行教育政策管理创新,如在义务教育阶段实行的积分入学制,我们可以看到不同城市尤其是珠三角、长三角部分城市已在实践这一制度。那么,这项政策是如何从一个城市的政策创新扩散至其他城市,其扩散路径以及背后机制是怎样的?各个城市根据本城市社会经济发展接纳后的入学积分政策内容是否呈现出趋同或有差异?政策的结果又如何?是否就能有效解决随迁子女受教育问题,抑或给他们带来更多的公平?已有相关研究多针对的是一个案例的报道,或者是在随迁子女受教育情况中被提及^[1],本研究试图通过对多城市政策文本的收集与归类,特别是通过对部分城市教育部门的访谈以及对卫计委专门针对流动人口开展的全国性调查数据的分析,探讨积分入学制度创新以及扩散过程、不同城市积分入学内容比较与政策意涵以及政策本身的后果。

二、积分入学:从政策创新到政策扩散

1. 积分入学溯源:积分制

积分入学政策是根据流动人口参加积分管理累积的分值和当年度公办学校起始年级(小学一年级和初一年级)的可供学位数,分学校或区域按积分由高到低的顺序安排适龄儿童进入义务教育阶段公办学校就读的入学管理办法。积分入学政策来源于流动人口积分制,后者包括入户和入学,有些地区甚至包括进入医保。最早实行的城市是广东省中山市,2009年10月,中山市在前期试点基础上,出台《中山市流动人口积分制管理暂行规定》,在全国率先探索流动人口积分管理制度,这种尝试在制度层面打破了以户籍为标准来决定是否享受城市公共服务的体制壁垒。基于中山经验,2010年广东省出台《广东省人民政府办公厅关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》,提出按照“总量控制、统筹兼顾、分类管理、分区排名”的原则在全省范围推广实施积分管理制度。这项政策随后也被宁波、天津、上海、北京等地政府借鉴。国务院2014年7月印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确指出要建立完善积分制度,并于2016年正式实行《居住证暂行条例》,这为全面开展积分制提供了强有力的政策依据。

中山市的经验何以推广至广东全省,甚至扩散至其他省市?这背后蕴含的是政策本身相对优势性的属性以及政策采纳成本。一般而言,与地方利益契合度较高的政府创新可以得到更好推动和扩散^[2];且资源与区位特点类似的同一级政府之间学习与交往更频繁,这种学习不仅能降低学习成本与创新风险,更能在某些情境中获得合法性^[3]。

在积分入学政策的扩散过程中,政府资源与能力是重要影响因素,那些财政状况较好、行政级别较高、经济发展速度更快的城市更倾向于采纳这一政策^[4]。除此之外,本研究认为政策本身的治理优势同样重要。即对当地政府而言,通过竞争性分值累积能摆脱“条件准入制”的行政垄断,尤其是入学

[1]祝凌文、李峰:《深圳市义务教育阶段积分入学政策分析》,〔长春〕《现代中小学教育》2016年第3期;雷万鹏、汪传燕:《农民工随迁子女“入学门槛”的合理性研究》,〔上海〕《教育发展研究》2012年第2期;谢宝富:《居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”》,〔北京〕《人口研究》2014年第1期。

[2]曹龙虎、段然:《地方政府创新扩散过程中的利益契合度问题》,〔南京〕《江苏社会科学》2017年第5期。

[3]F. S. Berry, W. D. Berry, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *The American Political Science Review*, 84 (2), 1990, pp.395-415.

[4]张洋:《社会政策创新扩散的机理和动因——以流动人口积分制管理政策为例》,〔上海〕《中国公共政策评论》2017年第1期。

机会上,当户籍区隔后流入地城市并没有一条正规的流动人口子女入学途径,设置的门槛也比较模糊,入学只能通过拉关系、送礼等灰色手段,群体性上访事件与投诉增多。而积分入学政策通过设置一系列指标能有效缓解此类矛盾,提高了当地社会的稳定性。同时,动态积分也灵活可控,流入地政府可根据该城市的经济和社会发 展情况动态调整指标体系和标准分值,这为城市治理提供了新的空间。

但需要提及的是,虽然积分制是一种向外来人口个体化赋权的路径^[1],但积分入学与积分入户还是有一些差异的。一旦入户即可享受与当地城市户籍等同的公共服务,因此一些特大城市会建立基于户口与居住证的认可登记和管理制度,形成公民身份等级分层体系,根据外来人口贡献大小赋予差别化的公民待遇^[2];但目前诸多城市的积分入学则面对人群更广泛,甚至大部分城市已经取消最低分数线,而是根据当年申请人的积分情况与公办学校学位数分区动态划线。积分入学与积分入户虽然都根据一系列量化指标,但前者目的是解决随迁子女在流入地上学的问题,后者则是解决流动人口落户问题;入学是刚性需求,而落户未必,有的甚至达到相应分数也未必落户,正如有学者探讨中山指标为何用不完出现剩余的问题^[3]。积分制本质上是一种利益均衡机制,流动人口会权衡比较积分制带来自己的收益与自己所付出的成本。对乡—城流动人口而言,放弃农村土地的福利获取流入地户籍未必是他们的理想,但是解决他们子女入学问题却是其极其渴望的。因而,这也影响着积分入学和积分入户的扩散路径,一些城市根据自身城市状况会有选择地借鉴,比如仅仅借鉴积分入学政策,下面具体来看积分入学政策的

扩散过程。

2. 积分入学制度的扩散过程

表1呈现了实行积分入学政策的城市及其开始年份。从政策出台时间上

表1 不同地区开始实行积分入学政策的时间点

珠三角地区	广东省	中山市、广州市(2010);珠海市(2011);东莞市、佛山市(2012);惠州市、深圳市(2013);肇庆市端州区(2014);江门市(2015)
	江苏省	张家港市(2012);常州市武进区、常熟市(2014);苏州市区、昆山市(2016)
长三角地区	上海市	上海市奉贤区(2013)
	浙江省	宁波市北仑区、温州市鹿城区(2014);德清县(2015);嘉兴市秀洲区(2015);杭州市滨江区(2016)

来看,最早实行的城市是珠三角地区的中山市和广州市,在政策引领示范下,珠三角其他地区与长三角地区的部分城市也逐渐推广。长三角地区中,实行积分入学的城市包括上海市的一个区、江苏省两个地级市的九个市(区)(苏州市区下辖五个区)以及浙江省五个地级市的五个县(区)。同时,浙江省教育厅在五市试点基础上,于2016年5月发布贯彻落实《浙江省人民政府关于进一步推进户籍制度改革实施意见》的通知,规定各地应根据当地实际和教育资源情况,推行与本地居住证积分管理制度相配套的积分入学政策,并从2017年秋季开学起组织实施,将积分入学政策逐渐推广至全省。

积分入学政策之所以得到扩散,与这些地区随迁子女规模有很大关联,正是教育资源的供求矛盾促使这些地区采取此项政策。珠三角与长三角是中国最具活力的经济区,也是流动人口和随迁子女大规模聚集区。以2015年底的义务教育阶段随迁子女为例,从分布上来看,排在前三的省份分别是广东、江苏、浙江。但逐年递增的随迁子女数量对流入地教育系统也构成巨大的挑战。

首先来看珠三角,“十二五”期末珠三角地区跨县(市)流动人口规模为2943.77万人,占广东省流动人口总量的91.94%。相应地,2015年珠三角义务教育阶段随迁子女学生数为338.47万人,占广东省义务教育阶段总随迁子女学生数的77.30%,占珠三角在校生的54.35%。而在珠三角九个城市中,

[1]李煜、康岚:《个体化赋权:特大城市中新“土客”关系的调适路径》,〔南京〕《江苏社会科学》2016年第2期。

[2]李丽梅、陈映芳、李思名:《中国城市户口和居住证制度下的公民身份等级分层》,《南京社会科学》2015年第2期。

[3]丁凯:《为什么指标用不完?——中山市流动人口积分制的实践与思考》,〔北京〕《中国农业大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

随迁子女就读公办学校比例没有超过50%的城市有四个,分别为东莞(23.18%)、中山(36.90%)、广州(42.33%)和深圳(46.18%)^[1],这表明这些城市公办学校学位供给压力巨大。

相比珠三角地区,长三角地区的随迁子女就读公办学校的比例稍高,但是随迁子女的体量仍很庞大。2015年在上海市中小学接受义务教育的流动儿童一共有50.06万人,其中80.42%就读于公办学校,其余在政府委托的民办学校就读^[2]。2015年,江苏省义务教育阶段外来务工人员随迁子女共150万人,在公办学校就读比例达到85%^[3];其中苏州市随迁子女数量最大,人数规模达35.29万人(小学与初中分别为28.20万和7.09万人),公办学校接纳率80%以上^[4]。浙江省2016年义务教育中小学随迁子女在校生147.52万人,其中在公办学校就读人数为106.53万人^[5]。其中,宁波和杭州随迁子女人数分别为26.68万和34.60万人^[6]。在实行积分入学的几个城市中,相对而言江苏常州市武进区随迁子女规模最小,但是随迁子女数量也远远大于户籍生:2015年义务教育阶段就读学生总容量为12.39万人,其中流动人口子女7.19万人,占总在校生的58.02%^[7]。

面对随迁子女逐年递增以及公办学位供给有限的现实矛盾下,流入地政府主要采取的是新建、改扩建学校的措施来应对,同时以积极向民办学校购买服务的方式实现随迁子女全部享受免费义务教育,但新建和改扩建学校等资源配置增速远远跟不上随迁子女增长速度,仍不能满足随迁子女的入学需求。为了将随迁子女入学纳入有序的管理范围以及使得教育资源得到合理调配,各地方政府只能实行积分入学政策。这也正是入学积分制能扩散的客观条件。其具体做法就是将资源供给矛盾以“辖区内安排”为总原则加以化解,即流动人口申请暂住地的积分学校,范围上可能包括1~5个左右对应学校。这一政策一来能缓解城区学位紧张问题,二来也能给一些薄弱公办学校增补生源。因此,积分入学成为地方政府改进公共服务与增加政府绩效的重要手段之一。同时,这也是将本地教育资源供需矛盾成功转嫁到流动人口身上进而维护当地社会稳定的重要举措之一,对此,可以结合常州市武进区积分办谈该区是如何引进此项政策的过程来看。

“中央政策不能违背,要求(以)公办学校接纳为主,但是学校容量不够,造学校又来不及。2014年之前,一到招生时间教育部门就头疼,教育上访事件也多。后来就想看看全国有什么好的政策或经验可以借鉴,发现广东他们在弄积分制入学,区教育部门就向区政府打报告,提出武进仿效广东实行积分制。区政府觉得可行,就组织政府相关部门去广东学习,考察下来发现积分制就是好,因为这个公开、公正、公平:政府制定条条细则并且公开化,申请人能对照看自己哪条符合哪条不符合,自己算(能)得多少分,这样根据分数由高到低排名。原来矛盾多,比如都是同一个村子里的,你小孩开个后门走个关系进去了,那我小孩进不了,那肯定吵。现在大家都一样条件,如果一积分下来你正好少5分,他高中(毕业)生15分,你初中(毕业)生10分,倘若你比别人低那没办法。由此,这个政策不仅公平,老百姓接受度也高。”(常州市武进区积分办 访谈 20171229)

在城市政府的话语逻辑中,积分入学政策是透明、公开与公平的,社会也更易接受。如此一来,采纳这项政策不仅具有政策合法性,更具有社会合理性。由此可见,政策扩散是外在客观因素(教育资

[1][2]杨东平:《中国流动儿童发展报告》,〔北京〕社会科学文献出版社2016年版,第157页,第126页。

[3]樊未晨:《让随迁子女不仅有学上,还要上好学》,〔北京〕《中国青年报》2015年10月9日。

[4]邹海峰:《苏州教育事业发展现状分析》,苏州统计局 http://www.szttj.gov.cn/Info_Detail.asp?id=22010。

[5]2016年浙江教育事业发展统计公报,浙江省教育厅 <http://www.zjedu.gov.cn/news/148842620053533447.html>。

[6]宁波市2016—2017学年度基础教育基本情况、2016年杭州市教育事业统计公告。

[7]2015年武进区教育工作,武进区教育局 <http://www.wj.gov.cn/web2010/zjwj/shsy/jy/501155.shtml>。

源供求矛盾)与政府内在因素(创新治理手段与转移矛盾)共同推动的过程。

三、积分入学指标分解、城市分值比较与政策意涵

地方政府作为贯彻中央政府教育改革政策的代理人,同时又是地方利益的代表,因而一方面既需要与中央保持步调一致、表现出积极合作的姿态,另一方面又需要竭力通过各种微妙方式追求本地区利益最大化。积分入学政策的出台正彰显了地方政府平衡这两种角色的努力。

例如申请条件上,采用积分入学的城市都要求:至少在本城市或者本省居住1年以上(以居住证为证明);拥有合法稳定职业或合法稳定住所或缴纳社保。其条件的严苛程度主要体现在满多少年的硬性要求上。在2016年之前,申请条件最严苛的是广州市海珠区,规定申请人的父(单方)或母(单方)必须“连续持有有效的广东省居住证、且在该区具有合法稳定住所和稳定职业、在广州市参加五险均连续满5年;没有违反国家计划生育政策”。这种“满5年”的申请门槛直接将大部分随迁子女挡在门外。但是,随着政策推行,申请条件也在逐渐放宽。2017年海珠区出台的政策也开始做出了重大调整,规定需要在广州市有合法稳定居住,持在广州市办理有效的《广东省居住证》满1年,且满足在当区居住、就业创业、缴纳社会保险等条件中的一项均可以提出申请,与珠三角、长三角其他地区呈趋同趋势。另外,计生政策的刚性“一票否决”也不再出现在申请门槛上。

此外,积分入学管理计分标准是由基础分、附加分、扣减分三部分构成。本研究借鉴张小劲、陈波对积分入户制度重构的认知框架,将积分入学的指标进行分类,然后从各类别指标模块中提炼出其模块属性,这种做法“建立在积分体系所包含的‘显性内容’基础上的,但是其属性的抽离又是建立在推论并揭示体系制定者的理性意图(即隐性内容)的基础上”^[1],目的是为了更好地了解积分入学指标内容以及各个城市之间的差异。本研究共选取了11个城市^[2]的积分入学政策,拆分指标体系并进行单位化和范畴化,分别为五项一级指标:个人禀赋指标、基本累积指标、子女相关指标、社会贡献指标、扣减淘汰指标。其中,“个人禀赋指标”包括文化程度、职业资格、荣誉奖励、投资纳税、个体工商、紧缺人才,这些指标考察的是申请人(随迁子女父母)的个人素质和能力;“基本累积指标”包含居住就业年限、缴纳社会保险类别及年限、住房情况,主要考察申请人对该城市的忠诚度,对常年在该城市工作和居住的流动人口给予奖励;“子女相关指标”是积分入学独有的,包括计划生育、子女基础教育和疾病预防,一方面是优先解决符合计划生育政策的子女上学,另一方面也是考虑随迁子女的流动性;“社会贡献指标”包括流动人口捐款献血情况,以及是否在城市中的特殊艰苦岗位工作,这类指标对申请人能力无过高要求,设置门槛较低,考量申请人对流入地城市归属感;最后,“扣减淘汰指标”包含刑事处罚、吸毒处罚、违反城市管理规定、非法经营行为行政处罚、失信等,体现的是一个城市对居民素质的容忍底线。

在指标分解后,本研究列出各个城市在各项指标上的最高得分,同时计算理想状态下的总分,并将每一项的最高分除以总分获得此项的占比(%),最后算出11个城市每项指标的均比,具体结果见表2。其目的是为了考察该城市在积分入学指标上的偏好,同时也是为了考察积分入学城市之间的趋同性与异质性。

从表2中能看出:

[1]张小劲、陈波:《中国城市积分入户制比较研究:模块构成、偏好类型和城市改革特征》,〔武汉〕《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第6期。

[2]在已执行积分入学区域中,选取珠三角5个城市(依据产业发展情况)、长三角6个城市(依据省份分布)来研究。

表2 积分入学指标分解与分值比较(2016年)

城市	个人禀赋						基本累积				子女相关			社会贡献	扣减淘汰	总分
	文化程度	职业资格	荣誉奖励	投资纳税	个体工商	紧缺人才	居住就业	社会保险	房产户籍	租赁住房	计划生育	疾病预防	基础教育	献血捐款	违法犯罪	
东莞	得分 30 占比 9.2	15 4.6	20 6.2	30 9.2	30 9.2		30 9.2	75 23.1	30 9.2		25 7.7		10 3.2	30 9.2		325
广州番禺	得分 25 占比 8.3	25 8.3	30 10.0	20 6.7	20 6.7		35+25 20.0	30 10.0	25 8.3	25 8.3	40 13.4					300
中山	得分 80 占比 10.7	110 14.7	60 8.1	30 4.1		50 6.7	50 6.7	75 10.1	100 13.4		100 13.4	2 0.3	3 0.4	85# 11.4		745
珠海	得分 20 占比 5.7	20 5.7	100 28.7				60 17.1	60 17.1	60 17.1		30 8.6					350
佛山	得分 80 占比 11.6	110 16.0	60 8.7	100 14.5	30 4.4		50 7.3	50 7.3	80 11.6		30 4.4	3 0.4	15 2.2	80# 11.6		688
上海奉贤	得分 20 占比 8.5		20 8.5	40 17.1			15 6.4	50 21.2	65 27.6	20 8.5	5 2.2				√	235
宁波北仑	得分 35 占比 8.3	30 7.2	45 10.7	35 8.3		40 9.5	40 9.5	40 9.5	40 9.5	30 7.2	25 6.0	10 2.4		50# 11.9	√	420
杭州滨江	得分 100 占比 25.6	80 20.5	60 15.4	30 7.7	30 7.7		30 7.7	30 7.7	30 7.7						√	390
常州武进	得分 80 占比 11.8	70 10.4	55 8.2	100 14.9		80 11.8	30 4.4	50 7.5	80 11.8		80 11.8	10 1.5	30 4.4	10 1.5	√	675
昆山	得分 30 占比 13.1	20 8.7						130 56.5	50 21.7		-50				√	230
苏州	得分 400 占比 17.2	300 12.9	150 6.5	130 5.6	20 0.8		300 12.9	500 21.5	200 8.6	50 2.2	100 4.3	30 1.3		145# 6.2	√	2325
均比	13.5	11.7	9.0	7.7	2.0	2.6	9.7	16.3	11.4	1.9	6.5	0.8	0.9	6.0		
	46.5						39.3				8.2			6.0		

资料来源:通过收集部分城市的流动人口随迁子女积分入学指标及分值表整理而来。

(注:占比单位是%;部分城市社会保险项没有最高分限制,计算时采取策略是取10年,原因在于大部分最高分都是依据10年累计而成;#表示此城市加入了从事环卫工作的分值;√表示该城市将违法犯罪列为扣减项)

第一,从指标类别上看,并非所有城市都涵盖15项二级指标,其中,共同的二级指标包括:文化程度、房产和社会保险。整体均比显示,在积分入学五项一级指标中“个人禀赋指标”所占比重最高,46.5%,其次是“基本累积指标”占39.3%,而与随迁子女相关的基础教育等指标则比重较低。进一步看二级指标,在各城市缴纳社会保险的年限所占比重最高(16.3%),这意味着连续在该城市缴纳社保达到10年的积分将远远超过一套房产和研究生以上学历所积的分,对流入地政府而言,缴纳社保能有效扩充流入地的社保基金。排在第二和第三的分别是受教育程度(13.5%)和职业资格(11.7%),两者合起来约占总积分的四分之一,这表明各城市都偏好在城市长时间工作和高学历、高技能的流动人口。而“子女相关指标”中“基础教育”仅4个城市有考量,且占比都比较低,普遍小于5%。在“社会贡献指标”上,宁波北仑对此给予分值更高。在“扣减淘汰指标”中,珠三角城市已将违法犯罪与子女入学脱钩,但是长三角几个城市普遍挂钩。这一方面是因为模仿效应,先行城市放入指标体系中那么跟进城市也会照搬;另一方面是教育部门认为这一项是符合民意的。

第二,珠三角城市中,东莞、广州番禺区和珠海注重“基本累积指标”。珠海虽然荣誉奖励占比28.7%,但居住就业、社会保险、房产所占比重合计51.3%,远远超过个人禀赋分值。广州番禺,是唯一将居住年限与就业年限同时纳入积分考量的城市(比重为20.0%),文化程度与职业资格这些个人禀赋指标所占比例相对较小。同时,根据规定:“一方监护人同时符合以下条件的:即在番禺区居住并连续办理有效居住证满五年、在广州地区有正当职业、依法缴纳社会保险费满五年、符合计划生育政策,其适龄子女优先获得公办学校学位分配。”这种优先分配也体现出该城市尤其注重流动人口的稳定性

与对城市的忠诚度。此外,三地指标偏好与产业布局息息相关,即与当地劳动密集型产业集中,流动人口增多能增强城市竞争力,但人口也容易出现高流动性有关,这使得政府基础设施的投入难以形成稳定预期,为此亟须强化流动人口在城市中的稳定性。

而中山和佛山则注重“个人禀赋指标”,指标分布也有所趋同,即两地职业资格占比最高,分别为14.7%和16.0%,甚至超过文化程度。这与两地产业布局即第二产业中的制造业发展根基与后劲密切相关。在2017年珠三角九市产业结构对比中,佛山第二产业占该市三产业的比重为58.5%,中山为50.3%^[1],均超过50%,且在九市中分别排名第一和第三,这表明两个城市的制造业不仅在当地是核心产业,在珠三角地区更是占据重要位置。如中山和佛山的主导产业为电器机械、五金电子、纺织服装、光学灯饰,尤其是最近几年都在积极打造高端装备制造产业发展,因此对一些高技术性人才格外偏好。

第三,在长三角城市中,苏州市区和昆山强调“基本累积指标”中的在该城市缴纳社会保险项,尤其是昆山,积分指标仅五项,其中社会保险项分值占比56.5%,远远超过其他城市。对此,昆山教育局的解释是:“昆山市位于上海市和苏州市中间地带,经济发展较好,而且生活成本(房价、房租等)较低,很受外来人口青睐。在当地甚至出现了留守儿童倒挂现象,比如亲戚在这边工作、生活了,孩子也要来这边上学,待孩子入学问题解决了,自己再过来找工作;有许多(在)上海(工作)人,在昆山(花桥镇和千灯镇)买了房子,周末回昆山,由于上海外来子女入学门槛高,这类人也将孩子放在昆山入学。为此,我们借鉴东莞、张家港、常熟、苏州这几个地方的做法,并结合昆山市的实际情况,试图满足那些扎扎实实地,长期居住、生活在昆山市的外来人员的子女入学,缩小房产所占比例,提升缴纳社保比重,试图给予那些在我市踏踏实实工作的流动人口更多奖励。”在2017年昆山教育局座谈会上,有人指出这种“洼地效应”将使得昆山教育部门在设置指标上更加强调流动人口在该城市有稳定正规工作,同时也是为了增加当地政府财政收入。

上海偏好有房者,宁波和武进指标分布相对均匀,其中宁波相对看重流动人口对该城市所做出的个人捐款献血等贡献,同时也将从事环卫工作岗位赋予一定的分值,这在一定程度上增加了乡一城流动人口积分机会。杭州尤其突出“个人禀赋”中的文化程度与职业资格,二者占比分别为25.6%和20.5%。杭州之所以高度偏好高学历人才,与杭州这几年积极打造大数据、云计算、电子商务、物联网、集成电路、数字安防、软件信息等信息产业相关。此外,在所有城市中,杭州对应届高学历人才奖励也是最高的,《杭州市新引进应届高学历毕业生生活补贴发放实施办法》规定给硕士研究生每人发放2万元,给博士研究生每人发放3万元。

综上,从指标分解和得分比较中能看出,各个城市积分入学政策内容具有趋同性,但是城市之间也存在偏好差异,除常州武进、宁波偏好不明显之外,其他城市可归为以下四类:“中山、佛山有高技能偏好”,“杭州有高学历偏好”,“广州番禺、珠海、东莞、苏州、昆山有在城市生活的长期性与稳定性偏好”,“上海对有房者有偏好”。这些都与该城市本身社会经济发展导向与城市所处的经济地位相关。那么,这种政策到底对流动人口产生何种影响?下面具体分析政策群体分异以及积分入学政策本身的教育结果。

四、积分入学政策群体分异与教育结果

1. 流动人口人群分异

学界关于积分入学政策对外来群体的影响的研究多以逻辑推理的方式展开,而基于实际调查数

[1] http://finance.ifeng.com/a/20181018/16533456_0.shtml。

据的分析和验证较少。下面我们将使用权威的全国抽样调查数据探讨这个问题。积分入学政策将非本地户籍群体积分从高到低排名,因而属于一种相对比较,为此本研究将区分“城一城”与“乡一城”流动人口以探讨群体内部差异。

本研究采用原卫计委2015年全国流动人口动态监测调查(CMDS),得到广州、东莞、中山、佛山、珠海以及上海、杭州、宁波、苏州、常州的流动人口统计数据。之所以选择2015年数据而非2017年末最新发布的2016年数据,是因为2016年的抽样设计中,仅有直辖市、省会城市、计划单列市及个别重点城市作为必选层,具有代表性的城市有限;而2015年调查将中山、无锡等更多的地级市作为必选层进行抽样,流入地城市类型更多,更具代表性,也便于我们分析这些城市的政策特征以及流动人口特点^[1]。

本研究分析对象为“有入学需求的流动人口家庭”,据此我们在上述十个城市样本中筛选出年龄在45岁以下且有一个或一个以上子女的流动人口,并选取他们在本地居住时间、教育年限、是否在本地参保、是否违反计划生育政策(有两个及以上子女的家庭归入违反计划生育政策)^[2]、是否为个体工商户等作为上文介绍的政策要求条件的变量,其中2015年数据中仅有参加医疗保障的信息,我们以参与本地医疗保险作为本地参保的代理变量。表3和表4分别呈现了珠三角地区与长三角地区城一城流动与乡一城流动人口在这些变量上的基本分布情况。

表3 珠三角地区流动人口基本情况

	广州		东莞		中山		佛山		珠海	
	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城
本地参保	52%	24%	56%	46%	77%	44%	43%	22%	49%	38%
违反计生政策	31%	54%	29%	47%	34%	55%	48%	61%	18%	47%
个体工商户	38%	51%	35%	39%	24%	32%	46%	45%	31%	42%
年龄(M)	35.12	33.52	33.75	32.24	35.41	33.64	35.54	33.73	32.96	32.24
教育年限(M)	11.41	9.84	11.73	9.91	11.27	9.64	11.23	9.08	11.88	10.14
居住年限(M)	4.65	3.7	4.8	3.73	4.14	3.7	4.26	4.32	4.37	4.53
样本量	147	1023	73	650	124	1202	102	1454	73	400

表4 长三角地区流动人口基本情况

	上海		杭州		宁波		苏州		常州	
	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城	城城	乡城
本地参保	70%	37%	50%	25%	45%	23%	63%	40%	52%	25%
违反计生政策	16%	40%	27%	46%	26%	45%	22%	39%	26%	46%
个体工商户	16%	28%	37%	44%	29%	31%	21%	28%	31%	30%
年龄(M)	34.10	33.77	33.32	33.33	34.44	33.31	33.48	32.82	33.72	32.91
教育年限(M)	12.71	9.4	11.29	9.19	11.01	8.79	12.03	9.75	11.28	8.97
居住年限(M)	7.46	6.8	4.15	4.35	5.24	4.89	5.55	4.92	3.94	5.27
样本量	998	3410	107	1047	82	1183	163	1076	124	1519

从结果上来看:

(1)本地参保变量。不管是珠三角还是长三角城市,流动人口参加医疗保险率仍然处于较低水平,群体内部城一城比乡一城流动人口参保比例普遍都高;城一城参保比例中,上海最高(70%),最低的是佛山(43%);乡一城参保比例最高的是东莞(46%),最低的是佛山(22%)。两类人群参保差距上,东莞群间差距最小(10%),中山和上海最大(33%)。在积分入学指标上,东莞、珠海、苏州和昆山尤其突出本地参保项,上海参保得分占比仅次于房产,其中,珠海与苏州城一城和乡一城流动人口参保差

[1]注:在2015年的抽样设计中,常州和珠海没有单独分层,严格来说数据的代表性有一定的问题,但这两个城市的样本量较大,这里也一并列出。

[2]注:由于缺乏足够的流出地信息,本研究以普遍的“生一个孩子”为符合计划生育政策标准。

距分别为11%和23%。可见,珠海与东莞“未参保的流动人口”在积分入学中将处于不利地位;而苏州和上海则是“未参保的乡一城流动人口”在积分入学中更处于劣势。

(2)是否违反计划生育政策变量。10个城市中乡一城流动人口比城一城流动人口违反计划生育政策的比例更高,前者比例在40%~60%左右,后者在15%~48%左右。且珠三角城市的乡一城流动人口超生比例高于长三角地区,两类人群差距中,佛山群间差距最小(13%),上海最大(24%)。在积分入学指标中,广州、中山、常州对符合计划生育政策的申请人奖励较高,得分占比在该城市所有指标中排第二。在这三个城市中,城一城和乡一城流动人口违反计划生育政策差距上分别为23%、21%和20%,表明这三类城市中“违反计生政策的乡一城流动人口”将更处于劣势。

(3)是否为个体工商户变量。数据显示,除常州、佛山之外,乡一城流动人口从事个体工商业的比例都稍高于城一城流动人口,两类人群从事个体工商业的比例为30%~50%,群间差距也非常小,在1%到13%之间。而在积分入学指标中,只有东莞、广州番禺、佛山、杭州滨江、苏州给予个体工商户一定积分分值,但是占比远远小于参加社保。对于个体工商户而言,个人主动投保率都偏低,一方面可能在户籍地参加了新农合,即使没有参加,也因由本人承担全部流入地社保费用,有压力或感觉这部分支出还是偏高;另一方面,制度衔接和统筹的不统一使得流动人口一旦流动则面临巨大损失,这也间接降低了农民工参保意愿^[1]。因此,在这10个城市中,“个体工商户且未主动参保的流动人口”在积分入学中都处于不利位置。

(4)教育年限变量。城一城流动人口比乡一城流动人口平均受教育年限要高,前者平均受教育年限在11~12.7年之间(受教育程度多为高中、大专),后者平均受教育年限在8~10年之间(受教育程度多为初中)。需要提及的是,11个人学积分城市中仅中山、杭州滨江、常州武进给予大专以下学历分值,而其他城市大专以下学历都不赋分。由此可见,“学历较低的乡一城流动人口”在入学积分中不具有优势。

(5)居住年限变量。珠三角城市中的广州、东莞、中山和长三角地区的上海、宁波、苏州,城一城流动人口居住年限稍微高于乡一城流动人口,佛山和珠海、杭州和常州城一城流动人口居住年限低于乡一城流动人口。而在积分过程中,同一个城市居住年限越长,所积的分越高,因此,那些“居住时间短的流动人口”所积累的分也相应较低。

综上,通过将流动人口特征与积分指标得分对比分析发现,虽然在所有城市中,“个体工商户且未主动参保、居住时间短的流动人口”在积分入学中都处于不利位置,但是这对不同流动人口群体的影响存在差异。具体表现为,因城一城流动人口参保率和学历都高于乡一城流动人口,违反计生比例低于乡一城流动人口,因而在积分排名中稍有优势。但倘若乡一城流动人口居住时间长,对该城市做出贡献多,多参加一些社会服务和公益活动,一定程度上能扭转低学历等劣势累积。因此,并非乡一城流动人口即农民工群体一定处于劣势。那么,这对于流动人口随迁子女教育本身又意味着什么呢?

2. 教育后果:从制度排斥到阶层排斥

马歇尔在《公民身份与社会阶级》一文中,对公民身份的定义“它是赋予社区完全成员的一种地位,任何拥有这种地位的人就这种地位所赋予的权利和义务而言是平等的”^[2]。然而不同于西方,中国语境下的公民身份是与户籍制度直接挂钩的。在积分入学政策实行之前,流动人口随迁子女因非本地户籍,因而不能享受同与本地户籍学生均等化的入学服务。流入地政府出于减轻自身财政负担的

[1]孙婧芳:《农民工参加社会保险比例偏低的原因》,〔北京〕《社会发展研究》2015年第2期。

[2]马歇尔等:《公民身份与社会阶级》,郭忠华等译,〔南京〕江苏人民出版社2008年版,第23页。

考虑,更倾向于严格控制能够获得教育机会的群体规模,即外地居民子女通过合法途径能够进入的公办学校基本为流入地公办学校体系中处于底层的薄弱学校,即使其自身阶层不低,仍很难进入中高层的公办学校。这一现象导致了随迁子女因其外地户籍身份处于教育分层的底层^[1],城—城流动人口随迁子女同乡—城流动人口随迁子女所处境遇并无大的差异,尽管城—城流动人口的家庭阶层地位普遍高于乡—城流动人口。

然而,积分入学政策作为地方政府管理手段精细化的体现,一定程度上剥离了户籍所附带的权利与福利,不再对某一群体简单进行一刀切式的管理,而是转向对随迁子女父母个人禀赋、对城市贡献、居住时间长短等方面进行个体化管理。在某种意义上来说,这是城市对流动人口及随迁子女从集体性排斥向个体性排斥的转变,这一政策转变对于当地儿童的教育分层产生一定影响。

尽管各地具体积分政策略有不同,但绩效与择优选拔的政策导向,其结果便是阶层高的家庭更有可能进入流入地公办学校体系中的较好的学校,而低阶层外来家庭随迁子女则只能进入最差的学校或者无学可上。在这一筛选过程中,流动人口随迁子女因其家庭阶层背景通过合法程序被筛选入相应的公立教育层级中,而不是之前仅能进入底层公立学校。同时发生的变化是,与乡—城流动人口随迁子女相比,城—城流动人口随迁子女可能受到更优的政策待遇。

五、结论与反思

1. 基本结论

本研究通过分析 11 个城市政策文本、对部分教育部门进行访谈以及研究全国性的流动人口调研数据,分析了积分入学政策由创新到扩散的过程、城市之间的指标内容差异及其政策意涵、积分入学政策本身的政策后果,最终得出以下结论:

首先,积分入学政策之所以被长三角与珠三角城市广泛采纳接受,一方面源自两个区域教育资源的供求矛盾,政府难以提供均等化的教育服务,因而需要通过设置一系列可视化指标将供求矛盾转嫁到随迁子女父母能力和为城市做贡献程度上。另一方面这也是出于政府治理需要——流入地政府通过积分入学政策,以给予流动人口随迁子女入学机会这一福利为筹码,要求流动人口办理居住证、合法稳定就业、正常缴纳社保,鼓励更多的普通劳动者长期在该城市安居乐业、守法经营,鼓励新市民投身公益爱心事业,共建和谐社会。这本身即是社会治理手段的创新,即从被动管理应对的状态转变为与流动人口相互配合的状态。其背后源于中央政府缺乏一个公平合理的教育财政体制,以此缓解流入地政府的教育财政压力,同时流动人口的高流动性使得流入地政府只能在有限资源下尽可能有序规范入学过程,而难以做前瞻性进行教育规划。

其次,从政策指标分解、内容得分上看,城市之间具有趋同性。一是为了避免成为“政策洼地”,即一旦某个城市降低入学门槛,那么将带来大规模随迁子女涌入,政策后果不堪设想,因此流入地政府在参考其他已实行积分入学城市的指标前提下,再结合本地区特点做出适当小修改,以避免政策风险,否则自己将不堪重负。其次,随着实施城市越来越多,这些积分指标就成为“广为接受”的事实,模仿这些规则能获得极大的政府合法性与社会合理性,突出的是政策跟进者对于社会贡献与违法犯罪指标的简单复制。除了趋同,不同城市在指标倾向上仍具有一定差异,表现为对个人禀赋抑或基本积累的特殊偏好,这与该城市本身的社会经济发展和产业布局息息相关。

[1]王刘飞、葛茹:《职业学校与农民工随迁子女阶层再生产》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2016年第4期;史秋霞:《农民工子女教育过程与分层功能研究》,〔北京〕社会科学文献出版社2017年版,第211页。

第三,从政策结果来看,虽然所有城市都对不缴纳社会保险、居住时间短、学历低、参加城市社会公益活动少的流动人口有一定歧视,但这对流动人口群体的影响还是呈现出一定差异。因城一城流动人口参保率和学历都高于乡一城流动人口,违反计生比例低于乡一城流动人口,因而在积分排名中占据优势,但是除了这些客观指标,乡一城流动人口利用居住时间长、在流入地参加一些社会服务等一定程度上能改变上述指标的劣势。积分入学政策最终的教育结果就是从体制排斥过渡为阶层排斥。

2. 政策反思

教育的重要功能是能带来公平,但因个人因素、阶层因素等常常使得教育在某种程度上是实现阶层再生产的工具,因此一项好的教育政策就变得尤为重要,至少在某种程度上能削弱阶层与社会环境等的影响。从上文分析过程中能看出,积分入学政策本是为流动人口随迁子女提供教育福利,但是在设计中却彰显出设计者择优与效率导向,对阶层低且对城市归属感弱的流动人口更是表现出一种深深的歧视与排斥。对此,本研究认为积分入学政策还需要进一步改进以彰显其政策优势。

第一,提供多种服务方式,改善教育资源不足状况。化解流入地公办学校学位不足的问题,需要中央及流入地省、区、市政府共同合作,对教育的经费、师资、硬件设施等提供必要的资源支持。中央需要从顶层设计上建立合理的中央、省(区、市)、县财政分担机制,强化省级财政统筹力度。2015年,国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出“两免一补”和生均经费可以随着儿童流转,这在教育经费保障上迈出重要一步。对此,中央财政应设立随迁子女教育专项资金,建立随迁子女教育财政补偿机制。与此同时,需要改善教育改革服务提供方式,通过发展民办教育、购买学位等多种方式,不断提高随迁子女接受义务教育保障水平;鼓励社会力量办学,规范“随迁子女学校”运营,帮助这类学校达到基本的办学标准,并根据其承担的随迁子女义务教育人数等按当地标准公平核拨教育经费。

第二,在指标上,区分子女积分入学和父辈积分入户的差异性,不能简单将后者套用在前者上。两者面对的现实矛盾不同,前者需求高于后者,因而需要有针对性设计指标,降低积分入学门槛成为当务之急。在地区之间教育资源存在巨大差异的情况下,城市公办学校设置一些入学准入条件是必须的,但应该简化和放宽,考虑本辖区的经济结构以及流动人口就业特点,科学合理设定入学积分的指标,不能忽略底层庞大的流动人口群体,应该针对本城市流动人口就业特征对一些职业适当倾斜。同时,长三角地区也应该逐渐将随迁子女父母的“扣减淘汰指标”与随迁子女入学机会相脱钩。

第三,政策制定之后,需加大宣传力度,减少信息不对称。政府在制定政策时也要充分征询民意,事前、事中、事后都要做好对市民的宣传工作,让市民知情。各乡镇(街道)和学校,通过官方网站、当地报纸、官方微信公众号、告家长书、张贴公告等各种有效形式,加强积分入学政策宣传,并及时公布义务教育阶段公办学校新居民子女新生学位数,以此最大限度地保障随迁子女进入公办学校的机会。

[责任编辑:方心清]