

# 城市外来随迁子女接受义务教育准入条件的演变(1978~2016)

汪卫平

〔摘要〕改革开放以后,户籍管理制度改革的主题是逐渐放开对人口流动的限制,剥离附着于户籍上的社会福利与服务。流动人口随迁子女在城市接受义务教育的政策经历了“户籍捆绑”“逐渐松绑”“积分排名”三个阶段。这种政策的历史变迁延续了五条逻辑路线:①入学门槛的主观性弱化,操作标准的规范性强化。②户籍制度影响逐渐弱化,经济社会背景影响逐渐强化。③单一教育领域改革思维弱化,公共服务综合改革得到强化。④中央政府教育领域集权控制弱化,地方教育治理创新探索得到强化。⑤社群主义的分配观念弱化,自由主义分配的观念强化。

〔关键词〕户籍制度 随迁子女 积分入学 教育政策

## 一、引言

20世纪80年代后,改革开放与城镇化浪潮不断推进,大量人口出于各种原因离开户籍所在地前往新的场所,这种地理范围上的迁徙对社会结构产生深远影响。留守儿童与随迁子女的教育问题就是该背景下的社会产物。前者是留守状态的农村儿童远离双亲,后者是跟随父母进入城市的随迁子女。中国人口流动规模浩大,同时呈现人口流动家庭化的特点。<sup>[1]</sup>流动人口子女教育问题解决是长期和复杂的,若将随迁子女的教育问题置于农业转移人口市民化背景后则显得更加紧迫与棘手。因此,如何让更多流动人口共享城镇化发展的利益至关重要。

有关流动人口子女的教育政策研究文献卷帙浩繁,基于政策变迁视角的研究也不乏经典之作。本文主要在已有研究基础上从三个方面进行切入:第一,试图填补1978~1985年阶段随迁子女入学政策的研究空白。这是因为既有研究都默认中国义务教育政策始于1986年《义务教育法》颁布,

因而无法研究该时间点前的流动人口子女入学问题。但本文的“义务教育”政策研究并不以《义务教育法》的颁布为起始,而以人口流动开始进入半开放阶段的1978年为节点;第二,以户籍制度视角纵向追踪随迁子女入学政策的变迁。这是因为户籍制度对教育公平产生的阻滞效应已经为人们所重视。<sup>[2]</sup>第三,关注近年来部分发达地区实施的积分入学政策。

本文主要基于政策变迁、分配正义的相关理论,通过对相关政策、法律、法规的文本、主流媒体新闻报道、社会调查报告等文献资料的解读,进而探讨1978年以来,即户籍制度半开放以后城市流动人口子女接受义务教育的政策变迁历程,并对其做相关评析。

## 二、“户籍捆绑”时期的随迁子女入学政策(1978~1995)

与既有研究不同的是,本文将研究时间点从1986年延展至1978年。这是因为1986年《义务

教育法》的颁布是从法律上赋予了义务教育政策国家层面的权威性。但严格来说,以实施中小学教育为主要内容的义务教育政策在该法律颁布之前就已经存在相应的政策雏形。在该部法律颁布之前,国家主要以“普及教育”一词来表达在全国范围内实行的中小学教育。<sup>[3]</sup>同时,由于改革开放后户籍制度对人口流动的严格限制才逐渐放开,中国人口流动规模逐渐呈井喷式增长,而伴随流动人口涌入的是随迁子女的受教育问题。因此,本文认为流动人口子女的义务教育政策研究不能仅以该法律颁布的时间为节点,同时要考虑中国人口流动的实际情况,即需将1978~1985年的时间段也纳入研究范围。

1978~1995年,中国流动人口的户籍管理经历了“自理粮户口制”“暂住证制”“蓝印户口制”几个阶段的变化。总体而言,该时期户籍制度正逐渐放开对人口流动的限制。1978年开始国家逐步调整和改革户籍制度,以解决专业技术干部家属落户城镇问题为突破口,户籍管理首次得到重大调整。1984年国务院发布的《关于农民进入集镇落户的通知》,实行“自理粮户口制”(农村到城市的折中型户口),放开了农村人口转为乡镇人口的限制,标志着国家逐步放开“二元化”户籍制度的开始。1985年公安部颁布《关于城镇暂住人口管理规定》,实施暂住证与寄居证结合的制度,公民开始拥有在非户籍地长期居住的合法性。1992年公安部发出《关于实行当地有效城镇居民户口的通知》,广东、浙江等地先后开始试行“当地有效城镇居民户口”,即蓝印户口制(暂住到正式的折中型户口),这种户口的性质介于暂住户口与正式户口之间,是我国户籍制度改革过程中的一项过渡性措施。

自理粮户口制、暂住证与蓝印户口等都是由农村户口向城市户口的过渡形式,这一阶段的社会福利与户籍制度相挂钩。流动人口的特点是离土不离乡,只改变身份不改变户口。教育等公共福利与户籍却实行捆绑,流动人口子女无法享受城市公共教育。同时,由于该时期国家主要工作是普及中小学教育,所以流动人口子女受教育问题尚

未引起社会足够重视,因此形成城市义务教育灰色地带,各种民办简易学校、农民工子弟学校如雨后春笋般纷纷出现。

1980年中共中央、国务院颁布的《关于普及小学教育若干问题的决定》,以及1982年全国人大五届会议通过的《中华人民共和国宪法》第十九条规定都明确了由国家举办各种学校普及初等义务教育的主体责任。而1986年颁布的《义务教育法》则标志着中国义务教育政策有了国家层面的法律规范,义务教育的普及正式进入全面阶段,同时也对接受义务教育者进行了户籍控制。1992年出台的《中华人民共和国义务教育法实施细则》尽管延续了对接受义务教育户籍的控制,但其中也规定:“适龄儿童、少年到非户籍所在地接受义务教育的,可以按照居住地人民政府的有关规定申请借读”。此外,1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》中也指出了以地区实际为基础的义务教育普及方式。这种提法其实还是延续了属地管理的体制基础,并没有涉及到流动人口子女的教育问题。值得注意的是,该时期父母政治身份也会对其子女入学产生影响,如果父母从事特殊职业的则子女入学问题由所属单位直接解决。

### 三、“逐步松绑”时期的城市随迁子女入学政策(1996~2012)

伴随市场经济改革的深入,经济因素在人口流动中扮演的角色越来越重要,户籍制度对人口流动限制已经全面放开。国家逐步放开小城镇的落户限制,同时也开始探索大中城市的有准入条件的落户政策。这一时期的户籍制度改革可分为两个阶段,第一阶段是1996~2006年,户籍制度放开的范围实现了从小城市到大中城市的转变。1997年《小城镇户籍制度改革试点方案》开启了农民到小城镇正式落户的先例。第二阶段是2007~2012年,决策部门开始关注与户籍制度挂钩的社会公共福利制度,逐步启动针对流动人口的服务与管理。党的十七大报告提出的“加强流动人口服务与管理”,以及2007年《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》都是该时期的

代表性文件。

这种针对流动人口的服务管理具有“选择性政策”“过渡性与层次性相结合”的特点,即设定不同的门槛与标准。<sup>[4]</sup>其中,积分入户是比较成熟且运用范围最广的。同时,流动人口中专业技术人才受到流入地的青睐,各地出台了一系列针对人才引进的落户政策。

这一时期的流动人口子女受教育问题开始受到社会广泛关注。社会舆论媒体对流动人口子女的报道揭开了这一社会问题。随着越来越多的流动人口子女涌入城市所在地,产生大量非本地户口的入学需求,关于制定针对流动人口子女求学的政策的呼声越来越高。流动人口子女入学开始成为政策问题,进入政策议程,并且产生了一系列相关政策文件。

这一时期流动人口随迁子女政策变迁可分为两个阶段。第一阶段,流动人口子女城市入学限制的破冰期(1996~2000)。1996年的《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法(试行)》首次在北京、上海等部分地区进行流动人口随迁子女入学试点。1998年印发的《流动儿童少年就学暂行办法》是在此基础上,摸索放开随迁子女入学的政策。它明确提出流入地要为随迁子女入学创造条件,建立临时学籍,公办学校可以收取借读费方式接受随迁子女,民办学校和简易学校也可接受随迁子女。<sup>[5]</sup>该阶段城市对流动人口子女教育还是持堵的态度,但也开启了明确流入地政府责任的基调。

第二阶段,流动人口子女城市入学政策的逐渐完善期(2001~2012)。该阶段主要颁布了一系列相关政策法规文件,强调教育公平,完善流入地政府责任,规范农民工子弟学校办学,探索义务教育阶段后的升学等。2001年《关于基础教育改革与发展的决定》确定了流入地政府“以流入地政府为主,以公办学校为主”的原则,这为之后的随迁子女入学政策制定了基本的框架结构。2003年《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》中更是将农民工从流动人口中单独列出,强调对农民工子女入学的一视同仁,建立经费筹措保障机制,资助扶持简易学校。同时,该意见

也成为目前唯一一份明确了流出地政府负有“配合性”责任的政策文本。

2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》,将流动人口子女在城市接受义务教育进行法律层面的规约。2008年《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》,进一步清理对农民工子女入学收取各种附加费的乱象。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)》明确了“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年的《国家教育事业发展第十二个五年规划》从国家教育发展规划宏观角度提出了健全流入地政府负责的随迁子女义务教育公共财政保障机制,将随迁子女教育需求纳入各地教育发展规划,建立随迁子女的义务教育信息服务与监管网络。

#### 四、“积分排名”时期的随迁子女入学政策(2013~至今)

这一时期户籍制度改革主要内容是统筹城乡基本公共服务均等化,建立城乡一体化的户籍登记制度,实行全国统一的社会保障。尤其是2014年颁布的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》宣告“农业”和“非农业”区分户口性质的城乡二元户籍制度彻底结束,城乡统一的居住证时代即将到来。在国家提倡创新社会治理模式背景下,在地方政府推动流动人口市民化过程中,尤其是部分发达地区实施的“三元过渡型”改革路径,<sup>[6]</sup>一种新型的以居住证为基础的“积分入户”政策开始推广开来。

这一时期的流动人口子女受教育问题已基本进入规范化治理阶段(后“两为主”时代),流动人口子女上学问题已从共识上基本得到解决。与此同时,大量随迁子女涌入也造成流入地优质教育资源稀释、办学资源紧张等问题。在积分入户政策得到大范围推广过程中,为了对不断上升的流动人口子女求学热进行降温,积分入学政策开始有不少地方得到推广。从积分入学政策实施的范围来看,当前主要是地方政府在实践上的探索,中央

政府还尚未深入。积分入学政策主要集中在一些大中型城市,正逐步向小型城市扩展。

积分入学模式在当前流动人口随迁子女入学模式中最是最新的一种类型,另外两种包括“人才优惠政策模式”与“材料准入模式”。<sup>[7]</sup>积分入学是指城市义务教育阶段内,流动人口主动向流入地教育部门提交相关证明材料,根据当地指定的积分指标体系计算其综合得分,然后结合当地该年度实际下发的学位数情况,以积分排名方式安排随迁子女入读公办学校的入学模式。

广东省中山市是积分入学政策最先实行的地方,但该政策雏形脱胎于该市社会治理政策创新尝试的积分入户政策。<sup>[8]</sup>随着积分入户政策在广东省甚至是全国范围得到大力推广,积分入学政策也逐渐在部分发达省市进行移植。积分入学政策的核心内容是复杂的积分指标体系,与“材料准入模式”的最大区别在于对申请积分者的户籍限制已经完全放开,它强调“量化评价”,完全以申请者在学区内的积分排名与下发的学位数为标准来安排入学。

当前,国内的积分入学政策经过移植与改造已形成具有不同地域特点的几种类型,包括“闽粤模式”“江浙沪模式”“川渝模式”“山东模式”(见表1)。

通过对已实行积分入学政策地区相关政策内容分析发现,积分入学的流程主要包括四个环节。首先,教育行政部门每年度向社会公布区内实行积分入学的学校、总学位数以及积分指标体系;其次,积分申请者到指定的积分受理部门进行登记并提交相关证明材料;然后,教育部门公布积分排名情况确定获得入学机会的名单;最后,获得入学资格的家庭到指定的地点领取入学通知单。由于不同学区的申请数量会存在差异,部分学区在积分排名后存在学位剩余情况,这样可以将其他学区内没有获得入学机会的高分申请者进行跨区转移。而对于通过积分申请最终都无法获得学区内入学机会的随迁子女,可推荐其进入民办学校就读,或只能回到其户籍地入学。

积分入学指标体系是整个政策的核心内容,

表1 国内积分入学政策的实施范围及内容

地区	实施时间	城市	政策主要内容	政策推广
广东	2013年	中山、东莞、广州、珠海、惠州、江门、清远	深圳市积分申请对象是包括户籍与非户籍人口;申请时间:每年4月到8月;申请起始年级	
浙江	2014年	杭州市滨江区、宁波市北仑区、嘉兴、温州	申请时间:每年5月到8月。	2017年开始,全省实施积分入学政策。
江苏	2015年	苏州市、常州市武进区	申请时间:每年1月到4月。	南京市正研制积分入学政策。
福建	2014年	厦门、泉州		
上海	2013年	奉贤区	申请时间:每年2月到8月。	
山东	2014年	济南市历下区、临沂市兰山区、济宁市任城区		济南市将逐步取消定点学校,实行积分入学。
重庆	2016年	全市	购房优先,积分排序	
四川		成都		逐步建立以居住积分为基础、权责对等、梯度赋权的随迁子女入学
海南	-	海口		2017年海口市正式实施。
广西	2015年	南宁市西乡塘区	对进城务工人员实施积分入学	

资料来源:各省、市、区教育部门官方网站,以及地方主流媒体新闻报道。截止时间为2016年7月。

它包括指标及其权重的设置。当前的积分指标主要有基础分项、附加分项、减分项三个一级指标,各一级指标满分均为100分,同时对二级指标中的加分也有最高值限制。基础分项包括个人素质、稳定居住、稳定工作;加分项包括计划生育、表彰奖励、专利创新、社会贡献;减分项包括违规违法记录等。此外,有的地区还存在一票否决的指标。而积分权重则是根据各地区实际情况进行赋值。积分入学的申请对象主要是区域内流动人口,但也存在面向全市所有学龄人口的,如深圳市。<sup>[9]</sup>积分入学的申请范围分两种,一种是划定实行积分入学的学区与学位数,申请者获得入学机会后再由教育部门分配学校;另一种类似于填报志愿,它是在前一种基础上再公布实行积分入学的学校,申请者可直接根据具体学校提出积分申请。积分入学申请的年级一般只能申请起始年级,即小学一年级和初中一年级。此外,部分地区积分入学政策还存在积分申请的前提条件,只有在满足前提下才能提出申请,同时这些前提条件也是积分指标体系的内容。如“两个合法”,或是以居住证为基础等等。<sup>[10]</sup>

## 五、城市外来随迁子女入学政策变迁的评析

### (一)城市随迁子女入学政策变迁的特点

①政策变迁与户籍改革密切相关,但随迁子女入学政策改革进程明显滞后于户籍制度改革。改革开放初期,流动人口随迁子女的入学与户籍相挂钩,只有城市户口才能享受城市义务教育;1996年以后,国家逐渐明确流入地政府承担随迁子女入学责任,入学机会与户籍的挂钩开始松动;2013年以后,随着居住证时代的到来,随迁子女入学与是否拥有当地户籍无关,转而是以居住证为基础的准入条件式的入学政策。但从户籍改革的进程来看,各地均在积极探索符合本地实际的户籍管理制度,而随迁子女入学政策改革却仍然陷入资源束缚困境。②政策变迁与地方政府政策管理创新相关。我国属于中央集权的单一制国家,中央政府对地方拥有绝对领导权,同时通过激励相容的财政制度鼓励地方政府积极进行治理实践创新。无论是条件准入式的入学政策,还是积分排名的入学政策都是地方政府在区域政策实践过程中探索出来后被推广到其它地区的案例。③政策变迁过程中形成了具有多轨并存的特点。<sup>[11]</sup>由于国内地区间历史、地理、文化等因素存在差异,随迁子女入学政策变迁各个时期、各地区都存在不同的推动力量与速度,这也就导致了同一时期可能存在不同的随迁子女入学政策。④伴随政策变迁过程中的主题一直都是义务教育资源供给与需求失衡的矛盾。这是因为流入地承受着大量流动人口涌入的压力,义务教育资源供给的增长速度始终无法匹配上流动人口对教育机会的需求量的增长速度。这种入学机会需求与学位供给之间的失衡始终是自改革开放以来城市义务教育的典型矛盾。⑤政策内容的变迁在部分程度上延续了前一政策内容。这是因为政策变革中存在路径依赖的特性,决策者在政策决议过程中无法做到完全推翻之前的政策基础,只能在原有的基础上进行改革。这种变迁模式是政策过程主义中渐进主义模式的典型。<sup>[12]</sup>

### (二)城市外来随迁子女入学政策变迁的逻辑

#### ①入学门槛的主观随意性弱化,入学标准的

规范性得到强化。户籍限制逐渐松绑时期,随迁子女入学政策的特点主要是“条件准入式”。通过设置许多条件门槛,使得一部分满足条件的人群享受入学机会,但这种条件的设置受决策部门的主观随意性影响明显,尤其是在入学门槛条件设置的过程中会出现不同年份之间的变化差异。这使得政策的客观公正性受到限制。但通过积分入学则在一定程度上避免了决策部门的权利寻租的问题,因为积分入学政策有一套完整的公正、公开的积分指标体系、入学申请原则、监督反馈机制。这样就保证了入学机会分配的公正性,有效保证了入学标准制度的科学化。②户籍制度的影响逐渐弱化,经济社会背景影响得到强化。随迁子女入学政策经历了户籍严格限制、逐渐放开到积分排名的转变,在这一转变过程中,户籍制度对流动人口子女入学限制已经不存在。但不可否认的是,影响随迁子女获得义务教育机会已经不再是户籍限制,而是父母或监护人的经济社会背景。这点在积分入学政策上表露无遗,父母拥有稳定住房、投资创业、专利奖励等条件将获得极大优势。③单一教育领域改革思维弱化,基本公共服务综合改革得到强化。随着统筹城乡基本公共服务均等化和流动人口服务管理优化观念的深入,与之前入学政策相比,随迁子女的政策的改革已经突破教育单一领域,进而深入到保障流动人口市民化综合服务的视角,强调流动人口融入城市生活的方方面面。2014年秋季建成的全国中小学电子学籍,以及放开义务教育后阶段的升学考试限制均是该方面的典型。④中央政府教育领域集权控制弱化,地方教育治理创新探索得到强化。中央政府改变传统高度集权式教育管理体制,集权控制模式逐渐弱化,转而鼓励地方教育综合治理实践创新。地方政府在政绩激励背景下,积极探索社会治理创新,尤其是教育治理方式的改进,一些非政府组织、公共媒体、专家学者等积极参与政策决议。⑤社群主义的分配观念弱化,自由主义分配的观念强化。自由主义的分配正义关于社会经济分配有三个原则:自然的自由(市场制度的机会平等);自由主义的平等,即分配的业绩原则(meritocracy);民主的

平等,即结果的平等(差别原则)。它强调对社会贡献更大的人群理应获得更多机会和利益以便他们发挥更大贡献。但社群主义的分配正义强调的是在现有正义性基础上更要重视弱势群体的权益,改善他们现在的生活窘境,维持一个稳定的团体。<sup>[13]</sup>积分入学政策强调的是能力至上的原则,只有父母或监护人具有较高经济社会背景才可能获得入学机会,那些底层流动人口缺乏经济社会资本将受到限制。在积分排名决定入学机会的模式下,由于一套看似“严肃”的积分指标体系存在,父母经济社会背景对子女求学的影响由公开走向隐蔽。

### (三)城市外来随迁子女入学政策的未来走向

由于当前国内随迁子女政策同时存在“人才优惠”“材料准入”“积分排名”三种类型模式,因此本文将积分入学政策为基准分别进行阐述。

①对于实施积分入学的地区,其主要目标是继续完善积分指标体系的构建。因为积分指标体系涉及到广大随迁子女是否能够获得城市义务教育入学机会,因而必须对指标体系的合理性与公正性、公平性进行严格的审视,评价指标体系的构建必须坚持公平。因为这种量化评价方法并不能否认一定程度上损害了弱势群体的受教育权利。这是因为这些数字在人主观改造后是靠不住的,尤其是在处理社会性事务过程中,利益相关者介入政策全过程的价值负载。此外,积分入学政策的透明度、规范化,以及申请程序简化、部门之间协作等都是需要进一步完善的。②对于没有实施积分入学的地区,则应探索符合当地实际的随迁子女入学政策。因为积分入学政策面临着诸多不公平或门槛过高的问题,同时那些小型城市或流动人口数量较少的城市,也没有必要完全实施积分入学政策。特别是国家十三五规划中已明确规定“大中城市不得采取购买房屋、投资纳税、积分制等方式设置落户限制。超大城市和特大城市要以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要条件,实行差异化的落户政策。”<sup>[14]</sup>同时,2016年7月,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革

发展的若干意见》也指出,建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策,利用全国中小学生学籍信息管理系统数据,推动“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。因此,对于那些还没有实施积分入学政策的地方应是结合实际,进一步明确流入地政府的主体责任,以一定合理的入学门槛,解决好城市户籍与非城市户籍之间教育资源的矛盾,实行合理差异化的入学政策。

### 参考文献:

- [1]盛亦男.中国流动人口家庭化迁居[J].人口研究,2013,(4):66-79.
  - [2]刘雅媛.户籍制度对实现流动儿童义务教育均等的限制及改革对策[D].吉林大学硕士学位论文,2015.
  - [3]罗亚萍.我国义务教育政策变迁研究[D].陕西师范大学硕士学位论文,2012.
  - [4]郭秀云.从“选择制”到“普惠制”——城市户籍改革政策取向与路径探析[J].社会科学,2010,(3):64-71.
  - [5]任永杰.城市角落里的“普九”主力军——北京13所打工子弟学校师资情况报告[J].中国改革(农村版),2003,(8):59-61.
  - [6]严士清.新中国户籍制度演变历程与改革路径研究[D].华东师范大学博士学位论文,2012.
  - [7]雷万鹏,汪传艳.农民工随迁子女“入学门槛”的合理性研究[J].教育发展研究,2012,(24):7-13.
  - [8]杨安队.政府社会治理政策创新与路径选择——以中山市积分入户、积分入学制度为例[J].华南师范大学学报(社会科学版),2015,(3):122-127.
  - [9]祝凌文,李峰.深圳市义务教育阶段积分入学政策分析[J].现代中小学教育,2016,(3):5-8.
  - [10]上海市奉贤区.2016年奉贤区义务教育阶段学校来沪人员随迁子女招生入学积分管理办法[2016-03-03]. [EB/OL].http://www.fx.edu.sh.cn/html/xxgk/201603/4092016007.html.
  - [11]彭希哲,万芊,黄苏萍.积分权益制:兼顾户籍改革多重目标的普惠型制度选择[J].人口与经济,2014,(1):28-36.
  - [12]托马斯·戴伊.理解公共政策(第十二版)[M].谢明译.北京:中国人民大学出版社,2010,(1):13-16.
  - [13]姚大志.评桑德尔的分配正义观[J].社会科学,2013,(10):98-105.
  - [14]中华人民共和国.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[2016-03-24]. [EB/OL]. http://www.moc.gov.cn/sj/caiwushjs/faguizhd\_cws/qita\_cws/201603/t20160324\_2004674.html.
- [汪卫平 江苏理工学院汽车与交通工程学院 213001]