

# 2011年普通高校招生全国统一考试中华中学考点



隨遷子女申請「異地高考」，須符合多項「准入條件」。資料圖片

**因地制宜**

國家政府網站在8月底公布「異地高考」的最新進展：由教育部等部門提交的《關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試工作的意見》(以下簡稱《意見》)已經國務院同意，對於社會廣泛關注的「異地高考」政策提出了明確規定，今年年底前，31個省(市、自治區)要因地利制宜出台各地的異地中考和高考具體政策，同時要求北京、上海等流動人口集中的地區防止「高考移民」。《意見》指出，要堅持有利於保障進城務工人員隨遷子女公平受教育權利和升學機會，堅持有利於促進人口合理有序流動，統籌考慮進城務工人員隨遷子女升學考試需求和人口流入地教育資源承載能力等現實可能，積極穩妥地推進隨遷子女升學考試工作。

■嘉賓作者：岳經綸

**作者簡介** 岳經綸教授 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。



# 落實異地高考 實現公平教育

**概念鏈接**

## 須符「准入條件」未全開放

進城務工人員規模不斷擴大，隨遷子女升學考試問題日益突出，後者在流入地參加高考的問題，被社會稱為「異地高考」。「異地高考」不意味著完全開放，而是存在「准入條件」：一方面要考慮城市的承載能力，另一方面也需要家長滿足在當地工作等條件。目前內地考生參加高考，需要符合「學籍戶籍雙重認定」，而真正的異地高考是將戶籍、居住證與高考報名脫鉤，實行基於學籍的高考報名、錄取制度。

## 戶籍報考制 誘「高考移民」

隨着經濟建設和社會發展，涉及數量龐大流動人口的管理問題被日漸提上政府議程，這些流動人口亦日漸融入當地的社會經濟結構。據統計，2010年，內地城市常住人口達6.7億人，其中2億多人沒有城市戶籍。2012年，北京、上海、廣州、深圳等大城市，沒有戶籍的「偽市民」均超過30%——深圳的戶籍和非戶籍居民之比，後者更佔70%。當中流動人口子女的高考教育問題，包括：

1. 流動人口子女必須回到原籍報名參加高考；
2. 由於各地使用教材不一，回原籍參加高考往往難以考好成績；
3. 很多流動人口只能將子女留在老家接受基礎教育，引致農村出現各種留守兒童的教育問題；各地高考錄取率、錄取分數線相差巨大，引致「高考移民」等社會問題。

## 政策實施三難：指標戶籍經費

### 一、高校招生指標難分配

《意見》列明：「採取適當增加高校招生計劃等措，保障當地高考錄取比例不因符合條件的隨遷子女參加當地高考而受到影響。」為此，教育部、發展改革委進一步表示，對符合在當地參加升學考試條件的隨遷子女淨流入數量較大的省份，將採取適當增加高校招生計劃等措，保障當地高考錄取比例不因符合條件的隨遷子女參加當地高考而受到影響。那麼增加的高校招生計劃從何處來？是在全國範圍上整體做的增量，還是從人員流出地「借」來的計劃指標？

### 二、戶籍制度改革難動

全國人大代表、上海市委副秘書長李逸平表示，要真正實現異地高考，還要和戶籍制度改革

聯繫起來。李逸平強調，實現異地高考，需要系統設計，包括入學模式、戶籍制度、初高中階段教學大綱等通盤考慮，但關鍵點還是戶籍制度改變問題。

### 三、中央政府責任難釐清

國家如今實行「分級辦學、分級管理」的體制，義務教育經費由國務院和地方政府負責籌措，不過國家對公民教育具有政治義務，這是國家層面對公民權利的承諾，針對的應該是公民身份，而不是戶籍制度。然而在具體操作中，地方政府承擔了大部分，甚至是獨自承擔了高校的經費籌集問題。由此，中央政府與地方政府如何協調異地高考，明確釐清責任與義務，將是異地高考能否實現從雲端到實地著陸的關鍵。

## 滬稍放寬報考 粵按實際調研

### 各地動態

上海地區的「異地高考」政策，只是把「戶籍+學籍」的高考報名制度，放寬為「戶籍(或居住證)+學籍」的高考報名制度，從本質上說，還不是異地高考。上海推行這樣的措施，主要與上海實行戶籍改革有關，當然，從異地高考推進的步驟看，應先由「戶籍+學籍」雙證報考，放寬到「戶籍(居住證)+學籍」報考，最後發展到學籍報考。事實上，上海在異地高考問題上已邁出腳步。

2012年，有10類非上海戶籍考生可以在上海市參加全國高考，兩年前只有8類人可以參加，6年前這個數字是6類。這10類非滬籍考生主要包括了持引進類人才居住證人才的子女，市外在滬工作人員的子女，在滬高校、科研機構博士後流動站在站人員的子女，支內支邊知青的子女等。其中，引進海外高層次人才子女和上海市教委批准的其他特殊情況考生兩類，是去年新增加的。

### 廣東生源續增勢嚴峻

廣東省教育考試院回應，將結合廣東省的實際情況，進一步調研後再制定完善的政策。廣東是全國外來工第一大省，截至去年底，廣東有339萬外來工子女在義務教育階段讀書，佔全國三分之一，且以平均每年25萬人遞增。與此同時，廣東省異地高考還面臨另一重壓力：省內考生居高不下。在全國高考生源開始下降的同時，廣東高考生源持續增長，從2000年的10萬餘人猛增至2012年的69.2萬，未來幾年還將保持增長。這些資料反映，在解決異地高考問題上，廣東是全國形勢最嚴峻、問題最突出的省份之一。

儘管教育考試部門態度十分謹慎，但實際上關於異地高考問題，廣東省一直在低調地進行探索。今年4月，省政府辦公廳曾發文明確規定，2014年前，廣東將試行異地務工人員子女在輸入地就讀學校參加中考、高考，探索省內高職專院校接受外省戶籍考生的入學申請。

## 大城資源佔優 設「保護性招生」

各地教育部直屬高校分布與人口分布對比：內地重點大學絕大部分為教育部直屬，但教育部直屬高校的資源分布極不均衡，相比中小城市和農村，大城市在教育資源方面有很多優勢：佔全國人口12.38%的河南河北兩省，沒有分配到一所直屬高校，對於這兩省的學生而言，最好的出路莫過於考入佔盡資源的北京；從海南沿國界線往西直上內蒙古佔中國11.21%人口，但除甘肅以外，其他省份均無一所直屬高校；75所直屬高校，50所集中在東部沿海，其中北京就佔有24所。而截至2011年3月，全國已有的112所「211」高校，其中北京26所、上海9所，已佔去了三分之一。

與此相對的就是各地通過保護主義，即在制定高考招收計劃時為本地考生保留一定數量的名額，體現着濃厚的本地色彩，這主要因為地方財政不僅掌握了佔大學總數九成的地方院校，甚至還成為國立大學的「金主」。不過在優質高校全國範圍內極度不均的框架下，這種「保護性招生」無疑是杯水車薪，無法滿足考生對優質教育資源的需求。更何況那些本已缺乏優質高校資源的偏遠不發達省份，從根本上就喪失了「地方保護」的能力。

## 「棄考」風氣蔓延 尖子寧赴外留學

與數量龐大的外來務工人員子女異常激烈地搶奪優質高校的入學機會相比，一些擁有本地戶籍的當地考生異軍突起，放棄高考。根據國家教育部公布的資料，2009年內地高考棄考人數達到84萬，2010年接近100萬人，其中，因出國留學而選擇棄考者達21.1%。放棄內地高考直接申請美國本科教育，逐漸從個別例子成爲一種現象，並開始從一線城市蔓延到二三線城市。需要注意的是，日漸盛行的「棄考」留學不再局限於以往考不上大學的學生，這些「棄考」留學的群中，尖子生也越來越多，留學甚至成了一些考生的第一志願，而不再是候補志願。

### 四大原因 學費貴壓力大

此外，「棄考」現象還有以下四方面原因。第一，為提高升學率「被自動」放棄高考；由於學校迫於升學率的比拚壓力，動員部分升學無望的考生放棄高考。第二，因大學學費高而「理性」棄考；以內地高校當前的最低學費標準5,000元人民幣/年計算，這一標準是農村居民純收入(2008年為4,761元人民幣)的105%，當中還未計算生活費、住宿費、教材費、交通費，以及參加各種培訓、考證的費用。最後還有自覺高考無望而棄考打工或由於高考壓力過大棄考。前者屬於純粹的個人選擇，而後者則反映了教育系統、社會缺乏對考生給予充足的引導以及心理關懷。

## 結語

各地落實異地高考的細則即將於研究後出台，讓異地務工人員子女有望在流入地參加高考，為他們提供一個與當地學生公平競爭、享受平等的升學機會，是振奮人心的。不過異地高考牽涉到「高考移民」、高校自主招生、高校資源配置，以及反覆提及的戶籍制度、城鄉二元結構等深層次問題，是一個實現社會公平正義的時代命題。具體而言，這一命題在今日社會轉型的背景下，也是對中國政府公共政策設置、不同利益群體的協調、流動人口體制性障礙的破解等懸而未決難題的挑戰。

而各地如何按照《通知》的要求，因地制宜出台各地的異地中考和高考具體政策，我們將拭目以待。畢竟，「路漫漫其修遠兮，吾將上下而求索」。實現教育公平，還有很長的路要走。改革，是個漫長的過程——但這不是延緩改革的藉口，而是立即開始的理由——畢竟，中國積累的社會問題經不起漫長的等待。



## 異地高考推進大事記

- 2008年3月：全國人大代表提出外來務工人員子女就高考問題。
- 2010年7月：頒布《教育規劃綱要》，列明內地將改革考試招生制度。
- 2010年12月：在國家教改試點中實施異地高考，試點地區包括山東、湖南及重慶。
- 2011年3月：教育部與上海、北京研究逐步推進異地高考。
- 2012年2月：國務院辦公廳下發《關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》要求，今後有關義務教育措施，不要與戶口性質掛鉤。
- 2012年7月：教育部網站公布《國家教育事業發展第十二個五年規劃》，明確提出要推動各地制定省外常住非戶籍人口在居住地參加高考升學的辦法。
- 2012年8月：中國政府網站公布《關於做好進城務工人員隨遷子女接受義務教育後在當地參加升學考試工作的意見》已經國務院同意。

## 延伸閱讀

1. 寇竹卿，〈異地高考是一項權利〉，《中國財富》，2012年08月
2. 邱加明，〈高考改革引發的教育資源公平分配的思考〉，《市場週刊——理論研究》，2012年1月
3. 趙義，〈異地高考：恢復公平之路〉，《南風窗》，2012年9月



## 想一想

1. 異地高考如何突破戶籍的限制，通向社會公平之路？
2. 異地高考的落實需要與高校自主招生實現對接，未來高校與行政部門的關係應如何調整？
3. 舉例說明推展「異地高考」的三大難處。
4. 高考的錄取比例在不斷提高，為甚麼「棄考」留學的現象愈愈發瘋狂呢？是留學大眾化時代的盲目跟風，還是內地家長和學生對國外教育存在崇拜情結？
5. 您認為在異地高考的推進工作上，內地有何有效策略及注意事項？

## 資料速遞站

請即登入 <http://kansir.net> 「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。