

农民工随迁子女义务教育入学条件分析

——以25座大城市相关政策文本为例

单成蔚, 秦玉友

(东北师范大学 中国农村教育发展研究院, 长春 130024)

摘要:通过对25座大城市入学政策文本中农民工随迁子女义务教育“入学条件”的分析,发现入学条件存在证明材料种类繁多、必要入学条件缺失、时限规定弹性不足等问题。为实现城乡教育公平、推进随迁子女更好入学,需要精简入学条件,增加替代性材料,优化证明材料的提交方式;加强入学政策宣传,保证政策信息的易获取,提供政策咨询;改善农民工政策获取意识,提升基于政策的入学规划能力。

关键词:农民工随迁子女;义务教育;入学条件;政策文本;大城市

中图分类号:G522.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)05-0092-09

农民工随迁子女在城市平等接受教育问题长期备受国家重视。最近几年,国家陆续出台《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》、《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》、《居住证暂行条例》、《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》等重要文件,均明确要求保障农民工随迁子女在城镇获得平等接受教育的权利。《2016年政府工作报告》也提到要“落实和完善农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策”。随迁子女教育政策先后经历了“两为主”到“两纳入”再到“就学以居住证为主、经费保障三统一”的演变^①,农民工随迁子女在城镇就学情况得到了极大的改善。教育部《关于政协十二届全国委员会第四次会议第0115号(教育类020号)提案答复的函》显示,2015年,农民工随迁子女总量为1367.1万人,除广东以外的30个省份,农民工随迁子女在公办学

校就读的比例达到88.1%^[1]。据此推算,至少有100多万农民工随迁子女被挡在公办学校之外,这表明随迁子女在城市入读公办学校依然存在困难。一般来说,城市规模越大,农民工越集中,随迁子女入学矛盾愈加尖锐。为破解这一矛盾,需要对大城市农民工随迁子女义务教育入学条件进行分析,在保障随迁子女在大城市公平入学的理念指导下,提出建设性建议。

一 资料收集与说明

(一)目标城市的确定

人口(多人口数量)、经济(高商业魅力)、政治(强政治地位)这三个维度可以展现城市“大”的属性。从人口数量看,根据2014年《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,我国城市以城区常住人口为统计口径被划分为五类七档,其中城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市,城区

收稿日期:2017-02-01

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“进城务工人员随迁子女就地升学政策研究”(15JJD880008)。

作者简介:单成蔚(1986—),男,江苏扬州人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院博士研究生;

秦玉友(1974—),男,吉林抚松人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授、博士生导师。

表 1.大城市类别与样本城市选择

选择标准	城市类别	城市名称	样本城市(25 座)
常住人口数量(18)	超大城市	北京、上海、广州、深圳、天津、重庆、武汉	北京、上海、广州、深圳、天津、重庆、武汉、成都、南京、西安、沈阳、杭州、苏州、汕头、哈尔滨、香港*
	特大城市	成都、南京、佛山、东莞、西安、沈阳、杭州、苏州、汕头、哈尔滨、香港*	
城市商业魅力(19)	一线城市	北京、上海、广州、深圳	
	新一线城市	成都、杭州、武汉、天津、南京、重庆、西安、长沙、青岛、沈阳、大连、厦门、苏州、宁波、无锡	
城市政治地位(19)	直辖市	北京、上海、天津、重庆	
	计划单列市	大连、青岛、宁波、厦门、深圳	
	副省级省会城市	哈尔滨、长春、沈阳、南京、武汉、广州、成都、西安、济南、杭州	

注：* 因香港地区的特殊性，故未将其政策列入分析。

常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。依据这一标准，我国超大城市有 7 座，分别是北京、上海、天津、重庆、广州、深圳、武汉；特大城市有 11 座，分别是成都、南京、佛山、东莞、西安、沈阳、杭州、苏州、汕头、哈尔滨、香港^[2]。

从经济维度看，与以城区常住人口数量为统计口径不同，2016 年，《第一财经周刊》依托旗下“新一线城市研究所”，根据商业资源集聚度、城市枢纽性、城市人活跃度、生活方式多样性和未来可塑性五个维度平均加权计算，将中国 338 座城市分为六档，其中一线城市 4 座，分别为北京、上海、广州、深圳，新一线城市 15 座，依次为成都、杭州、武汉、天津、南京、重庆、西安、长沙、青岛、沈阳、大连、厦门、苏州、宁波、无锡。

从政治地位看，为提升部分省辖市经济管理权限，建国后国家陆续设立了 14 个计划单列市。1994 年 5 月，中央机构编制委员会将原来的 14 个计划单列市和杭州、济南确定为副省级市。1995 年，中央机构编制委员会印发《关于副省级市若干问题的意见》的通知，明确将 1994 年中央机构编制委员会文件规定的 16 市设立为“副省级城市”。1997 年，重庆恢复为直辖市，副省级市减少为 15 个。至此，由直辖市(北京、上海、天津、重庆)、计划单列市(大连、青岛、宁波、厦门、深圳)和副省级省会城市(哈尔滨、长春、沈阳、南京、武汉、广州、成都、西安、济南、杭州)构成了当前的 19 座副省级以上城市。

依据人口数量口径中超大、特大城市，商业魅力维度中一线、新一线城市以及政治地位中的副省级以上城市这三个标准，取并集获得的 25 座城市成为

本研究的样本城市。(详见表 1)

(二)城市类别分析

依据上述选择标准是否重叠，将 25 座大城市分为三种类型。

一、兼具三类选择标准的城市，包括北京、上海、广州、深圳、天津、重庆、武汉、成都、南京、西安、沈阳、杭州。总体而言，它们是地区乃至全国的核心城市，人口、经济、政治三项指标均位居全国前列。三类维度交融共促，展现出强劲的综合实力，富有极强的城市黏性，产生了巨大的经济吸附力和人口吸引力，带来了人口的集聚与商业的繁荣。具体到这些城市，它们并非完全同质，内部存在一定差异，呈现出某个或多个因素主导的偏向。北京、上海在三个维度上均占据榜首，但也表现出某个因素的主导性，首都的政治地位使北京突出表现为政治主导的城市偏向；作为全国的经济中心，上海表现为经济主导的城市偏向。

二、含两类选择标准的城市，共有 6 座，分别为哈尔滨、苏州、大连、青岛、宁波、厦门。它们是各区域的吸引力极强的城市，在区域内辐射范围较广，两特征交互作用带来了城市良性螺旋式向上发展。根据统计维度的两两重叠，此类城市可以分为三个子类。1.人口+政治类，仅哈尔滨一城。作为老工业基地，哈尔滨有着重要的政治、经济地位，伴随信息时代到来，其工业的衰落与“孔雀东南飞”的人才外流现状，使其失去了经济与人才优势，但它依然还是地区重心，有一定的人口存量和面向东北的人口吸引力。2.人口+经济类，仅苏州一城。苏州是江苏省“首富”，又处于“长三角”经济圈，资源集聚、交通

表 2.不同统计维度大城市类别详表

	统计特征	大城市名称
达到三个选择标准要求的城市(12座)	人口+经济+政治	北京、上海、广州、深圳、天津、重庆、武汉、成都、南京、西安、沈阳、杭州
达到两个选择标准要求的城市(6座)	人口+政治	哈尔滨
	人口+经济	苏州
	政治+经济	大连、青岛、宁波、厦门
达到一个选择标准要求的城市(7座)	人口	佛山、东莞、汕头
	经济	长沙、无锡
	政治	长春、济南

便利、城市人口活跃,城市带之间的互相融通带来充裕的高端消费和闲暇消费,使得它有着浓重的商业氛围,产生人口“洼地”效应。3.政治+经济类,包括大连、青岛、宁波、厦门。受惠于国家利好政策,早年“单列”的优势使其获得了政策优惠,有充分的发展时间、空间,又因地理位置尚佳,港口优势明显、海洋经济发达,带来了城市经济的高度活跃。

三、仅一类选择标准的城市,共有7座,分别为佛山、东莞、汕头、长沙、无锡、长春、济南。总体上看,它们是区域内的重要城市,以不同的单项优势凸显城市特点,综合实力弱于前两类城市。据统计维度的差异,同样分为三个子类。1.人口类,包括佛山、东莞和汕头。隶属于“珠三角”城市带的城市呈现出地区相似性,以低端制造业为主,是打工者的聚集之地,城市枢纽性与生活多样性不足,加之受深圳、广州这两座超大城市的影响,人口数量庞大但不活跃,政治地位与商业吸引力相对较弱。2.经济类,有长沙与无锡。尽管长沙不是副省级城市,但是作为省会城市,对其经济发展具有“加分”作用。长沙商业发达,长株潭城市群为作为省会城市的长沙提供了优势经济发展环境。与苏州相似,无锡的地缘优势为其带来了经济的高度活跃。“苏南模式”的区域化经济体与规模化发展使其成为省内经济强市,具备高度的经济竞争力。3.政治类,包括长春、济南。作为副省级城市,它们拥有很高的政治地位,而原本积累的重工业优势对地方经济发展贡献有限,城市缺乏活力、商业氛围不浓。(详见表2)

(三)政策文本的选取

选定城市样本后,确定与目标城市相关的省份/直辖市(11个)、城市(25座)、市辖区(230个),选择对应的各级人民政府、教育部门和人社部门等官方

网站,在“站内搜索”中键入“随迁子女”、“义务教育”、“招生”、“入学”、“随迁子女入学”等关键词进行搜索并追踪查询;对未设置查询框的省、市、市辖区,主要对“政策法规”、“政务公开”、“最新公告/通告”等专栏进行查询与追踪。据此获取25座大城市及对应的省(市)、市辖区义务教育阶段入学条件相关的政策文本。截至2017年2月,获取与农民工随迁子女义务教育入学相关的通知、意见、细则、条例、配套文件等政策文件305份,发布的时间跨度为2005—2017年(主要是2013—2016年),其中省级(含直辖市)政策文本17份,市级政策文本95份,区级政策文本193份^②。需要说明的是,多数大城市出台义务教育阶段入学政策,涵盖了农民工随迁子女的入学条件,如《北京市教育委员会关于2016年义务教育阶段入学工作的意见》;部分城市直接出台针对农民工随迁子女的入学政策(包括成都、广州、佛山、东莞、杭州、南京、青岛、厦门、深圳、沈阳、天津和西安),如广州市《关于进一步做好优秀外来工入户和农民工子女义务教育工作的意见》。本文主要选用市级政策文本进行分析。

二 大城市农民工随迁子女入学条件特征分析

(一)农民工随迁子女入学条件类型分析

1.存在类型:以积分制、条款型为主,部分城市(市辖区)类内设政策照顾子类

有研究将28个省市县(区)117份农民工随迁子女入学政策文本概况为“积分制模式”、“优惠政策模式”和“材料准入模式”三类^[3]。本研究根据目标城市设定的入学政策类型梳理发现,主要可分为积分制与条款型两类。积分制指农民工满足目标城市规定的最低分值后,随迁子女可获得入学排名资格,分为积分落户与积分入学两个子类^③。积分落户要

提交目标城市要求的各项积分材料。当地政府依据城市发展确定准入名额,经过相关部门依据量化指标综合打分,人社部门依据达到要求的农民工得分的高低进行排名,决定入户名单。积分入学是指当地政府或教育行政部门对农民工提交的材料进行累计积分,达到或高于积分要求的农民工可以为未曾入读公办学校的适龄子女在居住地或工作地申请义务教育阶段起始年级学位,所在地教育行政部门根据当年能够提供给随迁子女的学位数量,按照申请人积分的高低排序安排随迁子女入学。条款型入学政策指携带适龄随迁子女的农民工必须向居住地所在教育行政部门提交流入地大城市所要求的各项证明材料,申请报名登记的入学办法^④。

作为积分与条款的补充,部分城市和地区平行设立针对特殊人群子女的优惠政策^⑤,达到要求的农民工子女成为“政策性照顾借读生”,递交规定的证明材料后在入学方面享受户籍生待遇。设定此类政策的城市多集中于广东省。能够达到广州优惠政策的农民工有两类,分别是“优秀进城务工人员”和“从事承担政府环卫作业工作服务连续两年以上的符合计划生育政策的环卫临时工”^[4];佛山有两类,包括“区级以上政府认可的有突出贡献的非户籍人士”和“同一区内连续暂住 5 年以上(含 5 年),有固定住址、有合法就业或经营证明、有计划生育证明并依法纳税的非户籍人口”^[5];东莞有两类,包括“近 5 年获得东莞市委、市政府或广东省厅级以上部门表彰、嘉奖或授予荣誉称号的新莞人”和“有突出贡献的新莞人”^[6]。

2. 类型比较:积分制较条款型更具灵活性与操作性,照顾类政策难以企及

积分制与条款型的差异主要体现在灵活性与可操作性上。一方面,积分制入学条件除对某些入学条件有明确规定外,对其他材料没有严格限制,不具备某些条件的农民工可以通过递交其他替代性的入学材料达到规定积分,灵活性更好。这使更多的随迁子女有希望获得在大城市的入学机会。另一方面,积分制是建基于条款基础上的“升级版”入学要求,涵盖了条款型的种类,并且量化了某些入学条件,对拟入学农民工随迁子女进行积分排名,由高到低接收,较条款型更具操作性。大城市对农民工的吸引力主要体现在商业活力上。大城市通常面临更大的人口接收压力,其在人员入口方面必须考虑自

身的承载能力,采取量化积分措施控制人口数量,保证流入人员有序进入。积分制的可操作性特点,可以满足流入地政府与教育行政部门对流入人员数量的有效控制。条款型入学政策对农民工随迁子女的人口控制力较弱,更适合有相对充分的人口吸纳能力与空间的城区。部分城市与辖区规定的照顾类优惠政策,主要针对特殊人群,是大城市与达到条件的农民工的相互需要,是大城市对满足特定条件农民工人才的“破格录取”。能够满足该条件子要求的农民工极少,不具普遍效力,大多数农民工主要还是需要依循积分制或条款型的入学要求准备其随迁子女的入学事宜。

(二) 农民工随迁子女入学条件细则分析

通过对入学条件细则的梳理,发现大城市入学条件存在同质内容、异类表达的情况。如内涵与“劳动合同”一致的就有“就业证明”、“工作单位证明”、“合法稳定就业”、“劳动关系证明”、“合法工作证明”、“劳动务工合同”、“务工就业证明”、“务工证明”等 15 种名称。对 25 座大城市对随迁子女入学要求的单项证明材料进行合并归类,共有三大类 17 项。依据其内在层次逻辑,将目标城市政策规定的入学条件单项证明材料划分为身份与社会关系证明、生活保障证件、入校要求与信息基础三类(详见表 3)。

1. 身份与社会关系证明:可随迁关系的官方凭证

身份与社会关系证明旨在传达儿童是否可随农民工迁移,包括身份证、户口簿、出生证、计划生育证明、结婚证与当地无监护条件证明六项。身份证是证明持有人身份的官方凭证,年满 16 周岁的个体(未满 16 周岁的需要监护人陪同)可在户籍地派出所办理。户口簿同样在户籍地派出所获得,是反映户籍所在地住户家庭成员个人身份、亲属关系、法定住址等基本信息的户政文书,是社会关系证明材料中最重要的证件,具有易获得性与基础性,表明对儿童的抚养以及监护与被监护关系。出生证是儿童出生医院出具的证明,包含儿童及父母的相关信息,某些内容与户口簿重合。结婚证是民政局签发的婚姻双方关系有效成立的法律文书,是夫妻关系合法的官方证明。计划生育证由户籍地计生委发放,是夫妻合法生育的凭证。当地无监护条件证明需要在户籍所在地村委会与乡镇政府办理,它意味着在流出地有监护条件的农民工家庭不能携带适龄随迁子女

表 3.大城市农民工随迁子女入学条件单项证明材料分类统计表

材料 城市	身份与社会关系证明						生活保障证件							入学要求与信息基础			
	身份证	户口簿	出生证	计划生育证	结婚证	无监护条件	居住相关*				工作相关			预防接种	幼儿园证明	就学联系函	入学登记表
							居住证	居住证	租赁合同	连续居住	劳动合同	社会保险	稳定职业				
北京		√				√		√	√		√						
上海		√					√	√			√			√			√
广州*		√		√				√	√	√	√	√					
深圳		√	√	√				√	√	√	√	√				√	√
天津		√						√	√		√	√		√			
重庆		√						√	√		√			√			
武汉		√						√	√		√					√	
成都	√	√					√	√		√	√	√					
东莞	√	√	√	√	√			√			√	√					
南京	√	√		√			√	√			√	√					
杭州	√	√		√			√	√	√	√	√	√		√			
佛山	√	√		√				√									
苏州	√	√	√					√						√	√		
沈阳		√				√		√			√					√	
西安	√	√				√		√			√						
哈尔滨		√					√	√			√						
汕头				√				√		√		√	√				
长沙	√	√						√		√	√	√					
青岛		√						√	√		√						
大连		√	√		√			√	√		√			√			
厦门*								√		√	√	√					
宁波							√	√	√			√	√				
无锡						√		√			√	√					
济南		√					√	√			√	√					
长春		√						√									

注：*在居住相关中，规定同时出现居住证和暂住证的二者有一即可；广州在“入学要求与信息基础”一项中未见详细规定，但明确提出需要“教育行政部门规定的其他有关材料”，故并未勾画子项目；厦门已出台了规定了居住证实施的具体日期（参见福建省实施《居住证暂行条例》办法）。

进城入学，这限制了农民工的自由选择和流动。

2.生活保障证件：维持家庭基本生活的必要条件

依据生存逻辑，在大城市生活的底线条件是有居住的地方和维持最低生活的工作，这表明流入大城市不鼓励缺乏在城基本生活能力的人进城。具体

入学条件中，与居住相关的证件包括居住证、居住证、租赁合同和连续居住。居住证由居住地公安机关签发，是农民工在流入地城市居住、生活的前提条件，对居住证的持有要求符合国家政策规定。对居住证要求较晚的北京和厦门，已出台政策规定了实施的具体日期^{[7][8]}。居住证是暂住证的承袭与完

善,对暂住证的要求表明在居住证未全面普及与不完善的情况下,暂住证还将继续行使使命。租赁合同表明实际居住情况,方便教育部门依据学区位置合理安排农民工随迁子女就近入学。连续居住与租赁合同内涵相近,但对“连续”未有明确年限规定,均将频繁流动、不满规定年限的农民工排除在外。

合法、稳定的工作是农民工在城生活的另一基本保障,包含劳动合同、社会保险和稳定职业。劳动合同表明有明确的工作地点、相对规范的工作单位、稳定的收入,意味着农民工能够维持家庭的日常开销,可保障随迁子女的基本生活和教育。社会保险通常被认为是单向支出,部分农民工对此并不重视或未及时缴纳。事实上,它由政府、农民工和工作单位三方共同缴纳,能够维护农民工的利益,是农民工及其随迁子女在可能出现意外情况后基本生活和生活连续性的有效保护。对稳定工作有要求的城市可能是考虑到部分农民工的单位性质,雇佣方不愿意签订合同等情况提出的弹性要求。清晰界定与表述稳定职业有时限表述上的困难,一般认为稳定职业与劳动合同内涵一致。

3. 入校要求与信息基础:健康与学业衔接的保障

与随迁子女直接相关的证明材料有预防接种证、幼儿园就读证、就学联系函和入学登记表。作为与儿童健康密切相关的证明材料,预防接种证有别于其他三项。预防接种证由社区医院或出生地医院出具,是对儿童身体健康和接收学校安全的一种保护性证明。未参与预防接种的随迁子女,无论是对自身、对家庭,还是对入学后与之相接触的同学、教师都存在潜在的健康威胁,进而可能对他们的学习、生活带来影响,产生消极后果,因而要求预防接种是重要且必须的。幼儿园就读证明是儿童原就读园发放的接受学前教育经历的凭证。有学前教育的经历表明随迁子女学习了幼儿园的规范、了解幼儿园的基本要求和礼仪,有一定的知识基础,能与小学阶段形成衔接,保证其学业的连续性,有利于形成良性的发展态势。由原籍地政府或教育局开具的就学联系函意在表明随迁子女的借读原因。考虑到儿童已经随迁来到城市,并与父母在城市居住生活,此项材料必要性不大。入学信息登记表的要求主体是城市接收学校,应在随迁子女入学时交予接收学校。

三 大城市农民工随迁子女入学条件问题分析

(一) 证明材料种类繁多,部分条件意指不明

从数量上看,25 座大城市的义务教育阶段农民工随迁子女入学条件主要涉及“居住证/暂住证”、“劳动合同/营业执照”、“租赁合同”、“户口簿”、“接种证明”、“当地无监护条件”等 17 个单项证明材料。《教育部办公厅关于做好 2016 年义务教育招生入学工作的通知》明确指出:“各省(区、市)教育行政部门要按照国务院《居住证暂行条例》要求,研究建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策,切实简化优化随迁子女入学流程和证明要求,提供便民服务。”^[9]数量众多且部分未能明确意指的入学证明材料要求与《通知》精神不符。具体来说,对结婚证的要求表明非婚生子无法获得入学权利,而孩子是否合法出生与是否应该享受教育权利是无关的,因为非法出生不是孩子的错。而出生证可能遗失或因随迁儿童在家出生根本没有,对其强制要求可能会带来造假的嫌疑和欺骗的风险,并可能导致利益交换。超生儿童或非婚生儿童能够录入户口,表明已经接受过政策惩罚和履行过必要手续,计划生育证明意味着对其进行重复惩罚。当地无监护条件证明违背了公民的自由选择权,且会增加农民工往返城乡的时间和经济成本。以上证明材料给随迁子女家长带来了理解的困难与准备的繁琐,可能导致与政策初衷相违背,增加了随迁子女家长的负担,造成不便。

(二) 必要入学条件缺乏,内在逻辑链条失全

农民工随迁子女入学条件可分为身份与社会关系证明、生活保障证件、入校要求与信息基础三类。其内在的逻辑联系为“我是谁(谁的)”、“我(们)能够在大城市生活”、“我符合学校上学要求(健康、跟上学校教习进度)”,即解决了在城市的“存在合法性”、“生活能力”、“入校要求与信息基础”的问题。可以说,有层次递进关系的三类材料涵盖了随迁子女在流入地大城市入学的条件类型,是一个完整的逻辑链。从入学条件类型看,每一类都有农民工为随迁子女入学必须准备的条件。除“身份与社会关系”中户口簿及表明监护关系的证明,“生活保障证件”中对居住证、稳定工作的要求之外,“入校要求与信息基础”中对健康要求的“预防接种”也是必要的,它理应成为每个大城市入学的必备条件。从 25 城的数据看,仅有 8 座大城市明确规定了需要“预防接种”证明,多达 17 座大城市忽视了对此项规定的规定。此外,一般而言,随迁子女的学习内容、成绩与城市

同龄学生相比存在相对劣势,学前教育的经历意味着随迁子女具备一定的知识基础,在城市学校就学能够跟上大城市的学习节奏,学前教育的经历对幼儿本身及接收学校均有益处,目前仅有苏州对这项材料有关注。

(三)时限规定弹性不足,特殊群体未被考虑

大城市对农民工随迁子女入学条件中除了规定递交具体的材料外,还对部分入学材料有时限规定。时限的规定主要是出于稳定的考虑,是维持城市学校常态运行、保证班级正常教学的保护措施,客观上对在大城市居留时限不足的农民工随迁子女入读公办学校起限制作用。从具体细则看,对时限有要求的主要是居住证、工作、居住和缴纳社会保险这几类条件,通常以一年为限。对居住证和工作的时限要求,是出于对大城市学校生源稳定的考虑。而对连续缴纳社会保险的要求则未充分考虑农民工的实际情况。受多种因素影响,部分农民工不能持续缴纳或没有及时缴纳社会保险,多数大城市并未对此有补缴或替代性的规定,其随迁子女可能因此失去公办学校的入学机会。此外,部分城市(区域)明确对随迁子女入学年龄做了严格限定,如有城市规定2016年入学对象为“2009年9月1日—2010年8月31日出生”,有市辖区规定“不再接收超龄(7周岁及以上)随迁子女入学”,这不符合《义务教育法》中对儿童入学年龄的规定,将使准备不足的农民工因随迁子女“超龄”而被大城市学校拒之门外。另外,某些入学条件未充分考虑特定人群的利益。如,受行业特点的影响,建筑工人往往居住在工地工棚并且多流动在各施工点,不具备获得租房合同的条件,对固定居所的要求给他们带来了不便。

四 推进农民工随迁子女在大城市入学的建议

《教育部办公厅关于做好2017年义务教育招生入学工作的通知》深化了《教育部办公厅关于做好2016年义务教育招生入学工作的通知》相关内容要求,指出:“加快建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策,切实简化随迁子女入学流程和证明要求,做好随迁子女平等接受义务教育工作。”^[10]从政策制定方看,随迁子女在大城市平等接受公办学校义务教育,需要大城市政府政策上的统筹协调。制定随迁子女入学政策的出发点不是限制他们入学,而是在城市资源容量可能的情况下尽量满足他们对公办学校教育需求的规定。应该采用“积极”、“有

序”、“平等”的思维,在维护流入地城市利益和农民工随迁子女权益的基础上,保证政策文本既合法合规又合理合情;同时,农民工也须积极达到大城市的入学条件要求,共同促进随迁子女顺利入学。

(一)精简入学条件,增加必要性与替代性材料,适当提高时限弹性

大城市对农民工随迁子女入学条件数量众多且部分细则要求未能明确其指向,需要在明晰政策意图、确保必要入学条件类型、保证政策操作性的前提下,对入学条件各类细则进行必要的优化。第一,精简与入学政策要求无关、增加农民工负担的证明材料。免除对结婚证、出生证、计划生育证明、流出地无监护等与入学无直接关联、不符合《义务教育法》的材料证明,明晰内涵模糊的入学条件意图。第二,增加必要性证明材料,补足并完善入学有内在逻辑链的入学条件。部分未设定“预防接种”要求的大城市,理应增加此项要求,以保证学生及学校的利益,并且考虑增加重大疾病检查等方面的要求。第三,增加替代性材料,维护特殊群体的利益诉求。某些特定群体无法满足某些证明材料的要求,可采用内涵指向一致的材料进行替代。如劳动合同指向稳定收入,可用任何能表明稳定收入的材料取代,如可以用进城务工人员近几年银行存款清单替代。第四,适当调整与增加针对时限的弹性规定,扩大政策覆盖范围。可将连续缴纳社会保险改为累计缴纳,成都规定入学登记前24个月缴费累计满12个月,且申请入学当月的前3个月处于持续缴纳状态的规定值得参考^[11]。此外,对入学年龄有上限要求的城市,可依据《义务教育法》的要求,改为规定年龄下限和适合的上限,保证其他条件满足而年龄受限不能及时入学的随迁子女获得在大城市入学的机会。

(二)加强入学政策宣传,保证政策信息易获取,提供政策咨询

受自身条件、环境弱势及工作性质的影响,农民工获得目标城市入学政策文本有时具有一定难度,这需要大城市丰富、创新政策宣传手段,加大政策宣传与解释力度,关注宣传的重点人群,有效引导、保证信息易获取,满足农民工的切实需求。首先,大城市政府、教育行政部门、人社部门及学校要充分利用网站、微信、QQ、流动广告、手机短信等新媒体形式及时宣传农民工随迁子女的入学政策。其次,根据农民工的生活习惯和工作特点广泛利用电视、广播、

收音机等传统媒介传达相关入学条件信息。再次,在农民工聚居地派送与发放报刊、宣传单等印刷媒介,同时在公交站台、地铁站、火车站等流动人口较多的地方滚动播送电子广告,在进出口处提供纸质宣传手册。第四,在农民工聚集的企业集中宣讲相关内容并解释相关问题。在保证宣传途径的基础上,侧重提升宣传效果。考虑到农民工解读入学政策时可能存有疑惑,如不理解为何规定获得居住证前要在流入地城市等级居住满一定年限,为何要在大城市稳定工作(满一定年限)方可申请随迁子女入学等问题,相关部门要在农民工聚居地设定固定或流动服务站点,派驻专门人员或招聘义工提供咨询释疑服务;同时,设立入学政策询问专线,确保咨询途径通畅。

(三)改善农民工政策获取意识,提升基于政策的入学规划能力

针对农民工群体普遍缺乏对随迁子女入学政策具体要求的掌握这一情况,需着力加强农民工自身

政策信息获取意识,提升农民工自身的积极性与主动性。首先,鼓励他们加强与同住、同乡群体的交流沟通,特别是向有随迁子女入学经验的农民工请教,了解相关政策规定的入学条件要求、提升获取信息的意识与能力。其次,寻求与政策发布主体的联系,提升他们积极与所在社区、教育行政部门、目标学校沟通的行动能力,以获取准确的入学条件需求等信息。第三,以经济利益为主要动机的农民工具有很大的随意性与不确定性,缺乏对工作、生活的长期规划,部分工作类型对其居住、生活也有一定的影响;而部分入学条件证明材料规定必须达到一定的年限,如居住证持有、居住时长和缴纳社会保险等,不能满足要求的随迁子女无法获得申请入读大城市公办学校的机会。农民工需要根据大城市的相关入学政策要求,检视自身实际条件,提前将目标大城市的时限规定考虑在内,依据大城市入学政策规定的材料及时限要求做好提前准备,提升适龄随迁子女入学的机率。

注释:

- ①“就学以居住证为主”即制订以居住证为主要依据的随迁子女义务教育就学政策;“经费保障三统一”即在城乡义务教育经费保障机制上,城乡统一“两免一补”政策、统一公用经费基准定额、统一经费分担机制。
- ②以下大城市市辖区政府官方网站教育部门官网未见区级政策:1.天津:河东、河西、河北、红桥、东丽、西青、北辰、武清和宁河;2.重庆:渝中、大渡口、江北、涪陵、綦江、大足、江津、合川、永川、荣昌和开州;3.武汉:江岸、江汉、硚口、汉阳、武昌、蔡甸、江夏和新洲;4.成都:龙泉驿(龙泉驿区教育局官方网站关闭,无法获得相关政策);5.杭州:上城、下城、拱墅、西湖和富阳;6.西安:新城、碑林、莲湖、雁塔和高陵;7.汕头:澄海、濠江、潮阳和潮南;8.青岛:黄岛、市南和李沧;9.厦门:海沧(厦门海沧区教育局网站关停,无法获得相关政策);10.无锡:锡山和新吴区;11.长春:南关、宽城、朝阳和二道。此外,东莞作为国家四个不设市辖区的地级市之一,没有区级政策。
- ③规定积分落户的城市有北京、上海、广州、深圳、汕头、佛山、东莞和青岛;规定积分入学的有上海、广州、深圳、苏州、佛山、东莞和厦门。
- ④天津、重庆、武汉、成都、南京、杭州、哈尔滨、沈阳、西安、大连、宁波、无锡、长沙和济南采用条款型入学方式。长春较为特殊,从2010年起实行中小学网上报名,未明确规定证件要求,仅提及户口簿与居住证,其市辖区中有证件要求的三个区也并未明确规定证件要求,如绿园区要求“有效居住证件,原籍户口、房产证及相应资料”;九台区要求“户籍证件和学区内居住有效证件”;而双阳区要求“本区户籍或其监护人具有本区有效居住证”,并且要求未有房产证和租房的出具“水、电、气、有线电视、取暖费票据”。
- ⑤“优惠政策”面向的人群主要是高端人才类和有特殊贡献人群类,但有少量的农民工可能达到某项特殊贡献的规定。规定“优惠政策”且农民工可能达到城市(市辖区)要求的还有深圳市、汕头龙湖区、厦门思明区、宁波镇海区。

参考文献:

- [1]教育部.关于政协十二届全国委员会第四次会议第0115号(教育类020号)提案答复的函[EB/OL].(2016-11-11)[2017-01-01]. http://moe.edu.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jcys/201612/t20161206_290967.html.
- [2]张阿嫒.超大和特大城市中心城区不新增建设用地——对库存较高城市减少直至停止住房用地供应[N].中国城市报,2016-04-18(11).
- [3]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.

- [4]广州市教育局.广州市教育局关于印发广州市义务教育阶段学校招生工作指导意见的通知[EB/OL].(2015-02-15)[2017-01-01]. http://www.gzedu.gov.cn/gov/GZ04/201502/t20150215_28787.html.
- [5]佛山市人民政府办公室.印发佛山市非户籍常住人口子女入读义务教育公办学校实施办法的通知[EB/OL].(2014-04-17)[2017-01-01]. http://www.fslgb.gov.cn/laws/fszcfg_1/201404/t20140417_4606869.html.
- [6]东莞市人民政府.关于印发《东莞市新莞人子女接受义务教育实施办法》的通知[EB/OL].(2012-05-27)[2017-01-01]. <http://www.dggy.net/newsInfo.aspx?pkId=32463>.
- [7]北京市人民政府.北京市实施《居住证暂行条例》办法[EB/OL].(2016-10-01)[2017-01-01]. <http://zhengce.beijing.gov.cn/library/192/33/50/46/438657/79167/>.
- [8]福建省人民政府.福建省实施《居住证暂行条例》办法[EB/OL].(2016-08-02)[2017-01-01]. http://www.fujian.gov.cn/zc/flfg/zfgz/201608/t20160808_1208355.htm.
- [9]教育部办公厅.教育部办公厅关于做好2016年城市义务教育招生入学工作的通知[EB/OL].(2016-01-26)[2017-01-01]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3321/201602/t20160219_229803.html.
- [10]教育部办公厅.教育部办公厅关于做好2017年义务教育招生入学工作的通知[EB/OL].(2017-02-22)[2017-03-01]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3321/201702/t20170222_297025.html.
- [11]成都市招生考试委员会办公室.关于做好2016年进城务工人员随迁子女接受义务教育工作的指导意见[EB/OL].(2015-11-16)[2017-01-01]. <https://www.cdzk.org/cont/50/2015/11/16/11484.shtml>.

Compulsory Education Enrollment Requirements of the Migrant Children of Off-farm Workers

SHAN Cheng-wei, QIN Yu-you

(China Institute of Rural Education Development, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024, China)

Abstract: Based on the analysis of the enrollment requirements of the migrant children of off-farm workers in 25 large cities, we found there were many problems: many different kinds of enrollment requirements exists, some necessary entrance requirements missing, and schedule time was not flexibility insufficient. In order to realize the fairness of the compulsory education in urban and rural areas, guarantee the migrant children to enroll in schools better, we should add to alternative materials based on the necessary policy types and streamline enrollment requirements; Strengthen the enrollment policy propaganda, Guarantee policy information easily obtained and provide policy advice; Promote off-farm workers consciousness of obtaining policy, and promote the enrollment planning ability based on policy.

Key words: migrant children of off-farm workers; compulsory education; entrance requirements; policy texts; large cities

[责任编辑:罗银科]