

从“国家视角”走向“底层关怀”： “异地高考”政策制定的逻辑

张攀 姚荣

摘要：异地高考政策议题成为2012年至今中国公共话语空间的争论热点，折射着各种政策信仰、价值以及利益诉求的复杂博弈。政府、专家学者、社会公众以及媒体围绕该政策议题，在公共话语空间展开彼此的合法性论证与话语体系建构，编织着不同的政策图景以影响政策变迁。作为一项综合性政策议题，它涉及不同地区、政府部门以及各类人群的利益诉求，亟待户籍制度、城市管理制度、财政制度等一系列制度的配套改革。社会分层理论为政策制定者统筹与平衡不同利益的诉求提供了较为科学的理论依据，在政策议题争论的背后探求真真正彰教育公正的政策方案，打破线性的、单兵突进式的、简化的政策制定逻辑。借鉴公共行政隐喻的视角，需要推进异地高考政策设计从科学隐喻与艺术隐喻下的理性设计与渐进设计模式向社会设计模式转型，实现从“国家视角”向“底层关怀”的教育政策制定范式转型。

关键词：异地高考；政策制定；教育公正；社会分层；社会设计

异地高考政策议题的争论不仅表明进入深水区的教育改革面临的协同性、系统性、复杂性难题，也反映了改革将使不同利益诉求的社会群体进一步分化与重组。多样化的教育利益诉求与政策信仰以及各地区教育资源配置的不均衡使得异地高考政策议题的争论以及政策制定与实施变得尤为复杂。从国家的视角、地方政府的视角以及公共行政隐喻的视角三个方面透析异地高考政策的复杂性，从而厘清异地高考政策设计的基本逻辑与内在机理。

一、国家的视角

随着我国城市化进程的加快，进城务工人员规模不断扩大，“流动中的中国”已经成为当前中国较为形象而贴切的隐喻。2010年全国第六次人口普查的数据显示，在大陆31个省、自治区、直辖市的人口中，居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为261,386,075人，同2000年相比，增长了81.03%。^[1]在北京、上海、广州等外地人口聚集城市，外地人口的规模已经接近本地居民。人口的大规模流动使得随迁子女的受教育问题日益受到社会各界的广泛关注。

第一，城市化与人口流动。伴随着城市化的规模急剧扩张，进城务工人员随迁子女的受教育问题逐渐成为实现教育公平的重要问题。随迁子女中的很大一部分在城市接受过完整的高中教育，他们渴望在城市获得公平的受教育权。为进城务工人员子女提供良好的教育环境是政府的基本公共服务与承诺，从进城务工人员随迁子女在城市接受义务教育，“能上学”到“上好学”再到当前备受关注的“异地高考”政策反映了城市化所引发的人口流动，使得政府需要高度关注该社会群体的生活状态。

第二，教育改革的总体战略部署。城乡二元化的户籍制度以及教育资源配置的不平衡，使得从国家的角度而言，推进异地高考举步维艰。它需要综合考虑不同地区、不同部门以及不同社会群体的利益诉求，平衡各方利益。教育部副部长鲁昕表示：面对两个利益主体，教育部的原则是，第一要保证既得利益，第二要处理好增长利益。异地高考不仅是一个教育问题，更是一个社会问题。当前我国教育改革已经进入深水区，改革已经无法实现“互利共赢”的格局，而必须在各种利益与竞争性价值之间作出选择。“中国社会逐渐由三十年前开始的‘增量互利型’改革走向

收稿日期：2014-04-17

作者简介：张攀，上海理工大学管理学院硕士研究生；姚荣，中国人民大学教育学院博士研究生。（上海/200093）

‘结构排他型’改革，改革由没有输家逐步过渡到要有人来为改革买单的结构深化调整阶段。”^[2] 异地高考政策议题作为一项综合性政策议题，涉及教育、人口管理、城市规划、财政等多个部门。推进异地高考政策，需要改革的智慧与勇气。

第三，政府间的教育分权。不同层级政府之间的关系影响着教育政策的制定与执行。从2012年8月31日国务院办公厅转发《关于做好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工作的意见》的政策文件，到各省、自治区、直辖市颁布其异地高考的最终政策方案，教育部与地方政府之间进行了多次协商，敦促各地政府抓紧研究异地高考政策方案。对于备受争议的北京、上海的异地高考政策方案，教育部表示尊重与理解。这反映了在当前我国教育行政管理体制下，教育部的职能定位已经从直接的行政管控转变为宏观教育规则的制定与监督。政府间的纵向教育分权成为教育改革的发展趋势，北京、上海等资源丰富的地区，地方政府具有较大的教育自主权。

二、地方政府的视角

第一，辖区利益的驱动。分税制改革以及行政管理体制改革使得地方政府的管辖权限日趋增加，发达地区的地方政府的财政自主权与行政管理权限得到空前扩张。地方政府作为利益主体与责任主体的意识逐渐增强，辖区利益的维护与保障成为地方政府的重要责任。在制定异地高考政策时，地方政府往往会统筹考虑放开异地高考可能会导致的诸如城市管理与资源承载力等现实问题。经济发达、高等教育资源丰富且流动人口较多的北京、上海、广东等地区的地方政府必然制定相对严苛的准入条件。“贡献换机会”成为北京、上海等地政府异地高考政策的主要模式。例如，上海实施的异地高考方案将与居住证挂钩。持居住证A证的来沪务工人员，其子女可以按规定在沪参加中考、高考；持居住证C证的，则只能在沪参加中职自主招生考试。

第二，部门利益的影响。异地高考政策的制定往往涉及多个政府部门，地方教育行政部门出台异地高考政策需要与其他政府部门之间进行协商与统筹。不同部门的利益诉求都会在教育政策的制定过程中有所体现，最终达成的政策方案是各个部门之间反复协商的结果。北京、上海等地区制定的异地高考政策方案无疑反映了当地城市规划、人口管理、

社会保障、财政等部门的利益诉求。部门利益的驱动，使得作为嵌入于户籍制度等城市管理制度体系的异地高考政策最终“去实质化”，甚至成为象征性意义大于实质性意义的象征性政策。北京市教委发言人坦言：该项《办法》的出台，基于“要考虑城市功能定位、产业结构布局和城市资源承载能力”^[3]。此外，北京异地高考职教先行，也体现了地方政府减轻财政负担与人口控制等利益考虑。也有知情人士透露，北京异地高考职教先行，与北京中职、高职长期“吃不饱”的状态有关。

第三，户籍地公众的利益诉求。异地高考自2012年两会期间进入政府议程，到2012年8月底国务院四部委联合发布《关于做好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工作的意见》的政策文件以来，户籍地公众与非户籍地公众之间发生着近乎灼热化的利益博弈。非户籍的支持异地高考放开的社会群体被户籍地公众称为“异闹”甚至“蝗虫”，“异闹”与“反异闹”群体之间围绕异地高考建构了各自的话语体系，通过一系列话语策略将自己的利益诉求合理化、合法化乃至神圣化。“身处不同利益群体中的中国家长都纷纷打出‘教育公平’的话语旗号，以完成对自我个体利益追逐的神圣化包装。”户籍地家长采用“质量优先型”的教育公平辩护策略，而非户籍地家长则以“机会公平型”教育公平辩护策略与前者进行话语博弈。在北京、上海的户籍地家长看来，高考权属于福利，而不是非户籍地家长所认为的泛泛而谈的“教育权”与“公民权”。户籍地与非户籍地的家庭之间的话语博弈也从网上零星的争论转为面对面的约辩乃至肢体冲突。面对两大社会群体之间的利益博弈，地方政府必然优先考虑户籍地公众的利益诉求，制定出更加有利于户籍地公众的政策方案。

三、走向社会设计的异地高考政策：公共行政隐喻的视角

利益多元的时代描述了社会结构的分化以及利益结构的深刻变革，断裂、失衡、博弈以及阶层固化等成为当前我国社会结构的重要特征。隐喻（metaphor）是一个古老的概念。亚里士多德在《诗学》一书中将隐喻定义为：“隐喻就是把一个事物的名称转用于另一个事物，要么从种转向类或由类转向种，要么根据类比关系从种转向种。”^[4] 传统的隐喻主要在修辞学、语言学、诗学等领域，而现代

政治学、社会学、公共行政等学科的勃兴以及后现代主义话语分析的兴起使得隐喻的概念逐渐扩散到各学科领域。在全钟燮教授看来，“隐喻是知识的一种代表形式，是对既定现象的象征性表现”。“隐喻强化了范式与理论建构。”^[5]

当前我国教育政策的制定基本还是处于科学与艺术隐喻下，公共行政遵循的是理性设计与渐进设计的行动逻辑。重视效率，强调特殊利益团体的影响，注重专家在政策分析中的角色，采用垂直型的协调与权威关系。政策设计并不能真正反映政策目标群体的利益诉求，相反政策设计的线性思维与简化逻辑使得政策执行偏差甚至被少数利益集团“俘获”。需要充分认识到社会结构的复杂性，基于社会分层的视角，通过公共对话、平等协商的方式将不同社会群体以及社会群体内部不同利益诉求者的利益诉求与政策建议进行深度总结与分析。当前异地高考政策的目标群体主要涉及户籍地家庭与非户籍地家庭，然而在户籍地与非户籍地的社会群体内部也并非铁板一块。“事实上，即使在争取异地高考权利的家长内部，也存在着不同的声音。北京高考平权运动的主要组织者，都是受教育程度相对较高的中产阶级，他们的经济实力，胜过一般的北京中下层民众。因此，在一开始讨论运动方向的时候，甚至有家长提出，将房产作为高考的准入门槛。而在整个运动的策略中，家长们也一直试图打造自己‘负责任的中产阶级’形象，强调他们自身是这个城市有机体的一部分。”^[6]异地高考政策的彻底放开可能使得城市中低层群体成为利益受损者，而处于非户籍地的进城务工人员将可能受到“二次剥夺”。更严重的是，农村教育与乡土社会可能由此而进一步走向衰败，成为真正的空心村。从这个意义而言，北京市异地高考政策方案的出台，一定程度上保障了绝大多数进城务工人员的利益诉求。某些群体原本试图通过异地高考政策放开，使得自己积累的经济资本与社会资本优势得以低成本转化为家族内部文化资本（子女进入重点大学就读）的意图没有得到实现。

“‘异地高考’公共政策议题的复杂性在于利益群体主体分化的复杂性、利益诉求目标层次的复杂性、教育公平理论套用的复杂性、社会客观趋势判断的复杂性、道义责难与事实破解二元悖离的复杂性等，全面厘清这种复杂性需要对中国‘异地高考’公共政策彻底放开或有限度的放开之后的风险予以考虑，这种理性化的考虑是为更为合理的异地高考公共政策精细化设计而生，而非是拒绝放开异

地高考公共政策的天然借口。”^[7]因此，在制定异地高考政策的过程中，需要将政策目标群体进行精细化、对象化与服务化，真正确保异地高考政策受益于相对利益诉求更为紧迫的社会群体，找准政策设计的突破口与平衡点。

基于社会分层视角的考察，对异地高考政策的进一步设计具有重要启示价值与指导意义。借鉴全钟燮教授公共行政的隐喻理论，对政策设计进行深度考察，可以发现当前我国教育政策的制定主要将公共行政作为科学以及艺术的隐喻，政策设计主要采取理性设计与渐进设计模式。“社会设计途径基于社会建构的观点，为我们提供了解释多样现实和鼓励创新性处理问题、解决难题的一种框架。”^[8]作为社会设计的公共行政强调通过沟通行动达成合理性，“它试图整合事实与价值，以及将描述性（是什么）和规范性（应该是什么）两个维度都视为适合于行政研究”^[9]。它通过对话和话语体系、分享和学习、参与和商讨等活动，以辩证的、演进的且富有创造性的过程实现公共行政的社会建构。异地高考的政策设计缺乏这种开放的对话形式与价值渗透，公众对异地高考的认知度与参与度较低，支持与反对异地高考的社会群体之间的对话并未能建立在公共对话与平等协商的基础之上，缺乏基本的信任与理解，这使得以“教育公平”作为话语建构主题的论辩双方最终都无法有效影响政策的设计与制定。政府基于专家参与、科学理性测算所制定的异地高考方案以及异地高考支持和反对双方“有组织的无政府状态”的讨价还价与政策辩论都无法真正促成合理的异地高考政策方案的设计。基于社会设计的异地高考政策，需要进一步走向精细化、对象化和服务化的真正起点，进而有效实现政府在公共政策设计中“主动性服务与回应性服务”、“发展性服务与维持性服务”、“有偿服务与无偿服务”的法理性统一。^[10]

通过社会设计模式的引入，推进异地高考政策从“少数人的言说”走向“公共对话”的平等协商与知识共享。孙柏瑛教授认为：“（1）公共行政是通过互动、对话和话语而社会性地建构和重新建构的；（2）公共组织的行动是一个组织成员共同建构并赋予意义的过程；（3）公共政策是一个社会建构的过程，其实质在于，政策目标及其各种替代方案确立是基于不同体验和实践的人们意义建构和意义塑造的结果；（4）社会建构的公共行政倡导发挥人的主观能动性，强调积极回应的前瞻性公共行政；（5）沟通、协商、互动、参与是现代公共行政运作

的基本途径。”^[11]公共教育政策议题需要倡导社会设计与社会建构的理念与精神，通过这样的意义建构、塑造、共享过程，促成异地高考政策网络中各行动者之间的理解与信任。

在异地高考政策议题上，除了处于社会中产阶级乃至更高社会阶层的非户籍家庭，大多数进城务工的普通乃至弱势群体，他们往往处于边缘状态，“沉默的螺旋”很难利用“弱者的武器”去维护自己的权益。在一项关于农民工对异地高考政策反响的调查报告发现，“‘不清楚’或是‘从没听说过’的人数占到总人数的60%以上，仅有少部分人关注参与，农民工对异地高考政策的了解程度很低”。可见，相比于非户籍社会群体中组织起来的较高社会阶层的家庭，大多数农民工家庭往往处于边缘位置，无法获得政策信息，更缺乏参与政策制定过程的渠道。这不仅使得他们的利益诉求得不到表达，也增加了地方政府政策制定的“自由裁量权”，横向问责机制的缺位与公众利益诉求渠道的缺失，使得异地高考政策议题成为理性设计与渐进设计模式的产物。北京市“过渡方案”以及上海市与居住证挂钩的异地高考政策方案都在很大程度上反映了其政策制定所遵循的“理性设计”与“渐进设计”模式，“城市资源承载力”、“城市产业结构”、“人口压力”、“财政压力”等成为地方政府政策设计中关注的焦点。北上广等地区异地高考政策方案中严苛的准入条件，使得国家异地高考政策的价值被过滤。歧视制度化与挑衅中央政府政策权威的言论成为非户籍家庭对北京、上海异地高考政策方案的批判话语。

从长远而言，消除教育特权，打破户籍制度等一系列制度壁垒是保障公民受教育权公平对待，实现教育公正的必由之路。异地高考政策旨在通过结果的公平取代过程的公平，并不能真正实现教育的阶层流动功能，相反可能成为阶层复制与固化的工具。教育公平作为社会公平的重要基石，必须深入研究教育促进社会流动与社会结构优化的可行路径。异地高考政策有限放开或彻底放开的风险或可能产生的“意外后果”检验着决策者的决策智慧。在利益多元化、复杂化乃至冲突化的当今中国，打破传统教育决策的“关门决策”与“专家治策”格局，充分运用网络平台，有序引导公众理性、负责任的平等对话，增进“增长利益”与“既得利益”之间的理解以达成更多的“共识”，更多地吸纳作为社会底层的进城务工人员的

意见，避免政策的出台成为掠夺城市中低收入阶层与绝大多数普通进城务工人员的合法化工具。

从科学与艺术隐喻下的理性设计与渐进设计，走向“社会设计”隐喻下的政策设计模式；打破教育决策的“抽象治理”模式，改变以往教育决策中“去情境化”、“抽象化”的弊端；将教育政策理解为具有不同利益诉求、价值偏好与观念信仰的，处于不同社会阶层与境遇的社会公众之间的理性对话与平等协商过程。通过“开门”与“磨合”，从更为精细化的社会分层角度去摸清社会各阶层的社会需求与政策认知，推进异地高考政策从“国家的视角”或“精英的视角”走向“公众的视角”乃至“弱势群体的视角”，彰显教育政策的“底层关怀”。通过协商对话，在不同的利益诉求之间实现“共识”，在“既得利益”与“增长利益”之间达致合意的均衡。最终，确保异地高考政策公共性的回归，推进教育公正理想的实现。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据公报[1](第1号)[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428_402722232.htm.
- [2] 李涛. 中国“异地高考”政策议题争论的背后：一种政治社会学的分析[J]. 中国青年研究, 2013(7): 32.
- [3] 马晖, 罗剑平. 北京异地高考职教先行：意在减轻财政负担[N]. 21世纪经济报道, 2013-01-07.
- [4] 保罗·利科. 活的隐喻[M]. 汪堂家, 译. 上海: 上海译文出版社, 2004.
- [5][8][9] 全钟燮. 公共行政的社会建构：解释与批判[M]. 孙柏瑛等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [6] 周安安. 利益冲突时代的权利观念——“异地高考”争论的背后[J]. 文化纵横, 2013(3): 58.
- [7] 李涛, 邬志辉. 中国实施“异地高考”政策后亟待预防的三重风险[J]. 教育发展研究, 2013(13-14): 1-4.
- [10] 李涛. 中国城乡底层教育公正的政策研究：基于社会分层的视角[J]. 中国行政管理, 2013(3): 30.
- [11] 孙柏瑛. 反思公共行政的行动逻辑：理性建构与社会建构[J]. 江苏行政学院学报, 2010(3): 107-111.

(责任编辑 陈志萍)