

压缩的政策空间： 北京市流动人口家庭的教育困境与行动策略

张东辉

【摘要】 本文试图以“政策空间”和“行动策略”为理论框架,以北京市为例,探讨流动人口家庭在“两为主”“异地高考”“人口调控”等政策文本、政策部门、政策环境和政策资源所构建的政策空间内面临的教育困境以及采取的应对策略。研究发现:在北京市人口调控政策背景下,随迁子女的教育政策空间日渐紧缩,流动人口家庭面临“去”或“留”的教育困境,然而他们在子女求学和升学问题上并不是被动地接受种种制度安排,而是采取积极的行动策略,利用政策空间提供的诸多可能性,做出有利于自身发展的教育选择。

【关键词】 流动人口家庭;随迁子女;政策空间;行动策略

从20世纪90年代起,流动人口已经成为我国城市社会的一大特殊群体。据2010年第六次人口普查数据显示,全国范围内0—17岁流动人口随迁子女共有3581万,其中农村户籍的随迁子女有2877万,预计到2025年我国还将有1.5亿农村人口转移至城镇,随迁子女的数量将增至3700万以上^①。随着“两为主”政策的推行,流动人口随迁子女已然是我国城市学生群体中特殊又重要的存在。教育部公布的2015年全国教育事业统计公报显示:全国义务教育阶段进城务工人员随迁子女共有1367万人,其中,在小学就读1013.56万人,在初中就读353.54万人^②。这些学生一方面享有法律上的平等受教育的权利,另一方面却受制于长期以来的以户籍制度为基础的教育资源分配,被迫在流入地和流出地之间进行抉择,求学之路充满坎坷和不确定性,突出地表现在入学和升学两个方面。

过去的20年来,尽管中央政府陆续出台与“两为主”“异地高考”等相关的政策^③,一定程度上保障了随迁子女在流入地接受教育的政策合法性,然而现实中大量随迁子女在入学和升学方面依然面临重重壁垒,难以获得真正的“同城待遇”。究其原因,一方面各地方政府出台的具体政策对随迁子

张东辉,教育学博士,中国人民大学教育学院教授(北京100872)。本论文的前期数据收集、整理和分析得到了中国人民大学公共管理学院博士生曾艳清的大力协助,特此感谢。

①全国妇联课题组:《我国农村留守儿童和城乡流动儿童研究报告》,《中国教育报》2013年5月11日。

②教育部:《中国教育事业统计公报》,北京:教育部,2015年。

③“两为主”政策具体指的是:2003年国务院办公厅转发教育部等部委的《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》;“异地高考”政策具体指的是:2012年国务院办公厅转发教育部、国家发展改革委员会、公安部、人力资源社会保障部联合发布的《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意见的通知》。

女在流入地入学和升学提出了严格的约束性条件,如“五证”“学籍”等要求对某些流动人口家庭来说构成了难以逾越的制度障碍^①;另一方面,政策的执行很大程度上依赖于街道层面的政策执行者(street-level implementer),他们的执行意愿,对政策是否理解和认同,自身利益是否受到威胁等因素都会直接或间接影响政策的实施。已有研究表明:“两为主”和“异地高考”政策在执行过程中正是遇到了来自地方政府、教育部门、城市学校以及本地居民的阻力。^{②③④}

近几年来,随着大城市人口流入量日益增多,2014年3月16日,中央政府发布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,要求“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。北京、上海、广州这样的大城市纷纷采取了人口调控政策。北京市表示要“痛下决心遏制北京人口无序快速增长”,采取“以业控人”“以房管人”等多种措施,设置了2020年常住人口规模小于2300万的“红色约束线”,要求城六区的常住人口以2014年为基准每年降低2%—3%,到2020年力争下降约15%^⑤。政策环境的变化虽然没有直接导致“两为主”“异地高考”政策文本的变更,但是对政策部门的执行、政策资源的配置、以及社会对流动人口的关注等方面都产生了不利影响。在人口调控的大环境下,北京市近年来先后关停了多所无办学资格的打工子弟学校,公立学校接纳流动人口子女的条件也越来越严格,门槛较以往大幅提高^⑥。

在日渐紧缩的政策空间内,北京市流动人口家庭普遍面临着“走”还是“留”的教育困境。以往关于流动人口教育政策的执行研究大多采用“自上而下”的视角从政策制定和执行主体出发看待政策执行,把流动人口家庭看作是被政策影响和牵制的客体,忽略他们的主动应对策略,因而也忽略了影响政策执行的“自下而上”视角。事实上,经过十几年或数十年的打拼,中青年外来务工人员在流入地逐渐安顿下来,并积聚了一定的经济、政治和社会资源。虽然流动人口家庭在城市社会整体上处于弱势地位,然而在面对随迁子女的求学和升学问题上并不是被动地接受种种制度安排,而是采取积极的行动策略,利用政策空间提供的诸多可能性,做出有利于自身发展的教育选择。本文试图以“政策空间”和“行动策略”为理论框架,以北京市为例,探讨流动人口家庭在“两为主”“异地高考”“人口调控”等政策文本、政策部门、政策环境和政策资源所构建的政策空间内面临的教育困境以及采取的应对策略,旨在勾勒出流动人口教育政策空间动态丰富的图景,揭示政策空间的复杂性和内在机理。

一、理论框架:政策空间与行动策略

在社会理论界一直存在着两大流派,一是社会决定论,一是行动决定论。社会决定论者认为人的行为受到社会规范、社会制度的制约,个人的意志、主观能动性被淹没在社会结构之中,社会结构既独立于个人之外,又强加于个人的身上。而行动决定论者认为社会是由许多的个人组成的,所有的社会规范和社会制度都是这些个人有意识的行动的结果。每一种社会事实都是个人的情感、意志、理性、信仰的体现,是导致和实现社会变迁的因素。很显然,社会决定论过分地强调了社会事实

①杨东平:《流动儿童蓝皮书——中国流动儿童教育发展报告(2016)》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第1—21页。

②周国华:《教育政策执行机制研究——一个解释性分析框架》,《教育学术月刊》2014年第5期。

③S. Liu, F. Liu & Y. Yu, “Educational equality in China: Analyzing educational policies for migrant children in Beijing”, *Educational Studies*, vol. 43, 2016, pp. 210—230.

④刘成斌:《在中央与地方之间:民工子女教育政策的操作化——以浙江省为例》,《青年研究》2007年第10期。

⑤北京市发展和改革委员会:《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,2016年。

⑥杨东平:《流动儿童蓝皮书——中国流动儿童教育发展报告(2016)》,第1—21页。

对人的制约和束缚,而行动决定论过于乐观地强调了人的主观能动性^①。

20世纪80年代兴起的以吉登斯、布迪厄等人为代表的新实践论对行动者视角进行了进一步的理论丰富,希望借助个体的“实践”来建构一种能够真正超越二元对立、彻底实现社会结构和个体行动融合的综合理论。吉登斯认为:结构不是外在于行动,而是反复不断地卷入行动的生产与再生产,结构就体现在行动者的连续行动之中,一方面它制约着行动者的行动,另一方面它也不断地被行动者利用并在行动中生产出来。结构与行动的关系就像语言(language)和言说(speech)的关系,语言设定了言说的规则,但是言说是话语者依据具体人际交往和场合进行的创造性发挥。规则不仅仅只是规定人们应该如何去适当地行事或说话,它们更是日常实践生产和再生产的条件与中介^{②③}。

布迪厄的“实践理论”进一步阐述了结构与行动间的融合,因而他的这一思想也被称为“建构主义的结构论”和“结构主义的建构论”^④。结构主义认为在社会世界自身中存在各种客观结构,它们独立于行动者的意识和欲望,并能够引导或约束这些人的实践;而建构主义则认为在社会分析中要充分考虑到行动者的感知、思想和行动模式的社会生成过程。在布迪厄看来,各种教条主义的二元困境之所以妨碍我们理解实践活动,就在于他们忽视了客观结构与身体化的性情倾向,也就是“场域”与“惯习”的辩证关系^⑤。场域是一个争夺的空间,是由附带一定权力(或资本)形式的各种位置在历史上形成的一系列关系所构成,社会结构就体现在场域中。惯习是由“积淀”在个人身体内的知觉、评判和行动的各种身心图式,是社会行动者具有的、对应其在场域中特定位置的行动策略。策略并不是行动者凭空创造的,而是在他们的实践活动中逐渐培养形成的,因为人的能动性和社会结构都体现在日常行为之中,体现在人们熟视无睹、浑然不觉的平凡生活中。行动者的策略取决于他们在场域中的位置即特定资本的分配,场域中各种位置的占据者利用种种策略来保证或改善他们在场域中的位置,不断在场域中展开斗争。策略为结构所制约,又不断产生新的结构^⑥。

在吉登斯的“结构二重性”观点和布迪厄的“实践理论”参照下,政策不仅仅是静态的规则、制度和结构,政策也是一种话语,表达了不同政策主体和政策客体的利益诉求,政策过程则表现为政策文本与各政策主体、政策客体之间的互动。一方面,政策文本的制定和发布意味着正式制度、规则的重构,并以各种文字形式和内容确定下来,构成了对政策对象的制约。另一方面,政策对象在受制于政策系统的结构性制约的同时,也在积极寻找有利于自身发展的机会,并采取相应的策略行为。因而政策对象不应被看作是被动的政策目标群体,而是具有主动性的行动者,他们既受到结构和环境的限制和约束,同时也会根据各自的利益诉求,按照既定政策系统的要求和暗示,采取特定的行为,表现出特有的行为取向,使得实际的政策过程充满了行动、事件、妥协和博弈^{⑦⑧}。

林小英认为:政策系统的结构性制约表现为政策部门的显性制约、政策环境的隐性制约、政策文本的程序制约和政策资源的实质制约。与此同时,她进一步强调:这些制约都是不完全的,如政策文本存在一定程度的可变通性,政策部门在执行中存在层级模糊性及行政自由裁量权,政策资源具有可交换性等特点,使得政策客体有机会采取反制约的行动策略。林小英把这种不完全性称之为政策

①李慧敏、张洁:《走向教育的“二重性”——探求安东尼·吉登斯结构化理论的教育意义》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2005年第5期。

②[英]吉登斯·安东尼:《社会的构成》,李康、李猛译,北京:三联书店,1998年,第285页。

③杨善华、谢立中:《西方社会学理论》(下卷),北京:北京大学出版社,2006年,第98页。

④林易:《布迪厄实践理论述评》,《东方论坛》2009年第5期。

⑤杨善华、谢立中:《西方社会学理论》(下卷),第167页。

⑥杨善华、谢立中:《西方社会学理论》(下卷),第165—170页。

⑦林小英:《教育政策变迁中的策略空间》,北京:北京大学出版社,2012年,第228—229页。

⑧[加]迈克尔·豪利特、M.米拉什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗译,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年,第144页。

系统中的“策略空间”,把行动者的反制约行为称之为“策略行为”^①。策略空间的大小与政策规范的可变通性、政策资源的可交换性、政策部门之间可协商的机会与状态,以及行动者在政策场域中占据的位置和拥有的资本等密切相关。本文使用“政策空间”和“行动策略”的概念,前者比“策略空间”的含义广,既指涉政策系统中存在的可变通的空间,也包含其中的一系列制约性条件;“行动策略”类似于“策略行为”,但是以“行动”代替“行为”更能表达出行动者的主动性和策略的动态变化性。

本文力图在吉登斯的“结构二重性”观点和布迪厄的“实践理论”基础上,借鉴和发展林小英关于“策略空间”和“策略行为”的研究成果,从“政策空间”和“行动策略”的概念出发,研究流动人口家庭在日常实践中如何应对和突破“两为主”“异地高考”等教育政策的约束与限制,利用其提供的政策空间,积极采取行动,为自身创造生存和发展机会。

二、研究过程及对象说明

当前我国流动人口随迁子女分为两类,一类是进城务工农民的子女^②,另一类是外地城镇户口家庭的子女。尽管最初的“两为主”政策表述(2003)是针对“进城务工就业农民子女”,后续出台的政策基本是把这两类群体放到一起考虑,没有加以区分,2012年的异地高考文件中则明确指出政策的适用范围是“进城务工人员及其他非本地户籍就业人员随迁子女”,即笼统意义上的非本地户籍学生。事实上,北京、上海、广东、浙江等人口流入规模大的省市,流动人口的户籍、职业、收入、家庭结构等日趋复杂,不仅仅有进城务工农民家庭,也包含大量的外地城镇户口家庭。在讨论流动人口家庭的教育政策空间和应对策略时,本研究是以北京市为例,以所有非京籍家庭为考察对象的。

据统计,截止到2015年底,在北京市普通中小学(含民办打工子弟学校)接受义务教育的流动儿童总数为48.36万人。其中37.87万流动儿童在公办学校就读,占义务教育阶段在读流动儿童总数的78.31%;约8万流动儿童在民办打工子弟学校就读,占义务教育阶段在读流动儿童总数的16.54%,其余2.49万流动儿童在高收费民办学校就读(每学期学费在10000元以上),占义务教育阶段在读流动儿童总数的5.15%^③。选取北京市流动人口家庭为研究对象有多方面原因:一方面北京市是外来人口流入最多的超大城市之一,并于近年来实施了较为严格的人口管控政策,引起了社会的广泛关注,对探讨政策空间的变动有较强的针对性;另一方面研究者对北京市流动人口的教育政策最为熟悉,并有着长期的调研基础。自2011年起,研究者开始接触流动人口家庭,先后与50多位随迁子女及家长进行过深度访谈,与其中的10位以上保持长期的联系。这些随迁子女家庭来自中国不同的省份,其父母教育程度参差不齐,在北京从事各行各业的工作,从最底层的清洁工到技术员、独立经营公司的老板不一而足,收入水平从月薪2000元以内到上万元。与此同时,研究者在北京市海淀区、朝阳区和石景山区多所招收随迁子女的公立学校与打工子弟学校做过调研,与25位以上的校领导、老师进行过深入交谈,主题多围绕随迁子女的入学过程、学业表现以及升学去向。

随着2014年后北京市人口政策的收紧,流动人口随迁子女的入学和升学也受到了不利影响。2016年12月,研究团队在北京市石景山区一所九年一贯制学校(含1到9年级)进行了问卷调查,以获取流动人口家庭对政策变动的认知和反应。对该校全体非京籍学生和家長共发放了400份问卷,

^①林小英:《教育政策变迁中的策略空间》,第228—229页。

^②国务院、教育部等行政部门发文多用此定义。参见《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》《进城务工农民工随迁子女接受义务教育中央财政奖励实施暂行办法》《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》等政策文本。

^③杨东平:《流动儿童蓝皮书——中国流动儿童教育发展报告(2016)》,第1—21页。

回收 302 份,其中有效问卷 294 份,有效回收率为 73.5%。家长问卷内容主要涉及随迁子女家庭的基本情况,家长对“两为主”“异地高考”等政策动向的了解程度、家长为孩子在北京接受义务教育所做的准备、家长为孩子未来学业的规划等问题。学生问卷主要涉及随迁子女的学业表现、师生关系、亲子关系、升学理想等问题。在问卷调查的基础上,研究团队从 2017 年 1 月到 5 月选取了 20 位家长进行进一步的追踪访谈,以期获取流动人口群体在子女入学和升学方面的“内部人知识”,弥补问卷调查的不足。

本研究正是从以上多方信息来源出发,追踪北京市流动人口教育政策的发展变化,以流动人口家庭的最新访谈资料和问卷调查结果为支撑,经过长期的持续比较和对比,寻找相似主题,构建北京市流动人口家庭应对教育政策空间变动的行动策略。

三、研究发现

(一) 随迁子女教育政策空间的形成与流变

任何一项政策都处在由政策文本、政策资源、政策部门和政策环境共同构筑的政策空间之中。以“两为主”政策为例,执行该项政策的政策部门包括流入地城市的各级教育行政部门和接收流动儿童的公立学校,他们对随迁子女的接纳意愿构成了政策执行的“显性制约”。然而各级教育行政部门和学校对随迁子女的接纳不是随机的,而是依据相应的政策文本来进行的,随迁子女必须符合政策文本的程序要求才能申请入学,政策文本因而构成了“程序制约”。在政策部门有接纳意愿、随迁子女符合入学程序的前提下,流入地城市的公立教育资源,如经费、学位、教师数量等承载条件则构成了随迁子女入学的物质保障或“实质制约”。最后,任何一项政策都嵌入在一定的政治、经济、人口、文化等宏观环境中,政策环境的变化既可能带来政策资源的增减,也可能引起政策部门的更为重视或忽视,还可能导致政策文本上的松紧变化,所有这些都会对随迁子女的入学产生较大影响,因而政策环境构成了政策过程中的“隐性制约”。“两为主”政策下随迁子女入学的政策空间可以用下图来表示:

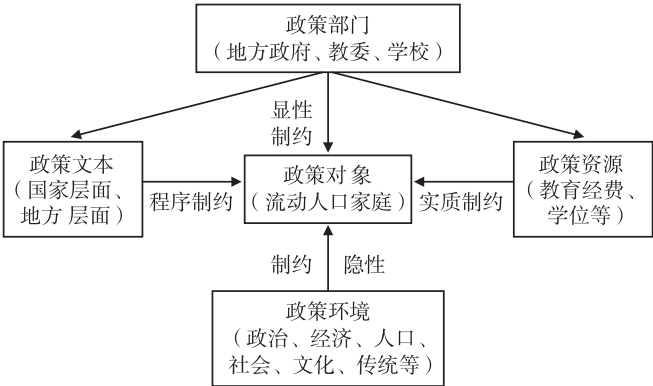


图1 随迁子女入学的政策空间

回顾 20 世纪 90 年代以来国家层面和北京层面的政策演变轨迹,可以看到:北京市随迁子女的教育政策空间先从“排斥”转为“接纳”,继而从“保障公平”转为“严格控制”。在人口流动大军初现的 20 世纪 90 年代,流动人口子女的教育迁徙被严格限制,无学可上问题凸显;1998 年国家首次出台“借读”政策^①来回应随迁子女教育问题后,流动人口家庭可以通过缴纳较高数额的“借读费”获得在

^①指的是 1998 年国家教委和公安部联合公布的《流动儿童少年就学暂行办法》。

公立学校读书的机会;2003年“两为主”政策出台以后,随迁子女在流入地的义务教育权利得到政策支持,公立学校不再允许收取“借读费”,越来越多的流动人口家庭凭借“五证”得以进入公立学校;2014年之后,随着北京等大城市人口调控政策的出台,“五证”审查日益严格,获取难度越来越大,随迁子女进入公立中小学的门槛越来越高。针对义务教育后的异地升学考试问题,2012年之前被笼统地视为“高考移民问题”不被允许,2011年之后随着人大代表、教育界、法律界和媒体、公众的呼声越来越高,异地高考被纳入政府议程而赋予了正当性。然而2012年底北京市出台的方案仅以职业学校的开放作为政策回应,其带来的直接后果是2013年起北京市关闭了随迁子女的普通高中报考通道,2014年起关闭随迁子女的普通高等学校报考通道。

在这一流变的政策空间内,既有对随迁子女在流入地接受教育的利好因素,也设置了种种壁垒和限制。从政策文本来看,国家层面的“两为主”政策与近年来中央、地方层面的城市人口调控政策存在明显冲突。中央政策有着多重目标,在保障弱势群体教育公平的同时又力图维护社会稳定、引导人口的合理有序流动,因而并没有设定清晰具体的“两为主”或“异地高考”方案,而是按照“中央指导、地方决断”的原则把较大的自由裁量权赋予了流入地政府。^①而流入地政府则基于“质量优先、精英准入”的城市意志,利用中央指导性政策的模糊性、冲突性和自身的行政自由裁量权,以“设定门槛,有限开放”为原则进行折中调和,为流动人口子女的入学和升学设置了严苛的条件。^②首当其冲的是程序制约中的“五证”要求,在中央“两为主”和“异地高考”政策出台之后,北京市出台了《关于对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育暂行办法的通知》(2002)和《进城务工人员随迁子女接受义务教育后在京参加升学考试工作方案》(2012),规定随迁子女不管是入读北京市公立中小学还是在京参加异地高考都需要提供“五证”:适龄儿童父母或其他法定监护人本人在京务工就业证明、在京实际住所居住证明、全家户口簿及独生子女证、在京暂住证、户籍所在地街道办事处或乡镇人民政府出具的在当地没有监护条件的证明等相关材料。2014年以后,“五证”进一步从“五个证件”演变成“五类证”,每一类都包含了若干项更具体、繁复的说明^③,其中“房屋租赁合同”“劳动合同”和“社保缴纳”等条款对众多从事低端不稳定工作、栖息在临时住所的流动人口家庭来说是难以逾越的障碍。基于就业市场对外来务工人员的歧视,从而限制其子女入学的“五证”新规定从本质上是违背社会公平和教育机会平等原则的,也与“两为主”的政策初衷背道而驰。

其次,从政策资源上看,北京市流动人口子女的绝对数量庞大,未来预期还会有更多的流动人口涌入,公办义务教育资源的承载能力不足以覆盖全部随迁子女;再次,从政策部门的执行意愿来看,北京市地方教育部门出于对本地教育资源承载力、整体教育质量和规范管理等方面的考虑,不愿意接纳外来人口,唯恐他们抢占、稀释本地的教育资源和升学机会^④;城市的公立学校则担心学业成绩落后的随迁子女会给学校的声誉带来不利影响,不仅给教学增加难度,而且容易造成本地户籍学生的逃离,因而在招收随迁子女过程中态度不积极^{⑤⑥};最后,从政策环境上看,首都北京的社会稳定、人口构成和城市发展规划等都构成了不利于流动人口子女获得在京教育机会的制约条件。

然而,这种种制约并非是完全的和绝对的,政策空间中对北京市流动人口家庭来说依然存在利好因素。首先,“两为主”“异地高考”是由教育部联合其他部委共同制定、由中央最高权力机构——国务院公布的政策,具有权威性和价值导向性,地方教育行政部门虽然可以有很大的行政自由裁量

①孙志远:《“流民社会”与“地方割据”:制度变迁视野下的异地高考改革》,《教育发展研究》2013年第Z1期。

②曾美勤:《异地高考政策输入过程研究——基于政策过程理论的分析》,《湖南师范大学教育科学学报》2015年第4期。

③杨东平:《流动儿童蓝皮书——中国流动儿童教育发展报告(2016)》,第1—21页。

④S. Liu, F. Liu & Y. Yu, “Educational equality in China: Analyzing educational policies for migrant children in Beijing”.

⑤周国华:《教育政策执行机制研究——一个解释性分析框架》。

⑥刘成斌:《在中央与地方之间:民工子女教育政策的操作化——以浙江省为例》。

权,但是政策的原则性框架仍然是由中央政府决定的。如“两为主”政策明确指出:“做好进城务工就业农民子女义务教育工作……是各级政府的共同责任。各级政府要以强烈的政治责任感,认真扎实地做好这项工作”。其次,宏观政策环境中弱势群体的利益越来越得到政府和社会各界的重视,自新世纪以来,教育公平、和谐发展、城乡一体化等任务已经摆到政府议程上,成为迫切需要解决的问题。在之前的“收费借读”时期,流入地只负担本地户籍学生的教育,而“两为主”“异地高考”政策为随迁子女在流入地的教育权利提供了重要的政策支持。再次,从政策资源上看,作为首都、国家的政治文化中心和人口流入城市,北京市经济飞速发展,财力急剧扩张,教育资源充沛,义务教育阶段生均财政预算教育事业费是全国水平的3倍以上^①。与此同时,城市独生子女政策的推行使得一些薄弱的公办学校本地生源锐减,在一定程度上具备接纳随迁子女入学的承载能力。正是在这个流变、动态的政策空间里,北京市流动人口家庭试图根据自身拥有的各种资源,发现政策系统中可资利用的“余地”或“空子”,采取积极的行动策略,为子女谋求更多更好的教育机会。

(二) 行动策略:在困境中寻找突破

政策系统的限制性条件使在京随迁子女的教育之路困难重重,然而任何结构性的制约都不会带来必然的后果,行动者能够“有意无意地通过应用各种资源,来左右事情的发生。”^②换句话说,规则并不只是冷冰冰的否定性禁令或限制,而是可资利用的建构性因素,具有认知能力的社会行动者在互动中总是能权宜性地展现出自己的技能和成就。^③ 尽管随迁子女教育政策空间正在随着政策环境的变化不断紧缩,流动人口家庭依然在不利处境中积极寻找可以利用的策略空间,并实践出了多种多样的有利于自身发展的行动策略。

1. 启动“社会资本”寻求入学机会

政策执行是政策各利益相关者在一定情境下的行为,而利益相关者不管是机构还是自然人,最终都表现为人的行为。中国是一个关系本位的国家,因此社会文化制度、人与人的关系也必然嵌入于政策的实施当中^④。在重视“关系”的文化语境下,依赖社会资本寻求亲朋好友间的相互帮助成为流动人口在政策紧缩情况下的首要策略选择。比如在“五证”的新规定和审核中,社会保险证明是阻碍很多流动人口子女入学的最大难题,于是一些流动儿童的家长利用其自身的社会资本,主动寻求政策突破口,主要表现为找亲戚、朋友或同事帮忙办理社会保险。

“2014年把孩子送进HY小学的家长说可以补缴社保,我老公就赶紧在他表哥的公司办了社保。”(ML妈妈,2017年1月8日)

根据海淀区2016年的新政策,海淀区内一套住房地址六年内只提供一个入学学位(符合国家生育政策的除外)。这一规定对租住房屋的流动人口家庭带来了极大的冲击,直接影响了房东—租户之间的关系。当多个租户或者房东的孩子需要申请公办学校的学位时,这套出租房屋的证明材料成为长达六年的稀有资源。调研中发现:不少合租的非京籍租户为了能获得孩子的入学申请资格,会采取竞争性的行动,如抢先联系房东、请房东吃饭、暗地给房东送礼等,目的就是给孩子争取到公立学校里宝贵的学位。

“我们家还好,和房东关系好,早就和房东讲好了把这个六年一个的学位留给我儿子。但是小儿子就没办法了,其它房东早被‘抢光’了。”(LX妈妈,2017年1月12日)

^①杨东平:《流动儿童蓝皮书——中国流动儿童教育发展报告(2016)》,第1—21页。

^②[英]吉登斯·安东尼:《社会的构成》,第285页。

^③杨善华、谢立中:《西方社会学理论》(下卷),第98页。

^④周国华:《教育政策执行机制研究——一个解释性分析框架》。

在调研中发现部分学生在入学手续不完备的情况下也获得了公立中学的入学资格。据就读 H 中学的 S 学生父亲介绍, S 在房山读小学期间转过学导致学籍遗失, 五证审核也没过关, 在小学毕业后面临失学危险, 这时他的一位朋友刚好是石景山区的教师, 向他伸出了援助之手, 通过熟人的关系联系了 H 中学, 最终 S 得以进入 H 中学。从这个例子可以看出, 一方面, 学校有空余的学位接收更多的非京籍学生; 另一方面, 人情社会在日渐紧缩的政策空间中依然发挥着作用, 流动儿童的入学资格在很大程度上取决于学校层面的自主决定, 五证发挥着限制作用, 但也不是绝对的。

社会资本指的是广泛存在于个体或团体之间的关联——社会网络当中的互惠性规范和由此产生的信任, 是人们在社会结构中所处的位置给他们带来的资源。中国的人情社会和裙带关系常常为人所诟病, 被认为是“上有政策, 下有对策”的根源, 导致国家政策在基层执行不力或发生扭曲。上述几种启动社会资本的做法都有“钻政策空子”之嫌, 也许正是政策部门所不愿看到的, 然而任何政策在设置规定、条款和限制的同时都会开启一个新的政策空间, 引导人们的行为向着政策要求的方向发展。以社会保险为例, 在人口控制的政策环境下, 社保的作用大大增强了, 不论是在京购房、购车还是子女上学, 非京籍家庭都要求提供社保证明。以往社会保险的办理只提供给有正式工作合同和正式工作岗位的外来务工人员, 把底层的劳动者如清洁工、建筑工人、服务员等排除在外, 尽管这些人和高科技、高收入群体一样都是城市社会必不可少的一分子。但是可以想见, 在新的政策空间下, 未来的进城务工人员在签订务工合同时要求雇主提供包括社会保险在内的“五险一金”等基本工作福利。当下一些流动人口家庭选择以补缴社保的方式来解决城市身份, 获取在城市社会应有的权利, 也正是行动者发挥能动性的表现, 是政策空间突变之下的权宜之计, 而不是恶意的投机、钻空子。

2. 利用“经济资本”谋求升学新出路

本研究对石景山区 H 学校的问卷调查数据显示: 填写问卷的 294 名家长中, 45 人计划让孩子就读北京的职业学校, 248 人有强烈意愿让孩子读高中。然而在读高中的家长中只有 59 人(25%) 选择让孩子回老家读高中。让人疑惑的是: 在考大学的强烈愿望与异地中高考户籍限制的双重驱使之下, 其余的 190 位非京籍家庭子女将去哪里读高中呢? 问卷数据进一步显示: 60 人计划在北京就读高中, 12 人计划在国内其他地方读, 2 人计划出国读高中, 其余 115 人没有回答。在后续的深度访谈中, 本研究发现: 尽管北京市公立普通高中的通道对流动人口子女封闭, 但是非京籍家长和孩子依然把留在北京读高中作为优先选择。当被问到孩子初中毕业后作何打算时, 有几位家长显得比较从容, 表示他们从孩子上学就在思考这个问题, 现在已为孩子上高中做了充分的前期准备。

“我们家是蒙古族, 我了解到 M 校附中面向全国少数民族学生招生, 可适当放宽条件, 我的孩子有机会争取到名额, 目前正在联系中。”(DMD 父亲访谈, 2017 年 3 月 5 日)

“我会给孩子选择私立高中, 将来送孩子到国外读书。”(ZWR 父亲访谈, 2017 年 3 月 5 日)

“我家前两年在涿州买了房子, 将来孩子会在涿州读寄宿制高中, 我也会搬入涿州房子, 一来方便照顾孩子, 二来也不会耽误北京的工作, 虽然每天上下班路途远点, 但总会熬过去的, 孩子一定是要高考的。”(WQS 母亲访谈 2017 年 3 月 9 日)

面对趋紧的高中入学和升学政策, 拥有一定经济优势的流动人口家庭显然较经济拮据的家庭拥有更大的策略空间。这几位非京籍家长是经济条件相对较好的外来务工人员, DMD 父亲研究生毕业, 在一家企业担任工程师, ZWR 父母亲经营一家书店, WQS 父亲则在通州注册了一家公司, 这几位家长或具有较高的教育水平或有一定的经商头脑, 经过多年的打拼已经成功地在北京扎下根来, 有了自己的事业, 有的还买了房子, 拥有了相当于中产阶层的财富和社会地位。对于这些精英流动人口家庭来说, 五证的约束基本不是问题, 义务教育阶段子女一般都能进入北京的公立学校。在应对异地中高考政策的户籍限制时, 他们也比身处社会底层的流动人口家庭有更多的选择, 不必陷入或

者让孩子在北京就读职业学校或者回老家读高中的两难处境。根据个体家庭在社会结构内所处的地位以及在政策空间内占有的资源不同,他们八仙过海各显神通,以不同的方式为子女获得合理合法地留京(或北京周边)读高中的机会,兼顾家长工作、子女升学和家庭完整。他们中有的选择送孩子读国际班以便将来出国读大学,有的通过北京周边购房获得孩子在购房地参加中高考的权利,这两种是非京籍家长比较普遍的应对策略。而 DMD 家庭则充分掌握、利用政策环境中有利于自身发展的信息,试图以国家针对少数民族学生群体的特殊政策来突破目前异地中高考政策关于户籍的限制,为孩子谋取到只有少数随迁子女才能获得的“特权”。

问卷中近一半的家长对孩子到哪里读高中没有给出明确回答,在访谈中也有为数较多的非京籍家长表示:“还没定”“到时候再说”“走一步看一步吧”。这种等待观望的态度一方面表达了他们对现有政策限制的无奈和无能为力,同时也从侧面说明了流动人口家庭并不心甘情愿地接受政策以“教育赶人”的安排,而是在等待政策空间中其他契机的出现,以便获得对子女和家庭都有利的教育机会。

3. 依靠“文化资本”换取教育机会

调研中,研究者发现一个重要的因素会左右流动人口家长对子女的教育选择,那就是学生的学业成绩。不管是义务教育阶段考虑就读民办学校抑或公立学校,还是高中阶段考虑留京抑或回老家,随迁子女自身的学习潜能都一再被提及,作为一个前提条件影响非京籍家长的行动策略。

“我女儿以前在一所民办学校上学,老师说她学习挺好的,在民办学校里太可惜了,后来我们就托人办了五证,把她转到现在的学校了。”(CH 妈妈访谈,2017 年 4 月 10 日)

“老大学习好,也努力,肯定要考大学,我们必须在老家给他找个好高中。他弟弟学习也不好,就打算在北京上职高了。”(YZ 妈妈访谈,2017 年 5 月 5 日)

事实上,学生的学业表现不仅会影响流动人口家长在有限政策空间里盘算其行动策略的得失,公立学校也常常依据随迁子女的个人品质特征来决定是否接纳他们。MXH 妈妈和 WS 妈妈讲述了孩子在 2005 年申请去海淀区 J 小学入学时的不同境遇:

“转学时有一个考试,考完陈主任给我打电话,让我们交 1 万块钱借读费,我们不愿意交,也没那么多钱,以为就上不了了。后来陈主任又打来电话,说我女儿成绩还不错,就让她上了,反正我们没交钱。”(MXH 妈妈访谈,2012 年 6 月 12 日)

“我们报名时老师说没名额了,后来学校给我打电话,问孩子愿不愿意加入京剧社,那年他们学校刚刚成立了京剧社,正在招人,我就说愿意,其实 WS 也不爱唱京剧,但是为了孩子上学我就答应了。到二年级他就从京剧社退出来了。”(WS 妈妈访谈,2012 年 6 月 26 日)

MXH 因为学业成绩优秀获得了借读费“豁免”,WS 则因为愿意加入京剧社而意外获得入学的机会,可见当时“两为主”政策刚刚实施,政策执行的灵活度比较大,借读费还没有被正式取消,随迁子女入学在很大程度上取决于公立学校的自行决定,而公立学校恰恰倾向于接纳学习好或是有特长的学生。通过后续对 H 学校的问卷调查,研究者发现:2015 年进入 H 学校的随迁子女基本都没有交借读费。然而据 H 学校校长反映:由于五证审查不过关或是学校面试不过关等原因,2015 年 H 校“从八十几名报名入学的外地户籍学生中只接收了 12 名各方面都比较优秀、素质好的学生”(2016 年 12 月 17 日 H 校校长访谈)。

在当前以学业成就为基础的选拔机制下,“优秀”主要体现在学科成绩优异,“素质好”是相对而言更宽泛、更模糊的指标,有点类似布迪厄“文化资本”所指的具备某种性情、品味或倾向性的东西,难以定义却一眼就能被识别的品质,常常体现在有礼貌、表达能力强、会与人沟通、具备某些方面的特殊才能(如书法、音乐)等。这些个人品行作为具有潜力收益的资本可以帮助随迁子女获得城市学校的青睐,有的时候甚至可以帮助他们跨过五证、学籍或某些人为规定的限制获得在城市学校立足

的机会,成为非京籍家长与北京学校沟通协商时的重要砝码。正因如此,家长们会根据孩子自身的能力/成绩来推断其考上大学的可能性,并以这种可能性为基础主动评估其在政策空间中占有的“资本”,最终做出“去哪读”“读什么类型学校”的选择。当政策空间紧缩,在流入地读高中无望的条件下,初中阶段流失最多的随迁子女也正是学业成绩优秀的学生。

“班里最初有9名外地学生,初一走了2个,初二走了4个,原来班里第1、2名的学生都走了,到初三就剩3个学习不太好的了,他们家长也不太管他们,念到哪算哪。”(H校班主任访谈,2017年4月19日)

相比留京上职业学校的学生,这些优秀的学生回老家读高中只是暂时的离开,是政策空间紧缩之下的权宜之计,目的是通过考大学的路径来获得真正的城市身份(即户口转移),从而实现重返城市社会和向上流动的愿望。

4. 动员“政治资源”表达教育诉求

西方国家的弱势群体常常结成利益团体以抗争的方式来表达政治诉求,为自身争取合法权益。与之相比,受中国历来自上而下的政治传统以及建国以来计划经济、政治体制的影响,我国流动人口家庭大多数接受当前以户籍为基础的教育制度安排,在表达利益诉求的过程中表现出非组织化、个体化、影响力低下等特征^①。然而,随着市场配置力量的增强,人们的主体意识和民主参与意识逐渐觉醒和增强,政府职能也从“管制型政府”向“公共服务型政府”转变,流动人口家庭寻求自身利益表达的渠道愈来愈多元。作为草根阶层的流动人口群体常常借助媒体、教育公益性组织、专家学者、社会活动家、人大代表等为自己发声,以争取在流入地获得入学、升学的教育机会。早在2008年全国两会上就有人大代表提交建议外来民工子女参加当地高考的议案,2011—2012年北京大学法学院教授张千帆联合其他高校学者先后三次向国务院、教育部上书,呼吁制定随迁子女在就读地报名参加升学考试的方案^②。学者的积极参与、大众媒体的推动和公益组织的介入使得随迁子女及其家长争取异地高考的行动目标更加明确。近年来随迁子女家长们自发组织起来静坐示威、司法诉讼教育行政部门的案例屡现于媒体报道。如2010年3月开始,来自北京、上海和广东等地的随迁子女家长以监护人的身份成立了“教育公平志愿者”组织,采取法律允许的各种方式,包括征集公众签名、给两会代表发公开信、给教育部长发公开信、约见教育部门官员进行面对面的沟通,召开新闻发布会力图推动政策的改变^③。当正式渠道无法满足其利益表达需求时,少数随迁子女及家长转而采取了公开抗争的做法,2012年上海的占海特约辩事件就引起了较大的关注度^④。本研究所接触的北京流动人口群体中也出现了更具抗争性的家庭,他们不再是沉默地接受来自政策系统的压力,而是从更大的制度空间中寻求利益的表达渠道。

“我们有一个微信群,同时期申请的家长们相互传递消息。通过聊天互相加好友,然后听说有的家长教委、市政府都去了,还有二环天安门边上那个。我自己只去了区教委,大家静静地坐着,没有闹。”(ML妈妈访谈,2017年1月8日)

据ML妈妈介绍,2014年也有家长到海淀区教委门口示威,有些参与示威的家长最后为孩子争取到了入学名额。“前年要上学的家长组织的,有多次拉横幅,政府有出面劝,我们去了很多人做担保,后来就没有再拉横幅了。我们也不是要去闹,就是去试试,如果还有学位,政府有可能放开。以前有在北京买了房的家长,争取到了”。(ML妈妈访谈,2017年1月8日)

①曾美勤:《异地高考政策输入过程研究——基于政策过程理论的分析》。

②张墨宁、张千帆:《为“异地高考”鼓与呼》,《南风窗》2012年第26期。

③曾美勤:《异地高考政策输入过程研究——基于政策过程理论的分析》。

④天涯论坛:《谁害了占海特?》,http://bbs.tianya.cn/post-41-1272339-1.shtml。

随着教育公平成为社会普遍接受的基本价值共识,随迁子女在城市面临的种种教育壁垒经不住应然层面社会公平正义的拷问,其合法性和合理性备受质疑。虽然至今随迁子女家长的示威、司法诉讼行为并未对北京市的随迁子女教育政策带来文本上的改变,但是其“以弱抗争”“以法抗争”的斗争策略总体上容易博得社会媒介的道德同情,地方政府有时迫于舆论压力不得不采取一定范围内的妥协措施,如延缓对打工子弟学校的取缔,与维权家长“私了”等。从长远来看,流动人口家庭向流入地政府施压的策略不容忽视,流入地政府需要完善弱势群体阶层在政策输入过程的利益表达机制,为他们营造利益表达的制度性空间,同时逐步推进随迁子女教育的同城待遇,防止社会矛盾升级导致群体性危机事件的发生。

四、结论与启示

本研究立足于在北京市长期开展的实地调研,并辅以政策文献、媒体报道等相关资料的分析,力图揭示出随迁子女教育政策空间的形成与流变,以及在政策空间中占有不同资源的流动人口家庭在应对政策限制时所采取的不同行动策略,既体现了时间维度上政策的变迁,也充分展示处于不同场域、情境下个体的差异化选择。研究发现:北京市随迁子女的教育政策空间自2001年“两为主”出台后从“排斥”转为“接纳”,2014年人口调控之后又从“保障公平”转为“严格控制”。当前形势下,随迁子女教育正处在复杂的政策环境当中,中央指示和地方政府意志、教育资源承载力的现实条件,城市学校对于教学质量的追求、人口不断流入的压力等因素混杂在一起,共同营造了一个可伸缩的政策空间。这个空间既为随迁子女教育设置了约束条件,如政策文本的程序制约、政策执行者的显性制约、有限教育资源的实质制约和政策大环境变化的隐性制约等;与此同时,这些制约又都是不完全的,国家教育公平的政策导向、流入地有限开放的入学升学方案和过剩的城市教育资源为流动人口家庭提供了一定的活动场域和策略空间。

政策空间的存在为行动者提供了反制约和利用政策的机会,给他们带来了选择和机遇,也带来了更丰富的信息资源、更多元的身份和地位。流动人口家庭对北京市“两为主”“异地高考”政策空间的把握、利用和创造是其采取行动策略的前提条件,然而流动人口家庭本身所具有的各种“资本”决定着他们将采取哪种行动策略。每个流动人口家庭在政策空间中占有的资本不同,其行动策略也不同,发挥能动性的范围也不同。本文重点讨论了社会资本、经济资本、文化资本和政治资本在政策空间中的运用,作为行动者的流动人口家庭主动评估自身在场域中占据的位置,启动不同类型的资本,策略性地与政策空间提供的可能性相契合,以实现自身的特定利益。但是由于政策空间是不确定的,不断发展变化的,个体行动策略与政策空间之间并不存在一一对应关系,而是情境化的、动态的关系。任何一种策略都不意味着必然会在政策空间中获得成功,个体家庭采取哪种行动策略、行动策略的可操作性以及目标达成与否取决于协商的机会与状态、资源的可交换性、规范的可变通性、行动者的利益一致性等因素。这些看似“钻空子”的行动策略实则是政策对象对政策系统发生变动的理性回应,是流动人口与政策空间博弈的结果。

最后,尽管本研究关注的是流动人口家庭的能动性与行动策略,但是不能否认的是大多数底层的流动人口家庭因为缺乏上述资本而处于政策空间中的绝对劣势地位,在日益紧缩的政策空间内他们的无力感和被剥夺感更加强烈,只能把子女送到打工子弟学校或者让他们返乡成为留守儿童。即使是拥有一定资源优势的流动人口家庭,相较于北京本地家庭来说,在子女的入学和升学问题上也面临着“退”和“进”的两难选择。所谓“退”,指的是由于无法在北京报考普通高中和普通高校的政策天花板限制,非京籍家庭大多主动安排子女在小学高年级或初中阶段转学回老家。所谓“进”,指

的是“上有政策、下有对策”，在政策约束性条件愈来愈苛刻的形势下，流动人口家庭只好通过各种行动策略来突破政策情境的制约，在极端情况下甚至通过静坐、示威、司法诉讼等方式向政府施压。不管是“退”还是“进”，其后果都并非如政策制定者所愿，达到人口调控的目的。相反，大多流动人口家长坚守北京的工作岗位，随迁子女或者放弃高考或者离京参加高考，其目的都是最终留在北京。以压缩教育政策空间来引导流动人口家庭离京的直接后果是大量在北京出生长大的青少年被迫独自离京求学，催生了新的群体——返乡随迁子女的产生以及他们不得不面临的一系列心理健康和教育问题。因而，政策制定者不能简单地以自上而下的行政命令来控制流动，而是需要认识到作为政策客体的流动人口也是行动者，只有了解他们如何在复杂、动态的政策系统中采取行动和做出反应，才能真正引导流动人口的“合理有序流动”。

（责任编辑：程天君 石亚兵）

Compressed Policy Space: The Educational Dilemma and Action Strategies of Migrant Families in Beijing

ZHANG Donghui

Abstract: This study uses the theories of “policy space” and “action strategy” as the theoretical framework to explore the educational dilemma faced by the migrant families in Beijing amidst a series of policies known as “Two Mainlines”, “Off-Site Gaokao” and “Population Control”, and to investigate the action strategies they adopt in response to these policies. Findings show that in the context of recent population control attempts in Beijing, the policy space for migrant children’s education has been increasingly compressed. Migrant families face the “return or stay” dilemma in terms of where their children can receive school education. However, they do not passively wait for institutional arrangements. Instead, they make use of the different possibilities in the policy space and take active measures to make optimal choices that suit them best.

Key words: migrant families; migrant children; policy space; action strategy

About the author: ZHANG Donghui, PhD in Education, is Professor at School of Education, Renmin University of China (Beijing 100872).