### 陈媛媛：“入学难生源荒 上海农民工子女学校进入“门禁时代”

来源：《中国青年报》2016年10月19日 09 版 记者：郭路瑶

身为上海一所农民工子弟学校的校长，鲍远宝知道，自己的学校“离关门不远了”。

3年来，招生成了他最头疼的事情。一边是日益空荡的校园，学生数量从1200人直线跌至700人，一边是在办公室落泪的家长，恳求他想想办法收留孩子入学。

将这些孩子挡在门外的，并非是紧张的学位，而是一张卡片大小的《上海市居住证》。

2013年12月，上海市教育委员会规定，来沪人员适龄随迁子女需在本市接受义务教育的，须提供父母一方在有效期内的《上海市居住证》，或父母一方满两年的《上海市临时居住证》及灵活就业登记证明。

在沪缴纳6个月社保，并提供合法稳定的住所证明，是办理居住证的两道主要门槛，看似不高，但对相当一部分农民工来说，却怎么都够不着。

新政颁布后第一年，鲍远宝所在的浦东新区民办航头小学，新生数量从以往的200人锐减一半。今年9月，只招到30个符合条件的孩子。他了解到，有学校甚至只招到1名学生。

他知道，寒冬来了。从办学之初他便明白，此类学校“只是一种过渡”，迟早会随时代变迁而谢幕。

**进不来，回不去**

老鲍绝不是唯一一个遭遇招生困境的校长。

这3年间，他不止一次听到其他校长感慨，“生源萎缩得太厉害。”一位在上海从事农民工子女教育工作、要求匿名的人士告诉中国青年报·中青在线记者，一些农民工子弟学校现在到了“生死攸关”的时刻。有的学校全部学生加在一起不足10人。

在老鲍看来，入学门槛的提高无疑是重要原因。有学者作过统计，上海及北京市缴纳社保的农民工不到四成，“大多数人在这一环节就被卡住了”。

在上海打拼了17年的安徽人老吴，为了让女儿升入小学，“用尽了全部力气”。然而，好不容易跨过社保这道坎，他却倒在了“合法住所证明”上。

一年半前，他便开始为孩子入学仔细规划。先前做小生意的他，特地换工作到一家能交社保的快递公司，全家也从15平方米的房子搬到一间更大的平房里。在宾馆做清洁工的妻子心疼不已，房租从每月450元涨到了500元，只为租一间有房产证的正规房。

没想到，老吴还是没拿到那张长86毫米、宽54毫米的居住证。

公司起初为他缴纳的是浙江宁波市的社保，要求满一年后才能给转成上海社保。在他的再三恳求下，公司给他提前了两个月。孩子入学报名时间一天天逼近，一熬到社保满6个月，老吴便赶紧找到房东，办理房屋租赁合同登记备案证明。

房东原本答应配合，最后一刻却反悔了。村里人告诫他，“不要将房产证借给外地人办居住证，小心孩子以后把户口落在你家。”

老吴并不怪房东，只是自己默默叹气。他知道房东“是个好心人”，“只是被村里人的话吓坏了”。

后来，为了养家糊口，老吴又辞了快递公司的工作，贷款买车，跑起了网约车。几个月后，他才知道辞职后之前缴的社保也没用了，居住证更加遥不可及。

“农民工一般租不起正规小区里的房子，提供合法稳定的住所证明，难度不亚于办社保”。老鲍说。

在新政实施前的2012年，上海市农民工子弟学校在籍人数为13.6万人。3年后，这个数字减少为9.8万人。

一张小小的居住证，赋予了外地人许多户籍人口享受的权利。老吴最渴望其中一项——让女儿在身边长大。

“进不来，回不去。”提高门槛不让进，所以进不来；老家没人了，所以回不去。这正是老吴女儿的真实写照。

这个打工者家庭在老家“种出的稻谷还不够全家人吃”。一家三代都来到了上海，如今老家只剩下孩子70多岁的外公外婆。

老吴的妻子湿着眼眶说，要不是自己的父亲得了胃癌，她或许还会“狠狠心把孩子送回去”。更多的时候，她只是怪自己，“早知道现在这么难，就不生这个二胎了！”

**上海进入“门禁时代”**

老吴是上海982万外来常住人口中的一分子。

这是最新的统计数字。每10个在上海常住的人中，就有4个是外地人。2015年，这个数字首次出现下降，外来常住人口减少了15万人。一些学者认为，这些流出人口多为外来务工人员。

数字背后是上海市越来越严格的人口调控政策。今年8月发布的《上海市城市总体规划（2016－2040）（草案）》中，2020年上海市常住人口目标被设置为2500万人，此后20年将实现零增长。目前距离2500万人只有85万人的差距。

老吴居住的那个郊区小镇，原本经历着人口的快速增长。每年有两万人涌入这座小镇。外来人口多过本地人。镇上常常听到混杂的外地口音。

在这里，四五百元就可以租到村民私宅中的一间，第一次来这里的人，很难想象自己身在国际大都市上海。但是对于老吴这样的外地人来说，这里生活成本低廉，离繁华的外滩不过30公里，坐公交车就能触到地铁线的末梢。这里是他们上海梦的起点。

然而，这几年，留下来不再那么容易。两年前，镇上便提出“实现人口调控‘零增长’的目标”——此前的提法则是“导入15万人口”。

随着中国城市化进程推进，教育资源紧缺等“大城市病”愈发显著，包括上海在内的大城市都将人口调控列入城市发展规划中。

上海市流动儿童的入学门槛提高，便基于人口调控趋严的大背景。

校长老鲍记得，新政出台前入学门槛很低，“基本上只要拿着农村户口本来，去街道上办个证明，都可以入学。”在不少校长看来，那是上海对流动儿童大门敞开的时代，也是上海农民工子弟学校的黄金时代。

上世纪90年代，老鲍从安徽老家来到浦东航头镇。这个位于奉贤、闵行和浦东新区交界之处的小镇，农民工大量聚集。瞅见机会的老鲍，在家乡的公办学校办了停薪留职，加入了当时颇为壮观的“简易学校”办学潮。

当时，在上海市举办农民工子弟学校并不困难。只需在人口流出地办理“跟踪办学证”，在上海报备，外地人便可在沪开办学校。一时间，上海涌现出500多所“简易学校”。

2008年，上海市在全国开创先河，宣布将在3年内为农民工子女义务教育全埋单。每名学生每年补贴的金额从2000元逐步提高到如今的6000元。162所农民工子弟学校逐渐被纳入民办教育规范管理，共提供12万个免费义务教育学位，被称为“纳民”行动。

“农民工子女进入公办学校的难度也大大降低了。”上海市农民工子女教育专业委员会主任周纪平告诉记者。根据相关数据，在“纳民”行动实施的同时，民工子女进入公办学校的比例提高了约30％。

**随着财政投入的加大，上海财经大学教授陈媛媛研究发现，在这些民办学校学习的孩子，正在一点点进步。原先他们和公办学校学生的数学成绩平均相差十几分，4年后差距缩小了一半。**

上海这一举动极具示范效应。政府购买学位的“上海模式”，被东莞及深圳部分行政区效仿，广西等地也有政协委员提议借鉴。不少学者认为，上海市的政策体现了教育公平的导向。

然而，政策在2013年年末发生了巨大转变。上海的农民工子女学校进入“门禁时代”，居住证成了识别身份的关键芯片。一年后，入学又增加了一项门槛——儿童既不能小于6周岁，也不能大于7周岁。这意味着，去年没赶上入学这班车的外地孩子，下班车也赶不上。

**此后，陈媛媛发现，在农民工子弟学校上学的孩子，学习成绩的进步势头停滞了，甚至稍许还有些退步。**

**失学与留守之间**

政策收紧后，没能入学的孩子去哪儿了？老鲍认为，学校减少的500名学生中，不少最后成了留守儿童，因为“父母为了生计只能留在大城市打工”。每每读到关于留守儿童的报道，他都会感到“有些心痛”。

他认为，政策无形中制造了更多的留守儿童。

上海大学社会学教授刘玉照曾跑到上海最大的外来人口流出地安徽调研，发现有孩子从上海回流，但很少有父母一同回来。他们大多寄宿在半军事化管理的民办学校，周末不回家，有的甚至半年才回家一次。

他还去了上海周边的浙江嘉善和江苏太仓，也找到一些因未能在上海入学而转去的孩子。上海民办康桥工友小学校长高有成惊讶地发现，他的学校今年只招到9名学生，老乡在苏州开办的农民工子女学校却人满为患。

“我去参观时，他办公桌上搁着一个大塑料袋，里面全是托关系想把孩子塞进学校的纸条。”这位校长告诉中国青年报·中青在线记者。

“一个班上塞了100多号人。”高有成的学校如今只有300人，老乡的学校和他的面积一般大，却装了2000多名学生。

不过，仍有许多像老吴一样的家长，陷入了深深的焦虑中。他们既不愿意让孩子失学，又不愿让孩子成为留守儿童。

今年3月，一位云南籍外来务工人员，因为孩子不符合入学条件，老家又无亲戚，每天将女儿强行送到上海闵行区某校门口后离开。在多次协调无果后，校长决定冒着“违规招生”的风险，收下这个孩子，学校承担了她的学费。

老吴则最终选择让女儿成了一名没有学籍“潜伏”在上海的“黑生”。在上海出生成长，6岁的女儿和城里的孩子一样活泼。梦想“当舞蹈家”的她，常常叉着腰挥舞着小手臂，给老吴表演幼儿园学的舞蹈《小苹果》。

两年前，因为有两个孩子需要上学，老吴姐姐一家人都回了安徽。但老吴总想着“再拼一把”，他清晨6点出门跑车，半夜回家，心中时刻横着一个账本——每天需要挣400多元才能负担起买车的贷款和女儿的学费。

“违规招生是出于无奈。”一位校长告诉中国青年报·中青在线记者，有许多家长给他算账，陪孩子回老家的话，收成好一年也只能挣个几千元，让孩子留在上海，虽然要自己承担学费，但省了回去探望的成本，孩子也不会成为留守儿童，或者造成夫妻分居。

“我是一个校长，教书育人天经地义。农民工子弟学校就是专门教育农民工子女的，这个学生不让收，那个学生不让收，我干得还有什么劲呢？”他说。

在调研了十几所幼儿园后，刘玉照得知，能够顺利升入小学的外地孩子不到一半。

他还发现，许多原本可以升入职业学校的学生也被卡住了。自2008年起，上海市每年统计不计划回老家读高中的外地初三应届生数量，并制定相配套的职高招生指标。然而，近两年来，约一半的指标都被浪费了，主要因为家长不符合持有居住证等条件，导致孩子无法入学。

“一方面上海本来就缺技工，一方面很多孩子在上海长大，不愿回老家，初中毕业刚好15岁，既不能升学，也没达到招工的合法年龄。”刘玉照认为，这部分因为政策被卡在中间的孩子，只能赋闲，可能会给社会带来不稳定因素。

**伟大的城市不要害怕有穷人**

“有供给的地方没需求，有需求的地方没供给。”在上海市政协委员、上海交通大学特聘教授陆铭的眼中，这是中国当下不少问题的症结。他认为，供需出现矛盾的时候，首先要考虑增加供给，而非限制需求，尤其是根据身份限制需求。“如果教育资源短缺，就让民间力量开办学校。何况现在不是教育资源短缺，而是民办学校招不到学生”。

老吴也渴望“政策能松动一点”。哪怕仍然办不了居住证，但如果政策能允许女儿在民办学校自费借读，他也“心满意足”了。“至少孩子上学不用偷偷摸摸了”。

不过，对于老吴和许多其他家长来说，学费仍是一笔很大的负担。多年来，不少全国人大代表、政协委员曾提议，尝试诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼提出的教育券制度。给所有适龄儿童配发义务教育卡，卡里充值中央和地方政府为义务教育拨付的所有费用，无论其父母到哪个城市打工，凭卡便可实现转移支付并在当地入学。

刘玉照认为，上海以居住证作为门槛，并非完全没有好处，至少它给流动人口提供了一个阶梯性的福利，之前则没有阶梯性。

“实际上它为农民工长期居留在城市，打开了一个通道，但同时也给另外一部分人关闭了通道。只不过目前这个门槛比较高，能达到要求的人比较少，而受到影响的人比较多。”他解释。

但他也强调一点：“人口流动基于地区差异，短期内这个差异不可能弥补。”

“如何在保障流动儿童受教育权和城市发展之间，寻找到一个均衡点，成了当下我们急需解决的问题。”一位受访者对中国青年报·中青在线记者呼吁。

横向比较世界上其他大都市后，陆铭发现，如果技术先进、管理到位，人口密度高并不一定导致“大城市病”。比如，东京都市圈有约3600万人，集中了日本总人口的三分之一，在全日本人口负增长的情况下，其人口依然在持续增长。同时，东京地铁、轻轨、铁路等方式辐射各地，街区生活便利，小马路如毛细血管般密集，商铺分布两边，促成了规模经济的形成。

陆铭清楚地记得，在一次国际会议中，一位加拿大学者好奇地问：“中国城市化进程刚刚过半，中国人为何已觉得大城市的人太多？”在美国、加拿大等早已完成城市化的国家，人口仍在向大城市集中。

“北上广深，我们当然需要吸引所谓的精英人群，但是精英不是活在真空里的，他们也需要辅助岗位，也需要清洁工，需要保安，需要保姆。”陆铭相信，如果大城市只要精英，不要低端劳动力，不符合经济规律。

“很多低收入者恰恰构成了一个城市的活力。”在他的理想中，“一个伟大的城市不要害怕有穷人”。他举例说，麦当娜刚到纽约的时候，也很穷，住在地下室。北京上海可不可能只要麦当娜，不要年轻的麦当娜？

在新书《大国大城》后记中，陆铭给未来写了一封信。他先写道，“回想这些年来，我们这些读书人写了不少文章来呼吁城市化和农民工市民化，效果有一些，但仍然困难重重……”

不过，在信的结尾，他表示了信心，“我相信，中国也一定能实现公正而有效率的发展。有无数的人在为之努力”。