

公共池塘资源理论与异地高考探析

黄湘云

(湖南大学教育科学研究院, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要: 异地高考问题是近年来出现的重大教育难题之一, 主要是解决农民工随迁子女就地参加高考的教育诉求。从 2008 年至今, 相关的异地高考政策不断出台, 到 2013 年初各地更是出台了具体的异地高考方案。对这些方案加以分析后, 不难发现这些方案并没有能很好地实现其初衷。异地高考作为公共事物的一部分, 本文运用公共池塘资源治理理论将其纳入分析框架内, 认为要解决异地高考问题, 在异地高考制度的承诺与监督上应清晰确定制度的边界, 使占用和供应规则与当地条件保持一致, 尊重集体选择的安排, 并进行良好监督。

关键词: 异地高考 公共池塘资源 制度 承诺与监督

中图分类号: G4 **文献标识码:** A

一、公共池塘资源理论

“公共池塘资源”指的是一个自然的或人造的资源系统, 这个系统大得足以使因使用资源而获取收益的潜在受益者的成本很高(但并不是不可能排除)。其具体的形态和规模不一, 渔场、地下水流域、牧区、灌溉渠道、桥梁、停车库、计算机主机以及溪、湖、海洋和其他水体都属于该范畴。[1]

基于哈丁的“公地灾难”、在此基础上发展起来的“囚徒困境”以及奥尔森的“集体行动的逻辑”等理论模型, 得出了“个人的理性行动最终导致的却是集体的非理性的结果”。因此, 众多分析学家均认为, 对于公共池塘资源的治理, 有两种传统的路径: 利维坦和私有化, 即除非通过强权的控制, 或者彻底私有化, 人类几乎难以摆脱这些悲剧的梦魇。以利维坦为“唯一”方案的人们认为, “如果经济效率来自于公共财产资源的开发, 那就要求对公共财产资源实行公共控制”。对自然资源实行集中控制和管理的政策方案, 已经得到广泛的认同, 特别是在第三世界的国家。然而, 集中控制要达到最优的均衡, 是建立在信息完备、监督能力强、制裁可靠有效以及行政费用为零这些假定的基础上的。若是缺少这些前提条件, 集中管制不但达不到有效治理的目的, 反而可能会损害这些公共事物。而以私有化为“唯一”方案的人们则强硬地要求凡是资源属于公共所有的地方, 强制实行私有财产权制度。然而, 该方案却存在着致命的难题: 对某些公共池塘资源实行私有产权的必要性是什么; 对于诸如水和渔场的流动性资源, 又该如何建立私有产权。这样的问题得不到解决, 该方案也只能作理论层面上的探讨。[2]

极少有制度不是“国家的”就是“市场”的, 许多成功的公共池塘资源制度, 都是同时具有“公有制特征”和“私有制特征”的。在对两种传统路径的利弊分析基础上, 奥斯特罗姆提出了公共事物治理的替代解决方案——自筹资金的合约实施博弈, 认为没有完全的政府

的控制，没有彻底的私有化，公共池塘资源的使用者可以通过自筹资金来制定并实施有效使用公共池塘资源的合约。自组织治理的适用类型是有局限的：一是可再生的资源；二是资源是稀缺的；三是资源使用者能够相互伤害，但参与者不可能从外部来伤害其他人。

以公共牧场为例对自组织治理进行解说，就是在使用公共牧场时，牧人必须事先就放养多少牲畜进行谈判，谈判中就如何分享目的的负载能力和如何分担执行协定所需费用的各种策略进行讨论。当协议达成后，将通过许多机制加以执行。其中有些执行机制是外在的政府机构，有些执行机制包括使用者所在社群中已被雇佣为监督人和执行人的社群成员，还有些执行机制包括了充当他们自己的监督人的使用者本人。这样的制度安排在许多场景中都有不少弱点，牧人可能错估草地的负载能力，他们自己的监督机制可能出现故障，外来的执行人不按事先承诺行事。为了限制个人的行为，可再生公共池塘资源的使用者设计、修订、监督和维持了多种制度安排，来规避个人行为对使用者群体的共同受益的损害。[3]

二、异地高考

进入 21 世纪，由于经济和城市化进程的发展，我国进城务工人员规模急剧扩大。根据 2010 年第六次全国人口普查结果，我国有 2 亿 2 千多万人离开户籍地迁居异地工作或生活，伴随着这一现实的是随迁子女人数的逐渐攀升。而此时进城务工人员随迁子女受教育问题主要集中在义务教育阶段，2008 年，国务院出台的“以流入地为主，公办学校为主”的方案正是为应对这一问题而提出的。在异地接受义务教育的学生很大一部分成为日后异地高考的主力军。与此同时，接近或达到高考年龄的随迁子女数量陆续增多，异地高考开始从一个社会现象逐渐转变为社会问题并受到社会各界关注。在 2008 年两会期间，全国人大代表赵林中就提交了《关于切实关心外来民工子女参加当地高考的建议》，建议国家有关部门放宽门槛，允许外来务工人员的子女在父母从业地参加高考。“异地高考”从此进入人们的视野，并在此后几年异地高考持续成为两会关注的焦点。

2012 年 8 月，异地高考问题终于破冰，国务院办公厅转发了教育部等部门的《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》（以下简称《意见》），各地具体方案原则上应于 2012 年年底出台。此《意见》一经发出，引起社会各方强烈反响。进城务工人员及其随迁子女希望各地方案尽快出台，实现多年夙愿，但当地户籍居民及其子女的反对之声也不绝于耳。随后，各地方政府的反映也不尽相同，尤其是异地高考矛盾最为突出的京沪粤三地方案的出台十分谨慎，其异地高考方案过高的门槛与随迁子女的期望相去甚远。[4]

三、公共池塘资源理论和异地高考

在公共池塘资源环境中如何通过组织以避免独立行动的不良后果，根据国家理论和企业理论，一般是由外部代理人解决的。这些理论以企业或国家作为一种组织工具，解释了如何供给新制度，如何获得承诺，以及如何有效监督代理人和其他主体的行动。但是，一群委托

人，如一个社群的公民，如何才能将自己组织起来解决制度供给、承诺和监督问题，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同受益，仍然是一个理论难题。现实中有一些人解决了这个难题，另一些人为解决这个难题，奥斯特罗姆分析了这些成功与不成功的经验，提出了强有力且成功的公共池塘资源制度的八大设计原则。

1. 清晰界定边界

公共池塘资源本身的边界必须予以明确规定，有权从公共池塘资源中提取一定资源单位的个人或家庭也必须予以明确规定。异地高考涉及众多群体，流动人口及其随迁子女、流入地人口及其子女、高考移民、各级政府和教育部门等。牵涉的人员和利益过于繁杂，使得异地高考政策的适用对象和条件变得难以界定。异地高考政策要解决的根本问题是使随迁子女能在流入地获得平等的升学机会，因而异地高考准入条件的设置应突出对学籍条件的合理要求。[5] 因此，在异地高考政策实施前，应明确其对象，屏蔽高考移民的寻租行为，并减少父母的工作、居住和社保等条件对随迁子女参加异地高考的教育权利的附加影响。

2. 使占用和供应规则与当地条件保持一致

规定占用的时间、地点、技术和（或）资源单位的占用规则，要与当地条件及所需劳动、物资和（或）资金的供应规则相一致，这有助于这些公共池塘资源的存续性。从各地出台异地高考方案的时间及其影响来看，北京、上海和广东三地的方案备受关注。就如杜玉波所言：异地高考问题的主要矛盾集中在北京、上海、广东，其他省的问题都不是很大。而熊丙奇认为：“作为人口流入较大的地区，如果北上广的异地高考问题不解决，基本上等于我国整体的异地高考问题没解决。”然而，现实中北京和上海两地对异地高考却采取颇为抗拒的态度。北京近期实行过过渡期升学考试措施，2013 年符合条件的可以参加中等职业学校录取，2014 年可选择在京高考，回原籍录取，而具体何时真正开始实施异地高考政策则没有明确；上海于 2014 年实施与《上海市居住证管理办法》相衔接的进城务工人员随迁子女接受义务教育后在沪参加升学考试的具体方案，持有上海居住证 A 证的来沪外来务工人员子女在上海参加高中阶段学校招生考试并完成高中阶段的完整学习经历，可以参加高考。[6]然而，作为流动人口的集中地，其异地高考诉求最为强烈的，其方案更应因地制宜而不是加以排斥，通过制定合理的准入门槛，并对其高校招生指标作出调整或补充来满足随迁子女的升学需求。

3. 尊重集体选择的安排

绝大多数受操作规则影响的个人应该能够参与对操作规则的修改。异地高考方案本该由代表民意的中央政府和教育部门加以制定实施，然而因为各地考核方式和招生标准不一，只好将该权力下到各地。这样一来各地在制定方案时，不可避免会收到当地利益的牵绊，作出有意或无意的“排外”行为。此外，作为异地高考制度的主要对象，流动人口及其子女因种

种原因在异地高考问题上的争议能力较为薄弱,不能很好地表达自身的诉求。因此,在制定方案时要听取各界人士的意见,集思广益地作出决策。

4. 进行良好监督

积极检查公共池塘资源状况和占用者行为的监督者,或是对占用者负有责任的人,或是占用者本人。权利的使用与监督息息相关,对于异地高考政策中的不合理之处和异地高考中的违规行为,相关者应保持警惕并加以指明。异地高考的权利与众多随迁子女公平受教育和社会和谐息息相关,直接牵涉的是各自的利益,因而其可以低成本地战胜监督惩罚过程中存在的一阶困境和二阶困境。然而,现实异地高考中的严峻问题是,监督者有时却不知道向谁报告情况。因异地高考政策的实施对象是中学生,而他们的监护人却大都是文化程度不高、社会地位和经济条件不佳的务工人员,这个群体没法自我组织以维护自身的权益。缺乏或不能参与类似自组织治理中所必须的论坛或民间法庭等组织,使得流动人口及其随迁子女的异地高考诉求得不到充分重视和满足。此时,作为异地高考政策的代理人,各级政府和教育部门应建立各种平台,充分听取各方意见,从而制定出均衡各方利益的方案。

结束语:

现行的异地高考政策已出台并陆续实施,其运行效果还有待时间的证实,然而对该政策的监控却不容松懈,在问题出现或政策修改等急迫的形势下,可遵循奥斯特罗姆的自组织治理理论作为指导准则。

参考文献

- [1] (美) 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》, 余逊达等译, 三联出版社, 2000年, 第52~57页
- [2] (美) 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》, 余逊达等译, 三联出版社, 2000年, 第52~57页
- [3] (美) 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》, 余逊达等译, 三联出版社, 2000年, 第52~57页
- [4] 李慧, 杨颖秀. 如何破解异地高考政策难题[J]. 教育经济与管理, 2013, (2)
- [5] 李慧, 杨颖秀. 如何破解异地高考政策难题[J]. 教育经济与管理, 2013, (2)
- [6] 唐兴霖, 李文军. 地方政府异地高考政策比较及其优化研究[J]. 社会科学战线, 2013, (10)

Public Pool Resources Theory And The Different Place Of The College Entrance Exam

Huang Xiangyun

(Institute of Education Science Hunan University, Changsha, 410082, China)

Abstract: The different place of the college entrance exam is one of the important problems in recent years, mainly to solve the problems of migrant workers in the local college entrance examination of the education demands. From 2008 to date, the relevant off-site entrance policy continues to introduce, to the beginning of the year is the introduction of specific foreign college entrance examination program in 2013. After analysis of these schemes, it is not difficult to find that these solutions are not very good. As a part of the public affairs, the paper applies the theory of public pond resource management to solve the problem of college entrance examination. The boundary of the system should be clearly defined on the commitment and supervision of different place of the college entrance examination system.

Keywords: different place of the college entrance exam Common pool resources System
Commitment and supervision