

我国流动儿童教育政策变迁逻辑及未来展望

● 方媛 姚佳胜

摘要:自上世纪90年代以来,我国流动儿童教育政策经历了以有限接收为主导的政策探索阶段、以“两为主”为核心的政策多样化改革阶段、以“两纳入”为抓手的政策体系完善阶段,呈现出以城镇化发展为推力的政策形成机制、以兼顾社会发展与以人为本为导向的政策价值取向、以体系调整为手段的政策过程保障、以经济学话语为主导的政策话语规则的政策变迁逻辑。新时代流动儿童教育政策体系应深化“人的城镇化”为核心的政策形成机制,倡导多元化的政策价值取向,建构城乡一体化政策体系的政策过程保障,完善多元主体参与的政策话语规则,从而为流动儿童营造公平、包容、开放的教育环境。

关键词:流动儿童;义务教育政策;变迁逻辑;未来展望

课题来源:本文系辽宁省教育厅人文社会科学青年项目“教育政策县(区)域执行的伦理问题及对策研究”(项目编号:L201783671)的研究成果之一。

作者简介:方媛/辽宁师范大学教育学院硕士研究生,主要研究方向为教育政策与法律;姚佳胜/辽宁师范大学教育学院副院长,副教授,主要研究方向为教育管理、教育政策与法律。

改革开放以来,伴随着城市化进程的加快,我国大量农村剩余劳动力涌入城市,并逐渐由个体外出转变为家庭式流动,随之流动儿童的规模逐步扩大,逐渐形成一个特殊群体。同时,流动儿童在流入地城市如何获得与融入义务教育成为迫切需要解决的社会问题,对我国基础教育改革提出了巨大的挑战。自20世纪90年代以来,国家愈加重视这一问题,出台了一系列相关的政策文件,在管理体制、户籍制度、招生制度、经费保障等方面均呈现新的突破,在很大程度上缓解了流动儿童“上学难”的现状。但我们必须清醒地认识到,我国流动儿童义务教育还存在诸多困扰和挑战,如流入地政府“事权”与“财权”不对称,教育资源供求失衡,流出地政府责任缺失,学籍挂钩户籍,城市教育融入的显性排斥(如分班教学)及隐形排斥(如交友圈的封闭性、文化差异、情感隔阂)等问题。因此,本研究认为解决流动儿童义务教育问题的关键在于历史视域下准确审视和精准把握我国流动儿童教育政策的始发、改革的变迁逻辑。本研究在流动儿童义务教育政策文本解读及变迁梳理的基础上,结合教育政策分析模式,把握流动儿童教育政策的变迁逻辑,并积极探讨未来的政策优化路径,以期流动儿童教

育发展提供参考。

一、我国流动儿童教育政策变迁的历史逻辑

历史分期的目的即通过研究历史的“质变”与“量变”,把握历史的“变点”,进而了解各时代的特性^①。纵观国家出台的流动儿童教育政策,在对政策文本进行系统、精准的梳理分析的基础上,依据流动儿童教育政策变迁有重要突破的关键性政策、重要会议等精确历史分期的关键节点,并结合学界对于流动儿童教育政策发展的阶段划分,本研究认为我国流动儿童教育政策变迁主要经历了以下三个阶段。

(一)以有限接收为主导的流动儿童教育政策探索阶段(1995—2000年)

20世纪90年代以来,全国流动人口规模呈现激增态势,据资料显示,1990年至2000年十年间全国流动人口数量翻了两番,从1990年的2135万增加至2000年的1.02亿^②。与此同时,作为流动人口主要组成部分的流动儿童,在此十年间数量亦是增长至1982万^③,由此引发的流动儿童义务教育问题日益凸显,成为学界及社会民生的持续热议话题。1995年,

原国家教委在当年的议事议程中正式列入流动儿童教育问题,并要求当时的基础教育司义务教育处对流动儿童教育问题开展调研工作^[4]。在此基础上,1996年4月,原国家教委印发《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法》(试行)(以下简称《就学办法》),在北京、天津、上海等6省市各选1区进行试行。此政策的出台标志着中央政府正式将流动儿童教育问题列入政策议题。该政策要求严格控制流动儿童外流,规定流动儿童主要在户籍所在地接受义务教育,对在流入地接受教育的流动儿童收缴借读费。1998年3月,原国家教委联合公安部根据《就学办法》的试行结果,出台《流动儿童少年就学暂行办法》(以下简称《暂行办法》),将《就学办法》中的相关规定进行了着重强调。在国家政策的推动下,这一阶段流动儿童教育发展呈现出以下特点:(1)国家开始正面关注,实现政策零突破。《就学办法》和《暂行办法》的出台,回应了流动儿童群体的义务教育诉求,开始对流动儿童的教育进行控制性、治理性以及全面性干预,开启了流入地接纳流动儿童入学的政策先河,并对流动儿童就学、办学、管理以及借读费缴纳提供了政策性框架,同时还对流动人口教育自主救助机构即打工子弟学校的基础设施、教学质量、收费、师资等提出要求,为日后流动儿童教育奠定了基本的政策依据。(2)政策的限制性导向明显。1996年《就学办法》规定“凡户籍所在地有监护条件的,必须在户籍所在地接受义务教育;户籍所在地没有监护条件的,流动期间在流入地接受义务教育”。在1998年《暂行办法》中也要求“流动儿童少年常住户籍所在地人民政府应严格控制义务教育阶段适龄儿童少年外流。凡常住户籍所在地有监护条件的,应在常住户籍所在地接受义务教育;常住户籍所在地没有监护条件的,可在流入地接受义务教育”。这表明流动儿童必须符合一定的条件才能在流入地获得就学机会,并且在符合条件的基础上缴纳借读费,对流动儿童采取“借读”形式的限制性入学。(3)以流出地政府管控为主,未规定流入地政府具体职责。政策明确规定对于流动儿童户籍所在地的管控、监管职责,而对于流入地政府则是规划性要求,流入地政府的具体职责存在政策缺失。

(二)以“两为主”为核心的流动儿童教育政策多样化改革阶段(2001—2013年)

进入21世纪以来,随着人口流动的持续发展,“举家迁徙”已成为流动人口的迁移定式,流动儿童群体规模愈发壮大。据2010年第六次全国人口

普查数据显示,2000—2010年十年间,全国流动人口数量已达2.21亿,其中0—17周岁流动儿童占3581万^[5],并呈现出持续增长态势。面对大量流动儿童的社会背景下,上世纪90年代出台的相关政策的局限性日益暴露,流入地的有限性接纳门槛过高造成一系列新的问题,国家采取多样化的政策改革。

2001年5月,国务院基于基础教育改革的发展需要颁发了《关于基础教育改革和发展规划纲要的决定》,首次提出了“两为主”原则,即“要重视解决流动人口子女接受义务教育的问题,以流入地政府管理为主,以全日制公办中小学为主,采取多种形式,依法保障流动人口子女接受义务教育的权利”^[6]。这标志着流动儿童教育政策发展步入新的改革阶段。“两为主”原则提出后,这一阶段中央政府相继出台《基础教育工作分类推进与评估指导意见》(2002年)、《关于规范收费管理促进农民增加收入的通知》(2004年)、《关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》(2004年)、《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(2005年)、《关于解决农民工问题的若干意见》(2006年)、《关于贯彻落实中央指示精神,积极开展关爱农村留守流动儿童工作的通知》(2007年)、《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》(2008年)、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010年)、《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》(2012年)、《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》(2012年)、《中小学生学籍管理办法》(2013年)、《关于做好无学籍流动学生管理工作的通知》(2013年)等。这一阶段的政策主要体现出以下特征:(1)政策数量激增,逐步构建起多样化政策框架体系。较第一阶段的流动儿童教育政策相比,这一阶段不论是政策数量还是政策出台频率均大幅提高。国家通过出台政策积极引导流动儿童“差别对待”向“同城待遇”的转变,构建起流动儿童就学、入学、办学、经费保障、政府管理体制等多样化、全方位的政策体系架构。例如,2004年,《财政部关于规范收费管理促进农民增加收入的通知》要求全面取消流动儿童的“借读费”;2006年《关于解决农民工问题的若干意见》提出“将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算”^[7];2008年《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》要求对符合条件的流动儿童免除“学杂费”;2012年《关于深入推进义务

教育均衡发展的意见》中首次强调政府向社会购买服务等方式保障流动儿童入学,逐步建立起配套的经费保障机制。(2)各项政策规定逐步细化,保障流动儿童享有平等受教育权的政策目标更加具体。例如,针对打工子弟学校,前一阶段政策文本要求普遍是目标性的,对其存在和发展持消极态度,对于其存在形式、管理标准及扶植方式并没有详细规定。在这一阶段的政策文本中,政府承认打工子弟学校在缓解公立学校就学压力方面发挥的积极作用,并将其纳入民办教育管理范畴,并规范其设立条件,对于师资、安全、卫生等各方面提出明确要求,并在经费、培训、基础设施等方面给予扶持。(3)明确了流出地政府的主导职责。前期政策规定流入地政府的职责仅限于流入地教育行政部门承担,并未规定其他部门的工作。包括2001年《关于基础教育改革与发展的决定》为起点的多项政策中详细地规定流入地政府在流动儿童教育管理以及教育投入等主导职责,且相关职责部门包括教育行政部门、公安部门、财政部门、发展部门等的协作职责也相应增加,并要求流出地政府积极配合。

(三)以“两纳入”为抓手的流动儿童教育政策体系完善阶段(2014年—至今)

“两为主”政策阶段使流入地政府及公立学校成为解决流动儿童教育的“首要代理人”。地方政府的行为逻辑具有双重性,即地方政府兼具代理人 and 自利者的双重角色,既代理上级政府指令和地方公共事务,也追求自身的政治和经济利益^[9]。在实际调查中,流入地政府作为自利者,在流动儿童教育工作中存在事权与财权的极不对称现象。这就导致流入地政府往往选择“悬置”上级政策,“不作为”或“逆向作为”现象普遍存在。因此,流动儿童教育需探求内涵式发展,完善政策体系。

2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》首次要求“将农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴”(简称“两纳入”)。“两纳入”政策的提出,体现了各级政府对于流动儿童教育的系统性、机动性管理,营造出流动儿童教育政策体系进一步发展的政策氛围。此阶段主要有以下三点特征:(1)松绑式户籍制度改革。长期以来,以户籍作为限制条件,成为将流动儿童排除在流入地教育系统之外的主要障碍。以《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》为序幕,国家又相继出台了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(2014年)、《居住证管理办法(征求意见稿)》(2014年)、《关于全面深化公安改革若干重大问题

的框架意见》(2015年)、《关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》(2017年)等,逐步推进户籍制度改革,实行镇、小城市、大城市以及特大城市的差别化落户政策,放宽户籍准入门槛。建立健全与流动儿童流入地就学年限等条件相挂钩的义务教育供给机制,使流动儿童享有平等的受教育权利。(2)中央政府增加财政投入,在省级政府统筹下各级政府共同承担。“两为主”政策阶段,强调流入地政府的教育投入职责,但并没有给予相应的财政支持。“两纳入”政策提出后,中央政府加大对流动儿童教育的财政投入。2015年11月,《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出“钱随人走”“两免一补”和生均公用经费基准定额经费,明确了中央政府的财政分担比例。2018年《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》要求合理划分各级政府之间的财政事权和支出责任。在原有经费投入的基础上,中央政府对相关省份进一步加大流动儿童教育的中央财政奖励资金的力度和范围。(3)教育管理重心上移。我国现行的教育管理体制中,中央政府负责提供政策、价值引导;由省一级政府统筹规划;以区、县为主具体执行教育政策。面对大规模跨省流动人口现状,已经超越了省级政府的统筹范围。《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》(2016年)、《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》(2017年)等政策的提出,强化了中央政府的分担职责,在省级政府的统筹下缓解地方政府的管理压力。

二、我国流动儿童义务教育政策的变迁逻辑

我国的流动儿童教育政策由“限制”转变为“两为主”“两纳入”政策阶段,经历了渐进性、复杂化的演进过程。教育政策分析一般分为四种不同取向的分析模式即:发生学取向、过程取向、目的取向和政策话语。对一个具体教育政策的分析,需要多个分析模式的综合应用^[9]。笔者在对这四种分析模式的系统分析和综合运用基础上,分析得出我国流动儿童教育政策的变迁过程中呈现了以下变迁逻辑。

(一)以城镇化发展为推力的流动儿童教育政策形成机制

20世纪80年代以来的国家城镇化战略是推动流动儿童教育政策出台的重要动力。城镇化的阶段性变化加速了流动儿童教育政策的变迁。结合我国

城镇化的发展阶段,可以将流动儿童教育政策形成动力机制的演进划分为三个阶段。(1)城镇化由慢到快的过渡阶段(1991—2001年)。由于制度的约束,流动人口规模逐步增长、就地城镇化与异地城镇化并存,这一阶段最主要的变化是农村富余劳动力的流动,并逐步冲击传统“离土不离乡”的束缚,逐步跨出镇界、县界、省界,由此一来,中国区域间、城乡间大规模人口流动便顺势发生^[9]。流动儿童作为流动人口的主要组成部分,其数量迅速增加,流动儿童教育问题引起社会热议,国家开始正面关注,出台流入地借读形式的有限性接收和流出地严格控制外流的政策取向。(2)城镇化快速推进阶段(2002—2011年)。“十五”计划决定“取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制,引导农村富余劳动力在城乡、地区间的有序流动”,一系列支持农村富余劳动力外出务工的各级政府政策陆续出台,异地城镇化成为主要的发展倾向^[10]。全国的流动儿童数量在这一阶段达到新的高峰,之前有限性接收的流动儿童教育政策的局限性导致流动儿童失学率居高不下,因此国家开始寻求新的政策突破。2001年起,推出以“两为主”政策为主导的一系列政策,明确了流入地政府及学校的管理责任。(3)新型城镇化阶段(2012年—)。《国家新型城镇化规划》以及《关于进一步推进户籍制度改革的意见》为始端,以“人的城镇化”为核心、提升城镇化质量为主的我国城镇化新阶段拉开了行进序幕^[11]。为适应新型城镇化,流动儿童教育政策进入“以人为本”的内涵式发展阶段,从长期科学发展角度提出“两纳入”的政策原则。

(二) 以兼顾社会发展与以人为本为导向的流动儿童教育政策价值取向

政策价值取向是在一定的价值观的指导下,对某种权利和资源进行分配时的一种利益倾向^[12]。根据流动儿童教育政策的阶段性发展倾向,可以发现,我国流动儿童教育政策价值取向呈现出由“社会发展优先”逐步追求“以人为本”的转变,即由“效率优先”趋向“公平优先”。(1)“效率优先,注重社会发展”(1995—2000年)。20世纪80年代以来,城镇化处于由快到慢的关键过渡期。社会发展需要稳定的社会环境,而儿童的大规模外流增加了社会的不稳定性。因此,为了优先社会发展,维护社会秩序,国家政策要求流出地政府严格控制儿童外流,让其在户籍所在地完成义务教育,对于流入地就学则采取高门槛限制性“借读方式”。政策带有明显的“效率优先”倾向。(2)“注重效率,公平认知觉醒”(2001—2013年)。进入新世纪以来,城镇化进程加快,人们逐渐意识到流动人

口是社会发展的必然要素,对流动人口或流动儿童有了新的认识,逐渐开始接纳他们。国家开始从关注流动儿童发展而不是考虑城市发展的角度思考如何妥善解决流动儿童的教育问题,流动儿童教育政策出现重大转变,“两为主”原则提出。流出地政府也从一开始的严格控制到现在积极配合流入地工作,借读费逐渐被废除,流入地逐渐放宽入学限制,政策追求趋向流动儿童的“同城待遇”。(3)“以人为本,兼顾效率”(2014年—至今)。在新型城镇化视角下,主要依靠非均等化基本公共服务压低成本推动城镇化快速发展的模式不可持续,随着内外部环境和条件的深刻变化,城镇化必将进入以提升质量为主的转型发展新阶段^[14]。“以人为本,公平共享”的新型城镇化发展理念,要求实现从“物”的城镇化到“人”的城镇化的转变,“人的城镇化重视人的权利、人的福利、人的主体性,以人的全面发展为出发点和最终归宿”^[15],将其作为新型城镇化的发展核心。“人的城镇化”对教育提出新的要求,要求教育促进流动人口融入社会,融入学校。因此,流动儿童教育政策从让流动儿童接受平等的教育转变为让流动儿童更好地融入教育,增强城镇教育的包容性,从发展性角度出发将流动儿童教育“纳入政府教育发展规划和财政保障范畴”,更好地促进流动儿童的全面发展。

(三) 以体系建设为手段的流动儿童教育政策过程保障

自20世纪90年代以来,我国的流动儿童教育政策体系建设处于不断完善的过程中。一是管理体制的调整。在政策的初步发展阶段,流动儿童的教育管理主要是由流出地政府负责。新世纪以来,“两为主”原则提出,流动儿童的教育管理由流入地及公立学校承担,以县为主的管理体制重心不断上移,中央政府和省级政府的投入规模增大。同时,逐步加强对打工子弟学校的管理和扶持,因时、因地制宜地调整审批办法和设置标准,将打工子弟学校纳入了民办教育管理范畴。二是经费投入体制的调整。在“两为主”政策阶段,流动儿童的教育经费来源主要是流入区、县的财政支出,这就造成流入地政府财权与事权的严重失衡,因此,中央政府加大对流入地政府的经费投入,按比例分担,鼓励各级政府从财力上予以支持,并给以问题解决较好的省份一定的经费奖励。同时国家不断筹措教育经费并挺高其利用率,一方面国家积极引导社会力量办学,从多渠道共同分担流动儿童教育经费。另一方面,国家逐渐优化经费的使用结构,公开费用去向,加大监督力度和范围,保障相关教育经费能真正用到流动儿童教育发展上。三是户籍制度的

松绑式调整。国家不断突破以户籍为主的入学准则,学校不断放宽户籍准入条件,扩大教育服务,使更多流动儿童享受流入地教育。

(四) 以经济学话语为主导的流动儿童教育政策话语规则

公共政策话语分析是一股朝气蓬勃、潜力巨大的新潮流,研究者通过聚焦于政策语言本身,如概念、术语、修辞、表达策略、沟通过程、身份形象的形成等一系列问题,能够帮助人们较好的从意义维度来理解公共政策领域的结构和变迁,进而揭示出隐藏在语言背后的权力结构与意识形态^[6]。纵观我国流动儿童教育政策,可以发现,其政策话语主要以经济学话语为主并不断趋向多样化。(1)政策话语主要以经济学话语为主导。中国教育经济学话语体系有丰富的话语分支,包括教育和经济的关系、教育投资和教育财政经济、教育成本和收益、教育制度变革和创新、教育资源利用和效益^[7]。聚焦于流动儿童教育政策文本,可以发现经济学话语较为丰富。从教育与经济的关系上来说,前期的流动儿童教育政策话语主要体现为,流动儿童的教育要适应城镇经济的发展,为社会发展服务,通过控制儿童外流来创造稳定的经济发展环境。后期的政策文本中,流动儿童教育逐渐被视为城镇经济的重要推动力,通过教育促进人的城镇化,缩小与城镇人口的社会距离,更好地融入当地教育体系,培养技能人才,促进经济发展。在流动儿童教育政策文本中,“经费保障”“学杂费”“两免一补”“取消借读费”等都表现出其经济学政策话语的特征。(2)政策话语的多样化发展。随着流动儿童教育政策的变迁,其政策话语不再仅仅限于经济学话语,政治、社会、公共管理、伦理等因素逐渐渗透在流动儿童教育政策话语中。如“着力推动农民工逐步在实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户”“开展关爱流动儿童活动”等表达,都体现出流动儿童教育政策话语的多样性。

三、我国流动儿童教育政策的未来展望

随着城镇化的推进,我国流动儿童教育事业在政策的推动下取得了较大的发展。在政策形成机制、价值取向、过程保障、话语规则等方面遵循着一定的演进逻辑。但政策演进逻辑也存在着政策形成机制缺乏教育自身发展认知动力、政策价值取向的本体性价值关注不足、政策过程保障没有触及关键制度改革以及政策话语规则忽略民意表达等问题。这就要求流

动儿童教育政策在未来发展过程中需要不断调整与完善。

(一) 深化“人的城镇化”为核心的政策形成机制

我国流动儿童的政策形成机制一直是被动跟随城镇化的发展需求的变动而变动,自身发展的认知意识不明确,导致政策形成机制人文色彩缺失。《国家新型城镇化规划》要求:“以人的城镇化为核心,合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,不断提高人口素质,促进人的全面发展和社会公平正义,使全体居民共享现代化建设成果”^[8]。正如美国华盛顿大学陈金永教授曾指出的,中国的社会主义城镇化独具特色,推动中国城镇化的基本上是政府,市场只是个配角^[9]。“人的城镇化”就对政府在流动儿童教育改革与发展中的责任提出新的要求,更加迫切要求政府转变其公共服务职能,更加注重流动儿童的发展,为所有城镇所有儿童提供公平且有质量的教育。强化政府职责,可以从以下几个方面来努力。首先,积极推进流动儿童教育服务统筹权的上移。加强中央政府和省级政府的统筹规划力度,逐步构建中央高位统筹、省级统筹、市区(县)主导的流动儿童教育服务体系。以教育部为主管的中央行政部门应根据新型城镇化的总体规划,在中央层面确定流动儿童教育发展宏观布局 and 战略重点,通过组建由各部门成员参与的流动儿童教育发展战略小组,推进制度调整和政策制定。其次,大力加强各级政府不同职能部门之间的协作和联动。随着流动儿童的迁移带来的城镇教育用地不足、经费紧缺、师资不足、相关管理人员缺位等问题,已经超出教育部门的权限,需要财政部门、人事部门、土地规划部门等的协作管理。这就需要各部门要加强合作,构建实时沟通平台,定期更新交换各部门掌握的信息,及时把握流动儿童的相关信息,提高流动儿童公共服务的整体性。再次,根据流动儿童流入数量的不同,对于类似北京、上海、深圳等吸进流动儿童较多的城市,根据流动儿童比例匹配确定相关部门管理机构 and 人员编制,缓解政府人员的管理压力。

(二) 倡导多元化的政策价值取向

流动儿童教育政策的价值取向随着社会的发展不断变化。在制定流动儿童教育政策时,要做到经济、社会、资源、流动儿童的全面协调可持续发展,坚持“以人为本,促进公平”的基础上,推进新型城镇化的可持续发展。首先,实现“教育工具价值”向“教育本体价值”的转变。在“以人为本”的新型城镇化视角下,流动儿童教育政策战略目

标应强调“以学生为本”的价值取向,着力追求流动儿童本身的全面发展,旨在通过教育造就新一代市民,使他们具备现代市民的教育方式和综合素养,从而推进流动人口的社会融入,加快城市产业结构升级,成为拉动经济发展的关键动力。其次,实现“效率优先”向“深化公平,兼顾效率”的转变。流动儿童相较于城镇儿童在生活方式、受教育质量、文化素养、知识储备等都处于劣势地位。政府、社区和学校应针对各层次儿童开展补偿教育,提供针对性、高效性的教育补救措施,无论在生活中还是学习中都积极给予更多政策优惠措施。同时积极将家庭视角引入流动儿童教育政策。再次,树立“多元文化价值观”。政策应积极引导各层级政府、社区、学校开展全纳教育。通过开展一系列教育活动和公益活动,引导城镇市民、学生正确认识流动人口的平等地位,鼓励他们相互尊重,消除偏见,尊重差异,包容差距,促进城市文化与农村文化的相互认同、融合共生,营造包容、多元、开放的社会氛围。

(三)建构城乡一体化政策体系的政策过程保障

长期以来我国流动儿童教育中存在的二元教育制度导致义务教育公共服务供给不均。我们可以发现,二元教育制度是嵌套在整个宏观的二元社会制度之中的,破除教育二元结构、建构城乡一体化的教育制度,还需要教育制度之外的制度创新与制度支持^[20]。首先,深化户籍制度改革。要放宽城市的户籍准入条件,完善城市落户政策。在“人的城镇化”为核心理念的指导下,结合各地城市承载能力、城市发展规划和发展需求以及民意诉求等,制定含有具体标准的城市落户条件,针对一些特大城市实行有差别的分区域落户政策。加快推进居住证制度改革,依据居住年限、缴纳社保年限、流动儿童当地就学年限等为条件,对流动儿童提供与本地户籍儿童同等的教育公共服务和社会保障。其次,完善各级政府财政分担机制,平衡事权与财权。要明确中央、省、市、区(县)各级政府的在流动儿童教育发展中的责任。中央财政应重点扶持流动人口较多的省份,加大对于妥善解决流动人口教育问题地区的奖励力度,省级财政要向市域范围内流动人口较多的地区倾斜。同时,各级政府加快建立以常住人口为依据的规范化、长期性的财政转移支付制度。

(四)完善多元主体参与的政策话语规则

流动儿童教育政策实质上就是围绕城市教育资源进行协商和分配,涉及多元利益主体。政策话语不仅仅只是传达官方意识形态,还应积极呼应

各利益主体的利益诉求。现阶段我国流动儿童教育政策的话语权主要集中于政府,民意表达较弱。为此,尤其要强化社会公众的政策话语权,政策真正做到“问政于民,问需于民,问计于民”。首先,加强政策宣传,建立政策信息公开制度。应扩大政策信息公开的内容和范围,详细地公开政策制定的预期目标、政策制定的过程、政策实施主体、政策预期效果等,并及时更新政策落实情况以及政策存在的问题。其次,疏通民意表达渠道,加强民意表达法律建设。政策制定前要做到“问政于民”,政府应建立规范的民意调查制度,只有在制度约束下,才能在民众与政府之间形成良性互动。问询的范围应该涵盖多元利益主体,包括基层政府、学术专家、城镇居民等,尤其要关注流动人口这一既是直接利益相关者又是弱势群体的意见表达。问询的方式可以通过实地走访、学术调研,还可以通过网络平台建立专门的问询网站。政府还要建立健全民众知情权、表达权以及监督权的法律机制,设立民意调查制度、民意反馈制度、听证会制度、监督举报制度等,运用法律制度切实落实民众参与政策制定。

参考文献:

- [1]张玉法.现代史的分期问题[M].台南:久洋出版社,1985:1.
- [2][3][5]段成荣,等.我国流动儿童生存和发展:问题与对策——基于2010年第六次全国人口普查数据的分析[J].南方人口,2013,(04).
- [4][13]秦洁.城市化进程中城市农民工子女就学政策价值取向研究[D].上海:华东师范大学,2011.
- [6][7]徐晓新,张秀兰.将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析[J].中国社会科学,2016,(06).
- [8]赵静,陈玲,薛澜.地方政府的角色原型、利益选择和行为差异[J].管理世界,2013,(02).
- [9]谢维和.教育活动的社会学分析[M].北京:教育科学出版社,2007:173-179.
- [10][11][12]苏红键,魏后凯.改革开放40年中国城镇化历程、启示与展望[J].改革,2018,(11).
- [14][18]国家新型城镇化规划(2014—2020年)[M].北京:人民出版社,2014:13,16.
- [15]邹巧飞.人的城镇化及实现路径研究[J].求实,2015,(02).
- [16]李亚,尹旭,何鉴孜.政策话语分析:如何成为一种方法论[J].公共行政评论,2015,(05).
- [17]李桂荣.中国教育经济学话语演进二十年[J].教育研究,2004,(12).
- [19]Chan,Kam Wing.Fundamentals of China's Urbanization and Policy[J].The China Review,2010,(01).
- [20]褚宏启.城镇化进程中的教育变革——新型城镇化需要什么样的教育改革[J].教育研究,2015,(11).

(责任编辑:冯永刚)