

随迁子女义务教育政策执行差异的 个案考察

陈宣霖,彭达

(湖南科技大学 教育学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:国内政策执行研究主要探讨执行偏差,很少关注执行差异。通过考察W、Z市随迁子女义务教育政策执行过程发现,两市的政策执行既有共性,也有差异。执行差异表现在:公办学校入学招生上,W市实行预报名制度,Z市实行分期分批招生;随迁子女学校管理上,W市实行“竞争式淘汰”,Z市实行“限制式发展”。政策执行并不是执行者被动地、机械地遵循上级政策的过程,而是积极地、创造性地回应上级政策的过程。

关键词:随迁子女;教育政策;政策执行;执行差异

中图分类号:G40

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2023)06-0080-07

1 问题提出

政策执行很大程度上决定了政策成败。正如政策执行研究“开山之作”《执行》一书所言:“再好的政策方案,如果没有正确、有效地执行,仍将导致失败。”习近平总书记也特别强调政策执行的重要性,如“一分部署,九分落实”。然而,在实践中却普遍存在着政策没有得到有效执行的现象,“上有政策,下有对策”即我国对这一政策现象最常见的形象化描述。例如,为了促进教育公平,我国自1996年以来出台了一系列随迁子女义务教育政策。虽然随迁子女义务教育政策取得了积极成效,但其执行却面临一些困境,既存在执行偏差^[1-3],也存在区域差异^[4-7]。目前,国内相关研究主要聚焦探讨该政策执行为何偏离预定政策目标,而很少关注政策执行的区域差异,没有很好地解释“相同的政策,不同的实践”这一政策执行差异现象为何发生、如何发生及何以可能。鉴于此,本研究旨在以随迁子女义务教育政策为例,考察不同地方政府是如何差异化地执行教育政策的,以期一方面丰富国内政策执行研究内容,另一

方面为促进教育政策的有效落实提供参考。

2 研究方法与过程

本研究采用个案研究方法,选取我国长三角地区W市和Z市作为研究对象。一方面,两市都是经济发达地区,21世纪以来吸引了大量的流动人口及其随迁子女。W市位于A省。改革开放以来,随着工业化、城市化的快速发展,作为经济发达城市和区域性制造业中心的W市吸引了大量流动人口。2011年底,W市外来人口总数超过290万。2012年,W市各县(市、区)全部通过国家“义务教育发展基本均衡”省级评估,被国务院通报表扬为“全国‘两基’工作先进地区”。Z市位于B省,是B省流动人口最多的城市,2010年流动人口占全省流动人口的23%,义务教育学龄人口约占全省的20%。2015年,Z市所有县(市、区)全部通过国家“义务教育发展基本均衡评估”。另一方面,笔者与这两个城市的教育系统有一定的社会联系,这有助于笔者顺利进入“现场”和联系研究对象,并尽可能多地搜集第一手

收稿日期:2023-08-07

基金项目:湖南省教育科学规划课题重点资助项目(XJK20AJG001)

作者简介:陈宣霖(1988—),男,土家族,湖南永顺人,讲师,博士,主要从事教育政策研究。

资料。本研究的田野工作为2013至2017年,主要运用文件搜集、深度访谈、直接观察等方法搜集资料,然后对资料进行编码、分类及对比分析。

3 随迁子女义务教育政策执行过程的个案描述

本部分将对两市随迁子女义务教育政策执行的历程进行描述,然后比较其共性与差异。

3.1 两市随迁子女义务教育政策执行的历程

3.1.1 W市随迁子女义务教育政策执行历程

W市从2001年开始采取措施解决随迁子女义务教育问题,大致经历了如下四个阶段。

(1) 定点接收随迁子女入学(2001~2003年)。这一时期,W市虽然没有出台专门政策,但已开始关注随迁子女义务教育问题,并采取了相应的政策行动,具体体现在以下三个方面。第一,明确提出“两为主”入学原则。2001年,W市出台《关于加快基础教育改革和发展的意见》,提出“对合法流动人口子女接受义务教育,实行以流入地政府管理为主,以就近公办学校接纳为主”。第二,确定接收随迁子女的“定点学校”。2002年,W市要求各区按“就近入学”的原则确定接收随迁子女义务教育的“定点学校”,规定这些学校不得推诿、拒收。例如,该市CN区按东、西、南、北、中的布局,选择5所小学作为接纳随迁子女就学的学校。第三,采集流动儿童信息。W市公安局2002年发布《关于认真做好流动儿童登记采集工作的通知》,建立了社区民警和协管员登记采集、派出所录入微机、分管所长定期检查进度的信息登记管理网络。这一时期,在W市接受义务教育的随迁子女逐渐增多,从2002年的5万人增至2003年的8.4万人,公办学校就读率从80%上升到89%。

(2) 明确随迁子女入学要求(2004~2008年)。2004年8月,W市出台有关随迁子女义务教育的第一份专门政策文件《关于W市区进城务工就业流动人口子女接受义务教育的若干意见》,对随迁子女在该市接受义务教育的程序与收费标准、各级政府及其职能部门的责任、公办学校的职责以及随迁子女学校管理等方面作出了规定。2006年8月,W市出台《关于全市义务教育阶段学生免收学杂费的试行意见》,规定在该市义务教育公办中小学就读满两年的随迁子女如果符合条件,经所在学校审核并报学校所在地教育

行政部门备案后可以免收学杂费。这一时期,在W市接受义务教育的随迁子女规模持续增长,从2004年的11万人增至2006年的17.2万人,在公办学校的就读率一直维持在90%左右。

(3) 随迁子女分类入学(2009~2011年)。2009年,W市开始调整随迁子女义务教育政策,表现在以下两个方面。第一,随迁子女接受义务教育按居住证和暂住证分类管理。2009年3月,W市出台《W市居住证管理暂行办法》,把所有外来常住人口统一纳入居住证制度进行管理,并对具有合法固定住所、稳定收入和参加社保且同时满足人才引进、投资经商、招聘用工、优秀农民工等10种具体情形之一的外来人口发放居住证,对不符合申领居住证条件的外来人员发放暂住证。该文件规定:暂住证持有人享有为其随迁子女向公办学校申请接受九年制义务教育的权益;居住证持有人不仅享有上述权益,还享有九年制义务教育阶段子女直接免除学费、杂费并在所属学区就近入学的权益。第二,以落户的形式入学。2009年9月,W市出台《关于做好W市市区优秀农民工落户工作的通知》,鼓励在各行各业表现突出的优秀农民工落户城镇,同时允许他们的配偶、未成年子女跟着一起落户。据统计,2011年在W市接受义务教育的随迁子女为15.8万人,占全市义务教育阶段学生总数的35%,公办学校就读率达92%以上。

(4) 规范随迁子女义务教育工作(2012年至今)。2004年出台的第一份专门政策没有明确规定随迁子女就读公办学校的入学条件,导致各区之间的政策执行不尽统一,增加了区域间的接纳矛盾,造成随迁子女入学困难。为此,W市于2012年7月出台第二份专门政策《关于进一步做好W市区外来务工就业人员子女义务教育工作的意见》,对随迁子女义务教育入学条件与程序、经费保障机制、学校布局规划、教学管理、随迁子女学校管理以及各职能部门职责等方面进行了规范。2014年1月,W市出台《W市义务教育均衡发展条例》,规定县级人民政府应当保障随迁子女平等接受义务教育的权利。对未统筹安排符合条件的随迁子女在居住地接受义务教育的县级人民政府及其有关部门,上级人民政府及其有关部门要责令其限期改正、通报批评,情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。2015年8月,W市出台《A省居住

证在W市持有人享受本市公共服务待遇的通知》,规定自2015年9月1日起统一使用A省居住证,停止办理暂住证和W市居住证,在该市与A省居住证持有人共同居住生活的子女可按有关规定在居住地接受义务教育。据统计,2012年,在W市接受义务教育的随迁子女为17.18万人,占全市义务教育阶段学生总数的37.57%,公办学校就读率为91.96%。

3.1.2 Z市随迁子女义务教育政策执行历程

Z市从2002年开始出台相关政策解决随迁子女义务教育问题,大致经历了以下三个阶段。

(1) 出台专门政策解决随迁子女义务教育问题(2002~2007年)。2002年3月,Z市出台《关于加快基础教育改革和发展的决定》,提出“各级人民政府要把流动人口子女教育纳入当地义务教育发展规划。坚持以流入县(市、区)政府管理为主的原则,以全日制公办中小学为主体,鼓励支持社会力量举办民工子女学校,依法保障流动人口子女的教育权利。学校对家庭特别困难的流动人口子女要主动实行减免。各级人民政府对以解决流动人口子女义务教育为主的民办学校可实行专项补贴”。2002年8月,Z市出台有关随迁子女义务教育的第一份专门政策文件《关于外来流动人口子女就学的若干意见》,对随迁子女在该市接受义务教育的责任主体、办学形式、入学程序以及教学管理等方面作出了规定。这一时期,在Z市接受义务教育的随迁子女规模快速增长,从2003年的6万人持续增至2007年的20.46万人。2007年,随迁子女在公办学校就读率为87.3%。

(2) 规范随迁子女义务教育管理(2008~2011年)。随着随迁子女规模的快速增长,Z市从2008年开始一方面规范随迁子女接受义务教育的举措,另一方面提高随迁子女的入学门槛。2008年3月,Z市出台《关于优先发展教育加快教育强市建设的决定》,提出将“进城务工人员子弟学校建设纳入教育发展总体规划,工业片区配套设施建设要优先考虑进城务工人员子弟学校”,并“加大对民办民工子弟学校的扶持力度,在校舍建设、教学仪器设备配备上予以适当补助”。2008年8月,Z市出台有关随迁子女义务教育的第二份专门政策《义务教育阶段外来务工人员子女就学管理试行办法》,对随迁子女在该市接受义务教育的入学条件、入学程序、教学管理、经费保障、随迁子女学校管理等方面作出了全

面的规定,提高了入学门槛。2009年6月,B省颁布《B省流动人口居住登记条例》,规定:居住证分为临时居住证和居住证两种;只有具备持有临时居住证、在当地连续住满三年、有固定住所、有稳定工作等条件的流动人口才可以申请居住证;拥有居住证的流动人口将在子女入学、养老保险等方面逐步享受与本地居民同等待遇。这一时期,在Z市接受义务教育的随迁子女总体规模有所波动,从2008年的22.33万人降至2009年的21.58万人,然后持续增至2011年的23.62万人。

(3) 随迁子女积分入学(2012年至今)。Z市在试点流动人口“积分管理”的基础上,于2012年6月出台《关于实施新居民积分制管理的意见》,在B省率先实施新居民(指在该市务工、经商、创业且有固定住所的非本市区、县(市)户籍的人员)积分制管理,按照“高积分换取高待遇”的原则,对教育、住房等公共服务资源进行再分配。高积分的新居民随迁子女在义务教育阶段可优先享受居住地公办学校就近入学的待遇。2012年7月,Z市在省内首次出台《Z市新居民人才库建设通知》,规定符合条件的流动人口的随迁子女可优先就近入读公办学校。这一时期,在Z市接受义务教育的随迁子女出现了“先增后降”的趋势,从2012年的23.81万人持续增至2014年的24.27万人,然后降至2015年的24.2万人。

3.2 两市随迁子女义务教育政策执行的共性

两市随迁子女义务教育政策执行的共性主要表现在公办学校设置入学条件、有限扶持随迁子女学校、学校教学管理一视同仁及保障公办学校经费投入等方面。

3.2.1 公办学校设置入学条件

随迁子女在两市申请公办学校均需要提交一系列证明材料,主要包括无监护条件证明、居住证明、劳动合同、社保证明、学籍证明、出生证明等。随迁子女在W市公办学校就读需要满足的条件主要包括暂住半年以上、签订劳动合同一年及以上或有工商营业执照、缴纳社会保险一年及以上、符合计划生育政策。例如,该市WA公办小学周校长指出,随迁子女就读公办学校需要满足一些条件:“第一,有固定单位、有合同,交养老金、医疗金等。第二,一般要求是独生子女,如果是两胎必须是政策允许生的。第三,住在学校所属街道半年以上。”随迁子女在Z市公办学校就读需要满足六个入学条件,包括户籍所在地无监护条件、

暂(居)住证(一年及以上)、劳动合同(一年及以上)或工商执照、房产证或房屋租赁合同或相关居住证明、缴纳社会保险的凭证(一年及以上)、《儿童预防接种证》。

3.2.2 有限扶持随迁子女学校

两市对随迁子女学校的扶持主要表现在两个方面:一个是在资金、设备等方面给予部分支持;另一个是在教师队伍建设上给予有限支持。W市对随迁子女学校的有限扶持主要表现两个方面:一是在教学设备、资金、教学场地等方面给予支持;二是在教师队伍建设、教研活动等方面给予支持。例如,WB随迁子女学校是在CN区的扶持下不断发展壮大的,该校的孙校长介绍了当地政府给予的支持:“我们学校的性质是公助民营,政府提供校舍、教学设备、部分骨干教师等资助,支撑着学校的发展。尽管学校属民办性质,政府也会给予资金支持,例如今年政府提供了11万元的资金支持。”Z市对随迁子女学校的有限扶持主要表现两个方面:一是支持学校硬件设施建设;二是支持学校师资队伍建设。例如,Z市教育局2010年指定全市示范中小学对口支援60所随迁子女学校,确定31所随迁子女学校校长和教导主任免费接受培训,30所随迁子女学校作为奖补对象并重点在校舍建设、教学仪器配备上予以适当补助。

3.2.3 学校教学管理一视同仁

两市在学校教学管理上对符合公办学校入学条件的随迁子女均强调“一视同仁”原则。例如,W市的WD公办中学吴校长指出,教育局明确强调要平等对待所有人,不能存在任何偏见或歧视。在进行学校分班时,先为本地学生编班,并确保每个班级中外地学生的数量相同。WB公办中学班主任游老师指出,老师们对学生都是一视同仁的,“我们老师是不会提他是本地的还是外地的,我们也不关心他是本地的还是外地的,所以,基本上就是该表扬就表扬,该批评就批评,一视同仁”。Z市WL区教育局陈科长指出,当地对随迁子女与本地学生是一视同仁的,没有规定本地人要在哪个班级,外地人要在哪个班级,没有这样的区分,从未出现过这样的情况,教育局也会监管,不允许有这种歧视。ZC公办中学政教处主任谢老师指出,学校对随迁子女与本地学生是一视同仁的,“我们对他们与其他孩子一视同仁。要不然,他们会很不舒服。叫什么新Z市人,这样叫,他们会感觉很自卑、难受,很难融入,所以,我们没有

刻意地叫什么。而且,他们排班都是电脑操作,与其他学生混在一起排的”。

3.2.4 保障公办学校经费投入

两市都是只把符合公办学校入学条件的随迁子女纳入经费预算,是根据公办学校在校生数拨付义务教育经费。W市是根据公办学校在校学生人数拨付义务教育经费。例如,CN区教育局钱科长指出:“只要进入公办学校,政府就要根据人头费拨款,民工子女的生均公用经费也一样,也都要拨给学校。”但是,钱科长也指出,公办学校只靠公用经费是难以正常运转的,“如果公办学校也像民办学校一样完全自主经营,仅仅靠这笔生均公用经费来做的话,没多少钱,生均公用经费一个人才一两百块钱,如果一个学校一千个学生,才一二十万,做不了什么事情,不能承担把这个学校开下去的费用”。Z市的随迁子女义务教育经费投入主要由区县政府承担,中央与省市等上级政府的转移支付比较少,而且区县政府只将公办学校纳入财政保障范围。例如,WL区教育局陈科长指出:一方面,他们“几乎没有”获得来自“市里面、省里以及中央政府的转移支付或者补贴”;另一方面,区财政只承担公办学校随迁子女义务教育的经费责任,“他如果是进公办的,全免费的,一分钱都没有出的,连课本费都是由地方财政出,不用说学费了,学费肯定是没有了……但是,比如我刚才讲的民办的新居民子女学校,因为它是个人举办的,私人举办的,所以,要收学费的”。

3.3 两市随迁子女义务教育政策执行差异

两市随迁子女义务教育政策执行差异主要表现在公办学校入学方式和随迁子女学校管理两个方面。

3.3.1 公办学校入学方式:W市的预报名制度与Z市的分期分批招生

两市对随迁子女采取了不同的招生方式:W市建立了预报名制度,Z市则采用分期分批招生。

(1)W市的预报名制度。随着随迁子女的不断增多,为进一步规范管理随迁子女接受义务教育,W市在2012年出台的第二份专门政策中提出要建立随迁子女入学的预报名制度。预报名制度的大致流程如下:学校在每年的五六月份提前进行随迁子女入学预报名工作,先由随迁子女父母持相关证明材料向相应的学校提出报名申请,然后经学校或相关部门按照入学条件评分等办法审核后公布录取名单;如果报名人数超出学校招

生计划或申请者不完全符合入学条件,则由相关部门统筹安排入学。例如,该市某公办小学2013年5月发布的招生公告如下:“小学招生须提供的材料包括:①原籍户口簿、父母双方身份证;②居住证且已居住满半年及以上;③经劳动就业部门备案的一年以上的劳动就业合同或工商营业执照;④一年及以上的社会保险缴纳证明;⑤房产证,或房屋租赁合同,或其他居住证明;⑥计划生育证明;⑦儿童预防接种证;⑧幼儿园园籍卡。上述材料必须属实,否则取消报名资格。2013年6月10日,进行报名申请,预报名登记时间截止6月12日,逾期不再受理。预报名申请由街道工作小组办公室根据学额许可情况,确定录取人数,以父母双方社保缴纳年限长短为测算标准优先录取,按公布的学区统筹安排公办学校入学,不服从统筹安排的则视为自动放弃入学资格。新生凭《入学通知书》在规定时间内到学校办理报到手续。凡逾期不报到者视作监护人主动放弃学额,责任自负。”从上述招生公告来看,随迁子女能否进入公办学校受到多种条件限制:一是要提供八个证明材料;二是要在规定时间内提出申请;三是受到办学规模的限制;四是受到父母双方缴纳社保年限的影响;五是受到政府统筹安排的影响;六是要按时报到。可见,W市随迁子女入学招生实行预报名制度的主要目的在于优先解决符合条件的随迁子女的入学问题,然后统筹安排不符合条件的随迁子女。

(2)Z市的分期分批招生。2014年以来,Z市义务教育阶段招生开始实行“学校分期、对象分批、录取分批”的分期分批招生制度。首先,“学校分期”是指公办学校分两期或三期招生,一般是优质学校先招生,其他学校后招生。其次,“对象分批”是指公办学校招生对象分为三批:第一批为施教区对象(含:户籍在施教区的适龄儿童;符合条件的现役军人、引进人才、归侨华侨、港澳台同胞的子女;“积分入学”政策录取的新居民子女;照顾对象的子女);第二批为父母在施教区范围内有房产证的适龄儿童;第三批为居住在施教区范围内符合条件的新居民子女。最后,“录取分批”是指先招收第一批适龄儿童,当报名人数超过学校招生计划时,优先招收户籍迁入时间较早和实际居住时间较长的适龄儿童,未录取的由区教育局统筹安排。第一批学生录取后有剩余学额的学校启动第二批招生:若报名学生少于该

学校剩余学额,学校如数录取;若报名学生人数超过剩余学额,则由学校动员分流或采用电脑派位的方式招生,额满为止,未录取的由区教育局统筹安排。第二批学生录取后还有剩余学额的学校启动第三批招生:若报名学生少于该校剩余学额,学校如数录取;若报名学生人数超过剩余学额,原则上按照父母的社保、用人单位、居住证均在该区者优先,具体由学校制订录取细则;在该区符合入学条件而未被学校录取的,由学校动员分流或区教育局统筹安排。可见,分期分批招生的目的在于,一方面让优质学校先解决父母有本地户籍和在当地有房产证的学生的就学问题,另一方面把符合条件的随迁子女分流到其他公办学校。

3.3.2 随迁子女学校管理:W市的竞争式淘汰与Z市的限制式发展

两市虽然都致力于规范管理随迁子女学校,但却采取了不同的管理方式:W市采用“竞争式淘汰”的管理方式,Z市采用“限制式发展”的管理方式。

(1)W市随迁子女学校的“竞争式淘汰”。W市自2001年开始接纳随迁子女入学以来,接受义务教育的随迁子女逐年增加,从2002年的5万人持续增至2004年的11万人。与此同时,该市的随迁子女学校也不断增加,到2005年共有33所随迁子女学校(其中有20所是非法办学),接收了近2万名随迁子女。然而,有一部分随迁子女学校存在办学条件差、安全隐患多、师资不达标以及学校管理不规范等问题。W市在2004年出台的第一份专门政策中要求各地教育行政部门按照相关法规加强对随迁子女学校的管理,包括向符合办学条件的学校颁发办学许可证,进行定期检查和监督,表彰和奖励办学成绩显著的学校,要求存在问题的学校限期整改,依法取缔非法办学的学校并妥善安排其学生就学。然而,该市CN区的钱科长指出,在实际操作中,区县教育行政部门并没有一个很好的办法来监管这类学校,只是每年对其办学情况、办学资格等方面进行一年年检,而且由于涉及很多学生的就学问题,也不能轻易地取缔它,“一般来说,除非是特别重大事情,或者说是特别办不下去了,我们才会考虑终止它办学。一般来讲,学校还是要维持下去的,这个倒不是因为其他原因,关键是有这么多的学生。它不像工厂一样,我要停工,我随时可以停,停了之后,大不了产品卖不出去,或者把工人工资发了。

这里涉及这么多孩子的入学问题,一旦解散的话,这些孩子就失学了,所以,对民办学校的取缔不是那么简单的事情”。

为此,CN区一方面对随迁子女学校采取“有限支持”,另一方面在2009年支持创办了一个WM随迁子女学校,专门用于接纳不符合公办学校入学条件的随迁子女。钱科长指出,教育局支持创办WM随迁子女学校的目的就在于以“竞争式淘汰”的方式督促其他随迁子女学校规范办学:“现在整个环境在不断地规范中,像WM学校当时创办的初衷也就是为了解决这个问题……我们有了这个学校之后,就等于是行政管理包括在行政执法的过程中有了底气了,有了退路了。对于民办学校就是这样子的,就是要规范管理,就是要说清楚,你要是不规范管理,还是这样乱来的话,我们有办法呀,学生无所谓,你要是办不下去,把它推到市场,我们有地方来容纳,来接收,就像我们这个学校已经吞并了几所学校。如果区域内还有不规范办学的学校的话,我们还会继续用这样的方式让它们规范,这等于对它们是一种制约。”赵科长举了一个因“竞争”而被“淘汰”的随迁子女学校的例子:“有一个WE学校,那个学校办得不行,是私人老板开办的,他只在乎收进多少学生,至于里面的学校管理都一塌糊涂。把这个学校交给我们区来管理以后,我们区就派出退休的督导科主任进驻那个学校来参与他的管理。后来,因为这个学校办的不如别的学校好,生源减少,规模越来越小,两三年下来就和WM学校合并了,以保证更好的教学质量。”

(2)Z市随迁子女学校的“限制式发展”。为应对不断增长的随迁子女入学需求,Z市在2002年提出要以全日制公办中小学为主,鼓励支持社会力量举办招收流动人口子女的中小学。自此,在该市接收义务教育的随迁子女规模从2003年的6万人持续增至2008年的22.33万人,随迁子女学校从2003年的9所增至2008年的128所。市教育局王处长指出,该市随迁子女学校主要存在人多场地少、师资水平不达标、办学条件落后三个问题,而且学校管理跟不上,因而成为全市“最低端的学校”。对此,他们也很想把这些学校取缔掉,但鉴于这些学校接收了大量的随迁子女,如果强行取缔,会引发社会问题,因此只能采取先安置学生后取缔学校的方式。为此,该市采取的主要举措是限制随迁子女学校招生条件与办学层

次,以此减少随迁子女学校的生源,从而使其“自动关门”。一是给随迁子女学校设置招生条件。在2013年以前,随迁子女在Z市随迁子女学校就学几乎不需要什么条件。但2013年以来,部分区县规定了随迁子女需要满足三个条件才能进入随迁子女学校就读。例如,WL区的陈科长指出:“公办学校是六个条件,随迁子女学校是三个条件,这样也有一定的条件给它们,不能一点条件都没有,那这样不行。”二是规定随迁子女学校不能招收初中阶段的随迁子女。三是加强对随迁子女学校的监管。Z市规定教育行政部门至少每学期对随迁子女学校办学情况进行一次检查和指导。但在实际操作中,部分区县加大了对随迁子女学校的检查力度。对此,部分随迁子女学校表示自己难以应付。例如,ZB随迁子女中学负责人秦先生表示:“我们也希望政府对我们检查不要太严,特别是HO区,上个学期基本是半个月一次,做好了一次,下次检查又来了。我们学校老师不多,行政人员也不多,应付不来。”总之,当地政府部门一方面限制随迁子女学校招生,另一方面加强了监管,导致随迁子女学校的学生逐年减少,最终使得随迁子女学校“自动关门”。例如,陈科长阐述了随迁子女学校的未来处境:“规范管理了以后,生源再减少,它自然就会被淘汰。因为这种新居民子女学校,它是没有生存力的,它正是因为外来人口聚集的时候才产生的这么一个学校,它自己会淘汰掉,它没有这个发展的空间的。”

4 结语

本研究主要考察了W、Z市随迁子女义务教育政策的执行过程及其异同。研究发现,两市的随迁子女义务教育政策执行既有相似之处,也存在差异。两市政策执行的相似之处主要表现在公办学校设置入学条件、有限扶持随迁子女学校、学校教学管理一视同仁、保障公办学校经费投入等四个方面。两市政策执行的差异主要表现在公办学校入学方式和随迁子女学校管理两个方面:在公办学校入学招生上,W市实行预报名制度,Z市是实行分期分批招生;在随迁子女学校管理上,W市采取“竞争式淘汰”方式,Z市采用“限制式发展”方式。

本研究的分析表明,政策执行并不是执行者被动地、机械地遵循上级政策的过程,而是执行者积极地、创造性地回应上级政策的过程。因为:一

方面,上级政策制定时的“去情境化”导致其文本表述通常具有模糊性,需要执行者结合具体情境进行“再情境化”的理解;另一方面,执行者对上级政策的“再情境化”理解不是简单的“信息解码”过程,而是复杂的“意义建构”^[8]过程。正如某学者所言,政策通常只是创设了一种“具有选择性的情境”,它只告诉人们“如何缩小或改变未来的行动范围”,所以,人们在回应政策时需要结合具体情境进行“整合”和“建构”^[9]。正是在这个意义上,有学者指出,执行者如何回应政策,一定程度上取决于他们如何理解政策,不同的政策理解会导致不同的政策执行^[10]。

参考文献:

- [1] 张丹.随迁子女教育政策的地方实施与困境——以A市随迁子女小学阶段为例[J].教育发展研究,2018(20):8-16.
- [2] 刘永云,赵彬.随迁子女教育政策执行偏差的多维度分析[J].教育学报,2019(4):51-58.
- [3] 中央教育科学研究所课题组.进城务工农民随迁子女教育状况调研报告[J].教育研究,2008(4):13-21.
- [4] 韩嘉玲.相同的政策 不同的实践——北京、上海和广州流动儿童义务教育政策的比较研究(1996—2013)[J].北京工业大学学报(社会科学版),2017(1):17-30.
- [5] 陈宣霖.政策执行的地区差异是如何发生的——意义建构视角下的随迁子女义务教育政策考察[J].教育学报,2021(6):172-181.
- [6] 周国华.探索进城农民工子女教育治理新思路[J].教育发展研究,2015(20):56-62.
- [7] WANG L H. Local Adaptation of Central Policies: The Policymaking and Implementation of Compulsory Education for Migrant Children in China [J]. Asia Pacific Education Review, 2016(1):25-39.
- [8] 李玲,陈宣霖,蒋洋梅.教育政策执行研究的三种视角及其比较[J].外国教育研究,2018(12):89-99.
- [9] 斯蒂芬·J·鲍尔.教育改革:批判和后结构主义的视角[M].侯定凯,译.上海:华东师范大学出版社,2002.
- [10] SPILLANE J P. A Cognitive Perspective on the Role of the Local Educational Agency in Implementing Instructional Policy: Accounting for Local Variability [J]. Educational Administration Quarterly, 1998 (1):31-57.

A Case Study on the Differences in the Implementation of Compulsory Education Policies for Migrant Children

CHEN Xuanlin, PENG Da

(School of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Domestic policy implementation research mainly explores implementation bias, with little attention paid to implementation differences. By examining the implementation process of compulsory education policies for migrant children in W and Z cities, it is found that there are both similarities and differences. Its differences are reflected in the enrollment of public schools. W city implements a “pre-registration system”, while Z city implements a “phased and batch enrollment”. In terms of management of migrant children’s schools, W city adopts a “competitive elimination” approach, while Z city implements a “restrictive development” approach. This study indicates that policy implementation is not a process in which the implementor passively and mechanically follows the higher-level policies, but actively and creatively responds to the higher-level policies.

Key words: migrant children; education policy; policy implementation; implementation difference

(责任校对 唐尧)