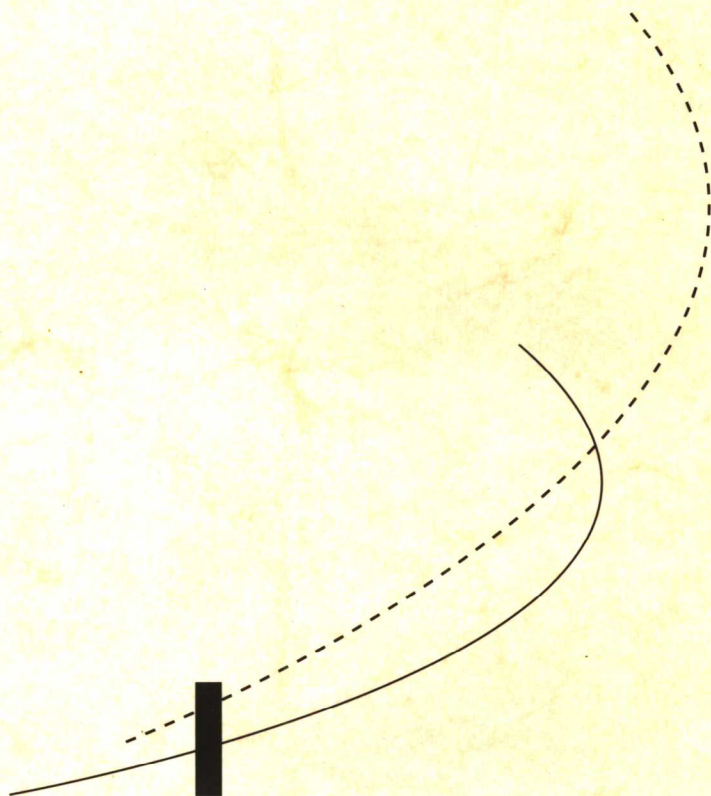




Jiaoyu Zhengce Zhixing Yanjiu



教育政策执行研究

——以进城就业农民工子女义务教育政策执行为例

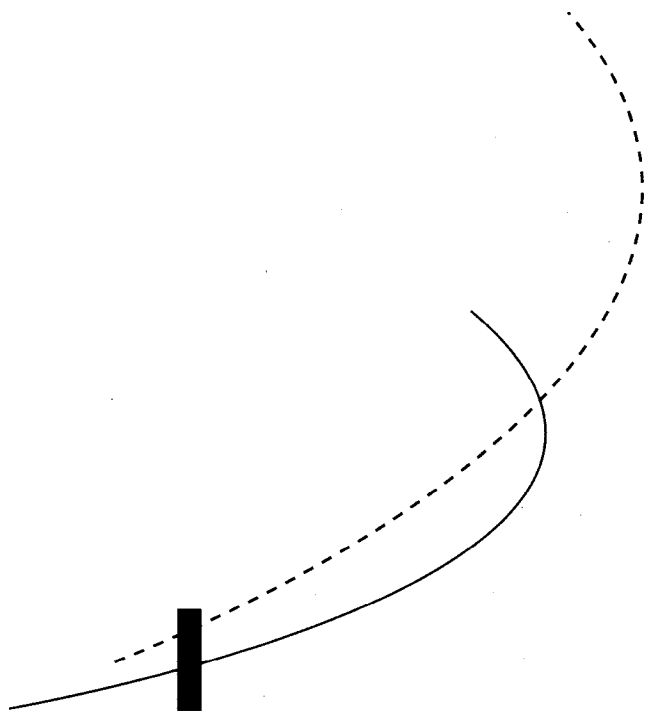
周 佳/著



教育科学出版社



*Jiaoyu Zhengce
Zhixing Yanjiu*



教育政策执行研究

——以进城就业农民工子女义务教育政策执行为例

周 佳/著

教育科学出版社

· 北 京 ·

策划编辑 李 东
责任编辑 孙袁华
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策执行研究: 以进城就业农民子女义务教育政策执行为例 / 周佳著. —北京: 教育科学出版社, 2007. 7
(教育博士文库)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 3992 - 4

I. 教… II. 周… III. 乡村教育: 义务教育 - 教育政策 - 研究 - 中国 IV. G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 108139 号

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64989235
传 真	010 - 64891796	网 址	http: //www. esph. com. cn

经 销 各地新华书店

刷 北京人卫印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 14.75

字 数 217 千

定 价 22.00 元

版 次 2007 年 7 月第 1 版

印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1 - 3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

作者简介



周佳，女，1973年12月出生于黑龙江省哈尔滨市。2005年6月毕业于北京师范大学教育学院，获教育学博士学位。现为黑龙江大学教育学院副教授、硕士生导师、中国高等教育学会高等教育管理分会理事。

主要研究领域为教育政策学、教育基本理论。2003年以来在《中国教育学刊》、《比较教育研究》、《清华大学教育研究》等学术期刊上发表论文20余篇；主持并完成省级人文社会科学研究课题、教育科学规划重点课题5项，其中1项获黑龙江省高校人文社会科学研究优秀成果一等奖。

《教育博士文库》学术委员会

主 任：顾明远

副主任：徐长发

委 员：(按姓氏笔画)

汪永铨 中国高等教育学会副理事长
北京大学教授 博士生导师

顾明远 中国教育学会会长
北京师范大学教授 博士生导师

徐长发 中央教育科学研究所副所长 研究员

董 奇 北京师范大学副校长 教授
博士生导师

裴娣娜 北京师范大学教授 博士生导师

摘 要

在政策的各领域中，对执行的研究开始得比较晚，沃尔夫等人把被忽视的政策执行研究称为“被丢失的章节”。从政策过程而言，政府部门一旦界定公共问题，确立政策目标，进行政策方案的规划，然后经过政策合法化的过程，取得公共政策的权威性，配置执行政策的经费预算，就形成了公共政策；然而，公共政策并非就此结束，而是另一新阶段的开始，于是就出现政策执行问题。要了解政策执行得怎样，就必须对政策效果及其影响进行分析评估，以便确定某项公共政策的实际价值和影响。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》指出要“坚持教育优先发展，促进教育公平”。教育优先发展的战略地位，不仅要通过各方面政策更充分地体现出来，而且要反映在具体政策的执行上，对农民工子女义务教育问题的重视也不例外。

随着农村城市化进程的加快，进城务工就业农民子女的教育问题凸显出来。2003年9月，教育部等六部委下发的《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》（以下简称《意见》）明确了“由流入地政府负责，以全日制公办中小学为主”解决进城务工就业农民子女义务教育问题。但政策的出台不等于问题的解决。当前，贯彻《意见》的情况怎样？困难何在？需要什么新的思路、政策和措施？

本书试图从政策执行过程分析入手来回答这三个问题。借鉴 K. G. 班廷关于问题认定的逻辑结构图，综合运用实证研究与文献分析、制度分析与行为分析等方法，循着政策执行问题察觉、政策执行问题界定、政策

执行问题陈述的逻辑顺序和分析框架进行研究。

本书从“一项补偿性教育政策的诞生”开始,描述了农民工子女义务教育状况,介绍了户籍制度从产生、松动到改革的过程。着重分析了《流动儿童少年就学暂行办法》与《意见》中对有关问题的不同提法,分析了中央政府解决农民工子女义务教育问题的政策走向。

对政策执行过程的分析,是以对影响政策有效执行的因素分析为基础的。在确认“理想化的政策、执行机构、目标群体、环境因素四者,是政策执行过程中所涉及的重要因素”的基础上,进一步强调了政策执行评价对政策有效执行的影响。

通过对上海、哈尔滨、北京三地贯彻《意见》情况的分析,发现流入地政府是在比较积极地行使着调解性自由裁量权,观念上的约束已经不是关键性的制约因素。但是,由于“两为主”政策是一项“没有新资源”的政策,流入地政府在利用既有资源来执行新政策的过程中陷入困境。

流入地政府遇到的另一个困难是弄不清楚决策者真正要达到的目标。由于《意见》没有明确评估标准,导致人们把“公办学校入学率”作为衡量流入地政府执行“两为主”政策效果的唯一标准。

本书的基本结论是:

第一,对于像上海、北京这样的流入地政府来讲,在现有的条件下使所有的农民工子女都进入公办中小学读书,这个目标过高。“两为主”政策的执行必须走渐进的路线,积极扶持简易学校是实现“使进城务工就业农民子女受教育环境得到明显改善,九年义务教育普及程度达到当地水平”的过渡性工作,必须得到重视。

第二,对于已经进入公办学校的农民工子女来说,仅仅强调“入学机会均等”这个目标又“过低”。还不能真正表达“两为主”政策所强调的“一视同仁”的教育机会均等的价值内涵。公办学校从行动上接收农民工子女到心理上接纳农民工子女还有一段距离,以教师激励为前提加强制度建设是实现使农民工子女义务教育状况得到明显改善的政策目标的关键。

第三,修订后的《义务教育法》将均衡发展纳入了法制的轨道。第十二条规定“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年,在其父母或者其他法定监护人工

作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。”从完全制度缺失到实质性的制度缺失是一个大的问题，如何防范实质性制度缺失是政策有效执行的关键。同样的问题又摆在面前，我们的政策执行研究远没有结束。

关键词：进城务工就业农民子女 义务教育政策 政策执行研究

Abstract

The research on policy implantation started in recent years in the policy field, so Volf and some other experts call this neglected policy implementation as "Lost Chapter". As far as the policy process is concerned, Public policies are formed by defining the public problems, setting up objectives, drawing up policy plans, legalizing and authorizing policies and then obtaining the budget. However, it does not come to an end but a new phase, where policy implementation arises. How are these policies implemented? It is necessary to analyze and assess these policies' influence and effect so that some policy's value and effect can be established. *The decision on building a harmonious socialist society*, passed in 16th Party Congress, points out that we must prioritize education and improve educational equality. The prior position of education is reflected by implementing these educational specific policies.

The education problem of rural migrant workers' children has been emerged with the urbanization of rural areas. *The announcement on how to further improve compulsory education of rural migrant workers' children* is issued by the ministry of education and other five ministries in September, 2003, has confirmed the policy, i. e. "charged by the government at the destination and based mainly on public primary and secondary schools", to solve

the compulsory education issues of rural migrant workers' children. However, the proclamation of policies doesn't mean solving all problems. At present, how about the implementation of the announcement? Any difficulties? New ideas, new policies and new measures to be needed?

This dissertation attempts to provide solutions to the three questions from policy implementation. This research is carried out under the logical order and analysis framework from recognition of policy implementation problem, definition of policy implementation problem, to presentation of policy implementation problem. This dissertation, with a group of research methods, such as empirical research and document analysis, system and behavioral analysis, etc., benefits from K·G Banting's logical construction diagram of problem identification.

To begin with "the birth of a compensational educational policy", the dissertation describes the compulsory education conditions of rural migrant workers' children, and introduces the process of the household registration system from its beginning, loosening to its changing. In particular, it analyzes the different definitions of problems concerned in *the transitory method of migrant children's enrollment* and in *the announcement on how to further improve children's compulsory education of rural migrant workers*, and analyzes the policy tendency of central government on solving the problems of compulsory education policy of rural migrant workers' children.

In the dissertation, the analysis of policy implementation problems bases on the analysis of the factors impacting on efficient policy implementation. Ideal policy, implementation institutions, target groups and environment are fundamental factors involved in the policy implementation process. Then the dissertation emphasizes the impact of the evaluation of policy implementation on the efficient policy implementation.

In the dissertation, after the analysis of the implementation of *the announcement* in three cities of Shanghai, Harbin and Beijing, the dissertation shows that the government at the destination operates intercessory discretion very actively and the ideological restrictions have not been the vital factors

yet. However, the policy in *the announcement* is one “without new resources”, so the government at the destination has sunk into trouble of utilizing the available resources to implement new policy.

Another difficulty encountered is that the government at the destination cannot understand the real goal made by the policy-maker. To the government at the destination, the enrollment rate of public schools is considered as the only standard to measure the effect of policy implementation, because there are no definite evaluation criteria in *the announcement*.

The basic conclusion of this book as follows:

In one hand, to the government at the destination, e. g. Beijing and Shanghai, it is a rather high goal that all rural migrant workers' children could enroll in public schools under the present condition. The policy in *the announcement* should be carried out gradually. Supporting facility schools is a transitional work to achieve the target of “the educational environment of the rural migrant workers' children to be improved obviously and the popularization of nine-year compulsory education to reach the level of local area”, and should be paid attention.

In the other hand, it is a rather low goal only to emphasize “equalization of enrollment opportunity” for the rural migrant workers' children who have enrolled in the public schools. The low target cannot represent the value connotation of treating all same stressed in the announcement. There is a long distance for public schools to accept the rural workers' children from behavior to psychology. To strengthen teachers' moral construction is the key to reach the target of providing high quality compulsory education for rural workers' children.

Thirdly, the revised *Laws on Compulsory Education Policy* will start a balanced development. The 12th item sets rules as follows: children of school age should go to school without paying tuition. The local governments must guarantee that children of school age have access to schools where they live. The local governments should provide the equal compulsory educational opportunities for those whose parents or legal guardians work or live in another

IV

place. It is a problem from the neglected policies to practical ones. How to prevent the practical policies missing is a key point. Our policy research is far away from ending.

Key words: Children of rural migrant workers the policy of Compulsory Education Policy implementation research

序

进城务工就业农民子女义务教育，不仅是教育政策需要关心的重要问题，而且也是社会政策需要关注的重要民生问题。城市化是现代化的自然结果，也是现代化的必要条件；农民离开农村走向城市既是城市建设的现实需要，也是农民致富的必然途径。改革开放以来，我国已有近两亿农民以各种形式走进城市，到 2020 年，如果城镇化进程每年增加一个百分点，还将有至少 1.5 亿农民成为城市新市民。这是历史的趋势，也是历史进步的必然。

随着农民进城务工，农民工子女接受教育的要求也自然产生。长期以来，我国实行的是城乡二元结构，城乡教育规划设计、经费分配、师资安排等，都是分开进行的。随着农民工子女教育问题日益突现，统筹考虑城乡教育的必要性也突现出来。但是由于长期二元结构的传统，统筹城乡教育的能力显然不够，解决农民工子女教育的力度不够，相关政策也缺乏整体性和系统性。虽然早在 2003 年教育部等六部委就下发了《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》，明确了“由流入地政府负责，以全日制公办中小学为主”解决进城务工就业农民子女义务教育问题的原则，但由于农民工子女教育问题的复杂性和艰巨性，政策实施过程中还存在一系列的问题，这中间既有主观认识问题，也有客观困难，政策本身也需要不断改进和完善。

周佳同志抓住这样一个重大的现实问题作为博士论文的研究对象，对有关农民工子女教育的政策尤其是政策执行的状况和问题进行了大胆的研究，论文通过答辩后，又不断进行修改，提出了改进和完善农民工子女教育的一系列建议，体现了作者的责任感，反映了时代的现实要求。书中理论与实践有较好的结合，相信对改进有关政策和深化这一问题的研究都有积极意义。

袁振国

2007年5月21日于北京

目 录

序.....	(I)
前 言.....	(1)
第一章 一项补偿性教育政策的诞生.....	(17)
第一节 农民工子女义务教育问题成为社会问题.....	(19)
一、流动的称谓与流动的生活.....	(21)
二、农民工子女就学状况.....	(23)
三、同在蓝天下,共同成长进步.....	(24)
第二节 人口流动与户籍制度改革.....	(28)
一、户籍政策的建立与户籍的权益化.....	(29)
二、户籍制度的松动与改革.....	(30)
第三节 农民工子女义务教育问题进入政策视野.....	(34)
一、公平:教育政策的价值取向.....	(35)
二、有关“农民工子女义务教育”政策文本的演变.....	(40)
第二章 政策执行:政策过程中的薄弱环节.....	(49)
第一节 政策的本质与政策执行困境.....	(51)
一、政策的利益分配本质与政策执行问题的产生.....	(52)

二、政策执行问题的认定与表现形式·····	(56)
第二节 政策执行研究的三重视角·····	(60)
一、自上而下的政策执行模式·····	(61)
二、自下而上的政策执行模式·····	(62)
三、整合型政策执行模式·····	(65)
第三节 基于问题分析的“两为主”政策执行研究·····	(69)
一、政策执行问题察觉·····	(69)
二、政策执行问题界定·····	(70)
三、政策执行问题陈述·····	(83)
第三章 自由裁量与“流入地政府负责”的政策执行·····	(85)
第一节 政策变通与地方政府的行政自由裁量权·····	(86)
一、作为政策执行主体和目标团体的地方政府·····	(87)
二、地方政府执行中央政策时的裁量行为·····	(91)
第二节 区域比较：流入地政府的困境与选择·····	(94)
一、上海贯彻《意见》的情况·····	(95)
二、哈尔滨市贯彻《意见》的情况·····	(103)
三、北京市贯彻《意见》的情况·····	(106)
第三节 激励与约束：中央政府的责任·····	(113)
一、义务教育权利与义务·····	(114)
二、建立科学的政绩评价标准·····	(119)
第四章 强制与诱致：开放公办中小学校·····	(128)
第一节 公办学校：打破城市社群隔离的重要渠道·····	(130)
一、社群隔离与义务教育“双轨”模式的形成·····	(131)
二、公办学校的两难困境·····	(139)
第二节 教师激励与校长问责·····	(143)
一、教师激励是师德建设的前提·····	(144)
二、校长用爱和责任管理学校·····	(149)

第五章 私校公助：简易学校的扶持方案	(158)
第一节 简易学校：城市义务教育的“贫民窟”	(159)
一、农民工子女简易学校：失望的贫民窟.....	(160)
二、农民工子女简易学校：希望的贫民窟.....	(163)
第二节 扶持简易学校：从自力救济到私校公助	(166)
一、私校公助的前提和条件.....	(168)
二、农民工子女简易学校的扶持方案.....	(171)
 结 语	(177)
 参考文献	(185)
 附 录	(193)
1. 《流动儿童少年就学暂行办法》(1998.3.2)	(193)
2. 《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》(2003.9.17)	(196)
3. 《中华人民共和国义务教育法》(2006.6.29)	(199)
4. 《中华人民共和国未成年人保护法》(2006.12.29)	(208)
 后 记	(218)