区域观察

把准需求的“脉” 摸准综改的“结”

骈茂林

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》颁布以来，教育综合改革被高度关注。党的十八届三中全会发布的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，则实现了教育领域综合改革与中央‘全面深化改革’决策目标的对接，为教育综合改革提供了更为宽广的视野，使改革重点进一步聚焦，为地方政府组织实施教育综合改革确立了总方向。

地方政府组织实施教育综合改革的意义在于，通过部分地区、部门、学校的试点，使那些在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中尚未明确具体政策工具的任务，逐步转化为一套相互关联、可操作的政策工具。可以说，教育综合改革是新的历史阶段，为适应外部社会要求和教育自身变革要求，由多方主体共同参与，通过系统的制度创新和制度变革，实现协调各方利益的一种改革策略。

与以往相比，当前的教育综合改革在参与主体、重点任务、实施方法等方面有明显区别：

更加注重多方主体的平等参与。教育综合改革的组织实施主体从以往教育行政部门上升为各级地方政府，需要决策者、实践者、利益相关者共同参与，参与改革试点的既包括政府相关职能部门，也包括各级各类教育机构、社会组织等。其中，教育机构及社会公众的权益诉求是教育综合改革得以持续深入的动力。地方政府要明晰自身和其他参与方的责任，处理好政府主导与社会广泛参与的关系，激发社会参与改革的动力。

更加注重系统性的制度创新。提供适应改革预期的新制度并实现与现有制度的相互协调，最终形成更加系统、更为有效的制度体系，是教育综合改革的基本途径。地方政府还要建立有利于教育综合改革深入的制度环境，为政府与学校、学校与其他教育机构、社会组织之间的合作提供激励。在关键环节上，地方政府既要注重不同职能部门共同参与制度创新，也要注重政府部门与微观改革主体合作进行制度创新。

更加注重运用非指令性方式。由于多方参与改革以及‘局部试点’等策略运用，综合改革组织实施中需要地方政府避免过多采用强制性、指令性、直接干预等管理手段，而要充分发挥调控、指导、评估、激励等非强制性管理手段的作用。这些手段的运用有利于尊重各级各类教育机构、有关社会组织的主体地位，激发改革参与各方的创新精神。

> 与以往在一些具体领域实施的综合改革相比，当前的教育综合改革更加注重与经济体制改革的相互促进，更加注重回应由于社会变革和利益调整引起的教育需求变化，更加注重在重点领域和关键环节产出制度创新成果。

依据时序，组织实施教育综合改革可分为部署、试点、制度设计、总结推广等阶段，地方政府在实践中应依据不同阶段任务选择适宜的组织实施机制。

在部署阶段，探索建立科学民主的改革决策机制。改革方案形成过程中，地方政府要依据综合改革的总体战略，用系统思维对各项目的功能定位和实施的优先次序进行总体安排。地方政府选择改革内容、形成改革方案的过程应成为各方主体之间‘协商’的过程，也应成为各级政府职能部门、学校、教育机构等利益相关者‘聚合’改革共识的过程。这种‘自下而上’与‘自上而下’相结合的策略，可以最大限度地发挥地方政府、教育机构和社会组织参与改革的主动性，使综合改革成果更好地服务于教育发展大局。

在试点阶段，形成微观主体主动改革的实验机制。承担试点任务的下级政府和各级各类教育机构以‘微观改革主体’的身份，承担本区域、本单位的制度创新任务。组织实施过程中，能否及时充分反映因改革实施而引起的管理者、实践者、利益相关者的感受变化，并对既定改革方案进行调整完善，将成为影响教育综合改革能否按照预期目标实施的重要因素。

在制度设计阶段，探索有利于制度创新的合作协调机制。教育综合改革涉及诸多跨政府部门以及跨越学校、社会边界的制度创新任务，一项制度并非某一职能部门独立设计出台即可，也不应脱离试点单位和利益相关者的制度需求。教育综合改革的组织协调可分为结构性协调和技术性协调。结构性协调侧重建立不同职能部门间沟通协调的组织载体，如当前普遍建立的‘教育综合改革领导小组’、专门议题的‘联席会议’等非常设机构。技术性协调则侧重建立解决综合改革中技术和制度协调难点的洽商机制。

在总结推广阶段，尝试建立改革成果评估和传递机制。评估的参与者应包括相关政府职能部门、科研部门及试点单位的代表。地方政府对微观改革主体制度创新成果的评估，既是对既定改革目标实现程度的评判，也是对各方改革诉求和制度需求满足程度的衡量。在此基础上，地方政府要将经实践检验有效的制度创新成果向上一级政府传递，制度创新成果的推广复制和向上传递是对综合改革试点任务承担者的一种重要激励机制。

（作者系上海市教育科学研究院副研究员）

学者视点

随迁子女异地就学的N种方式

——从无锡、温州、广州的差别谈起

周国华 吴海江

据第六次全国人口普查数据显示：全国0岁至17岁随迁子女为3581万人，其中，义务教育阶段为1472万人。另据调查显示，随迁子女中已有近20%在流入地城市出生。这些庞大的数字，不仅给城市教育的承载能力带来诸多挑战，也考验着中国教育的担当与智慧。本期，我们刊发两位学者对各地随迁子女异地就学政策的研究，希望他们的观点会给您带来一些启发。

——编者

随迁子女异地就学考验着中国教育的担当与智慧。 孙万帅 绘

一边是稀缺的学位、师资，一边是日益增长的随迁子女群体就学需求，异地就学如何才能真正破冰？调研组选取了无锡、温州、广州作为样本，对三地随迁子女的入学政策进行了分类研究。研究发现，地方政府的不同选择将带来截然不同的政策效应及社会效应。

无锡：户籍不一样，学习生活都一样

无锡位于长三角地带，以轻工业为主，是‘苏南模式’的典型代表。近年来，当地经济呈跳跃式发展，开放型经济优势明显。无锡先后荣获过‘农民工满意城市’‘2012年最具幸福感城市’‘全国义务教育均衡发展工作先进地区’。

在无锡的随迁子女，可以申请进入义务教育阶段学校。当地要求，监护人取得无锡居住证或暂居证半年以上、签订1年及以上劳动合同或取得工商营业执照，有社会保险证明和计划生育证明的，公办学校必须接受其子女入学。

通过我们的调研发现，吸纳随迁子女的公办学校或公助民办学校多采取混合分班，实现了当地学生与随迁子女‘同学习、同生活’。教师注重对随迁子女礼仪、习惯、安全、理想等方面的教育。有学校还针对随迁子女孤独、焦虑、抑郁等心理健康问题，专门成立了心理辅导室。

随迁子女进一步发展、升学无忧。只要在无锡具有完整3年高中经历、其监护人在无锡有合法稳定居所（包括租房）、职业、无任何社保要求，就可与江苏籍考生一样参加高考。

随迁子女在无锡就读的学校主要有公立学校、‘民营公助’学校及私立农民工子女学校3类，其中以公办学校为主。无锡将学校质量作为学校管理的核心，对私立学校进行考核与评估。对不合格者，教育管理部门将派有经验的校长参与管理 整改后仍未达标者，将予以兼并或取缔。针对‘民营公助’学校，由教育管理部门提供教育基地和基础教育设施，邀请退休的公立学校校长担任管理者。

温州：怎样才能融入那个“圈子”

温州是我国民营经济的先发区。‘圈子’是温州的特色，本地人在‘圈内’凝聚力强。这可能与早期温州人在外经商同乡人互帮互助的经历有关。但外来者常被划为‘圈外’，难以融入。

温州对随迁子女入学的材料要求与无锡不同，监护人须具备一年以上的居住证、用工证或营业执照，还要提供社会保险证明、户籍所在地无监护条件、计划生育证明，才可申请进入公办学校。材料不全者，只能进入民办学校。目前，当地在积极推进积分入学政策。

民办学校是接收温州随迁子女的重要力量。温州也特别重视民办教育的发展。在民办教育政策上，温州有很多尝试和创新，是全国的教育改革试点区。对民办学校，温州政府的支持很大，会通过购买服务的方式，向学校划拨经费。

但一些民办学校办学者认为，温州‘圈子文化’的影响很大，要融入‘圈子’，‘关系好政府支持就多点，关系不好就少点，没有关系就不分配’。通过‘关系网络’，民办学校才能获得更多的政府与社会支持。‘潜规则’成为分配资源的重要因素，有损教育公平。

在温州，农民工子女学校占全市教育资源总量的近三分之一，这类学校在解决随迁子女教育上占有举足轻重的作用。农民工子女学校主要以市场管理为主，学校办学条件与管理比公办学校差。我们在调研中发现，当地教育行政力量对这类学校的影响比较弱，仅限于每学期的例行检查和指导。因此，温州农民工子女学校两极分化现象特别严重，办学者自身素质高，能力强，则学校好；反之，亦然。

广州：“慢”改革仍遭遇各方挑战

广州是我国改革开放的综合实验区，以来料加工式的劳动密集型产业为主。伴随外来进城务工人员的不断涌入，广州是中国最早出现外来务工人员子女教育问题的城市。随迁子女人数多、出现时间早、需要经费多，使其教育政策不能一步到位、全覆盖。只能由点到线再到面，推行渐进式改革。

从基本进入民办学校到有条件进入公办学校、从政府安排到就近入学、从积分制入学到普通高中8%指标到校，每一个脚印都是广州渐进政策的艰难进程。自2017年起，广州市公办普通高中按8%比例上限招收非政策性照顾借读生，缓解学位紧张的局面。

广州农民工子女就读学校类型以民办为主，广州民办学校吸纳学生数442093人，占广州市学生总数的57.69%。农民工子女学校等其他形式的民办学校多为自主发展，或鼓励社会力量参与治理。政府是‘掌舵者’和各部门‘协调者’，设立了民办教育发展专项资金，加大对民办学校设施配备的投入、规范教学的指导。

三种模式存在共同的挑战，在‘两为主’政策下，流入地政府是解决外来工子女教育问题的主要责任者，又是各方利益博弈的协调者，处于教育公平与效率、效益与正义的不断摇摆中。

公立学校面临保持高质量与招收外来工子女影响质量的矛盾，民办学校面临办学者追求个人经济利益最大化与社会公益之间的矛盾，当地社会面临外来务工人员与当地人、外来工子女与当地学生间的融合矛盾，政府自身面临外来工子女教育政策越优越，吸引外来工子女越多，政府财政负担越大的矛盾。

苏南模式呈现‘洼地效应’。政府及其教育部门的主导力强，人性化管理使无锡成为实施‘两为主’教育政策最成功的城市之一。但政策越好，吸引的随迁子女就越多，教育部门不得不多建学校，多招教师，教育经费投入剧增。受产业结构和城市经济发展影响，农民工流动具有不稳定性，不同年份，每个地区流动人口总量不同，也经常出现‘人走空校、人来挤爆’循环圈，导致当地教育难题不断。

温州模式初显“巴士效应”。当地以民营经济为主，市场主导资源配置，政府及其相关教育部门人力有限，对民办学校管理、监督很难完全到位。外来务工人员子女的大量涌入使本就有限的优质教育资源分配更趋紧张。民办学校希望在这个过程中分得一杯羹，获得更多的政府及社会的经费支持。而一些不会与政府及社会打交道的民办学校只能是“观望者”。教育作为公共物品不同于一般物品，如果完全以市场为主导，其教育资源分配只会偏向于强者，“强者越强，弱者越弱”，难以均衡。

广州改革遭遇‘天花板效应’。当地的随迁子女入学政策陷入‘看得见，够不着’的困境之中。外来务工人员大多从事简单的劳动密集型工作，自身文化水平、能力较低，能获得优秀荣誉称号是凤毛麟角。中考升学8%的指标杯水车薪，如果以此推算，恐怕要花百年时间，才能全部解决随迁子女教育问题。

从长远看，政府‘两难’境地在一定程度上也影响随迁子女教育政策的制定与实施。为解决这个难题，国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，决定从2016年起进一步完善城乡义务教育经费保障机制，打破原先农村、城市义务教育经费保障机制分别设计的模式，实现相关教育经费随学生流动可携带。相信这一政策会在一定程度上助力流入地政府走出困境。

同时，地方政府应将更多的职责转移到明确办学标准、提供经费支持、听取社会意见、制定教学大纲等管理服务上，形成政府管理服务、学校自主办学、社会评价监督的多元模式。

当然，随迁子女教育问题与教育、户籍、编制、财政、社会、公安、人社等多部门的工作有关，不是单靠公办学校就能解决，需要全社会共同参与。

（作者单位 浙江师范大学教师教育学院）

政策背后的较量

曹晶

临近高考，“异地高考”的话题最近又热了起来。从议题设立到政策制定，再到政策执行的整个过程中，都贯穿着随迁子女和当地考生之间的利益博弈。

异地就学陷入新的博弈困境

随迁子女为了自身利益最大化选择的博弈策略是：形成有序的组织，与地方政府进行谈判，通过专家学者、媒体等争取社会同情，影响中央政府的政策议程。他们期望政府与当地考生进行博弈。同时，随迁子女也通过网络论坛、约辩等形式与当地考生进行交流，表达其异地参加高考的正当性和合理性。

随迁子女及其家长以为城市做了贡献、户籍制度的不合理等多方面作为理由来争取自己的利益，而当地考生及家长则以维护现行制度、城市容纳能力、当地人的贡献度等来极力维护自身利益。两者均作为理性经济人，站在自己的立场上为了自身利益最大化发声，对政策有截然相反的态度。

尽管从国家社会发展的全局来说，“异地高考”是促进教育公平的有效措施，但是随迁子女、当地考生都不会为了所谓集体的共同利益而牺牲自己的利益，从而使这种博弈陷入困境。

中央策略与地方选择存在差异

从随迁子女与政府的博弈结果来看，中央在这个问题上采取了全面开放的策略。目前，地方政府作为‘异地高考’政策的执行者，既承担着中央政府政策具体化的责任，同时也拥有一定的自由裁量权，他们可以根据本地区城市功能定位等设定‘异地高考’限制条件。但地方政府在这个政策过程中承受着巨大的压力，要与中央政府、随迁子女、当地民众进行多种博弈，成为一个博弈的核心主体。地方面临着两种选择：

第一选择是完全贯彻中央要求，放开‘异地高考’，仅在学籍、家长稳定职业和住所等方面提出底线的要求。在这种情况下，地方政府依然可以获得外来务工人员提供的经济收益、中央政府因其贯彻政策而给予经费及来自社会的好评等。

第二种选择则是为了维护当地民众利益，赢得当地居民的拥护，采取地方保护的策略，制定相对严苛的限制条件。如某北方特大城市“异地高考”仅允许随迁子女报考中职和高职，这使得成绩优秀的随迁子女不得不回到原籍接受高中教育，在户籍所在地参加高考。对于地方政府来说，这样既执行了中央政策，同时又维护了当地考生的利益。

由于我国地区发展存在较大差异，各地方政府在放开‘异地高考’问题上可采用不同的思路。如京沪流入集中地倾向采用地方保护，出台具体方案较为保守；而山东、河南、安徽等流出地则积极快速贯彻中央要求，制定底线标准，对其来说这是该地区政府利益最大化的选择。

在重合点中求得合作共赢

在‘异地高考’政策过程中，受中央政府、地方政府、随迁子女和当地考生等主要利益相关者的影响，将导致政策目标的部分落空和相关利益主体的利益受损。要实现利益均衡，就要通过合理的制度安排，实现利益相关各方的合作共赢。

中央政策要通过完善政策执行的监督机制，根据教育部的政策思路对各地方案进行严格审查，对政策执行过程进行监控反馈，对于偏离政策目标的行为予以纠正，避免由于地方政府利益最大化追求而人为制造新的教育不公平，确保‘异地高考’政策中随迁子女的教育权益得到充分保障。

地方政府应搭建随迁子女、当地考生等利益主体交流沟通的平台，通过这一平台发布教育资源状况、学位变动情况、随迁子女数量、可容纳学生数量等基本信息，促进随迁子女、当地考生之间的交流沟通，使其都能站在对方立场上思考问题，使他们在适当的妥协和让步中得到自己的应有利益，地方政府要及时解答民众的疑问，积极回应民众的需求，听取公众意见，将其合理利益诉求整合到政策之中。

扩大利益供给是解决问题的重要途径。中央要尽快制定相关配套措施，如增加随迁子女流入集中地的高考录取指标，增加义务教育后教育阶段的财政投入等，真正落实“当地考生的教育利益不受损害”，从而使随迁子女和当地考生的利益均得到保障。

（作者单位：上海理工大学管理学院）

下期话题

教育局公众号该是什么style（风格）？

在这个“互联网+”时代，教育局开公众号已经成为了一种时尚。然而，对于习惯进课堂、看考卷的教育专业人士来说，要办好一个“吸粉”的公众号，恐怕并不容易。公众号办给谁看，推送哪些内容，传递什么样的信息，甚至是哪个部门来办，都是个问题。下一期，请公众号背后的你，为大家讲讲这一路的探索故事，可以是经验妙招，也可以是失败案例，期待你的分享。

投稿邮箱：jybqyjy@sina.com

主题注明：教育局公众号