

# 历史制度主义视角下我国流动儿童基本公共教育服务制度变迁与发展\*

王鹏程

(南开大学周恩来政府管理学院, 天津 300350)

**[摘要]** 流动儿童教育与新型城镇化发展密不可分, 科学认知其制度变迁逻辑和发展进路是全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程中的重要议题。文章将历史制度主义用于较长时间跨度的流动儿童基本公共教育服务制度变迁分析, 并将制度变迁全过程大致划分为零星试点、明确主体和权责划分三个历史阶段。其制度变迁逻辑体现了历史制度主义分析范式中关键节点和路径依赖的制度要点, 其中“试点”政策和“两为主”原则是制度变迁的关键节点。地方政府对户籍制度的主动依赖, 以及推动以户籍制度为核心的组合制度变迁所需要的制度成本递增、收益缓慢所产生的自我增强机制, 在制度发展过程中形成了明显的路径依赖。未来, 流动儿童基本公共教育服务制度发展变迁应该继续从城乡一体化发展、增强基本公共服务可及性为核心的政策群中, 寻找制度变迁的关键节点; 同时突破对既有制度的路径依赖, 地方政府的权责划分始终是保障流动儿童教育公平的关键。

**[关键词]** 流动儿童 公共教育服务制度 历史制度主义 关键节点 路径依赖

**[中图分类号]** G629.22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)06-0117-10

## 一、问题提出

流动儿童教育是我国新型城镇化进程中不可绕过的议题之一, 保障流动儿童受教育权利不仅关系到教育公平, 还对实现人力资源强国的战略目标具有深远意义。根据2021年第七次全国人口普查数据估测, 全国流动儿童7109万人, 受人口流动影响的儿童合计1.38亿人, 占中国儿童总人口的46.4%。也就是说, 中国近一半儿童直接受到人口流动的影响。<sup>[1]</sup>过去20年里, 尽管中央政府相继出台了“两为主”“两纳入”

等政策, 以较大力度推动流动儿童受教育权利的落实, 然而, 现实中这一群体在享受基本公共教育服务时依然面临着诸多制度性障碍, 尚未完全实现“同城待遇”。<sup>[2-5]</sup>这些障碍突出表现在, 流动儿童教育政策在地方落实过程中, 往往需要经过多层次的“在地化”调整, 并受到地方政府、教育部门、城市学校以及本地居民等多方力量的掣肘与抵制。<sup>[6-8]</sup>调查发现, 在国家“两为主”“两纳入”政策的引领下, 各地义务教育阶段的流动儿童入学政策虽然存在“积分入学制”和“材料准入制”的区别, 但是流动

收稿日期: 2024-03-01; 修回日期: 2024-09-09

\*基金项目: 河南省高校人文社会科学研究一般项目“优质均衡视域下河南省县域义务教育学校合理布局研究”(2025-ZZJH-063)

作者简介: 王鹏程, 博士研究生, 主要从事城市发展、教育管理研究。

儿童入学机会平等问题得到了较大缓解,突出问题表现在普惠性学前教育政策、课外教育培训和后义务教育阶段等方面的保障问题还尚待解决。<sup>[9]</sup>此外,一些地方政策还表现出“搭车收费”“改头换面”以及“应付了事”等现象,凸显出政策执行的复杂性与多变性。<sup>[8]</sup>从政策的演变过程来看,流动儿童教育政策不仅经历了不同时期的政策调整与转折,在主体维度上也涉及多方利益主体的博弈与互动。这种纵横交错的政策轨迹,以及不同政策之间的张力,进一步增加了政策执行的复杂程度。因此,有必要从时间维度梳理政策变迁的历史过程,并从主体维度分析影响政策执行的关键因素,从而更深入地理解流动儿童教育政策的复杂性。基于以上政策背景,激发了本研究的问题:处于不断转型和发展中的流动儿童教育政策,为何无法解决流动儿童的教育问题?在教育政策背后,是否存在一些根深蒂固的制度因素阻滞了教育政策的目标达成?

历史制度主义作为比较政治学的一个重要分析框架,能够有效揭示制度演变的深层逻辑和历史脉络。本文拟采用历史制度主义的分析框架,以“基本公共教育服务制度”为切入点,探索流动儿童教育政策的制度变迁及背后的深层原因,重点聚焦那些推动制度变迁和维持制度稳定的关键因素,试图解答流动儿童基本公共教育服务制度在发展过程中的“变”与“不变”。

## 二、既有解释与不足

学界关于流动儿童教育问题的研究已从多角度进行了阐释,主要集中在以下两个方面。

一方面,从正式制度的角度可以解释我国流动儿童教育政策发展中的多重矛盾。首先,从个体权利角度来看,流动儿童作为合法公民,享有自由流动的权利。<sup>[10]</sup>但是,他们为何在流动过程中无法享有同等待遇?已有研究提供的解释是,各项制度之间所表现出的矛盾导致了流动儿童教育制度在实施过程中会大打折扣。我

国义务教育管理体制采取的是“地方负责、分级管理”制度,城市地方政府最初并不承担为流动儿童提供义务教育的责任。随着“两为主”政策的推进,流入地政府对流动儿童的管理权限逐渐明确,但由于国家并未制定义务教育必要设施的标准,流入地政府的责任范围实际上并不清晰。<sup>[11]</sup>再加之,“两为主”政策所表现出的政策张力,地方政府在具体实施过程中,必然会考虑到基本公共教育服务制度所涉及政府职能与收益预期的平衡。尤其是分税制下财权与事权的不对等,上级政府通过行政指令将部分公共责任下放到地方,地方政府面临上级决策与地方利益冲突时,可能通过基层权力运作或政策调整,重新定义政策目标,使其更符合地方利益。<sup>[12]</sup>近年来,受新型城镇化政策的影响,特大城市通过“以教控人”的方式为流动儿童设置了更高的门槛。例如,在北京等一些特大城市,流动儿童申请公办学校时,需由家长或监护人提供“多证”方能获得学籍,若无法提供,许多流动人口不得不选择其他学校,或返乡成为留守儿童。这说明,政策目标的冲突往往会表现出多项政策短期内难以协调一致的情况,地方政府在执行这些政策时,会做出趋利避害的理性选择。<sup>[13]</sup>此外,流动儿童基本公共教育服务的供给也面临多方主体的博弈。中央与地方政府、流动人口与地方政府、地方政府与社会力量之间缺乏协同机制,导致流动人口难以及时获得户籍外的社会福利,流动儿童也无法享有平等的基本公共教育服务。<sup>[14]</sup>从现有正式制度的角度来看,流动儿童的教育问题似乎是各类政策和多方主体在相互博弈的过程中,政策执行不到位和政策变异所导致的。那么问题在于,当前国家政策轨迹向好发展的情况下,生活在城市尤其是特大城市的流动儿童,为何还是屡屡无法享受平等的教育公共服务?政策发展的背后是否还有其他原因阻滞流动儿童的教育获得?

另一方面,从非正式制度视角解释流动儿童作为一类新群体与城市群体之间的竞争与融合。首先,非正式制度视角往往将流动儿童视为

一类新的群体,所产生的教育问题亦是通过群体之间的竞争所引致的。例如,社会融入视角认为,流动儿童在流动过程中,其价值观念、行为规范和交往准则等受到新的社会文化冲击,若无法顺利适应新环境,必然影响其教育获得。<sup>[15-16]</sup>此外,有研究从社会资本的视角看流动儿童教育困境,认为进入城市后的流动儿童由于资源匮乏和难以逾越的社会阶层障碍,教育机会和教育质量受限。<sup>[17]</sup>同时,在资源有限的情况下,流动儿童会挤占一部分当地的教育资源,必然也会受到当地居民的抗阻。实际上,这种将流动儿童视为新群体的论调本身就已经将流动儿童和城市居民对立而论,那么自然也就先验性会从解决两类人群的矛盾和冲突出发。不可否认的是,外来人群必然会与本地人群之间产生资源竞争的问题,但归根结底还是由于资源分配不平衡和资源供给不足所导致的根本性问题。

流动儿童教育制度发展可能是非线性的轨迹,而这背后所存在的不同拐点可能是推动流动儿童教育制度发展的关键节点,而相对应的制度持续阶段可能就形成了流动儿童基本公共教育服务制度的路径依赖。有关历史制度主义理论的教育政策研究为本文的分析提供了参考,例如,研究对我国大学治理制度与变迁<sup>[18-20]</sup>、家庭教育政策演进<sup>[20]</sup>、美国产学研合作教育政策<sup>[21]</sup>、教育扶贫政策演进<sup>[22]</sup>、高校毕业生就业政策变迁<sup>[23]</sup>、高校教师发展制度变迁<sup>[24]</sup>等进行了全面分析,为本研究提供可行性参考。基于此,研究拟采用历史制度主义视角,分析流动儿童基本公共教育服务制度变迁逻辑,重点剖析制度变迁的关键节点和路径依赖两个方面。

### 三、理论框架:历史制度主义

历史制度主义诞生于20世纪90年代的美国,从严格的学术意义上首次明确提出“历史制度主义”概念的是凯瑟琳·瑟伦(Kathleen Thelen)、瑟达·斯克波尔(Theda Skocpol)等人。他们认为,历史制度主义揭示政治斗争受

到了它所在制度背景的调节和塑造。<sup>[25]</sup>此后,历史制度主义逐渐被学界所关注与发展。彼得·豪尔(Peter Hall)等人则认为,历史制度主义的主要特征包括:第一,以宏观视角看待制度与个体行为之间的关系;第二,在制度实施和发展过程中强调权力的非均衡状态;第三,倾向于强调路径依赖以及不可观测的结果;第四,强调将制度分析与其他影响因素结合起来分析政治结果。<sup>[26] (P30)</sup>作为新制度主义的三大流派之一,历史制度主义汲取了结构主义和理性主义的精髓,立足于中观层面制度研究。在制度的中轴上,历史制度主义者在两个扇面上确立了自己的研究框架,其一是向下探寻既定的制度对公共政策的显著影响,其二是向上探寻已有制度对某些观念的汲取和再创,并借以这两个扇面的工作系统地提炼出制度自身的变迁规律。在历史制度主义视角下,历史并非由静态的事件组合而成,而是在各种制度因素的变化中动态生成。这些不同的视角为政策分析提供了一种新的探究思路。在教育政策分析领域,历史制度主义的历史观对教育政策的变迁具有描述性意义,路径依赖和制度变迁则可以解释政策稳定与变迁的原因,关键节点和否决点则能够说明政策变迁规律或分析政策受阻的原因。<sup>[27]</sup>

本研究采用历史制度主义分析范式研究我国流动儿童基本公共教育服务制度变迁具有一定的適切性,如图1所示:其一,聚焦于历史过程和中层结构的制度分析。我国流动儿童基本公共教育服务制度发展与我国城乡二元体制、行政放权、户籍制度改革有着一定的历史联系,在制度结构上符合中层制度的位置。其二,流动儿童基本公共教育服务制度因经济体制改革而起,又受制于经济发展水平,因此,教育资源对经济发展水平的依赖符合历史制度主义路径依赖过程。其三,从历史制度主义视角考察流动儿童教育问题,可以全面挖掘与流动儿童基本公共教育服务制度发展相关的其他因素,避免政策分析的局限性。

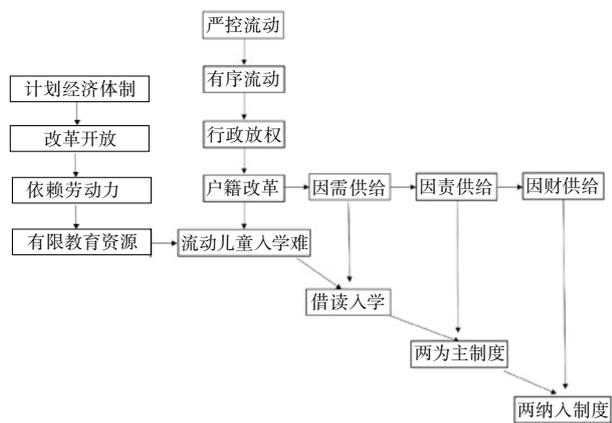


图1 流动儿童基本公共教育服务制度的历史制度主义解释框架

### 四、流动儿童基本公共教育服务制度发展的变迁过程

深描任何制度的嬗变过程都离不开一定的历史脉络和具体的社会情境，制度脉络是历史制度主义中的重要概念。历史制度主义者认为，分析事件和行为的起因，不仅仅要分析短期内对事件产生影响的直接因素，而且要分析对事件产生影响的制度性、结构性的因素。因此，只有将某一事件和行为置于一个更为宏大的制度或社会历史文化情境中理解，才能够更为深刻地理解事件发生的因果链条和动力机制。<sup>[28]</sup> 基于此，文章梳理新中国成立以来我国流动儿童基本公共教育服务制度的发展脉络，并将其发展过程划分为三个阶段。

#### (一) 问题凸显与零星试点：新中国成立至改革开放初期

新中国成立伊始，我国《中华人民共和国户口登记条例》成为划分城乡二元格局和严格控制人口自由流动的标志性政策。从此，居住地身份成为一种象征，即单一地依据个体的户籍所在地分配社会资源和福利。<sup>[29]</sup> 虽然改革开放以来，逐渐显现的市场化力量为农民突破制度的藩篱提供了进城务工的可能性，但是在人口流动、国家和城市之间仍旧存在着许多政治要素的作用。1981年，我国在《关于严格控制农村劳动力迁向城市和农业人口转为非农业人口的

通知》中继续明确严控农村户口居民迁入城镇转为非农户口。随着城市化进程中农村剩余劳动力大量进城务工，以及改革开放对劳动力自由流动的需求上升，农村劳动力开始大量涌入城市。1984年国务院发布了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，允许农民在“自理口粮”的基础上到集镇落户并登记为非农业户口。虽然政府承认了流动人口作为新型“产业工人”为城市发展提供了充裕且“廉价”的劳动力，但对于当时的城市管理者 and 居民而言，流动人口不仅会“挤占”城市居民各种资源，还会导致其他的社会问题。因此，农民工进城后实际上并未享受到“城市居民”的权利。比如，当时随迁的流动儿童获得的教育机会主要来自民间自助的“打工子弟学校”。虽然教育条件简陋的“打工子弟学校”受到了严格管制，但实际上，城市的公办学校仍有大量的闲置学位。数据显示，在1995—2002年间，上海市共闲置52.07万个义务教育学位，北京市2002年也闲置了32万个学位。<sup>[30]</sup> 公办学位闲置与自助“打工子弟学校”之间反映的不仅是对流动人口的严苛管制，同时也是教育供给与需求的错配表现。

随着国家发展战略的调整以及政府对公平正义的追求，中央开始重视流动人口的基本需求。1996年，原国家教委颁布《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》，其中规定了以全日制中小学借读为主、以各种形式的教学班为辅的教育保障模式开展政策试点，并在北京、天津、上海等6省市中各选一区施行。在此基础上，1998年原国家教委和公安部联合颁布了《流动人口儿童、少年就学暂行办法》，增加了允许企事业单位、社会团体、社会组织、公民个人办流动儿童学校或简易学校的规定，但由于户籍制度限制，政策对义务教育阶段学龄儿童在流入地就学设置了一定的门槛。此时，虽然对流动儿童进城上学放松了政策管制，但是仍只能以借读生身份或缴纳择校费的方式进入公办学校或质量较差的民办学校，流动儿童受教育权利仍然没有得到完全保障。

## （二）政策创制与明确主体：20世纪90年代至21世纪初

进入20世纪90年代以后，流动儿童群体的数量大幅增加。1990年至2000年十年间流动人口数量翻了两番，流动儿童数量激增到1982万。<sup>[31]</sup>2001年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出了“以流入地政府为主、以公办学校为主，依法保障流动人口子女接受义务教育权利”的“两为主”政策。2003年，教育部等六部委发布《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》，规定由流入地人民政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，接收的学校以全日制公办中小学为主。2004年，国务院办公厅发布《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》，要求“各地教育部门和学校对进城就业农民子女接受义务教育，在入学条件等方面与当地学生同等对待，不得违反国家规定乱收费”。2005年，国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，指出将进城务工人员随迁子女接受义务教育纳入公共教育体系，对接收进城务工人员随迁子女的公办学校足额拨付公用经费，加大教育资源投入力度，中央财政将根据各省义务教育阶段实际接收的进城农民工随迁子女数，给予经费和办学条件两方面奖励。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》规定，在义务教育阶段内，进城务工人员随迁子女平等接受义务教育，且可以在当地参加升学考试。除此之外，政府还针对流动儿童学籍管理、经费管理、义务教育后阶段的教育问题出台系列配套措施。<sup>[32]</sup>从这一系列“政策群”可以看出：从横向上，与流动儿童教育相关的政策议题涉及到农民工就业、教育经费、户籍制度和教育发展等多方面改革，政策网络复杂，政策辐射面广泛，政策主体较多；从纵向上，中央政府虽然颁布了政策指令，但仍然留有一定的政策空间，比如，“两为主”政策虽然明确了地方政府的主体责任，但是并未具体规定流入地和流出地政府之间的分担比例，以及哪一层级的地方

政府具体负责流动儿童教育财政问题。

## （三）突破关键与权责划分：21世纪初至今

面对持续增长的流动儿童数量，2012年国务院办公厅转发了教育部等四部委颁布的《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的意见》，要求各地在2012年年底出台相应政策措施，解决随迁子女在流入地接受义务教育后继续升学问题。2014年，国务院先后印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》，从城镇化、户籍制度和农民工服务等一系列国家战略中明确了保障随迁子女的受教育权利。具体而言，一是明确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围中，突破了地方政府在解决随迁子女问题上的关键瓶颈；二是对随迁子女学业方面的关注深入到社会群体的融入，政策意图更加明确；三是扩大了对随迁子女受教育的保障范围，逐渐延伸到非义务教育阶段。2016年国务院《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》将随迁子女义务教育纳入城镇发展规划和财政保障范围，建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，推动“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带等，进一步细化了对随迁子女的教育责任。国家发展和改革委员会发布《2019年新型城镇化建设重点任务》提出要落实“两为主、两纳入”要求，实现公办学校普遍向随迁子女开放。这一阶段的政策特点是：其一，在新型城镇化发展背景下，政策变革开始触及根本性的户籍制度障碍。特别是国家开始松绑了户籍限制，逐步拓宽了农村人口进城落户的路径，将随迁子女的入学纳入到城乡教育一体化发展格局中；其二，国家以“两为主”“两纳入”政策为契机，就谁负责、如何负责为政策导向，强调地方教育政策的规划性。

总之，从“流动儿童”到“随迁子女”的政策话语转变，反映了政策对流动人群以及流动

意图的识别更加精准,体现了政策规划的即时性和可持续性。同时,流动儿童受教育政策出现在城镇化规划、户籍制度和农民工服务等多个政策群中,说明了流动儿童基本公共教育服务制度所关联的结构网络复杂。此外,流动儿童基本公共教育服务制度体系从义务教育阶段覆盖到非义务教育阶段,符合当前流动与长期居住的态势。流动儿童的教育治理形成了“中央政策主导、流入地政府责任为主、社会协同参与”的格局,充分说明流动儿童基本公共教育服务制度多元供给主体的可行性与必要性。

## 五、流动儿童基本公共教育服务制度变迁的关键节点与路径依赖

按照历史制度主义者的观点,关键节点可以视作历史发展的转折时刻,或者冲突爆发点、否决点,路径依赖则可能会导致政策持续稳定发展。分析关键节点和路径依赖对制度后期发展变迁具有重要作用。我国流动儿童基本公共教育服务制度的演变过程中既有重要的历史发展转折所引起的政策变迁,同时又表现出路径依赖造成的政策发展稳定性。

### (一) 流动儿童基本公共教育服务制度变迁的“关键节点”

历史制度主义者提出了历史分期理论,他们认为历史的发展是一个既有连续又有断裂的过程,将不同历史分期连接在一起的因素就是“关键节点”。如何定义关键节点,是什么导致了这些历史节点变得如此“关键”?<sup>[33]</sup>大多数研究认为,关键节点突出表现为某个历史时期所引发的一些持久存在的遗产,基本符合“无遗产则无关键节点”的标准。研究将着重分析流动儿童基本公共教育服务制度变迁过程中有哪些关键节点?有哪些“关键前因”造成了这些节点的“关键”?

梳理已有政策轨迹发现,第一个显著节点是国家颁行的“试点政策”。1996年原国家教委颁布第一条专门针对流动儿童入学的政策。虽

然该政策只是国家首次允许流动儿童以借读生的身份进入公办学校就读,并需要缴纳一定的择校费或办理复杂的入学手续,但却是国家层面保障流动儿童受教育权利的开端。按照历史制度主义者的观点,判断一个节点是否关键,那就需要观测该节点发生时序前后的变化是否为“迅速的且广泛性的变化”。广泛性的变化主要是指变化带来的结果必须影响到相当比例的人群。<sup>[34]</sup>1996年首次颁行的试点政策主要是选取了几个流动人口较多的大城市,从研究中公布的数据来看,该节点前后的流动儿童入学率符合“迅速且广泛的变化”特征。比如,1995年广东省1%人口抽样数据表明,省内流动儿童入学率低于城市本地儿童,同时也低于留守在农村没有外出的儿童。1995年北京流动人口中只有40%的学龄儿童顺利入学,而在1997年北京流动人口普查数据中,6~15岁的流动儿童入学率已达到了82.1%。<sup>[35]</sup>除了找到关键节点外,历史制度主义者还提出了关键性前因概念,通过将关键性前因和关键节点连接起来,通过两者之间的关联来探寻先行条件之间的因果关系。回顾政策变迁过程,研究认为有以下前因性因素可能影响了关键节点的出现。首先,我国在1994年开始了分税制财政管理体制,重新理顺了中央和地方在事权、财权方面的分配关系,流动儿童教育供给作为一种公共产品,也顺理成章地被分配给地方政府。其次,人口流动的总态势和流动家庭的结构变化,导致流动人口对流入地的公共服务需求越来越旺盛,政府不得不考虑流动人口的个体需求。再次,1978年至90年代末,我国以“效率优先、城市优先、非均衡发展”作为教育发展的基本价值取向,使得许多城市学校教育质量得到了显著提升,但进一步扩大了城乡的教育差距,导致越来越多的流动儿童“为教育而流动”。总之,流动儿童教育制度之所以发生转变,主要是由于政府、学校和流动人口本身等因素聚合推动了流动儿童制度的转型。可以说,无论是从政策变迁的幅度还是程度来看,第一次政策转向体现了关键节点

中的“决裂式”变迁的特征,这一次政策转向开始突破以往的政策框架,尝试建立一种新的制度体制,也为下一次转向提供了政策依据。

第二个显著关键节点是“两为主”制度的颁行。2001年,国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》并提出:“要重视解决流动儿童少年接受义务教育问题,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,依法保障流动儿童少年接受义务教育的权利。”这一决定确定了以流入地政府和公办学校为主的解决方针。在政策颁行以后,流动儿童在公办学校的入学率持续提高,从2010年的66.5%,增长到2018年的79.4%,并基本上维持在80%的水平上,<sup>[36]</sup>当然,这其中也不乏有一些农民工子女因为无法获得教育机会而返乡成为留守儿童。尽管如此,我们亦不能忽视该政策作为一个“关键节点”,对解决流动儿童教育问题产生的深远影响。那么,有哪些关键性前因促成了这个关键节点的出现?首先,第一次关键节点明确了流动儿童进城上学的合法性,但由于事权和责权不匹配,国家的政策多为应对型措施,地方政府则更多考虑地方利益,导致实际政策落实过程中存在一定的困境。其次,2001年“以县为主”的农村义务教育管理体制,将教育的事权、财权、人权都统一收归于县级政府管理,教育经费则由中央、省、市、县四级财政共同承担。由于大多数流动儿童的教育需求集中在发达省市,因此流动儿童的教育责任就处于城市与农村的夹缝地带,导致流动儿童的教育责任边缘化,客观上推动了流动儿童教育政策的进一步发展。可以看出,第二次政策转向相对于第一次政策转向来说,以渐进式变迁为主,也是在第一次政策转向的基础上,扩大了政策实施的覆盖面,拓宽了政策发展的空间。

## (二) 流动儿童基本公共教育服务制度变迁的“路径依赖”

历史制度主义者对路径依赖的解释是,前期事件对后期事件所产生的影响,即在分析后期制度过程中重视前期历史事件的意义,强调

制度一旦形成即意味着选择了某一种路径。然而,随着更换路径的成本递增,后期制度会逐渐表现出对前期制度的依赖,并指出“递增收益”是路径依赖的重要动力来源。<sup>[37]</sup>历史制度主义学者认为,制度在长期的发展过程中会形成一定的惰性,并且一旦被得到支持且固定下来后,制度自身会在环境中不断重构,构筑防御屏障以此保护自己。<sup>[38]</sup>流动儿童基本公共教育服务制度主要受到国家户籍制度和我国义务教育管理制度影响。

第一,地方政府对户籍制度的路径依赖效应。我国户籍制度历来就被广泛地适用于人员流动管理、安全治理、公共资源分配过程,是我国长期实施属地化管理的重要行政制度。虽然在1979年以后,户籍制度的一部分功能逐渐弱化,但社会治理环节中对某部分功能的需求程度仍然比较高,尤其是附着在户籍制度之上的资源分配功能,在制度改革过程中并未弱化。当前,在中央政府不断要求放松落户制度限制的政策导向下,地方政府难以继续使用户籍制度来达到收益最大化的目的,转而通过创造新的一种制度来严格限制落户人口规模。例如,在市民化成本较高、农业转移人口数量较大的城市,地方政府则将以往的二元户籍制度改革为积分落户制度,实际上只是将简单的二元户籍结构拆解为有利于高技能群体的量化指标,限制了对自身城市发展贡献较小的低技能群体落户,甚至有些城市将此定义为人才落户政策,以达到与户籍制度分割相同的作用。<sup>[39]</sup>可以看出,户籍制度从一开始的流动管理逐渐转变为以人力资本为信号的筛选机制。就流动儿童基本公共教育服务制度而言,其本身就是一系列相关制度的集合,如招生制度、资源分配制度、财政制度等等,这些制度形成了矩阵网络,相互交织并进一步产生了制度强化效应。随着户籍制度改革的持续推进,地方政府将户籍制度转化为一种新的人力资本筛选制度,这既符合中央政策指令要求,同时也会产生更多的制度预期收益。可以说,虽然户籍制度效应逐渐弱化,但流

动儿童基本公共教育服务制度从本质上依然遵循的是筛选制度,这种筛选制度是在户籍制度的基础上的进一步强化。

第二,地方户籍制度改革成本高收益慢,制度出现自我增强机制。一方面,从户籍来看,流动儿童的归口管理是户籍所在地,按此逻辑应由流出地政府承担这部分教育成本。自1985年开始,我国教育事业实行的是“国务院领导下,地方负责、分级管理”的纵向管理体制,这从根本上将过去中央政府包揽的财政压力切割给地方政府财政,而流动儿童的大量涌入实际上是增加了流入地的财政压力和成本。虽然改革开放以后,地方政府在管理流动儿童方面的职责已经相对明晰,但是基于制度成本高、制度收益慢等原因,地方政府改革进展缓慢。另一方面,推进农业转移人口市民化需要负担相应的成本。长期以来我国户籍人口城镇化率显著低于人口城镇化率的一个重要原因在于,中央和地方政府在市民化过程中的成本与收益存在严重错配,即中央政府在农业转移人口市民化过程中获取的收益大于成本,地方政府则是收益小于成本<sup>[40]</sup>,收益不均等就将导致地方政策短时间内难以发生重大变迁。当然,在推进市民化过程中不仅仅是户籍的简单转换,还涉及农转非居民在子女教育、医疗卫生、就业以及社会保障方面要与原城市居民享有同等待遇等问题。<sup>[40]</sup>实际上流动儿童的教育困境是由于户籍制度附带的福利分配不均造成的,而流动儿童到城市接受教育在较大程度上也是由于教育资源区域发展不均造成的。

## 六、未来流动儿童基本公共教育服务制度发展进路

### (一) 把握关键节点,提高公共教育服务质量

近日,民政部等21个部门联合印发《加强流动儿童关爱保护行动方案》(以下简称“方案”),这也是国家层面首个面向流动儿童群体专门制定的关爱保护政策文件。《方案》建

立了《流动儿童在居住地享有关爱服务基础清单》,并从幼有所育、学有所教、病有所医、住有所居、弱有所扶、发展保障等6个方面梳理了19项流动儿童关爱服务具体内容。《方案》作为多年来对流动儿童群体政策空白的填补,站在历史发展的新节点,如何创新流动儿童基本公共教育服务制度是这一新节点的重任。同时,近年来我国多项政策指令中都明确指出,将“高质量发展”作为新格局下公共服务发展的指导思想和基本原则。可以说,提高流动儿童基本公共教育服务质量也将是未来一段时间内的重要政策议题。

回顾多年来的政策轨迹发现,流动儿童教育政策的“管制”取向较为明显,如“两为主”“两纳入”政策都自上而下地明确了地方政府的基础性作用,具有一定的行政主义色彩。在过去的基本公共教育服务均等化改革过程中,我国已经基本填满了公共服务供给的“数量缺口”。进入21世纪以来,随着人本主义色彩加重,公众的教育需求和教育发展方向更加多元化。从基本公共教育服务的发展看,满足流动儿童群体日渐多元的教育需求和高质量的教育服务将是未来制度创新的发展方向。第一,从户籍制度的路径依赖来看,应该逐渐减弱户籍制度与公共教育服务的附带关系,保障非户籍流动儿童和城市居民享有同等的公共教育服务。第二,按照《方案》要求,采用摸排工作机制,定期更新流动儿童数据信息。善用大数据功能,实现流动儿童数据在居住地和户籍地之间共享。第三,建立健全满足流动儿童教育需求的基本公共服务制度体系,根据当地流动儿童基本公共教育服务的需求分析,制定可动态调整的流动儿童基本公共教育服务清单政策,并保证流动儿童家庭都能享受政策红利。

### (二) 突破路径依赖,找回政府角色

从政府部门的权力来源和人民的主体地位出发,现代政府的核心职责在于最大限度地满足人民群众的发展意愿及利益诉求,确保政策制定和治理行为始终围绕人民意志展开。<sup>[41]</sup>然

而,由于我国现行的公共教育服务供给路径采取的是自上而下路径,政府以户籍制度为依据提供教育产品,这一制度从根本上固化了教育资源获得的制度路径。因此,不仅需要转变政府的治理意识,同时更需要不同层级政府的通力合作,以公民权利和人民需求逻辑为主体,给予流动儿童应有的公共教育服务产品,真正保障基本公共服务可及性。第一,要破解以户籍制度及其衍生的身份筛选制度对流动儿童基本公共教育服务的限制,政府可以结合当地城市的流动儿童实际数量,分步骤、分阶段、分区域放宽城市落户条件,保障流动儿童享有同等的教育权利。第二,建立健全流入地、流出地与中央政府“三位一体”制度体系,根据不同层级政府的给付能力,划分各级政府部门的职能范围。第三,在制度实施过程中,借鉴政府行政管理过程的责任清单制度,对未及时履行责任的政府或主要负责人追究相应的责任,才能督促各级政府落实好政策目标。

#### 参考文献:

- [1]联合国儿童基金会. 2020年中国儿童人口状况[EB/OL]. (2023-04-19)[2024-09-04]. <https://www.unicef.cn/reports/population-status-children-china-2020-census>.
- [2]韩嘉玲,朱琳,刘月. 流动儿童蓝皮书:中国流动儿童教育发展报告[M]. 北京:社会科学文献出版社,2020.
- [3]宋月萍,李龙. 我国流动儿童学前教育的区域差异:省域及城市层面的考察[J]. 中国人民大学教育学报,2013(3): 97-110.
- [4]杨敏,赵梓汝. 城市流动儿童的教育公平问题研究——基于社会资源合理配置的社会学思考[J]. 学术论坛,2016,39(2): 98-105.
- [5]沈洪成. 学校何以层级化?——一个城区学校变动的案例研究[J]. 社会学研究,2023,38(4): 160-181.
- [6]张东辉. 压缩的政策空间:北京市流动人口家庭的教育困境与行动策略[J]. 南京师大学报(社会科学版),2020(2): 76-87.
- [7]刘成斌. 在中央与地方之间:民工子女教育政策的操作化——以浙江省为例[J]. 青年研究,2007(10): 24-28.
- [8]周国华. 教育政策执行机制研究——一个解释性分析框架[J]. 教育学术月刊,2014(5): 52-57.
- [9]万国威. 流动儿童调查:典型特征与保护体系建设[J]. 人民论坛,2024(1): 60-65.
- [10]杜晓利. 迁徙自由视角下保障流动儿童初中后受教育权的思考与建议[J]. 教育发展研究,2015,35(6): 20-25.
- [11]管华,郭智莲. 流动儿童受教育权保障研究[J]. 群文天地,2012(17): 199-200.
- [12]吴开亚,张力. 发展主义政府与城市落户门槛:关于户籍制度改革的反思[J]. 社会学研究,2010,25(6): 58-85.
- [13]富晓星,冯文猛,王源,等. “教育权利”vs.“大城市病”——流动儿童教育获得的困境探究[J]. 社会学评论,2017,5(6): 40-55.
- [14]王洛忠,孙泉坤. 为什么流动人口基本公共服务协同供给难以推进?——基于各主体间多重博弈困境的分析[J]. 东岳论丛,2021,42(5): 59-67.
- [15]陈怀川. 农民工子女城市生活不良适应的社会学分析[J]. 兰州学刊,2006(5): 163-164.
- [16]周皓,章宁. 流动儿童与社会的整合[J]. 中国人口科学,2003(4): 73-77.
- [17]许传新,陈国华. 流动人口子女教育的社会支持因素分析[J]. 青年研究,2004(4): 13-17.
- [18]许长青. 历史制度主义视域中香港高等教育治理的历史变迁、主要特征与未来趋势[J]. 江苏高教,2022(8): 1-14.
- [19]罗红艳. 我国公立大学治理政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 中国高教研究,2014(3): 16-21.
- [20]郭丽君,周建力. 大学治理制度变迁的历史脉络、影响机制与发展路径——基于历史制度主义的分析范式[J]. 大学教育科学,2022(6): 25-33.
- [21]彭林, JESIEK B. 历史制度主义视角下美国产学研合作教育政策变迁研究[J]. 清华大学教育研究,2021,42(6): 52-61.
- [22]袁利平,丁雅施. 我国教育扶贫政策的演进逻辑及未来展望——基于历史制度主义的视角[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2019,18(4): 65-72.
- [23]朱家德,胡海青. 建国以来我国高校毕业生就业政策的变迁逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 中国高教研究,2010(4): 66-70.
- [24]牛凤蕊,沈红. 建国以来我国高校教师发展制度的变迁逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 中国高教研究,2015(5): 74-79.
- [25]何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式[J]. 国外社会科学,2002(5): 25-33.
- [26]何俊志,任军锋,朱德米. 新制度主义政治学译文精选[M]. 天津:天津人民出版社,2007.

- [27]庄德水. 论历史制度主义对政策研究的三重意义[J]. 理论探讨, 2008(5): 142-146.
- [28]马得勇. 历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性[J]. 经济社会体制比较, 2018(5): 158-170.
- [29]苏黛瑞. 在中国城市中争取公民权[M]. 王春光, 单丽卿, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2009.
- [30]邵书龙. 国家、教育分层与农民工子女社会流动: contain机制下的阶层再生产[J]. 青年研究, 2010(3): 58-69.
- [31]段成荣, 吕利丹, 王宗萍, 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, 28(4): 44-55.
- [32]方媛, 姚佳胜. 我国流动儿童教育政策变迁逻辑及未来展望[J]. 当代教育科学, 2020(1): 77-82.
- [33]曹航, 马天航. “关键节点”在社会学中的应用——历史常识还是理论创新?[J]. 经济社会体制比较, 2021(3): 180-191.
- [34]花勇. 历史关节点前沿研究述评[J]. 国外理论动态, 2014(11): 103-109.
- [35]LIANG Z, CHEN Y P. The educational consequences of migration for children in China[J]. Social Science Research, 2007, 36(1): 28-47.
- [36]朱海涛. 大城市(I、II型)流动儿童义务教育的困境与对策研究[J]. 青海师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 42(5): 131-138.
- [37]PIERSON P. Increasing returns, Path dependence, and the study of politics[J]. American Political Science Review, 2000, 94(2): 251-267.
- [38]沃尔特·鲍威尔, 保罗·迪马吉奥. 组织分析的新制度主义[M]. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [39]邹一南. 农业转移人口落户新趋势与“十四五”时期市民化政策展望[J]. 宏观经济管理, 2020(10): 38-47.
- [40]年猛. 中国户籍制度改革的演进逻辑与深化方向[J]. 经济社会体制比较, 2023(6): 77-87.
- [41]马雪松, 程凯. 国家纵向治理体系建设的责任蕴、制度优势及治理效能[J]. 探索, 2022(6): 109-119.

【责任编辑 史敏】

## Changes and Development of the Basic Public Education Service System for Migrant Children in China from the Perspective of Historical Institutionalism

WANG Pengcheng

**Abstract:** The education of migrant children is closely intertwined with the development of new urbanization. A scientific understanding of the logic and trajectory of its institutional evolution is a crucial issue in the process of building a moderately prosperous society and accelerating socialist modernization. This paper applies historical institutionalism to analyze the evolution of basic public education services for migrant children over an extended period, dividing the process into three historical stages: sporadic pilot projects, clarification of key actors, and delineation of responsibilities. The logic of institutional evolution reflects key elements of critical junctures and path dependence within the historical institutionalism framework. Pilot policies and the “two main principles” serve as pivotal junctures in the process of institutional change. Local governments’ active reliance on the household registration system (hukou) and the increasing institutional costs combined with the slow returns on efforts to promote institutional change centered on this system have led to a self-reinforcing mechanism, creating a clear path dependence in institutional development. Looking forward, the evolution of the basic public education service system for migrant children should continue to seek critical junctures within policy frameworks that focus on integrated urbanization and enhanced accessibility to basic public services. At the same time, overcoming the path dependence of existing institutions is essential, with the delineation of local government responsibilities remaining a key factor in ensuring educational equity for migrant children.

**Keywords:** migrant children; basic public education services; historical institutionalism; critical juncture; path dependence