

多源流理论模型框架下随迁子女教育政策的议程分析

李思璟

广西师范大学 广西 桂林 541006

【摘要】：改革开放以来，经济的飞速发展促使越来越多的人涌向经济发展水平高的地区，伴随而来的就是留守儿童及流动儿童的数量激增。通过运用多源流理论模型，发现流动人口随迁子女教育政策制定过程中的问题源流由教育需求与现实差距、教育质量参差不齐、社会融合与身份认同等方面构成；专家学者的观点、政策探索的经验积累构成了政策源流；而执政党的执政理念与决策、公众情绪与社会舆论压力等构成了政治源流。三流反复影响后耦合交融，促使流动人口随迁子女教育政策之窗的开启。

【关键词】：多源流理论；随迁子女；教育政策

DOI:10.12417/2982-3811.26.01.004

1 引言

1978年改革开放后，我国流动人口规模持续增长、流动范围不断拓宽，户籍制度改革稳步推进，流动人口随迁子女的教育保障问题日益凸显，对流动人口随迁子女教育政策因何、如何建设也逐渐成为了教育领域里的热点议题。利用多源流理论模型，对流动人口随迁子女教育政策变迁的历程进行梳理和探索，有利于厘清政府及社会对于流动人口在流动过程中其子女受教育权的责任分配，分析流动人口随迁子女教育政策的各影响因素，为助力流动人口随迁子女教育政策走向普适化、普惠化提供一定的借鉴。

2 政策议程的多源流模型分析框架

2.1 多源流理论的解释逻辑

政策议程是指某一引发社会讨论的公共问题进入到决策者视野，并上升为政府议程的过程。真正对政策议程中的动态本质进行研究的是美国著名政策科学家和政治学家、密歇根大学政治学教授约翰·金登在其代表作《议程、备选方案与公共政策》一书中所分析的多源流分析理论框架^[1]。

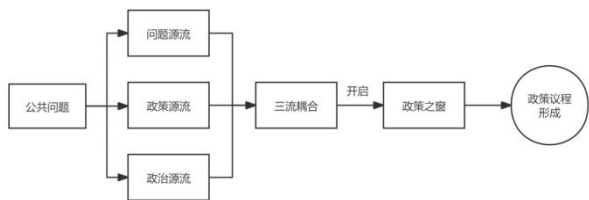


图1 多源流模型分析框架

2.2 多源流理论的分析框架

表1所示的分析框架主要以随迁子女教育政策的演变为主体，从问题源流、政策源流、政治源流3个方面分析随迁子女教育政策的动力源及政策演进脉络，从而回答随迁子女教育政策议程为何出台、何人推动了政策出台、何人决定了政策的出台等问题。

表1 随迁子女教育政策多源流理论模型分析框架

分析维度	分析问题
问题源流	当前随迁子女教育政策存在的问题，以及这些问题如何成为政策关注的焦点
政策源流	专家学者的观点、政策方案的形成过程、政策探索的经验积累
政治源流	政策决策者的支持、社会共识以及政策出台的外部环境
三流耦合与政策之窗的开启	三流如何相互作用，推动随迁子女教育政策的出台

3 随迁子女政策议程的多源流模型分析

3.1 问题源流

在多源流理论框架下，问题的产生主要受指标变化、焦点事件及信息反馈三大要素影响。决策者借此识别现实治理问题、掌握客观实情，以此促成政策议程的有效推进^[2]。

3.1.1 教育需求与现实差距

在政策引领和改革推动下，我国的人口结构从高度稳定性转为高度流动性，外来流动人口及随迁子女数量比重急剧增加。2021年，我国公布了第七次人口普查的调查结果，与第六次人口普查数据相比，我国流动人口总数约为3.8亿人，超2010年第六次人口普查1.6亿人次，同比增长72.7%^[3]。与2010年相比，受人口流动影响的儿童人口规模增长了4730万人，其中直接参与流动的儿童占75%^[4]。

现如今，众多城市针对随迁子女入学设置了一系列限制条件，对于一些从事个体经营或灵活就业的流动人口而言，稳定就业合同难以获取，社保缴纳记录可能因工作变动出现中断，导致其子女无法满足入学要求，被挡在优质教育资源的大门之外。

3.1.2 教育质量参差不齐

随迁子女集中的学校往往因待遇较低、教学条件差等原因，师资队伍流动性大。同时，由于缺乏系统的培训和专业发

展机会,教师的教学方法和教育理念相对滞后,难以满足随迁子女的教育需求。并且这类学校在教学设施设备方面投入上缺乏现代化教学设备,限制了教学方法的创新和学生综合素质的培养,使随迁子女在教育过程中处于劣势。

3.1.3 社会融合与身份认同

流动人口随迁子女在面临上述教育困难的同时,也伴随着频繁转学、教育稳定性差的问题。伴随着父母工作地点的转换,不同地区的文化、不同评价标准都会使随迁子女的学习适应难度大大增加^[5]。从纵向弱势积累看,频繁转学会导致学生学习不连贯,不同学校的教学进度不一致也会影响学生学习知识的积累和良好学习习惯的培养;从横向弱势积累看,某一课程薄弱会影响到其他课程的学习^[5]。随迁子女的社交圈主要局限于家庭和学校的同乡群体,缺乏多元文化的体验和交流机会,影响了其社会适应能力的发展,难以融入城市社会主流。

3.2 政策源流

社会各界对教育公平议题的广泛关注,促使相关职能部门展开审视与反思。如何实现教育资源普惠共享、满足不同群体发展需求,以及切实保障流动人口随迁子女义务教育权益等现实议题不断明晰,逐步进入政府决策视野,同时受到学界智库与研究学者的高度重视。由此,学界与实务界围绕该问题的生成诱因、影响机制及治理路径,展开了系统性分析与深入探讨。

3.2.1 专家学者的观点

近年来,专家学者对流动人口随迁子女教育政策的各个方面进行了分析和探讨。国家教育咨询委员会委员、北京理工大学教授杨东平提出大城市之所以难以行使“小升初划片就近入学”政策,是因为各学校师资队伍的结构差距大,且所招收的生源质量不一,为有效解决此类问题,他建议应当实行校长、教师流动制以及示范性高中指标下放等措施,促进教育均衡发展,为解决随迁子女入学难问题创造条件^[6]。教育学者熊丙奇指出应实行以学区为主体的学区制,打破原有的教育行政体系,把教育资源的配置权交到每个学区,完善教育管理服务体系^[7]。

3.2.2 政策方案的形成过程

流动人口随迁子女教育政策从提出到发展完善历经四个阶段:严格限制阶段、“两为主”阶段、“两纳入”阶段及“两统一”阶段^[8]。1978年改革开放以来,我国各省市流动人口规模持续增长、流动范围不断拓宽。与此同时,户籍管理制度不断深化调整与改革,针对流动人口随迁子女的教育配套政策也随之持续优化完善^[9]。2006年,新修订的《中华人民共和国义务教育法》从法律层面规范了随迁子女城市义务教育的相关规定,为保障其异地就学权益提供了制度依据,有效推动了随迁子女城市教育保障工作的落实^[10]。

3.2.3 政策探索的经验积累

党中央对协同育人工作的高度重视,为流动人口随迁子女教育政策的制定与实施提供了坚实的政策支持与科学的理论指引;教育强国建设规划的推进,从宏观层面为该政策的拟定奠定了基础性政策框架,指明了政策发展的总体方向与战略目标,使得政策在制定过程中能够紧密契合国家教育发展的宏观战略需求,确保政策的前瞻性和导向性。

3.3 政治源流

金登在提出多源流理论模型时对政治源流作出如下界定:政治源流一般由政党执政理念、党派竞争、国民情绪、利益集团等因素构成,在政策议程设置中具有决定性作用^[11]137。结合我国现状,在流动人口随迁子女教育政策议程设置中,政治源流主要表现为政党执政理念与决策和公众情绪与社会舆论压力。

3.3.1 政党执政理念与决策

党的执政理念强调立党为公、执政为民,它包括了两层内涵,一是党为什么执政;二是党怎样执政^[12]。从第一层内涵来看,党的十八大以来,有关部门将教育公平作为基本目标,致力于保障随迁子女教育权益。从第二层内涵来看,党的十八届五中全会提出“提高教育质量,推动义务教育均衡发展”,为随迁子女教育政策的推进提供了价值指引。

3.3.2 公众情绪与社会舆论压力

近年来,随着媒体的广泛报道和社会公众对教育公平问题的关注度不断提高,随迁子女教育问题逐渐成为社会热点话题。面对公众情绪和社会舆论压力,政府不得不重新审视随迁子女教育政策,将其纳入政策议程加以解决。

3.4 三流耦合与政策之窗的开启

政策之窗是指政策倡导者可将符合自我价值观的政策建议让政策决策者重视并付诸实践的机会^[13],且开启时间会在意料之中亦或是意料之外。因此,政策制定者需精准把握政策之窗的开启契机,在问题源流、政策源流与政治源流交互融合的过程中持续发挥政策软化效应,适时推动三流耦合联动,加快政策之窗的有效开启。

3.4.1 问题源流与政策源流的融合

问题源流与政策源流的融合,将随迁子女教育问题与解决方案有机结合,凸显了政策应对的必要性与可行性。流动人口随迁子女入学难、教育资源不均衡等现实问题与教育质量问题的引发关注。这些政策建议与问题紧密相连,为后续政策制定奠定了基础。

3.4.2 政策源流与政治源流的融合

政策源流与政治源流的融合,体现了政策建议与政治环境的相互契合。政府秉持“以人民为中心”的执政理念,积极回

应社会关切，将流动人口随迁子女教育问题纳入政策视野。近年来，在党中央的领导下，政府推动了政策源流中优化教育资源配置等建议的提出与实施。同时，公众情绪和压力集团的作用也为政策建议的采纳提供了支持。非政府组织和教育专家的建议，与政府的执政理念和公众诉求相结合，进一步推动了政策议程的形成。

3.4.3 政治源流与问题源流的融合

政治源流与问题源流的融合，意味着政府将流动人口随迁子女教育问题视为重要的政治议题，积极寻求解决方案。公众情绪的高涨和社会舆论的压力，促使政府更加重视随迁子女教育问题。相关职能部门认识到教育公平对社会和谐稳定的重要性，通过制定更具有普适性、普惠性的教育政策来回应社会关切，由此维护社会稳定。

3.4.4 政策之窗的开启：“两为主，两纳入”

政策之窗是指政府有关部门对教育政策议程提出其最得意的解决办法或促使人们更加关注其特殊问题的一种机会，其

主要由问题源流或政治源流中的事件打开^[11]256。2016年，国务院印发《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》（国发[2016]40号）（以下简称《意见》），明确提出改革随迁子女就学机制，强化流入地政府责任。这一《意见》的提出也标志着流动人口随迁子女教育政策议程的政策之窗的开启。

4 结论与讨论

通过搭建多源流理论模型对流动人口随迁子女教育政策议程的分析，发现推动《意见》成功出台的背后是多种因素的共同助力。教育需求与现实差距、教育质量参差不齐、社会融合与身份认同等构成了这一议程的问题源流；而专家学者的观点及政策探索的经验积累作为政策源流的动力源，不断助力流动人口随迁子女的政策源流与问题源流的交互影响；在党中央的领导下，公众情绪和舆论压力的影响也促使政治源流的加速融合。在问题源流、政策源流和政治源流的反复影响下，政策之窗得以开启。

参考文献：

- [1] 陈建国.金登“多源流分析框架”述评[J].理论探讨,2008,(01):125-128.
- [2] 包海芹,方伊凝.多源流理论视角下的“双一流”建设政策议程设置分析[J].复旦教育论坛,2021,19(04):92-99.
- [3] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.第七次全国人口普查公报(第二号)[EB/O].(2021-05-11)[2022-06-05]
- [4] 吕利丹,梅自颖,唐语新,等.中国儿童人口发展新特点与新趋势——基于对第七次全国人口普查数据的分析[J].社会科学文摘,2024,(01):97-99.
- [5] 郇志辉,李静美.农民工随迁子女在城市接受义务教育的现实困境与政策选择[J].教育研究,2016,37(09):19-31.
- [6] 杨东平.实行就近入学是对地方政府执政能力的考验[J].当代教育家,2015,(08):65.
- [7] 熊丙奇.学区制有利于义务教育均衡[J].河北教育(综合版),2014,(03):48.
- [8] 雷万鹏,张子涵.公平视野下农民工随迁子女教育政策研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2022,61(06):144-153.
- [9] 田秋梅,刘妍.随迁子女教育政策的变迁、问题与改进策略[J].教学与管理,2021,(21):30-33.
- [10] 杨娟,宁静馨.以教控人是否有效?——基于北京、上海两地抬高随迁子女入学门槛政策的比较分析[J].教育与经济,2019,(01):65-74.
- [11] 约翰·金登.议程、备选方案与公共政策(第二版·中文修订版)[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2017.
- [12] 刘水波,汪勇.问题源流、政策源流与政治源流:生成式人工智能服务管理政策的多源流分析[J/OL].昆明理工大学学报(社会科学版),1-12[2025-07-04].
- [13] 刘大伟,周洪宇:《〈中华人民共和国家庭教育促进法〉的政策议程分析——基于多源流模型的视角》,《教育学术月刊》,2022年第1期,第3-10页.