

政策工具视角下流动儿童 义务教育财政责任分担研究

马立超，胡耀宗

[摘要] 政策工具是政府在执行相关政策、解决社会公共问题时所采用的方法或机制，施耐德和英格拉姆的政策工具分类为剖析流动儿童义务教育财政分担提供了理论框架。在流动儿童义务教育财政责任分担的演进过程中，权威型、能力型、诱导型、符号劝诫型和学习型等五种政策工具相互作用，共同构成了政策执行时复杂的运作系统，但五种政策工具的使用频率、作用方式、目标群体、目的与地位迥然相异。对不同政策工具的组合使用情况进行比较，发现政策执行中多级政府、公民办学校与家长社会等多方主体间力量不均衡。未来的政策应减少行政命令，善用“保健”与“激励”；开发新型政策工具，创新工具作用方式；宣扬价值理性，净化政策工具实施环境。

[关键词] 流动儿童；教育财政；责任分担；政策工具理论；政策工具配置

后“普九”时代，城镇化进程的高速推进伴生出诸多流动儿童义务教育新问题，这严重影响着我国义务教育的整体发展水平和“普九”巩固率，逐渐成为社会关注的焦点(杨晓霞、吴开俊，2017)。尽管流动儿童义务教育财政政策始终以教育公平为目标，对经费结构和责任范畴的划分也趋于精细化、科学化(马立超、胡耀宗，2019)，但在执行后期难免面临政策效应疲软的风险。随着经济发展水平的提高，流动儿童义务教育阶段的生均教育经费支出呈逐年增长趋势(刘俊贵、王鑫鑫，2013)，这对中央和流入地政府而言无疑是笔巨大的财政支出，将会进一步加重各级政府的财政压力和经济负担。从政策工具的视角出发，对流动儿童义务教育财政责任分担政策进行剖析，能够洞

[收稿日期] 2019-11-08

[基金项目] 教育部人文社科 2017 年度重大攻关项目(17JZD060)；上海市教委创新项目资助(2015ZS011)。

[作者简介] 马立超，华东师范大学教育经济研究所，电子邮箱地址：chao_ecnu@163.com；胡耀宗，华东师范大学教育管理系/教育经济研究所，电子邮箱地址：yzhu@dem.ecnu.edu.cn。

察出各级政府之间在执行政策时隐含的行动逻辑,发现不同政策对象的力量对比状态,从而为未来的政策改进提供参考。

一、政策工具理论:流动儿童义务教育财政责任分担的研究框架

政策工具(Policy Instrument)作为连接政策理念与政策实践的“桥梁”,最早可以追溯到20世纪80年代的西方公共管理学与政策科学领域。当时,“福利国家的危机”充分显现了政策理想与政策现实的鸿沟,政策执行的效率低下普遍引起专家关注,以英国学者胡德的《政府工具》为开端,学界兴起了一批对政策工具的经验研究。关于政策工具的概念,学界至今尚未形成统一的意见。休斯(2001)认为,政策工具是政府行为方式的体现,是通过某种途径来调节政府行为的运行机制;豪利特和拉米什(2006)将政策工具定义为“政府在执行政策时使用的实际方法或策略”;萨拉蒙(2016)则强调政策工具是一种解决社会公共问题的方法。这三种界定虽然在表述和侧重点上有所差异,但或多或少都表明了政策工具的主体、目标和属性。本文在综合既有研究的基础上提出,政策工具是指政府在执行相关政策、解决社会公共问题时所采用的方法或机制。

基于权力来源、强制程度和政策视角等分类标准,学者们对政策工具的类型划分也各不相同。Hood(2006)根据权力来源的不同,将政策工具分为权威型、信息型、财力型和组织型四类;豪利特和拉米什(2006)根据政策工具的强制程度,将其划分为自愿性工具、强制性工具和混合性工具;苏尚锋(2010)则以政策视角的差异为依据,划分为问题视角的矫正性工具、权利视角的保障型工具、战略视角的规划性工具、公平视角的均等化工具、生态视角的平衡性工具。正是由于政策工具种类多样,才使政府在选择工具时其背后的思考充满复杂性。

流动儿童义务教育财政问题涉及众多利益相关者,面临多重“两难问题”,政府必须对不同利益主体进行评估,考虑政策理念实现的可能性,从而根据政策期望实现的目标和可能路径进行工具选择。施耐德与英格拉姆(1990)所参照的政策工具分类标准不谋而合,即根据政策期望实现的目标将其分为权威型、诱导型、能力型、符号劝诫型、学习型五类政策工具。每种工具的关注点、作用方式和效果都不尽相同,如表1所示。

表 1 五种政策工具的实施特征

工具类型	关注点	作用方式	实施特点与效果
权威型工具	政府的行政权力	命令、指示、通知等	外驱式、强制性，效率高
诱导型工具	政策对象的主动性	物质回报与奖励	激励作用，效率较高
能力型工具	政策对象的物质基础	经济扶持	对弱势群体效率较高
符号劝诫型工具	政策对象的价值观	宣传、表彰等	价值引导性，效率较低
学习型工具	政策对象的认知	教育、培训	内生性，周期性长

其中，权威型工具是以政府的行政权力为根本，倾向于以行政命令的方式传达政策目标或指令；诱导型工具是采用物质回报的方式进行激励，唤醒政策对象的行为主动性；能力型工具关注政策对象的物质基础条件，主张对难以达到政策要求的群体给予扶持与帮助；符号劝诫型工具主要通过宣传或表彰来引导目标群体的价值观念，促使其理解与认同政策传达的理念；学习型工具则将焦点转向政策对象的知识、技能和文化素养，通过对目标群体进行教育提高对政策的理解度。该理论模型对于分析流动儿童义务教育财政问题具有较高适切性。

二、流动儿童义务教育财政责任分担的政策工具配置

在执行政策时，选用何种政策工具以及用哪种标准来评价政策工具的效果，对政府能否达成既定政策目标具有决定性影响(黄明东、陶夏，2018)。从施耐德与英格拉姆(Schneider and Ingram, 1990)的政策工具分类视角来看，流动儿童义务教育财政责任分担机制的变革正是权威型、能力型、诱导型、符号劝诫型和学习型工具相互影响、共同作用的产物。

(一)权威型工具：政策执行的核心手段

权威型工具是指利用政府权威来规范或禁止目标群体的某些行为，主要用于政府内部等级系统中，通过行政权力的高低指导下级机构和官员的行为，有时也会偶尔扩展到政策对象和目标群体中去(McDonnell and Elmore, 1987)。为激发各方利益相关者的积极性，形成多元化的流动儿童教育经费筹集方式，完善义务教育财政责任分担体制，我国相关政策对流入地政府、流出地政府、公办学校、民办学校和流动人口家庭应当承担的职责和行为限度做出明确具体的规定，如表 2 所示。

表2 流动儿童义务教育财政分担中权威型工具的运用

主体	政策时间和具体措施
流入地政府	<p>2003年：财政部门安排必要保障经费对接收流动儿童较多的学校给予补助；城市教育费附加安排一部分经费用于流动儿童义务教育工作。</p> <p>2006年：对委托承担流动儿童义务教育的民办学校，要在办学经费、师资培训等方面给予支持和指导。</p> <p>2015年：与中央按比例承担城乡义务教育学校(含民办学校)按照生均公用经费基准定额标准补助的公用经费部分。</p>
流出地政府	<p>1998年：严格控制义务教育阶段适龄儿童少年外流。</p> <p>2003年：建立并妥善管理外出学生学籍档案；禁止在办理转学手续时向学生收费；无条件接收返回原籍就读的学生。</p>
公办学校	<p>1998年：不得违反国家有关规定乱收费、高收费。</p> <p>2001年：杂费收入不得用于教师工资、津贴、福利、基建等开支。</p> <p>2006年：对流动儿童接受义务教育要与当地学生在收费与管理方面同等对待，不得违反国家规定加收借读费及其他费用。</p> <p>2008年：接收流动儿童较多、条件薄弱的城市公办学校领取的奖励只用于补充学校公用经费和改善办学条件，不得挪用。</p>
民办学校	<p>1998年：办学经费由办学者负责筹措。</p> <p>2001年：社会力量举办的全日制中小学办学所得合法资金，在留足学校发展资金后，可适当安排经费奖励学校举办者。</p>
流动儿童家庭	<p>1998年：送子女或其他监护人入学，接受并完成规定年限的义务教育；违反规定则会被责令限期改正，甚至给予行政处分。</p> <p>2003年：未按规定送子女接受义务教育的要接受批评教育。</p> <p>2008年：城市义务教育阶段的学生不再交纳学杂费。</p>

通过分析流动儿童义务教育财政责任分担政策的内容发现，权威型工具的使用多以“可以”“允许”“批准”“控制”“禁止”“不得”“处分”等词语为主，每一种表达方式都体现着政府权威的强弱程度。同时，除了通过规范性指令对目标群体的行为进行规定以外，政府还以“禁令”的形式对相关利益主体的行为进行约束或限制，避免不当行为的发生。利用行政权威对“应该做”“允许做”“禁止做”等行为界线进行规范，这是目前解决流动儿童义务教育财政责任分担问题的核心手段。

(二) 诱导型工具：政策实施的外驱引擎

诱导型工具是指政府采用有形回报的形式来激励目标群体采取政策理念

所期望的行动。它背后所隐含的基本假定是：政策执行者是理性的经济人，时刻追求个人利益最大化，为获得政府所提供的物质奖励或其他回报，他们会按照政策要求做出“理性”行为。因此，政府便充分利用这一假定推进政策的执行过程。

为了调动社会人士办学的积极性，动员各方力量筹集办学经费，接纳更多流动儿童入学，早在2001年，《国务院关于基础教育改革和发展的决定》就开始尝试运用财政奖励的形式给予办学优异者以实际回报。文件指出，“社会力量举办的全日制中小学办学所得合法资金，在留足学校发展资金后，可适当安排经费奖励学校举办者”。2003年再次提出，“流入地政府财政部门要对接收进城务工就业农民子女较多的学校给予补助”，这些奖励性措施体现了政府对流动儿童义务教育的重视，有利于形成多元化的经费筹措渠道。同时，为推进实施义务教育阶段学杂费的免除工作，中央财政自2008年起开始对已经整体免除城市义务教育阶段学生学杂费的省份安排奖励资金，“向接收农民工子女较多、条件薄弱的城市公办学校倾斜”。这些诱导型工具的组合使用，在很大程度上缓解了流动儿童义务教育阶段的公用经费分担问题，这一系列通过外界的利益刺激来增强目标群体行动意愿的举措，共同构成了政策实施的外驱引擎。

（三）能力型工具：政策贯彻的物质保障

能力型工具是指政府为个体或机构提供一定的信息、资源、场地、设备和经费，用以指导和帮助目标群体完成行动。它的基本假设是社会问题的存在并非源于政策对象缺乏主动性，而在于自身能力的不足，因此，政府只要为目标群体提供必备的资源 and 充分的选择自主权，他们便会有足够的能力来参与政策活动或改变原有的行为，从而实现政策所期望的目标。

鉴于民办学校经费不足、流动人口家庭经济贫困等现象，政府尝试通过不同形式的的能力型工具对其进行扶持与帮助，以此保证政策对象在执行过程中拥有相应的基础条件，这是处理流动儿童义务教育经费分担问题的重要物质保障。首先，面对民办学校办学质量低下的窘境，政府以大力扶持的方式进行学校条件的改善。尽管政策一直倡导“以公办学校为主”接收流动儿童入学，但财力的紧张使得城市公办学校数量不敷流动儿童入学之需（杨明，2014）。因此，国家在前期通过放宽办学限制来扩大流动儿童的接纳容量，后期又通过经费扶持、师资培训等方式提高民办学校的办学质量。其次，流动人口家庭的微薄收入难以负担高额教育支出，政府也尝试设立助学金、免除学杂费，扶助家庭困难的流动儿童入学，在政府的财政支持下，流动人口家庭支持子女入学的能力有所提升。

(四)符号劝诫型工具：政策落实的价值引领

符号劝诫型工具是指通过一系列符号或表征使政策对象意识到自我的价值观念与政策导向之间存在一致性，进而理解并认可政策目标。它假定政策对象的行为动机主要是基于自身的价值观与主观意愿，他们会根据对政策的价值判断而采取相应行动。因此，政府在落实政策时通常会宣传与政策对象行为偏好有关的价值导向，显示出政策要传达的公平性、正义性、科学性等符号，从而唤起政策对象的认同与支持，充分发挥价值引领作用。

为调动各级政府和学校通力解决流动儿童义务教育财政分担问题的积极性，国家通过荣誉表彰、唤醒使命感与责任感、宣传引导等形式进行价值引领。首先，在荣誉表彰方面，2001年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》就已提出对办学成绩显著的民办学校进行表彰，2003年又再次重申要表彰办学成绩显著者。其次，在责任感的唤醒方面，2003年教育部六部委印发《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》，积极号召各级政府要饱含强烈的政治责任感，认真扎实地做好流动儿童入学工作。最后，在宣传引导和营造氛围方面，2006年国家强调要在全社会形成关心农民工的良好氛围，2015年再次提出广泛利用各种宣传媒介向社会进行广泛宣传。不论是对表现优异者给予荣誉表彰，还是发挥宣传引导的作用，均有助于促进政策执行者的价值观念与政策导向达成一致。

(五)学习型工具：增进政策理解的内生手段

学习型工具是指政策对象由于长时间的学习和经验总结，具备了对政策的判断和理解能力而采取行动。当目标群体对政策理念不理解、对“应该做什么”和“应该怎么做”尚不清楚时，学习型工具便会显得非常适用。它的基本假定是政策对象可能会意识到问题的存在，但是当采取解决问题的行为时，却常常由于自身因素而不能深入理解问题和合理选择举措，通过学习能够提高他们的理解力、判断力和抉择力，从而采取恰当的行为方式。由于学习型工具关注的是政策对象的内在抉择水平，故不失为一种增进政策理解的内生性手段。

在流动儿童义务教育财政责任分担问题上，学习型工具的运用主要是服务于流动人口家庭，通过技能培训、公德教育的形式增进农民工对政策问题的认识，是增进政策理解的内生性手段。一方面，政府从流动人口的生存状态入手，通过培训提高农民工的工作技能来增加其家庭收入，为流动儿童的教育支出奠定物质基础，例如，2006年提出“劳动保障、农业、教育、科技、建设、财政、扶贫等部门要按照各自职能，切实做好农民工培训工作，用人

单位也应承担对农民工的岗位培训责任”。另一方面，政府为提高农民工的道德素养和思想境界，不定期地开展普法宣传教育、职业道德教育和社会公德教育，引导知法守法、爱岗敬业、诚实守信的社会风尚，并期望农民工在学习过程中增强对教育事业信心，从内心深处关注子女的义务教育问题，加强对政策的理解和认同感。

三、流动儿童义务教育财政责任分担的政策工具差异

任何一种政策工具都不是万能的，必然会受到社会环境的影响，存在一定的效用边界，这也规定了政府必须根据环境的变化恰当选择和适时调整政策工具。纵观近二十年流动儿童义务教育财政责任分担政策的演变，不难发现，多种类型的政策工具往往是交织运用、相互影响的，在不同的发展阶段政策工具所占据的地位与发挥的作用也是存在一定差异的。自1996年原国家教委基教司发布《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法(试行)》以后，政策工具的配置就一直呈现多样化特征，对每种政策工具的使用频率、作用方式、目标群体、目的与地位进行比较分析，能够发现多方利益主体的力量对比状况。

(一)政策工具的使用频率差异

由于不同类型的政策工具背后所隐含的行为假设不同，即各种工具赋予政策执行机构和政策对象的决策自主权是不同的，因此，教育政策工具的使用频率体现了政府权威的强烈程度和潜在的行动逻辑。在流动儿童义务教育财政责任分担问题上，权威型政策工具的使用频率最高，运用范围也最广泛，不论是地方政府、学校还是流动人口家庭，都会时刻受到行政权力的制约。但是，随着社会环境的变化，权威型工具赖以发挥作用的“领导—遵从”机制越来越难充分实现，反而造成“政策效果递减效应”，鉴于此，政府开始综合运用其他类型的政策工具。从2003年开始，能力型工具和诱导型工具的使用频率迅速增加，尤其是在2006—2008年间，主要是为了鼓励公办学校扩大招收流动儿童的规模，促进民办学校提高办学质量，同时减轻流动儿童家庭的经济负担和心理压力。除此以外，符号劝诫型工具、学习型工具的使用频率相对较低，但都在一定程度上发挥着必不可少的辅助性作用。

(二)政策工具的作用方式差异

流动儿童义务教育财政问题涉及多方利益主体，呈现出高度的系统性和复杂性，在治理过程中必须充分利用多种政策工具，而同一种政策工具也会

根据政策对象的不同而采用差异化、多样化的作用方式。其中，能力型工具的作用方式最为多样，且在不同目标群体之间差异较大，对民办学校的能力支持主要是通过前期的放宽办学限制和后期的财政扶持、师资配备与培训指导，对流动儿童家庭的支持则是通过捐款捐物、设立助学金、免除学杂费和免费提供教科书等。其次，符号劝诫型工具也表现出多样的作用方式，它主要应用于流入地各级政府和民办学校两类群体，既通过唤起行政人员的责任感和使命感驱动其认真解决社会问题，又以荣誉表彰的形式向民办学校传达政策所期望实现的目标。另外，学习型工具主要针对流动儿童父母，期望通过技能培训和公德教育来促成政策的落实，而诱导型工具的作用方式则较为单一，基本是用物质回报的形式对政策执行者产生激励作用。最后，权威型工具的作用方式主要是行政指令，可以分为“允许”和“禁止”两大类，它的运用贯穿在整个政策执行的全过程，对各级政府、公办学校、民办学校和流动人口家庭的所有规定、限制或处罚都属于权威型工具的范畴。

（三）政策工具的目标群体差异

政策工具的选择并不是随意的，而要充分考量政策目标、工具自身的特点和适用环境等因素。因此，一种政策工具并非应用于所有群体，同一政策群体也并非会配置所有类型的政策工具，这就有必要对目标群体和政策工具的适切性进行评估和匹配。

在流动儿童义务教育财政问题上，各类目标群体的内在特征影响着政策工具的选择与使用。例如，民办学校的最大特点在于财政能力的薄弱和师资、校舍、教学设备等资源的欠缺，尽管可以接纳流动儿童入学，但是办学条件难以保证优质的教学质量，在这样一种“保健”因素缺失的环境下，即便给予物质奖励也难以发挥有效的激励作用，强制实行权威型工具更会加重不满情绪和逆反心理。因此，对于民办学校而言，最重要的是通过能力型工具来保障最基本的物质需求，提高办学能力。然而，公办学校则大大不同，它们既在选择生源上拥有一定自主性，又被迫参与和民办学校的竞争，竞争中的“逐利意愿”导致公办学校的角色逐步发生异变，从而不断提高招生准入门槛，此时为了保证“两为主”政策的落实，必须有效利用政府行政命令，只有权威型工具才能较快提高政策执行的效率和效益。因此，政策工具的选择必须以目标群体的特点为依据，充分考虑每种工具的前提假设与实际情境的适切性。

（四）政策工具的目的与地位差异

由于每种政策工具所隐含的基本假定存在差异，所以这些工具能达到的目的也各不相同，在流动儿童义务教育财政责任分担的政策演变中，每种工

具所能发挥的作用迥然相异，这也进一步决定了它们在政策执行中的地位差别。

首先，权威型工具旨在“规范”和“约束”，以此促使行为主体与政策要求保持一致，它在政策落实的过程中始终处于主线位置，因此是教育政策执行的核心手段。其次，符号劝诫型工具的特点在于“表征”和“引导”，即通过一系列符号传达出政策所蕴含的价值取向，提高目标群体对政策要求的认同，因此对政策落实起到价值引领作用。再次，学习型工具则是为了提高政策对象的理解力，使政策执行者明确自己的行为方向，它关注的是目标群体的内在认知、素养和文化因素，因此是增进政策理解的内生手段。最后，诱导型和能力型工具互为臂膀、综合作用，关注点分别是“双因素理论”的两方面，能力型工具旨在对财力薄弱、资源匮乏和能力欠缺者进行扶持，起到“保健”作用，是政策得以贯彻的基础保障；而诱导型工具是以物质回报的形式提高政策对象的外在动机，起到“激励”作用，因此是政策实施的外驱引擎。每种政策工具“各司其职”，共同构成了政策执行中的复杂系统。

四、流动儿童义务教育财政责任分担的政策改进

流动儿童义务教育财政问题的解决是一项系统工程，流入地政府、公办学校、民办学校和流动儿童及其家庭等多元主体间存在复杂的利益关系，这种格局导致现有政策措施的有效性明显不足、义务教育相关主体间的利益难以真正平衡(彭拥军、贾佳，2016)。为努力实现教育财政所追求的公平性、效率性和充足性，有必要倡导多方利益主体共同参与教育治理过程，充分发挥“多元共治”与“多元善治”的优势。基于教育政策工具的角度，可从政策工具的选择、作用方式的创新和社会环境的净化等三方面进行工具完善与改进。

(一)减少行政命令，善用“保健”与“激励”

尽管运用权威型工具的效力最大、效率最高，但并非适用于任何情境，因为它不考虑政策对象的心理需求，而是要求他们即使没有实际回报，也要按照政策所期望的方向采取行动。它假定政策执行者对“领导—遵从”式的组织结构有着高度响应，低层次的组织 and 个体通常愿意按照上级指示而行动，但事实上这种命令式治理结构往往会失去服从型关系结构的支撑，造成政策要求与执行者利益的冲突，使政策执行受到抵制、扭曲，甚至被抗拒(庄西真，2009)。

因此，在未来的流动儿童义务教育财政责任分担问题上，必须适当减少权威型工具的使用，尤其是在提倡多元参与、共同治理的时代，更应充分考

虑政策对象和参与者的内心世界和实际需求。能力型工具和诱导型工具正是两种关注政策对象内在需求的手段，它们分别着力于“弥补基础”和“鼓励发展”，政府应该学会运用这两种工具，事先评估政策对象的物质基础和政策执行的可能性，对贫困或基础薄弱的群体给予支持；在目标群体具备相应的政策执行力后，再适当对表现优异者进行奖励，激发各类群体的积极性和创造性，巧妙运用双因素理论将会使政策执行的过程更加通畅。

（二）开发新型政策工具，创新工具作用方式

政策工具的多样性和适用性是关乎政策执行效果的关键因素。其中，多样性要求政府根据实际情况，适当开发不同类型的政策工具，使之在原有基础上不断丰富和更新；而适用性则要求政府在落实政策时，必须根据目标群体的不同特征采用合适的工具作用方式。在流动儿童义务教育财政责任分担问题上，原有政策工具类型已不能满足现实需求，与工具相配套的作用方式也较为单一。因此，政策工具的开发和作用方式的选择都亟待优化与更新。

首先，针对因地域因素而造成的流动儿童教育政策执行差异，建议开发信息型工具，通过建立全国性的流动儿童管理网站与监控平台，使政府能够适时动态地了解全国各地的具体情况，也可以将关键信息进行公示，扩大政策的宣传广度；其次，还可以尝试运用组织型工具，充分发挥社会力量的监督作用，建立第三方委托管理机构，进行管理体制和机制创新，激发社会各界积极参与流动儿童义务教育经费筹措的活力。总之，融入新型的政策工具、设计多样的作用方式是实现流动儿童义务教育财政责任分担稳步推进的必由之路。

（三）宣扬价值理性，净化政策工具实施环境

在基础教育改革与发展的进程中，中央和地方政府都扮演着独特的角色，必须听从伦理道德的呼唤、承担应有的责任、合理地行使权力、最大程度地符合公众诉求，但是工具理性的张扬和价值理性的势微却让地方政府、公办学校逐渐抛却了委托—代理契约中相应的角色与责任。这表现在流入地省、市级政府将流动儿童义务教育的财政责任下推到区、县政府，公办学校也为了获取优质生源而违背教育公平原则，提高入学门槛和标准。这些都严重阻碍着政策理念的传达和政策实施的进程，大大削弱了政策工具的使用效果。因此，必须唤醒政策制定者、执行者、监督者和目标群体的伦理意识，宣扬价值理性和责任担当的核心要义。流入地政府既是流动儿童义务教育财政责任分担政策的再制定者，又是政策落实过程中的执行者和监督者，应充分发挥模范带头作用，加大对流动儿童的教育财政投入，保障区域内教育公平。

公办学校作为接纳流动儿童的主体，必须消除地域歧视，贯彻政策所倡导的一视同仁原则，关怀流动儿童的生存环境和学习状态。社会人士也应积极为流动儿童义务教育提供经济支持，并主动监督流动儿童义务教育政策落实情况 and 经费使用情况。唯有多方利益主体共同助力，才能为流动儿童义务教育财政责任分担政策创造出良好的社会环境。

[参考文献]

- 豪利特、拉米什，2006：《公共政策研究：政策循环与政策子系统》，庞诗等译，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 黄明东、陶夏，2018：《教育政策工具的复合属性透视》，《教育学术月刊》第3期。
- 刘俊贵、王鑫鑫，2013：《农民工随迁子女义务教育经费保障问题及对策研究》，《教育研究》第9期。
- 马立超、胡耀宗，2019：《流动儿童义务教育公用经费分担的政策趋向与工具设计》，《现代教育管理》第2期。
- 彭拥军、贾佳，2016：《多元利益主体视角下的流动儿童义务教育问题》，《教育研究与实验》第6期。
- 萨拉蒙，2016：《政府工具：新治理指南》，肖娜等译，北京：北京大学出版社。
- 苏尚锋，2010：《基础教育均衡发展的政策视角和政策工具的比较分析》，《比较教育研究》第9期。
- 休斯，2001：《公共管理导论》，张成福等译，北京：中国人民大学出版社。
- 杨明，2014：《进城务工人员随迁子女义务教育财政：资助供求失衡及平衡化策略》，《教育与经济》第6期。
- 杨晓霞、吴开俊，2017：《中央财政介入农民工随迁子女义务教育问题探讨》，《教育发展研究》第15期。
- 庄西真，2009：《教育政策执行的社会学分析——嵌入性的视角》，《教育研究》第12期。
- Hood, C, 2006, *The Tools of Government in the Information Age*, Oxford University Press.
- McDonnell, L. M. and R. F. Elmore, 1987, "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 133-152.
- Schneider, A. and H. Ingram, 1990, "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.

A Study on Sharing of Compulsory Educational Finance for Migrant Children from the Perspective of Policy Instrument

MA Li-chao, HU Yao-zong

(Faculty of Education, East China Normal University)

Abstract: Policy instrument means the method or mechanism used to implement relevant policies and solve public problems. Schneider and Ingram's classification of policy instrument provides a theoretical framework for analyzing the sharing of compulsory educational finance for migrant children. In the process of financial sharing, the interaction of authoritative, capable, inductive, symbolic and learning instrument shapes the complex operation system of policy implementation. However, their frequency, mode of action, applicable groups, purpose and status are very different. Comparing the combined use of different policy instruments, it is evident to discover the power imbalance in different levels of government, public and private schools, parents and the whole society. In the future, it is important to reduce administrative orders and make the best use of security and incentives, develop new policy instruments and innovate the ways in which they function and promote value rationality and purify the implementation environment of policy instruments.

Key words: migrant children; educational finance; sharing of financial responsibility; policy instrument theory; policy instrument allocation

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)