

随迁子女义务教育政策监督体系研究： 一个基于公共政策的分析框架

吴开俊，廖康礼

[摘要] 全面监督、科学评价和及时纠偏现行的随迁子女义务教育政策，对新时期推进国家治理体系和治理能力现代化、实现教育公平具有必要性和迫切性。基于公共政策视角，随迁子女义务教育政策监督是随迁子女义务教育政策体系中对政策执行发挥着预防性、惩罚性和建设性功能的子系统；在执行层面应从监督主体、监督对象和监督方法三个方面完善政策监督的实务体系；为使政策执行真正落实到位，应加强政策决策论证并完善自上而下的监控督导机制，重视审计监督以进一步提升监督工作的独立性、全面性和专业性，注重监督结果运用以扎实推进问责落实，注重问题反馈和经验总结以不断推进政策优化。

[关键词] 随迁子女；义务教育；政策监督；公共政策

一、引言

随迁子女义务教育问题是当前我国教育公平议题下重要的实践问题之一，随着“两为主”“两纳入”“两统一”等政策的发布和落实，以及相应的教育财政体制机制和户籍管理制度改革措施的完善，随迁子女义务教育的宏观政策致力于全面改善薄弱环节和推进教育公平的思路逐渐清晰和明朗(马立超和胡耀宗, 2019)，学界的研究视角也从“流动人口子女到哪儿去读书”(刘微, 1998)逐步转移到从不同视角研究随迁子女是否以及如何获得公平的教育上来，

[收稿日期] 2020-06-22

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“农民工随迁子女义务教育：中央与地方事权和支出责任划分研究”(71974042)。

[作者简介] 吴开俊，广州大学教育学院教育经济研究所，电子邮箱地址：wkj@gzhu.edu.cn；廖康礼，广州大学教育学院教育经济研究所、九江学院会计学院，电子邮箱地址：liaokangli@126.com。

这其中关于随迁子女义务教育政策的执行偏差问题是近年来讨论的焦点，由于随迁子女义务教育问题的高度复杂性，随迁子女无学上、上学难、不均衡、不公平等问题仍旧广泛存在。关于随迁子女义务教育政策在各地是否得到了执行？是如何执行的？执行的效果如何？目前还缺乏一套权威、系统和科学的监督评价机制来回答上述问题，监督评价机制的付之阙如成为制约当前随迁子女义务教育政策落实到位的重要瓶颈，进而成为推进教育均衡、实现教育公平的重要障碍。因此，对随迁子女义务教育政策进行全面监督、科学评价和及时纠偏对新时期推进国家治理体系和治理能力现代化、实现教育公平具有很强的必要性和迫切性。

一方面，加强随迁子女义务教育政策监督是完善教育政策体系、推进教育治理现代化的应有之义。党的十九届四中全会第一次以党的中央全会形式做出了“坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大战略决定，国家治理体系与治理能力现代化是中国特色社会主义建设的重大任务，而公共政策是现代国家治理的基本工具，公共政策的制定与执行情况集中体现了国家治理能力(魏明和席小欢，2017)，是实现国家治理能力现代化的重要前提。《中国教育现代化2035》指出当前应聚焦教育发展中的突出问题和薄弱环节，其中实现基本公共教育服务均等化是面向教育现代化的一大战略任务，随迁子女入学待遇同城化是基本公共教育服务均等化的重要方面(刘昌亚，2019)。从当前各地落实随迁子女义务教育政策的实际情况来看，体制机制的弊端及利益固化的藩篱仍未祛除，“上有政策、下有对策”(邓旭，2010)及后期执行乏力(罗娟和汪泓，2018)的情况较为严重，有令不行、有禁不止、执行跑偏等问题依然广泛存在，部分大城市解决随迁子女公平接受义务教育的情怀不够、决心不坚且行动乏力，农民工子女随迁率低(邬志辉和李静美，2016)、随迁子女落户和入学门槛过高(雷万鹏和范国锋，2015；邹杰玲和王玉斌，2018)、入学手续繁琐复杂(王洛忠等，2020)、平等入公立学校困难(吴霓，2018)等情况仍旧较为普遍，教育政策的“初心”难以实现，公共政策的权威性受到挑战，因此，加强对随迁子女义务教育政策的监督不仅有利于及时发现和纠正政策执行中的偏差行为，更是完善教育政策体系、推进教育治理现代化的应有之义。

另一方面，加强随迁子女义务教育政策监督是妥善解决随迁子女义务教育这一民生问题的迫切需求。随迁子女的义务教育问题是一项重大的民生工程，近年来“中央一号文件”也加强了关于解决随迁子女义务教育问题的具体

工作部署,^①相关的政策正在逐步完善,配套的改进措施也在进一步深化。因此妥善解决随迁子女公平接受义务教育问题,使这一惠及上亿家庭的民生政策在“最后一公里”落地生根,不仅事关流动儿童的教育权益和健康成长,更是在全面深化改革背景下我国推进各项民生工程落实的迫切需求。

由此可见,建立和完善随迁子女义务教育政策监督机制具备必要性和紧迫性,但从监督工作开展的实际来看,一方面还没有形成较为系统和完整的监督体系,相关的监督工作还较为分散,监督机构之间的合力尚未形成,相应的监督评价标准有待建立和完善(刘水云和赵彬,2019);另一方面监督职能发挥的作用有限,在执行层面涉及的责任主体较多但责任界定模糊,出现了“执行部门很多,但是无人负责”的现象(岳伟和于利晶,2013),责任追究难以落实到位,问责力度有待加强。因此学者们建议应当加强政策监督(杨红霞等,2019),建立科学的评价指标体系(雷万鹏和范国锋,2015),特别是要完善义务教育经费的审计制度(刘建发和文炳勋,2012;王善迈,2017)。作为一项由中央牵头、全国实施的宏观教育政策,随迁子女义务教育政策的监督重心应在执行层面,而关于执行层面的监督体系如何建立和健全,在实务工作中政策执行情况应该由谁来监督、监督什么、如何监督等悬而未决的问题,学术界期待更加具体和深入的研究。基于此,本文基于公共政策视角,以执行层面的政策监督机制为核心议题,试图建立随迁子女义务教育政策监督的分析框架,对其作用机理、实务路径和优化对策进行阐释和探索,以期为建立和完善随迁子女义务教育政策监督机制提供参考。

二、随迁子女义务教育政策监督机制的作用机理

公共政策是“政府对社会价值的权威性分配”(伊斯顿,1993),是国家治理体系的重要内容,也是国家治理机制运行的基础路径,无论一国的政治

^① 从最近几年的“中央一号文件”来看,国家对随迁子女的教育问题这一重大民生工程予以了高度重视。2013年提出“推动农民工平等享有……子女教育……等基本权益”;2014年提出“全面实行流动人口居住证制度,逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务”,2015年提出“保障进城农民工及其随迁家属平等享受城镇基本公共服务……完善随迁子女在当地接受义务教育和参加中高考相关政策”,2016年提出“全面实施居住证制度,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制……落实和完善农民工随迁子女在当地参加中考、高考政策”,2020年明确提出要“增加学位供给,有效解决农民工随迁子女上学问题”。

体制和模式的差别有多大,公共政策在本质上都体现为公共权力和公共资源的配置和运行,需要由特定的机构来承担对公共政策的决策、执行和监督职责,同时行使相应的决策权、执行权和监督权,从而在公共政策体系下形成相互依赖、相互制约、相互作用的决策系统、执行系统和监督系统。其中监督系统主要是对政策的执行情况监督 and 评估,将监督和评估的结果进行公示并向决策系统反馈,推进决策系统修正优化决策和执行系统纠正改进执行行为。决策系统、执行系统和监督系统的共同目标是实现公共政策目标,进而实现国家治理的善治目标(图1)。随迁子女义务教育政策是公共教育政策体系下的一个子系统,其本身也由决策系统、执行系统和监督系统三个子系统组成,其中监督系统是随迁子女义务教育政策系统中承担着权力制衡、执行问责和政策优化职能的子系统,主要负责对政策执行结果的真实性、效益性以及政策执行过程的合规性、效率性进行全面监督、科学评价和及时纠偏,其功能主要体现在预防性、惩罚性和建设性三个方面。

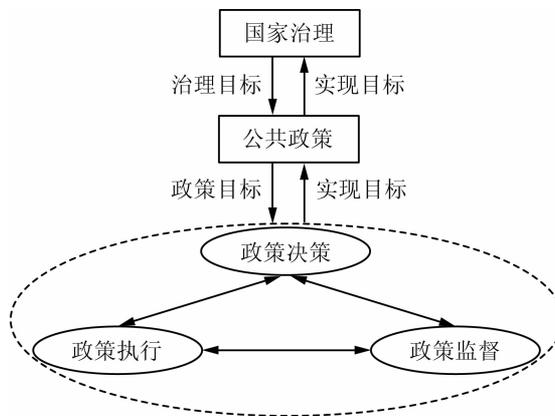


图1 国家治理与公共政策体系

(一)评估、预警随迁子女义务教育政策风险的预防性功能

随迁子女义务教育政策监督系统的预防功能来自于监督主体依法履行监督职责所形成的威慑作用。基于博弈论视角,监督方与被监督方均对监督活动具有“共同知识”,即监督方通过提前对随迁子女义务教育政策的风险进行评估,并对被监督方在政策执行过程中可能会出现认识误区与行为偏差进行预判,据此可以确定监督的重点事项、重点环节及监督的方法与流程,而被监督方在履责行为选择中也会对监督的重点事项、重点环节

及监督的方法与流程进行预判，以降低因履责失当带来的问责风险，在多次重复博弈机制的作用下，监督工作越全面、越及时和越严格，被监督方履责的合规性、效率性和效益性就越好。因此，建立健全随迁子女义务教育政策监督机制，通过关注政策执行过程中可能存在的苗头性和局部性问题，对政策风险进行提前评估，对政策执行责任主体的行为选择进行提前预判，有助于预警因流入地政府未妥善解决随迁子女义务教育问题而引发的社会危机(刘水云和赵彬，2019)，防止苗头性和局部性问题演变为趋势性和全局性问题。

(二)揭示、纠正随迁子女义务教育政策执行偏差的惩罚性功能

在随迁子女义务教育政策执行中，执行主体得到了来自于公民授权与认可的公共权力，形成了公共责任的委托代理关系，执行主体应当在政策执行中勤勉尽责，另一方面也有义务向利益相关方真实披露和报告其履责情况。但是由于政治契约的公共性和信息不对称性，加上随迁子女义务教育政策执行中面临的体制机制局限和利益固化藩篱，以及多重委托代理关系下目标和效用函数的复杂性，地方政府往往需要在推进教育公平、促进经济增长、执行中央政策、维护地方利益、保护弱势群体、维护既得利益等多重政策执行导向中进行权衡与妥协。在财政分权体制下，当地方政府在具体的政策执行过程中的目标和效用与中央政策的目标及预期结果相冲突时，地方政府具备很强的行为选择空间，甚至“并不比中央政权更弱小或更无力”(Elizabeth, 2005)，同时由于道德风险和逆向选择行为的存在，导致随迁子女义务教育政策出现象征式执行、虚假式执行、观望式执行、中断式执行、歪曲式执行、粗暴式执行、简单式执行、替换式执行等多种执行偏差状态，如果没有系统严格的监督机制，政策执行的过程和结果就很可能偏离随迁子女义务教育政策的“初心”。因此，随迁子女义务教育政策监督工作应充分发挥其惩罚性功能并强化其威慑力，对政策执行的结果与过程进行客观监督与评价，及时将监督与评价的结果向社会公开并向政策决策机构进行反馈，对其中出现的弄虚作假、执行不力、执行偏离及其他损害教育公平的行为依法依规进行揭示、纠正和处罚。

(三)优化、完善随迁子女义务教育政策体系的建设性功能

在随迁子女义务教育政策执行中，执行主体具有履行责任并实现绩效的法定义务，应当在强调公众知情权和政府透明度的基础上，通过强有力的监

督机制强化政府行为的可问责性，但问责本身既不是监督工作的起点，也不是监督工作的目标，这就要求监督机制作为一种贯穿于政策全过程的治理工具，在促进风险的化解、偏差的纠正和问题的解决的同时充分发挥其建设性功能，推进相关体制机制制度的优化完善，以及教育均衡、教育公平目标的实现。随迁子女义务教育政策从理想的政策方案经历复杂的政策执行过程到现实的政策结果之间存在大量的不确定性因素，监督机制需要在对义务教育政策风险的评估和预警以及对政策执行偏差的揭示和纠正的基础上，通过全面采集、整理、分析随迁子女义务教育政策运行的信息数据，查明事实、揭示问题、分析原因、研判对策，特别是对各种体制性、机制性和制度性的问题与缺陷进行深度挖掘、客观揭露与科学分析，“立足微观揭示问题，着眼宏观研判、提出建议”，^①形成促进完善体制、规范机制、优化制度的意见和建议，及时采取补救措施及开展再决策，动态提升政策运行的质量与绩效。

三、随迁子女义务教育政策监督的实务路径

(一) 监督的主体：谁来监督？

随迁子女义务教育政策的监督主体涵盖了从事监督活动的行政机关、立法机关、司法机关、政党系统、利益集团、大众传媒以及人民群众等个人、团体和组织，包括内部监督主体和外部监督主体。在执行层面，内部监督主体本身与政策执行活动关联度高，其对政策执行情况掌握透彻，但存在独立性上的缺陷，难以保证监督活动的公正性和客观性；外部监督主体往往独立于政策执行主体，能够更加公正客观地行使监督职责，但存在对政策理解不透彻和对执行情况掌握不全的局限，因此，当前随迁子女义务教育政策监督体系的完善应当致力于实现监督主体的外部化、多样化和专业化，以提升监督活动的客观公正性和专业性。从目前各地出台的与随迁子女义务教育政策执行相关的文件来看，监督体系正在逐步完善，例如，义务教育经费的投入情况需要通过地方人民代表大会审议通过，通过地方财政、教育、价格、审

^① 审计署官网：《胡泽君在安徽江苏专题调研时强调：要坚持推进审计项目审计组织方式“两统筹”》，<http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c131239/content.html>，2019年4月12日。

计、纪检监察部门发挥专业监督作用，通过加大信息公开力度发挥社会监督作用等。但总体来看，监督主体在充分发挥其监督职能上还存在很强的局限性：一方面各种监督形式和监督活动多以地方出台的政策执行方案为前提，没有突破央地博弈和地方保护主义的藩篱；另一方面大多数监督主体如财政部门、教育部门、价格部门等，本身就是政策执行主体，容易形成自我监督、自我评价，监督的公正性和客观性大打折扣；同时社会监督的影响力有限，难以有效影响地方政府的决策思路和执行方式。为了降低随迁子女义务教育政策从决策目标到现实结果之间的期望差距并纠正政策执行过程中的偏差行为，应当加大中央政府特别是政策决策主体在政策执行中的监督和指导作用，形成通畅的监测、考评、反馈和修正机制；同时，随迁子女义务教育政策执行的关键在于教育经费的财政保障机制，因此，应当加强审计机关在维护财政经济秩序、提高财政资金使用效率、促进廉政建设中的独特作用，确保随迁子女义务教育经费预算充足、拨付到位和使用规范；另外，应充分重视社会监督主体在促进政策有效落实上的重要作用，积极听取和回应社会公众、社会团体、大众传媒及广大利益相关方对随迁子女平等接受义务教育的关注和诉求。

（二）监督的对象：监督什么？

界定公共政策的监督对象，即监督内容是开展公共政策监督的起点，是监督目标确定与监督方法选择的基本依据。在执行层面，理论上，随迁子女义务教育的监督对象包含了所有与该政策执行相关的活动，应当实现监督工作的全覆盖，包括对政策所涉及的所有事项的全面监督、对事项所涉及的所有执行流程的全程监督、对执行流程中所涉及的所有责任主体的全员监督，要求责任主体对政策相关事项全程负责，形成各司其职、各负其责、互相协调、共同推进的随迁子女义务教育政策执行体系；在实践中，随迁子女义务教育政策监督主要是对执行结果和执行过程中所涉及的事项、流程和责任主体的监督，因此监督对象可划分为与结果和过程相关的两大部分。

第一部分为与随迁子女义务教育政策执行结果相关的监督对象，主要体现在对执行结果的合规性和效益性的监督。对政策执行结果合规性监督包括对反映执行结果的数据的真实性、可靠性和完整性进行核实和检验。真实性要求所有数据必须有据可查，不存在数据核算错误、遗漏数据、篡改数据、捏造数据、隐匿数据的情况，防止出现为实现政策目标或达到考核要求而人为操纵数据的情况；可靠性要求在保障数据真实性的前提下，使数据更加准

确并具有使用价值,尽量使用规范的、统一口径的数据称谓及核算标准,避免数据使用者对数据产生混淆或者误解;完整性要求相关部门公布数据或社会公众有普遍诉求的数据应该完整的提供,不能出现遗漏或缺失,更不能出现选择性遗漏。对政策执行结果效益性监督则是在对结果的真实性、可靠性和完整性进行核实和检验的基础上,对结果的效益性进行评价,其关注的焦点在于政策执行结果是否实现了政策的预期目标,在多大程度上实现了预期目标及还存在哪些差距,政策执行结果与其政策目标是否产生了偏差及偏差的严重程度,往往通过一系列的评价指标来衡量。例如,随迁子女入读公办学校的比例、入读公办学校的随迁子女总量、随迁子女与父母在一起指数、地方财政投入努力系数、地方教育均衡程度等就属于效益性指标。

第二部分为与随迁子女义务教育政策执行过程相关的监督对象,主要体现为对执行过程合规性和效率性的监督。执行过程的合规性要求在政策执行过程中对公权力的运用必须符合法律法规及相关制度的要求,不存在违规行权和消极履责的情况,是衡量政策执行中“正确地做事”的重要标准。例如,财政资金挪用、各种寻租腐败、违规收费等就属于合规性方面的问题;效率性指政策执行过程对成本收益的优化程度,即政策效益与政策成本之间的比值关系,以期寻求以尽可能少的政策成本实现尽可能多的政策效益。基于随迁子女义务教育政策执行的复杂性,往往很难实现效益性与效率性同步达到最优的理想状态,但至少需要在成本与收益之间实现有效平衡。总体而言,政策执行过程与执行结果之间并不存在完全的对对应关系,执行结果达到了预期目标并不意味着执行过程中不存在合规性与效率性的问题,执行结果未达到预期目标也不意味着执行过程中一定存在合规性与效率性的问题,因此无论执行结果是否达到预期目标,对执行过程进行监督与评价都是必须的,即对执行过程的监督与评价本身就应该伴随于执行过程,属于同步跟踪式的、全覆盖的动态监测模式,而不仅仅局限于基于结果的追查模式。

(三) 监督的标准与方法: 如何监督?

首先是监督的标准。公共政策监督的标准在很大程度上依赖于公共政策评估的标准,公共政策评估作为一种价值判断,其标准取决于特定公共政策的价值取向。虽然目前对教育政策评估尚未形成统一的标准,但教育公平作为教育政策的价值取向已成为共识,随迁子女平等接受义务教育是随迁子女义务教育政策的出发点和落脚点,也是随迁子女义务教育政策监督的基本标

准。基于教育公平的价值取向，随迁子女义务教育政策监督既是一种事实判断过程，又是一种价值判断过程。事实判断标准主要回答“是什么”的问题，可以通过数量、成本、统计的结果来呈现，价值判断标准主要回答“应该不应该”的问题，需要将随迁子女义务教育政策置于中国特色的伦理、文化、利益、政治、社会价值取向的场景中确定其对价值的影响。在随迁子女义务教育政策执行监督实践中，可以将事实判断标准和价值判断标准进一步细化，事实判断标准包含合规性、效益性、效率性三个方面的具体要求，价值判断标准包含公正性和政策回应度两个方面的要求。合规性、效益性、效率性三个方面的要求已经内嵌于对执行结果与过程的监督中，可以通过常规的监督方法加以判断，而关于公正性和政策回应度两个方面的要求在操作上则相对复杂。公正性指政策执行过程和结果对教育公平价值取向的遵循程度，是对随迁子女义务教育政策进行价值判断的重要标准，不仅要求执行主体在政策的认知上树立正确的价值观念，充分认识到随迁子女平等接受义务教育的重要性，也要求执行主体在执行行为的选择上，能够平等对待社会公众和不同利益相关方的关注和诉求，做到公正客观、不偏不倚。实践中不同的利益相关方基于不同视角对公正性的理解是多元的，例如，中央政府、地方政府、流入地本地居民、随迁子女家庭等对教育公正性的理解、诉求和表达方式均存在差异，这就要求监督主体对公正性的理解具备较高的专业判断能力和实际操作能力。政策回应度指政策执行过程和结果及时回应及充分满足社会公众及利益相关方的关切与利益诉求的程度，该标准一方面体现了执行主体的履责行为是否做到了勤勉尽责，同时也是公正性标准在执行活动中的动态体现，对于政策回应度的判断同样需要专业判断能力，做到具体问题具体分析，需要结合地方的经济实力、财政支付能力、农民工随迁子女总量以及入读公办学校的随迁子女总量等多项指标进行综合评价。

其次是监督的方法。随迁子女义务教育政策的监督方法涉及如何以监督的标准为判断依据去发现、分析和解决政策执行中的问题，监督方法需要满足两个方面的基本要求：一是从发现问题到形成结论的过程必须具备科学性，即结论的形成必须来自于监督主体的专业判断，专业判断的形成必须有科学的方法逻辑及相应的标准和证据支持；二是整个过程所依赖的监督证据必须满足充分性与适当性的双重要求。充分性是对监督证据数量的衡量，适当性是对监督证据质量的衡量，要求监督证据与监督结论的形成具备相关性和可靠性，如果获取的不同来源或不同性质的证据能够相互印证，则形成

的监督结论将会更具说服力，如果获取的不同来源或不同性质的证据不一致或存在冲突，则表明某项或某些证据不可靠，监督人员应当追加必要的取证程序。

从执行层面的实践来看，随迁子女义务教育政策执行的监督主体和监督对象具备多元性，监督场景具备复杂性，同时监督活动中存在监督与被监督的动态博弈过程，因此要求监督方法在满足科学性的前提下，应当具备一定程度的灵活性和不可预见性，做到具体问题具体分析：一是不同判断标准下的方法逻辑不同，针对涉及事实判断标准事项的监督方法逻辑为识别问题，观察事实，分解问题，搜集证据，分析评价证据，形成判断，得出结论；针对涉及价值判断标准事项的监督方法逻辑为发现问题，分析问题，寻求有效的解决方案或可能的变通解决方案，评价解决方案，形成判断，得出结论。二是不同监督主体的线索和证据来源及取证方式有所差别。例如，纪检监察部门的监督多属于被动式的监督，主要针对政策执行过程中出现的违纪违法行为，其线索多来自于举报线索，在证据的获取上具有一定的强制性；审计、财政、教育等部门的监督则多属于主动监督，通常将定期监督与同步跟踪监督、常规监督与专项监督、定量分析与定性分析相结合，采用观察、询问、检查、函证、重新计算、重新执行、分析程序等方法，主动发现、分析和解决政策执行中存在的问题和困难，并促进政策的改进与完善；社会监督则能在价值判断标准上发挥更大作用，监督的立足点往往聚焦于社会公正及弱势群体保护，监督方法、监督视角和取证方式更加多元和随意，多采用调查、访谈的方式去发现、挖掘和揭示政策执行中存在的公正现象及违纪违规行为。三是针对不同的责任主体，监督的着眼点及方法会有所差别。例如，对教育行政部门主要监督其将随迁子女义务教育纳入教育发展规划，统筹随迁子女接受义务教育的工作安排，对学校接收及教育教学问题进行督导的情况；对财政部门主要监督其将随迁子女义务教育纳入财政保障范畴情况，以及经费的预算、拨付、使用、管理、绩效等情况；对发展改革部门主要监督其在城市基础设施建设规划中考虑随迁子女就学的学校建设需求情况；对机构编制部门主要监督其核定学校教职工编制中需要考虑随迁子女就学的职工需求的情况；对价格主管部门主要监督其与教育行政部门协同制定费用标准并实施督查的情况；对公安部门和社区派出机构主要监督其掌握与反馈随迁子女的信息数据并动员、督促和组织随迁子女依法接受义务教育的情况；对劳动保障部门主要监督其加强对随迁子女中童工的情况进行监管的情况，等等。

总之，随迁子女义务教育政策的监督方法有标准、有原则，但在具体实施和运用过程中需要因时、因地、因人制宜。

四、随迁子女义务教育政策监督机制的优化对策

(一)加强政策决策论证，完善自上而下的监控督导机制

随迁子女义务教育政策时至今日仍有诸多问题未得到妥善解决，这一方面需要充分审视当前在推动政策执行落实中存在的问题，另一方面也要从更高层面反思在政策制定决策过程中是否存在论证不充分、考虑不全面的情况？在政策推进过程中是否存在指导缺失、监督缺位的情况？在政策评价过程中是否存在评估标准不完善、动态反馈机制不健全的情况？针对上述问题，一是在政策决策过程中应加强对政策执行可行性的论证，充分考虑到各地的经济发展、财政实力、人口流动、公共服务承载能力、政治及文化环境等多方面的因素对政策执行的影响，对政策执行中面临的困难、阻碍和风险进行全面评估，在可能的情况下提供政策执行的相关指导意见或行动指南；二是建立并完善随迁子女义务教育政策执行落实情况的评价标准，由中央形成评价的总体框架，由地方根据各地的实际情况出台具体的评价细则，使政策执行落实监督有据可依；三是构建并完善自上而下的政策监控体系，由中央政策决策部门牵头组织，相关部委联动实施，通过自上而下的监督、评价、控制和指导，以教育均衡、教育公平的落实为突破口，推进随迁子女义务教育政策的有效落实，同时通过自下而上的反馈推动随迁子女义务教育政策的优化完善。

(二)重视审计监督，提升监督工作的独立性、全面性和专业性

国家审计制度是我国国家治理体系中的一项基础性制度安排(刘家义, 2015)，是公共权利运行的重要纠偏机制。与其他监督方式相比，审计监督具有独立性、全面性和专业性的特点和优势。其独立性体现在国家审计作为公共利益的捍卫者，能够不受干预地行使审计监督权，能够从公共利益和国家宏观发展的视角把握政策脉络，对制度决策和运行中的问题进行深层次监督和评价；其全面性体现在国家审计监督对象的广泛性和普遍性，有公共资金、公共资产或涉及公共利益的地方，就必须接受审计监督；其专业性体现在国家审计是一种专职化、专业化的监督行为，由具备丰富专业知识的审计人员

实施,对所涉及的资金、业务、物资、信息等进行全方位核查和分析,以事实为依据、以法律为准绳,将以揭露和移送违纪违法行为的治标措施与以提供健全和完善体制机制制度建议的治本措施有效结合,为国家治理实现善治良治保驾护航。根据国务院要求,我国自2014年8月开始在全国范围内开展政策贯彻落实情况跟踪审计,对各重大政策的决策部署、执行过程、效益效果等情况进行及时纠偏,对好的经验做法进行推广,对出现的新问题及时研判,促进政策高效落地和完善优化。随迁子女义务教育政策执行涉及中央政府与地方政府、上下级地方政府、地方政府之间的利益与权责分配,涉及地方政府、地方各级职能部门、学校、家长和社会公众之间利益博弈,涉及公共权力、公共资金、公共资源的合法有效运行和配置,国家审计所具备的独立性、全面性和专业性的特点和优势为解决这一高度复杂问题提供了可能。应将随迁子女义务教育政策执行情况纳入国家政策落实情况跟踪审计范围,并将随迁子女义务教育政策执行情况纳入领导干部经济责任审计事项,通过“上审下”“交叉审”或全国统一组织等方式开展专项审计工作,重点抓住随迁子女义务教育政策中的财政资金保障情况这个“牛鼻子”,及时发现和纠正有令不行、有禁不止行为,积极提出改进建议,促进政令畅通、落到实处。

(三)注重监督结果运用,扎实推进问责落实

充分利用监督成果,扎实推进问责落实,防止有责无实、屡查屡犯,是解决随迁子女义务教育政策执行难以落实问题的关键。一是要完善随迁子女义务教育政策的执行细则和评价标准,对各执行责任主体的责任边界进行明确和细化,避免出现以集体决策等形式规避责任的情况;二是监督工作本身要做严做实,监督结果敢于揭露问题,充分反映监督过程中发现的、需要引起重视的或需要解决的问题,包括所发现的与随迁子女义务教育政策执行相关的责任主体、责任事项或责任流程存在的问题,影响监督工作正常开展的问题,如监督工作中遇到阻力、监督力量不足、监督标准不健全等,在揭示问题的同时,需要进一步分析原因,提出对策;三是严格问责机制,将问责落到实处,对于有能力解决但因懒政、惰政、避责动机而不解决,或为达到评价标准而弄虚作假以及阻碍监督评价工作的行为,应当从严问责;四是要扩展监督结果运用的广度和深度,建立健全各种监督形式的协同合作机制,形成纪监审专门监督,执行部门内部监督以及社会公众、媒体等广泛参与的社会监督的合力,扩展监督结果的应用范围,随着信息化行政的全面铺开,探索将监督结果更加深入广泛地运用于行政监督、法纪监督和干部管理之中;

五是加强监督结果公开，将监督结果定期向社会公开，扩大知情权，增强政府行政透明度，通过社会监督及结果公开产生的声誉机制来促进地方政府主动履责。

(四) 注重问题反馈和经验总结，不断推进政策优化

随迁子女义务教育问题是近 20 多年来一个老生常谈但又常谈常新的话题，经济社会持续发展带来的新变化使随迁子女义务教育政策执行不断面临新的环境和产生新的问题，政策的完善一方面需要致力于回应和解决过去遗留的老问题，另一方面又要对即将出现的新问题进行提前预判并予以积极应对，这也就要求监督工作不仅要努力揭示和纠正当前政策执行中出现的问题和偏差，还需要对在政策监督过程中产生或了解到的各种经验和做法进行提炼和总结，包括监督工作本身取得的先进经验和好的做法，监督过程中了解到的各地方在执行随迁子女义务教育政策、推进教育均衡和教育公平中值得推广的经验和做法。因此，一方面应当加强政策决策部门与政策执行部门的联系与沟通，监督主体应当及时向政策决策部门反馈各地在政策执行中遇到的问题和困难，政策决策部门也应当及时收集和整理各地的反馈信息，在督促指导地方尽快解决问题和困难的同时加强政策本身的修正和完善；另一方面监督主体还应当加强对各地有效经验做法的提炼、总结和推广，推动各地在化解制度障碍、克服财政困难、完善公共服务上的经验交流，实现政策优化和制度创新，将因妥善解决随迁子女义务教育问题后可能会形成的“教育洼地”，转变为劳动力结构和人口年龄结构优化、人才吸引力和城市竞争力增强的“教育福地”。

[参考文献]

- 邓旭，2010：《教育政策执行研究：趋势、内容与视角——基于对我国教育政策执行研究文献的分析》，《当代教育科学》第5期。
- 雷万鹏、范国锋，2015：《流动人口随迁子女平等接受义务教育评价指标研究》，《教育发展研究》第1期。
- 刘昌亚，2019：《加快推进教育现代化 开启建设教育强国新征程——〈中国教育现代化2035〉解读》，《教育研究》第11期。
- 刘家义，2015：《国家治理现代化进程中的国家审计：制度保障与实践逻辑》，《中国社会科学》第9期。
- 刘建发、文炳勋，2012：《义务教育财政投入审计监督方式的障碍及思路创新》，《财政研

- 究》第6期。
- 刘水云、赵彬, 2019:《随迁子女教育政策执行偏差的多维度分析》,《教育学报》第4期。
- 刘微, 1998:《流动人口子女到哪儿去读书》,《中国教育报》5月24日。
- 罗娟、汪泓, 2018:《流动人口随迁子女教育政策实施效果评估研究》,《现代教育管理》第8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。
- 王洛忠、徐敬杰、闫倩倩, 2020:《流动人口随迁子女义务教育阶段就学政策研究——基于18个城市政策文本的分析》,《学习与探索》第3期。
- 王善迈, 2017:《社会主义市场经济中的资源配置:王善迈文集》,北京:经济科学出版社。
- 魏明、席小欢, 2017:《政策落实跟踪审计评价研究》,《南京审计大学学报》第6期。
- 邬志辉、李静美, 2016:《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》,《教育研究》第9期。
- 吴霓, 2018:《随迁子女在流入地升学考试政策的实施状况与相关问题的解决路径》,《教育科学研究》第9期。
- 杨红霞、戴国强、洪艳萍, 2019:《高效与桎梏的矛盾:科层制下教育政策执行分析——以“营改计划”为例》,《中国教育学刊》第7期。
- 伊斯顿, 1993:《政治体系:政治学状况研究》,马清槐译,北京:商务印书馆。
- 岳伟、于利晶, 2013:《“两为主”政策执行失真的原因及对策研究》,《教育理论与实践》第17期。
- 邹杰玲、王玉斌, 2018:《团聚的藩篱:大城市落户门槛如何阻碍农民工子女随迁》,《财经科学》第12期。
- Elizabeth, R. J., 2005, “Building Local States: China during the Republican and Post-Mao Eras”, *China Journal*, 77(54): 727—729.

Supervision on the Implementation of Compulsory Education Policies for Migrant Children: An Analytical Framework Based on Public Policy

WU Kai-jun, LIAO Kang-li
(School of Education, Guangzhou University)

Abstract: It is necessity and urgency to carry out comprehensive supervision, scientific

evaluation and timely correction on the implementation of compulsory education policies for migrant children that promotes the modernization of national governance system and governance capacity in the new era and realizes educational equity. From the perspective of public policy, the supervision of the implementation is a subsystem of the compulsory education policies for migrant children that plays a preventive, punitive and constructive role. In addition, the practice system of the supervision should be improved from three aspects: supervising subject, supervising object and supervising method. In order to make policy implementation truly put into places, we should strengthen policy-making argument and perfect the top-down monitoring mechanism, attach great importance to the audit supervision so as to further enhance the independence, comprehensiveness and professionalization in the supervision. We also find that it is advised to focus on the results of policies enforcement by using solid accountability propulsion, pay attention to feedback reports and experience summary to continuously promote the policy optimization.

Key words: compulsory education for migrant children; policy implementation; policy supervision; public policy

(责任编辑：孟大虎 责任校对：孟大虎 孙志军)