

多源流理论视角下异地高考政策议程形成研究

张一楠

汕头大学, 广东 汕头 515000

摘要: 异地高考是在我国城镇化进程加快、人口流动规模持续扩大背景下形成的重要教育政策议题。本文以多源流理论为理论基础, 从问题流、政策流与政治流三个维度分析异地高考政策的形成逻辑, 并进一步分析其推进过程中的现实困境。研究发现: 随迁子女的高考资格与户籍绑定造成的制度问题, 是异地高考进入议程的问题基础; 地方探索、专家建言、代表提案与社会倡议的共同作用推动了政策流逐步成熟; 中央关于教育公平以及基本公共服务均等化的政策导向强化了政治流, 并促成政策之窗的开启。为推动异地高考由阶段性政策安排走向稳定的制度供给, 应逐步建立以学籍和实际居住为核心的报考资格体系, 增强国家层面的招生统筹与财政协同, 推进公共教育服务均等化, 并通过制度规范化和法治化提升政策的稳定性与可预期性。

关键词: 多源流理论; 异地高考; 教育公平; 随迁子女; 教育政策

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202607015

1 问题提出

改革开放以来, 我国人口流动规模持续扩大, 流动方式逐渐由个体迁移转向家庭迁移。在义务教育阶段, 国家逐步确立以流入地政府为主导的接纳机制, 使随迁子女能够进入城市教育体系。^{[1][2]}然而, 在升学考试特别是高考环节, 户籍仍作为重要依据, 导致大量学生不得不返回原籍考试。^[3]其背后存在着三个核心问题: 第一, 流动人口子女的受教育权如何在制度层面得到完整保障; 第二, 在人口迁移持续加深的背景下, 原有以户籍为基础的教育治理逻辑应当如何调整; 第三, 在优质教育资源仍呈区域性集聚的情况下, 如何协调地方与群体的利益^{[4][5]}

基于此, 本文拟借助多源流理论, 对异地高考政策展开整体性分析, 试图回答三个问题: 第一, 异地高考是如何在特定历史时点进入国家政策议程的; 第二, 异地高考在制度推进中遭遇了什么样的阻力; 第三, 如何从更深层的制度安排出发, 推动异地高考走向常态化制度。

2 多源流理论及其中国教育政策解释力

2.1 多源流理论的核心命题

多源流理论由约翰·金登提出, 来解释公共政策是如何进入政府议程并完成政策选择的。多源流理论并不假定政策过程是从问题识别、方案设计到政策出台的线性推进过程, 而是强调政策议程形成往往是多种因素在复杂环境中耦合的结果。该理论认为, 政策议程形成主要受三条相对独立但又彼此关联的源流影响, 即问题流、政策流和政治流。

2.2 多源流理论在中国教育政策分析中的适用性

异地高考政策具有典型的复杂政策特征:

它不仅关涉教育评价制度, 也牵连户籍管理、社会流动、财政分担和地方治理等多重制度安排。因此, 单纯从教育公平或高考制度视角切入, 难以完整解释其政策形成过程。相较之下, 多源流理论更能够呈现异地高考由社会争议走向国家议程的动态机制。

不过, 将其用于中国教育政策分析时, 必须充分考虑中国政策过程中的若干特殊性。因此, 在中国情境中, 多源流理论至少需要作两点扩展。其一, 应将中央政策导向和正式制度授权作为政治流中的核心变量。其二, 应将地方执行中的制度摩擦视为政策过程的延续, 而不是议程形成之后的附属结果。

2.3 本文的分析框架

基于上述认识, 本文构建如下分析框架: 城镇化背景下的人口流动与高考—户籍制度之间的断裂, 使异地高考进入问题流; 地方探索、专家建言、代表提案和社会倡议不断积累可供选择的政策方案, 推动政策流逐步成熟; 当教育公平成为国家治理的重要议题, 中央对于促进受教育平等化的政策导向强化了政治流; 当三条源流在特定时点实现耦合时, 政策之窗打开, 异地高考进入国家正式政策议程。

3 异地高考政策的形成逻辑: 多源流耦合的解释

3.1 问题流: 城镇化背景下的制度断裂与教育公平诉求

异地高考之所以能够进入国家政策议程, 首先是因为其政策背后不断显现的制度矛盾问题。越来越多的进城务工人员到城市长期居住, 他们的子女自然也到流入地接受教育, 在这个过程中教育地与户籍所在地便逐渐分离。而到了义务教育阶段, 随迁子女已正式进入流入地

学校的教育体系;但在高考环节,许多学生又不得不返回原籍参加考试。由此,高考制度与现实生活之间的矛盾不断加剧。

3.2 政策流:地方试探、专家建言与社会倡议的方案积累

从政府层面看,相关部门在推进教育改革过程中,已开始将随迁子女在流入地参加升学考试视为重要议题加以研究和试点推进。从地方层面看,一些地区在中央正式出台全国性政策之前,已经围绕流动人口子女教育、学籍管理和升学资格等方面进行了有限调整。^[6]从学界和社会层面看,专家学者、人大代表、政协委员以及学生家长持续提供了政策建言与制度设想。

3.3 政治流:教育公平导向与中央关注的形成

如果说问题流使异地高考成为必须回应的议题,政策流使其具备了可供选择的解决方案,那么政治流则决定了这一议题是否真正具备进入国家议程的可能性。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出把促进公平作为国家基本教育政策,强调保障公民依法享有受教育权利,并要求完善流动人口子女教育保障机制。与此同时,围绕高考改革的政策研究和专题调研不断推进。^[7]政策关注度的提升表明,异地高考不再只是社会舆论推动下的单点问题,而是进入了国家教育治理的制度议程。^[8]

3.4 政策之窗:从社会争议到国家政策议程

在问题流、政策流和政治流相对独立运行并不断积累之后,三流的耦合构成了异地高考政策之窗开启的关键条件。多源流理论认为,政策之窗开启之时,正是政策企业家推动议题快速进入正式议程的关键时刻。

2012年,国务院办公厅转发教育部等部门《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》,明确提出要保障进城务工人员随迁子女公平受教育权利和升学机会,并要求各地结合实际制定实施方案。该意见既是政策之窗开启的结果,也是问题流、政策流与政治流成功耦合的制度化呈现。

4 异地高考政策推进的现实困境

4.1 考试资格改革与分省招生制度之间的不匹配

异地高考最突出的制度困境,在于考试资格的开放并未同步触动招生制度的基础结构,对流入地而言,开放异地高考往往意味着更多学生参与本地升学竞争;对本地考生来说,这

可能被理解为原有的教育机会遭受压缩;对流出地而言,生源流失又可能会影响当地教育资源布局。由此我们可以得出,异地高考问题不是单纯的考试资格问题,而是与各省招生所代表的地方紧密相关的利益配置问题。

4.2 户籍制度的隐性延续与资格壁垒的再生

异地高考改革的另一困境在于,户籍制度其实并未真正解决升学资格的配置问题,而是以更为隐性的方式在持续发挥着作用。对那些就业不稳定、社保缴纳中断或居住条件不规范的流动家庭来说,即使他们的子女在流入地完成了学业,可能也无法满足当地考试资格要求。

4.3 多元利益主体之间的公平博弈

异地高考的第三重困境,是不同利益主体对“公平”的理解并不一致。对随迁子女及其家庭而言,公平意味着学生应在实际受教育地享有完整、连续的升学机会;对流入地本地考生及其家庭而言,公平则更多体现为既有教育资源和升学机会不被过度稀释;对地方政府而言,公平不仅要考虑政策对象的教育权利,也要兼顾资源承受能力、社会稳定和制度可操作性。

5 异地高考政策的制度完善路径

5.1 以教育经历为基础,逐步建立以学籍和实际居住为核心的报考资格体系

异地高考改革的首要任务,是逐步改变以户籍身份为核心的资格认定逻辑,转向以学生真实、连续的教育经历为基本依据。对于长期在流入地接受教育的学生而言,学籍、在校学习经历和实际居住情况,比家庭户籍更能体现其教育过程的真实性和考试资格的正当性。

由于地区间教育资源差异仍然明显,地方对于流入人口的承载能力也有限,改革可以分阶段推进方式进行:在短期内,以连续学籍作为首要条件,同时适度考察实际居住和监护关系;中长期则逐步淡化与升学权利并无直接关联的社保、职业等附加门槛,防止考试资格再次异化为城市福利资格。

5.2 由考试资格改革延伸到招生制度改革,增强国家层面的统筹能力

异地高考要真正走出制度困境,必须由考试资格改革进一步延伸到招生制度改革。仅仅解决“能否考”的问题是不够的,还必须同步回应“如何录”的问题。在各省计划录取制度长期主导高考招生的情况下,异地高考改革如果想要持续推进,就必须从国家层面加强对招生计划配置的能力。

具体而言,通过更明确的制度安排兼顾长

期在地就读的随迁子女入学机会。在推进招生改革的同时,还应继续保留对边远地区、民族地区和教育基础相对薄弱地区的必要支持。

5.3 提高制度规范化和法治化水平,增强政策稳定性与可预期性

异地高考由舆论热点转化为公共政策,具有重要进步意义,但要进一步把政策安排变成常态制度,还必须提高政策的规范化和法治化水平。一项影响大量家庭教育规划的制度安排,不能长期依赖原则性文件和地方解释维持,而应通过更清晰的规则体系界定权利边界、责任分工和程序保障。

所以,应建立更加公开透明的资格审核、信息公示与申诉救济机制,使政策对象能够对报考条件 and 程序形成一个清晰预期,另外,还应提高异地高考政策的规范层级,推动其逐步向稳定化制度规则过渡。

5.4 以教育资源均衡配置为根本,缓解异地高考的结构性压力

从深层看,异地高考之所以反复成为社会焦点,与优质教育资源长期区域性不均衡密切相关。如果教育资源在空间分布上更加均衡,流入地与流出地之间的教育机会差距也会相对缩小,那么异地高考所面对的制度压力和利益冲突也会相应减轻。因此,异地高考改革不能孤立推进,而应与教育资源均衡配置战略协同展开。

一方面,应持续推进义务教育和高中教育

资源的区域均衡,缩小不同城市、不同区域在办学条件、师资水平和升学机会上的差距。另一方面,应优化高等教育资源布局,加强中西部地区和人口流出地区高水平大学建设,提高优质高等教育供给能力。

6 结语

异地高考是中国社会转型背景下一个具有代表性的教育政策案例。它表面上指向考试资格问题,实质上反映了人口流动背景下教育制度、户籍制度与资源配置制度之间的深层张力。本文以多源流理论为理论基础,研究发现,异地高考进入国家政策议程,并非单一因素推动的结果,而是问题流、政策流和政治流长期积累并在特定时点实现耦合的产物。异地高考也并未因政策出台而自动实现公平目标。考试资格改革与分省招生制度之间的不匹配、多元利益主体之间的博弈以及教育资源区域失衡等问题,共同构成了其持续推进的制度性障碍。

因此,异地高考改革的未来方向,不应停留于对具体条件的技术性调整,而应逐步推进从身份逻辑向教育经历逻辑、从地方独担向中央地方协同、从政策安排向常态制度、从资格开放向资源均衡的系统性转型。就此而言,异地高考改革不仅关涉一项具体政策的完善,也关涉中国教育治理现代化与社会公平秩序重构的推进方向。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅转发教育部等部门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: 国办发〔2012〕46号[Z]. 2012。
- [2] 中共中央, 国务院. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[Z]. 2010。
- [3] 攸频, 范子昂. 异地高考与随迁子女的高等教育获得[J]. 教育与经济, 2025, 41(01): 47-58。
- [4] 唐崇雯, 唐昱. 我国异地高考政策的利弊分析——基于高等教育资源分配视角[J]. 镇江高专学报, 2017, 30(01): 10-12。
- [5] 刘宁宁, 杨菁菁, 吴克明. 异地高考政策对随迁子女高等教育机会的影响——比较乡—城、城—城两类流动人口的差异[J]. 复旦教育论坛, 2023, 21(05): 112-119. DOI:10.13397/j.cnki.fef.2023.05.007。
- [6] 李根, 葛新斌. 农民工随迁子女异地高考政策制定过程透析——从制度分析与发展框架的视角出发[J]. 高等教育研究, 2014(4): 16-22, 28。
- [7] 教育部. 对十三届全国人大四次会议第8368号建议的答复[Z]. 2021。
- [8] 韩嘉玲, 张妍, 冯思澈, 刘月, 等. 中国流动儿童教育发展报告(2023—2024)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2024。

作者简介: 张一楠(2002.03—), 男, 满族, 吉林松原人, 硕士研究生在读, 研究方向: 教育政策与教育经济管理。