

Ch2 公共政策的系统与要素

公共政策是人类发明出来的自觉活动。这种活动以政党组织和政府机构为主，在一定的外部环境或背景条件下，依据一定的价值，选择合适的工具，约束或支持相关机构和人员的行为，以此来解决存在的公共问题，维护社会公共利益。

要理解并参与公共政策活动，就需要对这些活动的外部环境或背景条件加以研究，还需要对这些活动内部的构成要素，及其相互关系加以探索。

案例 各地“异地高考”办法的出台和实施

改革开放推动着人力资源的转移。从农村进入城市的流动人口不断增加，进城务工的农民在异地工作的时间变得更加长久，其子女在流入地参加高考的问题也变得日益迫切。

2012年9月1日国务院办公厅发出文件，要求各地在2012年12月31日前出台实施异地高考的具体办法。



挡风遮雨

政策动议的背景

异地高考的问题在全国普遍存在，但矛盾格外突出的，是在流入人口数量特别密集的大城市，比如北京、上海、广州，即所谓的北上广。根据相关统计资料显示，在北京，2008-2009学年度，30073名非北京户籍的小学毕业生中，最多只有24685名学生能在北京继续读初中；12599名非北京户籍的初中毕业生中，最多也只有5484名能在北京继续读普通高中。大量的外地孩子在北京读完一部分课程后，就不得不忍痛离开北京、离开家人，回到原籍读书。这种状况直接导致非本地户籍的学生在北京难以升学，尤其是难以参加高考。

在上海，情况也差不多。义务教育阶段已接纳了40多万外来务工人员子女，他们很快就会面临中考问题，如果中考问题不解，这些孩子将有很大的问题。一部分要回原籍所读高中，由此会产生新的农村留守儿童问题。当然，即使能在上海留下，农民工子女，他们也很难取得异地高考的资格。



公共舆论的焦点

这种状况不得不引起公众和政府的思考。公共舆论的焦点集中在两个方面。

舆论焦点的一个方面是争论什么是阻碍异地高考的根源？不少舆论认为造成这种明显的教育不公的根源是旧体制下形成的僵化的户籍制。许多网友指出户籍制度是导致教育不公的根本原因，实施异地高考能够突破户籍制度的束缚，能有效地促进教育公平。

人民网舆情监测室统计的结果显示，有48%的网友认可这一观点。



但是，也有舆论认为造成这种教育不公状况的根源不是户籍制度，而是教育资源分配不均和招生制度不合理。他们认为，开放异地高考无助于实现教育公平，反而会带来很多新的问题，比如大城市人口恶性膨胀，催生新的进入城市的限制标准，当地人的教育权益也会被削弱。

人民网舆情监测室的统计结果显示，有19%的网友认为异地高考无助于教育公平。要想真正实现教育公平就必须在全国范围内均衡的分配教育资源，改革现有的招生制度。

舆论焦点的另一方面是争论落实异地高考政策有多大可能性。尽管绝大多数网友力挺实施异地高考政策，但对其落的前景却抱有悲观的态度。

人民网舆情监测室的统计结果显示，认为异地高考政策能够很快落实的网友实在是寥寥无几，另外有23%的网友认为异地高考实现难度很大，因为它牵扯到方方面面的利益和关系，绝非是一个仅靠教育部门努力就能解决的问题，所以这种教育不公的状况最终不会有多大的突破。



现实的利益矛盾

全国人大代表、中山市市长贺优琳认为，如果真的要重新洗牌，必须根据每个地区的实际情况，对招生指标进行重新分配，否则就会造成冲击和浪费教育资源。而发达地区如广东，高考竞争异常激烈，如果放开异地高考政策，比如广东户籍考生到外地参加高考，难度已经很大，而且会造成本地考生的压力。贺优琳指出，如果真的要重新洗牌，必须根据每个地区的实际情况，对招生指标进行重新分配，否则就会造成冲击和浪费教育资源。而发达地区如广东，高考竞争异常激烈，如果放开异地高考政策，比如广东户籍考生到外地参加高考，难度已经很大，而且会造成本地考生的压力。

政策方案建议

全国人大代表、重庆市政协原副主席陈万志表示，应该放开随迁子女的高考资格，“方向先明确下来，其余就是制度设计的问题”。

陈万志说，虽然很多孩子父母的户籍不在北京，但他们出生在北京，成长在北京，读书在北京，却不让人家在北京参加高考，确实不太公平。



但是如果异地高考的大门一下子全放开，也会引起很大的问题，可能会有生源大省的考生到中西部地区参加高考，挤占当地考生的机会。因此，在制度设计上，必须设置一定的门槛和条件，“不能让考生想过去就过去，更不能快考试了，才突击转过去”。

陈万志认为，放开随迁子女的高考大门，并不等于任何人都能够获得异地高考的资格。各地可以根据当地的条件设置一些门槛，比如父母连续在当地工作多少年，连续纳税多少年，学生本身在当地连续就读多少年，过了这一门槛的农民工子女才能在当地参加高考。

异地高考门槛的设置要根据各地条件而定，“有些城市，特别是大城市，最初的门槛可以设得高一点，比如要求父母连续纳税时间定长一点”。

陈万志认为放开异地高考这项教育制度的改革需要政治领导人的决心。在程序上可以上升到立法层面。“先充分博弈，尊重大多数民意”，让各地根据各自情况，综合考虑各个方面利益，找到一个可行的方案。

官方的回应

2011年3月10日，在列席十一届全国人大四次会议时，针对流动人口子女“异地高考”的呼声，教育部部长袁贵仁指出，城市应当为稳定就业者子女的就学负责。

袁贵仁说，我们鼓励各省市结合实际，尽快推出异地的方案，有些省市确实存在难度的，教育部将具体协调。同时，异地高考也不意味着完全开放，而是存在“条件准入”：一方面要考察城市的承载能力；另一方面也需要家长满足在当地工作等条件。谈及方案公布时间表时，袁贵仁爽快表示：用不了10个月。





2012年8月31日，中国政府网刊发了国务院办公厅转发教育部、国家发展和改革委员会、人力资源和社会保障部以及公安部的《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意见》的通知。

要求各地在2012年12月31日前出台实施异地高考的具体办法。

各地政府出台的办法

北京、天津公布的是“过渡方案”；

贵州、安徽均为“暂行”方案；

辽宁、湖北、海南等省则称之为“试行”方案。



上海提出居住证积分达到规定值有望在沪高考

上海就《上海市居住证管理办法（草案）》公开征求意见。上海准备对居住证进行“积分制”管理，持《居住证》A证的人员，其子女可在上海参加中考、高考。这是四大直辖市中，首个对异地高考予以正式回应的大城市。

广东提出三年内试行异地高考

广东省政府颁布《深入推进基本公共服务均等化综合改革工作方案（2012—2014年）》，明确规定在2014年前，广东将试行异地务工人员子女在输入地就读学校参加中考、高考，探索省内高职高专院校接受外省户籍考生的入学申请。这意味着，广东将在3年内试行让外地学生在广东参加中考、高考，到时在广东就读中学的外地学生不必再回到户籍所在地参加考试。

门槛设置：社保“门槛”多为3年

在门槛设置上，安徽、福建、浙江、山东、江西五省份没有对需要“异地高考”的考生父母(或法定监护人)提出额外的条件。

而北京、上海、广东等11省不同程度地对考生父母提出了社保要求。其中，天津、上海社保年限尚未明确，其余省份社保年限多为3年。

另外有8个省份没有明确提出父母或监护人的工作要求，有6省份没提及父母或监护人住所的要求。

实施的年限：20省承诺2012年有条件放开

有20省份提出在2012年就实施有条件放开“异地高考”。这些省份中包括安徽、江苏、广西、云南、重庆、浙江、江西、湖南、湖北、河南、山西、河北、黑龙江、吉林、辽宁、天津、广东(高职)、新疆(往届中职生考高职)和内蒙古。

其中有些省份同意随迁子女只要满足规定的条件就可以与当地考生享受同等的报考和录取高校的待遇，而有的省份则规定实施异地高考考生的报考范围只能限定在高职（天津、广东和新疆），或省属高校（云南的部分非滇籍随迁子女考生），而不能填报高水平的大学。

贵州、福建、上海、四川、宁夏、陕西（高职）、山东和海南等地则要等到2014年才实施有条件的“异地高考”。

开放的程度：有超过20个省份同意对异地生无差别招录

除了上海和广东，包括山东、河南、河北、黑龙江、吉林、辽宁、浙江、江西、湖南、湖北、贵州、安徽、福建、内蒙古、山西、陕西、江苏、广西、云南、四川、重庆、甘肃和海南，有23个省份在制定“异地高考”政策时，将最终的目标设定在异地考生与省域内考生在考试录取方面，做到无差别对待，或无特别限制性对待。

政策的
外部环境

在何种背景下的
政策行动

政策的主体

谁要采取这
类政策行动

为什么要采取
这类政策行动

政策的客体

政策的价值

为什么要采取
这类政策行动

怎样采取
这类政策行动

政策的工具

制定实施
异地高考
政策



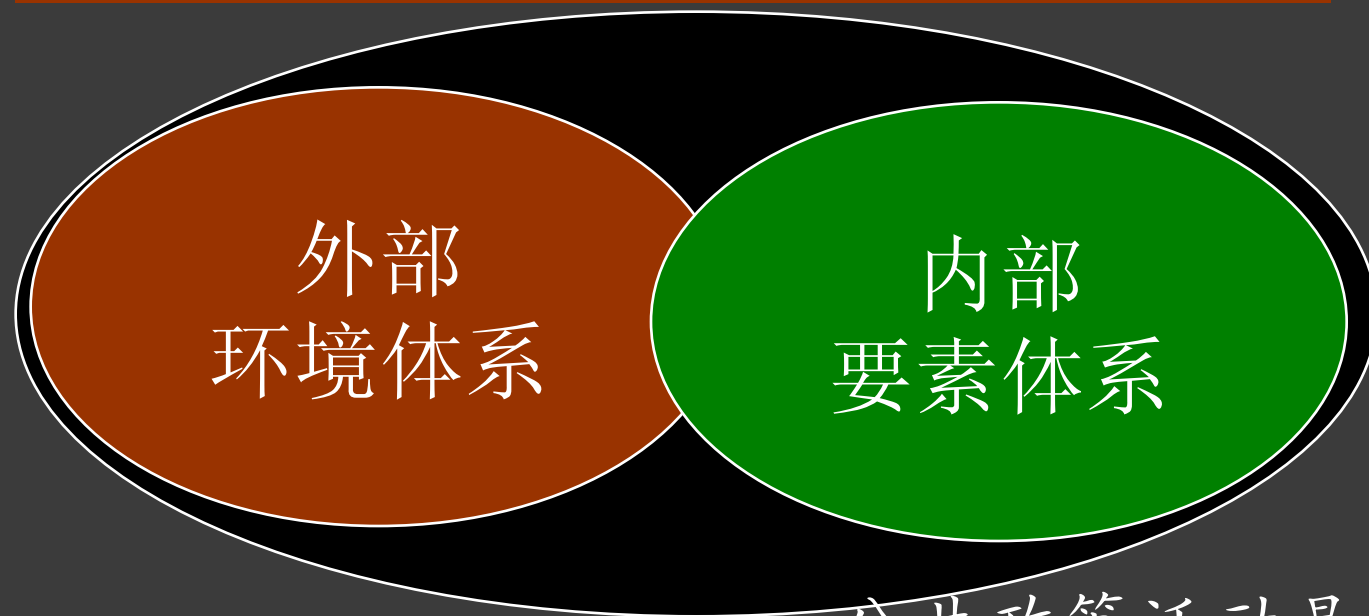
§ 1. 公共政策的背景环境

政策环境的内涵 (2-1-1)

政策环境的特点 (2-1-2)

政策环境的层次 (2-1-3)

公共政策环境的内涵



公共政策活动是一个系统，总体上可以区分为外部环境体系和内部要素体系，两者是相互作用的。所谓政策的外部环境即是作为政策活动外部环境和背景条件的各层次、各方面因素的总和。

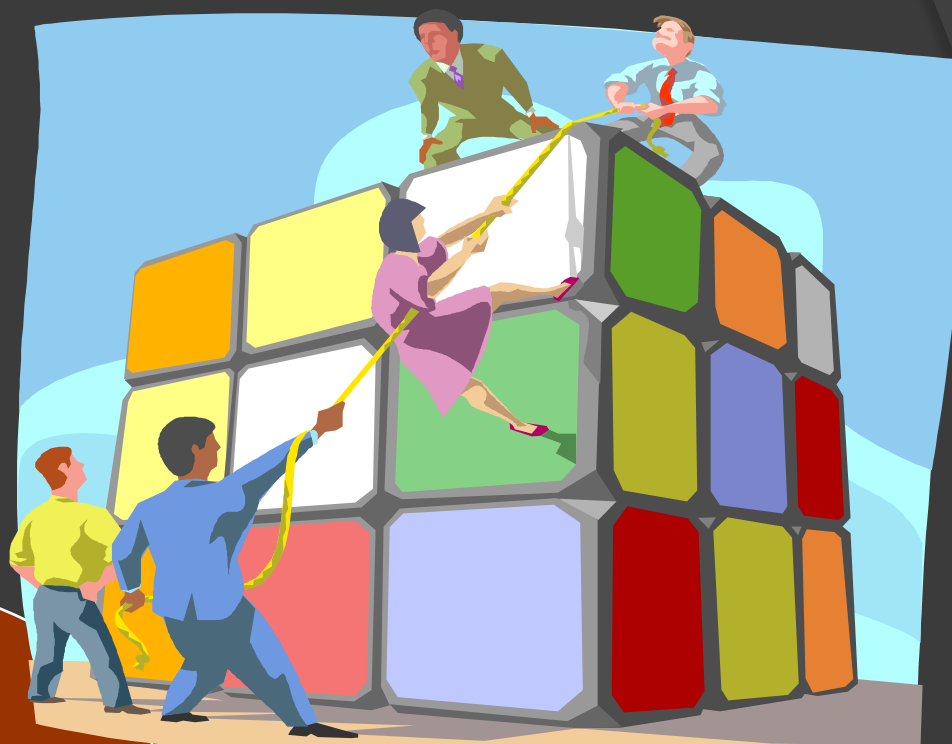
公共政策外部环境的特点

政策环境具有多样性

政策的外部环境因素是复杂多样的，既有外部国际的、地区的政治经济文化状况及其发展趋势，也有国内的政治经济文化社会和生态的状况及其发展趋势。同时，以往实施过的政策及其影响、正在实施的其他政策及其效果，这些都构成某一政府部门在制定、实施政策时不能忽略的外部环境因素和背景条件。

纵向的层级
全球
地区
国家共同体
一国

政策外部
的环境体系



横向的领域

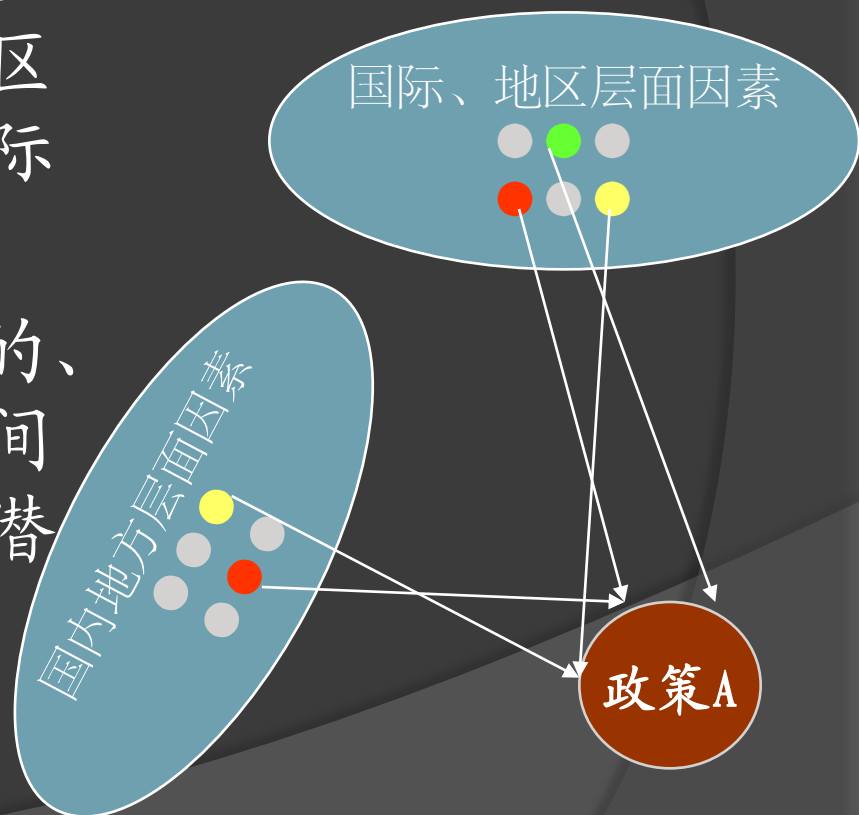
政治、经济、文化、社会、生态

政策环境具有具体性、潜在性

不能抽象地谈论某个政策的国内外环境体系。政策环境呈背景条件必须是对一定行政区划内的具体政策活动产生实际影响的多种因素的总和。

有些政策环境因素是明显的、直接的，有些环境因素则是间接的，甚至有些环境因素是潜在的。

- 一般因素
- 直接因素
- 间接因素
- 潜在因素



政策环境体系与政策活动具有互动性

公共政策行动、原因、后果既受政治制度、过程和行为的影响，又作用于政治制度、过程和行为；

公共政策行动、原因、后果既受经济、文化、社会状况，还有自然生态状况的影响，又作用于经济、文化、社会和自然生态的状况；

