



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第4卷第2期
(总第11期)
2006年6月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 孙毓泽

我国城市义务教育阶段的择校及其对弱势群体的影响¹

文东茅

(北京大学 教育学院, 北京 100871)

摘要：对于择校有不同的政策安排，而对于什么择校政策能更好地保护弱势群体的受教育机会却是众说纷纭。本文基于大规模实证调查，对我国城市义务教育阶段公办与非公办学校之间的择校、公办学校之间的择校以及参加课后辅导等择校现象进行了研究，发现弱势群体在择校竞争中处境明显不利，而现行的就近入学政策和择校收费行为则进一步维持和强化了弱势群体的不利处境。为此，本文提出了一系列扩大弱势群体择校自由的政策建议。

关键词：弱势群体；择校；课外辅导；教育机会

School Choice in Chinese City Compulsory Education and Its Impact on Disadvantaged Groups

Wen Dongmao

(Graduate School of Education, Peking University, Beijing, 100871, China)

Abstract: There are different School Choice Policies and Different opinions about which policy is better in protecting the Education Opportunity of Disadvantaged Groups. Based On a National Survey, this paper analyzed the Public-private School Choices, Public School Choices and After School Program Choice in Chinese city Compulsory Education, found that the disadvantaged groups are in the disadvantaged place in these school choices, and this situation is enhanced by the existing neighborhood school allocation policy. A series of suggestions are brought forward to improve education equity and expand the freedom of school choice.

Key Words: disadvantaged group; school choice; education Equity

作者简介：文东茅（1968—），男，北京大学教育学院副教授，博士。

一、问题的提出：关于择校的不同政策与争论

择校是近年来许多国家教育政策关注的重要议题，美国、英国、加拿大、瑞典、新西兰、澳大利亚等国都实施了不同程度的扩大学生择校的教育政策。有学者认为，择校是世界各国公共教育体制重构的重要政策思路之一。^[1]而我国则是通过一系列政策来限制甚至禁止择校，例如，在国务院纠风办、教育部2001年提出的《关于进一步做好治理教育乱收费工作的意见》第11条就明确规定：义务教育阶段公办学校必须坚持就近入学的原则，不准招收“择校生”；高中招收择校生，不准违背“三限”政策，即：限分数、限人数、限钱数。关于择校，在理论界也存在明显的争论，以约翰·丘伯和泰力·默等为代表的拥护派认为，在择校、竞争和学校自主权等要素基础上建立起来的中小学制度模式将更有效率；^[2]而以杰夫·惠迪、萨莉·鲍尔和大卫·哈尔平等为代表的反对派则认为：“当前的放权和择校政策不可能给穷人带来某些鼓吹者所说的利益”，如果要在更广泛的范围争取社会正义，就必须超越放权和择校，^[3]还有一些学者认为，由于不同国家社会结构、历史文化和教育制度不同，在择校政策上也只能相互学习借鉴而不能照搬某种模式。^[4]在国内学术界，关于择校问题也存在不同的观点。有学者对1994—2003年间有关中外义务教育择校问题研究的139篇论文进行了分析，发现赞成择校或认为有必然性的有39篇，认为择校弊大于利的有63篇，没有表态或只介绍措施的37篇。^[5]关于择校问题争论的焦点之一是择校对弱势群体的影响。赞成者认为择校是一种受教育权利，剥夺受教育者的这种权利并将弱势群体限制在薄弱学校是教育中的强权和不公；反对者认为，择校将导致以钱择校、以权择校，只能增加强者的选择而剥夺弱势群体接受优质教育的机会，是一种教育领域的腐败和不公。

针对不同的政策和争论，获得有力论据的途径通常是进行实证研究，分析到底谁在择校、如何择校、择校对受教育机会会有何影响。就有关择校问题，国内也有一些调查，例如，西安市城调队2004年调查发现，30%的中小學生有缴纳择校费和赞助费的经历，人均支出7620元；广州市城调队调查显示，为了让孩子入读更好的学校，有47.5%的家长表示愿意缴纳择校费；海淀区教师进修学校对5所中学初一家长就小学升初中择校问题的调查发现，52.79%的家长赞同进行学生择校。^[6]鉴于这些调查基本上还只是就择校的比例或意向进行统计，还没

有见到针对家庭背景与择校关系的调查与分析,本文拟在此方面做一点尝试。本研究的数据来自北京大学教育经济研究所委托国家统计局城调查队2004年进行的“城镇居民教育与就业情况调查”。本次调查共调查了全国10000个家庭,分布在北京、山西、辽宁、黑龙江、浙江、安徽、湖北、广东、四川、贵州、陕西、甘肃等12个省市,每个省市调查750—850户不等。在这些被调查的家庭中,本文选择6—16岁正在接受义务教育者为分析对象,由此获得的有效样本为2792人。数据通过统计软件SPSS11.0进行统计分析。

二、择校就学:普遍的现象与弱势群体的弱势

(一) 我国城市义务教育阶段择校的政策规定与现实状况

“择校”通常是指放弃政府已有的教育安排而自行选择其它学校就读的行为。对择校的分析可以有多种维度,根据办学体制,可以分为在公办学校系统内部进行的体制内择校和在公办学校与民办、私立学校之间进行的体制外择校;根据地域,可以分为在本县、市、区范围内进行的区域内择校和在不同地区之间进行的跨区域择校;根据教育组织机构的不同,可以包括在常规学校之间进行的择校,也可以包括在常规学校与非常规教育机构之间进行的非正规学校选择,后者包括参加课外辅导班、聘请家教等²。

从现行政策看,我国鼓励民办、私立学校发展,为此还专门制定了《民办教育促进法》,可见体制间择校是被允许的;从上文所述国务院纠风办等《关于进一步做好治理教育乱收费工作的意见》可以看出,在义务教育阶段公办学校之间的择校是被禁止的;该文件第9条还规定:“不准举办以各种名目收取费用的实习班、补习班、‘提高班’、‘超常班’”等,可见,由学校举办收费的补习班被禁止,但免费的和由社会机构举办的课后辅导班则不在禁止之列;我国《义务教育法实施细则》第十四条规定:“适龄儿童、少年到非户籍所在地接受义务教育的,经户籍所在地的县级教育主管部门或者乡级人民政府批准,可以按照居住地人民政府的有关规定申请借读”,可见,经批准的跨地区择校(借读)是允许的。

在这些政策规定下,我国城市义务教育阶段的择校状况如何?本研究发

1、由于民办、私立教育发展规模有限,体制外择校的比例还比较低,就读

² 在我国有许多教育辅导机构都冠之以“学校”,如北京的“巨人学校”、“假日学校”,对这些学校举办的辅导班的选择尽管不属于对常规学校的选择,但也可视为一种广义的学校选择或教育选择;同样,聘请家教也属于教育选择行为。在美国,“在家上学”(Home Schooling)也被视为一种重要的择校行为,其人数到2003年已达110万^[7]。鉴于此,本文也将这类行为作为一种特殊的择校行为一并进行研究。

于非公办学校³的学生比例只有5.8%，就读于公办学校的占到94.2%。

2、公办学校之间的体制内择校依然盛行。在公办学校就读的学生中，就近入学者占71.2%，“电脑派位”者占5.3%，择校和借读者分别占17.2%和2.8%（另有“其它”类占3.6%），即择校（含借读）的比例在公办学校已经达到20%（占样本总数的18.6%），该比例在直辖市和省会城市更高，达到27.8%。可见，有关“禁止择校”的政策并未真正贯彻落实。

3、区域内择校是择校的主要形式。在择校和借读者中，择校行为绝大部分发生在户口所在市（县）范围内，其中持本市（县）户口者占择校生的93.9%，只有6.1%的择校生来自外市（县）。

4、非常规学校选择十分普遍。参加课外辅导班和聘请家教等现象的比例非常高。在所调查的样本中，2004年参加了至少一项课外辅导班或兴趣班的学生比例为71.1%，有聘请家教经历者的比例占17.1%，既聘请家教又参加课外补习的占74.3%，在直辖市和省会城市，该比例为82.2%，在北京甚至达到90.7%。由此看来，在家长需求和市场供给的双重作用下，政府禁止举办校内辅导班的规定促成了一种普遍的校外补习行为。

（二）家庭背景对择校行为的影响

可以说，择校以不同形式、不同程度地影响着我国城市每一个家庭、每一位学儿童。那么，择校行为在不同家庭发生的概率如何？弱势群体在择校就学方面有何种表现？

1、父亲受教育程度与子女教育选择

受教育程度是反映个体知识、能力水平的重要标志，在现代社会，一定的受教育水平也是从事某些专业技术工作和行政管理工作的必要条件。由此可以认为，在不同受教育程度群体中，低学历者属于相对的弱势群体。从表1可以看出，父亲受教育程度越低，其子女不论是在公私立教育之间还是在公办学校内部择校的比例都明显更低，参加课后辅导班和聘请家教的比例也更低。父亲为初中及以下文化程度者该三项的比例分别只有5.1%、15.7%和66.5%，比父亲为专科及以上学历者分别低1.4、9.8、13.5个百分点。经卡方（Chi-Square）检验，不同学历组之间后两种择校行为的比例有显著性差异。如果只考察父亲为城市非农

³ 在本研究的统计中，“非公办学校”包括民办学校、私立学校、民办公助学校以及公办民助学校，后者尽管是“公立”的，但通常收取较高的学费，而且按民办机制管理和运行，因此在此也被列入“非公办学校”。

户口者(占样本数的94.7%),则初中及以下学历者子女就读非公办学校的比例只有3.8%,而专科及以上学历者子女相应比例为6.3%,二者在统计上也具有显著性差异⁴。

2、父亲职业与子女教育选择

中国社会科学院“当代中国社会阶层结构研究”课题组根据所从事的职业,将当代中国社会划分为十大阶层,从高到低依次是:“国家与社会管理者”、“经理人员”、“私营企业主”、“专业技术人员”、“办事人员”、“个体工商户”、“商业服务业员工”、“产业工人”、“农业劳动者”、“城乡无业、失业、半失业者”。^[8]参照该分类,在本研究中,可以大体上将党政企事业单位负责人、专业技术人员、办事人员和管理人员归为相对的优势阶层,而商业工作人员、服务性工作人员、产业工人可以归为相对的弱势群体。从表1可以看出,前三类人员子女择校的比例明显高于后三者。前三类人员子女在非公办学校择校、在公办学校择校、参加课后补习班和聘请家教者的比例分别是6.9%、23.1%、77.9%,分别高出后三类人员子女相应比例2.1、7.4、9.1个百分点,经统计检验,两组人群在三类择校行为方面均有显著性差异。

3、家庭人均收入与子女教育选择

经济收入是家庭生活、娱乐、教育的基础,收入越高,越有可能在满足基本物质需求的基础上享受生活、追求发展。在这个意义上,可以把低收入者视为弱势群体。在本研究中,将学生家庭2004年人均收入从低到高分三组:最低的25%(低收入组)、中间的50%(中等收入组)、最高的25%(高收入组)。从表1可以看出,家庭人均收入越高,子女择校的比例也越高。在低收入组,子女就读非公办学校的比例为2.9%,在公办学校择校的为13.9%,参加课后辅导班或聘请家教者为61.3%,这三项分别比高收入组低6.6、11.2、22.1个百分点。经卡方检验,不同收入组之间在三项择校行为方面的比例均有显著性差异。

4、本人户口与教育选择

户口在我国仍然是影响学校选择的重要因素,在城市学校就读通常需要持本地城市非农户口。在此意义上,持农业户口或外地户口者属于相对弱势群体。在本次调查中,学生本人持城市非农户口者占94.7%,另有5.3%属于农村户口或

⁴不同样本导致统计结果差异的原因在于,本地农业户口或外地户口者就读非公办学校的比例较高,而这部分人父母学历层次通常较低,由此增加了低学历组子女就读于非公办学校的比例。

外地户口。由表1可以看出,后者由于没有本地城市户口,没有规定的对口学校,也不受“就近入学”政策的约束,因而择校的比例非常高,他们中在非公办学校就读的比例达15.9%,而在公办学校就读者中择校或借读者达37.8%,两项合计,择校就读者的比例达到40.3%。不过,这一群体子女参加课后补习或聘请家教的比例却明显较低,只有53.4%,比本地城市非农户口者低21.4个百分点。

由以上分析可见,尽管择校不是优势群体的专利,但优势群体有更多的教育选择自由和政策的优势;弱势群体并非不愿意择校,但受经济能力、社会关系、户口政策等的限制,他们在择校竞争中只能表现出无力与无奈。

表1 家庭背景与教育选择

家庭背景		教育选择(%)		
		就读非公办学校	在公办学校间择校	参加课后辅导班或聘请家教
父亲 学历	初中及以下	5.1	15.7	66.5
	高中或中专	5.6	16.9	72.5
	大专及以上	6.5	25.5	80.0
父亲 职业	各类专业技术人员	7.7	21.5	78.7
	党政企事业单位负责人	6.4	28.2	75.3
	办事人员和管理人员	7.3	24.2	77.3
	商业工作人员	3.7	13.9	67.6
	服务性工作人员	4.2	12.8	59.5
	生产、运输工人	5.0	16.9	71.6
家庭 人均 收入	最低25%	2.9	13.9	61.3
	中间50%	5.4	20.6	75.2
	最高25%	9.5	25.1	83.4
本人 户口	本地非农户口	5.3	19.0	74.8
	农村户口或外地户口	15.9	37.8	53.4

三、择校收费：屡禁不止的顽症和沉重的负担

从有关政策规定看,我国有关禁止学校招收“择校生”的规定,与其说是禁止学生择校,还不如说是为了规范学校的招生和收费行为,因而有关禁止择校的规定甚至出自国务院纠正行业不正之风办公室。关于择校收费,政府有再三的明文规定,在1990年中共中央国务院《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》、1993年国务院办公厅《关于加强中小学收费管理工作的通知》,1996年国务院办公厅转发国家教委等部门《关于1996年在全国开展治理中小学乱收费工作实施意见的通知》、2001年国务院纠风办、教育部《关于进一步做好治理

教育乱收费工作的意见》、2002年教育部《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》等文件中,都明确规定禁止公办学校的择校收费行为,在1997年国家教委印发的《关于治理中小学乱收费工作的意见》甚至提出了时间表:“要在1997、1998年两年内解决‘择校生’问题,实现就近入学”。

那么,实际的情况怎样?从本研究可以发现,择校收费仍然是非常普遍做法。民办、私立学校以及公办民助和民办公助等体制改革学校收费自然不必多言,在公办学校择校的519名学生中有312人填写了赞助费所缴纳的择校费数据,在1985名参加了课后补习班或兴趣班的同学中,有1802人填写了相关经费数据,即使将没有填写相关数据者均是非无收费,两种择校中交费者的比例也分别占60.1%和90.8%。说明多数择校仍然是通过付费实现的,免费的择校、借读只是少数,免费的课后辅导班和兴趣班则更少。

通过对收费数额的分析发现,各类择校费已经成为我国多数城市家庭教育支出的重要部分。在所调查的样本中,2004年各类教育经费支出总额生均为2929.7元,其中学杂费平均为652.5元;在填写了相关数据的样本中,公办学校的择校费(赞助费)平均为3537.6元,非公办学校择校费平均为6240.4元;在1985名参加了课后补习班或兴趣班的同学中,该项支出平均为981.8元,占年度生均总支出的三分之一。可见,仅课后补习一项,就已经成为一项数额大、涉及面广的重要教育支出。另外,择校的成本显然不仅仅限于相关项目的直接支出,由于放弃就近入学,显然会增加上学的距离。在本次调查中,择校者从家到学校的距离平均为3.02公里,正好是不择校者平均距离(1.51公里)的两倍。求学距离的增加必然会导致交通成本(包括金钱和时间)的增加。不仅如此,有些家庭为了在一个较好的学校“就近上学”而不惜在学校附件购买住房或迁移户口。本次调查发现,在2792名义务教育阶段在校生中,有8.5%的人为了进入现在的学校学习而变更了住址或户口所在地。这种搬家成本很难直接估计出具体数额,但很显然,没有相当的经济实力或社会关系的弱势群体是很难做到这一点的。另外,家长、学生为择校付出的时间、精力则是无法用金钱衡量的。

择校收费对不同社会经济背景家庭有着不同的影响。从表2可以看出,家庭收入水平在很大程度上决定子女的教育支出水平和择校行为。在低收入组,学生人均教育支出只有1605.4元,只有高收入组的三分之一左右,但在家庭教育负

担方面,低收入组每个子女在义务教育阶段的教育支出占到家庭人均年收入的48.0%,而在高收入组,该比例只有24.5%。面对各种需要收费的择校,低收入家庭通常只有两种选择,或者因缺乏支付能力而放弃选择,或者是为了子女接受更好的教育而勉强参与。但从表2也可以看出,即使是参与择校,低收入组人均支付的择校费也只有高收入组的30%,人均补习费只有高收入组的40%。如果“择校市场”也遵循“优质优价”⁵,那么,显而易见的是,弱势群体即使勉强参与择校也只能选择质量相对较次、价格也较低的学校和课外辅导项目。在本研究中,农村或外地户口的择校者中认为子女所就读的学校属于当地一般或较差学校者达54.5%,而城市非农户口者该比例只有16.0%;家庭人均年收入属于最低25%者该比例为39.9%,而高收入组该比例只有10.7%。

表2 不同收入群体教育支出状况(2004,元)

经费收支项目	家庭人均年收入分组					
	最低25%		中间50%		最高25%	
	数额	样本数	数额	样本数	数额	样本数
家庭人均收入	3341.3	682	7632.7	1401	18923.7	709
个人教育总支出	1605.4	680	2694.2	1396	4671.3	706
学杂费	513.4	638	591.6	1336	911.1	656
择校(赞助)费	1704.1	56	3486.5	185	5558.6	117
补习费	549.4	364	946.5	920	1345.4	521

四、就近入学:被误解的政策和无力的保护伞

国际上,“就近入学”作为一项制度规定,早在1870年英国的《初等教育法》中就已经出现,该法明确规定小学生就学距离为3英里,超过3英里则家长有权以距离远为由拒绝送子女入学;在二十世纪八十年代,丹麦政府也曾有过类似规定:学生依年龄不同,上学的最远距离应为:1-3岁为2500米,4-9岁为6000米,10岁为7000米,如果远于上述规定,则市政府必须提供交通工具。^[10]我国有关“就近入学”的规定源自1986年颁布的《义务教育法》,其第九条规定:地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校,使儿童、少年就近入学。由此可见,“就近入学”在我国也是为普及义务教育而制定的一项措施,是政府应该履行的义务,其主要目的是保证学生比较便利地接受规定的学校教育;对学生

⁵ 在实践中许多地方确实在遵循此原则,如江西将其高中分成6类,择校费1500-10000元不等;重庆的省级重点高中和示范高中择校费最高为2.7万,一般高中为1.5万。^[9]

而言,“就近入学”则是一种应该享受的权利。然而,这种对政府义务的规定却被有意无意地演变成了对家长和学生的强制要求,变成了治理“择校”的手段和目标,例如,教育部2002年《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中就有如下表述:“坚持义务教育阶段公办学校就近免试入学”、“坚持义务教育阶段公办学校不招‘择校生’”。

强制的“就近入学”是用以限制择校,从而维护教育机会均等的政策手段。那么,就近入学是否就能真正保证弱势群体均等的受教育机会呢?本次调查中,由家长对自己子女所就读学校在当地相对质量进行了评价,结果,有61.1%的人认为自己子女所在学校为当地最优或次优,只有38.5%的人认为子女所就读的学校属于一般学校或较差学校,其中认为在较差学校的只有1.4%,如果学校质量是正态分布,则家长们的评价是总体偏高的。尽管如此,还是可以通过家长的评价反映不同家庭背景学生所就读不同质量学校的差异。表3显示的是通过就近入学或电脑派位入学的学生所就读学校的类型。从中可以看出,同样是通过就近入学或电脑派位,但父亲为初中及以下学历者就读当地最好或次优学校的比例只有42.2%,比父亲学历为专科及以上学历者低26个百分点;父亲职业为党政事业单位干部者就读较好学校的比例达到80%,而生产、运输工人子女就读较好学校的比例只有42.5%,几乎只有前者比例的一半;同样,家庭收入越高,子女就读好学校的比例越高,拥有本地城市户口者比农村户口和外地户口者就读好学校的比例更高。

从以上数据可以认为,在“就近入学”情况下,优质教育机会的分配并不是随机和平均的,弱势群体仍然处于不利处境。造成这一现象的原因可能主要有二:第一,由于历史发展、地域环境等原因,城市优质学校的分布是不均匀的,优势群体所居住的区域通常各种自然、人文环境较好,拥有更多的教育资源,能吸引更好的教师,而弱势群体所居住区域则没有这种优势,所在区域附近学校质量较差,因而通过“就近入学”而就读优质学校的机会较低。第二,在就近入学或电脑派位政策约束下,如果被分派到薄弱学校,优势群体可以通过付费择校或就读民办学校等方式放弃就近入学机会,而弱势群体往往只能被动地接受安排。如此一来,在薄弱学校就读的弱势群体子女比例自然会相对更高。

表3 就近入学或电脑派位者家庭背景与就读学校类型

家庭背景		就读不同学校的比例(%)	
		当地最好或次优学校	一般或较差学校
父亲学历	初中及以下	42.2	57.8
	高中或中专	51.7	48.3
	大专及以上	68.6	31.4
父亲职业	各类专业技术人员	63.0	37.0
	党政企事业单位负责人	80.3	19.7
	办事人员和管理人员	63.8	36.2
	商业工作人员	44.7	55.3
	服务性工作人员	49.0	51.0
	生产、运输工人	42.5	57.5
家庭人均收入	最低25%	47.6	52.4
	中间50%	63.2	36.8
	最高25%	69.9	30.1
本人户口	本地非农户口	55.4	44.6
	农村户口或外地户口	45.1	54.9

五、结论与建议：扩大弱势群体的择校自由

本文分析了多种择校方式及其对教育机会分配的影响，但结果发现，在以付费作为择校基本方式的情况下，不论是公办学校内部择校、公私立学校之间的择校还是对课外辅导班和家教的选择，弱势群体都处于明显不利的地位；研究还发现，在就近入学和电脑派位情况下，弱势群体就读优质学校的概率也明显较低。因而，从扩大教育机会均等的角度出发，有必要对现行相关政策进行系统的反思。

首先，关于在公办学校与民办学校之间的择校。它涉及公、私立教育关系这一教育基本制度安排。对于是否发展私立教育、在什么教育层次上发展、发展多大规模、如何发展等问题，各国都有不同的理念和实践。通常认为，从丰富教育的多样性、扩大教育选择的角度看，在公立教育系统之外发展一定规模的私立教育是必要的。其实，在国际上有关择校的争论中，反对派通常也并不是笼统地反对择校或者反对私立教育，而是质疑将公立教育私营化的效果，反对通过政府财政方式（如教育券、学费退税等）资助和发展宗教性质的私立学校。[11]在我国，鼓励和促进民办教育已经被列入法律，在民办教育发展历史较短、规模还较小的情况下，支持民办教育的发展就更为必要。在义务教育阶段，由财政支持的免费的公立教育应该占绝对的主导地位，这是实现培养社会共同价值、促进教育公平

这两大公共教育目标的基础,但从尊重教育权和受教育权的角度看,在义务教育阶段发展适当规模的民办教育同样是必要的。由于民办、私立学校主要通过非财政性教育经费举办,通过缴费就读民办、私立学校的择校行为相对而言更为社会所认可,因而多元化、高质量的民办、私立教育也是分流和疏导目前公立学校择校行为的有效途径。

第二,关于课外辅导和聘请家教。这是一个还没有引起充分重视却又影响深远的棘手问题。课外辅导确实可以在一定程度上提高学生的文化成绩、培养兴趣特长、弥补课堂学习的不足,但其负面影响已经非常明显,本文认为至少包括以下方面:(1)加重学生的学习负担,影响他们身心健康发展;(2)给家长带来了沉重的经济负担,增加时间、精力的投入;(3)将可能优势群体大量参加课外学习,而弱势群体则只能被动接受学校提供的教育的状况,使通过公立教育制度促进教育公平的努力付之东流;(4)将拉大同一班级学生之间学习水平的差异,对班级授课制等基本的学校教育制度造成冲击;(5)将影响教师对课堂学习真实效果的判断,影响学校教育在人才选拔方面的鉴别能力。因而对这种普遍性的课后补习现象不应该视而不见、任其发展。但简单的禁止也不符合情理和《民办教育促进法》的精神。本文认为,应该从源头上抓起,不仅不允许初中学校以考试方式挑选学生,也应该严格禁止通过英语证书、数学竞赛、兴趣特长等来挑选学生,以削弱这些变相选拔考试的指挥棒作用和对相应补习的需求;同时,应该鼓励学校因材施教,通过免费的兴趣活动和选修课程,发展学生的兴趣特长;此外,还政府在公立学校针对确实有需求的学习上有困难的群体,通过相应的经费支持和师资安排,举办一定数量的补习和课余辅导,通过有组织的免费的校内补习来平衡和限制市场化的校外辅导产生的不利影响⁶。

第三,关于在公办学校之间的择校。我国现行的公办学校教育机会分配政策大体上可以概括为“强制性的就近入学”,即划片招生、学生凭户籍所在地到规定的学校“就近入学”,原则上不允许择校。在此情况下,学生实际上只能到一所学校就读,除非改变户籍,否则就没有选择的余地和择校的可能。但是,正如前文所述,就近入学只是学生应享受的权利而非义务,选择适合自己的合法的教育也应该是学习者的权利,是不应该被禁止的,不能因反对“择校收费”而将合

⁶ 美国在公立学校免费对英语为非母语者提供“英语作为第二语言课程”(ESL)的作法就是视为这方面有益的尝试。

理的择校也一并禁止。事实上,由于择校有其正当合理性,因而实际上也是不可能被禁止的,在“禁令”下达十年之后,目前我国公办学校还有约20%的择校生就说明了这一点。中外教育实践经验也显示,强制性的就近入学政策往往只能更多地限制弱势群体的择校自由,并不能保证教育机会均等。在美国的许多大城市,由于教育经费主要来自房产税,富裕学区收到的房产税多,学校质量更好,穷人居住的棚户区学校质量则通常都会比较差,在此情况下,就近入学导致了美国严重的教育机会分配不均,这已成为美国教育面临的重大难题之一,而打破就近入学限制、扩大择校自由则已经成为治理该问题的重要举措。在我国,由于已有优质学校分布不均匀,加之城市发展过程中不同区域的发展不平衡,尤其是不同社区房地产价格的差异,也将一定程度上导致同质社会阶层聚集和新建学校发展不平衡的现象。在此情况下,强制性就近入学就难免会导致教育机会不均等。因此,不论从理论上还是从现实上看,强制性的就近入学政策都应该取消。

合理的教育机会分配方式应该考虑到维护教育公平、尊重教育选择自由、激发师生教学积极性以提高教育效率等价值追求,在义务教育阶段的公办教育中,尤其应该注重教育机会的相对均等以促进社会公平,注重学生的全面发展以提高国民素质。因此,本文认为:

1、政府应真正履行“就近入学”的义务,逐步完善学校划片招生制度和免费、免试择校制度。具体包括:(1)应根据现有或新建学校的设计规模以及对片内适龄儿童数量的估计,按就近的原则划定学校所覆盖的区域范围,并使学校及其划片规定广为人知;(2)根据居住地(而非户口),片内居民可以无条件地享有在本片内义务教育学校就读的权利,学校不得拒绝片内申请者;(3)由于我国基础教育管理及其经费安排以县(区)级管理为主,因而学生可以在划定的学校之外、本区县内自由择校,但必须提前申请,学校在优先满足片内学生需求之后,根据剩余学额数量和申请的先后顺序接受片外学生;(4)对于跨区县的择校,流入区县应在优先满足本区县学生需求之后,根据剩余学额数量和申请的先后顺序接受外区县学生,在申请被获准后,择校者还需到流入和流出两方教育行政部门备案,由流出地政府向流入地政府支付相应经费,或者由家长和流出地政府共同分担。(5)学校必须按核定的设计规模和班级规模招生,不允许在超出核定规模的情况下招收片外学生。(6)建立更完善的、便捷、丰富的学校信息查询系统,

为学生和家长择校提供信息服务。

2、通过多种途径促进义务教育均衡发展。在均衡化的公立教育体系中,受教育者选择任何一所学校,其资源、条件都基本一致,家长和学生们也就不会舍近求远,自然会“就近入学”了。因而,改善薄弱学校,办好义务教育阶段每一所学校,实现学校之间的均衡发展,应成为政府的重要责任。在此方面,我国学者已经就教育均衡化的意义、途径、措施、国际经验等做了大量论述,[12][13][14]教育部也早在1998年就印发了《关于加强大中城市薄弱学校建设办好义务教育每一所学校的若干意见》,并且近年来一直将基础教育均衡发展作为工作重点之一。为切实促进义务教育均衡发展,政府应该从多方面开展工作,其中主要包括:制定义务教育学校办学条件标准,按标准提供教育场地、设施、经费和师资;建立规范的教师工资和激励制度,缩小不同学校之间教师工资待遇的差距,推进公办学校校长和教师的流动制度;建立公开、透明的教育财政制度,规范预算外教育经费的分配制度;加大对现有薄弱学校的投入力度,建立完善政府间教育经费转移支付制度,努力缩小地区之间、城乡之间教育经费差距。

3、扩大学校自主权,鼓励学校多元发展。公办学校的多元发展不仅是满足学生多样化的教育需求的需要,也可以在一定程度上弥补弱势群体无力选择民办教育的劣势。为此,政府的职责应该更多地转向制定义务教育课程、师资和办学条件等方面标准、提供教育经费并审计教育经费的使用、建立评估体系并组织评估、收集和发布教育信息等方面,同时,应该赋予学校更多的办学自主权,鼓励学校按照不同的教育理念、教育方法和教材体系开展教育教学实践。在对学校和教师工作评估中,应该根据不同学校的办学目标、物资条件、生源基础等,进行个性化的评估,促进学校教育的多元化、特色化,以扩充学生的教育选择范围。

概而言之,强制就近入学与以钱择校一样会导致教育机会不均等,而以均衡化、多样化为基础的、免费的、更自由的择校制度则是保护弱势群体受教育机会的基本途径。

参考文献:

[1] 劳凯声. 重构公共教育体制: 别国的经验和我国的实践[J]. 北京师范大学学报(社科版), 2003, (4).

[2] (美) 约翰·丘伯, 泰力·默. 政治、市场和学校[M]. 蒋衡等译. 北京: 教育科学出版社, 2003: 中文版序言.

- [3]〔英〕杰夫·惠迪, 萨莉·鲍尔, 大卫·哈尔平. 教育中的放权与择校: 学校、政府和市场 [M]. 马忠虎译. 北京: 教育科学出版, 2003: 17, 479-481.
- [4] David Salisbury and James Tooley (Edited), What America Can Learn From School Choice in Other Countries, Washington, D. C.: CATO Institute, 2005: 1-8.
- [5] 孙海峰. 义务教育“择校”问题研究评述[J]. 现代中小学教育, 2005, (1).
- [6] [9] 关华. 效率优先与均衡发展的博弈——2005 中国择校问题透视[J]. 校长阅刊, 2005, (7-8).
- [7] National Center for Education Statistics (NCES), 1.1 Million Home-schooled Students in the United States in 2003:
- [8] 陆学艺. 当代中国社会流动[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 13.
- [10] 赵玉山. 就近入学的障碍对策[J]. 内蒙古教育, 1999, (6).
- [11] Richard Kahlenberg, Public School Choice VS. Private School Vouchers, New York: The Century Foundation Press, 2003: 171-175.
- [12] 袁振国. 教育均衡发展: 构建和谐社会的基础[J]. 教育发展研究, 2005, (4).
- [13] 文东茅. 义务教育师资配置均衡化的政策选择[J]. 教育理论与实践, 2001, (11).
- [14] 叶玉华. 教育均衡化的国际比较与政策研究[J]. 教育研究, 2003, (11).