初衷与现实:就近入学政策的困境与走向

刘　秀　峰
(四川师范大学 教师教育与心理学院,成都 610066)

摘要:就近入学政策虽然在一定程度上推动了普及教育的实现,但同时也在一定程度上人为遏制了择校的需求,造成弱势群体的就学机会更加不利,学生学业负担没有实质上的减轻。就近入学政策陷入了落实困境,需要对其背后的择校治理观进行反思:择校是民众的正当权利,该疏而不该堵;教育均衡无尽期,治理择校不应寄希望于教育均衡。未来应将提供就近的教育服务与学生入学政策区别开来,推进有序择校,重新反思小升初考试以及以分择校的合理性。

关键词:就近入学;教育均衡;择校
中图分类号:G40－011.8　**文献标志码:**A　**文章编号:**1000-5315(2017)02-0085-06

1980 年,中共中央、国务院发布了《关于普及小学教育若干问题的决定》,提出"力求使学校布局和办学形式与群众生产、生活相适应,便于学生就近上学"[1]9 的政策,这是我国义务教育就近入学政策之始。1986 年,《义务教育法》正式将就近入学的政策写入法律,《义务教育法》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"[2]14。此后,80 年代末,随着以废除小升初入学考试为核心的初中招生制度改革的推进,就近入学政策逐渐与初中招生制度统一起来,就近入学政策演变为一项小升初入学制度。然而,这项政策在实施之初就争议重重。如在上世纪 90 年代初就有学者认为,"就近入学政策是一个未完的话题",认为按学区就近入学,一条胡同就决定你必须上哪所学校,会造成新的不公平和择校费等怪现象[3]。还有一些学者认为,"小升初免试就近入学政策是教改中的南辕北辙现象",认为小学生的学业负担并没有因为免试入学而减轻,"以考试分数论教学水平高低、论学生学习好坏的观念并没有变。校与校之间不排队了,而校内班与班之间、学生之间的排队仍然存在"[4]。在学术争议存在的同时,政府却一再强化就近入学政策,但时至今日,在某种程度上讲,这项政策并未完全落实,可以说是一项"未竟"的政策。那么这一项政策的初衷是什么?实施后的现实如何?本文试图对就近入学政策的由来与发展进行梳理,并分析其政策落实困境的根源,对其未来走向提出若干思考。

一　就近入学政策的初衷

收稿日期:2016-08-20
基金项目:本文系四川省哲学社会科学重点研究基地四川省教育发展研究中心重点课题"县域内统筹城乡教育综合改革的问题与走向研究"(CJF15012)和教育部人文社会科学研究规划基金项目"三十多年来我国义务教育学术思想史研究"(15YJA880037)的研究成果之一。
作者简介:刘秀峰(1985—),男,山西岚县人,教育学博士,四川师范大学教师教育与心理学院讲师、硕士生导师,研究方向为农村教育、教育史。

(一)推行义务教育之初的应有之义

要推进义务教育,必须保障公民就近入学的权利,这是各国在推进义务教育之初的普遍做法。世界上不少国家在推行义务教育的同时,都对学生的入学半径作出明文规定,如若就学距离超过入学半径,则家长有权以距离远为由拒绝送子女入学。如前文所述,我国义务教育法也要求地方各级人民政府合理设置小学、初级中等学校,使儿童、少年就近入学。由此可见,就近入学政策是义务教育制度的应有之义,义务教育的强制性,必然要求政府提供充足的便利的免费的教育供给,否则强制性无从谈起。

(二)减轻学生学业负担的利民之法

我国作为一个人口大国,在教育供给尚不充足的情况下,考试必然成为一种理想的选拔制度,用来甄别和筛选学生。但是考试也会助长教育的竞争性,加重学生的学业负担。因此,在国家能够提供充足的入学机会的前提下,免试就近入学似乎是一种很好的政策选择。在上世纪 80 年代末,随着素质教育理念的提出和推行,为小升初免试入学政策提供了思想背景,全国各地开始实施小升初免试就近入学政策,以减轻学生负担,抵制应试教育。"进行初中招生制度的改革就是为了缓解这种追逐考分、追求升学率的激烈竞争,给小学的领导、教师'松绑',给小学生减轻过重的学习负担,以促使学校全面贯彻教育方针,全面关心少年儿童的身心健康,使他们能在一个和谐的环境中生动活泼地发展"[5]。学生不必再为能够升学入学而去争来抢去,就近即可入学,在这种逻辑下学生的学业负担应该会减轻。

(三)促进教育均衡的必由之路

学校教育具有特殊性,它的顾客不仅是接受教育服务的消费者,而且还要为这个市场提供原材料,而这种原材料质量的高低直接影响它的最终产品的质量。因此,一旦完全按分择校,会人为地造成各校间最重要因素——生源质量的不均衡,使学校差距越拉越大,这将使教育均衡的路子永远望不到边,教育均衡将无从谈起。就近入学政策在推广之初,已经隐含着促进教育均衡发展的任务。上世纪 80 年代中期,小升初主要按分数来录取学生,高分优先被重点校录取,进一步强化了重点学校与一般学校的差别,不利于教育走向均衡。因此,通过学生就近入学,弱化重点校与普通校的区别,从逻辑上讲,有助于教育走向均衡发展。实行就近入学后,理论上讲各校间生源质量基本均衡,这有利于减少生源对教育均衡造成的影响,有利于促进教育均衡。

二 就近入学政策实施后的实然状况

以上三点是就近入学政策实施的初衷,但是伴随就近入学政策的实施,虽然在一定程度上和一定时间范围内达到了预期的部分效果,但是总体而言,就近入学政策却衍生出各种不正常的问题,使得这一政策饱受争议。

(一)在一定程度上推动了普及教育的实现

国家将就近入学写入义务教育法,将就近入学作为国家推进义务教育的原则之一,有助于地方兴办教育,以便使民众送子女就近入学。尤其在山区,由于人口分散影响了学生的入学率,就近入学政策能够让地方政府从政策上得到支撑,为各处学生的入学提供保障。即使是近些年的义务教育学校布局调整中,为应对乡村学校的盲目撤并,很多人会以"就近入学"为由来抵制不合理的学校撤并。如有学者提出:"方便受教育者'就近入学'应成为义务教育学校布局调整的本有之意。"[6]从这一点上讲,就近入学有着积极的意义。

(二)一定程度上人为遏制了择校的需求

就近入学政策本意是想让适龄儿童就近接受义务教育,但是当"有学上"已不成问题的时候,就近入学政策使适龄儿童的升学范围束缚在房产所在的学区范围内,这反而人为地抑制了民众的择校需求。当强烈的择校意愿与按学区就近入学政策发生冲突之时,不良择校现象即应运而生。最普遍的就是以房择校,通过购买学区房而取得名校的入学机会,更有甚者,以钱择校、以权择校,使择校演变为权力寻租和权钱交易。正是由于就近入学政策的某些不合理之处,在一定程度上反而引发了不规范择校和不良择校问题。

(三)弱势群体儿童的就学更加不利

如果从对教育普及程度的贡献上讲,就近入学政策在实施之初起到了应有的作用,但是从教育公平的角度讲,就近入学政策使弱势群体处于更为不利的地位。在就近人学政策背景下,经济、社会、文化方面弱势的群体将处于更加不利的地位,有以下几方面原因。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,各种自然、人文环境通常较好,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”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,优势群体仍然可以通过“买房择校”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[7]。因此,比起小升初考试的以分择校,就近入学政策在推进教育公平方面并不尽如人意。还有一些学者认为“划片就近入学”,实质上就是“以房择校”,买房择校成为家长择校的最佳途径,而在“买房择校”这一场没有硝烟的战争中,中上阶层凭借丰富的经济、文化、社会资本成为“买房择校”的成功者,资本量微薄的弱势阶层则成为“买房择校”的失败者。“买房择校”使名校成为中上阶层享受优质教育资源的合法途径,“以促进教育公平为出发点的‘就近入学’成了试图将‘择校’合法化的推手,让更多优质教育资源向优势阶层聚合。这样反而加剧了教育的不公平,从而导致低社会阶层期望通过接受教育来实现自身向上层社会流动的愿望变得更加难以实现,加剧了社会阶层固化和教育机会的定格”[8]。

(四)学生学业负担没有实质上的减轻

就近入学政策实施的初衷之一便是希望通过小升初免试入学能够减轻学生的学业负担,但是现实的状况是学生的学业负担非但没有减轻,反而可能更重。这是因为,第一,对于学校教育而言,考试将是永恒的主题,即使废除了小升初考试,依然会有期中考试、期末考试、毕业考试等,学校仍然会以考试成绩作为考核教师、评价学生的重要指标。让孩子不落后于人,突出竞争永远是我们这种人口大国家长的心理特质。第二,对于一些试图择校的孩子来说,分数、成绩又是很重要的,而就近入学政策又让政策允许的择校空间不断缩小,形成所谓“公办不择校、择校到民办”的格局,而这进一步加剧了择校的难度,使得择校的门槛越来越高,进而使难度很大的奥数成为选择名校的敲门砖,这也助推了奥数热,使奥数在我国变味。因此,从某种意义上讲,就近入学政策不会使学生学业压力下降,在可以预见的未来,随着人们对优质教育资源追求得越来越强烈,在政策不变的情况下,择校的难度越来越大,学生的学业压力也会越来越大。

经过以上分析可以看到,就近入学政策并未完全实现其初衷,就近入学政策的实施反而造成一系列不好的后果,使得这一政策从其实施之日起就一直饱受争议,陷入了难以落实的困境。

三　对就近入学政策落实困境的分析

就近入学政策之所以陷入落实的困境,我们认为主要有三方面的原因。第一,就近入学政策有违人们择校的意愿,与人们择校的权利相悖而行。第二,我国在解决择校问题时,对教育均衡寄予不切实际的期望,使得就近入学政策存在理想的执行空间。第三,择校政策的选择,掺杂着多元利益需求和教育公平问题,使得新的择校制度的选择存在两难。要走出就近入学政策的落实困境,需要对其背后的择校治理观进行反思。

(一)就近入学政策有一定的适切性,但不应全国一刀切

政府试图通过就近入学来推进就近办学,以满足民众就近入学的需求。就近入学对于满足民众基本的教育需求起着很大的作用,对于贫困地区尤其是交通不便的偏远山区,就近入学政策仍然有很大的政策优势,是这些地区义务教育能够普及的政策基石。但是除开这些地区,就近入学的政策优势已逐渐不明显。有研究显示:“中小学的择校行为主要集中在城区,……其发生比约是郊区家庭中学生的9倍。可见,择校行为发生比例在城乡之间具有明显差异。”[9]随着我国义务教育的普及,“有学上”已得到逐步解决,而“上好学”成为现在最大的需求。在这种背景下,如果继续坚守就近入学政策显得有些不合时宜,在一些地区,就近入学政策反而成了民众试图择校的“绊脚石”。如果说就近入学政策是教育资源稀缺情况下的一项利民政策的话,在教育资源不再稀缺、优质教育资源稀缺的情况下,对就近入学政策的坚守就有些不合时宜,制定更合理的择校制度势在必行。

(二)择校是民众的正当权利,该疏而不该堵

随着民众对优质教育的需求越来越突出,择校问题产生。我国目前对择校的治理主要采用“限制”、“禁止”等“堵”的思路和手段,试图用严格执行就近入学政策的方法来“堵”上“择校之门”,但这一思路和手段并没有解决好择校问题,择校现象愈演愈烈,可以说,择校已成为很多家庭的教育需求,而且这种需求不以政策的变化而改变。就近入学政策只会让这些择校家庭付出更大的“血本”,如选择私立学校,这反而造成义务教育“不义务”,使义务教育

制度走向变形。择校是民众的正当权利,而非义务,我们应尽量满足民众的这一需求。以此来看,在学生入学升学上坚守就近入学政策有着不合理性,自由择校将是未来教育发展的趋势。

(三)对教育均衡的理解有误区,治理择校不应寄希望于教育均衡

当前我国治理择校问题的做法就是:一方面坚守就近入学政策不动摇,一方面推进义务教育均衡发展。认为推进义务教育均衡发展是处理择校问题的治本之策,认为只要教育实现均衡发展,就近入学就具有公平性,择校问题就会根除。其实这样的逻辑具有理想主义的色彩,对教育均衡的理解存在误区。教育是不可能完全均衡的,教育的均衡有一定的限度。教育均衡的视线范围应该在硬件方面,如若追求办学质量的均衡,则是永远不可能实现的。教育均衡是相对的,学校间的教育质量永远不会均衡,择校也永远不会停歇。教育无止境,教育需求也无止境。因此,试图通过学区制等措施来缩小教育差距,促进教育均衡的方法似乎也是缘木求鱼。一个区域总会自然而然地形成若干所优质学校,即使通过大学区制实现了某一学区教育的均衡,区域之间仍存在差距,亦会引起择校。学校间将永远都存在差距,择校也是永无尽期的。若认为教育均衡后,择校就会停止,只是臆想而已。

(四)义务教育的特殊性决定学生不可能完全自由择校

既然就近入学政策有着一定的不合理性,择校是大势所趋且不可能终结,那么全面放开择校又是否可行呢?一些学者对自由择校的美国教育进行考察后认为,"我国不宜推行择校制","至少在近若干年内还是应该坚持就近入学政策"。这是因为美国的自由择校导致学生和学校的分化,"受欢迎的学校往往能够招收到大量的中产阶级的子女,因为他们互相选择。其他不受欢迎的学校,只能招收大量有特殊教育要求的、被其他学校排挤出来的学生,这些学生往往来自贫困家庭,或者在学习上有困难。由此,那些处境不利的学校将雪上加霜,甚至变成'收留弃儿的垃圾场'"[10]。如前文所述,就近入学政策使弱势群体更加不利,难道自由择校也同样会让弱势群体更加不利?其实,我们将美国的择校政策与中国的择校问题对比,可以看出:美国的择校问题与中国不同,美国所讲的择校是由学生自由地选择学校的问题,而我国所讲的择校是学校如何选择学生的问题。当然,如果将学校完全推向市场,由学生来选择,那么出现美国现在的学生分化、学校分化问题也是必然的。因此,完全自由地由学生择校在我国不现实,我们所要讨论的问题是学校如何更公平地选择学生的问题,即学校按哪种规则来选择学生的问题。

四　就近入学政策的未来走向思考

我国现行的就近入学政策,实质上讲是"以房择校",在民众要求"上好学"的背景下,这种择校方式存在很大的不公平性,就近入学政策的落实存在很大的困境,选择一种更加合理的择校方式成为未来义务教育发展的必然选择。对于未来就近入学政策的走向,我们认为应淡化就近入学政策,重新审视以分择校,将学区制与以分择校相结合。

(一)淡化就近入学政策,将提供义务教育服务与学生入学政策区别开来

以往坚守就近入学政策的原因在于,这一政策是义务教育政策的重要组成部分,它保障地方政府提供便利的学校,是推进义务教育的基本。"就近入学是我国义务教育阶段的基本政策,其根本宗旨在于保障儿童、少年的就学权利,是对政府行为做出的必要规范,但并非学生及其家长必须履行的责任,或必须作出的行为"[11]。但是提供基本义务教育服务,与要求学生就近入学并不能划一。政府提供基本的学校服务是义务,而学生有入学的义务,但不必有就近入学的义务。应把这两者区别开来,提供教育服务是政府的义务,选择学校却是公民的权利,不能因为强调义务教育而将就近入学政策作为"清规戒律"。

(二)树立正确的均衡观,认识到择校的合理性与长期性

通过前文分析,要走出就近入学政策陷入的思维困境,必须对教育均衡发展观重新厘清。

第一,教育均衡是一个过程,但没有尽期,教育没有绝对的均衡,教育均衡也没有时间表,"均衡发展是一种理想的状态,而且也只能是相对的均衡发展,唯物辩证法关于事物运动发展的普遍规律揭示,任何事物都是在矛盾运动中寻求暂时的相对的均衡发展。这是我们探讨教育均衡发展的哲学前提"[12]。教育均衡不会有尽期,教育均衡是相对的均衡,不均衡是常态,这就决定了"认为只要教育均

衡就可以从根本上阻止择校”的说法是站不住脚的，教育均衡无尽期，择校也将无尽期。我们该做且能做到的教育均衡仅是指学校办学条件的均衡化，至于学校在办学条件均衡化基础上的发展，则不是政府和社会所能为的事情了。

第二，教育均衡不能与教育公平划等号。均衡与否是事实判断，而公平与否则是价值判断，虽然教育均衡有助于实现教育公平，但教育均衡并不代表教育公平。如前所述，就近入学政策有助于让教育均衡的最重要因素——受教育者较为均衡地分布于各学校，有利于校际间的均衡，但是这样的均衡其实有损于教育公平，因为每个人的禀赋不同、学习成绩不同，为了单纯追求教育均衡，反而不能够使教育者因材施教，实质上损害了教育公平的精神。如有论者指出：“从某种程度上说，生源均衡是以部分好学生为代价调动普通校和薄弱校的教学积极性。”[13]我们不能为促进教育均衡而损害教育公平，将手段与目的相混淆，犯“执指为月”的错误。

（三）择校不可能停歇，应推进有序择校

既然民众选择优质教育的需要是不可能消除的，我们能做的只能是规范择校行为，使择校走入良性轨道。当前，在就近入学背景下，使得学区房问题凸显。目前我国试图采用多校划片的方式来为学区房降温。多校划片实质上是对就近入学政策的一种改进，较单校划片扩大了人们择校的可选余地。但是由于历史原因，优质学校往往集中布局于城市某些区域，这就导致这些大的学区的择校竞争会更加激烈。正如某些媒体预言，“多校划片”的结果是在不减少既有“学区房”的基础上，让更多原本不是“学区房”的房子摇身一变成了“学区房”；“多校划片”等一系列意图促进教育公平的政策让“拼房子”愈发猛烈：北京老牌学区房价格依然坚挺，新晋学区房也在“蹭蹭”地上涨，一些从前无人问津的老旧小区迅速变成了“香饽饽”；一项旨在缓解“学区房”问题的教育政策，反而沦为“学区房”的推手，不能不引人深思[14]。虽然多校划片的初衷是通过降低以房择校成功的概率，来遏制学区房蔓延的态势，但是如果学校划片时热点学校分布不均的话，仍会造成如上述报道中这样适得其反的问题产生。另外，多校划片，将入学的机会更多地交给了随机的摇号，这在本质上仍是不公平的。

（四）重新审视以分择校，将学区制与以分择校相结合

当前，以分择校似乎成为学术界谈论的禁区，只要谈以分择校似乎就会与应试教育、学生的学业负担等问题无端地联系起来，使得学术界对以分择校敬而远之。其实，我国在实行就近入学政策之前，正是通过以分择校的方式来解决学生的升学问题。即使在实施就近入学政策后，虽然国家明令禁止以分择校，但在现实中，以分择校这种择校方式从来没有消失过。如，虽然国家规定公立学校不能举办小升初考试，但是学生要在部分热点学校和民办学校的择校中取得胜算，以分择校仍在暗地里通行着。正是由于对以分择校避而不谈，甚至“谈分色变”，导致国家对以分择校没有很好的规范和引导，反而逼着学校通过偏题、难题来考察学生，普通家庭为了孩子能够在择校中有胜算，不惜血本让孩子参加辅导班、学习奥数，造成学生的压力不降反增。

实际上，对于一般民众而言，以分择校是最为公平且最能接受的一种择校手段。一项针对北京中小学择校问题的调查显示，75％的非重点校校长赞成完全按照分数来录取学生，40％的重点校校长也认同这一方式[9]，可见多数校长赞同采取完全按照学生成绩来录取择校生的方式。因此，合理运用以分择校，用合理的考试来规范中小学教育，才是正确的道路选择。考试并不必然导致学习压力，不规范、不合理的考试才是学习压力增加的罪魁祸首。“考试是学校教育过程中不可或缺的手段，升学竞争在短期内不可能消除，升学考试的指挥棒作用也将长期存在。科学的态度应该是建立科学的素质教育考试制度，利用考试的指挥棒作用，引导教学双方朝着素质教育的目标前进”[15]。因此，我们应重新审视小升初考试以及以分择校，考量以分择校和就近入学各自的利弊，在坚持多年来探索出来的学区制基础上，试点以分择校，既保证就近入学，又保证相对的教育公平。

参考文献：

[1]教育部基础教育司义务教育实施处.义务教育法规文献汇编[G].北京：中国社会出版社，1998.

[2]教育部政策研究与法制建设司.现行教育法规与政策选编[G].北京：教育科学出版社，2002.

[3]彭司华,彭司兰."就近入学"未完的话题[J].教育与经济,1993,(3):25-26.
[4]钟岩.教改中的南辕北辙现象——对初中招生改革的观察与思考[J].北京工人,1994,(2):6-8.
[5]江苏省苏州市教育局.改革初中招生制度的实践与思考[J].人民教育,1991,(9):33-34,43.
[6]胡劲松,吴晓梅.论义务教育学校布局调整——保障受教育者"就近入学"的视角[J].清华大学教育研究,2013,(1):98-103.
[7]文东茅.我国城市义务教育阶段的择校及其对弱势群体的影响[J].北京大学教育评论,2006,(2):12-23,189.
[8]王代芬,王碧梅."买房择校":被定格的教育机会[J].教育学术月刊,2016,(4):48-54.
[9]胡咏梅,卢珂,薛海平.中小学择校问题的实证研究——基于北京市中小学的调查[J].教育学报,2008,(2):74-78.
[10]朱家存.从限制到鼓励:国外择校政策透视[J].比较教育研究,2003,(12):75-79.
[11]朱家存.就近入学:是权利还是义务[J].中国教育学刊,2001,(6):9-12.
[12]周峰.试论基础教育均衡发展的若干问题[J].教育研究,2002,(8):70-72,93.
[13]李欣茹.生源均衡合理性质疑[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版),2006,(10):31-34.
[14]瞿玉杰."多校划片"是给"择校热"火上浇油[N].中国商报,2015-04-07(2).
[15]任建胜.素质教育与考试[J].教育研究,1998,(7):64-69.

Dilemona and Trend on Nearby Enrollment Policy

LIU Xiu-feng
(Faculty of Teacher education and Psychology, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

Abstract: Although nearby enrollment policy promotes the realization of universal education to a certain extent, it also artificially curbs the demand for choosing a school, It is disadvantageous to vulnerable groups' access to school and increases the students' learning burden. Nearby enrollment policy has realistic dilemma, which needs rethinking on the viewpoint of choosing a school. Choosing a school is the legitimate rights of the people so that it should be slacken instead of blocked. There is still a long way to go to achieve educational balance, which is not the solution to control choosing a school. In the future, the provision of the nearest educational service should be separated from nearby enrollment policy. Besides, choosing a school should be promoted orderly. Finally, the rationality of taking exams to get into junior middle schools and enrollment according to exam scores should be reconsidered.

Key words: nearby enrollment policy; educational balance; choosing a school

[责任编辑:罗银科]