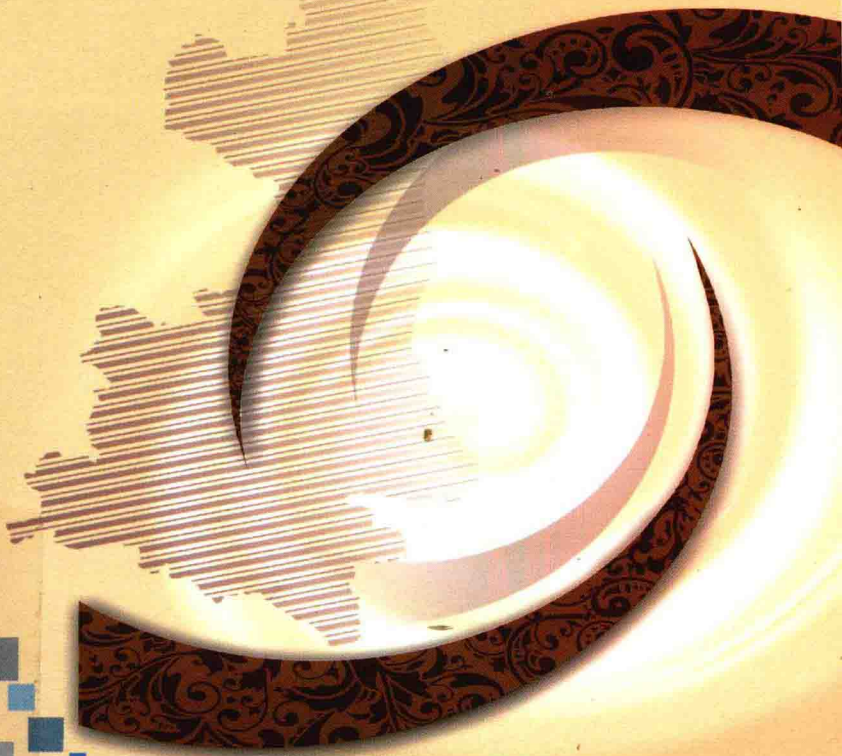


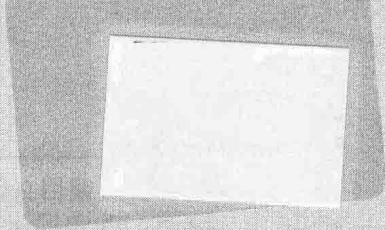
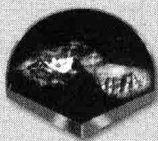


陕西： 改善民生调查报告

罗亚萍 等著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS



陕西： 改善民生调查报告

罗亚萍 等著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

陕西:改善民生调查报告/罗亚萍等著. —西安:
西安交通大学出版社, 2013.7
ISBN 978-7-5605-5372-6

I. ①陕… II. ①罗… III. ①社会保障—调查报告—
陕西省 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第141824号

书 名	陕西:改善民生调查报告
著 者	罗亚萍等
总 策 划	陈 丽
责任编辑	王 嘉

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路10号 邮政编码710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>
电 话 (029) 82668851 82667874 (发行中心)
(029) 82668315 82669096 (总编办)

传 真 (029) 82668857
印 刷 陕西奇彩印务有限责任公司

开 本	880mm×1230mm	1/32	印张 4.25	字数 98千字
版次印次	2013年7月第1版		2013年7月第1次印刷	
书 号	ISBN 978-7-5605-5372-6/D · 145			
定 价	15.00元			

读者购书、书店添货、如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82667874 82668851

投稿热线:(029)82664981 82668501

读者信箱:qsfs2010@sina.com.cn

版权所有 侵权必究

P 前言

reface

民生问题是百姓最关心最直接最现实的利益问题。十八大提出“要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。”陕西作为西部的一个省份，在解决民生问题的过程中，除了具有一般的共性之外，还具有一定的特殊性。本书选取了近几年所完成的有关择校、求职、医疗、养老、基层社区管理等方面的调查报告，为陕西省政府以及我国政府进一步改善民生提供政策依据。

针对百姓关心的每一个民生问题，本书均采用问卷或者访谈调查的方法，收集第一手数据和资料；然后采用科学的分析方法，对问题进行深入研究，最后形成调查报告。通过调查了解这些民生问题对当地百姓工作和生活造成的影响，了解百姓对解决这些民生问题的期望，并分析产生这些问题的根本原因，进而为政府制定改善民生的政策提供理论依据。

本书的一个特点是：其研究资料均来自实地调查收集的第一手资料。其中一些定量数据是在西安交通大学实证社会科学研究所电访中心的支持下获得的，在此，特别对实证社会科学研究所电访中心的所有成员表示感谢！本书所有的定性研究资料都是作者花费了大量时间和精力，通过深度访谈获得的。而这些调查工作有些得到了基金支持，有些却没有得到任何支持，是作者们的社会责任感以及对学术的科学追求精神支持着大家认真完成这

些调查和报告。每一篇调查报告无不体现着作者们的科学研究态度，凝结着作者们的辛劳。在此我对本书的所有合作者表示感谢和敬意。

在本书的出版过程中，还要特别感谢西安交通大学出版社的陈丽老师以及她推荐的年轻、优秀的王嘉编辑。他们高效、认真的工作态度，使得本书得以顺利面世；他们极强的沟通能力，让我们感到出版工作虽然严肃且繁琐，但是可以很愉快。在此，对西安交通大学出版社表示衷心感谢！

由于作者水平有限，难免会存在不足之处，敬请读者批评指正。

罗亚萍

2013年7月15日

C 目录

Contents

教育调查报告

- 城市基础教育阶段的“择校”问题研究——以西安市为例
.....罗亚萍 史文静/ 1
- 教育资源不均衡对同阶层家庭的影响及对策研究——以
高校教师家庭为例.....罗亚萍 于苓苓/25

求职调查报告

- 找工作：靠“才干”还是靠“关系”？——基于对西安
市的调查.....肖阳 罗亚萍/45

医疗调查报告

- 医疗模式变革研究：建立以社区医院为基础的医疗模式
——基于对西安市的调查.....罗亚萍 史文静/62
- 城市养老模式变革研究：发展社区居家养老方式——以
西安市为例.....罗亚萍 史文静/79

文化消费调查报告

- 影响陕西关中居民文化消费的因素及对策研究——基于
西安和咸阳两市的调查.....罗亚萍 肖阳/99

社区管理调查报告

- 社区居委会在基层社会管理中的作用——基于对天津和
西安的调查.....罗亚萍 肖阳/115

城市基础教育阶段的“择校”问题研究^①

——以西安市为例

罗亚萍 史文静^②

摘要：“重点校”政策经历了半个世纪的发展，引发了不少的争议。重点学校凭借着优质的教育资源和高升学率，成为家长和学生向往的理想学校。虽然在上世纪90年代我国禁止义务教育阶段划分“重点校”，但本研究通过深入访谈发现，城市中“重点校”依然存在，而且在区域上的分布也是不均衡的，因此势必引发“择校”问题。家长们对于“重点校”趋之若鹜，校方收费愈发水涨船高。政府明令禁止毫无成效，家长与学校均处于两难境地。为了实现基础教育的公平，减少择校现象，关键是要缩小“重点校”和普通校的差距，因此，建议政府教育资金向普通学校倾斜，政府在每个区域（如区县）培育一所“重点校”名校，扩大优质学校覆盖范围；通过择校费透明收取，利用市场力量保障“重点校”的资金供应；同时发展技能型学校，让学术型的“重点校”和技能型的“重点校”并存，增加学生选择机会，实现优质教育资源均衡发展。

关键字：教育体制 重点校 择校 优质教育资源

①本文是2011陕西省社科基金规划项目资助课题：“陕西落实政府基本责任推进教育全面协调可持续发展”的阶段性成果，项目编号：11AZD022

②罗亚萍，女，1965.3，西安交通大学人文学院社会学系，实证社会科学研究所，博士，副教授，研究方向：社会政策、社区研究、青少年社会化；史文静，女，1988.12，西安交通大学人文学院社会学系，实证社会科学研究所，硕士研究生，研究方向：社会政策，社区研究。

一、问题提出

20世纪50年代我国开始实施重点学校（简称“重点校”）政策，“文革”期间中断。在70年代末这一政策又被重新提出，并以文件形式确定下来，加以落实。到了90年代，国家提出义务教育阶段废除“重点校”，提倡就近入学，之后这一政策一直没有改变。然而，城市中一直有“重点校”和“普通校”之分，国家的优质教育资源主要集中在“重点校”，由于“重点校”在行政区域上的分布不均，家长们都迫切希望自己的孩子能够上“重点校”，即使离家远不方便，跨学区交纳昂贵的择校费，家长们也要想方设法把孩子送进“重点校”。因为家长们认为孩子进了“重点校”就意味着半只脚踏进了名牌大学；同时“重点校”优质的师资、完备的教学设施以及高升学率等因素，成为吸引家长们为孩子择校的主要原因。

二、文献回顾

（一）“重点校”政策的历史回顾

1. 20世纪50年代“重点校”的提出

新中国建立以后，百废待兴，各行各业都需要进行改革、改造、发展，教育也不例外。《共同纲领》中提出要建立“民族的、科学的、大众的教育”。当时的教育方针即“为工农服务，为生产建设服务”。1953年5月，毛主席提出、党中央决定“要办重点中学”^[1]。同年5月，教育部发出通知，要求在全国积极充实和重点办好高级中学。1953年6月，教育部提出了《关于有重点地办好一些中学和师范的意见》，确立了各地举办重点中学的数目。1954年5月，教育部发出通知，要求继续办好1953年所确定的

重点中学。可见，该政策的提出本质上是要培养出更多的优秀人才，建设国家，服务大众。

2.20世纪60年代“重点校”的建设

1962年12月，教育部发出了《关于有重点地办好一批全日制中小学的通知》，要求各省、市、自治区选定若干所中学为重点中学，“基础好的地区可以多一些，基础差的地区可以少一些”。在这一政策影响下，很多省、市、自治区都迅速办了一些重点中学，致使非重点中学，特别是半工半读、半农半读的农村中学大幅度下降。由于重点中学都非常关注升学率，因而就开始了学校之间的竞争，导致学生的课业负担非常沉重。在该时期我们不难看出，“重点校”政策已经呈现出片面追求升学率的问题，这不仅增加了学生的学习压力，同时也加剧了校际差距，为今后“重点校”政策的发展埋下隐患。

3.20世纪70年代“重点校”的停止与恢复

20世纪70年代，由于“文化大革命”的影响，教育面临崩溃。为了多出人才、快出人才，邓小平明确提出“办教育要两条腿走路，既注意普及，又注意提高。要办重点小学、重点中学、重点大学。要经过严格考试，把最优秀的人集中在重点中学和大学”^[2]。1978年1月，教育部颁发了《关于办好一批重点中学试行方案》，方案对办好重点中学的目的、任务、规划、招生办法和加强领导等问题都作了规定。1980年教育部在全国重点中学工作会议中，讨论修改了《关于分期分批办好重点中学的决定》。1982年教育部发出《关于当前中学教育几个问题的通知》，要求继续办好重点中学。从该政策的废除与恢复我们可以总结出，“重点校”政策始终存在于国家急需人才的发展时期，它是为培养更多有用之才而提倡的教育战略。

4.21世纪初 “重点校”政策的废除

20世纪80年代，在意识到要克服片面追求升学率，转向素质教育的情况下，教育战略开始向淡化“重点校”倾斜。20世纪80年代国家出台若干项规定表示，在义务教育阶段，国家不仅要取消重点小学，而且还要创造条件办好所有的初中，以逐步取消重点初中，实行九年制义务教育就近入学。到了90年代以及21世纪初，国家又连续发布多项文件提倡要促进义务教育均衡发展，禁止择校，取消“重点校”。2005年5月，教育部出台的《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》规定：“义务教育阶段公办学校不得举办或变相举办重点学校。”2006年修订的《义务教育法》第6条规定：“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，改善薄弱学校的办学条件。”第22条规定：“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展，缩小学校之间办学条件的差距，不得将学校分为重点学校和非重点学校，学校不得分设重点班和非重点班。”因为“重点校”加大了校际差距，造成了教育不公，所以是不符合我国义务教育阶段的发展方向。国家开始意识到教育政策要向普通薄弱学校倾斜，但是废除“重点校”政策是否真的能够均衡教育资源，实现教育公平，我们还不能妄加定断。

从“重点校”政策的提出、实施到废除，我们看到该政策是有其历史意义的，是在特定历史时期为了培养大批优秀人才而提出的教育战略。新中国建立时期我们需要大批优秀的创新人才，国家当时提出并实施“重点校”政策确实培养出了国家需要的栋梁之才，但是“文革”时期被认为影响到教育公平而被废止，这样大大影响到优秀人才的输出。在“文革”后为了能够快速出人才，“重点校”政策又被恢复。但是片面强调升学率使得“重点校”的畸形发展，竞争生源以及片面追求升学率，导致校际差距

越来越大。因此，在20世纪末期我国开始废除“重点校”政策，提倡义务教育均衡发展。

但是我们应该看到，现代社会虽然不乏很多优秀的人才，但是我国长期以来提倡的人才强国战略不是仅靠一定时期培养的优秀人才就能实现的，优秀人才的输出是一个长期连续的过程，“重点校”政策的废除看似有利于教育均衡，实际上反而加剧了“择校热”暗地发展的趋势，“重点校”政策明亡实存。既然我们推崇的是素质教育而不是应试教育，为什么不能在新时期依然效仿50年代扶植“重点校”的方式，在现有教育制度下，扶植各行政区的非重点学校。因为现在的“重点校”已经呈现出分布不均的状况，家长为了孩子能够接受更好的教育对于个别重点学校趋之若鹜，而很多优秀的孩子因为本学区没有重点学校、又迫于就近入学的政策限制，不能接受更好的教育，这就引发了另外一种教育不公平，即优秀孩子不能接受到优秀的教育，只能接受低水平、让他“吃不饱”的教育。这种不公平的后果是让优秀孩子平庸化。既然重点学校发挥着“非重点校”不可替代的特殊作用，并且暗地里一直存在，我们就应该让它在阳光下健康发展。

（二）“重点校”政策对基础教育的作用和影响研究

1. 积极作用

（1）“重点校”能够培养适应社会发展的优秀人才，有助于优化教育资源，发挥有限教育资源，实现其价值利益最大化。

“重点校”集中了各地区优秀的师资，具有丰富的教育资源，能够满足一部分天资聪颖的人的需求，也能够为国家培养一批高精尖的人才，是早出、快出人才的一条捷径，无疑具有重要的现实意义。但是由于我国现在还处于社会主义初级阶段，还处于发展中国家，教育资源相当有限，不能够满足多层次教育的发

展需求，还不可能使教育走向全面的均衡化与均等化，只能使一部分学校先发展起来，然后通过他们先进的办学思想、办学经验、办学模式去影响其他的一般学校，从而逐渐使所有学校都能够更好发展，进而提高整个国家的教育质量。

(2) “重点校”政策能够适应社会分工，满足不同家庭对于孩子接受不同教育的需求^[3]。

一个国家、一个社会的发展需要有不同的社会分工。社会分工的发展总是要求对劳动者进行不同类型、不同层次的教育和培训，而重点学校则能够为社会培养更高层次的人才，也能够培养不同类型的复合型人才。社会上由于每个家庭的经济、文化背景的差异，他们对教育的需求也是有差异的，他们可以根据自己的实际情况选择不同类型的教育，这也是适应市场经济发展需要的一种模式。

总之，在基础教育阶段实行“重点校”政策是国家在教育资源有限的情况下，为提高基础教育质量，为高等教育输送优秀生源，进而培养高素质人才的教育决策，这是一项长期的目标任务。同时，“重点校”的存在，客观上形成了不同能力的学生，利用选拔机制接受适合于自身发展水平的多层次教育模式。从实际效果看，重点学校拥有较为丰富的教育资源和师资力量，在很大程度上提高了教学质量，向高等学校输送了优秀生源，在相对较短的时间里为各行业培养出了一批高素质人才，形成了中国现代化建设的中流砥柱。基础教育阶段的“重点校”基本上实现了这项政策的最初目的，虽然在实施过程中也存在一些弊端，但在当时以至于如今的国情下，“重点校”的存在还是合理的。

2. 消极影响

对学者的观点进行总结，主要有以下几个观点：

(1) “重点校”政策违背了义务教育的均衡发展原则，不

利于教育公平的实现。

首先，导致“重点校”与非重点校的不公平，扩大了校际间差异。刘远碧认为在实现工业化及培养专才的目标下，重点学校制所采取的英才化办学模式，违背了义务教育的普及性、基础性、公平性^[4]。金生鉉也认为重点学校就是等级化的精英主义教育制度表现之一，重点学校教育的精英主义导向虽然在效率原则的指导下实现了高升学率，但对整个教育体系的发展与教育平等化是不利的。一方面，重点学校因为集中了大量的优质教育资源而受到人们的追捧，家长和学生趋之若鹜；另一方面，它引发了一系列巨大而严重的负面影响——精英主义取向、薄弱学校的形成、激烈的升学竞争、普遍的学业负担加重、学校间两极分化、非均衡发展加剧问题等^[5]。

其次是教师福利待遇的不公平。在李素立看来，由于各个大中小城市“择校”之风愈演愈烈，造成重点学校与非重点学校之间在招生收益（主要表现为重点学校的巨额“择校”费及其他合法或不合法的收费）方面的巨大差异，于是在“多劳多得”的名义下，形成了重点学校与非重点学校教师之间巨大的收入和福利待遇差异，实际上造成了同一级教师之间的“同工不同酬”^[6]。

最后是学生接受优质教育机会的不公平，学生两极分化。北师大王善迈教授指出教育公平首先是入学机会的公平，自1986年义务教育法颁布至2005年，小学入学率达99%，初中毛入学率达95%，我国义务教育阶段基本上实现了入学机会的公平。在居民拥有公共权利和收入、财富存在较大差别的条件下，“以钱择校”应运而生，从而导致入学机会，尤其是接受优质教育机会在群体间的不公平。总之，基础教育中的“重点校”政策，扩大和加剧了公立学校校际之间资源投入、教育条件、教育质量的不均衡，与政府公平地分配公共教育资源提供均等化教育服务的基本

职能相违背，是基础教育群体间入学机会不公平、接受优质教育不公平的制度原因^[7]。屈廖健、贺绍栋也指出我国的重点学校制度是在特殊时期由政府制定并实施的，正是因为这种制度造成了教育发展以效率为主要导向而忽略了公平因素，优质的教育资源只能被极少的人获得，这就造成了对多数人的不公平^[8]。这可以被看作是教育机会的不公平，从而导致在结果上形成学生的两级分化现象。

（2）“重点校”政策导致的择校现象愈演愈烈。

近年来，一些地方和学校不惜代价“创重”（即创建重点学校），主要是因为成为重点学校之后就可以招收择校生。而家长们在“千万不能让孩子输在起跑线上”这一观念的支配下，为了让孩子上重点学校不得不忍痛支付高额的择校费^[9]。这样致使“重点校”的规模越来越大，逐渐饱和；而非重点学校从师资和生源上愈发缺乏，造成公共教育资源严重失衡，学校间的两极分化现象日益加剧。

在义务教育阶段由于过去的“重点校”政策导致学校间教育质量存在巨大差异，优质义务教育资源成为一种垄断供给的产品，但国家又对义务教育规定了统一的、非常低的收费标准，这两方面的原因造成优质义务教育领域存在巨大的教育租金，所以在义务教育中择校行为在所难免^[10]。可见，由于“重点校”的存在，择校现象的存在就不可避免。长此以往，只能使得择校行为不可制止。即便政策要求基础教育阶段就近上学，但是家长们对于重点学校的认可和追逐使得消除择校行为依然需要很长的时间。

综上所述，“重点校”政策的存在不可避免地导致了教育不公的产生和择校行为的出现。但是即便是取消“重点校”政策，校际差异、教师福利差异和学生受教育机会仍然会存在不公平现

象,因为教育不公是伴随着我国社会经济发展不均衡而产生的,基础教育发展缓慢,优质教育资源在区域上分配不均衡,是择校现象产生的根源。不是“重点校”政策引发了教育不公,本质上是我国优质学校数量不足,区域分布不均衡引发了教育机会不均等。如果能够扩大优质学校的覆盖面,满足学生和家长寻求优质教育资源的意愿,保证各层次学生都有适合自己的、相应的入学机会,实现真正的教育机会均衡。这样,“重点校”政策就会给社会带来益处,为国家的发展培育更多的储备人才。

(三) “重点校”政策的存废研究

对于“重点校”政策的废存,一直有争议。因此,对于“重点校”何去何从,学者主要有以下两种观点:存或废。

1. “重点校”政策有其存在的现实意义

(1) 政策支持。方励臣认为办好重点中学是党和政府的一贯重要决策。早在1953年5月,毛泽东就提出:党中央决定“要办重点中学”。1954年5月,教育部发出通知,要求继续办好1953年所确定的重点中学。1962年12月教育部颁发了《关于有重点地办好一批全日制中小学的通知》,提出了举办重点中学的总的原则和具体措施。1978年1月,教育部颁发了《关于办好一批重点中学试行方案》,方案对办好重点中学的目的、任务、规划、招生办法和加强领导等问题都作了规定。1982年教育部发出《关于当前中学教育几个问题的通知》,要求继续办好重点中学。1995年国家教委发出《关于评价验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》,这一《通知》再次强调了要举办重点中学。虽然在20世纪90年代以后“重点校”政策被废止,但这些政策措施似乎已经名存实亡。以目前中国的经济发展来看,教育领域需要“重点校”的存在,以培养大批优秀的人才。因此办好重点中学符合社会经

济发展的需要，符合办学规律。

(2) 历史背景支持。吴颖民、麦志强认为重点中学出现在我国特定的历史发展中，曾经承担着沉重的历史使命，并且发挥出相应的历史功能。重点中学以自身的运作模型，在教育界的“拨乱反正”中，直接推动着学校完成了从一种“无序状态”向“有序状态”的转换。重点中学的师生们，以自身的艰苦努力，为迅速接续断裂的人才培养链条做出了历史性贡献^[11]。这样的历史背景给“重点校”的存在提供了强大的历史根基。我们不可否认“重点校”的存在为社会的发展、人才的培养做出了巨大的贡献。

(3) 教学理念支持。重点中学的存在是“分化教学、因材施教”的需要，它与真正的教育平等并不矛盾。学生的能力、个性差异是客观存在的，必须因材施教，这在全球范围内已形成了共识^[12]。这种教学理念让我们看到“重点校”的存在是具有现实意义的。傅禄建也认为重点中学是一种比较特殊的普通中学，应当在当前的教育改革中，给它动力，促使它形成教育改革的“示范学校”，发挥出更大更有效的作用^[13]。

邓小平同志说：“办教育要两条腿走路，既注意普及，又注意提高。要办重点小学、重点中学、重点大学，把最优秀的人集中在重点中学和重点大学。”长期的教育实践告诉我们，重点中学确实为国家培育了一大批有用人才。而“重点校”为国家输送优质人才的功能在现代社会也是必要的，我们需要“重点校”的示范作用。一方面培养高素质的创新人才，另一方面也能够带动我国教育事业的发展。因此，“重点校”的存在是具有现实意义，我们要在兼顾教育公平的同时保证优秀人才的输出。

2. “重点校”应该废止

张华指出重点学校强化了一种选拔机制，把人的发展变成

了选拔的“副产品”；重点学校是基于一种精英主义的教育价值观，贯彻了一种“因材施教”的原则；重点学校变成了教育中的“特殊利益集团”，践踏了教育公平^[14]。

学者们支持废止“重点校”政策源于它影响到了教育公平。但是我们应该看到，如果取消“重点校”，那些天资聪颖的学生如何接受与他们能力相适应的优质教育？如何培养出优秀人才？我们的目的不是要压制教育发展，降低整体水平，而是要在发展优质学校的同时提高普通学校的整体水平。尤其是目前存在着“重点校”区域分布不均衡的问题，这就不能保证所有区域内的学生，都有公平的机会进入“重点校”学习，这本身就是一种不公平，要真正地达到教育公平，不是取消“重点校”，而是要增加“重点校”的数量，扩大优质学校的覆盖率。

综上所述，“重点校”政策有其积极性与消极性，但是鉴于我国还处于发展阶段，需要优质的创新人才保证国家和社会的发展，试想如果没有“重点校”培养的优秀人才，一流的高等学府如何招收到优秀的生源，保障其与国际一流高等学府的竞争，如何保障我国的科技水平与世界强国竞争？美国 and 英国是拥有完全普及的高质量的12年义务教育，但是他们仍然保留有优质的私立基础教育学校。因此，我们应该看到“重点校”的积极作用，摒弃对“重点校”的片面认识，大力发展重点学校，扩大重点学校的覆盖面，在培养精英人才的同时，兼顾普通学校的发展，缩小重点与非重点学校的差距，实现教育资源的均衡，缓解教育不公平现象。