

YIWU JIAOYU JIEDUAN
JIUJIN RUXUE ZHENGCE FENXI

义务教育阶段

就近入学政策分析

李 军 著

学林出版社



YIWU JIAOYU JIEDUAN
JIUJIN RUXUE ZHENGCE FENXI

义务教育阶段

就近入学政策分析

上架建议：教育

ISBN 978-7-80730-938-3



9 787807 309383 >

定价：20.00 元

易文网：www.ewen.cc

YIWU JIAOYU JIEDUAN
JIUJIN RUXUE ZHENGCE FENXI

义务教育阶段

就近入学政策分析

李 军 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

义务教育阶段就近入学政策分析/李军著. —上海:
学林出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 80730 - 938 - 3

I. ①义… II. ①李… III. ①义务教育-教育政策-
研究-中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 209396 号

义务教育阶段就近入学政策分析



著 者——李 军

特约编辑——杨晓青

责任编辑——吴耀根

封面设计——张 莹

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

电话: 64515005 传真: 64515005

发 行——新华书店上海发行所

学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)

电话: 64515012 传真: 64844088

照 排——南京展望文化发展有限公司

刷 印——上海展强印刷有限公司

开 本——890×1240 1/32

印 张——7.75

字 数——21 万

版 次——2009 年 12 月第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978 - 7 - 80730 - 938 - 3/G · 287

定 价——20.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

摘 要

随着我国社会的发展和教育的转型,义务教育已经被定位为社会的公益性事业。这一新的定位需要相应的政策体系保障,就近入学政策就是这一体系中的重要组成部分,具有积极的政策价值。作为保障公民均等受教育机会的基本措施,就近入学政策关系到群众直接和现实的利益问题,然而近年来这一政策的实施却受到普遍的质疑和反对,个中缘由何在?就近入学政策要如何调整才能适应社会发展的新目标和义务教育的新定位,更好地体现和保障义务教育的公益性特点?在我国大力推行就近入学政策的同时,国外许多国家却纷纷放松这一政策,转而推行形式各异的择校政策,允许甚至鼓励家长的择校行为。相比之下,我国目前强调在义务教育阶段实施就近入学政策是否是一股逆流?二者政策基础是否相同?我国是否应该仿效国外的做法?近年来,政策科学的研究取得了长足的发展,这为政策制定、实施和评价的科学性提供了保障,也为我们研究现有政策提供了新的视角和方法论。对于就近入学政策来讲,如何吸收政策科学研究的先进成果,丰富和完善自身的政策流程?对这些问题思考是本文研究的起点。为此,本文从政策学的视角出发,通过考察国内外就近入学政策的历史沿革和实施状况,分析其政策价值,通过对当前我国“就近入学”政策的实施现状的问卷调查和访谈,分析这一政策实施中的问题及原因,提出相应的政策建议,旨在促进我国

的义务教育政策的不断完善,使其更好地体现义务教育的公共性和公益性。

全书主要包括七个部分:

第一部分主要阐述本文研究的背景、研究目的和意义,界定相关的概念,对已有的研究进行回顾,说明论文的基本内容和结构。

第二部分主要是比较分析、历史分析与价值分析。通过对国外就近入学政策的实施状况、我国就近入学政策思想渊源和新中国成立以后就近入学政策的基本发展轨迹的分析,发现就近入学政策是国内外义务教育阶段推行的一项基本政策,尽管近年来一些国家出台了一些择校政策,但这些政策仍然是基于就近入学政策基础上的改革措施,并没有从根本上改变就近入学的政策地位。这一政策具有积极的政策价值。

第三部分是对当前我国就近入学政策实施状况的调查分析。在对上海、山东、江苏、浙江、河南、重庆等地 2 203 名家长和 50 名校长问卷调查的基础上,笔者用 Windows 系统下 SPSS 软件进行了结果统计分析,发现我国义务教育阶段中小学生在总体上(73.46%)实现了就近入学,但这一政策仍存在诸多问题,需要进一步加以完善。就近入学政策自身的缺陷、资源配置的不公及社会环境的影响是问题形成的主要原因。

第四部分与第五部分是在前文调查研究的基础上,对就近入学政策自身的缺陷、资源配置的不公和社会环境的影响等问题以及与就近入学政策密切相关的择校问题、流动人口子女的教育问题及其原因进行了深入的分析。

第六部分是思考与建议。认为至少应从三个方面着手完善现有的就近入学政策:一是政策思想角度,应恰当进行政策思想定位调整;二是政策运行环境角度,应改善就近入学政策的实施环境,促进义务教育的

均衡协调发展;三是政策自身,应完善就近入学政策的内容与流程,保障政策的有效运行。

第七部分是对前文研究的总结。通过对就近入学政策的考察,本文认为教育政策往往是各种利益博弈的结果,同时教育政策本身的能力也是有限的,而且我们还应关注政策的“跨域效应”。

目 录

摘要	1
绪论	1
一、研究的背景	1
(一) 社会的发展与教育的转型	1
(二) 就近入学政策实施中的问题与“择校”风的 兴起	3
(三) 国外基础教育发展的新动向	4
二、研究的目的与意义	7
三、概念、范围厘定	8
四、文献综述	12
(一) 文献来源与收集范围	12
(二) 对论文相关主要文献的综述	13
五、研究方法	26
六、研究内容和结构	28
第一章 国内外就近入学政策历史渊源及价值分析	30
一、国外关于就近入学的相关政策规定	30

二、我国就近入学政策的历史渊源	40
三、建国后就近入学政策的基本发展轨迹	43
(一) 1949 年建国至“文革”末期	43
(二) “文革”结束至 1993 年	48
(三) 1993 年至今	51
四、义务教育阶段就近入学政策的主要价值	59
(一) 就近入学政策体现了教育平等的基本理念	61
(二) 就近入学有利于区域教育的整体均衡发展	63
(三) 就近入学有利于学生的身心良性发展,形成良性的 青少年非组织性群落	64
(四) 就近入学有利于学校与社区的合作	65
第二章 我国就近入学政策实施现状调查及统计分析	67
一、调查目的和内容	67
(一) 调查目的	67
(二) 调查内容	68
二、调查对象的确定	68
三、访谈及预调查	68
四、编制调查问卷与访谈提纲	68
五、问卷及访谈提纲的结构与内容	68
(一) 家长卷	69
(二) 校长卷	71
六、正式施测	71

七、问卷结果的统计分析	71
(一) 关于家长人群归类	72
(二) 关于问卷题目的赋值	72
(三) 关于问卷信度	73
八、调查结果及其分析	73
(一) 有效样本的基本情况	73
(二) 问卷具体结果及分析	76
九、调查结论及问题描述	103

第三章 就近入学政策实施中的相关问题及原因分析(一)

——择校及流动人口子女的就近入学问题	106
一、择校问题	106
(一) 择校现象的产生与发展	106
(二) 不可否认,选择适合的教育是学生的一项基本 权利	109
(三) 毋庸置疑,择校带来了巨大的负面效应	112
(四) 辨明视听,中外择校是两种性质不同的行为	118
(五) 结论	122
二、流动人口子女的就近入学问题	123
(一) 流动人口子女及其在城市接受教育的基本 状况	123
(二) 流动人口子女就近接受教育权益缺失的主要 表现及危害	126

(三) 流动人口子女就近接受教育权益缺失的原因 分析·····	133
(四) 结论·····	141

第四章 就近入学政策实施中的相关问题及原因分析(二)

——就近入学政策自身的问题、资源配置的问题及

社会环境的影响 ·····	143
一、就近入学政策自身的问题 ·····	143
(一) 就近入学政策实施的基本状况——基于地方 个案的访谈·····	144
(二) 就近入学政策实施中的问题表现·····	146
(三) 就近入学政策实施中问题的产生原因·····	154
(四) 结论·····	165
二、基础教育资源配置问题 ·····	165
(一) 教育投入总体不足·····	166
(二) 教育经费内部分配不合理·····	171
(三) 在基础教育经费比例偏低的情况下,其内部资源 配置也极不公平·····	171
三、社会环境对就近入学政策的影响 ·····	173
(一) 社会竞争日益激烈,教育成为职业选择中的重要 筹码·····	173
(二) “望子成龙”的思想依然强大,传统观念对人们 仍有较强影响·····	175

(三) 家长对其独生子女教育日益关注,教育需求不断 提高	176
第五章 完善我国义务教育阶段就近入学政策的建议	177
一、恰当进行政策思想定位调整,将就近入学政策看作公民 平等受教育权利的“最低保障”	177
二、改善就近入学政策的实施环境,促进义务教育的均衡 协调发展	179
(一) 依法增加经费投入,合理调配教育资源	181
(二) 统一学校建设标准,实施中小学标准化政策	185
(三) 加强薄弱学校建设,缩小校际间的差距	187
(四) 借鉴国外经验,建立教师轮换制度	191
(五) 进行制度创新,合理引导当前的择校行为	194
(六) 变革原有招生制度,推行招生方式改革	197
三、完善就近入学政策的内容与流程,保障政策的有效 运行	198
(一) 提高就近入学政策的法律地位,完整界定政策的 含义与内容	198
(二) 增强政策决策者的研究意识,促使其承担相应的 政策研究责任	200
(三) 保障公众参与政策过程,构建“协商”型政府治理 机制	201
(四) 加强政策部门之间的协调和沟通,保证政策实施	

渠道的通畅	205
(五) 健全就近入学政策实施中的监督机制,实现政策	
运行中的责任追究	206
(六) 合理确定中央与地方的权力分配,形成二者新型的	
权利义务关系	209
 尾声	
——从就近入学政策到教育政策学	212
一、教育政策往往是各种利益博弈的结果	212
二、教育政策本身的能力是有限的	213
三、要关注教育领域政策行为的“超域效应”	214
 附录	217
参考文献	226

绪 论

一、研究的背景

(一) 社会的发展与教育的转型

从2002年党的“十六大”开始,党中央先后提出了全面建设小康社会、科学发展观、构建和谐社会等一系列国家发展的纲领和目标,这既是一个对于经济社会发展逐步深入认识的过程,也越来越体现出明显的以人为本和全面的发展倾向。在战略意义上,“和谐社会”体现了国家发展的价值取向。和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。

建设和谐社会要从各个方面入手。从社会学角度理解,和谐首先是公平与公正,因为,社会和谐意味着社会成员、社会群体之间的友好相处和和平共处,它的基础就是公平与公正——文化公平、经济公平、政治平等和社会公正。构建和谐社会,要求我们在发展、改革和开放中始终坚持以人为本,以最大多数人民的利益为核心,来推进现代化建设。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出,构建和谐社会取得新进步,是未来五年我国经济社会发展主要目标之一。实现这个目标,要特别突出地解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。《规划》指出,“十五”期间,我国经济建设和社会发展都取得重大成就,也存在各种突出的矛盾。“十一五”期间,要突出解决好人民群众最关心的就业、社会保障、扶贫、教育、医疗、环保和安全等问题。

我国社会发展的转型对教育的未来发展也提出了新的要求,当我们国家进入改革发展新阶段的时候,教育的社会定位问题又摆在我们的面前。众所周知,20世纪90年代以来,中国的教育正在面对全新的情况。我国开始建构社会主义市场经济,社会结构开始发生深刻的变化,一个逐步发育成熟的市场体系对教育造成了极大的挑战^①。市场机制已在不同程度上影响着我国各级各类学校的发展,尤其对基础教育及义务教育的实施带来了巨大的冲击。然而基础教育或义务教育的基本性质规定,它既是一种给社会带来巨大收益,又是对个人发展起重大作用的事业。它传承人类文明,开发人的潜能,提高着劳动者的素质,促进着社会经济的发展和政治的稳定。从这方面说,基础教育或义务教育是一种公共物品。而市场经济是以市场为主要手段进行资源配置的经济制度,促使市场经济运作的是利益驱动机制,市场机制介入教育和教育市场的建立会对教育公平提出严峻挑战。市场机制崇尚竞争、选择与权力分散,会给予强势地区、强势学校和强势人群某种特权,在教育的竞争与教育的选择中,弱势地区、弱势学校和弱势人群会处于不利地位。强势与弱势之间的这种差异意味着公平的丧失,现有的教育不公可能会加剧并产生新的教育不公,最终可能使一部分人丧失教育利益或在教育利益分配中处于不利地位。因此可以说,基础教育或义务教育公平正在成为当代中国教育改革和发展的基础性伦理诉求^②。它要求基础教育特别是义务教育应将公共性和公共利益看作是最重要的功能和目标。这种公共性和公共利益也应是一个社会和国家为了实现和保证整个社会的整体利益,而赋予基础教育特别是义务教育的一项非常重要的责任,并因此使得基础教育特别是义务教育成为由国家实施的一种具有强制性的教育。因此,这种公共性和公共利益能否得到

① 劳凯声. 社会转型与教育的重新定位[J].《教育研究》,2002(2).

② 刘复兴. 市场条件下的教育公平: 问题与制度安排[J].《北京师范大学学报》(社会科学版),2005(1).

维护和保证,是评价与衡量基础教育特别是义务教育改革与发展的最重要的标准^①。正是基于这种认识,2006年6月29日第十届全国人大常委会通过的《中华人民共和国义务教育法(修订案)》第二条规定:“国家实行九年义务教育制度。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。”这就从法律意义上对义务教育的特征与性质进行了全新的定位,真实写照了义务教育的应有之义。

当然,义务教育的这一新定位与转型不会自动完成,它需要一整套相应的法律法规和政策体系的支撑,才能保证法律目标的顺利实现。就近入学政策作为整个体系的一个重要部分,应该如何进行定位才能更好地体现义务教育的公益性质?应当如何调整自身政策过程,完善自身的政策措施,才能保障人民群众这一直接、现实的利益问题?

(二) 就近入学政策实施中的问题与“择校”风的兴起

现代教育追求教育机会均等,是社会政治、经济发展的产物,并以教育的特殊视角体现了一国政治民主程度和经济发展水平。为了实现教育的机会均等,现代国家一般采取普及基础教育,尤其是义务教育的措施,并以法律的形式加以确认。我国也不例外,我国1986年颁布实施的《义务教育法》第5条规定:“凡年满六周岁,不分性别、民族、种族,应当入学接受规定年限的义务教育,”同时第9条还规定:“地方各级人民政府应适当设置小学、初级中等学校,使儿童、少年就近入学。”2006年6月第十届全国人民代表大会常务委员会通过了《义务教育法(修订案)》,再次确定了义务教育“就近入学”的政策。其中第二章第十二条规定:“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年,在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教

^① 谢维和. 公共利益: 基础教育改革的首要坐标[J]. 《中国教育报》, 2004-4-17(3).

育的,当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。”这是对义务教育阶段“就近入学”原则在法律上的明确规定。无疑,这种法律和法规的制定及其教育实践对于保证公民的教育机会均等权利起了重要的作用。但是,对于义务教育整体的并且是在完整意义上的机会均等是否在最大可能的范围内实现,却是一个值得我们探讨的问题。从就近入学政策的实施情况来看,在广大农村地区,就近入学政策推行得较为顺利。在大中城市,尽管中小学校在主流上实现了“就近入学”,但由于各种原因,当前就近入学政策的实施已经遇到了重重挑战。择校现象愈演愈烈,并已演化为整个社会的热点问题。“择校生”与高收费现象在部分大中城市不仅依然大量存在,其“生命力”还颇为旺盛。就近入学政策的实施为何举步维艰?择校现象为何愈演愈烈?其根源何在?这些问题值得我们深入探讨。

(三) 国外基础教育发展的新动向

放眼世界,随着 20 世纪 80 年代以来教育改革运动的兴起,世界各国纷纷制定和实施新的基础教育改革政策,以应对日益激烈的国际竞争和新世纪的挑战。由此出现了种种新的发展态势。其中一个突出的特点是各国纷纷在坚持“就近入学”政策的基础上,允许家长有条件地进行“学校选择”。如在美国,尽管总体仍在坚持就近入学政策,但在实施过程中已经出现了一些弹性。择校被认为是过去十五年中教育研究和政策领域最受关注和最重要的话题,在当前的学校改革讨论中,择校被提到了美国国家议程的首位^①,作为允许择校的措施,政府还推行了一系列政策如“教育券”、“特许学校”、“学费税收减免”等。种种做法都在尝试着按市场规律把竞争机制引入学校管理教学中。从而增强学校办学活力,提升进取精神和创新意识,提高教育质量。

^① Mark Schneider, Paul Teske, and Melissa Marschall. *Choosing Schools: Consumer Choice and the Quality of American School* [M]. N. J.: Princeton University Press, 2000, 163.