

中国教育变革之路丛书

编委会主任 ◎ 陶西平 谈松华

择校问题困局与治理

择校纠结何时了

曾晓东 周文海 曾娅琴◎著

择校现象已成为我国当前的社会热点，引起了社会特别是教育界的高度重视。本书探讨了择校现象形成的背景、原因，解析了地方教育部门解决该问题的先进案例，从而为进一步治理择校问题提供了有益探索。

凤凰出版传媒集团

江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

中国教育变革之路丛书

编委会主任◎陶西平 谈松华

择校纠结何时了

曾晓东 周文海 曾娅琴◎著

择校问题困局与治理

凤凰出版传媒集团



江苏教育出版社

JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (C I P) 数据

择校纠结何时了——择校问题困局与治理/曾晓东等著. —南京: 江苏教育出版社, 2011. 11
(中国教育变革之路丛书)
ISBN 978-7-5499-0938-4

I. ①择… II. ①曾… III. ①义务教育—研究—中国
IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174200 号

书 名 择校纠结何时了——择校问题困局与治理
作 者 曾晓东 周文海 曾娅琴 著
责任编辑 严明媛
出版发行 凤凰出版传媒集团
凤凰出版传媒股份有限公司
江苏教育出版社 (南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编 210009)
苏教网址 <http://www.1088.com.cn>
集团网址 <http://www.ppm.cn>
照 排 南京前锦排版服务有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司 (电话 025-57572528)
厂 址 南京市六合区冶山镇 (邮编 211523)
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 15.75
字 数 230 000
版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5499-0938-4
定 价 30.00 元
邮购电话 025-85406265, 85400774 短信 02585420909
E-mail jsep@vip.163.com
盗版举报 025-83658837

苏教版图书若有印装错误可向承印厂调换
提供盗版线索者给予重奖

中国教育变革之路

丛 书

丛书编委会

主 任 陶西平 谈松华

副主任 柯春晖 韩 民 杨学为 李文长 曹志祥

委 员 安雪慧 范先佐 蒋丽珠 林丽娇 林卫平 刘海峰
(按姓氏拼音排序) 乔丽娟 王炳明 王 烽 王 强 吴开俊 杨银付
曾晓东 张武升 郑若玲 周文海

前言

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）研究制定过程中，国务院曾两次向全社会公开征求意见建议，引发了全社会对于教育问题的高度关注和热烈讨论，也使得当前教育改革发展一些所谓群众关心、社会关注、躲不开、绕不过去的问题进一步进入公众和决策者的视野，如学前教育发展问题、中小学生课业负担问题、城市义务教育阶段择校问题、流动人口子女教育问题、高考改革问题，等等。《纲要》没有回避这些问题，并分别提出了解决的思路和办法。但是，这些问题由来已久，成因复杂，《纲要》致力于提出解决问题的基本思路和重大措施，同时也给各地留出了实践和探索的空间，支持和鼓励各地各学校大胆试验，在实践中积极探索，积极寻求解决问题的办法和措施。

《纲要》的研究制定和推进实施，掀起了中国教育改革发展新一轮新的热潮。如何按照《纲要》的精神，因地制宜、因事制宜地推进教育的改革和发展，也是当前各级政府和教育部门及各级各类学校十分关心的问题。所幸的是，很多地方的政府、教育部门、学校已走在了实践的前列，他们针对自己所在地区、学校的特点，在解决当前教育热点难点问题上已经进行了许多实践和探索，在实践中取得了很好的效果。这些实践和探索无疑是我国教育改革进程中的有益借鉴和参考。

为了助推《纲要》的落实，助力中国教育事业的改革发展，江苏教育出版社邀请参与《纲要》研究制定工作的专家学者、一线的教育工作者和教育部有关司局人员，围绕着如何破解当前中国的教育热点、难点问题，组织编写了《中国教育变革之路》丛书。

丛书根据《纲要》精神，以“关注热点——把脉问题——解读《纲要》——超前实践——求变探索”为写作思路和主线，从发生在现实中的鲜活案例、普遍存在的现象谈起，深刻剖析了当前教育的热点、难点问题。之后对这些现象的成因、状况进行深入分析，进而引用《纲要》的相关政策、方针进行权威解读，并提供各级地方政府、教育部门、学校解决上述“问题”的典型案例。最后，针对“问题”和“案例”，专家深入剖析后给出可

行性的建议和良方。丛书的内容取舍和写作体例力求体现政策性和思想性，体现观点的广度、分析的深度，同时力求体现可读性。希望丛书能够为各级政府、教育部门和学校提供一些可借鉴的思路和方法。

本套丛书是开放的，后续我们将针对当前教育改革发展中的其他热点、难点问题，以及各地和学校围绕着这些问题的解决所进行的各种实践和探索，陆续收集整理出版，也欢迎广大教育工作者不吝赐稿。

在此向参与图书创作的专家、学者，向参与丛书规划、审稿工作的领导，向提供实践经验材料的地方教育部门和学校一并表示衷心感谢！

丛书编委会

第一章

择校现象面面观

随着义务教育的普及和“就近入学”政策的逐步实行，当家长不满意孩子户籍所在地学校的办学质量时，会主动放弃这些学校，而动用掌握的各种资源来为孩子选择其他令人较为满意的学校。在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的意见征集过程中，义务教育阶段的择校问题成为老百姓关心的热点。

第一节	择校作为社会问题的出现	3
第二节	对我国与择校相关政策的历史回顾	12
第三节	公众对择校的态度	26

第二章

对择校现象的争论

近年来，义务教育阶段的“择校”现象受到了公众严厉的批评。于是，坚决杜绝“择校”行为，坚持“就近入学”的义务教育配置原则，就成为越来越明确的政策诉求。然而，当教育政策试图对“择校”现象加以治理，强化义务教育均衡发展战略，推行就近入学政策时，我们发现，“择校”，无论是在国内还是在海外，都是一个充满争议的话题。

第一节	择校：不确定的治理目标	37
第二节	“择校”究竟是个什么问题	54
第三节	《纲要》提出的择校治理战略	60

第三章

家长态度与“择校”治理

——重思公共政策的价值基础

“择校”这样一个热点背后，实际上反映了以下问题：

义务教育阶段家庭的选择愿望只能在民办学校体系中满足吗？在制定“择校”治理政策中，家长态度在多大程度上、通过什么渠道起作用？如果择校的最终解决取决于均衡化的义务教育投入方式，那么，在这个过程中，能否让老百姓看到不断的进展？

社会生活中实践与意识形态间的矛盾性，很少得到展示的机会。现代政治关于社会实践与理念间的“张力”及其产生的思想变迁，只是在近年来才集中体现出来。

第一节	个体利益与公共利益	67
第二节	家长的择校态度及其政策意义	79

第四章

奠定决策的信息基础

——影响择校的主要因素分析

一直以来，择校就是一个备受争议的话题。虽然许多人认为择校妨碍了教育公平，呼吁彻底取消择校；但也有人认为不能用“一刀切”的方式来治理择校，因为不同的家庭择校有不同的原因，并非所有的择校都禁止才能体现教育公平。因而分析择校的影响因素是理性认识择校，进而治理择校问题的基础。

第一节	社会阶层与择校	93
第二节	城市化与择校	106
第三节	人力资本与择校	114
第四节	影响择校的其他因素	119

第五章

治理择校的政策取舍

义务教育不仅意味着政府的投入责任，也意味着政府要平等地为公民提供教育机会，意味着和义务教育相配套的系列制度，包括招生、教学内容、考试、教师配置都要受到政府的高度管制。

在制定过程性政策的过程中，当下择校现象的发生概率、择校家庭和非择校家庭对择校和招生制度改革的态度，都应该成为公共政策制定中需要考虑的因素。毕竟，义务教育不仅仅是政府的责任，还是公共选择和民主制度的产物。

第一节	招生程序：削平还是规范	135
第二节	治理择校：短期还是长期	144

第六章

择校政策的比较研究

基础教育阶段的择校问题，是我国义务教育领域关注的焦点。纷纷扰扰十余年，各种观点激烈争论，多项政策有心无力，始终没有找到解决择校问题的良方。家长的多样化需求与政府教育均衡化的努力应该如何调和？公平与效率又应该如何取舍？成语有云，“他山之石，可以攻玉。”我们有必要将目光放之四海，寻求他国经验以资借鉴。

第一节	面对多样化需求的不同供给策略	161
第二节	均衡化策略研究	178

第七章

突出困境

——地方政府教育均衡化的实践探索

近年来,随着地方政府的创新努力,教育均衡发展这一现代教育思想已经在我国许多地区付诸实践。推进义务教育均衡发展已经成为共识,一个个义务教育均衡发展典型的涌现,一个个“没有择校的城市”的出现,充分说明了这样一个道理:“择校”问题并非无解,均衡之梦绝非空想。本章就国内近年来引起人们关注的地方政府推进义务教育均衡化的改革模式作详细的介绍。

第一节	城乡教育一体化	
	——成都市推进教育均衡的探索	191
第二节	一个没有择校的城市	
	——铜陵推进教育均衡发展的实践与探索	197
第三节	沈阳推进义务教育均衡发展的探索	202
第四节	邯郸市推进教育均衡发展的探索	208
第五节	江苏省创建义务教育优质均衡改革发展示范区 的新探索	216

第八章

解决择校问题的策略和出路

对于许多治理择校的策略,不同阶层和不同地区的家长,呈现的意见极度不一致,且和政府的治理目标差距很大。在这种情况下,解决择校问题的策略和出路一定受到许多因素的制约,这些策略因为缺乏坚实的社会舆论基础,也面临着不确定性。本章对择校治理的策略和出路进行分析,并不是要拿出具体的择校治理“路线图”,而是要把问题和解决问题的策略所呈现的“路线”解释清楚,为更深入的实践探索奠定概念基础。

第一节	解决择校问题的策略	225
第二节	解决择校问题的出路	233

择校现象面面观

择校，顾名思义，就是家长为其子女选择学校就读的行为。这一代表着父母们无奈的付出的字眼，出现在中国社会不过十余年的时间。在我国，择校风兴起于 20 世纪 90 年代，随着义务教育的普及和“就近入学”政策的逐步实行，当家长不满意孩子户籍所在地学校的办学质量时，会主动放弃这些学校，而动用掌握的各种资源来为孩子选择其他令人较为满意的学校。在《国家中长期教育改革和规划纲要（2010-2020 年）》（以下简称《纲要》）的意见征集过程中，义务教育阶段的择校问题成为老百姓关心的热点。

择校有多热？据 2009 年《中国青年报》社会调查中心通过题客调查网，对全国 31 个省（区、市）的 14081 名公众进行的一项调查显示，多达 98.5% 的公众表示身边存在择校现象，从幼儿园、小学、初中到高中，择校几乎

已无处不在。^①而疯狂择校现象的背后，各色观点也在发生着激烈的碰撞：认为择校妨碍教育公平而批判者有之，认为择校拉大重点学校和普通学校的差距而反对者有之，认为择校是“钱权交易”，容易引发教育腐败而担忧者有之；同样，认为择校满足了不同阶层家庭的不同教育需求而赞同者有之，认为择校费确实弥补了学校办学经费的不足而默认者有之……在各种观点交织的大背景中，在教育部门的多方治理下，“择校进行曲”依然轰轰烈烈地响彻中华大地。

^① 《调查称 6 成民众认为择校费有碍教育公平》 [DB/OL], http://news.ifeng.com/mainland/2009121222_17_1482967.shtml.

第一节 择校作为社会问题的出现

择校，虽然是父母为孩子挑选合适的学校就读的家庭教育选择行为，然而当越来越多的家庭走上择校的道路时，家庭的教育选择就具有了社会意义。择校出现在中国社会不过十余年的时间，却引起了各方的口诛笔伐，成为义务教育阶段面临的严峻挑战。那么，择校究竟为我们的社会带来了什么？

一、“疯狂”的小升初

虽然从幼儿园、小学、初中到高中，择校几乎已无处不在，然而要论“疯狂”的强度、混乱的程度，非小升初的择校莫属。小升初取消考试，实施就近入学，在政府看来这是实现教育公平的重要途径，然而，在家长们，尤其是优秀学生的家长眼中，就近入学似乎成为了套在孩子和自己头上的沉重枷锁。电脑派位使得自己的孩子有可能读不了心仪的重点初中，对优质教育的渴望使越来越多的家长走上了择校的道路。高昂的择校费对望子成龙的家长们而言似乎已经习以为常，他们更忧心的反而是怕这笔钱交不出去。而为了应对择校大战，各种奥数班、培训班、特长班应运而生，学生们无不疲于奔命。到了每年5月份，择校测试此起彼伏，人际关系全面启动。择校，业已成为学生、家长、学校，甚至包括各级教育主管部门集体为之“疯狂”的事情。

“疯狂”的择校大战

小升初取消考试了，同时也带来了初中招生方式的巨大变革。为了应对择校，不少家长在孩子刚入学时就开始未雨绸缪地谋划起将来能够选择的道路：

“学区房”大热——效法“孟母三迁”，受尽颠沛之苦，只为孩子能上重点学校。“学区房”的概念从此进入人们的视野，对学区房而言，朝向、房龄、结构等传统要素都不是关键，重要的是该房子属于好学校的划片范围。在二手房价格变动的潮涨潮落中，唯有学区房“一枝独秀”——量缩价跌时岿然不动，楼市回暖时率先涨价。即便如此，单价数万的“天价”学区房仍然供不应求，家长趋之若鹜。

苦不堪言的“推优”——90年代初期，北京在推进初中入学办法改革时选择的是一条渐进的改革之路。一方面取消了一切形式的统一考试，一方面又允许相当数量的学生有选择学校就读的权利，这种学生的资格认定，要通过保送推荐的程序来完成。筛选的标准大致有以下几项：获得一定荣誉称号（例如，全国/市三好学生、十佳少先队员等）或综合素质全A者；五、六年级参加教育行政部门认可的各项竞赛的获奖者；五、六年级曾担任大队委、中队委或班委者。对这些标准的追逐曾一度引发了“奥数热”等竞赛热潮，也引发了社会人士对孩子的同伴关系的担忧以及对手握班级干部决定权的班主任之师德的质疑。

功利化的“特长”——北京市教委曾规定，一些具有文艺、科技、体育等专业特长的学生，可以到本区内所报的志愿学校参加专业测试，成绩优异者将被学校提前录取。很多地方都有类似的规定。考试当天，重点中学的门口门庭若市，许多孩子都带着厚厚的一摞获奖证书辗转于各个重点学校的考场。在如此功利化的目的下，每个周末风雨不改地奔波于各种兴趣班之间的辛苦，是只有择校生和择校家庭才能感受到的无奈。

饱受诟病的“共建之路”——共建是指某些单位通过和一些优质中小学签订协议，在缴纳一定费用后，获得学校为其单位员工子女提供的入学名额。然而，重点学校的共建单位往往是各大部委、各区机关等强

势部门，所谓的共建正是这些单位以手中的权力和学校进行交换得来的，他们不光是在本区，甚至跨区都能获得很多优质校的共建机会。民众对此最直接的感受是：小升初考的不是孩子，而是家长！

“培训班”考试——许多重点中学自己办培训班或与某个机构联合办培训班，所有参加培训班考试的学生，要经过层层考试筛选，最终才能确定录取名额。即使学生的考试成绩符合录取标准，也还必须缴纳一定的特殊的入学费用。而参加这样的“培训班”本身也花费不菲，有家长算了一下孩子6年来读的数学、英语等各种培训班的费用，高达34万元^①。

每一条道路都是一场残酷的厮杀，目的只有一个——争夺分配不均的稀缺教育资源。许多父母在孩子低年级的时候就已经开始为其将来的择校选择不同的道路。而参与择校的每个家庭都为此付出了巨大的代价，不但孩子的人力资本要过硬，家长的社会资本和经济资本也不可或缺，可谓全家总动员，一切都是为了增加孩子择校时的砝码。如此费尽心机，也不一定能够成功择校。而“以权择校”“以钱择校”的阴影也使得重点学校的良好形象在部分家长心目中开始大打折扣。

二、难以承受之重：择校的高收费

（一）高昂的择校费

虽然对很多父母而言，只要孩子能够进入梦寐以求的重点学校，花多少钱并不是他们关注的焦点，但是这笔并不那么令人畅快的不菲开支仍然实实在在地压在择校生父母的肩上和心上。

择校费到底有多“重”？在择校风初期的1995年，北京市小升初的择校费的标准是市区重点学校每名学生收3~5万元；而非重点学校也有

^① 《教改纲要：义务教育阶段不得设重点学校和班级》[N]，《京华时报》，2010年3月1日。

自己的“奇招”——办“尖子班”“特长班”等，每名学生交 3000~8000 元不等。1996 年，在杭州，择校生一般要交 9000 元左右；济南，学校所在区内的择校生交 3000 元左右，而外区户口则翻一番为 6000 元；广州，一般 2 万元左右，也有交 5 万元的；上海，由 1995 年的 3、4 万元涨到 5、6 万元，个别学校突破 10 万元。而根据《中国统计年鉴》，1995 年我国城镇居民的人均可支配收入即使是 10% 的最高收入组也不过 8231 元，此数据到 1996 年变为 9250 元。如此看来，即便是中国较富裕的家庭，也要将至少两年的家庭收入用于孩子的择校。

再来看 15 年后的现在，据《南方日报》报道，2010 年广州市省一级学校的择校费不设上限，有家长最高给到了 10 万元，而最关键的是“有钱也不一定行，最好能找上面要个批条”。^①而这也是不少城市的共同现象，择校费的发展不但早已翻番，而且已经从当初的要钱，变成了要钱还要权。择校费不仅成为家庭的经济负担，也成为家长和心理负担。宁夏 13 岁少女因择校费自杀的悲剧^②，成为我国义务教育挥之不去的耻辱。择校这条路对于望子成龙、望女成凤的父母们而言，越来越难行！

（二）择校费的替代方式

尽管义务教育阶段的“择校费”是教育部门明令禁止收取的，因为“择校费”显然有悖于义务教育机会平等的概念，然而教育经费的投入不足又是铁铮铮的事实，于是在教育部门的暧昧态度下，上有政策，下有对策，择校费的多种替代方式粉墨登场。

捐资助学费，是择校费最为常见的替代方式。《义务教育法》规定，国家鼓励境内、境外社会组织和个人捐资助学。于是，择校费摇身一变，成为学生家长自愿给予学校的捐赠，此举不但给“择校费”披上了合法

① 蔡兵，《公办教育该停止制造“短缺”了》[N]，《南方日报》，2010 年 5 月 26 日。

② 《女孩之死择校之痛 宁夏 13 岁少女自杀拷问择校歪风》[N]，《南方日报》，2005 年 7 月 25 日。

的外衣，而且只有下限没有上限。家长为了自己的孩子能进入名额有限的“名校”读书，不得不争相抬高“捐资助学”的数码，若有关系，捐资助学费还可以打折。这就使有竞争的捐资助学费——“择校费”更加“市场化”。而在教育部门的暧昧态度下，捐资助学费等于“择校费”也已经成为社会各界熟知的“潜规则”。

共建费，表面上是一些单位与学校建立“共同建设”的关系而为学校提供的建设资金，作为回报，学校会给这些单位职工的子女提供一定数量的就读名额——共建生。以此看来，共建费成为“择校费”的另一种替代方式，只不过是本来应由家庭缴纳的费用转变为单位集体的“捐资助学费”。然而，并不是随便哪一个单位都可以与名校建立“共同建设”的关系，很多学校的共建单位多数是权力机构或强势部门。用公共资源为职工子女谋福利让共建费的存在饱受批判。

“被捐资助学”的无奈

捐资助学，本应本着自愿的原则，捐多捐少由捐赠者自己决定。将捐款用于学校的建设和发展，这本来是一件好事。而现在义务教育阶段众多学校的捐资助学费却让这条爱心之路变了味儿。

如今的捐资助学费已经成为择校生通往名校的通行证，成为“择校费”的代名词。家长在为孩子报名校时，都需要填写一张“自愿捐赠书”，不但要填写捐赠的金额，还要声明是“自愿”的。然而，家长们填写捐资助学费的心情就像在赌博。“填的金额低了，怕自己没有‘竞拍’成功，孩子错过了入读好学校的机会，填高些数目虽然貌似保险，但一来家里无法负担太多，二来会觉得不值。”^① 金额的填写让家长们无所适从，而这“自愿”两字也让他们委屈满腹，“不自愿”能行吗？学校说，家长不愿意交，学校也不会强迫。当然孩子也就不能在这所学校就读了。为了孩子能享受优质教育资源的父母们还有选择“不交”的余地吗？不忙不迭地交出钱去，还要声称自己是自愿的，用如今流行的网络用语

^① 《广州同级小学捐资助学费相差数倍 有“关系”可打折》[N]，《广州日报》，2010年5月20日。