

Woguo Yiwu Jiaoyu
Jieqian Zhexiao Wenti
Zhili Zhengce Yanjiu

我国义务教育阶段 “择校”问题 治理政策研究

轩颖 著

本书系教育部人文社会科学项目
“我国义务教育阶段择校问题治理政策研究”的阶段性成果
(项目批号 13YJC880090)

我国义务教育阶段“择校” 问题治理政策研究

轩颖著

 中国轻工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国义务教育阶段“择校”问题治理政策研究/轩颖著.
—北京:中国轻工业出版社,2017.1
ISBN 978-7-5019-7593-8

I. ①我… II. ①轩… 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 (2016) 第 012185 号

责任编辑:杜宇芳

策划编辑:杜宇芳 责任终审:劳国强 封面设计:锋尚设计

版式设计:宋振全 责任校对:燕杰 责任监印:张可

出版发行:中国轻工业出版社(北京东长安街6号,邮编:100740)

印刷:北京厚诚则铭印刷科技有限公司

经销:各地新华书店

版次:2017年1月第1版第2次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:9

字数:200千字

书号:ISBN 978-7-5019-7593-8 定价:38.00元

邮购电话:010-65241695 传真:65128352

发行电话:010-85119835 85119793 传真:85113293

网址:<http://www.chlip.com.cn>

Email:club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社邮购联系调换

161444Y1C102HBW

前 言

我国义务教育自清末 1904 年发轫至今已经有一个多世纪的时间。在长达一个多世纪的时间里，受到战争、生产力水平、社会转型、教育思潮等众多因素的影响，义务教育的发展经历了从无到有，从徘徊停滞到厉行推展的曲折历程。当前，我国义务教育已获得卓越的成绩，城乡免费义务教育全面实现，普及率、入学率、师资水平、办学条件等方面都有显著改善，已经进入以促进公平为重点，以提高质量为核心，全面实施素质教育的新阶段。在取得成绩的同时，义务教育也日渐暴露出一些问题，这些问题在不同程度上影响阻碍了义务教育的发展，其中“择校”问题作为长期存在、久治未愈、危害较多的难点问题日渐突显出来。为治理“择校”问题，从 1995 年至今，中央和地方政府颁布了大量“禁止择校政策”，禁止招收择校生、禁止择校乱收费，禁止举办升学培训班等，然而经过长期的政策治理后，“择校”问题非但没有解决，反而愈演愈烈，成为义务教育阶段最难解的问题之一。更为严重的是，一系列“禁止择校政策”还衍生了新的问题，比如教育寻租问题、“占坑班”问题等。基于此，我们不禁对“禁止择校政策”本身产生了质疑，“禁止择校政策”是一种最优的政策选择吗，“禁止择校政策”具有科学有效性吗，“禁止择校政策”具有合法性、合理性吗，我们应该依据怎样的原则制定解决“择校”问题的政策？为解决这些问题，本文主要开展以下几个部分的研究：

第一部分主要阐述本书的研究背景、研究目的、研究意义，对已有研究进行综述，界定主要概念，提出研究思路和研究内容。

第二部分重点梳理近十余年中央和地方政府颁布的一系列“禁止择校政策”，分析得出中央和地方政府颁布的“禁止择校政策”的主要特征，同时指出中央和地方政府“禁止择校政策”在实施中存在的问题。

第三部分对“禁止择校政策”进行合法性分析，以意识形态、政府运行机制、法律法规、公众教育需要等四部分内容构建“禁止择校政策”合法性分析的框架体系，并据此对“禁止择校政策”是否具有合法性进行判断。

第四部分对“禁止择校政策”进行合理性分析，以对义务教育的内在规定性和义务教育政策应然功能的规律性认识为基础构建“禁止择校政策”合理性的判断标准，并据此对“禁止择校政策”是否具有合理性进行分析。

第五部分首先对“禁止择校政策”实施有效性进行分析，认为要提高解决“择校”问题政策的有效性，必须依据一些基本原则来制定政策，这些基本原则包括保证政策具有合法性的原则和保证政策具有合理性的原则。另外本文还提出应从多个方面改革和完善政策的运行环境等。

本书系教育部人文社会科学项目“我国义务教育阶段择校问题治理政策研究”（项目批号 13YJC880090）的阶段性成果，在把握国内外相关前沿理论的基础上，本书从合法性、合理性两个维度构建了“择校”问题治理政策的分析框架，通过分析得出一系列结论观点，力求为当下义务教育阶段“择校”问题的探寻，相关治理政策的提出及问题的解决

提供一条可供借鉴的路径。

本书写作过程中，得到恩师辽宁师范大学博士生导师张桂春教授的悉心指导，在此深表谢意。感谢家人给予的温暖和支持！

本书写作过程中参阅了许多专家及同行的相关研究成果或媒体资料，并引用了其中一些观点和内容，对此表示诚挚的谢意；若有不当之处，请批评指正。

目 录

绪论	1
一、研究背景	1
(一) 义务教育的发展历程及状况	1
(二) “择校”问题的日趋突显与危害	5
(三) 禁止择校政策的出台与实施	6
二、研究目的与研究意义	9
(一) 研究目的	9
(二) 研究意义	9
三、研究综述	10
(一) 国内关于“择校”问题的相关研究	10
(二) 国内关于择校政策的相关研究	17
(三) 国内关于禁止择校政策的相关研究	23
(四) 国外关于择校政策的相关研究	25
(五) 已有研究的不足	29
四、相关概念界定	29
(一) 义务教育	30
(二) 择校	30
(三) 政策、公共政策、教育政策	32
(四) “择校”问题治理政策	32
五、研究思路、方法与内容	33
(一) 研究思路	33
(二) 研究方法	33
(三) 研究内容	33
第一章 我国中央及地方政府治理“择校”问题的相关政策考察	35
一、“择校”问题治理政策产生的背景考察	35
(一) “择校”问题产生	35
(二) “择校”问题日趋严重	37
(三) 禁止择校政策出台的目的	39
二、中央及地方政府的禁止择校政策考察	39
(一) 中央和地方政府禁止择校政策的总体考察	40
(二) 中央和地方政府禁止择校政策的具体考察	44
三、中央及地方政策禁止择校政策的特征考察	49
(一) 中央与地方禁止择校政策的共性特征	49
(二) 地方政府禁止择校政策的个性特征	50

四、中央及地方政府禁止择校政策的实施状况考察	53
(一) 政策实施以宏观指导为主	54
(二) 政策实施缺乏必要的监管措施	55
(三) 相关措施不落实	56
(四) 政策实施效果不理想	56
第二章 “择校”问题治理政策的合法性分析	58
一、是否合乎法律法规	60
(一) 法律法规与禁止择校政策合法性的关系	60
(二) 现行法律法规对受教育权的有关规定	60
(三) 禁止择校政策与现行法律法规的一致性判断	64
二、是否获得与主流意识形态的一致性	66
(一) 意识形态与禁止择校政策合法性的关系	66
(二) 影响禁止择校政策的主流意识形态	68
(三) 禁止择校政策与主流意识形态的一致性判断	69
三、是否符合政府权力运行机制	70
(一) 政府权力运行机制与禁止择校政策合法性的关系	70
(二) 影响禁止择校政策的政府运行机制	72
(三) 禁止择校政策与政府运行机制的一致性判断	75
四、是否能满足公众教育需要	76
(一) 公众的教育需要与禁止择校政策合法性的关系	76
(二) 与禁止择校政策相关的公众教育需要	77
(三) 禁止择校政策与公众教育需要一致性判断	77
第三章 “择校”问题治理政策的合理性分析	82
一、是否有利于实现公共利益的公平分配	83
(一) 对公共政策本质和功能的基本认识	83
(二) 公共政策功能的应然性	88
(三) “择校”问题治理政策的合理性判断	89
二、是否有利于促进人的全面发展	89
(一) 对教育政策功能的认识	89
(二) 教育政策功能的应然性	91
(三) “择校”问题治理政策的合理性判断	92
三、是否有利于实现教育机会均等	92
(一) 对义务教育内在规定性的认识	92
(二) 义务教育政策功能的应然性	99
(三) “择校”问题治理政策合理性判断	103
第四章 对“择校”问题治理政策的若干思考	104
一、“择校”问题治理政策的有效性分析	104
(一) 分析的框架	105
(二) 政策结果分析	105

二、制定解决“择校”问题政策的合法合理之维·····	108
(一) 制定解决“择校”问题政策的合法性途径·····	108
(二) 制定解决“择校”问题政策的合理性原则·····	109
(三) 加强对政策执行环境的改革与完善·····	112
三、我国中央及地方政府的政策改革尝试·····	113
(一) 教育均衡发展政策·····	113
(二) 学区共建政策·····	117
(三) 教育券政策·····	118
结 论·····	122
参 考 文 献·····	124

绪 论

一、研究背景

义务教育是国家教育事业的基础工程，是决定国家教育发展兴衰成败的关键。发展义务教育是落实科教兴国战略的首要任务，是提高国民整体素质的主要途径。我国义务教育自清末1904年发轫^①至今已经有一个多世纪的时间。在长达一个多世纪的时间里，受到战争、生产力水平、社会转型、教育思潮等众多因素的影响，义务教育的发展经历了从无到有，从徘徊停滞到厉行推展的曲折历程。

（一）义务教育的发展历程及状况

义务教育一个多世纪的发展历程大体可分为四个阶段，不同阶段义务教育面对的主要问题不同，工作重点不同，国家颁布的相关政策存在较大差异，义务教育表现出典型的阶段性特征。

1. 萌芽维稳阶段（1904年—1949年）

我国义务教育发轫于鸦片战争之后的近代，而在漫长的古代社会中未出现义务教育的萌芽，主要有三点原因：第一，在鸦片战争之前，我国处于统治阶级垄断教育的专制社会，教育活动的唯一目的是培养统治阶级的接班人，只允许少数具有特殊身份的人接受教育，统治阶级实施教化的目的是“愚民”而不是“育民”，教育不能被普及。第二，小农经济缓慢的生产方式对生产者没有过高的要求，不需要大量具有一定知识技能的生产者，也因此不需要大规模的知识技术的传授和训练，教育不需要普及。第三，在我国数千年的封建社会中，不存在西方资产阶级为宣扬阶级意志，极力通过普及教育向少年儿童灌输资产阶级民主与科学意识的需要。基于此三点，直至鸦片战争之前，我国义务教育未获萌芽。

鸦片战争之后，传教士的大力传播，权要官绅海外义务教育见闻的增多及对义务教育的推进、留洋学生为救国而进行的宣传努力、新兴资产阶级对普及教育的要求、亡国灭种的民族危机等多重因素最终促成了我国义务教育的产生^②。1904年清政府颁布实施《奏定学堂章程》，义务教育从此开端。从1904年到1949年，义务教育经历了从无到有，从国家独立主持兴办到更多民间团体参与的发展历程，具有民族性和变通性。

^① 关于我国义务教育的何时开端存在一些争议，更多学者倾向将我国的义务教育正式开端定为1904年。1904年清政府颁布实施的《奏定学堂章程》，其中的《学务纲要》明确指出“初等小学堂为养正始基，各国均认为国家之义务教育。”

^② 熊贤君著. 千秋基业——中国近代义务教育研究 [M]. 武汉：华中师范大学出版社，1998，40.

(1) 民族性

义务教育在引进我国之后的近半个世纪都与救国图存的斗争紧密结合，表现为强烈的民族性。中日甲午战争的挫败使清政府权臣认识到普及义务教育，提高国民整体素质，促进民族整体性的极端重要性，最终使义务教育扎根中国。八年抗战中，义务教育的民族性体现更为鲜明，抗战前在义务教育中贯彻实施“爱国教育”，许多小学通过少年儿童宣传抵制日货，上海市立高桥小学还举行“仇（日）货展览会”，对少年儿童进行爱国思想熏陶。抗日战争爆发后，小学又广泛实施“救国教育”。这些都是义务教育民族性特征的表现。

(2) 变通性

由于现实条件的限制，我国在实施义务教育之初多采用变通的办法。对于不能送儿童入学的家长，各国都有相关的惩罚机制，但是清政府考虑社会风气未开，没有照搬照抄西方、日本的方法，而是采用逐步实施强迫的办法，表现出灵活变通的特征。民国时期，在经费拮据的情况下，对学校的要求也相应降低，不追求宽大、窗明几净的教室，而是设半日学校、夜校、短期小学、巡回学校，并以五种方法设学。^① 在义务教育的年限上也采用变通的方法，提出分期达到四年义务教育目标。

2. 探索发展阶段（1949年—1986年）

新中国在这段曲折而漫长的时期内一直积极探索义务教育的发展路径，除了“文革”时期教育发展遭到严重的阻滞和破坏以外，这个阶段是义务教育重要的快速发展时期。面对全国百废待兴的状况，义务教育的发展既要符合特殊的政治需求，又要为社会生产提供服务，特别是还要满足当时对人才的大量需求。因此，这个时期义务教育主要的特征为政治性、生产性和选拔性。

(1) 政治性

1949年12月，新中国第一次全国教育工作会议将具有宪法效力的《中国人民政治协商会议共同纲领》的指导思想转述成为新中国的教育目的，即为人民服务，首先要为工农兵服务，要为当前的革命斗争与建设服务^②。1957年毛泽东在最高国务院会议上提出，我们的教育方针，应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者。这两个重要的指导性纲领中的“为革命斗争服务”和“有社会主义觉悟”都是对教育明确的政治要求。1981年6月，中国共产党十一届中央委员会第六次全体会议一致通过《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，提出要提高教育科学文化在现代化建设中的地位和作用，重视知识分子的作用，坚持“德、智、体全面发展、又红又专、知识分子与工人农民相结合、脑力劳动与体力劳动相结合的教育方针”。其中的“又红又专”同样是这段特殊时期对人才的政治性要求，并成为衡量人才的主要标准。在“文革”期间，政治性更多地体现为革命性，义务教育基本停滞，为无产阶级文化大革命所取代。

(2) 生产性

1949年12月，教育部召开第一次全国教育工作会议，提出教育必须为国家建设服务，

① 熊贤君著. 千秋基业——中国近代义务教育研究 [M]. 华中师范大学出版社, 1998, 226.

② 中央教育科学研究所. 中华人民共和国教育大事记 1949—1982 [C]. 北京: 教育科学出版社, 1984, 78.

学校必须向工农开门。1950年5月,《人民教育》杂志创刊号上发表了教育部副部长钱俊瑞的《当前教育建设的方针》一文,提出为工农服务,为生产建设服务,就是当前实行新民主主义教育的中心方针^①。1958年《关于教育工作的指示》将教育方针表述为:“教育的目的,是培养有社会主义觉悟的有文化的劳动者”,“教育为无产阶级的政治服务,教育与生产劳动相结合”。“文革”期间,1968年12月毛泽东在《人民日报》中指示:“知识青年到农村去,接受贫下中农的再教育,很有必要。”1980年12月中共中央、国务院发布《关于普及小学教育若干问题的决定》指出教育事业在四化建设中具有重要作用。1985年,万里在全国教育工作会上的讲话提到:教育改革要从体制改革入手,不适应社会主义现代化建设的教育思想、教学方法必须改变。这些相关的义务教育政策要求,无论是为生产建设服务,与生产劳动结合,还是为社会主义现代化建设服务,都体现为义务教育的生产性特征。

(3) 选拔性

从20世纪50年代开始,我国进入大规模经济建设时期,急需大量人才。面对人才匮乏、教育资源稀缺的社会现实,为了能够“快出人才、早出人才、出好人才”,集中力量办好重点学校成为政府的教育政策选择。1952年6月教育部发布《关于有重点地办好一些中学和师范学校的意见》,1962年12月教育部又发出《关于有重点地办好一批全日制中小学校的通知》,这两个政策文件标志我国的“重点校”政策初步形成。1978年1月,教育部颁发《关于办好一批重点中小学试行方案》,对如何办好重点中小学进行方案指导,1983年,教育部在《关于进一步提高普通中学教育质量的几点意见》中,进一步重申办好重点中学的必要性。“重点校”政策具有的选拔功能起到推动部分学校教育质量提高的作用,为社会建设提供了各式人才,但也不可避免地扩大了校际间、城乡间在教育质量和资源配置上的差距,导致教育公平的缺失,为之后长达半个多世纪的难以解决的“择校”问题埋下了隐患。

3. 规范普及阶段(1986年—2006年)

1986年7月,《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)正式施行。《义务教育法》的颁布实施标志着我国义务教育发展到一个新阶段,进入法制化、规范化运行的轨道。从1986年到2006年《义务教育法》修订稿颁布,义务教育进入到快速上升时期,数量、规模都有较快的提高,普及义务教育的任务基本完成。主要表现为基础性、规范性、非选择性等特征。

(1) 基础性

1993年《中国教育改革和发展纲要》颁布,基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲(“两基”)被正式作为我国20世纪90年代普及义务教育的新目标,成为义务教育阶段全部工作的重心,“基础性”成为实现义务教育的重要阶段性特征。2000年以后的重点工作是农村义务教育的普及,尤其是西部地区的义务教育普及,这是义务教育达到全面普及的最后攻坚阶段。经过十多年的发展,2007年,全国“两基”人口覆盖率达到99%,青壮年文盲率下降到3.58%,意味着我国义务教育普及基本完成。

(2) 不规范性

改革开放后义务教育的高速发展既是国家加大教育投入的结果,同时又是借助教育系

^① 钱俊瑞. 当前教育建设的方针 [J]. 人民教育, 1950, (5): 4-7.

统市场化和民营化的力量来实现的，也因此带来很多问题，为此这段时期相继出台一系列数量庞大旨在规范教育行为、解决热点、焦点问题的政策，在收费、学生流失、择校、课程教材、学生负担过重、社会力量办学、农村普通中小学建设标准、弱势群体的“国民待遇”、义务教育评估验收等问题上都有涉及。另外，也进一步对学生学习行为进行规范，例如教育部发布《中小学守则》《小学生日常行为规范（修订）》《中学生日常行为规范（修订）》，于2004年9月1日起施行。

（3）非选择性

1986年《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。“就近入学”政策属于义务教育实施的保障性政策，但是随着义务教育的逐步推行，这项保障性的内容逐渐被演绎为义务教育的本质内核，成为相关教育法律法规约束限制家长行为的重要原则之一。我国的义务教育即成为了非选择性的教育，儿童必须在自己的学区内就近入学，不能跨学区就学，不允许择校。

4. 均衡发展阶段（2006年至今）

自1986年《义务教育法》颁布至2006年《义务教育法》（修订稿）施行，我国用20年时间基本完成了普及义务教育的艰巨任务，义务教育在普及率、入学率、师资水平、办学条件等方面都有显著改善。2006年全国实现“两基”的地区人口覆盖率达到98%，实现“两基”验收的县（市、区）达到2973个，占全国总县数的96%^①。2009年年底，“两基”人口覆盖率达到99.7%，实现“两基”验收的县（市、区）达到3052个，占全国总县数的99.5%^②。我国学龄儿童入学率已由1965年的84.7%升至2008年的99.5%^③。初中毛入学率由1991年69.7%升至2008年98.5%。2009年全国小学教职工613.55万人，其中专任教师563.34万人。小学专任教师学历合格率99.4%，小学生师比17.88:1。全国初中专任教师351.80万人，初中专任教师学历合格率98.28%，生师比15.47:1。普通中小学校办学条件进一步改善，校舍建筑面积，体育运动场馆，体育、音乐、美术器械配备，数学自然等学科实验仪器达标比例逐年增大。2009年全国普通中小学校舍建筑面积138750.52万平方米、小学体育运动场（馆）面积达标学校数的比例为53.88%、体育器械配备达标学校数的比例为49.43%、音乐器械配备达标学校数的比例为45.45%、美术器械配备达标学校数的比例为44.29%、数学自然实验仪器达标学校数的比例为53.29%。普通初中体育运动场（馆）面积达标学校数的比例为68%、体育器械配备达标学校数的比例为66.02%，音乐器械配备达标学校数的比例为59.87%、美术器械配备达标学校数的比例为58.84%、理科实验仪器达标学校数的比例为73.14%^④。义务教育多方面的发展标志着义务教育的普及任务已基本完成，义务教育开始步入新的发展阶段

① 中华人民共和国教育部. 2006年全国教育事业发展统计公报. [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1225698848940400&infoid=1225844554678314>, 2010.6.27.

② 中华人民共和国教育部. 2009年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1068&infoid=1280796844414209>, 2010.6.27.

③ 中华人民共和国教育部. 小学学龄儿童入学率 [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level2.jsp?tablename=1261363376638577>, 2010.6.27.

④ 中华人民共和国教育部. 2009年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1068&infoid=1280796844414209>.

2006年《义务教育法》(修订稿)颁布实施,指出“义务教育必须贯彻国家的教育方针,实施素质教育,提高教育质量,使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展,为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人奠定基础”,标志义务教育开始从对教育“数量”要求转向对教育“质量”的要求。2007年10月,党的十七大报告明确提出要优化教育结构,促进义务教育均衡发展。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展纲要(2010—2020)》在“发展任务”中提出“巩固提高九年义务教育水平。义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育,具有强制性、免费性和普及性,是教育工作的重中之重。注重品行培养,激发学习兴趣,培育健康体魄,养成良好习惯。到2020年,全面提高普及水平,全面提高教育质量,基本实现区域内均衡发展,确保适龄儿童少年接受良好义务教育。”由此可见,在义务教育发展的新阶段,全面提高教育质量,基本实现义务教育区域内均衡发展,成为我国发展义务教育的重要战略任务。

(二)“择校”问题的日趋突显与危害

义务教育在取得卓越成绩的同时,也日渐暴露出一些问题,这些问题在不同程度上影响阻碍了义务教育的发展,其中“择校”问题作为长期存在、久治未愈、危害较大的难点问题日渐突显出来。

据有关调查表明,当前全国范围内有59.57%的地区普遍存在择校现象,而义务教育阶段的择校现象更为严重,其中初中达69.15%,小学达41.49%。^①择校行为原本属于正常的个体选择行为,但是由于其与当前义务教育阶段免费、免试和就近入学政策等国家政策相抵触,再加上传统的考试择校取消后,家长不得已利用钱、权、转学等“非法”渠道择校,必然引发多种社会问题。由“择校”而引发的相关问题主要有教育腐败问题,学校乱收费问题、学校转制问题、学生负担过重问题、升学培训班(占坑班)问题、教育不公平问题等,这些问题加剧了义务教育阶段的社会矛盾,对社会、家庭、学生、学校都造成不利影响。“择校”问题造成的危害具体体现在以下几个方面:

1. 破坏社会公平和社会稳定

由于择校机会不是政府以平均分配的形式提供给每个受教育者及家庭的,而是部分弱势群体依靠特殊手段获得的,必然使处于不利地位的弱势群体失去均等的受教育机会。择校费又使优质学校获得进一步发展的机会和经费,强校愈强,弱校愈弱,学校间的差距被不断拉大,这些都违背教育公平原则。教育不公平是最大的不公平,教育不公平必然引发一系列的社会不公平问题。通过对优质资源的抢夺和占有,居于较高阶层地位的子女往往受到更好的教育,获得较好的教学效果,获得深造机会的可能性大,受教育后在劳动力市场上更具有竞争力,也因此获得较高收入和较高的社会地位;而较低地位的阶层的情况正好相反,这就大大加剧了社会阶层两极分化的可能性。这些问题引起广大人民群众对义务教育的不满,成为社会不稳定的主要因素之一。

2. 导致家庭过重经济负担和“关系”负担

择校收费已经成为尽人皆知的秘密,为实现择校,家长要承担几万至几十万不等的择

^① 张婕. 透视中小学校收费问题——对全国94个地市教育局长的问卷调查报告[N]. 中国教育报, 2003-10-26(3).

校费用，而通过“以房择校”的家长，则要以远远高于正常房价的价格购买学区房。参加特长培训和文化补习班也让家长花费不菲的费用。在承受经济负担的同时，家长还面临着“人情”负担，毕竟择校不是交费就能解决的问题，托关系、找门路成为家长的重要任务之一，有的家长甚至提前四五年为孩子升学择校做准备，让家长苦不堪言。这类择校行为使原本可以免费获得的义务教育成为家庭的经济负担，让家长卷入一场“关系”大战中。

3. 加重学生学业负担和精神压力

择校使应试压力向下延伸至小升初，甚至是“幼升小”的过程中。为在“以分择校”的竞争中取胜，学生不得不背负沉重的学业负担，身心不堪重负，学习效果和教学质量大受影响。而以“特长生”的形式招收择校生的地区，学生要在十分缺乏兴趣的情况下进行特长和技能的学习，特长训练成为应试教育的一部分，让学生苦不堪言。另据研究表明，初中择校生与非择校生在学业成绩、心理发展等方面有隐性或显性的差异，差异表现为择校生更易出现逆反心理、内心躁动、行为失控等。择校生行为异常的原因一部分源于择校生特殊的家庭背景，更重要的原因是择校生往往承受着巨大的精神压力，这种精神压力是由外界消极舆论影响、家庭额外的经济负担及家长对子女的过高期望造成的。^①近几年，由于择校导致的学生辍学、自杀甚至弑母的现象经常见诸报端，由此可见择校对学生产生的巨大负面影响。

4. 降低学校办学质量和教育效果

择校在提高学校经济效益，改善教师待遇的同时也打乱了学校的正常运行秩序，降低了学校的办学质量。首先是大量额外“择校生”造成的班级人数限度外扩张，也就是大班额问题。大班额分散教师有限精力，减少学生的应有学习机会及与教师交流的机会，部分学生被边缘化，成绩受影响。其次，为获得知名度，赚取更多的择校费，学校不得不提高自己的升学率，以获得家长学生的认可，不可避免地强调“应试教育”，不注重学生的全面发展，与素质教育的理念背道而驰。另外，有些学校为招收更多择校生，违背公立学校办学的宗旨，在设定计划内招生数量时，不按照正常的招生规模来设定人数，而是大幅度降低计划内招生人数，导致本来可直接入学的学生也缴纳择校费，大大损害了义务教育的公益性。

（三）禁止择校政策的出台与实施

为解决“择校”问题，我国政府颁布了一系列“禁止择校政策”，意图通过禁止择校行为，解决一系列“择校”问题。1995年国家教委关于贯彻执行《关于治理中小学乱收费工作的实施意见》的通知（教监[1995]2号）指出：“九年义务教育阶段初中和小学必须坚持就近入学的原则，不准招收‘择校生’，严禁把捐资助学同录取学生挂钩。”^②1996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的实施意见》中提出，严格执行国家教委关于义务教育阶段收费工作“五不准”的规定。不准义务教育阶段的公办小学和初中招收“择校生”，坚持就近入学原则。一定要把“择校生”高收费问题坚决遏制住，重点是大中城市。对义务教育阶段公办学校现仍招收

① 樊程. 初中择校生的青春期躁动问题 [J]. 成都大学学报 (社科版), 2001, (4): 57-59.

② 国家教委关于贯彻执行《关于治理中小学乱收费工作的实施意见》的通知 (教监 [1995] 2号) [EB/OL].

<http://www.hzedu.net>

“择校生”的，当地政府和有关部门要采取果断措施首先解决好高收费问题。^① 1997年国家教委《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》中提出“坚持义务教育‘免收学费’、‘就近入学’及‘平等受教育’的原则。不得人为地加大校际间在办学条件、生源上的差距。义务教育阶段公办学校不得招收‘择校生’和变相‘择校生’，对此应尽量做到一步到位，对一步到位实在有困难的也必须尽快限期到位。”^② 1998年教育部关于印发《关于加强大中城市薄弱学校建设，办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》的通知中指出，“亟须积极稳妥地推进办学体制的改革，要把办学体制改革与薄弱学校的改造、择校生治理、规范办学行为及合理配置教育资源等五个方面更加有机地结合起来。”^③ 2000年教育部关于印发《关于全国中小学收费专项治理工作实施意见》的通知中，指出2000年专项治理工作的总体要求是：“一个巩固，两项要求，三个重点”。一个巩固是巩固治理义务教育阶段乱收费和解决京津沪渝四个直辖市及省会城市公办学校招收“择校生”问题所取得的成果。三个重点之一为，扩大四个直辖市和省会城市解决“择校生”问题的成果，争取两三年内实现全国各省辖市义务教育阶段公办学校完全停止招收择校生的目标，依法实行就近入学。^④ 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》中指出，“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’，严禁把捐资助学同录取学生挂钩。”^⑤ 2002年教育部《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中指出，“坚持义务教育阶段公办学校不招‘择校生’，并对义务教育阶段的择校进行疏导。”^⑥ 2005年教育部《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》中指出，“坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学，并采取切实措施加快推进义务教育均衡发展，加强依法治教力度，进一步规范办学行为，有效遏制义务教育阶段择校之风蔓延的势头。”^⑦ 以上中央政府的相关政策都是立场鲜明指出在义务教育阶段必须坚持就近入学原则，不允许招收“择校生”。在坚决执行中央政府的禁止择校政策的前提下，地方政府结合本地区的实际情况，也制定了一系列旨在禁止择校的相关政策，例如“指标到校”政策、“电脑派位”政策、“学区共建”政策、“特长生”政策等。

然而，中央及地方政府颁布的一系列禁止择校的相关政策并没有从根本意义上解决“择校”问题，这突出反映在择校现象愈演愈烈，“择校”问题久治难愈。北京师范大学中国教育调查与数据分析中心在2009年年初进行了“义务教育阶段家庭择校行为调查”，

① 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的实施意见》[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/item/flfgk/1996/112701199601.html>

② 国家教委《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》[EB/OL]. http://law.lawtime.cn/d638302643396_1_p1.html

③ 教育部关于印发《关于加强大中城市薄弱学校建设，办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201001/81826.html>

④ 教育部关于印发《关于全国中小学收费专项治理工作实施意见》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_698/200407/966.html

⑤ 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》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_16/200106/166.html

⑥ 教育部《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_190/200408/1574.html

⑦ 教育部《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201001/xxgk_81809.html

对象为全国5个省10个大中城市小学、初中一年级学生的家长。调查显示,在调查的12183名学生当中,有4973名学生属于择校生,占学生总数的40.5%。通过特长和学习成绩选拔等方式进入目标学校的比例分别占6.16%和15.85%。以就近购房和转户口的形式进入目标学校的占26.07%,通过缴纳共建费、对学校捐资或其他突出贡献而使子女进入目标学校的占29.68%。^①2010年5月,中国经济时报对北京幼儿园升小学择校高峰年调查中发现,为了择校入小学,改户口、巨额择校费、买学区房、托门路找关系,家长十八般武艺用尽。记者对中关村一小进行粗略地调查,虽然办公人员告诉记者该校不招片外生,但是在来接孩子放学的家长中60%表示自己孩子不在片区内。关于赞助费,家长反映,不仅是年年涨价,而且价钱不等,有两三万的,也有十多万,也有不花钱的。择校具体方式也不同,按划片儿入学的、有托人情走关系的、有需要面试的、也有内定的。北京师范大学教育管理学院的北京市中小学择校情况做过调查,调查结果表明,小学阶段的择校比例已经超过初中阶段,择校收费已经成为义务教育阶段收费的大头,单笔收费平均超过两万元,有些“行情高”的“重点”小学择校费超过10万元!^②除了北京这样的中心城市之外,全国为数不少的大中城市的义务教育阶段都存在比例较高的择校行为。以广州为例,广州市越秀区某名牌中学老师告诉记者,该校初中招收10个班,除了2个班是地段生之外,其他8个班都是“择校”的。许多学校以“自愿捐资助学费”之名,行“择校”之实。广州个别学校还有择校费“6、7、8”的“潜规则”:有本区户籍的6万元,没有本区户籍但有广州市户籍的7万元,广州市户籍之外的8万元。^③这些以非正规渠道择校的行为必然导致多重“择校”问题,产生负面的社会影响。

不仅如此,一系列禁止择校政策的实施还产生很多“新问题”。例如教育寻租行为导致的教育腐败问题。禁止择校政策使择校入学机会成为部分行政人员和部分学校手中可以用来寻租的稀缺资源,为了谋求个人和学校私利,部分行政人员和学校利用择校入学机会换取个人的巨额财富和学校经费,造成学生家长的经济损失,也导致了严重的教育腐败。例如,禁止择校政策还导致了升学培训班的泛滥,即所谓的“占坑班”。政府关闭了择校入学的正常渠道,就使得家长被迫寻找择校入学的非正常渠道,升学培训班就是这种背景的产物。这些培训班与“重点”学校建立某种协议,如果能在“占坑班”中获得靠前的名次,就基本取得择校入重点学校的资格。升学培训班收取大量费用,所提供的择校入学的机会也很少,但毕竟给家长提供了可以择校就学的可能,因此,家长和学生不惜在耗时间、耗人力、耗物力情况下选择到升学培训班“占坑”等待择校机会。而结果必然是富了“占坑班”,苦了学生和家長。再例如,部分地方政府以“指标到校”政策保护薄弱学校,以降低择校率,结果却催生反向择校。由于“指标到校”政策内容不够完善和执行不力,在政策实施过程中,部分家长为了争取一些薄弱学校的升学指标,将孩子由优质学校转学到薄弱学校。这部分学生的“择校”行为大大降低了“指标到校”政策的实施效果,剥夺了薄弱学校学生升学的机会,反而加剧了教育的不公平。

① 曾晓东. 择校治理政策的次优选择——基于公众择校行为与态度调查的分析 [J]. 教育发展研究, 2010, (2): 18-22.

② 屈一平. 京城“幼升小”: 择校大战硝烟浓 [N]. 中国经济时报, 2010-5-25 (11).

③ 何雪华. 电脑派位之外 小升初还有6“门路” [N]. 广州日报, 2009-2-12 (3).

基于以上分析可见，我国中央和地方政府颁布的禁止择校政策没有真正解决“择校”问题，甚至在某种程度上加剧了“择校”问题，为此我们不禁对“禁止择校政策”本身产生了质疑，“禁止择校政策”是否是一种最优的政策选择，“禁止择校政策”是否具有科学有效性，“禁止择校政策”是否具有合法性、合理性，制定解决“择校”问题的政策应依据哪些原则？为解决这些问题，有必要对我国长期以来中央和地方颁布实施的禁止择校政策内容本身进行研究，通过合理适当地分析框架的建立对禁止择校政策内容进行价值判断，并提出制定解决“择校”问题政策的原则依据。

二、研究目的与研究意义

（一）研究目的

（1）梳理我国义务教育阶段近十余年中央和地方两级政府出台的禁止择校政策，把握一系列政策的基本特征及存在的问题。

（2）建立合理适当地分析框架对中央及地方颁布的禁止择校政策进行系统综合研究，对禁止择校政策是否具有合法性、合理性、有效性形成准确的判断和评价。

（3）探究制定具有合法合理性择校政策的基本原则，为政策实践提供原则依据。

（二）研究意义

1. 理论意义

（1）本书以合理性、合法性为两个基本维度构建禁止择校政策的内容分析框架，将为教育政策内容分析提供新的思考模式，并为其他教育政策的内容分析提供可供参考的理论分析框架。

（2）本书对禁止择校政策低效的深层机理进行剖析，提出制定择校政策等应遵循的规律、原则、规范，将补充完善已有择校政策相关理论研究，可以为相关政策研究的理论研究提供路径方法上的借鉴。

（3）本书对义务教育的社会定位、义务教育与市场、政府的关系、义务教育政策功能特殊性等关键性问题进行深入探讨，将对义务教育阶段教育政策相关理论的研究有所助益。

（4）在研究过程中，笔者以择校政策研究为载体，尝试以兼容性较强的框架整合多学科的相关研究，是一种合理运用多学科理论解决教育政策问题的有效尝试，将为政策研究中的多学科整合提供借鉴。

2. 实践价值

（1）本研究从政策层面分析“择校”问题，为解决“择校”问题、制定有效的择校政策提供可行路径，这对于减少公众对义务教育的质疑，促进我国义务教育的可持续发展有着重大的实践意义。

（2）本书对作为政策主体的意识形态、权力运行机制进行了深入分析，将有助于更新教育政策制定者的观念，避免教育政策制定中的简单管理主义影响，对各级政府制定有效的教育政策提供理念支持。

（3）本书从对择校治理政策的质疑出发，对已有的中央和地方两级政府的择校政策进行了梳理，对于地方政府在执行中央政府政策的真实状态有切实的把握，将为中央政府如何加强教育政策本身的明确程度、可操作性、执行力、有效性，及如何对地方教育政策实