

就近入学政策变迁的多源流分析

杨莉

(湖南大学 教育科学研究院, 湖南 长沙, 410082)

摘要: 多源流分析理论认为在整个系统中有三种源流, 即问题源流、政治源流和政策源流, 这三者汇聚到一个关键时间点时形成“问题之窗”。2014年1月就近入学新政出台的问题源流主要表现在择校考试加重学生负担、教育资源被挤占、寻租与教育腐败猖狂、校车事故增加等方面; 政治源流是国家教育部门以及广大民众的关注, 政策源流是国家的稳步变革和专家学者对就近入学政策改革的建议, 就近入学政策变迁的开启是问题流、政治流和政策流共同作用的结果。

关键词: 就近入学政策; 多源流分析; 教育公平

中图分类号: G4 **文献标识码:** A

现代社会追求教育机会均等。随着社会的进步, 教育重要性的凸显, 人们对于教育公平的渴求也愈发强烈。义务教育法对实行就近入学、保证教育公平有明文规定, 从1986年至今, 就近入学政策一直处于不断变化、发展和完善中。本文将运用多源流理论, 聚焦就近入学政策, 从问题源流、政治源流和政策源流三个方面对其政策变迁进行分析。

一、概念解析

1. 就近入学政策的内涵

就近入学政策是政府履行自身义务, 提供各种资源保障, 适龄儿童在自己的户籍所在地, 进入一定服务半径内的学校接受法定的义务教育的行为¹。“就近入学”的“就近”是相对就近。由于存在着中、小学学校布局及各中学招收学生人数不同等因素影响, 因此, “就近”并不是绝对指地理位置的远近, 不是指哪个学生的住址离哪所中学近就叫“就近入学”; 也不是指哪所小学离哪所中学近就是“就近入学”。凡是小学毕业生被分配到本招生区域内的中学, 都叫“就近入学”。

2. 多源流分析理论

多源流分析理论最早由政策学者约翰·W·金登于1995年在《议程、备选方案与公共政策》一书中提出, 此后成为公共政策过程分析中应用较为广泛的工具。金登认为, 在一个政策系统中存在三种源流, 即问题源流、政治源流和政策源流。问题源流主要回答“为何要关注这些问题, 而不是那些?”通过某些焦点事件、社会数据层面的监控或者对现行项目的反馈信息, 进而获得对问题的注意力; 政治源流由国民情绪、利益集团、执政党的更迭、国会议席的重大变化、行政机构的重大人事调整等因素共同构成; 政策源流主要是指政策建议产生、讨论、改进、得到关注或被忽略的动态发展过程, 在这一过程中, 意见主张多处漂浮, 政策共同体(公共政策官员、国会委员会、学界人士、研究学者等)对这些意见主张需要达成一定共识²。一般而言, 这三个源流是相互独立的, 但在某个关键时刻会相互汇集到一起, 政策议题就很容易进入到政府的政策议程中, 这个关键时刻被称为“政策之窗”, 议题能否进入政策议程取决于对问题、政策、政治流程联结时机的适当把握。多源流分析理论为政策研究者在“以阶段为中心”的政策研究中提供了一种新的视角, 它的综合性及包容性使问题在动态环境中不断发展为政策议题成为可能³。

二、就近入学政策的变迁

1986年, 中国颁布的第一部《义务教育法》第九条规定:“地方各级人民政府适当设置小学、初级中等学校, 使儿童、少年就近入学。”《义务教育法实施细则》第二十六条规定:“实施义务教育学校的设置, 由设区的市级或者县级人民政府统筹规划, 合理布局。小学的设置应当有利于适龄儿童、少年就近入学。”

2001年5月颁发的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》第十三条要求地方政府

“因地制宜调整农村义务教育学校布局”，要“按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则，合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并，在交通不便的地区仍需保留必要的教学点，防止因布局调整造成学生辍学。学校布局调整要与危房改造、规范学制、城镇化发展、移民搬迁等统筹规划。调整后的校舍等资产要保证用于发展教育事业。在有需要又有条件的地方，可举办寄宿制学校”。

2006 年修订的《义务教育法》第十二条再次明确：“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。”这些规定，明确了适龄儿童、少年就近入学的权利，明确了地方各级政府保障其在户籍所在地就近入学权利的义务和责任。就近入学的政策目标就是为每一个儿童提供平等的受教育的权利，确保教育的公平原则。

2010 年颁布的教育规划纲要再次明确提出，“适应城乡发展需要，合理规划学校布局，办好必要的教学点，方便学生就近入学”。

2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“义务教育免试就近入学，试行学区制和九年一贯对口招生”⁴。

继 2014 年年初《教育部关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》后，教育部将义务教育免试就近入学工作聚焦 19 个大城市，印发了《教育部办公厅关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知》，要求 19 个重点大城市今年制定完善义务教育免试就近入学工作方案。“到 2015 年，重点大城市所有县（市、区）实行划片就近入学政策，100%的小学划片就近入学；90%以上的初中实现划片入学；每所划片入学的初中 90%以上生源由就近入学方式确定”⁵。

三、就近入学变迁的多源流分析

1. 问题源流

问题源流是围绕引起决策者关注的问题而进行活动的过程，其焦点问题并非单指某一个具体事件，而是一系列焦点事件的综合。2014 年的就近入学政策的问题源流，突出表现在择校考试加重学生负担、教育资源被挤占、寻租与教育腐败猖狂、校车事故增加这些方面。

(1) 2006 年 12 月 6 日光明日报报道，为了择校，许多孩子从三、四年级起，就开始了备战征程：学特长，上奥数班，准备公共英语等级考试。国家统计局、教育部对全国部分大城市的一项最新调查表明，80%的小学生参加过各种形式的奥数班、兴趣班和考级班，并多数在两个以上⁶。学生学习负担过重，睡眠严重不足。择校行为屡禁不止，违反现行就近入学政策，受到各方诟病。

(2) 2011 年 3 月 31 日黔西南日报报道，兴义城区小升初，近千学生无法就近入学。位于滇、黔、桂三省（区）结合部的兴义市，教育质量逐年攀升。通过调查统计，现在兴义就读的外籍学生人数近 3 万人，这无疑挤占了兴义的教育资源，使该市的部分学生不能实现就近入学⁷。

(3) 2006 年 7 月 25 日哈尔滨日报报道，22 日至 24 日，是全市公办小学校招生报名的日子，适龄儿童争相拥往“名校”大门。在短短 3 天的小学报名过程中，围绕入学而展开的金钱、社会关系大比拼进行得“热火朝天”⁸。

2012 年 9 月 7 日新华每日电讯报道，湖南省永州市冷水滩区舜德小学舜德小学一年级原计划招生 300 人，现实际招生达 350 人，远超招生计划，而 4 名本属舜德小学招生范围的学生却没能按时入学，“关系户”挤占就近入学名额的事实，再次让人们看到了就近入学的“灰色地带”⁹。

(4) 2011 年 12 月 14 日检察日报报道，9 月 26 日，山西校车事故，7 名初中生死亡；11 月 16 日，甘肃校车事故，19 名幼童遇难；11 月 26 日，辽宁校车事故，35 名孩子受伤；12 日傍晚，江苏省丰县首羡镇中专用校车因躲避人力三轮车，翻进了路边沟内，导致 15 人死亡……最近一个时期，校车事故频频发生，引起了全社会的广泛关注以及政府的高度重视。丰县这起校车事故是在《校车安全条例》颁布施行之前发生的，这难免让人联

想:如果《条例》早点出台,事故或许不会发生。但是即使有了《校车安全条例》,也不可能杜绝事故的发生。再科学的制度、再严格的监管,也不可能做到万无一失。试想:如果学校就在家门口或者离家不远,孩子上下学根本不需要校车接送,安全系数不就会大大提高吗¹⁰?

2012年12月21日西部时报报载,12月18日上午,安徽省安庆市双莲寺小学发布撤并调研论证消息后,部分家长担心影响孩子学习,不同意,堵住校门前的道路,要求政府给予明确答复。“撤点并校”,一方面逼迫一些学生起早摸黑上学放学,造成低龄学童集中住宿越来越多,导致许多学生营养、心理、亲情等出现不良反应;另一方面造成校车安全事故频发,社会影响恶劣¹¹。

实际上,“就近入学”之所以得不到很好的落实,一是城市的“择校风”,二是农村的“并校风”。很多城市的孩子为了选择更好的学校不惜舍近求远,而很多农村的孩子因为学校的撤并而不得不到较远的地方上学。如果“就近入学”落实得好,校车的数量及其行车里程就会大大减少,校车事故肯定也会相应地减少,因此,保障校车安全不如落实“就近入学”。

2. 政治源流

政治源流涉及政治因素对问题解决方案的影响过程。适合国民情绪、顺应公共舆论、符合政府一贯主张的潜在议程项目更容易被推上议程的显著位置。2014年的就近入学新政,得到了教育部和广大民众的深切关注。教育部负责人宏观把握大局,广大民众积极建言献策,表达个人诉求。

(1)《国家中长期教育改革和发展纲要》(2010-2020)的要求

《纲要》第四章八条规定:“巩固义务教育普及成果。适应城乡发展需要,合理规划学校布局,办好必要的教学点,方便学生就近入学”。第九条规定:“切实缩小校际差距,着力解决择校问题。加快薄弱学校改造,着力提高师资水平。实行县(区)域内教师、校长交流制度。实行优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配到区域内初中的办法。义务教育阶段不得设置重点学校和重点班。在保障适龄儿童少年就近进入公办学校的前提下,发展民办教育,提供选择机会”¹²。

(2)教育部高度重视

就近入学政策鲜明地指向了教育机会公平。就近入学关乎广大学生的切身利益,也关乎教育公平的广泛实现,一直备受国家教育部的高度重视。教育部自2012年5月开始,到12月,共举行了七场“推进义务教育均衡发展典型案例系列新闻通气会,介绍了北京海淀区和东城区、浙江、上海、大连市西岗区、山西晋中市等地推行义务教育均衡发展的典型案例;教育副部长刘利民在教育部召开的进一步研究部署今年义务教育免试就近入学工作专题座谈会上指出,“做好今年的义务教育招生入学工作必须将免试就近入学政策作为依据,把握改革关键,吃透政策要领,明确核心要求”;教育部部长袁贵仁在“中国特色社会主义和中国梦宣传教育系列报告会”上发言时表示,将规范办学行为,出台“小升初”就近入学的实施细则,推行网上报名入学,实行招生信息公开。

(3)国民情绪与关注

“择校热”愈演愈烈,择校费也是水涨船高,导致出现严重的教育腐败,这引起了社会的强烈不满。公众反对择校,要求就近入学的呼声日益高涨。一些教育界人士也认识到,“重点学校”已经成为教育公平和教育均衡发展的严重障碍,要求取消重点学校,实现就近入学的呼声日益强烈。21世纪教育研究院和新浪教育频道联合开展了关于取消择校问题的调查,在1082名受访者中,有70%的受访者有过择校经历,超过七成的受访者表示赞成在义务教育阶段取消“重点学校”,其中表示“非常赞成”的超过61%。

3. 政策源流

政策源流主要是关注于备选方案或政策建议。当问题被识别并得到社会中一部分人的关注时,围绕这些问题的解决就会产生许多的政策建议,但这些不是一次性就能完成的,而是一个不断提出方案、讨论、修改,再提出的反复过程。国家致力于寻求更好的改革办法使就近入学政策更好的维护学生的切身利益;国内专家学者也审时度势,积极出谋划策。

(1) 国家

从1986年,中国颁布的第一部《义务教育法》规定中小学实施就近入学以来,国家对其改革就一直都未停止过,对就近的界定越来越明晰,由就近入学发展为在户籍所在地学校就近入学;对学校的布局和学区的划定趋近科学化,从合理布局教学点到因地制宜调整农村义务教育学校布局再到适应城乡发展需要,合理规划学校布局;2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“义务教育免试就近入学,试行学区制和九年一贯对口招生”。

(2) 专家学者

国家教育咨询委员会委员、北京理工大学教授杨东平在《实行就近入学是对地方政府行政能力的考验》一文中谈到,学校差距过大,尤其是师资队伍和生源之间的差距是大城市难以落实小升初划片就近入学的主要原因。缩小差距需要通过实行校长、教师流动,以及示范性高中指标下放等措施,但这些政策在落实过程中的主要难度,来自于传统的名牌学校、明星学校,它们往往强调自己的特殊性,谋求超越《义务教育法》的特殊政策、特殊利益。一些地方政府也将它们视为城市品牌和有利可图的重要资源,制造和保护学校之间的巨大差距,用升学率评价误导义务教育发展。提供教育公共服务,保障教育公平,主要是政府责任。他指出,“能否破除这种变相的重点学校制度,一视同仁地对待所有义务教育学校,是能否真正落实就近入学的关键,是对地方政府能否依法行政,依法治教的重大考验”¹³。

教育学者、21世纪教育研究院副院长、中国高校校报协会副会长熊丙奇在《学区制有利于义务教育均衡》一文中指出,学区制,更是一种教育管理制度,包括学区教育战略决策、学校的拨款、教师的招聘、管理、考核,学区公共服务等。实行这种学区制管理,必须打破原有的教育行政体系,把教育资源的配置权落实到每个学区,以学区为主体完善教育管理、服务体系。解决外来务工人员子女入学问题的出路也在于实行真正的“学区制”,而不是贴上农民工子弟学校的标签,学区内的农民工也有权参与决策,就学区资源配置,学区教师招聘、使用、管理发表自己的意见,政府和学区、学区居民的所有努力,就是为孩子们创造平等的求学环境¹⁴。

南充市人大代表、嘉陵区人大常委会副主任赵燕在南充两会上指出,“要严格学籍管理,对于非毕业学年的大班额班级做到班级人数只减不增,学生只出不进,使大班额问题得到缓解。严格执行划片招生政策,适龄少年儿童严格按照户籍划片就近入学。”她还建议,要按照城市建设规划,针对城区生源大幅增加的实际情况,加大城区学校建设力度;扩展近郊学校规模,解决近郊失地农民、流动人口子女和农民工子女入学问题。

4. 政策之窗的开启

政策之窗是政策建议的倡导者提出其最得意的解决办法的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会。当问题源流、政策源流和政治源流在某一个关键的时间点上汇合时,即产生了一个“政策之窗”,这时问题就受到重视而被提上政策议程。

2011年3月31日黔西南日报报道,兴义城区小升初,近千学生无法就近入学。位于滇、黔、桂三省(区)结合部的兴义市,教育质量逐年攀升,在兴义就读的外籍学生人数近3万人,挤占了兴义的教育资源,使该市的部分学生不能实现就近入学,引起了社会的强烈反响。

截至2012年12月20日,教育部共举行了七场“推进义务教育均衡发展典型案例系列新闻通气会,介绍了北京海淀区和东城区、浙江、上海、大连市西岗区、山西晋中市等地推行义务教育均衡发展的典型案例,进一步强调落实就近入学政策。

党的十八届三中全会要求全面深化教育改革,推进义务教育免试就近入学工作,破解择校难题,2014年1月14日出台《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》。紧随其后,教育部以文件形式印发了《教育部办公厅关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知》,要求19个重点大城市今年制定完善义务教育免试就近入学工作方案。“到2015年,重点大城市所有县(市、区)实行划片就近入学政策,100%

的小学划片就近入学；90%以上的初中实现划片入学；每所划片入学的初中 90%以上生源由就近入学方式确定”。

四、结论

本文运用金登的多源流分析模型对就近入学的变迁进行了分析。用多源流分析理论较为合理地解释了 2014 年的就近入学新政，并还原其形成过程，对科学制定公共政策制订有积极的借鉴意义。而对于就近入学政策议程中出现的各种问题，我们应该辩证地看待，改革并非一蹴而就，而是一个渐进的过程，需要我们不断地加以发展和完善。

参考文献

- [1] 李军. 我国义务教育阶段就近入学政策分析[D]. 上海: 华东师范大学, 2007: 6.
- [2] 董伟伟. 1960 年加州高等教育总体规划的形成——基于多源流框架的政策分析[D]. 武汉: 华中科技大学, 2011: 14-18.
- [3] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004 (2): 36-42.
- [4] 储朝晖. 坚持就近入学原则, 尊重儿童基本权利[N]. 中国教育报, 2012-1-4 (01).
- [5] 宗河. 教育部要求重点大城市今年出台义务教育免试就近入学工作方案, 19 大城市明年划片就近入学[N]. 中国教育报, 2014-2-18 (01).
- [6] 周迅. “择校”: 一场无人喝彩的博弈[N]. 光明日报, 2006-12-6 (06).
- [7] 尤立宪. 兴义城区小升初——近千学生无法就近入学[N]. 黔西南日报, 2011-3-31 (07).
- [8] 初霞. 适龄儿童争相拥往“名校”大门——对今夏哈尔滨市小学择校升温现象的调查与思考[N]. 哈尔滨日报, 2006-7-25 (03).
- [9] 周楠. “就近入学”岂能保留“灰色地带”[N]. 新华每日电讯, 2012-9-7 (03).
- [10] 盛大林. 每个孩子都“就近入学” 校车事故自然绝迹[N]. 检察日报, 2011-12-14 (05).
- [11] 吕玫草. 与其“撤点并校”不如“就近入学”[N]. 西部时报, 2012-12-21 (01).
- [12] 教育部. 国家中长期教育改革和发展纲要——专题报道. 中国教育.
http://www.edu.cn/zong-he-870/20100730/t20100730_501910.shtml.
- [13] 杨东平. 实行就近入学是对地方政府执政能力的考验[J]. 基础教育参考, 2014 (05): 13-14.
- [14] 熊丙奇. 学区制有利于义务教育均衡[J]. 河北教育 (综合版), 2014 (03): 48.

Multi—Stream Analysis of Nearby Enrollment Policy

YANG Li

(Institute of Education Science, Hunan University, Hunan Changsha 410082, China)

Abstract : In the multiple stream theory, there are three kinds of origins in the whole system, namely, problem stream, political stream and policy stream, which forms the window of problem at a key point of time. The problem stream of the nearby enrollment policy introduced on January, 2014 is manifested in the burden of school entrance exam, the occupied educational resource, the rent-seeking and corruption and the increase of school bus accidents. The political stream is the attention of the government and citizens. The policy stream is manifested in the steady reform and the proposals of experts and scholars. The change of nearby enrollment policy is the result of interactions among problem stream, political stream and policy stream.

Keywords: Nearby enrollment; Multi—stream analysis; Educational equality