

义务教育阶段就近入学政策浅析

——基于公共经济学的视角

胡 维

(湖南大学教育科学研究院, 湖南长沙, 410082)

摘 要: 就近入学政策是我国义务教育阶段的重要政策之一。自 1980 年, 中共中央提出就近入学以来, 我国义务教育阶段就近入学政策不断发展完善, 但仍存在流动儿童义务教育经费来源与责任主体模糊, 家长“以权择校”、“以钱择校”, 流动儿童只能在流入地民办子弟学校接受低质量的教育的问题。作为全国性公共产品的义务教育, 应依法保障所有适龄儿童和少年就近入学, 强化对义务教育产品属性的认识, 促进义务教育拨款体制的完善, 统一义务教育学校建设的标准, 吸引多种力量参与义务教育办学, 并健全就近入学政策的监督机制。

关键词: 义务教育 就近入学 公共经济

中图分类号: G4 **文献标识码:** A

一、前言

1、就近入学政策的界定

就近入学政策是我国义务教育阶段的重要政策之一。《中华人民共和国义务教育法》第九条规定:“地方各级人民政府应当适当设置小学、初级中等学校, 使儿童、少年就近入学。”这是对义务教育阶段“就近入学”政策在法律上的明确规定, 该政策着重强调, 严禁义务教育阶段的择校行为、提倡适龄公民就近入学。

2、就近入学政策的演变

1980 年, 中共中央发布了《关于普及小学教育若干问题的决定》, 正式提出了“力求使学校布局和办学形式与群众生产、生活相适应, 便于学生就近入学”的政策。^[1]

1986 年 4 月, 我国颁布实施《中华人民共和国义务教育法》, 其中第九条规定:“地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校, 使少年、儿童就近入学”。从法律意义上对“就近入学”政策进行了规定。

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。”^[2]

2014 年 2 月 18 日, 教育部公布《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》, 要求到 2015 年, 包括重庆在内的 19 个大城市所有县(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。^[3]

由此可见, 为保障教育公平与公民权益, 我国对义务教育阶段就近入学问题越来越受重视。但是, 随着我国经济的发展和城镇化进程的加快、流动人口数量, 尤其是进城务工人员数量的增加, 以及我国长期以来教育总量投入不足、教育资源分配不均, 导致义务教育阶段就近入学政策在实施过程中, 出现家长“以权择校”、“以钱择校”、部分流动儿童只能在

流入地民办子弟学校接受低质量教育甚至辍学的现象。教育是民族振兴和社会进步的基石，教育公平是社会公平的基础，合理解决义务教育阶段就近入学问题，对维护社会和谐稳定和经济的长期可持续发展具有重要意义。

二、义务教育的产品属性

义务教育是国家依照法律规定，对适龄儿童和青少年实施的，具有一定年限的强迫性教育制度。我国《义务教育法（修订版）》规定：“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法享有平等接受义务教育的权利，并履行接受义务教育的义务。适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育。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。”由此可见，国家有提供并保障所有适龄儿童和少年接受义务教育的义务，每个公民都有接受或保障他人接受义务教育的义务与权力，同时，国家也有权力要求所有公民参与并完成这种公共性的教育。国家依法保障公民的受教育权不被剥夺，个人接受义务教育并不排除他人接受；义务教育能促进社会的稳定，而个人从中获益并不明显，因而，义务教育属于纯公共产品，从理论上讲，国家有义务向全体学生提供无差别的公共教育服务。^[4]

义务教育制度由国家建立义务教育经费保障机制保证实施。义务教育通过形成人的一定水准知识和道德能力，保障社会最低文化水平、培养公民基本素质和劳动能力，以维持社会安定，实现政府和社会共同利益，保障社会再生产的合理稳定进行，因而对每一个公民都不可或缺，也是国家发展至关重要的。目前，我国人口流动性大大增加，若能由中央政府来投资义务教育，便能较好地解决公共产品的正外部效应问题。因此，将义务教育界定为全国公共产品更为合适。然而，由于我国义务教育财政体制的过分分权和发展差异性，导致义务教育在城乡、地区之间出现经费不均衡现象。

三、就近入学政策的病症

1、流动儿童义务教育经费责任主体模糊

自上世纪 80 年代开始，我国义务教育的经费投入体制一直都是“以县为主”，在经历了 1994 年的分税制改革后，虽然地方政府在财政上具有相对独立的地位，但未能改变地方政府财政能力不足、义务教育经费短缺的局面。在我国城镇化日益加快的进程中，以户籍为依据的义务教育财政拨款体制，愈加成为义务教育健康发展的桎梏。当流动儿童意欲在流入地接受义务教育时，由于各级政府拨给流动儿童的有限教育经费仍滞留在流出地地方政府，出于减少拨款开支的考虑，流入地地方政府可能只会为拥有当地户口的适龄儿童提供免费义务教育所需的经费。流动儿童由于没有当地户口，可能通过缴纳高额借读费进入公办学校，或在民工子弟接受低质量教育甚至辍学。那么，到底由谁来承担流动儿童的义务教育经费呢？九部委提出在 2003 年提出“以流入地地方政府为主，以当地全日制公办中小学接收为主”的方针。但是，“为主”二字应如何来确定具体比例，流入地地方政府具体是指省级政府，地市级政府还是更低层次的政府呢？“两为主”方针并未明确指出。结果导致在中国特有的政治体制下，事权被层层下放，承担流动儿童义务教育经费的责任落到财政能力最为糟糕的县区级政府，导致流动儿童义务教育经费无法保障。

2、就近入学政策的异化

在义务教育阶段就近入学政策的实施过程中，褒扬与质疑的声音兼而有之。学者李军在《义务教育阶段就近入学政策剖析》（2007）一文中指出：总体上看，大多数家长和校长对

于就近入学政策的实施现状持肯定态度,但仍有超过四分之一(27.93%)的家长表示较不满意或很不满意。笔者认为,处于社会不同阶层的家庭,由于其社会政治、经济、文化地位的不同,就近入学政策的实施对其子女入学行为的影响存在差异,或者说,就近入学政策影响了部分处于较高社会地位的家庭通过行政命令或货币交易的形式,在政策允许范围内帮助其子女进入更好的学校,即产生了就近入学政策异化的现象。

如果完全实行“就近入学”,学生的入学选择行为仅由其户籍所在地决定,那么免费和就近入学政策恰好体现了教育公平的主要特征。但是,就近入学政策只有在教育资源分布比较均衡的前提下才可能体现教育起点和教育过程中的人人平等,而在我国现阶段教育资源分布极不均衡的情况下,就因为居住地,有人能上好学校,有的却不能,这本身就不公平。当然,部分学生家庭是不会安于这种“不公平”和的,家长们往往通过迁户口、托熟人、找领导、拉关系等合法和不合法的途径千方百计把自己的孩子送入重点中小学。因此,“就近入学”就异化为“权择校”、“钱择校”、“分择校”的现象。

四、完善就近入学政策的若干建议

1、强化对义务教育产品属性的认识

按照中华人民共和国义务教育法规定:“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。实施义务教育,不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。”因此,在已普及了义务教育的神州大地上,个人接受义务教育并不妨碍他人接受义务教育的权力,同时,义务教育不收学费和学杂费,由国家保证实施,从理论上讲也不存在因不能或不愿付费而失去接受义务教育的权力,因此,义务教育是具有非竞争性和非排他性的纯公共产品。并且,义务教育通过形成人的一定水准知识和道德能力,保障社会最低文化水平、培养公民基本素质和劳动能力,以维持社会安定,实现政府和社会共同利益,具有较强的正外部效应。因此,中央政府应加强对义务教育是全国性公共产品的认识,主动承担起义务教育经费拨付的责任,加大对义务教育的投入力度,并制定有效的政策法律法规,规范并监督各级地方政府的投资和经费使用行为,保障义务教育的经费来源和合理流向。

2、促进义务教育拨款体制的完善

流动儿童义务教育问题出现在我国开始城镇化进程的途中,并随着城镇化进程的加快而日益成为影响社会稳定发展的社会问题。人口流动性增强是社会发展与进步的体现,也是我国城镇化进程中不可避免的。目前,流动儿童教育经费在流出地的滞留和流入地的缺失,影响流动儿童义务接受高质量的义务教育,著名经济学家、诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼的教育券制度为这一问题的解决提供了良好启示。教育券制度是指政府将教育公共经费以券面形式直接发放给家长或学生,学生自由选择学校就读,并用教育券支付学费和相关费用,学校则用券向政府兑取面值相等的资金,用以补偿办学成本。^[5]若在全国范围内建立学籍-财政联合平台,将中央拨付的义务教育经费,按唯一的学籍编号锁定在每个学生身上,当学生提出转学申请时,在调动学籍信息的同时,将他所获得的义务教育经费,通过全国财政系统中,按原数额或根据地方经济差异按照一定比例由流出地地方政府转入流入地地方政府,甚至从流出学校转入流入学校,这样,就能有效避免流动儿童因户籍问题而不能平等地享受义务教育的权力。同时,义务教育作为全国性的公共产品,中央政府应承担绝大部分义务教育经费,以缓解地方政府、尤其是县区级地方政府的财政压力,以保证义务教育经费的稳定充足。

3、统一义务教育学校建设的标准

学校办学设施的标准化建设是实现义务教育均衡发展的物质保证,这既为每一个适龄儿童享受平等、优质的教育提供了硬件保障,又能促进政府合理分配教育资源。长期以来,各级地方政府都在大力兴办重点学校、示范型学校,向其提供更多的资金支持和政策优惠,以致校际差距越来越大,义务教育发展不均衡现象愈演愈烈,完全违背发挥辐射、带动作用的示范学校建设初衷。除此之外,我国目前还有一批办学条件、教学质量、管理水平都比较差的薄弱学校,这也是家长想法设法择校的一大原因。同时,适当提高对薄弱学校的扶持,改善薄弱学校的办学条件,也能激励薄弱学校走上自我强化之路,提高办学水平与质量,为受教育者提供更多的教育选择,在一定程度上缓解教育发展不均和择校热现象。

4、吸引多种力量参与义务教育办学

随着社会进步和人们对教育的重视,民众日益增长的教育需求和优质教育资源短缺之间的矛盾,导致义务教育阶段就近入学政策下“权择校”、“分择校”、“条子生”等现象的出现。在国家办学力量有限的情况下,合理引导当前择校行为,可以适当增加多元化的教育服务,吸引民间力量按规定办学,以满足不同的消费需求。相比英、美等发达国家,我国民办教育起步较晚,而我国优质教育资源主要集中公立学校,实力较弱的民办教育远不能吸引优质生源并与之抗衡。因此,发展我国民办基础教育,应确立恰当的民办教育体制,制定适宜于民办教育发展的助学政策,建立民办学校与公立学校间平等与自由流动的教师政策,并借鉴国外对私立学校进行的办学条件鉴定和办学水平认证,制定相应的质量认可政策和特色保障政策,以促进民办教育的规范发展,满足受教育者的不同需求。

5、健全就近入学政策的监督机制

教育政策监督是保证教育政策健康有序运行的重要机制。健全就近入学政策的监督机制,可以检验、完善、优化就近入学政策,切实保障各阶层人民、尤其是农民工子女的教育权益。与此同时,还应加强对政策执行者的责任追究。实行对政策执行者的责任追究,可以制约政策执行者,把政策执行控制在法律秩序的范围内,使违背政策的责任落实到具体人身上,从而增强政策执行者的责任感、使命感和危机意识。建立政策执行者责任制,将有助于激发政策执行者的进取精神和创新意识,使政策执行者权责一致,从而便于对政策执行者实行有力的监督。^[6]

参考文献:

- [1] 孙绵涛.改革开放以来中国就近入学政策的内容分析[J].教育理论与实践,2009,(9).
- [2] 李军.我国义务教育阶段就近入学政策分析[D].华东师范大学,2007
- [3] 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[EB/OL]http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201402/xxgk_164088.html,2014-01-29
- [4] 付卫东.论流动儿童教育与义务教育财政制度改革[J].教育探索,2008,(6)
- [5] 雷学荣,教育券:我国城市外来务工人员基础教育的福音[J]中国农业教育,2008
- [6] 李煜明.论公共政策执行监督机制的完善——从“上有政策,下有对策”的角度观之[J].行政与法,2004,(2)

Simply Analysis of Nearby Enrollment Policy on Compulsory Education --Based on the perspective of Public Economics

Hu Wei

(Research Institute of Educational Science Hunan University, Changsha, 410082)

Abstract: Nearby enrollment policy is one of the most important policies on compulsory education in China, which has been gradually developed and perfected since 1980. But there are still a lot of problems, such as the ambiguity of finance resource and responsibility, selecting schools by money and power, receiving poor education in migrants' schools. We should make sure that all the school-age children attend schools nearby, enhance the understanding of compulsory education, perfect the system of allocation of funds, unify the standards of school construction, attract diverse sources to compulsory education, and improve the mechanism of supervision about Nearby Enrollment Policy.

Keywords: Compulsory Education, Nearby Enrollment Policy, Public Economics