

## “重点校”政策影响了教育的公平

王善迈

“重点校”政策是特定历史时期的产物

我国基础教育“重点校”政策由来已久。1952年6月教育部发布了《关于有重点地办好一些中学和师范学校的意见》，1962年12月教育部发出了《关于有重点地办好一批全日制中小学校的通知》，“重点校”政策初步形成。1978年1月，经国务院批准，教育部颁发了《关于办好一批重点中小学试行方案》。1980年10月，经国务院批准，教育部颁发了《关于分期分批办好重点中学的决定》。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，重申了办好重点中学的必要性。上世纪90年代中期，国家教育委员会做出在全国建立1000所示范高中的决定，可视为“重点校”政策的延续。至此，基础教育阶段“重点校”政策最终形成，全国各省市自治区乃至县都先后形成了一大批重点小学、重点中学。重点中小学分布集中于县及县以上的大中城市。

“重点校”政策的初衷可以概括为“快出人才”、“出好人才”，是在教育资源稀缺的情况下，将公共教育资源集中向重点学校倾斜，推动重点学校办学条件的极大改善和教育质量的提高，形成一批拥有优质教育资源的“重点校”、“名牌校”、“示范校”。因此，在有关建立重点中小学的政策文件中，都对重点学校的人员配置、教育经费投入、办学条件、教育教学管理等做出了十分明确的“倾斜”性规定。

“重点校”政策是特定历史时期的产物，有其特殊的社会历史背景。上世纪50年代，我国开始大规模进行经济建设，急需大批人才，然而，当时的社会现实是教育资源匮乏，人才短缺。为了快出人才、早出人才、出好人才，政府采取了集中稀缺教育资源办好重点学校的教育发展政策。从宏观来说，这是社会经济非均衡发展战略在教育中的体现，是在当时资源稀缺而又“百废待举，百业待兴”的条件下的一种必然选择，对推动社会经济和教育发展都发挥了重要作用。就教育来说，主要表现在培育了一批教育资源丰厚、教育质量较高的中小学，使得一部分适龄儿童和青少年受到了较高质量的教育，为上一级重点学校输送了一批“精英”。但是，“重点校”政策在推动部分学校教育质量提高的同时，也不可避免地扩大了城乡间、校际间在资源配置和教育质量上的差距，导致了教育公平的缺失。

教育公平首先是受教育权利的公平

就基础教育中的义务教育而言，教育公平首先是入学机会的公平。《中华人民共和国义务教育法》规定所有适龄儿童和少年都享有接受九年义务教育的权利，义务教育采取就近入学的政策。自1986年义务教育法颁布至2005年，小学入学率达99%，初中毛入学率达95%，我国义务教育阶段基本上实现了入学机会的公平。但是，由于长期以来实行的“重点校”政策，使同一行政区实施义务教育的公立学校，在教育资源投入、教育基本条件和教育质量上存在较大差别。因此，在居民间拥有公共权利和收入、财富存在较大差别的条件下，“以钱择校”应运而生，从而导致入学机会尤其接受优质教育机会在群体间的不公平。

基础教育阶段的高中教育现阶段在我国属于非义务教育。政府采取统一考试的入学制度，通过考试对意愿入学学生的学习能力进行测试和筛选安排入学。入学机会的公平表现为入学规则的公平，即入学机会不因学习能力和个人意愿以外的其他条件而存在差别。高中阶段教育在区域间、城乡间发展的不均衡，使区域间、城乡间入学机会不公平。高中阶段的“重点校”、“示范校”政策，加剧了同一行政区校际间教育条件和教育质量的严重不均衡，由此引发的“择校”问题破坏

了入学规则的公平，导致了群体间入学机会的不公平。教育行政部门为控制“以钱择校”，出台了“三限制”政策（限分数、限人数、限钱数）。

“重点校”政策引发的“择校”问题，将会导致严重的社会后果。教育本来有促进社会阶层流动的功能，它通过提升受教育者的教育水平，改善和提升社会低层的社会与经济地位。有钱的社会阶层靠金钱依次进入质量较高的小学、中学和大学，享受优质教育服务，一般阶层大多只能进入一般的学校，享受一般甚至质量较低的教育服务，难以改善和提升其社会经济地位。这种社会分化分层的格局在代际之间传递下去，将使社会分层固化，不利于社会的和谐发展。

总之，基础教育中的“重点校”政策，扩大和加剧了公立学校校际之间资源投入、教育条件、教育质量的不均衡，与政府公平地分配公共教育资源提供均等化教育服务的基本职能相违背，是基础教育群体间入学机会不公平，尤其接受优质教育不公平的制度原因。

#### 实现教育公平的发展路径

经过几十年的发展，我国社会经济发展水平快速提高，教育资源投入大幅攀升，义务教育已基本普及，高中阶段教育已纳入普及范畴，高等教育已进入大众化阶段。教育已从精英时代迈入大众化时代。在全社会正在积极构建和谐社会的历史时期和教育发展新阶段，大力推进教育公平不仅是教育发展的需要，也是社会发展的必然要求。

“重点校”政策由来已久，基础教育中学校间教育条件和教育质量的较大反差、学校间和群体间教育利益格局已经形成，短期内难以改变，为降低政策调整和制度变迁成本，保持学校稳定运行和教育稳定发展，宜采取渐进方式进行改革和体制创新。

为缩小基础教育学校间的差别，可采取以下措施：第一，对同一行政区内实施基础教育的学校实行均等化拨款，同时对薄弱学校倾斜，以消除学校间教育资源投入上的增量差别。第二，以省为单位制定基础教育阶段办学基本标准，并对未达办学基本标准的学校填平补齐。第三，对已有重点学校和公立转制学校的择校费实行“收支两条线”管理，大幅降低返回重点校、转制校的比例，提高统筹和用于支持薄弱校的比例。第四，对重点校招生指标，在同一行政区的下一级学校之间合理分配，以缩小学校间生源质量差别。第五，推行重点校教师到薄弱学校定期任教的教师流动制度，在收入、晋升、生活补贴方面给予激励，以缩小学校间教师配置上的差别。第六，对薄弱学校的校长、教师定期培训，以提高薄弱学校的管理水平和教育水平。

择校是居民的权利，居民有权选择学校，当前居民择校的对象主要是基础教育阶段办学条件好教育质量高的学校。从改革的目标来说，应“择校找民校”。在基础教育阶段，政府的职责是为适龄儿童和青少年提供最基本的均等化教育服务，随社会经济和教育事业的发展，普遍提高办学条件和教育质量。超出基本教育服务更高质量的教育需求应由民办学校供给，其前提条件是基础教育的一部分民办学校在办学条件和教育质量上超出公办学校的水平。政府应支持民办学校的发展和质量的提高，重要手段之一是，对承担义务教育的民办学校应与公立学校一视同仁，对承担非义务教育的高中学校也应给予适度拨款。我国民办学校起步较晚，提高教育质量需要一个过程，这也是“重点校”政策转变，取消“以钱择校”采取渐进策略的一个依据。

当基础教育阶段公立学校之间重大差别基本消除达到均衡发展的时候，“以钱择校”将退出历史舞台，居民将享受到较为公平的教育服务。

（作者系北京师范大学首都教育经济研究院教授）