

## 基础教育“重点校”政策分析

王善迈

**[摘要]** 我国基础教育“重点校”政策是社会经济非均衡发展战略在教育中的体现。“重点校”政策在推动部分学校教育质量提高的同时,也扩大了城乡间、学校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,使得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。应从制度入手,推进教育管理制度、教育人事制度、教育财政制度的改革,缩小基础教育校际差别,逐步取消“重点校”政策,使公众享受到较为公平的教育。

**[关键词]** 基础教育;“重点校”政策;教育公平

**[作者简介]** 王善迈,北京师范大学首都教育经济研究院常务副院长、教授、博士生导师 (北京 100875)

### 一、“重点校”政策下的校际差别和择校现象

我国基础教育“重点校”政策由来已久,“重点校”政策是特定历史时期的产物。20世纪50年代我国开始大规模经济建设,急需培养大批各种人才,但教育落后,人才短缺,教育资源匮乏。为了快出人才、早出人才、出好人才,政府采取了集中稀缺的教育资源办好重点学校的教育发展政策。随着我国经济的快速发展,教育资源投入的大量增加,教育规模不断扩大,基础教育的非均衡发展和教育公平问题日益引起公众、媒体、学术界和政府的关注。教育部曾多次强调义务教育阶段不许办“重点校”与“重点班”,如1993年国家教委《关于减轻义务教育阶段学生过重课业负担,全面提高教育质量的规定》指出:“义务教育阶段不应分重点学校(班)与非重点学校(班)”;1997年国家教委《关于义务教育阶段办学行为的若干原则意见》再次规定:“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班。”但事实上,基础教育“重点校”普遍仍然存在,全国各省(市、自治区)乃至县都先后形成

了一批重点小学、重点中学。

“重点校”政策的初衷旨在快出人才、出好人才。在教育资源稀缺条件下,将公共教育资源集中向重点学校倾斜,通过教育资源重点投入,有利于推动重点学校办学条件的改善和教育质量的提高,并形成拥有优质教育资源的“重点校”、“名牌校”和“示范校”。

从宏观来说,“重点校”政策是社会经济非均衡发展战略在教育中的体现。我国是一个经济发展水平低,区域之间、城乡之间、部门行业之间严重不均衡的大国。在资源稀缺而又“百废待举,百业待兴”的条件下,采取非均衡发展战略是一种必然选择,它的政策基本导向是效率优先。这种发展战略对于推动我国社会经济和教育发展发挥了重要作用。就教育发展来说,主要表现在我国各地区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,为上一级学校输送了一批“精英”。但“重点校”政策在推动部分学校教育质量提高的同时,人为地扩大了城乡间、学校间在资源配置和教育质量上的差距,不可避免地带来了许多弊端,

导致了教育公平的缺失。

教育资源投入的数量和质量是影响教育质量的重要条件,教育资源包括学校的校长、教师和学生等人力资源,校舍、教学设备、图书等物力资源,财力资源则是人力物力资源的货币表现。由于政府实施“重点校”政策,稀缺的教育资源向“重点校”倾斜,从而导致了同一行政区域内基础教育学校间教育资源配置和教育质量的巨大反差。随着时间推移和循环,产生校际差别的“马太效应”。由于“重点校”可以获得优质的生源,优质的校长和教师等人力资源,可以获得较充足的教育经费和较多较好的校舍、教学设备、图书等物力资源,使教育资源越来越多越好,教育质量也随之不断提高,而一般学校和较差学校在教育资源、教育质量方面与“重点校”相形见绌,差别日渐扩大。基础教育的“名牌”学校、城乡和校际差别在新中国成立之前和成立之初已经存在,这是历史形成的。“重点校”政策作为一种政府行为,人为地扩大了基础教育学校在城乡间和同一个行政区内校际之间教育资源配置和教育质量的差别。

教育可以给学生和家庭带来经济和非经济的预期收益,教育的预期收益与受教育者所受教育质量直接相关,家长和学生有权选择教育质量高的学校。在西方发达国家,中小学择校的对象大多是教育质量高的私立学校,法律上允许私立学校收取高额学费。美国部分州和地区实施的“教育券”和“特许学校”,旨在鼓励公立中小学间竞争,以提高管理效率和教育质量,公立学校经费仍由政府拨款,学校无权额外收费。在我国,由于民办学校起步晚,其教育质量大多低于公立学校,尤其重点公立学校,家长和学生择校的对象大多为公立的重点中小学。

目前,我国普遍存在“以权择校”、“以社会资本择校”和“以钱择校”的现象,尽管还没有统计数据,难以判断其程度,但每年秋季中小学入学前,“重点校”和教育部门门庭若市,足以证明这一现象的普遍性和严重程度。

教育公平是人们对教育的一种价值判断,教育公平首先是受教育权和受教育机会的公平。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。我国义务教育法规定所有适龄儿童和青少年都享有接受九年义务教育的权利,义

务教育采取按学生户籍所在地就近入学制度。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%,义务教育阶段基本上实现了入学机会的公平。由于义务教育在区域间(包括东中西部间、省区间、省区内各县间)和城乡间还存在较大差别,使适龄儿童和青少年在接受和完成九年义务教育和享受均衡化教育服务上还存在较大差别,在教育公平上还有待进一步推进。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、办学基本条件和教育质量上存在较大差别。学生家长有权选择教育条件和教育质量较好的学校,但在公众间拥有的公共权利和财富存在较大差别的条件下,“以权择校”和“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。<sup>[1]</sup>

基础教育阶段的高中教育在我国现阶段属于非义务教育。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。

基础教育中的“重点校”政策,扩大和加剧了公立学校校际资源投入、教育条件、教育质量的不均衡,引发了“以权择校”、“以钱择校”,使得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,不利于社会的和谐发展。

## 二、应逐步取消“重点校”政策

教育公平是实现社会公平、构建和谐社会的重要基础,推进教育公平的主要责任在政府。教育服务是政府提供公共服务的重要组成部分,公平地为承担基础教育尤其是义务教育的学校分配公共教育资源,使受教育者享有均等化的教育服务是政府的基本职能。“重点校”政策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

本职能是相违背的。

经过几十年的发展,我国经济社会发展水平快速提高,政府财政收入快速增长,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,高等教育进入大众化阶段,教育已从精英时代迈入大众化时代,人民群众对教育公平的诉求日趋高涨。在经济社会发展的新时期和教育发展的新阶段,大力推进教育公平不仅是历史发展的要求,而且也具有现实的可能性。但任何政策调整和制度变革都是要付出成本和社会代价的。“重点校”政策由来已久,基础教育学校间的教育条件和教育质量有较大差距,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。应从制度入手,在教育管理制度、教育人事制度、教育财政制度等方面推进,以缩小基础教育校际差别,逐步取消事实上的“重点校”,同时应对“以权择校”和“以钱择校”立法加以规范和禁止。

### 1. 教育管理制度

第一,以省为单位,由省级政府教育部门制定基础教育办学基本标准,对未达标学校从资源配置上使其逐步达标。第二,对公立转制学校进行清理,大部分学校应回归公办,少数符合条件的学校转变为民办学校,杜绝转制学校从政府和学生两头获取收入。第三,对于各种形式的公立中小学,采取属地化管理。由学校所在地县级教育部门管理,其中师范院校的附属中小学,应回归为教改实验和师范生实习学校,不应成为高校教职工子弟的福利学校。有条件的地区和学校,义务教育阶段可实施九年一贯制。在同一行政区内,重点高中可将招生指标均衡地分配给下一级教育的各个学校。

### 2. 教育人事制度

第一,对农村、山区、边远地区等人口密度小、办学分散的学校,在教师编制上应适度倾斜,并对教师收入和福利给予适度补贴。第二,实施激励“重点校”教师、校长到薄弱学校定期任教任职的流动制度。由于我国教师和校长非公务员,政府部门应通过增加收入、岗位晋升、生活补贴等给予

激励。降低教师、校长流动的个人成本,加大流动收益,以缩小学校间人力资源配置上的差别。第三,对薄弱学校教师、校长定期培训,提高薄弱学校的管理水平和教育水平。

### 3. 教育财政制度

由于我国区域间经济发展不平衡及其导致的基础教育区域间的严重不均衡短期内难以消除,同时,与公众教育利益直接相关、也是公众最为关注的是同一行政区内基础教育的校际差别,因此,基础教育均衡发展的重点应是缩小同一行政区域内的校际差别。在同一行政区内,对实施基础教育的公立学校按照办学标准和标准成本实行均等化拨款,向未达标准的学校倾斜,以消除校际教育资源投入上的增量差别;公立高中的学费应由省级政府制定统一标准,对已有重点学校和公立转制学校学费外的择校收费,实行“收支两条线”管理,大幅降低返回“重点校”、转制校的比重,提高统筹和用于支持薄弱学校的比重。通过资源投入增量的调整,逐步消除教育资源配置存量的重大差别。

择校是公众的权利,当前公众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,并随着经济社会和教育事业的发展,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,其重要手段之一是应一视同仁地对承担义务教育的民办学校与公立学校进行拨款,对承担非义务教育的民办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。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时,“重点校”政策,公立学校“以权择校”、“以钱择校”将退出历史舞台,公众将享受到较为公平的教育服务。

### 参考文献:

[1]王善迈:重点校政策影响了教育公平[N].中国教育报,2007-3-8.

(下转第 89 页)

[4]National Council for Accreditation of Teacher Education: Standards for Professional Development Schools, 2001. 1. [EB/OL]. [http://www.ncate.org/documents/pds\\_standards.pdf](http://www.ncate.org/documents/pds_standards.pdf).

[5]王长纯. 教师发展学校建设标准参考纲要[J]. 教师教育研究, 2005, (4); 宁虹. 实践—意义取向的教师专业发展[J]. 教育研究, 2005, (8).

[6]教育部师范司. 教师专业化理论与实践[M]. 北京: 人民

教育出版社, 2001. 148.

[7]卢乃桂. 学校的改进: 协作模式的“移植”与本土化[R]. 香港: “学校改进与伙伴协作”两岸三地研讨会, 2006.

[8]李红霞. 学校文化与价值意识建构[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2006, (6).

[9]王利民, 丁虎生. 论大学文化及其养成[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2006, (3).

## Partnership Collaboration between Universities and Primary and Secondary Schools : Motive , Experience and Reflection

*Zhang Jingbin*

**Abstract :** The educational changes in the research paradigm , teacher education , schooling and university function caused by social transformation have made remarkable progress in the partnership collaboration between universities and primary and secondary schools in the last 30 years. The difference between universities and primary and secondary schools has become the important basis and resource of bilateral collaboration. The partnership collaboration between universities and primary and secondary schools is the collaboration of equality , mutual benefit , mutual trust and mutual practice. Partnership collaboration has promoted the professional development of teachers in universities and primary and secondary schools , boosted the construction of school functions each other and constructed a new learning community.

**Key words :** partner collaboration , educational changes , school culture , learning community

**Author :** Zhang Jingbin , professor of Capital Normal University (Beijing 100037)

[责任编辑:刘洁]

(上接第 66 页)

## Analysis on the Policy of “ Key Schools ” in Chinese Basic Education

*Wang Shanmai*

**Abstract :** The Policy of “ key schools ” in Chinese basic education is the reflection of social economic non-balanced development strategy in education. The policy of “ key schools ” has improved educational quality of some schools. At the same time , it has also widened the gap between urban and rural areas and that between different levels of schools in resource allocation and educational quality. Therefore , the policy of “ key schools ” has led to the lack of educational equity and the unfairness of enrolment opportunity between the basic educational groups , especially the inequity to receive education of high quality. We should gradually call off the policy of “ key schools ” , beginning with the system and pushing forward the reform of educational management system , educational personnel system and educational finance system to reduce the difference between the schools in basic education , so as to make the public enjoy comparatively fair educational service.

**Key words :** basic education , the policy of “ key schools ” , educational equity

**Author :** Wang Shanmai , Administrative Deputy Director , professor , and doctoral supervisor at the Capital Institute of Education Economic , Beijing Normal University (Beijing 100875)

[责任编辑:许建争]