

教育均衡发展背景下义务教育阶段“就近入学”问题探究

张姝妤

黄冈师范学院物理与电信学院, 湖北 黄冈

收稿日期: 2023年10月28日; 录用日期: 2024年1月30日; 发布日期: 2024年2月6日

摘要

义务教育阶段就近入学在我国实行已久, 改革开放以来, 国家颁布了一系列法律法规明确规定了义务教育阶段“就近入学”的基本原则, 对于保障教育公平发挥了很大的作用。随着社会和经济的不断发展, 社会竞争日益激烈, 人们对教育的关注程度也在不断提高, 对学历越来越看重, 家长为孩子选择教育资源的时候更为慎重。然而, 长期以来, 由于教育资源分配不均衡和等级观念等原因, 学校与学校之间的差距逐渐拉大, 义务教育阶段就近入学存在的问题逐渐显现, 在一些乡镇地区尤为明显。本文针对我国义务教育阶段“就近入学”所体现的突出问题进行深入分析, 在研究和学习相关理论和文献的基础上, 提出相应的解决措施, 以期能为我国义务教育均衡发展提供借鉴。

关键词

教育均衡发展, 义务教育, 就近入学

Exploring the Problem of “Nearby Enrollment” in the Compulsory Education Stage under the Background of Balanced Development of Education

Shuyu Zhang

Faculty of Physics and Telecommunications, Huanggang Normal University, Huanggang Hubei

Received: Oct. 28th, 2023; accepted: Jan. 30th, 2024; published: Feb. 6th, 2024

Abstract

Compulsory education stage nearby enrollment has been implemented in China for a long time. Since the reform and opening up, the state has promulgated a series of laws and regulations that clearly stipulate the basic principles of nearby enrollment in the compulsory education stage, which has played a great role in ensuring educational fairness. With the continuous development of society and economy, social competition is becoming increasingly fierce, people's attention to education is also increasing, and more and more attention is paid to academic qualifications, and parents are more cautious when choosing educational resources for their children. However, for a long time, due to the uneven distribution of educational resources and the concept of hierarchy, the gap between schools has gradually widened, and the problem of nearby enrollment in the compulsory education stage has gradually emerged, especially in some rural areas. This paper makes an in-depth analysis of the outstanding problems embodied in the "nearby enrollment" in the compulsory education stage in China, and proposes corresponding solutions on the basis of studying and studying relevant theories and literatures, in order to provide reference for the balanced development of compulsory education in China.

Keywords

Balanced Development of Education, Compulsory Education, Nearby Schoolings

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

教育部 2022 年工作要点提出，推进义务教育优质均衡发展，其中提到，全面落实免试就近入学全覆盖和“公民同招”，指导各地完善学校划片政策。于孩子而言，就近入学减轻孩子上学负担，保障孩子安全，提升家校合作有效性，裨益孩子教育，避免“新型留守儿童”出现，增进孩子幸福；于家长而言，就近入学减轻择校焦虑，减少教育支出；于社会而言，免试就近入学，有助于实现教育均衡、教育公平[1]。但“就近入学”在我国实行以来受到大家的激烈讨论，内容基本围绕公平问题，原因无非是因为教育不均衡，不管在我国各地，学校都有名校与非名校的区分。在“就近入学”原则的指导下，学校实行学区制，这一现象引起了社会对义务教育公平问题的关注。现有的学区划分制度导致教育资源分配不均，要想真正做到入学平等，既要保证教育资源配置上的机会平等，又要保证各地区的教育发展上的实质均衡。

2. 我国义务教育阶段“就近入学”政策研究现状

针对义务教育阶段“就近入学”这一政策，国内外学者从不同的视角进行了深入的剖析和研究，取得了丰硕的成果，并给出了一些对策，为未来的研究奠定了一定的理论基础。然而，在梳理现有文献的基础上，可以发现，对“就近入学”政策所体现的公平性和有效性有颇多疑惑和争议，学术界存在着诸多质疑与争论，对于“就近入学”这一改革方向，我国众多学者也展开了诸多探讨。朱茹华提出政府要加大教育资源投入，尤其要加快薄弱学校的扶持，以缩小校际间办学条件的差距，公办学校禁止择校，放宽私立学校的选择权[2]。孙泽平认为要解决“入学难，择校贵”的根本出路在于适度发展优质私立教

育, 政府可以根据市场规律向私人投资者出租优质教育资源, 将所获得资金用于薄弱学校改造, 同时政府可以建立教育资源培训机制, 设立教育券制度, 多元化教育配置机制兼顾公平和效率[3]。林乐波、王志刚认为应对择校行为加以引导, 建立科学的择校制度。将实现教育公平分成是哪个阶段: 首先严格实行划片生, 保证教育起点公平; 其次转化教育观念, 加强制度建设; 最后加快学校标准化建设, 要建立各种特色学校允许家长根据孩子个性需求择校[4]。张杰、李肖认为要通过完善法律制度, 转变社会的教育价值观和错误的择校观和加大教育投入, 配置教育资源措施来消解当前就近入学政策在起点、过程、结果上的困境[5]。祁型雨认为应该调整就近入学政策目标、重新界定就近入学的法律含义、增强就近入学的可操作性、提高相关政策的法律地位来维护流动儿童的受教育权益[6]。李军通过理论和实证相结合调查提出应对就近入学政策定位进行调整, 将就近入学政策作为公民平等受教育权利的“最低保障”; 改善就近入学政策的实施环境, 促进义务教育协调发展; 同时要完善就近入学政策的内容与流程, 以推进其有效运行[7]。

目前, 学术界对义务教育阶段“就近入学”的研究主要集中在以下几个方面: 就近入学政策本身, 基于“就近入学”而产生的择校问题、学区房问题, 升学、招生问题, 农民工子女及流动儿童的教育问题, 以及农村学校布局调整问题等[8], 而从教育均衡发展视角下的“就近入学”政策研究则相对匮乏。本研究立足于教育均衡发展的角度, 从我国义务教育“就近入学”的实际情况出发, 深入探索了我国义务教育阶段“就近入学”政策在实施过程中体现的突出问题, 进一步探讨相应的解决策略。

3. 相关概念和理论

3.1. 义务教育

从法律法规的定义中, 义务教育的概念在不断的发展, 但它的强制性、公共性和普及型的特征是固定不变的, 均规定“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”。适龄儿童接受义务教育, 既是一项权利, 又是一项义务[9]。

3.2. 就近入学

“就近入学”的概念一直颇具争议。大部分学者和学生家长认为, “就近”就是指居住地与学校的地理距离最近, 孩子可以选择离家最近的学校入学, 但是对于“就近”也有另一种解读, “就近”并非是指地理上的最近, 而是指政府部门根据本地区的教育资源以及学生人数匹配情况, 合理进行教育规划, 为每一位适龄儿童提供平等的教育机会[10]。

3.3. 教育公平

教育公平, 指人人能够获得均衡而又优质的教育。在义务教育均衡发展方面, 教育公平的内涵主要包含两个方面: 一是适龄儿童、少年都依法享有平等的受教育机会, 二是国家在教育资源配置方面扶持边远贫困地区、农村地区、民族地区义务教育的发展[11]。

3.4. 教育政策执行

教育政策执行是教育政策实施的核心环节, 是实现预设的教育政策社会价值转化为政策现实的唯一途径, 只有没有偏差的教育政策执行, 才能实现其政策目标。对于什么是教育政策执行, 学者们的认识各不相同, 但由于教育政策执行是政策执行的下位概念, 因此教育政策执行概念大都是基于公共政策执行概念来提出的[12]。

4. 教育均衡发展背景下义务教育阶段“就近入学”所体现的突出问题

在义务教育阶段“就近入学”政策执行以来,我国各地暴露出的问题各有不同,通过阅读相关文献资料,结合对部分家长和一线教师的访谈,发现义务教育阶段“就近入学”所体现的突出问题主要有以下三点。

4.1. 硬件条件不均衡

因为早期我国的教育资源持续向城市集中,因此农村地区学校的硬件设施仍然落后于城市地区。农村地区学校的硬件设施和教学环境都相对于城市地区的学校来说有较大不足,这些地方的基础设施配备不足,教学设备及器材缺乏,有的地方更是属于陈旧、落后。即使在同一个区域内,由于受到地理位置、交通情况和经济状况等因素的影响,不同乡村学校的硬件水平也存在很大的差异。通常,在交通便利、经济相对发达的地区,学校的基础设施会更完善,办学条件也会更好。而在相对偏远、落后的地区,学校的基础设施会比较落后,硬件条件会比较差,特别是在一些偏僻的山村,有一所设施完善的学校已经是难上加难。

4.2. 师资力量不均衡

教师是学校的主心骨,一支高素质、高水平的教师队伍是学校持续发展的核心影响因素。农村义务教育阶段,最突出、最迫切的问题就是师资力量的短缺,而教师这一教育资源的“软实力”在农村地区则显得尤为薄弱。由于农村地区经济发展相对滞后,很难招聘到高学历、高素质的教师,即便通过各种渠道招到了一些高素质、高学历的教师,最后也都会逐渐向城市发展,不会长期留在农村。除此之外,农村地区的有些出色的教师,也常常会被外调到城市里的学校去,这使得农村学校本来就缺乏较好的教育资源的情况变得更加严重,造成了农村地区的学校整体教学质量与城市地区相差甚远。这些情况造就了农村学校基础教育教学水平的滞后。为了缩小城市地区和农村地区师资水平的差距,使乡村地区的每一个适龄学生都能获得公平、优质的教育,国家颁布了一系列政策,使得农村地区的教师质量得到了提升。但因为城市地区和农村地区之间的经济发展不平衡、交通条件不方便,虽然农村地区通过国家的相关政策把一些优秀人才吸引过来,但最后留在乡村的却少之又少。

4.3. 相关政策不完善

根据《义务教育法》的规定,适龄儿童在户籍所在地就近入学的首要目的是保障适龄儿童就近接受义务教育的权利。就近入学政策背后的内在逻辑是“学校均衡布局-就近入学-平等接受义务教育”,然而在优质教育资源分布不均,校际之间、区域之间、城乡之间教育质量不均衡,优质教育供需矛盾十分突出的背景下,要求人们尤其是社会底层人群按照户籍地就近入学,就等于要求他们接受客观上并不平等的义务教育。根据就近入学政策,那些因先赋性因素(出生地、家庭条件等)而不能享受优质教育的孩子就更不可能享受国家对其所处不利环境的差异补偿^[13]。然而,在实际生活中,一些县级教育行政部门在制定“就近入学”的学区划分方案时,将房产证或不动产权证作为入学资格审查条件之一。这在一定程度上,对适龄儿童行使就近入学的权利造成了一定的制约。通过教育部历年来的政策文件,我们可以看出,“就近入学”政策的内容并不明晰。由于我国不同区域的经济、地理条件不同,虽然国家将“就近入学”的细则授权给了各地政府,让他们根据本地的实际情况来制定,但政策中没有给予地方各级实际操作的标准,也没有针对在实施过程中可能出现的各种情况进行说明,因此可操作性过强,很难把控。目前,我国的义务教育资源并不均衡,有些地区的居民数量及学校分布并不均匀,各地区的形状也是不规则的。因此,在划定片区时,教育行政部门须对学校和学生情况等多方面的因素进行全面考虑。

因此，在实际操作过程中，政府很难制定出一个各个方面都完善的政策，只能对不同方面进行权衡，这样就不可避免地会在某些方面造成偏颇。与此同时，有关部门之间在落实“就近入学”的过程中也缺乏协调。

5. 教育均衡发展背景下义务教育阶段“就近入学”问题的解决策略

5.1. 均衡教育财政资源，缩小城乡差距

在我国，教育投资在整个社会中占有举足轻重的地位。国家应该加大对西部地区和东部一些贫困地区的教育投资，以实现区域和城乡之间的均衡发展。同时，要充分发挥全社会办学的积极性，拓宽社会资本投入的渠道，从多个方面加大投入。多渠道增加教育经费。针对农村地区义务教育阶段的薄弱学校的硬件设施状况，近年来，国家及各地有关部门相继出台了一系列的政策措施，对提升基础教育学校办学水平，推动义务教育均衡发展有很大帮助。在偏僻的山区，由于地理环境的复杂性，有些村庄不但地处偏僻，而且交通不便，环境恶劣，加之近年来大量的农村中小学撤并，尽管各地都将教育资源进行了整合，但是学生去学校却要走很长的路，尤其是在偏远的地方，既不方便也不安全。要从根本上解决农村地区孩子“上学难”的问题，就需要加快城镇化的发展，增加对农村地区的资金投入，提高农村地区的基础设施水平，改善地理环境及交通建设。

5.2. 提高教师素质，保障农村师资配置

要想促进农村义务教育阶段的发展，最重要的还是要依靠人才。教师的专业化程度将会对教育质量产生直接的影响，特别是在农村地区，整体师资质量与城镇地区相比存在着很大的差异，所以，加强农村地区的教师素质提升势在必行。为了让每个学生都能接受优质教育，国家已经出台一系列关于加强乡村教师队伍建设的政策，对推进义务教育均衡发展有很大促进。虽然目前我国农村中小学的师资力量已经得到了一定程度的提升，但是，在促进城乡教育均衡、提升师资力量方面还有很长的路要走。在教师培养上，要给乡村教师提供学习、进修的机会，让农村地区的教师多去城市学校学习先进的教学思想和教育方法。同时可以组织城市地区的教师下乡进行互助培训、举办交流讲座等，分享自己的优秀的教学经验和方法，通过一系列活动提高现有乡村教师的整体素质。此外，还应加大对农村教师的引进力度。农村地区资源紧缺，很难吸引到优质的教师，可以从经济和荣誉两方面入手吸引更多优秀人才。首先在引进人才时可以承诺给予一定的安家补助和生活补助；其次，针对每年度的评奖评优，在名额上可以向乡村教师倾斜，在精神上给予乡村教师肯定，提高乡村教师的自豪感和满足感；同时，对在农村地区任教每达到一定年限的教师，可以给予相应的荣誉称号和奖励，随着任期时长的增长，补贴和奖励逐渐增加，让更多的优秀人才愿意来到乡村，愿意留下来。除此之外，由于乡村学校都位于较偏远的地区，分布较为分散，这种慢节奏的乡村生活没有城市的紧迫感，导致许多教师受环境影响容易忽视对素质能力的培养和提升，从而导致工作懈怠、能力不足，因此应该注重教师专业素质的培养，提高乡村教师的整体素质，以强化乡村教师队伍建设[14]。

5.3. 完善就近入学政策

就近入学政策内容规定不明确会导致地方政府在实行就近入学政策时遇到障碍。因此，国家在颁布就近入学政策时给出相应标准很有必要。首先需要对具体内容进行完善，对就近入学的含义、片区的划分、以及监督制度进行具体规定，规范义务教育中小学不同阶段入学的程序和步骤，明确规定执行时各部门的职责和权限，加强各部门之间的协调沟通。其次，政策的执行具有一定的灵活性。在偏远地区，一些村庄的分布比较松散，地理位置比较偏僻，人口也比较少，实行“就近入学”的政策后，其它片区

的学校可能会比其划分的学校还要近。同时，由于目前全国各地仍有大量的流动人口，但某些学校提出了将房产证或不动产证作为入学资格审查的条件，因此，户籍、房产、居住条件等方面的不一致，造成了部分适龄儿童无法“就近入学”。地方政府要结合当地的实际，适时作出相应的调整。

6. 小结

教育应当是每一个义务教育阶段的适龄儿童都可以平等享有的权利，“就近入学”政策与广大人民的利益有着密切的联系，而在农村，特别是在贫困山区，教育很容易被忽视。就近入学是义务教育法中的一个基本原则，适用于全国各个区域。为了解决城市地区和农村地区教育不均衡的问题，国家对此进行了不懈努力，提出了一系列政策。随着时间推移，农村地区的经济也逐步得到了提高，农村地区居民的生活水平也逐渐得到了提升，城市地区和农村地区义务教育阶段的教育之间的差距也会变得越来越小。但是，要制定一套什么样的合理、合情的政策，采用什么样更有利于农村义务教育发展的方式，开发什么样更有利于农村地区就近入学的模式等，还需要在实践中不断地完善和改进。

参考文献

- [1] 练洪洋. 从教育均衡着手破解“就近入学”难题[N]. 广州日报, 2022-02-09(A4).
https://newspaper.gzdaily.cn/h5/html5/2022-02/09/content_869_782950.htm
- [2] 朱茹华. “就近入学”与教育公平[J]. 基础教育研究, 2005(5): 3-5.
- [3] 孙泽平, 孙露晞. “入学难、择校贵”难题之解——从义务教育入学机制说起[J]. 教育理论与实践, 2012(5): 12-14.
- [4] 林乐波, 王志刚. 从划片招生到自主择校——关于教育公平的思考[J]. 当代教育科学, 2012(8): 58-59+64.
- [5] 张杰, 李肖. 论“就近入学”政策的困境及其消解[J]. 现代教育科学, 2014(10): 90-92.
- [6] 祁型雨. 我国就近入学政策分析——兼谈对农民工子女就近入学权益的维护[J]. 教育科学研究, 2010(7): 5-9.
- [7] 李军. 我国义务教育阶段就近入学政策分析[D]: [博士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2007.
- [8] 金娟. 我国农村义务教育阶段就近入学的公平问题研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2016.
- [9] 陈晓梅. 三明市乡村义务教育阶段“就近入学”政策的执行困境及破解[D]: [硕士学位论文]. 福州: 福建师范大学, 2021.
- [10] 刘爽. “就近入学”政策实施困境研究——基于布迪厄场域理论的视角[J]. 现代教育科学, 2019(8): 135-139+156.
- [11] 余俊. 学区划分对义务教育均衡发展的影响与地方立法对策[J]. 大庆师范学院学报, 2020, 40(4): 48-56.
- [12] 黄娥. 义务教育就近入学政策执行问题研究——基于C市X区的个案分析[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2016.
- [13] 周俊洋. 义务教育阶段就近入学政策的实施困境与出路[J]. 黑龙江教师发展学院学报, 2021, 40(12): 66-69.
- [14] 胡茜, 解雨萌, 彭凤霞, 等. 乡村振兴背景下教师队伍建设现状及发展策略——以某西部县域为例[J]. 西部素质教育, 2023, 9(3): 133-136.