

“划学区、就近入学”政策的 法律规制：实质平等的视角

张婷¹

【摘要】：“划区就近入学”政策涉及的不仅仅是公民的受教育权，更涉及不同阶层平等权的实现。家庭的经济社会条件或阶层背景与子女的教育获得之间存在一定关联。这一关联受到义务教育分配政策的直接影响。“划区就近入学”政策尝试实现按居住地分配的教育机会平等，但其一方面忽略了义务教育资源配置的先在不平等，另一方面间接鼓励了家长“购房择校”的行为。由于这一政策隐含着地方政府、房地产开发商和购房者等各方的“共谋”，因而获得了不断自我强化的动力，它将义务教育资源分配事实上异化为基于家庭经济社会地位的竞争性分配。作为缓解社会阶层优势支配性影响的国家设置，反而却成为强化家庭经济社会条件和阶层影响的助推因素。这一悖论的产生，固然与基础教育本身较为强调家庭文化资本和国家资源支持的特殊性有关，但更与地方政府单方面主导分配标准和分配过程有关。基于此，应回归宪法上的受教育规范，尝试重构以实质平等为基础的多元分配标准，构建多层次、多样化、多渠道的义务教育体系；同时，基于义务教育作为公共产品的民主属性，提升义务教育分配过程的民主品格。

【关键词】：义务教育 划区就近入学 学区房 受教育权

【中图分类号】：D921 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-854X(2021)03-0138-07

教育是累积性的优势叠加，早期阶段获得优质教育机会具有累积性优势效应，对后续教育的路径分流有决定性的影响。¹因此，初始的基础教育分配，关系到今后一系列的社会经济效果，牵涉到基础性的社会公平。也正是认识到这一点，人们对义务教育优质资源的追逐，才会愈演愈烈。在当代中国的义务教育领域，最突出的问题是，人们对优质教育资源日益增长的需求与有限的优质教育资源之间存在着高度的紧张关系。与此同时，近些年来义务教育资源的充足配置，并没有缓解这一紧张关系。“划学区、就近入学”政策(以下简称“划区就近入学”政策)的实施，意图实现按居住地分配的机会平等，但却产生了越来越明显的义务教育优质资源向社会优势阶层倾斜的局面。所谓“学区房”应运而生，引发社会普遍焦虑。这一情况，可以说远远悖离了义务教育分配政策的初衷，乃至造成某种意义上的“南辕北辙”。就此而言，“划区就近入学”政策涉及的不仅仅是公民的受教育权，更深刻地影响到不同阶层公民的平等权实现。最近，各地为解决这一痼疾，纷纷出台措施，如“六年一学位”、“多校划片”，但反而又产生新一轮的学区房涨价潮。^②其中缘由值得深究。本文基于公共政策与平等的视角，立足于宪法关于义务教育的规范安排，分析“划区就近入学”政策缘何成为了强化家庭经济社会条件和阶层影响的助推因素，并尝试给出一种政策建议。

一、“划区就近入学”政策的负面后果及其生成逻辑

20世纪80年代中期，在基础教育财政分权体制改革的同时，国家开始改革义务教育阶段入学政策，将以考试进入“重点校”的方式调整为“划学区、按居住地就近入学”。这一政策调整的初衷，一方面是为减轻学生负担，同时限制通过缴纳择校费进行择校，以免试直升的方式来杜绝因家庭经济社会条件而产生的教育机会分配不公平；另一方面试图确立相对公平的分

¹作者简介：张婷，中南财经政法大学法学院讲师，湖北武汉，430073。

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“立法理由说明的功能与制度构造研究”（19YJC820075）

配标准，使居民按照居住地来平等地获取教育资源。

然而，这一分配政策在 30 多年的实施中，却产生了一些意想不到却又符合逻辑的后果。

第一个后果是强化了教育资源配置的先在的不平等。建国初期的“重点校”政策，从一开始就塑造了教育资源非均衡配置的初始格局。早期的“重点校”分布，本就集中于具有政治优势的单位附近。而在长期的社会流动中，社会优势阶层自发向优势教育资源区域靠拢，社会阶层的分布格局逐渐与教育资源的配置格局相契合，客观上形成基于公共服务受益程度的居住空间同质化人群聚集和社会阶层“群分”现象。^③在这一格局下，就近入学政策只能保证公民获得平等的入学权，却不可能保证公民获得均等化的教育质量。因先赋性的出生地、居住地、户籍等因素而处于先在的不平等格局中的社会弱势阶层，事实上会因“就近入学”政策而被强制性地分流到教育质量差异巨大的学校，从而将个体与先在的教育资源配置不平等捆绑起来。^④而身处其中的社会弱势阶层，只有极少数人凭借个体能力来突破资源配置的壁垒；更多人则因文化资本、社会资本和经济资本的先天缺失，而被动地接受规训。形式上的机会平等掩盖了实质上的先在配置不平等。通过教育资源的不平等配置，基于阶层差异的“群分”被制度化和结构化。

第二个后果是加剧了对社会弱势阶层的市场排斥，扩大了排斥范围。20 世纪 90 年代中期，伴随住房市场化改革的深入和户籍制度的相对松动，通过购买住房获得优质教育资源，成为高收入者的普遍选择。^⑤以学区划分为主要方式的义务教育资源配置，就此与房地产市场挂钩。人们通过购买选择居住地区，以获得居住区配套的优质教育资源。所谓“学区房”概念产生，且呈现出愈演愈烈之势。地方政府对优质教育资源的配置，与公民对优质教育资源的获得，最终都体现在房地产价格上，由此形成了所谓教育的“资本化”现象。^⑥这一情况，本质上没有改变家庭社会经济地位对教育机会分配的影响，只不过从“择校”变成了“择房”。而更深刻的是，与早先的“重点校择校”相比，一方面，购房所需支出更高，由此形成更大范围的社会排斥。另一方面，“重点校择校”仍以考试和能力为基础分配标准，这为那些虽身处社会弱势阶层但学习能力较强的学生保留了进入优质学校的可能；但一旦变为以居住区划分为标准，这一群体就因为无法购买房子而失去了进入优质学校的机会。所以，相对而言，划分学区、按居住地就近入学的政策分配标准，可能会扩大社会排斥的群体类型和范围，加剧社会排斥。

第三个后果是隐性的，间接造成了学校间竞争的弱化，将学校教育责任转移为学生负担。学区划分和就近免试入学，使得学校生源的范围被限定，以往通过选拔来获得优质生源的方式受到限制。学校也就失去了通过提高教学质量来吸引优质生源的动力，转而倡导素质教育以彰显特色。但是，在家长眼中，高中阶段的教育分流政策和高考选拔并不能为素质教育留下太多的空间。于是，学校内部在强调“减负”和素质教育的同时，家长和学生只能通过课外补习和辅导班来应对升学压力。在素质教育和升学的双重压力下，学生学业负担大幅增加。吊诡的是，划分学区、就近入学的改革政策的初衷本就是为了减轻学生负担，但最终在这一点上还是殊途同归。而人们之所以追逐优质教育资源，是因为优质教育资源可以更好地提升学生学业；但在目前的这种模式下，学业提升却高度依赖课外辅导、家庭施压和学生高强度投入。优质教育资源的产出效率是否能够对应其获得成本，也是义务教育改革应当深究的一个问题。

二、政策中的“共谋”及其自我强化

作为政策直接产物的学区房，隐含着地方政府、房地产开发商、学校乃至购房者的共谋。在某种意义上，这种共谋构成了划分学区、就近入学政策的自我强化机制，使其虽饱受诟病，但并不妨碍其长时间施行。

在基础教育财政分权体制下，地方政府是义务教育的提供者。地方政府通过提高包括基础教育在内的良好公共物品和公共服务，来吸引更多的人力资本，从而创造经济社会效益，这本身是地方经济社会发展和地区间竞争的一种正常模式。但问题就在于，地方政府恰恰忽略了基础教育公共物品和社会福利的定位，将基础教育资源的间接经济社会效益变为了直接的“资本化”。当然，优质的基础教育资源不可能直接设定为明码标价的“商品”，但通过房地产市场的“支付转移”却显而易见。从表面上看，购买学区房似乎是一个市场行为，但地方政府事实上通过学区划分、学位分配、政策设定等行政主导权力，引导市

场需求，干预市场选择，乃至人为创造市场。

义务教育的“资本化”，为地方政府带来诸多收益。在土地财政模式下，地方政府可充分获取学区所在土地开发收益的增值；围绕学区实现了人力汇聚，可以带动区域生产消费，盘活区域资源；同时，可以有效降低政府投入义务教育的财政负担；地方政府也可以优质教育资源的倾斜配置作为谈判筹码来吸引投资。这些收益的存在，尤其是土地开发收益的驱动，使地方政府意识到学区划分和教育资源供给是一种经营城市的有效政策工具，从而进一步淡化义务教育的公共物品和社会福利属性。为推动区域土地升值，配合城市区域发展，地方政府主动将优质教育资源以资源整合的名义统一安排到某一区域。这在地方政府的城市治理实践中已不鲜见。

在通过房地产市场获得优质义务教育资源的“支付转移”下，直接受益者是学区内的房地产开发商和房产业主。原先由学校获得可以用来支持学校投入的择校费变成了房地产商和业主的收益。在这一收益的刺激下，房地产开发商普遍倾向于通过寻租或投资谈判，影响地方政府的“划片”，将房产贴上“学区房”标签；另一方面，主动寻求与名校共建实现双赢，这又滋生了“学位房”概念。^⑦政府也乐于于此，因为共建的前提是房地产商提供教育设施，这可以明显降低其教育财政支出。

学区房价格的上涨，源于资源紧缺、炒房投机和垄断溢价三重原因。在地方政府的认知观念中，义务教育只能由地方政府自己来提供，民办教育仅仅只起协助作用。地方政府对于教育资源的垄断，以及市场化供给的限制，导致优质教育资源极其紧缺，“学区房”成为市场稀缺资源。资源紧缺无法满足需求，价格自然上涨。早期的购房者既获得了入学机会，又可以获得房价上涨收益，加之优质教育资源对区域房价的持续性“沉淀效应”^⑧，这些都极大增强了人们对学区房价格上涨的预期。学区房的投资属性被过分放大，大量投机空间滋生。而在一些传统名校所在区域，由于土地失去开发空间，教育资本化就反映在二手房价格上。一些大城市的“天价二手房”现象就可以被理解。

我们需要追问的是，既然地方政府、房地产开发商、学校和购买者等各方似乎都在这场教育资本化的“狂欢”中获利，那么，基于成本收益在特定阶段的一般均衡原理，谁将为此支付对应的成本？公共资源总体有限，当部分群体获得了较大份额的公共资源分配，就意味着将对其他群体形成社会剥夺。社会剥夺的机理，在于某个群体拥有控制和支配这一领域公共资源分配的能力，而该群体藉由这一主导权通过有目的的分配政策来转移成本、汲取利益。对于被剥夺者而言，社会剥夺可以分为两种类型：一种是相对剥夺，也可称为隐性剥夺，即部分群体意识到已经无力获取某种资源时，便会主动放弃。其结果是，本应可平等享有的公共资源，却被看上去合理的公共政策予以剥夺。另一种是绝对剥夺，也可称为显性剥夺，部分群体被卷入资源竞争中，由于不甘心被排斥，不得不为获得同等资源而付出更大的代价。这样，因投资而被膨胀的收益就被转换为这部分群体的支付成本。其结果就是收益者成功完成了对这部分群体的利益汲取。在这个意义上，学区政策形成了一种通过主导分配标准而造成分配不公乃至排斥或剥夺的不平等。各方主体的利益合谋，夯实了既得利益的“堤坝”，加固了优势阶层的内部封闭，最终强化了政策的实施动机和路径依赖。

三、政策偏离预期目标的缘由

客观而言，家庭的经济社会条件或阶层背景与子女的教育获得之间存在着直接关联。教育社会学理论认为，教育既是社会流动的助推器，也是有效维持社会不平等的机制之一。^⑨世界各国的经验表明，优质教育资源的配置更偏向于社会优势阶层。先赋性家庭背景可以有效决定子女的教育机会获得，从而实现不平等的结构化和代际传递。弱化先赋性社会优势对优质教育资源获得的影响，已经成为大多数国家教育改革的重要政策目标。

我国的义务教育就是这样一种旨在缓解家庭社会经济地位和阶层背景对教育资源分配过度影响的国家政策设置。义务教育以“强制、普遍、免费”为基本原则，遵从强制性、公益性和统一性要求，面向所有适龄儿童，对教育对象不进行任何阶层或社会地位的区分。我国宪法将公民受教育权规定为基本权利，国家提供义务教育是为实现公民受教育权利的国家义务；对于公民而言，义务教育是一种免费获得的公共产品和社会福利，它确保每一个公民能够获得教育机会，也保证每一个公民能够享有

大致均衡的教育资源。同时，我国宪法将公民接受义务教育规定为公民的基本义务，可谓用心良苦，就是为防止公民在相对剥夺心理下，因对教育收益和自我支付能力评估不足而自我放弃教育。

但是，从义务教育的实际进程来看，上述政策目标并未达到预期。我们需要反思，为什么作为缓解社会阶层优势对教育获得影响的国家设置，反而在很大程度上成为强化家庭经济社会条件和阶层影响的助推因素？从早期的“凭能力获取”，到当下的“划区就近入学”，这些具有平等指向的政策分配标准，为什么最终都不同程度地异化为依附于家庭经济社会条件和社会阶层优势的竞争？

回答这一问题，可从以下两个角度展开：

第一，义务教育阶段竞争的特殊性。教育竞争本质是在机会均等基础上的能力竞争。一般而言，教育成功取决于三个要素：一是个体学习能力和心智能力；二是家庭文化、社会、经济资本支持；三是国家教育资源保障。在基础教育阶段，由于受教育者的心智尚不成熟，先天智力差异不大，且学习内容多为基础性知识，所以，这一阶段的竞争并非立足于学习能力。在个体学习能力总体差距不大的前提下，竞争就转向了家庭资本和国家教育资源的竞争。在这一阶段，家庭文化资本和人力资本更有助于子女获得知识、视野、思维、方法、见识等更有利于持久竞争的“软实力”，而优质的教育资源则更好地将这些“软实力”转换为学习绩效。

在基础教育阶段，教育效果与家庭背景密不可分。这一阶段的教育竞争内在地体现了家庭背景的差别。这是基础教育的正常规律，本身无可厚非。不过，在个体学习能力总体差距不大的前提下，对社会文化资本处于不利地位的家庭而言，在家庭支持这一方面就远远落后于那些社会文化资本较高的家庭。从政策公平的角度出发，对社会文化资本处于不利地位的家庭进行差异补偿，为其配置更优质的教育资源，是缓解家庭资本主导教育竞争的政策回应，也是维持实质起点公平和机会公平的政策举措。据此而论，教育资源分配政策所采取的形式机会平等，只能说是一种最低限度的公平。而一旦默认乃至鼓励依靠家庭社会经济条件来获得优质教育资源，家庭资本与优质教育资源支持就实现了优势叠加，最低限度的公平就会被打破。所以，若要实现基本公平，义务教育资源的分配，除了保证最低限度的机会公平外，既要防止家庭经济社会条件对教育资源分配过程的支配，还要对经济社会条件处于绝对弱势的家庭给予差异补偿。无论是择校，还是划区就近入学，都没有认识到义务教育阶段教育竞争的特殊性，不仅没有突出对经济社会条件处于不利地位的家庭的差异补偿，更是在优质教育资源的分配过程中顺应了先在的家庭经济社会的不平等。

第二，政府主导分配标准的单向性。优质义务教育资源总是稀缺的，但稀缺并不必然意味着不平等。阿马蒂亚·森关于饥荒的经验研究指出，一些最严重的饥荒正是在人均粮食供给没有明显下降的情况下发生的；在粮食充足的情况下，对粮食的控制和支配所产生的分配不平等，也是导致饥荒的原因。⁽¹⁰⁾同样道理，在家庭社会经济地位和阶层背景本就与义务教育有密切相关的前提下，优质教育资源的分配如果不能有意识地调控家庭社会经济地位和阶层背景的影响，就会自然而然地成为阶层不平等的助推力量和传递工具。当然，这里所谓的“调控”，并非祛除家庭社会经济地位和阶层背景的影响。事实上，这些影响不可能完全消除，而且家庭影响教育是社会正常现象。所谓“调控”，是指以公平为导向的义务教育资源分配，不能任由家庭社会经济条件和阶层背景主导分配过程。

义务教育不同阶段的分配标准都为家庭介入教育资源竞争容留了大量空间，而经济资本的逐利性，使得其不断汲取资源，进而不断生产社会焦虑，由此将越来越多家庭卷入资本竞争中。“划区就近入学”政策30余年与房地产市场日渐紧密的结合，正是这一扩张趋向的极佳说明。由于义务教育是国家免费提供的公共产品，对优质义务教育资源的竞争不可能直接体现在以价格为载体的市场竞争中，而是以各种隐性方式来实现的。在以考分为主要手段时，参加辅导班、竞赛班就成为竞争导向；在允许择校时，寻求社会关系或缴纳择校费就成为竞争手段；在禁止择校但划分学区就近入学时，购买学区房就成为家庭的理性选择。⁽¹¹⁾如此等等，都延续了家庭社会经济地位对教育资源分配的实质性影响，其结果都有利于社会经济地位较高的家庭。

义务教育作为一种国家义务和公共产品，本质上具有民主属性。政府作为行政机关，由其主导义务教育资源分配，虽能有效保障科学理性和行政效率，但存在“民主赤字”问题。义务教育资源的分配，事关不同群体和不同阶层，混杂不同社会因素和不同价值考量，也须直面不同层面和不同层次的需求。无论是从义务教育的民主属性，还是分配的科学理性保障而言，民主程序都是确立义务教育资源分配标准的根本依托。但目前由政府主导的分配过程及其标准确立，均是政府单向度技术理性的体现。面对多元化的社会选择和多样化的个体需求，由于没有经过民主过程的充分辩驳和反复权衡，单一标准虽能化繁为简，但难免顾此失彼，有失周全。即使在特定的阶段，政府的单向标准可以确保一定范围的有效性，但也会因为无法及时应对社会和个体基于政策回应的行动策略，而产生政策的意外效果乃至异化风险。在这种情况下，面对异化风险，政府的处置常常会陷入“头痛医头、脚痛医脚”的境地，很难触及到根本问题，且极可能因政策的即时调整而动摇预期，强化公众的政策不信任心态。而从公共政策评估中“政策效果递减规律”来看，一项政策实施时间越长，政策的初始目标越弱，意外效果越强。⁽¹²⁾“划区就近入学”政策已经实施了30余年，政策效果的递减可以说非常明显。

四、基于实质平等的法律规制体系

如上所述，当前义务教育领域核心问题是优质教育资源的稀缺和配置不均衡与民众需求的紧张关系，而按居住地划区、就近入学的义务教育分配标准，默许乃至纵容了以家庭经济条件来购买房产而获得优质教育资源的行为。围绕这一判断，应对这一问题就具有了两个指向：一是在增加义务教育资源配置的前提下促进义务教育均衡发展，力图从根本上缓解上述紧张关系；二是改革分配标准，抑制学区房现象。

不过，这两项措施都会面临障碍。在基础教育财政分权体制下，地方政府作为义务教育的提供者，在面对巨大教育财政负担时，客观上存在着供给不足等现实问题。加之在绩效考核体制下，基础教育投入不能在短期内见效，地方财政投入驱动不强。有限的财政投入更倾向于投向重点学校，这样虽加剧了不均衡，但却可以使投入获得明显政绩。而上级政府借助权威强制要求地方政府加大教育投入，往往会滋生大量策略和机会主义行为。在这一“地方负责、分级管理”的财政投入模式下，投入不仅不能缓解不均衡，反而还在拉大不均衡。这也正是地方政府默许乃至纵容义务教育资本化的一个原因。而依赖中央转移支付来加强义务教育投入的思路，则可能因为无法切中地方需求而陷入配置低效状态，滋生地方“搭便车”行为。⁽¹³⁾所以，义务教育投入如何实现均衡，在宏观上取决于财政分权体制。单纯谈增加义务教育投入，意义不是很大。

对分配标准的改革，则因为没有能够触及分配不平等的根本问题而效果不佳。当前，各地政府均看到了学区房现象背后的问题，也纷纷采取了诸多应对措施。例如，上海市采取了对于区域内入学矛盾突出的学校实施每户地址五年内只享有一次同校对口入学机会，一定程度上抑制了学区房的投机；北京市西城区则在《关于西城区2020年义务教育阶段入学工作的实施意见》中规定“2020年7月31日之后在西城区购房并取得房屋产权证书的家庭适龄子女申入小学时，将不再对应登记入学划片学校，全部以多校划片方式在学区或者相邻学区内入学。”这些入学政策限定，试图通过弱化某一区域的房产和重点学校之间的联系，使学区房溢价问题得到一定控制，但是这些举措均未从根本上切断区位和学校的联系，因此无法从根本上解决问题。

社会出身与教育获得之间的联系，受到国家政策的密切影响。⁽¹⁴⁾“划区就近入学”政策涉及的不仅仅是公民的受教育权，更是不同阶层的平等权。从平等权保障和关于义务教育的宪法安排出发，矫治“划区就近入学”政策的不利影响，可从以下三个方面展开：

（一）重构以实质平等为基石的多元分配标准

在义务教育领域，基本的正义分配标准是公平和平等。义务教育均衡化的本质是义务教育资源的公平分配，让每一个适龄儿童能够平等享受大致相等的教育。但目前公平和平等的分配标准却被资本和市场支配，从而使得经济上的不平等通过领域的转换而增加，也使得教育领域失去了基础性的正义。⁽¹⁵⁾

不过，有关义务教育领域的公平和平等的理解，本身却是高度多元化的，至少有以下几种理解：(1)资格平等，即狭义上的机会平等；(2)能力平等，以能力为依据通过竞争获得教育机会；(3)实质公平，给予弱者以帮扶，给予强者以适当限制；(4)原始意义上的平等，例如用抽签来决定分配。当前，以机会平等为基础的分配标准，掩盖了经济优势群体对弱势群体的竞争排斥和投机行为的横行，既引发分配不公，也导致竞争失范。尤其在基础教育阶段，家庭资本和国家资源保障是较为重要的竞争因素。故而，应当对上述平等标准进行融合。具体而言，这一阶段的分配政策若要保证公平，一方面要限制社会经济条件较高的家庭通过市场竞争来获得更优质的教育资源，另一方面则要对经济社会条件处于弱势的家庭在教育资源配置上给予帮扶，弥补其家庭资本缺失这一竞争短板。

(二)构建多层次、多样化、多渠道的义务教育体系

我国宪法规定受教育是公民的义务，国家为此提供义务教育资源。但这并不意味着公民就只能从公办学校接受义务教育。这无疑是对宪法受教育规范的一种误解。公民受教育义务的履行方式应当是多样化的，由国家提供的公办教育来获得是主要方式，但绝非唯一方式。

在诸多教育方式中，国家提供的义务教育，是一种普惠性和兜底性的教育资源保障，这一层次的义务教育面向全体公民，只要有中华人民共和国公民资格就可以免费享有。当然，这一基础性公共服务远远不能满足一大部分家庭对优质教育资源的需求。为满足这一部分群体的需求，一方面，地方政府可以增加财政投入设置重点学校，但重点学校的教育机会应当面向所有人，在机会平等的基础上进行竞争，凭能力获得；另一方面，民办教育亦可以提供义务教育，以购买方式获得，面向有支付能力且不满足于国家义务教育的群体。这一多层次的义务教育体系，在提供普惠性义务教育的兜底基础上，适应了上述多元标准，容纳了多元选择，满足了不同家庭的多样化需求。

构建这一体系，须满足以下三个条件：

第一，必要的均衡化，即普惠性的公办教育和重点学校间的差距不能太大。这也是当前问题的症结所在。义务教育均衡化政策的重点，是通过对区域内一般学校的提升来缩减与重点学校的差距。这就要求在基本公平的层面上对区域内一般学校进行差异补偿。目前通行的师资流动、对口帮扶不是根本举措，而行政主导的简单均等化可能造成零和博弈，使区域内民众失去好学校。最重要的举措就是落实义务教育均等化的中央政策，通过中央转移支付和地方财政支持提高一般学校的整体教育质量，抬高基本公共服务水准。地方政府投入应当偏重于一般学校，而不是将大部分资源都集中到重点学校。从务实的角度出发，既然无法避免社会关系和社会资本的“暗箱操作”，可以考虑开放一定程度的“重点择校”，但“择校”收益应当配合地方财政用于对一般学校的差异补偿。⁽¹⁶⁾

第二，重点学校入学竞争性选拔。一般学校和重点学校的功能不同，前者侧重于普惠性国家义务的提供，后者则偏向以能力为选拔标准。在普惠性公办教育的基础上，将重点学校入学设定为凭能力获得，据此设计考试选拔制度。从现实来看，这一制度举措可以为处于社会经济弱势地位的适龄儿童越过经济社会条件的障碍，依靠考试来获得优质教育资源，从而有效冲破经济社会不平等借助教育的代际传递；从义务教育体系的层次性来看，普惠性的公办教育和竞争性的重点学校政策，可适应多元化的社会选择，也可以融贯义务教育的公益性和公平性价值要求。作为配套制度，可建立对重点学校的动态审核和评估制度。一方面，重点学校并非固定，通过动态审核可以保持重点学校范围的开放性，这样既可以给重点学校施加压力，也可为一般学校增加动力。另一方面，可以借鉴美国在《不让一个孩子掉队法》中实施的评估制度，对学校在帮助学生克服贫困等方面所取得的进步进行评估。⁽¹⁷⁾

第三，义务教育资源供给的多渠道。在政策举措上，应将民办学校举办义务教育纳入义务教育体系，丰富义务教育体系的层次性，提供多样化选择。目前部分地区出现了“公弱民强”现象，民办学校依靠资本优势，采取提前招生等方式，“掐尖”明显。作为回应，多地将“公”“民”同招作为一项重要改革推进，试图解决民办学校“择校热”等问题。⁽¹⁸⁾实际上，在以购

买学区为分配标准的公办教育体制下，民办学校“择校”实际上是另外一种选择，而且是成本较小的选择。这对于那些买不起学区房的家庭而言，不失为一种替代性选择。政策如果不仅不能抑制家庭经济社会条件和阶层背景对义务教育资源分配的主导，反而还试图遏制市场理性选择，将会造成更大的不公平。我们反对的是公办名校依靠房地产商支持衍生出民办名校的资本运作，但绝对不是对民办学校举办义务教育的全盘限制。将民办学校举办义务教育纳入义务教育体系，本身就是打破地方政府垄断教育资源的一个尝试，这将有助于弱化学区与教育资源的联系。而且，在普惠式和兜底式的公办教育基础上，允许不同群体按照自身实际进行多元选择，也符合新时代政府与市场关系的发展要求。

(三)提升义务教育资源分配的民主品质

有限的优质义务教育资源如何分配，关涉教育公平，属于事关民生问题的重大决策领域。由地方政府教育行政主管部门和行政规划主管部门单方面决策的模式，既不符合重大行政决策强化公民参与的导向，也难以达到义务教育作为公共资源的分配民主要求。就实践而言，这种单方主导模式，更隐含了自利空间和寻租可能。因此，在探讨正当分配标准的同时，也应关注分配程序和制度。

义务教育的资源分配程序和制度，应当遵循民主要求：首先，从长远来看，基于义务教育资源分配的民主性质要求，对义务教育资源的分配应当通过民主立法程序实现。应当通过立法确定义务教育资源分配的总体框架。在这个总体框架下，应明确地方政府在特定阶段内的财政投入和保障职责、促进义务教育资源均等化配置的职责、义务教育资源配置的重点区域和领域、就近入学政策的原则和框架性规定等。应注意，《中华人民共和国义务教育法》对此已经予以明确，但在其确立的“地方负责、分级管理”模式，还应通过地方性法规对上述问题进行具体化，根据地方实际确定本区域义务教育配置的总体框架。其次，应提高地方政府主导的分配程序的民主程度。在决策过程中，通过公众参与程序，建构民主、开放、回应的民主机制。应将学区划分政策列入重大行政决策范围，严格遵守《重大行政决策程序暂行条例》，尤其要保障公民实质性参与学区划分政策制定过程，避免行政机关单方意志主导及利益群体的意志渗透。再次，应将地方政府义务教育政策纳入规范性文件备案审查程序，尤其是强化同级人大常委会对相关政府政策的审查，以监督促进地方政府决策的合法性。

结语

社会的贫富分化通过对教育资源分配的影响而发生着代际传递。如同《我们的孩子》一书所描述的美国场景一样，在当代中国，我们也必须看到，贫富之间的剪刀差，在家庭结构、父母教育方式、学校教育、邻里社区内都有鲜明的反映，下一代人的生活机遇因此被深刻塑造。⁽¹⁹⁾在这个实质性的巨大差异下，仅仅谈形式上的机会平等是无力的。划区就近入学的义务教育配置政策，使得基于居住地的教育机会平等分配事实上演变为基于家庭经济社会地位的竞争性分配，将优质教育资源垄断在社会优势阶层，从而加剧了对社会弱势阶层的排斥，强化了教育不平等的代际传递。对这一政策偏离的矫治，除了提高优质义务教育资源的供给外，还应在资源配置均衡化的政策语境下对家庭社会经济条件处于弱势的家庭进行差异补偿，而根本之策在于，构建多层次、多样化、多渠道的义务教育体系，在普惠式义务教育供给基础上，满足不同家庭、不同层次的义务教育需求。

注释：

1 参见吴愈晓：《教育分流体制与中国的教育分层(1978—2008)》，《社会学研究》2013年第4期。

2 参见陈梦妤：《北京学区房迎最后疯狂？》，《每日经济新闻》2020年5月7日。

3 参见陆铭、张爽：《“人以群分”：非市场互动和群分效应的文献评论》，《经济学》2007年第3期。

4 参见李涛：《中国教育公平亟待深度范式转型》，《教育发展研究》2015年第6期。

5 参见冯皓等：《通过买房而择校：教育影响房价的经验证据与政策含义》，《世界经济》2010 年第 12 期。

6(16)方长春：《义务教育“资本化”：成因及社会影响》，《江苏行政学院学报》2018 年第 5 期。

7 参见王金涛、柯高阳：《治理教育不公乱象，别忘了“学区房”外还有“学位房”》，《半月谈》2020 年 5 月 18 日。

8 参见张浩、李仲飞、邓柏峻：《教育资源配置机制与房价——我国教育资本化现象的实证分析》，《金融研究》2014 年第 5 期。

9 S. R. Lucas, Effectively Maintained Inequality: Education Transitions Mobility, and Social Background Effects, *American Journal of Sociology*, 2001, 106 (6), p. 1642-1690.

10 参见[印度]阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，王宇、王文玉译，商务印书馆 2009 年版，第 14 页。

11 参见郑磊、王思檬：《学校选择、教育服务资本化与居住区分割——对“就近入学”政策的一种反思》，《教育与经济》2014 年第 6 期。

12[美] B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘：《公共政策工具：对公共管理工具的评价》，顾建光译，中国人民大学出版社 2007 版，第 153 页。

13 参见丁维莉、陆铭：《教育的公平和效率是鱼和熊掌吗》，《中国社会科学》2005 年第 6 期。

14 参见周雪光：《国家与生活机遇：中国城市中的再分配与分层：1949—1994》，郝大海等译，中国人民大学出版社 2015 年版，第 84 页。

15[美]迈克尔·沃尔泽：《征义诸领域：为多元主义和平等一辩》，褚松燕译，译林出版社 2009 年版，第 18 页。

16 参见[美]托马斯·R·戴伊：《理解公共政策》，谢明译，中国人民大学出版社 2011 年版，第 118 页。

17 参见王朋：《“公、民同招”促进义务教育均衡发展》，《每日经济新闻》2020 年 4 月 22 日。

18[美]罗伯特·帕特南：《我们的孩子》，田雷、宋昕译，中国政法大学出版社 2017 年版，第 1 页以下。