doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2018.05.004

X市小升初“阳光招生”政策实施现状 调查与对策研究

叶莎

(鹰山小学,湖南岳阳414000)

摘要:小升初入学一直是社会关注的热点问题。《义务教育法》中明确规定每一个适龄儿童、少年在义务教育阶段都有权利享受公平教育。然而现实中由于教育发展不均衡,产生一批薄弱学校,导致“择校”问题日益严重。为了均衡学校发展,遏制“择校热”的问题,让每一个孩子享受公平教育,在阳光操作下实现就近免试入学,X市地方政府和教育局根据当地的教育实际情况,制定了X市小升初“阳光招生”政策。通过调查了解X市小升初“阳光招生”政策实施现状的问卷调查和访谈,分析这一政策实施中的问题,提出相应的政策建议,旨在促进X市小升初“阳光招生”政策的不断完善。

关键词:阳光招生;政策实施;均衡发展

中图分类号:G620

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2018)05-0018-09

教育部为了进一步完善义务教育阶段公平入学,在2014年1月发布《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》。《意见》要求为贯彻十八届三中全会精神,落实义务教育免试就近入学要求,健全科学、明晰、便利的小学升入初中制度,规范招生入学行为,提高治理水平,促进教育公平,全面实行阳光招生^[1]。据笔者了解,在教育部发布《意见》提出阳光招生之前,从2012年开始有部分地区陆陆续续根据本地的实际情况开始了小升初“阳光招生”政策。X市也是实施小升初“阳光招生”政策的地区之一,政策基本要求:(1)公开、公正、公平的原则。招生政策、范围、条件、程序、办法、咨询电话等公开,接受社会监督。(2)免试就近入学原则。初中招生免除文化考试,按照划片、相对就近的方式录取学生,依法保证外来务工人员子女入学。(3)统一管理的原则。市区初中招生工作在市区初中招生工作领导小组领导下,统一组织管理,统一招生录取,统一登记注册。但小升初“阳光招生”政策

作为一种新的招生政策,必然存在一些不足,需要改进。因此本论文以X市城区中小学家长、教师、教育行政部门为调查对象对小升初“阳光招生”政策实施现状进行调查分析,针对政策在实施中出现的问题提出自己的观点和对策。

1 X市小升初“阳光招生”政策实施现状调查分析

1.1 X市实施小升初“阳光招生”政策的调查设计

本次主要研究的是X市教育局结合X市本地的实际情况而推行的“阳光招生”政策,为了深入了解这个政策的实施,笔者进行了大量的调查,遵循没有调查就没有发言权的原则,用事实说话,用数据说话。调查主要分为问卷调查和访谈调查。

问卷调查主要选择初中的家长。选取了不同层次的7所初级中学,每所初中选取了120名家

收稿日期:20180402

基金项目:湖南省高校创新平台开放基金项目(11K025)

作者简介:叶莎(1981-),女,湖南岳阳人,小学高级,硕士,主要从事教育管理和小学数学教学研究。

长,共计840份调查问卷。为了保证调查结果的真实可信,每个学校是随机抽选人员,本次问卷采用不记名回收,问卷中所有问题都采用单选的形式,方便被调查者作答。本次发放了840份问卷,收回823份,除去不合格问卷20份,有效问卷为803份(表1、表2统计按803份统计,由于有56份在表2中调查中对政策不了解,因此表3~表8以747份的问卷调查为标准),表1、表2有效率为95.6%,表3~表8的有效率为89%。访谈调查主要选取教育行政部门工作人员以及7所学校的校长进行了访谈调查。选取的这7所学校层次不同,包含了优质中学、普通中学与薄弱中学。针对小升初“阳光招生”政策实施的相关问题进行访谈。

1.2 X市小升初“阳光招生”政策实施状况调查分析

表1 您的子女入学方式

入学方式	人数	百分比
就近入学	726人	90.4%
择校入学	77人	9.6%

表1的统计结果显示:在小升初阶段,X市市直大部分学生实现了就近入学,这个比例达到了90.4%,而仍有一小部分学生是择校入学的,由此可看出“阳光招生”政策实施以来择校现象有所缓解,基本实现了就近入学,但是择校现象依旧存在。

表2 您对当前X市实施的小升初“阳光招生”政策了解吗?

选项	不了解	不太了解	了解	比较了解	非常了解
人数	56人	188人	345人	143人	71人
百分比	7%	23.4%	43%	17.8%	8.8%

表2统计结果显示:对于X市实施的“阳光招生”政策了解、比较了解、非常了解各占43%、17.8%和8.8%,共计69.6%,而对该政策不了解、不太了解分别占7%和23.4%,共计30.4%,总体上来看,家长对于政策了解的比例远大于不了解,“阳光招生”政策得到了大部分家长的极力支持。同时也反映出宣传力度还需加强,使更多的家长能够深入了解此政策的实施,争取这部分家长对此政策的支持。

表3统计结果显示:满意、比较满意、非常满意分别占了46.3%、16.3%和8.9%,共计

71.5%,大多数人对于“阳光招生”政策实施持满意态度,认为此政策能较好地解决小升初的择校问题,让孩子能享受教育公平,说明“阳光招生”政策虽然没有100%的达到政策预期的效果,但也取得了很好的成绩。29.2%的家长是不满意或不太满意的态度,说明这个法规政策在实施过程中有改进的空间,还需要教育部门在政策实施过程中加强与家长的沟通、协调,因为家长满意度直接关系到政策的实施。

表3 您对当前本市实行的小升初“阳光招生”政策满意吗?

选项	不满意	不太满意	满意	比较满意	非常满意
人数	58人	155人	346人	122人	66人
百分比	7.7%	20.8%	46.3%	16.3%	8.9%

表4 您觉得当前X市义务教育阶段有必要实施小升初“阳光招生”政策吗?

选项	完全没必要	没必要	有必要	很有必要	说不清楚
人数	25人	92人	402人	149人	79人
百分比	3.3%	12.3%	53.8%	19.9%	10.7%

表4统计结果显示:目前家长对实施“阳光招生”政策的态度,认为完全没必要和没必要的分别占3.3%和12.3%,认为有必要和很有必要的家长分别占53.8%和19.9%,而认为对此政策说不清楚的占到了10.7%,从这可以看出有一小部分家长对于政策的解读还需要加强。

从访谈中了解到教育行政部门工作人员认为尽管政策实施还存在一些问题,但是小升初“阳光招生”政策的实施还是很有必要的,它在一定程度上均衡了学校的发展,均衡了各校的生源,遏制了择校等实际性问题。中学校长中两位薄弱学校的校长认为“阳光招生”政策的实施给学校带来了新的活力,它遏制了本学区优秀学生的流失,提高了学校的生源质量,调动了教师们积极性,让学校恢复了生机,看到了希望。两位优质学校的校长认为有必要实施,现在我们再也不用一到开学就关机、躲着那些要进校的人而不敢回家,同时减轻了老师的负担,也给学生一个宽松的學習的环境。3位普通中学的校长也认为有必要,虽然说政策中还存在问题,但是政策的实施有利于学校的发展,这两年随着阳光招生政策的实施,教育局提出建合格学校,政府加大了对学校的投入,改善学校的办学条件,促进了学校的发展。

表5 您认为X市小升初“阳光招生”政策是否阳光?

选项	不阳光	不太阳光	阳光	基本阳光	很阳光
人数	113人	126人	275人	136人	97人
百分比	15.1%	16.9%	36.8%	18.2%	13%

表5统计结果显示:X市小升初“阳光招生”政策实施以来,认为此政策突显“阳光”的占68%,认为此政策还不够“阳光”的占32%,从这个比例我们可以看出,政策还存在一些问题,使得招生并没有人们想象的那么公平,这还需要进一步完善,以便实施能达到更好的效果。

访谈中教育行政部门工作人员认为此政策的实施基本上体现了“阳光”,它规范并公开招生程序、片区划分范围、监督等,让家长 and 媒体能了解政策有关信息。7所中学的校长都认为此政策还不够“阳光”,普遍认为,现在学校没有任何自主招生的权利,教育局将所有招生权利都收至教育局统一管理,很多信息学校并不知情。公开的仅仅是表面的、政策大方向的东西,所以说还不够

表7 您认为当前“阳光招生”政策实施过程中突出的问题有哪些?

内容	完全不赞同	很不赞同	赞同	比较赞同	非常赞同
政策实施过程信息不够公开	人数 112人 百分数 15%	237人 31.7%	295人 39.5%	82人 11%	21人 2.8%
政策内容不够公平,学生身份不平等	人数 123人 百分数 16.5%	194人 26%	302人 40.4%	59人 7.9%	69人 9.2%
政策制定缺乏公众参与	人数 111人 百分数 14.8%	123人 16.5%	378人 50.7%	81人 10.8%	54人 7.2%
政策实施缺乏相关之间的协调	人数 158人 百分数 21.2%	235人 31.5%	302人 40.4%	28人 3.7%	24人 3.2%
政策实施缺乏信息反馈与效果评价	人数 102人 百分数 13.5%	175人 23.2%	303人 40.5%	97人 13%	70人 9.8%

表7统计结果显示:我们中不难看出赞同、比较赞同,非常赞同所占比例中,缺乏公众参与占68.7%,排第一,紧接着是政策实施缺乏信息反馈与效果评价占63.3%,政策内容不够公平,学生身份不平等占50.5%排第三,政策实施过程信息不够公开占57.5%排第四,政策实施缺乏相关之间的协调占47.3%排第五。从调查结果可以看出“阳光招生”在实施过程中还存在不少问题,这五个问题是“阳光招生”政策中相对比较突出的问题,这些问题的重要性不分上下,这是人们在政策实施过程相对关注的问题。

访谈中对于政策制定缺乏公众参与这个问

“阳光”。

表6 据您了解,目前小升初“阳光招生”政策实施效果如何?

选项	非常差	比较差	一般	比较好	很好
人数	44人	81人	222人	324人	76人
百分比	5.9%	10.8%	29.7%	43.4%	10.2%

表6统计结果显示:认为目前“阳光招生”政策实施效果一般、比较好、很好的分别占29.7%、43.4%和10.2%,大部分家长认同“阳光招生”政策的实施,认为“阳光招生”政策实施有效地保证了学生以家庭住址为依据就近免试入学。认为实施非常差和比较差的占5.9%和10.8%,政策实施以来还是存在择校等问题,只是相对以前来说少了,但是有一小部分家长的思想还停留在以前,认为有权有关系的人还是可以为自己的孩子选择好学校读书,认为这个政策只是个形式,所以“阳光招生”政策实施过程还应加大力度。

题,教育行政部门工作人员认为X市小升初“阳光招生”政策制定基本是由教育局单方面制定,无其他人员参与,也没有所谓的听证会这样的民众形式参与。因此有一些民众对此政策并不理解。中学校长认为此政策是由教育局单方面制定的,没有民众参与这回事,作为学校领导也未能参与到政策制定当中。

对于学生身份不平等,实际上是指对于进城务工子女的读书问题。访谈中教育行政部门工作人员说政策制定就强调了有关进城务工子女的读书问题,一是要提供相应的证件(招生政策内容中已说明),二是先优先具有本地户口的学

生入学,如果就近学校已满生源,由教育局另行安排,但一定会保证每一个孩子都有书可读。相比

以前,大大改善了以前进城务工人员子女读书难的问题。

表8 你认为影响当前“阳光招生”政策实施的主要因素有哪些?

内 容		完全不赞同	很不赞同	赞同	比较赞同	非常赞同
政策执行权力配置不合理	人 数	157 人	208 人	300 人	34 人	48 人
	百分数	21 %	27.8 %	40.2%	4.6%	6.4 %
“阳光招生”政策缺乏有力监督和责任追究	人 数	99 人	135 人	372 人	97 人	44 人
	百分数	13.3 %	18.1%	49.8%	13%	5.8%
教育资源分配不均衡,校际差距大	人 数	66 人	136 人	396 人	76 人	73 人
	百分数	8.8%	18.2%	53%	10.2%	9.8%
社会环境对政策实施的影响	人 数	121 人	313 人	276 人	20 人	17 人
	百分数	16.2%	42%	36.8%	2.7%	2.3%

表8统计结果显示:上面的数据中不难看出教育资源分配不均衡,校际差距大赞同、较赞同、非常赞同的所占比例最高达到了73%,很多家长认为由于教育资源分配不均衡,校际差距大,使得他们不得不想办法为孩子择校。其次是对“阳光招生”政策缺乏有力监督表示赞同、较赞同、非常赞同的占68.6%,政策监督可分为上级监督、同级监督、下级对上级的监督,据了解,“阳光招生”政策执行接受了上级监督,例如人大、教育部对此的监督,然后下级对上级监督几乎不存在,因为在政策制定时缺乏家长们的参与,家长无法了解政策制定的过程,家长对政策的建议也很难传达到教育行政部门,所以就谈不上监督。政策执行权力配置不合理占51.2%,社会环境对政策实施的影响占41.5%。这四个问题是影响“阳光招生”政策实施的主要因素,政府和教育行政部门应认清这些因素,及时采取办法修改,要让“阳光招生”政策成为大家都支持的好政策。

“阳光招生”政策缺乏有力监督和责任追究,访谈中教育行政部门工作人员表示教育局设立了监督小组,全程监督政策的实施,24小时开通投诉电话,并会安排工作人员及时处理出现的问题。对于出现问题追究到人,因事情的大小做出相应的处分。中学校长表示了解到教育局配套小升初设立监督小组,校长在教育局开会,也提到了有关责任追究问题,对于任何环节出现的问题,由该环节的负责人全权负责。学校出现的问题由该校校长负责。

2 X市小升初“阳光招生”政策实施存在的问题及问题产生的原因

2.1 X市小升初“阳光招生”政策实施存在的问题

2.1.1 政策制定缺乏公众参与

公共政策执行是一个信息发放和收集的过程。在此过程中通过这样的信息发射和回馈,政策执行主体不断获取大量有效信息,在实践中对已有的信息或坚持或修正或补充,从而使得执行行为更加切实、有效,取得良好的社会效果,由此可见,在政策执行过程中信息的沟通十分重要^[2]。但是,恰恰是在这个方面,政策的制定、执行和反馈缺乏良好的互动,目前我国教育政策制定公众参与程度相对而言较低,大部分的教育政策都是由政府或教育部门单方面制定。认为政策的制定是政府和教育局内部的事情,与公众无关,公众只需接受就行。笔者通过调查了解到,X市小升初“阳光招生”政策的制定是直接由X市教育局根据X市本市实际情况,教育局初招办制定初步方案,教育局机关党组人员进行商讨,定下方案,最后通过市委、市政府的商议同意此方案,并发布实施该政策。从政策制定的整个流程来看,不难发现没有公众的参与,都是由X市政府和教育局单方面制定。由于市政府和教育局跟公众所站位置不同,他们看事物的角度也不用,使得政策在实施过程中难以被公众理解或者不认同。如果在招生范围划分前积极听取各方面的意见,并综合这些意见制定一个相对公平合理的划分范围,划分后举行听证会得到大多数家长的认可,再去执行,这样有利于政策的执行。

公众的参与对于政策的制定起着一定的作用,一个新的政策在制定前通过听证会、问卷调查等形式听取公众们的意见,然后在制定时从政府的角度、结合当地的实际情况、吸取公众提出的好的建议三者结合,这样所制定出政策更能站在公众角度贴近公众。当政策得到大多数公众认可,它的实施随之会变得顺利,有利于政策的执行。

2.1.2 政策内容不够公平,没有足够的条件做到学生身份平等

享受公平的义务教育是每一个学生和家长的共同愿望,随着社会的发展,进城务工的人越来越多,他们的涌入给城市教育带来了巨大的压力,现在的实际情况是城市学校人越来越多,农村学校的人越来越少,而目前教育的发展速度远远不及进城务工人口增长的快,因此许多城市在教育资源有限的情况,一般都是先优先城市孩子的入学,然后再考虑进城务工子女的入学,这样就存在了学生身份的不平等。孩子跟随父母离开户籍所在地到城市里,尽管在城市里的生活时间短于城市学生,但是如果不能做到同等序列进入名校,那么他们的教育起点就人为被降低。这与目前进城务工子女在高考中的弱势地位是一脉相承的问题。教育公平,是每个城市教育工作的核心原则之一,但是这触动了城市户口居民的奶酪,城市户口居民的反对与国家的城市化进程相违背。城市优势教育资源不能向农村孩子第一时间开放,全民族的文化素质提高必定受到一定影响。这会拉大城市人与农村人文化素质差距。当然 X 市教育局这方面的不完善不能说是他们的不作为,其中涉及到的实际问题不是一年半载、不是教育局一个机关就能解决的,这还需要地方教育的大力发展。

2.1.3 政策实施过程信息不够公开,没有有效机制防止关系生

X 市小升初“阳光招生”政策的亮点在于“阳光”二字。阳光,字面意思是太阳的光。一般来讲,阳光给人的感觉是明亮的、温暖的、舒服的,同时天地无私、日月无私,光芒普照万物。而“阳光操作”就是说过程完全公开,大家都可以看到每个步骤。“阳光招生”政策实施最终的目的时充分体现“阳光”二字,让“暗箱操作”化为虚有,让每一个学生真真实实的享受到教育公平。X 市小升初“阳光招生”政策中“阳光”原指招生过程公开透明,每个环节、每个招生信息都在阳光下进

行。笔者通过调查发现从 X 市小升初“阳光招生”政策实施以来,招生信息并没有完全公开,公开的信息仅仅是一些与政策内容相关的,不痛不痒。为此笔者走访了几所中学,通过与各学校教务处工作人员及班主任交谈了解到,每年只有当孩子进入学校后,办学籍需要填写真实信息时才能真正了解到每一个孩子的真实信息。班主任告诉笔者,只有这个时候他们才发现班上会有一些孩子根本不属于本学校招生范围内,但是他们却是通过教育局分配到本校就读。从这我们可以看出政策信息不够公开,使得择校变得隐蔽性,一小部分关系生仍利用关系择校,“阳光招生”政策并没能做到真正的阳光。

2.1.4 政策实施缺乏相关机构之间协调

信息是人们在适应客观世界,并使这种适应反作用于客观世界的过程中,同客观世界进行交流的内容和名称。因此,在政策执行到执行机关内部、政策执行不同机构之间的协调和沟通显得格外重要。政策协调有两个层次:第一是上级下级的协调,上级对下级进行工作布置、指导和监督。下级对执行中遇到的问题及时对上级汇报。第二是不同部门之间的协调,各相关部门之间明确分工,积极配合,避免政策实施时出现职责不明确而引起混乱。据笔者对 X 市小升初“阳光招生”政策执行了解,教育部门把这个政策看作是教育内部的事,只与教育部门内部进行协调,缺乏与其他相关机构之间的协调沟通。其实 X 市小升初“阳光招生”政策实施涉及的机构很多,例如公安局、房产局、城市规划部门及社区等等,这些机构与政策实施有着必然的联系。整个实施缺乏与这些机构进行沟通协调,使在实施过程中一些人利用政策漏洞而提供虚假信息,因此加强与相关机构的协调沟通可以促进政策的实施,尽可能地避免虚假信息出现。

2.1.5 政策实施缺乏信息反馈与效果评价

信息反馈是指一个政策执行者收到的对政策实施反馈的信息,政策执行者根据这些反馈的信息与最初实施政策的预期目标作比较,找到其中差距。信息反馈与效果评价都是在实施政策后一个重要实施环节,它们可以帮助政策执行者发现政策实施过程中的问题,以便修改、完善,使政策内容能更科学更合理。综看整个阳光招生政策,发现两方面比较弱,政策并没有体现信息反馈与

效果评价这个过程,因此每年当新生入学以后,这一年的阳光招生政策就完成了,没有后续的工作,只等第二年的招生工作开始。对于政策的评价比较虚,仅仅只是走形式。实际上教育局可为阳光招生政策设立一个信息反馈网络,通过网络了解大家对政策的评价、看法。成立一个评价小组,通过到各学校调研招生情况,给出评价意见。从实际出发,从公众的角度看待政策的实施,阳光招生政策只有得到公众的大力支持才是它真正实施的目的所在。

2.2 X市小升初“阳光招生”政策实施问题产生的原因

2.2.1 政策执行权力配置不合理

X市小升初“阳光招生”政策有一个大的改革,取消学校部门自主招生权利,所有招生权利被教育局收回。每年小升初工作以X市教育局初招办为主,各个中小学只负责配合X市教育局初招办开展有关工作。对于学生的分配由教育局统一安排,虽然杜绝了从学校方面择校问题,实际上却不是这样。教育局在招生过程中权力过于集中,虽然有助于对学校的管理,但是不利于调动各学校的能动性。在招生中,一些有关系的家长或单位为了给孩子择校直接找教育局,面对这些教育局到底有多少抵抗的能量,我们不得而知。从笔者的调查发现,“阳光招生”政策的执行权力过于集中,并没有有效的控制择校,而是使择校变得隐蔽性,表面上看去现在择校情况越来越少,实际上笔者走访了一些学校,从班主任了解到每个班还是存在一些学生是择校的,与学生交谈得知他们的家长通过各种渠道利用与教育局关系而择校,学校和老师对于这样的现象表现很无奈,这样做确实是杜绝了普通百姓的择校,但是小部分关系生还是能够择校,只是显得更加隐蔽性。从访谈的情况来看,小升初“阳光招生”政策在实施中出现种种障碍,一个很重要的原因就是政策执行在权力配置上存在一些问题,并最终影响了X市小升初“阳光招生”政策的有效实施。

2.2.2 政策实施缺乏有效监督和责任追究

监督和责任追究是政策实施的重要环节,是对政策实施中出现的问题进行及时的纠正,并采取相应的措施,以保证政策在正确的方向指引下顺利实施的过程。

笔者调查发现,X市小升初“阳光招生”政策

实施中虽然建立监督小组,但整个实施过程缺乏有效监督,监督没有落实到位,流于形式。更没有看到有关责任追究的内容,虽然政策一而再再而三的强调不允许任何违规操作,对于违规入学的学生不予学籍登记等等,往往在实际操作中并没有做到,对于违规入校的操作者的责任追究只是虚名而已,并没有落实到实处。

2.2.3 教育资源分配不均衡,校际差距大

长期以来由于教育资源分配不均衡,造成了学校之间无论是硬件条件还是师资力量方面都存在较大的差距。学校发展的不均衡是阻碍X市小升初“阳光招生”政策的阳光执行的原因之一。1986年教育部颁布《义务教育法》中第二十二条“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重点班和非重点班”。明确要求义务教育要均衡发展,这就需要在教育资源相对固定的条件下,各地政府应该通过政策为每所义务教育阶段的学校提供平等的发展平台,确保公民享受平等教育的权利。对比X市的中学,虽然表面上取消了重点中学与非重点中学之分,但是实际各学校之间的教育资源分配并不均匀。尽管这些年X市教育局加大对薄弱学校的改善,可这种改善总是停留在对表面的硬件条件的改善,其它方面并没有实质性的变化,所以薄弱学校在短时间内还难以与之达到平衡。X市由于教育资源分配不均衡、校际差距较大,使得阳光招生并没有完全阻止人们择校的想法。只是择校相比以前要隐蔽些了,所以阳光招生过程始终没有做到完全阳光。

2.2.4 社会环境对政策实施的影响

“望子成龙,望女成凤”一直是中国家庭的传统观念,他们追求的是子女能寒窗苦读十二年,一朝高中。这种思想到如今一直没有更改,随着社会的发展,就业形势日趋紧张、竞争日益激烈,教育在择业和提高生活质量方面的作用日益增强。教育,特别是高质量、高层次的教育,不仅能够提高人们的生活水平,还能改变人们的社会地位。在这种情况下,人们对教育的认识发生了质的变化,越来越多的人重视教育。在我国,衡量一个人能力的高低标准和录用人才都会以受教育程度以及毕业学校的名气作为基本依据。为了达到这个目的,大部分人认为必须从小就要重视孩子

的教育,大家对教育的需求不断提高。据了解,现在大部分家庭对孩子的教育投资非常大,很多家庭教育支出占家庭总支出的1/3左右,目的都是希望通过教育途径实现孩子上名牌大学、找一份满意的工作的梦想。因此在基础教育发展不均衡、优质教育短缺的情况下,大部分家长都会千方百计地择校。

3 X市小升初“阳光招生”政策实施对策研究

3.1 真正体现X市小升初“阳光招生”政策中的阳光

“有来无往非礼也”,反映出人情是人们通过互相帮助建立的一种人的情结。随着经济的快速发展,人情发现了变化,现在人情更多的成为人们解决问题的一种手段,很多人会有意识地在生活中建立人情网,以防必要时的需要。任何一种政策实施,只要是人为操作,就难免不牵涉到人情,因此屏蔽人情操作,是保证一个政策能公平实施的重要因素。要屏蔽人情操作就需要政策实施过程公开透明,接受公众的监督。X市小升初“阳光招生”政策实施过程中,如何做到公平招生、如何让每一个学生享受公平教育,如何让家长满意政策的实施。这需要政策实施过程变得公开,加强对过程的监督,建立严格的责任追究,避免人情操作。

3.1.1 透明公开招生过程

对于招生政策来说,人们重视的是整个过程是否公开、透明,是否能保障自己孩子的公平入学。透明公开招生过程也是人们一直的希望。当地教育局应该将各校招生名额和学区内学生姓名与较粗略的住址(保护学生隐私)在网上公示,只有本届毕业生家长才能查看,就把群众监督真正引进招生范围,可以有效减少关系户的学生。只有在这样公开的情况才能尽可能地避免人情操作,完全透明公开所有程序,让公众能详细了解政策的实施过程,监督落到实处,使政策的实施得到大家的认可,保障政策的顺利实施。

3.1.2 加强有效监督

对于一个政策的实施,如果缺乏有效监督,这个政策将难以达到政策实施的效果。监督可以从以下几个方面来说。

一是加强有关部门的监督力度。X市小升初

“阳光招生”政策的实施牵涉到许多部门,这就需要有关部门的相互监督。笔者在调查中了解到一些现象:第一种现象,阳光招生政策涉及到孩子的户籍问题。第二种现象,家长送礼为孩子争取好的学校。第三种现象,政府部门子女仍存在择校吃点菜。这一系列的问题牵涉到很多部门,这就需要加强各相关部门的监督力度。例如,迁户口,必须是正当理由的情况才可以迁,否则不予办理,特别对于临近毕业孩子的户口不可随意办理,公安局户籍科必须把好此关。家长送礼现象,这需要纪检部门的监督。干部子女吃点菜,这需要政府的监督等等。只有各部门加强监督力度,才能尽可能地避免一些现象的出现。

二是加强家长的监督意识。家长是否有较强的监督意识,对于政策的实施来说很重要。目前,有部分家长的监督意识较强,特别是遇到对自己不公平的事,他们会采取投诉等方式来维护自己的权利,但是因为家长的层次不一样。大部分家长并没有这种监督意识,对于出现的问题只是说说,不会采取任何措施来维护自己的权力。家长的监督意识有待加强,如果每一个家长都能在发现问题,及时反映问题,并监督教育行政部门处理问题,那么那些违规操作的择校问题相信会得到更好的遏制,也更好的监督了政策的实施,使得政策实施操作更加阳光。

三是加强学校的监督力度。对于学生是否有择校的现象,“阳光招生”政策是否真正落实了阳光招生,学校是最清楚的部门。因为每位学生入学后办学籍必须填写真实信息,这个时候学生是否属于本学校招生范围一目了然。然而现实中学校扮演者敢怒不敢言的角色,大家感觉这是教育局分配下来的,即使出现了不公平的入学现象大家都采取默认。笔者认为要真正落实阳光招生,除了加强有关部门、家长的监督,还应加强学校的监督力度。学校对于不属于本学区招生范围学生一律禁止报到,不予办理学籍,并及时向教育部门、纪检部门或更高一级部门反映,如果学校的监督力度大,可以最大程度的制止学生择校,保证学生享受公平入学,让“阳光招生”政策真正落实“阳光”二字。

四是加强对政策执行者的责任追究。加强对政策执行者的责任追究,是为了制约政策执行者,将政策执行中出现的问题责任到人,从而增强政

策执行者的责任感、使命感和危机意识。X市小升初“阳光招生”政策中我们看不到责任追究的具体措施,也没有规定政策执行过错责任追究的具体情形。要实施对政策执行者过错的责任追究,什么情况下应承担什么责任,法律责任、经济责任等等都要有明确说明。具体的责任追究措施出台后,对于出现问题后追究责任就好办多了,也避免的人为因素的从中操作。

除了制度的制定,还有一点很重要的就是要加大执行力度,对于出现的任何违规操作,都应该追究到人,不管责任人的职位高低,都一视同仁追究其责任。并对政策执行过错责任追究的结果公布,让公众实实在在看到处分结果。并且要加大对责任追究过程的监督检查,确保责任追究落实到位。这样做能有效地规范政策执行者的行为,有利于政策的阳光执行。

3.2 加大X市小升初“阳光招生”政策公众参与度

“公众应参与政策过程的所有阶段,而不仅仅是政策执行后抱怨或提供执行方式的反馈信息。这种积极的态度能使错误在出现之前就可以得到纠正。”^[3]

X市小升初“阳光招生”政策从政策制定、政策实施过程都缺乏公众的参与。因此有部分公众并不支持阳光招生政策,认为阳光政策没有公众参与,仅仅是政府部门单方面制定的方案,存在一些不合理,具有片面性。笔者认为任何一个政策的制定既要站在政府的角度,也要站在公众的角度,这样做才能有效激发公众的热情,公众对政策的关注度。因此阳光招生政策在制定前,应召开听证会,听证会代表由各行各业、各个阶层的人组成,听证会采取公开原则。通过听证会的形式收集公众对实施阳光招生政策的建议,集思广益,并结合X市实际情况和公众的建议来制定招生政策,这样让政策尽可能的体现公众的利益,使政策贴近公众更合情合理。

3.3 加大薄弱学校的建设,缩小校际距离

现阶段,优质学校与薄弱学校无论在硬件条件、师资力量和生源方面都存在很大的差距,要想在义务教育阶段实现教育公平,保证每个孩子能接受公平教育,很重要的一点就是要加大薄弱学校的建设,缩小校际距离,让每一个学校都发展成为优质学校,才能真正实现教育公平。

3.3.1 改善薄弱学校办学条件

建国初期,为了培养国家的优秀人才,各地都集中有效资源办建重点中学,国家和地方政府将大量的资金投入到重点中学的建设,促使了重点中学的快速发展,同时也制约了非重点中学的发展,拉大了重点中学与非重点中学的距离。但随着社会的发展与进步,教育从精英教育逐渐过渡到大众教育,每个地区那几所重点学校已经不能满足人们的需求。据笔者对X市的实际情况了解,虽然依据《义务教育法》规定取消了所谓的重点学校,但是这些以前的重点学校变成了现在的“示范性学校”“窗口性学校”,其实这是典型的换汤不换药,学校之间的办学条件差距很大,所以说X市政府在每年的义务教育经费和教育师资的分配时,应将天平偏向薄弱学校的建设,尽量减小学校之间的差距。对于薄弱学校的建设,一是X市政府应统一义务教育学校的办学条件标准,改造城区中小学;二是规范学校布局,合理调整学校布局;三是完善各学校的配套设施。只有均衡各学校资源,才能有效地缩小校际之间的差距,这是保证义务教育均衡发展的基本保障。

3.3.2 启动教师定期流动制度,均衡各校师资力量

校际之间的差距不仅仅是基础设施、教学设备这些硬件条件,更重要的是师资力量,因为师资力量决定学校教学质量的高低。据调查发现,学生家长择校主要原因是学校的师资力量。

针对实际情况,笔者认为X市可以从以下几个方面来实施教师定期交流制度。第一,政府应逐步扩大教育经费的统筹,实现全市范围内各学校办学条件均衡,各学校教师的待遇相同。并从职称评定、年终评优等方面来促使教师自愿轮岗。第二,规定轮岗的年限,轮岗时间最低不能少于3年,这样才能起到实质性的作用。第三,教师轮岗资格,轮岗教师必须在教师岗位工作10年以上,优质学校的骨干教师、学科带头人应该作为轮岗的主要力量,让他们轮岗到薄弱学校任教,带去先进的理念和经验,帮助薄弱学校教师成长;把薄弱学校教师调配到优质学校任教,让他们学习好的教学经验,把经验带回学校,帮助学校发展。第四,每6年左右对区内所有学校教师进行一次统一组合再分配,重新分配可以均衡各个学校的教师配置,从而均衡各学校的教学质量。同时还可

以对教师采取就近工作的原则,这样可以节约资源,避免教师每天花费大量时间在路上奔波,有利于教师全身心地投入到工作中。

教师硬性流动优点有很多,因为教师的流动可以给薄弱学校带来新的教育技能和思路,薄弱学校引进了活水,加上名校的力量被削弱,使得家长们要考虑找关系是否划算,就近读书是不是也能让孩子得到较好教育,一旦各校师资力量得到均衡,“阳光招生”政策也就能顺利实施。

加大薄弱学校建设,均衡学校发展,是“阳光招生”政策是否能“阳光”实施的基本保障。只有当各个学校的办学条件和师资力量达到均衡的时

候,人们不会再为孩子去哪所学校就读而烦恼,这个时候“阳光招生”就可以真正地体现“阳光”两字的含义了。

参考文献:

- [1] 李军. 义务教育阶段就近入学的政策分析[M]. 上海: 学林出版社, 2009.
- [2] 李维新. 公共政策导论[M]. 哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2009.
- [3] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

Analysis of Implementation Status and Countermeasures of “Sunshine Admission to Junior Middle Schools” Policy in X City

YE Sha

(Ying Shan Primary School, Yueyang 414000, China)

Abstract: The admission problem of from primary schools to junior high schools is always a hot social issue. According to the *Compulsory Education Law*, it shows that each school-age child and adolescent have the right to a fair education in compulsory education. However, in reality, due to the uneven development of education, a number of poor weak schools sprang out, and the problems of “school choice” are growing serious. The local government and education authority in X City are no exception. In order to develop balanced schools and to tackle the “school hot” problems, as well as let every child to enjoy a fair education and to achieve the nearest entrance examination in the sun operation, the local government and the local education authority have developed the “Sunshine admissions” policy. This paper, through investigation, questionnaires and interviews of “Sunshine admissions”, analysis the problems of this policy implementation, puts forward policy recommendations which aim to promote the policy of admission of from primary schools to junior high schools.

Key words: Sunshine Admissions; policy implementation; balanced development

(责任校对 游星雅)