

优质高中“指标到校”政策实施效果分析

——以山西省晋中市为例

李昕怡

北京师范大学教育学部 北京 100875

摘要: 优质高中招生名额分配到区域内初中学校(即“指标到校”政策)是普通高中招生制度改革的一项关键措施,旨在促进初中生源的均衡配置,推动教育公平和缩小教育差距。山西省晋中市作为试点城市之一,通过多年探索,积累了宝贵的实践经验。本文分析了该市政策实施的情况,发现政策在一定程度上促使农村薄弱初中焕发新活力,减少了城区优质初中的“择校热”,增加了农村学生进入优质高中的机会,并改善了初中教育的整体面貌。然而,实施过程中也暴露出一些问题,如公平与效率的平衡难题、优质高中生源质量下降、频繁出现的“同分不同命”现象以及家长教育焦虑的加剧。本文通过对这些问题的分析,提出了一些改进“指标到校”政策的可能方向。

关键词: “指标到校”;教育公平;政策执行;教育均衡;政策效果

引言

优质普通高中招生名额分配是中等教育考试招生制度改革的重要内容。2010年7月,我国颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》,^[1]要求“合理分配优质普通高中和优质中等职业学校的招生名额到各区域内的初中,以有效解决区域内义务教育阶段的择校问题”。晋中市作为探索义务教育公平的试点地区之一,带头实施“指标到校”政策。“指标到校”政策的具体实施因地有所不同,其核心内容是将部分或全部优质普通高中的招生名额按照一定规则分配给辖区内的初中,符合条件的学生可以依据该政策进入优质高中。该政策的出台有助于缩小晋中市区域内各个初中办学质量差距在学生升学上的影响,解决晋中市长期存在的“择校热”问题,从而推进义务教育均衡发展。

1. “指标到校”政策回顾

自2012年起,晋中市的指标到校名额分为以下三类:基础性指标根据各学校中考实际参考人数分配;评估性指标依据学校教育质量评估结果分配;倾斜性指标则根据学校的地理位置,按距离县城的远近给予不同的倾斜。2015年取消公办高中择校生,晋中市的基础性指标占80%,评估性15%,倾斜性5%。2017年起,三类指标比例调整为基础性占60%,评估性30%,倾斜性10%,并根据实际情况,适

当提高新建或薄弱学校的指标分配比例。

为保证农村薄弱初中的招生质量,晋中市设立了指标到校生的最低分数线。2010至2012年要求指标到校生源不低于全市最低控制线(450分)。2015年中考改革后,晋中市将指标到校生的最低分数线调整至500分,以适应中考总分的增加并保证生源质量。为了避免浪费名额,2015年规定,若部分学校指标分配超额,剩余名额将转给教育质量较高的学校。

2. “指标到校”政策的实施效果

2.1 积极影响

2.1.1 农村薄弱初中重现生机

促进教育公平的一大法宝是生源的均衡配置,而就近入学是实现这一目标的基本政策。晋中市规定,学生在上初中时必须就近入学、获得该学校的正式学籍并在初中三年都就读于该学校,才能享受“指标到校”这项政策。而不满足“就近入学”这一条件,特别是择校生生源,无法享受该指标名额。随着指标到校比例的增加,政策促进了城乡和校际生源均衡,许多原本进城或借读的学生回到乡镇学校,部分薄弱初中恢复了活力。榆社河峪中学原服务24个行政村,2010年仅有87名在校生,许多学生选择进城或借读,政策实施后,229名借读生回归,回流率达到98%,招生人数增至111人,学校在校生数猛增至384人,管理和教学质量也

显著提升。^[3]同时,政策实行后,农村初中学生(特别是薄弱初中学生)在中考中避免了与城市学生的直接竞争,获得了许多进入优质高中的机会,在一定程度上抵消了城乡之间教育资源(如硬件设施、师资力量)不平衡而带来的教育不公平问题,使得接触优质中等教育的机会在农村学生这一群体中大大提高,农村学生上优质高中的机会明显扩大。

2.1.2 城区优质初中“择校热”得以降温

“指标到校”政策改变了之前的看分排序录取形式,将区域内办学质量较好、升学质量高的几所优质高中的录取名额按照政策要求分配给辖区内的初中,所有初中学校都有升入优质高中的名额,从而降低了“择校”在小学毕业生家长眼中的吸引力,缓解了小升初阶段优质初中的择校压力。城区一些原本人满为患的优质初中,随着政策实施,农村学生选择进城的意愿减少,择校热明显降温。例如,榆次五中之前是择校的重点关注对象,班容量一度攀升到 80 人以上,在政策实施几年后,班容量就降低到了 50 人以下,大大改善了学校的管理压力。

2.1.3 初中学校教育教学面貌得到一定改观

优质高中指标到校比例由一开始的 20% 逐渐攀升到 100%,各个初中的学生进入优质高中的机会得到了基本保障,之前整个区域内的成绩竞争转化为学校内的成绩排名竞争,在一定程度上减少了学生压力,缓解了学生的学业压力和升学压力。同时,该政策一定程度上缓解了初中学校在升学质量指标上的考评压力,减少了各个初中之间的竞争,也就避免了区域内初中“掐尖”现象的发生,为素质教育的推进提供了有利条件。

2.2 “指标到校”政策引发的问题与争议

2.2.1 “同分不同命”现象

“指标到校”政策改变了以往按中考成绩全区县甚至全市统一排序、由高到低依次录取的规则,使得学生中考在全区县的绝对排序变成了所在初中相对排序,区域范围内的择优录取变成了初中学校内的择优录取。例如,2015 年榆次一中的录取分数线为 591 分,而榆次五中则为 609 分。2016 年,这一差距扩大,榆次一中直升分数线为 594 分,而榆次五中升入的分数线达 628 分。而一些乡镇学校,如三水中学,升入榆次一中的分数线仅为 560-570 分。不同初中的分数差异深刻影响学生进入优质高中的机会,尤其是出现了“同分不同命”的现象,即中考分数相同的学生,因为所在学校不

同,最终享受的教育机会大不相同。

2.2.2 优质高中生源质量下降

从上文可见,“指标到校”政策将一些全区排名较低但是在初中校内排名较高的学生吸纳进入优质高中,该高中的生源质量相比政策实施前有所下降。以榆次一中为例,2010 年之前,学校面向全市招生,高考一本上线率稳定在 90% 以上。实施“指标到校”后,招生范围缩小至榆次区,部分优秀生源转向其他优质高中,导致高考一本上线率下降,近年来稳定在 55% 左右(2019 年为 52.3%,2020 年为 56.5%),二本达线率保持在 90% 左右。随着生源质量的下降,学生缺乏良好的学习和竞争环境,表现也有所下滑。

此外,由于“指标到校”政策限制区县流动,过去流向城市的高分学生留在县城内,导致县域高中的优秀生源增多,拉大了同一学校内学生的分数差距。高差异的生源结构增加了教学管理和教师备课的压力。例如,太谷中学的指标招生最高分与最低分差距从 2008 年的 37 分增加到 2012 年的 145 分。与这些差异化生源不匹配的,是陈旧的管理体系和较弱的师资力量,导致部分尖子生未能获得“高质量”的教育,成绩也不如榆次区中考同分学生。

2.2.3 引发家长和学校焦虑

“指标到校”政策将优质高中的统招名额分配给各初中,改变了全区范围的竞争模式,转为校内竞争。这在一定程度上加剧了优质初中学生和家长的升学焦虑。在这种模式下,学生的中考成绩不再是唯一决定因素,校内排名变得尤为重要。这种变化缩小了竞争范围,使得家长、学生和教师的焦点都集中在校内排名。

在正常情况下,学校和教师更关注整体年级水平的提升,学生和家长之间通常会分享资源,促进共同进步。然而,在“指标到校”政策下,学生的成绩提升对最终结果影响有限,导致教师关注点偏移,家长和学生也陷入排名焦虑。一些家长甚至通过人际关系将孩子转入农村初中,或利用不正当手段影响他人,以提高自己孩子的排名。校内排名为主的风气逐渐蔓延,影响了学生对成绩的客观看法,激化了校内矛盾,破坏了校园的和谐氛围。

3. 总结与讨论

3.1 形式正义与实质正义:该政策究竟“公平”吗?

罗尔斯在著作《正义论》中提出,“正义包含两个原则:一是平等自由,二是机会的公正平等和差别原则的结合。”

晋中市的“指标到校”政策从追求公平和规范秩序的角度出发,符合罗斯提出的“为最少受惠者提供补偿”的正义原则,本质上是对薄弱初中学生实施的“补偿性设计”,实际上是一种“教育再分配”的制度设计。在财政政策中,“再分配”要求更注重公平,教育政策亦是如此。然而“再分配”必然伴随得失,得者沉默,失者抱怨,进而引发舆论不满。”教育公平政策通常难以达到所有人的满意,这是其实施的难点。在庞大的教育体系中,绩效评估是提高学校效率的必要手段,但教育公平政策则要求更加关注处于弱势地位的学生。由于资源有限,增加某一群体的资源会必然导致另一部分群体的资源减少,因此,教育公平政策往往需要通过“削峰填谷”的方式来平衡资源分配。在推动教育改革的过程中,应避免在追求某种公平的同时,造成另一种不公平现象。

3.2 公平与优秀:政策背后“动了谁的奶酪?”

“在教育学术本意义上,公平与优秀的冲突是最深刻的议题。公平和优秀的价值冲突,反映的是‘个人权益与公共福利之间长久以来的紧张状态’”。^[7]该政策在实现薄弱初中学生相对公平的同时,也导致了优质初中与薄弱初中毕业生“同分不同命”的现象,尤其对优质初中的中游学生不利。教育中的公平与优秀的冲突,反映了“个人权益与公共福利之间的紧张状态”。从教学效率角度看,好学校、好老师、好学生的精英培养模式无疑是最高效的。“指标到校”虽然拉大了同一学校的入学分差,但对于成绩拔尖的学生而言,失去了优质的同伴基础,这不利于他们追求更高分数。

此外,一些因政策进入优质高中的学生面临“鸡头”和“凤尾”的困境。如果他们未能取得好成绩,往往将政策作为主要原因;若成绩优异,则把好成绩归功于“个人努力”。可以说,“指标到校”政策给薄弱学校学生提供了接受优质教育的机会,但成绩不一定能有起色。获得机会的学生和家长对政策的评价基于学业成果,而失去机会的则对政策不满。对于未能进入优质高中的优质初中学生来说,政策“剥夺”了他们的优质教育机会。由于大多数学生评价政策基于高考表现,享受政策红利的学生对其评价也各不相同。可以发现,作为利益相关者的学生,只有小部分人支持这一政策。

表 1 政策利益相关学生的评价

	高考表现满意	高考表现不满意
优质初中,进入优质高中	中立	中立
优质初中,进入普通高中	否定	否定

普通初中,进入优质高中	肯定	中立
普通初中,进入普通高中	中立	中立

3.3 录取后的高中教育:是否沿袭了政策的“初衷”?

有学者指出:“在效率激励下,个体和组织在资源分配时追求最大化的配置效率,而对自己无法掌控的资源则寻求公平分配。”在这种背景下,教育体系中形成了“向上要公平,向下要效率”的现象。在实际操作中,高考对“指标到校”政策的影响延续到了课堂。教师评价体系基于学生成绩,面对有限资源和严格挑战,教师倾向于关注可能拿高分的学生,从而使得政策目标在基层——教室中,效果大打折扣。尽管教育部门严禁学校划分“重点班”和“快慢班”,但为了弥补政策执行带来的“效率”损失,高中和其他优质高中依然集中资源设置了重点班。在“效率”至上的评价标准下,学校的目标是最大化资源利用,提升学生成绩,但“指标到校”政策并未为学校带来显著效益。具体而言,初中学校重视校内排名,教师的努力往往事与愿违;高中学校则集中资源关注本已应当进入优质高中的学生,对“指标生”的成绩提高关注较少。由于执行该政策,学校还需付出额外的“效率”成本,因此教育公平政策难以实现良性循环。

4. 结语

教育公平最终是在学校和课堂上实现的,并非在行政机关就可以达成想要的效果。“指标到校”政策的本意是推动教育公平,要实现这个目标,不仅需要相关部门深入研究指标到校的合理比例,优化配置不同初中的到校指标,科学地平衡各个群体的利益分配,并持续增加教育投入、扩大优质教育资源;更需要学校和教师,乃至学生和家长的参与和付出。“指标到校”政策在基层的实践还提醒我们,要实现最初构想的目标,相应的政策和制度不可能一蹴而就,需要在实践当中不断进步、不断完善,是一个动态的进步过程。在这个过程中各个主体的表现,可以算是衡量当地政策制定水平和实施水平的金标。

参考文献:

- [1]http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html, 访问于 20/01/21
- [2]http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s6236/s6444/201205/t20120511_135486.html, 访问于 19/01/2021.
- [3]王帅.优质高中“指标到校”政策的实施效果——以山西省晋中市为例[J].教育发展研究,2014,33(08):46-53.

[4][美]约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.

[5] 刘泽云, 原莹, 王骏. 普通高中招生“指标到校”政策是否有利于农村初中学生?——基于 J 市的经验研究 [J]. 教育与经济, 2017(01):3-12.

[6] 王世岳, 文东茅. 高中招生“指标到校”政策是否更

公平 [J]. 北京大学教育评论, 2019, 17(01):91-104+189-190.

[7] 杨东平. 教育公平三题: 公平与效率、公平与自由、公平与优秀 [J]. 教育发展研究, 2008, (9)

作者简介:

李昕怡(2000—), 女, 汉族, 山西, 硕士研究生在读, 研究方向为教育经济学。