

学区房热对学区制政策实施的影响及其治理

田汉族, 孙一伟

[摘要] 伴随政府“就近入学”新政策——学区制的推行, 学区房已经成了社会关注的热门话题, 进一步引发了新一轮关于教育机会均等问题的讨论。尽管高价学区房广受诟病, 以房择校的合理性受到普遍质疑, 但缺乏深入的学理分析和有效的对策思考。从新制度经济学视角看, 学区房热现象是在学区化管理制度下, 多利益主体博弈的结果, 其实质是以钱择校, 对教育产生了消极影响。需要通过完善学区管理制度, 创新教育供给政策, 制定学区房治理的相关法规进行综合治理。

[关键词] 学区房; 就近入学; 以钱择校; 综合治理

“学区制”是推进教育公平的重要政策之一。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,宣布义务教育要“免试就近入学,试行学区制和九年一贯对口招生”。随着学区制政策的推进,学区房交易日益增多,引发了许多社会问题,也引起了社会广泛关注。目前,学者对学区房热的研究视角主要有:从经济学角度探讨高房价的形成机制(胡婉暘、郑思齐、王锐,2014;董藩、董文婷,2017),从公共政策角度分析房地产对教育公平影响及其所带来的社会问题(卢为民、张琳薇,2015),从社会学角度分析学区房对家庭社会资本的影响(王代芬、王碧梅,2016),从人口政策变化研究其对学区房溢价的影响(李雪松、陈曦明、方芳、张征,2017)。这些研究很有启发,但学区房热的制度根源是什么,还缺乏深入分析。学区房热是否与学区制政策有某种联系?以房择校是否成为学区制政策的障碍?如何从教育公平和效益结合的角度加强学区房治理?本文试图运用新制度经济学相关原理,从学区制政策、户籍制度和房产权多个维度,探讨学区房热现象的实质、影

[收稿日期] 2018-11-27

[基金项目] 国家社科基金教育学重点项目“京津冀教育协同发展研究”(AGA150006)。

[作者简介] 田汉族,首都师范大学教育学院,电子邮箱地址:tianhz@126.com;孙一伟,首都师范大学教育学院,电子邮箱地址:syw_114@163.com。

响、成因及其治理对策。

一、学区房：一个社会关注的热门话题

(一)学区制：就近入学新政策

学区制(district system),狭义上来说是盛行于英、美两国的教育制度。全名为“地方教育行政区域”,即地方学区。广义上来说指国民教育或义务教育阶段招收学龄儿童的居住范围,即所谓的入学学区。我国的学区,是指根据就近入学政策要求,综合居民教育需求和公共教育供给能力,由地方政府为每一所义务教育阶段学校划定的免试招收学生的服务范围。

我国的学区制改革是为了促进基础教育均衡发展,从2014年开始逐步实施的以免试就近入学招生制度为基础的综合性改革。这项新政从重点大城市的义务教育学校开始,辐射到城乡的所有中小学。2014年《教育部办公厅关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知》要求:“各重点大城市应制订完善进一步规范义务教育免试就近入学的方案。到2015年,重点大城市所有县(市、区)实行划片就近入学政策”;《教育部办公厅关于做好2015年城市义务教育招生入学工作的通知》提出“全面实行单校划片或多校划片,加快实现免试就近入学全覆盖”。“推广热点小学、初中多校划片,合理确定片区范围,缓解‘学区房’问题”。《教育部办公厅关于做好2016年城市义务教育招生入学工作的通知》进一步强调:“科学确定划片方式,合理确定片区范围。”“为每所义务教育学校科学划定片区范围”。2017年,中办、国办印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,明确提出“试行学区化管理”的改革任务。根据教育部《关于做好2018年普通中小学招生入学工作的通知》的相关规定,各地要根据适龄学生人数、学校分布、所在社区、学校规模、交通状况等因素,按照确保公平和就近入学原则,并从当地实际出发,为每所义务教育阶段学校科学划定服务片区范围。^①党的十八届三中全会将“试行学区制”作为教育综合改革重要举措之一,学区制管理在全国铺开。

从我国学区制管理发展历程来看,经历了由“学区(化)管理”向“学区制”

^① 教育部. 教育部办公厅关于做好2018年普通中小学招生入学工作的通知. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A06/s3321/201802/t20180223_327619.html, 2018-02-22

管理两个阶段。始于2004年的“学区化”在很大程度上是根据优质学校相对平衡和地理位置“划学区”，是一种按学区招生入学的制度安排，但“学区”的管理不足。2014年开始的“学区制”改革，转变为由教育行政部门主导，地方政府、学校、社区、社会公众共同参与的区域基础教育综合改革，是由政府统筹学区内教育资源，实现校际间资源共享、共同发展的均衡发展新体制和新机制。

从国际比较看，美法等国学区制管理已有近百年历史，体系相对成熟。学区是独立的地方政府教育行政管理的机构，具有法人资格和行政级别，发挥着教育协作管理、教育资源优化、公共教育提供、教育教学研究与培训等功能(Gamson and Hodge, 2016)。如美国通过民主选举组成学区委员会，委员会具有财政独立权，能够审批教育经费的使用和分配，掌握财政预算并审核教育局的教育经费使用状况(Hughes and Schultz, 1985)。同时学区委员会能够自主制定政策，根据自己学区的实际情况制定学区的教育教学政策法规，譬如人事聘用、课程设置、学生招收标准(吴晶，2017)。与国外相比，我国的学区制管理时间短，体制不成熟。学区是教委的派出机构，不是一级教育管理机构，不具有独立的行政编制，学区内的学校隶属关系不变、法人不变、编制独立。学区是在综合考量区域适龄学生的人口分布、义务教育学校分布以及招生情况的基础上，通过统筹教育资源，以便划片成区管理的治理方式(沙培宁，2014)。

(二)学区房热：学者的反思

学区房是房地产市场的衍生品。在行业术语中，学区房又被称为“教育地产”。广义的学区房指名校附近的房产；狭义的学区房则指遵从就近入学的政策，提供子女免试进入该学区的房产。

近年来，随着我国基础教育阶段“就近入学”政策的落实，传统的择校方式受到空间限制，“择学区房”演变成新的合法的“择校”形式，学区房也逐渐成为热门话题。天价“学区房”屡见不鲜。特别是在一些大城市名校附近的房产，备受学生家长青睐。据北京市统计局发布的统计数据显示，2016年新建商品住房成交均价为3.31万元/平方米，北京市职工平均工资为7767元/月(《2017北京统计年鉴》)，学区房价已远远高于普通商品房的单价和职工月平均收入。研究表明，重点中小学对周边住宅价格存在着比较重要的积极影响，在相同情况下，学校等级越高、学校排名越靠前、距离重点学校越近，住宅价格则越高；重点小学和重点中学相伴的“双学区房”更加受到青睐(石忆邵、王伊婷，2014)。在广州、南京等地，重点小学“学区房”单价要比周边非

“学区房”的房价高出30%以上,最高可达到50%(朱蓓、马乐乐,2014)。

伴随着学区房热,理论界开展了两个方面的研究:一方面直接从抑制学区房的非理性扩张角度思考治理对策;一方面从学区制管理的科学性角度进行论证。

截止至2018年年底,在中国知网以“学区房”为关键词共搜索出891篇相关文献,研究集中在城市住房居住功能变迁和学区房房价因入学机会问题而走高、其成因以及相应的社会问题的探讨上。国内多从教育学、教育社会学等角度分析学区房的成因,例如,以教育公平和社会分层(陈友华、方长春,2007),制度变革、代际资本、公共产品外部性(李世奇、马焕灵,2011;董藩、董文婷,2017),家庭背景(吴新兰,2006;杨东平,2006;梁雪峰、乔天文,2006;朱敏,2011)等视角进行分析。对待学区房,有反对、赞成和中立三种态度:反对者认为拥有学区房并不能代表子女未来一定会成才;赞成者认为想要在社会流动过程中占据有利位置则必须要依靠学区房所提供的优质教育资源;中立者认为学区管理在一定程度上抑制了之前的择校行为,但不能彻底解决教育的机会不平等问题。造成学区房热原因有:(1)政府原因,如义务教育发展不均(朱敏,2011),政府对于名校符号的运作(陈友华,2017),重点学校制度(黄道主、许锋华,2010);(2)家庭原因,如家长期望(翁文艳,2003;洪岩璧、钱民辉,2008)、择校(沈慧慧,2011);(3)社会原因,如房产商和投资者推波助澜(黄道主、许锋华,2010),沉重的就业压力、劳动就业制度的改革、教育在收入分配中的作用凸显(李艳苹,2010)等。

关于学区制管理,截止到2018年年底,通过知网检索,以“学区制”“学区管理”“学区制管理”“学区化管理”为主题词,相关论文分别为231篇、226篇、99篇、68篇。文献数量在2014年后呈明显上升趋势。多数学者都肯定了学区制管理的积极作用:比如可以促进教育的均衡发展,推动教学管理工作的高效健康发展,加强教育体系的内部联系(龚冬梅、孙玉波,2015),提升薄弱学校的品质(陆杰红,2016),优化学区布局变化、实现教育资源共享、满足优质教育需求等(陈武林等人,2016)。但在实践层面上面临着诸多问题,具体包括:(1)制度不完善。学区限于组织和统筹,不具备管理控制功能(程艳霞,2016),缺少合理的经费分配明细,学区和政府的权力界限模糊(陈元龙,2017)。(2)机制不畅。学区内负责人与学区内其他校长的关系、学区发展与学区内学校发展的关系、学区发展与教师发展的关系以及学区的运行机制不完善(蔡定基、周慧,2010),学区内合作与流动不足,缺乏共享与激励机制。(3)学区管理流于形式,学校之间文化冲突明显。学校教职工对于学区

的归属感不强,学校发展易出现同质化(程艳霞,2016)。针对这些问题,学者们提出了不同的见解。有学者认为我国学区制改革表现出明显的管控逻辑,我国学区制改革自主发展能力不足,多元主体的利益博弈导致学区制改革陷入“纳什均衡”状态(魏红梅、黄明东,2017)。相应的学区制改革措施包括政府、学校、教师层面的不断推进(王瑜,2015),教育管理环节上有所突破(周铭,2012),师资的有序流动(王海燕、任军超,2011;杨洁、吴支奎,2017)等。

这些研究对学区房热和学区制管理进行了初步思考,具有启发价值。如何理性地看待学区房的买卖热和学者们的冷思考,如何从根本上解决学区制管理体制下就近入学与合理择校之间的矛盾,需要从制度层面进行深入思考。

二、以钱择校:学区房热现象实质及其对学区制政策的影响

对“学区房热”影响评价上,有的学者提出学区房热使“就近入学”政策的公平性大打折扣(陈友华、方长春,2007)。有的学者认为畸形的学区房价会引发教育不公平、房地产市场震荡、城市病等一系列社会问题。如果不加以遏制,势必会愈演愈烈,造成教育资源配置效率低下、房地产市场震荡以及城市空间的畸形发展(卢为民、张琳薇,2015)。但对为什么学区房影响教育公平的机制缺少深入论证。我们认为,只有认清学区房热的实质,才能深刻认识其影响的内在机制。

(一)学区房热的实质

从一般意义上看,学区房热是指学区房的价格不断上涨,超出房地产一般价格数倍,甚至出现一房难求的房地产现象。我们认为,在就近入学政策的背景下,“学区房热”是由政府、房地产商、家长、媒体等多主体利益博弈而涌现的一种复杂的经济、文化和教育现象。

首先,它是一种特殊的经济现象,反映了房地产成为我国经济发展的重要领域。在较长时间内,土地财政成为地方政府GDP的主要来源。在政府监管不足,放纵房地产商的涨价行为的条件下,房地产商为了谋求更高的利润,借助媒体炒作,造成名校周边住房价格虚高;作为买方的富裕阶层来说,他们通过以房择校,实现了经济资本向教育资本的转移;还有不少人看中了学区房的升值空间,将学区房作为投资理财产品,故意炒作。

其次,它是一种教育高消费现象,反映了经济条件改善背景下家长们对优质教育的迫切需求。在江苏省苏州市一项学区房购买愿望的调查中,有将

近90%的被访者认为一所好的学校对于子女的成长及其未来的发展是极其重要的,并表示在自己经济条件容许的条件下愿意购买“学区房”,以期孩子可以获得优质的教育。而在这其中72%的人在就近入学政策实施之前没有买房的打算。由此可见,购房意愿确实因教育资源发生了变化,并且人们对于可以获得优质教育资源的房屋,即所谓的“学区房”,有着较为强烈的需求(邹心怡等,2011)。

再次,它是一种追求稳定预期的社会心理现象,反映了人们通过追求名校从而实现阶层向上流动的文化心理。政治、经济等领域的不断改革,社会急剧变化,各种信息不断涌现,增加了人们对未来的焦虑,高质量的教育成为人们的确定性的追求。一项对上海市某区义务教育阶段家长为子女择校的教育动机问卷调查显示,有63.3%的家长表示是为了子女接受更好的教育、从事更好的工作、有更好的收入才选择买学区房(曹俊怀,2014)。

总之,学区房热是在就近入学新政策实施后一种新的择校方式,即以房择校的外部表现,但本质上是以钱择校。在就近入学的合法外衣下,这种择校比赤裸裸的以钱择校更隐蔽。以经济权利的优先性取代了教育权利的平等性,导致了新的教育不公平,如优质公共教育的品牌收益损失、学区入学机会新门槛、新办学校的公共教育服务质量不高等问题,还导致了教育房地产市场的野蛮生长等经济社会问题。

(二)学区房热对执行学区制政策的影响

学区房是我国社会发展到一定时期的特定产物。炒作学区房可以拯救房地产,但不能拯救教育,反而对推进学区制管理、执行就近入学政策的消极影响越来越明显,具体表现在以下几个方面。

第一,强化了以房择校的合理性,阻碍了就近入学新政策执行。

发挥名校的示范、引领和辐射作用,提高公共教育质量和效率是学区化管理的应有之义。房地产开发商正是想借助名校的品牌效应来提高房地产价格。政府与开发商的目的不一样。名校的无序扩张,导致了品牌稀释。尽管学区房的高价值不等于学区教育的高价值,高房价学区不一定带来教育高质量,但房有所值的宣传和稀缺的优质教育资源还是刺激学区房的购买者,他们试图突破学区的边界,千方百计挤进拥有优质教育的学区。对他们而言,就近入学政策的空间制约就失灵了。

第二,扭曲了公共教育价格,扩大了义务教育机会不平等。

“以房择校”式的就近入学只是将择校费转移到了学区房的价格上(哈巍等人,2015)。学区房的溢价部分可以看成是家庭教育的高成本和开发商的高收

益。但学区房的高收益一般只给学区内学校带来硬件的一次性改善。学校发展还需要持续的高投入，开发商持续投入学校建设几乎不可能。为了维持学校运转，通过招收更多的学生和提高学费，成为这些新建学校的选择。高学费和高房价提高了教育价格，让许多买不起学区房的人望而生畏，而有钱人通过购买学区房就可以名正言顺地让子女进入名校，这就加剧了教育机会不平等。

第三，弱化了政府的公共教育服务职能，损害了政府公信力。

义务教育是一种准公共产品，主要由政府负责提供。如果是营利性民办教育与房地产企业结合来实现企业盈利和扩大教育供给，本来无可厚非。但目前公立教育一家独大的情况下，房地产热中的名校基本上是公立中小学，公立学校的品牌资源与房地产资本结合，虽然在短期内扩大了教育的供给，名义上也属于公办学校，但其高收费和商业经营的方式却改变了其教育服务的公共性质，政府的公共教育投入责任及其公共教育管理职能逐渐消失，学校差距不断扩大。如果公立教育资源与市场结合，并市场化，势必会弱化政府的公共教育服务职能，扭曲义务教育的公益性质，从而损害政府的公信力。

总之，以房择校是择校的一种新机制，是在“身份”合理的前提下的一种教育权利的表达，似乎无可厚非。但从法理上看，以房择校强化了房产权优先于教育权的观念，将房产权和教育权捆绑在一起，将公民的教育选择权简单等同于学区居住权。从现实角度看，在优质教育不均衡的前提下，政府为取缔择校而施行的“就近入学”政策干预，可以更好地保障教育机会的均等。然而，“学区房热”进一步异化了就近入学政策，它不仅没有消解择校风，反而在一定程度上加剧了择校之风，强化教育领域的“马太效应”，干扰了正常的教育秩序。同时，以房择校，加重了人们的经济负担，加深了家长的教育焦虑。

三、学区房热：学区制约下多主体利益的博弈

学区房热是多种主体行为相互作用的复杂现象，是从区域的学校管理到学区管理制度变迁，不能从教育地产意义上简单分析，需要从新制度经济学角度探寻其成因。在学区管理体制下，地方政府、房地产开发商、优质中小学、拥有学区房的家庭和学生个人都是房地产热中的受益方。对开发商来说，开发名校周边的地产意味着更高的经济回报率；对有经济能力的家庭来说，

购买该学区房就能够得到优质教育机会；对于住在优质校学区内的家庭，房产还可以成为一项投资，优质学校的空间升值带给他们的丰厚利益(或利润)。他们对学区房都持积极或默许态度，最终使学区房高热不退，导致社会整体福利受损。

(一)土地财政和学区管理背景下的政府行为

“学区房热”指的并不是所有学区周边的房地产都热，而是主要指拥有优质学校的学区的房屋价格不断攀升现象。土地财政持续刺激地方政府发展房地产业，政府权力与名校声誉以及社会资本的加成促使政府将房地产与名校联合起来。优质学校空间升值后，政府不仅获得了优质教育扩大的政绩，还实现了学区内的土地增值，堪称一举多得。

学区房热与学区管理也有密切关系。学区制实施的初衷是“推动学区内学校之间校长教师均衡配置，促进设施设备和运动场地等教育教学资源充分共享，全面提升学区内教学管理、教师培训、学生活动、课堂改革、质量考核等工作水平”。^①从单一学校管理到学区制管理，是一种制度创新。学区制度以学区为单位，统筹教育资源，从而缩小学区内校际间的差距，以此来达到均衡配置教育资源。学区制管理使整个学区内优质教育资源的扩大，预期收益群体应为学区内的全体成员，包括本学区内的所有学校和居住在本地的学生家长。然而，由于现行学区的划分缺乏居民的听证和协商，论证不充分，学区制管理更多体现的是一种行政思维而不是法治思维，公共教育质量并没有因为空间结构改变而迅速提高。学区边界反而强化了优质教育资源的刚性需求；越是拥有名校学区，学区房价格越高。高价的学区房让政府看到了可观的收益，却忽略了由于经济不平等造成的教育不平等，以及由此而引发的社会问题。

(二)“名校+名楼”营销策略和政府支持下房地产商的推波助澜

名校的品牌资源成为房地产商推销的主要策略，开发教育地产已成为房地产市场平稳发展的一个重要突破点。这既是一种教育产业行为，也是一种市场行为。作为行为主体的政府和房地产商以及学校间都有着不同的目的。政府的目的是为了发展地方经济，拉动房地产同时也能建立配套学校。房地产“联姻”名校，其目的就是尽可能增加房产的附加值，以谋取更多利润。同

^① 教育部：《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》，<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201401/163246.html> 2014-01-14。

时,一些重点学校也希望通过房地产商的广告效应来多方面宣传自己学校的实力,以吸引更多生源,提高学校品牌声誉。

应该说,教育地产在一定程度上能够满足人民对优质教育服务的需求,缓解了教育压力,对于扩大优质教育资源有一定的推动作用,但并不是其主要目的,甚至是开发商追逐利益过程中的伴随物。从长远角度看,房地产商盲目跟风,企业缺乏社会责任,用名校招牌作为自己的营利手段,必然会高风险,误导教育消费,强化教育竞争,引发严重的经济和社会问题。

(三)刚性的就近入学政策和纠结的房产决策背景下家长的被动选择

就近入学政策是购房者产生“以房择校”的制度根源(李世奇、马焕灵,2014)。将居住权和受教育权结合起来,学区房热是“择校热”的延续和“创新”。学区的划分,并没有扭转优质教育资源分布不均衡的格局,也没有改变家长选择优质学校的意愿,只是强化了选择“低价”的优质公立学校还是选择“高价”的优质民办学校的决策。

但是,刚性的就近入学政策限制了家长跨学区选择“优质低价”的公立中小学的机会。2014年1月教育部出台政策,加快落实就近入学为义务教育的主要入学方式^①。调查显示,义务教育就近入学率,2015年北京市小学为94.06%,初中为90.6%;全国19个副省级以上大城市公办中小学(不含寄宿制学校)学生就近入学比例均超过九成^②。就近入学成为主要的入学形式。由于户籍与可免试就读的学校直接挂钩,购置学区房成为合法的择校行为。这样一来,以往的以分择校和以权择校正在被以房择校所取代。家长为使孩子取得重点学校入学资格,竞相购买学区房。尽管家长通过购买学区房追求优质教育,实现经济资本向教育资本转换,本身无可厚非,但学区房总是有限的,或者说优质的学位有限,这就加剧了学区房价格不断上涨趋势。“户籍+居住地+学籍”的入学模式,意味着学区居住权成为了公民的优质教育选择权,学区房拥有者代表了房产购买力,高额的房价成为教育消费的高成本。

(四)市场诱导和政府助推下优质中小学校的适应性行为

扩大优质公共教育资源,需要政府持续不断投入。公立学校的社会责任

^① 教育部:《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》, <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201401/163246.html>, 2014-01-14。

^② 教育部:《全国义务教育招生入学改革取得阶段性成果 各重点大城市免试就近入学率均达九成以上》, http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201702/t20170222_296938.html, 2017-02-22。

促使名校落实政府推动名校扩张政策,但随之带来的则是办学成本的显著增加。在政府投入不足的情况下,这些学校只好借助市场的力量发展自己,成为开发商合作的对象,与房企合作获得经济效益改善办学条件,提高教师待遇。与房企合作的附加效应不仅包括广告效应,同时也带来了优质资源的吸纳效应,实现了学校与房地产商的双赢。但这种合作是长期还是短期合作,许多学校并没有明确的规划。学区的地产收益并没有成为公共教育服务经费的稳定来源。

综上,在学区房热形成过程中,存在着政府与房地产商、政府与公立学校、购房者与房地产商、学区内部居民与外部居民等多种博弈。博弈的结果是:房地产商为追求经济收益,锁定政府依赖市场需求和居民高质量教育需求,获得最大利益;政府依靠公立学校扩容和房地产商投资,增加了地方财政收入,扩大了优质教育规模,取得了双重收益;学区房购房者付出了沉重的经济代价,换取了优质的学位;名校也借助房地产商的宣传获得了更大的知名度和房企近期的投入;学区原住居民,获得了可观的房租收益。可见,学区房热不过是借助发展教育的名义拉动经济发展而涌现的社会现象。学区制管理政策并未有效抑制以房择校的势头。

四、综合治理:抑制学区房热的制度建构

越来越多的人认识到学区房热的不良后果。政府也在积极治理,如推进义务教育均衡发展,完善并落实就近入学政策,通过集团化办学、校际联盟、教师轮岗等手段缩小校际间差距。许多学者建议:房地产商应转变经营理念,自发规范市场行为。引导家长转变原有观念、理性购买学区房。但这些分散治理的举措,治标不治本。要实现学区制管理的目的,抑制学区房的非理性溢价,需要调整原有的制度供给,围绕受教育权的保护和优质公共教育资源的扩大,进行制度改革与创新。

(一)完善学区管理制度

学区制管理是化解学区房热,促进教育均衡发展的主要举措。美法两国的学区制发展时间长,至今仍发挥着积极作用。如法国学区制在地方分权的基础上保证地方教育行政管理的相对独立自主、保证地方教育的管理和发展质量、保证各级政府依法参与地方教育管理(方友忠、马燕生,2015)。美国学区制在学区布局的原则、学区机构的构成、资源有效配置方面都采取了有效措施(王悦、王雁,2016),并强调学区制的独立、民主、共享、健全等特

点(吴晶, 2017)。这些对我国实行学区制改革有着积极的借鉴作用。

目前, 尽管我国无法建立完全独立的学区制, 要想使改革更进一步, 有必要建立一个权责利三者统一的独立的管理机构——学区管理委员会, 需要行政部门让渡包括财权、人权和事权在内的部分权利, 并规定其权责范围, 明确职能。从长远角度看, 必须在厘清政府与学区、学区与学校的关系基础上因地制宜推进学区制, 建构政府与学区、学区与学区、学区与学校、学区与社会等的多维双向合作机制, 形成教育行政部门、学校、社会等多方参与、立体的多元治理结构。

(二) 创新教育供给政策

学区房久热不散的根本原因是优质低价的公共教育资源的稀缺性, 给学区房降温的根本措施是要在扩大优质资源供给的同时, 办好每一所学校。

1. 鼓励特色办学, 提供多元化、特色化的教育。

首先要对学区内的薄弱学校全面帮扶, 特别是通过选派优秀教师支教、教师校本培养等措施提高教学质量; 其次要引导和鼓励各成员校在学区整体发展的策略引导下坚守本校的办学特色、文化传统, 在合理吸取其他成员学校优质资源的基础上进行自我创新, 在参与学区资源共建共享中找准品牌生长点(程艳霞, 2016)。再次, 加大学校个性发展的支持力度, 开展对学校进行多元的个性化评价, 引导学区内居民理性选择学校。

2. 政府应出台相关政策, 鼓励民办教育与房地产的联合, 扩大优质的民办教育。

《民办教育促进法》为民办教育发展提供了政策依据, 但大多数地方政府规划中都没有设计稳定、长远的民办教育用地。政府应该鼓励房地产商与民办教育协作, 有序支持“教育+地产”这种新模式, 或者为其提供一定程度的土地优惠、税收减免等政策支持和必要的经费补贴, 或者购买服务促进优质民办教育的发展。

(三) 制订学区房治理的相关法规

学区房的治理是一个综合工程, 应对其设立相应的制度保障, 并尽早进行治理。

1. 政府通过科学规划, 合理调整学校布局, 严格落实学校与小区配套设施建设。

政府应发挥宏观调控的职能, 严格执行建设部《城市居住区规划设计规范》关于居住区教育配套设施的控制指标, 即教育配套标准每千人 600—

1200m²，一所小学为7000—15000居民服务。提高开发商开发教育地产的准入门槛，使楼盘具有一定的规模，确保充足学位。同时及时预测学区内所需“学位”，调整现有学校布局和规模，合理配置教育资源。

2. 设立教育房地产的专门政策，制止开发商违规行为。

房地产是一种具有消费和投资双重属性的特殊商品，其价格不仅受到市场供需的影响，也受政府调控的影响(侯瑞，2018)。由于学区房引发了教育公平、社会稳定和国家公信力等一系列问题，急需政府制订与教育房地产相关的法律。2017年3月，北京出台相关规定制止了“过道学区房”现象，并公布新政，严控住宅平房一间私自分割为多间的行为，但这是治标不治本的措施。目前，与教育房地产相关的法律缺乏。各级人大和政府应出台相关的法律政策，如设置学区房的价格上限、对学区房的溢价部分征收教育房产税等，使开发商的经营行为有法可依，从源头上规范开发商的经营行为。

3. 通过租购同权政策调整，逐步解决居住权和教育选择权不兼容的矛盾。

通过租购同权，降低人们对于学区房的刚性需求，抑制房价，使学区房“虚涨”的部分回落到正常幅度。尽管目前我国一些一线城市正在或准备施行“租购同权”的相关政策，但这些政策或拥有严格的条件限制，或还未出台细则，对当下学区房的影响较小(葛政涵，2017)。为此，需要政府认真研究，问计于民，早日出台与教育选择权相容的制度体系。

促进学区房价格的理性回归，最基本的手段是合理配置公共教育资源。政府只有通过加大对薄弱学校的教育投入，增强其学校硬件设施，培育师资力量，合理配置学区内优质资源，缩小校际间差距，才能有效抑制学区房热。政府无法阻止择校，但通过综合治理，可以有效防止学区房热。

[参考文献]

- 埃瑞克·G·菲吕博顿、鲁道夫·瑞切特，1998：《新制度经济学》，上海：上海财经大学出版社。
- 北京市统计局、国家统计局、北京调查总队编，2017：《2017北京统计年鉴》，北京：中国统计出版社。
- 蔡定基、周慧，2010：《学区管理内涵与实践：以广州市越秀区为例》，《中国教育学刊》第8期。
- 曹俊怀，2014：《城市义务教育家长择校研究》，华东师范大学硕士学位论文。
- 陈友华、方长春，2007：《社会分层与教育分流——一项对义务教育阶段“划区就近入学”

- 等制度安排公平性的实证研究》，《江苏社会科学》第1期。
- 程艳霞，2016：《从捆绑式区域管理到学区制治理的跨越》，《中国教育学刊》第11期。
- 陈武林、苏娜、谭美瑶，2016：《均衡发展视域下“学区制”实施的制度隐忧与突围》，《中国教育学刊》第7期。
- 陈友华、施旖旎、季春梅，2017：《学区房的形成机制及其社会后果研究》，《学海》第4期。
- 陈元龙，2017：《义务教育阶段学区制改革的政策内涵与实践困境》，《现代中小学教育》第12期。
- 董藩、董文婷，2017：《学区房价格及其形成机制研究》，《社会科学战线》第1期。
- 方友忠、马燕生，2015：《法国学区制的发展状况及启示》，《世界教育信息》第19期。
- 龚冬梅、孙玉波，2015：《义务教育阶段试行学区制改革的政策分析》，《现代中小学教育》第1期。
- 葛政涵，2017：《国内多地探索“租购同权”市场变化仍待检验》，《南方日报》8月4日。
- 洪岩璧、钱民辉，2008：《中国社会分层与教育公平：一个文献综述》，《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 黄道主、许锋华，2010：《扣问教育公平——从学区房现象谈起》，《基础教育》第11期。
- 胡婉暘、郑思齐、王锐，2014：《学区房的溢价究竟有多大：利用“租买不同权”和配对回归的实证估计》，《经济学(季刊)》第3期。
- 哈巍、吴红斌、余韧哲，2015：《学区房溢价新探——基于北京市城六区重复截面数据的实证分析》，《教育与经济》第5期。
- 侯瑞，2018：《房地产限购政策对存量房价格的影响研究——基于北京市场的经验证据》，《现代管理科学》第5期。
- 梁雪峰、乔天文，2006：《城市义务教育公平问题研究——来自一个城市的经验数据》，《管理世界》第4期。
- 李艳苹，2010：《社会分层对幼儿教育入学机会的影响——以武汉市为例》，华中师范大学硕士学位论文。
- 李世奇、马焕灵，2014：《天价学区房现象批判——兼谈就近入学政策》，《当代教育科学》第2期。
- 卢为民、张琳薇，2015：《学区房问题的根源与破解路径探析》，《教育发展研究》第22期。
- 刘润秋、孙潇雅，2015：《教育质量“资本化”对住房价格的影响——基于成都市武侯区小学学区房的实证分析》，《财经科学》第8期。
- 陆杰红，2016：《学区制：为提升学校品质加速》，《基础教育研究》第4期。
- 李雪松、陈曦明、方芳、张征，2017：《“二孩政策”与学区房溢价——基于人口政策变化的政策评价分析》，《财经研究》第6期。
- 沈慧慧，2011：《教育公平下的我国择校问题研究文献综述》，《文教资料》第2期。
- 孙新，2011：《我国教育公平制度变迁：基于供需、利益、价值的视角》，《西北大学学报

(哲学社会科学版)》第4期。

沙培宁, 2014:《从“学区化”走向“学区制”——北京市东城区推进“学区制”综合改革凸显“多元治理”理念》,《中小学管理》第4期。

石忆邵、王伊婷, 2014:《上海市学区房价格的影响机制》,《中国土地科学》第12期。

王玉明, 2000:《论政府制度创新——从新制度经济学的视角分析》,《国家行政学院学报》第6期。

翁文艳, 2003:《教育公平与学校选择制度》,北京:北京师范大学出版社。

吴新兰, 2006:《困境与对策:教育投资购房现象评析》,《甘肃社会科学》第4期。

王海燕、任军超, 2011:《师资有序流动是实现“学区制”改革的重要突破口》,《河南教育(基教版)》第6期。

王瑜, 2015:《关于试行学区制的几点思考》,《课程教育研究》第14期。

王悦、王雁, 2016:《美国学区制管理的体制及其启示》,《教学与管理》第16期。

王代芬、王碧梅, 2016:《“买房择校”:被定格的教育机会》,《教育学术月刊》第4期。

吴晶, 2017:《美国学区制及其对我国的启示》,《现代教育管理》第11期。

魏红梅、黄明东, 2017:《义务教育学区制改革:制度逻辑、实践困境及优化路径》,《教育科学》第4期。

杨东平, 2006:《解析“上学难、上学贵”》,《师道》第10期。

佚名, 2016:《2015年北京市小学就近入学比例达到94.06%》,《北京日报》1月27日。

杨洁、吴支奎, 2017:《学区制背景下教师流动制度的实践路径探析》,《教育评论》第5期。

邹心怡、郝景亚、董金玲, 2011:《城市教育资源分布对居民购房意愿的影响——以江苏省苏州市为例》,《商业时代》第36期。

朱敏, 2011:《“学区房热”现象中教育公平问题探析》,《现代中小学教育》第1期。

周铭, 2012:《浅议学区制下的教学管理策略》,《基础教育参考》第14期。

朱蓓、马乐乐, 2014:《北京“天价学区房”30万一平米,真的有!》,《现代快报》5月11日。

左红梅, 2017:《义务教育阶段实行学区制的依据及其困境与超越》,《教育导刊》第6期。

Gamson, D. A. and E. M. Hodge, 2016, “Education Research and the Shifting Landscape of the American School District, 1816 to 2016”, *Review of Research in Education*, 40(1): 216—249.

Hughes, J. M. and F. M. Schultz, 1985: *Education in America*, New York: Harper & Row.

The Impact of School District Housing Fever on the Implementation of School District System Policy and Its Control

TIAN Han-zu, SUN Yi-wei

(Faculty of Education, Capital Normal University)

Abstract: With the implementation of the school district system, a new government policy of “nearby enrollment”, School district housing has become a hot topic of social concern, which has further triggered a new round of discussion on the equality of educational opportunities. Although the high-price school district housing is widely criticized and the rationality of school selection by housing is widely questioned, there is a lack of in-depth theoretical analysis and effective countermeasures. From the perspective of new institutional economics, the phenomenon of housing fever in school districts is the result of multi-stakeholder game under the management system of school districts. Its essence is to choose schools with money, which has a negative impact on education. It is necessary to improve the management system of school districts, innovate the supply policy of education, and formulate relevant laws and regulations for the management of school districts.

Key words: school district housing; nearby enrollment; school choice with money; comprehensive control

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)