

现代职业教育研究丛书

崔景贵 夏东民◎主编

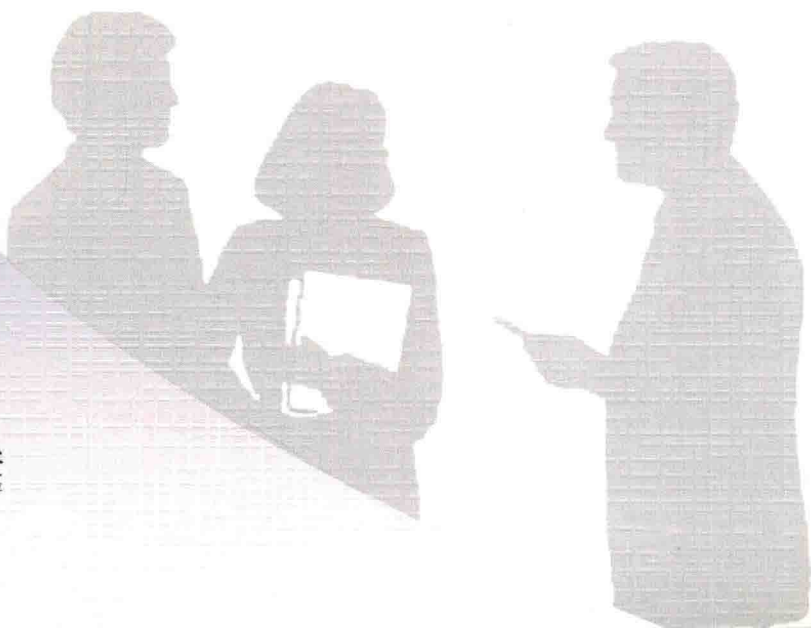
地方政府职业教育 领导力研究

董存田 等◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



现代职业教育研究丛书

崔景贵 夏东民◎主编

G719.2
19

地方政府职业教育 领导力研究

董存田 等◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府职业教育领导力研究/董存田等著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 3
ISBN 978-7-5130-3217-9

I. ①地… II. ①董… III. ①地方教育—职业教育—研究—中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 283397 号

内容提要

基于作者所承担的教育部人文社会科学规划基金项目“新型城镇化背景下的现代职业教育体系管理机制创新研究”(14YJA880015)工作,通过对以江苏为主的典型区域、经济、教育、产业和文化的调查研究,分析我国新型城镇化进程中职业教育环境的变化趋势,探求现代职业教育体系建设重点任务、路径选择和实现方式。通过描述、解析、阐释、筛选、优化、赋值和统计,对地方政府职业教育领导力的内涵进行解析,开发了地方政府职业教育领导力模型。运用模型对教育主管部门、职业学校就地方政府职业教育领导力现状进行调查,获取各相关方对地方政府职业教育领导力相关要素的评价意见和事实举证,并对职业教育成就与地方政府领导力的因果关系进行分析。藉此,提出模型在地方政府职业教育领导者的选拔培养、实践反思、知识积累和能力提升中的应用策略。

责任编辑:冯 彤

责任校对:董志英

责任出版:刘译文

地方政府职业教育领导力研究

董存田 等著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

邮 编: 100088

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

责编电话: 010-82000860 转 8386

责编邮箱: fengtong@cnipr.com

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关销售网点

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12

版 次: 2015年3月第1版

印 次: 2015年3月第1次印刷

字 数: 214千字

定 价: 38.00元

ISBN 978-7-5130-3217-9

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

本书是教育部人文社会科学规划基金项目“新型城镇化背景下的现代职业教育体系管理机制创新研究”（14YJA880015）成果。

本书出版得到江苏省哲学社会科学重点研究基地——江苏理工学院职业教育研究院的支持。

序 言

当前我国正处于转型发展、创新驱动的新的历史转折期，推进国家治理体系和治理能力的现代化已是历史的必然，其中，各级管理干部队伍作为治理的中坚力量，其自身素质和能力的高低对实践治理现代化起关键性作用，这一点是不言自明的。

早在改革开放初期，面对党的工作重心的转移，邓小平同志就提出了干部队伍建设要遵循“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”原则。教育战线像其他各行各业一样，随着发展重点转向质量提升和结构优化，管理干部专业化水平和综合创新能力成为现代领导力的构成核心。

江苏理工学院董存田教授及其研究团队，急职业教育治理之急，选择了“地方政府职业教育领导力”这一问题深入研究，极有意义。

本项研究有以下几个鲜明的特点。

1. 理论构建坚持人的全面发展的原则。针对地方政府管理干部这一特定人群的素质研究，围绕管理岗位的决策、执行、保障、监控、创新五大标志性职业行为的行动能力分析，进一步深入到人的内心的思想、心理、品质、能力范畴研究，外强而内圣，从而实现对人的全面的发展性研究，彰显了以人为本的理念，更好地体现了领导力研究的科学性和深刻性。

2. 本课题又是一项实证性研究，针对地方政府领导职业教育面临的一些重大实践问题，例如，产教融合、农村职业教育发展、中高职衔接体系建设等问题，把通用性的职业行动能力转化为破解这些实际问题的实践能力和创新能力，从而实现治国理天下之能力的飞跃。研究过程对全国多个省份职业教育治理的利益相关者进行了实地调查和验证，体现了理论和实践的统一。

3. 课题特选“地方政府”这一层级的治理研究，更表明了课题研究者

“亲基层”“接地气”的学术倾向，在当代，这是值得倡导和欢迎的。

董存田教授本是学科专家出身，有深厚的学术造诣，后又走上行政管理岗位，积累了丰富的社会实践经验，两个长处结合，更彰显优势和特色。在他又一个研究力作出版之际，谨表祝贺。

国家教育咨询委员会委员
中国职业技术教育学会副会长



2014. 9

前 言

“加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才”（《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》）是我国“新四化”建设的客观需要，其目的是“创造更大人才红利”，要求职业教育的发展必须体现“加快”“现代”的精神，必须实现“具有中国特色、世界水平”的目标（《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》）。而职业教育作为基本公共服务需要由政府主导，地方政府职业教育领导力起着重要作用。因此，大力加强地方政府职业教育领导力建设，解决“地方行政领导者推动改革创新能力不强”（源自教育部权威解读《中等职业教育改革创新行动计划（2010—2012年）》）的问题，至关重要。

政府领导力是政府能力的综合体现，是政府有效地运用各种社会资源与手段作用于领导客体与环境，以实现既定目的所具备的能力。政府领导力外显于政府在领导活动中所采用的战略措施或行为方式、所借重的社会基础和公共资源、所产生的实际效果和民众体验等。政府领导表现为“领导”和“管理”两种方式，领导是政府活动中具战略性、支配性、主导性和决定性的因素；而管理是领导的具体化，反映的是公共行政权力的行使，主要是政府提供公共物品与公共服务的作为。政府领导力具有多层次、多向度的特征，它受政府领导环境、领导体制、行政文化的制约，同时，也受到领导和管理的客体以及公众的认同程度的影响。

政府职业教育领导力是一种专业领导力，必须充分认识职业教育工作的专业性，尊重和敬畏职业教育特殊规律，明察和直面职业教育面临的生态环境。政府职业教育领导力重点显现在职业教育发展统筹规划能力、职业教育公共政策设计能力以及职业教育公共事务治理能力。地方政府职业教育领导力是通过政府主要领导以及各级教育行政管理者和领导者共同实现的。领导者的个人素质和团队素质是领导力发挥的关键，需要有一套关于领导者领导理念、领导能

力、领导作风、知识结构、专业素养和品格修养的提升策略。

笔者及课题组承担了教育部人文社会科学规划基金项目“新型城镇化背景下的现代职业教育体系管理机制创新研究”(14YJA880015)任务,通过对典型区域城镇化现状的考察,预判我国新型城镇化的趋势,探求现代职业教育体系建设的路径选择和实现方式;通过抽样和典型调查,对地方政府职业教育领导力的内涵进行解析,运用层次分析法建立了地方政府职业教育领导力结构模型;运用模型对地方政府职业教育领导力状况进行了调查,进而对职业教育成就与地方政府领导力的因果关系进行了分析;提出了提高地方领导者职业教育领导力的策略。

本书是集体成果,不仅汇聚了课题组全体成员的辛劳和智慧,也得到了许多同行专家的指导,更有大批接受调查访问的职业教育相关者的贡献。感谢在课题论证中给予指点和修正的各位专家,他们是第一轮论证:杨湘宁厅长、尹伟民处长、马能和所长、徐萍处长和冯志军秘书长;第二轮论证:石伟平教授、马庆发教授、吴康宁教授、周稽裘教授、汤生玲教授、邓泽民教授。感谢对评价模型给予指导和赋值的各位专家,他们是:周稽裘、杨湘宁、翟海魂、石伟平、马庆发、吴康宁、汤生玲、楼世洲、邓泽民、孙景余、李香兰、尹伟民、陈建华、徐萍、刘进、任俊、陈庆和、夏东民、施步洲、王明伦、庄西真、朱新生、贺文瑾、崔景贵、胡维芳、谭明、张青海、井绍平、陈晓雪、张忠寿、程树铭等诸位先生;感谢接受访谈和问卷调查的江苏省各市教育局、各县(区、市)教育局相关领导为课题提供了丰富的研究资料;感谢江苏省各职业中学(中专、技校)以及江苏、山东、新疆生产建设兵团、湖南、安徽部分中学校师生、部分企业及职工对我们的调查、访谈给予的积极应答;感谢吴玉峰、彭明成、束强、吴济慧、高凯、邵丽珍、石琪等同志对本课题给予的帮助。

本书由董存田主撰,马建富、张胜军、朱军、王志华、董晓英、黄瑞玲等分别承担了相关部分的执笔工作,王建东、许明、吴如林、周鸿斌等提供了典型案例,徐媛媛、陈雪平、许悦、崔伟、薛燕等参加了写作,他们各自的贡献分别标识在相关章节。笔者的研究能力和写作水平有限,敬期同行专家和读者批评指正!

本书出版得到江苏省哲学社会科学重点研究基地江苏理工学院职业教育研究院资助。国家督学、中国职业技术教育学会副会长周稽裘先生为本书作序。特致谢忱!

董存田

2014.9

目 录

序言

前言

第一章 地方政府职业教育领导力背景研究	(1)
第一节 地方政府负有职业教育发展的重大责任	(1)
第二节 地方政府领导者的专业化是提高职业教育领导力的 关键	(12)
第三节 地方政府职业教育领导力评价需要深入研究	(14)
第四节 地方政府领导者职业教育领导能力提升保障制度 有待完善	(19)
本章小结	(22)
第二章 地方政府职业教育领导环境研究	(23)
第一节 经济环境：人力资源已成为经济发展的限制性资源	(23)
第二节 教育环境：教育倒逼产业升级的机制已经形成	(38)
第三节 产业环境：产业结构变化给职业教育提出了新要求	(47)
第四节 文化环境：未来劳动者的就业意愿值得关注	(52)
本章小结	(58)
第三章 地方政府职业教育领导力评价模型研究	(60)
第一节 地方政府职业教育领导力评价模型的素材梳理	(60)
第二节 地方政府职业教育领导力评价模型的框架测试	(61)
第三节 地方政府职业教育领导力评价模型的内涵构造	(64)
第四节 地方政府职业教育领导力评价模型的结构修正	(72)
第五节 地方政府职业教育领导力评价模型的优化创建	(75)
本章小结	(79)

第四章 地方政府职业教育领导力专题研究	(80)
第一节 适应发展需求, 契合产业结构新变化	(80)
第二节 产教深度融合, 激发企业的内生动力	(86)
第三节 城乡职教统筹, 发挥城市的主导作用	(94)
第四节 中职高职衔接, 建立纵向贯通的学历体系	(102)
第五节 实现多元立交, 实施学分银行学业管理制度	(109)
本章小结	(120)
第五章 地方政府职业教育领导力调查研究	(122)
第一节 江苏省地方政府职业教育领导力现状的评述	(122)
第二节 江苏省职业学校对地方政府职业教育领导力评价的 差异分析	(143)
第三节 职业学校与教育行政部门对地方政府职业教育领导力 评价的差异分析	(145)
第四节 江苏等三地地方政府职业教育领导力差异分析	(149)
本章小结	(154)
第六章 地方政府职业教育领导力案例研究	(155)
第一节 张家港: 职业教育层级的高移化	(155)
第二节 高邮: 城乡职业教育的一体化	(158)
第三节 海安: 职业教育资源的集约化	(162)
第四节 太仓: 职业教育发展的国际化	(167)
本章小结	(170)
第七章 地方政府职业教育领导力提升策略研究	(171)
第一节 注重对地方政府职业教育领导者选任的专业性考察	(171)
第二节 提高对地方政府职业教育管理业绩考评的科学性	(172)
第三节 强调专业咨询机构在职业教育领导与管理中的作用	(174)
第四节 加强对地方政府职业教育领导者的继续教育	(176)
第五节 突出地方政府职业教育领导者的自主提升	(178)
本章小结	(179)
参考文献	(180)

第一章

地方政府职业教育领导力背景研究

地方政府职业教育领导力的提升具有历史和现实背景。我国的职业教育发展进入了“加快”和“现代”的阶段，这对于深入实施创新驱动发展战略，创造更大人才红利，加快转方式、调结构、促升级具有十分重要的意义。国内外的研究和实践，为地方政府职业教育领导力提升研究提供了理论依据和经验基础。

第一节 地方政府负有职业教育发展的重大责任

教育是立国之本，当今世界各国无不重视发展教育，无不看重政府的教育责任。受教育权是一项基本人权，保障公民的受教育权，是现代国家政府合法性存在的基础；同时，教育公共性的内在品质，进一步强化了政府的教育责任。职业教育作为教育的一个重要而特殊的门类，因其对社会经济发展的显性与直接的作用，也因其事实上所处较弱势地位，更需要地方政府强有力的领导力来保障。这其中包含政府的政策、职能，也包含政府领导者的素质和能力。

一、地方政府在职业教育发展中的主导作用

改革开放以来，我国职业教育实行的是“地方政府主导型”的教育管理体制，地方政府是职业教育发展的行政管理主体，各级政府从国家、省、市、县的教育行政主管部门中均设立主管职业教育的机构（如国家教育部的职业

教育与成人教育司、省教育厅职业与成人教育处、市教育局的职成教处、县教育局职成教科等)统筹管理,以落实上级主管部门职业学校学历教育、编制职业的专业目录和教学指导文件、制定教学评估标准并指导实施工作、指导职业教育教学改革和教材建设、指导社会力量举办各类职业教育学校的工作以及职业资格证书考试等诸多职业教育重要工作,在协调职业教育发展中发挥了重要作用。2014年国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》更进一步明确:“发挥好政府保基本、促公平作用,着力营造制度环境、制定发展规划、改善基本办学条件、加强规范管理和监督指导等。”必须明确地方政府对职业教育的统筹职责,切实承担起发展职业教育的责任。这主要由以下几方面决定。

1. 职业教育的属性决定了职业教育事业需要政府统筹

根据公共部门经济学理论,政府的基本职能和应尽责任就是向全体国民提供公共服务,公共服务的非竞争性决定了其只能由非营利性组织承担,构建基本公共服务体系是政府转变职能的重要方面。这就要求科学界定政府职能与市场功能的边界,准确区分公共服务与非公共服务、基本公共服务与一般性公共服务。通常而言,那些具有公共产品性质的社会服务项目依靠市场机制难以实现充分供给,是应该由政府提供的一般性公共服务,如基本公共服务之外的公共交通、城乡基础生活设施等。政府对一般性公共服务负有责任,但提供方式可以有多种形式,有些需要政府直接提供,有些则可以通过政府购买、特许经营、委托代理、服务外包等形式由企业、行业组织、民办组织或社会中介机构提供。而那些确保人人享有基本生活保障的内容则属于基本公共服务,虽然可以有各种提供方式,但给付责任在政府。

教育属于典型的公共服务,义务教育应当是典型基本公共服务,先进国家将职业教育列入基本公共服务已经成为国力提升的公开秘密。因此政府必须通过国家预算开支担负职业教育发展的主要责任。另一方面,职业教育的生存与发展离不开一定的物质、人力和财政资源的供给,职业教育发展规划的制定和推行、职业教育及其相关法规的制定和执行、职业教育发展政策的制定和推行、职业教育及其相关制度的制定和实施,只有政府具有这样的能力。

2. 职业教育的现状决定了职业教育的发展需要政府主导

几十年来,我国职业教育之所以取得较为显著的成就,关键在于有政府的主导。除“文革”这一特殊历史阶段,职业教育发展的各个时期,无论实行怎样的管理模式,各级政府都有相关教育行政职能部门为政府实施对职业教育

的协调管理提供了组织保证。在职业教育发展规划的制定和实施、职业教育培养目标的确定、体系的构建、管理体制和领导体制的建立、办学行为的规范方面,在职业教育与国民经济的结合、职业教育与其他类型教育的衔接方面,特别是经济体制转型期,在理顺政府、学校、企业及社会的关系、职业教育深化改革和发展上,都依赖于政府的支持和协调,是任何其他组织和个人力所不及的。《职业教育法》颁布后,更加明确了“县级以上地方各级人民政府应当加强对本行政区域内职业教育工作的领导、统筹、协调和督导评估”的责任。而在各政府层级中,县级政府主办职业教育但只是制度的执行者而非制定者,而省(包括直辖市)、市政府和一些具有政府委托行政管理职能的行业组织是主管各类不同层次和种类公立职业学校的主体,比如,省级政府主管高等教育,市级政府主管中等职业教育。

3. 职业教育政策的推行决定了发展职业教育是政府的职责

在职业教育发展过程中,政府制定和推行的职业教育政策及其相关政策,具有促进职业教育发展的协调作用。职业教育事业是一个庞大的系统工程,组成这个系统的各个要素之间存在着各种各样的关系和结构。除此之外,职业教育系统还与教育母系统、社会系统之间无时无刻不在发生着复杂的物质、信息、能量的交换关系,它们之间有时是“相得益彰”的,有时却是有矛盾冲突的,甚至表现异常激烈。职业教育政策及其相关政策之所以具有协调功能,是因为职业教育政策是有关职业教育的权利和利益的具体体现,作为利益的“显示器”和“调节器”,只有政府推行的职业教育政策才具有卓越的协调功能,这也是由职业教育政策及其相关政策的本质属性所决定的。

鉴于政府不仅承担着对职业教育的领导职责,也承担着重大的管理职责,因此,政府的职业教育领导者的综合素质和专业化水平对一个地区职业教育事业的发展起着重要作用。

二、地方政府在职业教育发展中的责任界限

地方政府在教育尤其是职业教育发展中负有主要责任,已有共识,但我们能否一味地夸大政府的责任?政府应在多大范围、什么程度上承担怎样的责任?

1. 地方政府教育责任的有限性

尽管地方政府对教育发展负有重大责任,但并不能因此而任意放大政府的教育责任。善治理念下的现代政府,究其本质是“有限政府”,其教育责任必

然有限；同时，社会经济的历史制约性以及教育产品属性的相对性，也使政府只能在一定范围内承担教育责任。

(1) “有限政府”与政府的有限责任。“有限政府”理论以霍布斯、斯宾诺莎的自然状态下“人性恶论”为思想基础，以洛克的自然权利理论、社会契约理论和分权制衡理论为核心，被孟德斯鸠、休谟、卢梭、哈耶克、布坎南等完善和发展。其核心思想是：从权利来源上，表明政府是个人权利的部分让渡和社会缔约的结果，政府负有保护人民权利的义务；政府是一种“必要的恶”，为保障人民权利不受政府行为的侵害，有必要对政府权力加以约束和限制，即政府权力是有限的。

“有限政府”是与“全能政府”相对应的分析范畴。“全能政府”是一个高度集权、泛政治化的政府。“全能政府”通过政治国家自上而下和自下而上的社会全面控制，使政府及其政治权力无所不能、无所不在。而“有限政府”则是一种职能、权力、规模和责任有限的政府，具有如下含义：①政府职能有限。政府的职能严格限定在政治性公共领域，其主要职能在于维护公共利益；②政府权力有限。政府须依法行政，其行为不得凌驾于宪法和法律之上；③政府规模有限。它是一个办事机构精简、人员精干、办事高效的“小政府”，须抓大放小，“有所为，有所不为”；④政府责任有限。政府有责任保障人民的基本权力，但并不承担公民生存和发展的无限责任。公民在享受自由和权利的同时，须承担相应的风险和责任。

“有限政府”理论对我们思考政府的教育责任问题，至少带来如下几点启发：①教育属于公共事务，政府对教育发展负有重大责任；②虽然政府对教育发展负有重大责任，但这种责任不是无限的，而是有其边界划分的；③政府履行教育责任的方式应是抓大放小、“有所为，有所不为”。因此，政府不是“划桨人”而是“掌舵人”，应从宏观上加强教育调控能力，承担教育发展的基本责任；④公民个人和社会组织在主张和实现自己教育的权益同时，也应履行相应义务。

(2) 地方政府教育责任的历史制约性。地方政府对教育承担的责任，受制于一定社会的经济发展水平。从教育与经济的关系看，经济是基础，教育是建立在经济基础之上的上层建筑，经济发展水平从根本上决定了教育的发展水平。教育总体上是一项消费性的公益事业，在特定的历史时期，政府只能在其公共财政能力许可的范围内承担责任。无论纵观世界教育发展历史，还是横向比较当今世界各国的教育改革实践，即便是教育发展水平较高的西方经济发达

国家,政府也仅在一定范围内承担教育责任。

教育只是政府承担的公共事务之一,像医疗、交通、国防、救灾等,也是政府必须保障的公共事务。有限的公共财力,需要在不同公共事务之间进行合理分配,因此,任何政府都无力包办全部教育。“教育政府”意在褒奖政府重视教育,绝不是说教育是政府的唯一事务。

教育的本质是“育人”。人的培养是一项复杂的系统工程、社会工程,需要全社会共同努力。当前,我国经济尚不够发达,且教育规模庞大,政府对教育的公共财政投入能力还存在明显不足,只能优先保障义务教育的发展。当然,我们相信,随着国家经济实力的增强,政府将会在更大程度上承担教育责任,这也是社会公正对政府责任的必然诉求。但是,我们也应清醒地认识到,教育资源尤其是优质教育资源总是相对稀缺,受一定历史时期的经济发展水平制约,单一的政府将始终无法解决教育的有效供给问题,它只能在自身的职责和能力范围内承担有限责任。

(3) 教育产品属性的相对性影响政府的教育责任范围。教育产品是指教育部门和教育单位所提供的产品,这种产品又称教育服务。“教育是公共产品”是一个流行的观点,人们常常以此为依据,推演出政府对教育的“无限责任”。

其实,并非全部的教育产品都是公共产品。即使按照经济学上的公共产品理论,也可以根据一定的标准,如①教育产品的外部性;②教育产品的提供方式;③教育产品的消费特征等,把全部的教育产品划分为三种基本类型:公共产品、准公共产品和私人产品。这三种产品的公益性和私益性占比不同,社会对其外部性评价也不同,因此,政府也毋须对这三种教育产品的供给承担全部责任。况且,在市场经济条件下,单一的政府供给行为,通常也是一种低效行为。

教育既非一般的公共产品,也非一般的私人产品。一方面,不存在纯粹意义上的“教育公共产品”。任何性质、任何形式的教育,都要以一定的受教育者为对象。教育是一个矢量。对单一的教育对象而言,不管接受的是普通教育,还是职业教育,也不管这种教育由谁提供、以什么形式、在什么层次上开展,都是一个“社会个性化”的过程,对个体的身心健康及其生存和发展都是有益的。此外,实际教育过程不可避免地存在竞争性和排他性,正是在这种意义上,公共经济学权威阿特金森和斯蒂格利茨认为教育是“公共供应的私人产品”。教育产品天然具有的私人属性,使纯粹意义上的“教育公共产品”

根本就不存在；另一方面，也不存在纯粹意义上的“教育私人产品”。教育之所以称其为“教育”，在于其内在的公共性品质。公共性意指一种公共精神、公共价值、公共追求，表现为增进人类共同福祉的公共利益。公共性是人类得以存续、发展的根基，是社会性使然。教育通过培养、提升并拓展人的公共性而承担其对人类社会发展的崇高使命。从这层意义上来说，任何能以“教育”命名的产品，都必然具有一定的公益性、正外部性。由此可见，教育产品同时包含公共性和私人性，其属性具有相对性。

教育产品属性的相对性还表现为教育产品属性的历史性变化。教育产品属性的变动，一般受制于如下影响因素：①社会公众对教育产品外部性变化的评价；②社会对不同性质、不同类型教育需求的变化；③社会经济发展对教育的承受能力；④政府对教育产品供给和收益的权衡；⑤教育“排他技术”的发展；⑥具体的教育制度设计，等等。

如果教育产品的属性只有一种——纯粹的公共产品，且永远保持不变，或许我们可以据此要求政府对教育承担无限责任。可事实绝非如此。教育产品属性的相对性表明：政府要承担教育责任，但这种责任具有有限性，政府应根据教育产品属性的实际变化，对其教育责任做出适时的调整。

2. 地方政府教育责任的边界

政府的教育责任应主要体现为如下两个方面：一是政府并不对具体教育机构的具体事务负责，它只承担教育发展的基本责任；二是政府并不对所有教育承担完全等同的责任，而应根据实际情况，对不同性质的教育承担不同的责任。

(1) 地方政府对教育发展应承担的基本责任。

——保障教育公平

追求教育公平是当前我国政策的重要目标，也是当今世界各国教育发展的主要趋势。教育公平是一个发展性概念，在不同的历史时期，其内涵与指称并不相同。从众说纷纭的界说中，可以从两个层面理解教育公平：一是在观念层面上，教育公平是对教育的质的规定性，表达了教育发展的内在的公平、正义的价值追求；二是在实体层面上，教育公平是指对教育机会与教育资源的平等分配，它可以通过可测度的量化指标体系加以反映。

公平、公正是人类永恒的价值追求，并作为社会正义的重要内容而存在，正如罗尔斯所言“正义即公平”。在罗尔斯看来，实现社会公正主要依赖政治行为，其中政府处于核心地位，政府是社会公正的责任主体。一个好的政府

不仅仅是一个善治的政府，更应该是一个维护公平、正义，促进社会和谐和政府。所以，保障教育公平理应成为政府的基本责任。

依政府职能，政府对教育公平的责任大体可归结为如下四个方面。

一是保障受教育权利和教育机会的平等。受教育权利的平等意味着：具有公民资格的所有受教育者不因出身、性别、家庭、职业、种族等外在附加条件的限制，而使自己的受教育权利受到任何形式、任何程度的实质性损害。教育机会平等则要求入学机会平等和存留平等。入学机会平等是指人们接受教育权利的平等；存留平等是指人们在学校教育过程中接受教育以达到特定教育程度的成功教育机会平等。受教育权利和受教育机会平等，这是政府应予保障的教育底线公平。

二是保证公共教育资源的均等化配置。政府是公共教育的主要供给者，也是公共教育资源的主要分配者。公共教育资源的消费对象是全体国民，每一个公民都有权利和资格并平等地享用。对公共教育资源的配置，应以教育服务均等化为原则，促进教育均衡发展。现阶段，在公共教育资源的配置中，应特别注重促进城乡义务教育的均衡发展。公共教育资源投入应向农村学校以及“薄弱学校”倾斜，改善办学条件，提高师资队伍质量，以县（区）为重点，首先实现区域内义务教育资源的均等化，让每一个接受义务教育的儿童，都能公平地分享公共教育资源。

三是建立教育补偿机制，保护弱势群体的受教育权益。弱势群体的受教育权益是否得到保护，是检验一个社会公正的“试金石”。教育不公正，其实质也就是对弱势群体受教育权益的忽视。弱势群体的形成，既有自身的原因，也是社会因素作用的结果。为此，国家有责任建立对弱势群体的补偿机制。罗尔斯的“公正差别”原则认为，为了平等地对待所有人，提供真正的同等机会，社会必须更多地关注那些天赋较低和处于较不利地位的人们，通过对弱势群体的补偿换取平等。为切实保护弱势群体的受教育权益，政府应倾听来自社会底层的声音，畅通弱势群体利益表达渠道，建立社会救济和教育保障体系，加大对农村地区、少数民族地区教育的公共财政转移支付力度，进一步完善“助学金”“贷学金”制度，对困难家庭儿童、残障儿童、流动儿童和“留守儿童”等，实行特别的生活救济和教育救助。

四是依“差异公平”原则，为个体发展提供多样化、个性化的教育服务。教育平等是教育公平的基本要求，但教育公平并不反对建立在权利平等、机会平等上的教育不平等。教育公平需要正视个体的差异性，放弃对教育同质性的