

吴遵民 等著

Theory
of
Equity
in
Basic
Education

基础教育 公平论

中国基础教育公平与
均衡发展的政策研究



教育部人文社会科学重点研究基地

华东师范大学基础教育改革与发展研究所重点研究课题成果

吴遵民 等著

Theory
of
Equity
in
Basic
Education

基础教育 公平论

中国基础教育公平与
均衡发展的政策研究

图书在版编目(CIP)数据

基础教育公平论: 中国基础教育公平与均衡发展的政策研究/吴遵民等著.- 上海: 上海教育出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5444-5710-1

I. ①基… II. ①吴… III. ①基础教育-教育政策-研究-中国 IV. ①G639.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第305423号

责任编辑 袁 彬

封面设计 一步设计

基础教育公平论

——中国基础教育公平与均衡发展的政策研究

吴遵民 等著

出 版 上海世纪出版股份有限公司
上 海 教 育 出 版 社
易 文 网 www.ewen.co
地 址 上海永福路123号
邮 编 200031
发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心
印 刷 上海中华印刷有限公司
开 本 700×1000 1/16 印张 19.25 插页 2
版 次 2014年12月第1版
印 次 2014年12月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5444-5710-1/G·4602
定 价 56.00元(精装)

(如发现质量问题, 读者可向工厂调换)

本书系教育部人文社会科学重点研究基地

华东师范大学基础教育改革与发展研究所重点研究课题成果

课题负责人 吴遵民

课题组成员 单中惠 黄欣 黄忠敬
周彬 贝文力 邓璐

秘书组成员 赖秀龙 周翠萍 秦洁 张松铃 周大智
周典 国卉男 刘雪莲 蒋喜锋

前 言

构建社会主义和谐社会,大力推进和逐步实现包括教育公平在内的社会公平,以更好地协调各方利益关系,保障人民群众的基本教育权利,这是我国党和政府在新的历史时期贯彻落实科学发展观,提高执政能力,进一步推动我国经济、社会健康与全面发展的重大战略举措。需要强调指出的是,这一战略举措以解决人民群众最关心、最直接、最现实的教育问题为核心,特别是把教育公平与均衡发展问题看作关乎人民生活 and 生计的重大问题之一,并以此推动社会的安定和团结,而这也正是构建和谐社会的关键所在。

当前,我国社会的发展正进入一个非常关键的转型期,社会对教育所产生的新期待和新要求,促使教育改革不断深入。面对这一新的历史使命,如何消融当下社会中出现的教育不公平和基础教育发展不均衡的问题?这必须从政策学的宏观视角进行深入的探索与研究。笔者从事教育政策学研究已有十余年,其间对基础教育领域的公平与均衡问题给予了特别的关注。2002年,笔者主持“中国基础教育政策制定与决策机制的改革研究”课题,其研究成果最终形成了专著《基础教育决策论》。2008年,笔者申请了教育部人文社会科学重点研究基地重点项目“和谐社会视野下基础教育公平与均衡的政策研究”,这一课题亦可以看作是上述基础教育政策决策研究的延续,通过聚焦基础教育公平与均衡发展的政策导向,再次挑战当前基础教育领域的重大理论与实践问题。现在形成的这本《基础教育公平论——中国基础教育公平与均衡发展的政策研究》,就是这项研究的最终成果。

回顾我国基础教育的发展历史,从民国时期至今,尤其是新中国成立以后,政府为促进基础教育的公平与均衡作出了巨大的努力,取得了非常显著的成效。如新中国成立之初即实施了工农教育政策,此举保障了工农子弟的受教育权;接着,在短时

试读结束: 需要全本请在线购买: www.ertongbook.com

间内建立和完善了城乡基础教育体系,由此提高了基础教育的普及程度;改革开放后,我国在基础教育领域进行了重要的法制建设,尤其是制定了义务教育法,使得逐步实现义务教育阶段免除所有学杂费的目标成为了现实;近年来,政府又通过推行进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育以及允许异地高考的政策,进一步保障了进城务工人员随迁子女的受教育机会;我国政府长期坚持实行民族教育政策,为少数民族贫困儿童尤其是女童平等接受义务教育提供了重要的保障。一言以蔽之,新中国成立六十多年来,中国的“穷国办大教育”之路虽然走得艰辛,但是因为有了党和政府的重视以及全国人民的支持,中国距离实现教育公平的理想已经越来越近,而保障学习权的理念,以及使每一个公民都能得到全面发展的终身教育思想,更加丰富了教育公平的实践内涵。

但不可否认的是,当下的教育仍然存在一系列问题与困惑:一是在城乡二元结构下,教育资源的配置不均衡,以致城乡之间、区域之间基础教育机会不平等的现象依然严重;二是教育政策的功利性倾向以及价值导向的偏差,亦使得教育公平与均衡发展问题的解决失去了教育的基本立场和方向;三是我国虽然相继出台了就近入学政策、扶持薄弱学校改造政策、大力发展少数民族基础教育政策,以及进城务工人员随迁子女在流入地接受义务教育的政策等,但市场经济追求效率的短期行为仍然在某种程度上削弱了上述教育政策的影响与作用,以至于应试教育的弊端无法根本消除,择校之风也是愈演愈烈,教育公平与均衡发展的问題亦面临前所未有的危机与挑战。

要解决上述问题,不仅需要关注具体的教育政策,更重要的是要从宏观层面关注国家对基础教育公平与均衡发展的政策导向及其价值基础。因此,本研究既注重历史的维度,也关注现状的分析;既有国际视野的比较,也有本土实践的反思。在此研究基础上,本书还从教育立法现状、政策理念构建、实践内涵提升、具体策略方案等方面,对当前我国促进基础教育公平与均衡发展提出了政策建议。具体而言,本课题研究从以下六个方面展开:(1) 历史研究,对我国基础教育公平与均衡发展政策的历史进行回顾与评析;(2) 理论研究,深入探讨教育公平与均衡发展的基本原理及政策制定的基础;(3) 国际比较研究,展示国外基础教育公平与均衡发展政策的时代演变;(4) 立法研究,揭示我国基础教育公平与均衡发展的立法基础与法制建设;(5) 实证研究,针对我国基础教育公平与均衡发展政策进行个案分析和实证研究;(6) 对策研究,呈现解决我国基础教育领域公平与均衡发展的政策问题和建议。上述六个方面也构成了本书的基本框架。最后,本研究着重提出了以下政策建议。

其一,重塑教育灵魂,重新构建我国教育政策的价值基础,使教育回归人性,回归人的生命本质与教育立场。其二,从促进基础教育公平与均衡发展的视角入手,重新

厘清德、智、体、美、劳全面和谐发展的内在逻辑关系,以此作为基础教育公平与均衡发展政策的目标定位,从而促进教育公平与均衡政策的深度发展。其三,重新构建基础教育的评价指标体系,并运用合理的度量方法,确立一种基于教育立场的评价“尺度”。其四,提出了若干具体的政策建议:(1)加大基础教育经费投入,调整资源配置结构,尤其需要强化政府责任,建立“教育要素成本的财政分担”机制,以及中央与地方政府教育财政的“基准补助模式”;(2)提高教师培养质量,促进师资合理流动,完善免费师范生政策,同时,建立“边远地区教师基金”以及促进师资“逆向流动”的机制;(3)继续推行保障弱势儿童受教育权的政策,完善国家资助和社会资助体系,并在边远地区建立“教育特区”,以及通过延长学生“成长期”的方法来降低农村儿童的辍学率;(4)加大资源整合的力度,促进薄弱学校的多元化发展;允许“良性教育选择行为”在教育达标区域的存在,同时出台“特许学校”制度,扶持薄弱学校改变面貌;(5)加大制定学校教育法的力度,尽快以法律形式建立全国基础教育学校建设的基本标准。

教育公平与均衡发展是目前社会关注的一个热点,本研究的成果为拓展与深化对这一领域的探索作出了努力。首先,在以往研究的基础上,本课题立足政策研究的立场,采取多元与多学科的解读方式,即从历史、理论、比较、立法、实证等多个层面,对基础教育公平与均衡发展所面临的困惑与弊端,从原理机制、价值取向、立法保障等多个维度进行了全面而综合的探讨与分析,以期通过重新认识与准确定位,来构建和完善关于教育公平与均衡发展的政策体系,并为教育公平与均衡发展的理论研究提供新的视野。其次,通过对政策个案的实证分析,完整地展现基础教育公平与均衡发展政策的制定机制、出台过程及运行效果。与此同时,本课题还通过以点带面、由外及里的方式,从具体的政策个案入手,最终落实到对政策制定的背景、实施效果及价值取向的分析,以揭示政策个案背后的时代因素、认识误区以及不同国家的政治制度对此形成的影响等。再次,基于理论与实践结合的研究框架,通过政策层面的全面解读与深入剖析,揭示基础教育公平与均衡发展政策在制定与实施过程中所受到的历史、文化、经济、社会等因素的影响,这对我国教育政策制定的科学化与合理化具有重要的参考价值。而从政策理念、价值取向以及政策制定与实施层面提出的具有可操作性的建议,对基础教育公平与均衡发展政策的进一步完善与贯彻实施,亦具有重要的理论与实践意义。

吴遵民

2014年11月

目 录

绪 章 / 1

- 第一节 基础教育公平与均衡发展政策的时代意义 / 1
- 第二节 基础教育公平与均衡发展政策的实施现状与问题 / 5
- 第三节 基础教育公平与均衡发展政策的研究与展望 / 7

第一部分

中国基础教育公平与均衡发展政策的历史回顾 / 9

第一章 民国时期的基础教育公平与均衡政策 / 11

- 第一节 民国初期的教育制度 / 11
- 第二节 “三民主义”的教育理念 / 14
- 第三节 新民主主义的教育思想 / 18

第二章 新中国成立至改革开放前基础教育公平与均衡发展政策的演变 / 20

- 第一节 保障工农群众的教育权 / 21
- 第二节 建立城乡基础教育体系 / 30
- 第三节 实现不同区域基础教育的均衡发展 / 36

第三章 改革开放至 20 世纪末基础教育公平与均衡发展政策的深化 / 41

- 第一节 就近入学政策 / 41
- 第二节 薄弱学校改造政策 / 47
- 第三节 弱势儿童教育政策 / 50
- 第四节 贫困地区义务教育扶贫政策 / 57

第四章 21世纪基础教育公平与均衡发展政策的现状 / 66

第一节 义务教育免费政策 / 66

第二节 免费师范生政策 / 70

第三节 进城务工人员随迁子女的义务教育政策 / 74

第四节 民族教育政策 / 77

第二部分

基础教育公平与均衡发展政策的理论溯源 / 83

第五章 教育公平的基本内涵 / 85

第一节 关于教育公平 / 85

第二节 教育公平相关概念辨析 / 87

第三节 教育公平概念的特点 / 87

第六章 中国教育公平的原则与立场 / 91

第一节 转型期教育的特点 / 91

第二节 转型期教育公平的判断 / 92

第三节 转型期教育公平的原则 / 95

第四节 转型期政府对教育公平承担的责任 / 97

第七章 教育公平的评价指标体系与度量方法 / 104

第一节 教育公平评价指标体系的构建 / 104

第二节 教育公平度量方法的具体运用 / 109

第三部分

国外基础教育公平与均衡发展政策的演变 / 115

第八章 国外基础教育公平与均衡发展的理念深化 / 117

第一节 19世纪国外基础教育公平与均衡发展的理念 / 117

第二节 20世纪国外基础教育公平与均衡发展的理念 / 125

第九章 国外基础教育公平与均衡发展政策的推进 / 148

第一节 美国基础教育公平与均衡发展政策的推进 / 148

第二节 英国基础教育公平与均衡发展政策的演变 / 161

第三节 日本基础教育公平与均衡发展政策的发展 / 172

第四节 俄罗斯基础教育公平与均衡发展政策的变迁 / 179

第十章 国外基础教育公平与均衡发展政策的特点 / 197

第一节 基础教育公平与均衡发展政策体现时代特征 / 197

第二节 基础教育公平与均衡发展政策反映教育理念的深化 / 199

第三节 基础教育公平与均衡发展政策凸显教育重心的转移 / 201

第四节 基础教育公平与均衡发展政策体现教育经费的增长 / 202

第四部分

中国基础教育公平与均衡发展的立法推进 / 205

第十一章 中国基础教育立法的历史回顾 / 207

第一节 中国基础教育立法概览 / 207

第二节 中国基础教育立法价值取向的历史轨迹 / 210

第十二章 中国基础教育立法的现状分析 / 213

第一节 《中华人民共和国义务教育法》分析 / 213

第二节 《中华人民共和国教师法》分析 / 216

第三节 学校教育法的空白 / 220

第四节 学前教育法的缺失 / 221

第五节 基础教育经费保障机制立法的滞后 / 223

第十三章 促进基础教育公平与均衡发展的立法展望 / 230

第一节 确立基础教育的立法原则 / 230

第二节 加快制定新法和修订旧法的进程 / 232

第五部分

中国基础教育公平与均衡发展政策的实证分析 / 235

第十四章 教育公平政策的实践逻辑 / 237

第一节 教育公平的功能与实践需求 / 237

第二节 教育公平政策的存在形态及特征 / 240

第十五章 促进教育公平与均衡发展政策的上海经验 / 243

第一节 推进义务教育均衡发展的区域现状 / 243

第二节 上海市义务教育公平与均衡发展的瓶颈与矛盾 / 249

第三节 上海市推进义务教育公平与均衡发展的策略 / 253

第六部分

中国基础教育公平与均衡发展的政策理念与举措 / 259

第十六章 中国基础教育公平与均衡发展的政策理念 / 261

第一节 中国基础教育公平与均衡发展政策的研究动向 / 261

第二节 重塑中国基础教育公平与均衡发展政策的价值基础 / 270

第三节 重建中国基础教育公平与均衡发展政策的目标定位 / 277

第十七章 中国基础教育公平与均衡发展政策的策略提升 / 282

第一节 基础教育公平与均衡发展政策的内涵提升 / 282

第二节 基础教育公平与均衡发展政策的举措和建议 / 286

主要参考文献 / 294

后 记 / 296

绪 章

1949年中华人民共和国成立,中国从此进入了新的历史时期。当时的中央人民政府以解放区的教育经验为基础,同时借鉴苏联的模式,对国民党遗留的教育体制进行了改造,并在摸索与改革中建立起了新的社会主义教育体系。经过六十多年的改革与发展,我国各级各类教育稳步前行,教育质量有了明显提高。进入21世纪,党的十六届四中全会在总结国内外社会发展的经验与教训的基础上,进一步提出了“和谐社会”的思想,这是对什么是社会主义和怎样建设社会主义的理论创新,同时也是指导全社会及教育发展的新方针。2007年中国共产党第十七次全国代表大会提出深入贯彻落实科学发展观,这对于党和国家各项事业的发展具有重大而深远的意义。尤其是处在新的历史时期,党中央为进一步实施科教兴国和人才强国战略,提出了一系列重大的战略目标,如“优先发展教育,建设人力资源强国”,“优化教育结构,促进义务教育均衡发展”等。^①

但是,由于长期以来,我国教育发展的内涵往往建立在促进经济与培养人才的狭隘层面,教育的工具性、功利性倾向同时显现,且十分严重,由此导致的社会道德问题和各种腐败现象层出不穷。为此,如何从根源上去寻找和探索未来中国教育发展的方向与路径,尤其是实现教育内涵的本质转变,即更多地关注教育公平,努力扭转教育的功利主义倾向,通过教育的均衡发展来实现人的德、智、体、美、劳的全面与和谐发展,以真正体现教育作为社会改革和时代进步的推动者的历史使命与社会责任,无疑是需要研究并着手加以解决的重要内容。

第一节 基础教育公平与均衡发展政策的时代意义

一、基础教育在教育事业发展中的作用与地位

“十年树木,百年树人”,教育在任何国家都具有至高无上的地位。尤其是随着社

^① 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[EB/OL].(2007-10-15)[2010-05-05].<http://www.xinhuanet.com>.

会的进步和经济的发展,教育的重要功能日益被认识,如除了培养下一代以外,教育还被看作是统一社会、团结人民的因素,是能够克服社会和经济差异的手段。^①然而,当知识成为资本,教育成为创造与聚敛财富的重要途径以后,它的负面效应也逐渐凸显,因教育程度的不同而导致贫富两极分化等问题,亦已受到高度关注。简言之,所有关于教育功能的发挥,都有赖于社会制度与政策的调整与变化,有赖于教育的社会功能和个体发展功能的强化。其中,加强全民基础教育便是极其重要的举措。

就基础教育来说,由于它是对国家的年轻一代普及文化知识的重要途径,因此,它又是一个有着既定目标,具有多种层次、多项功能的立体结构与形态。中国的基础教育源于现代西方国民教育思想的冲击以及中国本土化义务教育的实践。经过半个多世纪的改革与发展,2001年6月,中国政府再次明确了“基础教育要优先发展”的政策方向,可以说,这是对基础教育在国民教育体系中地位的再次确立与认定。

诚然,目前我国基础教育的发展还面临着许多困难与问题,尤其要处理好规模与结构、质量与效益之间的辩证和均衡关系。换言之,既要全面提高基础教育的质量和办学效益,又要使之保持健康有序和快速有效的发展势头。这需要政府在制定基础教育改革与发展的方针和政策时,具有纵观全局的观念与超前的发展意识。^②

二、促进基础教育公平与均衡发展是历史的必然选择

教育均衡发展概念中的“均衡”,原是一个物理学的概念,它指的是一个系统的特殊状态:对立的诸种力量对这个系统发生作用,这些力量正好相互抵消,并使其作用的变量等于零。西方著名经济学家马歇尔(Alfred Marshall)最早把这一概念引入经济学。

就目前通常的含义而言,人们一般取对均衡的广义理解。广义的均衡系指构成某一经济系统的相互作用的变量,它们的值经过调整,从而使该系统不再存在继续变动的倾向并处于一种相对稳定的状态。在人类资源有限和稀缺的情况下,为了更好地合理分配资源,以获得较好的市场经济效益,经济学家们会运用均衡的理论来破解市场化的问题。^③教育均衡的理论可以说是对经济均衡理论的移植,它既涉及教育资源配置的均衡,同时更关系到教育质量的均衡发展。

再就基础教育均衡的概念来看,提倡这一理念的实质是为了实现教育公平,而这是自古以来人们追求与向往的美好理想。在中国,两千多年前的古代教育家孔子就

① 参见:联合国教科文组织.世界教育报告:1998年[M].北京:中国对外翻译出版公司,1998:16.

② 参见:蓝建.教育地位和作用的变化与全民基础教育[J].教育理论与实践,2001(7):15—17.

③ 参见:[法]让-帕斯卡尔·贝纳西.市场非均衡经济学[M].袁志刚,等译.上海:上海译文出版社,1997:1—2.

提出“富而后教”“有教无类”的思想；差不多同时代的古希腊哲学家柏拉图(Plato)在《理想国》中也提出，所有儿童都应该接受机会均等的公共教育。其后的空想社会主义者莫尔(Thomas More)、宗教改革家马丁·路德(Martin Luther)、现代教育学的创始人夸美纽斯(John Amos Comenius)等人亦都曾大声疾呼“人人都可接受教育”，而法国思想家卢梭(Jean Jacques Rousseau)和美国近代教育家贺拉斯·曼(Horace Mann)则更明确指出，“教育机会应该人人均等”；马克思和恩格斯不仅在理论上倡导教育公平，而且他们的思想在短暂的巴黎公社无产阶级革命的实践中得到了实现。一言以蔽之，一部人类发展的历史实际上也是一部教育的改革史，同时是一部人类争取教育公平的斗争史。而到了现代，教育公平则几乎已经成为天经地义无需质疑的人权和公理。^①

从以上分析来看，教育公平作为现代教育的基本价值取向，是由教育这种公共物品的特性和其特殊的社会功能决定的。一方面，现代教育有着促进经济发展和科学进步的功利价值；另一方面，教育也具有促进社会稳定、为人类社会的发展和幸福创造各种基本条件的极其重要的非功利性价值。因此，世界各国在发展教育尤其是在发展基础教育之际，提倡教育公平、促进教育均衡已经成为最重要的必须考虑的核心理念和价值观。

三、和谐社会背景下实现基础教育公平与均衡发展的时代意义

构建一个经济强大、政治昌明、科技发达、文化繁荣的社会主义和谐社会是党中央在新时期提出的重大政治任务，同时也成为全社会的共同理想。有学者指出：“和谐社会既是物质生态、制度结构的和谐，更是人的和谐。而和谐群体与和谐人的养成依赖于和谐教育。”^②

随着我国改革开放的深入推进、经济体制的成功转型以及社会结构的合理调整，21世纪的中国迈入了一个重要的关键时期。当前社会上不同群体的利益需求日益多样化和复杂化，各种利益矛盾相互交织，如何促进社会的健康发展，保障人民的幸福生活，已经成为党和政府急需予以解决的重大社会问题之一。在这样的历史背景下，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，第一次提出了构建社会主义和谐社会的命题，指出：“形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会，是巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务的必然要求。”

^① 张扬生. 浅谈教育公平和均衡发展[J]. 江苏教育学院学报(社会科学版), 2003(5): 5—8.

^② 李崇爱. 我国基础教育非均衡发展的现状、成因、对策[J]. 江西教育科研, 2007(10): 24—26, 61.

什么是和谐社会的基本内涵?《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出:我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。^①该决定对构建社会主义和谐社会提出了四项要求:“全面贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针,增强全社会的创造活力;妥善协调各方面的利益关系,正确处理人民内部矛盾;加强社会建设和管理,推进社会管理体制的创新;健全工作机制,维护社会稳定。”

对于和谐社会的解读,除了中央文件之外,也有众多学者进行过论述。若以笔者肤浅的看法,如仅就字面上的意思来诠释,所谓和谐的“和”,应该是和平、和气、和善之意;而“谐”,则应理解为协调与融合。也就是说,和谐社会应是所有民众对理想社会的共同追求,它是政府为社会公民的自身发展所创造或提供的一种宽松平和的社会环境,民众则在共生、共存和共赢的原则下保持和谐发展、共同发展的态势。

需要特别指出的是,和谐社会的最终实现虽然依赖于经济的高度发展,但一个经济繁荣、商业发达的社会并不一定就是和谐社会。事实上,人均受教育程度的高低、社会民众道德教养的优劣,以及代表着一个民族精神风貌的文化水准的高下,才是决定和谐社会是否成功构建的重要指标。因而,从科教兴国的战略全局来说,和谐社会的构建重在和谐教育的依托和支持。

那么,什么是和谐教育呢?笔者认为,所谓和谐教育,应以培育和谐的人格为出发点,并由此最终推进社会的和谐。换言之,从教育开启民智、移风化俗的意义来看,和谐教育应该成为构建和谐社会的支持系统和基础条件。而与和谐社会相对应,我们亦可把这样一种教育称为和谐教育。^②

教育具有促进国家安定、社会进步的重要意义,这早已为人类所认识。两千多年前,《礼记·学记》中就有“建国君民,教学为先”的精辟论断。而20世纪初美国实用主义教育家杜威(John Dewey)在《民主主义与教育》一书中更是深刻地阐述了“教育与社会”这一人类历史的永恒命题,指出,“我们无疑还没有实现教育作为改进社会的建设性媒介的潜在的功效,也还远没有实现使教育不仅阐明儿童和青年的发展,而且阐明未来社会的发展,这些儿童和青年将是这个未来社会的成员”。^③诚然,杜威没有能够看到20世纪60年代“终身教育”理念的诞生与发展,也没有预见到21世纪各国开始向“学习社会”的目标大踏步迈进,但他在20世纪力图解决的人与社会、教育

① 新华网。“胡锦涛强调扎实做好工作大力促进社会和谐团结”[EB/OL]. (2005-02-19)[2010-05-05]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-02/19/content_2595497.htm.

② 尽管教育史上将古希腊的“liberal education”译为“和谐教育”,但它并不是本书所指称的“和谐教育”。当然,在促使个体身心和谐发展的目标上,它们具有相似的特点。

③ [美]约翰·杜威.民主主义与教育[M].王承绪,译.北京:人民教育出版社,2001:89.

与社会如何互相促进的问题,却仍然困扰着我们。在如何理解教育与社会的相关联和相互促进方面,如今人们在思想上仍然感到模糊与迷惘,而在实践过程中也少有积极而有效的对策。在当今我国推进构建和谐社会的进程中,如何理解和谐社会与和谐教育之间相辅相成的关系?当全面发展素质教育、个性教育等代表国际潮流的教育理念逐渐被我国民众接受和认识之时,我们又应怎样以此为基础进一步推动构建和谐社会的进程?也就是说,当和谐社会呼唤一种高度和谐的教育之际,我们应怎样全面而正确地理解和谐教育的丰富内涵?这些问题的提出以及如何科学、完整地解读和应对这些问题,是时代赋予我们的义务和责任。

教育是构建和谐社会的有机组成部分,在新的历史时期以及新的社会背景下,要实现和谐教育的理念,就必须坚持基础教育的公平和均衡发展,而这也是由教育在社会主义市场经济背景下的定位决定的。

在计划经济高度统一的体制下,教育有时被看成是上层建筑,有时则被看成是经济基础,这种定位在那个时代是有一定合理性的。而社会主义市场经济的建立使得计划经济的大一统体制发生了变化,并由此形成了市场领域、政治领域和介于这两者之间的新的社会领域。目前世界各国普遍认为,教育的基本定位是在社会领域,并把教育确定为一种非营利的事业,而学校特别是基础教育阶段的中小学,更是一种非营利的组织,因为它所提供的产品或服务是一种典型的公共物品。20世纪60—70年代,以教育公平和教育民主为核心的终身教育和全民教育思潮在全球逐渐形成和传播,如今已成为世界各国发展基础教育的主导思想。这一切赋予基础教育发展以新的内涵。因此,我们可以肯定地说,强调教育公平和均衡发展的时机已经到来,在我国大力提倡构建和谐社会的时代背景下,作为基础教育的战略目标和重要政策,公平和均衡发展已成为一种必然的选择。

第二节 基础教育公平与均衡发展 政策的实施现状与问题

和谐社会的基础之一是和谐教育。要实现和谐教育这一目标,就必须促进教育公平。换言之,教育公平是社会公平在教育领域的具体体现,同时也是实现社会公平的基础。需要特别指出的是,实现教育公平的有效举措与重要途径,就是推动教育的均衡发展。因此,教育公平与均衡又可以看作是实现和谐社会的重要方法和手段。当今社会对于公平和均衡理念的理解,又往往与公民的受教育权问题联系在一起。在我国,公民的受教育权一直受到宪法的保障,公民平等接受教育的权利也受到《中华人民

共和国教育法》的保障。然而,中国幅员辽阔,各地区之间的发展极不平衡,因此,教育均衡、教育公平的理念仍然局限在法律条款与理论研究的层面,即使是实施了《中华人民共和国义务教育法》的基础教育,也还远远没有解决教育的公平与均衡发展问题。

一、资源配置的不均衡状态

由于各地区的发展水平在客观上存在较大的差别,加上我国现行财政政策的影响,基础教育的资源配置一直呈现出极大的不均衡状态。从城乡差异来看,以生均教育经费为例,2001年,我国城镇小学的生均教育经费平均为1484元,农村为798元,城镇是农村的1.86倍;初中的生均教育经费,城镇平均为1955元,农村为1014元,城镇是农村的1.93倍。城乡之间在生均预算内公用经费上的差距更大。2001年,我国小学的生均预算内公用经费,城镇平均为95元,农村为28元,城镇是农村的3.39倍;初中的生均预算内公用经费,城镇平均为146元,农村为45元,城镇是农村的3.24倍。再从地区差异来看,2001年我国普通小学的生均预算内事业拨款是645.28元,最高的是上海,为3612.05元,最低的是河南,为353.82元,差距3258.23元;初中的生均预算内事业拨款为817.02元,上海仍为全国最高,高出全国平均值的2594.19元,与河南的差距为2899.92元;高中的生均预算内事业费,上海高出河南4525.34元。^①

除此以外,师资力量也存在配置不均衡的问题。2002年,上海、北京高中教师的学历合格率分别达到95.6%和91.2%,而江西、甘肃、青海则低于60%。^②北京小学教师的专科学历已达到52%,而河北、广西、贵州才分别达到13.6%、8.9%和10.9%。学历不合格的教师主要分布在农村。由于农村经济困难,教师工资足额发放困难,农村对教师的有效需求不足,这一方面使合格教师的比例严重不足,另一方面则表现为师范院校毕业生不愿到农村学校去工作。^③而且,全国的代课教师也主要集中在农村。

二、基础教育机会不均等的现状

基础教育机会的不均等现象主要体现在区域之间、城乡之间,尤其体现在学校的入学及升学机会上的失衡。如2000年,全国小学净入学率与小学毕业生升学率的

^① 教育部财务司. 2002年全国教育经费统计快报[S]. 2003(4).

^② 转型期中国重大教育政策案例研究课题组. 缩小差距: 中国教育政策的重大命题[M]. 北京: 人民教育出版社, 2005: 10.

^③ 参见: 袁振国. 中国教育政策评论2004[M]. 北京: 教育科学出版社, 2004: 67.