



# 教育公平论

周洪宇 等 著



人民教育出版社  
PEOPLE'S EDUCATION PRESS



# 教育公平论

周洪宇 等 著



人民教育出版社  
PEOPLE'S EDUCATION PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

教育公平论/周洪宇等著.

—北京:人民教育出版社,2010

ISBN 978-7-107-22367-9

- I. ①教…
- II. ①周…
- III. ①教育理论
- IV. ①G40

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 020942 号

人民教育出版社出版发行

网址:<http://www.pep.com.cn>

中国农业出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16 印张:33

字数:400千字 印数:0001~3000册

ISBN 978-7-107-22367-9 定价:57.00元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与本社出版科联系调换

(联系地址:北京市海淀区中关村南大街17号院1号楼 邮编:100081)

# 序言

◎ 周洪宇

这本书的写作多少有点偶然。2006年10月，我到北京参加教育部袁贵仁同志主持的“教育公平与教育体制改革”重大课题调研座谈会。人民教育出版社刘立德编审知我来京，特邀见面，相谈甚欢。席间聊起时下社会各界普遍关注的教育公平这个热门话题，他认为我一直关注教育公平问题，既做学术研究，又搞教育行政和实践探索，与纯粹做理论研究的同志还不同，有自己的特点，应尽快将多年来的研究成果整理成一本有特色的《教育公平论》，争取早日出版，以推进教育公平的实施。

立德同志的建议引起了我的思考，感到确实有意义，也很有必要。我从20世纪90年代撰写第一篇关于教育公平的论文开始，对国内外教育公平现状有了较多了解和研究，特别是2001年起先后担任武汉市、湖北省教育行政领导工作和被选为第十届全国人大代表之后，经常有机会深入基层调研，深感由于种种原因，目前一些地区教育不公平的问题还相当严重，急需改变。于是，我一方面在地方中小学进行探索和改进，另一方面向全国人大提交了不少相关建议，呼吁尽快实行农村九年义务教育全免费，建立贫困生资助体系，完善国家对大学生的助学贷款政策，改革高校招生考试制度，加强教师队伍建设，促进城乡义务教育均衡发展，等等。这些理论思考、政策建议和实践探索的成果，如能整理出来，与更多的同仁分享，或许会对改变教育不公平的现象，产生一些积极作用。于是在回到武汉之后，我就开始着手

这件工作。

但一旦动起手来，我才发现此事殊不容易。一方面，我过去的有关研究成果虽然不少，有许多单篇论文和人大议案，也有论文集《教育公平是和谐社会的基石》和访谈录《乐为教育鼓与呼》作为写作基础，但要形成一本体系完整的全新的专著，还要花费很大的功夫；另一方面，个人目前身兼数职，既要处理日渐繁重的行政工作和民主党派工作，又要承担多项重大课题研究，指导多名博士生，还担任全国人大代表等职务，各方面事务应接不暇，难以集中时间和精力，专注此事。好在我的学生樊艳艳博士和申国昌博士理解我的难处，主动表示愿意协助我做些工作。我们的大致分工是：我主要负责整理第一、五、六、七、八、九、十章和附录；樊艳艳博士重点负责整理第二、三、四章；申国昌博士重点负责协助我修改完善第二、三、四章；最后由我对全书统改定稿。经过两人一年半的艰苦努力，在原有研究成果基础上，我们终于完成了任务。摆在读者面前的这本《教育公平论》，就是我们放弃休息时间共同工作的结果。

本书名为《教育公平论》，细心的读者也许会发现，它的体例、内容与过去出版的有关论著只局限于纯粹的现状描述、理论分析或政策建议明显不同。本书以教育公平问题为主线，不仅探讨了教育公平的基本理论和指标体系，对国内外教育公平的现状进行了比较分析，提出了自己的政策建议和立法建议，还介绍了笔者近年来在中小学从事教育公平实践探索的情况，力图将理论与实践、宏观与微观、国内与国际、历史与现实结合起来，做到既是思的结晶，又是行的结果，知行合一，知行并进，以形成自己的特色。目标是否达到，有待读者评论，但可以问心无愧地说，我们尽力了。

在此书即将付梓之际，我要深切感谢教育部袁贵仁同志、陈小娅同志给予我参与教育部“教育公平与教育体制改革”、“教师

教育改革”等重大课题调研的机会，感谢课题组袁振国教授、朱小蔓教授、董奇教授、王善迈教授、范先佐教授、张力研究员、韩民研究员、韩进司长、姜沛民司长、管培俊司长、杨光司长、孙霄兵司长、高洪司长、郑富芝司长等的赐教；感谢我开展教育公平实践探索的武汉市第25中学、第4中学、关山中学、傅家坡小学、民办春苗学校以及浙江芝村中心小学、山东南洋学校和广东信孚康乐小学等校师生们的支持；感谢胡志坚、广少奎、蔡幸福、汪丞、邓猛、刘国卫、陶双文、张云芳等同志的热情帮助；感谢樊艳艳、申国昌博士的倾力协助；特别是要感谢人民教育出版社魏运华、吕达、邹海燕、王莉、刘立德、韩华球、刘建霞同志的鼓励、支持及细心编审，没有上述各位的鼓励、帮助和支持，这本专著就难以面世。在撰写过程中，笔者还参考了一些中外学者的研究成果，除在书中标明出处外，在此一并表示谢意。

最后，需要说明一点，本书第六章至第九章关于义务教育免费的政策建议和立法建议，是笔者所承担的教育部社会科学司人文社会科学研究“十一五”规划项目“我国实行全面免费义务教育制度前瞻性研究”（06JA880032）的成果，也是笔者近年作为全国人大代表和地方教育行政官员在全国人大及湖北省、武汉市所一直呼吁建议与积极推动的工作内容（包括2003年3月6日向到全国人大湖北代表团参加座谈的温家宝总理面呈尽快实施农村九年义务教育全免费的建议，以及此后数年连续在《人民日报》、《光明日报》、《中国教育报》和《教育研究》等重要报刊杂志撰文呼吁并向全国人大提交议案建议等）。之所以保留这方面内容，一方面是考虑到目前我国义务教育阶段学生学费、杂费虽被免缴，但教科书费尚未完全免缴（农村学生及城市少数贫困生除外），实现全面、彻底的义务教育学费、杂费和教科书费“三费”全免，还有半步之遥——对义务教育阶段所有城市学生也免

缴教科书费，故仍有继续呼吁和推动的必要。而且，2006年新修订颁布的《义务教育法》在教科书免费问题上仍未松口，故法律上也有再次修订的必要。另一方面，也是考虑到保持全书逻辑体系相对完整的需要，毕竟义务教育免费事涉每个适龄儿童基本的受教育权利和受教育机会。从某种意义上说，义务教育全免费是整个教育公平的重要前提和基础。缺少这部分内容，无论如何，也不能说是一部全面、系统的《教育公平论》。

再次感谢各位领导和同仁，也谢谢各位读者！

2007年12月20日初稿于武汉华中师范大学

2008年11月30日再改于北京旅次

2009年12月22日核定于北京全国人大会议中心

# 目 录

第一章 绪 论	1
一、研究宗旨与内容	2
二、研究视角与方法	3
三、基本认识与观点	10
(一) 教育公平是一个有丰富内涵的重要概念	11
(二) 教育公平是社会公平的重要基础和核心环节	13
(三) 教育公平是实现和谐社会的重要途径	14
(四) 义务教育均衡发展是政府的基本职责	15
(五) 教育公平是现代教育发展的基本原则, 同时也是 一个渐进过程	18
第二章 教育公平的基本理论	19
一、西方公平与平等思想溯源	21
(一) 西方古代的平等思想	21
(二) 西方近代的平等思想	22
(三) 西方当代公平理论	24
二、教育公平观的内涵与分类	27
(一) 教育机会均等思想的内涵及其发展	28
(二) 两种教育公平观: 精英主义与平等主义	34



三、国外教育公平理论的主要代表及流派 .....	38
(一) 贺拉斯·曼：教育是促进人类平等的伟大平衡器 .....	38
(二) 科尔曼：校外因素是影响学业成绩的主要原因 ...	39
(三) T. 胡森：平等是学校和社会政策的目标 .....	41
(四) 詹克斯：教育难以达到公平的目标 .....	44
(五) 帕森斯：教育产生了新的不平等 .....	45
(六) 布迪厄：教育通过文化再生产复制代际不平等 ...	46
(七) 鲍尔斯：教育不平等是社会阶级作用的结果 .....	47
<b>第三章 教育公平的指标体系 .....</b>	<b>50</b>
一、金融视域内的教育公平指标 .....	51
(一) 教育投入：教育质量公平的保障 .....	55
(二) 入学率：衡量教育机会均等的指标 .....	57
(三) 教育效率：衡量教育过程公平的指标 .....	60
(四) 教育成果：衡量教育总体发展水平的指标 .....	63
二、以人类发展为导向的教育公平指标 .....	64
(一) 人类发展指数：国力竞争的综合指标 .....	68
(二) 增加教育支出：世界各国的必然追求 .....	71
(三) 识字率：世界 HDI 位次的重要指标 .....	73
(四) 性别发展指数：教育公平的制衡器 .....	75
三、现代化进程中的教育公平新指标 .....	77
<b>第四章 世界各国对教育公平的不同探索 .....</b>	<b>82</b>
一、各国教育公平的发展历程 .....	82
(一) 美国开展的教育机会均等运动 .....	82
(二) 英国力倡教育机会均等的行动 .....	88
(三) 日本力求基础教育均衡发展 .....	92

(四) 巴西的教育公平行动步履蹒跚 .....	101
(五) 印度实现教育公平的曲折道路 .....	106
(六) 追求种族平等的南非教育 .....	113
(七) 堪称典范的古巴教育公平 .....	117
(八) 越南以制度为依托确保教育公平 .....	121
(九) 11 年义务教育展现朝鲜教育公平 .....	125
二、国外教育公平理论与实践的启示 .....	128
(一) 政府是促进教育公平的主导力量 .....	128
(二) 普及义务教育是教育公平的首要追求 .....	129
(三) 促进教育均衡发展是教育公平的重要内容 .....	129
(四) 向弱势群体倾斜是教育公平的基本要求 .....	130
(五) 教育质量公平是衡量教育公平的重要标尺 .....	131
(六) 教师定期流动有助教育均衡发展 .....	132
(七) 实现教育公平是一个长期的历史过程 .....	132
<b>第五章 中国教育公平的现状分析 .....</b>	<b>134</b>
一、中国促进教育公平的积极努力 .....	135
(一) 促进义务教育均衡发展 .....	138
(二) 高中入学率得到大幅度提高 .....	146
(三) 高等教育入学机会持续增加 .....	150
(四) 初步建立高校贫困生资助政策体系 .....	152
(五) 职业教育持续快速发展 .....	154
二、教育公平方面存在的突出问题 .....	155
(一) 城乡义务教育发展不均衡 .....	155
(二) 普通高中教育择校问题突出 .....	162
(三) 高等教育入学机会不均等 .....	168
(四) 高校贫困生资助体系不够完善 .....	171
(五) 进城务工农民子女接受教育难 .....	174

(六) 中等职业教育发展困难重重 .....	178
三、现实教育不公平的表现及其原因 .....	184
(一) 历史形成的巨大发展差距 .....	185
(二) 城乡二元分割的社会经济结构和户籍制度的影响 .....	187
(三) 现实公共政策取向的偏差导致不公平 .....	188
(四) 政府职能“错位”和“越位” .....	192
(五) 教育法规体系缺失, 执法不力 .....	194
四、怎样更好地促进我国的教育公平 .....	194
(一) 政府应充分履行教育公平“第一责任人”的职责 .....	195
(二) 促进城乡义务教育的均衡发展 .....	195
(三) 努力扩大优质高中资源 .....	198
(四) 确保高等教育机会和质量的公平 .....	201
(五) 确保进城务工农民子女的受教育权 .....	204
(六) 加大对中等职业教育的投入 .....	207
(七) 完善促进教育公平的教育财政制度 .....	208
(八) 建立促进教育公平的教师人事制度 .....	210
(九) 构建促进教育公平的监管机制 .....	212
(十) 加强教育法治建设, 强化依法治教 .....	212
<b>第六章 促进教育公平的若干政策建议 (上)</b> .....	213
一、提前实行义务教育全免费 .....	213
(一) 提前实行义务教育全免费的必要性和紧迫性 .....	214
(二) 提前实行义务教育全免费的可行性 .....	216
(三) 提前实行义务教育全免费的实施步骤: 分步 推进, 分类实施 .....	222
二、免除教科书费应在全国全面尽早实施 .....	225
(一) 免除义务教育阶段学生教科书费的必要性 .....	225
(二) 免除义务教育阶段学生教科书费的可行性 .....	226

三、教科书应当实行循环使用 .....	228
(一) 实行教科书循环使用制度的必要性 .....	228
(二) 实行教科书循环使用制度所面临的问题 .....	230
(三) 实行教科书循环使用的可行性 .....	231
四、义务教育采用教育支票制 .....	234
(一) 当前义务教育经费使用存在弊端 .....	235
(二) 设立“教育支票制” .....	236
五、高中生资助体系亟待完善 .....	237
(一) 高中生资助体系现状 .....	237
(二) 建立并完善高中生资助体系 .....	237
六、职业教育还有待大的发展 .....	238
(一) 中等职业教育如何发展 .....	239
(二) 高等职业教育怎样发展 .....	240
(三) 职业教育前景如何 .....	240
<b>第七章 促进教育公平的若干政策建议(中)</b> .....	<b>243</b>
一、高考公平从招生公平开始 .....	243
(一) 要明确高校招生指标改革的基本原则 .....	243
(二) 要确定高校招生指标改革的正确思路 .....	244
(三) 要用科学的方法步骤确保高招指标改革成功 .....	246
二、高等教育改革仍有较大空间 .....	248
(一) 改革高校考试录取制度 .....	249
(二) 改革高校招生制度 .....	251
(三) 改革贷款还贷与就业制度 .....	253
(四) 改革高校评估制度 .....	254
三、民办高校招生制度急需规范 .....	256
(一) 规范招生管理是维护人民群众根本利益的具体体现 .....	256

(二) 规范招生管理是维护民办高等教育良好声誉的重要保障 .....	257
(三) 规范招生管理是维护民办高校和社会稳定的重要途径和手段 .....	257
四、尽快完善大学生医保制度 .....	259
(一) 大学生医疗保障制度目前存在的突出问题 .....	261
(二) 大学生医疗保障困难的原因何在 .....	263
(三) 构建我国大学生医疗保障制度的思路和建议 .....	265
五、建立国家教育公务员制度 .....	267
(一) 我国教师队伍建设的现状与问题 .....	267
(二) 建立国家教育公务员制度的政策建议 .....	268
六、实行国家统一的教师资格考试 .....	270
(一) 实行国家统一教师资格考试的必要性和迫切性 .....	271
(二) 实行全国统一教师资格考试的可行性 .....	274
七、师范生免费制度亟需推广 .....	277
(一) 师范教育全免费的必要性 .....	278
(二) 师范教育全免费的可行性和建议 .....	280
八、尽早启动强师三大工程 .....	282
(一) 在农村贫困地区设立“百万国家教师岗位”，解决农村教师严重不足问题 .....	283
(二) 实施农村“百万在职教师培训工程”，加大农村在职教师培训力度 .....	284
(三) 实施城乡“百万在职教师交流工程”，有效提高农村教育质量 .....	285
九、实行教师定期轮换制度 .....	285
(一) 实行教师定期流动轮换制的必要性和可行性 .....	286
(二) 建立教师定期流动轮换制的建议 .....	288

第八章 促进教育公平的若干政策建议（下） .....	292
一、教育投入还需大力加强 .....	292
（一）国家财政性教育经费投入尽早达到 GDP4%的必要性 .....	293
（二）国家财政性教育经费投入达到 GDP4%的可能性 .....	300
（三）国家财政性教育经费投入达到 GDP4%的实施建议 .....	304
二、教育乱收费要标本兼治 .....	307
（一）产生教育乱收费现象的主要原因 .....	308
（二）治理教育乱收费应标本兼治，综合治理 .....	310
三、重新建构农村教育体系 .....	312
（一）大力发展农村教育的重要性 .....	313
（二）我国农村教育存在的主要问题 .....	317
（三）促进我国农村教育发展的对策 .....	322
四、积极支持中部地区教育发展 .....	329
（一）中部教育在中国教育发展史上具有独特的作用和地位 .....	330
（二）中部教育发展存在的差距 .....	333
（三）中部教育滞后的原因分析 .....	339
（四）振兴中部教育的若干建议 .....	342
五、建立教育政策咨询委员会 .....	347
（一）教育决策的公开性、公正性和科学性要求成立教育政策咨询委员会 .....	347
（二）政策目标与政策实效相背离的社会现实要求成立教育政策咨询委员会 .....	348
（三）争取群众理解和支持、减少新政策实施的阻力需要成	

立教育政策咨询委员会 .....	349
六、完善教育督导评估制度 .....	351
(一) 我国教育督导评估制度的现状与问题 .....	351
(二) 完善我国教育督导评估制度的政策建议 .....	352
七、实施教育公平监管制度 .....	353
(一) 受教育机会不均衡迫切需要建立专门的 监管机构 .....	353
(二) 办学主体多元化与办学条件不均衡需要建立专门的 监管机构 .....	356
(三) 发展不平衡与经费投入不足需要建立专门的监管机构 .....	357
<b>第九章 关于教育公平的若干立法建议 .....</b>	<b>360</b>
一、义务教育法 .....	360
(一) 建立义务教育经费投入保障机制 .....	362
(二) 进一步完善义务教育制度, 发挥政府职能 .....	363
(三) 关注困难群体, 保障受教育权利 .....	364
(四) 加强统筹规划, 促进全国义务教育的均衡发展 ...	365
(五) 关于《义务教育法》的修改建议 .....	366
二、教师法 .....	369
(一) 《教师法》的一些条款与教育现状不相适应 .....	369
(二) 修改《教师法》的具体建议 .....	369
三、教育督导法 .....	375
(一) 制定《教育督导法》是实现依法治教的现实要求 ...	375
(二) 制定《教育督导法》是完善教育督导制度的迫切需要 .....	375
四、反就业歧视法 .....	376
(一) 就业歧视严重导致社会矛盾加剧 .....	377

(二) 国家应尽快制定《反就业歧视法》 .....	380
五、特殊教育法 .....	381
(一) 国内外特殊教育立法现状 .....	381
(二) 制定《特殊教育法》的建议 .....	384
六、终身教育法 .....	385
(一) 制定《终身教育法》的必要性与紧迫性 .....	385
(二) 制定《终身教育法》的建议 .....	386
七、学位法 .....	387
(一) 制定《学位法》是建设创新型国家的迫切要求 ...	387
(二) 发达国家学位立法为我们提供了有益借鉴 .....	389
(三) 制定《学位法》的主要条件已经基本成熟 .....	389
八、民办教育促进法 .....	390
(一) 落实《民办教育促进法》刻不容缓 .....	390
(二) 落实《民办教育促进法》的建议 .....	390
第十章 阳光教育：促进教育公平的现实探索 .....	392
一、阳光教育的基本理念 .....	393
(一) 阳光教育论 .....	393
(二) 意商论 .....	398
(三) 合育论 .....	404
二、阳光教育在小学的实施 .....	419
(一) 浙江省芝村中心小学构建“阳光校园” .....	419
(二) 武汉市傅家坡小学开展“阳光教育”活动 .....	425
三、阳光教育在初中的实施 .....	426
(一) 武汉市第 25 中学实施“阳光教育评价体系” .....	426
(二) 武汉市第 25 中学阳光教育实践 .....	428
四、阳光教育在高中中的实践 .....	432
(一) 武汉市关山中学阳光教育实践 .....	432



(二) 武汉市第4中学阳光教育实践 .....	434
五、阳光教育在民办学校的实施 .....	437
(一) 阳光教育走进青岛南洋学校校园 .....	437
(二) 广州信孚康乐小学阳光教育校本课程的开发 .....	440
附录一 新中国教育公平大事记 .....	443
附录二 中国全民教育国家报告 .....	464
附录三 《不让一个孩子掉队》法案 .....	471
附录四 《不让一个孩子掉队》：美国 NCLB 法案修订意见出台 .....	493
附录五 《反就业歧视法》立法建议稿 .....	498
主要参考文献 .....	507