

STUDY ON POLICIES FOR BALANCED  
DEVELOPMENT OF COMPULSORY  
EDUCATION: A PERSPECTIVE OF  
EDUCATIONAL JUSTICE

**义务教育均衡发展  
政策问题研究：  
教育公平的视角**

瞿 瑛 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

# 义务教育均衡发展政策问题研究： 教育公平的视角

瞿 瑛 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

义务教育均衡发展政策问题研究:教育公平的视角  
/瞿瑛著. —杭州:浙江大学出版社, 2010.5  
ISBN 978-7-308-07584-8

I. ①义… II. ①瞿… III. ①义务教育—教育政策—  
研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 083865 号

## 义务教育均衡发展政策问题研究:教育公平的视角

瞿 瑛 著

---

责任编辑 吴伟伟  
封面设计 卢 涛  
出版发行 浙江大学出版社  
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)  
(网址: <http://www.zjupress.com>)  
排 版 杭州好友排版工作室  
印 刷 杭州杭新印务有限公司  
开 本 710mm×1000mm 1/16  
印 张 13.75  
字 数 239 千  
版 次 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-308-07584-8  
定 价 32.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

# 序

党的十六届四中全会明确提出要构建社会主义和谐社会。胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上的讲话进一步指明：“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。”和谐社会是公平的社会。教育公平是社会公平的重要内容，是社会公平在教育领域的延伸和体现，也是构建和谐社会的重要基石。

在西方，关于教育公平，也称作为“教育机会均等”，即必须平等地对待每一个学生，为他们提供同等机会和同样优质的教育。教育公平是教育基本普及之后面临的一个重要问题。为了保证国家主办的义务教育能够平等地对待每一个学生，为他们提供同等机会和同样优质的教育，实现教育公平，世界各国均不遗余力地推行缩小教育差距、均衡发展教育的策略。以教育公平为目标，以均衡发展为手段，将“教育公平”与“均衡发展”融为一体，形成一个互相推动的过程。

因为经济和社会的原因，我国不但地区之间、城乡之间在办学条件、师资水平等方面存在着较大的差距，即使在同一地区，义务教育的发展也不均衡，校与校之间存在着较大的差异，从而形成教育不公平的局面。造成这种局面的原因是多方面的，办教育需要一定的人力、物力和财力，政府实施的义务教育均衡发展政策对此有着很重要的影响。

《义务教育均衡发展政策问题研究：教育公平的视角》一书，以义务教育的均衡发展为切入点，针对我国近几年义务教育的教育经费、办学

条件、师资队伍在区域之间、城乡之间发展的现状,剖析现行政策存在的问题,通过对相应政策的国际比较,对义务教育均衡发展政策进行了切实而系统的分析。该书视角新颖,立论有据,资料翔实,分析系统,为义务教育均衡发展政策的制定提供了依据,对于我国实现义务教育均衡发展具有现实意义,也为进一步的相关研究奠定了理论与实际的基础。

浙江省教育学会研究会荣誉会长 裴文敏  
浙江大学 教授

2009年12月12日于杭州

# 前 言

## 一、问题的提出

发端于 16 世纪的普及义务教育思想,在 19 世纪 70 年代以后得到迅速而富有实效的发展,经过 20 世纪教育民主化思潮的推波助澜,“让人人都享有教育机会”的理想正逐步在全球成为现实,世界各国文盲人数大大减少,公民素质普遍提高,促进社会政治经济快速发展。

我国普及义务教育起步比较晚,但是我国政府始终坚持将普及九年义务教育作为教育工作的“重中之重”,并制定了一系列重大方针和政策大力推进“普九”目标的实现。截至 2000 年底,全国实现了政府提出的“普九”目标,普及九年义务教育的人口占全国人口的比例从 20 世纪 90 年代初的 40% 左右提高到 85%;全国小学学龄儿童入学率从 1990 年的 97.8% 提高到 99.1%;初中毛入学率从 1990 年的 66.7% 提高到 85% 以上。据 2000 年在巴西召开的 9 个发展中人口大国教育部长会议公布的数据显示,中国的小学入学率、初中入学率均位于 9 个国家的前列。毫无疑问,近年来我国基本普及九年义务教育工作取得了很大的成就。

按照义务教育的本义和世界各国的惯例,由国家主办的义务教育必须平等地对待每一个学生,为他们提供同等的机会和同样优质的教育。教育公平是教育基本普及之后面临的一个重要问题。可是,因为经济和社会的原因,我国不但地区之间、城乡之间在办学条件、师资水平等方面存在着较大的差距,即使在同一地区,义务教育的发展也不均衡,校与校之间存在着较大的差异,从而产生了教育不公平的现象。

自 20 世纪 80 年代以来,我国教育行政部门发布了一系列规章,规范薄弱学校建设以均衡发展义务教育。1996 年,国务院办公厅转发国家教委等部门《关于 1996 年在全国开展治理中小学乱收费工作实施意见的通知》规定:“义务教育阶段要办好所有学校,逐步缩小校际间办学水平上的差距,大面积提高教育质量。”2005 年 5 月,教育部下发《关于进一步推进义务教育

均衡发展若干意见》,要求各级教育行政部门有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距扩大的势头。2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订的《义务教育法》第22条明确规定:县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距。

同时,一些大中城市开始提出均衡发展义务教育的问题,“就近入学”、“教育券”、“集团化办学”、“骨干教师轮岗”、“贫困生免(费)补(助)制度”等一系列举措相继出现。可是,各级政府历经20余年的努力,目前我国义务教育发展不均衡的问题仍然严重。笔者曾就“21世纪初我国城乡义务教育资源均衡发展的现状”问题进行过探讨,发现义务教育的城乡差距主要表现在以下几个方面。

#### (一)城乡义务教育经费差距巨大

统计资料显示<sup>①</sup>:21世纪初,我国义务教育阶段财政预算内经费投入在城乡间的分配极不平衡,主要表现在生均经费、生均事业费、生均公用经费、生均基建经费,城镇明显高于农村。小学阶段,以2003年为例,生均经费、生均事业费、生均公用经费、生均基建经费,农村小学生比城镇小学生分别少110.9、104.74、17.48、6.16元。而且,自2000—2004年,各项指标的城乡差距逐年扩大。2005年,生均经费、生均事业费、生均公用经费的城乡差距比前一年有所缩小,但生均基建经费的差距仍在扩大。初中阶段,财政预算内教育经费各项指标城镇也均大大高于农村。以2003年为例,生均经费、生均事业费、生均公用经费、生均基建经费,农村中学生比城镇中学生分别少182.47、164.67、37.63、17.8元。而且,自2000—2004年,生均经费、生均事业费、生均公用经费的城乡差距逐年扩大。生均基建经费的城乡差距,除了2002年,也逐年扩大。21世纪初,义务教育阶段生均预算内教育经费各项指标的城乡差距,初中均大于小学。

#### (二)城乡义务教育办学条件差距明显

以2003年为例<sup>②</sup>,生均占有校舍和教学辅助用房面积,农村小学比城市小学分别少1.03m<sup>2</sup>和0.42m<sup>2</sup>,农村中学比城市中学分别少0.57m<sup>2</sup>和0.27m<sup>2</sup>;每百名学生拥有计算机、电子图书,农村小学比城市小学分别少3台、10片,农村中学比城市中学分别少2台、5片;生均占有固定资产和仪器

<sup>①</sup> 《中国教育经费统计年鉴》(2000)、(2001)、(2002)、(2003)、(2004)、(2005)。

<sup>②</sup> 《中国教育统计年鉴》(2003)。

设备价值,农村小学比城市小学分别少 4200 元和 300 元,农村中学比城市中学分别少 2500 元和 200 元。2004 年,小学生均教学仪器设备值,农村为 167 元,城乡之比为 2.9 : 1;初中生均教学仪器设备值,农村为 269 元,城乡之比为 1.4 : 1。与 2002 年相比,小学生均教学仪器设备值的城乡差距有所扩大。2003—2005 年,城乡办学条件中计算机总量、电子图书藏量存在较大差距,并且差距逐年加大。

### (三)城乡师资队伍差距堪忧

从教师的学历层次看,农村教师与城市、县镇教师的差距明显:以 2003 年为例<sup>①</sup>,城市、县镇、农村的小学教师学历达标率分别为 99.2%、98.8%、97.2%;普通初中教师学历达标率分别为 97.1%、93.5%、88.7%。城市、县镇、农村小学教师中专及以上学历的比例分别为 64.4%、49.1%、31.8%,农村比城市低近 33 个百分点;普通初中本科及以上学历教师比例分别为 48.7%、22.1%、14.3%,农村比城市低 34.4 个百分点。农村高学历教师比例明显低于城市、县镇。

从教师的职称情况看,农村中、高级职称教师比例与城镇差距明显。以 2003 年为例<sup>②</sup>,农村小学教师中,小学高级以上职称教师的比例为 32.7%,分别比城市的 44.3%、县镇的 39.8% 少 11.6 和 7.1 个百分点。普通初中中学高级职称教师的比例,城市为 12.4%,县镇为 3.9%,农村仅为 2.3%;中学一级教师的比例,城市为 41.1%,县镇为 33.0%,农村为 27.9%;中、高级教师合计,农村比城市、县镇分别少 23.3 和 6.7 个百分点。初中和小学,农村教师中初级和无职称教师所占比例均明显高于城市和县镇。2005 年,全国小学具有专科以上学历教师的比例,城市为 78.01%,县镇为 67.17%,农村为 47.49%,农村比城市低 31 个百分点。全国初中具有本科以上学历的教师比例,城市是 62.44%,县镇是 34.5%,农村是 24.34%,农村比城市低约 38 个百分点。农村中、高级职称教师比例明显低于城市和县镇。

### (四)贫困县的农村地区教育投入不足问题并没有得到根本解决

2001 年 5 月,国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》,开始实施“以县为主”的教育管理体制后,许多县由于县级财政的薄弱,难以支撑庞大的义务教育经费,仍然诉求于乡镇。2005 年国务院发展研究中心“县乡

<sup>①</sup> 《中国教育统计年鉴》(2003)。

<sup>②</sup> 《中国教育统计年鉴》(2003)。

财政与农民负担”课题组的调查结果显示,目前我国农村义务教育的投入实际上主要还是由农民自己负担。在全部投入中,乡镇一级的负担高达78%左右,县财政负担约9%,省地负担约11%,中央财政只负担了2%。而税费改革取消了农村教育附加费和各种集资,农村义务教育经费大幅度减少,使原本就短缺的农村义务教育经费更加陷入困境。教育部曾经测算过2003年当年全国农村义务教育经费的缺口,其中解决教职工工资新欠和陈欠需要144亿,维持学校正常运转每年323亿(取消附加、集资和非规费收入的减少,以及贫困地区实行“一费制”后形成的收费收入缺口),危房改造每年160亿,家庭经济困难学生补助经费缺口每年68亿,发展经费(尚未“普九”的431个县实现“普九”目标,以及中小学信息化建设)缺口124亿<sup>①</sup>。贫困县的农村地区投入不足的问题并没有得到根本解决,农村中小学教师工资不能按时发放、农村中小学的基本办学条件得不到保障、农村中小学建校债务负担沉重等问题仍然存在。

上面列举的是2000—2005年我国城乡义务教育均衡发展存在的问题。近几年,义务教育在区域之间、城乡之间、校际之间发生了怎样的变化——差距是缩小还是扩大?这个问题的答案实际上是我国义务教育均衡发展政策实效性的直接反映。现行的义务教育均衡发展政策还存在着哪些问题?如何完善相应政策以真正实现教育公平?探讨这些问题的意义在于发现差距、分析原因、探究对策。

## 二、研究视角

为了保证国家主办的义务教育能够平等地对待每一个学生,为他们提供同等机会和同样优质的教育,实现教育公平,世界各国均不遗余力地推行缩小教育差距、均衡发展教育的策略。以教育公平为目标,以均衡发展为手段,将“教育公平”和“均衡发展”融为一体,形成一个互相推动的过程。教育公平,如果没有均衡发展做基础,那么在办学条件、教师资源落后的地区,就很难保证每个学生平等地享有接受教育的权利与机会,实现受教育者成就机会均等更是不可能。均衡发展,如果不是以教育公平作为最终目标,忽视每个人都有实现他自己的潜力和享有创造他自己未来的权利,那样的均衡只能是低水平的均衡,它必将阻碍教育的发展。均衡发展实质上是手段,教育公平才是真正的目标。

<sup>①</sup> 孙霄兵、孟庆瑜:《教育的公正与利益》,华东师范大学出版社2005年版,第96页。

鉴于均衡发展在教育公平的关系,本书以义务教育的均衡发展为切入点,试图针对我国现行义务教育均衡发展的现状以及现行政策存在的问题,通过对相应政策的国际比较,弄清他国的成败所在,对义务教育均衡发展政策进行切实而系统的分析,为实现教育公平提供现实基础。

### 三、写作思路

本书共分五章。

第一章,义务教育均衡发展的理论基础:教育公平。义务教育均衡发展的目标是实现教育公平,因此,它应该以教育公平为理论基础,以教育公平的理论指导义务教育均衡发展的实践。本章全面阐述了“教育公平”的含义、属性、基本要求、影响教育公平的因素;界定了教育公平与教育平等、教育公正,教育公平与教育均衡发展,教育公平与教育效率的关系;从历史的角度分析普及教育、义务教育与教育公平的发展。

第二章,义务教育均衡发展的价值取向:社会和谐发展。义务教育均衡发展的直接目标是实现教育公平,但它的社会价值在于促进社会和谐发展。本章在分析“公共教育资源分布不均衡”是社会不和谐的现实表现之一的基础上,提出义务教育均衡发展是和谐社会的重要内容和标志,教育均衡发展是构建和谐社会的基础和条件。

第三章,义务教育均衡发展的现状。本章以2007年、2008年的统计数据为依据,分析我国东中西部之间、城市县镇农村之间在教育经费、办学条件、师资水平等方面的状况,揭示我国目前义务教育发展不均衡的现实表现,为分析义务教育均衡发展政策存在的问题奠定基础。

第四章,义务教育均衡发展政策问题分析。义务教育发展不均衡的原因是多方面的,办教育需要一定的人力、物力和财力,义务教育的投资体制对此有着很重要的影响。因此,本章以我国义务教育投资体制的发展为切入点,分析义务教育均衡发展政策存在的主要问题。

第五章,义务教育均衡发展政策展望。本章在分析义务教育均衡发展国际经验的基础上,针对我国义务教育均衡发展政策存在的问题,提出切实而系统的义务教育均衡发展政策。

# 目 录

第一章 义务教育均衡发展的理论基础:教育公平 .....	1
第一节 教育公平 .....	2
第二节 普及义务教育与教育公平 .....	29
第二章 义务教育均衡发展的价值取向:社会和谐发展 .....	43
第一节 社会发展“不和谐”的现实表现 .....	44
第二节 义务教育均衡发展与社会和谐社会的构建 .....	58
第三章 义务教育均衡发展的现状 .....	63
第一节 区域差距 .....	63
第二节 城乡差距 .....	79
第三节 校际差距 .....	92
第四章 义务教育均衡发展政策问题分析 .....	98
第一节 教育政策问题 .....	98
第二节 义务教育均衡发展政策问题分析 .....	102
第五章 义务教育均衡发展政策展望 .....	139
第一节 义务教育均衡发展政策的理论基础 .....	139
第二节 其他国家义务教育均衡发展的政策 .....	146
第三节 义务教育均衡发展政策展望 .....	157
参考文献 .....	199
后 记 .....	209

# 第一章 义务教育均衡发展的理论基础： 教育公平

“均衡”是肯定差距,并在差距中实现平衡的过程<sup>①</sup>。

国外很少有学者直接提“教育均衡发展”的概念,他们主要是研究教育公平,体现教育均衡发展的思想与实践。“义务教育均衡发展”是近几年国内教育研究的热点问题,它是针对现实中教育发展不平衡提出的,因而它首先意味着教育资源的均衡分配,目的是希望通过提供相对均等的教育机会和条件以保障受教育者教育公平权利的实现。义务教育均衡发展主要是指在一定行政区域内,如一个县、地区、省的范围内,学校与学校之间,在办学条件方面、教师资源方面,实现相对均衡,保证所有学生受教育权利与机会的平等和公平,从而全面提高教育质量。均衡发展的内涵主要包括办学条件、师资水平、教育效果的均衡,其外延主要包括区域之间、城乡之间、校际之间、群体之间的均衡。

教育均衡不是教育发展的目标,它是促进基础教育发展,实现“向所有人提供保证质量的教育”的途径。2000年联合国教科文组织在达喀尔会议上通过《全民教育行动纲领》,明确指出:世界教育的发展目标应从全民教育向全民优质教育转变,优质教育不是精英教育,不是追求少数人可以享有的高质量教育的权利和机会,而是追求教育的整体优化。不能把均衡和优质对立起来,既不能单纯追求不公平的优质,也不能追求低水平的均衡。均衡发展与优质发展是统一的。均衡发展的本质在于缩小教育差距,通过普遍提高办学条件和师资水平,为实现平等地对待每一个学生,让他们都享有同等机会和同样优质教育的目标创造条件。均衡发展是手段,教育公平是目标。

---

<sup>①</sup> 阎慧武:《均衡发展是义务教育可持续发展的必由之路》,《终身教育与培训研究》2005年第3期。

## 第一节 教育公平

### 一、教育公平的含义

何谓“教育公平”?要回答这个问题,首先得理解“公平”的含义。

#### (一)公平

《辞海》认为:公平,作为一种道德要求和品质,指按照一定的社会标准(法律、道德、政策等)、正当的秩序合理地待人处事。是制度、系统、重要活动的重要道德性质<sup>①</sup>。英语中“公平”一词为 Fair,指 treating people equally just or appropriate in the circumstances<sup>②</sup>,即公正或者合理的情况下平等待人。显然,公平从本质上说是一个伦理学概念,它作为一种道德原则而存在,它是对人与人、人与社会之间平等地享有社会的基本价值的道德关系和道德要求。其立足点在于全体社会成员的普遍利益,要求在所有人社会地位平等的前提下,每个人在社会生活的各个层面都有全面发展自己和获得自己正当利益的机会,实现权利与义务的平等。简言之,公平是以人的平等的基本权利为准则对社会成员之间的利益关系的一种评价,即对社会成员之间各种权利及利益的分配是否合理、是否符合人的平等权利的一种评价<sup>③</sup>。伦理学家威廉·弗兰克纳认为,“公正的分配的首要标准……是平等”<sup>④</sup>。公平,即公正的平等。

一论及“平等”,人们自然将它视为“相同”、“一样”,即“均等”的状态或结果。比如,萨托利认为:“平等表达了相同性的概念……两个或更多的人或个体,只要在某些或所有方面处于同样的、相同的或相似的状态,那么可以说他们是平等的。”<sup>⑤</sup>艾德勒主张:“当一个事物在某一认同的方面不比另

① 《辞海》(上),上海辞书出版社 1999 年版,第 793 页。

② Judy Pearsall 编:《牛津简明英语词典》(英语版),外语教学与研究出版社 2004 年版,第 510 页。

③ 陈燕:《公平与效率》,中国社会科学出版社 2007 年版,第 27 页。

④ [美]威廉·K·弗兰克纳:《善的求索:道德哲学导论》,黄伟合等译,辽宁人民出版社 1987 年版,第 107 页。

⑤ [美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社 1993 年版,第 340 页。

一事物多,也不比另一事物少时,我们可以说这两个事物是平等的。”<sup>①</sup>这是指作为一个概念的平等。

而作为一种道德原则,作为一种系统价值观的“平等”,即公正的平等,它包含了平等的方方面面,“相同性”只是其中的一方面,“不同性”与“相同性”的统一才是完整的平等观。米尔恩在《人的权利与人的多样性——人权哲学》中明确提出:(1)某种待遇在一种特定的场合是恰当的,那么在与这种待遇相关的特定方面是相等的所有情况,必须受到平等的对待;(2)在与这种待遇相关的特定方面是不相等的所有情况,必须受到不平等的对待;(3)待遇的相对不平等必须与情况的相对不同成比例<sup>②</sup>。也就是说,虽然参与分配的对象实际拥有的某种待遇不同,但只要这种不同是因为与这种待遇相关的特定方面相异,而且待遇的相对不平等与情况的相对不同是成比例的,那么这种不同的待遇也是平等的。公正的平等,即公平,它的本质是“合理性”,“合理”的平等既是公平的核心价值,也是衡量公平的尺度。

## (二)教育公平

教育公平是作为公平这一道德关系与道德要求在教育领域的体现,是对社会成员之间受教育权利及利益的分配是否合理、是否符合人的平等权利的一种评价。

就层次而言,教育公平可区分为起点公平、过程公平和结果公平这样三种不同类型的公平。主张起点公平的人认为结果公平是一种实质上的不公平,而主张结果公平的人却认为起点公平只是一种形式上的公平、实质上的不公平。其实,起点公平与结果公平并不对立,它们只是作为教育公平这一概念系统的不同方面而存在,无论这一系统中只存在起点公平,或者只存在结果公平,教育公平作为一个系统都是缺失的、不完整的。只有将对教育公平的多种理解结合起来,才能全面地理解教育公平。起点公平、过程公平和结果公平各自表现为教育权利、教育机会、受教育者成就机会的平等(即:每个人都有实现他自己的潜力和享有创造他自己未来的权利<sup>③</sup>)。从教育权利平等、教育机会平等到受教育者成就机会的平等,这个演变的序列代表着“教育公平”的不同尺度,标志着“教育公平”的不同程度。

① [美]艾德勒:《六大观念》,陈德中译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第188页。

② [美]米尔恩:《人的权利与人的多样性——人权哲学》,夏勇等译,中国大百科全书出版社1995年版,第59页。

③ 陈桂生:《教育实话》,华东师范大学出版社2003年版,第305页。

康德认为，“人唯有凭借教育才能成为人。人决非人所创造的教育以外的产物”<sup>①</sup>。而且，一个公民的受教育程度，影响他对纷繁复杂的政治、经济、社会和国际关系发展的基本判断力，不具有一定程度的教育，参与民主政治就只会是一句空话，甚至意味着被愚弄。当今世界，接受一定程度的教育，既是一项生存权，又是一个人的发展权，是满足现代人的基本生存和发展的需要。联合国《世界人权宣言》提出：人人都有受教育的权利。我国《宪法》规定：中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。受教育权是《宪法》规定的公民基本权利之一。教育权利平等的基本涵义是：公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，平等享有在国家提供的各类学校和机构中学习文化科学知识的权利。为了保障公民享有平等的受教育权，世界各国均不遗余力地推行普及教育和义务教育。

教育机会平等，即让每一个人获得同样的教育机会。教育条件的平等在一定程度上应该成为教育机会平等的前提。我们从弗兰克纳的一段话中，可以看出机会平等在公平体系中的地位以及条件平等对于实现机会平等的意义。他说：“只有当每一个人都有平等的机会获得他能够获得的所有那种美德时，承认任何一种美德作为分配的基础才是合理的（不能假定人们全都已经有了这种机会，因为人们并不是全部有这种机会）。如果那些竞争财物、地位等的个人，没有平等的机会取得他们有能力得到的一切美德，那么，美德就不能成为在人们中间分配这些东西的合理基础。如果是那样的话，那么，至少在人类社会控制范围内能做到的情形下，必须首先平等地分配获得美德的条件，然后，才能合理地把美德作为分配的基础。”<sup>②</sup>人必须有相同的条件才谈得上平等。教育均衡发展是实现教育条件平等的保证。

教育结果的公平并不是统一化、标准化，它是指受教育者成就机会的平等，每个人都有同样的实现他自己潜力和享有创造他自己未来的可能性。

教育权利、教育机会平等是实现受教育者成就机会平等的条件，而受教育者成就机会平等则是教育权利、教育机会平等的最终目标。它们是大系统中对立统一的一个个小系统，相互依赖，相互促进。

就性质而论，教育公平可分为均等性的公平和非均等性的公平。均等

<sup>①</sup> 转引自[日]筑波大学教育研究会编：《现代教育学基础》，钟启泉译，上海教育出版社1986年版，第68页。

<sup>②</sup> [美]威廉·K·弗兰克纳：《善的求索：道德哲学导论》，黄伟合等译，辽宁人民出版社1987年版，第106—107页。

性的公平,即平等地对待相同者,是一种水平性的、横向的、平均性的公平;非均等性的公平,即不均等地对待不同者,是一种垂直性的、纵向的、不均等的公平。教育权利平等属于均等性的公平,无论人与人之间在家庭出身、财富、地位、智力、信仰等方面存在着多大的差异,他们都应该拥有均等的受教育权,教育机会平等是均等性公平和非均等性公平的有机结合。因为教育的对象是人,一方面,人有着共同的类特性,即人性,人性的平等是一种绝对的种类平等。正如艾德勒所言:“作为人,我们都是平等的。我们作为个人是平等的,在人性上也是平等的。一个人,在人性 and 个性上都不可能超过他人或低于他人。我们认为,人所具有的尊严是没有程度差别的。世间人人平等,是指他们作为人在尊严上的平等。”<sup>①</sup>基于所有人在种类上的平等,基于他们建立在人性内在需要基础上的同一,对相同者应该给予平等的对待。另一方面,从个体发展而言,根本不存在两个完全相同的人。而且在种类平等的前提下,也存在着人与人之间因程度上的差异产生的不平等。因此,对不同者应该给予不平等的对待;受教育者成就机会的平等主要是非均等性的公平,即以承认个体差异、发展的不平衡性为前提,为每个学生提供不同的教育,使其天赋、个性得以充分发展。这样的公平,是教育发展的目标。诚如《学会生存》所主张的,“给每一个人平等的机会,并不是指名义上的平等,即对每一个人一视同仁,如目前许多人所认为的那样。机会平等是要肯定每一个人都能受到适当的教育,而且这种教育的进度和方法是适合个人的特点的”<sup>②</sup>。

### (三)教育公平与教育平等、教育公正

教育公平、教育平等、教育公正,这三个概念之间虽然存在着一些差异,但是要非常明确地指出它们之间的区别非常困难。《牛津简明英语词典》(英语版)对 fair(公平)、equal(平等)、just(公正)作了这样的解释,Fair: treating people equally just or appropriate in the circumstances,即公正或者合理的情况下平等待人;equal: being the same in quantity, size, degree, value, or status (evenly or fairly balanced: an equal contest)<sup>③</sup>,指具有同样的数量、规模、程度、价值或地位(也有均匀或相当均衡的意思,如:

① [美]艾德勒:《六大观念》,陈德中译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第200页。

② 联合国教科文组织、国际教育发展委员会:《学会生存——教育世界的今天和明天》,华东师范大学比较教育研究所译,教育科学出版社1996年版,第105页。

③ Judy Pearsall 编:《牛津简明英语词典》(英语版),外语教学与研究出版社2004年版,第481页。

一个平等的竞赛);just: morally right and fair (appropriate or deserved)<sup>①</sup>,即道义上是正确而公平的(合理的或者应有的)。显然,这些概念之间本来就有相当区间的相通性,你中有我,我中有你,甚至可以互相解释,只是人们在不同的领域、不同的语境中侧重点不同而已。

具体而言,教育平等有广义、狭义之分。狭义的“教育平等”指客观的相同状态,比如权利平等,是不是人人都有受教育的资格,我们可以通过入学率、辍学率、升学率等指标来衡量。条件平等,可以通过办学条件、师资水平等来反映。广义的“教育平等”是“相同性”与“不同性”的统一,“绝对平等观”与“相对平等观”的统一。教育公平与教育公正都属于关系范畴,体现了人与人之间教育利益关系的比较。单个的人无所谓公平、不公平或者公正、不公正。至于“公平”与“公正”这两个概念,《辞海》的解释几乎是一致的,都是社会一种待人处事的道德品质,只是“公正”更强调“相同”,“公平”更突出“合理”而已<sup>②</sup>。狭义的“教育平等”是教育公平与公正的基础。广义的“教育平等”,就是指教育公平或者指教育公正。因此,本文求大同存小异,将不再进一步考察教育公平与教育平等、教育公正的区别,而将这些概念看做可以互通的。

#### (四)教育公平与均衡发展

##### 1. 教育公平与均衡发展都是相对而具体的

教育公平是一个相对的概念,具有相对性。正如恩格斯所言,关于永恒的公平的观念,不仅因时因地而变,甚至也因人而异。各人有各人的理解。由于各地区经济文化发展水平的差异,其教育公平就具有不同的含义。比如,在义务教育还未普及的地区,通过普及教育,扩大教育机会,使人人都享有平等的受教育权利。在已经普及义务教育的地区,以改善教育品质、提高教育质量为主,通过推进素质教育,建立以人为本的、高质量的基础教育,使人人平等地享受高质量的义务教育,追求教育质量公平。

长期以来,社会、经济发展的不平衡产生教育的地区差别,城市和农村巨大的发展差异造成教育的城乡差别,贫富差距和家庭社会、文化背景的不

<sup>①</sup> Judy Pearsall 编:《牛津简明英语词典》(英语版),外语教学与研究出版社 2004 年版,第 768 页。

<sup>②</sup> 公平:作为一种道德要求和品质,指按照一定的社会标准(法律、道德、政策等)、正当的秩序合理地待人处事,是制度、系统、重要活动的重要道德性质。公正:社会、道德范畴和道德品质之一,指从一定原则和准则出发对人们行为和作用所作的相应评价,也指一种平等的社会状况,即按同一原则和标准对待相同情况的人和事。公正观念受社会历史条件制约,具有时代性和阶级性(《辞海(上)》,上海辞书出版社 1999 年版,第 793 页)。