

【城市学文库·教育论丛】
CHENGSHIXUEWENKU JIAOYULUNCONG

王国平 总主编

教育公平与^上 优质教育研究

杭州国际城市学研究中心 编

杭州出版社

王国平 总主编

教育公平与优质教育研究

——第三届“钱学森城市学金奖”征集评选活动获奖作品汇编

(上)

杭州国际城市学研究中心 编

杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育公平与优质教育研究:全2册/杭州国际城市
学研究中心编. —杭州:杭州出版社,2013.11

(城市学文库·教育论丛/王国平总主编)

ISBN 978-7-80758-869-6

I. ①教… II. ①杭… III. ①教育—中国—文集

IV. ①G52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 252025 号

教育公平与优质教育研究

杭州国际城市学研究中心 编

责任编辑 孙旭明

特约编辑 毛春红

封面设计 赵 辛

出版发行 杭州出版社(杭州市西湖文化广场 32 号 6 楼)

电话:0571—87997719 邮编:310014

排 版 杭州万方图书有限公司

印 刷 杭州广育多莉印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

字 数 734 千

印 张 39.75

版 印 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-80758-869-6

定 价 118.00 元(全 2 册)

(版权所有 侵权必究)

城市学文库编辑委员会

总主编：王国平

副主编：许勤华 徐立毅 俞东来 张建庭
董建平 顾树森 马时雍 陈新华
杜 卫 王金定 庞学铨 裴长洪
钱永刚 于景元 郑杭生 牛凤瑞
宁越敏 郑新浦 童 健

编 委：（以姓氏笔画为序）

马 云	王水福	王建沂	方建生
卢春强	史 建	刘 颖	江山舞
阮重晖	阳作军	吴太普	何 俊
应雪林	辛 薇	沈建平	张 勤
陈 跃	陈菊红	尚佐文	金 翔
周先木	赵 晴	胡 伟	胡征宇
聂忠海	徐海荣	翁文杰	曹 强
廖 玗	黎青平	滕建荣	

总 序

城市是人类文明的摇篮、文化进步的载体、经济增长的发动机、新农村建设的引领者，也是人类追求美好生活的阶梯。中国城市化是中国经济社会发展的核心动力和扩大内需的最大潜力，也是人类进步和全球经济增长的强大引擎。

21 世纪是城市的世纪，21 世纪的竞争是城市的竞争。当前，中国城市化进程已进入高速发展期，过去 30 年，中国经历了世界上规模最大、背景最复杂、受益人口最多的城市化进程。2011 年是中国城市化带有标志性的一年，全国城市化率首次突破 50%。据中国科学院统计，未来 30 年，中国城市化率将以每年 1% 的速度增长，预计 2030 年中国城市化率将达到 70%，中国将用 50 年的时间，走完西方发达国家需要 100 年才能走完的路。城市化的加速推进，既带来了千载难逢的发展机遇，也引发了人口膨胀、环境污染、交通拥堵、“千城一面”、住房难、上学难、就医难、征地拆迁难等一系列“城市病”。

中国城市化中出现的种种“城市病”，大多是城市的“综合征”、“并发症”，甚至是“疑难杂症”，依靠现有的城市规划学、城市社会学、城市经济学、城市管理学、城市人口学、城市生态学等十几个独立城市学科，采用“头痛医头，脚痛医脚”办法，进行专项研究治理，其结果往往是顾此失彼、得不偿失。为此，当代杰出的科学家钱学森先生早在上世纪 80 年代，就提出要把城市作为一个复杂的巨系统，必须用系统科学方法进行研究，要建立一门应用性、综合性的城市学学科，开展城市学研究。我们认为，对于城市“复杂巨系统”，所产生的种种“城市病”，只能采用钱学森倡导的综合系统、集成创新的方法，也就是城市学的方法进行研究。但时至今日，城市学在中国还没有成为一门显学，高速的城市化，正在呼唤应用性、综合性城市学的诞生。

为了适应中国城市化的发展要求,探索破解“城市病”治理路径,寻求中国城市科学发展模式,实现“城市,让生活更美好”的城市居民愿景,2010年杭州市委、市政府专门成立了全国第一家城市学研究机构——杭州国际城市学研究中心。为了推进应用性、综合性城市学研究工作,我们专门搭建了《城市学文库》这一研究平台。《城市学文库》既是城市学研究的主要载体,也是汇聚城市学专家智慧的重要平台。《城市学文库》由“城市学论丛”、“城市学译丛”、“城市学教科书”和“城市学蓝皮书”组成。其中“城市学论丛”是城市学研究成果的展示平台,包括城市学重大课题研究论丛、城市学专项课题研究论丛、城市学研究征集评选活动专题论丛、城市学研究个人论丛等;“城市学译丛”是国际城市学研究交流的重要载体,包括城市学译著、城市学译文集等;“城市学教科书”是城市学学科建设的重要教材,包括城市学学科教材、城市学经典案例汇编、城市学专业资料选编、城市学讲义等;“城市学蓝皮书”是城市学研究的年度研究报告,包括综合性蓝皮书、专题性蓝皮书、年度性蓝皮书等。

杭州国际城市学研究中心作为从事城市学研究的专门机构,我们希望通过编纂出版《城市学文库》,全方位、多角度地研究破解中国“城市病”的方法途径,探索中国特色的城市化道路,为推动中国城市科学发展,作出应有的贡献。

是为序。

王治国

2012年12月

前 言

近年来，杭州国际城市学研究中心（简称：杭州城研中心）秉承杭州籍杰出科学家钱学森先生的城市学思想，以“打造立足杭州、面向全国的城市学智库”和“中国城市学研究的杭州学派”为目标，以探索城市化的“中国模式”和研究治理中国“城市病”为己任，按照问题导向的学术研究思路和方法，选择中国城市化中最为突出、党委政府最为关注、市民群众反响最为强烈的“城市流动人口问题”“城市交通问题”“城市教育问题”“城市医疗卫生问题”“城市住房问题”“城市土地问题”“城市文化遗产问题”和“城市生态环境问题”等八大“城市病”，作为城市学研究工作的重点，开展一系列的研究、征集、评选、交流活动。我们设想借鉴“诺贝尔奖”的评选模式，开展钱学森城市学金奖征集评选活动，并以八大城市问题研究为基础，逐步形成八大门类的“钱学森城市学金奖”。2010年至2012年，杭州城研中心先后以“农民工的户籍与市民化问题”和“城市交通问题”为主题，开展了第一届、第二届钱学森城市学金奖、西湖城市学金奖征集评选活动，分别编辑出版了《中国农民工问题研究——首届城市学研究优秀成果征集评选活动优秀作品汇编》《中国城市交通问题论丛——第二届钱学森城市学金奖征集评选活动获奖作品汇编》，得到了社会各界的广泛好评。

2012年12月至2013年11月，杭州城研中心围绕“城市教育”“城市流动人口”“城市交通”三大问题，开展第三届钱学森城市学金奖、西湖城市学金奖征集

评选活动。其中,“城市教育问题”征集评选活动的主题是“教育公平与优质教育”。活动共收到国内外参评作品 330 余篇(部),成果形式包括专著、论文、研究报告。我们邀请了城市教育问题相关领域的专家,对应征作品进行预选、初选、初评,产生了 50 篇入围作品。在此基础上,我们还将组织专家开展通讯评审,评选出 20 篇入围作品。2013 年 12 月,我们还将召开由国内权威专家参与的专家评审会,最终投票产生“城市教育问题”的“钱学森城市学金奖”1 名、提名奖 10 名、优秀奖若干名。

为便于学术传播交流,杭州城研中心对“城市教育问题”征集主题的 50 篇入围作品进行汇编,在 2013 年中国城市学年会召开之际,编辑出版了《教育公平与优质教育研究——第三届钱学森城市学金奖征集评选活动获奖作品汇编》,并编入《城市学文库·教育论丛》之列。由于时间匆忙,水平有限,不足之处恳请各位领导、专家批评指正。

杭州国际城市学研究中心

2013 年 11 月

目 录

近 30 年来政策话语对教育公平的关注

——基于《教育部工作要点》的实证研究

..... 周谷平 余源晶 (1)

论择校与教育公平的追求

——从择校政策的演变看我国公立学校体制变革的时代走向

..... 吴遵民 沈俊强 (13)

平等与效率相互促进的教育公平量化指标和关系状态 郝文武 (25)

教育公平问题研究的体制分析视角 王有升 (41)

论实现教育机会均等政策目标的理念和制度创新策略 杨 明 (52)

教育的“平等”与“卓越”

——基于美、英教育政策的分析 冯大鸣 (66)

教育公平：当今中国基础教育发展的核心价值 吴永军 (74)

追求教育公平与保证教育质量

——杭州市名校集团化办学解读 周谷平 孙秀玲 (84)

香港教育公平的实践与挑战 胡少伟 (91)

我国城市小学家长教育公平观的实证研究

——对某市 970 位小学六年级家长的问卷调查 翁文艳 (107)

论教育放弃与教育公平

——教育公平问题的微观研究 蔡辰梅 刘 刚 (115)

论教育公平发展的三个基本问题 薛二勇 (123)

欧洲教育公平指标及对我国的启示 安晓敏 (138)

当代中国城市社会转型与高等教育公平性的变异

——以布尔迪厄场域理论为视角..... 胡悦晗 (145)

义务教育优质均衡发展的理论研究..... 冯建军 (157)

区域教育提振之路：以均衡促进发展

——“北仑现象”的教育报告..... 方展画 林瑞玉 (171)

走向高位均衡：基础教育改革与发展的应然追求

..... 刘志军 王振存 (179)

义务教育均衡发展的公平、效率和质量

——兼析择校行为的引导与规范..... 黄家骅 (188)

探索突破体制障碍 复制放大优质教育

——义务教育阶段学校委托管理的实践与思考..... 陈效民 (201)

“好的教育”的实现路径探索

——杭州市下城区以教育生态理论促进区域教育现代化发展

的实践反思..... 周培植 (211)

杭州市基础教育均衡发展策略研究..... 刘杭玲 等 (218)

城市义务教育均衡发展中政府行为失当的思考..... 翟静丽 (230)

更高水平促进区域义务教育优质均衡发展

——杭州市西湖区“紧密型教育共同体”实践调研报告

..... 邵兴江 吴 华 李 纲 (238)

公平与优质：英美两国基础教育均衡发展政策评介..... 陈武林 (274)

选择与时代同步的优质教育：“择校”问题的积极应对

..... 何善亮 (284)

流动农民工随迁子女教育问题研究

——以珠三角城镇地区为例..... 谢建社 牛喜霞 谢 宇 (300)

流动农民工随迁子女义务教育现状及应对策略研究

——基于新型城镇化战略的视角..... 李 德 冯 俊 (312)

Designing Online Interactive Learning Program to Improve Chinese Migrant

Children's Internet Skills: A Case Study in Hangzhou Minzhu Experimental

School..... Yan Li, Maria Ranieri (321)

杭州市流动儿童义务教育享受同城政策情况的调查思考

..... 陈彩娟 (347)

城市流动人口子女教育公平问题探析..... 王 豪 (359)

从“教育城市”到“城市教育学”

——兼论当代城市化过程中的教育问题与中国经验

..... 李政涛 文 娟 (375)

城市化进程中的“教育病理”现象..... 郑金洲 (389)

探索社区教育新模式

——杭州市推进社区教育发展实验研究报告..... 郭耀邦 (406)

公共财政支出与教育公共服务均等化

——基于浙江省的案例研究..... 王自亮 陈卫锋 (419)

家长愿为好学校多付出多少：基于杭州学区房的经验研究

..... 毛丰付 潘加顺 (433)

“名校集团制”博弈论分析及其优化机制实证研究..... 王 强 (448)

Educational and social correlates of the digital divide for rural and urban children: A study on primary school students in a provincial city of China

..... Yan Li, Niki Y. Guo, Maria Ranieri (459)

北京城市发展中的教育问题、教育空间与教育基础

——兼论“北京学”研究的教育学视角..... 文 娟 李政涛 (498)

区域基础教育资源校本、校际循环系统模型研究与实践

——以浙江省丽水市为例..... 杜明明 (512)

基础教育、资源配置与公共服务均等化的实证研究

——以浙江省五地市的小学教育为例..... 沈费伟 (523)

浙江基础教育公平问题研究(专著内容摘要)..... 贺武华 (535)

基础教育优质均衡发展研究(专著内容摘要)

..... 邵光华 仲建维 郑东辉 等 (545)

名校集团化

——教育均衡发展的实践演绎(专著内容摘要)

..... 徐一超 施光明 (559)

城市流动人口子女的基础教育：政策与革新（专著内容摘要）
..... 杜 越 汪利兵 周培植（569）

中国基础教育公平
——基于区域资源配置的比较视角（专著内容摘要）
..... 沈有禄（574）

制造名校
——名校集团化研究（专著内容摘要）..... 吴跃文 郑岁华（589）

教育与正义
——教育正义的哲学想象（专著内容摘要）..... 金生铉（597）

义务教育均衡发展政策问题研究：教育公平的视角（专著内容摘要）
..... 瞿 瑛（605）

教育贫困反思
——来自农民工流动子女的研究（专著内容摘要）
..... 陈 晨（614）

近 30 年来政策话语对 教育公平的关注

——基于《教育部工作要点》的实证研究

周谷平 余源晶
(浙江大学教育学院)

摘 要：以教育部年度《工作要点》为研究素材，运用文献计量方法对政策文本进行解读，考察近 30 年来我国教育公平问题的政策关注点及走向发现，《工作要点》对教育的城乡差异、区域差异、阶层差异和教育补偿均有涉及，关注点分布均匀，新世纪后对教育公平问题的关注面有所扩展。从整体走势看，政策话语对公平问题的关注呈低起点、快提升的特点。《工作要点》的用词和行文中对农村地区、农村教育和农村地区教育对象表现出明显的话语关注，正是中央的文件精神在教育政策中的具体体现，表明我国教育政策对教育区域公平的关注日益具体和深入。教育公平将成为政策话语的重要组成部分。

关键词：教育公平；政策话语；《教育部工作要点》；文献计量

一、研究方法和已有研究

人类进入文明时代以后，自然延续的生存差距已经逐渐缩小，绝大多数的社会不公是由于制度性安排引起的。政治和政策的本质即对“社会价值的权威性分配”^①，制度性安排多由不同的政策话语实现。“话语不仅反映和描述社会实体和社会关系，话语还建造或‘构成’社会实体和社会关系。”^② 政策话语更是直接引

① 戴维·伊斯顿. 政治体系——政治学状况研究 [M]. 北京：商务印书馆，1993.130.

② 诺曼·费尔克拉夫. 话语与社会变迁 [M]. 北京：华夏出版社，2003.3.

导和决定着不同社会分配方式。考察政策话语中的公平因素对研究教育公平有着重要意义。

文本被批判话语学家们认为是话语的一个向度。政策分析中,具有权威性和公开性的官方政策文本成为重要的研究素材。“人们在阅读文献时,难以估计文字的分布情况,更难掌握文字在文献中的全部使用情况。但文献文字的自然分布状态,携有语言的大量信息。”^①通过对文本字词使用的研究,可以得到许多意想不到的发现。引入信息计量方法,通过信息统计解读政策内容、进行文本分析,近些年来开始成为政策研究的方式之一。日本学者村田忠禧运用文本分析的方法对十二大以来中国共产党党代会政治报告的词语出现频率进行分析,探讨了中国共产党作为执政党的形象构建等问题。^②教育研究中对文献计量学应用“始于20世纪90年代初,21世纪初以来逐渐受到关注”^③,但国内对教育政策文本进行定量研究的案例并不多见。李钢和涂端午两位研究者分别选取相应政策文本,通过文献计量等方法,对国家教育政策发展所遵循的规律和高等教育政策生产进行了较为深入的研究。^④

政策文本中对不同事物的言说构成政策的不同关注点。《教育部工作要点》(以下简称《工作要点》)以年为单位,每年年初出台,为将来一年国家的教育发展制定规划,对全年重要教育工作进行部署,涵盖国家教育工作的方方面面,是教育领域重要的政策文件,是教育政策研究合适的研究样本。本文以文献计量为基础,提取并统计《工作要点》中有关教育公平的关键词词条、出现年份、密集度和词频,并计算出每年有关教育公平用词量在文本中的累积覆盖率,希望通过近30年来《工作要点》^⑤话语的研究,考察我国教育政策中有关公平问题的内容分布和走向。

① 李波.史记字频研究[M].北京:商务印书馆,2005.244.

② 村田忠禧.从改革开放以来的党代会政治报告的词语变化来看中共十六大特点[J].中共党史研究,2003,(1).

③ 张斌贤,等.近三十年我国教育知识来源的变迁[J].教育研究,2005,(3).

④ 李钢.话语·文本·国家教育政策分析[M].北京:社会科学文献出版社,2009.302;涂端午.政策生产:价值的权威控制及其演变——1979-1998年中国高等教育政策文本分析[D].北京:北京大学,2008.

⑤ 本文收集1981-2010年间教育部的《工作要点》共计26份作为数据资料,其中,1982-1985年《工作要点》未收集到。

二、数据统计

（一）有关教育公平问题的用词状况

1. 有关教育城乡差别的关键词分布

《工作要点》对教育城乡差别的话语关注。城乡差别是地区差别的一种特殊形式，本文在提取关键词时将与农村教育有关的用词单列。26 份文本中，“农村”与“农村教育”两词共出现 308 次。“农村”一词共出现 257 次，除 1981 年和 1986 年外，其他各年均有使用，在所有关于教育公平的用词中最为显著。从 20 世纪 90 年代后期开始，“农村”一词的使用频率大幅提高，最大的转折点是在 2002 年，该词的词频以两位数出现并保持至今。（见表 1）

表 1 “农村”及其组合词的词频 单位：次

年 关 键 词 份	1981	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
农村	0	0	7	9	2	3	3	6	1	4	1	2	2
农村教育	0	0	0	5	1	2	1	6	2	3	3	1	0

（续表）

年 关 键 词 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
农村	4	7	6	6	13	16	20	23	20	27	27	33	18
农村教育	1	1	3	4	0	0	5	3	3	1	0	3	0

将“农村”及其组合词“农村教育”归并，将这两个词视为同一类词，计算两词归并后在各年文本中的均频倍数，^① 可以此观察有关“农村”的用词在文本中

^① 因单个文本长度不同，受文本长度影响，较长的文本中某个词的使用频率很有可能比较短文本中该词的使用频率高，但这并不意味着该词在长度较长的文本中的显著度一定高于较短文本中的显著度。单个词的使用频率即词频与文本用词的平均频次比值为均频倍数。引入这个指标可以消除因文本长度不同对分析结果的影响，从而客观地观察所使用的词在整个文本中的显著度。

的显著度和我国教育政策对城乡教育差别的关注状态。在所有文本中,两词归并后的均频倍数只有几年小于1(低于文本用词的平均频次),多数年份与“农村”有关的用词的均频倍数维持在2—11,显著度极高。可见,近30年来,我国十分重视教育的城乡差异问题。(见图1)。

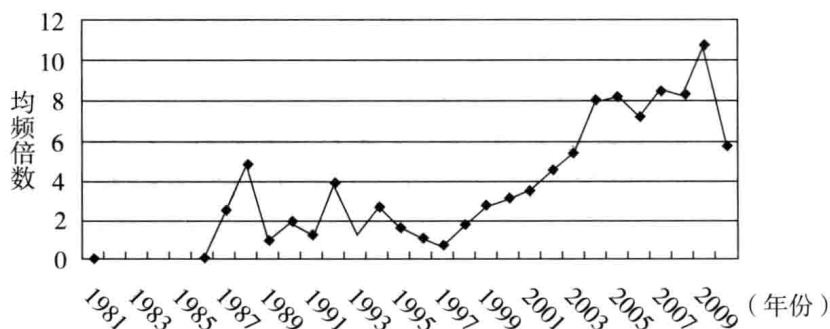


图1 “农村”及其组合词归并后的均频倍数

2. 有关教育区域差别的关键词分布

20世纪90年代中期之前,有关教育区域公平的词条不多且频次不高,有“区域、西部、西部地区、‘老、少、山、边’、边远地区”等少量关键词出现;20世纪90年代中期之后,“民族地区、贫困地区、边远地区”等词开始出现;2000年以后,不仅新用词如“中西部、中部地区、东北、西藏、老工业基地”等大量出现,之前出现过的“区域、西部、西部地区”等也更频繁使用;2008年开始,与教育区域公平有关的词条又新增了“边疆地区、边远地区、边境地区、革命老区”。从研究样本整体用词情况看,近30年来,我国的教育政策对区域公平的关注贯穿始终,《工作要点》用词随时间推移发生了显著的变化。

3. 有关教育阶层差别的关键词分布

由于阶层可以理解处于不同社会经济地位的社会集团,文本中关于弱势群体教育的用词情况丰富,可以在一定程度上反映我国教育政策对教育阶层差别的关注与变化。《工作要点》对经济地位不利人群的话语关注较多。“贫困、艰苦、困难、经济困难”这一组词1989年开始出现,其中以“经济困难、贫困、困难”三词出现频率最高,分别为28次、20次和19次。2000年以后,这三个词出现的越发密集。(见表2)。

表 2 “经济困难、贫困、困难” 三个词各年词频 单位：次

年 关 键 词 \n 份	1981	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
经济困难	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
贫困	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	1	2
困难	0	0	0	0	2	0	0	3	0	1	0	0	1

(续表)

年 关 键 词 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
经济困难	0	1	2	1	4	1	2	0	0	2	4	6	5
贫困	0	0	0	0	0	1	0	6	4	2	0	0	0
困难	0	0	1	1	1	3	2	1	0	0	0	1	2

“弱智儿童、残疾儿童、残疾人”三个词集中出现在 1989—1994 年，之后由“特殊教育、特教事业、特教”等词取代。这些词，虽不是关注人群的典型用词，却与特定群体的教育有关，因而可以进行比对。两组用词在 1997 年到 2001 年长达五年的时间内出现断层，2002 年后“特殊教育”再次出现，2008 年以来有增加趋势，尤其是 2010 年《工作要点》中“特殊教育、特教”两个词共使用了 6 次之多。联想到近几年国家对学前教育的关注，可以认为，随着国家的富强、教育事业的不断发展，在各级各类教育中，除了以前重点关注的基础教育、高等教育、职业教育等，以前没有被重点关注的教育类别也开始进入决策者的视野。

“少数民族”一词共使用 26 次，1996 年以后的各年文本中基本都有出现，且经常不止一次。但这并不意味着对少数民族教育的关注从这时才开始提升。在对教育区域差别的关注中，“民族地区、民族教育”等用词在 1989 年及之后的文本中均有高频分布。综合分析，近 30 年来国家教育政策中对少数民族接受教育的关注是贯穿始终的，近年来有日趋重视的倾向。

4. 有关新出现的教育公平问题的用词状况

《工作要点》用词的不断变化反映了教育事业发展和政策变迁。新的政策关