



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

教育公平

维系社会公平正义的基石

周洪宇 著

 中国人民大学出版社



深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

教育公平

维系社会公平正义的基石

周洪宇 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育公平：维系社会公平正义的基石/周洪宇著．—北京：中国人民大学出版社，2014.2

(全面建设小康社会系列丛书/郑杭生，崔耀中主编)

ISBN 978-7-300-18811-9

I. ①教… II. ①周… III. ①教育制度-研究-中国 IV. ①G522

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 026497 号



深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物
全面建设小康社会系列丛书

教育公平：维系社会公平正义的基石

周洪宇 著

Jiaoyu Gongping: Weixi Shehui Gongping Zhengyi De Jishi

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 张 23 插页 2

印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

字 数 285 000

定 价 59.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

全面建设小康社会系列丛书

编委会

主编

郑杭生 崔耀中

编委（以姓氏拼音排序）

陈松涛 陈兴良 陈之昌 郭晓明

郝立新 贺耀敏 金灿荣 金元浦

潘 宇 汪习根 王 磊 王祥武

杨 敏 郑宏霞 周洪宇

绪 论	★ 守望幸福：过公平的教育生活 / 1
第一章	★ 思想演进：平等、公平与公正的教育 / 13
	一、西方公平与平等思想溯源 / 16
	二、教育公平观的内涵与分类 / 26
	三、国外教育公平理论的主要代表及流派 / 36
第二章	★ 国际视野：教育公平的指标体系 / 49
	一、以教育投入为基础、以入学率和教育效率等为核心的教育公平指标 / 51
	二、以人类发展为导向的教育公平指标 / 60
	三、现代化进程中的教育公平新指标 / 68
第三章	★ 全球行动：通往教育公平之路 / 73
	一、各国教育公平的发展历程 / 75
	二、国外教育公平理论与实践的启示 / 123
第四章	★ 艰难日出：来自中国的努力 / 129
	一、中国促进教育公平的积极努力 / 131
	二、教育公平方面存在的突出问题 / 157
	三、现实教育不公平的表现及其原因 / 176

第五章 ★ 圆梦未来：怎样更好地促进教育公平 / 185

- 一、政府应充分履行教育公平“第一责任人”的职责 / 189
- 二、促进城乡义务教育均衡发展 / 190
- 三、努力扩大优质高中资源 / 193
- 四、确保高等教育机会和质量公平 / 195
- 五、确保进城务工农民子女受教育权 / 199
- 六、大力推动中等职业教育的发展 / 201
- 七、大力发展学前教育、特殊教育和民族教育 / 203

第六章 ★ 助梦成真：如何确保教育公平的实现（上） / 215

- 一、完善教育决策机制，为实现教育公平提供民主、科学决策保障 / 217
- 二、加强教师制度建设，为实现教育公平提供优秀师资保障 / 231
- 三、加快教育信息化建设，为实现教育公平提供强大技术保障 / 268

第七章 ★ 助梦成真：如何确保教育公平的实现（下） / 285

- 一、建立教育投入长效保障机制，进一步加大教育投入 / 287
- 二、加强教育法制建设，为教育公平奠定坚实法律保障 / 300

主要参考文献 / 354

后记 / 360

绪 论

守望幸福：过公平的教育生活

随着人民群众文化素质的不断提高、平等意识的逐渐增强和政治参与热情的日益高涨，教育公平问题成为全社会普遍关注的焦点。“人人有学上”、“人人上好学”，是当前人民群众对教育公平的强烈呼声。

教育公平是实现全民教育的必由之路，是世界各国教育发展共同追求的目标。20 世纪 90 年代以来，重视“有质量的教育公平”成为世界各国和地区教育发展的共同趋势，也成为我国社会各界特别是教育界关注的焦点。

平等是文明社会追求的共同目标，是衡量一个国家文明程度的基本指标之一。教育平等是指人们不受政治、经济、社会地位和民族、种族、信仰及性别差异的限制，在法律上都享有同等受教育的权利。尽管它强调了公民受教育权利或机会的相同性、一致性，但是“平等”的概念仍不能取代“公平”，公平是对利益关系调整和资源配置合理性的价值判断，公平的本质是合理性。尽管对“合理性”的评价因人而异，对教育公平问题或者教育资源配置的合理性问题，人们持有不同的观点，但对于教育在促进人类平等的重要作用方面却普遍存在共识。国际 21 世纪教育委员会主席雅克·德洛克曾指出，当人类面临未来种种挑战和冲击时，教育将成为人类追求自由、和平与维持社会正义最珍贵的工具。历史实践证明，大多数国家和政府制定的种种有利于教育平等的方针，都在一定程度上成功地削弱了教育方面的不平等。在促进人类的平等方面，教育与文化机会、经济机会的均等一样，在全球化的世界中具有深远的意义。

20 世纪 80 年代，美国知名学者库姆斯（Philip H. Coombs）指出，世界范围内的教育不平等一般是指由于差别而造成的所受正规教育的不平等。首先是地区的不平等。其中包括发达国家和发展中国家之间的不平等、农村地区和城市地区之间的不平等、城市中不同居住区之间的不平等。其次是性别的不平等。这种性别的不平等几乎在所有国家都长期普遍存在。尽管近 20 年来教育中的性别不平

等有日益缩小的趋势，但速度比较缓慢。最后是社会经济、种族和民族的不平等。一般情况下高收入家庭以及家长受过教育的家庭子女享有比其他家庭子女更好的教育优势。^①不管哪一种教育不平等，我们都应该努力消除。

本书选取9个国家作为研究和比较对象，其中既有经济实力雄厚的发达国家，也有中低收入的发展中国家；既有社会主义国家，也有资本主义国家。^②通过对这9个国家教育公平发展历程和发展模式的研究，可以看出，在发达国家初等教育早已普及，发展高等教育已成为这些国家的主要目标；而在发展中国家，主要是普及初等教育、扩大教育机会。教育不公平问题集中的领域，与教育发展的阶段是相适应的。免费义务教育是国际通行的促进教育公平的基本手段。在实施教育公平的过程中，它们无一例外都非常重视教育的公益性。很多国家来自政府的公共经费都占到义务教育投资总额的85%~90%，充分体现了义务教育应由政府举办，其经费应由政府公共经费承担的基本原则。以英美为代表的发达国家近年来的改革更是将义务教育的投资权逐渐上移或保持高位，呈现出义务教育财政支出以中央投资为主的趋势。这种举措的真正目的是通过对教育经济基础的把握，来加强中央对课程、教学内容等教育内部的控制，以确保和提高教育的国家质量和水准。同样，日本也明确把提高义务教育的质量作为与“外交和国防”一样重要的新的国家发展战略，并切实给教育经费以保障。

政府公共经费负担义务教育的重要意义在于，政府能够通过公共资源的再分配，排除各种因素对义务教育的制约和干扰，切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展，并为每个适龄儿童接受义务教育创造较为平等的机会。国外关于义务教育均衡发展的

① 参见[美]库姆斯：《世界教育危机：八十年代的观点》，见单中惠、杨汉麟主编：《西方教育学名著提要》，789页，南昌，江西人民出版社，2004。

② 这9个国家是：英国、美国、日本、南非、巴西、印度、古巴、越南、朝鲜。

经验对完善我国义务教育财政体制，保证义务教育公平目标的实现，具有重要的启示意义与借鉴价值。20世纪80年代以来，国际上关于教育公平的讨论已大多集中于高等教育领域的教育资源合理配置以及对教育品质与教育质量的强调等方面。对于国内而言，高等教育公平问题很大程度上是高中教育、义务教育阶段教育公平问题的延伸与拓展。高中教育成为影响高等教育入学机会最直接、最重要的因素。^①本书对国内不同教育发展阶段存在的不公平现象和突出问题做了分析和论述。

本书基本观点如下：

其一，教育公平是一个有丰富内涵的重要概念。

何谓“教育公平”？笔者认为，教育公平指的是每个社会成员都享有同等的教育权利与教育机会，享有同等的教育资源，享有同等的教育质量，享有同等的就业机会，并向社会弱势群体给予一定的倾斜，简称“四同等一倾斜”。教育公平包括教育机会的公平、教育过程的公平和教育结果的公平。从本质上看，教育机会的公平属于“起点公平”，教育过程的公平强调的是整个过程中的教育制度或安排要平等地对待每一位儿童，以消除外部的经济障碍和社会障碍对儿童学业的影响。教育结果的公平则通过向儿童提供使个人在入学时存在的天赋得以发展的各种机会，使不同社会出身的儿童获得进步，进而获得平等的教育效果。

学术界对于教育公平的认识和界定并不一致。有学者将教育机会平等界定为教育起点平等和教育过程平等，而不把教育结果平等列入教育机会平等的范围。他们认为，教育结果平等是不可能实现的，要求出现同样的教育结果只是一个乌托邦，教育结果的差距将永远存在；追求结果公平在公共政策层面是不可能的，事实上也不可行。科尔曼甚至在对“教育机会均等”概念所作的补充说明中指

^① 参见杨东平：《试论教育公平的教育公共政策》，载《人民教育》，2005（7）。

出：如果我们以教育的产品或结果来界定“均等”，则教育机会均等是个永远无法实现的理想。

然而，教育结果的公平是存在的。教育结果的公平实质是指同等条件下获得同等成功的一种可能性（即有平等的收入、大致相同的社会地位、平等的政治权利和地位等），也就是说，教育结果的公平追求的是在同等条件下接受同等教育水平和程度的人，其获得成功的机会和希望相近或相同。

J. B. 法雷利（J. B. Farrell）曾将教育平等设计为这样一个模式：包括准入的平等、过程的平等、输出的平等、结果的平等。^① 在这个模式中，最初一般认为国家的职责是保证所有儿童进入学校，包括免除入学的费用，提供相似的设备 and 课程，至少使儿童完成义务教育阶段的学习，是一种“准入的平等”。越来越明显的情况是，由于他们的社会出身不同，大量的儿童不能有效地利用教育机会。教育平等的概念逐渐由“准入的平等”向“过程的平等”延伸。这意味着，来自不同社会团体的儿童不仅要有平等进入学校系统的机会，而且在受教育的过程中，他们还要能够完成一定阶段完整的学制并达到一定的水平。“输出的平等”与质量相关，例如富国和穷国之间学生的“学习差距”，以及在提高教育准入和教育过程平等进程中可能牺牲的教育系统中最低限度的学习输出量，都是“输出的平等”所要关注的问题。“结果的平等”指的是作为接受学校教育的结果，接受教育者最终能够获得享受相似生活的可能性。法雷利认为，只有当接受教育者具有相对平等的生活机会时，以上所谓的准入平等、过程平等才被认为是具有社会效益的。其中，教育公平包含了教育资源配置的三种合理性原则，它们分别是平等原则、差异原则和补偿原则。

① 参见 J. B. 法雷利：《发展中国家的社会平等与教育扩张》，见 [瑞典] T. 胡森、[德] T. N. 波斯尔斯韦特主编：《教育大百科全书》，第 1 卷，489 页，重庆，西南师范大学出版社，2006。

从历史经验的角度看，教育结果的公平更多地表现为“质量公平”。尽管在整个过程中，教育机会和教育过程的公平相对容易做到，而教育质量的公平，即让人人受到较高质量的教育，并使受教育者有同样成功的机会确实较难做到。由于存在不同的几个阶段，加上差别性的校外影响，教育公平只可能是一种接近，永远也不可能完全实现。从某种意义上说，教育公平既是一个原则，又是一个理想，也是一个逐步减少不公平现象的渐进过程。

其二，教育公平是社会公平的重要基础和核心环节。

历史和现实表明，凡有人群并有利益分配的地方，就会产生公平问题。公平问题直接关系到社会凝聚力的大小，实现公平是社会的基本要求。

教育公平属于社会公平的范畴，而社会公平历来是人们追求的理想。实现教育公平，直接关系到社会公平的实现。

教育公平是社会公平的重要基础和核心环节。社会公平包括政治公平、经济公平、文化公平、教育公平等，是一个综合性的概念。在社会公平中，教育公平无疑具有十分重要的地位。从某种意义上说，它既是社会公平的重要基础，又是社会公平的核心环节。没有或者缺少教育公平的社会，不是一个正常的社会。人们无法通过合法的、正常的渠道实现社会的流动与分层，保持社会的相对稳定，就只能通过非法的渠道，达到改变自身命运的目的。而这就必然爆发冲突、斗争乃至革命，影响社会的稳定。人类的历史已反复证明了这一点。

对于教育公平问题给予关注，实际上并不始于今日。20世纪90年代，我国哲学界曾掀起过“公平与效率”的讨论热潮，教育界则因此而围绕“重点学校”政策讨论了“教育公平与教育效率”问题。由于教育公平属于人们精神需要的层次，随着社会的进步和观念的转变，人们对教育公平的要求也越来越多、越来越高，不仅要求教育机会均等，不仅对教育公平有“量”（接受义务教育的年限等）上

的要求，而且对教育公平有“质”（接受高质量教育）上的要求。尤其是人们对现实教育不公平的种种现象极为不满，对产生这些现象的深层原因深恶痛绝，对解决教育不公平问题甚感急迫，并把它与实现社会公平、建设和谐社会的现实需要结合起来。今天社会各界对教育公平的问题如此关注和重视，正是基于这些原因。

其三，教育公平是实现和谐社会的重要途径。

教育公平直接关系到社会公平的实现，也直接关系到社会主义和谐社会的建设。我们必须通过教育公平的实现来促进社会主义和谐社会的构建。

教育公平与和谐社会主要有三重关系：

首先，教育公平是和谐社会的重要内容。社会主义和谐社会是一种提倡公平正义、民主法制，讲述诚信友爱，充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。包括教育公平在内的社会公平是和谐社会首要的、内在的、基本的内容。没有或者缺少公平正义（包括教育公平）的社会谈不上是一个正常的社会，更谈不上是一个和谐的社会。和谐社会不能少了社会公平（包括教育公平）这一重要内容。

其次，教育公平是和谐社会的重要基础。和谐社会的建设，是以包括教育公平在内的社会公平为重要基础和重要前提的。抽掉了这个基础和前提，就抽掉了和谐社会这个“大桶”最重要的一块板，和谐社会就无法建成，无法持久。所谓的和谐社会就不过是在沙滩上盖高楼，随时有坍塌的可能。

最后，教育公平是和谐社会的实现途径。有了教育机会的均等，社会弱势群体才有可能与社会其他阶层在同一起跑线上起跑，才有可能通过知识改变命运，社会各阶层才有可能实现正常的流动与分化。只有依靠正常的阶层流动，社会各个阶层、各个群体之间保持相互开放及平等进入，各个群体和阶层之间才能够实现互利互惠，全社会才能充满活力、安定有序，进而实现“天下大同”。

其四，促进义务教育均衡发展是政府的基本职责。

历史经验表明，在整个社会向市场经济转型过程中，教育公平是不能完全通过市场机制实现的，政府应该发挥自己应有的作用，如果政府没有高举公平大旗的话，人民群众就难以自然而然地求得公平。正如瑞典教育家胡森（Torsten Hu Sen）所言，争取平等或削弱不平等，应该成为所有政府和社会共同认可的一个目标。政府应当制定相关政策，采取有力措施，确保教育均衡发展，提供数量更多的优质教育资源。

教育的均衡发展既不是平均主义，也不是限制发展。它指的是在条件相对均衡的情况下，办让群众满意的教育，为每一个孩子的发展留有他自己的空间。对于政府的责任而言，具体包括以下几个层面：

其一，实施义务教育是政府的首要职责。政府应努力保障人民群众享有接受良好教育的机会，把促进教育公平作为国家的基本教育政策。义务教育作为政府为全民提供服务的一种公共产品，其公共性决定了必须由政府免费向社会提供，在对义务教育资源和权利进行分配的过程中，还必须遵循公平原则，保障义务教育均衡发展，以使每个儿童都能够享有平等地接受义务教育的权利。它是面向所有国民的普惠性和普适性教育，它的均衡发展是教育公平的最根本要求。

其二，义务教育均衡发展决定着教育起点公平的实现，也影响着更高层次教育公平的实现。从世界教育发展的普遍规律来看，免费义务教育是国际通行的成功经验。世界各国都把义务教育当作公民的基本权利，通过颁布政策法律对经费予以保障。各国政府都把实行免费义务教育、保障义务教育公平当作首当其冲的责任。通过国际教育的比较研究可以看出，凡是教育公平成就突出的国家，都优先保障义务教育的均衡发展，义务教育阶段的学生占到受教育人口的80%左右。免费义务教育可以消除因地区经济发展水平、家庭

经济条件、父母社会地位等因素对儿童受教育权所造成的不利影响，从而最大限度地保障所有儿童平等的受教育权。

其三，政府要努力实现区域、校际之间的教育均衡。实现区域、学校之间的教育均衡，既包含不同地区或城乡之间均衡发展的问題，也包含区域内学校与学校之间均衡发展的问題。保障一国之内教育发展的区域之间、学校之间的均衡发展，是政府的基本责任之一。在对各国义务教育的比较中，我们可以看出，各国的国情不同，政策也不尽相同，但无一例外地都非常重视教育的公益性。各国对于教育的财政性经费投入、落后地区教育补偿计划的实施以及其他有助于实现区域教育平衡的措施都非常重视。我国长期以来二元社会结构所形成的东西部之间、城乡之间教育发展水平的巨大差异，都是导致我国教育不公的重要原因，也是我国政府在相当长的时期内要面对和解决的问题，政府必须进一步加大对教育的投入。

其四，政府要关注弱势群体的教育权利。只有保障弱势群体的教育权利，才能实现全面的教育公平。来自经济落后地区的儿童、低收入家庭子女、少数民族子女、移民子女和女童都是受教育者中的弱势群体，保障他们的受教育权和受教育机会才是真正实现教育公平的根本所在。实行免费义务教育以及对弱势群体采取倾斜的政策，是保障弱势群体受教育权利的基本措施。在这方面，我国可借鉴一些国家通过政府干预实现弱势地区和群体优先发展的有益经验。例如，为落后地区和弱势群体提供专项教育经费，建立完善的困难学生资助系统，使各民族、各阶层人群都有机会获得良好教育，这些都是非常有益的经验。

其五，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。

正因为教育公平具有以上特性，加之教育本身具有长期性、迟效性和间接性，因此，实现教育公平不可能一蹴而就，更不能急功近利。在国外教育公平的发展进程中，也曾出现过由于旨在消除教

育不平等的教育措施在短期内并未达到预期效果而受到质疑，因而教育公平的理想曾一度被评论为“纯粹是一种迷思，甚至是一种讽刺的来源”^①。但是，国际上更多成功的例证表明，正是通过政府果断、坚定地贯彻平等的政策和措施，那些由于历史或贫穷造成的教育不平等才逐步地得以改变。政府干预是实现教育公平的重要手段，教育公平作为现代教育发展的基本原则，它的实现需要经历一个相当长的过程。

由上可见，如何满足人民群众日益高涨的对于接受优质教育的迫切需求，进而全面实现教育公平，不仅是教育系统的一项长期、艰巨而光荣的任务，而且是对我国党和政府执政能力的严峻考验。在中国社会转型过程中，不同利益群体对有限教育资源的争夺，导致了教育有失公平的局面。政府应该遵循最大限度地发挥资源优势的原则，大力推进教育均衡发展，办好“让人民满意的教育”，真正履行好教育公平“第一责任人”的职责。

^① 杨莹：《教育机会均等——教育社会学的探究》，170页，台北，台湾师大书苑有限公司，1995。