

苏娜◎著



区域义务教育均衡发展保障机制研究

Research on the Protective Mechanism of Balanced Development of
Region Compulsory Education



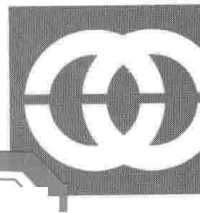
广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press



苏娜◎著

本书系广州市教育科学“十一五”规划重大课题
“广州市公办义务教育学校均衡发展理论与实践研究”
(课题编号: 06A012) 的主要研究成果

区域义务教育均衡发展保障机制研究



Research on the Protective Mechanism of Balanced
Region Compulsory Education



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

区域义务教育均衡发展保障机制研究/苏娜著. —广州: 广东
高等教育出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5291 - 5

I. ①区… II. ①苏… III. ①地方教育 - 义务教育 - 发
展 - 研究 - 广州市 IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 311166 号

出版发行	广东高等教育出版社 地址: 广州市天河区林和西横路 邮政编码: 510500 电话: (020) 87554152 http://www.gdgjs.com.cn
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
版次	2015 年 4 月第 1 版
印次	2015 年 4 月第 1 次印刷
开本	787 mm × 1 092 mm 1/16
印张	15.25
字数	301 千
定价	40.00 元

摘 要

“徒法不足以自行”，缺乏有效执行与坚实保障的政策、法律极易被束之高阁，或在执行中发生变异。作为当前及未来很长时间内我国义务教育发展的基本政策，义务教育均衡发展归根结底是义务教育发展范式的变革，是一场思想、原则、制度的变革，是对原有的、过分重视效率而忽视公平的、功利主义取向的非均衡发展范式的矫正，要求打破原有非均衡发展模式下各主体间的利益制衡状态，建立起能够满足均衡发展政策需要与各方利益诉求的新型主体关系模式，涉及政府、学校、家庭、社会等方方面面的利益。因而仅靠认识强化、法律规定、实践摸索是不够的，对政策背后价值观深入解读的缺失、政策目标分析的不足、系统保障机制的缺乏极易导致政策失真、形同虚设，甚至与既定目标背道而驰。立足现实场域，剖析政策背后的价值观、政策目标的构成，反思政策推进的现实状况，发现现有保障机制存在的不足，研究均衡发展政策顺利推进与目标达成的有效保障机制尤为紧迫，直接关系到政策的未来走向。基于上述基本诉求，本研究整体采用了总—分—总的结构，运用理论分析与实证研究相结合的方式，以广州市为个案，系统、深入地揭示了区域义务教育均衡发展保障机制的现状、问题及原因，进而在比较借鉴发达国家相关经验，结合国内较成熟实践经验，进行深度理论分析的基础上，提出了我国区域义务教育均衡发展保障机制的改进路径与完善策略。

第1章导论部分对研究问题的背景、意义、国内外相关研究情况、研究方法思路进行了分析，第2章理论分析部分通过词义检索、政策分析等方式对区域、义务教育、均衡发展、保障机制等基本概念进行了界定，并对本研究的理论基础进行了说明。在此部分中，本研究将区域义务教育均衡发展的政策的基本内涵归纳为：政府改变义务教育发展的规则，缩小学校间的办学水平差距，促使学校为学生提供平等、优质的教育服务，从而保证每一个学生都能获得公平的受教育机会的政策。简言之，就是通过学校的均衡发展促进学生间均衡发展的政策。对政策过程进行分解可以得到均衡发展政策的三个基本目标：校际间的均衡发展（目标一）、学校内的均衡发展（目标二）与学生的均衡发展（目标三）。义务教育均衡发展的保障机制为保障均衡发展政策三个目标实现的规则及运行方式。由机构（保障主体）与制度（主

体行动规则)两部分构成,包括资源投入、过程运行与结果产出三个阶段。其中,政府是资源投入的主要责任主体,学校是过程运行的主要责任主体,政府、学校与社会共同构成结果产出的责任主体与整个政策的保障主体。政策运行是政府推动、学校落实、社会参与保障的过程。政策目标有赖于政府、学校、社会间主体关系及其行动规则的改进来实现。

第3章、第4章与第5章分别对区域义务教育均衡发展的资源投入保障机制、过程运行保障机制与结果产出保障机制的现状、问题、原因及完善路径等进行了具体分析。通过以广州市12区(县)为调研对象,运用分层抽样的方式选取190余所公办义务教育学校进行问卷调查,与各区(县)教育行政部门基础教育主管人员、学校校长、教师、家长共计230余人进行访谈,并对已有政策文本、文献进行分析发现:现有政策保障机制主要集中于资源投入方面,且保障实效性不高;政策的过程运行保障机制与结果产出保障机制均较为匮乏;无论是资源投入、过程运行还是结果产出保障机制均有待健全。通过运用制度变迁、委托代理等理论对调查、访谈的资料进行分析发现:政府、学校、社会各主体间关系模式未改,行动规则不明,保障能力不足,愿望不高,动力不强是其根本原因。通过对发达国家资源投入、过程运行、结果产出保障机制经验进行比较与借鉴,本研究提出了完善我国区域义务教育均衡发展的三个子保障机制的具体策略。

在上述几章的研究基础上,第6章由分到总对三个子保障机制之间的内在关系进行了界定,对我国区域义务教育均衡发展保障机制整体改进的重点与难点进行了分析,并通过总结发达国家的主要经验,统合三个子保障机制完善的方法与策略发现,要从整体改进我国区域义务教育均衡发展的保障机制,必须将问题纳入到制度变迁理论的框架中进行系统考虑,建立起保障主体关系明晰、行动规则明确、激励相容、内外环境协调一致的义务教育均衡发展制度。具体包括:①以政府为主导,运用多种方式弱化功利主义发展观的影响,落实公平正义的均衡发展观;②增加政策资源的供给,提高政策执行主体的能力,增进政策运行的组织有效性;③协调主体间的偏好,促进主体间的激励相容,建立委托代理关系明晰的政府、学校、社会关系模式;④运用多种有效手段,激发各方主体的愿望,增进政策运行的动力;⑤促进教育管理由“统治”向“善治”转型,消除原有制度体系的路径依赖,改善均衡发展政策运行的制度环境等5个大的方面17个小的方面的途径。

关键词: 义务教育 均衡发展 保障机制 主体 制度

目 录

第1章 导 论	/1
1.1 研究的背景与意义	/1
1.2 国内外相关研究综述	/4
1.3 研究方法、思路与框架	/35
第2章 区域义务教育均衡发展保障机制的理论分析	/39
2.1 区域义务教育均衡发展的概念分析	/39
2.2 区域义务教育均衡发展保障机制的概念分析	/46
2.3 研究的理论基础分析	/48
第3章 区域义务教育均衡发展的资源投入保障机制	/63
3.1 资源投入保障机制的内涵与构成	/63
3.2 资源投入保障机制的现状分析	/64
3.3 资源投入保障机制不健全的原因分析	/74
3.4 资源投入保障机制的国外经验借鉴	/81
3.5 我国区域义务教育均衡发展资源投入保障机制的完善	/94
第4章 区域义务教育均衡发展的过程运行保障机制	/101
4.1 过程运行保障机制的内涵与构成	/101
4.2 过程运行保障机制的现状分析	/102
4.3 过程运行保障机制不健全的原因分析	/110
4.4 过程运行保障机制的国外经验借鉴	/116
4.5 我国区域义务教育均衡发展过程运行保障机制的完善	/126
第5章 区域义务教育均衡发展的结果产出保障机制	/139
5.1 结果产出保障机制的内涵与构成	/139
5.2 结果产出保障机制的现状分析	/141
5.3 结果产出保障机制不健全的原因分析	/145
5.4 结果产出保障机制的国外经验借鉴	/152
5.5 我国区域义务教育均衡发展结果产出保障机制的完善	/168

第 6 章	区域义务教育均衡发展保障机制的整体改进		/184
6.1	保障机制的内部关系分析		/184
6.2	保障机制改进的重点与难点分析		/187
6.3	保障机制整体改进的路径分析		/188
结 语			/205
附 录			/209
参考文献			/225
后 记			/236

第1章 导 论

1.1 研究的背景与意义

1.1.1 义务教育均衡发展政策的深入推进呼唤对政策的深入解读与系统的保障机制

2005年5月,教育部发出《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,正视和着手解决“择校热”“上学难、上学贵”的问题。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。自此,义务教育均衡发展政策正式进入国家政策视野。2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)以法律的形式确立了义务教育均衡发展政策的法定地位。党的十七大报告中将“优化教育结构,促进义务教育均衡发展”作为重要内容。2010年新发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中更是将均衡发展作为义务教育发展的战略性任务,提出到2020年“基本实现区域内均衡发展”的目标。2012年党的十八大报告中再次提出“努力办好人民满意的教育”“均衡发展九年义务教育”的目标与任务。为何在短短七八年的时间里均衡发展政策的地位被日益强化,受到如此重视?回顾义务教育政策的变迁过程我们不难发现,恰恰是因为“效率优先 兼顾公平”的旧有发展模式在带来教育数量的巨大发展等成就的同时,也带来了区域差别、城乡差别、校际差别、群体差别过大,教育不平等日趋严重等一系列教育与社会问题,引发了广大受教育者及家长的不满。均衡发展政策作为解决上述问题的利器,是时代的呼唤,也是民生的要求。而作为当前及未来很长时间内我国义务教育发展的基本政策,义务教育均衡发展政策归根结底是义务教育发展范式的变革,是一场思想、原则、制度的变革,是对原有的、过分重视效率而忽视公平的、功利主义取向的非均衡发展范式的矫正,涉及政府、学校、家庭、社会等方方面面的利益。其推进必然要求打破原有非均衡发展模式下各主体间的利益制衡状态,建立起能够满足均衡发展政策需要与各方利益诉求的新型主体关系模式。仅靠认识强化、法律规定、实践摸索是不够的,对政策背后价值观深入解读的缺失、政策目标分析的不足、系统保障机制的缺乏极易导致政策失真、形同虚设,甚至与既定目标背道而驰。在此背景下,剖析政策价值观的

内涵、政策目标的构成,反思政策推进的现实状况,发现现有保障机制存在的不足,研究均衡发展政策顺利推进与目标达成的有效保障机制尤为紧迫。但总体来看,当前理论界与实践层对上述问题依旧缺乏系统观照,理论与实践摸索仍旧各自为战,严重制约着政策的深入推进与目标的达成。

1.1.2 保障青少年儿童享受机会平等的基本教育服务已成为各国公共治理的共同目标

公立教育体系在世界范围内确立之后,教育产品属于公共产品这一观念逐渐被世界各国所广泛认同;伴随着教育的经济价值的不断体现、社会民主意识的不断提高与主权国家政府公共治理能力的不断增强,实现教育公共产品的均等化提供、为本国范围内的每一个青少年儿童提供均等的受教育机会,已经成为世界许多国家教育发展的核心诉求。作为国民教育的基础与公立教育的核心构成部分,义务教育在大多数国家得以确立,且普遍实施9~12年,涵盖了小学与初中教育两个阶段,欧美等发达国家则涵盖了从学前到高中的各个阶段。保障义务教育公平、义务教育阶段学生受教育机会的均等也更是各国教育政策发展的重中之重。

与此同时,“全球化”进程的不断加快与“地球村”格局的日益形成,使得任何一个致力于实现现代化的国家都无法遗世独立,关起门来发展。作为WTO成员方,放开包括(非义务)教育在内的多个领域的准入,更是我国政府必须履行的责任。而且,作为教育这个开放系统的子系统,无论是义务教育还是非义务教育均无法“独善其身”,无不时时刻刻受到国际、国内形势以及其他各子教育系统变化的影响。义务教育发展政策及发展模式的变化也会影响到其他教育子系统,进而影响整个教育系统的发展。面向世界,面向未来,拥有国际视野,运用系统思维,审视我国义务教育发展问题,借鉴别国的经验与教训,保障义务教育的均衡发展已不再是选择性命题,而早已成为我国政府必须履行的公共责任。

1.1.3 公民社会的到来对公共政策的内涵分析与执行中的人文关照、主体参与提出了更高的要求

伴随经济社会的巨大发展、信息技术的广泛应用与知识文化的普及,公民意识觉醒,公民参与政策制定、执行、保障的愿望与能力都日益增强。包括教育政策在内的公共政策制定与执行中的“黑箱”正不断暴露在阳光下,公开、公正、透明、高效日益成为当代公共行政的关键词。可以说,现今的时代,计划经济体制下的大一统模式已无法适应当今的主流世界与我国国情,不考虑利益相关主体的愿望、能力而以单一手段自上而下强制性推进政策的空间越来越小。明确政策所涉及的利益相关主体,明晰各主体之间的关系,充分吸纳各主体参与政策的制定、执行与保障过程,保障各主体的博弈地位与博弈机会,使其愿望得以表达、诉求得以回应、力量得以发挥,从而实现政策的顺利实施与切实落实,是公共政策理论研究与实践推进的必然方

向。义务教育均衡发展政策作为一项关乎亿万家庭与万千学校切身利益的公共教育政策,在深入的政策价值观剖析、正确的政策目标解读、合理的政策实施指导基础上,明晰政策涉及的各利益相关主体及其关系,发现各方主体诉求并畅通诉求表达的渠道,让政策能够深入人心并付诸行动,这才是政策生命不衰、得以执行的根本出路。

1.1.4 立足于区域研究义务教育均衡发展的问题更为必须与可行

2001年5月,国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,要求农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”的管理体制。自此,义务教育的举办与管理权责逐渐上升到县级政府。2006年新《义务教育法》进一步明确“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制”,以教育基本法的形式明确了省级政府的统筹职责与县级政府的管理职责,明确了县级政府在促进义务教育均衡发展中所负有的责任主体地位。加上我国幅员辽阔,义务教育的均衡发展唯有走从点到面、从局部到整体、从区县内到区县间再到省际乃至全国的路径才有可能,因而,跨出省域,泛论全国范围内的义务教育发展及其保障机制问题难免隔靴搔痒,难以触及问题的实质。立足省域以内,深入探究县(区)之间、县(区)内部义务教育均衡发展问题,可以兼顾宏观与微观层面,保障研究的深入性与建议的合理性。与此同时,作为中央集权制国家,我国各区域教育发展特征具有极强的相似性,即使是针对某个特定区域的研究结论同样可以为其他区域提供参考与借鉴。而在攻读博士学位期间,本人有幸作为主要成员参加了导师所主持的广州市教育科学“十一五”规划重大课题“广州市公办义务教育学校均衡发展理论与实践研究”,以此为契机,以内部经济、教育发展差异较大且城乡交错的副省级城市广州市为案例,运用量化与质性研究相结合的实证研究方式,探寻区域义务教育均衡发展及其保障机制,可以使研究结论更具实效性。基于上述背景,本研究拟着眼于区域,探究均衡发展政策背后的核心价值观、政策的内涵与目标构成以及从政策主体的角度探讨政策推进的系统保障机制,简言之,就是“谁”来“依据”什么“如何”建立“何种”保障机制这一问题,力图厘清义务教育均衡发展政策实施与目标路径上的诸多根本性障碍。

1.1.5 研究的意义

义务教育均衡发展政策的提出是我国政府基于新时期的政治、经济、社会背景而做出的一项重大抉择,是影响我国公共教育发展历程的具有里程碑意义的重大问题。这一政策的落实与实施直接关系到亿万义务教育阶段学生及其家庭的利益,其实现程度也决定了我国公共教育的未来走向。当前,作

为一项法定政策,义务教育均衡发展政策的推进已近7年^①,已成为地方政府义务教育管理与发展工作的基本要件,成为我国推进教育公平及社会公平的重要举措。与此同时,经济发达区域作为国家经济、社会、文化发展的先锋军与排头兵,在教育实践摸索、改革经验积累、重大问题突破等方面都肩负着重大使命与责任,也具备更为成熟的条件,在某种程度上可以说发达区域教育的今天就是其他区域教育的明天。因此,在上述背景下,立足发达区域,解析均衡发展政策的内涵与目标构成,明晰政策利益相关主体及其关系,反思政策实践之不足,研究政策的系统保障机制,不仅具有重大的理论价值,更具有重大的实践价值。

1.2 国内外相关研究综述

1.2.1 国外相关研究综述

由国外义务教育的发展历程来看,各国并未提出“均衡发展”这一概念。但追求教育公平,为所有儿童提供平等的受教育机会,保证每个人有“实现他自己的潜力和创造他自己未来的权利”^②却是许多国家公共教育的共同目标。许多国家为促进所有儿童受教育机会的平等,均采取了多项推进基本教育服务均等化供给的措施,这与我国义务教育均衡发展政策的目标与实质具有极大的相似性。因此,了解国外教育机会平等问题发展的历程及其特征,对于理解我国义务教育均衡发展问题有着重要意义。总体来看,国外教育机会平等问题的发展历程体现出如下特征。

(1) 教育机会平等的内涵日趋丰富,经历了由起点平等、参与过程平等到结果平等,由重视形式平等到重视实质平等的转变

长期以来,特别是公共教育体系建立之前,西方社会均十分崇尚个人主义与自由主义,教育制度作为社会经济、政治、文化制度的产物深受社会主导价值观的影响,采取的基本上是自由放任的政策。这一时期对教育公平的认识,可以称为教育面前机会平等或起点平等的阶段。此时,教育机会平等的概念并未被明确提出,是否接受教育以及接受怎样的教育,均属于个人、家庭的私事。^③这一时期的主导哲学观是“上帝使所有的人具有不同的能力,而尽可能充分地占用这种能力则是各人自己的事情”,“上帝赋予每个人的能力与他因出生而归属的社会等级或社会阶级是一致的”,因此,“重要的是要

① 以2006年《中华人民共和国义务教育法》颁布为标志,迄今为止近7年。

② 联合国教科文组织. 学会生存[M]. 北京:教育科学出版社,2005.

③ Coleman J S. The concept of equality of educational opportunity [J]. Harvard Educational Review, 1938: 38, 7-22.

在民众中寻觅天赋很高的苗子,以便使国家的经济得到最大的好处,也使那些因而被发现的人才享有声誉”^①。双轨制的学校制度是这一时期的重要特征,也是保证此种教育平等观的主要手段。

20世纪中期,教育作为恢复生产与维护社会稳定工具的作用日益凸显,保障适龄儿童入学接受免费的义务教育,使之拥有均等的入学机会与就学条件成为这一时期各国增加教育投入、推进教育机会平等的重要目标。例如,在此期间,日本大力推进课程内容的标准化、资源投入均等化、就学条件统一化。英国大力致力于改革传统的文法学校、实科学校相分离的做法,采用综合学校整合不同阶层儿童入学,开展统一学校、统一课程的教育改革。美国兴起学校综合化、种族合校运动。法国对小学的课程进行修改,规定不论是公立小学还是中学预备班,都必须遵循同样的教学大纲,开设同样的课程;所有6~13岁的儿童,不管在何种学校里读书,原则上都能接受同样的教育;进而实行国立、市立学校教育一律免费;颁布设立中学入学统一考试的命令,加强了初等学校的统一性质等。德国通过初等教育法规,规定全国所有学龄儿童无论阶级出身一律进入基础学校学习等。在此阶段,主导的哲学观体现为:“每个儿童从出生起就具有某些智力上的天赋或某些较为稳定的能力”,教育制度应当设计成“能够消除经济障碍和(或)社会障碍——外部障碍的”,因为“这种障碍在阻碍着出身低微但有才能的学生用其天赋的智力去取得好成绩,也阻碍着他们行使由此应得到的升迁性社会流动的权利”^②。

而自20世纪60年代开始,受民权运动的影响,社会大众对平等参与社会事务的权利与能力的关注日益增强。在教育领域,人们也逐步认识到仅有入学机会、参与过程的“形式平等”是远远不够的,重视儿童的实际教育获得能力与消除阻碍儿童发展的外界不利因素对儿童能否通过教育实现向上流动十分重要。保障具有同等能力、背景的儿童获得同等的教育结果逐渐成为教育机会平等研究与实践的重点。例如,1964—1966年,美国政府委托社会学家科尔曼(James Coleman)与其同伴对4000所学校中的64万名学生进行了调查,发现黑人学生所在学校和白人学生所在学校在校舍设施、教师工资等有形条件上的差距,并不像以前想的那么大。影响学生学业成就差异的因素中最不重要的一项是设备和课程的差异,其次是教师素质的差异,最重要的是同学的社会经济背景差异。^③此前被普遍认可的“各种社会资源在学校间的分配不均造成学生发展不均等的重要因素,应该以公平的信念来管理社

①② 托尔斯顿·胡森. 平等:学校和社会政策的目标[M]//张人杰. 国外教育社会学基本文选. 修订版. 上海:华东师范大学出版社,2009:169-178.

③ Coleman J S, Campbell E, Hobson C, et al. Equality of Educational Opportunity [R]. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1996.

会资源,使教育机会可以均等的提供给每一个学生”的教育公平观被颠覆。^①同期,英国的卜劳顿委员会(The Plowden Committee)也委托曼彻斯特大学的威斯曼教授(S. Wiseman)开展了旨在探讨小学学生学业成就与环境因素之间关系的研究;牛津大学的豪斯教授(A. H. Halsey)还开展了“教育优先改善地区方案”的研究。威斯曼发现,与教育成就最有关的因素是存在于儿童的家庭环境之内的。他强调,教育贫乏的现象并不全是由于经济贫穷所造成的结果,父亲的态度与母亲的照顾比物质层面要来得更重要。如果要达到有限资源最有效利用的理想,就应通过学前教育的提供来解决因家庭环境因素所带来的不良影响。该项研究的结论成为其后卜劳顿报告书(Plowden Report)所倡导的“积极差别待遇”政策的基础。^②而根据豪斯教授的研究结论,英国政府也开始挑选一些物质或经济上最贫困的地区,给予特殊协助与优厚待遇,优先改善其环境,实施“教育优先发展区”计划。^③

20世纪晚期以来,伴随着后现代社会的到来与批判主义的盛行,多元公平观逐步走进大众的视野并深深影响了教育机会平等的观念,使之向在考虑儿童背景、能力基础上,促进所有儿童获得适合其发展的教育结果的多元机会公平转变。表现为:一方面,在保罗·弗莱雷(Paulo Freire)的“被压迫者教育学”、伊万·伊里奇(I. Illich)的“去学校化”(deschooling)、布迪厄(Bourdier)等的“文化资本论”等理论的影响下,许多学者指出无论是主张投入平等还是产出平等强调的都是对有价值物品(valued goods)的分配,而在多元社会中,在多元文化背景下,评价教育机会是否平等还要基于“呈现”(representation)与“参与”(participation)两项要素。^④他们指出多元文化背景下的教育要求弱势群体惯用的表达方式与特有经验被认为是有价值的知识并被体现在课程之中,而且,在学校生活模式与学业成就评价标准的设计中,必须给予弱势群体学生参与的机会。这样才能保证教育机会的实质平等。反之,成功的机会就会一直被优势群体学生所占据,并通过学业标准、证书等固定下来,进而体现到社会分层的结构中去。在此观念的影响下,学校内部的教育过程、学校组织过程、课程安排、师资分配中的群体公

① Adam Gamoran, Daniel A. Long. Equality of Educational Opportunity: A 40-Year Retrospective [J]. WCER Working Paper, 2006 (9): 3-27.

② Wiseman, Stephen. "The Manchester Survey", in the Plowden Report, 1967.

③ Halsey A H. Educational Priority: EPA Problems and Policies [M]. London: HMSO, VOL. 1, 1972.

④ Olneck M R. Terms of Inclusion: Has multiculturalism redefined equality in American education? [J]. American Journal of Education, 1993: 101, 234-260. Jencks C, Phillips M. The black-white test score gap: An introduction. In C Jencks, M Phillips. The black-white test score gap (pp. 1-51). Washington D. C.: Brookings Institution Press.

平问题更加受到重视,欧美国家的教育政策也进行了相应转变,特别是通过改革公立学校办学模式、赋予儿童与家庭更多的教育选择权来保证其获得更为适合的教育服务。

另一方面,学界与实践层日益认识到,学校对背景不同、能力不一的学生施加同样的影响是无法实现教育机会实质平等的目标的;只有给予不同的个体以不同的投入才有可能使儿童获得平等教育结果的机会更趋平等。^①此时,教育结果的平等是考虑了儿童家庭经济、社会背景、个人能力水平等因素基础上的结果平等。要求在学前教育机构或就本义而言的学校中更加突出平等,要求社会采取专门措施来补偿儿童所赖以成长的背景的不足,并补偿儿童有可能在家庭中形成的不足,使其学业成就差距有所缩小。这种教育机会平等观呼唤整个社会采取行动,而不单单是教育方面的改革。^②在此观念影响下,欧美国家的教育机会政策也进行了相应转变。特别是美国于2002年颁布 No Child Left Behind Act (NCLB) 法案,强调到2013—2014 学年,所有儿童在标准化测试中都能达到“熟练掌握”的水平;要求10年间,全国所有义务教育学校的组间差距大大缩小;并且,学校不仅要汇报所有学生的成绩均值,还包括不同群体学生成绩的均值等。^③对教育机会平等的关注由形式平等转变到实质平等上来。

(2) 教育机会平等的研究内容与方式日趋细化,经历了由关注校外宏观层面的量化研究到关注校内微观层面的质性研究的转变

回顾国外教育机会平等研究的研究内容与研究方式可以发现,从关注校外层面的宏观研究到关注校内层面的微观研究,从主要运用以调查数据为基础的量化研究到运用以观察、参与、访谈等为主的质性研究是其重要的特征。表现为:

首先,20世纪60年代占据主要地位的是以布劳和杜肯(Blau & Duncan, 1967)为代表的社会学家所开展的“地位成就研究”(status attainment study)。此类研究主要依据“威斯康星模型”(Wisconsin model),采用实证调查的方式,通过考察代际的流动过程,研究父亲的社会经济地位、职业与收入在多大程度上影响孩子的成就,教育在改变父亲地位对子女地位影响中的作用,以及学生的教育成就对其未来职业成就与收入等方面的影响^④。此

①③ Olson L. Nationwide standards eyed anew [J]. Education Week, 2005, 25 (14): 1, 24. Coleman J S. The concept of equality of educational opportunity [J]. Harvard Educational Review, 1968: 38, 7-22.

② 托尔斯顿·胡森. 平等: 学校和社会政策的目标 [M] // 张人杰. 国外教育社会学基本文选. 修订版. 上海: 华东师范大学出版社, 2009: 169-178.

④ Blau P M, Duncan O D. Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life [M]. New York: Basic Books, 1976: 340.

类研究发现,美国社会确实是趋向于能人统治(meritocratic)的,学校教育能够抵销处境不利儿童家庭背景对其地位、成就造成的影响。而也有学者研究发现,无论是学生的学业期望还是学业成就都会对其向上流动的过程产生影响,学校并未能很好地坚持能人统治原则,也未能根除社会出身对学生未来生活中成功机会的影响。^①

其次,以科尔曼研究为标志,采用实证研究的方式探究学校对学生成就影响的“学校影响”(school effects)研究成为教育机会平等研究的主题,且引发了长达20年的争论。^②其中,科尔曼的研究采用在全国学校中进行抽样调查的方式,对全美约4000所公立中小学的教师、校长、地方教育行政人员以及一、三、六、九、十二年级等5个年级约64.5万名学生进行了大样本的问卷调查。调查内容包括影响基础教育机会平等的7个方面的指标。^③分别是:①公立学校的种族隔离程度。以学生接触与自己不同种族的同学和教师的比率来体现。②学校的设施设备。包括房舍的新旧程度、生均使用面积、学科实验室建设、图书馆藏书及管理情况、免费教科书是否充足、是否提供免费午餐,等等。③学校的制度和课程。涉及学校资质、师资队伍、招生政策、课程设置、学生社团活动等多个方面。具体内容如校长的薪酬待遇、音乐及特殊教育专职师资配备情况、是否跨区招生、大学预科及职业教育课程开设情况、是否依据学生能力水平分层(班)教学及各能力层次学生的分布情况、学生文体体育社团及组织校际竞赛的情况,等等。④校长特征。包括学历、种族等个人特征及与教育公平有关的措施和行为。如,校长

① Campbell R T. Status attainment research: End of the beginning or beginning of the end? [J] Social Educ. 1983: 47-62. Jencks C, Crouse J, Muessner P. The Wisconsin model of status attainment: A national replication with improved measures of ability and aspiration [J]. Social. Educ. 1983: 3-19.

② Heyns B. Educational effects: Issues in conceptualization and measurement [M]. In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. C. Richardson. 305-340. New York: Academic Press, 1986: 326.

③ Coleman J S, Campbell E, Hobson C F, et al. Equality of educational opportunity. U. S. Government Printing Office, 1966: 1-35, 575-587. Earle H. West. "PROGRESS TOWARD EQUALITY OF OPPORTUNITY IN ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION". Negro Education, Vol. 37, No. 3, Race and Equality in American Education (Summer, 1968), 212-219. James S Coleman, "Responsibility of Schools in the Provision of Educational Opportunity", Paper read at NASSP Conference, February 12, 1968, Atlantic City, N. J. 易进,郑丹.“科尔曼报告”对我国教育公平监测的启示[J].教育科学研究,2009(7):11-14. 蒋逸民,张海娜.大样本问卷调查的设计和管理:以《科尔曼报告》为例[J].统计与决策,2009(24):30-33. 马晓强.“科尔曼报告”述评——兼论对我国解决“上学难、上学贵”问题的启示[J].教育研究,2006(6):29-33.

是否坚持按“就近入学”策略办学而忽略由此带来的种族不平衡?校长是否推行补偿教育措施?在教职员工分工安排上,是否注意为学生提供接触多种族背景教职员工的机会?⑤教师特征。主要包括两个方面,一是个人背景,二是专业经验和职业认同情况。前者包括教师的学历、家庭背景、文化知识程度及是否一直生活在学校所在地等;后者包括教师的教龄、工资水平、流动意愿、是否赞同补偿教育及师生比等。⑥学生的社会背景。包括同学及教师的种族分布情况;家庭结构和父母受教育程度、家长期望、亲子沟通及家校沟通情况、家庭藏书;各主要学科学习年限、选修大学预科课程或职业教育课程情况,等等。⑦学生的学业成就。主要包括学业能力和学习态度两个方面,通过测试题和量表来检测。学业能力包括语言能力、非语言能力(如图形分类、推理等)、阅读理解、数学(计算、推理和问题解决)、自然和社会常识等方面。学习态度量表包括学习的计划性、坚持性、自信心及自我期望等项目。之后,胡佛(Hoffer)、詹克斯(Jencks)、海恩斯(Heyns, 1986)等许多学者对科尔曼报告的数据进一步进行了验证性研究与比较研究,发现学校是否能对学生未来成功的机会产生影响,取决于学校能够提供平等的学习机会的程度等。①

再次,20世纪后期至今,关于学校与课堂组织如何影响学生认知能力与社会发展水平的“学校与教育教学的组织研究”(research on organization of school and instruction)兴起,之后又出现“关于学校与课堂运行过程的研究”(research on school and classroom processes)。研究者多采用文件分析、俗民志、观察等质性研究方式,对学校课程与教材、教学方法、师生互动等情况进行研究,探究学校自身及其内部运行过程如何影响学生的学业成就及未来发展的问题,从微观层面探究教育机会平等问题。其中,前者不仅关注教育对个体未来职业与社会经济发展的影响,而且关注教育对个体当下的影响。认为学校的社会化组织由两个主要成分构成,一是课程的组织,二是为开展教育活动对学生进行的组织。学生在校接受的课程及被编排的方式成为影响学生受教育机会的决定性要素。后者则不仅关注到学生在校期间的教育机会平等问题,还关注到学生毕业后的教育机会平等问题,并且确定了影响在校学生的认知与社会行为的个体属性与学校、课堂组织属性。认为性别、种族等先赋属性与能力等自致属性不同所导致的地位差异,不仅影响儿童未来的社会地位,还影响学生在校期间的人际交往与对教学过程的参与状况。上述因素依次对学生的学业状况产生影响。因此,应该采取必要的措施来弱

① Hoffer T, Greeley A M, Coleman J S. Achievement growth in public and Catholic schools [M]. Social Educ. 1985: 74-97. Heyns B. Educational effects: Issues in conceptualization and measurement [M]. in Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. C. Richardson, New York: Greenwood, 1986: 305-340.

化地位性特征对学生学习机会的影响,通过改革课堂组织结构,例如改革学生分组的办法等,来减少基于学生地位的活动,增加任务相关的活动,促进校内学生间的社会交往。^①而且,许多学者还发现,校际间的资源差异远不如学生在校内的学习过程对其成绩差异的影响大,校内学生成绩的差异部分是由于学校教育造成的。^②

(3) 教育机会平等的理念与原则经历了由能力至上理念下的权利平等到“公平正义”理念下的机会平等的转变,公平与效率兼顾成为政策实施的基本原则

一方面,受国家传统与历史发展水平的影响,教育权利平等一开始只是阶级、阶层内、种族内的平等。例如,美国的“人人生而平等”,起初仅是指白人男性。英国也只有贵族子女享有接受教育的权利。在公共教育制度确立之后,特别是免费义务教育得以普及以后,所有儿童才不分阶级、阶层、种族、民族、出身,真正享受到平等的受教育权利与机会,各国实现了形式上的教育平等。而为了保证所有儿童不因性别、出身等先赋条件的不利而无法享受实质的教育机会,各国在增加教育投入、改善学校办学条件、保障教育机会的形式平等的同时,特别关注弱势群体学生的利益,通过开展补偿教育、设定教育优先区、对贫困学生实施救助、对身心残疾者增加支援等方式,保障弱势儿童享受实质的教育平等。与此同时,基于对一个公正的社会既要扶持弱者又不能压抑强者认识,各国在坚持平等基础上向弱势群体倾斜原则的同时,同样关注天才儿童的发展。例如美国立法规定天才儿童有权利得到适合自己的教育服务。在公立学校开办了“天才与资优教育计划”。各州政府有专门的款项用在天才班等特殊教育,并且吸引部分私人捐款和基金会的资金用于该项目。^③逐步由关注阶级、种族内部平等到关注全民机会平等基础上向弱势群体倾斜,体现了“公平正义”的理念。

另一方面,由各国教育平等发展的历程可以看出,“二战”之前受保守

① Hallinan M T. Equality of Educational Opportunity [J]. Annual Review of Sociology, 1988 (14): 249-268.

② Gamoran A, Secada W G, Marrett C B. The organizational context of teaching and learning [M] // Hallinan M T. Handbook of the sociology of education. New York: Kluwer Academic/Plenum. 2000: 37-63. Applebee A N, Langer J A, Nystrand M, Gamoran A. Discussion based approaches to developing understanding: Classroom instruction and student performance in middle and high school English [J]. American Educational Research Journal, 2003, 40 (3), 685-730. Oakes J. Keeping track: How schools structure inequality [M]. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 2005. Rivkin S G, Hanushek E A, Kain J F. Teachers, schools and academic achievement [M]. Econometrica, 2003: 417-458.

③ 人民网. <http://www.people.com.cn/GB/14838/21883/22009/2550504.html>.