

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

王国平 总主编

公平优质教育与 教育改革研究

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

 浙江人民出版社

王国平 总主编

公平优质教育与 教育改革研究

——第四届“钱学森城市学金奖”征集评选活动获奖作品汇编

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

 浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公平优质教育与教育改革研究：第四届“钱学森城市学金
奖”征集评选活动获奖作品汇编 / 杭州国际城市学研究中心，浙
江省城市治理研究中心编. —杭州：浙江人民出版社，2014. 10

(城市学文库/王国平主编. 教育论丛)

ISBN 978 - 7 - 213 - 06356 - 5

I. ①公… II. ①杭…②浙… III. ①城市教育—中国—文
集 IV. ①G779.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 235779 号

书 名

公平优质教育与教育改革研究

作 者

——第四届“钱学森城市学金奖”征集评选活动获奖作品汇编

出版发行

杭州国际城市学研究中心 浙江省城市治理研究中心 编

浙江人民出版社

杭州市体育场路 347 号

市场部电话：(0571)85061682 85176516

责任编辑

郑 治

责任校对

叶 宇

电脑制版

杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷

浙江印刷集团有限公司

开 本

710×1000 毫米 1/16

印 张

40.25

字 数

66.5 万

插 页

2

版 次

2014 年 10 月第 1 版·第 1 次印刷

书 号

ISBN 978 - 7 - 213 - 06356 - 5

定 价

128.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与市场部联系调换。

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“综合症”、“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 20 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、城市化论丛、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。

王国平

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、党委和政府最为关注、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”、“城市历史文化遗产问题”和“城市生态环境问题”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”。钱学森先生是城市学的倡导者,为城市学学科发展作出了开拓性贡献。杭州是钱学森先生的故乡,杭州国际城市学研究中心是全国第一家以“城市学”命名的研究机构。开展城市学专业的征集评选活动,并以“钱学森城市学金奖”命名,既是对钱学森先生在城市学领域开创性贡献的最好纪念,也将有力地推进城市学研究事业。

首届“钱学森城市学金奖”征集评选活动于2011年拉开帷幕,征集主题为“农民工的户籍与市民化问题”。2012年,第二届征集评选活动主题为“城市交通问题”。2013年,第三届征集评选活动围绕“城市教育问题”、“城市流动人口问题”和“城市交通问题”同时开展。杭州城研中心组织编辑出版历届征集评选活动获奖作品汇编,并列入《城市学文库·八大主题论丛》,得到了社会各界的广泛好评。

2014年,第四届“钱学森城市学金奖”征集评选活动围绕“城市教育问题”、“城市文化遗产保护问题”、“城市生态环境问题”、“城市流动人口问题”、“城市交

通问题”同时开展征集活动。“城市教育问题”征集活动由杭州国际城市学研究中心和浙江大学教育学院携手举办,并得到了《教育研究》杂志社、教育科学出版社等单位的大力支持。2014年征集主题为“公平优质教育与教育改革”。此次活动共收到国内外参评作品300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信评审,评选出20篇入围作品。2014年10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,杭州城研中心继续对“城市教育问题”征集主题的50篇入围作品进行汇编,在2014年中国城市学年会召开之际,编辑出版《公平优质教育与教育改革研究——第四届“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

2014年10月

目 录

教育制度改革与城乡教育一体化

——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈 褚宏启(01)

区域内义务教育师资均衡配置:问题与破解 关松林(16)

致力于更加公平的教育:义务教育政策 30 年

——基于改革开放 30 年义务教育政策与法制建设的思考

..... 尹 力(26)

城乡统筹发展中的教育政策取向和政策制定 柯春晖(39)

教育均衡发展:理论、指标及测算方法 翟 博(48)

中国教育公平指标体系研究之探讨 孙 阳 杨小微 徐冬青(73)

教育与城市竞争力的关联性研究

..... 李煜伟 倪鹏飞 黄士力 沈海驯(89)

我国城乡学前教育发展资源需求探析

——基于学龄人口预测 张辉蓉 黄媛媛 李 玲(102)

教育公平正义视野下的城市教育失衡现象及其原因浅析 刘梓先(115)

我国义务教育均衡发展政策的演进逻辑与未来走向 阮成武(130)

教育公平的终极目标:教育结果公平

——对教育结果公平的重新定义 辛 涛 黄 宁(143)

转向“兜底”:义务教育优质均衡发展的重心 杨启亮(150)

高考改革:政策公平性与技术相容性 温忠麟(160)

给择校热“降温”:从“内部治理”到“社会治理” 董 辉(174)

义务教育均衡发展:政府与学校的职责划分

——兼议示范性学校政策 阎亚军 邱昆树(192)

钱学森盟校的设想 陈 旭(201)

学校委托管理中的改革阻力及化解

——兼谈对学校改革路径选择的启示·····	翟静丽(212)
新生代进城务工农民子女的教育政策需求及政策制定方式的转变	
·····	杨颖秀(220)
什么是好的教育政策·····	涂端午 魏巍(228)
教育公平与优质教育	
——教育发展目标中的统一	
·····	宋吉缙(240)
生态文明呼唤一种热土教育·····	王治河(253)
教育公平视野下的异地高考新政思考·····	谢宇(272)
中国城镇居民教育与收入代际流动的关系研究·····	郭丛斌 闵维方(285)
上海基础教育公平的实证研究·····	陆璟(307)
中国普通高中教育国际化研究报告·····	金忠明 孙玉洁(323)
义务教育阶段择校行为与教育机会分布公平性研究	
——基于中国 18 个城市居民家庭教育选择支出的实证分析	
·····	李湘萍(339)
进城务工农民随迁子女教育状况调研报告	
·····	中央教育研究所课题组(350)
“去内卷化”:融合教育的关键	
——进城务工人员子女融合教育的现状与对策	
·····	黄兆信 李远煦 万荣根(366)
我国五城市初中生学业成就及其影响因素的研究	
·····	任友群 杨向东 王美 赵健 庞维国 林立甲(380)
“流动”抑或“留守”:中国大陆农村学童之教育困境·····	沈有禄(395)
以教育改革创新推进地方义务教育均衡发展	
——基于四省市 27 个典型创新案例分析·····	翁文艳 李一静(422)
深化招生改革 促进教育公平	
——基于非沪籍进城务工人员随迁子女就地升学试点的分析与思考	
·····	刘玉祥(434)
基于幼儿园的社区 3 岁前儿童科学教养模式研究与实践报告	
·····	刘景容(443)
国外教育城市发展概况与启示·····	穆树航(457)

新世纪以来纽约市教育治理改革与启示	孔令帅(473)
以公立学前教育为主导 促进普及和公平	
——世界主要国家和地区学前教育办园体制改革的经验	
.....	杨冬梅 夏 靖 张 芬(484)
美国中小学教育改革新动向	
——“力争上游”学区竞争计划述评	王少勇 单中惠(495)
日本研究型大学与城市的互动分析	于 颖(507)
投资组合:美国城市学区治理的新趋势	翟静丽(514)
追求公平而卓越的教育:香港教育在 21 世纪的改革历程	胡少伟(522)
《农民工子女异地中考政策研究》内容提要	吴 霓 朱富言(537)
《中国的教育公平与教育发展(1990—2005):关于教育公平的一种新的理论假设及其初步证明》内容提要	谢维和(542)
《中国都市教育竞争力研究》内容提要	袁振国主编 方画展主持(551)
《教育公平论》内容提要	周洪宇(561)
《从国际视域论析教育素质与平等:PISA 的启示》内容提要	
.....	何瑞珠 卢乃桂(569)
《教育公平与政府责任》内容提要	鲍传友(577)
《风险社会视野下的农民工融入性教育》内容提要	谢建社(594)
《北仑机制:区域基础教育质量评价研究》内容提要	杨 明(598)
《优质公平视域下的小班化教育研究》内容提要	
.....	邵光华 仲建维 徐建平(612)
《教育公平与学校选择制度》内容提要	翁文艳(626)

教育制度改革与城乡教育一体化

——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈

■ 褚宏启

【摘要】 城乡教育一体化的实质决定了相关制度改革的边界。城乡一体化的教育制度改革主要围绕基础教育、职业教育、继续教育展开,其中基础教育是重点,义务教育是重中之重。促进城乡教育一体化需要改革的教育制度包括学生培养制度、教育质量评价制度、教育人事制度、教育投入制度、入学招生制度、办学制度和教育管理制度等方面。城乡教育一体化的目标是城乡教育公平,城乡教育公平分为平等性公平、差异性公平和补偿性公平,不同性质的教育公平对于相关教育制度的改革提出了不同要求。

【关键词】 教育制度;城乡教育一体化;教育二元结构;教育公平;教育平等

“城乡一体化”是为破解城乡二元结构提出的新发展观,反映了现代化与城市化进程中对于城乡关系变化的新认识。城乡教育二元结构是我国基本的教育国情,是当前推进教育公平政策的主要障碍。只有打破城乡教育二元结构的制度瓶颈,才能化解城乡教育二元结构,实现城乡教育的一体化。本文旨在阐明城乡教育一体化对于教育制度改革的内在要求,划定制度改革的边界,分析制度改革的重点内容和优先顺序。

一、城乡教育一体化的内涵与教育制度改革的边界

城乡一体化的教育制度设计不是盲目的、随意的规则罗列,必须根据城乡教育一体化的本质要求和目标定位推演出所需要的制度形态和制度组合。城乡教育一体化的实质决定了相关制度改革的边界。

（一）界定“城乡”：城乡教育一体化的两种类型与教育制度改革两个向度

城乡二元结构是理解城乡一体化思维的逻辑起点。城乡教育二元结构的两种形态决定了城乡教育一体化有以下两种类型。

一种是传统的城乡教育二元结构形态，它与城乡二元经济结构和社会结构相对应，主要表现是城乡存在的巨大教育差距，城乡居民法定的平等的受教育权不能得到保障。另一种是伴随城市化进程而产生的城乡教育二元结构的新形态。农民进城务工成为农民工，是对传统城乡二元结构的突破，但农民工是农民与市民间的第三个社会群体，是伴随着城市化进程新生的社会第三元，依此为基础，有的学者提出“三元社会结构”的概念。^①当前社会的三元结构日渐清晰，教育的“三元结构”也随之显现，这种教育的“三元结构”本质上是在城市内部形成的新的城乡教育二元结构，其外在表现是城市内部教育的双轨制，是对农民工及其随迁子女身份的制度歧视，是以流动人口为代表的弱势群体教育的边缘化。

与城乡教育二元结构的两种形态相应，城乡教育一体化有两种类型，一种是城乡之间的，一种是城市地区内部的。在我国城市化快速发展进程中只从城市与乡村两个“空间维度”来推进教育一体化是不够的，由于农村人口向城市地区的大规模迁移，由于新生代农民工的出现，城市地区内部的“人口维度”的教育一体化、农民工的市民化和社会融入对于教育公平、社会公正以及社会稳定关系重大，其重要程度丝毫不亚于“空间维度”的城乡教育一体化。

广义的城乡教育一体化不仅要求统筹当地城乡教育发展，缩小城市与乡村的教育差距，也要求统筹城市居民和农民工及其子女的教育问题，缩小城市内部“城里人”与“乡下人”的教育差距。与此相应，城乡教育一体化的制度建设不仅要求缩小城乡间的教育制度落差，更要求打破城市内部针对农民工及其随迁子女的教育制度歧视。

（二）界定“教育”城乡教育一体化涉及的教育类型与制度改革的相应边界

我国的教育体系包括基础教育、职业教育、高等教育、继续教育四大类别。

^① 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.

城乡教育一体化主要涉及基础教育、职业教育、继续教育三个类别,涉及的广度和深度在程度上依次递减。其中基础教育制度改革是重点,义务教育制度改革是重中之重。

基础教育是整个教育体系的基础,也是农村地区教育的主要类型,在城乡教育一体化中的地位排在首位。其中的义务教育更是重中之重,《教育规划纲要》把义务教育均衡发展作为战略性任务,明确要求“建立城乡一体化义务教育发展机制,在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进”,同时要求“确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育”。

在城乡一体化进程中,职业教育与城乡经济发展有密切联系,发展职业教育被视为解决“三农”问题的重要途径,因此职业教育在城乡教育一体化的实践和研究中都很受关注,是一个非常活跃的领域。推进城乡、区域合作,强化职业教育资源的统筹协调和综合利用,是重要的实践经验,也是重要的政策导向。

城乡一体化进程中的继续教育问题主要与进城务工人员、农村劳动力转移培训有关,这种教育也被归入职业教育问题中去。另外一个需要引起重视的继续教育问题是进城务工人员(特别是新生代农民工)的市民化问题以及农村城市化进程中的农民的市民化问题,^①关键是加强融入性教育,否则会影响社会稳定。

(三) 界定“一体化”城乡教育一体化的目标手段与所需改革的教育制度

城乡教育一体化是手段性表述与目标性表述的统一,即“用城乡教育一体化的手段实现城乡教育一体化的目标”,一体化既是手段又是目标,一体化作为手段强调的是城乡教育双向沟通、资源共享、优势互补、互动互助,一体化作为目标强调的是缩小城乡教育差距,实现城乡教育公平。城乡教育一体化在一种结构性的框架下思考两种教育的发展和责任,在一种动态性的框架下思考两种教育的互动与互惠。目标又分为中间目标和最后目标。与城乡教育一体化的最后目标、中间目标和过程性手段相对应,笔者把所需改革的教育制度划分为核心制度、外围制度、保障制度三类。

^① 谢建社. 城市化进程中农民工教育问题对策[J]. 成人教育学刊, 2007, (12).

城乡教育一体化的目标是实现城乡教育公平。教育公平可以大致分为教育条件公平、教育起点公平、教育过程公平和教育结果公平四个方面。教育条件公平指城乡教育投入、办学物质条件、师资条件的公平；教育起点公平指城乡之间和城市内部受教育者的机会公平；教育过程公平指城乡学校在教育教学中课程设置、先进教学方法使用等的公平；教育结果公平指城乡教育质量的公平。

四种公平的重要性是不同的，城乡教育差距在本质上是质量差距，破解城乡教育二元结构、实现城乡教育一体化的“最后目标”是质量公平或者说结果公平，因此，在制度重要性排序上，与教育质量公平直接相关的学生培养制度和教育质量评价制度被置于中心地位，可以称作核心制度。《教育规划纲要》也把与教育质量直接相关的制度作为核心制度，明确提出：“深化教育体制改革，关键是更新教育观念，核心是改革人才培养体制，目的是提高人才培养质量。”这里所讲的人才培养体制包括人才培养模式、教学管理制度、教育质量评价制度等内容，与本文的学生培养制度和教育质量评价制度的外延是一致的。

教育投入、办学条件、教育机会等方面的公平尽管也都是城乡教育一体化追求的重要目标，但却是为实现教育质量公平服务的，属于“中间目标”，与此相对应的教育投入制度、教育人事制度、入学招生制度可被称为外围制度。

从现状看，不论在政策实践中还是在理论研究中，人们对于外围制度关注多，而对于核心制度关注少。

除上述与各种教育公平相关的制度外，还应该把教育管理制度和办学制度（体制）纳入到促进城乡一体化的教育制度的“清单”之中。城乡教育二元结构的外在表现就是城乡分割、分离、分治，要实现城乡教育的一体化，首先在教育管理制度上必须统筹管理城乡教育，一体规划，终止分治。同时，在办学制度上必须打破城乡壁垒，促进城乡教育的双向沟通和良性互动，探索城乡学校交流合作的新模式，探索城市教育支持农村教育发展的新机制。

学生培养制度、教育质量评价制度、教育投入制度、教育人事制度、入学招生制度都与某种教育公平有直接关联，而教育管理制度和办学制度相对而言更属于手段性的和保障性的制度，因为城乡教育一体化要求“用城乡教育一体化的手段实现城乡教育一体化的目标”（如同用民主的方式实现民主的目标一样），而这句话又可以被部分地诠释为“用统筹规划、终止分治的管理制度，用双向沟通、良性互动的办学制度，促进城乡教育公平”，因此，教育管理制度和办学制度相对于其他制度，可以被归类为保障制度。

由此,促进城乡教育一体化的教育制度体系包括三个层次七种制度,分别是:核心制度,包括学生培养制度和教育质量评价制度;外围制度,包括教育投入制度、教育人事制度和入学招生制度;保障制度,包括教育管理制度的和办学制度。

二、城乡教育公平的三重含义与教育制度改革的不同侧重

教育公平不同于教育平等。教育平等(Educational equality)是一种量的特性,它是对教育状态的客观描述,它只是回答是否有差别或者是否有差距,但并不回答是“好”还是“坏”,也不对“合理”还是“不合理”进行判断。教育公平(Educational equity)是一种质的特性,是对教育状态合理与否的价值判断。^① 平等意味着“等量”、“一样”,但等量、一样未必就合理,平等并不必然意味着公平。公平比平等有更丰富的含义。

城乡教育一体化的目标是城乡教育公平。与教育公平的平等原则、差异原则和补偿原则相对应,城乡教育公平分为平等性公平、差异性公平和补偿性公平,城乡教育公平的三重含义要求进一步明确教育条件公平、教育起点公平、教育过程公平和教育结果公平的实质差别,以及这种差别对于制度刚性的不同要求。

(一) 城乡教育的平等性公平

平等原则要求城乡学校为学生提供平等的受教育的机会和条件,要求与之相应的入学招生制度、教育条件标准(物质条件和师资条件)必须以平等(均等、一样)为目标,确保城乡每一个受教育者在教育起点、教育条件方面的无差别对待。城乡教育一体化对于教育条件、教育机会公平的要求是刚性的。城乡教育条件公平、教育机会公平是平等性的公平,要求“一样”,相应的入学招生制度、办学条件标准必须是刚性的。

需要注意的是,教育制度改革不能以教育质量平等(均等)为目标。教育结果平等是不存在的,但是教育结果公平是存在的,因为基于教育机会和教育条件平等所产生的教育结果的不平等是公平的。

学生发展水平的差异性亦即教育质量(结果)的不平等、不均等是客观现实,

① 褚宏启. 教育公平的原则及其政策含义[J]. 教育研究, 2008, (1).

没有绝对的教育结果平等和教育质量均等,学生最后的发展结果都是多种多样、千差万别的,因此不应该要求教育质量评价制度追求绝对的教育结果平等,但这并不意味着教育质量评价制度不能对“教育结果”进行规定和干预,并不意味着不能设定和推行有关教育结果的“教育质量基本标准”。许多国家明确对“教育结果”设定可以测量的基本标准,并要求学生达到此标准。“要求学生达到同样的教育质量基本标准”在制度设计上具有现实性和可操作性,其真实含义是指“不是让所有学生的发展水平完全一样(结果均等)”,而是“让所有学生都达到国家规定的、较高的发展标准(都达到统一标准)”。

城乡教育一体化对于教育结果公平的要求刚性、弹性兼有。城乡教育结果公平兼具平等性公平和差异性公平。教育质量基本标准的要求是刚性的,是城乡所有学生都必须达到的强制性要求,对于所有学生是“一样”的统一性要求。而学生在达到教育质量基本标准后的个性化、多样化发展,则是有“差异”的,是弹性的。与此相应,教育质量评价制度改革既要强调城乡教育质量基本标准的刚性,又需要在此基础上建立多样化、差异性的教育质量评价标准和评价模式。

(二) 城乡教育的差异性公平

差异原则反映的是“不同情况不同对待”的要求。不同主体因为个体差异具有不同需求,受教育者的先天禀赋或缺陷以及他们的需求是制度安排必须考虑的前提。教育要根据学生的不同需求提供多样化的教育资源(包括不同的学校类型、多样化的课程内容和教学方法等),以满足学生个性充分发展的需要。这是差异和不同,但是意味着公平。从终极意义上讲,因材施教,让每个学生的个性和禀赋得到充分发展是最公平的(也是最有效率的)。与此相应,在城乡教育一体化过程中,要承认城乡不同区域、不同学校的特点差异,尊重差异,彰显差异,鼓励城乡学校根据各自的实际情况创造性地探索有自己特色的发展道路,最终实现特色发展、优势互补、整体提升。差异原则要求给学生提供多样性的教育,摒弃“提供整齐划一的同质性的教育才是教育公平”的认识。

城乡教育一体化对于教育过程公平的要求是弹性的。城乡教育过程公平是差异性公平,强调“差异”,要求相应的学生培养制度具有足够的弹性,鼓励提供多样化的课程、具有地方和学校特色的课程、多样化的教学方法和教学模式。只有如此,教育教学过程才能焕发出生机与活力,才能满足学生个性化发展需求。当然,教育过程也有一些刚性要求,如开足、开齐课程,学生每天锻炼不少于一小

时等,但这些刚性要求相对于教育过程的特色化和多样性要求而言是次要的,是可以兼容在“差异”中的,属于差异中的共性要求。

差异性原则也意味着由于因材施教而带来的学生所享有的教育资源的差异性,意味着教育投入、师资条件的不平等(不均等),如残疾学生随班就读、智力超常学生“开小灶”、不同类别学校(如普通高中和职业学校)教育成本不同,等等,都会使学生享有的教育资源不一样,但这种差异是公平的。因此,差异性原则要求在平等性原则的基础上,教育投入制度、教育人事制度能允许这种资源配置的不均等存在,并使之具有合理性与合法性。

(三) 城乡教育的补偿性公平

补偿原则要求关注受教育者的社会经济地位的差距,关注城乡间和学校间教育资源条件的差距,对落后地区、对薄弱学校、对处境不利的受教育者在教育资源配置上予以额外补偿。补偿原则比平等原则要求更高,在进行资源配置时,对于落后地区、薄弱学校和弱势群体,与其他地区、学校、群体一视同仁还不够,应该多配置资源才公平,才能真正体现“补偿”的本意。城乡教育一体化进程中,补偿的直接目的和主要目的是实现城乡办学条件均等化。

补偿原则对于教育投入制度、教育人事制度提出倾斜性配置教育资源的刚性要求,需要在制度安排中明确补偿对象、补偿标准和补偿方式。此外,还应建立全国性的和区域性的学校办学条件基本标准,包括校舍建设标准、设备图书配备标准、师资标准、生均经费标准等等,为补偿制度的有效实施奠定基础。补偿性公平是为平等性公平尤其是城乡教育条件均等服务的,平等性公平所要求的制度刚性也必然要求与补偿性公平相连的教育制度具有刚性特征。

根据教育公平的三种含义,可对城乡教育一体化的公平目标予以概括性的表述——城乡教育机会均等(起点一样)、教育条件一样、过程不同、结果都达到教育质量基本标准,并在此基础上实现个性化发展。与此相应的各种教育制度在改革方向和重点上也有差异。

城乡教育公平的不同含义以及相关制度的不同刚性要求,对作为保障制度的办学制度和教育管理体制改革也提出了相应要求。总体而言,要求办学制度和教育管理体制改革要保障城乡一体化进程中不同类别的教育公平所要求的制度刚性和弹性的落实。具体而言,要求办学制度改革鼓励吸纳社会资