

袁振国

主编

教育公平是社会公平的

党的十七大报告原文

教育公平是构建和谐社会的基本要求

中国教育 政策评论

2008

在困难和挑战中推进教育公平

——写在义务教育阶段学杂费之际

温家宝在政府工作报告中指出

过去五年实现教育公平迈出重大步伐
坚持优先发展办好人民满意的教育

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料



教育科学出版社

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2008

教育科学出版社
· 北京 ·

责任编辑 刘明堂
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2008/袁振国主编. —北京: 教育科学出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5041-4638-0

I. 中... II. 袁... III. 教育政策-研究-中国-2008
IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 181833 号

出版发行 教育科学出版社

社址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010-64989009
邮编 100101 编辑部电话 010-64989419
传真 010-64891796 网址 <http://www.esph.com.cn>

经销 各地新华书店

制作 北京鑫华印前科技有限公司

印刷 保定市中国画美凯印刷有限公司 版次 2008 年 12 月第 1 版

开本 787 毫米×960 毫米 1/16 印次 2008 年 12 月第 1 次印刷

印张 24.75 印数 1-2 000 册

字数 389 千 定价 48.00 元

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

更加注重教育公平(代序言)/袁振国 1

教育公平的理论和政策研究

国家促进教育公平政策的近期特点和未来走势/张 力 15

优化教育结构:促进教育公平的制度保障/

田慧生 吴 霓 李晓强 明 航 方铭琳 张竺鹏 27

政府在教育公正中的责任与限度/冯建军 66

教育公平中的人性假设问题及其政策影响/郝文武 邓 飞 78

教育不平等的产生:市场的作用/周金燕 90

重新界定教育公正

——一种基于多元主义复合正义的解释/苏君阳 98

论新中国成立以来我国教育政策的伦理取向及其演变

机制/刘世清 110

从“分享”到“共享”

——基础教育均衡发展的新政策思想研究/吴 华 125

“后普九”阶段义务教育公平指标体系的

构建/鲍传友 西胜男 149



上海基础教育均衡发展的实证分析/周 彬 164

教育公平和效率关系专题研究

徘徊于公平与效率之间的政府和市场

——关于农村基础教育“市场化”改革的

反思/杨东平 陶 红 叶 忠 181

我国社会主义初级阶段中等职业教育公平与效率的阶段性特征

分析/丁小浩 李 莹 199

农村中小学布局调整过程中的公平与效率问题/范先佐 216

高等教育质量与收益

——从教育公平的角度/李锋亮 侯龙龙 陈晓宇 248

从发展到科学发展:我国教育政策中效率与公平关系的演变与

趋势/苏 红 267

精英教育模式遇到大众教育的挑战:以终生学习促进教育公平
与效率

——国际经验与启示/蓝 建 281

教育公平政策的国际比较研究

美国联邦政府在解决教育公平中的角色/黄忠敬 295

以充足性为基础的教育财政公平

——美国义务教育财政政策改进对我国的启示/杜 屏 315

日本义务教育公平的保障机制/牛志奎 327

在义务教育阶段追求教育公平

——英、法、比、西四国移民子女教育政策

述评/李晓强 342

香港高等教育拨款政策研究/范冬清 唐安国 359

2007年中国教育政策大事记 382

更加注重教育公平（代序言）

党的十七大报告把优先发展教育作为改善民生的首要任务，强调教育公平是社会公平的重要基础，要求把促进教育公平作为教育的基本政策，这是对我国教育发展形势和任务的历史定位，对我国教育发展具有重要指导意义。

教育公平是社会公平的重要基础

教育公平是涉及千家万户的起点性公平

教育是培养人的活动，是使人从生物意义上的人成为社会意义上的人的必要途径。教育使人掌握社会知识，形成社会意识，获得社会规范和行为能力。每个人都要接受教育，教育公平涉及社会每一个人的利益。从这个意义上说，教育公平是最大的公平。人的受教育程度决定着他的发展程度，决定着 he 行使政治权利、从事社会生产、享受文化生活、提高生活质量的能力和水平。由于人所受的教育不同，他享受政治权利、获得经济利益和社会地位的能力就不同。教育公平与否对一个人的发展具有终身影响。所以家长们为了“不让孩子输在起跑线上”，无不努力为孩子争取一个好的学校。



维护个人的公平就是维护社会的公平

人的发展与社会的发展在本质上是一致的。马克思主义第一次把公平正义的实现同人的解放和全面发展结合起来,阐明了人的发展是社会公平正义的标志,人的自由和全面发展是构筑未来社会公平正义的原则和基石。这里,人的全面发展不是指单个人的发展,而是指所有人的发展,所有人的发展是个体全面发展的条件。教育公平通过促进所有人的发展为个体的全面发 展开辟道路。在这个意义上,教育不公平最终受损害的 不是个别人或哪个社会阶层的利益,而是整个社会、所有人的利益。社会整体利益的维护又是通过维护每个个人的利益来实现的。所以维护每个人的公平就是维护全社会的公平,社会公平的维护又是通过维护每个人的公平来实现的。

教育公平对社会公平可以起到调节作用

随着社会的发展,人力资源越来越成为最重要的资源,教育公平的意义也就更加凸显出来。教育是人力资源的开发。社会正逐步进入知识经济时代,知识社会的一个显著特征就是社会劳动的知识、技术含量不断增加,社会和个人 的发展越来越依赖于受教育的程度和水平。拥有知识的程度将成为最重要的竞争力,受教育程度成为个人成功最重要的因素。教育既可以扩大社会差距,也可以缩小社会差距。丧失教育公平,必将使得整个社会原有的不公平状况进一步加剧,个人发展的差距进一步拉大;反之,由于社会其他因素造成的差距可以通过良好的教育得到调节和修正。“治贫先治愚”的口号就深刻地揭示了教育同社会与人的发展的关系,反映了教育公平对促进社会公平的重要作用。

教育公平越来越成为人们关注的焦点

随着社会主义市场经济的发展,人们期待和要求平等交易、平等竞争;随着工业化、城镇化趋势和城乡二元结构的变化,人们期待和要求平等对待、平等发展;随着社会财富和公

民财产的增加，人们期待和要求平等享有、平等保护；随着社会结构和社会生活的多元化，人们期待和要求平等参与、平等选择。不能处理好这些关系，建设社会主义和谐社会的任务就不能完成。教育公平无疑是这些平等要求的重要内容，而且越来越受到人们的关注。党的十六大以来，党和政府坚持把农村教育摆在重中之重的战略地位，采取了一系列重大措施，加快农村教育发展，全面免除农村义务教育学杂费，建立农村义务教育经费保障新机制，重视农民工子女和农村留守儿童的教育问题，促进义务教育均衡发展；建立健全家庭困难学生资助体系，保障每一个孩子上得起学；教育公平总体状况明显改善。高等教育入学机会的城乡差距不断缩小，农村户口学生比例已提高到 52%，各级各类教育中男女生比例趋于平衡。但是我们应该看到，虽然我国教育公平总体状况明显改善，但区域之间、城乡之间、学校之间的办学条件、师资水平、教育理念、公共教育资源配置仍然存在很大差距，某些方面还有拉大的趋势，老百姓反应强烈。在独生子女日益普及的情况下，接受良好教育越来越成为家庭最基本、最关注的焦点。

正因为教育公平的重要性和现实性，党的十七大报告把社会公平正义提到了前所未有的高度，把教育公平放在了突出位置。这充分体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了我党立党为公、执政为民，“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的执政理念。

保障人民享有接受良好教育的机会

胡锦涛同志在十七大报告中指出：“公平正义，就是社会各方面的利益得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现。”“学有所教”，保障人民享有接受有良好教育的机会，正是这一要求的具体体现。



“公平”基本的和首要的含义就是“平等”。恩格斯指出：“平等是正义的表现，是完善的政治制度和社会制度的原则”^[1]。教育公平从社会心理上说是社会大多数人对教育现状的认可；从本质上说是受教育者对公共教育资源的平等享有。

享有接受良好教育的机会，是法律赋予我们每个人的权利。公民在法律面前一律平等，既是公民享有的宪法权利，也是对国家各项工作特别是制度建设、法制建设的宪法原则。人人享受平等的教育权利是这一权利在教育上的体现。依据我国宪法制定的《中华人民共和国教育法》规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”“受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利。”《中华人民共和国义务教育法》第四条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的儿童、少年，不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法享有平等接受义务教育的权利，并履行接受义务教育的义务。”法律上受教育的平等权利是教育公平的基础，但它还是一种形式上的平等。社会主义法制的平等原则，不仅在于满足形式意义上的平等，更主要是以法律上的平等权为基础，不断追求实质意义上的平等。法律上人人享有平等的受教育权利是抽象的形式的规定，它需要有具体的内容的保障，这种保障要体现在教育的全部活动之中，即教育机会公平、教育过程公平、教育结果公平。

教育机会公平 教育机会公平是最基本也是最重要的公平，它意味着一个人接受某种类型和阶段教育的可能性。人人具有平等受教育的权利首先是人人平等地享有公共教育机会。现实社会中的种种教育不平等也首先是由于公共教育机会的不平等造成的。教育机会根据类型划分，可以分为报名机会、入学机会、录取机会，以及获奖机会、交流机会、表达机会等；根据教育的阶段划分，可以划分为学前教育机会、初等教育机

会、中等教育机会和高等教育机会。教育公平即是不同类型或阶段的教育机会在不同社会人群之间的平等分配，或是采取切实可行的措施缩小业已存在的教育机会差距。由于不同阶段教育性质的不同，机会公平的特点或表现也会不同。比如义务教育阶段，由于具有强迫性和普惠性，就更加要求均等，要求具有绝对公平的性质；而高等教育具有竞争性和选择性，就更加要求规则公平，具有相对公平的性质。对于高等教育来说，规则公平就是公平；对于义务教育来说，无差别才是公平。

教育过程公平 教育过程公平是教育机会公平的延伸，它意味着每个人在受教育过程中受到平等对待，特别是在教育过程中人人平等地享有公共教育资源。这些资源既包括由政府通过财政拨款的方式所支持和提供的教育经费、课程资源、师资条件、教学设备、信息技术支持等，也包括学校和教师对每个学生的态度和给予每个学生的时间、奖励等。这些资源是公共教育事业发展和青少年素质形成的重要社会条件，是公民或儿童教育权利实现所指向的实际内容。保持教育过程公平的根本性措施在于同类学校办学条件的一致性，学校间办学条件差距巨大，校长和教师再努力其作用也有限；但教育过程公平并不仅仅体现在办学条件上，在同样的学校和课堂上，学生能否得到公平对待，又极大地取决于教师的观念和态度。

教育结果公平 教育结果公平是指每个学生都能在他自己的基础上得到最好的发展。教育结果公平并不是指所有人都得到相同的结果或成绩，那是不可能的，也是不应该的。能不能使每个受教育者都得到有利于他自己的教育，获得他自己最大限度的发展，才是最大的公平。教育结果公平就是在机会公平、过程公平的基础上，因材施教，个性发展。

弱势补偿 教育公平以及整个社会公平除了对一般人的一般原则，还有一个重要原则，即对弱势群体的补偿，或者叫作补偿公平。建立弱势群体补偿制度，对弱势群体和个人给予一



定的倾斜保护,才能使他们平等地享有公共教育资源,使他们真正得到平等参与、平等发展。对弱势群体来说,仅仅坚持一般原则,他们并不能得到真正的公平,他们没有条件和一般人进行平等竞争,甚至于对他们坚持一般原则就等于变相歧视。对弱势群体实施倾斜或补偿体现了社会正义的要求,是对人人享有良好教育机会的进一步落实。

更好更快地发展是促进和实现教育公平的前提

坚持教育优先发展,为教育公平奠定坚实基础

公平是社会历史进步的产物,公平与发展密切相关,公平问题既在发展过程中产生,又必须依靠发展来解决,发展是推进公平的前提。党的十七大报告指出:“要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。”

新中国成立初期,我国小学毛入学率只有20%,初中阶段的毛入学率不足6%,高中阶段毛入学率不足3%;而到2006年,小学学龄儿童入学率达到了99.5%,初中毛入学率达到了97%,高中阶段毛入学率提高到53%,基础教育在校生从不足3千万人发展到2.2亿人,人们的受教育机会大幅度增加。1949年,全国只有普通高等学校205所,在校生共11.7万人;到2006年中国高等学校发展到1700多所,在校生达到了2300万人,高等教育毛入学率提高到21%。中国在经济、社会和教育基础极其薄弱的情况下,普及了义务教育,大大提高了高中阶段的毛入学率,高等教育已经进入大众化阶段。如果没有教育的大发展,中国现在只有现有受教育人口约十分之一的人能够收到不同层次的教育。从这个意义上说,“没有发展,就没有公平”。

教育的持续发展需要持续的投入和供给。党的十七大报告把优先发展教育作为社会建设的第一个重要方面,明确要求加

大财政对教育的投入。2007年胡锦涛总书记在全国优秀教师代表座谈会上的讲话中提出了“三个优先”，“要以更大的决心、更多的财力支持教育事业，经济社会发展规划要优先安排教育发展，财政资金要优先保障教育投入，公共资源要优先满足教育和人力资源开发需要”。这对确保教育经费的投入提出了明确要求。当然，发挥政府主导作用优先发展教育并不等于政府包揽一切，现代政府的重要职能还在于充分调动社会资源，发挥市场作用，扩大教育投入，规范社会行为。政府在努力扩大公共教育资源的同时还要善于调动和利用社会资源，把教育资源的蛋糕做大。

坚持教育协调发展，促进教育发展的均衡有序

发展是促进和实施教育公平的基础，但发展并不必然扩大教育公平。以科学发展观为指导，以促进教育公平为取向，统筹规划教育发展的速度、规模、层次、类别，调整教育投入的重点、结构，调整公共教育资源的流向，是促进和实施教育公平的现实要求。

1. 统筹城乡教育发展，向农村倾斜

我国城乡教育差距的突出矛盾是农村教育发展的相对滞后，尤其是中西部农村教育与城市教育差距较大。城乡二元结构是造成城乡教育差距的主要根源。因此，缩小城乡教育差距需要从城乡一体化的战略要求出发，统筹城乡教育发展，要在政策和制度设计上向农村倾斜，在公共教育资源配置上优先保证农村教育发展的需要，逐步提高农村教育水平。在十六届四中全会上，胡锦涛总书记深情地说：“我们国家的经济社会发展，目前已经到了工业反哺农业、城市支持农村这样一个阶段。”我们要从战略的高度充分认识农村教育发展在国家综合国力提高和新农村建设中的地位和作用，加大对农村教育的支持力度，确保新增教育经费主要用于农村；要建立现代公共教育财政体制，确保农村教育投入到位；要统一城乡办学标准，



保障农村办学的基本需要;要不断完善以县为主的基础教育管理体制,加大政府对教育的统筹和投入力度,进一步明确和落实各级政府对义务教育经费投入的比例和职能,依法确保教育经费的“三个增长”和“三个优先”。

2. 统筹区域教育发展,向中西部地区倾斜

我国区域教育差距不仅表现在省际之间,也表现在同一区域之内;不仅表现在基础教育领域,也表现在高等教育领域。区域教育差距的主要矛盾在于中西部地区教育发展明显落后于东部地区,因此统筹区域教育发展的重点是加大对中西部地区的支持力度。

以中西部地区教育为重点,统筹区域教育发展,首先需要继续推进西部大开发和中部崛起战略,加大国家对中西部地区的转移支付力度,推进公共服务均等化;其次要健全区域协调机制,形成以东带西、东中西共同发展的格局,要健全互助机制,发达地区学校要采取对口支援、捐助等方式帮扶欠发达地区的学校发展;再次要调整中央院校的布局,加大对西部招生倾斜的力度,在教育投资、招生就业政策和人才培养与任用上进一步向中西部地区倾斜,在国家助学贷款体系中提高对中西部地区的资助比例和资助份额。

3. 统筹不同类别学校的发展,向薄弱学校倾斜

学校是实现个体之间教育公平最主要的中介环节和途径,学校之间发展的不公平直接制约了教育公平实现的程度。当前我国校际差距不仅面广,而且程度深,几乎贯穿了教育的所有阶段。从某种程度上说,无论是区域教育差距还是城乡教育差距,其最直接、最基本的表现形式都是学校之间的差距。城乡之间、不同地区之间,甚至同一区域内、同一城市中,不同学校在经费投入、办学设施、师资水平、生源质量等方面也存在巨大差距。这是择校现象的主要原因。形成校际差距的原因很复杂,有历史原因,也有现实原因;有政策原因,也有社会原

因；有主观原因，也有客观原因。但校际差距是人们感觉最直接、反应最强烈的差距，特别是部分薄弱学校的存在，是实施教育公平的重要障碍。缩小校际差距首先要着力改造薄弱学校，确保所有学校达到基本建设标准，做到建设有标准，发展有特色。

4. 统筹不同群体的教育发展，向弱势群体倾斜

教育公平的核心在于保障每个人都能享受到平等的受教育机会，使其个人能力能够得到最大程度地发展。这就要求教育必须面向所有人。弱势群体由于其自身条件的制约和外在环境的影响，在相同的政策下很难与其他人获得同等的发展机会，因此，必须对弱势群体实行差别对待，采取特殊补偿政策，弥补他们因先天不足和外环境影响而造成的受教育机会的不公平。

当前，我国教育领域的弱势群体主要包括贫困学生、残障学生、进城务工农民子女。我国政府一直致力于消除贫困，但由于面广量大，目前仍有为数不少的贫困人口；残疾学生是弱势群体中的特殊困难者；进城务工农民子女则是新增的并不断增长的弱势群体。对这三类人群需要制定特殊政策，重点关注，通过补偿措施使他们受到公平教育。

坚持教育特色发展，为创新人才成长提供广阔空间

教育公平并不是平均主义，更不是否认差异。由于人的先天条件差异，如智力、性格、能力倾向的差异，使得人在受教育的过程中有不同的教育要求；由于人的后天努力不同，使得人在受教育过程中的期望和成果也不同。没有机会平等，就没有教育公平，没有不同人的选择自由，同样没有教育公平。教育公平的理想状态就是基础公平与自由选择的统一。一方面，我们要努力保证机会公平，争取过程公平，确保底线标准，在努力实现公共教育资源平等分享的过程中，必须优先实现的是确立底线公平，实行最低标准保障、最低限度保护，缩小绝对差距、消除边缘化；另一方面，要承认差异，尊重差异，为不



同人有个性的发展和创新拔尖人才的茁壮成长创造条件。这也是多劳多得社会主义分配原则在教育公平问题上的体现。

采取切实措施促进和实现教育公平

确立教育公平理念,把促进和实现教育公平作为教育政策的基本取向

观念是行动的先导,正确的观念是良好的制度设计和政策安排的前提。确立教育公平的教育理念,也就是在制定政策时,首先,要考虑教育公平的要求。把教育公平作为教育政策的基本取向,才能有公平的教育政策。要树立以教育公平为导向的教育发展观和均衡、协调发展的教育政绩观,在制定计划和方针政策的时候,把教育公平放到更加突出的位置,把是否切实推行教育优先发展和促进教育公平作为考核、评价地方教育工作和政府主要领导干部政绩的重要指标;其次,教育政策要充分体现弱势关怀精神,要坚持实行弱势补偿政策,保证公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区和社会弱势群体倾斜;再次,要建立教育公平的评估和监督机制,确保公平的教育政策落实到位。

深化教育体制改革,为实现教育公平提供制度保证

“社会公平正义是社会和谐的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证。”(《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》)教育公平作为社会公平正义的重要内容和长期奋斗目标,需要与相应的制度建设紧密结合,以制度建设促公平,以制度建设作保证。在我国教育发展过程中,由于不同时期的任务和工作重点不同,政策取向及相应的制度规定也有所不同,这是由历史发展阶段决定的。有重点的发展,效益优先的发展,一部分有条件的先发展起来等政策,是特定社会发展时期的客观要求,也是教育取得今天巨大成就的重要原因。现在,历史发展到了一个新时期,城市支持农村,东部支

持西部，工业反哺农业，是社会主义共同富裕的新要求，历史也为此创造了条件。以教育公平的政策取向调整经费安排、招生计划、人事制度、师资比例、教育结构、学校布局等，是教育公平的历史要求，也将是下一个阶段深化教育体制改革的重要内容。

从国情出发，尽力而为，量力而行

教育公平是一项长期的历史任务和一个不断发展的历史过程，不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸。促进和实施教育公平必须从社会主义初级阶段基本国情出发，既尽力而为，又量力而行。当前，我国正处于社会主义初级阶段，而且，将来相当长的一段历史时期仍将处于这个阶段。我国社会主义初级阶段，是不成熟、不发达、不均衡的社会主义，解决人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾将长期存在。初级阶段的特征在教育上突出地表现为：第一，我国教育总量还不够大，质量还不够高，条件还不够好，尤其是人民接受好教育的愿望还不可能很快满足。第二，我国公共教育财政投入总量不足。尽管我国教育经费投入持续增长，但还是不能满足教育快速发展的需要，投入比例低于世界平均水平。第三，我国拥有世界上最庞大的教育人口和最旺盛的高水平教育需求。我国教育经费占世界教育经费的比例不到3%，但受教育人口超过世界教育人口的15%，而且广大家长对子女的受教育层次都有很高的期待，无不希望自己的孩子能够有机会一直从小学读到大学、研究生。第四，也是最突出的，是我国教育发展的不平衡，城乡之间、地区之间、校际之间存在很大差距，要遏制和缩小这种差距还需持久的努力。

“社会公正的内容，是以那个民族的环境、制度和历史传统为依据的。”^[2]教育公平是社会公平的重要组成部分，它同样也受到民族环境、制度和历史传统等因素的影响，因而教育公平具有历史性和阶段性的特征。一定社会的教育公平状况往



往是当时社会生产力发展水平、政治文明程度以及人口和文化等多种因素复合作用的结果。促进和实现教育公平,必须着眼于中国经济和社会发展的基本事实,从未来国家、民族和人的发展的需要出发进行总体规划,要把教育发展与国家经济和社会发展战略结合起来,协调经济、社会和文化教育的关系,确定不同历史时期教育公平发展的目标和任务,扎实推进,分步实现。

参考文献

- [1] 马克思恩格斯全集(第20卷)[M]. 北京:人民出版社,1971:668.
[2] 罗尔斯. 正义论[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:271.