

教育公平与政府责任

JIAOYU GONGPING YU ZHENGFU ZEREN

金久仁 著

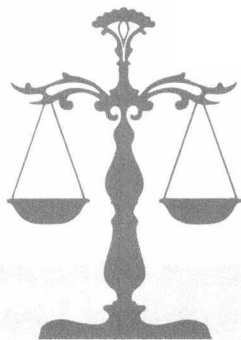


南京大学出版社

教育公平与政府责任

JIAOYU GONGPING YU ZHENGFU ZEREN

金久仁 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育公平与政府责任 / 金久仁著. — 南京 : 南京大学出版社, 2019. 1

ISBN 978-7-305-21303-8

I. ①教… II. ①金… III. ①教育制度—研究 IV.
①G512

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 268131 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 教育公平与政府责任

著 者 金久仁

责任编辑 黄隽珩

编辑热线 025-83592409

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 19.75 字数 274 千

版 次 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-21303-8

定 价 78.00 元

网址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

第一章 教育公平概念与历史沿革	1
第一节 教育公平概念	1
一、教育公平提出的时代背景	1
二、关涉教育公平的基本概念	5
第二节 教育公平问题研究现状	32
一、国外研究动态	32
二、国内研究动态	38
三、国内外研究评述	46
第三节 我国教育分层意识的历史考察	49
一、古代教育分层意识的考察	50
二、近代教育分层意识的考察	55
三、现代教育分层意识的考察	58
第二章 教育不公平的发生机制	62
第一节 家庭背景与教育获得	62
一、家庭背景与义务教育获得	63
二、家庭背景与高中教育获得	67
三、家庭背景与高等教育获得	69
第二节 教育获得与毕业生职业获得	73
一、学历对毕业生就业的影响	75
二、学校对毕业生就业的影响	77
三、专业对毕业生就业的影响	79

第三节	家庭背景与毕业生职业获得	81
第四节	以大学生就业为教育结果的公平壁垒	85
一、	制度壁垒	85
二、	经济壁垒	90
三、	文化壁垒	94
第三章	教育公平的价值追求及其转向	99
第一节	教育公平的价值追求	99
一、	机会性公平：一种教育权利公平的分析视角	100
二、	实质性公平：一种资源配置公平的分析视角	103
第二节	教育公平的时代价值诉求	106
一、	先赋性因素对教育公平的影响	106
二、	资源因素对教育公平的影响	109
第三节	教育资源的区域性差距	123
一、	各级教育人力资源的区域性差距	123
二、	各级教育财力资源的区域性差距	135
三、	各级教育物资资源的区域性差距	140
第四节	高考公平状况：无法回避的指挥棒	147
第四章	教育公平的政府约束性因素考察	156
第一节	教育资源的分配格局及其话语体系	156
一、	利益相关者：一种资源分配与话语体系的分析视角	156
二、	利益相关者对教育资源的利益诉求	166
三、	教育资源在利益群体中的分配格局及其话语体系	169
第二节	教育公平与社会公平的关涉	175
一、	“鸡”与“蛋”：一种互塑的分析视角	175
二、	要素公平：一种全面的分析视角	179
第三节	当前教育公平主要政策分析	185

一、就近入学政策:促进义务教育公平的有限手段·····	186
二、重点学校政策:需要商榷的教育分等政策·····	194
第四节 制度惯性与嵌入性·····	201
一、制度惯性:教育公平是一项长期工程·····	201
二、制度嵌入性:教育公平是一项系统工程·····	202
第五章 政府促进教育公平的责任及其生成逻辑·····	204
第一节 政府责任理论·····	204
一、政府责任理论溯源与回顾·····	204
二、教育公平:需要责任政府·····	215
第二节 促进教育公平政府责任的生成逻辑·····	219
一、教育公平:个体公平发展的前提·····	220
二、教育公平:现代政府合法性的重要来源·····	224
三、教育公平:政府行动的应有之义·····	227
第三节 政府促进教育公平的责任边界·····	229
一、确定责任边界:重要而困难·····	229
二、政府的教育责任边界·····	233
第六章 政府促进教育公平的规约责任和道德责任·····	235
第一节 政府有限责任·····	235
一、就促进公平而言,政府负有有限责任·····	235
二、就促进教育公平而言,政府负有主要责任·····	239
第二节 政府在促进教育公平中的规约责任·····	243
一、政府规约责任的具体指涉·····	243
二、政府规约责任的具体要求·····	247
第三节 政府在促进教育公平中的道德责任·····	252
一、政府何以具有道德责任·····	252
二、政府道德责任的具体指涉·····	257
三、政府道德责任的具体要求·····	262

第七章 政府促进教育公平的现为与应为·····	268
第一节 政府促进教育公平的现为·····	268
一、政府促进教育公平的规约现为·····	268
二、政府促进教育公平的道德现为·····	280
第二节 政府促进教育公平的应为·····	284
一、政府促进教育公平的应为·····	285
二、政府促进教育公平的可为·····	295
主要参考文献·····	300
后 记·····	307

第一章 教育公平概念与历史沿革

第一节 教育公平概念

一、教育公平提出的时代背景

(一) 政治背景

教育作为关系到每一个社会成员自我利益的基础性公平,其公平状况不仅影响到社会成员代际流动的实现,也影响到社会的稳定和社会功能作用的发挥。一直以来,促进教育公平是公众对教育领域突出而强烈的价值诉求。为了回应群众的价值诉求,近年来政府越来越关心和支持教育的发展,并把促进教育公平作为教育领域的重要议题。党的十八大报告指出:“大力促进教育公平,合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,支持特殊教育,提高家庭经济困难学生资助水平,积极推动农民工子女平等接受教育,让每个孩子都能成为有用之才。”2013年11月12日通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步明确:“大力促进教育公平,健全家庭经济困难学生资助体系,构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距。”2015年4月1日,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十一次会议讲话中特别强调,“发展乡村教育,让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育,阻止贫困

现象代际传递,是功在当代、利在千秋的大事。”2015年9月9日,习近平给“国培计划(2014)”北京师范大学贵州研修班参训教师回信中指出,“党和国家已经采取了一系列措施,推动贫困地区教育事业加快发展、教师队伍素质能力不断提高,让贫困地区每一个孩子都能接受良好教育,实现德智体美全面发展,成为社会有用之才”,并勉励广大教师努力做教育改革的奋进者、教育扶贫的先行者、学生成长的引导者。2017年10月28日,党的十九大报告在提到优先发展教育事业的355个字中,先后两次明确要推进教育公平,并把公平前置为质量作为义务教育的首要价值追求,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

从近年来的政府工作报告来看,促进教育公平同样是政府教育领域的主要着力点。早在2015年的《政府工作报告》,关于教育工作的标题为“促进教育公平发展和质量提升”,明确要“落实农民工随迁子女在流入地接受义务教育政策,完善后续升学政策”“要畅通农村和贫困地区学子纵向流动的渠道,让每个人都有机会通过教育改变自身命运”。2016年的《政府工作报告》把“发展更高质量更加公平的教育”作为政府履行教育职能的重中之重,指出“公共教育投入要加大向中西部和边远、贫困地区倾斜力度。统一城乡义务教育经费保障机制,改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件。对贫困家庭学生率先免除普通高中学杂费。落实提高乡村教师待遇政策。加快推进远程教育,扩大优质教育资源覆盖面。继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模,落实和完善农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策。从家庭到学校、从政府到社会,都要为孩子们的安全健康、成长成才担起责任,共同托起明天的希望”,在教育领域里的政府整体工作思路围绕着进一步促进教育公平而展开。2017年的《政府工作报告》把“办好公平优质教育”作为年度教育核心任务,提出采取各项措施“不断缩小城乡、区域、校际办学差距”,“使更多孩子成就梦想、更多家庭实现希望”。2018年的《政府工作报告》继续把公平作为工作主线,采取“推动城乡义务教育一

体化发展”“教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜”“继续实施农村和贫困地区专项招生计划”“支持中西部建设有特色、高水平大学”等多维度举措,大力“发展公平而有质量的教育”,“办好人民满意的教育,让每个人都有平等机会通过教育改变自身命运、成就人生梦想”。

可以说,从党和政府顶层设计的角度而言,国家已经把公平作为教育的核心甚至是首要价值追求。之所以如此重视,笔者认为,一方面是因为当前教育公平问题是教育领域乃至社会领域十分突出的重要问题,人民群众对教育不公平问题在很大程度上存在不满意,对促进教育公平的呼声十分强烈,政府“不得不”对教育公平高度重视;另一方面是因为教育在科教兴国、人才强国等战略推进中发挥着基础性地位,教育作为个体实现成长、发展的重要渠道对于社会和个体而言具有特别重要的意义,政府基于国家经济社会发展以及社会治理的现实需要,“自然而然”地对教育公平越来越关注,对促进和改善教育公平状况的意愿越来越强烈。

(二) 社会背景

任何时代,衡量教育是否公平本质上需要考察教育中稀缺资源的分配与分布情况,当普通受教育机会不再是稀缺教育资源时,考察哪些因素可以影响优质教育资源机会获取或者说哪些因素可以影响教育质量成为研究教育公平的必然。时至今日依然强调促进教育公平,并不意味着当前教育不公平状况在历史的长河中没有改善,而是因为教育公平作为一个相对性概念在不同时期有着不同价值诉求。如果把教育视为一种“物品”,在特定时空背景下教育可能是某一特定群体的专属品,如在中国古代,教育就不是人人可以享有的公共物品,可到了现代,教育特别是义务教育作为人人需要、人人享有的公共产品已成为社会共识,如果依然将教育特别是高质量稀缺教育资源作为某一阶层的专属品,显然与社会发展相背离,也与当前作为社会主义核心价值观重要内容的“平等、公正”相冲突。

尽管说,近年来政府在促进教育公平的过程中采取了一系列有效措施、发挥了积极作用,传统意义上由性别、民族、区域等因素造成的义务教育入学机会不公平状况得到了一定程度的改善,但义务教育阶段由于城乡、校际差距的存在所导致的受教育质量不公平,以及由于高考制度、高等教育区域发展不平衡等因素导致的不同省份学生接受高等教育机会不公平在当前还是较为普遍的存在,我国教育公平总体状况依然不容乐观。如2012年清华大学“中国大学生学习与发展追踪研究”课题组公布的“中国高等教育公平状况报告”显示:在获得保送资格、自主招生名额以及高考加减分优惠政策方面,与城市学生相比,农村的“寒门学子”处于劣势;如不同家庭所在地学生获得保送资格情况,来自直辖市的学生比例为24.8%,省会城市27.5%,地级市22.5%,县城6.9%,镇为0%,农村为15.0%,郊区农村3.3%。^①刘志民教授和高耀博士通过对2010年“江苏省大学生就业情况调查”数据分析,得出“优势社会阶层的阶层优势对其子女的高等教育机会获得、学业表现以及毕业后的就业情况均会产生连贯且持续的显著性影响,由于社会分层导致的高等教育不公平现象在教育扩张时期依然表现突出和明显”^②。在这样的时代和现实背景下,研究促进教育公平的政府责任既有实践针对性也对相关政策具有指向性,不容易因为研究的“假问题”而出现假设性偏差。亦是说,当下研究教育公平这样一个“陈旧”问题,依然是时代的需要,对这一“老话题”的研究仍然具有“新意”。

① 新京报. 清华大学调查:仅1.9%农村学生获自主招生名额[EB/OL]. <http://news.163.com/12/0512/02/8196PSFG00014AED.html>. 2012-05-12.

② 高耀,刘志民. 机会扩展、社会分层与高等教育机会:基于高校学生调查数据的实证研究[J]. 教育科学,2015(1):52.

二、关涉教育公平的基本概念

(一) 公平、平等、公正

在公平、平等和公正这三个概念中,公平是建立在客观事实基础上具有主观价值判断的概念,不同个体从各自角度出发对同一事物的公平与否所得出的结论可能并非一致,当事人的公平感对其理解和判断公平与否至关重要,而任何个体的公平感取决于他内心深处对公平所形成的自我判断标准和对结果的预期判断。从研究者角度而言,教育领域中尽管存在大量不公平现象,但作为当事人的弱势群体的农民、农民工、城市低收入者等不同群体,由于认知水平及业已注定的结果导致他们对教育领域中的不公平并没有与教育不公平的事实之间形成对应的不满,有时甚至显得“麻木”,研究者所得出的不公平结论往往没有与作为当事人的弱势群体在主观感受上表现出完全的一致性。

平等与公平具有一定程度上的关联,平等是最为直观、最易给出量化表达的相对客观性概念,社会和个体对公平与否的判断主要取决于作为基本客观事实的平等情况,在教育领域里一些测算指标也是以平等为基本衡量标准;公正即公平正义,常常与公平合理性紧密联系在一起,平等的、均等的未必是合理的。对于上述概念,古今中外的研究者做了大量解读,如弗里德曼所说,“公平取决于用户的倾向,人们几乎可以对它做出任何解释”,60年代后期以来,经济学家和社会学家所沿用的公平含义……接近于均等或公正的意思。在传统的认识中,“公平”也就是“平等”,或者说,“公平”的含义与“平等”的含义是等价的。……“公平”也是一种平等的理念,不过,公平强调的是机会的相同。^① 康德

^① 李建德. 平等或不平等的效率分析[A]. 邓正来, 郝雨凡主编, 转型中国的社会正义问题[C]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2013: 358.

认为“一个人的意志得以同他人的意志依据自由这一普遍法则相统一的总合状态,谓之公正。任何行为本身或者它所遵循的准则(注意:不仅仅是行为准则)如果能使得每一个人的意志自由同一切人的意志自由在符合普遍法则的前提下和谐共存,那么,这一行为就是公正的(正当的)”^①。我们从以下几个角度分析公平:从伦理意义上讲,本质是如何处理社会经济中的利益关系;从法律意义上讲,公平指权利和义务的对称;从社会意义上讲,公平指处理事情合情合理,不偏袒任何一方;从经济意义上讲,公平主要是指如何处理经济活动中的各种利益关系,或者说资源的公平与分配。^②“公平”作为一个含有价值判断的“规范性概念”,比“平等”“均等”更抽象,更具有道德意味、伦理性和历史性。^③学者吴忠民认为,公正是以一种不偏不倚的原则,处理人与人的关系,在政治、法律、伦理道德等关系上,保证社会成员追求权利和义务的统一,在物质利益关系上,给一定范围内的社会成员以均衡的条件和机会;其直接目的是以人们之间的关系的某种程度的均衡合理来维持社会的稳定与秩序。其实,公正与公平之间也存在有着明显的区别:(1)公正带有明显的“价值取向”,它所侧重的是社会的“基本价值取向”,并且强调这种价值取向的正当性,公平则带有明显的“工具性”,它所强调的是衡量标准的“同一尺度”,用以防止社会对待中的双重(或多重)标准问题;(2)只有现代社会才有可能实现真正意义上的公正,而传统社会则是在一定程度、一定范围内存在着公平的可能性;(3)公正

① 程立显. 康德论社会公正[A]. 邓正来, 郝雨凡主编, 转型中国的社会正义问题[C]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2013: 84.

② 唐海龙. 促进高等教育公平的政府责任与对策研究[D]. 吉林大学, 2011年博士论文: 13.

③ 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 3.

的“必然”成分更多一些,公平则带有更多的现实成分。^① 笔者认为,应该从以下三个方面来理解公平:

首先,公平的判断标准。当我们讨论标准问题时,当然刻板地会想到一些量化指标以便于衡量具体情况,以给人一种客观的印象。如通常用基尼系数等各种不同的量化方式试图去说明社会的公平状况,这无可厚非,是必要且正确的。但同时我们必须清楚地意识到,量化的具体指标不是全部,尤其对于人文社会科学来说尤为如此,用一些具体的量化指标去衡量和评价一件事情的时候有时收效甚微。这里面必须要有一种价值观和主观感受注入其中。“公平”作为一种价值范畴反映了人们从某种特定的标准出发在主观上对“应得”与“实得”是否相符的一种评价及其体验。^② 公平更多的反映一种社会主流价值,社会民众的公平感对于判断公平至关重要。在一定的时空界限内,人们根据社会对公平所表达出来的诉求与价值理想无疑对于很好地理解公平标准是重要的。

其次,公平是一定历史条件的产物,现代社会对公平的判断标准与古代显然是不同的,永恒不变的公平根本不存在。^③ 随着经济社会发展和政治文明程度的提高,公平程度不断改善,但并不能因此而盲目乐观,从目前政府和各种研究中我们深知今天社会公平状况依然令人担忧,矛盾依然比较突出。当然,在讨论公平概念时我们还应该清楚地知道公平是一个概念组:相对与绝对。今天的物质资源条件和各种机会相比先前已经不能同日而语,绝对的公平程度在不断改进。可是,一个事实是,绝对概念对于理解公平以及对公平感的影响力缺乏足够的说

① 吴忠民. 社会公正研究的现状及趋势:近年来国内学术界社会公正研究评述[J]. 人大复印资料. 社会学, 2007(7): 39.

② 石中英. 教育机会均等的内涵及其政策意义[A]. 教育公平与和谐社会建设学术研究论文集[C]. 北京:北京理工大学. 2006. 10: 5.

③ 边立新. 论效率与公平[N]. 光明日报. 2007-6-24, 第11版.

服力,而相对概念对于公平的影响远超过绝对概念的影响,它是理解公平的内核。我们要注意的,相对公平不能也不应该是回避公平的借口,而应该是追求和改善公平现状的动力。相关利益群体应根据时代赋予公平的意义不断对公平有着层次上的追求,在无差别机会平等之后,我们应该考虑过程与结果公平,因为随着社会的发展和排斥技术的不断提高,原来有关公平的价值追求会被不断的模糊和偷换。今天的起点正是昨天的结果,而明天的结果则是后天的起点,因此起点公平和结果公平实际上是不可分割的。^① 机会公平只注重规则的、无差别的公平,即所有的人都遵循同样的规则。机会公平实际上默认了“不同等的个人天赋,从而不同等的工作能力,是天然特权。所以就它的内容来讲,它像一切权利一样是一种不平等的权利”(《马克思恩格斯选集》第3卷,第305页)^②。所以,我们今天谈公平,一定是在时代意义上对公平内涵的一种重新塑造,这种公平必然要体现时代的主流价值诉求,而不仅仅是某些人的特权。

最后,公平不是各种利益集团博弈的结果。必须承认,公平需要博弈,但在一个博弈各方没有一个公平话语体系的社会环境中,企图通过博弈来改善公平状况最终只能陷入当权精英们的圈套。公平是社会发展的结果。当社会发展将整个社会资源大蛋糕做大时,将所得到的资源向所有利益集团进行社会分配,在分配过程中更多向弱势群体倾斜但又不至于造就更多的弱势群体的一种分配方式。公平不是等蛋糕做大后再来分配蛋糕,而是在做蛋糕的同时就开始了蛋糕的分配。^③ 在这样的分配过程中,无时无刻不体现一种补偿原则,将社会发展所取得的资源无限扩大和无限分散,惠及所有人,而不是弱势群体利用他们既

① 余斌,樊志.从《资本论》看公平与效率的辩证关系[J].人大复印资料.理论经济学,2007(4):34.

② 转引自:边立新.论效率与公平[N].光明日报.2007-6-24,第11版.

③ 边立新.论效率与公平[N].光明日报.2007-6-24,第11版.

得资源和手中的权力获取更多的资源,将原来的不平等进一步扩大,否则就是一种不公平。

(二) 教育公平

当前中国社会的公平问题,尤其是教育公平问题已经成为一个正在受到高度关注的公共话题。公众已经清楚地认识到,没有公平的现代化是一种没有灵魂的现代化,没有公平的发展是一种畸形的发展。教育公平作为社会公平价值在教育领域的延伸和体现,不仅是教育现代化的基本价值和基本目标,也是社会公平的重要基石。^① 教育公平从概念本身而言,是一个宏大的、可以从多角度予以定义的概念,如从教育公平的呈现阶段形式来看,更多的人愿意把教育公平区分为“机会公平”“过程公平”和“结果公平”;从教育资源的配置来看,教育公平主要由是指教育在人力资源、物质资源、财力资源等方面的平等;从教育活动的主体来看,教育公平可以指涉教育者的公平、受教育者的公平以及学校之间的校际公平;等等。所以,教育公平是一个内涵丰富且相互交叉的概念。目前已有研究主要集中从教育公平的呈现阶段对教育公平内涵进行阐释和概念界定。

1. 教育机会均等

教育机会均等问题研究的代表人物之一胡森给教育机会下了五组操作性定义:① 学校外部的各种物质因素,即学校家庭经济状况、学生开支总额、学校地理位置和上学的交通工具;② 学校的各种物质设施,即学校建筑物总的质量、实验室、图书馆和教科书等;③ 家庭环境中某些心理因素,其中主要包括家长对子女在学习方面的期望、家长对掌握知识所持有的总的态度,以及家庭为子女提供的独立自主的口头表述等习惯;④ 学校环境中某些心理因素,如教师的能力、教师对各学生组

^① 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京:北京大学出版社,2006: 3.

的态度、学生的学习动机等；⑤ 学习机会，如教学条件、教师实际的教学时数，教师要求学生实际完成的课外作业的总量等。① 石中英教授则认为教育机会均等意味着可能性平等、权利平等、相对平等和部分平等，并认为教育机会均等并不是指人们包括青少年所享受的所有教育形式的可能性的平等，而只是构成这种总体平等的一部分，尽管是一个重要的组成部分。② 杨东平教授认为，由于事实上存在的社会政治经济的不平等和个体差异，“教育机会均等”成为教育公平、教育民主化的核心问题，并将教育机会均等定义为“各族群接受学校教育的学生、在总学生数中所占的比例，应与该族群在同一年龄人口中所占的比例相等。”显然，无论是形式平等、实质平等还是比例平等，对教育公平来说都具有意义，但任何一种理论能够在一定程度上得以应用并取得良好的效果必然依赖于所在社会中的时空环境，否则收效甚微。

从目前大量的研究结果来看，一方面义务教育阶段更多表现在城乡差距、区域差距和校际差距。教育机会作为公民接受教育的可能性和公共权利，在义务教育阶段已经在很大程度上得以改善。《中华人民共和国教育法》第九条规定：“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。”《义务教育法》第四条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、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。”此外，与之配套的“两免一补”新机制使越来越多的因经济等原因而上不起学的学生在入学机会上得以保证，不同地区、不同群体的孩子接受义务教育所支付的成本明显下降。义务教育阶段的城乡差距、区域差

① 转引自：石中英. 教育机会均等的内涵及其政策意义[A]. 教育公平与和谐社会建设学术论文集[C]. 北京：北京理工大学. 2006. 10:1-2.

② 石中英. 教育机会均等的内涵及其政策意义[A]. 教育公平与和谐社会建设学术论文集[C]. 北京：北京理工大学. 2006. 10:3-4.