

丛书总主编 王鉴

西北民族教育研究丛书

学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心研究成果

国家社会科学基金“十一五”规划教育学国家一般课题 (BMA080055)

发达国家促进民族教育 均衡发展政策研究

姜 峰 万明钢 主编

民族出版社



丛书总主编 王鉴

西北民族教育研究丛书

教育部人文社会科学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心研究成果

国家社会科学基金“十一五”规划教育学国家一般课题 (BMA080055)

发达国家促进民族教育 均衡发展政策研究

姜 峰 万明钢 主编

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家促进民族教育均衡发展政策研究 / 姜峰, 万明钢主编.

—北京: 民族出版社, 2011.12

(西北民族教育研究丛书 / 王鉴主编)

ISBN 978-7-105-11985-1

I. ①发… II. ①姜… ②万… III. ①发达国家—少数民族教育—教育政策—研究 IV. ① G759

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 282149 号

责任编辑 宝贵敏

装帧设计 吾 要

出版发行 民族出版社出版发行

地 址 北京市和平里北街 14 号 邮政编码: 100013

网 址 <http://www.mzcbs.com>

印 刷 迪鑫印刷厂印刷

经 销 各地新华书店

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2012 年 1 月北京 第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 字数 370 千字

印 张 18.75

定 价 39.00 元

ISBN 978-7-105-11985-1/G · 1822 (汉 857)

该书若有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

投稿热线: 010-64228001 发行部电话: 010-64211734

序 言

我国西部与东部的差距不仅表现在经济和生态环境方面，也表现在社会、文化、教育等各个方面。贫困人口、未普及义务教育的人口覆盖地区，大部分都集中在西部地区，尤其是西部的少数民族贫困地区。如何在尽可能短的时间内，加速西部的发展，使其缩小与东部的差距，实现教育均衡发展，是政府和公众都十分关心的问题。

近期颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》在谈到教育还不能完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求时提到，城乡、区域教育发展不平衡，贫困地区、民族地区教育发展滞后；教育投入不足，教育优先发展的战略地位尚未得到完全落实。在《纲要》的指导思想和工作方针中特别强调：“把促进公平作为国家基本教育政策。教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。教育公平的责任在政府，全社会要共同促进教育公平。”“教育公平的责任在政府”表明了政府在教育资源的配置、公共政策的制定中具有决定性的作用。问题的关键是如何发展西部的教育，如何才能使大面积处于贫困地区和少数民族地区的西部教育迅速得到发展，并回馈西部社会和经济的发展。如果按常规发展的思路，或政府目前的扶持力度以及东部的支持，还不足以使西部的教育摆脱处境不利的恶性循环状况，东西部的差距不仅不能缩小，还将不断地拉大。因此，西部教育的发展，必须寻求一条超常规的发展途径。这都涉及政府如何制定行之有效的，可持续发展的公共政策，强化政府在教育资源配置中的主导地位。

在实现区域教育均衡发展过程中，既要认真总结我国新中国成立以来，特别是改革开放以来的成功经验，同时也应该高度关注发达国家在发展过程中，面临教育发展不均衡、教育供给与需求之间的矛盾、多元文化之间的冲突时，解决问题依据的理论与政策的演变。20 世纪 60 年代英国对教育处境不利地区和人群进行的“教育优先区”的政策；70 年代美国对少数民族实行的“补偿教育”的理论和实践；加拿大的多元文化教育与双语教育；澳大利亚对土著居民的教育援助政策等等，对于我国西部开发中教育先行与教育均衡发展问题具有一定的启发意义。

二

教育机会均等是现代民主社会积极追求的公平正义的理想目标，也是学术界长期以来不断探讨的问题，有关教育机会均等的概念也随着社会和时代的变化而有不同的含义。半个世纪以来，学者们对教育机会均等概念的探讨，大都受到美国学者科尔曼（Coleman）的影响。1964 年开始，科尔曼领导一组研究人员对美国境内各种族和各群体间教育机会不均等的问题，进行了为期两年的研究，提出了著名的《科尔曼报告》。科尔曼指出，在大多数美国公众的看法中，教育机会均等的概念包含了四个基本的要素：（1）要为所有的儿童提供一定水准的免费教育，这一水准的教育足以使受教育者获得基本的劳动能力；（2）无论儿童的出生背景如何，都要提供他们共同的课程；（3）在人口密度低的地区，通过人为的规划，使不同背景出生的儿童能有进入相同学校受教育的机会；（4）由于学校的资源是由地方税收支持的，因此，对同一地区的学校应提供均等的经济支持。联合国教科文组织在 20 世纪 60 年代也提出教育机会均等的主张，包括四个方面的内容：（1）使小学教育成为免费的或强迫的教育，使所有人都能接受各式各样的中等教育，使所有人都能依据个人能力接受更高一级的教育，确定所有人都能依据法律所规定的义务进入学校学习；（2）确定同一等级的公立教育机构的教育标准都是相同的，而且提供的教育质量的条件也要相同；（3）立法鼓励那些未曾接受过小学教育或未曾完成小学教育课程的人，在他们现有的能力基础上继续他们的教育；（4）对于教学专业的训练不应有任何差别对待。关于教育机会均等问题的讨论涉及了社会学、哲学和教育学等不同的角度，学者们对教育机会均等问题的关注也从教育起点均等逐渐转向对过程和结果均等的关注。

教育机会均等是社会公平最重要的指标。公平问题不能不涉及“程序公平”和“分配公平”这两个基本原则。程序公平是指社会成员或团体在既定规则之下使用社会所提供的资源或服务，每个成员或团体均受该规则的约束，没有特例。程序公平强调规则建立的合理性和规则使用的统一性，至于在规则之下不同成员最后所获得效益的多少则不予考虑。从这一角度出发，则意味着对教育资源投入的分配规则制定得越公平合理，就越符合社会正义和社会公平的理想。但这只是教育机会均等指标的一个方面，因为教育机会是否均等，不能只考虑教育的投入因素，还需要考虑效果因素。分配公平要比程序公平复杂得多。从投资的角度来看，分配公平包括两个方面，即水平公平和垂直公平。前者指对具有相同条件者给予相同待遇；后者指对不同条件者给予不同待遇。我们所说的每位国民均接受一定年限的、课程标准相同的基本教育，或每位同龄学生均享受同样额度的教育经费，则是指水平公平。垂直公平是指对不同条件者给予不同的待遇。当教育资源的分配能够考虑到教育发展水平不同的地区，考虑到受教育对象的特殊条件而给予不同量的投入，就是垂直公平，它更多地考虑到了教育结果的公平。

人们在关注教育资源分配政策时，总是希望这种政策能够均衡不同地区的教育水平，缩小学校之间资源、设备、师资等方面的差距，这是从水平公平的角度来实施教育机会均等的政策。但是，水平公平原则重点是考虑教育资源的投入问题，并没有考虑到教育过程及效果的公平问题。在通常情况下，水平公平与教育过程和教育效果的公平是冲突的。若从教育效果的角度来衡量教育机会均等的公平问题，可以将其划分为四种类型：第一种是极端的人道主义方式，这种方式是不惜成本的教育资源投入，其目的是使不同条件的学生在教育成就上达到一定的水平，或使不同民族学生间的平均学习成就趋于相同。这也是科尔曼所认为的理想化的教育机会均等。第二种是弱化的人道主义方式，即采取积极的差别待遇，对教育条件、文化背景处境不利的地区和学生投入更多的教育资源，使其与其他学生的教育成就尽量接近，缩小差距。第三种是功绩主义的方式，教育效果反映了每位学生的能力和努力程度，学生的学业成绩不可能是整齐划一的，但是提供给学生的资源却是相同的。这种观点强调教育资源投入均等。第四种是功利主义的方式，即教育资源的投入要追求其投入效益的最大化，资源的投入是根据学生所能获得的效益即学业成绩的高低来确定的，获效益最大者投入也最多，相反，效益低下者获得的资源也少，资源的投入是靠效益驱动的。以上四种关于教育机会均等中公平问题的理解方式，明显地影响着人们在资源分配中的政策倾向和实

际的操作。极端的人道主义和功利主义是两个极端，在理论上和实践中都受到了较多的批评。极端的人道主义过于理想化，因为就现阶段来看，社会的资源是有限的，不考虑成本的资源投入也会造成对其他人的不公平。而功利主义的方式过分强调效益优先的原则，使教育投入完全按市场化的运作方式进行，其结果会拉大教育发展水平不同地区资源分配的差距，使处境原本不利的贫困地区和少数民族地区陷入更加不利的恶性循环之中。这种观点对教育效益的理解也失之偏颇，只考虑发达地区和贫困地区之间的比较效益，而忽略了贫困地区垂直的相对效益，也忽略了贫困地区和发达地区累计起来的起点差异。功绩主义策略对那些由于处境不利，处在落后起跑线上的群体是不公平的，但对于起点就有优势的群体似乎是公平的。从社会整体的公平正义理想来看，这种策略不能作为教育资源投入的主导性政策。弱势的人道主义是对不同背景 and 不同条件的地区或个人给予不同的待遇，使社会上处境不利的群体或个人通过这种补偿性的投入，教育成就达到参与社会竞争的基本需要。通过提高处境不利群体的教育成就，使他们与社会中高教育成就的地区或群体之间的差距在一个合理的、可接受的范围内，这也是社会稳定发展的基本条件。一些国家和地区在教育发展过程中所实施的“教育优先区”政策和“补偿教育”方案，都是基于这样的理念即“积极差别待遇”的公平原则。

世界上许多发达国家和地区，在基础教育发展过程中，以社会公平正义的理想为目标，积极尝试不同的教育资源分配模式，试图缩小处境不利群体与发达群体之间教育成就的差异，“积极差别待遇”的实质公平原则是教育资源分配的理论基础。

英国自 1944 年教育法案施行以来，虽然明确提出了均等教育机会的目标，但是一直到 20 世纪 60 年代，教育机会的不均等仍然是一个十分严重的社会问题，虽然英国国民在接受教育的年限上普遍有所提高，但是社会阶层不同、地区之间的差别所造成的学业成就的差异，尤其是贫困家庭子女普遍低教育成就的现象依然存在。而且处境优越和处境不利地区的学校在教育成就方面的鸿沟还在不断加大中，成为一个严重的社会问题。英国中央教育咨询委员会（Central Advisory Council for Education）1967 年发表了“普劳顿报告书”（The Plowden Report），该报告指出：“处于最低劣的贫穷与不利状态的环境中，直接而明显地影响学校和学生的学业成就。教育机会均等理念的实现，广大劳工阶层子女的未来已迫使我们不得不思考教育改革的方案。”报告的主要内容除了建议家长关心及参与子女的

教育、减少班级人数、改进师资培养及待遇、扩充幼儿教育、改善社会服务等方面以外，最引人注目的是提出了一个全国性的教育补偿计划即“教育优先区”的设想。通过国家干预，打破因社会经济障碍而陷于贫困的儿童无法摆脱困境的恶性循环，应该对于那些处于教育优先区的贫困与处境不利儿童给予额外的教育资源。这一计划试图超越教育机会均等的形式公平，以进一步补偿的方式实现“积极差别待遇”的实质公平。自“普劳顿报告书”引进“积极差别待遇”的概念之后，在英国社会，教育机会均等的内涵已由入学机会及接受共同教育经验机会均等，扩展为使处在社会经济不利地位的学生有得到补偿文化经验和教育资源不足的机会。

英国的教育优先区规划是基于福利国家的理想，根据“积极差别待遇”的理念，为文化不利地区的学生提供积极性的补助使其能充分发展潜能，与其他地区的学生公平竞争，以求教育机会的均等，实现社会正义的理想。“普劳顿报告书”还提出了进入教育优先区的具体指标，包括父母的职业；接受政府经济补贴的情况；居住的拥挤状况；住宅中欠缺生活基本设施的情况；学生逃学、缺课的情况；学习障碍学生所占的比率；移民儿童的比率；教师流动率；学生辍学率。以上这些教育优先区的指标是用来界定处于不利环境的学校或地区，使其成为政府补助的对象。教育优先区计划是政府的教育政策，因此，政府也制定出一套能够为大多数人接受的指标，根据这些指标，找出需要特殊援助的学校。符合这些指标的学校被指定为教育优先区学校，政府加大对这些学校的投入，使其校舍、教学设施、图书资料、师资的水平等方面尽快达到全国的平均水平。就教育优先区产生的作用而言，教育优先区政策是教育机会均等理想目标的积极实践。

自 20 世纪 60 年代以来，美国社会由于受到社会、文化、政治以及学术背景多元化因素的影响，教育上更加强调教育机会的实质平等，尤其强调不同族裔、不同文化群体平等发展的权利。各级政府开始为少数民族和贫困家庭的儿童制定大规模的教育服务方案，以补偿这些儿童在智能与社会发展方面的不足。人们开始注意到文化背景对于个人的能力与学业成绩的影响，并且认识到处于不利地位的儿童，即使进入学校的机会与别人相同，但由于其智力的发展受到文化不利环境的影响，往往会比一般的儿童发展迟缓。因此只是注意入学机会等一些形式上的机会均等，实际上对这些儿童并不公平。为了补救教育上的不利状况，政府开始实施补偿教育。美国补偿教育方案的目的在于改变城市与乡村教育处境不利儿童、少数民族儿童在智能与社会发展方面的迟滞现象。从补偿教育的实施过程与

成效来看，这是美国社会促进教育机会均等的最佳范例。

美国联邦政府对符合补偿教育的学校与个人的资格也进行了十分严格的规定，补偿教育的财政支出应基于以下一些理由：（1）防止进一步孤立这些贫困的处境不利者，尤其是少数族裔，防止他们被孤立于主流社会之外。应通过补偿教育方案，打破贫穷、孤立与疏离的恶性循环。（2）作为道德上的考虑，有必要重新理解公平与正义的概念，对那些处于不利社会地位的人给予较多的教育资源，以补救其不平等的处境。（3）美国社会早期对待少数民族是不公正的，社会不仅对早期的不公正行为要有所认知，并有责任对他们给予补偿。美国补偿教育方案的实施已经三十多年了，实践证明，这是一项有效的教育发展政策。三十多年来，从直接的利益来看，贫困人口和少数民族是最大的受益者，多元文化教育已经从争取入学机会均等，发展到现在的包括课程、教学方法、评价方法、学校文化等方面的全面教育改革。从长远的利益来看，国家是最大的受益者，处境不利群体的缩小，发展差距的弥合，为国家的稳定和发展注入了强劲的动力。

三

在我国关于西部开发问题的各种讨论中，教育所处的地位和作用，学者们已形成了基本的共识，即教育的优先发展战略是西部开发的重中之重。因为教育发展涉及人力资源的开发、生态环境的保护、人口控制、投资效益、可持续发展等一系列的问题。大家也正在探讨一个具体的、具有可操作性的，能够遏制西部贫困地区教育恶性循环的状况，并迅速得到发展的途径。任何国家和地区，在发展过程中，出现地区之间、社会阶层之间、民族之间的经济、文化和教育发展的不平衡，是普遍现象。我们所面临的在教育上处境不利地区和群体，与发达国家和地区曾经面临的问题有相似之处。发达国家和地区在教育发展过程中，采取积极的措施，缩小不同地区、不同群体之间教育发展水平差距的理论和实践，对我们有借鉴意义。教育理论界对此进行认真的研究是十分必要的，有助于我们从理论的层面研究探索贫困地区教育发展的战略问题，而不仅仅使研究始终停留在一般的号召和简单的对经费的诉求上。东西部之间发展的差距可以用许多经济的指标来衡量，比如经济增长的速度、国民生产总值、乡镇企业发展水平、人均收入水平、固定资产投资增长水平，等等。东西部教育发展的差距，也可以用许多指标来衡量，比如生均教育经费、人均受教育程度、师资水平、升学率和辍学率、学

校的硬件条件等。我们可以列出详细的数据进行比较,如果我们把目光集中在西部特贫困的少数民族地区,这种差距大得惊人。比如全国少数民族人口占总人口的比重不到9%,而少数民族贫困人口达774万,占全国贫困人口的50%左右;1994年国家确定重点扶持的592个贫困县中有少数民族贫困县257个,占43.4%。2001又增加了10个少数民族贫困县,加上西藏的74个县,国家重点扶持的少数民族贫困县达341个,占总数的57.6%。因此我们可以设想,在这些极端贫困和教育上处境不利的地区建立“教育优先区”,超越形式公平的藩篱,采取跨越式的发展策略,尽快缩小与发达地区的差距。

随着西部地区攻坚任务的如期完成,西部地区的义务教育水平得到了显著提高。到2007年底,410个攻坚县中,368个实现“两基”目标,其余42个达到“普六”标准;西部地区“两基”人口覆盖率将达到98%。这些数字的背后,是越来越多的孩子从高山、牧场回到了课堂,是越来越多的知识正在走进西部群众的头脑——“两基”攻坚只是一个开始,教育的发展,必将为西部点燃振兴的希望。“两基”攻坚的努力在事实上也体现了“积极差别待遇”和实质公平的理念,政府在“十一五”期间对贫困地区的基础教育发展给予了更多的关注和投入。然而由于这些“两基”攻坚所覆盖的地区经济社会发展滞后,教育基础薄弱,自然条件非常艰苦,普及义务教育的办学成本、就学成本远远高于其他地区。问题的关键在于如何让这些西部贫困地区和少数民族地区的孩子进得来、留得住、学得好,享受到优质的教育资源,常规的发展思路是不可能实现优质教育这一发展目标的。“教育优先区”的建立,有利于这一地区各类教育整体规划,将会使这一地区实现优质教育的任务更具有明确的、可操作的目标。

国家对西部贫困地区和少数民族地区教育的发展长期以来也采取了“积极差别待遇”,比如实施多年的“义务教育工程”、“对口扶贫支教工程”、“希望工程”、“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”、“春蕾计划”、“世界银行贷款项目”和其他专项基金以及国际组织的援助项目等,西部的贫困地区和少数民族地区是最大的受益者。但是,这些项目或援助并不能从根本上改变西部贫困地区教育处境不利的状况。究其原因主要表现在三个方面,一是政府作为投资主体的地位不明确,总体投入力度不足,对西部大面积的教育处境不利状况来讲,还只是杯水车薪。有些专项投入要求当地政府按比例给予配套投入,这对本来就窘迫的地方财政来讲,并没有起到雪中送炭的作用。国家应该在西部开发基础建设项目投入经费中明确划出比例,作为基础教育发展的专项投入。二是投资效益

不高，投资分散且缺乏规划和目的性，不能保证持续的有目的的投入。每一项投入更多的是满足投资者的愿意，而不是受益者的真实需要。比如，某项投资的目的是在某个贫困村建一座新校舍，而这个村学校的校舍虽然旧但还可以使用。也许他们最需要的是培训教师或增加教学仪器，但是为了满足投资者的愿意，旧校舍也只好扒掉重建。三是政府对受益地区和学校没有一套评价指标，大家各自为政，一窝蜂地争项目，干扰了政府的规划和宏观管理，导致受益不公或资源浪费。建立教育优先区也许可以解决这些问题。首先，教育优先区计划的实施是政府的行为，政府是投资的主体，同时政府将区域内教育发展规划和项目向社会公布，有计划、有目的地吸纳社会各方面的投入经费，这样可以保证有足够和持续的经费投入。其次，教育优先区有严密的规划、严格的指标，比如贫困状况、生态环境、民族构成、公众的教育需求、居住的分散程度、人口的受教育程度、教育设施、师资水平等。什么样的学校和社区进入教育优先区都要经过专家的严格评估，通过评估确定每所学校发展的规划和需要投入的项目。通过教育优先区的操作程序合理地分配教育资源，这样可以大大提高资源的使用效益。

除了“教育优先区”的统一规划和投资保障外，在教育优先区内，政府还要给予政策上的扶持。在“教育优先区”内积极推进税费改革，把税费改革与促进义务教育的健康发展结合起来，确保教育经费逐年增长和教师工资逐年提高；调整教育优先区的教育结构，积极推进学前教育、义务教育、特殊教育、职业教育、成人教育统筹改革。通过教育结构的调整，使公众对教育单一的升学需求向多元化需求发展；国家首先在教育优先区中提高寄宿制学生的生活补贴标准；大幅提高“教育优先区”内教师的工资待遇，建立国家基金，资助发达地区的优秀教师到“教育优先区”任教；政府在发达地区建立教育设备和资源的捐助调配中心，统筹调配社会各界捐赠的教育设备和资源；政府协调来自各方面的资助或捐助，并按教育优先区的标准统一安排资助项目。

如何建立适合我国贫困地区、少数民族地区实际的“教育优先区”，如何制定“教育优先区”的政策和标准，是一个值得继续认真研究的问题。但是，从国外和发达地区教育发展的经验来看，国家是“教育优先区”建设的主体，国家既是“教育优先区”资源投入的主体，也是“教育优先区”管理、指导和评估的主体。

目 录

序 言	(1)
第一章 发达国家促进民族教育均衡发展的社会背景 和思想基础	(1)
一、促进民族教育均衡发展是对教育公平的回应	(2)
二、多元文化是促进民族教育均衡发展的思想基础	(7)
三、全纳教育是促进民族教育均衡发展的重要目标	(9)
第二章 发达国家促进民族教育均衡发展的政策考察	(12)
一、发达国家促进民族教育均衡发展的宏观政策导向	(12)
二、发达国家促进民族教育均衡发展的中观政策设计	(18)
三、发达国家促进民族教育均衡发展的微观政策制定	(20)
第三章 美国促进少数民族基础教育均衡发展的政策研究	(25)
一、美国少数民族基础教育发展不均衡的现状透视	(26)
二、美国促进少数民族基础教育均衡发展的政策分析	(29)
三、美国促进少数民族基础教育均衡发展政策的实施	(34)
第四章 美国多元文化教师教育政策	(41)
一、美国社会多元文化现状分析	(42)

二、美国多元文化教育理论与实务	(46)
三、美国社会的多元化对教师教育的要求	(51)
四、美国多元文化教师教育的实施	(53)
五、美国多元文化教师教育个案研究	(65)
六、美国多元文化教师教育的特点	(70)
第五章 英国提高中小学少数民族学生学业成就的政策	(72)
一、少数民族学生低学业成就归因研究	(73)
二、英国提高中小学少数民族学生学业成就政策	(76)
三、英国提高中小学少数民族学生学业成就政策案例之一 ——提高非洲-加勒比裔学生学业成就项目	(80)
四、英国提高中小学少数民族学生学业成就政策案例之二 ——城市教育优异计划	(86)
五、英国提高中小学少数民族学生学业成就政策案例之三 ——少数民族学生学业成就拨款计划	(92)
六、英国提高中小学少数民族学生学业成就政策分析	(99)
第六章 法国移民子女教育政策研究	(105)
一、法国移民子女教育的背景分析	(106)
二、法国移民子女教育政策的内容考察	(114)
三、法国移民子女教育政策内容分析	(122)
四、法国移民子女教育政策评价	(127)
第七章 澳大利亚土著民族教育新政策研究	(135)
一、澳大利亚土著民族教育政策的演进	(136)
二、澳大利亚促进土著民族教育均衡发展政策案例之一 ——土著民族教育“目标援助法案”(2000)	(137)

三、澳大利亚促进土著民族教育均衡发展政策案例之二 ——土著民族高等教育战略计划（2006—2008）	（143）
四、澳大利亚促进土著民族教育均衡发展政策案例之三 ——土著民族青年流动教育计划（2007）	（151）
五、澳大利亚土著民族教育新政策分析	（154）
六、澳大利亚土著民族教育新政策取得的成效	（158）
七、澳大利亚土著民族教育政策存在的问题	（163）
第八章 新西兰的毛利人教育政策	（165）
一、新西兰毛利人教育政策的历史发展	（166）
二、新西兰毛利人教育新政策概述	（170）
三、新西兰政府为促进毛利人教育实施的典型计划	（178）
四、新西兰毛利人教育成果及原因分析	（183）
第九章 新加坡促进民族融合的教育政策分析	（189）
一、新加坡小学教育分流政策内容考察	（190）
二、新加坡中学教育分流政策内容考察	（195）
三、新加坡中小学教育分流政策内容分析	（199）
四、新加坡中小学教育分流政策内容分析	（202）
五、新加坡中小学教育分流政策评价	（212）
六、反思与启迪：教育与社会的能动性	（219）
第十章 发达国家促进民族教育均衡发展政策的启示	（226）
一、发达国家促进民族教育均衡发展政策取得的成就	（226）
二、发达国家促进民族教育均衡发展政策给我们的启示	（232）
第十一章 多元文化教育困境及对我国民族教育的启示	（240）

一、从“差异”走向“承认”的多元文化教育	(240)
二、全球化与多元文化张力下公民教育的变革	(249)
三、西方多元文化教育与我国少数民族教育之比较	(256)
 主要参考文献	 (270)
 后 记	 (287)

第一章 发达国家促进民族教育均衡发展的社会背景和思想基础

随着时代的进步、社会的发展，物质、文化和生活水平的提高以及人们对自身尊严和价值关注程度的不断提升，社会对公平的诉求越来越迫切。社会的公平公正已经成为国际社会广为关注的问题。作为社会公平一个重要尺度的教育公平也日益成为现代教育的价值追求。教育的均衡发展由于体现的是一种公平公正的理念，越来越受到各国政府的重视，也成为教育能否向更高水平发展的焦点问题。

教育均衡主要是指从各个层面对各级各类教育资源进行合理配置，从而提供相对均等的教育机会和教育条件，以保障每一个受教育者拥有平等的受教育权利。教育均衡的关键在于教育资源的合理配置。合理配置教育资源可以最大限度地保证不同地区和不同民族的受教育者享受到平等的教育，进而保证社会的均衡发展。基础教育的均衡发展是保障教育公平、社会公正的基本条件。基础教育的均衡发展可以保证教育领域内弱势的社会群体也能接受优质的基础教育，从而改变弱势人群的社会身份和社会地位，促使弱势人群获得向上流动的机会和空间、促进人的平等发展，进而维护社会的公平与正义。

由于各种历史和现实的原因，各个国家少数民族大多居住在经济不发达的地区，经济的欠发达势必带来教育的落后，因此，少数民族在教育中也长期处于不利境地。办学条件差，教学质量低下，信息闭塞，交通不便，教师队伍不稳定等不利因素严重制约着民族地区教育的发展，成为了一个国家实现教育均衡发展必须解决的问题。实现民族地区教育的均衡发展，不仅是促进民族地区社会经济和教育发展的重要措施，同时也是维护社会稳定，促进社会民主和谐发展的重要方面。

一、促进民族教育均衡发展是对教育公平的回应

自从 20 世纪 80 年代冷战结束后, 和平与发展便成为人类社会的主旋律, 世界各国都把致力于发展社会经济、促进社会和谐、维护社会稳定作为国家的基本国策。尤其是发达国家, 为了各种政治和经济的需要, 纷纷通过制定相关政策来促进教育均衡发展, 推动社会公平。

教育公平是社会公平的重要方面。这是由于只有通过公平的教育才能确保每一个人的潜质得到最大限度的发掘, 确保社会的每一个成员拥有公平的机会。然而, 要保障社会群体之间受教育的机会、过程和结果的公平, 就必须通过相关政策的制定, 对教育资源进行合理配置, 建立相对统一的办学标准和师资标准, 以保证教育制度的合理性与公正性, 达到教育均衡发展的目标, 满足现代社会对教育公平的诉求。由此可见, 教育均衡发展体现的是一种教育公平的理念。教育均衡发展最基本的要求是在社会群体之间合理地分配教育资源, 达到教育需求与教育供给的相对均衡, 并最终落实在人们对教育资源的分配和使用上。即社会成员拥有平等受教育的机会和权力, 社会成员之间平等地分配教育资源。区域间、城乡间、学校间以及各类教育间能够均衡地配置教育资源。教育所培养的劳动力在总量和结构上, 能够与经济、社会的发展需求达到相对的均衡。

教育政策是“国家为完成一定教育任务, 实现教育目标, 而协调教育的内外关系后作出的一种战略性、准则性的规定”^①。它是一个国家教育意志得以体现, 教育目的得以实现的有力手段。国家作为教育决策的主体, 可以通过教育政策的选择和制定, 构建合理的教育制度, 建立有效的教育机制, 合理安排教育资源, 引导教育的发展方向, 实现教育的均衡发展。其中, 教育政策的科学合理是实现教育公平的保证, 是促进教育均衡发展的保证。公平作为一种调节人们社会关系和利益分配关系的规范, 它的首要的、第一级的内涵应该是规则或制度的公平。因为, 社会政治、经济、制度等各种公平, 都是由一系列相应的政策和制度性规则所决定并以此为基础而形成的。正是由于这些相互联系、彼此协调的制度性规则对于社会关系以及主体行为所起的规范或调节作用, 社会公平才有了某些必要的基本保障, 并在一定程度上得以实现, 社会不公现象才相应地受到了某些必要

^① 孙绵涛:《教育行政学概论》, 93 页, 武汉, 华中师范大学出版社, 1998。