

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
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 2006 年重大项目
国家社会科学基金项目“青藏地区义务教育公平发展研究”(项目批准号: 07XMZ032) 阶段成果

青藏地区义务教育 公平发展研究

刘旭东 许邦兴 高小强 著

民族出版社

THESE RESEARCHERS HAVE CONDUCTED A SERIES OF STUDIES THAT HAVE SHOWN THAT THE MORE A PERSON KNOWS ABOUT A TOPIC, THE MORE THEY ARE ABLE TO UNDERSTAND IT. THIS IS BECAUSE KNOWLEDGE IS A TOOL THAT CAN BE USED TO UNDERSTAND THE WORLD AROUND US. THE MORE TOOLS WE HAVE, THE BETTER WE CAN UNDERSTAND THE WORLD. THIS IS WHY IT IS IMPORTANT TO LEARN AS MUCH AS WE CAN ABOUT THE TOPICS THAT INTEREST US. IT IS ALSO IMPORTANT TO SHARE OUR KNOWLEDGE WITH OTHERS, SO THAT THEY CAN ALSO LEARN AND UNDERSTAND THE WORLD AROUND US. THIS IS HOW WE CAN ALL WORK TOGETHER TO MAKE THE WORLD A BETTER PLACE.

Abstract

100



丛书总主编 王鉴

西北民族教育研究丛书

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

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 2006 年重大项目

国家社会科学基金项目“青藏地区义务教育公平发展研究”(项目批准号: 07XMZ032) 阶段成果

青藏地区义务教育 公平发展研究

刘旭东 许邦兴 高小强 著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

青藏地区义务教育公平发展研究/ 刘旭东, 许邦兴, 高小强著. —北京: 民族出版社, 2012.7

(西北民族教育研究丛书/王鉴主编)

ISBN 978-7-105-12252-3

I. ①青… II. ①刘…②许…③高… III. ①义务教育—研究—青海省②义务教育—研究—西藏 IV. ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 149467 号

青藏地区义务教育公平发展研究

著 者	刘旭东 许邦兴 高小强
策划编辑	宝贵敏
责任编辑	张义军
出版发行	民族出版社
网 址	www.e56.com.cn
地 址	北京市东城区和平里北街 14 号
邮政编码	100013
印 刷	北京市迪鑫印刷厂
版 次	2012 年 7 月第一版
印 次	2012 年 7 月第一次印刷
开 本	16 开
印 张	23.875
字 数	431 千字
书 号	ISBN 978-7-105-12252-3/G1839 (汉 868)
定 价	55.00 元

版权所有, 翻印必究

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

目 录

第一章 义务教育公平问题研究背景及相关理论	(1)
第一节 义务教育公平的内涵、特点	(1)
第二节 青藏地区教育公平问题研究背景及现状	(9)
第三节 义务教育质量公平的理论基础	(16)
第四节 青藏地区义务教育公平发展的法律基础	(23)
第五节 研究的主要内容、基本思路和方法	(34)
第二章 家庭生活环境与义务教育公平	(51)
第一节 家庭生活条件与义务教育公平	(51)
第二节 家庭中的基本关系对学生成长的影响	(68)
第三节 家庭及社区文化的环境	(98)
第四节 余 论	(109)
第三章 学校生活与教育公平	(111)
第一节 学校环境与办学条件	(111)
第二节 教师的工作生活条件	(126)
第三节 教学设备及课外活动设施	(132)
第四节 学生学习情况	(151)
第五节 办学理念与学校生活的丰富化	(162)
第四章 对学校制度的审视	(168)
第一节 学校教学制度现状及其分析	(168)

第二节 教学制度创新与改善教师教学行为	(186)
第五章 学校的精神文化环境	(199)
第一节 师生关系	(199)
第二节 学校生活中的各种关系	(212)
第三节 学校精神文化重建	(226)
第六章 义务教育阶段教师队伍建设	(235)
第一节 青藏地区教师的成长背景及教学实践	(235)
第二节 教师的在职培训	(254)
第三节 校本的课程开发与教师专业发展	(268)
第四节 “教师的研究”的意义、形态	(273)
第五节 教师知识的批判与重建	(282)
第六节 适应专业化教师队伍建设的的高师院校教师教育课程改革	(290)
第七节 加强教师队伍建设的对策与建议	(298)
第七章 三级课程建设与青藏地区义务教育公平发展	(305)
第一节 青藏地区地方课程的建设	(305)
第二节 青藏地区学校课程建设的经验、存在的问题与对策	(313)
第三节 青藏地区课程资源的开发利用	(330)
第八章 促进青藏地区义务教育的公平发展	(342)
第一节 通过提升青藏地区义务教育质量,实现教育公平	(342)
第二节 转变青藏地区基础教育的发展模式,走内涵式发展道路	(352)
第三节 青藏地区课程改革出现的问题及其解决思路	(361)
参考文献	(370)
后 记	(377)

第一章 义务教育公平问题研究 背景及相关理论

第一节 义务教育公平的内涵、特点

义务教育在现代国家发展、社会进步中扮演着无以替代的重要角色。它不仅与国家和社会的发展进步密切相关,关系着国民素质的普遍提升,而且关系着千家万户的切身利益,关系着每一个人成长发展的后劲和终身学习的能力,故而受到每一个步入现代化国家的重视。促进义务教育公平,是实现教育公平,进而实现社会公平的关键和基石。然而,在义务教育公平的研究中,讨论较多的是有关义务教育公平的意义、义务教育不公平的现象及原因、实现义务教育公平的对策等方面的问题,而对义务教育公平的内涵、特点及其阶段性划分等理论问题的系统研究却少见。在这些方面进行深入的研究,对于进一步提高义务教育公平的质量,促进义务教育公平的健康发展是极为必要的。

一、义务教育公平的内涵

在教育公平的理论研究中,研究者分别从哲学、社会学、经济学、法学、伦理学、政治学等多学科角度对其内涵进行了揭示。尽管其间存在着一些不同的见解和学术争论,但在以下几点却取得了相近或一致的认识,这些方面是:教育以促进人的发展为最终目的,具有教育权利平等、教育机会均等、差别性对待等原则。^①

对于义务教育公平的内涵,存在着多重解释。有人认为,所谓教育公平就是在个体受教育阶段,至少在义务教育阶段所获得教育机会、教育过程、教育结果

^① 蒋士会、唐德:《当代教育理论前沿问题概览》,235页,桂林,广西师范大学出版社,2003。

应尽量均等,当然不可避免要存在差距,但在人为可以控制的条件下,差距不能太大;^① 还有人从分配的角度理解教育公平,认为义务教育公平的内涵涉及三个方面的内容:规则公平、起点公平和结果公平。^② 基于以上认识,义务教育公平是指所有适龄儿童、少年,公正、平等、充分地享有教育机会、教育权利和教育资源等条件,以期实现个体健全、充分发展的教育状态。教育权利平等、教育机会均等是适龄儿童、少年享受公平教育在政治和法律上的先决条件,也是在政治和法律上的强力保障;教育资源是适龄儿童、少年享受公平教育的人力、物力、财力等物质条件,是实现教育公平的现实保障。在社会成员对社会、政府提供的教育条件的享有方面,瑞典的胡森在对“平等”的解释时有过精辟的说明。他认为“平等”有三种涵义:一是指每个人都不受任何歧视地开始其学习生涯的机会;二是指以平等为基础对待不同人种和社会出身的人;三是促使学业成就的机会平等。即人类受教育的基本权利是完全平等的,这种平等的实现,必须以对教育资源的平等享有权和对更高教育利益的竞争机会权为保障。^③ 这里的教育资源是指社会为教育所提供的各种各样条件的综合,主要包括教育经费的投入、教育教学设施(办学条件)的改善、教师的培养配备等教育外部条件和课程、环境文化、管理以及教育教学设施的利用、教师的工作状态等教育内部条件。

如果说所有适龄儿童、少年对教育机会、教育权利和教育资源等条件的公正、平等、充分地享有是属于过程公平的话,所有适龄儿童、少年都获得健全、充分发展则是属于结果公平。健全发展是对每个适龄儿童、少年的共性要求,也是义务教育公平最基本的要求,充分发展则是对每个适龄儿童、少年的个性要求。衡量义务教育是否公平的更高标准,是每个适龄儿童、少年的个性是否得到充分的发展。衡量义务教育是否公平的最高标准,是每个适龄儿童、少年的潜能是否得到充分的开发。开发人类社会中每一个人的潜能,促进个性的充分发展,是当今世界教育的主要目的。

二、义务教育公平的特点

影响基础教育发展的因素可以分为经济因素,如国家对教育的财政投入以及非经济因素,如教育政策、教育活动(学校管理、教师教学)、社会文化传统、

① 张芳:《论当前我国义务教育中的“教育公平”》,载《哈尔滨学院学报》,2002(10)。

② 柯毅萍、王毅华:《义务教育公平中的问题与对策》,载《中共郑州市委党校学报》,2007(1)。

③ 吴文俊、祝贺:《从罗尔斯的正义原则看教育公平问题》,载《辽宁教育研究》,2005(6)。

以及家长的教育价值取向,等等。为此,对于义务教育公平可以从外在和内在两个方面予以揭示。所谓外在方面,主要是指支持义务教育公平发展的物质和财力条件,这是容易被人们所认识和强调的因素,往往在追求义务教育公平发展的初级阶段受到普遍的重视。而内在因素,这关乎义务教育公平发展的质量,由于其内隐性而容易被忽视,但它却与义务教育的公平发展密切相关。

(一) 义务教育公平的外在特点

1. 全体性

全体性揭示出义务教育公平的对象特点。要实现义务教育的公平,必须首先保证每一个适龄儿童、少年都能进入学校接受义务教育(有学上),即义务教育入学机会的公平。依据新修订的《中华人民共和国义务教育法》:“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、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。”(第四条)为保证所有的适龄儿童、少年完成义务教育,新《中华人民共和国义务教育法》还规定:“县级人民政府教育行政部门和乡镇人民政府组织督促适龄儿童、少年入学,帮助解决适龄儿童、少年接受义务教育的困难,采取措施防止适龄儿童、少年辍学。”(第十三条)“禁止用人单位招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年。”(第十四条)“对未完成义务教育的未成年犯和被采取强制性教育措施的未成年人应当进行义务教育,所需经费由人民政府予以保障。”(第二十一条)所以,全体性的特点决定了任何人、任何组织,不得以任何借口剥夺任何儿童、少年接受、完成义务教育的权利。

2. 免费性

免费性揭示出义务教育公平的基础特点。免费性是指政府免除受教育者的学费、杂费和书本费,并向其提供一定的生活补助费用。它是义务教育实施的物质基础。免费享受一定年限的基础教育是联合国各成员国公认的基本人权之一,是义务教育得以有效实施的基础。从各国实施义务教育的经验来看,教育资源、教育利益的分配是基础性、决定性的因素,而对于教育资源的供给、教育利益的分配,政府教育经费的充足投入和公平分配又起着基础性、决定性的作用,是实现义务教育公平的关键。如果没有免费的义务教育而实行缴费上学的话,就意味着有条件缴纳学费的富家子弟和因家境贫寒无条件缴纳学费的穷家孩子不能处在同一水平的教育起跑线上。那么,教育公平的底线和机会就会永远丧失,整个社会

的公平也就无从谈起。所以说,只有建立在免费基础上的义务教育,才能确保其在实质上实现公平。正因如此,新《中华人民共和国义务教育法》规定:“国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障。”(第四十二条)所以,免费性特点要求各级政府要牢固树立义务教育经费保障“第一责任人”的意识,确保义务教育经费按时、足额拨付,且按高于财政经常性收入的增长比例逐步增长。

3. 平等性

平等性是义务教育的实质特点。罗尔斯在其《正义论》中提出“所有人的平等自由是压倒一切的优先权利”。^①平等性同样是义务教育公平的实质特点。从广义来说,平等性不仅包括宏观的教育资源(外部条件)分配上的平等性,也包括微观的教育教学过程和结果的公平性,如教育教学过程的公平对待、教育对象的充分发展等方面。由于诸多因素的制约,从全社会的整个教育来说,现实教育很难实现完全的公平。但是,作为公民接受的“起跑线”或“保底教育”的义务教育,却要求尽可能达到全面的公平。正如有的研究所说:“教育公平的牺牲应该是在义务教育之后的教育阶段,而决不能在义务教育阶段牺牲公平。”^②

从教育资源分配的平等性来说,就是要做到教育资源的均衡分配。即所有承担义务教育的学校都应该达到共同的合格标准,允许并鼓励不同的学校可以超出合格标准,但决不允许一所学校低于合格标准。正如新《中华人民共和国义务教育法》所规定的:“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”(第六条)平等性特点要求我们必须采取切实措施从办学设施、经费投入、师资力量、教育教学质量等方面逐步缩小,甚至消除城乡之间、地区之间、学校之间的差距,努力实现办好每一所学校、促进每一个孩子健全、充分发展的目标,推进义务教育公平的全面实现。

4. 非排他性

非排他性揭示出义务教育公平的无界特点。所谓“无界”,是指所有适龄儿童、少年,接受义务教育不应该受到区域限制。即只要是在中国版图内,任何地

^① 约翰·罗尔斯著,何怀宏、何包钢、廖申白译:《正义论》,57页,北京,中国社会科学出版社,1998。

^② 杨瑞勇、刘洪翔:《义务教育与教育公平新论》,载《中国教育学刊》,2004(12)。

方、任何学校、任何人都不应该以任何理由拒绝任何适龄儿童、少年平等接受义务教育的要求。该特点要求我们，任何承担义务教育的学校，都应该向任何适龄儿童、少年，无条件地提供一视同仁的教育。正如新《中华人民共和国义务教育法》规定的那样：“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。”（第十二条）

（二）义务教育公平的内在特点

1. 教育目标的唯一性

学校在完成实施义务教育阶段以后要达到的目标只有一个，没有第二个。这个目标就是新《中华人民共和国义务教育法》明确规定的目标，即“义务教育必须贯彻国家的教育方针，实施素质教育，提高教育质量，使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展，为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义事业的建设者和接班人奠定基础。”（第三条）对此目标，任何实施义务教育的机构、组织、个人都只能保证，无权更改。它体现着国家义务教育实施标准的公平。

2. 教育内容的统一性

在义务教育阶段，所有接受义务教育的儿童、少年，不论在哪个地区、哪所学校上学，都应该接受国家规定的义务教育课程方案安排的课程，每门课程都应该根据国家规定的课程标准编选内容，各门课程的教学结果都应该达到课程标准所规定的目标。正如新《中华人民共和国义务教育法》所规定的：“学校和教师按照确定的教育内容和课程设置开展教育教学活动，保证达到国家规定的基本质量要求。”（第三十五条）该特点体现着义务教育内容的公平。

3. 教育过程的公正性

指在教育教学过程中，课程、老师、同学、集体、评价等因素对每一个适龄儿童、少年所提供的影响的公平程度，课程设置及其编选的内容与受教育者的适合度，老师对学生的期待、态度和关注程度的公平性，具体教学活动中学生的参与程度及其感受，对学生的活动状况、学业成就评价的公正性及其学生的感受等。教育公平理念的体现不仅仅是在教育资源的公平投入上，而且也包括在教育

教学过程中对每一个学生的公平对待上。只有当每个学生都处于同一起跑线上,在接受教育的过程中获得公平的对待,才有实现自身健全发展、充分发展的可能性,也才能真正、全面实现义务教育的公平。新《中华人民共和国义务教育法》明确规定:“国务院教育行政部门根据适龄儿童、少年身心发展的状况和实际情况,确定教学制度、教育内容和课程设置,改革考试制度,并改进高级中等学校招生办法,推进实施素质教育。”(第三十五条)“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重点班和非重点班。”(第二十二条)该特点是义务教育公平“平等性”这一宏观特点在具体教育教学过程中的具体体现,也是确保义务教育实现实质性公平的关键所在。

4. 教育质量的保证性

就是说,每个适龄儿童、少年在完成义务教育后,在身体素质、心理素质、社会素质(包括品德素质、人文与科学素质、能力素质)等方面都能达到大体上一致的水平,符合培养目标的要求,即使学生的综合素质既获得健全发展,又使个性得到充分的发展,潜能得到充分的开发。要促使教育对象健全而充分的发展,在教育教学的具体工作中,就要自觉地、平等地对待每一个学生,对每个学生都施与既全面又有差别的教育。正如新《中华人民共和国义务教育法》指出的那样:“教育教学工作应当符合教育规律和学生身心发展特点,面向全体学生,教书育人,将德育、智育、体育、美育等有机统一在教育教学活动中,注重培养学生独立思考能力、创新能力和实践能力,促进学生全面发展。”(第三十四条)“国家鼓励学校和教师采用启发式教育等教育教学方法,提高教育教学质量。”(第三十五条)“教师在教育教学中应当平等对待学生,关注学生的个体差异,因材施教,促进学生的充分发展。”(第二十九条)我们认为,如果把义务教育公平的宏观特点看做是实现义务教育公平的外部条件的话,那么,义务教育公平的微观特点就是实现义务教育公平的内因根据,外因只有通过内因而起作用,它揭示了教育的宏观规律和微观规律。我们要清醒地认识到,我国义务教育公平实施的外部硬件条件已经基本具备并有坚强的保证,但是义务教育公平实施的内部软件,在许多方面仍然存在着地区差异、校际差异,已成为导致义务教育质量差异的主要原因,也是妨碍我们实现义务教育实质公平的最大难点。

综上,对教育公平理念的理解大体可以分为三个层次。一是教育起点公平,即入学机会公平,确保人人都有受教育的机会;二是教育过程公平,即在前者的

基础上,提供相对平等的受教育机会和条件;三是教育结果公平,即每个学生接受同等水平的教育后能达到一个相对平衡的效果,强调学业成功机会均等。从教育公平理念的发展轨迹看,这三个层次是在不同的历史阶段形成的。随着经济社会的发展,义务教育在社会进步和个体成长中的作用越来越重要,对义务教育公平的追求也必然会随之不断深入和提高,体现出从对起点公平的追求,即要求“有学可上”向对结果公平追求的转变,即要求通过教育,个体都能得到发展,获得成功。教育公平概念的转变历程实质上就是人们对有质量的教育公平的不断追求的过程。因此,有研究者提出,“从发展阶段看,‘有质量的教育公平’是教育公平发展的高级阶段,是在扩大教育规模和获得基本的教育机会之后,对接受高水平、高质量教育的一种新的诉求。从发展水平看,有质量的教育公平既有教育机会公平、又有教育过程的公平,更主要的是教育结果的公平。从发展内容看,有质量的教育公平以提高教育质量为重点,倡导符合社会、教育和人的发展需求的新教育质量观。”它包括以下特征:①它以推进教育公平为基本价值取向。②追求高质量的教育。高质量的教育表现在两个方面:必须促进社会发展,体现国家利益;使个体潜能得到有效开发,充分实现个体的个性化发展。③重在提高学生学业成就。有质量的教育公平要追求学生身心的全面发展和个性发展。在这里需要引入和使用学校效能评价方式、技术和手段,改变以往仅以学生成绩为唯一评价指标的做法。“分数”和“升学率”不是唯一的标准。④推进有质量的教育公平责任在政府。⑤有质量的教育公平的实施主体是学校。①也有人认为,有质量的教育公平涉及国家、时间、空间、区域、城乡、学校、教育制度,学生、家长和教师群体等动态因素,时刻被人们所关注、比较和评价。它的主要内涵是:学生接受较高质量教育的均衡程度,学生学习能力和社会适应能力的变化,教育设施投入等硬件建设与条件,教师教学积极性和水平的变化,课程内容与教学方法,学生、家长和社会对教育的满意程度,学业与学费负担,学生上学便利程度等。②

三、义务教育公平的形式

关于教育公平的形式,最具代表性的、也是比较公认的是三阶段论,即起点

① 陈如平:《走向有质量的教育公平》,载《中国教育报》,2007-8-18。

② 李水山:《国民期待有质量的公平教育》,载《中国国情国力》,2006(9)。

公平、过程公平和结果公平。一般来说,对阶段性划分要从两方面来考虑:一是从责任分担角度看,各阶段的责任承担者,至少是主要责任的承担者应该明确。二是从行为心理学角度看,各阶段的目标要明确,且目标具有激励作用,低一阶段目标的基本达成,能够促使人们为实现高一阶段的目标而努力。为此,可以把义务教育公平从形式上分为起点公平和质量公平。

所谓起点公平,是指适龄儿童、少年公正、平等、充分地享有教育基本权利的教育状态。教育基本权利主要包括教育机会均等、教育权利平等、教育资源均衡分配的享有等方面,其标志是普及义务教育的实现。据教育部《2009年全国教育事业统计公报》,2009年底,全国实现“两基”验收的县(市、区)累计达到3052个(含其他县级行政区划单位207个),占全国总县数的99.5%，“两基”人口覆盖率达到99.7%，小学学龄儿童净入学率达到99.4%。这说明,全面普及九年义务教育的目标已在我国基本实现,义务教育起点公平的目标已基本达成。当然,在教育资源的均衡分配方面还须做进一步努力。质量公平是指个体在接受义务教育的过程中,通过平等地享受教育内部资源而达到的理想化效果。^①这种理想化效果,一是指社会对个体所设计的完美化期待和要求,具体体现为教育目的;二是指家长及个体自身希望通过教育达到的理想目标。理想化效果具体体现在三个方面:学生健全发展;个性充分发展;潜能充分开发。这三者是关涉义务教育质量公平缺一不可的三个方面,紧密联系,融于一体。其中健全发展是基础,个性充分发展是健全发展的高级表现,潜能充分开发是健全发展和个性充分发展的自然结果。这三个方面缺失任何一个方面,都没有真正实现义务教育的质量公平。

义务教育起点公平和质量公平的关系。起点公平来自于教育的外部,取决于社会经济水平以及政府的教育制度,解决的是“能上学”和“有学上”的问题,属于教育的形式公平,是义务教育公平的低级阶段;质量公平来自于教育的内部,取决于教育内部诸因素“质”的好坏及其发挥整体作用的好坏,揭示的是教育教学过程及其效果方面深层次的教育公平问题,解决的是“上好学”和“学得好”的问题,体现了义务教育的实质公平,是义务教育公平的高级阶段,决定着一个社会实施义务教育公平质量的高低。实施义务教育起点公平的责任在

^① 许邦兴:《关于义务教育质量公平的思考》,载《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版),2008(4)。

教育的外部，主要是政府；实施义务教育质量公平的责任主要在教育的内部，特别是学校。从起点公平向质量公平的趋进，是教育公平发展的必然趋势。

第二节 青藏地区教育公平问题研究背景及现状

一、青藏地区教育发展的经济背景

青藏高原（Qinghai - Tibet Plateau，或 Tibetan Plateau），地处我国西部，包括青海、西藏两省区和四川甘孜、阿坝，云南迪庆及甘肃甘南 4 个藏族自治州，境内面积 240 万平方公里，平均海拔 4000 ~ 5000 米，有“世界屋脊”和“第三极”之称。这里是亚洲许多大河的发源地。目前在占全国土地面积 23.4% 的青藏高原，居住着仅占全国 0.8% 的人口。预计 2020 年高原人口将达到 1490 万。^①高原自然环境独特，生态系统脆弱，资源丰富。在今后的发展中，高原地区社会经济发展具有四大方面的目标，即充分就业与社会稳定（人口—社会）、效率与公平（人口—资源）、保护环境与维护民族和国家利益（人口—环境）、经济增长和结构优化（人口—经济）。^②这既是我国可持续发展总体战略的必要组成部分，又是高原经济社会发展的现实选择。

青海省是多民族聚集的省份，少数民族有 42 个，占全省人口的 42.8%，其民族文献、民族文化遗产相当丰富。在世居的少数民族中，藏族占全省总人口的 20.87%，回族占 3.77%，撒拉族占 1.7%，其他少数民族占总人口的 16.46%，少数民族所占比重高于广西、内蒙古、宁夏三个自治区，少数民族基本上都信仰宗教，尤其是藏传佛教、伊斯兰教在一些地区有着广泛深刻的影响。青海、西藏各民族都有着悠久的历史 and 优秀的文化传统，保持着独特的风情和礼俗，在文学创作、文化遗产、日常生活中都体现了出来。西藏总人口中，少数民族比例占 96.2%，在五个自治区中位居第一，全区少数民族中，藏族占 95%，是单一的藏族聚居区。民族地区要实现发展，在根本上是要提高全体人口的基本素质，强化人力资源建设，为此，必须普及义务教育且不断提高义务教育的质量。自改革开放三十多年来，青藏地区的义务教育有了突飞猛进的发展，人口素质、经济、文

① <http://lunwen.cnkjjz.com/edu/311/edu-89059.html>.

② 成升魁、沈镭：《青藏高原人口、资源、环境与发展关系探讨》，载《自然资源学报》，2000（4）。

化和社会文明程度获得了空前的提高,教育事业也有了巨大的发展。特别是近几年来,通过农村寄宿制学校建设工程、农村中小学现代远程教育工程的实施,通过“两免一补”、农村义务教育经费保障新机制、“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”等措施的落实,加之随着2006年新《中华人民共和国义务教育法》的颁布与实施,免费义务教育从西部贫困农村地区开始向全国快速推进,表明我国义务教育在教育经费、师资力量、教学设施等方面的投放正朝着均衡分配的方向发展,也表明我国九年义务教育的普及水平有了实质性的提高。据统计,我国西部“两基”人口覆盖率已达到98%,初中毛入学率已达到90%以上^①,这标志着我国98%的人口地区普及了九年义务教育,这意味着教育质量公平将上升成为义务教育公平的主要矛盾。

但由于多方面的缘由,青藏地区普及义务教育存在着诸多困难。例如,截至2006年底,青海尚未实现“两基”的16个县均为纯牧业县,普遍存在自然条件严酷、居住分散、交通不便、经济发展落后、各级财政困难、教育投入不足、基础设施差以及义务教育成本高、难度大、普及程度低的难题。^②为了克服制约义务教育发展的种种不利因素,近年来,国家和当地政府大力增加义务教育投入,努力改善办学条件。根据教育部、国家统计局、财政部《2007年全国教育经费执行情况统计公告》,该年度,青海普通小学生均预算内教育经费为2733.17元,普通初中生均预算内教育经费为2991.36元,分别比上一年度增加了29.29%和32.48%。同年度,西藏普通小学生均预算内教育经费为4648.9元,普通初中生均预算内教育经费为4758.66元,分别比上一年度增加了74.64%和61.35%。《2008年全国教育经费执行情况统计公告》披露,2008年青海普通小学生均预算内教育经费为3395.54元,比上一年度增加了24.23%,普通初中生均预算内教育经费为4052.02元,比上一年度增加了35.46%。同年度,西藏普通小学生均预算内教育经费为5061.95元,比上一年度增加了8.9%,普通初中生均预算内教育经费为5965.68元,比上一年度增加了25.36%。这些数据表明,随着国家支持力度的加大和当地经济实力的提升,青藏地区义务教育必将获得更多的支持。教育公平是实现社会公平的基本途径,也是社会公平的重要组成部分。社会是否公平,既取决于社会性质,也与人口的文化素质、教育水平密切相关。义务

① 王友文等:《西部农村娃进得来留得住学得好》,载《中国教育报》,2007-11-27。

② 陈巍:《实现青海义务教育均衡发展的有效途径》,载《青海民族学院学报》(社会科学版),2007(7)。

教育是任何一个民族步入现代化的奠基性工程,在民族现代化的过程中具有基础性、先导性、战略性的地位和作用。青藏地区由于缺乏历史基础,具有现代性质的中小学是在较低的起点上发展起步的,除了在某些外部发展条件上还存在不足外,某些更为内在、亟待解决的深层次问题是制约其发展的更为重要的因素。主要表现在:①民族基础教育的某些重要的发展指标不稳定,保持工作异常繁重。②学生课业负担重,学习压力大,课程内容远离民族地区学生的生活经验与当代社会、科技发展的要求。③课程设置与教材内容不能适合各民族学生的特点,教学方法机械,严重挫伤学生学习的积极性。④教师工作负担重、压力大,工学矛盾突出。⑤学校缺乏办学的自主权、主动性,缺乏富有特色的办学理念。上述问题的存在,严重地制约着义务教育的公平性在民族地区的体现。

二、青藏地区义务教育公平问题现状

现代国家始终把发展教育事业摆在治国安邦的首要位置。建设一流的国家,必须有一流的教育;促进社会公平,必须推进教育公平。教育公平包括法律面前人们是否拥有平等的受教育权,在实际生活中人们能否公平地获得受教育的机会,教育的起点、过程、结果是否公平等等。在新时期、新阶段,全面贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,构建社会主义和谐社会,要求更加注重加强经济社会发展的薄弱环节,更加重视人的发展,更加重视促进社会公平。这就要求把优先发展教育、促进教育公平摆在更加突出的战略地位。教育事业对国家具有极端重要性,促进教育公平对构建社会主义和谐社会和青藏地区的和谐发展具有非常重要的意义。

近年来,青藏地区的义务教育获得了长足发展。据统计,到2007年,青海省全省中小学生中少数民族的基本情况是:有少数民族小学生306837人,其中藏族165459人,回族97229人,蒙古族10803人,土族17897人,撒拉族13951人,其他1498人;该年,全省有少数民族中学生142553人,其中藏族66729人,回族43314人,蒙古族7249人,土族18041人,撒拉族5697人,其他1523人。全省合计有少数民族中小學生449390人,占全省普通中小學學生總數的52.4%。^① 民族自治地方少数民族学龄儿童入学率也从1996年的79.55%,上升

^① 据《青海省教育事业统计手册(2007年度)》,全省小学在校生人数为531239人,普通中小学在校生人数为327039。青海省教育厅,2008年2月。