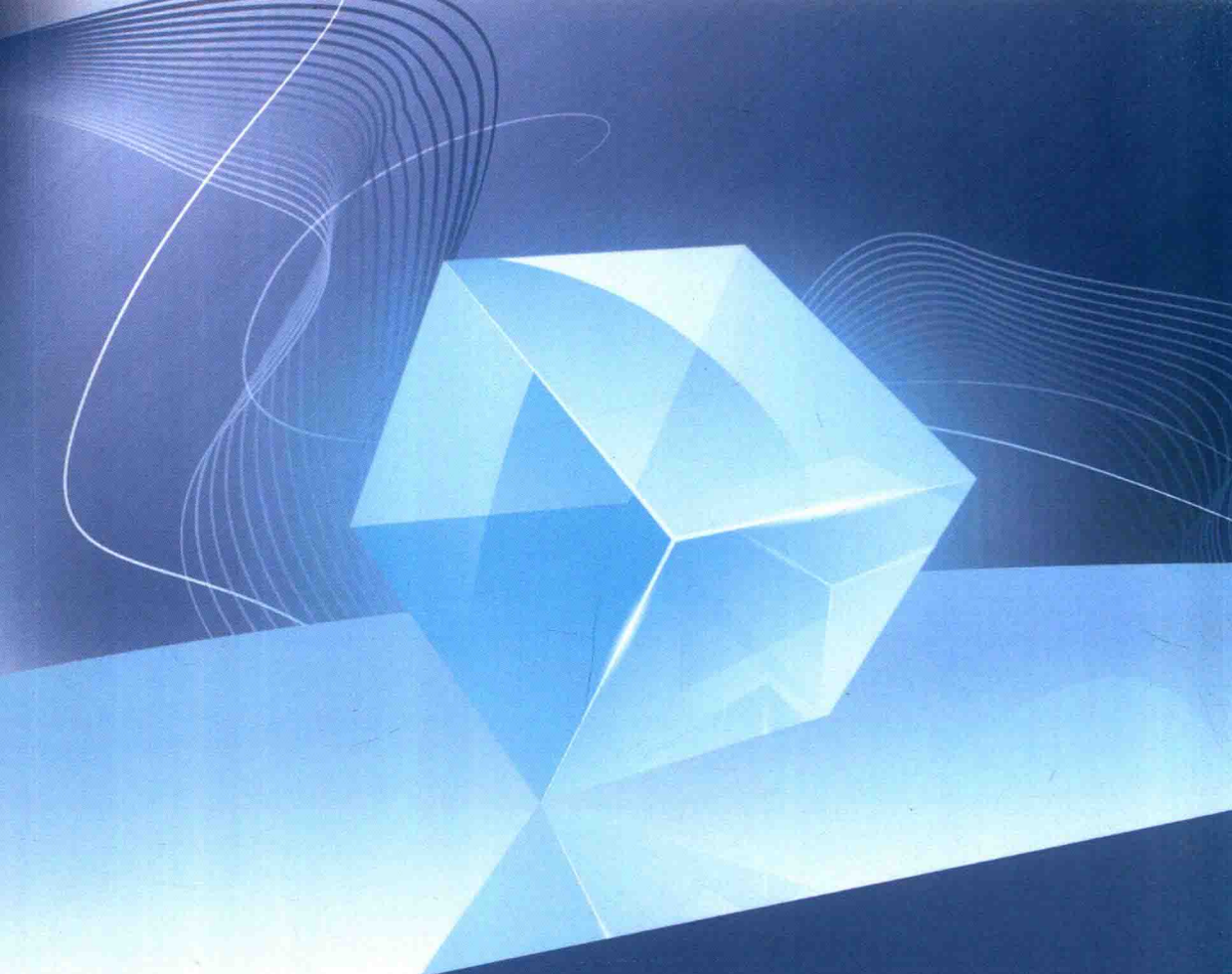




行为经济学视角下的 义务教育均等化研究

XINGWEI JINGJIXUE SHIJIAOXIAXE YIWU JIAOYU JUNDENGHUA YANJIU

何玉梅 [德]乌韦·杜莱克 [德]乔纳森·福肯 [葡]朱莉安娜 著

行为经济学视角下的 义务教育均等化研究

何玉梅 [德]乌韦·杜莱克 [德]乔纳森·福肯 [葡]朱莉安娜 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

• 南京 •

图书在版编目(CIP)数据

行为经济学视角下的义务教育均等化研究/ 何玉梅等著. —南京:东南大学出版社, 2017. 2

ISBN 978-7-5641-6990-9

I. ①行… II. ①何… III. ①义务教育—研究—中国
IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322957 号

行为经济学视角下的义务教育均等化研究

出版发行	东南大学出版社		
社 址	南京市四牌楼 2 号	邮编	210096
出 版 人	江建中		
网 址	http://www.seupress.com		
电子邮箱	press@seupress.com		
经 销	全国各地新华书店		
印 刷	虎彩印艺股份有限公司		
开 本	700mm×1000mm 1/16		
印 张	10.25		
字 数	178 千		
版 次	2017 年 2 月第 1 版		
印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-6990-9		
定 价	28.00 元		

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

前言

Preface

在中国,义务教育作为一项重要的教育权利立法,到2016年已经整整30年了。30年回首来时路,用“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”这句话来描述我国义务教育普及和均等化的过程,再恰当不过。

根据我国的《义务教育法》,义务教育具有三个方面的特征:公益性、统一性和义务性。我国提出了国家中长期教育改革和规划的目标,希望到2020年义务教育实现“全面提高普及水平,全面提高教育质量,基本实现区域内均衡发展”,并把均衡发展作为义务教育的战略性任务。最新的统计数据表明^①,我国学前教育毛入学率为75%,小学净入学率为99.9%,初中毛入学率为104%,这说明我国九年义务教育的普及率已经超过世界高收入国家的平均水平。但要实现义务教育的“均衡”目标,从中央政府到地方部门,从学校到老师和家长,都深感无力。现实的状况是,教育资源在城乡、区域和社会群体之间的分布不均状况没有得到根本性改变,在一些大型城市制度性歧视依然存在,择校和“学区房”的问题重重,出身决定一生命运的隐忧困扰着弱势群体的家庭。

在经济学的教科书里,均衡是市场出清时的完美状态。在现实社会中,无论是价格均衡,还是资源配置均衡,都是一个很难达到的状态,即使能达到,也常常是稍纵即逝。如何兼顾教育的公平和效率?作为一项公益性事业,义务教育究竟有没有可能实现从数量均衡到质量均衡?如果有,在中国这样一个户籍制度依然存在、城乡差别较大的转型经济国家里,什么路径是较为稳妥而有效的?除了政府这只看得见的手发挥作用以外,如何借助市场的力量,引导发达地区、优势群体以及普罗大众自觉自愿地为义务教育“均等化”作出努力?

教育的公平和均衡,是教育的理想境界,也是世界上每个国家都要面临的

^① 数据来源:《2015年全国教育事业统计公报》。

难题。以美国为例,1965年美国实行平权教育运动,后续的“美国援教”计划(Teach for America)、特许学校体系 KIPP(Knowledge Is The Power Program)、布什在2002年初签署实施的《不让一个儿童掉队法》(No Child Left Behind Act)以及奥巴马政府推动的“解除特许学校数量限制”计划。在这些“平权”运动中,政府试图通过政策手段促进教育公平、提高教育质量,但有证据表明,在过去十年,美国教育机会不平等日益加剧,而且已经影响到了社会阶层的流动。OECD发布的PISA^①测试(阅读、数学和科学)表明,美国基础教育的质量低于一般水平。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨教授在《不平等的代价》一书中,表达了对美国教育机会不平等的忧虑。当然,世界上一些国家有着令人羡慕的教育,他们似乎找到了通向教育均衡的途径。例如芬兰,在这个北欧国家,教育均等化的意识深入人心,其基础教育的质量也令世界瞩目。在历年的PISA测试中,芬兰的表现一直稳居世界前列。

观察其他国家和社会的历史发展,经过比较分析可以了解各国为推动教育均等化所做的努力和选择的路径,但要真正把握其中的发展逻辑,尤其归纳出普适性的一般性规律,还需要借助严密逻辑体系,通过建立理论框架,使用科学的研究方法,提出假设、用实证数据验证假设,得出有建设性的政策建议。

本书的逻辑主线是义务教育均等化的“what-why-how”,沿着从概念、问题、假设、证据以及结论和观点的思路展开。本书共五章,主要内容概括如下:

第一章介绍了义务教育均等化的含义,从我国义务教育的现状出发,结合目前的相关学术研究,探讨从不同视角研究义务教育均等化的学术价值和现实意义;回顾了我国义务教育均等化的历史过程,分析了政策演变的内在逻辑;分析了我国义务教育均等化过程中存在的问题。

第二章介绍了行为经济学的起源和发展,讨论了行为经济学在教育领域的应用研究,着重介绍运用实验经济学的方法来研究教育机会、教育过程和教育结果的平等问题。

第三章讨论了身份认同的定义以及与身份认同相关的行为经济学研究,通过一个劳动力市场博弈行为实验,研究了中国户籍制度对身份认同和行为决策

^① PISA(Program for International Student Assessment),即国际学生评估项目的缩写,是一项OECD组织进行的三年一次的学生能力国际评估项目。主要对接近完成基础教育的15岁学生进行测试,主要评估阅读素养、数学素养及科学素养三个方面的知识 with 技能。

的影响,进而分析农民工随迁子女的身份认同和义务教育状况。最后,通过一个平权运动实验,分析了教育均等化政策对教育投入和绩效的影响。

第四章介绍了同伴效应及其相关研究在教育领域的进展,分析了同伴效应、身份认同和群分效应对教育机会、过程和结果的影响,并从同伴效应视角探讨了教育政策的理论和实践;通过一个简单的同伴效应实验,分析当身份认同与同伴效应同时存在的情况下对教育结果的影响。

第五章探讨了互联网科技与教育的融合对促进义务教育均等化、实现教育公平和均衡的重要作用,分析了世界各国促进义务教育均等化的路径和政策,对未来教育的发展趋势进行了展望。

本书的理论框架建立在行为经济学的基础之上,运用了实验经济学、计量经济学和案例研究的方法,注重逻辑推理和实证研究,这是本书区别于其他研究义务教育问题的学术著作的地方,也为今后该方向的后续研究提供了有益的探索。

本书是国际学术合作的成果,作者中有三位外国学者,本书所涉及的行为经济学理论和实验研究均来自与他们的合作。一位是来自澳大利亚昆士兰科技大学的乌韦·杜莱克教授,另外两位是乌韦·杜莱克教授的学生,他们分别是乔纳森·福肯博士(现在欧洲委员会比利时研究部工作)和学者朱莉安娜(乌韦·杜莱克教授的博士后)。乌韦·杜莱克教授和乔纳森·福肯博士都是德国人,在与他们的合作中,我学习到了很多除了学术以外的东西——严谨、认真的工作作风和精益求精的专业态度。

囿于能力与时间因素,本书内容不可避免地存在疏忽与不当之处,恳请读者不吝赐教,在此,还要感谢东南大学经济管理学院张向阳副教授,她为我们的研究提供了很多帮助和支持;感谢东南大学经济管理学院的孙燕青、李楠、陈斐倩、蔡清华、陈至人、朱航泽、王书言、罗诗然、陈琪、张雅薇等同学,他们有些在行为实验过程中担任了实验助理的工作,有些帮助我做问卷调查、收集和整理数据;感谢澳大利亚昆士兰科技大学对本书涉及的实验研究提供了支持。

本书是教育部人文社会科学研究项目“农民工随迁子女的身份认同、同伴效应与义务教育均等化:基于行为实验的研究”(11YJCZH055)的研究成果,也得到了东南大学基本科研业务费(3214001502)对本研究的资助。在此一并致谢。

目 录

Contents

第一章 义务教育均等化的含义	1
一、教育不平等的起源	1
(一) 教育平等和教育公平	2
(二) 教育不平等的类型	3
二、义务教育均等化的内涵和特点	4
(一) 义务教育的经济属性和供给主体	4
(二) 义务教育均等化的内涵	6
(三) 义务教育均等化的评价指标	8
(四) 义务教育均等化实现途径的理论探讨	11
三、义务教育的历史沿革和政策演变逻辑	13
(一) 我国义务教育的历史沿革	13
(二) 我国义务教育的发展状况	14
(三) 我国义务教育均等化的政策演变	17
(四) 我国义务教育均等化存在的问题	21
总结	30
第二章 行为经济学在教育领域的应用	31
一、行为经济学的起源和发展	31
(一) 修正新古典的经济人理性假设	32
(二) 超越新古典经济学的分析框架	34
(三) 构建开放的理论体系和实证方法	35
二、教育问题的研究及行为经济学的应用	37

(一) 教育投入的行为经济学解释	39
(二) 教育过程和结果的行为经济学解释	42
(三) 教育政策的行为经济学基础	45
总结	47
 第三章 身份认同与义务教育均等化	49
一、身份认同的界定	50
二、身份认同的行为经济学实验	52
(一) 歧视和身份认同	52
(二) 劳动力市场的户口制度	54
(三) 基于户口制度的身份认同实验	56
三、农民工随迁子女的身份认同	68
(一) 相关研究进展	71
(二) 关于农民工随迁子女义务教育阶段学习状况的调查	75
(三) 结语	79
四、平权行动:教育均等化过程的干预政策	79
(一) 平权行动的背景	79
(二) 平权行动的教育影响:实验经济学的证据	81
总结	94
 第四章 同伴效应与义务教育均等化	96
一、同伴效应及其相关研究	96
(一) 同伴效应的概念	96
(二) 同伴效应研究在教育领域的进展	98
(三) 身份认同、同伴效应和群分效应	102
(四) 基于同伴效应的公共政策分析	106
二、一个简单的身份认同和同伴效应的行为实验	111
(一) 计量模型的设定和变量说明	111
(二) 回归结果及实证分析	112

总结	115
第五章 互联网教育与教育公平	117
一、“互联网+”对教育的影响	117
(一) 互联网教育的特点	118
(二) 互联网教育使义务教育均等化成为可能	124
(三) 大力发展互联网教育,促进教育公平和传统教育变革	126
二、探索义务教育均衡发展之路	127
(一) 义务教育均等化的可行路径	127
(二) 世界各国促进义务教育均衡发展的经验	129
三、面向未来的教育	134
总结	136
附录 调查问卷	139
参考文献	141

第一章 义务教育均等化的含义

真正的教育,无论内容如何,都最倾向于让人与人之间的关系更文明、更人性。

——柏拉图

一个普遍的共识是,教育的命运与社会的命运总是紧密纠缠在一起。

——德里达

一、教育不平等的起源

教育随着人类社会的产生而产生,是促进人类文明进化的重要活动,与人类社会的发展共始终。因此,教育的不平等,究其根本源于人类社会的不平等。孔子在《论语·季氏》中提出:“丘也闻有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾”。孔子所言的“不均”产生的前提是“有国有家者”,指的就是与其他人之间存在关系互动的社会人。法国启蒙思想家卢梭在《论人类社会不平等的起源和基础》中写道:“人与人之间的差异在自然状态中必定比在社会状态中小得多,而制度的不平等则大大地加深了人类自然的不平等。”卢梭认为,以自然状态为参照,不平等是在社会状态下产生的。在人类文明的进化过程中,人与人之间交往时相互评论的“意见”和“希望被尊重”心性的发展是不平等的基础。孔子与卢梭这两位东西方思想家对不平等起源的看法,有着不谋而合的一致性。

自然的不平等涉及因起始条件不同所获利益不同,而社会不平等是指与利益有关的权利的不同。在社会中不平等是如此常见,而且人类文明的进化并不能完全消除不平等,那么为什么人们还要追求教育平等呢?

(一) 教育平等和教育公平

在了解什么是教育平等之前,首先应该明确平等的含义。法国的《人权宣言》把“平等”定义为“人人能够享有相同的权利”。美国图书协会把“平等”定义为每个人都有同等的机会和权利获取在一个公平的环境里可得的沟通渠道和信息来源。我国的《辞海》对于“平等”的定义是这样的:“平等是人们在社会上处于同等的地位,在政治、经济、文化等各方面享有同等的权利。”联合国在1948年12月通过的《世界人权宣言》的第一条就是“人人生而自由,在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心,并应以兄弟关系的精神相对待”。这里的“平等”指的是《世界人权宣言》所提及的权利:“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。并且不得因一人所属的国家或领土的政治的、行政的或者国际的地位之不同而有所区别,无论该领土是独立领土、托管领土、非自治领土或者处于其他任何主权受限制的情况之下。”

2 自然状态下的人有着天然的差异,自然不平等是不能选择的,也无法进行价值判断。社会不平等其实是一种权利的不平等,不但涉及利益分配,还涉及道德判断。那么,人类社会如果要追求社会平等,应该遵循怎样的原则来判断哪些是应该的,哪些是不应该的呢?早在古希腊时期,亚里士多德就把平等分为两种类型,一种是在数量或大小上与人相同的平等;另一种是与价值或才能成比例的平等。后来的哲学家在亚里士多德的基础上进一步明确了平等的这两个原则,即平等的绝对原则和比例原则。在回答什么是被认可的差别方面,以罗尔斯为代表的哲学家作出了贡献。罗尔斯在他的《正义论》中提出了平等原则,“每个人因其基本贡献完全平等而应享有完全平等的基本权利(完全平等),因其具体贡献不平等而应享有相应不平等的非基本权利(比例平等)”,他认为在基本权利如人权、受教育权等方面应该人人平等,而在非基本权利上面,应该根据贡献的大小决定分配的比例,而不是平等分配非基本权利。就基本权利分配原则与非基本权利分配原则的关系方面,他的观点是基本权利分配原则应该优于非基本权利分配原则,也就是说,当人的基本权利(如生命权、自由权、基本受教育权等)与非基本权利(如财产权、经济收益权等)发生冲突的时候,后者要让位于前者。

在教育领域,综合借鉴先哲们的“平等”思想,不难发现社会共识中的教育

平等基本上指的是教育机会和权利的平等。教育是一个促进知识、技能、价值观和道德观念的学习和获得的过程。教育不平等是相对于教育平等而言的。教育平等主要是社会中每个人都在法律上享有受教育的同等权利,不受生理、地域、种族、政治、经济、社会地位、信仰及性别等差异的限制。

教育平等(equality)的概念很容易与教育公平(equity)的概念相混,很多人甚至不将两者区分加以混用。事实上,两者的概念和侧重点还是有一定差异的。教育平等强调的是给定一个公平或资源均匀分布的环境下,每个人享有法律上的受教育的机会和权利。教育平等的概念中弱化了价值判断的问题,更多突出的是个人选择的自由和机会,是一个自下而上的概念。

教育公平强调公平正义的价值观,倡导对社会中的弱势群体进行补偿和援助,使得弱势群体也具有同等的机会和权利接受教育。教育平等强调的受教育的机会和权利。2007年经济合作与发展组织(OECD)发布了一个教育政策指导性文件,文件中所指的教育公平有两层含义:第一层含义是公正(fairness),是要保证性别、社会经济地位和种族等个人和社会因素不妨碍人达到其能力所允许的教育高度;第二层含义是覆盖(inclusion),就是要保证所有的人都受到基本的、最低标准的教育。例如,文件规定:“每个人都应该能够读、写和做简单的算术。”根据教育公平的这个定义,可以看出 OECD 所要强调的是消除歧视,创造一个公平的教育环境,同时要让基础教育普及到每个人。因此,教育公平更多是一种社会价值观取向下的资源配置,体现的是自上而下的思维。

认识到教育平等和教育公平在概念上的差异,有助于进一步理解教育不平等的来源和类型。

(二) 教育不平等的类型

卢梭认为人类社会的不平等主要有两种类型,一是“自然或生理上的不平等”,他说,“这种不平等是自然确立的,包括年龄、健康、体力、智力或精神素质方面的不平等”;另外一种不平等是“伦理或政治的不平等”,他认为第二种不平等依赖于人们之间的某种契约,是一种“被认为”的不平等。从卢梭对“不平等”根源的界定出发,可以帮助我们厘清教育不平等的来源和特点。

在现实社会中,由于教育活动本身具有复杂性和多样性的特点,教育不平等

的来源很多,但如果按照卢梭的思路来分析,也可以大体分为两种类型:一是由自然禀赋决定的教育不平等,二是由社会契约和人际交往确立的教育不平等。如果按照这个标准来分类,中国目前存在的教育不平等两类兼有,引起社会关注的主要是第二种教育不平等。例如,由于户籍制度所导致的进城务工人员子女^①与城市居民子女在入学机会和享受城市教育福利方面的不平等;地区差异造成的落后地区与发达地区之间在师资水平、设施配置以及教育水平上的不均等;在行政垄断和政府管制下的公立学校和民办学校之间在获取教育资源方面的不平等;收入差距较大的城市精英群体与弱势群体之间在获得优质教育资源上的不平等。

如果按照教育活动的产生、过程和结果来划分,教育不平等又可以分为以下三种类型:第一种,教育机会不平等,是指由于个体在性别、种族、信仰和经济地位等初始条件的不同而获得的受教育机会不同。例如,在中国,由于户籍制度所产生的身份差异导致农民工随迁子女在城市享受优质教育资源方面与城市居民子女有很大差距;在美国相当长的历史时期,黑人学生为主的社区学校获得的政府教育经费低于白人学生为主的学校。第二种,教育过程的不平等,主要是指在教育活动的过程中,给不同的受教育个体不同的对待,这种对待通常含有歧视的成分在其中。例如,学校老师用不同的态度对待不同家庭背景的学生,或者对成绩不好的学生采取歧视的态度。第三种,教育结果的不平等,教育结果通常是指以学业成绩、个体发展目标的实现为衡量的结果。教育结果的不平等是实质上的不平等。若对于背景和能力相同的个体而言,教育结果的不平等就意味着这些个体所获得学业成绩有所差异。按照教育的动态过程对教育不平等进行的划分,有助于从系统解决教育不平等的问题,从整体上把握促进教育均等化发展的路径。

二、义务教育均等化的内涵和特点

(一) 义务教育的经济属性和供给主体

根据 1986 年 4 月制定通过和 2006 年 6 月修订的《中华人民共和国义务教

^① 进城务工人员子女指在城市里居住和工作的农村户籍家庭的子女,也叫农民工子女。

育法》(以下简称《义务教育法》)规定,义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。实施义务教育,不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。义务教育具有普及性、强制性和公益性三大本质特征。首先,和其他层次的教育不同,义务教育普及全国的每个家庭,即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。其次,义务教育强制性是指义务教育是以法律保障的,公民必须接受的基本教育。义务是一种承诺,是指主体所承担的不可撤销、也不可转让的法律责任。其强制性包含对适龄儿童必须接受义务教育的强制性,对家长、学校和政府的必须履行义务教育责任的法律强制性。公益性是指义务教育是不以营利为目的的公共事业,在免除学费的基础上,对农村而言,从2006年到2007年全部免除学费、杂费;对城市而言,从2008年秋季学期开始,在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费。2015年国家规定教科书价格“按照微利原则确定”。

从义务教育的本质特征来看,义务教育具有非排他性的经济特性,属于公共品的范畴,但是如果考虑公共教育资源的质量差别、地区差异等因素时,义务教育又具有一定程度的竞争性。在公共财政理论中,义务教育被认为是一种“准公共品”。Buchanan(1965)、Stiglitz(1971)等人认为,不同时具有非竞争性和非排他性的产品就是准公共品。根据植草益(1992)的研究,准公共品可按竞争性和排他性的强弱进行划分。因此,义务教育属于一种非排他、有一定竞争性的准公共品。

关于准公共品的供给,由于兼有公共品和私人品的特征,可能面临“市场失灵”和“政府失灵”的双重困境。较多的学者认为准公共品应当由政府出面,采取直接供给或者对生产者加以补偿的间接供给方式(曲创、臧旭恒,2004;李郁芳,2005)。另一些学者认为,由于存在政府决策失效、公共预算扩张、公共品供给低效以及寻租等“政府失灵”问题,为政府以外的市场供给提供了可能(张维迎,1996;陈武平,2000)。另外,根据对非营利组织的研究与实践发现,作为准公共品的供给者,非营利组织也存在着诸如慈善不足、业余主义等“志愿失灵”问题,因而政府和非营利组织可以根据组织特征上的互补性,建立合作关系,共

同完成准公共品的供给(Salamon, 1994)。当供给主体是非营利性民间公益组织时,“搭便车”和非排他问题不再成为准公共品供给的制约因素(王廷惠, 2006)。

学术界对准公共品的研究,为我们深入理解义务教育的有效供给提供了思路。事实上,世界各国提供义务教育的主体主要是政府、非营利组织或者二者的结合。我国在经济转型初期阶段出现的大量农民工子弟学校,主要由个人或民间组织出资,通过收取学费或捐助资金来维持学校运行,都是不符合义务教育的公共品特性的,这些农民工子弟学校必然会出现供给不足、效率低下的问题。因此,我国义务教育回归公益性,定位为无偿供给的公共产品,供给的主体理应是政府,由政府提供、配置和管理义务教育的资源,才能根本解决义务教育供给不足的问题。

(二) 义务教育均等化的内涵

一般来说,“均等”是指公平和均衡。均等化则是一个动态的概念,指事物朝着公平和均衡的方向发展和变化。

2007年党的“十七大”报告中提出要实现基本公共服务均等化。基本公共服务均等化是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务,是人们生存和发展最基本的条件的均等。义务教育是基本公共服务的主要内容之一。党的“十七大”报告指出,坚持均等发展,促进教育公平,不仅是国家的基本政策,也是构建社会主义和谐社会的要求,是一项全局性、战略性的任务,也是我国教育改革发展坚定不移的追求目标。2010年,根据党的“十七大”关于“优先发展教育,建设人力资源强国”的战略部署,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)中提出,均衡发展是义务教育的战略性任务。因此,在我国现有的政策导向和价值体系下,义务教育均等化的内涵是政府通过制定政策和设计制度,有效配置教育资源,按照公共性、普及性和基础性要求,促进义务教育的均等发展,建设公平、和谐发展的教育,向全体社会成员提供相对平等的受教育机会和条件,实现教育过程和结果的相对均等。

具体来看,义务教育均等化的内涵可以分为三个层次来理解:首先,义务教

育的对象是全体社会成员,确保每个社会公民有权接受相对均等的义务教育,不因户籍、身份和地域等原因产生很大差距。我国现阶段义务教育的突出矛盾是城乡、地域、学校和群体之间的教育资源分配不均。户籍制度造成的城乡差别和身份歧视,是农民工群体难以融入城市生活的主要原因,其随迁子女的义务教育也受到不同程度的影响。尽管修订后的《义务教育法》强调了对非户籍所在地,特别是流动人口子女接受义务教育的问题,确定了流动人口子女居住地人民政府要为他们提供平等接受义务教育的条件,要求教育部门简化优化随迁子女入学流程和证明要求,要求学校按照“一人一籍、籍随人走”原则对随迁子女实行混合编班和统一管理,促进随迁子女融入学校和城市生活^①,但在实际操作当中,还有很多问题需要解决,让随迁子女与城市居民子女享受同等的教育资源尚待时日。

其次,义务教育发展的目标是实现教育机会的公平、教育过程的均衡发展和教育结果的相对均等,最终达到通过教育促进人的全面发展和社会进步的目的。义务教育目标的实现是一个循序渐进、动态发展的过程,不是一蹴而就的。义务教育发展是与经济发展阶段相适应的,而且受到政策、法律和社会制度的影响。翟博(2008)认为教育发展的目标是阶段性的,可以把义务教育均等化的目标分为四个阶段实现:第一个阶段:低水平均衡阶段。也就是普及义务教育阶段,这个阶段主要是以追求教育机会的均等为目的,让每一个适龄儿童都能享有受教育的权利和均等的受教育机会。第二个阶段:初级均衡阶段。这个阶段主要是以追求教育资源合理均衡配置为目的,确保教育资源在区域间、城乡间、校际间、群体间的均等配置,保障受教育群体和个体的权利平等、机会均等、受教育条件的均等。第三个阶段:高级均衡阶段。这个阶段的主要任务是深化学校教育改革,加强学校教育内部建设,追求教育质量的均等。教育质量的均衡,就是要以人的培养和发展为目标,办出学校特色,促使学生全面发展,充分尊重学生的差异和个性,让每个学生最大限度地发挥自己的特长和学习潜能。第四个阶段:高水平均衡阶段。这个阶段是基础教育均衡的理想阶段,其重要的标志是:国家经济社会高速发展,进入现代化的理想阶段,人民生活水平大大

^① 见《教育部办公厅关于做好2016年城市义务教育招生入学工作的通知》。

提高,进入了真正意义上的全面建设的小康社会,整个社会确立了现代教育理念,以人为本的社会发展观、教育发展观深入人心,教育资源极大丰富,区域之间、城乡之间、学校之间和不同受教育群体之间的差别极大缩小,教育资源在社会和学校得到了合理优化的配置,每一个学生都能接受相对均等的教育,每个学生都能最大限度地发挥自己的特长和学习潜能,每个学生都能获得学业成功的平等机会。翟博(2008)的教育均衡论涉及义务教育均等化的阶段性目标,提出我国要根据经济发展阶段,明确与国家或地区发展相适应的义务教育均等化目标。翟博的教育均衡论较为全面地概括了义务教育均等化的发展路径,提出我国要制定与国家或地区经济发展阶段相适应的义务教育均等化目标,遵循从基本均衡走向全面均衡,从低水平均衡走向高水平均衡的发展规律。他的这一思想和其他学者的研究对我国教育发展战略目标的制定具有很强的指导意义。

第三,义务教育均等化本质上是在教育公平思想和教育平等原则下合理配置教育资源以达到教育和谐、均衡发展的状态。从经济学的角度看,均衡是一种供需平衡、市场出清的状态。对于义务教育这种准公共品来说,依靠市场机制会造成供给不足和贫富不均的不公平结果,必须要以政府这只看得见的手为主进行资源配置。《教育规划纲要》中提出,义务教育均等化的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。教育公平的主要责任在政府,全社会要共同促进教育公平。明确政府在义务教育中的责任和主体作用,是实现义务教育均等化的关键。

(三) 义务教育均等化的评价指标

国际上关于义务教育发展的评价指标是在教育发展指标体系的总框架之下的,例如联合国教科文组织(UNESCO)确定的世界教育指标体系和全民教育指标 EDI、世界经济合作与发展组织(OECD)教育发展指标。鉴于中国目前的经济发展速度和《教育规划纲要》确定的教育发展目标,我们以 2011 年 OECD 教育体系指标^①(The Indicators of Education Systems, INES)作为衡量我国义务教育发展水平的主要参考。INES 指标体系从教育主体、教育资源投入、教育

^① 参见 <http://www.oecd.org/>, 相关内容。