

袁振国 主编

中国教育 政策评论 2017

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

2017

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 李 东
责任编辑 王晶晶
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2017 / 袁振国主编. —北京:
教育科学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5191-1388-9

I. ①中… II. ①袁… III. ①教育政策—研究—中国
—2017 IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 018654 号

中国教育政策评论 2017

ZHONGGUO JIAOYU ZHENGCE PINGLUN 2017

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	010-64989363
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 北京玺诚印务有限公司

开 本 156 毫米×230 毫米 16 开

印 张 11.75

字 数 175 千

版 次 2018 年 1 月第 1 版

印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

中国教育政策评论 2017

主 编：袁振国

编 委：范国睿 黄忠敬 吴遵民
周 彬 朱益明

地 址：上海市中山北路3663号华东师范大学教育学部

邮 编：200062

电 话：021-62232248

电子邮件：zjhuang@dedu.ecnu.edu.cn

目 录

学校管理与教育公平

审视学校内部公平的三个维度/张 熙 2

学校内部公平：身体的生成与诉说 /杨九诠 15

集团化办学“资源走校”制下的教育公平思考与探索/

余锦团 王平波 35

课程与教学中的教育公平

课堂教学公平的意蕴/冯建军 雷晓庆 48

督导评估中的教育公平

论高考改革中的教育公平/刘志军 王振存 64

增值评价：聚焦学校内部公平的一种追求

——以杭州市江干区学业水平五级增量评价为例 /

费 蔚 77

反思校内督导制的教育公平问题 /钱 澜 92



学校内部公平研究方法

学校内部公平研究的三种范式/黄忠敬 104

义务教育阶段学校内部公平的指数研究

——基于学生、家长、教师的调查分析/

李学良 杨小微 114

学校内部公平案例分享

基础教育阶段教育不公平现象之“透视”与思考/刘国华 134

教育公平是学校文化的重要价值取向/刘伦斌 141

创新学校内部管理 追求高质量教育公平

——上海市静安区第一中心小学的实践探索/张 敏 149

初中生眼中的家庭作业公平问题研究

——以 S 市市区为例/冯 杰 157

学校管理与教育公平

审视学校内部公平的三个维度

【摘要】随着基础教育改革的深入，教育公平逐渐由政策走向实践，出现了三种推进模式，即扩优供给模式（ $1+1>2$ ）、连续供给模式（ $6+3>9$ ）和加速供给模式（ $1\times N>N$ ），三种推进模式对学校教育提出了不同的挑战。学校内部公平正是在这样一个背景下产生的热点问题，具有历史性和综合性，当前突出表现为从分数到素养、从要求到支持、从标准到境界三个维度。文章还进一步讨论了多元格局下的学校形态、学校优势和以科学工具精准促进发展的问题。

【关键词】学校内部公平 学校形态

关于教育公平的讨论由来已久，哲学家、教育家、经济学家和社会学家都发表过不同的见解，古代哲学家更强调“恰当”，现代学者多强调“应得”，可见，教育公平总是历史阶段的产物，在不同时代有不同的特征和时代命题。十余年来教育公平渐渐成为我国教育研究的热点领域^[1]，随着教育的不断推进，有关教育公平的讨论重心有所变化，逐渐从关注城乡、区域的公平转向关注学校内部的教育公平。那么，学校内部教育公平问题究竟是在什么背景下产

生的?对学校内部教育公平问题应从什么角度审视,应着力把握哪些关键节点?这些都是值得进一步讨论和研究的问题。

一、对学校内部公平进行讨论的政策背景

教育公平是一个与政策和阶段性特征有密切联系的命题,离开政策讲公平,离开阶段性特征讲公平,都是讲不清楚的。

1. 教育公平:从政策到实践

教育公平是社会公平的重要基础,推进教育公平的主要责任在政府。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》就明确提出要把促进公平作为国家的基本教育政策。为深入推进义务教育均衡发展,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出,到2015年,全国实现基本均衡的县(市、区)比例达到65%;到2020年,实现基本均衡的县(市、区)比例达到95%。2012年,教育部发布了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,提出从县域内义务教育校际均衡状况、县级人民政府推进义务教育均衡发展工作评估指标、公众对本县义务教育均衡发展满意度等方面进行评估和国家验收,具体指标涉及入学机会、保障机制、教师队伍建设和质量与管理等方面。各省份按照上述政策文件要求,把义务教育的均衡发展作为当前推进教育公平的重中之重,提出要不断扩大优质教育资源总量,提供更加丰富的优质教育,更好地满足人民群众接受高质量教育的需求。在十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》发布后,深化教育领域综合改革成为我国教育事业的一项中心任务,各地陆续出台了一系列深化基础教育综合改革的政策、措施。

以北京为例,北京主要采取了“增量推进,存量盘活”的方式推进教育公平,制定教育综合改革时间表和路线图,提速规划“北京教育新地图”,扩大区域优质教育资源的覆盖面,努力扩大优质学校的服务半径和优质学位的供给总量,实现优质教育资源总量的增加和基础教育质量的总体提升,使每一个学生平等地享有接受优质教育的机会。具体有三种做法。

(1) 名校办分校模式。截止到2015年,名校办分校(含一校多



址)输出校共计 99 所,承办或整合了全市 217 所相对薄弱学校。其中城六区名校办分校(含一校多址)输出校 88 所,承办或整合了城六区 149 所和远郊区 55 所薄弱学校(校区、校址)。在名校办分校模式的推动下,薄弱学校与优质资源输出校实现了在课程资源和人力资源上的共享,推动了学生活动的交流与融通,促进了学校文化的相互传递与影响。通过名校的带动和引领,一大批薄弱学校的办学理念和办学水平得到迅速提升,迸发出新的生机与活力。

(2) 一贯制学校模式。积极探索办学机制的改革与创新,积极扶持一贯制学校的发展。2014 年与 2013 年相比,新增九年一贯制学校 11 所、十二年一贯制学校 9 所,以相对优质的初中学校带动小学发展。

(3) 教科研部门与中小学联动发展模式。市、区教科研部门与学校结盟,以一线兼课、师傅带徒、名师工作室、上示范课和输出管理等方式全面支持学校发展;通过高校直接举办附中、附小等形式鼓励高校支持基础教育发展;通过政府购买服务支持中小学发展,引进外教参与中小学英语教学改革。

这些措施都扩大了优质教育资源的辐射范围,促进了教育资源布局和优化,首都基础教育新地图初步形成。更重要的是,优质资源在不同层次的学校间流动,带来了校内变化:小到将学生校服调整为同一种颜色,大到课程共享以及作业辅导、学生活动等日常教育教学管理行为,学校内教育资源配置更加多样和均衡。

2. 三种模式对学校教育的挑战

上述三种做法实际上代表了当前推进教育公平的三种基本模式。

一是扩优供给模式: $1+1>2$ 。这主要是指突破校际限制,让优质教育资源的效应最大化,学区制、集团或集群办学、深度联盟、名校办分校等多种模式,推进校际横向联合,扩大重组优质教育资源,最终实现 $1+1>2$ 。

二是连续供给模式: $6+3>9$ 。这主要是指打造“育人全链条”,按照人才成长规律,整体设计和规划教育,整合学段、贯通培养成为纵向扩展优质资源的新形态。新九年一贯制是这一模式的主要方式,最终目的是实现 $6+3>9$ 。

三是加速供给模式: $1\times N>N$ 。这主要是指借助高校、教科研部门的科研力量,引领、支持中小学的建设,最终实现优质加速发展。

事实上,三种推进路径对学校教育提出了不同挑战。以名校办分校模式为例,该模式最早出现在20世纪80年代,随着区域教育均衡化发展的不断推进,名校办分校的模式再一次得到重视,成为促进教育公平的重要举措。名校办分校是以政府为主导的模式,被老百姓戏称为“政府做媒,学校联姻”。归结起来,名校办分校大致可以分为两种模式。一种是在远郊区县新建校成立分校。名校与分校间通过派骨干教师到对方学校挂职、听课,参加对方的教科研活动,通过名师带徒、网上交流等形式展开全方位合作。另一种则是在原有普通学校基础上改建,即名校向分校输入教育品牌及教学管理,分校负责提供校舍、教学设备等硬件设施。

名校办分校的优势是显而易见的,最大的好处是起点高、见效快,如果办得好,可以使优质教育资源迅速扩大,在短期内满足居民的教育需求。但是,分校的建设绝不仅仅是硬件的建设,还应该是办学理念、学校文化的建设。特别是办学价值观的形成,实际上是通过名校办分校,输出了优秀的办学思想,这不是简单挂牌所能解决的,分校的发展是漫长的积累和探索过程。学校发展有其固有的规律,一味靠外在政策推动,靠教育行政部门的“全力打造”,有时候会适得其反,弄不好还会掀起新一轮的教育竞争。有学者甚至认为办分校的形式“剥夺”了一所独立学校存在的价值。^[2]

实际上,每所学校都有其独特的发展历史和特点,无论是优质校还是薄弱校,都有其独特的社会、经济和历史背景,又有其固有的办学文化与传统。一所学校之所以能够成为名校,绝不是一朝一夕的事情,“天时、地利、人和”,缺一不可。“天时”指教育政策、办学方向,“地利”指社区环境、周边资源,“人和”则指管理能力、师资水平等。可以讲,名校办分校模式主要面临的挑战是内部造血还是外部扶持的问题,或者说内外如何共济的问题。

一贯制学校模式可以理解为对现行学制的一种调整。我们知道,学制是一个国家教育制度的重要组成部分,它规定了各个教育阶段的性质、任务、入学条件、修业年限以及相互间的衔接和关系,又是制订课程计划和大纲、编制教材、确定教法乃至设计各级各类学校的规模和布局等重大问题的重要依据。一贯制学校模式面临的挑战主要是学校如何发挥内部效益的问题。



教科研部门与中小学联动发展模式则主要强调以科学研究的力量实现学校发展方式的转变,表现为重视“新”要素及结构重组。

由此可见,在推进教育公平的过程中有很多新的问题值得讨论,原有的教育结构与实践依旧存在,全新的教育结构与实践正在艰难产生;越来越公平的教育正是在不断的变革中得以呈现的。毫无疑问,美好愿景以怎样的方式实现是一件非常复杂的事情,改革者们必须根据周围世界的变化和自身的变化做出正确的选择,并始终朝这个目标而努力,不断寻求实现愿景的第三条道路^①。^[3]

二、观察学校内部公平的三个维度

教育公平观念最早是从法学的角度提出的。古希腊的哲学家柏拉图在《理想国》一书中就提出了开放自由的教育民主思想,这可以称得上是教育公平思想的雏形。1948年联合国大会通过了《世界人权宣言》,将受教育权确认为一项基本人权,体现了平等的受教育权利的思想。而教育公平从思想到标准或者是作为一个可以测量的指标则经历了一个漫长的过程。

1. 教育公平指数具有历史性和综合性

20世纪60年代,自由主义教育公平观认为每个儿童自出生起就具备不同的天赋能力,保障教育机会是平等地对待每一个儿童的基础。瑞典教育学者胡森(T. Husén)认为,所谓教育机会均等意味着每个人都有受教育的机会,在此基础上更关注到人的差异性,从而促使学生在取得学业成就等方面实现均等。他同时指出,教育机会均等只可能是一种无限接近的目标,永远也不可能完全实现。^[4]可以看出,教育机会均等不仅包含了所有有差异的学生在入学机会方面的均等,还延伸到教育结果均等。英国学者哈尔西(A. H. Halsey)认为教育公平的目标不应该是机会的平等而应该是实际的平等^[4],而科尔曼(J. S. Coleman)的《教育机会均等》报告指出,教育均等的观念应由机会的均等拓展到学

① “第三条道路”是当代社会学中一个特定概念,由著名社会学家吉登斯(A. Giddens)率先提出,他认为,在这个世界上,旧的左派教条已陈旧不堪,新的右派思想苍白无力,第三条道路,即在左派和右派的改革模式之外的一条社会改革之路。

业成就均等^[4]，其内容包括：（1）学校的物质设施，如学校建筑物、实验室、图书馆等的数量和质量；（2）学习条件，如教学条件、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；（3）学校环境人际因素，如教师的能力和教学方法、教师对待学生的态度、师生互动形式等。

罗尔斯（J. B. Rawls）从伦理学角度出发在其经典著作《正义论》中论述了公平原则，他认为公平理论概括起来包括两个层次，即横向公平和纵向公平，这一理论后来被人们广泛应用于教育领域。教育公平的原则由此产生，一是平等性原则，即每个具有相似动机和禀赋的人都应该有大致平等的教育和成就前景，而不应受到出身的影响；二是差异性原则，即向那些天赋较低和处于较不利的社会地位的儿童提供不同的补偿。^[5]

我国的很多学者也对教育公平问题进行了广泛讨论。有的主要对概念进行剖析，比如，有学者认为教育公平是社会公平的组成部分，广义的社会公平包括经济公平、政治公平和教育公平。教育公平包括三个资源配置的原则：一是教育资源配置的平等原则，二是教育资源配置的差异原则，三是教育资源配置的补偿原则。^[6]有的学者对具体问题进行了调研并提出改进建议，比如，有学者关注到随迁子女的受教育问题，来京务工人员随迁子女的学习条件、生活条件差于京籍学生，获得的心理支持较少，对北京的归属感较低。该研究认为在进一步调整政策时应同时兼顾京籍学生和非京籍学生的需求，并将提升教育质量和城市归属感等作为新时期政策的关注点。^[7]

教育公平问题一直是世界各国都十分重视的问题，国内外有很多学者关注公平指标或者公平度的构建。美国每年出版的《教育现况》就介绍了教育公平的四大维度：种族差异、性别差异、社会经济背景差异、地区差异。^[8]《欧盟教育制度的公平性：一套指标体系》中构建了教育背景的不平等、教育过程中存在的不平等、教育自身发展程度和阶段的不平等以及社会与经济对教育影响的不平等四个一级指标和细化的29个三级指标，并对这些指标进行了分析性的解释。^[9]我国学者翟博建立了评价我国基础教育均衡发展情况的机制，同时完成了对基础教育均衡发展的实证分析。^[10]王善迈认为需要将中国教育公平问题置于整个社会环境包括社会经济环境和政治环境下进行分析，而不能只就教育论教



育。应该根据中国所处的社会主义初级阶段的基本国情提出中国教育公平的具體评价指标,即从四个方面进行设计:受教育权和入学机会公平、公共教育资源配置公平、教育质量公平以及群体间教育公平。^[11]此外,邬志辉、安晓敏、周金燕等学者都通过借鉴国际经验构建了自己的公平指数,姚继军、王莹等学者则应用基尼系数、泰尔系数等方法对公平状况进行了实证研究。

从上述研究可以看出,我国关于教育公平的研究首先是着力于受教育机会的公平研究,逐渐发展到教育过程和学业成就的公平。而对公平程度的研究主要是从指标构建或是指标测算方面来分析的,不同学者测算教育公平的指标不一,甚至有些学者只是定性分析了中国教育公平度,此类研究所指向的对象主要是城乡教育问题、教育资源配置问题、教育经费问题。

2. 研究学校内部公平的三个维度

上述教育公平的三种推进模式提示我们,教育公平已经发展到了一个新阶段:从外部资源配置转向学校内部公平;从提供机会转向增加优质资源;从资源分配转向个体感受(实际获得)。尽管以“教育公平”为主题的论文很多,但以“学校内部公平”为主题的论文却寥寥,大约有5篇^①。学者们尽管不以“学校内部公平”为主题,却对该领域保持着持续的关注,比较重视对个体或弱势群体(特殊群体)的关注;关注教学课程的公平性、因材施教的具体方法、分班排课等因素对学生的影响。但有关学校内部公平的指标研究比较少,比较典型的有两类。一是关于学校内部资源配置的讨论,比如,邓银城认为学校内部教育资源是在学校教育教学活动中对学生产生影响并能为学生所利用的各种教育资源。他提出,为了合理配置学校内部教育资源,可以采取加强学校领导者和教师的教育公平意识、对教师教育公平行为进行考核、实行小班化教学等措施。^[12]实践中多以对口直升为主要特征组建教育集团、教育集群,让每一所学校、每一个孩子都无差别地获得基本公共教育服务。集团集群中很多学校的合作是“实际发生”的,优质资源在不同层次的学校间流动,带来了校内变化:小到将学生校服调整为同一种颜色,大到课程共享以及作业辅导、学生活动等日常教育教学管理行为,

^① 截至2017年8月1日。

学校内教育资源配置更加多样。这是历史的进步,但资源配置多样化并不意味着公平。二是杨小微等研究者认为学校内部公平最典型地表现为教师如何对待儿童,可行的分析框架由“人际对待”维度(包括同等对待、差别对待、公正体验、反向指数)和“活动领域”维度(包括管理与领导、课程与教学、班级与活动)构成。^[13]学术界应该进一步研究和讨论这类问题。

审视学校内部公平首先需要把握学校内部公平的三个特征:(1)学校内部公平指的是以学校为单位的公平,而不是以个人、小群体为单位的公平,具有整体性和综合性特征;(2)学校内部公平指的是当前历史阶段的而不是超越历史阶段的公平,具有历史性和相对性;(3)学校内部公平指的是我国的学校发展规律而不是简单地借鉴国际经验,具有具体性和本土性。

因此,应着力从三个维度对学校内部公平进行分析和审视。

维度一:个人获得——从分数到素养

学校发展变革的初衷往往是要提高教育质量,提高学校的绩效,而综观国内外,学校显然没有达到期望的目标。美国教育部于1998年委托斯坦福国际研究所(Stanford Research Institute, SRI)对特许学校的成效进行了研究,发现相比传统公立学校在校生成来说,特许学校的学生更难以达到各州所要求的成绩标准。^[14]日本研究者的结论同样令人沮丧。日本学生在国际学生评估项目(The Program for International Student Assessment, PISA)中成绩的下降促使日本反思由新自由主义者提出的“宽松教育”改革,认为尽管“宽松教育”为僵硬划一的教育体制增加了一些自由度和弹性空间,但也导致学生学力下降和旷课逃课等严重的教育荒废现象。因此文部科学省全面停止了“宽松教育”改革。英国则将在8000所学校采用中国式的数学教法,因为上海连续两次在PISA中获得了好成绩。我国认为本国的中小学校的教学质量一直较高,但实际上中小学生学习负担很重,并且集中表现为以应试为导向,这一点在上海PISA数据分析中可以明显看出来,以致很多专家认为“长期以来,我们把靠死记硬背书本知识而获得的应试能力当作了基础好,完全掩盖了我国学生综合能力水平低、基础差的实际现状”^[15]。创新教育和素质教育的实施,并没有明显改变这种状况,很多学校还是分数第一、应试挂帅,学生远离科技活动和研究性学习活动,在死学、苦学的氛围



中产生厌学情绪,谈不上拥有自主学习的精神和动力,个体本有可能得到发挥的潜能和创造性品质面临丧失殆尽的危险。

因此要重视分数,但是要在一个新的框架下重视分数。这个新的框架就是以学生实际获得为根本,以发展学生核心素养为途径。

维度二:教师提供——从要求到支持

在传统的学校中,大多数教师被一个个班级和教研组、备课组分成了一个个自成系统的单元,每个教师又独立地负责某一个或几个班级的教学;在课堂上,每个教师都是独立的个体,根据自己对教材的理解,对学生提出任务要求并监督学生完成这些任务。大量的资料证明,我们的教师都在努力付出,加班加点地投入到自己的教学中,可是,学生并不认可,学校也没有摆脱平庸的局面。因此,富兰(M. Fullan)和哈格里夫斯(A. Hargreaves)认为,“每一位教师都必须为整所学校的改进负责,否则学校将不能得到改进,他们自己的课堂也不能得到改进”^[16]。哈默(M. Hammer)等人把这个转变称为从“虫瞰”到“鸟瞰”的过程。^[17]

“每一位教师都必须为整所学校的改进负责”不仅意味着教师应该了解学校往何处去,要学会思考资源、环境和服务的关系,真正认识自己的工作服务而不是要求,真正理解学生个性化的学习需要对教师教学方式 and 学校的组织方式进行根本性的重建,教师需要改变原有的思维方式,将大量的精力放在制定科学合理的教学策略上,以使自己所有的学生都能实现个性化学习,并取得显著的进步;而且意味着教师必须尽快成为专家型教师,具有专家水平的知识、高效的问题解决能力以及较强的洞察力,在诊断学生问题、提供支持方面游刃有余;更意味着教师必须学会构建网状组织,更好地将来自家庭、社会等各方面的支持汇集起来服务于学生。

维度三:学校方向——从标准到境界

加强学校管理是学校发展的重要保障,但是,管理不仅仅是常规性的要求,也不是在督导评估的系统内或者学校内封闭地行使管理权力的过程,而应当有较高的境界,应当具有时代性、开放性和创意性。

所谓时代性,是指教育工作者特别是管理者应当站在时代的前沿,肩负起时代所赋予的使命。这个时代需要的并不是会应试的高分宠儿,而是能够解决危及人类的生存和可持续发展问题的、在新一轮科技革命

和产业变革中领军的全发展的人，学校教育必然要为服务于时代需求而改变。所谓开放性，就是指学校形态要更加开放，学习方式应当更加多元。真正打破学校的围墙，实现随时随地皆可学习，让自主学习与共同学习相结合、线上学习与线下学习相结合、理论学习与实践学习相结合、学习过程与创造过程相结合。所谓创意性，是指教育过程不是简单地把现有的教学内容“复制”给学生的过程，而应是有创意地以多种多样的方式使学生理解学习的内容。

三、值得关注的三个问题

审视学校内部公平还要注意三个问题，即学校形态、多元格局下的学校优势以及科学工具问题。

1. 注重学校形态中的“静默之力”

班级授课制是学校的标志性形态。班级授课制作为一个概念始于夸美纽斯（J. A. Comenius），在《大教学论》中，夸美纽斯首次提出了班级授课制、学年制等学校管理制度，强调在学校里，要把时间、科目和方法巧妙地加以安排，用最大的技巧和最精细的工具把学校组织得像一座时钟，这种学校制度设计极大地提高了学校的时间效益。他说要努力寻找一种“合适的教育”，以节省教与学的时间和精力，使得教师因此可以少教，而学生则可以多学。可见，这种“合适的教育”实际包含了时间、空间、内容以及方法四个基本要素，而赫尔巴特（J. F. Herbart）、凯洛夫（И. А. Каиров）等人则对这四个基本要素进行了科学化的组织和论证。由于“传统派”和“进步派”的强烈争议，研究者的关注点逐渐转向了显性要素——教师、学生、方式、内容，而隐性要素——时间则逐渐淡出了研究视野。

时间作为物质存在的形式，规定和反映了客观事物运动的延续性和顺序性，有着强大的“静默之力”。在学校场域中，时间作为权力规训的策略，能够通过时间上的配置形塑或者改变学生的观念和行为，有助于学校教育秩序的形成，保证学校教育教学的顺利进行。在这个意义上，学校教育时间成为学校规范和调整学生行为方式的工具和展开权力规训的有效途径。时间要素是未来课堂改革的重要方向，学校要着力增