

教育公平与教育改革 创新研究

黄国泰 著

中国社会科学出版社

教育公平与教育改革 创新研究

黄国泰 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育公平与教育改革创新研究 / 黄国泰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9022 - 7

I. ①教… II. ①黄… III. ①高等教育 - 教育制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①G649. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 162715 号

出版策划 任 明
责任编辑 孔继萍
责任校对 王雪梅
封面设计 弓禾碧
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 10 月第 1 版

印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.75

插 页 2

字 数 248 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

绪论：教育公平与教育改革创新	(1)
一 教育公平的内涵与教育不公平现象的根源	(1)
二 教育公平与和谐社会的构建	(5)
三 教育公平与教育改革创新	(7)
第一章 教育科学发展与教育公平	(13)
一 学习实践科学发展观，推动教育科学发展	(13)
二 教育科学发展观内涵及其要求	(17)
三 实践教育科学发展观，促进教育改革创新	(21)
四 实践教育科学发展观，推进高等教育科学发展	(29)
第二章 现代大学创建与高等教育改革创新	(33)
一 现代大学建设与大学理念、大学精神及大学文化	(33)
二 现代大学建设的重要机遇与历史使命	(36)
三 现代大学建设的时代要求与内涵发展	(38)
四 现代大学建设的主线：“有特色、高水平”	(41)
五 现代大学建设与大学精神及校园文化	(43)
六 现代大学建设与地方高等教育改革发展	(47)
第三章 高等教育体制改革与合并高校科学发展	(55)
一 高校合并与我国高等教育管理体制改革创新	(55)
二 高校管理体制机制改革：从理性设计到创新实践	(66)
三 合并高校：办学定位、办学特色及关键的十年	(75)
第四章 教育均衡发展与基础教育改革创新	(86)
一 基础教育科学发展在于均衡化	(86)
二 中小学办学水准在于用人制度	(96)
三 中小学教育质量在于师资队伍	(103)
第五章 “三农”问题与农村教育科学发展	(112)
一 农村教育科学发展与教育公平	(112)

二	农村教育改革与农村教育调查研究	(114)
三	农村教育科学发展的基本对策	(117)
第六章	职业教育与终身教育体系构建	(121)
一	我国终身教育体系构建的形势与历史使命	(121)
二	我国职业教育与成人教育的现状及发展趋势	(133)
三	家长学校、家庭教育与社会教育	(139)
第七章	教育改革创新与执政治校能力建设	(142)
一	解放思想与教育创新	(142)
二	改革创新与学校领导干部的执政治校能力	(145)
三	执政要求与干部队伍建设工作创新	(150)
四	学校领导干部的执行力建设	(153)
五	新形势下高校党的建设	(156)
第八章	学校科学管理与民主监督	(164)
一	学校常规管理制度设计与思考	(165)
二	民主治校与新时期的学校统战工作	(170)
三	校务公开与学校的民主政治建设	(173)
第九章	青少年的思想道德建设与教育环境建设	(181)
一	思想道德建设与学校的改革、发展和稳定	(182)
二	社会主义荣辱观与青少年的思想道德建设	(186)
三	教育环境与校园安全	(189)
四	教育投资环境与教育事业健康发展	(200)
第十章	教育热点问题治理与教育公平	(204)
一	教育资源配置与“高考移民”问题	(204)
二	考试制度改革与招生“阳光工程”	(208)
三	教育乱收费及其治理对策	(213)
四	教育腐败与教育系统反腐倡廉举措	(218)
参考文献		(230)
后记		(232)

绪论：教育公平与教育改革创新

教育公平，是社会公平的重要内容。教育公平，也是评价一个国家和地区教育改革发展成就与水平的一个基本标准。然而，近年来，教育资源的分配和配置上的不公平却已成为“社会事实”。虽然随着我国经济的高速发展和社会事业建设的不断深化，教育的改革和发展也在不断深入，但是，由于教育资源的分配和配置已经与人们的生存和发展产生了直接的联系，即使教育事业改革发展已取得空前的成就，人们仍然更强烈地感受到新的教育不公平和教育水平的下降。群众反映的“上学难，上学贵”问题，就是这种现象的集中体现。既然社会公平是社会和谐的基础，而教育公平又是社会公平的重要内容，那么，就必须妥善协调教育过程中的各种利益关系，逐步解决“上学难，上学贵”的问题，不断追求教育的公平性。这固然是构建社会主义和谐社会的必然要求，更是实现国家富强、人民幸福的社会基础。教育不公平既然是一种“社会事实”，就要通过经济社会的发展来解决。然而，教育不公平更是“教育事实”，深化教育改革与创新才是实现教育公平更为直接的途径和手段。

一 教育公平的内涵与教育不公平现象的根源

关于教育公平，胡锦涛在党的十七大报告中指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”^① 教育公平是个历史范畴，不同的生产力条件下，教育公平观是不同的，不同学者的观点也是见仁见智。一般认为，教育公平是指“在特定的社会条件下，人人享有平等的受教育权利和机会，促使自身潜能得到最充分与自由的发展的教育思

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社 2007 年版。

想”。^①“教育公平”依照不同的标准,可划分为教育起点公平、教育过程公平、教育结果公平,或划分为宏观层面的教育公平和微观层面的教育公平等。从宏观层面上,“教育公平”一般包括教育权利平等、教育机会均等、教育规则公正,也即教育权利公平、教育机会公平、教育规则公平。

首先,教育公平必须体现为教育权利公平。教育权利公平是一切教育公平的基础,是教育公平的最基本内容。“基本权利的公平体现在教育领域就是教育权利的公平,包括公平地享有个人发展所必需的教育资源,公平地享有对更高级教育利益的竞争机会等”。“只有受教育者权利得以切实的保证,才能够从最本质的意义上实现教育发展的基本宗旨。”^②受教育权是法律赋予公民的基本权利。我国教育法规定:“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、财产状况、宗教信仰等,依法享受平等的受教育机会。”《联合国人权宣言》也规定:“不论社会阶层,不论经济条件,也不论父母的居住地,所有儿童都有受教育的权利。”所以,教育权利是人的发展的最基本的权利之一。

其次,教育公平必须体现为教育机会公平。教育机会是指受教育者未来发展在选择和给予方面的可能性,是每个受教育者进入教育领域参与教育活动的各种条件的总和。现代社会中,教育机会直接影响着人们未来的分配状况和社会角色、地位及人生价值的实现,教育机会的不同将导致受教育者未来发展可能结果的截然不同。“根据平等的理念,每个受教育者应当具有相同的发展权利,因而在教育机会面前,也应是人人平等。”^③机会均等,是公平的核心。教育机会均等,其基本内涵就在于社会应当保障每个公民在教育问题上能够追求自身利益、自我发展和自我完善,平等、公平地为每个公民提供必要的接受教育的机会和条件。

再次,教育公平必须体现为教育规则公平。教育规则公平也即教育政策合理,包括教育管理、教育投入、教育规划、教育评价等方面的体制和具体做法、操作程序是合理和公正公平的。教育规则公平是最起码的公平,是教育权利公平的体现和教育机会公平的保证。

① 蒋士会:《教育公平结构论》,《学术研究》2004年第4期。

② 郭良婧、姜普敢:《关于我国教育公平几个焦点问题的思考》,《学术研究》2003年第3期。

③ 同上。

正因为教育公平体现为教育权利公平、教育机会公平、教育规则公平，因此，一个社会只要做到教育权利、教育机会和教育规则的公平，就意味着教育公平基本实现。而教育公平的实现，也意味着社会公平的基础已经建立起来，这个社会当然也就有了和谐发展的基础。改革开放以来，我国教育事业迅速发展，在公民教育权利的保障、教育资源的丰富、教育机会的增长、教育质量的提高、教育法规的健全等方面都取得了长足的进步，为推进教育公平创造了有利条件，也为促进社会主义和谐社会的建设发挥了积极的作用。然而，实事求是地看，我国在教育领域仍然存在着诸多不公平的现象，主要表现在以下四个方面。

第一，区域教育不均衡。由于地域关系和教育资源配置等方面的原因，不同地区的教育发展出现两极分化现象，教育发达与教育落后形成鲜明对比，往往是城市教育水平高、投入大、发展迅速、成效显著，农村教育水平低、投入少、发展缓慢、比较薄弱，优质教育资源大部分流向城市和重点学校，教育资源分配失衡。特别是在一些教育欠发达省份，由于社会发展缓慢，经济落后，财政困难，导致教育投入明显不足，教育资源较为有限，并且教育资源往往过度集中在城市的少数重点学校，出现了教育发展严重失衡的情况，一方面是存在拼命追求上档次和贵族化的学校，另一方面却又同时存在着城市中农民工子女的窝棚小学、简易小学及农村中小学校危房等。而这些重点学校、贵族化学校普遍存在高收费现象，与那些农民工子女、城市流动儿童因无法负担“借读费”及农村贫困儿童因上学难而辍学等现象形成了极大反差。

第二，学校教育差距大。重点学校、“明星学校”与非重点学校、薄弱学校的教育状况犹如天壤之别，原因在于重点学校聚集着优质教育资源，如生源、经费、师资、设施等，而非重点学校（尤其是农村学校）因政府重视不够、投入不足而优质生源缺少，条件落后，教育质量低下。由于教育资源分配不均衡，以及相关教育体制、政策的不完善，造成了同一城市、同一地区的学校之间的差距越来越大。跨学区择校和教育乱收费成为当前教育的“顽症”，从而，出现了大量的进城务工农民子女和贫困家庭子女在义务教育阶段辍学或失学等现象。

第三，阶层（群体）教育不公。这主要是指优势群体与弱势群体在受教育上的不公正，包括贫富差距形成的社会阶层或因身体状况、性别差异和学校性质不同而出现的教育不公。比如现实中正常儿童与残疾儿童、

城市人口与进城务工农民子女,接受教育的机会和权利是明显不同的。又比如公办名校办民校,引发的不公平竞争,使民办学校生存发展步履维艰。近年来,一些省份的部分重点中小学校,在没有严格论证和审批的情况下,不顾实际,将原有优质教育资源一分为二办起高中部、初中部或小学部等民办性质的学校,借用原学校的名气、威望推行所谓的“公立民办”性质的高收费,利用、占有原学校的公办国有教育资源与其他民办学校展开竞争,引发了新的教育不公平,恶化民办学校、私立学校的生存环境。这些都不利于教育的均衡发展,扩大了教育不公平现象。

第四,教育政策措施不公平、不尽合理。在部分地区,农村劳动力大量流入城市,而由于户籍制度的限制,他们的子女没有获得当地公立学校就学的机会。于是,在城市的边缘出现了大批办学条件极为简陋的流动人口子女学校,入读儿童甚至没有升学的机会,这根本无法与城市里的公立学校相比。很显然,这是由于规则不公平引致的机会不公平、权利不公平的一种表现。另外,规则不公平还体现在一些不尽合理的政策措施上,如录取分数线因地域而划定,录取名额实行硬性分配等,使小城镇和农村落后地区的学生接受高等教育受到了限制。

此外,教育乱收费既是教育领域的不公平现象,也是教育久治不愈的“顽症”。一些学校不顾政府三令五申,违反规定巧立名目收费,如微机费、取暖费甚至借读费、捐资助读费等,客观上造成了教育不公,引起群众的强烈不满。

究其根源,笔者认为对上述的教育不公的现象主要有以下四个方面的原因。

一是政治与经济因素。只有实现社会健康快速发展,政治优越、经济发达、物产丰富,创造更多的教育资源,加大投入,加快教育事业的发展,才能为社会公平与教育公平提供基础和前提条件。当前,受国情制约,我国在推进改革开放中,尤其是在市场经济中,城乡发展不平衡,贫富差距扩大,出现不公平现象在所难免。

二是转型期的消极影响。我国处在转型时期,各种矛盾和非均衡制约因素并存,不同地区社会经济文化发展水平的差距、不同社会群体收入差距的存在,以及就业方面存在的压力与矛盾等,不同程度地反映和表现在教育领域中。如不同地区教育发展水平的差距、优质教育资源配置方面存在的矛盾和短缺现象,以及不同类型、不同层次教育发展的非均衡问题

等，不同程度地制约着教育的发展。

三是教育政策中的“城市取向”所致。长期以来，在城乡二元结构、高度集中的计划体制下，形成了一种忽视城乡差距，以城市社会 and 居民为着眼点的“城市中心”价值取向，左右着政府部门和教育工作者的思想和行为。公共政策的不同取向或偏差，往往会加剧现实中的教育不公，影响教育资源的流向，容易形成“马太效应”（“强者更强、弱者更弱”），甚至造成闲置与浪费，导致城乡、学校和阶层之间的差距逐步加大。

四是教育腐败加剧教育不公。市场经济社会中，教育的本义和主旨往往被扭曲、被功利化、被异化，于是有人搞起纯功利的“教育”，或将自己掌握的公立学校改头换面，推行所谓的“产业化”、“市场化”，乱收费，追求创收；有人钻招生政策的空子，对富裕生与贫困生、有背景者与无背景者区别对待，搞人情交易甚至贪污腐败。当下，“贪污腐败之蔓延，社会失信之普遍，固有许多原因，但不能不看到这是与教育失性、失序直接联系着的”。^①这样，从起跑线到终点之间的整个过程，被掺入了不公平的因素，必然导致教育不公平。

上述产生教育不公平现象的原因，有的是外部原因，如政治、经济因素和转型期的消极影响；有的是内部原因，如教育政策中的“城市取向”和教育腐败现象。外因是变化的条件，内因是变化的根据，外因通过内因起作用。因此，解决教育不公平的问题，必须从其外在的变化条件和内在的变化根据入手，着重于内因的解决。唯其如此，教育不公平的问题才能得到真正解决，社会主义和谐社会才有可能真正实现。

二 教育公平与和谐社会的构建

构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务。构建以“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”为特征的社会主义和谐社会，必须合理调整社会结构，有针对性地构建社会结构各个层面的和谐。作为一种事业和社会现象，教育发挥着基础性、先导性、全局性的作用。教育在促进社会活动时会产生两种不同的结果：

^① 罗尚贤：《创和谐社会，教育是根本》，《亚太经济时报》2005年3月4日第5版。

一方面是促进社会平等与和谐；另一方面则可能会再生产甚至放大社会不平等。这两种结果反映的是教育公平与教育不公平，所以说，教育公平与否，直接促进或加剧这两种结果的程度与力度，从而对推进和谐社会建设产生直接影响。其作用主要表现在：

第一，教育公平与否可以直接影响人的全面发展和整体国民素质的提高。促进人全面自由的发展，既是社会主义和谐社会发展的目标，又是手段。和谐的人是构建和谐社会的主体，社会主体不和谐就不能形成和谐的社会。而和谐的人主要通过教育来实现，教育是有意识地培养和谐的人的关键环节，通过教育实践将和谐的理念与思想渗透到学生心灵是教育工作者的基本职责，教育者承担着通过教育公平创建和谐社会的主要责任。教育是通过培养塑造全面自由发展的人（包括人的思想道德素质的养成和科学文化技能及知识的获取），充实优化和提高作为生产力中具有决定性作用因素的“人”，挖掘发挥人的主观能动性、创造性，拓展人的素质，提高工作效率，创造工作业绩，服务于经济建设这个“中心”，生产更多的物质财富，满足人的经济、政治、文化和精神层面的基本需求和利益，促进社会和谐健康发展。而教育领域中的种种公平失衡现象（包括机会不均等、权利不保障、规则不合理等），正在和已经损害了教育的权威和形象，抵消了教育的积极作用，放大了“马太效应”的消极面，对“和谐社会”造成影响。

第二，教育公平与否可以直接影响社会稳定和安定团结的局面。和谐社会的基本精神，就是建立各方面关系融洽、发展均衡、公平自由、运行良好的“以人为本”的社会。和谐社会首要的和最根本的问题是教育。因为受教育是每个公民最基本的权利，教育是造就管理者、建设者的基础，关系到整个民族素质的提高。教育又是和谐关系、化解矛盾的最直接手段。而现实中教育不公已损害了人们受教育的基本权利，严重影响了教师和心理，波及学生家长和社会各个层面，是一个带有根本性质的社会问题。现代社会，尤其是在市场经济中，人们接受教育的不平等直接影响到他们将来经济收入的不平等，从而形成不合理的社会利益格局，造成公民个人技能和劳动力资源上的不均衡、贫困和富裕阶层之间流动的障碍增大，进而埋下城乡、地区、阶层等人际矛盾、紧张、冲突的隐患。这样一来，当教育这一最有效的扶贫调节和提高公平性的手段减效或失效的时候，社会危机就会产生。因此，确保教育公平是关系国家战略的大问

题，牵引着众人的目光。比如，由于权力腐化、贫富悬殊、地域分布等造成的机会不公平，首先对社会成员的心理产生影响，如“仇富”心理的泛滥、劫富济贫意识的萌生、“以黑制黑”观念的生成、“官本位”思想强化等，进而影响社会群体价值体系的构建，并外化为社会成员的行为方式，直接作用于社会稳定，将进一步恶化社会环境，导致行业风气变坏、腐败等犯罪现象的产生，引发社会动荡不安，社会主义和谐社会建设中的“安定有序”、“人与自然和谐相处”的局面将无法实现，与“以人为本”的精神和全面、协调、可持续发展的科学发展观背道而驰，构建社会主义和谐社会将成为一个遥远的梦想。

第三，教育公平与否可以直接影响“三个文明”建设的协调发展。构建社会主义和谐社会，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望，对推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明具有重大意义。教育以教育公平为主题，以促进人的全面发展为根本目标，以弘扬优秀传统文化为重要内容，在经济社会发展中起着先导性、全局性、基础性的作用。而教育公平是起点的公平，是最基本的社会公平，体现和反映着社会主义的民主法治精神和公平正义的主旨，维护着社会稳定；教育公平与人们受教育程度和经济收入息息相关，决定着人的思想素质和科学技术水平及能力的提高，直接作用于社会经济建设，决定着人们的物质利益的获取程度；教育公平还体现着一个社会和国家的精神风尚和文化传统底蕴，有利于促进诚信友爱、充满活力的先进文化体系的构建和价值内涵的深化，对发挥社会资源和体制优势有着重要意义。

实现社会和谐，必须做到教育公平。没有教育公平就谈不上社会公平，实现不了和谐社会。而解决教育不公平问题，只有通过实事求是，解放思想，与时俱进，不断深化教育的改革与创新才能完成。

三 教育公平与教育改革创新

基于目前教育的现状，教育公平问题已经直接影响到社会主义和谐社会的建设，因此，必须把推进教育公平作为我国教育事业改革与发展的头等大事来抓。只有通过教育改革与创新，创建出符合教育公平要求的新体制机制，才能革除那些已深植于社会的教育不公的顽症、纠正那些刚刚冒头的教育不公的倾向，才能推进教育的科学发展，也才可能真正实现教育

公平。为此,必须从各地区的实际情况出发,遵循科学发展观的要求,锐意改革创新,明确工作思路。从总体来看,实现教育公平应该坚持的基本指导思想,是以发展进步求公平、以改革创新促公平、以扶贫助弱保公平。实现教育公平应该坚持的基本原则,则是公正平等原则、调控矫正原则、差距适度原则和修复补偿原则。

公正平等原则。公正平等是教育的基本原则。和谐社会的重要特征之一就是公平公正,教育公平是和谐社会应有之义。公正平等的原则,就是要增加教育的公平性,增加公平的普遍性,这是构建和谐社会中的“公平正义”主题的要求和体现。即通过实现教育公平,“使社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现”。

调控矫正原则。所谓调控矫正,就是要发挥政府教育主管部门在市场经济中的宏观调控功能,通过行政干预和法律手段弥补市场这只“无形的手”的消极作用,建立以公平为导向的社会政策,合理有效地配置和平衡优化教育资源,更多地倾向薄弱学校和弱势群体,消除教育领域内的各种差距过大现象,从而通过教育资源均等、机会均衡来维护社会的总体和谐。

差距适度原则。之所以追求教育公平就是因为现实中教育资源的分配存在差距。由于我国国情和各地区历史及文化、经济、政治等方面的原因,教育不公、教育差距是不可避免的,但不能是无限度的。“对教育机会分配的差距应具有一定的度,差距过大必然因此而导致扩大社会的不公平。一种公平的教育制度应该是有助于减轻社会的不公平,而不应加剧社会的不公正。”^①

修复补偿原则。即要提高教育资源利用率,努力促进教育公平,缩小在资金、设施、师资等教育资源在地域、阶层和学校上的差距,避免诱发教育不公平,从而创造教育公平的前提。同时,对存在的各种差距给予补贴、优惠扶持,对受到损害的人群进行补偿,切实维护和保证公民的受教育权利和机会,实现教育公平,维护社会稳定。有限的教育资源“在满足了一部分对象接受良好教育的要求的同时,还应该及时向处于不利地位

① 李慧:《论教育公正的主客观标准》,《中国教育学刊》2000年第4期。

的那些最少受惠者进行必要的教育补偿”。^①

这些指导思想和基本原则，都是实现教育公平中必须长期坚持的。实现教育公平，既是各级各类学校的责任，也是教育行政部门的责任，但更是各级人民政府的责任。政府最重要的职责就是实现和谐社会，推进社会公平，造福人民群众。因此，政府必须以公正之心、公平之策发挥其职能作用，大力推进改革创新，有效破解教育不公现象，以实现“经济繁荣、人民富裕、社会文明、团结安全”的社会发展目标。

实现教育公平，必须相应推进教育改革与创新。首先，要根据教育公平的表现和生成原因，出台和完善科学合理的教育政策和规定，逐步缓解教育的不公平。如坚持原有的针对高校家庭经济困难学生的“国家助学贷款”政策，针对教育乱收费的“一费制”政策，针对中西部地区农村、义务教育阶段贫困生的“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生活费）政策，针对高考、中考招生舞弊的“阳光工程”，针对公办高中招收择校生的“三限”政策等。还可以在充分调研论证的基础上，在一些地区试行教育券制度，即为贫困学生发放政府教育代用券，用以代缴学费，高校凭教育代用券与地方或中央财政结算，从而既可有效解决贫困学生上学难的问题，又大大增加学生选择学校的机会，使学生可较少受高收费的影响，能依据自己的能力及意愿选择学校。其次，要增加教育政策、教育法规制订变更过程的广泛性、民主性和透明度。在这一过程中必须经过利益相关的公众和群体进行协商、辩论、听证和公示，而且要加大监督检查力度，畅通信息反馈渠道，及时调整政策和相关法规，实现政策、规则制订和实施的科学化、民主性、人性化，保证公民受教育的权利，实现教育机会均等、教育权利保障、教育过程公正、教育结果公平。再次，各级政府要结合各地实际积极改革和完善教育管理体制。要切实打破现行以户籍制度为依据的义务教育的入学政策，实行适龄儿童按居住地原则接受义务教育的制度，如海南省为此实施生源均衡配置计划，从2005年秋季开始，全省初中招生全部实行免试就近入学的办法，并且在普通高中招生中，扩大省一级学校在全省范围内的招生规模。要将外来务工人员的子女就学纳入当地公办中小学校的招生计划，并相应在各级政府教育财政拨款时将流动人口子女纳

^① 李慧：《论教育公正的主客观标准》，《中国教育学刊》2000年第4期。

入财政预算。要坚决取消“借读费”，鼓励公立学校接受流动儿童的积极性，消除在学校内部人为区分借读生和本地生的不平等状况，依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。最后，各级政府要加强依法行政、强化监督、政策引导、信息服务、检查评估、财政扶持等手段，提高教育服务水平。要建立科学民主的决策机制，尽快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的教育行政管理体制。完善决策程序和机制，健全决策咨询支持系统，改善政府对教育的统筹能力。“要健全教育督导和评估制度，建立以高水平社会中介组织为主的质量监督、评估及认证体系，保证教育过程和教育结果及教育评价的公平性。”^①

实现教育公平，必须全面实施教育均衡发展工程，逐步实现每一个社会成员在受教育问题上的起点、过程和结果都是公平的。现代社会中，人们的生存压力加大，就业竞争越来越激烈。教育机会的均等让所有人站在同一起跑线上，平等地发挥个人才干，给予人发展的动力和希望，这无疑是建设社会主义和谐社会的重要内容。人的长远可持续发展的关键在于基础教育，根据我国教育机会不平等的现状，应该在全国范围内大力实施“基础教育均衡发展工程”。其主要内容是：第一，改革教育投入机制，扭转人为造成教育资金向城市倾斜、向设在行政区中心城市的重点学校倾斜，从而导致最好的设施、师资、生源等公共教育资源向少数学校流动和集中的局面，努力避免学校之间、城乡之间的差别。必须加大对薄弱学校和地区的教育投入，努力改善办学条件。在这方面，海南省就采取了一项重要举措，他们结合农村寄宿学校项目建设，落实危改等专项建设资金，每年全面改造100所农村薄弱学校，使其达到相应基本要求。第二，调整师资分配流向。按照公平原则，出台相关政策鼓励或行政安排公办重点学校和城市学校的优秀教师到非重点学校、农村学校去任教。还应该建立教师交流制度，实行政策引导，出台优惠政策，鼓励和吸引教师到农村特别是边贫地区任教。应该开展“城镇支持农村、近校支援边远、强校支援弱校”和沿海发达市县对中部贫困市县、城市学校对农村学校的对口扶持工作。各地区都应加大教师对口支援工作的力度，为乡村学校和薄弱学校输送更多合格教师等优质资源。第三，在生源和教育信息方面，要努力克服少数重点学校“吃得太多而消化不良”和许多普通或薄弱学校“吃

^① 张力：《政府在教育发展中的责任》，《中国党政干部论坛》2005年第7期。

不饱而举步艰难”并由此造成教育资源浪费、得不到充分有效利用的现象，对条件较差的农村学校予以必要的重点扶持，抓好薄弱中小学校的改造，消除重点与非重点学校之间、城乡教育之间的不平等。比如，可严格制订和审批各中小学的招生计划，实施必要的招生指标调配等。这些都是实现教育机会公平的举措，也是实现教育公平的关键。

实现教育公平，必须建立补偿机制，进行扶贫助困。根据我国各地区和农村教育的实际，要相应调整教育规划、教育管理等方面的政策，建立补偿机制，维护教育公平，维护社会发展所需要的稳定。教育补偿机制，就是依据“因人而异”、“因地制宜”的原则，对低收入家庭孩子上学，政府给予各种优惠、补贴。人均收入低于一定水平的家庭可获得免费教育、无息贷款，并提供各种兼职机会、奖学金等。这需要采取一系列强有力措施。其一，要坚持和推进大学校园里实行的助学贷款制度和由此形成的“奖、补、勤、助”系列资助体系。其二，要通过原有的“两免一补”等手段，有意识地把优质资源向弱势群体倾斜，进一步扩大范围，切实保障贫困家庭子女受教育的权利。如，海南省就率先提出要使所有的农村贫困家庭义务教育阶段的学生都能享受到“两免一补”的政策，并解决好进城农民工子女的教育问题。其三，政府应该规定校舍、教学设备等方面的最低标准，低于标准的由政府投资补齐，高于标准的今后政府在投入方面予以限制，直至最后达到基本一致。其四，要纠正教育投资政策的偏颇，实施政策化倾斜，尤其在教育投入上要努力纠正教育资源和力量对比上分配不公平的状况。要加大农村、落后地区、薄弱地区的教育经费分配额，对这些地方应及时有效地给予经济与教育补偿，确保学校硬件设施齐全和不断更新，保证教师工资及时全额发放，并在此基础上给予一定的补偿及优待，提高教师待遇，吸引人才。这些都是确保人民教育权利公平的重要措施。

当然，实现教育公平要结合不同地区的实际。如海南省，在2006年就提出了推进教育公平工作的总体思路：以全面协调可持续发展的科学发展观统领教育公平工作，重点发展农村教育，继续推进“农村中小学危房改造工程”和“对口支援工程”；进一步做好进城务工人员子女接受义务教育的工作，关心好“留守子女”；加强农村薄弱中小学改造和农村寄宿制学校建设，统筹区域和城乡教育，调整优质教育资源流向，促进教育均衡发展，办好让人民满意的教育。实践证明，这些思路是符合海南省情的，

因而也大大推进了全省教育公平的实现。

教育公平是人类追求的一种理想目标，实现教育公平意义重大。然而，实现教育公平也需要一个过程，只有不断加大对教育的改革创新，才有可能缩短这一过程。本书所论述的有关问题，都是从这一角度进行思考的，其出发点和着眼点也在于教育不公平问题的解决。