



公共政策与治理研究院



Fiscal  
Politics  
Series



财政政治学文丛

丛书主编 刘守刚 刘志广

# 追寻教育公平

——教育政策偏向与我国教育机会不平等

温娇秀 / 著

 复旦大学出版社

上海财经大学“中央高校建设世界一流大学学科和特色发展引导专项资金”资助  
上海财经大学“中央高校基本科研业务费”资助



财政政治学文丛

# 追寻教育公平

——教育政策偏向与我国教育机会不平等

温娇秀 / 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

追寻教育公平:教育政策偏向与我国教育机会不平等/温娇秀著. —上海:复旦大学出版社, 2021. 8

(财政政治学文丛)

ISBN 978-7-309-15590-7

I. ①追… II. ①温… III. ①教育-公平原则-研究-中国 IV. ①G52

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第059582号

追寻教育公平——教育政策偏向与我国教育机会不平等

ZHUIXUN JIAOYU GONGPING JIAOYU ZHENGCE PIANXIANG YU WOGUO JIAOYU JIHUI BUPINGDENG

温娇秀 著

责任编辑/李 荃

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售: 86-21-65102580 团体订购: 86-21-65104505

出版部电话: 86-21-65642845

上海丽佳制版印刷有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 16.75 字数 273 千

2021年8月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-15590-7/G·2233

定价: 68.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院,是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。我们通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台,围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理等领域,组织专家开展政策咨询和决策研究,致力于以问题为导向,破解中国经济社会发展中的难题,服务政府决策和社会需求,为政府提供公共政策与治理咨询报告,向社会传播公共政策与治理知识,在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库,在开展政策咨询和决策研究的同时,我们也关注公共政策与治理领域基础理论的深化与学科的拓展研究。特别地,我们支持从政治视角研究作为国家治理基础和重要支柱的财政制度,鼓励对财政制度构建和现实运行背后体现出来的政治意义及历史智慧进行深度探索。在当前中国财政学界,从政治学角度探讨财政问题的研究还不多见,研究者也零星分散在各高校,这既限制了财政学科自身的发展,又不能满足社会对运用财税工具实现公平正义的要求。因此,我们认为有必要在中国财政学界拓展研究的范围,努力构建财政政治学学科。

呈现在大家面前的丛书,正是在上海财经大学公共政策与治理研究院率先资助下形成的“财政政治学文丛”。作为平台,它将国内目前分散的、区别于当前主流方法思考财政问题的学者聚合在一起,以集体的力量推进财政政治的研究并优化知识传播的途径。文丛中收录

的著作,内容上涵盖基础理论、现实制度与历史研究等几个方面,形式上以专著为主、以文选为辅,方法上大多不同于当前主流财政研究所用分析工具。

我们上海财经大学公共政策与治理研究院将继续以努力促进政策研究和深化理论基础为己任,提升和推进政策和理论研究水平,引领学科发展,服务国家治理。

胡怡建

2019.10

第一章 导论	001
第一节 为什么要追寻教育公平?	001
第二节 关于教育公平,我们已经知道些什么?	004
第三节 对于教育公平,我要说些什么?	006
第二章 公平、教育公平与教育制度和政策	010
第一节 西方当代公平理论	010
第二节 教育机会公平的内涵与衡量	013
第三节 教育机会公平分配必须诉诸政府教育制度与政策	020
第四节 教育制度与政策影响教育机会分配的理论分析	023
第三章 我们的教育公平仍未实现:城乡间	031
第一节 义务教育机会城乡分配不公平的表现	031
第二节 高等教育入学机会城乡分配不公平的表现	068
第三节 教育结果的城乡差距	074
第四章 我们的教育公平仍未实现:地区间	079
第一节 义务教育机会地区分配不公平的表现	079
第二节 高等教育机会分配的地区差距	114
第三节 教育结果的地区不平等	133
第五章 我们的教育公平仍未实现:阶层间	140
第一节 入学机会阶层分配不公平的表现——以高等教育为例	140

第二节	教育结果的阶层差距	157
第六章	为什么教育公平未能实现:教育制度和政策偏向	160
第一节	义务教育机会分配不公平的制度与政策原因	160
第二节	高等教育机会分配不公平的制度和政策性原因	175
第三节	教育机会分配不公平制度影响因素的定量分析	190
第七章	为实现教育公平而努力:教育制度和政策的完善	204
第一节	促进义务教育机会公平分配的政策建议	204
第二节	促进高等教育机会公平分配的主要措施	217
附录 1	国内外研究综述	232
附录 2	在校大学生情况抽样调查表	240
附录 3	在校大学生调查高校名单	243
参考文献		244
文丛后记		257

# 第一章

## 导 论

### 第一节 为什么要追寻教育公平？

改革开放以来,我国经济持续稳定地增长,工业化程度不断增强。但与此同时,经济快速增长所引发的社会公平和正义问题也日益突出,出现了各种各样的政治、经济和文化矛盾。为此,2006年10月,党的十六届六中全会提出构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会的重大战略任务。“促进社会公平正义”作为构建社会主义和谐社会的环节,已经成为党和政府的工作重心和关注焦点,而实现教育公平恰恰是实现一切社会公平的前提和基础。

教育公平是实现全民教育的必由之路,是世界各国教育发展共同追求的目标。2007年10月,党的十七大报告就指出“教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础”。此后,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》重申要“把促进教育公平作为国家基本教育政策”。2012年11月,党的十八大报告对教育公平又提出了新的要求,即“大力促进教育公平,合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”。我国2015年修订的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)明确将“促进教育公平”写入法律。2017年10月,党的十九大报告则再次提出:“推进教育公平……努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。”由此可见,促进教育公平已经成为当前社会

所关注的热点和焦点问题。

目前,我国教育机会供给不够充分,尤其是优质教育机会更为缺乏,而且有限的教育机会在城乡之间、地区之间以及各收入阶层之间分配非常不平衡,教育机会在分配上更倾向于城市、发达地区以及高收入阶层,从而造成了城乡之间、地区之间以及阶层之间的教育不公平。

## 一、城乡之间教育机会不公平

我国一直都高度重视教育发展问题,并且也取得了举世瞩目的成就,目前我国已是世界高等教育第一大国,义务教育完成率也在不断提高,但城乡之间教育发展的差距一直是困扰我国教育发展的一个重要方面。以义务教育完成率为例,2017年,我国义务教育完成率已经达到82.41%,但城乡之间这一指标的差距非常明显,无论城市还是县镇,其义务教育完成率都明显超过100%,但完全在农村地区完成义务教育的比例仅为21.09%<sup>[1]</sup>。结合全国及城乡的数据可以推断出:一方面,部分农村学生为寻求更好的学习条件在接受义务教育过程中转入城市或县镇进行学习;另一方面,2017年近18%未完成义务教育的学生中绝大多数是农村青少年,他们在小学或初中阶段由于各种原因而辍学。由此可见,我国城乡居民在义务教育入学机会方面存在明显的差距。中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)、其他学者的调查以及本书所进行的调查数据显示:我国高等教育机会在城乡之间的分配仍是十分不均衡的,高等教育机会特别是优质高等教育机会更多地由城镇居民子女所享有。

## 二、地区之间教育机会不公平

教育机会不公平在我国不同地区之间同样明显存在。2017年,全国各省(区、市)普通小学生均教育经费为12 176.29元,其中:北京市最高,为37 520.87元,河南省最低,仅为7 165.94元,两者相差30 354.93元,最高的北京市是最低的河南省的5.24倍;另外,湖南、江西和广西等中西部省(区、市)普通小学的生

[1] 资料根据相关年份《中国教育统计年鉴》计算得到。

均教育经费也大幅低于全国平均水平。同年,全国普通初中生均教育经费支出为 17 543.08 元,仍然是北京市最高,为 72 501.63 元,最低的仍是河南省,仅为 11 497.39 元,两者相差 61 004.24 元,最高的北京市是最低的河南省的 6.31 倍<sup>[1]</sup>。地区间教育经费投入的不平衡非常明显。教育投入上的巨大差异在很大程度上导致了各省(区、市)不同阶段学生升学率的差异,以高考一本录取率为例,2017 年,这一比例最高的是北京市,其比例高达 30.5%,其次是天津市,这一比例也达到 24.1%,最低的是河南省,仅为 7.8%<sup>[2]</sup>。由此可见,各地区教育资源配置的不平衡总体上来说使得发达地区的居民享受到了更优质的教育资源,导致了地区之间教育机会的不平等。

### 三、阶层之间教育机会不公平

在中国,由于收入分层,不同收入阶层子女的受教育机会也是不平衡的,低收入阶层子女在获得教育机会方面明显处于不利地位。笔者对我国高等教育机会分布的一项调查结果显示:2010 年,我国家庭人均年收入在 25 000 元以上的人口比重大致为 10.3%,但他们的子女却享有 47.66% 的高等教育机会,特别是享有 53.4% 的“985 工程”和 58.88% 的“211 工程”大学入学机会;家庭人均年收入在 4 000 元以下的人口比重大致为 27.52%,但他们子女所享有的高等教育机会仅为 22%,并且他们主要分布在一般院校<sup>[3]</sup>,此外,这一阶层差距并未有明显的缩小趋势。

由此可见,我国教育机会存在着明显的城乡、地区以及阶层不公平现象。如何降低城乡间、地区间以及阶层间的教育不平等,促进教育公平,不仅是政府和社会所关注的重要问题,也是学术界一直关注的热点问题。因此,本书以教育公平为研究主题,期冀能为相关研究提供些许补充。一方面,对教育公平的研究有助于保障公民的平等受教育权利,促进个体的全面发展和实现其人生价值。教育机会不公平,必然导致一部分公民的受教育权利被削减乃至被剥夺,只有教育机会公平分配,每个公民享有平等的受教育权利,个体才能最大限度地实现人生

[1] 资料来源于 2018 年《中国教育经费统计年鉴》。

[2] 资料来源于高考信息网相关数据。

[3] 资料来源于作者的调查整理。

发展和人生价值。另一方面,教育公平的实现对提高弱势群体素质、促进就业公平具有重要意义,它有助于提高人力资本积累水平、优化人力资本结构,从而推动技术进步,提高全要素生产率,最终促进经济发展。此外,教育公平是建设社会主义和谐社会的基石。公平正义是和谐社会的标准之一,教育公平是社会公平的一个主要内容,是实现其他社会公平的重要基础和核心环节。

## 第二节 关于教育公平,我们已经知道些什么?

对于教育公平,国内外学术界对此进行了大量的研究,如 Coleman(1966), Husen(1972), Hansen & Weisbord(1969), Stigler(1970), Pechman(1970), Castro-Leal(1996), Lee, Ram & Smith(1999),魏后凯、杨大利(1997),蒋鸣和(1999),王蓉(2003a),张玉林(2003),沈百福(2003),李春玲(2003, 2009, 2014a),袁振国(2005),廖楚辉、张吕(2005),柏龙彪(2006),杨东平(2006),范先佐(2006),李煜(2006),李海涛(2008),梁文艳、杜育红(2008),邬志辉、于胜刚(2008),李祥云(2009),高丽(2009),吴春霞、郑小平(2009),曾满超、丁小浩(2010),孙志军、杜育红、李婷婷(2010),翟博、孙百才(2012),温娇秀(2012),吴愈晓(2013),温娇秀、蒋洪(2014),唐俊超(2015),王聪(2015),杨娟、赖德胜、邱牧远(2015),蔡栋梁、孟晓雨、马双(2016),吴晓刚、李忠路(2017),徐娜、张莉琴(2018),方长春、风笑天(2018),叶晓梅、杜育红(2019),罗楚亮、赵国昌、刘盼(2019),刘焕然(2019),吕炜、郭曼曼、王伟同(2020)等<sup>[1]</sup>。这些学者的研究告诉了我们以下三个方面的内容。

### 一、教育公平的内涵

国内外有关教育公平的相关理论,早些年研究的一个重要方面是对教育公平含义的界定。美国学者科尔曼(Coleman, 1968)、瑞典学者胡森(Husen, T, 1972)与我国《教育大辞典》(顾明远, 1992)等都对此进行过阐述。科尔曼提出了教育机会公平的四条标准,即进入教育系统的机会公平、参与教育的机会公平、

[1] 有关国内外研究文献的整理综述参见附录1。

教育结果公平和教育对生活前景机会的影响公平,反对平均主义的平等和对不同的人实行同等的制度,主张教育制度应当补偿个体在家庭、性别、种族、经济、社会地位等方面的差异,以免这些因素影响个体以后的生活和工作机会,从而实现事实上的公平<sup>[1]</sup>。胡森认为,教育机会公平包括三种含义:第一,每个人都有不受任何歧视地开始其学习生涯的机会;第二,所有人在教育过程中受到平等的对待;第三,促使学生取得学业成就的机会公平。教育机会公平的实现又取决于学校内外部的各种因素,如学校的各种物质设施、家庭环境、学习环境以及以教学条件为指标的学习机会等<sup>[2]</sup>。我国《教育大辞典》归纳了教育机会公平以下几个方面的含义:①入学机会均等或入学不受歧视;②受教育过程中的机会均等;③取得学业成功的机会公平;④在物质、经济、社会或文化方面处于最底层者应尽可能通过教育系统本身得到补偿;⑤不仅在获得知识方面,而且在获得本领方面机会均等<sup>[3]</sup>。此外,20世纪90年代中期以后,国内也有很多学者研究了教育公平的内涵,学者们对教育机会公平内涵的解释主要可以分为两类:一类是二维的,即认为教育机会公平应包括入学机会和教育过程的公平;另一类的解释是三维的,即教育机会公平应同时包括入学机会、教育过程和教育结果的公平。

## 二、教育不公平的状况

国外学者对不同人群的受教育机会状况进行过一些调查研究,他们得到了一些不同的结论。科尔曼(Coleman, 1966)的调查发现:在美国,教育机会更多地由白人学生所获得,黑人学生的文化教育水平与白人的差距越来越大。也有研究(Hansen & Weisbord, 1969; Stigler, 1970)表明:在20世纪60年代美国加利福尼亚州(简称“加州”)公共资助的高等教育系统中,中高收入家庭学生获得的高等教育机会更多。但对美国高等教育系统的研究(Pechman, 1970; Lee, Ram & Smith, 1999)却表明高等教育的公共资助有利于低收入和中等收入水

[1] 李德、李丰春:《反思、借鉴与探索——国外促进教育公平的实践对我国的启示》,《湖北社会科学》2009年第6期。

[2] 托尔斯顿·胡森:《平等——学校和社会政策的目标》,载张人杰主编《国外教育社会学基本文选》,华东师大出版社1989年版,第196—197页。

[3] 顾明远主编《教育大辞典》第六卷,上海教育出版社1992年版,第413页。

平家庭的学生。也有研究(Castro-Leal, 1996)不同意以上两种看法,其关于非洲国家马拉维的教育改革对贫困人口的影响的实证研究结果表明,高等教育机会的受益者为中等收入阶层。

针对我国教育不公平的状况,学者们主要从城乡、地区、阶层与性别维度进行了分析。已有研究指出:我国教育的城乡、阶层不平等现象十分突出,特别是优质高等教育机会更加向家庭社会经济地位较高的阶层倾斜,其不公平程度似乎在扩大而并没有减弱;教育性别不平等状况则逐渐趋于改善;对于教育的地区不平等,则存在是两极分化还是趋于平等的争议。总体来讲,我国教育机会在分配上向城市、发达地区以及高收入阶层倾斜,教育作为社会分层的机制正在日益凸显和强化。因此,促进教育机会公平分配,防止教育的失衡和异化,是当前教育改革的重要任务。

### 三、导致教育不公平的原因

概括来讲,国内外学者主要从两个方面探讨了影响教育不平等的因素。一是初始禀赋,主要是指家庭背景与个体能力因素。他们认为家庭收入、家庭的社会资本差距,父母的受教育水平差距与个体能力上的差异是造成教育不公平的重要因素。二是资源配置因素,这既包括地区间经济发展、收入水平的差距,也包括教育制度和政策所导致的教育不平等。具体来讲,城乡二元结构、区域经济与收入差距是我国教育不平等的重要原因。同时,在教育制度和政策方面,现有研究指出,教育财政投入体制、教育入学体制的不公平,重点学校制度和高校分省招生制度是导致我国义务教育与高等教育机会分配不公平的重要原因。

### 第三节 对于教育公平,我要说些什么?

如上所述,现有关于教育公平内涵的研究主要指出了教育公平应包括的维度,但对于具体什么样的教育状况是“公平”的,什么样的教育差距是可以被接受的,不同教育阶段“公平”的目标为何等问题,现有研究似乎甚少涉及,而对这些问题的回答显然是对教育公平问题的研究的重要基础,因此,研究教育公平首先需要教育公平的内涵进行界定。教育一般分为义务教育和非义务教育,笔者

认为,对于不同的教育阶段而言,教育公平的内涵是不同的。具体来讲,义务教育是强制性和免费的,是赋予个人的一项基本权利并通过政府的制度安排予以保障,因此,义务教育可以被视为公共产品。具有公共产品性质的义务教育的教育机会公平的含义包括:在教育制度保障方面,要求保障适龄儿童获得公平的入学机会;在教育资源分配方面,要求为不同学校提供最基本的与教育目标相符合的教育资源(如教育经费、办学条件及师资水平等),并且不同学校之间教育资源配置的差距不能过大。有一种观点认为,义务教育机会公平应该是为所有适龄儿童提供完全相同的教育,笔者并不赞同这一观点,因为为所有适龄儿童提供完全相同的教育在实践中无法操作,并且也无法实现,同时还有失公平。笔者认为,义务教育机会公平在实践中首先要求政府为每一位适龄儿童提供与其个人发展相符合的最基本水平的教育,然后才是在此基础上尽可能地缩小教育差距。对于非义务教育,其同时具有竞争性、排他性,以及非竞争性和非排他性,因而被认为是准公共产品。具有准公共产品性质的非义务教育机会公平的内涵如下:不同地区、不同家庭背景的学生在相同入学标准下应获得公平的入学机会,即教育制度与教育公共政策应消除对不同居民在入学机会上的歧视;另外,公共教育资源分配应向弱势群体倾斜。

与家庭背景、个人能力等初始禀赋和发展性因素如城乡二元结构、地区经济发展差距等相比,笔者认为更值得重视的是影响教育机会分配的制度和政策原因。政府教育制度和政策的不同取向或偏差往往会导致教育机会不公平,要解决教育机会不公平的问题,应该首先从制度和政策层面解决问题,从制度设计和体制创新上保障教育机会公平。基于此,本书从教育制度和政策影响教育机会这一视角出发,明确了要实现教育机会平等必须诉诸政府教育制度与政策。在此基础上,本书系统地指出了我国入学规定、教育收费制度以及教育资源配置偏向(包括重点学校或示范学校制度、义务教育财政体制、高等教育分省招生制度、高等教育收费与学生资助政策,以及高等教育教育财政体制等)对教育机会分配不公平所带来的影响,并由此提出了促进教育公平的教育制度和政策改革建议。具体来讲,基于义务教育公平的教育制度和政策改革包括推进义务教育学校标准化建设、改造和扶持薄弱学校、增加义务教育经费投入总量、提高义务教育经费支出比重、增强并明确中央和省级政府对义务教育公共投资的责任,以及进一步完善义务教育转移支付制度。基于非义务教育公平目标的高等教育制度和政

策改革具体应包括改革并完善高考招生录取制度、调整高等教育收费政策,以及完善贫困生资助机制与高等教育财政体制。

在研究教育不公平状况时,国内现有研究大都采用少数几个指标单独研究义务教育机会或高等教育机会分配不公平的现状,其采用的指标不同,使得研究结论也有差异。因此,在现有研究基础上,本书拟采用包括入学机会、教育过程及教育结果在内的指标全面地反映我国义务教育机会与高等教育机会在城乡之间、地区之间以及阶层之间分配不公平的现状与趋势,并且利用这些指标采用主成分分析方法计算构造了一个综合指标以反映义务教育入学机会、教育过程和教育结果的水平,同时根据其差异来判断城乡之间和地区之间义务教育综合发展的不平等程度。此外,为更好地反映高等教育机会城乡分配和阶层分配的状况,笔者花费了大量的时间与精力在上海、北京、武汉、南京、西安和长沙6个城市选取了60所高校对5694名学生的城乡来源和阶层状况来源进行了实地调查,获取了研究的部分一手资料和数据。

基于此,本书的写作思路如下:首先,阐述教育机会分配公平性研究的基本理论,具体阐述了当代公平理论、教育机会公平的内涵、教育机会分配公平程度的衡量指标和方法、教育机会分配公平诉诸教育制度和政策的必要性,并从理论上分析了教育制度与政策的不同安排对教育机会分配的影响;其次,指出我国教育公平尚未实现,即考察我国教育机会分配不公平的状况,具体考察了义务教育机会和高等教育机会在城乡之间、地区之间以及阶层之间分配不公平的表现;再次,分析教育公平未能实现的重要原因——教育制度和政策的偏向,具体详细探讨了我国入学规定、教育收费制度与教育资源配置体制对我国教育机会分配不公平所带来的影响并对此进行了实证分析;最后,在此基础上,提出为实现教育公平应努力的方向——教育制度和政策的完善,具体分别提出了促进我国义务教育机会和高等教育机会公平分配的教育制度与政策完善建议。

本书的主要研究方法如下:①抽样调查方法。由于缺少反映高等教育机会城乡分配与阶层分配的统计数据,又因为客观条件的限制,本书无法通过大型的调查来获取相关数据,只能采取抽样调查的方式进行。笔者采取抽样调查方法调查了近6000名学生的生源和家庭收入等情况,以调查问卷形式获取了反映我国高等教育机会城乡分配不公平与阶层分配不公平情况的一手资料。②比较研究方法。本书运用了比较研究方法对我国教育机会在城乡之间、地区之间以

及阶层之间分配不公平的现状与趋势进行了详细对比,通过比较分析,我们对我国教育机会分配问题的认识更清晰,分析也更科学。③面板数据的回归方法。利用相关面板数据,笔者构造了计量模型并采用了固定效应模型和随机效应模型重点对我国教育机会分配不公平的财政体制原因进行了定量分析,从而在一定程度上验证了定性研究所得出的结论。④主成分分析方法。本书利用主成分分析方法计算得到了一个综合指标以反映义务教育入学机会、教育过程和教育结果的水平,并根据其差异来判断城乡之间和地区之间义务教育综合发展的不平等程度。

## 第二章

# 公平、教育公平与教育制度和政策

### 第一节 西方当代公平理论

当我们讨论教育公平的时候,首先应对“公平”理论进行阐述以反映其思想内涵。公平是一个历史概念,对公平的阐述可追溯至古代。柏拉图、亚里士多德等曾对“公平”和“平等”做过相关论述,近代学者霍布斯、洛克、卢梭与康德等则阐述过平等思想,而罗尔斯、德沃金与阿马蒂亚·森则深入地阐述了当代公平理论。

#### 一、约翰·罗尔斯的正义理论

从理论上来看,著名哲学家、伦理学家约翰·罗尔斯(John Rawls)提出的正义理论为教育机会公平提供了重要的理论基础。罗尔斯在其巨著《正义论》中明确将“平等”与“正义”联系在一起。他认为就一个社会的基本结构而言,正义的原理就是本着平等的“原初地位”人人平等,不能因社会阶级的相异、财富分配的不公、聪明才智的悬殊、心理兴趣的不同而受到不公平对待。该理论的核心思想是:“所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配,除非对一些或所有社会基本善的一种不平等分配有