

论中国的教育公平及制度安排

吕红¹,温汝俊²

(1. 重庆大学经济与工商管理学院,重庆 400044; 2. 重庆市环境保护局,重庆 401147)

摘要:实现教育公平的基本途径是解决制度安排的缺失。文章从制度分析的角度探讨了中国教育公平存在的问题和原因,阐述了教育公平的社会意义和制度安排的重要性。在借鉴国际经验的基础上,提出了城乡教育均衡化、完善各类招生公平制度、平等对待学生的制度规范以及优质教育资源配置机制等制度安排的建议。

关键词:教育公平;制度安排;教育均衡

中图分类号:G40-052

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)05-0145-05

受传统文化和经济社会发展水平的影响,除20世纪70年代初进行过以消除“阶级法权”为目的的“教育革命”外,教育公平问题在过去难以受到重视和研究。进入世纪之交,随着高等教育规模的扩大,由招生的地域公平问题引发的讨论和争论,逐步引起了社会和学者对教育公平问题的思考,与此有关的政策研究受到重视。2006年9月实施的《义务教育法》规定的“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”条款是中国首次在法律意义上对教育公平提出的规范性要求。2006年10月中共中央在《关于建设社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“促进教育公平”,标志着中国对教育公平问题的重视进入了一个新阶段。

近十多年来,对教育不公平现象的研究很多,既有从地区差距、性别差距、文化差距、阶层差距、教育制度以及弱势群体等方面进行揭示,也有从教育机会、教育过程、教育结果3个方面进行概括,还有人解析人们关注的热点等等,但鲜有从制度安排的缺失或错位的角度进行分析。从这个角度出发,中国现阶段教育公平问题存在4个方面问题。

(一)教育非均衡的标志难以消除

从社会心理的角度,衡量教育均衡并不是完全看重普通学校与“名校”(即原有的重点学校)差别的缩小,而是更多地看重名校能否有均等机会对普通人开放。事实上,名校招生成为衡量教育是否均衡的社会性标志。因为在同一地区,无论城市还是农村,义务教育阶段的普通学校的教育资源和教学质量与“重点学校”相比都存在着巨大的差距。虽然已经取消重点校,教育部门极力淡化“名校”,但历史形成的重点与非重点影响的“马太效应”仍然存在。另外,几乎所有名校都是教育部门的“私属”,在优质教育资源永远供不应求的社会环境里,普通家庭儿童很难得到均等的进校机会。

收稿日期:2010-03-17

作者简介:吕红(1976-),女,陕西大荔人,重庆大学经济与工商管理学院博士研究生,主要从事技术经济及管理、产业经济及商业模式研究;温汝俊,男,博士,高级经济师,重庆市环境保护局总工程师

(二)招生不公平问题被新形式掩盖

国家重点大学招生除照顾民族地区或落后地区之外,对各省市考生而言,仍然存在着实际的地域歧视。过去显现在全国统一命题录取分数线上的差异,现在则体现在高校分省招生指标的分配上。诚然,这种情况的存在有着较为复杂的历史和现实因素,但原因之一是没有划分高校的国立、省立规范。理论上,教育部直属的高校名额属于全国,应像类似全国人大代表名额的分配方式按省区人口比例确定。各地“重点”中小学招生更是存在“钱权”歧视。

(三)教育过程存在熟视无睹的歧视

之一,小学阶段实行的学生班级、少先队干部以及评选优秀学生的一系列做法和不成文的制度是一种身份歧视,无论是教师指定,还是学生选举,实际上在一定程度上沿袭了封建等级观念的残余,滋生把学生干部分配变为教师寻租或家长行贿的环境。

之二,无法杜绝中国传统文化长期所包容甚至提倡的以公布学生成绩或按成绩编班、排座位等不尊重学生个体的现象。

之三,高校录取学生时的加分照顾政策。除对少数民族加分可以看作贯彻国家对人口数量较少民族的照顾外,对某一群体的照顾政策则无不暗含了对其他群体的歧视。

之四,小学低年级每班人数太多,以致教师课间无法照顾到每位儿童,对儿童造成严重心理影响的问题。

(四)公职人员非正式教育学历的滥用

原本承担培训和后教育机构发放所谓与国民教育相同的高等教育文凭。一些地方颁发本地认可的“地方粮票”学位和学历,并且可以作为职务晋升的依据。如果这些文凭的取得要求和过程与国民教育体系一致,还可以当作是对现有教育体系的一种有益补充。但事实上,这些文凭只对公职人员有用,取得过程都不受应有的监督,变相成为特定人群获得社会身份认可的捷径,严重影响了国家学历的真实信誉,以致当前很多地方依靠审查工作前学历的方式进行学识甄别,极大地破坏了国家教育文凭体系的公正性。

二

新中国成立以来,党和各级政府把为各族人民办教育当作摆脱贫困加快发展的一种基本途径,也对解决教育不公平问题采取过很多措施。应该说,形成教育不公平的因素有很多方面,既有历史传统文化和认识水平的影响,也受经济发展水平的阶段

性制约,还囿于制度设计的缺陷。

(一)相关的制度设计没有与时俱进

相关教育制度不仅没有弥补经济水平差异给农村教育带来的困难,而且进一步拉大了差距。城乡反差巨大是客观存在并无法在短期解决的现实,新中国成立后,党和政府非常重视农村教育,但经过50多年的实践,城乡教育不仅没有缩小差距而且相对加大,这从一个侧面反映出在发展基础教育工作上确实存在着制度设计缺陷。基础教育长期实行“地方办学”,虽然开始的因地制宜设计符合当时的实际,但长期没有随经济社会发展进行调整,弊端就出现了。过去“地方办学”城市依靠区农村依靠乡,现在农村集中到县财力负责基础教育,但这种财力统一的层级太低,很难支撑城乡教育均衡的重任;同时,地方办学又受当地历史文化传统、人文条件和具体重视程度的制约。在这种情况下,地方基础教育水平和能力只能随当地的财力、历史积淀和政府支持的程度而提高,无法形成地方基础教育水平基本统一的能力。尤其基础差于城市的农村教育,很难想象依靠较低层级的财力条件能有较大的改观。另外,随着义务教育法的实施,原有中小学重点校的制度设计已经取消,但有违教育与社会公平的实际影响依然存在,仍为教育乱收费提供现实的环境条件。

(二)传统的精英教育理念没有转变

历史文化推崇精英教育,新中国建立百废待兴万事人才为先之时,政府把精英教育作为赶超战略的组成部分无疑是正确的。在半个多世纪的时间里,中国从东亚病夫一跃成为世界强国,从基础到高等精英教育体制无疑功不可没。但随着社会经济模式的转轨,精英教育也转向大众教育,原有集中优势办教育的作用在义务教育阶段就逐渐走向了反面。一是政府管理的“优质教育资源”不仅没有公平地对所有儿童开放,而且成为了集团寻租的所谓公共资源。如果说现阶段高等教育保留“优质教育资源”还有一定现实意义,保留义务教育“优势资源”则只有政府对公平教育的“漠视”。因为这与中国签署的《联合国儿童权利公约》第2条“国家应确保儿童受到保护,不因为语言、身份、性别而受到任何不平等待遇”和第28条“国家应确立儿童有在平等机会的前提下受到教育的权利”的规定完全相悖。二是精英教育的不利因素在金钱权力的发酵之下演变成了一种对所有儿童事实上的歧视。事实上,让普通儿童羡慕那些通过金钱进入公办名校的学生无疑是对自己幼小心灵的一次打击。

(三)教育改革政策效果出现异化

近几年,随着义务教育法的实践和对教育收费

问题的争论,教育部门对过去的政策进行了调整取得了一些成绩。但总体上评价,很多政策并没有起到应有的效果。一是高校招生改变原来的全国统一命题分省划线为各省自主命题划线的办法后,形式上化解了过去统一命题招生分数线差异很大引起国人强烈不满的情况,但实际上不仅没有改变全国人民难以公平享受国有教育资源的实质,反而从国家层面强化了这种差异,掩盖了少数地区少数人占有比全国多数人更多的教育资源的不公平事实。二是基础教育公平择校政策的异化。过去,儿童选择学校似乎可以通过考试获得平等进入名校的机会。但是,随着所谓“减负”政策的实施,小学初中取消择校考试实行就近入学,但由于众所周知的原因,这种政策不仅无法降低择校的意愿,反而增加了儿童家庭的忧虑,因为选择学校只能依靠金钱和权力(少数地方还有随机派号的运气)的途径,这种效果似乎违背了教育公平的基本原则。

(四) 教育事业和产业政策的缺位

最近十多年,教育发展经历了事业化还是产业化的争论,导致了正确引导教育产业化政策的异化和缺失。随着精英教育向义务教育的转轨,历史上依靠政府集中财力培育的优质教育资源既没有成为公益事业的均衡资源,也没有成为产业化进程的排头兵,反而却利用名校效应变成既非公益亦非产业的小团体谋利工具,因为所有形式的收费,若是公益进入财政预算可以补贴普通学校均衡教育资源,若是产业就要纳税回馈社会。目前,各级重点学校虽然被取消了“重点”,长期依靠政策倾斜积淀形成的“名校”资产仍然是各级教育行政部门直属的“优质教育资源”,没有形成向全社会提供平等进入的机制。实际上,前些年一些公共教育资源的实际控制人通过“计划外班”、“校中校”和“名校办民校”等体外循环方式逃避了社会监管,变相把政府累积投入带来的社会回报变成了少数人的利益。少数学校甚至只为特定阶层提供服务。如河北省东光县文教局2005年要求县里条件最好的实验小学学校出台招生简章只招收干部子女就是极其典型的案例。

三

很显然,人们对教育公平的认识是随着社会发展水平的迅速提高而逐渐强化的,而教育公平的内涵和要求也是随着社会发展的进步而逐渐扩大的。建立教育公平的制度安排,必须按照社会公平原则的时代要求,把握好教育公平的历史范畴,深化公平意识。

(一) 教育公平是社会公平的起点

所谓社会公平,是指在追求自己所选择的生活

方面,个人应享有均等机会,换句话说就是在公共资源利用、生活环境和经济角色选择方面,社会所有成员可以享有类似的机会。应该从两个方面理解教育公平。对公民来说,就是有获得义务教育或国民教育的机会均等的权利。对国家而言,既是政府均衡配置教育资源所依据的基本方针和政策,也是各学校教学实践所要遵循的具体规范。另外,教育公平主要是保障公民有接受教育的均等机会,而不是要保证人人都有同样的教育结果。各项方针和政策的目的主要是为塑造机会的均等,而不在于保证结果的平均。

(二) 教育公平是社会和谐的重要组成部分

中央提出的和谐社会建设首先需要社会公平和正义的前提保障才能实现,“如同真理是思想的首要条件一样,公平正义就是社会和一个国家的首要价值(温家宝 2008 年)”。教育公平既是社会公平的具体体现形式,也是社会公平的重要实现途径。党的“十七大”报告提出“教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础,是实现社会公平、和谐的必要前提和基础”的论断,无疑是中国近代以来对教育公平所作的最重要最全面的意义诠释。

(三) 教育公平可以直接促进人的发展

把公平作为促进社会发展的力量,不仅是中国建设和谐社会的重要方针,也是大多数国际社会的共识。以公平为发展的中心,是对近代围绕市场经济、人类发展、社会治理和赋权于民的发展思想要点的提升和整合。所有儿童无论背景如何,均可从拥有优质教育中获益的平等机会时,教育就成为穷人和富人之间以及男性和女性之间的重要的机会均衡器。这种均衡能够维持社会的和谐发展。联合国有关机构将此称作是加速贫困国家的经济增长和人类发展,实现“千年发展目标”至关重要的途径。

(四) 教育公平必须有社会制度做保障

社会公平是人类社会赖以生存的基本要求,所有国家几乎都无一例外地把保障人民享有公平作为治国的基本准则和执政目标。但这却说明人类社会一个无法回避的客观事实,即在目前任何一种社会环境中,任何“公平”都无法自然的存在,需要政治力量或强大的国家机器来维护,即依靠强有力的政治和法律制度才能实现。

当然,教育公平的程度与社会进步的状况密切相关。一方面,它随着人类文明的进步不断提高,随着政治制度的进步不断完善。另一方面,它也只能与社会发展的各个阶段相适应,不能完全脱离当时的社会经济条件。历史地看,教育公平是从教育起

点机会的均等逐步向教育过程的均等、教育结果的

均等和教育对生活前景机会的影响均等递进并演变的。

四

与中国民众对政府期望不完全相同的是,现代社会提供基本公共服务虽然必须但也是有限的。教育公平尽管是社会公共服务应体现的基本要求,也必须与现阶段政府的能力保持基本一致。中国现阶段的教育公平必须基于现实性、法制化和国际性3项原则。一方面,需要从中国现阶段的历史特点出发,建立社会的包括公平体系在内的教育公平标准共识;另一方面,也要借鉴国际经验,形成政治共识并完善制度安排,建立完善中国的教育公平体系。因此,一些教育发达国家的经验值得借鉴。

(一) 义务教育统筹的层次要高

一般由省(州)一级政府统一负责本省(州)的义务教育,由省(州)一级负责掌握各个公立学校的教育经费、师资的配备和校园设施的标准。这就为保证在同一省(州)内为公众提供标准相同的国民义务教育服务提供了制度保证的基础。

(二) 有社会优质教育资源做必要补充

有一批办学水平很高,教学质量普遍超过公立学校,但收费可能也较高的私立学校作为普通义务教育的必要补充。这样既可以对公立学校形成竞争,刺激公立学校提高教育服务水平,又可以满足部分家庭对超出普通国民教育教学要求的服务水平和能力的需求。换一个角度看,就是优质教育资源基本由民间(教育市场)提供,而不由政府自己掌控。

(三) 教育经费按生源分配

除学校编制员工工资外,学校经费是根据各个学校为社会提供教育服务的学生数量来安排的。学生不论是进公立学校,还是进私立学校,政府都以相同标准按实际入校的学生数拨付经费给学校,或发给学生相同金额的“教育券”,由学生交给入学的学校。这种制度安排既有利于公立学校之间提高教育质量的有益竞争,也促进了民间教育的发展,并体现了政府对各种教育资源支持的公平性。

(四) 用法律保障向所有儿童提供教育

只要在当地居住,不论是本籍居民,还是外籍居民,甚至包括外国侨民和临时暂住居民的子女,只要达到义务教育的年龄覆盖范围,都可以在所在地的公立学校免费上学或暂读,真正做到公平地对待在当地居住的每一位属于义务教育年龄段的儿童。

五

总结各国实现教育公平的历史,除了意识先行者的努力外,很重要的一条经验就是必须有社会制

度层面的安排和保障。分析中国的现状,除了受社会经济发展的历史局限外,更多地恐怕还是制度层面的问题。因此,现阶段解决教育公平问题仅有道德层面的认识是远远不够的,应该通过立法层面的矫正以及从解决制度缺位等方面着手,建立起能够避免出现问题的社会制衡机制。

(一) 建立城乡教育均衡化的制度保障

确立公共教育资源在属地政府管理下的均衡化原则,即在同一属地内的公立学校,不分城乡或区域,统一实行按实际入学人数乘以单位标准的办法,拨付基本办学经费和额外补贴经费;公立小学逐步在县级及县级以下区域内、公立中学逐步在市(地)级区域内实行城乡教师轮换的基本制度;在目前存在事实上的优质教育资源,义务教育仍按户籍所在地招生,没有实现公立义务教育均衡化前,这些优质教育资源的学校可实行在属地区域内统一招生方式来解决公平问题;取消目前学校自己所谓的计划外招生名额。若有“计划外”必须统一纳入所属地的统一招生。适当提高学校集中度和规模化,提高属地学校的整体水平和均衡化程度。

(二) 完善各类招生的公平制度安排

教育公平的起点招生,不仅体现家庭在义务教育阶段的学校选择上,而且体现在非义务教育阶段的学校录取政策上。在中国,义务教育阶段招生主要涉及公办优质教育资源如何公平接收学生,非义务教育阶段则涉及重点高中和高等教育的招生公平。因此,公立学校招生制度设计必须包含3项原则。招生范围与学校属地相一致。应恢复中国历史上公办学校曾经有过的国立、省立、市立称号,按国立、省立和市(地、县)立划分各类学校并标识,以便公众识别并按属地招生。即国立学校在全国招生或统一出题划线或按人口比例分配名额,省立学校以下照此类推,公平地面向全国、省、市(地、县)辖区内的学生。国立省助(中央与地方共建)的学校可按地方资助资金的比例照顾地方生源。公平招生方式的任何例外必须有法可循。规范各级学校已实行的招生照顾政策是保证公平招生的一个重要环节,需要规范的照顾政策包括2类:一类是各类艺术、体育尖子,全国单科竞赛尖子及保送学生的照顾加分;另一类是对学生的道德类奖励,家长行业或少数民族身份的加分照顾。目前照顾性政策除了对少数民族照顾有宪法的支持外,其余政策既有招生学校自己确定的,也有教育行政部门制定的,还有一些政府临时确定的,给不规范的招生或利用招生寻租创造了机会。尽管从公平的角度,除对少数民族照顾有宪法依据之外,公立学校的所有照顾性政策都意

味着是对非照顾性对象的一种歧视。但由于文化传统,目前要简单废除这些做法还不现实。因此,必须由招生学校属地出台相应的法律或法规,才能确保其执行过程的公正性。公立学校的任何例外收费必须上缴财政。虽然义务教育法已经规定义务教育阶段不能设重点学校与非重点学校。但过去的一大批重点学校长期积累的“名声”已经足以吸收大量“择校费”,有解释说“名声”是学校办学努力的结果,但实际上,除可能有学校自身的努力因素之外(程度有限,因为每个学校都在努力),主要得益于“体制”内人财物的倾斜。因此,没有任何理由把择校费留给学校和教育主管部门,现阶段必须实行收支两条线管理。

(三) 建立平等对待学生个体的制度规范

制定平等对待学生的法规,改变学校现行学生担任干部的传统习惯和命名方式,以学生轮流担任各种值日生的方式代替所谓的“班干部”;取消各级学校中那些虽有历史文化传统,但事实上对学生有差异性对待的一切非客观标准的激励性做法,如对升学有影响的各种评优。考虑到目前中国已具备了足够的教师资源,从法律上限制义务教育阶段低年级班级的学生人数,使解决现有班级人数过多教师难有机会平等照顾学生成为可能。

(四) 建立政府保障均衡、民间提供优质教育资源的配置机制

经过几十年的奋斗,中国已经从历史上教育落

后之国转变成为当今世界教育大国。从教育资源配置的角度,政府在发展教育中的作用和定位也应相应调整。如建立鼓励社会发展优质教育资源或将一些公立优质教育资源转为社会(同时将此举的收益用于改善现有公立学校)资源的政策,由社会提供超出公平教育水平的优质服务满足社会需求,既可以避免政府既是优质教育资源的拥有者又是公平教育的仲裁者的角色冲突,也可以解决公立学校收费引起的教育腐败问题。

参考文献:

- [1] 世界银行. 2006年世界发展报告:公平与发展[R]. 北京:清华大学出版社, 2006.
- [2] 朱永东,叶玉嘉. 我国教育公平研究十年[J]. 中国高教研究, 2007(5):17-18.
- [3] 朱文化. 问题与回应:我国当代教育公平的实现[J]. 教学与管理, 2007(7):7-8.
- [4] 盛冰. 转型时期政府的教育公平责任及其边界[J]. 教育研究, 2007(3):60-64.
- [5] 张本化. 教育公平是机会公平的基础[J]. 瞭望新闻周刊, 2007(14):40.
- [6] 河中舟. 教育公平与政府责任[J]. 南风窗, 2005(7).
- [7] 朱永新. 关于“名校办民校”的思考[J]. 求实, 2007(9):56-57.
- [8] 丁元竹. 基本公共服务如何均等化[J]. 瞭望新闻周刊, 2007(22).

On the Educational Equity and Institutional Plan in China

LV Hong¹, WEN Ru-jun²

- (1. College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, P. R. China;
2. Chongqing Environmental Protection Bureau, Chongqing 401147, P. R. China)

Abstract: The basic approach of achieving the education equity is to solve the lack of institutional plan. This article explores the current problems and reasons of the educational equity, describes the importance of the social significance and institutional plan of the education fair. On the basis of international experience, it proposes the co-ordination education between the urban and the rural, fair system of various recruitments, the system and specification of equal treatment of students and allocation mechanism for quality education resource.

Key words: educational equality; institution plan; educational balance

(责任编辑 彭建国)