

教育公平一直是教育工作者和社会各界关注的重点。但是,什么是教育公平?教育公平的内涵是什么?现阶段我国教育 公平存在的主要问题是什么?近日,由中国教育三十人论坛、教育公平协同创新中心、国家教育宏观政策研究院联合主办的 "十三五"期间大力促进教育公平高峰论坛在华东师范大学举办,各界专家学者汇聚一堂,共论教育公平,为我们呈现了一场 精彩纷呈的思想盛宴。

## 教育公平是道义的底线

■嘉宾

推讲教育家办学

俞可平 中央编译局副局长、教育公平协同创新中心特聘教授

吴忠民 中央党校一级教授、科社教研部副主任

谢维和 清华大学副校长 易中天 厦门大学教授

石中英 北京师范大学教育学部部长、教授

辉 全国政协常委、副秘书长、民盟中央副主席、国家教育咨询委员会委员 周洪宇 湖北省人大常委会副主任、华中师范大学教授、长江教育研究院院长

方展画 浙江省教育科学研究院院长

朱永新 全国政协常委、副秘书长、民进中央副主席、中国教育学会副会长

杨东平 21 世纪教育研究院院长

凯 中国残疾人事业发展研究会会长

杨小微 华东师范大学教授

袁振国 华东师范大学终身教授、国家督学、中国教育学会副会长



俞可平:治国同做人一样,有两条底 线,一条是道义的底线,一条是法律的底 线, 道义的底线就是公平公正。公平公正 是人类追求的永恒价值, 也是社会主义的 首要价值,离开公平公正就无从谈论社会 主义。教育公平就是公平公正内涵的重要 组成部分。

吴忠民:公平是一个工具性概念,公 正则是一种价值取向。公正一定是公平 的,而公平不一定是公正的。要从国家的 价值观层面理解社会公正的概念,社会 公正是给予每个人所应得的基本权利的 保护,受教育权就是一项基本权利。同 时,社会公正的基本价值取向包括两个 方面的内容:一是随着文明的发展,人们 的尊严、权利水准都在不断地提高,要确 保这些成果可以让社会共享; 二是要为 每个人的自由发展提供充分的空间。"恰 当的平等+恰当的自由=公正"。社会公 正的基本立足点不能以特定群体的利益 为出发点。

改善处于最不 利地位人群的状态, 让每个人能获得他 所需要的教育,获得 促进更好成长的教 育资源。

## 什么是教育公平

谢维和:从我国的发展历史来看,教育 公平的进程经历了3个阶段。第一阶段是 从 1990 年到 1999 年,这个阶段的教育公 平是以消极的方式进行定义的。人生来是 平等的,所以教育应该平等。教育公平是作 为结果来表述的,因此从话语结构性含义 来说具有消极的意义。第二阶段是从 1999 年到 2001年,教育公平开始成为社会普遍 关注的一个话题。从此,教育作为提高人们 生活质量的积极力量的意义日益显现。有 了教育公平才能获得很好的发展,这与上 一个阶段以消极方式定义的教育公平不一

的方式定义教育公平。教育公平到了今天 已进入一个新的阶段,特征是以一种综合 的方式来定义,换句话说,通过教育的综合 改革实现教育公平不断提升和改善。以综 合的方式表达教育公平新阶段,就是以促 进社会公平正义、增进人民福祉为出发点, 让发展成果更多更公平地惠及全民。

易中天:孔子提出"有教无类",有人认 为是在表达教育公平,但我觉得他的真正 意思是说,通过教育可以让大家变得更好, 儒家从来不主张平等,所以"有教无类"不 样。它是作为原因来表达的定义,是以积极 应当作为传统文化主张教育公平的证据。 没有充裕的教育资源很难说有良好的教

但是,就"结果公平"的内涵来讲,每个人应 该享有通过教育获得适合他发展的途径和 机会。结果公平是教育公平的最高目标, 而教育公平的底线则是保证每个孩子受到 最起码的教育。消除教育不公平的前提是 承认差距,而实现公平的前提则是给予自 由的空间,创办多元化、多样化、各种类型 的学校。

**石中英**: 我觉得应该从以下 4 个方面 理解教育公平。

第一,教育公平主要关注教育的平等, 关注教育的差距,促进均衡。但是公平和平 等的概念既有关系也有差别,现在我们把公 平主要理解为平等,无论是理论、政策还是 实践上确实值得我们进一步讨论。

第二,教育公平作为一个政策理念,主 要影响的是公共教育资源的配置问题,大 量的关于教育公平的表述和政策安排都在 讲如何合理地配置教育资源以消除教育差 距,但是,教育资源只是教育的外部条件, 育,有了充裕的教育资源也很难说有良好 的教育。同时,政府是保障教育公平的主 体,直到今天来自教育界内外有关解决教 育公平的诉求主要是指向政府,政府可以 加大对公共教育资源的支持力度,解决有 关的教育不公平问题。

第三,截至目前,教育公平主要是作为 ·种社会公平来对待,它要处理的是作为 社会公共资源的教育资源配置问题。它的 社会意义非常显著,主要是解决一些权利 的保障、百姓的公平性抱怨以及政策的合 法性。所以目前教育公平还不是真正意义 上的教育的公平, 只是作为一种社会公平 来对待,教育公平的内涵还没有得到充分 认识。

第四,教育公平的价值取向是现在的 关键问题, 作为一种政策理念以及有关政 策安排和政策工具,教育公平应该保障好 的教育,它本身不是教育事业发展追求的 根本,根本目的还是创造好的教育。同时, 基于教化的正义可能是我们教育系统内部 应该认真思考公平内涵的理论基础。

我国至今没有一 部继续教育法或终身 教育法:在盲目走高大 上道路时,忽视了对人 的关注,这是我国教育 公平面对的主要问题。

## 教育公平的主要问题

徐辉:教育公平在整个教育发展格 局中应处于一个什么地位? 是在快速发 展中体现公平还是在提高质量中体现公 平?或者是在推进公平中促进发展?如果 一个区县有一笔钱用于发展教育事业, 可以把这笔钱用于解决大班额教学的问 题,也可以用于提高质量、培训教师,还 可以用来聘请更多的教师。可见,从不同 的侧重点出发, 政策设计的出发点就会 不一样,导致的结果也是不一样。有些人 把质量看得特别重,发展中可以体现公 平,质量中也可以体现公平,但事实上里

面的关系、要素和地位还是有区别的。 现在的教育法律框架制度安排能否 保证教育公平的实现? 上海的教育公平 做得越来越好,贵州也在推进教育均衡 发展。受管理制度、法律制度的制约,区 域差异缩小方面还没有法律保障。以法 律保障来推进教育公平这项工作应该认 真考虑,我国至今没有一部继续教育法 或终身教育法,而这在国际上公认对于 推进教育公平具有重要意义。

从学制结构来看社会基础和社会变 动这个问题,学制结构带来的不公平因 素仍然是一个很重要的问题。此外,还要 把国家的核心课程及绩效考评作为保证 教育公平非常重要的要素来考虑。我们 在中西部做了许多调研,发现中西部学 校的差距不仅表现在教师层面, 还表现 在课程完整性的差别方面。学生同样是 在学校里受教育,但所接受的课程体系 不一样。建议应将绩效考评和课程结构 建设作为保证教育公平的重要因素。同 时,我国目前还没有推进教育公平的指 标体系。

周洪宇: 基于对法制和法治两个概 念的对比, 我国目前教育公平的主要问 题是:其一,教育法律法规还缺少一些基 本的法律,比如学校法、农村教育法、学 前教育法、特殊教育法、终身教育法、教 育投入保障法、教育考试法等。同时,已 经颁布实施多年的教师法、职业教育法、 高等教育法等也需要修订。其二,针对执 法不严、违法不究现象缺乏问责追责,各

有的责任。法治建设应该为促进教育公 平起到"打基础,管长远"的作用。具体来 说,管干部、管立法、管司法、管经济。这 样的话, 既可以提高各级领导干部对教 育法治的认识,又可以为促进教育公平 建立法律基石。

方展画:教育硬实力不是教育本身, 我们正在盲目走高大上的道路,忽视了 教育软实力,也就是教育的机制、体制、 理念和方法,进而忽视了对人的关注,忽 视了学生的需要和成长。学生享受权利 的同时没有享受到改革的红利, 这些隐 性的、非物质性的问题没有得到足够的 重视。这是目前我国教育公平面对的主 要问题。同时,教育机会均等的公平仅仅 是教育公平的起点,不是目的,更不是终 极目的,教育公平的终极目的是每个人 能够获得他所需要的教育,获得他更好 成长的教育资源,而不是目前的千人一 面、万教一法。同时,发达地区的教育公 平发展模式应从基于机会的发展转向基 于需求的发展,建立以学生发展为基础 的教育管理模式,建立满足学生多样化 诉求的课程体系,实施促进学生人格发 展的教育。

朱永新: 当前教育公平关注的问题主 要有 4点:区域之间、城乡之间、学校之间 教育的差距;不同群体之间教育的差距;不 同类型教育发展的差距,特别是我国的民 办教育还没有形成一股真正的教育力量, 民间智慧并没有真正被调动起来; 过程公 平的问题。所以说,当前教育不公平的主要 原因并非教育资源配置问题, 而是政府权 责问题。政府应该进一步简政放权,推进自 我革命,这是促进教育公平的一个有效思 路:其一,政府应充分利用市场推进教育公 平,民办教育是教育公平大布局的重要组 成部分,应对小微学校发展的标准放宽;其 二,促进管办评分离,教育行政部门不应该 有自己直属大学或隶属分校, 建立行政部 门外的教育督导制度;其三,教育行政部门 应尽快推行权力清单制度。

易中天:教育不公平的原因是教育 级政府部门并没有依法履行和担负起应 不自由,政府部门管得较死,应该给予学 校更多自由发展的空间。促进教育公平 的治本之策是教育部门简政放权,给予 教育发展的自由。

杨东平:教育公平的本意,最浅显的 概念就是改善处于最不利地位人群的状 态。对于中国农村教育的薄弱问题,我们 -直估计不足,把关注点放在了城市化、 学校进城、农民进城、优质教育上。但从 实际情况来看,基本公共服务和教育保 障问题并没有完全解决。同时,中国近十 年的农村教育发生了一个千古未有的变 化。这个变化可以用三个"大"来表达:学 龄人口大幅度减少;大规模的人口流动; 农村大规模"撤点并校"。在农村义务教 育实行免费以后,又出现了新的上学难、 上学贵、上学远问题。在这个过程中,出 现了两个新的教育边缘化群体, 就是进 入城市打工的农民工子弟和留在农村的 留守儿童。对于这两个群体,保障流动儿 童接受义务教育是政府依法行政的基本 责任,不能将人口管理失控的后果让流 动儿童来承担。

程凯:对教育边缘群体的忽视是当 前我国教育公平存在的一个重要问题, 我国残疾儿童受教育状况存在以下突出 问题:残疾儿童受教育水平依然很低,特 殊教育质量不高;16岁至59岁残疾人文 盲数量多; 残疾儿童受教育没有一个合 理的评价体系;特殊教育财政经费捉襟 见肘;特殊教育教师队伍建设滞后;残疾 人家庭生活普遍困难, 生活支出没有国 家专项资金支持;现有教育管理体制无 法使特殊教育能够有一体化的发展。

杨小微:教育过程公平是每个人依法 享有的权利, 既包括平等对待每个人,又 包括有差别地对待不同的人,教育公平的 意义在于"迈向有差别的平等"。好的教育 是让更多的人获得爱与尊重。我国当前教 育公平存在的主要问题是教育公平评价 指标体系的缺失。其中存在两个问题:一 是社会经济意义上的阶层维度缺失。一个 国家的教育总量再大,但如果没有保住公 平底线,内部存在巨大差异,这也是不可 取的。二是教育过程及产出指标的缺失。 有了过程指标和产出指标,就能清楚地知 道效率高低。但这在目前的指标体系中还 是欠缺的。在完成基本教育供给的前提 下,我国教育的总体趋势应该是走向多 样、优质和均衡。教育公平要转向个体维 度,即教育过程中让每个个体都能感受到 教育公平。

优先发展教育 支持教育的结构性变 革;建立国家残疾儿 童社会保障制度,实 现教育公平。

## 推进教育公平的路径

袁振国:优先发展教育是促进教育公 平的基本保障。希望通过一系列的改革, 包括办学体制的改革、财政政策的改革、 资源配置办法的改革以及学校内的课堂 教学改革等措施,使教育公平水平能够上 一个新的台阶

通过支持政策的结构性变革进一步 提高教育公平水平。讨论教育结构有各种 各样的维度, 我从基础教育和高等教育、 普通教育和职业教育、民办教育和公办教 育、学校教育和继续教育4类结构来做简 单的讨论。基于中国目前的水平,基础教 育尤其是义务教育能够保障每一个公民 的基本素养,是决定民族未来素质的基 础。但在广大的农村边远地区,基础教育 的发展状况还有许多不令人满意的地方, 一定要在加快实现教育现代化的背景下 帮助他们迅速地、快速地发展起来。为什 么要求义务教育均衡发展?就是因为基础 教育是国家的教育,是强迫性的教育,是 惠及面最广大的教育。

促进普通教育发展同时,高度关注职 业教育的发展。发展职业教育是社会的需 要,是国家的需要,但是它的吸引力还不 强,还要加大政策支持力度,增加职业教 育发展的相关经费

实现公办教育和民办教育两条腿走 路。民办教育是满足不同人群对于教育选 择性需求的重要途径,促进民办教育发展 有利于激发教育活力,推动公办教育体系 的体制创新。但是民办教育发展得不理 想,一个简单的事实就是民办教育经费占 整个教育经费的比重在下降。不能仅仅把 民办教育看成是公办教育的补充,而是要 充分认识到民办教育在动员社会资源、提 供选择机会和激发教育活力等多方面的 重要作用,大力促进发展。

加强学校教育和继续教育。随着社会 的发展,一个人、一个国家的发展可能越 来越基于学校之后的教育。一个国家的国 民在离开学校之后,在长期的工作中能不 能继续学习、继续培训、继续提高,可能是 更加重要的。如何保证让每个人享受到公 共培训和继续发展的机会,这将是一个长 期的课题。

让每个孩子得到均等的学习机会和 教育的发展。

发展机会。建立一种多元评价制度。理想 的评价制度是每个人都有闪光点,都有不 可替代的优点和潜能。如果我们问教师、 家长"孩子最大的潜力、最优秀的表现是 什么"时,恐怕没几个人能回答得出来。问 学生自己也回答不出来,只知道自己排在 全校、全班第几,这个恐怕不公平。学习的 过程中给每个学生提问的机会、表扬的机 会、批改作业的机会,肯定不一样,所以要 通过系统的学校变革来提高教育公平的

俞可平: 我们要更加重视公平公正, 进一步认识社会不公的危害,要在道义上 将公平公正置于最优先的地位;进一步调 整税收政策, 使其更加有利于低收入群 体;改革现有的社会保障体系,大幅度提 高低收入人群的社会保障水平; 改革移 民、教育、医疗、就业、住房等政策,使之更 加有利于社会平等。此外,还要深化改革, 消除体制性的不公平, 重点推进收入公 平、教育公平和司法公平。这些都是社会 平等公正的基础。收入公平是社会公平的 物质基础,司法公平是社会公平的底线, 而教育公平则是社会公平的能力基础。

程凯:继续深化特殊教育教学改革, 是当前特殊教育改革发展的最大任务。要 落实特殊教育提升计划提出的布局合理、 学段衔接、普适融通、医教结合的内容精 神。加快各类特殊教育教材编制评价体系 和融合教育体系建设。一定要有一套支持 保障体系,让这些特殊的孩子在普通教育 系统中不会受到排斥,身心不会受到更大 的伤害,这才是最关键的。要进一步加强 和加大国家对特殊教育经费的保障机制, 落实生均拨款经费不少于 6000 元的政 策。加快建立特殊教育教师的资格认证和 评价制度, 使特殊教育教师成为受人尊 敬、有质量、有品质、能够担当的群体。要 加快康教一体化学前教育的推进力度和 以技能提高为中心的职业教育发展,让残 疾儿童更早地得到康复教育的机会,这是 政府的责任。真正建立起国家残疾儿童社 会保障制度,并挖掘社会的潜力推动特殊