

[文章编号] 1005 - 1597 (2018) 06 - 0070 - 10

# 改革开放40年中国共产党推进教育公平的实践和经验

■ 王爱云

[摘要] 教育公平,是教育现代化的基本要求,体现着社会主义的内在价值追求。改革开放后,中国共产党采取了多种措施推进教育公平。1977至1991年,教育公平状况随改革开放的步伐不断得到改善,在恢复高考和考试制度,实行九年义务教育,建立贫困学生资助体系,发展职业技术教育、特殊教育、成人教育等方面取得显著进步。1992至2002年,随着教育体制改革的深入,教育规模迅速扩大,增加了各级各类教育机会,但同时也出现了城乡、区域、学校之间教育差距拉大的状况。党和政府通过采取加大政策倾斜和贫困学生资助力度等措施,一定程度上解决了这些问题。2003至2011年,教育公平逐步成为国家基本教育政策的主要议题,在推进义务教育均衡发展、完善困难学生资助政策体系、缩小教育区域差异等方面取得显著成绩。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把教育摆在优先发展战略位置,大力实施科教兴国战略和人才强国战略,把教育公平上升到法律层面,实现义务教育优质均衡发展,进一步缩小教育区域差距,使贫困地区学生和困难群体享受到同等优质教育资源,保障人人都享有公平接受高品质教育的权利。改革开放40年中国共产党推进教育公平的历史经验表明,推进教育公平,要坚持以人民为中心,要坚持教育的公益性和普惠性,要坚持在发展中解决出现的各种问题。

[关键词] 改革开放;中国共产党;教育公平;均衡发展

[中图分类号] D616

[文献标识码] A

教育公平,是教育现代化的基本要求,体现着社会主义的内在价值追求。推进教育公平是一个循序渐进的历史过程。中国共产党自新中国成立后为实现教育公平进行了不懈努力。改革开放以来,中国共产党在教育改革发展过程中采取了诸多举措,大力推进教育公平。2001年,中国共产党明确把“坚持社会主义教育的公平与公正性原则”作为教育事业改革与发展的基本原则之一。之后,促进教育公平成为国家基本教育政策和中国特色社会主义教育的显著特征。2016年,新修订的《中华人民共和国教育法》明确规定,国家应采取措施“促进教育公平”。教育公平在40年改革开放进程中呈现出整体不断向更高水平发展的基本趋势。

## 一、教育改革中教育公平状况的改善 (1977-1991年)

1977年高考和考试制度的恢复,拉开了改革开放新时期中国共产党推进教育公平的序幕。

第一,恢复高考和考试制度。“文化大革命”结束后,教育领域的首要变革是高考制度的恢复。1977年8月4日至8日,邓小平主持召开科学与教育工作座谈会,明确表示:“今年就要下决心恢复从高中毕业生中直接招考学生,不要再搞群众推荐。”<sup>[1]</sup>8月13日至9月25日,教育部召开全国高等学校招生工作会议,决定废除推荐,恢复考试,以统一考试、择优录取的方式选拔人才。10月12日,国务院批转教育部《关于一九七七年高等学校招生工作的意见》,提出高等学校招生“根据德、智、体全面衡量,择优录取的原则,实行自愿报名,统一考试,地市初选,学校录取,省、市、自治区批准的

[1] 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第55页。

办法”，同时要求中等专业学校招生办法参照该文件精神。<sup>[1]</sup>12月，高考大门重新开启。

与此同时，对学生的政治审查逐步简化。1977年9月19日，邓小平提出：“政审，主要看本人的政治表现。政治历史清楚，热爱社会主义，热爱劳动，遵守纪律，决心为革命学习，有这几条，就可以了。总之，招生主要抓两条：第一是本人表现好，第二是择优录取。”<sup>[2]</sup>1983年，教育部发布《一九八三年全日制高等学校招考新生的规定》，取消“政治审查”的提法，也不再单独下发关于政审的文件，改为“政治思想品德考查”，主要看考生本人的政治态度、思想觉悟和道德品质。<sup>[3]</sup>这就解除了家庭出身对受教育机会的限制，扩大了教育受众范围。

**第二，实行九年义务教育。**义务教育覆盖面最广，是推进教育公平的重点。改革开放初期，由于教育资源有限，相当一部分农村地区小学教育尚未普及。为了让每个孩子都能有学上，1985年5月27日，中共中央作出《关于教育体制改革的决定》，提出“把发展基础教育责任交给地方，有步骤地实行九年制义务教育”<sup>[4]</sup>。1986年7月1日施行的《中华人民共和国义务教育法》规定：“国家实行九年制义务教育”，“城市和农村建设发展规划必须包括相应的义务教育设施”，“国家对接受义务教育的学生免收学费”。<sup>[5]</sup>这就从法律上明确了政府有义务为适龄儿童提供免费的基础教育，体现了政府为人民提供合格教育的责任。

**第三，资助贫困学生完成学业。**推进教育公平，要重点保障家庭经济困难的孩子能上学、不失学。在学校设立人民助学金，资助贫困群体完成学业，是新中国的一贯政策。随着教育改革的推进，人民助学金制度也不断发生变化。

1983年7月11日，教育部和财政部联合发出关于颁布《普通高等学校本、专科学生人民助学金暂行办法》和《普通高等学校本、专科学生人民奖学金试行办法》的通知，提出从1983年秋季入学的新生开始实行人民助学金、人民奖学金并存的办法，并过渡到以人民奖学金为主，辅之以人民助学金。1987年7月，国家教委决定自1987年起，在全国本科高等学校新生中全面实行奖学金和学生贷款制度，由国家向家庭经济确有困难、无力解决在校学习期间生活费用的学生提供无息贷款，每人每年最多不得超过300元；少数学生在获得奖学金后，生活仍有困难的可以申请贷款，但申请的贷款和获得的奖学金两项之和全年应控制在350元以内。<sup>[6]</sup>在20世纪80年代大中专院校实行免费就读的情况下，奖学金和学生贷款制度的推行，使贫困家庭子女上大学的生活费用问题得到基本解决。

**第四，发展职业技术教育、特殊教育、成人教育，全方位保障教育公平。**根据学生不同特点和个性差异，提供适合个人特点的教育机会，是教育公平的重要目标，也是现代教育发展的趋势。改革开放后，中国共产党对此从不同方面进行了探索。

加强职业技术教育，实行教育分流，构建普通教育和职业技术教育并重的教育体系，是其中一项重要内容。改革开放之初，职业技术教育发展比较缓慢，是教育领域最薄弱的环节。有鉴于此，1985年5月，中共中央提出，要“调整中等教育结构，大力发展职业技术教育”<sup>[7]</sup>。1991年10月17日，国务院作出大力发展职业教育的决定，要求“在九十年代要逐步做到：使大多数新增劳动力基本上能够受到适应从业岗位需要的最基本的职业技术训练，在一些专业性技术性要求较高的劳动岗位，就业者能较普遍地受到系统的严格的职业技术教育；初步建立起有中国特色的，从初级到高级、

[1] 参见杨学为编《高考文献（1977-1999）》，高等教育出版社2003年版，第71、73页。

[2] 《邓小平文选》第2卷，第69页。

[3] 参见杨学为编《高考文献（1977-1999）》，第174页。

[4] 《中共中央关于教育体制改革的决定》，《中华人民共和国国务院公报》1985年第15期。

[5] 《十一届三中全会以来教育文献选编》，教育科学出版社1992年版，第236页。

[6] 参见《国家教育委员会、财政部关于重新印发〈普通高等学校本、专科学生实行奖学金制度的办法〉和〈普通高等学校本、专科学生实行贷款制度的办法〉的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1987年第21期。

[7] 《中共中央关于教育体制改革的决定》，《中华人民共和国国务院公报》1985年第15期。

行业配套、结构合理、形式多样,又能与其他教育相互沟通、协调发展的职业技术教育体系的基本框架”<sup>[1]</sup>。此后,职业技术教育迅速发展,为不能通过普通教育升学的学生提供技能教育机会,使其能以一技之长在社会上立足。

特殊教育是促进残疾人全面发展、帮助残疾人更好融入社会的基本途径,残疾人受教育程度是推进教育公平的重要标志。为保障残疾人享有平等的教育权利,1989年5月4日,国家教委等八部门联合发出《关于发展特殊教育的若干意见》,要求把残疾少年儿童教育切实纳入普及义务教育的工作轨道,规定发展特殊教育事业的基本方针,是“着重抓好初等教育和职业技术教育,积极开展学前教育,逐步发展中等教育和高等教育”<sup>[2]</sup>。中央财政自1989年设立特殊教育专款,推动特殊教育的发展。1989至1991年,各类特殊教育学校每年增长20%,普通学校附设特殊教育班每年增长1倍,在特殊教育学校(班)学习的盲、聋、弱智学生每年增长30%。接受高等教育的残疾人越来越多,1990至1991年仅参加高等自学考试取得大专文凭的残疾人就达4700名。<sup>[3]</sup>

认同并支持全体社会成员的学习需求是教育公平的重要内容。1978年2月,邓小平批准创办面向全国的广播电视大学,揭开了中国成人教育发展的新篇章,此后逐步建立起比较完善的成人高等教育制度、高等教育自学考试制度以及中央到地方全覆盖的卫星广播电视教学网络,基本保障了成年人再次接受教育的机会。

## 二、教育规模化发展中教育公平原则的提出(1992-2002年)

1992年6月16日,中共中央、国务院发布《关于加快发展第三产业的决定》,明确将教育事业纳入“对国民经济发展具有全局性、先导性

影响的基础行业”予以重点发展。<sup>[4]</sup>此后,教育体制改革迅速推进,有效地扩大了教育规模。

教育规模的扩大有效增加了各级各类教育机会。义务教育方面,1992年10月,党的十四大提出“到本世纪末,基本扫除青壮年文盲,基本普及九年义务教育”的目标。截至2000年底,全国通过这“两基”目标验收标准的县(市、区)达2541个,地区人口覆盖率达到85%以上。<sup>[5]</sup>职业教育方面,截至2000年,全国有职业初中1200所,在校生近90万人;有中等职校2万余所,在校生1300多万人;有独立设置的高等职业技术学院184所,在校生36万多人,一些普通高校也建立了职业技术学院,初步形成具有中国特色的初、中、高相衔接,又与普通教育、成人教育相互沟通的职业教育体系。<sup>[6]</sup>高等教育方面,高校招生规模较小的局面得到很大改观,尤其是1999年高校扩招使当年毛入学率达到10.5%,2002年达到15%。高等教育开始迈入大众化发展时代,人民群众享受高等教育的机会明显增加。

教育规模的扩大带来了教育总量的快速增长,同时也带来了一些问题。比如,城乡之间、区域之间、学校之间因发展水平和拥有资源的不平衡开始出现不同程度的教育差距,由此给教育公平造成了一定的负面影响。一是城乡差距直接影响农村学生的教育机会。20世纪80年代中期我国建立的基础教育由地方负责、分级管理的体制,客观上使城乡、区域之间因经济发展不平衡而导致的义务教育经费差距日渐显现。例如,1999年,北京市初中生的人均经费为3737.25元,农村初中生为2445.17元,而贵州农村初中生的人均经费仅为416.68元。<sup>[7]</sup>农村义务教育经费不足影响了农村中小学办学质量,导致城乡学生的高中升学率存在较大差距。1999年全国城市高中招生1519240人,同

[1] 《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1991年第36期。

[2] 《国务院办公厅转发国家教委等部门关于发展特殊教育若干意见的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1989年第13期。

[3] 参见《人民日报》1991年11月5日。

[4] 参见《中共中央 国务院关于加快发展第三产业的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1992年第18期。

[5] 参见《人民日报》2001年4月7日。

[6] 参见《人民日报》2001年9月5日。

[7] 参见《中国教育经费统计年鉴(2000年)》,中国统计出版社2001年版,第374、376页。

期农村高中招生 551471 人。<sup>[1]</sup>普通高中入学的城乡差距也造成享受高等教育机会的不均。1999 年底,一份关于北京多所高校 2000 余名学生的抽样调查报告显示,在这些学生中,仅有 17.7% 来自农村。也就是说,城乡大学生的比例分别是 82.3%、17.7%。<sup>[2]</sup>二是高等教育资源的区域差距导致高等教育入学机会分配不均衡。1994 年,全国共有高校 1054 所,其中最多为江苏 67 所,其次北京 65 所,最少的为西藏 4 所,海南 5 所,宁夏、青海共 7 所。<sup>[3]</sup>高校资源比较集中的省市分配到的招生指标多,当地学生接受高等教育的机会自然较多,相比之下,西藏、贵州、云南、青海等西部地区省份高等教育入学率均低于全国平均水平。三是校际差距损害义务教育的公平性。改革开放初期集中优势教育资源向部分学校重点投入的发展战略使义务教育阶段重点学校与一般学校在教学质量、升学水平上开始出现差距;20 世纪 90 年代以国家财政拨款为主、辅之以社会捐资集资等多种渠道筹措教育经费的办学体制改革,又加大了这种校际差距,因为重点学校吸引的资金经费远远超出一般学校,二者之间的办学差距直接导致学生所接受教育质量的不同和发展机会上的不平等。

针对在推进教育公平过程中出现的这些问题,党和政府采取多种措施进行解决,尤其注重加大对教育薄弱地区、弱势群体的政策倾斜力度。首先是加大对农村贫困地区义务教育的支持。普及义务教育的难点在于农村贫困地区。从 1995 年开始,国家教委、财政部联合组织实施“国家贫困地区义务教育工程”,第一期工程中央财政投入 39 亿元,地方财政配套 87 亿元,共计 126 亿元,极大地改善了贫困地区义务教育办学条件。其次是努力消除校际差距。国家教委明确义务教育阶段不设重点校、重点

班、快慢班,要求坚持义务教育“免收学费”“就近入学”“平等受教育”的原则,不得人为地加大校际间在办学条件、生源上的差距,公办学校不得变相招收择校生。<sup>[4]</sup>第三,加大对贫困学生的资助,关心解决农民工随迁子女教育问题。义务教育作为全民教育,不应遗忘每一个适龄的孩子。1997 年 11 月,国家教委、财政部决定设立“国家贫困地区义务教育助学金”,每年使 60 余万因家庭贫困面临失学和辍学的儿童得到资助。为了解决农民工随迁子女的上学难问题,1996 年 4 月 2 日,国家教委印发《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法(试行)》,规定了流入地政府对农民工子女接受义务教育的责任和以全日制中小学为主解决农民工子女入学问题的办法,保障这些少年儿童教育平等权利的实现。此外,针对自 1993 年开始实行高校收费制度使学校中出现一些经济困难大学生的现象,1994 年中央财政拨款 1.1 亿多元,1995 年拨款 2.1 亿多元,资助困难大学生完成学业;对师范、农林等专业实行免费制度,并设立专业奖学金。高校积极向社会筹集资助困难学生的专项资金,设立“勤工助学基金”为困难学生提供勤工助学岗位,初步形成由奖学金、学生贷款、勤工助学基金、困难补助和学杂费减免构成的高校困难学生资助体系。2001 年颁布的《全国教育事业第十个五年计划》,首次将“坚持社会主义教育的公平与公正性原则”作为教育事业改革与发展的基本原则之一,把促进教育公平推进到一个新的阶段。

### 三、促进教育公平成为国家基本教育政策(2003-2011 年)

党的十六大以后,促进教育公平的实践进一步推进。2006 年 10 月,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出了“坚持教育优先发展,促进教育公平”的方针。2007 年 10 月党的十七大报告指出,“教育公平是社会公平的重要基础”。2010 年 7 月颁布的《国家中

[1] 参见《各地区普通中学分城乡招生数和毕业生数(1999 年)》,国家统计局编《中国统计年鉴(2000 年)》,中国统计出版社 2000 年版,第 667 页。

[2] 参见孙立平:《失衡:断裂社会的运作逻辑》,社会科学文献出版社 2004 年版,第 96 页。

[3] 参见《中国教育事业统计年鉴(1995 年)》,人民教育出版社 1996 年版,第 16 页。

[4] 参见《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》,《中华人民共和国国务院公报》1997 年第 3 期。

期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》首次明确,“把促进公平作为国家基本教育政策”。这一系列举措表明,大力促进教育公平已经成为教育事业改革和发展的重要议题。

第一,推进义务教育均衡发展,努力缩小义务教育发展中的差距。在2000年绝大部分地区基本实现普及九年义务教育的基础上,2005年5月25日,教育部发布了关于推进义务教育均衡发展的意见,强调:“把义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来,有效遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头,积极改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件,逐步实现义务教育的均衡发展。”<sup>[1]</sup>

义务教育均衡发展,关键在于西部地区。2003年,西部地区372个县以及新疆生产建设兵团的38个团场仍然没有实现“两基”目标。2004年,《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007年)》正式启动,之后的4年间,410个攻坚县(团场)中有368个实现“两基”目标,其他42个达到“普六”标准,西部地区“两基”人口覆盖率达到98%。中央财政投入100亿元实施农村寄宿制学校建设工程,新建、改扩建7651所寄宿制学校,满足195.3万名新增学生的就学需求和207.3万名新增寄宿生的寄宿需求,实现了学生“进得来”;从2006年起国家对西部地区农村义务教育学生全部免除学杂费,2007年秋季起全部免费提供国家课程教科书,近50%的寄宿生享受了家庭经济困难寄宿生生活补助(即“两免一补”),实现了学生“留得住”;中央和地方财政投入110亿元实施农村中小学现代远程教育工程,覆盖36万所农村中小学,1亿多中小學生共享优质教育资源;实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划、城镇教师支援农村教育计划和农村教师远程培训计划等,促进西部地区农村教师整体素质逐步提高。

义务教育均衡发展,必须缩小城乡差距。2003年9月,国务院强调,“发展农村教育,

[1] 《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2005年第22期。

使广大农民群众及其子女享有接受良好教育的机会,是实现教育公平和体现社会公正的一个重要方面,是社会主义教育的本质要求”<sup>[2]</sup>,因此,应当将教育公平建设重点转向农村。2004年起,中央财政按照新增教育经费主要用于农村的要求,加大对农村义务教育的投入。2007年,“两免一补”的农村义务教育经费保障机制在全国农村推开,全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,向全部农村义务教育阶段学生免费提供教科书,补助家庭经济困难寄宿生生活费,惠及1.5亿农村学生,农村地区适龄少年儿童“上学难、上学贵”的问题得到基本解决。

加快城镇薄弱学校改造,切实缩小校际差距,也是义务教育均衡发展题中之义。自2005年起,教育部开始实施义务教育阶段薄弱学校改造工程。2006年修订施行的《中华人民共和国义务教育法》规定,要合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,加强对薄弱学校的建设,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校等。各地纷纷探索切实缩小校际差距的办法。例如,2006年,安徽省率先制定了实现义务教育均衡时间表,实行义务教育阶段公办学校免试就近入学、义务教育阶段公办学校不得举办或变相举办重点学校、同一市县同类教师工资待遇基本相同等措施,力争实现同一个城区、同一个县城乃至同一个经济区中小学教育相对均衡。

第二,建立困难学生资助政策体系,保障弱势群体子女平等接受教育。针对经济困难学生资助政策体系还不够完善、资助面偏窄、资助标准偏低等问题,新世纪新阶段国家出台一系列关于建立困难学生资助的政策。例如,2007年5月13日,国务院发布《关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》,对家庭经济困难学生采取奖、贷、助、补、减等多种方式进行资助,使他们能够上得起大学或接受职业教育。2010年9月26日,财政部、教育部印发《关于建立普通高中家庭经济困难学

[2] 《教育部政报》2003年第10期。

生国家资助制度的意见》，提出建立以政府为主导、国家助学金为主体、学校减免学费等为补充、社会力量积极参与的普通高中家庭经济困难学生资助政策体系。2011年9月5日，财政部、教育部发出《关于建立学前教育资助制度的意见》，要求各地从2011年秋季学期起建立学前教育资助政策体系，资助家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童入园。至此，覆盖高校、高中、义务教育和学前教育四个教育阶段以及普通教育和职业教育两大教育类型的学生资助政策体系初步建立，从制度上为因家庭经济困难而失学的孩子提供了坚实保障。据统计，仅2010年，国家资助困难学生1.8亿人，资助经费达到510亿元。<sup>[1]</sup>

对于农民工随迁子女接受义务教育问题，国家提出了“一视同仁”的原则。2003年1月5日，国务院办公厅在《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》中指出：“流入地政府应采取多种形式，接收农民工子女在当地的全日制公办中小学入学，在入学条件等方面与当地学生一视同仁，不得违反国家规定乱收费，对家庭经济困难的学生要酌情减免费用。”<sup>[2]</sup>此后，农民工随迁子女在公办学校的就学率逐年上升，到2011年，全国79.2%的农民工随迁子女进入公办学校就读。<sup>[3]</sup>

第三，对中西部采取特殊扶持政策，努力缩小教育区域差距。2004年，我国高等教育毛入学率为19%，东部地区上海、北京分别达到55%、53%，而西部地区云南、贵州、甘肃等都没有超过15%。<sup>[4]</sup>为了缩小这种差距，党和政府加大西部高等教育建设力度。从2001年起实施“对口支援西部地区高等学校计划”，由北京大学、清华大学等13所名校对口支援西部12个省区市和新疆生产建设兵团各一所高校，到2009年支援高校发展到64所，受援高校增加到

38所，涵盖西藏地区所有高校和新疆地区的所有本科院校。2012年，西部地区已经拥有“211工程”高校25所、国家重点学科264个。2008年启动“支援中西部地区招生协作计划”，由高教资源丰富、办学条件较好的东部11个省份，面向高教资源缺乏的5个中西部省份招生3.5万人，扩大中西部地区高考录取率。该计划规模逐年扩大，2011年东部15个支援省市面向中西部8省区招生15万名，为中西部学生提供了更多、更好的高等教育机会。此外，2008至2010年，国家启动实施中西部地区特殊教育学校建设工程，共安排47亿元，用于新建、改造特殊教育学校，基本实现市（地）和30万人口以上、残疾儿童少年较多的县（市）都有一所特殊教育学校的目标，残疾学生的学习需求基本得到满足。

在中国共产党的领导下，这一时期我国的教育公平事业取得了巨大成就，但还不完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的需求，还存在一些问题需要在进一步的发展中予以解决。比如，有学上的问题基本解决，但上好学的问题依然突出，人民群众不断增长的多样化教育需求还不能得到很好满足；中小学生课业负担过重，素质教育推进困难；教育结构和布局不尽合理，城乡、区域教育发展不平衡；教育投入不足，教育优先发展的战略地位尚未完全落实，等等。

#### 四、十八大以来教育公平取得新的重要进展

“教育是民族振兴、社会进步的重要基石”，“对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义”。<sup>[5]</sup>党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持科教兴国战略和人才强国战略，坚持把教育放在优先发展的战略位置，大力推动教育改革，高度重视教育公平，明确提出，“教育公平是社会公平的重要基础，要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正

[1] 参见《人民日报》2011年8月22日。

[2] 《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，《中华人民共和国国务院公报》2003年第5期。

[3] 参见《光明日报》2012年7月5日。

[4] 参见《东方早报》2005年2月21日。

[5] 《人民日报》2018年9月11日。

义”<sup>[1]</sup>。

推进教育公平，必须加大政策扶持特别是资金投入力度，以习近平同志为核心的党中央始终坚持把教育作为财政支出重点领域予以优先保障。2012至2016年，国家财政性教育经费累计投入13.5万亿元，超过1952至2011年60年累计投入之和。2017年，国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》进一步提出“一个不低于、两个只增不减”要求，即保证国家财政性教育经费支出占GDP的比例一般不低于4%，确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。这充分体现了中国共产党坚定实施教育优先发展、促进教育公平的决心。

值得指出的是，十八大以来，中国共产党推进教育公平的努力始终贯穿着一条公平与质量相伴的主线，即公平教育不仅要覆盖全民，让人人有学上，还要推进优质教育资源共享，让人人上好学。这一点，从这些年政府工作报告中可见一斑。比如，2013年政府工作报告提出，“提高各级各类教育质量，进一步促进教育公平”；2014年强调，“扩大优质教育资源覆盖面”；2015年要求，“促进教育公平发展和质量提升”；2016年明确，“发展更高质量更加公平的教育”；2017年再次强调，“办好公平优质教育”，“扩大优质教育资源覆盖面”。十八大以来，教育公平取得的重要进展主要体现在以下几个方面。

第一，义务教育从“巩固基本均衡发展”走向“实现优质均衡发展”。为让所有适龄儿童少年都上好学，必须加快缩小县域内城乡教育差距。2016年5月20日，中央全面深化改革领导小组第二十四次会议指出，统筹推进县域内城乡义务教育一体化发展，对缩小城乡教育差距、促进教育公平具有重要意义。2016年7月11日，国务院印发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，要求各地加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和“两

免一补”政策城乡全覆盖。随后，义务教育公办学校标准化建设、校长教师交流轮岗等举措相继出台，加上2014年起大力推行的义务教育免试就近入学，优质教育资源共享得到大力推进。截至2016年底，全国已有1824个县（市、区）通过义务教育基本均衡发展督导评估国家认定，占全国总数的62.4%；其中东部地区740个，中部地区556个，西部地区528个。<sup>[2]</sup>而且这次评估认定突出“更加均衡、更有质量”，推动义务教育向高水平、高质量方向发展。

第二，优化教育资源配置结构，缩小教育区域差距取得新进展。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央特别强调加快推进中西部教育发展，要求“优化教育资源配置，逐步缩小区域、城乡、校际差距，特别是要加大对革命老区、民族地区、边远地区、贫困地区基础教育的投入力度，保障贫困地区办学经费，健全家庭困难学生资助体系”<sup>[3]</sup>。2016年5月11日，国务院办公厅印发《关于加快中西部教育发展的指导意见》，对中西部义务教育、职业教育、高中教育、高等教育、学前教育、民族教育、残疾人教育等的发展作出顶层设计，并将“坚持教育的公益性和普惠性，着力从中西部最困难的地方和最薄弱的环节做起，把提升最贫困地区教育供给能力、提高最困难人群受教育水平作为优先任务，促进基本公共服务均等化，保障每个孩子受教育的权利”<sup>[4]</sup>，作为兜住底线的基本原则予以强调，大力促进中西部教育的公平发展。

首先，国家明确将中西部和贫困地区教育作为政策和资金投入重点。2018年，中央财政教育转移支付增加到3067亿元，80%用于中西部农村和贫困地区。<sup>[5]</sup>为提升中西部高等教育水平，2013年起国家制定实施《中西部高等教育振兴计划（2012-2020年）》，推出中西部高校基础能力建设工程、中西部高校综合

[1] 《人民日报》2016年9月10日。

[2] 参见《人民日报》2017年2月27日。

[3] 《人民日报》2016年9月10日。

[4] 《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》，《中华人民共和国国务院公报》2016年第18期。

[5] 参见《光明日报》2018年9月8日。

能力提升工程、中西部教师教育创新计划、千名中西部大学校长海外研修计划等措施,促进优质资源共享,扩大中西部学生入学机会。其次,把教师队伍建设作为解决中西部和贫困地区基础教育短板的重要抓手。2013年中央1号文件要求,“设立专项资金,对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助”<sup>[1]</sup>;2015年国务院办公厅印发《乡村教师支持计划(2015-2020年)》,强调要全面提高乡村教师待遇,使长期以来农村学校教师“下不去、留不住、干不好”的矛盾得到缓解,教师为本的教育条件公平大为改善。再次,注重提高贫困地区义务教育的硬件设施水平和教育信息化建设。2014年,国家启动以中西部农村贫困地区为主的义务教育“全面改薄”<sup>[2]</sup>工程,推动中西部义务教育薄弱学校整体功能提升,全国832个贫困县的10.3万所义务教育学校办学条件达到“底线要求”,占94.7%。<sup>[3]</sup>为了“让亿万孩子同在蓝天下共享优质教育、通过知识改变命运”,习近平明确指出,要把推进教育信息化作为向贫困地区扩大优质教育资源覆盖面、大力促进教育公平的手段。<sup>[4]</sup>十八大以来,国家教育信息化建设快速推进,完成了“教学点数字教育资源全覆盖”项目,全国中小学互联网接入率从25%上升到94%,多媒体教室比例从不到40%增加到87%。<sup>[5]</sup>

第三,保障贫困地区学生和困难群体享受到同等优质教育资源。十八大报告明确提出,要“积极推动农民工子女平等接受教育”,这比十七大报告所提出的“保障进城务工人员子女平等接受义务教育”少了“义务”二字,意味着从学前教育到高中阶段乃至高等教育阶段的大门都要向农民工子女平等敞开。十八大以

来,在公办学校就读的农民工随迁子女比例稳定在80%左右,30个省(区、市)实现符合条件的随迁子女在流入地参加高考,2017年共有15万名符合条件的随迁子女在流入地报名参加高考,是五年前的36.5倍;从2017年起,随迁子女100%纳入义务教育“两免一补”和生均公用经费补助范围,资金随学生流动,“钱随人走”,惠及近1400万名进城务工人员随迁子女。<sup>[6]</sup>

为了“帮助贫困人口子女接受教育,阻断贫困代际传递,让每一个孩子都对自己有信心、对未来有希望”<sup>[7]</sup>,十八大以来党和政府着力健全困难学生资助政策,构建起“三个全覆盖”(从学前教育到研究生教育所有学段全覆盖、公办民办学校全覆盖、家庭经济困难学生全覆盖)的特色学生资助体系,形成了“普惠、助困、奖优、引导”复合型体系结构,为贫困家庭学生顺利入学、完成学业提供强有力的保障,没有学生因家庭经济困难而辍学的目标基本实现。2012至2016年,学生资助金额累计近7000亿元,年均增幅10.66%;累计资助各教育阶段学生(幼儿)4.25亿人次。<sup>[8]</sup>困难学生资助体系在促进教育公平方面发挥着越来越重要的作用。

此外,为了增加特殊困难地区学生接受优质高等教育机会,自2012年起国家组织实施农村贫困地区定向招生专项计划(国家专项计划)、地方重点高校招收农村学生专项计划(地方专项计划)、农村学生单独招生计划(高校专项计划),畅通农村和贫困地区学子进入重点高校接受优质教育的渠道。

第四,着眼于实现人的全面发展,保障人人享有公平接受高品质教育的权利。习近平高度重视人才的培养和选拔,重视人的全面发展,强调“素质教育是教育的核心,教育要注重以人为本、因材施教,注重学用相长、知行合一,着力培养学生的创新精神和实践能力,促进学生德智体美全面发展”<sup>[9]</sup>;“必须通过深化改

[1] 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第105页。

[2] “全面改薄”,是“全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件”的简称。

[3] 参见《全面改薄工作总体进展顺利 实现时间过半任务过半》,中华人民共和国教育部网站2017年2月15日。

[4] 参见《人民日报》2015年5月24日。

[5] 参见《人民日报》2018年9月7日。

[6] 参见《中国教育报》2017年10月23日。

[7] 《人民日报》2016年9月10日。

[8] 参见《人民日报》2017年9月29日。

[9] 《人民日报》2016年9月10日。

革,促进教育公平、提高人才选拔水平,适应培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人的要求”<sup>[1]</sup>。

为了全面实施素质教育,2013年6月,教育部印发《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》,通过品德发展水平、学业发展水平、身心发展水平、兴趣特长养成、学业负担状况5个方面20个关键性指标构建中小学教育质量评价体系,促进学生全面发展。不少地区的中小学开展自主、合作、探究式的学习方式,为每个学生提供更丰富的选择和满足其个性成长的发展空间。如北京启动实施高中、高校联合培养拔尖人才的“翱翔计划”,让学有余力的优秀高中生走进高校、科研院所的实验室,在科学家身边成长。

2014年6月,国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》,以“到2020年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”为目标,为学生多样化选择、多路径成才搭建“立交桥”。十八大以来,每年约有500万名农村学生通过接受职业教育实现城镇就业,每年约有280万个家庭通过高职实现拥有第一代大学生的梦想。职业教育,让每个人都有了人生出彩的机会。

在招生考试制度改革方面,各地立足“促进公平、科学选才”,形成了考试招生制度改革实施方案,完善高中学业水平考试、规范高中学生综合素质评价、减少和规范高考加分、完善和规范自主招生等关键配套文件相继出台。考试招生制度改革全面推进,教育公平的基石进一步筑牢。

此外,党和政府还高度关注残疾人享受优质教育,将提升特殊教育作为推进教育公平的重要内容和保障改善民生的重要任务。2014至2017年,先后实施《特殊教育提升计划(2014-2016年)》《第二期特殊教育提升计划(2017-2020年)》,形成以随班就读为主体、以特教学校为骨干、以送教上门为补充的特殊

教育基本格局,建立起布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系,其中盲、聋、弱智三类残疾儿童义务教育入学率达90%以上。

## 五、改革开放40年推进教育公平的经验

改革开放40年来,中国共产党始终努力推进教育公平。当前,我国教育事业总体水平已进入世界中上行列。据教育部公布的数据,2016年,我国的学前3年毛入园率达到77.4%,小学净入学率达99.9%,初中阶段毛入学率为104%,普及程度超过或相当于高收入国家平均水平;高中阶段毛入学率达到87.5%,高于中高收入国家83.8%的平均水平;高等教育毛入学率达到42.7%,正在向国际公认的高等教育普及化阶段迈进。<sup>[2]</sup>中国越来越多的孩子特别是农村孩子有了接受良好教育的机会。城乡教育一体化进程加速,县域义务教育均衡发展成效显著;教育资助体系实现学前到研究生教育全覆盖,农民工随迁子女异地就学障碍逐步消除;布局合理、学段衔接、普职融通的职业教育体系形成;普通教育、职业教育、继续教育相互贯通,人人可学、时时可学、处处可学的条件大为改善。总结改革开放40年中国共产党推进教育公平的历史经验,有助于在中国特色社会主义新时代更好地满足人民群众对更高质量和更加公平教育的现实需求。

第一,推进教育公平,要坚持以人民为中心。人民立场是中国共产党的根本政治立场,人民教育是我国教育事业的重要特色。改革开放以来,党始终高举人民教育的旗帜,坚持教育为人民服务,实施了科教兴国、人才强国等一系列重要战略,教育公平在各个方面均取得重大进展,教育方面人民群众获得感明显增强。党的十八大以来,习近平明确提出以人民为中心的发展思想,“始终把教育摆在优先发展的战略位置,不断扩大投入,努力发展全民教育、终身教育,建设学习型社会,努力让每个孩子

[1] 《人民日报》2014年8月19日。

[2] 参见《2016年全国教育事业统计公报》,中华人民共和国教育部网站2017年7月10日。

享有受教育的机会，努力让 13 亿人民享有更好更公平的教育，获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力”<sup>[1]</sup>。2017 年 10 月，习近平在十九大报告中强调：“必须把教育事业放在优先位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育。”<sup>[2]</sup>这彰显了鲜明的人民立场，蕴含着深厚的人民情怀，体现着中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨。改革开放教育公平发展中一系列成就的取得，从根本上说在于中国共产党始终坚持人民立场，坚持人民教育的理念。

第二，推进教育公平，要坚持教育的公益性和普惠性。坚持教育的公益性和普惠性，才能保证教育改革的正确方向，才符合发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享理念的要求，才能真正实现教育公平。由于底子薄、欠账多，改革开放以来我国教育的公益性和普惠性有一个逐步完善、不断发展的过程。由于义务教育具有明显的强制性、免费性、普及性，因此实现教育的公益性和普惠性首先在义务教育领域取得突破。1986 年施行的义务教育法从当时的客观实际出发，规定国家对接受义务教育的学生免收学费，小学和初中学生仍需缴纳一定的杂费；2006 年颁行的义务教育法则明确规定实施义务教育，不收学费、杂费，从法律层面确立义务教育经费保障机制。2006 年，西部农村率先实施义务教育经费保障机制改革，2007 年，这项改革推广到全国农村，全国农村义务教育免交学杂费、免收教科书费。2008 年秋，全国所有城市免除义务教育学杂费。2011 年，所有省（区、市）通过国家“普及九年义务教育”评估验收，中国用 25 年实现了全面普及城乡免费义务教育。此后，教育的公益性和普惠性在中等职业学校、高中教育、学前教育等各教育

阶段都有所扩展。从 2012 年秋季学期起，公办中等职业学校全日制正式学籍一、二、三年级在校生中所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生一律免除学费。国家逐步增加财政投入支持发展学前教育，使得公益普惠的学前教育公共服务体系越来越可期，公益性、普惠性已经成为中国基础教育事业的主要特征。

第三，紧紧围绕教育均衡发展这个主要任务，在发展中推进教育公平。由于长期以来城乡、区域之间经济发展水平差异所造成的教育不平衡，以及有限的教育资源在配置上出现失衡，我国教育曾出现城乡、区域、校际之间差距拉大的现象。经过多年来尤其是十八大以来推进教育公平诸多举措的实施，中西部地区、贫困地区、农村地区教育明显加强，人民群众的教育获得感不断增加，教育发展不均衡的局面大为改观。但是总体来看，我国农村教育仍然相对落后，中西部地区教育发展滞后于东部地区的状况没有得到根本改变，特殊群体教育保障水平还不高，学前教育入园难、入园贵的问题还没能根本解决。教育发展的不平衡、不充分的现状与人民群众受教育的美好需求之间仍然存在矛盾，实现教育公平高水平发展依然任重道远。发展是解决我国一切问题的基础和关键，新时代推进教育公平，要紧紧抓住发展这一关键，把解决教育公平在发展中产生的矛盾和问题作为目标内容，把促进教育均衡发展作为主要任务，使人民受教育权益得到切实保障，实现人的全面发展。

（本文系国家社会科学基金重大项目“改革开放历史经验研究”的阶段性成果，项目编号为 2015MZD009）

〔作者王爱云，中国社会科学院当代中国研究所研究员，北京 100009〕

（责任编辑：杜 栋）

[1] 《人民日报》2013 年 9 月 27 日。

[2] 《人民日报》2017 年 10 月 28 日。