

# 改革开放 40 年中国基础教育 公平政策的推进策略与演进逻辑\*

李海萍

**摘要** 改革开放 40 年来,中国围绕基础教育公平出台的各类政策法规不断完善,成效显著。从政策数量、政策主题词、政策类型和政策功能四个方面进行回顾,可以发现中国基础教育公平政策 40 年的推进策略主要有:以教育“起点公平”为主要着力点、以全面均衡为发展方向、以师资队伍提升为第一抓手、以信息技术为重要突破口;其演进逻辑主要有:从“保底”式公平到“均衡发展”式公平、从“物质关怀型”公平到“人文关怀型”公平、从单一方法促进公平到多元工具维护公平、从单一主体推动公平到协同攻坚保障公平。

**关键词** 教育公平; 起点公平; 基础教育公平政策; 均衡发展

**作者简介** 李海萍 / 湖南科技大学教育学院教授 (湘潭 411201)

“公平”既是衡量社会文明程度的重要标尺,也是人类普遍追求的核心价值理念。教育公平是社会公平的基石,是社会公平在教育领域的延伸和体现,反映的是社会正义、平等、自由、人权等价值属性;它既是评价社会公平的显性标志,也是社会公平实现的有效途径。教育公平既是制定教育政策的价值基础,也是教育政策所追求的目标。改革开放 40 年来,中国围绕作为当今基础教育发展核心价值<sup>[1]</sup>的教育公平这一主题出台的各类政策法规不断完善,成效显著,不仅成为中国教育事业繁荣发展的重要支撑,也为经济社会的稳定、协调、健康发展提供了有力保障。

## 一、改革开放 40 年中国基础教育公平政策的简要回顾

教育公平是个复杂的社会问题,它涉及社会的政治制度、经济水平、人口数量、法制化进程及教育资源等诸多社会现实。<sup>[2]</sup>基础教育公平涉及的群体最为广泛,情况也最为复杂。基础教育,顾名思义就是教育之基,主要指中、小学阶段的普通教育。政策研究强调从问题出发,力求面向实践、研究实践、指导

\* 本研究系江苏高校哲学社会科学优秀创新团队“新教育公平的理论建构与实践探索”项目(编号:2015ZSTD007)的阶段性成果。

实践。教育政策研究是一个学术性要求极高的研究领域,与政策制定关联紧密。<sup>[3]</sup>本研究主要对1978年至今的40年间中共中央、国务院、教育部(或国家教委)颁布的大约15000份重要教育文献进行了筛选,其中1978—2002年的文献主要来源于何东昌主编的《中华人民共和国重要教育文献》,2003年至今的文献主要来源于教育部门户网站的《教育部主动公开基本目录》<sup>[4]</sup>,共筛选出与基础教育公平密切相关的政策文本(以专项政策为主、综合性政策为辅<sup>①</sup>)327份。

政策筛选的基本依据是教育公平研究领域的主题词,主题词系学术文献中最能反映研究主题信息特性的词汇或短语。一个研究领域在一定时间段内大量主题词的集合,揭示了该领域研究状况的总体特征及其发展脉络,有助于对其发展趋势做出科学预测。<sup>[5]</sup>通过对已有教育公平研究文献主题词的整理、专题研究成果的借鉴、教育行政部门政策关注点形成与转向的分析等<sup>[6]</sup>,本研究筛选基础教育公平政策文本的主题词主要有:民族教育、特殊教育、农村教育、均衡发展、农村师资、特岗教师、远程教育、薄弱学校、助学贷款、教育经费保障、免费或经济型教科书、教育信息化、对口支援、农村教育硕士、免费师范生、女童教育等。

### (一) 政策数量分布

教育公平政策是整个教育政策体系的重要组成部分,是整个政治经济社会发展发展的镜像。改革开放40年来,教育行政部门在教育政策的制定上越来越具规范性、前瞻性与系统性,基本与政治经济社会等重大决策的出台保持同步。我国特有的“五年规划”体系基本能描绘出中华人民共和国成立以来政治经济社会发展的大体脉络,本研究对基础教育公平政策发展历程的研究也借

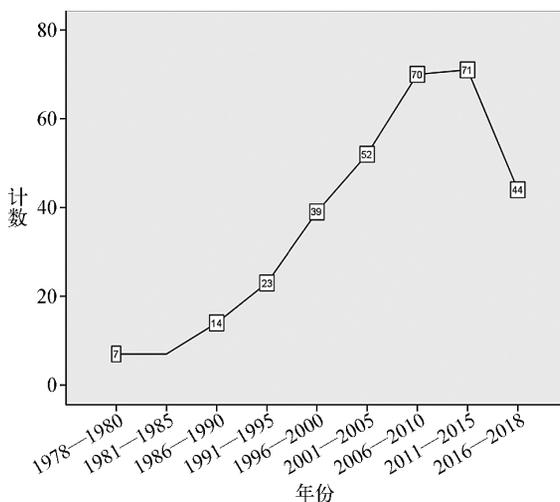


图1 改革开放40年中国基础教育公平政策数量分布图

① 本研究基本将专项政策都纳入研究范围,出台专项政策体现了教育行政部门对该项事务的重视程度或者该项事务亟待规范管理的迫切程度,且专项政策一般更为详实、细致;考虑到综合性政策涉及教育公平的部分多为导向性或总结性内容,因此本研究对其作了一定筛选,仅将其中重要的标志性政策文本纳入研究范围。由于改革开放初期有关基础教育公平的专项政策较少,所以同期包括基础教育公平政策的较为重要的文献全部列入研究范围。

鉴这一分段模式。从图1可以看出,我国涉及基础教育公平的政策数量在前期明显呈上升趋势(最后一个阶段并非数量下滑,而是因为“十三五”刚刚过半),但在“十二五”期间政策数量趋于平稳。这或许可以理解为,中国的基础教育公平政策体系从早期的迅猛发展开始进入到一个相对成熟稳定的时期。

## (二) 政策主题词分布

教育公平是一个历史范畴。<sup>[7]</sup>作为社会发展的缩影,教育公平在不同的历史时期有着不同的涵义和诉求,其发展是一个伴随着社会经济发展与教育改革深化而逐渐扩展和深入的动态过程<sup>[8]</sup>,对它的不同理解决定着教育政策的不同走向。这与社会发展的政治局面密切相关,也与社会经济的供给能力紧密相联。因此,改革开放40年来,不同时期基础教育公平政策所呈现的不同高频“主题词”(见表1),反映了中国基础教育公平推进路径与手段的变迁。

表1 改革开放40年不同时期基础教育公平政策的高频主题词

1978—1985年	1986—1990年	1991—1995年	1996—2000年
民族教育 57% 农村教育 15% 特殊教育 14% 农村艺体 7% 民办教师 7%	特殊教育 43% 民族教育 14% 农村教育 14% 民办教师 7% 师资综合 7% 女童教育 7% 贫困地区 7%	农村教育 30% 特殊教育 26% 民族教育 22% 女童教育 4% 贫困地区 4%	民族教育 26% 特殊教育 18% 贫困地区 8% 农村教育 5% 民办教师 5% 农村艺体 5% 均衡发展 5% 助学贷款 5% 农村师资 3% 免费或经济型教科书 3% 对口支援 3% 薄弱学校 3%
2001—2005年	2006—2010年	2011—2015年	2016—2018年
助学贷款 10% 远程教育 8% 均衡发展 8% 民族教育 8% 免费或经济型教科书 8% 教育经费保障 6% 特殊教育 6% 农村教育 4% 农村教育硕士 4% 农村校舍改造 4% 农村艺体 4% 师资综合 4% 贫困地区 4% 女童教育 2% 农村师资 2% 免费师范生 2%	农村校舍改造 16% 特岗教师 16% 远程教育 14% 均衡发展 10% 教育经费保障 9% 农村教育硕士 7% 助学贷款 6% 免费师范生 6% 农村师资 4% 免费或经济型教科书 1% 对口支援 1% 就近入学 1% 民族教育 1% 特殊教育 1% 贫困地区 1%	均衡发展 21% 特岗教师 13% 薄弱学校 10% 就近入学 10% 贫困地区 6% 教育信息化 4% 营养餐 4% 助学贷款 4% 特殊教育 3% 轮岗教师 3% 留守儿童 3% 农村师资 3% 农村艺体 3% 师资综合 1% 教育经费保障 1% 免费师范生 1% 民族教育 1%	均衡发展 25% 农村师资 25% 特岗教师 11% 教育信息化 5% 对口支援 5% 助学贷款 5% 特殊教育 5% 民族教育 2% 贫困地区 2% 农村校舍改造 2% 免费师范生 2% 薄弱学校 2% 留守儿童 2%

在一个加速变革、充满不确定性的社会中,教育是人类实现自我掌控的最重要渠道。<sup>[9]</sup>改革开放40年以来,我国教育取得了诸多令世人瞩目的成就。其中,2000年可以视为一个重要拐点:这不仅是一个新世纪的开始,也是我国教育领域的改革从量变走向质变的转折点。1999年发布的《中共中央、国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》影响深远;其他政策的影响也逐步显现出来,教育公平政策在这一时期也开始新的转向。从表1可以发现,1996—2000年间的基础教育公平主题词较前期丰富了很多,但最高频主题词还是变化不大,比较明显的量变是在2000年之后。从表1还可以发现,在1978—2000年间,涉及基础教育公平政策的高频主题词有二:“民族教育”与“特殊教育”。考虑到“民族教育”的特殊性(更多属于政治考量而非教育因素),可以将“特殊教育”视为这一时期基础教育公平政策的核心内容;同时,一些现在耳熟能详的词汇开始进入视野,如“贫困地区”、“助学贷款”、“薄弱学校”等。这与当时的社会经济发展状况高度相关,有限的经济供给决定只能优先考虑教育视角下最底层的关怀。新世纪以来,中国基础教育公平政策的重心开始拓展,核心主题词也主要有二:一是“农村教育”。从形式上看,作为综合性概念的“农村教育”一词确实出现频率不高,但究其内容,很多政策都可纳入到“农村教育”范畴,如“农村校舍改造”、“特岗教师”、“教育经费保障”、“农村教育硕士”、“农村师资”、“免费或经济型教科书”、“对口支援”和“贫困地区”等等,上述政策均主要围绕“农村教育”展开。二是“均衡发展”。“均衡发展”虽然也包含农村地区的教育,但其理念及内涵均已发生了变化,这与中国的城镇化进程高度相关,基础教育的“均衡发展”已经开始关注教育质量公平,特别是城区教育质量公平,且关注范围还在进一步扩大。

从表1基础教育公平政策的主题词还可以看出,教育公平政策已逐渐从“特殊儿童”扩展到“贫困家庭”学生再到“均衡发展”视角下的所有学生,其辐射范围不断扩展,投入力度持续加大,力求实现“教育公平”对基础教育的全覆盖。同时我们也注意到,基础教育政策的主题词有时也与社会关注的热点并不完全同步,如“留守儿童”在学界与传媒界长期备受关注,但在基础教育专项政策中出现的频率却一直不高。这也表明,教育政策的制定难免有其局限,并不是时时处处都与社会需求完全同步。

### (三) 政策类型分布

本研究将筛选出的327份政策文本按照政策标题进行分类(见图2)后发现,属于“通知”类的政策文本最多(约占64%),其次为“意见”类政策文本(约占18%),而其他类型政策文本的分布则比较均匀,如“纪要”、“规划”、“通报”、“办法”、“报告”、“规程”等。相比之下,“法律”类的政策文本明显偏少,目前只有《中华人民共和国义务教育法》硕果仅存。对不同阶段进行比较,也发现结论并无明显不同,可见在不同时期“通知”与“意见”两种类型均为中国基础教育公平政策的主要形式,虽然其刚性不及“法律”,但考虑到中国国情,这两种政策类型的权威性还是毋庸置疑。

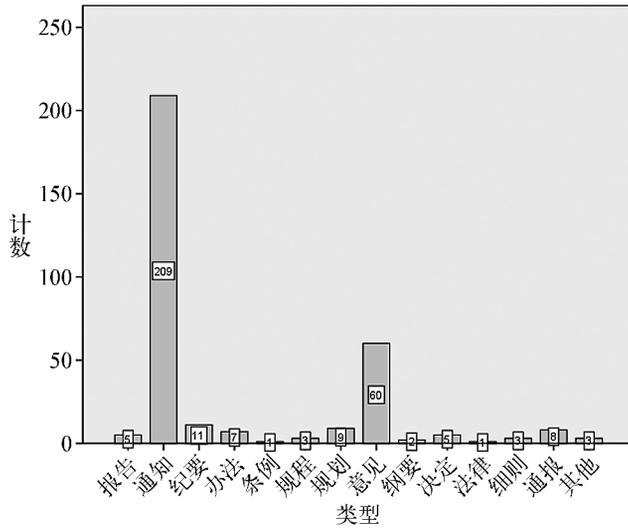


图2 改革开放40年中国基础教育公平政策类型分布图

#### (四) 政策功能分布

从中国基础教育公平政策的具体内容来看,不同的政策具有不同的功能,且从不同方面保障基础教育公平的实施。本研究将政策功能主要划分为规范管理、规划发展、激励资助、能力提升、情况通报、条件建设与协同共建等类型。规范管理型主要指政府通过直接提供法律、规则等方式来发挥政策的规制功能,如“经费保障”、“就近入学”、“阳光招生”等政策;规划发展型主要是面向未来制定的战略、路线与原则,以及较为具体的时间安排与较为细化的计划、实施路径等;激励资助型主要是通过奖励、嘉奖或资助等形式来促使目标群体

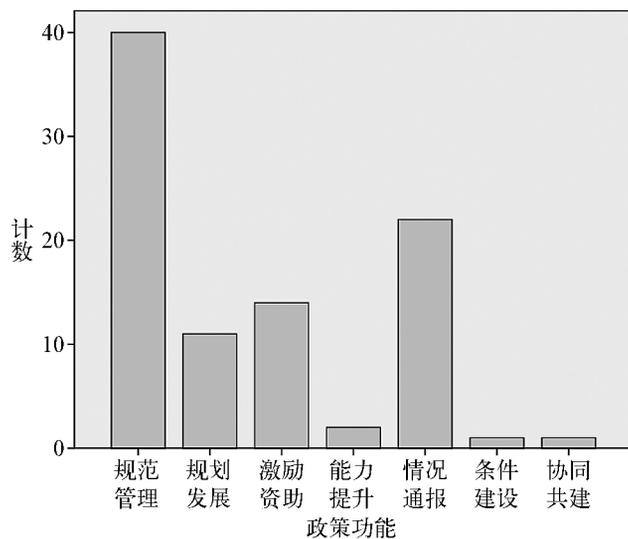


图3 1978—2000年中国基础教育公平政策功能分布图

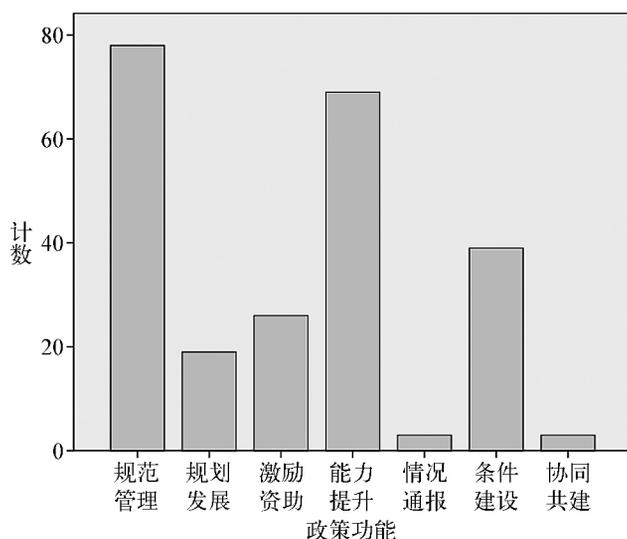


图4 2001—2018年中国基础教育公平政策功能分布图

遵从或者提升其效用；能力提升型主要是指通过提供信息、资源或培训等使得个人、群体或组织有效提升教学能力与教育管理能力<sup>[10]</sup>。本研究主要指向教师和校长培训；情况通报型主要是指信息公开、重要会议纪要等；条件建设型主要涉及注重提升办学的硬件设施如校舍改造等方面；协同共建型主要是指鼓励个人、家庭、社会组织或市场充分发挥作用、形成合力，共同解决教育公平问题。

从图3与图4比较来看，规范管理在改革开放40年的不同时期均为最主要的政策功能，这原本也应为政策最重要的功能；但图4中的情况通报型政策明显减少，说明近年来具体的改革举措显著增加。另外，图4中能力提升型、条件建设型政策的比例均有较大幅度的上升，这两类政策主要围绕师资队伍和学校条件两个方面从“软件”与“硬件”两个维度着手，注重提升基础教育公平的内生力，这可以说是抓住了核心问题。

## 二、改革开放40年中国基础教育公平政策的推进策略

改革开放40年来，中国基础教育的各个方面均取得长足进步。2017年，全国共有义务教育阶段学校21.89万所，在校生1.45亿人，专任教师949.36万人，九年义务教育巩固率93.8%；全国普通高中阶段教育共有学校1.36万所，普通高中在校学生2374.55万人，高中阶段毛入学率88.3%<sup>[11]</sup>。近2亿的基础教育在校学生是关系到国计民生的核心问题，覆盖面广、影响面大，教育公平问题举足轻重、牵一发而动全身。纵览四十年来中国在基础教育公平方面出台的政策法规，可以发现其推进策略主要表现如下：

### （一）以教育“起点公平”为主要着力点

教育公平是世界各国制定教育政策时必须考虑的基本要素之一，一般分

为起点公平、过程公平和结果公平三个层次。在不同的教育发展阶段,教育公平关注的侧重点有所不同。教育起点公平主要遵循弱势补偿原则,以弱势群体为主要帮扶对象,而弱势包括能力弱势、经济弱势与地域弱势。

首先,基础教育起点公平关注的是最为弱势的群体及最为关键的环节。从能力弱势来看,主要关注“特殊教育”(即帮助肢体、情绪或智力方面有缺陷而导致学习能力不足的儿童),这是改革开放早期最为高频的主题词。从表1可以发现,在涉及基础教育公平的相关政策文本中,1978—1985年的特殊教育政策比例为14%,1986—1990年比例为43%,1991—1995年比例为26%,1996—2000年比例为18%,其比例在所有相关政策中可谓是最高峰值。需要补充说明的是,随着新世纪以来基础教育公平政策的全面展开,特殊教育政策不再一枝独秀,但教育行政部门针对特殊教育的关注并未松懈,近十年来关于特殊教育的政策仍在不断拓展和精细化,成效显著。如《教育部关于印发〈特殊教育教师专业标准(试行)〉的通知》(教师[2015]7号)、《教育部办公厅关于印发〈普通学校特殊教育资源教室建设指南〉的通知》(教基二厅[2016]11号)、《教育部等七部门关于印发〈第二期特殊教育提升计划(2017—2020年)〉的通知》(教基[2017]6号)等,从全面性、差异性、人文性、方便性等各个角度给予残疾学生全方位的特别扶助和优先保障,由此中国残疾儿童的义务教育普及率超过90%,并将在2020年达到95%。

其次,基础教育公平政策同时也关注经济弱势与地域弱势。二者的侧重点虽然有所不同,但在群体上却有很大程度的重叠,双重弱势使得这一群体对支持的期盼更为迫切,而其在基础教育公平政策中集中体现为“农村教育”。如在2016—2018年间,直接涉及农村基础教育的资助政策约占52%,其中涉及农村师资、特岗教师、对口支援、助学贷款、贫困地区、农村校舍改造、薄弱学校的政策分别为25%、11%、5%、5%、2%、2%、2%(见表1),如果再加上内涵丰富的教育均衡发展政策,这一比例将达到77%。农村教育,特别是农村贫困地区教育,在当前以及今后一段时期仍将是基础教育公平政策的“主战场”。

教育起点公平依据的是短板原理,以经济手段为主,充分利用“边际效应”。诸多研究证实,家庭收入与家庭成员学历呈显著正相关,国民经济发展与基础教育发展呈显著正相关,而学校教育经费投入与学生的学业成就也呈显著正相关。这些研究为通过加大经费投入提升教育质量提供了实证支撑,甚至可以说经济手段是投入少、见效快的最主要方式。因此,尽快补齐贫困地区教育发展的短板,全面提升贫困人口的受教育水平,极力拓展教育领域脱贫攻坚的空间和能力,是目前基础教育公平政策的主要战略导向。但其中的一个重要难题是如何做到精准扶贫,这不仅关系到资金的有效投入,还关系到贫困地区的人心稳定。目前,一系列相关政策已陆续出台,如《教育部、国务院扶贫办关于印发〈深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018—2020年)〉的通知》(教发[2018]1号)就将“坚持精准扶贫”、“以补齐教育短板为突破口,以

解决瓶颈制约为方向”作为指导思想,可以预计,具体的实施细则和保障措施将很快成为近期的工作重心。

## (二) 以全面均衡为发展方向

随着中国城镇化的全面推进,教育供给矛盾已不再局限于区域间的不平衡。2011年,中国的城镇化率突破50%,2018年已飞速上升到58.5%,基础教育公平政策急需解决的问题已随之从区域间的不均衡迅速拓展到区域内的不均衡,甚至出现白热化局面。“均衡发展”一词最早正式出现于《全国教育事业第十个五年计划》,文中提出要“努力实现地区间教育事业的相对均衡发展”,此时“均衡发展”的内涵仍以区域间平衡为主,重点仍在中西部的广大农村地区。而作为专项文件的均衡发展政策《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(教基[2005]9号)在“城乡之间、地区之间”之外明确指出,“学校之间”的差距正呈现扩大的趋势;《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》则进一步指出,中国区域教育发展不平衡,要逐步实现基本公共教育服务均等化,缩小区域差距,基本实现区域内均衡发展。此后,关于教育均衡发展的相关政策密集出台,2016—2018年间已成为基础教育公平政策的最高频主题词(见表1)。

对于区域间的不平衡,在很大程度上可以通过财政投入缓解;至于区域内的教育不均衡,则情况更为复杂。目前基础教育公平政策中的相关主题词主要有“就近入学”、“随迁子女就读”、“随机派位”、“择校热”、“阳光招生”等,这些政策着力聚焦的主要还是机会不公的问题,而并未着眼解决质量不均衡问题。教育部印发的《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》(教督[2017]6号)已将“优质均衡”正式提到实施层面,并开始着手制订《市域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》(见《教育部2017年工作要点》)。其实,相比较而言,区域内特别是城市市域范围内的教育均衡发展问题更为棘手,学校之间的办学水平和教育质量存在的差距也更为显著,目前较为具体的政策是轮岗制度,如《教育部、财政部、人力资源和社会保障部关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》(教师[2014]4号)等,但这对于从根本上真正解决学校质量均衡问题还是力有不逮。

## (三) 以师资队伍提升为第一抓手

教师是教育事业发展的第一资源和核心要素。基础教育发展不均衡的主要表现之一就是不同学校之间师资力量的差距,薄弱学校往往首先就意味着师资力量的薄弱,师资力量的均衡是基础教育公平政策的重要内容。

从本研究所筛选的327份文献来看,2001—2018年间关于师资及教育管理队伍提升的政策占这一时期基础教育公平相关政策的30%,直接相关的政策主题词有“特岗教师”、“农村师资”、“农村教育硕士”等,间接相关的有“对口支援”、“免费师范生”、“远程教育”等。上述政策的主要措施如下:一是加强职后培训。通过各级各类培训努力提升乡村教师业务能力,如《教育部办公

厅关于组织实施 2008 年暑期中西部农村义务教育学校教师国家级远程培训的通知》(教师厅函[2008]2号)、《教育部办公厅关于组织实施“国培计划——2010 年农村义务教育学校教师远程培训项目”的通知》(教师厅函[2010]7号)等。二是稳定师资队伍。主要是通过经济手段留住乡村教师,如《教育部办公厅关于 2017 年乡村教师生活补助实施情况的通报》(教师厅函[2018]4号);或是以激励措施提升教师的获得感与幸福感,体现对教师的真正尊重,如《教育部、财政部关于表彰二片地区“国家贫困地区义务教育工程”先进县(市、区)和先进个人的决定》(教财[1999]30号)等。三是强化外部支援。如《教育部办公厅关于召开全国乡村教师队伍建设暨万名教师支教工作会议的通知》(教师厅函[2017]11号)、《教育部等四部门关于印发〈援藏援疆万名教师支教计划实施方案〉的通知》(教师[2017]14号)等。四是大力吸引人才。如 2018 年《中共中央、国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出,采取倾斜政策,切实增强农村教师职业吸引力,激励更多优秀人才到乡村从教。其中,第四类措施最为瞩目,主要表现为一系列的“特岗教师”、“农村教育硕士”政策。从表 1 可以看出,“特岗教师”政策近十年来已占基础教育公平政策的 10% 以上,教育行政部门对其给予的重视程度与实施力度之大由此可见一斑。

#### (四) 以信息技术为重要突破口

利用信息技术促进教育公平已成为我国当前的一项重要政策。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要“大力促进教育公平,……构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距。”教育部 2018 年印发的《教育信息化 2.0 行动计划》进一步指出,要“将教育信息化作为教育系统性变革的内生变量,支撑引领教育现代化发展,推动教育理念更新、模式变革、体系重构”;“促进教育公平和均衡发展,有效提升教育质量,推进网络条件下的精准扶贫,服务国家脱贫攻坚战略部署”;“引导教育发达地区与薄弱地区通过信息化实现结对帮扶,以专递课堂、名师课堂、名校网络课堂等方式,开展联校网教、数字学校建设与应用,实现‘互联网+’条件下的区域教育资源均衡配置机制,缩小区域、城乡、校际差距,缓解教育数字鸿沟问题,实现公平而有质量的教育”。

教育行政部门对利用信息技术实现教育公平早有举措,最初主要使用“远程教育”一词,如早在 2002 年就发布了《教育部办公厅关于做好西部中小学现代远程教育工程项目和西部中小学现代远程教育培训中心教师培训项目实施工作的通知》(教外厅[2002]1号)。从表 1 可以发现,2001—2010 年间通过“远程教育”支持基础教育公平的政策在高频主题词中位居前三,除师资培训外,还有诸多直接面向农村学校、中小学生的远程教育政策,如《教育部办公厅、国家发展改革委办公厅、财政部办公厅关于山西等 7 省区 2006 年度农村中小学现代远程教育工程实施方案的审核意见》(教基厅[2006]10号)等。近年来,“远程教育”一词逐渐为“教育信息化”所替代。随着信息科学的飞速发展,

教育信息技术将不仅是帮助偏远贫困地区提升教育质量的重要工具,也将是实现城市区域内部教育质量均衡发展的有效手段。

### 三、改革开放 40 年中国基础教育公平政策的演进逻辑

教育公平是一个不断发展渐进的过程,与社会公平在节奏上高度契合。教育公平作为一种质的特性,是用正义原则对教育资源分配过程和分配结果的价值判断。平等并不必然意味着公平,公平也不完全等同于平等。<sup>[12]</sup>中国基础教育公平政策的制定总是源于某些或隐或显的社会公平正义理念,对这些理念的深刻理解、全面把握及其践行在很大程度上形成了推动中国教育政策体系自我优化和完善的演进逻辑。

#### (一) 从“保底”式公平到“均衡发展”式公平

教育公平的最终追求是在教育起点公平的基础上,通过教育过程公平最终实现教育结果公平。“保底”式公平是指不论孩子的个体天赋或者家庭条件如何不利,都保障其有机会完成义务教育;“均衡发展”式公平是指根据学生的天性与所处环境,为其提供相应的高质量教育,至少使大部分学生都能达到合理的高标准<sup>[13]</sup>。研究发现,在影响教育公平的诸因素中,初始禀赋的影响作用最为持久和显著<sup>[14]</sup>。初始禀赋主要包括个体天赋与家庭背景。从教育角度来看,个体天赋主要指身体是否健康与智力是否健全;家庭背景则主要指影响个体教育投资决策的各种家庭因素,其首要因素为家庭经济状况,又可进一步具体化为家庭所在地域、家庭收入、父母教育水平、父母职业等可在代际之间传递的因素等。

据表 1 所示,改革开放早期基础教育公平政策的主要着力点是“特殊教育”,随后取而代之的是“农村贫困地区教育”。其背景是因为当时国家的经济能力尚无力支撑和提供更多的教育资源,只能以有限财力尽力帮助最为弱势的群体,保证这一群体“有书可读”。而当国家财政逐步充盈、经济实力不断提升之时,基础教育公平政策将不再简单注重“弱势关怀”与“经济补偿”,而是强调每个学区或每所学校都必须拥有充足的教育资源。由此,“均衡发展”一词应势而生。“均衡发展”作为教育质量的一种均衡,是更高层次的教育公平。从本质上说,理想状态的教育全面均衡发展是以“垂直公平”代替“水平公平”,以结果公平代替机会公平,强调因人而异,对不同的人以不同对待,而不是让每个学生得到相同的待遇。<sup>[15]</sup>

“均衡发展”概念的提出与国际教育公平理念及政策的整体提升不无关系。2002 年美国联邦政府的《不让一个孩子掉队法案》<sup>[16]</sup>影响广泛,它提出“州、学区和学校必须负责保证所有学生,包括处境不利学生达到较高的学业标准”;“学生不会被迫就读于持续落后的学校,他们必须在一定程度上可以自由就读于教学水平正常的学校。不会有人只是为了保持现状的缘故而要求处境不利的学生牺牲他们的教育和未来”。2015 年美国总统一

巴马签署的《每一个学生成功法案》<sup>[17]</sup>提出“所有在美国的学生都要接受高标准的教育,这将为他们在大学和职业生涯中取得成功做好准备。”英国的DCSF部门在《你的孩子,你的学校,我们的未来:建设一个二十一世纪的学校制度》中提出建设一个二十一世纪的学校制度以确保每一个学生进入“一所有良好行为、纪律严格、有秩序和安全的学校;一所设有广泛的、均衡的和灵活的课程(包括学习技能和生活技能)的学校;一所采用适应他们需要的方式进行教学并使他们不断得到进步的学校;一所他们参与体育和文化活动的学校;一所增进他们健康和幸福以及有机会表达他们观点的学校”。<sup>[18]</sup>

国际教育公平政策的发展趋势、国内教育理论界的自我反思以及中国经济实力的大幅提升都促使中国基础教育公平政策的重心发生转移,教育质量的全面均衡发展成为新的发力点和主战略,这将推动和促进中国基础教育资源的再次分配。随着城镇化规模不断扩大,城镇区域内的学区之间或学校之间的质量不均衡或已成为中国基础教育公平的主要症结所在。更值得注意的是,城镇居民对信息技术、网络媒介的使用日臻娴熟,教育不公现象一旦出现势必很快发酵,而当代社会的舆情影响日益迅速且广泛,处理起来将更为繁琐复杂。可以预见,在今后相当长的一个时期内,教育均衡发展都将是制定中国基础教育公平政策的新核心,也是远比“特殊教育”、“农村教育”更为严峻的挑战。

## (二) 从“物质关怀型”公平到“人文关怀型”公平

西方学界对教育公平概念的理论探讨经历了从“分配正义论”到“关系正义论”的转变。关系正义论认为,分配正义论是一种经济正义论,它只对经济边缘化和剥夺等经济不公平的现象给予关注,容易忽视决定物质分配的制度背景,也无法处理公平问题中非物质资源和物品的问题。而社会正义应该思考的本质问题是,社会中的每个个体应该如何被我们认为是合理的方式来对待。<sup>[19]</sup>正义不仅仅是资源分配公正,还要保障每个社会成员充分享有独立、平等和获得尊严的权利,并在相互承认的交往关系中实现自己的价值。关系正义论更关注的是一种人际互动层面的社会关系正义。从关系的角度去看待正义,能够看到一些在分配的视野中没有考虑到或者忽视了的问题,弱势群体(不仅是学生,甚至还包括相当一部分的教育者)需要有关权利、尊重、爱等多样性的正义。<sup>[20]</sup>

具体到中国的基础教育公平政策,其起点型公平和物资分配型公平更倾向于帮助学生掌握基础知识从而获得谋生的能力,而关系型公平更倾向于使学生获得全面发展、得到关心和尊重。当前中国的基础教育公平政策仍然是以经济资助为主,但一些政策的出台也表明政府开始关注弱势学生的全面发展与深层次需求。如《教育部办公厅关于开展全国农村学校艺术教育实验工作的通知》(教体艺厅[2000]1号)、《中央文明办、教育部关于印发〈乡村学校少年宫使用管理办法〉的通知》(文明办[2011]17号)、《教育部关于开展农村

学校艺术教育实验县工作的通知》(教体艺函[2013]6号)等。其中,《教育部办公厅关于开展2018年“圆梦蒲公英”暑期主题活动的通知》(教基厅函[2018]50号)中的“乡村学生看县城”活动,要求“组织贫困地区学生和乡村留守儿童走入城市、县城,走进博物馆、科技馆、示范性综合实践基地、青少年活动中心、少年宫、研学实践教育基(营)地等场所,广泛开展参观学习、交流互动、体验分享等活动,帮助他们在丰富多彩的活动中感受现代文明,开阔视野、陶冶情操、全面发展”。又如“留守儿童”政策关注的也并非只是儿童简单的物质需求,而是更多关注儿童精神层面的健康发展以及更为多元的心理需求。

在诸多政策中,还有一个小事件值得品味。教育部2000年与新闻出版署联合下发了《关于对贫困地区中小学生学习黑白版教科书的通知》(教基[2000]8号),当时引起社会舆论的广泛关注,认为不同色彩的教科书会造成班级内部的等级分化,伤害到儿童的弱小心灵,形成新的不公平。随后教育部马上出台新的措施,要求“享受中央财政免费教科书专项资金补助的地区,选用经济适用型或彩色版教材的原则是,同一个地区只能采用一个版本”。<sup>[21]</sup>由此足见教育行政部门在应对这一舆情时的勇气与诚恳。

### (三) 从单一方法促进公平到多元工具维护公平

教育公平的推进一般是从提供教育机会着手,主要方式是资金投入。教育经费的投入和分配是政府运用财政手段干预教育公平的重要方式,如《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发[2015]67号)就是政府试图通过对城乡义务教育经费保障机制进行明确规定以实现城乡义务教育在更高层次的均衡发展,要求继续加大义务教育投入,重点向农村义务教育倾斜,向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜,统筹解决城市义务教育相关问题,促进城乡义务教育均衡发展。有学者对1978—2007年的教育统计和财政性教育支出数据进行分析后发现,财政性教育支出总量对改善教育公平程度有显著的正效应,基础教育支出尤其如此。<sup>[22]</sup>可以说在未来很长一段时期,经济补偿将一直是推进教育公平的主旋律。

但单一的方法与途径无法最终实现教育公平,只有多管齐下、形成合力,才有可能保证教育公平最终实现。与改革开放早期不同,随着改革的深入和全面深化,更多的手段得到运用。即使是经费投入也更为细致与多元,如“营养餐”、“免费教材”、“乡村学校图书馆”等专项政策陆续出台。此外,最值得注意的是信息技术的加持。

为了补齐基础教育神经末梢数万个教学点的短板,更好地促进教育公平,中国从2012年起成功实施了“教学点数字教育资源全覆盖”项目<sup>[23]</sup>,为农村义务教育学校布局调整中确需保留和恢复的教学点配送优质数字教育资源,并以县域为单位、发挥中心校作用,利用信息技术帮助教学点开好国家规定课程,促进义务教育均衡发展。该项政策的优势首先表现在项目本身的持续自我优化,这是一个不断动态生成提质的系统,各地区根据地区需求和

教学特色,实现资源的聚合进化和优化再生;其次,其优势还在于创建互动空间,实现师生的虚拟交互,以信息化支持教学点提升、拓展思路,改变以资源、知识、教师为中心的传统模式,从仅仅是知识的传授转向增加创新精神和实践能力的培养,使教学点的学生能够更好地紧跟和适应时代发展的要求。

#### (四) 从单一主体推动公平到协同攻坚保障公平

毫无疑问,改革开放40年来,中国政府在推进基础教育公平这一领域是绝对的中坚力量,如此大规模的教育扶贫若非政府积极作为,根本不可能如此成就斐然。但随着教育公平内涵的不断丰富,政府的单一作为将越来越显得孤掌难鸣、独木难支,难以应对日益复杂的局面。近年来,联合国教科文组织对源于个人主义社会经济理论的“公共利益”概念进行了反思,指出“将原本属于经济范畴的概念引进教育领域,这种做法是有问题的”<sup>[24]</sup>,并提出了教育向“全球共同利益”理念转变的倡议。与主要由政府负责供给的“公共利益”不同,作为“共同利益”意味着“教育是所有人的事,是社会集体努力的一部分”<sup>[25]</sup>。在共同利益的框架下,教育公平的实现就不仅仅是政府的责任或首要责任,而是整个社会的共同责任。

从经济视角来看,在现有体制下追求教育公平,实现平抑地区间差异这一政策目标,需要中央财政提高对省级财政的转移支付额度。但考虑到经济下行的风险、中央政府对经济发展增速目标的下调,以及人口老龄化造成的社会保障负担增加、医疗负担加大和军费支出等因素,中央财政向省级政府增加教育专项转移支付的可能性不大<sup>[26]</sup>。因此,在不增加家庭负担的前提下,要积极鼓励民间力量参与教育公平事业。如《教育部关于进一步推进长江三角洲地区教育改革与合作发展的指导意见》(教发[2014]7号)指出:“充分发挥市场机制对教育资源配置的重要作用,统筹协调各方面资源,形成推进长三角地区教育合作的合力”;“积极探索建立区域基础教育公共服务体系,按照长三角地区经济社会一体化发展和城镇化建设的总要求,统筹协作、合理配置基础教育资源,推进城乡、区域间义务教育均衡发展。”

从人本社会看,人的全面发展与教育质量的均衡发展都不是教育行政部门所能单独承受之重。如前文所述,教育公平的内涵已经发生改变,“关系正义”逐渐为人们所接受,而关系正义中所追求的爱、尊重、承认、陪伴、宽容等,却不可能作为公共资源由政府随意配置<sup>[27]</sup>,只有多元主体参与教育公平事业才可能得以实现,其中政府的作用更多体现为倡导、激励与平台搭建。随着互联网等现代技术的发展,网络信息资源已成为教育资源不可或缺的一部分,学生可广泛借助社交网络构建学习共同体和形式多样的平台进行学习和交流,如此将形成数以亿计的学习毛细管端口,如此庞大的体系维护更是需要各界的广泛参与,也可通过社会热心人士加入学习共同体的方式解决教育质量不均、留守儿童关怀等诸多问题,如2014年国务院扶贫办、教育部等15部门联合发布的《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》就强调“要进一步

创新机制,营造全社会关心扶贫、爱心助贫的良好氛围。”尽管教育行政部门已经出台诸多相关政策,但任重而道远,所有努力还仅仅是持续性变革的第一步。

#### 四、结语

教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。回顾改革开放40年来中国基础教育公平政策的演进和发展,可以看出政府在这一领域的不懈努力与卓有成效,也可以看到教育行政部门在具体举措上的不断创新与自我矫正。相较于中国其他领域的教育改革,基础教育公平的相关举措应当说更为成功也更显诚意。但随着教育公平内涵的不断丰富,“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”的追求基础教育公平之路可能会变得更加艰难,政府及教育行政部门也将被赋予更多的期待与责任。

#### 参考文献:

- [1] 吴永军.教育公平:当今中国基础教育发展的核心价值[J].教育发展研究,2012(18):1-6.
- [2][7] 王学男,李五一.建国以来我国教育公平问题的回顾与反思——兼谈对教育本质是追求抑或遮蔽[J].北京大学教育评论,2015(4):177-183.
- [3] 杨跃.论我国教师教育政策研究[J].南京师大学报(社会科学版),2018(1):60-66.
- [4] 中华人民共和国教育部.教育部主动公开基本目录[EB/OL].www.moe.gov.cn/jyb\_xxgk/,2018-6-3/2018-7-26.
- [5] 胡洪彬.我国教育公平研究的回顾与展望——基于2002—2012年CNKI期刊数据的分析[J].教育研究,2014(1):54-59.
- [6] 王丹艺.三十年来教育公平政策关注点的分配与转向——基于《教育部工作要点》的实证研究[J].上海教育科研,2017(8):9-13.
- [8] 石艳,崔宇.“新教育公平”观与教师教育转型[J].湖南师范大学教育科学学报,2018(5):110-116.
- [9] 王有升.论教育的内在尺度——对“什么是真正的教育”的追问[J].南京师大学报(社会科学版),2017(6):76-83.
- [10] 曹燕.政策工具视角下的基础教育公平:回顾与前瞻——基于1979—2016年基础教育公平政策的文本分析[J].教育科学,2017(4):24-31.
- [11] 中华人民共和国教育部.2017年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb\_sjzl/sjzl\_fztjgb/201807/t20180719\_343508.html,2018-7-19/2018-7-26.
- [12] 褚宏启.教育公平与教育效率:教育改革与发展的双重目标[J].教育研究,2008(6):7-13.
- [13] 薛二勇.论教育公平发展的财政政策创新——基于美国的政策分析[J].教育研究,2011(10):95-100.
- [14] 熊艳艳,刘震,周承川.初始禀赋、资源配置、教育扩展与教育公平——关于教育不平等影响因素实证研究的述评[J].清华大学教育研究,2014(3):96-103.
- [15] 谭春芳.二战后美国基础教育公平政策的演进[J].教育评论,2015(7):154-157.
- [16] U. S. Department of Education. No Child Left Behind Act [EB/OL]. http://www2.ed.gov/nclb/

- accountability/schools/edpicks.jhtml? src = ln.2016-6-3/2018-7-26.
- [17] U.S. Department of Education. Every Student Succeeds Act (ESSA) [EB/OL].<https://www.ed.gov/essa?src=policy> 2015-12-10/2018-7-26.
- [18] 王凤玉,单中惠.当代美国和英国基础教育公平政策及启示[J].教育研究与实验,2015(4):55-60.
- [19] 钟景迅.教育公平的应有之义及其研究方法反思:质化研究在其中的作用和意义[J].高等教育研究,2013(3):52-60.
- [20][27] 石中英.教育公平政策终极价值指向反思[J].探索与争鸣,2015(5):4-6.
- [21] 中华人民共和国教育部.财政部教育部关于进一步加强免费提供教科书工作的若干意见(财教[2005]4号)[EB/OL].[http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1779/201412/t20141211\\_181376.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201412/t20141211_181376.html) 2005-1-28/2018-6-3.
- [22] 武彦民,李明雨.关于财政分配对教育公平基础性作用的实证分析[J].现代财经,2010(2):3-9.
- [23] 中华人民共和国教育部.教育部关于全面启动实施“教学点数字教育资源全覆盖”项目的通知(教技函[2012]74号)[EB/OL].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201211/t20121119\\_144800.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201211/t20121119_144800.html) 2012-11-19/2018-6-3.
- [24][25] 联合国教科文组织.反思教育:向“全球共同利益”的理念转变? [M].北京:教育科学出版社,2017:11,77.
- [26] 马志远,金瑞.财政约束条件下的教育公平与教育财政政策选择[J].教育经济评论,2016(3):3-23.

## Strategic Choice and Evolution Path of China's Basic Education Equity Policy in the Last 40 Years of Reform and Opening-Up

LI Haiping

(School of Education, Hunan University of Science and  
Technology, Xiangtan, 411201, China)

**Abstract:** Over the last 40 years of reform and opening-up, China's basic education equity policy and regulations have been continuously improving achieving remarkable accomplishments. Reviewing the policy quantity, policy keywords, policy types and policy functions, we can find that the strategies for formulating basic education fair policies mainly include: education "Starting Point Fairness" as the main focus, "Comprehensive Balance" as the development direction, the promotion of faculty as the first priority and information technology as the breakthrough. The path of evolution of equity policy is as follows: from "minimum guarantee" equity to "balanced development" equity, from "material care" equity to "humanistic care" equity, from single approach to multi-tool approach, and from individual effort to cooperative work.

**Keywords:** educational equity; starting point equity; basic education equity policy; balanced development

(责任校对: 钟彩凤)