

追求有质量的教育公平

- 国家教育咨询委员会委员、中国教育学会常务副会长 谈松华
- 国家教育发展研究中心教育发展战略研究室副主任 王 建

2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出“把促进公平作为国家基本教育政策”、“把提高质量作为教育改革发展的核心任务”。促进教育公平和提高教育质量，已经成为现阶段我国教育特别是基础教育改革和发展的基本目标和基本任务。

目前需要关注的是：如何具体界定教育公平和教育质量的现实内涵？如何在教育政策和教育实践中实现公平与质量的统一？

追求“有质量的教育公平”是“后普九”时代基础教育发展的内在要求

在基本实现“普九”后，追求“有质量的教育公平”，将成为我国推进教育公平的新诉求。一方面我国经济结构亟待升级，经济发展方式转变和社会转型，都对人力资源提出了更高要求。国家和社会希望通过发展教育，去提高“人”的素质，以实现可持续的经济增长与结构的顺利升级和转型。另一方面，人民群众希望获得更加平等的和高质量的教育，不仅能“有学上”，而且能“上好学”，盼望通过教育改变命运，实现向上的社会流动，过上有尊严的生活。

当前，我国教育事业发展的根本矛盾在于社会日益增长的教育需求与公共教育供给相对不足特别是优质教育资源不足之间的矛盾。这里，社会日益增长的教育需求包括量与质两个层面。从量上看，“后普九”时代的教育需求层次向两头延伸，重点在学前教育、高中阶段教育和高等教育；从质上看，社会需求正在从受教育向受好的、优质的教育转化。在基础教育阶段，社会需求与教育

供给的矛盾正在由供给总量的短缺性矛盾，转变为优质教育供给不足而产生的结构性矛盾，部分城市出现的择校、乱收费等现象正是这种矛盾的一种表现。这说明，我们在保障基本的“有学上”的教育公平的同时，还必须将提高质量、推进义务教育均衡发展纳入新的基础教育公平体系，并作为教育战略调整的方向和教育政策的关键点。

借鉴有益的国际经验，正确认识“有质量的教育公平”

应该说，在追求“有质量的教育公平”上，目前，我们国家及各级政府出台了不少得力举措，取得了很大成绩。但总体而言，理论和实践上都还比较初级，认识上存在一些偏差以及似是而非的问题，此时，需要我们进一步明确教育公平和优质教育的内涵和性质，阐明其政策含义，并吸收和借鉴国际有益经验，以推进相关教育政策的完善和实施。

（一）全面认识教育公平：从“同质”到“多元”。

教育公平原则是一个具体的历史范畴，不同国家在不同的历史发展阶段有着不同的认识和政策取向。近现代的教育公平，最初更重视机会和待遇的平等，像联合国教科文组织于1960年通过《反对教育歧视公约》，里面提出：“保证同一级的所有公立学校的教育标准都相等，并保证与所提供的教育素质有关的条件也相等。”在这股思潮的影响下，日本于“二战”后推行公立中小学标准化建设，中小学生按居住地严格实行“就近入学”，义务教育阶段的公办学校教师纳入公务员系列实行定期流动，而且要求所有儿童接受同等的教育内容，以保持学校之间的均衡水平。韩国在高中

阶段进行“平准化教育”改革，促使中小学教育质量在达到标准、均衡的基础上实现统一和公平。

但从20世纪70年代起，国际社会开始倡导一种多样化的和注重“选择”的教育公平，教育公平的标准不再局限于同一的平等，也承认差别的平等。1972年，联合国教科文组织国际教育委员会在《学会生存——教育世界的今天和明天》中强调：“教育上的平等，要求一种个人化的教育学……机会平等不等于把大家拉平。”“给每一个人平等的机会，并不是指名义上的平等，即对每一个人一视同仁，如目前许多人所认为的那样。机会平等是要肯定每一个人都能受到适当的教育，而且这种教育的进度和方法是适合个人的特点的。”

受此影响，各国进行的教育改革，主要是通过教育类型、体制、结构、形式和内容的多样化，为不同能力和不同个性发展的学生创造适合的教育机会和条件，以此达到一种实质上的公平。像日本和韩国进行教育改革时，就颇为强调“重视个性的原则”，主要方向是：从整齐划一到多样性，从僵化到灵活性，促进和推广尊重中小学生个人之间的差异。日本的革新措施之一，便是在中学按学生学习进步程度分班教学；韩国主要通过国家设立英才学校、英才班和英才教育学院来施行。一些工业化国家（如美国、英国、瑞典等）则通过教育管理体制变革，允许公立教育融入更多的个人选择和市场竞争机制，更加强调受教育者作为主体、自主选择符合自己能力与个性发展的教育，促进和提高公共教育的多样性与质量。

《教育规划纲要》对我国现阶段教育公平的目标、任务和重点做了明确的规划，提出“教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距”。这说明我国现阶段教育公平的重点仍是实现机会公平，特别是义务教育阶段公共资源，包括经费、设施、设备、师资等要按均等原则配置，并向弱势地区、薄弱学校和弱势群体倾斜。

但在实施过程中，我们也要注意结合国际上对教育公平的理解，深入理解公平与差异、均衡与多样的关系。不要片面地认为，只要入学机会

公平和办学条件标准化就实现教育公平了。从更深层次的意义上看，提供平等的入学机会和办学条件，只是为实现教育公平提供了客观条件，而学生是否真正受到公平的教育，更重要的是看教育者是否尊重了教育对象的能力和兴趣差异，使具有不同潜质的个人都得到充分发展，因此，学生是否受到平等而有差异的教育才是教育公平更本质的要求。目前，我国教育存在的问题，既有资源配置和办学条件差距过大的问题，也有教育教学同质性太强的问题，影响了学生的个性发展。教育公平必须正视个体的差异，为学生提供多样性的教育，包括多种类型的学校、多种类型的课程和教学模式甚至多种类型的课外活动，为学生提供“适切教育”和“有效教育”，使学生得到最充分的发展，“适合自己的，才是最好的”。既强调统一性（基本标准），又强调差异性（多样性、选择性），这是一些国家所积极推行的教育政策的价值追求，也是我国推进教育公平时应该加以关注的重点。

（二）全面认识教育质量：从“认知”（应试教育）到“素养”（素质教育）。

如今，国际社会和世界各地的教育质量观已发生深刻变化，质量的内涵已经从单纯评价学生掌握知识的多少，扩展到包含认知发展、社会均衡和学习态度等方面。

联合国教科文组织指出，教育质量大体有两项因素至关重要：一是确保学习者认知能力的发展。二是强调教育在促进学习者的创造力和情感发展以及帮助他们树立负责任公民应有的价值观和处世态度方面所发挥的作用。优质教育（学校教育或其他有组织的学习方式）应该有利于获取知识、技能和具有内在价值的处世态度，并且有助于实现重要的人类目标^①。

与此相适应，国际社会提出了“素养”的概念，以与此前的仅强调读写能力的概念区别开来。仔细分析，我们可以看出，“素养”的概念更为宽泛，它是一种广义的学生能力的连续体，包括了学生在主要学科领域中应用知识和技能的能力，分析和有效交流的能力，以及在不同情境中解决和解释问题的能力。而世界各国的教育政策，也越来越强调在个体、学校和整个教育系统等多个层面，去优化有利于培养学生素养的教育环境^②。

如美国总统奥巴马提出,要改变只强调数学、英语和科学,忽视社会科学、艺术等其他学科的狭窄政策倾向,采用更高的教育标准和更适当的评估体系,使美国教育走出10年来的“分数陷阱”,考虑如何让孩子具备21世纪所要求的技能,比如解决问题的能力、批判性思维能力、企业家精神以及创造力^③。

目前在我国,对教育质量和优质教育的认识和理解还存在相当大的片面性。很多人把优质教育单纯地等同于能够升学的教育,把考试成绩等同于教育质量,由此导致了被诟病的“应试教育”。尽管从20世纪90年代的《中国教育改革和发展纲要》,到去年的《教育规划纲要》,都在要求中小学要由“应试教育”转向素质教育。《教育规划纲要》甚至将“坚持以人为本、全面实施素质教育”作为教育改革发展的战略主题,明确指出素质教育的核心是“培养什么人、怎样培养人”的问题,重点是“面向全体学生、促进学生全面发展,着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力”。但在实践中,将教育质量的重心放在素养的培养上,仍然任重道远。我们要切记:应试本无罪,错在我们把“应试”当作了教育目的。我们现在实施素质教育,就是把教育的目的指向“人”,指向人的全面素养的提高,德育为先,能力为重,全面发展。

(三)正确处理公平与质量的关系:从“对立”到“统一”。

综观国际社会和世界各国促进教育公平的政策轨迹,可以发现两条较为清晰的发展脉络:一是拓展教育公平的广度:主要是不断扩大教育覆盖面直至实现全纳教育,强调教育要普及到各种边缘群体,同时教育公平的重心逐步上移,由基础教育向高等教育扩展。2008年联合国教科文组织以“全纳教育”作为第48届国际教育会议讨论的主题,强调各国必须制定包容性更强的措施以保护弱势群体,消除不平等。二是拓展教育公平的深度:由单纯的机会公平向追求有质量的教育公平转化,关注点从受教育机会转向教育的过程和结果。2000年世界全民教育论坛提出不仅要为“所有人提供教育”,还要为“所有人提供高质量(优质)教育”;2004年由教科文组织的第47届国

际教育会议的主题是“使所有年轻人获得优质教育:挑战、趋势和优先领域”,提出质量是全民教育的核心所在,倡导获得优质教育机会是一项人权,要从平等的角度推进“高质量的全民教育”。

以均衡的方式实现“提高教育质量”和“扩大教育机会”的双重任务,促使许多国家的基础教育体系开始了漫长的、以提高质量为重点的战略转型。发达国家已完成了普及的任务,基础教育开始将提高教育质量、缩小学生学业成绩差距和满足有特殊需求孩子的教育需要作为重点,促进“质”上的教育公平,保障学生学业成就的平等。美国20世纪60~80年代,受民权运动影响,教育政策更多关注公平和平等问题,80年代以来则强调保证教育平等与追求学术卓越两个教育目标并行不悖、不可偏废,二者的关系是通过提高教育质量实现教育公平,强调“没有优异的公平是空洞的成就,没有质量的数量是未兑现的承诺”^④,主要通过提高教师专业化水平和基于标准驱动进行的教育改革,不是通过抑制先进而是靠补偿激励后进,确保“每一个儿童尤其是处境不利的儿童受到一流的教育”。因此,尽管遭遇了经济危机,奥巴马政府仍投入巨额教育经费修订《不让一个孩子掉队法》和实施“迈向巅峰计划”,促使各州政府和中小学实行更严格的教育标准、招聘更加优秀的教师、推进学校改革与创新等,打造具有高质量及竞争力的美国教育^⑤。英国政府2009年发布《新机遇:迎接未来的公平机会》白皮书,提出:创建世界一流的学校,不断提高学校标准,缩小个体学生之间的学业差距,同时实施个性化教学,确保课程具有挑战性和相关性,为学生提供量体裁衣式的学习机会^⑥。芬兰在国际学生评估项目中各项学科测验总分最高,学生间的差距很小,社会背景对成绩的影响也很小,正是因为芬兰教育既实行全国统一的设施、经费投入和教师资格标准,同时又通过设立班级教师、教师助理、特殊需要教师和多学科综合工作小组等,建立了完善的个性化学习和辅导制度,以确保每个学生都享有均等的优质教育。

各国的改革趋势告诉我们,教育质量提升与教育机会均等具有同等重要的意义与作用。教育公平不仅要“量”的角度去考虑,还必须从“质”的方面去把握。一般来说,这种“质”的内容总是与

个性化、差异化、特色化、多元化等联系在一起的，是以学生的和谐发展为本的。但我们也要注意，尽管提升教育质量和实现教育公平的目标不是互相矛盾的，不过在实践中，有时也会产生对抗。此时，应当追求“一种合理的和现实的折衷与平衡”。就我国义务教育阶段的教育公平而言，目前和今后相当长时期内，仍然需要进一步推进教育机会的公平，在此过程中，各个地区特别是在已全面普及义务教育的大多数地区，应更多地关注教育质量公平，大面积地提高教育质量。要通过全面实施素质教育，提供促进人的全面发展和适应社会需要的高质量教育，使义务教育真正为每个受教育者的生存和发展打下应有的基础。

追求“有质量的教育公平”的新途径： 义务教育内涵式均衡发展

我国不同地区、不同学校之间的教育水平和教育质量差别较大，同时，受教育者的个人秉赋、才能和主观努力等方面也存在着很大的差异，所以，当我们追求“有质量的教育公平”时，需要不同的相关教育主体同时在宏观（国家和区域政府层面）、中观（市场、社会层面）和微观层面（学校、班级和教师层面）合理配置教育资源，协力推进有质量的教育公平。

（一）政府责任：实现教育基本公共服务（义务教育）均等化。

义务教育作为基本教育公共服务，是一项重要的公共产品，达到高质量均衡发展的主要责任在政府，必须高度重视与教育效果和教育质量相关联的资源配置，并以教育公平中的平等原则、差异原则、补偿原则为指导，推进义务教育均衡发展。

要实现义务教育服务均等化，政府需要制定完善的战略规划，包括明确义务教育均衡发展的近期和远期目标。笔者认为，短期目标可以是在推进免费义务教育的基础上，保证学生接受一定质量的义务教育，率先在县（区）域内实现城乡均衡发展。为此，政府应确定义务教育全国统一的最低质量标准，包括经费投入、师资配备和校舍设备等主要投入，保障全国学龄儿童，不论是男童还是女童，不论城镇儿童还是农村儿童，不论是发

达地区还是欠发达地区的儿童，包括农民工子女，都能享受到符合这个最低标准的义务教育。在全国范围内，国家应该稳步地和显著地增加教育投入，并逐步实现教育资源在义务教育与非义务教育之间的合理分配，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。在区域层面，推进义务教育学校标准化建设，均衡配置教师、设备、图书、校舍等资源，重在缩小城乡差距，在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。在义务教育评估方面，不仅强调投入性指标，还要使用质量指标，如学生学业成绩和学龄儿童家庭对其子女接受义务教育的满意度等。

从中长期战略来说，推进义务教育均衡发展，国家应为教育结果设定一个较高的国家基本标准，要求所有学生都达到这个标准。应该注意的是，即便所有的学生都达到这个国家规定的、较高的质量标准，学生的发展也是有差异的。同时，随着政府间财政转移支付制度化程度的提高，要大幅度减少财政上的不均衡程度，特别是要保证有特殊需要的省份及省内贫困县有充足的教育经费供给，促进不同省份以及一个省内不同县域义务教育的均衡发展。在财政决策和学习效果之间建立更为密切的联系，财政均衡配置标准从“以政府财政供给能力或者实际的教育财政支出水平为准”转变为“以确定满足学生和学校均等地享受教育公共服务的实际需求为准”，保证学生能够掌握必要的知识、技能和具有内在价值的处世态度。

（二）市场作用：增强多层次供给能力和满足多样化需求。

进入“后普九”时代的义务教育，教育供求关系发生了变化，即在总体性供求矛盾缓解的同时，结构性供求矛盾突出了，主要是优质教育的供给不能满足急剧增长的社会需求。基于“大国办强教育”的客观现实，政府所能提供的财政力量和接受高质量教育的机会有限，远远满足不了实现基础教育质量公平的需要。为此，需要积极采取政策导向机制和适当的制度安排，包括采用适当的市场运行机制，引导、吸引、吸纳、调动一切可以利用的社会教育资源，建立教育公共服务的多元参与机制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的

格局，使教育公平建立在相当的资源基础上，满足人民群众多层次、多样化的教育需求。

一般来说，世界各国教育的通例是：公办教育立足于满足公众基本教育需求，具有公平、普惠的特点，体现统一、均衡的原则；而民办教育则立足于满足公众多元教育需求，具有多样、可选、自愿的特点，体现差异和选择的原则。

与国外优质教育资源主要集中在私立学校不同，由于历史的原因，我国中小学优质教育资源主要是在公办学校。所以我们要深化改革，一是大力支持民办教育发展，通过减税、免税、财政补贴和财政转移支付等多种方式加以扶持，引导民办中小学向满足优质、特色、选择性教育需求的方向发展。二是公办学校也应该形式多样化，避免人才培养上的单一化倾向，满足学生的多种发展需求。

(三) 学校主体：在公平的环境中最大限度地实现个性化教育。

推进有质量教育公平的关键因素在教育内部，实施的主体是学校。教育质量提升必须落实到各学科教学质量与学生综合素质的提高上，这是学校教育最重要、最核心的内容。

一方面，要积极引导和鼓励学校向特色化、多样化发展。均衡发展不是“削峰填谷”，而是“建峰填谷，提升底线”，千方百计把薄弱学校扶上去，实现均衡发展又不“千校一面”。我们呼吁义务教育内涵式地均衡发展，就是鼓励和引导每一所学校从自身实际和内在发展机制出发，从班子建设、师资队伍、办学条件、社区反映等多方位开展学校发展诊断和寻求改进策略，真正落实学校的办学自主权，促进现代学校制度和发展性督导制度的实施，积极发展富有个性化的学校文化，创建办学特色，从而改善和提高教育质量。

另一方面，学校既要面向全体学生，实现人人成才，又要尊重学生个性差异，充分开发学生潜能，培养多样化人才，在教育理念、教育教学模式、教育教学制度等方面进行探索和改革。既需要增加学生在学制、课时、课程、教材、教师、班级等各教育要素上的选择性，推进分层教学、走班制、学分制、导师制等教学管理制度改革，又需要把培养所有学生的主体性、创造性与培养拔尖创新人才有机统一起来，建立学习困难学生的帮

助机制，对优异生在跳级、转学以及选修更高学段课程等方面给予支持和指导，为每个学生提供个性化的适切教育，促进义务教育的“高质公平”。

(四) 社会参与：构建新的“学校——家长——社区”伙伴关系。

学校教育成功有赖于教育系统内部和外部的合力，全社会要共同促进有质量的教育公平。在我国现有中小学管理体制框架中，没有给家长、社区参与管理留下太多空间，学校决策机制缺乏社会的参与和监督。

随着改革的逐步深入，必须要完善中小学学校内部治理结构和管理制度，如建立学校管理委员会或中小学家长委员会。这种新的学校、家长、社区之间伙伴关系的构建，应当与“平等关系”、“过程参与”、“结果质询”等联系起来，家长和教师共同为孩子制定个别化的学习改进计划，社区和家长代表参与学校决策讨论，并询问学校运作状况，学校工作绩效的评估和校长职级的评审与确定应当参考家长的意见，等等^⑦。只有建立家庭、社区和学校的和谐关系，只有政府、家庭、社区、企业、公民和学校相互配合，才能促进学生的全面而有个性发展，才能追求到“有质量的教育公平”的实现。

(作者注：稿件为两位作者讨论而成，由王建起草，谈松华修改定稿)

参考文献：

① 联合国教科文组织：《全民教育全球监测报告·2005：全民教育提高质量势在必行》，联合国教科文组织2005年出版。

② 经济合作与发展组织：《面向明日世界的学习——国际学生评估项目（PISA）2003年报告》，上海教育出版社2008年版。

③ 周红霞编译：“奥巴马政府教育政策追踪”，载《世界教育信息》2009年第4期。

④ 国家教育发展研究中心译：《发达国家教育改革的动向和趋势》（第七集），人民教育出版社2004年版。

⑤ 范国睿、何珊云：“危机时代的教育变革——奥巴马政府的教育政策述评”，载《教育研究》，2011年第2期。

⑥ 刘熙：“全球经济危机背景下英国教育策略研究”，载《世界教育信息》2009年第4期。

⑦ 冯大鸣著：《美、英、澳教育管理前沿图景》，教育科学出版社2004年版。

（责任编辑 李帆）