

需要改革完善。但从总体上看,近期要大力促进教育公平,还是要以完善社会政策为主。

第一,要理顺政府与市场的关系。核心是强化政府责任,更好地发挥政府作用。十八届三中全会决定中有一个很大亮点,就是要发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府的作用。需要强调的是,即使在一般经济领域,在强调市场决定性作用的同时,也必须重视政府的宏观调控与市场监管责任。在社会事业领域,因涉及到老百姓的基本权利,同时,很多服务或具有经济学意义上的公共品属性,或具有外部性,因此,包括教育在内的社会事业发展,必须更加突出强化政府职能,包括规划、投入、监管以及必要的服务组织。在确保政府责任的前提下,可以引入市场机制,提升服务效率,满足个性化、多样化需求。

第二,要理顺政府和社会力量的关系。在很多欧美国家,有很多社会力量参与到教育事业中来,为本国的教育发展作出了很大的贡献。但我们必须看到,这些社会力量的参与与绝大部分是以非营利为目的的,并且政府形成了非常严格和相对完备的监管体系,这些基本经验值得我们认真总结和借鉴。

第三,要完善不同层级政府之间的责任关系。笼统地讲就是财权和事权,更具体来说就是要合理划分不同层级政府在教育规划、执行、投入和监管四个方面的责任关系。考虑到教育公平的需要,未来教育领域还要进一步强化中央政府的统筹规划职能。由于基础教育涉及到每一个老百姓,所以执行方面需要强化市县的执行主体责任,监督管理方面应该强化省一级政府的监督管理责任。进一步完善财政转移支付制度,包括中央对地方以及省以下转移支付,进一步缩小各地发展基础教育以及职业教育的财力差异。至于大学教育,执行等责任应主要依靠中央和省两级。

第四,以标准化为基础,通过综合改革,稳步解决基础教育领域城乡之间、区域之间以及区域内办学条件差距过大问题。结合财力和发展需要,确定更加细致、科学的办学标准;既要确定最低标准,也要确定最高标准,避免“建峰填谷”式发展模式。综合改革的核心是以增量改革为基础,加快推进办学条件均等化,彻底取消重点校、重点班。按照标准化要求,公共投入优先投向薄弱学校;对新入职的教师、拟提拔的学校领导等,尽快全面实施定期交流轮岗制度。针对特殊地区问题,要充分利用现代信息技术手段及其他方式,逐步提升服务的可及性及质量。

考虑到择校问题等一系列矛盾依然突出等因素,高中阶段的均衡化也很重要。很多人认为初中以下教育应当均衡化发展,其他阶段应该是差别化发展。但从长远来看,促进高中阶段教育均衡发展,可以为未来教育发展和改革(如拓展义务教育年限)奠定基础。目前,可在一定限度内鼓励高中办出特色,比如,开设特色选修课程,开展不

同形式的文体活动等,但在基本办学条件方面,需要重视均衡化发展。

第五,切实解决流动人口子女受教育权利保障问题。明确义务教育阶段的属地化服务责任,强化问责,教育财政转移支付体制也要更细致地与人口流动相结合。高中及职业教育的属地化责任须尽快落实。流动人口子女在流入地的高考及录取问题应加快研究解决。一般省份及中等以下城市应尽快放开,给予同等权利;特大城市可设定一定条件,稳步放开。与此同时,还应调整完善高校招生在不同区域的名额分配制度。

第六,进一步改革完善教育方式方法,深化考试制度改革,突出素质教育和因人施教。在这一领域,世界各国以及我国教育发展过程中有很多好经验,也有不少矛盾和问题,需要认真总结,不断改革和完善。

第七,同步推进其他社会政策改革发展,为教育公平发展创造更好的社会环境。要加快完善收入分配制度,包括初次分配与再分配(社会保障制度的一体化),逐步缩小不同群体之间过大的收入和福利差距。要进一步完善劳动力市场和劳动就业政策,给各类人才平等发展机会。简单地说,就是要通过经济权利、社会权利的更加平等,促进教育的平等。这仍然需要社会政策领域的综合改革。

2010年颁布的《国家教育改革和发展中长期规划纲要》、党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,以及近来出台的一系列相关政策,对于很多问题已经提出了明确的改革方向和目标要求,关键是要破除相关体制障碍,建构完善的社会政策体系,细化操作性政策,并加快落实好这些社会政策。

破解新“上学难、上学远、上学贵”的难题

□ 杨东平,21世纪教育研究院院长

在我的印象中,以“教育公平”为题的高峰论坛在最近10多年可谓屈指可数。记得自己上次参加这个主题的讨论,是1998年在厦门大学举行的“教育公平与效率国际研讨会”,那时公平只有与效率捆绑在一起,才具有讨论的价值。



一、确切认识教育边缘化群体

教育公平的本意,最浅显的理解,就是改善处于最不利地位的人群的状态。

联合国教科文组织发布的《2010年全民教育全球监测报告:普及到边缘化群体》,提出教育的“边缘化群体”的概念,是指受教育年限最低、社会“最底层的20%”的群体。报告提出要通过监测,“提高边缘化群体的能见度”,

据此制定有针对性的政策和措施，缩小边缘化群体和其余社会群体之间的差距。这为我们认识新形势下农村的教育公平，提供了新的理念。

我们需要认识中国的教育边缘化群体和地区，他们是谁，他们在哪里？提高他们的“能见度”。处于最不利地位的，当然是农村贫困地区。这个地区究竟有多大？我一直认为，我们对农村教育薄弱的这个短板估计不足。我们讨论城镇化、学校进城，关注的是前20%的农民如何进城上学，追求优质教育；而看不见后20%的底层。实际上，在中国的许多农村，基本公共服务还没有完全实现，情况比想象的更为严重。

据教育部副部长刘利民2015年年初的讲话，我国的贫困地区包括集中连片特困地区、边境地区、少数民族地区，共1100个县，义务教育薄弱学校占全国的40%，学生占全国的33%。我国共有2862个县（区、市），其中城市辖区852个，去除这一部分，农村地区的县（市）是2010个。这样，1100个贫困地区远远超过了20%，而达到了50%，这是多么大的一个“底部”！

二、新的“上学难、上学远、上学贵”

近十年来，农村教育的大变局可以归纳为三个“大”。首先是学龄人口大幅度减少，大致是小学生减少了25%，初中生减少了百分之十几，而且这是一个长期趋势。其次是大规模人口流动，流动人口超过了两亿，有人说传统的城乡二元结构正在转为“三元结构”，流动人口成为一个巨大的群体。再次是大规模的“撤点并校”。从国务院2001年发文到2012年紧急叫停，整整10年。这期间，很多地区学校撤并的数量达到了50%~60%，甚至80%~90%，远远超过了学生自然减少的幅度。譬如山西、陕西的一些县，原有300多所学校，撤并后剩下30所，就是这样的强度和力度。

农村学校的撤并，有一部分是非教育的原因，就是为了拉动城市化。比如江西，当年苏荣任省委书记时，搞了一项恶政——在县城周围批地建所谓的“教育园区”，把所有农村学校“连根拔掉”，集中到园区里。农村学生要上学，就必须进城买房、租房，如此拉动城镇化。这种逼迫农民进城上学的极端做法，加剧了农村学生的上学困难和乡村的荒芜。

其后果，是造成农村学生新的“上学难、上学远、上学贵”，农村学生必须“长途跋涉”，住寄宿学校，缴纳伙食费、住宿费，许多家长进城陪读。农村学生的人均教育支出因此增加了1000元左右，这是很多调查获得的数据。我们在2006年实行了免费义务教育，减免两三百块钱的学费、杂费，农民却又要多付1000多块的费用。那么，义务教育免费的意义究竟何在呢？而且，出现了新的“辍学”。据国家审计署2012年对1185个县农村中小学布局调整的审计，受就学距离远和负担重影响，一些地区学生

实际辍学人数上升幅度较大（主要集中在初中学校），“重点核实的52个县1155所学校，辍学人数由2006年的3963人上升到2011年的8352人，增加了1.1倍”^[1]。

三、两个新的教育边缘化群体：流动儿童和留守儿童

在这个过程中，出现了两个新的教育边缘化群体：进入城市打工的农民工子女成为“流动儿童”；留在农村的农民工子女成为“留守儿童”。这两个群体的数量都非常巨大。据2010年人口普查数据，全国17岁以下流动儿童为3581万，农村留守儿童6102.55万，占农村儿童的37.7%，两个群体总数约一亿人。据教育部统计，2013年底，全国义务教育阶段在校生中流动儿童1277.17万人，农村留守儿童共2126.75万人，合计为3403.9万人。

国家解决进城农民工随迁子女接受义务教育问题，实行“以流入地为主，以公办学校为主”的“两为主”政策。据教育部数据，流动儿童在城市公办学校就读的比例，2011年为79.2%，2013年达到了80.4%。^[2]有两成的流动儿童未能进入公办学校，享受有质量的教育。关键是，随着特大城市加强对人口增长的控制，2014年北京、上海、广州等城市明显收紧了流动儿童入学政策，高筑门槛，许多适龄儿童被挡在学校门外，部分回乡就读，部分沉淀于城市。应当看到，大城市人口控制与给非户籍人口提供公共教育服务，是两个性质完全不同、相对独立的问题，保障流动儿童接受义务教育是政府的基本责任，不能将人口管理失控的问题转嫁给流动儿童。

留守儿童的问题就更大。因为骨肉分离，缺乏监护人，丧失了有效教育的前提。尽管我们做了很多工作，送温暖，打爱心电话之类，但都难以填补母亲和家庭教育的空缺。全国妇联有一句很经典的说法：要想彻底解决留守儿童的问题，就要把他们变成流动儿童。也就是说，首先要骨肉团聚，有正常的家庭生活。但是，流动儿童的教育问题还没有得到有效的制度性的解决。虽然我们在大力推进城市化，但对于人的城市化仍然没有做好准备。

四、值得特别关注的三类农村学校

在农村撤点并校、人口流动的过程中，出现了三类特别值得关注的学校：城镇地区的大班额和大规模学校，农村寄宿制学校，以及村小、教学点，我们称之为“小规模学校”。

(1) 大班额和大规模学校

按照教育部的规定，超过65人的班级就是超大班额，但很多城镇学校的班额达到了80人、90人、100人，甚至130人。比如河南某县级市的一个重点小学，平均班额达到133人。这样的学校和班级，可能是优质教育吗？教育质量何以保障？

(2) 农村寄宿制学校

目前寄宿制学校已经遍布全国农村地区，寄宿生规模大幅增长逐渐成为农村义务教育的主体。尤其是西部山区、牧区，寄宿制学校已经形成全覆盖的态势。

据教育部规划司 2011 年统计数据, 全国农村中小学在校生总数为 10949.8 万人 (小学 7319.4 万人, 初中 3630.4 万人), 寄宿学生总数达到 2907.6 万人 (小学 987.8 万人, 初中 1919.8 万人), 农村中小學生总体寄宿率达到 26.6%。分段统计, 农村初中生总体寄宿率更高, 2011 年全国农村初中生总体寄宿率达到 52.88%, 16 个省初中生寄宿率超过 50%, 6 个省超过 60%, 广西初中寄宿率甚至达到 88.03%。就地域而言, 西部 12 省区明显高于全国, 2011 年整个西部农村地区义务教育阶段学生寄宿率达到 34.30%, 初中学生整体寄宿率达到 62.36%, 小学生寄宿率达到 19.65%。^[3]

据统计, 2007 年全国农村小学寄宿生总规模达 714.8 万人, 占在校生总数的比例为 8.1%;^[4] 但到 2009 年, 全国农村小学寄宿生总规模达 926.4 万人, 占在校生总数的 11.2%; 2011 年, 寄宿学生总数达到 2907.6 万人, 农村中小學生总体寄宿率达到 26.6%。

还有大量低龄寄宿。按教育部规定, 只有三年级以上的学生才能寄宿, 但据东北师大对 870 名小学寄宿生的调查, 三年级之前开始寄宿的小学生累积比例高达 55.4%。据不同的调查, 低龄寄宿比例在 20%~50% 之间。据歌路营的调查, 有 45% 的学校里有一、二年级超低龄住校生, 许多孩子甚至是从幼儿园开始离家住校。低龄学生缺乏基本的生活自理能力, 在幼年即离开父母照料, 身心健康问题十分突出, 存在营养不良、情感、安全等各种问题。

很多寄宿学校条件简陋, 师资不足, 缺乏食堂、浴室、饮用水等配套措施; 也有一些寄宿的学生在校外租房, 甚至一年级的学生就要自己点火做饭。这导致了一种结果: 很多农村寄宿学生营养严重不良。2008 年, 西北社会发展研究中心和中科院农业政策研究中心在陕西 144 所学校调查发现, 非寄宿学生的身高比世界卫生组织宣布的平均身高低 5 厘米, 而寄宿学生比这一标准低 9 厘米。同年, 中国农业科学院农业与农村发展研究所对 586 名农村学生调查, 宁夏寄宿生一日营养摄入量只有走读生的 76%, 湖南为 85%。

此外, 农村寄宿学生的学业成绩明显低于走读学生, 这是权威部门连续三年宏观监测的结果。可见, 农村寄宿制学校的实际效果, 违背了建设的初衷, 学校的规模化、办学条件改善并没有达到提升教育质量的目标。

(3) 农村小规模学校

农村偏远地区、山区、牧区的村小、教学点, 一般承接农村最底层没有能力进城上学的学生。由于这些学校缺乏规模效益, 师资和办学条件难以改善, 教育质量普遍较差; 但如果把这些教学点撤掉, 这些农村孩子就可能失学。据统计, 2010 年全国还有农村小学 21.09 万所, 教学点约 6.69 万个。如何建设好这些小规模学校, 成为农村教育的一个难点。

必须看到, 在那些偏远地区和山区, 村小和教学点是不可取代的。其实, 在美国、瑞士、日本、澳洲这些发达国家, 也有这样的小规模学校, 因为只要有人群的地方, 国家就要提供教育服务。在发达国家, 中小学规模都是很小的, 欧洲国家的小学普遍 200 人左右。小规模学校并非必然“小而弱”、“小而差”, 也可以做到“小而美”、“小而优”。

这三类学校的问题各不相同, 没有一个统一的简单有效的办法, 需要因地制宜采取不同方法加以解决。比如城镇大班额问题, 各地主要采取在城区大量建设新学校的办法。其后果一方面是地方教育财政不堪重负; 另一方面是加剧了农村学生向城市的集中, 教育资源空间布局“城满、乡空、村弱”的不合理的现象愈发严重。有一些地方就采取了相反的策略: 强基固本, 反哺农村学校, 政策和各种资源首先向农村学校倾斜, 改善了乡镇中心学校的办学条件和教育质量, 促使农村学生从县城回流。山西的晋中市、湖北的黄梅县、吉林的通榆县等在这方面都取得了明显的成效。

农村教育最关键的是教师, 只要有好的教师, 就会有好的教育。这需要大幅度提高农村教师的生活待遇, 稳定农村教师队伍, 提高农村教师的质量。最近, 中央深改小组通过了《乡村教师支持计划 (2015—2020 年)》, 把农村教师的建设提到了前所未有的重要高度。我一直感到, 中央政府对教育公平的认知, 似乎比教育学界更清晰。

教育公平还在路上, 让我们共同努力!

参考文献:

- [1] 审计署 2013 年第 2 号公告: 1185 个县农村中小学布局调整情况专项审计调查结果. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3274274.html>.
- [2] 三部委解答政府如何为农民工解决后顾之忧. 决策探索, 2014(3·上).
- [3] 董世华. 六省区部分县(市)的调查数据显示寄宿制学校已成农村学校主体. 中国教育报, 2013.9.26.
- [4] 教育部规划司. 2007 年全国教育事业发展简明统计分析 (内部资料). 2008(13).

当代中国大学公平发展的步履与生机

□ 陈平原, 北京大学中文系教授、博士生导师

谈论当代中国大学, 国内与国外、校内与校外、学界与媒体, 从来都是众说纷纭。各方之所以争论不休, 缘于各自的立场、视野及利益。我的基本判断是: 当代中国大学既步履艰难, 又生机勃勃, 其发展的最大障碍在于其

