

如何保证城市化的教育公平？如何保障流动儿童的义务教育和接纳越来越多的流动人口成为这个城市的新市民。中央和国家的文件里已经写得很明确，就是建立在城乡一体化的概念下构建面向所有公民的基本公共服务。但是这个概念要落实是非常困难的。在前些年，大城市，省会城市对于这些流动儿童的义务教育做了非常突出的成绩，取得了非常明显的成效。



北京理工大学教育研究院 教授  
杨东平

## 新型城市化背景下教育公平的问题

十八大提出了新型城市化道路的新目标，也提出了如何深化教育综合改革的新任务。在今后相当长的一段时间内，在新型城镇化的背景下来认识教育改革的形势、格局和挑战可能是重要的现实，我们统辖我们理解教育发展中的个别问题。

城市化进程已经持续了二三十年，现在将要启动的新一轮的城市化充满了争论，包括在这次的三中全会上究竟能不能成文还是一个疑问。但无论如何，城市化的进程，这样一个大趋势是社会现代化的一个基本需求是毫无疑问的。在这个过程当中，借鉴前三十年，尤其是前十年城镇化进程当中出现的问题，我们可以对面向未来的城镇化发展和教育公平的问题有一个比较清晰的认识。我想基本的变化，基本的格局就是大规模的人口流动造成了今天中国教育的新

问题和新挑战。

有人说中国在传统的二元结构之外实现了一种新的三元结构，就是维持众多的流动人口正在成为一种新的社会阶层。这个流动人口的总数按去年的统计是2.56亿，而且这个数量还在不断地增加。他们是一群离开了农村，又没有能够真正进入城市的人群。由此产生了两个新的教育边缘化的群体，这就是维持在6000万左右的农村留守儿童和2000万左右的城市流动儿童。也就是伴随着大规模的人口流动出现了两个新的群体。关于教育公平的定义可以说得很复杂，也可以说得很简单，那就是首先关注这个社会上处境最不利的这部分人，首先帮助和改善这些人。这就是社会公平或者是教育公平最基本的含义。在当前，处于社会最不利地位的新的边缘化群体

就是庞大的流动儿童和留守儿童。他们分布在城市和农村这两个不同的区域。所以对城市和农村都提出了不同的挑战。

城市如何保障流动儿童的义务教育和接纳越来越多的流动人口成为这个城市的新市民。这个价值和概念，中央和国家的文件里已经写得很明确，就是建立在城乡一体化的概念下构建面向所有公民的基本公共服务。但是这个概念要落实是非常困难的。在前些年，大城市，省会城市对于这些流动儿童的义务教育做了非常突出的成绩，取得了非常明显的成效。这里面有一批省会城市，像成都、武汉、宁波都是做的非常好的，包括特大城市上海，从2008年开始连续进行了3年的流动儿童的三年行动计划，取得了明显的成效。自从去年国家出台启动了异地高考的改革方案，把异地高考和在城市学习的学籍挂钩这个政策以后，在上海、北京和一些大城市流动儿童的教育出现了新的障碍，也就是原来是来者不拒，都能够接受教育，甚至简化手续，现在重新改成五证、六证。如果不限定门槛，他小学一年级就到城市来上学，高中毕业以后就能获得异地高考的机会，城镇的人们就会感觉到他们的教育受到了挤压。由于启动了异地高考，所以对流动儿童的机会保障开始出现了倒退，包括在上海。或者说出现了巨大的不确定性，是不是应该对流动儿童实行全纳的教育，无条件的保障流动儿童进行义务教育这已经是一个问号，这个问题还没有解决。所以围绕异地高考的议题，激发了城市的户籍人

口和外来人口之间教育利益的冲突。这个问题我个人认为必须要有一个大局观，要有一个整体观，不能每个城市都各自为战，都高出门槛，阻挡外来人口进入，国家的政策是要进一步城市化，每年一个百分点。城市都尽可能的自我保护，所以这个邻避政策，把他们挡在外面。这个政策可能是一个好糟糕的政策，需要去破解，需要去化解。

第一、就是要建立中央省、地、县多级财政分担的机制。现在流动儿童最集中的往往是大城市的几个区，像北京的朝阳区，海淀区。把流动儿童的财政压力全部转移到直接面向流动儿童的几个区，显然是不太合理的。上海已经建立了一个两级财政分担的机制，市级财政和区级财政共同分担的机制。很多人呼吁国家也应该设立一定程度的转移支付。因为流动人口的义务教育，公共产品的属性已经超越了狭义的区域内的义务教育，所以国家也应该承担一定的责任。

同时，最近这几年无论北京、上海，又面临着新的义务教育人口的小高峰，又出现新的人口上涨，所以义务教育资源短缺的问题忽然出现。前两年集中在幼儿园阶段，现在进入了小学阶段。在这种情况下，解决流动儿童的教育，除了建立多级的财政分担的机制，还有一个很重要的概念，就是要扩大办学的自主权，也就是要开放中小学的办学，推进教育体制改革，允许政府举办的社会力量、社会组织和民办教育，要扩大办学主体的多样化。这是中小学体制改革的大趋势，改变现在由政府包办

的格局，不仅是为了弥补教育资源的不足，更深的层面也是为了促进教育品质的改善，增加教育的丰富性、选择性。包括解决大城市的择校竞争。因为你只有一个轨道，就是一个应试教育，家长没有选择性，那就只有一个选择就是出国。显然这不是一种好的方式。所以我们国家近三十年的改革就是简政放权，学校的公办属性不变，办学主体是多样化的。

这是城市面临的新问题，在农村这个问题更复杂。

在农村，有三个大规模，学龄人口的下降、大规模的人口流动、大规模地撤并农村学校。这就造成了农村教育前所未有的大变局，相当多的农村已经把农村教育连根拔起，现在很多农村学校的校长都有着今天不知道明天还存不存在的境遇。以至于农村教育的现代化究竟是不是取消农村教育的问题也已经提到了面前。实际上在这一轮的大规模撤点并校造成的够过是非常严重的，伤筋动骨，把几千年农村的文脉破坏了、中断了。所以去年九月国务院发文，强烈的、紧急的叫停的进行了十年的农村撤点并校政策。所以，当前农村教育的问题第一位的问题是处理好撤点并校造成的突出问题，就是农村学生的上学远、上学贵等等，大班额这些问题。

第二、是在农村特别关注的是两类学校，一类是大规模的农村寄宿制学校，在这里集中了最多的农村留守儿童。但是相当多的寄宿制学校生活设施严重不足，而且教师编制不足等等。所以今年春季开学的时候在湖北

的一个农村寄宿制小学因为早上上学踩踏死了四个学生。每天为了洗脸这件事情就是有高风险的。所以农村寄宿制学校生活条件的改善要达到起码的标准，标准入学，食宿还要花很大的努力。现在大多数寄宿制学校是不合格的。至于它的文化内涵就更不用说了，为了能够高度集中，条件非常简陋的寄宿制学校，为了避免学校出问题，往往采取的方法是全封闭，严厉的应试教育，把你所有的时间都填满，全部的时间都在做作业，这样的教育就离教育的本意相去甚远。这样对孩子的培养，人格的养成都会形成大的问题。所以农村寄宿制学校的改善，从硬件和软件这两个方面都是非常严重的，非常紧迫的。但是也没有很好的办法，需要大家去面对，去破解。

第三、农村的小规模学校，这种村小的教学点。在这一轮农村撤点并校的过程当中，撤并最严重的是小规

模。我们在这一轮学校进程的浪潮当中，我们把小规模学校视为是落后的，没有质量的。实际上我们环顾历史，在美国、日本、韩国等很多发达国家和地区的历史上都曾出现过这样的循环，就是从撤并学校到改善和恢复小规模学校。因为大家意识到由于自然地理的条件，在山区、牧区，小规模学校是不可避免的。在最发达的国家，在美国和瑞士都有这种学校。解决的方案不是撤销它，而是想办法改善它。小规模学校也不一定没有质量，小班小校可能是今后农村学校的一个基本趋势，随着农村学生的不断减少，小班小校是我们面对的。在台湾100人以下的农村学校占2/3以上。你必须接受这个现实。当然留在农村的就是我们最需要的弱势群体，我们的教育公平是要关注处于最不利地位的人群，沉淀在农村底层的这些寄宿制学生。如果你把这些学校撤销了，他们就辍学了。所以在这一

一轮大规模的撤点并校当中，导致农村学生的辍学率上升已经是不争的事实。我们去年做了大规模的研究，有人说这个数据不准确，今年4月国家审计署发布了审计报告，对1185个县撤点并校的统计，结论同样。他认为学生的辍学比2005年增长了1倍，他的评价比我们的评价强烈得多，后来教育部也没说什么。实际上这个问题是非常严重的，我们只要稍微深入农村，就了解这些情况。所以我们设想现在出现了两个边缘化的群体，还有还要加一个流浪儿童，大家知道毕节县流浪儿童的死亡事件就可以知道。

改善农村小规模学校，世界各国有很多做法，美国也有很多立法，这是各个国家共同面对的问题是长期行为而且是有方法的。农村教育下一个议题，除了解决住宿问题，真正的挑战就是要构建适合农村所需要的教育，就是农村教育的科学发展，我们的基本概念就是农村城乡教育的一体化并不意味着城乡教育一样化，农村教育不能成为城市历史教育的可怜的尾巴，而应该体现自己独特的价值。同时要满足升学、进城务工和建设新农村这几种不同的职能。要重新启动农村教育综合改革，而不应该使农村教育沦为在历史教育轨道上的片面发展，这种城镇化、正规化、标准化，应试化认为这就是农村现代化，我们不这么认为。80年代启动的农村教育和文科教育结合，三教统筹，这样的方向是应该继续坚持的，恢复农村教育的价值。

（根据录音整理）

