

## 认真对待教育公平

程竹汝

上海大学国际工商与管理学院教授

### 摘要

本文提出并论证了教育公平是市场经济合理性的必然要求和前提、教育公平构成社会公平的基础、公平是教育的基本属性等命题；进而分析了教育公平问题发生的体制、社会等方面的缘由和解决问题的切入点。认为目前中国大陆已经具备了实现教育公平的经济条件，政府应该充分承担起推动教育公平的责任。

关键词：教育公平 教育宏观调控 和谐社会

## 一、为什么要强调教育公平

在构建和谐社会的历史进程中，我们之所以应强调教育公平，原因主要有三：

第一，教育公平是市场经济具备合理性的必然要求和前提。构建和谐社会的命题，一方面是由市场经济导致的资源配置和发展的不平衡所引起的；另一方面又是以市场经济机会公平的合理性为基础的。我们构建和谐社会，客观上只能以我国正在发展中的市场经济为基础。这一点无庸质疑。为此，我们应该尽量避免市场经济不合理的方面，而发展其合理的方面。从理论上看，市场经济之所以能够成为现代社会最主要的经济形式，或者说它之所以能够被人们理性地普遍接受，在根本上是因为它是一种以公平竞争、或机会公平的竞争为机制的高效率经济形式。市场经济运行的基础和追求的目标，从来就是机会公平，而不是结果公平。因为只有机会公平的竞争才是与高效率相适应的。虽然高效率常常成为人们接受市场经济的表面理由，但机会公平的竞争才真正是高效率的动力和缘由所在。因此，归根结底，市场经济的合理性可以被概括为“机会公平”。这种分析其实已为现实制度和经验所证实。比如，作为市场经济合理性的机会公平，即使在处于发展中的市场经济国家，也已在相当程度上被转换成为了法律上的公民权利和自由；表现机会公平的“国民待遇”更成为人们日常经济生活的一个不断得到强化的视角，我们常常听到人们的抱怨：“你连机会都不给我，还谈什么公平？”

但是，市场经济的这个合理性不是无条件的。对最具体的作为市场经济主体的个人来说，机会公平的前提是他们必须有能力认识、了解、选择、创造可能属于他们的机会。如果他们缺少这样的能力，所谓的机会公平对他们来说就是抽象的和无意义的。而就现代社会人们的这种能力与教育的关系而言，这个能力的形成在很大程度上可以看作是教育的结果。因此，教育公平对市场经济的合理性具有重要意义。在一个教育资源、教育机会处于畸形状态的社会，作为市场经济合理性的机会公平在主体上便缺乏必要的基础和前提。并且教育公平的缺失还可能使市场经济在缺少公平竞争的情况下畸形发展。从经验上看，这正是许多处于市场经济发展中的国家所经历的历史。

教育公平与市场经济合理性的这种内在联系，在知识经济的情况下更应该被强调。所谓知识经济，通俗地讲就是“以知识为基础的经济”，在内涵上，它是以知识和智力资源为主要依托，经济增长方式直接依赖于知识和智力的生产、传播

和使用的经济形式。按照世界经合组织的说法，知识经济就是以现代科学技术为核心的，建立在知识和智力资源的生产、存储、使用和消费之上的经济。由于知识和智力是知识经济发展的基础资源，而教育则是知识和智力的最重要的来源。因此，在知识经济的情况下，市场经济的合理性就更加依赖作为其前提的教育公平，教育公平与市场经济所要求机会公平之间的联系就更加具有现实性。国外有研究指出，在知识经济的条件下，决定人们贫富差距的第一位原因，是由知识积累所形成的人力资本，而不是对物质资本的占有。<sup>□</sup>显然，当知识成为市场竞争中最重要因素的时候，市场经济的合理性对教育公平的依赖就更加强烈。

第二，教育公平是社会公平的基础。这是中国国情背景下，构建和谐社会必须认识和强调的一个特殊逻辑。中国是世界第一人口大国。人口众多是我们的基本国情。为此，战略家们常常讲，中华民族的复兴和崛起在很大程度上取决于她巨大的人口资源是否能够转换为人力资源。其实，对构建和谐社会而言，又何尝不是如此！首先，对如此巨大的人口规模来说，还有什么比教育公平更能促进社会公平呢？在近一段时期学者们关于教育体制改革的讨论中，有两句话讲的比较响：“教育公平是最大的公平”；“教育不公平就是最大的不公平”。虽然这两句话在学理上未必是周延的，但它们所包含的基本逻辑无疑则是成立的：对世界第一的人口大国而言，教育公平是涉及人口最广、最必要优先追求和实现的公平，从而也是对社会公平影响最大的公平；反之，教育不公平的存在和蔓延则是对社会公平的最大打击。从社会公平形成的历史链条上来看，惟有教育公平才能够产生如此大的影响。这是因为，“在现代社会，受教育已经是一个人生存、发展的必要条件。没有受过教育的公民难以融入现代社会，其个性、尊严和基本需求也得不到充分的发展和实现”。<sup>□</sup>也就是说，由于教育涉及到了每个人生存和发展不可缺少的条件，只有将教育做公平的处理，社会其他领域的公平才是可期待的。其次，教育公平是发挥我国人力资源巨大优势的必然要求。如果说教育是通过将人口资源转换为人力资源的方式为社会发展提供动力的话，那么，社会发展动力的大小则取决于教育公平的发展程度，教育公平越发展，社会发展的动力就越大。从这一视角来看，经济学将教育看作是一种人力资本的投入形式，是很有道理的。其实，我们以往对义务教育、教育普及（率）等这些教育公平形式的强调，也正是看到了教育公平对社会发展的基础动力作用。因此，面对我国巨大的人口资源，只有通过教育公平的不断发展，才能为社会的发展提供充足的动力之源。

第三，公平是教育的基本属性，和谐社会的教育必须贯彻和实现公平原则。虽然“效率优先，兼顾公平”是我国市场经济制度的一项原则，但是，必须看到教育活动与经济活动有所不同，它对人的发展和社会的进步具有自身独特的作用，因而在本质上具有公益的性质。从理论上来说，教育的公平属性是由教育事业的公益性所决定的。有学者将教育的公益性概括为：全局性，即教育事业是涉及全局性的事业；全体性，即所有公民都有受教育的权利；利益性，即教育维系着国家、民族的根本利益；公共性，即教育事业应该纳入社会共同承担、共同管理、共同监督的范围；公平性，即教育活动应该遵循公平原则。<sup>□</sup>显然，在教育公益属性的各个方面，公平构成了其共同的基本要求。无论全局性，还是全体性，离开了公平都是无法理解的。因此，教育的公益性决定了在教育领域，与效率相比，公平应居于更为优先的地位。这一点我国当前的政策已经开始注意到了。

在现代社会，教育已经发展的相当复杂和完善，不同层次的教育构成了一个完整的系统。在这个系统中，由于各个层次的教育在社会中所发挥的作用有所不同，其公益性和公平的要求程度也不相同。一般而言，义务教育的公益性最强，此一领域对教育公平的要求也就最高；而非义务教育由于同个人利益存在着较多的直接联系，它的公益性以及对公平的要求也就弱一些。但是，教育制度中义务教育与非义务教育的划分只是相对的，这样的划分与教育资源的稀缺性密切相关。随着社会的发展，教育资源的丰富，义务教育的范围便会逐步扩大。因此，从社会发展和教育整体的角度来看，教育的公益性以及对公平的要求无疑是其本质的反映，文明社会必须追求和实现教育公平。正是在这一意义上，我们可以一般的不做区分地讨论教育的公平问题。

## 二、是什么影响了中国大陆的教育公平

从现象上看，我国教育发展中出现的不公平是显而易见的。归纳起来，各种教育不公主要表现在城乡之间、区域之间和阶层之间的差别上，或者说它是我国今天所形成的社会差别的一部分。城乡之间和区域之间的教育不公主要集中于教育资源配置失衡的问题上。城市和发达地区的教育资源相对集中，在那里无论是师资、教育设施，还是教育政策都受到了更多的重视；相比较，农村和落后地区则相差很多。阶层之间的教育不公是今天人们关注最多的一个问题，它主要表现为社会贫富分化所导致的教育差别待遇，即不同阶层的人们由于经济和社会地位

的不同，可以通过各自的影响享受不同的教育机会。其中，社会转型期教育弱势群体的存在则是阶层之间教育不公最为集中的一个表现。

总体来看，当前教育不公平的种种现象，是我国经济社会发展不平衡导致的必然结果。其中既有历史的原因，如城乡和地区之间教育资源配置的不平衡状态，历史原因是一个重要的因素；也有制度安排和政策方面的原因，如城市居民与农村居民、本地居民与非本地居民的身份制度等，正是由于这一原因，近些年的经济社会发展才进一步扩大了历史上所形成的教育不公平。导致教育不公平的制度和政策方面的原因是我们必须重视的，因为在我们人力所及的范围，只有制度和政策的适当改变，才能改变目前的状态。

具体来说，是什么影响了我国的教育公平？就目前教育不公与制度安排及政策的相关性而言，以下的几个方面是我们必须反思的：

第一、财政政策中教育资源配置的失衡。这是宏观上导致教育不公的原因，是影响教育公平的基本因素。就教育公平对政策的需求而言，面对城乡之间、地区之间在教育领域历史上所形成的巨大差距，财政政策应该有利于缩小这一差距而不是相反，这要求政策尽可能地向落后地区和农村倾斜。但现实的情况并非如此。种种迹象表明，我国城乡之间、东西部之间教育发展的差距仍在扩大。

在资源配置问题上，学者们多强调两个相互关联因素的作用：一是强调我国财政教育经费的总体投入不足；二是强调教育资源在基础教育、高等教育和继续教育之间配置的结构失衡。教育经费总体投入不足，是我国由来已久的问题。2003 年我国财政性教育经费支出仅占 GDP 的 3.4%，低于《中国教育改革和发展纲要》提出的 4% 的要求，并远远低于 5.1% 的世界平均水平。在有限的教育经费中，长期以来基础教育投入偏低，而非基础教育使用公共教育资源过高的状况没有改变。目前，我国已经实现了人均国民收入 1000 美元。按照国际通行标准，人均收入 600—2000 美元的国家，三级教育（学前教育及小学、中学和大学）总经费比例应为：40.5：29：17.9，<sup>□</sup>2002 年我国三级教育总经费的比例则是 28.89：38.41：27.67，可见中小学教育投入与高等教育相比明显不足。

教育经费的投入不足以及投入的结构欠合理只是影响教育公平的一个方面，甚至是一个不太重要的方面。因为公平历来同“蛋糕”的大小没有关系，而只属于如何分“蛋糕”的范畴。从现实生活的逻辑来看，教育资源配置失衡的主要原因是体制性的，即义务教育经费主要由地方政府、特别的县、区政府承担，非义务教

育根据行政隶属关系分别由中央和地方政府承担。显然，这种体制的好处是它能够激发各方面、特别是地方政府办教育的动力；但同时它也使教育依赖于地方的经济发展水平和政府的财政状况。事实上，我们今天感受到的教育资源配置失衡的状态就是在这样一套体制的运行中产生的。在这种体制之下，教育发展的不平衡与经济社会发展的不平衡是大体一致和相互影响的。

第二，社会阶层分化导致的群体教育差异。这是影响教育公平的现实性因素，它与教育资源配置的失衡状态相结合，对教育机会的分配产生着实际的影响。在教育领域，不同社会阶层的教育机会不平等事实上一直存在。改革开放前，就有剥夺“黑五类”子女受教育的情况。近些年来，随着我国经济的高速发展，社会分化加剧，变化着的社会对教育产生了很大影响。概括起来说，这些影响主要包括：经济支持和社会身份对教育机会分配的影响越来越大；与社会弱势群体相伴而生，形成了一个教育弱势群体。目前，这个群体包括：农村贫困家庭的子女、特别是女童，城镇下岗职工的子女，以及进城务工的农民工子女。需要指出的是，教育弱势群体的产生和发展决不是一个孤立的问题，而是近年来我国社会分化加剧的反映。必须指出，社会阶层分化对教育公平的影响是与我国现行的一系列教育制度密切相关，共同发挥作用的。如基础教育中的户籍地制度、高校收费制度、中小学校分类制度等。

社会身份影响教育机会分配的情况，事实上一直存在。比如人们常常遇到的“户口壁垒”，就是我国长期分配教育机会的基本制度。即使在相同的一个社区，由于城镇户口和农村户口的区别，教育机会就会形成截然不同的情况。许多研究表明，人的社会身份对教育公平的影响越来越明显，农民、工人、干部、企业主等家庭的子女在教育机会的分配上存在着明显的不均等。<sup>□</sup>这些同我们的经验都是完全一致的。经济支持对教育机会的影响是随着基础教育中重点学校与非重点学校的区分，以及高等教育实行收费发展起来的。今天，上好学校在很大程度上已经演变成了家庭经济实力和社会背景的竞争；在高等教育领域，制度内达不到分数线的“缴费生”曾经普遍存在，而今天在一些地区依然如此。

从教育公平的角度来看，教育弱势群体的存在是一个极其严重的问题。虽然在中国社会转型的意义上，它的产生有一定的必然性，但无论如何它都是现代社会或和谐社会无法容忍的现象。现代社会可以有弱势群体，但不可以有教育弱势群体。因为前者是经济活动追求效率的结果；而后者则是教育政策偏离公平的结

果。大体看来，教育弱势群体的形成主要有两方面的原因：一是经济的原因。中国家庭教育负担超重的情况日益严重，低收入的家庭已不堪重负。表现为农村贫困家庭和城镇下岗职工的子女因为经济原因辍学或勉强接受教育。有调查表明，在我国的贫困地区，负担一名小学生和初中生分别占家庭人均收入的 32% 和 61%。□对贫困家庭而言，一方面是家庭收入难以提高；另一方面是教育支出上涨太快。教育负担超重已经使他们不堪重负。二是教育政策的原因。我国流动人口的规模越来越大，而流动家庭子女的教育则一直缺乏有效的措施和对策。在现行的教育体制下，流入地的地方政府没有义务承担这部分人口的教育费用。而所谓的“借读”制度和各种流动子女学校，其借读费和简陋的办学条件又在事实上使这部分人口成为教育公平的“边缘人”。

**第三，教育腐败对教育公平的侵蚀。**由于我国教育资源的有限和短缺，远不能满足社会的实际需求，在争夺有限教育资源的过程中，各种制度外的因素大量介入，极大地强化和扩大了教育不公平的现状。

与其他腐败现象一样，教育腐败的形式也是多种多样的。但概括起来看，有两种形式是最主要的：一是权力因素介入教育机会的分配，扭曲了教育机会分配的规范标准。在教育资源有限的条件下，教育机会向权力的倾斜，不仅直接侵害了其他人合法权益，而且毒化了教育公平的社会氛围。权力因素介入教育机会分配的典型例证如所谓的“条子生”，即通过某种特权进入重点中、小学和大学的学生等。二是金钱因素介入教育机会的分配，形成了金钱与教育机会的制度外交换。这种情形的发生和蔓延是以扩大学校自主权、教育领域部分引入市场经济机制为背景的。由于这一过程缺乏相应的制度和规范，导致了许多教育部门和学校用公共资源公开寻租的局面。如大学和中学普遍存在的不达入学标准，而交费入学的现象。教育机会向制度外因素的倾斜，对教育公平的危害是严重的，它瓦解了人们对教育制度的信任和对教育公平的期待。以上两种形式其本质反映的都是社会优势阶层对教育资源的优先性和现行教育制度的缺陷。

### 三、政府应该承担起推动教育公平的责任

如果说公平和正义是和谐社会的内在要素，那么，作为社会公平基础的教育公平就是构建和谐社会必须解决的一个问题。所谓教育公平问题，其本意在于通过公共资源的合理配置和制度安排，实现教育机会对每个人均等的状态。而

在当前的情况下，我们讨论教育公平问题的社会背景则是：中国社会转型过程中，不同利益群体围绕着现行教育资源分配制度而对有限教育资源的争夺，已经形成了教育有失公平的局面。如上所述，目前现实提出来的教育公平问题主要包括：如何通过宏观政策逐步改变或缓解全国范围内教育资源配置的失衡状态；如何保障教育弱势群体的教育权利；以及如何完善制度安排保障教育机会公平分配和公共资源不被用于满足少数人的利益。而解决这些问题，理应属于政府的责任。

首先，在教育公平领域，应强化政府的责任意识。现行宪法第四十六条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。而公民权利具有平等的属性。因此，政府推动教育公平的责任有着充足的法源依据。强化政府教育公平的责任意识，特别应强调两个方面：一是义务教育的责任意识。义务教育（Compulsory Education）的基本特征是它具有强迫性，这种强迫性同时也是相对于国家而言的。所以义务教育在大多数国家都具有国家行为的性质，这意味着政府必须负担起为义务教育适应人提供各种教育条件和机会、保障他们享有平等受教育权的责任。二是维护教育制度和政策的严肃性和公平分配教育机会的责任意识。在本质上，各种教育制度和政策都是用来分配教育资源和教育机会的。所谓教育公平在现实性上常常就表现为这些制度和政策的严格执行和有效状态。因此，对这些制度和政策的侵害往往也是对教育公平的侵害。如各种教育腐败行为就是如此。长期以来，由于教育制度和政策远离社会秩序的核心部分，它的严肃性或刚性常常不被政府所重视，因此，强化政府相关的责任意识便十分必要。

责任意识的形成和强化并不是通过纯粹的主观努力便可达成的，它特别需要相关的制度安排对官员的行为形成约束。比如，在义务教育领域，如果将相关数据纳入政绩的考核并加大权重，义务教育的责任意识就会得到强化，对辍学儿童放任自流的态度也会随之改变。

其次，加强政府在教育领域的宏观调控能力。经济领域的宏观调控，决定和影响着财富的流动；而教育领域的宏观调控也会影响教育资源的配置和流动。在目前教育发展不平衡不断加剧的状态下，必须加大政府在教育领域的宏观调控能力，以保证我国教育事业的均衡发展。在调控的措施上，必须考虑加大教育投入的力度。我国经济增长强劲，财政状况良好，现在已经到了提高财政教育经费支出比重的时候，我们完全有能力实现《中国教育改革和发展纲要》提出的财政性教育经费支出占 GDP 的 4% 的要求。同时使教育投入向义务教育倾斜、向农村

倾斜、向落后地区倾斜。特别是要增强中央财政教育转移支付的力度和科学性，使中央的这一宏观调控手段能够有效地发挥作用，使受惠的地区、单位真正形成良性的发展能力。由于在国民经济体系中，教育属于第二次分配的范畴，因此，我国目前教育资源配置的失衡状态是否能够逐步改变，在很大程度上取决于政府的对教育的宏观调控能力。

第三，完善有关制度和政策，增强教育制度和政策与教育公平的适应性。理论上，我们讨论的教育公平问题是在现行制度和政策的基础上发生的，它可以看作是现行制度和政策的一个结果。因此，现行制度和政策中存在着与教育公平相矛盾的方面或因素。欲追求教育公平，政府就必须重视对这些制度和政策的修正，使其与教育公平相适应。就现象而论，对教育公平影响较为显著的制度、政策主要与教育弱势群体的形成相关，它们包括：义务教育中的杂费收取政策，城市流动儿童的义务教育政策，农村贫困家庭子女的教育救助政策等。农村贫困家庭子女的辍学与杂费收取政策密切相关。长期以来，中小学的乱收费就是在杂费的范围和标准缺乏严格界定的情况下滋生起来的，而超重的教育负担则是儿童辍学的主要原因。因此，必须严格确定这项政策的范围和标准并进行有效的监管。城市流动儿童的义务教育问题是目前政策的一个缺陷或漏洞。有研究表现，数百万的城市流动儿童如果不能平等地进入义务教育系统而成为城市的“边缘人”的话，那将是中国社会最大的不公平和极其严重的隐患！为此，相关政策的补漏是迫切的和必须的。

<sup>①</sup> 参阅陈宪：“教育体制改革的公共经济学思考”，载《文汇报》2005年6月5日。

<sup>②</sup> 张维平：“维护教育的公益性”，载《求实》2005年第14期。

<sup>③</sup> 张维平：“维护教育的公益性”，载《求实》2005年第14期。

<sup>④</sup> 杨丹芳：“市场经济条件下的教育支出配置”，载《教育发展研究》2000年第4期。

<sup>⑤</sup> 参见吴宏超：“我国目前的教育机会分配与教育公平”，在《教育与经济》2003年第3期。

<sup>⑥</sup> 参见吴宏超：“我国目前的教育机会分配与教育公平”，在《教育与经济》2003年第3期。