

# 教育机会平等: 实践反思与价值追求

劳凯声

(首都师范大学教育学院, 北京 100048)

[摘要] 我国的教育机会分配机制在近 30 年期间发生了很大变化, 教育机会不平等现象成为社会普遍关注的问题。政府是保障、维护教育机会平等的决定性因素, 建立公立学校系统, 向社会提供平等的公共教育服务是政府保障教育机会平等的基本做法。然而 20 世纪 90 年代以来的教育体制改革使公立学校在保障教育机会平等方面的作用出现了一系列极为复杂的情况, 由于过多地强调了效率, 有限的教育机会通过一种竞争和选拔制度加以分配, 由此导致的教育机会不平等已经成为一个亟待解决的问题。当前, 更多地强调平等, 实行较为刚性和均衡的教育机会分配政策和教育发展模式, 以此保证教育机会平等就是一种理性的选择。公立学校必须坚守公共性质, 切实履行责任。平等、效率、公平竞争、自主选择构成了中国教育机会平等问题的独自特色, 问题的关键并不在于这四者之间应否作出非此即彼的选择, 而在于这四者之间如何达到协调, 并取得社会的普遍认同。

[关键词] 教育体制改革; 教育机会; 平等; 政府责任; 公立学校

[中图分类号] G40 [文献标识码] A [文章编号] 1002-0209(2011) 02-0005-11

本文无意对教育机会平等问题进行纯思辨的研究, 而试图从中国社会近几十年的社会变迁出发, 来讨论中国这一问题的产生、现状及其未来发展的若干可能性。

## 一、如何认识中国的教育机会平等问题

现代教育普遍具有两大基本功能, 一方面是促进每个学生身心自由、和谐发展; 另一方面, 学校必须根据一定的社会标准对每个学生的能力进行鉴别和分层。一个人由于其未来的职业、收入、社会地位等都与学校的这种鉴别和分层功能紧密相关, 因此学校教育在很大程度上已经成为每个人实现自我价值的基础和前提, 在这种情况下, “教育机会平等”就成了讨论教育问题的一个重要方面。然而, 不同人对“教育机会平等”的不同解释使这一问题充满了歧义, 因此在讨论有关教育机会平等问题之前, 必须首先对这一概念的内涵予以澄清。

在中国, 经过三十多年的社会变革, 市场经济

体制已基本取代了计划经济体制, 经济发展的总量和人均量都得到了显著提升, 社会发展由此进入一个新的阶段。在这一发展阶段, 过去的以发展经济为主的改革路线开始向注重社会各方面协调发展的方向转变, 因此改革所要解决的矛盾、改革的重点以及改革的路径也都因此而发生变化, 出现了与之前的改革不同的许多复杂情况。一些中国学者用“后改革时代”这一概念来表征中国社会变革的这样一个新的发展阶段<sup>①</sup>。后改革时代并没有终结改革, 甚至还要继续坚持先前改革尚未实现的改革目标, 但新的改革阶段所要面对的问题, 相当多的属于前 30 年改革所引发的问题, 因此从某种意义上我们可以把后改革时代看成是对改革的改革。本文所要讨论的教育机会平等问题就属于这类问题, 是在社会变革进程中, 由于旧的社会运行模式与新的社会结构格局之间的矛盾和冲突所产生的一个问题。这一问题就其性质而言既不同于中国历史上的教育机会平等问题, 也不同于其他国家的

[收稿日期] 2011-01-18

① 任保平:《后改革时代的标志、特征及其改革共识的构建》,《学术月刊》,2010 年第 5 期;白永秀、任保平:《未来 30 年改革的主题判断和路径选择》,《改革》,2010 年第 1 期。

教育机会平等问题,而有着自己的特点,因此在研究方法上,应当强调以中国当前的社会变迁为依据来加以理解并由此出发去寻找解决这一问题的合理途径。

从社会学的角度看,机会是指社会成员生存和发展的一种可能性,因此对于每一个社会成员而言,机会就是一种生存和发展的资源。所谓机会平等,是指社会向其成员分配作为一种资源的机会时应予确立的价值目标和实施标准。美国学者詹姆斯·科尔曼(James S. Coleman)曾给教育机会平等下过一个定义,他认为“机会平等观念意味着机会的效益均等。换言之,平等寓于对学习起作用的基本因素之中”<sup>①</sup>。从这一定义出发,教育机会的平等大致可以包括如下四个方面的内涵:进入教育系统的机会均等;享受教育条件的机会均等;教育结果均等;教育对未来生活前景的影响机会均等。教育机会平等力图消除教育对个人发展的不公平对待,致力于开发每个人的潜能,并为社会成员提供一种平等竞争的公正环境。

然而,教育机会平等是一个极为复杂的问题,与历史、社会、文化、经济以及受教育者自身因素都有着千丝万缕的联系,因此不同的教育机会平等问题具有极其不同的性质。例如,我们可以区分出共享的教育机会与有差别的教育机会、应然的教育机会与实然的教育机会、国家公共机构提供的教育机会与非国家的民间渠道提供的教育机会,等等,还可以做其他形式的区分。我国学者刘精明教授对1976年至2000年间中国基础教育中的机会不平等及其变化所作的研究,以对教育机会平等的影响程度为标准,区分出了两类不同的影响因素,即内生性家庭资源和外依性家庭资源。内生性家庭资源较少受外部社会条件和社会过程的干预,其对教育机会平等的影响是持久而稳定的;而外依性家庭资源对教育机会平等的影响则可能因教育扩展或其他大规模的平等化社会过程而下降,也可能在相反的社会条件下被强化<sup>②</sup>。其实,所有影响教育机会平等的因素,如果从其对教育机会平等的影响程度看,几乎都可以按上述标准分为内生性因素和外依性因素两类。本文所讨论的有关教育机会平等

的影响因素一般而言都属于易受外部条件和社会过程影响的外依性因素,之所以不讨论内生性因素,是因为这类因素一般并不受外部条件和社会过程的影响,因此在研究方法上与前者相比有很大的不同,故不宜放在一起讨论。

在过去的30年里,由于急剧的社会政治变迁,我国的教育机会分配方式经历了极大的转变,因而教育机会的平等状况也发生了很大的变化。了解我国在教育机会分配方面所发生的变化,对于深入把握我国的教育机会平等问题至关重要,特别是对解释当前教育机会不平等现象产生的原因及其未来走向具有重要意义。

1985年,我国启动了全面的教育改革计划。这场改革的一个结果是强化了教育的竞争和选拔,形成了一个贯穿于教育全过程的应试教育制度。这一制度尽管在九年义务教育阶段为各种智力水平、能力倾向和家庭背景的学生提供统一的学校教育、开设统一的学科课程,但在九年义务教育和高中三年的学业结束后,要分别接受一种以筛选和分流为主要目的的选拔性考试,谁有资格进入高一级学校,或者进入较好的学校学习,完全取决于这类考试。这一制度强调以能力为标准分配教育机会,强调教育过程中的竞争和选拔,因此具有精英教育的典型特征。精英教育意味着不同的人必须根据自己的才能和努力而获得与此相应的教育机会,那些获得了较好教育机会的人就有可能进入社会的上层。因此在我国,教育以其特有的形式与选拔性考试和社会分层结合在一起,形成了学校教育的基本面貌,影响着教育机会的分配。尽管近年来在中国,应试教育问题特别是其中的高考制度的公平性问题日益成为公众关注的热点,然而许多人在教育机会平等的旗帜下要求的,只是在选拔性考试中应受平等对待,即“分数面前人人平等”,而由考试制度本身造成的教育机会不平等却被忽视了。事实上,由于在教育机会的分配上只注重规则的平等,而没有切实地去关照一系列更为复杂的事实上的不平等,教育机会的不平等正越来越成为一个问题。按照罗尔斯(John Rawls)的观点,如果社会资源无法做到平等分配,则对社会资源的分配就应适

① [美]詹姆斯·科尔曼:《教育机会均等的观念》,《国外教育社会学基本文选》,上海:华东师范大学出版社,1989年版,第187页。

② 刘精明:《中国基础教育领域中的机会不平等及其变化》,《中国社会科学》,2009年第3期。

合于最少受惠者的最大利益, 这就是“差别原则”。依据这一原则, 教育政策的制定和实施应当对出身于社会阶层较低家庭者和女性有利, 使他们在低于统一选拔标准的情况下, 同样有可能接受高程度和高质量的教育。在强调“差别原则”的同时, 还应强调提供真正的同等机会, 即“补偿原则”。补偿原则关注由于社会阶层或性别的原因而在教育机会的分配方面处于不利地位的人群, 主张按平等的取向补偿由偶然因素造成的不平等, 即在同等条件下, 教育机会应优先给予出身于社会阶层较低家庭者和女性, 让这些人有更多的可能进入更高阶段的学校甚至进入高等学校。这是改变目前高等学校中不同社会阶层出身的学生和男女学生分布不均衡的有效方法。为此, 较多的资源可能要花费在处于不利境地的人身上。就教育机会的分配而言, 在某些情况下, 为了达到事实上的平等, 必须打破规则的平等, 因为对于那些在起点上就不平等的人来说, 使用同等的标准和尺度, 很有可能造成结果的不平等<sup>①</sup>。然而, “差别原则”和“补偿原则”在中国当前情况下如何实施并取得公众的普遍认同, 则还是一个比较困难的问题。由于教育已经成为社会分层的一个重要工具, 直接影响着个人未来的社会和经济地位, 在当前社会两极分化相对严重的情况下, 教育机会如何分配已经成为社会的一个极其敏感的问题。几乎任何一项有关“差别”和“补偿”的政策选择在使一部分人受益的同时都有可能损害其他群体的利益, 并因此引起极大的社会反响。

由于以上原因, 在讨论教育机会平等问题时, 许多中国学者倾向于把平等与效率作为一对矛盾来加以讨论。对于当前的教育机会平等, 尽管许多人认为应该注重通过公平、公正的制度安排和政策调适来保障各地区、各阶层、各民族和性别之间的平等受教育权, 调整和克服各级各类教育中存在的平等现象, 但是相当多的人认为, 实现教育机会平等不能离开中国的时代背景和客观条件, 这就必然牵涉到对平等与效率的选择问题。这种选择妥当与否, 不仅关系到教育改革的方向, 而且会影响社会发展的进程。

从逻辑上说, 有关平等与效率的关系问题可以有三种不同的认知模式, 即兼顾平等与效率; 效率

优先、兼顾平等; 平等优先、兼顾效率。三种认知模式显然存在着价值的分殊, 不同的人必然会根据自己的利益偏好, 提出对于平等与效率的不同价值主张。但在中国目前的社会发展中, 兼顾平等与效率在大多数情况下只是一种价值企盼, 教育政策制定者经常要面对的是必须在平等与效率二者之间作出某种选择。由于近年来的教育体制改革过多地强调了效率, 有限的教育机会通过一种竞争和选拔制度加以分配, 这种以牺牲由于社会的或地理的原因而被边缘化的阶层的教育权利为代价换取的效率, 已经导致教育机会分配上的严重不平等并且成为当前教育改革与发展中的一个亟待解决的重要问题。因此在当前情况下, 更多地强调平等, 实行一种较为刚性的教育机会分配政策和较为均衡的教育发展模式, 以此保证教育机会分配过程中的平等就是一种理性的选择。

然而, 由于目前中国的社会经济与教育发展还处于很不平衡的阶段, 实现教育机会的平等很难搞“齐步走”、“一刀切”, 而应从小范围做起, 而后准备条件, 逐步实现较大范围乃至全国的机会平等, 因此有关平等与效率关系的任何一种简单化的选择虽可能有一时之效, 但从长远看都会造成诸多社会问题。一些学者提出, 现阶段教育机会分配政策应当区分教育的阶段和领域妥善处理二者关系。在基础教育阶段, 应以平等为主兼顾效率, 保证每个人享有平等的教育权利, 努力实现教育结果的均等。而在基础教育以外的教育阶段, 则应以追求效率为主兼顾平等, 保证每个人参与教育竞争的机会平等。同时, 在不同的教育领域应确立不同的平等内涵。在义务教育领域, 应大力普及义务教育, 实现教育起点的机会均等; 在义务教育已经普及的地区, 应努力提高教育质量, 真正满足社会各阶层对高质量教育的需求; 在非义务教育领域, 应通过公正的制度建构, 保障竞争机会的平等, 并逐步扩大招生规模, 满足更多人的教育需求<sup>②</sup>。

还有学者强调, 教育机会平等的政策与实践在一个发展不均衡的社会里往往存在着非常复杂的情况, 由于社会、经济等方面的发展水平不同, 在一些地区之间实际存在着明显的教育差别现象, 例如不同地区由于社会、经济发展上的差别而在教育培

① 罗尔斯:《正义论》, 何怀宏、何包钢、廖申白译, 北京: 商务印书馆, 1988年版, 第76-81、101-102页。

② 董泽芳、张国强:《社会公平与教育机会均等》, 《教育与经济》, 2007年第2期。

养目标、教育发展重点、办学条件甚至所采用的教材等方面都会有很大差别。虽然这种教育差别有相当一部分是不合理的,但在一个发展中的社会,这样的教育差别将会长期存在,所以这种教育差别现象的缓解和改善必将是一个长期和艰巨的任务,任何试图在短时间内完全消除这种教育差别的愿望都是不现实的。但由于这种教育差别在一定程度上也具有不平等的某些特征,因此往往会与教育机会不平等现象相混淆。这种混淆会使真正的教育机会不平等现象难以辨别,甚至会加剧教育不平等现象的发生<sup>①</sup>。

## 二、教育机会分配不平等现象之列举

### (一) 不同社会阶层教育机会的不平等现象

在中国,由于社会结构的分化,社会的阶层划分正在出现一系列不同以往的新情况,其中社会的两极分化导致不同社会阶层在社会资源分配上的差距开始突出,如何平等分配教育机会已成为社会普遍关注的问题。许多研究表明,学生的学习成绩,与其父亲职业、受教育程度之间有显著的正相关<sup>②</sup>。在精英教育制度下,农民、工人子女获得优质基础教育和升入大学的机会显然处于不利的境地,近年来,这种差距在进一步扩大。以清华大学、北京师范大学等国家重点大学为例,1990年清华大学农村学生的比例为21.7%,2002年为17.6%,减少了4.1个百分点;1990年北京师范大学农村学生的比例为28%,2002年为22.3%,减少了5.7个百分点。另据对2000年全国城镇住户调查的统计分析,“服务性工作人员”和“商业工作人员”阶层子女接受过高等教育的比例仅为15.3%和13.0%,而“机关、企事业单位负责人”和“各类专业技术人员”阶层子女接受过高等教育的则接近一半。

许多研究表明:受教育的程度与经济收入之间在许多时候构成了一种互为因果的关系。一方面,收入的差异主要是由不同的受教育程度造成的,由于受教育程度较高的人具有较高的边际生产力,因此会比受教育程度较低的人带来更多的边际收益。同时,收入较高者子女所获得的受教育程度一般会高于低收入者子女所获得的受教育程度,并使由受

教育程度决定的收入分配产生代际效应,使不同阶层间的收入差距继续扩大。因此,教育机会的不平等和经济收入的两极分化之间很容易陷入一种恶性循环,使问题变得日益严重。

另外,由于近年来中国的农村劳动力向城市的大规模转移,出现了进城务工者与城市居民之间国民待遇的不平等问题。在计划经济时代,中国一直实行严格的户籍制度,这一制度一直延续到现在,已经成为社会不公平现象的一个重要因素。现行的户籍制度对进城务工者涉及多方面的歧视,其子女的教育机会不平等就是其中的一个主要的问题。尽管政策的制定者已经意识到,不应以本地与外地的户籍为标准分配教育机会,而应以居住地为标准提供平等的受教育条件,即“同城同待遇”,并且通过制定政策规定由流入地政府承担进城务工者子女就学的责任,但是问题并没有得到完全解决。比如大多数流入地政府向外地户籍学生所拨生均教育经费要少于本地户籍学生,对进城务工者子女仍存在实际上的歧视。此外,进城务工者子女参加高等学校入学考试仍在受户籍问题的困扰。

### (二) 不同地区之间教育机会的不平等现象

中国目前的发展由于受各种条件的制约,不同地区之间的差距显著,社会发展中的这一特点也在制约教育机会的分配。根据《中国统计年鉴2005》的数据,全国受教育水平最高的地区北京、上海和天津,其文盲比例为5.2%,初中以上的人口比例达78.2%,大专以上的人口比例超过14.3%;东、中部省份(安徽除外)以及西部的新疆和陕西,其文盲比例在3.7%—13.4%之间,初中以上人口比例在51.3%—70.1%之间,大专以上的人口比例在4.4%—9.9%之间;西部的四川、重庆、宁夏和华东的安徽,其文盲比例在10.2%—13.3%之间,初中以上人口比例在44.8%—53.9%之间,大专以上的人口比例在3.6%—7.2%之间;西部的云南、贵州、甘肃和青海,其文盲比例在14.5%—19.8%之间,初中以上人口比例在39.8%—48.4%之间,大专以上的人口比例在3.8%—5.6%之间;西藏地区的文盲比例为37.2%,初中以上人口比例为15.9%,大专以上的人口比例为0.94%。从地区间人均受教育年限看,也显示出地区间所存在的差

① 谢维和:《教育公平与教育差别》,《人民教育》,2006年第6期。

② 吴德刚:《中国全民教育问题研究——兼论教育机会平等问题》,北京:教育科学出版社,1998年版,第334页。

异。2004年,文盲、半文盲占15岁及以上人口的比重全国为10.32%,吉林省最低为3.85%,西藏最高为44.03%。全国15岁以上人口平均受教育年限已经达到8.3年以上,但西藏15周岁以上人口平均受教育年限只有5年,与全国平均水平还有较大的差距。以上数据表明,不同地区之间的教育差距不仅存在,而且已经对该地区的人口素质和社会经济发展产生实质性的影响<sup>①</sup>。

### (三) 不同性别教育机会的不平等现象

第五次全国人口普查数据表明,中国妇女的平均受教育年限为7.0年,全国城镇地区15岁及以上女性文盲率为8.2%;农村地区15岁及以上女性文盲率为16.9%。全国青壮年妇女文盲率为4.2%。2000年女性平均上学年数为6.1年,比男性少1.5年。2004年,普通初中和高中在校女生的比例分别达到47.4%和45.8%;中等职业学校在校女生的比例达到51.5%;全国普通高等院校在校女生为609万人,占在校生总数的45.7%;女硕士、女博士的比例分别达到44.2%和31.4%。

尽管女性的教育机会有了一定的提高,但是仍然存在许多问题。比如,性别差异在城市和农村中的表现很不相同。以高等教育的机会分配为例,城市女性的高等教育机会呈明显上升趋势,而农村女性的高等教育机会则有下降的趋势。这一发展趋势正导致这样一种结果:当城市居民群体中的高等教育机会性别差距日益缩小,并且女性还显示出某种竞争优势时,农村人群的高等教育机会的性别差距则在拉大<sup>②</sup>。此外,在女性受教育方面比较突出的一个问题是学校在招生录取过程中存在歧视女性的现象。有些学校或明或暗地设立了不同的分数标准,造成对女性的事实上的歧视。例如一些学校在招生过程中,对男女考生设置了不同的分数线,文、理两科的分数线女性考生分别比男性考生高出8分和17分<sup>③</sup>。还有些院校为缓解男女生比例严重失调问题而规定按男女考生分别排队录取<sup>④</sup>。

### (四) 教育资源分配的不平等现象

教育资源分配的不平等主要表现为政府教育经费投入的差异上。《2004中国教育经费统计年

鉴》的数据显示,全国农村初中和小学生均教育经费与全国(包括城市学生在内)的生均教育经费相比,只有平均水平的72.6%和81.7%。教育资源的不均衡不仅存在于不同地区之间,同时也存在于不同的教育类别之间。在基础教育经费总量中,财政性投入所占比例不仅低于许多西方国家,也低于很多发展中国家,而在高等教育经费中国家财政所占比例相对较大。在国家的公共教育投入中,非基础教育比例过高显然影响了教育的公平性。因为基础教育尤其是义务教育相对于其他教育而言,针对的人群范围最广,数量最大,是公共性最强的公共产品,但在国家的教育投入方面却未能得到相应的份额,这种教育资源分配上的不均衡现象大大影响了教育机会的平等。

教育资源分配的不平等还表现在学校的办学条件上。据教育部发布的2009年教育统计数据,全国小学体育运动场(馆)面积达标校的比例为53.88%、体育器械配备达标校的比例为49.43%、音乐器械配备达标校的比例为45.45%、美术器械配备达标校的比例为44.29%、数学自然实验仪器达标校的比例为53.29%。普通初中体育运动场(馆)面积达标校的比例为68%、体育器械配备达标校的比例为66.02%,音乐器械配备达标校的比例为59.87%、美术器械配备达标校的比例为58.84%、理科实验仪器达标校的比例为73.14%。以上数据表明还有相当一部分学校没有能够达到法定的办学标准,影响了教育机会的平等。

学校师资的配备方面也存在较为明显的不平等现象。城市和农村地区的师资力量无论从数量还是质量方面都有着较大的差距,与城市教师相比,农村教师数量相对不足。2003年,我国城市中小师生比为:小学19.31:1,普通中学16.90:1,农村分别为20.09:1,19.92:1。从师资质量看,农村师资学历层次较低,2003年,辽宁、云南、陕西农村具有本科学历初中教师的比例与城市初中的差距分别为40个百分点、41个百分点和40个百分点。2004年,该差距进一步拉大至43个百分点、44个百分点和43个百分点。

### (五) 高等学校招生录取制度中的教育机会不

① 钟晓玲:《我国教育投入的城乡及地区差异分析》,《价格月刊》,2007年第4期。

② 李春玲:《高等教育扩张与教育机会不平等——高校扩招的平等化效应考查》,《社会学研究》,2010年第3期。

③ 见人民网 edu.people.com.cn,2005年8月31日。

④ 郭高中、沈亮:《“我的大学”北京大学——性别歧视,男女生设不同分数线》,《瞭望东方周刊》,2005年8月29日。

## 平等现象

从1997年起,由于允许高等学校向学生收取费用,因而大大刺激了高等学校扩招的积极性,中国的高等学校出现了办学规模的迅速扩张,导致大学生数量急剧增长。许多人以为教育规模的扩张可以为人们提供更多的教育机会,因此能使教育机会分配变得更加平等,其实这一直是一个存疑的问题。据相关研究表明,20世纪90年代末中国大学的扩招没有减少阶层、民族和性别之间的教育机会差距,反而导致了教育不平等现象的扩大。许多研究者指出,只要这种教育的规模扩张未能使处于优势地位的阶层和群体达到教育饱和,教育机会的不平等就不会下降,高等学校的扩招不仅未能减少较高等级高等教育(大学本科)机会的不平等,而且也没有减少较低等级高等教育(大学专科)机会的不平等<sup>①</sup>。

高等学校招生录取中的这种教育机会不平等现象来自于制度设计的不公。例如,上海、北京两地由于对当地户口的考生有政策倾斜,因此具有京、沪两地户籍的考生考入两地名牌大学的机会远大于外地学生。此外,我国现阶段存在的各省(市、自治区)的不同等的高等学校录取分数线规定也在客观上造成了不同地区考生在高等学校录取机会方面的不平等。高等学校招生录取中机会不平等带来的后果是严重的,因为它导致农村青年和较低社会阶层的考生因处于不利地位而放弃继续求学的机会。

### (六) 教育乱收费导致的教育机会不平等现象

20世纪80年代以前,中国的各级各类学校基本都实行免费教育。近年来由于教育机会与个人回报之间的正相关关系日益明显,因此大大刺激了社会的教育需求,教育的供求关系出现了持续的失衡现象。教育收费的政策选择就是在这样一个大背景下产生的,其中义务教育学校的收费政策始于1986年,高等学校则是从1997年高等学校实行招生并轨后开始实施收费政策。但在具体的实施过程中,由于监管失控,出现了严重的乱收费现象,比如基层政府或有关部门通过学校向学生搭车收取各种名目费用,向学生进行各种形式的摊派,学校也以各种名目向学生收取费用,或变相提高学费标

准。学校收费已成为学校教育机构获取教育资源的新途径,借这种机会而滋生出来的混乱的收费现象扩大了教育机会的不平等,并使一部分占有优质教育资源的学校有可能利用自己的有利条件向学生收取费用,因而逐渐脱离平等的目标,蜕化成为少数人服务的贵族化学校。

许多人认为,教育收费能扩大资金积累,提高办学效率,使居民个人分担教育成本成为可能,因此合理的收费可以为更多的人接受教育、扩大教育机会公平创造物质条件,从而有利于推进教育公平<sup>②</sup>。但由于在实施收费制度的同时未能有效地加大对贫困家庭的教育补偿力度,建立与收费制度相配套的奖学金、助学金、贷学金以及教育费减免制度,同时未能有效监控学校的招生行为,保证贫困家庭的子女获得同等的入学机会,因此学校的乱收费现象正成为影响教育机会分配的一个重要因素。

## 三、政府在保障教育机会平等中的责任

历史的经验证明,政府是保障教育机会平等的决定性因素。一般而言,现代政府的职能主要体现在如下两个方面:解决市场失灵和促进社会公平。在解决市场失灵方面,主要表现为:提供纯公共物品、解决各种公共性问题、规范垄断企业行为、克服信息不对称问题、协调民间领域的各种活动、促进市场的发展等。在促进社会公平方面,则主要表现为:保护社会弱势群体、实施各种社会保障计划、建立和提供社会福利制度、进行主动的资产再分配等。

政府的这两大基本职能又可以进一步分解为基础性职能、中介性职能和积极职能。政府的基础性职能,从上述的两大基本功能来看,在解决市场失灵方面,应包括提供纯公共物品如国防、立法、公共卫生系统和宏观经济管理系统等;在促进社会公平方面,则应保护社会弱势群体,实施诸如反贫穷计划、消灭疾病运动等。政府的中介性职能,在解决市场失灵方面,应包括解决各种公共性问题(如提供基础教育、保护环境等)、规范垄断企业行为(如制定反垄断法规、实施反垄断政策等)、克服信息不对称问题(如建立社会保险体系、金融法规制

① 李春玲:《高等教育扩张与教育机会不平等——高校扩招的平等化效应考查》,《社会学研究》,2010年第3期。

② 林杰:《析收入分配不平等对教育公平的影响》,《教育发展研究》,1999年第6期。

度、消费者保护体系等);在促进社会公平方面,则应提供社会保险,如建立养老金制度、失业保险制度、妇女维权体系等。政府的积极职能,在解决市场失灵方面,应包括协调民间领域的各种活动、促进市场的发展、集中并形成各种社会举措等;在促进社会公平方面则应进行更主动的资产再分配<sup>①</sup>。

通过国家的力量来发展教育,形成相对独立的社会控制系统并纳入到国家行政之中,这在普及教育、实现教育机会平等的进程中具有重要意义,因为没有一个国家能在纯粹自发的或民间的基础上普及教育,普及教育总是伴以各种社会化、国家化的形式开展起来的。这就要求把过去一直属于教会等志愿团体或地方社区管辖范围的教育事务集中到国家手中,从而使国家直接干预和调控教育发展,有效地发挥国家管理教育事业的作用成为历史的必然。在教育方面,政府的主要职能体现为:拨款举办各级各类教育并促进教育机会的公平分配;建立并实施国家教育标准,鼓励各种社会力量举办教育;建立专门化的学校运行机制,保证学校教育机构的自主办学地位;培养师资并建立教师专业化管理的机制等<sup>②</sup>。

建立公立学校,向社会提供平等的公共教育服务是政府保障教育机会平等的一个主要做法,是现代世界各国推行普及教育、实现教育机会平等的一项共同经验。公立学校的出现使得教育这一原先相对简单的、主要属于民间的事务开始变得复杂起来,教育的提供开始出现公共途径和民间途径两种不同的形式。公共途径主要是指由政府设置的公共教育机构所提供的教育服务,而民间途径则是由非政府的社会组织或个人所提供的教育服务。民间途径又可分为不以营利为目的的教育机构提供的教育服务和以营利为目的的教育机构提供的教育服务。所有这些渠道如以其与市场的关系为标准,又可区分为非市场的教育提供途径和以市场为基础的教育提供途径两类。在上述种种教育提供的方式中,政府设置的公立学校是教育提供的主体,因而是教育机会平等的最重要的保证因素。随着19世纪以来教育的迅速普及与发展,世界各国

纷纷对原有的国家行政体制作出相应变革,用行政的手段发展公立学校,以公共的渠道提供教育服务,从而形成了一种崭新的,以教育机会平等为其特征的教育体制,这就是现代公立学校系统。一百多年来的教育发展史证明,如果没有一种社会化和国家化的组织形式,教育是很难超越原先的民间和自发的形式,实现教育机会的平等的。公立学校系统一经产生就以服务公众、保障教育机会平等为己任,因而有别于历史上所曾有过的教育形态,也有别于同时代的其他组织形式,而有着自己独特的制度特征。

然而在中国,20世纪90年代的教育体制改革使公立学校在保障教育机会平等的作用方面出现了一系列极为复杂的情况。具体地说,1995年全国人民代表大会通过了《中华人民共和国教育法》,这部法律正式确立了公立学校的法人地位:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。”并且规定“学校及其他教育机构在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任”<sup>③</sup>。在这之前,中国的公立学校并不具有这样一种法律上的人格,因此赋予公立学校以法人的资格是实现政府向学校放权的改革目标,使公立学校真正具有自主办学实体地位的一个重要思路。事实上,中国的公立学校由于取得了法人资格,因而获得了远比此前要大得多的办学权力。这一改革举措带来的影响是多方面的,就其正面影响而言,公立学校获得法人资格,使政府与学校之间的分权获得了合法的依据。而就其负面影响而言,公立学校法人资格的获得使政府和公立学校间原先相当大的一部分具有行政性质的法律关系由于权力的转移而发生性质上的变化,并进而导致二者在主体地位及其权责配置方面产生一系列不确定的因素。从公立学校所从事的公共服务及其所履行的公权力看,公立学校事实上已经成为一类特殊的行政主体,但目前的情况是其办学行为却没有从公法的角度受到必要的规约,因此极有可能出现行为失范的现象,这已成为政府与公立学校间权力转移过程中的一个突出问题。

① 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京:中国财政经济出版社,1997年版,第26-27页。

② 劳凯声:《变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究》,北京:教育科学出版社,2003年版,第21-22页。

③ 《中华人民共和国教育法》第三十一条,见教育部法制办公室编:《教育法律法规规章汇编》,北京:教育科学出版社,2004年版,第55页。

1995年出现的公立学校权力扩张使公立学校有可能做过去不能做的许多事情,给寻求发展的公立学校带来了一种获利的实际可能性。相当一部分原先属于政府管辖范围的权力和事务开始逐步向学校转移,并转化为一种学校法人的权利。传统的较为简单的政府与公立学校关系开始分化,市场机制逐步渗透到公立学校领域,集中地出现了一批新的办学模式,把公立学校与市场不同程度地联系在一起。市场的介入从许多方面改变了公立学校原有的教育机会分配机制。从积极的方面看,市场机制增强了教育制度的灵活性、多样性、自主性,扩大了学习者的选择权,满足了不同消费者的不同需求。市场的介入还使教育资源的配置出现了新的情况,各种民间资本开始进入教育领域,大大扩充了教育的规模,使更多的人有可能享受到教育的机会。但与此同时,市场对公立学校的介入又使公立学校系统中原有的社会关系以及由此产生的利益关系和利益机制发生变化,一种新的利益格局已经形成,并极大地冲击着传统的教育理念和教育制度。人们在逐步认同这种新的利益结构的合理性的同时,开始对切身利益的得失越来越具有敏感性,并成为对社会现实满意程度的一个主要评价尺度。教育机会平等就是人们对教育满意程度的一种反映。

可以说,有关教育机会的平等问题究其源头来看就是公立学校的问题,所有有关教育机会的不平等现象都可以从公立学校找到它的原因,因此如何通过公立学校来缩小社会分层所带来的贫富差距、保证教育机会的平等分配就是解决当前教育机会分配不公的一个重要思路。具体地说,要解决好这个问题,有关公立学校的改革必须在政府与市场二者之间寻求一种更好的平衡。因为市场取向往往会致过分强调消费者个人的选择权,而作为整体的社群利益则容易被忽视。市场竞争的结果并不保证人与人之间最终的平等。事实上,随着市场对教育的介入,教育机会分配的合理性问题必然会凸现出来,社会的教育资源在物与物、人与物、人与人几个方面的结合如不能体现社会公正,就必然会产生一系列社会问题。因此,教育作为一种公益性事业不应该简单地等同于一般的商品生产,单纯依赖市场提供一种渠道并不足以平衡社会对教育的供求关系。在这种情况下,对公立学校的市场介入应

当作出某种条件上的限制。对公立学校而言,在教育规模未达到饱和之前,增加一个学生并不会影响其他学生的学习,此时并不需要增加投资扩建学校,因此边际成本为零。这时公立学校提供的教育服务更多地表现为公共物品的特性。但如果到公立学校上学的人数继续增加,学校终将饱和,从而影响到其他学生的学习,这时,或者限制更多的学生接受教育,使教育在某种意义上具有了效用的竞争性;或者追加投资扩建学校,使边际成本上升,上升的这部分边际成本如由学习者负担,那就可能使教育具有效用的可分性。这时公立学校所提供的教育服务就会更多地表现出某些私人物品的特性。这就是说,当公立学校的入学人数达到饱和并且不能满足社会需求,公立学校提供的教育服务以一种市场运作的形式出现时,教育服务就会带有某些私人物品或者准私人物品的特征,就有可能出现教育机会分配的不公。因此,公立学校对市场机制的利用应当是有条件的,应当根据不同公立学校公共性程度的不同来设计其与市场的关系。例如义务教育是人人都必须接受的,只有经历了这样一个教育阶段,个人才能服务社会、实现自我价值。因此义务教育学校的公共性程度就应高于其他教育领域,是由国家承担主要责任的一个领域,应当强化国家职能,控制市场的介入。而义务教育以外的其他各级各类学校,如职业教育学校、高等学校等等,其所提供的产品并不是社会成员普遍享受的,在这里,所谓的教育机会的平等主要体现为一种竞争机会平等。竞争机会平等保证受教育权利分配上的程序平等,并不保证结果的平等。一个人获得了上学的机会就意味着会相应地排斥另一个人的上学机会,教育在一定程度上会表现出一种竞争的性质。又由于获得上学机会的人会比没有获得上学机会的人有更多的发展机会和更好的职业前途,因此在这种情况下,由他们自己承担一部分培养成本就是合理的、公平的,像义务教育那样完全免除学费反而是不合理、不公平的。但是这种教育成本的分担在某些情况下有可能出现不平等的现象,例如对于确有学习能力,但因家境条件所限难以承担学习成本、缴纳学费的学生,如无完善的制度救济措施,就会被学校拒之门外。因此教育成本分担政策必须辅之以必要的助学金、贷学金和减免学费制度,才能真正体现教育机会的平等。



中国教育体制改革正进入一个纵深发展的阶段,这一改革阶段面临的问题就是实现什么样的教育发展和怎样发展教育的问题,为此促进教育机会平等应当成为教育改革的一项基本政策。为真正实现教育机会的平等,必须重申公立学校的公共性质,从公法的角度对公立学校进行规范,使公立学校既能成为独立自主的办学实体,同时又能体现教育机会平等的基本教育价值。为此公立学校应当具有下列机构特征:(1)公立学校是国家以培养人才为目的而举办的,由公共财政经费维持的公立公益性机构。因其特定目的的公益性和服务对象的不特定性特征而享有确定的公权力,有别于以私益为归宿的企业法人或单一的民事主体。(2)公立学校一经设立,即能以自己的名义独立行使某种权利,承担相应法律责任,是具有独立管理机构的组织体,而不是行政机关的内部单位和内设机构,也不是行政机关委托的组织。(3)公立学校办学权利是一种以公权力为主的复合型权利,为此应保证公权力得到公正的行使。公立学校作为法人依法享有的民事权利不应当损害公立学校的公益性质,必须依据公立学校的功能对其法人权利作出必要的限制。

然而,对公立学校公共性的强调会否使公立学校丧失其自主的办学地位,会否使二十多年来简政放权改革所取得的成果受到损害,会否使教育体制改革倒退到计划经济体制的老路?这种担心不是没有理由的,由于简政放权所形成的政府与学校之间的新权力关系尚未完全合法化,学校的办学自主权还具有某种不确定性,因此在推进教育机会平等分配的实践中行政的过度干预并不鲜见,一些政策选择甚至出现某种倒退的迹象。为了推进公立学校的改革,当前的改革政策应当坚持两个基本的改革目标,即一方面要维护30年教育改革已经取得的简政放权、学校自主的改革成果,另一方面又要坚守公立学校办学的公共性质,体现教育机会的平等。而要兼顾这两方面的改革目标,则在改革设计上既不应使公立学校的改革倒退到国家垄断的老路,也不应将其完全推向市场。公立学校因其活动目的和服务对象的特殊性而应成为一类非政府、非企业的特殊的社会组织,应赋予其特别法人的地位。

#### 四、讨论尚需进一步深入

教育机会平等问题的复杂性在于,当我们讨论这一问题时,必须面对一个基本的事实,即人在出生之初其实是千差万别的。这种差异性可能是由遗传决定的,也可能是由后天的某些因素决定的。人们是带着不同的智力水平、能力倾向、气质特征降生到不同的家庭环境和社会的经济、政治、文化环境之中的。因此,教育所要面对的每一个个体其实并不是“生而平等”的。面对不同智力水平、能力倾向和气质特征的儿童,怎样对他们实施教育才是真正为他们提供了平等的受教育机会?这可以说是教育工作的起点。从这个起点出发,如何理解和解决教育机会平等问题,才是我们面临的真实问题。就此而言,我们正面临两种不同的教育平等观,即以同一性为前提的教育平等观和以差异性为前提的教育平等观,有关教育机会平等问题的讨论似乎还有进一步深入的必要。

##### (一) 教育机会平等的一个悖论

在普及教育之初,尽管启蒙思想家关于人的能力天然平等的主张曾深入人心,并成为普及教育的理论基础,但与此形成鲜明对照的却是,推动教育普及的现代教育制度完全是以个人的能力差异作为制度建构的前设的,由此构成了现代教育制度中不同性质和不同水平的严格的等级性,由这一等级性决定的教育制度可分为纵向的初等教育、中等教育、高等教育以及横向的精英教育和大众教育、学术型教育和职业型教育这样一些不同的层次和类型。一个人能接受哪一级类的教育是由他的能力决定的,不同能力的人进入不同的学校,接受不同的教育并最终决定他将进入社会的哪一个阶层。因此,现代教育制度从其产生之日起就具有了截然相反的两重性质:一方面相对于以往的教育而言,这一制度随着教育对象的逐步扩大而具有了一种教育机会逐步增加并趋于平等的性质;但另一方面,这一制度的要害在于:以什么样的人(所属社会阶层、性别、能力、发展前途等等)为教育对象、选择怎样的知识作为学校的教育内容、如何实施与未来某种社会地位和职业范围相适应的教育等,因而具有严格的等级制特征<sup>①</sup>。现代教育制度在其建立

<sup>①</sup> 劳凯声:《公立学校200年:问题与变革》,《北京大学教育评论》,2009年第4期。

之初就一直强调人与人之间的差异并把这种差异规定为优与劣、好与差、高与低的差异,并进一步以此作为教育机会分配的一项重要依据。可以说,平等的教育理念和不平等的教育制度构成了现代教育中的一个悖论,教育机会的分配深受这一矛盾的困扰而无法完全摆脱。

## (二) 不能自主选择的平等不是真正的平等

其实,这还不是问题的全部,因为进一步说,上述的悖论问题即使得到解决,教育机会平等问题仍会面临困境。现代教育发展的历史表明,教育普及在近200年间曾经历过一个从“要我上学”到“我要上学”的转化过程。在普及教育的早期,当人们还在为基本的衣食住行而奋斗时,大多数人并不能完全意识到教育对于实现自我价值所具有的意义,因此早期的教育更多地体现为一种外在的、强制的要求,对于个人而言则具有他赋的性质,主要表现为一种个人义务。只有当人们解决了温饱问题并产生了尊严感之后,才会意识到教育对于自我的意义,这时教育对于每个人而言,就具有了一种自赋的性质并逐步演化成为一种权利。教育的这一性质演化对于个人而言意义重大,它意味着一旦教育成为每个人自身发展的内在需要时,教育对于不同的人而言,完全可能具有不同的意义,不同的个人会根据自己的利益偏好提出对于教育的不同诉求。

然而现代学校在面对来自不同个人的这种诉求时会产生极大的不兼容性,其原因就在于现代学校的基本组织形式:班级授课制。班级授课制的兴起大概是在18世纪末到19世纪初,承担普及教育功能的公立学校最先采用了这一类似于批量生产的工厂组织形式并使之发展成为现代学校的一种普遍的制度形式。相对于之前的个别教学而言,班级授课有一个基本的前设,即假定同一班级里的所有人都具有基本类似的情况,其差别可以忽略不计,因此就可以适用同一种教学标准、大纲、教材,采取同一种教学方法来实施教育教学活动。很多人把这种同一性假设看成是一种先在的、确定的性质,但其实这只是一个历史的、相对的观念,是大工业时代的产物。从20世纪后半期开始,随着一系列新经济、新技术、新观念的产生,世界经济开始进入一个新的时代,大批量生产模式开始让位于小批量、针对不同用户需求的生产模式,这种生产模式的转换直接推动了世界的改变,迫使教育这一相对

保守的领域更直接地面对自己的学生。在这种情况下,学校教育机构面临的一个重要问题就是如何能让每一个愿意学习的人都有可能获得一种他所希冀的学习方式。一种新的教育理念和教育模式正由此产生。这是一种真正惠及所有人的教育,它强调知识学习过程中的可选择性,体现学习者本位的思想,包含着“用户第一主义”的新理念。因此现代学校应当适应千差万别的个体而具有更加多元的形式和种类。在推进教育机会平等的过程中,任何时候都不应导致学校和教师功能性或技术性地执行某种固化的平等标准,从而使学校教育趋同,并丧失创造性地促进不同学生发展的可能。提出这一问题并非毫无根据,因为在当前强调教育机会平等的同时,确实存在着某种学校教育均质化的倾向,这种均质化倾向有可能使学校在办学目标、课程设置、教学方法等方面逐步趋同。学校教育的均质化倾向意味着不同的个人将会面对同一种类型的学校制度,无论其个性特点、利益偏好多么不同,都必须通过改变自己的人性,去适应这一既成的制度。他们没有自主进行选择的机会,也没有独立作出决定的可能,因为学校就像是一面建筑工地的筛子,不同的个人在进入社会之前都要经受学校制度这面筛子的过筛,通过的就是有用之才,否则就可能被排除在社会之外。现代学校的筛选机制就是现代大工业生产中的缩影,执行着统一的标准、经历着统一的流程、制造着统一的产品,人的个性在这种社会化的筛选进程中则被完全抹煞了,这样一种结果与人的差异性、多样性、丰富性特点是完全背道而驰的。

把教育机会平等问题放在上述新的语境中来讨论,我们似乎正面对一个新问题,即平等与自由的问题。这一问题的要害乃在于,每个生命个体由于其遗传基因、生命环境的不同而有各自不同的人性内涵,在追求教育机会平等的进程中,我们任何时候都不应忽视人性的这种差异性。在面对人与人之间的差异时,应把这种差异理解为人性的丰富性、多样性展现,从而在教育方面给予每个人以一种可以自主选择的可能性。教育的这种可选择性是每一个人根据自己的需要在教育方面作出某种个性化选择的自由,即根据自己的需要选择最适宜自己发展的教育类型、学校、课程甚至教师的自由,使教育真正切合每一个人的发展需要。为此,教育

应当通过多元化的、可以让学习者自主选择的办学形式, 满足不同的人对于教育的不同需求, 实现一种以个人差异为前提的教育机会平等。自主选择的教育并不是一种幻觉, 也不是一件遥不可及的事情, 其实在中国, 这种自主选择已见雏形, 只不过是“择校”的形式出现的, 由于这样一种选择以付费为代价, 并导致了一系列教育机会的不平等问题, 因此被很多人讥为“富人政策”。然而择校本身体现了一种学习者自主选择的可能性, 尽管这种教育选择权利的获得需要付费, 但是学习者由此获得了自主选择的权利, 获得了个性自由发展的某种可能性, 这是教育机会平等理念的一次进步。而在不久的将来, 一种基于平等又超越平等的自主选择教育的自由, 必定会成为教育机会平等的一个极为重要的新追求。

平等、效率、公平竞争、自主选择四个关键词构

成了当前中国教育机会平等问题的独特特色, 问题的关键并不在于这四者之间应否作出非此即彼的选择, 而在于这四者之间如何作出某种协调, 形成一种共生态势, 并取得社会的普遍认同。

在本文结束时, 我想表达这样一个观点: 有关教育机会平等的问题是一种典型的实践智慧, 对教育机会平等的追求如果离开实践价值, 过于理想化, 就有可能陷入误区, 甚至把教育机会平等这一实践性极强的问题变成一个假问题。然而从另一方面说, 教育是从文化、精神、体质、社会诸方面开发人的潜能的一种社会活动, 通过对个体传递社会生产和社会生活的经验, 促进个体身心发展, 并最终使社会得以延续和发展, 为此教育机会平等就是现代教育区别于以往任何一种教育的一个基本的价值前提, 是我们必须时时追求的永恒的教育目标。

(责任编辑 刘伟 责任校对 刘伟 侯珂)

## Opportunity Equality of Education: Introspection from Practice and Value Pursuit

LAO Kai sheng

(School of Education, Capital Normal University, Beijing 100048, China)

**Abstract:** The allotment of education opportunity has witnessed tremendously changes in the past 30 years or so, and the unequal phenomenon has become the focal attention of the whole society. The Government should be the decisive factor for guaranteeing and maintaining the fairness, and to set up public school system and to provide equal public education service should be the fundamental way for equal opportunity of education. However, a series of extremely complicated situations have appeared in the education system reform since 1990s. To be specific, owing to overemphasis on efficiency, limited education opportunity has been unequally allocated for a kind of competition and selection policy, a problem that awaits immediate solution. Currently, more attention to equating and implementing the rigidity and proportionality for the ensurance has turned out to be a rational choice. That is, to run public schools must adhere to the publicity and duly fulfill the responsibility. Therefore, equality, efficiency, equal competition, and autonomous selection then constitute the particular trait of the opportunity equality of Chinese education. The key problem, therefore, does not lie in whether an one-or-the-other choice; rather, there is needed a balance among the four and a wide acknowledgement of them.

**Key words:** reform of education system; opportunity of education; equality; responsibility of the Government; public school