

能力平等视域下教育质量公平的意蕴及其实现

潘小芳 程红艳

【摘要】教育机会均等是教育公平的核心要素,然而,教育机会均等容易陷入“形式平等但实质不平等”的困境。因此,教育质量公平观应该直接聚焦到教育结果,关注学生能力差距的缩小。文章引入能力平等理论,认为正义社会应致力于公民能力的整体提升,首要关切是减少权利匮乏带来的能力缺失。能力平等视域下教育质量公平的合规规范性要求是确保公民底线层次的能力门槛,合发展性目标是提升公民较高层次的可行能力,合需要性理想是扩展公民高阶层次的能力集合。能力平等视域下确保教育质量公平的资源分配应遵循平等原则、优先原则与充足原则,同时,需建立基于能力平等的教育质量公平评价标准,构建“国家—省级”不同层次的教育质量公平监测体系及保障学生能力平等的教育问责制度。

【关键词】能力平等;教育机会均等;质量公平;教育公平;教育质量

【作者简介】潘小芳,女,华中师范大学教育学院、道德教育研究所博士生,研究方向:教育哲学、教育公平;程红艳,女,华中师范大学教育学院教授,博士生导师,研究方向:道德教育、教育哲学、基础教育(武汉 430079)。

【原文出处】《教育与经济》(武汉),2023.1.37~46

【基金项目】全国教育科学“十三五”规划2018年度立项课题“教育现代化进程中中学校变革的伦理追求与实践路径”(BEA180113);华中师范大学研究生教育创新资助项目“能力平等视域下教育质量公平的意蕴及其实现”(2022CXZZ065)。

新中国成立以来,教育公平推进历经“权利平等—机会均等”^[1]—“质量与结果公平”^[2]三个阶段,从形式公平不断趋于实质公平。学界逐渐认识到教育公平与教育质量密不可分:没有公平的质量是少数精英群体的质量,没有质量的公平是低层次循环的公平。质量与公平耦合使得质量公平在新时代成为教育公平的核心关切。然而,当前对教育质量公平的研究尚处于起步阶段,或认为教育质量公平是人们对教育输入、过程和结果的满意度^[3],或认为其是“平等地享受教育内部资源所达到的理想化效果”^[4],均未能揭示教育质量公平的独特诉求。实践中,教育质量公平的评价标准也比较粗放,强调教育资源投入的标准化与入学机会均等化,主要从生均教育经费、入学率等指标考察教育质量公平。显然,这些并不能自发转化为教育结果公平。

当前建构“高质量教育体系”背景下,我们需要一种什么样的新质量公平观?不能仅从教育供给或效率角度衡量,而且应该聚焦于教育结果——即学生在学校之中与走出校门之际,他们的综合素养与学业能力是否差距过大?入学起点的差异在学

校教育系统中是否被放大?学校教育是否能使来自不同阶层学生获得同样的能力提升?毫无疑问,公平而有质量的教育不应该扩大学生在入学起点的能力差距。已有研究表明,我国“城乡学生的认知能力存在显著差异”^[5]，“流动儿童在父母受教育水平、教育期望、家庭收入、家庭学习资源、数学成就等得分均显著低于城市儿童”^[6]。PISA测试也揭示出我国学生能力校际差距大等问题。社会阶层、家庭背景、城乡、校际、性别等是形塑学生能力差距的多维因素,如何缩小学生能力差距成为新教育质量公平关注的核心议题。对于能力的考量不能局限于课堂和考试中展现的读写能力、纸笔测试能力,还需从公民平等参与社会生活、获得幸福生活的角度去思考。这意味着教育质量公平要从社会发展的宏观环境和人的发展两个维度同时建构,一方面,教育质量公平的内涵必须超越教育投入、识字率、合格率等教育系统内部的效能指标,从培养公民参与社会生活角度去考察人的能力;另一方面,教育质量公平是正义社会建构的一部分,要在建构社会正义和培养公民能力的交互视角中反思

和建构教育质量公平。因此,本文引入阿马蒂亚·森(Amartya Sen,以下简称森)和玛莎·纳斯鲍姆(Martha Nussbaum)的能力平等理论(the capability approach),探讨能力平等视域下教育质量公平的理论意蕴与实践路径,旨在为当前理解教育质量公平提供新的视角。

一、教育机会均等与能力平等

教育公平的核心诉求是权利平等和机会均等,两者相互联系、彼此渗透,亦有所区别。权利平等有平等主义倾向,强调每个人因归属于人类共同体一员的身份而拥有平等受教育权;机会均等有精英主义倾向,强调机会向能力开放。两者结合形成现代义务教育向所有人免费开放的权利平等,并主张在分配稀缺教育资源时遵循公平竞争、择优录取的机会均等原则。

(一)教育机会均等及其局限

被称为美国“公立学校之父”的贺拉斯·曼(Horace Mann)曾疾呼:“教育是实现人类平等的伟大工具,它的作用比任何其他人类发明都要大得多。”^[7]随着社会进步,教育的权利平等原则改变、形塑着机会均等原则。“分数面前人人平等”的公平竞争与机会均等被认为可能隐含着不公平,考试是形式平等而非实质平等——学生来自不同阶层,家庭资本对学业成绩的影响使得考试竞争不仅是天赋、能力的竞争,某种程度上变成家庭资本的角逐。

鉴于此,机会均等论者主张学校应消除外部障碍,尤其是家庭障碍,保证孩子们在同一起跑线上,通过自由公平的竞争取得升学、就业机会。约翰·罗尔斯(John Rawls)认为机会均等意味着禀赋、能力、志向、动机相同的人享有相当的机会,“在社会的所有部分,对每个具有相似动机和禀赋的人来说,都应当有大致平等的教育和成就前景。那些具有同样能力和志向的人的期望,不应当受到他们社会出身的影响。”^[8]罗尔斯意在阐明真正的机会均等是建立在个人天赋和努力意愿上的公平竞争,而不应掺杂其他社会因素,尤其不应受到家庭因素的不利影响,真正机会公平的学校教育是让赤贫之家和富裕之家的孩子能在一个起跑线上竞争。由于不同人群中天赋分布比例大致相同,所以衡量一个社会教育系统是否达致机会均等的核心标准是其高等教育系统中学生比例的分布是否和人口比例分布相一致,例如,精英大学中农村学生比例是否与全国农村人口比例相一致。

詹姆斯·科尔曼(James Coleman)、托尔斯顿·

胡森(Torsten Husen)等人从教育的角度进一步指出保障教育机会均等要将学校资源投入均等转变为学校教学效果的均等^[9],教育面前机会均等不仅指各校的入学对所有学生都是“平等的”,而且指各校的效能是“相当的”,从而使不同社会出生的儿童在起点上的差别得以消除^[10]。

机会均等促使国家为所有儿童提供均等化的教育服务,推动免费教育发展为标准化教育,从而实质性地推进了教育公平。但教育机会均等亦有局限,它在理想上强调每个人发挥天赋的平等机会,实际上是一种基于个人才能(包括天赋与努力)的公平竞争、择优录取的程序正义,会不可避免地导向精英主义。即便是机会均等理念践行得较为成熟的美国,也显现出“形式机会均等”与“实质机会不均等”的悖谬:一方面,社会开放更多机会,女性和少数族裔中少数才能出众者得以崭露头角,精英学校的学生构成更加多元;另一方面,教育变得更不平等,大多数少数族裔及弱势群体的出路更窄,处境更为边缘化。

(二)能力平等视角是教育机会均等的必要补充

在此背景下,能力平等成为补充和落实教育机会均等的一个重要视角。能力平等试图在某种程度上消解建立在才能差异基础上的教育机会均等带来的“精英的傲慢”与精英主义的统治霸权——精英们相信自己凭借能力成为赢家,失败者是因为无能或懒惰。正如马克思所指出的“每个人的自由发展是所有人自由发展的条件”,精英与大众、能力出众者与能力平常者并非是两个截然分割、泾渭分明的群体,而是命运相连的社会共同体成员,他们的能力发展是互为条件、相互促进的。罗尔斯进一步强调,天赋差异正如阶层差异一样是武断的,是上帝之手掷骰子般的随意播散,并不具有道德上的合理性;毋宁说个人天赋实际上并不仅属个人,而是社会共有资产,其收益在一定程度上应由社会共享。“不要让跑步最快的人穿上铅鞋,而应该允许他们全速奔跑。但同时也要承认,他们赢得的这些收益并不只属于他们。鼓励有天赋的人发挥他们的才能,但要认识到这些人才在市场上获得的回报应该与整个社会分享。”^[11]

森指出,真正的机会平等必须通过能力平等(或消除能力方面的不平等)才能实现^[12]。能力平等不仅仅关注教育资源和教育机会的分配,而是将注意力更加聚焦于教育的对象与结果——人本身。

它关注一个核心问题:走出校门时学生所拥有的能力是否能保证他未来生活的前景?每个人是否都有通过教育获得幸福生活的同样机会?大量研究发现,城乡学生学业能力差异巨大,“农村地区整个中学阶段(初中、高中和中等职业学校)的累计辍学率高达63%”^[13]。另一些研究揭示,留守儿童因父母缺席而发展滞后,随着这些孩子长大,中国超过三分之一的成年人(超过4亿人)将倾向于认知能力水平较低^[14]。在流动学校上学的流动儿童,其学业成绩甚至比被父母留在农村地区的留守儿童还要差^[15]。如果教育质量公平不能缓解这些差异,不能提升这些学生应对社会挑战和参与社会生活的能力,教育质量公平将是空洞无物的。某种意义上,社会发展程度并不取决于精英群体的能力状况,而是受制于大众群体的能力平均水平,尤其受制于最弱势群体的“能力短板”。因此,能力平等视角试图纠正当前我国绩效考核中偏重升学率的“教育GDP主义”和过度重视学业竞争的“教育锦标赛”评价制度,引导教育政策与教育评估更加关注为数众多的学业不良和学业失败学生,更加聚焦于缩小学生的能力差距,拆除制造学生能力差距过大的制度性和结构性因素,尤其是致力于消除个体由于处于资源匮乏、文化剥夺、地理不利、环境差异、特殊经历等社会情境之中而造成的能力匮乏。

能力平等论者强调依据个体发展需要差异化地配置资源。“基于资源平等的基础教育财政投入公平理念假定个体是同质的,并强调相同个体享有相同投入,但现实中个体存在天生禀赋及生活环境的差异,相同的教育投入不一定带来相同的教育结果。”^[16]例如,一个残疾儿童可能需要更多经济补助用于治疗,一个有阅读障碍的儿童可能需要额外教育资源以实现有效参与社会的阅读及写作能力,一个有音乐天赋的儿童可能需要好的音乐老师以实现个人潜能,一个出生在偏远山区、上学路途遥远的儿童可能需要家门口有所优质学校,等等。如果仅强调教育机会均等和均等化的教育资源投入,往往会出现森所言的,“极能打动人心的‘人人平等’修辞对‘人际差异性’视而不见,这种漠视导致事实上的不平等。”^[12]无差别、均等化的教育资源与机会分配并不可取,需依靠差异性公平、弹性均等化政策保障质量公平。

二、“能力平等”及其意蕴

艾里斯·马瑞恩·杨(Iris Marion Young)认为,“正义在概念上必须包含使人获得能力的意涵,不

仅关系到分配,还涉及个体发展与实现潜能、开展集体交流与合作所必需的制度条件。”^[17]在诸多正义观论证中,存在着两种不同取向的正义理论:“一方是作为分配的正义,以消费为取向、用占有性的个人主义来看待人;另一方是作为能力和权利的正义,要求对人持有一种更加能动的观念。”^[17]分配正义观关注基本善与资源的分配,却忽视了作为主体的人的发展状况和生活质量。针对分配正义观的局限,森和纳斯鲍姆等人提出能力平等的社会正义观,对理解教育公平具有重要启发意义。

(一)能力平等的正义理论

能力平等正义理论是阿马蒂亚·森在反思罗尔斯式平等缺陷基础上提出的。罗尔斯认为,正义社会是“基本善”(机会、自尊等)的平等分配,并指出分配对象限于理性的、具有社会合作能力的道德人,未将动物、理性程度欠缺者及心智障碍者包括在内。“罗尔斯虽关注社会弱势群体,但他的正义体系中首要关注的是能够正常参与社会合作体系的正常公民,并未基于身体残障者更多基本善的倾斜。”^[18]虽然在社会立法中可对他们投入更多资源,但森认为这些资源并不足以减少他们与常人的能力差异,反而因为标签效应让他们更为弱势。

有鉴于此,森提出“能力平等”正义理论弥补、拓展平等的论域,为公平实践提供理论支撑。他认为能力指标可从个体所具有的整体优势评价其生活质量,因而优于基本善(资源)的方法。能力不仅指个人的内在能力,它对外部客观条件——资源、环境、制度等提出要求,国家和社会要为具备基本能力的人提供可以发挥能力的空间,不能让人的能力沉睡或闲置,能力理论坚持培养人的基本能力,且强调国家应该提供实现能力的机会,以达到混合能力的水平^[19]。

森也认为正义社会不应走规范理论所完美划一的“先验路线”,而应走不断纠正社会不公正现象的“经验路线”。能力平等是一种新型的社会正义理论,旨在减少公民之间的能力差距,当然这种减少不是出于平均主义的考虑。正如斯坎伦(Thomas M. Scanlon)所列举,“假如中国和美国男人的预期寿命分别为70.4和74.2岁,而非洲马拉维人的预期寿命只有37.1岁。如果出于某种原因中国人和美国人的预期寿命下降了,从而导致‘国际预期寿命差距’的缩小,我们并不会认为这是件好事。反对这种‘差距’的真正理由是人道主义的,即改进马拉维人的生活。平等概念在这里所起的作用是工具

主义意义上的,即消除这种‘差距’的意义仅在于这样做有助于实现人道主义的目的。”^[20]能力平等也是如此,正义社会应致力于公民能力的整体提升,“目标是要为每个人,为所有人培育能力,而不是将有些人用作一种手段,以此去促进其他人或所有人的能力。”^[21]能力平等的首要关切是减少因权利匮乏带来的能力剥夺,促进弱势群体的能力提升。

(二)何谓能力?何种能力?

能力是什么?森和纳斯鲍姆的阐释主要源于古希腊哲学家亚里士多德(Aristotle)。亚里士多德从“出于意愿的选择”出发,指出选择似乎总是对于我们力所能及的事物^[22],强调选择意图、选择能力引导行为或实践,有选择自由并做出正确选择的能力对个人德性与幸福至关重要。森从亚里士多德“如何施展选择能力”的理论谱系出发阐述能力理论,认为能力是一种基于选择的实质自由,是一个人决定过什么样生活时拥有的选择和行动范围,即主体运用选择能力、选择机会做出抉择、获得发展的过程。能力包含机会和过程两方面,即个人过自己所珍视美好生活的所有可供选择的机会总和及实践过程的可能性。“作为一种实质自由,可行能力关注焦点不是一个人占有的资源,也不是一个人的成就,而是一个人实际上能够做什么(无论他是否会选择使用该机会)。”^[18]

能力包含“机会—过程—结果”的三维结构,具体体现为个人实际所拥有选择的自由、范围和广度,很大程度上决定个人将潜在机会变成现实的可能性。森区分了“不被禁止的可能性”与“真正的可能性”：“如果有100名申请者申请1个职位,‘不被禁止的可能性’可以理解为1%;如果将‘可能性’理解为确实具有该项职位的能力,那么在100名申请人中具有相应教育背景和任职能力的大概只有2人,那么这2人获得该职位的可能性则为50%。”^[23]森的能力主张更倾向于第二种解释,他反对将机会仅仅理解为“不被禁止”。森援引的一个例子广为人知:一个节食的富人和一个挨饿的穷人,两者的功能性活动相同而能力不同——前者自由选择而后者别无选择。在目的性活动中没有选择和有选择,所拥有的实质自由大为不同。能力是在天赋力量基础上经由后天培育发展起来的,具有流变性、动态生成性特点。虽然能力受个体拥有的资源、机会等影响,但森始终认为能力比资源和机会更重要,因为后两者转化为可行能力时受制于多维因素,诸如个人因素(如新陈代谢、身体状况、性别、阅读技

巧、智力)、社会因素(如公共政策、社会规范、歧视行为、性别角色、社会等级、权力关系)、环境因素(如气候、地理位置)^[24],因此具有很多不确定性,能力更为明确地体现为人类现实生活的实践表现。

个体需要何种能力?森提出了基本设想,纳斯鲍姆则建立了多种有利于公民过上有尊严体面生活与参与社会生活的能力,并试图提供能力目录。能力目录具有一定的开放性,可以根据需要增减;目录中的能力内容既具有不可通约性,也具有相互联系和相互支持的关系;能力具有地域性,要求穷国像富国一样设置较高的能力标准显然是不切实际的^[19]。能力平等为教育质量公平提供了新的视角,“教育平等的能力视角旨在参与社会所必需‘各种功能’(functionings)与‘真实机会’(opportunities)的平等,在无数可能通过教育和学校教育发展起来的能力中,能力路径建议促进和扩大那些平等参与社会所必需的能力”。^[25]能力平等并非要将所有人的能力拉平、抑制优秀人才的能力提升,而意味着“受教育者平等地享有高质量的教育,不仅保证受教育者平等的受教育机会,更重要的是通过教育能够确保每个学生平等地获得‘同样成功的机会’”^[26]。因此,衡量学校教育质量公平的标准之一是“是否能够有效促进能力较强学生、男孩、某些种族群体或家庭经济地位较高学生的发展,是否可以同样有效地促进能力较弱学生、女孩、少数民族群体、家庭经济地位较低学生的发展”^[27],使得弱势群体学生与优势群体学生获得同样的能力进步。

三、能力平等视域下教育质量公平的三重意蕴

教育在公民能力提升中意义重大,纳斯鲍姆肯定教育的“孵化性运作”——教育极大地增加人们选择工作、进行社会参与和政治参与的能力与机会。相比机会均等与效用平等,能力平等不仅关注每个儿童是否获得均等的资源份额或机会,且关注合宜的、充分的资源能否转变为公民参与社会与实现幸福生活的基本能力。能力平等尤为关注弱势群体是否遭遇系统排斥与能力剥夺,处境不利人群是否平等地享有高质量教育,低社会阶层—低学业成就者是否达到充足的能力标准。

(一)合规范性:教育质量公平的要求是确保公民底线层次的能力门槛

教育质量公平的规范性要求是强调公平而有质量的教育,至少要保障每个适龄儿童都有权利享受均等化基础教育并具备底线能力,满足最低限度的能力门槛和标准。纳斯鲍姆将人性尊严置于能

力框架的核心,认为多元能力清单关涉最低限度正义社会的尊严、体面与绝对门槛,不具备这些核心能力将不可避免地导致人的尊严受损。她认为多元能力可分为三种类型:“与生物性和物质性需要相关的能力,与作为能动者个人基本利益相关的能力,与作为社会性存在个人基本利益相关的能力。”^[28] 本文借鉴 Melanie Walker^[29] 梳理的能力清单,列举纳斯鲍姆和其他以能力理论为基础制定的清单中与教育有关的能力,划分为生存生活能力、理性情感能力、社会参与能力三种能力(见表1)。

多元能力清单代表人类价值的一般维度,对不同地区、国家与群体的具体清单还有重新建构的空间。如表1所示,迪帕·纳拉扬等进行的跨文化贫困评估中,列举“来自穷人之声的10种能力”,基本与纳斯鲍姆的能力清单重合;萨比娜·阿尔凯尔的多维贫困清单重新审视能力与人的发展间的关系;英格丽·罗比恩斯从学校、课堂性别不平等的产生过程构建能力清单,指出有限教育是不够的,健康、安全、尊重与良好社会关系等能力对参与教育非常必要。

底线式公平旨在保障每个人的底线能力处于门槛之上,核心能力必须实现,不然就称不上是有尊严的人类生活^[33]。如果部分群体一种或几种核心能力处于门槛之下,他们的生活品质将是丧失尊严的(Without Dignified),社会正义也荡然无存。米尔顿·费里德曼(Milton Friedmann)认为,如果大多数公民没有一个最低限度的文化和知识,也不广泛地接受一些共同价值准则,稳定而民主的社会将不

存在^[34]。正义的底线社会主张,“社会提供人们各种能力得以开展的外在条件,满足每个人行使某种功能‘基本门槛’底线的社会才是正义的。”^[35] 能力平等尤为关注如何消除因性别、种族、地域造成的社会羞辱和制度性歧视,确保残障、智力低下儿童也能具备基本的读写、算数和推理能力,通过扫盲教育、全纳教育确保所有公民达致底线层次的能力门槛。

(二)合发展性:教育质量公平的目标是提升公民较高层次的可行能力

教育质量公平的发展性目标是提升主体较高层次的可行能力,并缩小可行能力的差距。森这样界定“可行能力”(capability):一个人有可能实现的、各种功能性活动组合的实质自由^[36]。可行能力高度关注个体已经实现和具有实现能力(潜能)的功能性活动,即他所享有的真实机会和积极自由,以此评估人“能做什么”“成为什么”的内在状态,并作为判断个体生活质量和福利水平的标准。可行能力是由一系列相互关联的“生活内容”(functioning)所构成的功能性活动:底线层次是满足“基本的可行能力”“最初的要求”“最基本的生活内容”,诸如营养供给、不患病、不早夭;高阶层次是“非常复杂的社会活动”“更为复杂的成就”,诸如受到良好的教育、能够体面地参与社会活动。

如何确保个体参与社会活动的的能力? 仅提供义务教育并不足够,需要更为高阶的可行能力。教育适足论者艾米·古特曼(Amy Gutmann)指出,民主教育要确保所有孩子都能具有参与民主过程所必

表1 不同研究者的核心能力清单

研究者	能力清单类目总数	与教育相关的能力		
		生存生活能力	理性情感能力	社会参与能力
玛莎·纳斯鲍姆 ^[21] (Martha Nussbaum)	10	①生命 ②身体健康 ③身体健全	①感觉、想象和思考 ②情感 ③实践理性	①归属 ②其他物种 ③娱乐 ④对外在环境的控制
迪帕·纳拉扬 ^[30] Deepa Narayan & Pattil Petesch	10	①身体健康 ②身体完整性	①情感完整 ②尊重和尊严 ③想象力 ④信息和教育	①社会归属感 ②文化认同
萨比娜·阿尔凯尔 ^[31] (Sabina Alkire)	5		①赋权 ②知识	①就业 ②人际关系
英格丽·罗比恩斯 ^[32] (Ingrid Robeyns)	14	身体完整性和安全	①教育和知识 ②尊重	社会关系

需的能力。这种‘充足教育’具有最低限度的文化基准,检测的功能性文化基准是:具备一定的理智能力,能找到一份工作,使自己和家人过一种体面的生活^[37]。要获致这种能力,成为一个有益的公民和生产者,需要至少接受高级中等教育,使学生更加深入地学习现代科学和现代社会的基本原理、基础知识。美国学者 Scott Rozelle 也指出,一个国家要超越中等收入陷阱,在教育上必须保证大多数人至少接受高中阶段教育,这样才能确保人才具有适应经济变化和行业调整的可迁移能力与继续学习能力,不会因行业变迁而失业。

(三)合需要性:教育质量公平的理想是扩展公民高阶层次的能力集合

高阶层次的教育质量公平关注主体需要,将可行能力转化为追求所珍视的生活,“集中注意去做他们有理由珍视事情的可行能力,去享受他们有理由珍视生活的自由。”^[36]森的能力集合在纳斯鲍姆那里体现为复杂的混合能力(combined capabilities)。能力集合可以决定个体发展的高度,“一个人的能力集合愈大,实质自由就愈多,可能选择的职业、身份和地位种类愈多,能够达到的成就也愈大愈多元。”^[38]一般来说,高等教育使可行能力借助于更为广博自由的文理知识得到进一步发展。随着高等教育大众化、普及化,这种隶属于少数精英的能力开始“飞入寻常百姓家”,成为“有能力公民”追求的高阶层次。

合需要性质量公平的衡量标准是能否扩展所有学生的能力集合,而非仅扩展优势群体或精英大学学生的能力。不同于义务教育、高中教育的生存驱动,高等教育是发展驱动,聚焦于有意义的美好生活。合需要性质量公平旨在使每个人充分实现潜能,体现教育的多样性、个性化、专业化。需注意,能力门槛、可行能力比高阶能力集合更为基础和重要,它们是后者的前提条件且关涉所有公民,对基础教育质量公平意义重大。因此,后文主要聚焦基础教育质量公平。

四、能力平等视域下教育质量公平的分配原则

教育资源如何分配才能缩小学生能力差异,确保实现能力平等?在能力平等理论提出之前,人们在功利主义的效率优先与资源主义的运气均等中产生“效率抑或平等”的争鸣。能力平等论者主张教育资源分配要突破资源均等与效用平等的窠臼,强调平等、优先与充足原则。三大原则整体上按照罗尔斯的词典式排序,排在前者比位居后者更重

要;但由于教育实践情境的多元性和复杂性,在不同情境、关系模式中需遵循不同原则。

(一)平等原则:确保全民达致底线能力门槛

平等原则要确保所有公民达致能力门槛,重点保障弱势群体的基本能力,通过消除、矫正社会歧视、排斥等不平等而实现真正的平等。如罗尔斯所言,为了平等地对待所有人,提供真正的同等的机会,社会必须更多地注意那些天赋较低和出生于较不利社会地位的人们。这个观念是要按平等方向补偿由偶然因素造成的倾斜^[8]。

构建实质平等与差异补偿相结合的义务教育均等化公共服务体系成为时代所需。教育公共服务的目标是“普惠性公正”,即确保适龄儿童接受相当水平、相当质量的义务教育并具备底线能力和基本能力,能够参与到社会生活中。当前的义务教育公共服务的均等化,必须克服城乡、阶层和校际三大重要因素独立或交互重叠影响所造成的教育质量差距,推进区域内义务教育的生源均衡与师资均衡。对农村地区和薄弱学校的教育经费和资源投入不仅要优先保障和提高标准,而且在数量和质量上要确保所有学生达致能力门槛;不仅如此,还要安排专项经费用于改善城乡薄弱学校教学质量与提升处境不利学生的学业成就,为薄弱学校提供师资优先发展的资源投入。切实缩小义务教育阶段学生学业水平的城乡差距、阶层差距和校际差距,这才是优质均衡教育的核心要义。

(二)优先原则:优先提升弱势群体的较高层次可行能力

当所有学生能力都达到底线能力门槛时,教育质量公平的优先原则需回应“优先发展谁的较高层次可行能力?”“优先满足谁的能力发展需求?”“优先把教育机会给谁?”“优先提升谁的质量?”等问题。能力平等视角的答案是优先保障社会处境不利、资源匮乏群体的教育质量,提升、扩展他们的可行能力。社会处境不利的少数民族学生、低社会阶层—低学校质量—低学业成就学生,“由于无法接受良好的教育,不仅在求学期间成绩落后,而且在步入社会后面临就业难、收入低、健康差等一系列问题,甚至终生难以发挥自身潜能”^[39]相比社会优势群体,弱势群体更依赖于学校教育给他们提供的能力发展机会。

第一,建立多重平等测度指标,根据地区、家庭收入、就读学校等综合指标精准甄别处境不利人群,而非仅依据“农村户籍”“少数民族”等单一指

标。21世纪以来,英国政府探索、建立并不断完善“背景招生政策”,通过“个体”“学校”和“地区”不同层面“多重平等测度”(Multiple Equality Measure, MEM)的指标体系,以是否获得学校免费餐(FSM)、照护参与者、就读学校等数据信息精准识别申请人的贫困程度,精英大学以此确定“额外考虑”“优先面试”“优先录取”“降几级录取”等招生倾斜的不同力度。我国可借鉴以上经验,精准甄别教育弱势群体,优先满足他们的入学机会,确保他们在优质高中和精英大学的就读比例持续增加。

第二,优先满足低收入家庭—低成就学生的学业达标的辅导需求。学校提供的补救教育、个性化指导、课后服务等要优先满足低收入家庭—低成就学生,提高他们的可行能力。“如果一个学区没有足够资源向所有合格学生提供‘补充教育服务’,学区就必须优先满足低收入家庭—低成就学生的需求。”^[40]美国实施 NCLB 法案时,为薄弱学校的“低学业成就者”提供一对一指导、小组教学、交互式电子教学等多元形式实施“补充教育服务计划”。我国学校也亟须为低收入家庭—低成就学生提供多种方式的学业补救教学和指导,帮助他们克服教育系统的隐性排斥,重拾个人发展信心。

第三,优先满足低收入家庭—高成就学生能力发展的个性化需求。优先发展贫困地区才能出众学生的多元能力,最好能依据“按需分配”原则,将优质课程和兴趣课程向他们无偿、免费开放,使他们在学校中能学习由于家庭资本局限而无缘接触到的“高雅文化”“才艺”等。例如,为有音乐禀赋的贫困学生提供财政资助的免费钢琴课,为体育才能出众的贫困学生提供教练的免费指导等。

(三)充足原则:提升学业质量标准实现能力充足

伦理学家哈里·法兰克福(Harry Frankfurt)对德沃金等人“钝于禀赋,敏于抱负”的均等主义展开批判,论证分配正义的“充足主义”(sufficiency-anism),“道德上重要的不是使每个人得到同样多的东西,而是使每个人得到足够多的东西达到充足门槛(a sufficiency threshold)”^[41]这意味着随着社会发展,较低的能力门槛逐渐要提高标准到能力充足门槛,这主要依赖两种途径:一是能力门槛达成的认定标准不断提高,如从要求及格水平到要求熟练掌握;二是能力门槛本身的标准不断提高,较高层次的可行能力标准也不断提高。能力平等确保所有学生能力达致充足,在充足线之上的能力差异国家则无需关注。

能力充足教育主张将高质量视为最低限度的标准,从而使所有学生都能达到高标准的学业要求,这是发达国家教育改革的一个重要趋势。英国政府颁布的绿皮书《每个孩子都重要:为了孩子的变化》(Every Child Matters, Change for Children)从家庭背景、特殊需求、身体智力状况等因素确认处境不利与具有被社会排斥危险的儿童,将学校教育的质量目标聚焦于帮助儿童达到尽可能高的教育标准。美国《每个学生都成功法案》建立了一个衡量学生学业能力的较高标准;各州至少在数学、阅读和科学等学科制定适用于全州范围内公立学校和学生的挑战性学科内容标准;各州至少设置三种学业成绩标准等级,即基础、熟练和高级;确保绝大多数学生都达到熟练等级,并与本州高等教育系统的入学要求相一致。

能力充足原则要求转变资源分配与财政支出的均等化倾向,如美国的义务教育发展理念与财政拨款政策历经从公平到充足的转向,制定充足政策评估的相关标准。“州政府提高生均最低经费的基准线水平、设定‘高的最低’(High-Minimum)学业质量标准、为处境不利学生提供达成州教育内容与成就标准的机会、制订‘人人成功’的教育政策。”^[42]西方国家曾以 GNP 的 8%、中央政府财政预算支出的 20% 等指标作为教育充足的标准^[43],我国不能以国家财政性教育经费支出教育支出占 GDP 4% 作为教育充足的标准,资源投入的总量无法衡量教育质量公平的程度,也绝不代表学生的充足能力已经实现。

五、能力平等视域下教育质量公平的制度保障

能力平等视域下教育质量公平不仅需要教育资源分配的保障,也需要多元制度保障。首先要消除制度制造的能力匮乏,拆除教育体系中制度性、系统性教育排斥的机制,如流动儿童进入城市公立学校就读的入学壁垒和升学障碍、对职业教育的隐性歧视等,树立差异而卓越的多元教育质量观。尤为重要,建立基于能力平等的教育质量公平监测制度,监测学生的能力差距,并据此建立基于能力平等的教育问责机制。

(一)制定教育质量公平评价的能力标准

质量公平不应被简化为各项要素、指标构成的选拔型与测量型标准,“质量评价标准是用于衡量教育活动及其价值的具体化、情境化规则”^[44]必须将学生能力标准运用于学校教育质量公平评价的标准制订与监测体系之中。能力标准的制订可

依据课程标准、核心素养等前期成果,赋予省级教育行政部门自主权,依据多元社会主体平等参与的教育治理原则,在专家、教师、社会公众等多元主体协商的基础上达成衡量教育质量公平能力门槛标准和可行能力标准的重叠共识,并通过教育法规将其制度化。

第一,义务教育质量公平评价须设置合理的能力门槛标准。“义务教育不一定提高儿童的能力,在一个义务教育制度非常成功的国家,如果教育系统以‘自上而下’的方法强调竞争性,孩子们倾向于学习考试所需科目。这种教育体制下孩子们别无选择而只能按照别人告诉他们的去做,即使提供义务教育,他们也被认为‘能力有限’(limited capabilities)。”^[45]需建构我国义务教育的底线能力门槛,且其能力目录应扩展范围、提升质量。各省设置最低学业质量标准,涉及读写能力、生活能力和公民素养等。

第二,高中教育质量公平评价以较高层次可行能力标准为基础。较高层次的可行能力目标为高中阶段教育提出了新要求,一方面,可行能力必须要超越应试所需要的读写能力,强调面向未来参与社会经济生活和政治生活所需要的公民素养、文化科学知识和初步职业能力等;另一方面,能力平等视角不能容忍高中阶段培养出来的学生能力差距过大,尤其不能容忍教育制度制造的能力剥夺。因此,高中阶段的学校虽然要多样化,但是学生可行能力的整体提升要优先于能力差异,即确保高中阶段的教育质量公平,缩小不类型学校学生在可行能力方面的差距。在制度设计上,可尝试为普通高中、职业高中等多样化高中确定一些共同的、必要的可行能力标准,并以此作为获得高中阶段毕业证书的基本要求。随着高中教育义务化进程的推进,

高中阶段学生的可行能力可逐渐与高等教育入学要求相对应,应更强调终身学习和批判性思维等能力。

(二)构建多层级的教育质量公平监测体系

一个优良的质量公平监测体系可以监控教育质量公平评价标准是否达成及达成程度。学生的可行能力是多方面的,为了便于监测和节约成本,“国家—省级”教育质量公平的监测以学生最为核心的能力作为监测范围,利用大规模考试重点监测学生的语文、数学、外语和科学能力(见表2)。

第一,构建国家基础教育质量公平监测体系,主要包括:监控全国范围内义务教育阶段的关键年级及义务教育结束时学生整体能力状况;监控全国范围内东西部、城乡、各阶层学生能力发展的差异,并定期发布完整的监测报告;重点监测农村地区、偏远山区、少数民族地区,低社会阶层、残疾儿童、流动儿童、女童等群体的能力是否达标,监控他们与优秀成绩、平均成绩间的差异,敦促差距较大地区缩小不同背景学生的学业成就差距。

第二,构建省级基础教育质量公平监测体系,并与初中、高中学业水平测试结果相联结。动态监控本地区学生能力发展的整体水平,监控县域之间和县域之内学生的学业城乡差距、阶层差距和校际差距;动态监控学生的年度能力进步情况,对学校实行过程性评价和增值性评价,确保学校教育让所有学生都获得进步。

(三)构建基于教育质量公平评价的问责制度

在教育质量公平监测体系的基础上,能力平等视角要求进一步建立地区教育问责制度,促使地方教育行政部门的注意力焦点重新分配——改变只看升学率、重点率和清北率的倾向,对中等成就和学业落后学生给予更多关注,将提升全体学生能

表2 “国家—省级”教育质量公平监测体系

监测层次	监测内容概览	监测数据来源
国家基础教育质量公平监测	①义务教育阶段4/8年级监测学生整体能力的发展状况; ②重点监测区域、重点监测群体能力与能力门槛的差异; ③重点监测区域、重点监测群体能力是否达到基本标准; ④重点监测区域、重点监测群体与优秀、平均成绩的差异	①中国义务教育质量监测体系; ②高中学业水平测试; ③全国性评估、调查等
省级基础教育质量公平监测	①动态监控省域内学生能力发展整体水平; ②动态监控省域内学生年度能力进步情况; ③动态监控省域内城乡/不同阶层学生学业差距; ④县域之间学生能力发展差距; ⑤县域内城乡学生能力发展差距; ⑥县域内学生能力发展的校际差距	①省域义务教育质量监测体系; ②初、高中学业水平测试; ③学校评估报告与自评报告; ④区域期末考试、抽样调查; ⑤第三方评价等

力和减少学业能力差距当作第一要务。

第一,构建基于能力门槛(义务教育阶段)和较高层次可行能力(高中教育阶段)学业标准合格率与熟练率的问责制。对学生整体能力表现不良、未达到熟练率特定比例的低质量地区与校际差距过大的低公平地区加大问责力度;对成绩不佳的薄弱学校加大干预力度。可借鉴 ESSA 法案甄别“需改进学校”的做法——“学业成绩在最后 5%、高中毕业率不到 67%,或学业表现持续不佳的学校将视为不成功”^[46],对薄弱学校进行更大程度政策扶持。

第二,构建基于学生能力补救机制的问责制。敦促地方教育行政部门投入经费为学业落后学生建立课后辅导和补救机制;考核学校对学困生的帮扶及学困生进步的情况;对学业成绩两极分化严重、低学业成就学生过多的学校提出整改措施。

第三,构建面向处境不利群体教育补偿与资助的问责制。对未能有效保障弱势群体入学机会、未能减少弱势群体能力差距、未能建立面向贫困人群提供教育补助金的地方教育行政部门进行问责。

能力平等为教育质量公平提供了一个崭新的理论视角。能力平等语境中的“能力”遵循“下要保底,上不封顶”的原则,意味着要确保底线能力达到门槛标准,混合能力与能力集合不断扩展并趋近于人的全面发展。新时期的教育质量公平观必须以能力平等视角为指导原则,整体提升教育系统所培养的人的可行能力,并切实缩小学生可行能力的城乡差距、阶层差距和校际差异。舍此,教育质量公平的目标便不可能实现。

参考文献:

[1] 杨东平. 从权利平等到机会均等——新中国教育公平的轨迹[J]. 北京大学教育评论, 2006(2): 2-11, 189.
[2] 余秀兰. 关注质量与结果: 我国教育公平的新追求[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2019(1): 29-38.
[3] 王海英. 质量公平: 当下教育公平研究与实践的新追求[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2013, 12(6): 32-39.
[4] 许邦兴. 义务教育质量公平的思考[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 119-123.
[5] 江求川. 家庭背景、学校质量与城乡青少年认知技能差异[J]. 教育与经济, 2017(6): 21-30.
[6] 张云运, 骆方, 陶沙, 等. 家庭社会经济地位与父母教育投资对流动儿童学业成就的影响[J]. 心理科学, 2015, 38(1): 19-26.
[7] 布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 郑继伟, 张维平, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 71.

[8] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 69, 96.

[9] 詹姆斯·科尔曼. 教育机会均等的观念[C]// 张人杰. 国外教育社会学基本文选. 上海: 华东师范大学出版社, 1989: 176-192.

[10] 托尔斯顿·胡森. 社会环境和学业成就[M]. 张人杰, 译. 昆明: 云南教育出版社, 1989: 6-8.

[11] 迈克尔·桑德尔. 精英的傲慢: 好的社会该如何定义成功[M]. 曾纪茂, 译. 北京: 中信出版集团, 2021: 143-144.

[12] SEN A. Inequality reexamined[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1992: 7, 1.

[13] 史耀疆, 马跃, 易红梅, 等. 中国农村中学辍学调查[J]. 中国改革, 2016(2): 18-27.

[14] LI H B, LOYALKA P, ROZELLE S, et al. Human capital and China's future growth[J]. The Journal of Economic Perspectives, 2017, 31(1): 25-47.

[15] WANG X B, LUO R F, ZHANG L X, et al. The education gap of China's migrant children and rural counterparts[J]. The Journal of Development Studies, 2017, 53(11): 1865-1881.

[16] 李祥云. 发展公平而有质量的义务教育需要多少财政投入——以 B 县和 W 县小学为案例的研究[J]. 宏观质量研究, 2022, 10(4): 118-128.

[17] 艾里斯·M. 杨. 正义与差异政治[M]. 辛诚予, 刘婧子译. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 46, 109.

[18] 李娟静. 论人际的标尺——以约翰·罗尔斯与阿马蒂亚·森为中心[J]. 道德与文明, 2021(2): 141-150.

[19] 王行知. 能力与基本善: 纳斯鲍姆回应阿马蒂亚·森与罗尔斯的争论[J]. 学术研究, 2021(5): 18-23.

[20] 陈真. “道德”和“平等”——哈佛大学斯坎伦教授在华访问演讲录[J]. 哲学动态, 2005(9): 42-46.

[21] 玛莎·纳斯鲍姆. 寻求有尊严的生活——正义的能力理论[M]. 田雷译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 25, 24-25.

[22] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 廖申白译. 北京: 商务印书馆, 2003: 66.

[23] 李石. 平等理论的谱系: 西方现代平等理论探析[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 196.

[24] ROBEYNS I. The capability approach: A theoretical survey[J]. Journal of Human Development and Capabilities, 2005(1): 93-117.

[25] TERZI L. Capability and educational equality: The just distribution of resources to students with disabilities and special educational needs[J]. Journal of Philosophy of Education, 2007(4): 757-773.

[26] 吴刚平. 我国义务教育的机会公平与质量公平[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2000(1): 39-44.

[27] 魏晓宇, 苏娜. 学校教育可以兼顾公平与质量吗?[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2021, 39(8): 116-126.

[28] 拉斯·尼尔森, 大卫·V. 阿萨森. 能力主义的充足性原则: 能力与社会正义[J]. 牛文浩, 彭斌, 译. 国外理论动

态,2018(6):58-70.

[29] WALKER M. Towards a capability-based theory of social justice for education policy-making [J]. *Journal of Education Policy*, 2006, 21(2):163-185.

[30] 迪帕·纳拉扬,拉伊·帕特尔,凯·沙夫特,等.谁倾听我们的声音[M].付岩梅等,译.北京:中国人民大学出版社,2001:35-49.

[31] ALKIRE S. Dimensions of human development [J]. *World Development*, 2002, 30(2):181-205.

[32] ROBEYNS I. Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities [J]. *Feminist Economics*, 2003, 9(23):61-92.

[33] 叶晓璐. 纳斯鲍姆的可行能力理论研究——兼与阿玛蒂亚·森的比较[J]. *复旦学报(社会科学版)*, 2019, 61(4):52-59.

[34] 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 张瑞玉,译.北京:商务印书馆,1986:83-84.

[35] 王俊斌. 论当代“能力取向理论”发展及其对高等教育之影响[J]. *教育科学期刊*, 2012(2):1-21.

[36] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2012:63,71.

[37] 艾米·古特曼. 民主教育[M]. 杨伟清,译.南京:译林出版社,2010:151-175.

[38] 戴台馨. 从经济思想家 Amartya Sen 的“发展”观点谈身心障碍生的潜能发展[J]. *全人教育学报*, 2011(8):159-180.

[39] 杨明全,张潇. 英国新愿景:实现公平的卓越教育[EB/OL]. *光明日报*, (2017-03-22) [2022-05-22]. https://news.gmw.cn/2017-03/22/content_24025623.htm.

[40] 孔令帅. 兼顾公平与效率:“美国补充教育服务”政策评析[J]. *比较教育研究*, 2010, 32(9):48-52.

[41] 哈里·法兰克福特. 作为一种道德理想的平等[C]//葛四友. 运气均等主义. 南京:江苏人民出版社,2006:177-196.

[42] 薛二勇. 美国教育充足财政政策的实践:专业评估的视角[J]. *教育发展研究*, 2012, 32(23):28-32.

[43] 黄斌,钟宇平. 教育财政充足的探讨及其在中国的适用性[J]. *北京大学教育评论*, 2008(1):139-153, 192.

[44] 王海涛,董玉雪,于晓丹,等. 教育质量评价标准的价值建构[J]. *湖南师范大学教育科学学报*, 2017, 16(1):103-108.

[45] SAITO M. Amartya Sen's capability approach to education: A critical exploration [J]. *Journal of Philosophy of Education*, 2003, 37(1):17-33.

[46] 陈斌. 让每个学生都成功——ESSA 与奥巴马政府的教育政策倾向[J]. *教育研究*, 2016, 37(7):149-155.

The Implication and Realization of Educational Quality Equity from the Perspective of Equality of Capabilities

Pan Xiaofang Cheng Hongyan

Abstract: Equality of educational opportunity is the core element of educational equity. However, equal educational opportunity is prone to fall into the dilemma of "formal equality but substantive inequality". Therefore, the equity view of education quality should focus directly on the education results and the narrowing of the gap of students' capability. This paper introduces the theory of capability approach, and argues that a just society should be devoted to the overall improvement of citizens' capability, and its primary concern is to reduce the lack of ability caused by the lack of rights. From the perspective of capability approach, the normative requirement of educational quality equity is the capability threshold to ensure the bottom line level of citizens, the developmental goal is to improve the feasible capability of citizens at a higher level, and the ideal of needs is to expand the capability set of citizens at a higher level. From the perspective of equality of capability, it is necessary to ensure the realization of the ideal of equality of educational quality, and the distribution of educational resources should follow the principles of equality, priority and sufficiency. At the same time, it is necessary to establish a evaluation standard of educational quality equity based on the equality of capability, and construct a "national-provincial level" education quality equity monitoring system at different levels and accountability system for students' capability equality.

Key words: equality of capabilities; equality of educational opportunity; quality equity; educational equity; the quality of education