

高质量教育公平

——新时代教育公平国家战略引论

程天君

【摘要】中华人民共和国成立以来,从致力于教育权利的普及到服务于教育效率的提升,再到将教育公平作为国家基本教育政策,国家对教育公平的制度安排不断升级深化。进入新时代,社会主要矛盾的变化带来的时代课题,特别是党的二十大强调的加快建设高质量教育体系和促进教育公平的时代任务,需要我们将教育公平提升至国家战略的高度来思考。为此,本研究提出“高质量教育公平”国家战略,与建设“高质量教育体系”对举形成两翼,致力于人民日益增长的高质量教育需求与教育不平衡不充分的发展之间的矛盾的有效解决。“高质量教育公平”国家战略描绘了面向2035教育强国建设和第二个百年社会主义现代化强国建设的教育公平蓝图:注重品质的公平本质、深入微观的公平形态、广及省域的公平范围和拓向世界的公平视野。作为国家战略的高质量教育公平,是新时代我国社会主要矛盾的教育回答和实现共同富裕的有效途径,是建设现代化强国的战略基点和践行以人民为中心的发展思想的生动写照。

【关键词】高质量教育公平;国家战略;教育政策;新时代社会主要矛盾

【作者简介】程天君,南京师范大学副校长,中国教育改革与发展研究院执行院长,教授(南京210097)。

【原文出处】《教育研究》(京),2024.4.4~16

【基金项目】本文系国家社会科学基金2022年度教育学重大项目“新时代教育公平的国家战略、推进策略与社会支持研究”(编号:VGA220002)的研究成果。

中华人民共和国成立以来,公平是我国教育改革与发展的重要主题,国家在推进教育公平上取得了举世瞩目的成就。“我国教育事业走过了由旧到新、由小到大的非凡历程,实现了从文盲大国向教育大国、从人口大国向人力资源大国的转变。”^[1]党的十八大以来,党中央作出加快教育现代化、建设教育强国的重大决策,推动教育事业取得历史性成就、发生格局性变化:建成世界上规模最大的教育体系,教育现代化发展总体水平跨入世界中上国家行列;各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平,一个服务14亿多人口,面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系日渐完善;我国教育全面进入高质量发展新阶段,迈上加快建设教育强国新征程。^[2]

进入新时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。如何在巩固已有成就的基础上实现教

育公平的历史性突破,以更好地回应新时代社会主要矛盾,是推进教育公平面临的新挑战和新课题。党的二十大强调,要加快建设高质量教育体系和促进教育公平。“促进公平”与“提高质量”是目前教育系统贯彻落实党的二十大精神应抓好的两件大事。^[3]当前,我国正处在“十四五”规划和“2035年远景目标”的建设之初,处于“两个一百年”奋斗目标的交汇之际,面对百年未有之大变局,要着眼以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的战略全局。我们不仅要着力解决当前教育改革发展中的公平问题,更应当主动超前布局、有力应对变局、奋力开拓新局,以更高远的历史定位、更深邃的战略眼光将教育公平提升至国家战略的高度,高瞻远瞩地对面向2035和第二个百年的教育公平关键议题展开战略部署。“以教育之力厚植人民幸福之本,以教育之强夯实国家富强之基,为全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑。”^[4]

一、教育公平:从国家基本教育政策到国家战略

进入新时代,教育公平面临新的考验和挑战,迈入了建设公平而有质量教育的新阶段。在这样一个综合改革攻坚期,只有从国家战略的高度予以推动,才能实现教育公平的历史性突破。教育公平从国家基本教育政策升至国家战略,既是我国重视教育公平的历史延续,也是教育公平突破的现实所需和未来趋势。

(一)作为国家基本教育政策的教育公平

在社会发展的不同阶段,教育公平承担的时代使命各有不同,教育公平政策也因此各有侧重。从中华人民共和国成立初期致力于教育权利的普及,到改革开放时期服务于教育效率的提升,再到21世纪初将教育公平作为国家基本教育政策,国家对教育公平的制度安排不断升级深化,这是我国教育公平创造跨越式发展历史奇迹的关键所在。

致力于教育权利普及的教育公平。中华人民共和国成立初期,政府侧重的是从教育平等的角度推进教育公平,强调法律或政治意义上的平等权。大力普及教育权利,是中国共产党取得政权之后推动教育公平的重要方式。而在当时,一方面,全国教育发展水平极低,文盲率高达80%,学龄儿童入学率仅在20%左右;^[5]另一方面,受教育者的受教育权利分配极其不平等,除了少数干部家庭及富裕家庭子女外,占人口绝大多数的工农子弟无法进入学校接受教育。对此,1949年12月,第一次全国教育工作会议确立了教育以工农为主体、各级学校向工农开门的方针。“在中国历史发展中首次将占人口最大多数的劳动人民纳入教育体系,教育公平亦首次成为正式的教育制度安排。”^[6]为了贯彻这一方针,国家采取了改革学制、高等学校招生向工农子弟倾斜、创办工农速成学校和工农干部文化补习学校、开展大规模扫盲运动等一系列保障工农子弟教育权利的举措。但毋庸置疑,“此间的教育公平主要是阶级内的公平,即强调处于同一阶级的人(工农子弟)享有同等的教育权利”^[7],教育仍只是一部分人的权利。“文革”后,国家逐渐拨乱反正,取消了教育领域政治身份的限制。1977年恢复高考时,政治审查不再以阶级出身为条件,而主要看中个人表现,作为公民个体的受教育权得到尊重。不仅如此,公民的受教育权还获得了法律层面的保障,1978年修订的《中华人民共和国宪法》规定,“公民有受教育的权利”。随后,《中华人民共和国

义务教育法》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国妇女权益保障法》等一系列法律陆续出台。由此,面向全体的普惠性教育体系逐步建立,并在20世纪末完成了基本普及九年义务教育的目标。

服务于教育效率提升的教育公平。1978年,党的十一届三中全会提出了改革开放的任务,经济体制改革是改革开放的重中之首。“20世纪80年代之后我国的社会公平问题,是在经济体制改革过程中,从经济学视角‘效率优先,兼顾公平’的命题切入的。它不证自明地成为包括教育领域在内的各个领域的通行准则。”^[8]教育效率也“顺理成章”地成为教育政策领域重点关注的问题。“在很长的时间里,教育公平只有与效率捆绑在一起,才有讨论的价值。”^[9]此时的教育公平更多是以服务于教育效率提升的形式存在。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出:“必须鼓励一部分地区先发展起来,同时鼓励先发展起来的地区帮助后进地区,达到共同的提高。”因此,“承认现实、承认差距、效率优先、非均衡化发展”成为当时教育发展的主导思想。重点化发展战略是这一思想的直接体现。应当说,重点化发展战略具有明显的“效率优先”取向。这既是在“穷国办大教育”的背景下,实现以有限的教育资源快速培养人才的战略选择,也内含着“以效率促进公平”的“共同富裕”式思想。随着社会的发展,最初具有合理性的“效率优先,兼顾公平”思想造成的负面影响逐渐显现并愈演愈烈,对效率的过度追求使得公平不仅没有被很好地“兼顾”,甚至直接“不顾”,导致教育差距逐渐拉大。20世纪90年代后期,教育部门在政策上明确禁止在义务教育阶段开办重点学校,教育政策从关注重点学校转向扶持薄弱学校,教育的均衡发展提上日程。

聚焦教育资源均衡配置的教育公平。进入21世纪后,我国经济社会发展迎来稳步推进期,“和谐”成为建设中国特色社会主义的价值取向,而教育公平则是和谐社会的题中应有之义。“2002年全国教育事业发展‘十五规划’中,首次提出教育发展要‘坚持社会主义教育公平与公正性原则’,这可能是政府文件中明确出现‘教育公平’概念的开始。”^[10]这意味着,教育公平在政策层面实现了从“兼顾”到“独立”地位的突破,国家赋予教育公平更加丰富和多样的内涵。而当时,“效率优先”导向

带来的教育问题逐渐凸显,由于资源的刻意倾斜,教育在地区、城乡、校际以及人群之间的差距越来越大。有研究表明,“教育差距与经济差距的情况一样,有不断扩大的趋势,而且,教育差距的程度和扩大的速度在许多方面比经济更严重”^[11]。在这样的客观背景下,缩小教育差距、促进教育均衡发展成为教育政策的新方向。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要“把促进教育公平作为国家基本教育政策”,并强调保障教育公平的“根本措施是合理配置教育资源,向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜,加快缩小教育差距”。为此,国家在公共教育资源的配置方面出台了一系列政策,从财力、师资、设施、信息化等各方面全力保障教育资源配置的均衡,并大力向欠发达地区倾斜。

(二)作为国家战略的教育公平

作为国家基本教育政策的教育公平,主要是通过教育资源的均衡配置来推动教育公平。在社会主要矛盾依然是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾的背景之下,教育资源无疑是影响教育发展的关键性因素,以资源的均衡配置作为解决教育公平问题的主要措施既切中时弊亦合情合理。从教育发展实际来看,教育资源的均衡配置在缩小教育差距、保障人民权利、缓解社会矛盾、增强政府公信力等方面确实发挥了显著功效。但就实质而言,聚焦教育资源均衡配置的教育公平主要是将教育公平作为“社会公平”来对待。作为社会公平的教育公平,强调公共教育资源均衡配置对于教育公平的优先地位,而这还只是实现真正或充分意义上的教育公平的前提条件。^[12]虽然教育资源的非均衡配置是造成教育差距的直接原因,但仅有资源配置却难以达至充分意义上的公平,社会的不断发展和主要矛盾的转变呼唤教育公平的升级换代。

进入新时代,我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一基本判断,揭示了制约我国社会发展的关键问题,同时也为教育发展指明了方向。就教育而言,不平衡主要指向教育公平问题,不充分主要指向教育质量问题,公平与质量是新时代中国教育存在的两大根本性问题。实际上,新时代以来特别是2015年以来,公平与质量便成为历年政府工作报告的核心主题,建设公平而有质量的

教育是新时代我国教育发展的主要任务。当前,我国教育已经解决了有没有学上的问题,新时代的教育公平,主要是解决人人都能上好学的问题。我们面临的不是公平有无的问题,而是公平质量如何的问题,只有高质量的教育公平才能真正满足人民群众日益增长的美好生活需要。

党的十八大以来,围绕“有重点地促进公平”与“高效率地提升质量”,国家出台了一系列教育改革政策,教育发展取得历史性成就。截至2023年,学前教育毛入园率达91.1%,九年义务教育巩固率达95.7%,高中阶段教育和高等教育阶段毛入学率分别达91.8%和60.2%。^[13]当前,我国各级教育普及程度已经达到或超过中高收入国家平均水平,其中,学前教育、义务教育达到世界高收入国家平均水平,高等教育实现了从大众化到普及化的历史性跨越。^[14]但我们也应当清醒且理性地认识到,人民群众对教育的需求已经发生了根本性变化,他们“已不满足于享有教育机会,而是寄期望于享有高质量的教育机会,以及公平享有高质量的教育”^[15],更加优质、更加公平的教育成为人们美好生活的重要构成。然而,目前我国基础教育领域优质教育资源的竞争依然激烈;区域、城乡、学校之间的办学水平和教育质量差距依然明显;高中阶段教育的路径分化导致部分群体的社会流动渠道和发展空间受限;高等教育的等级分化带来高等教育机会的分配差异突出。^[16]客观存在的不平衡不充分的教育发展状况尚难以充分满足人民群众的美好期待和迫切需求。

可见,作为国家基本教育政策的教育公平,已难以破解事关人民切身利益的教育公平难题,难以满足人民日益增长的高质量教育公平的需求。在教育公平发展进入纵深推进的阶段,针对特定公平问题的公平策略亦难以有根本性的突破。这就需要对教育公平进行升级换代。也就是说,需要有更加上位、更为深远的国家战略来展开全局谋划和长远规划。只有将教育公平升至国家战略,从战略高度将谋事与谋势、谋当下和谋未来统一起来,既为当下教育公平问题的破解出谋划策,更对教育公平的未来走向超前布局,才能在顺势而为中把握主动、赢得先机。为此,本文明确提出“高质量教育公平”国家战略。

二、高质量教育公平的核心要义

新时代教育存在的两大根本性问题是公平与

质量问题,这两大问题直接指向社会主要矛盾,既事关国家整体利益,又影响我国现代化强国目标的达成。国家利益和国家目标作为国家战略的基础与核心,共同确定国家战略的基本方向、基本要求和基本任务。^[17]因此,新时代国家战略理应将教育公平与教育质量纳入其重点谋划范畴。党的十九届五中全会提出的“高质量教育体系”宏伟蓝图,主要回答的是教育发展的“不充分”问题;本研究提出的“高质量教育公平”国家战略,旨在回答教育发展的“不平衡”问题。“高质量教育公平”与“高质量教育体系”可视为应对我国教育发展不平衡不充分矛盾(以下简称“双不”矛盾)的“双轮”驱动战略(以下简称“双高”战略)。“双高”战略并驾齐驱,共同推进2035教育强国建设,助力第二个百年社会主义现代化强国建设,可谓“一体两翼”。

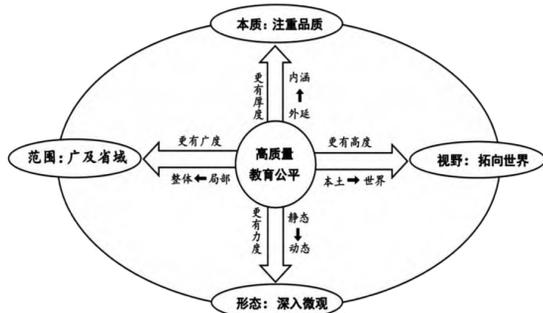
立足当下、着眼未来,高质量教育公平以教育公平面临的关键而紧迫的问题为导向,以面向第二个百年奋斗目标为战略指向,着力于2035年教育强国目标的实现。据此,凝练出高质量教育公平的四大核心要义:注重品质、深入微观、广及省域及拓向世界。^①相较于以往的教育公平,高质量教育公平不仅关心公平有无,更关注公平质量如何;不仅力图实现有质量的公平,更希冀建构高质量的公平。高质量教育公平在公平的本质、范围、形态及视野上均进行了深刻与深度的升级换代,是一种更高水平、更高阶段的公平形态。具体而言,注重品质的公平在本质上由着眼外延式的资源配置升至着重公平的品质提升,教育公平更有厚度;深入微观的公平在形态上由着眼静态的目标制定升至侧重动态的学校行动,教育公平更有力度;广及省域的公平在范围上由着眼局部的县域均衡升至着力整体的省域均衡,教育公平更有广度;拓向世界的公平在视野上由着眼本土的公平问题升至重视公平的世界影响,教育公平更有高度(见下图)。

(一)注重品质:更有厚度的公平

党的十八大以来,党和国家始终把教育摆在优先发展的战略地位,国家财政性教育经费投入占国内生产总值的比例连续十年保持在4%以上。经费的保障带来了学校校舍条件的明显改善、教学设备配备达标率的快速提升、学校信息化配置水平的显著提高和教师规模的不断扩大,区域、城乡、校际的教育资源差距逐步缩小。充足的资源为教育质量的提升提供了前提和条件,从形式上满足了人民群众“有学上”的基本需求,但这种外延式的方式远不足以满足人民群众日益增长且日渐多元的“上好学”的质量需求。高质量教育公平在继续保障外延式的资源均衡配置的同时,将更加注重内涵式的公平品质提升,公平的内涵更加深厚,公平的内容更加厚重,是一种更有厚度的公平。注重品质的教育公平既是对教育公平边界的拓展,更是教育公平本质的转化。

一是由形式公平转向实质公平,以人的发展为核心。形式公平是形式上的规定公平,表现为在教育权利、教育机会、教育利益等方面的公平分配,侧重起点公平;实质公平是事实上的获得公平,关注人在教育过程中的实质获得,侧重过程与结果公平。高质量教育公平不仅保障每个人的基本教育权益并为其提供公平的教育机会,更将人的发展作为根本出发点和最终旨归,在“育人”这样一个教育原点上来思考和评价教育公平问题。对于每个具体的个体而言,真正的公平并不仅仅在于获得和他人同样的资源,更在于个人选择得到充分尊重,个人价值得以充分展现,个体潜能得以充分挖掘,在此基础上获得实质的成长和发展。高质量教育公平以人的发展为核心,既充分尊重个体差异性和需求多样性,使每个学习者都公平地享有发展机会;又充分观照人的发展质量,努力启发自主自觉意识,不断激发生命潜能,拓展发展边界,力求促进每个人自由而全面的发展。

二是由外部公平转向内部公平,以适合的教育为要旨。外部公平从外围为教育活动的开展提供资源、条件和手段,更多关涉宏观的法律、政策及机制等社会性问题;内部公平则回归教育活动本身,是对教育活动各环节的全面观照,更多关涉微观的理念目标、课程教学、评价手段等教育自身问题。外部公平为内部公平的实现提供条件、奠定基础,是“为了公平的教育公平”,而外部公平只有转化为



高质量教育公平的核心要义图

内部公平,学生才能有切实的公平体验和实践,“为了教育的教育公平”才能得以真正落实和践行。^[18]高质量教育公平在持续提供外部保障的同时,更注重教育活动每一环节的设计和是否切合学生的状况,力求使每个学生都能享受到适合的教育。适合的教育不仅面向大多数学生的教育需求,而且也重视学生的个别差异、特定需要和特殊困难,以一种合理的、差异的但实质公平的方式对待具有不同禀赋、个性、才能的学生,因而是适合每一个人的。

三是由一维公平转向多维公平,以人文关怀为基准。一维公平侧重物质资源的分配与再分配,关注可量化的保障性资源的配置,如生均校舍建筑面积、教学设备配置、生师比等,属于分配正义的范畴;多维公平从复杂实践出发,将关注重点从物质转向人本身,更加注重不同人群差异性需求的满足,追寻对人的尊严和荣誉的承认平等。高质量教育公平始终以人的发展为核心,从人的具体发展需求出发,在充分满足其物质需求的同时,更为其提供人文关怀。它超越了冰冷刚性的资源配置和制度规范,深入每一个活生生的生命内部。每个人都不仅能真切感受到被公平对待,拥有真实的公平体验,还能获得合理的承认,自我价值在这样一种关怀中得以彰显,内在发展潜能得以激发,公平以“承认”的方式得以“成人”。

(二)深入微观:更有力的公平

当前,教育公平无论在宏观还是微观层面的问题域日渐清晰,对于教育公平要达成的目标也逐渐明确。然而,如何由问题到解决、由指标到达成、由倡导到实践,不仅需要宏观政策层面着眼用力,更需要在微观实践层面创新落实。高质量教育公平深入微观学校实践,在厘清教育公平所要达成的静态目标的基础上,直面复杂的学校教育场域,更加关注公平目标在学校层面的具体落实,以动态的学校行动践行高质量的育人要求,公平行动更有魄力,公平影响更具力量,是一种更有力的公平。但这并非将视角局限于具体的微观公平问题,而是从宏观层面探索教育公平真正落地的有效机制和可行路径,从而为公平目标和指标向学校行动的转化提供保障和条件,促使公平形态由静态概念转换为动态实践。因此,深入微观的高质量教育公平是在宏观战略的指引下,以中观的公平政策为保障,集中探索微观的学校行动方案。具体而言,需要重

点开展以下三项行动。

一是有序推进班额缩减。班级规模是影响学生发展的重要因素,班额越大,教师越难以兼顾每个学生,教育公平越难以保证。美国20世纪80年代的田纳西州STAR项目和90年代的威斯康星SAGE项目研究显示,班级规模缩减缩小了少数民族学生和非少数民族学生测验成绩之间的差距,而且少数民族学生和贫民区学校学生受益明显更大,有利于教育公平的实现。^[19]自20世纪90年代开始,我国便开展了小班化教学实验,并将其作为教育现代化的重要组成部分予以推进。而近些年,由于种种原因,小班化进程明显放缓甚至停滞。^[20]《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》显示,2022年年末,我国人口比上年末减少85万,人口自然增长率为-0.60‰,这是中国人口60多年来首次出现负增长。人口负增长对教育的影响是直接而明显的。有研究表明,我国学龄人口规模在2021-2022年达到峰值,约3.28亿;随后一直下降,将在2035年降低至2.50亿,减少7800多万。^[21]义务教育阶段,城区和镇区的小学、初中的学位需求在未来十五年将很快迎来峰值,此后快速回落;在乡村,学位需求量及义务教育学校需求量总体将持续缩减。^[22]学龄人口趋势的变动为教育的资源配置和结构调整带来挑战,同时也为班额缩减的继续推进带来契机。在学龄人口即将迎来持续减少和人民群众对上好学的的需求已然迫切的背景下,班额缩减计划迫在眉睫。班额缩减是一项牵涉范围广泛的复杂改革工程,涉及财政预算、资源配置以及配套改革等系统性变革,涉及不同区域、不同学校教育生态的全方位调整。因此,需要做好必要的顶层设计和系统谋划,根据各地具体情况理性而有序地逐步推动。

二是配套开展小班化教学改革。班额缩减为每一个儿童获得公平而有质量的教育提供了必要条件,但国内外诸多小班化实验发现,班额缩减并不必然带来教学效率的提升和教育公平的实现。究其原因,主要在于教师们大多沿袭了大班教学的惯习而尚未形成与小班教学相适应的教学行为。只有教师切实根据小班教学情境转变其教学理念、行为和策略,小班教学的效能方能真正显现。这意味着,小班教学优势的彰显,需要一系列配套改革的跟进和保障。从资源配置上看,地方教育行政部门需要在对本地区各学龄人口趋势变化预测的基

基础上,对教育发展目标、规模、结构以及学校布局等展开系统筹划,保障小班化教学所需的师资、设备以及经费等办学资源。从制度规范上看,“学校自己制定的一般性的教学规范体系已不能满足小班化教学推进的需要,应通过地方教育行政部门建立小班化教育的相关制度和规定”^[23],为推动小班化教学从理念倡导走向规范落实提供制度保障,为教师小班教学行为的形成提供规范参考。从理论研究上看,需要对小班教学的教学理念、教学策略、教学评价等展开系统探讨,以充分彰显其在教育效率提升和教育公平实现中的价值作用,为教师小班教学活动的开展提供理论依据和路径参考。

三是力促“面向人人”的达成。“更加注重面向人人”是《中国教育现代化 2035》确立的教育现代化的“八大理念”之一。“面向人人”既是宏观层面的“面向所有人”,即不同性别、区域、民族、阶层的儿童均能享有平等的教育权利和教育机会;亦是微观层面的“面向每个人”,即不同性格、兴趣、禀赋、特质的儿童均能获得适合的教育。“面向所有人”是我们长期致力于实现的主要目标,相关问题虽未彻底解决,但成绩亦有目共睹。而“面向所有人”最终需要以“面向每个人”为旨归,因此,深入微观的高质量教育公平将重心转至“面向每个人”,“从关注儿童身份的外在公平转向关注儿童天分的内在公平”^②。“面向每个人”意味着,一方面,要改善处境不利学生的状况,为其提供补偿性的教育支持,不仅在物质方面提供必要资助,更要在文化适应、学习能力、心理健康等方面予以全方位帮助,最大限度地保障他们的发展权;另一方面,还要积极关注天赋异禀学生的境遇,适时满足其超越性的发展需求,在充分观照其突出智力优势的同时,也要警惕其在非智力因素、人际交往以及社会性发展等方面的可能障碍,以合适的方式引导他们健康成长。

(三) 广及省域:更有广度的公平

在全国范围内实施均衡的义务教育是国家的基本责任,而在地区之间经济和社会发展差距较大且短时间内难以消除的现实背景下,分阶段、分步骤地推进方是理性之举。就均衡的广度而言,将不可避免地经由三个阶段:县域均衡、省域均衡、全国均衡。^[24]从深度来看,均衡还应包括基本均衡和优质均衡,二者分别规定着义务教育均衡发展的底线和上限。^[25]截至 2021 年年底,全国 2895 个县市级行政单位均通过了义务教育基本均衡国家督导评估。这意味着,我国义务教育发展在深度上从基本均衡

正式迈入优质均衡阶段。《中国教育现代化 2035》对此做出了中长期战略规划:到 2035 年,实现义务教育优质均衡县(市、区)的比例达到 95%。因此,有必要尽快做好从县域均衡迈入省域均衡的发展规划。为此,高质量教育公平将从局部的县域均衡升至整体的省域均衡,着力解决省域内县际义务教育发展不均衡问题,以逐步缩小省域教育差距,推动省域义务教育优质均衡发展,为全国范围内义务教育的优质均衡发展做好铺垫。广及省域的高质量教育公平的覆盖范围更加广博,公平的受益群体更加广泛,是一种更有广度的公平。

一方面,应加快推进“以省为主”的义务教育管理体制变革。由于县与县在财政实力、管理能力及发展理念等方面的差异,“以县为主”的管理体制难以有效调和县际教育差距,而省级层面介入不足导致省内差距不断加剧。有研究表明,我国教育省内差距大于省际差距。^[26]2010 年以后,各地区省内基础教育的差距呈扩大趋势。^[27]“以省为主”的管理体制将义务教育的责任主体从县级政府转为省级政府,省级政府发挥其宏观调控能力,从省域范围内综合统筹教育资源的分配与再分配,为全省不同地区义务教育均衡发展条件的获得提供省级政府层面的保障。而且,从我国财政结构的现实来看,省级财政收入占全国财政收入的比重大大提高;就全国大多数省级政府的情况来看,省级人均财力标准远远高于县级政府。因此,省级政府应当成为义务教育财政最主要的承担者,而这并不会对其构成太大的压力。^[28]

另一方面,强化省际义务教育协调发展的国家责任。省域均衡意为为全国均衡的最终实现奠定基础,因此,“以省为主”还需要国家层面的调控和部署,以规避省际教育差距扩大的可能风险。事实上,国家针对义务教育均衡发展不仅出台了多项政策进行宏观调控,为一些财政压力较大的县提供了大量的经费支持,还常将专项资金下拨至地方。但这种投入多为临时性和应急性的,虽能解燃眉之急,却因未形成长期稳定的投入机制而效果有限。国家责任首先体现在财政投入的保障上,对人均财政收入低于全国平均水平的省市,中央政府应承担起义务教育投入的主要责任,综合考虑各省市义务教育的发展需求和财政状况,确定中央财政转移支付的具体数额,并根据省级财政增长情况和师生数量变动情况,形成规范的调整机制,^[29]以确保省域义务教育的稳定投入。国家责任还体现在法律法

规的保障上,我国虽出台了多项助推义务教育均衡发展的政策文件,却并未形成系统的法律体系。刚性立法保障的缺失使得政策的执行难免带有随意性和不确定性,监督和配套保障机制的不到位使得政策落实遭遇重重阻碍,初衷虽好却难以善终。对此,国家应构建包括经费保障、管理职责、评估监测、救济机制等在内的完备法律体系,确保政策推进的每一环节均有法可依。

(四)拓向世界:更有高度的公平

教育公平既是一个中国问题,也是一个世界问题。回首我国教育公平之路,虽坎坷多舛且任重道远,然取得的成就毋庸置疑,这既是中国教育发展的伟大壮举,同时也是世界教育公平推进中浓墨重彩的一笔。面对百年未有之大变局,中国理应展现大国风范,主动承担起引领世界教育变革的时代使命。高质量教育公平在致力于本土公平问题谋划的同时,将教育公平的视野拓向世界,提出具有国际影响力的中国教育公平方案,为世界教育公平的推进贡献中国力量,公平的站位更加高远,公平的目标更加高瞻,是一种更有高度的公平。

长期以来,面对世界教育发展,我国选择的是一条后发式、学习式、追赶式的发展道路,以世界先进教育经验作为我国教育发展的重要参考借鉴,在韬光养晦的时代,这无疑是理性的选择。而在人类命运共同体和“共同重新构想我们的未来”的新的教育社会契约战略背景下,高质量教育公平既要立足中国,更要放眼世界。因此,有必要从模仿借鉴的“输入式”教育公平发展模式,转向建构独创示范的“输出式”教育公平模板。为此,我们既要发达国家和地区的公平经验“引进来”,为我国教育公平的突破找寻参考;更要将具有中国特色的中国智慧“推出去”,为世界教育公平问题的解决提供中国方案,以此提升我国教育的国际竞争力和影响力。^③

首先,全面总结教育公平的中国本土经验。我们用不到一百年的时间,在世界上最大的发展中国家完成了从教育弱国到教育大国的历史性转变,并以铿锵之势迈入教育强国建设新征程。在此过程中的教育公平实践虽立足于本土实际,但仍不乏对世界教育公平推进有借鉴参考价值的经验举措。“中国是一个大的试验场,其中的很多改革既具有特殊性,也具有普遍性。”^[30]如在“全民教育”推进中,我国在人口多、基础弱、底子薄的背景下,经过15年的不懈努力,于2001年向世界宣布,中国如期实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年

文盲的战略目标,在世界9个人口大国中率先达成全民教育目标,初步解决了世界上人口最多国家的义务教育问题,成为世界全民教育的重大突破,并被国际社会视为人类教育发展史上的奇迹。^[31]“更为重要的是,中国政府分类分步、稳扎稳打、实事求是地推进全民教育工作,对广大发展中国家具有重要的方法论意义。”^[32]再如,改革开放以来,我国成功走出一条有中国特色的扶贫开发道路,特别是党的十八大以来,精准扶贫的提出和实施,对于国际贫困治理理论的创新和广大发展中国家的脱贫实践具有重要的参考价值。其中,通过“发展教育脱贫一批”是脱贫的重要路径,截至2020年年底,贫困家庭学生辍学问题得到历史性解决,实现动态清零,创造了中国教育史和世界教育史上的奇迹。^[33]实事求是地说,我们有必要全面梳理和系统总结我国教育公平的发展经验,为其他国家教育公平的推进提供参考和借鉴。

其次,深度凝练教育公平的中国特色话语。“对中国经验的总结必须依托于中国话语来进行。”^[34]话语不仅是语言和思想的表达,更是实力和权力的彰显。20世纪80年代以来,无论是社会发展还是学科建设,我们都深受西方发展模式和思想的影响,用西方话语和框架来分析和解释中国问题是我们常用的思考模式。在特定时期和特定发展阶段,这固然有其合理性和必要性,但随着国家的不断强大,我们逐渐意识到,构建与大国地位相匹配的文化实力和话语权力是我们亟须开展的工作。“中国话语的意义在于其标志着中国文化新的自觉,它的强大的现实基础就是中国的崛起。”^[35]因此,拓向世界的高质量教育公平,理应用中国特色话语向世界讲好中国教育公平故事,在传授中国教育公平经验的同时,彰显中国文化的博大精深,从而进一步增强中国在国际舞台上的话语权和影响力。

再次,系统建构教育公平的世界推介策略。“让中国影响世界,让世界理解中国。”^[36]这需要我们突破传统文化内敛矜持的特点,主动将自己“推出去”,以更加开放的姿态向世界展示我国教育公平的成绩,以更加多样的方式宣传教育公平的成功经验。一方面,应充分了解世界教育公平状况及媒体运作特点,不断创新宣传推介的方式方法,吸引中外各大媒体的关注,提升教育公平宣传的实效。另一方面,要开展深度的国际交流与合作,进一步扩大教育开放,坚持以开放促公平,提高中国在世

界教育公平治理中的融入度和影响力,推动世界各国与中国共同参与人类命运共同体建设,使中国教育与中国经济、科技等领域一样,成为推动构建人类命运共同体的中坚力量。

三、高质量教育公平的战略意义

高质量教育公平关涉国家和社会发展全局,关乎人民的幸福生活。从当下来看,高质量教育公平致力于教育发展不平衡矛盾的解决,为新时代社会主要矛盾的化解提供教育的回答;就未来而言,高质量教育公平助力共同富裕的实现和社会主义现代化强国的建设。在当下矛盾解决和未来目标达成的过程中,我们应当始终秉持以人民为中心的发展思想,而高质量教育公平正是践行这一思想的生动写照。

(一)“双高”战略是新时代社会主要矛盾的教育回答

新时代社会的主要矛盾,就教育而言,不平衡矛盾主要指向教育公平问题,不充分矛盾主要指向教育质量问题,公平与质量是新时代教育发展的两大根本性问题。针对不充分矛盾,即教育质量问题,2020年党的十九届五中全会提出“高质量教育体系”建设蓝图;2021年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标规划纲要》明确了高质量教育体系建设的目标和任务;2022年党的二十大报告进一步强调,要加快建设高质量教育体系。可见,全面提高教育质量已成为中国教育的战略性任务。而“双不”矛盾的主要方面,应当是“不平衡”问题。对此,本研究明确提出“高质量教育公平”国家战略,可视作对建设“高质量教育体系”的发展、补充和完善,并与建设“高质量教育体系”呼应对举,形成“双高”战略,“双轮”驱动“双不”矛盾的解决,合力交出新时代社会主要矛盾的教育答卷。

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。在全社会高质量发展建设如火如荼开展的现实背景之下,在教育领域高质量教育体系建设方兴未艾的关键时刻,高质量教育公平国家战略的提出适时回应了时代发展的主题。诚然,高质量教育体系建设内在地含有教育公平的意涵,关于高质量教育体系的研究和实践必然涉及教育公平问题。但是,不平衡矛盾与不充分矛盾虽然交织缠绕,却是两类不同性质的矛盾;公平问题与质量问题虽然融合互通,但毕竟是两种不同类型的问题,两者各有侧重,相对独立。因此,就高质量教育体

系而言,质量提升依然是其矛盾的主要方面,公平仅为其关联的问题。而公平与质量同为新时代教育发展的两大根本性问题,关于公平问题的探讨不能仅将其作为质量问题的一个方面,有必要将其提升至与质量建设同等重要的地位。高质量教育公平将高质量公平的系统有序推进作为主要使命,不仅明确了公平的战略立场,而且谋划了公平的行动策略,全力解决教育发展不平衡矛盾。从主要矛盾的表述来看,不平衡矛盾置于不充分矛盾之前,这也从侧面反映出,新时代公平问题甚至更为紧迫。国内外教育改革与发展的实践也表明,在社会稳定发展时期,教育公平问题往往更受关注,影响也更为深远。可以说,只有“双高”战略,才能对“双不”矛盾给予全面回应与合力解决。

(二)高质量教育公平是实现共同富裕的有效途径

共同富裕是社会主义的本质要求,也是社会主义公平和理想的形象概括。“教育公平是共同富裕的基本要求。相比全面建设小康社会的要求,共同富裕的新阶段对教育公平正义的需求比任何时候都要更高。没有高水平、高质量、更全面的公平正义的教育,就没有共同富裕的可能性。”^[37]因此,新阶段的共同富裕对教育公平的需求更加迫切,同时也对教育公平提出了更高的要求,高质量教育公平回应着这种需求和要求,是实现共同富裕的有效途径。

我们已走过了先富带动后富的阶段,迈入了全面共同富裕的新发展阶段。新阶段的共同富裕是“全民”富裕,而不是部分人富裕。只有全体人民都能享有公平而有质量的教育,共同富裕才有实现的条件和可能,这不仅对教育公平的覆盖范围提出了更高的量的要求,而且还对其内涵建设提出更严格的质的考验。高质量教育公平以为每一个人提供公平而有质量的教育为使命,并切实以注重品质、深入微观且广及省域的具体方式回应这种要求与考验。共同富裕还是全体人民的“全面”富裕,不仅物质生活富裕,而且精神生活富足,其根本标志是社会全面进步和全体人民全面发展。^[38]有研究指出,共同富裕的落脚点是使社会成员享有更加幸福的生活,而社会成员的公平感越强,其幸福感程度也越高。^[39]教育作为促进个人财富增长的重要途径和实现精神生活丰裕的关键因素,其公平范围和程度不仅直接影响社会的总体财富,还通过促进人的全面发展而间接提

升人们的幸福水平。高质量教育公平以人的发展为核心、以适合的教育为要旨、以人文关怀为基准,注重公平品质的切实提升,使每一个学生通过教育积攒向上流动的资本的同时,还在公平的体验与感受中获得精神的满足。

(三)高质量教育公平是建设社会主义现代化强国的战略基点

社会主义现代化强国彰显着国家强大的同时,还意味着每一个人都能够享受经济、政治、文化、社会、生态的红利,实现人人平等和每个人自由而全面的发展。因此,社会主义现代化强国蕴含着公平的价值尺度。公平的考量不仅有助于使发展成果更好地惠及所有人,更是强国目标达成的重要条件。其中,教育公平具有更为基础性、先导性的战略意义,高质量教育公平是建设社会主义现代化强国的战略基点。

党的二十大报告提出,教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。“建设现代化强国不只是经济的高速发展,社会的高质量发展,是由以追求经济增长为核心的发展,转向以人为本、以人的全面发展为核心的发展。”^[40]这使得以培养人为主要任务的教育在现代化强国建设中的重要性进一步凸显,教育强国建设也因此成为全面建成社会主义现代化强国的战略先导。发达国家的发展历程表明,随着国家更加富裕,焦虑、抑郁和其他社会问题变得愈发严重,而大量研究发现,不公平是诸多社会问题产生的根源。^[41]因此,需要将人类满足感的来源从经济增长转变为建设更加友好的社会,而只有在公平这一基础上,良好社会关系的建立才有可能。^[42]由此来看,教育与公平在现代化强国建设中发挥着基础性、关键性作用,而与强国地位相匹配的必定是高质量的教育与高质量的公平,兼备公平与质量的高质量教育公平成为现代化强国建设的战略基点。有证据表明,更加公平不仅有助于增进所有人(不仅是处于弱势的群体,对于优势群体亦是如此)的福祉,对于全国性成就的取得和诸多领域的发展而言也至关重要。减少不公平不仅使得经济制度更加稳定、社会与环境更具可持续性,而且对社会成员健康状况的改善、心理问题的解决、社会信任的提升以及犯罪率的降低等均有直接影响。^[43]高质量教育公平以教育公平促进社会公平正义,以高质量公平带动社会的高质量发展,为社会主义现代化强国建设夯

实基础、筑牢根基。

(四)高质量教育公平是践行以人民为中心的发展思想的生动写照

以人民为中心是习近平新时代中国特色社会主义思想一以贯之的核心理念,不是以部分人民或少数人民为中心,而是以全体人民为中心,公平是其基本价值向度。以人民为中心要紧紧抓住人民最关心的现实问题,着力解决好人民急难愁盼的问题。其中,教育不仅是国之大计、党之大计,还是人民之大计。“当前,老百姓最为关心的上学、升学、就业等一系列问题,归根到底是教育公平和教育质量的问题,实现‘更加平衡、更加充分’的教育发展,便是新时期人民对教育的基本诉求。”^[44]高质量教育公平致力于教育发展不平衡矛盾的解决,切实践行以人民为中心的发展思想。

以人民为中心发展教育,首先意味着教育是人民满意的,办好人民满意的教育是以人民为中心教育发展观的本质规定。^[45]高质量教育公平不仅将人民满意作为行动理念,更切实落实在行动规划中。人民满意的教育要让人人满意,必须是适合人人,即应让每一个儿童都享受适合的教育,都享有人生出彩的机会。为此,深入微观的高质量教育公平力促“面向人人”的达成,不仅观照宏观层面的所有人,更关注微观层面的每个人;注重品质的高质量教育公平则以适合的教育为要旨,全面观照教育活动的每一个环节。以人民为中心发展教育,还意味着“要弄清楚人民对教育的新期待、新要求”^[46]。迈入新时代,人民对教育公平的期盼从基本公平走向有质量的公平,再迈入高质量的公平需求阶段。高质量教育公平不仅充分关注了人民群众对教育公平的新要求,努力解决当前备受人民群众关注的教育公平难题;而且全面考量了教育强国和社会主义现代化强国建设目标引导下人民群众对教育公平的新期盼,从战略高度规划了教育公平的未来走向。

综上所述,新时代,“要坚持把高质量发展作为各级各类教育的生命线”^[47],教育公平也迈入了以高质量为建设任务的新时期。本研究明确提出“高质量教育公平”国家战略,以注重品质的公平本质、深入微观的公平形态、广及省域的公平范围和拓向世界的公平视野勾画出面向2035教育强国建设和第二个百年社会主义现代化强国建设的教育公平蓝图。高质量教育公平以一种更有厚度、更具力

度、更显广度、更有高度的公平新格局,为新时代社会主要矛盾的解决交上教育答卷,为共同富裕奋斗目标的实现做出教育努力,为社会主义现代化强国的建设展现教育担当,为践行以人民为中心的发展思想贡献教育力量。

注释:

①在凝练高质量教育公平核心要义的过程中,课题组特别是吴康宁教授贡献了宝贵的思想。谨致谢忱。

②该观点出自吴康宁在全国教育社会学专业委员会第十五届学术年会上作的主题报告《从公平面对不同身份的儿童到公平面对不同天分的儿童——中国大陆义务教育公平关注重心的转移》。

③这里吸收了项目组成员暨子课题负责人程晋宽教授的思想智慧。特此鸣谢。

参考文献:

[1][4][47]习近平. 扎实推动教育强国建设[J]. 求是, 2023, (18).

[2]赵婀娜,等. 推动教育强国建设行稳致远——5年来我国教育事业改革发展综述[N]. 人民日报, 2023-09-08.

[3]怀进鹏. 加快建设教育强国,为全面建设社会主义现代化国家提供基础性、战略性支撑[J]. 党委中心组学习, 2022, (6).

[5]陆学艺,李培林. 中国社会发展报告[R]. 沈阳:辽宁人民出版社,1991. 210.

[6]刘世清,严凌燕. 把教育公平作为国家基本教育政策[J]. 中国教育学刊,2019, (9).

[7]程天君. 新教育公平引论——基于我国教育公平模式变迁的思考[J]. 教育发展研究,2017, (2).

[8][9]杨东平. 教育公平三题:公平与效率、公平与自由、公平与优秀[J]. 教育发展研究,2008, (9).

[10][12]石中英. 教育公平政策终极价值指向反思[J]. 探索与争鸣,2015, (5).

[11]袁振国. 缩小教育差距,促进教育和谐发展[J]. 教育研究,2005, (7).

[13]2023年全国教育事业基本情况[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2024/55831/sfcl/202403/t20240301_1117517.html.

[14]各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jjyzt_2022/2022_zt09/15sj/15sj_sjcx/202210/t20221009_668360.html.

[15][16]李春玲. 教育发展的新征程:高质量的公平教育[J]. 青年研究,2021, (2).

[17]薄贵利. 国家战略论[M]. 北京:中国经济出版社, 1995. 328-330.

[18]王建华. 教育公平的两种概念[J]. 教育研究与实验, 2016, (6).

[19]秦玉友,李生滨. 美国班级规模减缩项目:取向与讨论[J]. 外国教育研究,2010, (11).

[20]吴永军,周彦. 我国小班化教育发展的的问题与应对[J]. 中国教育学刊,2017, (5).

[21]张立龙,等. 2021-2035年城乡学龄人口变化趋势与特征——基于第七次全国人口普查数据的预测[J]. 教育研究,2022, (12).

[22]梁文艳,孙雨婷. 义务教育资源配置如何适应城乡学龄人口变动——基于第七次全国人口普查数据的测算[J]. 教育研究,2023, (4).

[23]王淑芬,吴永军. 小班化教育:是权宜之计,还是长久之策? [J]. 教育发展研究,2016, (8).

[24]吴康宁. 及早谋划省域义务教育基本均衡发展的国家战略[J]. 教育研究与实验,2015, (2).

[25]陈南,程天君. 推进义务教育均衡发展“三步走”[N]. 中国社会科学报,2020-06-24.

[26]转型期中国重大教育政策案例研究课题组. 缩小差距——中国教育政策的重大命题[M]. 北京:人民教育出版社,2005. 21.

[27]张茂伟. 基础教育完成率与教育公平——基于省级面板数据[D]. 成都:西南财经大学,2018.

[28][29]范先佐. 构建“以省为主”的农村义务教育财政体制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2006, (2).

[30][34][35]许明. 《上海思想界》精粹(2013-2017)[M]. 上海:上海人民出版社,2018. 122、100、100.

[31]翟博. 人类教育发展史上的奇迹——改革开放30年中国推进全民教育的奋进历程[J]. 教育研究,2009, (1).

[32]滕璐,吴诗琪. 党领导下的中国对全球教育治理的三大贡献[J]. 比较教育研究,2021, (8).

[33]邹培,雷明. 教育帮扶:从脱贫攻坚到乡村振兴[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2022, (增1).

[36]董振华. 中国特色社会主义为世界贡献了什么[M]. 郑州:文心出版社,2021. 206.

[37]刘复兴. 教育与共同富裕——建设促进共同富裕的高质量教育体系[J]. 教育研究,2022, (8).

[38]马凤岐,谢爱磊. 教育平衡充分发展与共同富裕[J]. 教育研究,2022, (6).

[39]刘欣,胡安宁. 共同富裕愿景下的幸福感提升:双重公平论的视角[J]. 社会学研究,2023, (1).

[40]范国睿. 高质量教育体系建设:价值、内涵与制度保障[J]. 南京师大学报(社会科学版),2022, (2).

[41][42][43]理查德·威尔金森,凯特·皮克特. 公平之怒[M]. 北京:新星出版社,2017. 5-40、201、234-235.

[44]王嘉毅. 坚持以人民为中心发展更加公平、更高质量的教育[J]. 教育研究,2022, (1).

[45][46]刘剑虹. 习近平以人民为中心教育发展观的生成逻辑、基本内涵和时代意蕴[J]. 高等教育研究,2020, (4).