

决策参考

Jue ce can kao

第四十六期（总第 296 期）

盐城市图书馆编

2008 年 5 月下

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按：对于发展中的我国来说，如何解决教育公平问题，如何在保障教育公平的基础上又能保障和提高教育质量，这是一个非常尖锐和棘手的问题。对大多数老百姓的子女来说，上学仍然是改变生活命运的主要渠道。促进教育公平是我国的基本教育政策，是和谐社会建设的价值取向。党的十七大又特别强调“教育公平是社会公平的基础”。可以这样说，促进教育公平是办好人民满意教育的现实途径。当然，教育公平是相对的公平，在特定的历史条件下，促进教育公平有特定含义和要求。

一年一度的中考高考将在六月全面推开，当学子们走出考场时，也就意味着对教育者和家长们另一场考试的开始。教育公平不仅是教育起点的公平，教育质量的公平，还有教育招生的公平。没有这“三公平”，就谈不上教育的公平。本刊在临近学子大考前夕，推出一期“教育公平”专题，旨在让有关方面关注决定学子人生未来的教育公平问题，别让他们输在起跑线上。围绕专题开辟的栏目“他山之石”、“专家论坛”，如能为您提供更广阔的视角，我们则不胜欣慰了。我们祈盼听到您的声音，乐意为您提供定题服务。

要目

● 本期专题：教育公平

教育改革关键在管办分离

老百姓的公平教育权是怎样被层层剥夺的

教育公平的核心：解决“有书读”、“读好书”问题新

● 专家高论

教育改革需要补思想解放课

● 他山之石

日韩两国教育公平的改革方向

● 本期专题：教育公平

教育改革关键在管办分离

信力建：把公立教育资源跟教育行政部门剥离开来，把整个公立教育的资产，包括公立大学的资产，从教育行政部门的名下剥离出来，避免变成部门所有，这应该是教育改革的当务之急。高校评估现在引起很大争议。要害在于教育行政部门对高校的微观干预，这种微观干预已经到了无孔不入的地步。现在教育行政部门既管大学，又办大学，权力没有边界。问题的根子在这里。

怎么改变？管办分离现在比较流行。教育行政部门应该以基础教育为先，主要办义务教育而不是办大学。大学交给社会办，交给地方办。经济发达的地区，甚至可以以县为主办大学，也就是发达国家的社区大学。这样一来，高等教育的供给就不难最大化。

笑蜀：现任的科技部长是大学校长出身，他做大学校长时说过一句话：大学不能成为既得利益集团。这话很切中要害。任何国家都有公立大学，但人家的公立大学不是既得利益集团，我们的公立大学能这么说吗？而之所以有这种分别，原因之一是借助传统的所谓“阵地意识”，强化教育垄断。

秦晖：改革前是“阵地”意识，改革后还要加上“牟利”意识。

笑蜀：现在主要是“牟利”意识，“阵地”意识往往服务于牟利需要。公立大学的创收乃至整个公立教育的创收，不敢说绝后，至少是空前。尽管教育行政部门后来不得不否定教育产业化的提法，但公立大学乃至整个公立教育已经事实上产业化，公立大学乃至整个公立教育成了中国最大的利益集团之一。

要害在于部门所有制。怎样让教育行政部门成为一个第三方机构——当然它仍要部分行使中央政府的管理权威，但在行使这个管理权威的同时，应该以中介、协调功能为主，从而把整个公立教育的资产，包括公立大学的资产，从它的名下剥离出来，避免变成部门所有。这应该是教育改革的当务之急。

秦晖：在所谓的权力-市场经济条件下，教育行政部门和其他国有垄断部门一样存在着严重的“弃责争利”的问题：不仅疏离了公共服务职能，实际上把公众资产变成“部门”的资产，而且进一步变成本部门“内部人”的谋利工具，但“内部人”又并不承担资产责任。它一方面在市场中利用公共资源为本部门“创收”，另一方面又利用权力搞垄断，排除来自民间的竞争。

信力建：要让教育行政部门超脱一些，关键是把公立教育资源跟它剥离开来。第一个是财权，要把所有大学的财产归到国资委，财政部的拨款不应通过教育行政部门，而应按照一定程序直接拨到各个大学；第二个是用人权，大学校长遴选不能让教育行政部门操盘，公立大学要下放给地方和社会，校长任免权随之下放，可以教授自己推选，也可以地方政府举荐，教育行政部门备案就行了。

秦晖：管、办分离这个提法不错，教育行政部门本来只应负责国家教育政策的宏观协调，但现在何止是宏观协调——这些年教育方面的高度集权越来越厉害，连研究生招生都变成全国统一命题了。

笑蜀：对。教育的走势跟整个社会的走势是背道而驰的。随着市场经济的发展，整个社会越来越分权，但整个教育体制却越来越高度集权。

秋风：教育领域实行高度集权是没有道理的。根据市场、法治的原则，国家在教育上更多的是义务而不是权力。作为国民，不管是基于谋生的需要，还是精神健康发育的需要，都有权利要求国家提供一定程度的基本教育。国家已经就此征过税，就应该有一部分税收用于教育支付。但是，国家提供的主要是一定程度教育所需要的资源，教育的内容、方式，则应由社会来决定。从这个意义上说，教育相对于国家，拥有独立地位，属于社会自治的一个十分重要的领域。

保证这一点的恰当制度安排，只有学校自治。国家目前的任务是收缩权力，通过法律等手段，构造教育自治的治理秩序，对教育的微观干预则会对教育造成十分严重的损害。

大学无分私立公立，都应建立公共治理结构

应该有一个公众性机构作为大学的最高决策机构，公众人士的比例占多数。这个公众性机构，能够在现场代表公众的利益。

秦晖：国外所谓公立大学私立大学，区别只不过是出钱。公立大学有权问国家要钱，至于大学校长怎么聘，专业怎么定，教授怎么请，就跟国家没什么关系了，私立大学由董事会来决定，公立大学照样有一个类似的机构，来保障社会的充分参与。

秋风：现在好多国有独资企业尝试建立董事会，如果安排比较合理，就能够实现管、办分离。国有企业属国民所有、公众所有，而不是政府所有。公立学校有两层含义，一是政府承担主要的拨款责任，另一个，它是公众所有，旨在满足公众需求、追求公共利益的大学。

要让这些企业、学校始终如一地只服务于公共目标，就必须在企业、大学的治理结构上作出某些安排。应该有一个公众性机构作为每个国有企业或者大学的最高决策机构，既承担决策的权力，又承担最终的责任。它可以叫理事会，也可以叫董事会。这个董事会、理事会的成员构成应当是公众性的，可以有企业内部的人，也可以有政府官员，但同时，必须包括社会公众人士，比如经济学家、律师甚至普通民众，公众人士的比例也应当占多数。这个公众性机构，能够在现场代表公众的利益，对国有企业、学校的资产以及企业重大经营活动作出最后决定，也能够对管理层的日常业务进行在场的监督。

我特别强调了“在场”，这是很重要的。现在的国有企业、公立学校确实接受监督，但它只接受行政监督，就好比老子对儿子的监督，他们的利益本来就是一体化的。结果，国企和公立学校很容易被内部人控制，国有资产变成了管理层的资产，公众的非营利目标被私人的营利性目标压倒。

笑蜀：管办分离的讨论其实可以归结成关于治理结构的讨论。现在实际上是统归教育行政部门所有和治理。管办分离则要变部门所有为公共所有，变部门治理为公共治理。

信力建：哈佛大学和斯坦福大学是这方面的经典案例。两校的创始人首先捐资捐地办学，并且为管理学校成立基金，基金主要通过地产收入、社会、校友捐款以及学生交纳学费等方式筹措资金。基金委员会（或是董事会）是专门管理运营基金的，另设校务委员会管理学校，形成了董事会不具体参与校务管理而由教授会治校的传统。

笑蜀：这两块是分开的，但都体现公众参与、公众治理。似乎可以断言，所有大学，乃至所有学校都应该是公众所有、公众治理，只不过最初的出资者不同而已——私立大学是私人出资占主导地位；公立大学是国家出资占主导地位。

秋风：主要是最初的出资人身份不同，公立大学最初主要是政府投资，但后来也接受很多私人捐款，现在中国各个公立大学也是如此。私立大学最初固然主要是私人出资，但后来也接受政府拨款捐款，公共属性就越来越强。

秦晖：不论私立还是公立，都是大学自治，即便私立大学也不能由出资人说了算，公立大学当然更不能这样。

秋风：这是由大学的性质所决定的。大学是服务于公众的，尤其是大学涉及到真理、学

术、思想等领域，这些涉及到长远的文化、精神生活，只能借助自治制度来治理。

通过拨款法定化实现教育资源的均衡配置

教育预算要法定化，可以是一届人大调整一次，但这五年中间，不许再有变化。正确的财政原则应该是雪中送炭，而不是锦上添花。

秋风：接下来讨论基础教育。现在的基础教育存在很大缺陷，都带有很强的营利性质。于是人们要求政府强化监管。殊不知，公立教育的商业化本来就是政府的政策导致的，教育行政主管部门与学校也有过于复杂的利益关系。

因此，要恢复公立基础教育的公益性，前提仍然是自治。只不过，这种自治要与公众的广泛参与紧密联系。基础教育有其特殊性，社区居民可以很方便地参与。如何扩大这类学校的公众参与，是一个值得特别重视的问题，解决了这个问题，可以在很大程度上改变公立学校目前的扭曲状态。

秦晖：基础教育和高等教育还有一个重要的区别，高等教育有竞争性，但接受基础教育是所有人的权利。国外也有营利性的基础教育学校，但如果要营利，政府就必须先充分保障所有人都能接受基础教育，然后由市场提供高端服务。一些发达国家，一方面强调就近入学，一方面特别害怕由于社区差异造成的教育资源分配不公，所以它们的教师经常轮换，避免名师都集中在部分学校里，形成差别教育。

信力建：一定要以国税支撑9年或12年义务教育。反过来，大学恰恰应该完全对民间放开，竞争才能有质量。

秋风：就是要把大学开得像超级市场，你做得好，我们才有得选。中国的名牌大学在很大程度上是财政体制人为造成的。越是好大学，政府投的钱越多。结果形成恶性循环，越是差校越糟糕。这颠倒了正确的财政原则，财政不是雪中送炭，而是锦上添花。义务教育也如此。现在整个教育财政，是在制造两极分化而不是增进均等化。

秦晖：在现有的体制约束下，公立教育实际上是为等级制服务的。

秋风：要改变这个局面，弗里德曼设想的教育券或许是个好办法，通过补人头来补学校。

笑蜀：最理想的制度肯定是教育券制度，但实际上很难操作，只能局部试一下，现在还没有一个国家办得到。在教育券只能作为辅助手段的前提下，怎么通过管办分离，使教育资源配置更公平、更均衡？

秦晖：哈佛附近就有一个非常有名的学校，所谓的拉丁学校，那是美国资格最老质量也最高的一所公立学校。在所有人都得到了义务教育服务的前提下，他们的好学校基本上有两

种，一种实行市场制度，有钱就可以到特别好的学校；还有一种，像拉丁学校那样专门招天才学生，而且学生的书包确实比中国学生的书包都重，每天也是作业做到晚上十一点钟。但那个学校不是凭钱上的，它就是凭分数，极少有权贵子弟。要么在分数面前人人平等，要么在金钱面前人人平等，但不能有权就有一切，就能上好学校。

笑蜀：现在不单校长全都是行政任命，资源也全都是行政划拨，这次不招收他的儿子，可能他下次就不给你拨款了。要让校长腰杆硬起来，就得拒绝市长的条子但又不付出代价。问题是，怎么建立这个防火墙呢？

秋风：其实也简单。一个是拨不拨款由不得官员，一个是谁当校长也由不得官员。这两条在，条子就挡得住，否则，不管公立私立都挡不住。

关键是教育预算的法定化。可以是一届人大调整一次，但这五年中间，不许再有变化。

秦晖：说到底就那么简单，所需要的就是一整套规矩。否则教育投资比例的法定化就没有任何意义了。假设教育投资增长的法定比例为 10%，但如果多出来的这 10% 都装进了教育行政部门的小金库呢？如果对教育投资的内部分配一点约束都没有，那法定化有什么用？

秋风：除了拨款法定化，还有人事上的问题。这只能靠自治，即建立公众参与的自治性治理结构。董事会就是校长的防火墙，校长首先是对董事会负责。当然，市长、教育局长也有监管学校董事会和校长的权力。

秦晖：对所谓的监管权力，也需要监管，要首先保证社会对它是可以问责的。比如，家长委员会就应该起作用，它们认为谁做得不好，就可以弹劾谁，如果政府拨款不到位，也可以控告政府。所有从社会来的钱都应该装在一个透明的箱子里，每项支出均有严格审核，任何人不得挪用或乱用一分钱。第一都不能搞冒险性投资，第二都不能内部人分配。

信力建：收费的民间学校，国家也应该拨款。

秦晖：美国就有这个法律，只要是 NGO 一类的学校，不仅可以享受《联邦税法》第 501 条的免税优惠，而且政府还要给钱来资助。以“政府资助第三部门搞公益”这样一种“后福利国家”方式，取代政府直接搞公益的“福利国家”是如今的时髦。

即便“第三部门”概念还不存在的时候，政府以公费资助私立学校和私立医院就已经形成传统。当然，前提是这种资助只能用于学校的发展基金，不能被私立者分配掉。而且这种学校需要事先确定法律上的公益资格。比如某个篮球俱乐部培养球星的那种学校，就不可能有政府拨款。

信力建：学校有学校的义务，无论是政府拨款，还是民间捐赠，都只能作为学校发展的

资金，不能用来营利，更不能分给个人。斯坦福也好，哈佛也好，它们的钱都很多，基金在各方投入下越滚越大，但受到基金会的严格管理，每项支出均有严格审核，任何人不得挪用或乱用一分钱。所有从社会来的钱都应该装在一个透明的箱子里。

秦晖：其实不单是学校，任何公益基金都要接受社会监督，第一都不能搞冒险性投资，第二都不能内部人分配，这都是最起码的。

信力建：NGO 一般都有个规定：管理经费不能超过当年总支出的 15%。至于政府管理的成本，各国都有一个指标。

秋风：如何约束教育行政部门在教育经费分配上的自由裁量权，确实是一个大问题。在传统的大学经费拨款制度下，做手脚的机会还是比较少的。于是，教育行政部门就搞各种各样的项目。项目与工程的拨款规则相对灵活，官员上下其手的机会很多。即便不收取贿赂，它的权力感、权威感也会大大增加。

教育行政部门的权力从 1990 年代后期以来越来越大，要阻止这种势头，就必须使拨款的规则趋向刚性，比如，直截了当就按照各校的大学生人头拨款，大学也基本上按照大锅饭的方式向教师发放报酬，这听起来很不“市场”，但很可能是最适合大学的拨款方式。毕竟，大学不是企业。

秦晖：不只是项目和工程，还有各种各样的垄断，比如垄断教材、垄断考试权。现在的考试委员会就是一棵摇钱树，原来大家都可以印考研参考资料，它眼红了就宣布说，这个东西只此一家，别无分店。就成立一个考试委员会，把这些权力都抓过去了。

信力建：考研是产业，高考更是产业。包括学校升等级、专升本，包括评博士点、硕士点，以及五年一次的高校评估，都有很大的利益在里面。

笑蜀：整个就成了寻租运动。

秦晖：“寻租理论”不太适合中国。根本就不是设“租”，他没有出让任何东西，权力还是在他手里，并没有“租”出去。但他就凭这权力跟你要钱。如果把权力“借”给了你，然后跟你要点钱，这才可以叫做“寻租”。中国只有“索贡”，没有“寻租”。（《南方周末》作者：笑蜀 秦晖 秋风 信力健）

老百姓的公平教育权是怎样被层层剥夺的

《新华社》4 月 26 日报道：深圳市教育局副局长、新闻发言人李长弓在 25 日宣布：深圳市金融高管子女中考加分的规定自 2008 年停止执行。因为媒体曝光，深圳市为金融高管子

女中考考试加分的规定，在执行了 4 年以后，被纠正了。这样的行为，从维护教育公平的角度看，是好事。但如果我们进一步分析，教育部仅靠纠正深圳市这样的做法，能使各种各样的违法违规考试加分行为得到遏制吗？到目前为止，我们国家“合法”的考试加分范围是什么？纠正违规的考试加分，为什么只对下而不对上？

从国家层面看，目前有两个文件对考试加分规定得比较具体：一是民政部、教育部、总政治部 2004 年 8 月出台的《优抚对象及其子女教育优待暂行办法》，一是 2005 年 11 月公安部、教育部、民政部发布的《人民警察优抚对象及其子女教育优待暂行办法》。这两个文件，都具体规定了优抚对象的范围和相应的考试加分分值，最多的可以加到 20 分投档。

那么，有关部门制定这两个文件的依据是什么呢？按照文件公开的表述，是 2004 年国务院和中央军委联合印发的《军人抚恤优待条例》。该条例第 37 条关于优抚对象及其子女在教育方面的规定是：

残疾军人、烈士子女、因公牺牲的军人子女、一级至四级残疾军人的子女、驻边疆国境的县（市）、沙漠区、国家确定的边远地区中的三类地区和军队确定的特一、二类岛屿部队现役军人子女，报考普通高中、中等职业学校、高等学校，在与其他考生同等条件下优先录取；接受学历教育的，在同等条件下，优先享受国家规定的各种助学政策。

这一规定，非常明确的表达了三层意思：即，优抚对象的范围、应当享受优待的学校以及优待方式。其优待方式中最具体化的表述是：“在与其他考生同等条件下优先录取”，没有任何关于考试加分的规定。按照一般常识，谁都可以知道：“同等条件下优先录取”与“考试加分”后录取，不是一个概念。因为“考试加分”的行为，是对“同等条件”的人为干预；“同等条件下优先录取”被有关部门改变为“加分”录取。国务院、中央军委规定的“优先录取”，怎么被部门操作起来就变成“考试加分”了？

《中华人民共和国教育法》规定，受教育者在入学、升学等方面依法享有平等权利。应当承认，国务院和中央军委颁布的《军人抚恤优待条例》规定，优抚对象“在与其他考生同等条件下优先录取”，得到的只是一种在教育上的“优先权”，在以考试分数为录取标准的衡量中，并没有剥夺其他考生公平竞争的合法权益；而接下来的由有关部门出台的《优抚对象及其子女教育优待暂行办法》，具体规定了可以加 10—20 分的相关条款，就直接对其他考生形成不公平竞争，违背了“教育法”、“军人抚恤优待条例”等上位法的规定。

中国有几千年的封建社会历史文化积淀，上行下效根深蒂固。从某种程度讲，正是上级有关部门在执行教育优待政策方面的偏差，才使一些地方政府部门敢于出台多种多样的“考

试加分”制度，从优抚对象扩大到金融高管、企业老板、计生模范、学校教职员工等等。北京市教育考试院4月8日在网上公布了《关于2008年高中学校招生考生加分资格认定的通知》，据该《通知》显示，有资格享受加分的考生共有优抚对象、归侨子女、文体特长生等三大类70多小项，涉及军队、警察、消防、铁路、科技、教育、社区等多个行业和部门，加分数值从1分到20分不等，大大超出了国家法律法规规定的范围。

客观的讲，我们大多数普通学生和家，本来就遭遇着教育体制方面的很多不公平，如部属重点院校多建设在经济发达的城市，属地招生名额比较多；高考录取分数线，越是教育资源比较发达的城市越低，而教育资源相对薄弱的农村越高；如果再加上名目繁多的考试加分，使普通学生和家长会更加感到教育不公。

违法违规的“考试加分”乱象频出，一方面说明我们的教育资源配置难以满足社会需求，优质教育资源仍然短缺；一方面也说明实现教育公平还有很远的要走。教育部纠正与招商引资、与经济利益挂钩的“考试加分”，纠正有违教育公平的“考试加分”等行为，合民心、顺民意，但不能只对下，不对上，应当上下一齐抓，上面的纠正了，抓下面的效果才会更好。
(李季平光明网-光明观察)

教育公平的核心：解决“有书读”、“读好书”问题新华网新华新新

教育公平是指每个社会成员公正平等地占有公共教育资源和获得教育机会，实质上是教育的机会公平和教育过程的公平，形象地说，就是要做到不论地域、不论贫富、不论性别等因素，使人人“有书读”，个个“读好书”，人人都有地方读书，人人都读得起书，人人都能有平等的机会接受高质量的教育。所以说，我们致力于促进教育公平，本质上就是要解决“有书读”、“读好书”的问题，这就需要我们稳步发展，不断提高各级各类教育的普及程度和普及水平，全面推进素质教育，不断提高各级各类教育的质量和水平，极大地丰富优质教育资源，为人人“有书读”、“读好书”提供物质保障；这就要求我们建立和完善家庭困难学生的就学资助和保障体系，确保不会有学生因贫失学或因贫困读不起高质量的学校；这就要求我们进一步优化教育资源的配置，推进城乡、区域、学校之间的教育均衡发展，确保不同地域、不同群体接受相对公平的教育。人人“有书读”是教育公平的基础，人人“读好书”是教育公平更高层次的实现形式。

促进教育公平的重点：加快发展农村教育、为困难群体提供平等的就学机会

促进教育公平，不是搞教育的“平均主义”，促进教育公平，也不可能一蹴而就，促进教

育公平必须突出重点，循序渐进。从区域来讲，加快发展农村教育是教育工作的"重中之重"，是促进教育公平的一个重点。这是因为，一方面，教育的城乡差距十分突出，农村教育的基础差，办学条件差，师资力量薄弱，成为教育的一块"短板"，是教育的薄弱环节；另一方面，农村教育的面非常广，涉及的教育人口非常多，农村教育涉及到最广泛人民群众的根本利益。从社会群体来分，家庭困难群体、进城务工人员子女、留守儿童、"三残"人员，是教育人群中的困难人群，这些人员是否获得接受良好教育的机会，事关社会和谐。解决困难群体的教育问题，是当前促进教育公平的又一个重点。

促进教育公平的难点：缓解城市"择校"问题和缩小城乡教育的差距

择校问题，仍然相当普遍，在城市表现得更加突出，择校问题是由学校之间的差距和不同社会阶层对优质教育的渴求所造成的，择校问题也是教育不公平的比较突出的表现形式。国家教育规划十五课题组 2006 年的一项调查显示，被调查对象中，城市重点学校的择校生占学生数的 25.1%，择校生中不同家庭背景人员的子女的比例为：34.7%为私营企业主家庭、23.5%为高层管理和技术人员家庭，25.7%为中层管理和技术人员家庭。城乡教育的差距，表现为办学装备条件的差距，表现为教师素质和教育质量的差距，表现为城乡受教育对象在经济承受能力上的差距，最终表现为受教育机会的差距和受教育结果的差距。农民在基础教育上负担过重，其子女的入学率、升学率和受教育程度远远低于城市。据媒体报道，我国农业户口与非农业户口的比例是 7.3：2.7，但孩子上大学的比例是基本上颠倒的，农村孩子上北大、上清华的比例也在不断下降。2007 年，清华大学的新生中，城里学生占近八成，农村户籍的学生比例仅为 21%。促进教育公平就是要努力缓解"择校"问题，努力缩小城乡教育的差距，突破这些难点。

促进教育公平的关键：坚持教育优先发展，增加教育投入，坚持教育的公益性，形成公共资源向薄弱地区、薄弱学校、困难人群倾斜的政策导向

要促进教育公平，首先必须进一步落实教育优先发展的战略。政府作为教育公共投入的主体，必须尽最大可能增加对教育的投入，以满足教育发展的迫切需要。公共教育经费占国内生产总值的比例，是衡量政府对公共教育事业支持力度的一项重要指标。世纪之交，这项指标的全球平均水平已从 20 世纪 90 年代的 4%增长到 4.4%。我国政府也正在采取切实措施，力争到 2010 年使这个指标达到 4%。"十五"以来，截止到 2006 年底，浙江省全社会用于教育的投入达到 2646 亿元，平均每年增长 20.2%；其中财政性投入达到 1510 亿元，平均每年增长 19.4%；用于固定资产的投入达到 522 亿元，平均每年增长 21.5%。省委省政府先后推出

了高教园区建设、重中之重学科建设、农村教育四项工程、职业教育六项行动计划、免费义务教育等一系列旨在推动教育发展的重大举措，增加了投入。虽然如此，从总体上来讲，与教育事业又好又快发展的需要来说，教育的投入还是不足的。1510 亿元相对于 2646 亿来说，财政性投入在教育总投入中的比重偏低。各地教育投入不平衡，根据省有关部门的统计，2006 年，全省普通本科高校预算内生均教育事业费投入 8220.09 元，杭州市属学校生均投入 15197.25 元，是丽水市 2532.22 元的 6 倍。对全省 352 所高级中学调查发现，2006 年，全省普通高中预算内生均教育事业费投入 3763.69 元，其中，杭州、宁波等地普通高中生均投入在 5000 元以上，是一些市的 3 倍左右。义务教育投入也存在城乡不均衡的问题。

促进教育公平必须坚持教育的公益性原则。教育的公益性对于维护社会公平，保持社会稳定，维护民族团结，帮助弱势群体生存与发展，建设社会主义和谐社会，具有十分重要的作用。教育的公益性是相对于教育的商品性而言的，坚持公益性原则意味着“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”，意味着不能过分强调教育的商品属性，意味着教育尤其是基础教育，决不能办成主要由受教育者承担教育成本的教育，决不能把教育办成为少数人服务的非公益性教育和“贵族教育”，决不能任“教育产业化”趋向不断蔓延。如果公办学校以其公办优质品牌收取赞助费、择校费、转学费，就无异于按照市场价格明码标价出售教育公共资源，如果民办学校乱招生、乱收费、压低成本办学，无疑是把办学作为一种投资赚钱的“生意”，这些都从根本上背离了教育的宗旨，也不符合科学发展观的精神，有违和谐社会构建的战略目标。各级政府必须承担发展各级各类教育的公共服务职能并发挥主体作用，通过不断增加投入和实行全民教育，保证公民享有公平地接受教育的基本权利。当然，坚持教育的公益性不等于要国家把发展教育的责任全部包揽下来，也不意味着国家举办所有的教育。在坚持教育公益性原则的前提下，我们要注重调动和发挥社会各方面的力量，举办和参与举办各级各类教育，以满足社会日益增长的多样化的教育需求。

促进教育公平必须形成公共教育资源向薄弱地区、薄弱学校、困难人群倾斜的政策导向。在宏观层面方面已经有了法律和制度的保障。2006 年新修订的《义务教育法》对义务教育的经费保障机制和农村教育的经费的分担机制有了明确规定，对合理配置教育资源，促进教育均衡发展，作了明确的规定。比如要把公共教育资源向薄弱学校倾斜，在义务教育阶段禁止举办重点校、重点班，重点解决择校问题。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出了现阶段配置教育资源的根本指导思想即“坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动

公共教育协调发展”。这些都充分体现了我国宏观的教育政策导向。

我们必须在实践层面、在中观和微观的政策层面贯彻落实上述的法律法规精神，要从政策制定上彻底改变传统的城市化取向，体现出对农村和困难群体的倾斜。要按照教育公平的理念，建立起有利于教育资源均衡配置的教育督导考核指标体系，从政策层面发挥导向和促进作用。这是促进教育公平的关键之举，也是各级政府、各级教育行政部门应尽的职责。在这方面省政府已做了很多努力，比如建立义务教育经费保障机制，实施农村教育“四项工程”，实施职业教育六项行动计划，实施免费义务教育，建立贫困学生就学的补偿机制，等等，各地要切实承担起应尽之责，把好事办好，把实事办好。各地要把握促进教育公平的精神实质，要结合当地实际，整合各种资源，建立和完善倾斜政策，创造性地促进工作。（新华网项勇义）

● 专家论坛

教育改革需要补思想解放课

我们今天沿用的许多教育话语，指导思想、价值方针等，基本是在五六十年代计划经济和阶级斗争时期形成的，教育体制和教育治理模式也仍未真正摆脱计划体制，这是教育领域与经济领域最大的不同之处，也是面向未来的教育改革必须补上的一课。

教育不仅是重要的民生问题，也是关系国家和民族长远发展的基础性、全局性、战略性事业。近 30 年来，世界范围内的教育改革风起云涌，从未停息。世界各国的教育竞争在某种程度上已经体现为教育改革的竞争。然而，长期以来，与教育投入不足并存的另一个事实，是我们对教育改革缺乏应有的危机感和紧迫感。教育改革之所以滞后，教育被喻为“计划经济的最后一个堡垒”，可以从对 30 年教育的梳理中得到一些认识。

文革结束之后，1977 年复出后的邓小平自告奋勇主管科技和教育，直接推动了教育领域的“拨乱反正”。当时最重要的拨乱反正，一是突破“两个凡是”的思想禁锢，正式否定了“四人帮”炮制的否定知识分子和十七年教育路线的“两个估计”；二是恢复已经中断了十年的高等学校统一考试招生制度，在全社会重新树立了尊重知识、重视教育的风气。此后，邓小平提出教育“三个面向”的现代化任务和培养“四有人才”的目标，确立了新时期教育发展的方向和基本价值。

思想解放的程度决定了在新形势下不同领域改革开放的深度。正如邓小平所说：“一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的

生机就停止了，就要亡党亡国。”教育界摆脱“左”的思想禁锢，提出了如何评价文革前十七年的教育的问题。1979年10月，《教育研究》杂志发表文章，批评由于“四人帮”否定一切，就对“十七年教育”肯定一切的形而上学，“他们把17年当作理想境界，‘文化大革命’前的说法就是经典定义，就是变相的语录标准。”也有文章认为当时“教育工作从方针、学制、课程到教学方法，确实存在不少问题和缺点需要研究和改进，”例如“我们在1958年所犯的‘左’的错误并没有被当作教训接受下来，……林彪、‘四人帮’正是利用了这些错误，把它推向极端。这难道不值得令人深思吗？”然而，这些意见和声音很快就被压抑了。关于真理标准的讨论，在教育界并没有得到深入开展。

对文革前教育的评价和反思，直接涉及我们在20世纪80年代向何处去：是按照社会现代化的方向改革教育，还是重新回到50年代，回到计划经济体制和苏联模式之中？作为比较，经济领域明确否定了回到计划经济体制的思路，开辟了改革开放、发展社会主义市场经济的新航道。而教育领域的恢复重建，基本上是重新回到50年代的简单做法，如重新建立重点学校制度、重新颁发60年代制定的《高教六十条》等文件，按照老办法，恢复“旧秩序”。因而，70年代末教育界的思想解放运动，可以说是一场未完成的拨乱反正。我们虽然在“要不要教育”的问题上恢复了常识；但是在要什么样的教育、什么是好的教育的问题上，却未能产生新的思维。1983年5月，胡乔木在与何东昌的谈话中明确指出“六中全会决议，对教育方针没有专门研究过，是沿用了过去的提法。不能以六中全会的提法为界限，在这个圈圈里，不敢越雷池一步，”言明了当时教育界思想解放的问题。

不难看到，今天教育领域的许多问题，均植根于50年代形成的教育制度之中。例如学生负担过重、分数至上的问题，到80年代发展为“片面追求失学率”的弊端，当前则发展成为“应试教育”的严重后果，是一脉相承的。例如1958年形成的政治与教育、政治与学术的关系，并没有得到认真的清理和反思，在今天的教育生活中仍若明若暗地存在。我们今天沿用的许多教育话语，指导思想、价值方针等，基本是在五六十年代计划经济和阶级斗争时期形成的，教育体制和教育治理模式也仍未真正摆脱计划体制，这是教育领域与经济领域最大的不同之处，也是面向未来的教育改革必须补上的一课。（作者杨东平系北京理工大学教授）

●他山之石

日韩两国教育公平的改革方向

日本、韩国是世界公认的教育公平程度较高的国家，尤其是在 100 多年前国家就着手优先发展教育，基础教育普及率高，教育均衡发展的经验引起世界广泛关注，但是近年来，由于日本的中小学学生学习能力的普遍下滑和政府采取的应对措施，又引起教育界的普遍关注。应该说，实行教育公平近 40 年的日本和韩国开始反思和矫正一些推行公平教育政策的做法与走势，不能不引起正在深入研究和借鉴他们的成功经验、推行教育公平和建设和谐社会的我国教育专家、学者和政府教育部门的重视。

新时期日韩基础教育的改进方向与具体政策

1、日本的改进方向与具体政策

(1) 注重学生个性和能力：在知识经济时代，通过提高学习能力，实现每个国民的自身价值，提高国际竞争力，必须改变单一僵直的教育方法。根据每个学生的个性和潜能，开展有效的初等教育，而大学则根据学生的实际要求，提高教育水平，开展多样化的教育和服务

2)。具体实现形式有：(1) 根据中小学学生学习能力，进行小班授课，加强基础知识教育，更新、补充以提高为宗旨的教学内容。福冈县通过根据学生学习能力小班授课，学生平均成绩提高 10 个百分点，学习欲望也提高，喜欢数学课的学生大学生总数的 67%，认为这种教育好的学生占 97%。(2) 开设“综合学习时间”，体验学习兴趣，提高学习热情，提高学生学习能力。(3) 改善教材审定制度，充实发展的学习内容。(4) 在全国范围内开展学生学习能力的调查，正确评估学生的学习能力提高现状。(5) 改善师生比例，到 2005 年小学达到 1: 18.7，初中达到 1: 15.7，争取争取欧洲水准。(6) 通过有 10 年教龄的教师培训，提高教师素质，确保优秀教师。(7) 全面检验和改进“余裕教育”。(8) 反思和改进“余裕教育”和人性、道德教育仍然是福田新政府教育改革的重点。

(2) 重视“社会化”和“国际化”的内容：培养宽广心胸和健壮体魄是教育的神圣使命。通过开展培养“社会化”的教育活动，培养青少年勤劳精神和职业精神。继承和发扬传统文化，培养有教养的世界公民。具体实施途径有：(1) 培养有宽广的心胸，树立公共伦理，加强公共道德教育。向全国所有初中、小学发放“心灵笔记”，加强社区服务、体验和读书活动，加强传统文化教育，在全国范围内建立教育心理咨询体制。(2) 实施提高学生体力，增强体质计划，培育健壮体魄。(3) 培养勤劳精神和职业精神，在 4 成稿中开展就业体验活动。石川县立初中 2 年级和聋哑学校合作开展工作岗位体验活动，树立起勤劳精神和职业精神颇见实效。(4) 加强英语教育，实施能使用英语的日本国民计划。

(3) 重视“选择”和多样性：通过地方教育行政权限“分权”改革，鼓励各地创办特色学校，为社区居民提供多样化的选择和服务。高等教育则通过简短、独创性研究，营造优秀人才辈出的环，是大学成为知识创造和继承的源泉。具体措施有：(1) 扩大中小学的自由选择范围，扩大高中办学自主权，办出特色、个性化学校，为学校和家长提供更多的选择。(2) 实施初高中一贯制、学分制和学科综合化改革，实现高中教育灵活、多样化。广岛市安佐北初高中通过 6 年一贯制办学体制，使学生灵活掌握国际交流和信息搜集能力，在地区国际交流活动中成效显著。(3) 实施学年和班级组成的灵活多样化，开展对学生的精细辅导。(4) 采用民间人士，征求社会各界人士的协助和支持，指导学科教学、研究和升学就业。

(4) 推进教务公开和评价改革：所有的学校向社会公布办学职能和责任，公开教务和正午，建立与教育改革相适应的评价体系，确保教育质量，并不断校正。具体措施有：(1) 建立学校评价、信息提供与公开制度。(2) 争取在全国 50% 的学校建立评议员制度，反映和解决家长和社区居民的呼声和要求。(3) 开展振兴社区教育的教育行政。(4) 引入教师评价机制，提高教师素质，能力和态度与收入挂钩。

(5) 全面检验和改进“余裕教育”：日本为全面、正确掌握中小学学生的学习和应用能力，于 2007 年 4 月相隔 43 年在全国的小学 6 年级、初中 3 年级全员 220 万学生为对象，实施的大规模学历摸底测试。测试的科目是国语和数学，分为“基础知识”和“应用知识”，对测试结果看，学生正确回答的概率分别是：“基础知识”接近 80%，而“应用知识”只达 60——70% 程度，相差 18.7%。2007 年由 OECD 国家发表的 2006 年对 57 个国家 40 万名 15 岁学生的国际学习能力调查(PISA)中，日本学生的学习成绩全面下滑，“科学应用能力”从 2003 年的第 2 位下滑到第 6 位（韩国第 11 位），“数学应用能力”从第 6 位下滑到第 10 位（韩国第 4 位），“解读能力”从 14 位下滑到 15 位（韩国第 1 位）。面对这种形势，尽管安倍首相执政不到一年就更迭，换了新首相，但以日本教育再生会议主导的教育改革仍在继续，日本中央教育审议会提交的分析报告中指出：“余裕教育”的核心理念和指导思想中有很多不确切的成分。如“生存能力的培养”的概念与理念没有充分向家长作以说明；在尊重学生自主性的同时，有些教师不知如何正确指导学生，这样的教师有所增加；当地政府教育部门没能及时掌握学生家庭与区域教育能力下滑的实际情况；在学习和实验现场没有充分了解和把握研究性学习的正确理念；学生学习内容和授课时间分别下降 30%、10%，小学 4——6 年级授课时间比 OECD 中最多的国家荷兰的 1000 学时少 291 课时（日本：709，韩国 703），比 OECD 国家平均数 804 学时还少 95 学时。中央教育审议会提出解决对策：增加 10% 的国语、英语和

数学的授课时间，大幅度缩减选择科目，将每周“综合学习时间”（研究性课程）3小时减少为2小时，在就读小学期间增加授课时间210学时等。

尽管如此，日本文部科学省并没有全盘否定“余裕教育”的理念，只是学生在“应用上出现问题”，日本政府准备实行教育券制度，在使用中教育券等同于学费，学生和家长可以凭据教育券自由选择公立学校，收到教育券越多的学校，政府的投入经费就越多。最近在日本社会，又出现了学习和仿效印度式高强度知识记忆和储备的学校及幼儿教育。

2、韩国的改进方向与具体政策

（1）韩国独特的“特目高”学校：看到邻国日本在实行“余裕教育”中出现的诸多问题，韩国借鉴了美国、日本和OECD国家的中小学教育，及时采取了相应的补救和改进措施：一是注重创意教育，即重视培养“会思考、会学习、会实践”的“三会”学生。二是没有在全国范围内全面实行在日本有争议的“学区教育”和“余裕教育”，三是积极发展“特目高”，四是积极发展因材施教和英才教育。“特目高”就是以特色、特性化目的举办的高中，目前韩国有56所这种高中，能招收11905名学生，仅首尔就招收2450名，在56所“特目高”中，有29所外语高中、18所科学高中、2所国际高中、6所“自立型私立高中”，首尔就有8所，其中外语高中6所，科学高中2所。外语高中的升学比率为6:1，而科学高中为3.8:1。可以说，这些“特目高”就是韩国在缓解学生与家长对高中学校教育的“择校”热与争议，防止因“余裕教育”和“平准化教育”学生学习热情与能力下降的办学探索 and 具体实践，找到了教育公平与英才教育的最佳结合点，可以说是找到了解决公共基础教育中最大难题的一条路径，是当前基础教育改革中的重中之重。李明博为继任总统的韩国新政府对积极创办更多的这种“特目高”给予很大希望和期待。

这些“特目高”的办学特点为：一是小班化，一个班10多名学生，外语均由原语言国家的“原住民”来讲授，外语高中基本都用外语授课，在学校内要讲外语。二是允许1、2年级提前学完全部课程，允许提前毕业后升入大学或研究机构，如韩国科学院或浦项工业大学等。三是根据学生特性安排高水准的教学设施，如语音、视听、计算机设施、实验室、大学水平的图书馆等。外语高中以培养外语外交人才为主，科学高中培养科学家，国际高中培养国际化人才，私立高中培养特色化人才。根据最新统计，韩国接受英才教育的人数，比2002年增长4倍，达到42725名。这些“特目高”在招考科目和比重，还是与公共基础教育相衔接，如本校综合考核成绩占82%-97%。2008年3月开学的首尔国际高中不看托福等成绩或等级证

书，而语文、外语、数学、科学、社会等常设科目的成绩占绝对比重（300 分中占 280 分，面试与学科比较占 20 分，深度面试 50 分）。

（2）韩国英才教育制度：韩国专家、学者们研究制定英才教育的相关法令和发展计划，出于这样一个基本认识：英才国家最宝贵的人力资源，英才教育的基本目的是创意的启发性教育。英才不象体重、身高那样容易辨别，也不是靠一次性辨别认出确定。具有评价与判断标准，需要家长、教师和专家共同努力发现和培育。英才不会自发产生，需要培育，需要适宜、完备的环境条件。英才在恶劣或不科学的教育方法和生长环境中有可能被扼杀与泯灭。没有教育财政与行政支持，英才教育是难以实现的。

2006 年 8 月 29 日，为修改《英才教育振兴法实行令》，韩国教育开发院发表了如下研究成果：（1）国家竞争力和学生个人发展需求决定了英才教育的本质。（2）英才教育的基本目的是创意性启发教育。（3）需要行政与财政支持。（4）英才教育需要规范和培育。（5）需要开发英才教育基本课程、深化课程、选择课程、急需课程。（6）需要建立英才教育体系和基地，大学建立英才教育院，高中建立英才年级或班级。（7）系统开展对英才教育的研究，大学设立英才教育研究院。（8）培养英才教育教师，设计英才教育项目。（9）建立和完善英才教育的选拔、评价机制。（10）制定中长期英才教育发展规划

（3）韩国公共基础教育的政策走向：韩国总统和政府教育部门、学校、学生及家长对公共教育的最大分歧在于：（1）学生与家长主张对学校与教育的自主选择权；（2）学校主张的办学自主权；（3）政府教育部门主张的学校及公共教育的公益性和统一性；（4）国民对教育日益增长的多元化、个性化、特色化、人性化要求，以及教育发展特性与规律；（5）经济全球化和信息一体化对教育和国家竞争力的要求；（6）公共基础教育发展的滞后性。

2007 年，韩国政府教育与人力资源部、主管教育的副总理，以及韩国总统卢武铉都出面一再强调为公共基础教育设置防线和基本路线，即“三不政策”：不允许高中分等级，大学不各自举行入学正规考试（在全国统一考试后，可以组织进行小论文考试、面试），不允许靠捐资大学后其子女按一定标准入学的“贡献入学制”。但学生家长和社会舆论的争议与批判声音一直不断，主要问题是公共教育满足不了韩国学生与家长对个性化、特色化、人性化教育的不同需求，社会上的各种课外辅导与补习热不减，早期出国留学现象愈演愈烈。对此，韩国政府主要通过教育改革来解决，如公立学校举办课外辅导和补习，加强农村教育，加强外语和职业教育，提高教师教学水平，实行校长“公募制”，增加就业率，举办开放型“自律”（自主）公立学校和“特目高”，大学改革，都是通过公共教育的主线和平台解决教育难题，满足

学生和家长的的不同需求，支持学校自主办学，但是问题诸多且积累太深，能否在短期内见效，还需要继续观察和分析。

如何借鉴日本、韩国的经验和教训

(1) 加强公共基础教育，提高教育水平，满足学生个性、多元和人性化需求；(2) 逐步研究、实施国家包括因材施教和英才教育的优质教育中长期发展规划和计划；(3) 加强公立学校的课外辅导和补习，关键是提高辅导水平，提供比社会上的各种辅导班更优质、完善的服务；(4) 改革、淡化高考制度，真正实现简化、多元、双向、综合考核学生成绩，从单向鉴别选录向发现和实现自我潜能的教育转型，可以在更大范围和幅度内推行大学自主招生改革，大学逐步实行自主办学；(5) 坚决取消小学升初中的各种考试和证书等鉴别制度与做法，全面实行就近入学制度，对特别优秀的学生允许自主选择学校；(6) 淡化中考，改革评价办法，实行综合考核，由学生根据自己的特长和需求选择高中，还给学生和家长更多的选择学校和教育的自主权；(7) 积极发展特色、外语、国际、科学、职业高中，包括有特色的私立高中，满足学生的不同需求和发展，实行因材施教；(8) 积极开展研究性学习，激发学生学习欲望，提高学生学习能力、创新能力和实践能力；(9) 大力发展职业或专业高中，通过立体升学与就业渠道，对口升入理工农医类专业大学，通过升学和就业导向，实现普通教育和职业教育的“观念平等”和“事实平等”；(10) 从激烈、垄断的考试、学位社会向就业与创业社会转型。(李水山 《职业技术教育》2008，第7期)