

教育公平的分析框架和评价指标

王善迈

(北京师范大学 首都教育经济研究院,北京 100875)

【摘要】 教育公平是实现社会公平与构建和谐社会的重要基础,为了对我国教育公平的进展和面临的问题作出正确判断,需要构建教育公平的分析框架和评价指标。作为社会公平和社会和谐的重要组成部分,必须将教育公平置于整个社会环境背景下进行分析,而不能就教育论教育,尤其在分析教育公平的影响因素时必须将其置于社会经济、政治环境背景下进行分析。教育公平具有阶段性、相对性特征,从我国所处社会主义初级阶段的基本国情出发,并考虑数据的可得性,应当从受教育权和入学机会公平、公共教育资源配置公平、教育质量公平、群体间教育公平等四个方面设计正规三级教育教育公平的具体评价指标。

【关键词】 教育公平;分析框架;评价指标

【中图分类号】 F08:G40-054 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-0209(2008)03-0093-05

1978年党的十一届三中全会以来,我国从“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”的轨道上来,开创了改革开放的新时代。1992年党的十四大明确指出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济。在改革开放的推动下,我国经济快速发展,人民生活水平大幅提高。在经济快速发展的进程中,我国面临的一个重要问题是,如何在继续保持经济持续增长的条件下,更加注重城乡间、区域间、经济与社会间、人与自然间、国内发展和对外开放间统筹安排和协调发展,以及把社会公正和正义置于更加突出的位置。为此,党的十六届六中全会提出科学发展观,作出了构建社会主义和谐社会的决定。党的十七大明确提出教育是民族振兴的基石,教育公平是构建和谐社会的重要基础。教育公平获得社会各界的高度关注,成为教育发展和改革中的重大问题。

2000年以来国内学者对教育公平的研究大致可以分为以下几类:一是依据官方统计数据对我国教育,尤其义务教育在区域间、城乡间发展均衡状况及成因进行了研究^{[1](P6-63)[2](P8-274)[3][4]}。

二是根据官方统计和抽样调查,对我国教育公平面临的问题进行了研究^{[5](P65-313)[6](P169-213)}。三是对社会公平和教育公平的概念及评价指标进行了探讨^{[2][7](P3-52)[8](P265-285)}。这些研究推进了学界对教育公平的理解,但对于何谓教育公平,如何分析教育公平,以及如何评价和度量教育公平等问题,还缺乏明确系统的界定,且观点不一。本文在已有研究基础上,试图对教育公平作出明确界定,给出教育公平的基本分析框架,设计出适合我国国情的评价指标体系。

一、分析框架

作为社会公平和社会和谐的重要组成部分,必须将教育公平置于整个社会环境背景下进行分析,包括社会经济制度、政治制度和社会经济发展水平。而不能就教育论教育,尤其在分析教育公平的影响因素时必须将其置于社会经济、政治环境背景下进行分析。分析中国教育公平必须从中国国情出发,而最基本的国情是中国仍处于社会主义初级阶段。我们必须从中国基本国情出发,确立教育公

【收稿日期】 2008-01-17

【作者简介】 王善迈(1937-),北京市人,北京师范大学首都教育经济研究院,教授。

平观和教育公平的评价指标,以此为依据,对中国教育公平的现状作出客观评价,确立实现教育公平的目标、战略和对策。

从教育公平发展和实现的历程来说,它是历史性和阶段性的统一。教育公平是人类社会的理想和追求的目标,它的实现需要一个漫长的历史过程,需要一定社会经济、政治条件,在特定的社会历史条件下,呈现阶段性特征,人们只能依据社会历史发展的进程所能提供的条件,实现有限的教育公平目标。

从教育公平的理想和目标来说,它是绝对的;从现实和目标实现程度来说,它又是相对的。这种相对性由教育公平实现的客观条件和受教育者个体能力差异及主观判断不同而决定。教育公平以一定的社会经济、政治条件为基础,社会经济、政治发展在任何国家和历史时期都是非均衡的,区别仅在于非均衡的程度不同。经济政治发展的非均衡决定了教育公平是相对的,同时,受教育者的天赋和能力是有差别的,教育公平作为一种价值观,不同人群对教育公平状态会有不同的判断,由此也导致了教育公平的相对性。教育公平的相对性,意味着教育公平承认差别。

任何国家在空间上都是由不同区域构成的,包括地理区域、经济区域、行政区域、城乡区域。居民生活在不同区域内,三级正规教育服务主要是通过不同区域内教育服务机构即学校提供的。受教育者由于先天和后天的原因,存在着不同的教育群体,呈现出性别间、民族间、贫困与非贫困人群间、残疾与正常人群间的差别。因此,我们在分析和判断教育公平时,应关注包括区域间、城乡间、校际间、群体间的教育公平状况,特别是应关注弱势群体间的教育公平。

从教育阶段来说,正规三级教育依次为初等、中等、高等教育,在中高等教育中又分为普通教育和职业教育;从法律规范来说又分为义务教育和非义务教育。在分析和判断教育公平时,就包括:各级各类正规教育、义务教育和非义务教育。

由于市场可以有效地提供私人产品和私人服务,但不能有效地提供的公共产品和公共服务;市场可以提高资源效率,但不能实现社会公平。正规三级教育是具有正的外部性的准公共产品或服务。因此教育服务属于公共服务,教育服务是政府提供

的公共服务的重要组成部分,推进教育公平的主要责任在政府。教育公平应成为教育政策的基本取向。教育公平的推进和实现,社会经济和教育持续稳定协调发展是基础,应以发展促公平。教育政策是导向,包括教育管理制度、教育人事与收入分配制度和教育财政制度等制度安排是保障。

二、教育公平的界定

教育公平是一种抽象的价值观,要对特定国家特定历史时期教育公平的状况作出判断和确定教育公平实现的目标,需要建立度量教育公平的评价指标和方法。教育包括正规三级学校教育、成人教育、家庭教育、社会教育等诸多领域,在此,我们把教育公平的研究对象限定在正规三级学校教育。

教育公平作为一种价值观,古今中外众说纷纭,在此,我们将教育公平界定为:在宏观上指适龄儿童、青少年享有同等的受教育权利和机会,享有同等的公共教育资源服务,并向社会弱势群体倾斜;在微观上指教育者(包括校长和教师)应同等地对待每个受教育者(学生),而不应有任何歧视。

宏观层次上的教育公平,依照教育公平的重要程度和实现过程,依次可分为起点公平、过程公平和结果公平。我们将起点公平界定为受教育者权利和受教育机会公平,将过程公平界定为公共教育资源配置公平,将结果公平界定为教育质量公平。起点公平是教育公平的前提,过程公平是教育公平的条件和保证,结果公平是教育公平的目标。

三、教育公平的评价指标

依据我们对教育公平的界定和教育公平具有的阶段性、相对性特征,从我国所处社会主义初级阶段的基本国情出发,并考虑数据的可得性,我们初步设计了正规三级教育教育公平的具体评价指标。

(一)受教育权和入学机会公平

三级正规教育的入学率,包括小学、初中、高中阶段和大学。这是一组关于教育起点公平的指标,也是度量教育公平的首要指标,因为没有起点公平也就没有过程和结果的公平。这一组指标在国家间具有普遍性,中国作为一个发展中的、处于社会主义初级阶段的大国,受教育权和受教育机会公平,应作为首要指标。

具体而言,小学使用净入学率指标,初中和高中阶段教育、高等教育使用毛入学率指标。小学净入学率计算公式为:小学净入学率=小学在校学龄人口数/小学学龄人口数 $\times 100\%$;初高中和高等教育毛入学率计算公式为:毛入学率=初高中和高等教育在校学生总数/初高中和高等教育学龄人口数 $\times 100\%$ 。

在我国现阶段,各级教育入学机会由现行的入学制度规定。因此,在评价入学机会公平时,还应有入学规则的公平。我国小学和初中为义务教育,2006年修订的《义务教育法》规定,所有适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等义务教育权利。同时,规定适龄儿童、少年免试、免费,按其户籍所在地学校就近入学。高中和普通公立高等学校,目前采取按地区和全国统一招生、统一考试的入学制度,通过考试对意愿入学学生的学习能力进行测试和筛选安排入学。入学机会的公平表现为入学规则的公平,即入学机会不因学习能力和个人意愿以外的其他条件而存在差别,这即是入学规则公平。违反此规则,附加其他入学条件,或采取其他入学方式入学(如靠权力和金钱获得入学机会),应视为教育不公平。

(二)公共教育资源配置公平

1. 评价公共教育资源配置公平的具体指标包括:基础教育(小学、初中、高中阶段)生均预算内教育经费和公用经费;生均校舍建筑面积、危房比;生均教学仪器设备值和生均图书册数;生师比、专任教师学历结构和职称结构等。

这是一组关于教育过程公平的评价指标。公共教育资源公平的分配,或者说受教育者享有同等的公共教育资源,是实现教育过程公平和受教育者得到同等教育服务的物质保障。选择公共教育资源作为度量指标,是因为在市场经济条件下,教育资源是多元的,既有政府提供的公共教育资源,也有非政府机构或个人提供的社会资源,而政府提供的公共教育资源是最基本的,且具有公共性。

公共教育资源配置公平度量的范围,这里仅限于基础教育,而未包括高等教育。这是因为初、中等教育作为基础教育,是国民教育的基础,高等教育是选择教育,任何国家、任一时期的高等教育在区域间、校际间均是非均衡的,教育资源相对于基

础教育而言从强度和趋势来说更加多元化。

教育资源包括人力与物力资源。人力资源主要是指教师,物力资源主要包括校舍、教学仪器设备、图书等。人力与物力资源的货币表现为财力资源即教育经费。从某一时点来说,人力与物力资源是教育经费支出的结果,是教育资源的存量,教育经费则是教育资源的增量,增量部分除用于管理和运行外,最终表现为存量。

2. 教师资源的配置以生师比、专任教师学历结构和职称结构等指标体现。生师比反映了一个教师要为多少学生服务,表现为教师有多少精力来服务自己所教的学生;专任教师学历结构和职称结构体现了教师的专业水平和整体水平;教师的数量和质量不仅反映人力资源配置情况,而且直接关系着教育质量。

3. 办学条件。从广义上讲,办学条件是指学校在用地和建筑设施、教学和办公设备、教师和工作人员的配备及资质,以及学校教育辅助中心设置等几方面的综合配置状况。但是,一般来说,学校的办学条件仅指学校的硬件条件。我们拟用生均校舍建筑面积、危房比、生均教学仪器设备值和生均图书册数来反映学校的基本办学条件。生均校舍建筑面积反映学校对提供学生学习场所的整体能力,具体指学校用于教学、行政办公用房的面积的生均值,即每个学生平均可使用的房屋面积;由于中国部分农村地区仍存在中小学危房,严重威胁着师生安全,因此使用危房比这一指标来反映基本的校舍安全状况;生均教学仪器设备值反映教学设备对满足学生学习需要的情况。

4. 教育经费选择的指标为教育事业费和公用经费。教育事业费是教育经费的主要部分,它的大小决定了教育投入的多少,是学校开展正常教育教学活动的基本保障。按支出用途区分,事业费可分为人员经费和公用经费。教育作为劳动密集型行业,人员经费在基础教育中的比重最大。从2001年起,我国中小学教师工资的管理已基本上收到县或区,且按规定需设立工资专户,教师工资得到了保障。虽然各地经济和发展水平不同,但财政保障的人员经费相差并不悬殊,弹性较小。教育经费中的公用经费比重较小,弹性较大,无统一生均公用经费标准,实际中多以财力为依据。保障教育正常运转的公用经费水平亟需关注。

基础教育经费中的基本建设经费,在我国基础教育阶段,正常情况下均为某年度一次性拨付,最终形成学校的固定资产,即建筑物和部分设备。由于基础教育阶段的基建经费并不固定,也不连续,因此,指标中不含基建经费。

由于基础教育阶段的学校规模大小不等,在判断教育资源配置水平时,使用生均指标而不是总量指标,能更好地判断每个受教育者享有的公共教育资源是否均衡和公平。

(三)教育质量公平

这是一组关于教育结果公平的评价指标。教育结果应是受教育者知识、技能与能力的增进,社会主流价值观的形成,乃至健康和体质水平的提高。非义务教育还包括就业率等,这是最终结果的教育公平。由于人们关于教育结果、教育质量的价值观不同,教育质量难以量化。作为替代指标,我们选择了基础教育阶段小学和初中的巩固率、完成率、升学率和高中阶段的升学率作为度量教育质量公平的指标。这些指标用于度量教育质量公平还不尽科学合理,但在目前是可操作和可行的。

完成率是指某个教育阶段学制期结束时的毕业生数与对应学制期初始年该教育阶段招生数之比:某教育阶段完成率=该教育阶段毕业生数/几年前该教育阶段入学人数 $\times 100\%$ 。此外,升学率和巩固率也能在一定程度上反映教育的质量和效率。升学率的计算公式为:某级教育阶段升学率=上一级教育阶段招生数/该级教育阶段毕业生数 $\times 100\%$ 。

我国小学和初中学制有“五四”制也有“六三”制,因办学条件的限制,相当一部分小学只提供五年教育(初中是三年制而形成“五三”学制)。为了反映从小学一年级到五年级(这是多种学制都共有的部分)的巩固情况而提出巩固率指标(也称小学生五年保留率或巩固率)。该指标用公式表示如下:小学生巩固率=小学五年级学生数/该年级入小学一年级学生数 $\times 100\%$ 。

(四)群体间教育公平

由于先天的或后天的原因,受教育者分为不同的群体。在市场经济条件下,竞争机制作用的结果形成强势和弱势群体,政府的责任和义务在于保障弱势群体,为他们提供基本的生存和发展的权利、机会。在教育领域中,政府应推进和保障群体间的

教育公平。根据我国现阶段社会经济发展水平,我们选择了不同群体间义务教育入学机会公平这一有限指标,包括性别间、民族间、农民工子女与城镇子女间、残疾儿童与正常儿童间、贫困人群与非贫困人群间。

四、计量教育公平的方法

在界定了教育公平和评价指标之后,还需要根据官方统计数据 and 抽样调查数据采用一定的方法,对特定国家、时期的教育公平状况作出描述判断和分析。在描述中,可采用文字描述,几何图形描述和数学符号描述三种方式。后两种方式是依据统计数据进行的统计描述,常用的统计描述方法是经济学中的洛伦茨曲线和基尼系数。

洛伦茨曲线是意大利统计学家 M·O·洛伦茨于 1905 年提出的。他将社会总人口分为 10 个等级,每个等级为 10% 的人口,再将 10% 人口的收入除以国民收入,得出每一等级人口收入在国民收入中所占比重,然后,以人口百分比为横轴,以国民收入百分比为纵轴,绘出一个正方形,再将正方形对角线连结起来,最后依据一国人口与收入分配的具体数据绘出一条实际收入分配曲线,即洛伦茨曲线。

为了更好地用指数反映社会收入分配的平均状况,意大利经济学家基尼根据洛伦茨曲线,提出了一个反映收入分配平等程度的指标,被称为基尼系数。它是把洛伦茨曲线图中实际收入分配曲线与绝对平等线之间的面积,同这部分面积加上实际收入分配曲线与绝对不平等曲线之间面积相除,其商为基尼系数。

收入分配基尼系数的区间为 0—1。取值为“0”表示收入分配绝对平等,取值为“1”表示收入分配绝对不平等。基尼系数愈大,收入分配愈不平等;基尼系数愈小,收入分配愈平等,国际上公认的收入分配警戒线为 0.4。

当前,基尼系数已成为一种广义的分析工具,不仅被用于收入分配,而且也被用于财产、收入、人口、种族、犯罪和教育等社会领域。国际上对教育公平程度的计量多采用教育基尼系数,并开始进行跨国分析。因此,我们可以选择教育基尼系数作为度量教育公平程度的工具,并用洛伦茨曲线进行直观的图形说明。

教育公平作为社会公平、正义的组成部分,是一个涉及教育学、社会学、经济学、政治学等多个学科的复杂的社会问题。本文主要从经济学角度对教育公平及其分析框架和评价指标进行了初步探

讨,目的在于为了解我国教育公平的现状、面临的问题及如何推进教育公平,提供判断和分析的工具。这些评价指标的设计是否合适,则需要具体的实证研究过程中加以检验。

[参考文献]

- [1] 杜育红. 教育发展不平衡研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000.
- [2] 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.
- [3] 翟博. 中国基础教育均衡发展实证分析[J]. 教育研究, 2007, (7).
- [4] 翟博. 教育均衡发展: 理论、指标和测量方法[J]. 教育研究, 2006, (3).
- [5] 陈中原. 中国教育公平初探[M]. 广州: 广东教育出版社, 2004.
- [6] 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [7] 中国发展基金会. 中国人类发展报告 2005——追求公平的人类发展[M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 2005.
- [8] 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.

(责任编辑 孟大虎 责任校对 孟大虎 侯珂)

Analysis Framework and Evaluation Indicators of Education Equity

WANG Shan-mai

(Capital Institute for Economics of Education, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: Education equity is the fundamental means for realizing social equity and harmonious society, so the analysis framework and evaluation indicators must be set up for assessing the progress and the problems it faces. But the analysis must be carried out under the whole social environment, rather than from education to education. This is particularly true with the affective factors. Education equity is characterized with stages and relativity. Four practical evaluation indexes are therefore put forward for the present situation (including the basic conditions of our country and the availability of the data in question) so as to design a formal three-scale education equity: (i) education right and entrance opportunity, (ii) public education resources configuration, (iii) education quality, and (iv) equity among different social communities.

Key words: educational equity; analysis framework; evaluation indicators

《李长之文集》(十卷本)出版发行

著名学者、文学批评家,北京师范大学文学院李长之教授的《李长之文集》十卷本,已于2006年12月由河北教育出版社出版。李长之先生生于1910年,山东人。早年就读于清华大学生物系,后转入哲学系,毕业后先后执教或任职于清华大学、京华美术学院、成都清华中学、云南大学、中央大学、中央编译馆等。1946年在著名语言学家黎锦熙先生的邀约和推荐下,到北京师范大学任教,先后任副教授、教授。1978年故去,享年68岁。

《李长之文集》以类相从,同类中以专著引领,尽可能以时间为序。第一卷为“社会与文化”;第二卷为“鲁迅及现当代文学研究”;第三卷为“文艺理论”;第四卷为“书评”;第五卷为“中国文学史略稿”;第六卷为“古典文学研究(上)”;第七卷为“古典文学研究(下)”;第八卷为“诗歌、童话、散文”;第九卷为“西方文化研究(上)”;第十卷为“西方文化研究(下)”。全书附有编辑者对李长之先生生平、著述、学术成就的简单介绍以及对总体编辑体例的说明,对论文、专著发表出版的时日、出处等也作了必要的考订。

启功先生生前十分关注这项工作,不仅为文集题写了书签,并慨然写了序言。《李长之文集》第一卷附有启功先生序言的手稿墨迹。

(文学院)