

## 教育公平:支撑小康社会的第一块基石

◎主持人:邹民生 乐嘉春

■嘉宾



王善迈:中国教育经济研究会理事长,北京师范大学经济与工商管理管理学院教授、博士生导师,国家教育发展研究中心兼职研究员。主要研究方向为教育经济学。



李长安:中国社会科学院经济研究所博士后,北京师范大学中国劳工问题研究中心副教授。主要研究方向为教育经济学、劳动与就业。

### 教育公平是最大的社会公平

主持人:两位好。去年我们在本栏目“焦点对话”中曾讨论过中国的教育与经济发展的关系问题。近日,十七大报告突出地强调了“教育公平是社会公平的重要基础”,把教育问题放在了实现社会公平的特殊地位。对于这样的提法,两位专家怎么看?如何理解教育在促进社会公平方面的独特作用呢?

王善迈:众所周知,建设和谐社会、促进社会公平是现阶段我国经济社会建设的重要目标。如何选择尽快实现社会公平的切入点,是经济社会发展战略的一项主要内容。从目前的情况来看,重视和改善民生就成为当前政府工作的重点和突破口。比如在群众最为关注的住房、医疗等方面,政府采取了各种措施,给予了极大的关注,而教育问题则同样成为其中的重中之重。

胡锦涛总书记在十七大报告中着重指出:优先发展教育,建设人力资源强国。而且特别提出,教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。这就表明,教育在建设和谐社会、促进社会公平的进程中起着至为关键的作用。我认为,教育公平不仅是社会公平和构建和谐社会的重要基础,而且是社会主义的本质要求,也是国际社会的共同要求。

那么,我们如何理解教育公平呢?首先按教育公平实现过程,依次为起点、过程和结果公平。起点公平指受教育权和受教育机会公平;过程公平指受教育者享有公共教育资源的公平;结果公平指教育结果的质量公平。起点公平是教育公平的前提,过程公平是教育公平的条件,结果公平是目标。

我要强调的是,教育公平具有一定的历史阶段性和相对性。教育公平是理想和目标,实现这个理想和目标要经过一个较长的历史过程,在特定历史阶段只能实现有限目标。由于教育公平受现实客观条件和受教育者天赋与能力差异等主观条件的制约,它还具有一定的相对性。因此,从上述意义上来说,公平

并不是完全的一致,也是承认个体之间的差别的。

我认为,我国现阶段教育公平的目标,应定位于实现义务教育起点公平,推进非义务教育起点公平,努力促进公共教育资源在区域间、城乡间、校际间、群体间配置公平。

### 教育公平对提高劳动力素质有全面影响

主持人:教育公平对受教育者乃至高素质劳动力的养成有什么影响呢?

李长安:刚才王老师界定了教育公平的基本含义和范畴。这个问题其实非常重要。因为如果我们连公平的含义都搞不清楚,那么我们的目标和实现途径就会难以确定。在我们国家,最容易和公平混淆的概念就是均等。均等实际上仅仅指的是结果相同。比如我国过去讲的“均贫富”、“不患寡、患不均”等,都是一种均等思想,也可以说是一种平均主义。

那么,教育公平为什么被认为是实现社会公平的起点和基石呢?这可以从以下两个方面加以理解:

首先,从宏观上来看,教育是促进经济社会发展和社会进步的基本动力,而经济社会发展和社会进步是实现社会公平的前提和条件。世界各国的经验都表明:教育与经济二者之间关系十分重要且密切。主要是经济发展对教育发展起决定作用,相反,教育发展又对经济发展起强大促进作用,二者既相互促进又相互制约。实践证明,适宜的教育投入以及由此产生的劳动力的数量与质量的提高,对一个国家国民经济增长贡献率很大。

教育不仅能生产和提高劳动能力,把简单劳动变为复杂劳动,更是科学技术转变为现实生产力的重要媒介,也是科学技术再生产的重要手段,先进的教育能够促进科技的发展,提高现实的生产力,这种生产力一旦投入生产建设实践,必将创造更多的价值和国民收入。现在,世界发达国家的教育发展,使科技进步对经济增长的贡献率已经达到

50%~70%的高水平,发达国家也平均达到了40%的水平,相比之下我国只有不到30%的水平。

其次,从微观方面来看,教育能够提高劳动者的解读就业信息、获得更高收入的能力。不久前,联合国教科文组织公布的一份研究报告指出,不同文化程度的人提高劳动生产率的能力是:小学为43%,中学108%,大学300%。这说明劳动力的质量和素质,一般情况下是与劳动者受教育程度的提高成正相关。

教育还与个人的收入息息相关。根据美国人口普查局最近公布的一份报告发现,一个大学毕业生平均年收入比一个高中毕业生多2.3万美元左右。加拿大统计局的研究报告也显示,具较高教育程度、较高读写能力的人通常获得优厚薪酬的工作。报告书指出,读写程度对收入的影响极大,大约等于教育回报的1/3,每多接受一年教育,平均年薪增8.3%。换言之,以平均年薪3万加元作基数,每接受多一年教育可获2490加元额外收入,其中930加元是因为读写程度提高而获得的。

在我国也是同样如此,有研究表明,在我国城镇居民中的小学、初中、高中、大学不同学历劳动者的收入比为1:1.17:1.26:1.8,高学历者的收入明显高于低学历者。

更为重要的是,教育在居民收入差距调节中起着重要的作用。这一点已为国内外的经济学家所肯定。比如英国经济学家米德指出,教育是影响人们获得收入能力的一种重要形式的投资,它可以间接地对财产的分配产生意义深远的影响。美国经济学家萨缪尔森也曾指出,在走向平等的道路上,没有比免费提供公共教育更为伟大的步骤了。总的来讲,教育可以从两个方面调节收入差距:一方面,通过提高受教育者的素质和能力来直接影响其收入能力。一般来说,一个人受教育的程度与他的收入成正比相关关系。那么,受教育程度低的劳动者经过接受更高教育而提高收入能力,就可以缩小与他人的收入差距。另一方面,通过合理配置教育资源来影响未来收入分配的状况。如果所有家庭的子女都拥有同等的教育水平,则不论他们的父母受教育程度高低,下一代的收入差距都将相对缩小。

但与此同时,基础教育在入学规则和接受优质服务方面还存在着不公平;高等教育区域间入学机会和接受优质服务机会不公平;基础教育公共教育资源配置在区域间、城乡间、校际间不均衡。

对于我国的教育财政,我认为,教育预算管理制度建设已经起步;旨在缩小区域间、城乡间义务教育资源配置不均衡和支持中等职业教育发展的财政转移支付制度初步形成;基础教育拨款制度已在向均等化推进;非义务教育学费制度和贫困学生资助制度已趋于完善。

但同时,教育财政转移支付制度不够规范;各级教育成本核算制度缺失;基础教育拨款制度未能均等化;教育收费和学生资助制度尚待规范和完善;弱势群体中进城务工人员子女和残疾人教育财政制度仍需完善和加强;教育捐赠制度中激励强度不足;教育财政和学校财务公开化制度尚待建立。

李长安:明确政府在促进教育公平问题上为“责任人”,不仅充分体现了教育的公共性质,实际上也是政府职能和角色的回归。不过,在过去过分强调生产建设性投资,维持国民经济高速增长的目标驱动下,政府的公共投资和服务的角色逐渐淡化,相应地许多公共服务和设施如教育、医疗、保障性住房等公共产品均不同程度地出现了短缺。政府对公共产品投入的不足,造成的后果就是挤占了私人的消费性开支,这是形成长期以来消费不足的一个重要原因。

从国外的情况来看,政府的公共财政基本上都是教育特别是义务教育的投资主体。比如在美国,州政府对于基础教育的支持是义务教育的最大财源。英国学校的经费也主要来自政府的财政拨款,地方财政税收也会提供一些支持。在我国,2006年9月开始实施的新的《义务教育法》规定,国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。“此外,政府大力推动省级政府加强统筹和落实责任,建立健全农村中小学预算制度,把维持学校正常运转和事业发展的经费全部纳入地方政府预算。”

从另一个角度来看,我国当前出现的各种不公现象,很大程度上都是由教育不公所造成的。比如城乡收入分配不公。根据国家统计局的统计,我国城乡居民收入增长的绝对差距仍在扩大。农村居民收入大大低于城镇居民的一个重要原因,就是城乡教育资源的分配不均衡,致使农村居民素质远不如城镇居民

性、公平性、公益性、法制性。公共教育财政制度的基本框架包括:公共教育预算管理制;教育财政转移支付制;政府对公共教育中各级各类学校的拨款制;非义务教育的学费制;贫困学生和弱势群体资助制;社会对教育的捐赠制。

我认为,教育财政的评价标准应该是:充足、公平、效率。在相对充足的基础上,必须体现“公平优先,兼顾效率”。对于现阶段我国教育公平的进展和问题,我个人的评价是:义务教育初步实现了入学机会公平,高中阶段和高等教育入学率大大提高;基础教育资源配置区域间、城乡间差别在逐步缩小。

对于我国的教育财政,我认为,教育预算管理制度建设已经起步;旨在缩小区域间、城乡间义务教育资源配置不均衡和支持中等职业教育发展的财政转移支付制度初步形成;基础教育拨款制度已在向均等化推进;非义务教育学费制度和贫困学生资助制度已趋于完善。

但同时,教育财政转移支付制度不够规范;各级教育成本核算制度缺失;基础教育拨款制度未能均等化;教育收费和学生资助制度尚待规范和完善;弱势群体中进城务工人员子女和残疾人教育财政制度仍需完善和加强;教育捐赠制度中激励强度不足;教育财政和学校财务公开化制度尚待建立。

李长安:明确政府在促进教育公平问题上为“责任人”,不仅充分体现了教育的公共性质,实际上也是政府职能和角色的回归。不过,在过去过分强调生产建设性投资,维持国民经济高速增长的目标驱动下,政府的公共投资和服务的角色逐渐淡化,相应地许多公共服务和设施如教育、医疗、保障性住房等公共产品均不同程度地出现了短缺。政府对公共产品投入的不足,造成的后果就是挤占了私人的消费性开支,这是形成长期以来消费不足的一个重要原因。

从国外的情况来看,政府的公共财政基本上都是教育特别是义务教育的投资主体。比如在美国,州政府对于基础教育的支持是义务教育的最大财源。英国学校的经费也主要来自政府的财政拨款,地方财政税收也会提供一些支持。在我国,2006年9月开始实施的新的《义务教育法》规定,国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。“此外,政府大力推动省级政府加强统筹和落实责任,建立健全农村中小学预算制度,把维持学校正常运转和事业发展的经费全部纳入地方政府预算。”

从另一个角度来看,我国当前出现的各种不公现象,很大程度上都是由教育不公所造成的。比如城乡收入分配不公。根据国家统计局的统计,我国城乡居民收入增长的绝对差距仍在扩大。农村居民收入大大低于城镇居民的一个重要原因,就是城乡教育资源的分配不均衡,致使农村居民素质远不如城镇居民

性、公平性、公益性、法制性。公共教育财政制度的基本框架包括:公共教育预算管理制;教育财政转移支付制;政府对公共教育中各级各类学校的拨款制;非义务教育的学费制;贫困学生和弱势群体资助制;社会对教育的捐赠制。

我认为,教育财政的评价标准应该是:充足、公平、效率。在相对充足的基础上,必须体现“公平优先,兼顾效率”。对于现阶段我国教育公平的进展和问题,我个人的评价是:义务教育初步实现了入学机会公平,高中阶段和高等教育入学率大大提高;基础教育资源配置区域间、城乡间差别在逐步缩小。

对于我国的教育财政,我认为,教育预算管理制度建设已经起步;旨在缩小区域间、城乡间义务教育资源配置不均衡和支持中等职业教育发展的财政转移支付制度初步形成;基础教育拨款制度已在向均等化推进;非义务教育学费制度和贫困学生资助制度已趋于完善。

民。

不久前全国人大公布的义务教育法执法检查情况表明,农村义务教育经费存在着诸多困难,如预算内生均公用经费偏低,中西部地区农村中小学公用经费虽比改革前有所提高,但只能维持学校基本运转,不能满足实际需要;一些农村学校的宿舍、食堂、运动场地和卫生设施达不到基本要求;一些地区的教师实际收入有所下降;对贫困寄宿学生的生活补助覆盖面小、补助标准低,等等。

其结果,在中国农村劳动力中,平均受教育年限只有7.3年,受过专业技能培训的仅占9.1%,具有高中以上文化程度的仅占13%,小学以下文化程度的占36.7%,接受过系统农业职业技术教育的不足5%。相对偏低的农民素质已经成为解决“三农”问题和提高农民收入水平的瓶颈。

### 实现教育公平现阶段我们能做什么

主持人:要实现教育公平看来并不容易啊。那么,现阶段究竟应该怎么做呢?

王善迈:党的十七大已经把教育公平置于社会公平重要基础的地位,将促进义务教育均衡发展,加快普及高中阶段教育,大力发展职业教育,提高高等教育质量作为今后一个时期教育发展的任务。明确提出坚持教育公益性性质,加大财政对教育投入,规范教育收费,扶持贫困地区、民族教育,健全学生资助制度,保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受教育的重大举措。提出以推进基本公共服务均等化完善公共财政体系,从而为推进教育公平奠定制度和政策保障。

改革开放以来,我国经济持续平稳快速增长,经济总量跃居世界第四位,人均国民收入步入中等收入国家行列。财政收入快速增长,城乡居民收入大幅提高,从而为加快教育发展、推进教育公平提供了有力的物质基础。有理由相信,在新的历史时期,通过经济和教育的持续发展,教育体制和财政体制改革,我国教育公平将大大推进。

李长安:实现我国的教育公平任重道远。从我国的实际情况来看,我国目前仍处于社会主义初级阶段,生产力发展水平依然比较落后。解决多年积累下来的教育不公问题绝非是一件一蹴而就的事情。

在这里,我要特别强调两点:

一是要充分认识教育的公益性。在我国的教育不公,很多都是过去片面强调教育产业化所造成的。如果把教育尤其是基础教育也当作是一种营利性产品的活,那么必然会出现学费飞涨、择校风盛行、乱收费泛滥等不良后果,加剧教育的不公平。因此,充分认识和坚持教育的公益性性质,就要把教育当作一种“公共产品”来看待。

二是回归政府的公共产品主要提供者的角色。政府加大对教育的公共财政投入,不仅有利于公共财政体系的尽快形成,也有利于加快政府职能的转变,真正成为社会管理和公共服务的服务型政府。

■看点

●教育在建设和谐社会、促进社会公平的进程中起着至为关键的作用。教育公平不仅是社会公平和构建和谐社会的重要基础,而且是社会主义的本质要求,也是国际社会的共同要求。如何理解教育公平呢?首先按教育公平实现过程,依次为起点、过程和结果公平。起点公平指受教育权和受教育机会公平;过程公平指受教育者享有公共教育资源的公平;结果公平指教育结果的质量公平。起点公平是教育公平的前提,过程公平是教育公平的条件,结果公平是目标。

●教育公平为什么被认为是实现社会公平的起点和基石呢?首先,从宏观上来看,教育是促进经济社会发展和社会进步的基本动力,而经济社会发展和社会进步是实现社会公平的前提和条件。其次,从微观方面来看,教育能够提高劳动者的解读就业信息、获得更高收入的能力。更为重要的是,教育在居民收入差距调节中起着重要的作用。总的来讲,教育可以从两个方面调节收入差距:一方面,通过提高受教育者的素质和能力来直接影响其收入能力。另一方面,通过合理配置教育资源来影响未来收入分配的状况。

●我国目前出现的一些不公平现象都和与教育不公有关,或者说是由教育不公所引起的。而造成这种问题的关键,就在于政府职能的缺失和公共财政的不到位。教育服务应该是政府提供的公共服务的重要组成部分,而推进教育公平的主要责任在政府。教育公平也应该成为教育政策的基本取向。明确政府在促进教育公平问题上为主要“责任人”,不仅充分体现了教育的公共性质,实际上也是政府职能和角色的回归。

●实现我国的教育公平任重道远。解决多年积累下来的教育不公问题绝非是一件一蹴而就的事情。一是要充分认识教育的公益性。充分认识和坚持教育的公益性性质,就要把教育当作一种“公共产品”来看待;二是回归政府的公共产品主要提供者的角色。

■编余

去年我们曾经和王教授与李博士就中国教育与经济发展关系问题进行过一次对话。当时留给我们的印象是,中国经济的区域不平衡与城乡不平衡与教育的关联性很大。而劳动者个人的职业前景与收入待遇也和早年的受教育情况有很大关系。中国虽然有尊师重教的传统,但是教育在现实生活中的位置,特别是在欠发达地区的位置,还是让人唏嘘的。

前不久,在党的十七大上,教育问题再次成为人们关注的焦点。十七大报告把“教育公平”视为社会公平的“重要基础”,把教育问题放在了实现社会公平的特殊地位。显然,这样的提法已经超越了经济范畴,而进入了与经济社会整体发展高度相关的国家战略层面。这是意味深长的。

由此可以预期,未来中国社会对教育公平的关切将大大提高,教育与受教育者获得公共服务资源的均等程度也将大大提高。这对欠发达地区的民众来说,是极为重要的。因为教育公平是社会公平的起点,是摆脱贫困、缩小地区差距、城乡差距的第一块基石。同时,教育公平,也将对中国劳动力整体素质产生全面影响,进而影响国家的综合竞争能力。

十年树木,百年树人。综观当今世界强国,没有一个不重视教育的,没有一个不把教育视为国家永恒基业的。当国人得到良好的教育服务,享有公平的教育机会与资源时,一个文明和谐富足的社会就离我们不远了。惟有如此,一个伟大民族的复兴,才会有坚实的保证。

——亚夫

## 教育不公会削弱国民创新能力与国家竞争力

◎李长安

党的十七大把教育公平摆到了影响国家经济社会稳定协调发展的战略高度,不仅体现了决策层的清醒和勇气,实际上也是建设“和谐社会”、践行科学发展观的客观要求。当前,教育不公问题已经成为老百姓最为关注的民生问题之一。教育不公反映的不仅仅是教育领域的失衡,也会动摇整个社会公平的基石。从这个角度看,我们也可以以为,教育不公将会对国家竞争力产生直接的冲击和影响。

首先,教育不公阻碍了大多数劳动者素质的提高。在知识经济时代,国与国之间的竞争,最根本的还是人才的竞争,是劳动者素质的竞争。在一个国家的发展进程中,不仅需要一批高精尖的专门人才,更需要大批拥

有知识技能的普通劳动者。而教育不公现象的存在,则把有限的教育资源分配向某一部分地区、某一部分群体倾斜,对于中国这么一个大国来讲,无疑成了加剧城乡和地区差距的“助推器”。如果占全国人口70%的农村居民素质低下,那么提高全体劳动者素质的口号就会成一句空话。

其次,教育不公将抑制国家的创新能力。十七大报告明确指出:提高自主创新能力,建设创新型国家。这是国家发展战略的核心,是提高综合国力的关键。”教育是创新的基础。教育不公产生的创新能力减弱,严重阻碍了社会创新力的形成和涌流。来自国家知识产权局的数据显示,截至2005年底,中国拥有自主知识产权核心技术的企业,仅占大约万分之三;99%的企业没有申请专利,60%的企业

没有自己的商标。很多企业处在有“制造”无“创造”、有“产权”无“知识”的状态,一些企业甚至靠仿造和假冒生存。之所以陷入创新能力不足的窘境,是因为在中国这么一个教育资源本来就比较匮乏的国度,教育不公引发的多数人竞争少量的教育资源,成了素质教育和创新教育推而难行、应试教育长盛不衰的根源。

再次,我国的产品质量和安全问题频发,实际上跟教育不公也有很大的关系。这是因为,在我国的制造业工人中,农民工已经占据了十分重要的地位。据中国社科院不久前的一份调研报告显示:目前,在全国第二产业就业人员中,农民工占57.6%,其中加工制造业占68%,建筑业占80%;在全国第三产业从业人员中,农民工占52%;城市建筑、环保、家政、餐

饮服务人员90%都是农民工。但令人遗憾的是,绝大多数的农民工由于在进城以前就受到了教育方面的歧视,使得他们的素质和技能较为低下,缺乏质量安全意识,这就直接影响到生产出来的产品质量和安全。据统计,目前我国企业产品平均合格率只有70%,不良产品造成的损失每年近2000亿元。

最后,教育不公还会影响社会经济稳定和和谐发展。根据有关部门的调查显示,教育不公是当前老百姓最为不满的社会现象之一。由教育不公引起的农村高辍学率、部分群体的心理失衡等等,成为影响社会稳定的“隐形炸弹”。而教育不公引起的城乡差距拉大,则是当前我国经济社会发展面临的最大难题。更值得关注的是,教育不公还会固

化现有的城乡差距,阻碍了社会阶层的流动,成为教育领域城市反哺农村的制度性障碍。比如有关调查显示,在清华、北大、北师大等在京名校招收的新生中,农村学生的比例在不断下降,而城里学生的比例在上升,农村学生转而为高职高专院校的生力军。其中清华大学的农村新生中,城里学生占了近八成,而农村学生的比例仅为21%。

综上所述,教育不公对劳动者素质提高、创新能力的增强、产品竞争力的增加以及社会经济的稳定发展,均会产生较大的负面影响,而这些恰恰是一个国家竞争力的核心内容之一。因此,要使中国的综合竞争力更上一层楼,解决教育不公就势在必行。而这恰恰是贯彻科学发展观、建设和谐社会的必要之举。