

教育公平有三个原则:平等原则、差异原则和补偿原则。
如果不改变激励机制,不进行制度变革,只依靠经济增长、增加公共支出、进行技术改进是不够的。必须建立问责制,完善约束和激励机制,才能真正“让服务惠及穷人”。

教育公平的三个原则

■褚宏启



公平是一种质的特性,是与正义、公正相联系的价值判断。教育公平是用正义原则对教育资源分配过程和分配结果的价值判断。当一种分配结果被认为是“公平的”,它是在表达这样一个含义:这样的分配结果是符合正义原则的。公平的本质是合理性,对“合理性”的评价因人而异,因此公平观也有多种。

教育公平有三个原则:平等原则、差异原则和补偿原则。

教育资源的平等原则包括权利平等和机会平等,即受教育权平等和教育机会平等两个方面。受教育权平等是社会公平和正义的内在要求。不承认凌驾于法律之上的任何特权,体现了社会对所有成员的“不偏袒性”和“非歧视性”。机会平等是在权利平等的基础上所设立的制度,保证社会成员有平等的参与机遇,它要求社会提供的生存、发展享受机会对于每一个社会成员都始终均等。

教育结果的完全平等是不存在的,不能把结果平等作为教育政策的目标。要慎重对待并正确解释结果公平的问题,明确“结果平等”和“结果公平”之间的不同,引导舆论,反对对待教育公平问题上的平均主义、民粹主义和浪漫主义倾向,以现实主义的态度对待教育公平问题。

教育资源配置的差异原则是指,根据受教育者个人的具体情况区别对待,表现为教育资源配置的差异性;它反映的是“不同情况不同对待”的原则,即不是平均或平等分配教育资源的份额。

教育要考虑受教育者个人的具体情况,要反映“不同情况不同对待”的原则,受教育者的先天禀赋或缺陷以及他们的需求是建构和改进教育体系时必须考虑的前提。

不同主体具有不同需求,是理论研究、政策制定、教育立法必须正视的一个现实。所以要尊重学生的选择,要提供多样化的教育类型、教育形式、课程类别让学生能够选择,让每个学生的个性和禀赋得到充分发展。

日本自20世纪80年代中叶开始进行第三次教育改革。最重要的问题就是要打破教育中存在的划一性、僵死性、封闭性等弊病,树立尊重个人、尊重个性、自由、自律、自我责任意识,也就是确立重视个性的原则。《日本临时教育审议会关于教育改革的第三次审议报告》认为:“重视个性,就是看到人的能力是多种多样的,要对人们所特有的侧面,即某一方面能力给予积极的评价。”

英国教育与科学部、威尔士事务部1985年3月向议会提交的白皮书摘要《把学校办得更好》中认为“教师指导常常是针对中等

能力水平的学生,最好的学生受到限制,最差的学生又得不到帮助”。如何使不同水平的学生都得到充分发展成为重要的教育政策议题。英国1992年教育白皮书《选择与多样化:学校的新框架》鲜明地提出了改革的新思路。学生的“才能不是一律的。我们的教育制度也不能千篇一律”,“每一个儿童有机会展现他或她的潜力,解放和发展他或她的各种才能”。

美国著名的教育改革文件《国家处于危险之中:教育改革势在必行》要求因材施教,尊重学生的个性差异:“最有天才的学生也许要求课程内容丰富一些,进度快一些,这种要求甚至超出了其他能力强的学生。同样,教育条件差一些的学生,也需要特殊的教学材料,班级小一些或安排个别辅导,帮助他们掌握所学的材料。”“不管怎样,大家都有一个共同愿望:我们必须要求所有的学生,无论是天才的或天赋差的、富裕的或贫穷的、准备升大学的还是准备到农场或工厂就业的,都要尽各自最大努力和作出最好的成绩。”

而在我国当前教育公平政策实施的过程中,出现了以下三种偏差。其一,分层、分层的合理性被否定,因材施教受忽视。其二,由于担心有违教育公平政策,教育的多样性发展受到阻碍,教育同质化被大大强

化,家长和学生的选择空间变小。其三,英才教育成为理论“禁区”和政策盲点。

与差异原则关注受教育者个人的差异不同,补偿原则关注受教育者的社会经济地位的差距,并对社会经济地位处境不利的受教育者在教育资源配置上予以补偿。这样配置教育资源是不平等的,但却是公平的。

教育补偿政策对于发展中国家意义重大。过去的反贫困战略注重物质的援助和保障,着力解决现时的温饱问题,对贫困家庭的长久脱贫和贫困人口子女的未来发展关注不够。教育补偿政策通过教育机会的再分配,有助于改变贫困家庭的生活境遇,有助于促进贫困阶层向上流动。需要思考的核心问题是:如何与教育贫困作斗争?如何让教育服务惠及穷人?

从发展中国家的教育公共服务现状看,服务能够惠及穷人效力,但却常常失效。“政府可以利用很多方式来履行它所承担的教育责任。在这些方式中包括促进经济增长,增加公共支出以及使用技术干预。每一种方式都有助于改善结果。”但是,如果不改变激励机制,不进行制度变革,只依靠经济增长、增加公共支出、进行技术改进是不够的,必须建立问责制,完善约束和激励机制,才能真正“让服务惠及穷人”。

(作者系北京教育科学研究院副院长)

城镇化的本质含义就是将进城务工经商的农民转化为真正的城市居民,不仅为工业化提供人力资源,而且还会不断扩大市场需求,为经济增长提供新的动力。

城镇化的本义,就是农村人口转移到城市和城镇的过程,不管转移到城市还是城镇,由在农村从事农业改变为在城市和城镇从事第二、三产业,不管是叫城市化还是叫城镇化,表述的都是这样一个过程。

城市群:城镇化的主要载体

■肖金成



城镇化的本质含义就是将进城务工经商的农民转化为真正的城市居民,不仅为工业化提供人力资源,而且还会不断扩大市场需求,为经济增长提供新的动力。中国的城镇化战略就是把农业转移人口也就是农民工市民化,实现城市常住人口基本公共服务均等化,而城市群是城镇化的主要载体。

城镇化战略在中国确实形成了共识,但是对城镇化的认识分歧却很大,笔者认为城镇化的本质就是农民进城。

城镇化的本义,就是农村人口转移到城市和城镇的过程,不管转移到城市还是城镇,由在农村从事农业改变为在城市和城镇从事第二、三产业,不管是叫城市化还是叫城镇化,表述的都是这样一个过程。城镇化水平用城镇化率来表示,城镇化率就是城镇人口占总人口的比重,包括建制镇和小城镇的人口。

学者们更关注的是如何提高城镇化水平的问题,因为我们发现中国的城镇化率是比较低的,而世界的平均城镇化水平高于中国的城镇化水平。当然我国的城镇化水平从近几年来看提高得很快,每年一个百分点还要多一点。但是,即使达到全世界平均水平,我们的城镇化水平是不是合适呢?实际上还是很低的。从一、二、三产业结构来说,第一产业占GDP的比重是10%左右,到“十二五”末,第一产业的比重很可能还要降低,降低到10%以下。50%的农村人口,只有10%的GDP,可见我国城乡差距是很难缩小的,虽然农村也有富裕的家庭和

个人,但多数人仅处于温饱状态。

缩小城乡差距,统筹城乡发展,就必须提高城镇化水平,必须大大减少农村人口,增加城市和城镇的人口,这是城乡统筹的大问题。“十二五”规划建议中提到:“要统筹城乡发展,积极稳妥推进城镇化,把城镇化和城乡发展联系起来。”城镇化是解决“三农”问题的关键。不通过农村人口的转移,不大大降低农村地区的人口,增加城市的人口,中国的“三农”问题就很难解决,中国的城乡差距问题也很难解决。要缩小城乡差距,要解决“三农”问题,必须大幅度减少农村人口。

根据预测,到2030年,城镇化水平将提高到70%,未来将有3亿人进入城市和城镇,相当于美国的总人口,对中国来讲无疑是巨大的挑战,也是难得的机遇,但是我们现在在高呼城镇化的同时,却抬高了农民进城的门槛。我们提出城市规划和建设,要注重以人为本,节地节能、生态环保,安全实用、突出特色,强化规划的约束力,加强城市公共设施建设,提高城市的承载力,预防和治理城市病。

农民是城镇化的主体,而城市群是城镇化的主要载体。“十二五”规划中提出走出中国特色的城镇化道路,即以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展,科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市的压力,强化中小城市产业功能,增强小城镇改革服务和居住功能,推进大中小城市

一体化建设和网络化建设。

所谓城市群,即在一个特定地域内,分布有若干规模不等、类型各异的城市,其中有一到几个特大城市,依托便利的交通条件,城市间的经济联系越来越密切,成为一个功能互补的具有一体化趋势的城市综合体。在城市群范围内,原来单独的城市和另外的城市形成了互补关系,大城市的功能不断升级,给小城市和小城镇带来了机遇。小城市和小城镇在城市群范围内,区位优势在弱化,而成本优势在强化。原来说小城市之所以发展缓慢,因为有位区位优势,产业和人口集聚不了。在城市群中,由于交通条件的改善区位优势就不存在了。小城市和小城镇,各种要素成本都很低,比如零部件产业就可以在小城镇和小城市得到发展。长三角城市群、珠三角城市群中有很多小城镇集聚了很多产业,和城市群有非常密切的关系。另外,在城市群中大中小城市和小城镇能够协调发展,而且基础设施能够共享共用。

根据城市群的定义,一个地区是否形成了城市群,需具备3个条件:第一个条件是一定要有大都市,没有大都市,都是中小城市,各自的辐射半径就很小,城市和城市之间的联系就没有那么强;第二个条件,要有一定的城市数量;第三个条件,城市之间的联系十分密切,功能能够互补。

根据我们的研究,中国已经形成了十大城市群,即长三角城市群、珠三角城市群、京津冀

城市群、辽中南城市群、山东半岛城市群、海峡西岸城市群、长江中下游城市群、中原城市群、川渝城市群和关中城市群。十大城市群的面积占全国国土面积的11%,承载人口40%左右,GDP占全国的比重为2/3。从这些数据可以得出两个结论:一是城市群是中国的重要支柱,十大城市群就是中国经济的十大支柱。二是区域之间的差距还很大。未来要缩小区域差距有两个途径:一是城市群内的产业向城市群外转移,另外一个途径是城市群之外的人口转移到城市群中。实际情况可能是产业向城市群之外转移,人口向城市群之内转移,不可能仅是单向流动。从难易程度来看,人口向城市群内转移成本比较低,现在很多城市群内的城市和城镇产业发展的空间还很大。

中国由于人口众多,适宜人类生存发展的国土空间并不大,绝大多数人集中在东部平原地区,所以,中国的城市群不仅数量多,而且规模大。根据我们的预测,中国将形成若干世界级城市群。现在长三角已经提出要打造世界级城市群,珠三角也提出要打造世界级城市群。未来,京津冀和山东半岛两大城市群将融合为一体,毫无疑问也会形成世界级城市群。中原城市群、长江中游城市群和湘东城市群也会融合为一体,辽中南城市群、吉林中部城市群和黑龙江西南部城市群也会融合为一体,成为世界级城市群。

(作者系国家发改委国土开发与地区经济研究所研究员)

时事漫话

慈善,应脚踏实地

■沙森

美国当地时间6月25日,中国企业家陈光标在纽约著名的中央公园邀请了大约200名流浪汉一起共进午餐,还当场给一些流浪汉发放了300美元的现金。他的这一举动却引发众多质疑,甚至有前来自称的流浪汉也不太理解。

十多天之后,陈光标在接受媒体采访时强调:“我现在是世界首善了,联合国(中国)全球合作基金会执行主席颁给我‘世界首善’荣誉称号。”然而过了不到24小时,陈光标又声明:“我的‘世界首善’称号可能是受骗了。”

近年来,随着中国经济的不断发展,慈善事业成为很多中国富人热烈追逐的领域。其中有一些是成功的,也是受欢迎的。但在一些“善举”背后,我们看到的却是披

着慈善的外衣行沽名钓誉之事,更有甚者,甚至以慈善为幌子作为资本运作,牟取暴利的工具。

不得不说,这样的所谓“慈善”,已经彻底背离了它原本的意义。

慈善,爱也,善者,仁也,慈善本是仁德与善行的统一。慈善行为从本质上讲,是为了满足社会危困群体或个人的需求,由团体机构或个人以出资、出物、出力方式进行雪中送炭式的公益扶助,它包括三个方面内容:一是贫困群体或个人生计发生严重困境,需无偿地帮扶一把;二是因天灾人祸(包括生大病无钱救治)造成群体或个人身陷绝境,需无偿地帮助;三是富人为回报社会做公益事业,如出资修桥铺路盖房修足球场乃至资助困难孤儿上学、为残疾人治

病等。

既然是以“行善”作为最终目的,那么对于施恩和受惠的双方来说,都要有“善”之实,才能算是实至名归的“慈善行为”。对于施恩方来说,施善应尽量不留名、绝对不求任何形式的回报;而受惠方则应心存感恩之心,心存善念。

反观近些年国内很多慈善活动,往往是众星云集,媒体连环报道,赚足了公众眼球,无形之中带来大量免费的曝光机会,而钱物最终是否使用到位,却鲜有关注和报道,加上法律法规的不健全,其中有太多空子可钻。富人们低成本做了广告,经济上既无损失,名誉上又有获利,这种慈善,何来“慈”?又哪见“善”?

行善应脚踏实地,“约名之人,无贤士



焉”。如果人性之善也可以被拿来当作工具,那不仅是对“善”的亵渎,也是对所谓“行善之人”的一种讽刺。

翟小芸供图

国家治理体系现代化探微

■徐奉臻

十八大报告将“现代化”定位为未来中国三大历史任务之首。至于中国到底需要什么样的现代化?怎样实现这样的现代化?十八届三中全会在十八大“五位一体”总体布局的基础上,又提出“国家治理体系现代化和治理能力现代化”。虽然,习近平系列重要讲话的内容经纬万端,但“国家治理体系现代化和治理能力现代化”却是其治国理念一以贯之的主题。由于“国家治理体系现代化”的终极关怀,最终落脚到构建“国家治理体系现代化”上。因此,明确和探析“国家治理体系现代化”的概念、定位、功能、路径及特点,就成为探索中国新型现代化的起始入口。

概念上,在“国家治理体系现代化”中,“国家”体现治理的行为主体,“治理”代表各种行为方式的综合,“治理体系”指称不同治理方式的稳定化、系统化和规范化状态。“国家治理体系现代化”既是“目的”,又是“过程”与“产物”。“目的”的“国家治理体系现代化”,诉求“政善治”,并由此完善和发展中国特色社会主义制度;“过程”的“国家治理体系现代化”,是解构旧国家治理体系理念、路径与方法,及获取和累积新国家治理体系之现代性的过程。“产物”的“国家治理体系现代化”,以中国特色社会主义国家治理体系的科学化、完善化和有效性为外在表征。在“国家治理”之外,还存在“超国家的治理”形式,诸如“全球治理”等。

定位上,作为现代化家族的新成员,国家治理体系现代化与经济、政治、社会、生态和心性等层面现代化一样,均为现代化这一复杂母系统的子系统。国家治理体系现代化的登堂入室,意味着中国现代化的不断扩容,折射出中国人对现代化认识的步步深入,开辟了中国特色现代化实践和探索的新领域,是中国由传统现代化向新型现代化嬗变的重要路标。“国家治理体系现代化”之于“五位一体”的总体布局,具有横向贯通作用。“五位一体”中每一位的制度及方略,都是国家治理体系现代化的有机构成。反之,体现国家治理体系现代化的制度及方略,也可以弱化或阻止在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设过程中所呈现的线性、单项与片面。

功能上,倡行国家治理体系现代化的必要性与迫切性,奠基于对完成时的中国现代化实践所进行的检视与反思的基础之上。现代化是综合平衡的宏大工程,需要母系统、子系统和子系统之间纵横多向多维协调。如果哪个系统过分超前或滞后,都可能导致现代化变革的失调、断裂,甚至功败垂成。中国不能再走“封闭僵化的老路”,是中国启动由传统现代化向新型现代化转型的宣言书。老路“封闭僵化”的表现不止一端,诸如:重物轻人、重增长轻发展、重物轻伦理、重经济轻生态、重效益轻公平、重人治轻法治等。虽然造成传统现代化封闭僵化的因素不止一端,但有一点可以确认:国家治理体系现代化的迟滞或缺失是其重要原因。综观当下中国的国家治理体系,其偏颇和不足至少有三:一是国家治理体系设计失范,缺少有机性与整体性,诸如本位主义的画地为牢,因人制宜的偶一为之,缺少从长计议的朝令夕改等;二是国家治理体系运行失衡,缺少协调性与系统性,诸如单系统线性凸进,不同子系统各自为政,以及只见树木而不见森林等;三是国家治理体系功能失灵,缺少权威性与有效性,诸如以人治代替法治,用以身试法代替言出法随,重权轻法的国民性普遍存在,社会动员的总体程度还很低等。这些问题,不仅事关中国新型现代化的成败,而且事关中国特色社会主义制度的完善和发展。

路径上,国家治理体系现代化包括“完善”与“创新”两条脉络。其一,完善国家治理体系,是由旧至新的革故鼎新过程。其路径是:基于对既往国家治理体系的分析与总结,调适国家治理体系的理念、方法、机制、技术与路径。用“新点子”和“新路子”,整合已有的国家治理资源,使国家治理体系日趋优化、合理和科学。此一层面的国家治理体系现代化,致力于变国家治理体系的“弱点”为“强点”,是在“过去完成时”的国家治理体系基础之上的“接着走”。其二,创新国家治理体系,是从无到有的拔新异的过程。其路径是:通过“拓展视野,把眼光定位在以往国家治理体系所不及之处,加以运筹和谋篇;通过扩容内容,关注和研究以往被人忽略的国家治理体系的死角,使国家治理体系布局更加合理;通过创新方法,构建有效预防和化解社会矛盾的机制。此一层面的国家治理体系现代化,致力于变国家治理体系的“盲点”和“死点”为“实点”“看点”和“活点”,是立足于“现在时”和“将来时”的国家治理体系建设的“从头开始走”。构建国家治理体系现代化的劲敌,是顽固的路径依赖。以“完善”和“创新”顺利突破“路径锁定”,并避免恶性“突变”或“灾变”,这既是对治理者智慧的考量,又是检验国家治理体系现代化的基本尺度。

特点上,构建国家治理体系现代化,以“国家统治”和“国家管理”向“国家治理”转型为前提。转型不仅是话语语境的变化,而且体现当下中国现代化模式转换的全新理念、路径及方法。“国家统治”侧重“统”,“国家管理”侧重“管”,“国家治理”侧重“治”。“国家治理”不再是凭高视下,以少制多、自上而下的行政化的刚性控制,也不再是单向的官员管人民、国家管社会、微观而具体的线性操作。在诉求上,国家治理旨在构建“党的领导、人民当家作主、依法治国”三者有机统一的政治体制新格局。不仅治标,更要治本。法律和法治具有前所未有的地位,社会呈现刑不戮和从令如流局面。在内容上,国家治理体现为国家的宏观调控与分配方略,诸如社会运行的机制设计、权力规约和利益分配的制度安排等。在走势上,国家治理既自上而下,又自下而上,同时还有两个方向上的彼此交织与双向互动;在主体上,国家治理兼具多样性与多元化。因为“国家治理”中的“国家”,可以具体化为执政党及其最广大人民群众。国家治理既包括政府对社会的治理,又包括社会的自我管理。党委领导、政府负责、社会公众参与协同,是国家治理的基本格局。在方法上,国家治理不排斥强制手段等“硬力量”,但其更多地是要采用柔性的协调、包容性的磋商和灵活性的沟通等“软力量”。在具体操作中,国家治理既要瞻前顾后又要左顾右盼,既要回眸历史又要展望未来,既要远望世界又要立足中国。构建国家治理体系现代化,需要以培育创新意识、整体意识、协调意识、参与意识、法治意识、人本意识、服务意识、包容意识、开放意识和危机意识等为先导。

(作者系黑龙江中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、哈工大马克思主义学院教授)