



公平与效率：我国教育发展的 阶段性演进（1949—2022）

董海军 刘海云

【摘要】中国教育发展中的公平与效率问题始终是社会与学术界关注的热点，然而就各个教育阶段展开有针对性分析的研究却较为鲜见。公平和效率作为教育的两个基本价值维度，受到来自政策制度等宏观因素和来自家庭资本等微观因素的双重影响，在我国各个教育阶段中表现出复杂的差异化关系。学前教育经历了从公平与效率分化发展到效率优先、公平兼顾再到公平与效率兼顾三个阶段；义务教育经历了从效率优先、突出重点到公平与效率兼顾的均衡化、特色化发展两个阶段；高中教育一直以来呈现出效率优先、公平较低的发展特征；高等教育历经了效率优先、保证重点的分化发展和效率优先、兼顾公平的统一发展两个阶段。国家顶层设计和社会发展的阶段性决定了我国各个教育阶段的战略型分化与发展型分化的阶段特征。未来我国教育改革和发展应朝着各级教育按阶段、按类别、按需求的阶段性差异化、内涵式特色化、系统性优质化趋势发展。

【关键词】教育公平；教育效率；发展型分化；战略型分化

【基金项目】国家社会科学基金重点项目（21AZD031）；湖南省教育厅科学研究优秀青年项目（21B0842）

【作者简介】董海军，中南大学公共管理学院教授，博士生导师；刘海云，中南大学社会学系博士研究生，湖南女子学院讲师。

【中图分类号】 C913 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-6198（2022）04-0048-11

公平与效率是考察和评价教育改革与发展成效的两个基本价值维度，二者之间存在“公平优先，兼顾效率”“效率优先，兼顾公平”“兼顾效率与公平”三种可能的关系结构，同时又存在相互排斥的对立性关系、相互融合的统一性关系以及兼具相互转化、相互促进的互动适应关系等三种潜在的关系可能^[1]，还可能组合成高公平—高效率、

低公平—低效率、高公平—低效率、低公平—高效率四种表现形式。^[2]公平与效率的均衡发展是人类社会为实现各级教育事业高质量发展的必要前提和必然条件。关于二者的关系问题，早在20世纪初就引发了学界的广泛讨论。有学者认为，教育公平与教育效率分属不同的逻辑层次，缺乏构建二者对比关系的基本条件。^[3]近年来，也有

不少学者认为教育效率的提升需以牺牲教育公平为代价，追求教育公平的教育目标难以实现教育效率的最大化^[4]，然而，也有学者认为，教育公平程度可正向影响教育效率，教育效率的提升也可以不以损害教育公平为代价。^[5]总体来看，已有研究更多的是从宏观、整体的角度来考量公平与效率的选择倾向性问题，即持公平与效率的整体论，鲜有分阶段探讨我国各级教育发展中的公平与效率问题。然而，在我国教育改革和发展进程中，各级教育为适应不同阶段的时代发展要求有着独特的历史使命和发展目标，因此公平与效率的博弈在不同的教育阶段呈现出显著的差异性特征。

一、两个核心概念：教育公平与教育效率的界定

（一）教育公平的内涵及评价指标体系

自20世纪90年代起，我国学界对教育公平问题开始给予普遍关注，观点主要集中在以下几点：第一，教育公平是一种状态。教育公平是指受教育者能自由平等地享有教育权利、入学机会、公共教育资源、服务水平等，并在就业前景和取得学业成就方面享有同等机会，最终实现个体自由全面发展的一种理想状态。第二，教育公平是一种主观的价值判断，是一种基于正义原则对教育资源配置的过程和结果进行的“好”或“不好”与“合理”或“不合理”的度量、评价和推断。第三，教育公平是一种标准，它规定教育资源在所有人面前合理分配，起到价值引领和行为规范的作用。

评价指标体系的构建在推动教育公平发展方面起着基础性作用。然而，有研究指出，教育公平评价的指标体系难以涵盖教育过程、教育产出这两个维度的具体信息，加上阶层维度、基尼系数指标和综合权重系数指标的处理都可能存在不足和缺陷，因此在可靠性方面存在一定问题。^[6]然而，有学者尝试性地按阶段性将评价指标分为总体教育水平差异指数、义务教育均衡指数、高中教育公平指数、高等教育公平指数等四类。^[7]王善迈从教育起点、过程、结果以及群体间教育公平等四个维度设计出三级教育公平的评价指标。^[8]还有研究认为，可引入“主观教育公平指标”用

以辅助客观评价指标进行评估。^[9]

本研究关于教育公平的评价指标体系构建沿用瑞典教育学家胡森的观点，从教育起点、过程和结果三个阶段进行考虑，同时结合褚宏启的观点，认为起点公平和过程公平具有可操作性，结果平等是不可能实现的^[10]，因此建议将前两者纳入指标体系。而过程公平受微观层面的实践操作影响显著，同时又受到来自个体差异性和家庭、学校、制度等环境的多因素影响，宏观政策的影响力大打折扣，不可控性显著，因此排除在本次研究范围之外。另外，起点公平指的是受教育者自由平等地享有当时、当地公共教育资源的机会，包括入学机会平等和存留平等两个维度^[11]，宏观政策可对其进行有效调节。因此，本研究将入学率或辍学率作为教育公平的评价指标。

（二）教育效率的内涵及评价指标体系

20世纪50年代，人力资本对于经济社会发展的重要性引起了广泛关注。教育作为提升劳动者人力资本的重要途径，在崇尚经济效率的时代背景下，其经济功能被无限放大，教育的经济学研究取向亦成为主流。在经济学研究视角下，效率指的是消耗的劳动量与所获得的劳动效果的比率；因此，与之相应的教育效率指的就是教育的直接产出与教育直接成本的比值。^[12]用公式表示为：

$$\text{教育效率} = \frac{\text{教育直接产出}}{\text{教育直接成本}} \times 100\%$$

教育的直接成本即教育投入或教育资源消耗，包括人力、物力和财力三方面的资源投入。而教育直接产出即教育成果，包括学生知识的增长、能力的提升和素质的提高，且教育效率等同于教育投资效率、教育资源利用效率、教育投资内部效益等概念。为测量教育资源配置效率在促进个体和社会发展方面的作用，有学者从实证角度提出教育效率的量化指标体系，并沿用Charnes、Cooper和Rhodes所提出的数据包络分析（DEA）方法，使用面板Tobit方法对教育效率的影响因素进行了分析。^[13]

上述的研究成果带有明显的经济学思维特征。然而，在社会学研究视角下，教育是一项公共事业，抑或是一种福利事业，而绝非产业，如若用单一的经济思维模式或一个公式定理来解释教



育效率问题,很容易因忽视教育活动的特殊性而造成认识的片面性。不少社会学研究者认为,唯有在教育、经济、社会一体化协同发展的条件下,教育的经济功能才得以更好地发挥,实现促进经济社会发展和个人发展的终极目标。^[14]循着上述分析逻辑可见,社会学功能主义视角下的教育效率包括促进阶层流动和促进学生个性发展两大维度^[15],而优质教育资源的获得和教育质量的提升是影响教育效率的重要因素,因此本研究主要从上述两个维度来思考教育效率的问题。

二、四个教育阶段:教育公平与教育效率的关系演化

(一) 学前教育阶段

我国学前教育事业以1979年发布的《城市幼儿园工作条例(试行草案)》、1995年发布的《关于企业办幼儿园的若干意见》和2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)三个政策文件为节点,沿着萌芽与起步→冒进与停滞→恢复与规范→社会化改制→跨越式发展五个阶段的历史轨迹演进。基于公平与效率的关系,我们又可将其划分为三个发展阶段。

1. 公平与效率分化发展阶段(1949—1980年)。新中国成立之初,国民经济落后,百废待兴。《中国教育成就(统计资料1949—1983)》的数据显示,1950年全国幼儿园所数量为1799所,在园幼儿数为14万,学前儿童毛入园率为0.4%。至第一个五年计划接近尾声,1957年全国幼儿园所数量达到16420所,在园幼儿数量为108.8万,毛入园率仍仅为1.65%。直到1965年,该比例提升仍不明显,仅为4.2%。然而,从1978年开始,学前儿童毛入园率的比例提高至10.6%,发展速度有所加快,到1980年第五个五年计划结束,该项比例趋近于20%。具体来看,“一五”至“五五”计划期间,我国学前儿童毛入园率的均值仅为6.57%。^[16]

上述数据表明幼儿教育事业在这一时期尚未得到政府和社会的重视,教育质量不高,教育效率的提升是以牺牲教育公平为代价的。1956年出台的《关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》中提出“采取措施办好一批示范性幼儿园”的方针,突出了“效率为先”发展思想。另外,本阶

段的政策具有明显的公共福利性,国家作为责任主体,主动分担家庭育儿的责任。然而,以计划经济时期“单位制”为基础的组织体制规约着“非单位制”的农村人口,使其无法真正享受这一公共福利,加上城乡之间教育资源配置不均衡、学前教育财政投入占比极低等问题造成了学前教育事业低公平的发展态势。^[17]

2. 效率优先、兼顾公平阶段(1981—2010年)。“六五”至“八五”计划的15年间,学前教育事业得到了较快发展,学前三年毛入园率的均值约为28.3%,具体从1981年的12.62%上升至1990年的32.6%,再到1995年的39.7%。此后,在“九五”至“十一五”规划期间,学前儿童毛入园率的均值约为43%,2000年该比例为46.1%,到2009年和2010年,分别上升至50.9%和56.6%。^[18]上述数据表明,学前儿童毛入园率从1981年到2010年的30年间提升了37个百分点。同时,1983年9月,《关于发展农村幼儿教育的几点意见》的出台使这一时期学前教育的公平性得到了一定程度的兼顾。^[19]

然而,改革开放的市场化转型使GDP主义思潮影响到了包括教育在内的各行各业。1995年9月,国家教委联合计委、民政部等七部门联合下发的《关于企业办幼儿园的若干意见》明确了学前教育社会化改革的方向。^[20]国家统计局发布的数据显示,由于部分园所社会化转制的操作失误和理解偏差,使得全国幼儿园所数量从1995年的180438所,减少至2010年的150420所。^[21]2003年3月,教育部等十部委联合下发的《关于幼儿教育改革与发展的指导意见》中再次提出,要在城乡各类社会力量举办的幼儿园中扶持并确立一批示范性幼儿园。^[22]效率提升再次影响到教育公平,示范园与普通园的差异化财政投入和教育资源的不均衡分配加剧了园所间的等级分化,导致实际成效事与愿违,效率优先的弊端显著。

3. 公平与效率兼顾的统一阶段(2011年至今)。从2010年开始,学前教育事业步入发展快车道。统计数据显示,全国学前三年的毛入园率从2009年的50.9%提高到2017年的79.6%,提前完成《教育规划纲要》中学前三年毛入园率达到70%的既定目标。^[23]2018年11月,国家在《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中将全国2020



年学前三年毛入园率目标重新修定为85%。然而,2020年《全国教育事业统计公报》数据显示,我国2019年学前三年毛入园率已达83.4%,在园幼儿总人数4713.88万,分别比上年提高1.7和1.23个百分点。按目前速率预测,到2025年“十四五”规划结束时,我国学前三年毛入园率预计可达90%,为实现《中国教育现代化2035》中提出的普及有质量的学前教育目标奠定坚实基础。^[24] 公平均衡、非营利性、公益性、普惠性等成为本阶段学前教育事业发展的方向。重点发展农村学前教育成为消除学前教育城乡二元结构壁垒的重要环节。“入园难”“入园贵”“幼儿园荒”等问题得到了一定程度的缓解,教育公平的问题在很大程度上得到了解决。2021年3月,《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年远景目标纲要》(以下简称“十四五”规划)中又继续强化了“幼有善育”和“学有所教”的发展要求,提出我国学前教育需向有质量的公平,更广义的公益、普惠和共享迈进,实现学前教育质量向更高水平的发展,以及公平和效率的同步推进。^[25]

(二) 义务教育阶段

义务教育作为国民教育体系中的奠基工程,是国家必须予以保障的公益性事业。我国义务教育发展的几十年历程总体归纳起来可划分为两个阶段。

1. 效率优先、突出重点的发展阶段(1949—2000年)。新中国成立后,明确了生产资料公有制,开始实施计划经济。在此背景下,教育事业的发展按计划、按比例、按需求、按轻重缓急等进行分批建设。“一五”至“五五”计划期间,我国义务教育整体呈现出效率优先、突出重点的发展态势。1949年9月发布的《中国人民政治协商会议共同纲领》中提出,有计划、有步骤地实行普及教育。^[26] 1951年8月召开的第一次全国初等教育及师范教育会议和1980年12月发布的《关于普及小学教育若干问题的决定》明确了各历史阶段普及小学教育的历史任务。在一系列政策支持下,学龄儿童入学率从1949年的20%左右上升到1952年、1980年的49.2%和93.9%。^[27] 教育改革使小学教育规模快速扩张,扫除大量文盲。小学学龄儿童入学率的急速上升显示出我国基础教育阶段的教育公平得到了一定程度的保证,然而规模扩

张的同时也伴随着效率的分化,其发展态势与中学教育几乎趋于一致。

另外,初中教育阶段的教育公平性和教育质量高低一直都是国家、政府、社会、家庭都关心的重点领域。1953年,教育部在第二次全国教育工作会议上要求各地选出若干所不同类型的完全中学和高中,要加强领导,办得更好一些,培养质量较高的学生。1955年12月,《关于改进和发展中学教育的指示》指出,1955年以及今后一段时期内,中学教育以提高教育质量为中心任务。^[28] 1978年1月,教育部颁发的《关于办好一批重点中小学试行方案》指出,以办好一批重点中小学为契机,推动整个中小学教育革命的发展。^[29] 1980年发布的《教育部关于分期分批办好重点中学的决定》再次强调,要正确处理普及与提高的关系,充分发挥重点学校的示范和榜样作用。^[30] 从上述政策来看,发展重点学校的效率优先思想仍是这一时期的主旋律。效率优先的发展战略逐渐显现出弊端,教育的公平性受到持续性损害,政府和社会各界对此也给予高度重视,为此国家在1982年和1983年分别颁布《教育部关于当前中小学教育几个问题的通知》和《教育部关于进一步提高普通中学教育质量的几点意见》,明确提出发展重点的同时也要兼顾分批办好一般中学的均衡化发展策略,对重点化战略思想进行纠正。^[31] 但实际上,地方政府对于办重点学校的热情丝毫未减,转用“示范学校”替代“重点学校”,效率优先的重点化发展战略持续发挥作用。

2. 公平与效率兼顾的均衡化、特色化发展阶段(2001年至今)。20世纪90年代,效率优先、重点化发展战略与当时经济社会发展方向严重偏离。“优者更优,劣者更劣”的两极分化日益凸显,家庭因素干扰优质教育资源平均分配的状况愈演愈烈,同时教育行政化和等级化的发展趋势加剧了教育不公平。2002年《教育部关于加强基础教育教学管理若干问题的通知》明确了积极推进义务教育阶段学校均衡发展的政策导向。^[32] 此后,2005年和2006年分别通过《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》和对《义务教育法》的修订,从政策和法律层面将义务教育均衡发展的战略思想提到新高度。^[33] 随后,2010年颁发的《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步



推进义务教育均衡发展的意见》(以下简称《义务教育均衡发展的意见》)和《教育规划纲要》以及在2015年和2018年分别对《义务教育法》进行的第二次和第三次修订中,均强调了各级人民政府及相关部门必须保障所有适龄儿童、少年接受义务教育的权利,不收学费、杂费,并建立经费保障机制,保证义务教育制度的实施。^[34]2021年4月通过的《中华人民共和国教育法》再次从法律层面明确了“国家采取措施促进教育公平,推动教育均衡发展”^[35]。

在国家政策的大力支持下,义务教育(含小学教育和初中教育)规模空前扩张。截至2020年,全国共有义务教育阶段学校21.26万所,其中普通小学16.01万所,初中学校5.24万所(含职业初中11所);在校生人数从1949年的2534万上升至2019年的1.54亿;小学学龄儿童净入学率99.94%,较1949年的20%增长了79.94个百分点,初中阶段毛入学率102.6%,较1949年的3.1%增长了99.5个百分点。^[36]此外,2002年出台的《教育部关于积极推进中小学评价与考试制度改革的通知》、2010年的《义务教育均衡发展的意见》《教育规划纲要》和2013年的《教育部关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》以及2017年的《义务教育学校管理标准》,均对义务教育特色化办学提出了指导意见,要求积极推动学校特色发展。至此,义务教育阶段形成了兼具均衡化和特色化的发展态势。

(三) 高中教育阶段

高中阶段教育包括学历教育的普通高中、非学历教育的成人高中和中等职业教育两大类型。教育改革使高中阶段两种教育类型分类完善,满足不同群体需求,二者间此消彼长,且多年来呈现出普通高中稳中有升、成人教育和中等职业教育逐步下降的发展趋势。两类教育在教育公平和教育效率的选择上显示出大致的相似性,然而本文聚焦学历教育的普通高中,因此非学历教育的成人高中和中等职业教育未被纳入分析范围之内。

总体上看,我国的高中教育呈现出显著的效率优先、公平较低的发展特征,同时存在城市先行、乡镇跟进、农村滞后的问题,其公平性一直都被质疑。国家在“一五”计划期间,提出“普通教育发展的重点是中学,特别是高级中学”,并

在后期多次强调教育工作以提高质量为重点。1978年1月,教育部出台了《关于办好一批重点中小学的试行方案》,同时高中教育的政策导向与初中教育大致相同。因此,在之后很长一段时期内,我国高中教育一直以大学升学率作为教育质量高低的评价标准,教育效率优先特征明显。2017年,国务院发布了《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出要巩固提升义务教育普及成果,进一步普及高中阶段教育(包括普通高中、成人高中和中等职业教育),完善非义务教育的成本分担机制,重点保障贫困学生的入学机会,实现家庭经济困难学生资助全覆盖。2019年,全国高中阶段教育在校学生高达3995万人,比1949年增加3963万人;毛入学率从1949年的1.1%,分别上升到1965年、1978年、2000年、2010年、2019年的14.6%、35.1%、42.8%、82.5%和89.5%。其中,普通高中规模的扩张速度要远超过成人高中和中等职业教育。调查数据显示,2019年高中阶段教育中,仅普通高中的扩张规模呈正向发展,校园数量、招生人数、在校生人数和毕业生人数分别较2018年增长了1.65、5.9、1.64和1.28个百分点,而成人高中和中等职业教育的校园数量分别较上年降低了5.9和1.49个百分点。^[37]尽管近年来关于普及普通高中教育的呼声越来越高,但在教育分流作为目前人力资源分类重要机制的背景下,我国关于普通高中教育的关注点一直都在质量提升和效率优化上,作为衡量教育公平程度的两大核心指标——普及率和入学率——的提升并不显著。

(四) 高等教育阶段

高等教育的历史使命与我国经济社会发展的趋势和走向紧密相连。随着我国经济体制的快速转型,市场和社会对高学历人才的需求在质和量上均发生了迅速变化。为适应和满足这种变化,20世纪初以来,我国高等教育历经了“从书院转向新式学堂”“从日本模式转向美国模式”“从美国模式转向苏联模式”“从苏联模式转向欧美模式”的四次转型,直到现在“建立中国高等教育本土化模式”的第五次转型,在教育理念、结构形态以及运行模式等各方面均发生了重大变革。^[38]然而在五次转型中,效率和质量作为核心要点成为重点考虑因素。总体来看,我国高等教育阶段在效率和公平的选择方面可划分为以下



两个时期。

一是效率优先、保证重点的分化发展阶段(1949—2009年)。1953年,在综合考虑国家力量、群众需要和实现可能性的基础上,高等教育作为教育工作的重点被提出。1957年,在“适当收缩、保证重点”的政策导向下,高等教育发展重点是保证质量。在第二个五年计划期间,掌握重点、照顾其他仍是高等教育发展的主旋律。1960年10月,中共中央发布《关于增加全国重点高等学校的决定》,重点高等学校由原来的20所增加到64所,到1963年、1979年全国重点高等学校分别为68所、97所。另外,在招生规模方面,我国高等教育共经历1958年、1978年和1999年的三次扩招,其中1999年开始的高校扩招持续时间之长、成效之显著、影响范围之大,在世界范围内都不多见。全国教育事业发展统计公报数据显示,1949年、2000年、2010年我国各类高等教育在学总规模分别为11.7万人、1229万人和3105万人,毛入学率分别为0.26%、12.5%和26.5%。^[39]持续增长入学率也反映出高等教育的公平性在一定程度上有所提升,然而效率优先、保证重点的思想一直都未动摇过。

二是效率优先、兼顾公平的统一发展阶段(2010年至今)。20世纪90年代以来,我国开始有计划、有步骤地实施重点大学建设,在“211工程”建设计划等一系列重大举措下,大学的教学质量和教育效率明显提升,然而这种重点学校建设制度在某种程度上导致了优质资源的垄断,加剧了学校分层与不平等竞争,身份固化导致高校运行效率损失等一系列问题^[40],重点建设逻辑的合法性受到质疑。为解决上述问题,2015年发布的《国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》明确了“双一流”建设需坚持“以学科为基础”的原则,通过一流学科建设促进一流大学发展,形成学科与大学间的良性生态关系,重新激发不同层次间学校的良性竞争,在提高办学质量、优先发展效率的基础上,更注重教育公平的提升。^[41]“十四五”规划和《中国教育现代化2035》都聚焦“高质量发展”“人力资源强国”和“人才强国”,勾画出了更高标准的教育发展远景图,同时随着高考加分、高考招生制度的进一步完善,破解高等教育的公平

问题取得了历史性的进展。

三、两种解释视角:教育公平与教育效率阶段分化的原因分析

我国教育70多年来的改革与发展历程大体上可分为三个阶段:第一个阶段是1949年中华人民共和国成立至1980年改革开放初期,中国教育以低收费的方式迅速提升了适龄人员接受初等教育的机会,基本实现义务教育大众化,大幅降低了文盲率,教育公平的问题得到了一定程度的解决。然而,学前教育、高中教育和高等教育仍以提高教育质量和提升教育效率为主要任务。第二个阶段是20世纪80年代至21世纪初,政府、学校、社会、家庭等各力量对精英教育给予高度重视,相继设置重点小学、初中、高中和大学,而后改称为“示范学校”,这成为教育公平与效率选择博弈加剧的重要原因。第三个阶段是2000年至今,一方面义务教育和高等教育进入“大众化”时代,通过“大学扩招”等政策显著提升了高中生进入大学学习的比例,同时学前教育的“入园难”“入园贵”等状况得到了初步改善,高中教育阶段的公平性也得到了很大程度的保障;另一方面精英教育始终伴随大众教育的普及而加速发展,并且通过高考制度让不同考分的学生进入不同等级的大学,高校与高校、学科与学科之间产生更为严重的分化,呈现出发展型分化的特点。

总体来看,我国各级教育在效率和公平的选择上呈现出明显的阶段性差异特征,究其原因可从国情、教情、社情、民意等多元因素进行综合考虑。国家政策及社会发展的阶段性决定了各个教育阶段的发展特征。一方面,政策制度以保障大多数人的合法权益为出发点,体现了国家的宏观意志,这是造成教育公平与教育效率阶段化战略型分化的根本原因;另一方面,社会(家庭)个体存在对教育差异化需求,体现了社会微观意愿是造成教育公平与教育效率阶段化发展型分化的隐形原因。

(一) 政策制度:教育公平与教育效率阶段化战略型分化的根本原因

所谓教育的战略型分化指的是教育以服务 and 服从国家发展战略大局为重,国家为满足经济社会发展过程中对各类人才的需求,而对教育采取



分阶段、分地区、分类别的差序化发展战略。在此背景下，制度环境会对优质教育资源配置的结构分化产生显著影响，教育的改革与发展受到国家整体经济社会发展的深远影响和制约，各群体的受教育权益也出现不同程度的分化。

一方面，教育政策价值选择是教育公平与教育效率阶段化战略型分化“根”的原因。无论是“效率优先”“公平优先”或“效率公平兼顾”的价值目标选择都是国家意志的一种体现，并以政策文件为载体进行呈现。教育改革70多年来，我国教育政策主要包括“免费义务教育”“撤点并校”“大学扩招”“自主招生”“高考加分”“设立奖助学金”“设立重点中学”等，覆盖教育的各阶段。然而，任何一项政策制度都涵盖了社会价值和个体价值两个维度目标。以“设立重点学校”政策制度为例，该政策目标是在我国经济社会发展水平落后的国情背景下，将有限教育资源实现效率最大化，用以满足经济社会快速发展对“快出人才”“出好人才”的用人需求。改革开放以后，“效率优先”的教育发展战略地位更加凸显。“标准园”“重点小学”“重点初中”“重点高中”等垄断优质教育资源的重点学校得到了全面发展，并被真正提升到战略高度。重点化发展体现了国家在特定历史时期优先考虑个体价值的政策目标选择倾向性。此后，重点化发展虽取得了卓越成绩，然而其负面作用也逐渐显现，并被质疑加剧了教育不平等。2005年《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》的出台被视为教育均衡发展的重要转折点，中共十七大以后的历次大会都对义务教育均衡发展提出了明确要求，体现出了教育政策的社会价值取向的倾向性。

另一方面，教育政策目标制定是教育公平与教育效率阶段化战略型分化的方向指导。教育政策目标在一定程度上基于政策价值的选择，同时也会受到政策环境的影响。我国教育政策目标呈现出显著的阶段性特色，这与各级教育所承担的历史使命有着密切联系。“十四五”规划明确了我国各个教育阶段在“十四五”规划发展期间不同的发展目标。文件将“建设高质量教育体系”作为重要的总体发展目标，提出了义务教育优质均衡发展和城乡一体化的建设目标、继续提升高中阶段和普惠性学前教育的毛入学/园率、鼓励高中

阶段学校多样化发展、持续推进高质量本科教育建设、分类建设一流大学和一流学科、支持发展高水平研究型大学、提升研究生教育质量等战略性政策目标。因此，各个教育阶段在综合权衡公共教育利益和个人教育利益之后所作出政策目标的确定，是形成教育公平与教育效率阶段化战略型分化的本质原因。

(二) 家庭资本：教育公平与教育效率阶段化发展型分化的隐形原因

所谓教育的发展型分化指的是，随着教育机会扩张和教育质量提升，所有群体的适龄人员均能够获得教育收益，不过，在教育起点、教育过程、教育结果等各环节获得教育资源的优劣配置方面明显呈现出阶层分化的格局。发展型分化作为现代化进程中的重要特征之一，俨然成为包括教育在内各行各业发展的必然结果。受教育者教育资源和教育机会的获取一方面受制于内嵌在国家某一特定阶段的基本社会结构^[42]，另一方面受家庭文化资本、经济资本和政治资本的影响。^[43]政策变迁通过家庭背景和个体选择的交互效应，影响教育资源的最终获取。因此，造成教育发展型分化的关键在于家庭背景在优质教育资源的抢占过程中发挥着重要作用，这是造成教育分化的隐形原因。^[44]

父辈社会地位与子女的教育获得存在显著的因果机制，家庭背景对受教育者教育机会获得产生持续性的影响，而且这种影响力并没有随着“撤点并校”“高校扩招”等政策变迁而减弱，反呈现上升趋势。如优势阶层家庭通过提前购买学区房来抢夺稀缺优质教育资源；或是通过投资素质教育帮助子女积累额外的艺术技能用以抵消由不理想的学业成绩所造成的劣势，进而获取更好的教育资源；另外，具备充足人力资本和经济资本的家庭通过陪读或课后补习的方式，来帮助子女提升学业成绩以争取精英大学的入场券。具体来说，家庭社会地位、家庭经济地位、父母的文化资本存量或受教育程度，甚至包括家庭的政治资本这四种家庭背景因素都会对受教育者个体教育机会的获取产生持续性影响。

工业化理论、最大维持不平等假设 (Maximum Maintained Inequality, MMI)、冲突主义的阶层再生产理论等从另一角度对教育分化的家庭影

响因素提供了合理的理论解释。工业化理论认为,随着工业化、市场化和现代化的不断发展,家庭可支配收入相对提高,家庭的教育支出也相应地增加,但是不同阶层家庭在获取优质教育资源和在教育投入方面会出现明显分化。具体来说,基于一种理性选择(Rational Choice),拥有更好社会经济条件的优势社会阶层家庭更愿意在子女的教育上进行更多投资,以使其子女尽可能地接受精英教育,于是富裕家庭就会获取更多优质教育资源;而弱势阶层家庭的子女本应从教育中获益,进而实现阶层向上流动,但在现实的教育过程中却自愿或不自愿地选择了退出^[45],上述两大进程叠加造成了教育结果上的巨大分化。

最大维持不平等假设也认为,教育扩张使得教育机会、教育投入总量增加,各群体均可享受政策红利,而优质资源的配置呈现明显的阶层分化特征,具体表现为始终优先满足社会上层的需要,再向社会下层扩张。^[46]比如在一流大学或更高层次的学历教育中来自优势阶层家庭的子女占学生总数的比重越来越大;而弱势阶层家庭子女进入大学的相对机会并没有增加,且更多地集中到了普通大学。阶层再生产理论支持了最大维持不平等假设,并认为“优势阶层不仅在决定系统的明文规则和隐形规则上更有影响力,而且还更熟悉相关规则和规律,对教育的投入更多,效率也更高,且更懂得如何将家庭资源转化为子女个人的人力资本、制度性文化资本和身体性文化资本,从而将阶层不平等再生产并合法化”^[47]。教育在市场化转型背景下,成了优势社会阶层获取更高利益、传承代际优势的重要渠道,成为社会不平等的扩大器。^[48]

也有研究者认为,家庭背景在各个教育阶段中所能产生的影响呈现出阶段性差异。功能主义“选择论”认为,家庭背景在更高教育阶段的影响更小^[49],如在高等教育阶段,家庭背景的作用会变得很弱^[50],尤其是对大学毕业生就业结果影响不大或没有直接影响。^[51]因此,家庭资本是造成教育公平与教育效率阶段化发展型分化的隐形原因。

四、结语

教育公平和教育效率作为教育发展水平的两

大评价指标一直是人们关注的焦点。新中国成立70多年来,我国教育改革历经基础教育普及、各级教育普及、提质以及各级教育优质拓展等阶段,在教育规模、教育质量,尤其是教育效率等各方面均取得了很好的成绩,教育结构也得到了优化。然而,在统筹推进教育持续高速发展并取得举世瞩目重大成就的同时,我国教育仍存在教育资源增长速率与经济发展速率不匹配、教育体制机制仍欠完善等重大问题,教育公平问题仍较为突出。对我国各级教育在不同历史阶段就教育公平和教育效率的分化和兼顾选择进行综合性分析,建构教育发展的公平与效率阶段论,体现了中国教育发展的历史观和动态发展性,有助于我们深入理解中国教育演进的历史脉络,走出教育公平与教育效率问题上的单一的公平观或效率观,更强调了不同教育阶段的发展特征要求,为明确未来发展走向提供重要的理论依据和实践指导。基于上述分析,从中国教育公平与效率关系的阶段差异原因及逻辑特点上来看,未来我国各级教育都应朝着阶段性差异化、内涵式特色化、系统性优质化的方向迈进。

一是阶段性差异化。各级教育在经济社会发展的不同时期承担着不同的历史使命。在教育资源匮乏、人才紧缺的新中国成立之初,为尽快恢复国民生产,“快出人才”成为彼时最迫切的需求。因此,效率优先的政策目标自然成为首要的价值选择。很显然,效率优先的发展战略在“快出人才”和“出好人才”方面取得了一定的成效。然而,在取得成效的同时,公平危机、两极分化等问题也暴露无遗。为缓解效率优先造成的社会问题,公平优先的政策目标逐渐受到关注。尤其是近年来,学前教育阶段和义务教育阶段的公平问题得到了较好的解决。高中教育和高等教育采取合理分流的方式,重构教育公平与教育效率的关系,也取得了一定的政策效果。之后,公平与效率兼顾的政策目标在优质、公平的基础上,实现社会发展与受教育者个性发展的最大值。另外,不同教育阶段在教育体系中人才培养目标也有所不同,教育的阶段性差异需纳入政策目标制定和政策价值选择的范围之内。因此,未来中国教育在公平和效率这两个价值目标的选择上,应按照分阶段、分类型进行差异化设置。



二是内涵式特色化。内涵式特色化发展兼顾公平与效率两大价值目标,可在一定程度上消解重点化、均衡化带来的历史问题。在我国教育治理体系中,以政府为主导的教育治理模式形成了一个办学主体与政府相关职能部门间长期且稳定的关系结构。这种行政化的关系结构对我国基础教育、高中教育、高等教育等各阶段学历教育,以及非学历教育等都造成了不同程度的影响,教育的内涵式发展和内部教育资源生成的动力不足,难以为学生提供多样化、个性化的选择,也难以满足不同学生的发展需求。因此,特色化发展战略就是在兼顾公平与效率的基础上,充分挖掘每所学校在所处的特定时空和文化环境中所持有的教育、文化和社会等资源优势,构建起独特的校园文化或特色课程,突出办学特色,实现特色化战略上的教育公平。内涵式特色化发展将是我国乃至世界各国各级教育发展的基本趋势。

三是系统性优质化。习近平总书记在中共十九大报告中将新时代背景下我国社会主要矛盾概括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。据此,有学者将教育发展的本质内涵也重新界定为“满足人民日益增长的对优质教育的需求”^[52]。建设高质量教育体系是当下我国教育事业的总体发展目标,提高高等教育质量、建设高素质专业教师队伍则是我国教育发展的具体建设目标。本科阶段和研究生阶段教育需以优化质量为首要建设目标,以满足政府、市场和社会对高、精、尖人才的需求。基本公共教育要在巩固均衡发展的成果基础上,继续提升各种资源公平、公正地合理配置,推动城乡一体化,从而实现优质、均衡发展的最终目标。

教育发展战略目标的制定受到经济社会发展水平和历史条件的制约,同时也会受到来自政府、社会和企业对人才需求的影响,片面地追求公平或效率都难以实现教育可持续性发展的长远目标。优质、高效、公平、差异化和特色化的教育政策目标选择既是推动社会发展和进步的需要,同时也是实现多样化、个性化人才发展的需要。

〔参考文献〕

[1]董泽芳:《高等教育公平与效率兼顾论》,《大学教育科学》2014年第1期;范涌峰、宋乃庆:《从重点化到特色化:

改革开放40年义务教育的战略走向——公平与效率的视角》,《中国教育学刊》2018年第11期。

[2][5]褚宏启:《教育公平与教育效率:教育改革与发展的双重目标》,《教育研究》2008年第6期。

[3]曹健、郭彩琴:《对教育公平和教育效率关系的理解》,《苏州大学学报(社会科学版)》2003年第1期。

[4]谢维和、李乐夫、孙凤、文雯:《中国的教育公平与教育发展(1990—2005)——关于教育公平的一种新的理论假设》,北京:教育科学出版社,2008年,第104页。

[6]孙阳、杨小微、徐冬青:《中国教育公平指标体系研究之探讨》,《教育研究》2013年第10期。

[7]杨东平、周金燕:《我国教育公平评价指标初探》,《教育研究》2003年第11期。

[8]王善迈:《教育公平的分析框架和评价指标》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2008年第3期。

[9]安晓敏:《义务教育公平指标体系研究:基于县域内义务教育校际差距的实证分析》,北京:教育科学出版社,2012年,第114页。

[10]褚宏启:《教育公平的原则及其政策含义》,《教育研究》2008年第1期。

[11]卢乃桂、许庆豫:《我国90年代教育机会不平等现象分析》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2001年第4期。

[12]张红霞:《教育—经济投入占用产出模型研究》,北京:中国经济出版社,2009年,188页。

[13]杨斌、温涛:《中国各地区农村义务教育资源配置效率评价》,《农业经济问题》2009年第1期;赵琦:《基于DEA的义务教育资源配置效率实证研究——以东部某市小学为例》,《教育研究》2015年第3期;李玲、陶蕾:《我国义务教育资源配置效率评价及分析——基于DEA-Tobit模型》,《中国教育学刊》2015年第4期。

[14]许丽英、袁桂林:《教育效率——一个需要重新审视的概念》,《教育理论与实践》2007年第1期;吕星宇:《论教育公平与教育效率》,《教育理论与实践》2009年第4期。

[15]许丽英、袁桂林:《教育效率的社会学分析》,《中国教育学刊》2006年第5期。

[16]中华人民共和国教育部计划财务司编:《中国教育成就统计资料(1949—1983)》,北京:人民教育出版社,1984年,第229页。

[17]唐淑、钱雨、杜丽静、郑影:《中华人民共和国幼儿教育60年大事记(上)》,《学前教育研究》2009年第9期。

[18]张宁娟:《改革开放40年:教育现代化的中国之路》,2018年8月4日, https://www.sohu.com/a/245134611_162758,2021年12月20日。

[19]《国家教育委员会关于发展农村幼儿教育的几点意见》,1983年9月21日, https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/88889.html,2021年12月20日。



[20]《国家教委、计委、民政部、建设部、经贸委、全国总工会、妇联〈关于企业办幼儿园的若干意见〉》，1995年9月19日，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3327/199509/t19950919_81988.html?isappinstalled=0，2021年12月20日。

[21]国家统计局编：《中国统计年鉴1999》，2010年5月16日，<http://www.stats.gov.cn/yearbook/indexC.htm>，2021年12月20日。

[22]《教育部、中央编办、国家计委、民政部、财政部、劳动保障部、建设部、卫生部、国务院妇儿工委、全国妇联〈关于幼儿教育改革与发展的指导意见〉》，2003年1月27日，<http://zfgb.fujian.gov.cn/7170>，2021年12月20日。

[23]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》，2010年7月29日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html，2021年12月20日。

[24]《中共中央、国务院印发〈中国教育现代化2035〉》，2019年2月23日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201902/t20190223_370857.html，2021年12月20日。

[25]《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年远景目标纲要》，2021年3月13日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2021/2021_zt01/yw/202103/t20210315_519738.html，2021年12月20日。

[26]《中国人民政治协商会议共同纲领》(1949年9月29日)，2012年10月28日，<http://www.cppcc.gov.cn/gzzd/200702130271.htm>，2021年12月20日。

[27]中共中央、国务院：《关于普及小学教育若干问题的决定》(1980年12月3日)，2012年4月16日，https://www.gdijw.com/jyfg/15/law_15_1113.htm，2021年12月20日。

[28]《中央人民政府政务院关于改进和发展中学教育的指示》(1954年6月5日)，2013年1月14日，<https://baike.baidu.com/item/中央人民政府政务院关于改进和发展中学教育的指示/17018579?fr=aladdin>，2021年12月20日。

[29]教育部：《关于办好一批重点中小学的试行方案》，(1978年1月11日)，2020年5月31日，<https://www.suiniann.com/book/1384/272224.html>，2021年12月20日。

[30]教育部：《关于分期分批办好重点中学的决定》，(1980年10月14日)，2019年3月13日，http://www.cssn.cn/jyx/jyx_jyglx/201903/t20190313_4847271.shtml，2021年12月20日。

[31]《教育部关于当前中小学教育几个问题的通知》，《江西教育》1982年第4期；《教育部关于进一步提高普通中学教育质量的几点意见》，《中华人民共和国国务院公报》1983年第18期。

[32]《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》，《中华人民共和国国务院公报》2003年第3期。

[33]《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干

意见》，2005年5月25日，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/200505/t20050525_81809.html，2021年12月20日。

[34]《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》，2010年1月19日，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/201001/t20100119_87759.html，2021年12月20日。

[35]《中华人民共和国教育法》，2021年7月30日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyfl/flfg_jyfl/202107/t20210730_547843.html，2021年12月20日。

[36]国家统计局编：《中国统计年鉴2021》，2022年1月12日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>，2022年4月15日。

[37]国家统计局编：《中国统计年鉴2020》，2020年1月23日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>，2021年12月20日。

[38]卢彩晨：《第四次转型：中国高等教育从大到强的必然选择》，《中国高教研究》2021年第10期。

[39]国家统计局编：《中国统计年鉴2011》，2011年9月20日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>，2021年12月20日。

[40]周志刚、宗晓华：《重点建设政策下的高等教育竞争机制与效率分析——兼论对“双一流”建设的启示》，《高教探索》2018年第1期。

[41]《国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》，2015年11月5日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151105_217823.html，2021年12月20日。

[42]吴晓刚：《1990—2000年中国的经济转型、学校扩招和教育不平等》，《社会》2009年第5期。

[43]潘光辉：《“撤点并校”、家庭背景与入学机会》，《社会》2017年第3期。

[44]严斌剑：《基于代际传递视角的中国教育公平研究》，《社会科学辑刊》2019年第2期。

[45]Shi Yaojiang, Linxiu Zhang, Yue Ma, Hongmei Yi, Chengfang Liu, Natalie Johnson, James Chu, Prashant Loyalka, Scott Rozelle and Scott Rozelle, “Dropout in Rural China’s Secondary Schools: A Mixed-Methods Analysis,” *The China Quarterly*, vol.224, no.12(2015), pp.1048–1069.

[46]李春玲：《“80后”的教育经历与机会不平等——兼评〈无声的革命〉》，《中国社会科学》2014年第4期。

[47][法]布尔迪厄：《国家精英：名牌大学与群体精神》，杨亚平译，北京：商务印书馆，2004年，第78–143页。

[48]李丁：《过程多维性与出路阶层化：中国大学教育过程的公平性研究》，《社会》2018年第3期。

[49]吴愈晓：《教育分流体制与中国的教育分层(1978—2008)》，《社会学研究》2013年第4期。



[50]李忠路:《家庭背景、学业表现与研究生教育机会获得》,《社会》2016年第3期。

[51]王卫东:《代际传承与学校过程:大学本科毕业生的地位获得》,《中国人民大学教育学报》2013年第3期。

[52]张军扩、侯永志、刘培林、何建武、卓贤:《高质量发展的目标要求和战略路径》,《管理世界》2019年第7期。

【责任编辑:李阳】

Equity and Efficiency: On the Phased Evolution of Education in China

Dong Haijun Liu Haiyun

Abstract: At present, the issues of equity and efficiency in the development of China's education have aroused widespread concern in the society and academia. However, there are few studies focused on the analysis of each education stage. As two basic value dimensions, education equity and efficiency are influenced by macro factors from policy system and micro factors from family capital, showing complex stage relations in the development of education at all levels in China. Preschool education has experienced three stages from the differentiation of equity and efficiency to the priority of efficiency and then to the balance of equity and efficiency. Compulsory education has gone through two stages from giving priority to efficiency and emphasizing key points to the balanced and featured development by taking both equity and efficiency into consideration. High school education has always shown the development characteristics of priority in efficiency and low equity. Higher education has gone through two stages from the differentiated development of giving priority to efficiency and emphasizing key points to the unified development of giving priority to efficiency with consideration to fairness. The national top-level design and the stage of social development determine the stage characteristics of strategic and developmental differentiation of education at all levels in China. In the future, China's education reform and development should be in the direction of stage differentiation, connotative characteristics and systematic excellence at different levels according to stages, categories and demands.

Keywords: education equity; education efficiency; developmental differentiation; strategic differentiation