我国教育机会均等的进展与优化对策

佘　宇　陈松柏

[摘　要] 当前，我国教育机会均等取得重大进展，教育资源可及性明显提高，经济可负担性不断提高，全民教育普及程度不断提升，特殊群体受教育权利得到有效保障，教育区域发展差距逐步缩小。但与此同时，我国教育机会均等也面临新的挑战。鉴于此，建议提高教育质量，促进教育事业内涵发展；树立科学教育观，完善教育机会均等的保障机制；加强中央和省级政府统筹，提高教育经费保障的政府层级；进一步扩大各级各类教育普及率，提高全民受教育水平；促进城乡义务教育均衡发展，不断提升教育质量均等程度。

[关键词] 教育机会均等；教育资源；教育普及；教育均衡；教育质量
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）09-0032-11

党的二十大报告鲜明地指出“促进教育公平”。教育平等既是实现教育公平的主要表现，也是推动教育公平的必要条件，是现代社会发展过程中人们渴望并不断寻求的教育基本价值。习近平总书记指出，教育公平是社会公平的重要基础，要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正义。自詹姆斯·S. 科尔曼（Coleman S.James）在 1966 年发表著名的《教育机会均等》[1] 以来，教育机会均等问题一直是教育社会学、教育政策学研究的热点问题，相关研究不断涌现。[2] 综合学术界的观点，教育机会均等首先是指在自然、社会或文化等方面处于不利地位的社会成员均可在教育中得到补偿，即无论其在种族、民族、性别、宗教信仰、经济地位和政治地位等方面有何不同，都可享有同等的受教育机会。[3] 其次，教育机会均等还意味着“教育相称”，指一个人之所求或所得与其本身所具有的条件极为相当，教育上并非追求“齐律化”，而是追求有教无类和因材施教。[4] 再次，对“教育机会均等”的解释受到不同公平观的影响。例如，持有自由主义公平观的学者主张不同群体可以自由选择适合自身的教育，[5] 而持有平等主义公平观的学者则强调政府应该提供大体均衡的教育。[6] 最后，教育机会

[作者简介] 佘宇，国务院发展研究中心社会和文化发展研究部研究员；陈松柏，苏州大学教育学院博士研究生（通讯作者）。

均等是一个历史概念，处于动态发展中，其主要评价点在不同教育发展阶段有所不同。[7]

为更全面、准确揭示我国教育机会均等的实现情况、制约因素，本文参考《中国统计年鉴》《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》《中国人口与就业统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》和历次全国人口普查的资料，阐述我国在推进教育机会均等过程中取得的成就和遇到的困难，厘清制约教育机会均等的主要因素，并提出进一步促进我国教育机会均等的思路和建议。

一、我国实现教育机会均等的进展

在党的二十大报告中，习近平总书记明确指出，中国式现代化不同于西方化，它“既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色”。对于教育机会均等而言，中国也正在走一条符合自身发展的现代化之路，在中国式现代化进程中不断促进公平、关注人的培养。笔者认为，基于我国基本国情的教育机会均等可以包含以下五个方面的内容：一是资源充足可及，即教育经费投入、办学条件和师资投入等教育资源基本可以满足教育需要；二是经济可负担，即教育成本分担合理，不会超出家庭的经济承受能力，消除因家庭经济困难失学的现象；三是普及范围广，即教育普及范围涵盖各类人群，尤其是随迁子女、残疾人和少数民族等特殊受教育群体;四是服务质量大致均等，即不同地区、不同学校提供的教育服务质量大体相当，由于充足的资源投入是服务质量均等的前提条件，服务质量与资源充足可及也存在交集；五是服务半径适宜，即教育布局结构合理，服务网络覆盖所有人群，每个人都可以在一定的地理距离内获得必要的教育资源。

（一）教育资源可及性明显提高

从经费投入看，2022 年，我国教育经费总投入已从 2000 年的 0.4 万亿元增加到 6.1 万亿元，增长了 15.25 倍，其中 2000 年至 2010 年增长较快。教育经费总投入的省际基尼系数①呈下降趋势，2010 年后有小幅上升，但上升幅度不超过 2%。整体上看，各省教育经费总投入的差距在缩小。与此同时，全社会对教育的固定资产投资也持续增加，教育固定资产投资占固定资产投资总额的比例从 2000 年的不足 0.4% 提升至 1% 左右并持续上涨，2020 年这一比例已达到 3%，是 2000 年的 7.69 倍。

从办学条件看，2020 年，全国各级各类学校校舍建筑面积 39.2 亿平方米，比 2000 年增长了 1.78 倍。各级各类学校教学、科研仪器设备资产总值 12288.3 亿元，比 2000 年增长了 36.58 倍。除此之外，教育信息化也取得了巨大进展。截至 2020 年年底，全国中小学（含教学点）互联网接入率达到 100%，未联网学校实现动态清零，拥有多媒体教室的学校比例达到 95.3%。农村教学点数字教育资源全覆盖项目持续推进，向农村教学点提供了英语、音乐、美术等学科的丰富线上数字资源，弥补了这些学科师资不足的问题。

从教师配备看，2022 年，全国小学共有专任教师 662.94 万人，比 2000 年增加 76.91 万人，专任教师学历合格率为 99.99%；初中共有专任教师 402.52 万人，比 2000 年增加 73.83 万人，专任教师学历合格率为 99.94%；普通高中共有专任教师 213.32 万人，比 2000 年增加 137.63 万人，专任教师学历合格率为 99.03%；中等职业学校共有专任教师 71.83 万人，比 2000 年增加 43.65 万人，专任教师本科及以上学历比例为 94.86%;普通高等学校共有专任教师 197.78 万人，比 2000 年增加 142.16 万人。

①本文对基尼系数进行了计算。具体计算方式参考：孙百才.测度中国改革开放30年来的教育平等——基于教育基尼系数的实证分析[J].教育研究,2009(01).

（二）经济可负担性不断提高

经济可负担性主要体现在我国教育的公共属性不断增强，国家财政性教育经费在全国教育经费总投入中的比重不断提高。21 世纪初，我国教育经费总投入严重不足，尤其是财政性教育经费投入偏低，经过多年不懈努力，我国公共财政对教育的投入强度逐步提高，2012 年首次实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值不低于 4% 的目标并连续十年保持，2022 年这一比例仍然保持在 4% 以上。2022 年，国家财政性教育经费占全国教育经费总投入的比重也达到 80.9%，成为教育投入的主渠道。2000 年至 2020 年，我国财政性教育经费投入占 GDP 比重的省际基尼系数持续降低，这意味着各省财政性教育经费投入占各省 GDP 比重的差距也在不断减小。

义务教育真正实现免费。1986 年 7 月开始实施的《中华人民共和国义务教育法》就明确提出“国家实行九年制义务教育”。到 2000 年，我国基本实现了“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”（以下简称“两基”）的目标。但受各种条件限制，当时在中西部一些地区，家庭教育经济负担还较重，部分贫困家庭子女还因为贫困无法完成义务教育，导致中西部部分地区义务教育的普及程度还比较低，全面完成“两基”战略任务面临挑战。鉴于此，国家进一步完善相关法律法规，逐步将义务教育纳入公共财政保障范围，保证每一个孩子都有学上。[8]2008 年，全国范围内开始实现真正意义上的免费义务教育。

学生资助体系不断健全。经过多年努力，我国已逐步形成了政府主导、学校和社会积极参与的覆盖学前教育至研究生教育的学生资助政策体系，并实现了“三个全覆盖”，即学前教育、义务教育、高中阶段教育、本专科教育和研究生教育所有学段全覆盖，公办民办学校全覆盖，家庭经济困难学生全覆盖。国家还不断完善学生资助政策，大力推进精准资助，持续加强规范管理，全面促进资助育人，并取得了良好的效果。“因贫失学”“因教致贫”等问题基本解决。

（三）全民教育普及程度不断提升

据 2022 年全国教育事业发展统计公报显示，我国学前教育普及率、普惠率均超过 84%，九年义务教育巩固率达到 95.5% 以上，高中阶段教育全面普及（毛入学率达到 91.6%）。2000 年至 2020 年，各省各学段升学率的省际基尼系数均不断下降，意味着各省之间差距逐渐缩小。其中，高中升学率省际差距缩小最为明显。

高层次教育的可及性更是明显提高。2022 年，我国高等教育毛入学率达 59.6%，在学总规模超过 4655 万人，居世界第一；研究生教育招生 124.25 万人，普通本专科招生 1014.54 万人，成人本专科招生 400.02 万人。其中，研究生和成人本专科招生比例均出现不同程度的上涨，2022 年招生人数分别是 2000 年的 9.67 和 2.56 倍。

另据第七次全国人口普查结果（以下简称“七普”数据），[9] 我国 15 岁及以上人口的平均受教育年限由 2000 年的 8.58 年提高至 2020 年的 9.91 年，文盲率则由 6.72% 下降为 2.67%，两者的省际基尼系数一直呈现降低趋势（前者从 2010 年的 0.0581 降至 2020 年的 0.0486，后者从 2000 年的 0.4175 分别降至 2010 年的 0.3678 和 2020 年的 0.2970），说明省际差异在逐步减少，均等程度正逐渐提高。

（四）特殊群体受教育权利得到有效保障

党和国家高度重视保障特殊群体平等受教育的权利。残疾人受教育机会不断扩大，普及水平明显提高。2022 年，全国共有特殊教育学校 2314 所，专任教师 7.27 万人，分别比 2000 年增长 50.36% 和 85.85%；通过各种形式招收特殊教育学生 14.63 万人，在校生 91.85 万人，分别是

表1　20世纪60年代以来各区域主要国家15—64岁人均教育年限情况

	20世纪60年代	20世纪70年代	20世纪80年代	20世纪90年代	21世纪以来
中国	3.78	5.29	6.31	7.48	8.33
经济发达国家	7.24	8.45	9.34	10.29	11.32
欧洲和中亚地区	6.70	8.20	9.42	10.53	11.44
拉美和加勒比地区	4.31	5.37	6.56	7.58	8.78
东亚和太平洋地区	3.90	5.17	6.28	7.35	8.79
中东和北非地区	2.79	4.01	5.58	6.89	8.31
南亚	2.13	2.85	3.77	4.75	6.29
撒哈拉以南非洲	1.85	2.70	3.72	4.54	5.62

数据来源：Barro-Lee数据①。

2000年的2.77倍和2.43倍。全国义务教育阶段特殊教育在校学生86.40万人，是2000年的3.33倍。2000年至2020年，特殊教育在校生人数的省际基尼系数明显下降。其中，2000年至2010年间的下降幅度最大，说明2000至2010年在缩小特殊教育在校生人数省际差异上取得了较为喜人的成就。

此外，少数民族和民族地区受教育权利也得到进一步落实。通过在民族地区举办预科班、民族班、办好民族地区高等教育，在广大农牧区推行寄宿制教育等举措，少数民族学生受教育权利得到有效保障。[10]目前，我国民族地区已全面普及从小学到初中九年义务教育，西藏和南疆阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、喀什地区、和田地区四地州均实现了从学前到高中阶段15年免费教育。

（五）教育区域发展差距逐步缩小

全国各地加大了对农村和城镇薄弱学校的改造力度，努力缩小学校间的差距。有些地方逐步推进城乡义务教育生均经费的均衡拨付，促进了办学条件的均衡；有些地区建立起校际教师交流制度和教师轮换制度等，初步实现了教师资源的均衡配置；很多地区加大对薄弱学校的改造力度，教育均衡不断提高，中小学“择校热”问题正在设法解决。“乡村弱”“城镇挤”的状况正在好转，我国农村学校办学条件大幅改善。截至2019年年底，全国30.9万所义务教育学校（含教学点）办学条件达到基本要求，占义务教育学校总数的99.80%，全国95.30%的县通过了县域义务教育基本均衡发展国家督导评估验收，中西部地区和贫困地区的中小学生接受的义务教育质量不断提升。与此同时，城镇义务教育的大班额、超大班额基本消除。2019年城镇与乡村人口平均受教育年限差距为1.86年，比2000年减少21.99%。

二、我国实现教育机会均等面临的挑战

虽然2000年以来，我国在实现教育机会均等方面取得了重大进展，但仍面临着一些阻碍教

①巴罗（Barro，R.）和李（Lee，J.-W.）整理发布的世界主要国家人口教育数据（以下简称“Barro-Lee 数据”）是以各国历次人口普查和主要抽样调查结果为基础，对1950年以来各国分年龄段的人口教育状况进行了统计和拟合估计，并在调整各国教育体系年限设置、各时期人口教育完成情况（如“辍学”）和年龄别人口死亡率的基础上，对未开展调查的年份则进行了插值和预测。

育机会均等实现的挑战。

（一）全民教育普及程度仍需提高

我国仍然处在经济追赶阶段，整体劳动力教育水平与发达国家之间仍存在较大差距。如表1所示，目前我国15—64岁人口的平均受教育年限不仅低于多数经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，简称OECD）国家，同时也低于韩国、新加坡、马来西亚、斯里兰卡、菲律宾、泰国、印度尼西亚、文莱等亚太国家。与世界其他人口大国相比，我国的教育发展状况也大致处于中位水平。以各国教育发展历史为参照，2020年我国劳动年龄人口的平均受教育年限大约相当于美国20世纪50年代的水平，略低于日本、韩国等亚洲发达国家在20世纪80年代中期的水平。[11]

（二）中西部地区、农村地区教育普及程度相对较低

如前所述，“七普”数据显示，全国2020年15岁及以上人口平均受教育年限为9.91年，东部地区在全国水平之上，中部地区与全国水平基本持平，西部地区完全低于全国平均水平。农业劳动力受教育水平更低。

2023年中央一号文件明确指出，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。教育问题是农村面临的重大难题。根据全国农业普查数据，2006年我国农业从业人员中高中及以下学历者占比为99.8%，2016年这一比例下降幅度不到1个百分点。少量的教育水平较高的农业从业人员基本是农业部门技术人员和管理者。2019年，农业部门劳动力中未上过学、小学以及初中教育水平的劳动力占比分别为7.4%、38.8%和45.9%。2000年至2020年，我国农村人口平均受教育年限的省际基尼系数大于城镇，这意味着农村地区不仅教育普及程度低于城镇，[12]而且省际差异程度也大于城镇。值得注意的是，我国农民的整体受教育水平远远落后于发达国家。发达国家农业劳动力多数受过高中及以上教育，占比超过60%，而中国仅有8.3%。2019年我国高素质农民中受过高中及以上教育占比已达45%，但是仍旧落后于发达国家。

（三）快速城镇化过程中产生新的教育不均问题

2022年，全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共有1364.68万人，较2010年增加197.51万人，增长16.92%。尽管近年来不少地方政府在流动人口随迁子女接受义务教育方面做出了很大的努力，但紧接着又面临着接受学前教育和义务教育后在当地参加升学考试、接受更高一级教育的问题。目前，由于沿海发达地区和大城市的公共教育资源难以实现与流动人口随迁子女数量同步增长，供需矛盾仍然比较突出；[13]部分接受流动人口随迁子女的民办学校，由于缺乏相应的办学条件，教学和学习的环境较差。[14]2020年4月，国家统计局发布的《2019年农民工监测调查报告》显示，流动人口随迁子女上学升学难、费用高问题比较突出，尤其是东部地区和大城市。《2019年度中国城市流动人口社会融合评估报告》（NO.2）更是明确提出，流动人口规模越大、占比越高的城市，流动人口随迁子女获得公平教育的难度越大，义务教育阶段入学门槛和异地中考、高考政策的限制是主要制约因素。[15]

此外，留守儿童教育也是一个不容忽视的问题，特别是近年来由于城镇化政策变化、产业结构调整以及异地中高考政策限制，使得越来越多的回流儿童又重新成了留守儿童。2020年，全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共有1289.67万人，较2010年减少43.22%，即便不考虑统计口径调整等影响因素①，总体

数量仍偏大。因此，如何更好解决留守儿童缺乏关爱、缺乏亲情以及面临辍学、失学等一系列问题，帮助他们生活好、学习好，让他们都有公平接受教育的权利，既是各级政府不可推卸的重要职责，也是实现教育机会均等的应有内容。

（四）城乡、区域、学校之间教育质量差距仍较大

生均经费方面，全国教育经费总投入不断提高，但东、中、西三大地区生均经费仍有差异。除普通高等学校外，东部地区生均经费都显著高于中西部，中部略高于西部，地区间不平衡的现象仍然存在。不同学段生均经费的省际差异程度略有不同。从基尼系数上看，2020 年高中生均经费的省际数值最大，差异最高，中等职业紧随其后，然后是高等教育和初中，而小学省际差异最低。教学设施方面，东、中、西部幼儿园及义务教育平均生均教学及辅助用房面积基本持平，东部高中平均生均教学及辅助用房面积显著高于中西部。全国小学生均教学及辅助用房面积区域差异很小。师资状况方面，除小学外，中西部各级教育生师比均高于东部。

农村学校的条件、环境、待遇与城市学校相比仍缺乏优势与吸引力。优秀中青年骨干教师不断流入城市学校，导致农村地区学校教师的年龄、学科和能力结构失衡，农村教师的年龄、学历、素质等方面与城市学校存在较大差距。而且，农村地区教师培训机会少，教学能力水平低，教师队伍建设滞后，教师专业发展也缺乏动力。

此外，各地政府倾向于对优质学校进行重点建设，有限的教育资源不断向重点学校倾斜，导致校际教育质量差异较大。农村教学点或村小的质量与乡镇中心学校的质量差距明显，乡镇中心学校与县城学校的差距明显。这一现实进一步加速了农村学生向县城学校的流动，使城乡教育质量差距不断拉大。

三、制约我国教育机会均等的主要因素

党的二十大报告指出，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。其中教育现代化起着基础性、战略性支撑作用。但 2000 年至 2020 年教育机会均等的增长速度有所降低。总的来看，制约教育机会均等的主要因素具体表现在以下几个方面。

（一）发展阶段制约，提升教育机会均等是一个长期的历史过程

我国仍然处于社会主义初级阶段，教育人口基数大，城乡、区域发展不平衡，提高教育投入受到极大制约。有限的优质教育资源通常流入经济水平较高的城市与地区，导致教育发展在全国范围内出现较为明显的地区差异。中西部经济发展滞后，在地方政府承担基础教育主要支出责任的制度安排下，教育资源投入受到政府财力的制约，难以给学校的建设发展提供土地、税收、基础设施配套和贷款贴息等方面的优惠政策。而由于劳动力的大规模

①2016年11月，民政部发布的数据显示，我国的留守儿童数量为902万，较之前社会上普遍采用的6102.55万有了较大变化。除了2010年人口普查统计数据时间的滞后性、样本量偏小等影响因素外，统计口径上的差异也是造成数字大幅度缩水的原因：一是留守儿童的年龄截止期限，过去的报告是以不满18周岁为口径的统计，而这次的统计口径是不满16周岁。二是统计范围上的差异，过去的报告是以父母一方外出即算留守儿童，而新的统计方式是只有父母双方外出务工，或一方外出务工，另一方无监护能力的，才算是留守儿童。此外，各地对农村留守儿童关爱措施的强化也是数量变化的原因之一，尤其是新型城镇化建设、扶贫攻坚、户籍制度改革、随迁子女就地入学、返乡创业等系列政策和工作的实施，也为减少农村留守儿童数量创造了有利条件。

单向流动，大量流动儿童涌入东部地区，对东部地区的教育结构布局、教育资源配置形成了较大的压力。

中西部与东部经济发展的差距较大，也导致中西部学校在教育的“软实力”上处于劣势，如生源质量、教师素质、办学经费、设施设备、管理水平等，进而影响到教学质量和教育结果平等。农村地区特别是高原、山区、荒漠、边境等地区，经济文化发展比较落后，社会环境比较闭塞，有的地区甚至缺乏使用国家通用语言文字进行交流沟通的社会环境。此外，这些地区往往自然环境恶劣，地广人稀，居住分散，交通不便，导致办学规模效益差、成本高、管理难度大，教育质量提升是一个艰难的过程。

（二）教育理念偏差，科学教育价值观有待继续宣传普及

当前的教育考试制度、政绩考核制度仍未突出教育公平导向，各地政府也仍未按照教育公平理念实行均等的教育投入和资源配置。虽然义务教育法明确禁止义务教育阶段举办重点校、重点班，但现实中不少地方仍存在正式或变相的重点校、重点班，初中阶段尤其明显。该现象存在的原因在于，有些地方的政绩观出现偏差，首先不是考虑让所有学校均衡发展确保起点公平，关注每一个学生发展，给所有学生完整的义务教育，而是追求升学政绩，按怎么能出升学政绩来配置教育资源，把更多优质资源配置给少数能考上好学校的学生，学习成绩差的学生则不被重视。[16]

在此理念支配下，一些地方政府一味重视升学率，[17] 把教育和学校分为不同的等级，施行分级配置资源，重点建设优质学校，忽视薄弱学校，导致学校之间教育质量差异较大，与“办好所有各类教育”的科学教育价值观相背离。

（三）未能完全契合社会需求，教育吸引力不高

高等教育、职业教育办学结构不合理，质量不高，吸引力下降。中西部地区高等教育水平低于东部地区，人才培养能力有限，不仅吸引力弱，而且招生规模增速慢于东部。2020 年，中西部地区部分省市还未达到高等教育普及化水平，西部 12 个省（区、市）的高等教育毛入学率与东部 11 个省（区、市）平均差距达 13 个百分点。职业教育的教学质量参差不齐，专业设置不合理，不能适应市场和职业岗位的需求。虽然高等职业院校为适应地方社会经济发展的需要不断调整和设置专业，但由于办学条件、办学理念、运行惯性等各种原因的限制，其专业设置仍不能很好适应地方社会经济发展的需要。[18]

这一状况又导致部分社会群体特别是低收入群体认同了“读书无用论”的观点，他们受到低技能工作报酬的诱惑而主动放弃接受更高层次教育的机会，将家庭可支配收入用于教育之外的生活领域，使这些地区教育发展的社会环境更加脆弱，自我发展的动力进一步降低。从宏观上看，这是造成我国劳动力人口平均受教育年限低于发达国家的重要原因。低教育者由于应对产业升级和岗位变动的能力低下，抵御职业风险的能力不足，成为未来潜在的失业者和低收入者。

（四）教育治理效能不足，亟需推进教育治理体系和治理能力现代化

我国教育发展已从中高速增长转向高质量发展阶段，教育改革发展处于关键时期。推进教育体系和治理能力现代化是建设教育强国的重要课题。然而，政府的教育治理效能与教育治理现代化之间还存在一定差距。

教育治理体系的现代化意味着对教育系统的组织结构、政策制定、法规体系、资源配置、决策机制等方面进行改革和升级，以适应社会、经济和技术的变革。现代化的教育治理体系应该更加灵活、透明，具有更高的参与性和响应性，以更好地满足不断变化的教育需求和挑战。但从现实情况来看，无论是不同层级政府对教育改革与发展的统筹

力度，还是同级政府间对教育的统筹力度，与有效解决内外部发展环境带来的风险挑战相比都存在不小差距。治理能力现代化意味着提高教育部门的管理水平和能力，包括政府机构、学校管理、教育机构和利益相关者的管理能力。现代化的治理能力包括更好的政策制定和实施、监管和评估、资源分配、教育研究和数据管理等方面的能力，这有助于确保教育系统更高效、更具竞争力、更优质。但受到传统观念和体制内利益的阻碍，我国在教育体制创新、学校管理改进和课程内容更新等方面均存在不小的挑战，这些挑战影响了教育平等。

（五）数字化转型困难，有待进一步抓住时代机遇

党的二十大报告提出“推进教育数字化”。数字技术在教育领域的广泛应用，不但能提高教育的普及性和均等性，还能提高教育的创造性和灵活性。教育数字化是我国开辟教育发展新赛道和塑造教育发展新优势的重要突破口，可向各类学习者提供更灵活、个性化、高质量和可访问的教育，以满足不断变化的学习需求，对教育机会均等化有重要意义。

但目前数字教育存在基础设施不稳定、资源不足且质量参差不齐、成本高、布局不合理等问题，缺乏健全的政策保障和规范管理制度。教育行政系统的组织管理和组织文化难以跟上数字化转型的趋势和要求，教育管理体制依然是传统的、层级化的，难以适应数字化教育的灵活性和变革性。学校之间缺乏信息共享平台，大量资源停滞在低水平的共享，众多优质资源成为离散、孤立的“信息孤岛”，不能进行大范围、高效度的交换与共享，产生了严重浪费。教育系统内部缺乏教育数字化所需人才，部分师生信息技术能力素养不足，尤其是边远地区和高龄教师已习惯于传统的教育培养模式，难以适应数字化教育生态，难以掌握数字化设施使用方法，导致教育数字化推广受阻。

四、促进教育机会均等的思路和建议

从党的十八大报告提出“大力促进教育公平”，到党的十九大报告提出“推进教育公平”，再到党的二十大报告提出“促进教育公平”，让每个孩子享有公平而有质量的教育是始终不变的目标。但实现教育机会均等不可能一蹴而就，需要做好整体谋划和系统安排，同现有规划相衔接，分阶段扎实稳步推进。基于此，本研究提出如下对策建议。

（一）提高教育质量，促进教育事业内涵发展

党的二十大报告指出“办好人民满意的教育”，“坚持以人民为中心发展教育，加快建设高质量教育体系”。未来，我国应进一步推进教育治理体系和治理能力现代化，提高资源的有效利用，增强资源投入对教育机会均等的针对性。既要强调外在资源的增量，也要注重资源使用的质量，[19] 更好促进教育事业内涵发展。严格按照教学规律和学生的成长规律，办好每一所学校，教好每一个学生，坚持因材施教，为每个学生都有平等的机会接受高质量教育、实现个性发展创造条件。要以培育学生的创新精神和实践能力为根本，以科学文化知识的学习为重点，面向全体学生，“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”。

提高职业教育适应性。优化职业教育类型定位，改革职业院校专业设置和教学内容，建立新的课程体系和教材体系，完善人才培养体系。2023年中央一号文件强调，“大力发展面向乡村振兴的职业教育，深化产教融合和校企合作”。根据职业教育的培养目标，针对地区、行业经济和社会发展的需要，按照技术领域和职业岗位需要设置和调整学科专业，及时跟踪市场需求变化，以市场为导向灵活设置专业，主动适应区域、行业经济和社会发

展的需要。

推动高等学校分类发展。适应经济社会发展要求和不同学生的发展需求，明确研究型、应用型和职业技能型三大类型高校的办学定位，凝练办学特色，聚焦发展重点，探索分类评价机制，到2035年使一批大学和学科达到世界一流水平，进一步提高高等教育的吸引力。[20]

加强教师队伍建设。坚持把师德师风建设摆在教师队伍建设首位，强化教师业务培训，全面提高教学能力，提升综合素养；发挥骨干教师的引领作用，持续实施青蓝互助计划，加强青年教师的培养，促进教师队伍素质的全面提高。提高教师待遇，改进教师培养培训体系。

（二）树立科学教育观，完善教育机会均等的保障机制

健全教育政绩考核制度。按照党的二十大报告“完善学校管理和教育评价体系”的要求，牢固树立科学教育观、正确政绩观，严禁以升学率作为评价学校和教师的主要指标，建立以发展素质教育为导向的科学评价体系，加快研制和不断优化各地县域义务教育质量、学校办学质量和学生发展质量的评价实施细则。以“办人民满意的教育”为目标，不断提升人民对于教育满意的感知度，根据每个孩子的发展和成长配置教育资源，切实推进基础教育的起点公平。

巩固教育经费保障机制。坚持国家财政性教育经费占国内生产总值（GDP）比例不低于4%，到2035年实现占比5.11%，保证财政教育支出强度，加快支出进度。落实对个人和企业捐赠教育的税收优惠政策，鼓励社会资本加大教育投入。增强教育经费分配的科学性，确保教育投入与教育事业发展的实际需求相适应。

完善教育考试制度。义务教育坚持免试就近入学。积极创造条件，稳妥推进高等教育分类考试，探索基于统一高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元招生机制。[21]

发展教育区域协调机制。落实党的二十大报告指出的“优化区域教育资源配置”，贯彻2023年一号文件提出的“梯度配置县乡村公共资源”，发展促进教育区域协调的各种机制，包括教育经费转移机制，异地就学机制，对口支援机制等。[22]到2025年，随迁子女平等享有基本公共教育服务的权利得到更大保障。

（三）加强中央和省级政府统筹，提高教育经费保障的政府层级

2023年中央一号文件指出，要“提升基本公共服务能力，推动基本公共服务资源下沉，着力加强薄弱环节”。未来应加紧制定基本公共教育服务保障国家基础标准，参照现行财政保障或中央补助标准，制定义务教育公用经费保障、免费提供教科书、中等职业教育国家助学金等教育保障的国家基础标准，到2025年实现家庭经济困难学生资助全覆盖；规范教育领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式，实行中央与地方按比例分担；在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，对共同财政事权教育服务事项予以优先保障。

完善省以下转移支付制度，优化转移支付结构，着重增强县级政府教育保障能力。将教育基础保障情况纳入对县级政府履行教育职责评价指标体系，督促乡镇政府切实保障农村教学最基本的配套设施，严格督导考核。[23]此外，还应注重政策施行效率和落实情况，压实地方政府投入责任，保证各项政策精准实施、落到实处。

（四）进一步扩大各级各类教育普及率，提高全民受教育水平

一方面，提高学校教育的普及率。义务教育虽然已经全面普及，但还需要巩固普及成果。以中西部农村地区为重点，加快普及高中阶段教育，力争使2035年的高中阶段毛入学率从2021年的91.4%提高到97%以上。落实党的二十大要求的“强化学前教育、特殊教育普惠发展”，加快学前教育普及，继续鼓励支持政府机关、国有企事业单位、军队、

街道、农村集体举办公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园提供普惠性服务，鼓励社会力量举办高水平、特色化幼儿园，满足人民群众多样化学前教育需求。[24]特别要加强农村地区和偏远地区学前教育投入，尽快补齐短板。[25]到2035年，将学前教育毛入园率进一步提高到95%以上，超过发达国家平均水平。与此同时，还要继续提升高等教育的普及水平，到2025年，将高等教育毛入学率从2021年的57.8%提高到60%，到2035年进一步提高到65%以上，届时，高等教育实际普及率将不低于发达国家平均水平。确保新增劳动力人均受教育年限大幅度提高，2025年劳动年龄人口平均受教育年限从2021年的10.9年提高到11.3年，到2035年进一步提高到12年以上，进入高人力资本国家行列。

另一方面，要努力构建服务全民学习的终身教育体系。[26]党的二十大报告指出，要“推进教育数字化，建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国”，要建立开放共享的公共学习资源服务体系，整合面向终身学习的继续教育机构、学校和在线学习机构之间的教育资源。制订发展规划、标准以及相应的技术规范，以通信技术为载体，研发专门的移动学习终端，通过数字化平台有效利用和共享各类学习资源，满足在职成人的碎片化学习需要，为用户提供无处不在的学习服务。

（五）促进城乡义务教育均衡发展，不断提升教育质量均等程度

党的二十大报告指出，“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化”。城乡义务教育质量差距大是我国当前教育均等的薄弱点，未来应继续把工作重点放在促进城乡义务教育均衡发展方面。[27]2023年中央一号文件提出，要“推进县域内义务教育优质均衡发展，提升农村学校办学水平”。进一步推进义务教育学校标准化建设，持续改善校舍环境，配足配齐教学资源和设施设备，加大优秀教师培养力度，加强教学质量，规范办学行为。学校建设、财政拨款、教师、设备等教育资源配置要继续向农村地区、老少边远地区倾斜。要加大对欠发达县财政转移支付力度，通过省市级政府财政转移支付政策，增强欠发达县政府的义务教育经费保障能力，不断缩小省内县域间的义务教育发展差距，推进义务教育优质均衡在县域基础上向省域推进。积极推进县域内义务教育学校教师和校长流动，均衡配置县域内义务教育学校教师资源。[28]到2035年，县域内义务教育从基本均衡发展为优质均衡，普及巩固水平达到发达国家平均水平，完成水平和学业质量进入世界前列。

与此同时，坚持高中阶段学校多样化发展，继续深化普通高中招生改革。积极完善基于初中学业水平考试、结合综合素质评价的高中阶段招生录取模式。完善优质普通高中招生指标分配到初中学校政策，确保名额分配比例，并不断提高农村学校和薄弱学校升入优质高中的比例。

[参考文献]

[1] Coleman,J.S.,et al.Equality of Educational Opportunity[M].Washington,DC:U.S.Government Printing Office,1966.

[2] 杨文杰,范国睿.教育机会均等研究的问题、因素与方法:《科尔曼报告》以来相关研究的分析[J].教育学报,2019(2).

[3] 张国强.我国教育机会均等的历史回溯与现实分析[J].教育导刊,2007(7).

[4] 朱宗顺.教育公平应从重视学前教育开始[J].教育研究与实验,2008(2).

[5] 顾明远.因材施教与教育公平[J].现代大学教育,2007(6).

[6] 刘复兴.政府的基本教育责任:供给“公平”的教育政策[J].北京师范大学学报(社会科学版),2008(4).

[7] 冯惠敏,黄明东.关于推进我国教育公平的理性思考——历史的视角[J].教育与经济,2008(4).

[8] 薛二勇,刘淼,李健.我国教育公平发展政策变迁的历程、特征与趋势[J].教育研究,2019(5).

[9] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.2020年第七次全国人口普查主要数据[Z].北京:中国统计出版社,2022.

[10] 祁进玉.促进教育机会均等与教育公平:对民族地区义务教育发展的初步思考[J].民族教育研究,2011(3).
[11] 牛建林.中国人口教育发展的特征、结构性矛盾与下一步思路——基于第七次全国人口普查公报和相关人口教育统计的发现[J].教育研究,2021(11).
[12] 郑磊,翁秋怡,龚欣.学前教育与城乡初中学生的认知能力差距——基于CEPS数据的研究[J].社会学研究,2019(3).
[13] 刘燕丽,姚继军,田亚惠,周世科.随迁子女是否实现了优质教育机会均等[J].中国教育政策评论,2019(00).
[14] 顾磊.让流动儿童享受公平发展的阳光[N].人民政协报,2022-07-26.
[15] 褚宏启.城镇化进程中的户籍制度改革与教育机会均等——如何深化异地中考和异地高考改革[J].清华大学教育研究,2015(6).
[16] 褚宏启,杨海燕.教育公平的原则及其政策含义[J].教育研究,2008(1).
[17] 李海维.中国为什么培养不出科学大家(下)——基于事实的思考[J].教育理论与实践,2012(14).
[18] 马凤岐,谢爱磊.教育平衡充分发展与共同富裕[J].教育研究,2022(6).
[19] 黄维,吴家鹏.中国教育发展与教育公平的协调度研究[J].教育科学,2010(2).
[20] 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].新华社. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.html,2019-02-23.
[21] 谭敏,王伟宜.博弈与权衡:代价论视角下高考招生改革的教育机会均等[J].中国高教研究,2017(4).
[22] 耿乐乐.中国基础教育生均经费支出的公平性研究——基于Gini系数和Theil指数的测算[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022(1).
[23] 陈中原,张滢,赖配根.保障教育经费须规范县级政府行为[N].中国教育报,2013-07-01.
[24] 许长青.新常态下的中国教育公平问题探讨:基于社会流动的视角[J].教育与经济,2016(6).
[25] 陈纯槿,郅庭瑾.教育财政投入能否有效降低教育结果不平等——基于中国教育追踪调查数据的分析[J].教育研究,2017(7).
[26] 史秋衡,黄蕴蓓.高质量教育体系的主要功能是服务全民终身学习[J].中国高等教育,2021(21).
[27] 王建.城乡一体化义务教育发展战略和机制——基于苏州和成都的实践模式研究[J].教育研究,2016(6).
[28] 周国斌,杨兆山.论城乡教师交流政策的完善与落实[J].教育研究,2017(11).

责任编辑：刘翠霞

Development Progress and Optimisation Countermeasures of China's Equality of Education Opportunity

She Yu & Chen Songbai

[**Abstract**] At present, China has made significant progress in equal education opportunity: the accessibility of education resources has significantly increased, economic affordability has continued to improve, the universal access to education for all has being improved, the right to education for special groups has been effectively guaranteed, and the regional development gap in education has gradually narrowed. At the same time, however, China is facing new challenges in equalizing education opportunities. In the future, it is necessary to improve the quality of education for promoting the internal development of education, establish a scientific outlook on education for improving the guarantee mechanism for equal education opportunities, strengthen the central and provincial governments' coordination for raising the governmental level of education funding guarantee, further expand the popularization rate of education at all levels and categories for improving the level of education for all people, promote the balanced development of compulsory education in urban and rural areas for continuously improving the equalization of education service quality.

[**Key Words**] Equality of Education Opportunities; Education Resources; Education Popularization; Education Balance; Education Quality