

分类号:

学校代码: 10140

密级: 公开

学号: 4031130447



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 我国保障义务教育公平法律问题研究
——以《义务教育法》的实施为对象

英文题目: The research on the legal questions of fairness of compulsory education
—based on the implementation of 《The compulsory education law》

论文作者: 陈 晨

指导教师: 康 健 副教授

专 业: 宪法学与行政法学

完成时间: 二〇一四年四月

辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：陈晨

2014年5月17日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。同时授权中国学术期刊（光盘版）电子杂志社将本学位论文收录到《中国博士学位论文全文数据库》和《中国优秀硕士学位论文全文数据库》并通过网络向社会公众提供信息服务。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在 _____ 年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：

陈晨

指导教师签名：

唐健

日期：

年 月 日

日期：

2014年5月17日

申请辽宁大学硕士学位论文

我国保障义务教育公平法律问题研究
——以《义务教育法》的实施为对象

The research on the legal questions of fairness of
compulsory education
—based on the implementation of 《The compulsory education
law》

作 者：_____ 陈 晨 _____

指导教师：_____ 康健 副教授 _____

专 业：_____ 宪法学与行政法学 _____

答辩日期：_____ 2014 年 5 月 17 日 _____

二 一四年四月 · 中国辽宁

摘 要

教育，特别是义务教育，从宏观角度来讲，是人类社会发展和进步的重要推动力量。从微观角度来讲，义务教育是公民获得生存技能和知识的重要途径。我国宪法一方面从政府的角度规定了政府要主动履行职责，普及义务教育，保障公民的受教育权，另一方面从公民的基本权利义务角度规定了受教育权是公民不可剥夺的权利，也是公民必须履行的义务。我国于 1986 年出台了《中华人民共和国义务教育法》等关于普及义务教育的法律法规，并于 2006 年对其进行修改和完善，目的在于保障义务教育的普及并促进义务教育的公平实施。基于对现实状况的考查可知，《义务教育法》自颁布并修订以来确实推动了义务教育的普及，我国义务教育的普及率迅速提升，学龄儿童、少年受教育的水平和教学条件也有了明显提高和改善，但《义务教育法》的作用并未充分发挥，其规定未得到全面落实，立法目的也未完全实现。义务教育实施的过程中仍然有很多不公平的现象，严重阻碍了义务教育事业的发展。义务教育公平问题仍然是亟待解决的法律问题。

首先，义务教育公平的内涵可以从内容与特征方面进行法理解读，其法律依据从国际法和国内法两个方面进行分析，并从公民个人角度和国家、社会发展的角度阐明实现义务教育公平的必要性；其次，义务教育不公平的问题普遍存在，针对现状分析义务教育不公平的原因，其中包括历史原因、实施主体的原因、监督方面的原因以及立法原因；第三，国外有许多关于实现义务教育公平的成功经验，其中包括美国，日本，韩国三个国家各具特色的保障模式，这些模式对我国保障义务教育公平有很多启示；最后，针对义务教育不公平的现状，应该完善义务教育资源分配机制、加强教育立法和执法的法律保障措施，并且提出建立义务教育公平执法和监督保障制度的设想，以求真正推进义务教育公平。

新的《义务教育法》是推进义务教育公平的切实法律保障，为了发挥其作用，我们应进一步关注其执行是否落到实处，并在实施过程中不断发现和解决新的问题，来完善法律本身，使其更进一步指导义务教育公平的实现。我们既要看到实现义务教育均衡发展的重要性和紧迫性，也要充分估计到其长期性、艰巨性和复杂性，坚持科学发展观和正确教育思想，积极探索，采取切实措施，加快推进义务教育公平。

关键词：义务教育 基本权利 公平

ABSTRACT

Education, especially compulsory education, from a macro perspective, is an important driving force for the development and progress of human society. From the microscopic point of view, compulsory education is an important way to obtain citizenship survival skills and knowledge. Our Constitution, on the one hand, demands government to take the initiative to perform their duties, popularize compulsory education, and protect citizens' right of education; on the other hand, from the perspective of basic civil rights and obligations, claims that right to education is the inalienable right of citizens, but also citizens must fulfill. China promulgated the "Compulsory Education Law" and other laws and regulations on compulsory education in 1986 then modified and improved in 2006, the purpose is to protect and promote the popularization and fairly implementation of compulsory education. Based on the reality of the test, we can know, "Compulsory Education Law" really promote the popularization of compulsory education since it was promulgated and amended, the penetration of compulsory education has rapidly increased. School-age children, youth education and teaching conditions have improved significantly. But the role of the "Compulsory Education Law" does not fully play. Compulsory implementation process still has a lot of unfairness. It seriously hindered the development of compulsory education. The legal questions of fairness of compulsory education remain to be solved.

Firstly, the meaning of fairness of compulsory education can be described in terms of its content and features, and analyzes from two aspects of its legal basis in international law and domestic law, and then illustrates the necessity to achieve fairness of compulsory education from a personal point of view and the perspective of national social development of citizens; Secondly, the unfair current situation of compulsory education exist everywhere, the reasons for unfairness of compulsory education should be analyzed, including historical reasons, the implementation reasons, supervision reasons and the legislative reasons; Thirdly, there are many

successful experience of other countries on the realization of fairness of compulsory education in our country, including the United States, Japan, South Korea three distinctive national security model and analyze the revelation of these modes for fairness of compulsory education; Finally, according to the unfair current state of compulsory education, our country not only supposes to improve the resource allocation mechanism, strengthen the education legislation and enforce Law enforcement, but also imagines several security system of law enforcement and supervision for fairness of compulsory education in order to truly promote the fairness of compulsory education.

The new "Compulsory Education Law" is to promote fair and practical compulsory legal protection. In order to play its role, we should further pay attention to its execution, and continue to identify and solve new problems, to improve the law itself to further guide the implementation process of fairness of compulsory education. We not only need to know the importance and urgency to realize the fairness of compulsory education, but also need to fully estimate its long-term, arduous and complex nature. In this process, we should adhere to the scientific concept of development and the right of education, and actively explore and take effective measures to accelerate the progress of realize the fairness of compulsory education.

Key Words: Compulsory Education Basic right Fairness

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪 论.....	1
1 保障义务教育公平的法理解读	3
1.1 义务教育公平的概念界定及法学角度解析.....	3
1.1.1 义务教育公平的概念	3
1.1.2 保障义务教育公平内涵的法学角度解析.....	4
1.2 保障义务教育公平的法律依据	5
1.2.1 保障义务教育公平的国际法依据	6
1.2.2 保障义务教育公平的宪法依据.....	6
1.2.3 保障义务教育公平的法律依据.....	6
1.2.4 保障义务教育公平的其他规范性文件依据	7
1.3 保障义务教育公平的必要性	7
1.3.1 保障义务教育公平是实现公民社会平等生存权的需要.....	8
1.3.2 保障义务教育公平是促进社会经济发展的需要.....	8
1.3.3 保障义务教育公平是提高全民族素质、增强国力的需要	9
2 我国保障义务教育公平的问题及分析.....	10
2.1 保障义务教育公平存在的问题	10
2.1.1 义务教育起点不公平.....	10
2.1.2 义务教育过程不公平.....	11
2.1.3 义务教育结果不公平.....	12
2.2 义务教育不公平的原因分析	13
2.2.1 教育资源分配不均衡.....	13
2.2.2 政府和其他社会主体在义务教育实施中存在缺位现象	14
2.2.3 义务教育监督评价机制不健全.....	15
2.2.4 义务教育立法不完善.....	16
3 外国保障义务教育公平的法律模式对我国的启示	18

3.1 外国保障义务教育公平的法律模式	18
3.1.1 美国的灵活性专门立法保障模式	18
3.1.2 日本的体系化立法保障模式	19
3.1.3 韩国的法律和政策相互促进保障模式	20
3.2 外国保障模式对我国的启示	21
3.2.1 利用判例制度使义务教育法律问题得以灵活解决	21
3.2.2 细化教育立法以完善义务教育法律体系	22
3.2.3 加大政府执行力度贯彻法律规定	22
3.2.4 推行均衡策略促进义务教育公平	23
4 我国保障义务教育公平的法律路径	24
4.1 完善义务教育资源分配机制	24
4.1.1 调整区域之间教育资源分配	24
4.1.2 缩小城乡之间办学条件差距	25
4.1.3 优化校际之间教育资源配置	25
4.2 充分发挥政府和各社会主体对促进义务教育公平的作用	26
4.2.1 强化政府在推进义务教育公平实现中的基本职责	26
4.2.2 明确义务教育实施中其他相关社会主体的权利与义务	27
4.3 健全义务教育公平监督和评价机制	27
4.3.1 改革义务教育公平的监督机制	27
4.3.2 加强教师教学能力考核	28
4.3.3 构建义务教育公平评价机制	28
4.4 加强义务教育公平立法保障	29
4.4.1 及时补充立法空白，保障义务教育公平有法可依	29
4.4.2 加强地方立法，以尊重特殊性促进义务教育公平	30
结 语	31
参考文献	32
致谢	35
攻读学位期间发表论文以及参加科研情况	36

绪 论

公平自古以来就是人们追求的价值理念。孔子曾说过：“不患寡而患不均。”这里的“不均”也就是不公平。教育公平，是社会公平价值理论在教育领域的延伸和体现，包括教育机会均等以及受教育权平等。教育是促进人类进步和社会发展的动力。而义务教育，作为最基础的教育，从宏观角度讲，直接关系到国民的整体素质和整个民族的创造力，因此接受教育是每个公民的基本义务；从微观角度来讲，义务教育影响公民价值观和人生观的形成，关系到公民的一生，因此接受义务教育是每个公民的基本权利。

2014年1月，国务院办公厅转发了教育部等多个部门联合制定的《特殊教育提升计划》，要求到2016年全国适龄残疾儿童义务教育入学率突破90%。《特殊教育提升计划》的制定旨在从起点上保障特殊主体义务教育公平的实现。另外，去年云南省对农村义务教育经费投入超过30亿，这些经费全部用来改造农村学校的教学条件，旨在保障义务教育的过程公平。而在河南，2013年招聘义务教育学校教师的岗位要求已普遍提高到本科以上学历。招聘高素质的教师人才，目的是保障教学质量，从而保障义务教育结果公平。在我国，义务教育的普及率已经很高，但是义务教育公平问题最近才逐渐被重视。我国保障义务教育公平的进程中仍然存在大量法律问题，亟需相应的解决对策。

《世界人权宣言》第一次在全球范围内将受教育权确定为基本人权，为保障公民受教育权平等、保障义务教育公平提供了最早的国际法依据。其后各国相继出现了保障义务教育公平更先进更完善的立法，不但保障公民的受教育权平等，同时强调保障义务教育机会均等。我国保障义务教育公平的国内法律依据首先是《中华人民共和国宪法》。我国《宪法》规定公民有受教育的权利和义务。另外还要求国家和政府保障每个公民都能接受义务教育，保障接受义务教育条件平等，并且保障公民接受义务教育的质量，即实现德、智、体、美、劳全面发展。其次，《中华人民共和国教育法》是我国关于教育方面的总法，明确规定国家实行九年义务教育制度，并要求政府履行保障适龄儿童入学的义务。《中华人民共和国义务教育法》（以下简称“《义务教育法》”）作为《教育法》的下位法，以《教育法》为依据，全面规定了义务教育制度。我国现行《义务教育法》于2006年修订，共有八章。具体规定了义务教育的基本原则、主体范围、学校的建立及内部管理、教师的基本要求、职称、待遇，以及教学和经费的保障、违反本法的法

律责任等问题。

笔者正是从《义务教育法》实施状况入手考查，分析了义务教育公平实现中的问题，探究了义务教育不公平的原因，并从法律角度提出了解决这些问题的建议，旨在真正落实《义务教育法》，切实保障公民的受教育权，同时保障每个公民履行接受义务教育的义务，最终实现义务教育公平。

1 保障义务教育公平的法理解读

要研究保障义务教育公平实现中存在的法律问题并依靠法律手段真正落实保障义务教育公平,首先要从法学的角度了解义务教育公平的概念并了解保障义务教育公平的法律依据和重要性。

1.1 义务教育公平的概念界定及法学角度解析

1.1.1 义务教育公平的概念

义务教育是一个发展的概念,其含义和特征在不同的阶段有所不同。义务教育的英文表示是“compulsory education”,而英文中的 compulsory 有强迫、义务等多重含义,因此相应地也出现了强迫教育、义务教育的译法,如港台地区的有关文献中就采用“强迫教育”的译法,这种译法也是在强调其应该作为公民的一项基本义务。我国第一部关于义务教育的法律制定于 1906 年,即《强迫教育章程》,由清政府颁布。又由于现代义务教育具有免费性、普及性的特征,也有国家和地区称之为免费教育或者普及教育。对义务教育的这些不同称谓,反映了现代大多数国家义务教育的特点,即强迫性、基础性、免费性、普及性。综上所述,义务教育是国家通过法律强制一定年龄的儿童和少年接受的,同时要求政府、家长、学校以及社会予以保障实现的免费的基础教育。根据我国《义务教育法》的规定,我国的义务教育是指初中和小学的九年义务教育。

公平正义是人类永恒的追求,也是法律最高宗旨。它不但是全社会共同追求的目标,也是促进现代社会秩序得以形成的价值基础。由于教育对于社会的稳定和发展所起的作用为基础性的,引导性的,所以教育公平,作为社会公平的一个重要方面,是不容忽视的。从全世界来看,追求和实现教育公平是各个国家发挥政府职能的政策取向,也是保证其社会稳定和发展的必要保障。而义务教育是教育中的基础,因此义务教育公平的重要性自然不可忽视。在我国,结合义务教育实施中的问题和现状,可以将义务教育公平定义为:区域之间,城乡之间,社会各阶层之间,普通群体与特殊群体之间等各种不同客观条件下的一定年龄段的公

民，都有均等的入学机会，平等地享有接受义务教育的权利，履行接受义务教育的义务，并保证经费、师资、办学条件等公共资源配置公平，受教育者全面发展的教育质量公平等。

1.1.2 保障义务教育公平内涵的法学角度解析

通过上文对义务教育公平的概念界定，可以将义务教育公平的内涵概括为义务教育阶段的受教育权平等和教育机会均等。

受教育权平等是在法学意义上相对于经济上、政治上平等权利而言的教育上的平等权利。“法律意义上的权利，是指国家通过法律规定对法律关系主体可以自主决定作出某种行为的许可和保障手段。”受教育权作为一项权利，它的核心内容是“由法律所规定的、公民要求国家做一定行为的权利，即公民从国家那里获得均等的受教育条件和机会的权利”。这意味着受教育者具有接受教育的能力和资格，包含利益、主张、资格等方面的要素。从利益的角度来看，权利主体可以通过接受教育而获得某种利益，事实上是否真的获得利益以及所获得的利益大小，将直接影响权利主体行使权利的积极性；权利的主张要素，一方面是指受教育权利主体可以根据法律规定要求相对方为其接受教育提供一定的条件，另一方面指在受教育权利受到侵害时申请保护的请求权；权利的资格要素，意味着谁有权接受教育即受教育的主体。义务教育，在人生刚刚起步、认知世界的初级阶段，直接影响公民价值观、人生观的形成，进而影响公民成年后的思想水平，生活质量。所以受教育权义务教育是公民的基本权利。受教育权作为一项公民自由权，通常被认为是一个人或一个家庭的私事。事实上，从权利的属性角度来讲，受教育权首先是一项公民自由权，直接影响公民自身的生存和发展，但同时它也是一项社会权利，因为教育作为一项公共事业，在教授公民生存技能和认知能力的同时，也促进了公民整体素质的提高，促进科学技术的进步和经济的繁荣，推动了社会和人类文明的发展。因此，强制性地推行义务教育是对“教育平等权利”的补充。用法律来明确适龄主体有接受教育的义务，是对公民受教育自由权的必要限制。它否认了受教育仅仅是一个公民或者家庭的私事，强调公民接受教育与社会和国家的利益甚至整个人类文明密切相关。

教育公平的内涵除受教育权平等外，还包括教育机会均等。教育机会是指公

陈光中．法学概论[M]．北京：中国政法大学出版社，2002：87
劳凯声．教育法论[M]．南京：江苏教育出版社，1993：30

民在接受教育过程中享有的以国家为主的各个主体提供的各种条件的总和。在各个国家和地区、各个时期，教育机会均等的含义有所差别。教育平等理论产生于二十世纪的美国民权运动中，比较有代表性的观点是美国学者科尔曼在二十世纪六十年代提出的。科尔曼主张的机会均等，包括教育资源的平等，水平相似的学生在接受教育后取得成就的平等，差异背景下的学生毕业时受教育效果的平等以及一些客观环境上的平等。他认为义务教育期间采取双轨制是不科学的，对不同家庭背景的儿童应该平等地对待。科尔曼认为教育机会均等有四个标准：进入教育系统的机会均等，参与教育的机会均等，教育的结果均等，教育对生活前景的影响均等。教育公平方面研究成果颇丰，例如，王善迈把教育公平概括为，按教育公平的实现过程，依次为起点、过程、结果公平。起点公平是指进入学校接受教育的机会均等；过程公平是指公民在接受教育时享有的硬件设施和客观条件公平；结果公平为教育结果的质量公平，也就是科尔曼所说的能力相当的学生在接受了水平相当的教育后学业成就上的平等。这里所说的公平，并非只绝对的相同、均等，而是在同等条件、前提下的平等。起点公平是教育公平的前提，过程公平是教育公平的条件，结果公平是教育公平的目标。受教育权不但需要法律予以明确的规定和保障，更需要在行使权利过程中受到公平的待遇，以及因行使权利而获得公平的结果。简单来讲，同样作为适龄儿童，政府、学校、家长和社会不但要保障他们的受教育权平等，即所有的适龄儿童都有权利入学接受义务教育，更要保障他们接受义务教育的环境、质量以及义务教育对他们的影响和帮助是公平的。从法学视角来看，教育公平的两项内容是内在联系的，教育机会均等是受教育权的形式平等上升到了实质平等。

综上所述，义务教育公平，从法学角度来解析，受教育权平等强调的是权利形式上的平等，而教育机会均等强调的则是受教育权的实质平等。所以，保障义务教育公平的实质涵义就是将保障公民接受义务教育权利的形式平等与实质平等相结合。

方焯，马会．专家：改善民生时不我待 六大领域有望突破[N]．经济参考报，2007-11-09（7）

1.2 保障义务教育公平的法律依据

1.2.1 保障义务教育公平的国际法依据

联合国 1948 年通过的《世界人权宣言》规定：不论社会阶层、经济条件、父母的居住地，一切儿童都有接受教育的权利。教育公平体现为法律上的教育权利平等。《世界人权宣言》在全世界范围内第一次将“受教育权”确定为基本人权，并且是以国际法的高度，保障了教育公平的一项重要内容，即受教育权平等。另外《联合国儿童权利宣言》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《取缔教育歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》等国际公约或文件也都对保障受教育权平等做出了规定，虽侧重点不同，但其都为保障义务教育公平提供了国际法依据。《经济、社会及文化权利国际公约》又对公民受教育权特别是世界儿童接受免费基础教育的权利做出了明确规定。以上几部国际性法律文件都以国际法的高度对义务教育公平提供了保障。其后各国相继出现了保障义务教育公平更先进更完善的立法。

1.2.2 保障义务教育公平的宪法依据

义务教育公平在我国最高的法律依据是《宪法》。确定公民的基本权利和义务，是宪法最重要的任务之一。我国《宪法》第四十六条规定：中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。国家和政府有义务依法为每一个适龄儿童完成九年义务教育所需的合格的、基本平等的条件提供保障。《宪法》作为国家根本大法，具有最高法律效力，明确了公民接受义务教育的权利和义务，这就决定了各级法律规范都不得与之相抵触，要确保公民这一基本权利和义务的实现，政府及各个社会主体要为义务教育提供保障，也强调了义务教育的义务性和强制性。

1.2.3 保障义务教育公平的法律依据

《中华人民共和国教育法》是我国关于教育方面的总法，规定国家实行九年义务教育制度。并规定各级政府有义务采取各种措施保障适龄儿童、少年入学。但是《教育法》作为一部教育方面的总法，对义务教育的规定并不十分具体。《义务教育法》是对义务教育规定最全面最详细的法律，也是对促进义务教育公平发

杨成铭．受教育权的促进和保护[M]．北京：中国法制出版社，2004：61．

《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条：“本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。本公约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：(甲)初等教育应属义务性质并一律免费；(丁)对那些未受到或未完成初等教育的人的基础教育，应尽可能加以鼓励或推进。”

挥最直接作用的法律，同时也是衡量我国义务教育公平实现状况的考察依据。作为《教育法》的下位法，《义务教育法》以《教育法》为依据，全面规定了义务教育制度。我国《义务教育法》颁布于1986年，并于2006年进行修订，内容分为八章。具体规定如下：第一章，举办义务教育事业、建设义务教育制度的基本原则；第二章，义务教育适龄学生的范围及其学籍管理；第三章，义务教育学校的布局、设置及其内部管理；第四章，义务教育学校师资的基本要求、职称和待遇；第五章，义务教育学校教育教学的基本要求；第六章，义务教育的经费保障；第七章，违反本法应承担的法律责任；第八章，其他规定。《义务教育法》对义务教育的各项规定较为明确具体，是义务教育实施和监督过程中最主要的法律依据。另外，实施义务教育的民办学校，还应该遵循《中华人民共和国民办教育促进法》中关于义务教育的规定。

1.2.4 保障义务教育公平的其他规范性法律文件依据

普及义务教育，除了要依据国家法律之外，还要依据国务院制定的教育行政法规和国务院部委制定的教育行政规章和条例，其中教育行政法规有《学校体育工作条例》、《学校卫生工作条例》、《教师资格条例》等，教育部门规章有《中小学幼儿园安全管理办法》、《学生伤害事故处理办法》、《实施教育许可若干规定》等等。另外，地方权力机关和地方政府，也要根据中央的各项法律规范，结合地方的特殊情况，制定适用于本地方义务教育的规范性法律文件，如四川省人大制定了《四川省义务教育条例》，石家庄市政府制定了《石家庄普及义务教育实施办法》等。这些条例、办法和法规，针对不同的义务主体和义务教育实施过程中的具体细节，更为详细地规定了义务教育的某个方面或者某个地方的问题，使义务教育公平的法律依据更为完善。

总之，义务教育公平的法律依据是一个由不同层次和类别的相关法律法规构成的体系，这个体系的完整性和科学性直接影响义务教育公平的实现。我国目前正在以《义务教育法》为核心不断完善这一法律体系，希望为义务教育公平的实现提供全面有力的法律保障。

1.3 保障义务教育公平的必要性

1.3.1 保障义务教育公平是实现公民社会平等生存权的需要

教育作为培养人的生活技能和提高认知水平的活动,对于人的成长和发展有着不可或缺的作用。当今社会,科学技术发展所取得的成果影响到社会生产和生活的方方面面,不仅提高了的生产力的总体水平,也改善了公民个人的生活条件。正因为如此,人们如果想利用先进的科学技术来进一步提高生产力和生活水平,就必须掌握更多的知识和技术,而基础教育的缺失,使很多人没有掌握知识和技术的能力,这就使其自身价值的实现遇到了障碍,生存质量也受到严重的不利影响。因此,受教育权在各国已经成为公民的基本人权之一。从这一角度来看,公民接受义务教育才能提高自己的劳动能力,从而获得更好的物质生活。同时,从另一个角度来讲,是否接受义务教育对公民的精神生活水平也有重要的影响。社会性是人的本质属性。受教育程度决定着人们对社会政治、经济、文化等各领域活动的参与程度。而对这些领域活动的参与,则是人生存于社会的高层次的必要需求。这种更高层次的需求是出于人的社会属性,也是生存于社会的真正意义之所在。要想广泛地参与社会政治、经济、文化各领域的活动,就需要教育这个渠道来获得最基本的认知能力。通过教育,人们可以开阔眼界,提升其认知和创造能力,从而提高其自身价值。当然,义务教育是教育事业的基础,要接受高等教育,学习更加专业的知识和技术,以及更理性地认识和参与政治、经济、文化活动,义务教育是基石。因此,要想保障公民个体平等地生存和发展,以法律强制实行义务教育,保障义务教育公平是十分必要的。

1.3.2 保障义务教育公平是促进社会经济发展的需要

受教育权不但是一项个人权利,更是一项社会权利。公民是否接受教育,对整个社会的发展也有着重要的影响。在现代社会的经济发展中,科技水平、人才质量与企业的发展和产业的转型密切相关,从而直接影响到社会经济的发展。科学技术作为第一生产力的作用日益明显。教育是科学技术的发展和创新的基础。而义务教育,作为人生成长初期的启蒙教育,更是基础的基础。日本教育与经济的良性循环就是义务教育公平促进社会经济发展的最好证明。日本国民经济在经受战争摧残后,已近乎瘫痪状态。面对经济困境,日本选择贸易立国主义道路。而想在激烈的世界经济贸易竞争中获得优势,就需要有高水平的劳动力和科学技术。为了培养出高素质的劳动力,日本十分注重发展教育事业。日本内阁颁布《教

育基本法》，对基础教育经费的来源及使用方式等问题做出了明确规定，即便面对 1950 年日本地方政府严重的财政赤字，日本政府仍严格贯彻《教育基本法》，坚决将义务教育经费提高到 90 亿日元，1952 年日本内阁又颁布《义务教育费国库负担法》，规定义务教育中最重要的经费之一即教材费由国库负担，义务教育学校教职员工资额的一半由都道府县支付。这在很大程度上保障了全国适龄儿童公平地接受义务教育。这样，日本仅用了一年半时间，就在全国范围内基本上普及了义务教育，及时为经济的恢复和发展培养了大量高素质的劳动力。此后，日本经济不但迅速恢复，而且飞速发展，至 20 世纪七十年代已成为世界上仅次于美国和西欧的资本主义经济强国。我国目前正处于经济转型期，走科技化道路，无论是靠自主创新还是引进国外先进技术，人才都是至关重要的因素，若技术工人大多为文盲或半文盲，那么我国现代化、科技化的发展方式和道路自然都无从谈起。因此，义务教育对于促进社会经济发展的重要作用是不容忽视的。

1.3.3 保障义务教育公平是提高全民族素质、增强国力的需要

义务教育的发展关乎民族素质的提高和国家的振兴。《义务教育法》在规定立法目的时明确要以该法保障义务教育质量，培养全面发展的“四有”人才。只有实现了个人的全面发展，带动整个民族素质的提高，才能促进祖国的繁荣和发展。民族的复兴，国家的繁荣，不仅仅意为着物质文明和政治文明的发展壮大，同时也要求精神文明的提升。一方面需要我们传承优秀的传统文化，另一方面也需要我们提高自身的道德素质。无论精神文明中的文化建设还是思想道德建设，都需要教育来发挥最直接的作用。只有大力发展义务教育，并保障其公平，才能保证儿童都有接受教育从而获得德、智、体全方面发展的机会，从而整体地提高全民族成员的素质。如今衡量一个国家的综合国力，不仅仅考查其经济实力和政治实力，还要考查其文化软实力，一个强大的国家，优秀的民族，往往能通过自己的文化来赢得全世界的认可和尊重。所以，以教育公平促进文化繁荣，是提高综合国力的必要途径。

《义务教育法》第一章第三条：“义务教育必须贯彻国家的教育方针，实施素质教育，提高教育质量，使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展，为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人奠定基础。”

2 我国保障义务教育公平的问题及分析

自 1986 年我国《义务教育法》颁布实施，2006 年结合义务教育的现实状况又对其进行修订，经过这二十多年的努力，我国义务教育的普及率大幅提高，义务教育公平问题也逐渐受到重视。在这期间，由于计划生育政策，人口出生率下降，学龄儿童、少年的数量也有所下降，但是义务教育普及率实现持续增长。据统计，2007 年底，全国“两基”“人口覆盖率达到 99%”。在如此短的时间内，在我国这样一个人口大国使义务教育在全国范围内基本得到普及，提高了全国人民的整体科学文化素质，这是一项很伟大的成就。这说明《义务教育法》的实施状况和效果比较理想。但是义务教育中仍有很多不公平的问题得不到解决，同时新问题也是层出不穷。因此，《义务教育法》在立法和执法、监督方面都有待进一步完善和提高。

2.1 保障义务教育公平存在的问题

2.1.1 义务教育起点不公平

起点不公平，是指适龄儿童、少年享有的入学机会不公平。《义务教育法》已经对保障义务教育的起点公平做出了具体规定。但是事实上这一规定执行并不到位。

2013 年 9 月 10 日，许多人在上海奉贤区教育局门口聚集，他们中有些人偶尔走上马路，故意堵塞交通，阻碍正常交通，影响社会治安。事件原因是这些务工人员的随迁子女入学遇到障碍。为了体现当地学龄儿童入学的公平性，奉贤区教育局行政部门对外来务工人员子女在当地入学实行“积分制”，积分高者优先安排入学。很多家长由于没有合法稳定工作或租住在违法建筑的房屋里，孩子的“入

即基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。路甬祥. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈义务教育法〉实施情况的报告[EB/01].

http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1106/2008-12/25/content_1464557.htm/2008-12-25

教育部. 2007 年全国教育事业发展统计公报[EB/01].

http://www.edu.cn/jiao_yu_fa_zhan_498/20080901/t20080901_321919.shtml

《义务教育法》第一章第四条：凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法享有平等接受义务教育的权利，并履行接受义务教育的义务。

学积分”很低，有些甚至还未达到入学条件。“积分制”出发点本来是为了促进义务教育的公平，但是对于那些家长没有稳定工作或者租住违建房屋的孩子来说，入学的机会被剥夺，显然是不公平的。这种情况不仅仅发生在上海，任何城市都居住着大量的进城务工人员，由于没有当地户口，没有固定的居所，这些务工人员的子女入学非常困难，这已经不是某个群体的特殊情况，而是普遍存在并且日益影响整体教育状况和社会稳定的问题。此外，在中部和西部经济不发达地区，特别是少数民族聚居地与我国广大农村地区，义务教育的普及也遇到许多障碍，很多孩子到了入学年龄却还在家里看门玩耍或者在野外放羊；另外，还有许多特殊群体，如残疾人、经常性流动人口，入学受教育对于他们中很多人来说是奢望。

起点公平是教育公平的前提，我国目前义务教育中存在的起点不公平问题，是实现义务教育公平的首要障碍。起点不公平，过程和结果公平必然无从谈起。

2.1.2 义务教育过程不公平

义务教育过程公平，是指受教育者享有教育资源的公平。《义务教育法》对保障义务教育过程中教育资源的公平做出了规定，要求政府对农村地区、少数民族聚居地区、家庭经济困难以及残疾的学龄儿童受教育的情况给予特殊关注。但是这一规定的落实情况也不理想。城乡之间、地域之间、校际之间，学生们接受教育的环境和享有的教育资源仍然有很大差异。

2013年5月，湖南省人大教科文卫委员会对全省112所中、小学学校展开“百校千师万生”大调查。该调查表明，该省农村的大多数中、小学，虽然为学生提供了所谓的“宿舍”，但是这些住宿房屋大多由其他用途房屋改建，甚至很多是危房，缺乏必要的配套设施，生活条件十分艰苦。学生宿舍居住空间狭窄，无供暖、洗浴设备，厕所远离宿舍、无热水供应等现象普遍存在。有些偏远农村的学校，其教学设施和住宿条件极其简陋和艰苦，让调查人员难以相信。其中，在武冈市湾头桥镇中学里，调查人员了解到，有870个孩子共同挤住在一间厂房似的宿舍内。而较小的16平方米的宿舍内住有32名女生。夏天时当地天气潮湿、闷热，居住条件之恶劣难以想象。另外，该镇城口小学的一间危房里住着30多

上海奉贤随迁子女的入学难矛盾升级 部分家长带孩子走上街头 人为影响交通[EB/01]
<http://live.kankanews.com/tufa/2013-09-10/0013492452.shtml>.2013-9-10

《义务教育法》第一章第六条：“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，改善薄弱学校的办学条件，并采取措施，保障农村地区、民族地区实施义务教育，保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”

名小学生。一到下雨时，为防止滑坡、泥石流造成学生人身伤害，校长、教师彻夜值班。泸溪县八什坪学校的资源配备也是频乏且落后。该校大多数学生都住校。但学校的寄宿条件和就餐环境都非常恶劣。校长向调查人员介绍，学生没有自己的单人床，都只能睡在木床连铺上，平均每人3块木板。食堂面积太小，最多能挤下100人，所以学生每天吃饭时需要分批，前一批吃完下一批才能进去吃饭。而且由于物资缺乏，且空间拥挤，食堂没有餐桌，学生吃饭时只能站着。

然而这种现象不仅仅存在于这两个地区的两所学校，仅调查问卷显示，湖南省的大部分农村地区都存在教学条件差、住宿条件没有或者恶劣的现象，那么全国的农村义务教育状况可想而知。在城市义务教育不断现代化的同时，农村的学生却在如此困难的条件下生活和学习，义务教育过程之不公平已经违背了《义务教育法》的目标，应该受到政府和其他各个社会主体的重视。

2.1.3 义务教育结果不公平

结果公平是义务教育公平的目标。根据科尔曼的主张，义务教育结果公平，是指能力相当的学生在学业成就上的平等、来自不同背景的学生在学业成就上的平等。要实现结果公平，就是要保证受教育者要获得个性发展和实现相对均等的高质量教育。《义务教育法》对教育教学做出了具体要求，明确规定义务教育要保证教学质量，注重培养学生的各项能力，促进学生的全面发展。只有这样，学生才能获得平等的就业和发展机会。《义务教育法》自2006年修订后提出了“素质教育”一词，旨在保障学生接受教育的质量，促进教育结果的公平。但是现实中，不同的地区、学校之间教育质量相差甚远，并且还在不断拉大。

越来越多的学生家长认为，从幼儿园升入较好的小学是进入重点中学、重点大学的关键环节，这一环节甚至可以决定孩子的前途和未来。为了孩子的入学，孩子的未来，家长们使用各种力所能及的手段，“托关系”、“走后门”、“买房子”等为孩子择校的手段层出不穷。不久前还有新闻报道，一位父亲为了让孩子上好学校而请客吃饭，最后竟然在饭桌上醉死。这样的情况让人不得不反思。而在北京某所实验小学附近，一间仅有13平米面积的平房，仅仅借小学教学质量高的口碑，其售价竟然高达270万元。可见家长们的“求学心切”。当然，学区房的

李焱华，张耀成．聚焦部分农村义务教育：学生站着吃饭睡木板床[N]．湖南日报，2013-8-7

《义务教育法》第五章第三十四条：“教育教学工作应当符合教育规律和学生身心发展特点，面向全体学生，教书育人，将德育、智育、体育、美育等有机统一在教育教学活动中，注重培养学生独立思考能力、创新能力和实践能力，促进学生全面发展。”

租金价格也是一路飙升。

家长们极尽全力将孩子送进好学校,是因为这些学校可以提供更高的教学质量,保证学生自身素质和成绩的提高。而家庭条件不好的学生,则注定无法进入名校接受优质的教育。这样的差距不仅出现在不同的学校之间,也发生在不同的地区之间。有些学校内部也巧立名目,成立“奥赛班”“双特班”等,实质上是

将班级分为重点与非重点。这种现象,使教育资源集中于少数个别的学校和班级,大多数被“淘汰”的学生则只能进入其他学校或班级学习。多数人分享少数教育资源,义务教育的总体质量必然会大打折扣。这些学生同在一个城市或者一所学校,看似公平地接受了义务教育,可是获得的知识、受到教育的质量和学业成就,及对今后生活的影响是相差甚远的。

人们追求义务教育的起点公平和过程公平,最终是要落实在义务教育的优质资源的均衡分配和较高教学质量的保证,以实现结果公平。正如信春鹰所说,上学难、上学贵在城市里面,尤其是在义务阶段,主要体现在择校。为什么家长要择校?去花钱择校,就是因为教育资源的不均衡,你上了什么样的学校,和你出来的时候,学了东西,大家认为这个差距特别大。而这种择校现象又会使教育资源和质量不均衡加剧,形成恶性循环。如果不重视义务教育结果的公平,学生在接受完义务教育后无法平等、公正地获得相应的学业成就,那么起点公平和过程公平也只是徒劳。

2.2 义务教育不公平的原因分析

2.2.1 教育资源分配不均衡

地区之间、城乡之间、校际之间教育资源的分配不均衡是制约义务教育公平的重要因素。地区、城乡之间的教育资源分配不均衡是一个历史性的问题。根据《义务教育法》的规定,义务教育的经费由中央和地方政府分担。而长期以来,我国中部和西部地区以及农村地区经济发展水平相对东部地区和城市地区较为

姜春媛“中国式幼升小”:愁白了多少家长的头?[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/edu/2013-08/31/c_125284775_2.htm/2013-8-31
贺霞.新《义务教育法》的核心和灵魂事推动义务教育均衡公平[EB/OL].
<http://edu.people.com.cn/GB/4751649.html>/2006-8-29

落后，当地政府财政收入也相应较少。所以对于教育经费投入不足，且严重落后于经济发达地区的现实情况，地方政府也是束手无策。因此，不论是教育设备投入和教育环境改善，还是教职工平均收入，经济欠发达地区都远远低于经济发达地区，甚至有些偏远地区，学校数量都无法满足适龄儿童的需要，更不要说教学环境和质量。我国农村人口多、交通不便利、经济不发达，而教育经费投入却向城市倾斜，城乡义务教育差异自然是越来越大。中西部地区生存和发展的自然条件相对恶劣，并且有些地区少数民族聚居，人口少，交通不便，经济、政治、文化都相对落后于东部沿海地区。越是在偏远和贫穷地区，人们居住越分散，学校建设也就稀少而且分散，有的地区要走很远才能找到一所学校。这样的地区，如果没有政策的扶持，大量经费的支持，义务教育的普及是不可能达到东部地区水平的。然而，即便是同在经济发展较快的地区或城市，不同的学校之间教育资源也有很大差距。因为优质教育资源的有限性，我国开始涌现大量民办中小学教育机构；一些公立中小学因升学率较高而成为“名校”，因教育行政部门对其招生名额有一定限制，所以这些名校会设立一些民办分校，实际上是在赚取正常学费之外的高额收入；不同办学机构间的竞争更加激烈，有些学校由于历史积累不足，在教育资源上本身就出于劣势，激烈的招生和投入竞争使这些学校更加不被家长和学生认可。这就是出现天价“择校费”，甚至天价“学区房”的原因，名校收取了大量资金，随之而来的是教师的待遇优厚，于是优秀师资也被吸引到这些学校，良好的教学环境和优秀的师资，保证了较高的教学质量，让家长们不惜花重金将孩子送到这些学校读书。这些学校收取了高额的学费之后会再投入更多的教育资源。这样循环下来，教育资源和生源就主要集中在这些名校，普通学校则教育资源和生源都不充足。校际之间的资源不均衡的问题正在一步步加深。

2.2.2 政府和其他社会主体在义务教育实施中存在缺位现象

根据《义务教育法》，政府有保证义务教育资源分配均衡的职责。可是实际上，政府履行这一职责并不到位，是导致教育资源分配不均的情况越来越严重的原因之一。《义务教育法》规定了地方政府对于规划义务教育学校设置的责任。设置义务教育学校应该结合当地情况，切实保障当地儿童、少年的受教育权。但

柳海民，周霖．义务教育均衡发展的理论与对策研究[M]．长春：东北师范大学出版社，2007：2

《义务教育法》第三章第十五条：“县级以上地方人民政府根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和分布状况等因素，按照国家有关规定，制定、调整学校设置规划。新建居民区需要设置学校的，应当与居民区的建设同步进行。”

是最近一段时间，各地频繁发生校车安全事故，事故的遇难者都是年龄幼小的孩子，人们对此感慨哀叹的同时，也开始思考事故背后隐藏的教育问题。中小學生接受义务教育，本该就近入学，为什么会因路途遥远乘坐校车呢？其中一个很重要的原因就是我国近年来的“撤点并校”政策。随着计划生育政策不断取得效果，以及大量农民工携带子女进城务工，农村人口已经开始减少，生源更是呈锐减趋势，过多的学校建设就造成了资源浪费，于是农村地区开始大量撤点并校。一些地方政府不考虑当地人口和交通的现实状况，将村里的学校撤掉，统一由镇来办小学，将镇里的中学撤掉，统一由县来办中学。这样简单地执行上级的政策，而不考虑地方现状，不但没有实现资源的节约和学校的有序管理，反而使很多适龄儿童不能在自己居住的村子里上学，因距离远不得不早出晚归或者寄宿在学校，甚至有些儿童因上学交通不便而辍学。同时一些合并后的学校由于学生数量太多而进行大班授课，使教学质量严重下降。

《义务教育法》中也规定了其他社会主体在义务教育实施过程中的责任，包括适龄儿童的父母或其他法定监护人，学校，社会组织和个人。学龄儿童、少年的监护人有义务保证其在义务教育阶段按时入学。但是很多偏远地区的父母还持有读书无用或重男轻女的观念，因家庭条件贫困不愿意在孩子的教育上投资，特别是不愿意让女孩儿上学，甚至让未成年的孩子充当家里的劳动力，致使这些适龄儿童、少年的受教育机会被剥夺；有些学校不能依法履行职责，按照规定完成教学工作，实现学生全面发展的教学目标，特别是在应试教育的大背景下，越是重点学校就越注重学生的考试成绩，而忽略学生思想道德、身体素质以及文体等方面的全面发展，甚至有的学校把教师的收入和学生的考试成绩挂钩，使学生受到的教育质量得不到保证。而一些学习成绩不好的学生，自然被学校和老师忽略，不但得不到应有的耐心教导，甚至因为长期地被忽视心理健康受到影响；社会组织和个人发挥的积极作用也十分有限，居委会和村委会本应该协助政府督促适龄儿童、少年入学，但这些组织近年来积极性越来越差，发挥作用也不大。一方面，由于政府对保障公民义务教育的责任被越来越多地强调，另一方面，由于缺乏相关的法律规范和正规渠道，社会团体和个人对义务教育的经费赞助也十分有限。这也是义务教育发展中的一个遗憾。

2.2.3 义务教育监督评价机制不健全

关于义务教育的监督机制，《义务教育法》规定了各级政府对义务教育实施

中各主体行为的监督权和处罚权，同时也规定了公民检举和控告的权利。这一规定使政府监督与公民监督相结合，看似完善，但实际上监督效果并不理想。政府虽有监督和处罚的权力，但学校必定是和政府分离管理的组织，其教学和管理工作政府并不直接参与，政府通常是以莅临指导的方式指导学校工作，其所能了解的教学和管理情况非常有限。对义务教育工作最有发言权的是在校学生及其家长。而这些在读学生即便发现教育不公平的现象或者受到不公平待遇，也不会主动检举或控告。因为相对于学校，学生和家長是弱势群体，一旦由于检举或控告与学校发生矛盾，学生很有可能受到更加不公平的待遇。所以才会有很多家長面对学校索要的不合理费用毫不反抗。因此，依靠学生和家長监督义务教育工作也是不科学的。

《义务教育法》中明确规定了教师应该因材施教，要尊重学生个体差异，保障义务教育公平。但是，我国目前的学校教育普遍以考试成绩作为考核标准，对学生实行分数至上的高压政策。越是人口密集、升学压力大的地区，这种现象越严重。尽管教育部近年来一直呼吁给中小學生减负，但是并不见效果。其原因就在于这些学校只是以考试成绩作为终极考核目标，并不关注学生的综合素质和身心健康。教育行政部门以学生的考试成绩来衡量学校的教育水平，学校又将学生成绩作为考核教师教学水平的主要依据。而对于教学质量，我国又没有科学合理的监督评价机制，因此，很多学生受到的义务教育质量得不到保障，更谈不上充分发展。

2.2.4 义务教育立法不完善

虽然《义务教育法》在2006年进行了修订，但是任何一部法律的滞后性都是不可避免的。随着社会的发展，义务教育过程中也会出现新的问题，在法律中很难找到可以直接适用的条款。例如《义务教育法》虽然明确规定“义务教育不收学费、杂费”，“学校不得违反国家规定收取费用”，但是城市里“上学难、上学贵”的现象仍然很普遍。原因是，近年来很多名校钻法律空子，以收取“择校费”、“赞助费”为名，收取学生家长高额费用，才允许学生进入该校学习。通常这些名校收取费用的理由是：这些学生不在本学区内，不属于就近入学，因此给

《义务教育法》第一章第九条：“任何社会组织或者个人有权对违反本法的行为向有关国家机关提出检举或者控告。”

《义务教育法》第四章第二十九条：“教师在教育教学中应平等对待学生，关注学生的个体差异，因材施教，促进学生的充分发展。”

这些学校带来额外的负担，因此需要额外缴纳费用。这个理由听起来也有一定的合理性，并且也不算违法。因为《义务教育法》中只规定不收取学费和杂费，并且是以就近入学为前提的，既然跨学区入学，学校就需要为这些学生投入额外的教育资源。但是名校所收取的费用显然过高，明显是在借此敛财。学区外的学生进名校，所交的赞助费是否违反国家规定，法律对此并未明确规定。而教育资源与生源过度集中，终究会导致义务教育更加不公平。而对于这一类相似的问题，相关部门也没有及时出台一些司法解释或者条例、办法等规范性法律文件，使整个义务教育法律体系对这样的问题束手无策。

地方立法不足也制约着义务教育实施的公平。《义务教育法》等法律规范以及国务院出台的相关条例、办法等，在全国范围内适用，因此在制定时缺乏针对性，对于很多细节的具体适用并未做出规定，这就使不同地区在实施义务教育过程中遇到不同的情况时不知该如何适用法律的相关规定，因此需要地方立法做出具体规定。但是很多地方缺乏相关立法，义务教育问题一刀切，使义务教育公平受到更大的挑战。比如，《义务教育法》明确了对设置特殊教育学校或班级的规定。《残疾人教育条例》中也有相应的类似规定。但是现实中很多残疾儿童是无法进入普通学校就读的，不是因为学校故意拒绝残疾儿童进入本校上学，而是因为大多数普通学校没有能力为他们提供康复帮助，大多数学校甚至连这些特殊儿童、少年的最基本生活和学习条件都保障不了。要落实这一规定需要较多的人力、财力资源的投入，很多地区和学校都没有足够的条件，如果不加以变通，只会使当地教育经费更加紧张，阻碍义务教育公平的实现。

《义务教育法》第三章第十九条：“县级以上地方人民政府根据需要设置相应的实施特殊教育的学校(班)，对视力残疾、听力语言残疾和智力残疾的适龄儿童、少年实施义务教育。特殊教育学校(班)应当具备适应残疾儿童、少年学习、康复、生活特点的场所和设施；普通学校应当接收具有接受普通教育能力的残疾适龄儿童、少年随班就读，并为其学习、康复提供帮助。”

3 外国保障义务教育公平的法律模式对我国的启示

根据《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》等国际性文件和条约对保障受教育权的规定,受教育权是国际人权公约保障的一项重要人权,在国际人权保障体系中具有重要地位。其次,世界各国基本上都将教育事业看做一项基础事业。因此教育事业,特别是基础教育,在各国都得到法律保障,特别是法制体系成熟的国家,其对基础教育的法律保障各具特色,值得我国学习和借鉴。在这些国家,义务教育大多被称为“基础教育”。

3.1 外国保障义务教育公平的法律模式

3.1.1 美国的灵活性专门立法保障模式

美国的教育事业发展水平在全世界处于领先地位。作为判例法国家,美国没有事先制定出一整套完备的教育法律体系,而是针对教育领域出现的各个问题分别进行专门立法。美国的基础教育立法层次主要分为联邦和州二级。在联邦一级中基础教育立法有两个层次,即法律和条例。法律由国会通过,总统签发;条例由教育部长根据联邦法律的规定来制定发布,州一级程序也是如此。美国的基础教育立法不限于追求结构上的严密和体系上的完整,而是完全根据基础教育的实际需要进行灵活立法。如1958年应国防对教育的需求,美国颁布《国防教育法》,规定联邦政府加大教育投资力度,建设和改善大批数学、现代外语和科学教学设施。值得一提的是,美国十分注重基础教育机会的均等。60年代中期,美国为保障基础教育的公平,制定了《初等和中等教育法》以及基本的教育法《教育总则法》,另外还颁布了《民权法》,明确禁止因种族、肤色、国籍等因素引起的基础教育歧视。70年代,美国国会又通过了一系列相关法案,针对妇女受教育权平等问题、双语教育问题等进行了具体的规定。值得一提的是,美国对保护弱势群体的受教育权十分重视,如1975年国会通过《伤残儿童法案》,规定残障儿童和少年可以接受免费基础教育。1993年,美国政府颁出台了《中小学改进法》,对被边缘化的“弱校”和“差生”给予特殊关注和保障。自七十年代以来,对弱

弱势群体基础教育的开支不断增加。90年代出台的《2000年目标》，进一步体现了美国政府和国会对弱势群体受教育权的关注和重视。这对实现基础教育的公平具有重要意义。后来美国又通过判例规定了取消种族隔离、学校的豁免权以及宗教与教育的关系等教育原则。在新世纪各国普遍提出教育改革之际，美国又颁布了《生计教育法》、《美国教育改革法案》等，以适应教育改革的需要。另外在各州，也都以同样的专门立法形式颁布了适用于本州具体情况的教育法规。虽然美国没有确立完整而严密的基础教育立法体系，但是从联邦到地方的单项立法，配合灵活的判例，美国的基础教育法律保障机制也较为完善。“判例法在教育立法中具有重要地位，被人们称为‘活的宪法’。”美国教育立法模式的灵活性，使教育问题的解决更加方便效率，也促使基础教育的公平有了全面的保障。

3.1.2 日本的体系化立法保障模式

根据宪法中的关于国民平等享有受教育权的规定，日本于1947年制定了《教育基本法》，教育基本法规定了教育方针、教育目的、社会教育、基础教育、教育机会均等内容。之后日本又制定了《学校教育法》，对学校教育工作做出了全面而详细的规定，当然也包括了关于基础教育的规定。《学校教育法》也规定了学校教育制度，主要确立了“6·3·3·4”制新学制。这一立法使日本宪法中“国民有受教育的权利”的抽象规定得到落实。此后日本又针对不同主体、不同问题制定出一系列的具体法令，如颁布了《社会教育法》、《国立学校设置法》、《私立学校法》、《文部省设置法》、《教育公务员特例法》、《教员许可法》、《基础教育费国库负担法》等，涉及到教育财政、学校基准、教职员等各个方面。这些专门立法从宏观角度出发，涵盖了教育的方方面面，促使日本的教育立法形成了庞大而严密的体系，使基础教育公平也有了体系性的法律保障。日本基础教育法规体系的完整和严密程度令人惊叹。在纵向上，金字塔形的网络体系从上到下涵盖了从国家颁布的教育法规到地方制定的规则。在横向上，既有学校教育法，又有关于社会教育的立法，既有公立学校法又有关于私立学校的立法，从学校卫生、保健、安全法到振兴学校体育方面的法规等，可谓应有尽有，一览无余。“正是得益于这种完善而又严谨的教育法规体系，今日的日本才能以堂堂教育大国自豪于世界。”值得一提的是，日本在保障基础教育师资配备和学校管理公平方面有

王东霞．公民受教育权的保障制度研究——以美、日受教育权保障制度为例[J]．前沿，2009(8)：65
郝维谦，李连宁．各国教育法制的比较研究[M]．人民教育出版社，1997：192

其独特的策略。首先，完善的基础教育立法为其提供了坚实的基础。其次，为保证基础教育师资分配和管理能力的公平，又通过教育立法规定：校长在一所学校连续任职不超过 2 年，教师连续任教不得超过 5 年。这一细致的规定，保证了各个学校之间管理水平和师资力量的均衡，促进了基础教育校际之间的公平。诸如此类细致的基础教育立法，在日本不胜枚举。日本在基础教育领域可以说是“无事不法”，这就为保障基础教育公平提供了的根据。同时，日本的基础教育立法中也存在着判例法，这些判例弥补了教育成文法体系的漏洞，使日本的教育法律体系更加完善，为日本保障基础教育公平提供了更加坚实可靠的基础。

3.1.3 韩国的法律和政策相互促进保障模式

韩国宪法也明确规定，所有公民都具有免费接受义务教育的权利。20 世纪中期，为了给振兴国家提供人才和技术支持，韩国集中力量迅速发展义务教育，首先通过立法对义务教育投资做了明确而严格的规定，确定了韩国以政府为绝对投资主体的集中投资模式。根据韩国政府积极发展义务教育并加大投资力度的政策，1949 年韩国颁布《教育法》，强调了义务教育的强制性，并对违反相关规定的行为作出明确的处罚规定。1982 年韩国又制定了《地方教育财政交付金法》，规定了义务教育经费包括教师的工资经费由国家负担。同时，中央财政对市、道教育进行补贴，市、道等地方政府对因经济原因无法入学的儿童给予补助。这就为政府落实义务教育政策提供了法律基础。朝鲜战争结束后，韩国通过 1954 年到 1959 年的义务教育六年计划，将适龄儿童的入学率提高到 96.4%，并花大力气解决教育资源和经费不足的情况。但是校舍和教室的建设问题因为经费不足仍然没有得到解决。60 年代，配合经济发展战略，韩国政府又确定了两个义务教育设施扩充五年计划，继承了之前的“六年计划”，期间对义务教育进行了大量的资金投入，使校舍，师资等教育资源大大得到改善。到 1976 年，韩国已在全国范围内实现了小学义务教育的普及，这一过程仅仅用了短短 26 年时间。继六年制义务教育全面普及后，韩国政府决定推行九年义务教育。为实现这一目标，经济本不宽裕的韩国政府在 1985 年到 1987 年期间，对义务教育财政投入达 345 亿，用于实现初中免费教育。并且韩国政府一再强调，普及初中的免费教育要从偏僻地方开始，逐步扩大范围，避免推广过程中的不均衡、不公平。在推进义务教育的普及过程中，韩国还实行义务教育平准化，即维持各个学校的办学条件和教学水平均衡，教师每四年流动一次，保障义务教育教师资源的公平；对资源匱

乏、水平落后的学校增加财政拨款,改善其教学条件;强制关闭原先的名牌初中,重新设立一批水平相当的初中。这些举措使韩国的义务教育水平迅速提高,并有利于保障韩国义务教育的公平。韩国的义务教育政策,促使义务教育法律的诞生,同时又以法律为依托,具有强制执行力。政策和法律相互配合促进,使义务教育很快得到普及,并实现了效率与公平并重的效果。这一点韩国的模式可以说是非常成功的。

3.2 外国保障模式对我国的启示

上文对美国、日本、韩国三个国家的义务教育法律保障模式进行了宏观的介绍,三个国家的模式各具特色,都是符合本国国情并且取得良好成效的成功模式。我国目前的义务教育立法已经形成了层次较为清晰、架构较为完整的体系,以宪法为根本依据,我国颁布了《教育法》作为教育工作方面的基本法,针对义务教育又颁布了《义务教育法》,同时通过《教师法》又对教师这一主体进行了具体规定,还有一些相关的实施细则、条例、办法等,细化了法律的规定。我国义务教育公平的法律保障模式固然有自己的特点和优势。但是,相对于日本完备的法律体系,美国灵活的判例,以及韩国强有力的政策和法律相互配合支持,我国义务教育立法和执法还有很多需要改进和借鉴他国的地方。针对义务教育这项基础事业所面临的法律问题,我们迫切地需要向外国学习成功的经验。

3.2.1 利用判例制度使义务教育法律问题得以灵活解决

受教育权是一项宪法权利,由于我国宪法没有可诉性,并且我国《义务教育法》对义务教育工作只是进行了笼统地规定,具体的问题规定不够细致,所以当公民的受教育权受到侵害时,往往无法直接通过诉讼来维护自己的权利。这就使公民受教育权在受到侵害后很难找到救济途径。而美国灵活性立法形式,对于我国目前的法制水平来说挑战性很高。另一方面,美国是联邦制国家,各州具有立法自主权,而我国的国家组织形式是单一制,所以美国灵活的立法形式不完全适用于我国。而判例的适用,则可以解决“教育问题诉讼难”这一尴尬难题。当公民的受教育权受到侵害提起诉讼时,法官可以参照之前的判例,并根据案情合理发挥自由裁量权即可。判例所涵盖的范围广,来自于公民的现实生活,比成文法的

实用性更强。而另一方面，判例制度可以更直观地实现同案同判，更有利于判决结果的公平，也促进了义务教育的公平。日本作为成文法体系十分发达的国家，尚且以判例来弥补法律体系的不足，我国更应当从中借鉴，以此来保障义务教育的公平。

3.2.2 细化教育立法以完善义务教育法律体系

国家要想通过实现法治来保障社会稳定与发展，必须先进行立法。日本教育法律的完备体系是其义务教育公平的有力保障。一是法域宽广，义务教育立法已遍及教育行政、财政、职员、私立教育、师范教育等方方面面；二是种类繁多，据不完全统计，仅国家教育立法的种类，日本多达 180 余种；三是层次完整，这些国家都在宪法的教育条款下，以“教育基本法”为基础作原则性规定进行统率，以“学校教育法”为核心作一般性规定，下设各单项教育法规进行具体规范，并以“实施细则”、“实施办法”使之更加具体可行，再加上因地制宜的各级地方教育立法和日趋重要的不成文法，构成了相当完整的立法层次。我国义务教育立法虽然也初步形成体系，但是与日本相比，相差甚远。基于我国义务教育不公平的现状，我国可以借鉴日本的经验，对义务教育立法进行细化，尽量使每一类教育问题都有法可依。如我国的教育经费问题，教学质量评估问题，以及特殊群体受教育问题，这些重要问题都是由《义务教育法》进行了较为概括地规定，并未颁布专门法律。一旦在不同地区不同条件下实施起来，会遇到各种不同的问题和阻碍。因此要实现义务教育公平全面的法律保障，还需要进一步加强立法的针对性，使法律体系更加严谨和完善。

3.2.3 加大政府执行力度贯彻法律规定

韩国的立法与政策相互促进的模式，使其在全国范围内迅速地普及了义务教育，并保证了义务教育的公平。“学校经费如同教育的脊椎。”首先，韩国政府做出了科学的发展战略规划，即加大义务教育财政投入，保证义务教育的快速普及，以促进国民经济、政治、文化的发展。然后，为使这一战略获得法律依据，韩国相继颁布了各项法律，强有力地保障了义务教育的经费投入，并且有效地实现义务教育平准化。这样政策和法律相互促进的模式值得学习。我国普及义务教育的政策早已公布，相关的法律法规如《义务教育法》等，也早已颁布。但是随

宝元. 对制定上海高教“九五”规划的思考[J]. 上海高教研究, 1996(2): 17

之而来实现的只是义务教育的快速普及，至于公平问题，则被忽略。教育经费不足一直是制约我国义务教育公平的最重要因素，虽然法律对此进行了规定，要求国务院和地方政府保证教育经费的投入，但是各级政府的行动力度显然不够。在推进义务教育普及的过程中，应该向韩国政府学习，切实增加政府财政对义务教育的投入。政府应该下最大决心，尽最大努力，以法律为最有力的依据，加强执行力度，为义务教育提供最大限度的经费支持。

3.2.4 推行均衡策略促进义务教育公平

无论推行什么样的法律保障模式，都不影响各国以均衡策略追求保障义务教育公平的宗旨。美国保障义务教育公平的均衡策略主要表现在对弱势群体的重视上；日本的均衡策略主要体现在对师资和管理者的调整上；韩国的均衡策略则体现在对办学条件的改善和师资力量的调整等各个方面。这些国家在推行均衡策略时关注的焦点虽然不同，但是出发点却是相同的，即实现全民义务教育公平。我国虽然也提出义务教育要均衡发展，但并未实际执行和落实。所以尽管我国的弱势群体占了很大比例，他们的受教育权仍然没有被重视。残障儿童、留守儿童、进城务工农民工子女等等，这些弱势群体就存在于每个城市，但是上学对他们中的很多人来说都是奢望；我们国家的教师和校长基本上是固定在某个学校的，即使调动也是偶然，这使学校之间的管理水平和师资力量差距越来越大，学生家长开始花高昂的择校费将孩子送进名校；我国农村地区和西部地区长期经济落后，教育水平也相对落后，可是这些差距一直困扰着这些贫困地区的儿童，而政府没有对其进行财政拨款，实现从农村到城市、从西部到东部的发展战略。均衡发展的策略，我们国家的制定和执行力度远远不够，需要向国外学习和借鉴。我们不能要求资源的绝对均等，那样不合理，也不可能实现。但是政府政策抵消市场负面影响的能力不能被忽视，也不能弱化。美国对弱势群体义务教育的关注，日本义务教育的均衡发展策略，以及韩国义务教育的平准化，虽然也不可避免地存在一些问题，但是其成功的经验，都是值得我们在结合自身情况的前提下学习和借鉴的。

国外义务教育的法律保障模式，包括资源的配置、发展战略规划以及对弱势群体的关注和帮助等方面，从宏观上来说值得我们参考和借鉴，从微观上来说，对于解决我国目前的义务教育不公平现状中的个别具体问题，也具有十分重要的意义。

4 我国保障义务教育公平的法律路径

义务教育的公平与否影响到公民的生存能力和生活水平，民族的整体素质，甚至影响到国家的兴衰。我国目前的义务教育存在着起点不公平、过程不公平、结果不公平的问题。法律规定的再完善，终究是静态的法律规范，需要人去执行。保障义务教育公平的重要性在当今社会基本是不被质疑的，关键是怎样付诸行动，实现这一目标。针对义务教育不公平的各项原因，我国应采取相应的法律措施，对症下药，及时解决问题，改变教育不公平的现状。

4.1 完善义务教育资源分配机制

4.1.1 调整区域之间教育资源分配

区域之间义务教育不公平的原因在于教育资源的差距，主要是教育经费的差距。《义务教育法》对经费问题做出了具体规定，明确了地方政府的落实责任。但是，现实中由于区域之间经济发展水平的差异，不能以相同的指标平均划拨教育经费给地方，应该对经济相对落后地区更大的财政支持力度。因为真正的公平并不是绝对平等地对待，而是根据实际需要给予不同的支持力度。《义务教育法》同时对专项资金问题进行了规定。各级政府应当从当地实际经济情况和民众需要出发，建立用于支持偏远、贫困地区义务教育发展的专项资金。要落实这一规定，首先要提高教育经费在财政支出中的比例，确保专项资金的充足，我国教育投资的比例在世界上是比较低的，经济较发达地区的地方政府和其他社会主体都可以提供一些保障和赞助，但是经济落后地区则是政府和社会都无能为力，因此从中央到地方，都应加大投入力度，确保贫困地区儿童、少年接受义务教育；其次，要求政府部门严格执行，保证每个地区的专项资金都能到位，不但要确保专

《义务教育法》第六章第四十四条：“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费，由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。”

《义务教育法》第六章第四十七条：“国务院和县级以上人民政府根据实际需要，设立专项资金，扶持农村地区、民族地区实施义务教育。”

项资金真的建立，也要防止资金被占用、挪用。

4.1.2 缩小城乡之间办学条件差距

从城乡义务教育教学设施分配情况来看，不论是现代化的计算机等设备的拥有数量，还是教室、学生宿舍的条件，城乡之间都有明显差异。在交通不便利的农村，学生只能寄宿在学校，而住宿条件差以及宿舍的缺乏，使很多学生必须乘坐校车，校车的严重缺乏又导致了校车超载、事故频发，这些令人心痛的事实都发生于农村地区，而城市的学生却在享受着教育改革带来的现代化教学设施和教学方式。这种差距已经在逐渐引起全社会的关注。确立学校建设的统一标准以及加强农村学校的标准化建设是解决这一问题的有效方法。当然，这里所说的统一标准，并非指全国实行统一的标准，那样只是形式上的公平而非实质上的公平。统一的标准应该是建立在经济发展水平相当的基础上。根据当地发展情况，可以以市为单位，各县或者区之间发展不平衡的，也可以以县或区为单位制定统一标准。各项资源的投入在未来一段时间应该大力向农村倾斜。在城乡教育水平差距较大的前提下，应该充分利用有限的资源，为农村的学校和学生雪中送炭，而不是为城市的学校锦上添花。

4.1.3 优化校际之间教育资源配置

《义务教育法》明确禁止教育行政部门设立重点学校，重点班级。应该积极行使职责，均衡配置各个学校之间的教育资源，以促进校际之间义务教育的公平。

但是很多学校由于长期的历史原因，已经形成了教育资源集中的优势，具有优秀的师资，先进和充足的教学设备，以及先进的教学理念。这些学校即使不被行政部门划定为“重点学校”，也同样使学生家长们趋之若鹜。显然，义务教育校际之间的不公平原因在于教育资源分配不均衡，教育资源的不均衡首先表现在教师资源分配的不均衡。要解决这一问题应该统一教师待遇，并建立教师流动制度。优秀的教师集中于少数学校，必然会使生源过度集中。教师们流动换岗，可以交流教育经验，这样教师的教学水平就不会有太大差距，学校也可以有新鲜血液不断地注入。实现教师流动换岗的前提是教师待遇实现统一化。义务教育阶段禁止学校额外给教师发放奖金，避免教师以奖金为目的为学校招揽学生。另外办学理

《义务教育法》第三章第二十二条：“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展，缩小学校之间办学条件的差距，不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重点班和非重点班。”

念的差异也是导致学校之间差异的重要原因，所以在教师流动的同时，校长也应该加强流动和交流。当办学理念同步得到提升，教师资源分配均衡合理时，也就没有了所谓的名校，学生和家长自然不会再去花钱、费心思“择校”。

在义务教育资源分配的问题上，有许多已经采取的措施是非常有效的。其中大学生支教活动就是非常成功的典型。国家通过政策调整，吸引高校毕业生到偏远地区、农村地区进行支教。为这些地区的学校注入新鲜活力，为孩子们带去知识，开阔眼界，尽管有些毕业生是为了支教后的优惠政策才参与，但是也有不毕业生体验到教育的意义和价值，决定从事教育事业。这一措施所取得的成绩值得肯定，也应该继续坚持下去。

4.2 充分发挥政府和各社会主体对促进义务教育公平的作用

4.2.1 强化政府在推进义务教育公平实现中的基本职责

义务教育作为一种公共产品，是政府的服务对象，完全受政府的管理和调控。所以，保障义务教育公平，政府应理所当然地承担起主要义务。将政府政策和国家法律法规相结合，实现良性互动和相互促进，是保障义务教育公平的最佳方式。采用这一方式最成功的是韩国，韩国政府依据教育法律法规对教育标准化政策坚决执行，在较短时间内实现了全国统一的义务教育办学条件，无论是交通便利、经济发达的地区，还是偏远闭塞、贫穷落后的地区，所有的学龄儿童都可以享受到统一标准的义务教育。韩国政府也面临过经费不足的问题，但是政府坚决优先发展义务教育，最终取得了奇迹般的效果。相比较来看。我国的《义务教育法》虽然也明确了政府对于实施义务的各项职责，但是政府却迟迟破解不了经费难题，在执行中也是大小问题层出不穷，即使经费充足也有不到位现象。这一点与韩国政府相比有所差距。当然，韩国政府一刀切的平准化政策也有不合理之处，忽略了问题的特殊性。但是韩国政府发展义务教育的决心和执行力度，值得我国政府学习。

4.2.2 明确义务教育实施中其他相关社会主体的权利与义务

义务教育实施过程中，家长对义务教育的重要性需要有正确的认识。特别是在农村或者经济不发达的偏远地区，宣传义务教育的重要性势在必行。要真正让家长们理解，让每一个适龄儿童接受义务教育，不仅仅是履行法律的硬性规定，更是帮助孩子正确认识世界，掌握知识，更好地成长和生活。这些宣传不仅是针对家长，也是针对全社会的。由于政府对教育投入力度不够，呼吁社会主体的关注也就至关重要。媒体应该加大力度宣传义务教育的重要性，鼓励更多的个人和组织为义务教育提供资金和人力支持。与此同时，对于社会主体的赞助，需要更明确的法律规范来保障和监督，确保资金和人力的运转合理、规范、到位。同时，教师队伍的素质也需要提高，每一个学生都有自己的性格特点和发展潜力，因此要提高教师的职业素养和责任意识，在教育过程中不能因为学生考试成绩的暂时落后而对其冷落，要对学生悉心教导，耐心引导，以培养学生的人格、知识和能力为最终目标。随着社会体系的完善，居委会、村委会等基层自治组织在社会事务中的义务明显加强。义务教育这个最基本的社会问题，则必然需要这些基层自治组织的支持和努力。政府的责任范围广，任务繁重，不可能了解和关心居民生活的方方面面。应该通过法律及社会宣传的途径，加强基层自治组织对居民的人文关怀，关注适龄儿童的入学和受教育问题。

4.3 健全义务教育公平监督和评价机制

4.3.1 改革义务教育公平的监督机制

各级政府和教育行政部门应认真落实《政府信息公开条例》，完善政务公开制度，开展效能监督。首先，各地应结合本地义务教育公平实现的具体情况和相关的政策法规，制定义务教育的短期、中期以及长期目标和实施的具体步骤规划；其次，把各项具体工作分配给各职能部门，明确完成时限和质量要求，然后以公告、公式的形式向社会公布，接受社会监督；最后，对各职能部门的工作进行评价，对未能完成义务教育公平推进目标的责任人进行惩处。具体的社会监督办法，可以由教育行政部门通过社会监督电话、意见箱等途径进行收集，对于群众反应的妨碍义务教育公平的信访举报，要及时调查、求证，调查结果必须公布，并追

究相关责任人的法律责任 ;也可以通过向学生和家长发放调查问卷的形式进行满意度调查和意见征询 ;或者定期召开家长交流会 ,对孩子接受义务教育过程中的问题和心得交流意见。总之 ,这些措施的宗旨就是通过广泛接受社会监督 ,切实推进义务教育公平。在信息公开和群众监督的同时 ,要实行严格的教育行政领导问责制 ,督促各单位负责人履行职责。明确对实现义务教育公平过程中种种违法或不合理行为提出问责的具体规定。这样才能使监督取得实际效果 ,切实督促行政部门和学校推进义务教育公平的实现。

4.3.2 加强教师教学能力考核

义务教育质量得不到保证 ,很大程度上是因为教师队伍素质不够高以及教师管理体制不完善。要提高教师的整体素质 ,首先 ,要实行教师资格证书有效期限制度。教师资格的终身有效 ,导致一些教师通过考核进入教师队伍后就不再提升自身素质。实行期限制度 ,可以使督促在职教师继续学习 ,不断提升自身的知识水平和职业道德 ,从而保证教学质量的提高 ;其次 ,实行教师轮岗制度 ,按照一定的比例和年限进行相互轮岗 ,变教师“校管校用”为“市管校用”或者“县管校用” ,避免优秀教师资源的过度集中 ,促进教师在各校的均衡配置 ,也促进教学经验和教学理念的交流和传播 ;最后 ,建立教师交流制度 ,鼓励城市教师到农村学校任教 ,既使城市教师得到锻炼 ,又通过人力支持和教育理念的传播帮助农村义务教育的发展 ,同时 ,选派农村教师中较为优秀的到城市学校进行参观、交流和学习 ,以提高其教学能力 ,这样可以缩小农村和城市义务教育的差距 ;实行教师在校际之间的定期调动 ,特别是在教学水平和资源差异较大的学校之间 ,并使这一方案逐步制度化、规范化 ,从而促进薄弱学校教学水平的改善和提高 ,以实现校际之间的义务教育公平。

4.3.3 构建义务教育公平评价机制

义务教育的目标不是简单地灌输给学生书本知识 ,而是针对学生自身的性格、爱好、能力为他们量身定制合理的发展规划 ,在教授知识的同时 ,让学生提高道德、艺术等各个方面的水平 ,最终让每个学生实现全面的发展。因此 ,教育行政部门应坚决取缔所谓的“重点院校”、“重点班级” ,并严禁各个学校以任何名义设立重点班级 ,集中优势资源培养一部分学生。不得给学校下达升学指标 ,不得以学生升学情况奖惩学校、校长、和教师 ,学校也不得以考试成绩作为衡量学生

素质的标准,不得以学生成绩作为教师工资考核依据,并对学生的成绩和排名进行保密。市、区级教育行政部门应该多举办益智类的游戏活动和比赛,过程中淡化比赛意识,强化学生的参与意识和沟通、组织等能力。通过这样的活动和比赛来判断学生综合素质的培养。这样才可以改变义务教育过程中“唯成绩论”的现象,建立起一套义务教育质量评价的合理体系。考核仍然是不可避免的,但是应减少对学生文化素质的考核,增强对心理素质和身体素质的考核。对文化素质的考核,也应该改变过去的形式,不仅仅以一张期末考试卷来考核学生一个学期的学习成果。另外还应该通过对家长和学生进行问卷调查的方式,来辅助了解学生的综合素质。期末时应该让学生和老师进行互评,并且学生采取匿名形式。这样更有利于督促老师在教学过程中公平负责地对待每一个学生,从而保证教学质量的优质与公平。

4.4 加强义务教育公平立法保障

4.4.1 及时补充立法空白,保障义务教育公平有法可依

社会是不断变化和发展的,新的问题也会随着社会的变化和发展而不断出现。义务教育公平的实现也不断出现新的问题和障碍,这就需要及时补充义务教育立法,以解决新出现的各种问题。这方面,美国的灵活立法模式值得我国借鉴。如针对愈演愈烈的“择校热”及其带来的高昂择校费问题,应及时立法予以规范。可以以司法解释的形式规定学校各项收费细则,明确规定学校可以对哪些事项进行收费,或者直接将收费的权力集中于政府的教育部门,避免一些学校巧立名目乱收费。其次,随着农民工在各个城市流动性越来越强,农民工子女的受教育问题也备受关注。农民工子女因长期随父母在外,对城市没有归属感,其心理健康本应该受到更多的帮助,可是很多城市的公立学校却因其户籍问题拒绝接收,这无疑侵害了他们受教育的权利。应针对目前农民工子女这一群体自身的特点,对其入学、受教育问题做出更加详细的规定,一方面扩大普通学校的招生规模,另一方面为这些流动儿童成立专门学校,避免农民工子女在入学时受歧视、被拒绝,以保证这一特殊群体能够公平地接受义务教育。

4.4.2 加强地方立法，以尊重特殊性促进义务教育公平

义务教育法律体系的不完善，主要因素之一就是地方立法欠缺。法律只能从宏观上对义务教育进行规范。要保证地方之间义务教育的公平，必须加强地方立法。公平并不意味着相同或绝对平等，而是机会的均等与权利平等的结合。因此，要保证义务教育公平，就要结合地方的特殊性，对不同地方的适龄儿童给予不同的法律保障，最终确保他们的机会和权利。如上文提到的撤点并校问题，应结合当地情况做出规定，学生数量较多的地区，不应撤并太多的学校，学生数量较少的地区，也不应盲目撤并，应采取最便于学生的原则，扩大撤并后学校的规模并提高其教学条件，采取寄宿制教学或提供校车。其次，对于残疾儿童、少年的义务教育，应避免一刀切。虽然《义务教育法》明确规定了政府和学校对残疾儿童、少年的教育和帮助义务，但是在贯彻这一规定时，必须要有更加细致的地方性规范，针对地方残疾儿童、少年的数量和分布状况，结合当地的经济条件，为其接受义务教育提供法律保障。如在经济较为贫困而残疾儿童、少年数量又较少的地区，可由几个县合力成立特殊教育学校，这样可以减轻政府的财政负担，也可以减轻当地普通学校的负担，更有利于保证义务教育的质量。最后，对于义务教育经费的来源，《义务教育法》规定，义务教育经费由国家承担，中央和地方各自承担的比例由国务院办公厅具体规定。地方政府应该对本地方政府义务教育经费的来源和使用进行立法规范，另外，国家鼓励企业和个人对义务教育事业进行捐赠，地方政府也应该根据本地具体情况进行立法规范。

结 语

随着经济的发展和人们教育观念的转变、以及公平意识的增强，义务教育的实施已经越来越趋向于公平。但是优质教育资源短缺、分配不均衡、监督和评价制度不完善，这些问题依然存在，违背了《义务教育法》的宗旨，并且严重阻碍义务教育公平的实现。义务教育公平关系着社会公平的实现，关系着民族的文化传承和整体素质，影响到国家的综合国力和竞争力，是全社会不容忽视的基本问题。因此，应该结合《义务教育法》实施现状，针对义务教育实施过程中的问题，吸收和借鉴国外的成功经验，进一步完善我国义务教育法律体系，加强立法，强化执法和监督。只有这样，公民的受教育权才能得到切实的平等的保障，义务教育公平才能最终实现。

参考文献

著作部分

- [1] 温辉. 受教育权入宪研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003:25
- [2] 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, 2006:143
- [3] 朱应平. 论平等权的宪法保护[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004:234
- [4] 张千帆. 宪法学导论[M]. 北京: 法律出版社, 2008:129
- [5] 陈光中. 法学概论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008:36
- [6] 贺卫芳. 中国法律教育之路[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997:68
- [7] 黄正平, 阎玉珍. 教育法律法规教程[M]. 南京: 南京大学出版社, 2011:78
- [8] 李步云. 宪法比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 1998:126
- [9] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988:193
- [10] 博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999:176
- [11] 周勇. 少数人权利的法理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002:38
- [12] 张文显. 二十世纪西方法哲学思潮研究[M]. 北京: 法律出版社, 2006:42
- [13] 龚向和. 受教育权论[M]. 中国人民大学出版社, 2004:88
- [14] 罗尔斯. 作为公平的正义——正义新论[M]. 姚大志, 译. 上海: 上海三联书店, 2002:45
- [15] 吴忠民. 社会公正论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2004:211
- [16] 王伟光. 利益论[M]. 北京: 人民出版社, 2001:111.
- [17] 杨继绳. 中国各阶层的分析[M]. 广州: 花城出版社, 2006:174
- [18] 查尔斯·蒂利. 集体暴力的政治[M]. 谢岳译. 上海: 上海人民出版社, 2006:85
- [19] 陈绍峰. 受教育权纠纷及其法律救济[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010:52
- [20] 马怀德. 学校法律制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007:91
- [21] 高家伟. 教育行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007:65
- [22] 谢鹏程. 基本法律价值[M]. 山东人民出版社, 2000:134

论文部分

- [1] 张千帆, 杨世建. 高校招生与受教育机会平等[J]. 法学, 2009(11):11-14
- [2] 朱应平. 新司法解释的宪政意义[J]. 人大研究, 2001(11):12-14
- [3] 周永坤. 教育平等权的宪法学思考[J]. 华东政法大学学报, 2006(2):112-117
- [4] 张浩. 浅谈我国公民教育平等权及其宪法保障[J]. 高校教育研究, 2008(4):19-22
- [5] 王定华. 关于我国义务教育均衡发展之再审视[J]. 基础教育参考, 2012(7):25-28
- [6] 雷继红、于海洪. 农村基础教育公平问题的理性思考[J]. 现代中小学教育, 2010(6):1-6
- [7] 杨成铭. 受教育权的本质:从代际、学习社会到维性[J]. 法学杂志, 2005.26(1):79-82
- [8] 胡劲松. 论教育公平的内在规定性及其特征[J]. 教育研究, 2001(8):23-25
- [9] 王定华. 关于我国义务教育均衡发展之再审视[J]. 基础教育参考, 2012(1):25-28
- [10] 张江. 关于教育均衡发展的几点思考[J]. 教育发展研究, 2009(2):25-27
- [11] 李宜江. 义务教育均衡发展理念走向“现实”的法律思考[J]. 中国教育学刊, 2010(4):17-20
- [12] 葛明荣、陈朋. 我国义务教育平等权保护存在的问题与解决策略[J]. 教学与管理, 2008(12):3-5
- [13] 袁芳. 关于建立和完善我国教育法律体系的思考[D]. 硕士学位论文, 苏州大学, 2001
- [14] 翁文艳. 教育公平的多元分析[J]. 教育发展研究, 2001(3):62-64
- [15] 吴展. 我国公民受教育权之宪法诉讼救济[J]. 淮北煤炭师范学院学报, 2005(3):39-42
- [16] 梁红、励骅. 关于铜陵义务教育均衡发展的思考与启示. 铜陵学院学报,

2008(1):97-99

[17] 杨东平.从权利平等到机会均等--新中国教育公平的轨迹[J].北京大学教育评论,2006,(4):2-12

[18] 许崇德,郑贤君.“宪法司法化”是宪法的理论误区[J].法学家,2001,(6)60-65

[19] 韩明.关于教育均衡发展的几点思考[J].江苏教育研究,2011(1)25-27

[20] 翟博.均衡发展:义务教育的重中之重[EB/OL].http://www.jyb.cn/ad/rdzt/zolt/yt1/zhongfang/201007/t20100706_372813.html,2010.07.06/2013-06-19

[21] 中华人民共和国义务教育法[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/.html,2006.6.30/2012-10-15

[22] 杨旭,马龙.调查显示:农村校数量减少上学远上学难上学贵[EB/OL].http://www.cbe21.com/public/news/html/210101/2012_11/20121120_39916.html,2012.12.20/2013-06-19

[23] 焦新.教育部就深入推进义务教育均衡发展答记者问[EB/OL].http://jjjiao.jyb.cn/xw/201209/t20120914_510663.html2012.09.14/2013-06-19

致谢

在论文即将完成之际，我的三年研究生生涯也即将结束，心中百感交集。三年前，初到辽大，也是第一次来东北，对一切都感到陌生和恐惧。可是短短几天时间，我便融入了我们法学院这个温暖的大家庭。我的导师康健老师，在学习和生活上关心我、教导我，让我心中温暖无限；任课老师张弘老师和曾祥瑞老师，刘杨老师等等，还有敬爱的张锐智老师、祖伟老师、刘大伟老师，他们不但教授我知识，同时以亲和的姿态和我们交流，为我的人生指明方向；还有同专业、同寝室的同学们，他们陪伴我一路成长，留下了无数欢笑和感动。这些敬爱的老师，亲爱的同学，让我在遥远的异乡找到家的感觉。

在选择论文题目时，我就经历了一段困惑和迷茫，后来经过对所学知识的梳理和自身关注问题的分析，确定了这个题目。定题时康老师给了我悉心的指导，帮我分析了写作思路。开题答辩时，康老师、张弘老师和曾祥瑞老师又给我提了许多宝贵的修改意见和写作建议。但是真正开始写作，才发现自己平时积累的知识太少，专业理论掌握也不够牢固，对文字的驾驭能力也有所欠缺，再加上参考资料也不多，所以一路写下来，断断续续，非常艰难。不过最终论文能成稿，我个人感到非常高兴。对各位老师的悉心指导感激不尽。

经过论文的写作过程，我学到了很多，一方面是专业知识的深化，另一方面了解了自身的不足，明确了今后的努力方向。正如三年的研究生生活，学习了知识，收获了友情，经历了快乐，也规划了未来。如今的离别，既是宣告一段经历的结束，也意味着美好明天的开始。

最后，再次感谢我的导师康健老师，对我悉心栽培，耐心教导，感谢任课老师曾祥瑞老师、张弘老师，以及刘杨老师、张锐智老师、刘大伟老师、祖伟老师，感谢老师们的谆谆教诲，让我在辽大不断成长。感谢陪伴我的同学们，为我的学习和生活增添快乐和温暖，让我在冰天雪地的沈阳不觉得寒冷。在论文完成之际，祝福亲爱的老师和同学们，明天更辉煌，未来更灿烂。

陈晨

二 一四年四月

攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

一、发表论文、出版专著

“行政复议权集中于政府行使的必要性和可行性”，《经济生活文摘》13年3月上，第一作者。



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE