

基础教育 均衡优质标准化发展研究 ——以广东省为例

胡海建 曲中林◎编著

JICHU JIAOYU

JUNHENG YOUZHI BIAOZHUNHUA FAZHAN YANJIU
YI GUANGDONG SHENG WEILI

HEUP 哈尔滨工程大学出版社

基础教育 均衡优质标准化发展研究 ——以广东省为例

胡海建 曲中林◎编著

HEUP 哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

本书以“广东省基础教育特别是义务教育阶段的均衡优质标准化发展”为主题进行系列研究,基于对大量数据的分析和处理,同时引用了国内外大量相关材料,以比较的、实证的、发展的视角,全方面研究了广东省基础教育中的义务教育阶段的均衡优质标准化发展的现状以及广东省义务教育经费投入现状,探讨了广东省义务教育经费保障机制模式对义务教育均衡发展的影响及其相关对策,从而促进政府调整角色,坚持教育优先发展,并建立优先投资于义务教育的公共财政投入体制,以推进广东省义务教育治理体系和治理能力现代化,进而加快推进广东省“创强争先建高地”教育发展战略的进程。

本书适合教育行政管理人员、教育学者、中小学教师以及师范院校教育管理专业学生等参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

基础教育均衡优质标准化发展研究:以广东省为例/胡海建,
曲中林编著. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2015. 11
ISBN 978-7-5661-1147-0

I. ①基… II. ①胡…②曲… III. ①基础教育-发展-
研究-广东省 IV. ①G639.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 249969 号

选题策划 崔 喆
责任编辑 崔 喆
封面设计 语墨弘源

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 11.75
字 数 271 千字
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
定 价 31.50 元
<http://www.hrbeupress.com>
E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前 言

近年来,义务教育均衡发展是我国基础教育面临的重要课题,无论是一线的教育工作者还是理论研究者都在努力探讨这一问题。自从2006年《义务教育法》颁布以来,我国政府一直致力于受教育者的量的扩张,义务教育稳步发展,目前我国已经基本实现了普及九年义务教育的目标。国家政策导向则是一手抓未“普九”地区的按期实现“普九”问题,一手抓已完成地区的巩固、充实和提高。《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推动义务教育均衡发展的意见》指出,“我国义务教育已经全面普及,进入了巩固普及成果、着力提高质量、促进内涵发展的新阶段”,并提出了“以提高教育质量、促进内涵发展为重点,推进义务教育均衡发展”的新思路。

义务教育全面普及之后,中国义务教育发展的战略重点历史性地转移到促进义务教育均衡发展上来。但是,怎样才是义务教育均衡发展,换句话说,衡量义务教育均衡发展的标准是什么?《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出,我国区域教育发展不平衡,要逐步实现基本公共教育服务均等化,缩小区域差距,基本实现区域内均衡发展,特别提出均衡发展是义务教育的战略性任务,要建立健全义务教育均衡发展保障机制。

在国家促进义务教育均衡发展的背景下,广东省委省政府高度重视义务教育均衡发展,自广东省第十一次党代会明确提出“创强争先建高地”的战略性目标以来,各级党委政府将推进“创强争先”作为教育工作的重中之重,全省教育以“创强争先”为统领,强化政府责任,积极推进均衡发展,优化资源配置,大力改善办学条件,均衡师资配置,提升队伍整体水平,关爱特殊群体,努力促进教育公平,注重内涵发展,不断提高教育质量,创新体制机制,全力推进均衡优质,义务教育均衡发展取得明显成效,为广东打造南方教育高地奠定了坚实的基础。

2011年,教育部与广东省人民政府签署了《关于推进区域义务教育均衡发展备忘录》,根据广东省推进县域义务教育均衡发展规划,到2015年底,全省100个县(市、区)实现县域义务教育基本均衡发展。在《备忘录》签署后,广东省先后出台《关于推进广东省义务教育均衡发展的实施意见》《广东省人民政府关于推进我省教育“创强争先建高地”的意见》等五份文件,以政策导向方式体现了广东省在教育“创强争先建高地”总目标的指引下,对义务教育均衡优质的追求方向,在教育“创强争先”工作中重点推进义务教育均衡发展,在义务教育均衡发展的成果中体现教育“创强争先”工作的实效。

由于经济社会发展不平衡等原因,广东义务教育地区之间、城乡之间、学校之间的差距客观存在,与教育事业科学发展的要求和人民群众对公平、高质量义务教育的强烈需求还

有较大差距。全省实现县域义务教育均衡发展,重点解决制约广东义务教育均衡发展的主要问题和突出困难,包括部分地方政府对义务教育均衡发展工作重视不够、义务教育经费投入不足、部分地区外来人口子女入学压力大、部分学校素质教育举步维艰等,并进一步明确了全省推进义务教育均衡发展的责任,把义务教育均衡发展作为教育发展的重中之重。

2013年,广东省人民政府在关于推进教育“创强争先建高地”的意见中要求“加强分类指导,扎实推进义务教育学校标准化建设,确保义务教育阶段学校和教学点达到标准化要求”。加上各地在进行义务教育规范化学校建设过程中,也发现义务教育规范化学校试行标准存在一些问题,如个别指标与国家相关标准不一致、有些指标不够明确等。2013年省教育厅在修订《广东省义务教育规范化学校标准(试行)》的基础上,制定了《广东省义务教育学校标准化标准》。该文件着力解决上述问题,并在明确学校硬件指标的同时,更加突出软件配置标准,引领义务教育学校规范发展、特色发展,推进义务教育均衡优质标准化发展。《广东省义务教育学校标准化标准》作为全省义务教育学校的基本标准(托底标准),各义务教育学校必须按照标准达到。对于已建成的标准化学校特别是珠三角地区中小学校,要加强内涵建设,不断提高教育质量,逐步办成现代化学校。

本书选用“广东省义务教育均衡优质标准化发展”为研究课题,主要是为了积极推进广东省义务教育均衡优质标准化发展,规范义务教育学校办学行为,除此之外,还基于以下理由:

第一,人们迫切追求优质教育资源的强烈愿望。21世纪的教育重点已经由数量的扩张转变为质量的提高,尤其在义务教育已经达到初步均衡阶段的发达地区,广大人民群众已经远远不能满足于只保障基础学力的“底线式”义务教育,而是对优质、高质的教育表现出强烈的期望,从满足于“有学上”到期望“上好学”,而目前的办学条件、教育机制以及师资状况显然无法满足人民群众的这一迫切需求,突出表现在优质教育资源的“供不应求”,而这一矛盾在广大农村地区更为严重。要想解决这一矛盾,就必须重新合理配置优质教育资源,完善义务教育经费保障机制,提高义务教育的质量,推进义务教育的均衡优质发展。

第二,社会发展对教育改革的诉求。改革开放以来,我国社会政治、经济、科技快速发展的同时对人才培养也提出了越来越高的要求,而人才培养作为衡量一个国家或地区的社会发展水平的重要指标,每时每刻都牵动着人们的神经。社会的发展离不开人才的接替,经济的提升离不开人才的培养,我国在实现经济快速稳定发展的同时,提出了“优先发展教育”“办好人民满意的教育”的口号,高度重视教育质量的提高,经济竞争的同时带动了教育的竞争,只有高质量的教育方能培养出能在“能力社会”生存的个体,而义务教育的普及和均衡发展只是一种基础性的“底线教育”,无法满足当今社会经济的快速发展,因此只有不断提高办学水平,优化教育质量,才是解决问题的关键所在。

第三,相关领域研究的缺失。义务教育均衡优质标准化的概念已经提出,一些政府机构也已经就有关内容采取实际行动,如江苏省召开义务教育均衡优质改革发展工作会议,

建设义务教育均衡优质改革发展示范区,广东省出台相关文件,不断完善义务教育经费保障机制。可以说,义务教育均衡优质标准化发展已经被提上日程,并全力推进,但是相关领域的理论研究却非常有限,关于义务教育均衡优质标准化发展的理论著作还不丰富。由于目前全国并未实现义务教育的均衡发展,区域间、城乡间的办学差距依然巨大,因此关于义务教育的论述大部分都是关于“均衡发展”的,尚未提升到“均衡优质”的高度,缺少义务教育均衡优质发展的相关理论和实证研究。因此,基于广东省义务教育均衡优质标准化发展的理论研究,不仅对广东省有现实的指导意义,而且对全国义务教育发展也有一定的借鉴价值。

编著者

2015年6月1日

目 录

第1章 绪论	1
1.1 课题研究的背景及方向	1
1.2 课题研究的目标及意义	2
1.3 课题研究的思路及内容	3
第2章 文献研究综述及相关理论研究	5
2.1 文献研究综述	5
2.2 相关理论研究	13
第3章 义务教育均衡发展及完善其经费保障机制相关情况介绍	22
3.1 我国义务教育均衡发展的总体状况	22
3.2 我国义务教育财政制度的发展状况	27
3.3 我国义务教育拨款公平配置状况	28
3.4 义务教育财政资源在区域间配置的进展与问题分析	32
3.5 广东省义务教育发展及财政投入现状	36
第4章 完善义务教育经费保障机制,促进义务教育均衡优质标准化发展的 重点分析与需求分析	55
4.1 重点分析	55
4.2 需求分析	58
第5章 案例分析及经验借鉴	60
5.1 国内的案例分析及经验借鉴	60
5.2 国外的案例分析及经验借鉴	76
第6章 完善义务教育经费保障机制,促进义务教育均衡优质标准化发展的 财政对策研究	82
6.1 广东省义务教育均衡优质标准化发展的目标和实现路径	82

6.2	义务教育经费保障机制模式对义务教育均衡发展的影响	86
6.3	义务教育均衡优质标准化发展的财政对策建议	89
6.4	广东省义务教育经费保障机制典型案例剖析	96
第7章	总结与展望	121
7.1	主要结论	121
7.2	不足及展望	121
附录一	广东省基础教育均衡发展状况表	123
附录二	广东省教育厅关于深入推进义务教育均衡优质标准化发展的意见	157
附录三	广东省义务教育标准化学校督导评估实施办法(试行)	162
附录四	广东省义务教育标准化学校标准	165
参考文献		175
后记		178

第1章 绪 论

义务教育的均衡发展,是教育公平的客观要求,也是构建和谐社会的必要条件。要实现义务教育均衡发展,就要解决城乡、区域、群体之间基础教育失衡的问题。为了促进城乡、区域、群体之间教育的均衡发展,近年来广东省政府不断完善义务教育经费保障机制,统筹规划,调整布局,改造薄弱校,建设规范化学校,加强教师队伍建设,创建教育强镇、教育强区、教育强市,创建教育现代化示范市(区)及全国义务教育均衡县(区),广东义务教育非均衡的状态有了较大的改观。但是由于历史遗留的原因和广东21个市之间、市内各区县之间、珠江三角洲地区与粤北粤东粤西经济社会发展的不均衡,广东义务教育均衡发展方面存在的地区差距与状况尚未得到根本性的改变,而且在某些方面、某些地方义务教育的非均衡问题出现了新的变化,诸如教育投入、办学条件、师资队伍、校际差距等。在新形势下,广东教育面临新的发展机遇,但缩小城乡之间、区域之间、校际之间、受教育者群体之间的差距,为城乡居民提供均等化的教育服务,构建具有广东特色的义务教育均衡优质标准化发展模式,是促进社会和谐、彰显教育公平最具基础性、战略性的工作,具有极其重要的现实意义与深远的历史意义。

1.1 课题研究的背景及方向

1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过并于同年7月1日起实施的《中华人民共和国义务教育法》标志着我国现行九年义务教育制度的正式确立和实施。2005年,国务院下发了《关于深化农村义务教育经费保障机制的通知》,要求逐步将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围,建立中央和地方按比例分担的农村义务教育经费保障机制。2006年9月1日,新修订的《义务教育法》开始实施,该法明确规定:“国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障”。财政部、教育部《关于切实加强义务教育经费管理的紧急通知》(财教[2012]425号)要求省级财政和教育部门要传达通知精神,并结合本地实际,制订具体工作方案,确保各项要求落实到位。2012年,党的十八大报告中关于义务教育有如下论述:办好学前教育,均衡发展九年义务教育,完善终身教育体系,大力促进教育公平,合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,支持特殊教育,提高家庭经济困难学生资助水平,积极推动农民工子女平等接受教育,让每个孩子都能成为有用之才。

在深入贯彻落实党的十八大精神以及财政部、教育部有关政策的背景下,根据《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》(国发[2012]48号)和《广东省人民政府关于推进我省教育“创强争先建高地”的意见》(粤府[2013]17号),广东省人民政府办公厅印发了《关于推进广东省义务教育均衡发展的实施意见》,转发了省教育厅《关于深入推进义务教育均衡优质标准化发展意见》(粤府办[2013]32号)的有关要求,笔者展开了本课题的研究。

1.2 课题研究的目标及意义

1.2.1 课题研究的目标

本课题以“广东省完善义务教育经费保障机制,促进义务教育均衡优质发展”为主题进行系列研究。课题以比较的、实证的、发展的视角分析广东省义务教育经费投入现状,探讨广东省义务教育经费保障机制模式对义务教育均衡发展的影响及其相关对策,以促进政府调整角色,坚持教育优先发展以及建立优先投资于义务教育均衡优质发展的公共财政投入体制,推进广东省义务教育治理体系和治理能力现代化,加快推进“创强争先建高地”教育发展战略的进程。

1.2.2 课题研究的意义

1. 广东教育要实现后发赶超、跨越发展,就要“弯道超车”,也就是要抛弃幻想、创新求变、专注如一

实现“弯道超车”,既要抢抓机遇、善于协调、勇于突破,又要有防范风险的意识、控制风险的能力。为此,广东省委十届三次会议决定将实施义务教育均衡发展工程写进省政府工作报告,并要求各地必须把推进义务教育均衡优质标准化发展纳入当地经济社会发展的整体规划,作为教育“创强争先建高地”的重点工作,加强领导,加大投入,进一步提高义务教育公共服务均等化水平。县级政府要负起主要责任,科学制订工作计划,明确目标任务、实施步骤和政策措施,改善民生、促进公平,发挥教育促进社会发展的功能。应该看到,广东的经济发展面临丧失优势的根本原因是教育滞后和教育不均衡,其出路是利用已有优势,解决教育滞后和教育失衡问题,把广东建设成教育强省、教育大省。

2. 推进义务教育均衡发展需要财政的有力保障

义务教育均衡发展作为近年来我国义务教育发展的政策导向和价值追求,在其所需的各种物质保障中,政府财政一直处于不可或缺的地位,这是由义务教育具有公共产品的属性所决定的。由于人们无论付费与否都能享受到公共产品的好处,因此人们通常不会成为自愿付费者,而倾向于做一个“搭便车者”。这便使得市场机制对公共产品的供给难以发挥

作用,以至于公共产品只能由政府来生产或提供。而义务教育的均衡发展自然也就需要政府提供必要的财政支持,除此之外因义务教育外溢效应而造成的区域间投资与收益的不相称也需要政府财政予以均衡。另一方面,在整个教育系统中义务教育的收益率相对较高,因此,促进义务教育均衡发展依赖于政府财政投入对义务教育发展的保障。

3. 应对均衡优质标准的需要,从“等级学校”到“规范化学校”

“等级学校评估”与“规范化学校建设”是对广东省中小学校办学产生深远影响的两项政策。然而“规范化学校建设”作为“等级评估”的一项政策替代并未带来“等级评估”的政策终结,并未完全消除其负面效果。政策实施者要找到问题解决的基本对策与思路,应该重视政策变迁的事实与价值研究,寻求问题背后的真相,及时调整与突出政策主导行为,加快规范化学校建设,不断完善义务教育经费保障机制,并进行相关的政策研制。只有这样才能克服体制流弊,实现其促进教育均衡发展的政策目标,并尽量消解由片面追求均衡所带来的负面效应。

1.3 课题研究的思路及内容

本课题研究的主要思路是:调研→分析论证→实践探索→阶段分析→结论与建议。本课题以理论维度、对象维度、问题维度为框架,本着“理论联系实际,突出理论指导性,强化实践应用性”的基本思想,以广东“完善义务教育经费保障机制”为基点,运用社会学、统计学、经济学、管理学等理论,综合运用了文献研究、比较研究、个案调查和专家咨询等多种方法,采取多角度、多层次的研究思路,实行理论研究与实证分析相结合,定性分析与定量分析相结合,综合研究与专题研究相结合的方法和手段,确保研究的科学性、实效性。具体研究内容如下:

1.3.1 课题相关理论研究

明确义务教育均衡优质发展概念,阐释义务教育经费保障机制的基础理论问题,从机制的概念分析、内涵解读入手,提出了义务教育经费保障机制的理论分析框架,包括义务教育经费保障机制的构成要件、目标指向与生成运行的制度环境等,为分析实践问题提供了探索路径。

1.3.2 广东省义务教育现状的调研与分析

广东省是我国经济发展大省,但不是教育强省。广东教育事业的发展问题不完全是教育投入的问题,其影响是多方面的,应着重分析以下问题:

- (1) 广东省义务教育现状,包括学生人数、教师数、义务教学入学率等;
- (2) 广东省义务教育经费投入现状;
- (3) 目前义务教育经费保障模式的成效和不足。

1.3.3 义务教育均衡优质发展的目标和实现路径

均衡优质是优质教育的特征。广东省义务教育阶段通过科学规划、调整布局、制定标准、核实现状、补充所需资金与师资等外因和学校自身的内涵发展等内因相结合的方式促进学校的优质化建设,实现均衡优质。

1.3.4 义务教育经费保障机制模式对义务教育均衡发展的影响

义务教育经费保障机制的形成和变革不是凭空而出的,它产生于现行的政治、经济、财政和教育体制之中,并随着政治、经济、财政和教育体制的改革而变革。在这种变革的过程中,其对义务教育均衡发展产生深刻影响。

1.3.5 其他省份义务教育经费保障机制的经验

国家的发展战略、经济体制、财政体制和教育体制对我国城乡义务教育经费保障机制的运行规则产生了巨大的影响,但各省的省情又有不同,教育发展不均衡。因此广东省教育不能只跟在北京、江苏、浙江后面爬行,应在对比中找差距,不断追赶。

1.3.6 义务教育经费保障机制典型案例分析

广东省经济社会以及教育发展水平很不平衡,各地实施义务教育经费保障机制以及义务教育发展也各有特点。因此有必要个案分析珠三角地区、粤东地区、粤西地区、粤北地区、广东省城市、广东省乡村以及其他典型地区的相关情况。

1.3.7 政策建议

广东省委、省政府在建设教育强省和人力资源强省的过程中,始终把义务教育均衡发展作为教育发展的重中之重,如何兜底线、促公平,建立创新机制,优先保障财政投入,优先安排公共资源,全力推进义务教育均衡优质发展,行政、政策和法律是保障。

第2章 文献研究综述及相关理论研究

2.1 文献研究综述

2.1.1 国内文献综述

直到20世纪90年代,我国才开始研究义务教育均衡发展的相关问题。虽然起步较晚,但随着教育事业的发展,义务教育均衡问题已逐渐引起众多学者的关注。学者们从不同的角度,探讨了我国义务教育发展过程中的问题,并对现行的相关政策进行评价,提出了相应的解决方案。

1. 关于教育均衡发展内涵的研究

从国内学者有关教育均衡发展的研究来看,成果十分丰硕,如傅维利(1995)《论区域经济发展的不平衡与欠发达地区的教育抉择》,魏后凯、杨大利(1997)《地方分权与中国地区教育差异》,王善迈等(1998)《中国教育发展不平衡的实证分析》,袁振国(1999)《论中国教育政策的转变:对我国重点中学平等与效益的个案研究》,杜育红(2000)《教育发展不平衡研究》,吴宣德(2001)《中国区域教育发展概论》,朱家存(2003)《教育均衡发展政策研究》,翟博(2008)《树立科学的教育均衡发展观》和姚永强(2014)《我国义务教育均衡发展方式转变研究》等。

上述研究多侧重于教育发展不平衡问题的研究。这些作为最早涉及教育均衡研究的成果,为教育均衡发展研究奠定了重要的基础。由于教育均衡发展的的问题不单单是一个教育问题,它涉及政治、经济、社会等方方面面,因而近年来不少学者又从政治、经济、社会等的角度,对教育均衡发展问题进行了全方位的研究。比如,从财政学视角探讨教育不均衡问题的研究有:魏宏聚(2008)《偏失与匡正:公平义务教育与中国财政体制改革》,吴春霞、郑小平(2009)《农村义务教育及财政公平性研究》,李贞(2009)《公平义务教育与中国财政体制改革》,栗玉香、郭庆(2009)《义务教育财政均衡:政策与效果》。从经济学视角探讨教育发展不均衡问题的成果有:罗明东等(2007)《区域教育发展及其实证研究》,李海涛(2008)《中国教育不平等问题统计研究》,黄家泉等(2008)《教育区域化发展研究:地区经济发展不平衡对教育的影响》等。进行综合研究的有:杨东平(2006)《中国教育公平的理

想与现实》,谢维和(2007)《中国的教育公平与教育发展(1990—2005)》,柳海民、杨兆山(2007)《我国义务教育均衡发展问题研究》,翟博(2007)《教育均衡论》,翟博、孙百才(2012)《中国基础教育均衡发展实证研究报告》,中国教科院(2013)《义务教育均衡发展标准研究》等。

这些研究分析论证了政治、经济体制本身的缺陷而造成的现实中的教育发展不平衡现象,使基础教育均衡发展的研究向深层次的体制层面迈进了一大步。从上述研究来看,学者们大多是以揭示教育发展不均衡现象为研究的切入点,揭示了教育均衡发展的内涵,分析了教育非均衡发展的原因及教育均衡发展所面临的问题,提出了促进教育均衡发展的对策等。

顾明远先生(2002)认为,教育均衡发展是教育平等问题,是人权问题。申仁洪(2003)认为,教育均衡发展是一个以人的发展及人的自由自觉生命存在的实现为出发点和归属点,包括物质、制度和意识三个层面的动态均衡过程。在他看来,物质层面的均衡主要表现为优质教育资源的均衡配置,制度层面的均衡主要表现为受教育权利平等的实现,意识层面的均衡主要表现为人的潜能最大程度地发展。朱迎春、周志刚(2006)认为,教育公平是指一定社会给予全体社会成员自由、平等地选择和分享当时当地公共教育资源的状态,包括教育权利的平等和教育机会的均等,其实质是教育机会的均等。谢泽源、王小清(2006)认为,教育均衡发展包含多个维度:在空间结构上,主要是指不同地区之间、同一地区不同学校之间的教育均衡发展问题;在时间进程上,主要是指学生在接受教育的起点、过程和结果方面拥有相对平等的入学机会,得到大致均等的教育资源和教育条件,并能获得尽可能大的发展。辛涛、黄宁(2009)认为,教育公平的终极目标是教育结果公平。从教育结果公平模型中可以看出,教育起点、教育过程、教育结果产生了一个联动效应。教育结果公平以目标为导向,校正教育起点上和过程中的偏差,可以为教育公平政策提供更加具体的建议。

杨海松、董泽芳(2010)认为,教育均衡发展从狭义上理解,是指教育责任主体通过获得相对均等的资源实现均衡、协调的发展;从广义上理解,是指受教育群体通过获得均等的受教育权利、条件和资源实现均衡发展。教育均衡发展不是限制发展而是共同发展,均衡不是“削峰填谷”而是“扬峰填谷”,不是划一发展而是特色发展,不是平均发展而是分类发展,不是同步发展而是差异发展,不是孤立发展而是协调发展。姚继军、张新平(2010)认为,教育均衡发展是指在一定的资源条件下,教育的发展与社会经济发展相协调,在各级教育之间、地区之间、城乡之间、学校之间、人群之间相对均等地配置教育资源,尽可能为每一位受教育者提供相对均等的教育机会和教育条件,使其平等的受教育权利得到充分的保障。它包括六方面内容:(1)国家教育经费投入与经济社会发展相协调,包括保持教育投入总量与国民经济发展水平相协调及教育投入在各级教育之间合理分配两方面内容;(2)教育规模及结构的均衡发展,包括教育规模的扩张以及不同级别教育的比例结构与社会经济发展相协调两方面内容;(3)教育在不同地区间均衡发展,包括地区间在教育机会、教育结果、师资

配置、教育投入等方面的相对均等;(4)教育在城乡间均衡发展,包括城乡间在教育机会、教育结果、师资配置、教育投入等方面的相对均等;(5)不同学校间的均衡发展,包括不同学校在经费投入、教育质量等方面的相对均等;(6)教育在不同人群间的均衡发展,包括不同性别、家庭背景、民族的人可享受平等的教育权利,取得相对均等的教育结果。

苏尚锋(2010)认为,基础教育均衡发展是一项受众面广、政治意蕴强烈的利益格局调整的复杂的公共政策现象。从政策最初形成的信息收集、加工和分发阶段开始,到政策的执行与实施,基础教育均衡发展政策的信息来源与加工以及政策参与者对这些信息本身的理解与实施,存在着五种不同视角:(1)教育问题矫治视角;(2)教育权利保障视角;(3)发展战略调整视角;(4)教育公平促进视角;(5)教育系统平衡视角。不同视角下的基础教育均衡发展政策工具选择分别是:(1)问题视角的矫正性政策工具;(2)权利视角的保障性政策工具;(3)战略视角的规划型政策工具;(4)公平正义视角的均等化政策工具;(5)生态视角的平衡型政策工具。

2. 义务教育非均衡现状的研究

王室(2009)从区域、省际、城乡等角度详细考察了我国义务教育非均衡发展的变化趋势。李晓嘉、刘鹏(2009)分析了我国基础教育服务均衡的状况,并在其文章中指出,我国基础教育均衡程度的总体水平在不断提高,但区域与城乡不均衡的问题仍然比较严重。此后,姜欢、张亭亭(2011)选取了两所武汉城区小学和两所钟祥市农村小学进行调查研究,从多方面比较了城乡小学在义务教育资源配置上存在的差距。该文章通过对城乡小学教师学历、教师年龄结构和教师职称结构进行比较,认为城区小学师资力量比乡村小学强很多;指出对农村小学义务教育的经费投入远远低于城区小学;通过对所选取的四校教学设施对比,认为两所城区小学基本实现了现代化,而两所农村小学仍然处于较传统的状态。翟博、孙百才(2012)为研究我国基础教育均衡状况,从区域、城乡、学校和受教育群体四个方面进行了实证研究。实证结果表明,我国城乡中小学生均经费和生均预算内经费差异仍然较大,这就需要各地加大对农村义务教育经费的投入,解决义务教育经费失衡的问题。

3. 教育非均衡发展的原因研究

目前对教育非均衡发展原因的探讨,可以概括为以下几种观点:经济社会发展的地区差距,城乡的二元分治结构,教育资源的稀缺,教育政策的错位,教育体制本身的缺陷等。

文梧(2002)认为,推进基础教育均衡发展面临的问题有很多,根本的问题是我国的实力还不能充分满足所有受教育者的需要;韩清林(2002)认为,教育均衡发展的难点在于教师资源的合理配置和弱势教育群体的教育;朱正林(2004)、郭建如(2005)认为,造成基础教育非均衡发展的深层次原因是教育体制本身的缺陷,社会原因是根深蒂固的等级文化;汪明(2005)则认为,教育资源供给短缺和教育资源配置失衡,是造成我国基础教育非均衡发展的最直接和最主要的原因。

中央教育科学研究所教育政策分析中心(2007)认为,从国情上讲,社会主义初级阶段,

政府能够提供的义务教育机会不足,难以满足全体适龄儿童接受义务教育的需求。加之,相当长的时间内,我国义务教育实行的是“人民教育人民办”的属地化管理,由于各地经济社会发展的速度和水平不同,其义务教育发展的速度和水平也就参差不齐。加上中央政府没有行之有效的调节机制,长期以来义务教育不均衡发展处于一种放任状态。此外,城乡二元分治结构是导致教育发展不均衡的根本原因,同时还有分级管理体制、重点校政策等因素的影响。

裘美君、许桂芳(2007)认为,造成基础教育非均衡发展的主观原因是教育政策的错位,主要体现在:教育资源配置政策的错位,教育绩效评估政策的错位,教育政策“城市偏好”的错位,“重点学校”政策的错位。董泽芳、杨海松、陈文娇(2010)认为,影响教育均衡发展的阻碍因素,既有管理体制层面的,也有制度政策层面的;既有物质投入方面的,也有文化心理方面的;既触及学校个体,也触及利益群体;此外还涉及改革自身的局限性。李宜江(2010)认为,义务教育均衡发展法律保障问题的成因:(1)对平等内涵与外延理解的时代局限导致教育立法的不足;(2)政府执行义务教育法律时压力不大、动力不足、勇气不够;(3)法律救济制度不够完善;(4)监督机制缺少“阳光普照”。

叶进(2006)则认为,教育非均衡发展就是弱势群体在教育方面所应该占有的份额还没有得到公平的分配。具体表现是,部分弱势群体从当前的情况看尤其是农村贫困农户、城市下岗失业者、进城务工人员等群体子女的法定受教育权利和条件并没有得到充分有效的保障,有些虽然得到了保障,但其政策和做法有悖于义务教育公平原则。杨小微(2009)认为,长期以来,我国在义务教育资源分配上存在着严重失衡现象:重发达地区而轻欠发达地区,重城市教育而轻农村教育,重少数重点学校而轻多数普通学校。这些现象导致教育资源过多地集中于强势一方,使强者更强,弱者更弱,使教育的不公平愈演愈烈。方展画(2011)认为,在失衡的教育中,学校的内涵发展是畸形的:一是师生间的失衡,学生在教育系统中的主体地位一直得不到确认和保障,教育的功能被异化为由外而内、自上而下的“塑造”,学生的主动性和积极性受到不同程度的遏制;二是发展需求的多样性和学校教育“标准化生产”模式之间的失衡,由于统一的目标、统一的内容、统一的进度、统一的方法,学生鲜有个性,教育鲜有特色,学校发展鲜有动力。在某种程度上,学校教育成为鲜有活力和生机的“生产流水线”。

4. 促进义务教育均衡发展的策略研究

学者们在研究过程中,对解决目前存在的基础教育发展不均衡问题主要提出了以下对策:树立辩证发展观,促进教育均衡发展;强化政府的责任,完善监督评估机制;转变教育发展观念,缩小地区之间的差距;关注弱势群体的教育,保护弱势群体的教育权利;逐步推进均衡发展战略,坚持区域选择“以区县为主”;实行区域内教育资源互补共用,实现优质教育资源共享;建立教师流动机制,促进师资力量的均衡发展。

较早认识我国教育发展不均衡现象的袁振国(2003,2005)认为,应建立教育发展均衡

系数,切实推进教育均衡发展研究。顾月华(2004)认为,均衡发展实施策略和实施途径的选择具有多重性:在不同区域应该有不同的选择;在不同的经济社会发展时期应该有不同的选择;一切都要实事求是,因地制宜,追求实效。柳海民、林丹(2005)认为,教育均衡发展是要在积极发展和扩大增量中缩小差距,让所有受教育者在基础教育阶段都能接受他所应享受到的社会给予他的公平的教育。同时,教育均衡发展也不是要千校一面,而是要在办学条件、师资水平相对平衡的情况下,积极鼓励学校办出特色。王晋堂(2006)等相当多的研究者从资源配置的角度出发,认为基础教育均衡发展主要就是保证三个层面的均衡:第一是“硬件”均衡,即校舍及教学设施等物质条件的均衡;第二是“软件”均衡,即以教师为代表的师资力量和以校长为代表的学校管理水平,主要指师资和管理的均衡;第三是“生源”均衡,即要为每一位学生提供优质教育。

翟博(2007)系统地阐述了教育均衡的内涵和外延,还提出了教育均衡发展的“三个层次”“四个阶段”“六个原则”“十大对策”等,更是“创造性”地构建了教育均衡的指标体系、测度方法和均衡指数。曾天山、邓友超等(2007)指出,促进义务教育均衡发展的政策建议:(1)明确政府是义务教育均衡发展的全部责任方,把地方促发展和中央给补偿有机结合起来;(2)建立以“有质量的公平增长”为导向的义务教育资源配置机制;(3)建立国家义务教育质量标准,发挥义务教育质量监测对教育公平发展的作用,并实行相应的问责制度;(4)建立全国通用的义务教育卡,取消义务教育学校借读费,完善异地接受义务教育的保障机制;(5)资助承担义务教育责任的民办学校。吕蕾(2007)提出了义务教育均衡发展发生机制——建立以义务教育法为底限的法律保障体系,监督政府在义务教育发展中的基础作用;传导机制——建立以教育行政制度改革为核心的教育保障制度;监控机制——建立“刚性”的教育监管、问责制度。万华(2007)提出完善义务教育均衡发展机制的建议:(1)落实新《义务教育法》规定,继续完善义务教育经费保障机制;(2)严格依法办学,完善招生制度,实现生源质量相对均衡;(3)完善教师队伍建设与管理体制,促进教师资源的均衡和教师队伍发展;(4)加强管理,完善区域内教育资源共享机制;(5)形成薄弱学校改造的良性运行机制,不断完善“扶贫济弱”机制;(6)建立推进义务教育均衡发展的监督检查机制。李源田(2008)认为,从一定意义上讲,义务教育均衡发展是人们相对于目前现实存在的教育需求与教育供给不均衡而提出的教育发展的美好理想;均衡发展不等于平均发展,更不等于限制发展。李明华(2008)认为,制度政策是影响义务教育均衡发展的一个重要因素。一个能够保障义务教育可持续地均衡发展的制度框架应该包含以下关键性的制度安排:投资保障制度、绩效管理制度、资源共享制度。通过加大教育投入、合理配置教育资源,教育政策、资源重点向农村、欠发达地区、弱势群体、困难人群倾斜;深化招生制度改革,建立新的教育导向机制;改善和完善义务教育阶段学校质量评价机制等措施,促进义务教育和谐、健康、均衡发展。关松林(2010)提出基础教育均衡发展策略建议:(1)政府统筹协调,全面规划实施;(2)增加义务教育投入,完善各级政府义务教育经费分担机制;(3)推进中小学标准化建