

区域内义务教育均衡发展： 问题与对策

quyu nei yiwujiaoyu junhengfazhan:
wenti yu duice

主编 / 杜复平 张谦

第一章 区域内义务教育均衡发展概述

第二章 区域义务教育均衡发展的理论依据

第三章 区域内义务教育发展失衡的表现及原因

第四章 开封市义务教育均衡发展存在问题及影响因素分析

第五章 国外推进义务教育均衡化发展的经验

第六章 义务教育均衡发展在国内的实践探索

第七章 实现区域内义务教育均衡发展的对策

中原出版传媒集团
大地传媒

大象出版社

区域内义务教育均衡发展： 问题与对策

quyu nei yiwujiayou junhengfazhan:
wenti yu duice

主编 / 杜复平 张谦

中原出版传媒集团
大地传媒

 大象出版社
• 郑州 •

图书在版编目(CIP)数据

区域内义务教育均衡发展：问题与对策 / 杜复平，
张谦主编. — 郑州：大象出版社，2014. 12
ISBN 978-7-5347-8242-8

I. ①区… II. ①杜… ②张… III. ①地方教育—义
务教育—发展—研究—中国 IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 293921 号

区域内义务教育均衡发展：问题与对策

杜复平 张 谦 主编

出 版 人 王刘纯
责任编辑 郭一凡
责任校对 钟 骄
书籍设计 王晶晶

出版发行 **大象出版社**(郑州市开元路 16 号 邮政编码 450044)

发行科 0371-63863551 总编室 0371-65597936

网 址 www.daxiang.cn

印 刷 河南省诚和印制有限公司

经 销 各地新华书店经销

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 17.5

字 数 315 千字

版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

若发现印、装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

印厂地址 郑州市丰庆路北段

邮政编码 450044

电话 0371-63779016

主 编:杜复平 张 谦

副主编:李智慧 刘曼曼 申明展 冯东辉
刘俊杰 宋立虎 吕中伟 宋祥山
可凌超 陆水东 杜岸政 杨会萍

目 录

第一章 区域内义务教育均衡发展概述	1
第一节 区域内义务教育均衡发展的内涵	2
一、均衡发展	2
二、区域内义务教育均衡发展	5
第二节 区域内义务教育均衡发展的价值追求	8
一、教育公平:义务教育均衡发展的核心追求	8
二、质量与效率兼顾:义务教育均衡发展的最高追求	10
第三节 区域内义务教育均衡发展的时代背景	13
一、义务教育均衡发展是应对知识经济和全球化挑战的战略选择	13
二、义务教育均衡发展是促进社会公平、建设和谐社会的时代要求	14
三、义务教育均衡发展是解决发展失衡,破解“择校”“乱收费”等教育热点难点问题的必由之路	15
四、义务教育均衡发展是我国现今乃至今后相当长一个时期教育事业发展的基本战略	16
第二章 区域内义务教育均衡发展的理论依据	18
第一节 教育公平理论:区域内义务教育均衡发展的指导理念	19
一、教育公平的内涵	19
二、教育公平理论的演进	23
三、教育公平的原则	31

第二节 资源优化配置理论：区域内义务教育均衡发展的资源分配原理	36
一、从公共经济学理论看义务教育的性质	36
二、资源优化配置理论的内涵	38
三、教育资源配置的两种方式	40
四、教育资源优化配置应遵循的原则	42
第三节 教育民主化理论：区域内义务教育均衡发展的基本取向	45
一、民主的历程	45
二、由“民主”到“教育民主化”	48
三、教育民主化的含义	50
四、教育民主化的主要内容	52
第四节 科学发展观：区域内义务教育均衡发展的政策思想支撑	59
一、科学发展观提出的背景	60
二、科学发展观的内涵	62
三、科学发展观对区域内教育均衡发展的启示	66
 第三章 区域内义务教育发展失衡的表现及原因	 75
第一节 义务教育发展失衡表现概述	76
一、义务教育发展失衡的空间地域表现	76
二、义务教育发展失衡的过程阶段表现	79
第二节 义务教育发展失衡的原因	81
一、教育理念的偏差	81
二、政策体制的偏向	82
三、经费投入不足	84
 第四章 开封市义务教育均衡发展存在问题及影响因素分析	 87
第一节 开封市城乡义务教育失衡现状及影响因素分析	88
一、开封市城乡义务教育机会失衡现状及影响因素分析	88
二、开封市城乡义务教育资源配置失衡现状及影响因素分析	91
三、开封市义务教育质量失衡现状	107

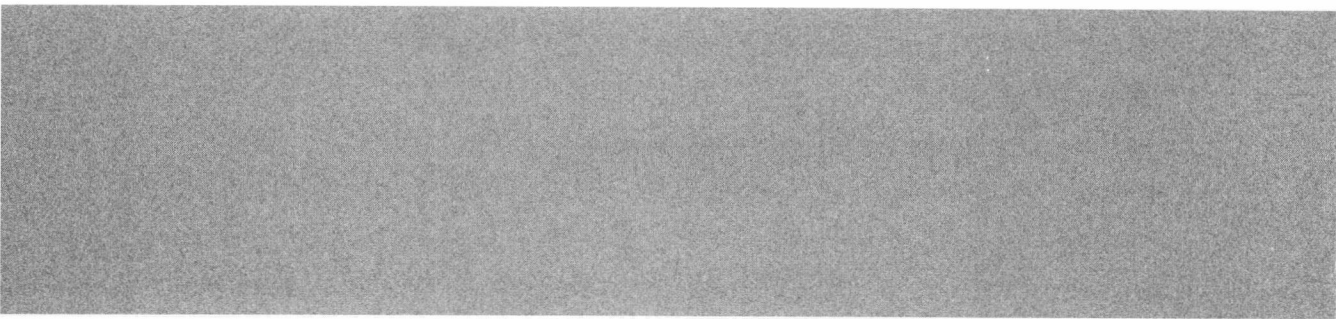
第二节 开封市义务教育校际均衡发展问题及影响因素	122
一、开封市义务教育校际均衡发展存在问题	122
二、开封市义务教育校际均衡发展问题的影响因素分析	129
第三节 开封市流动儿童义务教育存在问题及影响因素分析	131
一、学校教育方面存在的问题及影响因素分析	132
二、家庭教育方面存在的问题及影响因素分析	137
三、社会教育方面存在的问题及影响因素分析	146
第四节 开封市留守儿童义务教育存在问题及影响因素分析	169
一、开封市留守儿童义务教育阶段存在的问题	171
二、开封市留守儿童义务教育存在问题的影响因素分析	178
 第五章 国外推进义务教育均衡发展的经验	187
第一节 依法实施义务教育均衡发展	188
第二节 保障义务教育师资均衡	190
一、保障义务教育教师工资	190
二、教师定期流动制度	191
第三节 义务教育均衡发展的财政政策	191
一、美国义务教育均衡发展的财政政策	191
二、日本保障义务教育均衡发展的财政政策	193
第四节 提倡义务教育发展的积极差别政策	195
一、英国的“教育优先区”政策	195
二、美国的积极差别政策	196
 第六章 义务教育均衡发展在国内的实践探索	198
第一节 名校集团化均衡发展模式	199
一、名校集团化均衡发展模式的内涵	199
二、名校集团化均衡发展模式的国内实践	199
三、对名校集团化均衡发展模式的评价	201
第二节 学区化均衡发展模式	204

一、学区化均衡发展模式的内涵	204
二、学区化均衡发展模式的特点	204
三、学区化均衡发展模式的实践	205
四、学区化均衡发展模式评价	207
第三节 捆绑式均衡发展模式	211
一、捆绑式均衡发展模式的内涵	211
二、捆绑式均衡发展模式的特点	211
三、捆绑式均衡发展模式的国内实践	212
四、捆绑式均衡发展模式的评价	215
第四节 学校托管均衡发展模式	219
一、学校托管均衡发展模式的内涵	219
二、学校托管均衡发展模式的特点	219
三、学校托管均衡发展模式在实践中的运行方式	220
四、学校托管均衡发展模式的评价	222
第五节 兼并重组均衡发展模式	224
一、兼并重组均衡发展模式的内涵及特点	224
二、兼并重组均衡发展模式的实践	225
三、兼并重组均衡发展模式的优点	225
四、兼并重组均衡发展模式的局限性	226
五、兼并重组均衡发展模式实施应注意的问题	228
 第七章 实现区域内义务教育均衡发展对策	 230
第一节 构建区域内均衡化发展评估指标体系	232
一、区域内义务教育均衡发展评估指标体系的内涵	232
二、区域内义务教育均衡发展指标体系构建的基本原则	233
三、区域内义务教育均衡发展评估指标体系的构成	235
四、区域内义务教育均衡发展数据的获得和均衡性测度	240
第二节 构建均衡发展的政策选择机制	244
一、依法保障义务教育均衡	245

二、改革完善教育经费投入制度	246
三、完善和改革人事管理制度	248
第三节 构建区域内校际间硬件资源均衡发展模式	249
一、义务教育均衡发展需要合理布局学校	249
二、校舍、场地建设标准化,保障义务教育建筑面积达标	252
三、其他硬件资源的均衡化	252
第四节 优化软件资源配置,实现均衡发展	254
一、师资队伍均衡化	255
二、信息技术均衡化	257
参考文献	260
后 记	267

第一章

区域内义务教育均衡发展概述



第一节

区域内义务教育均衡发展的内涵

一、均衡发展

(一) 均衡

一般而言,“均衡”是指事物各个方面、各种要素之间暂时的、相对的平衡、和谐,是事物发展稳定性和协调性的标志之一。均衡是个相对概念,它与不均衡相辅相成,相互转化。均衡本初是物理学中的术语,是指某一系统的特殊状态:相互对立的多种力量在系统中相互作用,它们正好相互抵消,作用的结果等于零。

后来,均衡的概念被移植到社会经济领域。在此方面,英国著名经济学家阿尔弗雷德·马歇尔做出了创造性的贡献。马歇尔认为,经济学中的均衡,意指构成某一经济系统的相互作用的各种变量的值经过调整,使该系统不再存在继续变动的倾向,经济处于相对稳定状态。从经济学的角度讲,人类所能利用的资源是有限的,为了更合理、有效地分配和利用资源,实现较好的社会经济效益,经济学家提出了市场均衡理论和市场非均衡理论。为保证社会的正常有序运转,人们运用市场均衡理论解决资源稀缺性与人类需求无限性和多样性之间的矛盾,使国民经济各部门、各要素成为一个相互联系、相互依存的有机整体,使资源按照一定的标准和比例分配到国民经济的各个部门,从而确保有限的资源得到最充分、最高

效的利用。

经济学中的均衡发展理论在现代社会生活中不仅是一种比较新的理论,而且对消解社会发展过程中出现的不公平、不合理现象有重要启示,因此这一理论逐渐受到众多学者的青睐,并随之扩展到社会生活的各个方面。义务教育均衡发展观就是经济均衡发展观在教育领域中的引入和扩展。

(二) 发展

发展是当今世界的时代主题。世界进入 21 世纪,发展已经成为各国普遍关心的主题,这一主题涉及的内容日益广泛。因其与人们生活特殊的关联性,这里有必要对发展的含义进行阐释。“发展”这一术语,是可以从哲学、生物学、心理学、经济学等不同角度言说的概念。即便是在同一个学科,由于语境和言说者价值观的不同,人们对发展的理解也存在差异。这里取其一般含义,意指事物随时间推移所产生的变化。正是对发展的不同理解,才导致形形色色的发展主张、发展观点、发展学说、发展理论。

随着时代的前行,人们对发展的认识和理解也日益多样化、深刻化,由片面、狭隘的经济发展观向多元、和谐的人文发展观演进。狭隘的经济发展观片面强调经济效率,其结果不仅导致各个地区之间的经济不平衡,更引发了政治、文化等之间的不平衡,最终损害的是人的生活和人的心灵。这种狭义的发展观仅关注经济增长,只强调生产总值的增加和工业化的进步。但是,随着时代的进步和社会的变革,狭隘的经济发展观已经被一种新的多元的人文发展观所取代。多元、和谐的人文发展观强调经济、政治、文化等各个方面的协调发展,发展的最终目的是提高人的生活质量,提升人的心灵尊严。在新发展观的视域下,“发展”具有多维度、多层次的含义。现在,各个学术领域的学者都将发展视为一种累积。在持续的累积中,社会、文化、政治和经济均产生新品质,个人的人生目标也在不断修正,思想和行为趋向成熟。这种发展观的价值取向表现在以下三个方面:

其一,以满足人的基本需要为基础。按照马斯洛的需要层次理论,人的最基本也是最强烈的需要是生理需要,这样的需要不能满足生命将难以存续。这些基本的需要主要包括食物、住房、健康和安全感,其中任何一项需要缺失,人的其他方面的发展都无从谈起。因此,一切经济活动的一个最基本的功能,在于消解人们由于缺少食物、住房、健康和安全感而产生的痛苦、凄楚和屈辱。从这个意义上讲,经济增长是改善物质生活条件的前提,是人存在发展的前提,因而也就是最重要、最基本的发展。没有经济进步所带来的物质富足,人的潜能的开发就不可能,满

足人类基本需要的能力就会被削弱。中国古语所说的“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,就是这个道理。衣不蔽体,食难果腹,生存已成奢望,何谈修身养性,立德修行!所以,经济的发展,收入的增加,就业机会和生活质量的提高,构成了发展的基础性条件。

其二,享有生命的尊严。发展的第二层要义是维持和增进人的自尊,让人过有尊严的生活。每一个人都不应该被用来作为实现他人目的的工具。当下,所有国家、民族和个人都在寻求维持和增进自尊的基本形式,这些形式包括个性、真实、尊重、尊严、荣誉,等等。自尊的性质和形式,在不同的国家、民族、阶层中有着显著的差别,这是正常的。在经济、政治等各方面日益全球化的今天,文化的交流与融合乃大势所趋,但其中存在的文化侵蚀、文化消解、文化奴役现象值得警惕,国际交流中的以大欺小、恃强凌弱现象应该批判。当今世界,发达国家强势输出自以为是的价值观念、行为方式,致使许多有着浓厚文化传统和自我独立感的发展中国家遭受严重的文化混乱的折磨。由于之前的封闭和贫乏,这些国家人们的自尊受到严重损害。现实世界,物质财富具有巨大的影响作用,自尊和价值越来越多地由拥有经济财富和科学技术的国家享有。因此,对发展中国家而言,“发展”成为重获自尊的努力争取的目标。

其三,享受身心的自由。发展的第三种具有普遍意义的价值是自由。这里的自由,其核心在于摆脱生活物质条件的异化,摆脱自然、物质、他人、机构和教条性的信念的奴役,让心灵无拘无束地思想,让身体自由自在地活动,让每一个人都获得适合自己的发展。自由伴随社会及其成员选择范围的扩大的前提是实现社会和个人发展目标的外部限制的减少。毫无疑问,自由还涉及政治方面的表达自由、法制、政治参与和机会平等。经济增长和物质财富的增加,有助于增进自由、减少奴役。

(三)均衡发展

均衡发展是人类资源有限性在经济领域的自然反映。资源经济学认为,人类的资源是有限的,而人们的需求是无限的。国民经济是由相互联系、相互依存的各个组成部分构成的有机整体,要解决资源有限性、稀缺性与人们需求的无限性、多样性之间的矛盾,必须使有限的资源按照一定的比例分配到国民经济的各个组成部分,并使资源得到最充分、最有效的利用。因此,为了合理地配置人类有限的资源,实现市场需求与供给的相对平衡,经济学家提出了市场均衡理论。

经济学领域的均衡是指经济主体行为的相互一致。在市场经济条件下,如果

某种商品的供给和需求相当或匹配,说明卖方的销售行为和买方的购买行为相互一致,此时市场达到局部均衡;如果所有商品的供给和需求同时相当,就说明所有卖方的销售行为和所有买方的购买行为相互一致,此时市场达到一般均衡。人们对资源分配问题进行长期的思考、探索、总结、提炼,逐渐形成较为系统、完善的理论,这就是“均衡发展观”。

从一般意义上来讲,均衡发展是事实状态的一种描述:就价值引导而言,它体现了一种追求平等和公平的思想;从政策视角分析,它是一种资源配置的原则。“均衡发展”所表达的是追求公平的诉求,它具有普遍而永恒的价值,是人类为之奋斗的理想目标。但是,在现实生活中,公平的主张并不总是受到尊重,尤其是在具体政策的制定上,并不像决策者所宣称的那样,公平总是成为主要的价值取向。均衡发展是一个相对的、动态的概念,它会随着社会经济文化的发展而变化。

二、区域内义务教育均衡发展

(一)教育均衡发展

教育均衡是经济均衡在教育领域的发展和移植。如同经济均衡一样,教育均衡问题也是由于教育资源的稀缺和有限,以及教育资源配置不科学、不合理引发的。从一定意义上讲,教育均衡是人们相对于目前现实存在的教育需求与供给不均衡、教育发展水平和教育质量差异过大而提出的教育发展的理想。一般来说,教育均衡可以从三个方面衡量:一是受教育权利的均衡,二是资源配置的均衡,三是教育质量的均衡。支撑教育均衡理念的是教育公平思想和教育平等原则,起保障作用的是教育政策和法律制度。

教育均衡发展,是指国家通过制定法律法规、相关政策,确保公民享有同等的受教育的权利和机会;通过政策的制定,调整资源配置,从而提供相对均等的教育机会和条件,以客观公正的态度和科学有效的方法实现教育效果和成功机会的相对均等。教育均衡发展包含彼此紧密相连的三层含义:一是确保人人都有平等的受教育的权利。这种权利通常由国家通过法律的形式给予确认和保障。二是国家提供相对平等的接受教育的机会和条件。具体而言,教育均衡还应包括学习条件的均等,即在教育经费、师资水平、教学内容、教育设备等方面有相对均等的条件,学生有大体相当的学习、生活条件。三是成功机会和教育效果的相对均等。接受教育的每个学生都应达到一个最基本的水平,都能获得学业上的成功,在德、

智、体、美等方面实现全面发展。上述教育均衡发展的三要义既紧密联系又逐层递进。其中,受教育权利的平等是最基本的要求,是受教育机会均等、条件均衡、教育成功机会和效果相对均衡的前提;受教育机会均等和条件均衡是进一步的要求,又是教育效果相对均衡的前提和条件;而教育效果的相对均衡是最高要求,教育均衡发展所追求的最终目标不在于教育的“输入”均等,而在于教育要有大致相同的基本成果。

(二)义务教育均衡发展

众所周知,教育均衡发展是一个历史概念,随着时代的进步,其内涵也相应地发生变化。在某一国家或地区为实现普及义务教育目标而努力的时候,义务教育均衡发展的主要追求在于为更多的人提供均等的受教育机会;在义务教育普及之后,义务教育均衡发展的要旨在于向所有人提供基本的教育;当社会经济、政治、文化发展到一定水平后,义务教育均衡发展的主要目标应该是为所有人提供优质教育。

义务教育均衡发展同样也包含教育机会均衡、资源配置均衡、教育效果均衡三个递进的层次。义务教育属于基本公共服务的范畴,因此义务教育均衡与一般的教育均衡不同,它对均衡程度的要求更加严格,以保证全国范围内义务教育阶段的少年儿童都能得到基本的教育服务。目前,我国义务教育机会均衡的目标已经基本实现,但资源配置均衡的任务仍很艰巨。教育质量均衡是资源配置的结果,是提供相对均等的教育机会和条件的重要构成,从目前情况来看,我国实现教育质量均衡还有很长的一段路要走。至于教育效果的均衡则是理想追求,但在教育质量均衡的基础上,义务教育阶段的学生都应达到一个最基本的标准,那就是在德、智、体、美等方面得到基本而全面发展,其前提是教育质量的均衡。

综上,这里将义务教育均衡发展定义为:国家通过政策的制定、调整及资源的调配,而提供相对均等的,能满足学生达到学业要求、获得学业成功、实现全面发展的基本的教育机会和教育条件,包括提供均等的教育资源和相当的教育质量两方面。

从范围或层次上讲,义务教育均衡发展包括我国不同地区之间、城乡之间,同一地区不同学校之间,同一学校不同群体之间的均衡发展。从一定意义上说,义务教育均衡发展是人们在教育均衡发展理论指导下,针对目前现实中广泛存在的义务教育需求与供给不均衡状况而提出的教育理念。为确保义务教育均衡发展得到正确理解和科学实施,必须特别强调以下两点:其一,“均衡发展”并非“平均

发展”。真正的均衡发展强调的是全面、协调、可持续发展的科学发展观。因为均衡是动态而非静态的,是相对而非绝对的。促进义务教育均衡发展是一个长期的、动态的历史过程,均衡发展注重的是过程,而不是结果,其主要目的是要打破目前教育发展中的严重失衡现象,缩小校际间过大的差距,努力办好每一所学校。其二,“均衡发展”并非“同步发展”。均衡发展不是低水平、低层次上的整齐划一、步调一致,而是高水平、高层次上的多样化、特色化发展。正所谓“一花独秀不是春,百花齐放春满园”。义务教育均衡发展的具体实施,要与各个学校的特色发展结合起来,应该着力追求学校之间的错位发展,以便充分激发学校的办学活力,促进学校的个性发展,最终实现优势互补、整体提升。

(三)区域内义务教育均衡发展

如前所述,义务教育均衡发展是一个美好的教育理想,这个理想的实现要经过一个长期的过程,这个过程既涉及时间的维度,还要考虑空间的维度。众所周知,我国是一个幅员辽阔的大国,从一定意义上讲,穷国办大教育依然是我国教育必须面对的基本国情。由于历史、环境、政策等多方面的原因,各地区甚至在同一区域不同地域之间存在着巨大的经济、文化与教育发展水平差距。因此,不同区域之间的差距应在推进义务教育均衡发展的过程中得到关照和体现。

区域内义务教育均衡发展就是使区域内义务教育阶段的各级学校在办学经费投入、硬件设施、师资调配、办学水平和教育质量等方面大体上处于一个比较均衡的状态,与义务教育的公共性、普及性和基础性相适应。考虑到我国幅员辽阔、各地经济文化教育发展不平衡的实际,义务教育的均衡发展不能统一要求、平均发展,应根据各地区的实际情况,有计划、分步骤地实施,以实现县(区)域内均衡发展为基础和先导,再渐次推进市域、省域均衡发展,最终实现更大区域内乃至全国范围内的均衡发展。

第二节

区域内义务教育均衡发展的价值追求

一、教育公平：义务教育均衡发展的核心追求

（一）均衡发展是义务教育的根本属性

义务教育是政府、社会、家庭、学校为全体国民提供的基本的也是强迫性的教育,实质上是为提高全民族的素质而对适龄儿童进行的合格教育。义务教育具有强迫性、公益性和福利性,其强迫性中蕴含着对每个受教育者的公平性。教育属于社会公益事业,发展教育是政府的重要职责。

与其他阶段的教育相比,义务教育更应该是政府首先应予以保证的教育,办好义务教育是政府义不容辞的责任和义务。不管是资本主义国家还是社会主义国家,不管是发达国家还是发展中国家,也不管是中央集权制国家还是分权制国家,政府对于义务教育的责任都是不可推卸的。我国是社会主义国家,社会主义的本质是解放和发展生产力,最终实现共同富裕。我们党的根本宗旨和国家的根本职责是为最广大人民群众谋利益。满足人民群众受教育特别是接受义务教育的要求,让人民群众享受较高质量的义务教育,是我国建设社会主义教育事业的根本任务。《中华人民共和国义务教育法》的制定,以法律的形式确定了义务教育各有关主体的责任,实质上也从法律的角度进一步明确了政府在义务教育中承担的责任。义务教育既然是政府的首要责任,既然是公民的基本权利,既然是每一个公民所必须接受的保底性的大众教育,那它必须是均衡发展的教育,否则就会造成明显的不公平。不论是社会主义制度还是资本主义制度,也不论是哪一个政党执政,政府的重要职能之一就是承担社会公共事务的管理,维持社会的公平和正义,以政府为责任主体推进义务教育均衡发展,就是追求其公平性,以确保整个