



社会学丛书

新时期下我国义务教育 均衡发展方式的转变

姚永强 著

中国社会科学出版社



社会学丛书

新时期下我国义务教育 均衡发展方式的转变

姚永强 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期下我国义务教育均衡发展方式的转变 / 姚永强著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5161-7236-0

I. ①新… II. ①姚… III. ①义务教育—研究—中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 291086 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 291 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

西华师范大学科研启动基金项目“主体自生与环
境优化——多维视角下的薄弱学校改造研究”
(14E020) 系列成果之一

四川省哲学社会科学规划一般项目“内生视域下
的义务教育均衡发展方式转变研究”(SC12B024) 系列
成果之一

序 言

推进义务教育均衡发展，是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的内在需要，是提高教育质量、促进教育公平的必然要求，是对世界义务教育改革发展趋势的必要回应。近年来，各级党委政府高度重视义务教育均衡发展，相继出台了一系列法规、规划和实施方案，积极推进义务教育均衡发展。2005年，教育部印发了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，明确要求把义务教育的工作重心转移到均衡发展上来，要求各级政府统一思想 and 认识，积极采取各项措施，进一步推进义务教育均衡发展；2006年，新修订的《中华人民共和国义务教育法》将均衡发展纳入法制化轨道，强调各级政府在推进义务教育均衡发展过程中应该履行的法定义务；2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》则将推进义务教育均衡发展提升到战略高度，要求到2020年基本实现区域内义务教育均衡发展。

在国家法规和相关政策的指引下，各级政府初步形成了合力推动义务教育均衡发展的工作机制，其主体责任不断得到强化，发展能力也不断得到提升，区域内义务教育均衡发展取得了初步成效。但由于过去非均衡发展的惯性作用和现实中各种因素的干扰，当前义务教育均衡发展还存在一些较为突出的问题，如区域间、城乡间、学校间的发展差距仍然较大，优质教育资源短缺，非均衡、两极化的义务教育发展格局未能根本改变，义务教育均衡发展的初级性、政府主导性和同质性的阶段性特征较为明显。

中国共产党第十八次全国代表大会报告指出，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择；我们应适应国内外经济形势新变化，加快形成新的经济发展方式，把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来。但要实现更好的社会发展，还需要在转

变经济发展方式的同时转变教育发展方式。教育发展方式转变是对教育发展的基本理念、管理体制和运行机制进行调整与变革,以促进教育与经济社会的协调发展。义务教育作为国民教育体系的重要组成部分,均衡发展作为义务教育重中之重,理应适应并积极应对社会发展转型所带来的机遇与挑战。当前,我国义务教育均衡发展注重以资源配置为中心,依赖政府力量推动,强调同质发展,这与新时期下义务教育均衡发展的现实需求和目标要求不相适应,严重阻碍了义务教育均衡发展的全面推进。因此,要更好更快推进义务教育均衡发展,2020年如期实现区域内义务教育发展基本均衡目标,就必须加快转变现行义务教育均衡发展方式。

《我国义务教育均衡发展方式转变研究》一书是姚永强在其博士论文的基础上加工完成的。作者以义务教育均衡发展为切入点,在掌握大量调查资料和现实数据的基础上,采用定性与定量相结合的研究方法,归纳出当前我国义务教育均衡发展方式的主要特征,并全面深入剖析了现行发展方式存在的主要问题及其原因,继而提出了转变的思路和具体措施。尤其是作者通过对义务教育均衡发展的阶段性问题把握,结合世界义务教育的发展趋势和义务教育均衡发展目标,探索性地提出了义务教育均衡发展方式转变的路径,这对我国今后如何更好更快推进义务教育均衡发展具有重要的参考价值。

华中师范大学教育学院教授、博士生导师 范先佐

目 录

第一章 引论 / 1

第一节 研究缘由	(1)
第二节 研究价值	(3)
一 理论价值	(4)
二 实践价值	(6)
第三节 研究设计	(9)
一 研究思路	(9)
二 研究方法	(10)

第二章 义务教育均衡发展方式转变的内涵 / 14

第一节 义务教育均衡发展	(14)
一 发展的内在规定性	(14)
二 教育均衡发展的一般意义	(17)
第二节 教育发展方式	(20)
一 发展方式的内涵	(20)
二 教育发展方式的含义	(22)
三 教育发展方式的类型	(24)
四 教育发展方式的选择	(25)
第三节 义务教育均衡发展方式转变	(28)

第三章 我国现行义务教育均衡发展方式的形成及主要特征 / 31

第一节 我国现行义务教育均衡发展方式的形成	(31)
一 探索阶段	(31)

二 形成阶段	(36)
三 拓展阶段	(51)
第二节 现行义务教育均衡发展方式的理论基础	(57)
一 公共产品理论	(57)
二 公平理论	(64)
三 规模经济理论	(71)
第三节 现行义务教育均衡发展方式的主要特征	(76)
一 充分发挥政府主导作用,不断完善教育政策法规	(76)
二 千方百计增加教育投入,积极构建义务教育经费保障机制	(78)
三 大力改善农村学校和薄弱学校办学条件,着力缩小城乡和校际差距	(81)
四 高度重视教师队伍建设,竭力培养和造就大批优秀中小学教师	(85)
五 努力加大财政转移支付力度,不断支持落后地区义务教育发展	(90)
六 着力推进学校布局调整,全力提高教育资源利用效率	(94)

第四章 我国现行义务教育均衡发展方式存在的主要问题 / 98

第一节 重教育经费投入 轻资源有效利用	(98)
一 过于偏重教育经费投入,忽视教育资源的优化配置和有效利用	(99)
二 普遍存在对增加教育经费不切实际的幻想,忽视大量资源浪费的现象	(100)
第二节 重外在条件改善 轻内在质量提升	(101)
一 片面强调办学条件改善在缩小校际差距中的作用,忽视学校教育质量提升	(102)
二 过于偏重资源配置均衡对择校问题的治理,忽视导致择校问题产生的其他因素	(103)
三 过分突出薄弱学校硬件设施完善的重要性,忽视学	

校管理水平和教师素质提高	(105)
第三节 重政府外在推动 轻学校自我内在驱动	(107)
一 过于重视政府教育政策的制定, 忽视其他利益相关者的参与	(108)
二 片面强调政府及外界的“他助”, 忽视学校主体作用的发挥	(110)
三 过于重视外在的扶持与输血, 忽视学校自我发展能力的培养	(111)
第四节 重规模经济效应 轻教育自身发展规律	(115)
一 不顾现实的盲目撤点并校, 忽视由此导致的学生上学难问题	(115)
二 片面追求规模办学, 忽视由此产生的学校管理问题	(118)
三 片面追求办学效益的提高, 忽视学生身心健康发展	(120)
四 过于重视办学的规模效应, 忽视学校的区域社会文化功能	(122)
第五节 重同质发展 轻特色办学	(124)
一 过于重视学校标准化建设, 忽视各个学校的特色发展	(124)
二 片面强调集团化和区域一体化办学, 忽视其成员学校的个性发展	(126)
三 过于强化督导评估的共性, 忽视地方及学校的个性差异	(130)
第六节 重城市和示范学校发展 轻农村和一般学校建设	(134)
一 长期奉行城市教育优先发展战略, 忽视农村特别是偏远山村教育发展	(134)
二 不断强化“重点学校制度”, 忽视一般学校尤其是薄弱学校建设	(139)

第五章 我国现行义务教育均衡发展方式存在问题的原因 / 142

第一节 义务教育均衡发展认识上的偏颇	(142)
一 均衡发展就是平均发展	(142)

二 均衡发展就是同一发展	(143)
三 均衡发展就是资源配置均衡	(143)
四 均衡发展就是保障适龄儿童青少年受教育权利	(144)
第二节 义务教育管理体制的制约	(146)
一 管理体制相对集中	(146)
二 财权与事权相分离	(148)
三 偏重对学校的管控	(149)
第三节 经济学思维运用的不科学	(150)
一 学校布局调整过于偏重规模经济	(150)
二 资源共享很大程度上是为减少教育投入	(152)
三 师资配置偏重经济杠杆	(153)
第四节 办学条件等同于办学水平观念的误导	(155)
一 办学条件不同于办学水平	(156)
二 办学条件改善并不一定导致办学水平提高	(157)
第五节 社会意识偏差的影响	(157)
一 固化的社会等级观念	(158)
二 “学而优则仕”的社会意识	(159)
三 “等、靠、要”的依赖思想	(160)
四 “重点”学校制度的惯性动能	(161)
五 城市优于农村的片面认识	(163)

第六章 我国义务教育均衡发展方式转变的维度 / 165

第一节 从注重教育资源投入转向资源优化配置与有效利用	(165)
一 教育资源的稀缺性决定了必须注重优化配置与有效利用	(166)
二 要素的相互性决定了教育资源必须优化配置	(169)
第二节 从注重资源配置均衡转向教育质量均衡	(171)
一 现阶段义务教育发展的主要矛盾要求必须转向质量均衡	(171)
二 均衡发展的内在要求需要注重教育质量均衡	(173)
三 世界教育改革的质量取向需要重视教育质量均衡	(174)

第三节 从依赖政府的被动发展转向学校主动发展	(177)
一 学校作为教育活动的基本场域要求注重其自主发展	(177)
二 自主发展是学校发展的源泉和动力	(178)
三 内生发展理论为学校自主发展提供了科学的学理基础	(180)
第四节 从一元发展转向多元发展	(184)
一 社会多元价值发展的要求	(184)
二 教育公平的内在要求	(186)
三 义务教育均衡发展的必然选择	(189)
四 多元发展的世界教育改革取向要求我国义务教育发展多元化	(190)
第五节 从过度规模发展转向适度规模发展	(193)
一 学校适度规模的确定	(194)
二 学校适度规模发展具有多元价值	(197)
三 美英日小规模学校运动的经验借鉴	(201)
第六节 从单一发展转向共同发展	(204)
一 教育共同体的价值认识	(204)
二 均衡发展本质属性决定了各区域和学校共同发展	(207)
三 教育改革要求城乡教育和学校教育共同发展	(209)
四 国外对教育共同发展的有益探索对我国义务教育均衡发展的启示	(210)
 第七章 我国义务教育均衡发展方式转变的对略 / 215	
第一节 创新发展观念,厘清发展思路	(215)
一 树立主动发展理念	(215)
二 制定科学发展规划	(216)
三 提高均衡发展政策的社会认同感	(217)
第二节 改革教育管理体制,保障学校主体地位	(218)
一 科学定位政府角色	(219)
二 构建义务教育均衡发展保障体系	(220)
三 加强县级以上人民政府的统筹力度	(221)

四 实行校长负责制	(224)
五 提高学校自我发展能力	(225)
第三节 优化资源配置,提高资源利用率	(226)
一 调整资源配置结构	(226)
二 健全资源管理机制	(227)
三 动态调整学校布局	(228)
四 优化师生比例	(229)
第四节 加强学校管理,提高教育质量	(229)
一 健全学校内部治理结构	(230)
二 强化教学过程质量控制	(231)
三 实施学校绩效管理	(232)
第五节 实施多元评价,鼓励学校特色发展	(234)
一 树立多元发展观	(234)
二 构建多元评价机制	(236)
三 打造特色校园文化	(237)
四 加强地方课程和校本课程开发	(238)

结束语 / 240

参考文献 / 243

后 记 / 273

第一章 引 论

第一节 研究缘由

义务教育是国民教育的基础，也是整个教育体系的重要组成部分。自改革开放特别是1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施以来，我国政府始终坚持将普及九年义务教育作为教育工作的重中之重，并制定了一系列重大方针、政策，以推进“普九”目标的实现。2001年，我国如期实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标，普及九年义务教育人口覆盖率达到85%以上；^① 2008年，城乡免费义务教育全面实现；2010年年底，全国2856个县（市、区）全部达到“两基”目标，“两基”人口覆盖率达到100%。^②

然而，在取得巨大成就的同时，我国义务教育也存在一些不容忽视的问题。由于经济社会发展差距的影响，历史形成的体制、机制等方面的原因，公共教育资源在不同主体间配置不均衡，地区间、城乡间和学校间的办学水平存在较大差距，不同社会群体享用的优质教育资源极不均等，严重影响了教育质量的整体提高和教育公平的全面实现。义务教育非均衡发展已成为家庭、社会和各级政府关注的社会热点以及迫切需要解决的一个理论与现实问题。

为解决这一世纪难题，我国提出了义务教育均衡发展这一战略性目标。自20世纪80年代以来，中央政府相继颁布了一系列法律、规章及制

① 翟博、刘帆、时晓玲：《世纪的承诺——来自中国实现“基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲”的报告》，《中国教育报》，2001年4月9日。

② 教育部：《2010年全国教育事业统计公报》，《中国教育报》，2011年7月8日。

度,从法规和政策层面加以规范、引导和保障。1996年,国务院办公厅转发了国家教委等部门《关于1996年在全国开展治理中小学乱收费工作的实施意见》,指出要逐步缩小校际差距,全面提高教育质量,办好义务教育阶段所有学校。2005年,教育部颁布了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,要求各级教育行政部门要从实践“三个代表”重要思想和落实科学发展观的高度,把推进义务教育均衡发展纳入当地教育改革与发展的总体规划,研究制定出本地区推进义务教育均衡发展的目标任务、政策措施和实施步骤。2006年,新修订的《义务教育法》首次从法律的高度强调,国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,改善薄弱学校的办学条件,保障农村地区、民族地区实施义务教育,促进义务教育均衡发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)则将推进义务教育均衡发展提升到战略高度,要求建立健全义务教育均衡发展保障机制,均衡配置各项资源,切实缩小学校差距、城乡差距和区域差距,到2020年基本实现区域内义务教育均衡发展。为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,巩固提高九年义务教育水平,深入推进义务教育均衡发展,2012年,国务院下发了《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,再次重申了推进义务教育均衡发展的现实意义和历史意义,要求各级政府要充分认识推进义务教育均衡发展的长期性和艰巨性,增强责任感、使命感和紧迫感,全面落实责任,切实加大投入,完善政策措施,深入推进义务教育均衡发展,保障适龄儿童少年接受良好义务教育。由此可见,在新的历史时期下,党和国家对促进义务教育均衡发展高度重视,将推进义务教育均衡发展作为我国又一教育发展战略方针。

在国家政策法规的指导下,地方各级政府及教育行政部门根据本区域的实际,也纷纷出台了一系列义务教育均衡发展政策及配套措施,试图探索适合本地区实际情况的义务教育均衡发展模式。如北京东城区的学区化管理模式、成都青羊区的城乡一体化模式、安徽铜陵的薄弱学校改造模式以及辽宁沈阳的综合试验区模式,等等。通过加大县级以上人民政府的统筹力度、增加教育经费投入、推行城乡教师交流、实施学校标准化建设、扶持薄弱学校和弱势群体等措施,公共教育资源在区域间、学校间、不同社会群体间配置的不均衡状况得到了较大改观。

与此同时,社会各界,特别是学界的不少学者对义务教育均衡发展给予了前所未有的关注。2011年始,笔者作为教育部哲学社会科学重大攻关项目《我国义务教育均衡发展改革研究》课题组成员之一,参加了部分地区的调研工作,参与了调研资料的汇总整理。通过调研中的访谈与观察,以及调研资料的整理与分析,我深切感受到当前我国义务教育均衡发展还存在较多的问题,发展中的不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,发展现实与理想目标还存在相当大的距离。地区间、城乡间、学校间教育质量和办学水平仍然参差不齐,高质量、多元化的义务教育供给不足,择校现象仍较普遍。尤其是在经济发展水平较高、义务教育经费保障有力的中心城区,择校现象更为明显和突出。在大力推进义务教育均衡发展的今天,为什么还广泛存在着与均衡发展主旨相背离的行为?是义务教育均衡发展的价值诉求存在偏差,还是义务教育均衡发展政策自身存在不足?或是我们所采用的义务教育均衡发展的模式、方法的科学性和可行性值得商榷?笔者认为,当前义务教育均衡发展问题的瓶颈不在于政策是否完善,也不在于教育经费投入是否充足,而是在于发展的方法、手段和模式存在一定的问题。

第二节 研究价值

随着我国经济社会发展的转型以及义务教育均衡发展的深入推进,义务教育均衡发展中的主要矛盾也随之发生转移,一些新的和亟待解决的发展问题也随之出现,不少学者也越来越认识到当前我国义务教育均衡发展方式转变的紧迫性和必要性,就转变的现实背景、转变的方向、转变的内在机理以及如何转变等问题进行了初步的思考和研究,并在此基础上提出了一些有关义务教育均衡发展方式转变的建设性意见。但由于对义务教育均衡发展方式转变研究还处于起步阶段,对一些问题的分析和思考较为肤浅和片面,研究中还存在诸多不足。因此,如何更好地从以资源配置为核心的资源均衡转向以质量提升为核心的优质均衡、从外延式发展转向内涵式发展、从依赖政府的被动发展转向学校的自主发展就成为各级人民政府和教育行政部门面临的主要任务,也是社会各界关注和研究的重要课题。基于义务教育均衡发展现实和理论研究现状,笔者综合运用教育学、社会

学、经济学、管理学等学科的相关理论,借鉴经济社会发展方式转变的实践模式,从多维视角来探讨和分析义务教育均衡发展方式转变的相关问题,探寻发展方式转变的有效路径,以期更好地推进我国义务教育均衡发展,实现义务教育均衡发展目标。

一 理论价值

(一) 有助于科学理解义务教育均衡发展的内在属性

事物内在属性的概括表现为概念,概念是反映事物本质属性的思维形式,人类在认识过程中,从感性认识上升到理性认识,把所感知事物的共同本质特点抽象出来,加以概括,就成为概念。“概念,既是思想的工具,又是思想的材料,还是思想的结果。”^①对概念的界定与分析是任何一门学科开展相应理论研究和实践活动的思想前提,只有一个科学、明晰的概念存在,才会使理论研究有一个坚实的逻辑根基,才会使研究不偏离主题和方向,也才会使实践者选择相应的行动策略,实施相应的实践行为。科学教育学的奠基人赫尔巴特(Johann Friedrich Herbart)在对教育问题分析和理论系统构建时,就非常重视概念问题,认为教育学要成为一门真正的科学,首先就必须具有严谨而又明晰的教育概念。“普通教育学必须把论述基本概念放在一切论述之前。”^②

概念分析在义务教育均衡发展研究中同样具有重要的意义,它既是认识和理解义务教育均衡发展实践的需要,也是构建义务教育均衡发展理论体系的需要,更是提高义务教育均衡发展研究质量和实践效度的需要。在过去,正是由于我国学术界在义务教育均衡发展本质属性的认识上存在一定差异,各级政府也未能给予较为明确、科学而又统一的概念界定,导致了不少人对义务教育均衡发展的困惑与迷茫,在一定程度上阻碍了义务教育均衡发展的全面推进。对义务教育均衡发展方式转变研究,首先就要对“均衡发展”“发展方式”等核心概念的本质属性进行分析,概括出相应的属性特征,这必然有助于对义务教育均衡发展内在属性的科学理解和正

① 石中英:《教育研究中的概念分析》,《北京师范大学学报》(社会科学版),2009年第3期。

② [德] 赫尔巴特:《普通教育学·教育学讲授纲要》,李其龙译,人民教育出版社1989年版,第192页。

确认识。

（二）有助于丰富和完善义务教育均衡发展理论

教育发展的理论问题研究是教育哲学研究的一个重要范畴，而任何一种理论都是一个不断丰富和完善的过程。义务教育均衡发展作为新时期我国义务教育改革的基本取向，同样需要科学的理论指导，需要广大理论研究者 and 教育实践者不断给予思考、总结，并将之相应思想、观点上升到科学理论的高度。从当前研究现状来看，不少学者从各个视角对义务教育均衡发展进行了积极的理论思考，形成了丰富的义务教育均衡发展理论和百家争鸣的局面。但现有的系统研究较少，重复性研究较多，而对义务教育均衡发展方式研究更是少之又少，这无疑导致现有研究成果对义务教育均衡发展实践指导的乏力。

本研究从我国经济社会转型和世界教育变革这一大的背景出发，借助教育学、经济学、管理学、社会学和哲学等学科的相关理论，从公平、质量、效率与效益等多维视角，集中探讨我国义务教育均衡发展推进中的问题、成因，分析当前义务教育均衡发展政策的不足及其可能产生的后果。通过对公平理论、规模经济理论、内生发展理论、质量管理理论等理论观点进行全面的梳理与分析，挖掘其理论价值并深入探讨它们对完善义务教育均衡发展政策所产生的作用，这无疑能够获得丰富而新颖的信息，能够完善我国义务教育均衡发展理论，继而对教育基本理论和教育发展理论的科学化产生积极作用。

（三）有助于提升义务教育均衡发展政策理论高度

要实现教育持续、快速发展，就必须加大教育改革的力度，而改革的顺利推进必须依靠科学、有效的政策引导。教育政策的本质在于它是政府对教育资源进行调配的有效手段，它直接影响教育实践结果及教育公平的实现程度。均衡发展作为新时期我国义务教育的改革路向，同样需要科学的政策指引。近年来，为顺利推进义务教育均衡发展，又好又快实现义务教育均衡发展目标，从中央到地方都积极出台了诸多义务教育均衡发展政策，并在实践中不断给予完善，但由于我国义务教育改革与发展的复杂性和艰巨性，相应的义务教育均衡政策法规仍存在较大的修订和完善空间。并且随着政策实施环境的变化，政策本身的思维框架及实施方案都应进行相应修订和完善，这是我国义务教育事业健康、稳定发展的政策基石。原