

教育部人文社会科学基金项目

区域推进教育均衡发展 政策研究

宋农村 著

QUYU TUIJIN JIAOYU JUNHENG FAZHAN
ZHENGCE YANJIU

中国矿业大学出版社

教育部人文社会科学基金项目

区域推进教育均衡发展 政策研究

宋农村 著

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

教育发展不均衡是发展中国家教育发展的主要特征之一。本书基于这一现实问题,着力解决教育均衡发展理念进入到市级及县(市)级教育行政部门实践层面时的操作政策问题,着力解决各方教育利益之间对教育均衡发展理念的相互适应性问题,以期在区域推进教育均衡发展实践操作层面形成富有成效、富有特色的一系列政策支持和制度建构,为在更广泛的区域范围内贯彻落实科学发展观和促进教育和谐发展明确思路、积累经验。

本书可供教育政策的研究者和制定者借鉴、参考,也可供广大教育系统的一线教师及管理人员阅读、使用。

图书在版编目(CIP)数据

区域推进教育均衡发展政策研究/宋农村著. —徐州:中国矿业大学出版社,2011.8
ISBN 978-7-5646-1196-5

I. ①区… II. ①宋… III. ①地方教育—教育政策—研究—中国 IV. ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 176724 号

书 名 区域推进教育均衡发展政策研究
著 者 宋农村
责任编辑 侯 明 孙 浩
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 江苏淮阴新华印刷厂
开 本 787×960 1/16 印张 11.25 字数 184 千字
版次印次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

引 言

教育发展不均衡是发展中国家教育发展的主要特征之一。各国专家一致公认的最主要的原因是城乡差距,它是制约发展中国家教育发展和实现教育现代化的瓶颈。

对此,欧美一些发达国家及亚洲的日本、韩国等国都作了深入的理论研究和实践探索。一些国家以法律形式为不同地区的教育提供了政治基础和政策支持,对欠发达地区的教师、教学条件等实施鼓励支持的经费政策。俄罗斯农村教师的工资待遇实行比城市教师高 25% 的政策,由此,农村学校吸引了相当比例的城市学生到农村学校就学。日本中央财政大量用于缩小全国义务教育的地区间差别,努力使其在全国范围内保持一致;公立中小学不设重点校、重点班,通过在校际间轮换教师、制定财政经费标准,尽量保持校际间不出现师资、设施设备上的差距;学校开展平等教育,制度上尽量不将学生序列化,教师对学生不差别对待。综观国外对教育均衡发展研究探索,其大多成为深化教育改革的国家政策选择和基本价值追求,呈现出基于各国不同经济社会发展基础的具体操作层面的丰富性和多样性。

20 世纪末,教育均衡发展问题开始引起我国学术界的广泛关注,媒体发表了大量关于理论研究和调研的文章。进入 21 世纪特别是党的十六届三中全会提出“以人为本、树立科学发展观”思想以后,教育均衡发展问题迅速上升为教育政策的重大命题。许多教育研究机构和研究工作者参与研究,提出诸多见解,其中最具代表性的是由教育部社政司副司长袁振国教授主持的“缩小差距——中国教育政策的重大命题”课题研究,该研究立足于现实问题,展开大量调研,综合国内外关于均衡发展的经验教训,提出了立足我国教育发展特色的十大政策建议。教育部在 2005 年 5 月下发了《教育部关于进一步推进义

务教育均衡发展的若干意见》，对推进教育均衡发展提出了原则意见。山东寿光、安徽铜陵、四川成都、江苏徐州等地在教育均衡发展实践方面各自作出了许多有益探索。

综合各地的研究成果，我们认为，教育均衡发展在理念层次上的问题已经基本解决，发展的思路也渐次明朗，但各地在实践操作过程中碰到了许许多多难以解决的政策性问题，如师资统筹安排、投入结构调整、重点学校消解、督导评估上移等方面。由于教育领域的特殊性——教育均衡问题既是一个占各级政府四分之一甚至四分之三财政支出比例的结构利益调整和权力政绩观，又是一个涉及千家万户每一个适龄孩子的切身利益的大事，使得往往在理论层面感到命题已“真”到众所周知时，但在实践层面仍然是雾里看花、欲说还休、不得要领。比如地方政府要将财政资金更多投向义务教育了，高中教育的发展及其资金缺口谁来填补？把重点学校取消了，学校、政府部门等方面的利益会受到影响，甚至老百姓是否就拍手欢迎？如此等等。尽管改革如此举步维艰，但贯彻落实科学发展观，逐步缩小学校差距，促进教育和谐发展的首要目标必须实现。实现这一目标的关键环节是教育均衡发展的政策制度建构，完成由重点扶持到均衡发展的政策转移。本书基于这一现实问题，着力解决教育均衡发展理念进入到市级及县（市）级教育行政部门实践层面时的操作政策问题，着力解决各方教育利益之间对教育均衡发展理念的相互适应性问题，以期在区域推进教育均衡发展实践操作层面形成富有成效、富有特色的一系列政策支持和制度建构，为在更广泛的区域范围内贯彻落实科学发展观、促进教育和谐发展明确思路、积累经验。

目 录

引言	1
第一章 区域推进教育均衡发展政策研究概述	1
第一节 区域教育均衡发展的内涵	1
第二节 区域推进教育均衡发展的历史考察	4
第三节 区域推进教育均衡发展现状分析	8
第四节 区域推进教育均衡发展影响因素分析	12
第五节 区域推进教育均衡发展的思路安排与政策构思	15
第二章 区域推进教师均衡安排政策研究	42
第一节 国外区域教师均衡安排政策述评	42
第二节 区域教师均衡发展现状分析	47
第三节 区域教师均衡发展政策分析	53
第四节 区域推进教师均衡发展的思路	59
第三章 区域推进教育经费均衡安排政策研究	66
第一节 国内外区域推进教育经费均衡安排政策分析	66
第二节 影响区域、城乡教育经费均衡安排的政策因素分析	75
第三节 区域教育经费均衡安排政策设计	79
第四章 区域推进学校办学条件均衡配置政策研究	83
第一节 国内外区域推进办学条件均衡配置法律政策 与办学标准述评	83
第二节 办学条件标准研究	90
第三节 区域推进办学条件均衡配置政策研究	95

第五章 区域推进学校生源均衡配置研究	98
第一节 影响中小学学校生源差距的因素分析	98
第二节 徐州市区义务教育阶段中小学学校生源现状	104
第三节 国内外区域推进生源均衡配置的政策述评	108
第四节 区域推进学校生源均衡配置政策设计	112
第六章 区域推进中小学教学质量均衡发展研究	116
第一节 国内外区域推进中小学教学质量均衡研究述评	116
第二节 徐州市中小学教学质量的现状分析	117
第三节 中小学教学质量均衡发展的影响因素分析	121
第四节 中小学教学质量均衡发展的价值观重建 和对策探讨	124
第七章 区域推进教育均衡发展督导政策研究	128
第一节 教育督导在促进义务教育均衡发展中的作用	128
第二节 教育督导在促进义务教育均衡发展中的职责分析	131
第三节 区域推进义务教育均衡发展督导工作中 存在的问题	134
第四节 区域推进义务教育均衡发展教育督导机制的完善	136
第八章 区域保障弱势受教育群体政策研究	153
第一节 弱势受教育群体政策保障体系述评	153
第二节 区域弱势受教育群体管理政策探讨	161
第三节 解决弱势受教育群体问题政策建议	165
参考文献	170
后记	171

第 一 章

区域推进教育均衡发展政策研究概述

我国基础教育经过几十年的发展,取得了巨大的成就,特别是在 20 世纪末,全国 85% 的人口所在地区基本普及了九年制义务教育。但是,在多年计划经济和城乡二元体制下,基础教育领域内部资源配置的失衡,出现了比较显著的教育发展差异。我国的教育制度和基础教育改革要求确保教育权利和机会的平等,使每个儿童都能真正得到尽可能的发展,进而提高全民族的整体素质。因此,基础教育均衡发展问题引起人们的广泛关注和重视,日益成为教育领域的重要研究课题。

第一节 区域教育均衡发展的内涵

区域教育均衡发展内涵丰富,论者见仁见智,从不同的研究角度界定了区域教育均衡发展的含义,总体来看主要有以下几种观点:

一种观点认为,区域教育均衡发展是针对现实中教育供需不平衡提出来的,因而它首先意味着教育资源的均衡分配,包括社会总资源对教育的分配,也包括教育资源在各级各类教育间、各级各类学校间、各地区教育间的分配。

另一种观点认为,区域教育均衡发展涉及的主要是受教育者的教育权利保障问题,以及教育民主与教育公平问题。它是指通过法律法规确保公民或未来公民同等受教育的权利和义务,通过政策制定与资源调配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衡。

还有观点认为,义务教育均衡发展内涵丰富,主要是指区域之间的均衡发展,省域之间、市域之间、县域之间以及城乡之间,都要统筹规划,实现均衡发展。义务教育均衡发展的最终目标,就是要合理配置教育资源,办好每一所学校,教育好每一位学生。

最后,也有观点认为,在空间结构上,教育均衡发展主要是指我国不同地区之间、同一地区不同学校之间、同一学校不同群体之间的教育均衡发展问题;在时间进程上,教育均衡发展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,并能够获得尽可能的发展与成长。

就其实质而言,教育均衡发展主要涉及受教育者教育权利的保障问题,教育的民主与公平问题。具体而言,教育均衡发展主要表现为三个层面:在物质层面上,追求教育资源的相对均衡配置,从而为受教育者提供相对平等的教育机会与条件,在就学过程中得到同等的对待与支持;在制度层面上,保障受教育权利平等的实现,获得平等的入学机会和就学机会;在意识层面上,关注每一个儿童潜能的最大程度的发挥,并为之提供最适宜的环境及条件。

我们认为,义务教育是依照法律规定、适龄儿童和少年都必须接受的,国家、社会、学校、家庭都必须予以保障的带有强制性的国民教育。义务教育的性质决定了义务教育是针对所有社会成员实施的一种基础教育,是一个国家或社会及其所有成员生存和发展的前提条件,是公民的一项基本权利。义务教育的可持续发展即面对全体适龄儿童和少年,构建长效机制,形成良性循环,从整体上提升中华民族的素质,是经济社会可持续发展的基石。从这个意义上来说,均衡发展既是义务教育的本质要求、可持续发展的必由之路,又是现代教育的本质要求,更是社会主义制度的必然要求,同时也是现代社会发展的必然要求。均衡发展的推进,不仅是一个教育问题,还涉及社会的安定、社会群体之间的融合以及整个社会的协调发展。只有对均衡发展认识到位,才能采取有效措施,推进义务教育均衡发展,实现可持续发展目标。

均衡发展包括三个层面:区域之间,有一个地区和城乡之间均衡发展的的问题;学校之间,是一个区域内不同学校之间的均衡发展问题;群体之间,应该更加关注弱势群体的教育问题。三个层面必须同时推进。

在理解教育均衡发展的理念时,我们始终要注意以下几点:

(1) 均衡发展是相对均衡,不是平均主义。因为均衡是相对的,不均衡是绝对的。我们追求的均衡是一种相对均衡,是最基本的均衡,是要缩小区域之间、学校之间发展的差距。

(2) 均衡发展是一种可持续发展,它与经济社会的均衡发展相呼应、相协调,它的目的就是办好每一所义务教育学校。均衡发展与其说是一

种教育发展目标,不如说是一种发展过程;与其说是一种发展目的,不如说是一种促进基础教育发展的途径。均衡发展本身不是目的,它追求的是一种理想、公平、高效、优质的基础教育。

(3) 均衡发展是一个过程,一个绝大多数学校办学水平提升的过程。这个过程是从不均衡开始走向均衡,然后均衡再次被打破出现不均衡,在更高的层次上再次从不均衡开始走向均衡,这种动态的均衡与不均衡发展,经过无数次的反复轮回,不断接近终极目标。

(4) 均衡发展和优质发展是统一的。“向所有人提供受教育的机会是胜利,但如果不能向他们提供保证质量的教育,那不过是一种空洞的胜利”,这是2000年联合国教科文组织在达喀尔会议上通过的《全民教育行动纲领》中的一个重要论断。这次会议明确指出:世界教育的发展目标应从全民教育向全民优质教育转变,优质教育不是精英教育,不是追求少数人可以享有的高质量教育的权利和机会,而是追求教育的整体优化。不能把均衡和优质对立起来,既不能单纯追求不公平的优质,也不能追求低水平的均衡。

(5) 均衡发展和特色发展相统一。在办学条件、师资水平相对均衡的情况下,要坚持特色办学,为每一个孩子的发展留有他自己的空间。

义务教育的均衡发展首先是一个区域发展的问题。就全国而言,是东、中、西部之间及各省之间的均衡问题;就一省而言,是省内的市(县)间的均衡问题;就一县而言,是县级区域内城乡之间、校际之间的均衡问题。从义务教育的属性而言,义务教育属公共产品,应尽量缩小地区间的发展差距,甚至在全国范围内实现完全均等都不过分,但这是一个长期的过程;以县级区域为工作的着力点,缩小县级区域内教育差距,是能在较短时间内实现的。因此,以县级区域为地域单元,实行区域推进策略,是可行的选择。推进义务教育均衡发展应以县级区域作为区域单元,首先在县级区域实现义务教育均衡发展,主要有以下几个原因:

(1) 由于我国地域广大,教育空间分散,不同地域经济社会发展差异较大,而在县级区域内的政治、经济和社会发展联系密切,是一个相对独立的社会运行系统。以县级区域为地域单元推进义务教育均衡发展,能更好地结合当地实际,提出更有针对性、操作性和可行性的均衡发展政策措施。

(2) 从义务教育管理体制来看,县级政府是实施义务教育责任的主要承担者。2006年9月1日起实施的《中华人民共和国义务教育法》明

确指出：“义务教育实行国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理的体制”，“地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学”。因此，在推进义务教育均衡发展的工作过程中，就要充分体现县级政府作为义务教育实施的主要责任者的责任，在县级区域内进行资源的调配，实现区域内教育均衡发展。

(3) 从民众的心理感受来说，民众对教育非均衡发展的感受，主要是通过通过对县级区域内校际间差距的比较来获得的，并以此作为择校的依据。因此，解决“择校”这一当前教育发展的热点问题，也应以推进县级区域教育均衡发展作为工作的着力点。

第二节 区域推进教育均衡发展的历史考察

20 世纪 80 年代以后，各个国家为在激烈的国际竞争中保持优势，纷纷从制度上致力于基础教育的均衡发展，以增强国家教育的竞争力，主要表现在以下方面。

一、重视教育立法和政策指导，保障儿童受教育的权利

2000 年 1 月 23 日，美国小布什总统在宣誓就任后的第二个工作日，就制定了联邦政府关于美国教育改革的新政策，并公布了《不让一个儿童落后》(No Child Left Behind)的教育蓝图。这个教育蓝图特别强调重视教育公平，要帮助处于不利情况下的学生，并要奖励“不让一个儿童落后”的学校。

2002 年 9 月 8 日，英国首相布莱尔在参观一个地方的“确保起点”项目中心时发表讲话，强调说：“我们的目标是在一代人中消灭贫困，不把贫困带到第二代。不论一个人的出身背景和阶级，每一个人都能享有我国日益增长的繁荣。”同时还强调，“我们要实现真正的平等——平等的身份和平等的机会”，“确保起点”(Sure Start)是英国政府消除儿童贫困和社会排斥的一个里程碑。

日本和韩国同样十分重视基础教育公平和均衡发展问题。两国的义务教育通过教育立法，已经基本做到了“关爱每一位学生，使每个学生都能得到发展”。所有的小学、初中学校，只要有智力障碍和伤残儿童的，都有为这些儿童专设的教室并配有受过专门培训的教师，对外国儿

童也是如此。世界主要发达国家大力普及义务教育,逐渐延长义务教育年限,扩大普及教育的范围,以此来保障适龄儿童“受教育的权利”。

不仅发达国家如此,发展中国家也把普及义务教育作为国家重要的教育政策,巴西在1996年颁布的《全国教育方针和基础法》中提出,国家应提供强制性的、免费的和相对均衡的基础教育,并逐步实现强制性和免费的中等教育。

二、建立制度,义务教育投资体制的层次逐渐上移

基础教育的发展,尤其是均衡发展,离不开经费的支持。综观世界各国,凡是基础教育比较均衡的国家,都很重视基础教育的投资,优先保证义务教育,并且表现为投资主体层次高、重心逐步上移的特点。无论是实行中央集权、分权还是二者兼备的教育行政体制,当前许多国家的基础教育投资主体为中央政府或州(省、邦、都道府县)一级政府。法国现行的义务教育投资体制的形成,经历了一个几乎全部由市镇负担转为由市镇、省、中央共同负担的,并以中央负担为主的历程。第二次世界大战以后,美国的基础教育公共投资体制主体的重心开始逐步上移。特别近20年来,州政府成为基础教育公共投资的第一提供者。近年来,美国出现“义务教育财政支出的中央化趋势”。不仅世界上主要发达国家基础教育投资主体的层次较高,而且许多发展中国家也是如此,埃及义务教育公共经费主要由中央政府负担,义务教育教师工资全部由教育部支付。朝鲜中央政府是基础教育投资的绝对主体。印度的基础教育经费以政府投资为主,由中央和邦共同承担,并以邦为主,基层地方政府基本不承担投资责任。

三、依法保障教师的权利,改善教师的地位和待遇

从世界各国大力促进基础教育均衡发展的经验来看,建立一支数量足够、质量合格的教师队伍是实现基础教育均衡的关键。为保证农村地区、欠发达地区的教师资源的相对均衡配置,许多国家对在这些地区工作的教师给予优惠待遇,以提高教师的地位,稳定教师队伍。法国的中小学教师属于国家公务员,全国义务教育教师由国民教育部实行严格统一的管理。作为国家公务员的新教师,必须服从工作岗位分配。法国义务教育教师的全部工资,包括基本工资和岗位津贴均由中央政府负担,列入中央年度教育经费预算,有利于教师在全国范围内的均衡配置。法

国还对处境不利的地区实行“优先教育区”政策,对于不利社区的学校给予特别支持,并提高“优先教育区”教师的工资待遇。俄罗斯 1996 年修订的《教育法》规定,远离城市的乡村学校的教师有权享受所在地区为农业专家提供的优惠待遇,包括有权使用位于农村和小城镇的有暖气和照明设备的免费住房等优惠政策。日本于 1954 年制定并于 1985 年修订了《偏僻地方教育振兴法》,规定了国家和地方公共团体为振兴偏僻地方的教育必须采取的各种措施。此外,日本还专门制定了《孤岛振兴法》、《大雪地带对策特别措施法》等,以规定国家给予落后地区教育的财政支持。

四、突出重点,关注弱势群体和农村教育

从某种意义上说,教育公平和均衡发展就是关注和帮助弱势群体和落后地区,特别是农村地区。对此,世界各国都非常重视。针对教育过程中的落后地区和弱势人群,日本的教育政策和教育立法采取了许多特殊的有针对性的做法,如:1956 年日本制定了《关于国家援助就学困难儿童和学生的就学奖励的法律》,规定由国家在预算范围内援助因经济缘故而就学困难的儿童和学生。以色列发达地区与欠发达地区的教育差距较为突出。据以色列政府公布的统计数据,在升学率方面,发达地区有 80% 的人通过高考,而欠发达地区只有 30% 的人通过;在种族方面,亚裔、非裔犹太学生与欧美裔犹太学生成绩差为 8%~9%,阿拉伯学生则高达 30%,尤其是在数学与计算机方面差距更为明显。为改变这种状况,以色列政府决定加大对欠发达地区的教育资金投入,同时增加通过大学入学资格考试学生的数量,并通过《向升学过渡计划》给一些符合标准的学生提供第二次考试的机会。其他国家也做了大量工作,但农村教育问题仍然严重。特别是经济全球化的加速和世界范围的广泛城市化,更扩大了城乡教育发展的不均衡。对此,国际上不少专家提出了一些建议,如:弥合教育资源差距,特别关注农村地区;在教育政策中反映农村的教育需求;重新设计教育统计资料和教育信息管理系统;将信息和通讯技术送到村民手中;把建设学习型社区付诸行动等。

我国的基础教育均衡发展经历了以下三个阶段:

第一阶段:1986~2000 年年底,低水平均衡阶段,也就是义务教育普及阶段。1986 年《中华人民共和国义务教育法》颁布后,我国义务教育进入了一个超常规发展的时期,用短短十几年的时间走完了发达国家几十

年才走完的路程。截至 2000 年年底,全国普及九年义务教育人口覆盖率达 85%,小学入学率达 99.1%,初中入学率达 88%,居 6 个发展中人口大国前列。根据 1980 年世界银行教育部门政策报告中的观点,当适龄儿童入学率低于 30%时,政府要把关注的重点放在兴办更多学校、接纳更多儿童入学、保证儿童享有更多的教育机会方面;当入学率增长高于 80%时,关切的重点要转移到最大限度地提高内部效率,并确保资源分配的均等。尤其是 2003 年,国务院宣布要在 5 年内完成我国西部“普九”,标志着我国“普九”已经基本完成。在此期间,随着义务普及程度的逐步提高,社会对“教育平等”的诉求成为必然选择,即从“有学上”渐进为“上好学”。

第二阶段:2000~2005 年,教育均衡发展的初步探索阶段,即初级均衡阶段,推进教育体制改革创新,追求教育过程和教育条件的均等。基础教育的发展要求国家和地方政府对基础教育尤其是义务教育的均衡发展作出制度性的规定与约束,但从国家政策层面上尚未有明确的依据。在此期间,均衡发展的实践和探索方兴未艾,一些地区为降低“择校热”开始了基础教育均衡发展的实践探索,取得了显著成效。

第三阶段:制度化建设阶段,即国家以法律和政策的形式调整基础教育的发展状态。2005 年 5 月 25 日教育部印发的《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(教基[2005]9 号)和 2006 年 9 月 1 日开始实施的新《中华人民共和国义务教育法》,是推进义务教育均衡发展的制度保障。尤其是新修订的《中华人民共和国义务教育法》,其核心和灵魂就是推进教育公平,促进义务教育的均衡发展,具有明确的指向性。

从上述教育均衡发展的阶段上我们可以形成以下看法:一是义务教育均衡发展的重心在于“发展”。经过 20 世纪后期的发展,我国已基本实现了“普九”目标,形成了由近百万所各种水平的学校组成的义务教育体系。随后,尚未基本完成“普九”目标的地区如西部地区,在中央政府及发达地区的支援下,继续为实现“普九”目标而实施“攻坚”工程。迄今为止,我国义务教育的发展水平至少可以划分为以下层次:其一,尚未基本完成“普九”的地区要基本实现“普九”目标;其二,“普九”水平出现下滑的地区要巩固“普九”成果;其三,“普九”水平原先较低的地区要提高“普九”水平;其四,原先水平较高的地区要提高教育质量,并逐步提高普及义务教育的年限。无论处于上述哪一个层次的地区,都存在着教育发

展不均衡的问题,而不均衡的核心是发展的不充分,教育资源数量不多,质量不高,因此,促进义务教育均衡发展的实质是根据“分层、分类、分区、分段发展”的原则提高义务教育的发展水平、质量和效益。

二是义务教育均衡发展的核心在于“均衡”。“均衡”是发展的指导原则与价值标准。但“均衡”的目的必须是促进义务教育的发展,应根据上述逻辑关系,来研究与确定“均衡”的含义、指标和标准。

第三节 区域推进教育均衡发展现状分析

义务教育阶段,各个国家注重管理制度建设,保障适龄儿童享受平等的受教育权,但各个国家的状况不尽相同。

美国是实行分权制教育管理体制的国家,美国宪法明文规定了禁止各州行使的权力和联邦政府的权力范围,其教育管理权事实上主要集中在州政府。公立学校由政府税收支持,学生免费就近入学,但由于公立学校的办学质量逐年下降而引起公众的不满,致使美国公众择校呼声越来越高。美国采取开放招生制度,举办磁石学校、特许学校或合同学校、教育圈制(分为政府学圈和私人学圈)满足公众对公立学校的择校需求,通过允许选择私立学校(减免学费税)、在家上学等形式满足选择私立学校的需求,从而保障不同阶层子女的受教育权。

英国法律规定家长必须确保年龄在5~16岁的子女接受全日制教育,由于英国教育体系是双轨制,有国立学校和私立学校。英国约93%的儿童在国立学校读书,其余在私立学校(收费普遍高、多为有钱人子女就学)。国立学校提供免费教育。近年来随着教育制度的改革,英国成立了提供免费教育的新型中学——“国立资助学校”,它与一般的国立学校的差异在于:不受地方政府管制,中央政府负担教育经费。

加拿大法律规定了5~18岁(小学到高中)的儿童青少年享有免费教育的权利。初级学校分为公立和私立两种,公立学校实行全免费“就近入学”,尽管不分重点、非重点学校,但学校在硬件和办学水平等方面差异较大,绝大多数加拿大公民为孩子选择公立学校。一般认为公立学校不如私立学校教学水平高,因此,上哪种学校,成为社会平民和贵族的分野。

澳大利亚实行十年义务教育制度,依据法律规定,联邦政府是提供资金和参与制定政策的合作伙伴,个人、家庭和民间组织也参与投资。

州与地区政府负责教育管理,拥有公立和私立教育机构,适龄儿童可以到州或地区政府举办的公立学校就读,也可以到收费并获得政府资助的非公办学校就读。

日本是世界上基础教育均衡发展较典型的国家,日本实施九年制义务教育,为保证适龄儿童接受平等的教育,主要采取以下制度加以规范:一是经费投入制度,政府保证了充足的义务教育经费,使各校教学条件、教学设施达到规范化;二是管理和师资均衡制度,校长和教师由政府机构进行轮换调整,保证管理水平和师资的相对均衡。日本的教育法规定:一个教师在同一学校连续工作不得超过5年。日本重视校长的经历,一般到50岁左右才可能任校长,任期2年,连任者需要在校际之间轮换。校际之间的均衡使得日本不存在择校问题。公立学校都实行免费,还为盲人等特殊儿童设立了特殊学校,适龄儿童完成义务教育阶段的学业后,97%的学生可以升入高中阶段学习。

由此可见,大多数发达国家在优质教育资源不足时基础教育也存在着收费问题与择校行为,但大多数学龄儿童仍然在公立学校就读,体现出义务教育的公共性、平等性;西方国家择校的原因还涉及种族隔离与歧视、多元民族文化等众多因素。

基础教育发展日益受到国际社会的广泛关注。2000年达喀尔会议提出《达喀尔行动纲领》,指出不仅要保证全世界每个儿童都能接受幼儿教育 and 初等教育,而且要使每个儿童都能接受高质量的教育。2004年日内瓦会议进一步提出,要向12~20岁年龄段的青少年提供高质量的教育。具体表现在:一是通过监测,加强对基础发展的评估。重视对青少年的教育质量的评估和监测是世界上基础教育发展的主要走向。国际教育成就评价协会(IEA)的教育成就比较研究项目和经济合作与发展组织(OECD)的国际学生评价项目是众多国家参与的评价教育系统内部质量的新机制,主要评价男女生教育平等的实现程度、社会认可程度、学生生存生活能力、教师水平与作用四个方面。二是站在人权的高度重视基础教育的作用。近三年来,国际上更加承认教育是一种人权。在基础教育的目的和内容上,考虑青少年的基本需要,培养学生学习、生活技能和学会解决问题的能力,增强预防疾病和灾害的能力,增强公民意识和就业能力。三是坚定不移地消除不平等现象。四是促进各个层次的联合、和谐。五是重视教育成本效益分析。

推进义务教育均衡发展,保障全体公民共享教育改革发展成果,是

实现教育公平最直接、最重要的途径。在国内,不少地方政府认真落实《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》的精神,积极实施《中华人民共和国义务教育法》,大力营造构建社会主义和谐社会的良好局面,重视制度创新、促进教育的均衡发展,在教育管理思想观念上与时俱进,从合理布局学校、增加经费投入、均衡配置教师资源、改革高中招生办法、城乡学校结对帮扶、关注弱势群体子女教育(进城务工人员、留守儿童)等方面,进行积极有效的实践与探索,促进了本地区教育的均衡发展。推进义务教育均衡发展,让每一个孩子都能够公平地接受义务教育,为每个家庭提供平等的发展机会,成为制定公共教育政策的基本出发点。

安徽省铜陵市成为国内第一个大面积取消了义务教育阶段择校的市,创造了一个义务教育均衡发展的范例。2005年10月,教育部基础教育司在铜陵召开了“全国义务教育均衡发展研讨会”,及时学习总结铜陵经验。铜陵市用了10年时间基本取消了学校差距,推行的做法包括:一是均衡配置教育资源,斥巨资扶持弱校,先后在人口密集区新建5所中小学,改造和扩建了17所学校,从而满足了每个学生都能在规定服务半径内就近入学的需要。二是实行校长和教师轮换。校长和优秀教师是重要的教育资源,应当像教育经费一样均衡分配,并优先向薄弱学校倾斜。三是改革高中招生办法,将优质高中入学指标平均分配到各初级中学,分配比例从1997年的40%提高到2005年的60%,从根本上消除了家长的择校心理。同时在招生制度上实行透明化,招生信息完全向民众公开,将教育公平置于社会的刚性监督之下。铜陵市的实践说明,实现义务教育均衡、促进教育公平不是遥不可及的梦想。

江苏省通过实施改善区域、乡镇中小学办学条件的系列工程,大力推进教育均衡发展,效果显著。如通过实施“农村中小学危房改造”、“三新一亮”、“六有工程”、“校校通”、“四配套”等系列工程,进一步缩小了城乡办学条件的差距。从2006年开始,江苏每年从各城市尤其是苏南地区安排1万名骨干教师到苏北农村学校任教,选聘1万名高校毕业生到农村学校任教;建立支教教师岗位津贴,奖教兴农;落实优秀大学毕业生取得教师资格后到苏北农村学校任教后的助学贷款减免政策,落实城镇中小学教师到农村任教后的高级职称晋升优惠政策。

时任江苏省徐州市市委书记徐鸣在2003年鲜明地提出实行“无差别教育”的概念,旨在通过政府对教育资源的公平分配,逐步缩小区域、