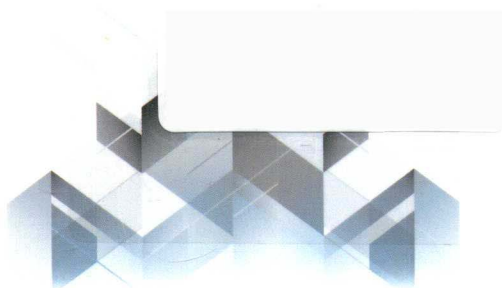


统筹推进西部城乡 义务教育均衡研究

TONGCHOU TUIJIN XIBU
CHENGXIANG YIWU JIAOYU
JUNHENG YANJIU

邓泽军 等 著



 人 民 出 版 社

统筹推进西部城乡 义务教育均衡研究

TONGCHOU TUIJIN XIBU
CHENGXIANG YIWU JIAOYU
JUNHENG YANJIU

邓泽军 等 著



人 民 教 育 出 版 社

责任编辑:李椒元

装帧设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

统筹推进西部城乡义务教育均衡研究/邓泽军等 著.

—北京:人民出版社,2016.12

ISBN 978-7-01-016639-1

I. ①统… II. ①邓… III. ①义务教育-教育制度-研究-西北地区

②义务教育-教育制度-研究-西南地区 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 207647 号

统筹推进西部城乡义务教育均衡研究

TONGCHOU TUIJIN XIBU CHENGXIANG YIWU JIAOYU JUNHENG YANJIU

邓泽军等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:289 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-016639-1 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

教育是国家发展的基石,教育公平是社会公平的重要基础,促进公平是国家基本教育政策。义务教育均衡发展是实现教育公平的一项重大政策,是努力办好人民满意教育的战略性任务,已成为国家教育政策的核心价值追求。目前我国西部城乡义务教育非均衡发展问题十分严峻,不利于西部地区城乡教育共同发展和西部大开发的持续深入推进,不利于西部地区民族团结、边疆稳定和社会繁荣,不利于西部地区城乡社会协调发展和尽快实现伟大“中国梦”,为切实改变这种不利状况,迫切需要进行专门的深入研究。对此,我们申报了国家社会科学基金项目,项目名称是“城乡社会统筹视野下促进西部城乡义务教育均衡发展对策研究”(立项编号为09XSH011)。目前研究工作已完成,成果结项为良好等级(结项证书编号:20160516)。

本研究项目立足城乡社会统筹视野,以西部城乡义务教育非均衡问题为起点,全面分析了非均衡表现及原因,深入探寻了系统推进西部城乡义务教育均衡发展的策略,进而可为实现西部城乡义务教育均衡发展提供理论指导和政策支撑。总体来讲,本项目研究坚持了理论与实际相结合的研究思路,对统筹城乡义务教育政策机制与管理体制、均衡发展模式及社会环境背景等相关理论问题进行了深入的分析探讨,同时对部分县域城乡义务教育资源配置、城乡教师队伍建设、西部民族地区义务教育等方面获取了大量的调查资料,摸清了西部城乡义务教育发展现状,为均衡发展目标提供了“现实出路”和行动指南。因此,本研究体现了高屋建瓴,理论性强;注重调查,针对性强;立足现实,指导性强的特征和要求。

本研究著作共分六章,分别由课题组核心成员合作完成。“导论”由成都

大学邓泽军教授和重庆第二师范学院龙承建副教授撰写,第一章“西部城乡义务教育资源的均衡配置”由四川师范大学刘远碧教授撰写,第二章“西部义务教育教师队伍的城乡均衡配置”由成都大学邓泽军教授和刘先强教授撰写,第三章“西部民族地区城乡义务教育均衡发展”由成都大学邓泽军教授和彭欧博士撰写,第四章“西部城乡义务教育均衡发展模式”由重庆外国语学校李安全研究员撰写,第五章“西部城乡义务教育均衡发展体制机制”由重庆第二师范学院何森林副教授撰写,第六章“西部城乡义务教育均衡发展的社会环境”由西南交通大学骆玲教授撰写。同时,课题负责人邓泽军教授对全书进行了系统完善及校勘统稿。

本专著采用总分式结构,导论在介绍课题背景、意义及研究方案设计的基础上,阐明了西部城乡义务教育均衡发展的总体对策框架。第一章到第六章是研究成果的主体部分,采用专题章节的形式,每章围绕一个研究主题展开论述,各章的研究思路基本一致,先对本专题涉及的义务教育非均衡发展问题进行揭示和阐述,然后剖析问题产生的复杂社会学机制,最后立足现实条件,从社会学角度提出解决问题的针对性策略。第一章详细论述西部城乡义务教育资源的均衡配置问题,通过深刻阐述和揭示城乡义务教育资源配置的理论基础、现实差距、失衡原因,提出了相应的资源配置策略。第二章紧紧围绕城乡教师队伍总体素养差异这个制约城乡义务教育均衡发展的核心要素,重点探讨西部城乡义务教育教师队伍的均衡配置问题,通过深入分析西部义务教育教师队伍在城乡配置方面的进展、差异及成因,提出了切实可行的促进措施。第三章是针对西部民族地区义务教育均衡发展问题的个案专题研究,西部地区是我国少数民族聚居区,西部民族地区义务教育均衡发展的意义尤为突出,现实问题更为严峻,本章梳理了西部民族地区义务教育均衡发展的进展与问题,深刻揭示了在自然环境条件、经济文化类型、家庭文化资本、生存权利贫困等方面的非均衡发展成因,进而提出了有针对性的推进举措。第四章主要从区域整体推进发展模式、城乡学校捆绑式发展模式、城乡薄弱学校自主特色发展模式三个视角,总结了西部城乡义务教育均衡发展的基本模式,在分析其主要特征和实践推进的基础上,主张应根据西部各地实际,选择和创新西部城乡义务教育均衡发展的有效模式。第五章对我国城乡义务教育均衡发展体制机

制进行了历史回顾,同时对体制机制设计的实践成效与缺失状况进行了全面阐释,进而强调应通过教育管理体制改革的政策机制创新,来推动西部城乡义务教育的均衡发展。第六章立足社会发展环境这个影响城乡义务教育失衡的关键性因素,深刻分析了社会经济发展水平、社会分层结构、社会心理与价值观念等社会环境因素的城乡差异以及对于义务教育发展的作用机制,强调应通过社会环境改善来推动城乡义务教育的均衡发展。

我们看到,在本课题研究实施的几年中,我国在实现城乡义务教育均衡发展方面已经取得了巨大成绩,城乡教育统筹发展试验也取得了丰硕成果,教师待遇、教师培训、资源配置等诸多问题已有很大改善,而最近两年出现的新问题未能在研究中充分体现。同时在原因分析层面,对于微观机制探讨稍显不足。今后尚需极力关注义务教育资源配置的政府责任分担落实问题,管理体制从“以县为主”到“以省为主”转变的内在机制,以及城乡师资均衡的“输血”和“造血”等问题。

从重庆南山山麓到成都平原的青龙湖畔,历经六载,在课题的研究过程中得到了不少教育界同行的帮助,参阅和吸纳了许多研究者的相关成果,已在著作中注明,在此谨表示诚挚的谢意。同时,本课题系重庆第二师范学院承担的国家社科基金项目,课题研究及成果出版得到了重庆第二师范学院及成都大学的大力支持,借著作出版之际,特向两个单位对项目顺利完成给予的帮助表示衷心的感谢。

邓泽军

2016年6月于成都大学嚶鸣湖畔

目 录

前 言	1
导 论	1
第一章 西部城乡义务教育资源的均衡配置	32
第一节 城乡义务教育资源配置的理论基础	32
一、义务教育资源配置的主要理论	32
二、城乡义务教育资源均衡配置原则	35
三、城乡义务教育资源配置模式	38
第二节 西部城乡义务教育资源配置现状	40
一、成都市义务教育资源配置的总体状况	41
二、成都市义务教育财力资源配置的城乡差距	42
三、成都市义务教育人力资源配置的城乡差距	48
四、成都市义务教育物力资源配置的城乡差距	56
第三节 西部城乡义务教育资源配置失衡原因	65
一、各级财政的投入责任和分担比例不明确	65
二、财政转移支付制度不够规范,县级财政压力大	67
三、义务教育投入渠道单一,教育财政责任不匹配	68
四、城乡师资配置的强制性、等级性和偏向性	69
五、义务教育资源配置评价指标尚待完善	71
六、缺乏专门的义务教育资源配置法律法规	72

2 统筹推进西部城乡义务教育均衡发展研究

第四节 西部城乡义务教育资源配置策略	75
一、建立以中央和省级财政为主的投入体制,并明确各级财政 分担比例	75
二、完善义务教育财政转移支付制度,规范其监督管理	78
三、建立义务教育多元投入机制,破解西部农村学校资金难题	79
四、深化教育人事制度改革,促进西部城乡义务教育师资配置 均衡	81
五、重视评价导向,完善义务教育资源配置评价指标体系	85
六、制定专门法,依法保障西部城乡义务教育资源配置	87
第二章 西部义务教育教师队伍的城乡均衡配置	90
第一节 政策背景及实施进展	90
第二节 西部城乡义务教育师资配置差异	93
一、城乡教师队伍数量与结构的配置差异	93
二、城乡教师队伍的质量配置差异	96
第三节 西部城乡义务教育师资配置差异的成因	100
一、城乡教师政策管理的差异	100
二、城乡教师物质待遇和工作条件的差异	106
三、城乡学校的支持环境差异	109
四、城乡教师流动问题十分严峻	112
第四节 促进西部城乡义务教育教师队伍的均衡配置	116
一、完善政策保障机制,统筹推进城乡教师队伍建设	116
二、完善教师管理制度,促进城乡教师队伍合理配置	123
三、努力完善城乡教师的公平待遇	126
四、积极搭建平台,统筹推进城乡教师的专业发展	128
五、完善督导评估机制,促进城乡教师专业进取	133
第三章 西部民族地区城乡义务教育均衡发展	135
第一节 内涵及意义	135
一、民族地区城乡义务教育均衡发展的内涵	135
二、西部民族地区城乡义务教育均衡发展的意义	137

第二节 西部民族地区义务教育均衡发展的进展与问题	139
一、西部民族地区义务教育均衡发展的主要进展	139
二、西部民族地区城乡义务教育非均衡发展问题	144
第三节 西部民族地区城乡义务教育非均衡发展成因	153
一、自然环境条件制约教育均衡发展	154
二、经济文化类型制约教育均衡发展	156
三、家庭文化资本制约教育均衡发展	160
四、生存权利贫困制约教育均衡发展	161
第四节 大力推进西部民族地区城乡义务教育均衡发展	163
一、改善西部民族地区城乡义务教育办学条件	163
二、确保西部民族地区农村师资水平稳步提高	165
三、提高西部民族地区义务教育教学质量	168
四、完善西部民族地区义务教育均衡发展政策	172
第四章 西部城乡义务教育均衡发展模式	174
第一节 区域整体推进发展模式	174
一、科学定位:厘定区域义务教育统筹发展的基本目标	175
二、整体规划:研制区域义务教育统筹发展的实施策略	177
三、选点实验:打造区域教育统筹发展的“标本”	178
四、全面推进:有效促进区域义务教育统筹发展	182
五、抓好关键:学校布局与教师培训	182
第二节 城乡学校捆绑发展模式	187
一、“1+1”捆绑发展模式	187
二、“1+N”捆绑发展模式	194
三、“N+1”捆绑发展模式	199
第三节 学校自主特色发展模式	200
一、农村薄弱学校自主特色发展模式	201
二、城市薄弱学校自主特色发展模式	216
第五章 西部城乡义务教育均衡发展体制机制	222
第一节 我国义务教育均衡发展体制机制的历史回顾	222

4 统筹推进西部城乡义务教育均衡发展研究

一、改革开放以来义务教育体制机制的发展历程	222
二、改革开放以来义务教育趋向均衡发展政策变迁	225
三、义务教育均衡发展政策的不断深入	226
第二节 西部城乡义务教育均衡发展体制机制设计与实践	228
一、因地制宜,开展城乡义务教育均衡发展项目试点	229
二、科学布局,加强城乡义务教育学校标准化建设	229
三、注重交流,加强城乡义务教育师资队伍标准化建设	231
四、城乡一体,缩小县域内城乡学校发展差异	233
五、保证投入,并向农村义务教育倾斜	235
六、注重公平,确保城乡义务教育起点结果均衡	236
七、公平普惠,关爱帮扶城乡义务教育特殊群体	237
八、以县为主,建立城乡义务教育均衡发展评估监测机制	239
九、重视规划,统筹协调城乡义务教育均衡发展	240
第三节 西部城乡义务教育均衡发展体制机制的缺失现状	241
一、城乡二元结构仍是义务教育均衡发展的重要制约因素	242
二、城乡教育均衡发展政策认识不统一,政府履责仍不到位	243
三、经费投入有待提高,运行机制仍需完善	245
四、城乡师资均衡配置政策有待进一步完善	246
五、办学条件差距较大,扶持政策有待加强	249
六、统筹规划有待加强,体制机制急需创新	250
第四节 西部城乡义务教育均衡发展体制机制的路径探索	251
一、消解城乡二元体制限制,探索城乡教育一体化发展	251
二、强化公平理念,落实政府主体责任	252
三、完善经费投入制度,加强标准化学校建设	254
四、创新队伍建设机制,推进教育人事制度改革	255
五、改进教育管理体制,健全督导评估机制	256
第六章 西部城乡义务教育均衡发展的社会环境	259
第一节 城乡义务教育的社会环境因素分析	260
一、城乡经济发展水平与西部城乡义务教育投入差距	260

二、社会分层结构与西部城乡义务教育失衡·····	267
三、市场机制下城乡义务教育供给与选择·····	273
四、社会心理和价值观念与城乡义务教育公平诉求·····	278
五、家庭背景差异与城乡义务教育均衡发展·····	282
第二节 以社会环境改善推动西部城乡义务教育均衡发展·····	287
一、大力发展农村经济,统筹城乡协调发展·····	287
二、强化政府与社会支持,加大农村教育经费投入·····	288
三、社会各方要共同关心城乡义务教育均衡发展·····	289
参考文献·····	292

导 论

义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的国民教育,是国家必须予以保障的公益性事业。义务教育作为人生的奠基工程,关系到每个社会成员终身学习能力和终生发展潜力等核心素养的培养,是促进社会公平、建设和谐社会的重要保障。在义务教育全面普及之后,义务教育工作的重点已经转到促进均衡发展和义务教育质量上来,均衡发展成为当前我国义务教育的重中之重。义务教育均衡发展是我国实现教育公平的一项重大政策,是努力办好人民满意教育的战略性任务,已成为国家教育政策的核心价值追求。

教育是国家发展的基石,教育公平是实现全体公民享有公平发展机会的重要保证。我国教育公平涉及诸多领域,比如城乡之间、区域之间、校际之间、群体之间,但总体而言,最突出的还是城乡间的不公平。推进城乡义务教育公平,凸显了我国消除城乡教育显著差距的目标。城乡教育发展不均衡是发展中国家教育发展的主要特征之一。城乡教育发展差异是不可避免的事情,但差异也不能无限制地扩大。其主要原因是城乡经济、社会发展的现实差距,这是制约发展中国家实现教育现代化的“瓶颈”。

在我国,从把义务教育作为教育工作的“重中之重”转变到把农村义务教育作为教育工作的“重中之重”,再到把均衡发展作为义务教育的“重中之重”,是教育思想不断升华、教育工作重点不断转变的过程。^①我们必须从全局和战略的高度,创新教育运行机制,把思想和行动统一到统筹城乡教育发展

① 翟博:《均衡发展:义务教育的重中之重》,《求实杂志》2010年第2期。

上来。推进义务教育均衡发展,是我国发展义务教育的基本指导思想,是深化教育改革、全面推进素质教育的重要战略选择,也是化解义务教育多重矛盾和问题的根本手段。只有大力推进城乡义务教育均衡发展,才能不断增进义务教育公平进程,以切实促进我国教育现代化和全面建设小康社会目标的早日实现。

第一节 本课题研究缘起及意义

一、研究背景

长期以来,我国城乡经济社会发展不平衡,城乡二元的社会结构及现实差别促使义务教育资源配置不合理,农村教育发展水平偏低,城乡教育发展不均衡,日益成为社会关注的热点问题。尤其是 21 世纪以来,随着我国经济社会的转型发展,教育公平问题日益凸显,义务教育均衡发展问题受到了我国政府和学界的广泛关注。2002 年,《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》明确提出,要将“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”作为加强基础教育办学管理的重要举措之一。2005 年,教育部颁发了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,在肯定九年义务教育取得成绩的同时,提出要把新的工作着力点放在推进县(市、区)域内义务教育均衡发展上来,并力争在更大范围内逐步推进。这个文件表明了义务教育均衡发展问题已经进入到国家决策层的视野,党和政府在推进义务教育均衡发展方面已经形成比较明晰的思路,并开始在操作层面上全面系统地考虑义务教育均衡发展问题。2006 年修订的《义务教育法》对教育均衡发展的建设成就进行了总结与肯定,第一次以国家法律的形式提出了“义务教育均衡发展”的要求,标志着我国义务教育均衡发展从理论研讨进入到实践落实层面。党的十七大以来,我国政府一直强调要“大力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)》明确指出,均衡发展是义务教育的战略性任务。2012 年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》要求进一步增强责任感、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。2016 年 3 月 5 日,李克强总理在《政府工作报告》中提

出要“发展更高质量更加公平的教育”^①。

近些年来,我国正是由于坚持优先发展教育,坚持教育统筹发展,坚持推进教育公平,坚持教育服务方向,有力推动了义务教育均衡发展。目前,我国政府把2010—2020十年间实现义务教育均衡发展的目标任务分为两个阶段:一是从2010—2015年的初步均衡阶段,各级政府力求在县(区)域内达到学校资源配置的均衡,包括教师资源、教育经费、学校标准化建设等,其中教师资源配置均衡是重点。二是从2016—2020年的基本均衡阶段,各级政府县域已实现资源配置均衡的基础上,保证学校资源配置均衡扩大到省域空间范围,并且将重点转向教育质量的提高。在初步均衡发展阶段,政府对学校的教育资源配置均衡是重点,到了县(区)域内基本均衡发展阶段之后,教育资源配置均衡空间要不断扩大,同时应将工作重点逐步转到质量均衡上来。目前是实现均衡发展目标的关键时期,应切实落实政府职责,按照既定的时间表和路线图狠抓落实,推进义务教育均衡发展。

均衡发展问题作为义务教育的重中之重,得到了全国各地的高度重视。把义务教育均衡发展作为国家推动教育发展的奠基工程和贯彻落实《义务教育法》的重要工程,极大地推动了各级政府及社会各界对这一问题的大力关注和积极作为。各地在实践中不断涌现了许多先进典型,如成都市武侯区、衢州市衢江区、江苏省张家港市、江苏省海门市、甘肃省肃南裕固族自治县、山西省绛县、湖北省潜江市、湖北省通山县、黑龙江省绥棱县等,这些地区建立起了城乡一体化的义务教育发展机制,取得了明显实效,对实现县域内义务教育均衡发展起到了示范作用。同时,全国愈来愈多的区(市县)不断加入到合格达标的行列。

应当看到,我国西部地区的义务教育均衡发展仍然任重道远。尽管西部地区在义务教育发展方面取得了较大成就,但西部农村义务教育的落后面貌依然十分明显,西部城乡义务教育非均衡态势依然相当突出。比如,从机会均衡状况来看,校际差异明显,乡村薄弱学校较多,小学阶段择校问题突出,城市学校大额班多,乡村小学平均班额过小。从过程均衡状况来看,乡镇学生的学

^① 《数读·政府工作报告》,《人民日报》2016年3月6日。

校生活满意度最低,城关镇初中学生的负担显著高于其他乡镇。从结果均衡状况来看,乡镇学生的发展处于低水平均衡,城镇学生发展差异性大,总体上城乡学生的成绩差异明显,城市普遍优于乡镇。这些状况表明了西部城乡义务教育的非均衡发展状况仍然十分严峻,严重影响着西部地区社会公平和城乡社会协调发展,迫切需要花更大力气加以解决。

二、相关研究综述

我国义务教育均衡发展的研究始于20世纪90年代中期。进入21世纪以来,众多专家学者从各自的学科视野出发,用不同的研究方法对义务教育均衡发展的内涵、问题、不均衡原因以及推进策略等进行了深入广泛的研究。

我国学界在关注城乡义务教育均衡发展现状时,首先对义务教育均衡发展的内涵给予了深入探讨。汪明认为,义务教育均衡发展主要包括三个层面:一是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;二是区域内部学校之间的均衡发展;三是群体之间的均衡发展,特别应当关注弱势群体的教育问题。^① 翟博指出,义务教育均衡发展在宏观层面是教育供给与需求的均衡,中观层面是教育资源配置的均衡,微观层面是学校教育过程包括内部课程教学资源配置的均衡、教育结果的均衡以及教育评价的均衡。^② 这二人的观点集中反映了义务教育均衡发展的核心内容。同时,柳海民等人指出要避免对教育均衡的错误理解:一是平均论思想,认为均衡发展是“平均发展”、“平均用力”,甚至是“削高就低”;二是限制论思想,认为没有限制,绝对不能实现均衡,均衡发展就是限制发展和同一发展,是低水平、低层次的整齐划一发展,甚至是削足适履、以高就低、高水平“等待”低水平的发展。^③ 现阶段,我国学者开始主要关注义务教育质量均衡发展,彭波认为其内涵要求主要包括协同发展、内生发展和个性发展三个方面。^④ 尽管不

① 汪明:《义务教育均衡发展若干保障机制——部分地区的政策及实践分析》,《教育发展研究》2005年第10期。

② 翟博:《教育均衡发展:理论、指标及测算方法》,《教育研究》2006年第3期。

③ 柳海民等:《义务教育均衡发展的理论与对策研究》,东北师范大学出版社2007年版。

④ 彭波:《义务教育质量均衡发展:内涵要求及路径选择——兼论义务教育质量的特性》,《教育理论与实践》2015年第23期。

少研究者从不同视角表明了自己的观点,但总的来看,义务教育均衡发展主要涉及的是教育平等问题。

在此基础上,学界普遍关注了城乡义务教育非均衡发展的现状与问题。曾天山等人认为,我国义务教育的城乡差距不仅突出表现在办学条件、经费投入、师资水平和教育质量方面,而且还表现在课程、管理、辍学率、均衡发展观、保障均衡的机制等方面。^①一般来讲,城乡义务教育均衡发展应在起点、过程和结果三个方面来体现,其失衡现状的研究也主要是从这三方面来进行的。贾勇宏等认为,重效率轻公平的地方政策价值偏差、执行方式失误和政策配套措施不完善,导致农村中小学布局调整与义务教育“就近入学”的政策初始目标渐行渐远,存在制度衍生型教育地点公平问题。^②马佳宏和刘颂等人针对教育经费投入现状,指出义务教育阶段教育投入城乡分配极不均衡,中小學生均教育经费、生均预算内教育经费和生均预算内公用经费的配置存在明显的城乡偏差。^③鲍传友认为,正是这种投入现状,导致了农村学校在基础设施建设、教学设备配置等方面的办学条件远落后于城市学校,同时还影响到城乡义务教育专任教师在学历层次、专业素养、综合素质上的差距,成为农村学校实施素质教育和提高教育质量的瓶颈。^④朱迎春等人指出,教育结果的失衡即城乡学生受教育后获得的学业上和发展上的差距,与他们在校时享有的教育资源密不可分,因而教育起点和过程的不公平必然导致或决定结果的不公平。^⑤

城乡差异是我国社会发展的典型特征,我国学界对城乡义务教育均衡发展的研究,主要经历了由关注城乡义务教育非均衡发展问题到城乡义务教育均衡发展对策的深入探讨。需要注意的是,城乡义务教育均衡发展并非同步

① 曾天山:《义务教育均衡发展是实现教育公平的基石》,《当代教育论坛》2007年第1期。

② 贾勇宏等:《农村中小学布局调整对教育起点公平的负面影响——基于全国9省(区)的调查》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第5期。

③ 马佳宏等:《偏差与平衡:城乡义务教育财力资源配置问题研究》,《教育与经济》2006年第4期。

④ 鲍传友:《中国城乡义务教育差距的政策审视》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

⑤ 朱迎春等:《从教育公平原则看中国城乡教育差距》,《教育理论与实践》2006年第4期。

发展,正如鲍传友所指出的“如何保持城乡教育的差异,将城乡教育差距控制在合理的范围内,以保护教育自身发展的多样性和持久动力将是一个需要不断探索的新课题”^①。

应当看到,教育的发展受政治、经济、文化等多种因素的制约,城乡义务教育的失衡发展也是由多种因素造成的。综合学界的观点,主要有以下两方面的原因:一是城乡经济社会发展的不平衡。我国长期存在的城乡二元社会结构是导致城乡义务教育失衡的重要社会原因,同时还衍生出城乡二元教育结构,带来城乡学校的巨大差距。任仕君等人分析了城乡教育的支持系统差异,指出支撑城市教育的是现代工业社会、信息化社会和商业文明,而支撑农村教育的是传统农业社会、乡土社会和农业文明,义务教育城乡差距的根本原因主要在于城乡教育的支持系统不同。^②盛连喜等人则分析了城乡社会的文化资本、社会资本、经济资本的差异及其对城乡教育的影响,认为文化资本的城乡差异使城乡之间的教师水平、家庭教育和社会教育存在较大差异,这直接关系到城乡学生的文化水平差异,社会资本的城乡差异使城乡学生接受教育的积极性存在差异,而经济资本的城乡差异使城乡教育资源的配置不均衡,最终导致发展的不均衡。^③正是由于城乡社会在自然条件、经济文化、社会发展等方面的显著差异,从根本上决定了城乡义务教育的非均衡发展。二是城乡义务教育的管理体制不够健全。近年来,我国虽采取了“以县为主”的农村义务教育管理体制,但农村教育始终未解决谁负责、应负什么“责”的问题,在国家管理教育的宏观层面,政府对城乡教育差距反应迟钝,对于农村教育中应由政府提供的“公共财产”责任不到位。^④不仅如此,土地制度、户籍制度、税收制度、社会保障制度、分级办学体制、精英取向的教育政策等,也是造成城乡义务教育差距的重要原因。对于当前我国义务教育均衡发展问题的重要原因,范先

① 鲍传友:《中国城乡义务教育差距的政策审视》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2005年第3期。

② 任仕君:《县域义务教育资源配置现状分析与对策研究》,《江西教育科研》2006年第1期。

③ 盛连喜等:《提高农村教育质量凸显内涵发展主题》,《教育研究》2008年第3期。

④ 宁本涛:《制度经济学:一个创新性公共财政实践——以浙江瑞安“教育助学凭证制度”为例》,《上海商学院学报》2007年第2期。