

县域义务教育发展均衡性测评研究

卢晓旭 著



科学出版社

县域义务教育发展均衡性 测评研究

卢晓旭 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

义务教育均衡发展是社会公平的标志之一,也是当前教育发展中的重要目标。教育均衡水平的测量是义务教育均衡发展工作的基础和前提,也是义务教育均衡推进过程中的难点问题。本书从地理学的空间视角出发,介绍了义务教育资源配置均衡和教育质量均衡的测量方法和评价标准,为义务教育发展均衡性测评提供了一种新的跨学科的技术路径,同时也拓展了地理学的实践和服务领域。本书既是人文地理学的研究专著,也是教育学的研究成果。

本书可为教育主管部门提供义务教育均衡发展的管理思路,为教育督导机构开展义务教育均衡的督导工作提供借鉴,为教育决策机构和教育咨询机构研究人员提供教育均衡研究的方法,同时可以为教育学专业研究生、人文地理学专业研究生进行的教育均衡研究项目提供參考。

图书在版编目(CIP)数据

县域义务教育发展均衡性测评研究/卢晓旭著. —北京:科学出版社, 2016.11

ISBN 978-7-03-050635-1

I. ①县… II. ①卢… III. ①县-地方教育-义务教育-研究-中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第272938号

责任编辑:周 丹 王 希/责任校对:彭珍珍

责任印制:张 倩/封面设计:许 瑞

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年11月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016年11月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:312 000

定价:89.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

教育公平是和谐社会的价值观念，义务教育均衡发展是实现教育公平的基本途径。我国目前实行的是以县为主的义务教育管理体制，义务教育在县域内实现均衡是教育均衡发展的首要任务，也是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中明确提出目标实现时间表和路线图的领域。目前义务教育均衡发展的研究多以定性为主，定量研究偏少。在定量研究成果中，义务教育均衡发展水平的测度指标都在探索阶段，基本上未得到统一或公认，均衡标准的建立也在讨论之中，针对县域义务教育均衡发展的测评指标相对较少，这导致目前义务教育均衡发展研究的科学性和理性有所欠缺，尤其是县域义务教育均衡发展研究还缺少方法论依据。研究发现，义务教育均衡发展的指标体系难于建立，差异测度方法不尽成熟，均衡标准难以制定，以及研究起步较晚是其主要原因。

本书在文献综述的基础上，选择县域义务教育均衡发展的测度和评价为研究内容，在教育学和地理学理论基础上建构研究思路，旨在从方法论角度提供义务教育发展均衡性测评的方法论体系，包括提供指标、方法、技术、标准、总体思路等，具体说来是从空间视角建立义务教育发展均衡性的测评指标体系，并针对性地选择差异测度方法和数据获取技术，建立基于差异水平的义务教育发展均衡性评价标准，借助于所建立的标准，对县域内义务教育发展均衡性进行评价。

本书以呈递进关系的两大指标作为县域义务教育均衡发展的测评指标，即基于资源配置的区域空间均衡指标和基于生源与学校分布的区位空间均衡指标。前者依据资源配置评价学校间基本的外在发展条件的均衡，后者依据择校现象评价学校间实质的内在教育质量的均衡。在义务教育资源配置均衡方面，本书构建了教育质量指示性指标、资源配置引导性指标、教育经费保障性指标三大类的16项具体指标，作为资源配置水平的评价依据，综合运用层次分析法、德尔菲法对指标权重进行设定，并运用基尼系数、变异系数、加权变异系数、修正加权变异系数测度单项指标或总水平指标的差异，用锡尔系数将总差异分解为城区内学校间差异、乡村内学校间差异、城乡差异三个部分，最后在建立的四类分地区（从发达地区到欠发达地区）、分阶段（从2010年到2020年）的资源配置水平差异控制标准的基础上，评价县域内义务教育资源配置的均衡性。义务教育质量均衡方面，本书基于人们对教育质量不均衡的适应方法是择校的现实和择校会增加学生就学时间成本的事实，用择校指数和就学指数两项指标构建生源与学校区位空

间均衡的评价指标,测度县域义务教育区位空间均衡水平指数,并运用差异系数对义务教育区位空间均衡水平指数的差异进行测度,通过对比建立的分地区、分阶段的区位空间均衡标准评价县域义务教育区位空间的均衡性,从而间接地对县域内教育质量的均衡性做出判断。

本书从义务教育资源配置和教育质量方面均形成了以指标建立、差异测度、均衡标准制定、均衡性评价为思路的县域义务教育均衡性测评的方法论系统,可用作2010~2020年期间全国各类县域测度和评价义务教育发展均衡性的参考工具。

为了检验义务教育发展均衡性测评方法论体系的适用性和指导性,本书以县级行政区常熟市的小学为案例进行了实证研究,一方面检验并证实了县域义务教育发展均衡性测评方法论体系的合理性和可操作性,另一方面测评了常熟市小学义务教育发展的均衡性水平,并提出了具体的建议措施。

本书借助于地理学的区域空间差异分析方法和区位空间数据获取技术,构建了县域义务教育发展均衡性测评的方法论系统,解决了当前县域义务教育发展均衡性的测评问题,尤其是探索性地通过生源与学校区位空间均衡性的测评,间接地解决了教育质量均衡性难以直接测评的难题,并且方法论系统在常熟市的案例研究中得到了成功的应用。因此,本书为义务教育发展均衡性研究提供了分析路径和研究思路。

由于作者知识背景、学术水平、研究视野及时间精力等方面的限制,本书仍有不少方面存在需要完善的问题,不足之处敬请读者谅解和指正!

卢晓旭

2016年5月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 国际社会背景：全球化的挑战 and 知识经济时代的到来	1
1.1.2 国家社会政策背景：和谐社会建设的推进和社会公平理念的深化	2
1.1.3 国家教育发展战略背景：教育均衡发展国家战略的实施	4
1.1.4 国家教育管理体制背景：以县为主的义务教育财政管理体制的确定	5
1.1.5 江苏教育发展现实背景：发达地区对义务教育优质均衡的追求	6
1.2 问题的提出	8
1.2.1 关键词确定	8
1.2.2 问题描述	9
1.2.3 学科交叉命题选择的理由	9
1.3 研究的目的和意义	10
1.3.1 研究目的	10
1.3.2 理论意义	10
1.3.3 实践意义	12
1.4 研究目标和内容	13
1.4.1 研究目标	13
1.4.2 研究内容	15
1.4.3 关键问题	15
1.5 研究方法、思路 and 框架	16
1.5.1 研究方法	16
1.5.2 支撑技术	17
1.5.3 研究思路	18
1.5.4 研究框架	19
第 2 章 文献综述	21
2.1 国内外研究进展	21
2.1.1 教育均衡发展概念的诠释	21

2.1.2	教育发展水平的差异测度及均衡性研究	25
2.1.3	教育公平与效率关系及教育效率的测度研究	35
2.1.4	教育发展影响因素和机制分析	38
2.1.5	可达性技术及应用研究进展	41
2.1.6	空间研究及教育空间研究	48
2.1.7	教育发展标准的制定	55
2.1.8	义务教育均衡发展的实现途径	59
2.2	综述总结和问题提炼	66
第 3 章	概念界定和理论基础	68
3.1	概念界定	68
3.1.1	基础教育和义务教育	68
3.1.2	均衡与均衡发展	69
3.1.3	教育均衡发展 with 义务教育均衡发展	69
3.1.4	教育公平与教育均衡	71
3.1.5	基本公共服务均等化和基本公共教育服务均等化	74
3.1.6	空间视角	75
3.2	理论基础	77
3.2.1	资源经济学理论	77
3.2.2	福利经济学理论	80
3.2.3	教育经济学理论	84
3.2.4	公平正义理论	88
3.2.5	经济地理学理论	92
第 4 章	基于资源配置的县域义务教育发展区域空间均衡性测评	103
4.1	县域内学校教育资源配置指标体系构建	104
4.1.1	指标体系构建概述	104
4.1.2	指标选取的原则	105
4.1.3	指标体系的确定	107
4.1.4	指标权重确定	115
4.1.5	教育资源配置水平测量	124
4.2	县域内学校教育资源配置水平差异测度	126
4.2.1	差异程度衡量指标	126
4.2.2	教育资源配置水平均衡性的测度思路	130
4.3	县域内学校教育资源配置均衡性评价	131
4.3.1	学校资源配置综合水平均衡性评价标准 1	132

4.3.2	学校资源配置综合水平均衡性评价标准 2	133
4.3.3	学校资源配置综合水平均衡性评价标准 3	133
4.3.4	城乡教育资源配置均衡性评价标准	134
4.4	本章小结	135
第 5 章	基于教育质量的县域义务教育发展区位空间均衡性测评	137
5.1	义务教育区位空间均衡研究的前提	137
5.2	区位空间均衡的概念	139
5.2.1	区位空间	139
5.2.2	区位空间均衡	139
5.2.3	学校区位空间均衡	140
5.2.4	基于生源区位空间均衡的教育质量均衡	141
5.3	县域义务教育区位空间均衡评价指标	141
5.3.1	评价目标	141
5.3.2	评价指标选取的依据	142
5.3.3	评价指标的界定	143
5.4	县域义务教育区位空间均衡指标测度技术	147
5.4.1	指标水平测度技术	147
5.4.2	评价指标的差异测度方法和均衡性评价	157
5.5	评价指标水平标准和差异控制标准	157
5.5.1	分地区分阶段义务教育区位空间指标水平标准	158
5.5.2	分地区分阶段义务教育区位空间指标均衡标准	160
5.5.3	学校生源区平均可达性水平标准	162
5.6	本章小结	162
第 6 章	县域义务教育发展均衡性实证研究——以江苏省常熟市为例	164
6.1	常熟市教育发展概况	164
6.2	资源配置区域空间均衡性测评	165
6.2.1	教育资源配置水平测量	165
6.2.2	教育资源配置水平差异测度	174
6.2.3	教育资源配置均衡性评价	179
6.3	教育质量（生源学校区位空间）均衡性测评	180
6.3.1	基于可达性的小学服务区的划分	182
6.3.2	区位空间均衡水平指数测量	186
6.3.3	区位空间均衡指数差异测度	202
6.3.4	区位空间均衡性评价	203

6.4 常熟市小学优质均衡发展策略·····	205
6.4.1 增加教育资源供给, 优化教育资源配置·····	205
6.4.2 促进教育质量均衡, 消减择校就学动因·····	213
6.5 本章小结·····	216
第7章 结论与展望·····	218
7.1 主要结论·····	218
7.2 可能的创新点·····	220
7.3 研究不足与展望·····	221
参考文献·····	223
后记·····	237

第1章 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 国际社会背景：全球化的挑战 and 知识经济时代的到来

当前，全球化趋势在世界范围掀起了新的科技革命和信息化浪潮，使得知识经济不断深化，并日益改变着各国人民的生活和国家之间的竞争格局。教育日益成为国家发展水平和国际竞争能力的决定性因素，也将在未来经济社会发展中产生巨大的作用，因此教育问题已引起各国政府的高度重视。

全球化对基础教育的影响包括两个对立的方面：第一，基础教育是消除分化与差异的重要途径；第二，基础教育成为造成社会分化与差异的一种重要原因（孙启林和孔锴，2005）。

未来的世界充满了变数，政治、经济、文化、科技的巨大转变使世界变得纷繁复杂，新的世界伙伴关系正悄然形成。同时，作为一个整体性的发展过程，应把全球理解为世界各国、各地区在经济、文化、政治、科技等方面已经形成或正在成为一个相互联系、相互作用、相互依赖的有机整体。在此背景下，要求各个国家的社会发展应当具有全球战略，更加具有开放性。一方面，通过各种途径向世界开放；另一方面，适应世界开放所带来的变化。对于开放的现代社会而言，教育成为一种越来越重要的社会流动资源；对于个体而言，受教育程度日益成为获取社会资源的重要指标，并成为向上层社会流动必需的先决条件。这也就意味着，在全球化的视域下，在开放的现代社会，个人地位的获得已不再依赖于社会的赞助，而更多地依靠个人自身的资本（并非金钱意义上的）、努力和成就。这样，教育就更加突出它的一个非常重要的功能——平等化。由于存在种种社会差别，全体社会成员不可能处于同一水平的社会位置，而必然形成各种高低有序的社会层次（即社会学所谓的“社会分层”）。既然存在着社会层次，就可能发生社会成员在社会结构中位置发生变动的情况（即社会流动），而在开放的社会，教育能够促使处于弱势状态的人群向上流动，从而增进社会的平等，促进社会的稳定。从这个角度而言，教育是弥合社会分化与差异的重要途径。而基础教育是提高全体国民素质，为培养各级各类人才打基础的奠基工程。基础教育遍及城乡，不分地域、民族、阶层，面向全体国民，为

每一个国民的终身发展奠定基础。基础教育有如此鲜明的全局性、基础性特征,不仅是弥合社会分化与差异的重要途径,而且起着基础性的作用。

全球化既是机遇也是挑战。全球化进程促进世界各国、各地区经济与社会等各方面更紧密地相互联系与相互依赖。由于信息技术革命的推动和资本流动的加剧,全球化具有在世界范围内促进消除贫困和不平等的潜在力量,并利用新技术推进基础教育的发展。然而,全球化也存在着在知识市场中排斥贫困人群和处境不利人群的危险。在日益以知识为基础的全球化经济中,那些缺少基础教育机会的国家和家庭面临着在日益繁荣的世界经济中进一步被边缘化的危险。在世界各地,教育发展的不平衡现象是客观存在的。国与国之间,一个国家内部不同群体之间,都存在着不同程度的差距。在当今知识经济的社会里,知识成为资本,教育成为创造与聚敛财富的重要手段,从这个意义上说,教育是一种财富,财富就在学习之中,对于个人而言,教育的差异就意味着社会地位与财富的差距,教育也就成为产生这种差距的重要原因。这样一来,如果世界上的每一个人不能获得平等的学习机会,无疑意味着我们在强暴地掠夺他人的财富,从而拉大贫富差距,造成社会分化与差异。所以从全球化的角度来看,教育系统的首要目标应是减少来自社会边缘和处境不利阶层的人群在社会上易受伤害的程度,以便打破贫困与排斥现象的恶性循环。要实现这一目标,基础教育是必须跨越的第一步,基础教育的不足或缺乏,必然加剧不平等现象。

在全球化的背景下,基础教育面临着一种张力。政府要充分发挥它作为社会发展平衡器、稳定器的作用,增进社会公平,促进社会稳定,尽量减少由于教育因素而造成的贫富分化、社会差异,积极应对全球化给基础教育带来的这种张力,基础教育必须走均衡发展之路。只有促进基础教育的均衡发展,才能真正公平地为每个人提供“生活通行证”,奠定一个人终身学习的基础。而“教育公平是社会公平的起点和核心环节,其中义务教育的公平是最基本的公平”(陈小娅,2005)。义务教育的均衡发展,正是义务教育制度的底线公平(阎光才,2003)。

在美国独立之初,其国民教育奠基人杰斐逊提出一个很明确的理念:衡量教育是否能够造福于一个国家或民族,关键不是看它能造出多少杰出人才,而是要看它能否使大多数人享受必要的教育。这实际上就是公立教育制度建立的基本理念,也就是说,衡量教育的好坏不是着眼于培养少数精英,而是使所有国民的素质普遍得到发展,这是基础教育的功能(杨东平,2002)。在知识经济时代的全球化背景下,基础教育(至少是义务教育)更需要均衡发展,对发展的研究具有必要性和现实意义。

1.1.2 国家社会政策背景:和谐社会建设的推进和社会公平理念的深化

社会公平虽然是一个历史概念,但“人人生而平等”已成为近现代以来世界

各国人民追求人身权利和社会公平的至理名言。近年来,公民的社会公平意识不断加强,公平理念不断深化。教育公平是社会公平的基础,是社会民主思想和教育民主思想的体现。《世界人权宣言》规定人人都有受教育的权利,我国《义务教育法》规定凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利。义务教育均衡发展是保证儿童、少年真正享有平等接受义务教育权利的基础。目前我国已从法制和现实层面普及了义务教育,保证了所有儿童、少年享有平等接受义务教育的权利,但改革开放后我国经济和社会发展差异扩大,区域间义务教育发展水平的差异明显存在,区域内的差异一度呈现扩大趋势。虽然近年来强调义务教育均衡发展,并有国家层面的制度和经费保障,但差异仍然存在,而且程度严重。儿童、少年接受义务教育的权利实际上仍然不平等,教育公平和社会公平面临挑战,从而影响社会和谐。

2004年9月,中国共产党十六届四中全会的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中首次完整提出了“构建社会主义和谐社会”的概念。社会主义和谐社会,是一种社会发展战略目标,指的是一种和睦、融洽并且各阶层齐心协力的社会状态。在我国构建社会主义和谐社会的进程中,人们对社会公平的关注程度迅速提高。社会公平正义是社会和谐的基本条件,而教育公平是社会公平的基石,是实现社会公平的“最伟大的工具”。要实现教育公平,教育均衡发展就显得尤为重要,推进教育均衡发展不仅成为关系国家战略的重大问题,也是坚持科学发展观、落实以人为本治国理念的需要。义务教育均衡是教育均衡的基础和底线,义务教育均衡发展是教育均衡发展的首要目标。

为了实现社会和谐,为了促进教育均衡发展,政府的基本公共服务需要加强。2006年,党的十六届六中全会提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,党的十七大报告明确指出“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化”的奋斗目标。基本公共服务指覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的公共服务,涉及义务教育、医疗、住房、治安、社会保障、基础设施、环境保护等方面。基本公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务,内涵包括全体公民享有基本公共服务的机会均等,以及结果大体均等,同时尊重社会成员的自由选择权(陈文权和张欣,2008)。基本公共服务均等化是缩小区域发展差距的基本要求和主要途径,是构建和谐社会的重要内容,是政府职能转变的方向,政府部门在履行社会管理和公共服务职能的过程中,强调以发展社会事业和解决民生问题为重点,促进基本公共服务均等化。教育是基本公共服务中最重要领域,在这一国家社会政策背景下,教育均衡发展,尤其是义务教育均衡发展自然要受到政府和社会的重视,而学术研究正可为政府在义务教育均衡发展决策方面提供支持。

1.1.3 国家教育发展战略背景：教育均衡发展国家战略的实施

智利诗人加布里拉·米斯特有一句名言：“我们所需要的很多东西都可以等待，但孩子所需要的东西不能等待。他的骨骼正在成型，他的血液正在生成，他的心灵正在发展。我们不能对他说明天，他的名字就叫今天。”（刘世清，2009）在人的生存问题和温饱问题基本得到解决以后，教育问题就成为人的基本需要。一个人能否成为一个具备现代社会特征的公民，能否理解和享受现代社会的基本文明，能否具备现代人的基本生活质量，取决于他能否受到现代社会的基本教育。教育贫困是处于教育贫困状态的人的贫困，同时也是全社会的贫困（袁振国，2005）。国家领导层高瞻远瞩，他们充分认识到教育的意义和作用，多年来一直重视教育发展，近年来，在社会发展达到一定阶段之时，适时提出了教育均衡发展的战略。

2005年5月，教育部发布《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出把义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来，有效遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头，积极改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件，逐步实现义务教育的均衡发展。2006年6月修订的《中华人民共和国义务教育法》第六条明确提出要“促进义务教育均衡发展”，从法律的层面确立了义务教育均衡发展的法制保障。2007年10月，中国共产党第十七次全国代表大会也明确提出“优化教育结构，促进义务教育均衡发展”的目标，义务教育均衡发展成为执政党工作的重要目标。2008年8月29日，温家宝总理主持召开国家科教领导小组第一次会议，审议并原则通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要》制订工作方案，正式启动《国家中长期教育改革和发展规划纲要》研究制定工作，其中包括要研究制定义务教育均衡发展的指导意见。2010年年初，教育部再次发布《关于贯彻落实科学发展观 进一步推进义务教育均衡发展的意见》（以下简称《意见》），提出了义务教育均衡发展的具体操作办法和阶段性目标，《意见》明确指出了要以县级行政区域内率先实现均衡为工作重点，大力推进区域内学校与学校之间义务教育均衡发展，积极鼓励有条件的地方努力推进区域与区域之间义务教育均衡发展。提出力争在2012年实现区域内义务教育初步均衡，到2020年实现区域内义务教育基本均衡的阶段性目标。2010年5月5日国务院常务会议审议并通过了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》），2010年7月13~14日，中共中央、国务院召开全国第四次教育工作会议，这是在现代化建设进入关键时期、教育改革发展站在新的历史起点上召开的一次重要会议。强调了《纲要》的重要意义，对今后十年的教育发展进行了战略部署，对教育尤其是义务教育均衡发展提出了明确的任务要求。2010年7月29日，《纲要》由新华社正式发布。

客观上说,我国区域间的教育差异一时难以大幅度缩小,而区域内差异则相对容易缩小。由于我国实行以县为主的教育管理体制,县域内教育差异理论上来说相对最容易缩小。但目前我国许多县县域内义务教育的差异仍在加大,资源分配明显不均,学生择校的内在需求有增无减。因此,对全国许多县来说,均衡发展首先需要从思想上得到重视,然后才是从技术上得以实现。事实上,县域内经济和社会发展联系紧密,以县为主的基础教育管理体制使得县域内义务教育均衡发展可以作为全国尺度义务教育均衡发展的突破口,成为现阶段教育发展的重要任务。然而思想上的统一认识和下定决心其实更难,技术上的实现则相对容易。所以,义务教育均衡发展需要提供技术,同时更需要统一思想,这是国家教育发展战略背景下迫切需要做的事情。

1.1.4 国家教育管理体制背景:以县为主的义务教育财政管理体制的确定

新中国成立以来,我国的教育财政管理体制经历了几次变革。财政体制对教育经费区域均衡起着非常重要的作用(王善迈等,1998)。教育作为一种公共资源,其均衡首先是资源分配的均衡(祁毓,2009)。一个地区占有的教育资源,可以从该地区每年获得的教育经费总收入来衡量,而教育经费水平又能反映教育发展水平,因此,地区教育经费的均衡性可以反映地区教育发展的均衡性。回顾我国教育经费的筹集和管理体制,自1949年到80年代中期,作为教育公共品的唯一供给者,中央政府提供着教育服务的财政支出,而地方政府则作为中央政府的代理人来落实教育公共品的供给,因此教育经费在地区间差别不大(孙蚌珠等,2009),教育发展也较为均衡。改革开放以来,我国在经济发展上采取了非均衡发展的战略,使区域经济差异扩大,教育的发展在很大程度上是受经济发展制约的,所以教育发展不均衡的问题在改革开放后开始加剧,尤其是80年代后期教育投资与教育管理权限下放给地方之后,各地方政府也向更下一级的政府转移教育供给事权,各级地方政府财政能力的巨大差距使教育发展不均衡问题更为突出。因此,在建设社会主义和谐社会的大背景下,中央和省级政府有必要通过某些途径平衡地区间的教育财政差距,逐步缩小地区间教育发展水平的差异,以维护教育公平(魏后凯和杨大利,1997)。义务教育方面,2001年伴随着农村税费改革的完成,农村教育供给的事权开始部分移回到县,并且从当年开始,我国政府对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行了“两免一补”政策。2005年底,国务院又发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(以下简称《通知》),决定用五年的时间,按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。这是以“农村”和“义务教育”为切入点,以中西部地区为突破口,以财政资金为保障而实施的解决目前城乡之间、区域之间教育不均等现象的重要

手段。《通知》还提及,城市义务教育也应逐步完善经费保障机制,具体实施方式由地方确定,所需经费由地方承担。其中,享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生,与当地农村义务教育阶段中小學生同步享受“两免一补”政策;进城务工农民子女在城市义务教育阶段学校就读的,与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策。2010年,我国城市和农村义务教育已经实现了全部免费,对于实施了24年的义务教育政策来说,这是一块铭刻着“实至名归”字样的里程碑。

除了实施义务教育经费保障机制改革之外,国家还出台了许多有利于缩小区域间教育资源分布差距过大的政策,这些都从宏观上缩小了区域间的教育差异。中观上来看,目前我国实行的是以县为主的基础教育财政管理体制,县域尺度的义务教育均衡发展便有理由成为基础教育均衡发展的首要目标。

1.1.5 江苏教育发展现实背景:发达地区对义务教育优质均衡的追求

江苏省是教育大省也是教育强省,江苏省的义务教育一直在全国处于领先地位。本书虽把一般意义上的县域作为研究对象,但以江苏省的县域为研究案例。早在1996年,江苏省就全面实现了“两基”目标,基本普及九年义务教育。2003年,江苏全省小学适龄儿童入学率和在校生巩固率均接近100%,小学毕业生升学率为98.7%,初中生毛入学率达99.2%,7~15周岁残疾儿童接受九年义务教育入学率为93%,义务教育事业发展的各项指标均位于全国前列。江苏省在贯彻执行《义务教育法》过程中,创出了一套行之有效的实施义务教育的做法和经验。近年来,义务教育继续向着高水平、高质量和均衡发展的目标迈进。为了切实解决义务教育发展中的深层次矛盾,高水平高质量普及义务教育,促进教育公平,2010年初,江苏省发布《实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),规定义务教育实行省人民政府统筹规划、县人民政府管理实施的体制。县级以上人民政府应当将义务教育事业纳入国民经济和社会发展规划,加强对本行政区域内义务教育事业的指导和管理,保障义务教育经费、师资、校舍及设施设备供给,合理配置教育资源,缩小城乡之间、区域之间、学校之间办学条件和办学水平的差距,促进义务教育均衡发展。办法还规定县级以上人民政府教育督导机构应当对义务教育均衡发展状况等进行督导,督导报告向社会公布。因此,进行县域义务教育均衡发展研究,提出义务教育均衡发展的测度和评价方法具有现实意义。《征求意见稿》中规定,县级教育行政部门应当根据适龄儿童、少年的数量和分布状况,合理确定本行政区域内义务教育公办学校的施教区范围,保障所有适龄儿童、少年都可以在其户籍所在地就近入学。确定或者调整公办学校施教区范围,应当听取当地居民的意见。公办学校施教区确定或者调整后,应当向社会公开。

公办学校应当接收施教区内的适龄儿童、少年入学,不得跨施教区组织招生。《征求意见稿》中还规定,设区的市、县(市、区)人民政府应当将学校设置规划纳入城乡建设总体规划和教育事业发展规划,并根据本行政区域适龄儿童、少年的数量、分布状况,按照国家和省有关规定,制定、调整学校设置规划,预留学校建设用地。2010年5月,江苏省决定启动义务教育优质均衡发展示范区建设工作,鼓励部分地区先行先试、探索经验,引领全省义务教育又好又快发展。5月20~21日,省政府在苏州市召开全省义务教育优质均衡发展工作会议。南京、无锡、苏州、常州4个市的所有区域及铜山县、如皋市、灌南县、洪泽县、盐城市盐都区、扬州市邗江区、丹阳市、靖江市、泗阳县9个县(市、区)成为首批创建省义务教育优质均衡发展的示范区。建设目标是在未来三年左右的时间里,义务教育优质均衡发展示范区内将基本消除城乡、学校间的差距,基本解决义务教育择校过度等热点、难点问题,使区域内义务教育从基本均衡达到优质均衡,适龄儿童少年接受更加公平、更高质量的义务教育。此前的4月24~26日,省委组织部、省教育厅就联合举办了江苏省义务教育优质均衡发展专题研究班。全省各市、县(市、区)政府分管教育工作的市长、县(市、区)长及各省辖市教育局局长参加了研究班,为全省各县市教育系统推进义务教育均衡发展做了积极的思想动员等准备工作。7月27日,江苏省委常委会议,审议并原则通过《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》。8月28日,江苏省又召开教育工作会议。会议深入学习贯彻了全国工作会议精神,同时对实施《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》作出部署。《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》提出江苏义务教育均衡发展的具体目标:大力推进义务教育均衡发展示范区建设,努力扩大并均衡配置优质教育资源,苏南等有条件的地区2012年、其他地区2015年左右全面达到均衡,区域内教育质量、教师队伍、办学条件、管理水平显著改善,义务教育公平度、满意度大幅提升。健全城乡一体化的义务教育发展机制,在财政拨款、教师配置、学校建设等方面向农村倾斜。加大对经济欠发达地区的财政转移支付力度,完善发达地区对口支援欠发达地区、城市支援农村教育的机制。加大对薄弱学校的支持力度,优化配置优质教育资源,实行县级教育部门统一管理中小学教师制度,区域内教师和校长定期合理流动。义务教育阶段严禁设置重点学校(班),逐步减少择校现象。每个适龄儿童、少年按时入学并完成学业,消除义务教育阶段辍学现象,确保义务教育全覆盖。提高义务教育办学水平。根据学龄人口变化、城市化进程和新农村建设规划,合理调整义务教育学校布局。实施义务教育学校现代化建设工程,全面加强学校校舍、场地、师资队伍、设施装备等方面建设。

当前江苏义务教育均衡发展具有发达地区义务教育的发展特点,其模式可能部分适用于其他发达地区而大体上有别于欠发达地区,对发达地区县域义务教育

均衡发展案例的研究正是义务教育均衡发展研究的第一步,对发达地区和欠发达地区建立相应的均衡标准都有参考意义。

1.2 问题的提出

1.2.1 关键词确定

义务教育:教育公平是社会公平的基础,普及义务教育又是教育公平的基础,所以义务教育在教育公平和社会公平实现方面具有重要的基础性地位,是教育公平的底线。本书把义务教育作为研究对象,从教育公平的起点研究,为今后高层次的公平奠定基础。

均衡:教育均衡发展保证了受教育者享有平等的教育机会,义务教育的均衡保证了儿童、少年真正享有最基本的教育权利,从而保证了最基本的底线教育公平。把均衡作为研究对象,研究均衡的标准、测度和评价方法直接关系到教育公平和社会公平的实现程度。

县域:首先,从我国目前的社会经济发展状况、教育管理体制和教育投资体制来看,在全国范围内或省市范围内以同一个标准考虑义务教育的均衡发展是不现实的,因此,义务教育均衡发展首先应在相对较小的区域范围内实现,继而推进到更广泛的区域乃至全国。就我国国情而言,县域内的政治、经济和社会发展联系密切,县区是一个相对独立的社会运行系统。其次,县区政府作为国家管理义务教育的基本层级,加之“以县为主”的基础教育管理体制,在各个层次的均衡中,县域范围内的均衡也相对容易实现,因而县区教育均衡发展应该是实现区域义务教育均衡发展的突破口。再次,由于我国改革开放后经济上采用的是非均衡发展战略,这种思想也在教育中明显体现,表现为重点中学占用了大量的教育资源,导致县域范围内教育发展很不均衡,相比之下,同一地区的县域之间相差不大,因此,首先以县域为研究对象,解决县域范围内义务教育阶段教育的均衡发展问题是当务之急。最后,国家和地方的战略和政策都把县域义务教育均衡发展作为教育发展的重要目标。

江苏省:县域研究对象选择范围限定于江苏省内,首先在于江苏是教育发达省份,教育发展迅速,其教育发展进程中对教育研究的需求十分迫切,义务教育均衡发展任务急迫,且不容许走弯路,因此特别需要科学理论的指导;其次,作者本人对江苏省的情况相对熟悉,案例县的研究资料也相对容易获取,具有研究的可行性。最后,江苏是发达地区,发达地区对教育有着特别的要求,而且发达地区义务教育早已普及,现在发展水平较高,对义务教育均衡发展有着优质、特色均衡的要求,这在某种程度上能够反映中国发达地区对义务教育均衡发展的普遍要求。因此,为