

Scientific Allocation and Effective Utilization of Educational Resources
from the Perspective of Balanced Development of Compulsory Education

义务教育均衡发展视域下教育资源的 科学配置和有效运用

赵国祥 王振存 赵申苒 等著



科学出版社

Scientific Allocation and Effective Utilization of Educational Resources
from the Perspective of Balanced Development of Compulsory Education

义务教育均衡发展视域下教育资源的 科学配置和有效运用

赵国祥 王振存 赵申苒 等 著

科学出版社
北 京



内 容 简 介

教育部在 2002 年下发的《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中,首次提出“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”。经过十多年的发展,在不断推进深化改革和吸收发达国家先进教育理念、管理方式等的基础上,我国的义务教育均衡发展已经取得了举世瞩目的成就,人民群众对义务教育的满意度也在不断提高。但是,由于地区发展的差别及历史的原因,在义务教育均衡发展中还存在着诸多亟需解决的问题。

促进义务教育均衡发展,关键在于解决好义务教育均衡发展中资源的科学配置和有效运用问题。本书围绕义务教育均衡发展经费资源、师资、基本条件资源、信息化教育资源、课程资源等如何科学配置和有效运用进行了深入的研究。

本书适合作为各级教育主管部门的教育管理者和小学、初中校长的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

义务教育均衡发展视域下教育资源的科学配置和有效运用 / 赵国祥等著. —北京: 科学出版社, 2016.12

ISBN 978-7-03-051359-5

I. ①义… II. ①赵… III. ①义务教育-教育资源-资源配置-研究-中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322491 号

责任编辑: 乔宇尚 崔文燕 / 责任校对: 张小霞

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 楠竹文化

编辑部电话: 010-64033934

E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

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>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 12 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2016 年 12 月第一次印刷 印张: 23

字数: 410 000

定价: 99.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

经过改革开放以来 30 多年的发展,我国义务教育在不断推进自身深化改革和吸收发达国家先进教育理念、管理方式等的基础上,已经取得了举世瞩目的成果,人民群众对义务教育的满意度也在不断提高。但是,由于地区发展的差别及历史的原因,义务教育还存在着诸多问题,仍有很大的改革空间。

改革开放初期,由于我国经济基础薄弱、义务教育水平低下,国家倡导办重点中学、小学,这一政策导向的确在较短的时间内使一批中小学得到了快速发展,为早出人才、快出人才起到了很好的作用,也为我国培养一批急需的人才提供了很好的支撑。随着我国经济的快速发展,城市建设得到了大幅度提升,尤其是东南沿海的城市建设真可谓日新月异,城市的中小学建设也得到了快速发展,办学质量不断提升。这两大核心要素作用的结果使得我国整体的义务教育出现了发展极其不均衡的现象。“十二五”期间,国家大力促进义务教育均衡发展,也相应出台了不少支持政策,但地区之间、城乡之间、学校之间的不均衡现象仍大量存在,出现了“择校热”“高价学区房”“偏远乡村教师流向中心乡镇”“农村教师流向城市”“小城镇教师流向大中城市”等现象,由此造成了义务教育质量的极其不均衡。

如何较好地解决这种不均衡问题?诚然,地区、城乡的差别是重要因素,但这种因素不是短期就能发生很大变化的,需要很长的时间逐渐变化,而可以在不太长的时间内促使其变化的则是政策导向的变化,以及由此引导的资源配置的变化。这方面的变化是改变我国义务教育不均衡的极其重要的因素。回顾历史,大家可以发现,改革开放前的 30 年虽然中间有着重大的波折,使我国的教育受到了很大影响,但是也为我国的发展储备了一大批基础性人才。那时的地区之间、城

乡之间、学校之间也有差别,但差别不是很明显,教育资源中的核心资源——教师能够稳定地在其所在学校安心地开展教书育人活动,虽然教育资源整体处在较低水平,但优质教育资源分布还比较合理。改革开放后,教育资源的分布迅速拉开了距离,而且差距越来越大。问题的根源就在于优质教育资源的配置。政府发现了这一问题的根源,也在采取各种措施改变这种不合理局面。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》将均衡发展作为义务教育的战略任务,并明确提出,到2020年,基本实现区域内均衡发展,切实缩小学校间的差距。2012年,国务院印发《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,并研究制定了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,为推进义务教育均衡发展提供了可操作的标准和工作方式。2013年,全国两会《政府工作报告》把着力推动义务教育均衡发展作为教育年度工作特别提到的两项重点之一。促进义务教育均衡发展已成为当前政府促进义务教育发展的重要战略。

然而,受制于我国国情、经济发展及制度设计等因素的影响,区域、城乡、学校、阶层的义务教育非均衡化发展的现实又是制约这一战略落实的主要瓶颈。

教育资源的科学、合理、有效的均衡配置是确保义务教育均衡发展的基本前提,义务教育均衡发展的内在诉求与义务教育非均衡发展的客观现实如何实现有机统一,是具有重大理论意义和实践价值的课题。

作为长期从事教育理论研究和教育管理、教学实践工作的教育工作者,本研究团队站在我国教育的历史使命感和强烈的社会责任感的层面,试图通过调查和研究,为政府在这方面的决策提供咨询服务。在前期调查、研究的基础上,研究团队围绕义务教育均衡发展资源的科学配置和有效运用进行论证,并积极向教育部基础教育一司提出申请,通过专家的评审和司领导集体的认定,委托研究团队开展这方面的调查、研究工作。

为了很好地完成这一任务,研究团队牢固树立了以“十八大”报告、《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》(国发[2012]48号)等相关政策文件精神为指导,以创新义务教育均衡发展理念、丰富义务教育均衡发展理论、服务义务教育均衡发展政策决策、推进义务教育优质均衡发展等为目标,以理论研究、实践研究、政策研究、比较研究等为研究路径。

在研究方法上,我们主要采取如下研究方法:

- 1) 文献分析。主要对国内外相关文献进行认真梳理,搞清楚相关政策的演变轨迹,了解本研究领域的最新理论进展,并对相关政策进行比较分析。
- 2) 访谈座谈。对研究中所涉及的重点、难点等问题进行专题访谈、座谈等。

3) 问卷调查。设计问卷进行调查,通过对调查问卷收集的数据进行统计分析,发现实践中存在的问题。

4) 实地调研。深入学校、课堂进行调研,对典型案例进行深入讨论分析。

5) 模型建构。运用现代信息技术和研究手段,建构学龄人口发展趋势与教育资源均衡优质配置关系模型等。

在设计研究内容框架体系时,基于对教育资源包括人力资源、财力资源和物力资源等的理解,研究团队认为人力资源中最重要的是教师,财力资源主要是办学经费,物力资源主要是实物化的办学条件。通过多次讨论和反复分析研究,我们把如何进行义务教育均衡发展的资源科学配置和有效运用聚焦于九个方面,形成内在逻辑紧密的九个章节。

第一章 义务教育均衡发展国际比较研究(王振存)

第二章 义务教育均衡发展的政策变迁与制度创新(王星霞)

第三章 城乡教育布局调整研究(姚松)

第四章 经费资源的科学配置与有效使用(李桂荣)

第五章 师资配置与有效使用(杨会萍)

第六章 基本条件资源的科学配置与有效运用(连红)

第七章 信息化教育资源科学配置与有效应用(郝兆杰)

第八章 义务教育均衡发展视域下的学校文化建设(王振存)

第九章 义务教育课程资源的均衡(魏宏聚)

通过五年的大量调查,研究团队走访了 200 多所中小学,收集了大量的一手材料,并从教育行政部门调阅了国家、省(市)、县的教育统计报表。研究团队对所获取的资料进行认真分类梳理、统计分析,并开展多次研讨,深入对比分析,基本上搞清了我国目前义务教育均衡发展的现状,发现了存在的问题,在此基础上,提出了解决问题的对策建议。

由于在课题研究阶段牵涉面广,工作量大,需要投入大量的人力,各个子课题主持人又吸收了一批本专业的博士生、硕士生参与课题的研究和书稿的部分编务工作。他们是赵申蓓、姬甜甜、周亚文、孙燕玲、李雨晴、朱利利、郭延飞、荆轲、潘林、刘革、王海丽、李彦奇、林宁、程悦。在课题的设计、论证、申报阶段,王振存、赵申蓓参加了所有的工作,查阅了大量国内外相关研究的资料,并对资料进行了认真整理、分类,为选题的设计、论证提供了扎实的基础,为申报书的撰写提供了比较充实的资料支撑。在书稿的审稿阶段,王振存、赵申蓓、姬甜甜协助笔者做了大量的参考文献核查,图表、文字中的数据核对和部分章节

的审稿工作。乔宇尚编辑为本书的出版立项及编辑加工付出了大量心血，使得本书得以顺利出版。从课题研究到书稿的撰写，各个部分的牵头专家精心谋划，细心操作，深入思考，刻苦钻研；整个团队成员紧密团结，精诚合作，调研、专访、座谈、收集文献和数据时不畏劳苦，任劳任怨，开会研讨时畅所欲言，充分表达自己的学术观点，团队内部充满了生动活泼、严肃认真的气氛。作为项目的主持人，我深为每个团队成员优秀的品质、严谨的治学态度而欣慰，深为他们全身心投入、认真负责、积极主动工作的精神而感动，深为这一批青年学者积极上进的精神面貌而感到莫大的安慰。我真心地感谢他们。

在课题研究和书稿撰写阶段，研究团队参考了很多学者研究的成果，使用了有关部门提供的大量数据，对研究团队丰富研究内容、开阔研究视野、启发研究思路起到了重要作用，在此表示崇高的敬意和诚挚的感谢。

赵国祥

2016年8月16日于路石斋

前言

第一章 义务教育均衡发展国际比较研究 / 1

第一节 概述 / 1

第二节 主要发达国家义务教育均衡发展的经验 / 6

第三节 主要发达国家义务教育均衡发展问题及归因分析 / 15

第四节 发达国家义务教育均衡发展的经验对我国的启示 / 21

第二章 义务教育均衡发展的政策变迁与制度创新 / 29

第一节 义务教育均衡发展的理论阐释 / 30

第二节 我国义务教育均衡发展的政策变迁 / 33

第三节 义务教育均衡发展政策变迁的制度分析 / 38

第四节 义务教育均衡发展的政策创新 / 48

第三章 城乡教育布局调整研究 / 53

第一节 概述 / 53

第二节 城乡学龄教育人口演变趋势的预测分析与结果 / 56

第三节 城乡学龄教育人口变动趋势对于教育需求的预测分析 / 59

第四节 城乡学龄人口演变趋势下义务教育资源优化配置建议 / 65

第四章 经费资源的科学配置与有效使用 / 77

第一节 概述 / 78

第二节 义务教育经费配置与使用分析——以河南省为例 / 80

第三节 经费资源的科学配置与有效使用中存在的问题及根源 / 95

第四节 科学配置与有效使用义务教育经费的政策建议 / 102

第五章 师资配置与有效使用 / 107

第一节 师资配置与有效使用现状 / 108

第二节 师资均衡配置与有效使用存在问题的原因分析 / 128

第三节 师资均衡配置与有效使用的策略 / 144

第六章 基本条件资源的科学配置与有效运用 / 183

第一节 基本条件资源的科学配置与有效运用的现状及存在的主要问题 / 184

第二节 基本条件资源的科学配置与有效运用存在问题的原因分析 / 221

第三节 基本条件资源的科学配置与有效运用的对策 / 237

第七章 信息化教育资源科学配置与有效应用 / 246

第一节 信息化资源配置上区域内部存在不均衡现象 / 249

第二节 信息化资源配置城乡差异显著 / 256

第三节 信息化经费投入比例不合理 / 266

第四节 信息化教育资源配置不均衡的归因分析 / 267

第五节 义务教育阶段信息化教育资源科学配置策略 / 273

第六节 信息化教育资源的有效应用研究 / 279

第八章 义务教育均衡发展视域下的学校文化建设 / 288

第一节 概述 / 288

第二节 义务教育均衡发展视域下的学校文化建设的基本理论 / 291

第三节 义务教育均衡发展视域下学校文化建设存在的主要问题分析 / 300

第四节 义务教育均衡发展视域下学校文化建设问题的归因分析 / 304

第五节 以学校文化建设推进教育均衡发展的建议 / 308

第九章 义务教育课程资源的均衡 / 316

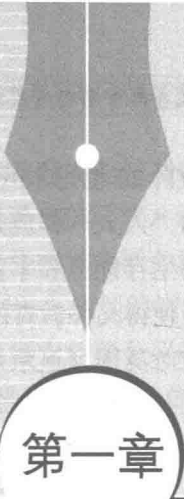
第一节 义务教育课程资源的内涵、特征与分类 / 316

第二节 义务教育课程资源不均衡现状 / 323

第三节 课程资源均衡的重要途径一：资源开发 / 333

第四节 义务教育课程资源均衡的途径二：政策调控 / 340

参考文献 / 348



第一章

义务教育均衡发展国际比较研究

第一节 概 述

一、国内外研究现状

各国义务教育都经历了一段曲折的发展过程，虽然义务教育发展程度不同，关注点也迥异，但各国一直都在探索适合本国义务教育的更好的发展道路。近年来，义务教育均衡发展问题已成为我国学术界研究的热点，目前，我国义务教育发展着重点在于义务教育均衡发展，通过对国内外义务教育均衡发展的研究现状进行梳理与分析，在立足我国义务教育均衡发展的实际情况下，吸取美国、日本、瑞典、芬兰等主要发达国家的经验，以期对我国义务教育均衡发展提供借鉴。

（一）国外研究现状

以下主要通过两个方面对国外义务教育均衡发展的研究现状进行介绍：①关于概念的界定方面。有学者认为美国的义务教育均衡发展更加强调教育机会的实质平等，尤其强调不同族裔、不同文化群体平等发展的权利，同时，该学者也从英国的“积极差别待遇”的政策中剖析出了相似理念（陈武林，2010）。而有学者

认为自 20 世纪末开始,日本开始关注内在的、实质的公平与均等,改变了过去认为的“人人一样就是平等”的教育平等理念,关注教育质量的提高,注意培养学生的生存能力和丰富的个性,关注学生的学习需求,给每个人以最合适的教育,从而使得义务教育的均衡发展进入一个更高的层面(李文英,等,2010)。有学者通过对英国《追求卓越的学校教育》的白皮书的研究,认为英国在致力于提供平等、公平教育权利及机会的基础上,进一步提出关于增强学校自主性及多样性的策略,以适应全球化背景下的学校、学生多样化发展的迫切需求,更好地、更大程度地施行最合适的教育。②关于措施的研究方面。美国的义务教育均衡发展相关政策的研究视角多集中在对美国教育法规的历史描述和现状分析,对美国政府等主要教育政策文本的整理、分析和诠释等方面。根据当前美国义务教育改革中的主要矛盾,学者的研究主要涉及择校政策、弱势群体教育补偿政策、薄弱学校改造政策以及财政保障机制和评价问责机制等教育专题,例如,针对 2001 年美国联邦政府公布的《不让一个孩子掉队》法案的研究,1987 年颁布的《教育巩固与提高法案》的研究及关于低收入群体和少数族裔等处境不利群体实施的“补偿教育”计划的研究、“为美国而教”计划的研究等。学者们认为这些法案和计划均为弱势群体受教育的权利及机会提供了更大的保障,也在一定程度上促进了社会的和谐。英国在 2003 年发表的《每一个孩子都重要》的绿皮书,将政府推行的一系列旨在对保障处境不利的孩子的种种措施更加系统化、合法化(陈馨,等,2014)。

(二) 国内研究现状

我国义务教育均衡发展研究主要集中在近十年。纵观十年来的研究,学者们对义务教育均衡发展的研究可以分为理论初探、问题分析和实证研究三个阶段,其相关研究对义务教育均衡发展的内涵、失衡的表现及归因,以及义务教育均衡发展的策略和义务教育均衡发展指标体系的建构进行了深入探索。例如,顾明远教授对“教育均衡发展是教育平等的问题,是人权问题”的论述;刘新成教授对“义务教育均衡发展的三重意蕴及其超越性的论述”;中央教育科学研究所教育政策分析中心对“义务教育均衡发展是实现教育公平的基石”的论述;中国教科院义务教育均衡发展标准研究课题组对“义务教育均衡发展国家标准研究”的论述;褚宏启教授对“义务教育均衡发展评估指标与标准制订”的研究。此外还有一些学者对我国义务教育均衡发展的实证研究,例如翟博、孙百才教授的“中国基础教育均衡发展实证研究报告”;杨令平、司晓宏的“西部县域义务教育均衡发展现状调研报告”等。除此之外,还有一些学者对我国区域内义务教育均衡发展的相

关研究,在此笔者不再一一列举。有学者指出了未来我国义务教育均衡发展的重点应是强化宏观理论构建与微观问题研究相结合,注重对特殊群体的研究,进一步深化义务教育均衡发展的研究,从文化、制度、法律、法规等视域全面关注义务教育均衡发展问题的研究(张忠华,等,2014)。随着“十三五”规划的进行,教育公平尤其是义务教育均衡发展问题日益受到关注,由发展中体现公平转向提高质量中体现公平。这一重大举措为我国义务教育的均衡发展提供了政策依据。

二、核心概念界定

(一) 义务教育

义务教育也被称作“强迫义务教育”,英文为 compulsory education。《中国法大辞典·宪法卷》规定:义务教育是一种具有免费性与强制性的学校教育,并且其对象是国家规定的学龄儿童,国家已将此上升到了宪法与法律层面。义务教育开始于16世纪欧洲宗教改革运动。1619年,德意志魏马特邦以法律形式公布了义务教育,其主要内容涉及实施义务教育的起始年龄,与普通学校教育阶段的关系以及实施义务教育年限与儿童学龄期等。《中国大百科全书·教育》对“义务教育”的解释是“国家用法律形式规定对一定年龄儿童免费实施的某种程度的学校教育。也称为强迫教育、免费教育或普及义务教育”(中国大百科全书总编委员会《教育》编辑委员会,1985)。1986年7月1日起施行的《中华人民共和国义务教育法》标志着我国义务教育进入了一个新的阶段,规定“凡年满六周岁的儿童,不分性别、民族、种族,应当入学接受规定年限的义务教育。条件不具备的地区,可推迟到七周岁入学。”该法案规定了义务教育的起始年龄与缓冲年龄,该法案对全民有效并且应遵从,使其作为应尽的义务。“义务”一词的含义包括“父母或监护人有使其学龄儿童就学的义务,国家有设校兴学以使国民享受教育的义务,以及全社会有排除阻碍学龄儿童身心健康全面发展的种种不良影响的义务等”(中国大百科全书总编委员会《教育》编辑委员会,1985)。可见,义务教育具有全民性、强制性、公益性及政府保障性等性质。目前,虽然义务教育在大部分国家与地区都有实施,但年限与成效各异。我国的义务教育是九年制,即从小学至初中阶段。美国的义务教育是指幼儿园到高中毕业的教育,人们通常称之为K-12,也就是美国的义务教育阶段。日本的义务教育经过长期的发展历程,现行12年制,学生就读公立学校的书本费、学费、早餐和午餐都由政府负担。美国、日本等发达国家由于义务教育起点早,经过长期的发展过程,成效显著。我国的义务教育在形式上基本得

到普及,但义务教育的不均衡仍是目前我国不得不面对的问题。借鉴发达国家的经验并结合本国实际能够促进我国义务教育均衡发展。

(二) 均衡发展

均衡一词最早出于《黄帝内经·素问·五常政大论》中“升明之纪,正阳而治,德旋周普,五化均衡”,此中的“均衡”作平衡之意。《辞海》中将“均衡”解释为“平衡”,平衡有两层含义:一指衡器两端承受相等的重量,引申为一个整体的各部分在质量、程度或层次上大致相等;二指哲学范畴,事物都在矛盾中变化,均衡非永恒稳定,而是暂时的过程,即“相对均衡”。“均衡”意味着一种追求,即对质量平等的追求,表现在两方面:一方面是“均衡”代表了质量、程度上的“均等”;另一方面是“均衡”表达了在动态过程中的“暂时”的平衡,换言之是“相对均衡”,即在“不均衡”的过程中努力寻求相对的平衡。足见,“均衡”不仅意味着追求数量与质量的平等、追求开始于结果的静态平等,更着重表达了对过程平等的追求(李锋亮,2005)。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确规定,到2020年,普及水平、教育质量全面提高及区域内均衡发展基本实现。这一目标的实现对我国的义务教育提出了两方面要求:一是九年义务教育水平的巩固与提高,二是义务教育均衡发展的积极推进。发展与均衡作为我国义务教育未来发展的两大任务,需要全社会的共同努力。发展的持续性是不断提高义务教育水平的根本保障;发展的均衡性是作为基本公共服务的义务教育的应有之义。但同时,发展与均衡是有区别的,均衡是暂时的过程,即“相对均衡”,表达一种动态过程,是由“不均衡—均衡—新的不均衡”的发展过程。义务教育均衡水平的高低作为衡量公共教育资源均等化配置的程度的深浅,其表示的是一种差距的大小,即区域间、城乡间、学校间等义务教育发展水平差距的大小。而义务教育发展水平侧重于义务教育的普及程度和质量水平,其更多强调的是经费投入水平的高低、学校办学条件的好坏等。均衡与发展是推进义务教育发展过程中所面临的两个重要命题,正确处理二者的关系是教育管理部门的重要工作内容之一。我国各区县的义务教育均衡水平与其发展水平并非齐头并进,常表现为四种类型:高位均衡、高位不均衡、低位均衡、低位不均衡。①高位均衡。这类区县义务教育发展水平高,教育资源均等化配置程度高,城乡、学校间义务教育发展水平差距控制合理,其主要任务是在巩固并提高已有教育发展水平与均衡水平的基础上,进一步走向优质教育均衡发展。②高位不均衡。这类区县义务教育发展水平高,但均衡化程度低,

城乡、学校间义务教育发展水平差距较大,其主要任务是在巩固已有发展水平的基础上,注重均衡水平的提高。③低位均衡。该区县虽均衡化程度合理,城乡、学校间义务教育发展水平差距较小,但是发展水平不高,办学条件差,师资力量薄弱,经费投入不足等,其主要任务是在保持均衡水平平稳或提高的基础上,大力加大投入,提高义务教育发展水平。④低位不均衡。该区县表现为义务教育总体发展水平比较低,生均教育资源占有率低,并且城乡、学校间等生均教育资源差距也比较大,其主要任务是加大投入,提高义务教育发展水平,同时注重教育资源的均衡配置,缩小校际差距(吴建涛,等,2014)。

(三) 义务教育均衡发展

义务教育均衡发展的概念界定,不同的角度,仁者见仁智者见智,常见的是以下三种角度:教育公平论、系统均衡论与资源配置论。教育公平论以顾明远教授为例,他认为“教育均衡发展是教育平等的问题,说到底还是一个人权问题”(顾明远,2002)。翟博认为“教育均衡发展体现一种公平公正的理念,其实质是指在教育公平思想和教育平等原则支配下,教育机构和受教育者在教育活动中享受平等待遇的教育理想”(翟博,2008)。系统均衡论者将哲学社会科学领域中的均衡的内涵作为理解义务教育均衡发展的理论基础,强调教育系统的均衡应指教育系统的各部分、各要素之间建立的稳定、协调、有序的关系(田芬,2004)。资源配置论者认为义务教育均衡发展是指在一定行政区域内,国家在义务教育发展上的硬件投入,如校舍、设施、办学经费等方面,实现国家投入的相对均衡,并在此基础上实现办学条件的标准化、均衡化(文喆,2002)。

我国义务教育起初实行分地区、有步骤地推进非均衡发展政策,目的是保障学龄儿童“有学上”,以实现基本普及和全面普及义务教育。随着该政策的推行与发展,义务教育日益呈现不均衡发展的状态,非均衡发展必然导致系列问题,如区域、城乡、学校间的差距日益扩大等。在此基础上,人们不再满足“有学上”的普及教育而是开始追求“上好学”的优质教育,故义务教育开始向均衡发展。尽管不同理论范畴中的义务教育均衡发展涵义各异,但从综合的视角看,义务教育均衡发展包括三方面的政策内涵与结构范畴:①配置均衡。表现在教育横向与纵向结构两方面,如表现在横向结构方面的地区之间、地区内部的学校之间、学校内部群体之间的均衡和表现在纵向结构方面的各级各类教育间资源配置的均衡,机会与条件的相对均衡等。②供需均衡。除宏观层面之外,微观情境中应更强调义务教育均衡发展,即在教育的过程中实现学生在受教育的起点、过程和结

果三方面的公平。③动态均衡。强调义务教育是有机的整体，是一个动态系统，而且是一个生态系统。系统内各要素间形成协调有序的关系，并与其外部环境达到平衡与适应的状态，从而使整个教育系统处于一种稳定、功能优化的动态发展状态（刘新成，等，2010）。

第二节 主要发达国家义务教育均衡发展的经验

一、美国义务教育的经验

美国国土面积广阔，人口由原住民及其他地区的移民组成。这导致美国各州在经济、文化、科技等方面发展的不平衡，也反映在义务教育发展水平在地区、族群等存在着巨大差距。为了改变这种状况，美国政府在20世纪五六十年代开始推行了一系列的“补偿教育计划”。2001年，美国政府在此基础之上又颁布了《不让一个孩子掉队》法案，进一步改善了这种不平衡的现状。而这一系列教育措施的实行促进了美国在义务教育方面发展不平衡现状的改善，减小了各州、族群之间的教育水平差异，这些措施包括如下方面。

（一）重视师资配置均衡化

1. 重视弱势群体的教育，师资配置向弱势群体倾斜

20世纪60年代以来，为有效地实现义务教育的均衡发展，教育机会的实质平等，特别是为了让不同族裔、不同文化群体都能切实享受平等的受教育权利，以美国经济机会署为代表的团体倡导在全国围内实行“补偿教育”方案。方案的主要内容是对弱势群体教育进行经济补偿，并努力改善办学条件，优化师资力量，以达到提高其办学质量的目的（孔凡琴，等，2007）。由此可见，美国政府十分重视“师资补偿”的意义，且提高执行力，使之真正落实到弱势群体的受教育行动中。美国社会群体中存在着少数民族，因此，对少数民族教师有其独特的要求。在教育中培养少数民族教师也是美国教育发展的必然要求。

2. 缩小教师待遇差距，为师资均衡配置奠定坚实的物质基础

教师待遇的好坏直接影响着教师的工作热情、教师队伍的稳定性及教师职业的吸引力。20世纪80年代以前，由于对教师的不重视，美国各州中小学教师工资

偏低, 严重影响了美国师资的来源和教师队伍的建设。于是, 美国政府通过各方努力, 筹集资金, 不断提高教师工资, 不仅改善了教师待遇, 还注意缩小教师待遇的差距, 使少数民族和弱势群体地区的教师待遇均得到了提高。为了吸引少数民族教师, 美国政府还为他们提供特别补助和优惠政策, 鼓励他们任教, 以达到教师资源的整体均衡。

3. 统一国家教师资格证书

美国是典型的地方分权制国家, 因此, 国家对教师资格的认证也不同, 各州都有一套自己的教师资格认证制度。这种标准不一的教师资格认证制度使美国的教育质量出现参差不齐的情况, 更重要的是, 优秀教师无法在全国流通, 彼此缺乏学习和交流。为了改变这种糟糕的局面, 1987年5月, 全美教师资格审定委员会成立, 并开始推行统一的国家教师资格证书制度。自该制度实行以后, 美国各州的教师资源质量差距大大缩小, 而且促进了优秀教师在全国范围内的流动, 打破了各个学校之间关于师资方面的恶性竞争, 实现了教师资源共享(李楠, 2011)。从结果可看出, 美国实行统一的教师资格证书制度是促使教师资源均衡化的一个重要手段。

(二) 追求教育公平与教育效益

美国把促进义务教育均衡发展的思想确立在教育法案中。20世纪60年代,《民权法》与《初等和中等教育法》颁布, 这表明美国以强制性的立法程序保证教育机会的均等, 体现了追求教育公平的价值取向。进入20世纪90年代后, 美国教育的价值取向开始强调公平与效益的统一, 也就是说, 美国直接以立法形式确保教育政策的公平, 而且颁布的教育改革政策具有连贯性和互补性, 为美国教育的均衡发展提供了坚实的制度支持和保障。

(三) 以联邦、州两级政府的转移支付模式弥补区域间教育经费的不均衡

20世纪70年代以前, 美国义务教育经费的大部分由地方承担。经济发展的不平衡导致各州的教育经费差距很大。自1978年以来, 美国义务教育投资主体逐步调整为州一级政府, 不但方便州政府向联邦政府申请教育经费, 而且还可协调州内各学区之间的教育经费。

美国的义务教育经费转移支付不但形式多样而且比较规范, 大多采用因素法客观地确定各学区的拨款额, 且每种形式都适应该地区的发展模式, 便于各级政