多元文化与西北民族教育研究丛书

丛书总主编　万明钢　王　鉴

需要全本请访问 www.ertongbook.com

教育部人文社会科学重点研究基地
西北师范大学西北少数民族教育发展中心研究项目

西北少数民族地区基础教育均衡发展研究

杨 军 著

民族出版社

“文化马赛克”与“中国大花园”

——《多元文化与西北民族教育研究丛书》主编寄语

少数民族的文化与教育问题是世界上任何一个多民族国家都十分关注的问题。事实上由一个单一民族构成的国家的神话已经一去不复返了，从这个意义上说，少数民族的文化与教育问题已经成了一个世界性的问题。然而在这个问题上，东西方国家之间的沟通与交流还存在着明显的不足，多元文化与少数民族教育的研究领域也缺乏相应的对话。在西方多元文化教育的学者话语与研究中缺失了对东方传统多元文化教育的研究与吸纳，东方国家的研究者又以西方多元文化教育乃西方移民社会的产物为借口而不积极关注。中国古人所讲的“他山之石”也就“难以攻玉”了。

多元文化教育是西方多民族国家为在多民族的、多种文化并存的国家社会背景下，允许和保障各民族文化共同平等发展，以丰富整个国家文化的教育。19世纪以来，西方多元文化教育经历了两次“进步”。第一次是19世纪中期至第一次世界大战结束，这是多元文化主义理念的萌芽时期，它是建立在西方文化中心论解体的基础之上的。在此期间，英国和法国在世界上获得大片殖民地，对殖民地的研究成为殖民地行政的必需品。同时大片殖民地的获得为人类学研究西方民族以外的其他民族提供了调查和搜集材料的机会，因此在巴黎、牛津等大学出现了异族人类学研究的“黄金时代”，许多资料直接来自殖民地的人类学家、历史学家、语言学家、考古学家。正是西方所谓贵族式的人类学研究使西方学术界开始关注多民族共存的世界。第二次进步发生在第二次世界大战及其后，由于世界格局的再一次巨变，许多殖民地纷纷获得了解放，西方的霸权从英、法手中转到了新兴的美国手中。旧的霸主（英国和法国）自然还力图保持他们的传统地位，研

究异民族的“东方学”在他们手中仍然被视为“国宝”。不过，新兴的霸主美国进行大量战略性区域研究的同时，将异民族研究扩大到整个太平洋圈和亚洲的所有地区，这些研究大都以“跨文化理解”为口号。这样西方世界里就逐渐形成了文化多元主义和文化相对主义。在西方国家，如美国、英国、澳大利亚、加拿大、德国、新西兰等，基本上都倡导多元文化主义教育，有的国家还颁布了多元文化教育法。统观西方多元文化教育的背景，有一点是共同的，这就是二战以后的世界性移民风潮，在多元文化教育的政策方面，也有一个共享的术语，即“文化马赛克”，这是一个从种族中心主义的民族大熔炉中不断抗争而形成的概念，比喻单一的民族如同单一的瓷砖并不美观，而只有五光十色的“马赛克”共同在一起才能装扮美丽与繁荣的建筑，国家就是这样一个宏伟而需要马赛克点缀的建筑，民族就是五光十色的“马赛克”。

在中国讲到多民族、多元文化教育时，人们常常会引用费孝通先生的“中国大花园”理论，即中国各民族在中华民族多元一体格局的大花园中，百花齐放，百家争艳，相得益彰。强调的是文化与民族的平等与团结，正像一首歌中所唱的“五十六个民族，五十六朵花，五十六个兄弟姐妹是一家”。中国的多元文化教育与西方国家有着不同的历史背景与发展过程。中华民族的形成与发展过程本身就体现着这种多元与一体教育辩证统一关系。从远古中华民族的文明多元起源和传说到奴隶社会的理想与现实，经整个封建主义社会再到近现代社会，尤其是在新中国成立以后，中国各民族都有自己的教育体系，除此之外还有不同历史时期、不同朝代的国家一体教育。一体教育是在多元共存的现实演变中逐渐形成的，多元教育是在国家一体教育的过程中逐渐发展和不断完善的。可以说中华民族的多元一体教育源远流长，博大精深，其现实表现有着无与伦比的历史积淀和文化底蕴，正因为这样才有钱穆先生的“民族形成文化，文化融凝民族，此中华民族之独有之道也”的结论。中国各民族的文化教育都是多元中的一元，这样就有56个民族文化之“元”，这56“元”又有一个凝聚的核心，这就是中华民族的传统文化，因此56个民族文化教育都认同国家的一体教育，国家一体教育又为维护多元教育提供养料和保障。在历史上，时而多元的教育成为主流，这往往是历史

上民族大融合、大发展时期；时而是国家一体教育成为主流，这往往是历史的国家大一统、民族大团结时期。当多元教育占主流时，它处在显在的迅速发展时期，而国家的一体教育又处在潜在的发展时期，显在的多元文化教育为另一个显在的一体教育创造着条件。当一体教育占主流时，多元文化教育就处在潜在的发展时期，另一个多元文化教育为主流的朝代也就在孕育中。进入近代社会以后，中华民族的发展进入“自觉”的发展阶段，各民族在多元一体关系的维护上更加注重对国家一统文化的认同，尤其是在抵抗外国侵略方面更加显示了这种历史融凝而成的一体性。新中国成立以后，中国共产党以马克思主义的民族观为指导，实行民族平等政策，在民族区域自治中发展多元文化教育，在发展现代学校教育中促使国家一体教育的完善，从而使民族传统教育与现代教育并行发展，构建成中国特色的少数民族教育体系。

多元文化教育始为西方国家民族教育的一种理念，但它一经形成，便成为一种世界民族教育的发展趋势。尽管中国与西方在民族教育的发展上存在着很大的差异并长期彼此漠视对方，但随着历史的发展与进步，二者却在民族教育发展与多元文化的共存上“殊途同归”，犹如“计划”与“市场”不再是姓“资”还是姓“社”的划分依据一样，多元文化教育已不再是意识形态领域的“戒备”概念，而是世界民族教育发展的一种有效理念。东西方民族教育的发展正在形成共同的理念。西方国家多元文化教育发展模式主要有同化主义与多元主义共存的美国模式，以注重文化嵌合为主导的加拿大多元文化教育模式，在多民族社会中满足少数民族群体或个体在文化、意识、自我评价方面需要的英国多元文化教育模式，与偏见和歧视做斗争的多种族的澳大利亚多元文化教育模式等。西方多元文化教育尽管与我国的民族教育还有些不同，但它的研究方法、理论成果、发展模式等许多方面都是比较成熟的，并在解决实际问题中有较好的效果，对于我国的民族教育研究，有借鉴和吸收的价值。

多元文化教育发展已经出现了全球化的特点，如何以积极的态度借鉴和吸收西方多元文化教育中的优秀成果，是摆在中国民族教育研究工作者面前的一项紧迫而重要的任务，我们认为应从以下四个方面开展这方面的工作。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1. 我国民族教育对外应与国际多元文化教育接轨

多元文化教育的全球化及其在民族国家教育中的作用表明，少数民族教育不能独立于国家主体民族之外，而应是国家教育中多元一体的存在形式，同样，国家多元一体教育已不再是某一主权国家内的事，而是世界多元一体教育的不同存在形式。为此，我们要打破长期以来形成的东、西方民族教育对峙的局面，在多元文化教育的交流、对话中，使我国民族教育与国际民族教育接轨。在借鉴西方多元文化教育的优秀成果中，扩大我国民族教育的内涵，民族教育已不再是少数民族教育的简称，而是主体民族与少数民族共同构成的国家多元一体教育。在此基础上，通过引进介绍、试点实验、创造特色等几个阶段的努力，使中华民族多元一体教育成为世界多元文化教育的一种典范。

2. 我国民族教育对内必须确立多元文化教育的理念

我国的民族教育与西方多元文化教育在发生的背景、实施的内容与方法、目标等方面均有很大的差异。可以说，我国民族教育的主要任务在于为民族地区培养各级各类现代人才。这是因为历史上少数民族遭受到本民族和汉族统治阶级的双重压迫，又多在环境险恶地带生存和发展，才使民族地区的现实要求多出人才、快出人才、出好人才。然而这一良好的愿望，却随着时间的推移，表现出一系列问题，主要是由于民族教育照搬内地模式而导致的结果。例如，体制上，没有总结出一套适合我国国情的民族教育理论，虽然我国少数民族地区有从民族小学到中学、民族师范及职业技术学校，甚至建有民族学院和民族高等院校，但是，完整而科学的民族教育体系一直没有形成。长期以来，民族教育作为普通教育的一个部分，忽视了其民族性。教学上，作为民族教育最有特色的民族教学论尚属空白，科学的双语教学理论没有形成，各地的双语教学处在“摸着石头过河”的探索阶段。课程设置上忽视民族传统文化建设，统一要求，与内地同科同目，开展“应试”与“升学”教育。这些不足之处又给人们以启发，我们的民族教育在强调科学教育的同时，轻视甚至忽视了人文教育，更为严重的是以汉族的

思维方式和文化传统束缚民族教育的发展。归根结底是教育上缺乏多元文化的理念。对少数民族而言，决不能满足在法律上已经取得的平等地位和特殊待遇，要坚决地采取开放的态度，走出“博物馆里的活标本”误区，在经济上、文化上克服不平等现象，赶上先进水平。多元文化理念的确立才能真正体现我国社会的多元文化，才能使教育的发展既有国家的一体化又有民族的多元化，通过对汉族与少数民族同样的多元文化教育，统整国家层次的多元文化教育体系。

3. 学校必须设置多元文化课程以实施多元文化教育

多元文化课程的实施，并不是要另设一门学科，也不是将所有少数民族的文化资产纳入现有的课程中，因为这将造成学校课程的壅塞，导致学生学业负担过重，而且也未必能真正使文化间有充分的交流或互动。多元文化教育的课程主要是将各少数民族的文化精华或特色融入学校现有的课程中，以反映文化多元的观点，并以全体学生（包括汉族和少数民族学生）为对象，通过融入学校整体课程发展学生认知、技能、情意等方面的能力与态度。例如在文学课程、语言课程、历史和社会科学课程方面，可通过改革内容安排、改进教学方法等反映多元文化。藏族学校中开设的藏语文不应再是简单地翻译统编教材，而应增加藏族经典之作的内容以及现代藏族作家以藏文写作的反映藏族文化与生活的优秀作品。相应地在汉族学校的历史课中可增加少数民族历史习俗、文化传统的内容。多元文化课程还可以通过区域性或地方性的课程开设以及乡土课程的开设来完成。在我国的现行课程体系中，不论是国家课程计划，还是民族地区的一些课程计划，这方面的内容及形式都很不够，这正是多元文化教育留给我们的艰巨任务。

4. 多元文化教育的“中国化”

世界各国在实施多元文化教育的过程中，做法不尽一致，这主要是“本土化”的结果。我国民族教育的发展源远流长，形成了自己的“特色”，同时，面对新的问题与挑战，面对外来文化的冲击，必须通过“中国化”、“本土化”来完成外来的多元文化与本民族传统文化的相互沟通、融合。多元文化教育的本土化

有双层的涵义：一是多元文化教育在中国的生根、成长；二是多元文化教育在中国各少数民族中的“安家落户”并“反客为主”。在21世纪，谁率先完成多元文化教育的本土化进程，谁就率先完成了民族教育的现代化进程。西方多元文化教育涉及的领域十分广泛和复杂（种族、民族、性别、社会阶层等），而我国则集中在少数民族教育方面，本土化就是找准中国国情和民族特色的切入点，把公正、合理、科学的多元文化理念反映在民族教育的课程中。

基于此种观点，我们主编了“多元文化与西北民族教育研究丛书”。

万明钢　王鉴

2005年9月1日

目 录

“文化马赛克”与“中国大花园”
——《多元文化与西北民族教育研究丛书》
主编寄语 …… 万明钢 王鉴（1）

前 言 ……（1）

第一章 绪论 ……（1）
一、研究背景 ……（1）
二、研究价值 ……（7）
三、研究现状 ……（8）
四、研究思路与方法 ……（10）

第二章 基础教育均衡发展理论研究 ……（12）
一、教育均衡发展的内涵 ……（12）
二、教育均衡发展与教育公平 ……（15）
三、教育均衡发展的意义 ……（30）
四、教育均衡发展的原则 ……（33）
五、基础教育均衡发展的比较研究 ……（37）

第三章 新中国扶持少数民族教育政策综述 ……（62）
一、社会主义改造和初步建设时期的少数民族教育政策
（1949年—1966年） ……（62）
二、改革开放以来党和国家的少数民族教育政策
（1978年—至今） ……（84）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第四章　西北少数民族基础教育发展不均衡的现状透视 …… (107)
一、西北少数民族地区发展不平衡的总体认识 …… (107)
二、西北少数民族地区基础教育发展不均衡的实证描述 …… (113)

第五章　西北少数民族基础教育均衡发展的个案研究
——以甘肃省天祝藏族自治县为例 …… (137)
一、天祝藏族自治县基础教育概况 …… (138)
二、对税费改革后天祝藏族自治县教育投入情况的调查 …… (139)

第六章　西北少数民族基础教育均衡发展的理性思考（一）
——西北少数民族基础教育发展不均衡的成因分析 …… (149)
一、理论探讨：教育发展机制与教育发展差异 …… (149)
二、政策因素：非均衡发展与均衡发展之间的抉择 …… (160)
三、环境因素：西北少数民族地区特殊的环境 …… (166)
四、制度因素：现行的教育投资体制存在的问题 …… (175)

第七章　西北少数民族基础教育均衡发展的理性思考（二）
——西北少数民族基础教育均衡发展的对策研究 …… (179)
一、已有的研究 …… (179)
二、关于西北少数民族基础教育均衡发展的若干问题的思考 … (186)

结　语 …… (225)

参考文献 …… (227)

前 言

世纪之交，我国基本实现了普及九年义务教育的目标，这是我国基础教育发展的历史性成果。但是，我们也必须清醒地认识到，我国普及九年义务教育的基础是比较薄弱的，基础教育总体水平还不高，发展不平衡，城乡之间、东西部之间、各少数民族之间的教育发展水平差距仍在不断地加大，不同群体之间接受教育的机会存在着明显的差距。基础教育与人民群众的根本利益密切相关，实现基础教育均衡发展，是基础教育的本质要求，也是社会主义教育事业的本质要求，是社会主义教育的公平与公正性原则的体现。进入新世纪，基础教育面临着许多新的挑战，改革和发展的任务仍然十分艰巨，解决基础教育发展不平衡，促进基础教育均衡发展就是其中最为艰巨的任务之一。因此，就需要我们树立一种新的发展观，即基础教育均衡发展观，并将此作为当前和今后基础教育改革和发展的一项必须坚持的重要原则，这是本书研究的指导理念。

西北少数民族地区由于受到历史、自然环境等因素的影响，基础教育长期以来一直处于相对不利的境况。与全国的整体发展水平相比，西北少数民族地区基础教育发展速度缓慢，发展水平滞后，处在明显的劣势地位。这种客观现状如不加以改变，那么我国的基础教育就不能实现实质意义上的公平和公正的发展，同时，西北少数民族地区的基础教育也难以摆脱长期以来的落后局面。因此，从西北少数民族地区的现实出发，对影响和制约西北少数民族地区基础教育均衡发展的种种不利现象和因素进行深入细致的分析和研究，进而能够有针对性地提出一些相应的对策，这是本书研究的主要的着眼点。

从本书研究的具体内容来看，在第一章绪论部分首先昭示了当前基础教育均衡发展的国际化背景，对世界许多国家在实现基础教育均衡发展的过程中所采取的一些有益的举措进行了简要的介绍，同时立足国内背景，对我国基础教育均衡发展的现状、存在的问题和目前研究的现状作了概括，在此基础上，提出了本论文的研究思路和研究方法。

第二章着重探讨了与教育均衡发展有关的理论问题。均衡发展作为基础教育领域的一种新的发展思路，引起了教育理论工作者和实践工作者的高度关注。但在当前，无论是从理论研究还是从实证研究的角度来看，均衡发展都还处于尝试和摸索阶段，仍有待于进一步的研究和不断的充实，才能成为指导基础教育均衡发展的科学理论。基于这样的认识，本章内容对当前有关基础教育均衡发展的若干理论问题进行了较为详细的综述，并提出了个人的一些思考和比较研究。内容涉及教育均衡发展的内涵、教育均衡发展与教育公平的关系、教育均衡发展的意义、教育均衡发展的原则，另外从比较研究的角度详细介绍了美国、英国、日本和韩国在推进基础教育均衡发展过程中的一些可资借鉴的经验和举措。希望通过这样的研究，并通过认真地分析和研究国外的一些做法，一方面能够有助于澄清当前存在于观念和行为中的一些误区，从而提升对教育均衡发展的科学的认识水平。另一方面，为我国基础教育均衡发展战略的顺利实施提供一些有益的参考和借鉴。

第三章通过对建国五十多年来实行的对少数民族教育扶持和倾斜政策的回顾，较为客观真实地反映了党和国家为发展少数民族教育事业，积极采取一系列超常规的政策和措施，旨在消除各民族间教育发展的差异，从而为真正实现社会主义教育的公平与公正性原则所作的各种努力。

第四章和第五章介绍和阐发了对西北少数民族地区基础教育均衡发展过程中出现的一些不均衡发展的现象和问题的感性认识。主要目的在于使我们对西北少数民族地区基础教育发展不均衡的现状有一个全面的、综合性的了解和把握。其中，第四章通过对西北少数民族地区与全国和其他地区基础教育发展水平的对比分析，从实证研究的角度，宏观把握当前西北少数民族地区基础教育发展不均衡的总体状况。第五章则以甘肃省天祝藏族自治县为个案，通过对一个少数民族自治县的基础教育进行的深入细致的调查，试图从中发现一些在推进基础教育均衡的发展过程中，基层教育面临的困难和问题，以使我们对西北少数民族基础教育发展不均衡的现状能有一个微观的、具体的认识。

在感性认识的基础上，第六章和第七章对西北少数民族基础教育进行了理性的思考和研究。其中，第六章对西北少数民族基础教育发展不均衡的成因从理论探讨——教育发展机制与教育发展差异、政策因素——均衡发展与非均衡发展的抉择、环境因素——西北少数民族地区特殊的环境、制度因素——现行的教育投资体制存在的问题等四个方面进行了理性的分析，以期能够较为全面地对影响和

制约西北少数民族地区基础教育均衡发展的各种因素做深层次的探讨和分析。

本书的结尾部分是关于对西北少数民族基础教育均衡发展战略的对策研究。首先对目前有关少数民族地区基础教育均衡发展战略和对策的研究进行了综述，借助于这些研究的启发和铺垫，对西北少数民族基础教育均衡发展提出了个人的建议和对策：西北少数民族基础教育均衡发展应该实现人、财、物、信的均衡，主要体现为实现西北少数民族基础教育师资均衡配置；建立适应西北少数民族地区的科学规范的义务教育财政转移支付制度；实现西北少数民族基础教育资源的均衡配置；积极推进西北少数民族地区教育信息化建设等。

本书是全国教育科学“十五”规划重点课题《西北少数民族基础教育均衡发展的问题与对策》（EMA030463）的研究成果。

第一章 绪 论

一、研究背景

1. 国际背景

基础教育实行均衡发展是教育发展到一定阶段的必然要求。大量的实践表明，当一类教育已经或即将进入普及阶段后，要加快普及进程，必须实行均衡发展战略。

20世纪下半叶，在各国经济社会发展过程中，必然涉及教育的发展。希望得到尽可能多的受教育机会，不分性别、社会阶层和种族都享有受教育的权利，成为各国谋求教育民主化的一个重要方面。《联合国宪章》在前言中就强调，男性和女性在大国和小国均享有平等的权利。二战以后，发达国家在战前教育发展的基础上，获得了更快的发展。大多数发达国家战前已普遍实现了初等义务教育的普及，有的国家已经在普及中等教育。而发展中国家战后获得独立和解放时，由于经济基础薄弱，更由于传统观念等多种原因造成教育落后，人口中受教育比例极低，普及教育的任务十分艰巨，教育发展的水平无论是与发达国家相比，还是从本国的实际状况而言，都表现出极不均衡的状态。

20世纪50年代到90年代，联合国教科文组织的工作重点一直是帮助和促进各国的教育发展。教科文组织希望不同的国家采纳不同的教育体系，消除所有教育方面的不平等，鼓励教育上所作的各种努力，建立或保留为不同群体开设的学校，保障居民有平等的受教育机会，包括做到初等教育实行免费和义务教育，不断改进和扩大初等义务教育并且适时地逐渐延长义务教育年限。在这样的背景下，近年来，许多发展中国家通过采取各种改革措施以促进教育的发展，教育发展水平有了长足的进步，如尽可能地扩大贫困地区儿童的受教育机会，在偏远地

区兴建学校，女童入学人数明显增加等，从而使教育呈现出均衡发展的良好态势。

从当今整个国外教育的发展趋势来看，努力追求基础教育均衡发展已成为许多国家发展基础教育的目标：

日本基础教育的一个突出特点就是：为国民提供机会均等、质量优良的义务教育。这在日本称之为“平等教育”。平等教育的实质就是它的教育成果的均质性以及为获得此均质性的平等的教育方式。“平等教育”宏观上表现为极高的初等教育普及率。在日本，义务教育普及率达100%，高中普及率为96%；中央财政大量用于缩小全国义务教育地区间的差别，努力使全国保持一致，中小学的生均经费地区间最高与最低差异只有两倍左右；公立中小学校不设重点班、重点校，通过在校际间轮换教师、制定财政经费标准，尽量保证在校际间不出现师资、设施设备上的差距；基础教育阶段不设跳级制度，尽量不出现留级，保持所有学生学业上齐头并进；此外，在九年义务教育期间，各个学年的教学内容由政府制定标准，教师必须取得政府制定的教学资格，在教学质量（能力）和学校教师设备等方面不存在差别。因此，可以说日本全国的儿童受到的是接近同一水平的教育。通过实行一系列与平等教育相关的政策和措施，促使本国的基础教育呈现出均衡发展的良好态势，所以，日本的中小学一般不存在择校的社会问题。

韩国中小学在20世纪70年代存在严重的等级划分，从而导致学校应试教育倾向十分明显，学生的竞争十分激烈。为此，韩国政府果断推出了教育平准化政策，具体措施有三项：对“不利学校”增加教育拨款，大力改善其办学条件；使新教师每4年流动一次，确保学校师资水平的均衡；对学生进行综合评分，各学区内由计算机随机确定适龄儿童将要就读的学校。教育平准化政策实施至今，有效地弱化了学校应试教育的倾向和学校间的激烈竞争，促进了义务教育质量的全面提高。

苏联从1917年建立苏维埃共和国起，用60年时间完成了十年义务教育的普及。其间及时对普及义务教育做出立法，扫除成年文盲，加大对义务教育的投资力度，建设学校。苏维埃政府尤其注意农村教育和民族地区教育的发展，采取了诸如为少数民族地区编写教科书，对不甚完善的民族文字进行改制和完善，对农村地区的教师工资实行优惠政策，对学生实行十年免费义务教育等一系列措施。经过多年努力，苏联极大地解决了城乡之间、不同民族地区之间教育发展的不均衡问题。

此外，在前苏联，由于地广人稀，地域辽阔，为保证每个儿童受教育不出村，每个村庄根据规模一般都建有一所8年制学校，村庄较大的还建有10年制完全中学。学生午餐基本免费供应。不仅在当时，一直到今天，农村教师的工资待遇一直实行比城市教师高25%的政策。俄罗斯目前的农村人口只占1/4，但农村学校数却占全国学校总数的69.8%。

欧洲的大多数国家经历长期的教育实践，已经实现了中等教育的普及，与此同时，对教育的均衡发展也十分重视。法国是推行和实施义务教育较早的国家之一。法国根据本国东西部发展不均衡的实际情况，在西部农牧业地区和人口稀少的山区开设单班小学，这种单班小学采取同时容纳若干个年级学生为一班的复式教学。这种复式教学对学龄儿童数量较少的偏远地区实施义务教育起到了积极的推动作用。即使在现代欧洲其他经济高度发达的国家也没有排除复式教学，这说明欧洲国家在自然条件较差地区仍然为那些处境不利人群创造受教育的机会和条件。像法国在城市处境不利地区建立优先发展区，国家制订相关制度，如设立助学金、开学补贴、交通补贴、免费教科书、午餐补贴等，都是为处境不利人群接受教育解决实际问题，以求得教育的相对均衡发展。

美国是世界上基础教育最发达的国家之一。美国的教育理念认为，充分而平等的教育是保证美国人民在社会和经济生活中获得平等机会的必要条件，是促进美国社会经济发展的保障。但是，作为一个典型的地方分权制的国家，美国在基础教育的发展上也遇到了许多问题。其中，最为突出的一个问题就是各州基础教育发展的不平衡问题。为此，在美国，从联邦政府到地方各州都在为解决基础教育领域存在的诸多不均衡发展的问题采取了一系列措施。其主要包括：首先，从中央到地方都建立较为完善的基础教育转移支付制度。为向全国各州的儿童提供公平、有效的教育条件，在20世纪，美国不断改进和完善州对基础教育的转移支付制度，以缩小地区和经济等因素对教育的影响，通过保证基础教育的财政公平为儿童提供平等的教育。美国联邦政府和州政府的拨款方式一般通过政府间补助形式支持地方政府对于基础教育经费的供应。联邦政府转移支出规模相对较小，其转移支付的项目一般与国家某项特殊利益结合在一起。而州政府转移支付的规模较大，作用显著。由于关注教育经费公平和充足的问题，美国州政府对于地方政府教育经费的补助规模逐渐扩大，从而为地方政府发展基础教育提供了充足的经费保障。与此同时，通过上级政府向下级政府的财政转移支付，弥补了不同发展水平地区教育经费的差距，均衡了教育资源的分配，提高了教育生产率。

其次，积极推进多元化的办学模式。20世纪八九十年代后，面对知识经济浪潮、人们需求日益多元化的严峻挑战，僵化的、质量低下的公立教育难以满足教育选择，市场选择应运而生。在这样的背景下，在美国掀起了一场“重建学校运动”，并形成了各种新型的办学模式，如磁石学校（magnet school）、契约学校（contract school）、家庭学校（home school）、特许学校（charter school）等。这些学校的出现，其根本目的就是引入竞争机制，提高教育质量和效率，充分满足各种教育需求，优化配置教育资源。再次，通过补偿教育、学校选择制度等措施实现教育机会的均等。美国是多元文化背景的国家，对教育公平的追求主要集中在使所有人不分种族、肤色、家庭出身与原有国籍，都可获得同等的教育机会。主要是指黑人、美洲印第安人、美洲土著人等少数人种与白人有同等的教育机会。在具体的措施上先是以补偿教育政策为主，主要是由政府拨款，向少数族群、不利人群实施各种倾斜政策。如规定不利人群的入学比例、校车接送、经济援助等。到20世纪七八十年代，发现效果不佳，教育结果的不平等仍然存在，于是逐渐转向学校选择制度，追求多样化的公平，不再以同一的平等为公平的基准，而可以有多种方式的选择。只要教育能发挥个人的个性特长，使其在一定领域内有所成功即可认为是教育结果的公平，这是一种多样化基准上的教育公平。随着观念的转变，学校的多元化选择制度逐渐成为美国实现多样基准的教育公平的一个策略转变。上述措施的实施都取得了很好的效果，使基础教育走上了均衡发展的良性轨道。

在许多发展中国家，教育发展不均衡表现得尤为突出，已成为制约发展中国家教育发展和实现教育现代化的瓶颈。因此，许多发展中国家正在采取积极措施，努力改变这种不利的状况，实现基础教育的均衡发展：

越南1993年的法律确认农村复式教学的合法性，法律还规定复式教师工资两倍于单式教师、开展对少数民族教师的培训工作、教材免费发放等。

印度尼西亚也制定了单式教学与复式教学同等地位的政策，地方政府对社区参与农村学校活动给予额外补贴。

菲律宾实施艰苦工作津贴以鼓励农村教师。在菲律宾，教师除享有基本工资外，还有权享有各种补贴。“普通拨款法”规定，对于到学校上课有困难的教师，如学校与家庭距离在10公里以上，且没有汽车的情况应发放特困补贴。对在“武装冲突”地区任教的教师发放风险工资等等。

泰国根据本国的情况，将4类地区定为处境不利地区，即：50%以上儿童在

需要全本请访问 www.ertongbook.com