

城乡教育一体化水平 监测与评价研究

——以成都市为例

The Monitoring and Evaluation of
the Integration Level of Rural and Urban Education:
A Study Based on the Case of Chengdu

吕信伟 柯 玲 主编

 人民出版社

城乡教育一体化水平 监测与评价研究

——以成都市为例

THE MONITORING AND EVALUATION
ON THE INTEGRATION OF URBAN AND RURAL EDUCATION
IN CHENGDU MUNICIPALITY

张其成 邱 明 主编

● 人民教育出版社

城乡教育一体化水平 监测与评价研究

——以成都市为例

The Monitoring and Evaluation of
the Integration Level of Rural and Urban Education:
A Study Based on the Case of Chengdu

吕信伟 柯 玲 主编

 人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡教育一体化水平监测与评价研究:以成都市为例 / 吕信伟,柯玲主编.

—北京:人民出版社,2013

ISBN 978-7-01-012114-7

I. ①城… II. ①吕…②柯… III. ①地方教育—城乡一体化—研究
—成都市 IV. ①G527.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 101399 号

城乡教育一体化水平监测与评价研究——以成都市为例

CHENG - XIANG JIAOYU YITIHUA SHUIPING JIANCE YU PINGJIA YANJIU——YI CHENGDU SHI WEI LI

吕信伟 柯 玲 主编

策划编辑:刘智宏

责任编辑:刘智宏 文 汇

封面设计:阳洪燕

出版发行:人民出版社

地 址:北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印 刷:北京京都六环印刷厂

经 销:新华书店

版 次:2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张:13

字 数:208 千字

书 号:ISBN 978-7-01-012114-7

定 价:32.00 元

著作权所有·侵权必究

序

谈松华

中国正处在城市化加速发展的关键时期。从 1980 年到 2011 年,城市化率从 20% 提升到 51.3%;进入 21 世纪以来,几乎每年提升一个百分点。与之相伴的是产业的集聚和升级、人口的流动和迁徙、文化的碰撞和嬗变等转型期的社会变迁,特别是城乡关系前所未有的深刻变化。历史和现实表明,存在着两条不同的城市化路径:另一条是维系和强化城乡二元结构的格局,扩大城乡差距,以牺牲农村发展为代价推进城市化进程;另一条是以发展城镇为主、以城带乡、城乡互动、城市化与农村现代化同时推进,即城乡一体化发展的道路。我国正在推进的城乡一体化发展,走的是一条新型城市化的道路。党的十八大报告明确提出:“加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”这是新的历史阶段推进城乡一体化发展的基本任务和行动指南。

教育是经济社会持续发展的基石。城乡教育一体化是实现经济社会城乡一体化的组成部分和基本保证,也是促进教育公平的重要途径。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出,把促进公平作为国家基本教育政策,建立城乡一体化的义务教育发展机制。国家教育事业第十二个五年规划指出,要统筹城乡教育发展,探索城乡教育一体化发展机制,探索城乡教育联动发展新模式,逐步实现城乡一体化。城乡教育一体化是实现“促进教育公平,提高教育质量”双重任务的必然选择,也是推进教育现代化的必由之路。

成都市是我国城乡教育一体化的先行区。早在 21 世纪初就启动了城乡教

育一体化建设的进程,诸多区、县在义务教育城乡均衡发展方面,创造了“捆帮式”、“联动式”、“优质教育链”、“和谐教育”等在全国颇有影响的经验,并且逐步深入到体制机制的创新,形成了城乡教育“六个一体化”的成都模式,即发展规划一体化、办学条件一体化、教育经费一体化、教师配置一体化、教育质量一体化和评估标准一体化六个方面的一体化发展。这些经验正是成都在城乡教育一体化进程中体制机制创新的集中体现,也符合党的十八大所提出的城乡在发展规划、基础设施、公共服务等方面一体化,特别是公共资源的城乡均衡配置的基本精神,为深入探索和推进城乡教育一体化提供了很好的经验和范例。

站在深入推进城乡教育一体化的新的历史起点上,成都市以监测评价体系为杠杆,以资源配置为保障,在全国率先研制出城乡教育一体化水平监测与评价指标体系,不仅定量地反映出城乡教育发展的总体水平,而且还准确地反映出城乡教育之间发展的差距,其探索价值是不言而喻的。据我所知,国内外有关指标体系就其功用而言,大体有三类:一是统计指标,如世界银行、联合国教科文组织的发展指标,主要是反映各国发展水平,也把不同国家和地区按照人均 GDP 分为低收入国家、下中等收入国家、上中等收入国家、高收入国家四类;二是鉴别指标,即用于界定某一领域、某一地区(国家)、某一历史阶段的质的规定性,如英格尔斯的现代化指标体系、弗里德曼关于工业化阶段的指标等;三是监测指标,主要是我国政府部门为推进工作而制定的,如小康指标、教育现代化指标等,这种指标更应该是动态的。成都市城乡教育一体化指标体系应该属于第三种,是我国第一个关于城乡教育一体化的指标体系,不仅经过了系统的理论和技术方面的研究论证,而且在区、县范围进行了试测,具有系统性、科学性和可操作性,已经对成都市城乡教育一体化发展产生了引导和促进作用,也可供其他地区借鉴。

党的十八大报告明确提出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”城乡协调发展已经被提到现代化发展道路的高度,将成为现阶段经济社会发展的战略重点。任重而道远。我们过去所做的只是开始,而不是结束。等待我们的将是更具有挑战性、探索性、创新性的新课题。

让均衡可监测 使优质能评估

——成都市以多维度监测评估体系促进义务教育优质均衡发展

(代序)

2012年6月8日,成都市人民政府召开了全市义务教育均衡发展工作会。会议对近年来成都市推进义务教育均衡发展的总体情况作了总结,并就下一步推进义务教育高位均衡优质发展作了部署。

今后5年,成都市义务教育的发展目标是,在中西部率先实现教育现代化;战略任务是推动义务教育高位均衡、优质发展。高位均衡就是要实现区域、城乡、学校之间以及学生之间教育资源的高水平均衡配置,办好每一所学校,教好每一位学生;优质发展就是要深入实施素质教育,充分运用现代化技术手段和国际化优质资源提高教育教学质量,使成都教育达到西部领先地位、全国一流水平。

为此,成都市将从三个方面努力。一是深化教育资源的均衡配置,特别是县域内教师资源的均衡配置;二是提高全纳教育的实施水平,严格实行义务教育阶段学生按户籍所在地就近入学政策,三年内将择校率减少到10%以下;三是大力培育一批重在内涵和特色发展的“新优质学校”,力争到2015年,中心城区新优质学校达到学校总数80%以上,基本满足城乡居民子女接受优质教育的需求。

会上,成都市教育局还向各区、县(市)教育部门发布了全市学生课业负担监测和学业质量监测两份报告,并针对监测中反映出的主要问题提出了针对性的解决策略。成都市教育局表示,将以县域内义务教育巩固率、生均教育经费、生均设备值为基本指标,以县域内学校之间在财政拨款、学校建设、教师配备大

致相当为重要标准,以减轻中小学课业负担和解决择校问题为重要突破口,持续进行各项监测和复查,不断地跟进和强化各项工作,促进全市义务教育领先发展、科学发展、又好又快发展。

当前,基于标准广泛开展教育质量监督、促进教育公平、提高教育质量、加强立法保障已成为国际组织和许多国家教育改革的重要举措。通过建立完善的教育监测评估体系,提高教育督导的针对性和时效性,既是转变政府职能,做好宏观管理和科学决策的基础,也是遵循教育规律,促进教育科学发展、又好又快发展的前提和保障。

近年来,围绕均衡发展与质量提升的两大主题,成都市在加大教育投入、改善办学条件、提高管理效益以及深入实施素质教育的同时,在全国率先探索建立全方位、多维度的教育监测评估体系,把以往的达标性评估逐步改变为动态性监测评价,促进资源配置、制度建设、政策措施等工作适时有效地调整,让教育的改革和发展水平看得见、摸得着、测得准、信得过。

第一,以促进校际均衡为重点,研制《义务教育校际均衡监测指标体系》。

校际均衡是人民群众观察义务教育资源配置是否均衡的最直观、最生动、最深刻的形式。为有效缩小校际差距,2008年,成都市研制了《义务教育校际均衡监测指标体系》,借鉴联合国开发计划署关于人类发展指数的有关计算方法来量化教育均衡指数,实现了全市校际均衡发展的标准化评判。

该体系以资源配置和教育质量为重点,选择了13个常规监测指标,并根据社会关注的热点和教育难点问题,设计当年的特别关注指标(如学校信息化建设达标率、择校生比例等),通过对全市20个区(市)县义务教育阶段860多所公办学校指标数据的统计,客观反映义务教育阶段学校之间的差距以及差距发展变化的趋势。

为了保证监测结果的科学性,我们采用基尼系数分析测度区(市)县域内义务教育校际均衡的总体程度,同时运用差异系数分析法,与基尼系数分析法进行相互验证。以2011年的监测结果为例,全市教育经费和装备的基尼系数平均值由上一年的0.175下降为当年的0.171,由各项监测指标的差异系数计算出来的均衡总指数平均值为0.41,反映出义务教育总体均衡程度持续提高的较好局面。

监测的结果是为了更好地改进工作。成都市政府对校际均衡监测中发现

的问题进行专题研究,并针对监测报告中提出的“进一步改善办学条件”等建议,投入40亿元,启动了全市城乡中小学标准化建设提升工程,推动成都义务教育新一轮发展。同时,市政府教育督导团将监测报告印发给各区(市)县政府、教育行政部门,并通过区(市)县反馈到学校,为改进管理、调整资源配置、作出重大决策等提供依据。

第二,促进县域均衡为重点,研制区(市)县教育现代化监测指标体系。

2010年,在成都市推进教育现代化发展的过程中,我们研究制定了《成都市教育现代化评估指标体系(试行)》,并对9个区(市)县进行了试评估。2011年,基于前期总结研究的结果,成都市决定将对区(市)县教育现代化的达标评估,改为对区(市)县教育现代化发展水平的动态监测和阶段性评估相结合,促进区域教育现代化长久、持续、深入地推进。

在对国际教育发展共性指标和国内教育现代化共性指标进行分析的基础上,成都市将国家基本实现教育现代化战略目标“实现更高水平的普及教育,形成惠及全民的公平教育,提供更加丰富的优质教育,构建体系完备的终身教育,健全充满活力的教育体制”五个方面的要求,分解落实在教育投入、师资队伍、校舍及教育技术装备、教育信息化、教育发展水平与教育公平、教育国际化6个一级指标、25个二级指标中,初步构建起了区(市)县教育现代化监测指标体系。

其中,义务教育校际均衡指数、县域内教师流动比例、学生体质健康合格率、教育管理的科学民主程度、社会及家长对教育的满意度等指标,都充分体现了现代教育的“公平、优质、民主、法治、创新”等特质。

第三,以促进城乡均衡为重点,研制城乡教育一体化发展监测评价指标体系。

成都市的特征是大城市带大郊区,中心城区和近郊、远郊区(市)县经济社会发展水平差异明显。2011年,为了更有针对性地监测城乡教育的均衡发展水平,成都市研究制定了“城乡教育一体化发展监测评价指标体系”,并首次开展监测。

指标体系的构建充分体现成都特色,科学界定了“城”与“乡”的范围,设定了教育机会、办学条件、教师队伍、教育经费、教育质量5个城乡一体化的一级指标、17个二级指标,涵盖了教育“起点公平、过程公平和结果公平”等核心环

节。2011年9月,中国教育发展战略学会对《成都市城乡教育一体化发展监测评价指标体系研究报告》的评议意见指出:“该指标体系安排合理、清晰简明、指标量比较适中,具有较强的导向性和可操作性。”

成都市教育局在全市设立多个监测点,并利用加权平均法计算各监测点涉及的农村和城市数据值,采用基准法对监测点数据进行处理,得到相应分值。《成都市2010年度城乡教育一体化发展监测与评价报告》显示:全市小学、初中学龄儿童以及“三类”残疾儿童入学率城乡比率均为1:0.99,外来务工人员随迁子女接受义务教育比例城乡比率达到1:1,城乡义务教育阶段学生的语文阅读、数学运算、科学素养和体质健康监测结果差异较小,农村学校初中生均校舍建筑面积、生均教学仪器设备总值等部分指标甚至超过城市学校。

第四,以促进学生健康成长为目的,开展学生课业负担监测工作。

在促进教育均衡发展的同时,成都市严格规范办学行为,并于2011年建立了学生课业负担监测和公告制度,不断减轻学生过重课业负担,促进青少年学生健康成长。

监测以全市20个区(市)县五年级和八年级的学生、家长及教师为对象,以时间、作业、质量压力、课程开设、校外生活、近视状况6个核心指标和校外培训、家教辅导、考试频次、师长的要求及自我期待等16个项目作为监测内容,成立包括中国教育科学研究院等专家在内的的工作小组,科学制定监测方案,完善监测工具研制,并精心组织实施。

以2011年的监测工作为例,监测共涉及中小学240所,抽取学生样本24000个,家长样本24000个,教师样本近6000个,采用机读卡形式对120余万个数据进行采集,并运用SPSS软件进行相关性分析。监测报告对学生在校时间、学生睡眠时间、学生课外生活、教辅资料使用等8方面的内容进行了翔实的数据分析,并针对监测中反映出的主要问题提出了更加有针对性的解决策略。

第五,以提高教育教学质量为目的,开展学生学业质量监测工作。

为了收集提升教育教学质量所需的实证数据,建立更加规范的质量管理制度,2010年以来,成都市逐步构建市、县、校三级学业质量监测网络,研制出了语文、数学、英语、科学等学科的学业质量监测工具,引导全市各区(市)县“聚焦课程课堂,内涵特色发展”。

监测以全市义务教育阶段的部分学生、相关学科教师和学校校长为对象,采用分层不等概率的抽样方法,充分考虑地区(城市、县城、农村)、地域(城区、近郊、远郊)、学校类型(公办、民办)三类分层特征,依据国家颁布的课程标准,在双向细目表中拟定考核的能力层级,特别关注与学生未来发展关系密切的核心素养和核心能力的考查。

以2011年的监测工作为例,监测共涉及义务教育阶段的学校159所,涉及四至八年级的学生108468人,分别针对不同年级学生的数学问题解决能力、语文阅读能力、英语听力水平及阅读能力等6个方面的24个内容维度和12个能力维度进行了测量,重点分析和比较了不同区(市)县、不同学科监测内容的差异,并进行了归因分析和对策研究,为树立科学的教学质量观和深化课程改革提供了有力的依据。

除此之外,还建立了全市区(市)县教育投入情况监测和公告制度、教育国际化发展监测指标体系,并对《成都市中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》的实施情况进行定期监测评估。

我们相信,教育改革与发展不仅是宏大的叙事,更是细致的注解和精密的技术。通过建立健全教育监测评估体系,我们如同一个科考家拥有了望远镜、放大镜、显微镜和夜视镜,我们视野更开阔、视线更清晰、判断更准确,采取的措施也更灵活有效。下一步,我们还将继续深入研究,努力探索建立科学的优质课堂、优秀教师、优质学校评价体系以及学生全面发展的评估标准,以期和全国的专家同仁们一起,用多方位、全过程、多层次的标准为教育的改革发展作出更大的贡献。

吕信伟

2012年7月12日

前 言

众所周知,教育公平是社会公平的重要基础。城乡教育一体化作为一种全面、协调、可持续的教育发展模式,不仅体现了教育事业的内涵式发展实质,更是推动实现教育公平理想的重大战略举措。正是有鉴于此,成都市从2003年起开始大力实施城乡一体化发展战略,统筹推进经济、社会、政治、文化“四位一体”发展。其中,农村中小学标准化建设的开启,标志着成都市踏上城乡教育一体化探索和实践的征程。2009年11月,成都市被教育部授予“推进义务教育均衡发展先进地区”称号。2010年,成都市“深入推进城乡教育一体化,促进‘全域成都’教育优质均衡发展”方案被正式批准为国家教育体制改革试点项目。目前,成都市正按“三圈一体”的发展战略深化城乡互动、圈层融合,推动优质教育“全域成都”满覆盖,最终目的就是要实现“学有良教”的目标。

虽然通过九年来的倾斜化政策、手段和措施,成都市的城乡教育一体化实践取得了一定的成绩和社会的广泛关注,但是我们清醒地认识到,区域、城乡、校际之间的教育发展差距还是存在的。不过究竟还存在多大的差距、差距缩小的程度如何,我们并不能够定量地描述。为科学、全面、客观地反映成都市城乡教育一体化发展进程,2011年,成都市教育局委托成都大学统筹城乡教育发展研究中心、四川大学公共管理学院研究制定了《成都市城乡教育一体化发展监测评价体系(试行)》,研究的重点是反映“市域统筹”。2010年在全市开展测评工作取得极大社会反响后,2011年我们继续进行了城乡教育一体化监测。通过监测评价,一方面达到了科学衡量和评价城乡教育发展进程的目的,另一方面也有助于反映全市及各区(市)县在推进一体化过程中的难点和薄弱环节,为各级党政领导和决策部门制定发展战略和规划提供可靠的依据。

温家宝同志在2012年9月7日的全国教师工作暨“两基”工作总结表彰大会上明确提出,必须加快建立科学的、多元化的教育评价体系,而《城乡教育一体化水平监测与评价研究——以成都市为例》无疑是与之遥相呼应的。本书在国内属于创新研究,对于成都市深入推进城乡教育一体化具有重要的指导意义,亦希望其对于四川省以及其他省份推进城乡教育均衡发展发挥参考和借鉴作用。

编 者

2012年9月29日

目 录

Contents

第一章 研究背景

第一节 城乡教育一体化概述	/ 1
一、城乡一体化的本质属性	/ 1
二、城乡教育一体化的内涵	/ 3
三、城乡教育一体化指标体系的界定	/ 5
四、城乡教育一体化指标体系的功能	/ 7
五、构建城乡教育一体化指标体系的影响因素	/ 10
第二节 我国城乡教育一体化发展历程概述	/ 12
一、我国教育政策的公平性转向	/ 13
二、城乡教育一体化的提出	/ 13
三、我国城乡教育一体化的体现	/ 14
四、城乡教育一体化的动力机制	/ 14
五、我国城乡教育一体化的实践和探索	/ 15
第三节 成都市城乡教育一体化发展历程	/ 20
一、成都市城乡教育一体化概述	/ 20
二、管理型政府下的城乡教育一体化	/ 23
三、服务型政府下的城乡教育一体化	/ 25
四、成都市推进城乡教育一体化的探索和实践	/ 26

第二章 文献综述

第一节 国内外关于城乡教育一体化的研究综述	/ 30
一、国外文献综述	/ 30
二、国内文献综述	/ 35

第二节 国内外关于教育指标的研究综述	/ 41
一、国外教育指标研究综述	/ 41
二、国内教育指标研究综述	/ 44
 第三章 成都市城乡教育一体化指标体系的构建	
第一节 成都市城乡教育一体化指标体系建构	/ 51
一、建立指标体系的背景	/ 51
二、建立指标体系的目的和原则	/ 53
三、城乡教育一体化指标体系的构建程序	/ 54
四、指标体系的框架	/ 57
五、指标体系的评价方法与过程	/ 58
第二节 成都市城乡教育一体化指标体系权重的设定	/ 62
第三节 成都市城乡教育一体化指标体系数据处理与计算方法	/ 66
一、监测点的数据处理步骤	/ 67
二、综合评价得分的计算方法	/ 70
 第四章 成都市 2010 年城乡教育一体化水平综合评析	
第一节 城乡教育总体发展水平评析	/ 71
第二节 指标分类评析	/ 79
一、教育机会城乡一体化实现高水平均衡	/ 79
二、办学条件仍是城乡教育一体化发展的短板	/ 81
三、教师队伍建设成效显著	/ 83
四、教育经费保障有力	/ 86
五、教育质量城乡一体化正迈向更高水平	/ 87
第三节 监测结果评析	/ 89
一、高分值的监测点	/ 89
二、低分值的监测点	/ 94
三、发展较好仍需继续关注的监测点	/ 95

第五章 成都市 2011 年城乡教育一体化发展监测与评价	
第一节 成都市城乡教育一体化总体发展水平及政策建议	/ 98
一、城乡教育总体发展水平	/ 98
二、政策建议	/ 105
第二节 成都市 2011 年城乡教育一体化发展水平综合评析	/ 106
一、城乡教育机会一体化继续实现高水平均衡	/ 106
二、办学条件保障有力	/ 107
三、教师队伍建设成效显著	/ 109
四、教育经费仍然是城乡教育一体化发展的短板	/ 111
五、教育质量城乡一体化正迈向更高水平	/ 112
第三节 监测结果评析	/ 113
一、高分值的监测点	/ 113
二、低分值的监测点	/ 118
三、发展较好、仍需继续关注的监测点	/ 119
第四节 监测数据分析	/ 122
一、教育机会城乡一体化	/ 122
二、办学条件城乡一体化	/ 126
三、教师队伍建设城乡一体化	/ 131
四、教育经费城乡一体化	/ 136
五、教育质量城乡一体化	/ 139
第六章 案例分析	
第一节 进城务工人员子女入学机会与社会公平教育	
——以成都市武侯区为例	/ 142
第二节 科学规划,加快实施:全面优化城乡学校办学条件	
——以成都市蒲江县为例	/ 146
第三节 促进教育服务均等化:从“串校成链”到“织链成网”	
——以成都市锦江区为例	/ 149

第四节	区管校用:均衡配置教师资源的一种新管理模式 ——以成都市温江区为例	/ 154
第五节	深入推进教育均衡:教师“县管校用” ——以成都市郫县为例	/ 158
第六节	成都市农村中小学标准化建设与教育资源均衡配置	/ 159
附录	成都市 2003 ~ 2010 年城乡教育一体化发展测评相关文件	/ 164
参考文献 / 182		
后 记 / 188		