



YIWU JIAOYU JUNHENG FAZHAN DE
FALU BAOZHANG YANJIU

义务教育均衡发展的 法律保障研究

李宜江◎著

安徽师范大学出版社

YIWU JIAOYU JUNHENG FAZHAN DE
FALU BAOZHANG YANJIU

义务教育均衡发展的 法律保障研究

李宜江◎著



安徽师范大学出版社

责任编辑：潘 安 何章艳

装帧设计：丁奕奕

图书在版编目（CIP）数据

义务教育均衡发展的法律保障研究/李宜江著. —芜湖：安徽师范大学出版社，2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5676 - 0249 - 6

I. ①义… II. ①李… III. ①义务教育法—研究—中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 311776 号

本书系教育部人文社科青年基金项目“促进义务教育均衡发展的省级政府统筹机制研究”（编号：11YJC880059）和教育部人文社科重点研究基地重大项目“我国中部地区农村义务教育区域均衡发展研究”（编号：11JJD880037）成果之一，获得安徽师范大学学术著作出版基金、安徽省重点学科（教育学原理）建设基金资助

义务教育均衡发展的法律保障研究

李宜江 著

出版发行：安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码：241002

网 址：<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部：0553 - 3883578 5910327 5910310（传真） E-mail: asdcbsfxb@126.com

经 销：全国新华书店

印 刷：安徽芜湖新华印务有限责任公司

版 次：2013 年 4 月第 1 版

印 次：2013 年 4 月第 1 次印刷

规 格：700 × 1000 1/16

印 张：11.25

字 数：186 千

书 号：ISBN 978 - 7 - 5676 - 0249 - 6

定 价：24.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题，本社负责调换。

目 录

第一章	绪 论	1
一	研究的缘起与意义	1
二	研究方法、思路与框架	4
三	基本概念之界定	5
四	国内外义务教育均衡发展研究综述	10
第二章	教育资源配置的若干基本问题探讨	35
一	教育资源的内涵及特征	35
二	教育资源配置的内涵	40
三	教育资源配置的方式	43
四	教育资源配置在均衡与短缺中平衡	48
五	教育资源配置政策的演进机理	50
六	教育资源配置的实质是利益博弈	54
第三章	义务教育均衡发展的法律保障诉求与基础	59
一	义务教育均衡发展的法律保障诉求	59
二	义务教育均衡发展的法律保障基础	67
第四章	义务教育均衡发展的法律保障措施及成就	85
一	义务教育均衡发展的法律保障措施	85
二	法律保障下义务教育均衡发展取得的成就	94
第五章	义务教育均衡发展法律保障方面存在的问题及成因	103
一	义务教育均衡发展法律保障方面存在的问题	103

二	义务教育均衡发展法律保障方面存在问题的成因	123
第六章	促进义务教育更加均衡发展的法律保障建议	137
一	明确义务教育阶段城乡平等、区域平等在教育法律体系 中的地位	137
二	加强和改善教育立法，完善义务教育法律体系	139
三	建立健全提升义务教育法律执法力度的长效机制	152
四	依法赋予公民维护自身平等受教育权的司法救济权	153
五	制定国家义务教育基准和均衡发展系数，定期公布相关 检测数据	156
结 语		160
参考文献		164
后 记		175

第一章 绪 论

2000 年我国基本实现“两基”目标（基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲），义务教育在满足数量发展的迫切需求后，开始面临提高质量的挑战。2002 年我国在中央政策性文件中首次提出“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”，标志着进入 21 世纪我国义务教育发展的重心由数量的普及转向质量的提高。2006 年义务教育均衡发展理念首次写进国家教育法律，标志着义务教育均衡发展重心由政策调控转向法律保障。义务教育均衡发展是一项长期、艰巨、复杂的崇高事业，需要各方面力量、因素整合发挥整体优势，稳步推进。本书尝试从法律保障视角探讨义务教育均衡发展的相关问题，以期给义务教育均衡发展研究或实践贡献一些积极力量。本章就研究的缘起与意义，研究方法、思路与框架，“义务教育均衡发展”、“教育法律”等基本概念界定，国内外义务教育均衡发展研究综述等问题展开分析。

一 研究的缘起与意义

20 世纪中期以来，在民主化浪潮的推动下，教育平等问题受到世界各国的普遍关注。1948 年 12 月联合国大会通过的《世界人权宣言》将“受教育权”确认为一项人权。该宣言宣告了两个广泛的权利范畴：一是公民权利和政治权利，二是经济、社会和文化权利。受教育权在《世界人权宣言》中是这样规定的（第 26 条）：“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质，技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。”1966 年联合国大会通过了《国际人权公约》，它使《世界人权宣言》具有法律效力。由此，教育权利平等不仅成为国际社会

普遍公认的教育思想,而且已经成为各国制定教育法规与政策普遍遵循的基本原则。在当今时代,义务教育已经成为必不可少的“走向生活的通行证”,“它使享受这一教育的人能够选择自己将要从事的职业,参与建设集体的未来和继续学习”。“每一个人都应能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会,基本学习需要包括人们为生存下去,为充分发展自己的能力,为有尊严地生活和工作,为充分参与发展,为改善自己的生活质量,为做出有见识的决策,为继续学习所需的基本手段和基本学习内容。”^①因此,接受义务教育已成为生存和发展的必要的、起码的、最低的权利,是人的基本权利,人们应该完全平等地享有,国家的法律与政策必须予以保障。

随着社会主义市场经济的发展,人们期待和要求平等交易、平等竞争;随着工业化、城镇化趋势和城乡二元结构的变化,人们期待和要求平等对待、平等发展;随着社会财富和公民财产的增加,人们期待和要求平等享有、平等保护;随着社会结构和社会生活多样化、多元化,人们期待和要求平等参与、平等选择。不能处理好这些关系,建设社会主义和谐社会的任务就不能完成。教育公平无疑是这些平等要求的重要内容,而且越来越受到人们的关注。^②为促进教育公平,缩小城乡之间、区域之间教育发展的巨大差距,自2003年以来,党和政府坚持把农村教育摆在重中之重的战略地位,采取了一系列重大措施,加快农村教育发展,全面免除农村义务教育学杂费,建立农村义务教育经费保障新机制,重视农民工子女和农村留守儿童的教育问题,不断促进义务教育均衡发展。同时,我们也应该看到,虽然我国教育公平总体状况已有所改善,但城乡之间、区域之间、学校之间、群体之间的教育经费、师资水平、办学条件等仍然存在很大差距,某些方面还有拉大的趋势,影响了义务教育公益性价值的体现。

“教育平等是一个目标,是一种社会理想,教育均衡发展是实现这种目标与理想的原则和策略。”^③随着义务教育基础性、先导性、全局

① 国际21世纪教育委员会.教育——财富蕴藏其中[M].北京:教育科学出版社,1996.

② 袁振国.中国教育政策评论[M].北京:教育科学出版社,2008.

③ 转型期中国重大教育政策案例研究课题组.缩小差距——中国教育政策的重大命题[M].北京:人民教育出版社,2005.

性地位的不断凸显,义务教育均衡发展问题日益受到广泛关注,以促进义务教育更加均衡发展为原则和策略,稳步推进各级各类教育的公平、协调发展已经成为21世纪以来我国教育法律与政策的基本价值取向。2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》,其他国内法律名称同样处理)在现行法律体系框架内,第一次将义务教育均衡发展理念写进国家法律,将均衡发展思想作为新修订的《义务教育法》的根本指导思想。该法律明确各级政府应当合理配置教育资源,改善薄弱学校的办学条件,并从师资流动、预算编制、设立专项资金等方面规定了促进义务教育均衡发展的措施。2007年党的十七大报告首次把优先发展教育作为改善民生的首要任务,强调教育公平是社会公平的重要基础,要求把促进教育公平作为教育的基本政策,这是对我国教育发展形势和任务的历史定位,对我国教育发展具有重要指导意义。

至此,义务教育均衡发展的理念已经由在国家追求义务教育普及的年代被掩盖,到基本普及九年义务教育后成为义务教育政策的重要价值取向,再转变为义务教育法律的立法理念。然而,任何先进理念的实现都离不开各项保障措施,诸多保障措施中尤以制度保障最为有力,诸多制度保障中尤以法律保障最为权威、稳定和可靠,因此,依法治教是现代教育发展的必然结果和理性选择。党的十一届三中全会以来,党和国家逐渐认识到发展教育事业必须加强教育法制建设。1980年12月《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》强调“要搞好教育立法”,标志着我国教育事业法制化建设的重大突破;1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作”;1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统”;1999年教育部颁布了《关于加强教育法制建设的意见》;2003年教育部又颁布了《关于加强依法治校工作的若干意见》;2004年教育部颁布的《2003—2007年教育振兴行动计划》提出,要“加强和改善教育立法工作,完善中国特色教育法律法规体系”;到2007年,全国人大及其常委会先后制定和颁布了以《教育法》为基本法律,《义务教育法》、《教师法》等6部单行教育法律,国务院制定了14项教育行政法规,教育部颁布了70余项部门规章。这些法律、法规和规章,

共同构成了一个比较完善的教育法律制度 and 规范体系，在教育活动的各个领域和各个方面基本实现了有法可依，为全面实行依法治教、保障教育改革与发展的顺利进行提供了法律保障。

促进义务教育均衡发展的关键在于制度化和法治化。“党和国家的重要的新政策需要上升为法律。比如近年来推行的‘两免一补’政策，需要上升为法律，有了法律，解决问题就有了依据。”^① 围绕促进义务教育均衡发展的问題，政府和社会各界正达成越来越多的共识，当前亟待突破的关键点在于，要把促进义务教育均衡发展作为国家教育法律立法的理念，把配置教育资源与统筹教育发展结合起来，把政府主导和社会参与结合起来，把国家政策倾斜支持同地区自力更生结合起来，最终把促进义务教育均衡发展的政府行为和社会行动尽快纳入法制化轨道，形成有利于城乡之间、区域之间、学校之间、群体之间教育协调发展，教育差距不断缩小的法律保障机制。

从法学的视角去研究义务教育均衡发展问题，对于丰富义务教育均衡发展问题的理论研究具有一定的意义。义务教育均衡发展于2006年首次写进《义务教育法》，对于《义务教育法》中有关义务教育均衡发展方面的规定落实情况、取得的成就、存在的问题等进行较为系统、深入地分析，并在此基础上探讨我国促进义务教育均衡发展的法律保障问题，对进一步完善相关教育立法、执法等提出建议，是本课题研究的实际价值。

二 研究方法、思路与框架

（一）研究方法 with 思路

本研究的研究方法主要是文献法和数据分析法，在大量阅读已有相关研究成果的基础上（包括电子资源），对相应年份《中国教育统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》以及教育部官方网站公布的相关教育发展数据等进行统计分析，理清研究线索，明晰研究问题，提出研

^① 孙霄兵. 新《义务教育法》：为保证顺利实施义务教育提供法律保障——解读新《义务教育法》的立法背景和重要原则 [J]. 中国民族教育, 2006 (10): 4.

究建议。

本研究的思路是,在确定“义务教育均衡发展的法律保障研究”这个主题后,首先,阐明义务教育均衡发展与法律保障之间的关系,即义务教育均衡发展为何需要法律保障,法律何以能够提供保障。其次,在明确法律保障是义务教育均衡发展不可缺少的保障后,分析我国现行义务教育法律是如何保障义务教育均衡发展的,取得了哪些成就,还存在哪些问题,产生这些问题的原因是什么。最后,根据对义务教育均衡发展法律保障方面存在的问题及原因分析,提出促进我国义务教育更加均衡发展的法律保障建议。

(二) 研究基本框架

根据本研究的研究思路,本书的基本框架分为六个部分,第一部分是绪论,主要介绍本研究的缘起与意义,明确研究方法、思路与框架,界定基本概念的内涵,综述国内外研究的现状。第二部分是教育资源配置的若干基本问题探讨。第三部分是义务教育均衡发展的法律保障诉求与基础,主要是回答义务教育均衡发展为何需要诉求法律的保障,法律保障何以可能。第四部分是义务教育均衡发展的法律保障措施及成就,主要是阐明现行义务教育法律对保障义务教育均衡发展采取了哪些主要措施,这些法律保障措施对促进义务教育均衡发展取得了哪些成就。第五部分是义务教育均衡发展法律保障方面存在的问题及成因,主要是探讨义务教育均衡发展在法律保障方面还存在哪些主要问题,分析产生这些问题的主要原因。第六部分是促进义务教育更加均衡发展的法律保障建议,主要是在对义务教育均衡发展法律保障的举措、成就、问题及成因分析的基础上,提出促进义务教育更加均衡发展的法律保障建议。

三 基本概念之界定

(一) 义务教育均衡发展

义务教育译自英文“compulsory education”。“compulsory”在英语中有强迫的意思,日语译作“义务”,中国沿用日本的译法,称之为

“义务教育”。^① 1619年，德意志魏玛邦公布学校法令，规定父母应送6至12岁的男女儿童入学，否则政府将强迫其履行义务，这被看做是义务教育的开端。我国对“义务教育”较一般的理解是“义务教育是根据国家法律规定，对适龄儿童实施一定年限的普及的、强迫的、免费的学校教育。这种教育要求社会、学校和家庭予以保证，对儿童既是应享受的权利，又是应尽的义务”。^② 根据我国现行法律的相关规定，我国义务教育可以理解为，根据《教育法》、《义务教育法》等法律规定，对年满六周岁的儿童（符合特殊条件可以推迟到七周岁），实施九年的、普及的、强迫的、免费的学校教育。另外，笔者以为，对当前我国义务教育“义务”的理解，政府应是第一义务人，儿童及其监护人是第二义务人。只有当政府提供了相对公平的义务教育资源时，才能“理直气壮”地去强迫儿童及其监护人履行入学的义务。

不同学者对义务教育均衡发展的概念及其内涵的理解可谓仁者见仁，智者见智，这在本书第一章“绪论”有关义务教育均衡发展问题的国内研究综述中有较为详细的说明，不再赘述。笔者以为，不同学者对于义务教育均衡发展内涵的理解不同，一是缘于各自不同的学科背景和研究视角，二是缘于各自不同的研究价值取向，所以，不同学者对于义务教育均衡内涵的理解都有其合理性和局限性。鉴于笔者自身的学科背景（教育学专业）、研究视角（法学）和研究价值取向（完善促进义务教育均衡发展的法律保障体系）所限，笔者以为理解义务教育均衡发展应注意以下几个方面，这些方面同时也是本书关于义务教育均衡发展内涵的基本主张。

首先，义务教育均衡发展只是促进教育公平发展的一项教育政策，是手段，并非目的，其直接目标取向是促进教育公平，其根本目标取向应是全面提高教育质量，促进人的全面发展。

其次，义务教育均衡发展是一个动态的时空概念，在同一时间、不同国家或同一国家、不同时间，义务教育均衡发展的内涵和要求是不一样的，会随着时空的变换而发展。

再次，我国当前义务教育发展失衡主要表现为城乡之间、地区之

① 周金玲. 义务教育及其财政制度研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2005.

② 顾明远. 教育大辞典: 简编本 [M]. 上海: 上海教育出版社, 1999.

间、学校之间和群体之间的教育发展失衡,教育发展不均衡既有教育机会的不均衡,也有教育过程和教育结果的不均衡。教育机会的不均衡主要是入学机会的不均衡,比如城乡学生、流动人口子女、有特殊困难学生等在入学机会上的差距。从总体上看,我国早已基本普及九年义务教育,适龄儿童入学机会基本平等,但教育过程的均衡问题比较突出,教育过程均衡是教育机会均衡的延伸,它意味着每个人在接受义务教育过程中受到平等对待,特别是在教育过程中人人平等地享有公共教育资源。这些资源既包括由政府通过财政拨款等方式所支持和提供的教育经费、师资条件、教学设施设备 etc 易控制、测量、评价的“硬性资源”,也包括学校和教师对每个学生的态度和给予每个学生的时间、课程资源、同伴影响等不易控制、测量、评价的“软性资源”。这些公共教育资源配置的不均衡,表现在学生身上就是受教育条件的不均衡,就是平等受教育权的保障不均衡。当前我国着力要解决的是教育过程的失衡,尤其是教育经费、师资水平、办学条件等硬性教育资源投入的失衡问题,因为这些资源是基础、是保证,没有这些资源的均衡作为保证,就难以奢望学校和教师对学生的态度等软性教育资源的均衡,更谈不上教育结果的均衡了。在教育经费、师资水平、办学条件等硬性基础教育资源中,尤以充足、均衡的教育经费^①投入为核心教育资源。

最后,当前我国义务教育均衡发展应是区域间均衡(主要指省域之间,东部、中部、西部之间)与区域内均衡并举,双管齐下,以区域间义务教育均衡发展作为宏观调控,通过中央财政转移支付等举措,不断缩小区域间教育发展差距,以区域内义务教育均衡发展作为突破口,不断推进县域内、市域内、省域内义务教育均衡发展。有部分学者一直主张我国目前义务教育均衡发展主要是区域内均衡发展,第一

① 本书讲的教育经费是指国家财政性教育经费,包括国家财政预算内教育经费,各级政府征收用于教育的税、费,企业办学中的企业拨款,校办产业和社会服务收入用于教育的经费。书中用生均教育经费、生均预算内教育经费和生均预算内公用经费作为衡量教育经费水平的三个基本指标。其中预算内教育经费指中央、地方各级财政或上级主管部门在本年度内安排,并划拨到各级各类学校、教育行政单位、教育事业单位,列入国家预算支出科目的教育经费,包括教育事业费拨款、科研拨款、基本建设拨款、其他拨款。预算内公用教育经费是指预算内教育经费中用于公用部分支出,包括“商品和服务支出”和“其他资本性支出”两部分。

步是做好县域内义务教育均衡发展,然后渐次推进,直至全国范围内的义务教育均衡发展。对此,笔者以为不妥,对于义务教育均衡发展若没有国家层面的宏观调控和积极的财政支持,区域内的义务教育均衡发展,一是可能流于形式,二是可能进展缓慢,三是对于经济落后地区即使做到了区域内义务教育均衡发展,也只是低水平的均衡发展,因为一块钱可以分配得很均衡、很公平,一万元也可以分配得不均衡、不公平,若没有国家层面的宏观调控与财政支持,区域内的教育均衡发展解决了,区域之间的教育均衡发展问题可能更加突出,到时再解决成本与风险可能会更大,不能再犯非此即彼的错误思维了。^①

(二) 义务教育法律

南京师范大学刘旺洪教授认为:“法律,按马克思主义法学最一般的理解,是建立在一定经济基础之上的,由国家制定或认可,并以国家强制力保证实施的,体现掌握国家政权阶级的意志和利益的行为规范的总和。其目的是建立和维护有利于掌握国家政权阶级的社会关系和社会秩序。”^②同时,参照刘旺洪教授的归纳,法律规范与道德规范、纪律规范、宗教规范、社会组织规范等其他社会规范相比,具有以下特点:①国家意志性。法律是上升为国家意志的掌握国家政权阶级的意志,它是由国家制定或认可的。②国家强制性。法律既然是上升为国家意志的掌握国家政权阶级的意志,它的实施就有国家强制力的保证。③权利和义务性。法律是社会关系的调整器,它对社会关系和人们行为的调整机制,是通过赋予社会关系参加者以一定的权利和义务来实现的。权利和义务是法律的核心内容,法律就是通过规定法律关系的主体可以做什么,要求别人做什么(即权利)、不该做什么、应该做什么(即义务),来体现社会公正,维护社会良好秩序。④普遍适用

① 社会发展中的许多问题并不是非此即彼的对立,而是可以协调统筹发展的,可以有所侧重,但至少不应牺牲一方去保护另一方。如教育的效率和公平问题,以前的做法给人的感觉是效率与公平是无法调和的,其实效率与公平并不是不可调和的矛盾,可以在公平的前提下追求效率,也可以在追求效率的同时注意公平,而不是顾此失彼,否则,回头再去修复可能会付出更大代价。无论在理论上还是在实践中,教育的公平与效率都可能表现为四种情况,即高公平与高效率、高公平与低效率、低公平与高效率、低公平与低效率。

② 刘旺洪.教育法教程[M].南京:南京师范大学出版社,2006.

性。法律规范针对的是不特定的人或事，因而具有普遍适用性和反复适用性。⑤维护社会关系和社会秩序性。法律是一种行为规则，掌握国家政权的阶级绝不是为制定法律而制定法律。法律的制定，是为了规范人们的交互行为，使人们的行为都能遵照法律的规定，依法行使权利、履行义务，达到其建立和维护有利于本阶级的社会关系和社会秩序的目的。

北京大学沈宗灵教授认为：“在现代汉语中，‘法律’一词有广义和狭义两种用法。广义的‘法律’指法律整体。例如，就我国现在的法律而论，它包括作为根本法的宪法、全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、某些地方国家机关制定的地方性法规等。狭义的法律仅指全国人大和人大常委会所制定的法律。我国《宪法》第三十三条规定：‘中华人民共和国公民在法律面前一律平等。’这一条中讲的‘法律’，就是广义用法。第六十二条和六十七条分别规定全国人大及其常委会有权制定法律。这两条中所讲的‘法律’，就是狭义用法。”^① 按照沈宗灵教授对法律外延的广义和狭义之分，刘旺洪教授关于法律的定义是一种广义的定义，本书所指的“法律”若无特别说明，则指广义上的法律，所用的狭义法律都会在名称上加上书名号。义务教育法律是法律的组成部分，是法律规范在义务教育领域内的体现，是调整义务教育法律关系的规范的总称，义务教育法律也有广义和狭义之分，广义的义务教育法律包括全国人大及其常委会制定的义务教育法律，国务院制定的义务教育行政法规，享有地方立法权限（广义立法）的地方国家机关制定的地方性义务教育法规（包括自治条例、单行条例等），享有立法权限（广义立法）的国务院各部委（主要是教育部）、地方政府制定的义务教育规章。狭义的义务教育法律仅指1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过，2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订的《中华人民共和国义务教育法》。本书对“义务教育法律”概念的使用，若无说明则指广义的概念。

① 沈宗灵：《法理学》[M]。北京：北京大学出版社，2001。

（三）法律保障

法律保障是指运用法律这种强有力的手段来保障某一社会关系，使这种社会关系在符合自身发展规律性和社会发展需要性的基础上，健康有序地发展。现代社会发展的一个重要经验就是通过法律手段来保障社会的健康有序发展，即使是经济手段、行政手段等其他手段也必须在法律的框架下实施，以不违法为前提。

法律是随着社会发展而发展的，是社会发展到特定时期（阶级社会）的产物；教育也是随着社会发展而发展的，学校教育也是社会发展到特定时期的产物（原始社会末期、奴隶社会初期）。法律一开始并没有介入教育，即使介入教育后，在现代教育产生之前，法律对教育的介入主要是间接的，而且作用相当薄弱。教育发展是当今世界各国普遍关注的重大问题。人们越来越深刻地认识到，社会的文明和进步在很大程度上取决于教育的发展；经济的竞争、科技的竞争归根结底是人才的竞争、教育的竞争。因此，世界各国都把教育放到了重要的位置。世界各国发展教育的一个重要经验就是通过法律这一高度专门化的社会组织手段来实现对大规模的教育事业的调控和发展。社会发展从来不是自发的过程，尤其是经济的发展不会自动带来教育的发展，不会自动解决种种社会问题。必须通过一种社会组织手段，来保证教育的协调发展，才能使教育真正发挥它在现代社会中应有的作用。因此，用法律手段保障教育的发展，就是现代教育发展中的一个理性选择，是世界各国发展教育的一个共同经验。至此，法律与教育紧紧地联系在一起，法律保障是现代教育健康有序发展必不可少的条件。

四 国内外义务教育均衡发展研究综述

（一）国内研究现状综述^①

随着义务教育基础性、先导性、全局性地位的不断凸显，义务教育

^① 本部分相关内容经过修改已经发表，详见：李宜江．义务教育均衡发展研究 10 年：回顾与展望 [J]．宁波大学学报：教育科学版，2012（1）：22-26．

均衡发展问题日益受到广泛关注,以促进义务教育更加均衡发展为原则和策略,稳步推进各级各类教育的公平、协调发展已经成为21世纪以来我国教育法律与政策的基本价值取向。义务教育均衡发展问题,已经成为国内外学者广泛关注的研究领域,并取得了丰硕的研究成果。

义务教育均衡发展^①已成为我国当前教育改革和研究的高频词。学者们围绕这一问题展开了深入研究,从不同角度提出自己的独到见解并展开了激烈的讨论。通过梳理近十年来我国学者关于义务教育均衡发展问题的研究,可以发现已有研究主要集中在以下几个方面:

第一,义务教育均衡发展的内涵研究。

关于义务教育均衡发展的内涵,代表性的观点主要有:教育均衡发展,是指通过法律法规确保给公民或未来公民以同等的受教育的权利和义务,通过政策制定与调整及资源调配而提供相对均等的教育机会和条件,以客观公正的态度和科学有效的方法实现教育效果和成功机会的相对均衡。^②有的学者从教育需求和供给的角度提出,教育均衡发展是指在平等原则的支持下,教育机构、受教育者在教育活动中平等待遇的实现,其最基本的要求是社会在正常的教育群体之间平等地分配教育资源和份额,达到教育需求与教育供给的相对均衡,并最终落实在人们对教育资源的支配和使用上。^③有的学者认为义务教育均衡发展,是指义务教育的平衡发展,即义务教育的发展在数量特征与质的规定性上都体现平衡的特点。它不仅是一个静态的发展结果平衡,更是一个动态的发展过程平衡。义务教育均衡发展的意旨,在于“质的范畴”而非“量的范畴”,即不是单纯追求统计意义上的数量绝对均等,而是义务教育在发展过程中应突出“衡”的趋向。^④也有部分学者认为,义务教育均衡发展一般应该包括三个层面的涵义:一是区域之

① 在谈到“均衡发展”时,诸多学者探讨“义务教育均衡发展”,有部分学者探讨“基础教育均衡发展”,也有少数学者探讨“教育均衡发展”。虽然“义务教育均衡发展”与“基础教育均衡发展”和“教育均衡发展”不是一个概念,但是,就现阶段我国的国情和国家推进教育均衡发展的战略而言,教育均衡发展主要指义务教育均衡发展,或者说义务教育均衡发展是教育均衡发展的重中之重。而且,阅读有关探讨基础教育均衡发展或教育均衡发展的研究文献时,多数也是基于义务教育均衡发展而言的,或者把义务教育均衡发展作为重要的研究领域。所以,本研究的综述,在关注义务教育均衡发展研究的同时,也借鉴有关探讨基础教育均衡发展和教育均衡发展的文献。

② 于建福.教育均衡发展:一种有待普遍确立的教育理念[J].教育研究,2002(2):10-13.

③ 翟博.教育均衡发展:现代教育发展的新境界[J].教育研究,2002(2):8-10.

④ 柳海民,林丹.本体论域的义务教育均衡发展[J].东北师大学报:哲学社会科学版,2005(5):11-18.

间,即经济发达地区(东部)与欠发达地区(西部)之间、城市与农村之间、首都与边远地区之间教育的均衡发展;二是同一区域内中小学之间,即重点学校与一般学校之间、城区学校与乡镇学校之间的均衡发展;三是群体之间,即高收入阶层与低收入阶层之间、强势群体与弱势群体之间,他们子女受教育机会的公平问题。^①还有的学者认为,教育均衡发展的概念集中体现在时空层面和主客体层面,以及由这两大层面派生的动态均衡、区域均衡、结构均衡、人的均衡发展、资源的均衡配置和政策法规的均衡保障六个分层面。其中,动态均衡是教育均衡发展的特征,区域均衡是教育均衡发展的基础,结构均衡是教育均衡发展的关键,人的均衡发展是教育均衡发展的目的,资源的均衡配置是教育均衡发展的核心,政策法规的均衡保障是教育均衡发展的动力。^②有学者提出,义务教育均衡发展应包含三重意蕴:①配置均衡(公民基本教育权利的机会与质量保障方面)。义务教育均衡发展的第一重意蕴就是公民基本教育权利的机会与质量保障,它不仅是指人们不受政治、经济、社会地位和民族、种族、信仰及性别差异的限制,在法律上都享有同等受教育的权利,而且还要求建立以平等教育权利为核心的质量保证体系,从而从根本上确保给公民或未来公民以同等质量的教育效果和成功机会。②供需均衡(教育公平正义的政策实践与战略调整方面)。义务教育均衡发展不仅要在宏观结构上实现不同地区之间、同一地区不同学校之间、同一学校不同群体之间的教育公平,而且要在微观情境中让学生在受教育的起点、过程和结果三方面都拥有公平的成长和成功机会,这是它的第二重意蕴。③动态均衡(教育可持续发展的生态观与系统管理方面)。义务教育均衡发展的第三重意蕴是指基础教育系统内各部分和各要素之间形成协调、适应、有序的关系,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。^③

① 汪明. 基础教育均衡发展对策 [N]. 光明日报, 2002-07-25 (B1); 李连宁. 要从教育发展战略上思考和促进基础教育的均衡发展 [J]. 人民教育, 2002 (4): 8-10.

② 华东师范大学教育学系教育政策研究项目组. 促进教育均衡发展的政策分析与制度创新 [C] // 范国睿. 教育政策观察: 第1辑. 上海: 华东师范大学出版社, 2009.

③ 刘新成, 苏尚锋. 义务教育均衡发展的三重意蕴及其超越性 [J]. 教育研究, 2010 (5): 28-33.