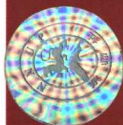


国家“211”工程”重点建设学科项目  
“基础教育若干重大问题”研究成果

# 中国基础教育改革与发展 年度报告(2005)

——义务教育均衡发展研究

柳海民 杨颖秀 / 主编



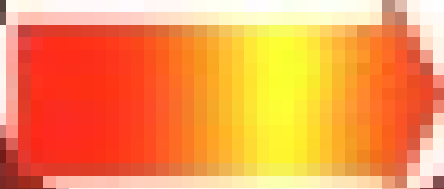
东北师范大学出版社

教育部  
2006年12月

# 中国基础教育改革与发展 年度报告(2005)

教育部基础教育司编

2006年12月



国家“211工程”重点建设学科项目  
“基础教育若干重大问题”研究成果

# 中国基础教育改革与发展 年度报告（2005） ——义务教育均衡发展研究

柳海民 杨颖秀 主编

东北师范大学出版社  
长 春

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国基础教育改革与发展年度报告：2005；义务教育均衡发展研究/柳海民，杨颖秀主编。—长春：东北师范大学出版社，2006.8

ISBN 978-7-5602-4598-0

I. 中... II. ①柳... ②杨... III. 义务教育-发展-研究报告-中国 IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 087390 号

---

责任编辑：刘忠谊 封面设计：李冰彬

责任校对：沙铁成 责任印制：张文霞

---

东北师范大学出版社出版发行

长春市人民大街 5268 号 邮政编码：130024

销售热线：0431—85687213 85691263 传真：0431—85691969

电子函件：sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省委党校印刷厂印制

长春市经济技术开发区深圳街 935 号 (130033)

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印装

幅面尺寸：170mm×227mm 印张：22.25 字数：400 千

印数：0001—3000 册

---

**定价：35.00 元**

主    编	柳海民	杨颖秀		
副主编	曲铁华	张德伟	邬志辉	周  霖
编写人员	(按撰写的先后顺序)			
	杨颖秀	沈光天	葛安娜	赵大伟
	夏  雪	娄俊颖	柳海民	王正惠
	高  燕	刘霖芳	曲铁华	白媛媛
	高志刚	吴晓伟	陈亚因	尚国乾
	朱永坤	李春雨	罗应科	黄  飙
	张德伟	朱迎玲	王喜娟	赵丹丹
	付耕南	周好平	吴  薇	高  茹
	乔莉莉	王  玲		
统    稿	杨颖秀	吕  敏		

# 前 言

经过 50 多年的改革与发展,我国建立了世界上最大规模的现代教育体系。世纪之交,我国超过 85% 的人口地区基本实现“两基”,标志着我国已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历程中具有里程碑意义的历史性成果。但同时我们也清醒地看到,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。我国经济社会发展的不平衡,城乡二元结构和现实差别的不断扩大,致使义务教育资源配置不合理,农村教育长期投入不足,发展水平偏低,城乡之间、地区之间、学校之间教育发展不均衡,不同群体教育机会不均等现象日益突出,教育不公问题已经成为社会关注的热点。

2001 年 6 月,国务院组织召开了改革开放以来第一次全国基础教育工作会议,颁发了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》。《决定》坚持科教兴国必须首先落实到义务教育上来的思想,把加强农村义务教育工作作为当前基础教育改革与发展的紧迫任务,着重提出了解决基础教育特别是农村义务教育突出问题的治本之策。根据会议精神,我国教育主管部门在 2002 年明确提出将均衡发展作为今后我国基础教育重要的发展方针,促进基础教育均衡发展由此成为我们衡量和评价基础教育的重要标准。

基于这一形势,东北师范大学在规划研讨和论证“211 工程”二期建设时,将“当代中国基础教育若干重大问题”确立为重点建设学科项目,“义务教育均衡发展的理论与对策研究”也随之列为该项目重点研究的三个子课题之一。

“义务教育均衡发展的理论与对策研究”是关乎社会转型期我国义务教育发展观念、发展模式和发展路径问题的重大课题。它以奠定义务教育均衡发展本体理论,变革中国义务教育治理模式,重建中国义务教育均衡发展制度为研究目标,致力于准确把握我国义务教育均衡发展的现实状态与基本内涵,全面建构我国义务教育均衡发展的目标模式与指标体系,明确提出我国义务教育均

衡发展的政策选择与制度安排。

课题研究前期,我们组织了以东北师范大学教育科学学院骨干教师、优秀博士生和硕士生为主体30余人的研究队伍,紧紧围绕义务教育均衡发展的基本现状、基础理论、国际比较与制度安排4个主题作了周密的研究设计,展开了深入的调研和论证。这一过程为课题研究的深化发展奠定了扎实的基础。课题中期检查后,我们又进一步凝炼出9个研究问题着力突破。这9个问题分别是:义务教育均衡发展的理论基础,义务教育内涵均衡理论及其对策,义务教育制度均衡发展理论及其对策,义务教育类别均衡理论及其对策,义务教育区域均衡理论及其对策,义务教育阶段校际均衡理论及其对策,义务教育实施主体均衡理论及其对策,义务教育投入均衡理论及其对策,以及国外义务教育均衡发展的比较研究。

课题研究期间,教育部颁发了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》等重要文件,先后组织实施了国家西部地区“两基”攻坚计划、“农村中小学现代远程教育工程”和实行资助贫困家庭学生就学的“两免一补”政策,有力地促进了我国区域之间、城乡之间义务教育的均衡发展。各地也积极采取措施,努力缩小义务教育发展中的差距。这既增强了我们深入展开课题研究的信心和勇气,也为我们的研究提供了正确的导向和依据。

课题研究历时3年来,在东北师范大学有关领导及教育科学学院的全力支持下,经过课题组全体成员的密切合作,我们基本实现了预期研究目标,取得了丰硕的研究成果。《教育研究》、《光明日报》等重要报刊公开发表了课题组数十篇研究成果,其中有多篇被《新华文摘》转载和介绍,在国内产生广泛的影响,取得了良好的社会效益。

为系统整理课题研究成果,我们特组织出版一套“义务教育均衡发展”系列丛书,以期进一步促进我国义务教育均衡发展,从而推动我国教育事业的全面、协调、可持续发展。由于时间紧张,研究能力有限等原因,课题研究成果尚存许多观点不成熟、论证不严密的地方,在今后的深化研究阶段,我们将努力完善,同时也希望得到各方有识人士的批评和指正。

柳海民

2006年10月于长春

# 目 录

<b>第一部分 中国义务教育均衡发展的政策分析</b> .....	1
一、中国义务教育政策的总体走向分析.....	1
二、中国义务教育区域推进政策分析 .....	11
三、中国义务教育财政转移支付政策分析 .....	49
<b>第二部分 中国义务教育均衡发展的理论进展</b> .....	57
一、公平效率理论与义务教育均衡发展研究综述 .....	57
二、公共产品理论与政府的义务教育责任 .....	74
三、教育券理论与学校选择——教育市场化理论的评析 .....	95
<b>第三部分 中国义务教育均衡发展的实践探索</b> .....	115
一、城市务工农民子女就学问题的实践探索.....	115
二、中国贫困地区义务教育扶贫工程的实践探索.....	137
三、城市薄弱学校改造的实践探索.....	146
四、中国农村义务教育防辍问题的实践探索.....	166
五、扩大优质学校资源的实践探索.....	187
六、女童教育发展的实践探索.....	208
七、少数民族教育的实践探索.....	227
<b>第四部分 义务教育均衡发展的国际比较</b> .....	245
一、主要发达国家义务教育均衡化发展研究综述.....	245
二、中等发达国家义务教育均衡化发展研究综述.....	297
三、发展中国家义务教育均衡化发展研究综述.....	325
四、义务教育均衡发展的国际比较.....	337
<b>后 记</b> .....	347



# 第一部分

## 中国义务教育均衡发展的政策分析

### 一、中国义务教育政策的总体走向分析

在实施义务教育的政策和法律的指导规范下，20年来，我国义务教育取得了较快的进展。回顾义务教育走过的历程，可以将义务教育政策的发展分为四个时期，不同时期的义务教育政策共同反映着义务教育政策发展的总体走向。

#### （一）义务教育政策的酝酿时期（1980年至1984年）

“文革”十年，我国中小学教育受到了严重的破坏，普通教育办学条件恶化，教师社会地位低下，教育质量严重滑坡。“文革”结束后，国家开始拨乱反正，教育政策也发生了相应的变化。在基础教育领域，1980年，中共中央、国务院发布《关于普及小学教育若干问题的决定》，对后来的义务教育政策的形成具有深远的影响，对义务教育的实施奠定了重要的基础，标志着政府对基础教育的重要性开始有了新的视野。为普及小学教育，这一文件对提高教师的社会地位，改革中小学教师工资制度，改变中小学民办教师比重过大、待遇过低和队伍极不稳定状况等问题作出了重要的规定。

1983年，教育部发布《关于普及初等教育基本要求的暂行规定》，明确了普及初等教育的基本指标：学龄儿童入学率达到95%以上；在校学生的年巩固率达到97%以上；毕业班学生的毕业率，城市达到95%，较发达地区的农村达到90%，其他地区达到80%；12—15周岁少年儿童中初等教育的普及率达到95%以上。这些指标的建立为制定九年制义务教育的指标体系提供了理

论雏形，也为义务教育政策的出台提供了前提和基础。

这一时期，在为经济建设服务、为实现四个现代化服务、多出人才、快出人才的思想指导下，中小学教育为高等学校输送了大量人才。但是，当中断了十年之久的高考制度恢复之时，被长期压抑了的全民族的教育热情和国家因人才断层而对人才产生的强烈渴望迅速化为考试主义、学历主义的强大动力，人们几乎是毫不犹豫地回到了“文革”前的17年。重新恢复重点学校制度、智育至上、考试至上和升学率导向，高中阶段的文理分科，使基础教育被纳入升学教育的狭窄轨道，笼罩在炽热的应试教育的狂热氛围中，使整个中小学为考试而教，为考试而学。为此，1983年12月31日，教育部颁发的《关于全日制普通中学全面贯彻党的教育方针，纠正片面追求升学率倾向的十项规定》（试行草案）指出：“不能只抓升学，忽视对劳动后备军的培养；只抓考分，忽视德育和体育，忽视基础知识和能力的培养；只抓少数，忽视多数；只抓毕业班，忽视非毕业班；只抓高中，忽视初中，等等。”

同时，由于重点学校制度的恢复，人为地造成了学校间的差距。省重点、市重点、区重点、县重点、重点学校里的重点班、普通学校里的重点班等相继出现。这种情况将学校和学生客观上分成了三六九等，成为以后出现的择校现象的重要原因。

## （二）义务教育政策的形成时期（1985年至1992年）

1985年5月，《中共中央关于教育体制改革的决定》发布（以下简称《决定》）。首次明确提出了加强基础教育，有步骤地实施九年义务教育的政策。

《决定》明确了义务教育的内涵，即“依法律规定，适龄儿童和青少年都必须接受国家、社会和家庭必须予以保证的国民教育，为现代生产发展和现代社会生活所必需，是现代文明的一个标志”。《决定》明确指出实行九年制义务教育是我国教育体制改革的一个基础环节。这是因为：“我国基础教育还很落后。这同我国人民建设富强、民主、文明的现代化社会主义国家的迫切要求之间，存在着尖锐矛盾，决不能任其继续。现在，我们完全有必要也有可能把实现九年制义务教育当做关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事，突出地提出来，动员全党、全社会和全国各族人民，用最大的努力，积极地、有步骤地予以实施。”《决定》的这一举措，缘于社会发展的客观要求。当时我国正在加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，把全部经济工作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来。要做到这一点，必须提高劳动者的思想、文化、专业知识和技术水平等综合素质。在农村，自给自足的自然经济正在向商品生产转化，传统农业向现代农业转化。广大农民迫切要求掌握科学文化知识，以

求“科学务农”。因此，实现九年制义务教育，加强基础教育，直接关系到劳动后备力量的素质，关系国家的兴衰成败。可见，实行九年制义务教育，加强基础教育势在必行。这一决策奠定了我国基础教育发展的政策基础。

从实施九年义务教育的步骤来看，《决定》并没有采取一刀切的做法，而是结合我国实际，实事求是。《决定》指出：“由于我国幅员广大，经济发展不平衡，义务教育的要求和内容应该因地制宜，有所不同。”《决定》把全国分为三类地区，不同地区对九年制义务教育实施的内容和要求不同。

第一类地区，指经济发达地区，包括城市及沿海各省经济发达地区和少数内地发达地区，其义务教育要求在1990年左右完成。

第二类地区，指中等发展程度地区，包括中等发展的镇和农村，其义务教育要求在1995年左右完成。

第三类地区，指经济和文化不发达的地区，在实行九年制义务教育时，国家予以帮助，以促使这些地区尽早完成。

这一分级分步逐渐在全国范围内实现九年制义务教育的政策，体现了党的实事求是的优良作风，是辩证唯物主义思想在我国社会主义建设中的具体运用，利于操作，切实可行。

在管理体制上，《决定》提出了“基础教育由地方负责、分级管理”的原则。

1986年《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）颁布实施，义务教育被以法律的形式规定下来。《义务教育法》规定：

凡年满6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。

地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校，使儿童、少年就近入学。

国家对接受义务教育的学生免收学费。国家设立奖学金，帮助贫困学生就学。

不难看出，平等、免费、就近入学是义务教育的基本原则。

关于义务教育阶段免收学费的问题，在随后颁发的国务院办公厅转发国家教委等部门《关于实施〈义务教育法〉若干问题意见的通知》（国办发〔1986〕69号）和1992年《中华人民共和国义务教育法实施细则》（国家教育委员会令第19号）两个文件中，都明确表述，免收学费，但允许收取杂费<sup>①</sup>。《实施细则》的第十七条指出：“实施义务教育的学校可收取杂费。收取杂费的标准和具体办法，由省级教育、物价、财政部门提出方案，报省级人民政府批准。”

① 何东昌，中华人民共和国重要教育文献（1976—1990），海口：海南出版社，1984：2497。

关于义务教育的学制年限以及教育经费和基建投资政策等，国务院办公厅转发国家教委等部门的《关于实施〈义务教育法〉若干问题意见的通知》（国办发〔1986〕69号）也有进一步的阐释：“目前，我国九年制义务教育的学制年限实行小学六年、初中三年的‘六、三’制，或小学五年、初中四年的‘五、四’制，或九年一贯制。小学五年、初中三年为过渡学制，将在相当长的时期内存在。因此，目前的五年制小学不要急于向六年制过渡。”还提出：“中央和地方人民政府要采取切实措施，负责筹措义务教育经费，保证用于义务教育的财政拨款的增长高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。地方机动财力也应有一定比例用于义务教育事业。乡财政收入应主要用于义务教育事业……农村中小学校舍建设投资以乡、村自筹为主。地方人民政府对经济有困难的地方，酌情予以补助。农村集镇建设规划也应包括义务教育设施，所需资金由乡（镇）政府负责筹集。”

另外，为了适应规划和实施的需要，及时掌握义务教育进展情况，加强科学管理和宏观指导，1987年颁布的《国家教育委员会关于制订义务教育办学条件标准、义务教育实施步骤和规划统计指标问题的几点意见》（国家教育委员会〔1987〕002号）将规划和统计用的有关综合指标作了进一步的明确说明，其中包括学校网点布局覆盖率、毛入学率、适龄人口入学率、按时毕业率、普及率、升学率、义务教育人口覆盖率以及任课教师达标率等<sup>①</sup>。

1992年发布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》对义务教育政策的若干规定又作出了详细的解释和说明，明确提出：“实施义务教育，城市以市或者市辖区为单位组织进行；农村以县为单位组织进行，并落实到乡（镇）。”在实施步骤问题上，《细则》提出了“两阶段”的规划：“实施九年制义务教育，可以分为两个阶段。第一阶段，实施初等义务教育；第二阶段，在实施初等义务教育的基础上实施初级中等义务教育。初等教育达到义务教育法规定要求的，可直接实施初级中等义务教育。”

概括来说，这一时期，义务教育政策的出台对基础教育的发展起到了很大的积极作用，为我国后来的基础教育发展奠定了坚实的政策基础。但仍应看到，高考的指挥棒作用仍然被发挥得淋漓尽致，学校教育似乎一切都围绕着高考应试，学生负担很重。随着国家经济改革的进一步深入，财政体制改革的逐步到位，“分灶吃饭”，包括教育经费在内的财政预算层层包干。在基础教育“分级管理、分级办学”的政策下，农村教育经费的筹集和管理层层下放到乡镇一级。由于乡镇一级，尤其是贫困地区，财力薄弱，上个世纪90年代初期，

<sup>①</sup> 国家教育委员会办公厅，基础教育文件法规选编，北京：北京师范大学出版社，1988：44。

农村教育出现了高辍学率、拖欠教师工资和危房等问题，城乡学校差距进一步扩大。

### (三) 义务教育政策的发展时期 (1993 年至 2000 年)

在 1992 年党的十四大确立的市场经济体制改革的背景下，《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)也于 1993 年 2 月发布。《纲要》明确提出：“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。”正是在市场经济改革、非公有制经济迅速发展的大背景下，私立学校在 20 世纪的 90 年代得到了迅速的发展，并开始在正规教育领域，从幼儿园到大学，扮演着自己的角色。根据 1997 年《中国教育统计年鉴》，1997 年，全国非国家举办的学校——私立中学达到了 1702 所，占全部中学的 2.14%；私立小学 1806 所，占全国小学数的 0.29%。

《纲要》提出，为了实现教育事业发展的目标，应该实行因地制宜、分步推进、分类指导的指导方针。在发展进度上，沿海和经济发达地区先行一步，并鼓励先发展起来的地区帮助落后的地区，又要从本地实际情况出发量力而行；民族地区根据各自的特点，逐步走出符合本民族、本地区实际的办学路子。

在教育投资体制方面，为了使教育经费投入落到实处，《纲要》提出：一是国家财政拨款（包括各级财政对教育的拨款，城乡教育费附加，企业用于举办中小学的经费，校办产业减免税部分）占国民生产总值的比例，本世纪达到 4%，主要用于义务教育阶段；二是进一步完善教育费附加征收办法；三是非义务教育阶段学生学费收费标准提高，同时按不同情况确定义务教育阶段学校杂费收费标准。

在教育投资体制方面的另一项重要举措是教育经费级次的提升。1994 年分税制改革后，为了保证义务教育的投资，1995 年颁发的《中华人民共和国教育法》第五十五条规定：“各级人民政府的教育经费支出，按照事权和财权统一的原则，在财政预算中单独列项。”但这一规定就全国而言，只是在年度国家预算和决算报告中将教育支出单独列出，并未改变教育支出的预算等级；就地方而言，只有部分省区不同程度地实现了教育经费在财政预算中单独列项。由于这一改革涉及政府机构内部权力和利益的再分配，完全实施还需时日。

1994 年，《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》是对《纲要》的进一步补充和说明。其中明确提出了到 2000 年我国义务教育发展的目标为：“全国基本普及九年义务教育（包括初中阶段的职业教育），即占全国总人口 85%的地区普及九年义务教育。初中阶段的入学率达到 85%左右，全

国小学入学率达到99%以上。积极创造条件,使残疾儿童与其他儿童同步实施义务教育。”文件进一步强化了分区规划、分类指导、分步实施的原则,主张大力发展职业技术教育,“有计划地实行小学后、初中后、高中后三级分流,大力发展职业教育,逐步形成初等、中等、高等职业教育和普通教育共同发展、相互衔接、比例合理的教育系列”。

1999年,国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》(以下简称《行动计划》),对我国义务教育领域的主要目标是这样描述的:“2000年,全国基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲,大力推进素质教育。”《行动计划》从以下几方面对新教育政策进行了再定位:一是深化办学体制改革,调动各方面发展教育事业的积极性,力求在对社会力量办学加强管理的基础上,给予进一步的优惠与鼓励,如采取保证社会力量举办的教育机构自主办学的法人地位、民办学校的教师和学生与公办学校的教师和学生享受同等待遇、社会力量办学不以营利为目的但鼓励滚动发展等措施,来鼓励社会团体与个人出资办学;二是保证义务教育的贯彻落实和保证经高考录取和已在校但家境贫寒的学生不因经济困难而辍学的基础上,下放举办教育的各项义务给集体或个人,适当建立教育产业化的格局,以适应新形成的利益格局。

《行动计划》的颁布是我国教育发展的一个重要的里程碑,是我国教育适应经济发展的具体体现,是教育政策对经济体制转型的进一步归依的具体体现。然而,经济体制的转型已快完成,但对社会各领域的渗透与影响程度不一,对教育的影响还仅初显端倪。因此,教育的变革还有很长的一段路要走,可以认为,《行动计划》的出台还仅是适应经济体制变革的良好开端,以《行动计划》为纲要的一系列新的教育政策还将承担重要的任务。《教育法》为我国教育的起步与发展打下了扎实的基础,而《行动计划》则在这一基础之上,为我国教育的进一步发展与兴旺勾画出了一幅美丽的蓝图。

1999年,中共中央发布《深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,提出:各地要从实际出发,改造薄弱学校,提高义务教育阶段的整体办学水平;2000年后要继续实施“国家贫困地区义务教育工程”,加大对贫困地区和少数民族地区的扶持力度,继续加强发达地区对少数民族贫困地区的教育对口支援工作,切实解决农村初中辍学率偏高的问题,同时大力提高义务教育阶段残疾儿童少年的入学率;在普及九年义务教育的地区,实行小学毕业生免试就近升学的办法;鼓励各地中小学自行组织毕业考试,采取多种形式改革高中阶段学校的招生办法,改革高中会考制度;建立符合素质教育要求的对学校、教师和学生评价机制;地方各级人民政府不得下达升学指标,不得以升学率作为评价学校工作的标准。另外,文件提倡大力发展职业技术教育。对于不能进入高

等教育行列进行学习的城乡学生和其他群众，应通过大办各级各类职业技术学校，广泛吸收他们学习和掌握一门或几门生产技术与服务方面的技能。

由这一阶段的政策发展轨迹可以看出，我国的义务教育政策是基本按照“问题——对策”式的渐进性决策模式制定的。应该说，这样的模式是适合我国当时的实际状况的，通过制定新的政策来解决前期政策执行中存在的问题，弥补政策的不足，使之日趋完善。总体上来说，这一时期的义务教育普及工作已经基本步入了正轨，正向着如何提高义务教育质量、推进素质教育迈进。

#### （四）义务教育政策的完善时期（2001年以后）

随着在2000年全国大部分地区基本普及了九年义务教育，许多地方相继提出了“教育现代化”的口号，如江苏、北京等，要在“普九”的基础上更上一层楼。不能回避，“教育现代化”只能是发达地区和城市的事情，农村教育，尤其是边远地区的农村则又是另外一种境遇了。值得欣慰的是，在《国务院关于基础教育改革和发展的决定》（国发〔2001〕21号）中，农村教育受到了特别的关注。2002年国务院办公厅又发布了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，进一步体现了国家对农村义务教育的关注。

2001年农村税费改革，取消了农村教育集资和农村教育费附加。为了保证农村义务教育的正常运转，国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》，明确规定：“要进一步完善农村义务教育管理体制，实施在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主的体制。”还规定：“县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任……统一发放教职工工资。”这一方案在制度上确定了以县级政府为投资主体的教育投资格局。

这些措施在一定程度上缓解了我国义务教育面临的困境，但它的作用也是有限的，原因是：首先，目前还没有一种监督机制和压力机制促使各级政府履行法律法规规定的教育职责，导致政府的行为游离在其职责之外；其次，《关于基础教育改革与发展的决定》颁布实施后，虽然提升了义务教育投资的财政级次，但投资格局未作大的调整，中央和地方高层政府的公共投资负担仍很小，不能从根本上扭转义务教育中存在的问题；再次，从转移支付的效果来看，我国省人均义务教育财政支出的基尼系数由1995的0.25扩大到1998的0.28，说明我国的一般性教育财政转移支付与均等化的要求相悖，对贫困地区的教育资源配置的分配政策造成了资金的“外溢”。因此，建立规范的义务教育专项转移支付制度迫在眉睫。

为了贯彻党的十六大精神，在顺利实施《面向21世纪教育振兴行动计划》的基础上，2004年2月10日教育部发布《2003—2007年教育振兴行动计划》，

就农村教育问题、素质教育问题、民办教育问题以及教育投入体制等问题作了详细的阐释和规定,要求努力提高普及九年义务教育的水平和质量,为2010年全面普及九年义务教育和全面提高义务教育质量打好基础,深化农村教育改革,发展农村职业教育和成人教育,推进“三教统筹”和“农科教结合”……落实“以县为主”的农村义务教育管理体制,加大投入,完善保障机制,全面贯彻党的教育方针,以培养德、智、体、美等全面发展的一代新人为根本宗旨,以培养学生的创新精神和实践能力为重点,继续全面实施素质教育,改革和完善教育投入体制,建立与公共财政体制相适应的教育财政制度,保证经费持续稳定增长。

2005年5月25日,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》,旨在进一步推进义务教育的均衡发展,缩小城乡之间、地区之间以及学校之间的差距,遏制义务教育阶段择校之风蔓延的势头。该文件主要就如如何缩小办学条件的差距提出了一些具体的措施,主要包括:

“省级教育行政部门要根据国家有关规定和当地实际情况,制定或完善本地区义务教育阶段学校办学条件基本要求。各县(市、区)对本地办学条件低于基本要求的薄弱学校,要制定限期改造计划,集中力量加快薄弱学校改造进程,尽快使辖区内薄弱学校逐年减少。要充分发挥具有优质教育资源的公办学校的辐射、带动作用,采取与薄弱学校整合、重组、教育资源共享等方式,促进薄弱学校的改造。要适应各地加快推进城镇化建设、调整乡村建制和人口变动等新的形势,合理配置好公共教育资源,在新建、扩建和改建学校时,适当调整和撤销一批生源不足、办学条件差、教育质量低的薄弱学校,并解决好人口集中的乡镇、县城及周边学校的大班额问题。”

“各级教育行政部门要在当地政府统一领导下,会同各有关部门,优先保障推进义务教育均衡发展所需资金。要切实落实教育经费‘三个增长’和新增教育经费主要用于农村的要求,在经费投入上对薄弱学校的改造采取倾斜政策,城市教育费附加要优先用于薄弱校改造。”

“省级教育行政部门要会同有关部门,进一步调整教育经费支出结构,重点支持农村地区、贫困地区、少数民族地区的义务教育发展,加大对经济困难地区的教育专项转移支付,督促辖区内中小学生均公用经费基本标准和预算内生均公用经费拨款标准的落实。同时,县级要加强对各项教育经费的统筹,千方百计加大对农村学校和城镇薄弱学校的投入,切实改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件。”

“坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学,并采取切实措施加快推进义务教育均衡发展,加强依法治教力度,进一步规范办学行为,有效遏制义务教



育阶段择校之风蔓延的势头。义务教育阶段公办学校不得举办或变相举办重点学校。具有优质教育资源的公办学校不得改为民办或以改制为名实行高收费。各级教育行政部门要正确引导各类优质学校在全面实施素质教育、加强师资队伍建设和、努力提高教育质量等方面发挥表率作用，严禁在硬件建设上相互攀比。”

关于择校问题，中国教育部部长周济 2004 年 12 月 19 日在教育部年度工作会议上说，教育部将从 2005 年开始实施基础教育阶段薄弱学校改造工程，促进基础教育的均衡发展，以利于解决择校问题。周济指出，促进教育全面协调可持续发展，必须促进区域教育内部的均衡发展，首先是基础教育特别是义务教育的均衡发展。他说，在普及义务教育初期，集中力量建设一批重点学校，有利于快出人才和出好人才。现在，工作重点要有一个转移，要大力改造薄弱学校，促进义务教育均衡发展，从而解决择校问题。区域特别是城市内部教育的均衡发展水平，今后应当成为衡量一个地方工作成效和教育现代化水平的关键指标。周济表示，2005 年教育部将进一步实行限人数、限钱数、限分数的“三限”政策，规范高中招收择校生行为<sup>①</sup>。

另外，关于义务教育乱收费的问题，从 2004 年 9 月 1 日开始，全国义务教育阶段的学校都开始实行“一费制”收费办法。其实早在 2001 年 5 月，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（国发〔2001〕21 号）中已经有了“一费制”的相关规定，即：“在国家扶贫开发工作重点县等农村贫困地区义务教育阶段，实行由中央有关部门规定杂费、书本费标准的‘一费制’收费制度。”同年 8 月 28 日，中共中央办公厅、国务院办公厅召开的“全面减轻农民负担工作电视电话会议”进一步要求：“2001 年 9 月 1 日秋季开学后，各地要继续做好‘一费制’，将国家规定的杂费和课本费合并收取。初中每学期每生 115 元，每学年不得超过 230 元，小学每学期每生 60 元，每学年不得超过 120 元。除此之外，禁止其他各项收费。各地一定要从顾大局、讲政治的高度深刻理解实行‘一费制’的重要意义，克服困难，坚决贯彻落实。尚未试行‘一费制’的贫困县，要按照规定尽快试行，并且不得缩小‘一费制’的试行范围。”同年，国家计委、财政部、教育部还联合发布《关于坚决落实贫困地区农村义务教育阶段试行“一费制”收费制度的通知》，只是直到 2004 年才开始面向全国范围推广。

2005 年 1 月，《义务教育法》修订工作已经纳入全国人大立法日程，教育部也将其列为 2005 年的重点工作之一。现行的《义务教育法》是 1986 年 4 月

<sup>①</sup> 教育部，教育情报参考，2005（4）。