

教育均衡发展的 理论与实践



——以河南为例

张筱良 / 著

JIAOYU JUNHENG FAZHANG DE
LILUN YU SHIJIAN

河南人民出版社

教育均衡发展的 理论与实践

——以河南为例

张筱良 / 著

JIAOYU JUNHENG FAZHANG DE
LILUN YU SHIJIAN
河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育均衡发展的理论与实践:以河南为例/张筱良著.
郑州:河南人民出版社,2007.9
ISBN 978-7-215-06292-4

I. 教… II. 张… III. 教育事业-发展-研究-河南省
IV. G527.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 120126 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 郑州美联印刷有限公司印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 7.75

字数 190 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价:20.00 元

张筱良 男，1966年11月生。1988年6月毕业于华中师范大学教育系教育学专业，获教育学学士学位。现为郑州师范高等专科学校教育系副教授。主要研究方向为教育基本理论、教师教育、教育社会学，对教育法学、教育科学研究方法也有一定研究。曾发表论文《论教育干预》、《我国现代教育制度的基本走向解析》、《邓小平依法治教思想与当代我国教育》、《创造教育应澄清的模糊认识》、《教育均衡发展的理论与实践：河南视角》、《教育救助：从济贫到社会保障》、《从课程支持的角度反思与前瞻大学本科小学教育专业的课程建构》等多篇，并有多篇被《中国人民大学复印报刊资料·教育学》和《河南教育年鉴》全文收录。出版著作及教材（含合著）《教育政策法规概论》、《新编教育学教程》、《河南教育通史》（当代卷）、《2006 河南教育发展研究报告》等多部。主持完成、参与完成多项国家级、省级、厅级科研项目，其中主持完成两项省级课题。

前 言

进入 21 世纪,我国进入全面建设小康社会的新的历史时期。知识经济和小康社会建设都对公民的基本素质提出了更高的要求。教育是促进经济社会发展重要的催生力量和智力源泉。国家间的竞争归根结底是国民素质的竞争,是科学技术和人才的竞争,而教育是科学技术发展和培养造就人才的基础。但是我国是农业大国,有近四分之三的人口生活在农村。邓小平同志早就强调要从中国的实际出发,解决好农村问题。可以说如果没有农村的发展和稳定,就没有整个国家、社会的发展和稳定。大力发展教育事业,逐步缩小城乡教育差距,提高广大农村人口素质,是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的基本要求和重要内容。

实现教育均衡发展,促进教育公平,使每个国民、特别是使广大农村人口享有平等的受教育机会和自我发展的权利,对于构建社会主义和谐社会具有重要的现实意义,也是中国目前面临的重大课题,并已经引起了全社会的高度重视和认真思考。教育发展在区域间、城乡间、人群间存在显著差异,发展失衡在一定程度上问题还很突出,构成教育健康和谐发展的主要障碍,既是无法回避的现象和问题,也容易引发其他社会问题,需要认真加以对待并寻求科学合理之方略予以解决。

我们所要建立的和谐社会,首先应是公平和正义的社会。公

公平和正义是现代社会追求的理想,也是和谐社会崇尚的基本的理念和价值准则。社会公平是衡量社会全面发展和进步的重要尺度,而教育公平直接反映和影响社会公平。教育公平既是和谐社会的内容,又是和谐社会实现的途径。因此,教育公平是社会公平的起点,是构建和谐社会的基石。一个地区教育的质量和人才培养的力度,将影响本地区综合竞争力的形成,从而影响区域经济的发展,因此,促进城乡教育的均衡发展是构建和谐社会的必然要求。

基础教育是国民教育的起点,是教育发展的重中之重。《中共中央关于基础教育改革和发展的决定》明确提出基础教育是实施科教兴国战略的奠基工程,对提高中华民族素质,培养各类人才,促进社会主义现代化建设具有全局性、基础性和先导性作用。促进城乡教育的均衡发展,首先应抓好基础教育,使城乡基础教育健康、和谐、有序发展。

本书从结构上分为三部分:第一部分着重对目前国内外有关教育均衡发展研究的最新成果进行系统整理,建立起教育均衡发展的科学概念;第二部分从现实入手,全面审视河南省二十余年来教育发展中的不均衡现象和问题,完整回顾近些年来在解决相关具体问题方面的经验和教训,客观分析教育均衡发展所面临的新情况、新矛盾和新问题,探讨教育均衡发展应确立的相应的理念、政策和措施,按照这一线索,从横向角度建构起包含资源配置、办学条件、城乡差异及应对、教育矫正与补偿平等措施四方面的观测点,从纵向角度建构起包含现状与问题、措施与成效、对策及可行方案三个分析框架,本着梳理现状——发现问题——建立假设——设计模型——分析验证的思路把现实和未来勾连起来,力求建立起兼具超越意义和实际可行性的教育均衡发展的保障体系;第三部分全面回顾和研究河南农村地区教育救助的实际情况,辩证地分析影响与制约农村地区教育救助展开的各种不利因素,

特别是目前农村部分在接受教育方面处于显著劣势群体的教育困境,提出了解困方案,试图运用政策的、法律的以及社会和学校多种救助途径,构建起救助教育困境者的社会保障机制,这对于推动全社会共同来关注教育救助问题,提高教育救助的社会化水平具有积极的意义。

由于著者的知识水平和研究能力有限,可能在书中存有各种错误和不尽如人意的地方,敬请专家、学者批评指正!

张筱良

2007年5月31

目 录

第一部分 教育均衡发展概述

第一章 教育均衡发展的涵义与特点·····	3
第二章 教育均衡发展研究的范畴·····	14
第三章 教育均衡发展研究的理论和现实依据·····	59
第四章 教育均衡发展研究的意义·····	63
第五章 教育均衡发展的前景展望·····	68

第二部分 河南教育均衡发展问题研究

第六章 作为“话题”出现的“教育均衡(不均衡)” ——问题的提出·····	87
第七章 作为“问题”呈现的“教育均衡(不均衡)” ——教育均衡(不均衡)的状况分析·····	94
第八章 作为“课题”存在的“教育均衡(不均衡)” ——教育不均衡的原因透视·····	115
第九章 作为“命题”产生的“教育均衡发展” ——教育均衡发展的逻辑和实践体系·····	132

第十章 作为“论题”的“教育均衡发展”

——教育均衡发展的意义建构·····	157
--------------------	-----

第三部分 河南农村地区教育救助问题研究

第十一章 教育救助研究的背景分析·····	163
-----------------------	-----

第十二章 教育救助的体系与内容·····	167
----------------------	-----

第十三章 发达国家社会救助制度对我们的启示·····	206
----------------------------	-----

第十四章 河南农村女童教育救助问题研究·····	219
--------------------------	-----

第十五章 一般性结论与进一步思考	
------------------	--

——对进一步完善教育救助制度的思考和具体建议·····	226
-----------------------------	-----

第一部分 教育均衡发展概述

在构建社会主义和谐社会的进程中,人们对教育公平问题的关注程度显著提高。教育均衡发展事关当前乃至今后一个时期中国教育发展的整体战略问题。推进教育均衡发展,是促进教育健康发展的重要国家举措。

第一章 教育均衡发展的涵义与特点

教育是提高民族素质的基础性、先导性工程,是全面建设小康社会的战略重点。义务教育惠及全民,为全社会所广泛关注。由于我国正处于经济社会发展的重要转型时期,各地经济社会发展相对不平衡,基础教育发展在城乡、区域、校际间的差距普遍存在,在很多情况下差距还相当大。《中华人民共和国教育法》和《义务教育法》的颁布实施,以及国家和地方相关教育政策的制定、贯彻,极大推动了基础教育的发展,并起到了教育均衡孵化器的作用,也引起了全社会对于教育公平的深入思考和现实诉求。

世界各国和国际组织高度重视教育公平,把推进教育平等、缩小教育差距作为政府、社会最为关注的问题,并通过立法等手段,改善贫困地区教育现状,致力于对弱势人群的教育救助,积极推进教育均衡发展。

那么,“均衡”的概念如何界定?有没有绝对的均衡?什么是教育公平?教育均衡发展与教育公平(平等)有什么关系?教育均衡发展是目的还是手段?均衡发展是普遍原则还是专有所指?教育均衡仅仅是一种理想吗?

一、教育均衡发展的蕴涵揭示

(一)教育的“均衡——冲突”

均衡与冲突这一对范畴体现出事物内部不同要素之间的关系

形态。在一般社会学的研究中,均衡和冲突又是两个不同的分析视角,也就是说,尽管事物内部不同要素之间的关系复杂多变,但就一般情况而言,可将事物的各种关系形态概括成“均衡型”和“冲突型”两种比较典型的理想形态。在教育活动的各种结构中,这两种视角可以作为我们分析和整理复杂教育现象、教育问题的十分有效的工具或“图式”^①。

均衡的分析视角,就是按照一种均衡或协调的假设和模式来看待和分析各种教育的活动和现象,假设教育活动的各个要素之间、教育活动内部应该是一个统一协调、功能互补的有机整体;教育活动中所存在的各种非均衡的现象和状态等,都是不正常的。

冲突的分析视角,恰恰与此相反,它是按照冲突或矛盾的假设和模式看待各种教育活动和现象;教育活动的各要素之间、教育活动与其他社会活动之间、教育活动内部都是冲突的、矛盾的;教育活动的展开、秩序和运行等,都是冲突的结果,也就是说,教育的结构、制度及教育活动中所表现出的各种均衡现象,都是通过这种冲突形成的。

这两种视角,体现了不同的认识本位和理解教育活动的基本假设。实际上冲突和均衡从来都是事物本身的基本特性,彼此是不可分割的。只是在不同的历史阶段、在不同的社会背景下,这两种视角具有不同的意义。

均衡视角从其方法论意义上来讲,就是要力求发现和维护有关教育均衡的因素。如果教育活动由于外部因素的干扰或内部因素的变化而出现某种非均衡的现象时,这些现象就被认为是异常的,进而要通过各种手段的调整加以克服,以达到新的平衡形态,从而保证整个教育活动的协调和稳定发展。

^① 谢唯和:《教育活动的社会学分析》,教育科学出版社,2000年4月第1版,第63页。

(二)在概念体系中的教育均衡

“均衡”首先是一个物理学中的术语——一个物体受到方向相反的两个外力的作用,如果这两个力恰好相等,该物体由于受力相等而处于静止状态,这种状态就是均衡。

在经济学视野中,均衡是指供给和需求达到平衡时的一种状态。当市场上买方愿意购买的商品数量恰好等于卖方所提供的商品数量时,供求双方就达成了一种平衡。在平衡点上,商品的价格处于相对稳定的状态,既无上升的空间,也无减价的必要。因此,均衡是一种理想图景,是事物在内外力量作用下趋于平衡的状态。

我们对教育资源的均衡配置应从动态的角度去理解。均衡总是相对的、动态的,发展才是绝对的,是我们应该追求的,是教育的最终目的。随着经济社会的发展,教育也在不断的变化发展之中,呈现出不均衡——相对均衡——新的不均衡——新的相对均衡的发展理路和态势。

教育均衡源于教育机会均等的现代理念。教育机会均等是由近代的平等观念引申出来的,并成为现代教育的基本精神和内在追求。平等是人人都追求的,教育应该平等,但是社会的教育资源总是不可能平均分配给社会的所有人,因此,在承认人人都具有广阔发展可能性的前提下,社会承认人人都具有在受教育机会上的均等,即在受教育的起点(入学机会)、区间(教育过程)和终点(教育结果)的平等^①。这一理念对各级各类教育、特别是义务教育具有普遍的指导意义。

教育均衡是义务教育的本质要求。义务教育属国民基础教育,具有普遍性、强制性,人人享有受教育的基本权利,也必须履行受教育的义务。义务教育也是国家事业、政府行为,具有公益性,国家应保证义务教育的基本办学条件,保证公民基本受教育权的

^① 张筱良:《我国现代教育制度的基本走向解析》,《河南教育学院学报》,1998年,第1期。

实现,也就是说,对所有受教育者应“一视同仁”,提供给受教育者足够的、平等的受教育机会。《宪法》第46条规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”,并规定“国家举办各种学校,普及初等义务教育”。《义务教育法》规定:“各级人民政府及其有关部门应当履行本法规定的各项职责,保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利”;“国务院和县级以上人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”^①

义务教育均衡发展是一种世界潮流。如今世界上的绝大多数国家都实施了年限不等的义务教育。如以色列义务教育年限是13年;文莱、比利时、英国、荷兰、美国、新西兰等国家实施的是12年义务教育^②;其他如朝鲜、马来西亚、新加坡、加拿大、澳大利亚等国是11年;10年的有法国、俄罗斯、亚美尼亚、挪威等国^③;9年的有德国、日本、韩国等大部分国家。这些实施义务教育的国家基本都免学杂费,有些国家免费提供教科书,甚至有的国家还提供免费午餐、补贴交通费和住宿费等。义务教育发展的总体趋势是年

① 《中华人民共和国义务教育法》,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。

② 美国从20世纪60年代起就注意学校的均衡发展,直至80年代对教育平等的关注成为教育政策的重点。1965年《初等与中等教育法》规定:联邦政府必须为低收入在社区学校提供资助和支持,使贫困学生也能提高知识和技能水平。此后美国国会又7次修改法案,以促进中小学教育改革和均衡发展。90年代出台的《2000年目标》的第一个目标是:为所有贫困儿童提供帮助使他们入学的、高质量的、适合发展性学前教育所要求的教育。小布什上台后公布了一个名为《不让一个儿童落后》的教育蓝图,将“消除差距、促进平等”列为重要的政策目标。

③ 法国在20世纪80年代制定了一个被称为“优先教育区”的政策,以改进农村或城市中社会、文化和经济处境不利的儿童获得学业成功的机会。这一政策标志着人们对教育机会均等的认识与实践发生了重大变化,即把更多的注意力放在需求最大的那部分人上。对确定为“教育优先区”的地方,国家采取特别政策,在经费、师资、设备等方面给予特别支持。据1995~1996学年统计,在558个“教育优先区”就读的小学生、初中生和高中生分别占11%、14%和3.7%。

限逐步加大,均衡发展的基本标志是国家投入逐步提高,以显示其公共性、平等性程度的不断提高。

(三)教育均衡发展的基本涵义

教育均衡是指在教育公平思想和教育平等原则支配下,教育机构、受教育者在教育活动中,平等待遇的教育理想和确保其实际操作的教育政策和法律制度,其最基本的要求是在教育机构和教育群体之间,平等地分配教育资源,达到教育需求与教育供给的相对平衡,并最终落实到人们对教育资源的分配和使用上。从个体看,教育均衡指受教育者的权利和机会的均等,指学生能否在德智体美劳等方面均衡发展、全面发展;从学校看,教育均衡指区域间、城乡间、学校间以及各类教育间教育资源配置是否均衡;从社会看,教育均衡指教育所培养的劳动力在总量和结构上,是否与经济、社会的发展需求达到相对的均衡。

今天我们所关注的教育均衡发展,主要指我国不同区域之间、城乡之间、同一地区不同学校之间、同一学校不同群体之间的教育均衡发展。从它的影响范围来说,主要在基础教育领域;从它所涉及的主题来说,主要关乎受教育者的受教育权的保障问题以及教育的民主和公平问题;从它所涉及的主体来看,既包括国家以及代表国家利益的各级各类政府,也包括举办教育的各级各类学校,特别是基础教育中的城乡普通中小学,以及在学校中承担教育管理职责的管理者、教师,还包括切身利益与教育活动、教育事业息息相关的受教育者以及家长等。

基础教育均衡发展,就是在教育公平、教育平等原则的支配下,国家制定的有关基础教育的法律、法规和政策,各级政府和教育行政部门制定的有关基础教育法规、政策,都要体现教育均衡发展的基本思想,使有限的教育资源在不同地区之间、城乡之间、学校之间以及不同的受教育群体之间实现均衡配置;各级各类学校和其他教育机构,在所从事的具体教育活动中,要为每一个受教育

者提供均衡的教育发展机会。

有学者具体提出了基础教育均衡发展主要表现为 8 个方面的均衡:^①

入学权利和入学机会实现均衡发展,包括有能力就读的残疾儿童等弱势群体学生在内的所有学生,都享有均衡的受教育机会;

区域间实现均衡发展,即在省域之间、市域之间、县域之间、乡域之间统筹规划;

城乡间实现均衡发展;

校际间实现均衡发展,包括学校布局和规模均衡合理,教育经费投入、学校设施设备、师资配备、生均教育资源、生源的均衡等多方面;

学生间实现均衡发展,包括校内各班级在设施、师资、生源和管理等方面的均衡;

不同类别、不同级别教育间实现均衡发展,包括基础教育内部普通教育与职业教育均衡发展,也包括初等教育、中等教育与高等教育之间的均衡发展;

教育质量实现均衡发展,包括课程设置、教学水平和效果的均衡;

教育结果在学校教育中和受教育者之间实现均衡发展。

基础教育均衡发展的基础是学校的均衡发展,因为学校是教育教学的基本实施机构。基础教育均衡发展的最终目标,就是要合理配置教育资源,办好每一所学校,教好每一个学生。

^① 翟博:《教育均衡发展需要明确那些理论问题》, <http://www.edu.cn>. 2006-08-11。