

Monitoring Mechanism Research on
the Balanced Development of
Compulsory Education at the County Level

县域义务教育均衡发展 监测机制研究

李桂荣 等 著



县域义务教育均衡发展监测机制研究

李桂荣 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

义务教育均衡发展是我国教育改革与发展的重要战略,监测是保证均衡发展的系统工程。为什么监测?根据什么监测?谁来监测?监测谁?用什么监测?如何监测?如何呈现和使用监测结果?如何保障监测制度化?有哪些典型的国际国内监测经验可资借鉴?这一系列的问题是义务教育均衡发展监测理论和实践正在面对的焦点和难点。本书根据公共产品理论、教育公平理论、教育生产函数理论,并结合控制论、信息论、系统论的核心要义,在借鉴国内外基础教育监测经验的基础上,系统提出县域义务教育均衡发展监测机制的总体框架,并深入研究监测机制的主客体系统、指标系统、技术系统和保障系统,为推动义务教育均衡发展提供理论参考和操作范式。

本书对学校管理人员、教育行政人员,教育类的本科生、研究生,以及大学和研究机构的教育研究人员有重要的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

县域义务教育均衡发展监测机制研究 / 李桂荣等著. —北京: 科学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-03-050060-1

I. ① 县… II. ① 李… III. ① 县-地方教育-义务教育-研究-中国 IV. ① G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 233896 号

责任编辑: 乔宇尚 崔文燕 / 责任校对: 郭瑞芝

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 楠竹文化

联系电话: 010-64033934

E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 10 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2016 年 10 月第一次印刷 印张: 15 3/8

字数: 270 000

定价: 79.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序

义务教育均衡发展是当前我国教育改革与发展的重要战略，也是教育现代化的趋势与导向。纵观国际经验，义务教育均衡发展的程度与水平，是评价一个国家教育总体水平的重要指标，也是衡量一个国家与社会公平正义的重要依据。进入 21 世纪以来，党和政府对于教育公平的重视程度不断提升，在推进义务教育均衡发展方面真可谓下了“大力气”，出了“真功夫”。在这样的有利环境下，我国义务教育均衡发展持续深入推进，在统筹城乡一体化发展、提高人口素质、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。但毋庸置疑的是，受制于历史、经济发展水平、制度建设及观念等原因，我国义务教育均衡发展仍存在一系列突出问题。区域之间、城乡之间、校际之间、阶层之间的教育差距仍广泛存在。当前义务教育阶段所出现的“上学难”“择校热”“大班额”等问题背后，实质反映的都是义务教育发展不均衡、资源配置不合理这些突出问题。因此，如何破解义务教育发展不均衡的局面，是当前亟待解决的难题。

义务教育均衡分为多个层次、多种水平。但最基础，也最有可能实现的是县域均衡，这也是国家当前政策的着力点。李桂荣教授和她的研究团队，在国家社科基金的支持下，经过几年磨砺，所著的《县域义务教育均衡发展监测机制研究》正是切入这一关键问题，从最基层的县域义务教育均衡发展入手，通过构建一套系统的监测机制，对县域义务教育均衡发展进行“望、闻、问、切”。

通览全书，给我印象较深的主要有以下三个方面。

首先，该书根据公共产品理论、教育公平理论、教育生产函数理论，结合控制论、信息论、系统论的核心要义，在充分借鉴国内外基础教育监测经验的基础上，系统地提出了县域义务教育均衡发展监测机制的总体框架，将县域义务教育监测机制细分为四大系统，即主客体系统、指标系统、技术系统和保障系统，并对每个系统进行了深入研究。总体来看，这一模型逻辑清晰、论证扎实、具有可操作性。

其次，该书深入研究了县域义务教育均衡发展监测的指标体系。如何客观、公正地评判义务教育均衡发展的程度与水平并不是一件容易的事情。虽然国家也出台了一些义务教育均衡督导的标准和规则，但存在着指标过于宽泛、指标间存在交叉、指标权重不明确等突出问题，这无疑会大大削弱督导结果的真实性和权威性。可以看得出来，该书在开发县域义务教育均衡发展监测指标方面下了大功夫。无论是政策解读、国际比较、理论推演，还是实证调查、专家研判等，都有着清晰思想和扎实的分析。该书按照投入、过程、产出三个层面建构了系统的监测指标体系，并鉴别了每一类指标的权重，这在同类研究中是一个重要的创新和突破。

最后，该书深入探讨了县域义务教育均衡监测的保障系统，重点探讨了两项关键性保障制度：一是预警制度，二是问责制度。前者对义务教育均衡发展的演变及健康程度进行全程监控，及时洞悉义务教育非均衡发展的警兆，并根据其“病理”程度，给出不同等级的警示；后者则根据预警系统所给出的问题诊断，对于引发问题或解决问题不力的相关部门及其负责人进行责任追究，以督促各利益主体各司其职，切实推动义务教育均衡事业的有序推进。这些内容的深入探讨使全书的逻辑线条更加明晰。

总的来看，该书思路清晰、论证翔实、分析有力，是同类研究中的佳作。诚然，这本著作绝非完美，在大规模应用监测指标，通过大样本的评估结果验证并完善理论框架，以及影响和改变政府决策方面，还有很多的工作要做，但瑕不掩瑜。桂荣作为我的博士，这些年在教育领域默默耕耘，无论是育人还是教育研究都取得了不小的成就。作为她的导师，我备感欣慰。近年来我更是欣闻桂荣和她的研究团队与斯坦福大学、中国科学院、陕西师范大学搭建起了国际合作研究平台，在应用国际先进的评估理念与范式、评估人才培养质量、推动我国教育政策转型、保障农村教育公平方面做出了一些卓有成绩的工作。希望她能够在教育研究这条道路上，不辍耕耘，收获更多、更好的研究成果。

靳希斌

2015年11月15日

前言

本书是国家社会科学基金项目“县域义务教育均衡发展监测机制研究”（BFA100038）的成果。

2010年项目立项后，借着给“国培”学员上课之机，课题组对300名农村教师进行了关于义务教育均衡发展认识程度的问卷调查。结果显示，89.3%的教师不能准确把握国家义务教育均衡发展的政策内涵，82.5%的教师不知道自己所在的县是否有义务教育均衡发展监管机制，62.1%的教师认为自己所在的地区存在着严重的城乡义务教育不均衡，85.4%的教师认为现有的政策不能有效推进义务教育均衡发展。这些数据让课题组深深感到了义务教育均衡监测的重要性和均衡监测研究的使命感。

本课题的研究并非一帆风顺。在研究过程中先后出现了经费短缺、资料匮乏、样本选取艰难、课题组成员变动等问题，尤其是笔者作为项目主持人在项目期内被选派到美国斯坦福大学做长期高访，并承担了繁重的合作研究任务，诸多因素都使得该课题研究不得不时断时续。尽管如此，课题组凭借着内生的研究使命感，最终坚守了原初的选题，围绕县域义务教育均衡监测机制，综合运用文献法、调查法、比较法、数据分析法等，完成了以下研究任务：

- 1) 厘清了县域义务教育均衡监测的政策目标（为什么监测？）；
- 2) 构建了县域义务教育均衡监测的理论框架（根据什么监测？）；
- 3) 梳理了县域义务教育均衡监测的主客体系统（谁来监测和监测谁？）；
- 4) 优化了县域义务教育均衡监测的指标系统（用什么监测？）；
- 5) 设计了县域义务教育均衡监测的技术系统（如何实施和呈现监测？）；
- 6) 建立了县域义务教育均衡监测的保障系统（如何保障监测制度化？）；
- 7) 分析了国内外教育均衡发展监测的经验（有哪些经验可以借鉴？）。

在研究成果付梓出版之际，衷心感谢使课题得以立项的评审专家，感谢多次提出研究建议的诸多评议专家，感谢研究过程中给课题组提供文献参考的所有专家学者，感谢科学出版社教育与心理分社付艳分社长和乔宇尚编辑，也感谢长期关心我学术成长的恩师靳希斌教授，以及为研究提供诸多支持的河南大学的领导、同事、朋友，尤其要感谢整个研究团队。这项成果是集体协作的结晶，也是团队精神的见证，本书内容是在多次集体研讨的基础上分工完成的，具体如下：

第一章 县域义务教育均衡发展监测的政策目标

（李向辉博士，河南大学副教授）

第二章 县域义务教育均衡发展监测的理论框架

（王星霞博士，河南大学教授；尤莉博士，河南科技大学副教授）

第三章 县域义务教育均衡发展监测的主客体系统

（尤莉博士，河南科技大学副教授；李向辉博士，河南大学副教授）

第四章 县域义务教育均衡发展监测的指标系统

（李桂荣博士，河南大学教授；尤莉博士，河南科技大学副教授）

第五章 县域义务教育均衡发展监测的技术系统

（尤莉博士，河南科技大学副教授）

第六章 县域义务教育均衡发展监测的保障系统

（姚松博士，河南大学副教授）

第七章 县域义务教育均衡发展监测的国际经验

（尤莉博士，河南科技大学副教授）

第八章 县域义务教育均衡发展监测国内经验与实证分析

（李桂荣博士，河南大学教授；李向辉博士，河南大学副教授）

此外，河南大学李妍妍博士整理了全书的图表和参考文献，李季洋、许佳佳等多名研究生帮助收集并处理了数据。

一本著作、一段经历、一份感动、一箩收获。希望在国家“管、办、评”分离的政策主导下，这本书的理论框架能够拥有更广阔的适用空间，彰显出其应有的学术价值和实践价值。本研究团队也会在这一研究基础上，继续关注义务教育均衡监测研究，为切实推进义务教育均衡发展尽心尽力。

李桂荣

2015年11月15日

目 录

→	序	
→	前言	
→	第一章	县域义务教育均衡发展监测的政策目标 / 1
	第一节	县域义务教育均衡发展政策的形成 / 3
	第二节	县域义务教育均衡发展监测制度的形成 / 8
	第三节	县域义务教育均衡发展监测的目标 / 16
→	第二章	县域义务教育均衡发展监测的理论框架 / 21
	第一节	监测体系构建的理论依据 / 21
	第二节	监测体系模型及基本范畴 / 31
→	第三章	县域义务教育均衡发展监测的主客体系统 / 40
	第一节	主体系统 / 40
	第二节	客体系统 / 53
→	第四章	县域义务教育均衡发展监测的指标系统 / 61
	第一节	指标系统框架设计 / 61



	第二节	指标系统构建过程	/ 66
	第三节	指标系统内容分析	/ 81
	第四节	指标系统数据处理	/ 86
→	第五章	县域义务教育均衡发展监测的技术系统	/ 89
	第一节	目标量化技术	/ 90
	第二节	动态监测技术	/ 97
	第三节	数据库分析技术	/ 103
	第四节	结果呈现技术	/ 110
	第五节	评估反馈技术	/ 113
→	第六章	县域义务教育均衡发展监测的保障系统	/ 119
	第一节	制度供给与政策执行	/ 119
	第二节	县域义务教育均衡发展预警制度	/ 120
	第三节	县域义务教育均衡发展问责制度	/ 128
→	第七章	县域义务教育均衡发展监测的国际经验	/ 140
	第一节	经济合作与发展组织基础教育监测体系	/ 140
	第二节	UNESCO 基础教育监测体系	/ 150
	第三节	世界银行基础教育监测体系	/ 163
→	第八章	县域义务教育均衡发展监测国内经验与实证分析	/ 171
	第一节	县域义务教育均衡发展监测经验	/ 171
	第二节	县域义务教育均衡发展监测实证分析	/ 175
	第三节	县域义务教育均衡发展及监测优秀案例	/ 186
→	参考文献		/ 233



第一章

县域义务教育均衡发展监测的政策目标

目前,我国义务教育正在经历着“有学上”到“上好学”的历史性跨越。为了解决义务教育阶段发展不均衡的问题,我国先后出台了一系列相关政策,力图通过制度建设和政策推进,使义务教育由非均衡状态向均衡状态转变,同时勾画出了三步走的义务教育均衡发展规划和阶段性发展目标:第一步,实现初步均衡;第二步,实现基本均衡;第三步,实现高位均衡,即全面实现义务教育的公益性、公平性、普及性。

实践推进的同时,理论研究也在积极跟进。学者们对义务教育均衡发展的内涵、本质、存在问题、措施、督导、监测手段等进行了大量研究。有学者对义务教育均衡发展的内涵进行了解读和界定,如“教育均衡发展主要由起点均等、过程均等、结果均等构成”(陈成文,等,2006);“区域内义务教育阶段的各级学校在办学经费投入、硬件设施、师资调配、办学水平和教育质量等方面大体处于一个比较均衡的状态”(张德祥,2002);“合理配置教育资源,全面提升教师群体的素质,办好每一所学校,教好每一个学生”(翟博,2010)。有学者对义务教育均衡发展的本质进行了诠释,如“教育均衡发展是教育平等的问题,说到底还是一个人权问题”(顾明远,2002);“体现的是一种公平公正的理念”(翟博,2008);是“公民基本教育权利的机会与质量保障”(刘新成,等,2010)。有学者对义务教育均衡发展的评价指标体系进行了建构,如有学者提出二维评价指标说,构建了体现政府职责的义务教育资源配置均衡指标和体现教育发展水平的义务教育质量均衡发展指标及其具体指标分类(薛二勇,2013);有学者提出三维评价指标说,构建了环境均衡、城乡均衡、结果均衡三大指标体系,根据各自所占的权重,计算出一个更为合理的综合性指标(于发友,等,2011);还有学者提出了四维评价指标说,从“城乡、乡镇、校际、学校”4个维度,构建了由60个观测点组成的县域义务教育均衡发展监

测指标矩阵”(董世华,等,2011)。关于义务教育均衡发展结果应采取什么样的形式进行判断和比较,学者们也进行了相关研究,有学者提出要建立义务教育均衡系数理论(袁振国,2003);有学者对区域教育发展指数(education development index, EDI)指标体系、全国区域教育发展指数进行了实证分析(闵维方,等,2006);有学者对基础教育均衡发展指数体系进行了研究,并对全国、地区间、城乡间、校际均衡指数进行了实证分析(翟博,2006);还有学者认为“均衡指数测度与财政投入机制优化是目前改善义务教育非均衡状况的关键问题”(栗玉香,2010)。这些研究成果为县域义务教育均衡指标选取提供了理论依据和实践依据,尤其是不少学者基于实证调查,对义务教育发展中存在的不均衡问题进行了揭示,并提出了诸多策略、措施与建议,以期使义务教育无论是在城乡之间、区域之间、校际之间,还是在个体之间都能获得更好的发展。

基于以上可知,义务教育均衡发展的内涵非常丰富,包含人力资源、物力资源、财力资源的公平、均衡配备和利用问题,也包含了教育机会、教育过程、教育结果的公平性问题,更重要的是它关涉到千千万万个家庭,数以亿计孩子的发展问题。总体来讲,义务教育均衡发展关涉到所有与义务教育相关联的家庭和个体的基本利益诉求。义务教育均衡发展旨在参与义务教育发展的利益相关者的利益都达到最大化及平衡,即经济学上所说的帕累托最优。义务教育均衡发展可以从四个阶段、四个维度进行分析。四个阶段具体表现为:①入学机会(入学率)的大致平等;②基本办学条件的大致均等;③教师及管理资源的大致均等;④学习者学业成就及升学机会的大致均等。四个维度具体表现为:①最低层次:县域内的大致均等;②中等层次:省域内市县区域间的大致均等;③高级层次:省际的大致均等;④最高层次:不分民族、地区、性别、家庭背景的学生享有保障顺利完成学业的办学资源、大致均等的义务教育入学机会,以及取得大致均等的教育质量与升学机会。义务教育均衡发展是一个动态过程,这一过程表现出“均衡-不均衡-均衡”不断螺旋式上升的特点。

本书研究的县域义务教育均衡发展是指以“县”为行政区划的范围内,包括城乡间、校际义务教育的大致均等。之所以选择“县域”为主要研究对象,是因为县域均衡是最低层次的均衡,也是目前最有条件、最有可能实现的均衡。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出,义务教育要“率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进”。因此,通过对县域义务教育均衡的监测,扎扎实实从基层做起,积累经验,探索思路,才能逐步谋求更高层次的义务教育均衡发展。

本书研究的监测机制中的“监测”含有动态跟踪的含义,通过全面、动

态、定量、定期和多次测定,以保证被监测对象的现实状态不超越不违反义务教育法规、政策允许的范围。监测机制是围绕监测任务建立的一个可操作的、制度化的体系,包括监测机构和团队、监测工具、监测过程、监测结果呈现与反馈等。

第一节 县域义务教育均衡发展政策的形成

《中华人民共和国义务教育法》(2006)^①明确规定:“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业”。1985年,我国在《中共中央关于教育体制改革的决定》中第一次明确提出要实行义务教育,要求国家、社会和家庭应负有法律责任,必须予以支持,并指出“把实行九年制义务教育当作关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事”,要“用最大的努力,积极地、有步骤地予以实施”。随后,在1986年,第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》,该部法律正式实施,标志着义务教育走向法制化。2006年,新《中华人民共和国义务教育法》将均衡教育思想作为新的根本指导思想,为义务教育均衡发展提供了立法支撑。经过30年的发展,我国已基本实现了“普及九年义务教育”的阶段性目标,这是重要的历史性成就。随着义务教育的普及,义务教育的品质提升已成为大众所关注的焦点,尤其是义务教育的均衡发展已迫在眉睫。目前,我国义务教育政策正在转型,义务教育正在由非均衡发展向均衡发展迈进。

回顾义务教育制度和政策的发展历程,经历了义务教育制度雏形阶段、义务教育全面推进阶段、义务教育深化发展阶段等,伴随着义务教育的不断深入,教育政策取向也由分步实施的非均衡策略、全面推进的均衡发展策略向县域教育均衡发展深化策略转变。

一、义务教育制度雏形阶段的分步实施策略(1985—2000年)

20世纪80年代初,农村教育面临着衰退和辍学率上升的严峻现实,为进一步振兴教育,我国从政策和法律层面建立了各种规章制度以促进义务教育发展,保障义务教育在农村能顺利进行。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》做出了分步实施九年义务教育的决策:一是约占全国人口1/4的城

^① 本书多处参考《中华人民共和国义务教育法》。1986年,第六届全国人民代表大会通过了该法;2006年,第十届全国人民代表大会重新修订了该法。本书使用该法时,只标注年份,以区分这两个版本,不再逐一作文献索引。

市、沿海各省中的经济发达地区和内地少数发达地区。在这类地区，相当一部分已经普及初级中学，其余部分应该抓紧按质按量普及初级中学，在 1990 年左右完成。二是约占全国人口一半的中等发展程度的镇和农村。在这类地区，首先抓紧按质按量普及小学教育，同时积极准备条件，在 1995 年左右普及初中阶段的普通教育或职业和技术教育。三是约占全国人口 1/4 的经济落后地区。在这类地区，要随着经济的发展，采取各种形式积极进行不同程度的普及义务教育工作。对这类地区教育的发展，国家尽力给予支援。同时，提出义务教育管理实行“由地方负责、分级管理”的原则，资金来源由国家财政、地方财政和乡财政共同执行，除了国家拨款以外，地方机动财力要按照适当比例进行拨款，支持教育，并规定乡级财政收入应主要用于教育领域，地方可以征收教育费附加，形成了“县、乡、村三级办学，县、乡两级管理”的格局。1986 年，《中华人民共和国义务教育法》正式颁行，明确规定义务教育“分级办学”。1992 年中国共产党第十四次全国代表大会做出“到本世纪末，基本扫除青壮年文盲，基本普及九年义务教育”的重大决策。1993 年《中国教育改革和发展纲要》要求“从本地区的实际出发，把普及九年义务教育的目标落到实处”，并于 1994 年《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中明确提出“到 2000 年全国基本普及九年义务教育”，并制定了专门的普及义务教育评估验收暂行办法，加大了检查监督力度。同时，国家采取了改善薄弱学校、增加财政投入、加大转移支付力度、义务教育阶段学生免试就近入学等措施分步推进义务教育发展。1995 年，党中央、国务院制定“科教兴国”战略，帮助贫困地区加快实施普及义务教育，促进当地人民群众脱贫致富，实施“国家贫困地区义务教育工程”，实行中央财政投入和地方财政配套的形式支持边远贫困地区加快推进和普及义务教育。1995—2000 年，中央财政投入 39 亿元，地方财政配套 87 亿元，共计 126 亿元，加快了中西部地区“两基”^①进程。到 2000 年“两基”目标基本实现，义务教育人口普及率达到了 85%。但是由于我国经济发展不均衡，随着农村税费改革的推进，取消了“三提五统”^②“教育集资”等一些收费措施，原有的农村教育经费来源转变为以政府拨款为主。当时相应的义务教育经费配套改革措施短缺造成农村教育经费严重不足，甚至一些农村中小学的正常运转也受到影响，制约了农村教育的发展。由于乡镇财政比较薄弱，当财权和事权全部交由乡镇负责时，这种“以乡为主”的供给和管理责任在实践过程中遭遇困境，在教育财政投入、资源调配等方面表现出

① “两基”是基本实施九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的简称。

② “三提五统”是指村级三项提留和五项乡统筹。三项村提留指公积金、公益金、管理费；五项乡统筹指教育费附加、计划生育费、民兵训练费、民政优抚费、民办交通费。

明显的劣势。

纵观此阶段义务教育发展历程可以发现,十一届三中全会以后,“效率优先、兼顾公平”的理念渗透到了社会生活的各个领域,以此观念为引导,我国中小学教育政策遵循了“效率优先原则”,通过“重点校政策”进行教育资源配置。

重点校政策是集中资源对少数学校进行扶持,以达到建设部分优质学校的目的,在政策执行过程中对资金投入、学校规模、办学条件、基本设施、教学配备等方面都有具体的规定与要求。重点校政策受到我国当时的社会经济发展水平影响,对特定历史时期早出人才、快出人才的社会需求起到了一定的推动作用。在此政策的影响下,城市学校倾向、重点校倾向使部分学校获得了较多优质资源,这类学校发展迅速,一部分优质学校脱颖而出。与此同时,资金、师资、优质生源向重点校流动也催生了一批薄弱学校。虽然在1993年和1997年,国家教委三令五申强调:“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班。”但事实上,“重点校”政策在现实中仍在运行,尤其是在1995年7月,国家教委出台了《国家教育委员会关于评估验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》,其思路依然是重点校政策倾向,该思路也同时引发了各地义务教育阶段示范校建立的高潮。示范性初中、示范性小学无不透露着“重点校”的气息,结果造成教育资源依然向城市和重点学校倾斜,公共教育资源依然向少数学校流动和集中,加剧了教育非均衡发展的现象。

总体来讲,这个阶段义务教育整体发展水平不高。由于农村社区的经济水平较低,以乡镇为主的义务教育配置模式与制度环境之间出现了冲突,区域之间、城乡之间、校际之间的不均衡发展差距进一步拉大。重点中小学建设在政策的保障下蓬勃发展,义务教育虽然采取了“就近入学”政策,并努力治理“择校”和“乱收费”问题,但义务教育非均衡发展问题依然凸显。

二、义务教育全面推进阶段的均衡发展战略(2001—2009年)

为解决农村义务教育经费不足问题和非均衡发展问题,2001年,国务院出台《关于基础教育改革与发展的决定》,提出义务教育实行分级管理制度,管理的责任主体提升为县级行政部门,建立了“以县为主”的教育管理体制。2002年,国务院下发《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,再次强调“县级人民政府主要负责人是农村义务教育工作的第一责任人”,并提出农村教师工资的省长负责制。农村义务教育管理体制发生了主体转变,由“三级办学,两级管理”转变为“以县为主”的教育管理体制。义务教育均衡发展责任主体和管理主体涉及中央政府、地方政府、学校、社区等。中

中央政府在义务教育制度供给中发挥主导作用，省、县、乡在义务教育发展中发挥着执行者与实施者的作用，各方行动主体交互影响，实现制度创新。建立“以县为主”的义务教育责任主体，责任主体上升至县级人民政府，在教育财政投入、资源调配方面表现出明显的优势。由以“乡”为主到以“县”为主的义务教育投资主体的上移，解决了乡财政普遍处于困境的条件下无法满足义务教育发展需求的问题，义务教育不均衡现象得以缓解。“以县为主”的义务教育管理体制在一定程度上协调了省级、县级、乡级之间在教育投入与管理方面的关系，从城乡教育差距的变动情况来看，“以县为主”的义务教育管理体制优于“以乡为主”的管理体制，制度主体间的协同效应得到改进。“‘以县为主’的义务教育管理体制实施以后，城乡教育差距的变动‘增速’在减小，有效遏制了城乡义务教育差距持续扩大的趋势”（李军超，2012）。“以县为主”的义务教育管理体制，从法律规范建设、政策目标选择、教育资源分配等方面推动着义务教育政策的不断完善。2002年，教育部《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》提出“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”，从政策层面提出“均衡”发展问题，从“就近免试入学、加快薄弱学校改造、建立校长、教师定期流动机制、扩大义务教育阶段优质学校规模”等方面进行改革。这对于义务教育政策的变迁而言，是一个里程碑式的政策宣言，预示着义务教育政策的调整开始由原来的基于普及的“量”的理念转向了基于人的平等发展的“质”的追求。

中共十六届三中全会提出科学发展观以后，“以人为本”成为科学发展的第一要义，“五个统筹”突出强调了公平公正。在这些理念的推动下，一系列均衡发展政策相继出台，义务教育均衡发展不断推进。西部地区由于经济社会发展落后等现实原因，比如原有的教育基础比较薄弱，教育投入相对匮乏，义务教育发展水平相对比较落后，西部地区“两基”政策目标实现比较困难。2004年《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004—2007年）》出台，对西部困难地区义务教育发展进行政策和资金倾斜，采取各种措施加强农村义务教育建设，具体措施有：①支持义务教育扩大规模，资助农村寄宿制初中建设；②进行专项资金投入、加强省级教育经费投入；③建立困难学生资助制度，采用“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生活费）等方式加大资助力度，等等；④重视教师工资发放和农村教师的培养、培训工作；⑤推进农村中小学现代远程教育建设，提高西部农村义务教育普及率。“到2007年，西部地区整体上实现‘两基’目标，‘两基’人口覆盖率达到85%以上，初中毛入学率达到90%以上，扫除600万文盲，青壮年文盲率下降到5%以下。”

2005 年,国家出台《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,对义务教育的工作要点进行调整,开始强调县(市、区)域内义务教育均衡发展,并把“提高农村学校教育质量和改造城镇薄弱学校放在更加重要的位置”。具体措施也更加详尽,从逐步缩小学校办学条件的差距、加强农村薄弱学校师资队伍建设、关注弱势群体、建立监测评估体系等方面提出了改进意见。2006 年,新的《中华人民共和国义务教育法》第二十二条规定:“县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重点班和非重点班”,取消义务教育阶段重点学校政策,使我国义务教育均衡发展进入了依法操作阶段。

党的十七大报告中提出教育公平问题、义务教育均衡发展问题,十八大报告中进一步提出“均衡发展九年义务教育”,并进一步强调教育公平问题,要求教育资源要进行合理配置,兼顾城乡差异,要向农、边、贫、民族地区倾斜。可见,在重视社会公平性和教育公益性的时代背景下,义务教育均衡发展成为国家在新时期重要的制度选择和实践逻辑。2007 年,《国家教育事业发展规划“十一五”规划纲要》指出:“把促进教育公平作为国家基本教育政策,推进义务教育均衡发展”,农村地区全部实现免费义务教育。同年 10 月,十七大报告中把“义务教育均衡发展”思想上升到国家政治层面,教育均衡发展向实质性迈进。2009 年,《教育部工作要点》中强调,“全力推进区域内义务教育均衡发展,加大解决义务教育择校问题的力度”“进一步健全义务教育经费保障机制,落实在全国城乡实行免费义务教育的各项政策”。注重教育公平,提倡教育均衡发展日益成为我国义务教育政策的鲜明主题。

三、义务教育深化发展阶段的县域均衡政策(2010 年至今)

随着义务教育均衡发展政策的不断推进,农村义务教育质量进一步提升,薄弱学校得到了改善。为进一步深入推进义务教育发展,2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出“均衡发展是义务教育的战略性任务”,要“逐步实现基本公共教育服务均等化”,从制度建设、保障机制、学校标准化建设、师资水平提升和结构调整、教育基本设备等方面进行加强,到 2020 年,“基本实现区域内均衡发展”。推进措施主要表现为以下三个方面:①缩小校际差距。实行县域内教师及校长交流制度、规范招生入学办法、严禁在义务教育阶段设立重点校和重点班;②加快缩小城乡差距。建立城乡一体化义务教育发展机制;③努力缩小区域差距。对老、少、边、贫地区加大义务教育转移支付力度。2012 年,国务院再次出台《关于深入推

进义务教育均衡发展的意见》，要求“深入推进义务教育均衡发展”，并制定义务教育均衡发展的时间表和工作进程及其达成指标，“到2015年，全国义务教育巩固率达到93%，实现基本均衡的县（市、区）比例达到65%；到2020年，全国义务教育巩固率达到95%，实现基本均衡的县（市、区）比例达到95%”，并对地方政府提出具体要求，责任到位，建立义务教育均衡发展地方政府责任机制，纳入到地方政府的绩效考核当中。2013年和2015年出台相关政策着重强调义务教育学校基本办学标准和薄弱学校改善问题，并签订义务教育均衡发展责任书，推动义务教育均衡向纵深发展，实现教育公平的政策目标。

第二节 县域义务教育均衡发展监测制度的形成

我国义务教育均衡发展政策的制定与推行对义务教育整体水平的提高起到了极大的促进作用。但是由于区域之间原有的基础存在差异，县域义务教育均衡发展成为了政策的突破点，同时也进入了发展的快车道。义务教育实际的发展如何？县域义务教育均衡发展情况如何？如何促进县域义务教育快速发展？为了及时掌握此类问题，相应地，义务教育均衡发展的督导制度、监测制度的建立也被提上日程。

我国义务教育均衡发展监测是通过督导机构实施，主要监测义务教育的实施状况、义务教育均衡发展的进程、教育质量、教育资源配置等问题。通过我国教育政策文件和各地实践经验可知，教育监测是教育督导的重要手段之一，对政策执行、实践评价等起到了重要的督促和指导作用。义务教育均衡发展监测成为义务教育均衡发展的一种保障手段。到目前为止，我国已经具有相对独立性的县域义务教育均衡发展的专门的监测机构，出台了一系列政策文件，构建了比较完整的监测体系。义务教育均衡发展监测制度的发展历程主要经历三个阶段，即初步形成阶段、实践探索阶段、指标明晰化阶段。

一、义务教育均衡发展监测初步形成阶段（2001—2006年）

义务教育均衡监测制度与义务教育均衡发展政策相伴而生。在初步形成阶段，主要是以督导的形式对各地义务教育的发展状况进行监督和评估，督导制度的建立为我国义务教育均衡发展提供了制度保障。

自2002年我国提出要“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”后，为保障政策目标能够实现，教育部同时加强了督导和监测的力度，要求“各地教育行政部门、教育督导部门要加强对中小学办学管理工作的督导、检查”，并通