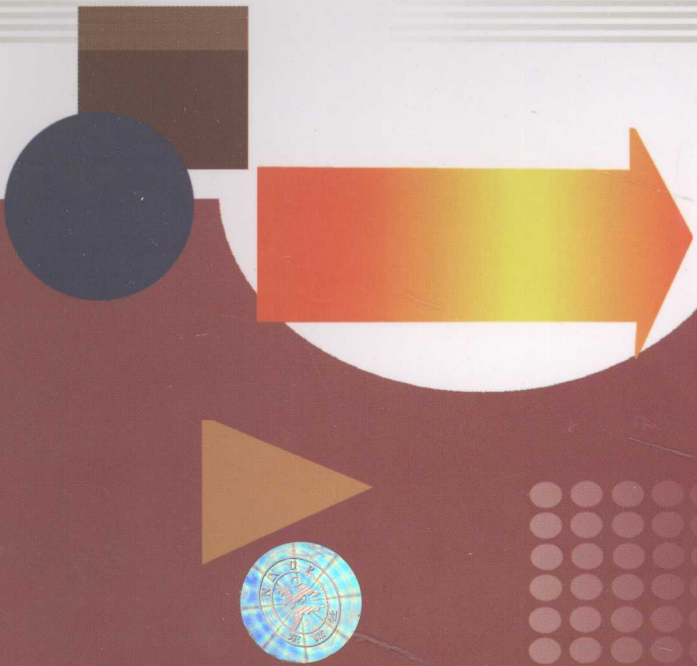


国家“211工程”东北师范大学重点建设学科项目
当代中国基础教育若干重大问题研究成果

义务教育均衡发展的 理论与对策研究

柳海民 周霖 / 主编



东北师范大学出版社

国家“211工程”东北师范大学重点建设学科项目
当代中国基础教育若干重大问题研究成果

义务教育均衡发展的 理论与对策研究

主 编 柳海民 周霖
副主编 曲铁华 杨颖秀 杨兆山
邬志辉 周晓红

东北师范大学出版社
长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

义务教育均衡发展的理论与对策研究/柳海民, 周霖主编. —长春: 东北师范大学出版社, 2007. 8
ISBN 978 - 7 - 5602 - 4989 - 6

I. 义… II. ①柳… ②周… III. 义务教育 - 研究 - 中国 IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141186 号

☐责任编辑: 廖永新 ☐封面设计: 李冰彬

☐责任校对: 陈 希 ☐责任印制: 张允豪

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

长春市利源彩印有限公司印装

长春市净月小合台工业区邮编: 130117

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印装

幅面尺寸: 170 mm×227 mm 印张: 20 字数: 360 千

定价: 33.00 元

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。由于我国经济社会发展不平衡,城乡二元结构和现实差别不断扩大,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的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。为此,我们在课题中期检查后又进一步凝练出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方向和依据。

课题研究历时三年来,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,在国内产生了广泛的影响,取得了良好的社会效益。

为进一步促进义务教育均衡发展,我们特组织出版一套“义务教育均衡发展研究”系列丛书,以期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,希望得到各方有识人士的批评和指正。

柳海民

2006年2月于长春

目 录

第一章	义务教育均衡发展的基本理论.....	1
第二章	义务教育内涵均衡发展研究	33
第三章	义务教育制度均衡发展研究	73
第四章	义务教育类别均衡发展研究.....	113
第五章	义务教育投入均衡发展研究.....	146
第六章	义务教育区域发展均衡研究.....	199
第七章	义务教育校际均衡发展研究.....	244
第八章	义务教育师资均衡发展研究.....	274

第一章

义务教育均衡发展的基本理论

一、义务教育发展观的反思与重构

均衡发展，是现代社会发展观的终极归宿。探讨义务教育均衡发展的基本理论，我们有必要首先对义务教育发展观做以简要回溯，以此明晰均衡发展的缘由。

（一）义务教育发展历程的概况反思

1. 西方世界义务教育的发展逻辑

义务教育制度，全面兴起于 19 世纪末的西方世界。二战之后，它几乎被世界上所有的主权国家接纳。其间，西方世界在义务教育领域，执著致力于教育平等理念的引领，并切实颁布和通过法律条文，始终如一地追求着教育发展的优先目标——教育机会均等。到 20 世纪 90 年代，西方世界的公共教育资源已达到相当充裕的程度，一些国家甚至把义务教育延伸到普通高中或高中后教育阶段。欧洲大陆绝大多数国家，可谓其中的典范。由于公共教育资源趋向充裕，也间接促进了一个相对标准化、均质化的公共教育系统形成。正因如此，西方世界教育机会均等的目标在一定程度上得以基本实现。随后，美国本土以市场为导向、提高公共教育效率的改革浪潮，便是在教育机会均等的前提和背景下发起。

由此可知，早期西方世界义务教育制度确立的目的，主要是为了迎合国家意识形态的统合和社会民主化诉求以及实现教育平等的需要。而到了 20 世纪 90 年代后，由于教育个人功用性特征的日益凸现、纳税人对教育的热心关注，西方世界义务教育的目的越来越聚焦于教育效率的提高。不难发现，西方世界义务教育的发展逻辑，是从追求“相对平等”到偏向于“效率主义”。也就是说，这种转向不仅是西方国家教育发展过程中的一次重要转折，而且是在实现

相对平等的基础上,西方世界试图通过效率化的改革,对既有的公立教育系统加以进一步完善。

2. 我国义务教育的发展轨迹

我国义务教育的发展轨迹,与西方世界迥然不同。“文革”后,针对社会主义现代化建设迫切需求大量人才,我国在总体上采取了国家主导、效率优先的义务教育发展与变革取向。鉴于教育资源的有限性,国家通过实施优先发展战略,对部分义务教育阶段的学校予以重点投资和政策倾斜,从而也为此后义务教育系统内部的非均衡格局,奠定了原始基础。目前所谓的同一社区内的名牌学校、普通学校与薄弱学校呈现等级分布状态,很大程度上,正是这一特定历史时期的政策产物。与此同时,伴随20世纪80年代以来我国区域间和区域内经济发展的高度不平衡,义务教育发展水平的两极分化也愈为突出。且不说不同区域间存在享受义务教育机会和条件极不均等的问题,就是在同一地区间,由于不同机构办学条件、办学水平和教育质量的不断分化,也使教育机会均等的口号成为名副其实的一句口号,确不具有实效内涵。必须冷静面对,义务教育阶段的公立学校系统内部,差异竟然存在如此之大,这种现象在世界上亦比较罕见。统而言之,鉴于特殊国情,我国义务教育的发展逻辑,并非建立在相对平等、普遍均衡的前提基础上,而是“效率主义”首先占据了发展方位。

20世纪90年代后,随着西方世界“效率主义”主导的教育市场化、教育产业化系列改革浪潮推卷而至,在义务教育阶段公立教育系统内部非均衡发展特征依旧存在的条件下,我国的“教育市场”语境呼出。无疑,这更进一步加剧了教育机会不均等和不均衡之发展态势,甚至在一定程度上,已扭曲了义务教育的公共性本质。其主要表现为:第一,因为优质教育资源的有限性,我国开始涌现大量民办中小学教育机构;第二,一些名牌公立中小学通过开办民办性质的分校或以计划外招生方式,开始堂而皇之地征收高额学费;第三,不同办学机构间的竞争更加激烈,使原本就处于弱势地位的薄弱学校更趋边缘化,一些学校甚至面临生存危机。客观而言,市场运行逻辑的引入,确会对教育资源的重新组合和优化配置产生一些积极影响。然而,我们同样不能不关注到的一个客观事实是:我国原本就有失公平的义务教育,在市场的效率主义导向下,只能反而趋于更加不公平。总之,我国义务教育在特定历史时期已经不得以而有失公平,继而又盲目且执著于“效率主义”,等于“在伤口上撒新盐”,致使义务教育的平等与均衡在我国的实施中“真正”成为一纸空文。

综上所述,虽然我国近年来的教育改革顺合了世界教育改革的市场化潮流,但是,由于它们的历史发展轨迹和基础不同,故而改革的效应和在社会中

的反映也势必不同。西方世界是由平等走向效率,我国则是由国家主导的效率走向市场调节的效率。显然,前者是在相对公平的基础上追求效率,因而体现了制度的底线公平,后者却是在缺乏底线公平的基础上追求效率,势必导致更为严重的失衡。毋庸置疑,就义务教育性质而言,在效率与公平之间,底线公平才是基础。它是奠定社会公正的基石,也是保证长远效率的前提。正义价值并非社会高度发展之后的奢侈品,而是所有人类社会、所有发展时期的必然夙愿。我国仍处发展中,一味纯粹的效率追求看似一种合理必然,正义或公正、权利和自由等往往被视为道德上的奢侈,即经济水平和公民素质提高以后的事情。事实上,发展中国家的义务教育领域,教育的公平与效率两个问题,绝非此消彼长的对立,而是统一共生的互动。也就是说,国家投资和发展相对平等与均衡的义务教育,既最为公平,效率也最高。

(二) 我国义务教育发展观的时代重构

义务教育均衡发展作为我国基础教育的全新发展观,实际上是世界范围内“发展”主题的一种投射和反映。发展,最初是经济学概念,主要指经济指标。在这种发展观下,衡量社会发展的唯一指标,就是一个国家国民生产总值的增长速度。但是,随着社会变革和时代进步,狭隘的“经济发展观”被新的“均衡发展观”取代,发展含义已呈现出多视角的特点。美国著名经济学家汤德拉从“欠发展”的独特角度,阐述了他的新发展观的内涵。他认为,发展不仅是物的发展,社会更加富有,生产效率更高,甚至不仅是社会制度的发展,而且应是多元过程,包括人的发展、个人生活境况的改善和生活满意程度的增加以及社会结构、大众态度、国家机构的进步、经济增长、不平等减少和贫穷消除。汤德拉进一步指出,在“发展”这一不断变化的概念中,包容了一些最基本的价值,即满足基本需要的能力、自尊和自由。由此可知,发展的内涵已经嬗变为一个广阔的和包容人类社会各个领域的范畴,是物质的、心理的、社会的、机构的和经济发展的统一过程。这种发展观可谓“均衡发展观”,对于中国社会发展观乃至义务教育发展观,颇具深刻启发。

1. 普遍受益:中国社会发展的重要原则

普遍受益是指社会成员能够持续不断地得到由发展进程的推进带来的好处。它主要包括四层含义:第一,普遍受益的前提是社会发展;第二,普遍受益是要使大多数人受益,而非少数人或个别人受益;第三,普遍受益客观上是一套相对公平的制约机制;第四,普遍受益是一个渐进受益的过程。必须看到,普遍受益和社会发展的时代内容相适应,是满足一定时代条件的社会需要和社会成员的内在要求不断调适的过程。作为中国社会发展的重要原则,普遍

受益有赖于以下三个理论依据^①：

(1) 社会公正。从社会公正的角度看，每个人无论贡献如何，最低都应得到作为人类社会一员所应得到的东西，至少应得到生存与发展所必需的起码权利，即享有人权或基本权利，而且应平等地享有基本权利。

(2) 以人为本的科学发展观。社会发展观的演变表明，人的自由而全面的发展是社会发展的终极目的和归宿。离开人的主体地位和能动发展，社会发展也就成为无源之水、无本之木。不能忽视，普遍受益与“以人为本”科学发展观的最终目标完全吻合。

(3) 公平与效率的统一。从人类社会发展的归属看，公平是目的、不是手段，而效率是手段、不是目的。但在一定社会发展阶段，或者说中国现有的社会发展阶段，二者也互为手段和目的。普遍受益所内含的公平与受益的关系，体现了公平与效率的统一，而且更重要的是强调了个人的发展潜力和机会平等。

2. 均衡对社会发展的重大作用

(1) 均衡使社会发展真正具有归属属性。均衡发展体现了以人为本的发展观，是人类对自身发展和社会进步不断反省的理性总结。它的确立，合理而必然。

(2) 均衡为社会发展提供了巨大驱动力。均衡发展把社会发展目标和人的内在需求紧密结合在一起，解决了社会发展的动力问题。它把人的需要视为宗旨，不仅使社会发展有所指归，也使社会成员在其发展过程中不断得到由发展进程推进而带来的好处，从而增强了民众对发展的认同，夯实了社会发展的民众基础，亦使社会发展成为大众化的社会发展。

(3) 均衡有助于社会的整合和稳定。社会转型势必引发社会结构和利益格局的重新调整。在均衡发展引导下，特别是均衡发展的公平机制成为整个社会主导价值取向后，无论作为社会中心群体还是社会边缘群体，已愈来愈多地加入到了体现均衡原则的新体制中。惟有这样，一个相对稳定的社会才能形成和稳固。不能忽视，只有社会上多数人进入中等阶层，方能保证社会的稳定结构，也才能真正实现社会的长治久安。

(4) 均衡有助于社会质量的提升。社会质量反映在同一时代条件下，社会机体的实际状况同自身内在的最佳需求及最适度需要之间的吻合程度。换句话说，就是社会机体的实际状况是否达到了这个时代所可能达到的最优状态。显然，只有社会大多数人得到普遍发展，均衡程度才会越来越高，才能真正体现

^① 韩克庆，等。普遍受益。中国社会发展的重要原则。文史哲，1999（6）：104—105。

社会发展质量的不断提升。

3. 均衡发展：义务教育制度的底线公平

美国国民教育奠基人杰斐逊曾明确提出：衡量一个教育是否能够造福于一个国家或民族，关键不是看它能造出多少杰出人才，而是看它能不能使大多数人享受必要的教育。这实际是公立教育制度的一个基本理念。换言之，衡量一个教育的好坏，不是着眼于培养少数精英，而是使所有国民素质得到普遍发展，这才是国民教育或者说义务教育的本质功能。新的历史时期，义务教育均衡发展成为基础教育改革与发展的关键所在。从根本上说，义务教育均衡发展是促进教育公平公正发展、保障全体公民教育权益、为建立比较完善的现代国民教育体系、使人民享有接受良好教育的机会、形成全民学习、终身学习的学习型社会奠定基础。义务教育的均衡发展，是教育公平与和谐发展的必要保证，也是很多国家孜孜以求的教育目标。走向均衡，是我国义务教育政策重心的必然选择和必要转移。

义务教育是奠基一个人生存与发展的基本教育，是凝塑一个国家国民素质的基础教育，是一个国家和一个民族生存与发展的基座。义务教育的性质和地位，从根本上决定了其必须是强制性的普及教育。同时，义务教育的基本理念和根本原则^①也决定其必须实行均衡发展，为每一个儿童和青少年提供最基本的教育机会。

第一，义务教育是每个公民基本教育权利的保证。在现代社会，人的基本教育权利，是人的生存和发展的基本条件之一。从某种意义上可以说，义务教育是为每个现代社会的人的生存和发展，提供一条公平的起跑线。

第二，义务教育是国家保证全民族素质提高的基本途径。因此，国家必须保证所有儿童接受义务教育的实际可能性。

第三，义务教育摒弃了封建教育等级化、贵族化和与生产生活相分离的内容。义务教育的基本作用是促进人的全面发展，是一个向个人提供可能性的扩大过程。

第四，由以上义务教育的特性可以看出，义务教育的基本原则是它的公平性和普及性。义务教育的公平性和普及性，不但需要从教育制度、政策、教材和课程设置等方面去体现，而且需要通过教育的每个过程和环节去实现。

第五，义务教育在现代社会体现为全民教育。义务教育以尊重和承认所有人的尊严和差异为前提。因此，教育必须适应每个儿童的切实发展需要，而不是让儿童去适应预先规定的学习过程。世界各国义务教育的经验表明，以学习

^① 郑新蓉. 现代教育改革的理性批判. 北京：人民教育出版社，2003：155—156.

者为中心的教育教学在确保教育质量的同时,减少了教育资源的浪费,促进了儿童的个性发展。

义务教育实行均衡发展,是由义务教育“决不放弃任何一个孩子”的本质决定。公益性是义务教育的根本特点。公益不仅是一个事实概念、而且是一个价值判断过程,不仅指当前利益、更是指长远利益,不仅限于某些集团和阶层利益、也包括全社会利益,不仅指经济利益、也是指政治利益。所以,义务教育本质上是一种公共服务,一般由政府财政支付,具有非排他性、非竞争性、外部性等基本特点。均衡发展既是义务教育的本质要求,也是现代教育的根本要求,更是现代社会发展的必然要求。通过义务教育均衡发展,逐步解决区域间和区域内的教育资源配置失衡,尽可能均衡分配义务教育资源,是政府制定公共教育政策的基本原则。

《中华人民共和国义务教育法》有关条款规定,国家要为每一位适龄儿童青少年提供接受义务教育的机会,政府应采取必要措施保障受教育者接受教育的权利。因此,适龄儿童、青少年有权利接受充分的、基本的、均衡的义务教育;政府有责任从依法办学的高度,努力缩小义务教育阶段每一所学校办学条件的差距,为每一所义务教育阶段的学校提供相对公平的办学条件,不断促进义务教育的均衡发展,确保学生享有充分的受教育权利;学校有义务为每一个受教育的适龄儿童、青少年提供相对公平的学习条件和机会,平等对待每一名学生,为他们的健康成长提供平等服务。

说到底,义务教育均衡发展是教育平等问题,即人权问题。义务教育均衡发展的理论基石,是教育权利问题,即教育的基本人权问题。所以,如何通过制度安排来推进教育公平,首先就是义务教育均衡发展问题。由于教育公平可能是市场机制所不能及,所以在整个社会向市场经济转型过程中,最该关注公平的主体必须是政府。政府促进教育公平的最主要教育理想,就是实施均衡发展,以此保证义务教育的底线公平。

二、对“义务教育均衡发展”的理性解读

(一) 跨学科释义

“均衡”这一概念使用范围甚广,已被引入若干学科,甚至成为某些学科的核心范畴和理论基础。均衡分析方法,也是众多学科的基本分析方法之一。

1. 物理学

从学理上讲,均衡是物理学名词。当一个物体同时受到方向相反的两个外力作用,两种力量恰好相等时,该物体由于受力相等而处于静止状态,这种状态就是均衡。具体地说,物理学上的均衡,指当作用于某一系统运行的诸种对

立力量处于均势时,该系统所呈现的运行状态。当作用于某一系统运行的诸种力量处于平衡时,诸种作用力正好互相抵消,其净作用力为零,使得系统运行的既定状态失去改变的力量和倾向。依照物理学的基本原理,作用于某一系统运行的诸种对立力量,一定会向某种均势逼近,而且只有当诸种对立力量达到某种均势时,其运动才会相对静止,从而系统的运行状态处于相对静止,亦即得到维持和巩固。所谓均衡,实际上就是体现某种规律的系统运行状态。比如在力学中,均衡是指“质点系相对于惯性参考系保持静止的状态”。也就是说,当若干种力或过程不产生任何加速度或净变化时,就处于平衡状态。

2. 经济学

经济学中的均衡概念,最早是由马歇尔从物理学引入经济学。马克思的不朽著作《资本论》中就包含一系列均衡关系。均衡,是经济中变动着的各种力量处于一种暂时的稳定状态,不仅是指一种平衡状态,还包括达到这种状态的过程。它主要指经济中各种对立的、变动着的力量趋于相当、相对静止、不再变动的状况。经济学研究中,为了达到市场需求与市场供给的相对均衡,从合理配置人类有限资源的角度,提出了市场均衡理论。均衡概念的基本含义包含两方面:一是指对立变量相等的均等状态,此即“变量均衡”,对立变量不相等,即为“变量非均衡”;二是指对立势力中的任何一方不具有改变现状的动机和能力的均势状态,此即“行为均衡”,相反则为“行为非均衡”^①。

3. 政治学

尽管物理学与经济学在研究对象和方法上有很大差异,但在引用均衡概念以及进行均衡分析时,都存在下列共性:首先,从理论上说,均衡是指一个特殊的点或状态,意味着相对静止、稳定、和谐、平衡等;其次,均衡是一种特定模型,用来分析若干情况的解答性参照物;再次,均衡相对于非均衡而言,并不必然是实然状态,更多情况下,均衡状态并不能达到,因而只是“相对均衡”。由此,政治学也引入了“均衡”概念。

“利益—制度—人—文化”是理解政治的重要逻辑。政治学中,均衡的本质内容是利益均衡,主要表现为宪制均衡、角色均衡以及文化传承与互动过程中的代际均衡与匀质化。现代政治是个开放和能动的有机系统。均衡意指政治系统受到系统内外环境持续的刺激或影响,不断进行自我调适和优化,逐渐逼近自稳、自足,即趋近均衡状态。同时,政治学进一步指出,制度的合理设计与有效运作、政治角色的安排和角色承担者的尽责与默契、政治文化对政治系统的适应性与助动性,这些矢量都是衡量政治平衡与否的重要向度。总之,利

^① 张曙光,论制度均衡和制度变革,经济研究,1992(6)。

益均衡是政治均衡的本质内容,宪制均衡、角色均衡以及代际均衡与匀质化是均衡政治在制度、人、文化各层面的体现,它们构成了政治系统的均衡框架。这些逻辑序列从宏观上确立了评估均衡政治的参照模型,有助于人们经验地把握政治概貌,同时,作为一系列理想图式,又指引人们朝向更加文明的政治状态迈进。

4. 行政学

在行政学中,“均衡”多被视为“制衡”、“分权”的同义语,对其意义的理解一般有两种:一是指既定政治——行政体系的各派参与者在力量方面保持势均力敌或者各守其势,这就是权力制衡或分权政治理论;二是指政治——行政体系在政策输出方面同体系外行为主体的需求达成均衡,制度均衡涵盖制度参与者行为层面的均衡和权益需求方面的均衡。

5. 法学

均衡从法学角度讲,是指公民权利的普遍化和平等化,是一个基本的人权问题。公民权利从自然权利发展为法律权利、从不平等特权发展为普遍平等权、从基础性规范发展为以权利为本的权利与义务统一的法律规范、从个人权利发展为民族的、国家的乃至全人类的共同权利,这一进程正是均衡的法学表征。

6. 哲学

从根本上说,均衡更是一个哲学范畴。均衡体现为矛盾双方的同一性和一种暂时稳态结构。事物在矛盾运动变化中,在这一事物向另一事物的转换中,均衡是暂时过程,是旧的平衡与新的平衡之间的中介和联系,是构成万事万物的纽结。均衡——不均衡——均衡,体现了客观事物本身以及对事物认识的辩证发展。

7. 美学

均衡,是外在表象和内在结构的平衡和协调,是一项重要的美学原则。美学认为,无以伦比的和谐即是美。同时,均衡常与安宁、祥和、康泰紧密相连,也反映了人们对社会关系环境的理想追求和价值归依。

(二) 义务教育均衡发展的基本内涵

1. 义务教育均衡发展的含义

依据《说文解字》,均衡中的“均”解为“平”,“衡”释为“衡量”或“准则”,“均衡”即“平衡”。《辞海》对“均衡”的解释为:“矛盾的暂时的相对的统一或协调。事物发展稳定性和有序性的标志之一。平衡是相对的。它与

不平衡相反相成,相互转化。一般可分为动态平衡和静态平衡。”^① 义务教育均衡发展,是指义务教育的平衡发展,即义务教育的发展无论在数量特征上还是在质的规定性上,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,而是突出“衡”。“均”不是目的,“衡”才是本质。

当前我们关注的“义务教育均衡发展”,具体指我国不同地区之间、同一地区不同学校之间、同一学校不同群体之间的教育均衡发展问题。它包括三个层面:区域之间(地区和城乡之间均衡发展的问題)、学校之间(在一个区域内不同学校之间均衡发展的问題,这是实现区域教育均衡发展的基础和前提)和群体之间(不同学生群体之间,尤其是弱势群体的教育问题)。必须看到,义务教育均衡发展,主要涉及受教育者教育权利的保障问题和教育的民主与公平问题。换言之,“教育均衡发展是人们相对于目前现实存在的教育需求与教育供给不均衡而提出的教育发展的美好理想,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(包括建立和完善确保其实际操作的教育政策和法律制度),其最基本的要求是社会在正常的教育群体之间平等地分配教育资源和份额,到达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”^②。

2. 义务教育均衡发展的实质

教育均衡发展是经济均衡发展的移植。因此,义务教育均衡发展,实质上首先是义务教育资源的均衡配置。所谓义务教育资源的均衡配置,主要指在义务教育发展中,由政府主导的社会各方积极参与教育资源(师资、生源、物力、财力、教育结构、教育环境等)相对公平、相对合理的分配形式。义务教育资源的均衡配置,体现了在社会主义条件下,政府根据最广大人民群众根本利益,对有限教育资源进行科学合理调配,以有限投入获取最佳教育质量与效率,由此保证每一适龄儿童都能享受平等的优质教育。

准确地说,义务教育均衡发展,是以资源配置均衡搭建竞争平台,通过公平竞争引致发展中的不平衡,进而凭借微调达到相对平衡,之后再以相对平衡的基础开始新一轮竞争。这里有两层含义:其一,教育均衡发展重在起始性、基础性,而非终结性、永久性;其二,教育均衡发展仅是手段,并非目的。义务教育均衡发展的实质,是义务教育资源的均衡配置。这亦是政府发展义务教

① 辞海:1999年版缩印本。上海:上海辞书出版社,2000:51.

② 翟博.教育均衡发展:现代教育发展的新境界.教育研究,2002(2):13.

育的出发点和立足点。

3. 理性看待义务教育均衡发展

一定意义上,义务教育均衡发展是人们相对于目前现实存在的教育需求与供给不均衡而提出的教育发展美好理想。它是一种可持续发展,应以一定社会经济发展水平为基础,与社会经济的均衡发展亦相呼应,过度的超前发展和滞后发展,都不恰当。提出义务教育均衡发展,目的是为了办好义务教育阶段的每一所学校。但是,我们却往往易于混淆“均衡发展”和“均衡化”这两个既有联系又有区别的不同概念。事实上,均衡发展是相对的,均衡化是绝对的。于均衡发展而言,与其说它是一种发展目标,不如说它是一种发展过程;与其说它是一种教育发展目的,不如说它是一种促进义务教育的发展路径。必须承认,均衡发展本身并不是目的,而只是手段,实质上它追求的是为了一种公平、高效、优质的理想义务教育而努力的过程。因此,我们就不能为均衡发展而均衡发展,更不能为绝对的均衡化而均衡化。

义务教育均衡发展,是一种理想状态和全新教育发展新观,是人们的长期追求和教育理想。这也充分决定,义务教育均衡发展是一个相对的概念和历史的范畴。也就是说,不同历史时期,人们对均衡发展会有不同的理解和相异的标准。教育发展差异是永存的,不均衡发展从某种意义上说是绝对的,所以,教育均衡发展只能是一个永恒的理想和追求的愿景。我们仅能在教育动态发展过程中,使其趋于呈现一种相对均衡的发展状态。具体地说,当世界上大多数国家为实现义务教育目标而努力时,义务教育均衡发展的主要内涵是为更多人提供更多受教育机会;当世界上大多数国家基本普及义务教育后,义务教育均衡发展的价值取向是为所有人提供基本教育;当社会经济、政治、文化发展到一定阶段,义务教育均衡发展的目标则是为尽可能多的人提供尽可能好的基本教育。

(三) 义务教育均衡发展的认识误区

1. 平均论——均衡发展是平均发展

平均论认为,均衡发展是平均发展,是在教育发展中实行平均主义,是“从此不再要重点学校”、“平均用力”,甚至是“削高就低”、“整齐划一”。必须澄清,均衡发展不是平均发展,不是教育上的平均主义,不是教条僵化、千篇一律的大一统模式和“一刀切”发展。均衡发展不能被简单理解为平均发展,它更强调一种全面、协调和可持续发展的科学发展。事实上,均衡发展是要尽可能缩小和拉近地区间、学校间的发展差距。将均衡发展等同于平均主义,实际是人为将现代公平的水准降格,窄化均衡的含义。

应该承认,平均主义也曾是均衡的一种表现形式。例如,原始社会的平均

主义分配原则,保障了在极其低下的生产力条件下氏族及部落的生存。农民起义中的平均主义理想,激发了农民推翻旧王朝的革命热忱。但是,现代均衡早已超出纯粹平均主义的层次,因为在社会化大生产和市场经济条件下,平均主义已不可能成为生存的前提和对压迫的反抗,而只能沦为桎梏效率的枷锁。一定程度上,平均主义是一种“慈善家”和“懒汉”的哲学,违背社会公正原则,助长社会惰性,容易造成社会成员劳动意识淡漠,压抑个人进取精神,使社会丧失竞争激励机制,进而衰减和滞缓社会发展动力。

总之,在义务教育均衡发展中,“均衡发展的过程是绝大多数学校办学水平提升的过程,这种过程是从不均衡走向均衡,然后均衡再次被打破出现不均衡,在更高层次上再次从不均衡走向均衡,这种动态的平衡与不平衡发展,经过无数次的反复轮回,不断接近终极目标”^①。促进义务教育均衡发展,是一个长期、动态和辩证的历史过程,应注重其“化”的过程,而非“化”的结果。

2. 限制论——均衡发展是限制发展

限制论认为,没有限制,绝对不能实现均衡,均衡发展就是限制发展和同一发展,是低水平、低层次的整齐划一发展,甚至是削足适履、以高就低、高水平“等待”低水平的发展。而事实已经证明,这样做的后果只能是重点学校“消极发展”,丧失了发展动力,一般学校“等待发展”,形成了发展惰性。实际上,均衡发展不是低水平、停滞不前的静态教育发展,而是不断提升、与时俱进的动态教育发展。

有必要明确,均衡发展不是限制发展,而是积极发展,是高水平、高层次的多样化和特色发展,应在发展过程中逐步地尽量减少甚至消除低水平学校,鼓励发展快的地区提高质量和水平,让优质教育资源得到迅速发展,从而实现教育的高层次均衡发展。积极发展是教育事业的永恒主题,真正意义上的均衡是在发展中实现,没有发展,就谈不上均衡。一方面,落后地区、薄弱学校需要发展,另一方面,发达地区、基础好的学校同样需要发展。故而,它们都应在积极发展中互相促进、在互动中不断实现高位平衡。义务教育的均衡发展,不是限制或削弱发达地区及其学校发展,而是要在均衡发展思想指导下,以更有利措施扶持、帮助基础薄弱地区和弱势群体加快发展,进而把义务教育办成高水平和高质的教育。

在推进义务教育均衡发展进程中,政府不应为了缩小区域、校际差距,采取“削富济困”、遏制先进的方式,而应致力于“保底线”、“补短板”和“填

^① 顾月华. 基础教育均衡发展的实质及其实施. 教育发展研究, 2004 (5).