

教育部哲学社会科学发展报告培育项目



中国义务教育发展报告 2013

主 编：宋乃庆 李 森 朱德全



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

教育部哲学社会科学发展报告培育项目



中国义务教育发展报告 2013

主 编：宋乃庆 李 森 朱德全

副主编：李 玲 王天平



西南师范大学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国义务教育发展报告. 2013 / 宋乃庆, 李森, 朱德全主编. —重庆: 西南师范大学出版社, 2014.9
ISBN 978-7-5621-7087-7

I. ①中… II. ①宋… ②李… ③朱… III. ①义务教育—研究报告—中国—2013 IV. ①G522.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第225337号

中国义务教育发展报告 2013

ZHONGGUO YIWU JIAOYU FAZHAN BAOGAO 2013

主 编: 宋乃庆 李 森 朱德全

责任编辑: 陆 仁

封面设计: 王玉菊

版式设计: 王玉菊

出版发行: 西南师范大学出版社

网址 www.xscbs.com

地址 重庆市北碚区天生路2号

邮编 400715

电话 023-68254353

经 销: 全国新华书店

印 刷: 重庆荟文印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 29.25

字 数: 435千字

版 次: 2014年10月 第1版

印 次: 2014年10月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5621-7087-7

定 价: 58.00元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

序一



以均衡促公平：中国义务教育发展的当代追求

小平同志在北京景山学校提出的“三个面向”为中国教育指引了明确而高远的战略方向，自1983年以来，凡中共中央、国务院有关教育改革的重大决策及相关文件，都以“三个面向”作为基本方针，举国上下的教育改革也都以此为指针为动力而持续奋斗。然而，实现教育现代化，有一道必须要迈过去的坎儿，这就是教育公平及社会公正，义务教育阶段尤其如此。我们一直以来面对的事实却是：东部和中西部之间、城乡之间、学校之间以及人群之间，都存在或大或小的差距，这些差距在不同程度上伤害了教育公平和社会公正，因而，自《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》颁布以来，教育发展的公平问题越来越成为全社会关注的焦点，以均衡发展促进教育公平和社会公正也就成为题中应有之义。

教育的“非公平性”，在义务教育阶段表现为“非均衡性”。义务教育非均衡发展状况的历史成因，是城乡二元体制带来城乡经济、文化和教育的差异日积月累并不断拉大；区域推进义务教育均衡发展的现实背景，是城市化进程中人口流动和城市扩张加剧了经济、文化和教育的不均衡状况和问题，义务教育发展不均衡由多种因素造成，其解决也需要综合的思路。

改革开放30多年来，社会变革的理念经历了从“效率优先，兼顾公平”到重点关注公平的转变，教育上也不例外，经历了从效率优先式的“重点发展”到以公平为价值取向的“均衡发展”。以促进公平为目的的义务教育均衡化行动，也

经历了从注重外延式均衡到关注内涵式均衡的变化。

30多年前,中国的教育在全社会的拨乱反正中,做了三件很重要的事——恢复高考、恢复重点学校、恢复研究人员和教师的职称。这里的对重点学校的“恢复”就是对“文革”中被废除的重点学校制度的恢复。30年后人们开始意识到对某一类学校的重点倾斜,损害了教育公平,纷纷呼吁取消重点学校称谓,或改称“实验性示范性学校”,但公平问题毕竟未得到解决。当时的决策,受影响于社会变革理念中一个著名理念——“效率优先,兼顾公平”。这一口号的提出,有其历史的合理性,因为经过十年“文革”浩劫,国家经济处于崩溃的边缘,改革开放之初,国家急需人才,而且是需要快出人才、早出人才,所以必须(也只能)将当时非常有限的资源,放在条件和基础稍好的城市和地区,以及师资等条件和基础稍好的学校,这就是“政策倾斜”。没有重点就没有政策,政策就是讲倾斜的。改革开放30年来,最初的政策是往东南沿海倾斜,接下来往西部和东北老工业基地倾斜,最后忽然发现中部塌陷了,就来一个口号叫“中部崛起”。事实上公平和均衡只是相对的,差异和不均衡才是一个绝对的状态;只能把均衡看做一个不断提升的动态平衡过程,而不能把它理解成拉齐扯平。在资源有限又急需人才的时候,肯定是要强调效率优先,这和整个经济发展状况也是合拍的。接下来当社会发展到一定程度,公平问题自然就会浮出水面。如果说,我们曾经为效率牺牲了公平,那么今天,能不能为了公平稍微牺牲一点点效率?或者说,从长远的、可持续发展的观念出发,将“投入-产出”之比意义上的“效率观”,转换成有益于个体和社会真实发展需求的“效益观”。

党的十六届五中全会首次提出“基本公共服务均等化”理念,十七大报告在强调缩小区域发展差距、实现基本公共服务均等化的同时,明确提出“优化教育结构,促进义务教育均衡发展”,2006年修订的《义务教育法》也以法律的形式,提出了政府应“合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展”的规定;2010年教育部印发的意见中关于实现区域内义务教育初步均衡(2012)和基本均衡(2020)的任务,以及2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要

(2010—2020年)》提出的“均衡发展是义务教育的战略性任务”……这些政策文件和法律文本中的规定和要求,标志着我国义务教育已整体步入均衡发展阶段。“实现均衡配置教育资源,不断缩小城乡之间、校与校之间、不同地区之间、不同人群之间的教育差距,成为义务教育发展主题”。^①

当东、中、西部不同省份基于十七大相关精神和教育部相关文件提出自己的区域推进义务教育均衡发展具体方略的时候,各自所处的状况、所面临的困难及所提出的战略目标都不尽相同,这显示出尽管各地都处于均衡发展阶段,但均衡的实际内涵是不相同的。有论者用“初步均衡”“基本均衡”和“优质均衡”来区分某省义务教育发展的三个不同阶段,^②实际上这三个标度也可以用于描述当前我国现时期义务教育发展的三个不同水平。可以粗略地说,我国东部地区,大多数地方的义务教育处于“优质均衡发展”水平,中西部地区,则大多处于基本均衡甚至初步均衡阶段。

从重点发展到均衡发展,是一种历史性跨越。如果说当初的重点发展战略是以牺牲数量为代价换取了少数地区的质量,那么在强调公平公正的今天,均衡发展的战略会不会又出现以质量为代价来保证数量的问题呢?这是值得警惕的。必须新的教育质量观指引下,提出合理而明确的质量标准及评价指标体系,加上提升质量的切实可行的路径与措施,方可实现公平与质量的双赢。

《中国义务教育发展报告》项目组,以宏阔的视野和敬业的精神,对中国义务教育发展的历程进行了认真的梳理,在此基础上,阐述了中国义务教育发展的主要成就和突出问题,针对学生课业负担过重、学校标准化建设、教辅使用与监控、学生体质、营养餐、办人民满意教育以及“控辍保学”等热点、难点问题展开专题研究,写出了很有质量的专题调研报告。又从区域比较的视角,从义务教育阶段的师资、生均经费、小学初中巩固率、随迁子女和留守儿童等方面进行对比分析,还提供了江苏、山东、湖南、重庆等地的区域义务教育发展典型案

① 王一军. 优质均衡发展:义务教育现代化的质量范型[J]. 教育发展研究, 2012(22):1-9.

② 喻小琴. 江苏义务教育优质均衡发展现状研究——基于示范区政策文本的分析[J]. 教育发展研究, 2012(22):20-24.

例。报告最后关于义务教育发展的国际经验介绍,也很有参考价值。

该报告集中阐述2012年中国义务教育发展的成就、经验和问题,报告列举的这一年义务教育发展十大事件之首,是国家财政性教育经费占GDP比例达4%,这是中国教育发展史上的里程碑,的确是可喜可贺。然而也应看到:实现难,巩固更难,要使全国人民都真正享受到优质的义务教育则是难上加难!所以,义务教育改革与发展的道路依然漫长,这不仅需要勇气和智慧,而且需要创意和坚持下去的韧劲。我们坚信,只要认准目标并不懈地努力,中国义务教育发展的前景会越来越美好!

教育部人文社会科学重点研究基地
华东师范大学基础教育改革与发展研究所所长

杨小微

序二



义务教育发展议题的当代考量

由宋乃庆教授、李森教授、朱德全教授等主编的《中国义务教育发展报告(2013)》出版在即,约我作序,受宠若惊。宋先生是学界前辈,学风严谨,力作频出,实为后学之楷模。作序有些勉为其难,且当是学生问学求教的一个学习机会。

学生请学,思问为先。如果以1619年德意志魏玛邦颁布学校法令强迫父母必须送6至12岁儿童少年入学为世界义务教育之发端的话,那么至今已有近四百年的历史了。如果从1920年民国政府教育部提出实施义务教育之步骤为中国现代义务教育之开端的话,至今也近一个世纪了。几百年来,义务教育事业取得了重大进步和发展,这是毋庸置疑的。但是,究竟什么是“义务教育发展”呢?义务教育发展背后的价值理念又是什么呢?我想这是义务教育发展报告应首先予以回答的问题。对义务教育发展内涵理解不同,就会形成不同的发展报告构想。

在过去,我们仅把义务教育发展理解为增量上的义务教育普及和教育投入增长、存量上的义务教育年限延长和教育资源配置优化,应该说这些都是可见的数量上的义务教育发展。近几十年来,人们的义务发展观发生了较大转变,认为教育观念的更新、教育质量的提高、办学特色的凸显、教育公平的达成、教育体制的改革、教育机制的创新、教育效益的提升、教育活力的展现,等等,这些都是义务教育发展之要义。从这个意义上说,义务教育发展是义务教育系统内在要素的基质、结构、功能与活动不断增强,培养现代文明人的能力不断扩大,

服务经济社会发展水平不断提升的过程。因此,在我看来义务教育发展至少包括三层内涵:一是义务教育系统自身的发展,比如办学条件的改善、教师能力的提高、教育动力的激活、课程结构的优化、学业负担的减轻、办学体制的改革、前后学制的衔接、教育观念的更新、资源配置的均衡、教育机会的公平等,这是义务教育功能发挥的物质、制度与精神基础;二是义务教育对象本身的发展,比如义务教育学生在知识、技能与能力,态度、情感与价值观,特别是文明生活方式、创新精神、实践能力、社会责任感等方面的发展,这是义务教育发展的根本目的与核心价值追求;三是义务教育学校社会服务的发展,比如义务教育学校与社区关系的改善、对社会不良教育观念的改正、培训教育家长能力的提升等,这是义务教育真正嵌入社会生活、成为社会结构有机组成的必然要求。

如果以上述义务教育发展概念来观察宋先生等主编的《中国义务教育发展报告(2013)》则发现,他们持有一种全面科学的义务教育发展观,报告总体上形成了“总体报告”+“专题报告”+“区域报告”+“国际报告”的四维结构模式。这种报告结构既体现了国际比较的宏观视野,又彰显了结合本土的实践情怀,既有历时性的长程分析,还有共时性的热点剖析。总体来看,报告形成以下几个鲜明的特点:

第一,展现了完整的义务教育发展学术框架。报告既涉及教育系统本身,如师资、经费、办学条件等,又涉及义务教育对象,如留守儿童、随迁子女、学生负担等,还涉及学校与社会的关系,如“减负”的综合治理、留守儿童养护的多方合作机制等,形成了义务教育发展之数量、质量、公平、效益、结构与活力六维学术框架。

第二,突出了当下的义务教育发展焦点问题。报告以《教育规划纲要》提出的义务教育发展目标为依据,抓住了2013年中国义务教育发展中的课业负担过重、学校标准化建设、教辅使用与监控、学生体质、营养餐、办人民满意教育以及“控辍保学”等七个热点、难点课题,科学地分析了各专题存在的突出问题,介绍了国内解决各类问题的实践探索,系统性地提出了解决各类问题的对策建

议,并分享了国际上解决同类问题的成功经验。同时,报告还突出了区域发展维度,并在师资、生均教育经费支出、办学条件、巩固率、随迁子女和留守儿童等几个方面进行了深入的剖析。这种纵横交错式的分析架构,既立体地呈现了中国义务教育发展的复杂状况,又突出了当下政府关心、社会关注、学界关切的重点、难点问题。

第三,彰显了基于数据发现知识的学术追求。报告以研究文献为基础、以调查数据为依据,让人读起来有浓浓的“学术味道”,同时在表现方式上又把严谨的学术分析与经典的成功个案有机结合,增加了文本的科学性和可读性。以调查为例,课题组三次深入全国20多个省市,参与调研的师生达491人次,涉及18个部门,协助调研单位达21个。我深知这其中涉及调查工具的开发、调查人员的培训、调研对象的抽样、实地调查的开展、调查问卷的录入、原始数据的搜集整理、有效数据的处理、研究报告的撰写等多项过程环节,宋先生能带领团队完成如此浩大繁复的工程,足见其人格魅力和学术功力之深厚,也体现了他“以数据为基础发现知识”的学术追求。

作为一名有幸事先通读文稿的读者,我真诚地向读者推荐这本书。报告信息量大、资料翔实、分析客观中肯,值得拥有。《中国义务教育发展报告(2013)》只是一个完美的开始,我衷心期待后续报告的连续出版,以完整记录全面建成小康社会进程中的义务教育发展,为2020年的中国义务教育成就展献上厚重的大礼。

虽为序,实为盼!

教育部人文社会科学重点研究基地
东北师范大学农村教育研究所所长

郭志辉

前言



《中国义务教育发展报告(2013)》是“教育部哲学社会科学发展报告项目”之一,是继《中国义务教育发展报告(2012)》之后的又一个研究报告。

整个《中国义务教育发展报告》根据《中华人民共和国义务教育法》的有关要求和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》所提出的发展任务来调研探究问题,并提出有关的对策建议。《中国义务教育发展报告(2013)》又是在党的十八大背景下进行研究的,因此该报告根据党的十八大关于“努力办好人民满意的教育”中的“均衡发展九年义务教育”“大力促进教育公平,合理配置教育资源”的要求进行探究,而且还特别注意了党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对“深化教育领域综合改革”提出的要求:“统筹城乡义务教育资源均衡配置,实行公办学校标准化建设”“义务教育免试就近入学,试行学区制和九年一贯对口招生”“标本兼治减轻学生课业负担”。该报告以“教育公平”“均衡发展”“学校标准化”“减轻负担”“提高质量”为导向,着眼于2012年中国义务教育问题,尤其是存在的一些重大现实问题,拓展中国义务教育发展的思路和国际视野,探究促进中国义务教育可持续发展的路径。

《中国义务教育发展报告(2013)》继续采取以调查研究为主,文献研究、比较研究、统计分析等为辅的研究方法。该报告通过文献研究,梳理了2012年中国义务教育发展的成就、特点和问题,点击了2012年中国义务教育发展中的教育经费投入、教育督导、教辅新政等十件大事。报告还通过简析2008年到2012年五年内《中国义务教育统计年鉴》上的有关数据,研究我国义务

教育发展的基本走势,客观地呈现我国义务教育发展的东部、东北部、中部、西部四个区域差异。该报告还通过比较研究,分析美国、英国、日本、新加坡等发达国家以及印度、泰国等发展中国家,实施义务教育的成功经验和有关政策支持,为我国义务教育改革与发展提供参考和借鉴。该报告在附件中围绕2012年的调研专题梳理了我国义务教育有关政策、法规。针对2012年我国义务教育发展的热点、难点问题,我们在有关文献研究基础上又征求数百位行政领导、专家学者以及一线教师代表的意见,并与他们共同探讨,最终选择了课业负担、标准化学校建设、教辅使用、学生体质等七个专题进行深度调研。调研范围涉足我国20多个省(市、区),涉及东部、东北部、中部、西部四大区域中部分有代表性的市、区县教育行政部门、学校等,深入中小学课堂,采取问卷调查、半结构化访谈法、焦点小组访谈法等,反映了2012年我国义务教育的真实“生态”和实际诉求。

《中国义务教育发展报告(2013)》围绕2012年中国义务教育的发展,其主要内容分发展概况、专题报告、区域报告、国际经验四大部分。该报告还有附录,包括义务教育政策法规、中国义务教育发展报告课题组调研咨询过程两部分。《中国义务教育发展报告(2013)》第一部分为2012年中国义务教育发展概况,主要梳理了2012年中国义务教育发展概况、主要成就、特点及问题,点击了国家财政性教育经费投入占GDP比例达4%、教育督导条例、八条措施切实治理择校费、教辅新政减轻学生负担等十件大事,提醒我们更加关注教育公平、课业负担、提高教育质量的重要问题。第二部分为中国义务教育发展专题报告,重点调查研究2012年中国义务教育发展中的一些热点、难点问题,包括课业负担、标准化学校建设、教辅使用、学生体质、营养改善计划、人民满意度评价以及边境的“控辍保学”。客观分析了2012年我国义务教育发展的主要问题,对当前我国义务教育政策的实施情况进行分析,提出具有可操作性的对策建议,为我国义务教育发展的有关政策制定和修改完善提供参考,促进其可持续发展。第三部分为中国义务教育区域报告,按照东部地区、东北地区、中部地区、西部地区划分区域,继续跟踪研究我国义务教育区域发展中的师资、经费投入、办学条件、巩固率、随迁子女和留守儿童

童五个重要问题,简析这些问题从2008年到2012年五年之间的基本现状和发展趋势。义务教育区域发展报告定量、定性地反映了我国义务教育四大区域存在的差距,特别提醒要从教育公平、均衡发展、免试就近入学的立场和政策规定去调整我国义务教育发展的走向,建议根据不同区域经济和社会发展状态采取有侧重点的义务教育发展方略和调整教育措施。此外,该报告还特别梳理了我国地方义务教育改革与发展的典型经验,主要是江苏泰兴市洋思中学改革、山东茌平县杜郎口中学改革、湖南汨罗市区域推动义务教育均衡发展模式、重庆北碚区复兴小学改革,这些成功经验对我国义务教育改革是很好的借鉴和参考。第四部分为义务教育发展的国际经验,主要针对专题报告中的课业负担、标准化学校建设、教辅使用、学生体质、学生营养计划和办人民满意的教育等专题,梳理国际义务教育发展取得的成功经验,为我国进一步破解义务教育发展的热点、难点问题提供借鉴,促进中国特色义务教育发展的本土探索。附件一为义务教育政策法规梳理,围绕报告中的调研专题,梳理标准化学校建设、教辅使用、学生体质、学生营养计划、办人民满意的教育等调研专题中相关的政策法规,探究有关政策法规的合理性和局限性,为政策法规的修改和完善提供参考。附件二是中国义务教育发展报告课题组调研咨询过程,主要对项目承担、协作和参加单位、参加人员等有关情况作说明。

《中国义务教育发展报告(2013)》的主要特色:(1)初步系统构建了我国义务教育发展研究报告体系,其中2012年发展的文献梳理是前提,当前的热点、难点问题是线索,调研专题报告是核心,区域报告找差距求均衡,国际经验是借鉴,义务教育政策法规是指南。(2)“大兵团”作战,开展调查研究,搜集一手数据资料,展现集体智慧。调研报告共组织11个学院,师生400余人次利用寒暑假在全国20多个省(市、区)、上百个县(区)、数百所学校进行初步调研,课题组成员有针对性、有步骤地进行重点调研,尽量获得大样本、真实可靠的数据。(3)采用统计分析的定量研究。该研究刻画了2012年义务教育发展中的主要问题,特别是在区域报告中我们还作了几个改变,有的进行了首尾比较,即第一年与最后一年的数据比较,有的进行了区域间的五年

趋势比较,更客观地呈现对义务教育区域发展的研究。(4)举行了不同层面的专家咨询会,提高研究报告质量。该报告向教育专家、行政管理人员以及一线教师等咨询调研方案,探讨对策的可行性,咨询调研疏漏和不足、调研结论的合理性,以及解决问题的对策建议、操作性等。

由于水平有限,加之时间紧迫,本研究报告难免存在许多不足,我们殷切希望各位领导、专家和读者批评、指正。

西南大学“中国义务教育发展报告”课题组

2014年8月

目 录



前言	1
第一章 2012年中国义务教育发展概况	1
第一节 2012年中国义务教育发展的成就、特点及问题	1
一、主要成就	2
二、主要特点	4
三、主要问题	6
第二节 2012年中国义务教育发展十件大事	8
一、国家财政性教育经费支出占GDP比例达4%——中国教育发展史上的里程碑	9
二、八条措施切实治理择校费——坚决治理择校收费,确保教育公平公正	11
三、教辅新政——减轻学生负担,全面推进素质教育	14
四、多层面保障农村营养改善计划实施——历史上最大规模支持农民学生健康发展的举措	16
五、《教育信息化十年发展规划(2011—2020年)》——加快推进教育现代化	19
六、《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》——关注弱势群体,促进教育公平	21
七、《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》颁布——促进教育公平,构建社会主义和谐社会	23

八、《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》印发——实现优化教育资源配置	24
九、《教育督导条例》颁布——教育督导体制改革进入法制化轨道	26
十、办人民满意的教育——指明义务教育发展的根本方向	28
 第二章 中国义务教育发展专题报告	31
第一节 课业负担调研报告	31
一、问题提出	31
二、文献综述	32
三、调查研究	36
四、突出问题	56
五、典型经验	58
六、对策建议	62
第二节 标准化学校建设调研报告	66
一、问题提出	66
二、文献综述	67
三、调查研究	71
四、突出问题	83
五、典型经验	91
六、对策建议	95
第三节 教辅使用现状和监控机制调研报告	100
一、问题提出	100
二、文献综述	101
三、调查研究	108
四、突出问题	125
五、典型经验	130
六、对策建议	135

第四节 学生体质调研报告	141
一、问题提出	141
二、文献综述	142
三、调查研究	154
四、突出问题	171
五、典型经验	174
六、对策建议	179
第五节 农村义务教育学生营养改善计划实施调研报告	183
一、问题提出	183
二、文献综述	184
三、调查研究	193
四、突出问题	199
五、典型经验	204
六、对策建议	207
第六节 办人民满意教育的评价指标调研报告	211
一、问题提出	211
二、文献综述	212
三、调查研究	224
四、突出问题	243
五、典型经验	249
六、对策建议	251
第七节 “控辍保学”调研报告	253
一、问题提出	253
二、文献综述	253
三、调查研究	254
四、突出问题	256
五、典型经验	263