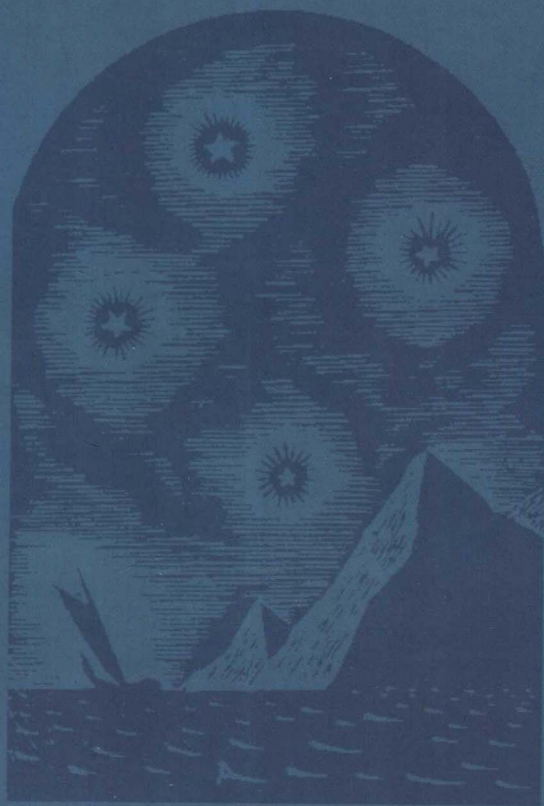


JIAOYU JUNHENG FAZHAN ZHENGCE YANJIU

教育均衡 发展政策研究

朱家存 著



中国社会科学出版社

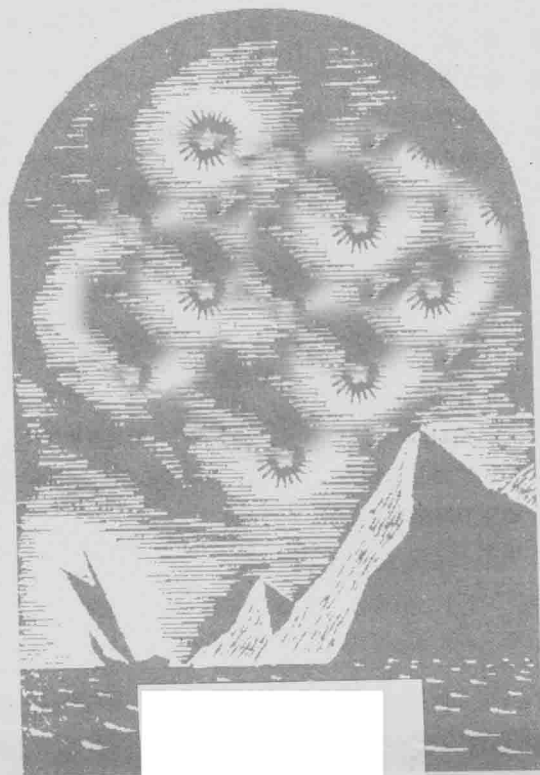
G639.20

Z810

JIAOYU JUNHENG FAZHAN ZHENGCE YANJIU

教育均衡 发展政策研究

朱家存 著



中国社会科学出版社

S135 70/03

图书在版编目 (CIP) 数据

教育均衡发展政策研究/朱家存著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2003.12

ISBN 7-5004-4389-7

I. 教… II. 朱… III. 基础教育 - 教育政策 - 研
究 - 中国 IV. G639.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017647 号

责任编辑 田 文

责任校对 徐 霞

封面设计 王 华

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2003 年 12 月第 1 版 印 次 2003 年 12 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 10.5 插 页 2

字 数 243 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 一

教育问题是有时代性的。社会的政治、经济形势的变化、教育事业的发展，会使某些教育问题凸现出来，成为社会关注的热点、社会矛盾的焦点。政府部门需要寻求对策，以缓解矛盾，从而保持社会的稳定。

教育均衡发展问题是在 20 世纪 90 年代逐步积累起来的，现在已成了教育政策研究中必须关注的一个问题。

记得在 80 年代，全国上下普遍关注的问题是九年制义务教育的普及。在我们这样一个大国、经济不发达的国家，要在十几年的时间里基本普及九年制义务教育、基本扫除文盲（简称“两基”）是一项极为艰巨的任务。为了实现在 20 世纪末实现“两基”的目标，我们运用了各种各样的办法。有的确实是“穷办法”，如用极差的校舍（有的是危房）办学、请一些学历不合格的人来任教，要当地群众承担相当多的办学经费等。总之是因地制宜、因陋就简，千方百计先把学校办起来，让每个应受教育的孩子都有学可上。终于，穷国办起了大教育。到世纪之末，我国庄严宣布基本实现了“两基”的目标，在一个大国基本普及了九年义务教育。

“普九”的任务是逐步完成的。在一些经济发达地区（例如上海），在 90 年代初就已经实现了“普九”的目标。

形势的变化促使人们产生了新的需要，不仅要有书可读，而且要上好的学校，接受高质量的教育。一些教育质量不高的学校成了不受欢迎的学校。一些家长宁可舍近求远，也要选择名牌学校，甚至付出高额的“择校费”。于是，择校、交费、托关系盛行起来。这些现象引起了社会的不满，人们斥之为“教育腐败”。造成这种现象的原因很多，其中一个重要方面是学校与学校之间存在着明显的差距。一些差的学校就被人们称之为“薄弱学校”。为了缓解社会矛盾，普遍地提高教育质量，上海等地首先有计划地改造薄弱学校。经过几年的努力，取得了明显的效果。

全国基本实现“普九”之后，接受高质量的教育，成了全国的普遍要求。教育均衡发展也成了关注的焦点。现在，各方面的材料可以证明，全国教育的发展是不均衡的。具体表现为：省际之间的不均衡、省内各地区之间的不均衡、城乡之间的不均衡，以及民族之间的不均衡。这种广泛存在的不均衡，有悖于“民主”、“平等”的社会理念，也有违于“教育机会均等”的教育理想。人们要求教育行政部门实行相应的政策，逐步使教育均衡发展。

朱家存研究教育均衡的政策问题是很有现实意义的。在近几年里，他搜集了各方面的材料，证明了教育不均衡状态的存在，以期引起社会对教育均衡发展的普遍关注。他还以上海、江苏为案例分析了薄弱学校形成的原因、目前的现状和它们的困难。应当说，上海和江苏是教育发达地区，以往较早地注意到了教育的均衡问题，并已采取了一系列的对策。朱家存总结了他们的成功经验，也参照了其他国家的做法。据此，他提出了自己的见解。这对全国和其他地区来

说，也是有参考价值的。

朱家存著作的出版是教育政策研究的一个成果。它对于教育行政部门、学校和教育工作者思考教育均衡发展问题是会有益的。

事实上，教育问题是社会问题，是社会政治、经济、文化等多方面因素的影响下形成的。它的纠正要有赖于各方面条件的成熟。希望全社会都来关心教育均衡发展问题，以教育的均衡发展推动全面建设小康社会这一宏伟目标的实现。

金一鸣

2003年12月1日

于华东师大

序 二

依我 25 年来从事教育研究的体会和对教育学科性质的认识，要成为一名学有所成的教育研究工作者，固然有许多专业性的知识和技术性要求要掌握，但最重要的是要关注现实世界，了解现实需要，有解决现实问题的强烈意识，为解决现实教育问题提供有根据的政策建议和可操作的措施。要对现实教育问题提出有针对性、有根据、有说服力的意见，只有一些思想理念、一些价值标准、一些教育学概念是不够的，一定要对我国宏观的和不同地区不同层面、不同方面的实际情况，对其经济数据、人口数据、教育数据、科技数据、文化数据等有经常性的、准确的了解，并且要对这些数据有历史感，也就是对这些数据的历史变化心中有数。还要对世界有代表性国家的相关数据有系统的了解，以便能够把我国的教育发展放在全球环境下有比较地考虑。只有这样，我们的教育研究才能充满朝气和生命力，才能对教育的改革和发展提出切实可行的意见。

随着政策问题越来越重要和越来越复杂，对政策的专门研究也越来越受重视。现在，政策分析者和政策规划者在西方国家已经成为一种专门职业，而且这支队伍在不断扩大之中。这一人群无疑是政策型研究者的典型，他们被冠以一个

专门的称呼，叫“政策知识分子”。政策型研究者的形成既是社会发展的客观要求，也是政府部门的热切期盼。随着政府职能的转化和政策科学化进程的加快，我国的研究人员也要有政策意识，要重视政策的研究，教育研究的主要人员和研究人员的主要精力要逐渐转移到为政策和对政策的研究上来。

朱家存博士对我国基础教育均衡发展政策问题的研究，可以看作是这方面的一个有益尝试。教育均衡发展是指受教育者接受相同数量和质量的教育，其基础是教育资源配置的均衡，包括初中教育在内的义务教育阶段是教育均衡的重点。实现教育均衡发展首先是政府的责任，在这方面，一些国家的做法值得学习借鉴。英国的“教育优先区”政策和美国的“补偿教育法案”所强调的“弱势补偿”原则，对于保证所有学生的教育平等都是良好的举措。对此，朱家存在其专题研究中均作了较深入的分析和探索。希望他的研究对有关方面能有所裨益。

我们强调研究的问题意识，强调关注 and 解决现实问题，强调为教育政策的制定、实施、改进做出贡献，绝不是可以削弱理论研究，降低理论研究水平，恰恰相反，越是能够指导实践的理论，越是具有深刻性和超前性，越是需要做细致而缜密的工作。马克思曾经精辟指出，最深刻的理论可以还原为最具体的实践。而还原为具体实践的理论一定是从具体的实践中提升出来的。对于教育科学这门应用性很强的学科来说，抽象的理念不与鲜活的教育事实相联系，原则的概念不与具体的教育情况相结合，难以提出有价值的命题，难以对科学、高效、公正的教育政策提供有价值的意见，因而也

就难以体现知识分子参与社会生活、影响社会生活、引导社会文明的责任和功能。

朱家存博士在密切关注我国基础教育发展不均衡现状的同时，也潜心研究了教育平等的相关理论。他从人权的视角出发，论证了“平等应为义务教育的基本信念”这一命题，从而为“实施义务教育是政府的职责”做出了较好的理论解释。此外，针对美国著名学者科尔曼的研究结论（即学生最主要的是受其家庭背景的影响，而学校的设备等教育资源对学生的影响则是最不重要的），朱家存根据我国的实际情况，从理论上有力地论证了一个与科氏结论相反的命题：“投入平等是义务教育平等的基础”，并且，主张为了缩小差距、最终实现学校之间的平等，政府在平等分配教育资源方面必须坚持罗尔斯所提出的“差别原则”。这既表现了一个学者求真务实的学风，更体现了作为政策研究者对相关理论的深刻把握。

袁振国

2003年12月8日

于北京

目 录

导 言	(1)
一 研究的背景与意义	(1)
二 研究的对象、方法与过程	(6)
三 研究的基本框架	(8)
第一章 教育均衡发展的理论基础	(11)
一 实施义务教育是政府的职责	(11)
二 平等：义务教育的基本信念	(15)
三 怎样平等分配教育资源？	(27)
第二章 我国义务教育均衡发展的政策与实践	(31)
一 义务教育发展不均衡的表现	(31)
二 义务教育均衡发展的基础与动力	(38)
三 我国均衡发展义务教育的主要政策与 措施	(48)
第三章 薄弱初中：概念、类型与成因	(60)
一 薄弱初中界说	(60)
二 薄弱初中的类型	(72)
三 薄弱初中的成因	(77)
第四章 加强薄弱初中：政策目标与措施研究	(98)
一 加强薄弱初中的政策目标研究	(98)

二	加强薄弱初中的政策措施研究	(100)
三	上海市加强薄弱初中的主要措施研究	(111)
第五章	加强薄弱初中：思考与建议	(150)
一	关于薄弱初中现状的调查与思考	(150)
二	如何理解“义务教育均衡发展”的内涵	(160)
三	对既往政策的检视	(165)
四	及时提高办学标准是继续加强薄弱初中的 关键	(166)
五	有待研究的问题	(169)
第六章	就近入学政策研究	(171)
一	就近入学遇到挑战	(171)
二	居民为何“舍近求远”？	(178)
三	就近入学是权利还是义务？	(191)
四	均衡发展义务教育是推行就近入学政策的 前提	(196)
五	国外择校政策研究	(199)
第七章	国外教育均衡发展政策研究	(218)
一	国外均衡发展教育的主要政策与措施	(218)
二	国外教育均衡发展政策的启示	(226)
参考文献		(229)
后 记		(243)
附录一：教育均衡发展的有关文件	(245)	
	关于加强大中城市薄弱学校建设办好义务 教育阶段每一所学校的若干意见	(245)
	教育部关于加强基础教育办学管理若干问 题的通知	(251)

上海市中小学标准化建设工程的实施 意见	(254)
广东省小学、初中改造薄弱学校建设规 范化学校实施规划	(260)
附录二：学校建设标准与相关教育指标	(266)
城镇普通中小学校建设标准（条文说明）	(266)
UNESCO 确定的世界教育指标体系	(278)
附录三：教育均衡发展研究成果精选	(280)
要从教育发展战略上思考和促进基础 教育的均衡发展	李连宁 (280)
实现基础教育均衡发展的现状分析及 对策选择	(284)
推进基础教育均衡发展在操作层面上要 解决的几个问题（节选）	韩清林 (295)
均衡发展：基础教育可持续发展的 基石	尹伟民 (297)
坚持基础教育均衡发展的重要原则	(301)
在积极发展中促进基础教育均衡发展	(304)
努力实现区域内基础教育均衡发展	(306)
政府对基础教育均衡发展负主要责任	(308)
向义务教育均衡化靠近	周大平 (310)
国外教育均衡发展的理念与措施	蓝 建 (315)
教育部负责人就当前我国教育改革的和发展的 若干问题答记者问	焦 新 (319)

导 言

一 研究的背景与意义

20 世纪末，中国完成了一件举世瞩目的事业——成功地在全国范围内基本普及了九年义务教育。截至 2000 年年底^①，全国普及九年义务教育人口覆盖率达 85%。“普九”验收的县（市、区）总数达到 2541 个（含其他县级行政区划单位 156 个），11 个省市已按要求实现“普九”。小学适龄儿童入学率（按各地相应学龄、学制计算）达到 99.1%，居 9 个发展中人口大国前列；小学生辍学率 0.55%，小学五年巩固率为 94.54%，其中女童五年巩固率为 94.48%，小学毕业生升学率为 94.89%，学校阶段毛入学率为 88.6%，居 6 个发展中人口大国前列。至此，就整体而言，我国义务教育发展的重点开始由量的扩充转向质的提高阶段。

与此同时，我国的综合国力发生了实质性变化。2000 年，我国国内生产总值达到 8.94 万亿元，按现行汇率折算，

^① 2000 年是我国教育的一个转折点。我国于当年实现“普九”目标，此后才提出均衡发展问题，所以此处选用 2000 年度的统计资料（以下同）。

突破 1 万亿美元, 人均国内生产总值超过 800 美元, 整体上已从“八五”时期的世界低收入国家行列跃入世界中低收入国家行列。

城乡居民生活水平也因此大为提高。据统计, 2000 年城镇居民家庭人均可支配收入已达 6280 元; 农村居民人均纯收入也达 2253 元。城乡居民储蓄存款大幅度增加, 到 2000 年底, 已突破 6.4 万亿元。居民家庭恩格尔系数 (即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重), 城镇为 37.7%, 农村为 46.2%, 均已达到或超过小康水平。

居民耐用消费品拥有量不断增加, 并逐渐向高档化发展。到 2000 年底, 每百户城镇居民拥有彩电达 116.6 台, 已经接近日本、美国等发达国家的水平。与此同时, 家用电脑、轿车等高档消费品也逐渐进入高收入城镇居民家庭, 拥有量不断上升, 到 2000 年末, 每百户城镇居民拥有家用汽车 0.51 辆、家用电脑 9.72 台、家用摄像机 1.34 台。

居民住宅面积不断扩大, 生活环境明显改善。随着住房建设力度的加大和住房制度的改革深化, 2000 年城市居民人均居住面积预计达 10.2 平方米。城镇居民住房自有率明显提高, 2000 年已达 77.1%。农村居民人均居住面积也有所增加, 住房结构质量不断提高。到 1999 年, 农村居民人均住房面积已达 24.23 平方米。其中砖木结构和钢筋混凝土结构所占比重达 76.9%。此外, 我国电话普及率大幅度提高, 到 2000 年, 全国平均每百人拥有电话机已达 20.1 部。^①

教育的普及、综合国力的提升、居民生活水平的提高和

① 以上数据来自国家统计局:《2000 年国民经济和社会发展统计公报》。

改善，在为提高教育质量和水平提供良好的物质基础的同时，也对现有的教育质量提出了挑战。居民物质文化生活水平的提高，对子女受教育的质量与水平提出了更新更高的要求，国家和社会的进一步发展也迫切需要更高水平的基础教育为之提供可持续发展的动力。由此，均衡发展基础教育特别是义务教育成为当务之急。

首先，均衡发展义务教育是全面建设小康社会的必然要求。党的十六大提出：“要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”全面建设小康社会的目标，包括社会保障体系、国民教育体系、全民健身和医疗卫生体系建设，人民政治、经济和文化权益得到尊重和保障，以及保证人民安居乐业的良好社会秩序等。这是使全国人民的物质生活、精神生活、政治权利和生存环境得到全面改善的目标，也是促进人的全面发展的目标。在这些目标中，人民能否享有接受良好教育的机会，是国民教育体系建设成功与否的标志，也是人民政治、经济和文化权益能否得到尊重和保障的基础和条件。为保障人民享有接受良好教育的机会，就必需均衡发展义务教育。

其次，均衡发展义务教育是依法治教、实现义务教育阶段学生“平等受教育”的必然要求。《中华人民共和国义务教育法》赋予了每个适龄儿童、少年免费接受九年教育的权利。作为我国教育法律体系中的母法，《中华人民共和国教育法》规定：“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”在义务教

育阶段,受教育机会平等应体现为公民就学平等和受教育条件的平等。从这个意义上说,政府必须履行法律责任,集中人、财、物力,加快改变薄弱学校面貌,促进义务教育阶段学校相对均衡地发展,办好每一所学校,为每一个学生提供相对平等的教育条件。

第三,均衡发展义务教育是全面提高基础教育质量、全面推进素质教育的关键所在。基础教育特别是义务教育在国民经济和社会发展中所起的全局性、基础性和先导性作用,要求政府不断提高教育标准,以此培养更高素质的人才。素质教育的根本特性之一就是面向全体学生,为每个学生的发展提供良好的条件和环境。义务教育阶段学校发展的不均衡,严重妨碍了素质教育这一根本特性的体现。作为推进素质教育的重要措施之一,我国在义务教育阶段普遍实行“就近入学”政策。然而,义务教育资源分布的不均衡,诱发了“择校”与高收费现象的生成,与此同时,“择校”与高收费则进一步加剧了义务教育阶段学校之间的差距。由此形成了一个怪圈。要跳出这一怪圈,就必需缩小校际差距、实现均衡发展,扩充优质教育资源的总量、提高学校阶段的整体教育水平,从而为所有就学儿童、少年提供平等而高质量的受教育条件。

正因为如此,我国教育行政部门多次强调要加强薄弱学校建设。1986年国家教委《关于在普及初中的地方改革初中招生办法的通知》指出:“切实加强初中,特别是要加强薄弱初中的建设,这是顺利进行初中招生办法改革的重要条件。”1995年国家教委《关于进一步推动和完善初中入学办法改革的通知》指出:“要继续采取措施,加强薄弱初中的建设。”1996年国务院办公厅转发国家教委等部门《关于

1996 年在全国开展治理中小学乱收费工作实施意见的通知》指出：“地方各级人民政府及其教育行政部门要继续采取措施加强薄弱学校的建设，包括配备领导班子、充实师资队伍、增加经费投入、配备必要教学设备和改善生源在内的办学条件。尤其是义务教育阶段要办好所有学校，逐步缩小校际间办学水平上的差距，大面积提高教育质量。”1997 年国家教委《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》再次强调：“近期要大力加强基础薄弱学校建设，在经费投入、师资配备、干部充实、招生办法改革等方面采取倾斜政策，加强指导，使其尽快改变面貌。”1998 年教育部还专门发布《关于加强大中城市薄弱学校建设，办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》，对加强大中城市的薄弱学校建设提出具体的政策措施。

薄弱学校的存在由来已久。数量与质量、平等与效益的矛盾一直是困扰我国基础教育发展的难题。均衡发展意在提高义务教育的整体质量与水平，是解决这一难题的理想途径，但必须以普及教育为其基本条件。因此，均衡发展义务教育最早是由率先“普九”的地方提出的。

“普九”以后，社会和教育自身的发展，既增强了解决这一问题的紧迫性，也为解决这一问题创造了有利的条件。上海等大中城市在 20 世纪 80 年代初就提出加强学校、改变困难学校面貌的问题。至 20 世纪末，上海市已经先后三次大规模地对相对薄弱学校进行了改造和更新，有力地推动了全市基础教育的大发展，并为大中城市均衡发展义务教育创造了许多成功的经验。

当然，各个城市都有其自身的特定基础和条件，上海市