

教育均衡论

On Education
Equality

中国基础教育均衡发展实证分析

| 翟 博 | 著



人民教育出版社
PEOPLE'S EDUCATION PRESS

教育均衡论

On Education
Equality

中国基础教育均衡发展实证分析

| 翟 博 | 著



人民教育出版社
PEOPLE'S EDUCATION PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

教育均衡论：中国基础教育均衡发展实证分析/翟博著.

—北京：人民教育出版社，2007

ISBN 978 - 7 - 107 - 20604 - 7

I. 教…

II. 翟…

III. 基础教育—研究—中国

IV. G639.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 203577 号

人民教育出版社出版发行

网址：<http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

开本：787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张：35 插页：1

字数：399 千字 印数：0 001 ~ 3 000 册

ISBN 978 - 7 - 107 - 20604 - 7 定价：53.70 元
G · 13694

如发现印、装质量问题，影响阅读，请与本社出版科联系调换。

(联系地址：北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编：100081)

序 一

◎ 袁贵仁

教育是提高民族素质、实现民族振兴的奠基工程，惠及千家万户，关系国家前途和未来。在新世纪，随着全球经济一体化、知识经济浪潮的来临，教育不仅成为国家经济增长的重要因素，也被视为促进社会平等的“最伟大的工具”和实现社会和谐稳定的平衡器。树立教育均衡发展观，对于保证教育事业健康发展和推进经济社会又好又快发展至关重要。

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出：“坚持教育优先发展，促进教育公平。”接受一定程度的教育，是《宪法》赋予每个公民的权利。共同的教育经历，可以促使不同民族、社会、种族、宗教和语言背景的人们形成共同的世界观、人生观、价值观和荣辱观，在构建社会主义和谐社会历史进程中有着特殊的地位和作用。推进教育均衡发展，是落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求；是保障公民享有平等的受教育权利、体现教育公平的重要标志。因此，必须切实把教育特别是义务教育的均衡发展摆在教育工作更加重要的位置。

世纪之交，我国基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲，这是举世公认的巨大成就。它使学生入学机会不断增加，区域性差异逐步缩小，教育公平得到很大的改善。但是，随着经济社会的快速发展，人民生活水平的不断提高，就业竞争的日趋激烈，广大人民群众对于教育的期望值越来越高，对于优质教育资源的需求量也越来越大。教育的地区差别、城乡差别、校际差

别、受教育者群体差别，以及由此带来的教育事业水平上的不均衡现象，越来越受到社会的广泛关注。教育均衡发展是我国基础教育在新时期、新阶段的必然选择。

教育均衡发展是教育公平的前提。正如美国人力资源理论创始人舒尔茨所说，发达国家与欠发达国家的差距，是由人的能力造成的。这是有一定道理的。所以要缩小人的能力上的差距，最重要的途径就是教育。一个国家、一个民族如此，一个家庭、一个人同样如此。许多研究表明，经济上的差距是由教育上的差距造成的，基础教育均衡发展，不仅是国家提供给每个公民接受教育的均等机会，更是国家最终提供给每个公民在社会发展中的均等机会。

教育均衡发展是和谐社会的重要内容。和谐社会是一个公平公正的社会。它要求城乡、地区、群体之间的差距得到有效解决，广大人民群众共享改革开放的成果；它要求各个阶层，不同群体的合法权利得到切实的尊重、维护和保障。因此，必须把教育均衡发展、促进教育公平作为我国教育长期坚持的方针和努力奋斗的方向。

教育均衡发展是我国教育理论和教育实践的重大课题。翟博同志长期从事新闻工作，结合自己的工作实际，以大量调查为依据，对教育均衡发展的理论和现实问题、教育均衡发展的度量指标和计量方法问题，作了比较系统的研究，得出了有价值的结论。特别是从我国的国情出发，探索创新，构建了教育均衡发展的分析框架、评价指标体系和计量模型，并实证分析了我国基础教育均衡发展的状态，介绍和分析了国内外推进基础教育均衡发展经验和政策选择，提出了教育均衡发展的政策建议。这些理论研究、实证分析和对策建议，对于我国当前推进教育特别是义务教育的均衡发展都是具有重要参考价值的。

2007年5月10日

(本序作者现任国家教育部党组副书记、副部长)

序二

◎ 王善迈

人类从事一切经济、政治和社会活动必须以一定的人力、物力、财力资源投入为前提，在一切社会资源中，人力资源是首要的、能动的资源。这是人人皆知的社会共识。教育则是人力资源开发、利用、提升的基本途径和基础。教育不仅可以推动经济和社会发展，是一国物质文明、政治文明、精神文明的重要基础，同时也是保持社会稳定、构建和谐社会的重要基础。

正规的三级教育是教育的主体，其中，基础教育即初等和中等教育是三级教育的基础。基础教育属于国民素质的教育，关系着一国国民素质的水平和提高，从而关系着国家教育和经济与社会长远持续发展，关系着社会的和谐与稳定。

我国基础教育取得了举世公认的成就，基本上扫除了青壮年文盲，基本上普及了九年义务教育，高中阶段的教育快速发展，正处于迈向普及的过程中。但由于历史的、社会经济发展和政策的原因，我国的基础教育发展进程中，公共教育资源的配置在区域间、城乡间、学校间、社会不同群体间严重不均衡，从而导致基础教育在数量、质量上严重的不均衡。它影响了教育公平和社会公平，进而影响着教育乃至经济与社会的协调健康发展，影响着社会的和谐与稳定，已经成为社会、媒体和政府决策者关注的社会热点问题。

摆在我们面前的问题是：基础教育应否均衡发展？如果基础教育目标定位为均衡发展，什么是基础教育的均衡发展？应如何

度和评价基础教育均衡发展？对于我国基础教育不均衡的现状应如何认识、评价和处理，应采取何种对策推进基础教育的均衡发展？这些既是基础教育发展的重大理论问题，也是基础教育发展的重大政策问题和实践问题。基础教育尤其是其中的义务教育是政府公共服务的重要组成部分，是公共财政的重要职能，政府和财政应采取各种制度和政策缩小基础教育在区域间、城乡间、学校间、群体间的差别，推进基础教育的均衡发展。

呈现在读者面前的这部著作，是我指导的博士翟博在博士论文基础上加工完成的。作者以勇于创新、不断探索的勇气和精神，从中国实际出发，在调查研究的基础上，采用定性分析和定量分析相结合的方法，从理论、制度、政策和实践上对上述问题进行了初步的探索和系统全面的回答，尤其对基础教育均衡发展的理论依据、社会价值、内涵界定、度和评价指标进行了有价值的探索和创新。这对于推进此类问题的学术研究，对于基础教育发展战略和政策、教育财政制度建设，乃至教育管理体制变革，都有重要的参考价值。

人们对问题的认识，对真理的追求是一个过程，可喜的是这部著作迈出了重要的一步，预祝并相信翟博在日后的探讨中不断深入、不断升华，为我国基础教育的研究和发展作出新的贡献。

2006年7月29日于北京师范大学科技楼

（本序作者现任北京师范大学教授、博士生导师，中国教育学会教育经济学会理事长）

前言

随着世界范围内新科技革命和知识经济浪潮的兴起，教育日益成为国家发展水平和国际竞争能力的决定性因素。教育问题被作为人类迎接未来挑战的首要的关键性因素，引起了国际组织和各国政府的高度重视，各国为此提出了各种战略对策和国家决策。这种发展动向表明，教育在未来经济社会发展中将越来越发挥出重要作用，教育自身也必将经历前所未有的深刻变革和创新。面对新世纪、新阶段、新的历史任务和国家提出全面建设小康社会和构建和谐社会，以及建设人力资源强国的宏伟目标，如何从根本上改变我国长期以来低水平、不全面、发展很不平衡的教育和人力资源开发的基本状况；如何造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才，进一步满足最广大人民群众日益增长的接受优质教育、高效率教育的需要和追求教育公平、教育均衡的愿望，是摆在政府和教育系统及广大教育工作者面前的一项艰巨任务和重大难题，也是历史和现实赋予我们的重大教育课题。

教育均衡发展是一种全新的教育理念，是一种全新的教育发展的观念。教育均衡的思想理念之所以在今天被提出，并引起人们广泛的重视和关注，有着深刻的现实、社会、历史和时代的背景。教育均衡发展既是目前我国现实教育问题的反映，是人们对现行教育制度的审视和反思，也是人们对未来教育发展的美好理想，是新时期基础教育改革发展的迫切需要，是世界教育发展的潮流，也是现代教育的新理念，更是社会主义教育事业的本质要求，是历史和现实向我们提出的一个迫切需要回答和解决的战略性问题。这就是，在我国基础教育特别是义务教育普及之后，高中阶段教育开始进入大面积普及过程，即普及义务教育特别是基础教育进入普及后时代，中国基础教育发展应该走什么样的路？中国基础教育发展的方向是什么、目标是什么、路径是什么？这是新时期我国教育面临的一个重大问题和战略任务。因此，基础教育均衡发展是我国面对新世纪、新阶段、新任务的历史选择，也是我国基础教育发展的必然选择。

基础教育是提高全体国民素质、实施科教兴国的奠基工程，是构建和谐社会的基础。促进基础教育均衡发展是社会主义教育事业的本质要求，是全面建设小康社会的必然要求，也是惠及人民群众的一项战略任务。基础教育均衡发展不仅是关系国家战略的重大问题，也是树立科学发展观、落实以人为本治国理念的需要。推进教育均衡发展，对于新时期、新阶段我国实现全面建设小康社会和构建和谐社会的战略目标；对于树立和落实科学的教育发展观，推进我国教育特别是基础教育持续健康发展，遏制当前不合理的教育非均衡发展的趋势，优化教育资源配置，全面实施素质教育；对于缓解现阶段我国社会和教育内部凸显的公平和效益的矛盾，维护社会的稳定；对于促进区域经济社会协调均衡发展、实现我国现代化的宏伟目标，都具有重要的战略意义和现实意义。

因此，本书所研究的内容既是目前我国现实教育问题的反映，是对现行教育制度的审视和反思，也是对未来教育发展方向的前瞻性研究；既是我国全面建设小康社会和构建和谐社会的需要，也是世界教育发展的潮流，是现代教育发展的最新趋势。

本书旨在从中国的现实国情出发，从中国全面建设小康社会和构建和谐社会的战略高度，从教育与经济、教育与社会、教育与人的全面发展的关系，以及教育在经济社会发展中的重要地位和作用的历史视角，从全面推进素质教育的大视野，对基础教育均衡发展进行理论研究，并试图建立一定的理论体系和模型，以探索新时期基础教育均衡发展的理论依据和实践基础；从多角度、多层次、宽范围对基础教育均衡发展进行实证性分析，并在全国选取一定的点进行案例研究，以探索区域推进基础教育均衡发展的新途径。通过理论研究、计量分析，建立教育均衡理论体系、指标体系和测算方法，再通过区域教育均衡发展的实证性研究，大量深入学校教育第一线的实际调查，经过分析、论证、实证研究，探索中国基础教育均衡发展的新途径，探索 21 世纪初期中国基础教育均衡发展的行动策略。

本书内容主要分为七部分。第一部分：背景意义篇（第一章），阐述了教育均衡发展的深刻背景、本选题研究的意义和思路，通过对文献的综述，分析了国内外教育均衡发展研究的现状。第二部分：理论演绎篇（第二章、第三章、第四章），从经济学的角度分析了教育的属性、教育均衡的条件，阐述了教育资源配置的特点、方式和途径。回答了什么是均衡，教育为什么要均衡的问题，既从正面阐述了教育均衡发展对于经济社会发展的作用，也从反面阐述了教育发展不均衡的影响，重点是对教育均衡发展进行理论分析。本部分还全面阐述了教育均衡发展的理论构想，对什么是教育均衡、教育均衡发展的内涵进行了科学阐释，构建了教育均衡发展的基本理论框架，提出了基础教育均衡

发展四个阶段的理论，重点是对教育均衡发展进行理论阐释。第三部分：体系构建篇（第五章），建立了教育均衡发展的指标体系和测度方法，构建了教育均衡发展指数体系。通过数据分析，计算出了基础教育均衡发展指数，勾画出了基础教育均衡发展指数的发展趋势。第四部分：实证分析篇（第六章、第七章），通过实证分析和实际调查，从区域、城乡、学校、群体方面对目前中国基础教育发展非均衡的现状进行考察，探讨基础教育发展不均衡的表现、特征、特点及其成因。重点是对中国基础教育发展均衡现状进行实证分析。第五部分：案例研究篇（第八章），通过对国际教育均衡发展及其进展情况，以及中国东、中、西部各具特色并最有代表性的6个不同地区——深圳市、杭州市、寿光市、铜陵市、成都市、沈阳市——基础教育均衡发展的案例研究，以探索具有中国特色的区域推进基础教育均衡发展的教育模式。重点对教育均衡进行案例研究。第六部分：行动策略篇（第九章），通过对理论研究、计量研究、实证研究成果的综合分析，提出了基础教育均衡发展的途径和对策。重点是对教育均衡发展进行对策研究，以探索和建立适合21世纪初期我国基础教育均衡发展的行动策略。第七部分：思想升华篇（第十章），本章对全书的基本理论观点和实践研究探索进行了全面系统的总结归纳、提炼和升华，阐述了以人为本的教育均衡发展观的深刻内涵，以及教育均衡发展理论和教育均衡发展指数构建的基本思想体系和思路。

在具体研究方法上，本书采用定性分析和定量分析相结合，静态分析和动态分析相结合，宏观分析、中观分析和微观分析相结合，调查方法和统计方法相结合，理论与实证分析、计量分析和案例研究相结合的方法。通过定性分析确定教育均衡相关要素相互关系质的规定性，定量分析用现代数学方法揭示教育均衡相关要素之间的数量变化，即把建立在文本资料基础上的定性

研究和以数字数据为基础的定量研究相结合进行综合研究；通过静态分析对某一时间和空间的教育均衡情况进行分析，研究教育均衡发展的特点、状况和规模，动态分析对某一历史时期内教育均衡发展和运动变化过程进行分析，考察教育均衡发展变化的趋势、方向和规律；通过宏观分析从国家发展战略的高度、从国民经济和社会发展总体上研究教育均衡发展问题，中观分析从区域、城乡、校际、群体之间来研究教育均衡发展问题，微观分析从一个个具体的教育基本单位——学校——出发来研究教育均衡发展问题；通过调查和统计收集大量原始材料和数据，经过实证分析，从中找出教育均衡发展各方面要素的内在联系及其发展规律；在理论和实证研究的基础上，通过对全国一些推进基础教育均衡发展的地区进行实际考察、案例研究，探索我国区域基础教育均衡发展的模式和策略。

本书研究的基本路径是，把历史文献研究、国内外比较研究、综合分析研究、实证调查研究、理论研究、计量研究和案例研究相结合。目的是通过理论探索和实证研究，提出基础教育均衡发展的对策和行动策略，以推动教育公平。

基础教育均衡发展是现代教育发展的新境界，也是教育未来发展的方向。本书研究最大的技术难点在于对基础教育均衡发展理论的研究阐述，均衡模型的建立，教育均衡发展指标体系、教育均衡发展指数体系的构建，以及教育均衡度的分析。本书的创新处在于：第一，本书的研究既是较系统地从中国经济发展、社会发展、教育发展的历史和现实大视角来研究基础教育均衡发展，又是从中国全面建设小康社会和构建和谐社会的战略高度，用教育经济学的视角研究基础教育均衡发展，本身就具有较强的理论创新。第二，本书的研究把教育均衡作为推进经济均衡的基础和社会均衡发展的前提问题来研究，是一种理念上的创新和教育创新；运用经济学原理和经济理论，将理论、实证、案例研究

相结合，也是一种研究方法和研究途径的创新。第三，本书的研究以广阔的理论视野首次从宏观、中观、微观三个维度、15个内涵指标分析入手，对教育均衡发展进行深入的理论探索，对教育均衡发展的内涵进行了科学阐释，提出了具有独到见解的教育均衡发展理论，廓清了目前教育均衡发展理论研究的思路，构建了教育均衡发展的理论体系。第四，阐述了教育均衡发展的思想，构建了教育均衡发展的基本体系框架，提出了基础教育均衡发展四个阶段的发展理论。第五，首次把经济学的均衡度的概念引入教育均衡研究，并运用计量分析方法对基础教育均衡发展态势进行了系统分析，研究发现了中国目前基础教育均衡发展的大致趋势。第六，首次把指数引入教育均衡分析，构建了分析研究教育均衡发展的指数体系和教育均衡发展指数。从4个层次、25个要素指标对中国基础教育均衡发展进行了计量分析和测算，研究发现了中国基础教育均衡发展指数的大致趋势，具有重要的理论和实践意义及政策指导作用。

本书既是理论性的思考，又是应用性的探究。教育均衡发展研究以及教育均衡发展指数对于教育科学研究和政府及时监测教育发展状况、制定教育政策都有着重要的理论和实践意义。本书重要的理论和实践价值在于其现实的应用性和对教育发展的指导性。本书的理论价值在于，构建了教育均衡发展的理论框架，对于教育均衡发展的内涵作了全面阐释，提出了教育均衡发展的阶段性理论和教育均衡发展应当确立的发展观。其实践价值在于，构建了教育均衡发展指数，尽可能准确地描述了教育均衡发展的基本状况和大致的发展趋势，可对比发现教育发展中存在的问题，从而对政府决策起到预警作用，并在必要时采取法律或行政手段将均衡指数控制在一个规定的范围。其重要的发展前景在于，根据教育均衡发展指数可以直观地反映出一个国家或地区教育均衡发展的基本状况和发展趋势。同时，根据教育均衡发展阶

段理论，用国际比较方法计算找出教育均衡发展低、初、高等不同发展水平的“界限”，还可以直观地反映一个国家或地区教育均衡发展所处的不同阶段，以评价不同国家或地区教育均衡发展进步的状态。

Foreword

In the 21st century, with the rise of the worldwide wave of neo-technology revolution and intelligence economy, education has increasingly become a determining factor in a country's development and its international competition. International organizations and governments of different countries have paid close attention to education as primary issues that humans meet in the challenges of the new century. Many countries have thus brought forward various strategic countermeasures and policies at the state level. Such a trend indicates that education will play a more and more important role in the development of economy and society, while education itself will experience an unprecedented profound change and innovation. In a new century and a new period, with a new historical mission and a new grand objective that we shall comprehensively build a well-to-do society and construct a harmonious society as well as a great power of human resource,

the government, the education system and all of the educators are faced with an arduous important task of completely changing the situation of low-level, non-comprehensive and unequal education and exploitation of human resources, and producing hundreds of millions of quality workers, tens of millions of people with professional skills, and a great batch of creative talents so as to further meet the need of the broad masses of the people who should receive quality and efficient education and their wishes that they could enjoy fair and equal education. This is also a historical as well as realistic educational project that we encounter.

The equalizing development of education is both a novel notion and an original view, which has been proposed at present and aroused the close attention and concern by the people for historical, realistic, and contemporary social reasons. The idea of equalizing development of education is a reflection of the educational reality in our country, a reconsideration of the current educational system, an ideal for educational development as well as an urgent need for fundamental educational reform in the new period. It is a tide of the worldwide educational development, a new notion of modern education, an essential requirement of the socialist educational cause as well as a strategic problem proposed to us by history and reality which urgently needs to be solved. That is, after the popularization of fundamental education, especially compulsory education, era of universal access to fundamental education especially compulsory education, senior middle school education will begin to be largely popularized. What road will China take in its development of fundamental education in the time when compulsory education, especially fundamental educa-

tion, is popularized? What are the orientation, goal and path in China's development of fundamental education? This is an essential question as well as a strategic task China's education faces in the new period. Therefore, the equalizing development of fundamental education is China's historical choice in the face of a new century and a new period with new tasks as well as its inexorable choice for the development of fundamental education.

Fundamental education is a cornerstone in improvement of the quality of all citizens, implementation of the strategy of rejuvenating the country through science and education as well as the construction of a harmonious society. The promotion of equalizing development of fundamental education is not only the essential requirements of socialist education, the inexorable demands for the comprehensive building of a well-to-do society as well as a strategic task to benefit all the people. The equalizing development of fundamental education is not only the major issue concerning national strategies, but also the requirement to build up the concept of scientific development and implement the man-oriented governing strategy. The promotion of equalizing development of education is of great strategic and realistic significance for the comprehensively building of a well-to-do society and the construction of a harmonious society in the new era; for the establishment and implementation of concept of scientific development of education; for the advance of sustainable and healthy development of China's education, especially fundamental education; for the containment of the current unreasonable and unequal development of fundamental education; for the optimization of allocation with educational resources and the comprehensive implementation