



国家教育行政学院校长书屋书系

# 教育 腾飞◎主编 均衡发展

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观。

## 大观察



东北师范大学出版社  
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS  
WWW.NNUP.COM



JIAO YU JUN HENG FA ZHAN DA GUAN CHA

# 教育均衡发展 大观察

主编◎腾 飞



东北师范大学出版社  
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS  
[WWW.NENUUP.COM](http://WWW.NENUUP.COM)

---

图书在版编目(CIP)数据

教育均衡发展大观察/腾飞主编. —长春:东北师范大学出版社,2010.11  
ISBN 978-7-5602-6619-0

I.①教… II.①腾… III.①教育事业-发展-研究-中国 IV.①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 216252 号

---

---

☐责任编辑:张 敏  
☐责任校对:谢欣儒  
☐封面设计:子 小  
☐责任印制:张 林

---

东北师范大学出版社出版发行  
长春市净月开发区金宝街 118 号(邮政编码:130117)  
电话:0431-85601108  
传真:0431-85693386  
网址:www.nenup.com  
电子函件:SXXX\_3@163.com

---

万唯编务工作室制版  
河北省三河市新艺印刷厂印装  
河北省三河市皇庄镇(邮政编码:065204)  
2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷  
开本:650×960 1/16 印张:16 字数:309 千

---

定价:28.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,可直接与承印厂联系调换

# 前 言

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快又好发展至关重要。

教育均衡，实质上是指在教育公平思想和教育平等原则的支配下，教育机构、受教育者在教育活动中，平等待遇的教育理想和确保其实际操作的教育政策和法律制度。其最基本的要求是在教育机构和教育群体之间，平等地分配教育资源，达到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分配和使用上。从个体看，教育均衡指受教育者的权利和机会的均等，指学生能否在德、智、体、美、劳等方面均衡发展、全面发展；从学校看，教育均衡指区域间、城乡间、学校间以及各类教育间教育资源配置是否均衡；从社会看，教育均衡指教育所培养的劳动力在总量和结构上，是否与经济、社会的发展需求达到相对的均衡。当前人们关注的基础教育均衡发展，主要是指我国不同地区之间、城乡之间、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。或者说，它主要涉及的是受教育者的受教育权利保障问题，教育的民主与公平问题。

教育均衡发展是近年来我国教育研究的热点之一，日益受到关注。本书主要从基础教育均衡发展的含义、特点、必要性、策略等方面对我国有关基础教育均衡发展研究成果进行综述，并对已有研究成果的局限性进行一些思考。

本书编写过程中得到了众多领导和同事的鼎力支持和无私帮助，谨在此表示我们深切而诚挚的谢意！由于时间紧迫，水平有限，书中难免有一些不足和疏漏之处，望广大读者不吝批评指正。特此感谢。

编 者

# 目 录

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第一章 教育均衡发展的背景</b> .....      | (1)   |
| 第一节 教育均衡发展的时代召唤 .....           | (2)   |
| 第二节 教育均衡发展的研究 .....             | (24)  |
| <b>第二章 教育均衡发展的理论阐述</b> .....    | (33)  |
| 第一节 教育均衡发展的概念 .....             | (33)  |
| 第二节 教育均衡发展的理论分析 .....           | (53)  |
| 第三节 教育均衡发展面临的问题 .....           | (68)  |
| <b>第三章 中国教育发展不均衡的现状分析</b> ..... | (78)  |
| 第一节 中国教育发展不均衡现状 .....           | (78)  |
| 第二节 中国教育发展不均衡的原因分析 .....        | (86)  |
| 第三节 教育均衡发展是必然选择 .....           | (100) |
| <b>第四章 教育均衡发展的途径和对策</b> .....   | (116) |
| 第一节 教育均衡发展的途径 .....             | (117) |
| 第二节 教育均衡发展的对策 .....             | (126) |
| 第三节 教育均衡发展的未来趋势 .....           | (154) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第五章 中国教育均衡发展的城市案例</b> ..... | (160) |
| 第一节 深圳市的基础教育均衡发展 .....         | (160) |
| 第二节 杭州市的基础教育均衡发展 .....         | (165) |
| 第三节 寿光市的基础教育均衡发展 .....         | (170) |
| 第四节 铜陵市的基础教育均衡发展 .....         | (177) |
| 第五节 成都市的基础教育均衡发展 .....         | (180) |
| 第六节 沈阳市的基础教育均衡发展 .....         | (191) |
| <b>附录：</b> .....               | (198) |
| 第一节 关于教育均衡发展的思考 .....          | (198) |
| 第二节 推进教育均衡发展构建和谐教育 .....       | (218) |
| 第三节 率先在县域内实现义务教育均衡发展 .....     | (232) |

# 第一章 教育均衡发展的背景

人类进入 21 世纪以来，世界范围兴起的新科技革命和知识经济浪潮，正在深刻改变着人类社会生活和国际竞争格局，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。正因为如此，美国未来学家艾文·托夫勒预言：“知识是敲响 21 世纪经济霸权大门的钥匙。”这种发展态势引起了国际社会的高度关注和警觉，教育问题被作为人类迎接 21 世纪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和多方面的探讨，各国纷纷提出了各种战略对策。这种发展动向表明，教育在未来经济社会发展中的地位 and 作用将发生深刻变化，并且越来越发挥出重要作用；教育自身也将经历前所未有的深刻变革和创新。

正是从这个战略意义出发，我国全面分析国际国内发展的大势，提出实施科教兴国战略和人才强国战略，并提出“实施科教兴国战略必须把教育放在优先发展的战略地位”，“实施科教兴国战略必须首先落实到义务教育上来”。特别需要指出的是，2006 年 6 月，全国人大常委会新修订的《中华人民共和国义务教育法》第六条首次以法律的形式提出“促进义务教育均衡发展”思想。2006 年 10 月，《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”。2007 年 10 月，党的十七大报告中明确提出：“优化教育结构，促进义务教育均衡发展。”这是党的政治报告和文献中第一次提

出“义务教育均衡发展”思想。由此，促进义务教育均衡发展写进了党的文献、国家法律，成为由党和国家确立的我国在新的历史时期教育发展的战略方针，成为国家意志。这充分体现了党和国家对促进义务教育均衡发展的高度重视。这一重要思想和方针的提出，为进一步促进基础教育特别是义务教育均衡发展奠定了坚实的思想基础，提供了可靠的政策保障。这些战略思想和决策是新时期我国基础教育均衡发展的思想基础和行动指南。

## 第一节 教育均衡发展的时代召唤

教育是国家发展和民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。党的十六大提出了我国在新世纪前 50 年全面建设小康社会并进而基本实现现代化的宏伟目标。党的十七大提出了优先发展教育，建设人力资源强国的战略思想。充分开发人力资源，普遍提高全民教育水平，不仅是当今世界全球开发人力资源、增强综合国力的大趋势，也是我国基于基本国情，全面建设小康社会的必然选择。面对新世纪、新阶段、新的历史任务国家提出的建设社会主义和谐社会和人力资源强国的目标，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、高效率教育和追求公平教育、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。

### 一、教育均衡发展的深刻背景

从 20 世纪末到本世纪初以来，伴随着我国经济社会的不断发展和人们教育观念的不断进步，社会对于教育资源，特别是优质教育资源的需求越

来越高，人们对教育公平问题给予了前所未有的关注。与此相适应的一种新的教育理念——教育均衡发展的思想日益成为人们关注的焦点。教育面向全体国民，惠及千家万户，是实施科教兴国战略、提高中华民族素质的奠基工程。推进教育均衡发展，不仅是社会主义制度的本质要求、是教育的本质要求，也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。

教育均衡的理念之所以在今天被提出，并引起人们广泛的重视和关注，有着现实的、社会的、历史的和时代的深刻背景。教育均衡发展既是目前我国现实教育问题的反映，也是人们对未来教育发展的美好理想，是现代教育发展的新境界。

#### （一）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

在人类社会迈向新世纪的历史时刻，2001年1月1日，我国政府向世界庄严宣布：中国如期实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标<sup>①</sup>。从1986年《中华人民共和国义务教育法》的颁布实施，到中国政府正式宣布实现“两基”，我国普及九年义务教育人口覆盖地区达到85%以上。许多经济发达的地区适时提出了普及高中阶段教育的战略目标。目前，我国东部已有许多省市宣布普及了高中阶段教育。在这个过程中也有些地方提出了实现教育现代化的远期教育目标。然而，从“普及教育”到“现代化教育”并非只有一步之遥。也就是在这个时期，教育界、学术界和社会上的一些有识之士纷纷把关注的视野集中在了基础教育特别是义务教育阶段的教育均衡问题。因此，均衡发展是我国基础教育发展的历史和现实的“双重”选择。

（二）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，也是教育成果惠及人民群众的一项战略任务

教育均衡发展是由教育的本质决定的。教育均衡发展在法律和政治层面表现为公民最基本的受教育权利、教育的基本人权；在教育层面表现为

---

<sup>①</sup> 翟博，等。世纪的承诺——来自中国实现“基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲”的报告[N]。中国教育报，2001-04-09（1）。

教育公平、公正，教育机会均等。《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。”一方面，从根本上讲，基础教育特别是义务教育就是机会均等的教育，政府必须合理配置教育资源，设置办学条件相对均衡的学校，以满足广大受教育者的需求；另一方面，这也是我国教育发展 to 较高水平以后提出的新问题，是教育深入发展的必然要求，是广大人民群众权利意识增长和我们社会主义现代化事业发展到新时期、新阶段的必然结果。因此，教育均衡发展不仅充分体现了社会主义教育事业最本质的要求，也集中体现了人民群众的根本利益。

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，是中国社会、经济、政治、文化全面发展的目标，当然也是促进人的全面发展的目标。“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有全局性、基础性和先导性作用。”<sup>①</sup> 因此，实现全面建设小康社会的目标要求教育必须均衡发展，只有这样才能满足社会、经济、文化全面发展以及人的全面发展的要求。

（三）教育均衡发展是构建和谐社会，维护教育公平、社会公平的必然要求

教育是提高全体国民素质、为国家建设培养各级各类人才的主要途径，是实施科教兴国和人才强国战略，提高中华民族素质的奠基工程。教育涉及千家万户，其一举一动都牵动着社会和家庭最敏感的神经。因此，教育在引导和解决社会转型时期的各种矛盾方面有着特殊的地位和作用。我国现今的基本国情是：我们是在一个人口众多、经济文化相对落后的基础上推进现代化建设的。科技进步迫切需要人才而高素质劳动者和科技人才短缺；人口多、就业负担重而大量低素质劳动者又加重结构性失业，等

---

① 江泽民. 全国建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [M]. 北京：人民出版社，2002：19.

等。解决这些矛盾的根本出路在于提高劳动者素质，变沉重的人口负担为人力资源优势，教育起着关键性的作用。当前，从经济发展的态势看，我国的一些地区已进入良好的发展机遇期，但同时也进入矛盾的高发期，各种社会矛盾也相应而生，社会公平问题日益成为社会关注的热点。因此，推进教育均衡发展，有利于和谐社会的建立。教育不均衡发展，教育不公平，必然引起人们对社会公平的不满。就基础教育而言，我国已经顺利实现了普及义务教育阶段的阶段性目标，一些发达地区高中教育也开始进入普及阶段，可以说，我国现在已经初步具备了促进教育均衡发展的条件和体制上的保证，到了迫切需要国家采取强有力措施，用均衡发展的思想来指导教育发展的时候。

（四）教育均衡是目前我国现实教育问题的反映，既是现实存在的教育发展不均衡的反映，也是社会对教育资源短缺，特别是优质教育资源不足的反映

众所周知，新中国建立以来，特别是改革开放以来，我国的教育事业得到了突飞猛进的发展，人民及其子女享有了受教育的平等权利和机会，但随着社会的发展、人民生活水平的提高和知识经济的来临，人民群众对知识、对教育的需求越来越高。因此，就我国教育的发展与现实的要求而言，目前还存在着教育需求与教育供给不足的矛盾；存在着教育事业发展与教育发展不能满足人民群众求学需要的矛盾；存在着人民群众渴望接受优质教育与优质教育资源不足的矛盾。

（五）教育均衡是人们对现行教育制度的审视和反思，是新时期教育改革发展的迫切需要

改革开放以来，特别是党的十三届四中全会以来，我国教育事业得到了长足发展，取得了巨大成就。大部分地区实现了“两基”目标。但我们还应看到，教育非均衡发展的现象仍然大量存在。目前，我国教育在改革实践中反映出的各种问题，以及教育发展不均衡和由此引发、产生的诸多社会矛盾和教育热点问题，诸如，教育经费投入不足形成的地区、城乡、校际差异，不同社会群体之间受教育机会的不平等都应该引

起高度注意；历史上由于教育资源配置不均，以及各地在教育政策导向上大办重点学校、示范学校，使国家本来就有限的教育资源过多地流向一些重点、示范学校，造成了大量的薄弱学校，人为地拉大了学校之间的教育不均衡等现象，不仅给教育的健康发展带来了许多困难，也给各级政府、教育部门解决教育问题带来了诸多难题，给社会公众带来了很大的心理压力。当前困扰我国基础教育发展的诸多问题，如“学生过重课业负担”、“择校热”、“乱收费”等已成为严重的社会问题。造成这些问题的原因是多方面的，其中学校之间在办学条件、师资队伍和管理水平上存在的差异是一个重要原因。解决这一问题的根本出路在于加快基础教育均衡发展的步伐。

可以说，进入新的世纪，我国教育面临的这些问题，都是教育大发展中的问题，发展中的问题必须通过改革来解决。因此，面对新阶段、新问题，我国教育改革与发展的任务依然十分艰巨。教育要不断上水平、上台阶，在更大范围、更高程度上满足人民群众的教育需求，为全面建设小康社会作出新的贡献，就必须逐步缩小教育差距，坚定不移地走均衡发展之路。

（六）教育均衡是教育现代化、信息化发展的迫切需要，是世界教育发展的潮流，是现代教育的新理念

随着网络时代、信息时代的到来，人类迎来了信息化社会，教育的现代化、全球化趋势日益明显。在信息化社会，信息和知识呈指数增长，它要求社会成员必须不断学习，才能适应社会的发展。教育全球化实质上是在全球范围内以不同的形式，不断扩大教育资源的共享，并不断增加不同教育体系的共同因素以形成联系更加紧密的全球教育体系。教育全球化的最大特点就是教育资源在全球范围内流动，教育活动在全球范围内进行，教育技术在全球范围内推广和普及。所谓现代教育，从根本上来说，首先应该是民主的教育，是保障所有受教育者基本权利的教育。要想推进教育现代化，现代教育必须具备两大基本特点，一是现代教育必须是非常发达的教育，是满足学习者多样化需求的教育；二是现代教育应该是具备现代性

的,具有现代特点的教育,其中教育民主、保障受教育者的基本权利,更是现代教育一个非常重要的特征,它不仅是实现教育现代化的需要,而且是实现中国社会主义现代化的基础条件。因此,教育现代化、全球化的趋势与教育均衡的理念在本质上是一致的,这也就是教育均衡备受人们关注的重要原因之一。

教育均衡发展体现的是一种公平与公正的理念,它不仅是世界教育发展的潮流,而且是教育现代化的核心。20世纪末以来,随着世界经济的发展,公平正义越来越备受国际社会关注,教育公平日益成为教育现代化的基本价值,成为世界各国制订教育政策的基本出发点,尤其是教育均衡发展问题,日益成为世界上许多国家制订教育政策的基本原则。1993年3月,联合国儿童基金会、联合国教科文组织(以下简称UNESCO)、联合国开发计划署和世界银行等国际组织在泰国宗迪恩召开世界全民教育大会,通过了《世界全民教育宣言》和《满足基本学习需要的行动纲领》,推动全民教育运动。《世界全民教育宣言》提出,“每一个人——无论他是儿童、青年还是成人——都应能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会”,并特别强调基础教育的改革与发展,提出要“广泛提供机会和促进平等”,“扩大基础教育的手段和范围”,采取措施“减少差别”。2000年,UNESCO等国际组织在塞内加尔首都达喀尔举办了“世界全民教育论坛”,通过了《达喀尔行动纲领》,提出了国际社会的集体承诺——为每个公民和社会实现全民教育的六项目标(见专栏1—1)。在2000年9月举行的联合国首脑会议上,来自189个成员国的49位国家元首通过了《千年宣言》。《千年宣言》提出了一套具有普遍性的发展目标,其中与教育发展有关的目标有两项,包括实现普及初等教育和促进男女平等、提高妇女能力(见专栏1—2)。从世界教育的发展看,教育均衡发展已经成为世界各国的共识和一致行动,特别是在我国的周边国家,如日本、韩国等国家这一思想在教育发展中都得到了具体的体现。教育均衡发展已成为目前教育改革的“热点”和“难点”,引起社会和教育界的高度重视和关注。中国政府秉承向国际社会作出的庄严承

诺，制订了《中国全民教育行动计划（2000—2015）》，积极推进教育均衡发展（见专栏1—3）。

### 专栏1—1

#### 《达喀尔行动纲领》全民教育六项目标

1. 扩大和提高综合性幼儿保育和教育，特别是最易受伤害和处境不利的儿童的保育与教育。

2. 保证到2015年，所有儿童，尤其是女童、困境中的儿童和少数民族儿童，能够享受高质量的免费初等义务教育。

3. 确保通过公平获得必要的学习机会，学习各种生活技能，来满足所有的青年人和成年人的学习需要。

4. 到2015年，成人尤其是妇女的识字率能提高50%，所有成人均能接受基础教育和继续教育。

5. 到2005年消除初等教育和中等教育中的两性差别，到2015年实现教育中的两性平等，重点保证女童能够完全而平等地接受（并能完成）高质量的基础教育。

6. 提高教育质量的方方面面，保证各种教育的优质化，使人人都能取得社会承认的和可量度的学习成果，特别是在读写、算术和基本生活技能方面的学习成果。

（摘自《达喀尔行动纲领》，该纲领于2000年由联合国教科文组织等国际组织在塞内加尔首都达喀尔举办的“世界全民教育论坛”通过。）

### 专栏1—2

#### 联合国大会决议中与教育有关的千年发展目标

目标1：实现普及初等教育。

目的2：保证到2015年，世界各地的儿童，不论男童和女童，都能完成初等教育的全部课程。

目标3：促进两性平等，增强妇女的能力。

目的 4：到 2005 年消除初等教育中的两性差别，在 2015 年之前，消除各级教育中的这一差距。

（摘自联合国大会 2000 年 9 月 6 日第 A/56/326 号决议。）

### 专栏 1—3

## 《中国全民教育行动计划（2000—2015）》

### 提出全民教育发展的重点领域

中国政府秉承向国际社会作出的庄严承诺，制订了《中国全民教育行动计划（2000—2015）》，重申了中国全民教育发展的重点领域：

1. 使所有儿童都能入学，并完成高质量的初等和初中阶段的义务教育；
2. 明显降低小学和初中入学率的性别差异，实现教育平等；
3. 重点发展农村教育、西部贫困地区教育和少数民族教育；
4. 加强残疾儿童教育、婴幼儿保育和早期教育；
5. 进一步扫除成人文盲（尤其是妇女）和满足青年人和成人的基本学习需要。

总之，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观。这一发展观的实质代表了最广大人民群众的根本利益；这一发展观的核心是教育的民主化、公平化，也就是尊重每一个学生接受优质教育的权利；这一发展观的最主要内涵就是合理配置教育资源，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。

## 二、教育均衡发展问题的提出

面向新世纪，随着全球经济一体化、知识经济浪潮的来临，我国的教育正在进入新的发展时期。伴随着经济的发展、社会的进步、法制的健全，以及人们法律和民主权利意识的增强，我国正在进入一个关注社会公平的社会，人们对教育公平问题的关注程度显著提高，教育不仅成为经济增长的重要因素，也被视为实现社会平等的“最伟大的工具”，成为社会

稳定的平衡器。因此，教育均衡发展就显得尤为重要，推进基础教育均衡发展不仅成为关系国家发展战略的重大问题，也是坚持科学发展观、落实以人为本治国理念的需要。

任何事物的发展都有其存在的内在合理性。教育均衡发展在今天提出以至于被广泛重视，是我国教育改革与发展的必然要求。世纪之交，我国如期完成了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的两大历史任务，这是举世公认的巨大成就。但是，一方面，随着社会经济的快速发展，人民生活水平的逐步提高，就业竞争的日趋激烈，涉及千家万户的青少年教育问题日益成为社会关注的热点问题，社会对于教育的期望值越来越高，对于优质教育资源的需求越来越高；另一方面，教育领域客观存在的因经济社会发展水平、教育资源的投入不同等因素造成的地区差别、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，越来越引起社会的广泛关注。同时，由于利益格局的多元化和市场机制的介入，也使得我国教育的面貌发生深刻的变化。教育发展的规模、速度、质量和效益都有了极大改观，但与此形成鲜明对照的是，尽管我国的教育公平已经得到很大的改善，但与社会的需求相比仍然存在着明显的差距和一些突出的问题。在教育进入新的大发展阶段之时，教育公平问题逐渐凸显出来。教育公平问题日益成为新的历史时期我国社会生活和教育领域备受关注的热点问题。

历史和现实向我们提出了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以后，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，中国基础教育的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？这是我们面临的一个重大问题，是摆在我国基础教育面前的新问题，也是迫切需要解决的新课题。因此，我国教育的发展不仅要有历史的、现实的、未来的眼光，更要有世界眼光、全球意识。教育均衡发展是一种理想、一种境界，但它绝不是远离我们实际工作的抽象理念。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。因