

中国教育研究丛书

基础教育区域均衡发展研究

——大都市比较的视角

马健生 白 华 等著



The Series of
Chinese Education
Research



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

中国教育研究丛书

基础教育区域 均衡发展研究 ——大都市比较的视角

马健生 白 华 等著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础教育区域均衡发展国际比较研究——大都市比较的视角.
马健生,白华等著. —北京:北京师范大学出版社, 2016. 7
(中国教育研究丛书)
ISBN 978-7-303-20768-8

I. ①基… II. ①马… ②白… III. ①城市教育—基础教育—
比较教育—世界 IV. ①G639.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 129720 号

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

JICHU JIAOYU QUYU JUNHENG FAZHAN GUOJI BIJIAO YANJIU

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印 刷:北京中印联印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:730 mm×980 mm 1/16

印 张:19

字 数:320 千字

版 次:2016 年 7 月第 1 版

印 次:2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价:78.00 元

策划编辑:陈红艳

责任编辑:薛 萌 梁 霞

美术编辑:王齐云

装帧设计:王齐云

责任校对:陈 民

责任印制:马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

前言

基础教育的发展与改革成为我国教育发展的核心，未来的基础教育发展将以促进公平为主。教育公平是社会公平的重要基础，形成惠及全民的公平教育，建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距。北京市基础教育的发展也将遵循国家教育发展的基本政策取向，在借鉴国际教育发展经验的基础上，推动基础教育的区域均衡发展，从区域局部层面上促进基础教育的公平，为民众提供更为优质的教育资源。

第一章针对基础教育区域均衡发展的理论层面进行探讨，基础教育的均衡发展并不是一种绝对的公平，它强调均等的受教育机会，接受同等教育的权利，着重于平等原则、差异原则、补偿原则的应用，是一种高水平阶段的均衡发展。最终实现教育资源丰富，区域之间、城乡之间、学校之间和不同受教育群体之间的差别极大缩小，教育资源在社会和学校得到了合理优化的配置，每一个学生都能接受相对均等的教育，最大限度地发挥自己的特长和学习潜能。

第二、三、四、五、六章选取了若干发达国家与发展中国家促进基础教育区域均衡发展的案例，针对具体的城市发展基础教育的政策与举措，进行有益经验的探索。第二章介绍了美国促进基础教育区域均衡发展的具体情况，包括政策采用与经验总结。联邦政府及地方政府通过多方面的措施加以改善：首先是法律的出台，保障了基础教育改革的合法性；加强教育经费保障，提供足够的财力与物质支持；从校际层面来说，采取择校制度和“学校改进”计划；从学生层面来看，为处境不利学生提供教育扶助计划，促进学生群体之间接受教育的均衡发展。

第三章介绍了英国促进基础教育区域均衡发展的状况，英国对于基

基础教育的发展着重于围绕其“第三条道路”的政策理念，改变精英教育的模式，建立全纳教育体系，将所有人纳入到教育体系中。为基础教育发展提供教育财政、管理机制、政策发展的保障，对学校的管理方式进行变革，建立学生发展支撑体系，提供多样化的教育方式。注重对少数民族裔学生群体的补偿，提高其学业成就，关注流动人口子女的教育，设立专门的公平委员会，每年出版年度公平报告，关注流动儿童的教育问题。

第四章介绍了日本促进基础教育区域均衡发展的情况，自上而下推动教育管理的均权化改革，保障学校的自主化与均衡发展。日本政府制定了若干项国家教育基本法及政策，将促进学校发展统一标准的建设作为基本立足点，保障不同等级、不同性别的学生具有平等的受教育权；为保证学校间师资力量的均衡发展，采取了“合理的教师流动”举措——教师定期流动制度；建立义务教育财政转移支付制度，其义务教育财政转移支付体现在政府间财政转移支付中。

第五章介绍了澳大利亚促进基础教育区域均衡发展的情况，其发展趋势向均衡化与平等化发展，促进学校教育质量的提升。对这些政策进行归纳总结，也可以发现其中存在的共通之处，总体上从经费投入、土著居民教育、弱势群体扶助、教学质量改善等方面进行改革。使得澳大利亚基础教育向平等与优质发展，实现教育资源的均衡分布，教育质量的不断提升。

第六章介绍了印度促进基础教育区域均衡发展的情况，开展“县初等教育计划”，促进同一邦不同地区的均衡发展；促进城乡之间均衡发展，发展非正规教育，实施“黑板行动计划”，开展“教师培训计划”；开展“全国基础教育营养资助计划”，减少群体发展不均衡，促进不同阶层之间的均衡发展；实施“保留政策”，促进不同种姓之间的均衡发展；减少性别发展不均衡，印度在建立非正规教育中心时，重点是建立女童非正规教育中心。

第七、八章围绕目前基础教育发展存在的状况及问题，提出相应的改善措施及政策性建议。第七章指出目前北京基础教育发展的总体状况良好，呈现出稳定增长趋势，同时也受到生源减少的影响，基础教育规模在发展中出现缩减。北京市基础教育在发展中，其主要问题在于城乡

之间的差异呈现出越来越大的趋势。这些问题体现在：从教育投入和产出而言，城乡之间经济发展状况差距的逐渐拉大；农村地区师生资源在逐步流失到城市地区，两者呈现出非均衡发展状况；针对学校的教育经费投入、硬件设施配备等，城市学校的增长趋势明显高于农村学校；随着流动人口的不断增长，越来越多的流动人口子女随之入学，而学校硬件设施的改善没有跟上步伐，尤其造成城乡结合部学校教育资源的紧张。

第八章针对北京市基础教育的发展现状以及存在的问题提出相应改善措施，主要体现在：实现教育均衡发展首先是政府的责任，北京市政府应起主要作用，需要在政策的倾斜度及实施上进行完善；完善教育财政支出体制，使财政支出透明化与均衡化，向弱势地区进行财政转移支付；教师队伍素质决定学校的办学水平和教育质量，教师队伍的建设居于重要地位；对弱势群体学生进行补偿和扶助，重点改善城乡结合部学校的建设；促进民办教育的发展，增加教育选择权利，将民办教育作为公立教育的补充；利用信息化手段促进学校之间均衡发展，可以凭借先进的信息化手段来弥补弱势，在城市与乡村地区学校之间进行网络及数字上的沟通，通过信息手段来进行相互之间资源的共享。

目 录

第一章 基础教育区域均衡发展的理论	1
第一节 基础教育均衡发展的概念	1
第二节 基础教育均衡发展的理论基础	3
第三节 基础教育均衡发展的内容	7
第四节 基础教育均衡发展的特征	12
第五节 基础教育均衡发展的实施途径	15
第二章 美国基础教育区域均衡发展的战略及其经验	21
第一节 美国促进基础教育教育均衡发展的保障措施	21
第二节 美国促进基础教育均衡发展的战略措施	28
第三节 纽约市基础教育区域发展状况与教育均衡措施	39
第四节 美国基础教育区域均衡发展对我国的启示	50
第三章 英国基础教育区域均衡发展的战略及其经验	55
第一节 英国基础教育区域均衡的保障	56
第二节 英国促进基础教育区域均衡发展的战略措施	63
第三节 伦敦市基础教育区域均衡发展状况	75
第四节 英国基础教育区域均衡发展对我国的启示	89
第四章 日本基础教育区域均衡发展的战略及其经验	93
第一节 日本促进基础教育区域均衡发展的保障	94
第二节 日本促进基础教育区域均衡发展的战略措施	107
第三节 东京都基础教育均衡发展状况	120
第四节 日本基础教育区域均衡发展对我国的启示	132

第五章 澳大利亚基础教育区域均衡发展的战略及经验	136
第一节 澳大利亚实行基础教育区域均衡发展的背景	137
第二节 澳大利亚基础教育发展中存在的问题	141
第三节 澳大利亚推动基础教育区域均衡发展的政策	145
第四节 澳大利亚推进基础教育区域均衡发展的措施	148
第五节 悉尼地区基础教育区域均衡发展状况	156
第六节 澳大利亚基础教育区域均衡发展对我国的启示	165
第六章 印度基础教育区域均衡发展的战略及其经验	168
第一节 影响印度基础教育发展的社会因素	168
第二节 印度政府在基础教育区域均衡发展中的作用	178
第三节 德里基础教育的区域均衡发展	187
第四节 印度基础教育区域均衡发展对我国的启示	209
第七章 我国基础教育区域均衡发展状况	212
第一节 我国基础教育发展的背景因素	213
第二节 我国基础教育均衡发展状况	218
第三节 我国基础教育均衡发展的政策	223
第四节 北京市基础教育发展的基本状况	227
第五节 北京市基础教育区域均衡发展状况	242
第八章 推进我国基础教育区域均衡发展的策略	264
第一节 基础教育区域均衡发展存在的问题	264
第二节 促进基础教育区域均衡发展的政策建议	269
参考文献	286
后 记	293

第一章 基础教育区域均衡发展的理论

平等是我们所有理想中最不知足的一个理想。其他种种努力都有可能达到一个饱和点，但是追求平等的历程几乎没有终点，这是因为，在某个方面实现的平等会在其他方面产生明显的不平等。因此，如果说存在着一个使人踏上无尽历程的理想，那就是平等。

—— [美] 乔·萨托利《民主新论》

基础教育区域均衡发展是目前我国教育界存在较多争论的话题之一，其落实与开展情况牵扯到数以万计学生的福祉与未来，其影响范围之广博，影响时间之长远很难在短时期内衡量。分析总结前人的研究成果，基础教育区域均衡发展理论主要包括五方面的内容：基础教育均衡发展的概念、理论基础、内容、特征与实施途径。

第一节 基础教育均衡发展的概念

“基础教育均衡发展”的概念提出由来已久，但目前理论界却没有对这一概念达成一致的认识。要准确把握这一概念的内涵，首先要从“均衡”的意义着手。

一、关于“均衡”的概念

根据《说文解字》的解释：“均”可解为“平”，“衡”可释为“衡量”或者“准则”，“均衡”即“平衡”。均衡的概念最早出现于物理学中，是指当一个物体同时受到两个方向相反、大小相等的力量作用时处于一种

相对静止的状态，这种状态就被称为均衡。在哲学中，“均衡”是标志事物差异协同运动状态的范畴，用来描述事物之间相互联系、相互制约的一种关系和状态。均衡是指系统内部各部分、各要素之间具有稳定、协调、有序的关系，比例关系适度，整体配合和组织呈匀称状态。事物处于均衡态，也表明事物矛盾诸方面相互制衡，即达到矛盾的、暂时的、相对的统一。^① 马歇尔将这一概念引入经济学中，认为均衡是指“通过合理的配置人类有限的资源，达到市场需求与供给的相对均衡，使经济中各种对立的、变动着的力量相当，形成相对静止、不再变动的状态。”^②

经济学认为人类所能够开发利用的资源是稀缺的，而人类的欲望是无限的。多个相互联系、相互依存的部分构成了国民经济这个有机的整体。为了缓解资源的稀缺性与人类欲望的无限性这一矛盾，就必须使有限的资源按照某种适当的比例分配到国民经济的各个组成部分，从而使资源得到最有效的利用。马克思极其重视均衡在国民经济中的意义，他指出：“要想得到和各种不同的需要量相适应的产品量，就要付出各种不同的和一定数量的社会总劳动量。这种按一定比例分配社会劳动的必要性，绝不可能被社会生产的一定形式所取代，只可能改变它的表现形式，这是不言而喻的。”^③ 这段话可以看做是均衡理论最初的思想渊源。之后的大多数经济学家都以资源的分配与利用为出发点，提出了各种均衡发展理论。从事实判断的角度而言，均衡发展是一种对事物状态的描述，体现的是一种相对稳定、相对静止的状态；从价值判断的角度出发，均衡发展体现了人类对公平与平等的追求，具有永恒的价值。

二、关于“教育均衡”的概念

追根溯源，我们通常所讲的教育均衡发展实际上是经济均衡发展在教育领域的移植与变化。教育资源的稀缺性与人们对于教育的巨大需求构成一对难以调和的供需矛盾，由此产生了对教育资源的争夺，进而出现了教育资源配置不均衡的现象，基于此种现象，学者们提出教育均衡

① 田芬：《基础教育均衡发展研究》，苏州：苏州大学学位论文，2004年：第11页。

② 朱家存：《教育均衡发展政策研究》，北京：中国社会科学出版社，2003年：第161页。

③ 《马克思恩格斯选集（第4卷）》，北京：人民出版社，1972年：第368页。

发展理论,呼吁用更加公平、平等的原则分配教育资源。对教育资源进行更加公平、合理的配置包括两方面的内容,首先,包括社会的总资源分配到教育领域的比例;其次,包括教育资源在不同地区及各级各类教育之间的分配,本研究所关注的主要是第二个方面的内容。

综上所述,本研究将“基础教育均衡发展”界定为:基础教育阶段的教育资源在不同地区、各级各类教育之间得到公平、合理的分配,即缩小区域之间、各级各类学校在基础教育阶段发展水平的差异,从而使基础教育不仅迈入区域和谐发展的境界,同时使不同区域、不同学校之间形成相互促进、共同进步的互助合作关系。

第二节 基础教育均衡发展的理论基础

基础教育均衡发展主张的提出并不是无源之水,而是有着坚实的理论依据,主要可以从基础教育的属性、法理学、伦理学、教育学等视角对其进行分析。

一、基础教育的属性

现代公共管理理论有一个基本主张,即将世界上的产品区分为私人产品与公共产品两个基本大类。与私人产品相比,公共产品有三个特性:①效用的不可分割性;②消费的非竞争性;③受益的非排他性。同时满足这三个条件的产品被称为严格意义上的公共产品,称为纯公共产品,如国防、司法等。纯公共产品并不普遍存在于现实生活之中,很多产品只具有纯公共产品的部分特性,这类产品被称之为准公共产品。教育就是一种典型的准公共产品,因为在社会财富尚不充裕的情况下,教育消费具有竞争性与排他性,在固定的教育资源内,一个消费者的增加显然会减少他人成为消费者的机会。

公共管理理论认为政府的主要职能之一就是提供公共产品以满足公众的需要。虽然严格地讲教育只能属于准公共物品,但不同阶段的教育具有不同的性质。随着教育层次的逐步上升,教育的竞争性与排他性越来越强。在基础教育阶段,特别是义务教育阶段,属于国家强制实行的

教育，消费竞争性几乎为零。义务教育是法律规定所有适龄儿童都必须接受的教育，是每一位公民为迎接现代社会生活所必须接受的教育。因此，许多学者视义务教育为一种纯公共物品，即使有学者不将义务教育划为纯公共产品的范围，但与其他类型的教育相比，义务教育也是最接近纯公共产品的教育。因此，每一个接受基础教育的儿童都有权利享受差别不大的教育，如果现实与这个假设不符，那么国家就应当为此问题的解决做出努力，否则便是失职。^①

目前在我国，义务教育是基础教育的主要组成部分，高中阶段的教育尚不属于义务教育。但是从全球范围来看，许多国家，尤其是发达国家已经将高中阶段的教育划归为义务教育，而且义务教育年限的不断延长也是世界教育发展的一大趋势。因此从我国的长远发展以及国情考虑，在整个基础教育阶段实行均衡发展也是合理且可行的。

二、法理学基础

1948年，联合国通过的《世界人权宣言》第26条提出，“人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段如此，初级教育应属义务性质。”1989年由联合国第44届大会通过的《儿童权利公约》规定“儿童出生后具有姓名权、国际权、生存权、受教育权、不受剥削和虐待等各种权利，不受种族、肤色、性别、语言、宗教信仰、政治主张等影响。儿童的健康、幸福和尊严是决策者考虑一切问题的首要前提。”这一公约在国际范围内达成了保护儿童权益的共识，是世界各国之间从法律上确定儿童权利所达成的第一个国际性协定。受教育权的发展历程表明，受教育权已经不再是一项自然权利，而是一项法律权利；受教育权不再是贵族与上层阶级才能享有的特权，而是普通大众的权利；受教育权不再是一种个人的权利，而是民族、国家乃至人类共同享有的权利。

《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”我国《中华人民共和国教育法》规定：“公民不分民族、种

^① 李志强：《基础教育均衡发展问题研究》，上海：华东师范大学学位论文，2006年：第21页。

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”，同时《中华人民共和国教育法》第42条规定，受教育者有“参加教育教学安排的各种活动、使用教学设施、设备、图书资料”的权利。不仅如此，国家还先后制定了《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国扫除文盲工作条例》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国残疾人教育条例》等一系列配套法律法规来促进公民依法享有平等的受教育权利，2006年新修订颁布的《中华人民共和国义务教育法》更是采取多种措施以保障适龄儿童能够享有平等地接受义务教育的权利。

可见平等地接受教育是人类所享有的一项基本人权，世界各国的政府都从法律、政策的角度对这一权利予以保障。基础教育均衡发展正体现出对这一基本人权的理解与尊重。

三、伦理学基础

从伦理学的角度分析，基础教育均衡发展是社会正义的需求。美国学者罗尔斯在这方面的工作值得我们思考，罗尔斯在论证社会正义时提出了两条原则：第一个正义原则认为每个人对与所有人所拥有的最广泛、平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利；第二个原则认为社会的和经济的不平等应这样安排：①在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益（差别原则）；②依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放（机会的公正平等原则）。① 其中，差别原则是罗尔斯正义理论最耀眼的地方，也是这一原则为他赢得了无数的荣誉。差别原则实质上是用不平等的手段实现平等的原则，这一原则要求“对先天不利者和有利者使用并非同等的而不是同等的尺度，也就是说，为了事实上的平等，形式的平等要被打破，因为对事实上不同等的个人使用同等的尺度必然会造成差距。”②

罗尔斯基于“无知之幕”所构想的正义原则，即任何不平等的安排都必须适合于“最少受惠者”的最大利益的原则对政府平等分配教育资源具有非常现实的指导意义。教育作为社会流动的工具，其功能之一就

① [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，北京：中国社会科学出版社，1988年：第8页。

② 同上，第25页。

是给予受教育者通过努力改变自身命运的机会，也就是说让处境不利的儿童拥有一次成功的机会。而这些都以他们能接受较高质量的基础教育为底线。“差别原则”提醒我们，对于这些儿童，更应当让他们接受高质量的教育，这样才能弥补他们自身所处环境的不利。但是现实中的教育发展不均衡的状况却变相剥夺了他们改变命运的机会，这对处境不利儿童而言是一种更大的不公平。

四、教育学基础

1966年，约翰·霍普金斯大学的科尔曼教授（James S Coleman）向美国国会递交了一份研究报告，这份报告就是后来成为教育平等研究经典之作的《科尔曼报告》。

科尔曼认为在工业革命之前，还没有产生教育机会均等的观念，教育的功能具有强烈的装饰色彩，而不是出于对提高劳动者素质的需要。工业革命以来，现代化的工业大生产对劳动者的素质提出了更高的要求，由此催生了公共教育体系的建立，从而产生了对教育机会问题的关注。科尔曼认为教育机会均等观念的发展经历了四个演变阶段：第一阶段，人们主张所有的儿童必须在同样的学校学习同样的课程；第二阶段，人们认为不同的儿童会有不同的职业前景，机会均等必须向每种类型的学生提供不同的课程；第三阶段，人们认为机会均等在某种意义上有赖于学校教育的效果；第四阶段，从1964年开始，教育机会均等观念被注入多元化的思想，人们摆脱了前三个阶段的局限性，开始从多种标准和角度来思考教育机会均等问题。在四个演变阶段的划分基础上，科尔曼提出了教育机会均等的四项内容，分别是：进入教育系统的机会均等；教育过程机会的均等；教育结果机会的均等；教育对生活前景影响的机会均等。这四项内容是层层递进的关系，第四项是教育机会均等所追求的最高境界，也是最难以达到的境界。

科尔曼报告为教育均衡发展提供了教育学领域的理论基础，重新界定了教育机会均等的内涵，将人们对教育机会均等的关注从起点转向了对整个教育过程乃至结果的关注。科尔曼认为学校的作用不仅仅局限于为学生提供平等的教育资源，而在于挖掘学生的潜能，使他们能够免受

出生环境与社会地位的不同所带来的不利影响。

由此可见,无论从教育的基本属性分析,还是从法学、伦理学和教育学的角度分析,实行基础教育均衡化都有充足的理由。

第三节 基础教育均衡发展的内容

基础教育均衡发展包含的内容非常广泛,不同的角度可以有不同的划分方式。从基础教育均衡发展的实质出发,基础教育均衡发展主要包括以下三个方面的内容。

一、起点均衡

基础教育的起点均衡就是指为受教育者提供均等的受教育机会,保证每个受教育者都有接受同等教育的权利。

(一) 均等的受教育机会

如果将实现教育均衡发展的事业比作是在建造一幢高楼的过程,那么均等的受教育机会就是这项宏伟工程的地基,也就是说,均等的受教育机会是实现教育均衡发展的前提。如果不能保证每个受教育者享有同等的受教育机会,那么教育的均衡发展就无从谈起。要保证这一点,就必须加大基础教育的普及水平,保证每一个人都享有同等的接受教育的机会。在大多数国家,义务教育都是基础教育的主体。义务教育具有义务性、强迫性和普及性,是每个公民适应未来社会生活所必须接受的最低限度的教育。因此,从义务教育的基本性质来看,国家内部各地区之间义务教育的普及水平应该非常接近。国家应该在经济发展水平允许的范围内,尽全力追求义务教育的均衡发展,缩小本国在义务教育阶段存在的地区差异,为全体适龄儿童提供平等的受教育机会和标准相近的教育过程。

由于各个国家普及义务教育水平的不同,因此高中阶段的教育在不同国家有着不同的性质。在我国,高中阶段的教育属于非义务教育,存在较大的地区差距也是不可避免的。但是从世界教育发展的趋势来看,义务教育的普及年限有增长的趋势,许多发达国家甚至早已将高中阶段

的教育划归为义务教育，在我国，高中阶段教育的普及也是大势所趋。因此，高中阶段的教育实现均衡发展，逐步缩小地区与学校之间的差距也将是基础教育均衡发展的题中之意。

（二）接受同等教育的权利

在基础教育阶段，尤其是义务教育阶段，国家应该保证为儿童设置公共的、统一的义务教育课程，不能过早地，甚至强行地对学生进行分流。

正如联合国教科文组织一份报告中所指出的：“在学生充分开发其学习潜力之前就安排他们去学习那种会剥夺或减少下一级教育升学机会的教育课程可能是不公正的。”^① 每个个体都需要足够的时间才能够认识到潜藏在自己体内的才智与能力，如果提早剥夺个体认识自我的机会，只能产生一种不公正的教育。历史上欧洲实行的双轨制教育已经向我们证明，过早通过所谓的能力性测验对学生进行分流教育，使一部分学生从事高深而文雅的学术科目学习，另一部分学生从事实用的职业科目学习，这种方式实际上是对儿童应有选择范围的人为压缩，是对儿童潜力的戕害。在义务教育阶段，应该强化学生对普通知识的学习，而不是过早地对学生进行分流。而现代社会的发展也要求人们在掌握大量普通知识的基础上才能更好地进行专业知识的学习，如果太早对个体进行专业教育，只可能对个体的学习与发展起到揠苗助长的作用。

当然，强调义务教育阶段为儿童设置公共的、统一的义务教育课程这一点并不是绝对的。现代心理学的研究成果已经表明个体的发展存在巨大的差异性，在同一个年龄段，个体的认知水平会表现出不同的差异性。因此，在统一的义务教育课程设置中应当允许一定程度的分组教学，主要是为少数天才儿童和少数智力落后儿童提供个别化的特殊课程或者帮助，这一点并不妨碍绝大多数学生学习统一的基本课程。

二、过程均衡

基础教育的过程均衡是指为受教育者提供获得学业成功机会均等的

^① 施良方：《课程理论：课程的基础原理与问题》，北京：教育科学出版社，1996年：第306页。

受教育条件，主要包括三个方面的含义。

（一）教育经费在不同地区与学校之间合理分配

在基础教育阶段，尤其是义务教育阶段，国家在教育经费的投入上应该体现公平与正义的原则。根据罗尔斯的正义理论，国家应该为不同地区与学校提供同等的教育经费，这是平等原则所要求的；差别原则要求对先天条件较差的地区投入更多的资金，即国家的教育政策和经费应该对贫困、落后地区予以更多的照顾和优惠，通过后天的投入来弥补先天的不足。国家的教育经费投入应该避免出现穷者越穷、富者越富的“马太效应”。

但是由于各方面的原因，我国现阶段的基础教育发展存在很大的不均衡性：首先，在区域层面，由于我国地区经济发展不平衡，导致优质教育资源不断向经济发达地区聚拢，许多东部中小学的豪华程度堪比发达国家，而更多中西部的学校校舍却破烂不堪，一些地区的学生们甚至不得不挤在危房中上课；其次，在学校层面，重点学校与非重点学校差距显著，相比之下，有的学校门前车水马龙，热闹非凡，有的学校则门前冷落，车马稀少。这种情况的出现是任何人都不愿意看到的，但是目前我国的教育经费投入并未改善这一现实。因此，制定并完善更加合理的教育经费投入政策，改变现阶段教育发展的不均衡状况应当成为我国教育发展在近期内应该考虑的问题。

（二）建立统一的办学标准

办学标准是指各地区、各学校的办学条件达到一致的规定标准，其中，办学条件指学校的硬件设施，如校舍、操场、教学设备、实验设备等基础设施。^① 在不同地区间建立相对统一的办学标准可以规范办学，保证学生最低限度的学习条件。基础教育，尤其是义务教育被视为纯公共产品或最接近纯公共产品的准公共产品，是政府向公众所提供的公共产品与服务。因此，应该在基础教育阶段建立相对统一的办学标准，要求不同地区的办学条件达到此项标准，以保证学校的正常运转，保证所有学生能够接受具有一定质量保障的教育。

① 田芬：《基础教育均衡发展研究》，苏州：苏州大学学位论文，2004年：第13页。