



中国义务教育政策 地方政府执行情况研究报告

张兰春 刘亚荣 佛朝晖 张虹 蒋义 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

教育部重点课题(DHA090149)

中国义务教育政策 地方政府执行情况研究报告

张兰春 刘亚荣 佛朝晖 张虹 蒋义 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国义务教育政策地方政府执行情况研究报告 / 张
兰春等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-308-09004-9

I. ①中… II. ①张… III. ①义务教育—教育政策—
研究报告—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 169221 号

中国义务教育政策地方政府执行情况研究报告

张兰春 刘亚荣 佛朝晖 张虹 蒋义 著

责任编辑 陈丽霞
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 10.25
字 数 249 千
版 印 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-09004-9
定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

CONTENTS

目 录

导 言	张兰春(1)
-----------	--------

第一部分 研究总报告

义务教育政策执行过程及执行效果综述报告	佛朝晖 刘亚荣(17)
---------------------------	-------------

第二部分 研究分报告——调查报告

地方政府推动义务教育均衡的政策路径调查报告	刘亚荣(75)
义务教育财政政策执行现状调查报告	刘亚荣(79)
义务教育阶段师资均衡配置政策执行情况调查报告	佛朝晖(89)

第三部分 研究分报告——案例报告

沈阳市义务教育均衡发展学区制改革案例报告	刘亚荣 于 鸣(99)
东部某省某市区教育经费分配模式改革的研究报告 ...	刘亚荣 蒋 义(118)
湖北省潜江市师资资源均衡配置案例报告	佛朝晖(142)
“班班通”助力教育变革——郑州市“班班通”工程探析	张 虹(148)

导 言

义务教育在我国国民教育体系中具有基础性、先导性和全局性的地位,在整个教育体系中发挥着举足轻重的作用。关于义务教育政策的研究,已经成为当前教育政策研究的重点。国家教育行政学院作为教育主管部门重要的政策咨询平台,一直致力于跟踪义务教育政策的热点和难点研究,寻找政策的前沿问题,抓住典型的地方政策创新案例,为国家的教育政策的进一步完善提供自己的视角。本课题正是近年来研究的重要成果之一。

一、我国义务教育政策的变迁过程

义务教育,是根据法律规定,适龄儿童和青少年都必须接受,国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育。其实质是国家依照法律的规定,对适龄儿童和青少年实施的一定年限的强迫教育的制度。义务教育又称强迫教育或免费义务教育。义务教育具有强制性、免费性、普及性的特点。

我国义务教育政策大致包括以下几个重要的政策时点:

中华人民共和国建立后,初期起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》及以后正式颁行的国家宪法中,都明确规定公民有受教育的权利和义务。

1985年5月27日,《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,义务教育,即依法律规定适龄儿童和青少年都必须接受,国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育,为现代生产发展和现代生活所必需,是现代文明的一个标志。

1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》规定,国家实行九年义务教育,要求省、自治区、直辖市根据本地区经济、文化发展状况,确定推行义务教育的步骤。该法于同年7月1日起施行。这是中华人民共和国成立以来最重要的一项教育法,标志着中国已确立了义务教育制度。

2006年9月1日起开始实施新的《中华人民共和国义务教育法》,明确规定了义务教育管理体制是“以县为主”,而投入体制是中央、省和地方政府分级承担,农村义务教育经费分项目、按比例分级承担。

实际上,《中华人民共和国义务教育法》从1986年出台的18条,到这次修订通过的63条,并不是一个简单的法律条文上的调整,其中涉及诸多义务教育领域的热点、难点

问题。新《义务教育法》的通过,对新世纪的中国教育发展来说,是一件具有深远意义的大事。从教育法制建设角度讲,新《义务教育法》的出台也是中国教育法制建设一个新的、重要的标志。新《义务教育法》总结了《义务教育法》实施 20 年来的历史经验和教训,对《义务教育法》作了一次全面的、重大的修改。从义务教育发展来看,关乎整个民族素质的提高和民族的复兴,对整个教育的发展具有奠基性意义和深远的历史作用,是义务教育发展的一个新里程碑。无论从义务教育本身、教育法制建设,乃至中国教育事业的发展来说,都有深远的意义。

2010 年 7 月,《中国中长期教育改革与发展规划纲要》颁布,主要强调了义务教育政策的三方面内容:

巩固提高九年义务教育水平。义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育,具有强制性、免费性和普及性的特点,是教育工作的重中之重。义务教育注重学生品行培养,激发其学习兴趣,培育其健康体魄,使其养成良好习惯。到 2020 年,全面提高普及水平,全面提高教育质量,基本实现区域内均衡发展,确保适龄儿童少年接受良好义务教育。

推进义务教育均衡发展。均衡发展是义务教育的战略性任务,须建立健全义务教育均衡发展保障机制,推进义务教育学校标准化建设,均衡配置教师、设备、图书、校舍等资源。

减轻中小学生课业负担。过重的课业负担严重损害儿童少年身心健康。减轻学生课业负担是全社会的共同责任,政府、学校、家庭、社会必须共同努力,标本兼治,综合治理,把减负落实到中小学教育全过程,促进学生生动活泼学习、健康快乐成长。率先实现小学生减负。

二、义务教育政策研究的文献综述

随着 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》和 1986 年《中华人民共和国义务教育法》的颁布,一系列义务教育相关的政策法规应运而生,中国的义务教育逐步走上法制化的进程。在这种背景的影响下,加之近些年来政策研究在我国的逐渐兴起,关于义务教育政策的研究便不断深入,并且取得了一定的成果。

(一)文献来源

本书的研究文献以“义务教育政策”为主题,均来源于“中国学术期刊网全文数据库”1985—2009 年间我国学者公开发表的论文,其中主要包括“中国期刊全文数据库”上的学术论文和“中国博士学位论文全文数据库”、“中国优秀硕士学位论文全文数据库”的学位论文。文献检索的步骤主要是以下几步:(1)以“义务教育”为检索词,选择主题为检索项进行检索,在检索到的结果中以“政策”为检索词,分别选择主题、题名和关键

词为检索项,选择“在结果中检索”进行文献的二次检索;(2)以“政策”为检索词,选择主题为检索项进行检索,在检索到的结果中以“义务教育”为检索词,分别选择主题、题名和关键词为检索项,选择“在结果中检索”进行文献的二次检索;(3)对前面两种途径检索到的文献进行筛选,删除和“义务教育政策”不直接相关的文献,只保留和其直接相关的部分;(4)对筛选出来的文献中的理论文章进行进一步筛选,只选择收录在“中国核心期刊要目总览”中质量相对较高的文献。按照以上的步骤,最后纳入本文研究材料的文献共计 151 篇,其中学位论文 30 篇(博士论文 4 篇,硕士论文 26 篇),学术论文 121 篇(其中实证文献 63 篇,理论文献 58 篇)。对检索到的文献进行初步的整理与分析发现,我国学者关于义务教育政策的研究各种侧重,从不同的角度,对不同的政策进行了不同种类的分析,最后得出一些研究成果。

(二)文献分布

为了了解 1985—2009 年国内学者对于义务教育政策研究的基本趋势,我们以文献数量、发表时间和研究对象、研究方法为维度对所检索到的文献进行整理和分析,以期从中发现学者研究义务教育政策的规律。

1. 文献时间

通过对所检索到的 151 篇文献的时间分布进行统计和分析,我们发现,与“义务教育政策”相关的研究于 2002 年才最早出现于我国的学术界,可见在 1986—2001 年长达 16 年的时间里,学者对义务教育政策关注程度较低,学术研究不曾涉足。而且 2002—2006 年间的研究也相对较少,这方面的相关研究主要是集中在 2007、2008 和 2009 年,这一趋势的形成可能和 2006 年新《义务教育法》的颁布以及与之相适应的一系列和义务教育相关政策出台有关(不同种类的文献的时间分布如图 1 所示)。

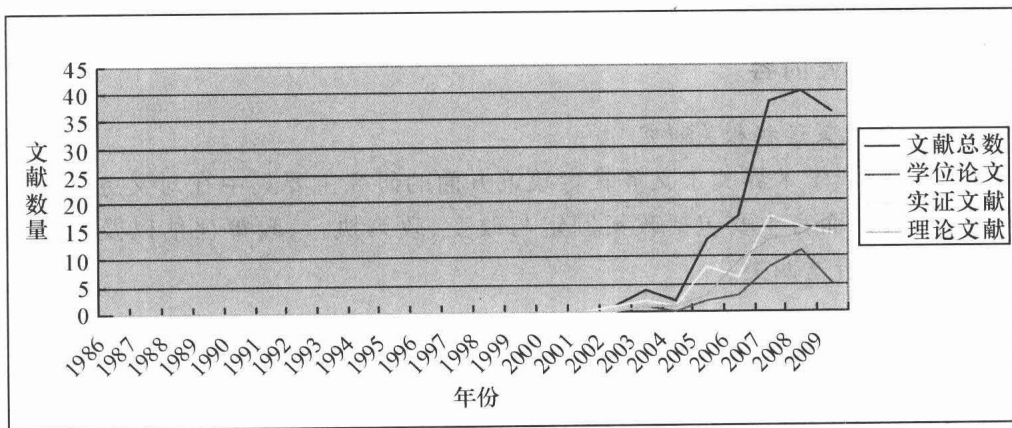


图1 “义务教育政策”相关文献时间分布图

2. 研究对象

“按照政策空间层次的不同,可以将公共政策划分为总政策、基本政策和具体政策”^①。从对所检索到的 151 篇文献的整理分析发现,国内关于“义务教育政策”的研究对象主要是两类,即基本政策和具体政策。基本政策主要指的义务教育方面“所规定的主要目标和任务”^②,如秦行音的《我国义务教育政策和实践的矛盾分析》就是以不同时期国家颁布的教育方针政策为研究对象,通过梳理不同时期政策文本中对义务教育的主要目标和任务等方面的规定,分析了政策和现实的矛盾,最后提出了相应的解决策略。具体政策是“实现基本政策的手段,或者说是基本政策的具体规定,是为落实基本政策而制定的具体实施细节”^③,从对文献的整理分析来看,文献所涉及的政策主要包括国家的义务教育办学政策、财政政策、流动儿童的义务教育政策、地方政府的教育决策等方面的具体政策。其中,以“基本政策”为研究对象的研究很少,而文献主要集中在具体政策上,其中流动儿童义务教育政策研究、经费政策中的“两免一补”政策研究所占比例很大。

3. 研究方法

“要如实地揭示教育问题,必须从科学的方法入手”^④,科学地运用研究方法是得出合理结论的基本前提。因此对于学者们在进行“义务教育政策”研究中所选取的研究方法的考察也是判定研究现状的一个非常重要的方面。通过对检索到的文献中运用的研究方法进行整理和统计,我们发现,在 30 篇学位论文和 63 篇实证性学术论文中,对义务教育政策研究采取的主要方法有文献分析法、调查法、个案分析法、比较研究法、理论分析法等方法。其中文献分析法是最受青睐的一种方法,其主要的操作方式是对现有的政策文本进行梳理和分析,为自己的研究目的服务;另外,调查法、个案分析法也是被学者较多采用的方法。而在搜集到的理论文献中没有严谨运用的方法,主要是理论性反思法和思辨型探讨法。

(三) 主要研究内容

1. 义务教育政策过程相关研究

近些年来我国学术界关于义务教育政策方面的研究主要集中在对义务教育政策过程的研究上,具体而言主要包括政策制定与改变、政策执行、政策评估以及对整个政策运行过程进行分析这四类。

①② 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:54.

③ 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:55.

④ 袁佩琦. 公共政策视角下的北京市义务教育资源均衡配置研究[D]. 北京邮电大学硕士学位论文, 2008:3.

(1) 义务教育政策制定与改变的相关研究

这类研究主要是从义务教育领域内的教育问题出发,通过调查等方式分析现阶段义务教育阶段存在的问题,从教育政策的角度分析问题存在的根源,从问题中提炼出教育政策问题,最后提出政策制定或改进的相应建议。

高军(2007)在《湖南农村义务教育均衡发展的财政政策研究》中,以湖南省为个案,通过调查湖南农村义务教育均衡发展的现状,分析现阶段农村义务教育中存在的困难是造成发展中问题的主要原因,随后为财政政策的改进提出了合理的政策建议。

唐忠、崔国胜(2006)在《北京义务教育非均衡发展的实证分析》中,从城乡角度和区域角度对北京市义务教育均衡问题做了研究,发现在这两个维度上北京市义务教育发展均存在不平衡,结合这一实际情况,提出了政策制定的合理化建议。

(2) 义务教育政策执行相关研究

关于义务教育政策执行的研究在所检索到的文献中数目最多,此类研究主要是针对义务教育政策执行中问题,主要内容包括影响义务教育政策执行的因素分析、义务教育政策执行过程中常见问题分析、教育政策执行偏差产生的原因分析以及相应的解决对策分析。在所检索到的文献中,学者多数是以一项具体的政策为分析对象,通过问卷调查等方法了解政策执行的现状,从中发现问题,进而剖析政策执行中问题出现的原因或者分析政策执行的影响因素,最后提出相应的解决对策。

罗崇辉^①(2007)在《进城务工农民子女义务教育政策执行困境与对策研究》中指出现阶段进城务工农民工子女义务教育政策执行的困境主要是“政策就学导向与进城务工农民子女就学需求的矛盾”、“政策执行主体的行政效率低下”和“政策执行资源匮乏”三方面,究其原因主要是“政策缺失与政府错位”、“传统意识的影响”和“政府责任不到位”三方面,最后针对问题及问题产生的原因提出“政策制定科学化”、“政府转移支付责任化”、“政府教育投资理念公平化”、“就学观念平等化”、“摒弃二元体制”、“建立保障机制”和“纳入社会公共服务和管理的范畴”六种解决途径。

余海婴^②(2005)在《理想与现实之间——北京市流动儿童义务教育政策执行与影响因素分析》中通过调查北京市各区流动儿童义务教育政策执行的具体案例了解政策执行的现状,进而剖析影响政策执行的因素主要有“政策执行的制度环境”、“政策执行中的利益冲突”和“政策理性的现实诉求”三方面,并针对现状和影响因素提出了“改革相关制度,走出制度困境”、“以平等公民权审视现行教育政策,改善政策”、“改进现有政策执行模式”、“加强政策执行监督”和“加强宣传,创设平等的社会大环境”五方面的解决策略。

^① 罗崇辉. 进城务工农民子女义务教育政策执行困境与对策研究[D]. 湖南师范大学硕士学位论文, 2007:21—56.

^② 余海婴. 理想与现实之间——北京市流动儿童义务教育政策执行与影响因素分析[D]. 北京师范大学硕士学位论文, 2005:43—66.

(3) 义务教育政策评估相关研究

关于义务教育政策评估的研究主要分为两类：一类是研究者通过建立科学的评价体系或模型，对义务教育政策进行评估；一类是通过调查等方式了解政策实施的现状，对政策实施效应进行分析。

通过建立科学的体系或模型对义务教育政策进行评估的代表性研究有：冉敏^①（2007）在《我国欠发达地区义务教育政策评估与展望——以甘肃省为例》中，“首先回顾我国义务教育政策发展历程，分析义务教育政策预期达到的功能。其次，以一定的义务教育政策评估原则为依据，选取甘肃省为欠发达地区样本，采取文献研究和问卷调查两种方式，收集相关数据指标，运用模糊数学的政策评估方法，评估欠发达地区甘肃省义务教育政策实施效果。最后，根据对其义务教育政策评估结果的分析，展望欠发达地区义务教育政策发展，并提出针对性的政策建议”。王小龙^②（2009）在《义务教育‘两免一补’政策对农户子女辍学的抑制效果——来自四省（区）四县（旗）二十四校的证据》中“使用四省（区）四县（旗）二十四校的样本数据，研究了农村义务教育‘两免一补’政策对农户子女辍学的抑制效果。统计结果发现，该政策实施后农户子女辍学率在义务教育的初中阶段仍处于较高水平。基于此，本文根据初中三个年级的样本数据，利用‘倍差法’估计了‘两免一补’政策的总体效应，并检验了政策的时效性以及政策对于不同儿童群体是否具有等同效应。计量结果发现，政策使得初中学生的就学率提高了6个百分点，且两年内政策效应逐年提高，但对于不同性别的儿童以及家长工作地点不同的儿童群体，政策效应存在显著差异”。

通过调查的方式了解政策实施现状，对政策实施效应进行分析的代表性研究是：常宝宁和李录琴^③（2007）在《免费义务教育实施后的政策效应分析——以西北三省为例》中，通过对西北三省的实地调查，分析了义务教育的实施对减轻农民负担、学生就业、各级财政一级学校办学条件等几方面的影响，并得出了“增加农民送子女上学的积极性”、“辍学现象减少”、“提高了各县的教育财政能力”及“学校办学条件得到改善”等相关结论。

(4) 义务教育政策整个运行过程的研究

此类研究对教育政策过程的关注不仅局限于其中的一个阶段，而是从政策全过程来分析，通过考察义务教育政策的全过程，探究不同阶段的标准、问题、影响因素、成因等，最后提出有效的优化政策建议。

① 冉敏. 我国欠发达地区义务教育政策评估与展望——以甘肃省为例[D]. 兰州大学硕士学位论文, 2007:3.

② 王小龙. 义务教育“两免一补”政策对农户子女辍学的抑制效果——来自四省（区）四县（旗）二十四校的证据[J]. 经济学家, 2009(4).

③ 常宝宁, 李录琴. 免费义务教育实施后的政策效应分析——以西北三省为例[J]. 当代教育科学, 2007(19).

程细平(2008)在《我国流动人口子女义务教育的政策分析》中,在对流动人口子女义务教育政策制定、执行、评估分析的基础之上,对政策问题进行剖析并分析了其原因,最后对政策优化提出了合理化的有效性建议。

2. 义务教育政策变迁相关研究

在所检索到的文献中关于政策变迁的文献数量占文献总量的比例很小。此类研究主要分为两类:一类是对我国义务教育政策历史变迁的经验型探讨和理论反思;一类是通过政策文本的梳理,划分义务教育政策的不同阶段,分析每个阶段的特征,提出相关建议和意见。

周佳^①(2009)的《随迁儿童义务教育政策的演进》从“从社会问题上升为政策问题”、“‘两为主’政策提升为法律规范”及“从法定权利向现实权力转变”三个阶段探讨了30年来我国随迁儿童义务教育政策的演进历程;赵慧君和杨清溪^②的在《我国农村义务教育实施免费的路径回探——改革开放以来我国农村义务教育财政政策的演变》中,通过对改革开放以来义务教育财政政策相关文本的梳理,将义务教育财政政策划分为三个阶段,并分别分析三个阶段政策的特征以及经费分担的主体和比例,最后对我国义务教育实现真正免费进行反思,得出“国家财力是实现农村义务教育的基础”和“国家政策是实现农村义务教育的保障”两个结论。

3. 义务教育政策的价值研究

关于义务教育政策的价值研究在检索到的文献中所占比例较小,但也有为数不少的学者进行了教育政策价值的尝试性研究。此类研究主要解决的是‘期望什么’、‘喜好什么’、‘为什么期望和喜好’,以及‘利益为什么如此分配’等问题^③,即主要关注的是义务教育政策的“价值选择”以及“合法性”、“有效性”的问题。

刘福才^④(2007)在《我国流动人口子女义务教育政策的价值分析——新〈义务教育法〉文本解读》对我国流动人口子女义务教育政策进行了政策的价值选择分析、合法性分析以及有效性分析,从而了解了其促进教育公平、致力于教育均衡发展的价值取向。

4. 义务教育政策的理论性探讨

此类研究主要是指部分研究者没有采取严密的实证研究程序对义务教育政策的相关问题进行探究,而是运用理论分析或者是思辨型探究的方法对义务教育政策的背景、演进、问题、意义等方面的内容进行分析和探讨,最后得出自己的结论。此类研究在所检索到的文献中占的比例比较低,说明我国学者对义务教育政策的研究尚处于不成熟阶段。

① 周佳. 随迁儿童义务教育政策的演进[J]. 中国教师, 2009(3).

② 赵慧君, 杨清溪. 我国农村义务教育实施免费的路径回探——改革开放以来我国农村义务教育财政政策的演变[J]. 教育科学研究, 2009(2).

③ 刘复兴. 教育政策的价值分析[M]. 北京: 教育科学出版社, 2003: 80.

④ 刘福才. 我国流动人口子女义务教育政策的价值分析——论〈义务教育法〉文本解读[J]. 临沂师范学院党报, 2007(1).

5. 国外义务教育政策的介绍和分析

此类研究主要是指国内学者以国外义务教育领域内的相关政策为研究对象,运用比较研究法将国内外现阶段相对应的义务教育政策进行对比分析,以期对我国的义务教育政策的制定、执行、评估、改进等政策过程的各环节工作的开展起到一定的启示作用,从而促进我国义务教育政策的不断完善。

(四)国内研究现状评述

1. 时间维度的评述

从文献的时间上来看,国内关于义务教育政策的研究始于2002年,起步较晚,而且研究成果主要是集中在2007年、2008年和2009年的三年,说明国内学者对义务教育政策的研究尚处于起步阶段,研究仍具有很大的拓展空间。

2. 对象维度的评述

从研究对象上来看,国内关于义务教育政策的研究主要集中在对某一项具体教育政策的研究上,缺乏对义务教育领域基本政策的研究;几乎没有学者全面系统地研究义务教育领域中的教育政策,缺乏对义务教育政策系统性的梳理和分析。因此,全面系统梳理和分析25年以来的义务教育政策的历史变迁显得尤为重要。

3. 方法维度的评述

从研究方法上来讲,学者们虽然运用到了文献分析法、调查法、比较分析法、个案分析法等多种研究方法,但是大多为思辨性探讨类的文章。而且,所采取的文献分析方法,只是对政策文本的内容进行梳理,尚不存在运用较为规范的文本计量、内容编码统计分析教育政策的研究。这说明采用此种方法进行教育政策变迁的研究在研究范式上具有很大的创新性。

4. 内容维度的评述

从研究内容上来讲,现阶段对义务教育政策的研究主要集中在对政策过程的研究上,虽然大家对政策过程的不同阶段有所侧重,但研究的目标大多集中在这方面。虽然也有部分学者关注到教育政策的变迁、教育政策的价值分析等其他方面的研究,但是所占的比例很小。教育政策变迁方面,一是研究的数量较少;二是研究的系统性不够,研究者只是将目光集中在具体的某项政策上;三是研究的方法主要是思辨性探讨或是理论反思,实证性的研究较为缺乏。

三、本研究的主要内容及结论

(一)研究的必要性和充分性

基于以上文献研究,课题组认为,对我国义务教育政策研究具有一定的必要性和可

行性,无论是在研究的广度、研究的深度,还是研究的范式上,未来的研究都具有很大的拓展空间。本课题集中对当前义务教育主要政策进行梳理,对政策的主要内容在地方基层执行情况做一规范和深入研究,是此领域的进一步延伸和发展。

除了理论上的需要,现实当中,由国家教育行政学院研究团队进行此研究,还有其自身独特的优势和实际工作的需要。

国家教育行政学院是直属教育部领导的国家级教育系统干部培训院校,已经有 50 多年的办学历史,长期的办学实践逐步形成具有自身特色的办学思路和学院定位。2006 年,学院以科学发展观为指导,认真回顾与总结学院的发展历程和办学经验,深入讨论研究,制定了《国家教育行政学院一年建设发展规划》,明确了学院的办学定位和奋斗目标,概括起来就是始终坚持以教育干部培训事业为核心,把学院办成在国内外具有重要影响的高水平教育干部院校。学院要进一步建设成为全国教育干部培训中心。同时,紧密围绕教育部的中心工作,以教育干部培训为基础,为教育领导机关构建决策调研咨询平台,为教育管理干部构建特色鲜明的教育科学研究平台,为教育干部培训构建交流合作平台,成为教育会议和学术活动的重要服务平台,即“一个中心,四个平台”。

党中央高度重视干部队伍建设和干部教育培训工作,明确提出各级各类党校、行政学院和干部学院都要在大规模培训干部、大幅度提高干部素质的总体要求下,深化教学改革,拓展培训类型,创新培训模式,提高培训质量。强调要坚持干部教育培训为党的中心任务服务,为科学发展服务,为干部健康成长服务。要全面推进培训理念、培训内容、培训方式、培训管理、培训制度的改革创新,形成充满生机活力的现代干部教育培训体系,努力走出一条中国特色干部教育培训新路子。

无论是学院的研究咨询平台,还是教育干部培训的要求,都需要国家教育行政学院教师团队,充分了解和把握国家重大教育政策的发展走势,将最新最好的教育政策理念和经验及时传达给一线的教育干部。

来国家教育行政学院参加研修培训的学员主要是国内大、中、小学和教育行政部门的领导者和管理者。他们普遍具有较高知识水平和思维能力,有较丰富的实践经验和工作体验。其中不少学员不仅是管理干部,而且也是教育特别是教育管理方面的专家学者。这种独特的专家队伍,要求教师要“既当先生,又当学生”,充分发挥学院的资源优势,鼓励教师和院外单位、院外专家学者以及参训学员联合开展科研或专题调研。本课题正是学院教师研究团队和来自基层一线的教育局长直接合作的成果,也是最具有国家教育行政学院特色的研究成果。

(二)研究的主要内容及主要结论

本课题主要采取问卷调查、深度访谈、结构访谈、小组讨论等研究方法,形成了调查报告和案例报告两组研究报告。报告的主要内容及主要结论是:

1. 总报告《义务教育政策执行情况及执行效果综述报告》

采用了质的研究方法,研究团队集体开发了相关的《访谈调研手册》,根据义务教育政策设计了访谈的基本框架和相关问题。在此基础上,研究团队充分利用学院地市、县市教育局长培训班上的学员资源,对相关问题进行定性了解和掌握,同时选取了浙江和河南两个省份内经济发展水平大体相当的地级市(河南郑州市、驻马店市、安阳市和濮阳市,浙江杭州市和舟山市),分别对所选择地市的教育局长进行详细的访谈,深入了解教育行政部门如何解读新修订的《义务教育法》和如何规划落实本地区义务教育发展,了解其资源配置方式、配置效果和目标达成情况以及具体政策措施之间的衔接关系。研究着力调研并分析新修订的《义务教育法》颁布以来各地的执行过程和执行效果,进而提出系统性和战略性的发展模式,最终目的在于促进各级地方政府推动区域义务教育均衡发展。

梳理并分析访谈调研的结果,研究发现主要体现在以下两大方面:

第一个方面是关于“对《义务教育法》中规定各项政策的理解”。针对这个主题,本研究从五个方面进行访谈调研和分析。具体来说:一是关于义务教育政策主要目标。虽然受访者从不同的角度去理解和分析,但是基本认识一致,都认同义务教育政策的目标主要体现在素质教育和均衡办学方面。二是关于义务教育管理体制。各地在均衡办学条件、办学理念、远程教育和农民工子女上学几个方面都有各自的做法和举措,基本认识比较一致,都充分认识到了均衡办学条件的意义、办学特色和标准化并不矛盾、远程教育的作用和解决农民工子女上学问题的长远意义。三是关于经费投入与管理体制。总体上大家认为实施义务教育经费保障机制改革是非常必要的,有利于强化政府的保障责任,也是解决农村义务教育经费问题的一服良药。在改革经费保障机制的同时,也要进一步加强教育督导制度,切实保障义务教育经费,尤其是农村义务教育经费的投入及政策监管。四是关于办学体制。一方面要清理和规范改制校,这是贯彻落实修订后《义务教育法》的必然要求,也是落实政府保障义务教育发展职责的重要举措;另一方面要规范管理民办学校和民办培训机构,促进其科学发展,真正成为公立义务教育的有益补充。五是关于人事管理。大家认为实行校长任用竞争机制是深化改革和建立现代学校制度的必然选择,有利于促进学校的健康快速发展,但是目前还需要完善配套的相关措施。实施义务教育学校绩效工资制度,是深化事业单位收入分配制度改革的重要内容,有利于调动教师的工作积极性,但是我国幅员辽阔,各地差异很大,还是需要因地制宜,具体问题具体对待。免费师范生制度,有利于加强教师队伍建设,鼓励优秀人才投入教育领域,但是也存在一些问题,需要在实践过程中不断改进和完善。

第二个方面是关于“《义务教育法》中各项政策的执行过程与效果分析”。一是义务教育政策的执行效果。在这个方面,各地都出台了一些解决“择校”问题的相关举措,积极推进了义务教育公共资源均衡配置,总体上取得了较好的效果。二是关于义务教育管理体制。各地基本贯彻落实了义务教育“以县为主”的管理体制,经费得到了保障,但

在实施过程中发现,在一定程度上影响了基层政府管理和实施义务教育的积极性。实行了农村义务教育经费保障机制和建立分片包干责任制,农村办学条件得到了极大改善,但仍需要加强督学督政,以求进一步改善。在均衡办学条件方面,各地都出台了相关文件,采取了有力措施,也取得了较好的成绩,但仍需加强。在学校标准化建设和特色学校建设方面,各地采取了不同的措施。在推进远程教育方面,各地也做了不少工作,但使用效率比较低,尤其是农村学校。关于解决农民工子女上学问题,各地采取的措施大致相同。三是经费投入与管理体制。访谈发现,受访者所在地政府都能够足额负担农村义务教育经费,“两个比例”和“三个增长”今年来均已达到。各地通过捐资助学、勤工俭学和办学企业等方面加强了义务教育经费筹措。浙江省政府对免除杂费、课本费、作业费、提高公用经费标准、农村教师任教津贴、贫困学生资助、教师培训、校舍维修改造等项目进行了转移支付。杭州市还强化了预算管理,推进中小学预算编制制度改革。河南省则明确了省、市、县三级财政分担农村义务教育经费的具体项目和比例。其中,驻马店全面执行义务教育以基层学校为单位的“两上两下”预算编制制度。在经费监督方面,各地实行了不同的管理措施。四是办学体制。近年来,各地民办教育快速发展,基本形成了以政府办学为主、社会各界共同参与办学的多元化办学格局,各地清理改制学校的工作也基本完成,较好地落实了义务教育免收学费、就近入学的政策。在民办学校的管理方面,各地也提出了一些思路 and 具体做法,核心是要坚持规范与发展并重原则,引导民办学校科学定位和特色发展。五是人事管理。各地都把校长管理归口到了各级教育行政主管部门,并明确规定了校长的权限,制定了明确的教师准入资格。同时,各地还针对农村教师工资待遇差、流动性大等现实问题采取了一系列有效措施,取得了一定效果。就义务教育绩效工资实施情况来看,各地都出现了个别学校教师总体收入下降的问题,需要我们进一步改进、完善有关制度。教师交流制度实施以来,对于加强农村学校师资,带动薄弱学校师资水平的提高,提高农学学校管理水平等方面发挥了重要作用。教师在职培训确实很重要,但也存在工学矛盾。

综上所述我们可以发现,教育公平是修订后《义务教育法》中各项政策的价值诉求,措施创新是政策执行的重要特点,同时经济发展水平是制约政策执行的重要因素。

2. 义务教育均衡政策、义务教育财政政策和义务教育师资均衡配置政策三个调查分报告

在总报告的基础上,课题组选取义务教育均衡政策、义务教育财政政策和义务教育师资均衡配置政策等三个关键政策,进一步采取问卷调查、小组座谈和个别访谈的方法,对这三个政策的执行情况进行了深入研究。研究发现:

义务教育均衡是我国义务教育发展的一个长期目标,由于历史的原因,真正实现义务教育均衡的目标很艰难,但地方政府已经在这方面探索出许多经验。通过问卷调查研究发现,我国地方基层在实现义务教育均衡方面的政策路径,有着比较集中的经验路径。具体表现为,示范高中建设、薄弱校改造、城乡学校结对、农村新校区建设、取消义

义务教育阶段择校等措施都是超过 50% 的地区采取的措施,其中薄弱校改造、城乡学校结对和取消义务教育阶段择校是比较普遍的措施,选择这三个政策路径的超过 60%。而关系义务教育均衡的关键要素,教师的流动及均衡配置,并没有成为主流的政策。众所周知,教师不均衡,义务教育就达不到真正的均衡,为此,课题组进一步深入调查义务教育师资流动政策的实施情况。

义务教育财政政策是关系到义务教育均衡发展的基本条件。调查显示,当前义务教育财政政策执行效果有两个明显特点:一是农村义务教育经费投入得到明显改善,二是义务教育财政政策执行不到位现象普遍。通过调研,本书试图揭示义务教育政策执行不利的原因。当前义务教育财政制度在执行的三个环节存在明显的制度不足:在经费筹措环节,省级以下政府的财政责任不明,县级政府实际承担着财政责任和管理责任,县级政府财力匮乏与事权不配套的矛盾是造成义务教育经费不足的主要原因;基层财政管理制度不健全,中小学预算制度、经费拨付和管理制度等还没有健全,是财政政策执行效果不好的直接原因;义务教育的法律、行政和经济审计监督都不到位,没有有效的问责机制,是义务教育财政政策普遍没有到位的根本原因。因此,进一步的义务教育财政政策修正,应该从财政的投入、管理及监督三方面着手,进行制度的完善。

义务教育师资均衡配置也是义务教育均衡发展的关键。课题组在对近百位县教育局长问卷调查、访谈和座谈的基础上,指出县域义务教育师资均衡配置执行效果一般,县域师资配置不均衡,存在增量流动、城乡交流和组织内部流动三种师资均衡配置模式。义务教育师资均衡配置政策执行受到教育行政部门人事管理权限有限、政策工具使用单一和非正式制度规约等方面阻碍,建议从目标、运行和保障三个方面建立系统化的政策体系。

3. 义务教育政策执行的案例报告

大范围调查,可以从面上理清存在的问题。解决这些问题的具体措施、过程及效果如何,只有深入具体的地区,观察具体政策的执行过程和效果,才能真正达到此研究的目的。为此,本课题组还采取案例研究的模式,就沈阳学区制改革、东部某省某市区义务教育经费分配模式改革、湖北省潜江市师资资源均衡配置和郑州市“班班通”工程等四个案例进行深入描述和剖析,试图从更直观的层面,研究义务教育的政策执行情况和政策执行效果。

沈阳市通过学区制推动义务教育均衡发展的过程,是一个系统的政策设计和推动的典型案列。案例通过访谈关键人物张振忠,和市教育局、区教育局及改革学校,立体地再现了这个改革的系统设计过程和推动过程。同时,相关人员在政策推动过程中的感受、体会和思考等也都毫不保留地贡献出来并得到详细记录,这些都是执行义务教育政策的宝贵的经验。

义务教育财政经费的分配是一个敏感的话题,这方面的案例很难得到。借助国家教育行政学院平台,团队成员得以获得这个宝贵的案例。为了尊重地方无私的奉献,本

报告抹去案例的地方背景,但内容全部得到呈现。通过案例,我们可以看到,首先,发达地区地方义务教育经费仍然不足,经费水平仅可以维持学校运转,但很难考虑未来发展。其次,案例地区的财务管理非常符合财务规范。案例调查发现,义务教育阶段学校的基本运行主要有四方面支出,包括基本物业费、学生教学活动经费、教师培训经费和办公经费。第三,经费分配结构不合理,影响经费的使用效率。项目经费过多,项目设计不合理;日常拨付的经费过少,仅够维持学校基本物业费。这种分配方式,限制了学校办学自主性,使最了解经费支出用途的学校不能对经费有足够的支配权,降低了教育经费的使用效率。在调研基础上,课题组提出了“校本”财政的改革措施。

湖北省潜江市师资均衡配置是在潜江市实施双联管理体制下进行的,以教师补充与优化、城乡教师交流为运行机制,通过建立交流教师激励导向机制、教师培训与教研提高机制和交流教师生活保障机制、保障教育投入、城乡学校标准化建设和监督机制等措施,保障师资资源均衡配置。

郑州市信息化案例是很典型的“班班通”工程的实施案例。教育主管部门从说服政府主要领导,到与工程承接商建立合作关系,到精心部署和监督工程的实施,以及最终推动信息化的使用等,各个工程的经验和做法,都是值得其他地方教育主管部门借鉴的。

这些案例不仅提供了最直接最全面的政策研究视角,还可以作为教学案例在国家教育行政学院教学使用,也可以作为直接借鉴的改革经验,供基层的教育主管部门学习和借鉴。

本课题受全国哲学社会科学“十一五”教育科学规划教育部重点课题资助,还要感谢在我院培训的各位教育局长的大力支持和配合,可以说,本课题是研究者和实践者成功合作的范例。

张兰春*

2011年6月

* 张兰春,国家教育行政学院常务副院长。