

YIWU JIAOYU JUNHENG FAZHAN
MUBIAO YU BIAOZHUN YANJIU

义务教育均衡发展 目标与标准研究

彭世华 伍春辉 张晓春 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

义务教育均衡发展目标与标准研究

彭世华 伍春辉 张晓春 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 崔丽
版式设计 北京博祥图文设计中心
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

义务教育均衡发展目标与标准研究/彭世华,
伍春辉, 张晓春著. —北京: 教育科学出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5041 - 6346 - 2

I. ①义… II. ①彭… ②伍… ③张… III. ①义务教
育—区域发展—目标—研究—中国 ②义务教育—区域发展
—标准—研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 035887 号

义务教育均衡发展目标与标准研究

YIWU JIAOYU JUNHENG FAZHAN MUBIAO YU BIAOZHUN YANJIU

出版发行 教育科学出版社

社址	北京·朝阳区安慧北里安园甲9号	市场部电话	010 - 64989009
邮编	100101	编辑部电话	010 - 64989142
传真	010 - 64891796	网址	http: //www. esph. com. cn

经销 各地新华书店

制作 北京博祥图文设计中心

印刷 北京中科印刷有限公司

开本 169 毫米×239 毫米 16 开

印张 21.25

字数 430 千

版次 2012 年 4 月第 1 版

印次 2012 年 4 月第 1 次印刷

印数 2000 册

定价 43.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

内容提要

本书通过梳理前人关于义务教育均衡发展的研究成果并总结近些年我国的实践经验，深化和丰富了区域内义务教育均衡发展的理论，辨析和明确了区域内（主要是县域内和省域内）、均衡发展水平、省级目标和标准等概念的含义，提出了区域内义务教育均衡发展的指标体系及其测评、预测的方法，建立了区域内义务教育均衡发展目标选择和标准制定的理论框架。研究过程中，主要以辽宁、湖南、四川3省12县（市、区）141所学校为样本，对其2009年义务教育均衡发展状况进行了测评，并对其2015—2020年发展趋势进行了直接预测和综合预测。在此基础上，选择了湖南省2020年义务教育均衡发展的省级目标，制定了相应标准，并采取现场检验和专家检验相结合的方法进行了检验。

本书针对义务教育均衡发展的重大理论和实践问题，对区域内义务教育均衡发展省级目标选择和标准制定进行了深入探讨，创造性地提出了一整套比较严谨的理论框架和实际操作体系，而且重视数理统计的应用，具有较高的理论参考价值和实际应用价值，是广大教育行政和科研工作者有益的参考书，也可供教育类相关专业师生参考。

、 本书得到国家社会科学基金资助。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 义务教育均衡发展省级目标与标准研究的背景、综述与概念	1
一、义务教育均衡发展省级目标与标准研究的背景	1
二、义务教育均衡发展省级目标与标准研究的综述	2
三、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的概念	4
第二节 区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的设计	6
一、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的对象及含义	6
二、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的假设、思路与重点	10
三、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的方法、样本与资料	12
第三节 区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的特点和难点	15
一、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的特点	15
二、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的难点	18
第二章 区域内义务教育均衡发展的指标体系、测量与评价标准	20
第一节 区域内义务教育均衡发展的指标体系	20
一、区域内义务教育均衡发展指标体系的研究综述	20
二、区域内义务教育均衡发展指标体系的设计	21
三、县域内义务教育均衡发展的指标体系	23
四、省域内义务教育均衡发展的指标体系	29
第二节 区域内义务教育均衡发展总体水平的测量	32
一、区域内义务教育总体发展水平的测量	32
二、区域内义务教育总体均衡水平的测量	34
三、区域内义务教育均衡发展指标体系的权重设计	41
第三节 区域内义务教育均衡发展水平的评价标准	50
一、区域内义务教育均衡发展水平评价标准研究综述	50
二、区域内义务教育总体发展水平评价标准的制定	51
三、区域内义务教育总体均衡水平评价标准的制定	53
第三章 区域内义务教育均衡发展的测评	60
第一节 区域内义务教育均衡发展测评的理论架构	60
一、区域内义务教育均衡发展测评的研究综述	60

二、区域内义务教育均衡发展测评的概念、目的和意义	61
三、区域内义务教育均衡发展测评的设计	62
第二节 县域内义务教育均衡发展测评与分析	63
一、2009 年县域内义务教育均衡发展的测评	63
二、2009 年县域内义务教育均衡发展测评结果的比较分析	64
三、2009 年县域内义务教育均衡发展测评指标的敏感性分析	71
四、2009 年县域内义务教育均衡发展测评结果的总体水平差异分析	76
第三节 省域内义务教育均衡发展测评与分析	78
一、2009 年省域内义务教育均衡发展的测评	78
二、2009 年省域内义务教育均衡发展测评结果的比较分析	79
三、2009 年省域内义务教育均衡发展测评指标的敏感性分析	81
四、2009 年省域内义务教育均衡发展测评结果的总体水平差异分析	86
第四章 区域内义务教育均衡发展的预测（上）	88
第一节 区域内义务教育发展预测的理论架构	88
一、区域内义务教育均衡发展预测的研究综述	88
二、区域内义务教育均衡发展预测的途径	91
三、区域内义务教育均衡发展预测的设计	96
第二节 区域内义务教育均衡发展的直接预测与分析	98
一、区域内义务教育均衡发展直接预测的方法	98
二、2015/2020 年县域内义务教育均衡发展的直接预测与分析	105
三、2015/2020 年省域内义务教育均衡发展的直接预测与分析	107
第三节 区域内义务教育均衡发展的比较预测与评估	108
一、区域内义务教育均衡发展比较预测的设计	108
二、2015/2020 年样本省域义务教育拨款水平的比较预测	109
三、2015/2020 年样本省域义务教育拨款水平比较预测的综合评估	115
第五章 区域内义务教育均衡发展的预测（下）	118
第一节 区域内义务教育均衡发展的综合预测及其理论架构	118
一、区域内义务教育均衡发展综合预测的研究综述	118
二、2015/2020 年区域内义务教育均衡发展综合预测的设计	119
三、2020 年区域内义务教育均衡发展综合预测结果的评价标准	122
第二节 县域内义务教育均衡发展的综合预测与分析	127
一、2015/2020 年县域内义务教育均衡发展的综合预测	127
二、2020 年县域内义务教育均衡发展综合预测结果的比较分析	128
三、2020 年县域内义务教育均衡发展综合预测指标的敏感性分析	135
四、2020 年县域内义务教育均衡发展综合预测结果的总体水平差异分析	140

第三节	省域内义务教育均衡发展的综合预测与分析	142
一、	2015/2020 年省域内义务教育均衡发展的综合预测	142
二、	2020 年省域内义务教育均衡发展综合预测结果的比较分析	142
三、	2020 年省域内义务教育均衡发展综合预测指标的敏感性分析	145
四、	2020 年省域内义务教育均衡发展综合预测结果的总体水平差异 分析	150
第六章	区域内义务教育均衡发展省级目标的选择	151
第一节	区域内义务教育均衡发展省级目标选择的理论架构	151
一、	区域内义务教育均衡发展省级目标选择的研究综述	151
二、	区域内义务教育均衡发展省级目标选择的设计	155
三、	区域内义务教育均衡发展省级目标选择的数值选取	157
第二节	县域内义务教育均衡发展省级目标的选择	159
一、	县域内义务教育均衡发展省级目标选择的背景分析	159
二、	2020 年湖南省县域内义务教育均衡发展省级目标的选择	161
三、	2020 年湖南省县域内义务教育均衡发展省级目标选择的检验	166
第三节	省域内义务教育均衡发展省级目标的选择	174
一、	省域内义务教育均衡发展省级目标选择的背景分析	174
二、	2020 年湖南省省域内义务教育均衡发展省级目标的选择	175
三、	2020 年湖南省省域内义务教育均衡发展省级目标选择的检验	181
第七章	区域内义务教育均衡发展省级标准的制定与检测	186
第一节	区域内义务教育均衡发展省级标准制定的理论架构	186
一、	区域内义务教育均衡发展省级标准制定的研究综述	186
二、	区域内义务教育均衡发展省级标准的概念、规范和意义	187
三、	区域内义务教育均衡发展省级标准制定的设计	191
第二节	区域内义务教育均衡发展省级标准的制定	194
一、	《县域内/省域内义务教育均衡发展省级标准》制定的设计	194
二、	《县域内/省域内义务教育均衡发展省级标准》制定的检验	195
三、	《2020 年湖南省县域内义务教育均衡发展省级标准》	196
四、	《2020 年湖南省省域内义务教育均衡发展省级标准》	204
第三节	区域内义务教育均衡发展省级标准的检测	209
一、	区域内义务教育均衡发展省级标准检测的目的、依据与软件	209
二、	区域内义务教育均衡发展省级标准检测的结果与偏离指数	211
三、	区域内义务教育均衡发展省级标准检测的数据、步骤与检验	218
附 录		
第二章附录		220

一、《县域内义务教育均衡发展指标体系》编码对应表	220
二、《省域内义务教育均衡发展指标体系》编码对应表	222
三、区域内义务教育均衡指数计算软件使用说明	224
第三章附录	226
一、2009 年县域内义务教育均衡发展测评结果	226
二、2009 年县域内义务教育均衡发展测评结果的单项均衡水平差异分析	246
三、2009 年省域内义务教育均衡发展测评结果	251
四、2009 年省域内义务教育均衡发展测评结果的单项均衡水平差异分析	258
第五章附录	260
一、2015 年县域内义务教育均衡发展综合预测结果	260
二、2020 年县域内义务教育均衡发展综合预测结果及标准差比较分析	281
三、2020 年县域内义务教育均衡发展综合预测结果的单项均衡水平差异 分析	304
四、2015 年省域内义务教育均衡发展综合预测结果	309
五、2020 年省域内义务教育均衡发展综合预测结果	316
六、2020 年省域内义务教育均衡发展综合预测结果的单项均衡水平差异 分析	322
第六章附录	325
2020 年湖南省县域内义务教育均衡发展省级目标选择的检验结果	325
后 记	332

第一章 绪 论

本书是国家社会科学基金“十一五”规划教育学重点课题“区域内义务教育均衡发展的实证研究”(AHA090004)的核心子课题——“区域内义务教育均衡发展省级目标和标准研究”的研究成果,其他子课题是“区域内义务教育均衡发展的理论与实践研究”、“区域内义务教育均衡发展的资源配置研究”、“保障区域内弱势群体均等接受义务教育的研究”、“推进区域内义务教育均衡发展模式的实验研究”、“区域内义务教育均衡发展的体制创新研究”。根据总课题的分工,本课题主要研究区域内义务教育均衡发展省级目标选择和标准制定的理论、方法,并具体选择一个样本省的省级目标,制定相应的标准。一般来讲,执行目标的依据主要是标准,检验义务教育均衡发展的依据也主要是标准。由此可以认为,目标研究和选择只是过程,最终目的是研究和制定标准。同时,义务教育均衡发展的标准总是有特定的区域限制的。因此,本书定名为《区域内义务教育均衡发展目标与标准研究》。本章主要界定省级目标与标准研究的概念和对象,提出研究的目标、路径和方法。

第一节 义务教育均衡发展省级目标与标准研究的背景、综述与概念

一、义务教育均衡发展省级目标与标准研究的背景

义务教育均衡发展研究特别是区域内义务教育均衡发展研究,是近些年来教育科学甚至是社会科学研究的一大热点领域,也是社会普遍关注的一大热点问题。随着经济社会的快速发展和教育学研究的深入开展,实现义务教育均衡发展已经成为国家教育发展乃至社会经济发展的战略目标之一,被列入了各级政府的重要议事日程。中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010)和教育部颁布的《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》(2010)均明确提出,到2012年实现区域内义务教育初步均衡发展,到2020年实现区域内义务教育基本均衡发展。

从2009年开始,教育部提出各省要逐步探索确定本省市义务教育均衡发展的目标和标准。同年7月,教育部督导团办公室提出了义务教育均衡发展评估的指标体系,实际上是提出了县域义务教育均衡发展的指标体系;2011年3月21日正式发文(教督办函〔2011〕3号),征求对《县域义务教育均衡发展督导评估办法(征求意见稿)》的意见。2011年3月起,教育部先后与16个省签署了《义务教育均衡发展备忘录》。

与此同时,对义务教育均衡发展的研究也从理论层面走向了实践层面,即开始研究具体的操作办法。为此,2009年,国家社会科学基金“十一五”规划把《区域内义务教育均衡发展的实证研究》列为教育学八大重点课题之一。基于这个背景,总课题把“区域内义务教育均衡发展的省级目标和标准研究”列为其核心研究任务。

本课题研究的目标是:①充分认识和运用义务教育均衡发展的规律,考察区域教育发展的现实基础、环境条件和可能前景,遴选区域内义务教育均衡发展的基本问题,研究并提出区域内义务教育均衡发展省级目标选择和标准制定的理论框架;②选择湖南省《2020年县域内义务教育学校均衡发展的省级目标》以及制定相应的省级标准、选择湖南省《2020年省域内义务教育均衡发展的省级目标》以及制定相应的省级标准;③研究上述省级标准的检测办法,研究开发出相应软件,并以此为依据对若干区域的义务教育均衡发展状况进行检测。

本课题研究的意义:①科学的目标和标准作为政府规划、监测和推进区域内义务教育均衡发展的基本政策、可操作性工具,对认识和运用义务教育均衡发展的规律、克服狭隘的经验主义、促进义务教育均衡发展和改进教育管理,以及对在省域内促进义务教育均衡发展,具有重要意义;②研究区域内义务教育均衡发展的省级目标和标准,对吸引公众参与区域内义务教育均衡发展、使均衡从观念和原则走向政策和实践,引导学生、家长、学校、政府等相关主体正确认识义务教育均衡发展,加强政府监控和社会各界监督义务教育均衡发展,具有重要意义;③教育发展的目标和标准是教育管理的重要手段,研究区域内义务教育均衡发展的省级目标和标准,对丰富教育管理学的方法和理论,具有重要意义。

二、义务教育均衡发展省级目标与标准研究的综述

国外对区域内义务教育均衡发展目标和标准的研究是与教育发展规划相联系的。20世纪60年代,美国安德鲁斯和克里斯滕森以未来可以预测为前提,提出战略规划的理论。此后,许多国家和国际组织制定了不少教育发展规划,提出了各自的教育发展目标,包括义务教育均衡发展的目标。但对义务教育均衡发展目标和标准的研究,主要体现在学校办学标准和学生学习质量标准的研究上,尚未发现单独研究区域内义务教育均衡发展目标和标准的成果。不过,经济合作与发展组织(OECD)《教育发展指标体系》和联合国教科文组织《教育发展指标体系》,可以作为教育发展测评的重要依据。我国较早提出义务教育均衡发展目标的是蓝维、张景斌,但其“目标”与本课题目标的含义是不同的。^[1]2003年,袁振国提出“建立义务教育发展均衡系数,明确教育均衡发展目标”,认为“义务教育发展的均衡系数就是通过一套比较敏感而又重要的教育指标进行动态分析,通过建立适当的数学模型,得出教育发展水平的一个基准值,不同地区、不同学校的发展程度可以通过与基准值的比较,获得发展的偏离程度”。^[2]这是“区域内义务教育均衡发展标准和目标”研究的较早成果。目前,浙江、广东、广西、黑龙江、贵州、湖南、安徽、山西等省(自治区)教育行政部门制定了《义务教育学校办学标准》(标准化学校建设或验收标准)。

不难看出,义务教育均衡发展的目标和标准是一个区域的概念,特别是行政区域

的概念。研究义务教育均衡发展的目标和标准，特别是选择目标和制定标准，必须界定在特定的区域内。另外，目前对义务教育均衡发展的省级目标和标准研究还十分薄弱，甚至还没有建立起相应概念。比如，现有成果基本停留在构建区域内义务教育均衡发展指标体系的环节上，没有深入到研究区域内义务教育均衡发展目标和标准的层面。现有指标体系的构建方法主要是基于实践经验而不是教育测量，缺乏厚实的理论支撑，不够科学和规范，不能进行质的描述和量的显示。现有指标体系的结构不够完善，侧重教育投入因素，对教育过程、教育产出与教育效率比较忽视；侧重县域，对省域内均衡发展重视不够；对均衡含义的理解不够全面。如上述省市政府颁发的《义务教育学校办学标准》，仅仅提出发展水平的最低标准，而没有提出相互间最大差距即均衡水平的标准。从另一方面说，区域内义务教育均衡发展目标和标准属于《区域内义务教育均衡发展规划》的范畴。研究区域内义务教育均衡发展目标和标准，必须研究均衡发展规划。

教育发展规划起源于苏联，1925年，苏联制定了世界上第一个教育发展规划。20世纪60年代开始，教育规划的理论和实践成为世界多数国家与国际组织发展教育的重要手段之一。联合国教科文组织和OECD《亚洲的教育规划》（1962）、《发展中国家的教育规划》（1963），蒂伯金《教育规划手册》，对指导教育规划发挥了一定作用。亨利·麦克斯克（Henry F. Mc Cusker）和哈里·罗宾逊（Harry J. Robinson）的《教育发展：教育规划在中国经济增长中的角色》，比较全面地介绍了20世纪60年代中国教育发展规划的情况。联合国教科文组织的《学校入学率预测方法》、《教育规划程序》、《教育规划手册》、《教育规划的统计需求》等，对推动教育规划方法的研究发挥了重要作用。从70年代开始，系统方法逐渐被引入到教育规划中。1986年，摩尼斯·拉萨（Moonis Raza）的《教育规划：一种长期预测》共收集了19篇有关教育规划的论文。1991年美国罗杰·考夫曼（Roger Kaufman）、杰丽·赫尔曼（Jerry Herman）的《教育战略规划——新思考、新构建和新活力》，对教育战略规划形式、方法和实施进行了全面论述，代表目前教育规划研究的最高水平。在国内，教育规划已成为各级政府推进教育发展与改革的重要工具。徐名滴的《教育发展战略导论》（1989）是我国研究教育规划比较早的著作。郝克明、谈松华的《走向21世纪的中国教育：中国教育发展战略研究》（1996）提出了未来15年中国教育发展的指导思想、战略目标以及措施、政策建议，是研究中国教育发展规划的重要成果。1997年10月，教育部教育发展规划司与联合国教科文组织在山西省大同市召开了“教育规划理论与方法研讨会”，周贝隆等提交了22篇论文，成为中国教育规划研究的标志性成果。2006年4月，教育部发展规划司编辑、中国大百科全书出版社出版的《教育规划理论与实践》，全面总结了教育规划的理论和方法，是目前最权威的著作。但总的来讲，我国对教育规划研究尚处于探索阶段。^[3]

显然，教育发展规划指一定历史时期内一个国家或地区，对教育发展目标（包括规模、速度、结构和学校布局等）及实现目标的途径、步骤、措施等拟订的最优化安排。在构成要素上，由指导思想（战略方针）、发展目标、实现目标的行动部署和工作重点、途径和措施等组成。区域内义务教育均衡发展规划属于教育发展规划的子系统，指区域根据国家相关政策和区域经济社会发展的实际，对一定时期义务教育均衡发展

的目标、速度及实现的步骤、措施等拟定的最优化安排,其构成要素、表现形态、固有特性等见表 1-1。

表 1-1 区域内义务教育均衡发展规划的一般含义

分类	区域内义务教育均衡发展规划的含义分解
构成要素	指导思想(战略方针),即区域内义务教育均衡发展规划的总纲
	目标,即完成或实现区域内义务教育均衡发展的总要求和总水平、总任务,包括定性指标和定量指标,规定了时间期限和指标体系
	工作重点,即对实现目标具有关键性、有优势的或需要特别加强的部门、环节、要素或次区域
	行动部署,即从时间上来安排区域内义务教育均衡发展规划的实施
	措施
表现形态	按周期分为短期规划(3—5年)、中期规划(10—15年)、长期规划(15年以上)
	按覆盖的地域分为全国性规划、省级规划、地市级规划、县市级规划、学校规划
	按覆盖的领域分为综合性规划和特定领域规划(如师资、校舍、学生、课程规划等)
固有特性	全局性,在国家有关规划指导下制定,且是区域经济社会发展规划的重要组成部分
	适应性,与经济社会和各类教育的发展水平相适应,不能超前或滞后
	政府主导性,由政府主导制定,反映政府对义务教育均衡发展的意图、预期目标及对策,是政府对义务教育均衡发展进行宏观管理的重要调控手段之一

三、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的概念

如上所述,义务教育均衡发展省级目标与标准是一个区域的概念。界定义务教育均衡发展省级目标与标准研究的概念,首先要界定区域的概念。区域,是一个含义比较丰富的空间概念。地理学意义上的区域是指按自然地理特征划分的地域单元;政治学意义上的区域指按行政权力划分的行政单元,其边界与行政区划界线相重合,我国目前主要是乡(镇)域、县域、市(地级市)域、省域;社会学意义上的区域指语言、信仰和民族关系特征上的人类社会群落,其边界可以超越行政区划界限和地理区域;经济学意义上的区域则有几种解释。^[4]鉴于本课题研究的是省级目标和标准,因而是指按行政区划划分的县域和省域。

区域内即本课题的区域运动仅指区域内部的运动及其影响因素,或对区域的影响因素主要考虑内部(不是外部因素不重要,而是为了研究方便)。从区域义务教育均衡发展的资源配置来讲,外部的影响只考虑现行财政体制下上级财政对区域转移支付的比例(只考虑上级财政随着经济的不断发展而对区域转移支付总额的增加,而不考虑转移支付的比例可能增加或减少),以及现行政策条件下外部对区域的支持力度(见图 1-1)。而实际上,影响义务教育均衡发展的主要是教育经费配置,在现行体制下,义务教育经费配置主要是县级以上政府的责任。

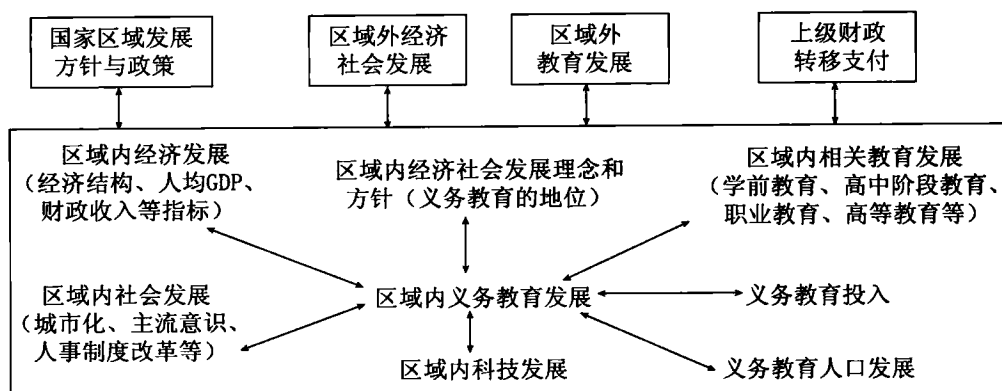


图 1-1 影响区域内义务教育均衡发展的主要因素示意图

均衡即平衡，原指物理学上一物体在方向相反、力量相等的两个外力作用下所处的相对静止状态；均衡发展指事物之间以及事物内部诸要素之间有差异的、协调的、和谐的可持续发展。区域内义务教育均衡发展，指通过法律和政策等手段，合理配置教育资源，为居民提供相对均等的义务教育机会和条件，以实现区域内义务教育相对平衡发展、学校的可持续发展和受教育者的教育权利、过程和结果的相对均衡。^[5]这是政府应该履行的基本职责，是发展义务教育的应有态度，其一般含义见表 1-2。

表 1-2 区域内义务教育均衡发展的一般含义

分类	区域内义务教育均衡发展的含义分解
空间 角度	义务教育阶段学生之间均衡发展
	义务教育学校之间均衡发展
	义务教育区域（主要是县域、省域）之间均衡发展
要素 角度	义务教育资源（校园、校舍、图书、仪器、经费、师资等）配置均衡
	义务教育教学质量（在校生巩固率、课程合格率、毕业率等）的均衡
	义务教育成就（适龄儿童入学率、在校生巩固率、毕业生升学率等）的均衡
	义务教育管理（资源投入产出比、办学特色等）的均衡
时间 角度	义务教育起点（适龄儿童入学率等）的均衡
	义务教育过程（教育资源配置、教学管理等）的均衡
	义务教育结果（教学质量、成就等）的均衡
水平 角度	义务教育发展水平（普及率、教学质量等）的均衡
	义务教育均衡水平的均衡
	义务教育均衡发展特色（学生个性发展和学校、区域办学特色等）的均衡

通过上述分析可以看出，区域内义务教育均衡发展目标属区域内义务教育均衡发

展规划的范畴，指区域政府在规划的目标年度内义务教育均衡发展应达到的目的或结果，其省级目标即是由省级人民政府颁发的全省义务教育均衡发展应达到的目的或结果（不是单纯的学校或县级的目标）。区域内义务教育均衡发展标准是对均衡发展目标的具体化和规范化，是执行区域内义务教育均衡发展目标的基本要求或“底线”，包括原则、依据和规范以及检测的办法，其省级标准即由省级政府颁发的全省通用的强制性标准。这几个概念之间的逻辑关系如图 1-2 所示。

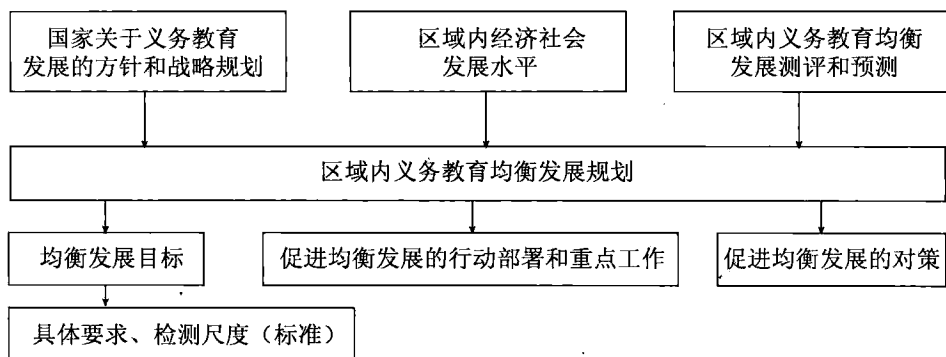


图 1-2 区域内义务教育均衡发展目标和标准等概念之间的逻辑关系

第二节 区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的设计

一、区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的对象及含义

（一）区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的一般对象

1. 区域对象（地理对象）。义务教育均衡发展的着眼点和落脚点是学生，最终目的是促进学生发展的最大化和相互之间相对均衡的发展。但学生之间相对均衡的发展有一个比较范围，或者说有一个区域范围。比如说是在所在学校之内，还是在所在县域之内，抑或是在所在省域之内。如果是在县域或省域之内，那就是区域的概念了。因此说，义务教育均衡发展省级标准是一个区域（地理）概念。从理论上讲，区域内义务教育均衡发展省级目标和标准涉及所有不同层级的行政区域乃至经济和地理区域，分别不同类型的区域来选择目标及制定标准最为准确，如果地理跨度太大必然影响目标和标准的科学性。但任何目标的选择及标准的制定都是需要一定代价或者成本的，如果要分别所有区域选择目标及制定标准是不现实的。因此，按照义务教育性质及管理体制，本课题确定按照行政区域的维度，主要研究县域内义务教育均衡发展、省域内义务教育均衡发展。其中，县域内义务教育均衡发展主要是义务教育学校之间的均衡发展；省域内义务教育均衡发展主要是县域之间的均衡发展。

这主要是因为义务教育发展实行以县为主的体制，乡镇的责任和调控权力都比较有限，而且县是我国最重要、最稳定的行政区划。促进县域义务教育的均衡发展，在一定

意义上就是促进了义务教育在省域范围内的均衡发展。县域内发展的差异比较小,且县级政府的调控力度比较大,近年来国家也加大了对义务教育和县级财政的转移力度,因而目前县域内也有条件促进义务教育均衡发展。促进省域内义务教育的均衡发展,是促进义务教育均衡发展的较高目标,也是最终实现义务教育在全国范围内均衡发展的关键环节,而且省级政府的调控力度比较大,因而要引起足够重视。至于省域之间义务教育的均衡发展,即全国范围内实现学生或学校之间的均衡发展,虽然是长远目标和最终目标,但从我国现有的区域差异和经济发展水平来看,目前还不具备相应条件。

2. 成果对象。本书研究区域内义务教育均衡发展的省级目标与标准,其最终成果必然是要制定省域的省级目标与标准。本课题研究中选取的3个样本省,从理论上讲应该都选择省级目标、制定省级标准。但考虑到研究工作的人力、物力条件,本课题主要是研究和提供选择省级目标、制定省级标准的基础理论、基本方法、相关数据,同时确定研究湖南省的县域内和省域内均衡发展的省级目标与标准,对另外两个样本省就不再重复选择目标和制定标准。但由于理论、方法相同,数据基本收集齐全,要对这两个省域选择目标和制定标准也已经比较容易了。

3. 时间对象。从理论上讲,区域内义务教育均衡发展省级目标与标准是一个时间概念,不同时期甚至不同年度应该有不同的目标与标准。也就是说,目标与标准涉及所有年度,分年度选择目标及制定标准最为准确,时间跨度太大必然影响科学性。但任何目标的选择及标准的制定都是需要一定时间的,不是即时可以完成的,而且分年度选择目标及制定标准在经济上也是不合算的。参照国民经济和社会规划的时段划分,本书确定区域内义务教育均衡发展省级目标和标准的时间对象是2020年(选择目标的预测依据是2020年)。

(二) 区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的相对对象

区域内义务教育均衡发展是一个比较的概念,在理论上其比较的单位应该是所有学生,比较的范围应该是全国所有地方。但鉴于我国在今后较长时期内仍将存在包括义务教育在内的区域发展的严重不平衡性,本课题对均衡发展的比较范围有较大幅度的缩小。

县域内义务教育均衡发展的比较,主要是对县域内义务教育学校之间均衡发展进行比较,所以又可以称之为县域内义务教育学校均衡发展比较。因为促进县域内义务教育均衡发展的着眼点和落脚点是促进义务教育学校的均衡发展,学校之间的均衡发展是整个义务教育均衡发展的基础和实施主体。而且义务教育学校的均衡发展本身已经包含了促进学生之间的均衡发展,实现了学校之间的均衡发展,就基本实现了县域内义务教育的均衡发展。测评和预测时,主要是进行学校之间的比较,比较的标准值是全县平均数;对测评和预测结果进行分析时,比较的标准值为全省平均数(如没有全省平均数则用所在省的3个样本县域的平均数)比较,这主要是体现“省级”的要求、表达“省级”的含义。

省域内义务教育均衡发展的比较,主要是对省域内各个县域之间的比较,所以又可称之为省域内县域间义务教育均衡发展比较。测评和预测时,主要进行县域之间的比较,比较的标准值是全省平均数,这主要是体现“省级”的要求、表达“省级”的含义。因此,《区域内义务教育均衡发展省级目标与标准》又可分解为《县域内义务教

育均衡发展的省级目标与标准》、《省域内义务教育均衡发展的省级目标和标准》。

正因为区域内义务教育均衡发展省级目标和标准是一个比较的概念，因而它们既具有统一性，又具有一定的差异性。

第一，区域内义务教育发展，均衡是相对的，不均衡是绝对的。均衡是为了促进义务教育发展和社会公平，但均衡需要具备包括教育在内的社会经济条件，不能脱离历史条件片面地追求均衡；不均衡在一定条件下也有利于发展，但不均衡的幅度要控制在社会允许的限度之内，否则将会影响义务教育的发展和社会公平，甚至会引发社会不安定因素。

第二，一般来讲，区域内义务教育均衡发展的规律与区域内义务教育发展的规律是一致的，即区域内义务教育均衡发展水平是受经济社会发展水平约束的，或者说义务教育均衡发展的水平与经济社会的发达程度之间是呈正相关的。从总体或长远来讲，经济社会发展水平较高的区域，义务教育均衡发展的水平应该较高。但经济社会发展水平与区域内义务教育均衡发展水平之间有一个政府的作用，也就是说，经济社会发展水平可以促进义务教育的均衡发展，但不能自然实现义务教育的均衡发展。政府的作用发挥得好，义务教育均衡发展的水平就比较高，或者说义务教育均衡水平与经济社会发展水平比较相适应；反之，政府的作用发挥得不好，义务教育均衡发展的水平就比较低，或者说义务教育均衡水平就低于经济社会发展特定阶段所应有的水平。

第三，区域内义务教育均衡发展的省级目标和标准是有一定的适用范围的。一是地域范围。作为省级目标和标准，无疑是分省制定和全省通用的，即每个省都应该制定自己的义务教育均衡发展的省级目标和标准。作为全省通用，即所有县域和学校都应该执行和达到这个目标与标准。即使目前只提倡县域内均衡发展的义务教育学校，也必须有均衡发展的全省统一要求。但省域之内经济社会发展的差异也很大，县域有发达、较发达和欠发达之分，义务教育学校有优秀、一般和较差之分，地域还有城乡之别。为解决这个统一性和差异性的矛盾，本课题还按照发达地区、较发达地区、欠发达地区和农村、城市，分别选择均衡发展省级目标和标准的数值，以反映区域间以及城乡学校间发展不均衡的实际。二是时间范围。不同时间，包括义务教育在内的经济社会发展水平不同，区域内义务教育均衡发展的省级目标和标准自然也有所区别，不能混为一谈。

（三）区域内义务教育均衡发展省级目标与标准研究的含义

如上所述，本课题研究的是县域内、省域内义务教育均衡发展的省级目标和标准。要准确理解这个概念的含义，还要进一步分析“义务教育均衡发展”的含义。首先，义务教育均衡发展最本质或最终体现的是均衡发展水平。其次，义务教育均衡发展的水平包括义务教育事业发展的水平、义务教育均衡的水平、义务教育均衡发展的特色（区域内义务教育各个主体或指标在均衡发展方式、内容、结果上有别于常态的特点），对这三层意义分别有不同的概念及比较的对象、比较的程度和衡量的依据（见表1-3）。对均衡发展特色的测评，一般要根据具体指标的实际制定，可以在指标体系中予以说明，而且均衡发展特色目前不是义务教育均衡发展的突出问题。因此，本课题研究区域内义务教育均衡发展，主要是对义务教育的发展水平、均衡水平及偏离水平进

行研究。再次,义务教育均衡发展水平最本质或最终体现的是均衡发展的结果,而不是促进均衡发展的过程或者措施。为此,下面对区域内义务教育的发展水平、均衡水平的含义进行分析。

表 1-3 区域内义务教育均衡发展的含义及其表达

表达方式		比较对象	水平的等次(程度)表达	衡量依据
发展水平	总体发展水平	过去的发展水平	非常发达、比较发达、一般发达、不太发达、不发达	发展指数
	单项发展水平			
均衡水平	总体均衡水平	其他主体的均衡水平	非常均衡、比较均衡、一般均衡、不太均衡、不均衡	均衡指数
	单项均衡水平			
偏离水平	总体偏离水平	均衡发展的标准	偏离指数	偏离指数
	单项偏离水平			

1. 区域内义务教育发展水平的含义。区域内义务教育发展水平(教育事业发展的水平)即区域内义务教育各个指标相对过去的发展水平。对发展水平的常规指标和单项指标的测量,无论是在理论上还是在实践上都有了一套成熟的方法,这里不再说明。为了便于测评和比较区域内义务教育发展水平,本课题还建立了单项发展水平、总体发展水平及总体发展指数的概念。单项发展水平的测量已经有了比较成熟的经验,这里不再重复。总体发展水平一般用等次来表达,本课题采用“非常发达”、“比较发达”、“一般发达”、“不太发达”、“不发达”五个等次。划分总体发展水平等次(程度)的依据和方法,是在求出总体发展指数的基础上基于模糊数学的隶属函数而划定的。总体发展指数指衡量区域内义务教育总体发展水平的综合指标,其测量方法是:在求出各指标“实际发展水平”与选定的“基准值”的比值后,再与该指标相应的权重相乘得出。

2. 区域内义务教育均衡水平的含义。区域内义务教育均衡水平是一个相对概念,即区域内义务教育各主体之间(包括个体之间、个体与全局或局部之间、全局与局部之间等,本课题主要是县域内各个学校之间、省域内各个县域之间)各项指标的相对差异水平(标准差和差异系数)。为了便于比较,本课题建立了单项均衡水平和总体均衡水平的概念。单项均衡水平(标准差和差异系数)的测量,本课题明确其方法如下。

标准差是测度区域内义务教育主体的各项指标之间均衡发展离散趋势最重要的指标。其计算公式如下:

$$SD = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (Y_j - \bar{Y})^2}{n}}$$

式中, Y_j 表示均衡发展对象的某项指标, $\bar{Y}$ 表示均衡发展对象的该项指标与其他对象的该项指标的平均值, n 为对象个数。其中比较的标准:县域内(学校间)比较的标准值是所在县域的平均水平(如有全县统计数据则用全县统计数据,没有全县统计数据则用该县样本学校的算术平均数);省域内比较的标准值是所在省域的平均水平(如有全省统计数据则用全省统计数据,没有全省统计数据则用该省样本县域的算术平均数);省域间比较的标准值是全国的平均水平(如有全国统计数据则用全国统计数