

中央教育科学研究所2008年度科研业务费专项资金项目成果丛书

袁振国 主 编

田慧生 副主编

中国义务教育公平 推进实证研究

张 珏 张振助 编著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

G522.3

21

袁振国 主 编

田慧生 副主编

中央教育科学研究所2008年度科研业务费专项资金项目成果丛书

中国义务教育公平 推进实证研究

张 珏 张振助 编著



宁波大学00708673



教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 刘 灿 王利华

版式设计 沈晓萌

责任校对 曲凤玲

责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国义务教育公平推进实证研究 / 张珏, 张振助编著. —北京: 教育科学出版社, 2011. 4

(中央教育科学研究所 2008 年度科研业务费专项资金项目成果丛书 / 袁振国主编)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 4892 - 6

I. ①中… II. ①张… ②张… III. ①义务教育 - 研究 - 中国
IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005572 号

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

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64981245

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 19.75

字 数 332 千

版 次 2011 年 4 月第 1 版

印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1 - 3 000 册

定 价 40.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

编 委 会

主 任：袁振国

副 主 任：田慧生

成 员：方铭琳 孙袁华 刘晓楠 李 东 杨润勇 所广一
(按姓氏笔画排列)

课 题 组

负 责 人：张 珏 上海市教育科学研究院

核心成员：(按姓氏笔画排列)

王 红 上海市教育科学研究院

王秀军 上海市教育科学研究院

付 炜 上海市教育科学研究院

刘菊香 上海市教育科学研究院

李芙蓉 上海市教育科学研究院

杜晓利 上海市教育科学研究院

杜 瑛 上海市教育科学研究院

杨晓凤 上海市教育科学研究院

邱国华 上海市教育科学研究院

祝新宇 上海市教育科学研究院

董业军 上海市教育科学研究院

Preface

前 言

作为推进社会公平的重要途径，促进教育尤其是大力促进义务教育公平越来越受到社会各界的广泛关注。党的十七大把社会公平正义提到了前所未有的高度，把教育公平放在了突出位置，把促进教育公平作为我国教育的基本政策。这既体现了以民生为本的重要执政理念，也符合国际社会共同的价值追寻。本研究对我国及各地推进义务教育公平的基本状况进行了系统分析，力图科学、系统反映我国义务教育公平的进展及成就，及时掌握义务教育公平发展中存在的突出问题及其主要原因，并在此基础上梳理了发展思路，提出了对策建议。

本研究突出体现了实证分析的特色，即以全国及各地义务教育城乡、县际和校际资源均衡配置定量分析为基础，梳理和挖掘全国及各地教育事业和教育经费统计数据信息，运用分组倍率、城乡倍率、基尼系数等统计及分析方法，选取入学水平、教师学历结构、事业费拨款水平等重要指标，从全国和各省份两个层面，对近年以来我国在义务教育经费投入、办学条件改善、教师队伍建设与师资配置等方面的基本状况进行系统的分类分析与判断，有利于全面、客观地了解和掌握我国义务教育公平推进的努力和进步程度以及存在的突出问题，有利于明确下一步推进义务教育公平发展的思路与重点，有利于各级政府制定有效的政策与对策并付诸实践，有利于支撑和实现有效的公共监督及其科学评价。

研究表明，在党和政府以及全国人民的共同努力下，尤其是随着新增教育经费主要用于农村以及义务教育保障新机制等政策、制度的全面实施与落实，我国广大农村地区义务教育经费投入水平大幅提高，基本办学条件明显改善，甚至出现了公共教育投入县际差距明显小于财政支出县际差距的

好势头。但是,从保障教育教学质量、提高教师队伍水平的主要指标分析结果看,教学仪器设备值水平、高水平教师配置水平、教职工人均收入水平等方面的城乡、地区差距依然较大,部分地区甚至问题还很突出。从整体上促进推进公平、实现我国义务教育均衡发展,依然任重道远。

本书包含十章内容。

第一、二章讨论了本书研究的目的和意义、研究内容边界及主要研究方法,重点解释了多维度分析各类指标,以清晰界定教育公平的实证研究内容,并阐述了等分组倍率、等分组差值、城乡倍率、基尼系数等测度方法的数理分析原理。

第三、四章从国内、国外两个角度分析探讨了国际社会及我国政府围绕推进义务教育公平所采取的政策举措,为未来进一步推动我国义务教育公平提供了经验与借鉴。

第五、六章从全国层面分析我国义务教育普及水平和资源配置情况。第五章阐明我国在九个发展中人口大国率先普及九年义务教育和为世界全民教育作出的积极贡献,并对追求高质量全民教育所面临的严峻任务进行了探讨。第六章研究全国义务教育资源总体均衡配置的进展及存在的突出差距问题。研究数据显示,全国农村义务教育学校生均拨款增长快于城镇,事业费城乡、县际差距进一步缩小,而公用经费和教职工人均年收入水平城乡、县际差距却依然较大;全国农村中小学在合格师资、校舍建筑面积和计算机配置水平等基本办学条件方面有了较大改善,城乡、县际差距进一步缩小,而高水平教师、生均教学仪器设备值和建网学校比例等全国城乡、县际差距仍较明显。

第七、八、九章从各省份内部角度分析了义务教育资源城乡、地区的配置状况,各省份义务教育经费投入、办学条件和教师队伍等资源配置均衡程度进展明显,但某些资源配置的城乡、县际差距依然明显,甚至部分资源配置差距有所扩大。具体来讲,在投入方面,绝大多数省份小学事业费和公用经费城乡、县际差距均有缩小,多数省份初中事业费县际差距呈扩大态势,绝大多数省份教职工收入县际差距有不同程度的扩大;在办学条件方面,除建网学校比例外,多数省份小学和初中的生均校舍面积、生均仪器设备值、每百名学生拥有计算机台数等指标城乡、县际差距都逐年缩小,但中西部地区省份水平较低、差距较大;在教师队伍方面,多数省份小学和初中的教师合格率以及中高级职称教师比例城乡、县际差距均有缩小,多数省份小学高

一层学历教师^①比例的城乡差距依然较大，初中城乡、县际差距呈扩大趋势，中西部地区代课教师比例依然较高。

第十章提出了义务教育公平推进的构想与建议，主要围绕推进义务教育公平需要确立的战略思路、目标与重点提出了若干对策建议。

本研究内容是中央教育科学研究所 2008 年度科研业务费专项资金项目——中国教育公平推进研究及数据库建设课题组全体成员集体讨论、集成创新的最终成果，也是上海市教育科学研究院智力开发研究所在长期从事国家基础教育监测工作中不断探索和积累的结晶。本书各章执笔完成人员为：董业军、祝新宇（第一章），董业军、刘菊香（第二章），杜瑛（第三章），张振助（第四、五、六章），李芙蓉（第七章），付炜（第八章），王秀军（第九章），杜晓利（第十章）。全书由张珏统稿；胡瑞文、陈国良、茅鸿祥担当本研究的顾问；张振助、邱国华、王秀军、王红、刘菊香、杨晓凤等承担了数据信息处理分析框架设计、专项数据库建设以及大量的出版修改工作。

我们对我国及各地义务教育公平的研究仍然是初步的，需要在今后结合国家基础教育监测工作开展更加深入的研究。本书中的疏漏、错误之处，恳请读者指正。

^① 高一层学历教师指小学大专及以上学历教师，下同。

Contents

目 录

前 言 / 1

第一章

研究背景与意义

第一节 研究背景 / 3

第二节 研究意义 / 8

第二章

教育公平内涵及测量

第一节 教育公平内涵研究 / 13

第二节 研究方法及测量 / 15

第三节 我国推进义务教育公平发展的若干指标简要分析 / 22

第三章

国际动向及其基本认识

第一节 推进教育公平的国际动向 / 43

第二节 推进教育公平的初步认识 / 48

第四章

推进义务教育公平的政府努力

- 第一节 将促进教育公平确立为国家重大战略举措 / 57
- 第二节 集中中央和地方财力, 实施重点项目工程 / 59
- 第三节 实施农村义务教育经费保障新机制 / 63
- 第四节 推进合格学校建设, 缩小办学条件和质量差距 / 65
- 第五节 关注弱势人群, 着力解决好农民工子女教育问题 / 67
- 第六节 推进落实对欠发达地区、对农村的对口支援制度 / 70
- 第七节 积极探索建立有效的督导评估制度 / 74

第五章

我国义务教育普及与巩固总体状况

- 第一节 率先其他发展中人口大国普及九年义务教育 / 79
- 第二节 西部地区“两基”攻坚取得历史性进展 / 84
- 第三节 进入新世纪, 我国义务教育普及与巩固水平迈上新台阶 / 87
- 第四节 关注特殊人群, 特殊教育和少数民族教育发展较快 / 90
- 第五节 后“两基”时代我国双高“普九”面临新挑战 / 92

第六章

我国义务教育资源均衡配置总体状况

- 第一节 城乡间义务教育资源均衡配置 / 99
- 第二节 地区间义务教育资源均衡配置 / 117
- 第三节 部分地区校际教育资源均衡配置 / 134

第七章

各地义务教育经费配置状况

- 第一节 生均教育事业费 / 147
- 第二节 生均预算内事业费 / 152
- 第三节 生均公用经费 / 158
- 第四节 生均预算内公用经费 / 167
- 第五节 教职工人均年收入 / 172

第八章

各地义务教育办学条件基本状况

- 第一节 生均校舍面积 / 179
- 第二节 生均教学仪器设备值 / 184
- 第三节 每百名学生拥有计算机台数 / 190
- 第四节 建网学校比例 / 199
- 第五节 大班额比例 / 205

第九章

各地义务教育教师队伍基本状况

- 第一节 教师学历合格率 / 215
- 第二节 高一层学历教师比例 / 223
- 第三节 中高级职称教师比例 / 231
- 第四节 代课教师情况 / 240

第十章

推进我国义务教育公平发展的构想与建议

- 第一节 推进义务教育公平发展的战略思路、目标与重点 / 247

第二节	加快法规及标准化建设 / 255
第三节	完善义务教育经费保障新机制，加快教育信息化 / 264
第四节	以改革创新形成推进教育公平的强大动力 / 269
第五节	加强监测和督导，推动与保障政府履行职能与职责 / 273
附 录 / 279	
参考文献 / 303	

第一章

研究背景与意义

教育公平既是目前的一个社会热点话题，也是备受理论界关注和广泛讨论的重大课题，同时，还是各级政府努力推进和着力落实的重点工作。本研究立足于当前广大人民群众关心、社会和政府关注的义务教育阶段推进公平的论题，以全国教育事业统计和经费统计数据为基础，从我国目前所处的发展时期特点、教育领域贯彻落实科学发展观的要求、义务教育发展面临的新形势新挑战以及世界各国推进义务教育公平的共同趋势等角度，分析了现阶段我国推进义务教育公平的基本背景及其现实意义。在论证落实人人都有接受教育的权利和义务、政府提供相对平等的接受教育的机会和条件、保证受教育者获得个性发展和实现相对均等的高质量教育与目前我国推进义务教育公平的相互关系的基础上，提出了分析全国及各省份义务教育机会和结果均等、师资配置均衡、教育经费配置均衡、办学条件保障均衡状况的指标，为多角度展开推进义务教育公平的实证分析奠定了基础。

第一节 研究背景

我国已站在了新的历史发展的起点上,正处于发展的战略机遇期和矛盾突发期,伴随经济发展和人民群众收入水平的提高,必然对物质文化生活尤其是对接受更高质量的教育产生新的需求。面对新时期的新形势,党中央提出了优先发展教育、建设人力资源强国的民生建设重大目标,为教育领域实现科学发展提出了新的历史使命。目前,我国义务教育发展的重心正逐步从注重数量规模增长转向巩固、提高以及全面均衡发展,为推进义务教育公平提供了内部需要。放眼世界,追求教育公平一直是不同国家发挥政府职能的共同理想和政策取向。立足于这样的大背景,本研究讨论了推进我国义务教育公平研究的理论应用创新和实践意义,并提出了分析我国及各省份义务教育公平进展及其存在差距的方面以及指标选择情况。

一、推进教育公平是全面建设小康社会的重要任务

我国经济社会发展正逐步进入到新的历史时期。改革开放以来,党中央、国务院带领全国人民在实践中探索,初步建立了社会主义市场经济体制,确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。经过30年的持续快速发展,我国经济实现了年均9.7%的增速,远远超过世界平均3%的增长。改革开放带来举世瞩目的成就,使我国的国际地位和影响力不断提升。据国家统计局发布的《2007年国民经济和社会发展统计公报》显示,2007年,全年国内生产总值达到246 619亿元,比上年增长11.4%。经济的快速发展,推动了人民群众的物质文化需要不断提高并日益趋于多样化、多层化,也导致了社会的利益关系变得更加复杂、统筹兼顾各方利益的难度加大,导致劳动就业、社会保障、医疗卫生等与广大人民群众休戚相关的利益问题矛盾突出,体制创新开始触及深层次的矛盾、人民内部矛盾也多样多发,利益诉求出现新的情况。

根据国际经验和教训,人均国民生产总值从1 000美元到3 000美元,是一个国家发展的关键阶段。目前,我国正处于这一历史发展的重要时期,既可能因为战略以及政策选择得当而促进经济、社会持续平稳发展,也可能因为应对失误、社会发展失调而导致经济徘徊不前和社会长期动荡。在这样

一个时期,经济体制、社会结构、利益格局及思想观念领域都发生了深刻变化,各种新的问题与矛盾也随之出现,甚至出现新的经济社会发展不平衡。例如,2006年,上海市人均地区生产总值为57 695元,而贵州省只有5 787元,后者仅相当于前者的1/10左右。这必然导致社会财富分配差距的拉大。

我国当前收入分配水平差异的现实情况不容乐观。在区域之间,城镇居民的收入差距有所扩大。例如,2006年,上海市城镇居民家庭收入为22 808.60元,贵州省为9 439.30元,两者相差13 369.30元,两地差距比2002年的8 288.52元扩大了60%以上;在城乡之间,受二元结构等社会背景的影响,城乡经济和人民生活水平差异依然明显。例如,2006年,城镇居民家庭人均可支配收入为11 759.45元,而农村家庭人均年纯收入为3 587.00元,两者相差8 172.45元;在不同阶层和人群之间,收入差距也呈扩大态势。以浙江省为例,根据国家统计局2007年的调查,20%的低收入户人均财产性收入为176元,比2002年增长了2.1倍;而占调查户数20%的高收入户人均财产性收入达3 585元,比2002年增长5.1倍。20%高收入户人均财产性收入相当于20%低收入户的20倍。

从目前的形势看,经济发展的不平衡及收入分配差距扩大化问题,已给社会生活造成了新的矛盾。经济发展水平的差异直接导致不同地区和城乡之间在社会保障、公共卫生、教育文化等各项公共服务的投入上的差距。以义务教育经费的投入为例,2006年,东部地区普通初中生均预算内公用经费为523元,西部地区为419元,而中部地区则仅有252元。同年,东部地区小学生均预算内公用经费为356元,西部地区为295元,中部地区仅有185元。收入的差异使得地区、城乡、人群享受社会服务的能力也产生较大差距。以文教娱乐的消费能力为例,2006年,我国城镇居民家庭人均全年在文教娱乐方面可以支出1 203.0元,而农村居民家庭人均全年在文教娱乐方面的支出仅为305.1元,约占城镇居民的1/4。经济发展不平衡所导致的贫富差距在一定程度上制约了人民群众共同享受改革发展成果,对社会的稳定健康发展带来了不利影响,缩小发展差距和促进协调发展的任务极为艰巨。

社会新问题的出现、愈加复杂和多元利益格局的形成,反映出我国现阶段正处于一个发展机遇和矛盾凸显并存的关键时期。要协调好错综复杂的社会关系,化解各种新的社会矛盾,保持社会的和谐健康发展,显然离不开社会公平正义的实现。而教育不但承载着促进社会发展和文明进步的重任,也对个人和社会的全面发展产生着重要的影响,教育公平既是社会公平的组成部分,又是推进社会公平的重要基础。推进教育公平是新时期解决我国教育

发展差距问题的重要目标，也是实现小康社会的基本要求，正是从这个意义上讲，推进教育公平是全面建设小康社会的重要任务。

二、推进教育公平是民生为本执政理念的重要体现

优先发展教育、建设人力资源强国，是党在新时期新阶段顺应民意、改善民生的一项重大奋斗目标，而教育事业的发展必然肩负着实现这一目标的历史使命。基于推进公平在目前社会发展阶段中的重要性与紧迫性，党中央高瞻远瞩、审时度势，面对我国经济社会发展的新局面、新问题与新挑战，先后提出了科学发展观和建设社会主义和谐社会的战略构想。

在十七大上，党对科学发展观的内涵又进行了更为深刻、全面的阐述，提出了“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾”。这是党在社会转型期的执政新理念，也是党执政为民的政治体现。在一系列改善民生的社会建设目标中，教育事业的发展被摆在了一个极为重要的位置上。“优先发展教育，建设人力资源强国”是十七大民生建设的首要奋斗目标。在这个奋斗目标下，党对新时期教育事业的发展提出了各方面的具体要求。教育的基础性作用和对社会公平的重要性，被作为实现这一奋斗目标的基本认识提了出来。在这个基本前提下，新的教育方针特别强调要办好人民满意的教育。尤其是教育的公平发展、协调发展，成为当前教育结构调整和教育事业发展的重要方向。教育的公益性和教育政策的公平性成为当前教育工作的重点。

教育事业肩负着党中央在新时期促进社会和谐、公平发展的神圣使命。从新时期经济社会发展的特点以及广大人民群众不断增长的物质文化需求变化趋势来看，教育的公平发展涉及公共资源分配和公共服务水平以及政府的职能定位，必然承载着改善人民生活水平、缓解当前社会主要矛盾、推动社会公平正义实现的重大使命，涉及社会不同群体的利益和社会文明的取向，对于全面建设小康社会和构建和谐社会目标的实现、对于党的执政为民理念的体现，具有重要而直接的推动作用。

三、我国义务教育发展呈现新的阶段性特点

新时期新阶段，我国教育事业的发展尤其是义务教育发展，开始呈现出新的发展阶段性特点，即从单纯追求数量规模增长逐步转向注重内涵发展，转

向注重均衡发展、结构优化和提升质量。经过 30 年的改革开放,经过全党和全社会的共同努力,我国教育事业整体上取得了跨越式的发展:基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲,“两基”人口覆盖率达到 98% 的历史最高水平;高中阶段教育规模不断扩大,职业教育也有了新的发展;高等教育实现了历史性跨越,进入了国际公认的大众化教育发展阶段;教育体制改革不断深化,办学条件和教学质量得到了有效的改善。仅就各级教育入学率而言,我国已大致达到了人均国内生产总值 3 000 美元国家的水平,即我国教育普及水平正逐步进入中等收入国家的行列。这为进一步办好人民满意的教育,建设人力资源强国打下了良好的基础。

但是受地理环境、自然资源、经济发展水平、制度性缺陷等种种因素的影响,我国的教育事业尤其是义务教育的均衡发展仍然存在诸多问题与困难,区域不均衡问题突出。由于经济实力等方面的差距,我国东部沿海发达地区与西部地区以及中部地区省份义务教育资源配置水平差距十分明显,2006 年,我国东、中、西部地区普通小学生均预算内公用经费分别为 356 元、185 元、295 元,普通初中生均预算内公用经费分别为 523 元、252 元、419 元。中部地区仅为东部地区生均经费实际水平的一半左右。在不同的区域范围内,城乡差距也很明显,而且易于被区域范围内的人民群众所感知。由于历史原因,我国广大的地区显现出严重的城乡二元结构现象,给我国教育发展带来长期不利的影响。例如,2006 年,我国城市、农村小学生均教学实验仪器设备值分别为 13 500 元和 3 500 元,城市大约相当于农村的 4 倍。其中,中部地区山区县、贫困县农村小学生均教学实验仪器设备值分别仅为 2 600 元和 2 100 元。在不同地区内部,校际义务教育资源配置不均衡状况,成为引起当地广大人民群众关注的焦点问题,尤其是城市中心倾向和精英主义教育思想,更使大多数地方政府执行的是加大差距的重点与倾斜性教育政策,直接表现为在教育财政和教师人事制度上向所谓的重点学校倾斜,从而导致教育资源配置中的马太效应^①:重点学校、窗口学校、示范学校数量虽少,但是占有的公共资源、教师资源很多,而大部分的薄弱学校占有的教育资源却越来越少,在一定程度上导致了两类学校在生源、办学规模、教学设施、师资力量、教育质量等方面的差距。此外,随着经济的发

^① 1968 年,美国科学史研究者罗伯特·默顿(Robert K. Merton)提出“马太效应”这个术语,用以概括一种社会心理现象:任何个体、群体或地区,一旦在某一个方面(如,金钱、名誉、地位等)获得成功和进步,就会产生一种积累优势,就会有更多的机会取得更大的成功和进步。目前,该术语泛指好的愈好,坏的愈坏,多的愈多,少的愈少的一种现象。