

Study on Ecological Equilibrium of
Urban and Rural Compulsory Education

城乡义务教育生态化均衡研究

施 威 耿华萍 著

非外借



科学出版社

Study on Ecological Equilibrium of
Urban and Rural Community Ecosystems

城乡社区教育生态均衡研究

王 娟 著

中国社会科学出版社

本书由南京信息工程大学江苏省中国特色社会主义理论体系研究基地资助

城乡义务教育生态化均衡研究

施 威 耿华萍 著

南京信息工程大学

内 容 简 介

本书以政府供给为视角系统探讨城乡义务教育均衡化问题,试图以规范和实证研究方法,分析与阐释在全面建成小康社会背景下如何实现“城乡义务教育均衡化”的相关理论与实践问题。在“生态化均衡”这一理论研究框架中,围绕城乡义务教育政府供给制度的历时性变迁,从理论、历史和现实等多个维度探讨政府的义务教育供给责任和机制演进,并给出具体解释;以南京市为样本进行个案分析,系统梳理城乡义务教育均衡化的一般路径、经验及其特征,通过理论演绎、计量分析和模型构造,总结“南京模式”的推广价值;针对城乡义务教育均衡化供给制度改革问题,在理论评判的基础上引入“生态化均衡”理念,构建均衡化义务教育生态化均衡的理论体系,并分析该理论体系的实践意义;最后结合现实需求,为城乡义务教育均衡化的制度创新和政府行为修正提供有益的政策建议和具体策略。

本书适合教育学相关的高校教师学生、教育管理人员和中小学教师等义务教育从业人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡义务教育生态化均衡研究/施威,耿华萍著. —北京:科学出版社, 2017.12

ISBN 978-7-03-055748-3

I. ①城… II. ①施… III. ①城乡义务-城乡-体化-发展-研究-中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 293380 号

责任编辑:王腾飞/责任校对:彭涛

责任印制:张伟/封面设计:许瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年12月第一版 开本:720×1000 1/16

2017年12月第一次印刷 印张:15 1/2

字数:313 000

定价:99.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

绪论	1
一、选题背景	1
二、本书研究视角	2
三、本书研究意义	4
第一章 政府供给与城乡义务教育均衡发展的理论阐释	7
第一节 义务教育及其均衡化诉求	7
一、义务教育均衡化的内涵与外延	7
二、义务教育均衡化的理论依据与实践价值	11
三、义务教育均衡化的实现路径：生态化均衡	16
第二节 义务教育均衡化的政府责任	18
一、义务教育的公共产品属性	19
二、政府承担义务教育供给责任的依据	22
三、城乡义务教育均衡化供给的政府责任	24
第三节 义务教育均衡化的政府供给方式	28
一、义务教育有效供给机制	28
二、义务教育均衡化供给机制	30
三、义务教育均衡化供给模式	32
第四节 国外政府供给与义务教育均衡化	34
本章小结	37
第二章 中国城乡义务教育政府供给制度演变及其内在逻辑	38
第一节 城乡义务教育供给制度演进	38
一、农村基础教育供给“以乡（镇）为主”阶段（1986~2000年）	38
二、农村基础教育供给“以县为主”阶段（2001~2005年）	42
三、农村基础教育供给“以省为主”阶段（2006年至今）	43
第二节 城乡义务教育供给制度变迁的特征及其评判	44

一、我国城乡义务教育供给制度的演进特征·····	45
二、城乡义务教育政府供给的行为逻辑剖析·····	48
三、城乡义务教育非均衡供给制度的经济学阐释·····	52
四、城乡义务教育非均衡供给制度的社会学解读·····	54
第三节 城乡义务教育非均衡发展的历史缘由·····	60
一、清末至民国时期义务教育供给制度的形成与演变·····	61
二、乡村义务教育自我供给的法理传统·····	63
三、乡村义务教育自我供给的制度渊源·····	64
四、城乡义务教育非均衡发展的文化根源·····	66
第四节 城乡义务教育非均衡发展的现实归因·····	68
一、教育理念偏差和政策价值取向错位·····	69
二、强制性制度变革、政策意图偏离与制度外供给·····	72
三、城乡二元结构与“城市偏向”政策·····	75
四、非制度因素与“精英教育”取向·····	81
本章小结·····	82
第三章 政府供给与南京城乡义务教育均衡化的实证考察·····	84
第一节 南京市基础教育发展历程及其特征·····	84
一、基础教育起源与初步发展·····	84
二、“有学上”问题的基本解决·····	90
三、初等义务教育基本普及·····	93
四、城乡义务教育全面发展·····	97
第二节 南京市城乡义务教育均衡化演进路径（1984~2015 年）·····	99
一、“以乡为主”机制与城乡差距形成（1984~1995 年）·····	99
二、“县乡自给”机制与城乡差距扩大（1996~2008 年）·····	104
三、“一体化”战略与城乡基本均衡（2009~2015 年）·····	110
第三节 南京城乡义务教育均衡发展的实证检验·····	121
一、南京与同类别城市的对比检验·····	121
二、问卷调查与多元回归模型验证·····	126
第四节 “南京模式”的经验总结·····	136
一、“南京模式”的价值取向：基于城乡一体化的优质均衡·····	136
二、“南京模式”的过程保障：制度完善与要素供给·····	141
三、“南京模式”的实践价值：一体化与城乡融合·····	147

本章小结	149
第四章 城乡义务教育政府供给制度的演进路向：基于城乡一体化的“生态 化均衡”	150
第一节 确立义务教育“生态化均衡”发展机制的背景和依据	150
一、农村义务教育供给“新机制”的设计缺陷及其表现	150
二、城乡义务教育供给机制改进的必然路向：生态化均衡	152
三、确立城乡义务教育“生态化均衡”发展机制的依据	154
第二节 义务教育生态化均衡的内涵、价值取向和具体内容	157
一、义务教育系统的生态特征	157
二、城乡义务教育生态化均衡的内涵解析	160
三、义务教育生态化均衡的价值取向	163
四、城乡义务教育生态化均衡的具体内容	165
第三节 城乡义务教育生态化均衡的内在机理和运行机制	169
一、城乡义务教育生态系统结构与功能	169
二、城乡义务教育生态化均衡的内在机理	172
三、城乡义务教育生态化均衡的实现机制	176
第四节 城乡义务教育生态化均衡的模式构建	181
一、城乡义务教育生态化均衡的理念重塑	181
二、城乡义务教育生态化均衡的模式构建	184
三、城乡义务教育生态化均衡的实现方式	187
本章小结	191
第五章 城乡义务教育政府供给制度创新的政策建议：基于“生态化均衡” 理念	192
第一节 生态化均衡目标下政府职能定位、责任范围与决策机制	192
一、明晰政府在义务教育均衡发展中的职能定位	192
二、科学界定政府在义务教育均衡发展中的责任范围	196
三、健全城乡义务教育均衡化政府供给的决策机制	200
第二节 构建城乡义务教育生态化均衡评价机制	205
一、义务教育均衡发展评价的基本内容	206
二、义务教育均衡发展评价的基本原则	207
三、义务教育均衡发展评价的复杂性	208
四、构建城乡义务教育生态化均衡评价机制	211

第三节 城乡义务教育均衡化之政府供给的实施路径·····	215
一、构建城乡义务教育生态化均衡的补偿机制·····	215
二、形成城乡义务教育均衡发展共同体·····	220
三、构建基于生态系统的城乡教育资源公共服务体系·····	223
本章小结·····	226
第六章 结论·····	228
参考文献·····	230

绪 论

一、选题背景

在中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议提出“构建社会主义和谐社会”重要战略思想的基础上，中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议确定了促进城乡一体化发展的总体战略，并提出“到 2020 年城乡经济社会发展一体化体制、机制基本建立”。实现城乡一体化发展的基础和关键是推动城乡公共服务一体化，而义务教育更是“重中之重”。作为社会系统的重要组成部分，义务教育在经济社会发展中起着基础性、全局性、先导性的作用，一方面为城乡统筹发展提供符合时代要求的人力资源和智力支持，另一方面能够为人口、资源、环境等诸多要素相互协调与统筹提供软性保障。因此，城乡义务教育生态化均衡是构建和谐社会、统筹城乡发展的核心要义以及亟待解决的一个重要问题。

为缩小区域、城乡和学校间差距，均衡配置公共教育资源，最大限度实现教育公平，21 世纪初我国就提出了义务教育均衡发展的战略思想。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》进一步提出：“建立城乡一体化义务教育发展机制，在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县（区）域内实现城乡均衡发展，逐步在更大范围内推进。”然而，当前我国城乡间教育质量和办学水平仍存在明显差距，义务教育非均衡发展局面未能根本改变。究其缘由，城乡义务教育资源配置和发展能力差异是不可否认的客观事实，但非均衡发展的历史惯性、文化传统等也是阻碍义务教育均衡发展的隐性因素。研究证实，义务教育非均衡供给制度具有内在的逻辑和动能、深厚的历史传统以及稳固的社会根基：一是非均衡发展机制优势符合后发国家的战略意图；二是 19 世纪末至 20 世纪初累积和固化的法理传统、制度惯性与教育文化；三是国家意志、行政体制和非制度因素共同作用下的主体利益博弈需求。由于资源禀赋、地理因素、文化传统以及制度惯性等因素的作用，20 世纪以来我国城乡义务教育总体上表现为非均衡发展状态。

毋庸置疑，2005 年之前的历次教育体制变革，都在事实上延续了非均衡供给的制度惯性。在制度经济学看来，这一演进历程充分体现了中国在现代化建构上

的独特性,迫于多重压力,中国容易出现经济发展与权利分享的矛盾,这也使非均衡发展策略成为一种符合理论、历史和现实逻辑的必然选择(阿尔蒙德等,1987)。虽然这一战略创造了“中国的奇迹”,但它也使城乡义务教育不平衡在20世纪90年代达到了极致,导致义务教育系统的外部环境、内部结构以及价值规范濒于“崩溃边缘”。

“非均衡发展只是均衡发展的一个不得已的中介而已”,实现发展均衡化才是最终目的,这关乎社会公平正义问题(胡位钧,2005)。在转型压力之下,中央政府于2006年确立了符合现代公共理念的“向农村倾斜”的义务教育经费供给体制。然而,“新机制”及其后续改革并未完全消除“城乡分立”的“路径依赖”特征,体现在三方面:一是新机制未能明显减轻基层政府的事权,“自上而下”改革所固有的“信息不对称”以及义务教育的外溢属性,使地方政府的目标函数权重远低于中央政府,此外新机制也无法调动城市部门支援农村的积极性,从而造成农村义务教育社会载体的“泛化”和“虚化”(陈静漪,2012a)。二是新机制缺少经费供给机制之外的配套措施,导致这一单项改革无法兼容国家宏观行政与财政等刚性体制,教育经费垂直拨付和管理链条过长也使新机制运行成本较高。三是在农村义务教育发展重心已转移到师资质量和管理水平层面的情况下,单经费改革的边际收益呈递减状态,因改革并未打破原有的封闭循环系统,不仅城乡教育资源优化配置遭遇到体制壁垒,城市对农村优质教师和生源的“抽取”也未得到实质性遏制。

综上所述,对义务教育供给制度演化的系统研究,一方面可以科学地解释20世纪以来这一制度形成和运行的内在逻辑,另一方面也能够为义务教育供给机制改革提供有益的理论和政策建议。当前,为了实现农村义务教育从生存型到发展型、从乡村化到城镇化的实质性转化,必须尽快确立城乡一体化的战略思维,这既是破解制度改革僵局的突破口,也是对公共财政保障机制的继承、深化和拓展。从制度演进角度看,构建城乡一体化发展机制不仅需要一定的时间过程和外生条件,更需要开放、全面、系统的顶层政策设计,即从“城乡分立”向“城乡统筹”制度设计过渡,从单向度经费供给改革向全方位综合改革过渡。

二、本书研究视角

基于本书的选题背景,城乡义务教育非均衡发展具有强大的内在动能和稳固的社会根基,只有从多维视角对均衡发展政策的应用环境、实践程序、评价机制

等进行跟踪研究和持续修订,才能构建一个动态、高效的思维框架和制度体系。换言之,当前我国城乡义务教育已进入新的历史转型期,即全方位开放和多元社会背景下城乡义务教育体系和发展模式的重建过程。这一过程的引发、推进以至完成,所依赖的内外部因素繁多,相互间关系也极为复杂,有必要引入生态学理论,采用全面、联系、发展的新视野、新思路和新方法,以便更加清晰地反映义务教育系统内部的结构、规律性和变革路径。

根据生态学原理,义务教育也是一种生态现象。在辩证统一的关系框架下,自然环境、社会环境、规范环境和生理心理环境相互交叉渗透,形成义务教育生态环境。当前,主张人和自然和谐相处的生态化理念已成为全球化共识,而教育均衡化正是生态文明在教育上的移植和应用,它追求教育系统内外部以及主客体间的平衡、联系、统一和融洽,强调系统的生长性、建构性、开放性、动态性和创新性等,其目的在于建立一种自然、和谐、开放、创新的新型教育模式。

以生态学视角研究城乡义务教育均衡化,具有理论、实践和方法论的适切性。这是因为,城乡义务教育均衡化既是一种教育理念,也是一种生态发展观,与生态学的系统观、平衡观、动态观和整体观等基本观点完全契合。首先,系统观是城乡义务教育均衡化的研究视角。在结构上,既将教育作为一个整体系统,又深入分析各子系统及其相互关系;在影响因素上,既注重对某一影响因素的重点分析,又注重对系统的整体考量;在发展策略上,既考虑到对系统的直接作用,又考虑不同子系统的相互影响。其次,平衡观是城乡义务教育均衡化的追求目标。“平衡”表明某一系统的结构和功能、物质与能量流动处于循环有序状态,而维系平衡的动力来自系统内部自我协调机制以及外界通过反馈进行的干预。平衡观的意义在于在空间布局上,注重城乡之间教育发展的协调性;在社会发展中,注重区域教育与经济、政治、文化的协调发展;在区域内发展中,注重同一教育类型内部和不同教育类型之间的平衡发展。再次,动态观是城乡义务教育均衡化的基本特征。维系生态系统平衡,就需要通过动态调节生态系统的环境因素、生物种群和信息系统,以保持系统要素和生态环境的相对稳定。在发展过程中,既要重视同一发展阶段的共性,又要注重不同发展阶段的个性特征;在转化过程中,既要准确把握阶段性转化特征,又要科学分析制约转化的影响因素;在实施策略上,要充分发掘系统内部自我调节机制优势,实现系统动态良性循环发展。第四,整体观是城乡义务教育均衡化的利益诉求。这一理念把整体利益作为生态系统的核心价值,作为衡量一切事物的根本尺度,作为评判人类社会发展的终极标准,体现了可持续发展思想。整体观的指导价值在于:在社会发展的大系统中,要充

分考虑到社会的整体发展,实现义务教育与政治、经济、文化的协调发展;在义务教育系统中,要统筹好优先发展与整体发展、重点发展与协调发展的关系,统筹好城乡教育间整体协调发展。

综上所述,教育生态分析是一种注重全面联系、突出整体价值和强调动态过程、追求持续发展的教育生态研究方式。“整体—联系”纲领侧重“整体关联”,即以整体关联的思维方式研究教育主体与生态环境之间的关系,并且赋予作为整体的教育生态以更大价值;“动态—持续”纲领则侧重“动态持续”,即以动态发展的思维方式研究教育生态系统的动态演化以及系统主体和生态环境间的协同进化过程,并赋予教育生态的长期持续发展以更大价值。可见,两个纲领之间彼此联系、相互依赖、殊途同归。前者侧重于静态横切分析,使“突出整体价值”的价值取向有了实质性内涵;后者则注重动态纵剖研究,使“追求持续发展”的价值取向有了现实基础。

总之,城乡义务教育均衡化发展是促进社会公平正义、构建和谐社会的客观要求和应有之义。如何将均衡发展理念融入城乡义务教育是一个重大而崭新的课题,而生态学原理在教育领域的应用为这一问题的解决提供了契机和崭新视角。在全面实施“生态文明战略”的政策环境下,运用生态学原理深入考察城乡义务教育的本质和运行机制,有利于处理好教育发展与教育公平、教育发展规模结构和质量效益、教育发展与经济社会发展、教育发展与自然和谐、教育改革发展稳定等五方面的关系,有利于更好地发挥义务教育的多维效应。

三、本书研究意义

城乡义务教育均衡发展,对于实现社会公平、提升国民素质水平、构建和谐社会具有重要的作用和意义。鉴于当前城乡义务教育非均衡发展引发了较为严重的社会问题,各界对这一问题的关注度持续高涨,并逐渐将焦点集中于政府的义务教育供给责任和机制方面。总的来看,对城乡义务教育均衡化的探讨具有鲜明的时代性和紧迫性,体现在三方面:

一是研究视角多元化。围绕城乡义务教育均衡发展的研究视角正呈扩散化趋势,不同学科打破门户藩篱,从教育学、管理学、经济学、生态学等角度出发,呈现百家争鸣、交叉互补的良好格局。在理论支撑方面,涵盖了社会公平、伦理学、新人力资本、新制度经济学、公共政策学、公共产品等理论。学者们在不同的研究角度上,由传统教育管理体制、财政体系创新等视角逐步扩大到公共政策、

政府责任、人力资本、师资流动、教师薪酬制度等研究领域,纵横捭阖、条分缕析地探析了城乡义务教育失衡的根源、机理和改革路径。二是研究范式多样化。在学科发展过程中,不同学科领域的学者们注重借鉴其他学科优点,尝试使用计量、哲学思辨和自然式探究等多种范式,从一般的逻辑分析延伸到利益分析,从传统实证方法拓展到实证分析与规范分析相结合,体现了多学科间的整合、渗透和融合态势。三是研究成果实践化。学术研究的价值取向必然是关注现实,尽力为教育事业的发展献计献策。进入 21 世纪以来,从事城乡义务教育均衡研究的学者们恪守职业道德,通过理论研究、政策分析与咨询、时事分析和批评等方式,为政府决策提供科学、合理的建议和意见。经过学界的共同努力,一部分研究成果已经被政府所采纳并上升到政策层面,如农村教师补贴、城乡教师交流机制、农村中小学“集中办学”思路调整等。此外,国内基于生态学理论的义务教育研究始于 20 世纪 80 年代末,起初,教育生态学发展,比较缓慢,后来才趋于兴盛。总体上看,教育生态学研究呈现出由宏观走向微观、由理论探讨走向实践分析两个特点,并表现出三个不足:一是对教育生态系统的重要性认识不够深入;二是对教育生态的层次和结构的研究不够平衡;三是对教育生态历史变迁的分析不够重视。在这个意义上,本书在一定程度上拓展了教育生态学的研究领域。

在科技革命与社会治理变革推动下,发达国家实施了卓有成效的公共服务政策创新,学界对这种实践及经验进行了深入分析和提炼,形成了诸多新观点和新理论。相对而言,在市场经济条件下,我国政府公共产品与服务供给取得一系列令人瞩目的实质性成果,但总体上尚在探索之中,学界对相关议题的争议较大,如各级政府应有的供给职责是什么、应采用怎样的供给方式等。故而,一方面要对国外的既有成果进行剖析和甄别,以明晰哪些理论可以指导我国实践,以及如何付诸实践;另一方面,自身的实践经验也来之不易,必须及时总结,通过反思、审视形成理论成果。因此,本书的研究意义在于两个方面。

一是理论意义。针对城乡义务教育政府供给制度的历时性变迁,从历史和现实两个维度建立一种理论研究框架。从社会基本公平与正义出发,深入探讨城乡义务教育均衡化供给的理论与实践价值,并构建以“生态化均衡”理论为内核的城乡义务教育均衡供给模式。这种模式厘清了教育生态系统中个体、群体和大系统的内在关系、资源流动机制等,强调义务教育数量、质量和效率之间的内在联系和平衡性,并科学界定了政府的供给责任和自身定位。因此,“生态化均衡”理论构建注重系统性、可持续性,弥补了既有研究成果“碎片化”、截面研究的片面性,为义务教育均衡理论研究提供了一种新的研究视角和分析方法。

二是现实意义。在由“生存型社会”向“发展型社会”转变的背景下，以南京市为样本进行个案分析，系统梳理义务教育政府供给的制度变迁和机制演化，以促进均衡化旨归，通过理论演绎和计量分析，对当前城乡义务教育非均衡化供给效率和社会效益损失进行界定，力图为义务教育有效供给的制度创新和政府行为修正提供有益的建议及策略。首先，以南京市为中心的实证研究，能够为不同层级政府的角色定位、政策取向及行为修正提供实践经验；其次，基于“生态化均衡”理论而构建的城乡义务教育均衡化评判标准和实施体系，有利于纠正当前“重投入、轻发展”及“重均衡、轻效率”的政策倾向；再次，在构建和谐社会背景下，以义务教育为抓手的理论和实证研究，可以为其他类别的农村公共产品供给提供理论支持和实践经验，有利于推动“新型城镇化”进程。

以史为鉴，能窥久远之未来。从本质属性与形成机制来看，城乡义务教育非均衡发展绝非是一个单一的资源配置问题，而是一个涵盖历史、文化和制度等因素的综合性问题。实践证明，历次教育体制变革都在事实上延续了非均衡供给机制，尽管中央政府于 2006 年进行了反向改革，但“新机制”及其后续改革并未消除“城乡分立”的制度惯性。可见，城乡义务教育均衡化是一个“知易行难”的系统性工程，牵扯到政策理念、社会结构和文化习俗等诸多因素。因此，要充分考虑义务教育非均衡供给制度演化的历史渊源以及各影响因素之间的内在联系和影响机制，才能形成“对症下药”的改革思路和方案。

第一章 政府供给与城乡义务教育均衡发展的理论阐释

第一节 义务教育及其均衡化诉求

由于受历史、自然、文化和经济发展差异，以及公共政策价值偏好等诸多因素的影响，我国义务教育在城乡、区域、学校等层面的非均衡发展趋势愈加明显，促进义务教育均衡化成为当前必须解决的中心问题。为此，本章从义务教育均衡化的内涵和外延界定出发，重新探讨均衡化的理论依据和应遵循的原则，并对相关政策进行解读。

一、义务教育均衡化的内涵与外延

（一）义务教育均衡化的内涵

1. “均衡”的定义

“均衡”本是对事件发展状态的一种描述，指多个影响要素间的对比力量大体相当，用物理学术语来说，就是物体保持相对静止的一种状态。“均衡发展”的概念最早出现于经济学界，莱昂·瓦尔拉斯在1874年出版的《纯粹政治经济学要义》中提出了“一般均衡理论”，用来研究市场供求平衡问题。此后，马歇尔和凯恩斯将“一般均衡理论”发扬光大，在其基础上分别构建了“局部均衡理论”和“宏观非均衡理论”。二战后，许多经济学家对“非均衡理论”进行了系统阐述，如增长极理论、极化效应论、阶段非均衡发展论、中心外围理论以及倒“U”型假设等理论。总的来说，经济学意义上的“均衡”代表的是一种相对静止的理想的发展状态，体现了一种平等、公正的经济观；而“均衡发展”或“均衡化”，既体现了发展的过程和状态，也表示一种发展方式或途径。

2. 义务教育均衡化的内涵

义务教育均衡化，是指从义务教育的公共属性出发，坚持公平正义的发展理念，通过中央政府的倾斜性发展政策和宏观调控机制，促进各系统、区域间的资

源优化配置,逐渐缩小城乡、区域间发展水平的差距,从而达到一种稳定、协调、有序的发展状态。

从内涵看,义务教育均衡化是教育公平思想的具体实践形式。从价值上看,均衡发展是义务教育事业的一种美好理想和预期,旨在追求教育公平,使每一个受教育者都能够享有基本的教育服务,最大限度地实现义务教育均衡化。从政策实践看,均衡发展是实现教育公平的调节手段和途径,不仅指物质资源的均衡配置,也涵盖了教育机会和教育权利分配的均衡。因此,义务教育均衡具有四个方面的特征:首先,均衡是相对的,不均衡是绝对的,“均衡化”就是要推动义务教育向相对均衡的方向发展,在动态中寻求平衡(王建容和夏志强,2010);其次,义务教育均衡化是一种发展模式,以追求公平、平衡、协调为目的,是更加全面、和谐、可持续的发展模式;再次,追求“质量均衡”,不仅关注机会平等,更关注效率与质量的公平;第四,尊重发展差异,既鼓励强者继续提升,又要帮助弱者迎头赶上,通过梯度发展逐步缩小差距(瞿瑛,2010)。

此外,义务教育均衡不仅是个静态的概念,而且还是一个动态的过程,其中所蕴涵的价值标准和具体内容具有一定的层次性,会随着经济社会的发展以及人们对公平的理解而发生变化。

(二) 义务教育均衡化的外延

从义务教育均衡化的内涵出发,可从目标指向、客体构成、主要内容三个方面对义务教育均衡化的外延进行界定。

首先,在目标指向上,一是要坚持义务教育的“全民性”与“公益性”,为每个受教育者创造均等机会,通过公共教育服务体系的全面覆盖和资源优化配置,实现起点、过程和结果公平;二是在提升优质教育资源总量的前提下实现同步均衡扩张,满足受教育者对高质量教育资源的需求;三是提供种类多样的教育资源和服 务,使受教育者拥有个性化、多样化、全面化发展的均等机会。

其次,在客体构成上,涵盖城乡均衡发展、区域间均衡发展、学校均衡发展以及个体均衡发展四个层面。其中,城乡和区域间均衡发展是指城乡间和区域义务教育发展水平大致均衡,主要指标包括义务教育普及率(入学率、升学率、辍学率等)、学校布局、办学质量等,属于宏观层面的均衡化。学校均衡发展指区域内各学校之间发展水平趋于均衡,包括硬件条件、师资水平、教学质量、管理水平等。个体均衡发展则指受教育者个体能够接受基本一致的义务教育服务,不因家庭、背景、环境等后天因素而影响教育资源的数量和质量;同时,个体均衡

还蕴涵全面发展的含义,即个体的各方面技能和素质得到较为均衡的发展。个体均衡是义务教育均衡发展的终极目的,而城乡和区域间均衡发展、学校均衡发展则是实现个体均衡发展的前提条件和必要途径。

再次,在主要内容上,包括经费投入、办学条件和人力资源投入三个方面。义务教育经费投入均衡,包括生均预算内教育经费、生均公用经费、基本建设与改造资金支出等;办学条件均衡,包括学校规模、基础设施、场地场所、仪器设备、图书资料和信息化水平等;人力资源均衡,指教师的学历、素质、年龄结构、教学经验和能力等,以及生源素质和管理水平的大致均衡。此外,还要关注“产出”均衡,这是衡量办学效率的重要指标,是义务教育均衡发展的旨归。

(三) 义务教育均衡化的一般原则

义务教育均衡化是实现教育公平、缩小教育差距的主要途径,在推动均衡化发展的过程中,应强调机会、过程特别是结果的平等,要坚持以下五条基本原则。

1. 公平原则

教育公平是公平在教育领域的延伸,是人们对教育追求的重要价值取向,也是个人发展“起点公平”的重要基础。在某种意义上讲,教育公平意味着教育机会均等,因此它是义务教育均衡化的首要原则,是制度和政策层面上实现教育均衡发展的一个底线原则。正如布坎南所说的,人的出身、运气和努力程度等是影响个体竞争力的主要因素,而出身的不公平是人参与社会竞争前的不公平,应该及时加以修正。教育是修正出身不公平最有效的途径,也是个体掌握生存和发展技能的重要渠道。因此,在义务教育阶段,每一个受教育者都应当享有均等的教育服务,包括入学机会平等、教育资源分配平等和教育质量平等。若违背公平原则,就等于破坏了义务教育均衡发展的基础,必然会损害受教育者的个体利益和整个国家和民族的利益(石中英,2002)。

2. “差别原则”与“补偿原则”

因历史、自然环境、文化传统和经济社会发展等因素,我国城乡、区域、阶层和个体间差异十分巨大,在推进义务教育均衡化的过程中,必须切实贯彻“差别原则”和“补偿原则”,即国家要对弱势群体进行教育补偿和关怀。约翰·罗尔斯于1971年提出了著名的“差别原则”,认为社会 and 经济发展应该有利于弱势群体的最大利益,要采取补偿原则给予最少受惠者以补偿,用制度来缩小不平等