



基础教育改革与发展丛书
(第三辑)

丛书总主编 朱林生

区域视角： 义务教育均衡发展实践研究

QUYUSHIJIAO
YIWU JIAOYU JUNHENG FAZHAN SHIJIAN YANJIU

蒋亦华 何 杰 唐玉辉 ● 著



苏州大学出版社
Soochow University Press

基础教育改革与发展丛书
(第三辑)

丛书总主编 朱林生

区域视角：义务教育 均衡发展实践研究

QUYU SHIJIAO YIWUJIAOYU
JUNHENG FAZHAN SHIJIAN YANJIU

蒋亦华 何 杰 唐玉辉○著



苏州大学出版社
Soochow University Press

图书在版编目(CIP)数据

区域视角：义务教育均衡发展实践研究 / 蒋亦华，何杰，唐玉辉著. —苏州：苏州大学出版社，2017. 7
(基础教育改革与发展丛书. 第三辑)
ISBN 978-7-5672-2133-8

I. ①区… II. ①蒋… ②何… ③唐… 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(2017)第 147510 号

书 名	区域视角：义务教育均衡发展实践研究
著 者	蒋亦华 何 杰 唐玉辉
责任编辑	张 凝
出版发行	苏州大学出版社 (地址：苏州市十梓街 1 号 邮编：215006)
印 刷	南通印刷总厂有限公司
开 本	700 mm×1 000 mm 1/16
字 数	199 千
印 张	12.5
版 次	2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5672-2133-8
定 价	35.00 元

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

“基础教育改革与发展丛书”第三辑

编委会

主 任：朱林生

副 主 任：纪丽莲 赵宜江 张元贵

编 委：（按姓氏笔画排序）

吴克力 何 杰 邵广侠 张继华

罗 刚 顾书明 曹如军

总 序

目前,我国正处在从人力资源大国向人力资源强国、从教育大国向教育强国迈进的关键时期,在这特殊的历史阶段,基础教育正面临着一系列重大变革,需要我们用智慧去研究新情况、解决新问题,去创新我们的办学模式、教育模式和教育方法。淮阴师范学院长期坚持服务基础教育的办学理念,形成了鲜明的教师教育办学特色,在办学过程中,与区域中小学以及教育主管部门建立了亲密的战略合作伙伴关系,与基础教育之间建立了一种卓有成效的对话机制,注重在对话中发现问题,并提出解决问题的途径,取得了颇为丰硕的基础教育研究成果,在传承地方优秀教育理念、引领地方基础教育观念更新、推动地方教育与改革发展等方面做出了自身应有的贡献,成为区域基础教育改革与发展的直接参与者与有力推进者。

在这一背景下形成的“基础教育改革与发展丛书”(以下简称“丛书”)既是对该校近年来基础教育研究成果的总结,又是对当地基础教育改革发展的基本走向以及高等师范院校如何更好服务和引领基础教育改革与发展的战略思考。

“丛书”分三辑出版。第一辑为论文汇编,主要涵盖语文、数学、外语、物理、化学、生物、思想政治等学科的课程与教学研究,带有基础性和综合性的课程教学原理研究以及教育管理理论与实践研究。第二辑为专题研究,内容立足当前基础教育和教师教育改革的热点和难点问题,深入、集中研究其中具有重大理论价值和重要实践指导意义的相关问题。第三辑为专著,主要围绕学科教学和基础教育改革与发展中的具有前瞻性、前沿性的深层次理论和实践问题,探索教育教学基本规律。

“丛书”突出彰显了以下几个方面的特点:

“丛书”是淮阴师范学院致力于更新基础教育理念和教师教育观念、引领地方基础教育发展、传承先进教育文化的产物。近年来,我国基础教育改革

风起云涌,基础教育理念持续更新,新理念、新观念层出不穷;与之相对应,基础教育师资培养模式等也在持续变革,教师教育观念不断更新,教师教育体系在探索中持续重构。《丛书》体现了淮阴师范学院在基础教育理念和教师教育观念方面所进行的持续探索与努力,必将在推动基础教育改革与发展方面发挥重要作用。

《丛书》是淮阴师范学院从事教师教育的教师们教学相长的产物。书中的研究成果是他们长期思考与实践的结晶,同时《丛书》的编写对其专业成长必然发挥重要的促进作用。通过参与教育科学研究以及《丛书》的编写,他们的专业研究水平得到了很大的提升,同时也对其他教师的专业发展起到积极的示范作用。

《丛书》是淮阴师范学院致力于开放办学的产物。首先,《丛书》的作者队伍包括了淮阴师范学院的在职教师,以及与之有长期合作研究关系的部分淮安市中小学的教师,《丛书》在很大程度上是大学从象牙塔走向社会变革的一线并与变革的实施者直接对话的结果。其次,丛书所涉及的领域,诸如教师素质提高、教师专业发展、义务教育均衡发展、课程资源开发利用、课堂教学改革创新等问题,皆来源于基础教育实践的教育教学改革和学校管理方面的现实问题。再者,《丛书》的研究成果来源于教育实践,是教育理论与教育实践不断融通的产物,它又必将回归教育实践,通过各种方式对基础教育改革与发展实践产生积极影响。

相信《丛书》的出版将在提升淮阴师范学院基础教育研究品位、扩大其社会贡献度与美誉度等方面发挥积极作用,同时也将为全国其他一直致力于和基础教育表里通融、互通共进的师范院校提供参考和增添信心,共同为促进基础教育改革的深化,从而促进整个教育水平的提高做出更大的贡献。



2011 年 12 月

于中国教育科学研究院

目 录

Contents

第一章 义务教育均衡发展的政策与理念

第一节 义务教育均衡发展的时代背景	1
第二节 义务教育均衡发展的内涵剖析	9
第三节 义务教育均衡发展的理论基础	16

第二章 义务教育均衡发展的历史与经验

第一节 我国义务教育均衡发展的政策变迁	31
第二节 我国推进义务教育均衡发展的典型案例	45
第三节 主要发达国家实施义务教育均衡发展的经验与启示	57

第三章 淮安市推进义务教育均衡发展实践(上)

第一节 清河区推进义务教育均衡发展的实践与经验	69
第二节 清浦区实施“区管校聘”,助推义务教育均衡发展	76
第三节 淮安经济开发区推进义务教育均衡发展实践	83

第四章 淮安市推进义务教育均衡发展实践(中)

第一节 淮阴区推进义务教育均衡发展实践	92
第二节 淮安区全力推进义务教育均衡发展实践	104
第三节 涟水县推进义务教育均衡发展实践	113

第五章 淮安市推进义务教育均衡发展实践(下)

第一节 盱眙县推进义务教育均衡发展实践 120

第二节 金湖县推进义务教育均衡发展实践 132

第三节 洪泽县推进义务教育均衡发展实践 143

第六章 淮安推进义务教育均衡发展的思考与建议

第一节 淮安推进义务教育均衡发展的基础和形势 153

第二节 推进淮安义务教育均衡发展的政策建议 160

后 记 190

第一章 义务教育均衡发展的政策与理念

20 世纪 90 年代以来,我国义务教育发生了翻天覆地的变化,截至 2007 年底,全国普及九年义务教育的人口覆盖率已达到 99.3%,实现“普九”的县已占全国总县数的 98.5%。“普九”目标的实现,表明我国对保障公民基本受教育权利等方面的认识与实践达到了一个新的水平。我国义务教育的发展在取得巨大成就的同时,也面临着城乡不均衡、区域不均衡和校际不均衡的问题,并且这种不均衡在一些地方和有些方面还有扩大的趋势,已经严重影响了义务教育的公平性,成为当前义务教育发展的主要矛盾。教育公平是社会公平的重要基础和基石,在构建和谐社会、全面建设小康社会的时代背景下,实现义务教育均衡发展,将成为各级政府在新时期发展义务教育的重大政策行动。



第一节 义务教育均衡发展的时代背景

一、全球化的挑战和知识经济时代的到来

当前,全球化趋势在世界范围内兴起了新的科技革命和信息化浪潮,这使得知识经济不断深化,并日益改变着各国人民的生活和国家之间的竞争格局,教育日益成为国家发展水平和国际竞争能力的决定性因素,并在未来的经济社会发展中发生着巨大的作用,重视教育、优先发展教育已成为各国政府的国家战略。

当今世界的发展充满着巨大的变数,政治、经济、文化、科技的巨大转变使世界变得纷繁复杂,新的世界格局正悄然形成。同时,作为一个整体性的发展过程,应把全球化理解为世界各国、各地区在政治、经济、文化、科技等方面已经形成或正在形成一个相互联系、相互作用、相互依赖的有机整体。在此背景下,要求各个国家的社会发展应当具有全球战略,更加具有开放性。一方面,通过各种途径向世界开放,融入世界全球化的进程;另一方面,主动适应世界开放所带来的变化。对于一个开放的现代社会或者现代国家而言,

教育越来越成为一种重要的社会流动资源,对于个体而言,受教育程度已日益成为获取社会资源的一个重要指标,并已成为向上层社会流动的必备的先决条件。这也就意味着,在全球化的视域下,在开放的现代社会,个人地位的获得已不再依赖于社会的赞助,而是更多地要依靠个人自身的资本(这种资本并非金钱意义上的资本)、努力和成就。这样,教育就更加凸现出它的重要功能,就是平等化的功能。由于存在种种社会差别,全体社会成员不可能处于同一水平的社会位置上,而必然形成各种高低有序的社会层次(即社会学所谓的“社会分层”)。既然存在着社会层次,就可能发生社会成员在社会结构中的位置变动(即社会流动),而在开放的社会,教育能够使得处于弱势状态的人群向上流动,从而增进社会的平等,促进社会的稳定。从这个角度看,教育是弥合社会分化与差异的重要途径。而基础教育是提高全体国民素质,为培养各级各类人才打基础的奠基工程。基础教育遍及城乡,不分地域、民族、阶层,面向全体国民,为每一个国民的终身发展奠定基础。基础教育有如此鲜明的全局性、基础性特征,这就意味着,它不仅是弥合社会分化与差异的重要途径,而且对全体国民素质的提高具有基础性的作用。

全球化既是机遇也是挑战。全球化进程促进了世界各国、各地区经济与社会等各方面更紧密地相互联系与相互依赖。由于信息技术革命的推动和资本流动的加剧,全球化具有在世界范围内促进消除贫困和不平等的潜在力量,它利用新技术推进基础教育的发展。然而,全球化的同时,世界各国也存在着在知识市场中排斥贫困人群和处境不利人群的危险。在一个日益以知识为基础的全球化经济中,那些缺少基础教育机会的国家和家庭面临着进一步被边缘化的危险。在世界各地,教育发展的不平衡现象是客观存在的。国与国之间、一个国家内部不同群体之间,都存在着不同程度的差距。在当今知识经济的社会里,知识成为资本,教育成为创造与聚敛财富的重要手段,从这个意义上说,教育是一种财富,财富就在学习之中。对于个人而言,教育的差异就意味着社会地位与财富的差距,教育也就成为产生这种差距的重要原因。所以,从全球化的视域来看,教育系统的首要目标应是减少来自社会边缘和处境不利阶层的人群在社会上易受伤害的程度,以便打破贫困与排斥现象的恶性循环。而要实现这一目标,基础教育是必须跨越的第一步,基础教育不足或缺乏,必然加剧不平等现象。

由上可见,在全球化视域下,基础教育面临着一种张力。我们应该充分

发挥基础教育作为社会发展平衡器、稳定器的作用,增进社会公平,促进社会稳定,尽量减少由于教育因素而造成的贫富分化、社会差异,走基础教育均衡发展之路。只有促进基础教育的均衡发展,才能真正公平地为每个人提供“生活通行证”,奠定一个人终身学习的基础。而“教育公平是社会公平的起点和核心环节,其中义务教育的公平是最基本的公平”^①。义务教育的均衡发展,正是义务教育制度的底线公平。^②

在美国独立之初,其国民教育奠基人杰斐逊提出了一个很明确的理念:衡量教育是否能够造福于一个国家或民族,关键不是看它能造出多少杰出人才,而是要看它能否使大多教人享受必要的教育。这实际上就是公立教育制度建立的一个基本理念,也就是说,衡量教育的好坏不是着眼于培养少数精英,而是要使所有国民的素质普遍得到发展,这是基础教育的功能。^③显然,在全球化视域下、在知识经济时代,基础教育更需要均衡发展。在此背景下,义务教育的均衡发展研究具有了必要性和现实意义。

二、和谐社会建设的推进和社会公平理念的深化

社会公平虽然是一个历史概念,但“人人生而平等”已成为近现代以来世界各国人民追求人身权利和社会公平的至理名言。近年来,公民的社会公平意识不断加强,公平理念不断深化。教育公平是社会公平的基础,是社会民主思想和教育民主思想的体现。《世界人权宣言》规定,人人都有受教育的权利。我国《义务教育法》规定,凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利。义务教育均衡发展是保证儿童、少年真正享有平等接受义务教育权利的基础。目前,我国已从法制和现实层面普及了义务教育,保证所有儿童、少年享有平等接受义务教育的权利。但改革开放后,我国经济和社会发展差异扩大,区域间义务教育发展水平的差异明显存在,区域内的差异一度呈现扩大趋势。虽然近年来强调义务教育均衡发展,并有国家层面的制度和经费保障,但差异仍然存在着,而且情况严重。各地区儿童、少年接受义务教育的情况仍然不平等,教育公平和社会公平面临挑战,从而影响社会和谐。

2004年9月,中国共产党十六届四中全会做出的《中共中央关于加强党

① 陈小娅.以科学发展观统领我国基础教育的改革和发展[J].教育发展研究,2005,(4).

② 阎光才.均衡发展:义务教育制度的底线公平[J].教育科学研究,2003,(1).

③ 杨东平.教育是社会发展的平衡器、稳定器[J].人民教育,2002,(4).

的执政能力建设的决定》中首次完整提出了“构建社会主义和谐社会”的概念。社会主义和谐社会,是我国社会发展的战略目标,指的是一种和睦、融洽并且各阶层齐心协力的社会状态。在我国构建社会主义和谐社会的进程中,人们对社会公平的关注度迅速提高。社会公平、正义是社会和谐的基本条件,而教育公平是社会公平的基石,是实现社会公平的“最伟大的工具”。要实现教育公平,教育均衡发展就显得尤为重要。推进教育均衡发展不仅是关系国家战略的重大问题,也是坚持科学发展观、落实“以人为本”治国理念的需要。均衡义务教育是教育均衡的基础和底线,义务教育均衡发展是教育均衡发展的首要目标。

为了实现社会和谐,为了促进教育均衡发展,政府的基本公共服务需要加强。2006年,党的十六届六中全会提出,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”;党的十七大报告也明确指出,“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化”的奋斗目标。基本公共服务指覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的公共服务,涉及义务教育、医疗、住房、治安、社会保障、基础设施、环境保护等方面。基本公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务,内涵包括全体公民享有基本公共服务的机会均等、结果大体相等,同时尊重社会成员的自由选择权。^①基本公共服务均等化是缩小区域发展差距的基本要求和主要途径,是构建和谐社会的重要内容,是政府职能转变的方向,政府部门在履行社会管理和公共服务职能的过程中,强调以发展社会事业和解决民生问题为重点,促进基本公共服务均等化。教育是基本公共服务中最重要领域,在这一国家社会政策背景下,教育均衡发展,尤其是义务教育均衡发展自然要受到政府和社会的重视,而学术研究正可为政府在义务教育均衡发展的决策方面提供支持。

三、教育均衡发展成为新时期国家教育发展的重要战略

智利诗人加布里拉·米斯特有一句名言:“我们所需要的很多东西都可以等待,但孩子所需要的东西不能等待。他的骨骼正在成型,他的血液正在生成,他的心灵正在发展。我们不能对他说明天,他的名字就叫今天。”^②在人

^① 陈文权. 十七大以来我国理论界关于“基本公共服务均等化”的讨论综述[J]. 行政学院学报, 2008, (5).

^② 刘世清. 教育政策伦理问题研究[J]. 教育学术月刊, 2009, (6).

的生存问题和温饱问题基本得到解决以后,教育问题就成为人的基本需要。一个人能否成为一个具备现代社会特征的公民,能否理解和享受现代社会的基本文明,能否具备现代人的基本生活质量,取决于他能否受到现代社会的基本教育。教育贫困是处于教育贫困状态的人的贫困,同时也是全社会的贫困。^① 国家领导层高瞻远瞩,他们充分认识到教育的意义和作用,多年来一直重视教育发展,近年来,在社会发展达到一定阶段之时,又适时制定了教育均衡发展的战略。

2005年5月,教育部发布《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,提出把义务教育工作的重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来,有效遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头,积极改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件,逐步实现义务教育的均衡发展。2006年6月修订的《中华人民共和国义务教育法》第六条明确提出,要“促进义务教育均衡发展”,从法律的层面确立了义务教育均衡发展的法制保障。2007年10月,中国共产党第十七次全国代表大会也明确提出“优化教育结构,促进义务教育均衡发展”的目标,从而使义务教育均衡发展成为执政党工作的重要目标。2008年8月29日,温家宝总理主持召开国家科教领导小组第一次会议,审议并原则通过从而使《国家中长期教育改革和发展规划纲要》制订工作方案,正式启动《国家中长期教育改革和发展规划纲要》研究制定工作,其中包括要研究制定义务教育均衡发展的指导意见。2010年年初,教育部再次发布《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》,提出了义务教育均衡发展的具体操作办法和阶段性目标,《意见》明确指出,要把在县级行政区域内率先实现均衡为工作重点,大力推进区域内学校与学校之间义务教育均衡发展,积极鼓励有条件的地方努力推进区域与区域之间义务教育均衡发展,力争在2012年实现区域内义务教育初步均衡,到2020年实现区域内义务教育基本均衡的阶段性目标。2010年5月5日国务院常务会议审议并通过了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》,2010年7月13至14日,中共中央、国务院召开全国第四次教育工作会议,这是在现代化建设进入关键时期、站在教育改革发展新的历史起点上召开的一次重要会议,会议强调了《国家中长期教育改革和发

① 袁振国. 教育均衡发展:构建和谐社会的基础[J]. 教育发展研究,2005,(4).



展规划纲要(2010—2020)》的重要意义,对今后十年的教育发展进行了战略部署,对教育尤其是义务教育均衡发展提出了明确的任务要求。

从客观上说,我国区域间的教育差异一时难以大幅度缩小,而区域内的差异则相对容易缩小。由于我国实行以县为主的教育管理体制,县域内教育差异从理论上来说相对最容易缩小。但目前我国许多县域内义务教育的差异仍在加大,资源分配明显不均衡,学生择校的内在需求有增无减。因此,对于全国许多县来说,均衡发展首先需要从思想上加以重视,然后才是从技术上得到实现。事实上,县域内经济和社会发展联系紧密,以县为主的基础教育管理体制使得县域内义务教育均衡发展可以作为全国尺度义务教育均衡发展的突破口,成为现阶段教育发展的重要任务。然而,思想上的统一认识和下定决心难,技术上的实现要相对容易。所以,义务教育均衡发展需要提供技术,同时更需要统一思想,这是国家教育发展战略背景下的迫切需求。

四、省级统筹以县为主的义务教育财政管理体制的确立

新中国成立以来,我国的教育财政管理体制经历了几次变革。财政体制对教育经费区域均衡起着非常重要的作用。教育作为一种公共资源,其均衡首先是资源分配的均衡。^① 一个地区占有的教育资源,可以从该地区每年获得的教育经费总收入来衡量,而教育经费水平又能反映教育发展的水平,因此,地区教育经费的均衡性可以反映地区教育发展的均衡性。

回顾我国教育经费的筹集和管理体制,自1949年到20世纪80年代中期,作为教育公共品的唯一供给者,中央政府提供着教育服务的财政支出,而地方政府则作为中央政府的代理人落实教育公共品的供给,因此教育经费在地区间差别不大,教育发展也较为均衡。改革开放以来,我国在经济发展上采取了非均衡发展的战略,使区域经济差异扩大,教育的发展在很大程度上是受经济发展制约的,所以教育发展不均衡的问题在改革开放后开始加剧,尤其是20世纪80年代后期教育投资与教育管理权限下放给地方之后,各地方政府也向更下一级的政府转移教育供给事权,各级地方政府财政能力的巨大差距使教育发展不均衡问题更为突出。因此,在建设社会主义和谐社会的大背景下,中央和省级政府有必要通过某些途径来平衡地区间的教育财政差

^① 祁毓. 区域公平背景下我国财政对教育支持的绩效变迁及路径再完善——基于泰尔指数及其分解的视角[J]. 地方财政研究, 2009, (8).

距,逐步缩小地区间教育发展水平的差异,以维护教育公平。^① 义务教育方面,2001年伴随着农村税费改革的完成,农村教育供给的事权开始部分移回到县,并且从当年开始,我国政府对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行了“两免一补”政策。2005年底,国务院又发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,决定用五年的时间,按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。这是以“农村”和“义务教育”为切入点,以中西部地区为突破口,以财政资金为保障而实施的解决目前城乡之间、区域之间教育不均等的重要手段。《通知》还提及,城市义务教育也应逐步完善经费保障机制,具体实施方式由地方确定,所需经费由地方承担。其中,享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生,与当地农村义务教育阶段中小学生同步享受“两免一补”政策;进城务工农民子女在城市义务教育阶段学校就读的,与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策。2010年,我国城市和农村义务教育已经实现了全部免费,对于实施了24年的义务教育政策来说,这是一块铭刻着“实至名归”字样的里程碑。

除了实施义务教育经费保障机制改革之外,国家还出台了许多有利于缩小区域间教育资源分布差距过大的政策,这些都从宏观上缩小了区域间的教育差异。从中观上来看,目前我国实行的是以县为主的基础教育财政管理体制,在这一背景下,县域尺度的义务教育均衡发展便有理由成为基础教育均衡发展的首要目标。

五、发达省份江苏省对义务教育优质均衡的追求

江苏省是教育大省,也是教育强省,江苏省的义务教育一直在全国处于领先地位。早在1996年,江苏省就全面实现了“两基”目标,基本普及了九年义务教育。2003年,江苏全省小学适龄儿童入学率和在校生巩固率均接近100%,小学毕业生升学率为98.7%,初中生毛入学率达99.2%,7~15周岁残疾儿童接受九年义务教育入学率为93%,义务教育事业发展的各项指标均位于全国前列。江苏省在贯彻执行《义务教育法》过程中,创出了一套行之有效的实施义务教育的做法和经验。近年来,义务教育继续向着高水平、高质量和均衡发展的目标迈进。为了切实解决义务教育发展中的深层次矛盾,高

① 魏后凯,杨大利.地方分权与中国地区教育差异[J].中国社会科学1997,(1).

水平、高质量普及义务教育,促进教育公平。2010年初,江苏省发布了《实施中华人民共和国义务教育法办法(征求意见稿)》,规定义务教育实行省人民政府统筹规划、县(市、区)人民政府管理实施的体制。县级以上人民政府应当将义务教育事业纳入国民经济和社会发展规划,加强对本行政区域内义务教育事业的指导和管理,保障义务教育经费、师资、校舍及设施设备供给,合理配置教育资源,缩小城乡之间、区域之间、学校之间办学条件和办学水平的差距,促进义务教育均衡发展。办法还规定县级以上人民政府教育督导机构应当对义务教育均衡发展状况等进行督导,督导报告向社会公布。因此,进行县域义务教育均衡发展研究,提出义务教育均衡发展均衡性测度和评价方法具有现实意义。“征求意见稿”中规定,县级教育行政部门应当根据适龄儿童、少年的数量和分布状况,合理确定本行政区域内义务教育公办学校的施教区,保障所有适龄儿童、少年都可以在其户籍所在地就近入学。确定或者调整公办学校施教区,应当听取当地居民的意见。公办学校施教区确定或者调整后,应当向社会公开。公办学校应当接收施教区内的适龄儿童、少年入学,不得跨施教区组织招生。“征求意见稿”中还规定,设区的市、县(市、区)人民政府应当将学校设置纳入城乡建设总体规划和教育事业发展规划,并根据本行政区域内适龄儿童、少年的数量与分布状况,按照国家和省的有关规定,制定、调整学校设置,预留学校建设用地。

2010年5月,江苏省决定启动义务教育优质均衡改革发展示范区建设工作,鼓励部分地区先行先试、探索经验,引领全省义务教育又好又快发展。5月20日至21日,省政府在苏州市召开全省义务教育优质均衡改革发展工作会议。南京、无锡、苏州、常州4个市的所有区域及铜山县、如皋市、灌南县、洪泽县、盐城市盐都区、扬州市邗江区、丹阳市、靖江市、泗阳县9个县(市、区)成为首批省义务教育优质均衡发展示范区。其建设目标是在未来3年时间里,在义务教育优质均衡发展示范区内基本消除城乡、学校间的差距,基本解决义务教育择校过度等热点、难点问题,使区域内义务教育从基本均衡转变为优质均衡,适龄儿童、少年接受更加公平、更加高质量的义务教育。此前的4月24日至26日,省委组织部、省教育厅还联合举办了江苏省义务教育优质均衡发展专题研究班。全省各市、县(市、区)政府分管教育工作的市长、县(市、区)长及各省辖市教育局局长参加了研究班,为全省各县市教育系统推进义务教育均衡发展做了积极的思想动员工作。7月27日,江苏省委常委会

召开会议,审议并原则通过了《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》。8月28日,江苏省又召开教育工作会议。会议深入学习贯彻了全国教育工作会议精神,同时对实施《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》作出部署。《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要》提出,江苏义务教育均衡发展的具体目标是:大力推进义务教育均衡发展示范区建设,努力扩大并均衡配置优质教育资源,苏南等有条件的地区2012年、其他地区2015年左右全面达到均衡,区域内教育质量、教师队伍、办学条件、管理水平显著改善,义务教育公平度、满意度大幅提升。健全城乡一体化的义务教育发展机制,在财政拨款、教师配置、学校建设等方面向农村倾斜。加大对经济欠发达地区的财政转移支付力度,完善发达地区对口支援欠发达地区、城市支援农村教育的机制。加大对薄弱学校的支持力度,优化配置优质教育资源,实行县级教育部门统一管理中小学教师制度,区域内教师和校长定期合理流动。义务教育阶段严禁设置重点学校(班),逐步减少择校现象。每个适龄儿童、少年按时入学并完成学业,消除义务教育阶段辍学现象,确保义务教育全覆盖。提高义务教育办学水平。根据学龄人口变化、城市化进程和新农村建设规划,合理调整义务教育学校布局。实施义务教育学校现代化建设工程,全面加强学校校舍、场地、师资队伍、设施装备等方面的建设。

当前,江苏义务教育均衡发展具有发达地区义务教育的发展特点,其模式可能部分适用于其他发达地区而大体上有别于欠发达地区,对发达地区县域义务教育均衡发展案例的研究正是义务教育均衡发展研究的第一步,对发达地区和欠发达地区建立相应的均衡标准都有参考意义。

第二节 义务教育均衡发展的内涵剖析

研究义务教育均衡发展,有必要对其内涵进行厘清。分析教育哲学家谢夫勒指出其定义有三种方式,即规定性定义、描述性定义和纲领性定义。规定性定义是创制的定义,是作者所下的定义,要求这个被界说的术语在整个讨论中自始至终表示作者所规定的特定要求。描述性定义,不是“我将用这个术语表示什么”这样的规定性主张,而是适当地描述被界说的对象或使用该术语的方法。实际上,词典就试图罗列描述性定义,给我们提供了不同场景下一个词的特定意义。纲领性定义明确地或隐含地告诉我们事物应该怎样。事物应该怎样与说事物在某种情景中实际怎样(描述性用法)完全不同,