

A Study on Balanced Development of

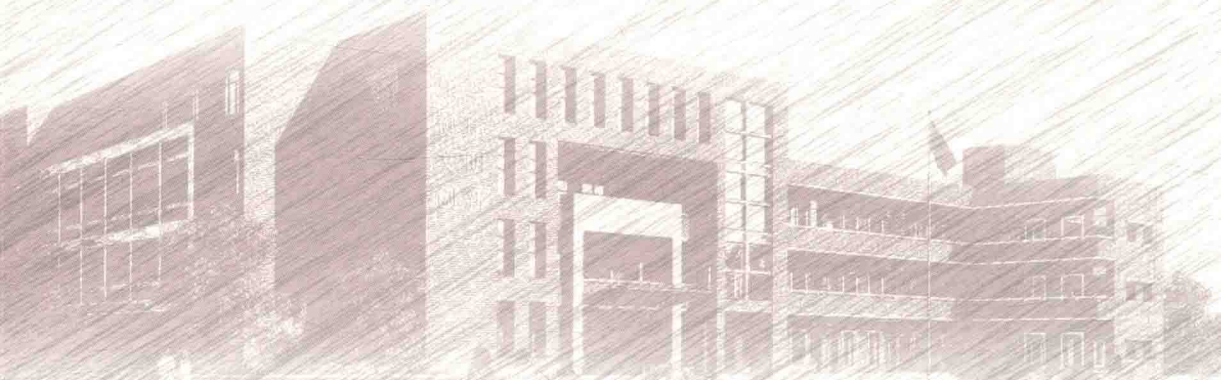
Compulsory Education in County

Based on Jiangxi Province

县域义务教育 均衡发展探究

基于江西省义务教育均衡发展示范县的实证研究

■ 何齐宗 等著



科学出版社

本书是2013年度国家自然科学基金项目“县域义务教育均衡发展的推进机制及其绩效评价——基于江西省义务教育均衡发展示范县的实证研究”（71363030）的成果

县域义务教育 均衡发展探究

基于江西省义务教育均衡发展示范县的实证研究

■ 何齐宗 等著

科学出版社

北京

内 容 简 介

县域义务教育均衡发展是我国中长期教育改革与发展的重要目标,也是现阶段促进义务教育均衡发展的理性选择。

本书以江西省义务教育均衡发展示范县为对象,将理论与实证分析相结合、定性研究与定量研究相结合,在深入实际调研的基础上,系统地分析了该省吉安县、铜鼓县和青云谱区等义务教育均衡发展示范县在推进县域义务教育均衡发展过程中所采取的策略、取得的成效及存在的问题,并就进一步推动该省县域义务教育的均衡发展提出了对策建议。本书有助于深化理解县域义务教育均衡发展的内涵、意义、推进机制和面临的困难,同时可以为地方政府和教育管理部门优化县域义务教育均衡发展的政策提供参考和启示。

本书对中小学教育工作者、研究者和管理者有重要的参考价值,同时适合对中小学教育管理与改革感兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

县域义务教育均衡发展探究:基于江西省义务教育均衡发展示范县的实证研究/何齐宗等著. —北京:科学出版社,2017.8

ISBN 978-7-03-054026-3

I. ①县… II. ①何… III. ①县-义务教育-教育事业-发展-研究-江西 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 180949 号

责任编辑:朱丽娜 刘巧巧/责任校对:贾娜娜

责任印制:张欣秀/封面设计:润一文化

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>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 8 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2017 年 8 月第一次印刷 印张:16 1/4

字数:264 000

定价:82.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

本书是笔者主持的国家自然科学基金项目“县域义务教育均衡发展的推进机制及其绩效评价——基于江西省义务教育均衡发展示范县的实证研究”(71363030)最终成果。该项目于2013年8月获准立项,经过近四年的探索现已完成研究任务。

本书以江西省义务教育均衡发展示范县为研究对象,重点选择具有代表性的吉安县、铜鼓县和青云谱区进行实证研究。在深入调查的基础上,系统分析了上述县(区)在推进义务教育均衡发展中所采取的策略、取得的成效及存在的问题,并就进一步推动该省县域义务教育的均衡发展提出了相应的对策建议。

李健、朱重旺、胡新坤等同志在研究中积极参与、认真投入,克服了许多困难,为研究任务的完成付出了艰辛的努力,在此向他们表示衷心的感谢!

本书的内容共分为五章,具体执笔情况如下:何齐宗撰写第一章和第五章、李健撰写第二章、朱重旺撰写第三章、胡新坤撰写第四章。何齐宗负责全书的总体设计和书稿修改与统稿。

本书得到国家自然科学基金委员会及有关评审专家的支持和指导。在研究中,曾永兵、程方生、赵永辉、陈方红、王宏安、汤赛南、何小忠、赵志纯、徐永文等同志曾以多种形式提供了帮助。笔者

先后赴吉安县、铜鼓县和青云谱区开展了较长时间的实地调研，调研工作得到吉安县教育局、铜鼓县教育局、青云谱区教育局许多同志的无私帮助。本书的部分内容曾以论文的形式在《中国教育科学》《现代教育论丛》《教育探索》等刊物上发表过。本书的出版得到科学出版社的大力支持，付艳、朱丽娜等编辑付出了许多辛劳。借此机会，笔者一并致以诚挚的谢意！

何齐宗

2017年6月

目 录

前言

第一章 引论	1
第一节 县域义务教育均衡发展研究的背景	3
第二节 我国义务教育均衡发展研究述评	6
第三节 江西省义务教育均衡发展示范县评选概述	31
第四节 县域义务教育均衡发展研究的设计与实施	45
第二章 吉安县义务教育均衡发展的调查与分析	51
第一节 吉安县概况	53
第二节 吉安县推进义务教育均衡发展的策略	58
第三节 吉安县推进义务教育均衡发展的成效	66
第四节 吉安县义务教育均衡发展存在的问题	104
第三章 铜鼓县义务教育均衡发展的调查与分析	117
第一节 铜鼓县概况	119
第二节 铜鼓县推进义务教育均衡发展的策略	122
第三节 铜鼓县推进义务教育均衡发展的成效	128
第四节 铜鼓县义务教育均衡发展存在的问题	153
第四章 青云谱区义务教育均衡发展的调查与分析	161
第一节 青云谱区概况	163
第二节 青云谱区推进义务教育均衡发展的策略	165

第三节 青云谱区推进义务教育均衡发展的成效	172
第四节 青云谱区义务教育均衡发展存在的问题	196
第五章 县域义务教育均衡发展的总体评价 与对策思考	209
第一节 县域义务教育均衡发展的总体评价	211
第二节 进一步推动县域义务教育均衡发展的对策思考	216
附录 我国义务教育均衡发展研究主要文献 (1994—2016年)	227

第一章 引 论

县域义务教育均衡发展是我国中长期教育改革与发展的主要目标，为了实现这一目标，有必要开展相关的研究。本书以江西省义务教育均衡发展示范县为研究对象，分析该省通过创建义务教育均衡发展示范县以推进县域义务教育均衡发展所采取的策略、取得的成效及存在的问题，并就进一步推动该省县域义务教育的均衡发展提出相应的对策建议。

第一节 县域义务教育均衡发展研究的背景

一、社会转型急需义务教育发展方式的转变

2011年,我国所有省(自治区、直辖市)都通过了国家“普九”的验收。从此,我国的义务教育进入了“后普九”时代。同时,随着社会经济的发展,人们的生活水平显著提高,教育观念不断更新。社会公众对义务教育的期待不再局限于“普及”,而是将目光聚焦于“提高”,义务教育发展方式也急需实现从“机会公平”到“质量公平”的转变。另外,户籍制度改革的推进使得学龄人口流动加快,人口生育政策的调整对义务教育的影响也将在今后的时间内逐渐显现出来。这两个因素与城镇化发展方式的转变缠绕交织在一起,共同推动当前义务教育资源的重新分配和整合。

在社会转型时期,无论城市还是农村,社会结构都发生了剧烈的变化,相对封闭、静止的城乡格局也经历了多重演变。当前的城镇化“虚火”、学校布局调整、城乡教育质量的差距等因素共同推动农村教育的“城镇化”现象。^①“学校进城”和“文字上移”^②现象是教育“城镇化”的共同表征,农村学校远离村庄,几乎成了“悬浮的孤岛”。^③而学龄人口入口端的城镇,流动人口不断加速集聚,给城镇教育带来学校建设、师资配置的巨大压力。农村学校“空心化”现象与城区“大校大班”现象并存,制度化的义务教育呈现出失衡的生态格局。

基于此,义务教育均衡发展的理念在政策话语中凸显出来,政府作为公共利益的代表者,势必成为推进义务教育均衡发展的主导者和推动者。事实

① 郭志辉. 2013. 农村教育不能一味城镇化——对农村义务教育学校布局调整的思考. 基础教育论坛, (2): 7.

② 熊春文. 2009. “文字上移”: 20世纪90年代末以来中国乡村教育的新趋向. 社会学研究, (5): 136-137.

③ 刘云杉. 2014. “悬浮的孤岛”及其突围——再认识中国乡村教育. 苏州大学学报(教育科学版), (1):

上,近几年来国家关于义务教育的关键词依然是“公平”“均衡发展”“城乡教育一体化”。

当前,我国义务教育的总体水平已处于世界发展中国家前列,但也存在着不少问题,其中发展不均衡的问题尤其值得关注。由于我国各地经济社会发展水平不一,要在全中国范围内同步达到义务教育均衡发展困难很大,因此立足县域实现义务教育均衡发展则是当前的现实选择。

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要推进义务教育均衡发展,加快缩小城乡差距,并特别强调“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”。可以说,实现县域义务教育均衡发展是实现我国义务教育均衡发展的必经阶段。2012年,国务院发布的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》在阐述推进义务教育均衡发展的基本目标时,再次重申“率先在县域内实现义务教育基本均衡发展,县域内学校之间差距明显缩小”。同时,明确将县域义务教育均衡发展作为考核地方各级政府及其主要负责人的重要内容。几乎同时,教育部又制定了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,为县域义务教育均衡发展评估提供了指标参照和文本依据。此后,全国范围内正式铺开义务教育均衡发展督导评估工作,截至2015年底,1302个县(区)通过了评估督导。^①2016年,国务院印发了《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。该意见主要指向当前的城乡二元结构壁垒,旨在实现义务教育与城镇化发展的基本协调。

通过梳理这些政策,我们不难发现,政策的制定逐步走向具体可操作化,以县域为主体推动,并制定了督导评估的细则。同时,政策的制定直面现实:虽然当前的户籍制度有所松动,但城乡二元结构壁垒依然没有被打破,义务教育的发展与当前国家推行的新型城镇化路径并不协调。从政府推进义务教育均衡发展的进度来看,截至2016年底,全国尚有37.6%的县域未通过国家评估。由此可见,我国的义务教育均衡发展任重道远,许多问题有待探索和研究。

^① 截至2015年底,未通过国家评估认定的还有1600多个县(区)。其中,中部和西部地区分别有60%、72.5%的县(区)尚未通过认定。详见:中华人民共和国教育部:2015年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告。

二、县域作为推进义务教育均衡发展的突破口

自 2001 年以来,国家确立“以县为主”的义务教育管理体制,县域的教育责任和自主权相对加大,更适合统筹义务教育全局及推行一系列的教育改革。此外,县(区)域相对较小,相对于市域、省域更便于政策的具体运作,并且有利于与中央的政策形成良好的互动,有利于探索符合本地实际情况的义务教育均衡发展推进模式。

事实上,县域一直是观察中国社会发展的重要窗口,是城市与乡村、中央与地方、工业与农业的交合之处。^①因此,中国社会发展的基本问题也集中在县域层面上,县域几乎起着“显示器”的作用。只有在县域内处理好这些问题,才能逐步破解当前社会的基本难题,包括教育问题。由此可见,县域是推进义务教育均衡发展的突破口。

问题在于,各个县(区)之间经济发展水平不一,义务教育均衡发展推进的境况也不尽相同。中西部部分县域在推进义务教育均衡发展时,依然遇到瓶颈,甚至出现治理“内卷化”的困境。^②我们不妨转换视角,将目光聚焦于在县域义务教育均衡发展的推动方面取得较好成效的县(区),重点挖掘这些县(区)在推进义务教育均衡发展时所采取的策略,以为其他县域义务教育均衡发展提供参考和借鉴。

基于此,本书以江西省义务教育均衡发展示范县(区)作为研究对象。通过对该省义务教育均衡发展示范县(区)的深入调查,总结其推进县域义务教育均衡发展的经验,剖析其义务教育均衡发展的推进机制及取得的成效,在此基础上就进一步促进县域义务教育均衡发展提出相应的对策建议。

① 折晓叶,艾云. 2014. 城乡关系演变的研究路径——一种社会学研究思路和分析框架. 社会发展研究, (2): 37-38.

② “内卷化”一词源于美国人类学家格尔茨(Clifford Geertz)所著《农业内卷化》(Agricultural Involution)一书。根据格尔茨的定义,“内卷化”是指一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象。我国中西部的部分县域,经济落后,财政力量薄弱,甚至出现“讨饭财政”的经费困境,无法支撑巨大的义务教育开支。

第二节 我国义务教育均衡发展研究述评

义务教育均衡发展既是一个重要的教育理论问题，又是一个与人们的切身利益紧密相关的教育现实问题。正因为如此，近年来它日益成为社会各界共同关注的教育热点话题。20多年前，我国学者开始关注这个研究领域，至今已取得了不少优秀成果。不过，该领域的研究也存在一些不容忽视的问题。本章在分析我国义务教育均衡发展研究的缘起、总结研究取得的进展及剖析存在的问题的基础上，对该领域的未来研究提出了若干建议。

一、义务教育均衡发展研究的缘起

我国义务教育均衡发展的研究始于20世纪90年代中期。这并不是偶然的，与国内公平、平等研究的推动和教育公平与平等研究的兴起，以及义务教育的特殊地位与严峻形势，具有密切的关系。

（一）公平与平等研究的推动

公平与平等既是人类的永恒理想，也是社会和谐的基本要求。同时，公平与平等既是一个紧迫的现实问题，又是一个重要的理论问题。我国关于公平与平等的研究始于20世纪80年代中期。改革开放以后，人们对公平与平等的关注不断升温。到20世纪90年代，这方面的成果与日俱增。至今仍是讨论和研究的热点。学者们关注的主题包括平等观、平等权、平等原则、法律平等、机会平等、收入平等、民族平等、性别平等，平等与效率、平等与公平的内涵，平等与公平的本质、平等与公平的关系、平等与公平存在的问题、平等与公平的机制、平等与公平的路径等。从学科来看，最初主要是政治学和法学对此较为关注，后来社会学、管理学、文化学、经济学、历史学、伦理学等纷纷参与进来。在学术界共同关注公平与平等的大背景下，教育学逐步意识到公平与平等的重要性，开始研讨教育公平与教育平等问题。

（二）教育公平与平等研究的兴起

教育公平与平等是社会公平与平等的重要内容，是社会公平与平等在教育领域的体现，一直被视为实现社会公平与平等的“最伟大的工具”。在教育公平与平等研究的有力推动下，教育学界有不少学者开始关注教育领域的公平与平等问题。我国关于教育公平与平等的研究始于20世纪80年代后期，兴盛于90年代中后期。研究的主题有教育公平的内涵与本质、教育公平与社会公平、教育公平与教育效率、教育公平的目标、教育公平的机制、教育民族平等、教育地域平等、教育阶层平等、教育性别平等。国外关于教育公平与平等的研究，对我国教育界也有较大的影响。国外的相关观点主要有三种：一是起点均等论。这是指入学机会均等，人人有受教育的机会。第一次世界大战以前，这种观点在西方占主导地位。目前，国际组织对发展中国家教育的期望，首先集中在保障儿童入学机会的公平上，并主要关注贫困地区儿童及女童的入学机会公平问题。二是过程均等论。这主要指教育条件的均等，主张让每个儿童有机会享受同样的教育。这种观点盛行于20世纪50—60年代的西欧和北欧地区。至今不少高福利国家仍然沿用这种观点制定相关制度。这一制度通过强有力的公共财政支持免费的公共教育事业。三是结果均等论。这种观点强调学业成功机会均等，主张向每个学生提供使其天赋得以充分发展的机会。20世纪60年代中后期以科尔曼为代表的这种观点影响至今。目前，不少发达国家把教育公平的一部分重点放在儿童学业成功的机会上。^①

（三）义务教育的特殊地位与严峻形势

义务教育是国家用法律手段保证实施的国民教育，在教育体系中处于基础性地位，是整个教育事业的基石。义务教育对人的发展具有基础性和持久性影响。它在很大程度上决定着一个人将来能否接受更高层次的教育，以及接受什么样的更高层次的教育，还将在相当程度上影响一个人未来的发展水平和社会地位。义务教育对国家经济和社会的发展同样具有基础性和全局性的作用。同时，义务教育也是受教育人数最多的一个教育层次，影响面极为广泛。毫无疑问，教育平等首先是指义务教育的均衡发展，没有义务教育的均衡发展就没有

^① 毕正宇. 2004. 论教师资源合理配置与义务教育均衡发展之关系. 天中学刊, (3): 97.

真正意义上的教育平等。在义务教育的诸多特征中,公平性最为关键。如果失去了公平性,其他特性均会受到影响或破坏。

与此同时,当前我国的义务教育又面临着不平等的严峻形势。在义务教育阶段,地区之间、城乡之间、学校之间、阶层之间都存在着不同程度的差距,违背了义务教育的本质和要求。受教育者由于地域不同、出身不同而接受水平不同且差距明显的义务教育。义务教育的公平性受到了冲击。

正是在上述背景下,我国有不少学者开始关注义务教育的均衡发展问题。对于这个问题的研讨始于20世纪90年代中期,到21世纪初逐渐成为我国教育理论界的热点论题。近十多年来,这方面的研究成果一直保持稳定的增长态势。

二、义务教育均衡发展研究的进展

(一) 研究的概况

国内公开发表的关于义务教育均衡发展的研究成果最早见于1994年,但最初几年研究进展很慢,成果很少,进入21世纪以后这方面的研究表现出快速发展的态势。截至2016年,共发表论文近3000篇。20多年来,我国关于义务教育均衡发展的研究大致可以分为起步、缓慢增长和快速发展三个阶段。1994—2001年属于起步阶段。在该阶段,在期刊发表的论文数量很少,总数仅为5篇,其中有5年甚至为0,最高的年份也仅有2篇。2002—2005年为缓慢增长阶段。这个阶段的成果有一定的增长,每年发表的论文由上一阶段的一位数上升到两位数,最高的年份达到51篇。2006年至今为快速发展阶段。平均每年发表的论文由上一阶段的两位数进一步上升到三位数,并从开始的100余篇增加到200余篇,最高的年份达283篇,平均每年195.5篇。除论文外,在此期间还出版了30余部相关的著作。从2003年开始,有不少研究生将义务教育均衡发展作为其毕业论文的选题。截止到2016年底,已有500余篇这方面的硕士与博士学位论文,平均每年达40篇。1994—2016年,关于该研究领域发表的期刊论文2291篇,研究生学位论文559篇,以上两项合计2850篇,平均每年124篇。具体情况见表1-1。

表 1-1 1994—2016 年我国义务教育均衡发展研究论文统计表（单位：篇）

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
期刊论文	2	0	0	1	0	0	0	2	21	38	25	51
硕博论文	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7	8
小计	2	0	0	1	0	0	0	2	21	41	32	59
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	小计
期刊论文	105	128	144	135	249	238	240	207	220	202	283	2291
硕博论文	20	27	37	41	48	77	91	83	55	49	13	559
小计	125	155	181	176	297	315	331	290	275	251	296	2850

综观整个研究过程可以发现，我国关于义务教育均衡发展研究的问题主要集中在内涵界定、发展层次、意义阐释、评估指标、认识误区、非均衡问题、促进原则、推动对策等方面；研究的取向从最初的理论探索逐渐转向实证研究；关注的重点从义务教育的总体均衡转向义务教育的区域均衡及校际均衡。

20 余年来，义务教育均衡发展问题已成为我国教育研究中关注度最高的课题。可以预见，随着相关理论研究的逐步深化和实践的不断探索，今后义务教育均衡发展研究仍将保持平稳的发展态势。

（二）研究的主题及进展

1. 义务教育均衡发展的内涵

均衡发展是一个资源经济学的概念，指通过合理地配置人类有限的资源，达到市场需求与供给的相对均衡，经济中各种对立的、变动着的力量相当，形成相对静止的状态。资源经济学提出经济均衡发展理论，是基于这样一种认识：人类的资源是有限的，而人类的需求是无限的。要解决这一矛盾，就必须使有限的资源按照一定的比例分配到国民经济的各个组成部分，并使资源得到最充分、最有效的使用。该理论在解决国民经济发展中的不公平、不合理等问题中发挥了重要的作用。同时，这一理论受到了其他学科的青睐。教育均衡发展的

理论就是对经济均衡发展理论的移植和借鉴。^①

本书先就学界对义务教育均衡发展相关的几对概念进行简要的分析,再来看人们对义务教育均衡发展概念本身的理解。

(1) 均衡与发展

均衡与发展经常处于一种冲突的状态,不少人采用二元分割的视角来看待两者的关系。由此,学界的争论点集中在义务教育是保障均衡还是注重效率的提高上。不少人将社会经济发展的“发展阶段论”移植到义务教育中,持“先发展再均衡、先经济后教育”的思路。其背后的假设是义务教育注重选拔、筛选功能,注重精英教育。对于这种主张,有学者提出不同的看法,认为义务教育的发展应优先考虑均衡,优先考虑弱势群体,义务教育发展的重心应由“拔高”转向“兜底”。^②由此观之,其背后的假设是义务教育考虑全民性,注重教育公平。面对以上争论,我们或许可以从一元论或调和论的角度来看待均衡与发展的关系。均衡、发展具有内在的统一性,均衡是发展的基础,义务教育的基本属性决定了应优先考虑均衡。当然,均衡发展不是“削峰填谷”,也不是“平均主义”,最终指向的而是义务教育的发展。

(2) 均衡与均等

应该说,均衡与均等有相似之处,均等是均衡的基础性条件。多年前,有研究者提出,从经济学的角度分析,教育均衡最重要的是教育资源配置的均衡。^③时至今日,不少人仍认为,实现了人、财、物的供需平衡,就等于实现了均衡发展。这实质上是一种经济学思维。因此,不少学者在构建均衡发展的指标体系时,均等配置的物化指标占据核心地位,注重办学条件、经费投入、师资力量等显性要素。在后期的研究中,人们对均衡的认识日趋科学合理。有学者指出,“均衡”是“机会均等”与“发展平衡”的统一体。^④这样,就区分开了“均等”和“均衡”。还有研究者将均衡发展理解为自身“均衡态”的发展,赋予了均衡动态性。^⑤

① 鲜万标. 2004. 对北京市义务教育均衡发展问题的分析与思考. 北京教育学院学报, (2): 42-43.

② 杨启亮. 2011. 转向“兜底”: 义务教育优质均衡发展的重心. 教育研究, (4): 31-32.

③ 翟博. 2007. 中国基础教育均衡发展实证分析. 教育研究, (7): 22.

④ 阮成武. 2013. 我国义务教育均衡发展政策的演进逻辑与未来走向. 教育研究, (7): 43.

⑤ 李宜江, 朱家存. 2013. 均衡发展义务教育的理论内涵及实践意蕴. 教育研究, (6): 62.