

教育·国·情·报·告
JIAOYU GUOQING BAOGAO

主 编 袁振国 副主编 田慧生

YIMU JIAOYU JUNHENG FAZHAN BAOGAO

义务教育

均衡发展报告·2010

中央教育科学研究所教育督导评估研究中心 著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

教育·国·情·报·告
JIAOYU GUOQING BAOGAO

主 编 袁振国 副主编 田慧生



教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 郑豪杰
版式设计 贾艳凤
责任校对 曲凤玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

义务教育均衡发展报告·2010/中央教育科学研究所教育督导评估研究中心著. —北京:教育科学出版社, 2010. 12
(教育国情报告)
ISBN 978-7-5041-5492-7

I. ①义… II. ①中… III. ①义务教育—发展—研究报告—中国—2010 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 256751 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

市场部电话 010-64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010-64989312

传 真 010-64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京鑫华印前科技有限公司

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

版 次 2010 年 12 月第 1 版

开 本 184 毫米×260 毫米 16 开

印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

印 张 17

印 数 1-3 000 册

字 数 303 千

定 价 35.00 元

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

教育是关乎人民群众切身利益的民生工程，更是关乎和谐社会建设的基础工程。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”2009年11月6日，全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会在河北省邯郸市召开。中共中央政治局委员、国务委员刘延东同志在会上强调，全面推进义务教育均衡发展是政府的法定责任。各级政府要高度重视，把推进义务教育均衡发展作为基本公共服务，作为重大民生工程，切实抓紧抓好。教育部长袁贵仁同志明确提出，“要把义务教育作为教育改革与发展的重中之重，把均衡发展作为义务教育的重中之重”，“努力实现2012年义务教育区域内初步均衡、2020年区域内基本均衡的新目标”。站在新的历史起点上，全面推进义务教育均衡发展已成为义务教育改革发展的重点和战略性任务，也是摆在政府和广大教育工作者面前的一项艰巨任务和重大课题。

本书以《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》为指导，从全面推进素质教育的大视野，以监测我国县域义务教育均衡发展现状为基础，以评估县域义务教育均衡发展水平为手段，以构建县域义务教育均衡发展评估体系为重点，以促进县域义务教育均衡发展为目标，关注现实，分析问题，改进工作，促进均衡。通过对县域义务教育均衡发展水平连续三至五年的跟踪监测，研制一套县域义务教育均衡发展水平评估指标体系，为教育部制定全国县域义务教育均衡发展评估标准提供科学依据，为全国县域监测义务教育均衡发展水平提供参照标准；通过对42个样本县的案例研究，探索与建立促进区域义务教育均衡发展的有效策略与监测机制，形成区域

特色，为全国同类地区提供可资借鉴的典型经验及有价值的模式参考。

本书研究内容分为五部分。第一部分：通过对文献的综述，阐述了义务教育均衡发展的重大意义，论述了义务教育均衡发展是国家的基本教育政策、是实施素质教育的保证、是构建和谐社会的基石、是惠及亿万家庭的民生工程；第二部分：通过对义务教育均衡发展的指标和测算方法的研究，构建了我国县域义务教育均衡发展的指标体系和测算方法；第三部分：通过对义务教育均衡发展样本县的监测数据分析，描述了我国县域义务教育均衡发展的现状及水平；第四部分：通过对我国县域义务教育均衡发展案例的研究，分析和提炼了我国县域促进义务教育均衡发展的模式和经验；第五部分：提出了推进义务教育均衡发展的政策建议。

本书研究是一个涉及多层面、多因素的系统工程。它涉及教育经费、办学条件、师资队伍等方面。本书的研究以定量分析与定性描述相结合。在定量研究中主要采取调查和统计分析的方法自上而下进行。通过定量描述，对县域义务教育均衡发展总体的数量表现，包括规模、水平、结构等进行判断；在定性研究中，主要通过现场调研和行动研究方法自下而上进行。通过定性分析，对县域义务教育均衡发展的规律和变化趋势等进行判断。我们知道，定量研究和定性研究都有其局限性，在县域义务教育均衡发展水平监测研究中单独使用某一种方法，都难以解释或回答所有的问题。因此，在研究中，我们不仅把定量研究和定性研究结合起来运用，让定性研究为定量研究提供理论框架，让定量研究为进一步的定性研究创造条件；还采用案例研究与归纳研究相结合，对课题单位进行深入的考察，从而获得丰富、生动、具体、详细的资料，归纳与揭示其均衡发展变化的趋势及因素，为下一步较大的总体研究提供理论假设和实践模式。

目 录

第一部分 均衡发展：义务教育的重中之重

第一章 义务教育均衡发展：促进社会和谐的基石/3

- 第一节 义务教育均衡发展是国家的基本教育政策/4
- 第二节 义务教育均衡发展是实施素质教育的重要保证/5
- 第三节 义务教育均衡发展是促进社会和谐的基石/7

第二章 义务教育均衡发展：教育资源的均衡配置/9

- 第一节 义务教育资源均衡配置的内容/9
- 第二节 义务教育资源均衡配置的含义/10

第三章 义务教育均衡发展：惠及亿万家庭的民生工程/17

- 第一节 制定法律政策 提供均衡保障/18
- 第二节 实施计划工程 缩小发展差距/19

第二部分 县域义务教育均衡发展评价体系

第四章 研究方法/33

- 第一节 研究对象与工具/33
- 第二节 样本描述/36

第五章 县域义务教育均衡发展水平指标体系构建分析/40

第一节 指标选择的价值取向及依据/40

第二节 义务教育均衡发展指标试测分析/47

第六章 义务教育均衡发展水平测算方法比较研究/61

第一节 不同的均衡发展测算方法介绍/61

第二节 不同均衡发展测算方法的比较分析/69

第三部分 义务教育均衡发展水平分析

第七章 东中西部义务教育发展水平差异研究/73

第一节 东中西部办学条件差异研究/73

第二节 东中西部师资队伍差异研究/81

第三节 东中西部教育经费差异研究/85

第八章 GDP 三类地区义务教育发展水平差异研究/94

第一节 GDP 三类地区办学条件差异研究/94

第二节 GDP 三类地区师资队伍差异研究/102

第九章 县域间义务教育发展水平差异研究/107

第一节 县域间办学条件发展水平差异研究/107

第二节 县域间师资队伍发展水平差异研究/118

第三节 县域间教育经费发展水平差异研究/125

第十章 县域内城乡间义务教育均衡发展水平研究/132

第一节 县域内城乡间办学条件均衡发展水平研究/132

第二节 县域内城乡间师资队伍均衡发展水平研究/147

第三节 县域内城乡间教育经费均衡发展水平研究/156

第十一章 县域内学校间义务教育均衡发展水平研究/167

第一节 县域内学校间办学条件均衡发展水平研究/167

第二节 县域内学校间师资队伍均衡发展水平研究/198

第三节 县域内学校间教育经费均衡发展水平研究/219

第四部分 我国义务教育均衡发展模式与案例分析

- 一、教育集团化办学/245
- 二、学区化管理/248
- 三、优质高中招生指标分配/250
- 四、城乡教育一体化/252
- 五、教师流动制度/253
- 六、进城务工就业农民子女教育/255

第五部分 我国义务教育均衡发展政策建议

- 一、明确义务教育均衡发展目标/259
- 二、制定义务教育均衡发展国家标准/259
- 三、创新教师补充机制/260
- 四、保障教育经费投入/260
- 五、加强教育督导力度/261
- 六、建立信息公开制度/261

参考文献/262

第一部分

均衡发展： 义务教育的重中之重

第一章

义务教育均衡发展： 促进社会和谐的基石

教育是关乎人民群众切身利益的民生工程，更是关乎和谐社会建设的基础工程。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”

2009年11月6日，全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会在河北省邯郸市召开。中共中央政治局委员、国务委员刘延东同志在会上强调，全面推进义务教育均衡发展是政府的法定责任。各级政府要高度重视，把推进义务教育均衡发展作为基本公共服务，作为重大民生工程，切实抓紧抓好。教育部长袁贵仁同志明确提出，“要把义务教育作为教育改革与发展的重中之重，把均衡发展作为义务教育的重中之重”。站在新的历史起点上，全面推进均衡发展已成为义务教育改革发展的重点和战略性任务。

立法

《中华人民共和国义务教育法》

第六条 国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，改善薄弱学校的办学条件，并采取措施，保障农村地区、民族地区实施义务教育，保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。

第八条 人民政府教育督导机构对义务教育工作执行法律法规情况、教育教学质量以及义务教育均衡发展状况等进行督导，督导报告向社会公布。

第二十二条 县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展，缩小学校之间办学条件的差距，不得将学校分为重点学校和非重点学校。学校不得分设重

点班和非重点班。

第三十二条 县级人民政府教育行政部门应当均衡配置本行政区域内学校师资力量，组织校长、教师的培训和流动，加强对薄弱学校的建设。

第四十五条 县级人民政府编制预算，除向农村地区学校和薄弱学校倾斜外，应当均衡安排义务教育经费。

七省市立法破解教育难题

城乡教育差距、校际教育差距的存在导致近些年“择校热”不断升温，并衍生出许多社会问题。2009年7—8月，北京、上海、辽宁、山东、浙江、安徽、湖南七省市先后立法破解教育难题。七省市立法草案中均明确规定：县级以上人民政府应当合理配置教育资源，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。不得将学校分为重点学校和非重点学校；儿童、少年免试入学。学校不得采取或者变相采取考试、测试、面试等形式选拔学生，不得将各种竞赛成绩、奖励、证书作为招生入学的依据。区、县教育行政部门应当根据适龄儿童、少年的数量和分布状况，合理确定每所公办学校的就近招生范围和招生人数并向社会公布。学校应当按规定和要求接收学生，并将招生结果向社会公布。

第一节 义务教育均衡发展是国家的基本教育政策

1986年第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》），第一次把实施九年义务教育作为关系民族素质提高和国家兴旺发达全局的大事以法律形式确定下来。20世纪末，我国总体上实现了基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲的“两基”目标。时至今日，一个拥有13亿人口的大国，在旧中国80%以上人口是文盲的基础上，历经风雨，终于使九年义务教育覆盖率超过99%，取得了令世界瞩目的显著成就。但是我国义务教育发展的水平仍然比较低，城乡差距、区域差距、校际差距比较大，义务教育的普及和质量依然存在很大差别。

为了加快推进义务教育均衡发展，进入新世纪以来，国家出台了一系列政策法规，实施了一系列计划和工程项目。2006年修订《义务教育法》时以法律的形式提出了“促进义务教育均衡发展”的思想，并作出了义务教育均衡发展的明确规定。首先，

实施主体是国务院和县级以上地方人民政府；其次，实施重点是合理配置教育资源，改善薄弱学校的办学条件，缩小校际办学条件的差距；最后，保障重点必须放在农村地区、民族地区以及家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年，而且鼓励经济发达地区支援经济欠发达地区。义务教育能否依法实现均衡发展，是当前人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题之一，而实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，始终是党和政府工作包括教育工作的出发点和落脚点。

2006年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确提出：“坚持教育优先发展，促进教育公平。”2007年10月，党的十七大报告中明确提出：“优化教育结构，促进义务教育均衡发展。”这是党的政治报告和文献中第一次提出“义务教育均衡发展”的思想，把教育均衡发展、教育公平提到了前所未有的高度。由此，促进义务教育均衡发展被写进了党的文献、国家的法律，成为党和国家确立的我国在新的历史时期教育发展的战略方针，成为国家意志。胡锦涛总书记在党的十七大报告中谈到优化教育结构时，再次强调了“促进义务教育均衡发展”的重要理念。温家宝总理明确要求，“对目前社会反映义务教育中优质教育资源分布不均衡的问题，要找准症结所在，提出解决问题的思路 and 措施”。这体现了党中央和国务院对促进义务教育均衡发展的坚定信心。

2010年1月10日教育部印发了《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》。《意见》指出，我国力争在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。可以说，促进义务教育均衡发展，有效纾解公办择校问题，越来越成为教育事业科学发展的重点之一，迫切需要落实政府法定责任，把促进教育公平作为国家基本教育政策。

第二节 义务教育均衡发展是实施素质教育的重要保证

素质教育是一场深刻的教育思想革命。全面实施素质教育，需要从教育观念、教育制度、教育体系、教育结构、课程教材、教育方法、队伍建设乃至教育的社会环境等方面进行更新和变革。最核心的问题，就是“培养什么人”和“怎样培养人”的问题。

由应试教育向素质教育转变是目前世界各国教育改革的方向之一。胡锦涛总书记指出，全面实施素质教育，核心是要解决好培养什么人、怎样培养人的重大问题，这

应该成为教育工作的主题。1993年，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》明确要求“中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道”。这是中央文件第一次把“素质教育”与“应试教育”对应起来。1997年，国家教委下发的《关于当前积极推进中小学实施素质教育的若干意见》第一次以文件的形式对“素质教育”作出了规范性表述。《若干意见》指出“素质教育是以提高民族素质为宗旨的教育。它是依据《教育法》规定的国家教育方针，着眼于受教育者及社会长远发展的要求，以面向全体学生，全面提高学生的基本素质为根本宗旨，以注重培养受教育者的态度、能力，促进他们在德智体等方面生动、活泼、主动发展为本特征的教育”。

世纪之交，党和国家作出了推进素质教育的一系列重要决策。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出，要以提高国民素质为根本宗旨，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，将素质教育贯穿于教育各个领域和教育教学的各个环节。进入新世纪后，党的十六大明确提出，要全面贯彻党的教育方针，坚持教育创新，深化教育改革，全面推进素质教育，造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。2004年，中央连续颁布8号文件和16号文件，就加强和改进青少年思想道德建设作出重要决定，推动了全党、全社会共同关心青少年学生的健康成长。胡锦涛总书记关于在青少年中开展树立社会主义荣辱观教育的重要指示，丰富了新时期实施素质教育的内涵。全国人大批准的“十一五”规划又明确将推进素质教育作为今后教育发展的战略任务。同时，新修订的《义务教育法》，对实施素质教育作了明确的法律规定，标志着素质教育正开始步入依法推进的轨道。可以说，实施素质教育已经成为国家意志的体现，并正在成为全民族的广泛共识。党的十七大报告进一步明确了推进素质教育的要求。党和国家的高度重视，为教育改革与发展指明了方向，也为新时期进一步推进素质教育带来了巨大的机遇。

国务委员刘延东在2009年全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会上指出，全面推进义务教育均衡发展是社会主义制度的本质要求，是贯彻落实党的十七大精神和实施《义务教育法》的重要举措，是坚持以人为本、办人民满意教育的迫切需要，是新形势下教育事业发展的必然要求，是实施素质教育的重要保证。同时，她也强调：推进义务教育均衡发展要做到“四个围绕”，即围绕让每一个适龄儿童少年平等享有接受义务教育的机会，全面提高普及水平；围绕保障学生公平接受教育的权利，合理配置义务教育资源；围绕发展高质量义务教育和学生健康成长，大力推进素质教育；围绕学生都能享有条件良好的义务教育，不断提高保障水平。

因此，全面实施素质教育必须推进教育均衡发展。当前要重点抓好以下四项工作：

第一，以内涵发展为导向，全面提高义务教育质量。要大力推进素质教育，切实减轻学生课业负担，重视提高学生身体素质，规范学校办学行为。第二，加大对困难地区和困难群体的支持力度，不断缩小区域间发展差距。要进一步提高农村义务教育发展水平，大力支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的发展，保障特殊群体学生平等接受义务教育的权利。第三，推动区域内教育资源均衡配置，努力办好每一所学校。要推动教育资源的均衡配置，加强薄弱学校的教师队伍建设，促进优质教育资源共享。第四，推进体制机制创新，为义务教育均衡发展提供长远保障。要探索形成城乡和区域义务教育共同发展机制，创新教育管理运行机制，完善义务教育质量监测评估机制和督导机制。

第三节 义务教育均衡发展是促进社会和谐的基石

义务教育作为政府提供的一种基本公共服务，具有公益性、普惠性、公平性的特征，因此均衡发展是义务教育的应有之义。推动义务教育均衡发展，关系到和谐社会的建设，涉及人民群众直接和现实的利益。

教育均衡作为教育公平的一种表现形式，是社会公平在教育领域的延伸和体现，推动义务教育均衡发展是构建和谐社会的重要内容。当前，我国正处于经济社会发展的重要转型时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，一些矛盾逐渐显现，比如城乡、区域经济社会发展很不平衡，贫富差距拉大等，严重影响着我国经济社会的稳定和持续发展，而教育对这些问题的解决具有举足轻重的作用。失衡的教育将会复制甚至放大经济社会发展中的差距，并使这种差距代际传递。假如农村的孩子由于贫困而不能享受与城里孩子同样的教育，父辈贫穷的命运就会在他们身上重演。均衡的教育则是社会发展的平衡器和稳定器。把义务教育作为一种基本公共服务均等地提供给大家，让广大人民群众共享教育改革发展成果，对于缩小城乡、区域差距，维护社会公平，促进社会和谐具有重要意义。这是我们党立党为公、执政为民理念的具体体现，是社会主义制度优越性的体现，也是社会主义制度的本质要求。

义务教育是人生的奠基工程，是每个人生存和发展的基础。良好的义务教育使得每个社会成员走向社会之后拥有终身学习的能力。在科学技术发展迅速、知识更新换代加快的今天，学习能力决定着社会成员能否很好地适应社会生活，能否在激烈的就业竞争中赢得一席之地。可见，义务教育与每个人的生存和发展密切相关，推动义务

教育均衡发展体现了以人为本的理念。受教育程度对每个人未来的收入水平和社会地位有着重要影响，良好的义务教育是孩子接受高等教育的前提。随着物质生活水平的提高，人民群众对于优质中小学教育资源的需求大大增加。收入公平影响人一时，教育公平影响人一生。因此，义务教育质量的提高和均衡发展受到人民群众的普遍关注。

实现义务教育均衡发展，不仅是受教育者个人的事情，更是党和政府与人民群众血肉联系的重要纽带，是构建和谐社会的全局大事，是办好人民满意教育必须解决好的突出问题。义务教育资源是一种公共资源，其配置是否合理对促进义务教育均衡发展，确保十六大提出的“让人民享有接受良好教育机会”的实现，对促进社会公平、构建和谐社会、实现国家可持续发展具有重大意义。中国作为一个人口大国，要把人口负担转化为人力资源优势，从人口大国迈向人力资源强国，首先要实现教育的起点公平，然后才能实现教育公平、社会公平，教育才能对和谐社会作出重要贡献。

第二章

义务教育均衡发展： 教育资源的均衡配置

成都武侯：城乡学校“捆绑式发展”

城乡学校“捆绑式发展”的内涵是，讲究“共同”，理念、资源、方法、成果、利益共享，荣辱共担。这一模式强调城区学校在中发展不断充实，不断丰富优质教育资源，形成既“造峰”、又“填谷”的良性发展态势。2003年，武侯区政府作出一个重要决定：将区内4个乡镇和村管理的18所农村中小学全部收归区教育局“直管”。把这个“包袱”大包大揽来之后，除了条件较好的4所中心校和2所初中，区里决定将其余12所村小和城区12所最好的小学结成“一对一”的“城乡教育共同体”。这个共同体实行“两个法人单位、一个法定代表人，一套领导班子，独立核算、独立核编”的办法，进行统一管理。采取加大投入、人力支援、强化指导、统一考评等措施，实现了城乡学校在人、财、物方面的统一调配，构建起城乡学校协同发展的长效机制，成为四川省第一个城乡教育同步发展的区县。

第一节 义务教育资源均衡配置的内容

教育资源是人类社会的资源之一。教育资源包括人类自有教育活动和教育历史以来，在长期的文明进化和教育实践中所创造积累的教育知识、教育经验、教育技能、教育资产、教育费用、教育制度、教育品牌、教育人格、教育理念、教育史籍、教育设施、教育市场、师资、生源以及教育领域内外人际关系的总和。