

上海市教育科学研究院普通教育研究所30周年学术丛书

傅禄建 汤林春等◎著

义务教育综合教育 基尼系数方法 均衡发展 程度测评



著名
上海市
商标

华东师范大学出版社

全国百佳图书出版单位

上海市教育科学研究院普通教育研究所30周年学术丛书

傅禄建 汤林春等◎著

义务教育 综合教育
基尼系数方法
均衡发展
程度测评

图书在版编目(CIP)数据

义务教育均衡发展程度测评:综合教育基尼系数方法/傅禄建,汤林春等著. —上海:华东师范大学出版社,2012. 10
(上海市教育科学研究院普通教育研究所 30 周年学术丛书)
ISBN 978 - 7 - 5675 - 0036 - 5

I. ①义… II. ①傅…②汤… 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(2012)第 255686 号

上海市教育科学研究院普通教育研究所 30 周年学术丛书

义务教育均衡发展程度测评

综合教育基尼系数方法

著 者 傅禄建 汤林春等
策划编辑 彭呈军
审读编辑 田 婷
责任校对 王丽平
版式设计 崔 楚
封面设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 常熟市文化印刷有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 9.75
字 数 131 千字
版 次 2013 年 1 月第 1 版
印 次 2013 年 1 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5675 - 0036 - 5/G · 5982
定 价 24.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

上海市教育科学研究院普通教育研究所 30 周年学术丛书 编委会

主 任：汤林春

副主任：陆 璟 王 洁

委 员(按姓氏笔画排序)：

王 洁 汤林春 李丽桦

张肇丰 陆 璟 胡 育

胡兴宏 傅禄建 潘国青

总序

教育需要科学理论的引领和指导,教育发展离不开教育科研的支持和推动,高质量的教育更需要高水平科研成果的支撑。上海一直高度重视教育科研对教育发展的积极推动作用,科研引领是上海普教事业发展的一条重要经验。上海基础教育宏观、中观、微观各个领域的改革、发展与教育科研事业的发展紧密相连,科研始终发挥了重要的引领和保障作用。

今天上海的基础教育事业,核心任务就是深化内涵建设、推进高位均衡、创新体制机制。这种发展对于优秀教育科研成果的需求更加强烈。改革开放 30 多年来,上海教育事业总体水平显著提升。比如 30 年前重点中学才能增建实验楼,今天几乎所有学校都有实验楼。以义务教育为例,在经费保障方面,2000—2010 年间,上海义务教育财政性教育经费增长 3 倍以上;在教师队伍方面,2010 年全市小学高一层学历教师的比例达到 93.13%,初中达到 94.71%;在学业水平方面,在 2009 年的 PISA 测试中,阅读素养 OECD 平均成绩为 493 分,上海为 556 分,在参与测试的 65 个国家、地区中排名第一。上海基础教育事业水平和学业水平已经站在了一个历史的高点,开始进入发展战略突破的关键时期和攻坚阶段。尽管优化资源配置、加大学校硬件设施建设和经费投入的力度仍然需要,但已经不再是突出矛盾;尽管保持学生良好学业成绩仍然重要,但已经不再是教育发展的全部价值追求;尽管教育资源的均等配置和教育质量的标准化仍然必要,但已经不能满足人民群众对高质量、多样化教育的新诉求。基础教育发展的着眼点和着力点必须调整,既要不断克服依靠分数指标、物质计量、工具价值来判断教育效益的惯性,又必须从学生全面发展、学校内涵建设和教育人本价值角度作理性思考和实践回应。在关注政府的资源配置和保障孩子教育机会均等的同时,更加关注学校和教师

为主导的教育过程,通过课程改革的推进、教学过程的优化、师生关系的和谐,让家长和社会从学生的健康成长中看到实实在在的教育进步,得到实实在在的教育利益。总而言之,上海基础教育的实力显著提升,而与此同时教育发展的深层次问题更加凸显出来,改革发展的复杂性和困难程度不断增加。在教育事业基础水平较低时,行政手段和经费投入手段很“给力”,而当教育规模和基础建设不再是主要发展矛盾时,高投入带来的效应会逐渐递减。发展教育的手段越来越强调体制机制的创新、培养方式的变革、多样化的项目引领、教育实践过程需要和问题的关照、教师教学能力和专业境界的提升,要从管理走向治理。面对挑战,教育决策部门和基层学校迫切需要大量的科学教育发展观关照下的具有实践针对性的高水平科研成果,为教育的转型发展提供强大的指导和支持。

普通教育研究所,是上海市专门从事基础教育宏观、中观和微观研究的教育科研机构。普教所建所30多年来,始终按照“理论与实践相结合,普及与提高相结合”的宗旨开展基础教育科研工作,参与了上海历次重大教育决策的研究和实践过程。“八五”期间,上海市教科所整合全市的科研力量,承担了“初中学习困难学生教育研究”、“中小学生爱国主义教育心理学研究”、“学生品德测评研究”、“中国幼儿家庭教育研究”等国家重点规划课题。“九五”期间,普教所参加了全国和上海重大的宏观决策研究,为教育部起草了《素质教育实施纲要》和《素质教育宣传纲要》,参与了《建设上海市一流教育规划》的起草工作。“十五”至“十一五”期间,普教所增设了上海市教育信息调查队,专门搜集社情民意,为有关部门解决热点、难点问题提供决策咨询和预警信息;参与了国家和上海市中长期教育改革与发展规划纲要的制定,为上海市教育工作会议和上海市基础教育工作会议做了大量筹备工作。普教所也积极深入基层,提炼一线改革经验,指导中小学幼儿园开展科学研究。青浦数学教改实验、闸北八中“成功教育”、一师附小“愉快教育”、华师大一附中“分层递进教学”等等,都凝聚着他们的智慧。这两年来,受到教育部高度肯定、社会各界高度关注的“新优质学校”项目,体现了新时期上海基础教育的追求,也正是普教所相

关科研人员共同努力的结果。

在上海基础教育转型发展的关键时期,普教所继续发挥研究优势和专业长处,瞄准转型发展的战略导向和实践需求,汇集团队智慧,编辑出版这套丛书。这套丛书涵盖普通高中、义务教育、学生发展、教育评价以及学校教科研等多个领域,凝聚了近年来普教所科研人员对有关问题的思考,既有前瞻性,又有操作性。比如,高中生创新素养的测评,是当前加强高中阶段创新人才培养的重要基础性研究,对于创新素养的领域划分、指标设计和标准研制有重要的借鉴作用。比如,义务教育均衡发展问题,是教育公平最重要的领域,是当前国家义务教育发展的重要战略。这套丛书对义务教育公平与均衡的关系、均衡的内涵、均衡发展的策略以及如何判别义务教育均衡发展程度等问题进行探究,既是对政策难点、热点的积极回应,也是对实践领域的积极关照,具有重要的理论意义与实践价值。当然,既然是研究,不同的人必然会有不同的看法,甚至是争议。我想这些都是教育科学研究的正常“生态”,只有通过研究、交流乃至争论,才能找到有效解决问题的对策。

作为一名在教育机关工作了30多年的教育工作者,我亲历了改革开放以来上海教育改革发展的全过程,参与和主持了上海基础教育多项改革政策的研制过程。其间,普教所始终作为一位主要伙伴参与其中。光阴荏苒,时光流逝,普教所已经历任多位所长,很多科研同志也陆续退休,时代的接力棒交到年轻一代科研同志手中,我们当大力支持并报以期待。所以,当看到这套丛书书稿时,我感到非常欣慰,并欣然作序,也借此提出几点希望,与普教所的科研同志们共勉:第一,要进一步加强教育决策咨询研究。要在历史的跨度上把握教育发展的前瞻性和阶段性,特别要加强战略性决策研究,促进教育的决策具有更加纵深的历史和时代背景,进而使政策的制定更具阶段性和针对性。第二,要进一步加强与基层的联系。教育一线蕴含了丰富的实践智慧,我们的许多改革政策就来自于实践,教育一线也充满着众多的实践难题有待于我们去发现、去捕捉、去研究,而且教育的任何研究成果也必须接受实践的检验。所以教育研究一定要

“接地气”，脱离实践的研究是没有生命力的。第三，要加强国际比较研究。通过与国外比较研究拓宽视野、提高水准，这也是研究更有活力更具前沿的需要。比如，1997年我去美国考察，在美国看到一份《改造学校的大胆计划》。这个计划有七个要点，其中一个要点是，由企业界拿出一笔资金，然后在全国范围内寻找有关改造学校的课题。由专业机构社会组织去承担这些课题，从而推动教育发展中许多突出问题的解决。后来我们所进行的市实验性示范性高中创建工作，其思路和方法就受到了它的启发，另外素质教育实验学校的评估以及委托专业机构实施义务教育学校委托管理的政策，也是受到了当时这个思路的启发。我衷心希望普教所的全体同仁团结和引领全市普教系统的科研工作者，立足上海普教改革的生动实践，奋发有为、勇攀高峰，在上海普教系统转型发展中勇立潮头。

这套丛书是给普教所成立30周年的献礼之作，我也借此机会，祝愿普教所取得更丰硕的研究成果，为教育改革与发展再立新功！

尹后庆

2012年9月10日于上海

本书为全国教育科学规划“十一五”2010年度教育部重点课题“采用基尼系数评估发达地区义务教育均衡发展程度的研究”(DHA100256)之成果

课题组成员

组 长：**傅禄建**(上海市教科院普教所原所长，中学特级教师)

副组长：**汤林春**(上海市教科院普教所常务副所长，副研究员、博士)

成 员：**(按姓氏笔画排序)**

吕星宇：上海市教科院普教所，副研究员、博士

李伟涛：上海市教科院普教所所长助理，副研究员、硕士

李丽桦：上海市教科院普教所支部书记，中学高级教师、硕士

吴玉琦：上海市教科院普教所，中学高级教师、本科

徐士强：上海市教科院普教所所长助理，助理研究员、博士

序

回顾近三十年中国教育发展的历程,义务教育一直受到党中央的高度重视,虽然“路漫漫其修远兮”,但始终“吾将上下而求索”。

1985年,经过几年的恢复和酝酿,国务院正式发布了“中国教育体制改革的决定”,“决定”的核心内容为:确定国家实施义务教育的法律目标,明确基础教育“以县为主”的分级管理体制,大力发展职业教育和高等教育等。“决定”拉开了我国规模最大、影响最深刻、人民群众受惠最多的教育改革序幕,中国的教育踏上了面向现代化、面向世界、面向未来的发展之路。

按照“决定”的思路,1986年全国人大颁布了《中华人民共和国义务教育法》,随后中国政府在世界儿童大会上向全世界承诺,将在15年之内基本实现扫除文盲和基本普及义务教育。法律的责任和承诺的诚信使各级政府把大力发展义务教育作为办好教育的首要任务。2000年我国基本完成“两基”的目标,在全世界9个人口大国中最先达到普及九年义务教育的水平。

我研究的方向是宏观教育发展领域,从上世纪90年代初就开始从事教育政策研究。亲历了上海基础教育变数最多,变速最快的那段时期,也参与过一些国家的教育政策设计和项目的实施评估。曾经担任过教育部和财政部的“义务教育工程”专家,调研过全国的学前教育,看过不少大学园区,也见识过一些职业教育的学校。就评估义务教育项目而言,在全国义务教育受资助的592个国家级贫困县中我大约到过50个县。暂且不论我出国所见过的发达国家的先进教育,单就在我的见识参照系之内,全国范围内经济发达地区与落后地区的教育差异,城市与农村的教育差异,好的学校和差的学校的教育差异,优质教育资源短缺所形成的教育非均衡状态是一种无法回避的客观事实。只有去过中国最偏远的山区与海

岛,才会对这样的现实刻骨铭心,犹如当年自己在长达6年的插队生活中曾经当过代课教师一样,自己的感悟远比理论思考更实际。

据我的观察,在普及义务教育的初期阶段,无论是发达地区如1992—1993年就通过国家义务教育验收的北京、上海等地,还是一些国贫县、省贫县占一半以上经济非常落后的西部地区,或者是一些经济不发达的中部人口大省,都把扩大普及规模,调整设点布局,新建、改扩建校园校舍以及改善办学条件作为首要任务,只不过在时间上有先后,方式方法、投入的力度以及建设的标准等不同而已。

上世纪的上海,80年代城市基础设施改造还没有启动,一些学校改建都没有一步到位。90年代以后曾经先后启动几轮薄弱学校改造,进行学校的“达标建设”以及开展“加强初中建设工程”,应该肯定的是,这些必要的硬件建设是上海等发达地区高质量普及义务教育的保障。然而,事物总是不断变化的,今天上海的义务教育又迎来了时代发展所赋予的新挑战,率先发展总是伴随率先遇到新问题:一是发展中的大型城市,不可避免地成为人口梯度转移的终端。大量的进城务工人员和子女的教育问题与城市承载能力包括教育的容量成为矛盾,人口自然生育的波峰波动,使不同学段的学校资源周期式的轮回紧缺,而居民住宅建设和市政交通改善,又会带来学校设点布局的滞后调整。二是教育转型发展中的核心问题是内涵提升,其中教师素质的提高始终是政府关注,老百姓关心,教育部门上心的难题。上海教师队伍领军人物少而且老化,学科本体知识急需更新,知识面需要拓展,最重要的是为学生终身发展的服务从理念到能力都没有做好充分的准备。三是上海基础教育的质量提高应该是教育的终结目标,而提高教育的均衡程度,加强师资建设等都只是手段和过程,质量应该是永恒的。在我参与的教育部课程发展中心所做的义务教育质量分析和所里的“PISA”项目中,上海义务教育的质量还有很大的提升空间。

一些贫穷落后的中西部地区和广大的农村地区义务教育均衡发展的最初路径是:保安全——解决危房校舍、保运转——解决最基本的学校公

用经费、保工资——解决拖欠教师工资问题。随后又开展教育信息化工程、初中寄宿制学校建设工程等,设置特岗教师。经费上则在体制上逐渐调整为“省统筹下的以县为主的分级管理”,从“两免一补”到最终免除所有学杂费。农村的义务教育面貌发生很大变化,九年义务教育完成率在逐年提高。

2010年,我接受全国教育规划办的委托,领衔“采用基尼系数评估发达地区义务教育均衡发展程度的研究”这一重点课题。我们团队对上海、北京基础教育情况比较熟悉,而且在“长三角教育科研联合协作体”平台上拥有与江苏、浙江等发达地区合作科研的经验及优势。我们的思路主要是想用一些具体的方法对一些实证资料进行检测和分析。另外我一直认为,科研人员要有些宏观视野且掌握科学的方法,当前研究教育问题要敢于碰难题,从锻炼队伍角度看,年轻的研究人员一定要深入基层第一线,在教育政策领域中,不懂农村的实情就不懂教育政策的科学性和可行性,就像教师必须有扎实的学科背景一样重要。

遗憾的是,去年我生了一场重病,许多实际的研究工作就委托上海教科院普教所的现任所长汤林春负责,上海市教育信息调查队的李伟涛等研究人员付出了极大的心血,他们不断地采样,筛选指标,进行了大量的文献研究。现在一些研究成果呈现给读者,愿我们的研究成果能遇到知音,如能讨论、批评、观点碰撞则更好,“科学与民主”同样是我们科研人员追寻的方向。

上海市教科院普教所原所长 傅禄建
2012年9月9日于上海

前言

义务教育均衡发展是落实基本教育公共服务均等化,促进教育公平,维护社会公正的重要举措,是在我国经济社会文化取得重大进展之后,落实人才强国战略及“创新驱动、转型发展”要求的现实需要,是新时期发展我国义务教育的基本策略。

为切实推进义务教育均衡发展,党中央国务院相继出台了有关政策,党的十七大提出教育公平是社会公平的基础,把办好人民满意的教育作为改善民生、促进和谐社会建设的重要内容。2010年国务院颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》对义务教育提出:到2020年,全面提高普及水平,全面提高教育质量,基本实现区域内均衡发展。各地政府也纷纷制定具体落实办法,如《上海中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》提出:到2020年,实现义务教育标准化和均等化。《上海市基础教育改革与发展“十二五”规划》提出:到2015年,上海基础教育更加优质均衡,城乡一体化水平全国领先,基本公共教育服务均等化率先实现。同时,教育部还与有关省市签订促进义务教育均衡发展备忘录,敦促有关地方落实区(县)域义务教育基本均衡的发展目标。

至今,义务教育均衡发展的理念深入人心,各项举措也在层层落实,然而理论界对义务教育均衡发展的理解见仁见智,均衡与平均、公平、均等化的关系如何?均衡发展有阶段性与地域性,“均衡”是不是在不同时期不同地方有不同的内涵?有的地方提出基本均衡、高位均衡、优质均衡的概念,这些概念又如何解释?等等,这些问题都有待解决。更为紧迫与重要的是,既然国家与地方明确了义务教育均衡发展的目标,具体规定了到某年要“基本实现区域内均衡发展”,那凭什么衡量这一目标是否实现了呢?这就要求从理论与实践上给出一个明确的可以操作的回答。为了研究这一问题,上海市教育科学研究院普通教育研究所组织了一批科研

人员成立了课题组,并成功申报了全国教育科学规划十一五 2010 年度教育部重点课题“采用基尼系数评估发达地区义务教育均衡发展程度的研究”(DHA100256),通过查阅国内外文献资料,在分析相关政策和总结前人研究成果的基础上,借鉴经济学中基尼系数的概念,创造性地设想了综合教育基尼系数的计算方法,构建 16 项评估指标,并在上海义务教育阶段部分中小学校进行试测。本书正是对这一研究成果的总结与提炼。

本书共分五章:

第一章主要是在梳理我国义务教育均衡发展政策的基础上,分析义务教育均衡发展程度测评理论与实践的复杂性,提出原有评估方法的不足,为综合基尼系数的提出奠定基础。同时对均衡与均等、公平、公正的关系,基本均衡与高位均衡、优质均衡等概念都作出了解释,确定本研究的逻辑原点。

第二章主要对国内外有关义务教育均衡发展的理论、政策和实践进行梳理,理出历史脉络,分析重点案例,总结义务教育均衡发展测评的主体、对象、指标与方法,为探索中国义务教育均衡发展程度的测评提供借鉴。

第三章在前两章的基础上提出综合基尼系数的概念与框架,具体陈述综合基尼系数测评方法的目的、原则、依据,设计指标体系的框架、过程与方法,是全书的重点所在,为后面的具体测评提供了理论依据与操作指南。

第四章以上海 81 所义务教育阶段学校的数据为例,实际检验了综合教育基尼系数的测评方法,最后顺利计算了上海义务教育阶段学校间的综合基尼系数,判断了义务教育阶段学校间的均衡程度,具有较大的优越性和可操作性。

第五章在理论探讨与实践检测的基础上,对本次试测的情况进行总结,分析了综合基尼系数的优势与不足,预测这一方法的应用前景与推广条件。

尽管本研究对综合基尼系数测算方法进行了检验,证明是可以操作

的,有较强的实用价值,但这一方法也有它自身的局限,定量的方法还需与定性的方法进行综合,同时本次研究还只是尝试,虽然提供了思路与方法,但具体的指标框架与测算方法,还有待进一步完善,还有许多问题值得探讨,欢迎读者参与进来,并不吝赐教。

本书是集体智慧的结晶。普教所原所长傅禄建先生作为课题负责人,提供了设计思路,丰富了研究资料,又专门为本书作序;汤林春具体负责整个课题的设计与实施,完成了综合基尼系数指标体系与计算方法的开发,实施了对部分学校间均衡发展程度的测评,并承担了第四章的撰写与全书的统稿;李伟涛参与了课题研究的全过程,对上海部分义务教育阶段学校进行了抽样与调查,并承担了第三章的撰写与部分章节的统稿;徐士强是课题研究的重要成员,参与前后的研究过程,承担了第五章的撰写与部分章节的统稿;吕星宇参与全部研究过程,并承担了第一章的写作任务;李丽桦参与了课题的全部研究,承担了第二章中有关国外义务教育均衡发展研究文献与实践的梳理;吴玉琦老师参与了课题研究全过程,为课题提供了大量资料,并承担了第二章中有关国内文献与实践的撰写。同时,本书也得到了许多领导与专家的支持与指导。上海市教育科学研究院普通教育研究所的领导与同仁给予了一贯的关心与支持,胡兴宏先生更是关爱有加。上海市教委尹后庆巡视员亲自过问并欣然作序,原教委副主任现任上海市教育学会会长张民生先生一直鼓励与关心,上海市教委基础教育处处长倪闽景先生更是寄予厚望。还有华师大、长三角及京、津、渝等地方专家的友情参与,也为本研究增色不少。

本书出版欣逢上海市教科院普教所建所 30 周年,作为所庆献礼之作,得到了普教所的经费支持。同时,在出版过程中有幸获得华东师范大学出版社彭呈军副总编的具体指导与支持。在此一并致谢!

著者于上海市教科院普教所

2012 年 9 月

目录

序 / 1
前言 / 5

第一章

一个难题:义务教育均衡发展程度的测评 / 1

第一节 义务教育均衡发展的内涵 / 2
第二节 测评发达地区义务教育均衡发展程度的复杂性 / 10

第二章

比较分析:国内外义务教育均衡程度测评方法 / 20

第一节 国内义务教育均衡发展程度的测评 / 20
第二节 国外义务教育均衡发展及其测评 / 36

第三章

测评框架:综合教育基尼系数的指标与测算 / 49

第一节 测评目的与依据 / 49
第二节 指标体系的构建 / 56

第三节 测评的方法 / 67

第四章

测评尝试:以上海为例 / 76

第一节 基尼系数的计算方法 / 77

第二节 综合教育基尼系数计算 / 86

第三节 结果讨论与相关建议 / 104

第五章

讨论与建议:综合教育基尼系数的应用 / 113

第一节 基尼系数方法及其改进 / 113

第二节 综合教育基尼系数方法的应用 / 118

第三节 讨论与建议 / 123

附件1:义务教育均衡发展评估指标框架 / 126

附件2:义务教育均衡发展程度调查表 / 128

参考文献 / 131

后记 / 133