

中国义务教育均衡发展报告^{*}

——基于《教育规划纲要》第三方评估^①的证据

朱德全 李 鹏 宋乃庆

(西南大学教育学部暨中国基础教育质量监测协同创新中心西南大学分中心,重庆 400715)

摘 要:通过对苏、鲁、鄂、湘、川、渝等 14 个省(市、自治区)82 个县(区)546 所中小学的实证调查,结合 2010 年—2014 年义务教育发展的宏观数据和部分省(市、自治区)的典型案例分析,对 2010 年以来中国义务教育均衡发展状况进行监测评估。评估发现:5 年来,中国义务教育均衡发展成效显著,不仅从战略任务的高度“建立健全义务教育均衡发展保障机制”,而且不断“完善投入机制”、“加大教育投入”,深入推进学校标准化建设成效显著,学校办学条件大幅改善,同时,“加强师资队伍建设和”有所进步,“均衡配置师资”逐步实现。但也存在着义务教育经费投入“中部塌陷”、办学条件“内涵化”差距巨大、农村师资队伍结构性缺编严重、城镇化进程中新的挑战不断、教育质量城乡差距甚大等问题。因此,新时期中国义务教育均衡发展要坚持五大发展理念,转变义务教育发展方式,深化义务教育综合改革,开拓义务教育内涵均衡、优质均衡与特色均衡的发展道路。

关键词:义务教育;均衡发展;第三方评估;治理体系;综合改革

引言

义务教育均衡发展是社会公平的重要基石,也是中国教育改革的百年理想。自 1904 年义务教育制度确立(熊贤君,1996)到新中国成立之前,义务教育均衡发展主要依靠兴办学堂、建立学制、倡导女学、乡村教育运动(马秋帆,1994;李森、杜尚荣,2013;王献玲,2008)等举措去实现义务教育普及,缩小义务教育群体差别和城乡差距。新中国成立之后,义务教育的普及得到了进一步的发展,但由于先受到“文化大革命”的冲击,后又有经济社会建设“梯度发展”(张承先,1998)、“城市优先”(邵泽斌,2010)等政策的影响,义务教育非均衡发展日益严重。新世纪以降,国家启动“两基”攻坚计划,强化义务教育的普及。2003 年,《国务院关于加强农村教育工作的决定》变革义务教育管理体制和经费投入政策,打破了义务教育非均衡发展的制度格局。2006 年,全国人大常委会新修订的《义务教育法》规定:“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。”这是我国首次以法律的形式规定“促进义务教育均衡发展”。

自“促进义务教育均衡发展”以法律形式确定之后,义务教育均衡发展成为了中国教育改革的战略目标之一。2007 年 7 月,教育部发布了《全国教育事业第十个五年计划》,明确规定“进一步加大对贫困地区义务教育的扶持力度”、“推动西部地区教育发展”。2008 年,中共十七届三中全会提出了“城乡

^{*} 基金项目:教育部人文社会科学基金项目“区域义务教育均衡发展的联动机制和立体化路径研究”(13YJA880113);重庆市首届研究生科研创新项目(CYB14064);教育部哲学社会科学发展报告“中国义务教育发展报告”(11JBG018)。

一体化”发展目标。2010年,教育部《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》明确提出了“2012年实现义务教育区域内初步均衡,2020年实现区域内基本均衡”的路线图。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)指出“均衡发展是义务教育的战略性任务”。2012年9月,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》则进一步明确了义务教育均衡发展的目标与要求。^②同年底,十八大报告再次将“均衡发展九年义务教育”作为全面建成小康社会进程中的战略性任务。

为全面推进义务教育均衡发展,国家出台了“以教育督导评估促进义务教育均衡发展”的治理方案。2012年,教育部《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》建立了县域义务教育均衡发展督导评估制度(教育部,2012)。2013年,国家开始对区域、城乡、校际义务教育均衡发展水平进行监测评估。自此,督导评估成为了推进义务教育均衡发展的重要抓手(杨银付,2014)。在此背景下,义务教育第三方评估课题组受国家教育体制改革领导小组办公室委托,在教育部基础教育一司的支持下,围绕《纲要》提出的义务教育均衡发展的目标任务和政策措施,对2010年-2014年以来中国义务教育改革发展情况进行评估,评估报告不仅引起了社会各界的强烈关注,还得到了中央领导的肯定批示。^③本文作为《义务教育第三方评估报告》的核心部分之一^④,将全景式呈现过去5年中国义务教育均衡发展的成就、经验与问题,并对未来中国义务教育均衡发展提出对策建议。

一、评估设计与实施

(一) 评估目标与主要任务

根据国家教育体制改革领导小组办公室的要求,义务教育第三方评估旨在全面反映《纲要》实施以来义务教育在“普及与巩固”、“均衡发展”、“减负提质”等方面的成就与问题。然而,任何一项评估都不可能面面俱到,关键在于抓住并解决主要问题。具体到义务教育均衡发展评估,其主要任务在于探明《纲要》实施5年以来中国义务教育机会均衡、资源均衡和质量均衡三个方面的新进展、新成效和新经验,重点分析现阶段《纲要》关于义务教育均衡发展的政策机制、经费投入、办学条件、师资队伍等方面的落实情况,并客观反映近年来出现的新问题,为未来中国义务教育均衡发展建言献策。

(二) 评估内容与指标框架

本次评估采用量化评估与质性分析相结合的技术路线。首先,课题组充分借鉴翟博4维度25要素指标体系(翟博,2006;翟博,2007),中国教育科学研究院3层次8维度指标体系(中国教科院“义务教育均衡发展标准研究”课题组,2013),姚继军3级5维度26个观测点指标体系(姚继军,2008;姚继军、张新平,2010)等成熟的义务教育均衡发展评估指标体系,初步建立了中国义务教育均衡发展的第三方评估内容框架。其次,为保证义务教育第三方评估的可操作性,切实坚持“独立、客观、公正、问题导向”的原则,课题组充分研究了义务教育均衡发展的政策文本,删去不易获得真实数据和难以把握的评估指标,重点量化评估《纲要》实施以来义务教育均衡发展在政策机制、经费投入、办学条件、师资队伍等方面的落实情况。评估内容体系框架如表1所示。最后,课题组还基于对全国大范围的案例分析,进一步综合分析《纲要》实施5年来中国义务教育机会均衡、资源均衡、质量均衡方面的进展与问题,特别关注入学机会、特殊群体教育机会保障、课程教学改革等有关义务教育机会均衡和质量均衡的改革实践。

(三) 评估方法与数据来源

由于义务教育第三方评估范围广、内容多、难度大,因此,整个评估综合运用了定性与定量相结合的研究方法,具体运用了文献法、问卷调查法、访谈法、案例研究法等;此外,还用了政策分析法、文本分析法等相关研究方法。

表1 义务教育均衡发展第三方评估指标体系

评估维度	评估内容	政策依据
政策机制	1. 体制机制建设； 2. 政策法规建设。	《国家中长期教育改革和发
经费投入	1. 义务教育经费比例； 2. 生均预算内教育经费支出； 3. 生均教育事业性经费支出； 4. 生均公用经费支出。	《国家中长期教育改革和发
办学条件	1. 生均校舍面积； 2. 校舍危房情况； 3. 大班额数、超大班额数； 4. 学生住宿、饮食、取暖、卫生条件； 5. 信息技术设备。	《国家中长期教育改革和发
师资队伍	1. 农村教师结构性缺编数； 2. 农村代课教师数； 3. 县域内教师交流频率； 4. 教师人均培训时数； 5. 生师比； 6. 教师学历达标率； 7. 集中连片特困地区乡村教师生活补助。	《国家中长期教育改革和发

在数据来源上,宏观数据来源主要包括《中国教育统计年鉴》(2010、2011、2012、2013)、《全国教育事业发

展统计公报》(2010、2011、2012、2013、2014)、《全国教育事业发

展简明统计分析》(2010、2011、2012、2013、2014)、《中国教育经费统计年鉴》(2010、2011、2012)等。同时,还包括《义务教育发

展报告》(2012、2013、2014)的实证调研数据。微观数据则来自于2015年的实地调研。首先,课题组以评估

目标与评估内容体系为基础,编制了中国义务教育均衡发展第三方评估问卷与访谈提纲。在此基础

上,课题组综合运用德尔菲法、探索性因素分析、验证性因素分析等方法,检测并修正了评估问卷,获得

了信度 $\alpha>0.6$,且效度良好的评估工具。随后,采用分层随机抽样的办法收集微观数据。具体抽样区

域如图1所示:

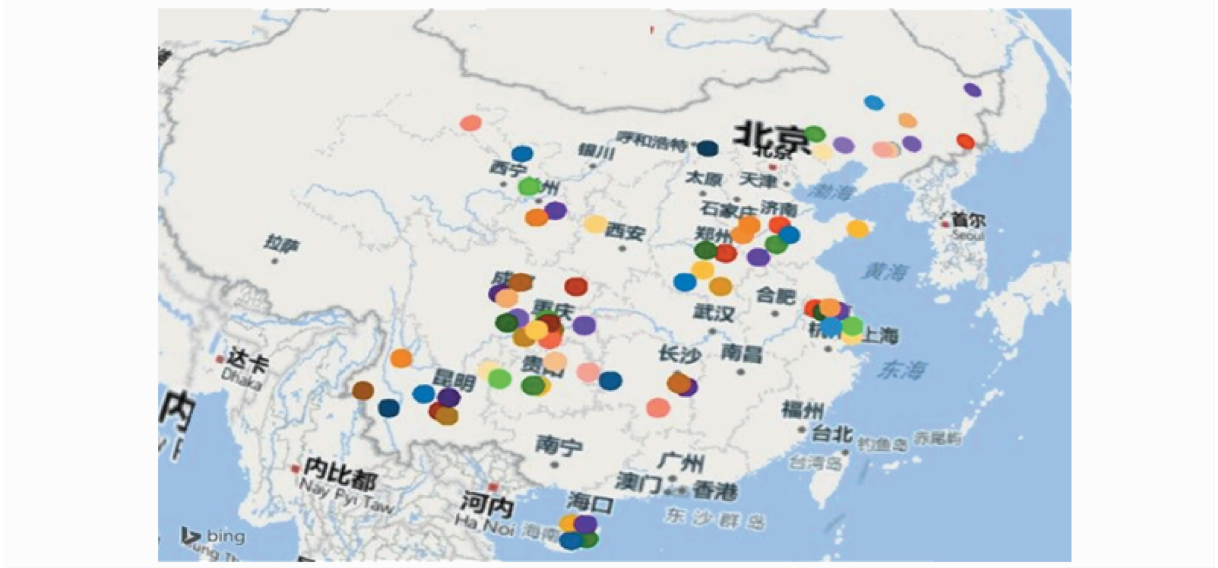


图1 义务教育第三方评估抽样分布图

如图1所示,课题组分层随机选取了苏、鲁、鄂、湘、川、渝等14个省(市、自治区);每个省(市、自治区)随机抽取4~9个县(区),尽量涵盖高、中、低经济发展水平的县(区),合计82个县区;每个县(区)随机抽取4所小学(城市、农村各2所),4所初中(城市、农村各2所),尽量涵盖办学条件好、中等、较差的三类学校,合计546所。其中,问卷调查对象为小学与初中校长596人,学生10万余人(小学以4年级为例,初中以8年级为例);访谈对象为各省市县(区)教育行政部门管理人员112人,以及各地小学、初中校长596人。

典型案例主要采用实地考察与网络收集相结合的方式,所有案例均来自于全国31个省(市、自治区)和新疆建设兵团在与教育部签订《义务教育均衡发展备忘录》后,省域内各县(区)在义务教育均衡发展方面的主要措施、成功模式和典型经验。在每个省(市、自治区)抽取比较典型的县(区)2~3个,基于综合评估与详细比较,总结并推介成功经验。

二、评估结果与分析

通过数据统计、案例分析、实地考察和深度访谈发现,《纲要》实施5年来,中国义务教育均衡发展成效显著。《纲要》规定的义务教育均衡发展目标任务得到全面落实,义务教育机会均衡发展水平进一步提高,教育资源均衡配置全面推进,内涵发展取得长足进步。可以说,在圆满完成普及任务的基础上,中国义务教育进入了全面推进均衡发展、提升质量的新阶段,已经站在了新的历史起点上。

(一)评估发现的新进展:“推进义务教育均衡发展”^⑤成效明显

截至2015年底,全国1302个县(区)通过督导评估认定,完成2015年目标的68%,完成了2020年目标的47%(教育部,2015)。其中京、津、沪、苏、浙5省(市)已整体通过国家教育督导委员会的均衡评估。具体成效如下:

1. 从战略任务的高度“建立健全义务教育均衡发展保障机制”

一是逐步建立了中央和地方共同推进义务教育均衡发展的协同机制。2011年和2012年,教育部先后与31个省(市、自治区)及新疆生产建设兵团签署了《义务教育均衡发展备忘录》,构建了中央和地方共同推进义务教育均衡发展的长效机制。在此基础上,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》更加明确了义务教育基本均衡的目标和任务。二是加强省级统筹,建立辖区内义务教育均衡发展机制。各省与辖区内县(区)级政府签署义务教育均衡发展责任书,将本省义务教育均衡发展的目标、任务和责任层层分解、逐级落实,明确县域义务教育基本均衡发展的时间表、路线图。三是定期公布国家验收结果,建立了义务教育均衡发展评估机制与复查监测机制。从2013年开始,由国家教育督导委员会负责实施义务教育均衡发展督导评估,同时,对已通过国家教育督导委员会认定的地区进行监测复查。

2. “完善投入机制”、“加大教育投入”、“缩小城乡差距”显见成效

一是完善了义务教育经费投入体制。构建了由国务院和地方各级政府依法保障义务教育经费的财政体系,将义务教育全面纳入公共财政保障范围。5年来,义务教育生均公用经费基本定额不断提高,2010年还特别推出了农村义务教育经费保障机制,更加强调把农村义务教育纳入公共财政保障范围。2012年到2014年,国家下拨农村义务教育经费保障资金分别为808.85亿元、825.70亿元和878.97亿元,2013年、2014年依次增长2.08%、6.45%。同时,还建立了中央和地方分项目、按比例分担的义务教育经费投入机制^⑥,在中西部地区资金的总体安排上体现了“中央拿大头”的原则,实行由省级政府负责统筹,强化落实省以下各级政府承担的经费,以保证中央和地方各级义务教育经费落实到位。

二是义务教育经费投入明显增加,“办学经费得到保障”。2012年,国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%,实现了教育经费投入里程碑式的突破。2014年,全国义务教育总投入达到1.42万亿元,其中国家财政性教育经费达到1.36万亿元,为全国义务教育发展提供了有力保证。如图2所示,2014年全国小学生均预算内事业性教育经费支出比2010年增加3668.51元,增长91.43%;初

中增加 5145.42 元,增长 98.67%。同期,全国小学生均预算内公用经费增加 1311.94 元,比 2010 年增长 141.09%;初中增加 1706.48 元,比 2010 年增长 120.66%。

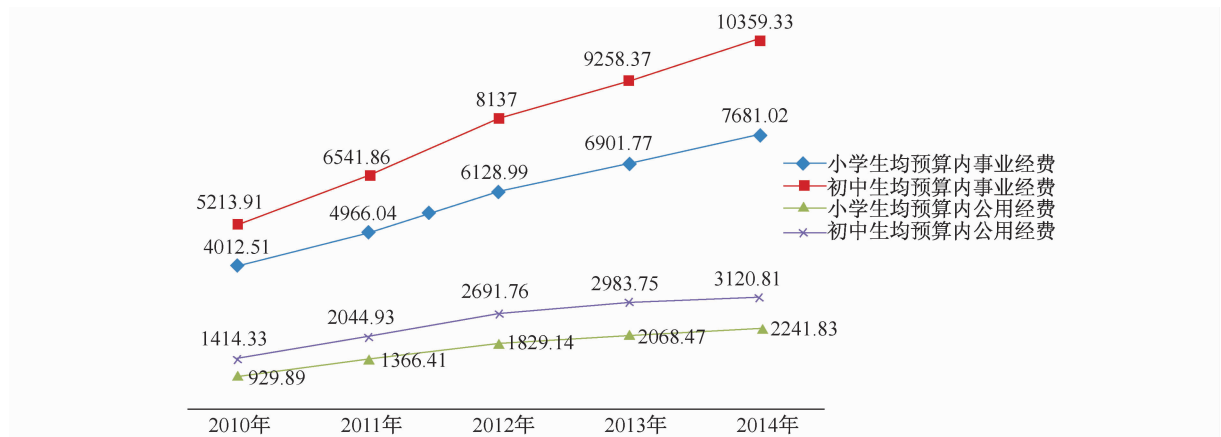


图 2 2010 年 -2014 年义务教育生均预算内事业经费与生均预算内公用经费增长情况

三是义务教育经费支出城乡差距不断缩小。2010 年到 2013 年,农村小学生均预算内事业性经费增幅分别比城市同期高出 5.84%、4.99%、1.64%,城乡差距从 504.80 元下降到 153.64 元;农村初中生均预算内事业性经费增幅分别比城市同期高出 7.78%、3.61%、2.86%,城乡初中生均预算内事业性经费支出差距由 492.21 元下降到 140.17 元。2013 年,农村、城市小学生均预算内公用教育经费支出分别为 1913.53 元、2130.30 元,分别比 2010 年增长 128.93%、109.50%,农村小学增幅超过城市小学 19.43%,城乡差距缩小;2013 年,农村、城市初中生均预算内公用教育经费支出分别为 2968.37 元、2996.03 元,分别比 2010 年增长 120.14%、106.63%,农村初中增长幅度高出城市初中 13.51%,城乡差距从 101.49 元下降到 27.66 元。

3. “推进学校标准化建设”成效显著,学校办学条件大幅改善

一是全国生均校舍面积大幅增加。如图 3 所示,2014 年全国小学生均建筑面积为 6.85m²,比 2010 年增长 19.38%;全国初中生均建筑面积为 11.99m²,比 2010 年增长 33.36%。其中,全国小学生均教学与辅助用房面积增长 11.12%,初中增长 42.74%;全国小学生均生活用房面积增长 30.73%,初中增长 52.23%;全国小学生均体育馆面积增长 57.14%,初中增长 62.36%。

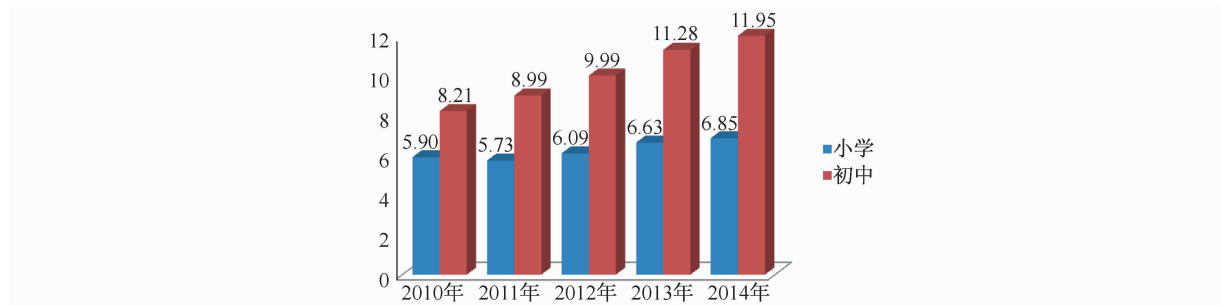


图 3 2010 年 -2014 年义务教育生均校舍面积变化情况 (单位:m²)

二是农村生均校舍面积超过城市。过去 5 年,全国学校标准化建设工程成绩突出,农村义务教育薄弱学校改造计划成效尤为明显。2014 年,生均建筑面积,农村小学(8.71m²)大于城市小学(5.96m²),农村初中(15.23m²)大于城市初中(11.32m²);生均教学及辅助用房面积,农村小学(4.88m²)大于城市小学(3.28m²),农村初中(6.01m²)大于城市初中(4.79m²);生均生活用房面积,农村小学(2.45m²)大于城市小学(1.38m²),农村初中(7.18m²)大于城市初中(4.53m²)。

三是学校布局逐步趋于合理。2012年,《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》要求县级人民政府科学制定《农村义务教育学校布局专项规划》。2013年,教育部印发了《关于做好农村义务教育学校布局专项规划制定工作的通知》,推动各地科学制定农村义务教育学校布局专项规划,严格规范学校撤并程序和行为,坚决制止盲目撤并农村义务教育学校的行为,确保满足农村适龄少年儿童就近接受良好义务教育需求。截至2014年,各地已经以县(区)为单位制定了规范农村义务教育学校布局调整的专项规划,并报国家教育体制改革领导小组进行了备案。

四是教育信息化不断推进。2014年,全国小学、初中接入互联网的学校比例达80.11%和95.53%,全国小学建有校园网的比例为39.1%,城乡差距缩小3个百分点;初中建有校园网的比例为67.8%,城乡差距缩小7个百分点。2014年,全国小学每百人拥有计算机台数增加到7.5台,初中增加到11.2台。2014年,西藏教学点设备安装调试完成,标志着全国6.36万个教学点实现数字教育资源全覆盖和设备配备、资源配送、教学应用“三到位”,助推农村边远地区开齐开好国家规定课程,帮助400多万边远农村孩子享受到优质教育资源。

五是教学仪器设备更加齐全。2010年到2014年,全国小学生均固定资产增长47.17%;初中生均固定资产增长96.63%。2014年,小学音乐、体育、美术和实验室配备达标的学校比例分别为60.71%、62.05%、60.55%和63.17%,分别比2010年增长12.16%、9.86%、12.91%和8.55%;初中音乐、体育、美术和实验室配备达标的学校比例分别为76.09%、77.75%、75.90%和81.37%,分别比2010年增长13.69%、9.75%、14.23%和6.82%。

4. “加强师资队伍建设”有所进步,“均衡配置师资”逐步实现

一是实质性统一了城乡教师编制,稳定了农村教师队伍。2012年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出在逐步实行城乡统一的中小学教职工编制标准的基础上,对农村小学和教学点予以倾斜。2014年中央编办、教育部、财政部共同印发《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》,将农村中小学教职工编制标准与城市标准统一,长期以来城乡教师编制倒挂的“老大难”问题从制度上得以破解。

二是加大了教师补充,教师队伍结构得以优化。数量结构方面,2010年到2014年,中央财政累计投入资金166亿元,招聘农村特岗教师24.37万人,覆盖中西部地区22个省(市、自治区)的1000多个县区、30000多所农村学校(村小、教学点)。2013年,小学专任教师生师比下降到16.76:1,初中专任教师生师比下降到12.76:1;小学代课人员下降为16.73万人,代课人员比例下降到2.91%,下降10.01个百分点。质量结构方面,2014年,全国小学、初中教师学历达标率分别比2010年增长0.36%、0.88%。2014年,全国高于规定学历小学教师的比例达到89.8%,全国本科及以上学历初中教师的比例达到77.9%,其中,学历提升一级的小学教师增加11.55%,初中教师增加13.85%;小学教师学历提升一级的人数增幅比例农村(11.97%)大于城市(3.14%),初中增幅也是农村(17.9%)大于城市(4.24%)。

三是加大教师培训力度,提高了教师队伍质量。2010年以来,国家全面实施“中小学教师国家级培训计划”,2010年到2014年,中央财政共安排62.5亿元专项资金,支持中西部地区开展集中培训和网络培训,培训教师达700多万人次。此外,各地还安排了配套经费,开展多种形式的教师培训。2014年,全国小学教师接受各级各类培训总人次持续增长,达到2496.6万人次,全国小学专任教师人均年培训4.4次,其中,城市6.9次,农村3.5次;全国初中教师人均年培训4.2次,其中,城市5.4次,农村3.6次。

四是教师待遇不断提高。2009年,国家率先对义务教育实施绩效工资政策。2010年,教育部出台《义务教育学校奖励性绩效工资分配宣传参考提纲》,强化“管理以县为主、经费省级统筹、中央适当支持”的保障机制,大幅度改善了义务教育教师待遇。教育部、财政部《关于落实2013年中央1号文件要求对在连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》对连片特困地区乡村学校和教学点工作的

教师给予生活补助。2014年中央财政下达综合奖励补助资金21.14亿元,惠及623个县103.1万名乡村教师。教育部、国家发改委编制实施《边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设规划(2011—2015年)》,截止2014年,已建成25.3万套农村教师周转宿舍,建设面积近900万平方米,重点改善特岗教师、支教教师、交流教师和离家较远寄宿制学校教师的生活条件。

五是教师交流轮岗机制逐步建立。2014年9月,教育部出台《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》,提出力争用3至5年时间实现县域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化,这是国家层面出台的第一份促进教师交流轮岗的专门性文件。目前,全国已有22个省(市、自治区)出台了关于推进教师流动的相关政策,并开展了改革试点。教师“无校籍化”、“县管校用”等管理制度创新以及校长定期交流制度,引导优秀教师向农村校、薄弱学校流动,推动了教师资源的均衡配置。

(二) 评估发现的新经验:各地落实《纲要》的实践探索成果丰富

过去5年,全国各地把义务教育均衡发展作为教育改革的核心战略任务,在“健全体制机制”、“推进学校标准化建设”、“均衡配置教育资源”、“实行校长与教师交流制度”等方面开展了大量的实践探索,并积累了不少的典型经验。

1. 自主创新,探索区域内义务教育均衡发展体制机制改革

区域内义务教育体制机制创新的实践模式主要四类。一是改革办学模式,整合资源。如杭州市西湖区“集团化办学”模式、上海市奉贤区“紧密型办学资源联盟”、山东省广饶县“创新园区模式”等,这些体制机制创新有效整合了区域内义务教育均衡发展资源。二是创新招生体制,遏制择校。如浙江省温岭市“阳光招生”制度、辽宁省盘锦市“零择校”制度、河北省唐山市丰南区“三种模式^⑦消除择校”等,从制度上保证入学机会均衡。三是建立联动机制,协同发展。如四川省成都市“六个一体化”改革模式、湖北省丹江口市“教育发展协作区”模式、河北省邯郸市“跨区统筹”模式等,通过城乡联动、多方互动推动义务教育均衡发展。四是实施督导评估,深化问责。如四川省绵阳市“强化督导评估、深化义务教育均衡发展问责”;青海省海南州贵德县“全面自查整改、确保指标达标”;内蒙古东胜区建立了“依法尽责、统筹整合”,切实推进义务教育优质均衡发展。

江苏省无锡市义务教育综合性体制机制改革是区域内义务教育体制机制改革的典型。一是出台《无锡市义务教育均衡发展条例》,全面保障义务教育入学机会、办学条件、师资配置基本均衡,保障学校管理和教育质量水平整体提升。二是完善经费保障机制,将义务教育经费全面纳入财政预算并实行单列,依法足额征收教育费附加、地方教育附加,并由各部门统筹使用,保障教育经费到位。三是出台严格的问责机制,对于相关部门、学校以及个人落实义务教育均衡发展不力,或者违反规定的,予以相应的惩处。四是“关注课堂、聚焦课堂”。各学校致力于建设“有效课堂”,老师精讲、学生精练,有效提升课堂教学效率与质量。以合格率、完成率和学生综合素质为主要指标的教育教学评价体系引导学校从升学率竞争向办学质量、育人水平提升转变。

2. 渐进变革,“率先在县(区)域内实现城乡均衡发展”

义务教育均衡发展是一场系统性的教育与社会变革,必须要有规划、分步骤的渐进式变革。第一类是义务教育基本均衡实践模式。如甘肃省平凉市“办好农民家门口学校”的实践模式,新疆维吾尔自治区克拉玛依市把“办好每一所学校、教好每一名学生”作为最基础的目标,河南郑州市中牟县把“让每个学生享受公平优质的教育”作为底线等模式。这些基础性改革实践,保障了区域内义务教育的“底线均衡”。第二类则是致力于实现优质均衡的实践模式,主要是一部分经济较发达的县(区)在实现教育资源均衡之后,开始了义务教育优质均衡的实践探索。如上海市普陀区“圈链点”优质均衡模式,上海市金山区从“有学上”到“上好学”的“组合推进”模式,北京市丰台区教育集群发展“资源共享、特色衔接、共同发展”模式,广东省惠州市惠阳区“整体促进义务教育高位均衡模式”等,这些实践模式为后续全国范围内的义务教育优质均衡发展奠定了基础。

区域义务教育渐进式变革的最典型经验是江苏省泰州市“基本均衡—优质均衡—全域均衡”三步走战略模式,开创了一条“内涵式”发展的义务教育均衡之路。一是“名校+”模式,推动城乡一体快速融合。在教育相对发达的区域相继实施了“名校+弱校”、“名校+农校”、“名校+新校”等策略,实现学校共同体之间管理互通、研训联动、文化共建。二是“互联网+教育”的泰州微课探索。2014年9月,泰州市上线的“泰微课”,共享城乡教育资源,是全国规模最大的中小学生学习系统。三是“5+2”评价模式,核心素养进中考。2014年,泰州市在市域范围内全面启动实施“5+2”工程(以主题德育、自主学习、青春活力、实践体验、未来素养五大行动及区域推进展示、学校微创新激励机制为主要内容),引导教育质量整体提升,推进优质均衡发展。

3. “推进学校标准化建设”,努力实现条件均衡

学校标准化建设是改善学校办学条件,实现义务教育资源配置均衡的重要措施。自《纲要》提出“推进义务教育学校标准化建设”以来,全国各地涌现了许多典型实践经验。第一类实践模式把标准化建设作为促进均衡发展的突破口,如天津市静海县“全面推进学校标准化建设、促进义务教育均衡发展”;北京市密云县“标准建设、校校精彩”,建设了一大批质量有保障、校园有特色的中小学;福建省福州市鼓楼区“改善办学条件、实现硬件建设均衡”和辽宁省桓仁县“改善学校办学条件、提升学校办学内涵”,都借助义务教育学校标准化建设,狠抓均衡发展。第二类实践模式以学校建设标准化推动学校教育现代化。如湖南省隆回县2008年实现“班班通”,50多岁的老师都会做课件;辽宁省本溪市“加快信息化建设、全面提高义务教育现代化水平”等,逐渐推进义务教育信息化、现代化。第三类实践模式则是以学校建设标准化缩小区域、城乡差距。如黑龙江大兴安岭新林区努力改善办学条件,坚持“抬高底部、雪中送炭”缩小基本差距;贵州省遵义市余庆县“城乡同质设备同配、师资同优学生同享”,有效缩小了城乡义务教育发展差距。

在推进义务教育学校标准化建设方面最成功的经验是吉林省吉林市磐石市,磐石市通过系统的规划设计、扎实的扶弱治薄,使义务教育走上了均衡发展的轨道。磐石市出台了《磐石市全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件项目规划》,一方面科学规划建设教育园区。从2010年开始,投资3.5亿元,实施了南、北两个教育园区建设工程,两个教育园区的建成和使用从根本上解决了城乡义务教育学校办学条件不足和大班额问题。另一方面,严格落实学校办学条件标准。从2010年开始,累计投入2亿多元,为12个乡镇学校新建了15栋、合计7万多平方米楼房校舍,完成38个、合计13万平方米中小学校舍安全工程项目,农村学校校舍达到了省级标准;投资4000多万元,落实了“四室标准化装备项目”,全市中小学校功能室齐全,各类仪器(器材)全部达标。

4. “努力缩小区域差距”,全面提升老少边穷地区义务教育水平

全面提升老少边穷地区义务教育水平,缩小区域间义务教育发展差距是实现义务教育均衡发展的必经之路。对老少边穷地区义务教育的倾斜主要分为三类,一类是综合性倾斜,从人、财、物等各方予以重点帮扶,例如安徽省铜陵模式,“优化教育结构、扶持薄弱学校”;河北省石家庄市井陘县“山区教育发展模式”,云南省沾益县加强对农村学校的特色化改造等。另一类是重点性倾斜,尤其是对于农村留守儿童、寄宿制学校的重点帮扶。例如湖北省宜昌市夷陵区实施“保育寄宿制度”,推进农村义务教育均衡发展;陕西太白县实施“寄宿制精细化管理”,提高山区义务教育服务水平。第三类是民族地区、边境地区的义务教育普及与巩固的改革实践,例如云南省红河哈尼族彝族自治州元阳县“控辍保学”问责模式、广西自治区凭祥市边境民族教育全面优惠的“控辍保学”改革等。

贵州省黔东南苗族侗族自治州丹寨县自2010年起大力推进义务教育均衡发展,其主要经验如下:一是集中办学,提供优质公平教育。截至2014年,全县共完成22所农村小学寄宿制学校建设,基本形成初中生进城入学,小学生在中心校学习的合理布局。二是软硬兼顾,逐步优化办学环境。2008年—2014年,丹寨县共投入了6.3亿元,基本完成了学校标准化建设,建设了18所标准化寄宿制学校。三是全面打造寄宿学校,改善学生吃住环境。大力推广“3+X”和“4+X”营养午餐模式,并按照“公益性、

零利润”的原则运营,为 21750 名中小學生提供真正“免费营养餐”。另投入 1000 多万元,为 12000 多名寄宿生提供了床上用品。2013 年 3 月,国务院副总理刘延东专程到学校看望寄宿的孩子们,对义务教育均衡发展的“丹寨模式”给予充分肯定。2014 年 9 月,全县九年义务教育基本均衡发展通过了国家教育督导委员会评估认定,成为贵州省首批达标的四个县之一。

5. “均衡配置教师”,探索“实行县(区)域内教师、校长交流制度”

均衡配置师资队伍是促进义务教育均衡发展的重要内容之一。师资队伍均衡实践主要分为两类,第一类是基础性的义务教育师资配备。例如,山东省临朐县“校校新进一名小学英语教师”、湖南省泸溪县用特殊关爱让农村教师把心留在农村、福建省福安市出台特岗政策优厚待遇吸引教师到农村校任教等实践模式,这些实践模式对于保障区域内师资队伍的基本稳定与原始分配起到了重要的作用。第二类是基于公平的优质师资队伍交流,例如山东省青岛市市南区“名师交流破解择校顽疾”模式、福建省莆田市荔城区“优质师资引向薄弱校”等,以优质师资流动保证义务教育质量均衡。

师资队伍均衡的典型案例分析是河南省新郑市的“教师统一编制核算,让城乡队伍一样好”计划。新郑市统筹城乡师资队伍的措施有:一是确保师资力量“够”。在全市财政供养人员“零增长”的情况下,2008 年—2014 年,面向高校优秀毕业生招录教师 1268 人。二是确保农村教师“稳”。在编制管理上向农村学校倾斜,新进教师“第一年不留城,前三年不进城”。为农村边远学校教师每人每月发放 60 元或 100 元的交通补助,为所有农村教师每人每月发放 90 元的生活补贴。三是确保队伍素质“高”。2008 年—2014 年,分别组织校长和教师外出考察培训 836 人次和 3987 人次,先后开展了 4 期 198 名农村英语教师培训和累计 359 名农村音、体、美教师的培训。通过这些措施,解决了新郑市教师队伍的数量、质量以及迁调问题,为义务教育质量均衡夯实了基础性保障。

(三) 评估发现的新问题:全面实现义务教育均衡发展任重道远

尽管全国迄今已通过义务教育发展基本均衡县(区)评估达到 1302 多个,但距离 2020 年义务教育均衡发展目标差了 66.41%。全面实现义务教育均衡发展却依然存在着诸多现实问题,而且随着均衡评估的推进,没有实现均衡的落后地区,尤其是广大中西部地区的贫困县要达到评估标准难度越来越大,义务教育均衡发展任重道远(宋乃庆,2015)。

1. 义务教育经费投入总量不足,且呈现出“中部塌陷”格局

近 5 年,义务教育经费总投入不断增长,但是经费总投入仍显不足,而且区域间经费投入比例结构不合理。如图 4 所示,2010 年到 2014 年,义务教育生均预算内教育事业经费一直呈“中部塌陷”的情况。过去五年,中部地区小学生均预算内教育事业经费始终低于东部地区和西部地区,依次低于东部地区 2446.81 元、2784.68 元、2847.55 元、2888.46 元和 2918.24 元,依次低于西部地区 994.27 元、1101.28 元、1672.37 元、1763.85 元和 1701.88 元。中部地区初中生均预算内教育事业经费也低于东部地区和西东部地区,依次低于东部地区 2535.35 元、2844.68 元、2982.80 元、3251.70 元和 3445.95 元,依次低于西部地区 659.66 元、640.71 元、672.27 元、586.13 元和 270.48 元。

2. 义务教育办学条件质量不够,且城乡之间“内涵化”差距巨大

评估发现,义务教育办学条件质量不够,“每一所学校符合国家办学标准”的目标没有实现。一方面,受自然折旧、自然灾害以及危房鉴定标准放宽等因素影响,“全面清除危房”的目标没有完全实现。宽口径数据显示,2014 年全国小学危房占校舍面积的比例为 3.13%,超过了 3%。其中,西部地区小学危房面积占校舍总面积的 7.30%,初中为 5.34%;农村小学、初中校舍危房面积比例分别为 5.04%、11.74%。另一方面,城乡学校办学条件质量差距依旧明显,特别是教学设备、生活条件等方面。2014 年城市小学生均教学仪器设备值为 1333.04 元,农村为 708.15 元,城乡差距为 624.90 元;城市初中生均教学仪器设备值为 1937.32 元,农村为 1458.76 元,城乡差距为 478.56 元。

3. 义务教育师资队伍有待优化,尤其是农村师资结构性缺编严重

调查显示,义务教育师资队伍有待优化,特别在西部地区,小学科学、外语、音乐、体育、美术生师比

依次为 457:1,51:1,200:1,170:1,209:1;初中音、体、美生师比依次为 275:1,201:1,83:1。同时,还有很多低学历^⑧的教师集中在中西部地区和农村学校,这些教师教育观念和教学方法陈旧,很难适应课程改革的要求。与此同时,部分地区教师总体超编和结构性缺员情况并存,难以满足教育教学实际需求。很多农村小学极其缺少音、体、美、外语及信息技术教师,导致国家规定的课程未能开齐开足。而且大部农村地区教师待遇总体偏低,工作、生活条件普遍较差,培训机会少,发展缺乏后劲,优秀教师“下不去、留不住”,年轻教师难以长期扎根,因此,农村骨干教师流失严重,从而加剧了农村教师的结构性缺编问题。

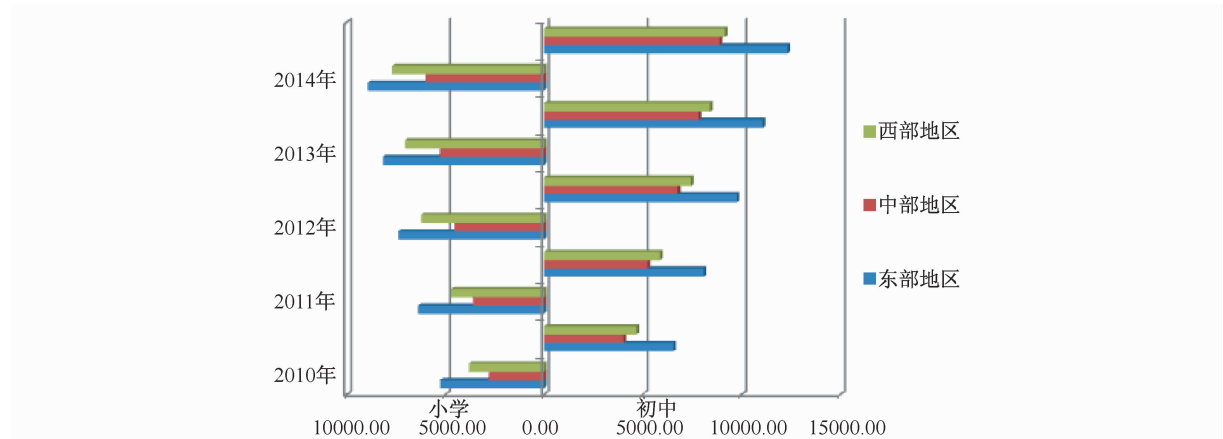


图4 2010年-2014年义务教育生均预算内教育事业经费(单位:元)

4. 义务教育适应新变化需加强,城镇化进程中的新问题不断出现

目前,义务教育人口城镇化率已经显著高于城镇化水平(靳晓燕、荣雷,2015),推进速度过快。由于义务教育规划建设不能适应学生流动新常态,城乡教育新差距、农村教育资源浪费等新问题不断出现(李鹏、朱德全,2016)。一方面,大量农村人口涌入城市,城市学校面临受教育人口迅速增加的压力,进而城市学校教育资源逐渐紧缺,直接结果就是城市中中小学“大班额”屡禁不止。调查显示,2014年全国城镇小学、初中56人及以上班级比例均在20%左右,其中,中部地区的比例在30%左右,部分省则超过40%。另一方面,伴随着大量人口迁往城市,农村逐步空心化,部分农村校舍被闲置,农村教育资源无形中被浪费。2014年,全国有46%的乡村小学班级人数在25人及以下。

5. 义务教育优质均衡任重道远,区域、城乡间教育质量差距甚大

“两基”验收通过标志着义务教育机会均衡初步实现(宋乃庆、李森、朱德全,2013),过去5年,尽管1302个县区完成了《义务教育均衡发展备忘录》的政策目标,而且部分省(市)已整体通过国家教育督导委员会的均衡评估,但尚有66.41%的区县没有实现完全均衡。一方面,当前义务教育均衡发展主要还是致力于实现教育机会分配和教育资源配置的均衡,课程、教学等有关教育质量均衡的工作只在东部沿海少部分地区开始着力,要全面实现义务教育优质均衡发展必将任重而道远;另一方面,囿于各地区经济社会基础、现有办学基础以及师资队伍等因素的困厄,区域间、城乡间、校际间的课程开设、教学实施、素质教育等工作等差异显著,区域、城乡间义务教育质量差距甚大。

三、全面推进义务教育均衡发展的政策建议

全面推进义务教育均衡发展,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,不断推进义务教育发展方式转型,深化义务教育综合改革,坚持顶层设计,坚持统筹规划,做到兜底线,保基本,抓关键,补短板,促均衡,提质量(王定华,2015),全面推动义务教育优质均衡发展。

(一) 优化顶层设计,革新发展理念,转变义务教育均衡发展传统方式

义务教育均衡发展是系统化的改革工程,不能局部的“碎片化”修补,需要全局性的统筹规划。做

好义务教育均衡发展的等层设计,一是要依据当前义务教育均衡发展的实际情况,尤其是义务教育均衡发展在经费投入、办学条件、师资队伍、质量水平方面的问题;二是要充分考虑国家教育政策与发展规划。在具体操作中,下活“一盘棋”,改革“供给侧”,实现“一体化”。

1. 树立“一盘棋”意识,科学规划转型发展

在任何国家,义务教育公平的“比较范围”都应当是“全国”(吴康宁,2015),只有在全国所有地区实现义务教育均衡发展才是真正的“人民满意教育”。因此,必须树立“一盘棋”意识,规划全国范围内义务教育均衡发展,努力实现区域间、城乡间、校际间、群体间的义务教育均衡发展,完全实现教育机会均衡、全力推进教育资源均衡并不断实现教育质量均衡。所以,一方面,全国上下必须要基于均衡发展的未来目标,做好义务教育均衡发展的整体规划和顶层设计,通盘考虑,超前部署(赵永辉,2015)。尤其是在县域内义务教育均衡发展改革实践进入深水期的时候,特别要及早谋划省域的义务教育均衡发展统筹(范先佐、郭清扬、付卫东,2015)。另一方面,在逐步实现义务教育资源均衡配置后,要科学的规划转型发展。义务教育均衡发展的重点必须转向教育质量的提升,追求教育质量的公平,必须从外延均衡转向内涵均衡、从依附均衡转向自主均衡、从同质化均衡转向特色均衡、从基础均衡转向优质均衡(冯建军,2012)。

2. 推进“供给侧”改革,高效统筹全面发展

从经济学的视角来看,义务教育非均衡发展很大程度上是教育需求与教育供给之间的矛盾,是教育资源供给与教育发展需求的矛盾。因此,要全面规划义务教育均衡发展,实现发展方式转型,就必须推进“供给侧”改革,以经济的方式统筹义务教育全面发展。一是做好义务教育供给机制改革。前提是要优化和完善义务教育资源供给机制,认真落实国家有关义务教育投入的法律、政策要求,确保义务教育资源供给的数量满足。重点要调控统筹义务教育供给机制,能够重点安排经费、师资等资源。同时,也能够雪中送炭、差异补偿,有效地向农村地区、西部地区、民族地区等倾斜。二是要做好供给结构改革。供给主体以国家和政府为主,坚持公平发展的原则,不断创新公共服务供给方式。同时,也要吸引更多力量参与,为义务教育优质均衡注入活力,鼓励社会资本提供个性化、多样化的教育供给。

3. 实施“一体化”布局,公平引领协同发展

“一体化”发展战略是基于对“梯度发展”、“城市优先”战略的反思提出的。实施义务教育“一体化”布局,首先要公平对待所有区域、所有学校、所有群体的义务教育,提供“充分”而“公平”的义务教育供给。其次,“一体化”并不是均等化,实施“一体化”的过程,必然有差异。在“充分”而“公平”的原则下,还必须对不同区域间、城乡间、校际间、群体间的义务教育提供“适当”且“自由”的义务教育供给,满足各种差异化需求。再次,实施“一体化”布局也不是无私的公正和盲目的差异,而是要结合人口变化趋势、经济社会发展趋势,做好科学论证,基于科学的预测与预警,合理调整的义务教育发展规划。最后,“一体化”也不是“孤立化”、“独立化”,而是还要调动不同区域间、城乡间、校际间、群体间的相互协同、相互联动,共同致力于实现全国义务教育优质均衡发展。

(二) 建构联动机制,强化政府责任,实施义务教育均衡发展协同治理

实现系统性的义务教育均衡发展变革需要明确责任主体,并且相互之间联动协作。在完成义务教育均衡发展的总体目标规划之后,必须落实具体责任,明确由谁落实的问题——也就是“治理主体”的问题。基于责任主体的明确,建构主体间义务教育均衡发展协同治理的联动机制。

1. 协同治理的框架:构建联动机制,形成“政策合力”

全面实现义务教育均衡发展,需要建立现代教育治理体系,形成政策合力,切实解决教育管理中社会参与不够、学校办学自主权不够、政府宏观管理能力不足、学校内部治理结构不完善等突出问题(褚宏启,2014)。首先,要着眼义务教育与经济社会发展的体系内外,建立义务教育均衡发展的“内外联动机制”,推动义务教育与区域经济、社会、文化的有效互动,为义务教育优质均衡发展与特色均衡发展创造条件。其次,要关注义务教育体系上下,建立义务教育均衡发展的“上下联动机制”,要充分调动政

府、学校、社会组织,以及教师、学生、家长等各种公民个体,不断发挥中央政府、多级地方政府、学校、班级等多个管理层次的治理能动性,实现义务教育内部教育资源均衡配置。最后,要着力于义务教育系统内部的点与面,建立义务教育均衡发展的“点面联动机制”,以点带面,以面带点,相互支撑。要进一步推动各省切实履行备忘录各项承诺,建立各部委之间、部委与省级政府之间的协同、会商和联动机制;建立城乡一体化的均衡发展体制机制,各省(市、自治区)要立足本地实际,统筹区域、城乡、校际和群体间义务教育均衡发展。

2. 协同治理的关键:强化政府责任,消解“政府悖论”

“政府悖论”是指“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是经济衰退的根源”(North, D. C., 1990)。在义务教育均衡发展的议题内,“政府悖论”表现为政府的正当行为既促进着义务教育均衡发展,同时政府的不当行为又在某种程度上制约着其目标的实现(司晓宏、杨令平,2015)。现代治理主张在公共事务中“去国家中心化”,但从来没有也不可能“去国家化”。正如约瀚·皮埃尔(Jon Pierre)和盖伊·彼特(Gary Peter)的研究发现,“国家针对其外部环境进行转换和成功适应,确立了国家在治理中的良好未来”(Pierre, J. & Peter, G., 2000)。因此,全面实现义务教育均衡发展,需要强化政府责任,消解“政府悖论”。中央政府要不断强化各级各部门责任,建立健全推动有力、检查到位、考核严格、奖惩分明、公开问责的义务教育均衡发展推进责任制;省级政府要进一步强化统筹职责,提高省级统筹的力度,构建省域内义务教育共同发展机制;县级政府要突出管理主体作用,完善经费投入与分配体制,抓好基础建设,师资配置和质量提升。同时,还要加强政府间合作与部门间联动,构建义务教育均衡发展的协同保障机制。

3. 协同治理的保障:吸引外部力量,实施“多元治理”

义务教育均衡发展是一项超越教育系统本身的综合性社会改革。事实上,中国教育的很多问题,都不单单是教育部门的事,而是属于经济社会问题(范先佐,2016)。因此,义务教育均衡发展的全面实现,不能仅仅依靠教育部门,应该由单纯政府—公立学校模式,转向政府—非政府组织、“第三部门”——公立学校与私立学校并存的治理格局(李涛,2009)。在多元主体、协同治理的治理框架中,不仅仅需要建立内外协同、上下协同和点面协同的联动机制,也不仅仅是要单方面强化政府责任,而是要进一步释放政府之外的所有治理主体的能量。在教育机会均衡、教育资源均衡方面,在政府宏观调控之下,通过市场和第三部门可以吸收一大部分的优质的教育资源纳入义务教育供给的范畴。在教育质量均衡方面,吸引更多力量参与义务教育的教育规划、经费管理、人员管理、课程管理、教学管理、质量保障、督导评价等管理内容,共同参与教育均衡发展的计划、决策、执行、控制等多个管理流程(褚宏启,2014),保障义务教育整体质量提升。

(三)深化综合改革,问题各个击破,攻克义务教育均衡发展主要困厄

尽管义务教育均衡发展过程中的各种问题与困难不尽相同,但是,当前义务教育均衡发展的主要问题依旧是优质教育机会的获得、教育资源配置不均衡和教育质量提升较为困难。因此,要实现全国范围内义务教育优质均衡发展,深化综合改革,逐步解决这些主要困难尤为关键。

1. 改革义务教育的经费投入制度,保障义务教育经费的充足与公平

教育经费欠缺是当前义务教育均衡发展的最大困厄,直接限制了义务教育办学条件、师资队伍等各方面的发展。因此,改革义务教育的经费投入制度,保障义务教育经费的充足与公平是当前义务教育均衡发展必须解决的问题之一。具体来说,一是加大教育投入力度,落实教育经费“三个增长、两个比例”法定要求,全国教育经费要保持在占GDP4%的基础上有所提高;二是建立健全城乡义务教育经费使用机制,调控并监督义务教育经费分配和使用情况,确保资金专款专用,发挥实在的效益;三是在继续支持西部地区义务教育的同时,还要加大对中部地区义务教育的投入,逐步尝试在中西部地区分省实施差别化的投入政策;四是实行对农村地区、老少边穷地区义务教育投入适当倾斜的政策;五是逐步完善省以下财政支付体系,特别要匹配地方的事权财权,防止支出责任过度下移,减少贫困县(区)专

项转移支付资金的配套压力。

2. 强力执行学校标准化建设政策,保障义务教育办学条件基本均衡

推进义务教育学校标准化建设是实现义务教育办学条件达标,完成义务教育基本均衡的重要措施,也是实现义务教育优质均衡的基础性保障。在具体实践中,首先,要进一步修改与调试学校标准化建设的标准体系,在制定办学条件基本标准的同时,还要制定办学条件的限高标准,防止超高标准、豪华学校建设。其次,要全力清除校舍危房。各级学校要建立校舍危房的预警机制,及时报告,及时整改;各级政府要严格执行危房整改政策,坚决在第一时间清理新增危房,杜绝安全隐患。最后,要科学规划学校与班级规模。一方面,要提高义务教育统筹协调力度,保证各级政府在实施流动人口子女教育方面责权对称;另一方面,特别要善于利用小班额预存的人数弹性空间,并对城市化进程较快的人口大省和中心城市周边地区的人口流向实施科学监测,建立有效控制班级和学校规模的预警机制(傅维利、张森,2014)。

3. 优化义务教育师资队伍的质量,力争全国范围师资队伍均衡配置

教师是教育资源的核心要素,是实现义务教育均衡发展的重要影响因素之一。因此,要全面实现义务教育优质均衡发展,必须优化义务教育师资队伍的质量,整体提升教师专业化水平,并力争全国范围师资队伍的均衡配置。具体来说,一是要加强教师职业理想信念和师德教育,重点培养能承担多门学科教学任务的小学全科教师和“一专多能”的初中教师;二是全面推行师范生顶岗实习和农村特岗教师政策,推行师范毕业生必须到农村工作两年政策,缓解农村师资结构性缺编的问题;三是继续实施国培、省培以及县(区)培训,大力提高教师队伍素质;四是深入推进县域内和县际间教师双向流动制度,为在乡村工作的教师提供较高的津贴、补贴,加快边远艰苦地区中小学教师周转宿舍建设,吸引优秀教师自愿到农村任教。

4. 积极应对城镇化带来的挑战,努力开拓义务教育发展“新局面”

面对义务教育发展农村空心化、城乡教育资源新的非均衡等问题,需要优化顶层设计,多措并举,协同治理。在城镇化进程中,要按照“总量够用、增量合理、存量盘活”的原则,规划义务教育发展(褚宏启,2015)。一是保障城镇义务教育学校建设用地,切实控制城乡义务教育学校规模和班额。二是充分利用农村教育资源,不让已有学校尤其是新建学校资源闲置和浪费。三是加快探索乡村小规模学校办学机制和管理办法,适应城乡学生流动频繁的新常态。四是发挥互联网+教学点在促进教学点开齐、开好国家规定课和实现区域义务教育高位均衡发展方面的作用(王继新、施枫、吴秀圆,2016)。五是办好农村学校,增强农村教育引力,同时引导有条件、有想法的进城务工人员返乡创业,将其子女带回农村读书,分解城市义务教育的供求压力。

(四) 夯实保障系统,全力实现均衡,探寻义务教育均衡发展立体路径

要有效落实义务教育均衡发展的规划路线、治理方针和综合改革,还必须有强有力的保障机制。就目前中国义务教育均衡发展的阶段特点与外围环境来看,需要通过立法、评估、问责等保障系统的建构,推动义务教育均衡发展的各项方案有效落实,逐步探寻顶层规划、系统治理和综合改革齐头并进的义务教育均衡发展立体化路径。

1. 推进义务教育均衡发展立法,以法律制度保障义务教育均衡发展

义务教育均衡发展是教育权利平等的重要体现,也是实现教育公平和社会公正的重要基础。因此,必须从法律的高度保障我国义务教育均衡发展的全面实现。义务教育工作者应自觉维护宪法和法律的权威与尊严,发挥现代法治精神的指引、推进、规范作用,着力依法行政、依法治教、依法治校,将义务教育改革发展全面纳入法治轨道(王定华,2015)。在把“义务教育均衡发展”写进《义务教育法》之余,还应该进一步关注义务教育机会均衡,对择校、就近入学、招生考试等涉及到机会均衡的问题进行法制化的明确,保障最基本的受教育权利与教育机会均衡。同时,考虑出台《学校法》,明确学校标准化建设的法律标准,保证义务教育办学条件达标,实现义务教育基础均衡。此外,还有必要对义务教育质

量进行底线性或合格性的法律规范,保障义务教育质量的基本均衡。

2. 强化义务教育均衡发展评估,以评估督导保障义务教育均衡发展

发挥教育督导评估“以评促教”的功能,进一步加强全国义务教育均衡发展的评估和监测,及时公开监测数据和结果,利用定期公布全国义务教育均衡发展态势图推动义务教育均衡发展。一方面,必须建构现代性的义务教育督导制度框架,规范义务教育督导实施,以此推动义务教育督导独立化、专业化和服务化,最终推动教育事业科学发展(李鹏、朱德全,2016)。各地要制定义务教育均衡评估的规范性标准,出台操作化较强的评估细则,保证评估工作的信度与效度,发挥评估的指导和督促作用。另一方面,各级政府要根据《教育督导条例》规定,不断加强义务教育督导队伍建设。要在国家教育评估督导委员会之外,建立层次清晰、分工精确、相互协作的教育督导机构,落实教育督导部门的地位、职能和工作要求,健全专职督学队伍,充分发挥教育督导部门在义务教育均衡发展中的督政、督学、评估监测职能。

3. 实施义务教育均衡发展问责,以问责机制保障义务教育均衡发展

问责制是基于评估督导的更进一步的制度安排,良好的问责制度能够对问责对象的行为起到导向、监督和矫正作用。完善义务教育均衡发展问责机制,将义务教育均衡发展成效作为考核各级政府、各类学校工作业绩的重要内容,有利于激励相关责任主体更加投入地致力于义务教育均衡发展的具体工作,对于解决义务教育发展过程中的一些突出问题具有一定的促进、引导及规范的作用。在具体的实施中,首先,需要明确地方政府的教育责任,确定问责的基本尺度,根据理性尺度与实际绩效的对比实施考核,尔后确定是否问责。其次,要确定实施问责的主体。在义务教育系统内部问责,由上级机构对下级机构进行问责,与此同时,还需要建立健全异体问责或者外部问责制度,加大立法、司法、其他相关国家机构以及社会公众对地方政府的教育问责及监督力度(李军超,2015)。最后,要整合多种问责方式,在义务教育均衡发展的总体工作绩效考核中进行问责,也可以就义务教育均衡发展的专项任务完成情况实施专门问责,还可以对义务教育均衡发展的阶段性任务完成情况实施问责,等等。

参考文献

- 褚宏启. (2014). 教育治理:以共治求善治. *教育研究*, (10), 4-11.
- 褚宏启. (2015). 城镇化进程中的教育变革:新型城镇化需要什么样的教育改革. *教育研究*, (11), 4-14.
- 范先佐,郭清扬,付卫东. (2015). 义务教育均衡发展与省级统筹. *教育研究*, (2), 67-74.
- 范先佐. (2016). 义务教育均衡发展改革的若干反思. *教育研究与实验*, (3), 1-8.
- 冯建军. (2012). 义务教育均衡发展方式的转变. *中国教育学刊*, (3), 1-4.
- 傅维利,张森. (2014). 论城市化进程对中国义务教育班级、学校规模的影响. *华东师范大学学报(教育科学版)*, (1), 1-10.
- 靳晓燕,荣雷. (2015). 义务教育如何应对城镇化的挑战. *光明日报*, (14), 2-5.
- 李军超. (2015). 财政分权视阈下城乡义务教育均衡发展的动力缺失问题研究. *浙江社会科学*, (5), 94-103.
- 李鹏,朱德全. (2016). 公平与发展:中国义务教育督导绩效的实证研究. *教育学报*, (2), 49-57.
- 李鹏,朱德全. (2016). 义务教育学校标准化建设:进程、问题与反思——基于2010年-2014年全国义务教育办学条件数据的测度分析. *清华大学教育研究*, (1), 110-117.
- 李森,杜尚荣. (2013). 清末民初时期基础教育改革的基本经验与现代启示. *西南大学学报(社会科学版)*, (2), 57-64.
- 李涛. (2009). 教育公共治理:什么公共? 什么治理? ——结构转型与法理维度的探索. *全球教育展望*, (7), 45-50.
- 马秋帆. (1994). 梁漱溟教育论著选. 北京:人民教育出版社,160-176.
- 邵泽斌. (2010). 从“城市教育优先”到“城乡教育均衡”——新中国城乡教育关系述评. *社会科学*, (10), 74-80.
- 司晓宏,杨令平. (2015). 义务教育均衡发展进程中“政府悖论”现象透视. *陕西师范大学学报(哲学社会科学版)*, (7), 83-88.
- 宋乃庆,李森,朱德全. (2013). *中国义务教育发展报告2012*. 北京:教育科学出版社,11.
- 宋乃庆. (2015). 我国义务教育均衡发展任重道远. *中国教育学刊*, (9), 卷首语.
- 王定华. (2015). 我国义务教育均衡发展之进展. *课程·教材·教法*, (11), 3-12.
- 王定华. (2015). 以现代法治精神统领义务教育治理. *教育研究*, (1), 35-40.
- 王继新,施枫,吴秀圆. (2016). “互联网+”教学点:新城镇化进程中的义务教育均衡发展实践. *中国电化教育*, (1), 86-94.
- 王献玲. (2008). 中国近代义务教育的艰难进程及历史启示. *天津师范大学学报(基础教育版)*, (9), 11-14.

- 吴康宁. (2015). 及早谋划省域义务教育基本均衡发展的国家战略. *教育研究与实验*, (2), 1-6.
- 熊贤君. (1996). 中国近代义务教育发轫年代问题. *华中师范大学学报(哲社版)*, (6), 56-59.
- 杨银付. (2014). 深化教育领域综合改革的若干思考. *教育研究*, (1), 4-19.
- 姚继军, 张新平. (2010). 新中国教育均衡发展的测度. *华东师范大学学报(教育科学版)*, (6), 33-42.
- 姚继军. (2008). 教育均衡发展综合测度的原则与方法. *教育科学*, (6), 5-8.
- 翟博. (2006). 教育均衡发展:理论、指标及测算方法. *教育研究*, (3), 16-28.
- 翟博. (2007). 教育均衡发展指数构建及其运用——中国基础教育均衡发展实证分析. *国家教育行政学院学报*, (11), 44-53.
- 赵永辉. (2015). 各级政府在义务教育均衡发展中的责任及履责成效. *教育学术月刊*, (7), 48-56.
- 张承先. (1998). *历史转折与教育改革*. 长春:吉林教育出版社, 275.
- 中国教科院“义务教育均衡发展标准研究”课题组. (2013). 义务教育均衡发展国家标准研究. *教育研究*, (5), 36-45.
- 中华人民共和国教育部. (2012). 县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法 [EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1789/201205/xxgk_136600.html, 2012-01-20/2016-03-25.
- 中华人民共和国教育部. (2015). 2015年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160223/160223_sfcl/201602/t20160223_230102.html, 2016-02-23/2016-03-25.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional change and Economic Performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 20.
- Pierre, J. & Peter, G. (2000). *What is Governance*. Macmillan Press Ltd, 79.

注 释:

①此次义务教育第三方评估是受国家教育体制改革领导小组办公室委托,由西南大学承担的针对《国家中长期教育规划与改革发展纲要(2010-2020)》实施五周年的中期评估报告,其全名为:《<教育规划纲要>中期评估报告:义务教育第三方评估报告》。参见教育部网站:教育规划纲要实施5周年系列新闻发布会:http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/201511/t20151126_221210.html。

②中国新闻网. 中国义务教育均衡发展目标,2020年均衡率达95% [EB/OL]. <http://www.chinanews.com/edu/2012/09-07/4166484.shtml>, 2016-4-25. 具体目标为,2015年,全国义务教育实现基本均衡的县(区)比例达到65%;到2020年,实现基本均衡的县(市、区)比例达到95%。

③2015年底义务教育第三方评估课题组在教育部举行了新闻发布会,其报告引起了社会各界的强烈关注,还得到中央领导的肯定性批示。中央电视台新闻频道、新华社、《人民日报》《光明日报》《中国教育报》等30余家新闻媒体、网络媒体对此进行了报道。新闻发布会后20天,百度搜索该报告相关结果2370000条。参见:杨欣,罗士琰,宋乃庆. 我国义务教育“减负提质”的评估研究. *中国教育学术刊*, 2016(6):42-47.

④按国家教育体制改革领导小组办公室的委托,义务教育第三方评估旨在全面反映《纲要》实施以来义务教育在“普及与巩固”、“均衡发展”、“减负提质”等方面的成就与问题。

⑤本文中,标题中加引号的内容,均为引用《纲要》原话。

⑥实行农村义务教育经费保障机制改革以来,公用经费补助资金由中央和地方按比例分担,分担比例为西部地区8:2,中部地区6:4。

⑦三种模式分别是:建设教育小区模式、建分校模式、新建学校模式。参见:教育部. 唐山市丰南区:创三种模式消除择校 [EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5203/201103/116080.html>。

⑧根据《教师法》的规定,取得小学教师资格只需要具备中师及以上学历,取得初中教师资格只需要具备大专及以上学历,这一规定与发达国家相比明显偏低,无法满足不断提高义务教育质量的要求。

(责任编辑 陈振华)

An Analysis of Balanced Development of Compulsory Education in China: Evidence-based Third-Party Evaluation

ZHU Dequan LI Peng SONG Naiqing

(Research Center of Basic Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: This article is based on the empirical investigation in 546 elementary and middle schools from 82 counties 14 provinces, as well as macro data of compulsory education development and case studies of each province from 2010 to 2014, It aims to evaluate the balanced development of compulsory education in China since the implementation of National Medium and Long-term Plan for Education Reform and Development (2010-2020) and presents an analysis of the balanced development of compulsory education since 2010. According to the evaluation, compulsory education in China has made remarkable achievements in terms of balanced development, reaching a new starting point. First, a guarantee mechanism has been established to promote the compulsory education in a strategic way. Second, an investment mechanism has been improved to ensure a growing investment in compulsory education. Third, remarkable achievements have been made in the standardization of school construction. Fourth, some progress has been made in capacity-building of the teaching staff, and the balanced allocation of the teaching staff is under way.

However, the evaluation reveals some problems, such as inadequate funding of compulsory education in central areas, big gaps in education quality between schools, structured short-staffed schools in rural areas, plus the new challenges in urbanization. Therefore, to promote high-quality and balanced development of compulsory education in China, it's essential to adhere to the development concept of innovation, coordination, green, openness and sharing, adopting a top-level design and overall planning, and ensuring there is a cushion in place for those in great need. Besides, it's important to build a development network, focusing on the key points to promote balanced and improved quality. First, it's important to renew the development concept and change the traditional ways of balanced development of compulsory education. Second, it's necessary to establish a linking mechanism, strengthen the responsibilities of the government to promote the balanced development and synergetic governance of compulsory education. Third, it's imperative to further improve comprehensive reform, solve the problems one by one, and overcome the major obstacles to the balanced development of compulsory education. Fourth, it's advisable to enhance the guarantee system, and explore a three-dimensional path to balanced development of compulsory education.

Keywords: compulsory education; balanced education; third-party evaluation; governance system; comprehensive reform