

# 《规划纲要》视域下义务教育均衡发展的公平性论析\*

蒋平<sup>①</sup>

(绵阳师范学院; 四川绵阳; 621000)

**摘要:**教育均衡是保证教育公平的基石,均衡发展的教育一定是公平的教育。因此,教育均衡发展就是为消除教育不公平而提出的一种教育发展的理想态势。结合教育部《规划纲要》精神,透析义务教育均衡发展的方向,并以公平论为视域剖析义务教育均衡发展理论,进而从教育公平的价值诉求看均衡发展的现实困境,最终提出促进义务教育均衡发展,实现教育公平的对策建议。

**关键词:**义务教育; 均衡发展; 教育公平; 规划纲要; 价值诉求

教育公平是社会公平的基石,促进义务教育均衡发展是保障教育公平的基础性工作。近年来,我国义务教育发展迅速,成绩斐然,无论是从普及率还是从入学率来看,都有了很大提升。但同时,若是我们细心分析就不难发现,义务教育在诸多方面还存在着一系列问题,其中,教育的非均衡化问题日渐凸显,已成为制约我国义务教育发展的瓶颈。当前,我国教育事业站在了新的起点上,义务教育改革发展正处于承前启后的关键时期。义务教育能否实现均衡发展,是社会最关心、最直接、最现实的利益问题,而实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,始终是党和政府教育工作的出发点和落脚点。教育部袁贵仁部长刚上任即提出把均衡发展作为义务教育新目标,赋予了全新的坐标意义。因此,大力推进义务教育均衡发展,让每一位公民享有相对平等的人生竞争起点,是实现社会公平最重要的前提条件,也是关系到当前和今后一个时期中国基础教育发展的整体战略问题。推进义务教育均衡发展,已是刻不容缓。

## 一、从《规划纲要》透析义务教育均衡发展之方向

义务教育均衡发展是我们党和国家,作为构建和谐社会很重要的一个基础,是落实“科学发展观”的重要体现,更关系到民族的未来、国家的兴衰。通过对义务教育制度与政策的必要性和可行性的分析,我们有理由相信在综合国力日益强大的背景下,我国义务教育均衡发展的阶段性目标一定会实现。

### (一)《规划纲要》颁布之基础:义务教育均衡发展政策与成绩回顾

改革开放三十年来,我国颁布了一系列促进义务教育均衡发展的法规、政策。

---

\*基金项目:本文系全国教育科学“十一五”规划课题“灾后教育重建背景下‘双向双向’实习支教共赢模式的构建研究”的阶段性成果。(课题号:FFB090647)

<sup>①</sup>蒋平(1979—),男,汉族,四川南充人,绵阳师范学院教务处副科长兼北川中学校长助理、讲师,教育学硕士,主要从事基础教育改革与发展研究。

1986年,《中华人民共和国义务教育法》颁布,真正以法律形式确立普及义务教育制度;1993年,《中国教育改革和发展纲要》颁布,将基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲作为奋斗目标;2005年,教育部印发《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,将有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距,优先解决好县域内义务教育均衡发展问题作为工作重心;2006年,新修订的《义务教育法》颁布,提出:“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。”“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。”<sup>[1]</sup>2007年春,农村全部免除义务教育阶段学杂费;2008年秋,全部免除城市义务教育学杂费。

时至今日,13亿多人口的中国,在旧中国80%以上人口是文盲的基础上,历经风雨,实现“两基”人口覆盖率达到98%,全国小学学龄儿童净入学率达到99.27%,其中男女童净入学率分别为99.25%和99.29%。初中阶段毛入学率97%,初中毕业生升学率75.7%。九年义务教育覆盖率超过99%。<sup>[2]</sup>以上数据充分显示出我国义务教育发展的巨大成就,同时也证明我国有能力将义务教育纳入公共教育范畴。改革开放三十年的辉煌成就为我国义务教育向纵深发展,向均衡发展提供了坚实的基础。

## **(二) 义务教育均衡发展新的目标:《规划纲要》之解读**

胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调“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”。<sup>[3]</sup>为了贯彻国家战略部署,袁贵仁部长提出“把义务教育作为教育改革和发展的重中之重,把均衡发展作为义务教育的重中之重”。

2010年伊始,教育部印发《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》,具体描绘了力争在2012年实现区域内初步均衡,到2020年实现区域内基本均衡的“路线图”。<sup>[4]</sup>2010年2月28日,在深入调研、广泛听取意见建议的基础上,经反复研究修改,形成了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010-2020年)(以下简称《规划纲要》)第二轮公开征求意见稿,由教育部公布于社会。2010年4月15日,经国家科技教育领导小组会议审议,并原则通过。这是进入21世纪以来我国第一个教育规划纲要,是指导未来10年教育改革和发展的纲领性文件。《规划纲要》对义务教育的发展,特别是义务教育的均衡发展作了整体性的规划。

从《规划纲要》中，我们不难发现，均衡发展成为义务教育的战略性任务。围绕均衡发展这一中心，义务教育需要推进学校标准化建设，建立健全均衡发展保障机制，均衡配置教师、设备、图书、校舍等各项资源。同时，为实现义务教育均衡发展，《规划纲要》将从三大方面采取有效措施：一是通过提高师资水平，实行县（区）域内教师和校长交流制度，消除重点学校、班级不利影响，规范招生入学办法等措施，切实缩小校际差距，着力解决择校问题；二是通过建立城乡一体化的义务教育发展机制，实行财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜的政策，加快缩小城乡差距，率先在县（区）域内实现城乡均衡发展；三是通过加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的转移支付力度，鼓励发达地区支援欠发达地区，努力缩小区域差距。<sup>[5]</sup>

教育公平是社会公平的重要基础，是人生公平的起点。《规划纲要》把促进公平作为战略重点，这既是对教育政策的不断发展和完善，又是促进义务教育均衡发展的必然趋势。在改革开放后至 20 世纪 90 年代末，我国义务教育政策导向是“效率优先，兼顾公平”，其目标在于基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲。“两基”攻坚战略任务的完成，表明我国在保障公民基本受教育权利等方面的认识与实践提高到一个新的水平。当义务教育普及到一定程度后，机会公平和均衡程度如何日益成为人们关注的焦点。城乡不均衡、区域不均衡、校际不均衡等问题严重影响到义务教育的公平性，成为制约义务教育发展的主要矛盾。基于这样的背景和条件，我国颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要》，再次强调义务教育均衡发展，目的就是要尽快平衡调节作用，整合教育资源，进行有针对性的教育投资，尽最大努力减少教育发展的不均衡现象。

## 二、基于公平论视域下义务教育均衡发展理论剖析

长期以来，我国在义务教育资源分配上存在着严重失衡现象，譬如说，重发达地区而轻欠发达地区，重城市教育而轻农村教育，重少数重点学校而轻多数普通学校。这些现象导致教育资源过多地集中于强势一方，使强者更强，弱者更弱，使教育的不公平愈演愈烈。<sup>[6]</sup>美国著名经济学家西奥多·W·舒尔茨在人力资本理论中指出，经济发展、收入及贫富的差距根由于教育的差距。我国学界的研究也一再证明，义务教育的不均衡态势必然引发教育发展的贫富差距问题和教育不公平现象，并且这种教育的严重不均衡产生的“马太”效应又会逐渐拉大经济社会的不和谐。因此，促进义务教育均衡发展，实现教育的公平性，是当前和今后一个时期我国教育发展的重要战略之一。

自亚里士多德时代开始，均衡的要求一直被认为是公平诉求的基本内涵，均衡的实现与否意味着公平是否实现。亚里士多德曾指出，分配上的比例平等实质

上是等级上的不平等，由此他提出应当对所有公民进行权利上的平等分配。根据亚里士多德的公平论观点，我们认为义务教育的均衡应是指教育系统内部各要素、各部分之间建立的协调、稳定和有序的关系，追求的目标即是保障受教育者在受教育的起点、过程和结果方面拥有相对平等的机会和权利。<sup>[7]</sup>换言之，义务教育公平性，一方面需要在入学过程中使受教育者得到同等的对待与支持，通过实施优质教育资源相对均衡分配，从而为他们提供相对平等的教育机会与条件；另一方面，需要在制度层面上保障他们受教育权利平等的实现，获得平等的入学机会和就学机会。

20世纪70年代，美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯在他的著作《正义论》中，以公平正义为视角，全面系统地论证了自由与公平、个人与国家、机会与结果等广泛的社会政治问题。罗尔斯认为正义的核心就是平等，“正义即公平”。而公平则需要对社会权利、利益进行公平的分配，由此他提出了两个具体的正义原则：一个是平等的基本自由原则，即每个人都在最大程度上平等地享有其他人相当的基本的自由权利；另一个是机会的公正平等原则和差别原则的结合，即社会和经济的不平等被调解，使得人们有理指望它们对每个人都有利。<sup>[8]</sup>根据罗尔斯这两个原则的要义，义务教育的公平性，首先是受教育的基本权利和义务平等地分配给每一个人，其次是调解每一个人在受教育过程中获利的不均衡。

“普九”工作的顺利完成，使广大适龄儿童少年充分地享有到了受教育的基本权利和义务。然而，按照罗尔斯的差别原则，教育还需通过补偿使利益最少者的利益最大化。一方面，罗尔斯的最小最大值的选择原则告诉我们，义务教育的发展要照顾地位最差者的利益，以处境最差者为参照点。即是说，义务教育的发展必须更多地注意那些较不利的社会群体，向他们投入更多的资源。为实现教育的公平性，在资源配置上，应尽可能地向欠发达地区、农村教育、薄弱学校倾斜。另一方面，罗尔斯最大的最大值选择原则告诉我们，要照顾社会大多数人的利益，以社会最大多数人的利益为参照。<sup>[9]</sup>而义务教育均衡发展政策，则是从社会的整体利益出发，以一定的方式挑选最大利益者进入该教育体系，而排斥最少利益者。因此，它为更多的人提供更多的受教育机会，为所有人提供相对平等的教育，为尽可能多的人提供尽可能多的好的教育，为全体国民提供优质的教育。从某种意义上来看，当这两个原则共同指向义务教育的公平性时，它们是一致的。

### 三、从教育公平的价值诉求看均衡发展的现实困境

改革开放的关键抉择，彻底改变了中国的命运，为教育事业奠定了坚实的基础，也为实现义务教育均衡发展开辟了通衢大道。普及义务教育绝非轻而易举，实现城乡义务教育免费成为重大跨越。保证了受教育起点的公平之后，追求教育

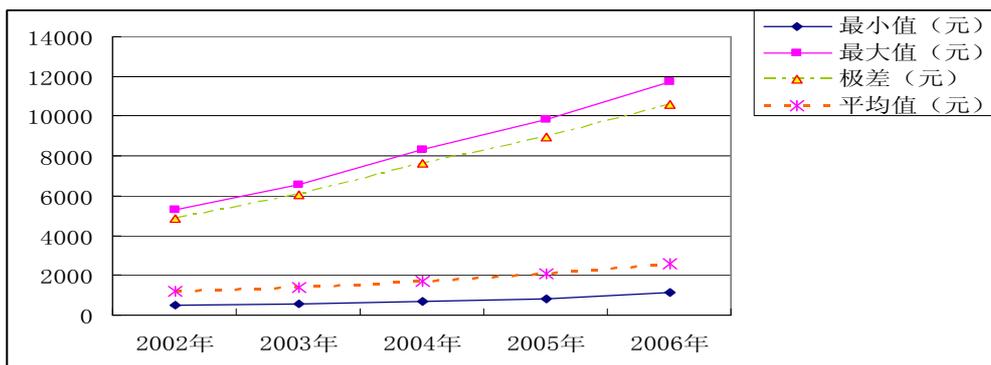
公平之梦还将继续。因为要达成一定区域和受教育群体在教育资源获得和教育效果输出上的平衡状态，仍然面临着诸多深层的现实困境。

### （一）义务教育均衡发展困境之经费投入的差距性

教育经费是反映教育投入公平状况的基础指标，也是衡量整个义务教育公平程度的重要指标。我国义务教育经费投入的差距不仅表现在东部、中部和西部地区的省份之间，而且在各省份内部区域之间也存有较大差距，这直接影响着义务教育均衡发展的水平。

在省际之间的教育经费投入差距上，表现为发达地区的省份远高于欠发达地区。目前，义务教育经费保障指数最高的地区是上海市，最低的地区是贵州省。以2006年人均预算内教育经费投入为例，最高的省份为1582.16元，最低的省份为265.97元，两者相差5.95倍。<sup>[10]</sup>由图1可知，通过对2002—2006年各省小学生均预算内教育经费的比较，最高省份与最低省份之间的差距由2002年的4830.28元增加到2006年的10600.25元，差距之比在10倍以上。<sup>[11]</sup>

图1 2002-2006年各省小学生均预算内教育经费差异情况



义务教育经费投入在省内各区域之间同样存在着较大差距，主要表现在地州市县之间与城乡之间的差距上。例如，2006年，云南省的16个地州市中，小学、初中生均教育费用最高的怒江州与最低的昭通市相差分别1824元、1936元。<sup>[12]</sup>经济发达的江苏省，苏南、苏中、苏北三区域在义务教育经费投入方面也存在巨大差距。2003—2007年，江苏省三区域在小学、初中生均预算内事业费支出最高值与最低值之间的差距分别由1293元、1395元扩大到1870元、2449元。<sup>[13]</sup>（见图2、图3）同时，教育部公布的数据显示：2007年，农村小学生均公用经费544元，初中生均824元；城镇小学生均公用经费971元，初中生均1463元，城乡之间教育经费投入相对差距趋于收敛，而绝对差距一直在扩大。

回顾义务教育走过的25年风雨历程，可以看出：我国在义务教育发展过程中，采用了“先城市、后农村，先发达地区、后欠发达地区”的战略。这一战略必然带来教育经费投入上城乡差距与地区差距的扩大。<sup>[14]</sup>然而这些差距也使得

制定教育经费投入统一标准变得困难，标准过高，欠发达地区特别是贫困地区很难达到，会影响实现省际之间义务教育均衡发展的积极性；标准过低，两类地区均容易达到，但对解决省域内城乡义务教育差距起不到实际作用。近几年来，虽然西部教育经费投入比例高于东部和中部，但是从生均教育总经费这一指标可以明显看出生均预算内教育事业费支出差距是在逐渐拉大。<sup>[15]</sup>

图2 江苏省三地区小学阶段生均预算内事业支出差距

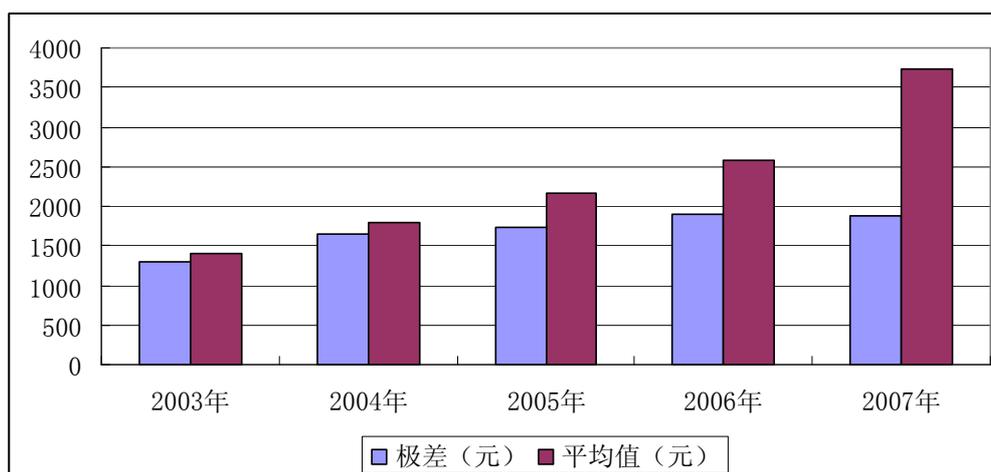
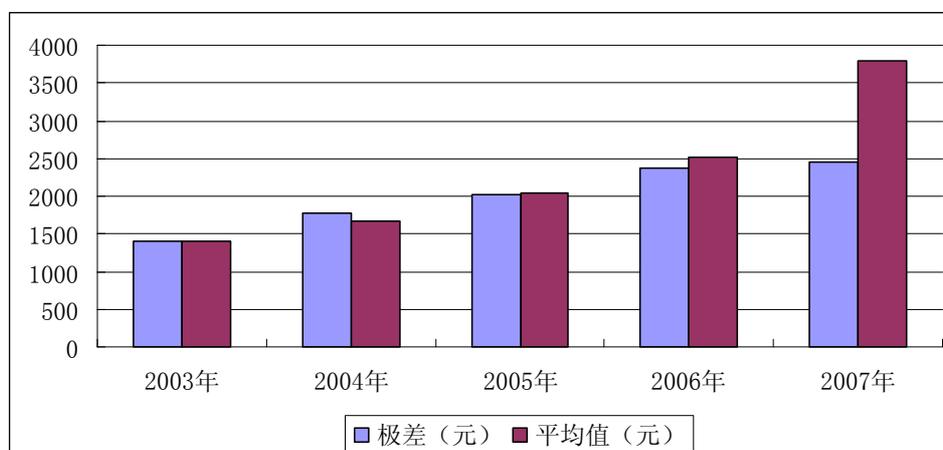


图3 江苏省三地区初中阶段生均预算内事业支出差距



当然，还有“以县为主”的义务教育财政体制内在的缺陷性，一方面，“以县为主”的财权与事权不对称，容易导致义务教育经费分担与保障机制的漏洞，如：审计署对54个县2006年1月至2007年6月农村义务教育经费的审计调查情况表明，其中半数以上被审计县经费投入不及时，在被审计调查的54个县中，有29个县的财政、教育部门未按规定期限分配并拨付到有关中小学校账资金1.10亿元，占29个县农村义务教育同类经费总额的45.32%。另一方面，“以县为主”的义务教育财政体制致使相当一部财力有限的县市难以完成担负的任务。

全国 2872 个县级单位中，有 974 个县市级人均财力低于基本支出需要，约占县级单位数的 1/3。<sup>[16]</sup>还有一部分县处于较为困难的状况，农村义务教育的经费保证可谓是捉襟见肘。

## （二）义务教育均衡发展困境之办学条件的优劣性

办学条件均衡是义务教育均衡的基本条件。在全国各省际之间，义务教育办学条件最高的地区是上海市，最低的地区是云南省。然而，由于办学条件的优劣性而制约着义务教育发展的均衡性，最为突出的表现则是同一区域范围内校际之间产生的差距。多年来，各级政府习惯于围绕权力中心对公共教育资源进行重点配置，国家重点、省级重点、市级重点、区级重点以及县级重点等高标准学校常常享受到优质的教育资源，从而使校际之间办学条件的差距日益扩大化。由于办学条件的差距，薄弱中小学校无论是办学规模，还是办学效益与同一区域内的重点学校相比，在竞争中常处于劣势地位，直接影响到学生群体受教育的公平性，主要表现如下：

第一，重点中小学和普通中小学教育资源分配的不均、办学条件的优劣使不同学校的学生群体之间所接受的教育质量存在着很大的差距。目前，不同学校之间的办学水平，教育质量存在很大的差别。以南京市某区的四所中小学校为例，在小学生获奖比例上分别为 63.4%、55.6%、5.7%、2.8%，在初中生获奖比例上分别为 66.4%、57.7%、8.7%、3.8%。同样，在升入顶级高中的比例上，四所中学校分别为 73.3%、60.6%、2.6%、0.8%。<sup>[17]</sup>（见图 4、图 5、图 6）由此可见，同为重点学校的 A 校和 B 校之间，与同为普通学校的 C 校和 D 校之间在教育质量上反映的差距较小，但重点校与普通校之间的差距却较大。

图 4 南京市某区 4 所小学获奖比例情况

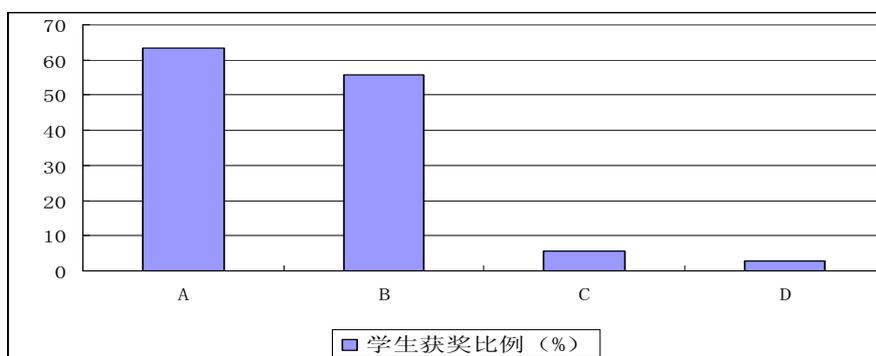


图5 南京市某区4所初中获奖比例情况

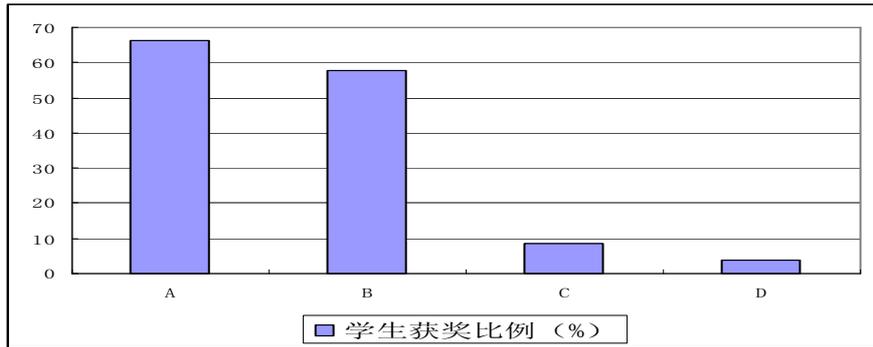
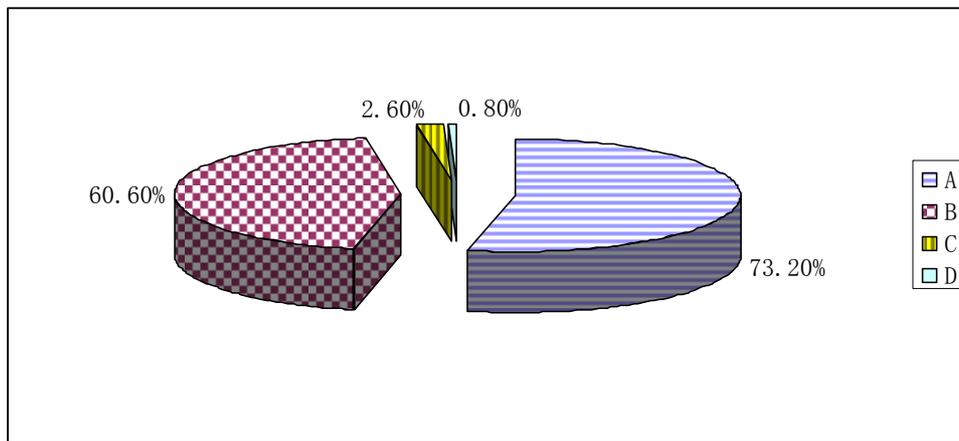


图6 南京市某区4所初中升入顶级高中比例情况



第二，重点中小学和普通中小学教育资源分配的不均、办学条件的优劣容易导致择校热和择校收费问题的产生。过多的教育资源向一些重点、示范学校集聚，人为地拉大了学校之间办学条件的差距。随着我国经济社会的不断发展和人们教育观念的不断更新，社会对于教育资源特别是优质教育资源的需求越来越高，于是择校也就应运而生。调研发现，南京市某区的四所中小学因办学条件的差异性均存在不同程度的择校生。（见图7、图8）同时家庭收入越高，其子女就读好学校的概率越大；家庭收入越低，其子女就读差学校的概率越高。<sup>[18]</sup>（见图9）

图7 南京市某区4所小学择校生情况

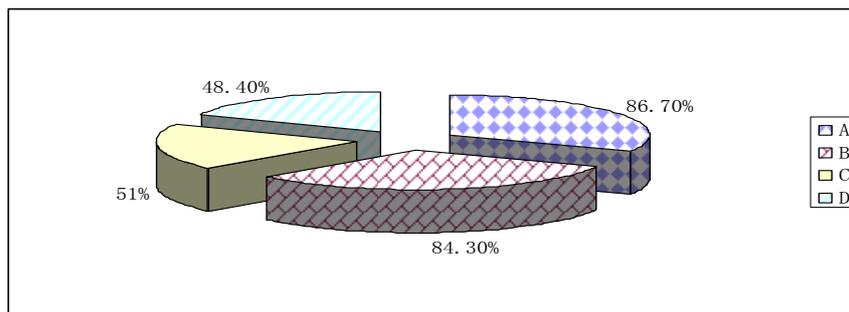


图8 南京市某区4所初中择校生情况

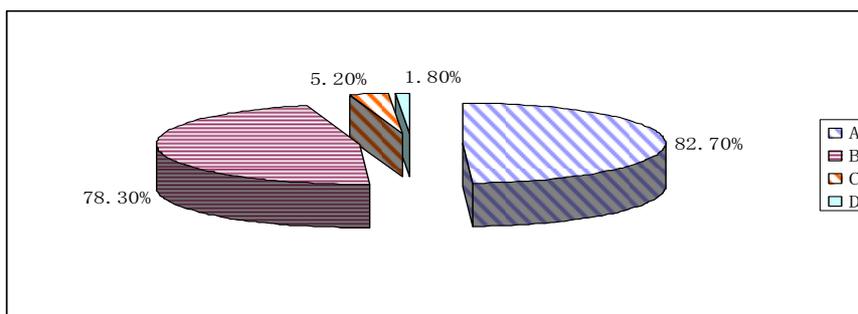
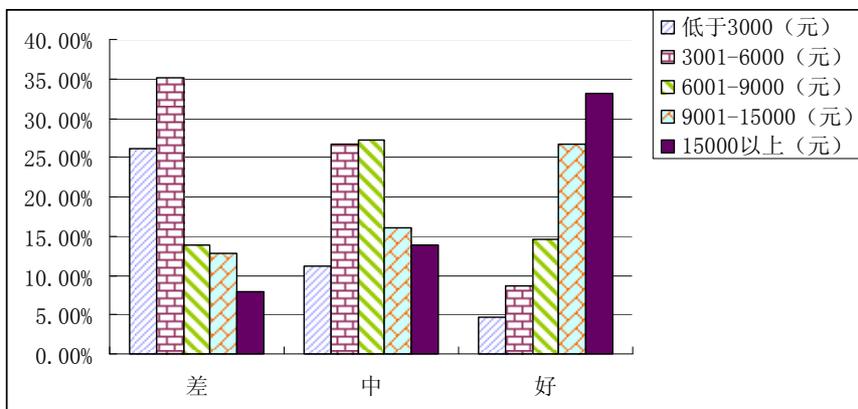


图9 家庭收入与就读初中等级关联图



第三，重点中小学造成办学条件上的各种差距使得校际之间竞争的落差不断加大，人为地加剧了义务教育发展的不均衡化。一是重点学校较之普通学校享有优质生源的优先选择权，加速了学生的两极分化；二是重点学校就读的学生，多为强势阶层人员的子女，弱势群体子女很少享受到优质的义务教育资源；三是重点学校的资源优势和品牌效应更易积聚社会资源，造成对薄弱学校资源的盘剥，从而使这些学校的办学条件日趋恶化。譬如，城乡义务教育在教学仪器达标学校比例和建网学校比例上差距明显。（见表1）

表 1 城乡中小学校办学条件差距变化情况

类型	办学条件	农村		城市		城乡差距	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
小学	自然仪器达标学校比例 (%)	51.69	53.14	73	73.8	21.31	20.66
	建网学校比例 (%)	7.61	8.68	51.09	55.27	43.48	46.59
	百名学生拥有计算机台数 (台)	3.11	3.3	7.52	7.67	4.41	4.37
初中	理科实验仪器达标学校比例 (%)	71.64	72.82	76.35	77.93	4.71	5.11
	建网学校比例 (%)	28.62	32.36	58.28	62.27	29.66	29.91
	百名学生拥有计算机台数 (台)	4.93	5.49	7.69	7.95	2.76	2.46

资料来源：教育部发展规划司，《全国教育事业发展简明统计分析 2007》，2008 年 2 月。

### (三) 义务教育均衡发展困境之师资力量的薄弱性

教师资源是教育的第一资源，师资的均衡配置是义务教育均衡发展的重要方面。由于教育经费投入、办学条件及区位优势等方面的差异性，城乡师资资源分布不是很均衡，导致城乡义务教育发展水平两极分化严重。

从数量上看，城镇中小学教师资源普遍充足，而农村中小学教师数量缺编严重。由于农村学校办学条件差、教师待遇低、交通不便、信息闭塞，这些原因导致农村学校教师调不进，造成师资力量严重不足，特别是农村教师学科结构性缺编的现象更为明显。<sup>[19]</sup>调查发现，某市各科均缺编的农村中小学校几乎占该市所有中小学校的 1/4 以上，其中，以音乐、体育、美术、地理、生物、计算机等短线学科的教师最为紧缺。教师学科结构性缺编直接影响到农村中小学相关科目的开设及这些科目教学质量的提高，极不利于城乡义务教育的均衡发展。

从质量上看，优质教师资源城乡分布不均衡。一是学历方面，城镇中小学教师学历层次普遍较高，以绵阳市为例，市区中小学本科比例分别达到 59.63%、30.69%，而农村中小学教师大专、中专学历居多。二是职称方面，城乡中小学在中级及以上职称教师的比例上存在着明显差距，城市高于农村。(见图 10、图 11)三是培训方面，农村中小学教师受地域、经费等因素的制约，参加培训机会少，教学水平提高缓慢<sup>[20]</sup>；城市中小学教师培训经费充足，机会较多，经常参加骨干教师、课程改革及多媒体教学等培训，教学业务能力提高较快。

图 10 绵阳市、镇、村各 5 所小学教师学历和职称结构比较

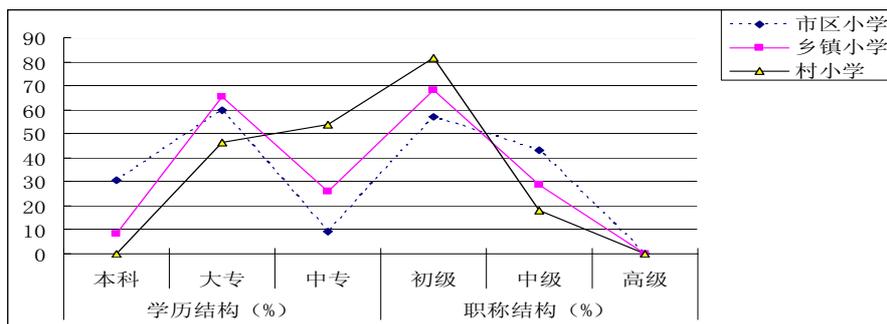
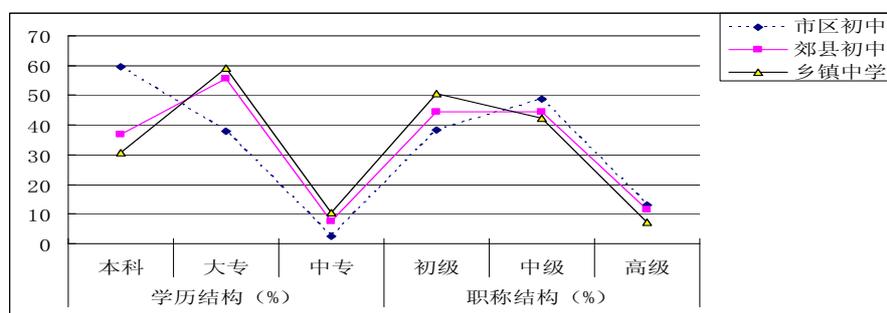


图 11 绵阳市、县、镇各 5 所中学教师学历和职称结构比较



从稳定性上看，农村中小学教师工作变动相对频繁，流失比较严重。教师流动本是教育事业发展的必然趋势，但在流动过程中却异化为“流失”。更令人惋惜的是许多优秀的农村中小学教师流向了城市学校，壮大了城市中小学师资力量，发挥了锦上添花的作用。与之相反，农村中小学师资队伍流失严重，则因此而雪上加霜。教师的单向流动加剧了城乡师资力量的失衡，进一步扩大了城乡义务教育之间的差距。

#### 四、探寻促进义务教育均衡发展实现教育公平之策

当前，我国教育改革发展正处于一个全新的时代，社会对教育均衡发展的关注度和敏感性显著增强。要完成 2012 年区域内义务教育初步均衡，2020 年区域内义务教育基本均衡的目标，需要社会各界的共同努力，采取全方面的有效措施，提高教育现代化水平，促进义务教育均衡发展，实现教育公平。

##### (一) 完善国家对贫困地区资金扶持政策，均衡义务教育财政投入

从义务教育均衡推进与财政能力的关系来看，经济较发达的地区财政实力强，固然能有效地保障义务教育经费投入的均衡性。但作为贫困地区，要实现义务教育经费投入的合理供给，不仅需要地方政府的财政支持，还需国家完善资金

调控政策。在省内区域的地市州县之间与城乡之间，主要发挥地方政府的财政支持作用，通过教育经费的优化配置，解决所辖区域内义务教育均衡发展问题。<sup>[21]</sup>国家主要负责全国各地区、省际之间义务教育经费投入的非均衡性问题。一方面，国家可通过落实义务教育财政“低保”政策，保证贫困地区义务教育投入。所谓“低保”政策，即是指国家对义务教育阶段学校完成规定的教育目标所需的办学条件的最低经费投入的保障。<sup>[22]</sup>通过国家财政的宏观调控作用，均衡义务教育阶段投入低于全国平均水平的地区，建立义务教育财政转移支付预算，以预算的形式确保贫困地区义务教育财政投入；另一方面，根据罗尔斯《正义论》的补偿原则，国家还可通过教育经费补偿使利益最少者的利益最大化。所谓“补偿”原则，即是指通过对弱势地区或群体进行一定的教育补偿，用以消除教育上的不平等。为了缩小地区差距，国家可在政策和资金上向贫困地区倾斜，采取非均衡经费投入战略，加大对贫困地区义务教育的支持，或是为贫困地区提供“教育补偿经费”，努力缩小义务教育地区之间的差距。

## **（二）改变“以县为主”的经费投入体制，明确各级政府财政责任**

我国现行的义务教育经费投入体制是实施“由地方政府负责，分级管理，以县为主”的管理体制。从目前实施的情况来看，这种管理体制存在着许多弊端。譬如说，在实施过程中容易产生责任的推脱问题，部分省市地方政府把“以县为主”误读为义务教育经费投入主要以县财政拨款为主，完全由县级政府担负义务教育均衡发展的责任。又譬如说，由于相当一部分县财政困难，一方面无力实现义务教育城乡一体化均衡发展的经费投入目标，另一方面更难平衡与经济发达县域义务教育发展的水平。因此，必须改变“以县为主”的经费投入体制。从国外义务教育经费投入的经验来看，部分发达国家采用“以地区政府为主”的各级政府投入责任分担机制。比如美国，义务教育支出主要由州政府承担，联邦政府分类投入大量财力，保证各州义务教育的均衡发展。与中国不同，发达国家在各级政府责任分担上进行了比例量化的方式，如加拿大、日本，地区政府义务教育经费承担的比例一般在40%~65%之间，德国、澳大利亚，比例高达70%以上，这些国家的中央政府和地区政府联合在义务教育经费投入的比例高达90%以上。<sup>[23]</sup>而我国同样可借鉴国外义务教育经费投入的先进经验，从“以县为主”向“以中央和省级政府为主”转变，根据各地区的不同经济发展状况，建立分级分类的经费投入机制。在坚持城乡一体化均衡发展的原则下，义务教育经费投入对于财政能力强的发达地区，以省级政府投入为主，比例为50%，中央政府承担30%，县级政府承担其余的20%；在财政能力薄弱的落后地区，以中央政府投入为主，比例为60%，省级政府承担30%，县级政府承担其余的10%。

## **（三）合理调整和规划区域内学校的布局，促进优质教育资源共享**

办学条件均衡是义务教育均衡的基本条件,促进义务教育均衡发展需要在办学条件上保持大致的均衡。由于近些年来,学校分布的不均衡,导致国家在制定相关政策时有所偏颇,从而加剧了同一区域内不同学校之间办学条件的差距。因此,对于区域内的薄弱学校,特别是农村学校,要采取多方面的有效措施,改善办学条件,提高教育质量。譬如说,随着我国城镇化进程的加快以及农村大批劳动力向城市的转移,许多农村学校出现了“空校”现象。<sup>[24]</sup>面对这种情况,可采取撤村并乡的方式,建立乡镇中心校,积聚办学资源,提高办学质量;又譬如说,对于城区重点校、名校分布不均而导致校际之间在教育质量上的差距,从而产生择校热问题,可通过建立名校联合体的方式,在各区域内平均布点办分校或是采取联合办学的方式,以促进优质教育资源的共享;再譬如说,可以对低于办学标准的城区薄弱学校和农村学校加大改造力度,在政策上给予特殊照顾,投入更多的人力、财力和物力,积极稳妥推进标准化建设。除此以外,还可以充分借助网络的优势,构建中小学现代远程教育平台,使优质教育教学资源共享,以信息化推动均衡发展。<sup>[25]</sup>

#### **(四) 优化农村中小学校教师队伍的结构, 加强师资的培养和培训**

教师队伍的能力与素质决定着教育的质量,要改变农村中小学教育落后的现状,从根本上必须建立一支结构合理、素质优良的教师队伍。马克思主义政治经济学原理告诉我们,经济基础决定上层建筑。首先,农村中小学校要解决师资紧缺的问题,需要国家建立健全教师工资待遇的财政投入保障机制。譬如说,现目前中小学实施的绩效工资制度,要在全各个区域,特别是农村地区全面辐射,一如既往地坚持下去;而针对于西部,特别是少数民族聚居区的中小学,在教师待遇问题上更要特别照顾,增加西部补贴和高原补贴等。<sup>[26]</sup>其次,要积极吸收优秀高校毕业生或在职教师,充实农村中小学教师队伍,调节结构性缺编现状。针对农村中小学师资薄弱,特别是短线学科教师紧缺问题,一方面,可通过与高师院校搭建合作平台,通过顶岗支教方式补充师资或是监督和规范免费师范生毕业后到农村中小学从事教师工作;另一方面,也可通过“西部志愿者”计划或“特岗教师”计划,加大农村中小学师资的建设力度。再次,加大城镇学校,特别是优质学校教师对农村中小学的支援力度。汶川特大地震后,灾区中小学的对口支援所取得的实效就是最好的案例,因此,可通过教育局统一组织安排任务,依据一定的时间段,城镇中小学教师分批次地到农村中小学进行对口支援。最后,加强对农村中小学教师的培养和培训。一是设立专项经费,保障每一位教师都有参加教学能力与素质培养培训的条件和机会;二是鼓励有条件的教师进一步学习深造,提高教学理论水平,适应课程改革的新要求;三是对于部分偏远的农村中小学则可采取校本培训的方式,提高教师们的教学水平。

综上所述，百年大计，教育为本。<sup>[27]</sup>实现义务教育均衡发展，是摆在各级政府与整个社会面前的一项挑战，也是涉及中华民族伟大复兴与子孙后代可持续发展的一种利益格局的调整，它不仅考验各级政府的执政理念与决策智慧，也在考量各级政府的社会公信力。因此，国家应保证全社会义务教育必需的资源，强化国家教育资源内部分配、城乡分配、区域分配格局的调整力度，将教育资源公平地投放社会，从而保障义务教育的均衡发展，为每个学生创造平等的受教育机会。

### 参考文献:

- [1] 储召生. 聚焦新义务教育法: 二十年的跨越新辉煌的起点 [N]. 中国教育报, 2006-08-30.
- [2] 国家教育发展研究中心. 2009 年中国教育绿皮书: 中国教育政策年度分析报告 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2009: 4-16.
- [3] 赵晶. 教育时论: 均衡发展是义务教育制度的本质要求 [N]. 中国教育报, 2010-02-03.
- [4] 教育部. 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 [Z]. 教基一[2010]1 号, 2010-01-19.
- [5] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010-2020 年) [EB/OL]. 教育部门户网站, 2010-02-28.
- [6] 杨小微. 义务教育内涵式均衡发展路径分析 [J]. 教育发展研究, 2009, (5): 6-10.
- [7] 冯建军. 教育公正需要什么样的教育平等 [J]. 教育研究, 2008, (9): 34-39.
- [8] [M]. 约翰·罗尔斯著, 何怀宏等译. 正义论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 62、101-102.
- [9] 冯建军. 程序公正: 制度化教育公正的重要原则 [J]. 教育发展研究, 2007, (7): 45-47.
- [10] 胡耀宗. 基本公共服务均等化视阈下的义务教育政策选择 [J]. 清华大学教育研究, 2009, (6): 67-72.
- [11] 郭朝晖. 实现区域义务教育均等化的财政中性研究 [J]. 广东财经职业学院学报, 2008, (5): 17-23.
- [12] 李辉, 何文圆. 云南省义务教育区域均衡发展实证研究 [J]. 当代教育论坛, 2009, (2): 52-54.
- [13] 马少兵. 江苏省义务教育经费投入区域差距实证研究 [J]. 现代教育管理, 2009, (10): 9-12.

- [14]王元京.我国城乡义务教育差别的制度障碍分析[J].财经问题研究,2009,(9):3-10.
- [15]翟博.中国基础教育均衡发展实证分析[J].教育研究,2007,(7):22-30.
- [16]姚莉.城乡教育均等化与“以省为主”财政投入体制的构建[J].财会研究,2008,(23):7-10.
- [17]叶忠.义务教育阶段区域内公办学校差距分析[J].教育导刊,2007,(3):12-14.
- [18]吴春霞,王善迈.阶层差距与义务教育公平问题研究—来自北京市初中的经验数据[J].教育与经济[J].2008,(4):1-5.
- [19]蒋平,王正惠.义务教育免费之后的考验:实践难题与现实出路[N].河北师范大学学报,2009,(8):33-37.
- [20]蒋平.西部“两基”攻坚战略背景下的教师培训研究[J].天津师范大学学报,2008,(3):15-18.
- [21]栗玉香.推进义务教育校际间财政均衡的策略[J].中国教育学刊,2009,(12):11-14.
- [22]桂丽.促进我国城乡义务教育均衡发展的财政政策研究[J].经济与社会发展,2009,(2):176-177.
- [23]高如峰.中国农村义务教育财政体制研究[M].北京:人民教育出版社,2005:55-67.
- [24]刘延东.优化资源,促进公平,加快义务教育均衡发展[N].中国教育报,2009-12-01.
- [25]司晓宏.优化教育资源配置,促进西部农村义务教育优质发展[J].教育研究,2009,(6):17-21.
- [26]王秋丽.义务教育教师资源均衡配置的宏观政策设计[J].教育学术月刊,2009,(5):75-77.
- [27]温家宝.百年大计,教育为本[N].人民日报,2009-01-05.

**作者简介:**蒋平,1979年12月出生,男,汉族,四川南充人,四川省青年科技联合会理事,绵阳师范学院教务处副科长、兼北川中学校长助理,讲师,教育学硕士,主要从事教育改革与发展研究。主持省级重点课题3项,主研省部级重点课题13项,现已在《教育发展研究》、《内蒙古社会科学》、《中国大学教学》、《中国青年研究》、《河北师范大学学报》等核心期刊上发表论文50余篇。

**文章来源:**作者投稿

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)