

我国义务教育均衡发展40年： 回眸与反思

——基于数据分析的视角

张辉蓉^{1,2,3}, 盛雅琦¹, 罗敏¹

(西南大学 1. 教育学部; 2. 统筹城乡教育发展研究中心; 3. 中国基础教育质量监测协同创新中心西南大学分中心, 重庆市 400715)

摘要:在新时代“办人民满意教育”的新要求下,推进义务教育均衡发展的合理性、现实性、迫切性日益凸显。回眸改革开放40年来我国义务教育均衡发展由“非均衡发展”逐步转向“基本均衡发展”,继而转向“优质均衡发展”的历程,从“区域”和“城乡”的宏大视域出发,在借鉴、整理与分析了《中国教育统计年鉴》等文献资料的基础上进行了大量的、科学的数据计算与分析。分析结果表明,我国义务教育均衡发展在教育经费投入、师资队伍、办学条件等方面取得突出成就,区域、城乡教育差距明显缩小,义务教育均衡发展水平显著提升。然而,基于新时代发展视角反思仍存在教育经费“中部塌陷”、师资“难招难留”等现实困境。对此提出实施差别化的转移支付责任分担机制、精准补充教师队伍等对策建议。

关键词:改革开放40年;义务教育;均衡发展;教育公平

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)01-0072-09

“截至2017年,全国共有义务教育阶段学校21.89万所,招生3313.78万人,在校生1.45亿人”^[1],义务教育在整个教育体系中的基础性地位不言而喻。改革开放40年来,“我国义务教育实现跨越式发展,探索解决了‘穷国办大教育’的世界性难题,用25年时间全面完成普及九年义务教育的伟大壮举”^[2]。然而,在改革开放“效率优先”理念的驱动下,尽管我国义务教育总体水平正逐步进入世界中上行列,区域、城乡、校际、群体之间的教育差距大多缩小,但仍有部分差距被拉大,并引发了“择校热”“天价学区房”等教育怪象。在新时代“办人民满意教育”的新要求下,由“效率优先式重点发展”转向“公平导向下的均衡发展”已成为新时代强音,推进“义务教育均衡发展”的合理性、现实性和迫切性日益凸显。

为此,本研究回眸改革开放40年来我国义务教育均衡发展的基本历程,从“区域”和“城乡”的宏大视域出发,在搜集《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》以及《全国教育经费执行公告》^①等相关数据和借鉴研究团队《义务教育第三方评估报告》等研究成果的基础上,立足于“中国

① 本研究中出现的数据,除标明具体引用外,其他数据均是研究团队根据《中国教育统计年鉴》(2005,2010—2016)、《中国教育经费统计年鉴》(2011—2017)以及《全国教育经费执行情况统计公告》(2010—2016)等相关数据进行计算后得出的结论。另外,鉴于《中国教育统计年鉴》自2011年起采用新的城乡划分标准,因此在分析城乡义务教育均衡发展情况时,主要分析2011—2016年城区、镇区、乡村的发展情况。

收稿日期:2018-09-25

作者简介:张辉蓉,西南大学教育学部,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国义务教育质量关键影响因素监测框架构建与验证研究”(16ZDA229),项目负责人:罗良;重庆市教育科学“十三五”规划重大招标课题“加快重庆义务教育均衡发展的实施策略研究”(2016-ZD-04),项目负责人:张辉蓉;西南大学统筹城乡教育发展研究中心重大招标课题“重庆市统筹城乡义务教育资源均衡发展研究——基于运筹学的角度”(15SWUJDPYA02),项目负责人:张辉蓉。

义务教育质量关键影响因素监测框架构建与验证研究”课题的研究,进行了大量的数据统计与计算,旨在从数据分析的视角刻画改革开放 40 年来我国义务教育均衡发展的主要成就。同时,基于新时代发展视角反思问题并提出建议,这对促进我国义务教育均衡发展深入推进有重要借鉴意义。

一、改革开放 40 年我国义务教育均衡发展的基本历程

改革开放 40 年以来,我国义务教育均衡发展经历了“非均衡发展(1978—2000 年)”“非均衡发展逐步转向基本均衡发展(2001—2009 年)”以及“基本均衡发展向优质均衡发展迈进(2010 年至今)”三个历史阶段,这一演变历程嵌套在国家改革开放以来的方针政策之中,并体现出自身阶段性特征。

(一)非均衡发展阶段(1978—2000 年)

改革开放初期,面对我国经济基础薄弱和人才断档的难题,国家采取“以经济建设为中心”的“梯度发展战略”,并提倡“像抓经济工作那样抓教育”,“效率优先”的理念“延伸”至整个教育领域。在这种“非均衡”发展方式的引领下,我国采取“两条腿走路”的教育发展战略,中小学则通过“重点校政策”进行教育资源配置,以适应改革开放对人才培养的迫切需求。

1980 年《中共中央国务院关于普及小学教育若干问题的决定》提出“在 80 年代,全国应基本实现普及小学教育的历史任务,经济比较发达、教育基础较好的地区,在 1985 年前普及小学教育,其他地区一般在 1990 年前基本普及”的要求。同年,教育部《关于分期分批办好重点中学的决定》也强调将“办好重点学校”作为提高教育质量的一项战略措施。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》率先提出“普及九年义务教育”的目标,指出“必须鼓励一部分地区先发展起来,同时鼓励先发展起来的地区帮助后进地区,达到共同的提高”。为此,全国被划分为“三类地区”分期分批实现“普九”目标。在“分区规划”和“分批发展”的理念指导下,我国教育财政投入遵循“人民教育人民办、办好教育为人民”的原则,按照“分级管理、分灶吃饭”的要求,将义务教育经费投入的责任全部下放到地方财政。其中,城市教育经费由市财政负责,县、乡财政则承担农村义务教育发展的责任。这一时期,地方政府主要通过征收教育费附加、收取学杂费等以农村集体和农民个体集资为主的方式筹措教育经费,使各地义务教育发展情况极大程度地依赖地方经济。“甚至连贫困地区的义务教育,国家在‘补助’与‘自助’的权衡中,也更加重视地方的自助作用。”^[3]其后,1993 年《中国教育改革和发展纲要》的颁布也延续了这一“非均衡发展”的指导方针。

总体而言,在“优先发展部分地区”和“集中力量办好一批条件好的重点中小学”的“非均衡发展”政策驱动下,我国 2000 年底顺利实现了 85% 的人口地区基本实现普及九年义务教育的重要目标。然而,这种以“非均衡”为“发展起点”的举措只是我国为消除“贫困社会主义”的无奈抉择,最终又以“非均衡”为“发展代价”,直接后果之一是加剧了我国义务教育发展地区不均衡、校际不均衡^[4]。受乡镇财政短缺以及 1994 年我国分税制改革(财政收入重心上移)的影响,义务教育经费总体短缺且不均衡之势逐渐蔓延,教师工资拖欠、贫困地区危房率高等现象屡见不鲜,区域、城乡之间的教育差距进一步加剧。如 1999 年全国和东部小学校舍危房率仅为 0.72% 和 0.28%,而西部地区却为 1.47%,青海、宁夏等地更高达 4% 以上,区域办学条件差距明显^[4];再如 1999 年全国财政预算内教育经费支出数据显示,城镇初中和小学生均分别是 811.69 元和 515.27 元,而农村却是 485.82 元和 310.58 元^[5]。可见,城乡教育经费差距明显。

(二)“非均衡发展”逐步转向“基本均衡发展”阶段(2001—2009 年)

“基本实现普及九年义务教育”目标后,我国 2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出的“新三片”政策仍然体现出对非均衡发展的路径依赖和政策惯性^[6]。然而,在我国农民减负、农村税费改革等政策的推动以及进城务工人员子女就学问题矛盾的激化,社会强烈呼吁“教育公平”,义务教育均衡发展已迫在眉睫。

为破解阻碍义务教育均衡发展的体制性障碍和缓解农村税费改革带来的突出矛盾,2001年中央政府提出了“国务院领导,地方政府负责、分级管理、以县为主”的义务教育管理体制,明确“县级人民政府”肩负义务教育发展的主要责任,将责任主体由原先“乡镇政府”提升至“县级政府”,变“市、县、乡”的三级办学体制为“市、县”两级,并于2002年再次发文强调农村义务教育工作的第一责任人是“县级人民政府的主要负责人”,农村教师工资实行省长负责制^[7]。同时,又实施了“西部地区‘两基’攻坚计划”、逐步免除学杂费等举措,这为推进义务教育均衡发展奠定了基础。

2002年《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中首次提出“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”的目标,《中华人民共和国教育部关于印发〈基础教育工作分类推进与评估指导意见〉的通知》也提出了“要在教育经费、办学条件、师资队伍等方面达到区域内基本均衡发展的要求,薄弱学校基本消除”等要求。自此,义务教育由注重“非均衡发展”逐步过渡到关注“均衡发展”。2003年《国家西部地区“两基”攻坚计划》和《进一步加强农村教育工作的决定》都针对西部地区、农村教育等义务教育均衡发展薄弱环节采取针对性措施。2005年教育部《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》是我国第一个全面阐述义务教育均衡发展的政府性文件,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”“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”等要求,并将“县域内义务教育均衡发展”作为工作重点。2006年《中华人民共和国义务教育法(修订)》则明确将“义务教育均衡发展”纳入法律条文,义务教育均衡发展由政策层面上升至法律层面。2007年《国家教育事业发展规划纲要》再次将“推进城乡、地区间义务教育均衡发展”作为教育工作的重要部署。

然而,当时义务教育均衡发展的系列举措多是教育系统主管部门和职能部门为遏制教育差距采取的“积极应对”,是以教育经费严重不足为主要表征的“短缺社会”的被迫抉择,主要关注资源配置等“基本均衡发展”层面,尚未形成中央和各级政府职能部门统筹推进义务教育均衡发展的联动机制,尚未触及我国长期存在的城乡二元经济结构体制等深层矛盾和“更高位的均衡——优质均衡发展”。可见,推进义务教育均衡发展尚属起步阶段,我国正从“非均衡发展”逐步转向“基本均衡发展”。

(三)“基本均衡发展”向“优质均衡发展”迈进阶段(2010年—)

2010年,为巩固我国“普九”发展成果,促进质量提升和内涵发展,《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“把推进均衡发展作为义务教育改革与发展的重要任务”“依法建立和完善推进义务教育均衡发展的有效工作机制”“要以县级行政区域内率先实现均衡为工作重点,大力推进区域内学校与学校之间义务教育均衡发展,积极鼓励有条件的地方努力推进区域与区域之间义务教育均衡发展”。2010年7月颁布的《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》)则明确指出“均衡发展是义务教育的战略性任务”,将义务教育均衡发展上升至国家战略高度,并提出了“2020年基本实现区域内均衡发展”“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”的重要目标。为落实《纲要》精神,2011年教育部先后与31个省(市、区)及新疆生产建设兵团签署了义务教育均衡发展备忘录,确立了分区域、分地方推进义务教育均衡发展的目标和任务,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,并出台了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》。2012年国务院印发了《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,制定了“2020年全国实现义务教育基本均衡发展的县(含县级市、区)的比例达到95%”的任务书、时间表和路线图,构建了义务教育均衡发展的顶层设计,并提出了“推动优质教育资源共享”“鼓励学校开展教学改革实验,努力办出特色、办出水平,为每位学生提供适合的教育”等有关“优质均衡发展”的基本要求。同年11月,党的十八大报告以“办好人民满意的教育”为指导,提出“树立教育均衡发展新理念”,实现了义务教育均衡发展政策的提升。2013

年,我国启动了义务教育发展基本均衡县(市、区)督导评估认定工作,将督导评估作为推进义务教育均衡发展的重要抓手,而党的十九大报告再次提出“促进教育公平”的要求。在系列政策的推动下,“截至2017年底全国通过义务教育发展基本均衡督导评估认定的县(市、区)达2379个,共有81%的区县达到‘基本均衡县’要求,有11个省(市)整体通过认定”^[8],“基本均衡发展”目标逐步实现。

随着社会的发展和人们生活质量的提高,“基本均衡发展”已经难以满足人民群众“教育高质量发展”的要求,“从基本均衡迈向优质均衡,已经成为新时期发达地区实现教育公平的先行追求”^[9]。对我国绝大部分区县而言,在实现了“基本均衡发展”的目标后,正逐步向“优质均衡发展”方向迈进,并探索出“集团化办学”“跨区统筹”等先进经验。2017年《教育部关于印发〈县域义务教育优质均衡发展督导评估办法〉的通知》提出“巩固义务教育基本均衡发展成果,引导各地将义务教育均衡发展向着更高水平推进”的要求,并建立了县域义务教育优质均衡发展督导评估制度,确定了相当长一段时期内我国义务教育均衡发展的方向。同年,《国务院教育督导委员会办公室关于申请认定义务教育优质均衡发展县(市、区)有关工作的通知》的发布则为优质均衡发展提供了更具体的目标。可见,“优质均衡发展”已经成为义务教育均衡发展的未来趋势,我国正在由“基本均衡发展”向“优质均衡发展”迈进。

二、我国义务教育均衡发展的主要成效

在由非均衡发展逐步转向基本均衡发展,进而向优质均衡发展方向迈进的演进趋势下,我国教育经费、师资队伍、办学条件建设取得显著成效,区域、城乡之间的教育差距明显缩小,推进义务教育均衡发展成就斐然。

(一)教育经费投入持续加大,区域、城乡经费差距逐渐缩小

经费投入是义务教育均衡发展的重要保障。1978年,我国教育经费仅占GDP的2.09%,经费投入严重贫乏。1993年《中国教育改革与发展纲要》提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占GDP的比例,力争20世纪末达到4%”的要求,但受税收制度改革等因素的影响,增速却十分缓慢。1998年,我国教育经费占GDP的2.55%^[10],较之1978年提高了0.46个百分点。其中,“东部和西部的平均教育经费总额分别为157.40亿元和50.76亿元,东部是西部的3倍之多”^[11],在教育经费总体十分不足的情况下,区域教育经费的差距更令人咋舌。

为此,中央决定在1998—2002年间,将本级财政支出中教育经费的比例逐年提高一个百分点,表明中央政府支持教育事业、实施科教兴国战略的决心。此外,2006年农村义务教育经费保障机制改革,2008年全面免除城乡义务教育学生学杂费目标的实现,2012年我国财政性教育经费支出占GDP比例4%里程碑式的突破等都表明我国义务教育经费投入力度持续增加,这为义务教育均衡发展奠定了较强的财政基础。现以“生均预算内事业经费支出”和“生均预算内公用经费支出”为观测指标,对2010—2016年义务教育经费投入情况进行分析发现,我国教育经费投入有较大幅度的增长,而区域之间的教育经费投入差距则逐步缩小:就生均预算内事业经费支出而言,小学由4012.51元增加到9557.89元,增长138.20%;初中由5213.91元增加到13415.99元,增长157.31%。其中,东部^①、中部、西部小学生均预算内事业性经费支出分别增长99.38%、153.12%和131.53%,区域差异系数由0.19缩小为0.10;东部、中部、西部初中生均预算内事业性经费支出分别增长132.84%、155.96%、159.98%,区域差异系数由0.19缩小为0.14。就生均预算内公用经费支出而

^① 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省(市);中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8个省;西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古12个省(市、自治区)。

言,小学由 929.89 元增加到 2 610.80 元,增长 180.76%;初中由 1 414.33 元增加到 3 562.05 元,增长 151.85%。其中,东部、中部、西部生均预算内公用经费支出分别增长 145.65%、191.60% 和 176.93%,区域差异系数由 0.09 缩小为 0.03;东部、中部、西部初中生均预算内公用经费支出分别增长 133.87%、153.15%、134.29%,区域差异系数由 0.09 缩小为 0.05。再如,1995 年我国农村地区小学和初中的生均经费仅占全国平均水平的 60% 左右^[12],但 2016 年占比已达 90% 以上,甚至部分地区农村小学、初中生均教育经费已超过全国平均水平,城乡生均教育经费投入差距明显缩小。可见,我国教育经费投入持续增加,且区域、城乡差距逐渐缩小。

(二) 师资队伍建设和成效,均衡配置师资逐步落实

教师是教育发展的“第一资源”,“师资均衡”是义务教育均衡发展的重要内容和体现。改革开放以来,我国义务教育阶段教师呈稳步增长态势,至 2008 年小学和初中教师总量分别达到 550 万人和 346.9 万人左右^[13]。然而,鉴于当时教师资格制度尚不完善,出现了公办教师、民办教师、代课教师等多种身份教师并存的局面,相当数量的教师未接受过正规的师范教育,教师学历合格率偏低,区域差异明显。如 1998 年我国东部、中部、西部地区超过全国教师学历合格率平均水平的占比分别为 75.00%、66.70% 和 20.00%^[14],不同地区差距明显。同时,西部地区教师学历合格率问题较为突出,如有数据显示 2007 年仅云南省代课教师达 2.2 万之多^[15],且主要分布在农村地区。

为促进教师职业规范化,我国于 1998 年颁布了《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,针对教师学历标准提出“2010 年前后,具备条件的地区力争使小学和初中专任教师的学历分别提升到专科和本科层次”的目标,促进了教师学历结构的优化升级,且 2010 年《纲要》“均衡配置教师资源”要求的提出,也促进了我国义务教育阶段专任教师生师比、超出规定学历教师比例以及优质教师比例的区域差距和城乡差距逐渐缩小。如 2010—2016 年间,我国东部与中部小学专任教师生师比差距由 1.68 缩小到 0.02,东部与西部差距由 1.05 缩小到 0.78。同期,东部与中部初中专任教师生师比差距由 0.90 缩小到 0.78,东部与西部差距则由 2.06 缩小到 1.06;而在 2011—2016 年间,我国城区、镇区、乡村小学专任教师生师比分别降低了 0.26、0.06、1.74,初中则分别降低了 1.65、2.09 和 2.60。又如 2010—2016 年间,我国东部与西部小学超出规定学历教师比例差距由 4.19% 下降到 2.37%,中部与西部差距由 2.12% 下降到 0.52%;同期,东部与西部初中超出规定学历教师比例差距由 8.99% 下降到 6.80%,中部与西部差距由 5.37% 下降到 4.28%,教师学历合格率区域差距逐渐缩小;2011—2016 年间,我国城区与乡村小学超出规定学历教师比例差距由 19.02% 下降到 8.90%;镇区与乡村差距由 11.34% 下降到 5.35%。同期,城区与乡村初中超出规定学历教师比例差距由 23.30% 下降到 15.08%,镇区与乡村差距由 6.20% 下降到 4.59%,城乡教师学历合格率差距有所缩小。再如,将 2016 年与 2010 年小学、初中拥有(中学)高级职称的教师比例相比较,东部、中部、西部小学拥有高级职称的教师比例分别增加 1.73%、1.53%、1.89%,而初中则分别增加 7.05%、5.17%、6.64%;而在 2011—2016 年间,我国城区、镇区、乡村小学拥有(中学)高级职称的教师比例分别增加 1.18%、1.15%、0.69%,初中则分别增加 1.80%、4.70%、5.71%。

综上所述,改革开放 40 年来我国教师队伍建设成效显著,专任教师生师比、超出规定学历教师比例以及优质教师比例的区域差距和城乡差距明显缩小,教师资源均衡配置逐步落实。除此之外,我国还积累了丰富的师资均衡配置经验,如统一城乡教师编制标准、校长教师交流轮岗制度等,在此不一一赘述。

(三) 推进学校标准化建设,办学条件不断改善

办学条件是学校发展的物质基础,也是衡量义务教育均衡发展的外部指标。1995 年至 2000 年,国家投入专款 39 亿元,实施了第一期“国家贫困地区义务教育工程”,其中 28.49 亿元用于西部地区,在一定程度上改善了贫困地区义务教育办学条件,但区域差距依然存在。数据显示,1999 年全国、东部和西部的的小学理科教学仪器设备达标学校的比例分别为 44.42%、45.35% 和 34.47%,东

部高出西部 10.88 个百分点,而东部初中理科教学仪器设备达标学校比例则高于西部 12.94 个百分点^[11];"2001 年全国普通小学危房面积为 3 803.3 万平方米,其中农村危房占比 81.97%"^[16-18],而云南省 2007 年小学危房率竟高达 14.4%^[15]。“十五”期间,第二期“国家贫困地区义务教育工程”继续推进,并将校舍改造和建设作为“工程”重点,在 522 个项目县中新建、改扩建中小学 9827 所,为 6 万余所农村中小学配备信息技术教育和远程教育接收设备,这促使我国贫困地区义务教育学校办学条件得到极大改观^[25]。同时,《纲要》“推进义务教育学校标准化建设”的提出以及“薄弱学校改造计划”等系列举措的实施,也都推动了我国区域、城乡义务教育阶段学校办学条件差距逐步缩小,办学条件均衡逐步实现。具体表现在以下四个方面:

一是生均校舍面积。2010—2016 年我国东部、中部、西部小学生均校舍面积分别增长 10.94%、24.09%、31.83%,而初中生均校舍面积则分别增长 54.47%、60.45%、76.45%。其中,小学生均教学及辅助用房面积分别增长 6.89%、16.26%、19.40%,初中生均教学及辅助用房面积分别增长 50.72%、50.60%、68.37%。就城乡视角而言,2016 年,城区、镇区、乡村小学生均校舍面积分别比 2011 年增长 14.37%、25.20%、44.36%。同期,初中生均校舍面积分别增长 40.26%、51.89%、67.66%。其中,生均教学及辅助用房面积分别增长 17.50%、30.19%、31.96%,初中生均教学及辅助用房面积分别增长 37.60%、38.27%、58.06%。可见,我国生均校舍面积增长明显,且西部增速明显大于中部和东部地区,乡村增速明显大于城区和镇区。

二是生均校舍危房面积。2016 年,东部、中部、西部小学生均校舍危房面积较之 2010 年分别降低 96.30%、94.44%、84.17%。同期,初中生均校舍危房面积分别降低 92.59%、91.26% 和 77.10%。另外,2016 年我国城区、镇区和乡村小学生均校舍危房面积分别比 2011 年降低 80.00%、85.71% 和 81.91%。同期,初中生均校舍危房面积分别降低 80.00%、85.48% 和 77.97%。这表明我国校舍安全问题受到高度重视,区域、城乡办学条件均大幅改善。

三是生均固定资产。2016 年,东部、中部、西部小学生均固定资产分别比 2010 年增长 70.11%、40.75%、141.77%。同期,初中生均固定资产分别增长 125.13%、154.14%、192.38%。而就城乡视角而言,2016 年城区、镇区、乡村小学生均固定资产分别比 2011 年增长 50.84%、66.77%、116.95%,而初中生均固定资产则分别增长 87.36%、117.55%、165.36%。其中,城区与乡村的小学生均固定资产差距由 1 763.61 元缩小到 278.59 元,而初中生均固定资产差距则由 2 684.52 元缩小到 427.06 元。可见,在我国生均固定值总体增长的情况下,西部和乡村增幅最大。

四是每百名学生拥有计算机数。2016 年,东部、中部、西部小学每百名学生拥有计算机数分别比 2010 年增加 7.68 台、5.69 台、7.03 台,初中则分别增加 13.18 台、7.74 台和 9.32 台。同时,2016 年与 2011 年相较而言,我国城区、镇区、乡村小学每百名学生拥有计算机数分别增加 3.93 台、4.80 台、7.58 台,初中则分别增加 7.08 台、7.24 台、9.76 台。其中,城区与乡村小学每百名学生拥有计算机数差距由 4.93 台缩小到 1.28 台,初中则由 2.01 台缩小到 0.67 台。这表明我国区域、城乡每百名学生拥有计算机数差距明显缩小。

三、反思与建议

为向时代、社会和人民交一份满意的教育答卷,“办人民满意的教育”成为新时代教育发展的新要求。在《纲要》“2020 年基本实现区域内义务教育均衡发展”、十九大“教育要实现高质量发展”“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”以及全国教育大会“推进教育现代化,建设教育强国”等方针政策的指引下,我国义务教育均衡发展成效显著。然而,受各地经济社会发展不平衡、城乡二元经济结构矛盾突出、优质教育资源供给不足等因素的影响,仍存在诸多矛盾亟待解决,义务教育均衡发展任重道远^[24]。

第一,虽然我国当前 81% 的县都已达到基本均衡县要求,但仍有 19% 的县尚未达标,且大多都

是老、少、边、穷县。其中,东部、中部和西部地区未达标县占比分别为 7.66%、16.09%和 29.84%,西部地区仍是我国义务教育均衡发展的“硬骨头”。加之近年来我国部分基本均衡县又出现了新的校际综合差异系数超标的严峻形势,基本均衡发展进入“攻坚段”和“深水区”,攻坚难度明显加大。同时,在我国大部分地区实现了基本均衡发展目标之后,要由“基本均衡发展”向“优质均衡发展”迈进。这就要求我们提升对“均衡发展”的理性认识,不仅追求教育机会和教育资源的均衡发展,更要在教育过程、教学方式、教育结果等方面追求差异化、多元化发展,逐步实现从关注“缩小差距”到“鼓励差异”的质性转变。然而,在我国教育发展总体落后的社会背景下,要实现这一目标仍任重道远。

第二,虽然我国财政性教育经费占 GDP 比例连续 6 年超过 4%,与发达国家差距逐年缩小,且一半以上用于义务教育,实现了义务教育经费投入总规模和生均经费投入的大幅增长,但仍存在农村义务教育经费投入总体不足,义务教育经费保障机制尚未落实到位,且“中部塌陷”“滞拨”“挤占”现象频发等问题^[25]。如“2016 年全国普通小学、初中生均公共财政预算教育事业费支出分别比上年增长 8.14%和 10.83%,其中农村义务教育增速分别为 7.80%和 9.94%”^[24],农村教育经费增速低于全国平均水平;又如经计算,2010—2016 年间我国“中部地区”义务教育生均预算内事业性经费始终低于东部和西部地区,“中部塌陷”问题严重;再如我国部分区县存在教育经费“三个增长”和“一个比例”均出现负增长、土地出让净收益中计提的教育资金未安排用于教育等“滞拨”“挤占”现象,并由此带来了“边建设、边闲置”的问题。

第三,西部、农村等贫困薄弱地区专任教师不足、学科结构性缺口、优质教师“难招难留”问题突出。如“西部某县小学科学、外语、音乐、体育、美术生师比依次为 457:1、51:1、200:1、170:1、209:1,而初中音、体、美生师比依次为 275:1、201:1、83:1”^[25],专任教师数量不足;再如我国仍有部分学校存在教师队伍学科结构性缺口的问题,尤其是音乐、体育、美术、外语、科学、信息、综合实践活动等学科专业教师缺口严重,这一问题在我国西部地区尤其突出。同时,农村教师工作生活条件差、发展潜力低等也致使农村教师岗位吸引力薄弱,“难招难留”问题突出,优质师资的贫乏也制约了农村义务教育发展质量。

第四,基本办学条件存在薄弱环节,学校标准化建设有待持续推进。受城镇化背景下教育人口持续向城市涌入、人口生育高峰等因素影响,城市尤其是主城区义务教育资源供给紧张,不同程度存在“大班额”现象,并引发城区学校占地面积、校舍面积、生均体育运动场馆面积不足等问题。同时,我国部分农村义务教育学校出现“空心化”现象,且存在功能教室配备不足、生均教学仪器设备值偏低以及校园网、多媒体教室建设滞后等情况。如“2017 年全国义务教育阶段学校 66 人及以上‘超大班额’共有 8.6 万个,全国 56 人以上‘大班额’有 36.8 万个”^[24],“大班额”凸显,并引发城区学校占地面积、校舍面积、生均体育运动场馆面积不足等问题;又如“2016 年我国乡村小学和初中建立校园网的学校比例分别为 46.66%和 65.55%,分别低于城区 33.59 和 20.23 个百分点”^[24],城乡差距依旧明显。

推进义务教育均衡发展任务重、时间长、困难大。为提高义务教育均衡发展水平,要扎根现实、找准问题、对症下药,从而实现由“非均衡发展”向“基本均衡发展”稳步推进,由“基本均衡发展”向“优质均衡发展”质的飞跃。为此,我们应采取以下对策:

一是优化均衡发展顶层设计,重点攻坚均衡发展薄弱环节。作为一项复杂工程,义务教育均衡发展涉及教育系统的多个层面。因此,完善义务教育均衡发展顶层设计,明确“责任清单”,构建各级政府部门协同联动机制,对打破“碎片化”修补格局,系统性、科学性推进工作进展具有重要指导作用。当前,依据我国均衡发展督导结果可将县区划分为三个群体,即未达标县、新认定达标县和基本均衡水平较高的县。面对不同的均衡发展现状,应该制定不同的发展目标。对均衡发展未达标县要强化目标责任,加大省级政府统筹力度,确保均衡发展目标如期实现;对新认定达标县要做

好动态监测及复查,巩固均衡发展成果,建立均衡发展长效机制;对基本均衡发展水平较高的县应率先向优质均衡的方向迈进,实现更高水平的发展。其中,多集中在我国中西部地区的未达标县是制约我国义务教育均衡发展的“硬骨头”,要摸清薄弱环节,采取针对性措施有的放矢补齐“短板”,如中央要向中西部薄弱地区尤其是连片特困地区、民族地区、“三区三州”等提供更多政策优惠和资金支持;充分发挥省级政府统筹的职责,将贫困县直接纳入省政府义务教育发展管理项目之中,设置专项资金实行“专款专用”;继续实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,提高教师待遇、增设专项乡村教师绩效奖励津贴、增加农村教师编制等。

二是实施差别化的转移支付责任分担机制,完善义务教育经费保障。第一,全国教育经费要在GDP4%的基础上持续增高,地方政府要落实教育经费“三个增长、两个比例”等法定要求,强化义务教育财政供给的主渠道,实施差别化的转移支付责任分担机制,匹配地方的事权财权,减少薄弱地区或贫困县转移支付资金的配套压力;第二,完善城乡义务教育经费保障机制,深化农村经费保障机制改革,加大教育附加征收力度,落实土地出让金收益按比例计提教育资金的政策,确保及时拨付、足额用于教育。同时要加强对各级政府教育投入的检查和监督力度,严防教育经费挪用、滞拨、挤占等现象;第三,为提高经费使用效率,要根据城镇化等最新和实际情况灵活调整经费使用方向,创新义务教育经费管理机制,防止出现“边建设、边闲置”现象。

三是精准补充师资队伍,聚焦高质量专业化发展。为解决当前部分地区专任教师数量不足、学科结构性缺口、优质师资“难招难留”等现实困境,要精准补充师资队伍,实现教师数量与质量的同步发展。如继续深入实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》以及特设岗位、特色学科、全科教师等教师培养计划,配套多种教师队伍管理举措(如以奖代补制度、梯度教师绩效奖励制度等)激励、吸引和安排优质师资、紧缺学科教师及优秀毕业生到农村任教,完善教师队伍结构;建立健全农村学校名优校长和骨干教师培养计划、发挥名师教学工作坊对农村教师团队的辐射和引领作用等,以聚焦教师队伍(尤其是农村教师队伍)高质量专业化教师发展。

四是全面改善义务教育办学条件,加快城乡一体化发展。首先,要以学校标准化建设为抓手,结合“全面改薄”计划稳步推进不达标学校的标准化建设,使城乡每一所义务教育学校的各项设施设备符合建设的标准和要求;其次,为适应城镇化进程中人口流动给义务教育带来的冲击,要加强对教育人口流动的动态监测,并在合理预测发展趋势的基础上科学规划和布局城乡学校建设和教育设施的配套,从而适应学生流动频繁、城区教育资源紧张等新常态。最后,为缓解农村学校“空心化”问题,要着重提高农村教育质量,减少学龄人口外流。为此,要加强农村小规模学校建设,提高其教育资源配置标准化水平,创新办学和管理机制,引进优质师资,以特色学校建设为抓手全面增强农村教育的吸引力。同时,增加农村就业机会、保障医疗卫生等也可有效缓解农村学龄人口外流。

总之,义务教育均衡发展不仅是教育问题,也是社会问题,要“淡化形式、注重实质”^[25],凝聚各方力量协同治理。需要注意的是,留守儿童、残疾儿童等特殊群体的义务教育问题也是均衡发展的应有之义,也需要采取多种措施保障特殊群体受教育权利。

参考文献:

- [1] 教育部. 2017年教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2018-07-09). http://www.jyb.cn/zcg/xwy/wzxw/201807/t20180719_1158604.html.
- [2] 宋乃庆, 罗士琰, 王晓杰. 义务教育改革与发展40年的中国模式[J]. 南京社会科学, 2018(9): 25-30.
- [3] 邵泽斌. 新中国义务教育治理方式的政策考察[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012: 105.
- [4] 柳海民, 周霖. 义务教育均衡发展的理论与对策研究[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2007: 53-147.
- [5] 农业部农村经济研究中心. 中国农村研究报告(2001)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002: 615-616.
- [6] 阮成武. 我国义务教育均衡发展政策的演进逻辑与未来走向[J]. 教育研究, 2013(7): 37-45.

- [7] 李桂荣,李向辉. 中国义务教育均衡发展政策的演进历程及其制度逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):147-151.
- [8] 教育部. 2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告[EB/OL].(2018-02-28).http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html.
- [9] 冯建军. 优质均衡:义务教育均衡发展的新目标[J]. 教育发展研究,2011(6):1-5.
- [10] 国家教育发展研究中心. 2000年中国教育绿皮书[M]. 北京:教育科学出版社,2000:14-15.
- [11] 国家教育发展研究中心. 2001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,2001:87-89.
- [12] 李敏谊. 改革开放三十年教育事业发展的伟大成就[J]. 教育学报,2008(6):17-31.
- [13] 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,2009:43-46.
- [14] 柳海明,杨兆山. 我国义务教育均衡发展问题研究[M]. 长春:东北师范大学出版社,2007:53-147.
- [15] 李森. 从我国城乡教育的演变历程看教育不公的危机[J]. 农村经济,2010(8):117-121.
- [16] 中华人民共和国教育部财务司,中华人民共和国统计局人口和社会科统计司. 中国教育经费统计年鉴(2000)[M]. 北京:中国统计出版社,2001.
- [17] 中华人民共和国教育部财务司,中华人民共和国统计局人口和社会科统计司. 中国教育经费统计年鉴(2001)[M]. 北京:中国统计出版社,2002.
- [18] 中华人民共和国教育部财务司,中华人民共和国统计局人口和社会科统计司. 中国教育经费统计年鉴(2002)[M]. 北京:中国统计出版社,2003.
- [19] 王炳照. 中国教育改革30年:基础教育卷[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:73-75.
- [20] 宋乃庆. 我国义务教育均衡发展任重道远[J]. 中国教育学刊,2015(9):7.
- [21] 张辉蓉,盛雅琦,宋美臻. 我国义务教育均衡发展的实践困境与应对策略——以重庆市为个案[J]. 西南大学学报(社会科学版),2018,44(2):77-82.
- [22] 邬志辉. 《中国农村教育发展报告2017》发布[EB/OL].(2017-12-23).http://www.jyb.cn/zcg/xwy/wzxw/201712/t20171223_900288.html.
- [23] 朱德全,李鹏,宋乃庆. 中国义务教育发展报告——基于《教育规划纲要》第三方评估的证据[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2017(1):63-77.
- [24] 教育部. 义务教育巩固率达93.8%,大班额数量降幅近10年最大——基础教育热点问题化解取得新成效[EB/OL].(2018-02-27).http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201802/t20180227_327865.html.
- [25] 陈重穆,宋乃庆. 淡化形式 注重实质[J]. 数学教育学报,1993(2):5-9.

责任编辑 曹莉

网 址:<http://xbjb.swu.edu.cn>