

# 义务教育阶段基础性办学条件的 区域差异研究

——基于义务教育均衡发展评估合格县的数据

王正青<sup>1</sup>, 蒙有华<sup>2</sup>, 许佳<sup>3</sup>

(1. 西南大学 西南民族教育与心理研究中心, 重庆 400715; 2. 海南医学院 改革发展研究室, 海南 海口 571199;  
3. 陕西师范大学 教育学院, 陕西 西安 710062)

**摘要:**运用2013—2016年义务教育均衡发展评估数据,从场地、设施、师资三个维度,对八大综合区基础性办学条件的均衡程度与发展水平实证研究发现,初中阶段基础性办学条件总体均衡程度高于小学,区域间场地和设施条件均衡程度高于师资条件。东部沿海地区小学和初中之间的均衡程度相差最小,西北地区小学的基础性办学条件绝对值高且均衡程度高,长江中游地区小学、初中的基础性办学条件绝对值低且均衡程度低。东北地区小学、初中设施条件的绝对值低但均衡,场地条件和师资条件绝对值高但均衡程度低。西南地区、黄河中游、北部沿海、南部沿海四个地区的小学、初中各类指标绝对值较低且均衡程度相差较大。推进义务教育均衡发展,下一阶段应从优化顶层设计、健全制度保障、强化政府责任、缩小区域差距、改革经费制度、改善办学条件、优化师资队伍等方面着力。

**关键词:**义务教育均衡发展;基础性办学条件;区域差异;治理体系

**中图分类号:**G40-041 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)05-0086-08

## 一、研究背景

义务教育均衡发展是维护教育公平与提升教育质量的基础性工程,是当前教育领域综合改革的战略性任务,同时也是办好人民满意教育的重要体现。为落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》关于义务教育要“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”的决策部署,国务院教育督导委员会办公室在2013年初启动了全国义务教育发展基本均衡县督导评估认定工作。截至2016年底,已有1824个县通过督导评估认定,占全国总数的62.4%,其中北京、上海、天津、江苏、浙江、广东、福建等7个省(市)所有县级单位全部通过国家督导评估认定<sup>[1]</sup>。开展督导评估以来,县域义务教育均衡发展取得了突破性进步。但全国范围内义务教育均衡发展评估合格县的总体发展水平如何,不同区域间教育均衡水平是否存在差异,尤其在事关义务教育均衡发展能否持续的基础性办学条件方面,尚缺乏实证性的数据支撑。基于此,本研究通过收集国家教育督导检查组汇总的各地区义务教育均衡发展督导评估数据,从场地、设施、师资三个维度,对当前义务教育阶段各区域办学条件差异进行实证分析。

收稿日期:2019-04-19

作者简介:王正青,教育学博士,西南大学西南民族教育与心理研究中心,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“西部贫困地区县级政府提升县域义务教育均衡发展治理能力的路径优化研究”(15BGL163),项目负责人:王正青。

实证角度研究义务教育均衡发展水平是近年来学术界的热点议题。一是全国范围内义务教育均衡发展水平研究。如曾满超<sup>[2]</sup>等人对中国义务教育的资源利用和配置不均衡状况进行的描述性统计分析;常斌<sup>[3]</sup>对中国省际间义务教育发展差异的测度与聚类分析;凡勇昆<sup>[4]</sup>等人基于对东、中、西部 8 省 17 个区(市、县)实地调查开展的义务教育资源配置均衡程度实证研究;朱德全<sup>[5]</sup>等人通过对 14 省 546 所中小学的实证调查,结合 2010—2014 年义务教育发展的宏观数据和典型案例对中国义务教育均衡发展状况的研究等。二是区域内跨省义务教育均衡发展水平研究。如祁占勇<sup>[6]</sup>等人基于国务院教育督导委员会办公室《义务教育均衡发展督导检查反馈意见》对我国西北地区义务教育均衡发展水平的研究;李玲<sup>[7]</sup>等人对我国西部地区六个区县城乡义务教育一体化发展水平的研究;杨令平<sup>[8]</sup>等人对西部县域义务教育均衡发展现状的实证研究;雷万鹏<sup>[9]</sup>、李鹏<sup>[10]</sup>等人对中部地区义务教育发展现状的实证研究等。三是省域内义务教育均衡发展水平研究。如肖新成<sup>[11]</sup>对江西省地区间义务教育均衡发展差距的研究;张旺<sup>[12]</sup>等人对吉林省 40 个县(市)义务教育发展水平的比较分析;宗晓华<sup>[13]</sup>对东部某省义务教育投入的县际差距与影响因素的研究等。四是关于推进义务教育均衡发展的策略研究。范先佐<sup>[14]</sup>等人认为,实现义务教育均衡发展关键是实行省级统筹,让省级政府成为义务教育均衡发展最主要的财政责任承担者,重点确保义务教育阶段教师工资福利待遇的不断提高。彭泽平<sup>[15]</sup>等人认为应从教育经费投入、办学条件、师资水平三方面,推进义务教育均衡发展。韦吉飞<sup>[16]</sup>等人利用纵贯数据,评估了教育统筹权漂移对城镇化进程的影响,建议城乡教育统筹发展与城镇化进程协同推进。上述研究对本研究具有重要的参考与启示价值,但是与本研究在数据来源、研究范围、分析框架等方面存在明显差异。

## 二、数据来源与处理

### (一)数据来源

本研究的数据来源于国家教育督导检查组汇总的各地区义务教育均衡发展督导检查数据,数据包括生均教学及辅助用房面积、生均体育运动场馆面积、生均教学仪器设备值、每百名学生拥有计算机台数、生均图书册数、师生比、生均高于规定学历教师数、生均中级及以上专业技术职务教师数等八项指标,每个指标的小学、初中全县平均值及其对应的差异系数,以及小学、初中的综合差异系数,其中综合差异系数是八项指标差异系数的平均值。本研究认为,这八项指标涵盖了学校场地、教学设施、师资条件等教育均衡发展的基础性指标,是义务教育持续性均衡发展的关键要素。该指标由中国教育科学研究院“义务教育均衡发展标准研究”课题组设计,经过了大量的调研和测算,评估标准具有较强的科学性<sup>[17]</sup>。数据的收集经历了区县自下而上提交、专家组实地审查核实、督导组官网公开信息等过程,数据来源具有较高的可信度。

### (二)数据处理

在截至 2016 年通过均衡督导检查的 1 824 个县级单位中,32 个区县的反馈意见没有公布在国务院教育督导委员会办公室官方网站,除去小学、初中全县均值和差异系数等四类数据不完整的区县,共有 1 670 个数据完整区县。由于国家教育督导检查组在公布上述四类数据时,没有同步公布各区县参与均衡检查涉及的学生数量,无法通过以各区县平均值乘学生数量这一权重方式计算八大区域各类指标加权值,只能通过四类数据总和与参加均衡检查区县数计算八大区域各类指标算术平均值。

为计算八大区域义务教育均衡发展综合差异系数,本研究采用层次分析法(AHP),对 152 位高校教师、中小学校长、教科研机构研究人员进行八项指标的重要性调查,采用 yaahp 软件对八项指标的重要程度赋值,统计得出各指标权重如下:生均教学及辅助用房面积权重 12.80%、生均体育运动场馆面积权重 5.40%、生均教学仪器设备值权重 6.30%、每百名学生拥有计算机台数权重 5.70%、生均图书册数权重 7.90%、师生比权重 25.80%、生均高于规定学历教师数权重 18.30%、生

均中级及以上专业技术职务教师数权重 17.80%。本研究将各子指标差异系数与权重相乘,从而得到该指标经赋值后的差异指数,最后将相关指标汇总,得出八大区域的学校场地、教学设施、师资三大维度综合差异系数。

### (三)区域划分

本研究采用国务院发展研究中心《地区协调发展的战略和政策》提出的区域划分办法,将我国大陆划分为四个板块八大综合经济区。四个板块即东部、中部、西部、东北,八大综合经济区即东北综合经济区、北部沿海综合经济区、东部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区、黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区、西南综合经济区、西北综合经济区(以下分别简称东北地区、北部沿海、东部沿海、南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区、西北地区)。其中,东北地区包括黑吉辽三省,北部沿海包括京津冀鲁四省市,东部沿海包括江浙沪三省市,南部沿海包括闽粤琼三省,黄河中游包括晋陕豫蒙四省区,长江中游包括鄂湘赣皖四省,西南地区包括云贵川渝桂五省市,西北地区包括甘宁藏疆青五省区,八大区域样本县级行政区分别为 143、204、195、221、281、299、215、112 个,合计1 670 个。

## 三、研究结果与发现

### (一)八大经济区域间场地条件的差异分析

场地条件包括生均教学及辅助用房面积、生均体育运动场馆面积(以下分别简称教学及辅助用房面积、运动场馆面积)两个指标。统计发现,各地区教学及辅助用房面积的差异系数均低于运动场馆面积,表明各地区教学及辅助用房面积的均衡程度高于运动场馆面积的均衡程度。分地区分学段来看,西北地区小学、初中教学及辅助用房面积,以及初中运动场馆面积三个指标的差异系数均为最低,分别是 0.453、0.312、0.431;东部沿海小学运动场馆差异系数最低 0.602;北部沿海小学、初中教学及辅助用房面积,以及小学、初中运动场馆面积四个指标的差异系数均为最高,分别是 0.509、0.433、0.737、0.593。从场地条件的综合差异系数来看,西北地区小学、初中的场地条件综合差异系数均为最低,分别是 0.093 和 0.064,北部沿海小学、初中的场地条件综合差异系数均为最高,分别为 0.106 和 0.088,区域间场地条件综合差异系数相差不大。

表 1 不同区域场地条件差异系数与绝对值

	生均教学及辅助用房差异系数与面积(m <sup>2</sup> )		生均体育运动场馆差异系数与面积(m <sup>2</sup> )		场地条件综合差异系数	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中
东北综合经济区	0.489	0.393	0.687	0.523	0.100	0.080
	4.186	5.001	12.538	15.913		
北部沿海综合经济区	0.509	0.433	0.737	0.593	0.106	0.088
	3.877	4.825	9.820	11.468		
东部沿海综合经济区	0.476	0.430	0.602	0.539	0.094	0.085
	4.363	6.428	7.459	12.182		
南部沿海综合经济区	0.497	0.390	0.647	0.524	0.099	0.079
	4.304	5.732	7.738	10.528		
黄河中游综合经济区	0.506	0.378	0.674	0.507	0.102	0.077
	4.251	5.111	7.866	9.742		
长江中游综合经济区	0.504	0.409	0.644	0.501	0.100	0.080
	4.191	5.473	6.746	9.640		
西南综合经济区	0.458	0.344	0.633	0.451	0.094	0.069
	4.357	4.739	8.012	9.490		
西北综合经济区	0.453	0.312	0.631	0.431	0.093	0.064
	4.738	5.232	11.514	11.528		
全国平均值	0.490	0.390	0.657	0.511	0.099	0.078
	4.255	5.328	8.506	10.942		

注:场地条件两个维度四列数据中,每个区域每项数据横向上分为两行,第一行为差异系数,第二行为绝对平均值

从表 1 可以看出,八大经济区域场地条件各指标的绝对平均值存在明显差异。教学及辅助用房

面积方面,小学最低是北部沿海 3.877 m<sup>2</sup>,最高是西北地区 4.738 m<sup>2</sup>,东北地区、北部沿海、黄河中游、长江中游低于全国平均值;初中最低的是西南地区 4.739 m<sup>2</sup>,最高是东部沿海 6.428 m<sup>2</sup>,东北地区、北部沿海、黄河中游、西南地区、西北地区低于全国平均值。运动场馆面积方面,小学最低的是长江中游 6.747 m<sup>2</sup>,最高是东北地区 12.538 m<sup>2</sup>,东部沿海、南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区低于全国平均值;初中最低的是西南地区 9.490 m<sup>2</sup>,最高的是东北地区 15.913 m<sup>2</sup>,南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区低于全国平均值。

综合差异系数和绝对值可以发现,对于场地条件而言,小学学段西北地区绝对值高且均衡,东部沿海和西南地区绝对值低但均衡,东北地区绝对值高但均衡程度低,长江中游、北部沿海、南部沿海、黄河中游绝对值低且均衡程度低;初中学段西北地区绝对值高且均衡,西南地区、南部沿海、黄河中游绝对值低但均衡,东部沿海、东北地区绝对值高但均衡程度低,北部沿海、长江中游绝对值低且均衡程度低。

## (二)八大经济区域间设施条件的差异分析

设施条件包括生均教学仪器设备值、每百名学生拥有计算机台数、生均图书册数(以下分别简称设备值、计算机台数、图书册数)三个指标。统计发现,各地区图书册数的差异系数是设施条件三个指标中最低的,设备值的差异系数最高,表明各地区图书册数的均衡程度高于计算机台数和设备值的均衡程度。分地区分学段来看,西北地区小学、初中设备值的差异系数均为最低,分别是 0.432 和 0.331,小学设备值差异系数最高的是黄河中游 0.533,初中设备值差异系数最高的是东部沿海 0.438;小学计算机台数差异系数最低的是东部沿海,最高的是长江中游,初中计算机台数差异系数最低的是西北地区,最高的是南部沿海;小学图书册数的差异系数最低的是北部沿海,最高的是东部沿海,初中图书册数的差异系数最低的是西北地区,最高的是东部沿海。从设施条件的综合差异系数来看,东北地区小学、西北地区初中的设施条件综合差异系数最低,分别是 0.071 和 0.050,黄河中游小学、南部沿海初中的设施条件综合差异系数最高,分别是 0.082 和 0.071,区域间设施条件综合差异系数相差不大。

表 2 不同区域设施条件差异系数与绝对值

	生均教学仪器设备差异系数 与设备值(元)		百名学生拥有计算机差 异系数与台数		生均图书差异系数 与册数		设施条件综合差异 系数	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中
东北综合经济区	0.444	0.386	0.370	0.301	0.263	0.233	0.071	0.061
北部沿海综合经济区	1 772.977	2 301.408	13.006	15.453	30.161	37.554	0.075	0.061
东部沿海综合经济区	992.718	1 387.884	13.082	13.930	29.983	41.244	0.072	0.070
南部沿海综合经济区	0.474	0.438	0.289	0.313	0.302	0.307	0.072	0.070
黄河中游综合经济区	1 878.137	2 476.027	14.654	19.066	28.891	41.064	0.080	0.071
长江中游综合经济区	0.484	0.416	0.458	0.382	0.292	0.284	0.082	0.067
西南综合经济区	1 159.288	1 720.846	10.459	13.067	25.432	35.194	0.082	0.067
西北地区综合经济区	0.533	0.408	0.423	0.333	0.288	0.257	0.082	0.067
全国平均值	1 159.208	1 626.803	11.149	13.014	25.029	35.424	0.081	0.069
东北地区综合经济区	0.513	0.418	0.460	0.369	0.275	0.254	0.081	0.069
南部沿海综合经济区	932.018	1 355.639	9.211	11.057	23.787	32.764	0.082	0.071
东部沿海综合经济区	0.514	0.404	0.405	0.272	0.276	0.194	0.079	0.058
西部沿海综合经济区	1 260.234	1 615.240	8.933	10.959	23.738	32.024	0.079	0.058
中部沿海综合经济区	0.432	0.331	0.402	0.242	0.263	0.182	0.072	0.050
北部沿海综合经济区	1 747.116	2 076.582	12.443	13.351	23.958	30.543	0.072	0.050
中部沿海综合经济区	0.498	0.406	0.408	0.323	0.275	0.246	0.078	0.065
南部沿海综合经济区	1 264.324	1 747.730	11.320	13.460	26.121	35.708	0.078	0.065

注:设施条件三个维度六列数据中,每个区域每项数据横向上分为两行,第一行为差异系数,第二行为绝对平均值

从表 2 可以看出,八大经济区设施条件各指标的绝对平均值存在明显差异。生均教学仪器设备值方面,小学最低是长江中游 932.018 元,最高是东部沿海 1 878.137 元,北部沿海、南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区低于全国平均值;初中最低是长江中游 1 355.639 元,最高是东部沿海 2 476.027 元,北部沿海、南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区低于全国平均值。每百名学生拥

有计算机台数方面,小学最低是西南地区 8.933 台,最高是东部沿海 14.654 台,南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区低于全国平均值;初中最低是西南地区 10.959 台,最高是东部沿海 19.066 台,南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区、西北地区低于全国平均值。生均图书册数方面,小学最低是西南地区 23.738 册,最高是东北地区 30.161 册,南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区、西北地区低于全国平均值;初中最低是西北地区 30.543 册,最高是北部沿海 41.244 册,南部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区、西北地区低于全国平均值。

综合差异系数和绝对值可以发现,对于设施条件而言,小学学段东部沿海、东北地区、西北地区绝对值高且均衡,北部沿海绝对值低但均衡,长江中游、南部沿海、黄河中游、西南地区绝对值低且均衡程度低;初中学段西北地区、东北地区绝对值高且均衡,西南地区、北部沿海绝对值低但均衡,东部沿海绝对值高但均衡程度低,长江中游、南部沿海、黄河中游绝对值低且均衡程度低。

### (三)八大经济区域间师资条件的差异分析

师资条件包括师生比、生均高于规定学历教师数(以下简称高学历教师数)、生均中级及以上专业技术职务教师数(以下简称专业教师数)三个指标。统计发现,各地区专业教师数的差异系数是师资条件三个指标中最高的,各地区师生比、高学历教师数这两个指标的差异系数相差不大。分学段分地区来看,东部沿海小学、西南地区初中师生比差异系数最低,分别为 0.218、0.242,小学和初中师生比差异系数最高的均为东北地区,分别为 0.475、0.365;东部沿海小学、初中生均高于规定学历教师数的差异系数均为最低,分别是 0.212 和 0.234,东北地区小学、初中高学历教师数的差异系数均为最高,分别是 0.463 和 0.363;东部沿海小学和初中专业教师数的差异系数均为最低,分别为 0.309 和 0.280,东北地区小学、长江中游初中专业教师数的差异系数最高。从师资条件的综合差异系数看,东部沿海小学、初中师资条件综合差异系数均为最低,分别是 0.150 和 0.155,东北地区小学、初中师资条件综合差异系数均为最高,分别是 0.300 和 0.228,区域间师资条件综合差异系数相差比较明显。

表 3 不同区域师资条件差异系数与绝对值

	师生比差异系数与比值		生均高于规定学历教师差异系数与数量		生均中级及以上专业技术职务教师差异系数与数量		师资条件综合差异系数	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中
东北综合经济区	0.475	0.365	0.463	0.363	0.519	0.375	0.300	0.228
	0.086	0.113	0.081	0.096	0.059	0.082		
北部沿海综合经济区	0.324	0.294	0.322	0.292	0.462	0.347	0.224	0.191
	0.063	0.086	0.057	0.073	0.034	0.056		
东部沿海综合经济区	0.218	0.243	0.212	0.234	0.309	0.280	0.150	0.155
	0.060	0.090	0.056	0.084	0.040	0.066		
南部沿海综合经济区	0.310	0.274	0.292	0.281	0.382	0.335	0.202	0.182
	0.059	0.086	0.053	0.070	0.043	0.060		
黄河中游综合经济区	0.442	0.345	0.429	0.345	0.518	0.376	0.286	0.220
	0.071	0.096	0.067	0.078	0.035	0.052		
长江中游综合经济区	0.363	0.341	0.348	0.341	0.454	0.378	0.238	0.218
	0.058	0.090	0.051	0.066	0.037	0.063		
大西南综合经济区	0.310	0.242	0.303	0.245	0.419	0.311	0.212	0.163
	0.061	0.078	0.056	0.062	0.033	0.047		
大西北综合经济区	0.393	0.268	0.375	0.270	0.483	0.334	0.257	0.179
	0.073	0.087	0.068	0.070	0.036	0.048		
全国平均值	0.352	0.300	0.341	0.300	0.442	0.345	0.233	0.194
	0.065	0.090	0.060	0.074	0.039	0.059		

注:师资条件三个维度六列数据中,每个区域每项数据横向上分为两行,第一行为差异系数,第二行为绝对平均值

从表 3 可以看出,八大经济区师资条件各指标的绝对平均值存在明显差异。师生比方面,小学最低是长江中游 0.058 人,最高是东北地区 0.086 人,北部沿海、东部沿海、南部沿海、长江中游、西南地区低于全国平均值;初中最低是西南地区 0.078 人,最高是东北地区 0.113 人,北部沿海、南部沿海、西南地区、西北地区低于全国平均值。生均高于规定学历教师数方面,小学最低是长江中游 0.051 人,最高是东北地区 0.081 人,北部沿海、东部沿海、南部沿海、长江中游、西南地区低于全国平

均值;初中最低是西南地区 0.062 人,最高是东北地区 0.096 人,北部沿海、南部沿海、长江中游、西南地区、西北地区低于全国平均值。生均中级及以上专业技术职务教师数方面,小学最低是西南地区 0.033 人,最高是东北地区 0.059 人,北部沿海、黄河中游、长江中游、西南地区、西北地区低于全国平均值;初中最低是西南地区 0.047 人,最高是东北地区 0.082 人,北部沿海、黄河中游、西南地区、西北地区低于全国平均值。

综合差异系数和绝对值可以发现,对于师资条件而言,小学学段西北地区绝对值高且均衡,东部沿海、南部沿海、西南地区绝对值低但均衡,东北地区、黄河中游绝对值高但均衡程度低,北部沿海、长江中游绝对值低且均衡程度低;初中学段东部沿海绝对值高且均衡,西南地区、西北地区、南部沿海、北部沿海绝对值低但均衡,东北地区、黄河中游绝对值高但均衡程度低,长江中游绝对值低且均衡程度低。

#### (四)八大区域义务教育基础性均衡发展的综合分析

本研究采用层次分析法,通过专家调查得出八项指标的权重值,并求出不同区域小学、初中基础性办学条件的综合差异系数。总体来看,各地区初中基础性办学条件综合差异系数均低于小学,表明各地区初中办学条件均衡程度高于小学。分地区分学段来看,小学综合差异系数最低是东部沿海 0.369,最高是黄河中游 0.493;初中综合差异系数最低是西北地区 0.300,最高是长江中游 0.390,各地区小学综合差异系数大于初中,表明在小学学段东部沿海义务教育办学条件均衡程度最高,黄河中游均衡程度最低;初中学段西北地区均衡程度最高,长江中游均衡程度最低,各区域间小学办学条件的均衡差异高于初中。

### 四、研究结论与建议

#### (一)研究结论

本研究聚焦义务教育基础性办学条件的区域间差异。研究发现,初中阶段基础性办学条件总体均衡程度高于小学,并且在场地、设施、师资三个子维度上均衡程度都高于小学,其中东部沿海小学和初中之间的均衡程度相差最小。西北地区小学的基础性办学条件绝对值高且均衡程度高,长江中游小学、初中的基础性办学条件绝对值低且均衡程度低。东北地区小学、初中设施条件的绝对值低但均衡,场地条件和师资条件的绝对值高但均衡程度低。西南地区、黄河中游、北部沿海、南部沿海四类地区的小学、初中各类指数绝对值都较低,且均衡程度相差较大。需要指出的是,本研究统计的通过督导评估的区县中,西北地区有 43 个区县仅有一所初中参加抽检,且纳入本研究的样本数量最少;东北地区有 16 个区县仅有一所初中参加抽检,南部沿海和长江中游地区分别有 5 个区县仅有一所初中参加抽检,北部沿海和黄河中游地区分别有 2 个区县仅有一所初中参加抽检,西南地区有 1 个县仅有一所初中参加抽检。各地区通过均衡检查的合格区县数量,参加均衡检查区县的样本学校数量都会对最后结果产生影响,其中对西北地区、东北地区、长江中游的影响尤为明显。而沿海地区部分区县因其发展水平较高而“免检”,未参加均衡合格检查,势必又会降低该地区在本研究中的整体得分。

从场地、设施、师资条件三个子维度来看,各区域间场地条件的均衡程度差异并不大,区域教学及辅助用房面积的差异系数均低于运动场馆面积,表明各区域教学及辅助用房面积的均衡程度高于运动场馆面积的均衡程度,且运动场馆面积的区域内部差异要大于教学及辅助用房面积的区域内部差异。各区域设施条件的均衡程度差异也不大,区域图书册数的差异系数是设施条件三个指标中最低的,设备值的差异系数最高,表明各区域图书册数的均衡程度高于计算机台数和设备值的均衡程度,而设备值的区域内部差异也大于计算机台数和图书册数的区域内部差异。可见国家在教育财政方面的宏观调控还是卓有成效的,但教学仪器设备值上还需进一步统筹。从师资条件来看,各区域师资条件的均衡程度差异比较大,尤其在专业教师数方面的差异非常显著,专业教师数的区域内部差异也很大。由此可见,即使是已经通过义务教育督导评估检查的区县,师资配置不均

衡的现象仍然普遍存在。

## (二) 对策建议

1. 优化顶层设计,制定义务教育均衡发展整体规划。一是结合时代发展趋势制定义务教育整体发展规划,把握世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化等国际趋势,新型城镇化、人口老龄化等国内形势,科学规划、分类指导,统筹推进东部、中部、西部和东北地区教育发展。二是推动县域义务教育均衡向省域、区域均衡拓展。随着义务教育均衡发展评估合格县的比例不断提高,县域内义务教育城乡差距和校际差距已明显缩小,省域和区域义务教育的差距正逐渐成为义务教育均衡发展的主要矛盾,需要及早谋划省域内、区域间更大范围的均衡发展路线图。三是推动义务教育基础性均衡向优质均衡迈进,在确保场地、设施、师资等基础性办学条件均衡发展同时,推动各地义务教育由基础性均衡转向优质均衡,从资源层面的外延均衡转向质量提升的内涵均衡,最终办成公平有质量的义务教育。

2. 健全制度保障,完善义务教育均衡发展长效机制。一是完善义务教育均衡发展立法,对学业负担、就近入学、学业评价、办学自主权等事关均衡发展问题法制化,适时出台《中华人民共和国学校法》,细化学校标准化建设指标,推进学校依法办学,全面落实《义务教育法》关于“促进义务教育均衡发展”要求。二是强化义务教育均衡发展监测与督导,制定义务教育均衡发展监测指标与办法,依托第三方机构开展教育质量监测,及时公开教育质量监测结果。加强教育督导机构和队伍专业化建设,规范教育督导过程和结果使用办法,形成督政、督学、评价监测“三位一体”的教育督导体系。三是强化义务教育均衡发展问责,发挥人大、政协等立法机关和社会公众等问责主体的作用,在问责方式上综合总体考核与专项考核,终结性考核与阶段性考核等形式,推动各级政府、各类学校切实履行义务教育均衡发展责任。

3. 强化政府责任,构建义务教育均衡发展治理体系。一是强化各级政府职能。中央政府除了制定相关政策法规和标准体系外,还应致力于维护教育公平和底线均衡;省级政府要履行区域发展规划、资源配置、队伍建设、省级和中央财政资金使用上的统筹职能,开展义务教育均衡发展评估与督导;地市级政府在义务教育均衡发展中扮演承上启下角色,既要落实上级政府相关政策法规,又要指导辖区县级政府教育工作,合理配置本层级教育资源;县级政府作为义务教育均衡发展的直接责任者,履行保障教育经费投入、改善学校办学条件、加强教师队伍建设等职责;乡镇政府则要督促适龄儿童按时入学<sup>[18]</sup>。二是构建政府、学校、社会组织、市场、公民等多主体参与的义务教育均衡发展治理体系,尤其要发挥民间组织、公民个体在教育规划、教育投入、质量评价等环节中的作用,实现对教育公共事务的协同治理。

4. 缩小区域差距,推动区域间义务教育一体化发展。一是基于不同义务教育发展水平分类施策。对义务教育发展水平领先地区,要以实现教育现代化为目标,推动义务教育优质均衡发展;对通过义务教育均衡评估检查地区,要在巩固成绩基础上继续发展,防止这些地区出现滑坡;对尚未通过均衡评估检查的“硬骨头”地区,要举全力攻坚各薄弱环节<sup>[19]</sup>。二是推动长江中游、黄河中游、西南地区等区域义务教育均衡发展,除了推动上述地区经济发展以完善“造血”功能外,还要加大财政转移支付力度,对上述地区教育发展进行“输血”。三是对义务教育发展薄弱地区实行精准帮扶。本研究发现,在总体义务教育发展水平较高的东部地区仍存在着相对滞后区县,而在中西部地区也有发展水平较高区县。因此,不能简单根据东部、中部、西部或特定省份制定扶持政策,而应根据特定区域教育发展实际精准帮扶。

5. 改革经费制度,夯实义务教育均衡发展财力保障。一是上移教育经费统筹层级,全面落实教育经费“三个增长、两个比例”法定要求,在教师工资福利、设备购置与维修、校舍维护和学校办公等领域,加大中央和省级政府的统筹权,扩大中央和省级财政中的教育支出。二是实行弹性均等化的义务教育经费政策,细化义务教育经费保障的范围、标准、类型和测算办法,从而实现场地、设施和师资等基础性办学条件的均等化保障。同时建立弹性化扶助体系,根据不同地区财力差异,考虑

不同地区的办学成本,建立弹性化补助机制。三是在标准化学校建设、教师绩效工资等重点领域向财政困难地区加以倾斜。在财政性教育经费支出达到 GDP 比例 4%前提下,中央财政应将新增义务教育经费重点投向财政困难地区,减少贫困地区专项转移支付资金的配套比例,切实解决教师绩效工资和津补贴、标准化学校建设等问题。

6. 筑牢底线标准,改善薄弱地区薄弱学校办学条件。一是筑牢基础性办学条件底线标准。确保学校场地、教学设施、师资条件等基础性办学条件“底线达标”是义务教育均衡发展的首要任务,各地需要遵循统一的底线标准,再兼顾地区差异与区域实际。这就需要国家尽早出台《学校法》,以此明确义务教育阶段学校建设的底线标准。二是继续实施全国中小学危房改造工程、义务教育学校标准化建设工程、农村寄宿制学校建设工程、中西部地区农村中小学现代远程教育工程等专项行动,改善薄弱地区学校教学用地、图书资源、信息化设备、功能室建设等办学条件。三是提高现有资源使用效益,新建学校要坚持“科学预测、合理规划、厉行节约”原则,重点将有限资源用于贫困地区和薄弱学校改造。建立城镇化背景下区域学龄人口变动的科学监测机制,通过乡村小规模学校和教学点建设等途径利用好农村已有教育资源。

7. 优化师资队伍,破解义务教育均衡发展关键瓶颈。一是保障教师工资和各项福利待遇,稳步提高教师收入水平。这是增强教师职业吸引力,维护教师队伍稳定,激发教师工作热情与职业幸福感,建设高素质专业化教师队伍的重要举措。二是通过定向培养、公费师范、特岗计划、银龄讲学计划等方式,增加现有教师存量,落实教师编制和职称评审向贫困地区和薄弱学校倾斜政策,解决部分地区教师数量不足问题。三是提高已入职教师专业化水平。一方面完善城市与农村、偏远地区与内地之间的教师交流任职制度,借助人才流动的优化机制,平衡城乡之间、学校之间的师资差距,带动薄弱地区和学校教师专业成长。同时,深入实施国培计划等教师在职培训,提高教师队伍整体素质和专业化水平。四是借助互联网技术建立优秀师资网络共享平台,以网络同步教学、在线指导等方式扩大优秀教师的教学服务面。

#### 参考文献:

- [1] 刘博智. 全国超六成县区实现义务教育基本均衡[N]. 中国教育报,2017-02-24(1).
- [2] 曾满超,丁延庆. 中国义务教育资源利用及配置不均衡研究[J]. 教育与经济,2005(2):34-40.
- [3] 常斌. 中国省际间义务教育发展差异及解释研究[J]. 财政研究,2015(4):6-10.
- [4] 凡勇昆,郭志辉. 我国城乡义务教育资源均衡发展研究报告[J]. 教育研究,2015(2):32-44.
- [5] 朱德全,李鹏,宋乃庆. 中国义务教育均衡发展报告——基于《教育规划纲要》第三方评估的证据[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2017(1):63-77.
- [6] 祁占勇,王君妍,司晓宏. 我国西北地区义务教育均衡发展的现实困境与政策选择[J]. 中国教育学报,2017(10):53-58.
- [7] 李玲,宋乃庆,龚春燕,等. 城乡教育一体化:理论、指标与测算[J]. 教育研究,2012(2):41-48.
- [8] 杨令平,司晓宏. 西部县域义务教育均衡发展现状调研报告[J]. 教育研究,2012(4):35-42.
- [9] 雷万鹏,钱佳,马红梅. 中部地区义务教育投入塌陷问题研究[J]. 教育与经济,2014(6):3-9.
- [10] 李鹏,朱德全,宋乃庆. 义务教育发展“中部塌陷”:表征、原因与对策——基于 2010—2014 年区域义务教育发展数据的比较分析[J]. 教育科学,2017(1):1-9.
- [11] 肖新成. 江西省义务教育均衡发展地区差距的测度[J]. 统计观察,2010(22):91-93.
- [12] 张旺,郭永喜. 省域义务教育均衡发展研究——基于吉林省 40 个县(市)义务教育发展的比较分析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2011(6):170-176.
- [13] 宗晓华,陈静漪. 义务教育投入的县际差距与影响因素研究——以东部某省为例[J]. 教育科学,2015(2):1-9.
- [14] 范先佐,郭清扬. 当前我国义务教育均衡发展改革的重点和难点[J]. 教师教育学报,2016(2):71-81.
- [15] 彭泽平,姚琳. “分割”与“统筹”——城乡义务教育失衡的制度与政策根源及其重构[J]. 西南大学学报(社会科学版),2014(3):64-71.
- [16] 韦吉飞,张学敏. 教育统筹权漂移、统筹成本与城镇化推进的关联度[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(3):87-97.
- [17] 中国教科院“义务教育均衡发展标准研究”课题组. 义务教育均衡发展国家标准研究[J]. 教育研究,2013(5):36-45.
- [18] 王正青. 义务教育均衡发展的公共治理框架与体制机制设计[J]. 现代教育管理,2017(4):29-34.
- [19] 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(2):77-82.

责任编辑 曹 莉

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>