

社会与教育

不同地区义务教育均等化 发展比较分析

——基于江苏、湖南、西藏部分地区的考察

黄晓勇 赵凡

【摘要】当前我国义务教育发展不均衡主要体现在区域之间、城乡之间、学校之间。受经济发展水平限制,东部、中部、西部的义务教育水平差距明显;同一区域(一般指县)城乡之间、不同学校之间的办学水平和教育质量差距也很大。义务教育均等化不同于平均主义,是一种相对公平,允许有差别存在,但要将差别控制在合理的范围内。中央政府应该进一步明确各级政府在义务教育方面的职权,加大转移支付力度,并在转移支付中明确用于义务教育的经费。地方政府以县为单位制定符合该县的“义务教育学校现代化办学达标标准”,制定教师交流机制,保障相对贫困地区的义务教育软、硬件水平,不失为目前推进义务教育均等化的一种可行办法。

【关键词】义务教育 均等化 均衡发展

【中图分类号】G114 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)01-0131-06

一、引言

我国《义务教育法》明确规定义务教育是国家必须予以保障的公益性事业,国家将义务教育全面纳入财政保障范围。义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。由此可见,中国义务教育是政府免费向社会公众提供的,属于公共产品。而公共产品的非排他性和非竞争性属性使得义务教育均等化成为社会公众关注的焦点。当今社会,贫富差距扩大、公平正义缺失是影响社会和谐稳定的最主要因素,而教育不公平是其它不公平的起点,会让教育资源相对较少的地区的孩子输在起跑线上。推进义务教育均等化已经成为摆在党和政府面前的一项重要议题。

义务教育又被称为强迫教育和免费义务教育,具有强制性、免费性、普及性的特点。而均等化就是均衡、平等的意思。有的学者认为义务教育均等化要做到起点

公平、过程公平、结果公平。也就是要保证适龄儿童都有相等的开始其学习生涯的机会;平等的享受公共教育资源;而且每个学生在完成义务教育时获得大致相同的学业成就。^①但是由于中国经济发展极不平衡,区域差距过大,实现这样的均等化还不现实。根据可操作性科尔曼教育理论,教育均等化包括两个含义:一是横向公平,即保证在同一教育行政区域(中国的基本单位为县或区)内每个学生能获得均等教育资源分配;二是纵向公平,即对那些为满足基本教育不得不耗费更高成本的教育行政区域,应该给与更多的资源和关注。^②本文认为,均等化作为一种价值目标,体现的是公平正义,但不同于平均主义。均等化是一种相对公平,允许有差别存在,但要将差别控制在合理的范围内。如何确定合理的范围,根据罗

^① 胡华瑞、吴梅、闵兰钧:《促进我国义务教育公平的财政投入对策分析》,《经济研究导刊》第100期。

^② 刘尧:《教育增值评价的教育公平追求——从科尔曼报告谈起》,《江苏教育》(教育管理版)2012年第12期。

尔斯的正义理论, 社会和经济不平等的安排应能使它们符合地位最不利的人的最大利益。由此可行的办法就是制定义务教育达标准, 特别是财政经费投入标准, 用来保障教育资源相对较少地区的教育投入水平。

当前我国义务教育发展不均衡主要体现在区域之间、城乡之间、学校之间。受经济发展水平限制, 不同区域特别是东部、中部、西部的义务教育水平差距明显; 同一区域(一般指县)城乡之间、不同学校的办学水平和教育质量差距也很大。义务教育均衡化的目标就是缩小上述三大差距, 促进义务教育均衡发展。各级政府是推进义务教育均衡化的主体, 不同地区地方政府在推进义务教育均衡发展上有不同做法。在实地考察的基础上, 本文按照东、中、西三大区域分别选择江苏、湖南、西藏三个省份部分有代表性的城市, 将当地政府推进义务教育均衡发展发展的具体政策、实施效果进行对比分析, 总结成功经验, 进一步提出适合当地实际情况的对策建议。

二、国家义务教育均衡化 有关政策回顾

2001年1月1日, 江泽民同志在全国政协新年茶话会上向全世界庄严宣布: 中国如期实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标。^① 自此, 中国义务教育发展思路有了新变化: 从效率优先转而更加关注教育公平问题。2006年6月, 国家修订《义务教育法》第一次以法律的形式提出“促进义务教育均衡发展”。2007年, 党的十七大报告中提出“优化教育机构, 促进义务教育均衡发展”, 义务教育均衡发展首次写进了党的全国代表大会报告之中。2010年7月, 国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010~2020》中再次提到了“推进义务教育均衡发展, 均衡发展是义务教育的战略性任务。”2011年11月, 中国所有县级行政单位和省级行政区全部通过普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的国家验收, 人口覆盖率达到100%。^② 温家宝在全国教师工作暨“两基”工作总结表彰大会上的讲话指出: “要把教育发展的重点放到提高质量、促进均衡发展上来, 加快实现基本教育公共服务均等化。”^③ 2012年国务院发布《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》, 明确义务教育均衡发展指导思想和基本目标, 并提出具体意见。2012年1月, 教育部发布《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》, 决定建立县域义务教育均衡发展督导评估制度, 开展对义务教育发展基本均衡县(含不设区的市、市辖区和国家划定的其他县级行政区划单位, 以下统称县)的督导检查 and 评估认定工作。2012年7月, 国务院发布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》的通

知》, 对义务教育的一些基本标准作出了规定。

三、不同地区地方财政与义务教育均等化情况介绍

限于人力、物力, 课题组只选择了江苏省南京市、湖南省长沙市、西藏墨竹工卡县三个城市进行了考察。江苏的义务教育发展水平在全国是名列前茅的, 其经济发展水平和人口密度在东部沿海地区也有一定代表性; 湖南省无论从人口还是面积都是中部地区的一个大省, 其义务教育水平和经济发展状况也能反映出中部地区的突出特征; 西藏自治区既代表西部地区也代表民族自治区和边境地区, 能集中反映这些地区义务教育的突出问题, 因此被作为考察地点。下面分别介绍三个地区的考察状况。

(一) 江苏省市义务教育均等化考察情况

1996年, 江苏省完成了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的历史任务, 成为全国率先实现“两基”目标的省份。2007年省政府出台了江苏省区县现代化教育建设指标, 将义务教育发展情况列入考核验收的核心指标。2011年与教育部签署《义务教育均衡发展备忘录》, 明确了落实《义务教育法》, 推进义务教育均衡发展的目标与任务。2012年修订了《义务教育法江苏实施办法》, 对义务教育的均衡发展做出了法规规定。2012年11月, 在国务院义务教育改革出台之后, 江苏省出台了《关于义务教育优质均衡发展的意见》, 提出义务教育要上一个新水平, 实现优质均衡发展。随后各市也出台了《义务教育发展的改革规划》, 建立了县级政府教育工作保障制度, 把义务教育整体发展水平的确立, 资源共享等情况作为评价地方教育水平的重要指标。2013年5月, 教育部专家组初步评估, 张家港、常熟、太仓三市达到了国家规定的义务教育发展基本均衡县市区评估的认定标准。到目前, 江苏已有81个县(市、区)通过义务教育发展基本均衡省级评估验收, 并申报全国义务教育发展基本均衡县(市、区)。^④

① 人民网:《〈中华人民共和国义务教育法〉颁布实施十五周年回眸》, 2001年4月18日, <http://www.people.com.cn/GB/kejiao/41/20010418/445022.html>。

② 钟曜平:《奠基中国的千秋伟业——写在中国全面完成普及义务教育和扫除青壮年文盲目标之际》, 《辽宁教育》2012年第24期。

③ 中央人民政府网站:《温家宝在全国教师工作暨“两基”工作总结表彰大会上的讲话》, 2012年9月7日, http://www.gov.cn/ldhd/2012-09/09/content_2220253.htm。

④ 人民网:《江苏已有81地申报全国义务教育发展基本均衡县》, 2013年5月19日, <http://js.people.com.cn/html/2013/05/19/228786.htm>。

1. 成功经验

①科学配置教育资源，实施义务教育办学标准化

2012年江苏制定了《江苏省义务教育学校现代化办学标准》，推进学校标准化建设，统一规划基础设施建设，统一配置教学设备，使县域内中小学生基本享受同等水平教育，让农村学校和城市学校在办学标准上做到一样。在软件方面建立了教师和校长地区交流制度。明确校长在同一学校任期不得超过两届，骨干教师按照教师总体人数的15%的比例进行交流。城区的中小学教师评比高级职务职称，必须有在农村学校或在贫困学校任教经历。将热点高中70%以上的招生指标均衡地分配到区域内每一所初中，由所在初中择优推荐。鼓励城市学校共同体建立集团化办学体制，完善农村义务教育学校的布局化调整。集团化办学是集团内部统一师资配置，统一管理教学，统一将优质教学资源全覆盖，集团的一体化，办学模式多样化。例如南通市海安县，实施义务教育教师师生均衡控制，对830多位教师实行电脑派位。71%的师生将有新的学校，而且请100多位社会人士到现场监督。另外，即使像南京这样的相对发达城市，学生择校情况也不突出。

②提高教学质量，建立评价体系

坚持德育为先、能力为重、全面发展、继续开展义务教育质量和反馈，指导各地改进课堂教学和教学管理，健全以课堂标准和学生能力发展为主的学业质量评价体系。引导学校按照教育规律和学生成长规律实施教育教学。引导社会建立正确的教育观、质量观和人才评价体系。引导学校创立更加宽松的教育环境，赋予各地在创新办学模式、教学模式和育人模式方面更多的自主权。努力培育先进教育办学特色。与教育部教育质量技术检测中心合作，每两年对江苏省的基础教育进行一次评估。

③大力加强教师队伍建设

省教育厅每年都对中小学教师进行培训，每年选派2000名教师出国培训，而且在加拿大、澳大利亚和英国建立了4个教师培训基地。同时加强选拔中小学教师的教师新秀、教师能人、学科带头人，实施名师培养工程，鼓励设置名师工作室，充分发挥名师的传帮带作用。大力加强农村教师队伍建设，加强农村优质教师的补充机制，对全省农村教师进行新的全员培训。在教师基本工资问题上，主要让他们在农村生活得很体面，让他们有职业荣誉感，让他们有上升的职业通道。力争到2020年，每所乡镇初中和小学都能够拥有特级教师。

④严格规范学校管理

全面落实教育部的文件精神，公办学校坚持免费就近入学，合理化学学校施教区，保证施教区生源数量和学校的教育规模基本适应。有空余名额时采取公开报名和

公开摇号的方式确定。严格查处义务教育学校采取变形的面试和笔试的行为，严格查处各类违规分班行为。严厉禁止学校与社会机构联合开展奥数等与升学挂钩的培训，推进初高中分试，努力建立健全有利于初中均衡发展，有利于减负的体制。尽快形成省辖区初中、高中规定的分班，规范管理体制。

⑤妥善处理随迁子女和留守儿童入学，办好特殊教育

江苏逐步建立了以居住地学龄人口为基准的义务教育管理和公共服务的机制，落实进城务工人员随迁子女在流入地就学的同城、同等待遇。尽力满足进城务工人员随迁子女的义务教育，在公办学校不能满足的情况下，采取政府购买服务的方式解决进城务工人员随迁子女在依法举办、政府保证的民办学校接受义务教育。把关爱农村留守儿童工作纳入社会创新体系，构建学校、社会、家庭各界广泛参与的关爱体制，优先满足农村留守的儿童进入寄宿制学校学习。按照普通中小学公共经费的6~8倍标准，为特殊教育学校申请教育经费，办好每一所特殊教育学校，促进教育公平。

⑥营造良好的学习氛围

各级政府把义务教育均衡发展的思想在全社会各界广泛宣传，使之能够家喻户晓。同时加强义务教育的行政改革，逐步提高义务教育均等化。

2. 突出问题

①农村学校的基础设施问题

通过农村义务教育经费改革，成功解决了农村教师工资、学校运转等问题。但农村学校的基础设施建设经费问题还没有相应的机制和制度。江苏虽然从2000年以来，先后投入400多个亿推动农村校舍建设工程和“三新一亮”工程（新课桌、新板凳、新讲台、台灯），但是没有形成长效机制，经费没有固定来源。房子是有使用年限的，按30年计算，平均每年就会有3%的折旧；课桌使用年限大概是6年，而且每年都会产生维修费用，按一个学校6个班计算，每年大概要5~6万元维修费；学校的信息化建设，买个投影仪就要数千元；学校食堂不允许盈利、不允许承包，食堂工作人员没有编制，其工资发放也是一笔不小的开支。这些费用靠公用经费是远远不够的，公用经费只够解决粉笔、水电费等问题。

②区域不平衡问题

江苏省义务教育发展均等水平是全国的一个缩影，苏南、苏中、苏北差距明显。苏南包括苏州、无锡、常州、南京等已经达到中等发达国家水平，也就是韩国的水平；而苏北一些贫困地区还达不到全国的平均水平。虽然省里加大了对经济欠发达地区的财政转移支付，但也仅能做到托底。

(二) 湖南省市义务教育均衡化考察情况

湖南省是最早推动义务教育均衡化的几个省份之一,各级党委、政府都非常重视义务教育工作。早在2006年,湖南省委第九次党代会就明确提出“建设教育强省”的战略目标;2007年,省委省政府做出了《关于建设教育强省的决定》,将推进义务教育均衡发展作为四个重点计划之一;2008年省政府又专门颁发了《关于推进义务教育均衡发展的意见》,同年省教育厅制定了《湖南省义务教育学校办学标准(试行)》;2010年省委省政府再次颁发了《关于进一步推进义务教育均衡发展的意见》;2011年与教育部签署《义务教育均衡发展备忘录》,是第一批与教育部签约的中部省份之一。

1. 成功经验

① 党政重视,转变观念

湖南省各级党委、政府历来重视义务教育工作,义务教育合格学校建设是省委、省政府建设教育强省的重大举措,每年纳入省政府为民办实事项目,强力推进项目实施。各级党委、政府的主要负责人亲自抓落实,促进相关职能部门大力支持,密切配合,统筹实施。在“普九”目标实现之后,将老百姓“上好学”的需求提上议事日程,不断推进义务教育均衡发展。

② 授信贷款

2009年,经市政府批示同意,长沙市教育局与银行合作获得大额贷款授信额度15亿元,由政府担保还本付息。按照“集中打捆、分校使用、长期贷款、基准利率、一次签约、按需到位、依法依规、双控监管”的原则使用。所有贷款资金上报政府批示后投放,支出严格实行双控管理。贷款资金使用情况经国家审计署、市审计局等各级审计检查,受到肯定。贷款资金本金由教育费附加负责偿还。

③ “三种模式”扩充优质教育资源

积极探索对口帮扶、委托管理、捆绑发展三种模式扩充优质资源。对口帮扶模式就是名校帮扶弱校,省级示范性中学帮扶公办初级中学,建立“统一管理、相对独立、资源共享、各具特色”的办学机制。委托管理模式是名校管新校。为避免新建配套学校成为薄弱学校,将所有新建学校由省示范中学进行帮助管理,通过示范学校输出管理经验和提供优秀教师等资源带动新建学校发展。捆绑发展模式是名校带动农校,将农村学校变成区优质学校的“二校”、“三校”,其法人为一校校长。两校所有资源捆绑在一起,如师资调配、课程管理、考核奖惩等,加快农校在办学思想、管理水平、教学质量与城区学校的接轨。

④ 提高农村教师待遇,稳住农村教师队伍

湖南泸溪县是国家级贫困县,近年来,县里尽一切

可能,为农村教师营造了良好的工作生活条件。一是依法保证教师各种待遇。县财政全额保障了教师的工资、津补贴、养老保险金、医疗保险金、住房公积金、绩效工资等待遇。2005年起,为全县教师发放了13个月补助工资,2007年~2009年底为全县每位教师发放了1000元奖金,2010年增加到2000元奖金。二是实行“三个倾斜”,鼓励教师安心农村教育。即实行农村教师岗位津贴、职务评审、评优评奖“三个倾斜”的政策。从2009年起,实行农村教师岗位津贴,村片小教师每人每月300元;2011年,这两项将分别达到1200元和400元。实施绩效工资后,坚持向农村教师倾斜,农村村片小教师每人每月倾斜200元,农村初中、农村中心完小教师每人每月倾斜100元。三是想方设法解决农村教师住房。从2006年起,按照“政府统筹,个人垫资、产权公有、以息抵租、周转使用”的原则,县里开始全面实施农村中小学教师公转住房建设工程,两年多建成350套住房;2009年开始又进行“周转房”建设,几年下来,全县共计投入4000多万元,建房1100套,解决了2000多名教师的住房问题。^①

2. 突出问题

① 经费投入区域差距明显

依据经济发展水平,将湖南省14个市州分成湘东北(包括长沙、株洲、湘潭、岳阳)、湘中(衡阳、娄底、常德、益阳)、湘南(郴州、永州)和大湘西(邵阳、张家界、怀化、湘西自治州)四个大的区域。义务教育发展水平最好的是湘东北,最差的是大湘西。拿长沙市芙蓉区和娄底市比较,不论是经费总额、生均经费还是生均固定资产数,差距都很大。2006年芙蓉区义务教育经费达到22573万元,人均6974元,而娄底市分别是7905万元和1062元,是芙蓉区的35%和15%。小学阶段,长沙市生均固定资产是12011元,最低的湘西市仅为长沙市的21.72%;初中阶段,长沙市达到了13758元,最低的怀化市为4107元,相差近万元。经济更为落后的湘西凤凰县因中央和省级财政重点支持,情况反而好于湘中娄底市。^②

② 师资力量区域差距明显

师资队伍的水平主要通过教师队伍的职称结构、年龄结构和学历水平结构表现出来,而且小学阶段差距明显大于初中阶段。小学阶段,各市州具有小教高级以上

① 凤凰网:《建合格学校成均衡发展突破口》,2011年3月26日, http://edu.ifeng.com/gundong/detail_2011_03/26/5384263_0.shtml。

② 曾鹏飞:《湖南义务教育区域均衡发展探析》,《湖南省情要报》2007年第4期。

职称教师的比重差异明显，最高的湘潭市达到了71.24%，最低的湘西州仅有44.58%。湘东北和湘中地区水平基本一致，但湘南和大湘西地区水平明显低于以上两个区域。各市30岁以下教师比重差异显著，最低的常德为12.54%，不到最高的湘西州27.18%的一半。具有本科以上学历的小学教师比重最高的长沙市达到22.92%，最低的张家界仅有2.28%。^①高学历小学教师比重依据区域出现两极分化现象，湘东北的长、株、潭和岳阳市明显高于省内其他地区。

（三）西藏自治区义务教育均等化考察情况

在西藏的考察由于有西藏华泰龙矿业公司的大力支持，考察深入到了拉萨市下的墨竹工卡县，并且到该县甲玛乡小学进行了座谈访问，掌握了西藏义务教育最基层的情况。

截至2011年底，西藏自治区73个县（市、区）全部实现“两基”目标，“两基”人口覆盖率达100%。2012年9月6日，教育部与西藏人民政府正式签署了《义务教育均衡发展备忘录》，西藏成为最后一批与教育部签署备忘录的省份之一，并于当年制定了《西藏自治区县域义务教育均衡发展督导评估实施办法》。

1. 成功经验

①中央财政支付转移

中央从1985年开始拨出专款对西藏义务教育阶段的农牧民子女实行包吃、包住、包学习费的“三包政策”。2013年秋季学期起，西藏自治区将“三包”政策标准提高为：二类区每生每学年达到2600元，三类区每生每学年达到2700元，四类区及边境县每生每学年达到2880元。^②

②地方企业资助学校

地方企业不仅对当地的经济做出重要贡献，而且对当地的义务教育支持帮助也很大。拿甲玛小学为例，华泰龙公司每年资助小学20~25万元，大大缓解了小学的财政压力。学校教师的工作服装和学生校服都由华泰龙公司援助，公司每逢教师节等重大节日还派人来学校慰问。更为重要的是公司每年在当地都公开招募高中毕业生，让当地农牧民认识到上学的重要性，明白上学可以改变命运。

2. 突出问题

据当地从教人员介绍，西藏义务教育水平整体是很落后的，特别是硬件，和内地差距很大，另外师资力量还不够。偏远地区农牧民还存在适龄儿童失学问题，主要原因是家长认识不到位，虽然上学对于家庭来讲已经没有成本，但家长还是以家里缺少劳动力为由不让孩子上学。

四、综合分析和对策建议

通过对比分析三个地区的情况，可以得出以下结论：

1. 在“两基”目标全面实现以后，教育公平成为义务教育发展下一个阶段的主要目标。中央政府已经认识到这点并且出台了一些推进义务教育均衡发展的政策文件和战略规划，各地方政府也逐步将义务教育均等化纳入重要议事日程。老百姓对教育公平的要求越来越强烈，这一点大城市的居民比中小城市和农村地区居民表现得更为明显。

2. 国务院和教育部出台的有关义务教育经费的规定已经比较详细，而且国家规定义务教育以县为主的管理体制后，各地义务教育经费大部分都由县级政府负责落实，县的经济发展水平和财力制约着义务教育的发展水平。分税制后，中央政府税收占全国50%以上，但义务教育经费只承担了15%左右；省级政府转移支付能力有限；县级政府承担了大部分投入，财政压力很大，特别是经济落后地区。

3. 江苏、湖南、西藏三地各级政府都积极推进当地的义务教育均等化，落实国家政策，各自出台了符合当地情况的财政政策，加大了财政投入，取得了一定的成绩，同时，三个地区也面临不同的问题和困难。江苏省义务教育水平整体较高，但区域差距明显；湖南省几个大城市发展较好，城乡差距、区域差距都很大；西藏自治区整体相对落后，但省内义务教育均衡发展问题不突出。

4. 区域差距明显。江苏省的整体义务教育水平高于湖南，湖南又高于西藏，差距主要体现在硬件水平和师资力量，投入水平差距不明显，这与当地经济发展水平是相适应的。在同一省域内，不同区域的义务教育发展水平也符合此规律。例如江苏省的苏南地区明显高于苏北，湖南省的湘东北明显高于湘西，西藏的中心城区周边明显高于偏远地区。

5. 县域内差距各地不同。县域内差距主要是城乡差距和校际差距。城乡差距方面，从小到大依次是湖南、江苏、西藏，经济相对落后和经济发达地区没有中部地区明显。校际差距方面也是如此。

基于上述结论，本文提出以下对策建议：

1. 进一步明确各级政府在教育方面的职权。现行的“中央领导，省级统筹，县级主管”的管理体制，

① 曾鹏飞：《湖南义务教育区域均衡发展探析》，《湖南省情要报》2007年第4期。

② 教育部网站：《西藏农牧民子女“三包”标准再提高200元》，2013年3月26日，<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5147/201303/149285.html>。

义务教育经费投入由国务院和地方各级政府依据职责共同负担,各级政府分项目按比例分担农村义务教育经费的财政体制无法体现各级政府的职责和权力,各级政府分担没有统一的规定和标准。义务教育是全民教育,中央政府应该承担更大责任。日本的省、县、乡、町各级政府职责划分明确,教师工资全由中央政府承担。建议在《义务教育法》中明确各级政府责任,同时加大中央政府转移支付力度,并在转移支付中明确用于义务教育的经费。

2. 深化农村义务教育经费改革。2006年建立农村义务教育经费保障机制后,为整个义务教育机制改革奠定了制度性基础,基本解决了农村义务教育阶段教师工资问题和学校运转问题,但还没有覆盖学校建设的方方面面,比如校舍维护、桌椅维修、食堂运营、校车问题等等。还需要进一步强化和深化改革,健全经费保障机制。

3. 解决区域发展不均衡问题,除了财政转移支付外,还要进行产业转移。经济水平是社会发展的基础,经济发展不起来,义务教育质量很难提升。政府的财政转移支付只能做到不低于最低标准,要真正缩小区域差距,首先要缩小经济发展水平的差距。

4. 中央要加大对中部农村地区的扶持力度。从东、中、西三大区域来看,东部地区(例如江苏)的义务教育经费中央政府投入所占比例已经很小,西部地区(例如西藏)中央历来投入很大,都可以维持现状。只有中部地区(例如湖南),特别是农村地区发展义务教育财政压力很大。有的县每年教育投入已经占全县财政收入的70%以上还不能满足需求,而且不可持续。农村学生大量流向城市,造成城市学校拥挤、农村学校薄弱的现状。建议中央政府投入专项资金解决中部农村地区中小

学校的基础建设和教师待遇问题。

5. 地方政府以县为单位制定符合该县的“义务教育学校现代化办学达标标准”,制定教师交流机制,保障相对贫困地区的义务教育软、硬件水平。

6. 以学校的基本支出核算生均公用经费。目前县级财政一般以学生数来确定学校的公用经费,而且城市与农村标准一样。这就导致了一些学生人数很少的农村或山区学校的公用经费难以保证其基本支出。建议各县根据当地经济发展状况、学校开支状况,以确保基本开支为前提,确定不同学校的公用经费,以保障学校正常运转。

五、结语

总之,推进义务教育均等化的任务比实现“两基”任务更加艰巨、更加复杂,需要的时间会更长。当前区域间、城乡间、学校间不均衡的矛盾比较突出。推进区域内义务教育均等化,将伴随着缩小校际间办学水平差异、整体提升教育质量的全过程,将伴随着城乡一体化发展、城镇化进程的全过程,将伴随解决区域经济发展不平衡问题的全过程。推进义务教育均等化也是一项系统的社会工程,需要政府及社会力量全力配合,只有从政府责任、经费保障、资源配置、社会监督等方面构建一套完整的制度体系,才能有效促进义务教育均衡发展。

本文作者:黄晓勇是中国社会科学院研究生院院长、党委书记、教授、博士生导师;赵凡是中国社会科学院研究生院教务处讲师

责任编辑:马光

Comparative Analysis of Compulsory Education Equalization Development in Different Areas

—Based on the Investigations in Jiangsu, Hunan and Tibet

Huang Xiaoyong Zhao Fan

Abstract: The imbalanced development of compulsory education in our country is mainly reflected between regions, between rural and urban areas, as well as between schools. Restricted by economic development level, the compulsory education level gap of the eastern, central and western is obvious. The gap of school-running level and education quality between rural and urban areas, between different schools in the same area (generally refers to the county) is also big. The equalization of compulsory education is different from egalitarianism. It is relatively fair and allows difference to exist. But the difference should be kept in a reasonable range. The central government should make a clear definition of the powers of government at all levels on compulsory education further, should increase the intensity of transfer payment and clear the funds for compulsory education in the transfer payment. Taking county as the unit, local government should formulate “modern managerial criteria of compulsory education school”, which is in accordance with the county’s situation, establish teachers’ exchange-mechanism and guarantee the software and hardware level of compulsory education in the relatively poor regions. Now it is a feasible way to promote the equalization of compulsory education.

Keywords: compulsory education; equalization; balanced development