



我国义务教育均衡发展的 演进逻辑与战略选择

綦文惠 秦玉友

摘要:义务教育是整个国民教育体系的重要组成部分,义务教育均衡发展关乎社会公平。当前,中国义务教育均衡发展完成了以机会普及为核心的初步均衡和以资源均等为核心的基本均衡,现已进入以教师均质为核心的优质均衡时期,形成了中国式义务教育均衡发展演进路径。中国义务教育均衡发展背后蕴含着深刻的矛盾演进逻辑、价值演进逻辑、制度演进逻辑和实践演进逻辑。省思历史,未来推进义务教育均衡发展应重塑义务教育发展资源配置观,建立积极差异化教育经费保障机制,优化区域内教师交流轮岗制度,探索实施教育增值性评价制度。

关键词:义务教育;均衡发展;初步均衡;基本均衡;优质均衡

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0512

收稿日期: 2023-07-09

基金项目: 本文系 2022 年度国家社会科学基金重点项目“我国义务教育均衡发展和城乡一体化问题研究”(22AZD097)的阶段性研究成果。

作者简介: 綦文惠,女,山东青岛人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院博士研究生,研究方向为农村教育、教育政策,E-mail: qiw989@nenu.edu.cn;

秦玉友,男,吉林抚松人,教育学博士,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授、博士生导师,研究方向为农村教育、教育政策。

义务教育是最大的公共产品,在社会主义现代化教育强国建设中具有基础性、战略性作用,推进义务教育均衡发展成为公平之举和时代之需。2021 年,我国实现了县域义务教育基本均衡发展,义务教育工作重心由基本均衡转向优质均衡。党的二十大报告提出,“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化”^①,进一步凸显了义务教育均衡发展的重要性和紧迫性。回溯近四十年来我国义务教育均衡发展历程,党和政府在关键历史节点上审时度势,充分把握不同时期教育发展主要矛盾和关键问题,从顶层设计发力,出台一系列政策,不断缩小区域、城乡、学校、群体之间的教育差距,形成了中国式义务教育均衡发展演进路径。本文以不同时期义务教育均衡发展的主导任务为主线,梳理我国义务教育均衡发展的演进路径,分析其背后的演进逻辑,以期在新的历史起点上为我国推进义务教育均衡发展提供建设思路。

一 我国义务教育均衡发展的演进路径

以主导任务为主线,我国义务教育均衡发展经历了以机会普及为核心的初步均衡时期、以资源均等为核心的基本均衡时期,现进入以教师均质为核心的优质均衡时期。本文从不同时期义务教育均衡发展的时代背景、政策脉络、主要举措、取得成效四个方面分析我国义务教育均衡发展的演进路径,全景式呈现我国推进义务教育均衡发展的历史进程。

^① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022 年 10 月 16 日),人民出版社 2022 年版,第 34 页。

(一)以机会普及为核心的初步均衡发展时期(1985—2011年)

20世纪80年代以来,随着改革开放的不断深化,国家建设急需高素质人才和合格的劳动者,而当时我国劳动力人口受教育年限整体偏低且教育发展不均衡性明显。1985年,全国劳动力人口平均受教育年限为6.14年,其中城镇劳动力人口平均受教育年限为8.23年,农村劳动力人口平均受教育年限仅为5.47年^①。农村劳动力文盲与半文盲占27.9%,其中东部地区为22.1%,中部地区为25.4%,西部地区为39.7%^②。在个人层面,随着高考制度的恢复,读书成为大多数人改变命运的主要途径,人们的上学热情高涨,而教育机会的供给难以满足学龄人口的教育需求。保障学龄人口“有学上”成为国家发展和人民需要的当务之急,也成为义务教育初步均衡发展的主导任务。

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育”^③,标志着我国进入全面普及九年义务教育时期。1986年,国家颁布《义务教育法》,规定国家实行九年制义务教育^④,从法律上积极推进义务教育机会普及。1997年,原国家教委发布《国家教委关于进一步推进城市教育综合改革的若干意见》,提出“要加强薄弱校建设,促进义务教育学校的均衡化发展”^⑤,这是我国首次在政策中明确提出义务教育“均衡化”,促进义务教育学校均衡化发展成为当时城市教育综合改革的一项主要工作。到2000年,我国基本实现普及义务教育。此后,义务教育普及进入“两基攻坚”阶段,均衡发展逐渐成为义务教育发展的重心。2001年,教育部印发《全国教育事业第十个五年计划》,提出“动员全社会以多种形式关心和支持贫困地区义务教育的普及工作,加强并认真组织实施教育对口支援工作,努力实现地区间教育事业的相对均衡发展”^⑥。2002年,《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》提出,“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”^⑦。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》是首个系统部署义务教育均衡发展的专项政策,把推进义务教育均衡发展摆上重要位置,将工作的着力点放在推进县(市、区)域内义务教育均衡发展上来^⑧。2006年,新修订的《义务教育法》将“促进义务教育均衡发展”写入法律^⑨。自此,义务教育均衡发展从政策层面上升到法律层面,成为各级政府的法定义务。2007年,“义务教育均衡发展”写入党的十七大报告^⑩。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》把均衡发展作为义务教育的重中之重,具体规划了义务教育均衡发展的路线图和时间表,力争在2012年实现区域内义务教育初步均衡,到2020年实现区域内义务教育基本均衡^⑪。同年,中共中央、国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,将均衡发展作为义务教育的战略性任务,提出“教育公平的关键是机会公平,基本要求是保障公民依法享有受教育的权利,重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体”^⑫。义务教育均衡发展在政策话语上从“积极推进”到“摆上重要位置”,到“重中之重”,再到“战略性任务”,其重要性不断凸显。

这一时期国家采取一系列措施保障学龄人口接受义务教育,推进义务教育初步均衡发展。在义务教育快速普及阶段(2001年之前),在普及方式上,根据当时我国经济发展不平衡的现实,国家采取分期分批的方式,有步骤地进行“普九”。1985年,全国分三类地区开展“普九”:第一类是约占全国人口25%的城市、沿海各省市中的经济发达地区和内地少数发达地区,第二类是约占全国人口一半的中等发展程度的镇和农村,第

①李海峰等《中国人力资本报告2022》,中央财经大学人力资本与劳动经济研究中心2022年发布,第49页。

②国家统计局农村社会经济调查司编《中国农村住户调查年鉴—2010》,中国统计出版社2010年版,第95页。

③《中共中央关于教育体制改革的决定》,《人民日报》1985年5月29日,第1版。

④《中华人民共和国义务教育法》,《人民日报》1986年4月18日,第3版。

⑤《国家教委关于印发〈国家教委关于进一步推进城市教育综合改革的若干意见〉的通知》,《国家教育委员会政报》1998年第Z1期,第25页。

⑥《教育部关于印发〈全国教育事业第十个五年计划〉的通知》,《教育部政报》2001年第9号,第393页。

⑦《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2003年第3号,第30页。

⑧《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2005年第7—8号,第54—55页。

⑨《中华人民共和国义务教育法》,《中华人民共和国国务院公报》2006年第23号,第8页。

⑩胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),《人民日报》2007年10月25日,第3版。

⑪《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》,《中华人民共和国国务院公报》2010年第20号,第26页。

⑫《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《人民日报》2010年7月30日,第13版。

三类是约占全国人口 25% 的经济落后地区^①。1994 年,国家适时调整“普九”规划,进一步明确“普九”的重点在初中,难点在贫困地区、民族地区,将全国按四类地区分三步走开展“普九”。第一步(1994—1996 年)是在 40%—45% 人口地区,主要是城市和经济发展程度较高的农村;第二步(1997—1998 年)是增加了中等程度发展地区 20%—25% 的人口覆盖地区;第三步(1999—2000 年)是中等发展程度地区余下的 15% 人口地区和贫困地区中条件较好的 5% 人口地区^②。随着教育机会快速增加,学校数量不断增多。在办学和经费筹措上,采取“两条腿走路”的方针,充分调动地方积极性。1984 年发布的《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》提出,“除国家拨给的教育事业费外,乡人民政府可以征收教育事业费附加,并鼓励社会各方面和个人自愿投资在农村办学”^③。为保障义务教育普及质量,国家建立了评估验收制度。1994 年,原国家教委颁布《普及义务教育评估验收暂行办法》,根据入学率、辍学率、完成率以及文盲率等指标评估普及程度,针对 2000 年前只能普及初等义务教育县的村办小学,提出了底线要求,即要达到“班班有教室,校校无危房,学生人人有课桌凳,教师教学有教具和必备的资料”^④。

在快速实现基本普及之后,普及的工作重点发生转变。西部地区集中力量进行“两基”攻坚,中部地区切实抓好“两基”的巩固和提高,东部地区力争实现高质量高水平“普九”。截至 2002 年底,西部地区“两基”人口覆盖率仅有 77%,仍有 410 个县尚未实现“两基”,人均受教育年限仅为 6.7 年^⑤。针对西部地区义务教育普及困境,2004 年起,国家开始实施西部地区“两基”攻坚计划,通过加快农村寄宿制学校建设、扶持农村地区家庭经济困难学生就学、实施农村中小学现代远程教育、加大对口支援力度等措施^⑥,解决制约西部地区实现“两基”的瓶颈问题。在教育管理体制方面,农村义务教育管理重心上移,乡镇政府办学压力有所减轻。2001 年,开始实行在国务院领导下,由地方负责、分级管理、以县为主的农村义务教育管理体制^⑦,县级政府成为义务教育均衡发展的主要责任主体。在经费投入方面,自 2006 年起,国家逐步将农村义务教育纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。为防止因贫失学辍学影响机会普及,国家开始实施“两免一补”政策(免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费)^⑧。

从政策成效看,自 1986 年“九年制义务教育”写入法律,到 2000 年,我国基本实现“普九”,义务教育普及率达到 85%，“普九”验收的县(市、区)达 2541 个,11 个省市实现“普九”^⑨。到 2007 年底,实现“两基”验收的县(市、区)共 3022 个,占全国总县数的 98.5%，“两基”人口覆盖率达 99%^⑩。到 2011 年底,西部 42 个边远贫困县实现“两基”目标,全国所有县(市、区)和其他县级行政区划单位、所有省级行政区全部通过“两基”国家验收,全国人口覆盖率达到 100%。至此,我国全面完成“普九”^⑪。我国仅用 25 年普及了义务教育,实现了义务教育机会普及意义上的初步均衡。到 2011 年,全国劳动力人口平均受教育年限为 9.68 年,其中农村劳动力人口平均受教育年限为 8.57 年^⑫,分别比 1985 年提高了 3.54 年和 3.10 年,我国劳动力人口素质明

①《中共中央关于教育体制改革的决定》,《人民日报》1985 年 5 月 29 日,第 1 版。

②《国家教委关于在九十年代基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的实施意见》,《国家教育委员会公报》1994 年第 1—12 期,第 384 页。

③《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1984 年第 31 号,第 1046 页。

④《普及义务教育评估验收暂行办法》,教育部网站,2008 年 4 月 11 日发布,2023 年 6 月 20 日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/199409/t19940924_81908.html。

⑤《实现西部地区“两基”是全面建设小康社会的重要战略任务》,中国政府网,2007 年 11 月 26 日发布,2023 年 6 月 20 日访问,https://www.gov.cn/govweb/wszb/zhibo174/content_815837.htm。

⑥《国务院办公厅关于转发教育部等部门〈国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007 年)〉的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2004 年第 11 号,第 16—18 页。

⑦《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,《中华人民共和国国务院公报》2001 年第 23 号,第 26 页。

⑧《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,《中华人民共和国国务院公报》第 2006 年第 5 号,第 35 页。

⑨教育部《2000 年全国教育事业发展统计公报》,《中国教育报》2001 年 6 月 23 日,第 2 版。

⑩教育部《2007 年全国教育事业发展统计公报》,《中国教育报》2008 年 5 月 5 日,第 2 版。

⑪《“两基”耀中华 丰碑立千秋》,《中国教育报》2012 年 11 月 13 日,第 3 版。

⑫李海峥等《中国人力资本报告 2022》,中央财经大学人力资本与劳动经济研究中心 2022 年发布,第 49—50 页。

显提升。

(二)以资源均等为核心的基本均衡发展时期(2012—2021年)

随着义务教育全面普及,学龄人口“有学上”的问题从根本上得到解决。但由于各地经济发展水平差距较大,在普及义务教育的过程中,城乡、区域、学校间的办学水平存在明显差距。面对我国从人力资源大国迈向人力资源强国的新形势,人民群众教育需求从“有学上”转向“上好学”的新期盼,义务教育发展水平还不能满足国家发展需求和人民教育要求。缩小各地办学差距,推进资源配置均等化成为义务教育完成机会普及之后的主导任务。

2011—2012年,教育部先后与31个省(市、区)及新疆生产建设兵团签署义务教育均衡发展备忘录,构建了中央与地方协同推进义务教育均衡发展的长效机制。2012年,教育部印发《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,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的督导检查 and 评估认定工作。同年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》详细制定了我国推进义务教育基本均衡的任务书和时间表,要求“切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距”,率先在县域内实现义务教育基本均衡发展。争取“到2015年,全国义务教育巩固率达到93%,实现基本均衡的县(市、区)比例达到65%;到2020年,全国义务教育巩固率达到95%,实现基本均衡的县(市、区)比例达到95%”^①。这标志着我国义务教育基本均衡进入全面推进时期。2014年,国务院教育督导委员会办公室发布《关于进一步做好县域义务教育均衡发展督导评估工作的通知》,评估的“核心指标应重点以义务教育学校资源配置为主”^②。针对城乡教育差距,2016年,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》提出,“统筹城乡教育资源配置,向乡村和城乡结合部倾斜”,“加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和‘两免一补’政策城乡全覆盖”,到2020年,“县域义务教育均衡发展和城乡基本公共教育服务均等化基本实现”^③。2019年,国家发展改革委等十八个部门联合发布《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》,将“推进义务教育均衡发展”作为补齐基本公共服务短板,加快实现基本公共服务均等化的行动任务之一^④。

这一时期国家在办学条件、师资队伍、经费投入等方面采取了有力措施,促进义务教育资源配置均等化。在学校办学条件方面,积极推进学校标准化建设,促进学校办学条件均衡。在农村端,为中小学配齐图书、教学实验仪器设备、音体美等器材,改善义务教育学校学生宿舍、食堂等生活设施,继续实施农村义务教育薄弱学校改造计划和中西部农村初中校舍改造工程等^⑤。同时,面对农村学生“抽丝式”减少的困境,特别关注乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校两类学校的建设问题,合理布局两类学校,“从最迫切的需求入手,推进基础设施建设和教学装备配备,补齐两类学校办学条件短板”^⑥。在城镇端,面对学生“集结式”增加产生的教育承载压力,2016年,国家实施消除大班额计划,采取学校扩建改造和学生合理分流等措施,要求到2018年基本消除66人以上超大班额,到2020年基本消除56人以上大班额^⑦,重点化解城镇“巨班大校”问题。在师资队伍方面,着力破解农村师资短缺难题,保障课程“开齐开足”的基本要求。2014年,实行城乡统一的中小学教师编制标准,将县镇、农村中小学教师编制标准统一到城市标准,即初中为1:13.5、小学为1:19^⑧,

①《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2012年第26号,第40页。

②《关于进一步做好县域义务教育均衡发展督导评估工作的通知》,教育部网站,2014年3月7日发布,2023年6月22日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201802/t20180208_327119.html。

③《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2016年第10号,第2—3页。

④《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》,国家发展和改革委员会网站,2019年2月19日发布,2023年6月22日访问,<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201902/W020190905514308218132.pdf>。

⑤《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2012年第26号,第40页。

⑥《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》,《中华人民共和国教育部公报》2018年第5号,第2页。

⑦《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2016年第10号,第4页。

⑧《中央编办 教育部 财政部关于统一城乡中小学教师编制标准的通知》,教育部网站,2014年12月9日发布,2023年6月22日访问,http://www.moe.gov.cn/s78/A10/tongzhi/201412/t20141209_181014.html。

结束了我国中小学教师编制标准长期城乡倒挂的局面。2015年,国务院办公厅印发《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,从师德水平、教师补充、生活待遇、编制标准、职称评聘、教师流动、能力素质、荣誉制度八方面入手^①,增加乡村教师职业吸引力。在经费投入方面,扩大了经费保障范围,增加了经费使用灵活性。2015年,义务教育经费实现“三统一”,即统一城乡义务教育分项目、按比例分担的机制,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,统一城乡义务教育学生“两免一补”政策。同时,规定“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带^②。为评估义务教育发展基本均衡程度,自2013年起,国家启动义务教育发展基本均衡县的督导评估认定工作,构建了“一个门槛、两项内容、一个参考”的认定标准和内容。其中,校际间均衡重点评估县级政府均衡配置教育资源情况,主要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、师生比等8项指标^③。

从政策成效看,到2021年,31个省(区、市)和新疆生产建设兵团的2895个县实现县域义务教育基本均衡发展^④。在学校办学条件上,校舍条件、教学设备、信息化水平有了根本性改善。从2012年到2021年,生均教学及辅助用房面积从3.7平方米增至5平方米,生均教学仪器设备值从727元增至2285元,互联网接入率由25%提升至近100%。在教师配置上,总体满足教育教学基本需要。从2012年到2021年,专任教师从909万人增至1057万人;本科以上学历教师占比由47.6%提高至77.7%。在教育经费上,国家教育投入不断增加,生均公用经费多次提高基准定额。从2012年到2021年,小学生均经费支出从每生每年7447元增至14458元,初中生均经费支出从每生每年10218元增至20717元。^⑤

(三)以教师均质为核心的优质均衡发展时期(2022年一)

经过义务教育基本均衡发展,农村和欠发达地区基本补齐了学校运转所需的资源短板,在硬件资源上与城市和发达地区已不存在明显差距,但教育质量差距依然明显。当硬件资源不再成为学校发展的制约性条件之后,教师质量成为导致义务教育质量差距的关键所在。当前,我国教育已转向高质量发展阶段,人民对优质教育资源的迫切需求与当前优质教育资源不平衡不充分的矛盾仍然突出,教育发展不仅要满足学龄人口接受基本均衡的义务教育的需求,还要努力满足他们接受优质均衡的义务教育的需求。推进教师均质化成为义务教育优质均衡发展的主导性任务。

在2017年,全国81%的县已经通过国家义务教育均衡发展督导评估,11个省(市)整体通过基本均衡县认定^⑥,县域内义务教育发展差距明显缩小。这时国家便开始谋划义务教育优质均衡,但尚有25个省级单位未全面完成基本均衡发展任务,“十三五”期间义务教育均衡发展的核心依然是推进基本均衡。2017年,教育部出台《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,为通过基本均衡发展督导评估认定的县提出更高的目标^⑦。2019年,中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》,提出要在实现县域内义务教育基本均衡的基础上,进一步推进优质均衡,到2035年实现义务教育优质均衡^⑧。同年,《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》发布,开始实施义务教育质量提升工程,促进县域义务教育从基本均衡向优质均衡发展^⑨。2021年底,《教育部办公厅关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》发布,明确了优质均衡的基本任务和攻坚清单,提出“经过3—5年的努力,在各省(区、市)创建一批率先实现义

①《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第17号,第6—9页。

②《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第35号,第30—31页。

③《教育部关于印发〈县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法〉的通知》,教育部网站,2012年5月28日发布,2023年6月22日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201201/t20120120_136600.html。

④《全国县域义务教育基本均衡发展国家督导评估认定收官》,教育部网站,2022年5月5日发布,2023年6月22日访问,http://www.moe.gov.cn/s78/A11/s8393/s7657/202205/t20220505_624731.html。

⑤教育部基础教育司《从“有学上”到“上好学”——党的十八大以来义务教育改革发展成就》,教育部网站,2022年6月21日发布,2023年6月22日访问,http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/sfcl/202206/t20220621_639118.html。

⑥国务院教育督导委员会办公室《2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告(摘编)》,《人民日报》2018年3月2日,第8版。

⑦《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》,教育部网站,2017年5月23日发布,2023年6月23日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201705/t20170512_304462.html。

⑧《中共中央国务院印发〈中国教育现代化2035〉》,《人民日报》2019年2月24日,第1版。

⑨《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,《人民日报》2019年7月9日,第1版。

务教育优质均衡发展的县(市、区),探索义务教育优质均衡发展的实现路径和有效举措,形成一批可复制、可推广的典型经验”^①,义务教育工作重心转向优质均衡。2022年,《教育部办公厅关于公布义务教育优质均衡先行创建县(市、区、旗)名单的通知》发布,确定了135个义务教育优质均衡先行创建县(市、区、旗),以试点方式探索推进优质均衡的典型经验和有效举措^②。2022年,党的二十大报告进一步强调要“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化”^③。2023年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》,提出“全面保障义务教育优质均衡发展”,其中推进师资配置均衡化成为校际均衡的重点任务,通过不断加快缩小校际办学质量差距,促进县域内校际间师资均衡配置^④。

这一时期主要通过扩大优质教师覆盖面促进义务教育教师均质化。一是实施交流轮岗制度,促进区域内优质教师均衡分布。交流轮岗重点是加强城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动,发挥优秀教师、校长的辐射带动作用,将到农村学校或薄弱学校任教1年以上作为申报高级职称的必要条件,3年以上作为选任中小学校长的优先条件^⑤。2021年8月底,北京市启动大面积、大比例义务教育阶段公办学校校长教师交流轮岗。校长和教师按需流动,交流轮岗成为一种以质量驱动的专业化流动。二是通过教育信息化技术,实现优质教师线上共享。国家大力开展“三个课堂”的建设(专门性的专递课堂、共享性的名师课堂、开放性的名校网络课堂)^⑥,实现以信息化为依托,以课堂为主阵地,满足学生对个性化发展和高质量教育的需求,帮助农村薄弱学校和教学点在“开齐开足”国家规定课程的基础上,进一步实现“开好”课程的目标。三是建立义务教育优质均衡督导评估制度,评估指标凸显质量要素。优质均衡在关注硬件基础设施配置的同时,更加关注以师资队伍为核心的质量指标。在优质均衡发展督导评估中更加重视教师质量,教师配置在关注师生比等指标的基础上,纳入每百名学生拥有县级以上骨干教师数、每百名学生拥有音体美专任教师数等指标^⑦。

从政策预期目标看,义务教育优质均衡发展有两个重要的时间节点:到2027年,我国初步建立优质均衡的基本公共服务体系,供给总量不断扩大,供给结构不断优化,义务教育均衡化水平明显提高;到2035年,义务教育在学校办学条件、师资队伍、经费投入、治理体系方面适应教育强国需要,在县域内,绝大多数县域实现义务教育优质均衡,在市域内,义务教育均衡水平显著提升,保障适龄学生享有公平优质义务教育服务,总体水平步入世界前列^⑧。

二 我国义务教育均衡发展的演进逻辑

在教育发展浪潮中,义务教育均衡发展经历了机会普及、资源均等两个时期,现已进入教师均质的发展关键期,实现了义务教育发展从初步均衡迈向优质均衡的历史性跨越。这一演进路径体现出党和政府对义务教育事业发展的阶段定位与建设方向,形成了中国式义务教育均衡发展的演进逻辑。

(一) 矛盾演进逻辑:教育主要矛盾决定义务教育均衡发展主导任务

主要矛盾的变化决定着事物发展的方向。对不同时期教育主要矛盾的准确研判与科学把握,是党和政府确定教育工作重点的现实依据,是制定义务教育均衡发展政策的战略依据。在义务教育均衡发展的过程中,不同时期教育主要矛盾决定着义务教育均衡发展的主导性任务。根据矛盾演进逻辑,党和政府尊重教育

①《教育部办公厅关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》,教育部网站,2021年12月1日发布,2023年6月23日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202112/t20211201_583812.html。

②《教育部办公厅关于公布义务教育优质均衡先行创建县(市、区、旗)名单的通知》,教育部网站,2022年4月27日发布,2023年6月23日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202204/t20220427_622337.html。

③习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),第34页。

④《中办国办印发〈关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见〉》,《人民日报》2023年6月14日,第1版。

⑤《教育部等八部门关于印发〈新时代基础教育强师计划〉的通知》,教育部网站,2022年4月14日发布,2023年6月23日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/202204/t20220413_616644.html。

⑥《教育部关于加强“三个课堂”应用的指导意见》,《中华人民共和国国务院公报》2020年第17号,第71—73页。

⑦《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》,教育部网站,2017年5月23日发布,2023年6月23日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201705/t20170512_304462.html。

⑧《中办国办印发〈关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见〉》,《人民日报》2023年6月14日,第1版。

发展规律,抓教育发展主要矛盾,及时解决教育发展关键问题。

1981年,党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》对我国社会主要矛盾作出科学论断,当时社会主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”^①。全国工作重点转移到社会主义现代化建设上来,集中力量发展社会生产力,逐步满足人民日益增长的物质和文化需要。在教育领域,国家建设急需教育培养人才与人才短缺的现实之间的矛盾日益凸显,人民“有学上”的教育需求与国家教育机会供给不足之间的矛盾日益凸显。在这种背景下,义务教育首先以机会普及作为推进初步均衡的主导任务,这一方面可以提高我国劳动力受教育年限,将生产力发展逐步转移到依靠劳动力素质提升上来,另一方面可以满足学龄人口“有学上”的教育需求。随着生产力发展水平的提高,义务教育逐步取消学杂费,实施“两免一补”政策,义务教育普及水平逐步提高。2012年,党的十八大报告作出“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变”^②的科学论断。虽然社会主要矛盾的基本性质没有改变,但社会生产的落后面貌得到极大改善,社会生产力水平总体上得到显著提高。教育主要矛盾转变为人民平等享有教育资源的需求与教育资源供给数量不足、配置不均衡之间的矛盾,推进教育资源均等配置成为基本均衡发展时期的主导任务。国家致力于缩小学校间的办学差距,逐步实现基础性教育资源配置均衡化,保障学龄人口能够平等地享有大致相当的在校学习条件。2017年,党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^③。在教育领域表现为人民日益增长的优质教育需求与不平衡不充分的教育发展之间的矛盾,人们开始追求教育服务的均等化。人们对于优质教育服务的迫切需求实质上是对优质师资的迫切追求。面对优质师资短缺且分布不平衡的现实,教师均质化成为推进义务教育优质均衡发展的主导任务。

(二)价值演进逻辑:义务教育均衡发展从保底性民生转向战略性投资

义务教育均衡发展是基于国情和教情基础上的符合规律性与价值性的选择。在不同时期推进义务教育均衡发展过程中,国家对义务教育均衡发展秉持的价值理念是不同的。从最初将均衡发展作为一种保底性民生,兜住义务教育公平的底线,到现在将其作为一种战略性投资,义务教育均衡发展的重要性不断凸显。

以机会普及为核心的初步均衡和以资源均等为核心的基本均衡体现的是保底性民生的价值逻辑。在保底性民生的价值逻辑下,遵循“尽力而为,量力而行”的发展原则,最大化地实现教育机会和教育资源配置的公平性。义务教育均衡发展政策主要采取弱势补偿策略,在教育财政能力约束下最大限度地满足义务教育发展的刚性需求,优先解决“有没有”的问题,一是确保学龄人口享有平等的受教育机会,二是确保教育资源能够维持学校基本运转,在校生能够享有大致相当的在校学习条件。在满足刚性需求之后,我国开始推进以教师均质为核心的优质均衡,以教师均质为核心的优质均衡体现的是战略性投资的价值逻辑。在战略性投资的价值逻辑下,义务教育均衡发展遵循“面向未来,适度超前”的发展原则,将义务教育均衡发展上升为一种国家战略安排和国际竞争方式。义务教育均衡发展政策在回应人民群众“急难愁盼”问题的同时,不断适应建设教育强国的需要。随着国际竞争的日趋激烈,人才在国际竞争力中的作用愈发凸显,国家越来越认识到义务教育是人才培养链条的首端,是建设世界重要人才中心和创新高地的奠基阶段,投资义务教育就是投资国家未来发展。在义务教育优质均衡发展时期,通过教师均质化实现用优质师资培养优秀人才,形成人才国际竞争的比较优势,成为国家教育发展的战略选择。

(三)制度演进逻辑:义务教育经费投入事权责任与财政能力逐渐匹配

教育经费是推进义务教育均衡发展的重要保障,义务教育经费投入事权责任与财政能力匹配度影响着义务教育经费保障水平。在义务教育均衡发展演进历程中,我国义务教育经费投入事权责任与财政能力呈

^①《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,《人民日报》1981年7月1日,第1版。

^②胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日),《人民日报》2012年11月18日,第2版。

^③习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》2017年10月28日,第2版。

现出逐渐匹配的制度演进逻辑,反映出我国义务教育经费保障水平不断提高。

1985年,基础教育遵循“地方负责、分级管理”的原则,把发展基础教育的责任交给地方,实行“三级办学、两级管理”的模式。除大政方针和宏观规划由中央决定外,地方负责具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查。与此同时,我国开始建立独立的乡镇财政体制,实行“收支挂钩”的财政包干制度。农村教育经费主要依靠乡村自给,乡财政收入主要用于教育,地方可以征收教育费附加,首先用于改善学校教学设施。农民通过教育集资、附加费等方式参与到义务教育发展中。在国家财政能力有限又需要快速普及义务教育的情况下,这种办学方式极大地提高了农村义务教育普及率,但加重了农民的负担,而且乡镇政府财政能力难以支撑农村义务教育发展。1994年,国家进行分税制改革,重新调整中央和地方财权关系。财权日渐上移,中央财政收入占全国财政收入的比重显著提高,财力相对充足;地方政府财政能力被削弱,但地方政府的财政支出却没有减少。相关数据显示,中央财政收入占全国财政收入比重从1993年的22.0%上升到1994年的55.7%,而地方财政支出比重从1985年的60.3%波动上升到1994年的69.7%^①。这导致一些农村地区和贫困地区的地方政府财政压力日益加剧,难以肩负起义务教育均衡发展的重任,造成我国义务教育普及质量参差不齐。2001年,我国实行“地方政府负责,分级管理,以县为主”的管理体制。义务教育经费投入事权责任逐渐上移,县级人民政府成为农村义务教育经费投入的主要事权责任主体。针对县级政府财政能力参差不齐的情况,中央和省级人民政府通过转移支付提高下级政府财力,加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度。2006年,国家逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立起中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制,义务教育逐步形成“管理以县为主,经费省级统筹”的发展格局,义务教育实现了由“人民教育人民办”向“人民教育政府办”的转变。此后,国家进一步细化央地政府职责,不断加大中央和省级财政转移支付力度,义务教育经费投入事权责任与财政能力逐渐相匹配,义务教育经费投入的充足性和稳定性不断提高。

(四)实践演进逻辑:义务教育均衡发展采取梯次压茬式推进方式

我国推进义务教育均衡发展呈现出明显的阶段性特征,遵循“学龄人口到场”—“学校资源到位”—“学校师资优质”的梯次压茬式推进的实践演进逻辑。梯次压茬式推进意为:前一个发展时期是后一个发展时期的基础和前提;当一个发展时期达到一定水平之后,会进入下一个发展时期;但后一个发展时期的开始并不意味着前一个发展时期的结束,而是在前一个发展时期基础上进一步深化。

机会普及是推进义务教育均衡发展的起点。20世纪80年代,面对高文盲率与低劳动人口受教育年限的现实,以及人们渴望通过读书改变命运的需求,义务教育机会普及势在必行。国家从法律层面强制普及义务教育,保障学龄人口均等地享有受教育权利,不断提升劳动力人口受教育年限。到2011年底,我国“普九”任务全面完成,学龄人口“有学上”的问题得到解决,实现了学龄人口在义务教育机会获得层面上的初步均衡。当学龄人口有机会平等地进入学校后,人们开始重点关注学校运转情况,首先关注的是学校的硬件资源配置,国家致力于通过资源配置的均等化为义务教育阶段学生提供大致相当的在校学习条件。在农村端,通过采取弱势补偿的资源分配策略,快速补齐农村义务教育学校办学条件、公用经费、师资数量等方面的短板;在城镇端,进行有序教育扩容,着力消除“大班额”问题。2012—2021年,我国用十年时间实现了县域内义务教育在资源均等层面上的基本均衡。当资源配置均等化达到一定水平之后,再依靠增加教育资源投入的方式推进义务教育均衡发展,不但会出现教育资源投入边际效用递减问题,而且也难以满足人民群众更高层次的教育诉求,义务教育均衡发展必然走向以提高质量为核心的优质均衡。教育机会普及和教育资源均等配置为推进优质均衡提供了生源基础和物质条件,但仅学生到场、资源到位并不等于发生了真正的教育。从理论上讲,当教育各要素达到一定标准后,为实现教育内涵发展要优先注重师资建设^②。因此,教师队伍建设成为推进义务教育优质均衡发展的关键,核心是在扩大优秀教师总量的同时,实质性推进优质教师均衡化分

^①中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴—2011》,中国统计出版社2011年版,第278页。

^②秦玉友《聚焦优质均衡与城乡一体化——新时代我国义务教育质量指标体系建构研究》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第24页。

布,只有这样才能有效盘活教育资源,为学生提供高质量的教学服务。

三 我国义务教育均衡发展的战略选择

在义务教育阶段,经过较长时间的建设与发展,中国走过了初步均衡,刚完成基本均衡任务,当前与未来较长一段时间内,要扎实推进优质均衡。需要更加深入地研究义务教育优质均衡发展的战略议题,加快推进义务教育优质均衡发展,助力教育高质量体系建设。

(一)重塑义务教育发展资源配置观

教育资源尤其是优质教育资源,是缩小教育差距的重要因素。在基本均衡阶段,通过增加教育资源投放数量,我国快速补齐了农村和欠发达地区的资源短板,基本实现了义务教育资源的均等化,教育资源在一定程度上不再成为推进义务教育均衡发展的制约性条件。但是受资源本身特性以及学龄人口变动的影

响,教育资源配置并不是一劳永逸的。未来需要重塑义务教育发展资源配置观,充分发挥教育资源在推进义务教育均衡发展中的支撑性作用。

首先,教育资源具有损耗性,需要周期性投放和阶段性维护。教育资源通常具有明确的报废年限(比如电脑、实验仪器等),达到报废年限就需要重新采购。部分教育资源在使用过程中需要定期检修(比如门窗等)。资源的周期性投放和阶段性维护能够保障学校办学条件标准化。其次,教育资源具有迭代性,需要根据教育需求更新升级。当义务教育均衡发展与信息化、数字化、智能化相遇,资源迭代更新速度越来越快,教育资源逐渐从传统实体化资源转向现代数字化资源。在未来推进义务教育均衡发展过程中,必须通过推进教育新基建实现教育资源配置生态转换,构建基于信息化、数字化、智能化的学校管理体系和教学服务体系,不断完善优质均衡时期义务教育发展的支撑性条件。再次,教育数字资源具有共享性,需要提高教育数字资源利用率。教育数字资源越来越成为推进义务教育均衡发展的重要教育资源。数字资源不同于传统的实体资源,它实质上提供了一种使用机会,属于一种非消耗性资源,具有共享性。在教育资源配置过程中,应引导师生充分利用数字资源,开展基于数据驱动的教育教学,提高数字资源使用率。最后,农村学校要加强资源挖掘意识,充分利用好本地教育资源。农村学校在推进义务教育均衡发展过程中要建立一种“有什么”的思维,而不能“没有什么”的思维消极等待政府资源投放。通过挖掘本土教育资源,丰富教育资源多样性,支撑学校教育教学实践。

(二)建立差异化教育经费保障机制

合理的教育经费投入是推进义务教育均衡发展的保障性条件。农村学校的规模特征、功能特征和地理特征影响着义务教育经费投入的充足性和适配性。与城镇学校相比,在规模特征上,农村学校特别是小规模学校和教学点,具有“点多面广、规模小”的特征;在功能特征上,农村存在大量寄宿制学校和校车服务学校;在地理特征上,农村学校地理位置偏远,有些地区地形复杂多样。经费投入应充分尊重农村学校多样化特征,建立差异化的义务教育经费保障机制。

首先,尊重农村学校规模特征,突破简单依据“学生规模不足100人的村小学和教学点按100人核定公用经费”的标准。在实际调研中发现,不足100人按100人拨付生均经费只能维持农村小规模学校基本运转,距离办好农村小规模学校还有一定差距。在考虑学校总体学生规模的基础上,应纳入班级规模、年级规模等指标,分档细化农村小规模学校和教学点经费投入标准,根据农村学校实际需要划拨经费,适当提高经费划拨标准。其次,尊重农村学校功能特征,满足学校承担额外功能所需的配套经费。为解决农村学生上学距离远这一问题,农村地区存在相当数量的寄宿制学校和校车服务学校。与一般走读学校相比,寄宿制学校和校车服务学校承担了教学以外的寄宿和交通功能。应充分考虑学校因提供额外功能服务所增加的费用需求。比如,寄宿制学校需要额外承担建设和维护宿舍、浴室、餐厅等方面的费用以及配置生活教师、保洁人员等方面的费用,校车服务学校需要额外承担定期维修和保养校车的费用以及雇佣司机的费用。最后,尊重农村学校地理特征,对教师进行差异化补偿。充分考虑农村地区尤其是偏远地区距离主城区较远,教师交流轮岗、外出培训等花费的时间成本和经济成本比城镇学校高的问题。根据距离远近、交通便利程度等指标对教师进行差异化补偿或学校统一配备教职工校车,最大程度地减少因地理区隔所导致的城乡交流阻碍。

(三)优化区域内教师交流轮岗制度

教师质量是决定一个区域教育质量的关键所在。在义务教育均衡发展过程中,国家在教师队伍建设方面作出了诸多努力,但优质教师仍然具有稀缺性。在教师初次就职时,具有相对竞争优势者会选择在主要劳动力市场的学校和次要劳动力市场中的好学校任教。即使教师职前素质没有系统性差异,但由于入职学校的制度环境和文化氛围等方面存在系统性差异,教师在职后的发展过程中,素质水平也会逐渐分层。农村地区和欠发达地区在次要劳动力市场和学校教育质量较低的叠加影响下,优质教师更为短缺。教师交流轮岗有利于将优质教师从一种竞争性教育要素转变成普惠性教育要素,促进区域内师资质量动态均衡。

首先,制度设计要重视对轮岗教师进行内在激励。目前教师交流轮岗政策与教师职称评聘、评优表彰等方面挂钩,充分考虑了教师作为“理性经济人”追求经济利益的现实。但仅靠外在激励,教师交流轮岗容易发生功能异化。出于功利性目的参与交流轮岗,即使是一名优秀教师在交流过程中也难以发挥优秀的品质,交流效果甚至会适得其反。因此,制度设计需要增加对教师的内在激励:一是要尊重轮岗教师劳动特点,提供专业发展机会,满足轮岗教师价值承认的心理需求和能力提升的发展需要;二是培养交流轮岗教师与所在学校的共同体意识,通过共同发展愿景实现教师与学校的意义联结,培养教师在轮岗中的归属感、责任感和成就感。其次,科学设计教师交流轮岗起止年限。交流轮岗开始年限的设定应考虑学科、学段等教育规律性因素,同时要考虑教师职业倦怠等职业特点,当教师处于高职业倦怠时,交流轮岗会让教师接受新的文化刺激,有助于再次唤醒教师工作活力。交流轮岗的结束时间在考虑教育规律性因素外,应着重考虑学校管理方便性、轮岗教师意愿性。最后,制度设计应分步骤推进教师交流轮岗,逐步实现全域化、全员化、常态化教师交流轮岗。从小范围、小比例逐步向更广范围、更大比例交流轮岗,不断扩大优质教师资源覆盖面;从优秀教师交流轮岗逐渐实行全员交流轮岗,增加制度设计的公平性。

(四)探索实施教育增值性评价制度

生源素质决定着教师教学工作的起点,影响着教师教育效果的表达。在长期“城强乡弱”的弱势积累和生源筛选性向城市流动的叠加影响下,城乡生源素质存在系统性差异,这意味着学生的学业起点、家庭经济地位、家庭文化资本等方面表现出系统性差异。在教学过程中,教师付出相同的教育努力,不同学业起点、家庭经济地位、家庭文化资本的学生所呈现出的教学效果是不同的。用学生绝对成绩评价教师,对服务于学业起点低、家庭经济地位低、家庭文化资本低的学生的教师是不公平的,会影响他们的教学积极性^①。用学生绝对成绩评价学生自身学业表现,同样会影响学生学习的积极性。在未来应基于学生素质起点的差异性,实施教育增值性评价制度,承认教师教学努力和学生学习努力。

首先,建立学生发展与教师发展信息数据库,通过数据驱动增值性评价。利用“互联网+教育”,将学生家庭情况、在校学习表现、学业成绩等方面实时动态更新,形成学生发展电子档案;对教师基本信息、在校教学表现、教学成果等方面实时动态更新,形成教师发展电子档案。以师生电子档案为基础,建立信息数据库,为教育增值性评价提供真实、客观的数据支持。其次,合理确定增值性评价指标,构建教育增值性评价模型。将学生结果性评价指标与过程性评价指标相结合,既要包括学生认知能力指标,也要包括学生非认知能力指标,构建全方位体现学生个体增值的评价模型,将教师和学生的内隐性努力通过数据显现出来,增加教师教学努力和学生学习努力的能见度。最后,应警惕在增值性评价过程中的“天花板效应”和“地板效应”。优秀学生因学习成绩通常稳定在优秀水平,增值空间上限遭遇“天花板”;而学习困难学生,由于长期以来的弱势积累,增值空间一直处于下限。这两类学生在增值性评价中,往往难以体现增值空间,但教师同样应给予足够的教育关注。针对优秀学生,教师应该提高学生增值“天花板”的高度,努力做到“培优”。比如,进行个性化教学、项目式教学。针对学习困难学生,教师应努力进行“补差”,克服学习困难学生的“静摩擦力”;当学业成绩难以增值时,着力提高他们的非认知能力与改进他们的学习策略、学习习惯,实现素质增值。

[责任编辑:罗银科]

^①秦玉友《从助力脱贫攻坚到助力乡村全面振兴——农村教育发展主导性任务转换与战略议题》,《人民教育》2021年第9期,第27页。