

我国义务教育均衡发展 政策的演进逻辑与未来走向*

阮成武

[摘要] 改革开放以来,我国义务教育经历非均衡发展、非均衡向均衡发展过渡和均衡发展三个政策阶段。在这一进程中,义务教育均衡发展政策的动力机制、价值取向、过程保障和文化规则有着自身的演进逻辑。这一政策的未来走向,将以新型非均衡发展为动力机制,以“发展平衡”促进“机会均等”为价值取向,以每个适龄儿童少年均等享有良好教育为过程保障,以尊重和引导教育民意为文化规则,从而将形成均衡发展义务教育的新的政策框架。

[关键词] 义务教育均衡发展;基础教育;教育政策

[作者简介] 阮成武,安徽师范大学教育科学学院副院长、教授、博士生导师 (安徽芜湖 241000)

在整个基础教育体系中,义务教育具有基础性、先导性和全局性地位。在全面推进素质教育、不断深化教育改革的今天,义务教育均衡发展的合理性、现实性和紧迫性日益凸显。近年来,各级政府先后出台了一系列旨在促进义务教育均衡发展的政策,而对这一政策演进历程及其内在逻辑进行系统梳理与分析的研究尚不多见。十八大报告进一步将“均衡发展义务教育”作为全面建成小康社会进程中义务教育的战略性任务,标志着这一政策将实现新的重大跨越。为此,需要对这一政策演进过程、动因以及继承与发展的内在关系进行深入研究,以厘清政策演进的内在逻辑,找准深入推进义务教育均衡发展的现实基础、制约因素和政策目标,从而为确

立均衡发展义务教育政策的未来走向,提供可资参照的发展脉络和理论坐标。

一、改革开放以来义务教育发展政策的演进历程

改革开放以来,我国普及九年义务教育的相关政策,按其发展目标、内涵和方式不同,可以分为非均衡发展、非均衡向均衡发展过渡和均衡发展三个政策阶段。义务教育均衡发展政策套嵌在这一政策变迁的历程之中,并表现出自身的阶段性特征。

(一)非均衡发展政策阶段

我国从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出普及九年义务教育,1986年

* 本文系教育部人文社会科学重点基地重大招标课题“我国中部地区农村义务教育区域均衡发展研究”(课题批准号:11JJD880037)的研究成果。

颁布《义务教育法》，到2000年底全国85%的人口地区基本实现了普及九年义务教育。这一政策目标的实现主要是通过非均衡政策，由中央政府将发展基础教育的责任交给地方，各地根据不同经济社会发展情况分期分批实现的。早在1980年，《中共中央国务院关于普及小学教育若干问题的决定》就提出要“根据各地区经济、文化基础和其他条件的不同，由各省、市、自治区进行分区规划，提出不同要求，分期分批予以实现”，“必须正确处理普及与提高的关系，各地应当首先集中力量办好一批重点学校，创造经验，典型示范。”1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》将非均衡发展作为教育发展的基本战略和方式：“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。”相应地，全国分为三类地区分期分批普及九年义务教育，政策目标、进度要求和具体措施都体现出非均衡性。于是，“按照财政分级管理、分灶吃饭的要求，把义务教育的投资支出全部下划到地方财政——城市是市财政，农村是县、乡财政，由地方政府全部负责和安排对义务教育的投资，这就等于把实施义务教育的责任和义务全部交给了地方政府，从而使义务教育的普及与发展只能取决于各地区的经济发展，取决于地方政府的财政收支状况”^[1]。1993年《中国教育改革和发展纲要》延续了这一政策，要求教育发展从各地经济、文化发展不平衡的实际出发，因地制宜，分类指导，鼓励经济文化发达地区教育率先发展。

（二）非均衡向均衡发展过渡政策阶段

“普九”目标基本实现以后，分级管理、分灶吃饭的财政和管理体制，使地区、城乡之间的义务教育发展差距越来越突出。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》制定的“新三片”政策，也体现出非均衡发展的路径依赖和政策惯性。随着农村税费改革试点的开展，以及减轻农民负担的政策推动，原

先以县乡为主的义务教育投入机制和管理体制严重失灵，甚至连国家确立的“保运转、保工资、保安全”的底线都难以保住。加之，进城务工人员子女就学问题使义务教育均衡发展的要求更加凸显。

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”，义务教育自此逐步向均衡发展转变。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》和2006年新颁布的《义务教育法》规定“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”。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》出台，国家及教育主管和相关部门出台了一系列促进义务教育均衡发展政策，核心是把推进均衡发展作为义务教育一项重要任务。比较而言，这一阶段政策具有过渡性，只是教育系统的部门政策，重点是遏制城乡、区域、学校之间差距，加快薄弱学校改造，尚未触及城乡二元体制和区域发展不平衡等深层次矛盾，没有上升为中央和各级政府及职能部门整体推动的基本政策。

（三）均衡发展政策阶段

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》提出“把均衡发展作为义务教育的重中之重”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出“均衡发展是义务教育的战略性任务”。2012年《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》及相关部委的系列文件，确立深入推进义务教育均衡发展的指导思想、基本目标、政策措施和体制保障。党的十八大报告围绕办好人民满意的教育，提出“均衡发展义务教育”的新论断，实现了义务教育均衡发展政策的新的跃升。首先，从根本上改变了地方负责、分级管理的体制机制，将义务教育

作为政府主导提供的旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务,由国务院和地方政府根据职责共同负担,全面纳入财政保障范围。其次,实现了从“鼓励一部分地区先发展起来”到“达到共同的提高”根本转变,打破城乡二元、区域分化的体制障碍,彰显义务教育的均等性与普惠性。第三,从以资源均衡配置为核心的政府行为,深入到学校布局、建设、管理以及具体教育过程中,涵盖各类特殊群体,力求为每位学生提供平等和适合的教育,落实到公众对义务教育的满意度上。

可以看出,我国义务教育先是实行分地区、有步骤推进的非均衡发展政策,以实现基本普及和全面普及,从根本上解决适龄儿童少年“有学上”的问题,为均衡发展奠定基础。没有这一基础,均衡发展无从谈起。然而,非均衡发展面临的城乡、区域、校际及群体之间差距与失衡,又是这种发展方式无法解决的。在新的社会背景和政策环境下,义务教育成为由政府主导提供的基本公共服务,成为人的一种不可剥夺和不可放弃的基本权利,并成为人的平等发展的基石。也就是说,它为每一个现代社会的人的生存和发展提供了一条公平的起跑线。^[2]在这种情况下,实现发展方式根本转变,均衡发展义务教育成为一种历史的和逻辑的必然。

二、义务教育均衡发展政策的演进逻辑

对于义务教育均衡发展这样一项关系国计民生、利益相关者众多、制定和实施过程复杂的教育政策,其演进逻辑难以用某种单一的分析模式来把握。据有关学者归纳,教育政策分析可以概括为四种不同取向的分析模式,即发生学取向的分析模式、过程取向的分析模式、目的取向的分析模式和政策话语的分析模式。对一个具体教育政策的分析,往往需要多个分析模式的综合运用。^[3]本文依据这一模式分类,对义务教育均衡发展政策

的演进逻辑进行多视角分析,以把握政策的演进逻辑。

(一)政策形成的动力机制

改革开放以来,发展义务教育的责任及其管理权,经历了由中央集中统一管理到地方分权的责任下移,再到管理重心逐级上升的演变过程。1985年,中央政府从民族素质提高和国家兴旺发达的整体利益出发,决定动员全党、全社会用最大的努力,积极地、有步骤地实施九年义务教育。中央除支持贫困地区义务教育发展外,将义务教育责任和权力都交给地方。在这种体制下,各地政府为完成“普九”验收的任务驱动,成为推动义务教育发展的强大动力。然而,2000年“普九”达标验收完成后,这一动力机制出现失灵,加之税费改革切断了乡镇集资收费举办义务教育的取费途径,加剧了城乡之间义务教育发展的不均衡。中部地区既没有中央政策支持又没有东部地区的经济实力,义务教育出现严重的“中部凹陷”;区域之间发展目标及其水平的梯度差异与户籍、居住地等因素捆绑,教育机会被体制性分割,进城务工人员子女平等接受义务教育存在道道关隘。经过5年努力探索,到2005年逐步建立以县为主的经费保障新机制,开始了义务教育均衡发展的政策进程。《教育规划纲要》将义务教育全面纳入财政保障范围,实行国务院和地方政府根据职责共同负担,省级政府统筹落实的投入体制。

政策责任主体及其关系的演进,反映出义务教育均衡发展政策动力机制的演变。在非均衡发展政策阶段,各地分期分批实现“普九”任务,打破了原先大一统、齐步走的教育利益格局。教育利益分化释放出巨大动力和活力,激发了一些地区和学校“先发展起来”,同时,发展不平衡问题也随之凸显。此后,政策责任主体逐步上移,最终纳入由政府主导提供的基本公共教育服务范畴。按照新的政策设计,省级政府要建立推动有力、检查到

位、考核严格、奖惩分明、公开问责的义务教育均衡发展推进责任机制,县域义务教育均衡发展作为考核地方各级政府及其主要负责人的重要内容。由此,促进国家、地方政府和部门与人民群众的教育利益整合,成为义务教育均衡发展政策的动力机制。

(二)政策目标的价值取向

对教育政策目标及其与政策措施的关系演变过程进行分析,有利于澄明义务教育均衡发展政策的价值取向与合理性。实行九年义务教育之初,正逢我国改革开放,破除平均主义和大锅饭,提倡一部分地区、一部分人先富裕起来。与之相对应,“普九”是基于各省市之间及省、市、县范围内发展的不平衡,“鼓励一部分地区先发展起来”。1994年实行分税制改革,中央和地方政府各自承担本级各项事业费,由此造成公共服务属地化分割及区域碎片化,东部与中西部地区义务教育差距进一步拉大。一些地方政府为寻求税源和减少公共支出,在一定程度上降低了公共服务的提供水平。新世纪以来,“尽管近年来各地义务教育都有了新的发展,但城乡之间、地区之间、学校之间的差距依然存在,在一些地方和有些方面还有扩大的趋势,成为义务教育发展中需要高度关注的问题”^[4]。这一问题成为每年“两会”热议和《政府工作报告》着力解决的民生问题。2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出:“坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜,逐步缩小城乡、区域教育发展差距,推动公共教育协调发展。”2007年《政府工作报告》提出:“让所有孩子都能上得起学,都能上好学。”此后,《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》要求东部地区和中西部有条件地区要在推进教育现代化过程中,提升义务教育均衡发展水平;中西部农村地区要在巩固提高基础上大力推进义务教育均衡发展。“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。”《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出:“总体规划,统筹城乡,因地制宜,分类指导,分步实施,切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距,办好每一所学校,促进每一个学生健康成长。”

义务教育政策目标从非均衡向均衡发展的过渡与跃升,与不同时期经济社会发展水平及政策的价值取向密切相关。非均衡发展体现了效率优先的价值取向。在促进民生改善,全面建成小康社会的新阶段,促进人的全面发展,逐步实现全体人民共同富裕成为主要政策目标。在此之下,均衡发展义务教育政策体现了公平优先的价值取向。

(三)政策实施的过程保障

义务教育均衡发展政策从制定出台到具体实施的政策过程能否得到控制,取决于对影响政策实施过程的各种变量及它们之间相互关系的认识与控制。^[5]在非均衡向均衡发展过渡政策阶段,不断调整但又尚未完全到位的过渡性政策,改变原先的中央政府与地方政府、城市政府与农村政府、进城务工人员随迁子女流入地政府与流出地政府、政府与学校、学校与学校、学校与家长之间的权力边界与利益关系,带来教育投入责任与管理权力、教育资源分配与获得等方面关系的调整。这必然引起一系列权力和利益博弈、矛盾和冲突,致使政策过程难以控制,政策目标和措施的执行力和确定性随之减弱。例如,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》要求“按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局”,而在政策执行过程中,很多地方政府将调整学校布局等同于学校撤并。据统计,全国县域学校数由2001年的464 962所减少到2010年的241 010所,减幅达48.17%;县域

教学点由2001年的113 656个减少到2010年的66 736个,减少41.28%。^[6]其重要原因是地方政府为了降低教育投入和管理成本,以及为带动城镇经济发展,受地方利益和部门利益的驱动所致。

《教育规划纲要》将促进教育公平上升为国家基本教育政策,重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体,并提出将均衡发展作为义务教育的战略性任务。此后,国务院出台《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》等一系列推进义务教育均衡发展的政策,并将其纳入《国家基本公共服务体系“十二五”规划》。教育部联合相关部委出台旨在提高质量、加强资源保障、规范管理等方面的具体政策,并与27个省(区、市)和新疆生产建设兵团签署义务教育均衡发展备忘录,强化省级统筹,制定出义务教育均衡发展的时间表、路线图。^[7]随后,省级政府建立义务教育均衡发展推进的责任机制,将县域义务教育均衡发展作为考核地方各级政府及其主要负责人的重要内容,教育、发展改革、财政、人力资源社会保障、编制等部门形成各负其责、协力推进义务教育均衡发展的工作机制。与此同时,教育部实施“省级评估、国家认定”的县域义务教育督导评估制度。这一政策体系理清了各级政府及其部门之间的权力边界,整合和协调相关主体之间教育利益关系,原先相互推诿现象逐步消解,政策执行力和确定性随之增强。

当然,这一政策落地生根会受制于一些新的影响变量。所有适龄儿童“有学上”问题的解决,势必导致教育规模和教育需求的“分母”越来越大,若优质教育的“分子”得不到相应扩充,“上好学”的矛盾会愈加尖锐。主要表现为入学机会的限定性与人民群众的选择性之间、公平教育的普惠性与优质教育的稀缺性之间、教育资源配置的外因性与教育质量提高的内生性之间的矛盾。^[8]这些矛盾将成为政策执行力和确定性的影响变量。

(四)政策话语的文化规则

政策话语视角的教育政策分析,是通过教育政策文本所使用的语言、词汇和逻辑修辞等,来分析教育政策的目标指向和价值取向,揭示政策所蕴含的文化规则以及其中存在的权力背景。从以上三个政策阶段看出,前两阶段主要使用的是经济学话语,教育发展受制于经济发展水平,特别是地方政府的财政收支状况。在此之下,政策制定移植“均衡”这一经济学概念,将义务教育均衡发展主要定义为教育资源配置均衡,即在平等原则的支配下教育机构、受教育者在教育活动中平等待遇的实现,其最基本的要求是在正常的教育群体之间平等地分配教育资源和份额,达到教育需求与教育供给相对均衡,并最终落实在人们对教育资源的支配和使用上。^[9]

从2003年《国务院关于加强农村教育工作的决定》开始,义务教育均衡发展政策逐步转换成以社会学、伦理学、政治学、新公共管理理论为主的政策话语。该《决定》提出:“发展农村教育,使广大农民群众及其子女享有接受良好教育的机会,是实现教育公平和体现社会公正的一个重要方面,是社会主义教育本质要求。”此后,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》提出:“将农村义务教育纳入公共财政保障范围”,“完善以人为本的公共财政支出体系,扩大公共财政覆盖农村范围,强化政府对农村的公共服务,推进基本公共服务均等化。”《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出:“建立和完善保障义务教育均衡发展的公共财政体制”,“逐步缩小学校办学条件的差距,切实保障弱势群体学生接受义务教育。”教育部《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》对义务教育发展基本均衡县的评估认定,要求评估前向社会公告,评估结果向社会公布,接受社会监督,将公众满意度作为评估认定的重要参考。《国务院关于

深入推进义务教育均衡发展的意见》进一步确立以人民群众主观感受和满意度为主要特征的政策话语,将深入推进义务教育均衡发展定位为努力实现所有适龄儿童少年“上好学”,突出要求“保障特殊群体平等接受义务教育”,体现一种弱势补偿的政策伦理。此时,义务教育均衡发展开始摆脱对地方经济发展水平的依附,成为由政府主导提供的旨在保障全体公民都能公平而可及地获得的大致均等的基本公共服务。

从以上的政策演进可以看到,义务教育均衡发展政策在义务教育从非均衡、非均衡向均衡过渡和均衡发展的演进的过程中,政策主体、政策目标、政策过程、政策话语等核心要素及其关系的演变,相互耦合和关联,既有外在的社会制约性,也体现出政策演进自身的系统性与逻辑性。

三、义务教育均衡发展政策的未来走向

目前,我国深入推进义务教育均衡发展的政策理念、框架及举措已经系统形成,但并不意味着这一政策就此定型或固化。这不仅因为全面建成小康社会对义务教育均衡发展提出了新要求,而且,既定政策也会沿着自身的系统性与逻辑性向前演进。因此,基于这一政策的演进逻辑展望其未来走向,构建均衡发展义务教育政策框架,不仅是可能的,而且是必要的。

(一)实行新型非均衡发展,将成为均衡发展义务教育政策的动力机制

均衡与非均衡是不同经济社会条件下义务教育两种不同的发展方式和政策选择;同时,二者矛盾运动和转化也构成推动义务教育发展的动力机制。如果说全面普及义务教育是通过非均衡政策实现的,那么,均衡发展义务教育同样需要非均衡政策来实现,只不过它是一种新型非均衡发展。因为,前者以教育利益分化为特征,即一部分地区、学校先

发展起来的同时,另一些地区和学校则处在后发展甚至落后状态;与之不同的是,新型非均衡发展以教育利益整合为特征。在全面建成小康社会的进程中,均衡发展义务教育是一种由政府主导提供的全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务,具有均等性与普惠性;与之相应的是,均衡发展义务教育政策将从先前受制于地方经济水平、行政区划以及户籍制度的一种派生性政策,上升到基本公共服务体系均等化的基础性地位。面对区域、城乡、校际以及群体之间发展水平很不均衡的实际,需要在政策上区别对待、抓住重点、合理倾斜、确立发展义务教育的优先方向,填平凹陷、补齐短板。也就是说,均衡发展不是平均用力,不是简单的平均化和无差异化,而是需要以非均衡发展政策来实现其均衡发展。

具体来说,需要落实十八大提出的“重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,支持特殊教育,提高家庭经济困难学生资助水平,积极推动进城务工人员子女平等接受教育,让每个孩子都能成为有用之才”。落实《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出的“中央财政加大对中西部地区的义务教育投入,省级政府要加强统筹,加大对农村地区、贫困地区以及薄弱环节和重点领域的支持力度”,“各地逐步实行城乡统一的中小学编制标准,并对村小学和教学点予以倾斜……重点为民族地区、边疆地区、贫困地区和革命老区培养和补充紧缺教师”,“对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师,在工资、职称等方面实行倾斜政策,在核准岗位结构比例时高级教师岗位向农村学校和薄弱学校倾斜。”特别是要改变原先“三片”地区义务教育发展目标水平递减的政策,建立完善弱势补偿的政策机制,使处境不利地区、学校和学生群体获得相对平等的发展机会,填补先前政策形成的“中部凹陷”。唯有以非均衡发展作为杠杆和推手,才能有效实现区域、城

乡、群体和校际义务教育总体均衡。

(二)以发展平衡保障和促进机会均等,将成为均衡发展义务教育政策的价值取向

义务教育均衡发展作为一种法定目标和国家政策导向,有着特定的目标内涵和价值取向。“均衡”是“机会均等”与“发展平衡”的统一体。机会均等指所有适龄儿童少年均等享受由政府主导提供的方便可及、质量确保的基本公共教育服务,反映一种教育公平。发展平衡是实现城乡、区域、校际及不同群体之间在教育资源、管理和质量及其制度保障水平上的基本平衡,反映一种社会公平。机会均等与发展平衡相互依存,机会均等是核心、落脚点,发展平衡是保障、着力点;同时,二者又有各自的内涵,前者是就适龄儿童少年个体之间而言,后者则是就不同区域、城乡、学校及其家庭而言。

均衡发展义务教育是要促进区域、城乡、校际及不同群体在公共服务体系建设和保障水平的基本平衡,以此为适龄儿童少年接受机会均等的义务教育奠定社会基础。为此,政府应发挥独特优势和担当自身责任,加强城乡及不同区域交通、通信、公用设施等公共服务机构设施和能力建设,加强社会建设,创新社会管理,改善基本民生,兜住教育公平的底线。具体地说,就是以促进县域基本均衡为着力点,实现县域内城乡学校之间义务教育的平衡发展。在此基础上,随着区域关系、城乡关系、工农关系的改变,以及城市政府与农村政府之间、进城务工人员随迁子女流出地政府与流入地政府之间,中央政府与省、市、县政府之间,政府、学校与家庭之间,农民、市民及其第三极——进城务工人员之间,必然构成新的权力边界和利益关系。为此,应打破城乡分治的户籍制度壁垒,建立以居住地为基准的公共服务体系与管理机制,将义务教育全面纳入由当地政府主导提供的基本公共服务。在实现路径上,可通过国务院相关部门与省级政府间的磋商协调,调整

教育经费及相关教育资源的配置原则,消解不同地区之间、城乡之间及不同层级政府之间的利益博弈和冲突,保持区域间基本公共服务范围和标准基本一致。同时,加强相关制度和规则衔接,推进省域内基本公共服务均等化,并逐步实现跨省域义务教育服务均等化。

(三)确保每个适龄儿童少年均等享有良好教育,将成为均衡发展义务教育政策的过程保障

与解决“有学上”问题不同,均衡发展义务教育要“努力实现所有适龄儿童少年‘上好学’”。“好”的程度及其评价,体现了教育与人民群众需求的吻合度、对适龄儿童少年发展及民生改善的贡献度,最终反映人民群众的满意度。当然,实现所有适龄儿童少年“上好学”,不同于一般意义的“上好学”,它具有特定的教育对象范围、公平特性和质量水准,即每个适龄儿童均等享有良好教育。抓住以下三个环节,政策实施才会有过程保障。

第一,教育对象范围涵盖“所有适龄儿童少年”。这就是编织一张义务教育的“天网”,实现所有适龄儿童少年“学有所教”,而不应有任何挑选、遗弃、排斥。随着教育对象涵盖面越来越大,教育对象的差异性、家庭背景的复杂性、教育需求的多样性也就越来越凸显。为此,应改革义务教育入学政策,增强教育提供方式的便利性与多样性。一是优化学校布局结构、加强学校标准化建设特别是农村小微学校建设,统一城乡教师编制标准,加强教师流动管理,办好老百姓家门口的学校,使老百姓孩子“就近入学”更加方便、放心和满意。二是保障各种处境不利的弱势群体平等接受义务教育,包括保障进城务工人员随迁子女、农村留守儿童、残疾儿童、城市低保家庭儿童、农村家庭经济困难儿童、孤儿、流浪儿童等,解决他们平等接受义务教育所存在的各种困难和特殊需要。三是对于那些超越均衡发展的高端性、选择性教育需求,即

“上自己想上的好学校”，可通过发展民办教育和社会培训机构来实现，政府加强法制建设和监督管理。四是建立义务教育的公共服务机制，建立完善面向所有适龄儿童少年接受义务教育的学籍管理与监测系统。

第二，教育公平特性体现“均等享有”。政府及教育主管部门应通过政策推动，如制定一系列旨在促进城乡、区域和校际均衡的办学标准、质量标准、经费标准、教师编制标准等，实现区域、城乡、校际义务教育办学条件标准化，以教育资源均衡配置保障适龄儿童少年的教育机会均等。在此基础上，进一步将资源均衡配置落实到全体适龄儿童少年均等享有上。按照科恩的观点，“在教育机会均等的概念中，应该包括各种相互联系的不平等的源泉，而这些不平等源自学校和教室的内部”。“个体受教育结果层面上的不平等显示了社会环境中的那些不平等所带来的直接和间接的影响。”^[10]也就是说，不平等的学校和教室往往是由于学校环境、学校组织结构、班级规模、课程设置和教学语言等直接或间接的社会因素造成的，科恩由此提出通过改变教室里的社会机制来创造公平教室。显然，让所有适龄儿童少年“上好学”，创造公平教室是十分必要和有效的。政府应在政策上为每一位学生（特别是处境不利地区、学校和学生群体）提供相对均等的学校环境、班级环境、教师队伍、课程资源、教学设备、生活设施，为适龄儿童少年获得教育过程和结果的机会均等创造必要条件。

第三，教育质量水准达到“良好教育”。义务教育均衡发展政策是在普及基础上解决均衡问题，换言之，它是一种具有特定价值取向和功能的政策，不能将义务教育要解决的所有问题都“绑架”到这一政策上。从理论上讲，均衡发展义务教育的质量水准既不是具有稀缺性和竞争性的优质教育，也不是只具有最低质量保障的基本教育，而是一种具有可靠质量保障、人人均等共享并为进一步发

展提供必要基础的良好教育。因此，均衡发展义务教育重点不是整体将其提升为优质教育，而是使所有适龄儿童少年接受良好教育。当然，这不等于稀释、扼制或取消优质教育，而是发挥优质教育的共享、辐射功能，建立优质教育资源共享机制，如通过学校联盟、集团化办学、委托管理、评估认证等方式，以及大力推进教育信息化，开发丰富优质数字化课程教学资源，促进优质教育资源的共用共享，带动生成更多的美好教育。

（四）充分尊重和合理引导教育民意，将成为均衡发展义务教育政策话语的文化规则

伴随上述政策走向的变化，均衡发展义务教育的政策话语也将进一步发生转变。这种转变除在表达方式和语言上的转换，还应在话语权亦即政策制定、执行和评价的参与者构成及其关系上实现进一步转变。目前，无论政策制定还是执行与评价，政策主体都是各级政府及教育主管部门。这种供给、支付和监管三重角色合一的格局，反映出政策话语的政府主导，不利于各种主体的利益表达和利益整合。随着政府执政理念突出人的主体地位，政府职能将进一步转变，教育政策制定、执行与绩效评价应当进一步充分尊重教育民意，确立人民群众在政策制定、执行与评价上的话语权。所谓教育民意，包括人民群众在义务教育上的诉求、意见及其实现的满意程度，以此保障公众对政策的知情权、参与权和监督权。为此，均衡发展义务教育政策制定应改变城市中心主义和政府本位主义倾向，以及长期以来“受益者缺席”的决策机制，积极发挥社会及公众的参与功能，问需于民、问政于民。政府应大力发展电子政务，建立反映义务教育均衡发展状况的统计指标、信息发布与查询平台，为社会及公众提供透明、准确、有效的信息服务。同时，政策执行及其绩效评价，政府及其责任人的政绩考核，应将公众对义务教育均衡发展的满意度作为重要依据，评估和考核结果向社会公布，接受

社会的监督。

当然,充分尊重民意也需要对其进行科学分析与评估,加以正确引导。一方面,教育有其自身规律,教育活动及其结果获得总是需要受教育者的主体参与和努力,而不是外在的输出、赠与和赋予就能实现的;教育结果往往具有内生性、间接性与未来性,教育公共服务与其他公共服务有着不同的一面。另一方面,义务教育均衡发展的实现需要一个漫长的渐进努力过程,而教育民意诉求及其满意标准多指向不同利益个体和群体的直接利益、当前利益和具体利益。因此,均衡发展义务教育政策制定、执行与评价,需要建立教育民意的表达渠道、对话平台与疏导机制,加强教育民意引导,促进教育利益的整合与协商,维护好、发展好广大人民的根本利益和长远利益,保障教育的国家利益和公共利益。

参考文献:

- [1] 余晓晨, 裴景州. 走出义务教育投资管理困境的思路[J]. 教育研究, 1994, (4).
- [2] 曾天山, 等. 义务教育均衡发展是实现教育公平的基石[J]. 当代教育论坛, 2007, (1).
- [3][5] 谢维和. 教育活动的社会学分析[M]. 北京: 教育科学出版社, 2007. 175, 175.
- [4] 教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3321/201001/81809.html>
- [6] 邹志辉. 恢复和建设是布局调整的重要内涵[N]. 中国教育报, 2012-8-14.
- [7] 柴葳, 荣雷. 开启义务教育均衡发展新篇章——教育部与各省(区、市)签署义务教育均衡发展备忘录纪实[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6070/201209/141735.html>
- [8] 阮成武, 朱家存. 上好学政策面临的实践挑战与应对策略[J]. 中国教育学刊, 2013, (1).
- [9] 翟博. 教育均衡发展: 现代教育发展的新境界[J]. 教育研究, 2002, (2).
- [10] 莫琳·T. 哈里楠. 教育社会学手册[Z]. 上海: 华东师范大学出版社, 2004. 346.

The Evolution Logic and Future Trends of Policy of Balanced Development of Compulsory Education in China

Ruan Chengwu

Abstract: Since the reform and opening up, the policy of compulsory education has experienced three steps in China: unbalanced development, transition from unbalanced to balanced development, and balanced development. During this process, the dynamic mechanism, the value orientation, the process ensuring and the culture rules of the policy of balanced development of compulsory education have their own evolution logic. In the future, taking the new style unbalanced development as the dynamic mechanism, promoting "opportunity equality" with "development balance" as the value orientation, all school-aged children equably enjoying good education as the process ensuring, and respecting and leading public desire on education acting as the culture rules, will form the new policy structure of the balanced development of compulsory education.

Key words: balanced development of compulsory education, basic education, education policy

Author: Ruan Chengwu, Deputy Director, professor and doctoral supervisor of College of Education Science, Anhui Normal University (Wuhu 241000)

[责任编辑:许建争]