

# 义务教育均衡发展问题探析

——以福建省为例

柳国辉

(福建师范大学 教育科学与技术学院, 福建 福州 350007)

**摘要:** 义务教育的均衡发展关乎教育的公平问题。义务教育的主题词从“重点、示范和效率”变为“权利和公平”。重点中学制度的历史惯性和推行教师定期流动制度的困难是义务教育均衡发展的障碍。

**关键词:** 义务教育; 均衡发展; 教育公平

**中图分类号:** G46

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008 - 0627 (2009) 01 - 0023 - 04

义务教育是公民接受更高层次教育的基础,是公民社会流动的阶梯。它关乎社会公平与正义的实现。义务教育均衡发展的实质是维持教育的公平与公正。目前,我们正在提倡建构一个和谐社会,义务教育的均衡发展应当是其中的一部分。教育部2005年5月颁布的《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》中指出:“由于我国仍处于社会主义初级阶段,各地经济社会发展不平衡,城乡二元结构矛盾突出,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、学校之间的差距仍然存在,在一些地方还有扩大的趋势,成为义务教育发展中需要高度关注的问题。”

## 一、义务教育发展失衡的表现

目前,福建省义务教育的区域发展差异很大。各个地区义务教育发展的巨大差异会严重阻碍公民宪法平等权利的实现。可从以下方面考察现阶段义务教育非均衡发展的表现:

从区域差异来看,省内大城市的义务教育发展条件较好。各种教育资源易到位,欠发达地区的农村义务教育的发展则存在诸多困难。特别是教师资源的配置,不仅农村的学生流向城市,农村的教师也流向城市。在现实生活中,优质的教师资源大量向城区、重点中学流动,农村学校、薄弱学校优秀教师短缺,甚至部分农村学校连最基本的师资配备都不能保证。

在笔者查阅到的官方统计资料里<sup>[1]</sup>,以2006年福建省基础教育分区县一览表资料为例,只列出了小学和初中教育的普及情况,总的普及情况,各个地区倒是差别不大。但是,查阅不到重点中小学分布情况,查阅不到经费和师资的城乡配置情况。

城市和农村的中小学生在接受义务教育,但他们接受的是不同质量的义务教育,受教育的结果也不相同。从福建省官方的工作报告来看,工作重点在于进一步落实农村义务教育“重中之重”的地位,积极改善农村学校办学条件,加大控辍力度,努力提高农村义务教育的普及水准。至于农村和城市的义务教育质量的差别工作,目前尚未成为工作的中心内容。

从校际差异来看,即使在同一地区,不同的学校也存在相当大的差异。在城区内部,资源分布存在着不均。市级、区级重点学校与非重点学校之间的办学条件、经费等方面差距明显,优质教师资源更是集中在少数重点学校。据调查,某城区重点中小学中,骨干教师、学科带头人以及受到市、区级以上奖励的教师占全校教师的70%或80%以上;而在一般中小学中,这一类教师占全校教师的30%和40%。

收稿日期: 2008 - 08 - 10

作者简介: 柳国辉(1971-),女,湖北襄樊人,福建师范大学教育科学与技术学院讲师。

## 二、义务教育主题词的变迁：从重点、示范和效率到权利与公平

### (一) 义务教育非均衡发展的主题词是重点、示范和效率

重点校、重点班级和示范学校是义务教育非均衡发展的时代主题词。除此之外，还有一级达标，二级达标等称号。

我们从政府公告就可以看出这一点。按照《福建省示范小学验收办法和标准》，福建省教育厅在福州市、厦门市、泉州市、龙岩市教育局评估验收的基础上，于2004年12月底至2005年元月对厦门市槟榔小学、福州金山小学、闽清县第二实验小学、泉州晋江市毓英中心小学、龙岩市松涛小学等9所学校进行了省级验收。经验收，以上9所小学均达到省颁评估标准，现予以确认为“福建省示范小学”，由福建省厅授予“福建省示范小学”牌匾。<sup>[2]</sup>按照福建省一级达标中学、省示范小学、省优质幼儿园的政府公示，省教育厅基础教育处2005年拟确认省示范小学称号的学校有：厦门集美小学、厦门同安第二实验小学、三明梅列区东新小学，拟确认省优质幼儿园称号的幼儿园有：省军区机关幼儿园、省直机关事务管理局广厦幼儿园、福建师大实验幼儿园。

重点学校制度就是义务教育非均衡发展时代政府极力推崇的制度。我国的重点学校制度始于20世纪50年代初，当时的政策思路是集中力量办好一批重点学校，通过层层选拔尖子，为迅速实现工业化和建设强大的国防力量培养和输送人才。现今的义务教育延续了这种以培养少数“尖子”为目标的精英路线。各级政府层层设置重点学校和重点班，在教育经费、生源、师资等各方面向重点学校倾斜，最终形成了等级化的公立学校，人为地制造了少数名牌学校和大量薄弱学校。

重点学校制度实行的后果是直接造成了义务教育的非均衡发展。各个地区都存在着各种各样的重点学校。重点学校的变种有：师范学校、星级学校、实验学校以及转制民办学校。

目前，重点学校已经成为地方政府的政绩工程。学校升学率的高低往往成为学校领导和地方教育主管部门的政绩标尺。另外，重点中学的教育资源主要为当地强势阶层子女所享用。此外，重点学校也为学校带来了不菲的经济利益。这些原因导致了重点学校在失去了以往的政策合理性的基础以后，依然顽强地存在。

### (二) 义务教育均衡发展的时代主题词是权利和公平

在基础教育经历这么多年的效率优先、层层选拔之后，已经进入了均衡发展时代。首先，公平应当也必须成为义务教育发展的根本价值取向。这是因为义务教育是国家提供给国民发展的基本起始的教育，它本身就具有很强的公共性，是每一位公民后继发展的基础。教育的公平有助于帮助实现社会的公平。那如何理解义务教育的公平呢？按照社会正义大师罗尔斯的理解，公平的精神实质在于：“一是每个人获得最广泛的与他人相同的自主平等权利；二是获得不均等待遇及其获得的地位、职位、利益的机会应该对所有人开放；三是如起始状况（收入和财富分配）不同，处于不利地位者的利益应用补偿的办法来保证。”<sup>[3]</sup>因此，义务教育的公平就在于强调义务教育主体的权利，它注重义务教育的权利平等原则，即接受义务教育的主体应当享有完全平等的权利。它注重义务教育的弱势补偿原则，就是对处境不利群体当给以补偿。

而公平的义务教育在实践层面的表现就是义务教育的均衡发展。义务教育均衡发展实质上是人权平等在教育上的体现。国家举办的义务教育是在每个纳税人的支持下发展起来的社会公益事业。政府对义务教育资金的配置必须顾及到最广大的社会人群的利益。教育的公平表现为，一是接受教育权利的公平，即确保人人都有受教育的权利与义务；二是教育条件和机会的公平，就是学生所接受的教师条件、教学内容、教育经费和师资水平大体持平；三是教育结果的公平，关注的是一种差异性的平等。根据每个学生的能力和天赋向他们提供一种他们所期望或适合于他们潜能的教育。据调查，福建省第一层次的义务教育公平已经基本达到，各个地区的义务教育的入学率基本达标。目前，第二层次的公平就出现了问题。现在省内学校间的差异非常之大，也就是学生接受教育的条件和机会并没有大体持平。而第三层次的公平是在满足了上两个层次的公平条件之后，学校能够按照

学生个人的特点,为他们每一个人提供适合自己特点的教育。这才是一种真正人性的教育,而不是选拔的淘汰式教育,即所谓“选优”的教育。

因此,目前福建省义务教育的均衡发展问题就是解决好全省儿童的教育权利问题,具体问题就是为他们提供大致持平的教育条件和机会,特别是平等的教育设施和师资,让他们受到等质的教育。

### 三、义务教育均衡发展的制度性障碍

义务教育均衡发展的症结在于重点学校制度带来的惯性。这种惯性表现在各种利益主体习惯于按照原来的方式生活。《义务教育法》虽然规定了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的差距,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。但由于历史上已经形成了一批重点中学和薄弱学校。这批重点学校已经成为当地政府的政绩工程,名声在外,并正在靠这种名声生存。他们为了维护自己的重点校牌子,自然会向政府争取索要以往的政策支持,为教师提供更好的待遇,吸纳更好的生源,赢得更好的声誉,从而更好地生存。特别是某些名校办的重点民办中学更是直接借用了优质的公立教育资源为某些小群体谋取利益。某些行政部门也乐意顺水推舟,或许可以从中分享好处,形成某种利益共同体。

对于这个惯性,需要高层政府转变思路来引导。弱化重点学校在行政部门考核中的位置,强化薄弱学校改造的权重。对于已经存在的重点学校,顺应市场的选择,允许他们高收费,但是收来的学费(包括公立重点学校和转制民办重点学校)应当上交政府部门一部分,用在薄弱学校建设上。这样基本保证教育资源的配置效率,也达到维护教育公平的目的。

义务教育均衡发展的制度性障碍主要在于教师交流制度的推行方面。当前福建义务教育的优质教师资源流动的方向是由经济落后地区流向经济发达地区;区域内表现为由薄弱学校向强势学校流动。这种单向的流动非但不能起到交流师资促进发展的作用,反而导致了优质教师资源的过度集中,造成了地区和学校的师资质量差异加大,呈现了师资非均衡的分布态势。要实现教师资源的均衡配置,必须使优质教师资源能均衡流动,确立教师的公务员身份,尽可能地缩小教师收入的区域差距,为教师在各个地区巡回流动扫除障碍。

要想实现义务教育师资的均衡配置,首先应该缩小教师收入的过大差距,实现义务教育教师收入的均衡。从福建义务教育的发展看,应根据地域的经济发展程度和消费水平进行修正。同一学校内教师收入可以有差别,但是同一区域内同等级别的教师收入应该保持“零差距”。甚至在全省范围内义务教育的师资应该实行基本一致的工资水平。特别是乡镇农村的教师能获得与城市教师一样的工资水平,可按照职称等级划分为不同级别。

根据我国教师法的规定,教师是进行教育教学的专业人员。这个规定使教师身份游离于国家教育类公务员和一般的劳动者之间。按照教师法的某些规定,教师的待遇是向公务员看齐的。但按照教师聘任制的改革思路,教师的身份大概要归属于一般的劳动者了。要想统一规划教师的巡回流动,保证教师的公务员身份是必须的。教师作为教育类公务员,受到教育行政部门的集中管理,可以发挥行政管理的优势。

缩小教师收入的区域差距的政策目标,涉及到教育财政制度的大的改革。各个区域的经济水平不等,教师的收入差距自然会存在。福州市政府的最新文件中,也仅提出将逐步做到统一区域内的义务教育阶段学校之间教师工资、津补贴、社会保险和住房公积金相同待遇。<sup>[4]</sup>

教师流动制度的设想是教师在某一学校工作时间满一定年限后,按照教师管理的制度调职到其他学校继续任教。其旨在从制度上保证不同地区、不同基础的学校都有可能“轮流”得到优秀的教师,这是促进区域教师资源优化配置的政策选择。

福建省内各地市在教师轮岗制度方面起步较早。<sup>[5]</sup>福州市教师轮岗互派制度始于2003年,该制度旨在通过优质校与一般校和薄弱校之间互派轮岗教师,来提升一般校、薄弱校的办学质量。轮岗教师离开自己的学校,来到挂钩帮扶学校,进行为期两年的轮岗。为了使优质校与新区校、薄弱校

之间的挂钩帮扶活动更深入,福州市教育局今年加大了轮岗力度,今秋轮岗教师的数额是去年的3倍多,同时,轮岗学校也从去年的四城区小学扩展到中学及县(市)学校。福州市教育局还规定,每名教师都必须报名参加轮岗交流,对不报名的在当年考核中应评为不合格,报名了不服从学校调遣的也应评为不合格。

但福建省尚没有统一的教师流动制度的文件可待考查。从上面地市的做法来看,可能存在不够彻底的问题,更多地从为教师附加义务的角度提出制度设想,更容易简单从压制与规制的角度处理教师流动问题。

我国可以向日本学习这一制度。“实行‘无学籍管理’。将教师的管理权收回到县(区),使教师全部由‘单位人’变为‘系统人’,由县(区)教育行政部门统一管理人事、工资,统一配置师资,按需设岗,为教师定期流动创造条件。”<sup>[6]</sup>这样的设想比较大胆,思路更加开阔。但在聘任制的改革思路下,学校与教师实际上是在人才市场上互相选择。许多地方实行的人事代理制度使得重点学校对优质教师具有强烈的吸纳力。这两项制度的管理理念是不相同的。教师统一调配和管理的制度,更注重公平的价值。教师人事代理制度会更注重市场的配置效率,使优质资源流向优质学校。二者之间存在政策性悖论。这是教师流动制度遭遇的政策性障碍的表现。我们需要深刻思考,我们的选择是什么。如果是“公平优先,兼顾效率”的话,我们的制度选择自然就清楚了。

#### 参考文献

- [1] 福建省教育厅. 2006-2007 学年初基础教育分(县、区)一览表.[DB/OL].(2008-02-19)[2008-06-08].<http://www.fjedu.gov.cn/Html/2008/02/30192.html>.
- [2] 福建省教育厅. 关于确认福州金山小学等9所学校为福建省示范小学的通知.[EB/OL]. (2005-2-7). [2008-07-30].<http://www.fjedu.gov.cn/gov/content.aspx?id=38543>.
- [3] 于发友. 公平: 义务教育均衡发展的价值旨归[J]. 当代教育科学, 2005(7): 23~25.
- [4] 福建省人民政府. 关于贯彻国务院做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的实施意见(闽政[2008]16号).[EB/OL]. (2008-05-30). [2008-07-10].<http://www.fjedu.gov.cn/Html/2008/10/40328.html>.
- [5] 李建芳. 福州教师轮岗制度向中学及各县(市)校延伸[EB/OL].(2004-08-28).[2008-03-30]. <http://www.runsky.com/homepage/dl/re/userobject1ai475246.html>.
- [6] 汪丞. 中日中小学教师流动之比较及启示[J]. 比较教育研究, 2005(11): 65~69.

## A Case Study of Balanced Development of Compulsory Education in Fujian Province

LIU Guo-hui

(School of Educational Science and Technology, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

**Abstract:** Balanced development of compulsory education is significantly concerned with educational justice and equality, with its theme concepts shifting from “key, model and rate” to “rights and equality”. The paper reveals the issues and problems with the traditional mindset of key middle schools and hard implementation of teachers’ periodic exchange as the main obstacles to the advance of balanced compulsory education.

**Key words:** compulsory education; balanced development; equality of education

(责任编辑 裴云)