

中國大陸義務教育均衡發展 辨析

沈有祿* 譙欣怡**

摘要

2010年公布的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要》規劃中國未來10年教育發展和改革的目標藍圖，但如果其在加快縮小城鄉差距如果一味地不顧及到省域內的各縣市間的經濟發展差距，則容易出現在當前義務教育經費的「省統籌、以縣為主」管理政策實施中如果對經濟比較落後縣市及省份的轉移支付不足，那麼省域內各個縣市內義務教育的城鄉發展及縣市間和省際間發展的差距可能會擴大。為了更好地實現義務教育均衡發展，有必要在執行義務教育均衡發展政策時，先清楚地理解和認識什麼是義務教育均衡，誰是義務教育均衡的主體，義務教育均衡是對什麼的均衡，怎樣才能實現義務教育均衡，又如何評價義務教育發展的均衡性。本文以政策文本分析的方法對上述問題進行清晰地考量，因這些都是關乎義務教育均衡發展政策成敗的當前亟待解決的重大理論與實踐問題。

關鍵詞：義務教育、均衡發展、教育改革和發展規劃綱要

* 沈有祿，廣西大學教育學院副院長、教授，碩士生導師，華中師範大學教育學院博士後

** 譙欣怡，廣西大學教育學院講師

電子郵件：shenyoulu@gmail.com；xinyi_qiao@yahoo.com.cn

來稿日期：2011年1月12日；修訂日期：2011年1月31日；採用日期：2011年2月11日

Remarks on the Balanced Development of Compulsory Education in Mainland China

You Lu Shen* Xin Yi Qiao**

Abstract

The Educational Reform and Development Planning Guideline (2010-2020) published in 2010 describes the goals and paths of the educational development and reform in China in the upcoming ten years. The guideline has a whole chapter discussing the importance of balanced development of compulsory education, which certainly meets the demand of educators in general. However, some details mentioned in it may require careful re-consideration. For example, it says the balanced development of compulsory education shall firstly be achieved within the scope of single counties, and later in larger administrative areas. If we take no account of the economic development gap between different counties within a province, the educational development gap may be worsened. The statement made in the guideline may give the impression that the provincial and central governments are unwilling to fund the balanced development of compulsory education. Because the balanced development of compulsory education is a fundamental right of modern citizens, it is necessary to identify its subject (who), objectives (what), and implementation and evaluation procedures (how). This article attempts to completely understand the above issues through document analysis. It is believed that by merely focusing on the micro level of the students and families and schools, and ignoring the macro level of county government and provincial government, balanced development of education cannot be realized.

Keywords: compulsory education, balanced development, educational reform and development planning guideline

* You Lu Shen, Vice Dean, Professor & Supervisor for Graduates, School of Education Guangxi University/ Postdoctor Research Fellow, School of Education Central, China Normal University.

** Xin Yi Qiao, Instructor, School of Education Guangxi University

E-mail: shenyoulu@gmail.com; xinyi_qiao@yahoo.com.cn

Manuscript received: January 21, 2011; Modified: January 31, 2011; Accepted: February 11, 2011

壹、政策背景

2010年公布的《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010—2020年）》對中國未來10年的教育發展與改革的目標與路徑作了藍圖規劃，其中第四章對義務教育進行專門規劃，其義務教育均衡發展之描述基本上涵蓋當前義務教育均衡發展訴求的方方面面，包括目標、任務、保障措施及實施步驟等內容都有比較詳盡的論述，但是為了更好的促進義務教育均衡發展，這一表述中還是有待改進。如其在加快縮小城鄉差距中的「率先在縣（區）域內實現城鄉均衡發展，逐步在更大範圍內推進」（中華人民共和國中央人民政府，2010）。如果一味地不顧及到省域內的各縣市間的經濟發展差距，非要先在省域內的各個縣域內實現了均衡才去實現省域內的各縣市間的義務教育均衡發展，那麼容易出現在當前義務教育經費的省統籌管理的實施中；如果對經濟比較落後的縣市的轉移支付不足的話，那麼省域內各個縣市內義務教育的城鄉發展及縣市間的發展的差距會存在擴大的可能性，如此怎能實現義務教育均衡發展。而且鑑於現在的義務教育主要的財政投入是縣級，所以這種縣域內均衡發展的提法很容易給人感覺，其實就是省級政府和中央政府不願意為義務教育均衡發展埋單。

貳、對義務教育均衡發展的闡釋

根據中國教育部基礎教育司副司長楊念魯（2009）認為義務教育的均衡

在我們看來主要指以下幾方面：一是在城鄉之間；二是在地區之間；三是在學校校際之間都能在義務教育的辦學條件、辦學水準、師資素質、教育品質等等方面大致平衡和相當。所有適齡兒童少年都能依法、平等接受義務教育，享有公平接受義務教育的機會。教育的需求和教育的供給大致相對均衡，這是我們所認為的義務教育均衡發展的概念。

作者進一步認為義務教育均衡發展又可分四個階段、四個維度來理解。四個階段為：最低層次為獲得就學（有學上）的機會（狹義上的教育機會或教育

就學機會)的大致平等，這個基本上已經實現(除部分少數民族及特別困難群體外)；第二階段為基本辦學條件的大致均等，目前在此方面差距還很大；第三階段為教師及校長資源的大致均等配置，目前在做，但是離理想均衡狀態差距還很遠；第四階段是義務教育的諸如年級標準考試、升學考試等考試成績的大致均等，升入高一級階段就學機會的大致均等，其中成績均等是不能完全實現，允許有合理的差距。四個維度為：最低層次的均衡是縣域內城鄉間、校際間的大致均等；中等層次的是省域內市縣區域間的大致均等；高級層次是省際間的大致均等；最高層次是不分民族、地區、性別、家庭背景的學生享有大致均等的義務教育就學機會以及保障順利完成學業的辦學資源及取得大致均等的教育品質與升學機會。

參、義務教育均衡發展：對誰的均衡？

一、誰是義務教育均衡發展的主體

當討論義務教育均衡/公平概念時，涉及到四類群體。這四個可能的群體是「接受」義務教育的兒童，可能從對義務教育的付費中獲得收益的成年人或家庭，做義務教育決策的如學區、州政府等政治單元，以及提供受雇的教師及其他職員(Leannas, 1978)。兒童通常是義務教育公平關注的對象，因為他們在義務教育系統中要生活很長時間，而且很多人認為他們的義務教育經歷應該被公平的配置。在談論與均衡/公平有關的學校財政時，如果納稅人承擔了支援義務教育負擔的部分份額，那麼納稅人也是義務教育均衡/公平關注的對象。國家下面的教育管理部門(如地區)也是義務教育均衡/公平關注的對象。另外，還要討論那些具有特殊利益的選擇性群體，如來自低收入家庭、少數民族以及殘障學生經常是該情景最關注的群體，同時也關注那些低財富或低收入的納稅人(Leannas, 1999)。

二、四個主體及與之相對應的義務教育均衡發展原則

(一) 做為受教育對象——學生的水準公平與垂直公平原則

1. 水準公平與同等對待原則

水準公平作為一種學生的概念，具體指的是處境相同的學生應該受到同等

的對待。首先，只要是學生，都享有同等的受教育的機會，即入學機會均等，每個人不論是何種民族/種族、性別、出生地區都應享有相同的受教育權利。正如教育部長袁貴仁（2010）表示

教育公平應當說是社會公平的基礎，是人生公平的起點。它的基本要求是保障每個公民接受教育的權利，關鍵是機會公平。

其次，實現這種同等的受教育權需要保障性的資源投入（包括政策及制度、法律這類分配資源的制度資源）大致均等，即同樣的學生應該享有大致均等的師資、辦學條件，教師及家長對待學生的關切與照顧或期望大致均等，資源配置政策應該對所有學生同等對待，給予相同的資源投入保障。因為單單就政府在法律意義上規定接受義務教育為公民的基本權利，還不足保證公民實際享有這項權利和政府真正盡到了其應有責任。因為一個人僅僅具有對某種東西的平等的法律權利，和一個人具有有效運用這種權利來保護其利益或追求其目標的能力，這兩者是根本不同的。因為，平等法律權利的價值畢竟要體現在人們運用它能幹什麼方面，而不能說他們知道他們擁有這些權利就滿足了，更重要的是政府要提供適當的資源保障這種權利的公平實現（廖申白等譯，1991）。

2. 垂直公平與補償原則

垂直公平具體指處境不同的學生應該給予不同的對待。類似於水準公平的使用者一樣，垂直公平的使用者也會問，怎樣來定義「不同的處境」的學生。這一概念通常是被模糊的或清楚地用來定義不同的學生群體，根據學生為了達到某種特定的產出水準而需要使用或需要的投入的品質來區分他們。考慮到不同兒童間的不同，特別是具有殘障與無殘障兒童的不同，對他們之間的不公平應給予不平等的對待。這適用於兒童間合法的不同方面，尤其在身體殘疾或學區資源開銷的不同方面。在處理這一問題時，貝爾勒（Robert Berne）與斯蒂埃菲爾（Leanna Stiefel）（1984）將七至十二年級非殘障學生作為基數 1（一個正常學生或標準學生）來看待，而將具有不同殘障狀態的學生折合成不同權重的標準學生數（如一個六年級的殘障學生相當於 6 個標準學生）（引自 Leannas, 1978）。

因此，作為義務教育均衡發展中的最少受惠者，政府應對他們提供補償。但是，羅爾斯（John Rawls, 1921-2002）的差別原則在補償糾正這種不公平時還是不足，舉例言之，對「最不利群體」的補償（何懷宏等譯，1988）就容易造成對最低收入的 10% 人口提供平均的補償，可是還可能存在最低 5% 人口的

狀況沒有得到根本的改善。因此，應將羅爾斯的對群體的補償改進為對個人的補償，即如德沃金（R. Dworkin，1931-）所說的對每個公民的平等的關切（引自馮克利譯，2003），給予每個不利地位公民予適度的補償，即相當於把基礎教育資源這種公共產權的使用權明晰並分配到每個人，才能達到根本的資源配置激勵與公平效果。

（二）做為為義務教育均衡發展埋單的各級各地區政府、家長——財富 / 財政中立與轉移支付原則及能力支付原則

由於我國義務教育法規定義務教育的財政支出主要由縣級政府負責，因此由於各縣市及各地區間的經濟發展不平衡，各地區間的生均經費¹等教育投入相差很大，基本辦學條件包括教師在內也是差異非常大，尤其是發達地區 / 重點學校已處於高度發達狀態，而落後地區 / 薄弱學校卻處於很低水準，這樣就很難實現義務教育在區域間及區域內城鄉間的平衡。要實現真正的義務教育均衡發展，就必須將這樣外部財富或財政影響因素剔除掉，使各地區間的生均經費及辦學條件不依賴於當地的經濟發展水準或財政支出水準，即生均經費與財政支出或人均地區生產總值不存在相關性，這就是財富 / 財政中立原則。對落後地區及薄弱學校應加強省級政府及中央政府的財政轉移支付，尤其是那些長期以來義務教育發展處於相當低水準的縣市，應獲得更多的中央財政轉移支付。

對分擔義務教育成本的家長需要考慮其支付能力，儘管當前已經實行了「兩免一補」政策，²但是由於農村寄宿等制度仍然造成貧困家庭孩子上學成本的增加，這對此類家長及學生也是不公平的，因此需要對他們進行特別的補償。

¹ 生均經費指生均教育經費，為中國大陸政府每年為每位學生撥付的教育經費，含生均教育事業費和生均基礎建設經費，其中生均教育事業費又含生均人員經費（主要用於教師的工資、福利）與生均公用經費（主要用於維持學校正常的教育教學辦公用經費）。以中小學階段為例，生均教育事業費與生均基礎建設經費的比例大致約 95：5，生均人員經費與生均公用經費的比例大致為 80：20 左右。

² 「兩免一補」是「全部免除農村義務教育階段學生學雜費，對貧困家庭學生免費提供教科書並補助寄宿生生活費」的簡稱。實際上是「一全部免（針對全體農村義務教育階段學生）、一部分免和一部分補貼（針對部分貧困家庭學生）」的簡稱，但是從適用對象上講可以稱其為對貧困家庭學生的「兩免一補」。它是中國共產黨黨中央、國務院深化農村義務教育經費保障機制改革的內容之一。「兩免一補」政策首先於 2005 年在中國大陸 592 個國家扶貧開發工作重點縣開始實施。當年，中央和地方政府共投入新臺幣 353 億元，使 3,400 多萬名貧困家庭學生從中受益。2007 年於全國範圍內實施。「兩免一補」實施對象是農村地區義務教育階段貧困家庭學生，同時還有城市居民享受最低生活保障政策家庭的接受義務教育的學生，包括人均年收入低於國家貧困線家庭的學生、父母患重大疾病喪失勞動能力的貧困生、單親家庭經濟困難學生、因突發事件導致家庭貧困的子女等。

（三）做為義務教育實際提供方的學校與教師——過程對待平等原則

在義務教育均衡 / 公平的發展與研究中，人們長期對在教育教學過程中學校及家長怎樣對待學生都沒有過多地關注，以及家長怎樣輔助學校教育學生及對待學生也是如此。因此，學生對在學校中被公平對待的一般感知也是義務教育均衡發展的一個重要維度。

例如，教師能否公平的對待學生，教師有沒有他們偏愛的學生，教師是否尊重所有的學生，學校中的其他成年人是否公平地對待學生，學生是否被公平地導向（指導），是否對學生開設同樣的課程，當學生受到懲罰時，他們是否是應得的，同樣的冒犯對有的學生的懲罰是否要比對其他冒犯學生的懲罰大，當學生獲得表揚或獎勵時，他們是否是應得的，是否總是同樣的學生受到獎勵，教師給學生的分數是否反應了學生的努力程度，學生是否得到公平的打分等。家長對學生的心理期待及家庭教育中是否公平的對待孩子及是否對孩子給予正確和公正的心理期望等這些都教育過程中應公平對待學生的重要領域。

肆、義務教育均衡發展：對什麼的均衡？

總之，對義務教育均衡發展應關注的對象，即對什麼的均衡，貝爾勒與斯蒂埃菲爾從學校財政的角度評價義務教育的均衡 / 公平應關注的對象，他們於 1984 年建立的學校財政系統公平性評價框架確定了輸入、輸出及結果三個維度，義務教育的入學機會與過程中的各種資源保障是義務教育均衡 / 公平目標對象的重要維度。

表 1 及表 2 分別列出能應用目前的教育均衡 / 公平發展的目標與對象的例子（Joeld & Jeffery, 2007）。

表 1

教育均衡發展目標對象的種類表

機會／過程	資源	結果
比例率：	平均班規模	測試成績
招生	課程可能性	畢業率
入學	生均經費	收入
升學	生師比	職業狀況
複讀	學校設施的品質	
	教科書的品質	
	教師教育水準	
	教師經歷及學位	

資料來源：*Educational equity and public policy: Comparing results from 16 countries*, by D. S. Joel and M. P. Jeffrey, 2007, p. 22. Copyright 2007 by UNESCO Institute for Statistics.

表 2

教育均衡發展的目標與對象

公平關注的對象	公平的目標對象		
	機會 / 過程	資源	結果
學生特徵	性別		
	社會經濟地位		
	民族 / 種族		
	殘障狀態		
地區特徵	種類（如省、自治市）		
	城市 / 農村		
	財富		

資料來源：*Educational equity and public policy: Comparing results from 16 countries*, by D. S. Joel and M. P. Jeffrey, 2007, p. 23. Copyright 2007 by UNESCO Institute for Statistics.

可見義務教育均衡首先是對入學機會及就學可能性在地區、性別、民族、社會地位、身體狀況間的大致均等；其次是在教育教學過程中的各種資源保障的大致均等，如享有基本相同的班級規模、課程數量、生均經費、教師數量及品質（生師比、教師學歷、職稱及培訓情況、性別及年齡構成等）、教科書等基本的辦學條件；再其次是在教育過程中享有大致相同的考試成績及學校和家長對學生大致相同的關切與心理期望與對待；最後是學生升入中學的機會大致均等，不能因為種族/民族、性別、家庭財富、身體殘障等差異而懸殊過分。另外，義務教育均衡發展對區域及群體間也有最低的要求，首先均衡是縣域內城鄉間、校際間的大致均等；其次是省域內市縣區域間的大致均等；再次是省際間的大致均等；最後是不分民族、地區、性別、家庭背景的學生享有大致均等的義務教育就學機會以及保障順利完成學業的辦學資源及取得大致均等的教育品質與升學機會。

伍、怎樣實現義務教育均衡發展？

一、實現義務教育均衡的步驟

（一）入學機會均等：當前政府的第一教育重任是提供義務教育這一基本公共教育服務產品的最低充足性水準，這個不能僅僅從各地區的毛入學率來衡量，而要從淨入學率、保持率及升學率來衡量，這是最基本的就學機會的最低充足性的基本要求。在這方面尤其是要提高女童、少數民族、邊境地區兒童、殘障兒童、困難家庭及落後地區兒童的入學機會及順利完成學業以及升入高一級學校的機會的大致均等，至少與其他正常兒童不能差距太大，要實現這個可能就需要加大轉移支付力度對這部分兒童給予更多的補償，其生均經費可能就是正常兒童的生均教育經費的 2 倍，甚至是 3 倍或更多，尤其是對殘障兒童及少數民族兒童而言，才能保障他們就學機會的順利完成和取得與正常學生大致接近的成績。

（二）基本辦學條件均等：在起點階段的機會均等的基礎上，需要加大保障實現入學機會均等資源配置的均等，既包括每年的新增流量資源的配置平等，也包括對過去就遠遠落後於其他地方或群體的地區及群體給予更多的補貼，將之前的欠帳彌補下，然而再讓他們與其他之前領先於他們的地方和群體

有大致均等的資源保障的起點上的公平競爭環境，至於教育過程中的成績等教育品質均衡也應該是義務教育均衡發展的重要內容之一，但應當是在起點上的資源做到大致均等的配置以後，再繼續保障後續的資源投入也均等的情況下再追求高品質的，大致均衡的義務教育品質，但是教育品質的發展是很難在短期內做到均衡，故當前應該更重視對資源配置均等的努力。為此，當前政府應制定全國基本的辦學條件，規定落後地區必須達到這一基本要求，而且政府尤其是中央政府應在短期內加大對落後地區的財政轉移支付力度，使其達到全國基本的辦學條件，如此才有機會與其他地區處於大致相同的發展起點上。

（三）師資均等：實現教師尤其是優秀教師及校長資源的區域內及區域內城鄉間的合理流動，實現教師資源的均衡配置。很顯然，在基本辦學條件大致相同的基礎上，甚至基本辦學條件還沒有達到政府規定的基本標準，決定一所學校發展品質好壞的是教師及校長，有優秀的校長，有好的辦學理念，有優質的教師，一所學校就能快速發展起來，成為某一地區的示範學校，如此就引致了擇校行為。所以，如果使優秀教師（包括校長）在各縣市內城鄉間、在各縣市內校際間及各縣市間形成合理的流動機制的話，就能形成各縣市區域內的教師資源均衡配置，如此就能保證實現區域內義務教育品質大致均衡的方向發展的可能性。正如教育部基礎教育一司副司長王定華所言，義務教育均衡發展的核心是教師的均衡。各地在教師流動方面採取很多好的辦法，成效是明顯的。

大家關心的大規模輪崗問題是可以解決的，輪崗的目標、要求是可以實現的。通過輪崗和教師的合理交流，可以有效地縮小學校間師資力量的差距（人民網教育頻道，2009）。目前各地在這方面有了初步嘗試，如瀋陽市、北京市就是率先在市內實現教師在城鄉間的定期流動機制，人事關係也跟著走的這種流動，比短期的交流更有效果。《規劃綱要》中對城鎮教師評定職稱（職務）時要求有1年以上的農村或薄弱學校工作經歷的要求（中華人民共和國中央人民政府，2010），這是值得肯定的。但是要求年限太低，只有1年，城鎮及優質學校教師達到農村及薄弱學校工作1年很難對這些學校起到很大的改善作用，要形成真正的長期交流制度，3—5年一個週期才能有比較明顯的效果。

（四）教育質量差距不過懸殊：最高境界正如《規劃綱要》的教育發展戰略目標裡所說的那樣，形成惠及全民的公平教育，……努力辦好每一所學校，教好每一個學生……（中華人民共和國中央人民政府，2010），這才是真正的「堅持以人為本、推進素質教育……」。每個人不論其出生、民族、性別、身體狀況，都享有大致均等的入學機會，在基本辦學條件及師資條件均等配置的前

提下，實現如考試從成績及升入中學機會一類的教育品質的大致均等，最終實現個人的全面發展。

二、實現義務教育均衡發展的現況與應加強之重點

大陸教育部從 2005 年下發了《關於推進進一步推進義務教育均衡發展的若干意見》，2006 年在成都舉行了推進義務教育均衡發展的現場會，明確要求各級行政部門實現「兩基」（基本普及義務教育，基本掃除青壯年文盲）後，要適時把義務教育均衡發展作為今後的主要任務來做。這幾年，國家和各地在推進義務教育均衡發展上主要採取以下三項措施（楊念魯，2009）：

（一）義務教育經費保障機制的建立，有效促進了義務教育的均衡發展；

（二）國家和地方制定了若干政策，縮小地區和學校之間的辦學條件的差異；

（三）加強農村和城鎮薄弱學校教師隊伍的建設，使得優質教育資源初步實現一定程度上的均衡。

今後大陸政府應在以下幾個方面移入更多經費：

一是制定全國義務教育公用經費標準，繼續加大對義務教育經費保障機制的投入力度。據財政部、教育部印發的《關於調整完善農村義務教育經費保障機制改革有關政策的通知》可知，從 2007 年起 3 年內，新增經費人民幣 470 億元³（折合新臺幣約 2,123.93 億元）左右，用於調整完善農村義務教育經費保障機制改革有關政策。至此，2006—2010 年全國農村義務教育經費保障機制改革累計新增經費，將由原來的人民幣 2,182 億元（折合新臺幣約 9,860.458 億元）至少增加到人民幣 2,652 億元（折合新臺幣約 11,984.39 億元）（中華人民共和國財政部，2008）。如果按照 2003—2007 年的農村初中及小學在校生數下降規模來預測 2008—2010 年的在校生數，再將 2006—2007 年的在校生數合起來（小學+初中），在 2006—2010 年期間全國將增加人民幣 2,652 億元（折合新臺幣約 11,984.39 億元）平均分配到義務教育階段，也就是每個農村學生每年人民幣約 624—746 元（折合新臺幣約 2,820—3,371 元），包括校舍維修改造費、公用經費、免費教科書費、家庭經濟困難寄宿生生活費，可見，除去校舍改造費、公用經費占保障經費的絕大部分外，對家長減免的教科書費及生活補助費合起來也就是每生每年不到人民幣 300 元（折合新臺幣約 1,356 元），這點

³ 新臺幣數值以臺灣銀行 2011 年 1 月 28 日牌告匯率顯示的人民幣兌新臺幣 4.519 賣出價計算。

錢其實起不了根本性減輕負擔的作用，可見在增加農村義務教育經費方面還有很大的增長空間，才能從根本上減輕農村家庭的負擔。為此，各級政府要依法履行職責，不斷健全義務教育，特別是農村義務教育經費保障機制，適當提高農村義務教育階段家庭經濟困難學生寄宿生活補助標準，改善中西部地區辦學條件和中小學生營養狀況，優化公共教育資源配置。

二是儘快制定全國義務教育階段城鎮、農村學校基本辦學條件最低標準，且對區域間的差異應該有個上限規定；對低於該標準的地區中央要直接補貼其缺額部分，而不能由省裡充籌負責（對中西部省份而言），因省統籌還是不能從根本上解決這一問題。今年的《政府工作報告》（中國政府網，2010）就指出，在合理布局的基礎上，加快推進中西部地區初中校舍改造和全國中小學校舍安全工程，儘快使所有學校的校舍、設備和師資達到規定標準。為農村中小學班級配備多媒體遠端教學設備，讓廣大農村和偏遠地區的孩子共用優質教育資源。加強學前教育和特殊教育學校建設，加大對少數民族和民族地區教育的支援。

三是加強教師隊伍建設，改善農村教師待遇。《政府工作報告》強調，2010年及今後的幾年要從多方面採取措施，吸引優秀人才投身教育事業，鼓勵他們終身從教，其重點加強農村義務教育學校教師和校長培訓，鼓勵優秀教師到農村貧困地區從教，加強師德教育，增強教師的責任感和使命感。因為教師是發展教育的第一資源，我國農村教師隊伍總體上水準偏低已經成為制約提高農村教育品質的突出問題。因此，一要吸引優秀的人才作教師，其次要做好培訓工作，三要鼓勵優秀人才到農村貧困地區從教，最後應堅持加強師德教育（中國政府網，2010）。為此，應繼續加大西部特崗教師計畫，加快城鎮、農村教師的定期流動制度建設和實施步伐，提高農村教師待遇等措施，吸引優秀教師到農村去，從根本上改變農村教師隊伍品質落後的狀況，為實現義務教育的城鄉均衡發展提供基本保障條件。

值得強調的是，當前有一種危險的思潮，此即認為可以實行差異化義務教育均衡發展，或者可以採差異化的觀點來指導義務教育均衡發展。這種觀點極其危險，因為當前對絕大多數地區來說，即使某種程度上實現了入學機會的大致均等；但是在歷史積累下來的存量資本的巨大差距及現存的流量資本投入的巨大差距的雙重作用下，基本辦學條件要達至大致均等還有很遠的路要走；師資條件大致均等、教育品質差距不要太懸殊，那就更是遙遙無期了，因優質資源的配置就像滾雪球一樣，「馬太效應」（Matthew effect）⁴會越演越烈。儘管

在極少部分地區已經達至了入學機會及基本辦學條件的大致均衡的地方這種觀點具有一定的生長土壤，但是如果沒有師資保障的均衡配置，最終也無法實現教育品質的大致均衡。在這種情況下，如果讓這種觀點被政府所採納並成為義務教育均衡發展的指導思想，那義務教育均衡發展地實現更是遙遙無期，正如中國的足球一樣，不知道何時是個盡頭。一旦這種觀點得逞會遺害一代人、一個民族甚至一個國家。

陸、如何評價義務教育均衡發展？

評價義務教育均衡發展，我們完全可以借鑑西方，尤其是歐盟的義務教育制度均衡 / 公平發展測度評價指標體系中的指標，在結合我們當前的實際，選取我們更關注的、能反應我們國家實際情況的一些指標加以測度。歐盟在 2005 年發布的公開報告《歐盟義務教育制度的公平性：一套指標體系》(Equity of the European educational systems: A set of indicators)，分別從教育不平等的背景、教育過程中的不平等、教育的內部結果及教育的外部影響方面構建了 29 個指標來測度歐盟義務教育制度的均衡性（引自沈有祿、譙欣怡，2009）。當前關於義務教育資源配置的均衡性應當是討論的重點和政策關注的焦點。

如果將義務教育資源分為人力資源、財力資源、物力資源三個角度來分析，並結合考慮個體間的差異、群體間的差異與低於最低限度門檻值的個體與群體。如此，我們可以嘗試粗略地構建義務教育資源配置均衡 / 公平發展測度指標體系，該指標體系從人力資源、財力資源、物力資源及義務教育人力、財力、物力資源的分配制度四個層面來測度義務教育資源配置的均衡性，具體的財力資源的各個指標又可以從五個縱向維度加以測度，即從充足性、水準公平、垂直公平、機會均等、財政中立這五個維度加以測度，四個層面的各個指標都可以用常用的不平等的測度方法如極差（range）、標準差（standard deviation）、極差率（range ratio）、變異係數（variation coefficient）、基尼係數

⁴ 美國科學史研究者羅伯特·莫頓（Robert K. Merton）於 1968 年首先提出「馬太效應」（Matthew Effect）這個術語。他歸納「為任何個體、群體或地區，一旦在某一個方面（如金錢、名譽、地位等）獲得成功和進步，就會產生一種積累優勢，就會有更多的機會取得更大的成功和進步。」他闡述這一觀點時引用了《聖經》在「馬太福音」第 25 章中的兩句話：「即是指好的愈好，壞的愈壞，多的愈多，少的愈少的一種現象。」（百度百科，無日期）

(Gini coefficient)、泰爾指數 (Theil index) 或麥克隆指數 (McLoone index) 來測度 (王利文等譯, 2006), 只要各指標測度的差異值在國際公認的均衡標準下我們就認為該指標的配置是均衡的, 或者向著值往小的方向變化的趨勢, 我們就可以認為該指標的配置是向著均衡的方向發展。

其中, 關於義務教育的人力、財力、物力資源配置制度的均衡性這個指標主要是檢測我們的宏觀教育資源配置制度的公正性與否, 其中尤為核心的是財力資源的收入與分配的指導原則 / 政策及具體的徵稅或撥款方式是否充分反應了充足性、公平性及效率性, 在人力資源方面還要看是否有利於教師的學歷、性別、職稱構成合理化的公平導向的政策及其實施的公平性的測度。具體指標有三: 第一, 人們對教育資源配置制度的總體公平性感知的測度, 其下又具體分為對人力、物力、財力配置公平性的感知的測度; 第二, 教育資源收入及分配制度 (相關的教育稅費及教育費撥款方式) 的公平性的測度; 第三, 教師資源構成及配置相關政策的公平性 (包括教師的養成、流動等政策, 如相關經費政策等) (沈有祿, 2008)。

在構建整個義務教育制度均衡 / 公平測度框架又遵循著具體的指導原則, 即該指標必須能適用於現存的各種公平原則的背景, 而不僅適用於各種公平理論的一種; 在相關的個體及群體間最重要的是要改善那些難以一時改變其社會地位的弱勢個體及群體的處境; 在義務教育所產生的眾多直接與間接結果中, 對於個體或國家民主社會生活的公平分配來說這是最重要的; 除了對義務教育結果的不平等的測度外, 指標體系還應對義務教育制度的上游以及義務教育過程本身不平等的測度也很重要; 該公平指標體系必須能測度對這些不平等的感知或理解並提供標準, 使公民能據此判斷現行的義務教育制度的公平性 (沈有祿、譙欣怡, 2009)。

柒、結語

《國家中長期教育改革和發展規劃綱要 (2010—2020 年)》提出了義務教育均衡發展的目標、任務、保障措施及實施步驟等。但是如何更好地理解「義務教育均衡發展」, 尤其是其均衡的主體中的各地地方政府容易被忽略, 從而導致國家層面尤其是來自中央政府的財政轉移支付的不足而導致現行義務教育投入體制下各縣市難以實現縣域內的義務教育均衡發展, 更不用說在各地經濟發

展差距難以縮小的情況實現各縣市間及省級間的義務教育均衡發展了。因此更好地理解與認識義務教育均衡發展的主體，均衡發展的具體內容，以及當前和今後政府應該怎樣來促進義務教育均衡發展，應如何評價這種發展的均衡性，是當前推進義務教育均衡發展的重要理論與現實課題。

如果我們對義務教育均衡的主體，尤其是對為義務教育投資埋單的縣級政府（承擔絕大部分 80%—90% 以上的責任）及省級政府和中央政府這一主體的三個層級間責任的認識不明確時，尤其存在小（財政能力弱的）政府承擔責任最大（教育投資負擔）的義務教育，而大（財政能力強大的中央與省級）政府卻承擔很小的責任時，就容易忽略宏觀面，如此一來，較低範圍（縣域內）之義務教育均衡發展的成就會被較大範圍內（縣際及省際間）的差距所掩蓋，義務教育均衡發展政策的執行效果就可能降低。政策執行的最后效果可能成為低層次（微觀）的成功，而卻是高層次（宏觀）的失敗。

備註

本文係沈有祿主持的「國家社科基金資助專案」《教育機會分配的公平性問題研究》（10XJY005）、「中國博士後科學基金特別資助專案」《中國、印度基礎教育發展與均衡政策比較研究》（201003486）、「中國博士後科學基金面上資助專案」《中國、印度基礎教育公平政策比較研究》（20090460966）階段性成果。「國家社科基金資助專案」《進城農民工子女教育政策績效評價與體制創新研究》（10BJY014）（主持人周國華）階段性成果。

參考文獻

- 人民網教育頻道 (2009)。義務教育均衡發展的核心是教師的均衡。取自 <http://edu.people.com.cn/GB/10352234.html> [Education online of people network. (2009). *The core of balance of compulsory education: The balance of teachers.* Retrieved from <http://edu.people.com.cn/GB/10352234.html>]
- 中華人民共和國中央人民政府 (2010)。國家中長期教育改革和發展規劃綱要 (2010—2020 年)。取自 http://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content_1667143.htm [Central government of the People's Republic of China (2010). *Educational reform and development planning guideline (2010-2020).* Retrieved from http://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content_1667143.htm]
- 中華人民共和國財政部 (2008)。2007—2009 年全國財政將新增 470 億元完善農村義務教育經費保障機制。取自 http://jkw.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/tourudongtai/200807/t20080725_58875.html [Ministry of finance of the People's Republic of China (2008). *Additional national rising fund of RMB 47 billion yuan to consummate the guarantee system of compulsory education in rural areas in mainland China.* Retrieved from http://jkw.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/tourudongtai/200807/t20080725_58875.html]
- 王利文等 (譯) (2006)。論經濟不平等 / 不平等之再考察 (原作者: Amartya, S.)。北京市: 社會科學文獻。[Amartya, S. (2006). *On the inequity of economy / review of inequity* (L. W. Huang Trans.). Beijing: Social science materials.]
- 百度百科 (無日期)。馬太效應。取自 <http://baike.baidu.com/view/7020.htm> [Baidu (n. d.). *Matthew effect.* Retrieved from <http://baike.baidu.com/view/7020.htm>]
- 何懷宏等 (譯) (1988)。正義論 (原作者: 約翰·羅爾斯)。北京市: 中國社會科學。[John, R. (1988). *The theory of justice* (H. H. He et al. Trans.). Beijing: Social science materials.]
- 沈有祿 (2008)。基礎教育資源配置公平研究。(未出版之博士論文)。北京師範大學教育學院, 北京市。[Shen, Y. L. (2008). *The research on the distribution of the equity of elementary educational resources in mainland China.* (Unpublished doctoral dissertation). Department of Education, Beijing Normal University, Beijing.]
- 沈有祿、譙欣怡 (2009)。歐盟教育制度公平測度指導原則簡述。比較教育研究,

- 10, 27-30. [Shen, Y. L., & Qiao X. Y. (2009). Remarks on the guidelines of the measurement of equity of educational system in Europe. *Comparative Education Review*, 31(10), 27-30.]
- 袁貴仁 (2010)。促進公平提高品質是未來十年工作重點。取自 http://www.edu.cn/jyghgy_9557/20100228/t20100228_451737.shtml [Yuan, G. R. (2010). *The key work of the next ten years is to advance the equity and quality of education in mainland China*. Retrieved from http://www.edu.cn/jyghgy_9557/20100228/t20100228_451737.shtml]
- 馮克利 (譯) (2003)。至上的美德——平等的理論與實踐 (原作者: Ronald, D.)。南京市: 江蘇人民。Ronald, D. (2003). *Sovereign virtue: The theory and practice of equity* (K. L. Feng Trans.). Nanjing: Jiangsu People.]
- 新華網 (2010)。政府工作報告解讀: 2010 年教育工作有哪些重點任務。取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03/19/content_13205940.htm [Xinhua net. (2010). *Reading the work report of the People's Republic of China: The key tasks of education in year 2010*. Retrieved from http://news.xinhuanet.com/politics/2010-03/19/content_13205940.htm]
- 楊念魯 (2009)。創新舉措, 促進義務教育均衡發展實現教育公平。取自 http://news.xinhuanet.com/edu/2009-11/10/content_12425615.htm [Yang, N. L. (2009). *Create new approaches to achieve educational equity by improving the balance of development of compulsory education in mainland China*. Retrieved from http://news.xinhuanet.com/edu/2009-11/10/content_12425615.htm]
- 廖申白等 (譯) (1991)。倫理學、效率與市場 (原作者: Allen, E. B.)。北京市: 中國社會科學。[Allen, E.B. (1991). *Ethnic, efficiency and market* (S. B. Liao et al. Trans.). Beijing: Social science.]
- Leannas, R. B. (1978). *The measurement of equity in school finance with an expenditure disparity measure*. (No. 22-78-13030, Nov. 1978) Document prepared for the U.S. Office of Education, Department of Health, Education, and Welfare Under Education Commission of the States Contract: 31, (pp. 72-74). New York, NY: Graduate School of Public Administration, New York University.
- Leannas, R. B. (1999). Concepts of school finance equity: 1970 to the present. In F. L. Helen, C. Rosemary, & S. H. Janet (Eds.), *Equity and adequacy in education finance: Issues and perspectives* (pp.10-12). Washington, DC: National Academy

Press.

Joel, D. S., & Jeffrey, M. P. (2007). *Educational equity and public policy: Comparing results from 16 countries*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.