

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.03.028

## ■ 教育管理

# 我国县域义务教育均衡发展模式探析<sup>①</sup>

——以江西省分宜县为例

桂 勇<sup>1</sup>, 付卫东<sup>2</sup>

(1. 华中师范大学 教育学院, 湖北 武汉 430079; 2. 天津大学 教育学院, 天津 300072)

**摘 要:**以江西省分宜县义务教育为研究对象,采用案例法分析其义务教育均衡发展模式,即:初中进城,小学进镇,幼儿入园;建立教育园区;促进义务教育师资配置。该模式形成学校布局合理、办学条件标准化、教育管理规范化,从而实现了城乡义务教育质量整体同步提升。必须从学校布局调整、学生补助发放和教育经费投入等方面完善该模式。从人口规模、经济基础和自然条件等角度来看,该模式具有较大推广价值。

**关键词:**县域;义务教育;均衡发展;模式

**中图分类号:**G522.3

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2014)03-0169-06

## Balanced Development Mode of County Compulsory Education: A Case Study of Jiangxi Fenyi County

GUI Yong<sup>1</sup> & FU Wei-dong<sup>2</sup>

(1. School of Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;

2. School of Education, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

**Abstract:** Taking the compulsory education of Jiangxi Fenyi county as the research object, this paper uses the case study method to analyze the balanced development of Fenyi county's compulsory education, that is with junior high schools built in the city, primary schools built in the town, and with small children studying at the kindergartens. It has established the education park, so as to promote the teacher resource allocation of compulsory education. The above mode has made the school layout rational, the school - running conditions and the educational management standardized, thus it has realized a synchronous as well as an integral improvement of urban and rural compulsory education quality. To improve the mode, this paper also puts forward some countermeasures in adjusting school layout, granting student subsidies and inputting education funds, etc. Finally, this paper analyzes the popularization value of the mode from the perspectives of population size, economic basis and natural conditions, etc.

**Key words:** county; compulsory education; balanced development; mode

① 收稿日期:2013-09-22

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目([10JZD0036]);华中师范大学中央高校基本科研业务费专项基金(CCNU12A04017)

作者简介:桂 勇(1973-),男,湖北黄石人,讲师,博士生,主要从事教育学原理研究。

## 一 问题的提出

《国家中长期教育改革与发展纲要(2012-2020)》将义务教育均衡发展作为义务教育发展的战略性任务,规定“到2020年,全面提高普及水平,全面提高教育质量,基本实现区域内均衡发展,确保适龄儿童接受良好义务教育”。县域内义务教育均衡发展是我国义务教育均衡发展的重要组成部分,没有县域内义务教育均衡发展,国家义务教育均衡发展就失去了根基。因此,对县域义务教育均衡发展模式的研究,有助于加快推进义务教育均衡发展的进程,早日实现国家教育均衡发展的战略性目标。

## 二 分宜县义务教育均衡发展模式

作为江西省首批义务教育均衡发展示范县之一的分宜县,近年来采取有力措施,大力推进义务教育均衡发展,目前基本形成学校布局合理化、办学条件标准化和教育管理规范化的义务教育一体化发展新格局,初步实现了义务教育均衡发展的目标。总的看来,该县义务教育均衡发展模式有以下独特的特点。

### 1. 实施“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程,促进城乡义务教育均衡发展

为了解决城乡教育资源分配不公的问题,促进县域义务教育均衡发展。2009年分宜县政府投资1.2亿元,无偿划拨土地186亩,在县城建立了分宜第六中学,在全省率先实施农村“初中进城”工程。分宜六中是该县规模最大、设备最优的学校,可以容纳学生4500名,目前全县所有农村初中学生在该校就读。实施“初中进城”工程后,分宜六中进一步规范了寄宿生管理制度,对学生进行“全封闭”管理,根据学生人数,配备了专职的生活教师,对学生进行全天候的管理。学校配备了专职食品卫生管理员,实行了食品定点采购制度,从业人员一律持证上岗,县防疫部门定期对学校食品进行检疫,确保师生饮食安全。为了减轻农村学生因进城就读带来的经济负担,分宜县政府还对进城就读的农村初中生实行交通费减半补贴,具体办法是:县政府负担交通费的40%,乡镇政府负担10%,学生家庭负担50%。同时,为了缓解分宜六中的经济压力,分宜县政府对该校水电费进行了相应的补偿。

该县对原来乡镇中学和村级小学进行有效整合,撤并乡镇中学13所,并将其改办为高标准的寄宿制小学,农村小学三年级以上的学生全部集中到镇中心学校寄宿,三年级以下的小学生每天坐校车上学,乡、村分别给予40%和10%的交通补贴。该县在全县小学实施“2+1”项目,即每个学生必须掌握2项体育技能和1项艺术技能,每天保证1个小时的课外活动。这些举措大大丰富了小学生的课余生活,培养儿童健康的身体以及良好性格和情操,有利于学校素质教育的开展。同时,该县调整乡镇小学(包含教学点)40所,将原来中心小学改为中心幼儿园,原村级小学用于举办村幼儿园。中小学布局调整后富余的大量校舍和一定数量的师资,为快速发展的农村学前教育提供了现实条件。该举措加快了农村学前教育的普及,满足了农村家长对子女接受学前教育的强烈需求。这样既巩固了义务教育成果,又促进了农村学前教育的发展,使该县义务教育和学前教育形成良性循环的态势,为缩小城乡差距、促进教育公平提供了有利条件。

### 2. 建立教育园区,满足城镇化背景下进城务工子女的教育需求

为了适应城镇化进程,满足城镇化背景下人民群众日益强烈的教育需求,近年来,分宜县在县城北环路东路两侧投资2.5亿元建立教育园区。教育园区内除了投资1.2亿元新建的分宜六中外,还新建了分宜三小分校和县第二中心幼儿园,分别扩建改建了分宜五中和分宜三中,新建了县文化中心、体育中心和青少年校外活动中心,以此带动该县城新城区建设,从根本上解决新形势下县城新城区及城乡结合部学生读书难的问题。更重要的是,使农村孩子扩大了交往的范围,接受了现代城市文明的熏陶,开阔了他们的视野,对他们综合素质的提高意义深远。总之,分宜县教育园区的设立,有力地促进了城乡

教育资源的整合,有效化解了县城学校大班额的问题,也大大缓解了县城学校办学压力,充分满足了进城务工农民子女读书的需求,有效地促进了城乡义务教育均衡发展。

### 3. 加大教师队伍建设力度,促进义务教育师资均衡配置

义务教育均衡发展的最基本要求是在教育机构和教育群体之间公平地配置教育资源,达到教育供给和教育需求的相对均衡。在教育资源中师资又是最重要的资源。国内外经验证明,“教育的发展和质量的提高,是和一支稳定的、训练有素的、积极性高又可靠的教师队伍分不开的。”<sup>[1]228</sup>分宜县实施中小学名师培养工程。截止到2011年,全县重点培养了15名校长、50名学科带头人和200名中小学名教师,进一步发挥名校长、名教师和学科带头人的示范作用。同时该县积极推进学校人事制度改革,全面实行教师聘任制,根据教师岗位编制比例和职务比例结构,配齐配足学科教师,核定编制时向农村学校倾斜,新增教师优先满足农村学校的需要。2008年以来,该县先后从师范院校公开招聘225名教师,优先充实到农村薄弱学校。为保证农村初小及教学点有优质的师资,该县还采取“定向招聘”的方式,每年向师范院校定向招聘一批有本地户籍的优秀毕业生使其在五年内必须在初小或教学点安心任教,五年后可以续签合同或自由调动。该举措有效缓解了农村偏远初小和教学点师资严重短缺的问题。

## 三 分宜县义务教育均衡发展模式的亮点

当前全国各地在积极推进城乡义务教育均衡化,探索出不少适合本地特色的均衡发展模式:名校集团化模式、学区管理模式、“捆绑”发展模式和学校托管模式等。所谓名校集团化模式,就是以名校为龙头,通过合并薄弱校组成教育集团,形成“单法人、多校区”的扁平式管理结构;所谓学区管理模式,就是以县为单位,打破行政区划的界限,将所辖中小学、幼儿园划分成若干个集约式单位,以资源共享为主线,通过优化整合,实现共同发展、合作共赢<sup>[2]</sup>;所谓“捆绑”发展模式,就是将城区小学和农村小学结对,或将辖区内优质学校和薄弱学校结对,形成发展“共同体”;所谓托管式模式,就是教育主管部门出资购买专业化服务,委托优质学校或教育中介结构管理薄弱学校<sup>[3]</sup>。这些模式在一定程度上实现了城乡义务教育资源共享、优质学校和薄弱学校共同前进的教育均衡化发展目标。

相对于以上模式,分宜县城乡义务教育均衡发展模式有其自身特色和优势:首先,充分满足了人民群众对优质教育的强烈需求。我国教育已进入新的发展时期,当前的基本矛盾是人民群众日益增长的教育需求尤其是对优质的教育需求与优质教育资源不足之间的矛盾。上述四种义务教育均衡发展模式虽然一定程度上实现了资源共享、优势互补,但却无法实现城乡义务教育资源配置绝对均衡,无法满足人民群众对优质教育资源的渴求。而分宜县实施“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程后,全部农村初中生到设备先进、教师一流的分宜六中就读,他们同城里的孩子一样享受到城区优质的教育资源。同时,原来农村小学三年级以上的小学生全部到县镇中心学校就读,学习生活完全同城里的孩子一样,初步解决了原来小学无法开齐开足小学课程的难题,让农村的孩子也能享受到城区孩子一样的优质教育资源。据了解,江西省网民评选的“2010年人民满意的十大实事”中,分宜县“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程位居全省第二,这充分说明该举措满足了群众对优质教育的强烈需求,得到了广大群众的普遍认可。

其次,实现了义务教育质量整体同步提升。进入21世纪以来,我国教育事业正逐步实现由数量增长向内涵发展的转变。普及高质量的义务教育是未来基础教育的核心任务之一。《国家中长期教育改革与发展纲要(2010-2020)》明确提出,要在巩固义务教育普及成果的基础上,实现义务教育质量的提高。上述四种模式虽然在一定程度上实现了义务教育资源共享,但无法保证义务教育质量整体同步提升。分宜县实施“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程后,农村初中生全部到设备齐全、师资一流的分宜六中就读,他们完全和城里孩子一样,实行小班化教学,充分保证了初中义务教育质量全面同步提高。

如以往该县农村初中英语教师严重短缺,大部分英语教师都是非科班出身,农村学校英语学科教学质量难以保证。实施“初中进城”工程以后,分宜六中的英语教师全部是科班出身的教师,以往农村初中学生口语不流利和基本功不扎实等问题基本消失,彻底解决了农村初中优质教师资源配置不均的难题,全县中学英语教育质量也得到全面提高。同样,实行“小学生进镇”后,各学校均按照课程开设要求配齐配足音乐、英语、美术等短缺学科教师,也充分保证了全县小学义务教育质量整体同步提升。

#### 四 分宜县义务教育均衡发展模式的不足之处

首先,学校布局调整力度过大,违背了就近入学原则。《义务教育法》中明确规定,地方各级政府应当在保障适龄儿童、少年在户籍所在学校就近入学。而分宜县的模式违反《义务教育法》相关规定。根据我们的调查,目前分宜县大规模的布局调整后遇到最大的问题就是学生上学路程太远,无论是校长还是教师、学生还是家长,他们的感受就是新一轮的布局调整力度过大。例如,该县实施“初中进城”工程后,所有农村初中的学生都只能到县城分宜六中就读,造成该县农村初中学生必须从偏远的农村到县城就读。离县城最远达50余公里的学生,他们必须每两周不辞辛苦地往来于学校和家庭,路程远,交通不便,由此带来很多麻烦。同时实施“小学进镇”工程后,三年级以上的小学生一律在学校寄宿,但因其年龄普遍偏小,学校缺少父母的温暖和家人的亲情,很多学生很不适应寄宿制学校的集体生活。

其次,加重了学生家庭负担。如学生往返校家间的交通费。2010年分宜县小学三年级以上的学生普遍实行寄宿时,学校每周放一次假。学校根据学生家校间距离收费,家校距离较近的单程1元,每学期车费180元;家校距离较远的单程1.5元,每学期270元;家校距离偏远的单程2元,每学期360元。随着物价的上涨,学生的交通费用也在不断增加。例如,2010年交通费单程1元上涨到2011年的1.5元,单程1.5元及2元的分别上涨到2元和2.5元。尽管政府给予学生交通费一半的财政补贴,但对于农村贫困家庭来说,这笔费用仍然是不小的家庭负担。目前分宜县“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程使得大量农村学生不得不在学校寄宿。但由于学校寄宿条件不高,学生年龄很小,很多学生遇到了生活难以自理的问题。另外,目前该县有近50%的农村留守儿童,由于父母常年不在家,孩子在学校寄宿,外出打工的父母往往会将他们的生活费存在孩子的银行卡上,孩子年幼不懂事,不节约,大手大脚地花钱,这无形中增加了家长的经济负担。

#### 五 完善分宜县义务教育均衡发展模式的对策

##### 1. 慎重对待农村小规模学校的撤并,积极支持偏远地区农村小学和教学点的增设

“最小人口的需求也应得到满足,学校应靠近学生居住点,在农村地区,多年级同班上学和只有一个教室的小学是必要的,学校布局应该集中于以成本效益原则覆盖所有的孩子。”这是世界银行全民教育项目高级执行专家塞尔加·赛尼克说的。道格拉斯·曼也认为,世界发达国家在现代化发展和农村交通网络发达之前,其教育体系也很大程度上依赖于小型农村小学,如美国曾经有成千上万个一师一校的小学,至今仍有463个这样的学校<sup>[4]503</sup>。所以我国在进行农村基础教育学校布局调整时,不能盲目地撤并所有农村小学和教学点,一定要结合学龄人口的变化、学生上学路程的远近和农村寄宿制学校的建设情况等因素综合考虑。如果单纯以学龄人口变化为依据,而不考虑后两种因素,势必造成农村学生上学难问题。对于教学点的撤并,必须考虑以下几个条件:位于偏僻地区、山区学生转到其他学校上学确实不方便的不能撤;中心学校或完小如果不能解决学生寄宿的,其所辖村小或教学点不能撤;如果村民及家长都不同意撤销的村小和教学点,应该遵从群众的意见不能强行撤并<sup>[5]193</sup>。不仅如此,我们还必须根据当地实际情况,综合学生、家长和学校教师的意见,在那些地势偏僻的地区适当增设规模较小的小学和教学点,充分满足当地学生就近入学的需要。

## 2. 政府加大对学生补助力度,减轻学生家庭的经济负担

根据发达国家和发展中国家的基本经验,结合具体实际,我们建议:首先,应该根据校家距离的远近,给予学生全额的交通补贴,具体的经费实行“以县为主”,中央和省级政府给予一定的财政补贴,具体的办法按照“新机制”生均公用经费负担办法执行。其次,给予在校就餐的学生一定的营养补助。由于生活费不足导致学生吃不饱、吃不好,而义务教育阶段学生正处于身体发育期,长期营养不良不仅会影响学生的精力和学习成绩,而且会伤害孩子的身体,并直接影响未来的民族竞争力。因此,应给予在学校就餐的学生一定的营养补助(例如牛奶补助和鸡蛋补助等),营养补助的标准由省级政府统一制定,经费实行省级统筹,省市县按照一定的比例承担。第三,由于农村寄宿制学校的贫困生是我国中小學生中的弱势群体,应受到政府的特殊帮助和扶持。因此要适当上调贫困寄宿生补助金额,并扩大贫困寄宿生补助范围,做到应补尽补。同时,还应按照“政府主导、社会参与”的思路,适时出台或鼓励地方政府出台一些政策如免税等政策,拓宽寄宿生的经费来源。在政府投入为主的前提下,政府还应考虑建立长效激励机制,通过一些固定的渠道如在教育基金下设专门的办公室,鼓励社会关注对农村寄宿生的资助,充分利用社会资源,有效补充政府投入不足问题,为农村贫困寄宿生的资助提供更加充足和有效的保障。另外,在目前补助经费还不足以满足学生实际需要的情况下,政府应通过各种政策鼓励农村寄宿制学校采取因地制宜的办法改善学生的生活条件,推广已有的有效的典型经验,缓解贫困生生活费不足带来的困难。例如,湖南省沅陵县在由县财政负担特困学生生活费的同时,采取收取粮食和少收伙食费的办法,确保一般农村家庭都能负担得起<sup>[6]</sup>。湖北省宜昌市夷陵区邓村乡中心学校因地制宜实行了“排菜制”,既确保了卫生质量,又保证了学生营养,减轻了家长的负担。云南国水希望小学的经验是建成以“四区一棚一圈一塘”为主题的勤工俭学基地,用学生自己的劳动成果改善学生的生活<sup>[7]</sup>。云南玉龙纳西族自治县仁和乡为解决农村贫困生学习和生活困难,将民政救济粮重点向学校倾斜,解决贫困学生的口粮问题<sup>[8]</sup>。这些做法都具有相当的借鉴意义。政府部门一方面应该认真总结各地的实践经验,汲取精髓加以推广;另一方面,应从政策上对各地的经验加以扶持和激励,协助解决生产基地并给予必要的资金支持<sup>[9]</sup>。

## 3. 继续加大对义务教育的投入,确保寄宿制学校及小规模学校拥有充足的教育经费

首先,要适当提高农村中小学尤其是寄宿制学校公用经费标准。原来的生均公用经费标准已远远不能满足现在学校的发展需求。这是因为,一方面水电等物价的上涨使得学校有限的资金购买力下降;另一方面,新的教育内容和政策如新课程教材改革及现代化教学手段的广泛使用,小班化教学不断发展,杂费收入减少等使得学校公用经费开支多了很多项目。随着“初中生进城、小学生进镇、幼儿入园”,很多乡镇中心小学都变成了寄宿制学校,寄宿制学校因其学生的生活学习时间更多地在学校度过,学校的运转就需要更多的经费保障。但是目前,义务教育阶段寄宿制学校实际上依旧按照原来的生均公用经费标准拨付,这样难免造成学校的运转困难。因此,应适当提高这些寄宿制学校的公用经费水平,建议目前小学寄宿制学校的生均公用经费标准提高至目前初中生均公用经费的标准,而初中寄宿制学校的生均经费标准也要得到相应的提高。其次,要加大对农村初小和教学点等小规模学校的经费投入。根据美国支持小规模学校的基本经验,我们可以采取“加权拨款法”来保证农村村小和教学点等小规模学校正常运转。具体做法是:学生人数在50人以下的小规模学校一律按照50人的标准进行拨款,这样可以保证人数少的小规模学校能保证最基本的开支。同时,我们还可以采用“综合定额+专项补助”的拨款方式。“综合定额”是指在对农村中小学拨款时,不仅考虑到学生数量,还考虑到校园校舍面积、学校基础设施、学校规模和师资编制等反映学校实际运行成本的多种政策参数。“专项补助”是专门用来解决农村偏远地区初小和教学点等学校的补助资金,因为“政策的制定者被告诫不要设计一个‘平均’的政策用在不同条件之中,不同条件的学校可能有不同的需要,因此,需要区别对待”<sup>[10]118</sup>。因

此,设立专项补助,有利于农村初小和教学点等小规模学校维持正常运转。

## 六 分宜县义务教育均衡发展模式的可行性及推广价值

义务教育均衡发展是我国当前教育改革的热点和难点问题。我国幅员辽阔,各地经济文化差异很大,发展速度不一,存在较大的教育差距,因而在全国范围内同步实现义务教育均衡发展具有很大的操作难度。但县域内经济水平和文化差异相对较小,行政管理脉络相对清晰,具备均衡发展策略实施的环境,因此可将县域义务教育均衡发展作为全国教育均衡发展突破口。然而我国有近3000个县(区),如果按照单一的均衡发展模式,既不现实也不符合实际。目前我国有很多县市经济实力非常强,对基础教育的投入非常大,因而分宜县模式是可行的。而且,分宜县模式带来的好处是显而易见的,县域内义务教育资源无论是师资还是硬件设施经过整合得到优化配置,提高了教育资源的利用效率,教育质量得到进一步提高,使有限的公共财力发挥了最大效益,统筹了城乡教育发展,推动了城乡义务教育均衡发展目标的实现。但是,在实施过程中该模式所呈现的问题也不容忽视,如加大了学校的管理难度、增加了家庭的经济负担、学生的安全问题突出等,这就需要在义务教育均衡发展改革过程中迎难而上,不断探索积累经验,找出解决问题之道。

同时,要明确分宜县模式的适应条件。并不是所有的地区都可以盲目照搬该模式,笔者认为这一模式的实施需要满足以下条件:一是县域人口规模适中。如果县域的人口规模过大,那么该县的学龄人口也有相当的规模。如果实行“初中进城,小学进镇,幼儿入园”工程,那么会导致县城城区和乡镇常住人口爆满,这就给城区和乡镇的交通、住房等带来一系列的问题,出现交通堵塞、住房拥挤和安全隐患增加等。如果县域人口过少,县域经济能力有限,难以承担“初中进城,小学进镇,幼儿入园”带来的巨量的教育投入。二是县级政府具有强有力的经济基础。在我国“以县为主”的体制下,县级政府财政状况对学校正常运转发挥着中坚力量,这就决定了县级政府要具有充足的资金投资教育,大规模的农村学生进城,新建校舍,师资配备,政府分担学生部分交通费等配套政策的实施都对县级教育投入的力度提出了很高的要求。三是县域内学校之间差距过大,如果分别以增强各个学校的办学实力为突破口,不容易达到均衡或者是需要付出很大代价。如果县域内学校之间的条件差距较小,县域内各地的学校教师、基础设施等配置相对来说较为均衡,那么就不需要借鉴这种均衡发展的模式,因为这样会造成重复投入、劳民伤财。当然,各个地区可在参考分宜县模式的基础上根据当地实际情况加以灵活运用,使该模式发挥更加理想的效果,从而推动县域内义务教育均衡发展目标的实现。

### 参考文献:

- [1] 雅克·哈拉克. 投资于未来——确定发展中国家教育重点[M]. 尤莉莉,徐贵平,译. 北京:教育科学出版社,1993.
- [2] 陈祥东. 国外促进义务教育城乡均衡的经验及对我国启示[J]. 求索,2013(4):218-220.
- [3] 潘军昌,陈东平. 义务教育均衡发展模式研究[J]. 广西教育学院学报,2010(5):229-232.
- [4] Martin Carory. 教育经济学百科全书[M]. 北京:高等教育出版社,1999.
- [5] 范先佐. 我国中西部农村中小学合理布局结构研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009.
- [6] 李祥松. 沅陵县农村寄宿制学校建设对永定区教育发展的启示[J]. 当代教育论坛,2006(7):17-18.
- [7] 廖发桥. 建设农村寄宿制学校的三要素[J]. 湖北教育,2007(3):29.
- [8] 金德能. 谱写农村寄宿制学校新篇章——云南国水希望小学办学情况调查与启示[J]. 云南教育,2007(2):39-40.
- [9] 靳卫东. 农村义务教育财政投入需求的核算[J]. 天府新论,2013(2):61-67.
- [10] Martin Carory. 教育经济学百科全书[M]. 北京:高等教育出版社,1999.

(责任校对 龙四清)