

# 城乡义务教育资源均衡配置的省级统筹机制 ——基于安徽省的调查分析

阮成武

(安徽师范大学教育科学学院, 安徽 芜湖 241000)

**摘要:**加强省级政府统筹,是促进城乡义务教育资源均衡配置,加快城乡义务教育一体化发展的关键环节。为此,省级政府应总揽全省城乡义务教育资源均衡配置的整体格局与区域特点,协调各类主体责任,形成重点倾斜、分区施策、协同治理的省级统筹机制,发挥中央和县级政府无法替代又无法或缺的行政职能。

**关键词:**义务教育资源配置 城乡均衡 省级统筹机制

中图分类号: G521.38

文献标识码: A

文章编号: 1672-0457(2014)02-0000-06

均衡发展作为义务教育的战略性任务,核心是促进教育资源均衡配置,重点是实现城乡资源配置均衡,主要责任在政府。《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》确立“加强省级政府统筹,强化以县为主管理”的义务教育均衡发展责任制<sup>[1]</sup>。中央在加大对中西部地区义务教育财政投入的同时,要求省级政府加强统筹,加大对农村地区、贫困地区及薄弱环节和重点领域的支持力度。本文在调查分析安徽省城乡义务教育资源配置总体状况及具体问题基础上,就完善城乡义务教育资源均衡配置的省级统筹机制,提出政策建议。

## 一、安徽省城乡义务教育资源均衡配置的总体状况及问题

课题组共选取安徽省16个县区(占全省167个县区的总数的9.58%),每个县区抽取3个学区形成样本,通过问卷调查与系统访谈,对调查获得的数据进行统计分析,以揭示安徽省城乡义务教育资源均衡配置的总体状况。将全省总样本分为四个维度,以增强研究的针对性,分别是:Ⅰ类县区:国家扶贫开发工作重点县(16个,其中10个属全国集中连片特殊困难地区);Ⅱ类县区:北部县区(2个,这个地区总体

低于中部和南部县区);Ⅲ类县区:中部和南部县区(16个,这两个地区基本在一个水平上);Ⅳ类县区:地级市所辖县区(16个)。县区在维度上存在的重叠,不重复计算。以此分析全省城乡义务教育资源均衡配置的总体状况,聚焦不同类型地区城乡义务教育资源配置不均衡的突出问题。

调查从教育部及该省义务教育均衡发展评估和监测指标体系中,抽取用以表征城乡义务教育资源均衡配置的指标。包括:学校总体布局、学校标准化建设完成率、学校公用经费、“三通两平台”建设、教师成分构成、校长教师定期交流制度实施、新招聘教师配置、教师职务评聘与待遇、教师继续教育经费等方面。以此为参照系,分析该省城乡义务教育资源均衡配置的薄弱环节及突出问题。

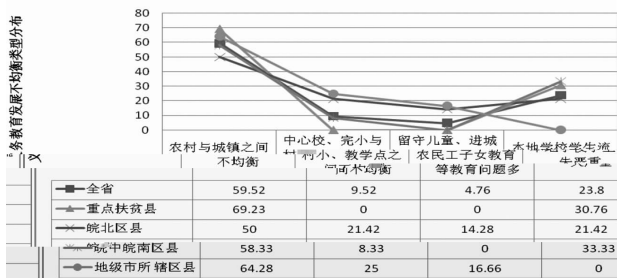
调查发现,对于省域内义务教育发展不均衡问题,全省总样本中选择“农村与城镇之间不均衡”为2532.7,反映出城乡不均衡居该省义务教育发展不均衡的首位。从高到低是:Ⅰ类、Ⅳ类、Ⅱ类、Ⅲ类县区,分别为453.7、433.7、213.7、21.7,Ⅰ类县区最为严重。其次是区域不均衡,选择“本地学校学生流失严重”为153.7,从高到低是:Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类县区,分别为153.7、136.7、133.7、1.7!

收稿日期: 2014-02-10

基金项目: 国家社科基金教育学一般课题“教育民生保障机制及压力纾解路径研究”[OY. 12JJD860001]

作者简介: 阮成武,安徽师范大学教育科学学院教授,博士生导师。

类、类县区最为严重。第三位是校际不均衡,选择“中心校、完小与村小、教学点之间不均衡”为532+j,其中,?类县区高达+2j,0类县区为+&3#+j,!类县区为'3\$Sj,类县区为,j。这反映农村义务教育校际之间处于总体低位均衡状态,国家扶贫开发工作重点县更是如此。第四位是群体不均衡,选择“特殊学生群体(留守儿童、进城农民工子女教育等)的教育问题多”为#364j,其中,从低到高是.类、!类、0类、?类类县区,分别为,j、,j、&#3+'j、&4344j。当然,这并不说明.类、!类县区不存在群体不均衡问题,只是城乡、区域不均衡更为严重,遮蔽了群体不均衡问题(详见图&)。



图& 义务教育发展不均衡类型分布(j)

总体看,全省义务教育均衡发展最突出问题城乡不均衡;同时,.类、0类、!类县区排在第二位的问题是区域不均衡,城乡和区域不均衡双重叠加。0类县区群体不均衡问题更为突出,留守儿童教育问题相对严重,?类县区主要问题是城乡不均衡背景下校际不均衡,进城农民工子女教育相对突出。值得注意的是,!类县区择校生将城镇民办学校放在第一位,反映出当地义务教育处于校际低位均衡状态,城镇公办学校承载能力不够或质量不高,城镇民办学校成为农村学生择校的主要去向。

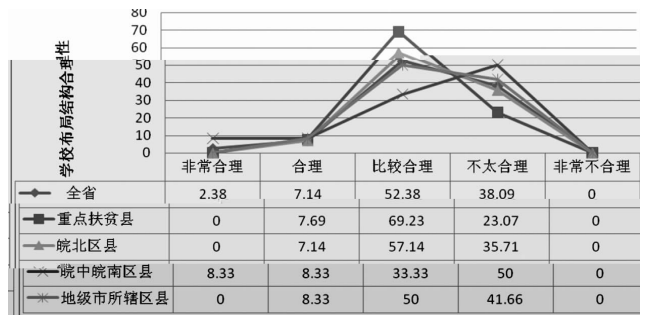
全省总体状况和态势分析,为进一步分析该省城乡义务教育资源配置不均衡问题提供了基本背景。

## 二、省城乡义务教育资源配置不均衡问题分析

### &3 农村学校布局结构不合理仍然突出

调查发现,四类县区认为学校总体布局“比较合理”,分别占453+\$j、263&#j、2,j、\$\$3\$Sj;!类县区最低;“不够合理”分别占+\$3,6j、\$236&j、#&344j、2,j,0类县区最高。反映出该省近年来义务教育布局结构调整总体比较合理,尤其是重点扶贫县和北部县区义务教育布局结构趋于合理,但“不够合理”仍占#,j;!类县区选择布局“比较合理”最低、“不够合理”最高,与国家和该省在政策上对一类、二类县区一系列政策倾斜相比,中部和南部县区

缺少政策支持,学校布局结构不合理问题仍然突出(详见图+)



图+ 义务教育学校布局总体情况(j)

其中,国家扶贫开发工作重点县受地理和政策因素双重影响,学校布局结构与校际差异系数之间矛盾尖锐。如:k|县现保留&2+个教学点,每个点的学生一般都在+,名以下,最少的只有&名学生。按照义务教育县域均衡督导评估中'项差异系数计算,若干所甚至一两所村小的某一项指标差异系数,就会拉下全县义务教育均衡发展评估的“后腿”。这造成村小、教学点处在“保”与“撤”的两难境地。\\|县某乡镇地处山区,在学校布局调整中整合建立中心校,虽然较好实现了办学条件标准化,但学生上学路途遥远,造成相当数量学生家长陪读现象,加重了农民的经济负担。

+3 学校标准化建设缺口存在省域共性和地区差异

全省总样本中,学校标准化达到'2j以上占+\$3',j,达到62j m' #j占&#3+'j,达到42j m6#j占#364j,达到22j m4#j占&#35,j,达到#2j m2#j占&#35,j,学校标准化在#2j以下占\$236&j。类、0类和?类县区学校标准化主要集中在'2j以上和#2j以下两个区间,反差明显。其中,?类县区学校标准化达到'2j以上占\$\$3\$Sj,而.类县区为,;另一方面,.类县区学校标准化在#2j以下为#'3#4j,?类县区已降至+&344j。可见,.类县区学校标准化建设完成率总体偏低,而?类县区呈现高高低低不均衡态势,0类县区存在两极化状态,!类县区学校标准化达到'2j以上、在22j m4#j、#2j以下各占三分之一(详见图\$)。

在学校标准化建设的主要缺口上,全省排在前四位分别是生均校舍建筑面积(不含宿舍)、生机比、生均运动场地面积、生师比。其中,.类县区前四位是生机比、生师比、生均运动场地面积、实验室数量,反映出.类县区完成率总体偏低,同时,学生流出率相对较高,校舍空置、闲置较为严重。0类县区前四位是生机比、生均校舍建筑面积、生师比、生均运

动场地面积；地级市所辖县区主要缺口是生均校舍建筑面积、生师比、生均运动场地面积、实验室数量，反映出随着城镇化进程加快，越来越多学生集中到城镇就读，带来城镇学校生均校舍建筑面积、生均运动场地面积、生师比相对紧张。Ⅰ类县区前四位是生均运动场地面积、生师比、生均校舍建筑面积。这类县区在学校标准化、教师补充等方面享受倾斜政策少，缺口大，县区完成率参差不齐。Ⅱ类县区面临城镇化学校的扩容压力，主要缺口是生均校舍建筑面积、生师比、生均运动场地面积、实验室数量。

对于所在学区学校公用经费存在的最大问题，全省总样本中选择“县区内城乡学校经费不平衡”和“本县区与我省发达地区和城市经费不平衡”，列第一、二位，分别占 35% 和 23%；认为“学区内校际之间公用经费不平衡”、“县区内学区之间公用经费不平衡”和“本县与其他临近县之间的学校公用经费不平衡”分别为 63%、37%、11%。其中，Ⅰ类、Ⅱ类县区高于全省平均水平（35%），选择“县内城乡学校之间经费不平衡”分别为 23%、34%。说明，Ⅰ类、Ⅱ类县区总体处在“

### 3 办学经费存在区域和城乡不均衡的双重叠加

随着近年来该省义务教育经费保障机制不断完善，城乡义务教育学校办学经费得到明显改善。全省总样本认为经费“基本够用”达 21%，非常充裕和充裕的均为 37%，认为“不太够用”和“非常紧张”分别为 35% 和 63%。反映出全省义务教育学校办学经费总体处在“基本够用”和“不太够用”状态。其中，Ⅱ类县区认为经费“非常充裕”的为 35%，Ⅰ类和 Ⅱ类县区为 11%，Ⅰ类县区“基本够用”、“不太够用”分别为 23%、37%。Ⅱ类县区集中在“基本够用”、“不太够用”上，分别为 32%、26%。Ⅰ类县区“基本够用”超过全省总体水平，达 44%，但“非常紧张”也有 44%。总体上看，全省县区出现教育经费城乡和区域差距的双重叠加态势（详见图 3）。

+3, 6j 。O 类县区处于“部分建设到位, 部分功能得到发挥”、“基本未建设到位, 功能基本未得到发挥”, 分别占 263&#j、+&3#&j, 总体落后。! 类县区处在三个端点上, “大部分建设到位, 功能得到较好发挥”、“部分建设到位, 部分功能得到发挥”、“基本未建设到位, 功能基本未得到发挥”, 分别占 +2j、2'3\$&j、&4344j, 反映出县区之间不均衡和县区内部城乡不均衡同时存在。? 类县区呈现多极化态势, “全面建设到位, 功能得到全面发挥”和“大部分建设到位, 功能得到较好发挥”分别达到 &4344j、+2j, “基本未建设到位, 功能基本未得到发挥”也有 \$\$3\$&j (详见图 4)。

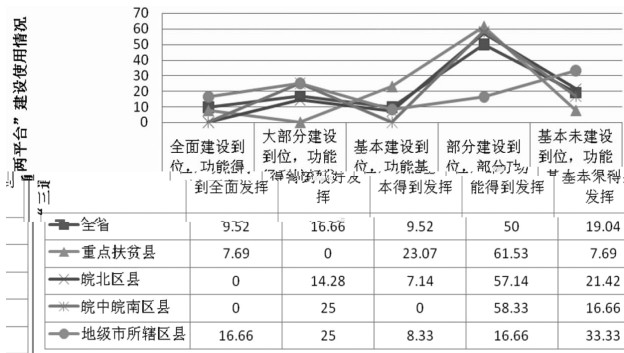


图 4 “三通两平台”建设使用情况 (j)

在“中小学教育信息化最突出问题”上, 全省集中在“硬件条件不到位”、“校长和教师信息技术能力跟不上”, 分别占 +326j、\$\$3\$&j, “校长和教师思想观念跟不上”和“技术维护和管理制度跟不上”也都占 &#3+'j。! 类县区最突出问题是“硬件条件不到位”, 占 #43&2j, 其次是“校长和教师的信息技术能力跟不上”、“技术维护和管理制度跟不上”, 分别为 +3, 6j、&23\$'j。O 类县区最突出问题是“硬件条件不到位”“校长和教师信息技术能力跟不上”, 分别为 \$236&j 和 #+'2j。! 类县区最突出问题是“校长和教师思想观念跟不上”“校长和教师信息技术能力跟不上”均为 \$\$3\$&j。? 类县区与 O 类县区类似, “硬件条件不到位”“校长和教师信息技术能力跟不上”分别占 \$\$3\$&j、#&344j。总体看, 全省中小学教育信息化突出问题在校长和教师信息技术能力跟不上 (详见图 6)。

### 23 解决教师队伍结构性矛盾的政策实施不平衡

一是城乡校长教师交流方面。该省于 +, &\$ 年出台教师“无学籍管理”的文件。全省总样本中认为“全面开展校长教师交流并取得初步成效”占 &53, #j; “初步启动暂未见到成效”占 \$, 352j; 未启动占 \$\$3\$&j, “校长教师阻力大”占 &#3+'j。从具体维度看, ? 类县区实施相对较好, “初步启动暂未见到成

效”占 2, j, “校长和教师阻力大”占 +2j; 类县区实施情况很不均衡, 未启动高达 2\$3' #j, 但“全面开展并取得初步成效”也有 +3, 6j。从城乡比较看, 农村学校及教师作为这一政策受益方, 政策实施阻力小, 城镇学校及教师作为政策的利益受损方, 政策实施阻力大 (详见图 7)。

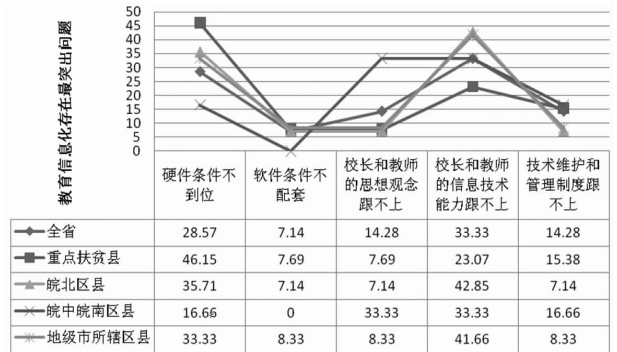


图 6 教育信息化存在最突出问题的情况 (j)

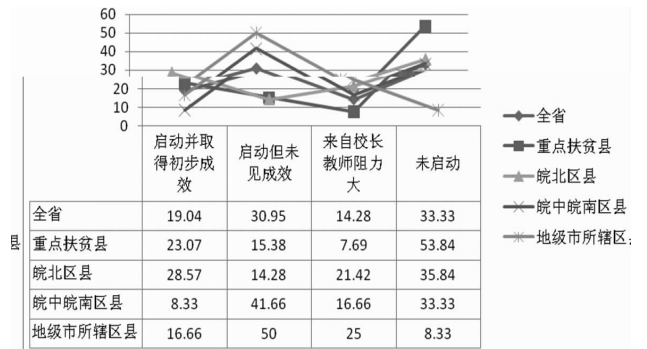


图 7 校长教师定期交流制度实施情况 (j)

二是对农村学校教师职务评聘和待遇倾斜方面。该省制定了农村义务教育学校教师职务评聘和待遇方面的倾斜政策, 从各县区看, “出台倾斜政策并落实到位”占 &53, #j; “制定倾斜政策但落实少”占 \$\$3\$&j; “未制定倾斜政策”占 +326j; “制定倾斜政策但难以执行、阻力大”占 &53, #j。从具体维度看, ? 类县区制定出台向农村地区和薄弱学校倾斜政策, 落实到位最低, 仅有 634, j, 未制定出台学校倾斜政策的最高, 占 \$'324j。? 类县区制定出台倾斜政策, 落实到位为最高, 占 +2j, 但落实不力也占 +2j, 未制定实施此项政策也有 \$\$3\$&j (详见图 5)。

三是新招聘教师优先补充到农村、偏远地区学校的政策实施方面。近年来该省新招聘教师“优先补充到农村、偏远地区学校”的政策实施较好, 占 453, #j, “部分补充到农村、偏远地区学校”占 +43&5j。其中, ? 类县区“优先补充到农村、偏远地区学校”的最高, 达 5+3\$, j。O 类和 ! 类县区也都能将新招聘教师优先补充到农村、偏远地区学校。四类县区情况比较复杂, 2, j 优先补充到农村、偏远地区

学校(详见图 & )。

务教育资源均衡配置的整体格局与区域特点,找到配置上的“凹地”和短板,协调各类责任主体,形成既符合国家要求又适合省情实际的城乡义务教育资源均衡配置机制,进而发挥中央和县级政府既无法替代又无法或缺的行政职能。

### 8.3 重点倾斜机制

目前,国务院已建立了统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制。省级政府不是简单执行和机械分担,而是要分析研判城乡义务教育发展的省情实际,探明城乡义务教育资源均衡配置的“凹地”、短板,优化整合各种政策、资金和项目,盘活存量,用好增量,既要增强政策的统一性和协调性又要重点向农村倾斜,向特殊地区和人群倾斜,从而填平“凹地”

综观以上情况,省城乡义务教育资源配置不均衡存在的问题,既有历史和地理等方面的客观原因,也存在体制机制上的政策原因。学者研究表明:“省级政府与省级以下政府之间的分权,导致地方政府对城镇义务教育投入的激励较强,而对农村则较弱。”<sup>[4]</sup>换言之,省级政府缺位及以县为主的投入体制是导致城乡义务教育资源配置不均衡的重要原因。因此,在加大中央财政对农村义务教育的投入力度的同时,加强省级政府统筹是促进城乡义务教育资源配置进而实现均衡发展的关键之举。

## 三、完善省级统筹机制:城乡义务教育资源均衡配置的政策路径

虽然 2014 年修订的《义务教育法》确立了义务教育的省级统筹,但在具体实践中,省级统筹面临政策不配套、筹资主体责任不明确、筹资责任配置不合理等问题<sup>[5]</sup>。也有学者认为,省级统筹就是要让省级政府成为义务教育均衡发展最主要的财政责任承担者,重点是确保义务教育阶段教师工资福利待遇不断提高<sup>[6]</sup>。结合本次调查发现的问题,本文认为,省级统筹不仅是要明确省级政府的筹资责任,确定义务教育经费占省财政的支出比例,更重要是一种统筹机制的建设与完善。省级政府应当总揽城乡义

尚未得到有效发挥的问题,同时,要更新校长和教师思想观念,建立健全技术维护和管理制度,提高校长和教师信息技术应用能力。教师队伍建设应重点解决学科结构不合理、队伍不稳定的问题;同时,积极推进教师定期交流、教师职务评聘和待遇向农村地区和薄弱学校倾斜等政策的实施。

二是O类县区应将促进城乡均衡与区域均衡相结合,重点解决学生从本地学校转到城镇公办学校的问题,将生机比、生均校舍建筑面积、生师比、生均运动场地面积作为重点,推进学校标准化建设,打破不同县区两极化状态。“三通两平台”应解决硬件条件不到位、校长和教师信息技术应用能力跟不上的问题。教师队伍以解决生师比为重点,适当增加教师编制,逐步解决大班额和教师工作量相对过重的问题,落实校长教师资源均衡配置的相关政策,解决条件保障和管理的问题。

三是I类县区应得到省级政府必要的政策支持与扶持,防止出现政策真空和脱节。针对这类县区农村学生多将城镇民办学校作为择校首选的现象,政府在重视民办教育发展的同时,加强对民办学校规范化管理,大力发展城镇公办学校,促进农村学校标准化建设。防止民办学校对义务教育垄断从而降低义务教育的公益性。建立健全教师补充和待遇改善机制,改善教师工作和生活条件,调动教师工作积极性,克服部分教师职业倦怠。

四是J类县区应以生均校舍建筑面积、生师比、生均运动场地面积、实验室数量为重点,进一步加强学校标准化建设。适当扩大学校规模和班级数量,增加教师编制,加强城乡教师编制动态管理和统筹使用,重点解决大班额问题。针对不同地市所辖县区间教育经费、教育信息化不平衡的现状,各地市应根据各自情况加强制度建设和科学管理。教师队伍重点应解决学科结构不合理、年龄结构老化、缺少补充和更新机制的问题,促进校长教师资源均衡配置政策的落实,实现城乡教师待遇同等。

### 3.3 协同治理机制

城乡义务教育资源均衡配置的主要责任主体是省级政府,但省级政府的责任是发挥统筹职能,协调相关责任主体和利益主体的关系,推行政府、学校、社会共同参与、协同治理。

一是府际之间的协同。在现行管理体制下,省级政府作为统筹主体,主要职责是加强义务教育各级

责任主体之间的职能衔接,重点解决中央政策指向不到和县级政府无力承担的问题,在解决省域内区域之间不均衡上重点发力,以此推进城乡配置均衡。如,落实国务院关于义务教育学校教师绩效工资所需资金,省级政府应在一般性转移支付基础上建立基于县区基本公共教育服务数量和水平的省级纵向财政转移支付制度,实行省级统筹发放、县级管理。对国家扶贫开发工作重点县和北部县区,应实行以一般性财政转移支付为基数、额外增加专项财政转移支付的制度。

二是政府部门之间的协同。落实国务院要求,教育、发展改革、财政、人力资源社会保障、编制等部门,应各负其责,密切配合,形成推进城乡义务教育资源均衡配置的协同工作机制。省政府将义务教育资源配置的相关职能进行归并、整合,建立一站式服务和统一管理平台,建立省域、市(区)、县区整体规划、资源共享、区域联动、城乡统筹、协调发展的义务教育一体化发展新机制。防止政出多门、资金和项目设置和使用分散,导致政策碎片化。

三是政府与学校、社会的协同。一方面,省级政府教育行政部门应指导区县教育行政部门充分发挥义务教育学区委员会的职能,完善学区治理结构,指导和督促学区增强资源配置的均衡度,坚持校际资源配置统一标准,对教学、教研、队伍、资源和考核评价实行统一管理,防止因设立学区中心校而导致的学区内校际不均衡。与此同时,建立制度化信息沟通和参与平台,广泛听取学生家长委员会、师生、村民自治组织和乡镇政府的意见,形成政府主导、社会参与、共建共享的城乡义务教育资源配置机制。

### 参考文献:

- [1] 国务院. 关于深入推进义务教育均衡发展的意见[ UO(M) ] [ +, &+%, 5%, 6 ] 30EEG ((RRR3ADQ3<B(/RAW(+, &+%, 5(, 6(<DBE8BE n++&' 6' \$30E>3
- [2] 张晏, 李英蕾, 夏纪军. 中国义务教育应该如何分权——从分级管理到省级统筹的经济学分析[ a ] 财经研究, +, &\$( & ) &6%+&3
- [3] 雷丽珍. 省级统筹体制下义务教育经费支出的差异分析——以广东省为例[ a ] 华南师范大学学报( 社会科学版 ), +, &2( 2 ) : 4, %4\$3
- [4] 范先佐, 郭清扬, 付卫东. 义务教育均衡发展 with 省级统筹[ a ] 教育研究, +, &2( + ) : 46%#3

# The Provincial Co-ordination Mechanism of Balanced Resource Allocation in Urban and Rural Compulsory Education

—An Investigation in “A” Province

RUAN Chengwu

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui 241000, China)

**Abstract :** The study explores the provincial co-ordination mechanism for balanced resource allocation in urban and rural compulsory education in province A. It examines the current status, identifies existing problems, and analyzes the causes. The research finds that there are significant differences in resource allocation between urban and rural areas, leading to an imbalance in educational quality. The main reasons for this imbalance include the uneven distribution of financial resources, the shortage of qualified teachers in rural areas, and the lack of effective co-ordination mechanisms. To address these issues, the study proposes several strategies: increasing financial support for rural education, strengthening teacher training and recruitment in rural areas, and improving the co-ordination mechanism between urban and rural schools. These measures are expected to promote the balanced development of compulsory education and improve the overall quality of education in province A.

**Key words :** Provincial co-ordination mechanism; Balanced resource allocation; Urban and rural compulsory education; Investigation in “A” Province

(上接第 22 页)

# How to Integrate the Core Values of Socialism into Chinese Textbook

YANG Yunping

(College of Liberal Arts, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081, China)

**Abstract :** This article discusses the importance of integrating the core values of socialism into Chinese textbooks. It analyzes the current situation of textbook content and identifies the challenges in integrating core values. The study proposes several strategies: strengthening the ideological and political education of textbook authors and editors, improving the review and approval process, and enhancing the co-ordination between textbook development and the core values education system. These measures are expected to ensure that the core values of socialism are effectively integrated into Chinese textbooks, thereby promoting the all-round development of students and the realization of the Chinese dream.

**Key words :** Core values of socialism; Chinese textbook; Integration; Ideological and political education