

# 中国城乡义务教育均衡度的测评和政策建议

## ——基于起点、过程与结果均衡三个维度

陈祥东

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 基于起点均衡、过程均衡与结果均衡, 建立测评指标体系, 对中国城乡义务教育均衡度进行测评。结果显示, 其不均衡既表现在义务教育起点的教育机会分配上, 也体现在义务教育过程的财政经费投入、硬件设备与师资力量等义务教育资源配置上, 更体现在义务教育结果的学业成绩与升学率方面。基于测评结果, 从加快义务教育均衡立法步骤、加大对农村义务教育的投入、加强转移支付制度建设、加强城乡师资队伍建设交流机制等方面提出了政策建议。

**关键词:** 城乡义务教育; 教育均衡; 测评指标; 起点均衡; 过程均衡; 结果均衡

中图分类号: G522.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)02-0071-07

### Monitoring and promotion of urban and rural compulsory education equalization: Bsaed on three perspectives of start, process and result

CHEN Xiang-dong

(College of Economics, Hunan Agriculture University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** A 3D dynamic model and indicator system was built to monitored the current situation of urban and rural compulsory education equalization from three aspects: equalization of start, process equalization and result equalization. The result showed that the inequality of our country's urban and rural compulsory education existed in education opportunity allocation, financial funding, hardware devices including faculty, academic performance and the rate of entering a higher school. Based on the monitoring result, this paper proposed some suggestions to promote the urban and rural compulsory education equalization: to quicken the legislature for compulsory education equalization, to increase the educational investment in the rural compulsory education, to tighten up the transfer payment system, to strengthen the interflow of teacher staff between urban and rural schools.

**Key words:** urban and rural compulsory education; equity of education; monitoring indicator; start equalization; process equalization; result equalization

## 一、问题的提出

众所周知, 中国义务教育非均衡表现在区域、省际、省内、县域、校际与城乡多方面。由于中国一直采取城乡二元分割的经济社会体制, 义务教育发展是以城市为中心取向, 城乡义务教育非均衡相对于校际、省域或县域义务教育非均衡来说更为严

重, 故对城乡义务教育均衡程度进行测评并提出改进策略, 具有重要的现实意义。目前学术界对义务教育均衡程度的关注, 主要侧重于三个方面: 一是研究全国范围内义务教育均衡的内涵或东中西部地区义务教育均衡差异状况;<sup>[1]</sup>二是分析省域范围内义务教育均衡问题;<sup>[2]</sup>三是探讨县域义务教育均衡发展现状、问题与对策。<sup>[3]</sup>尽管也有一些针对城乡义务教育均衡的研究,<sup>[4]</sup>但往往侧重于城乡义务教育均衡的问题及其对策, 对城乡义务教育均衡程度测评缺少比较科学合理的指标体系, 导致社会公

收稿日期: 2013-03-27

作者简介: 陈祥东(1968—), 男, 湖南常德人, 博士研究生, 主要从事教育财政研究。

众尤其教育行政部门对城乡义务教育均衡状况缺乏科学把握。笔者拟通过建立城乡义务教育均衡度测评指标体系,从起点均衡、过程均衡与结果均衡三方面分别进行测评,并据此提出促进城乡义务教育均衡发展的政策建议,希冀对促进城乡义务教育均衡有所裨益。

## 二、城乡义务教育均衡测评指标体系

### 1. 城乡义务教育均衡的内涵

哲学大师罗尔斯(John Rawls)提出了关于公平的三条原则:每个人有获得最广泛的、与他人相同的自由;不同的人应获得不均等待遇;处于不利地位者的利益应用补偿利益的办法来保证。<sup>[5]</sup>在罗尔斯看来,公平可分为两种:一是均等性的公平,即相同的人要享有相同的权利,这是横向的、水平性的、平均性的公平;二是差异性的公平,即不同的人要给予不同的待遇,要对弱势群体进行恰当补偿,为处境不利者提供机会或利益补偿,这是纵向的、垂直性的、不均衡的公平。义务教育公平是社会公平价值在义务教育领域的延伸和体现,可分为起点公平、过程公平和结果公平三种。义务教育起点公平是指尊重和保护每一个人的教育权利平等、教育机会均等,着重考虑经济合理性,是效率优先的起点平等论;义务教育过程公平指学生在接受教育的过程中,应该得到同样的教育资源,强调教育资源公平分配,是形式平等论;义务教育结果公平是指学生接受完教育后获得均等的学业成绩与发展机会,突出强调个性发展,是自我实现平等论。

笔者认为,教育公平视角下的城乡义务教育均衡是指通过法律和政策等手段,合理配置教育资源,为城乡居民提供相对均等的义务教育机会和教育资源,以实现城乡受教育者教育权利、过程和结果的相对均衡。它同样可分为起点均衡、过程均衡与结果均衡三种。具体而言,城乡义务教育起点均衡是指每个人不受性别、种族、出身、经济地位、居住环境等条件的影响,均有接受义务教育的机会;城乡义务教育过程均衡,就是让受教育者都有机会获得适合个人特点的教育,在接受义务教育的过程中,获得均等的国家义务教育经费投入,拥有相差不大的教学硬件设备与教师资源;城乡义务教育结果均衡是指每个学生在接受教育后,都能获得

学业上的成功并得到均衡发展的机会。

### 2. 城乡义务教育均衡测评指标体系

义务教育均衡的本质就是在一定的空间与时间内投入一定的要素,让学生各方面素质得到提高的动态过程,对城乡义务教育均衡状况进行科学测评,重要前提条件就是基于城乡义务教育均衡内涵建立科学合理的指标体系。在城乡义务教育均衡测评指标设计时,本文遵循以下几个原则:1)城乡可比性。在城乡空间范围内,所建指标既可用于同一对象的历时性比较,也可用于不同对象的共时性比较。2)要素取向。受教育机会是最低的教育需求,教育资源要素配置是基础性需求,教育非均衡的本质是教育资源要素分配不均;3)动态性。本文对城乡义务教育均衡的测评涵盖了教育起点、过程与结果三个时段;4)简明性。指标均采用数值型指标,易于理解、收集与处理。<sup>[6]</sup>具体指标体系见表1。

表1 城乡义务教育均衡测评指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
城乡义务教育 起点均衡	教育机会分配	义务教育学校数量
		入学率
城乡义务教育 过程均衡	教育经费	生均教育事业费
		生均公用经费
	办学条件	生均校舍建筑面积
		生均图书
城乡义务教育 结果均衡	教师资源	每百名学生计算机数
		教师学历
		教师职称
城乡义务教育 结果均衡	学业成绩	学习成绩
		升学率(小学升初中、初中升高中升学率)

第一,城乡义务教育起点均衡指标。入学机会公平体现的是一种起点意义上的教育公平,没有这种公平,任何其他形式的教育公平都将无法实现,故本文用教育机会分配作为义务教育起点均衡的二级指标。城乡学校的数量及其分布决定了学生得到学习机会的潜在可能性,一般而言,学校数量越多,提供的学习机会越多,学生得到入学机会的潜在可能性更大,所以用义务教育学校数量这个指标反映城乡义务教育机会分配的潜在公平性;同时,采用国际上通用的入学率流量指标,衡量城乡间受教育权和教育机会的实际均衡性。

第二,城乡义务教育过程均衡指标。过程均衡是指在教育过程中每位学生是否得到了公平对待。义务教育需要一定经费支撑,充足的经费支持是其

良性发展的必要条件；办学条件是义务教育顺利开展的硬件基础；而教师是教育的具体实施者，是义务教育实现的决定因素。因此，本文设立教育经费、办学条件与教师资源三个二级指标对义务教育过程均衡进行测评。二级指标下面的三级指标详见表1，不再赘述。

第三，城乡义务教育结果均衡指标。本文对城乡义务教育结果的测评，主要通过考察学生接受义务教育后的学业成绩进行。学生的学业成绩这个二级指标之下又包含二个三级指标：一是学生接受义务教育之后，他们的学习成绩究竟如何，这主要通过学习成绩指标进行测评；二是学生接受完义务教育后，进入更高层次学校的情况，主要用毕业生升学率指标加以测评。

### 三、中国城乡义务教育均衡度的测评

通过查阅中国教育统计年鉴以及教育部教育发展统计数据，获得城乡义务教育均衡测评所需数据，分别就城乡义务教育起点、过程与结果三个维度对其教育均衡程度进行测评。

#### 1. 城乡义务教育起点均衡测评

(1) 城乡义务教育学校数量的差异。义务教育学校是为城乡居民提供义务教育学习机会的基层机构，它的数量、结构与分布状况，对城乡居民义务教育入学机会获得有着重要影响。一般来说，人均学校数更多，往往意味着有更多的接受义务教育的机会。本文将2006至2010年共5年间中国城乡义务教育的学校、教学点及班级数的变化情况汇总至表2。

表2 2006—2010年城乡小学、教学点及班级统计

年份	区域	学校数/所	教学点数/个	班数/个
2006	全国	341 639	89 287	2 951 849
	城市	46 587	1 697	841 826
	农村	295 052	87 590	2 110 023
2007	全国	320 061	84 992	2 872 008
	城市	48 477	1 874	893 389
	农村	271 584	83 118	1 978 619
2008	全国	300 854	79 088	2 783 495
	城市	47 813	1 569	911 125
	农村	253 041	77 519	1 872 370
2009	全国	280 184	72 483	2 693 551
	城市	46 027	1 529	916 108
	农村	234 157	70 954	1 777 443
2010	全国	257 410	66 941	2 616 407
	城市	46 516	1 494	948 415
	农村	210 894	65 447	1 667 992

数据来源：2006—2010年《中国教育统计年鉴》

从表2可知，2006至2010年的5年中，随着中国义务教育适龄人口的减少与学校合并运动的推进，全国小学学校数量不断减少。城市小学校数由2006年的46 587所降至2010年的46 516所，总共只减少71所，下降幅度为0.15%；农村小学校数由2006年的295 052所降至2010年的210 894所，总共减少84 158所，降低幅度为28.5%。而与此相反，农村人口的增长速度远高于城市人口的增长速度。这意味着农村每百人所拥有的学校数要小于城市每百人所拥有的学校数，城市居民比农村居民获得义务教育机会的可能性更大。

(2) 城乡适龄人口入学率的差异。如果说每百人所拥有的中小学学校数反映的是城乡居民接受义务教育的潜在机会，那么适龄人口入学率则实实在在地反映出城乡居民对义务教育机会把握的状况。入学率越高，则说明其对潜在义务教育机会的利用状况越好。通过整理历年统计年鉴，本文首先列出2006至2010年我国全国学龄儿童入学率的变化情况。

表3 2006—2010年中国学龄儿童入学率统计

年份	学龄儿童入学率		
	学龄儿童数/万人	已入学学龄儿童数/万人	入学率/%
2006	10075.5	10001.5	99.3
2007	9947.9	9896.8	99.5
2008	9772.0	9727.1	99.5
2009	9606.6	9548.6	99.4
2010	9501.5	9473.3	99.7

数据来源：2010年《中国教育统计年鉴》

从表3可知，2006—2010年，我国学龄人口数基本上呈减少的趋势，并在2010年达到最低值。在学龄人口数不断减少的同时，中国义务教育也在不断发展，提供的义务教育机会不断增长，人们接受义务教育的可能性大大增加。从2006—2010年，中国学龄儿童入学率不断增长，从2006年的99.3%增至2010年的99.7%。但是，在全国入学率不断增长的背后，则是城市与农村入学率的巨大差异。张次兰的研究发现，2010年，农村义务教育适龄儿童占全国适龄儿童总数的80%上，而在校生占全体总数的比例则相对较低，其中小学在校生占70.5%，初中在校生只占57.1%。<sup>[7]</sup>中国义务教育机会的分

配尚未实现均衡,城市居民比农村居民拥有更多接受义务教育学习的机会。

## 2. 城乡义务教育过程均衡测评

城乡义务教育过程均衡,既是城乡义务教育起点均衡的延续,又是城乡义务教育结果均衡的前提。

(1)城乡义务教育经费投入差异。充足的义务教育经费投入,是义务教育快速发展的经济基础。义

务教育经费城乡投入均衡,是义务教育城乡均衡的重要内容;但反之也可说,义务教育经费投入差距也是义务教育非均衡的原因与表现。本文通过对教育部发布的2005至2010年《全国教育经费执行情况统计公告》进行整理,将城乡生均经费的变化情况汇总于表4。

表4 2005—2010年城乡义务教育生均预算内事业费、生均预算公用经费比较(元/人)

		2005年			2006年			2007年		
		城市	农村	城乡比	城市	农村	城乡比	城市	农村	城乡比
教育事业费	初中	1 498.25	1 414.64	1.06	1 896.56	1 717.22	1.10	2 679.42	2 433.28	1.10
	小学	1 327.24	1 204.88	1.10	1 633.51	1 505.51	1.09	2 207.04	2 084.28	1.06
公用经费	初中	232.88	192.75	1.21	378.42	346.04	1.09	614.47	573.44	1.07
	小学	166.52	142.55	1.17	270.94	248.53	1.09	425.00	403.76	1.05
		2008年			2009年			2010年		
		城市	农村	城乡比	城市	农村	城乡比	城市	农村	城乡比
教育事业费	初中	3 543.25	3 303.16	1.07	4 331.62	4 065.63	1.07	5 213.91	4 896.38	1.06
	小学	2 757.53	2 617.59	1.05	3 357.92	3 178.08	1.06	4 012.51	3 802.91	1.06
公用经费	初中	936.38	892.09	1.05	1 161.98	1 121.12	1.04	1 414.33	1 348.43	1.05
	小学	616.28	581.88	1.06	743.70	690.56	1.08	929.89	862.08	1.08

资料来源:根据教育部公布的历年全国教育经费执行情况统计公告

从表4可知,第一,中国义务教育经费投入不断增长。以小学为例,城市生均教育事业费从2005年的1327.24元/人升至2010年的4012.51元/人,增加了2685.27元/人,是原来的3.02倍。第二,中国城乡义务教育经费始终存在差距。从2005至2010年的6年时间里,不管是生均预算内教育经费,还是生均公用经费,城市初中生、小学生所得的义务教育资源都要高于农村初中生、小学生所得到的义务教育资源,城市与农村的比值始终大于1。第三,中国城乡义务教育投入不均衡随着时间的推移程度有所变化。2005年,城乡义务教育投入差距最大,城市初中生均公用经费是农村初中生均公用经费的1.21倍;2006年以后,中国城乡义务教育经费投入差距有所缩小,至2010年,城乡比大多处于1.05左右,这说明尽管城乡义务教育经费差距有所缩小,但缩小的幅度极为有限。

(2)城乡义务教育硬件设备条件差异。义务教育活动的顺利开展,需要一定硬件设备作为支撑。甚

至可以说,在信息化、现代化交织前行的今天,义务教育硬件设备的齐全与先进与否,对义务教育活动是否顺利、高质量开展有着重要影响。下面以2010年为例,对城乡义务教育资源人均拥有状况进行比较,如表5。

表5 城乡小学生均硬件教育资源比较

	学校占地面积 (平方米/人)	校舍建筑面积 (平方米/人)	危房面积 (平方米/人)	藏书量 (册/人)	计算机 (台/人)
城市	14.86	5.32	0.41	15.97	0.055
农村	31.99	6.38	11.90	14.47	0.029
城乡比	0.46	0.84	0.03	1.10	1.900

从表5可知,由于农村土地价格较低,以及随着城市化推进大批农村学生进入城镇就读,使得农村生均学校占地面积与生均校舍建筑面积都要高于城市学生同类值。如农村生均学校占地面积为31.99平方米,而城市只有14.86平方米,前者是后者的2.15倍。但农村学校的建筑质量远不如城市学校的建筑质量,这从农村生均危房面积有11.9平方,而城市生均危房面积只有0.41平方就可以看

出。城市学生人均拥有 0.055 台计算机,农村学生人均只拥有 0.029 台计算机,前者是后者的 1.9 倍。这些数据充分表明,尽管随着标准学校建设城乡中小学硬件设施差距有所缩小,但缩小幅度有限,农村小学生所享受的教育资源远少于城市学生。

(3) 城乡义务教育师资差异。教师是教育质量的保证。下面以普通初中专任教师学历职称比较来反映城乡义务教育师资差距,见表 6 与表 7。

表 6 2006—2010 年城乡初中教师学历情况

年份及区域		学历				
年份	区域	研究生	本科	专科	高中	高中以下
2006	城市	7 254	967 147	941 047	47 658	1 129
	农村	1 393	447 861	971 970	76 234	1 785
2008	城市	11 856	1 265 443	813 065	33 678	784
	农村	1 701	567 162	73 294	41 093	1 021
2010	城市	20 139	1 539 559	669 362	22 279	461
	农村	2 542	694 493	549 706	24 298	503

数据来源: 2010 年《中国教育统计年鉴》

表 7 2006—2010 年城乡初中教师职称情况

年份及区域		职称				
年份	区域	中学高级	中教一级	中教二级	中教三级	未评职称
2006	城市	198 334	803 133	729 639	98 250	134 879
	农村	69 189	528 257	640 363	131 490	129 944
2008	城市	260 195	907 244	749 506	74 860	133 201
	农村	87 929	516 358	553 241	86 310	100 113
2010	城市	326 171	982 249	752 927	54 519	135 974
	农村	113 450	508 818	494 849	56 703	97 722

数据来源: 2010 年《中国教育统计年鉴》

从以上两表可看出,在 2006、2008、2010 这三年中,随着时间的递增,不管是城市初中教师,还是农村初中教师,其高学历和高职称教师的数量与比例都不断增长,这说明近几年中国义务教育教师的总体素质处在不断提高的过程之中。但是,相比而言,不管是 2006 年还是 2010 年,农村初中高学历和高职称教师的数量与百分比始终低于城市初中教师的同类值。国家教育督导团也发现,2007 年,全国小学中高级职称教师比例为 48.2%,城市高于农村 9.5 个百分点以上;全国初中中高级职称

教师所占比例为 48.7%,城市高于农村 19.2 个百分点。<sup>[8]</sup>

综上所述,不管从教育经费投入与硬件设备比较,还是从师资水平的对比来看,农村学生与城市学生在接受义务教育的过程中,所享有的义务教育资源仍然存在巨大的差距,城乡义务教育过程不均衡突出。

### 3. 城乡义务教育结果均衡测评

(1) 城乡学生学习成绩差异。有学者就农村义务教育质量问题,在全国十多个省、市、自治区进行抽样调查,发现农村学生接受义务教育后的学业成绩普遍偏低,学生能力素养整体水平偏低,学生知识结构不完善。如 2009 年东北师大农村教育研究所对全国初二学生的阅读能力、计算能力进行测试,其结果如表 8。<sup>[9]</sup>

表 8 城乡义务教育阶段学生学习成绩比较

		城市	农村
阅读能力	平均成绩/分	28.11	24.52
	高/%	33.5	19.80
	中/%	62.2	67.80
计算能力	平均成绩/分	40.99	34.02
	高/%	43.60	27.70
	中/%	53.10	61.70
	低/%	3.40	10.60

从表 8 可知,就初二学生的阅读能力与计算能力测试来看,农村都显著低于城市,在学生成绩分布中,农村学生高等级比例显著低于全国平均水平,而低等级的比例显著高于全国平均水平。这说明,尽管农村与城市孩子都在接受义务教育,但由于接受义务教育的质量不同,农村孩子的素质提升远不如城市孩子,义务教育结果非均衡仍然存在。

(2) 城乡义务教育阶段学生升学率差异。能否进入更高层次学校学习,也是义务教育结果的重要表现。本文以小学入学率和小学毕业生升学率为例,分城市、县镇与农村三个组,对各自的指标进行比较,以观察其间是否存在差距,如表 9。

表9 分城乡的小学入学率和小学毕业生升学率(1995—2010)

年份	小学入学率/%				小学毕业生的升学率/%			
	全国	城市	县镇	农村	全国	城市	县镇	农村
1995	98.52	99.31	99.19	98.22	89.33	104.76	125.61	76.57
2000	99.11	99.54	99.32	98.94	94.9	106.50	124.50	80.80
2001	98.26	99.16	98.10	98.12	95.5	113.35	174.25	69.48
2002	98.58	99.28	98.45	98.47	97.0	111.87	179.45	68.55
2003	99.61	99.61	98.79	98.39	97.9	112.95	181.12	69.82
2004	98.95	99.85	99.46	98.59	98.1	114.75	187.79	70.34
2005	99.15	100.08	99.20	98.90	98.4	115.20	191.08	66.31
2010	99.67	103.5	99.8	98.67	98.67	114.35	161.7	57.52

注：小学入学率=学年初小学适龄人口中在校学生数/学年初小学适龄人口数×100%；小学毕业生升学率=初中招生数/小学毕业生数×100%  
资料来源：2001—2010年《中国教育统计年鉴》

从表9可知，1995年尤其是2000年以来，不管是县镇还是城市，二者小学毕业生的升学率都在不断增长，其中县镇的增长速度最快，从125.61%增长为191.08%，增幅为52.12%，但农村小学毕业生的升学率却呈现不同的发展趋势，其在1995年与2000年都呈增长之态，但自2001年以后，反而呈现下降之势。导致这种现象最可能的原因是，2001年开始，中国开始实行“以县为主”的义务教育管理体制，地方政府承担了更多的义务教育投入职能，有些地方政府在财政能力不足的情况下，会将相当一部分的义务教育投入责任转移给学生及其家长，因此很多学生及家长会因为家庭经济状况不佳而选择放弃升学。且农村学生的升学率与城市学生的升学率的差距越来越大，1995年，城市学生升学率高出农村学生升学率28.19%，但到了2005年，城市学生升学率高出农村学生升学率48.89%，差距日益扩大，而到了2010年，差距继续扩大为56.83%，与此相应的是农村读书无用论思想严重抬头，城乡义务教育结果不均衡进一步扩大。

总体而言，由于城乡二元分割以及政府职能的缺位、越位与错位，中国城乡义务教育不均衡现状仍然非常严重。这种不均衡，既表现在义务教育起点的教育机会分配上，也体现在义务教育过程中财政经费投入、硬件设备与师资力量等义务教育资源的享有上，更体现在学业成绩与升学率这些义务教育结果之上，三者同时并存，前两者是后者的原因，后者是前两者的延续。

#### 四、促进城乡义务教育均衡的政策建议

基于测评结果，本文认为应从以下几个方面促进城乡义务教育均衡发展。

(1) 加快义务教育均衡立法进程。国外着重通过教育立法促进城乡义务教育均衡。如日本城乡义务教育发展差距之所以较小，重要原因就是日本已形成一个层次分明、结构合理的义务教育政策法规体系。尽管中国《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》等相关教育法律法规相继出台，教育立法已形成了一个基本框架，但仍缺少基于城乡义务教育非均衡事实基础之上促进义务教育均衡的政策法规。因而中央政府未来应在更宏观的视野内，严格遵循平等原则，保障每位公众接受义务教育的权利，构建出促进义务教育均衡的主要政策法律条文。地方政府需基于地域特色，根据国家义务教育均衡政策法规的精神与原则，制定出适合本地经济社会发展实情的义务教育城乡均衡政策条例，对国家宏观的义务教育均衡政策法规进行细化与补充，并严格遵守执行这些法律条文。

(2) 加大对农村义务教育的投入。稳定、可靠与充足的财政投入，是义务教育均衡发展的重要前提条件。凡义务教育均衡推进较有成效的国家，无论是中央集权、地方分权还是二者相结合，重要的成功经验之一就是加强义务教育的财政投入。随着中央政府财政能力的不断增长，中国要改变“财权上移，事权下移”的财政关系，合理分担义务教育

的财政责任,减轻地方政府尤其是县级政府对义务教育的财政投入比例,加强中央政府财政投入责任,让中央政府成为义务教育投入的最重要的主体,地方政府居于次要地位。就目前来说,中央政府在教育支出责任中占到20%左右,但其财政收入占全部财政收入超过40%,故中央政府未来应该努力增加本级的教育支出,争取在2020年中央政府的教育支出责任要达到40%左右。

(3) 加强转移支付制度建设,均衡配置义务教育资源。近几年,中央政府义务教育财政转移支付制度在增进义务教育均衡方面起到了一定作用,但由于转移支付规模过小,制度本身设计还有不规范之处,以及资金使用过程中缺乏有效监督等原因,使得其对义务教育均衡的促进作用仍然有限。本文认为,中国建立完善义务教育财政转移支付制度需要注意以下几点:第一,义务教育财政转移支付模型应具有相对性和动态性。所谓相对性,即转移支付标准必定是相对于地区自然、文化、人口结构中一个或几个经济指标的相对数,而不能是一个绝对数;所谓动态性,是指要求转移支付模型能够随时根据经济发展和义务教育发展的特点进行调整。第二,加快义务教育资源转移支付制度的公式化、法制化和规范化建设的进程,设计科学、可操作性的转移支付公式,同时简化分配程序,建立相应的监督机制,将其纳入法制轨道。

(4) 完善城乡师资队伍交流机制。教师资源是第一教育资源,提高义务教育师资队伍城乡均衡力度,无疑是推进义务教育城乡均衡发展的关键与难点。在“十二五”期间,中央政府在加强农村教师队伍建设的应合理配置教师资源,大力加强农村教师队伍建设;完善教师教育体系,确保义务教育教师的培养质量和数量;完善大规模的教

师全员培训,大幅度提升教师素质。省级政府应统筹城乡义务教育师资的发展,制定城乡统一的发展目标和底线标准,坚持优质师资向农村倾斜的政策取向;建立省域城乡义务教育师资均衡发展数据库,以县级行政区域为单位,按照城乡师资均衡的现实水平和未来的发展目标,将省域内县级行政区域单位分为发展型、维持型和贫困型,对不同类型的县给予不同的教师发展政策。县级政府要加大培训力度,建立合理的教师流动机制,努力培养一支素质优良、结构合理、相对稳定、适应教育改革与发展需要的高水平教师队伍。

#### 参考文献:

- [1] 杜育红. 教育发展不平衡研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000.
- [2] 朱家存. 区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育实践[J]. 教育研究, 2010(11): 8-12.
- [3] 于发友. 县域义务教育均衡发展指标体系和标准构建[J]. 教育研究, 2011(4): 18-22.
- [4] 庞丽娟. 我国农村义务教育教师队伍建设: 问题及其破解[J]. 教育研究, 2006(9): 23-27.
- [5] 何怀宏. 公平的正义——解读罗尔斯《正义论》[M]. 济南: 山东人民出版社, 2002.
- [6] 彭世华. 义务教育均衡发展目标与标准研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2012.
- [7] 张次兰. 我国义务教育发展现状及2010年展望[J]. 国情国力, 2008(21): 21-25.
- [8] 袁振国. 义务教育均衡发展报告: 2010[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010.
- [9] 秦玉友. 体系完善: 农村教育发展的多维分析与战略选择[J]. 东北师范大学学报: 哲学社会科学版, 2010(4): 55-58.

责任编辑: 曾凡盛