

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2017.05.026

# 中国义务教育均衡发展政策的演进历程及其制度逻辑

李桂荣, 李向辉

(河南大学 教育科学学院, 河南 开封 475004)

**摘要:**中国义务教育经过30年的发展,经历了从非均衡到逐步谋求均衡的过程。从义务教育均衡发展政策的变迁历程可以看出,该政策受到了背景、制度、行为、结果等多因素的深层结构性影响,并且在政策变迁过程中存在制度环境的情性、原有制度的惯性、制度主体的薄弱与非正式制度的阻梗等问题。为完善义务教育均衡发展政策,实现教育公平,必须优化城乡教育的制度环境,打破对原有制度的路径依赖,加强中央和省级政府的主导作用,加强正式制度与非正式制度的融合。

**关键词:**义务教育;教育均衡发展;教育政策;历史制度主义

**作者简介:**李桂荣(1965—),女,河南许昌人,管理学博士,河南大学教育科学学院教授,博士生导师,教育行动国际研究中心主任,主要从事教育经济与管理、教育政策与评估研究;李向辉(1974—),河南唐河人,教育学博士,河南大学教育科学学院副教授,主要从事教育政策与管理研究。

**基金项目:**马克思主义理论研究和建设工程暨国家社会科学基金重大项目(2015MZD056)

**中图分类号:**G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2017)05-0147-05 **收稿日期:**2017-03-03

目前,中国义务教育正在经历着从“有学上”到“上好学”的历史性跨越。为了解决义务教育发展不均衡问题,政府出台了财政转移支付、教师流动、免费师范生和特岗教师等一系列政策,试图通过制度建设,推进义务教育从初步均衡逐步走向基本均衡,并最终实现高位均衡。

与义务教育均衡发展战略相伴,学者们也进行了诸多研究。有学者对其内涵进行了界定,指出教育均衡发展主要由起点均等、过程均等、结果均等构成<sup>[1]</sup>;区域内义务教育阶段各级学校的均衡状态体现在办学经费投入、硬件设施、师资调配、办学水平和教育质量等方面<sup>[2]</sup>;义务教育均衡发展就是要办好每一所学校,教好每一个学生<sup>[3]</sup>等。有学者对义务教育均衡发展的本质进行了反思和探讨,认为教育均衡发展说到底是一个人权问题<sup>[4]</sup>,体现的是一种公平公正的理念<sup>[5]</sup>,是公民基本教育权利的机会与质量保障<sup>[6]</sup>等,认为义务教育均衡彰显的是个体的权利。有学者对均衡发展评价指标体系进行研究,二维评价指标说从政府职责和教育发展水平两

个维度构建义务教育质量均衡发展指标<sup>[7]</sup>;三维评价指标说构建了环境均衡、城乡均衡、结果均衡三大指标体系,并计算出综合性指标值<sup>[8]</sup>;四维评价指标说从城乡、乡镇、校际、学校层级之间四个维度,构建了由60个观测点组成的县域义务教育均衡发展监测指标矩阵<sup>[9]</sup>。也有学者提出通过对贫困地区进行教育精准扶贫来实现义务教育均衡发展<sup>[10]</sup>。尤其是不少学者基于实证调查,对义务教育发展中存在的诸多不均衡问题进行了揭示,并提出了相应的策略和建议。

这些研究成果,阐释了义务教育均衡发展的必要性和紧迫性,提出的发展策略也在一定程度上转化为教育政策,并进一步推动了义务教育实践的改进。但是,从目前义务教育的发展状况和高位均衡的政策目标来看,义务教育发展不均衡问题仍然十分严重。因此,学术界正在跳出均衡发展问题本身,试图把义务教育均衡发展政策作为研究重心,通过提高政策功效,更大力度地推进义务教育均衡发展。本文拟以历史制度主义为分析框架,从“背景—制

度—行为—结果”各因素之间的深层结构逻辑关系,以及在新旧制度变迁过程中的“路径依赖”等为分析基础,一方面探寻义务教育均衡发展政策生成演进的制度逻辑,另一方面破解政策推进不力的制度障碍,以期为义务教育均衡政策的完善提出改进建议。

#### 一、义务教育均衡发展政策的变迁历程

纵观这 30 年的发展历程,义务教育政策变迁大致可以分为三个阶段。

(一)义务教育非均衡分步推进阶段:1985—2000 年

20 世纪 80 年代初,中国基础教育处于严重的非均衡发展状态,农村教育面临着衰退和辍学率上升的严峻现实。为振兴教育,国家开始实行九年义务教育,并通过立法形式明确指出义务教育是国家、社会、家庭的责任,必须予以保证。同时建立地方负责分级管理制度,形成了“县、乡、村三级办学,以乡、村为主,县、乡两级管理”格局。1992 年、1993 年、1994 年国家连续出台相关政策确定义务教育发展的近期目标,要求到 20 世纪末,基本扫除青壮年文盲,基本普及九年义务教育,并制定普及义务教育评估验收暂行办法,加大监督力度。1995—2000 年,开始实施“国家贫困地区义务教育工程”等攻坚计划,加快了中西部地区“两基”进程,采取义务教育阶段学生免试就近入学、增加财政投入、加大转移支付力度、改善薄弱学校等措施分步推进义务教育发展。至 2000 年,“两基”目标基本实现,义务教育人口普及率达到了 85%。

纵观此阶段义务教育发展历程,农村教育经费来源以乡政府拨款为主。由于乡级财政实力不均衡,以“乡、村为主”的经费供给体制造成了农村教育经费严重匮乏,加剧了义务教育在区域、城乡之间的不均衡发展局面。另外,当时盛行的重点学校政策,也加大了校际之间的差距,重点学校无论在资源、生源还是教育成果方面都越来越好,而非重点学校则相对成为了薄弱学校,教育不均衡现象凸显,择校热出现,“教育均衡发展逐渐成为义务教育阶段的重点和难点问题,并引起了社会各方关注”<sup>[11]</sup>。

(二)义务教育均衡发展初步推进阶段:2001—2009 年

基于“乡、村为主”的投资管理模式带来的大面积的教育贫困,2001 年中央政府提出了“以县为主”的教育管理体制,并于 2002 年下发文件强调农村义务教育工作的第一责任人是县级人民政府的主要负责人,农村教师工资实行省长负责制。此次政策调整使义务教育管理体制由“三级办学,两级管理”转变为“以县为主”。同年,首次在政策层面提出义务

教育均衡发展问题,着手从就近免试入学、薄弱学校改造、师资流动机制等方面进行改革,并于 2005 年在义务教育均衡发展政策中提出要推进县(市、区)域内义务教育均衡发展,强调要把提高农村学校教育质量和改造城镇薄弱学校放在更加重要的位置,从弱势群体学生教育、建立监测评估体系等方面提出改进意见。2006 年,新修订的《义务教育法》使我国义务教育均衡发展进入了依法执行阶段。2007 年,《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》指出:把促进教育公平作为国家基本教育政策,推进义务教育均衡发展,农村地区全部实现免费义务教育。同年 10 月,十七大报告中把义务教育均衡发展思想上升为国家意志。

通观这个阶段,中国教育主要从管理体制、法制建设方面进行了政策改革:一方面,提升了责任主体和管理层面,为义务教育均衡发展提供了更加充足的资源;另一方面,将均衡发展写进了法律文本,为义务教育均衡发展提供了法律保障。

(三)义务教育均衡发展深入推进阶段:2010 年以后

2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出把义务教育均衡发展提升到战略性任务的高度,要求到 2020 年基本实现区域内均衡发展,从缩小校际差距、城乡差距、区域差距三个层面进行改革,实行县域内教师及校长交流制度、规范招生入学办法、严禁在义务教育阶段设立重点校和重点班等措施,加大对老、少、边、贫地区义务教育的转移支付力度,建立城乡一体化义务教育发展机制。2012 年国务院出台相关政策,制定了义务教育均衡发展的时间计划表、工作进程及其达成指标,要求实现基本均衡的县(市、区)比例,2015 年达到 65%,2020 年达到 95%。2013 和 2015 年又分别出台相关政策着重强调义务教育学校基本办学标准和改善薄弱学校,建立地方政府责任机制并签订任务责任书,实行问责制度,强化地方责任,调动地方政府的积极性和主动性。

在义务教育均衡发展深入推进阶段,国家提出了两阶段政策目标,首先实现区域内义务教育初步均衡发展目标,然后向高位均衡目标推进。在监管手段上,国家开始启动义务教育发展基本均衡县(区、市)督导评估及认定工作,构建“一个门槛、两项内容、一个参考”的评估框架,从基本办学标准评估入手,评估县域内校际间差距和对县级政府推进义务教育均衡发展工作情况,并把公众这一直接利益群体对所在县义务教育均衡发展状况的满意度作为评估的重要参考内容,使评估机制具有一定的开放

性。

## 二、义务教育均衡发展政策生成与演进的制度逻辑

义务教育发展政策经历了由非均衡发展向均衡发展的制度生成和政策转向,以历史制度主义的方法为视角进行分析,义务教育均衡发展政策的发展存在着多种制度逻辑,并在历史发展轨迹的轴线中,各利益主体在围绕稀缺资源而展开的竞争和博弈中呈现出一些结构性和历史性因果关系。

### (一)义务教育均衡发展政策的“理念—制度”逻辑

“理念是历史制度主义特别强调的重要因素,影响着制度选择的方向、模式和结果,作为首要部分的因素,理念在政策塑造中扮演着关键性角色”<sup>[12]</sup>。从中国义务教育均衡发展政策的制度变迁中可以看出,理念起着举足轻重的作用,影响着政策的制定与走向。十一届三中全会以后,“效率优先、兼顾公平”理念渗透到了社会生活的各个领域,以此观念为引导,中国中小学教育政策遵循了“效率优先原则”,通过“重点校制度”进行教育资源配置,结果造成教育资源向城市和重点学校倾斜,公共教育资源向少数学校流动和集中,产生了教育非均衡发展现象。十六届三中全会提出科学发展观以后,“以人为本”成为科学发展的第一要义,“五个统筹”突出强调了公平公正。在这些理念的推动下,中国通过顶层设计,连续出台了相关文件,从政策支持、经费倾斜等方面加大了对义务教育均衡发展的推进力度。

### (二)义务教育均衡发展政策的“环境—制度”逻辑

历史制度主义认为制度的产生和变迁受宏观背景影响,审视中国义务教育政策由“非均衡”向“均衡”发展的制度设计,也是广泛受到了国际和国内宏观背景的影响。20世纪60年代,科尔曼等教育家倡导教育均衡发展、教育机会均等<sup>[13]</sup>,美、英等国家实施了促进弱势儿童义务教育的“积极差别待遇”“补偿教育”和“教育优先发展区”等政策<sup>[14]</sup>。到20世纪80年代中期,义务教育在全球170多个国家开始实施。与国际趋势相适应,中国建立了义务教育制度。同时,受经济体制改革大背景的影响,中国确立了分级管理、地方负责的义务教育管理体制,尤其是农村义务教育供给责任基层化成为教育管理的主要形式。这种形式一定程度上激发了乡、村办学的积极性,但是,由于其财力物力的有限性使农村义务教育也陷入了不同程度的发展困境,加剧了城乡教育差别。进入21世纪后,增进教育公平逐渐成为国际社会教育政策的基本主张。2000年,联合国教科

文组织通过了《达喀尔行动纲领》(2000),从2002年开始,通过陆续发布《全民教育全球监测报告》,将教育公平作为世界教育发展的核心价值追求。与此同时,各国也开始更加重视教育公平。美国在《不让一个孩子掉队法》(2001)、《儿童计划:建设更加美好的未来》(2007)等政策法规中,突出了教育公平诉求;中国在十七大报告和十八大报告中也都明确提出了教育公平问题,并强调教育公平是社会公平的重要基础,尤其是在政府工作报告中提出了义务教育均衡发展问题,强调要优化教育结构、合理配置资源、重点向老少边远穷地区倾斜等政策。

### (三)义务教育均衡发展政策的“行动—制度”逻辑

道格拉斯·诺斯的制度变迁理论认为:推动制度变迁的主体有第一行动集团及第二行动集团,第一行动集团提出制度变迁方案和选择,是制度变迁的创新者、策划者和推动者;第二行动集团是制度变迁的实施者。两个行动集团共同努力实现制度变革,并就可能获得的创新收益进行分配<sup>[15]</sup>。义务教育均衡发展制度关涉多方相关利益群体,其中,中央政府是第一行动集团,对教育政策制定起主导作用,是义务教育制度创新的第一推动力量;省、县、乡政府及学校作为第二行动集团,是义务教育制度的具体执行者与实施者。第一行动集团通过顶层设计,建立了以乡、村为主要经费来源的义务教育地方负责制度。第二行动集团在实施中,由于条件限制,出现了负担过重,办学能力不足,教育质量下降,辍学率上升等问题。这些问题衍生了义务教育管理体制变革的需要,进而,促成了“以县为主”管理体制的出台。可见,义务教育均衡发展制度是在两个行动集团的交互作用中被不断修正的,其间,尽管两个行动集团存在着利益博弈,但是由于采取自上而下的强制性变革方式,作为次级行动集团的地方政府,迫于上级政府的权威压力,比较容易将第一行动集团的意愿转化为行动,并通过“行动—制度—行动”模式促进义务教育均衡发展政策逐渐完善。

## 三、义务教育均衡发展政策推进过程中的制度障碍

义务教育均衡发展政策的生成与演进有其合理的制度逻辑,同时也存在着政策推进不力的制度障碍,主要表现在以下方面。

### (一)制度环境的惰性

当人们意识到原有制度的低效或无效,并试图改变它时,由于制度环境表现出的延续性和顽固性<sup>[16]</sup>,在对构成制度框架的规则、准则和实施机制进行边际调整时,制度体系的初始状态及外部环境

往往会表现出一种惰性,这种惰性会在一定程度上对制度变迁的动力与目标起到阻碍作用。中国在长期的城乡二元社会经济结构制度环境的影响下,户籍制度、劳动就业制度、分割的教育体系、医疗制度、社会保障制度等都是义务教育均衡发展政策推进中的重要相关制度,在根深蒂固的城乡二元社会经济制度环境中,这些制度累积的负面影响使得农村与城市相比而言,各方面都处于极不平等的生态位上,致使义务教育均衡发展困难重重。

### (二)原有制度的惯性

“制度形成后具有自我强化和自我学习的机制,换言之,产生于特定背景中的制度对以后的制度发展具有决定作用”<sup>[17]</sup>,制度最初的政策取向会持续地影响后续政策。由于政策惯性的作用,若要改变原初设计需要克服极大的政治压力或外力,这种现象被历史制度主义称之为“路径依赖”。中国义务教育制度中“重点校”现象的反复出现及变相存在是制度变迁中路径依赖的典型表现。建国初期,由于各项资源比较匮乏,中国实行了重点校制度。经历文革之后,中国经济社会的发展进入快车道,但是由于义务教育政策被锁定在原有制度框架的路径依赖中,要集中力量办大事的政策效应仍然体现在中小学的重点学校政策中。虽然在1993年和1997年国家教委都曾强调:“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班”,但事实上,“重点校”政策在现实中仍在运行。尤其是1995年《国家教育委员会关于评估验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》,其政策目标和路径仍然沿袭“重点校”建设的逻辑。正是这一政策引发的各地义务教育阶段示范校的建立高潮,加剧了一般学校与示范性初中、示范性小学的差距,成了义务教育均衡发展的新的阻碍因素。

### (三)制度实施主体的薄弱

地方负责是义务教育的管理体制,县及以下政府是政策执行的主体。2001年以前,义务教育投资主体是“以乡为主”,乡级政府作为主要投资者和责任者,制度实施主体明显薄弱;2001年以后,在税费改革中建立了“以县为主”的义务教育投资主体,县级政府成为主要投资者和责任者,制度实施主体层次有所上升,加大了政策执行力度,“有效遏制了城乡义务教育差距持续扩大的趋势”<sup>[18]</sup>。显然,“以县为主”优于“以乡为主”。但是,就目前来看,县级政府的力量仍然比较薄弱,且存在较大差异,制度实施主体薄弱将仍然是义务教育高位均衡发展的主要障碍。

### (四)非正式制度的阻梗

非正式制度的阻梗主要表现为:第一,精英教育

情结的影响。精英教育秉承“效率优先、兼顾公平”,这种理念支持着重点校、名校、示范校的不断繁衍。一方面,家长希望通过优质教育使自己的孩子处于教育优势,并结合应试教育这一群体文化心理共同助推了择校热潮的不断涌现;另一方面,根据经济学供求关系的规律,优质教育需求的旺盛刺激了优质教育资源的供给,名目繁多的名牌学校、实验班、创新班等迎合了教育需求,加速了优质教育资源的聚集效应。第二,农村阶层文化固化的影响。由于受到农村的生活方式、思想观念、行为规范、传统文化等影响,随着农村籍学生高等教育个人收益率的下降<sup>[19]</sup>,新的“上学无用论”思想抬头,造成了农村义务教育受众群体的支持度和参与度偏低。义务教育均衡发展政策的执行需要社会的教育价值观念、生活方式习惯等非正式制度的支撑,而精英教育情结和农村阶层文化观念的固化也成了政策阻梗的深层影响因素。

## 四、义务教育均衡发展政策的制度选择

基于前文分析,中国亟须从以下几个方面进一步完善义务教育均衡发展政策。

### (一)消解二元对立思维方式,融合城乡教育

目前,中国开始加快城镇化建设,但是城乡二元经济社会结构仍然没有得到根本性改变,同时也成了义务教育发展的制度瓶颈。消除城乡教育二元结构,将城市与农村义务教育融合为一个整体,这关涉到政策目标的价值选择和均衡发展目标的实现。首先,义务教育均衡发展政策目标应摆脱“为农服务”亦或“为城服务”的思维定式,建立为城乡协同发展服务的政策目标。每一个人的基本权利都应得到尊重,教育的目标是培养“合格公民”,而非局限性地定义为“新型农民”。其次,各级政府要做好责任划分。“以县为主”的义务教育管理体制下,省、市政府的责任相应较弱,因此要明确划分各级政府的责任,充分发挥省、市两级政府的作用。同时,打破现有体制下的二元户籍制度以及学籍管理制度,明确区域间流入地与流出地政府对流动儿童的责任。再次,城乡义务教育一体化管理制度障碍的破解,需要从人事制度、入学政策等方面进行革新,构建城乡融合的制度环境。

### (二)利用制度变迁的关键节点,打破路径依赖

由于制度存在自我强化效应,义务教育政策的变迁也表现出了明显的路径依赖及制度惯性,对原有的政策路径起到了强化和固化作用,使相关行动主体缺乏制度变迁的动力。因此,应减弱制度“复制机制”再生产和自我强化,抓住义务教育均衡发展政策变迁的关键否决点,消除影响制度变革的阻碍力

量。义务教育均衡发展政策经历了两次渐进式变迁的“关键节点”，第一次关键节点是2006年，新《义务教育法》修订从制度上消除重点校政策，建立义务教育均衡发展法律基础；第二次关键节点出现于2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》将促进教育公平作为教育政策的着力点，义务教育均衡发展上升到战略性目标高度。只有准确把握历史关键点，清醒面对制度变革的情境，打破路径依赖，才能进一步推动中国义务教育均衡发展的进程。

（三）投资重心上移，加强中央和省级政府主导作用

从忽视均衡发展到重视均衡发展，这是义务教育制度供给和变迁过程中的重大转向。但是，城乡间、区域间、校际间的差距依然显著，比如农村空心校的产生、农村和薄弱校教师的流失现象依然严重。由以“乡”为主到以“县”为主的义务教育投资主体的上移表现出了明显的优越性，解决了乡财政普遍处于困境带来的教育问题。但是，为防止陷入“虚假平衡”的陷阱，要改进义务教育均衡发展的政策模式，加强中央政府的主导作用，投资主体和重心逐渐上

参考文献：

- [1]刘新民,李利华,王本锋.基础教育均衡发展的国际经验与启示[J].当代教育科学,2015(8).
- [2]张德祥.关于义务教育区域内均衡发展的思考[J].教育评论,2002(4).
- [3]翟博.均衡发展:我国义务教育发展的战略选择[J].教育研究,2010(1).
- [4]顾明远.教育均衡发展是教育平等的问题,是人权问题[J].人民教育,2002(4).
- [5]翟博.树立科学的教育均衡发展观[J].教育研究,2008(1).
- [6]刘新成,苏尚锋.义务教育均衡发展的三重意蕴及其超越性[J].教育研究,2010(5).
- [7]薛二勇.区域内义务教育均衡发展指标体系的构建——当前我国深入推进义务教育均衡发展的政策评估指标[J].北京师范大学学报(社会科学版),2013(4).
- [8]于发友,赵慧玲,赵承福.县域义务教育均衡发展的指标体系和标准建构[J].教育研究,2011(4).
- [9]董世华,范先佐.我国县域义务教育均衡发展监测指标体系的构建——基于教育学理论的视角[J].教育发展研究,2011(9).
- [10]赵红霞,谢红荣.义务教育均衡发展中的精准扶贫研究[J].湖南师范大学教育科学学报,2016(5).
- [11]杜育红,卢珂.关于区县内义务教育均衡发展监测与评价体系的思考[J].上海教育评估研究,2012(4).
- [12]刘圣忠.理念与制度变迁:历史制度主义的理念研究[J].复旦公共行政评论,2010(1).
- [13]熊春文,陈辉.西方国家教育机会均等及其观念的历史演进[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(7).
- [14]刘丽红.外国义务教育扶持制度评述[J].中国民族教育,2002(3).
- [15]丁冰,张连城.现代西方经济学说(修订版)[M].北京:中国经济出版社,2002:428.
- [16]涂晓春.制度惰性与我国的体制改革[J].改革与开放,2007(4).
- [17]庄德水.论历史制度主义对政策研究的三重意义[J].理论探讨,2008(5).
- [18]李军超.政府推进城乡义务教育均衡发展的制度逻辑[D].武汉:华中师范大学博士论文,2012:110.
- [19]李桂荣,谷晓霞.农村籍学生接受高等教育的个人成本与收益分析——基于山西省怀仁县海北头乡的调查研究[J].教育研究,2012(7).

移至省级,明确各级政府的义务教育职责,形成科学合理的保障机制是义务教育均衡发展政策的必然选择。

（四）加强正式制度与非正式制度的融合

制度创新与设计需要通过相关利益者的认同才有可能更好地实现政策目标。利益相关者的价值信念、风俗习惯、文化传统等非正式制度因素影响着政策目标实现的程度,同样地,正式制度与非正式制度的融合程度也影响政策的执行效果。因此,要加强正式制度与非正式制度的融合,形成合力,对义务教育均衡发展产生积极影响。首先,教育公平的理念应成为各级政府的共识,消除政绩等外显追求,加强责任等内在意识,明确各级政府的政策目标责任。其次,对政策对象而言也应提高对义务教育均衡发展政策的认同度,应通过政策宣传、评价督导、公民参与协商等机制,广泛听取政策对象的意见和建议,使他们的利益诉求得以表达和实现,使政府的教育管理模式由“单向指令控制”模式转向“多向协商治理”模式,加强制度的融合与交流,促进义务教育均衡发展。

[责任编辑 彭筱祎]