

2006—2015年北京市义务教育区县均衡进展研究

袁连生 何婷婷

(北京师范大学 经济与工商管理学院/首都教育经济研究院,北京 100875)

摘要:2006—2015年北京市义务教育区县间校际均衡和城乡均衡取得了显著进展。北京市区县间义务教育投入均衡进展显著,质量均衡有喜有忧。远郊区县小学生均支出已高于城区,初中生均支出已接近城区,区县间义务教育经费投入差异明显缩小,均衡水平显著提高;义务教育师资出现了远郊区县比近郊区充裕,近郊区比城区充裕的较为合理状态,但初中师资存在严重过剩的现象;小学教育质量差异显著缩小,均衡水平持续提高;初中教育质量差异没有缩小,均衡水平没有提高,投入差异的缩小没有带来质量差异的缩小,实现均衡任重道远。将质量均衡作为义务教育均衡发展最重要的评价指标,加大市级政府对教育经费和教师配置的统筹力度,放宽非户籍流动儿童就学限制,以促进北京市区县间义务教育均衡发展。

关键词:北京市;义务教育;区县均衡;投入均衡;质量均衡

中图分类号:G40-054 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1298(2018)02-0120-09

DOI:10.14082/j.cnki.1673-1298.2018.02.016

一、问题的提出

义务教育均衡,包括义务教育机会均等、资源配置均衡和质量与结果均衡,是涵盖教育起点、过程和结果的全面均衡。^[1-3]在测量均衡度时,在机会均等方面,一般采用入学率指标;在资源配置方面,采用生均教育经费、生均校舍面积、图书仪器达标率和教师合格率等指标;在质量与结果均衡方面,采用学业成绩、升学率普及率和辍学率等指标。对义务教育均衡的研究,大多集中在资源配置均衡层面,主要考察区域、城乡、校际和群体均衡四个方面。实证研究发现,我国义务教育区域不均衡主要表现为省内县际不均衡,大约三分之二以上的全国县际间小学和初中生均经费差异来自省内。^[4-6]武向荣的研究发现,多数省份的县际生均经费差距较大,东部地区的生均经费水平高、县际均衡水平低,中部地区则呈“双低”现象。^[6]李慧勤和刘虹的研究发现,云南省义

务教育县际间9个均衡指标中,生均仪器设备差距最大,高于规定学历教师比例的差距则最小,小学师生比的差距呈逐年扩大趋势。^[7]宗晓华和陈静漪分析东部某省50个县市2007—2012年的初中教育投入后发现,除生均预算内公用经费外,县市间义务教育投入差距逐年缩小。^[8]

北京市1993年在全国率先实现“两基”目标后,义务教育不均衡问题仍很严重。2007年,北京市政府发布《北京市进一步推进义务教育均衡发展的意见》,全面部署推进义务教育均衡发展工作。2011年,北京市与国家教育部签订推进义务教育均衡发展备忘录,承诺到2012年底10个区县实现县域内义务教育基本均衡发展,到2015年全市16区县全部实现县域内义务教育基本均衡发展。2015年,北京市16个区县全部通过国家义务教育发展基本均衡县(区)评估,教育部部长称北京市义务教育的均

收稿日期:2017-11-20

作者简介:袁连生(1958—),男,江西人,北京师范大学经济与工商管理学院/首都教育经济研究院教授,博士,主要从事教育财政研究;何婷婷(1988—),女,江西人,北京师范大学经济与工商管理学院博士研究生,主要从事教育财政研究。E-mail:126lavender@163.com

基金项目:本文系2015年度北京市社会科学基金研究基地特别委托项目“北京市市与区县基础教育事权与支出责任划分研究”(项目编号:15JDJGDO87)的研究成果。

衡发展为全国其他地区提供了有益借鉴^①。

在着力推进区县内义务教育校际均衡的同时,北京市缩小城乡之间差距的政策措施也陆续出台。向农村学校倾斜投入政策的落实,使农村义务教育经费持续大幅度增加,城乡教育投入与办学条件差距迅速缩小。2015年,小学生均经费农村35769元,城镇33082元;初中生均经费农村70328元,城镇57126元。^[9]从生均教育经费看,农村已高于城镇,城乡差距已经反转,城乡差距基本消除。

北京市义务教育区县内校际均衡和城乡均衡取得了显著的进展,区域(区县)间均衡又取得了怎样的进展呢?

对北京市区县间义务教育均衡发展的实证研究不多。成刚研究了2005年和2006年区县间义务教育师资均衡问题,发现区县间师资很不均衡。市级特级教师多在城区,郊区的优秀教师还在不断流入东城、西城和海淀等城区,优质师资不均衡还在加剧。^[10]栗玉香分析了2002—2007年区县间义务教育经费差异的变化,发现区县间义务教育财政资源配置差异呈现出相对缩小的趋势,但差异缩小的程度非常小。^[11]成刚和徐文俊分析了“十二五”期间北京市区县间义务教育经费差异的变化,结论是区县间小学和初中生均预算内教育事业费差距不大,初中差距在不断缩小,但小学差距变化不大。^[9]但这几项研究分析的主要是区县间经费和师资的差异,分析的期间长短不一,没有涉及到教育质量,得出的结论也不尽相同。

本文拟通过2006—2015年各区县义务教育投入与质量的分析和比较,揭示北京市区县间义务教育均衡发展的进展与问题,提出相应的政策建议。其中区县间教育质量差异的分析,可填补北京义务教育均衡研究的空白,有助于全面了解北京市义务教育均衡发展的成就与问题,推进义务教育优质均衡发展。

二、区县间投入均衡的进展

教育投入可以从人力、财力和物力几个方面反映。人力投入主要是教师的数量和质量,财力投入主要是教育经费,物力投入主要为教育教学设施。由于没有获得各区县可靠的教育教学设施数据,无法对物力投入差异进行系统分析。人力投入,我们只得到了数量方面的数据,无法进行教师质量差异的分析和比较。下面用生均经常性支出反映经费投入水平^②,用占全市教职工数的百分比和师生比反映师资充裕水平,用差异系数反映区县间整体差异,分析2006—2015年期间,北京市区县间义务教育投入均衡的进展^③。

(一)教育经费差异及变化

1.小学生均支出差异及变化

2006年至2015年,全市小学生均支出成倍增加,从7228元增加到30209元。各区县生均支出都普遍快速增加,但增长幅度不一,呈现以下几个特点。

(1)远郊区县生均支出增加最快,排位大幅度上升,城区增加相对较慢,排位显著下降^④。2006年,小学生均支出前4名依次是西城、门头沟、东城和海淀,生均支出分别为11825元、9754元、9749元和8978元;2015年,前4名依次是平谷、门头沟、延庆和朝阳,生均支出分别为46137元、35756元、34848元和34080元。2015年,4个远郊区县中,平谷和延庆生均支出排前3位,怀柔、密云也居于中等靠前。2006年最高的西城下降到第9位,海淀也下降到第8位。城区中,朝阳提升最快,从第7位提高到第3位,成为生均支出最高的城区。

(2)城区的丰台、石景山和近郊区生均支出一直相对较低。10年来,大兴、丰台和房山还保持在最后的4位中。2006年最低的是大兴,生均支出为5001元,只相当于生均支出最高水平的42%;2015

① 王皓,全国义务教育均衡发展中期推进会在京召开,本市16区县全部通过国家义务教育均衡认定。<http://zhengwu.beijing.gov.cn/gzdt/ldhd/t1387755.htm>。

② 经常性支出是总支出中减去购置固定资产和无形资产等使用期1年以上的资本性支出后的支出。经常性支出是教育机构正常运行的支出,年度间波动小,便于进行不同年度的比较分析。后文中的生均支出,都是指生均经常性支出。

③ 如无说明,本文数据均来自历年《北京市统计年鉴》《北京市区域统计年鉴》和作者专项调研数据。

④ 2010年,东城区与崇文区合并为新东城区,西城区与宣武区合并为新西城区,2015年密云和延庆撤县设区,2016年前,北京全市为16个区县。东城、西城、朝阳、海淀、丰台和石景山为6个城区,围绕城区的是门头沟、房山、大兴、通州、顺义和昌平6个近郊区,不与城区接壤的是平谷、怀柔、密云和延庆4个远郊区县。本文的城区、近郊区和远郊区县,按上述地理区域划分,不考虑城市功能分类。为便于2010年前后进行同口径比较,本文将2006年至2009年原东城区与崇文区数据合并为东城区数据,原西城区与宣武区数据合并为西城区数据。

年最低的是通州,生均支出为20 153元,相当于最高水平的44%。顺义和昌平也一直处于中等偏下的位置。近郊区中,只有门头沟一直居于靠前的位置。北京市各区县小学生均支出的分布,有点类似全国各省的分布特点,即“中部塌陷”,处于城区与远郊区县之间的近郊区水平最低。

(3)区县之间的整体差异在2009年后逐渐缩小,但变化不大。10年间各区县小学生均支出的整体差异是扩大了还是缩小了?图1列示的生均支出差异系数可以回答这一问题。从图1中可以看出,2006年到2015年期间小学生均支出差异系数变化不大,年度之间有小幅度波动,2009年后总趋势是下降的。不过,尽管整体差异没有大的下降,但差异的性质发生了变化。前期生均支出高的主要在城区,后期生均支出高的则主要在远郊区。前期,校均规模大办学成本相对较低城区,生均支出水平高于校均规模小办学成本相对较高的远郊区,是不合理的差异;后期,校均规模小办学成本相对较高的远郊区,生均支出高于校均规模大办学成本相对较低城区,是合理的差异。

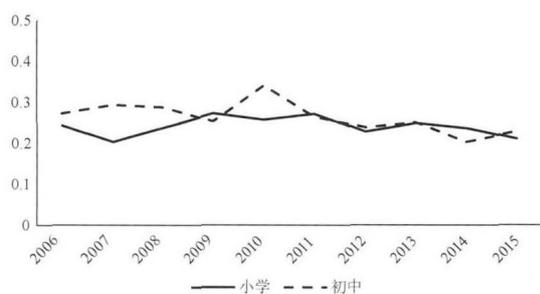


图1 2006—2015年区县间生均支出差异系数

2. 初中生均支出差异及变化

与小学一样,2006年至2015年全市初中生均支出也快速增加,从11 244元增加到51 135元。各区县初中生均支出的变化有与小学相同的地方,也有不同之处。

(1)与小学一样,远郊区县生均支出排位上升较快,但不如小学那样显著;城区排位整体下降,但下降也不如小学显著。2006年,初中生均支出前4名依次是西城、石景山、丰台和昌平,分别为13 903元、13 698元、13 042元和12 386元;2015年,前4

名依次是平谷、门头沟、石景山和西城,分别为87 613元、65 461元、56 924元和56 104元。平谷取代西城成为排位第1的区县,密云和怀柔排名也显著提高,但延庆排位下降,成为生均支出倒数第4的区县。城区中,石景山排位一直很高,2006年为第2位,2015年为第3位;丰台、东城和西城排位下降很大,丰台从第3下降到第11位,东城从第5为下降到第10位,西城从第1位下降到第4位;海淀则保持第6名的位置不变。与小学不同的是,朝阳区排位没有变化,还是较低的第8名。

(2)与小学一样,近郊区生均支出水平整体最低。近郊区中,昌平排位下降很多,从第4下降到第9;门头沟则相反,从第7上升到第2。大兴、通州和房山等近郊区县,10年来一直停留在倒数前几位。2006年最低的大兴生均支出只有5 587元,相当于最高的西城的40%;2015年,最低的通州生均支出为34 922元,相当于最高的平谷的40%。如不考虑门头沟,初中生均支出也一直存在近郊区最低的“中部塌陷”现象。

(3)区县间整体差异有所缩小。尽管2006年和2015年区县之间生均支出的极差几乎相等,图1中区县间初中生均支出差异系数显示,多数年份整体差异是缩小的,呈现下降的趋势。初中生均支出的整体差异,前期比小学稍大一些,后期与小学基本接近。与小学不同的是,即使到2015年,除平谷外,远郊区县初中生均支出也没有整体上高于城区,没有出现应有的反转,还处于逐渐缩小与城区差距的过程中。

(二) 教师资源差异及变化

由于没有教师职称、学历、教龄等质量信息,我们无法比较各区县的教师质量,只能分析区县间教师数量及差异的变化。教师数量在区县间的分布可以从两个方面反映。一是各区县教职工数量占全市百分比,二是每一位教职工服务的学生数,即生师比^①。前者反映教职工总量的分布,后者反映师资的充裕程度。我们先看各区县教职工总数分布的变化,再分析生师比的变动。

1. 教职工总量分布及变化

若将2015年与2006年进行比较,小学教职工

^① 生师比有两个口径,一是学生数与教职工数之比,二是学生数与专任教师数之比。由于中央编办、教育部和财政部文件中对中小学教职工编制的规定采用前一口径,因此本文的生师比也采用学生数与教职工数之比。

的区县间分布,城区所占比例显著上升,远郊区县明显下降,近郊区基本稳定。城区占全市教职工总数从48.9%上升到53.6%,近郊区从34.8%微降到34.2%,远郊区县从16.3%下降到12.2%。城区内部,海淀上升2个多百分点,朝阳上升1个多百分点,东城、西城和丰台也小幅上升,石景山小幅下降。近郊区内部,通州和大兴各提高约1个百分点,房山和门头沟各下降约1个百分点,顺义和昌平变化很小。远郊4个区县都下降,怀柔和密云各下降1个多百分点,延庆下降1个百分点,平谷下降不到1个百分点。

初中教职工总数分布变化的基本趋势与小学相同,只是城区所占比例比小学上升更大。2015年相比2006年,城区从51.8%上升到57.8%,上升了6个百分点;近郊区比例小幅下降,从32.7%变为30.2%;远郊区县下降幅度较大,从15.5%下降到12.1%。城区内部,东城和西城比例显著下降,分别从9.6%和11.9%下降到7.7%和9.5%;朝阳和海淀大幅度上升,分别从8.3%和12.3%上升到14.8%和16.1%;丰台和石景山基本稳定。近郊区内部,除昌平上升1个多百分点外,其余都是下降,其中房山下降幅度最大,下降约2个百分点。远郊区县全部下降,平谷和密云下降幅度较大,各降了1个多百分点,怀柔和延庆下降幅度相对较小。

2. 小学生师比差异及变化

北京市小学生人数在2010年达到最低点的38.5万,此后开始逐渐回升,2015年回升到49.7万。由于教师数变动相对于学生数更有刚性,在学生数减少期间,教师数没有同等幅度的减少,学生数回升期间,教师数也没有同等幅度增加。这一特点使得2006年至2015年期间全市和各区县生师比增加较大,全市从10:1增加到15:1,全部区县都有所增加。小学生师比的变化有以下几个特点。

(1)全市16个区县生师比都上升。通州、昌平、朝阳等区县上升最大,分别从7:1、8:1、12:1上升到15:1、15:1、18:1。海淀则不仅提高较快,从15:1提高到20:1,而且10年间一直保持生师比最高的位置。

(2)区县间生师比差异一直明显。2006年,生师比最高的海淀、次高的丰台,分别为15:1、13:1,并列最低的通州和门头沟只有7:1。2015年,最高、次高的海淀、朝阳,分别为20:1和18:1,海

淀已经超过了教育部规定的小学生师比定额标准(19:1);最低和次低的是平谷和延庆,分别为8:1和9:1,不到定额标准的一半。

(3)城区生师比大于近郊区和远郊区县的局面一直没有改变,近几年远郊区县显著低于城区和近郊区。教师数量的配置比生均经费更早出现远郊区县高于城区的反转。远郊区县农村的小规模学校多,需要的教职工更多,生师比高于城区是合理的。在城区和远郊区县内部,生师比差异很大,2015年海淀和朝阳远高于东城、西城,平谷和延庆显著高于怀柔、密云。近郊区近年生师比处于中间水平,内部除门头沟外,其余区差异不大。

(4)10年间小学生师比整体差异变化幅度不大,变异系数在0.23到0.30之间。与生均经费整体差异相比,小学生师比的差异要大一些。(见图2)

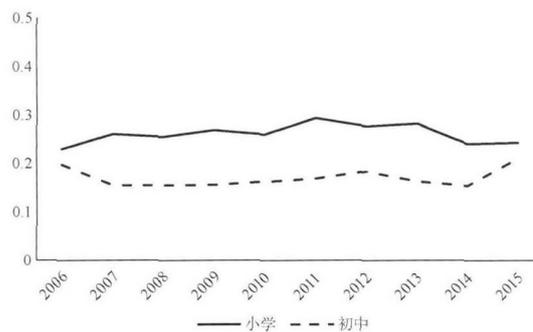


图2 2006—2015年区县间生师比差异系数

3. 初中生师比差异及变化

北京市初中学生人数在2001年达到最高点的52.6万后逐年减少,2006年减少到28.8万,2015年进一步下降到18.9万。由于教职工数量的刚性,学生数的剧减使初中生师比大大降低。从2006年到2015年,全市平均从8:1降低到5:1。这一期间区县间初中生师比变化的特征如下。

(1)全市教职工全面过剩且日益严重。2006年,16个区县的初中生师比已经全部远低于教育部规定的定额标准(13.5:1)。海淀和朝阳并列最高,为10:1,石景山和门头沟并列最低,都是5:1。2015年,生师比最高的是海淀,为7:1,最低的平谷只有3:1,多数区县在5:1和6:1之间,绝大多数区县都低于定额标准的一半以上,教职工严重过剩。

(2)城区、近郊区和远郊区县之间存在差异,但3个区域内部差异较小。远郊区县生师比与城区相比相对较低;2015年,6个城区中,有5个高于全市

平均值;4个远郊区县中,有3个低于全市平均值。近郊区县生师比位于中间水平,2015年,6个近郊区有3个等于全市平均值,2个高于平均值1位,1个低于平均值1位。3个区域内部区县间差异也不大,这一点与小学生生师比不同,也与初中生均经费不同。

(3)区县间生师比整体差异较小,变化不大。从图2的生师比差异系数曲线可以看到,初中生师比差异显著低于小学,也低于初中生均支出的差异。在这10年间,除2007年显著下降、2015年显著上升外,其余年份初中生师比差异变化很小,一直处于0.15到0.19的低水平区间。

三、区县间质量均衡的进展

义务教育的产出是学生接受教育所形成的包括德智体等方面综合素质的提升,表现为义务教育的数量与质量水平。在义务教育已经普及的背景下,义务教育的产出水平主要表现为质量水平。但由于测量学生综合素质、特别是非认知能力的困难,国际上一般用反映认知能力的学业水平作为基础教育的质量水平。尽管学业水平不能全面反映教育质量,但认知能力的发展是义务教育的主要目标之一,在没有更好的质量指标的情况下,用学业水平反映义务教育质量是合适的。各区县初中毕业生的中考成绩,可以反映各区县义务教育质量,区县间中考成绩差异是一个衡量区县间义务教育质量差异的较好指标。

北京市各区县基础教育质量客观存在的差异,催生了从小学到高中的跨区县择校现象。跨区县择校使得各区县以户籍或常住学龄人口为基数(分母)计算的毛入学率存在差异。一般而言,毛入学率高的区县表明流入的学生多,教育质量较高;毛入学率

低的区县表明流出的学生多,教育质量较低。因此,以区县户籍学龄人口为基数计算的小学 and 初中毛入学率可以作为间接反映区县义务教育质量的指标。

下面分别以各区县户籍学龄人口小学毛入学率、初中毛入学率和中考成绩及差异,来比较和分析各区县义务教育质量及差异^①。

(一)小学质量差异及变化

各区县户籍人口小学毛入学率计算公式为:

某区(县)小学毛入学率=该区(县)北京户籍小学在校生数/具有该区(县)户籍的6~11岁人口数

根据户籍在校学生数和学龄人口数计算,得到了2006年至2015年各区县户籍学龄人口的小学毛入学率,其结果有以下几个特点。

(1)各区县差异较大。2006年,最高的海淀毛入学率达到168%,是最低的通州的1.9倍,是全市平均值的1.6倍,意味着当年海淀的小学生中,有36%左右的学生是其他区县流入的。^②次高的东城也达到158%,是次低的房山和顺义的1.8倍,有近32%的小学生是其他区县流入的。

2015年,最高的东城毛入学率为118%,是最低的延庆的1.6倍,是全市平均值的1.3倍,东城当年约有21%的小学生是由其他区县流入的。次高的海淀为117%,是次低的门头沟的1.5倍,也有近21%的小学生是其他区县流入的。

(2)城区的朝阳和丰台学生流出比较严重。朝阳和丰台,特别是朝阳,近年来经济发展迅速,经济实力在全市居于前列,但小学毛入学率一直低于全市平均值,小学生持续跨区流出。直到2015年,丰台和朝阳流出的学生分别占应有学生的27%和15%。

(3)近郊区中,顺义是唯一的净流入区。近郊区由于离城区较近,比远郊区县到东、西城和海淀择校相对方便。6个近郊区中有5个一直是学生流出

^① 如果人口普查数据准确,根据人口普查数据计算各区县学龄人口和毛入学率最为简便。但人口普查数据中,学龄人口数据很不准确。我们根据2000年和2010年普查数据分别计算2006年至2012年的初中户籍学龄人口,发现按2010年数据得到的全市各年初中学龄人口比按2000年数据高10%~40%,无法判断哪一普查数据更准确。按2010年普查数据,当年非户籍小学学龄人口为18.7万,但据教委统计,当年仅在公办学校和合法的民办学校就读的非户籍小学生就达到26.8万,人口普查数据远远低于实际数据。由于普查的学龄人口数据很不可靠,我们只好根据户籍出生人口计算学龄人口。统计部门公布的户籍出生人口是经过公安、计生和统计部门确认的数据,相对可靠。各区县户籍学龄人口根据历年《北京市统计年鉴》中户籍人口出生人数计算。按户籍出生人口计算学龄人口,暗含出生人口全部成活到学龄年龄,且不再在区县间迁移户籍,以及无外地户籍儿童转换为北京户籍的假定。北京5岁以下儿童死亡率在20世纪90年代初就降低到1.5%以下,近年更降低到0.3%以下,接近出生人口全部成活。户籍人口出生后不在区县间迁移和无外地户籍儿童转换为北京户籍的假定与实际有一定差距,但考虑到现实中户籍从郊区迁入城区、外地户籍转为北京户籍都非常困难,城区户籍儿童一般不会转到郊区,这一假定是可以接受的。各区县毛入学率与中考成绩的相关系数在0.7以上,p值小于0.003,说明用毛入学率可以很好反映教育质量。

^② 2006年全市户籍人口小学毛入学率为125%。如果一个区县毛入学率大于全市平均数,即为户籍学龄人口流入区县,反之为户籍学龄人口流出区县。由于人口统计和学生数统计存在错漏,各年的毛入学率存在差异,个别年份出现毛入学率小于100%的情况。

区,相对而言,门头沟和房山流出较为严重。顺义则在近几年由流出区转变为流入区,表明其教育质量有显著的提高。

(4)远郊区县也都存在跨区择校现象。远郊的平谷、怀柔、密云和密云4个区县,2006年到2015年毛入学率都低于全市平均值,都属于学生净流出区县。这一现象说明,即使离城区很远,但还是有一部分家庭为了孩子接受更好的教育而跨区择校。除延庆近几年流出率明显提高外,其余时期远郊区县小学毛入学率差异不大,跨区择校程度基本接近。

(5)从整体看,区县间毛入学率差异在缩小。从图3的区县间小学毛入学率差异系数曲线可以看到,2006年至2015年期间,差异系数总体是下降的,2009年以后持续稳定下降。差异系数已从2006年的0.22,下降到了2015年的0.17。差异系数的下降表明,小学毛入学率的整体差异,亦即跨区县择校现象有明显的减少,反映出区县间小学教育质量的整体差异在显著缩小。还需要看到,整体差距虽然显著缩小,但仍然还比较大,海淀、东城和西城的小学毛入学率远远高于其他区县,稳居小学教育质量高地的位置。(见图3)

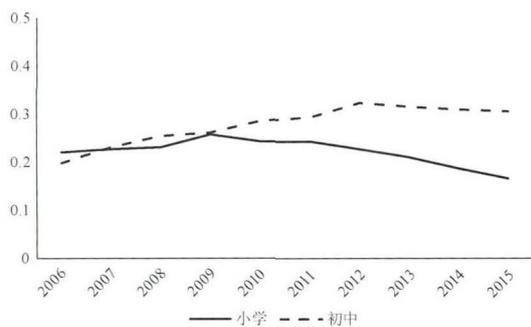


图3 2006—2015年区县间毛入学率差异系数

(二)初中质量差异及变化

我们先用户籍学龄人口初中毛入学率,然后用中考成绩来比较各区县初中教育质量。

1. 毛入学率反映的初中质量差异

户籍初中学龄人口毛入学率计算公式为:

某区(县)初中毛入学率=该区(县)北京户籍初中在校生数/具有该区(县)户籍的12—14岁人口数

我们计算出的各区县户籍人口初中毛入学率,与小学既有相似之处又有差异之处。相似之处是各区县毛入学率存在很大差距,差异之处是这种差距没有如小学那样在显著缩小,而是还在扩大。各区县初中毛入学率的分布与变化有以下特点。

(1)海淀、东城和西城远高于其他区县,领先地位还在加强。2006年,海淀毛入学率是167%,为第1位,约为倒数第1位朝阳的2倍,是全市平均水平的1.4倍;第2位东城是164%,是倒数第2位丰台的1.9倍,是全市平均水平的1.4倍;第3位的西城是146%,是倒数第3位门头沟的1.6倍,是全市平均水平的1.2倍。2015年,海淀毛入学率还是第1位,为183%,约为倒数第1位的门头沟的2.3倍,是全市平均水平的1.6倍;第2位的东城是173%,是并列倒数第2位的平谷和房山的2.1倍,是全市平均水平的1.5倍;第3位的西城是154%,是倒数第4位的延庆的1.8倍,是全市平均水平的1.3倍。

(2)朝阳和丰台两个城区初中生流出严重。作为城区的朝阳与丰台,初中流出状况与小学类似,甚至比小学还严重。2006年,朝阳初中生流出率全市第1,约有28%应在区内就读的初中生流出到其他区上学;丰台初中生流出率全市第2,约有26%的初中生流出到其他区上学。2015年,朝阳初中生流出率全市第5,约有23%的初中生流出到其他区就学;丰台初中生流出率全市第7,有大约21%的学生在其他区择校入学。

(3)近郊区中,门头沟和房山初中生流出率高。2006年至2015年的10年中,近郊六区,只有顺义近年初中生净流入,其余都是净流出。门头沟初中生流出率是全市最高的区之一,2015年还是全市第1,当年流出的学生约占应有学生的30%。房山流出率也很高,近几年流出率在全市排前几名,2015年为全市第2。门头沟和房山初中生流出率很高,可能的原因,一是距离海淀、西城相对较近,择校较为方便,二是初中教育质量较低,后者可能更为重要。与门头沟和房山形成鲜明对比的是顺义,10年中只有4年初中学生是流出的,2012年以来的连续4年都是净流入。顺义初中流出率较低,近年还是净流入,可能的原因,一是离几个质量超强区较远,择校不方便,二是初中教育质量相对较高。

(4)远郊区县中,平谷流出率最高。4个远郊区县2008年后一直是初中学生流出区县,近几年平谷流出率最高。2011年至2015年,平谷初中生流出率分别是29%、28%、28%、28%、28%。在远郊区县,初中生比小学生择校的能力更强,流出率高于小学生。

(5)各区县整体差异在扩大。反映区县间初中毛入学率整体差异的差异系数从2006年的0.20扩

大到2015年的0.31,10年内扩大了55%。从图3的毛入学率差异系数曲线可以看到,2006年至2012年期间,区县间初中毛入学率差异一直在扩大。2012年后的几年,差异系数稍微降低,稳定在高位。这表明,2012年前,初中生跨区县择校现象不仅没有明显减少,反而在增加,初中教育质量的区县差异还在扩大。近三年初中毛入学率差异虽然没有再继续扩大,但也没有显著降低,表明区县间教育质量差异没有显著缩小。

2. 中考成绩反映的初中质量差异

前文描述的区县间初中毛入学率差异扩大反映出的教育质量差异扩大,是不是符合实际情况?下面通过中考成绩来验证。

中考成绩反映的是初中毕业生的学业水平,是衡量义务教育质量的重要指标。根据北京教育考试院公布的各区县2015年、2016年和2017年参加中考的学生成绩分布数据,计算各区县中考成绩在500分以上(不含500分)的百分比和3年平均的百分比,对各区县初中教育质量进行评价。^①

东城、西城和海淀三区成绩500分以上的学生比例3年平均都在65%以上,远远高于其他区县,超级三强的地位突出。

朝阳、丰台、石景山、通州和顺义为第二梯队,500分以上的中考考生比例3年平均在50%到59%之间,其中朝阳为第二梯队的领头羊,3年平均为58.7%,明显高于其他几个区。

密云、昌平、门头沟、大兴和房山为第三梯队,500分以上的中考考生比例3年平均在40%至49%之间。

延庆、怀柔和平谷为第四梯队,500分以上的中考考生比例3年平均都在40%以下,其中平谷为倒数第一。

2015年、2016年和2017年的初中毕业生,分别在2012年、2013年和2014年入学。我们计算了各区县2012年初中毛入学率与2015年中考成绩、2013年初中毛入学率与2016年中考成绩、2014年初中毛入学率与2017年中考成绩之间的相关系数,分别为0.7、0.8、0.8,且都在1%的水平上显著。上述相关系数表明,初中毛入学率可以很好地反映北京各区县的中考成绩。在没有学业成绩的情况下,可以用毛入学率作为衡量北京各区县义务教育质量的替代指标。

中考成绩与初中毛入学率的密切关系,在大多数区县也得到了验证。

西城、东城和海淀是中考成绩超级3强,也是初中生毛入学率前3位。只是海淀的中考成绩排在第3位,而不是毛入学率反映的第一位。

丰台、房山、门头沟、延庆、怀柔和平谷等区县,500分以上的考生比例都较低,除丰台外都在10名以后,平谷为倒数第一。这些区县的初中毛入学率也较低,2015年平谷为倒数第二。

中考成绩与毛入学率有所差异的是朝阳、顺义和密云等区县。

朝阳中考500分以上的考生比例3年平均接近60%,排名全市第四,反映出较高的初中教育质量。但朝阳初中毛入学率较低,学生流出比较严重。中考成绩高于毛入学率,说明朝阳的教育质量高于毛入学率所显示的水平。

顺义2015年中考成绩在500分以上的学生比例在全市排名第四,高于朝阳,但近两年明显下降,3年平均在全市排第七位。顺义初中毛入学率较高,近年还是学生净流入区,但近两年的中考成绩与毛入学率不很相符,表明其初中教育质量已不如毛入学率反映的那样高。

密云是初中生流出率较高的区县,但中考成绩较好,500分以上的学生比例3年平均为47.5%,不仅远远高于其他3个远郊区县,还高于丰台、昌平、门头沟、大兴等城区和近郊区,表明密云初中教育质量远高于毛入学率显示的水平。

2015年、2016年和2017年各区县中考成绩的差异系数分别为0.20、0.21、0.24,基本稳定,与近三年初中毛入学率差异高位稳定的情形相符。因此,无论是用毛入学率衡量还是用中考成绩衡量,北京各区县初中教育质量还存在比较大的差距,投入差异的缩小没有带来教育质量差异的相应缩小,教育质量均衡的任务还很繁重。

四、结论与政策建议

通过前面区县间义务教育投入与质量差异及变化的分析,可以得出结论:2006—2015年期间,北京市区县间义务教育投入均衡进展显著,质量均衡有喜有忧。

^① 北京教育考试院将燕山办事处和房山区的成绩分开公布,为统一口径,我们将其合并计算为房山区成绩。

1. 区县间义务教育经费投入差异明显缩小,均衡水平显著提高

小学生均支出不仅整体差异缩小,而且出现了远郊区高于城区的积极变化。初中生均支出整体差异缩小,远郊区逐渐接近城区,但还没有实现比城区高的反转。无论是小学还是初中,都存在近郊区县生均支出最低的“中部塌陷”现象。

2. 义务教育师资出现了远郊区比近郊区充裕,近郊区比城区充裕的较为合理状态

由于远郊区县学生数的相对较少,小学和初中的生师比都高于城区,也高于近郊区,近郊区则高于城区。因为城区学校规模大于近郊区、近郊区学校规模大于远郊区,规模更小的学校需要的师资更多,这样的生师比分布是较为合理的,区县间义务教育师资数量配置还是相对均衡的。不过,全市义务教育师资的配置,存在进一步向城区聚集和严重过剩的不合理状况。

3. 区县间小学教育质量差异显著缩小,均衡水平持续提高

尽管区县间户籍人口小学毛入学率一直存在很大差异,海淀、东城和西城毛入学率还远远高于其他区县,稳居小学教育质量高地的位置,但2009年后区县间整体差异在持续显著缩小,表明跨区县择校小学生在减少,区县间小学教育质量差异显著缩小,均衡水平持续提高。

4. 区县间初中教育质量差异没有缩小,均衡水平没有提高

区县间户籍人口初中毛入学率差异在2012年前一直在扩大,2012年后在高位稳定,没有显著降低。这表明2012年前初中生跨区县择校现象不仅没有明显减少,反而在增加,初中教育质量的区县差异还在扩大,2012年后区县间教育质量差异也没有显著缩小。近三年中考成绩的区县差异也很大,与初中毛入学率一样,东城、西城和海淀远远高于其他区县,区县间差距没有缩小的迹象。无论是用毛入学率还是用中考成绩衡量,区县间初中教育质量差距还很大,投入差异的缩小没有引起质量差异的缩小,质量均衡的任务还任重道远。

基于上述结论,我们提出以下政策建议。

第一,将质量均衡作为义务教育均衡发展的重要评价指标。教育的目的是学生的发展,教育经费、教师和教育教学设施都是为了学生,教育的均衡

也应以学生的发展为归依,教育质量的均衡高于其他的均衡。因此,在评价义务教育均衡时,无论是城乡均衡、校际均衡、区县均衡还是群体均衡,都应提高质量均衡的地位,将质量均衡作为最重要的评价指标。前文的分析表明,北京市区县间义务教育质量还存在很大的差异,初中教育经费和教师数量均衡水平的提高并没有相应提高教育质量的均衡水平。在进一步推进义务教育均衡发展时,应重视质量均衡的难度,将质量均衡放到更高的地位。

第二,加大市级政府对教育经费和教师配置的统筹力度。尽管区县间教育经费和教师数量的均衡水平在提高,但区县之间的差异仍然很大。远郊区县初中生均支出整体还低于城区,优秀师资还集中在城区。市级政府应加大经费和师资的统筹力度,均衡区县间教育经费和优秀师资的配置,为缩小义务教育质量差异提供条件。短期内,应该根据《中华人民共和国义务教育法》“省级统筹”的规定,在师资统筹上大胆改革,突破教师的区县所有制框架,实现优秀教师的跨区县配置。在长期看,应该学习纽约、莫斯科和伦敦等国际大都市的经验,取消区县政府的教育职能,建立市级政府直接管理全部公办学校的基础教育管理体制,为实现基础教育城乡均衡、区县均衡和校际均衡提供体制保障。

第三,放宽非户籍儿童进入义务教育公办学校的条件。前文已经提到,北京市各区县义务教育师资、特别是初中师资出现了巨量的过剩,多数区县生师比不到定额标准的一半。但同时,流动儿童进入公办学校的条件在提高,不少流动儿童被迫离开北京到周边地区或回老家就学,甚至失学。一边是教育资源过剩、浪费严重,一边是流动儿童教育机会不足,反差尤为强烈。流动儿童义务教育需求不能依法满足,群体间教育机会不平等,是北京市义务教育均衡发展的短板。市政府应该要求各区县,尤其是远郊区县和近郊区,放宽流动儿童进入义务教育公办学校的条件,多接纳流动儿童入学。这样既可以提高教育公平,推进义务教育均衡发展,又可以减少师资和设施的浪费,提高教育资源的使用效率。

参考文献:

- [1] 朱家存,阮成武,刘宝根.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政策实践[J].教育研究,2010(11):12-17.
- [2] 王建容,夏志强.我国义务教育均衡发展的内涵及其指

- 标体系构建[J]. 理论与改革, 2010(4): 70-73.
- [3] 王善迈, 董俊燕, 赵佳音. 义务教育县域内校际均衡发展评价指标体系[J]. 教育研究, 2013(2): 65-69.
- [4] 潘天舒. 我国县级义务教育投资的地区差距及其影响因素分析[J]. 教育与经济, 2000(4): 36-44.
- [5] 曾满超, 丁延庆. 中国义务教育资源利用及配置不均衡研究[J]. 教育与经济, 2005(2): 34-40.
- [6] 武向荣. 义务教育经费均衡现状调查与对策分析[J]. 教育研究, 2013(7): 46-53.
- [7] 李慧勤, 刘虹. 县域间义务教育均衡发展的影响因素及对策思考——以云南省为例[J]. 教育研究, 2012(6): 86-90.
- [8] 宗晓华, 陈静漪. 义务教育投入的县际差距与影响因素研究——以东部某省为例[J]. 教育科学, 2015(1): 1-9.
- [9] 成刚, 徐文俊. 北京市“十二五”教育经费投入回顾与分析[J]. 教育学报, 2017(1): 107-115.
- [10] 成刚. 省域义务教育师资均衡研究[J]. 教育学术月刊, 2008(7): 57-60.
- [11] 栗玉香. 区域内义务教育财政均衡配置状况及政策选择——基于北京市数据的实证分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010(1): 106-112.

A Study of the Progress of Balancing Development of Compulsory Education among Counties and Districts of Beijing from 2006 to 2015

YUAN Lian-sheng, HE Ting-ting

(School of Economics and Business Administration/Capital Institute for Economics of Education,
Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Using indicators of per student expenditure, teacher-student ratio, gross enrollment rate and senior high school entrance examination scores, this study examined the progress balancing development of Inter-school equilibrium and rural-urban equilibrium in compulsory education among counties and districts of Beijing from 2006 to 2015. The analyses revealed that there was a significant input in balancing development of compulsory education among counties and districts, but the quality of balancing development was not always good. Per student expenditure of primary school of outer suburb districts was higher than urban districts, and per student expenditure of middle school of outer suburb districts was close to urban districts. The expenditure gap of compulsory schools between districts and counties was significantly narrowed, and the balance level was significantly improved. The student-teacher ratio of compulsory schools of outer suburb districts was lower than suburb districts, and suburb districts was lower than urban districts, but the staff of middle schools were surplus in all districts. The gap of primary school student achievement was significantly narrowed, with balance level increasing continuously. But the gap of middle school student achievement was not narrowed, with no increase in balance level, which means the narrowed gap in input did not lead to the narrowed gap in quality and there is a long way to go to achieve balance. Based on our findings, In order to promote the balance of compulsory education among districts and counties in Beijing, we suggest that the city government should put student achievement/quality as the most important education balance indicator, improve their management in education and teacher allocation, and lower the public school's restriction on migrant students' enrollment.

Key words: Beijing; compulsory education; balance among counties and districts; input balance; achievement quality balance

(责任编辑 李 涛)