

全面推进素质教育的 义务教育均衡发展问题研究*

改革开放以来，我国地区、城乡之间义务教育差距在经济差距扩大的背景下出现缩小趋向，凸显了党和政府长期努力的成效。但是，义务教育不均衡的矛盾依然十分突出，成为全面推进素质教育的主要影响因素。立足促进教育公平与和谐社会建设，在积极缩小义务教育差距的基础上，努力实施素质教育，顺乎需求，恰逢其时。

一、义务教育均衡发展取得显著成绩

在各级政府的努力下，我国义务教育发展实现了历史性跨越。义务教育普及水平显著提高，义务教育的入学机会不断增加，区域差异明显缩小，为促进少年儿童就学权利得到落实打下了良好的基础。

（一）义务教育普及水平不断提高，为更多孩子提供了受教育机会和基本的发展权利

1. 我国义务教育发展实现了历史性跨越

2000年，我国基础教育实现了1993年《中国教育改革与发展纲要》提出的“两基”发展目标。2004年底，全国“普九”人口覆盖率提高到93.6%，比上世纪九十年代初的40%提高了50多个百分点。尤其是初中教育总体规模发展迅速，普及水平跨上新的

* 2005年根据中央领导的批示，教育部组织了全国性的素质教育调查研究。本文是这个大调查中的一个子课题的研究报告。

台阶。2004年，全国义务教育完成率从1994年的50.8%提高到82.4%，十年间提高了30多个百分点，我国义务教育发展实现了新的历史性跨越。

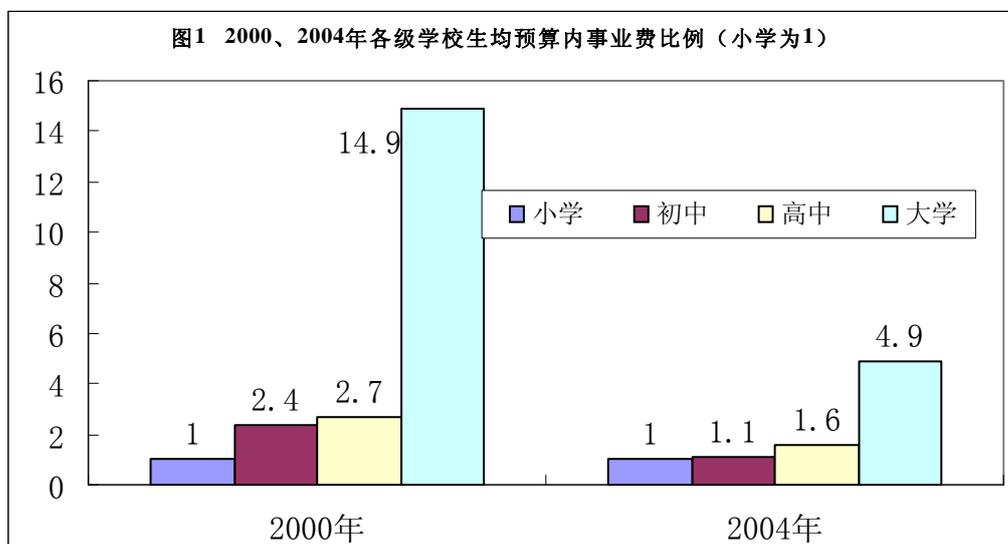
2. 西部地区“两基”攻坚取得新进展，区域差异明显缩小

2004年，我国西部地区小学入学率平均达到97.7%，与全国平均水平的差距从1995年的2个百分点缩小到目前1.2个百分点；同期，西部地区小学毕业生升学率由85.1%提高到96.2%，与全国和东部地区的差距分别从5.7个百分点和9.4个百分点缩小到1.9个百分点和2.7个百分点。

(二) 经费投入逐步加大，体现了政府“两基”攻坚的不懈努力，为实施素质教育提供了良好条件

1. 政策倾斜，义务教育生均经费水平逐年提高

伴随国家重点加大义务教育阶段的经费投入，全国小学、初中生均预算内事业费支出和公用经费支出的增长速度都快于普通高中和普通高校。小学、初中、高中与大学生均预算内事业费支出比例，由2000年的1:2.4:2.7:14.9缩小为2004年的1:1.1:1.6:4.9。



2. 教育经费的地区差异有所缩小

据对全国近 3000 个县义务教育经费支出数据的分析，2004 年全国各地区最高 20%和最低 20%县的生均预算内事业费的比例，小学全国平均为 2.92，初中为 3.30，都比 2000 年缩小了约 0.4 倍。

从各地区的情况看，2000-2004 年，全国有 2/3 以上的省小学、初中生均预算内事业费、生均公用经费的地区差距也出现了缩小的趋势。

3. 教育经费的城乡差距也有明显缩小

国家实施教育经费向农村义务教育倾斜的政策，使小学、初中生均教育经费的城乡差距逐步缩小。2000 年，全国初中预算内公用经费城镇为 133 元，农村为 39 元，城镇是农村的 3.43 倍；2004 年，该指标城镇增加到 235 元，农村增加到 126 元，城镇相当于农村的倍率缩小到 1.87 倍，倍率缩小的幅度达 1.56，国家教育经费向农村倾斜的政策成效显著。

4. 教育投入重点关注农村，有效缩小了城乡差距

近 10 多年来，我国地区和城乡之间的经济差距出现了逐步扩大的趋势，与此形成鲜明对比的是，随着党中央和国务院不断加大对义务教育的投入、尤其是向中西部农村和贫困地区的倾斜，我国地区之间和城乡之间教育经费资源配置的差距出现了逐年缩小的态势。

全国各地县级人均财政支出、城乡收入比例与教育经费各指标对比分析表明：地区、城乡之间义务教育资源配置的差异，总体上小于相应的经济差异（见表 1）。尤其在地区、城乡经济差距

进一步拉大的环境中，我国义务教育教育生均经费差异总体上出现逐步缩小的良好态势，充分表明党和政府推进义务教育均衡发展的一系列政策举措初显成效。

表 1 2004 年全国各地区和城乡教育经费与经济差距的比较

(单位: 倍)

| 一、最高、最低 20%县的倍率 | | | | | |
|------------------|------------|------------|--------------|---------------|------------|
| | 生均预算内事业费 | | 生均事业费 | | 人均财政支出 |
| 小学 | 2.67 | | 2.58 | | 3.35 |
| 初中 | 3.0 | | 2.8 | | |
| 二、城乡教育经费和城乡收入的倍率 | | | | | |
| | 生均事业 经费 | 生均公用 经费 | 生均预算内 事业费 | 生均预算内 公用经费 | 城乡收入 倍率 |
| 初中 | 1.52 | 1.92 | 1.23 | 1.32 | 3.13 |
| 小学 | 1.36 | 1.79 | 1.19 | 1.36 | |

注：地区人均财政支出比例、城乡居民收入比例均为 2003 年数据。

中央提出的新增教育经费主要用于农村的政策得到落实。2004 年，除一般性（工资）转移支付、税费改革转移支付中用于教职工工资的资金外，中央财政安排用于农村义务教育的各项专项资金达到 100 亿元，比 2003 年的 58 亿元增长 72%。

各省均不同程度地加大了对农村义务教育的经费投入。全国大部分省区已制定了财政预算内生均公用经费的拨款标准，安排了农村义务教育专款。其中，江西省生均公用经费拨款比去年翻了一番，明年准备再翻一番，并全部由省财政承担。

（三）师资队伍建设和取得明显进展，为实施素质教育提供了支撑

1. 代课教师数量明显减少

全国小学和初中代课教师总数由 1995 年的 86 万人，减少到 2004 年的 50 万人，代课教师与专任教师之比从 1995 年的 10.2% 下降到 2003 年的 4.8%，8 年间下降 5.4 个百分点。

2. 专任教师学历合格率不断提高，教师合格率的地区差异程度缩小

2004 年，全国小学和初中专任教师学历合格率分别达到 98.3% 和 93.8%。与 2000 年相比，分别提高了 1.5 和 6 个百分点。小学、初中教师学历合格率最高和最低的省区 2000 年分别相差 21 和 18.5 个百分点，2004 年分别缩小为相差 6.3 和 9.5 个百分点。

3. 农村教师队伍素质有所提高，教师资源配置的城乡差异逐步缩小

2004 年，全国初中专任教师学历合格率城镇和农村分别达到 95.98% 和 91.31%。与 2002 年相比，城镇、农村分别提高了 2.57 和 4.69 个百分点，农村提高幅度快于城镇，对缩小教师资源配置的城乡差距作出了积极贡献。初中专任教师学历合格率的城乡差异，也从 2002 年的 6.79 个百分点缩小到 2004 年的 4.67 个百分点。

4. 中小学教职工人均年收入也有明显增加

在中央和地方的共同努力下，截止 2003 年 2 月底，已有 98% 的县、市、区将农村中小学教职工工资管理上收到县，由县（区）

统一发放教师工资；94%的县、市、区将农村中小学人事管理权限上收到县。中小学教师待遇明显提高，中小学教职工工资收入有明显增加。

2004年，全国小学教师人均年收入2.05万元，比2000年增加9379元，增长了84.27%；全国初中教师人均年收入2.02万元，比2000年增加8677元，增长了75.38%。

经过中央和地方政府的多年的共同努力，中西部农村地区中小学教师数量严重短缺问题有所缓解，学历合格率明显提高，与此同时，随着教职工工资收入的明显增加，也有利于减少教师的流失率，这为实施素质教育提供了支撑。

（四）办学条件明显改善，城乡教育差距有所缩小，为农村实施素质教育形成一定的物质基础

1. 中小学布局结构得到调整，农村学校的寄宿条件有所改善

“国家贫困地区义务教育工程”和“农村寄宿制学校建设工程”是国家从宏观上配置教育资源、推进义务教育均衡发展的重要举措，有力地促进了中小学布局调整，改善了农村贫困地区学生的入学状况，对于进一步促进贫困地区义务教育的普及和教育教学质量的提高，缩小东西部地区教育水平的差距起到了很大的促进作用。

2. 农村中小学现代远程教育工程的实施，为农村地区教育质量的提高开辟了有效途径

现代远程教育工程试点工作共建成7.8万余个教学光盘播放点、5.3万余个卫星教学接收点和7000多个计算机教室，有1500多万农村中小學生受益。试点项目除中部6省之外，中央资金的

70%投向了西部，覆盖了西部地区 25%的农村中小学和 900 多万农村学生。在农村中小学现代远程教育试点地区，还充分利用光盘播放设备和卫星接收设备等现代远程教育手段，把优质教育资源送到了边远的村小和教学点；并同时实现远距离教师培训，这在一定程度上缓解了义务教育师资不足的矛盾，缩小了东西部教育质量的差距。

3. 中小学生均校舍建筑面积、生均图书等指标的城乡差距明显缩小

根据对生均校舍建筑面积指标的分析显示，2004 年，农村小学生均校舍建筑面积全国平均达到 5.24 平方米，比 2002 年增加 0.55 平方米；同期，城市该指标仅增加了 0.2 平方米，生均校舍建筑面积的城乡差距逐步缩小。从各地区来看，全国有 27 个省小学生均校舍建筑面积的城乡差距呈现了缩小的态势。

从生均图书指标看，2004 年，全国小学生均图书指标，城市是农村的 1.25 倍，比 2000 年的 1.36 倍缩小了 0.11 倍，城乡差距明显缩小。从各地区情况看，全国 31 个省小学生均图书的城乡差距都在缩小。

（五）推进义务教育均衡发展和逐步实施素质教育的宏观环境已经初步形成

1. 中央坚定不移地把农村教育作为教育工作的重中之重 的战略部署，为实现义务教育的均衡发展奠定了基础

党中央、国务院从解决“三农”问题和全面建设小康社会的全局出发，高度重视农村教育工作。建国以来第一次全国农村教育工作会议和《国务院关于进一步
加强农村教育工作的决定》，对

农村教育特别是农村义务教育产生了巨大的推动作用。在近一两年来有关“三农”工作、民族工作、农村税费改革、西部大开发、扶贫攻坚等重要会议和重要文件中，都把西部地区“两基攻坚”工作放到了突出的位置。在今年两会上的《政府工作报告》中，温家宝总理郑重宣布，从今年起，在所有国家扶贫开发工作重点县实行“两免一补”政策，使贫困家庭的孩子都能上学读书，完成义务教育。

2. 各级政府积极努力，为从宏观上推动义务教育均衡发展发挥了基础性作用

中央政府启动实施的第一、二期“国家贫困地区义务教育工程”、“全国农村中小学危房改造工程”、“西部地区‘两基’攻坚计划”、“农村中小学现代远程教育工程”、“两免一补”政策等一系列重大工程和政策，为加快西部地区普及九年义务教育，缩小地区之间义务教育的差距作出了贡献，为素质教育的全面实施提供了一定的保障。各省都根据本省的实际，在中央专项资金支持的同时，也制定了相应的配套措施，并积极落实各项保障措施。各地设置办学条件标准，促进区域内义务教育均衡发展；各省以政策为导向，纷纷出台政策措施全面提升农村中小学教师队伍的整体素质和实施素质教育的能力水平，通过派遣优秀的师范院校毕业生和选调优秀教师到薄弱学校、农村任教，或采取优秀的骨干教师定期、轮流到薄弱学校和农村示教、挂职等，帮助农村和薄弱学校尽快提高师资队伍的整体水平，推进城乡教育均衡发展。

3. 国家在促进民族教育事业发展、关注特殊群体受教育权益等方面，采取了一系列重大举措

少数民族的受教育年限显著提高。根据 2000 年第五次全国人口普查，朝鲜、满、蒙古、哈萨克等 14 个少数民族的受教育年限高于全国平均水平。2004 年，特殊教育学校数比 1976 年增加 4.8 倍，在校学生数增加 12 倍。全国小学学龄儿童女生和男生净入学率的差别由 1994 年的 1.3 个百分点下降到 0.04 个百分点，性别差距明显缩小。就中国本来并不发达的经济状况而言，上述追求均衡地发展教育事业的努力应该说是显著的和令人鼓舞的。这些重大举措在整体上有力地推进我国义务教育的均衡发展，为推进素质教育奠定了一定的基础。

二、义务教育均衡发展中的主要问题

义务教育不均衡的主要表现，一是在于义务教育不能面向全部适龄少年儿童、尤其是不能保证欠发达地区、农村适龄少年儿童及进城务工人员子女接受完整义务教育的基本权利，二是地区、城乡、学校教育资源配置存在十分显著的差距，导致失学、“择校”、追求考分和学生负担加重等现象，制约素质教育及少年儿童的全面发展，对国民素质和人力资源水平提升产生十分不利的负面影响。

（一）全国尚有千万适龄儿童不能接受完整的义务教育，严重威胁着素质教育的全面实施

1. 大量适龄少年儿童得不到初中教育机会或不能完成九年义务教育

2004 年，全国有 6%、约 400 万适龄少年儿童未能获得接受初中教育的机会；有 17.6%、约 400 万左右主要在农村的适龄少年儿

童未能完成九年义务教育。

另外，进城务工人员的子女中，每年大约有 200 多万人不能进入流入地正规公办小学学习，尚享受不到义务教育的阳光。

2. 农村中小学辍学问题仍相当严重

2004 年，全国农村小学辍学率达到 2.45%，比全国平均水平高 2 倍，其中西部的四川、甘肃、青海和宁夏等省的农村地区小学辍学率超过 4%；全国农村初中辍学率为 3.91%，相当于全国平均水平的 1.6 倍，其中内蒙、广西、海南、四川、贵州、甘肃和宁夏等农村地区超过了 5%。从义务教育完成情况看，西部地区省份明显落后于东部地区。

表 2 2004 年东、中、西部各省义务教育完成率情况

| 义务教育完成率 | 90%以上 | 75%-90% | 75%以下 |
|-------------|-------------|--------------------|----------------|
| 东部 (86.26%) | 北京、天津、上海、浙江 | 河北、辽宁、江苏、福建、山东、广东 | 海南 |
| 中部 (85.96%) | 山西、安徽 | 吉林、黑龙江、江西、河南、湖南、湖北 | |
| 西部 (73.37%) | | 内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 | 广西、四川、贵州、云南、西藏 |

3. 还不能面向全体适龄儿童义务教育，已成为素质教育的最大障碍

没有就学机会，何来素质教育！让全体适龄少年儿童接受义务教育，是素质教育题中应有之义。每年千万少年儿童仍不能享受完整的义务教育，已成为义务教育均衡发展、全面推进素质教

育面临的重大课题。只有让全体适龄儿童少年接受义务教育，享有宪法赋予的基本权利，才能为全面推进素质教育和儿童少年获得全面发展提供基本前提。若不能让那些不发达地区、农村、进城务工子女和几“留守儿童”都获得最基本的就学机会，素质教育只能是残缺和空洞的。不仅如此，还将对中华民族的国民整体素质产生重大负面影响。

（二）政府投入不足，教育经费配置存在巨大差异，直接或间接地给推进素质教育带来严重阻碍和负面影响

1. 义务教育经费总量不足，政府投入比例偏低

根据有关最低标准测算，2004 年我国义务教育公用经费缺口达 300 多亿元，人员经费缺口达 260 亿元，合计义务教育事业费缺口总额高达 560 多亿元。

2004 年，全国义务教育经费中，政府拨款比例仅为 69.9%，其中，初中和小学分别为 62.88%和 74.94%。而澳大利亚、美国、日本、韩国、墨西哥、阿根廷、泰国等国，2000 年政府义务教育投入比例都在 80%以上，有的国家高达 97.8%。

2. 义务教育生均经费地区差异明显

2004 年小学、初中生均事业费最高 5 个地区比最低的 5 个地区至少高一倍，两极差异达 9 倍以上；生均预算内事业费最高 5 个地区是最低 5 个地区的 2.5 倍以上，极差在 8 倍以上。小学生均公用经费最高 5 个地区是最低 5 个地区的 3.5 倍，初中是 2.5 倍，小学、初中极差在 10 倍以上；小学、初中生均预算内公用经费最高 5 个地区是最低 5 个地区的 4 倍，极差均为 40 倍左右。

地区生均事业费中，公用经费的差异又明显大于人员经费的

差异；经济欠发达地区与发达地区小学教育经费的差异主要在公用经费上；东部与中西部地区在初中生均公用经费上差异大于生均事业费的差异。

表3 2004年部分省市的生均预算内公用经费情况

单位：元

| | 小学 | | 初中 |
|-----|---------|-----|---------|
| 前5位 | | | |
| 上海市 | 1664.65 | 上海市 | 1939.96 |
| 北京市 | 984.52 | 北京市 | 1356.36 |
| 天津市 | 303.51 | 天津市 | 425.14 |
| 辽宁省 | 282.27 | 浙江省 | 402.3 |
| 浙江省 | 247.09 | 广东省 | 351.06 |
| 后5位 | | | |
| 贵州省 | 55.8 | 江西省 | 75.76 |
| 安徽省 | 52.43 | 四川省 | 75.13 |
| 海南省 | 43.76 | 河南省 | 73.75 |
| 河南省 | 42.58 | 广西 | 57.94 |
| 广西 | 34.03 | 安徽省 | 52 |

注：小学、初中生均预算内公用经费最高5个地区是最低5个地区4倍，极差均为40倍左右。

3. 相当一部分地区农村义务教育经费达不到基本要求

受区域发展不平衡及城乡二元结构因素影响，中西部地区农村教育一直处于弱势地位。2004年，我国城镇、农村小学生均事业费分别为2123、1288元，农村仅为城镇的60%。城镇、农村生均公用经费分别为576、259元，城乡相差一倍以上；初中城镇、农村生均事业费分别为2498、1429元，农村不足城镇的60%。初中城镇、农村生均公用经费分别为842、380元，农村仅为城镇的45%。河南、安徽、陕西、贵州、江西、青海、黑龙江、河北、四川农村初中生均公用经费少于300元。其中河南只有210元，每天还不到一元钱。

4. 校际经费差异普遍存在

无论是在农村还是在城市，义务教育学校之间的经费投入普遍存在显著差异。例如安徽，合肥市城镇 7 所初中生均事业费最高、最低为 4739 元和 937 元，其肥西县 14 所农村初中最高、最低为 1597 元和 703 元，最高的城市学校与最低的农村学校相差 4036 元，两者之比为 6.7 倍；合肥市城镇小学生均公用经费最高为 1253 元，最低 82 元，两者相差 1171 元，最高是最低的 15.28 倍。其农村小学生均公用经费最高的为 292 元，最低的为 58 元，城市小学最高与农村最低相比，相差 1195 元，两者之比为 21.6 倍；小学生均预算内公用经费城市最高为 462 元，最低为零。农村小学均没有安排生均预算内公用经费。

5. 教育经费投入不足，影响了义务教育的全面普及，造成办学条件和教师配置不均衡，严重制约素质教育进程

义务教育应当是普惠性教育，每个适龄儿童、少年都应当享受平等的义务教育权利。教育经费投入不足，既是导致经济不发达地区、农村学校办学条件差、教师数量不足、优质教育资源匮乏和教学质量差的直接原因，也是影响义务教育普及水平和导致学生不能接受合格教育、造成了贫困学生辍学、影响义务教育全面普及的主要原因，同时，还是引发部分地区小学、初中乱收费，导致部分民工子女不能享受当地义务教育，甚至给农民造成沉重负担。这些问题都将直接或间接地给全面推进素质教育带来严重阻碍和负面影响。

（三）师资队伍差异仍过大，成为影响素质教育的重大隐患

1. 教师待遇的地区、城乡差异突出，不利于经济欠发达地区、农村吸引好的教师长期安心工作

2004年，全国最高6个省（约占总数的20%）的小学教师年平均年收入是42506元，最低的6个省（占总数的20%）为17467元，前者是后者的2.4倍。从城乡小学教师收入的比较来看，2004年全国城镇小学教师年平均收入是26701元，而农村只有18239元，相差8462元，前者是后者的1.46倍。

2004年全国普通初中教师年平均收入是20188元，低于的全国普通初中教师年平均收入水平的有贵州、山西等18个省；河南省的农村普通初中教师年平均收入最低，为13331元；最高的是上海62057元，二者相差4.66倍。从城乡普通初中教师年平均收入的比较来看，2004年全国城镇初中教师年平均收入是22590元，而农村的仅为16932元，城镇是农村的1.33倍。低于全国平均收入水平的有河北、山西等17个省。其中陕西最低为12520元；上海最高为56434元，二者相差4.39万元，初中教师最高收入是最低的4.5倍。

2. 校际教师待遇差异突出，导致收入较低学校的优秀教师流入收入较高学校

如，2004年，江苏省南京市玄武区小学教职工人均年收入最高的学校为38163元，最低的学校为25896元，两者相差12267元，最高学校是最低学校的1.5倍；初中教职工人均年收入最高学校与最低校相差13857元，最高学校教职工人均年收入是最低校的1.47倍。

表 4 南京市玄武区小学、初中教职工人均年收入最高校与最低校差异情况

| | 极差 (元) | 倍率 |
|----|--------|------|
| 小学 | 12267 | 1.5 |
| 初中 | 13857 | 1.47 |

3. 教师学历的区域、城乡差距依然很大

尽管教师学历合格率有很大进步，但小学专科以上学历教师的比例 2004 年全国平均仅为 50.72%，初中本科及以上学历教师的比例平均仅为 30.07%，一半以上的教师不具备高一层次的学历。2004 年，全国城市小学教师大专及以上学历的比例为 71.34%；县镇为 58.41%；农村为 40.14%。农村的比城市的低 31 个百分点。全国初中本科及以上学历比例为 55%；县镇为 28%；农村为 19%。农村比城市低 36 个百分点。

表 5 2004 年小学专科以上学历、初中本科及以上学历比例

单位：%

| 小学 | | 初中 | |
|-------|-------|------|-------|
| 全国平均 | 50.72 | 地区平均 | 30.07 |
| 前 5 位 | | | |
| 北京 | 78.45 | 上海 | 76.97 |
| 上海 | 76.96 | 北京 | 66.00 |
| 吉林 | 72.54 | 吉林 | 53.49 |
| 广东 | 62.89 | 浙江 | 51.29 |
| 重庆 | 61.68 | 西藏 | 45.51 |
| 后 5 位 | | | |
| 甘肃 | 38.53 | 云南 | 21.72 |
| 江西 | 38.15 | 陕西 | 19.73 |
| 云南 | 35.18 | 贵州 | 17.37 |
| 贵州 | 31.84 | 甘肃 | 16.15 |
| 西藏 | 26.21 | 广西 | 15.26 |

4. 校际专任教师资源配置不均衡，使部分地区薄弱学校难以达到义务教育国家课程标准的要求

在小学学科专任教师中，所谓“大三门”（即语、数、外）学科，近一半的省份及农村地区严重缺乏外语教师。同时，近一半的省份及农村地区严重缺乏其他的新兴学科和关乎学生基本素质培养的学科教师。这导致那些地区的小学难以在教师资源上保障完成国家规定科目的教学任务，更难以保障素质教育的实施。在初中学科专任教师中，普遍缺乏“劳技”科目的师资，农村更缺乏。这使得农村初中几乎不可能为其初中毕业生的就业、谋生提供初步的准备。此外，农村初中普遍缺乏关乎学生基本素质培养的学科教师。

5. 教师队伍待遇、学历层次、学科结构和教学能力方面的差距，对推进教育教学改革、全面实施素质教育具有关键性作用

但是，目前地区、城乡教师收入待遇的巨大差距，导致收入较低地区的优秀教师向收入较高地区流动，导致农村地区教师向城镇流动和收入较高学校流动；部分地区学校因缺乏教师、或没有科班出身的教师，许多课程不能正常开课，外语、计算机、音乐、美术、体育等科的教育教学质量得不到保障，使学生不能获得全面知识和基本的素质教育熏陶。教师学历程度、知识水平、教学质量以及学科专任教师等方面的差距，导致部分学校难以保障实施素质教育教师的数量、质量和相应的教育教学活动，成为影响素质教育的重大隐患。

重点学校与薄弱学校之间教师学历层次、学科结构和教学能力等方面存在的明显差距，进一步拉大了学校之间的差距，是加剧“择校”竞争和影响全面实施素质教育的原因之一。

（四）办学条件差异突出，严重影响教学质量和办学水平

1. 中西部与东部地区义务教育的办学条件差异巨大

目前，全国仍有 18 个省（市）中小學生均建筑面积未达到基本标准（2002 年部办标准）。农村初中未达到基本标准（1997 年部办标准）有 17 个省，主要是中西部地区。中西部地区小学、初中的危房面积依然大量存在，办学条件趋于紧张；2004 年全国的小学的危房比例平均为 5.59%。超过全国平均水平的主要集中在中、西部地区。教学仪器设备配置总体水平不高，东部与西部地区差异较大。

中、西部地区中小学教育的信息化普及水平仍然很低，网络资源未能充分利用。2004 年全国仅有 5.6% 和 20.4% 的小学和初中建立了校园网。全国近 2 亿中小學生中的大多数仍然和信息化无缘。全国小学每百名学生拥有计算机台数平均为 2.8 台，全国初中每百名学生拥有计算机台数平均为 3.8 台。

2. 我国小学、初中办学条件的城乡差异也很大

我国农村地区危房比例居高不下，中小学危房主要集中在农村。2004 年全国小学、初中的校舍危房率分别为 5.6% 和 3.7%。农村小学、初中校舍危房率分别达 7.2% 和 5.1%，比城市高出 6 和 4 个百分点。小学/初中危房率超过 10% 的都集中在西部地区。农村中、小学实验仪器达标率均低于全国平均水平。2004 年，全国城市小学生均仪器设备值为 503 元，一些农村地区小学生均仪器设备值极低，仅为 167 元，全国有一半以上的省份这一指标的城乡差距在拉大，初中也有一半省份这一指标的城乡差距在拉大。

3. 校际之间办学条件的不均衡,影响教育质量,成为“择校”的主要诱因

由于教育资源配置的不均衡,导致义务教育阶段校际之间的办学条件存在巨大的差异,如江苏省连云港市连云区,2004年小学生均仪器设备值最高的学校是132.9元/生,最低的学校仅为18.2元/生,两者相差114.7元,最高是最低的7.3倍;南京市玄武区小学生均仪器设备值最高的学校为316.67元,最低校为107.37元,二者相差209.3元,最高校是最低的2.95倍;初中生均仪器设备值最高校与最低校极差为255.81元,最高校是最低校的2.53倍。校际之间的办学条件和教育质量差距过大,导致重点学校与薄弱学校并存,引发严重的“择校”问题。“择校”大战的实质是对优质教育资源的争夺,是择老师、择办学条件。其原因则是教育资源配置的严重失衡。尤其是城市学校资源配置不均衡,加剧了择校竞争。

表6 江苏省部分地区小学、初中生均仪器设备值最高校与最低校差异

| | | 级差 | 倍率 |
|---------|----|--------|------|
| 连云港市连云区 | 小学 | 114.7 | 7.3 |
| | 初中 | - | - |
| 南京市玄武区 | 小学 | 209.3 | 2.95 |
| | 初中 | 255.81 | 2.53 |

4. 重点校政策和“县中现象”进一步加大了学校间的差距

重点校政策使这些学校当初不仅积累了人、财、物等有形资源,还为其创造了良好的社会声誉等无形资产。但是重点与非重点学校之间的办学条件、经费等方面差距明显,优质教师资源更是集中在少数重点学校。成为诱发“择校热”的直接原因。如据

福建省调查：重点中小学中，骨干教师、学科带头人以及受到市、区级以上奖励的教师约占全校教师的70%以上，而在一般中小学中这一类教师仅占全校教师的30%左右。这些差异，一方面鼓励支持了一部分优质学校，另一方面则打击了另一部分学校，挫伤了他们的积极性，加剧了学校之间发展的不均衡状态；目前我国县域内教育发展不均衡问题比较突出，“县中现象”人为地加大了县内教育本来就存在的不均衡。县重点中学与乡（镇）一般学校，特别是村级学校之间的反差十分强烈。县中聚集了巨大的优质教育资源。县中在“应试教育”大背景下采取的封闭式管理模式和拼时间、拼体力的培养模式，以及一切为了分数的做法，与教育基本规律相违背，不利于素质教育实施。

5. 办学条件极不均衡导致的薄弱学校、择校加剧现象，将进一步拉大学校之间的差距，更增加了实施素质教育的难度

办学条件不均衡使一批经济不发达地区、农村学校处于捉襟见肘的境地，与发达地区学校、重点学校相比，这些学校在教育设施、教育经费、教师质量、教育教学水平、学生生源等方面都存在明显差距，难以为所有青少年儿童的接受合格义务教育提供基本保障，影响学生创新精神、实践能力的培养和学生素质的全面发展。同时，办学条件不均衡也是部分家长不惜重金“择校”和产生教育乱收费现象的主要原因之一。“择校”盛行，必然直接导致教学追求考分、死记硬背和片面发展，甚至引发各种违规行为，成为实施素质教育一大障碍。

三、促进义务教育均衡发展和实施素质教育的思路与对策

(一) 义务教育均衡发展和推进素质教育的基本思路

1. 按照科学发展观，全方位推进义务教育均衡发展

以和谐、协调为目标，抓好教育的薄弱环节。坚持以人为本，缩小教育的地区、城乡、学校差异，实现教育均衡发展是构建和谐社会的应有之义。这就要求我们以和谐、协调为目标，统筹城乡教育发展，重点解决好农村教育问题、西部地区教育问题以及弱势群体教育问题等，全力抓好教育的薄弱环节。

办好每一所学校，面向全体学生，促进学生群体均衡发展应成为实施素质教育的根本任务。义务教育均衡最终还要落实在学生群体的均衡发展上，这就要求我们要采取多种措施和途径办好每一所学校，让每一个学生都得到积极、主动、和谐发展。

2. 努力推进公共财政体制改革，确保政府履行义务教育均衡发展的责任

按照科学发展观，树立公平优先理念，实现政府职能的重大转变。使义务教育发展真正转变到重视均衡、公平优先的轨道上来，各级政府优先确保推进义务教育均衡发展所需资金；

义务教育不均衡问题主要在欠发达地区和农村，根本原因在于尚未形成保证政府履行投入责任的公共财政体制。要从根本上解决义务教育“无米之炊”及其配置不均衡问题，必须改革现有的财政体制，转变资源配置政策取向，调整“软、硬件”建设投资比例，确保增加政府在公共产品和公共服务领域的投入，为义务

教育、公共卫生、社会保障、解决“三农”问题、促进充分就业等提供保障与支撑。在教育投入中，强化地方政府和教育行政部门的责任，体现义务教育的发展重点，逐步增加对师资队伍等“软件”建设方面的政府投入比例；

义务教育均衡发展的战略思路是：在继续保持义务教育总体发展势头的基础上，通过“抬高底部”，以缩小差距，推进义务教育均衡发展。

3. 确立在发展中解决均衡的理念，不同地区分阶段逐步推进教育均衡

教育不均衡现象是普遍存在的，要允许有差异地发展，在发展中促进进一步的均衡发展。不同的地区在不同的阶段应有不同的发展重点。各地在充分考虑自身条件的基础上，应主动探索资源配置、教育评价以及教师流动等方面的保证措施，按照义务教育办学的最低保障要求，确定均衡发展目标。首先在县、区范围内实施均衡化发展政策，消除“教育贫困”，实现义务教育均衡发展，之后再把均衡发展推向更大范围。鼓励各地在落实义务教育均衡发展总体要求的同时，坚持实事求是，因地制宜，根据实际情况形成发展特色，创造出符合当地实际的有效做法和经验；

教育均衡发展要以政策为导向，建立长效发展机制，在发展中不断调整政策重点。教育均衡发展需要政策的支持。而是一个长期的过程，需要建立一个基于研究和调研基础上的长期发展的机制。经济落后地区的教育均衡发展，首先要保证学生有学上。在欠发达地区，好教师留不住，教师队伍整体素质较低，要重点解决这些问题，否则素质教育就没有推进的现实基础。

（二）改革拨款制度，着力抬高底部，努力保障所有薄弱学校具备最基本的办学条件

1. 确定义务教育平等拨款政策，对城镇薄弱学校和农村教育实行倾斜性拨款政策

将确保义务教育经费的基本需求作为硬性指标，纳入政府预算框架。各地要在保证区、县域内实现学校拨款标准统一和平均拨款的基础上，采取专项经费对城镇薄弱学校和农村教育增加投入，通过加速改善县域内条件较差的学校面貌，缩小义务教育城乡、地区、学校和人群之间的差距，为所有适龄人口提供合格的义务教育。

2. 确立最低保障线：国家制订义务教育拨款的指导性标准，各省参考“国标”确定符合当地实际的生均经费最低标准

根据《义务教育法》、《教师法》和义务教育国家课程标准，通过调查研究和办学成本核算，制定全国小学、初中生均事业费拨款和生均公用经费拨款的基本标准。

各地根据国家指导性标准，确定小学、初中生均事业费和生均公用经费拨款的基本保障线，并由政府拨款、专项经费保障辖区内学校、尤其是农村每一所学校都达到这一标准。县级财政确无力达到这一最低标准的，需要由上级财政通过转移支付承担这一职责。

3. 各级政府共同努力，将全国及各地义务教育生均拨款差距控制在一定范围之内

到2010年，按照中央负责各省、各省负责省内各县和省内城乡、各县负责辖区内各学校责任划分和行动原则，逐步缩小省际、

省内县际、省内城乡之间和区县学校之间的拨款差距，力争实现下列目标：

——小学、初中生均预算内事业费全国最高、最低 10 个省的平均值之比缩小为 2 以下，小学、初中生均预算内公用经费全国最高、最低 10 个省的平均值之比缩小 4 以内；

——小学、初中生均预算内事业费各省内最高、最低 20%县的平均值之比小于 2；小学、初中生均预算内公用经费各省内最高、最低 20%县的平均值之比小于 10；

——各省小学、初中城乡生均预算内事业费比例小于 1；各省小学、初中城乡生均预算内公用经费比例控制在 1.5 左右；

——各县小学、初中生均预算内事业费、生均预算内公用经费最高、最低 20%学校之间的平均值之比控制在 2 左右。

（三）立足于提高供给能力，重点解决入学与辍学问题，力争为所有少年儿童提供合格的义务教育

1. 从为所有少年儿童提供基本的受教育权利出发，继续采取有力措施确保欠发达地区、农村义务教育普及水平不断提高

继续把农村教育放在“重中之重”的位置，鼓励各地探索特色化有效机制，进一步加快农村教育改革、发展。以县为主继续下大力气推进居住分散农、牧区的集中办学，通过落实“寄宿制”、对困难家庭学生实行“两免一补”等措施，为每一个适龄儿童提供接受义务教育的机会，确保所有孩子同享宪法规定受教育权和发展权。

2. 政府、学校、社会各界共同努力，综合治理，努力遏制义务教育阶段的学生辍学

从中西部农村义务教育及其初中毕业生的实际出发，由县级政府组织相关部门推动，广泛吸纳社会力量共同参与，通过普通初中教育课程改革、初中分流职业教育、辍学者复学培训、职业培训与就业、组织劳动力转移，把住“入口”、“过程”和“出口”，多方综合治理，使中西部地区、尤其是中西部农村初中生辍学率局高不下的窘况逐步缓解，确保未来新增劳动者具有一定的生活、生产和生存知识和能力。

3. 吸取国际社会沉痛的教训，从社会和谐发展和国家长治久安的大局出发，下大力气努力解决进城务工人员子女的义务教育入学问题

各主要人口流入地区、大城市要以广阔的胸襟、高度的政治责任感和有效务实的举措，逐步解决进城务工人员子女的义务教育入学问题。彻底打破城市户籍制度在适龄儿童义务教育入学问题上的樊篱，并在2010年之前，让所有父母具有稳定住所、工作的进城务工人员子女，都能接受与城市户籍居民子女同等的义务教育。对于现有城市中的简易民工子弟学校，流入地政府必须拨款、确保学校的“三保”，并逐步彻底消灭专门的“民工子弟”中小学，让他们与户籍儿童同校、同办读书。通过教育的公平、公正，消解已经存在和潜在的不满情绪和社会隔阂、甚至人际仇视心理。

（四）从义务教育资源均衡配置入手，构建面向全体学校的素质教育大平台

1. 取消各地形形色色的重点学校、示范学校，努力推进县、区内部的义务教育均衡发展

各地政府要从广大人民群众的根本利益出发，坚决取消义务教育阶段形形色色的重点学校、示范学校，坚决查处和杜绝义务教育公办学校以“择校费”、“赞助费”为借口的高收费、乱收费现象，停止执行一切不合理的针对“入学率高、考分高、择校报考考虑高”好学校的倾斜性拨款和重点扶植政策，制定和落实义务教育学校均衡资源配置制度。并通过各级政府的长期努力，在 2010 年之前，实现全国所有区、县内小学、初中生均教学仪器设备值最高、最低 20% 学校的平均差距在 1 倍以内；到 2020 年，实现全国所有区、县内小学、初中的生均教学仪器设备值基本相等。

2. 从制度建设的高度，解决欠发达地区、农村学校现有教师数量短缺、质量不高的突出问题

突破单纯以“师生比”定编制的欠发达地区、农村学校教师配置框架，通过多口支援、吸纳志愿者等方式充实教师岗位，按照课程标准和当地实际需要，核定并配齐教师岗位，确保开齐农村学校和城镇薄弱学校的规定课程，让学生接受完整的义务教育。

各地从不同的学习要求和实际情况出发，按照小学教师每 6 年轮训一次、初中及中职教师 3 年轮训一次的原则，充分利用假期、课余时间，通过集中培训、集中授课、网络教育等多种形式，执行义务教育教师培训制度，并把培训对象扩大到代课教师和教学点教师，为提高农村教育质量和推进素质教育提供必要保证。

各省负责，通过多种途径，例如培训提高、招聘一批，政府负责转移一批，新毕业大中专学生顶替一批，在 2010 年之前，使中西部地区 95% 以上的县要基本消除义务教育学校代课教师；2015 年之前全国各地消除义务教育学校的代课教师。

3. 以区、县为主，建立和执行区域内部义务教育资源统筹协调制度

区、县政府要制定区域内城乡、学校之间的教师流动和教育资源调剂制度。使初中、小学校长在一所学校的任期不得超过 10 年、教师在一所学校连续教学时间不超过 5-6 年，并逐步实现区、县域内同等教师岗位的教师基本享有相同的工资待遇。有区、县教育部门统筹协调，将部分城镇学校的图书、仪器、设备等资源，调剂到农村学校，从而缩小城乡和学校之间的办学资源的差距，为农村教育和薄弱学校推进素质教育提供基本条件。

4. 逐步在乡镇中心小学、初中建立健全优质教育资源网络共享平台

由区、县政府负责，在辖区内依托乡镇中心小学、初中，建立旨在义务教育学校教师之间沟通信息、交流经验、共同学习和为优势互补创造条件的网络资源共享平台，为附近各村小学、初中教师利用业余时间共享网络优质资源、自学进修和交流教育教学经验提供服务。

（五）按照公开透明、广泛参与的原则，强化督导制度建设，营造有利于推进素质教育的大环境

1. 完善义务教育督导制度，实现信息公开，保障公民和社会的知情权

各级督导及其机构在督政与督学过程中，不仅要考查和评估政府投入的数量及学校层面上各项指标的变化情况，还要督导各级政府采取针对性的政策措施、不断缩小辖区内义务教育资源配置差距、从根本上遏制择校风以及积极实施素质教育，并将进城务工人员子女义务教育情况、各地县教育拨款最低标准保障执行情况、资源配置均衡状况、薄弱学校改造情况、义务教育课程开齐情况、家庭经济困难学生的"两免一补"及弱势群体受教育等情况，定期以适当方式予以公布，以接受全社会的监督。

2. 确保各级督导的权威性和检查、评估结果的实效性

各级政府要积极配合和支持国家、各地教育督导和督导机构履行自身职责，并对督导中发现的问题、责任事故以及主管部门、负责人的不作为现象实行问责制，以促进国家政策法规、政令和工作部署的执行和落实，推动义务教育的均衡发展和素质教育的逐步深入开展。

3. 强化义务教育督导的内外部制度建设，重点推进教育外部的监督

加快国家义务教育督导、检查和评估体制建设，强化教育国家和地方督导的特定职能，并与各级人大、政协职能相互协调，在确保各级政府履行发展义务教育职责、各校依法提供合格义务

教育方面，共同发挥各自的监督和保障作用。同时，还应该通过保障公民、社会团体及行业组织的知情权、参与权，让社会力量在义务教育的评价、监督、资助等方面发挥积极作用。

（六）围绕义务教育均衡发展和全面实施素质教育，全面推进相关各项配套改革

1. 稳步推进招生考试制度改革，突破瓶颈制约，推进义务教育均衡发展，全面实施素质教育

积极稳妥地探索和推进中考及高考制度改革，通过改革考试评价体系 and 招生制度，从根本上缓解应试教育、义务教育资源配置不均衡和素质教育的不到有效落实之间的相互影响。各省根据当地情况，探索多元化的本地高校招生制度，对考试内容、形式、时间及考试评价和录取标准进行改革，让学生从繁重的考试中解脱出来，真正让学生得到全面发展，真正让学生的创新能力得到提高，为推进素质教育和教育均衡化发展扫除最大的障碍。

2. 改革不适应教师流动和专业发展的劳动人事制度，改变代课教师队伍的生活和工作条件

各地从实际出发，对城乡教师流动、志愿者顶替农村教师岗位、在岗教师的进修培训，采取灵活适应的人事政策和管理措施，为广大教师、尤其是农村学校教师的安居乐业和专业发展，提供必要的服务和津贴补足。

各省负责对辖区内采取具体政策，提高代课教师工资和收入水平，并由教育、财政、社会保障和劳动等部门共同负责，从建立建设相应的社会保障与救助制度入手，在逐步减少和消除这一切群体的框架下，综合解决代课教师面前的实际困难和后顾之忧。

3. 强化相关的法律实施和执法力度

与社会主义民主法制建设相对应，各级政府与学校应在《行政许可法》、《义务教育法》和国家相关政策法规的框架下，加强部门和学校内部建设，提高法规和政令的执行力。并在政府落实提供义务教育基本设施、办学条件和相关援助的基础上，加大宣传法规政策的力度，从履行法律义务上确保监护人把每个儿童送进学校接受义务教育，依法建设保障义务教育健康发展的社会环境，为所有儿童在共和国的一片蓝天下分享接受合格义务教育的基本权利提供制度和环境保障。