

## 加强教育监测 服务均衡发展

教育部基础教育监测中心

上海市教育科学研究院

党中央国务院提出建设和谐社会的战略构想以来，义务教育均衡发展问题备受关注。从去年春天起，我们上海教育科学研究院的科研人员有幸参与了首份国家教育督导报告的研究，对全国及各地区义务教育均衡发展状况进行了系统分析与评估，做了一些力所能及的工作。督导监测的初步实践增强了我们对教育监测工作重要性的认识，对如何做好教育监测工作、服务均衡发展有了一些体会，在此向各位领导和代表作一简要汇报。

### 一、从均衡督导实践看加强教育监测工作的重要性

2005 年的国家教育督导报告，从经费投入、办学条件和教师队伍三个方面，对全国 2800 多个县区义务教育公共资源配置均衡状况进行了初步监测。结果显示，“十五”期间，义务教育均衡发展取得了显著进展，但差距依然较大，推进义务教育均衡发展，做好教育监测工作不仅必要而且紧迫。

## 1、督导监测发现：均衡发展取得显著进展

“十五”期间党中央国务院高度重视农村义务教育工作，西部地区“两基”攻坚战略全面推进，“新增教育经费主要用于农村”等重大政策和“国家贫困地区义务教育工程”等一系列重大工程的实施，对推进义务教育均衡发展发挥了极为重要的作用。

政府加大农村投入力度，生均拨款的城乡差距有所缩小。2000-2004年，全国小学、初中生均预算内事业费的城乡之比均由1.5:1缩小为1.2:1，全国有29个省的这一差距有不同程度的缩小。

办学条件明显改善。农村校舍增加较快，大部分省生均校舍面积城乡基本相近。农村中小学校现代教育技术装备水平进一步提高，其中初中计算机台数增加60%，建网学校数增加一倍。

教师学历合格率差距进一步缩小。2004年，初中教师学历合格率的城乡差距缩小到4.2个百分点。2002-2004年，全国有15个省初中教师学历合格率县际差距缩小了5个百分点以上。

## 2、督导监测揭示：差距依然过大，问题仍很突出

在义务教育均衡发展取得显著进展的同时，我们也发现义务教育地区之间和城乡之间资源配置不均衡的问题仍很突出。

中、西部地区生均拨款水平过低，省域内县际差距较大。2004年，西部地区初中生均预算内事业费平均为1017元、生均预算内公用经费平均为121元，还不足东部的60%和40%。值得重视

的是，中部地区生均拨款的平均水平甚至低于西部。一些县生均预算内公用经费严重不足，“保运转”问题较为突出。2004年全国尚有700多个县区小学生均预算公用经费在30元以下，有900多个县区初中生均预算内公用经费在50元以下；全国有2/3省生均预算内公用经费的县际差距在10倍以上。

生均教学仪器设备差距较大。2004年，农村小学、初中生均仪器设备值普遍偏低，不能满足基本教学要求，城乡之比分别为2.9:1和1.4:1。省域内县际差距各地平均都在9倍以上。1/3以上省还在扩大。

高水平教师城乡间、地区间配置很不均衡。2004年，全国农村小学高级教师、农村初中一级及以上职务教师的比例分别比城市低8.9和14.5个百分点；有28个省初中的县际差距超过20个百分点。

### **3、实践表明：加强教育监测必要且紧迫**

监测的初步实践表明，推进义务均衡发展还有不少问题有待深入研究，比如社会广泛关注的校际过大差距问题、教育教学质量的均衡问题、教师素质与配置的均衡问题等等，受多方面因素的制约目前尚未进行系统的分析与监测。然而我们欣喜地看到，最近中央投入相当财力致力于建立义务教育保障机制、通过增设农村学校教师特设岗位的国家举措来进一步推进义务教育均衡发展。不少地区的党委和政府明确提出“不让一个孩子掉队”、

“面向每一个学生”、“办好每一所学校”，均衡发展的理念正在变成行动，反映了我国各级党委和政府贯彻落实中央提出的和谐社会目标。

国家推进义务教育均衡发展一系列重大决策和工程项目的具体实施，各地均衡发展理念的普遍实践，广大人民群众对于教育公平和公正的愿望的实现，急需建立科学的义务教育监测长效机制。

## **二、开拓创新，建立可持续均衡发展的监测体系**

实践中我们深切体会到，我们要特别关注影响各地进一步推进义务教育均衡发展的突出问题，尤其是对那些尚未达到基本办学标准和投入要求的地区，首先要解决“抬高底部”、确保运转；要解决部分地区学校教学仪器设备水平过低和差距过大的问题，以及教师素质和业务水平差距悬殊问题，作为有效化解“择校热”和推进素质教育的重要前提。从根本上解决义务教育均衡发展问题需要各级政府和全社会的长期努力，需要开拓创新，建立义务教育可持续均衡发展的监测体系与保障制度。

### **1、建立义务教育可持续均衡发展的监测与保障制度**

均衡监测的导向与激励机制、预警与报警机制、政府主导和社会广泛参与监督机制为主要内容的监测体系与保障制度建设，对于提高基础教育宏观管理水平、促进义务教育均衡发展，意义重大且深远。

均衡监测的导向与激励机制。正面引导、鼓励并支持各地不断提高义务教育均衡发展水平，是当前加快教育监测制度建设的基本要求，其核心是形成和强化义务均衡发展的导向与激励机制：一是通过基础教育监测制度所特有的标示作用，充分发挥基础教育监测对义务教育均衡发展的正面导向功能，鼓励各地党委和政府坚定不移地推进义务教育均衡发展；二是鼓励各地从实际出发，改革创新，大力提升本地义务教育均衡发展的水平；三是充分体现分类指导和分地区推进的要求。

均衡监测的预警与报警机制。充分发挥监测体系特有的警示功能，义务教育均衡监测的预警与报警机制特别关注以下三个方面：一是对公共资源配置未达到基本办学条件标准的地区，提出预警或报警；二是对资源配置或教育发展存在过大差距、或差距明显扩大的地区，提出预警或报警；三是对资源配置失衡、教育发展水平与经济社会发展不协调，义务教育与其他教育发展不协调、或不协调状况长期得不到明显转变的地区，提出相应的预警或报警。

均衡监测的政府主导和社会参与监督机制。为了更为全面、系统、客观地反映全国及各地义务教育发展的实际情况，在数据信息系统建设的同时，应充分依托相关的专门工作机制（如督导制度等），争取多部门或机构的共同参与；各级政府需要及时向社会公开义务教育均衡监测的数据信息与监测结果，并形成和落实向同级政协、人大定期报告制度；基础教育监测工作要体现各

方专家、学校和科研机构、社会公众的广泛参与，广泛听取社会各界的意见，尤其要关注百姓对学校、对教育的满意程度。

## 2、探索符合国际趋势和具有我国特色的监测方法

新时期我国教育、尤其是义务教育发展出现了诸多新的情况，新形势迫切需要我们加强宏观管理、科学决策和政策调控的能力建设，迫切需要建立符合国际发展趋势、体现我国特色的义务教育监测体系和监测方法。

建立完善的监测指标体系。从推进全国及各地义务教育均衡发展的实际需要出发，我们感到特别需要在深入研究、广泛调研和先期试验的基础上，进一步调整和完善义务教育监测指标体系，在选用更为科学、更能反映教育发展实际的教育指标的同时，需要考虑选择一批反映义务教育发展环境、体现教育与社会经济协调发展、以及人民群众满意程度等方面的指标，近阶段要特别关注反映社会主义新农村建设中我国农村义务教育保障机制的落实、农村师资队伍建设、学生学习生活、农村教育教学质量等义务教育均衡发展中的重大问题。

形成广覆盖的数据信息平台与信息的快速反应机制。我们应当认真研究并借鉴国内外经济、人口和社会等领域系统统计与抽样调查有机结合的成功经验，设计科学的抽样框架，形成有足够覆盖面、有典型代表性的区县、学校监测布点，建立完善的全国义务教育均衡发展的监测网络。在全面、系统和动态反映义务教

育均衡发展状况的同时，如何在全国和省两级建立起基础教育全局性重大问题信息的快速反应机制，使教育决策更加科学有效，是我们面临的一项重要任务。

研究和运用科学的监测方法。为了能够多视角、多层面科学监测全国及各地区义务教育均衡发展情况，需要采取动态与静态监测相结合、点面监测相结合、软硬件监测相结合、定量与定性监测相结合、义务教育内外部监测相结合的方法，充分反映义务教育发展的社会经济环境、全国及各地义务教育发展和变化情况、义务教育内部的现状和发展变化情况以及义务教育相关政策的执行落实等状况。

### **三、努力做好监测工作，为基础教育健康发展服务**

我们将按科学发展观的要求，进一步完善全国及各地区义务教育均衡发展的宏观监测体系，尤其要关注义务教育质量的均衡发展问题，这是世界各国和我国至今都在努力探索的一个共同性问题。我们将认真研究各国成功的经验，认真调研我国各地区在全面推进素质教育、缩小教育差距方面的成功经验，解决广大百姓高度关注的教育质量问题的监测办法，包括教师资源配置的均衡监测问题，促进均衡监测服务于深化基础教育的内涵发展。

党中央国务院确定了“十一五”发展的战略目标，凝聚全社会力量着力构建和谐和谐社会，教育部作为积极推进基础教育可持续均衡发展的战略举措，近期在上海成立了“教育部基础教育监测

中心”，是完善我国基础教育决策和监测制度的一项重要举措，对加强国家基础教育宏观管理、促进基础教育分类指导具有重要意义。“监测中心”将为国家提供全国基础教育发展重大问题的基础信息，为国家基础教育宏观管理和政策制定提供决策支持服务；在教育部指导下，为地方政府部门提供基础教育监测与发展问题的信息与咨询服务。“监测中心”将注重能力建设，积极开展基础教育监测相关的重大理论与实践问题的政策研究，及时研究世界发达国家和发展中国家基础教育发展的最新进展和政策动向。

我们深感所肩负的任务艰巨、责任重大。我们决心按照教育部领导对监测中心的要求，紧紧围绕全国基础教育改革与发展的中心，针对热点难点问题，积极开展监测工作，努力建设一个全国性高水平的为基础教育科学决策服务的监测中心；要进一步加强队伍建设，充实科研力量，努力构建一支政策水平高、服务质量好、战斗力强的科研团队；要进一步依靠各地教育管理部门、学校和科研院所，共同努力，开拓创新，以更好的精神风貌、更富有成就的工作成果，为全国基础教育的决策做好服务。为此，我们衷心期望得到各地教育行政部门的指导、帮助和支持，也愿意竭诚为各省市服务，努力开创我国基础教育监测工作的充满生机活力的新局面。