

Research on the Effectiveness, Challenges, and Development Mechanisms of Creating High Quality and Balanced Compulsory Education in County Areas—Taking Yunnan Province, China as an Example of Establishing High-quality and Balanced Counties in Advance

Xiujuan Li

School of Education Science, Zhaotong University, Zhaotong, Yunnan, 657000, China

Abstract

After 10 years, 2,895 counties in the country have fully realized the basic balance of compulsory education. On this basis, we have created a number of high-quality balance counties, play a demonstration and leading role, and promote the compulsory education from basic balance to quality balance. Through the research on the first creation of high quality balance in Yunnan, it is found that the creation of high quality balance in compulsory education mainly has “high balance and low standard”, “low balance”, “contrast between learning periods” and so on. It is closely related to the imbalance of urban and rural education resources structure under the “education urbanization”, the weakness of “inter-school balance” under the county-based education management system, and the difficulty of reaching the standard caused by the difference in the number of different students. In the follow-up establishment of quality balance, we should establish and improve the mechanism of education balance quality development, the mechanism of policy coordination, create a long-term mechanism of compulsory education, optimize the mechanism of resource allocation balance, and comprehensively improve the quality of education, so as to realize the quality balance of compulsory education.

Keywords

compulsory education quality and balanced creation; inter-school balance; expand excellent and strong school; balanced development mechanism

县域义务教育优质均衡创建成效、困境及发展机制研究——以中国云南省优质均衡先行创建县为例

李秀娟

昭通学院教育科学学院, 中国·云南昭通 657000

摘要

历经10年, 全国2895个县全面实现了义务教育基本均衡, 在此基础上创建一批优质均衡先行创建县, 发挥创建示范引领作用, 推动了义务教育从基本均衡向优质均衡迈进。通过对云南优质均衡先行创建研究发现: 目前义务教育优质均衡创建主要存在“高均衡低达标”“低位均衡”“学段间达标反差”等困境。与“教育城镇化”下城乡教育资源结构失衡、以县为主的教育管理体制下“校际均衡”的弱势、不同学段规模数量差异造成的达标难度不同密切相关。在后续优质均衡创建中应建立健全教育均衡质量发展机制、政策协同推进机制、义务教育均衡创建长效机制、优化资源配置机制、全面提升教育质量, 实现义务教育优质均衡。

关键词

义务教育优质均衡创建; 校际均衡; 扩优强校; 均衡发展机制

【基金项目】云南省哲学社会科学规划教育学项目《“县域义务教育优质均衡创建”背景下云南省义务教育优质均衡发展对策研究》(项目编号: AD22002); 昭通市哲学社会科学课题《新质生产力视角下昭通义务教育扩优提质强校行动路径研究》(项目编号: zt2024019)。

【作者简介】李秀娟(1991-), 女, 中国云南大理人, 讲师, 从事教育管理研究。

1 问题的提出

截至2021年, 中国县域义务教育基本均衡国家督导评估认定工作画上了圆满句号。为了进一步推进义务教育优质均衡, 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》从中长期战略规划的高度把中国义务教育工作的重心已由“基本均衡”转到“优质均衡”上来。为了全面推进工作, 2021年11月教育部办公厅颁布《关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》。云南省积极响应, 经遴选推荐认

定昆明市石林彝族自治县、玉溪市红塔区、昭通市水富市、红河哈尼族彝族自治州开远市成功入围。根据创建任务需要对标《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，明确优质均衡创建工作的基本任务和攻坚清单。以优质均衡先行创建为例，探索一份符合云南区域情况的攻坚清单和建立推进机制，能为区域提供重点难点问题上可复制、可推广的经验。

2 中国云南省义务教育优质均衡先行创建县义务教育优质均衡创建成效

2.1 综合差异系数降低，校际均衡水平提升显著

2019年底云南省129个县全部通过国家义务教育发展基本均衡督导评估。3年优质均衡创建，2024年红塔区、沾益区、石林县义务教育优质均衡已通过国家督导验收，成为西部地区唯一一个实现县域义务教育优质均衡县通过国家验收的省份。以《国家教育督导检查组对云南省义务教育均衡发展督导检查反馈意见》为基础，结合四个优质均衡创建县的教育调查数据，以生均教学及辅助用房面积、生均体育运动场馆面积、生均教学仪器设备值、每百名学生拥有计算机台数、生均图书册数、师生比、生均高于规定学历教师数、生均中级及以上专业技术职务教师数作为评价指标，计算小学、初中综合差异系数。小学综合差异系数在0.284-0.493之间，初中综合差异系数在0.185-0.372之间。对标2017年教育部颁布的《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》规定校际差异系数，小学均小于或等于0.50，初中均小于或等于0.45的标准。通过创建四县市差异系数远低于优质均

衡最低标准，均衡水平提升显著。

2.2 办学条件提升显著、办学质量明显提升

经过近3年的创建，今年云南义务教育均衡建设成果显著。在硬件设备上，对农村、薄弱学校办学短板补齐，以“标准化建设”为基础，先后投入各类资金400多亿元，完成了“全面改薄计划”、中小学校C级和D级校舍加固改造前面竣工，学校办学条件均达到“20条底线”要求。除此之外，学校实现超大班额全部消除、两类学校办学条件达到省定基本办学标准、信息化专网建设完成；校舍建设项目248万平方米全部竣工；运动场建设项目189.4万平方米全部完工，完成设施设备购置金额4.16亿元。在软件配置上，对于办学质量问题，探索推进了义务教育学区制管理和集团化办学，通过结对帮扶、教师“省管校用”等方式，实现了优质教育资源共享。对于师资结构失衡问题，全面落实了“能力提升项目”，落实“县管校聘”改革，采用“先试点、后铺开”的方式，实现了全覆盖。成立“省管校用”专项编制，依托优质初中选派名校长，不断改善了办学条件^[1]。

3 云南省义务教育优质均衡先行创建县义务教育优质均衡创建的困境及成因分析

云南省四个先行创建县分别于2015年、2017年率先通过了基本均衡督导评估，位列云南教育发展领先行列。优质均衡在“均衡”的基础上不容忽视的是“质量”。以四个先行创建县资源县域配置达标及质量情况，进一步地了解目前优质均衡创建水平，有利于明确发展的短板，提高优质均衡创建的针对性，具体资源配置情况见表1。

表1 优质均衡创建县硬件设备与优质均衡督导评估对比情况

序号	先行创建县	类别	指标项目	生均教学及辅助用房面积(m ²)	与优质均衡最低标准相比(百分点)	生均体育运动场馆面积(m ²)	与优质均衡最低标准相比(百分点)	生均教学仪器设备值(元)	与优质均衡最低标准相比(百分点)	每百名学生拥有计算机台数(台)	与全国均值同比(百分点)	生均图书册数(册)	与全国均值同比(百分点)
1	石林彝族自治县	小学	全县平均值	5.06	12.44	9.41	25.47	810	-59.5	12.07	2.29	29.73	18.92
		初中	全县平均值	5.85	0.86	11.01	7.94	854	-65.84	16.63	20.43	35.03	0.086
2	红塔区	小学	全县平均值	4.29	-4.67	7.22	-3.75	1900	-5	12.61	6.86	25.21	0.84
		初中	全县平均值	5.99	3.228	9.83	-3.63	2806	12.24	13.84	-15.09	36.65	4.71
3	开远市	小学	全县平均值	4.42	-1.78	7.49	-0.13	2496	24.8	11.36	-3.73	22.12	-11.52
		初中	全县平均值	6.08	8.28	9.24	-9.41	3391	35.64	12.35	-24.23	33.23	-5.06
4	水富市	小学	全县平均值	5.84	29.78	6.54	-12.8	3127	56.35	21.32	80.68	44.09	76.36
		初中	全县平均值	3.73	-35.69	7.45	-26.96	1990	-20.4	15.52	-4.77	36.63	4.66

3.1 “高均衡低达标”创建指标达标率问题显著

县域义务教育优质均衡发展的首要目标是公共财政举办的学校都应该达到规定的办学条件标准^[1]。对标优质均衡标准,创建依旧任重道远。四个县市整体达标情况最优的是石林彝族自治县,6所初中办学条件完全达标,小学仅有生均体育场地面积1项未达标,且达标率超过80%。其余县市均存在不同指标、不同程度的指标未达标问题,如水富市初中生均运动场地面积达标率仅为39%,红塔区生均体育场地面积小学达标率为65%,初中为67%。使云南省义务教育均衡发展整体呈现“削峰填谷”“高均衡低达标”的表象,与优质均衡创建的理念相悖。源于重点校、城乡二元结构等政策造成的校际差异短期难以弥补。在校际差异基础上催生不同学校的生源规模差异,加剧了学校间的资源结构呈现出差异化的特征^[2]。流动儿童使资源配置更加滞后、供需难以平衡。加之目前教育城镇化使城区学校出现资源结构失衡和拥挤效应;农村学校的生源规模小、资源质量低,资源使用的反鲑鱼效应^[3]。校际生源的不稳定性,使教育投资趋于保守,校际指标达标难以提升。

3.2 “低位均衡”低质量发展是创建的主要障碍

“低位均衡”更为致命的是低发展低质量的造就的短板问题。通过创建部分指标县域依旧未能摆脱低发展陷阱。在生均教学仪器值上,石林彝族自治县发展水平最低,其中小学阶段比最低标准低了59.5个百分点,中学低了65.84个百分点,均未达最低标准的一半;生均图书册数小学阶段开远市比全国均值低11.52个百分点。师生比中学阶段石林彝族自治县水富市分别低于全国均值13.1、20.24个百分点。从统计数据不难发现,不同县域都存在低发展的问题,并且不同学校短板各异。根本原因是,长期以来以县为主的教育管理体制,使义务教育发展的标准和细则都是以县为主,缺少对不同地区实际情况的考量,单个学校的管理关系中常常处于被动和从属的地位^[4]。在优质均衡创建中为追求规模效益,政策投入存在“向心现象”致使教育资源偏离农村、薄弱学校。原因是创建在规划中城乡学校持续陷入强者愈强、弱者愈弱的马太效应。在政策倾斜下,面对生源困境,教育经费无法突破规模效益桎梏,使乡村学校薄弱学校难以为继,城镇学校在生源优势加持下,经费、软件会形成优势累积,违背了县域义务教育优质均衡的初衷。

3.3 创建中亟需警惕的是县域内不同学段资源达标与均衡水平的反差

资源达标水平与县域内不同学段发展形成反差,整体表现为小学达标情况优于初中。在生均教学仪器值上水富市小学高于最低标准56.35个百分点,而中学比标准低20.4个百分点;每百名学生拥有计算机台数对比年全国均值水富市小学超过全国均值80.68个百分点,而初中比全国均值低了4.77个百分点,生均图书册数与全国均值对比水富市小学阶段比中学阶段高出70多个百分点。最本质的还是经济因素,

在经济发展水平落后县域财政支出能力有限,政府政绩观念必然会带来发展学段的取舍,中学数量少、基础好,而小学数量多、差异大。在经费有限的情况下,从任务和效率上出发会在后续均衡创建优先倾向小学,早期初中办学条件优势使后续查缺补漏中缺少机遇。而小学在撤点并校中薄弱学校撤一定程度盘活县域资源使数量提升,后一系列改薄计划、均衡发展提升了质量。加之小学和初中学生规模和学校数量的差异,使教育资源配置指标发展水平满足评估要求的难度不同,学段间的协调兼顾受到“底数不清、现状不明、动态变化”等问题的困扰,使小学和初中各项指标学校达标比例并不尽相同^[5]。如不同学校所处的地理位置不同,学校周边的扩容空间有差异。受制于学校周边办学空间不足,在基本无法改扩建的情况下,初中学校资源相对不足问题比较突出,导致学校在指标达标上表现不佳。

4 县域义务教育优质均衡创建标准化推进机制

4.1 建立健全均衡质量发展机制,持续强化质量意识

在后续创建过程中应把握好优质均衡发展的基本内涵。优质均衡核心理念是在基本均衡基础上提升教育质量,提升办学条件水平。在发展理念上,应建立发展质量观,使发展方式从规模扩张向内涵提升转变。主要任务是,促进教育质量提升,在“有学上”的基础上满足人民群众“上好学”的期待,提高全体居民的教育获得感。在评价上,在“均衡指数”的基础上,重点关注“发展指数”,避免“被平均”造成的“低位均衡”。要持续推进“数字教育”发展,全过程多方面提升教育质量。

4.2 构建政策协同推进机制,以“扩优提质”强校行动推进校际均衡

李建民研究员指出推进优质均衡发展以扩大优质教育资源总量为基本路径,以缩小校际差距为关键手段。目前四县达标水平低,发展质量差,本质源于校际失衡,核心是找准补足各学校短板。在优质均衡创建中要积极探索政策协同路径,抓住基础教育扩优提质的契机,思考强校行动与优质均衡创建政策协同路径,以此健全优质均衡推进机制:在城镇推进优质学校挖潜扩容、在乡村加快新优质学校成长、加强寄宿制学校建设。重点加强“两类学校”建设,逐校、逐项消灭薄弱环节,有效解决各学校不达标、达标质量不高等问题。

4.3 建立城乡一体的教育机制,前瞻性地推进义务教育学校布局调整

目前,中国城乡教育呈现“乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校、县城大规模学校”的基本格局。在后续创建中急需新一轮的布局调整,前瞻性地思考、推进城乡教育一体化,实现“城乡教育融合发展”。拓展城乡义务教育一体化范围,实现义务教育常住人口全覆盖。保障贫困地区、农村地区居民的受教育权力,建设高质量的寄宿制学校。最后,进一步

推进教育数字化,缩小“新数字鸿沟”提高面向乡村学校的数字资源易用性与相关性^[6]。

4.4 优化资源配置机制、盘活区域资源促进不同学段均资源共享

各级政府要充分认识到,现在的不同学段均衡水平、与办学条件达标水平差异显著,从本质上削弱了优质均衡创建的成效。目前首要任务就是要盘活区域教育资源,如对县域内部整体资源全面盘查的基础上,明确资源总量,在根据不同学段、不同学校的需求进行优化配置,如农村撤并学校的仪器设备、小规模学校闲置的资源如计算机、实验器材、音体美设备,在清算盘活基础上,实现跨学段、跨学校的调配,从而提升不同学段的达标比率和均衡水平。更重要的要利用数字教育,通过搭建优质资源共享平台,做好学区管理经验辐射、课程资源共建、优质师资流动、教研科研互通等核心环节。以“教育+互联网”资源共享模式,实现优质

教育资源动态实时共享,从而提升不同学段的均衡质量。

参考文献

- [1] 陶西平.推动县域义务教育均衡向更高水平迈进[N].中国教育报,2017-05-24(12).
- [2] 赵敏,任帅.城乡教育一体化发展的边界阻隔与突破理路[J].教育与经济,2024,40(2):22-29+57.
- [3] 雷望红,谢小芹.城镇化背景下城乡义务教育一体化的第三条道路[J].教育发展研究,2023,43(12):48-56.
- [4] 李潮海,李卓,褚辉.教育强国背景下县域义务教育优质均衡发展的政策演进与实践突破[J].现代教育管理,2023(9):10-21.
- [5] 吴建涛,冯婉楨.县域义务教育优质均衡发展的困境与对策研究——基于中部地区9个区县2017—2019年的数据分析[J].教育导刊,2022(5):38-44.
- [6] 赵敏,任帅.城乡教育一体化发展的边界阻隔与突破理路[J].教育与经济,2024,40(2):22-29+57.