

# 论基础教育的均衡发展与政府责任\*

张胜军<sup>1</sup> 陈建祥<sup>2</sup>

(1.南京师范大学 教科院 江苏 南京 210097 2.南京师范大学 外语系 江苏 南京 210097)

**摘 要** 基础教育的均衡发展,是契合时代特征的一种全新的教育理念和教育发展新观,我们应站在战略的高度来认识基础教育均衡发展的重要意义。针对我国基础教育非均衡发展的现状,我们认为,政府对推进基础教育的均衡发展应负有主要的责任。

**关键词** 基础教育;均衡发展;内涵;障碍;政府责任

**中图分类号** G638      **文献标识码** A      **文章编号** :1008-509X(2003)02-0063-02

深入讨论基础教育均衡发展问题,对切实贯彻《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,推进基础教育的健康发展,具有十分重要的意义。

## 一、基础教育均衡发展的内涵

基础教育亦称“国民基础教育”。是对国民实施基本的普通文化知识的教育,是培养公民基本素质的教育,也是为继续升学或就业打好基础的教育。它包括小学阶段、初中阶段和高中阶段的教育,经常同普及义务教育相联系,具有基础性、全民性特征。

“均衡”,依《说文解字》:“均”可解为“平”;“衡”可释为“衡量”或“准则”;“均衡”即“平衡”。

基础教育的均衡发展也就是基础教育的平衡发展。即要求基础教育的发展无论是在数量特征上还是在质的规定性上,都要体现出平衡的特点。它不仅是指一个静态的结果平衡,更重要的是指一个动态的发展过程平衡,把握这一点,对于我们正确理解其含意十分重要。具体来说(1)基础教育应从三个层面,即区域之间、学校之间、群体之间追求平衡发展(2)要以公平为原则,追求每一个青少年儿童受教育权和发展权的平等,包括机会、过程和结果。当然,这种平等不是同质平等而是差异平等,即适应多样性的平等(3)基础教育的均衡发展应以追求基础教育质量的全面提高为目的。

作为一种全新的教育理念,全新的教育发展新观,是从战略高度规划我国基础教育的发展前景。我们应清醒地认识到基础教育的均衡发展(1)不是搞绝对平均主义;(2)不是搞全国一个模式、一刀切(3)更不是削足适履,以高就低,限制发展。任何对基础教育均衡发展含义的曲解,都会给基础教育的健康发展带来严重的危害。

## 二、我国基础教育均衡发展的障碍

就我国基础教育现状而言,实现基础教育的均衡发展还存在一些重要障碍。

1.公共教育经费供给力明显不足,优质教育资源稀缺。多年来,我国教育经费增长长期滞后于国民经济的增长速度。国际上作为衡量政府对教育投入水平的指标,即

公共经费占GNP的比例,我国到1999年还远低于1995年世界平均公共教育经费占GNP4.9%的比例,也低于欠发达国家的平均4.1%水平,当然,也没有达到《中国教育发展和改革纲要》规定的4%目标。就实际情况看,我国庞大的基础教育与其获得的公共教育经费很不相称,数额太少。因此,就总体上看,优质的基础教育资源极为稀缺。

2.基础教育发展中业已存在的巨大差距。在东西部之间、城乡之间、重点与非重点学校之间、“优等生”与“差生”之间,因多方面的原因,其发展差异十分显著。经久不息的“就近入学”与“择校收费”之争,“窗口学校”与“薄弱学校”之争,“精英教育”与“大众教育”之争等,大多肇始于这种巨大的差异性。

3.市场机制的运用与基础教育均衡发展的矛盾。市场机制强调的是效率优先原则,基础教育,尤其是义务教育阶段的基础教育强调的是公平性和非排它性原则。高质量的教育资源排挤福利性,受教育者之间的竞争必然是排它的。即使是公平原则具有优先性的义务教育,也不可能完全脱离社会发展的大环境,而排斥市场机制的作用。这样,在市场机制的运用与基础教育的均衡发展之间势必存在矛盾,这种矛盾有时还表现得相当尖锐。在推进基础教育均衡发展过程中,如何处理好“公平”与“效率”的关系,历来就是一个热点问题,也是一个非常棘手,但却又是无法回避的问题。目前,我们似乎尚未找到一种较为理想的解决问题的方法和途径。

4.政策错位带来的消极影响,在一定时期内还会继续存在。从改革开放到今天,我们实行的是一种差异发展战略,政策的制定都是以此为前提。应该说,我们原有的政策曾经对我国基础教育的发展产生了巨大的积极作用,基础教育发展也取得了举世瞩目的辉煌成就。但是,现有的教育政策在社会日益走向民主、开放的今天,也暴露出了突出的政策错位问题。对此,我们可以从三个层面加以分析(1)在价值判断层面,主要表现为:重显性价值轻隐性价值,重实际价值轻应然价值,重间接价值轻直接价值;(2)在价值导向层面,重视“精英教育”轻视“大众教育”,优惠政策主要是向“重点学校”倾斜,有限的资金和高质量的教育资源流向了少数“重点学校”,使所谓的“重点学校”产

\* 收稿日期 2002-02-18

作者简介 张胜军(1965-),男,湖北黄梅人,南京师范大学教科院教育原理专业2001级硕士研究生,主要研究教育政策与法规。

万方数据

· 63 ·

生的是“滚雪球”的增值效应。而与此同时,一些“薄弱学校”的生存危机则日益加剧,基础教育明显导向于非均衡性发展〔3〕在具体制度层面,突出地表现为教育经费投入制度、学校人事制度、学校招生制度、教育评估制度缺乏公正性、合理性,制度执行的过程和结果总是有利于“强者”而不利弱者。毋庸置疑,这种错位的政策及其惯性作用,还会在一个较长的时期内,成为制约基础教育均衡发展的一个重要因素。

### 三、推进基础教育均衡发展的政府责任

#### 1. 政府责任的理由

导致基础教育非均衡性发展的原因是多方面的且错综复杂。要解决基础教育均衡发展中的困难,排除发展障碍,需要社会方方面面的努力,但政府无疑是最为一个方面,负有最重要的责任。这是因为〔1〕基础教育,尤其是义务教育历来都被视为公益性事业,政府也历来被公众视为是基础教育健康发展的责任主体,对基础教育均衡发展应是责无旁贷〔2〕通观世界各国基础教育发展的历史,政府在推进基础教育的均衡发展中都扮演了最重要的角色,特别是在发展中国家,政府将被期望发挥更大的作用〔3〕现阶段,我国还处在社会主义初级阶段,国民的教育消费能力还比较低,要保证基础教育公平原则的优先性,只有政府成为基础教育最主要的投资主体才有可能;〔4〕现代社会的一个重要特征就是专业化水平的提高,并形成了行业背景。基础教育因其公益性、周期长、效果滞后等特征,其发展所需的“行业背景”,就只能依靠政府提供支持,帮助形成〔5〕政府既是公共利益的集中代表,又是权利机关,因而,只有政府最有威信、条件和能力协调各种力量,统筹安排教育事业的均衡发展。

#### 2. 政府的具体责任

政府在推进基础教育均衡发展的过程中,要扮演好自己的角色,首先就要明确自己的具体职责。

第一,科学决策,制订适切的教育政策目标。根据2001年发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,今后十年,政府最主要的教育理想是促进教育公平,实现在“双高”(“高水平”、“高质量”)基础上的基础教育的均衡发展,而实现这一理想的关键则取决于各级政府的科学决策。各级政府要在深入调查研究的基础上,广泛听取公众和专家的意见,集思广益,科学论证,制订出符合本地实际情况的教育政策目标。尤其是县级政府,要依县域实际情况,制订出县域教育均衡发展的具体目标,并能分步骤、分阶段地予以落实。我们认为,基础教育的均衡发展是一个由量变到质变的渐进过程,关键在政府,着眼点在县域,只参考文献:

〔1〕孙锦涛,邓纯考.错位与复位[J].教育理论与实践,2002(10):37-39.

〔2〕杨颖秀.基础教育均衡发展的政策视点[J].教学与管理,2002(8):4-6.

有县域基础教育实现了均衡发展,在更大的范围内实现基础教育的均衡发展才有可能。

第二,转变政府责任性质,明确责任履行方式。〔1〕转变政府责任性质。在推进基础教育均衡发展中,政府不能只关心那些作为“样板工程”或“面子工程”的“重点学校”和“窗口学校”,而要转移视点更多地去关怀每一个学生的成长,每一所学校的发展,尤其是那些“差生”、“贫困生”以及为数不少的“薄弱学校”。政府的责任,不是为了产生“贫者愈贫,富者愈富”的“马太效应”,继续扩大差距,而是要谋求公平,千方百计地缩小差距。也就是说,要从过去的“锦上添花”转变为现在的“雪中送炭”。从各地开展的教育实践活动来看,通过政府的统筹运作,采取合并、合作、扶助、以强带弱、调整学校网点布局等措施来改造“薄弱学校”,提高区域基础教育的整体质量,在目前看来,不失为一种行之有效的策略。〔2〕明确政府履行责任的方式。针对基础教育均衡发展中存在的障碍,政府可以通过多种方式的整合来履行责任。其中,有三点尤为重要:一是由于基础教育阶段市场的不完全性,政府要成为基础教育最主要的投资主体;二是政府要转变工作作风,树立服务意识,要成为“有效政府”,能为基础教育的均衡发展创造良好的政策环境;三是政府要不断提高科学决策能力,培植民主意识,以民为本,以公正为准则,制订公平的政策制度,特别是公共资源分配制度、人事制度、招生制度、教育评估制度等。制度公平是民主社会的重要表征,是社会稳定的基础。只有制度公平,才能体现社会公正。

此外,大力推进信息技术教育,实现区域优势资源共享,协调和统筹各种社会力量支援教育等,也是政府履行责任的有效方式,山东寿光在推进基础教育均衡发展中所取得的成功经验,就是一个很好的例证。

#### 四、结束语

我们从山东、江苏、浙江、上海等地的基础教育改革实践来看,地方政府如果能站在战略高度看待基础教育均衡发展的深远意义,能以最广大人民群众的根本利益为出发点,准确定位政府在改革与发展教育过程中的功能,是完全能够大有作为的。山东寿光作为一个成功典范,给我们最宝贵的启迪就是:只要政府有务实精神,能认真履行责任,对推进基础教育均衡发展的重要性能达成共识,并给予大力支持,基础教育均衡发展就能够从一种观念、一种理想转化成为一场生动具体的教育改革实践。虽然在全国范围内实现基础教育的均衡发展尚有待时日,且任重道远,但我们有理由相信,只要我们同心同德,群策群力,它决不是一个遥遥无期的梦。

## Balanced Development of Elementary Education and Related Governmental Responsibilities

ZHANG Sheng-jun<sup>1</sup>, CHEN Jian-xiang<sup>2</sup>

(1. School of Educational Science, NanJing Normal University, Jiangsu Nanjing 200971, China; 2. Department of Foreign Languages, Nanjing Normal University, Jiangsu Nanjing 200971, China)

**Abstract:** Balanced development of elementary education, a brand-new educational view of featuring the modern age, should be understood at a strategical elevation. Directing at the status quo of China's non-balanced elementary education, the authors advocate that our government should take the chief responsibilities to promote this new idea.

**Keywords:** elementary education; balanced development; connotation; barriers; governmental responsibilities