

云南边境民族地区义务教育均衡发展研究

论文起止时间：2013 年 5 月～2014 年 5 月

摘 要

党的十八届三中全会再次重申“大力促进教育公平，逐步缩小区域、城乡、校际差距”。义务教育作为纯公共产品和基本公共服务，其均衡发展是促进教育公平的重要手段，是社会公平正义在教育领域的延伸和体现，也是当前义务教育改革的最高呼声。这是本研究的核心和根本。

云南边境民族地区集山区、贫困、民族、边疆为一体，与全国、全省整体水平相比，义务教育发展速度缓慢、水平滞后，区域、城乡、校际间失衡状态十分突出。这有悖于教育实质意义的公正、公平，损害了边境少数民族的合法教育权益，背离了“平等、团结、和谐”的社会主义民族关系，制约了边境民族地区和谐稳定发展大局。没有边境民族地区义务教育的均衡发展，就没有云南省乃至全国义务教育的均衡发展，如何补齐这块“短板”，尤为重要而紧迫。这是本研究的着力点和切入点。

本文立足教育公平，将公共产品、基本公共服务均等化理论运用于云南边境少数民族地区义务教育均衡发展实践，采用文献资料、对比研究、问卷调查、案例剖析的方法，甄选最具地域、民族和发展代表性的9个边境民族自治县开展调查研究，通过挖掘5个维度30余项指标的1000余个丰富、详实的数据，发现云南边境民族地区义务教育在社会经济发展、经费投入、办学条件、师资水平、办学质量及效益5个方面存在严重不均衡。对造成云南边境民族地区义务教育非均衡发展的经济性、政策性、社会性3个因素进行系统、全面分析。有针对性地从健全公共管理制度、完善政策保障体系、实施资源均衡发展工程、营造良好发展环境4个层面，提出促进云南边境民族地区义务教育均衡发展的策略。

文章试图紧扣国家和云南省义务教育公共政策，突出研究对象、范围、数据的典型性、代表性和客观性，力求使研究结果体现真实、可靠和实用，使对策建议凸显实践价值和现实意义，旨在一定程度上为边境民族地区的义务教育均衡发展提供政策指导和决策参考。

关键词：云南边境；少数民族；义务教育；均衡发展；对策研究

ABSTRACT

The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC reiterated “To vigorously promote education fairness. To gradually narrow regional, urban and rural, schools gap. As the pure public goods and basic public services, the balanced development of compulsory education is an important means to promote education fairness, but also the embodiment and extension of social justice in the field of education. It is the highest voice of the current compulsory education reform. This is the core and essence of the study.

Yunnan border ethnic areas are combinations of mountains, poverty, ethnic groups and borders. Its compulsory education development obviously lags behind the advanced areas in Yunnan and the country. The phenomenon of imbalance between regions, urban and rural areas, schools is very prominent. This deviates from education justice and socialist ethnic relations of equality, unity, harmony, harms the legal education rights of border ethnic minorities, restricts the harmonious and stable development of border ethnic areas. Only the balanced development of compulsory education in border ethnic areas, can realize the balanced development of compulsory education in Yunnan and even in the country. How to make up the piece of "short board" of compulsory education in border ethnic areas is particularly important and urgent. This is the focus of the study.

Focused on education justice, the study applies public goods and basic public service equalization theories to compulsory education in Yunnan border ethnic areas, uses research methods of documents study, comparative studies, surveys, case studies, etc., takes the most representative of nine border ethnic autonomous counties for the study. With more than 1,000 data of selected 5 dimensions and 30 specific indicators, it finds that the development of compulsory education in Yunnan border ethnic areas is seriously imbalanced in aspects of economic development, funding, education quality and effectiveness. The study deeply analyzes economic, policy,

social causes of compulsory education balanced development in Yunnan border ethnic areas, and proposes suggestions for promoting compulsory education balanced development in Yunnan border ethnic areas in four aspects, including a sound management system development, policy support system improvement, implementation of the resources balanced development, and creating a favorable environment for development.

This thesis attempts to closely link national and Yunnan provincial compulsory education public policies, highlights the typical, representative research object, scope and data, makes the study results true, reliable and practical. Its suggestions highlight the practical value and significance, in order to supply policy guidance and decision-making reference to some extent for the balanced development of compulsory education in border ethnic areas.

KEY WORDS: Yunnan borders, ethnic minorities, compulsory education, balanced development, countermeasures.

目 录

摘 要	II
ABSTRACT	III
绪 论	1
一、问题提出及研究意义	1
（一）问题提出	1
（二）研究意义	2
二、国内外研究现状	3
（一）国外理论研究及实践经验	3
（二）国内理论研究及实践探索	6
（三）国内外研究述评	11
三、研究思路、内容与方法	13
（一）研究对象与内容	13
（二）研究假设与技术路线	13
（三）研究方法	14
第一章 核心概念及理论依据	16
第一节 核心概念	16
一、云南边境民族地区	16
二、义务教育均衡发展及其内涵	17
三、云南边境民族地区义务教育均衡发展	19
第二节 理论依据	19
一、公共产品理论	19
二、基本公共服务均等化理论	21
第二章 云南边境民族地区义务教育均衡发展现状及存在问题	24
第一节 云南边境民族地区义务教育均衡发展现状	24

一、巩固“两基”水平	24
二、保障经费投入	26
三、改善办学条件	28
四、优化教育资源	28
五、提高教师素质	29
六、实现教育普惠	29
第二节 云南边境民族地区义务教育均衡发展存在问题	30
一、经济发展水平不均衡	30
二、教育经费投入不均衡	32
三、办学硬件设施不均衡	35
四、师资配置和素质不均衡	39
五、办学质量及效益不均衡	44
第三节 县域义务教育发展的不均衡——以耿马县为例	50
一、指标选取、统计测算和分析的依据	51
二、耿马县义务教育均衡发展水平分析	52
三、耿马县义务教育非均衡发展的启示	54
第三章 云南边境民族地区义务教育非均衡发展的成因	57
第一节 边境民族地区经济发展水平滞后	58
一、综合性贫困较突出	58
二、经费投入明显不足	59
三、公共投入效益低下	62
第二节 边境民族地区义务教育政策设计的缺陷	64
一、义务教育“城市优先”的策略	64
二、公共政策普遍与特殊性的矛盾	65
三、教育行政“大拼盘”的后遗症	67
四、政策制定缺乏深入的询证依据	67
五、政策执行缺乏后续参与式评估	69
第三节 边境民族地区社会环境的制约	69
一、浓厚的宗教氛围	69
二、落后的民族习俗	70

三、复杂的社会环境	70
四、狭窄的教育出口	71
第四章 推进云南边境民族地区义务教育均衡发展的对策建议	72
第一节 健全边境民族地区义务教育均衡发展的管理体系	73
一、健全教育法律法规体系	73
二、健全政府责任分担体系	74
三、健全公共部门服务体系	74
第二节 完善边境民族地区义务教育均衡发展的政策保障机制	75
一、完善教育科学决策机制	75
二、完善经费投入保障机制	76
三、完善教师稳定保障机制	77
四、完善行政督导评估机制	80
第三节 实施边境民族地区优质义务教育资源均衡发展工程	81
一、实施办学基础改善工程	81
二、实施教育信息建设工程	82
三、实施教育质量提升工程	83
第四节 营造边境民族地区义务教育均衡发展的良好环境	85
一、营造和谐的社会生态环境	85
二、营造良好的政策扶持环境	86
三、营造公平均衡的教育环境	88
小 结	90
一、研究的结论与创新	90
二、研究的限制与不足	91
三、研究的前瞻与方向	91
参考文献	93
附录 1	97
附录 2	100

致 谢.....错误！未定义书签。

在读期间的研究成果.....错误！未定义书签。

图表目录

图目录

图 1 9 个边境民族自治县地理区位示意图	13
图 2 研究技术路线图	14
图 2.1 2006 年—2012 年云南省义务教育保障经费投入	26
图 2.2 2008 年—2012 年农民人均纯收入	30
图 2.3 2011 年—2012 年城镇居民人均可支配收入	30
图 2.4 2008 年—2012 年人均地方公共财政预算收入	31
图 2.5 2008 年—2012 年人均地方公共财政预算支出	31
图 2.6 2008 年—2011 年财政性教育经费占生产总值比例	32
图 2.7 2008 年—2011 年财政预算内教育经费占财政支出比例	32
图 2.8 2007 年—2011 年人均教育经费总投入	33
图 2.9 2008 年—2011 年小学生均教育经费支出	33
图 2.10 2008 年—2011 年初中生均教育经费支出	34
图 2.11 2012 年中小学生均体育运动场馆面积	37
图 2.12 2012 年中小学每百名学生拥有计算机台数	39
图 2.13 教师职业选择态度调查统计	40
图 2.14 造成教师压力因素调查统计	41
图 2.15 2012 年中小学音体美教师数占专任教师数比例	43
图 2.16 2010 年—2012 年初中师生比	44
图 2.17 2012 年小学女童及农村学龄儿童入学率	45
图 2.18 2012 年初中女童及农村学龄人口入学率	45
图 2.19 2010 年—2012 年小学残疾儿童入学率	46
图 2.20 2010 年—2012 年初中升学率	47
图 2.21 2012 年初中女童及农村辍学率	48

表目录

表 1	2002 年—2012 年义务教育均衡发展公共政策回顾·····	9
表 2.1	2010 年—2012 年小学学校数及小学教学点·····	24
表 2.2	2010 年—2012 年小学在校学生数及少数民族学生数·····	25
表 2.3	2010 年—2012 年小学入学率及巩固率·····	25
表 2.4	2010 年—2012 年初中毛入学率及巩固率·····	25
表 2.5	2008 年—2011 年边境民族地区普通小学生均教育经费支出·····	27
表 2.6	2012 年 9 个边境民族县收入与支出·····	31
表 2.7	2008 年—2011 年中小学生均预算内公用经费支出·····	34
表 2.8	2008 年—2012 年中小学生均固定资产值情况·····	35
表 2.9	2010 年—2012 年中小学生均校舍建筑面积·····	36
表 2.10	2010 年—2012 年中小学危房情况·····	36
表 2.11	2010 年—2012 年中小学生均图书情况·····	37
表 2.12	2011 年—2012 年中小学装备达标率·····	38
表 2.13	2012 年中小学建立校园网学校百分比·····	38
表 2.14	2012 年中小学学校后勤保障情况·····	39
表 2.15	教师职业满意度调查统计·····	40
表 2.16	教师离开教育岗位的意向调查统计·····	40
表 2.17	离职教师的流向统计·····	41
表 2.18	学校对教师压力的态度调查统计·····	42
表 2.19	贡山县 2012 年秋季期末一年级教学质量检测成绩·····	48
表 2.20	贡山县 2012 年秋季期末八年级教学质量检测成绩·····	49
表 2.21	义务教育均衡发展 8 项测评指标·····	51
表 2.22	耿马县 2012 年中小学办学基本标准达标统计·····	53
表 2.23	耿马县 2012 年中小学校际均衡发展水平分析·····	54
表 3.1	2012 年 9 个边境民族县县域经济综合评分及排位情况·····	59
表 3.2	2011 年—2013 年澜沧县和沧源县义务教育经费投入结构·····	60
表 3.3	义务教育经费投入满意度调查统计·····	61
表 3.4	教师流向城区或发达地区调动现象调查统计·····	65

绪论

本章重点阐述了研究背景及研究的理论和实践意义；较系统地梳理了国内外研究文献和实践经验；详细交代了研究对象、思路、方法和技术路线。

一、问题提出及研究意义

（一）问题提出

教育是个体发展和国家兴盛的基础。基本国民教育的质量与发展反应着国家民族的文化素质和精神水准。《世界人权宣言》第26条第1款规定“人人都有受教育的权利，初级和基础教育应当免费”。《儿童权利宣言》原则7指出“儿童有受教育的权利，至少在初级阶段应是免费和义务的”。据联合国教科文组织数据显示，全球已有170多个国家实施义务教育制度^①，将受教育权写入宪法，并作为基本人权加以实施。义务教育作为公共产品和基本公共服务，其发展水平反映了一国政府公共行政管理水平。麦迪逊指出，公平正义是政府的根本目的和核心价值，公共性是行政管理的本质规定，决定了政府向社会提供公共产品的公平性^②。弗雷德里克森也认为，新公共行政强调政府提供公共服务必须体现公平，尤其强调对社会弱势群体的扶持与帮助^③。

“义务教育是最能体现社会公平的领域，均衡性是义务教育的根本属性，也是社会主义制度的本质要求”^④，继全国普及九年义务教育后，均衡发展、让各民族适龄儿童实现从“有学上”到“上好学”的转变，被提上党中央、国务院的重要日程。2010年颁布实施的《国家中长期教育改革发展规划纲要》明确将均衡发展义务教育作为一项战略性任务；2012年，国务院专门印发了《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》；党的十八大把“均衡发展九年义务教育”^⑤作为努力办好人民满意教育的一项重要任务；党的十八届三中全会通过的《中共中央关于

^①世界人权宣言[EB/OL].<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=chn>.

^②The Federalist Papers, China Social Sciences Publishing House[J]. Beijing. 1999. 324.

^③H. George Frederikson. New Public Administration[J]. The university of Alabama Press. Alabama. 1980. 6-7.

^④刘延东.在全国推进义务教育均衡发展经验交流会上的讲话[R].教基一〔2010〕1号, 2010.

^⑤胡锦涛.中国共产党第十八次全国代表大会报告[R]. 2012.

全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“逐步缩小区域、城乡、校际差距,统筹城乡义务教育资源均衡配置”^①;2014年国务院《政府工作报告》中把“继续加大教育资源向中西部和农村倾斜,促进义务教育均衡发展。”^②作为教育年度重点工作。毫无疑问,义务教育均衡发展已成为当前和今后一段时期义务教育改革发展的重要原则、理念导向、战略选择和核心指南。

没有边境民族地区义务教育的均衡发展,就不能实现真正意义上的教育公平和公正。云南边境民族地区集“边疆、民族、宗教、直过、贫困、高山峡谷和资源富集”为一体,一直以来是全国比较贫困的区域。近年来,尽管中央及云南省不断加大对边境少数民族地区义务教育发展的经费投入和政策支持,但由于少数民族大多聚居在边远山区,交通不便、经济落后,加上教育发展的历史欠账较大,其义务教育发展远滞后于省内外先进地区。值得注意的是这种非均衡性有随地域经济及贫富差距而增大的趋势。这有悖于团结平等的民族政策,损害了少数民族的教育权益,背离了“平等、团结、互助、和谐”的社会主义民族关系,制约了边境民族地区的和谐稳定发展,严重影响了“国门教育”的形象,阻碍了国家一系列边疆民族政策的有效实施。

边境民族地区义务教育非均衡发展问题已成为我国义务教育发展的重点、难点和“短板”。对云南边境民族地区义务教育均衡发展存在的问题,做深入分析研究,探寻有效解决问题的对策,已成为急需研究解决的课题。

(二) 研究意义

1. 丰富和拓展公共产品及基本公共服务均等化理论,为制定边境民族地区义务教育均衡发展政策提供循证依据。云南省民族众多,地域广泛,各民族多寡程度和地区经济、教育、文化和社会发展程度都有较大差异,其义务教育发展本身具有特殊性。本研究立足教育公平,将公共产品、基本公共服务均等化理论运用于云南边境少数民族地区义务教育均衡发展实践,分析云南边境民族地区义务教育均衡发展存在问题及原因,提出解决边境民族地区义务教育发展的公共政策建议,在一定程度上弥补现有理论研究不足,丰富基本公共服务均等化理论的内涵,研究视角具有一定的探索性。

^①中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 2013.

^②李克强. 2014年国务院政府工作报告[R]. 2014.

2. 促进边境民族地区义务教育均衡发展,提高义务教育公共产品及服务均等化水平。从受教育者个体角度来看:研究云南边境少数民族地区义务教育均衡发展,有利于促进教育公平,促进众多受教育者个体的发展进步,增强少数民族学生融入主流社会的基本能力。从教育事业发展角度来看:云南边境民族地区是云南区域的典型代表和社会发展的典型缩影,对其义务教育均衡发展的策略研究,将促进全省义务教育均衡发展,可为云南省建立公平的教育运行机制提供决策依据,也可为其他民族地区义务教育均衡发展提供政策参考。从经济发展角度来看:提高云南边境少数民族地区义务教育均衡发展水平,必将提高该地区的人力资源基本素质,缩小城乡差距,促进社会进步、经济发展。从社会发展角度来看:加强边境少数民族地区义务教育均衡发展,是增强民族文化认同感和爱国主义教育的有效方式,对促进边疆民族团结,增强民族凝聚力、向心力和归属感,维护和巩固边境社会和谐稳定具有重要意义。

二、国内外研究现状

(一) 国外理论研究及实践经验

1. 关于义务教育均衡发展的理论研究

国外没有“义务教育均衡发展”的提法,也很少有专门针对“义务教育均衡发展”的研究著作,但国外却有很多关于义务教育均衡发展的思想,最为经典的是“教育公平论”。

18世纪法国启蒙思想家卢梭基于“天赋人权”的思想提出教育平等。美国总统杰斐逊在《独立宣言》中指出,“人人生而平等”。马克思在1866年曾提出:教育是“人类发展的正常条件”和每个公民的“真正利益”。恩格斯更明确指出:需要国家出资对一切儿童毫无例外地实行普遍教育,直到它作为社会独立成员的年龄为止。瑞典著名教育家胡森认为,对个体而言,教育平等包含三层含义:一是个体起点平等;二是中介性阶段平等,即过程平等;三是个体最终平等,即结果平等。约翰·斯图亚特·穆勒(1848)指出,保障人们生命财产安全、举办初等教育是政府的主要职责所在。

在当代“教育公平”的研究者中,影响较大的是罗尔斯(John Rawls),他在《正义论》中提出了公平三原则:平等自由的原则、机会公正平等原则和差别

原则。层层递进的三原则概括为：起点公平、过程公平和结果公平，要义是平等地分配各种基本权利和义务，保障弱者的利益。第一层次是确保人人都享有平等受教育的权利和义务；第二层次是提供相对平等的受教育的机会和条件；第三层次是教育成功机会和教育效果的相对均等。

其次，是萨托利的教育平等观和德沃金的教育平等观，以及科尔曼的教育补偿观等。萨托利（Sartori. G）在《民主新论》中指出，平等的历史进步可分为四类或四种形式：第一，法律政治平等；第二，社会平等；第三，机会平等；第四，经济平等。教育平等包涵于社会平等的笼统概念中。教育平等可归结为教育权利平等、机会平等^①。法理学家罗纳德·德沃金（Ronald. Myles. Dworkin）在《认真对待权力》中把平等权利分为两类：一类是平等对待的权利，即机会、资源及义务的平等分配权力；另一类指个人应受到平等对待的权利，他认为：应对那些因天赋、家庭出身和社会环境处于不利的人给予更多的尊重和关心^②。义务教育就应该更关注少数民族农村地区孩子的教育，以及天赋较差或残疾孩子的教育，方能实现公平。美国学者科尔曼也提出，教育公平要实行教育补偿原则，对那些基因不良，或处于恶劣环境中的人进行教育补偿。他认为，教育最重要的是机会平等，机会平等不仅包括校舍、师资、学生费用、教学设备等，还包括四层含义：一是进入教育系统的机会均等；二是参与教育的机会均等；三是教育成果均等；四是教育对未来生活影响的均等。综上，义务教育最能体现教育公平，是实现公正公平的基础，而推进农村贫困的边远民族地区义务教育均衡化，是教育公平的核心内涵和集中体现^③。

2. 关于义务教育均衡发展的实践经验

除具有丰富的教育公平理论研究外，美国、英国、日本、俄罗斯等国具有丰富的义务教育均衡化公共政策和实践经验。

美国做法。一是中央财政投入为主。将义务教育权上交中央，国家通过全盘经济的把握，加强对基础教育的调控和投入，最大限度地实现“教育机会均等”。二是教育市场化的多元化办学模式（如特许学校、家庭学校）以及学生自由择校制（实行教育券制度和企业参与办学），形成多元化的公共教育服务体系。三是

^①[美]萨托利. 民主新论[M]. 上海: 东方出版社, 1993.

^②[美]德沃金. 认真对待权力[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997.

^③Coleman.J.Equality and achievement in education[M]. Boulter: Westviewpress, Chpt one.1990.

通过立法和拨款资助，对低收入或少数民族家庭等弱势群体予以补偿教育^①。

日本做法。一是以法律形式予以保障。宪法第26条规定：义务教育为免费教育。所有国民享有与之能力相应的、平等受教育的权利。将“教育机会均等”写进《教育基本法》条款。二是政府的教育投资重在基础教育。三是建立地方财政转移支付制度，以消除不同地区因经济发展水平导致教育经费的不平衡。四是力求学校间均衡发展。实施在同县市区内教师每七年更换学校的制度，以求达到师资队伍均衡化；五是以立法形式规定“教师作为国家公务员，其工资待遇不因调换学校不同而不同”^②，从而吸引大量有力有识之士加入教师队伍，同时稳定教师队伍。

英国做法。1870年至1891年，英国的初等教育实行免费和义务^③。1965年，英国针对区域、学校、社会群体间在教育机会和质量上突出的“不均衡”，制定了“积极区别对待”的政策。1997年后在新工党“第三条道路”下，形成一整套区域、学校、群体间初等教育均衡发展的政策^④：一是“全纳教育”，即“接纳所有的人，不排斥任何人”。二是“积极社会福利”，把大量投入转向教育和卫生保健。执政理念为：社会公正的品质在于向所有人提供可获的教育机会^⑤。三是“所有学生、每所学校都成功”理念，将表现不佳的学校和处于不利地位的地区作为教育改革的重点加以关注。四是追求教育的起点公平，完善法律保障。1998年实行“确保开端（Sure Start）计划”。2004年颁布《儿童法》，切实保障儿童受教育权利。

韩国做法。《教育法》明确规定，义务教育教师的工资全部由国家负担；实行“农村包围城市”的免费义务教育，中央财政拨款占80%以上，优先扶助弱势群体，公共投入重点保障教育的均等和教育内部改革（取消中学入学考试、对“不利学校”增加公共财政拨款、建立教师轮岗制度等措施），使韩国成为世界范围内教育普及率广、质量高、均衡性强的典范^⑥。

此外，俄罗斯《联邦教育法》第5款对公民在教育方面的权利保障中规定：

^①王晋.美.日教育均衡政策对我国的启示[J].内蒙古师范大学学报,2007(4):40-42.

^②王晋.美.日教育均衡政策对我国的启示[J].内蒙古师范大学学报.2007(4):40-42.

^③W.B.Stephens,Education in Britain.1756-1914.New York,1998.

^④王璐,孙明.英国教育均衡发展政策理念探析[J].比较教育研究,2009(3):7-11.

^⑤Mike Bottey.Education,Policy and Ethics.London,Continuum,2000(2):30-33.

^⑥朱家存.教育均衡发展政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2003.

为了保证需要社会救济的公民的教育权利,国家全部或部分担负其在受教育期间的费用。南非为了切实保障“人人都有接受基础教育的权利”,实现“纠正和公平”的目标,采取了“均衡分配方式”、“国家学校经费规范 and 标准”、“国家职位规定标准”、“免费教育行动”以及“学校营养计划”等具体制度和措施促进本国基础教育的均衡化^①。

(二) 国内理论研究及实践探索

1. 关于义务教育均衡发展的理论研究

21世纪后,国内学者从各自学科出发,对义务教育均衡发展的概念、理论基础、内涵价值以及不均衡根源等方面进行深入研究,2008年后义务教育均衡性的研究数量呈井喷状。曾天山提出,义务教育均衡发展是实现教育公平的基石,人人有受教育的权利,应提供相对平等的受教育的机会,以及受教育者获得相对均等的教育成功机会和教育效果^②。翟博认为,义务教育均衡发展的实质是在教育公平思想和教育平等原则的支配下,教育机构和受教育者在教育活动中有平等待遇的理想和确保其实际操作的教育政策和法律制度^③。袁振国认为,城乡之间、区域之间、校际之间、不同群体之间的义务教育在办学条件、办学手段、师资力量、教育经费投入、资源配置状况等方面存在严重的不均衡^④。周洪宇认为,义务教育发展不均衡的根源在于公共职能缺失、教育投入严重不足、精英教育观念影响、社会不公、扭曲价值观等^⑤。谈松华指出,义务教育不均衡,从根本上说是经济和社会发展不均衡的表现,现阶段则主要表现在教育管理体制与财政体制的错位、重点学校建设和地方政府的政绩工程以及公共教育资源配置不公平等方面^⑥。于月萍提出,鉴于我国各地区经济、文化发展存在差异的客观事实,义务教育的均衡发展不能统一要求,平均发展,应根据各地区的实际情况,有计划、分步骤地实施,在实现区域内均衡发展的基础上,实现城乡间的均衡发展,最终实现更大范围内乃至全国的均衡发展^⑦。于发友认为,推动县域义务教育均衡发

^①丁秀棠.南非推动义务教育均衡发展的主要机制与措施分析[J].比较教育研究,2007(3):15-17.

^②曾天山.义务教育均衡发展是实现教育公平的基石[J].教育研究,2007(2):25-27.

^③翟博.中国基础教育均衡发展实证分析[J].教育研究,2007(7):33-38.

^④袁振国.建立教育发展均衡系数切实推进教育均衡发展[J],人民教育,2003(6):55-60.

^⑤周洪宇.实现教育公平促进和谐社会建设[J].民主,2005(4):10-12.

^⑥谈松华.义务教育的均衡发展:从行政措施到制度建设[J].群言,2008(5):18-20.

^⑦于月萍.义务教育区域内均衡发展的对策研究[J].中国教育学刊,2008(3):5-7.

展是促进教育公平、实现社会和谐的重要战略选择；以县级区域为单元推进义务教育均衡发展能更好结合实际提出更有针对性、操作性和可行性的政策措施^①。

关于少数民族地区义务教育均衡发展的理论研究在20世纪90年代显著增多，但有关云南民族地区义务教育均衡性的研究相对少而零散。杨军指出“少数民族地区基础教育实施均衡发展战略，旨在消弭存在于基础教育中的各种不平等和不均衡现象，最终实现教育的实质公平”^②。马丽君、买雪燕认为“民族教育公平，不仅是社会公平的基础，还是实现全社会共同富裕，建立和谐、健康社会的基石”^③。李延震、郑维川研究了民族地区教育均衡发展与社会发展的关系^④；滕星坚持对少数民族学生实施双语教育的观点^⑤。黄勇、张仲涛认为，教育资源公平配置应遵循“补偿原则”^⑥。刘小龙、韩萍分析了制约人口较少民族地区科学发展的八大主要因素等，提出对民族地区的教育体制进行改革^⑦。此外，李天凤、吴丹梳理了全国义务教育均衡发展的政策指导轨迹及政策执行情况，提出进一步完善民族地区义务教育均衡发展的政策保障^⑧。

2. 关于促进义务教育均衡发展的对策研究

国内众多学者就义务教育均衡发展的研究主要集中在城乡义务教育非均衡发展对策上：一是加大公共财政投入。如杨楷认为促进义务教育均衡最根本策略在于促进教育资源配置的均等化和合理化，关键是要针对处境不利和发展相对滞后的地区建立规范、有序和制度化的教育财政转移支付制度^⑨。二是强化政府责任的研究：刘磊分析了中国城乡义务教育均衡发展中政府责任的缺失与重构，提

^①于友发. 通向教育理想之路：县域义务教育均衡发展研究[M]. 济南：山东人民出版社，2008.

^②杨军. 现状与对策：西北少数民族基础教育均衡发展研究[J]. 西北师大学报(社会科学版)，2006(5)：11-15.

^③马丽君，买雪燕. 教育公平：实现民族教育权利平等的基础[J]. 青海师范大学学报(哲学社会科学版)，2006(4)：8-10.

^④李延震，郑维川. 教育公平缺失对边疆民族自治地方政治和谐构建的影响分析[J]. 云南行政学院学报，2007(2)：3-5.

^⑤滕星，族群. 文化差异与学校课程多样化[J]. 江苏社会科学，2003(4)：1-3.

^⑥黄勇，张仲涛. 教育资源公平配置问题研究综述[J]. 理论观察，2009(5)：8-11.

^⑦刘小龙，韩萍. 云南人口较少民族聚居地区的科学发展问题研究——以云南布朗山布朗族乡和基诺山基诺族乡为例[J]. 经济研究参考，2009(52)：18-20.

^⑧李天凤，吴丹. 民族地区义务教育均衡发展的政策保障[J]. 理论研究，2012(7)：104-105.

^⑨杨楷. 民族地区义务教育均衡发展研究——基于公共财政投入的视角[D]. 武汉：中南民族大学硕士论文，2011.

出县级以上政府要认真履行其在义务教育均衡发展的职能和责任^①。三是综合性策略研究：张纪余认为，提高义务教育均衡性需要进一步完善公共服务体系，加大财政投入，推进薄弱学校改造，并完善招生考试、评价考核、弱势补偿等政策^②。李慧勤和刘虹以云南省为例，研究了影响县域义务教育均衡发展的几个因素，提出了逐步完善农村义务教育经费保障机制、改善基础实施条件、提高教师均衡配置、定期监测等对策建议^③。

针对云南民族地区义务教育均衡发展的研究较少。陈祎鸿认为，民族地区义务教育均衡发展事关我国义务教育均衡发展的全局^④。赵昊对云南民族地区义务教育均衡发展研究文献进行整理，指出云南民族地区义务教育均衡发展对促进受教育者个体、教育事业、经济社会发展、社会文化发展具有重要意义^⑤。李若青对云南近几年人口较少民族发展政策及实践进行阐述，指出云南人口较少民族发展政策存在的主要问题及原因，认为要继续完善扶持人口较少民族发展的政策实践基础，适时调整政策措施和监督机制^⑥；王灵希提出“促进多民族地区教育投入均衡化、拓宽民族地区义务教育优惠政策范围”^⑦；刀福东、胡发稳提出发展云南民族教育要坚持教育公平原则，加大投入等^⑧；王春雷初步构建了云南边境民族县域内义务教育均衡发展的评价体系框架^⑨。

3. 我国义务教育均衡发展的实践经验

一是国家积极出台促进义务教育均衡发展的公共教育政策。自2002年首次提出积极推进义务教育阶段学校的均衡发展以来，截止到2014年，国家针对义务教育均衡发展已先后出台数十项纲领性指导政策，为义务教育均衡发展提供了政策依据。见表1：

^①刘磊.论我国城乡义务教育非均衡发展中政府责任的缺失与重构[D].辽宁:东北大学硕士论文,2009.

^②张纪余.推进义务教育均衡发展的策略研究——以济南市义务教育发展为例[D].山东:山东大学硕士论文,2011.

^③李慧勤,刘虹.县域间义务教育均衡发展的因素及对策思考——以云南省为例[J].教育研究,2012(6):8-9.

^④陈祎鸿.民族地区义务教育均衡发展刍议[J].科教导刊,2012(6):6-8.

^⑤赵昊.云南民族地区义务教育均衡发展研究综述[J].继续教育研究,2013(2):95-98.

^⑥李若青.云南扶持人口较少民族发展政策的实践对策研究[D].云南:云南大学硕士论文,2011.

^⑦王灵希.云南民族地区义务教育质量评价研究——以玉龙县小学为例[D].云南:昆明理工大学硕士论文,2011.

^⑧刀福东,胡发稳.云南省25个世居少数民族受教育状况分析[J].红河学院学报.2005(3):6-8.

^⑨王春雷.云南省义务教育生均经费及办学条件的地域差异分析[J].教育测量与评价.2010(8):10-12.

表1 2002年—2014年义务教育均衡发展公共政策回顾

年份	政策、报告名称或会议名称	政策具体内容
2002	《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》	首次提出积极推进义务教育阶段学校的均衡发展。
2004	《关于2004年治理教育乱收费工作的实施意见》	提出“积极促进义务教育的均衡发展”。
2005	《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》	首次阐述义务教育均衡发展的国家级政策文件。
2006	新修订《义务教育法》	第六条：国务院和县级以上地方人民政府要合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展，保障农村、民族地区实施义务教育。
2007	党的十七大报告	提出“促进义务教育均衡发展”。
2009	全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会	时任国务委员刘延东作了题为“优化资源、促进公平、加快义务教育均衡发展”的重要讲话。
2010	《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》	明确把均衡发展作为义务教育的重中之重。
2010	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》	提出“教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权力，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群众，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距”。
2010	《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》	要求地方各级教育行政部门把推进区域内义务教育均衡发展作为实现“两基”之后义务教育发展的一项重要任务。
2012	《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》	提出“到2015年，全国义务教育巩固率达到93%，实现基本均衡的县（市、区）比例达到65%；到2020年，全国义务教育巩固率达到95%，实现基本均衡的县（市、区）比例达到95%”。
2012	党的十八大报告	提出“努力办好人民满意教育。均衡发展九年义务教育。大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”的重大战略部署。
2013	国务院政府工作报告	提出“着力推动义务教育均衡发展……进一步促进教育公平，为国家发展提供强大的人力资源支撑”。
2013	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	提出“大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗，不设重点学校重点班，破解择校难题，标本兼治减轻学生课业负担”。
2014	国务院政府工作报告	提出“继续加大教育资源向中西部和农村倾斜，促进义务教育均衡发展”。

二是内地城市积极探索积累经验。上海市1999年正式启动了“上海市中小学标准化建设工程”，3年撤并520所薄弱学校，按新标准改建300多所中小学，缩小学校之间的差异。北京市2001年重新修订了《北京市普通教育事业公用经费定额

标准》，实行统一的公用经费标准，实现生均公用经费标准的城乡一体化。成都市2004年初正式出台《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》，推行“城乡教育一体化”破除身份的二元分割制度，使农村人口子女和城镇居民子女共享优质教育资源。广西自治区把实施义务教育的情况作为考核政府正职领导及有关负责人政绩的重要内容。山西省从2011年起，要求各地建立义务教育校长、教师交流制度，晋中市5年交流教师1.2万人，公选和交流校长1300人。天津市着力实施学校现代化标准建设，到2012年底，实现较高水平的均衡发展，形成全市义务教育一体化发展格局。青岛市加强教师队伍培训，从2008年来，市本级用于校长教师培训经费近1亿元。河南省统一标准核定城乡教师编制，对教师编制实行动态管理，每五年核定一次，每一年调整一次。河北省曲周县实行在全县范围内以龙头学校为主的集团化办学。新疆自治区坚持落实政府主体责任，建立上级政府领导约谈下级领导制度^①。

三是云南省积极行动。云南2010年底才低水平通过国家“两基”验收，由于底子薄，义务教育均衡发展的步伐缓慢，目前尚处于政策制定、完善及地区试点阶段。2010年9月1日起施行的《云南省实施中华人民共和国义务教育法办法》第3条规定“各级人民政府应当做好义务教育的普及、巩固和提高工作，合理配置义务教育资源……促进义务教育均衡发展。”^②2010年下半年，将义务教育均衡工作列入国家教育体制改革项目。2011年6月，云南省政府与教育部签署《推进义务教育均衡发展备忘录》^③，并出台《云南省人民政府关于促进义务教育均衡发展的实施意见》（云政发〔2011〕157号）。2011年7月，《云南省加快少数民族和民族地区经济社会发展“十二五”规划》提出“完善民族地区基本公共教育服务体系”。2012年将“以政府为主导，优化资源配置，促进义务教育均衡发展”列为国家教育体制改革基础教育领域试点项目。2013年4月举行“云南省贯彻落实国务院关于推进义务教育均衡发展的实施意见”听证会，公开听取社会各界的意见和建议。目前，云南省按照“省级统筹、以县为主、城乡一体、全面推进”的原则，试点38个县先期开展义务教育均衡发展。但由于目前政策的制定具有普遍指导性，对边境民族地区的义务教育均衡发展的特殊指导意义并不明显，同时部

^①教育部.全国义务教育均衡发展现场经验交流和工作推进会议发言材料汇编[Z].2013.

^②云南省人民政府.云南省实施中华人民共和国义务教育法办法[Z].2010.

^③云南省政府与教育部签署《推进义务教育均衡发展备忘录》[EB/OL].云南教育网,2011-6-10.
<http://www.ynjy.cn/indexweb.jsp>.

分政策的落实和执行流于形式，政策效果大打折扣。

（三）国内外研究述评

发达国家和发展中国家的义务教育发展皆经历了“不均衡—基本均衡——追求高质、高效、高水平均衡”的历程，取得丰富的实践经验：一是政府高度重视义务教育均衡发展，尤其高度重视弱势群体地区义务教育均衡发展，并通过国家政策和立法等途径加以保障。二是建立一套合理的各级政府分担公共教育经费的机制。除美国、法国、德国、日本、瑞士、韩国等发达国家外，印度、泰国等发展中国家来自政府的公共经费一般均占义务教育投资总额的85%—90%左右^①。三是高度重视教师队伍建设，促进义务教育师资配备的相对均衡。各国通过立法的形式将义务教育教师纳入国家公务员或地方公务员系列，其工资由中央或较高层次地方财政承担，这是许多国家解决教师工资问题的基本经验。四是推进中小学标准化建设，促进学校教育教学设施规范化。五是针对区域之间、城乡之间、不同群体之间、校际之间的不均衡问题制定特殊政策，着力解决突出矛盾和问题。

国内关于义务教育均衡发展问题的研究时间虽然不长，但因义务教育均衡发展课题研究的重要性，很多学者在短短几年，对义务教育均衡发展的理论基础、概念内涵、失衡现状、影响因素、解决对策等方面，空间上涉及全国、西部、省域、县域，研究角度包括师资队伍建设、立法及财政投入、资源分布等，研究方法涵盖定性、定量、调查、比较等，大部分从教育管理、教育经济、教育政策、比较教育视野进行考量，对本研究具有重要的借鉴价值和启示意义。概括起来主要表现在：教育公平理论是义务教育均衡发展的理论基础；义务教育均衡发展追求的是机会、过程和结果公平的价值目标；义务教育没有绝对的均衡，只有相对的均衡，没有静止的均衡，只有动态的均衡；加大经费投入是促进义务教育均衡发展的经济保障；实现义务教育均衡发展要以政府管理为主，统筹协调社会力量；少数民族地区等弱势群体的义务教育是均衡发展需要迫切关注的群体，也是工作的重点和难点；促进民族地区义务教育均衡发展具有重要的历史和现实意义。

尽管国内对义务教育均衡发展的研究已取得理论和实践的进展，但随着国家及云南省义务教育均衡发展政策的深入落实，笔者发现目前还存在一些没解决好或有待进一步探究的几个问题：

^①王春雷. 云南省义务教育生均经费及办学条件的地域差异分析[J]. 教育测量与评, 2010(8): 11-12.

一是对边境少数民族地区的义务教育均衡发展研究和探讨相对缺乏。通过检索中国知网数据库发现,1994年—2013年的期刊文献及1999年—2013年的硕博士论文中,主题为“义务教育均衡发展”的文献资料为4000余篇,以“民族地区义务教育均衡发展”的研究报道仅200余篇,而以“云南边境民族地区义务教育均衡发展”的文献则几乎为空白。研究对象多集中在京津沪等沿海发达地区,针对云南边境民族地区探索义务教育均衡发展的研究甚少。其次,基于教育原理和教育公平理论的研究多,基于公共产品及公共服务均等化理论的研究较少。最后,针对云南边境民族地区义务教育均衡发展的仅有少数零散报道,缺乏专题系统的深入研究。

二是义务教育均衡发展的衡量指标体系有待健全和完善。义务教育究竟如何发展算是均衡发展?尽管部分学者作了研究,如翟博引入了数学统计方法测算均衡度^①,但尚未形成可供运用的、科学的评估体系。从政府层面看,教育部于2012年制定印发了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》(教督〔2012〕3号),该办法要求全国各地采用分析差异系数的方法,来评估县域内义务教育基本均衡和初步均衡,但在操作上,边境民族地区各县义务教育固有的“整体落后性均衡”,使该测算工具的利用出现“明显均衡”而失去评估价值。如何针对边境民族地区义务教育均衡发展设计科学合理的评价指标体系,有待深入系统研究。

三是对影响边境少数民族地区义务教育均衡发展的原因分析有待完善和深入。影响义务教育均衡发展的因素和原因众多,有主客观原因,有历史和现实原因,有政治、经济、文化等多种复杂因素,不同地区和群体也存在诸多差异。云南边境民族地区有着特殊的政治、经济和文化环境,影响义务教育均衡发展的原因也更加复杂和多样。目前零星存在的研究缺乏对原因的深刻分析和挖掘。

四是从实践层面来看,相比中东部等发达地区相比,云南全省尤其是边境少数民族地区义务教育均衡发展的水平和速度明显落后于全国大部分地区。要解决落后地区义务教育均衡发展问题,不仅要靠国家宏观政策调控及财政倾斜支持,还需要大量科学合理的理论研究支撑。目前,云南省虽有义务教育均衡发展的总体部署和规划,但尚未制定针对边境少数民族地区义务教育均衡发展的指导性政策及措施办法,急需科学研究为政府制定政策提供参考和依据。

^①翟博,教育均衡发展:理论、指标及测算方法[J].教育研究,2006(3):15-17.

三、研究思路、内容与方法

（一）研究对象与内容

本研究选取云南边境民族地区的江城、澜沧、西盟、孟连、耿马、沧源、金平、河口、贡山共9个民族自治县义务教育发展情况为重点调查对象（图1），充分收集9个县2010年至2012年的义务教育经费投入、办学条件、教师队伍建设、办学质量等方面的数据，并就其存在的问题及原因作深入分析。



图1 9个边境民族自治县地理区位示意图

（二）研究假设与技术路线

1. 研究假设

本研究假设云南边境民族地区义务教育发展缓慢和滞后的原因是该地区与省内先进地区之间、县域之间、城乡之间、校际之间的义务教育在区域经济发展、经费投入、办学条件、师资水平、办学效益及质量5个方面的发展严重不均衡，从而制约了云南边境民族地区义务教育整体水平的提高。

2. 技术路线

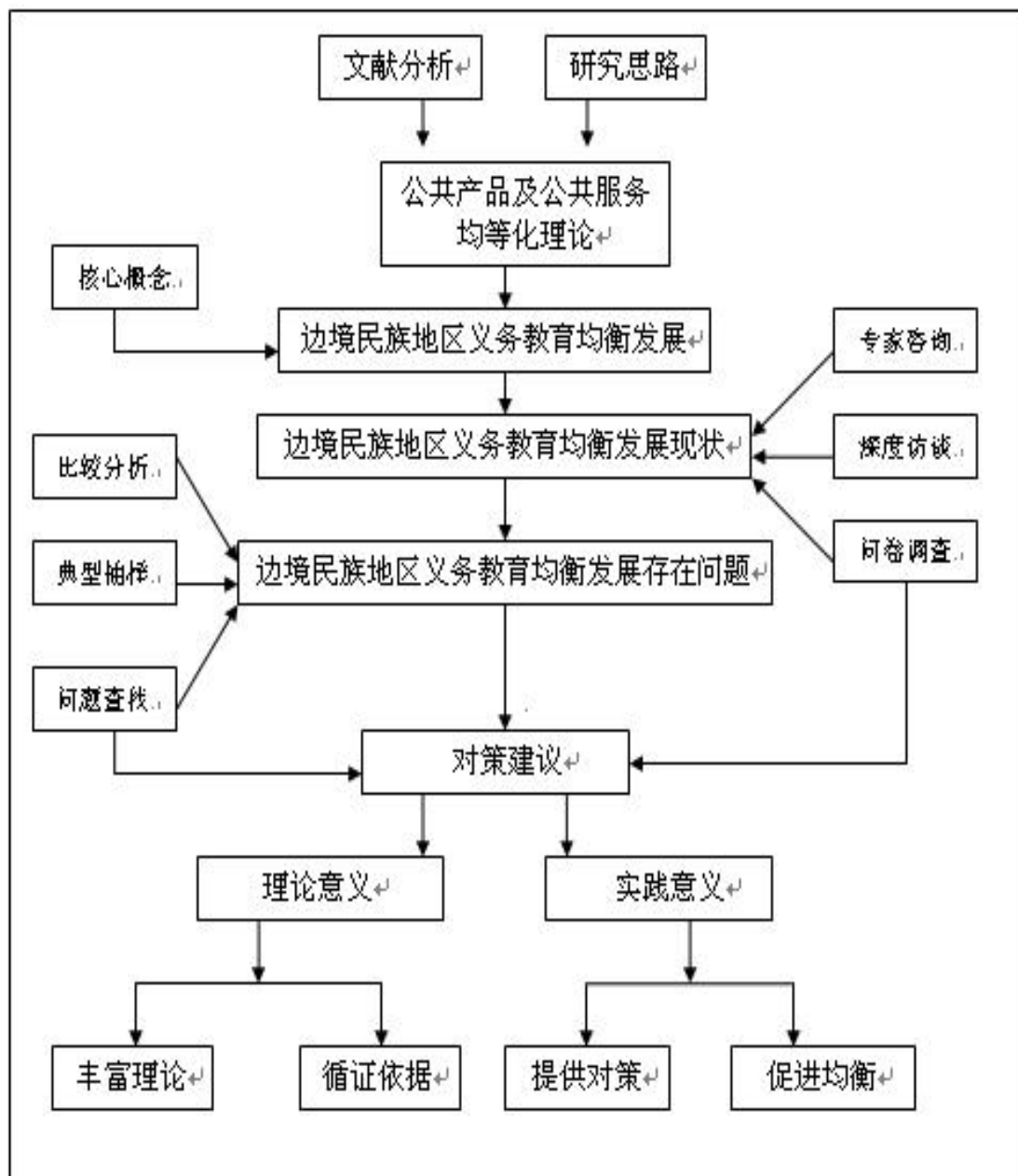


图2 研究技术路线图

（三）研究方法

1. **文献资料法。**通过查阅中外有关义务教育均衡发展及民族教育研究方面的各种书籍、杂志及期刊论文、学位论文等文献资料并进行综合性的理论梳理；收集国家及云南省关于义务教育、民族教育等方面的政策文件、统计资料、调研报告、领导讲话等进行分类研究，厘清公共产品、公共服务均等化和边境民族地区义务教育均衡发展的契合，了解云南边境民族地区义务教育发展现状。

2. **比较分析法。**没有比较就没有鉴别，本研究将比较分析法作为主要研究方

法之一，以国家教育督导团办公室《关于开展义务教育均衡发展督导评估试点研究工作的通知》（教督办〔2009〕16号）要求为根本，参考《云南省县级政府推进义务教育均衡发展督导评估指标》，选取9个边境民族自治县经济社会发展水平、经费投入、办学质量效益、师资队伍、办学条件5个维度的30余项指标，通过搜集国家教育部、云南省教育厅、边境4州（市）教育局、9个边境民族自治县教育局等部门统计数据，对比分析9个边境民族自治县之间及其与全国、云南省及省内外先进地区的差异。

3. 问卷调查法。共开展两项问卷调查：一是开展《边境民族地区义务教育阶段公办教师稳定状况调查》。对河口、金平、沧源、耿马、贡山5个县的10所初中抽样500名教师、向25所小学抽样500名教师，共发放1000份问卷，收回有效问卷983份，有效率达98.3%。调查时间节点为2010年9月1日至2013年8月31日。二是开展《边境民族地区义务教育均衡发展状况调查》。对澜沧、西盟、江城、孟连4个县抽样10名教育行政管理干部、45名中学校长、45名小学校长，发放100份问卷，收回有效问卷100份，有效率达100%。通过收集整理和分析调查问卷数据，了解云南边境民族地区义务教育均衡发展现状，发现问题，提出对策建议。

4. 案例分析法。为了更形象、更具体地阐明边境少数民族地区义务教育非均衡发展表现的特殊性、多样性，本文选取集贫困、民族、边境为一体的临沧市耿马傣族佤族自治县为个案研究对象，通过深入分析支撑论点。

5. 访谈法。通过实地走访、电话访谈等方式，对各级教育行政部门负责人以及样本地区学校校长及教师等不同群体进行访谈，了解不同群体关于边境民族地区义务教育均衡发展现状、问题及对策的认识与看法。

第一章 核心概念及理论依据

本章在厘清“云南边境民族地区”、“义务教育均衡发展”、“云南边境民族地区义务教育均衡发展”等核心概念的基础上,阐述了本文的基础理论—公共产品和基本公共服务均等化理论,为边境民族地区义务教育均衡发展的实证研究奠定理论之基。

第一节 核心概念

一、云南边境民族地区

云南是中国少数民族族别最多、少数民族人口居全国第二的边疆民族省份。广义上说,云南地处祖国西南边陲,又是多民族省份,故云南全省皆属于全国的边境民族地区;狭义上讲,边境民族地区一方面指的是行政区划上地处边境又是少数民族自治的地区,另一方面指的是少数民族聚居地区。云南共有25个边境县,分布于文山、红河、怒江、版纳、德宏5个民族自治州和普洱、保山、临沧3个市,分别与缅甸、老挝和越南接壤,国境线长达4060千米,占中国陆地边境线的1/5。据第六次全国人口普查,云南省共有少数民族人口1533.7万人,占全省人口的33.37%。其中,云南边境地区少数民族人口388.52万人,占全省少数民族人口的25.33%^①。

本文的“边境民族地区”按行政区划分,指云南边境的民族自治县(见图1)。分别为:普洱市江城哈尼族彝族自治县、普洱市澜沧拉祜族自治县、普洱市西盟佤族自治县、普洱市孟连傣族拉祜族佤族自治县、临沧市耿马傣族佤族自治县、临沧市沧源佤族自治县、红河州金平苗族瑶族傣族自治县、红河州河口瑶族自治县、怒江州贡山独龙族怒族自治县。

^① 云南省人民政府办公厅,云南省统计局. 2011年云南领导干部手册[M].昆明:云南人民出版社,2011.

二、义务教育均衡发展及其内涵

义务教育,是根据法律规定,适龄儿童和青少年都必须接受,国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育,其实质是国家依照法律的规定对适龄儿童和青少年实施的一定年限的强迫教育的制度,义务教育又称强迫教育和免费教育,具有强制性、免费性、普及性的属性。义务教育不同于基础教育,基础教育包括学前教育、小学教育、中学教育,本研究所指义务教育包含小学教育和初中教育。

义务教育均衡发展是教育均衡在义务教育阶段的具体要求和体现,尽管在相关法律、政策、文件中多次涉及到“义务教育均衡发展”的概念,但是国家及学术界却没有对概念的内涵做明确界定。如2006年颁布实施《义务教育法》中只提及“促进义务教育均衡发展”,第二十二条规定中,只提到“应当促进学校均衡发展”。从国务院到教育部的各级各类文件中,也只重点阐述义务教育均衡发展的重要性,到目前为止,学术界对“义务教育均衡发展”这一概念尚未形成统一认识,学者们从不同角度给出了不同解释。比较典型的观点有“层次说”、“条件说”和“阶段说”:

“层次说”认为义务教育均衡包含三个相互联系的层次:一是从机会上讲,要确保人人都有受教育的权利和义务;二是从过程上讲,要提供相对平等的受教育过程和条件;三是从结果上讲,要确保受教育者的教育效果相对均衡。如于建福指出,教育均衡发展是“通过法律法规确保给公民或未来公民以同等的受教育的权利和义务,通过政策制定与调整及资源调配而提供相对均等的教育机会和条件,以客观公正的态度和科学有效的方法实现教育效果和成功机会的相对均衡”^①。“条件论”认为义务教育均衡就是办学条件均衡、教师资源均衡、生源质量均衡等,如瞿瑛认为,义务教育均衡发展主要是指在一定行政区域内,如一个县、地区、省的范围内,学校与学校之间,在办学条件、教师资源方面实现相对均衡,保证所有学生受教育权利与机会的平等和公平,从而全面提高教育质量。^②“阶段论”认为义务教育均衡发展大致包括教育机会均等的低水平均衡阶段,教育过程和教育条件均等的初、中级均衡阶段,教育质量均等的高级均衡阶段,教育结果均等的高水平均衡阶段,如陈卫军认为,义务教育均衡发展有四个动态发展层

^①于建福.教育均衡发展——一种有待普遍确立的教育理念[J].教育研究,2002(2):5-8.

^②瞿瑛.义务教育均衡发展政策问题研究:教育公平的视角[M].浙江:浙江大学出版社,2010.

次,即:低水平低均衡—低水平高均衡—高水平低均衡—高水平高均衡^①。此外,还有区域均衡、城乡均衡、校际均衡等不同的义务教育均衡的划分。各种教育政策文件的表述及学者们从不同视角对义务教育均衡的阐释,使我们对义务教育均衡发展内涵有了相对明确的理解:义务教育均衡发展不仅指义务教育资源配置的均衡,更是义务教育质量上的均衡;不仅是机会的均衡,更是过程和结果的均衡,不是“大家都没有”的低质量的均衡,而是“大家都好”的高水平的均衡。教育公平是义务教育均衡发展的理论基础,义务教育均衡是教育公平理论的集中体现。

本研究从以下几个维度来理解义务教育均衡发展的内涵:

第一,义务教育均衡的核心是“在均衡中发展”。不能把义务教育均衡水平与发展水平混为一谈,认为发展水平越高均衡水平就越高。事实上,经济发展水平落后的地区均衡水平一般都比经济发展水平较快的地区高,呈现“高发展,低均衡”或“低发展,高均衡”的态势。因此,“发展”必须以“均衡”作为最低价值取向,也是义务教育均衡发展的核心价值。

第二,义务教育均衡发展有层次的递进性。从机会均衡、条件均衡到结果均衡。目前,我国大部分地区已从机会均衡向条件均衡阶段发展,所以资源均衡配置成为关键任务。

第三,义务教育均衡发展要从区域内逐步推进。不同时期应该有不同的工作着力点和范围。教育部要求,当前推进义务教育均衡发展的工作着力点在于县域内,然后推进到区县之间,最后实现省域内均衡发展。

第四,义务教育均衡发展是动态、可持续、相对的发展。这个过程是连续、交叉、动态、螺旋上升的历史过程。此外,义务教育均衡不是绝对消除差异,而要把差异控制在公众可接受范围内。

第五,义务教育均衡发展不能片面、孤立进行。从外部因素来讲,要注重政治、经济、文化等各方面的协调发展,尤其经济发展水平决定了教育发展水平。从内部因素来讲,均衡发展不是硬性平均发展、同步发展,而是综合、全面、协调和可持续发展。

第六,义务教育均衡发展是一种特色化和多样化发展,不是整齐划一,更不

^①陈卫军.第20届全国城市教育督导协作会年会上的讲话[R].2012.

是千校一面。尤其云南是一个多民族的边疆省份，各地、各民族的文化习俗差异很大。因此，义务教育均衡发展还要凸显学校发展内涵，传承民族文化，体现民族特色。

第七，义务教育均衡发展注重弱势补偿。均衡还包含平衡之意，美国、英国等发达国家，在推进义务教育均衡发展中，注重“补短”，特别对边境民族地区等弱势群体加大补偿力度。

第八，义务教育均衡发展应该具有统一、量化的衡量测算标准，同时，要把“均衡”和“发展”有机统一起来，不能只追求均衡数量，而不注重均衡质量。

三、云南边境民族地区义务教育均衡发展

根据上述关于“云南边境民族地区”及“义务教育均衡发展”概念内涵的界定，本研究认为，“云南边境民族地区义务教育均衡发展”指政府树立公平的教育发展观，采取有效措施，保证义务教育公共资源在非边境民族地区与边境少数民族地区之间以及边境民族地区内部公平、合理、科学分配，确保为边境民族地区的每个义务教育阶段受教育者提供平等的教育机会、教育条件和教育质量，从而促进边境民族地区逐步缩小与省内外先进地区的差距，同时也逐步缩小边境民族地区区域内部城乡之间、校际之间的差距。

基于以上认识，本着“科学研究为公共政策提供决策参考”的实践原则，本研究以9个边境民族自治县为样本，以国家教育督导团办公室《关于开展义务教育均衡发展督导评估试点研究工作的通知》要求为政策依据，以《云南省县域义务教育均衡发展督导评估实施办法》作为均衡发展评价依据，选取经济社会发展、经费投入、办学条件、师资队伍、办学质量效益5个维度的30余个指标，对比边境少数民族地区与省内先进地区之间以及边境民族地区内部之间的义务教育发展均衡水平，试图从整体上把握云南边境民族地区义务教育均衡发展程度。

第二节 理论依据

一、公共产品理论

（一）公共产品理论概述

最早提出“公共产品”(Public Goods)这一概念的是瑞典经济学家林达尔。而对公共产品(Public goods)研究作出很大贡献的是经济学家大卫·休谟(1739),在其《人性论》一书中,他指出个人在自愿供给公共产品过程中普遍存在“免费搭车”心理。亚当·斯密(1776)在《国富论》论述君主或国家义务时,提出并分析了国防、司法及公共设施等公共产品的供给问题。真正对公共产品概念给予明确定义的是美国著名经济学家萨缪尔森(Paul A. Samuelson),他在1954年发表《公共支出的纯理论》和1955年发表《公共支出理论的图解》2篇文章中认为,每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少,无论个人是否愿意购买,都能使每个社会成员受益。公共产品的显著特征是消费上具有非排他性和非竞争性,“非排他性”指的是拥有财产权的个人完全有权享受该产品的好处,并不能因此排斥其他人对该产品的占有,这意味着消费的平等性;“非竞争性”指任何人对公共产品的消费所获得效用都不会被其他人所影响,即额外增加一个人消费,不会导致公共产品增加任何成本。同时具有两个特征的产品被称为纯公共产品,只具备其中一种的叫准公共产品,两个都不具备的,是私人产品。

公共产品非排他性的特征意味着即使消费者不付钱购买,也可以从其他人购买中获益。公共产品不同于私人产品,其正外溢性决定了公共产品的私人收益小于社会收益。产品属性不同,其责任主体、供给方式也不同。公共产品提供只能由政府通过政治程序或公共选择来分配,私人产品需要个人通过市场来分配,准公共产品则要由政府、市场和社会共同承担^①。

(二) 义务教育的公共产品属性

从义务教育的属性来看,任何一个适龄儿童接受义务教育的同时,不妨碍其他适龄儿童接受义务教育,因此,义务教育同时具有非竞争性和非排他性,属于纯公共教育产品。而非义务教育,包括高中教育、高等教育属于准公共产品,其消费上具有排他性,个人收益率要大于社会收益率,属于准公共教育产品。而家教、职业培训等私人教育,则属于私人教育产品。

从法律角度来看,教育立法是国外发展义务教育的首要举措,例如日本的《日本国宪法》、《教育基本法》、《关于国家扶助就学困难儿童就学的法律》、《偏僻地方教育振兴法》,英国1993年制定的《教育法案》,德国的《义务教育法》,美国

^①冯建军. 教育公正与政府责任[J]. 教育发展研究, 2009(3): 30-34.

的《国防教育法》、《不让一个孩子掉队》等，都从国家最高意志上明确义务教育（初等教育）是公共性教育，规定了每个人和每个教育机构的权利、义务，同时政府坚定承诺提供均等机会。我国2006年新颁布实施的《义务教育法》也明确规定，所有适龄儿童、少年都必须接受义务教育，这既是一项权利，也是一项义务，任何人不得违反该法有关规定。

从义务教育的作用来看，义务教育是整个教育事业的基础，所涉及的受教者众多，所传授的基本知识和技能对一个国家劳动力整体素质将产生非常广泛的影响，所传播的政治信仰、经济理念和行为规范对一个国家的政治稳定、经济发展和社会进步发挥着极为重要的作用。

综上所述，义务教育纯公共产品的属性决定了它应该由政府免费提供，也应该由所有受教育群体免费享受，因此，必须确保政府在义务教育中的主体地位，必须确保义务教育保持均衡发展，必须确保全体适龄儿童、少年能免费、公平、均衡享受义务教育。

二、基本公共服务均等化理论

（一）基本公共服务均等化理论概述

基本公共服务均等化思想源于西方，早期创立于英国、德国、法国等资本主义国家。不少国家在宪法或法律中，对保障居民享有基本一致的公共服务作了明确规定，公民享受基本均等的公共服务被认为是天经地义的、公民与生俱来的权利，公共服务均等化早已成为发达国家的基本施政纲领^①。公共服务是政府的基本职能之一，而政府对诸如义务教育这种基本公共服务的提供必须遵循均等化原则。^②

我国对基本公共服务均等化理论的研究起步较晚，自2006年3月国家“十一五”规划纲要首次提出“基本公共服务均等化”的概念后，许多学者从不同角度对其内涵进行界定。陈海威认为“所谓基本公共服务，是指一定经济社会条件下，为了保障全体公民最基本的人权，全体公民都应公平、平等、普遍享有的公共服

^①江明融.公共服务均等化论略[J].中国财经政法大学学报,2006(3):5-8.

^②Gonzalez.R.Mehay.S.Economies.of city size in a Price-Searcher model of local government[J].Public Finance,1987(42):235-249.

务,基本公共服务是以保障公民基本人权为主要目的”^①。石绍宾认为,“公共产品(服务)均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品和服务”^②。李春芳认为,基本公共服务均等化不是一个抽象的标准和概念,也不是简单的平均主义,是以经济基础相联系的动态发展的过程^③。党的十七大报告更指出,促进基本公共服务均等化,并把政府的公共服务职能定位为为广大人民群众提供公共产品和服务。

尽管学术界对基本公共服务均等化的涵义、内容、分类等尚未做出科学、全面的界定,但现有研究已取得基本共识:公共服务是与私人服务相对的概念,普遍认为,公共服务是国家运用权力,为了满足与社会每个人利益相关的公共需求,为保障社会每个人最基本福利所应从事的公共活动。基本公共服务则是诸多公共服务中具有保障性质和平等色彩的服务类型,其显著特征表现在:一是责任主体是政府。现代公共行政学理论尤其是新公共服务理论的发展,将公民置于整个治理体系的中心,强调政府治理角色的转变即“服务而非掌舵”^④,政府职能从管理型更多转向服务型,向社会公众提供最基本、最典型的公共服务必然成为服务型政府的基本职责。二是均等化是其本质要求。作为哲学范畴,“均等”意味着无论何时、何地、何种情况下,给每个人提供公共服务和创造服务条件(或机会)都是同样的,均等不是简单的平均,而是一种主动、可操作、有价值观的概念,平等、公平等价值判断的均等化是政府履行提供基本公共服务的本质要求。三是人人有权享受基本公共服务。基本公共服务是人赖以生存的基本条件和保障,多数学者认为其范畴包括就业、社会保障、社会福利和救助、义务教育、基本医疗保障、公共交通、环境保护、国防安全、公共文化体育等领域。

(二) 义务教育的基本公共服务属性

从义务教育的基本性质和基本公共服务的内涵特征来看,义务教育作为公民基础发展权,毋庸置疑属于基本公共服务的范畴:一是享受义务教育服务是人的基本需求和权利。二是义务教育服务提供的主体和责任是政府,政府通过学校作为载体来实施义务教育服务,政府举办也成为保障义务教育服务公益性质的最有

^①陈海威.中国基本公共服务体系研究[J].科学社会主义,2007(3):7-10.

^②石绍宾.城乡基础教育均等化供给研究[D].山东大学博士论文.2007.

^③李春芳.关于我国实现基本公共服务均等化的对策建议[J].中国经贸导刊,2007(17):5-7.

^④褚卫中,褚宏启.“新公共服务”理念对当前我国基础教育管理改革的启示[J].2007(8):10-12.

效提供方式。三是义务教育公共服务发展是动态的。不同历史时期义务教育服务内容、内涵也不尽相同,义务教育在全国普及以后,其公共服务的目标应该从“有学上”到“上好学”。

目前,国内很多学者普遍认为义务教育均衡发展是基本公共服务均等化的重要组成部分^①,这主要体现在三个方面:一是提供每个公民平等享受义务教育公共服务的机会,即人人都有享受义务教育公共服务的权利和义务。二是服务过程平等,即政府提供相对平等的义务教育资源配置条件,比如财政资金、师资力量、办学条件、管理质量等各方面,使学生享受的教育资源和服务大体相等。三是保证每个公民享受的义务教育公共服务效用均等,即服务结果平等。政府要做出适当的制度设计和政策保障,确保每个学生最终享受到义务教育公共服务的质量大体均等。

总之,义务教育作为最基本公共服务,推进义务教育均衡发展能有效促进义务教育均衡服务于全社会所有受教育群体,尤其确保社会成员中的贫困、农村、少数民族等弱势群体均等、公平享受义务教育公共服务。

^①李名峰.公共服务均等化视野下的湖北城乡义务教育均衡发展研究[J].湖北行政学院学报,2013(1):67-68.

第二章 云南边境民族地区义务教育均衡发展现状及存在问题

本章简要回顾云南边境民族地区义务教育均衡发展现状。选取普洱市的江城、澜沧、西盟、孟连4县，临沧市的耿马、沧源2县，红河州的金平、河口2县和怒江州的贡山1县，以9个县义务教育发展情况为整体研究对象，以国家义务教育均衡督导评估指标为参考，选取经济社会发展、经费投入、办学条件、师资力量、办学质量及效益5个维度30余项指标，与全国、云南省相应的指标作对比，并选取耿马县作案例分析，通过行政部门权威数据与问卷调查结果，深入分析边境民族地区义务教育均衡发展存在问题。

第一节 云南边境民族地区义务教育均衡发展现状

一、巩固“两基”水平

截至2012年底，云南省义务教育小学校共13020所，教学点4087个，其中一师一校点1356个，在校（班）小学生共406.7万人；普通初中1680所，在校（班）普通初中学生共195.33万人。9个边境民族自治县共有小学校539所，教学点110个，在校生共15.09万人。全省义务教育阶段中的少数民族学生共147.33万人，少数民族学生比例占36.23%。9个边境民族自治县共有少数民族学生11.83万人，少数民族学生比例占80.56%，比全省高44.33个百分点。如表2.1、2.2所示：

表 2.1 2010—2012 年小学学校数及小学教学点（个）

名称	小学学校数（个）			小学教学点（个）		
	2010 年	2011 年	2012 年	2010 年	2011 年	2012 年
全国	257410	241249	228585	66941	67422	69796
云南省	11767	13320	13020	7238	4726	4078
9 个边境民族县	439	572	539	305	149	110

数据来源：云南省教育厅 2010—2012 年教育事业情况统计

表 2.2 2010—2012 年小学在校学生数及少数民族学生数 (%)

名称	小学在校学生数 (万人)			少数民族学生 (万人)		
	2010 年	2011 年	2012 年	2010 年	2011 年	2012 年
全国	9940.71	9926.37	9695.90	1048.24	1044.02	1037.54
云南省	435.21	424.08	406.7	150.62	148.89	147.33
9 个边境民族县	16	15.59	15.09	12.55	12.2	11.83

数据来源：云南省教育厅 2010—2012 年教育事业情况统计

2010年—2012年，9个边境民族县小学学龄儿童净入学率从99.57%提高至99.59%，提高了0.02个百分点；普通初中学龄人口毛入学率从100.66%提高至106.40%，提高了5.74个百分点。在一定程度上表明边境民族地方适龄儿童入学机会得到较大保障。如表2.3、2.4所示：

表 2.3 2010—2012 年小学入学率及巩固率 (%)

地区	小学学龄儿童净入学率 (%)			小学巩固率 (%)		
	2010 年	2011 年	2012 年	2010 年	2011 年	2012 年
全国	99.70	99.8	99.85	99.00	99.00	99.00
云南省	99.71	99.61	99.57	99.51	99.17	98.26
9 个边境民族县	99.57	99.20	99.59	99.69	99.60	99.03

数据来源：云南省教育厅 2010—2012 年教育事业情况统计

表 2.4 2010—2012 年初中毛入学率及巩固率 (%)

地区	初中学龄人口毛入学率 (%)			初中巩固率 (%)		
	2010 年	2011 年	2012 年	2010 年	2011 年	2012 年
全国	100.10	100.1	102.10	93.82	94.37	94.37
云南省	104.36	105.24	106.04	98.55	97.86	94.85
9 个边境民族县	100.66	101.91	106.40	98.81	98.46	97.49

数据来源：云南省教育厅 2010—2012 年教育事业情况统计

近年来，云南边境民族地区各县义务教育办学效益也逐步显现。以贡山县为例，与2007年相比，2012年贡山县小学入学率从98.6%提升到99.74%，初中毛入学率由95.48%提升到99.15%，小学巩固率由99.35%提升到99.52%，初中巩固率由

97.45%提升到98.72%，15周岁人口初等教育完成率由97.79%提升到98.78%，17周岁人口初级中等教育完成率由81.34%提升到93.4%。再比如，2012至2013学年，澜沧县有小学144所（教学点1个），初级中学14所，完全中学4所（含澜沧县民族实验中学），九年一贯制学校4所。小学在校生31753人，其中：女生15358人。初中在校生16498人，其中：女生7747人。小学巩固率达99.14%，初中巩固率达97.76%，全县人均受教育年限6.03年，农村人口人均受教育年限为5.04年。

二、保障经费投入

一是经费投入逐年加大。2006年起，根据国务院“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的义务教育保障机制基本原则，云南省逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立了中央、省、州（市）、县各级人民政府分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制，并逐步加大中央、省级政府的投入比例。以2012年为例，云南省共下达农村义务教育学校公用经费补助资金36.89亿元，其中：中央资金29.53亿元，省级资金5.73亿元，州（市）承担1.63亿元。共下达农村义务教育家庭贫困寄宿学生生活费补助资金36.48亿元，其中：中央资金18.24亿元，省级资金12.24亿元，州（市）承担6亿元。如图2.1所示：

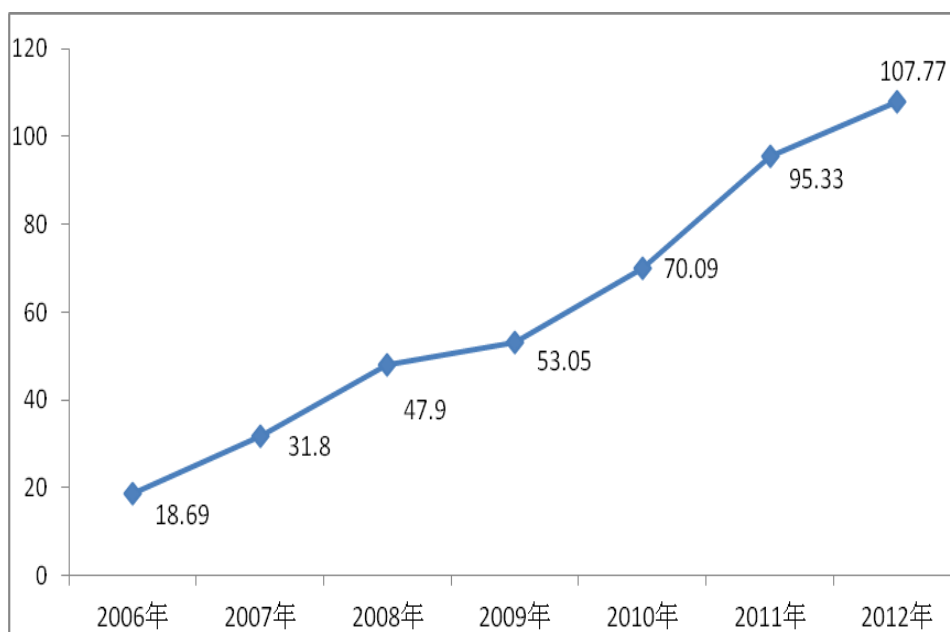


图 2.1 2006 年—2012 年云南省义务教育保障经费投入（亿元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

2008 年来, 边境民族地区教育经费投入逐年加大。9 个边境民族自治县的国家财政性教育经费占国内生产总值的比例从 2008 年的 9.5% 上升到 2011 年的 11.28%, 增长了 1.78 个百分点。9 个边境民族自治县普通小学生均教育经费从 2008 年的 2860.39 元, 增长到 2011 年的 5786.78 元, 增长了 2926.39 元。如表 2.5 所示:

表 2.5 2008 年—2011 年边境民族地区普通小学生均教育经费支出 (元)

地区	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
云南省	2,654.57	3,615.77	4,317.51	4,968.29
9 个边境民族县	2860.39	4242.90	4446.70	5786.78

数据来源: 云南省教育厅财务基建处经费统计数据

二是提高免补标准。农村中小学公用经费补助标准不断提高。2006 年为小学 70 元/生·年, 初中 100 元/生·年, 到 2012 年提高到小学 500 元/生·年, 初中 700 元/生·年。对所有农村义务教育阶段的寄宿制学生给予生活费补助。生活费补助标准 2006 年为小学 150 元/生·年, 初中 250 元/生·年, 到 2012 年提高到小学 1000 元/生·年, 初中 1250 元/生·年。其中, 重点关注藏区和人口较少民族地区, 对藏区学生, 按照高原农牧区学生每生每年小学 2400 元、初中 2600 元的标准进行补助; 8 个人口较少民族所有义务教育阶段学生生活费补助标准达到小学 1250 元/生·年, 初中 1500 元/生·年。对农村义务教育所有学生实施营养改善计划, 实现了全省农村义务教育阶段学生营养改善计划“全覆盖”。全省享受寄宿学生生活费补助的人数达到 296.66 万人, 比上年增加 64.53 万人, 实现了农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿学生生活补助“全覆盖”。

边境民族地区各县也结合实际加大补助力度, 例如, 贡山县在管好用好“两免一补”经费的同时, 从县级财政中拨出专款, 给每生每月补助 45 元 (独龙江乡住校生每月每生补助 60 元) 生活费, 2011 年共有 4126 名学生享受此项生活费补助, 县政府共投入 194.535 万元, 有效保证了住校生生活质量。河口县 2012 年财政教育拨款 11261 万元, 比上年增长 0.6%, 达到逐年增长且均高于财政经常性收入增长比例。

三、改善办学条件

云南省自2009年4月实施中小学校舍安全工程以来,截至2012年12月底,累计投入校舍安全工程建设资金169.18亿元,累计开工建设1715.89万平方米,竣工交付使用1476.79万平方米,累计拆除或封存停止使用D级危房1355.2万平方米。云南边境民族地区各县通过实施中小学校舍安全工程、薄弱学校改造工程等,使义务教育阶段学校的办学条件得到极大改善。如耿马县自2009年以来,共排除危房73709平方米,累计完成投资10580.48万元,新增改造校舍1.93万平方米;2011年至2012年,共投入“薄弱学校改造项目”资金763万元。贡山县2012年争取到中央预算内投入资金、省级补助资金和社会捐助资金3454万元,共建校舍21268平方米。河口县自2009年实施校舍安全工程以来,共拆除D级危房9660平方米,基本消除了D级危房。孟连县实施中小学校舍安全工程项目、边境县国门学校建设项目、新农村卫生新校园建设工程项目、教职工周转房建设项目(廉租房)、兴边富民建设项目、中学校舍改造工程建设项目、边境县转移支付建设项目,使各农村学校的校容校貌焕然一新,不断缩小了和城镇学校的差距。西盟县整合教育资源,多渠道改善办学条件,2012年施工学校26所,实施校舍安全工程、边境转移支付资金、市级教育专项资金等项目29个,建筑面积18728平方米。

四、优化教育资源

云南边境民族地区以集中办学、整合资源、扩大规模、提高办学效益为方向,以提高教育教学质量和水平、推进素质教育、促进义务教育均衡发展、实现教育公平为目标,大力发展寄宿制学校建设,强化学校管理,积极稳步推进中小学区域布局调整工作。如西盟县坚持对办学条件相对较差、生源少的学校进行撤并,确保学生集中到条件相对较好的小学接受教育。贡山县历时9年,从学校布局调整到教育资源整合,再到优化配置教育资源,小学校数从2004年的80所递减到2012年的11所,初步实现了集中办学,提高了学校资源的利用率,有效地缓解了义务教育“入学难”、普及程度低、区域内发展不均衡、办学条件差、教师数量不足等矛盾,一定程度上推动了县域内义务教育的公平和均衡发展。

五、提高教师素质

2010年至2012年,大部分边境民族地区中小学教师学历合格率逐年提高,如孟连县初中专任教师学历合格率从98.18%上升到98.35%,澜沧县初中专任教师学历合格率从98.62%上升到99.26%。各地采取有效措施,努力提高教师队伍整体素质。积极实施农村义务教育教师特设岗位计划,逐步建立“国标、省考、县管、校用”的教师管理体制,确保义务教育教职工基本数量和质量需求。通过廉租住房、公共租赁住房 and 乡镇学校教师周转房建设,农村教师工作、生活条件得到一定改善。注重教师队伍培训,如耿马县加大“学科带头人”、“骨干教师”的培养力度,充分发挥市级以上教育骨干教师的引领、示范和辐射作用。贡山县积极组织教师参加不同层次的培训,2012年对全县小学教师进行轮训。河口县通过采取学校领导、教师互派挂职交流等措施,把城镇学校较好的教学管理经验带到农村一线,以促进教师共同学习、共同提高。

六、实现教育普惠

各级政府及教育行政部门将进城务工人员随迁子女接受义务教育纳入公共教育服务体系,以流入地为主、公办学校为主解决进城务工人员随迁子女入学问题。按照城市学校预算内生均公用经费标准和实际接收人数,对接收进城务工人员随迁子女的学校足额安排并拨付公用经费。河口县从有限的财力中安排5万元,作为“贫困学生助学基金”,资助贫困生完成学业。为6名残疾儿童和1280名外来务工子女解决了入学问题。积极开展勤工俭学和捐资助学。大部分边境民族地区采取政府投入、社会资助、学校自筹等办法,积极开展以种、养殖为主的勤工俭学活动。如贡山现普拉底乡中心学校以养猪和种植草果为主,捧当中学校以饲养家禽为主,丙中洛中学有8.5亩的劳动基地,主要种植各种农作物和蔬菜,2011勤工俭学总收入138.18万元。各地充分利用社会各界力量开展捐资助学活动。例如2012年,贡山县接受社会团体和爱心人士的无偿捐助共计人民币共244.67429万元,有效缓解了教育经费的紧张局面。

第二节 云南边境民族地区义务教育均衡发展存在问题

一、经济发展水平不均衡

一是农民人均纯收入较低。尽管9个边境族自治县的农民人均收入从2008年的1755.44元提高到2012年的3821.67元，提高了117%，但仍比全国、云南省、昆明市分别少4095.33元、1595.33元、4218.33元。如图2.2所示：

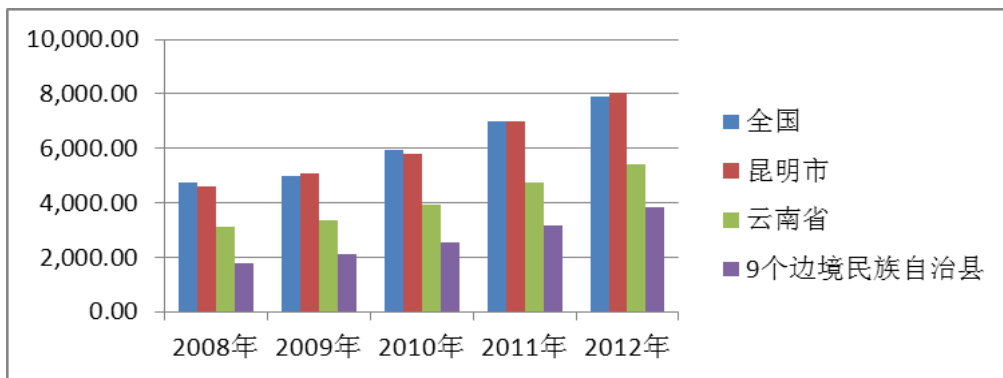


图 2.2 2008 年—2012 年农民人均纯收入（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

二是城镇居民人均可支配收入较低。2011年和2012年，9个边境县的城镇居民人均可支配收入明显比全国、云南省及昆明市低。以2012年为例，全国、云南省、昆明市的城镇居民人均可支配收入分别比9个边境民族县高8653.11元、5749.11元、9914.11元。9个边境民族县无任何一县达到云南省平均水平，其中，最低的孟连县比全省低8526元。如图2.3所示：

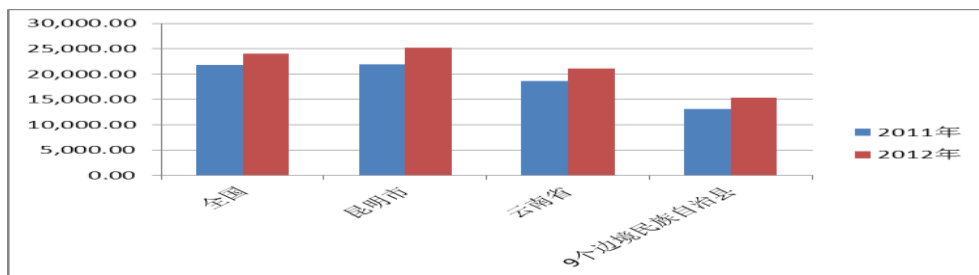


图 2.3 2011 年和 2012 年城镇居民人均可支配收入（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

三是人均地方公共财政预算收入较低，支出较高。以2012年为例，9个边境民族自治县人均地方公共财政预算收入比云南省低2034.89元，比昆明市低4967.89元，差距较大。而全省民族自治地方和25个边境县分别比9个边境民族自

治县高出711.89元和341.89元。最低的西盟县仅为488元，与云南省相差2392元。与收入不同的是，边境9个族自治县的支出明显比全省、昆明市偏高，以2012年为例，江城、西盟、沧源、河口、贡山5县的人均地方公共财政预算支出比全省高，其中，贡山县为16990元，比全省高9297元。如图2.4、2.5所示：

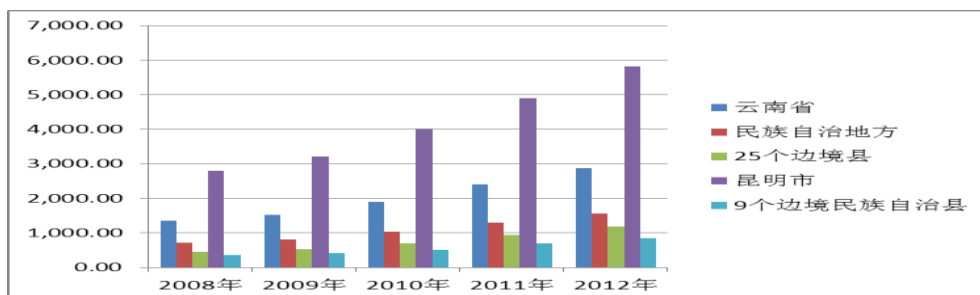


图 2.4 2008 年—2012 年人均地方公共财政预算收入（元）

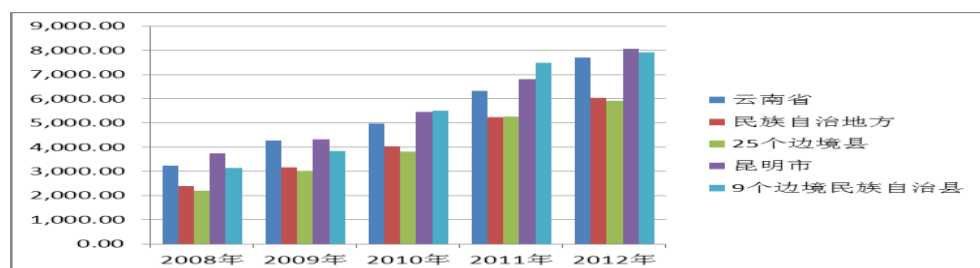


图 2.5 2008 年—2012 年人均地方公共财政预算支出（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

此外，从表2.6可看出，不管云南省还是9个边境民族县，人均地方财政支出远高于收入，多数边境民族县支出是收入的5倍以上。以2012年为例，9个边境民族县的收支差异为7060.89元，贡山县的收支差异甚至高达15996元，财政收支差异甚至相差17倍以上，在一定程度上说明边境民族县财政收支矛盾十分突出。

表 2.6 2012 年 9 个边境民族县收入与支出

地 区	人均地方公共财政 预算收入（元）	人均地方公共财政 预算支出（元）	收支比
江城县	879.00	7,210.00	8.2
孟连县	667.00	6,869.00	10.3
澜沧县	734.00	5,111.00	6.56
西盟县	488.00	8,134.00	16.67
耿马县	931.00	6,621.00	7.11
沧源县	941.00	7,931.00	8.43
金平县	608.00	4,287.00	7.05
河口县	1,364.00	8,001.00	5.87
贡山县	994.00	16,990.00	17.09

数据来源：经过 2013 年云南省领导干部手册数据整理

同时, 调查显示, 9个边境民族县城镇居民人均可支配收入明显高于农民人均纯收入。以2012年为例, 城镇居民人均可支配收入普遍在13000—16000元之间, 而农民人均纯收入最高的河口县仅为5474元, 最低的贡山县则为2209元。这项数据直观地反映出城乡社会经济发展存在的巨大差异。由此可知, 边境民族地区义务教育均衡发展除了要缩小与全国和云南省经济社会发达区域之间的差距, 还要考虑区域内部的城乡差异问题。

二、教育经费投入不均衡

(一) 教育经费投入总体水平较低

一是财政性教育经费占生产总值的比例增幅不均。2008年至2011年, 全国、云南省及9个边境民族县的财政性教育经费占生产总值的比例逐年上升, 其中, 全国增长0.6个百分点, 云南省增长1.51个百分点, 9个县增幅普遍在1%—2%之间。但各县增长不均, 如澜沧县增长了6.75个百分点, 河口县只增长0.14个百分点, 2个县相差6.61个百分点。如图2.6所示:

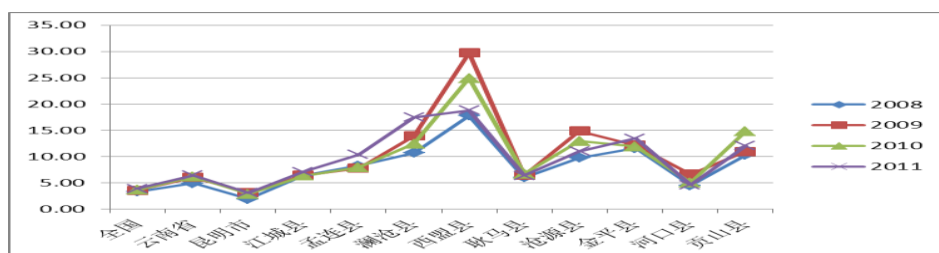


图 2.6 2008 年—2011 年财政性教育经费占生产总值比例 (%)

数据来源: 云南省教育厅财务基建处经费统计数据

二是预算内教育经费占财政支出比例较低。2008年至2012年, 9个边境民族县的支出比例明显低于云南省平均水平, 以2012年为例, 9个县平均支出比例为15.92%, 分别比全国、全省低0.39、3.13个百分点。除澜沧、金平2县外, 其余7县均低于全省平均值, 其中贡山县比全省低10.88个百分点。如图2.7所示:

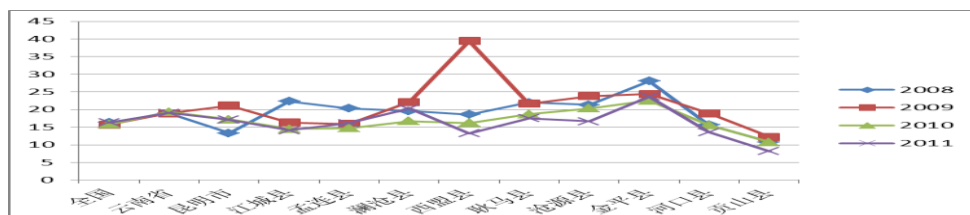


图 2.7 2008 年—2011 年财政预算内教育经费占财政支出比例 (%)

数据来源: 云南省教育厅财务基建处经费统计数据

三是人均教育经费总投入偏低。2007年至2011年, 9个边境县人均教育经费总投入平均从499.03元增加到1100.06元, 增长了120.4%, 但增幅分别比云南省、昆明市低12.3、53.9个百分点。此外, 9个县投入水平差距较大, 最高的贡山县为1599.76元, 最低的金平县为847.09元, 相差752.67元。如图2.8所示:

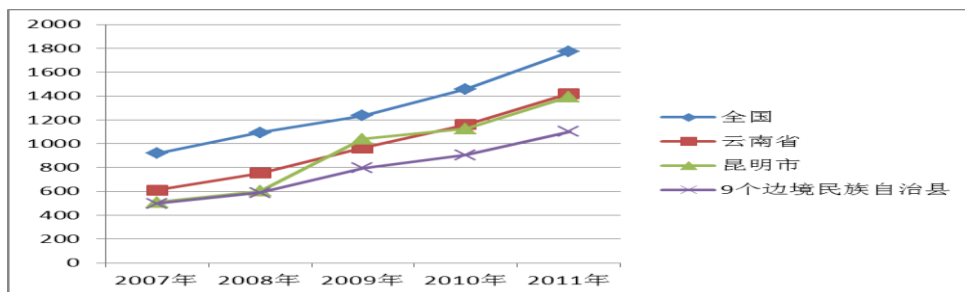


图 2.8 2007年—2011年人均教育经费总投入（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

（二）中小學生均教育經費支出不均

小学方面：与全国及昆明市相比，9个边境民族县支出相对较低。以2011年为例，9个县平均支出为5786.78元，分别比全国、昆明低330.71元、806.32元。此外，9个县支出差距较大，最高的贡山县为7394.63元，最低的耿马县为3469.78元，相差3924.85元。

初中情况尤其不容乐观：与全国、云南省的平稳增长趋势相比，大部分边境民族县初中生均教育费增减起伏不定。2011年，9个县增幅分别比全国、全省低16.23和7.24个百分点。最高的贡山县比最低的耿马县高4742.86元。如图2.9、图2.10所示：

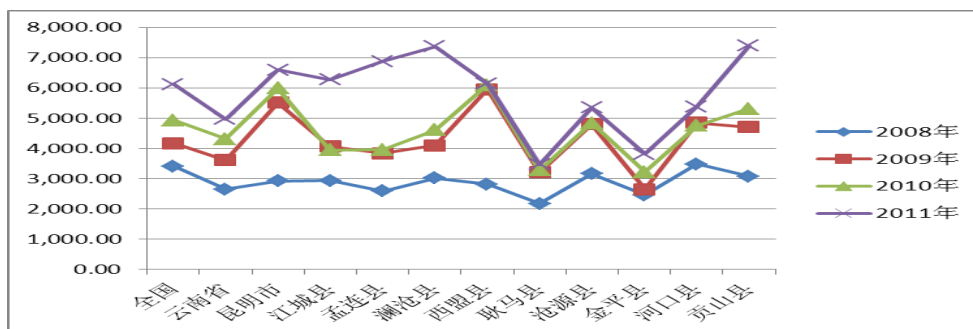


图 2.9 2008年—2011年小学生均教育经费支出（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

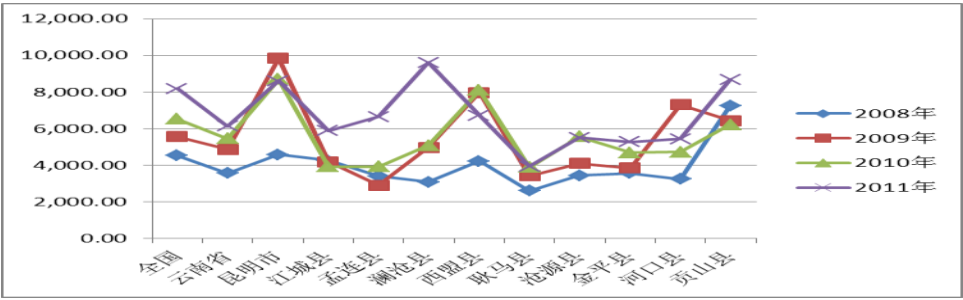


图 2.10 2008 年—2011 年初中生均教育经费支出（元）

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

（三）中小學生均預算內公用經費支出不均

表2.7显示，2008年至2011年，全国、云南省小学生均预算内公用经费支出呈逐年递增趋势，而部分边境民族地区却呈现减少趋势，例如，西盟县2009年为2970.79元，2011年又降至1593.23元，剧减了1377.56元。9个边境民族县之间的增长速度和幅度都呈现不均衡趋势。以2011年为例，贡山县增幅为63.07%，而孟连县增幅高达502.95%，差距巨大。

在初中方面，总体上9个边境民族县初中生均预算内公用经费支出比全国较低，例如2011年，9个县平均支出为1563.02元，比全国低了481.91元。9个县的增长速度与幅度都呈现不均衡状态，以2011年为例，最高的澜沧县比最低的江城县高2406.89元。

表 2.7 2008 年—2011 年中小学生均预算内公用经费支出（元）

地 区	2008 年		2009 年		2010 年		2011 年	
	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学
全国	936.38	616.28	1,161.98	743.7	1,414.33	929.89	2,044.93	1,366.41
云南省	640.31	419.99	995.32	584.91	1,162.33	802.56	1,454.77	979.16
昆明市	624.51	377.83	982.65	582.47	1,217.45	783.77	1,231.68	771.2
江城县	430.62	454.91	664.25	771.53	988.14	1,093.83	766.38	1,461.06
孟连县	649.13	372.93	835.96	509.89	898.4	554.4	2,853.58	2,248.60
澜沧县	601.77	578.95	1,694.86	714.59	1,926.17	1,307.70	3,173.27	1,945.96
西盟县	1,601.71	365.62	4,930.86	2,970.79	1,338.91	1,374.46	1,990.69	1,593.23
耿马县	427.37	261.6	707.25	405.01	728.85	414	737.38	511.89
沧源县	539.94	301.58	650.75	402.25	680.82	448.04	803.48	624.15
金平县	1,431.82	649.19	1,420.40	590.73	1,673.54	633.94	1,855.99	1,213.80
河口县	430.71	680.89	3,589.38	1,390.02	870.88	952.26	982.97	991.27
贡山县	4,230.93	436.23	1,941.02	597.86	746.72	463.48	903.45	711.34

数据来源：云南省教育厅财务基建处经费统计数据

综上所述,边境民族地区在教育经费总投入、生均教育经费支出、预算内公用经费支出等投入存在“总量不高、增量不均、增幅缓慢”的明显特征,与全国和云南省经费平均投入水平相比存在巨大差距。同时,近年各地对小学的教育投入明显高于初中。这提示在公共财政和教育经费有限的情况下,政府应不断优化教育支出结构,要结合各地经济社会发展实际,加大对边民落后地区倾斜,阻断边境民族地区“贫困遗传链”,确保义务教育均衡发展。

三、办学硬件设施不均衡

(一) 办学条件整体水平较低

一是生均固定资产值及专用设备值较低。表2.8显示,2008年至2011年,大部分边境民族县的中小學生均固定资产值仍低于云南省平均水平,以2011年为例,孟连、耿马、金平3县初中生均固定资产值低于全省平均水平,低于昆明市4331.03元、5838.57元、4370.38元。中小學生均专用设备值具同一趋势。2011年,澜沧、沧源、贡山3县的小學生均专用设备值低于全省平均水平,且大部分地区远低于昆明市平均水平;孟连、澜沧、耿马、沧源、贡山4县的初中均专用设备值低于全省平均水平。

表 2.8 2008 年—2011 年中小學生均固定资产值情况(元)

地区	2008 年		2009 年		2010 年		2011 年	
	中学	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学
云南省	4,507.81	2,856.27	4,924.70	3,145.20	5,601.20	3,590.89	6,409.99	4,171.16
昆明市	5,778.31	3,746.76	7,105.13	4,372.92	9,090.26	4,698.92	9,550.97	5,216.28
江城县	5,242.46	4,103.53	5,831.59	4,458.81	6,979.18	5,123.70	7,676.83	5,382.09
孟连县	4,766.46	3,836.93	4,532.04	4,540.09	4,934.31	5,678.04	5,219.94	5,201.83
澜沧县	6,016.15	3,118.58	6,169.38	3,493.49	6,225.97	3,920.88	7,442.14	4,360.47
西盟县	5,463.20	5,769.42	7,347.59	6,331.23	7,690.86	6,972.79	14,091.20	8,404.48
耿马县	4,303.83	3,864.42	3,508.69	2,713.61	4,746.10	2,793.61	3,712.40	3,941.61
沧源县	3,791.39	4,199.82	5,822.45	5,233.24	6,891.73	5,351.55	9,331.70	7,775.20
金平县	5,457.32	2,468.27	5,335.59	2,474.20	5,244.35	2,414.33	5,180.59	2,653.75
河口县	5,539.76	3790.36	6,255.42	4442.17	7,368.75	4197.71	7,834.40	4650.96
贡山县	14,301.54	9470.18	12,451.36	9278.31	15,975.28	13604.57	12,528.13	14500.48

数据来源:云南省教育厅发展规划处统计数据

二是中小學生均校舍建筑面积相对不足。2012年,江城、澜沧、耿马、金平4县小學生均校舍建筑面积分别比全省平均水平低1.6、1.1、1.4、1.5平方米。除贡山、河口2县外,其余7县都低于全省平均水平,其中,江城县仅为6.6平方

米，分别比全省和昆明市低3.5平方米、7.6平方米。如表2.9所示：

表 2.9 2010 年—2012 年中小学生均校舍建筑面积（平方米）

地区	2010 年		2011 年		2012 年	
	中学	小学	中学	小学	中学	小学
全国	8.21	5.9	8.99	5.73	9.99	6.09
云南省	9.21	5.88	9.55	5.86	10.1	6.2
昆明市	12.42	5.69	12.81	5.31	14.2	5.9
江城自	7.24	6.24	7.62	6.19	6.6	4.6
孟连县	7.55	7.96	8.79	8.5	9.1	6.6
澜沧县	9.35	7.22	9.55	6.86	9.3	5.1
西盟县	8.94	7.94	8.36	7.18	8.7	7.3
耿马治	6.88	5.97	7.25	4.77	7.7	4.8
沧源县	8.45	8.57	9.06	8.8	9.5	9.3
金平县	8.84	4.51	8.69	4.81	8.5	4.7
河口县	9.1	7.72	10.7	7.57	11.8	8.5
贡山县	18.96	8.06	18.72	7.6	23.9	11.5

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

三是部分地区仍存在不安全校舍。以2012年为例，澜沧县不安全校舍率高达52.56%，分别比全省、昆明市高18.83、27.57个百分点；金平县中小学农村校舍危房率高达63.4%，比全省高20.67%；河口县D级危房高达100%。如表2.10所示：

表 2.10 2010 年—2012 年中小学危房情况（%）

地 区	2010 年			2011 年			2012 年		
	不安全校舍	农村校舍危房	D 级危房	不安全校舍	农村校舍危房	D 级危房	不安全校舍	农村校舍危房	D 级危房
云南省	47.51	54.96	43.46	40.58	48.05	41.3	33.73	42.73	38.03
昆明市	39.51	55.58	24.15	28.72	38.47	15.44	24.99	61.3	13.62
江城县	36.39	42.72	71	35.01	40.18	69.52	13.75	15.49	0
孟连县	42.63	55.94	53.3	34.17	48.81	44.01	14.16	15.88	0
澜沧县	67.47	70.51	42.53	64.09	65.21	40.47	52.56	52.05	19.67
西盟县	11.56	19.61	31.92	7.78	13.32	0	6.52	11.26	0
耿马县	34.55	37.08	62.96	12.54	13.81	69.15	17.39	14.65	20.56
沧源县	29.37	32.28	65.46	10.43	13.34	45.24	6.34	8.65	28.73
金平县	56.02	77.83	35.29	53.22	70.84	33.57	46.33	63.4	29.03
河口县	5.75	6.62	100	11.98	12.79	100	9.84	9.91	100
贡山县	30.51	33.52	42	24.02	25.27	32.23	15.41	23.32	36.92

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

四是生均体育运动场馆面积整体不足。2012年，江城、西盟、金平、河口、贡山5县小学生均体育运动场馆面积分别比全省低0.54、0.46、1.63、0.77、1.09平方米。江城、孟连、澜沧、西盟、金平、河口6县初中生均体育运动场馆面积

分别比全省低2.07、1.02、1.92、2.91、3.55、2.55平方米，最低的金平县仅为1.70平方米。如图2.11所示：

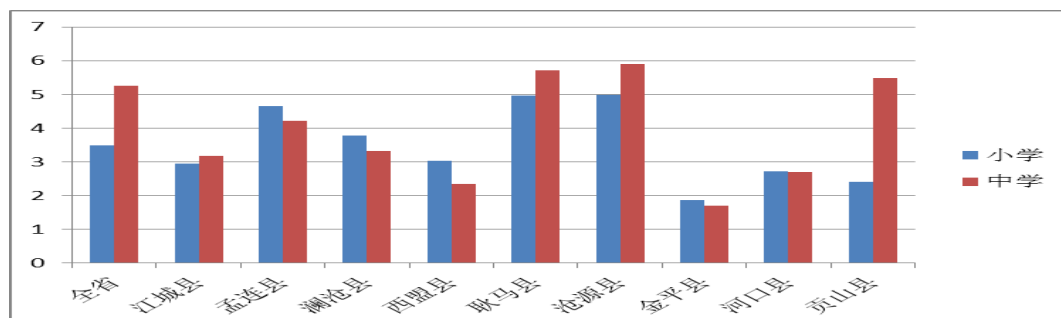


图 2.11 2012 年中小学生均体育运动场馆面积（平方米）

数据来源：经云南省教育厅发展规划处统计数据整理

（二）配套设施严重欠缺

一是图书拥有量不足。9个县图书拥有水平远低于全国及昆明市，以2012年为例，除江城、西盟2县外，其余7县都比全国低，而耿马县仅为7.6册，比全国低9.52册，比云南省低5.6册。如表2.11所示：

表 2.11 2012 年中小学生均图书（册）情况

地区	中学	小学
全国	24.70	17.12
云南省	15.20	13.2
昆明市	17.10	15.9
江城县	16.10	18.5
孟连县	17.90	10.9
澜沧县	14.00	15
西盟县	15.90	19.9
耿马县	11.70	7.6
沧源县	16.60	14
金平县	11.90	9.1
河口县	19.40	13.2
贡山县	27.40	13.8

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

二是教学器械配备达标率低。2012年，江城、孟连等8个县的小学体育器械配备达标率都比全省低，其中，澜沧县仅为7.64%，比全省低44.83个百分点。在中小学音乐、美术器械配备方面，贡山县2项达标率皆为0%。在中学理科实验仪器配备方面，澜沧、河口、贡山3县比全省低，河口县仅为57.14%，比全省低28.85个百分点。如表2.12所示：

表 2.12 2012 年中小学装备达标率 (%)

地区	体育器械配备		音乐器械配备		美术器械配备		实验仪器	
	中学	小学	中学	小学	中学	小学	中学	小学
全国	69.08	48.17	4.56	44.78	65.79	46.28	75.05	50.75
云南省	78.12	52.47	71.52	46.90	72.27	48.86	85.99	64.04
江城县	71.43	42.31	57.14	30.77	42.86	34.62	100.00	42.31
孟连县	33.33	36.67	16.67	20.00	16.67	23.33	100.00	50.00
澜沧县	40.91	7.64	31.82	4.17	27.27	6.94	59.09	6.94
西盟县	100.00	76.47	100.00	64.71	100.00	79.41	100.00	94.12
耿马县	46.67	18.81	33.33	14.85	26.67	17.82	86.67	77.23
沧源县	75.00	38.24	75.00	20.59	66.67	13.24	100.00	66.18
金平县	82.35	32.43	70.59	21.62	76.47	21.62	94.12	50.45
河口县	42.86	45.45	42.86	50.00	28.57	40.91	57.14	45.45
贡山县	0.00	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00	75.00	100.00

数据来源:云南省教育厅发展规划处统计数据

(三) 信息化建设程度低

教育信息化有利于促进教学资源的合理、科学分配,但边境民族地区大部分中小学信息化发展较缓慢,优质教学资源共享程度较低。

一是校园网普及程度低。表2.13显示,2012年,云南省中小学建立校园网的学校数量总体偏低,但9个县尤甚。小学方面,孟连、西盟、金平、贡山4县建立校园网比为0%,江城、澜沧、沧源3县分别比全省低2.77、3.15、5.15个百分点。中学方面,江城、孟连、澜沧、河口4县建立校园网的学校数比全省偏低,其中,耿马县为0%,沧源县比全省低32.09个百分点。

表 2.13 2012 年中小学建立校园网学校百分比 (%)

地区	小学	中学
云南省	6.62	40.42
江城县	3.85	42.86
孟连县	0.00	50.00
澜沧县	3.47	81.82
西盟县	0.00	16.67
耿马县	0.99	0.00
沧源县	1.47	8.33
金平县	0.00	23.53
河口县	90.91	100.00
贡山县	0.00	25.00

数据来源:云南省教育厅发展规划处统计数据

二是每百名学生拥有计算机量明显偏低。以2012年为例,孟连、澜沧、耿马、沧源、金平5县的小学每百名学生拥有计算机台数分别比云南省低0.38、0.75、0.95、0.49、1.85台。初中情况更显严重,在9个县中,除江城、贡山2县外,其

余7县都比全省低。其中，金平县仅为3.16台，比全省低3.79台。如图2.12所示：

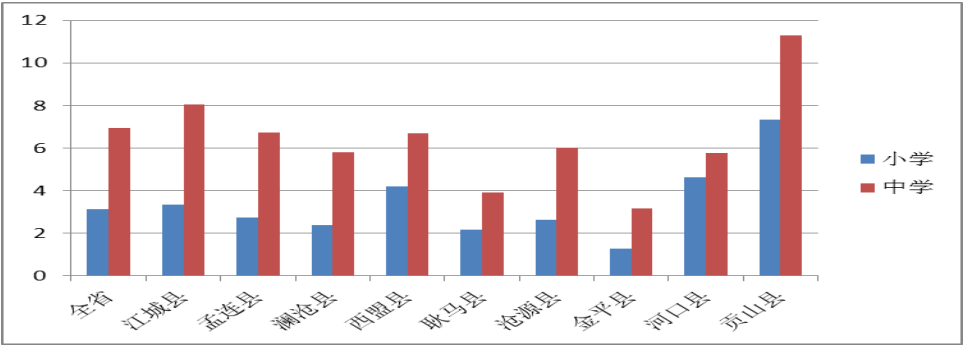


图 2.12 2012 年中小学每百名学生拥有计算机台数（台）

数据来源：经云南省教育厅发展规划处统计数据整理

（四）后勤保障严重不力

从表2.14可知，云南省中小学医疗保障服务能力普遍较弱，小学仅2.12%的学校有校卫生室，1.49%的学校有专职校医，0.86%的学校有专职保健人员；初中有专职保健人员的学校仅占12.18%。但边境民族区中小学医疗保障服务远不及云南省平均水平，江城、耿马、贡山3县小学均无卫生室，江城、耿马、沧源3县无专职校医。孟连、西盟等县无一所学校配备专职保健人员。

表 2.14 2012 年中小学学校后勤保障情况比较（%）

地区	有校医院/卫生室）学校比（%）		有专职校医学校比（%）		有专职保健人员学校比（%）	
	中学	小学	中学	小学	中学	小学
云南省	29.51	2.12	25.43	1.49	12.18	0.86
江城县	28.57	0.00	14.29	0.00	14.29	0.00
孟连县	33.33	6.67	50.00	13.33	0.00	0.00
澜沧县	9.09	1.39	9.09	0.69	4.55	0.69
西盟县	33.33	2.94	33.33	2.94	0.00	0.00
耿马县	6.67	0.00	6.67	0.00	0.00	0.00
沧源县	8.33	1.47	8.33	0.00	8.33	0.00
金平县	41.18	2.70	41.18	1.80	5.88	0.00
河口县	71.43	13.64	71.43	13.64	0.00	4.55
贡山县	0.00	0.00	50.00	33.33	0.00	0.00

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

四、师资配置和素质不均衡

（一）教师稳定性较差

本文对中小学校长的调查显示，认为边境地区师资“稳定”的仅为 14.62%，“基本稳定”的占 50.02%，认为“非常不稳定”的占 35.36%，这提示边境民族

地区义务教育教师稳定情况不容乐观。“教师职业满意度”的调查显示，对本职“非常满意”和“满意”的教师占 60%，“不满意”的教师占 40%，其中耿马县竟高达 70%，这反应了边境中小学教师的职业认同度低，导致教师队伍离职人数逐年增加（如表 2.15 所示）：

表 2.15 教师职业满意度调查统计（%，n=983）

调查区域 满意度统计	河口 (中小学)	金平 (中小学)	贡山 (中小学)	沧源 (中学)	沧源 (小学)	耿马 (中学)	耿马 (小学)	均值
非常满意	2.1%	4.5%	2%	4%	1%	3%	10%	3.8%
满意	57.5%	72.5%	61%	55%	59%	23%	66%	56.2%
不满意	40.4%	23%	37%	41%	40%	74%	24%	40%

2010年9月1日至2013年8月31日，受访5个县的教师离职人员分别为62人、207人、16人、49人、12人，3年来离职人员所占比例最高为7.7%，最低为2.5%。访谈中，高达53%的教师表示：曾想离开教育岗位，高达80%以上的年轻教师表示：若有机会就会离开教育业；60%以上的年轻教师认为：教书是找不到合适工作的无奈选择（见表2.16）。

表 2.16 教师离开教育岗位的意向调查统计（% n=983）

调查区域 离开意向比例	河口 (中小学)	金平 (中小学)	贡山 (中小学)	沧源 (中学)	沧源 (小学)	耿马 (中学)	耿马 (小学)
没有想过	29.5%	44%	25%	21%	21%	5%	39%
偶尔想过	48.7%	41.5%	53%	45%	41%	24%	40%
经常想	17.6%	9.5%	12%	24%	33%	39%	15%
每天想	5.2%	5%	10%	10%	5%	32%	6%

在回答“如果可以重新选择，您是否还会选择成为一名教师”问题时，明确回答“不会”的占 54.24%；回答“不好说”的占 28.13%，仅有 17.63%的教师明确表态“会”。如图 2.13 所示：

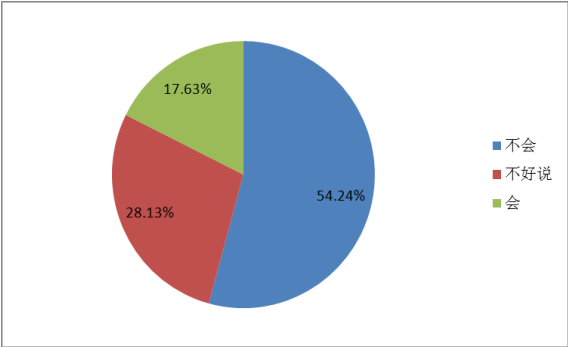


图 2.13 教师职业选择态度调查统计（%）

云南边境民族地区义务教育阶段学校教师流失严重。从调查地区离职教师的流向来看,绝大部分教师流向了公务员岗位或事业单位(占26.6%—93.8%),其次是借调到其他机关单位(占21%—38.6%)。究其原因,边境民族地区的教师学历较高,是当地机关和事业单位的“人才资源库”,致使优秀、骨干教师不断流向公务员或事业单位,或不断从农村流向城镇(见表2.17)。

表 2.17 离职教师的流向统计(%)

调查区域 流向比例	河口 (中小学)	金平 (中小学)	耿马 (中小学)	沧源 (中小学)	贡山 (中小学)
考取公务员或调出教育岗位	n=42 (67.7%)	n=55 (26.6%)	n=15 (93.8%)	n=31 (63.3%)	n=9 (75%)
借调到其他机关单位	n=13 (21%)	n=80 (38.6%)	n=0 (0%)	n=13 (26.5%)	n=0 (0%)
辞职	n=6 (9.7%)	n=72 (34.8%)	n=1 (6.2%)	n=4 (8.2%)	n=3 (25%)
其他	n=1 (1.6%)	n=0 (0%)	n=0 (0%)	n=1 (2%)	n=0 (0%)
合计	n=62	n=207	n=16	n=49	n=12

此外,所调查地区的教师队伍普遍感到压力大,工作负担重,这是影响其稳定性的主要原因之一。在问及“工作让我有快要崩溃的感觉,压力很大,工作负担很重”的问题时,回答“经常”和“每天”的占51.47%。压力产生的主要原因为“担心学生安全及成绩问题”(高达84%)。住房、继续教育、赡养、抚养等经济负担,居教师压力的第二位(占79%)。“工作量太大”、日工作时间“8小时—10小时”的占58%，“超过10个小时”的占30%。以上原因是造成教师离职的重要原因之一(图2.14)。

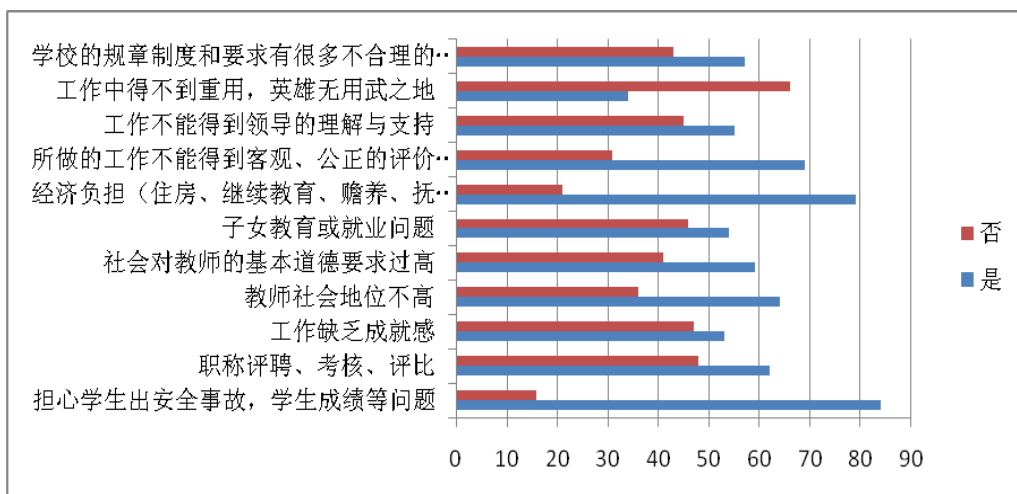


图 2.14 造成压力因素调查统计(%, n=983)

其次是学校管理层对教师心理健康及压力应对的重视和干预不足。当问及“您所在学校是否重视教师的压力问题,并采取了积极措施去帮助教师预防或者减轻压力?”时,认为“不重视,从来没有考虑过”的回答达 64% (表 6)。

表 2.18 学校对教师压力的态度调查统计 (% , n=983)

调查区域 压力态度统计	河口 (中小学)	金平 (中小学)	贡山 (中小学)	沧源 (中学)	沧源 (小学)	耿马 (中学)	耿马 (小学)	均值
不重视,从来没有考虑过	71%	51%	53%	65%	62%	90%	55%	64%
重视,采取了一些帮助措施	29%	49%	47%	35%	38%	10%	45%	36%

以上调查表明,边境民族地区义务教育教师由于工作压力、经济负担、职业前景等多种因素影响,队伍稳定性较差,教师队伍人才流失现象非常严重,这对促进该地区的义务教育均衡发展和提高义务教育质量极其不利。

(二) 师资数量不足

2010 年至 2012 年,全国、云南省、昆明市及大部分边境民族地区中小学专任教师数量或多或少呈下降趋势,其中澜沧县 3 年来小学教师减少 286 人,平均每年减少 95 人;与 2010 年相比,除沧源、金平、贡山外,其余 6 县初中教师不同程度减少。与云南省、昆明市相比,9 个县初中专任教师比例偏低,其中耿马县比云南省低 3.64 个百分点。目前,尽管大部分边境民族地区义务教育学校的教师数量可基本满足教学需求,但总量仍存在不小缺口,例如耿马县目前尚缺初中专任教师 65 人。调查还发现,教师总量不足和分布不均已成为阻碍边境民族地区义务教育均衡发展的不利因素之一,条件相对较好的城区学校和镇区学校教师严重超编,乡村学校教师却无法满满足,仍存在包班上课现象。耿马县、澜沧县等部分边境民族地区没有幼儿园教师编制,公办幼儿园一直占用小学教师编制,造成小学教师数量不足。

(三) 师资质量有待提高

衡量地区师资质量主要用学历达标率。近年边境民族地区的中小学专任教师学历达标率与全国、云南省及昆明市相比差距悬殊,尤其是小学教师学历达标率明显偏低。例如,2010 年至 2012 年,全国、全省、昆明市及边境民族 9 个县专任教师学历合格率均呈上升趋势,但边境民族地区总体上合格率较低。以 2012

年为例，9个县平均比全国、全省、昆明市分别低1.37、0.65、0.73个百分点，除澜沧县外，其余8个县都低于全省平均水平。

（四）教师队伍结构失衡

一是学科结构失衡。在边境民族地区，普遍存在语文、数学、物理、化学、政治教师满足基本需求，而英语、音乐、体育、美术、信息技术教师严重不足的现象。2012年，澜沧、沧源、金平、河口4县的音乐教师构成比仅为1.77%、2.14%、1.78%、2.2%，体育教师构成比分别为3.27%、1.77%、3.38%、3.04%，都远低于全省及昆明市平均水平；其中，贡山县美术教师比重仅为1.41%，分别低于全省、昆明市0.87和1.79个百分点。初中音体美教师所占比重情况和小学大体相似，但边境民族地区明显总量不足，分布不均。如贡山县2012年音体美教师所占比重分别为1.65%、4.95%、1.65%，分别比全省低0.58、0.22、0.5个百分点，比昆明市低1.29、2.67、0.94个百分点。如图2.15所示：

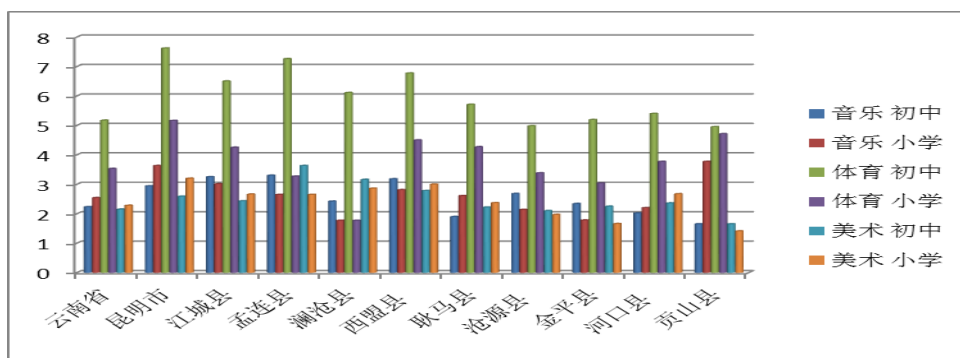


图 2.15 2012 年中小学音体美教师数占专任教师数比例 (%)

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

二是生师比缺乏科学性。与全国及云南省先进地区相比，边境民族地区寄宿学校较多，教师除教学外，还要承担学生生活照顾、安全、勤工俭学之任，使得数量本已吃紧的教师雪上加霜。如图2.16所示，2012年，全国初中生师比为13.59:1，9个边境民族县平均比值为15.67:1，比全国高2.08个比值。其中：耿马县三年来的比值都在20:1以上，2012年高达22:1，分别比全国、全省、昆明市高8.41、6、8个比值。

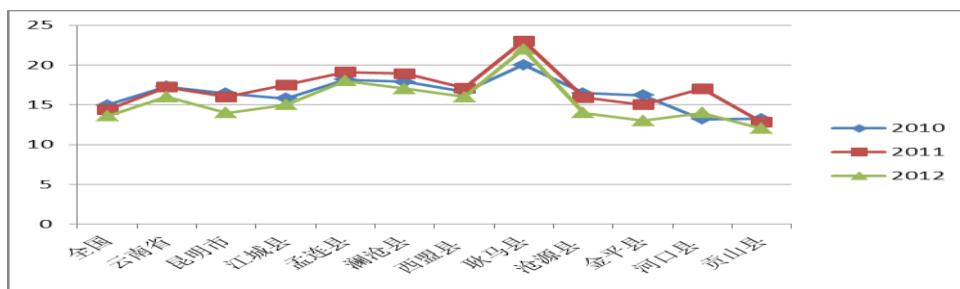


图 2.16 2010 年—2012 年初中生师比 (%)

数据来源:云南省教育厅发展规划处统计数据

三是边境民族地区教师年龄偏大。大部民族地区学校尤其边远农村小学的工作条件及生活条件艰苦,年轻教师“不愿去,留不住”,只有本土教师能坚持岗位,造成农村教师年龄偏高。由于老教师健康状况差,基础知识薄弱老化,教学理念、教学方法陈旧,一定程度上影响教育教学质量的提高。

四是农村教师性别结构失调。在边境偏远的民族地区,由于重男轻女和宗教习俗的影响,女教师数量远低于男教师,女教师多集中在条件较好的城镇学校,以至于城镇女性教师比例偏大,边远农村学校较少甚至无女教师的现象。教师性别比例失衡不仅不利于学生人格健康发展,还会引起一些社会问题,如 2013 年临沧市双江县的农村边远小学就发生猥亵女生案件,造成极坏的社会影响。学校是否有女教师,甚至成为家长是否决定送女童上学的重要原因。

五、办学质量及效益不均衡

(一) 入学率有待提高

入学率是反映义务教育覆盖面的重要指标,2010 年至 2012 年,9 个边境民族县的小学学龄儿童净入学率在 99%以上,但与全国逐年上升的趋势有悖是,云南省呈逐年下降趋势,边境民族地区的小学适龄儿童入学率仍低于全国水平。以 2012 年为例,在 9 个边境民族县中除河口、江城 2 县外,其余 7 县都低于全国平均水平。尽管初中情况较小学稍好,但总体来说,9 个边境民族县初中入学率仍低于全省及昆明市平均水平。同时,边境民族各县之间的入学率有巨大差异,例如 2012 年,9 个边境民族县中贡山县的入学率较孟连县高出 43.19%。

为进一步说明义务教育是否保障弱势儿童受教育机会,我们特对边境民族地

区农村小学儿童、女童以及残疾儿童入学率与云南省比较分析。结果表明，无论是云南省、昆明市还是 9 个边境民族县，小学女童和农村儿童入学率都显低于同类地区的小学学龄儿童入学率，初中女童和农村初中入学率更低。以 2012 年为例，西盟县女童入学率仅为 69.31%，分别比同地区和全省低 7.35%和 19.6%；农村初中入学率仅为 56.5%，分别比同地区和全省低 20.16%、29.22%。以上情况说明女童和农村地区儿童的义务教育阶段入学问题严重，应引起各级政府及教育行政部门的高度重视。如图 2.17、2.18 所示：

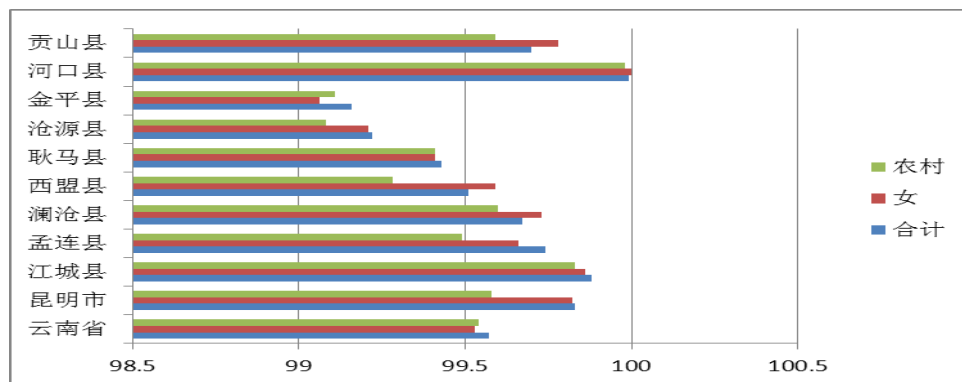


图 2.17 2012 年小学女童及农村学龄儿童入学率 (%)

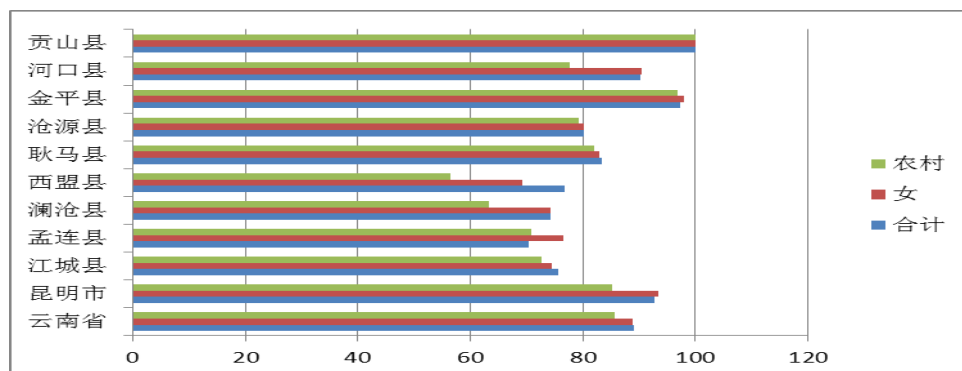


图 2.18 2012 初中阶段女童及农村学龄人口入学率 (%)

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

调查还发现边境民族地区残疾儿童入学率较低。2010 年至 2012 年，全省小学残疾儿童入学率从 93.93%降至 88.71%，下降了 5.22%，昆明市从 98.83%增长至 99.15%，增加了 0.32%，边境民族 9 个县残疾儿童平均入学率从 84.69%降至 73.45%，下降 11.24%。以 2012 年为例，孟连县残疾儿童入学率仅为 33.93%，比云南省低 54.78%，比昆明市低 65.22%。如图 2.19 所示：

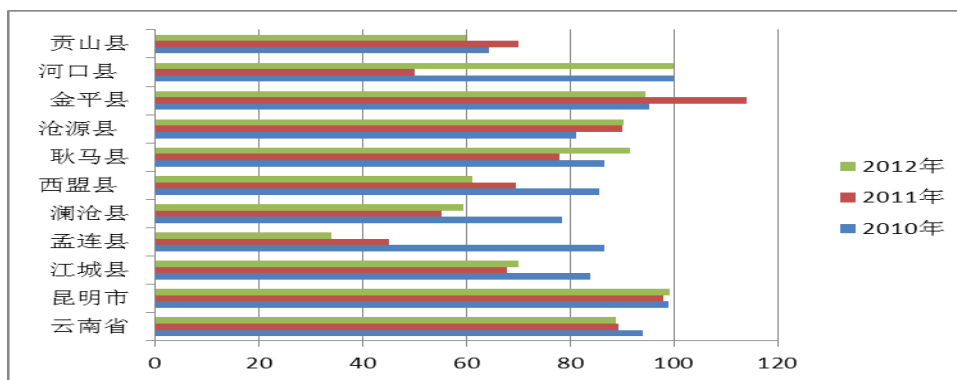


图 2.19 2010 年—2012 年小学残疾儿童入学率 (%)

数据来源:云南省教育厅发展规划处统计数据

(二) 巩固率不稳定

2010 年至 2012 年, 9 个边境民族县小学巩固率从 99.69% 下降到 99.03%, 下降了 0.66 个百分点, 江城、孟连等 6 县巩固率均有所下降, 其中: 孟连县从 100.54% 下降到 97.41%, 下降了 3.13 个百分点; 金平县从 100.02% 下降到 97.86%, 下降了 2.16%。

初中阶段: 与全国缓慢增长不同, 云南省、昆明市及大部分边境民族地区巩固率呈逐年下降趋势, 其中: 全省下降 3.7 个百分点, 9 个边境民族县平均下降了 1.32 个百分点。其中, 江城从 2010 年的 98.92% 下降到 2012 年的 90.86%, 下降 8.06 个百分点, 下降幅度远超过云南省平均水平。

以上情况说明, 近三年云南省无论小学或初中阶段, 入学巩固率都不太稳定, 边境民族地区尤甚。值得关注的是, 与入学情况颇为相似, 2012 年云南省及大部分边境民族地区女童及农村儿童的巩固率, 都比同地区平均水平较低。

(三) 升学情况不容乐观

2010 年至 2012 年, 全国小学升学率发展趋势平稳, 但云南省小学升学率从 2010 年的 96.08% 下降到 2012 年的 86.19%, 下降 9.89 个百分点; 9 个边境民族县平均从 99.21% 下降至 87.39%, 下降 11.82 个百分点, 下降幅度远高于云南省。边境民族地区初中升学形势更显严峻, 与全国、云南省及昆明市升学率逐年上升趋势截然相反, 2010 年至 2012 年, 9 个边境民族县的初中平均升学率从 47.32% 下降至 28.63%, 下降 18.69 个百分点。其中, 沧源县从 87.47% 下降至 38.2%, 下降 49.27 个百分点。此外, 9 个边境民族县的初中平均升学率与全国、云南省

及昆明市的差距尤为显著，仍以 2012 年为例，初中升学率最高的江城县为 44.62%，与全国、云南省、昆明市分别相差 43.78、28.48、104.06 个百分点。这一调查结果说明边境民族地区初中毕业生升学发展形势非常严峻。如图 2.20 所示：

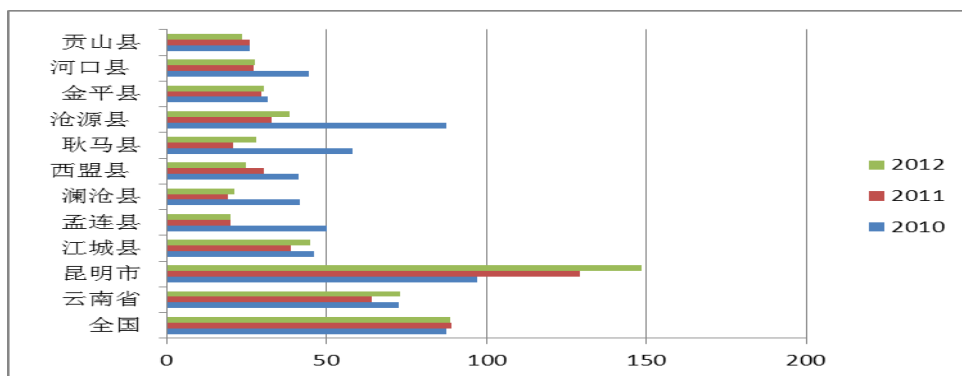


图 2.20 2010 年—2012 年初中升学率 (%)

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

(四) 中途辍学形势严峻

通过比较小学辍学率发现，2010 年至 2012 年，云南省小学辍学率整体变化趋势波动，2010 年为 0.57%，2011 年和 2012 年又分别增长至 0.93%、0.91%，9 个边境民族县 2010 年小学辍学率为 0.4%，但 2012 年上升至 0.82%。调查发现，2010 年各县的辍学率控制较稳，均没有突破 1%，但通过 2 年发展，部分地区辍学反弹现象较严重，例如沧源县从 2010 年的 0.75% 上升至 2012 年的 3.22%，上升 2.47%；耿马县从 2010 年的 0.37% 上升至 2012 年的 1.26%，上升了 0.89%。

与小学相比，初中辍学情况更为严重。2010 年至 2012 年，9 个边境民族县初中平均辍学率从 1.5% 上升至 2.39%，增长了 0.89 个百分点，江城县更从 2010 年的 1.15% 上升至 2012 年的 8.25%，上升 7.1 个百分点。值得注意的是，与同类地区相比，无论云南省还是边境民族地区，初中女生和农村学生辍学率始终保持较高水平，仅 2012 年云南省初中女生辍学率为 4.39%，比全省平均辍学率高 1.89 个百分点；农村初中辍学率为 6.5%，比全省平均辍学率高 4%。女生和农村学生辍学率尤为严重，江城县女生和农村学生辍学率分别为 6.78% 和 10.44%，贡山县女生和农村学生辍学率分别为 2.85% 和 10.53%，远高于云南省及同类地区平均辍学率。

上述数据显示，消除边境民族地区义务教育阶段学生辍学现象任重道远，边境民族地区女童和农村小学生辍学形势严峻，尤后者为重，需要高度重视。如图 2.21 所示：

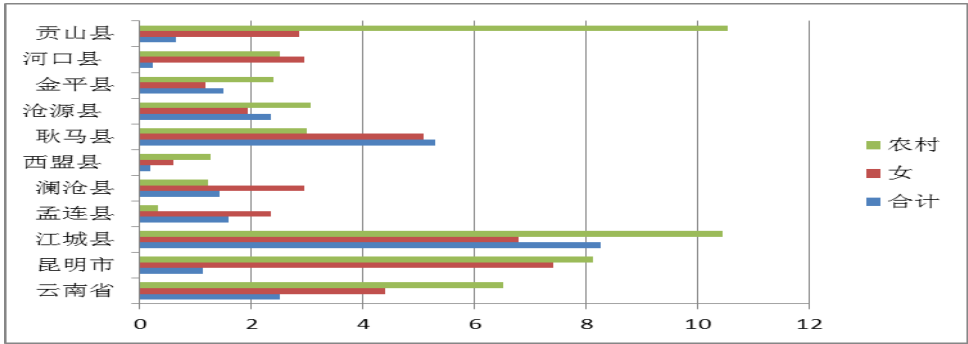


图 2.21 2012 年初中女童及农村辍学率（%）

数据来源：云南省教育厅发展规划处统计数据

（五）教学质量偏低

教学质量是反映教育教学成果的最直接和有效指标，教学质量的好坏关乎着义务教育均衡发展之效果。本文抽查了贡山县 2012 年秋季期末小学一年级和初中二年级语文、数学成绩。贡山县及格率仅为 61.15%，其中，棒当完小、丙中洛完小、独龙江完小分别低于全县平均水平 11.15%、15.2%、35.8%，全县“占总分 90%以上”人数仅 12.36%，独龙江完小优秀率居然为 0%。如表 2.19 所示：

表 2.19 贡山县 2012 年秋季期末一年级教学质量检测成绩 (n, %)

学校	N	优 秀		优 良		合 格		待 合 格				及 格		平均
		总分>90%		总分 89—80%		总分 79—60%		总分 59—40%		总分 40%以下		总分>60%		
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
茨开完小	165	52	31.52	42	25.45	42	25.45	16	9.70	13	7.88	136	82.42	152.87
丙中洛中心 完小	74	1	1.35	11	14.86	22	29.73	22	29.73	18	24.32	34	45.95	112.09
捧当乡中心 完小	84	1	1.19	19	22.62	22	26.19	20	23.81	22	26.19	42	50.00	115.61
普拉底九年 一贯制学校	59	2	3.39	25	42.37	20	33.90	7	11.86	5	8.47	47	79.66	146.64
独龙江完小	71	0	0	7	9.86	11	15.49	20	28.17	33	46.48	18	25.35	87.42
全县汇总	453	56	12.36	104	22.96	117	25.83	85	18.76	91	20.09	277	61.15	128.23

数据来源：怒江州贡山县教育局 2012 年统计数据。表中总成绩包含语文、数学 2 个科目成绩。

从八年级 6 个科目综合成绩来看，贡山县 3 所中学的平均及格率为 19.52%，

总体成绩偏低,其中普拉底中学和贡山一中分别低于全县平均水平0.53%、5.16%。全县平均优秀率为0%,而“占总分40%以下”的待合格率却为38.32%。贡山一中待合格率高达85.65%,优良以上学生为0人。如表2.20所示:

表 2.20 贡山县 2012 年秋季期末八年级教学质量检测成绩 (n, %)

学 校	N	优 秀		优 良		合 格		待 合 格				及 格		平均
		总分>90%		总分 89—80%		总分 79—60%		总分 59—40%		总分 40%以下		总分>60%		
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
贡山一中	195	0	0	0	0	28	14.36	62	31.8	105	53.85	28	14.36	236.16
丙中洛中学	141	0	0	1	0.71	37	26.25	64	45.4	39	27.66	38	26.95	290.99
普拉底中学	79	0	0	1	1.27	14	17.73	49	62	15	18.99	15	18.99	297.65
全县汇总	415	0	0	2	0.49	79	19.04	175	42.2	159	38.32	81	19.52	266.49

数据来源:怒江州贡山县教育局 2012 年统计数据。表中总成绩包含语文、数学、英语、思想品德、历史、物理 6 个科目成绩。

调查显示,边境民族地区义务教育教学质量低下,2012 年高中(中专)招生试中,普洱市总平均分为 452.51 分,但孟连、澜沧、西盟 3 县总平均分为 281.03 分、303.14 分、366.87 分,分别比全市低了 171.48 分、149.37 分、85.64 分,比昆明地区就更低,这说明云南义务教育质量的严重失衡,直接影响边境民族地区儿童发展与上升机会;同时说明缩小校际间、城乡间和地区教学质量差距的极端紧迫性。如何采取有效措施提高边境民族地区义务教育阶段的教学质量,是亟待深入研究的重要课题。

综上,2010 年至 2012 年,云南边境民族地区义务教育入学率有待提高,巩固率不稳定,升学情况不容乐观,辍学形势严峻,教学质量偏低。具体讲,小学和初中又呈现不同特点:一是少数民族小学入学率不稳定,农村学生辍学严重。二是初中入学、升学率偏低,女童辍学率更显严重,农村学生巩固率相对较低。但无论是小学或初中,女生及农村学生的入学率、巩固率、升学率明显低于男生和城市学生。可见,云南边境民族地区义务教育办学质量和效益均存在极大非均衡性,进一步巩固和发展义务教育任重道远。

第三节 县域义务教育发展的不均衡——以耿马县为例

上一节主要从宏观层面对云南边境民族地区义务教育发展不均衡的现状进行综合描述,从总体上了解和把握目前云南边境民族地区义务教育均衡存在的普遍问题,着力强调云南边境民族地区义务教育发展与全国、全省先进地区的不均衡以及边境民族地区各县之间的不均衡。但宏观研究强调了普遍性和外部性,却忽略了个性和特殊性、内部性。就云南少数民族地区因自然地理、经济、社会、文化的差异,致使义务教育发展非均衡程度各异,如仅从整体描述,难以更深层探讨边境民族地区义务教育非均衡的潜在原因。为深入分析边境民族地区义务教育非均衡性的原因,达成“由部分认识总体”之目的,本文选取耿马傣族佤族自治县作为典型案例加以分析。案例选择缘由如下:

第一,耿马傣族佤族自治县是边境民族自治地区的典型代表。耿马县与缅甸山水相连,国境线长 47.35 公里,土地面积 3837 平方公里,总人口 28.6 万人。成立于 1955 年 10 月 16 日,是典型的少数民族自治县和边境县。县内居住着 39 个少数民族,少数民族人口 15.8 万人,占总人口的 55.3%,其中汉、傣、佤、拉祜、傈僳、布朗、德昂、景颇、彝、回 10 种为世居民族,有 8 种少数民族跨境居住。

第二,耿马县义务教育均衡发展现状具有普遍代表性。截止到 2012 年,耿马县共有初级中学 15 所,九年一贯制学校 3 所,小学 110 所,小学教学点 39 个。共有初中学生 10187 人,初中阶段毛入学率达 95.01%;小学生 26730 人,小学适龄儿童入学率达 99.44%;共有初中专任教师 621 人,小学专任教师 1696 人。近几年,耿马县采取有效措施大力促进义务教育发展。一是促进办学条件均衡。坚持优先保障教育经费支出,足额安排上级专项资金的配套经费。合理规划农村中小学布局。推进校舍安全工程建设。加强薄弱学校改造。2010 年来累计投入项目资金 1313 万元,新增图书 123500 册,新增计算机 680 台。二是促进师资均衡。2011 年来共补充 136 名教师。以培养骨干教师为重点,努力培养一批各级各层次的学科带头人。三是促进公平教育。保障进城务工人员子女与当地学生享受同等条件接受义务教育。下发《耿马县教育局关于印发进一步加强农村留守儿童关爱保护工作的实施方案的通知》,建立“留守儿童”登记册。

第三,根据国务院和云南省县域义务教育均衡发展推进计划,到 2015 年,

全国实现义务教育基本均衡的县（市、区）比例达 65%，到 2020 年，实现基本均衡的县（市、区）比例达到 95%^①；到 2015 年，云南省 129 个县（市、区）实现县域内义务教育发展初步均衡^②，其中临沧市耿马县计划于 2015 年达到义务教育初步均衡目标。因此，分析评估耿马县义务教育均衡发展现状，发现问题，能够从实践角度为该县促进义务教育均衡发展提供对策建议。

综合考虑以上因素，本研究以耿马县义务教育办学条件现状和统计数据为评价指标，以国家和云南省相关政策文件为依据，运用数理统计方法，结合实地走访考察情况，对耿马县校际间的义务教育均衡发展情况进行研究分析。通过案例分析，旨在真实反映具有典型代表意义的边境民族自治县义务教育均衡发展存在问题，从而为宏观层面研究和决策提供有益参考和启示。

一、指标选取、统计测算和分析的依据

（一）研究指标选取依据。本案例分析范围为耿马县 2012 年独立设置的 110 所小学、独立设置的 15 所初中（不包括一师一校点和民办学校）；数据来源为云南省教育厅及耿马县教育局 2012 年的教育事业统计。为使指标选择具有针对性、导向性、代表性、可获得性，本研究除依据国家教育法律、法规对义务教育学校办学条件要求和《云南省义务教育学校办学基本标准》外，主要依据《教育部关于印发〈县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法〉的通知》（教督〔2012〕3 号）中评定县域义务教育校际间均衡的 8 项硬性指标，如表 2.21 所示：

表 2.21 义务教育均衡发展 8 项测评指标

序号	指标名称	定义	计算公式
1	生均校舍建筑面积	在校学生人均校舍建筑面积	生均校舍建筑面积=校舍建筑面积/学生总人数
2	生均体育运动场馆面积	在校学生人均运动场馆面积	生均运动场馆面积=学校室内外运动场地总面积之和/在校生数
3	生均教学仪器设备值	在校学生人均教学仪器设备	生均教学仪器设备值=仪器设备总值/在校生总数
4	每百名学生计算机拥有计算机数	拥有计算机台数/100 名学生	每百名学生计算机拥有计算机数=学校教学用计算机台数/在校学生总数*100

^①国务院. 国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见[Z]. 国发〔2012〕48 号, 2012.

^②云南省人民政府. 云南省人民政府关于促进义务教育均衡发展的实施意见[Z]. 云政发〔2011〕157 号, 2011.

续表

5	生均图书册数	在校学生人均占有图书	生均图书册数=学校图书总册数/在校学生数
6	师生比	在校学生人均占有教职工数	师生比=教职工数/在校生总数
7	生均高于规定学历教师数	学生人均占有合格学历的教师（下注即可）	生均高于规定学历教师数=高于规定学历教师数/在校生总数
8	生均中级及以上专业技术职务教师数	学生人均占有中级职称教师数	生均中级及以上专业技术职务教师数=中高级专业技术职务教师数/在校生数

（二）统计测算和分析依据。从统计学意义看，对差异程度的测量方法常见的有极值相差的倍率、相对平均偏差、变异系数、基尼系数和泰尔指数等，为使统计方法更加简便、实用，同时也体现政策要求，本研究采用《教育部县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》中规定的采用差异系数^①（标准差与平均数之比）来计算县域内义务教育学校校际间均衡状况。同时，评估标准也根据该文件的硬性规定确定，即：县域内小学和初中差异系数分别小于或等于 0.65 和 0.55 的县，可评定为义务教育发展基本均衡县。需要特别指出的是，因本案例研究的数据调查时间节点为 2012 年 12 月 31 日，故分析结果只代表 2012 年前的均衡发展水平。

二、耿马县义务教育均衡发展水平分析^②

（一）耿马县 2012 年中小学办学基本条件达标状况

1. 小学办学条件综合达标率较低。一是硬件配备方面：生均校舍建筑面积达

^①差异系数：也叫变异系数或离散系数，是一组数据的标准差与其均值之比，并将学校规模对均衡程度的影响作为调节因素。其计算公式表示为： $CV = \left(\frac{S}{\bar{X}} \right)$ ，CV 为差异系数，S 为标准差， \bar{X} 为全县平均数。式中， $S = \sqrt{\sum_{i=1}^n (P_i/P_N) \times (x_i - \bar{x})^2}$ ， x_i 表示区县均衡指标体系中第 i 个学校（初中或小学）某个指标值， $x_i = x_i/P_i$ ， x_i 为该指标第 i 个学校的原始值， P_i 为第 i 个学校（初中或小学）的在校生数； \bar{X} 表示该指标的区县平均值，其中 $\bar{X} = \sum_{i=1}^n x_i/P_N$ ， P_N 为区县内所有初中（或小学）学校的在校生数， $P_N = \sum_{i=1}^n P_i$ 。

^②最新颁布的《云南省义务教育学校办学基本标准》规定：“生均校舍建筑面积”中学为 5.6 平方米，小学为 4.0 平方米；“生均体育运动场馆面积”中学为 7.5 平方米，小学为 6.3 平方米；“每百名学生拥有计算机台数”中学为 10 台，小学为 5 台；“生均图书册数”中学为 30 册，小学为 20 册；“师生比”中学为 19:1，小学为 13.5:1。

标学校有 100 所, 占 90.9%; 生均体育运动场地面积达标学校仅为 30 所, 占 27.3%。二是教学配套设施方面。小学数学教学仪器配备达标学校有 86 所, 占 78.20%; 音体美器材配备达标学校有 15 所, 占 13.6%; 百名学生计算机台数达标学校仅为 10 所, 占 9.1%; 生均图书达标学校 10 所, 占 9.1%。三是师资配备方面。教职工配备达标学校有 69 所, 占 62.7%; 教师岗位设置达标学校有 92 所, 占 83.6%; 教师学历合格率达标学校有 91 所, 占 82.7%。

2. 初中办学条件综合达标率较低。一是硬件配备方面: 生均校舍建筑面积达标学校有 8 所, 占 53.3%; 生均体育运动场地面积达标学校有 3 所, 占 20%。二是配套设施方面。初中理科教学仪器配备达标学校有 13 所, 占 86.7%; 音体美器材配备达标学校有 3 所, 占 20%; 百名学生计算机台数及生均图书达标学校为 0 所, 占 0%。三是师资配备方面。教职工配备达标学校有 2 所, 占 13.3%; 教师岗位设置达标学校有 9 所, 占 60%; 教师学历合格率达标学校有 6 所, 占 40%。

总体来看, 对照《云南省义务教育学校办学基本标准》, 耿马县 2012 年的 110 所小学及 15 所中学办学条件综合达标率偏低。小学方面: 生均体育运动场地面积、音体美器材配备、百名学生计算机台数 3 项指标达标率严重偏低, 制约了小学教育总体发展水平。初中方面: 生均体育运动场地面积、音体美器材配备、教职工配备、教师学历合格率 4 项指标相对偏低, 制约了初中教育总体发展水平。

如表 2.22 所示:

表 2.22 耿马县 2012 年中小学办学基本标准达标统计

评价指标 达标率		学校 总数	生均校 舍建筑 面积 (m ²)	生均体 育场地 面积 (m ²)	小学数 学、初中 理科教 学仪器 配备	音体美 器材配 备	百名学 生计算 机台数	生均图 书(册)	教职工 配备	教师岗 位设置	教师学 历合格 率
小学	达标 学校	110	100	30	86	15	10	10	69	92	91
	达标 比例	—	90.90%	27.30%	78.20%	13.60%	9.10%	9.10%	62.70%	83.60%	82.70%
中学	达标 学校	15	8	3	13	3	0	0	2	9	6
	达标 比例	—	53.30%	20.00%	86.70%	20.00%	0.00%	0.00%	13.30%	60.00%	40.00%

数据来源: 云南省人民政府教育督导团办公室统计测算数据

（二）耿马县 2012 年中小学校际均衡发展现状

1. 小学呈现严重非均衡发展态势。从差异系数测算结果来看, 2012 年耿马县小学校际之间均衡发展差异系数综合值为 1.57, 比规定的“小学基本均衡差异系数小于 0.65”标准值高出 0.92, 说明耿马县 110 所小学的校际间呈现严重不均衡发展趋势。从 8 个单项指标来看, 除“师生比”、“生均高于规定学历教师数”、“生均中级以上专业技术职务教师数”3 个指标差异系数值较低外, 其余 5 项指标均超过 0.6 以上, 其中, “生均图书数”差异系数甚至高达 8.31; “生均教学仪器设备价值”、“百名学生拥有计算机台数”2 项指标差异系数都高于 1。

2. 初中呈现低水平均衡发展态势。与小学相比, 耿马县 15 所初中学校之间差异系数综合值测算为 0.51, 比规定的“初中基本均衡差异系数小于 0.55”标准值低 0.04, 可评定为基本均衡。但从单向指标来看, “生均教学仪器设备值”、“生均图书册数”、“生均高于规定学历教师数”3 项指标差异系数分别为 0.74、0.87、0.83, 仍然比国家规定的基本均衡发展的标准值高。如表 2.23 所示:

表 2.23 耿马县 2012 年中小学校际均衡发展水平分析 (小学 N=110; 中学; N=15)

评价指标 差异系数		生均校舍建筑 面积 (m ²)	生均体育运 动场馆面 积 (m ²)	生均教 学仪器 设备值 (元)	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	综合
小学	全县 均值	3.8	5.96	297	2.9	11.2	01:16.9	0.056	0.034	--
	差异 系数	0.72	0.9	1.43	1.18	8.31	0.38	0.6	0.6	1.57
中学	全县 均值	4	7.46	581	5.5	15.7	01:22.7	0.017	0.022	--
	差异 系数	0.47	0.5	0.74	0.52	0.87	0.22	0.83	0.4	0.51

数据来源: 云南省人民政府教育督导团办公室统计测算数据

三、耿马县义务教育非均衡发展的启示

尽管对耿马县义务教育均衡发展的研究只是个案, 但作为边境民族地区的典型代表, 其义务教育非均衡发展现象仍具有重要典型意义, 至少给我们三点启示:

启示一：补齐边境民族地区义务教育办学条件之“短板”

办学条件是义务教育均衡发展的首要基础，没有办学条件的达标和均衡，就谈不上义务教育均衡发展。从目前来看，办学条件的差距是造成边境民族地区与先进地区义务教育非均衡发展的主要因素。

通过对耿马县 8 个办学条件指标的差异系数进行测算可知，该县校际间均衡程度较低。以小学阶段为例，生均校舍建筑面积、生均体育运动场馆面积、生均教学仪器设备值、百名学生拥有计算机台数、生均图书册数 5 项指标差异系数皆高于 0.7 以上，生均图书册数差异系数更高达 8.31，呈现严重不均衡趋势。从办学条件达标情况来看，小学生均体育运动场馆面积、音体美器材配备、百名学生计算机台数、生均图书册数达标率皆低于 30%，初中学校生均图书、百名学生计算机台数达标率甚至为 0%，呈现低水平发展趋势。由于耿马县大部分中小学教学场地及教学配套不健全，尤其体育运动场馆及音体美等配套设施建设的严重滞后，严重影响该县小学阶段义务教育均衡发展水平。因此，要推进边境民族地区义务教育均衡发展，必须全面加强边境民族地区每一所学校的办学标准化建设，树立底线思维，按照“缺什么，补什么”的原则，补齐“短板”，才能全面推进义务教育均衡发展。

启示二：注重边境民族地区义务教育“软指标”均衡发展

义务教育均衡是各方面呈现完整统一、有机和谐的发展体系，在此过程中，不仅要重视基础设施、教学设施等“硬件”建设，还要重视保障机制、教师队伍、质量管理、信息化、教育氛围等“软件”建设。

耿马县“软件”建设存在以下突出问题：第一，农村小学教师年龄结构老化（45 岁以上占 40%），部分学校缺乏专职体、音、美等学科教师，初中教师专业结构不合理。第二，实施学生营养改善计划后，从事学生营养改善工作人员和生活指导、校医、安保等人员紧缺，生活设施设备缺乏，不能满足实施学生营养改善计划的需要。第三，山区学校教育资源还相对薄弱，中小学音、体、美设备和图书资源配备缺口仍然较大。第四，“读书无用论”思想较为严重，辍学率较高。在本研究重点选取的 9 个边境民族自治县中，耿马县义务教育呈现“辍学率高、巩固率低”的发展态势。2012 年，耿马县小学入学率、巩固率、升学率在 9 个

县中居倒数第3位，而辍学率却居第3位，高达1.26%，比全省高出0.35个百分点。初中巩固率居9个县倒数第2位，而辍学率却高居第2位，高达5.29%，比全省高2.79个百分点。究其原因，一方面由于受经济发展影响，部分地区家庭经济条件较好的“富二代”学生不愿读书；另一方面因为受少数民族婚恋风俗影响，部分低龄学生弃学结婚导致“控辍保学”难。此外，受生活环境、学生和家长思想意识、教育态度等因素影响，新的“读书无用论”态势有所加剧。第五，教学质量亟待提高。与昆明、曲靖、玉溪等云南省先进地区相比，边境民族地区义务教育质量相对较低，县镇学校与农村边远学校相比，教育质量存在很大差距。因此，在基础设施建设、教育教学设施设备、学习生活条件达到相对均衡后，如何确保教师资源配置均衡？如何营造良好的教育环境？如何创建健康的社会风气？如何提高教育教学质量和效益等？显得尤为关键和迫切。

启示三：警惕边境民族地区义务教育“低位均衡”之陷阱

“表象均衡”即重数量轻质量的均衡，“低位均衡”即均衡程度较高但整体水平较低的均衡，也即“大家都没有”、“大家都差”的非正常均衡状态。“表象均衡”、“低位均衡”与义务教育追求高质量、高水平均衡的宗旨和内涵相违背。

调查可知，耿马县小学生均高于规定学历教师数差异系数为0.6，对比评价标准显然已达基本均衡程度，但调查发现，大部分边境民族地区专任教师中原始学历专业与进修专业不符的占40%多，学历专业与任教学科不符的占50%多，说明“所学非所用”情况较为严重。究其原因是很多教师选择容易毕业的专业，为了学历达标而进修，没有真正体现提升专业技能。再如，单纯从差异系数来看，耿马县每百名学生拥有计算机台数差异系数为0.52，已达基本均衡水平，但相当一部分计算机为社会各界捐赠而来或配置较低，年代久远，质量较差，利用率极低。事实上，“表象均衡”、“低位均衡”现象在贡山县、沧源县、西盟县等大部分边境民族地区较为普遍。这提醒我们，在促进边境民族地区义务教育均衡发展中，要始终追求高质量、高水平的均衡，不可“唯指标论”，单纯用数学测算作为衡量义务教育均衡发展的唯一标准。同时，要结合边境民族地区特殊实际，设计一套科学、合理的义务教育均衡发展评价指标体系。

第三章 云南边境民族地区义务教育非均衡发展的成因

云南边境民族地区县域之间、城乡之间、学校之间的经济发展水平、经费投入、办学条件、师资力量、办学效益及质量方面存在严重不均衡,要改变边境民族地区义务教育的不均衡状态,需要对其成因进行多角度、多层面的综合分析,方可对症下药。

关于影响边境民族地区义务教育均衡发展的因素,国内学者已从不同角度做过零星研究和有益探索,如李延震、郑维川认为政治发展为最主要因素^①;郑茂刚从经济发展的角度进行分析^②。李慧勤、刘虹通过实证分析,认为影响县域间义务教育均衡发展的因素主要有:教育优先发展的战略地位未得到确立,政府的带头作用发挥不够;历史“欠账”较多;财力薄弱,义务教育经费投入明显不足;教师队伍整体素质偏低四个方面^③。总体来说,目前学术界针对制约云南边境民族地区义务教育均衡发展成因的综合性研究和系统分析还相对匮乏,不够透彻和深入。

本文在综合已有研究成果基础上,认为制约边境民族地区义务教育均衡的主要原因体现在三大方面:一是经济性因素。主要是边境民族地区综合性贫困突出、教育经费投入严重不足及公共投入效益低下;二是政策性因素。主要是义务教育“城市优先”策略、公共政策普遍与特殊性的矛盾、教育行政“大拼盘”的后遗症、政策制定缺乏深入询证依据、政策执行缺乏参与式评估。三是社会性因素。主要是浓厚的宗教氛围、落后的民族习俗、复杂的社会环境和狭窄的教育出口。

^①李延震,郑维川.教育公平缺失对边疆民族自治地方政治和谐构建的影响分析[J].云南行政学院学报,2007(2):3-5.

^②郑茂刚.教育与经济均衡发展新论—兼论民族地区教育与经济均衡发展[J].贵州社会科学,2007(4):12-15.

^③李慧勤,刘虹.县域间义务教育均衡发展的因素及对策思考—以云南省为例[J].教育研究,2012(6):86-90.

第一节 边境民族地区经济发展水平滞后

一、综合性贫困较突出

一是自然环境恶劣。云南边境民族地区大多处于偏远、深山和高寒山区，交通极为不便。很多少数民族群众传承祖辈基业，独门独户或者零星几户人家独居山坡或沟壑，往往需要步行几十里山路翻山越岭，才能乘车采购到生活用品，生活条件异常艰苦。恶劣的自然环境不可避免制约着当地少数民族学生的学习、生活环境。

二是有着集贫困、民族、直过、边境等多位一体。大多是国家重点少数民族自治县、民族直过县、民族跨境而居的边疆县。例如，西盟县境内居住的佤族、拉祜族和傣族等少数民族占总人口的 91.9%，其中佤族占总人口的 68.8%。解放前，西盟县世居的佤族、拉祜族处于原始社会末期、奴隶社会初期，解放后直接过渡到社会主义社会，经济社会发展的基础差、底子薄、起步晚。1954 年创办第一所学校，1958 年才废除猎头祭谷的陋习。西盟县城距昆明 675 公里，距普洱市 260 公里；有 5 乡 1 镇 15 个村委会与缅甸佤邦接壤，国境线长 89.33 公里，是边防禁毒防艾的前沿阵地。县内佤族、拉祜族与境外佤族、拉祜族山水相连，同宗同族，语言相通，习俗相同。

三是综合性贫困程度较深。恶劣的自然环境严重阻碍当地经济发展，由于历史原因，云南边境民族多从原始封建社会“直过”而来，迄今产业结构单一，经济基础十分薄弱，贫困问题严重。其公共事业和公共设施表现为城乡、镇区、村落间的巨大差异。边境民族地区多为国家级贫困县，地方财政难以自给。在本研究所选取的 9 个边境县中，2012 年的人均生产总值、地方财政总收入、城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入等几个经济性指标，都位居云南省 129 个县后 100 名之外，其中，贡山县地方财政总收入和农民人均纯收入都位于全省之末^①。如表 3.1 所示：

^①城乡居民财政收入[EB/OL].云南网, 2013-08-28.

<http://www.yunnan.cn/html/2013-08/28/content-2862837.htm>.

表 3.1 2012 年 9 个边境民族县县域经济综合评分及排位情况

地区	全省 综合 排位	人均生产总值		地方财政总收入		城镇居民人均 可支配收入		农民人均纯收入	
		绝对值 (元)	全省 排名	绝对值 (万元)	全省 排名	绝对值 (元)	全省 排名	绝对值 (元)	全省 排名
江城县	71	16274	60	22027	116	15679	111	4014	102
孟连县	111	11712	100	16103	122	12549	129	3955	107
澜沧县	126	8011	117	65310	55	15635	113	3089	124
西盟县	89	7024	126	7241	128	13021	127	3148	120
耿马县	16	18093	51	57888	63	16695	93	5474	50
沧源县	34	13134	90	29910	101	15765	110	4636	86
金平县	102	7729	121	42901	86	16359	102	3112	121
河口县	98	24750	29	24343	112	19060	53	4758	76
贡山县	121	13996	84	6219	129	14152	126	2209	129

数据来源：经云南省 2013 年领导干部手册统计数据整理

长期综合性贫困，直接影响了边境民族地区义务教育发展。这些民族地区依赖中央和省级财政“输血”发展，教育自然受其所限。同时，少数民族散居于高山峻岭，给学校布局及办学规模带来极大困难，也极大降低本就有限教育经费使用效益，严重影响办学质量及效益的提升。

此外，边境民族地区的综合性贫困在很大程度上制约着教师队伍发展。“贫困、边远、生活和工作环境差→教师发展空间狭小→优秀师资进不来、留不住→教学质量低↔教师队伍不稳定”的恶性循环长期存在。在对中小学校长访谈时，问及“你认为造成师资流向发达地区现象的主要原因是什么”时，回答“主要是发达地区的教师收入比不发达地区教师收入高的占 67.3%。调查还发现，由于农村师资匮乏，几年前已逐渐取消的农村“复式教学”在边境民族地区又复燃。正如沧源县教育局负责人所言：“我们农村的教师工资收入低，经济待遇差，而且工作压力很大，许多教师都不愿意长期留下。教师都不稳定，我们的教育教学质量怎么能提高呢？”。

二、经费投入明显不足

一是中央和省级财政投入不够，县级财政压力较大。义务教育作为纯公共产

品,具有明显的正外部性,只有中央和省级政府承担主要责任,方能确保公平、均衡、合理配置教育资源,缩小地域、城乡、校际间的差距。我国自2006年来,遵照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,逐步增加财政投入,建立中央和地方分项目、按比例分担的经费长效保障新机制,实行了省级政府统筹落实、管理以县为主的制度,强化了政府职责,增强了中央和省级政府的统筹能力,完善了社会管理和公共服务职能,在很大程度上促进了农村义务教育的均衡发展。云南省作为2006年春季学期在全国首批实施新机制改革的十五个省区之一,随着中小学公用经费补助、免费教科书补助、家庭经济困难寄宿学生生活费补助、校舍安全工程、营养改善计划等系列教育惠民政策的实施,云南边境民族贫困地区义务教育经费投入也得到大幅提高。但比较而言,中央及省级财政对边境民族地区义务教育经费投入总体上仍然不够,地方政府尤其县级财政依然承担很大部分经费投入比例。本研究抽样对临沧市沧源县和普洱市澜沧县的经费投入结构进行分析,调查发现,2011年至2013年2县各级财政对义务教育经费投入呈逐年增加趋势,其中:沧源县累计投入7.97亿元,中央和县级投入分别占30.87%、51.87%;澜沧县累计投入65.2亿元,中央和县级投入分别占25.55%、60.94%,总体上县级财政投入资金较大。这种仍然“以县为主”的经费投入结构现状,对于综合性贫困本就十分突出的边境少数民族地区来说,无疑面临巨大的财政压力。如表3.2所示:

表3.2 2011年—2013年澜沧县和沧源县义务教育经费投入结构(亿元)

年份	总投入		中央投入		省级投入		市级投入		县级投入	
	澜沧县	沧源县	澜沧县	沧源县	澜沧县	沧源县	澜沧县	沧源县	澜沧县	沧源县
2011年	4.17	2.11	2.85	0.51	0.08	0.21	0.39	0.83	0.84	1.19
2012年	4.87	2.63	3.20	0.85	0.08	0.27	0.36	0.94	1.22	1.21
2013年	14.21	3.23	9.61	1.11	0.25	0.21	1.25	0.33	3.10	1.73
3年累计	65.2	7.97	16.66	2.46	7.01	0.69	1.81	0.21	39.73	4.14

数据来源:云南省普洱市教育局、临沧市教育局统计数据

二是教育投入与实际需求的矛盾十分突出。一方面发展基础薄弱,历史欠账较大。尽管截止到2010年,云南省129个县已全部实现“两基”,但大部分地区的“普九”水平仍然是低标准的,尤其边境民族地区大多是勉强实现“普九”,

历史欠账大、基础弱、条件差，义务教育巩固提高的任务难以完成。值得重视的是，在完成“两基”任务后，许多地方放松思想警惕，2011年至2012年，部分边境民族地区小学女童及农村地区的辍学率急剧反弹，而巩固率、升学率等却不同程度降低。另一方面自然条件恶劣，校舍维修成本较高。云南边境民族地区“无灾不成年”，地震、泥石流等自然灾害频发，目前云南省D级危房大多分布在边境民族贫困地区。尽管各级政府加大校舍安全工程的实施力度，但由于受到中小学抗震设防等级提高、边远山区的运输成本太高、地方筹资困难等因素影响，许多地方中小学校舍建设仅靠上级部门核定单价补助标准已难于完成建设任务，要消除这些危房，边境民族地区任务艰巨。例如，普洱市2009年排查鉴定了89.3万平方米的D级危房，目前仍继续新建30万平方米，需投入资金6亿元，加之中小学标准化建设需求，解决学校占地面积、校舍面积、教学仪器配备，累计资金缺口达20亿元。再次，办学保障投入需求较大。实施农村中小学校布局调整政策后，大量校点被撤销，办学效益虽然有较大提高，但新建的寄宿制学校受投入不足的制约，使得这些学校的办学条件较差，学校教学设施不配套，缺乏学生宿舍、食堂、运动场、厕所、教学仪器、运动器材、图书配备的较多。有些学校缺乏宿舍，2个学生同住一张床或是大通铺，存在严重安全隐患；部分学校食堂条件较差甚至无食堂，遇到下雨天学生就餐就很困难。通过公用经费投入满意度调查可知，大多数中小学校长一致认为经费投入“不够用”，对各级政府的经费投入的满意度不是太高。如表3.3所示：

表3.3 义务教育经费投入满意度调查统计（%，n=100）

满意度 人员类别	够用 (满意)	基本够用 (基本满意)	不够用 (不满意)
行政管理人员	51.44	34.82	13.74
中学校长	12.25	25.46	62.29
小学校长	20.82	27.12	52.08

目前边境民族大部分地区要达到县域内义务教育均衡发展的最低目标，还缺口大量资金。例如，贡山县缺少体育运动场地2.6万平方米、教学辅助用房3.45万平方米、计算机350台、图书1.2万册，累计缺口资金1.11亿元。沧源县进行食堂、教学楼、学生宿舍、教师周转房等校舍建设仍缺口资金3900余万元，偿还历史性债务需资金3600余万元，累计缺口资金1.28亿元。耿马县需新建校

舍 5.3 万平方米、新建体育场地 4 万平方米、新增计算机 625 台、配备图书 1.5 万册, 累计需投入资金 4.04 亿元。据初步估算, 仅云南边境民族 9 个县要完成义务教育初步均衡的目标, 尚缺口资金 20 亿元左右, 如果不填补这些缺口, 将在很大程度上制约该地区义务教育均衡发展。

云南少数民族的综合性贫困使边境民族地区没有能力自办教育, 更不可能发展自己的教育。在此条件下, 如果国家对该地区的教育投入还像现在一样仅满足数量上的扩张, 而不注重结合当地实际需求, 因地制宜, 那就会带来诸如辍学率和流失率高、巩固率低、教育管理水平低、师资素质及办学条件极差、教师待遇低、教学质量低劣及教育虚假繁荣等, 从而使边境民族地区的义务教育非均衡现象更加严重。

三、公共投入效益低下

教育事业的科学发展离不开教育的投入以及对教育经费的科学、合理、规范的管理, 只有这样, 才能使有限的资金投入通过有效的手段和完善的体制保障产生最大效益。根据云南省教育厅财务基建处统计数据整理可知, 2012 年, 云南省财政性教育经费占 GDP 比例达 7.40%, 云南边境民族 9 县平均达 12.5%, 比全省高 5.1 个百分点。普通小学生均公共财政预算公用经费达 1460.56 元, 比 2011 年增加 481.4 元, 增长 49.16%; 普通初中达 1929.46 元, 比 2011 年增加 474.69 元, 增长 32.63%。随着国家财政性教育经费支出占 GDP 的 4% 目标的基本实现并巩固提高, 中央及各级政府对义务教育的投入将逐年加大, 如何让所投入的大量资金发挥最大效益, 必须摆上议事日程。

调查发现, 目前资金投入没有发挥最大效益是造成边境民族地区义务教育经费不均衡的重要原因之一^①。一方面表现在资金管理方式不顺。当前各县(区)拨付义务教育保障资金主要有两种方式: 第一, 将资金按生均额直接由财政划拨到乡镇中心学校或各中学, 规定在保障各校点正常运转的基础上, 将公用经费中的教师培训、仪器设备及图书资料购置、建筑物及仪器设备的日常维修、维护资金, 由乡镇中心学校进行统筹安排、集中使用。这种做法极大提高资金的使用效

^①李慧勤, 刘虹. 县域间义务教育均衡发展的因素及对策思考——以云南省为例[J]. 教育研究, 2012(6): 5-9.

益,但缺乏对乡镇中心资金分配权力的制约机制,同时乡镇中心学校的支出存在挤占学校公用经费的可能。第二,将所有资金按生均标准全额核算到各中小学校点。这种做法可以确保各中小学校点的正常运转,避免资金的二次分配,但资金过于分散,无法完成教师培训、设备购置、校舍维修等重大项目开支,使承担各中小学管理任务的乡镇中心学校无工作经费。另一方面表现在公用经费管理模式不统一。据查,边境民族地区义务教育保障机制经费管理普遍有三种模式:县教育局成立“教育会计核算中心”统一管理、财政局“会计核算中心”统一管理、由学校自己管理。资金管理标准不统一,造成资金流转不畅,无法实施有效管理和监督。再次,存在资金浪费现象。有的学校校舍重复建设;有的学校在实施营养改善计划过程中,由于管理不当,餐桌浪费现象严重;有的学校因财务监管不力,出现教育领域腐败,凡此种种大大减损了教育资金利用效率。

综上,公平正义是公共行政的目的和核心价值,这决定了政府向每一个社会群体及其成员提供的公共产品和基本服务必须具有公平性。《世界人权宣言》强调,无论何种民族或种族,都应该平等地且不受歧视地享有基本权力,包括民主和政治权利,以及经济、社会与教育权利。换言之,少数民族地区人民群众并不是天生就该“享受”贫困和不公平的教育。基于此,政府在促进云南边境民族地区及人民群众提高经济发展水平、获取公平的受教育权和发展权方面,有着不可推卸的政治责任。就社会主义中国而言,不仅要大力发展边境少数民族地区经济,还要加大对教育、卫生等公共事业的经费投入,这无疑是坚持与完善民族区域自治制度、保障少数民族合法权益、巩固和发展平等社会主义民族关系、确保国家边防安全和社会稳定的重要举措。事实证明,教育发展与经济社会发展相互依存、相互促进、相辅相成。联合国教科文组织第十一次《全民教育全球监测报告》指出,“一个平等和高质量的教育可产生巨大的经济回报,能在 40 年的时间中使国家人均国民生产总值增加 23%”^①。“美国从 1900 年到 1975 年,物质投资增加 4.5 倍,教育投资增加 8.5 倍,物质投资增加利润 3.5 倍,而教育投资利润则增加

^①全球教育监测报告[EB/OL].联合国教育科学文化组织网,

2014-1-29.http://www.unesco.org/new/zh/media-services/single-view/news/global_learning_crisis_is_costing_129_billion_a_year/

17.5 倍”^①。本研究以为，要促进云南边境民族地区义务教育均衡发展，各级政府应该履行促进经济发展和确保教育公平的政治责任，高度重视提高边境民族地区经济发展水平，提高自主“造血”功能，使边境少数民族彻底摆脱综合贫困的根本局面。同时，还要辅之以“输血”，根据需要切实加大对边境民族地区义务教育的经费投入，并履行监管责任，充分发挥资金使用的高效益，确保云南边境民族地区经济发展水平和教育发展水平齐头并进、良性循环。

第二节 边境民族地区义务教育政策设计的缺陷

一、义务教育“城市优先”的策略^②

实施义务教育意味着追求义务教育阶段的教育公平，但分析我国的义务教育制度设计，却可以看出一定程度的“城市优先”倾向。1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》确立了实施“地方负责，分级管理”发展义务教育的体制。此后十几年的实践证明，九年义务教育实行三级办学（县、乡、村）两级管理（县、乡）的有效机制，极大调动了地方政府及人民群众的办学积极性和责任感，使校舍、教学设施等各方面的办学条件得到明显改善，农村义务教育的面貌也得到了迅速改观，积极促进了“两基”目标的实现。然而，在促进义务教育均衡的工作中，如何督促地方政府履行责任？如何完善投资和管理制度？却颇受忽视。因此，造成义务教育管理层级不断下放的局面，最后由县、乡级政府承担了主要管理责任。但随着人民群众对义务教育需求的日益增长及农村义务教育规模的不断扩大，尤其是“两基”巩固和提高的任务日趋繁重，财力薄弱的县、乡级政府难以提供足够的财力保障。在“政府推进义务教育均衡发展的工作满意度”调查中，认为“做得非常好”的受访者仅占 23%，认为“还好”的受访者占 34.88%，认为“不好”的受访者占 42.12%。

我国采取从“城市到农村”逐步发展义务教育的策略，这在某种程度上，是

^①贾亮. 民族地区基础教育中的政府责任研究—以云南省文山州砚山县为典型案例[D]. 北京：中央民族大学硕士学位论文, 2008.

^②杨楷. 民族地区义务教育均衡发展研究—基于公共财政投入的视角[D]. 武汉：中南民族大学硕士学位论文, 2011.

义务教育发展“城市优先”政策。义务教育所体现的是权利和义务对等，城市与农村、民族与民族必须公平享受义务教育。然而在很长一段时期内，城市中的适龄儿童比农村儿童有优先享有义务教育的权利，城市和农村在义务教育资源配置上差别较大，城市享有的义务教育优势资源是农村无法比拟的。仅从教师来看，城市义务教育阶段学校招收的教师学历要求就比农村学校要高得多，而且城市学校的教师平均学历也比农村较高。显然，由于城乡生活的差异和教师收入待遇的不同，许多农村教师尤其是青年骨干教师不断流入城镇学校，这无形又加剧了城乡师资力量的差距。如表 3.4 所示：

表 3.4 教师向城区或发达地区调动现象调查统计（%，n=100）

人员类别 \ 满意度	只是个别现象	调动有点多	调动频繁
行政管理人员	23.89	62	14.11
中学校长	25.78	54.32	19.9
小学校长	15.62	67.85	16.53

城乡之间这种义务教育资源配置严重不均，实际是教育机会、过程和结果不平等的具体体现。和全国、全省一样，云南边境民族地区同样有着“城市优先”的义务教育发展步骤，一些优先得到优质人力、财力和物力资源的城镇学校，校舍、师资、设施配备、管理水平等优于农村边远学校，校际之间差距巨大。加之一直以来层层选拔、优胜劣汰的考试制度，使得城区学校的生源质量也高于农村学校。由于底子较好，城区学校不仅积累了有形资源，还积累了良好的社会声誉，有的学校甚至得到赞助费、择校费等高额费用，为改善办学条件提供了足够的资金保障，如此良性循环，无形中进一步加剧了城乡学校间的发展差距。

二、公共政策普遍与特殊性的矛盾

一是新政策覆盖积极的原政策。原有民族教育的特殊公共政策被“两免一补”政策和其他普适性的政策所覆盖，边境民族地区原来享受的特殊政策丧失，散杂居的少数民族教育问题被忽视。例如，国家“两免一补”政策和义务教育保障机制的建立，极大地改善了边境民族地区义务教育运转状况，办学条件和控辍保学得到改善，但同时也使原有积极的民族教育政策被覆盖，现有专门针对边境少数

民族义务教育的政策优势不明显。多年来,一些少数民族散居地区,虽然少数民族绝对人口数大,甚至超过许多族自治县的总人口,但却没享受到国家、云南省对少数民族的优先投入和优惠政策。调查还发现,“两免一补”政策在执行中还存在很多问题:一方面“两免一补”政策在宣传上不够,个别少数民族聚居点甚至不知道国家“两免一补”等补贴政策,还以没钱缴费为由不送子女上学。另一方面“两免一补”经费安排在少数民族乡镇总体比例不大,基层财力匮乏,配套资金难以到位,金额也不能满足大多贫困程度较深的少数民族家庭学生的学习生活,特别是小学因为聚居点没有建寄宿制、半寄宿制校点,县级申报寄宿制困难学生生活补贴没有纳入统计范畴,使“一补”政策未能在民族乡镇落到实处,很多少数民族学生不能享受。

二是“拉网式”的扶持政策造成新的不公平。近几年相继实施的提高农村义务教育学校公用经费补助标准、扩大免费教科书补助范围、推进农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿学生生活费补助全覆盖、农村义务教育阶段学生营养改善计划等新政策,由于覆盖所有农村地区而并非针对边境民族地区,因此这些惠民政策并没有缩小边境民族地区与先进地区的差距,更没有缩小边境民族地区内部义务教育的差距。相反,由于先进地区基础条件较好,各种优惠政策犹如“肥上加膘”,使其义务教育发展好上加好,从而进一步拉大边境民族地区与先进地区义务教育发展差距,不均衡现象更加突出。

三是公共政策适应性不强。云南各民族人民在长期生产生活中,相互影响,相互融合,形成诸如藏族文化、壮族文化、东巴文化、白族文化、彝族文化等独特民族文化,也形成如大理文化、丽江文化等地域文化。然而,在很长时期内,我国实行的是高度集权的课程体制,由国家统一制定课程计划、教学大纲和教材,地方和学校忠实执行国家决策,这有助于课程实施的规范化,但这种课程体制难以解决由于地区差异、学校差异带来的问题。此外,我国国家课程都是以汉文化作为默认背景的,课程中很少涉及到少数民族传统文化和科技内容,造成民族地区教育质量不高,“学用矛盾”突出。教学质量低造成少数民族学生对学习的挫败感相对较强,同时这又是造成学生流失率、辍学率高及“读书无用论”复活与泛滥的首要因素。糟糕的教学质量让很多学生毕业回家几年后又变成文盲、半文

盲。此外，学校教育与地方经济社会发展脱节，低水平的教育质量既无法满足学生的“升学”需要，也不能为群众的增收和脱贫服务，难以形成对经济社会发展的有力支撑。

三、教育行政“大拼盘”的后遗症

客观而言，国家对少数民族的经济、教育等方面的资金投入和政策扶持力度逐年加大，但大部分教育专项建设都明确要求县级财政给予资金配套，例如农村初中标准化学校建设项目，就要求州（市）、县按 8:2 的比例分担建设费用，而征地费、前期启动费由县级财政承担。这种政策“拼盘”方式，对于老、少、边、穷的边境民族县来说，既加剧了基层负担又难以达到预期效果：一方面贫困地区为了得到项目、经费，就不得不采取非常手段，如果州（市）配套资金不够，就从县上扣，这就造成项目资金无法全额保障，项目落实不到位、质量差；另一方面由于贫困地区无力承担某些项目所需的配套经费，眼睁睁地看着项目流失，而经济条件较好的地区反而可以抓住机会，进一步发展社会事业。“拼盘式的政策”，容易造成新的地区差异和“后遗症”，无疑也是造成义务教育不均衡的重要因素之一。

四、政策制定缺乏深入的询证依据

一是政策缺乏系统性、完整性。政策之间缺乏科学有效衔接，往往是“头疼医头，脚疼医脚”，一些主干政策缺乏相关配套和辅助措施，加之措施不力，制度不完善，造成政策实施效果不明显。例如在教师队伍建设方面，国务院 2012 年下发了《关于加强教师队伍建设的意见》提出：“中小学教师队伍建设要以农村教师为重点，采取倾斜政策，切实增强农村教师职业吸引力，激励更多优秀人才到农村从教”，但如何加强农村教师建设？如何倾斜？如何增强职业吸引力？却没有明确的要求及配套政策支撑，加之没有适当的监督保障机制，使很多出发点良好的决策最终落空。再比如，云南省自 2012 年 3 月 1 日在全省全面实施了农村义务教育阶段营养改善计划，各地通过加强领导、筹集资金、建立制度、加强管理，实现全省 534.9 万农村义务教育学生营养改善计划“全覆盖”，使营养

改善计划成为一项真正的惠民政策、民心工程。但该项政策的实施仍然存在较多不容忽视的问题：一是硬件设施不足。非寄宿学校几乎没有学生食堂，大多数学校食堂现有硬件条件不足以及卫生条件不达标的困难依然突出，据云南省教育厅财务基建处统计，云南全省义务教育阶段学校仍缺口食堂面积 504 万平方米。二是后勤人员不足。按照每 50 名寄宿学生聘请 1 名食堂工勤人员测算，目前，云南省缺口农村义务教育阶段学生食堂工勤人员 7 万余人，大部分边境民族地区农村小学没有工勤人员。三是食品安全得不到充分保障。营养改善计划所需的大宗粮油食品、蔬菜、蛋、奶等以及营养餐的制作，需要工商、卫生、食品药品等多部门相互配合，依靠教育部门难以实现对学校食品安全的有效监管。本研究在调查中发现，由于国家及全省没有出台统一的营养餐标准，更没有充足的人力、物力和财力等配套政策支撑，很多地方简单认为“鸡蛋+牛奶”就有营养；有些边远地区学校后勤保障服务人员紧缺，专任教师既要上课，又要负责学生食宿，很多教师不堪重负。临沧市教育局一位科长的话颇具代表性：“在农村中小学实施营养餐政策非常好，但由于上级部门在政策制定前不调研，不充分考虑边疆民族地区实际，一厢情愿推行政策，结果不仅营养餐没搞好，连教学质量都难以保障！”。

二是决策缺乏长远规划和科学论证，不符合地方实际。例如，云南省近几年大力实施的农村中小学校布局调整政策，尽管对改善办学条件、优化教师队伍建设、提高办学效益和质量有极大促进作用，但同时也存在诸多问题：一是部分地区调整撤并农村学校工作不规范，造成撤并学校过多过快。二是部分地区教育资源配置、优质师资过度向县城、乡镇学校倾斜，造成新的结构失衡。三是寄宿制学校生活设施不足、条件简陋、管理和服务不到位。四是部分学生就学距离增加，交通安全风险增大。五是被撤并学生家庭由于要负担交通、食宿等费用，教育支出增加、负担加重。六是部分停办学校校舍资产处置和管理不规范，原来的农村校点大幅减少，导致众多校舍资源浪费。七是少数民族学生上学困难重重。少数民族聚集地日常生活用民族母语交流，学生不通汉语，当地学校撤并后，不能完全接受汉语教学，造成所学知识不能很好掌握，学习兴趣降低，自信心减弱。更严重的是，部分地区为了完成上级下达的硬性撤并任务，实行“一刀切”政策，

但目前很多地区又统一把几年前撤并的学校重新恢复,这是典型的政策“翻烧饼”现象,是教育决策缺乏长远规划和科学论证所导致的不良后果,也是决策失效的典型表现。

五、政策执行缺乏后续参与式评估

在公共行政管理中,政府的决策、执行、监督和评估应该是一个相对封闭循环的完整体系,缺一不可,通过监督和评估有利于决策科学和执行效力,同时也是政府绩效评估的重要内容。《义务教育法》明确规定:人民政府教育督导机构对义务教育执行法律法规情况、教育教学质量及义务教育均衡发展状况等进行监督,督导报告向社会公布。近年来,地方政府及教育行政部门已充分认识到教育督导评估对教育政策科学、高效执行的重要性和紧迫性,但实际上,许多教育政策出台后,却对其监督弱化甚至缺失。教育政策执行力度的不均衡,无疑也是造成义务教育不均衡的重要因素之一。目前,全国、云南省和各州市设立专门的教育督导部门,主管教育领域的督导检查,但边境民族各县的督导机构鲜为设置。在具体的督导工作中也存在不少问题:首先是督政制度缺失。主要表现是督促学校较多,督促政府较少。义务教育作为纯公共产品,理应由政府无偿提供,政府是否履行责任,也是当地义务教育是否达到均衡的最关键因素,因此,督促地方政府履行有关责任就显得很有必要。其次是督导制度错位。教育督导流于做调查、开个会等形式主义,没有充分发挥作用。再次是督导结果运用不够。督导结果只作为一般参考,没有受到领导高度重视,成为教育决策的重要依据,更没有把督导结果公布于众,使公众监督严重缺失,督导评估没有发挥必要的纠偏和问责作用,很多教育决策落空和缺乏有力监督有很大关系。

第三节 边境民族地区社会环境的制约

一、浓厚的宗教氛围

云南是一个集宗教和少数民族为一体的边疆省份,各大宗教在云南都有信徒,原始宗教在边境少数民族人群中相当盛行。宗教对教育的影响不能一概而论,

一般而言,原始宗教对教育的影响是间接的,其余宗教对教育的影响也有利弊之分。就不利因素而言,大体有以下几方面:一是在全民信教的民族中,还存在着宗教与学校争夺学生的问题。二是由于宗教诱惑性和“升学教育”的弊端,以及大中专学生就业难等因素的影响,使少数学生“弃学信教”。三是由于宗教对少数民族的影响力较大,从而使部分人宁愿将钱捐给教会修教堂、做法事,却不愿增加对孩子的教育投入。四是教会中的一些不法分子为了私利,暗中与学校争夺青少年。宗教渗透等许多不利因素,直接影响到边境民族地区义务教育均衡发展。

二、落后的民族习俗

调查发现,一些落后的民族习俗仍阻碍着云南边境少数民族地区义务教育的均衡发展,尤其少数民族传统婚恋习俗对义务教育发展有着不利影响。例如,本研究在对耿马县民族中学、芒洪拉祜族布朗族乡芒洪中学的调查中发现,拉祜族女孩如超过14岁才结婚,就会被认为是耻辱的“老姑娘”。在婚嫁方面,云南边境不少民族中盛行早恋早婚早育。早恋早婚不仅影响其接受完整的义务教育,对其弟弟妹妹及周边孩子也产生较大负面影响。这种不良的民族习俗,造成边境民族地区义务教育“控辍保学”的困境,致使入学率、巩固率、升学率低,而辍学率居高不下。

三、复杂的社会环境

一是“黄赌毒”比较严重。云南边境少数民族地区是全国毒品和艾滋病的重灾区,“毒孤”和“艾孤”成为学校需要特殊管理人群;部分学生因“涉黄”、“涉毒”而辍学。二是境外势力影响。自上世纪80年代以来,有近20多个境外NGO在怒江州活动,还有14个境外广播电台用傈僳、独龙、藏等民族语言,对其进行24小时广播。在边境少数民族地区,反华势力免费送书、送文具、送衣被及生活补助等,吸引适龄儿童出境上学。三是周边国家的教育政策对我国边境民众具有一定的诱惑力。越南政府不仅给予易地搬迁的边民经济补助,还对公路建设、人畜饮水、边民公共设施建设予以全额投资,甚至对于有水资源的村寨,给予无偿安装微型水电发动机。此外对边境地区采取了免征公粮及税费、帮助边民改善

住房条件、给予边民无息贷款、保证边境适龄儿童均能上学等政策，不可避免对云南边境民族地区义务教育产生负面影响，部分边民由此迁居境外，子女流失国外就学。边境民族地区向境外流失的学生，很可能出现国家意识淡薄和民族认同边缘化倾向，降低中华民族文化认同感，给巩固边境稳定、构建和谐边疆带来许多潜在的不利因素。

四、狭窄的教育出口

目前整个社会就业形势严峻，特别是 2000 年少数民族大学毕业生分配制度改革后，来自农村的少数民族学生因缺乏社会资本而使其就业举步维艰，这不仅严重打击少数民族学生的就学积极性，甚至其父母对学校教育的价值也产生怀疑。尽管云南省多年来大力实施“少数民族高层次人才培养计划”、“少数民族师范生培养”等政策，但因社会就业环境总体较差、学校培养和就业相互脱节等各种因素影响，少数民族学生就业形势依然低迷，一定程度上形成“贫困→不上学→再贫困→再不上学”的恶性循环。目前，云南省拉祜、佤、布朗、独龙、苗、怒族等少数民族人均受教育年限与全国、全省总体水平差距巨大。狭窄的教育出口，始终是影响边境民族地区学生入学率、巩固率的重要原因之一。

第四章 推进云南边境民族地区义务教育均衡发展的对策建议

义务教育公平是社会公平的重要基础和基本底线,也是近年来义务教育改革呼声最强烈的诉求。教育公平是关乎起点公平、过程公平、结果公平的系统工程。起点公平即要保障受教育者权利和机会平等,过程公平即要保障教育制度的平等性和教育资源分配的均等性,结果公平即要保障所有人在底线标准上受到适合的教育。要确保受教育者在起点、过程和结果上的均等,只有依赖作为社会公正责任主体的政府充分发挥其政治功能,正如亚当·斯密所说:政府应尽可能保护每个社会成员免受来自其他成员的不公正待遇和压迫^①。那么,政府到底应如何履行保障义务教育公正公平的责任呢?首要,必须强化政府公平正义的公共行政主导价值观和“尊重基本人权”的伦理观,强化政府对发展义务教育促进教育公正公平的重要责任人意识;其次,要保证公共教育资源的均衡化、均等化;再次,要努力完善教育制度的公正性,比如大力转变政府职能,完善相关法律与规章,建立官员政绩评价制度等。

由于经济、政策、环境等因素影响和制约,云南边境民族地区经济发展水平、经费投入、办学条件、师资力量、教学质量存在严重不均衡,如不尽快缩小差距,只会加剧地区、城乡、校际发展的差距和少数民族不公正待遇。要改变云南边境民族地区义务教育非均衡发展现状,各级政府要增强紧迫感和责任感,把促进边境民族地区义务教育均衡发展作为一项重要的政治任务,立足边境、民族、贫困等特殊实际,有效整合边境民族地区义务教育均衡发展政策的制定、执行、评估、调整几个关键环节,从管理体系、政策保障、资源分配、环境营造等方面狠下功夫。第一,要健全教育法律法规体系、科学责任分担体系、公共部门服务体系。第二,要完善教育科学决策机制、经费投入保障机制、教师稳定保障机制、督导评估机制。第三,要实施教育质量全面提升工程、教育信息化建设工程、办学基础改善工程。第四,要营造良好的社会生态环境、政策扶持环境、均衡公平的教育环境。

^①[英] 亚当·斯密. 国富论[M]. 唐日松译. 北京: 华夏出版社, 2005: 77.

第一节 健全边境民族地区义务教育均衡发展的管理体系

一、健全教育法律法规体系

教育法律法规是确保受教育者享有教育公平权利和均等机会的重要手段,更是确保义务教育均衡发展的制度底线。目前,我国基本形成了以《中华人民共和国宪法》为根本,以《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》等为核心的义务教育法律体系,在很大程度上保证了各族人民义务教育的“入学机会”,但在具体实施过程中,还是存在有法不依、执法不严、违法不究的情况,对《义务教育法》等相关法律法规的贯彻执行也存在配套制度不够和措施不具体等情况,正如云南省教育厅厅长何金平在2014年云南省“两会”期间接受记者采访时所说“义务教育基本普及还是低水平,还有一些欠缺,这个责任不仅在于学校,也在于农村、家庭、社会。要加大对义务教育法落实情况的执法监督力度,通过执法检查,落实各方面的责任——县的责任、家庭的责任、社会的责任”。^①可喜的是,《云南省少数民族教育促进条例》于2013年7月24日由云南省第十二届人民代表大会第四次会议审议通过,并于2013年10月1日正式施行,条例重点明确了民族地区义务教育办学形式、经费保障、教师待遇、双语教学等内容,其颁布实施结束了云南省在民族教育方面无法可依的现状,推进民族教育事业走上了规范化、法制化的轨道,对加快民族教育事业的发展,具有重大而深远的意义。但立法是前提,守法是基础,执法是关键,条例出台后,立法部门要加大对条例执行情况的监督检查,条例涉及的职能部门更要各司其职,齐抓共管,统筹协调,保证条例的贯彻实施。为确保边境民族地区义务教育均衡发展得到切实的法律保障,法制、教育、民委等部门要针对边境民族地区义务教育发展实际情况,制定出台促进云南边境民族地区义务教育均衡发展的实施细则和配套制度。此外,为体现义务教育的制度公平,还要针对特殊儿童、进城务工子女和留守儿童义务教育发展滞后情况,完善法律法规,确保弱势儿童享受义务教育的最大权利和机会。

^①加大对义务教育法落实情况的执法监督力度[EB/OL]. 云南网, 2014-1-24.
http://yn.yunnan.cn/html/2014-01/24/content_3051952.htm.

二、健全政府责任分担体系

各级党委、政府要把民族地区特别是边境一线的义务教育提升到国防、国家安全、国际政治、民族团结等重大问题给予以高度重视，要形成“党委统一领导，政府具体负责，教育部门主抓，相关部门配合”的齐抓共管的格局，尤其要建立科学的政府责任分担体系。首先，要落实省级政府统筹规划云南边境民族地区义务教育均衡发展的责任，要统筹云南边境民族地区义务教育均衡发展规划，按照均衡发展原则合理配置教育资源；要根据国家标准，进一步细化边境民族地区教职工编制标准、生均经费标准、教职工工资标准、学生人均公用经费标准以及学校建设标准和办学标准，并定期进行调整。其次，要按照《义务教育法》的要求，落实边境民族地区州（市）、县级政府的责任，理顺管理权限，落实师资、经费管理和配置方面的法定职权，为更好地管理和发展义务教育创造良好条件。再次，要落实边境民族地区各乡镇政府的责任：督促其负责组织适龄儿童少年入学，帮助解决其接受义务教育的困难；督促其维护学校的治安、安全和正常教学秩序，治理校园周边环境；督促其协助搞好学校布局调整，按有关规定划拨新建、扩建校舍所需土地；督促其积极筹措经费，帮助辖区内义务教育学校进行学校改善办学条件等。

三、健全公共部门服务体系

义务教育均衡发展离不开社会各界的共同支持，尤其离不开各级党委及其政府职能部门的共同努力，在推进边境民族地区义务教育均衡发展的过程中，要健全公共部门服务体系，充分发挥各部门职能职责，整合资源和力量。首先，要落实云南边境民族地区教育行政部门义务教育均衡发展的管理和服务职责。区域内县级教育行政部门是义务教育的直接管理者和具体实施者，在县域义务教育均衡发展方面负有主要职能职责。其次，要建立健全政府职能部门的公共服务体系。发展改革、财政、人力资源社会保障、编制等部门要把义务教育均衡发展摆上重要议事日程，各负其责，密切配合，形成协力推进义务教育均衡发展的工作机制。再次，要科学配置边境民族地区公共资源和服务。土地资源、交通设施、安全保卫、医疗卫生等公共资源配置向教育倾斜，各类图书馆、博物馆、科技馆、体育

馆等文化体育公共设施向义务教育阶段学生免费开放。

第二节 完善边境民族地区义务教育均衡发展的政策保障机制

一、完善教育科学决策机制

促进边境民族地区义务教育均衡发展，需要政府及其工作部门在进行教育决策时，从战略管理的高度统筹全局，立足整体性、全局性、长远性，强化义务教育均衡发展决策的顶层设计。通过教育科学决策，为均衡发展奠定坚实的政策基础。

一是坚持科学发展原则。各地的义务教育发展由于受到各地经济、文化、社会、政策等因素影响，其均衡发展水平也不一致。在推进云南边境民族地区义务教育均衡发展的过程中，首先要坚持分步推进原则。当前，要按校际、县域、州（市）、省域几个区域层级逐步推进。其次要坚持因地制宜原则。要结合各地各校实际情况，在学校布局、师资流动、招生考试等方面进行积极探索。其次要坚持以人为本。决策部门要从学生出发，为每位学生创造相对公平的机会和条件，促进学生全面发展、健康成长。

二是统筹协调各种利益关系。要统筹处理好软硬件建设的关系。不仅要通过软硬件建设打破校际壁垒，还要促进校长和教师的合理有序流动，促进各种办学资源的合理配置，从而全面提高教育质量和办学水平。要统筹处理好效率优先、教育公平的关系，坚持把促进教育公平作为义务教育均衡发展出发点和落脚点。

三是突出发展重难点。首先，要促进校际间的均衡发展。在充分发挥优势学校品牌效应和辐射带动作用的同时，加快薄弱学校发展，切实缩小校际差距。其次，要整体推进城乡均衡发展。通过实施农村中小学布局调整、标准化建设、素质教育、信息化等工程，切实缩小城乡差距。再次，要有效整合资源，促进边境民族地区与非民族地区之间均衡发展。通过加大投入、实施结对帮扶，形成区域共同发展的态势，切实缩小区域间的发展差距。

二、完善经费投入保障机制

边境民族地区义务教育非均衡发展的首要问题是经费投入问题。缺乏更加科学、完善的经费投入保障机制是导致边境民族地区义务教育经费投入不足和失衡的重要制度原因。各级政府是提供义务教育基本公共服务的责任主体,应该从宏观制度上制定和完善切实可行、充分体现边境民族地区义务教育均衡发展需求的经费投入保障制度。

一是进一步完善中央、省、州(市)、县级政府的财政责任分担体系。各级政府要切实按照《义务教育法》要求落实好投入职责,将云南边境民族地区农村义务教育经费纳入财政预算,要制定经费投入标准,切实加大教育投入比重,实现财政性教育投入的“三个增长”、“两个比例”^①。与中国政府不同,国外部分发达国家实行各级政府对教育经费投入量化机制,明确对国家、地方政府所承担的义务教育经费进行比例量化,如加拿大、日本,这些国家的地区政府义务教育经费承担比例一般在40%—65%之间,德国、澳大利亚的比例高达70%以上,这些国家中央政府和地区政府联合投入经费达90%以上^②。我国也应借鉴国外先进经验,根据各地经济发展情况,建立分级分担量化机制。至于分担比例,蒋平认为,在财政能力薄弱的落后地区,义务教育经费投入应以中央政府为主,投入比例为60%,省级政府承担30%,县级政府承担其余10%^③。本研究以为,云南边境民族地区综合性贫困是制约义务教育均衡发展的主要原因,对边境民族地区义务教育经费投入理应由中央政府和省级政府全额承担,州(市)、县、乡级政府则主要承担管理和服务责任。

二是改善教育投资结构。要合理配置边境民族地区义务教育、非义务教育阶段教育经费投入比例,提高义务教育经费支出比例。在经费投入和使用过程中,要精细化统计各地的资金缺口,针对边境民族各县均衡发展义务教育的资金实际需求,有针对性进行资金投入。建议重点完善边境民族地区中小学教职工工资发放和提高保障机制、中小学公用经费发放和提高保障机制、中小学校舍维修和改

^①《中华人民共和国义务教育法》规定:国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例,保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长,保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。

^②高如峰.中国农村义务教育财政体制研究[M].北京:人民教育出版社,2005.

^③蒋平.《规划纲要》视域下义务教育均衡发展的公平性论析[J].教育理论与实践,2011(6):24-27.

造经费的发放和提高保障机制。

三是划定边境民族地区义务教育生均拨款“最低控制线”。针对边境民族地区经济发展水平和义务教育实际，建立分类指导标准，测算义务教育经费“最低控制线”和细化标准，作为经费需求和分担财政责任的依据，包括生均经费、公用经费、人员经费、困难学生资助等。应重点保障特殊困难地区尤其是地处高原或寒冷地区的学校正常运转，对边境民族地区不足 100 人的小规模学校和教学点，要严格按照 100 人核定公用经费补助资金，确保学校正常运转。

四是加大财政转移支付力度。云南边境民族地区的州、市、县、乡政府财力都十分有限，这就要求加大中央和省级政府对该地区义务教育的转移支付力度，充分发挥转移支付综合调节器、减压器和平衡器的作用。建议中央转移支付资金重点向云南边境民族贫困地区倾斜，真正把农村义务教育投入机制转换到财政拨款上，从根本上解决边境民族地区义务教育投入不足的问题。

五是有效化解“两基”的历史性债务。针对边境民族地区“普九”历史欠账大的问题，中央和省级政府要将边境民族地区实现“两基”所欠债务做销账处理或者责令相关部门将这部分债务转化成“边境民族义务教育专款”，款项专门用于支持边境民族地区义务教育均衡发展，让各族人民充分享受改革开放的成果。

六是建立健全边境民族地区义务教育经费使用的监督管理和问责、审计制度。各级政府、教育部门和学校要树立“为民理财”的理念，把钱花在学生、教师身上，花在办好人民满意的教育上，花为提高教育教学质量上，花在促进公平上，既要确保“钱够用”，还要重视“用好钱”。要强化对边境民族地区义务教育经费分担和使用情况的审计监督和管理，严厉打击贪污、挤占和挪用义务教育经费行为，确保稀缺经费得到合理配置和使用。要建立完善预算制度，对教育经费的分配和支出加强制度化管理，防止教育经费挪用现象。要完善监督问责制度，对教育经费投入保障情况和使用效益加强监管。

三、完善教师稳定保障机制

联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃指出，“教师手中握有这一代人的未来”，一语道出教师对教育事业和学生的极端重要性。关于教师问题，2013

年《全民教育全球监测报告》强调,“为实现高质量全民教育,各国政府必须提供足够训练有素的教师,并且将教师政策的核心放在满足弱势群体的需求上。国家教育计划必须包括一个清晰的承诺,以保证边缘化群体也能受到教育。教师应在当地招募,教师应是与弱势学生群体有相似背景的人。每一个教师需要接受以服务弱势儿童的岗前和在职培训。行政部门必须采取激励措施以确保最好的教师愿意在偏远、服务不发达的地区工作。学校须努力留住最好的教师,提供满足教师基本需求的工资、良好的工作环境和职业发展规划”^①。要促进边境民族地区义务教育均衡发展,必须加强教师队伍建设。要针对边境民族地区师资数量不足、质量不高、人心不稳、结构失衡等诸多问题,从社会因素、教育内部因素、教师自身因素等方面找准原因,切实提高教师待遇,缩小教师与其它行业的收入差距,减轻工作压力,加强学校规范化、精细化管理,并关心教师成长发展、身体健康、婚姻家庭等切身利益,切实消除影响教师队伍稳定的诸多因素,为边境民族地区义务教育均衡发展提供坚实的师资保障。

一是均衡合理配置教师资源。首先是数量上确保均衡,为使边境民族地区义务教育阶段师资力量保持平衡,要修订和完善边境民族地区农村教师尤其是寄宿制学校的教师编制标准,按照“缺多少,补多少”的原则,实行动态编制管理。针对农村学校教师紧缺现状,要适当放宽农村学校教师配置的师生比,增加农村学校教师编制,补齐教师实际缺口,切实减轻教师因缺编而造成的沉重压力,避免长期超负荷运转。要建立边境民族地区双语教师定向培养和资格准入制度。继续采取定向培养、农村特设岗位教师招聘等措施来保证足够的师范毕业生到边境民族地区从教。其次是质量上确保均衡。要严把教师资格“入口”关,从招聘环节确保优秀人才进入教师队伍。要把好中小学校长任职资格关,坚决推行校长任期制度和聘任制度。要坚决贯彻落实党的十八届三中全会提出的“实行校长教师交流轮岗”要求,借鉴韩国、日本和香港地区先进经验,推行边境民族地区县域内教师和校长轮岗制度,统一时间、程序和考核标准,切实打通城乡之间教师和校长流动的通道,将更多优质教育资源输往边境民族地区。鼓励优秀教师定期到

^①全球教育监测报告[EB/OL].联合国教育科学文化组织网,

2014-1-29.http://www.unesco.org/new/zh/media-services/single-view/news/global_learning_crisis_is_costing_129_billion_a_year/

边远地区支教或跨校兼职等，实行结对帮扶和师资扶持。要充分发挥进修学校的作用，采用短期培训、全脱产进修、自学进修等方式，加大对边境民族地区农村中小学校长和教师的培训力度。再次是结构上确保均衡。要针对边境民族地区音体美等专任教师少、年轻教师少、女教师少等问题，给予政策扶持，建议省市级教育行政部门出台边境民族地区音体美专业教师、年轻教师和女性教师在工资、津贴、职称晋升等方面的待遇优惠配套政策，鼓励稀缺教师到这些地区任教。

二是健全边境民族地区教师补偿机制。要建立各种倾斜配套政策，提高边境民族地区教师待遇，力所能及地解决教师后顾之忧，鼓励优秀教师终身从教，争取不出现或少出现“跳槽教师”现象。首先，要加强经济补偿。教育部、财政部2013年9月13日下发了《关于落实2013年中央1号文件要求对连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》，要求按照“地方自助实施、中央综合奖补”的原则落实连片特困地区乡村教师的生活补助政策。建议在认真贯彻落实文件精神的基础上，由省级政府尽快制定出台提高教师工资待遇的具体措施，设立专项补助，全面提高农村、边境、山区和民族贫困地区教师补贴，确保在该地区工作的教师工资待遇高于当地城镇教师和公务员工资，按照目前实际需求水平来看，提高部分建议在教师原基本工资上平均增加5%—10%左右。其次，在职称评定方面，建立统一的中小学教师职务（职称）系列，在中小学和职业学校合理设置正高级教师职务（职称），逐步提高农村学校高级职称教师比例。再次，满足合理需求。在住房方面，要建设农村教师周转住房，让农村教师有房可住；在家属就业方面，政府和社会各界可以把教师家属就近就业纳入政策范畴之内，为教师家属就业或创业提供倾斜政策，使他们能享受就业创业优惠政策。在子女求学方面，对于长期在农村的教师子女，在升学时，可给予一定的优先。切实关心教师身心健康，每年为教师免费体检一次，对有病在身的教师，及时进行治疗，确保教师身心健康。

三是强化人文管理，做到情感留人，事业留人。各级教育行政部门要督促学校领导关心、关注教师的生存现状，在思想、工作、生活等方面给予更多关怀，及时了解教师思想动态，丰富教师业余生活，减轻工作生活压力。要加强职业培训，促使教师转观念、增见识、长本领、提素质，释放更多的教育正能量，做到

以情留人，事业留人。要加强教师的日常管理，减轻甚至不让教师做教学、教育工作以外属于政府和社会工作的事，让其倾心教学。

四是高度重视边境民族地区师德师风建设。要倾力打造“学为人师，行为世范”的高素质教师队伍，尤其要注重加强边境少数民族地区教师的整体素质。要坚决落实师德师风“一票否决制”，强化教育行政部门、学校、学生、家长及新闻媒体、社会舆论对教师道德的监督，形成良好的监督制约体系，坚决清除教师队伍中的道德败坏者，纯洁教师队伍。

四、完善行政督导评估机制

政策执行的预期效果要通过有效的监督评估才能实现。党的十八届三中全会提出，“要强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测”。在推进边境民族地区义务教育均衡发展过程中，要切实加强对边境民族地区义务教育政策的监督力度，健全督导、审计、质量监测与评价、问责等监管制度，形成政府督查部门、教育行政部门、政府教育督导机构、科研部门、社会组织机构、学生家长和社会各界人士等共同参与的教育督导评价体系。

一是坚持督政与督学并举。要在督学的基础上，强化对各级政府落实义务教育法律法规和政策情况的督导评估。省级教育督导部门要认真开展边境民族地区义务教育实施情况的督导评估，对该区域内州（市）、县（市、区）、乡镇人民政府及有关部门落实《义务教育法》、完善义务教育经费保障机制、推进义务教育均衡发展及素质教育实施情况等进行督导评估，确定年度工作目标和任务，科学制定考核评价办法和评分标准，认真组织实施考核评价。要切实加大考核评价结果的运用，把县域义务教育均衡发展作为考核州（市）、县级政府及其主要负责人的重要内容，确保边境民族地区各级政府认真履行义务教育均衡发展职责。

二是建立督导检查结果公告制度、限期整改制度和整改回访制度，不断提高教育督导效能。各级政府及其教育、监察、审计部门要定期或不定期地对规划资金落实和项目进展情况进行监督检查，及时发现问题、总结经验、创新思路，确保各种教育工程进度和各项扶持政策措施落实到位。

三是要建立边境民族地区义务教育均衡发展的科学评估指标体系。上级政府

对下级政府教育工作不是偏重评价重点学校、名牌学校有多少,影响有多大,而应重点对区域内的校际差距情况、采取哪些措施缩小差距并取得哪些成果、经费投入效益如何等内容进行评估,防止教育资源浪费。

四是开展义务教育均衡发展动态监测。均衡发展已作为义务教育的政策指向,但究竟如何判定为均衡、何为失衡,应将差距控制在什么程度,仍值得研究和探讨。建议在教育事业年度统计中增加专门反映边境民族地区义务教育均衡发展的内容和项目,并实行动态监测与预警,为该地区义务教育均衡发展提供科学评估依据。从内容上看,监测与预警系统的内容应包括教育投入、师资水平、学生入学率、升学率、学业成就等;从形式上,监测与预警系应通过计算反映义务教育发展差距的指标(如全局、极值比、变异系数、标准差、基尼系数)反映云南边境民族地区义务教育发展差距数值,通过收集数值以此判断义务教育系统的发展状态,如果上述指标整体偏离正常值、超越社会容忍限度,政府应及时采取有效措施进行干预。

第三节 实施边境民族地区优质义务教育资源均衡发展工程

一、实施办学基础改善工程

本研究在开展走访和实地调查中,当向当地教育行政部门负责人及学校校长问及“您认为目前影响义务教育均衡发展的主要问题是哪些?”的问题时,选择“办学条件差”的受访者高达 76.75%。统计显示,参与调查的行政管理人员、中学校长、小学校长普遍认为中小学办学条件存在“一般差距”,其中认为“差距较大”的小学校长占 54.52%。差异系数测算结果表明,2012 年,澜沧县小学间的生均教学仪器设备价值差异系数高达 1.51,初中则高达 1.02,属严重不均衡。“木桶定律”告诉我们,劣势部分往往决定着整个组织或结构的优劣性。办学条件是制约边境民族地区义务教育均衡发展的“短板”,要提高边境民族地区义务教育均衡发展的水平,就必须重视改善基本办学条件,缩小学校、城乡和区域之间的办学条件差距。

首先,树立“底线思维”,实施“学校标准化建设工程”。国务院副总理刘延

东 2013 年 9 月在青海调研时强调,要因地制宜推进义务教育学校标准化建设,改善农村贫困地区办学条件^①。只有推进中小学标准化建设,实施规范化、科学化办学,才能合理配置边境民族地区义务教育教学资源。建议省级教育行政部门统一边境民族地区学校设施设备、经费、师资队伍、教学质量等标准化和最低控制线,不断提高学校建设标准化质量。各边境民族县应根据当地实际情况,制定义务教育学校标准化建设的具体指标。

其次,按照“缺什么补什么”的原则,高度重视农村薄弱学校办学条件改造。教育部、国家发展改革委、财政部于 2013 年 12 月 31 日联合下发了《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》(教基一〔2013〕10 号),提出要保证贫困地区义务教育薄弱学校的基本教学条件,改善学校生活实施。当前,边境民族地区各级政府及教育部门要摸清基础情况,对照基本办学需要,分析确定每所学校(含教学点)办学条件缺口,列出现状和需求清单并编制成册。在此基础上,科学制定工作方案,按照“缺什么补什么”的原则,着力改善边境民族地区义务教育薄弱学校的教学用房、学生宿舍、床位、厕所、食堂等附属设施,加强教室、桌椅、图书、教学仪器设备和体育卫生、艺术教育器材的配备,确保边境民族地区的不同学校都具备符合办学且装备水平相差不大的教学设施,保证该地区的所有中小学生学习条件相对一致。

再次,因地制宜、科学合理优化云南边境民族地区学校布局调整,缩小校际差距。要坚持总体规划一盘棋,适当打破乡镇界限,优化中小学区域布局。要做到一校一策,杜绝政策“一刀切”和“翻烧饼”。既要保障学生就近入学的需要,又要注重学校教育资源的实际拥有量。要切实改善保留的小学及教学点特别是边境一线小学及教学点的基本办学条件。对前期已合并的中小学,要加大投入积极建设农村寄宿制中小学,针对食堂、卫生、住宿、安全管理等方面存在隐患及问题,要出台配套措施,确保寄宿制学校科学、合理运转,提高办学效益。

二、实施教育信息建设工程

教育部等 7 部门 2013 年 8 月制定下发的《关于实施教育扶贫工程的意见》

^①推进义务教育学校标准化建设[EB/OL].中国教育网,2013-1-31.
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe>

明确提出，到 2015 年基本解决集中连片贫困地区义务教育学校和普通高中、职业院校的宽带接入问题。党的十八届三中全会明确要求，要构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制。实现教育资源共享，是推进云南边境民族地区义务教育均衡发展的重要途径，只有信息化手段才能确保边境民族地区义务教育获得实质性的均衡发展。

首先，要加强教育信息化基础设施建设。要采取“政府投入为主，企业参与建设、学校持续使用、开发应用并重”的办法，加大投资力度，在边境民族地区大力实施村村通电话工程、移动网广覆盖和宽带通信工程，提高农村和边远地区的信息网络覆盖率，力争行政村基本通宽带，自然村和交通沿线通信信号基本覆盖，为教育信息化提供硬件支撑。在此基础上，在边境民族地区所有学校实现宽带网络“校校通”和优质资源“班班通”，持续推进数字化校园建设，提高远程背景下的教学录播系统管理水平，促进边境民族地区优质资源共建共享。

其次，以现代信息技术为平台，实现区域教育资源共享。要充分利用现代教育网络建设丰富的教育资源信息库，实现省、州（市）、县优质教育资源共享，借助信息化来缩短城乡之间、强校与弱校之间的办学差距，实现真正意义上的教学资源均衡发展。

再次，加强学校教育信息技术应用能力培训。要加强边境民族地区中小学教师教育技术能力的实地培训、远程培训和互动，提高信息技术应用水平。同时加强边境民族地区义务教育学生学籍、资助等重要基础信息管理系统的统一管理和应用，为学生就读高中、大学乃至就业等打牢信息“唯一性”的管理基础。

三、实施教育质量提升工程

义务教育均衡发展要重视软硬件建设“齐头并进”，只有办学条件、质量和内涵发展都实现均衡才是真正意义上的均衡。因此，要树立科学发展观，建立有效机制，在云南边境民族地区大力实施素质教育工程，努力提高每一所学校的教育教学质量。正如黄东升所言，民族地区义务教育均衡发展的未来要从三个方面努力，在办学理念上，追求特色、个性、内涵；在办学目标上，追求适合每个学

生发展的教育；在教育质量上，树立科学的质量观、促进学生全面发展^①。

一是要保证所有学校按照义务教育课程方案要求开齐开足课程，尤其要高度重视音乐、体育、美术和信息技术等课程设置，并达到教学基本要求。要坚持依法治教，不断提高校长的管理水平和教师队伍的整体素质，把提高教育教学水平和人才培养质量作为首要任务。要制定切实可行的政策措施，积极引导学校和教师把素质教育融入教育教学全过程之中。

二是针对贫困民族地区的学龄儿童不适应全国统编教材的实际，建议由省级教育行政部门结合各地各民族实际，根据课程标准的要求，编写出一套富有云南民族特色的、适合云南少数民族儿童学习的教材，为全面提高云南的教育教学质量服务，为提高云南各民族的文化素质服务。在边境地区，可以试点实施“三语教学”即本民族语言、汉语、相邻国家语言共同教学的模式。

三是推进学校特色办学和内涵发展。义务教育均衡发展不是“削峰填谷”，而是“造峰填谷”，因此要允许学校建设特色化、个性化发展。要弘扬云南边境民族地区丰富多彩的传统民族文化，以校园民族文化建设为切入点，在教学中培养传承少数民族传统文化的学生，逐步形成一校一特色、一校一品牌的格局。

四是凸显双语教学的重要地位及其作用。云南边境民族地区实际情况决定了双语教学在这类地区的民族教育中，有着不可或缺的地位和作用。要加大对民文教材建设和双语教师培养培训的经费投入，以避免学生厌学、惧学心理的产生，提高教学质量。

五是突破唯分数论的学校考核和学生评价体系。要通过改革对学校评价机制，彻底改变以前以分数为唯一标准的考核，建议采取 50%指标考核学校开展高效课堂、学生实验、兴趣活动等动手能力及 50%指标考核教学质量考试考核的方法，或者 50%指标考核学校精细化管理、文化建设，50%指标考核校本课程开发的学校考核方法。有效促进学生自主学习，不以百分制来评价学生，采取等级评价及综合评价模式；切实减轻学生课业负担，确保学生每天 1 小时以上的体育锻炼，促进学生身心健康。结合边境民族地区实际，定期开展各种文化比赛和社会实践活动，丰富学生业余生活。

^①黄东升.民族地区义务教育均衡发展的未来路向[J].中国民族教育,2012(6)4-5.

六是建立教育教学质量全程监测评估制度。省级和州（市）级教育主管部门要结合边境民族地区义务教育质量偏低的问题，制定出台边境民族地区县域义务教育均衡发展考评体系和学校质量监测评估体系，对1~9年级教育教学实行全程质量监测，把办学和管理水平、学生流失、学生综合素质等纳入评价体系，随时掌握校际差距及变化趋势，及时提出干预措施。

七是尝试突破学校管理体制障碍。要强化改革，突破原有行政区域限制，推行边境民族地区县域内或州（市）域内优质学校与薄弱学校捆绑、县镇与乡村学校捆绑、县与县捆绑等强弱共同管理方法，建立“一盘棋”统筹管理模式，激发校长发展意识，提升管理能力，促进边境民族地区义务教育学校管理水平均衡。

第四节 营造边境民族地区义务教育均衡发展的良好环境

一、营造和谐的社会生态环境

一是重视改善民生，提高经济发展水平。首先，要针对边境民族地区经济发展落后、基础设施薄弱、社会事业发展滞后、自我发展能力弱等问题，给予边境民族地区综合性的扶持及休养生息政策，千方百计增加财政收入，提高经济发展水平，使边境少数民族早日脱贫致富，为提高少数民族人群教育需求和教育发展水平奠定扎实的物质基础。其次，要着力改善边境民族地区的民生问题。政府各职能部门要努力完善边境民族地区住房、电力、饮水、交通等基础设施建设，改变落后的社会面貌。要提高农村最低生活保障、免费医疗救助的覆盖范围和比例，试点实行少数民族全民免费医疗制度，全面提高少数民族群众的生活水平。再次，要加强农村成人教育，让少数民族群众学习、掌握基本的生存生活技能，从长远而言，只有少数民族富裕了、生活水平提高了、亲口尝到教育甜头后，才会渴求教育消费。最后，要加强边境民族地区文化建设力度，对边疆民族地区电视、广播信号接收要予以全免费，至少要给予大幅优惠，切实提高边境民族地区人民对国家教育、科技、文化知识的认同度，增强民族文化认同感和民族精神凝聚力，通过先进文化的传承努力改变落后的民族风俗和习惯。

二是积极改善边境民族地区治安条件。针对边境民族地区存在的社会治安复

杂、不良文化氛围、境外势力影响等因素,各级政府要下定决心,强化部门和区域联动,严厉打击“黄、赌、毒”犯罪现象,切实改善边境民族地区的治安环境;要大力开展民族团结教育,以先进的社会主义文化影响边境民族地区的文化发展环境,减少甚至消除少数民族婚嫁等不良文化因素对学生的影响;同时,还要采取积极措施,降低境外敌对势力影响,确保边境民族义务教育健康和谐发展。

二、营造良好的政策扶持环境

义务教育作为承上启下的教育阶段,其均衡发展不能局限于自身而论,要把义务教育放在整个基础教育大盘子中谋篇布局,尤其要重视与学前教育、高中教育发展相对接,通过发展学前教育,为义务教育奠定基础;通过提升高中教育发展质量,拉动和促进义务教育优质发展。此外,还要探索义务教育改革发展新路子,创新办学模式,统筹制定招生考试、就业等各种政策的改革创新;同时,要重视“国门教育”、涉外教育,为义务教育均衡发展创造良好的外部和内部环境。

一是加快发展学前教育及高中教育。我国目前未将学前教育列入免费义务教育。尽管学术界对学前教育的分类归属还存在不同意见,但对其基础性作用的认可基本一致。为体现教育起点公平,建议将边境少数民族地区学前教育纳入义务教育保障范围,针对全省尤其是少数民族地区学前教育资源总量不足、标准化建设滞后、学前三年毛入园(班)率低等现状^①,制定并实施专项规划,每个乡镇至少举办1所公办幼儿园,每个行政村至少举办1所满足需求的幼儿园。通过发展学前教育,着力解决好少数民族学生的语言障碍问题,使其尽快适应义务教育学校教育的内容与管理方式。另一方面,为保证初中毕业生升学发展,同时要加快发展优质高中教育。调查发现,云南边境民族地区初中毕业生辍学率高、升学率低,跟边境民族地区缺乏优质高中阶段教育有很大关系,高中(职高)教育发展滞后,不可避免造成部分学生升学无望,辍学在所难免。建议加大高中教育投入力度,扶持薄弱高中建设,扩大优质资源,发挥优质高中引领、辐射作用。

二是探索政府购买义务教育服务。《中共中央关于全面深化改革若干重大问

^①根据云南省教育厅统计,截止到2010年,云南省8个人口较少民族3至5岁学龄人口为22420人,2012年,在园(班)幼儿数为9331人,学前三年毛入园(班)率为41.62%。其中,布朗族该项指标为31.58%,怒族该项指标为21.87%,独龙族该项指标仅为16.06%,皆远低于人口较少民族平均水平及全省平均水平。

题的决定》提出，“要推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。”同时提出，要“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。”针对边境民族地区义务教育优质办学资源缺乏等实际困难，建议在边境民族地区尤其是择校现象较为严重地区大力推广引入义务教育办学竞争机制，给予民办学校土地审批、经济补助、师资扶持、考试招生等一系列政策扶持和优惠，大力加强优质民办学校建设和管理，努力扩大边境民族地区优质义务教育资源，在一定程度上缓解“择校热”问题。

三是继续执行大中专学校招生对少数民族学生的优惠政策。招生考试部门要积极协调省内外各普通高等院校根据边境少数民族地区人才培养的需要，划出一定比例（或按照民族人口比例）招收少数民族学生，使更多边境少数民族学生接受高等教育。通过优惠的招生政策，增强义务教育阶段少数民族学生学习的积极性，从而通过内因影响义务教育学生学习质量和学校办学质量。

四是采取特殊政策，鼓励党政机关及其企事业单位积极吸纳边境少数民族大中专毕业生就业。良好的就业前景是学生学习最大的动力源泉。针对边境少数民族学生厌学和新“读书无用论”的思想，要着力提高少数民族学生的就业率。建议在各类用人招考尤其是公务员招录、大学生村官选聘、特岗教师招聘及企事业单位招考中，给予少数民族学生同等条件优先录用的政策，尽量减少或者杜绝因学致贫的现象在少数民族群众中发生。

五是要建好边境“国门学校”。根据边境民族地区的实际需要，新增一批寄宿制、半寄宿制学校，提高教育投资效益。建议统筹整合《云南省兴边富民工程十二五规划》、《云南省扶持边远、少数民族、贫困地区深度贫困群体脱贫发展规划》、《云南省加快少数民族和民族地区经济社会发展“十二五”规划》等各专项规划和项目，由中央政府出资 80%，省级政府出资 20%，加大力度改善边境地区 25 个县“国门学校”的办学条件，建设好所有边境中小学，树立良好的国门教育形象。

六是倾全力支持边境涉外教育。云南特殊的地理区位，决定着涉外教育对全国、云南省在国际政治、睦邻友好、国家安全、边疆稳定团结繁荣、经济发展方

面具有十分重要的意义。要结合云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡战略的实施,充分发挥中国与缅甸、越南、老挝毗邻的地缘优势,制定并实施边境民族地区与临近国家的义务教育发展合作,在义务教育上给予云南接壤边境一线的外国边民以国民待遇,对其中小学学生进行免费教育,倾力给予其帮助或者开展大范围的合作。同时吸取这些国家义务教育的先进政策为我所用。

三、营造公平均衡的教育环境

作为社会主义国家,决不能让贫困代际传递,必须切实维护社会公平正义。在促进边境民族地区义务教育均衡发展过程中,要高度重视解决贫困学生、进城务工人员子女、农村留守儿童、残疾儿童、少数民族等“边穷少弱”群体教育问题,绝不容许边境民族地区任何一位孩子掉队。

一是保障贫困学生受教育权利。要加大对家庭经济困难的边境少数民族学生以及城市“低保”少数民族家庭子女接受义务教育的扶持力度,可借鉴国外发达国家和我国浙江海宁地区实施“教育券”的制度。在云南省实施“农村义务教育阶段学生营养改善计划”的基础上,对边境民族地区所有义务教育阶段学生及其幼儿园学生实施营养餐改善计划“全覆盖”。各级政府要进一步完善奖、免、助、贷等政策,建立多种教育基金,为处境不利的弱势群体学生就学提供直接援助。对品学兼优学生实施奖学金制度,做到应助尽助,决不让边境民族地区任何一名贫困学生因贫失学。

二是保障进城务工人员子女及农村留守儿童受教育权利。一方面要采取有效措施,以流入地为主和公办学校为主,在经费和政策上加大对进城务工人员子女就读学校扶持力度,同时要给予边境民族地区进城务工人员子女就学政策优惠及经济补贴,以解决边境民族地区进城务工人员子女就学难的问题;另一方面要以流出地为主,实行普查登记和结对帮扶制度,加大对边境民族地区留守儿童的关心和帮扶,及时解决其在学习和生活等方面存在困难和问题。此外,要加强民政、教育、公安、妇联、共青团等多部门参与的工作机制,保证边境民族地区孤儿及流浪儿童受教育权利。

三是保障残疾儿童受教育权利。针对云南及边境民族地区特殊教育及发展缓

慢、学校建设滞后和师资力量不足的问题,切实加强特殊教育学校建设及师资培养,努力提高残疾少年儿童义务教育普及程度。建议对边境民族地区所有残疾孩子实行“一对一”跟踪帮扶机制,保障特殊儿童接受公平义务教育。

四是完善人口较少民族的帮扶机制。与大部分民族地区相比,云南边境地区人口较少民族^①聚居地区贫困问题突出,基础设施不完善,社会事业发展滞后,民生问题仍然突出。要认真实施国家及云南省《扶持人口较少民族发展规划(2011-2015年)》,并对云南省8个人口较少民族开设类似“新疆班”、“西藏班”的特殊“精英教育”政策,在省、州(市)、县(市、区)、乡(镇)的相应的优质学校设立享受省定民族中小学待遇的人口较少民族班,专招人口较少民族优秀的小学生、初中、高中学生,以此培养少数民族的精英。同时,正确处理好“精英教育”与“普及教育”的关系。对国家各种扶贫项目和扶贫基金进行统一规划、统一管理,加强协作、形成合力,促进教育与经济建设的协调发展。从小学开始,渗透职业技术教育成分,让所有学生拥有一技之长,消除“读书无用”思想。

五是加大东西部及省内发达地区对民族贫困地区的教育支援力度。积极寻求边境民族地区与发达地区“结对子”,通过对口支援等方式加强交流合作。例如,可将贫困地区优秀校长派到对口地相应学校去做“见习校长”或校长助理;对贫困地区的教师进行教材教法、教育技术、教育理念方面的培训;根据贫困地区的资源特点,帮助他们发展职业技术教育,培养应用型人才;鼓励内地接受贫困地区的劳务输出,改善贫困现状;在昆明、玉溪、曲靖等经济条件较好的地区开办少数民族学生班,招收来自云南边境地区、藏族地区、特殊少数民族聚居地区和“直过区”的少数民族学生,提高其受教育的质量与水平。

^①《云南省扶持人口较少民族发展规划(2011-2015年)》指出,人口较少民族是指全国总人口在30万人以下的28个民族,云南省有8个民族,即独龙族、德昂族、基诺族、怒族、阿昌族、普米族、布朗族和景颇族。据统计,2010年8个人口较少民族总人口42.1万人。

小 结

本部分主要阐述研究的结论与创新，总结研究的限制与不足，并为后续研究提出努力的方向。

一、研究的结论与创新

义务教育属于纯公共产品，义务教育均衡发展属于基本公共服务。均衡发展义务教育是各级政府必须履行的职能职责，也是各族人民对维护教育公平底线的热切期盼。边境民族地区义务教育发展严重滞后的问题是云南省乃至全国促进义务教育均衡发展进程中不可回避的重要问题。基于此，针对云南边境民族地区义务教育均衡发展的研究颇具较高的实践价值和现实意义。

本文把促进云南边境民族地区义务教育均衡发展的策略研究与公共产品和基本公共服务均等化理论研究有机结合，选取最具地域、民族和发展代表性的9个边境民族自治县为研究对象，把规范研究与实证研究、定性分析与定量分析相结合，发现云南边境民族地区义务教育均衡发展存在问题：（1）社会经济发展水平不均衡；（2）义务教育经费投入不均衡；（3）办学硬件施舍不均衡；（4）师资配置和素质不均衡；（5）办学质量及效益不均衡。同时，大部分边境民族县域内校际之间在办学条件等方面存在严重不均。针对上述问题，本研究立足教育公平，试图从公共产品和基本教育公共服务均等化的理论视角，力求最大化挖掘影响和制约云南边境民族地区义务教育均衡发展的经济、政策和环境三大因素。并提出解决问题的政策建议：（1）健全义务教育均衡发展的公共管理和服务体系；（2）完善边境民族地区义务教育均衡发展的政策保障机制；（3）实施边境民族地区优质义务教育公共资源均衡发展工程；（4）营造边境民族地区义务教育均衡发展的良好环境。

文章主要创新点在于：（1）视角新颖。全文针对目前学术界对云南边境民族地区的研究数量较少、成果零散、不够深入、视角单一等实际情况，围绕公共产品理论和基本公共服务均等化理论，遵循理论联系实际的原则，紧扣国家和云南

省关于义务教育均衡发展的纲领性政策文件，力求为宏观政策贯彻落实反映真实情况，旨在提供具体落实的政策建议，理论视角凸显一定的独特性、探索性。(2) 结论可靠。由于研究的对象、范围、数据等代表性较强，并紧密结合教育行政工作实际和云南边境民族地区义务教育实际，尽量反映客观、现实情况，使研究结果真实、可靠、实用，对策建议具有较强的科学性、针对性和实用性，一定程度上为民族地区义务教育均衡发展提供政策参考和决策依据。

二、研究的限制与不足

一方面，云南边境民族地区具有特殊、复杂的地理、历史、社会和人文环境，且边境民族义务教育问题涉及政治、经济、文化等多个领域，义务教育均衡发展问题涉及教育、发改、财政、人事、公安、民政等几乎所有政府职能部门及很多党群部门，这些因素不可避免给本研究带来客观上的困难。同时，因研究选题点多面广，囿于篇幅，本文主要针对边境民族地区义务教育非均衡问题，对其经济、政策、环境等成因，以及从政府层面如何解决具体问题等进行适度讨论，对以后相关研究起到承前启后的作用。

另一方面，由于客观条件限制和笔者研究能力有限，论述中难免存在表述不清和引用观点有误等缺陷，加之对数据挖掘不够，对比视角单一，分析方法简单，以至于有些研究结果比较肤浅和片面，有待其他研究者予以改进，提出更加清晰、全面、科学的观点及针对性更强的对策建议。

三、研究的前瞻与方向

边境民族地区义务教育均衡发展是“保基本、兜网底”的民生工程，对促进教育公平有着非比寻常的重要意义。要有效解决这样一个复杂的综合性问题和各级党委、政府、社会各界高度关注的热点、难点问题，学术界关于义务教育尤其是边境民族地区义务教育均衡发展的研究将是长远的。本研究只是对边境民族地区义务教育均衡发展做了初步的探讨，为后续研究“抛砖引玉”。今后将从以下几方面努力：一是加强公共管理理论学习，增强理论功底。继续学习科学研究方法，提高科研水平。二是继续丰富和完善边境民族地区义务教育均衡发展的研究

体系，补充研究资料，拓展研究内容，创新研究方法，细化研究方向，例如，稳定边境民族地区义务教育学校教师队伍、提高边境民族地区义务教育质量、探索边境民族地区义务教育均衡发展评价指标体系等有待立项进一步深入研究。学术无止境，笔者将在 2014 年底前认真完成所主持的“云南省教育科学规划年度重点课题《教育部滇西边境山区共同推进计划背景下义务教育均衡发展对策研究》”，通过该课题的深入、系统研究，弥补和完善本论文之不足。

参考文献

- [1][美]萨托利.民主新论[M],上海:东方出版社,1993.
- [2][美]德沃金.认真对待权力[M],北京:中国大百科全书出版社,1997.
- [3]朱家存.教育均衡发展政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2003.
- [4]袁振国.中国教育政策评论[M].北京:教育科学出版社,2004.
- [5]高如峰.中国农村义务教育财政体制研究[M].北京:人民教育出版社,2005.
- [6][英] 亚当·斯密.国富论[M].唐日松译.北京: 华夏出版社, 2005:77
- [7]杨军.西北少数民族地区基础教育均衡发展研究[M].北京:民族出版社,2006.
- [8]于发友.通向教育理想之路:县域义务教育均衡发展研究[M].济南:山东人民出版社,2008.
- [9]翟博.教育均衡论—中国基础教育均衡发展实证分析[M].北京:人民教育出版社,2008.
- [10]瞿瑛.义务教育均衡发展政策问题研究:教育公平的视角[M].浙江:浙江大学出版社,2010.
- [11]于建福.教育均衡发展——一种有待普遍确立的教育理念[J].教育研究,2002(2):38-42.
- [12]腾星,族群.文化差异与学校课程多样化[J].江苏社会科学,2003(4):1-3.
- [13]刀家存.教育平等:科尔曼的研究及其给我们的启示[J].外国教育研究,2003(12):19-25.
- [14]袁振国.建立教育发展均衡系数切实推进教育均衡发展[J].人民教育,2003(6):59-63.
- [15]刀福东,胡发稳.云南省 25 个世居少数民族受教育状况分析[J].红河学院学报,2005(3):6-8.
- [16]周洪宇.实现教育公平促进和谐社会建设[J].民主,2005(4):10-12.
- [17]江明融.公共服务均等化论略[J].中国财经政法大学学报,2006(3):8-12.
- [18]马丽君,买雪燕.教育公平:实现民族教育权利平等的基础[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2006(4):8-10.
- [19]杨军.现状与对策:西北少数民族基础教育均衡发展研究[J].西北师大学报(社会科学版),2006(5):11-15.
- [20]翟博.教育均衡发展:理论、指标及测算方法[J].教育研究,2006(3):18-21.
- [21]李延震,郑维川.教育公平缺失对边疆民族自治地方政治和谐构建的影响分析[J].云南行政学院学报,2007(2):3-5.
- [22]郑茂刚.教育与经济均衡发展新论—兼论民族地区教育与经济均衡发展[J].贵州社会科

- 学,2007(4):12-15.
- [23]陈海威.中国基本公共服务体系研究[J].科学社会主义,2007(3):38-41.
- [24]曾天山等.义务教育均衡发展是实现教育公平的基石[J].教育研究,2007(2):25-27.
- [25]李春芳.关于我国实现基本公共服务均等化的对策建议[J].中国经贸导刊,2007(17):3-5.
- [26]丁秀棠.南非推动义务教育均衡发展的主要机制与措施分析[J].比较教育研究,2007(3):15-17.
- [27]翟博.中国基础教育均衡发展实证分析[J].教育研究,2007(7):33-38.
- [28]褚卫中,褚宏启.“新公共服务”理念对当前我国基础教育管理改革的启示[J].教育研究,2007(8):11-15.
- [29]谈松华.义务教育的均衡发展:从行政措施到制度建设[J].群言,2008(5):18-20.
- [30]于月萍.义务教育区域内均衡发展的对策研究[J].中国教育学刊,2008(3):5-7.
- [31]刘小龙,韩萍.云南人口较少民族聚居地区的科学发展问题研究——以云南布朗山布朗族乡和基诺山基诺族乡为例[J].经济研究参考,2009(52):18-20.
- [32]黄勇,张仲涛.教育资源公平配置问题研究综述[J].理论观察,2009(5):8-11.
- [33]冯建军.教育公正与政府责任[J].教育发展研究,2009(3):30—34.
- [34]王春雷.云南省义务教育生均经费及办学条件的地域差异分析[J].教育测量与评价,2010(8):10-12.
- [35]王孔敬.国外义务教育均衡政策及其对重庆民族地区义务教育均衡发展的启示[J].贵州民族研究,2010(2):136-142.
- [36]闫建璋.发达国家义务教育年限演变及其对我国的政策启示[J].现代教育论坛,2011(3):75-79.
- [37]蒋平.《规划纲要》视域下义务教育均衡发展的公平性论析[J].教育理论与实践,2011(6):24-27.
- [38]李慧勤,刘虹.县域间义务教育均衡发展的因素及对策思考——以云南省为例[J].教育研究,2012(6):86-90.
- [39]李天凤,吴丹.民族地区义务教育均衡发展的政策保障[J].理论研究,2012(7):104-105.
- [40]陈祎鸿.民族地区义务教育均衡发展刍议[J].科教导刊,2012(6):6-8.
- [41]黄东升.民族地区义务教育均衡发展的未来路向[J].中国民族教育,2012(6):4-5.

- [42]赵昊.云南民族地区义务教育均衡发展研究综述[J].继续教育研究,2013(2):95-98.
- [43]李名峰, 李军超.公共服务均等化视野下的湖北城乡义务教育均衡发展研究[J].湖北行政学院学报,2013 (1) :67-68.
- [44]丁金泉.我国义务教育均衡发展问题研究[D].上海: 华东师范大学硕士论文,2005.
- [45]何艳.云南省文山州跨境民族地区中小学教育管理问题初探—与越南的比较研究[D].云南: 云南师范大学硕士论文,2006.
- [46]石绍宾.城乡基础教育均等化供给研究[D].山东: 山东大学博士论文,2007.
- [47]贾亮.民族地区基础教育中的政府责任研究—以云南省文山州砚山县为典型案例[D].北京: 中央民族大学硕士论文,2008.
- [48]刘磊.论我国城乡义务教育非均衡发展中政府责任的缺失与重构[D].辽宁: 东北大学硕士论文,2009.
- [49]李若青.云南扶持人口较少民族发展政策的实践对策研究[D].云南: 云南大学硕士论文,2011.
- [50]王灵希.云南民族地区义务教育质量评价研究—以玉龙县小学为例[D].云南: 昆明理工大学硕士论文,2011.
- [51]杨楷.民族地区义务教育均衡发展研究—基于公共财政投入的视角[D].武汉:中南民族大学硕士论文,2011.
- [52]张纪余.推进义务教育均衡发展的策略研究—以济南市义务教育发展为例[D].山东:山东大学硕士论文,2011.
- [53]教育部.关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见 [Z]. (教基〔2005〕9号), 2005.
- [54]教育部.关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见 [Z]. (教基一1号), 2010.
- [55]国务院.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020) [Z].2010.
- [56]中华人民共和国义务教育法[Z].2006.
- [57]云南省人民政府.云南省实施中华人民共和国义务教育法办法[Z].2010.
- [58]国务院.关于深入推进义务教育均衡发展的意见 [Z]. (国发〔2012〕48号), 2012.
- [59]教育部.全国义务教育均衡发展现场经验交流和工作推进会议发言材料汇编[Z].2013.
- [60]刘延东.在全国推进义务教育均衡发展经验交流会上的讲话[R].2010.

- [61]云南省人民政府.云南省人民政府关于促进义务教育均衡发展的实施意见 [R]. (云政发〔2011〕157号),2011.
- [62]胡锦涛.中国共产党第十八次全国代表大会报告[R].2012.
- [63]李克强.2014年国务院政府工作报告[R].2014.
- [64]云南省政府与教育部签署《推进义务教育均衡发展备忘录》[EB/OL].云南教育网,2011-6-10. <http://www.ynjy.cn/indexweb.jsp>.
- [65]城乡居民财政收入[EB/OL].云南网, 2013-08-28.
http://www.yunnan.cn/html/2013-08/28/content_2862837.htm.
- [66]加大对义务教育法落实情况的执法监督力度[EB/OL].云南网,2014-1-24.
http://yn.yunnan.cn/html/2014-01/24/content_3051952.htm.
- [67]推进义务教育学校标准化建设[EB/OL].中国教育网,2013-1-31.
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe>
- [68]世界人权宣言[EB/OL].中国教育网,2014-1-24.
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=chn>.
- [69]全球教育监测报告[EB/OL].联合国教育科学文化组织网,
2014-1-29.http://www.unesco.org/new/zh/media-services/single-view/news/global_learning_crisis_is_costing_129_billion_a_year/
- [70]W.B.Stephens.Education in Britain[M]. London:Continuum,1998.
- [71]Coleman.J.Equality and achievement in education[M]. Boulder: Westviewpress,Chpt one.1990.
- [72]H.George Frederiekson.New Public Administration[J].The university of Alabama Press.Alabama,1980(4):6-7.
- [73]Gonzalez.R.Mehay.S.Economies.of city size in a Price-Searcher model of local government[J].Public Finance,1987(42):235-249.
- [74]The Federalist Papers.China Social Sciences Publishing House[J].Beijing,1999(2):23-24
- [75]Mike Bottey,Education.Policy and Ethics[J].London:Continuum,2000(3):30-33.

附录 1

云南边境民族地区中小学教师调查问卷

尊敬的教师：

您好！我们是边境民族地区义务教育均衡发展研究课题组的，特向您了解边疆中小学教师工作生活状况。此为一份匿名问卷。请您认真阅读后选择认为合适的回答。我们将对您的答案给予保密。谢谢您的配合！

请在您认为合适的答案后面划√，每个问题只选一个答案。

1. 您的性别：男（ ） 女（ ）

2. 您的年龄：

20 岁以下（ ） 21-30 岁（ ） 31-40 岁（ ）

41-50 岁（ ） 50 岁以上（ ）

3. 您的受教育程度：

初中或以下（ ） 高中或中专（ ） 大专（ ）

本科（ ） 本科以上（ ）

4. 您的婚姻状况：

A、已婚（ ） B、同居（ ） C、分居（ ） D、离婚（ ）

E、未婚（ ） F、丧偶（ ）

5. 您的教龄：

2 年以下（ ） 3—5 年（ ） 6—10 年（ ） 10 年以上（ ）

6. 您所在学校类型：

幼儿园（ ） 小学（ ） 初中（ ） 高中（ ）

7. 工作让我有快要崩溃的感觉，压力很大，工作负担很重。

没有（ ） 偶尔（ ） 经常（ ） 每天（ ）

8. 因工作上的事情，失眠、食欲不振、头晕困扰着我。

没有（ ） 偶尔（ ） 经常（ ） 每天（ ）

9. 想离开教育岗位。

没有（ ） 偶尔（ ） 经常（ ） 每天（ ）

10. 我对现在所从事教师职业的满意情况。

不满意 () 满意 () 非常满意 ()

11. 职称评聘、考核与评比 (比如, 评比太多, 考核内容与模式僵化)。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

12. 工作缺乏成就感。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

13. 教师的社会地位不高。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

14. 社会对教师的职业道德要求过高。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

15. 子女教育或就业问题。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

16. 经济负担 (包括住房、教师继续教育、赡养老人、抚养小孩等)。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

17. 所做的工作不能得到客观、公正的评价与回报。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

18. 工作不能得到领导的理解与支持。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

19. 在工作中得不到重用, 英雄无用武之地。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

20. 单位的规章、制度和各类要求有很多不合理的地方。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

21. 担心学生出安全事故, 学生成绩等问题。

不是造成压力的原因 () 是造成压力的原因 ()

22. 您觉得您的大部分同事之所以选择教师作为自己的职业, 是因为:

A、教师职业比较稳定、清闲 ()

B、 希望能够从事教书育人的工作, 为社会做点贡献 ()

C、找不到其他合适的工作, 只能从事这份工作。 ()

23. 当您感觉压力很大时, 您一般会如何处理?

- A、分析遇到了什么问题，并采取措施来解决问题（ ）
 - B、向家人、同事与朋友倾诉，以缓解压力（ ）
 - C、花更多时间做其他自己喜欢做的事情（比如，吸烟、购物、上网、运动等）（ ）
 - D、告诉自己：有人还不如自己（ ）
 - E、不采取任何措施，拖一天算一天（ ）
24. 您所在的学校是否重视教师的压力问题，并采取了积极的措施去帮助教师预防或者减轻压力？
- A、不重视，从来没有考虑过教师的压力问题（ ）
 - B、重视，采取了一些措施来帮助教师预防或者减轻压力
25. 在工作期间，您平均每天花在工作上的时间：
- A、少于 8 小时（ ） B、8 小时—10 小时（ ）
 - C、超过 10 个小时（ ）
26. 如果可以重新选择，您是否还会选择成为一名人民教师？
- A、不会（ ） B、不好说（ ） C、会（ ）

附录 2

云南边境民族地区义务教育均衡发展问卷（管理层）

您好！我们是边境民族地区义务教育均衡发展研究课题组的，此次问卷主要想了解义务教育均衡发展的基本情况，不记名。请您作出认为合适的回答。我们将对您的答案给予保密。谢谢您的配合！

请在您认为合适的答案后面划√，每个问题只选一个答案。

1. 您的身份？

A、教育行政管理部门人员 B、小学校长 C、中学校长

2. 您认为本地区学校的公用经费？

A、够用 B、基本够用 C、不够用

3. 您认为本地区各学校间办学条件差距怎么样？

A、基本没有差距 B、一般差距 C、差距很大

4. 您认为本地区学校的教师向城区或发达地区的调动现象如何？

A、只是个别现象 B、调动有点多 C、调动频繁

5. 您认为所在地区学校的师资队伍稳定情况如何？

A、稳定 B、基本稳定 C、非常不稳定

6. 您认为当地政府在推进义务教育均衡发展方面的工作如何？

A、做得非常好 B、还好 C、不好

7. 您认为目前影响义务教育均衡发展的最主要问题是哪些？

A、经费投入不足； B、办学条件差； C、师资水平低；

D、教学质量差； E、管理水平差； F、其他原因。

8. 您对促进边境民族地区义务教育均衡发展有什么意见建议？
