

江苏省中长期教育改革和  
发展规划纲要实施监测报告 | 2011

# 面向公平优质的农村教育： 行动缘何如此重要



中国联合国教科文组织全国委员会  
联合国教科文组织国际农村教育研究与培训中心  
江苏省教育规划纲要监测小组  
2012年4月





# 前言

1990年宗滴恩世界全民教育大会通过《世界全民教育宣言——满足基本学习需求》和《满足基本学习需求的行动纲领——实施“世界全民教育宣言”的指导方针》后,各国相继制订了20世纪90年代的目标,包括了要求提供平等教育机会和满足儿童、青年和成人的基本学习需要的内容。2000年达喀尔世界教育论坛通过的《达喀尔全民教育行动计划:实现我们的集体承诺》,确立了要求2005与2015年达到的全民教育六大目标,中国随后制订了旨在实现达喀尔承诺的全民教育行动计划。江苏省作为中国沿海教育及经济社会比较发达的地区,也提出了与全民教育相关的一些目标和政策措施。尽管在这些目标和政策措施中不总是冠以全民教育的称谓,也不一定直接与全民教育的诉求挂钩,但实质上却贯穿了全民教育的核心理念。对这些目标的实现情况和相关措施的效果进行监测评估研究,将有利于把握该省全民教育的进展情况,促进相关目标的如期实现,推动全民教育事业的发展。

2010年,国家和江苏省相继发布了教育改革和发展规划纲要。为了用国际通用的指标、技术和工具监测我国教育改革和发展规划纲要的实施情况,中国联合国教科文组织全国委员会与联合国教科文组织合作,发起了省级实施教育改革和发展规划纲要监测实验计划项目,2011年的监测研究主题是农村教育。江苏省2011年监测研究报告聚焦在城市化背景下的农村教育,题目是“面向公平优质的农村教育:行动缘何如此重要”,从一个侧面反映江苏省的一些相关进展情况。

江苏省教育厅十分重视这项工作,明确由江苏省教育评估院承担省级实施教育规划纲要监测实验计划项目。江苏省教育评估院成立了专门的课题组,院长陆岳新任组长,袁益民副院长、陈艳副调研员任副组长,成员以项目承担机构江苏省教育评估院的评估科研人员为主。

监测报告的开头语由汪华、洪港、徐夏撰写;第一章由陈艳、洪港、袁益民、陈新益撰写;第二章由邱白丽、汪华、徐夏撰写;第三章由李峻峰撰写;第四章由孔祥沛撰写;第五章由袁益民撰写。陆岳新院长负责对监测研究的总体方案进行审定,对整个报告进行了审核、修改。袁益民副院长负责报告内容和结构的总体策划、材料整合、文字及图表等的修改和统稿工作,并协助编辑和排版的工作。封面图片由修伯明摄影。

本监测研究报告还参考了相关监测报告、课题研究成果、有关部门公开发表的信息和领导讲话等内容,包括引用了2008江苏省中小学生学业质量监测报告、《江苏妇女发展规划》和《江苏儿童发展规划》执行情况监测报告和相关专题调研报告的内容。报告中所用的照片没有一一注明出处,大部分来自江苏教育网站、中国教育新闻网(江苏频道)或其它网站,一般均是在关于江苏的报道中使用。这些照片只是想引发读者对相关教育问题的一些思考,与本报告中的观点和所涉及的具体内容没有直接的对应关系。作为一份研究性质的独立报告,它并不代表所涉单位的官方意见。

---

中国联合国教科文组织全国委员会杜越秘书长、董建红处长给予了大力支持和指导，中国教科院孟鸿伟研究员和浙江大学汪利兵教授等专家提供了专业支持和帮助。

由于时间仓促，数据不足和水平有限，本监测研究报告一定存在许多需要改进的地方，欢迎有关专家和读者批评指正。

江苏省教育评估院  
二〇一二年七月十八日

## 目 录

前 言.....	i
图、表、框注一览 .....	iv
概 要.....	vii
第一章 规划纲要：实现全民教育的新蓝图.....	1
一、实施全民教育的相关背景 .....	2
二、规划纲要中涉及全民教育的新目标.....	4
三、监测规划纲要实施，促进全民教育目标实现.....	7
第二章 全民教育：江苏的新进展和新挑战.....	10
一、“十一五”以来全民教育的新进展.....	12
二、江苏教育现代化的新进展和新目标.....	21
三、江苏全民教育面临的新形势新挑战.....	22
第三章 聚焦差异：落实质量和公平的关键.....	28
一、质量与公平的落差主要体现在城乡 .....	30
二、面向农村：落实质量与公平的关键.....	33
三、农村教育：质量和公平的优先领域.....	35
第四章 消除不均：行动可以惠及农村教育.....	40
一、教育在农村社会转型中扮演的角色.....	42
二、江苏加强农村教育对薄弱学校影响分析.....	45
三、加强农村弱势群体教育的工作现状与影响分析.....	52
第五章 迅速行动：推进全民教育的新愿景.....	56
一、确立一大理念：全民教育的新理念.....	58
二、明确两者关系：上好学还是学好上.....	59
三、落实三方责任：政府、学校、社会.....	60
附 录.....	63

## 图、表、框注一览

## 图

图 0-1	江苏省苏南、苏中、苏北分布图.....	x
图 0-2	1983-2010 年三大区域经济总量占全省比重 (%) 变动情况.....	x
图 0-3	2005-2010 年三大区域 GDP 占比变化情况.....	xi
图 0-4	2010 年三大区域土地环境状况.....	xi
图 0-5	江苏三大区域的城镇人口比重 (%).....	xii
图 0-6	义务教育均衡发展先进县 (市区) 牌匾.....	xiii
图 1-1	2001、2010 年学前三年、小学、初中入学率、小学五年巩固率比较.....	3
图 1-2	2001、2010 年小学、初中、普通高中生师比的比较.....	3
图 1-3	江苏接受联合国教科文组织全民教育监测项目 (江苏) 中心牌匾.....	4
图 1-4	国际专家考察联合国教科文组织全民教育监测项目 (江苏) 中心.....	9
图 2-1	新生毛入学率.....	14
图 2-2	2006—2011 年中等职业教育招生数和在校生数.....	15
图 2-3	2010 年全国江苏文盲率比较.....	17
图 2-4	2005、2010 年每 10 万人拥有各种受教育程度人数比较.....	18
图 2-5	教育与性别平等国际研讨会在无锡召开.....	18
图 2-6	2008 年江苏分年龄、性别人口文盲率变化趋势.....	18
图 2-7	江苏省 2006-2010 年 5 年级巩固率.....	19
图 2-8	2009 年江苏地区生产总值.....	20
图 2-9	江苏省 2006 年—2010 年中小学教师学历合格率.....	20
图 2-10	江苏省 2006 年—2010 年中小学教师生师比.....	20
图 4-1	上学的路还有点远.....	50
图 5-1	教育质量保障的概念框架.....	61
图 5-2	教育的铁三角 (教育部学校发展性评估课题组, 2005).....	61

## 表

表 0-1	2009 年农村义务教育保障机制专项基金项目.....	xi
表 1-1	2009 年农村义务教育保障机制专项资金项目.....	4
表 1-2	2015 和 2020 年江苏教育发展 (教育现代化) 主要指标.....	5
表 2-1	江苏学前教育发展主要指标.....	12
表 2-2	省辖市优质幼儿园创建情况.....	13
表 2-3	2006-2011 年全省职业技术培训概况.....	16

表 2-4	2010 年全国和江苏省的文盲人口情况比较.....	17
表 2-5	2009—2010 年全省国家财政性教育经费情况表.....	20
表 2-6	2008—2010 年 江苏省各学历层级幼儿教师数.....	21
表 2-7	“十一五”末江苏省幼儿教师规模.....	26
表 3-1	不同类型高中学生考取各类型高校的情况.....	31
表 3-2	城乡教育资源均衡配置情况.....	34
表 4-1	2010 年江苏城乡居民收入一览表.....	43

## 框注

框注 1-1	: 2000 年达喀尔制定的全民教育六项目标.....	2
框注 1-2	: 江苏的规划纲要提出的教育发展目标.....	5
框注 1-3	: 江苏规划纲要关注处境不利儿童的受教育状况.....	6
框注 1-4	: 江苏规划纲要重视改善农村义务教育.....	6
框注 1-5	: 江苏规划纲要重视农村成人教育.....	6
框注 1-6	: 《达喀尔行动纲领》和《纲要》均要求实施监测.....	8
框注 1-7	: 适用于规划纲要实施情况监测的全民教育监测指标及补充指标.....	8
框注 2-1	: 《江苏省学前教育改革发展示范区建设主要指标》.....	13
框注 2-2	: 学前教育 5 年行动计划.....	13
框注 2-3	: 记者采访江阴市周庄镇副镇长.....	25
框注 2-4	: 姜堰市大力推进农村幼儿教师队伍建设.....	26
框注 3-1	: 教育部长袁贵仁采访摘录.....	30
框注 3-2	: 用“六个统一”达成“六个一样”.....	34
框注 4-1	: 2010 年宿迁农民工工资收入大幅增长.....	43
框注 4-2	: 他使薄弱学校变成了明星学校.....	49
框注 4-3	: 江苏出台《江苏省学前教育条例》.....	50
框注 4-4	: 常州实施“312”教育均衡发展工程.....	51
框注 4-5	: 连云港出台《流动人口子女接受义务教育实施办法》.....	53
框注 5-1	: 2005 年全民教育全球监测报告主题是关于质量.....	58
框注 5-2	: 2009 年全民教育全球监测报告主题是关于公平.....	59





## 概 要

中国积极响应国际社会对于推动全民教育的诉求，履行自己的国际承诺，根据全民教育的政策目标和核心理念，制订了自己的相关目标和政策措施，按照本国的实际，以切实的行动诠释了全民教育的理想。作为中国东部沿海教育比较发达的省份，江苏也在全民教育领域开展了相关的实践，制订了一系列政策目标，采取了许多相关的政策措施，其全民教育的实施情况已经成为观察其教育发展水平的一个很好的坐标，全民教育的相关政策目标甚至可能成为引领其未来发展的重要参照。

本报告在介绍了江苏的相关宏观背景（开头语）后，阐述了教育规划纲要与全民教育的关系（第一章），对 2006 年以来（特别是规划纲要发布后的 2011 年）江苏全民教育主要进展情况进行了介绍（第二章），分析了质量和公平的差距主要在农村（第三章），随后对行动可以惠及农村教育进行了分析（第四章），并在此基础上提出了落实规划纲要、推进全民教育的新愿景（第五章）。

联合国教科文组织亚太地区全民教育中期评估指南（2007 年 2 月 16 日草案）为本报告提供了重要的撰写提示和标准参照。全民教育 2005 年全球监测报告“质量作为当务之急”、全民教育 2008 年全球监测报告“在 2015 年之前实现全民教育，我们能做到吗？”和全民教育 2009 年全球监测报告“消除不平等：治理缘何重要”为本报告的撰写提供了蓝本。

# 江苏介绍：相关宏观背景情况一瞥

江苏位于中国东部沿海，国土面积 10.26 万平方公里，总人口 7869 万，辖 13 个地级市 106 个县（市、区）。历来尊师重教，是文教昌明、人文荟萃之地，也是现代民族工业的发祥地。多年来，在这片仅占全国面积 1.05% 的土地上，养活了全国 6% 的人口，贡献了全国 10% 以上的 GDP，外贸进出口额占全国的 15% 以上。2011 年，全省地区生产总值达 48604 亿元，人均地区生产总值突破 6 万元，地方财政一般预算收入突破 5000 亿元，外贸进出口总额突破 5000 亿美元，城乡居民人均收入分别突破 2.6 万元和 1 万元。





由于自然资源相对匮乏，必须依靠人力资源的优势和人才的支撑，教育就显得至关重要。当前，江苏正呼应区域共同发展战略和城乡一体化战略，大力推动教育的均衡化战略。

面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

## 一、区域共同发展战略

以长江和淮河为界，全省分苏南、苏中、苏北三部分，由于地理区位、资源禀赋、人文历史、政策制度等多方面因素叠加影响，江苏很早就形成了这三大区域，其发大区域做了新的界定，除了苏州、

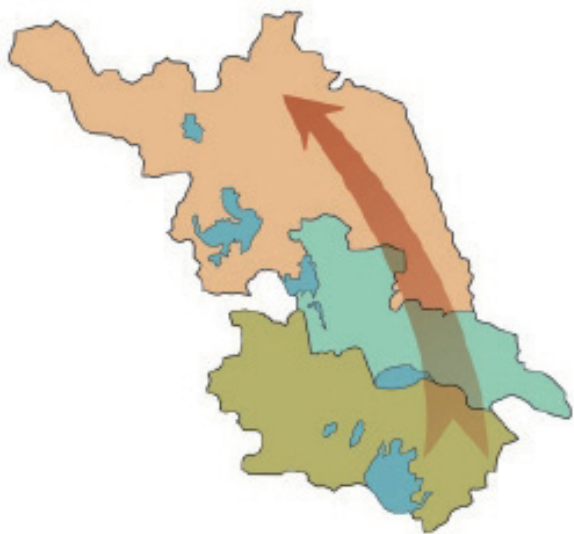


图 0-1 江苏省苏南、苏中、苏北分布图

无锡、常州三市以外，又把南京、镇江划入了苏南的范围，实施更大区域共同发展战略。目前，江苏

省苏南地区有南京、无锡、常州、苏州、镇江 5 市，苏中地区有南通、扬州、泰州 3 市，苏北地区有徐州、连云港、盐城、淮安、宿迁 5 市。

根据分类指导的原则，基于苏南、苏中、苏北三大区域的发展基础不同，江苏省对三大区域实现全面小康提出了不同的时序进度，即省定时间是：苏南、苏中、苏北分别于 2007 年前、2012 年前和 2017 年前总体上全面建成小康社会，宿迁市为 2019 年前。

“十一五”期间，江苏继续贯彻区域共同发展战略，于 2008 年提出沿海地区发展战略，将沿海地区发展与加快苏北振兴更好地结合起来，江苏南北区域发展差异逐步扩大的趋势开始扭转。苏南经济总量占全省的比重持续下降，2010 年占比为 60.2%，比 2005 年下降了 1.9 个百分点；同期苏南、苏中、苏北的地区生产总值年均增长速度分别为 13.7%、14.4% 和 14.2%，苏中地区快速崛起，苏北地区后发优势逐渐凸显，苏南在 2008 年后受国际金融危机影响增速放缓，向转变发展方式、提升产业结构层次和强化自主创新方向发展。

《江苏国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出：“把区域共同发展战略深化为区

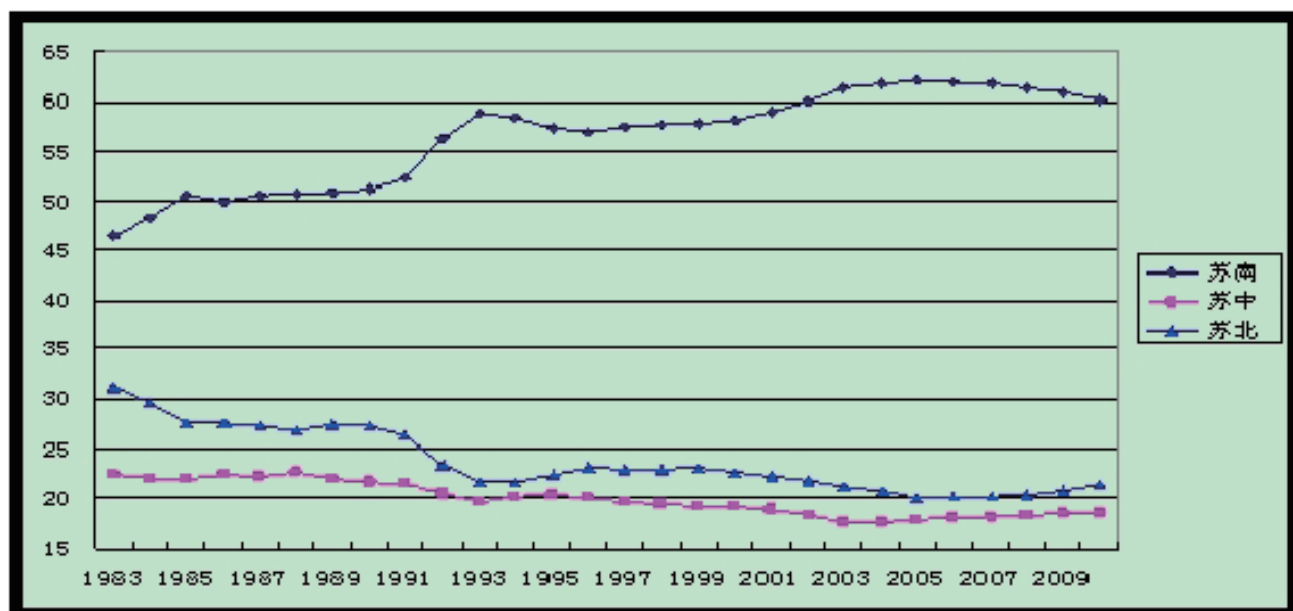


图 0-2 1983-2010 年三大区域经济总量占全省比重 (%) 变动情况



域协调发展战略，构建三大区域优势互补、互动发展机制，逐步缩小区域发展差距，全面提升区域协调发展水平。”江苏“十二五”规划建议提出的区域协调发展战略，符合科学发展观与“五个统筹”的客观要求，为新时期各区域分工协作、互利共赢，实现区域协调发展指明了方向。

江苏人口密度居全国之首。江苏省统计局发布的最新消息显示，据第六次全国人口普查数据，江苏人口密度达每平方公里 767 人，是全国平均水平的 5.5 倍，居全国各省、自治区之首。与 2000 年第五次人口普查相比，江苏省每平方公里增加了 55 人。截止到 2011 年末，江苏省常住人口总量为 7898.8 万人，较 2010 年末增加 29.46 万人，增长 0.37%。对于这个地域面积小、人口基数大、自然资源短缺的省份来讲，较高的人口密度对经济、社会、资源、环境的可持续发展都将带来越来越大的压力。但与此同时，江苏省少儿人口规模和比重逐年降低、老年人口规模和比重逐年增加，人口年龄结构总体呈现“中间高，两头低”的特点，正处于人口负担较轻、劳动力资源丰富的黄金时期。

## 二、城乡一体化战略

江苏人多地少，城镇密集，只有走以大城市发

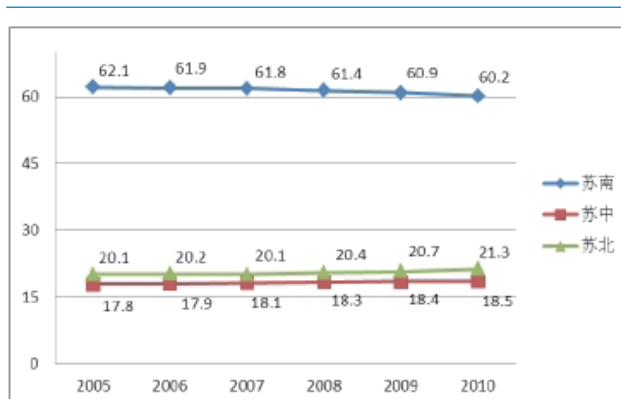


图 0-3 2005-2010 年三大区域 GDP 占比变化情况

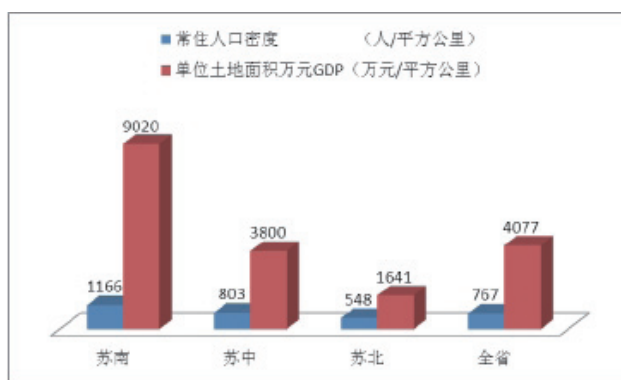


图 0-4 2010 年三大区域土地环境状况

展为主导，促进大中小城市和重点中心镇协调、集约发展的具有江苏特色的多元协调发展城市化道路，实现城乡一体化，才能谋求江苏可持续发展。

江苏总体上已达到省定全面小康社会的发展

表 0-1 2009 年农村义务教育保障机制专项基金项目

		单位：万元				
		2010	2009	2008	2007	2006
年末户籍人口	苏南	2368.1	2358.4	2345.9	2329.5	2304.6
	苏中	1726.7	1725.4	1724.4	1726.1	1732.0
	苏北	3371.8	3335.4	3318.3	3298.5	3281.1
年末常住人口	苏南	3256.0	3080.0	3027.1	2959.8	2838.3
	苏中	1636.4	1629.5	1625.5	1621.9	1634.3
	苏北	2977.0	3015.0	3024.0	3042.8	3076.9
常住人口与户籍人口差额	苏南	887.8	721.5	681.1	630.3	533.8
	苏中	-90.3	-95.9	-98.9	-104.2	-97.7
	苏北	-394.8	-320.4	-294.3	-255.7	-204.2

面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

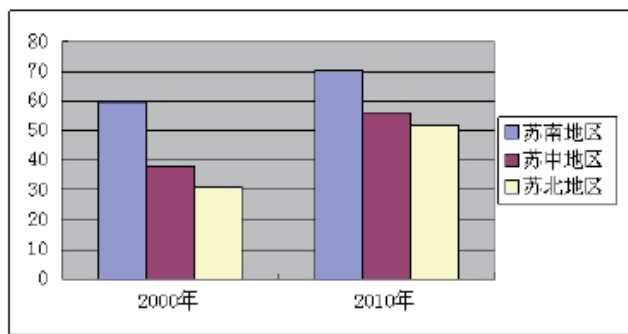


图 0-5 江苏三大区域的城镇人口比重 (%)

水平，正向全面建成更高水平小康社会、率先基本实现现代化迈进，促进城乡、区域协调发展成为“十二五”时期的重要任务。随着主体功能区战略全面实施、长三角一体化和江苏沿海地区发展规划全面推进、城市化进程全面加快，城乡发展一体化、统筹区域协调发展的力度将明显加大，破除城乡二元结构、协调推进区域发展将成为重要的政策导向。这一时期，城市群和中心城市的辐射带动能力明显增强，农业现代化步伐明显加快，三大区域互动发展、协调发展的态势更加明显，城乡之间、区域之间的联系更加紧密，发展差距扩大的趋势进一步扭转，发展的稳定性、协调性进一步增强，全省整体发展水平进一步提高。

城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村打破相互分割的壁垒，逐步实现生产要素的合理流动和优化组合，促使城乡经济社会紧密结合与协调发展，逐步缩小直至消灭城乡差别，从而使城市和农村融为一体，这是江苏区域协调发展战略的具体体现。江苏许多城市在推进城乡一体化中实现了四大突破，走出了具有自身区域特色的以工促农、以城带乡、城乡联动发展的成功之路，城乡一体化发展态势领跑全国。

一是空间规划上突破城乡分割。按照“城市现代化、农村城镇化、城乡一体化”的发展思路，把城市和农村作为一个整体，统筹规划、合理布局、协同推进。在此基础上《江苏城镇体系规划》、《苏锡常都市圈规划》、《南京都市圈规划》和《徐州都

市圈规划》陆续被批准实施。二是产业布局上突破城乡分离。江苏加速推进了农村社会化的分工分业和由自给半自给经济向着较大规模的商品经济的转型。在这转型转轨过程中，带动了江苏数以百万计农民的非农化大转移。三是制度管理上突破城乡分治。以县城经济为基础、以小城镇为纽带的城乡协调发展新路。科学确立城乡规划区、工业生产区、农业发展区、农民居住区和生态保护区。现在全省行政村已基本实现“七通”，即通电、通公路、通公交、通自来水、通电话、通有线电视、通宽带网。四是社会发展上突破城乡对峙。江苏按照以工业化致富农民，以城市化带动农村、以产业化提升农业的思路，从经济社会发展、劳动力就业、社会保障和公共服务管理等方面，突破城乡对峙，全面推进城乡一体化，促进先进要素向农村流动、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖、现代文明向农村传播。

### 三、教育均衡化发展战略

江苏坚持实施教育均衡发展战略，坚持农村教育重中之重的地位。“十五”期间，把巩固和提高“两基”成果作为全省教育发展的基础性工作，省级财政安排重点工程建设资金 21 亿元，重点推进农村中小学合格学校建设的系统工程，有效改善了农村中小学办学条件。实施农村中小学危房改造工程，中小学布局调整工程，“三新一亮”工程，“六有”工程，“校校通”工程，使农村中小学办学条件跃上一个新的平台，城乡之间、区域之间、校际之间和群体之间的教育差距大大缩小。

“十一五”期间，教育民生成为关注的重点问题，全省财政性教育投入达 3233 亿元，是“十五”时期的 2.61 倍，财政教育支出已成为公共财政的第一大支出。全省城乡义务教育阶段学生学杂费全面免除，城乡义务教育阶段所有学生教科书全部免费提供，全面免收农村义务教育阶段公办学校寄宿生住



图 0-6 义务教育均衡发展先进县（市区）牌匾

宿费，全省实现了真正意义上的免费义务教育。义务教育阶段学校教师绩效工资全面实施。流动就业人员随迁子女义务教育入学率达 98.8%。各级各类教育扶贫助学体系不断健全，实现了“不让一个学生因贫困而失（辍）学”的目标。

江苏教育发展的历程表明，教育均衡化发展是一个战略问题。教育特别是基础教育均衡化发展，是全面建设小康社会的重要内容，是惠及人民群众

的一项战略任务。教育的均衡发展是经济社会区域共同发展的客观要求，没有教育的均衡发展，区域共同发展也是不完整的，不可能持久的。教育的均衡发展体现的是一种公平与公正的理念，这不仅是世界教育发展的潮流，而且是教育现代化的核心理念。实施教育均衡化发展战略，就是要逐步缩小城乡之间、区域之间、校际之间和群体之间教育机会的不平衡，提倡发展个性化、特色化学校，在更大范围、更高程度上满足更多人的基本学习需求。

#### 【参考文献】

- [1] 江苏省社会科学院编，2012 年江苏经济社会发展重点问题解析，江苏教育出版社，2012：209。
- [2] 江苏省统计局，江苏区域经济发展差异的实证分析。
- [3] 江苏省统计局，江苏区域发展的回顾和展望。





# 第一章 规划纲要： 实现全民教育的新蓝图





在进入21世纪第二个十年之际，国家颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，这是指导未来十年我国教育改革发展的宏伟纲领和行动指南。规划纲要的颁布，是深化改革、全面推进教育事业科学发展的迫切需要。中国政府始终把全民教育的相关目标作为教育改革与发展的优先领域，全民教育被纳入了规划纲要之中。作为9个试点省之一，江苏省在全国率先制定了省级教育规划纲要并于2010年8月颁布实施。《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》基于江苏的实际情况，描绘了全民教育发展的新蓝图。



## 一、实施全民教育的相关背景

全民教育作为一种教育理想、一套理念系统、一组政策目标和一场国际运动，受到了包括中国在内的绝大多数国家的高度重视。中国参与其中已经有近 20 个年头，作出了许多的努力。近年来，江苏省也将其核心理念，特别是平等提供有质量的终生学习机会的理念，不断地落实到其政策目标和教育改革与发展的实践。

### （一）全民教育运动的由来

1990 年 3 月 5 日至 9 日，由联合国教科文组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界银行发起和赞助的“世界全民大会”在泰国宗迪恩举行，来自世界 150 多个国家以及联合国各机构、20 个政府间组织和 150 多个非政府组织的有 1500 名代表、观察员及专家出席会议。会议通过了《世界全民教育宣言》和《满足基本学习需要的行动纲领》两份重要文件，文件的主要中心思想和原则是：普遍提供学习机会、重视公平、强调学习成果、扩大基础教育的手段与范围、改善学习环境和加强合作。



2000 年 4 月，世界全民教育论坛在塞内加尔首都达喀尔召开，论坛肯定了 1990 年世界全民教育大会以来全民教育取得的成就，并认识到大会所提出的目标没有能够全面实现，特别是发展中国家面临巨大的挑战。为此，会议通过了《达喀尔全民教育行动计划：实现我们的集体承诺》，确立了要求 2005 年与 2015 年达到的全民教育六大目标，包括了早期儿童保育与教育、优质的免费初等义务教育、青年与成人的学习和生活技能课程、成人的基础与继续教育、性别均等以及教育质量方面的具体内容。详见“框注 1-1”。

#### 框注 1-1：2000 年达喀尔制定的全民教育六项目标

1. 扩大和改进全面的幼儿保育与教育工作，特别是对于最易受伤害和处境不利的儿童。
2. 确保到 2015 年所有儿童，特别是女童、处境困难的儿童和属于少数民族的儿童，都能接受并完成免费的、优质的初等义务教育。
3. 确保通过平等地接受适当的的学习和生活技能课程满足所有年轻人和成人的学习需求。
4. 到 2015 年，使成人（尤其是妇女）的脱盲水平提高 50%，并实现所有成人平等接受基础及继续教育。
5. 到 2005 年，消除初等与中等教育中的性别不均等，到 2015 年实现教育的性别平等，重点是保证女童全面且平等进入优质的基础教育并全面且平等地取得成就。
6. 改进教育质量的所有方面并保证所有人取得优异成绩，以便所有人达到公认的可测量的学习成果，特别是在识字、识数和基本生活技能方面。

### （二）全民教育在中国的进展

宗迪恩世界全民教育大会和达喀尔世界教育论坛以来，中国积极参与推进全民教育这一关系全人类福祉的伟大实践。为了实现全民教育的理想和目标，中国政府不仅以正式方式对国际社会通过的上述《宣言》《纲领》和《行动计划》作出了庄严承诺，而且采取了切实的行动。1993 年，中国政府召开了“全民教育国家级大会”，原国家教委领导作了《中国基础教育的现状和发展战略》和《中国扫盲教育的现状和展望》的专题报告，时任国务院总理李鹏

到会讲话并提出 90 年代的最后八年是完成九年义务教育和扫盲任务的决定性阶段。

2003 年，教育部制定并颁布了喀尔承诺——《中国全民教育行动计划》。该计划围绕《达喀尔行动纲领》中提出的 6 项共同承诺及 12 项保证，明确提出了 2001—2015 年中国全民教育的发展目标与政策措施，对推进全民教育的工作进行了全面部署。

2005 年温家宝总理在联合国教科文组织第五届全民教育高层会议上提出，从四个方面推进全民教育。一是把普及农村义务教育作为教育发展的重中之重。二是把扫除文盲作为反贫困的重要措施。三是大力发展职业教育。四是加强教师队伍建设。

同时，教育部发布了《中国全民教育国家报告——聚焦农村教育》，提出了 2005—2010 年中国全民教育发展目标和战略性措施。目标包括：全面普及九年义务教育，扫除青壮年文盲，全面提高全民教育质量；重视儿童保育和早期教育；构建全

方位、多层次的信息技术教育和现代远程教育体系；积极发展职业教育、成人继续教育和培训，构建学习型社会。措施和对策包括：履行政府承诺，提高充分有质量的全民教育；以更大的精力、更多的财力，全面推进农村教育发展；以就业为导向，大力发展农村职业教育与成人教育；保障欠发达地区与弱势人群的受教育权利，促进全民教育和谐与均衡发展；继续开展扫盲教育，巩固扫盲成果。

在政府和全社会的共同努力下，中国在普及义务教育，减少文盲人口、降低成人文盲率、满足青年与成人的生活技能需求、促进包括性别均等在内的教育公平等方面取得了举世瞩目的成就。

从 2000 年到 2010 年，全国共扫除文盲 1784.8 万人，“基本扫除青壮年文盲”的战略目标已经实现。

按预算内教育经费包含教育费附加的口径计算，全国预算内教育经费占财政支出比例从 2001 年的 14.31% 增至 2009 年的 15.69%，国家财政性教育经费占 GDP 的比例从 2001 年的 3.19% 增至 2009 年的 3.59%。国家逐步健全家庭经济困难学生资助体系。2009 年，中央财政下达中等职业学校国家助学金资金预算 92.8 亿元，资助学生约 1200 万人，占中等职业学校一、二年级学生总数的近 90%；下达中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生秋季学期免学费资金 24 亿元，约 440 万名学生享受免学费政策。下达中央专项彩票公益金教育助学项目资金 6 亿元，资助 60 万名普通高中学校的家庭经济困难学生。在中国，全民教育不仅是推动未来教育及社会发展的一种理想，而且也成为一系列的政策目标。

多年来，国家高度重视发展农村教育。光是 2009 年，中央财政就下达农村义务教育保障机制专项基金 587 亿元，构成情况见表 1-1。

此外，还免除了全国约 1.3 亿名农村义务教育学生学杂费和教科书费，按照小学每年 500 元、初中每年 750 元的标准，对中西部地区约 1100 万名

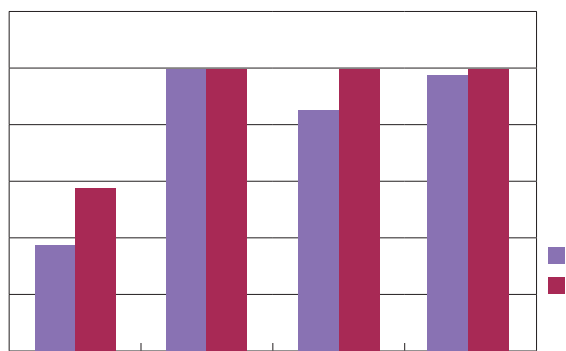


图 1-1 2001、2010 年学前三年、小学、初中入学率、小学五年巩固率比较

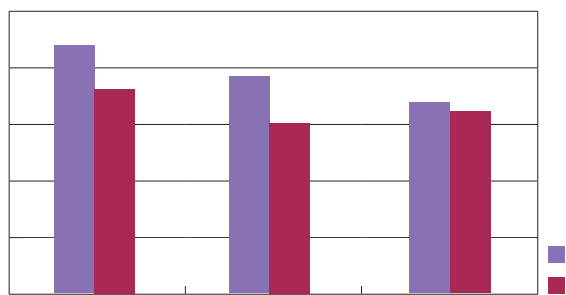


图 1-2 2001、2010 年小学、初中、普通高中生师比的比较

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

表 1-1 2009 年农村义务教育保障机制专项资金项目

经费用途	数额（亿元）
公用经费资金	357
免费教科书资金	138
校舍维修改造资金	51
补助家庭经济困难寄宿生生活费资金	41
总计	587

农村家庭经济困难寄宿生补助了生活费。全国所有省份农村中小学预算内公用经费都达到了小学每生每年 300 元、初中每生每年 500 元的基准定额。

### （三）全民教育在江苏的实施

江苏早在 1996 年就率先基本普及了九年义务教育和基本扫除了青壮年文盲，全民教育目标的整体实现程度在全国处于较高的水平。六大目标中扫盲（非功能性文盲）工作已经提前完成，教育中的性别不均等（非性别平等）问题也早已解决，各项入学率指标均在全国处于领先水平。高位均衡和优质发展已成为当前全民教育的主题。作为相对比较发达的地区，江苏的教育在基本维持和生存层面的问题得到较好解决后，更高层次的一些与质量和公平相关的问题（如教育服务条件、质量、效率以及教育公平等）已成为人们普遍关注的焦点。素质教育老大难问题和优质教育资源不足的问题显得更为迫切。特别是在教育大发展的背景下，人们对教育质量的期望值提高了，而教育的快速扩张给教育质量造成极大的压力。如果不能及时关注质量问题，而且是基于公平受教育权益基础上的质量，不能使质量与规模同步协调发展，那么，教育发展的可持续性也将受到严重挑战。

对照全民教育的目标和理想，江苏还有许多方面需要继续努力，特别是在教育平等和教育质量方面已经进入攻坚阶段。江苏能否如期高质量、高水平地全面实现全民教育 规划纲要：实现全民教育的新蓝图 013 的六大目标，需要在诸多方面取得实质

性的进展。如：扩大和改进全面的幼儿保育与教育问题；留守儿童、流动人口子女等处境不利人群的教育质量保障问题；适当的学习和生活技能课程问题；成人平等接受基础及继续教育和满足所有适当人群终生学习需要的问题；性别均等以后的性别平等问题；保证所有人取得优异成绩和达到公认的可测量的学习成果等问题。

## 二、规划纲要关于全民教育的新目标

联合国教科文组织与整个国际社会所倡导的全民教育的理想和目标与中国积极推进的教育改革与发展的目标具有高度的一致性。中国政府把推进全民教育纳入了国家国民经济和社会发展的总体规划以及教育事业发展的规划之中，始终把全民教育的相关目标作为教育发展的优先领域。因此，教育规划纲要便成为考察和监测全民教育执行情况的重要视角和渠道。2010 年 7 月 29 日，中国颁布实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》，提出到 2020 年“进入人力资源强国行列”的战略目标。这份全文约 27000 字的文件是中国进入 21 世纪以来第一个中长期教育规划纲要。对此，联合国教科文组织给予高度评价，认为该规划纲要“表达了中国跻身世界最好教育行列的长远思路”。



图 1-3 江苏接受联合国教科文组织全民教育监测项目（江苏）中心牌匾



根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》精神，结合江苏经济社会发展实际和人才发展规划等要求，江苏省作为9个试点省之一在全国率先制定了省级教育规划纲要并于2010年8月颁布实施。《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》同时也是江苏实施全民教育的行动纲领。

江苏的规划纲要全面反映全民教育的目标要求，并对全民教育六大目标更加具体化。江苏教育发展的很多指标如学前三年毛入园率、义务教育巩固率、从业人员继续教育年参与率、新增劳动力人均受教育年限等均有更加具体的要求。江苏将实现更高标准的普及教育。学前三年教育全面普及，义务教育巩固率达99%以上，高中阶段教育毛入学率达95%以上，普通高中教育与中等职业教育协调发展，高等教育毛入学率达60%以上。公民受教育程度显著提高，主要劳动年龄人口平均受教育年限达12.2年，其中受过高等教育的比例达25.8%，

新增劳动力人均受教育年限达15年以上，从业人员继续教育年参与率达60%以上，终生学习得到全面落实。

#### 框注 1-2：江苏的规划纲要提出的教育发展目标

到2015年，教育发展规模、教育质量、教育投入、教育贡献度继续走在全国前列，率先建成教育强省；

到2020年，教育发展主要指标达到国际先进水平，率先实现教育现代化，建成学习型社会和人力资源强省。

### （一）幼儿保育与学前教育

江苏的规划纲要提出提高保教质量。普及科学保教方法，加强对各类幼儿园保教质量的监管，防止小学化倾向。强化保健教师、保育员、营养员的培养培训。加强对幼儿健康水平的监测和评估。密切幼儿园与家庭的保教合作，提供多样化的学前教育指导与服务。

规划纲要提出普及学前教育目标。大力实施学

表 1-2 2015 和 2020 年江苏教育发展（教育现代化）主要指标

	主要指标	2015 目标	2020 目标
1	学前三年教育毛入园率	97% 以上	98% 以上
2	义务教育巩固率	99% 以上	99% 以上
3	高中阶段教育毛入学率	96% 以上	95% 以上
4	高等教育毛入学率	50% 以上	60% 以上
5	留学生占普通本科高校在校生比例	2.5% 以上	5.0% 以上
6	高校应用研究开发成果转化率	60% 以上	80% 以上
7	高校毕业生初次就业率 ( 年终就业率 )	70% 以上 90% 以上	70% 以上 90% 以上
8	从业人员继续教育年参与率	50% 以上	60% 以上
9	国家教育信息化标准达标率	85% 以上	90% 以上
10	达到省定优秀标准的各级各类学校比例	80% 以上	80% 以上
11	新增劳动力人均受教育年限	14.5 年	15 年以上
12	主要劳动年龄人口平均受教育年限 ( 其中：受过高等教育的比例 )	11.2 年 19.8%	12.2 年 25.8%
13	学生、社会对学校的满意度	85% 以上	90% 以上
14	学校对政府管理和服务的满意度	85% 以上	90% 以上
15	财政教育支出占一般预算支出比例	高于中央核定比例	
16	全社会教育投入增长比例	高于 GDP 增长比例	

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

## 框注 1-3：江苏规划纲要关注处境不利儿童的受教育状况

提出要加强农村幼儿园建设，到 2012 年，每个乡镇至少办一所达省优标准的公办中心幼儿园，村级幼儿园都要建成合格园。县级教育部门归口管理学前教育，相关部门履行各自职责。对家庭经济困难儿童入园给予财政补助。

前教育普及提高工程，2015 年基本普及学前三年教育，2020 年学前三年教育毛入园率达 98% 以上。重视 0—3 岁婴幼儿教育，逐步提高覆盖率。到 2015 年，省优质幼儿园达 70% 以上，2020 年达 90% 以上。

**（二）高水平普及 15 年基础教育**

规划纲要强调义务教育均衡发展。推进义务教育均衡发展示范区建设，扩大并均衡配置优质教育资源，苏南等有条件的地区 2012 年、其他地区 2015 年左右全面达到均衡，区域内教育质量、教师队伍、办学条件、管理水平显著改善，义务教育公平度、满意度大幅提升。

规划纲要提出提高义务教育办学水平。根据学龄人口变化、城市化进程和新农村建 规划纲要：实现全民教育的新蓝图 015 设规划，合理调整义务教育学校布局。逐步推进小班化教学，小学每班 35 人、初中每班 40 人以下。实施义务教育学校现代化建设工程，全面加强学校校舍、场地、师资队伍、设施装备等方面建设，到 2015 年，全省义务教育建成现代化标准的学校比例达 50% 以上，2020 年达 90% 以上。

**（三）青年与成人的学习和生活技能课程**

规划纲要提出增强职业教育吸引力。把发展职业教育放在更加突出的位置，以服务为宗旨、就业为导向，统筹规划职业教育与普通教育，统筹发展中等职业教育与高等职业教育，统筹推进学历教育与职业培训。完善职业教育支持政策，逐步实行中等职业教育免费制度，做好家庭经济困难学生资助工作。建立职业学校毕业生直接升学制度，拓宽毕

业生继续学习通道。提高技能型人才的社会地位和待遇，加大对有突出贡献的高技能人才的宣传表彰力度，营造尊重劳动、重视技能、重视高技能人才的社会风尚。鼓励高中开设职业教育课程。

规划纲要提出，要重视学生实践教育，教育学生学会动手动脑、学会生存生活、学会做人做事，增强主动适应社会的动力。

## 框注 1-4：江苏规划纲要重视改善农村义务教育

提出健全城乡一体化的义务教育发展机制，在财政拨款、教师配置、学校建设等方面向农村倾斜。加大对经济欠发达地区的财政转移支付力度，完善发达地区对口支援欠发达地区、城市支援农村教育的机制。

**（四）推进成人基础及继续教育，促进终身学习**

规划纲要提出构建人人皆学、处处能学、时时可学平台。坚持政府主导、统筹规划，整合各种教育资源，提供广覆盖、多类型、多层次、开放便捷的教育与培训，满足社会需求，促进人的个性发展和全面发展。依托学校、科研院所和企业施教机构，建设继续教育基地。开展形式多样的继续教育和职业技能培训，鼓励人们多形式、多渠道参与终身学习，使学习与创新逐步成为经济社会发展的重要理念和公民普遍的生活方式。到 2020 年，学习型组织普遍建立，终生教育体系基本完备，形成学习型社会。

## 框注 1-5：江苏规划纲要重视农村成人教育

提出要整合培训项目，健全县域职业教育培训网络，积极实施农村经济发展带头人素质提升计划、新农村实用人才培训工程和现代农业人才工程。统筹利用各类教育资源，建设农科教结合示范基地。广泛开展农村劳动力转移培训、农业实用技术培训和农民创业培训，加强对困难群体的就业援助培训，努力为外来务工人员提供更多的培训机会，提高农民的职业技能和创业能力。发展面向农村的职业教育，围绕现代农业发展和新农村建设需要，加强涉农专业建设，扩大农村职业教育培训覆盖面。



规划纲要倡导积极发展继续教育。提出稳步推进学历继续教育，努力提高教育质量。加快发展职业导向的非学历继续教育，适应发展方式转变，开展大规模的知识更新和技能提升培训，大幅度提高继续教育参与率。鼓励个人接受继续教育，支持用人单位为从业人员提供教育培训，党政机关、企事业单位逐步实行在职人员带薪学习制度。到2020年，全省从业人员继续教育年参与率达60%（苏南70%）以上。

规划纲要提出大力开发终生教育资源。建立教育资源开放共享机制，各级各类学校和培训机构主动向社会开放学习场所和教育设施，面向社会公众开展多形式的学习培训活动。推进终生教育公共服务体系及基础设施建设，扩大公益性文化体育设施免费开放范围，拓展其教育服务功能。

### （五）促进教育公平，实现性别平等

江苏在基础教育入学机会方面早已实现了性别均等，但在教育内容、人员配备、培养方式等方面仍需在性别平等上作出更大的努力。

规划纲要把“以促进教育公平为重点”作为指导思想，把“促进公平”、“教好每一个学生”等作为工作方针，把“实现更高标准的普及教育”作为战略目标，并提出“基础教育公平程度显著提高……，每个儿童少年都能接受适合自身发展的良好教育”。这就为促进教育公平、实现性别平等奠定了坚实的思想基础。

### （六）提高教育质量

规划纲要要求完善基础教育质量保障体系。尊重学生成长规律和教育规律，加强基础教育课程建设。实施《幼儿教育指导纲要》，科学开发幼儿园课程。加大义务教育和高中课程改革力度，深化教学改革，提高课程教学水平，增强学生学习能力、实践能力、适应能力。建立学生发展指导制度，加强对学理想、心理、学业等方面的指导。

规划纲要提出强化基础教育评价监测工作。创新评价制度，完善综合素质评价体系，为提高教育质量发挥正确导向作用。制定基础教育教学质量及学业水平评价标准，建立全省统一的教育质量监测体系，增强反馈、指导和服务功能。健全教育行政干部、教科研人员和校长听课、评课制度，加强对课堂教学的督查与指导。

## 三、监测规划纲要实施，促进全民教育目标实现

为了落实上述全民教育目标，全面实现教育现代化，江苏将在以往工作的基础，充分利用国际全民教育监测指标，形成长效的监测机制，推动全民教育在江苏的进一步发展。

### （一）监测是规划纲要有效实施的重要保障

江苏的规划纲要勾画了未来10年全民教育发展的宏伟蓝图，并制订了包括幼儿保育与学前教育、高水平普及15年基础教育、青年与成人的学习和生活技能课程、成人的基础和继续教育、教育公平与性别均等、提高教育质量等详细的全民教育目标。规划纲要宏伟蓝图的实现及各项目标的达成重在落实。监测为规划纲要的落实提供了保障，对于江苏全民教育目标和教育现代化的实现具有重要意义。

中国联合国教科文组织全国委员会秘书处与联合国教科文组织合作开展本次省级监测试点项目，与《世界全民教育监测报告》接轨，采用建立指标体系、数据分析、年度主题报告等手段与方法，对试点省份开展教育规划实施情况的监测工作，是具体贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和监测省级纲要实施情况的一项重要举措。

利用全民教育指标监测规划纲要实施情况有利于教育质量与公平（尤其是公平）核心价值的落实。教育公平作为全民教育的目标和基点，基本要求是

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进教育均衡发展和扶持困难群体。中国政府早已认识到了教育公平问题的重要性，无论是国家规划纲要还是江苏省的规划纲要，都毫无例外地把教育公平作为基本教育政策，把促进教育均衡发展摆在十分重要的位置。通过对江苏教育规划纲要的监测，教育公平的理念将更加深入人心。江苏将进一步健全覆盖城乡的现代教育体系，公共教育资源向经济薄弱地区、农村地区、薄弱学校倾斜，重点推进区域内义务教育均衡发展，加快缩小城乡、校际教育发展差距，特别是加强早期教育，普及特殊教育，完善并落实困难群体子女就学扶持政策，让人民群众共享教育改革发展成果。

农村教育是教育改革与发展中的难点与热点，而同时又是实施普及基础教育和落实弱势群体教育的重要战场。农村教育的质量不仅直接决定着我国基础教育的整体质量，也是实现全民教育的公平目标的重要方面。虽然江苏整体的教育（包括全民教育的实现程度）在全国处于较高的水平，但苏南、苏中、苏北的地域差异和城乡差异依然存在，农村教育依然面临挑战。本次规划纲要监测聚焦城市化背景下的农村教育，将有助于落实教育质量与公平，特别是促进规划纲要中有关农村教育的各项目标的有效实现。

### 框注 1-6：《达喀尔行动纲领》和《纲要》均要求实施监测

《达喀尔行动纲领》要求：在国家、地区和国际范围系统地监测全民教育目标与战略的进展情况；对实现全民教育的各项目标的进展情况进行更有效、更规范的监测，包括定期评估。中国的《纲要》要求：对纲要实施情况进行监测评估和跟踪检查。

## （二）充分利用全民教育指标，提高监测评估水平

江苏教育规划纲要的制订把世界发达国家中人均 GDP 水平与江苏基本相当国家的教育发展状况，作为确定江苏教育发展目标的参考依据，符合江苏

经济社会发展现实。而引入国际标准，加强对江苏教育规划纲要实施的监测，有利于规划纲要实施过程中更好地发展全民教育。国家和江苏的规划纲要提出的目标与国际社会普遍认同的全民教育目标是相一致的，但国内对于规划纲要的监测尚缺乏可行的指标体系，本次规划纲要实施情况监测，将尽可能多地使用全民教育监测指标，力图从一些侧面反映江苏农村教育的状况与进展。

## （三）与规划纲要实施同步建立全民教育监测中心

江苏省十分重视全民教育方面的相关监测评估研究，曾于 2006-2007 年和 2008-2009 年参加了中国全民教育中期评估的两项相关研究。2006-2007 年的江苏全民教育监测评估研究报告以质量保障与改进为主题，对中国的教育质量概念、江苏

### 框注 1-7：适用于规划纲要实施情况监测的全民教育监测指标及补充指标

18 个全民教育核心指标中的相关指标：

指标 1：学前教育计划中的毛入园率

指标 2：小学一年级新生中接受过学前教育人数比例

指标 3：新生毛入学率

指标 4：新生净入学率

指标 5：毛入学率（中、小学）

指标 6：净入学率（中、小学）

指标 7：a)（中）小学公共经费占 GNP 的百分比

b)（中）小学生均教育经费占人均 GNP 的百分比

指标 8：（中）小学教育经费占公共教育总经费的百分比

指标 9：（中）小学教师学历合格率

指标 10：（中）小学教师资格合格率

指标 11：生师比

指标 13：5 年级巩固率（实际达到 5 年级的学生人数的百分比）

指标 16：15—24 岁人口识字率

指标 17：成人识字率：分年龄的 15 岁及以上人口中非文盲的百分比

指标 18：识字性别差异指数：男女识字率的比

其他补充指标：初中教育、职业与技术教育、终生学习等方面相关指标

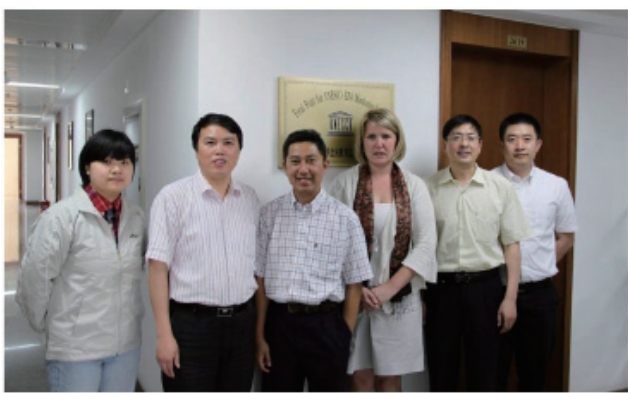


图 1-4 国际专家考察联合国教科文组织全民教育监测项目（江苏）中心

提高教育质量的实践、江苏全民教育的进展和江苏在教育质量领域面临的挑战等进行了分析，并从质量视角出发提出了进一步提高全民教育实施水平的建议。

2008—2009 年的江苏全民教育监测评估研究报告则围绕教育公平的政策分析，阐述了全民教育目标和理念的相关背景信息，对 2000 以来江苏全民教育主要进展情况、全民教育主要政策领域和相关措施进行了介绍，对全民教育政策措施的影响进行了分析，并提出了全民教育政策的改进建议，对 2015 年前江苏省能在多大程度上实现全民教育目标进行了展望。

在中国联合国教科文组织全委会的支持下，江苏依托省教育评估院这一评估专业机构，于 2010 年成立“联合国教科文组织全民教育监测项目（江苏）中心”，在区域教育现代化评估和义务教育优质均衡发展研究等方面发挥了积极作用，为江苏深入开展全民教育方面的研究和跟踪全民教育全球监测评估的趋势，搭建了一个专业平台。

该中心将以本次规划纲要实施情况监测为契机，进一步强化机构职能，加强能力建设，建立全民教育监测的长效机制，为规划纲要的实施、为全民教育目标的全面实现作出更大的贡献。它也将加强对世界全民教育监测评估的研究，借鉴全民教育的监测理念、指标体系和评估方法优化江苏教育评

估工作，推动江苏教育评估工作与世界接轨。通过全民教育监测评估研究，引导公共教育服务理念的提升，推动教育资源的优化配置，为促进教育公平、提高教育质量和实现普惠于民的公平教育作出贡献。

#### 【参考文献】

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年），2010 年 7 月。
- [2] 江苏省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年），2010 年 8 月。
- [3] 沈健，全面落实教育规划纲要 在新征程上书写江苏教育现代化伟大华章。新华日报，2012 年 2 月 9 日。
- [4] 中华人民共和国教育部，中国全民教育国家报告——聚焦农村教育，2005 年 11 月。
- [5] 中国联合国教科文组织全国委员会；中国国家教育发展研究中心。中国全民教育十年中期评估国家报告，2009 年 1 月。
- [6] 吴德刚，中国全民教育研究——兼论教育机会平等问题。教育科学出版社，2011 年版。
- [7] 睦依凡，全民教育：2000 年的挑战与对策。比较教育研究，1996 年第 1 期。
- [8] 宋林飞主编，江苏研究丛书——江苏社会发展 50 年。江苏人民出版社，2011 年版。













面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

## 一、“十一五”以来江苏全民教育的新进展

“十一五”时期，各级各类教育协调推进，教育现代化步伐不断加快，教育投入大幅度增加，教育惠民力度持续加大。在免收城乡义务教育阶段学生学杂费的基础上，对所有学生免费提供教科书，实现了真正意义上的免费义务教育。全面实施义务教育阶段学校教师绩效工资，教师地位和待遇得到有力保障。全省外来务工人员随迁子女义务教育入学率达 98.8%，其中 80% 以上在公办学校就读。对中等职业学校所有一、二年级学生发放助学金，并免收中职学校家庭经济困难和涉农专业学生学费。各级、各类教育扶困助学体系进一步完善，“不让一个学生因贫困而失（辍）学”的目标基本实现。

### （一）基本普及学前教育

近年来，国际社会对学前教育的重要性已普遍达成共识。江苏高度重视学前教育，通过立法加大政府对学前教育的投入，通过项目促进地方政府对学前教育的重视。全省的学前教育得到更快发展。目前，江苏省适龄儿童学前三年毛入园率达 96%，比全国平均水平高 45 个百分点，位居全国前列。学前一年毛入园率接近 100%。

1. 颁布相关法律法规，明确政府职责，为学前教育提供法律保障



2011 年 10 月，省教育厅制订了《江苏省学前教育改革发展示范区建设主要指标》，在全省开展示范区创建申报工作。同时省政府建立了加快学前教育改革发展联席会议制度、召开了学前教育改革发展示范区建设推进会，与各市政府签订了学前教育改革发展示范区建设责任书。2012 年 1 月，江苏省在全国率先颁布了《江苏省学前教育条例》（江苏省人大常委会公告第 96 号）。

2010 年 11 月，省政府办公厅根据全省教育工作会议和江苏省中长期教育规划纲要精神，印发了《加强学前教育改革发展的意见》，提出要把发展学前教育特别是农村学前教育作为教育改革发展的重点领域，要求各级政府切实履行发展学前教育的责任，在统筹规划、政策引导、投入保障、日常监管等方面充分发挥主导作用。

### 2. 重点发展农村学前教育

表 2-1 江苏学前教育发展主要指标

年	在园幼儿（万人）	幼儿园数	幼儿园专任教师	专任教师学历合格率	生师比
2006	150.15	6503	56057	96.73%	26.78
2007	168.79	4964	59557	97.31%	28.34
2008	177.64	4241	65748	98.10%	27.01
2009	193.22	4110	71610	97.97%	26.98
2010	205.71	3944	81140	98.33%	25.35
2011	217.49	4257	89452	99.76%	24.31

注：学历合格率用的是幼儿园教师中幼师、中师、高中及以上学历比重



框注 2-1:《江苏省学前教育改革发展示范区建设主要指标》

示范区建设指标共分 10 项,其中包括“政府责任全面落实”、“事业发展水平较高”、“优质资源比例不断扩大”、“公办幼儿园加快发展”、“民办幼儿园扶持措施有力”、“保教质量明显提高”、“队伍建设成效显著”、“经费保障机制基本建立”、“安全保障体系完善”以及“社会满意度较高”等。

建设指标特别强调政府在学前教育发展中的主导地位 and 主要责任,明确各示范区要坚持政府主导举办学前教育,城镇小区和新农村配套幼儿园规划建设到位,新增幼儿园以政府统筹为主。对民办幼儿园与公办幼儿园实行统一的行业管理制度,扶持民办幼儿园的相关政策措施落实到位。加大财政投入,拓宽投入渠道,学前教育财政预算单列,新增教育经费向学前教育倾斜,财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中占合理比例并逐年提高。

在 2011 年 12 月,江苏省教育厅宣布江苏启动实施学前教育 5 年行动计划,将学前教育纳入城镇和乡村建设规划,全省每个乡镇至少办 1 所省级优质公办中心园,实现普惠性幼儿园城乡全覆盖。根据计划,从 2011 年开始,今后五年内,全省将投入 70 亿,新建 1500 多所幼儿园,改扩建 1960 所幼儿园。每个乡镇至少办好一所达省优标准的公办中

框注 2-2:学前教育 5 年行动计划

实施学前教育普及提高工程、农村幼儿园建设工程、优质幼儿园创建工程,大力发展公办幼儿园,积极扶持民办幼儿园,加快发展农村学前教育。加大公共财政投入,研究制定生均公用经费标准和生均财政拨款标准,科学制订农村公办幼儿园教师编制标准。深入开展学前教育示范县(市、区)建设,不断扩大优质学前教育资源。到 2015 年,省级优质园比例达 70% 以上,苏南等部分有条件的地区实行学前 1 年免费教育。

心幼儿园,缓解“入园难”。同时,建立弱势群体教育援助体系,保障贫困儿童入园,实施“融合教育”保障残疾儿童入园。江苏省还将创新人才管理模式,建立师资发展序列,并通过加强教育质量管理,保护学龄前儿童的探究兴趣和想象力,禁止“小学化”教学行为,把江苏省学前教育推上一个新台阶。

### 3. 提高办园水平,扩大学前教育优质资源

2007 年 4 月,江苏省教育厅为进一步加强对幼儿教育的管理,扩大优质教育资源,提升幼儿教育的办学层次和水平,颁发了《关于印发〈江苏省

表 2-2 省辖市优质幼儿园创建情况

省辖市	人口数(万人)	幼儿园数(所)	省优质幼儿园数(所)	省优质幼儿园比例(%)	万人占有省优质幼儿园数(所)
南京市	608.86	443	309	69.75	0.51
无锡市	457.85	207	166	80.19	0.36
徐州市	914.76	483	189	39.13	0.21
常州市	352.65	200	135	67.50	0.38
苏州市	611.1	405	262	64.69	0.43
南通市	773.48	372	248	66.67	0.32
连云港市	476.04	288	150	52.08	0.32
淮安市	536.55	271	108	39.85	0.20
盐城市	810.39	368	129	35.05	0.16
扬州市	451.9	262	182	69.47	0.40
镇江市	273.03	182	118	64.84	0.43
泰州市	500.64	203	125	61.58	0.25
宿迁市	530	447	129	28.86	0.24
合计	7297.25	4131	2250	54.47	0.31

注:截止到 2011 年底。其中“人口数”和“幼儿园数”两栏数据截止到 2010 年底。

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

《江苏省优质幼儿园评估实施方案》和《江苏省优质幼儿园评估标准》的通知》(苏教基〔2007〕14号),全面启动了江苏省优质幼儿园的评估工作。2007年之前,全省10年时间创建省示范性实验幼儿园586所,仅占2007年初全省6503所幼儿园总数的9%。省优质幼儿园开评到2011年底,全省已创建1664所省优质幼儿园,包括原省级示范园(586所)在内共有省级优质园2250所,占全省4131所合格园的54.47%,平均每万人拥有0.31所省优质园。有8个省辖市超过60%,其中无锡达到了80.19%;有1个省辖市超过了50%;还有4个省辖市低于50%,其中最低的为宿迁市,为28.86%。按照每万人占有的省优质幼儿园数统计,南京市达到了0.50以上,而盐城市则低于0.20。半数以上县市区省优质幼儿园比例达到60%以上。

#### 4. 加强学前教育师资培养和培训

江苏大力加强学前教育师资培训。2011年,省级以上全省中小学教师培训达12.1万人次,其中幼儿园2.75万人,省级培训幼儿园教师占全省幼儿园教师总数的34%。

实施免费幼儿师范男生定向招生制度。长期以来,男性青年报考幼儿师范热情不高,地方招聘幼儿园教师更是鲜有男性应聘,导致幼儿园师资队伍性别结构严重失衡,目前男女性别比达1:99,许多幼儿园面临长期无男教师的困局。自2010年起,江苏省启动免费幼儿师范男生定向招生制度。免费幼儿师范男生在校学习期间,将不用缴纳学费和住宿费,家庭经济困难学生还将由省财政补助生活费,平均标准为每生每年4000元。江苏省教育厅希望通过这一制度,到2015年到2020年,每一所幼儿园至少有一个男教师。

## (二) 巩固提高九年义务教育和普通高中教育

“十一五”期间,江苏大力实施科教兴省战略,不断加大教育投入力度,全省教育事业持续协调健

康发展,各项教育改革有序推进,教育的整体水平和综合实力继续位居全国前列,“十一五”规划确定的各项发展目标和任务圆满完成。

### 1. 深入推进义务教育优质均衡发展示范区建设,推进义务教育城乡一体化发展。

江苏历来高度重视义务教育均衡发展工作,1996年,在全国各省区中率先基本普及九年义务教育。进入新世纪以来,省财政累计投入100多亿元,组织实施了一系列促进义务教育均衡发展的重点工程项目。学校面貌发生巨大变化,实现了真正意义上的免费义务教育。2007年,省政府制定区域教育现代化建设标准,明确把义务教育均衡发展情况列为考核验收的核心指标。2010年,启动实施义务教育优质均衡发展示范区建设,鼓励部分地区先行先试、探索经验,引领全省义务教育又好又快发展。主要目标是:通过3年左右的努力,使示范区义务教育由基本均衡达到优质均衡。优质、均衡成为江苏省“十二五”期间在义务教育方面奋斗的目标。

江苏不仅创造性地提出了义务教育优质均衡的目标,而且不断创新体制机制,努力探索义务教育优质均衡发展之路。2010年,江苏省政府办公厅转发了省教育厅等部门《关于义务教育优质均衡发展示范区建设意见的通知》,明确了13个义务教育优质均衡发展示范区建设单位,涉及48个县(市、区)。为了推进义务教育优质均衡发展,江苏不断健全城乡一体化的义务教育发展机制,积

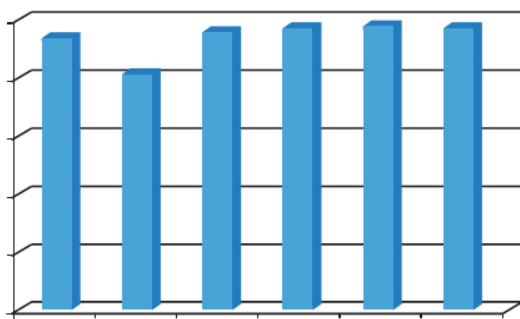


图 2-1 新生毛入学率

极实施义务教育学校现代化建设工程，建立了义务教育优质均衡发展评价指标体系。这个体系引入督导评估机制，主要考察各县（市、区）建设的速度是否按时序推进，重点工程是否按标准实施，管理体制机制是否按要求完善等，并将此列入对县级政府教育工作年度考核内容。

## 2. 扩大高中优质教育资源，启动普通高中课程基地建设

至2011年2月，全省三星级以上普通高中总数为462所，其中三星级为253所、四星级为209所。全省三星级普通高中占全省普通高中总数的38.8%，四星级普通高中约占全省普通高中总数的32.0%，两项合并占全省普通高中总数的70.8%，比2009年整体提高了12个百分点。苏南、苏中、苏北三大区域优质高中（三星级以上高中）占全省高中学校数比例分别为28.6%、17.8%、24.4%（具体情况见表1）。

为落实国家、省中长期教育改革和发展规划纲要精神，深化基础教育课程教学改革，推进普通高中特色建设，江苏省从2011年起启动普通高中课程基地建设。2011年投入5000万元先行启动建设30个左右普通高中省级课程基地，到2015年建成200个左右省级普通高中课程基地。2011年8月，在全省各市推荐申报的基础上，经省教育厅组织评审，共遴选出包括江苏省锡山高级中学语文课程基地在内的2011年普通高中课程基地建设项目共计31个。

### （三）大力发展职业教育

职业教育是面向人人、面向全社会的教育，在推进现代化建设中具有特殊重要的作用。进入新世纪以来，江苏总体上已进入工业化中期并向后期新型工业化迈进，技能人才严重短缺成为制约江苏经济社会持续发展和阻碍产业升级的瓶颈。2005年，江苏决定在“十一五”期间把职业教育作为教育发展的重点全面推进，围绕富民强省这个目标，围绕

江苏省今后5年发展的十大产业方向，以服务为宗旨，就业为导向，通过职业教育和技术培训，普遍提高劳动者的就业能力、创业能力、致富能力，改

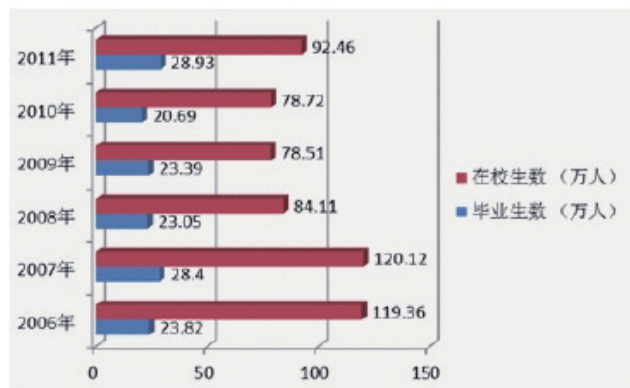


图 2-2 2006—2011 年中等职业教育招生数和在校生数

善民生，缩小城乡差别。

通过多年的探索实践，练足内功，职业教育为江苏全省十大产业输送了780多万熟练产业技术人才的同时，也让江苏经济始终保持走在了全国前列。全省职业学校数由2000年的880所调整到目前的521所，校均规模由900人提高到2650人。全省建成264所省级以上重点职业学校（其中国家级重点职业学校189所），在此基础上，建成100所省高水平示范职业学校、17所国家中等职业教育改革发展示范学校，国家级重点中等职业学校校均规模3940人、占地面积190亩、建筑面积6万平方米、教学仪器1700万元，承担了全省职业教育75%的培养任务。同时，“十一五”期间，全省重点建设了452个中等职业教育示范专业、100个五年制高职示范专业；重点建设了48个国家级实训基地和182个省级实训基地；重点建设了264个省级课程改革实验点和97个课程改革实验校。骨干示范职业学校及其优质资源有力地引领了全省职业教育的发展，整体提升了职业教育质量水平。

#### 1. 启动江苏省职业教育创新发展实验区建设

江苏省中长期教育改革和发展规划纲要明确提出，建立职业教育创新发展实验区，鼓励有条件的



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

市、县先行试点，推动建立现代职业教育制度，切实增强职业教育的吸引力和发展能力。为充分发挥先进地区的引领示范作用，省里选择10个市、县（市、区）开展职业教育创新发展实验区建设，鼓励这些地区先行先试、积极探索。实验区建设方案明确了指导思想、目标任务和建设标准，总的是到2015年率先达到省中长期教育规划纲要确定的职业教育发展目标。

### 2. 改革课程，启动创业能力方面的培训

2006年初，江苏省教育厅下发了《江苏省职业教育创业行动计划》，引进美国国家创业指导基金会的创业教育课程，组织全省300多名重点学校教师参加了创业能力培训，并选择泰州、无锡、常州、苏州重点推进学生创业能力方面的培训。货郎不当生意做，目的是通过实践，明白小生意做成大买卖、小市场蕴藏大商机的奥妙。

### 3. 集团化办学

改革开放以来，集团式发展、集群式发展和集合式发展构成的职业教育集约化发展模式，成为江苏省职业教育的一大亮点。职业教育集团化办学是江苏职业教育在新形势下实现资源共享，促进校企优势互补和集约化发展的新途径、新模式。2003年江苏省成立了第一个以产学研为主要纽带，以高职院校为龙头，企业和高、中职院校广泛参与，跨地区的行业性职教集团——江苏商贸职教集团。成立以来，集团进行了许多有益的创新和探索，取得了很多以往难以想象的成果。截止到2011年，全省已

成立了8个职教集团，覆盖了数百家职业学校和企业。

### 4. 免费职业教育

2009年起，江苏省还对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生实行免费。继续提高义务教育公用经费定额标准，2009年春季学期起，中小学生年均公用经费基准定额将提高到每生每年小学350元、初中550元。

## （四）促进继续教育、成人教育

据2006年统计，江苏省青壮年非文盲率达到99%，部分市达到了99.8%以上。为推动和激励各地高水平、高质量扫除青壮年文盲，2007年，江苏建立扫盲工作报告制度，对于青壮年非文盲率未达到99.8%以上的市，每半年向省教育厅上报一次扫盲工作进展情况，争取每年扫除青壮年文盲10万人。目前，全省各市、县（市、区）青壮年非文盲率以乡（镇）为单位均达到99.8%以上，实现了高质量扫除青壮年文盲。在此基础上，江苏致力于构建终生教育体系，进一步扩大成人受教育机会，努力满足成人的各类基本学习需求。

《国务院关于加强职业培训促进就业的意见》强调：职业培训是提高劳动者技能水平和就业创业能力的主要途径。到2010年底，全省职业培训机构7001个，注册学生576.92万人次，结业学生657.92万人次。教职工32842人，专任教师21111人。成人基础教育学校305所，比上年减少213所；结业生2.51万人，比上年增加0.52万人；

表 2-3 2006-2011 年全省职业技术培训概况

	全省职业技术 培训机构	注册学生 (万人次)	教职工 (人)	专任教师 (人)
2006	5994	271.33	1.04 万人	0.57 万人
2007	6078	250.09	10048	5982
2008	9243	528.42	41004	27504
2009	7725	474.03	36595	25652
2010	7001	576.92	32842	21111
2011	8450	794.38	39474	26096

在校生 2.07 万人，比上年减少 0.78 万人。教职工 1789 人，比上年减少 658 人。专任教师 1413 人，比上年减少 541 人。

### 1. 推进乡镇成人教育中心校标准化建设

2006 年 4 月，为加快发展农村成人教育，全面实施现代农民教育工程，加大农村劳动力转移培训力度，提升教育服务“三农”水平和教育富民的能力，江苏省教育厅颁发了《关于推进乡镇成人教育中心校标准化建设的意见》，要求每个乡镇都要重点建好 1 所成人教育中心校。每所乡镇成人教育中心校每年组织培训的各类人员要达到当地乡镇总人口的 10% 以上。每所乡镇成人教育中心校当年培训人员中，一般面上培训的结业率，岗位培训和技能等级培训的获证率，农村劳动力转移培训的输出率以及学历教育的毕业率，均在 90% 以上。

### 2. 加强农村成人教育

当前，农业和农村经济正处在关键发展阶段，现代高效农业发展、农村劳动力创业就业、农村和谐社会构建等，都对农村人口的科学文化素质和思想道德素质提出了更高要求。成人教育服务新农村建设意义重大，要坚持把农村成人教育作为工作的重点，促进提高广大农民的综合素质，为江苏省率先形成城乡经济社会一体化发展新格局、建成更高水平的小康社会作出更大贡献。

### 3. 加强社区教育实验区工作

江苏是 1999 年正式启动社区教育实验区工作，也是全国开展社区教育较早的地区之一，近年来，在各级政府和各有关部门重视领导和广大社区教育工作者共同努力下，社区教育工作目标明确，措施得力，深入推进，快速发展，已呈现出良好发展态势。

表 2-4 2010 年全国和江苏省的文盲人口情况比较

	文盲人口（人）	文盲率（%）
全国	54656573	4.08
江苏	2995352	3.81

注：江苏省 2010 年六普查主要数据公报

目前，全省有国家级社区教育示范区 8 个，国家级社区教育实验区 12 个，省级社区教育实验区 73 个，省级社区教育示范乡镇（街道）101 个，省级社区

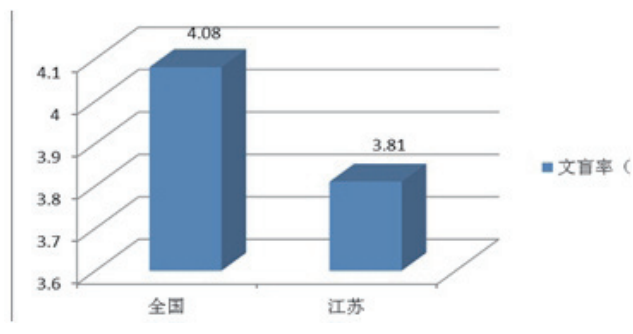


图 2-3 2010 年全国江苏文盲率比较

培训学院 68 所，省级社区教育中心 247 个。

2010 年 11 月 1 日零时，江苏省常住人口为 78659903 人，常住人口中文盲人口（15 岁及以上不识字的人）为人，同 2000 年第五次全国人口普查相比，文盲人口减少 1698203 人，文盲率由 6.31% 下降为 %，下降 2.50 个百分点。近年来，全省人口的受教育程度和人口素质得到较大提高。以综合反映一个国家或地区人口受教育情况和人口素质的人口平均受教育年限指标来衡量，2008 年全省 6 岁及以上人口中，人均受教育年限达到 8.69 年，相当于初中三年级的水平，比 2005 年的 8.18 年提高 0.51 年，平均每年提高 0.17 年。到 2011 年，人均受教育年限增加到 9.9 年，到 2020 年，江苏人均受教育年限将达到 12.2 年。

## （五）性别平等

根据全国妇联、国家统计局发布的《中国妇女发展纲要（2001—2010 年）终期统计监测报告》显示，《纲要》实施十年来，我国在推进妇女发展方面取得重大进展，妇女就业规模扩大，妇女参与决策和管理的比重提升，男女受教育的差距缩小，妇女健康水平提高，妇女的生存和发展环境进一步优化。

江苏省作为东部沿海发达省份，一个教育大

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

省，在男女入学机会方面，已基本消除了性别差异，实现了男女入学平等。2008年，江苏省小学学龄男童净入学率为99.88%，小学学龄女童净入学率为99.92%，女童比男童高出0.04个百分点。以在江苏省经济社会发展相对落后的徐州市为例，“十一五”期末，小学适龄女童净入学率和初中阶段女童毛入学率均达100%，全市义务教育实现性别平等；女性接受中高等教育的机会增多，妇女平均受教育年限增至9年，达到发展中国家的先进水平；新进入劳动力市场的年轻女性受教育年限达到15年，超出省规划目标1年；全市中、高级专业技术人员中女性占47%，超出省市规划目标17个百分点。

从文盲率来看，江苏文盲率在逐年下降，文盲人口以老年女性为主体。全省文盲、半文盲人口主要集中在60岁及以上老年人口中，占总数的76.06%；30—59岁青壮年占到22.86%；30岁以下新增文盲、半文盲人口占文盲总数的1.08%，比例较低。从全省文盲、半文盲人口的性别构成看，

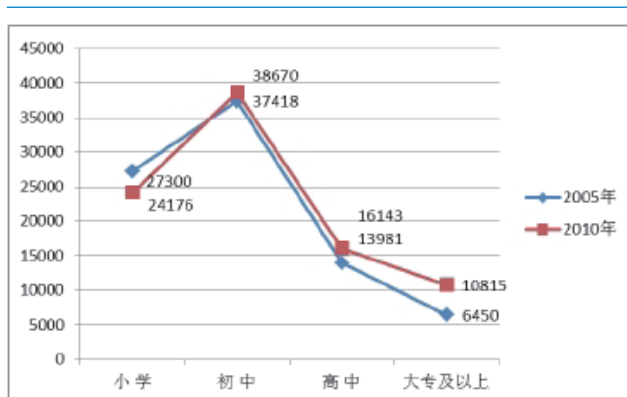


图 2-4 2005、2010年每10万人拥有各种受教育程度人数比较

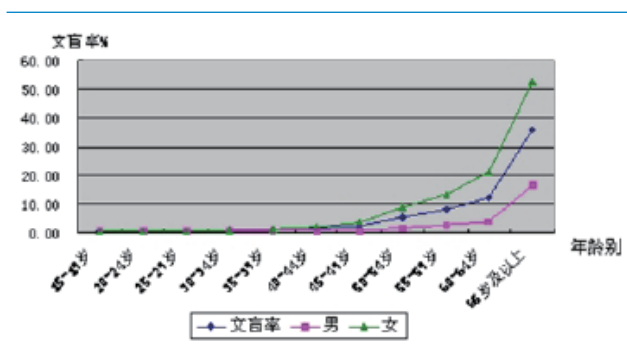


图 2-6 2008年江苏分年龄、性别人口文盲率变化趋势



图 2-5 教育与性别平等国际研讨会在无锡召开



女性约占8成，女性人口文盲率高达11.25%，比男性人口文盲率高2.7倍。从各年龄组情况看，25岁以下女性人口文盲率与男性基本相近，25岁以后，随着年龄增长，女性人口文盲率与男性的差距逐渐加大，65岁及以上老年女性人口文盲率高达52.80%，比老年男性人口文盲率（16.33%）高36.47个百分点。

## （六）教育质量

### 1. 学生学业状况

学生学业质量是教育教学的重要成果之一。根据教育部《建立中小学生学习质量分析、反馈与指导系统》项目组2008年对江苏省义务教育阶段的三年级和八年级学生所做的调查分析来看，96%的三年级学生达到了语文课程标准的基本要求，99%的三年级学生达到了数学课程标准的基本要求；92%的八年级学生达到了语文课程标准的基本要求，91%的八年级学生达到了数学课程标准的基本要求，87%的八年级学生达到了英语课程标准的基本要求，90%的八年级学生达到了科学课程标准的基本要求。

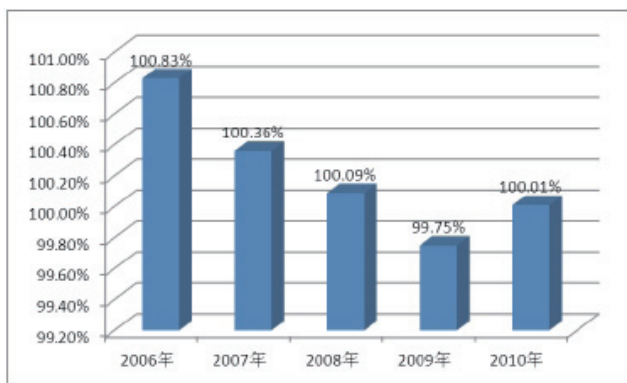


图 2-7 江苏省 2006-2010 年 5 年级巩固率

### 2. 教育投入

教育投入是教育事业发展的有力保障。江苏作为一个教育大省，一直都非常重视教育投入，坚持教育优先发展，教育投入大幅度增加，办学条件显

著改善，近5年全省教育经费年均增长17.5%。争取到国家对江苏教育的支持，08年前每年2亿元左右，09—10年每年22—23亿元。全省义务教育债务全面化解，省属高校建设债务化解取得阶段性成效。

2010年，全省地方教育经费总收入1314.62亿元，比上年1105.49亿元增加209.13亿元，增长18.92%。

2010年，全省各级各类教育生均预算内教育事业费支出全面增长，全省各级各类教育生均预算内公用经费支出全面增长。

义务教育经费保障水平继续提高。2011年春季学期，农村义务教育学校生均公用经费基准定额进一步提高，省财政下达中央和省专项补助经费7.44亿元。扎实推进中小学校舍安全工程。省政府专门召开会议推进工程实施，并将农村中小学校舍维修改造平均计提标准提高到每平方米800元，省财政下达补助资金2.26亿元。

### 3. 师资队伍

到2010年底，我国普通中小学共有专任教师1065.9万人，小学、初中、高中专任教师学历合格率分别为99.5%、98.7%、94.8%。

2011年，江苏省有幼儿园专任教师89452人，专任教师学历合格率达99.76%，比上年提高1.43个百分点。具有专科毕业及以上学历的专任教师比例达89.27%，比上年提高15.88个百分点；小学专任教师250123人，专任教师学历合格率99.92%，比上年提高0.11个百分点。具有专科毕业及以上学历的专任教师比例达87.48%，比上年提高3.14个百分点。小学生师比16.38：1，比上年的15.98：1有所提高。初中专任教师185110人，专任教师学历合格率99.30%，比上年提高0.24个百分点。具有本科毕业及以上学历的专任教师比例达81.68%，比上年提高5.34个百分点。初中生师比11.41：1，比上年的12.50：1明显降低。普通高中专任教师97149人，生师比13.25：

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

表 2-5 2009—2010 年全省国家财政性教育经费情况表

年份	合计	预算内教育经费拨款	各级政府征收用于教育的税费		企业办学教育经费	校办企业勤工俭学收入用于教育的经费	其他属于国家财政性教育经费
			小计	教育附加			
2009 年	740.21	654.85	82.32	55.20	0.13	2.91	
2010 年	923.46	814.29	96.73	63.53	0.21	3.44	8.80
增长 (%)	24.76	24.35	17.50	15.09	61.54	18.21	



图 2-8 2009 年江苏地区生产总值

1, 比上年 13.82 : 1 明显降低。专任教师学历合格率 98.32%, 比上年提高 0.82 个百分点。具有研究生学历的专任教师比例达 6.70%, 比上年提高 1.19 个百分点。加强教师和校长培训, 是大力实施人才强教战略、推进教育改革发展的的重要途径, 是加强

教育强省、实现教育现代化的重要保障。2011 年, 江苏全省共完成各类省级培训达 12.1 万人次, 其中: 幼儿园 2.75 万人, 小学 4.5 万人, 中学教师 4.1 万人, 中职校 6300 人。12.1 万人中, 农村教师 6 万人, 占省级培训总量的 50%。在省级培训工作的推

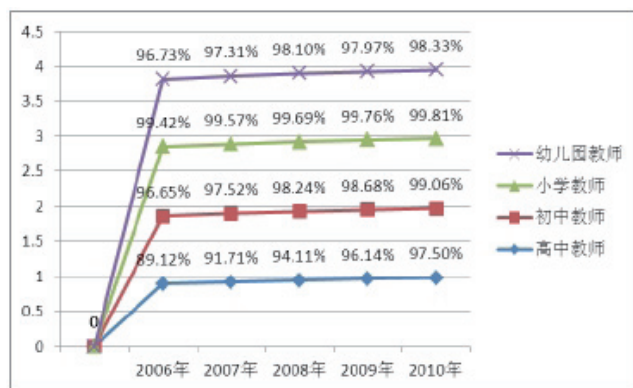


图 2-9 江苏省 2006 年—2010 年中小学教师学历合格率



图 2-10 江苏省 2006 年—2010 年中小学教师师生比

表 2-6 2008—2010 年 江苏省各学历层级幼儿教师数

	中师	大专	本科	其他学历
2008 年	22171	35160	7147	1270
2009 年	21250	38718	10137	1505
2010 年	20241	44789	14635	1469

动下，全省各市、县主动开展培训的积极性大幅提高，仅网络培训一项就达 15 万人次以上。培训的专业性更加突显，培训的有效性进一步提高，培训的规范性进一步增强，教师参加培训的主动性明显提高。省教育评估院培训质量评估报告显示：培训总体满意度达 91% 以上；对培训收获的满意度达 90% 以上；对培训课程的满意度在 98% 以上，其中表示非常满意达 75%。

## 二、江苏教育现代化的新进展和新目标

2005 年 6 月 14 日，江苏作出关于加快建设教育强省率先基本实现教育现代化的决定，正式启动全省教育现代化工程。几年来，江苏省深入实施科教兴省战略，大力发展教育事业，加快建设教育强省，更好地为“两个率先”服务，为率先基本实现教育现代化奠定基础。

### （一）“十一五”取得辉煌成就

“十一五”时期，江苏教育改革发展取得了显著成就，江苏教育综合实力和整体水平继续位居全国前列，为“十二五”实现城乡均衡发展，促进全民教育全面实现打下了坚实的基础。

一是各级各类教育协调推进。学前教育毛入园率达 96%，义务教育巩固率保持在 99% 左右，高中阶段教育毛入学率达 96%，职业教育健康发展。高等教育稳步发展，普通高等学校 124 所，在校生 177.5 万人，高校数和在校生数连续多年位居全国第一，全省高等教育毛入学率达 42%。初步形成覆盖全社会的终生教育体系。

二是教育现代化步伐不断加快。全省 94 个县（市、区）通过省级评估，占全省县（市、区）总数的 84%。

三是教育投入大幅度增加。“十一五”期间，全省地方教育经费总投入 4952 亿元，其中，财政性教育投入 3233 亿元、预算内教育经费拨款 2847 亿元，分别是“十五”期间的 2.28 倍、2.61 倍和 2.65 倍，全社会教育投入和财政性教育经费年均分别增长 17.1% 和 22.4%。

四是教育惠民力度持续加大。实现真正意义上的免费义务教育。全面实施义务教育阶段学校教师绩效工资。全省流动就业人员随迁子女义务教育入学率达 98.8%，其中 80% 以上在公办学校就读。各级各类教育扶困助学体系进一步完善，“不让一个学生因贫困而失（辍）学”的目标基本实现。高校毕业生年终总就业率连续多年超过 90%。

五是教育改革开放取得重要进展。学前教育、义务教育、职业教育、高等教育示范区实验区正式启动实施，以政府办学为主体、社会各界共同办学、公办与民办学校共同发展的格局基本形成。

六是教育服务经济社会发展成果丰硕。全省高校申请专利 30049 项、授权 14297 项，获得的国家自然科学奖、技术发明奖和科技进步奖占全省获奖总数一半以上。

### （二）“十二五”开局良好

2011 年，“十二五”开局之年，国家转型升级的关键阶段，江苏紧扣科学发展的主题主线，实施创新驱动战略，进一步确立教育是基础、人才是关键、科技是支撑的指导思想。全省教育系统紧紧围绕建设教育强省、率先实现教育现代化目标，深入实施省中长期教育改革和发展规划纲要，解放思想、锐意进取、扎实工作，各项重点工作顺利完成，“十二五”教育事业改革发展的开局良好。

2011 年省政府颁发了《关于进一步加大财政教育投入的实施意见》。全省地方教育投入达 1450



面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要



亿元，其中财政一般预算支出达 1025.4 亿元，首次突破 1000 亿元，增长 18.5%。各级政府对教育的优先投入有力保障了基础教育优质发展。义务教育生均公用经费基准定额提高到每生每年小学 550 元、初中 750 元。全面免除义务教育阶段学生作业本费，城乡义务教育实现了全免费。中小学校舍安全工程全年累计投入资金 141 亿元。



2011 年学前教育发展步伐不断加快。全省学前教育专项经费由年初预算的 2 亿元增加到 3.6 亿元；首次设立学前教育省政府助学金，每生每年资助 1000 元，资助面为在园幼儿的 10%。省级优质幼儿园增加到 2250 所，占全省幼儿园总数的 52.68%。省政府建立了加快学前教育改革发展联席会议制度、发布了学前教育改革发展示范区建设主

要指标、召开了学前教育改革发展现场推进会，与各市政府签订了学前教育改革发展示范区建设责任书。颁布了《江苏省学前教育条例》，并于 2012 年 3 月 1 日起执行。

2011 年 4 月 13 日，江苏召开了基础教育国家教育体制改革试点项目推进会，全面部署基础教育改革试点工作。继续推进义务教育优质均衡发展示范区和职业教育创新发展实验区建设。小学学龄儿童入学率达 99.9%，初中在校生年巩固率达 98.6%，高中阶段教育毛入学率达 97.0%，高等教育毛入学率达 45.0%。

扶贫帮困体系逐步健全。义务教育学校家庭经济困难寄宿生生活补助标准提高到每生每年小学 750 元、初中 1000 元。高中教育阶段残疾学生实施免费教育。不断完善扶困助学机制。建立学前教育资助制度。完善义务教育阶段学校家庭经济困难学生资助政策，对义务教育学校所有家庭经济困难学生全面发放生活补助，切实改善家庭经济困难学生营养状况。健全普通高中国家助学金制度，落实中等职业学校国家助学金和免学费政策。完善普通本科高校和高等职业院校奖、贷、助、补、减政策，建立国家奖助学金标准动态调整机制。

2011 年江苏对率先建成教育强省、率先实现教育现代化提出了新的要求：坚持教育优先发展的方针，大力实施科教与人才强省基础战略，凝聚推动教育改革的强大合力，努力办好人民满意的教育，以教育的率先现代化支撑和保障经济社会发展的现代化。进一步丰富教育现代化的目标内涵，探索有效路径，大胆进行实践，加快教育现代化建设进程。

### 三、江苏全民教育面临的新形势新挑战

#### （一）新形势

“十二五”时期，是江苏实现更高水平小康社

会并向基本实现现代化迈进的重要时期。教育改革必须根据中央对江苏工作的新要求，适应发展阶段的新变化，顺应人民群众的新期盼，着力提高教育现代化水平，努力推动教育事业在新的起点上又好又快发展。

推进“两个率先”，迫切需要教育优先发展加快发展。省第十二次党代会提出，到2015年，全省以县为单位达到省定全面小康指标，全面建成更高水平小康社会，苏南等有条件的地区率先基本实现现代化。强省必先强教，实现现代化必先实现教育现代化，江苏的“两个率先”首先要有教育的率先。特别是当前随着工业化、城市化、信息化、国际化进程加快推进，全面落实教育优先发展的战略地位，依靠教育提高国民素质和社会文明程度，依靠教育提供人才支持和智力保障，依靠教育推动自主创新和管理创新，依靠教育促进经济转型升级和发展方式转变，依靠教育提升综合实力和国际竞争力，比以往任何时候更加重要、更为紧迫。

实施民生幸福工程迫切需要办好人民满意的教育。“十二五”期间，江苏实施包括民生幸福工程在内的“八项工程”，并以完善终生教育体系等“六大体系”为重点，统筹推进各项民生事业协调发展，大力提高基本公共服务能力和水平，大力提升人民群众的生活质量和幸福指数。当前，随着经济社会快速发展，人民群众对享受更高水平、更加均等的教育基本公共服务提出了新的要求。这就需把人民群众是否满意，作为教育事业发展的重要评判标准，积极构建学历教育与非学历教育协调发展、职业教育和普通教育相互沟通、职前教育和职后教育有效衔接的终生教育体系，不断满足人民群众日益增长的多样化教育需求。

解决教育事业发展的突出矛盾和问题迫切需要推进教育改革创新。江苏省教育事业发展总体走在全国前列，但还存在许多社会关注、群众关心的热点问题，比如素质教育推进难、义务教育择校、中小学生学习负担过重、人才培养质量不太高的问题，

等等。这些问题，有些是多年积累下来的，有些是发展中逐步显现出来的，还有一些是经济社会发展中的突出矛盾在教育领域的反映，成因十分复杂。解决这些问题，必须进一步弘扬改革创新精神，解放思想、大胆探索，着力破解发展中的难题，努力突破制约教育事业科学发展的体制机制障碍，以改革推动发展，以改革提高质量，以改革增强活力。

## （二）新挑战

### 1. 经济转型对教育提出了新的要求

加快转变经济发展方式是“十二五”时期我国经济社会发展的主线。在加快转变经济发展方式的过程中，江苏也面临着经济结构调整的任务，需要相应地推进就业结构和劳动力结构调整。从制造业向高新技术产业的战略转型，关键的还是要大幅提高企业自主创新能力，这有赖于高新科技的发展、科技成果转化和高技能人才的培养，而后两者都必须依赖于高水平的职业教育。这就要求重视和发展职业教育，为经济转型提供人力资源和人才保障。

经济转型对职业教育的挑战主要体现如下：劳动者不断提升技能和技能的频繁转换需求对供应驱动的职业教育发展模式的挑战；以多种职业技能为核心的劳动者综合素质要求对传统职业教育人才培养模式的挑战；工作本位学习和非正式学习等需求对职业教育体系中企业职业教育薄弱现状的挑战；持续的终生学习需求对以开展职前学历教育为主要功能的学校形态职业教育的挑战。职业教育必须进一步确立面向社会、面向市场办学的理念，以省辖市为单位，统筹职业学校布局与经济布局相适应，专业结构与当地的产业结构相吻合；推进职教园区与经济园区相对接。

同时，经济转型为职业教育体系完善提供新契机。企业转型升级和人才战略需求的倒逼态势，使得具有国际视野的企业家主动寻求适合自己的人才培养和储备途径，政、校、企利益共同体的构建正好帮助企业解决了行业人才枯竭、符合企业需求的

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

人才规格缺少、员工成长缺乏平台三大瓶颈问题。

## 2. 优质教育资源供给不足构成新的挑战

在充分肯定成绩的同时，也应注意到当前江苏教育改革和发展还面临一些不容忽视的矛盾和问题：教育经费投入力度有待进一步加大，市、县财政对教育投入相对不足，教育投入的体制和机制不够完善。各类教育总体发展水平有待进一步提高。学前教育比较薄弱，公办幼儿园资源不足；教育发展不均衡和不协调问题依然比较突出，亟需进一步加大科学规划、统筹协调力度；教育公平保障水平有待进一步提高；全面推进素质教育仍然面临许多困难。教师队伍结构性矛盾突出；教育服务经济社会发展能力有待进一步提升。这些问题都必须通过进一步深化教育改革、加快教育发展、扩大教育开放来加以解决。

### （1）学前教育不足

学前教育是江苏省各级各类教育的“短板”，群众对“入园难、入园贵”问题反映比较强烈。目前学前教育主要存在以下问题：

一是幼儿教育地区之间、城乡之间的发展水平严重失衡。从省优质幼儿园分布状态看，南北差距较大。苏南五市省优质幼儿园比例达到 64.6%，苏中三市达到 57.6%，苏北五市仅达到 25.6%。苏中与苏南的差距在缩小，但苏北的落后幅度十分明显，其中徐州为 28.2%、淮安为 22.1%、盐城为 29.6%、连云港为 32.3%、宿迁为 17.4%。再从万

人拥有省优质幼儿园的数量看，全省平均每万人拥有省优质幼儿园 0.25 所，其中苏南五市 0.40 所，苏中三市 0.28 所，苏北五市 0.15 所。全省平均每个乡镇（街道）拥有省优质幼儿园 1.88 所，其中苏南五市 3.12 所，苏中三市 2.18 所，苏北五市 1.17 所，苏南是苏北的 2.67 倍，苏中是苏北的 1.86 倍。此外，城市与农村之间的发展水平差距亦十分明显。

二是全省幼儿教育资源总量不足，幼儿园办学绩效不高。按《省政府办公厅关于加快学前教育改革发展的意见》（苏政办〔2010〕36 号）精神，每万人拥有一所幼儿园，据此推算，全省有 7297 万人口，应有幼儿园 7297 所，与目前 4134 所幼儿园的统计总量相比尚有 3163 所的缺口。造成这一缺口的主要原因是大量村办幼儿园作为办园点未列入统计。而且城乡还都存在大量未注册幼儿园，也就是说全省尚有 3000 多个幼儿教育机构处于不合格幼儿园状态。另外，江苏省幼儿园平均办园规模仅为 2 轨 6 个班，主要原因是部分城区幼儿园的容量不大，仅是合理规模 2-6 轨的下限。这样的规模，既影响管理水平的提升，又影响办园绩效的提高。

三是幼儿教育经费投入不足，软实力发展性支出较少。各级政府对幼儿教育的经费投入长期严重不足，这是显性的问题。而仅有的投入多属于应急性投入，偏重于园舍建设。据统计，每所省优质幼儿园创建平均投入为 114 万元，但仍有 30% 的幼儿园连最基本的幼儿玩具都配备不足；有 43.3% 的幼儿园教研经费、培训经费几乎为零；还有大量的幼儿园教师工资处于当地最低工资水平，低于小饭店的服务员，未能依法享受基本的社会保障。这不仅使我们的幼儿园处于起点较低的状态，更主要的是造成幼儿园发展后劲不足。同时我们还看到经费使用存在效率低下的问题。在农村，新建幼儿园轻视校园建设规划、忽视建设标准而不规范的问题非常突出，导致大量新建、改造的幼儿园不符合幼儿园建筑规范，建一所就不合格一所，落后一所，陷入了低水平重复建设的怪圈。在四项生均资源都





超过省优质园评估标准的情况下，仍有 40% 的幼儿园班级活动室、午睡室、盥洗室不配套；仍有 42.1% 的幼儿园不能为在园幼儿提供午餐、午睡。

四是内涵建设严重滞后，幼儿素质教育得不到有力保障。根据参评幼儿园存在的问题分析，一些幼儿园的发展是不完整、不全面的，甚至不能算完全意义上的幼儿园。据统计，有 20.5% 的幼儿园园长学历或资格不符合要求；25.7% 的幼儿园专任教师在资格或学历上不达标；40.6% 的幼儿园不注重园本教研和教师的专业成长；有 43.4% 的幼儿园教科研意识淡薄；48.7% 的幼儿园教师组织与指导幼儿游戏的能力不强，游戏活动不能有效开展；22.9% 的幼儿园作息时间安排不科学；45.1% 的幼儿园教学活动质量一般；55.9% 的幼儿园贯彻《幼儿园教育指导纲要（试行）》不到位，“小学化”倾向严重，规范意识不强；43.2% 的幼儿园不重视幼儿发展水平测试工作；43% 的幼儿园未能体现保教并重原则，重教轻保的现象十分严重。

### （2）优质义务教育资源不均

长期以来，择校成为全国大中城市的老大难问题。深入分析后不难发现，现有义务教育资源的不均衡和不同人群对学校选择权利的不平等是这一问题持久未解的根源。择校大体可以分为三类：一是以优择校，学校想选择学习成绩最优秀的学生，于是各种“升学班”屡禁不止；二是以权择校，有一定权力的人利用或借助他人权力达到择校目的；三是以钱择校，有一定经济实力的人用钱买名额，由此产生了“升学班”、“条子生”、“择校费”三大问题。小升初属于义务教育阶段的学校选择，依据义务教育的属性，人人都有平等享受的权利，解决小升初“择校热”实质上就是要解决好这三大问题。各地也采取了一些解决措施，但还没有抓到关键点。

### （3）社区教育薄弱

根据 2007 年—2011 年的江苏省县（市、区）教育现代化建设水平评估中现场考察来看，各县（市、区）虽然已成立或重建了社区教育中心，但



有的县市并没有专职的社区教育人员，没有专项的社区教育经费，至于培训开展的情况更是良莠不齐，无法满足群众终生学习的需要。

### （4）弱势群体子女入学依然困难

现在，弱势群体子女入学问题包括如下几个方面：流动就业人口子女教育问题、农村留守儿童的教育问题、家庭经济困难学生教育问题、学校中的隐性弱势群体（学习困难群体和因某些原因被排斥在主流学生群体之外而造成学习困难的群体）。

学校中的隐性弱势群体由于其隐蔽性和不易觉察，往往被大家忽视，进而引发教育过程的不公。这是全民教育推进过程中要特别关注的问题。教育公平可以分为受教育机会的公平、教育过程的公平、教育评价与质量的公平等。目前的全民教育已关注

#### 框注 2-3：记者采访江阴市周庄镇副镇长

记者在江苏省江阴市周庄镇采访时，副镇长何玉林的一番话发人深省：“流动人口的第一代是打拼出来的，他们不惜气力肯吃苦，一天 12 小时做工都不肯休息，但微薄的收入难以在短期内改变生活状况，拼死拼活地劳作使得父母没有时间管教子女。第二代面对的是城市诱惑，看到的是同龄城市孩子的幸福。同在学校学习，城市孩子的优越感大大压抑了流动人口子女的心灵。为什么流动人口的第二代里违法犯罪有增多的趋势？熟悉城市生活的他们，回到老家已经拒绝那里的生活，而这边的城市生活却又很难融入，巨大的失落感让这些边缘化的孩子们无法面对，而他们又不愿像父母那样拼命劳作，这是特别让人忧虑的！”

——流动人口子女的教育与管理，《法制日报》2007 年 12 月 19 日

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要



到教育起点的公平和教育机会的公平，但教育过程公平及其他方面的教育公平还没有很好地被关注。

#### （5）高质量师资短缺

教师不仅仅是提升教育成果的关键角色，而且也是自我提升的中坚。联合国教科文组织在《教师和教育质量：2015年全球教育需求监测》的报告指出：教师短缺危及高质量的全民教育。如果要在2015年之前实现普及初级教育的目标，全球需要在今后10年当中增加1800万名教师。教师最为短缺的国家通常也是教育质量最差的国家。

江苏正面临着这个问题。师资结构不合理，在农村学校中某些学科，如美术、音乐等严重缺乏，

某些学科师资年龄偏大，知识结构老化；职称结构也存在不均衡的状况。

以学前教育为例，幼儿入园难的一个重要原因是学前教育师资短缺。2008年、2009年、2010年江苏省幼儿在园数分别为177.64、193.22、205.71万人，专职幼儿园教师数分别为65748、71610、81134人。根据国家有关规定，本研究按照师生比35/2计算，即用幼儿在园数除以35再乘2，得出这三年分别应配教师数约为10.15、11.04、11.76万人。再与这三年现有教师数相减，即可得出2008年、2009年、2010年江苏省幼儿教师的缺口分别为35750、38795、36419人。可见，尽管幼儿教师数2009年比2008年增加了8.9%，2010年比2009年增加了13%，但是全省依旧缺幼儿教师3万多人。

#### 框注 2-4：姜堰市大力推进农村幼儿教师队伍建设

一是抓好园长队伍建设。该市选聘一批综合素质好、管理能力强的公办教师到镇中心幼儿园担任园长，明确享受副校级干部待遇。二是增加公办教师比例。该市每年拿出一定的用人指标，面向社会公开选招幼儿师范毕业生，充实幼儿教师尤其是农村幼儿教师队伍。三是实施跟岗培训计划。该市安排农村骨干幼儿教师到城区优质幼儿园跟岗学习一年，与指导老师一起上课、学习、研讨交流。四是大力提升学历层次。该市采取学历提升与工资待遇挂钩的办法，激励幼儿教师提升学历层次；与有关院校合作开办针对幼儿教师学历提升的专科、本科班，为幼儿教师提升学历创造条件、提供平台。五是启动职称评审工作。该市率先启动合同制幼儿教师初级专业技术资格的评审工作，在农村幼儿园工作的合同制幼儿教师与公办教师一样拥有相应的专业技术资格。

表 2-7 “十一五”末江苏省幼儿教师规模

	幼儿在园数(万)	现有教师数	应配教师数(万)	教师缺口数
2008年	177.63	65748	10.15	35750
2009年	193.23	71610	11.04	38795
2010年	205.71	81134	11.76	36419

2010年，全省专任幼儿教师数为81134人，其中中师学历占24.95%，专科学历占55.20%，

本科学历为 18.04%，专科及以上学历为 73.24%。《江苏省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》明确提出，到 2015 年，幼儿教师专科及以上学历者要占到 90%，其中本科及以上学历者要达到 35%。这一目标与当前江苏省幼儿教师学历层次结构的现状之间，还存在较大差距。

【参考文献】

[1] 江苏教育网，江苏：12 万教师参加省级以上培训。

[2] 徐州市政府，徐州市妇女发展规划（2011—2015 年）。

[3] 教育部，农村小学教师学历合格率达 99.3%。<http://www.js-edu.cn/Html/201109/07/20110907140406.html>。

[4] 江苏两年免费康复救助万名残疾儿童，<http://www.Anhuine ws.com/zhuyeguanli/system/2011/03/17/003848023.shtml>。

[5] 国务院，国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）。




## 第三章

### 聚焦差异：

### 落实质量和公平的关键







促进公平和提高质量是今后教育工作的两大重点。一方面我国经济结构的变迁以及经济发展方式的转变和社会的转型,都对人力资源提出了更高要求。国家和社会希望通过发展教育,去提高“人”的素质,以实现可持续的经济增长与发展方式的顺利转型。另一方面,人民群众希望获得更加平等和更高质量的教育,不仅能“有学上”,而且能“上好学”,盼望通过教育改变命运,实现向上的社会流动,过上有尊严的生活。

当前,我国教育事业发展的根本矛盾仍在于社会日益增长的教育需求与公共教育供给相对不足特别是优质教育资源不足之间的矛盾。城乡教育均衡发展,让农村娃娃享受到与城市孩子平等的教育,国家历来高度重视,各级政府不断加大投入,城乡教育差距不断缩小。但是应该看到,由于我国人口基数大,教育资源相对不足,优质资源分布不均,基础教育相对薄弱,城乡教育要在全中国范围内实现均衡发展,在短时间内还不可能实现。所以,各级政府应该把城乡教育均衡发展当作一盘棋,首先聚焦区域内的差异,特别是质量和公平方面的差距,采取有力措施,不断加大投入,以促进教育公共服务领域的公平和教育服务质量的提高。



## 一、质量与公平的落差主要体现在城乡

近年来，中国的教育财政投入增加较快，但教育的城乡差距和区域差距依然严重，更为突出、更为普遍的是城乡差距。尽管中国的教育财政投入近年来较快增加，但教育的城乡差距和区域差距依然较大。地区差距的背后实质在很大程度上反映的是城乡差距问题，如安徽、湖北等中部、西部多是以农业为主的地区，这些地区的生均公用经费一直以来保持低水平运行。而在发达地区，农业产值占整个经济总量的比例很低，同时城市化的比例也较高。教育投入的增幅很重要，但关键还是看基数，因为在农村地区，原教育拨款总量相当少，这使增长幅度看起来很大，但教育投入并未满足实际需求。在农村地区，基础设施、师资得不到保证，还有学生坐在危房中读书。反观城市，学生享受着不断升级换代的教育设施，选择自己所喜爱的课程，在家长的安排下上着各种课外辅导班，农村学生则没有这么优越的条件。这种公平缺失实际影响了农村孩子的学习进步，相对城市而言，农村孩子一直接受着相对较低质量的教育，形成学习质量等方面的长期性的城乡差异。

### 框注 3-1：教育部长袁贵仁采访摘录

“十一五”期间，农村教育、中西部教育得到了快速发展，但依然相对薄弱，仍是我们今后工作的重点。“十二五”期间，要继续加大教育资源向农村、向中西部地区的倾斜力度，提高标准、扩大覆盖面。要加大对西部农村学前教育的支持力度，加强西部农村教师周转房建设，加强中西部教师培训力度，提高“两免一补”标准，实行义务教育标准化建设。总之，要尽最大努力缩小中西部教育差距，缩小城乡教育差距，让所有的孩子都能享受到良好的教育资源。

### （一）城乡教育落差现状分析

教育公平由起点公平、过程公平和结果公平三个环节构成。起点公平主要从入学率、巩固率、高校入学条件和在校生比例等方面考察；过程公平主

要考察受教育期间的公平条件和公平待遇；结果公平主要体现为知识存量和就业情况的公平，而我国城乡教育在这三个环节均存在明显的落差。

#### 1. 城乡教育起点不公平

教育起点公平是指每个社会成员在受教育机会面前应受到平等对待。与城市义务教育相比，低入学率、低升学率、高辍学率是农村义务教育的显著特点。存在于义务教育阶段的城乡教育机会差距到高中阶段进一步扩大。基础教育阶段城乡教育机会的差距，叠加教育经费、教学条件、师资力量等因素造成的教育质量的差距逐层累积的结果，与现行高校招生制度客观上倾向于城市等原因，最终导致城乡学生接受高等教育机会上的较大差距。这种差距不仅体现在录取比例上，还体现在录取层次上。

#### 2. 城乡教育过程不公平

教育过程公平是指教育制度平等地对待每一个社会成员，让每个社会成员有机会享受基本等值的教育。由于历史、政策和经济发展不平衡等方面的原因，城乡之间教育资源配置存在较大差距，城乡教育过程不公平。

（1）教育投入的差距。教育投入作为支撑经济社会发展的基础性、战略性投资，是各级各类教育事业发展的重要物质基础。农村教育底子薄，更需要给予投入上的倾斜。基础教育阶段教育投入城乡分配很不平衡。生均公用经费是真正能够反映政府教育投入的指标。相关调查显示，2009年江苏农村义务教育阶段生均公用经费基准为小学每生每年350元、初中550元，远低于北京市小学、初中生均公用经费基准1800元，上海市小学1400元、初中1600元，浙江省小学600元、初中800元。而且，这种状况目前尚无大的改观。而在县城高中，农村学生占了较大比例。目前，非义务教育阶段的高中教育，尚无生均公用经费和生均事业费标准。没有标准，投入就没有保障，正常运行和教师培训难免会受到影响。

（2）办学条件的差距。普通中小学在校舍危房



率、生均图书拥有率、生均实验仪器达标校比例上也同样呈现出明显的城乡差距。幼儿园的办园条件差距甚至更大。(3) 师资力量的差距。师资力量无论从数量还是质量方面都有明显的城乡差距。与城市教师相比,农村教师数量相对不足。从师资质量看,城市优于农村,代课教师主要集中在农村。同时农村教师还呈现出学历层次低、队伍不稳定、优秀教师流失严重等特点,这势必影响农村教育的质量。

### 3. 城乡教育结果不公平

教育结果公平是指每个学生在接受教育后,都能获得学业上的成功,并得到发展。教育起点公平与教育过程公平是结果公平的前提与基础。起点与过程的不公平必然导致或决定结果的不公平。每一层次的毕业生在学识与能力方面的参差不齐除了与他们的先例,由于种种原因,农村学生与城市学生相比争取大学入学机会竞争力相对不足。王香丽经过统计分析发现,农村学生主要集中在一般高等院校和地方院校,而城市学生则主要集中在重点院校,见表3-1。

表3-1 不同类型高中学生考取各类型高校的情况

高中类型	乡镇普通高中	乡镇重点高中	城市普通高中	城市重点高中
重点大学	2.9	3.9	2.5	35.6
一般本科院校	30.1	35.4	39.8	48.3
独立学院	14.7	11.3	30.9	14.8
民办本科	2.0	0.2	2.7	1.0
高职高专	50.3	49.2	24.0	0.3

注:重点大学是指进入“211”工程的高校,一般本科院校指非“211”工程的公立本科院校。

由于一般院校和重点院校在办学理念、办学条件、师资力量、管理水平等方面存在较大差距,教育资源的相对缺乏必然影响到农村学生的全面发

展,也势必影响到农村学生走向社会后的竞争力,进而使农村毕业生争取良好的社会和生活待遇付出更加艰辛的努力。

我国当前的教育公平政策,主要强调的是教育起点和教育过程的公平,对教育结果的公平的重视还不够。随着我国教育公平的发展,在教育起点公平和过程公平政策得到较好实施和完善的过程中,也需要在一定程度上将教育结果公平的观念纳入教育政策体系,不仅可以从教育起点出发评价和考察教育的结果状况,还可以检验教育过程中的计划实施的效果,测量教育过程中的公平和效率水平。

总之,农村学校的办学条件和城市里面还是存在明显差距的。近年来由于各级重视,加大教育投入,特别是加大对薄弱地区农村学校改善条件的投入,硬件条件的差距正在逐步缩小。现在最大的差距在于师资力量。解决这个问题,除了继续加大投入,不断改善办学条件外,更要注重农村中小学教师队伍建设,使义务教育阶段教师队伍的资源配置能够更加均衡。同时要全面加强对教师队伍的培训,全面提高教师队伍的业务水平。江苏省推出了五年县级教师培训,规定每个中小学教师,每五年要进行一次以上的省级培训。江苏还加强了县级教师研修中心建设,不断提高基层教师的专业水平。

## (二) 城乡教育差异的背景分析

我国在发展中出现的“城乡二元结构”和“三农问题”的重大矛盾由来已久,它们是历史长期发展过程中多种因素造成的,而城乡二元结构和三农问题又成为造成我国城乡教育差异的主要根源。同时,涉及教育系统的相关政策也是影响城乡差异的重要因素。

### 1. 城乡二元结构问题

“城乡二元经济结构”一般是指以社会化大生产为主要特点的城市经济和以小生产为主要特点的农村经济并存的经济结构。我国城乡二元经济结构主要表现为:城市经济以现代化的大工业生产为主,

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

而农村经济以典型的小农经济为主；城市的道路、通信、卫生和教育等基础设施发达，而农村的基础设施落后；城市的人均消费水平远远高于农村；相对于城市，农村人口众多等。这种状态既是发展中国家的经济结构存在的突出矛盾，也是这些国家相对贫困和落后的重要原因。发展中国家的现代化进程，可以说在很大程度上是实现城乡二元经济结构向现代经济结构的转换。

“城乡二元社会结构”是我国在社会结构上实行城市/乡村二元分割的概括表达。又可称为城乡差别二元社会结构。二元社会结构包括户籍、住宅、粮食供给、副食品供应、教育、医疗、就业、保险、劳动保障、婚姻、征兵等 10 余种制度，成为判断农民与市民阶层的依据。由于我国社会经济“城乡二元结构”的不平衡性，城市化水平严重滞后于工业化水平，从而，制约着社会经济的快速持续健康发展，妨碍着“三农问题”的彻底解决，阻碍着全面小康社会的建设进程。

### 2. 三农问题

“三农问题”是指农业、农村、农民这三个问题。实际上，这是一个从事行业、居住地域和主体身份三位一体的问题，但三者侧重点不一，必须一体化地考虑以上三个问题。中国作为一个农业大国，“三农问题”关系到国民素质、经济发展，关系到社会稳定、国家富强。“三农问题”独立地描述是指广大乡村区域，只能以种植、养殖生产业为主，身份为农民的大部分国民的生存状态的改善与产业发展以及社会进步问题。系统的描述是指 21 世纪的中国，历史形成二元社会中，城市现代化，二、三产业发展，城市居民的殷实，受制于农村的进步、农业的发展、农民的小康相对滞后的问题。中国的国民经济发展潜力巨大，且不论质的提升，仅从量上考察，中国的重大经济问题都依赖于农村、农业，农民问题的突破。“三农问题”实质是城市与农村发展不同步问题，结构不协调问题。

### 3. 城乡教育差异的政策分析

较之于其他形式的教育差距，城乡教育差距往往蕴含着某种身份歧视，它直接引起人们的不公平感。由于其涉及面广，城乡教育差距成为以社会平等为理想的社会亟待解决的问题。

#### (1) 城乡二元教育体制分割与城乡教育差距

建国初期，国家实行城乡分治的策略，以工业发展为先，带动城市发展，同时限制人口在城乡间的流动，主要是限制农村人口流入城市。在这一城乡分治的二元制度下，城乡教育由不同的管理主体负责，形成了城乡二元分割的教育资源供给体制。细察义务教育的制度设计，我们还是可以看出其存在某种“城市优先”的倾向。我国九年制义务教育采取有步骤推进的策略，这一策略蕴含着一种不言自明的规定，这就是城市中的义务教育先行于农村中的义务教育。

1989 年财政体制改革中乡级财政预算的建立，把农村教育经费的负担更多地落到乡镇和农民身上，强化了城乡二元分割制度下的不平等。1992 年《中华人民共和国义务教育法实施细则》中规定新增教育附加费一项用于举办教育事业，城镇教育附加费向企业单位收取，而农村则直接面向农民收取。城镇教育实行更大程度上国家办学，而农村教育则在一定程度上实行农民办学。在上世纪九十年代，农村通过直接向农民收取教育费用来维持学校运转的经费占到整个农村义务教育经费的 70%，与此同时还要支付个人上学费用，而城市学生则只需支付个人部分。这一系列政策的实施逐渐强化了农村教育的处境不利的地位。

#### (2) 分级办学体制、重点校制度、城乡教师政策与城乡教育差距

“分级办学”的制度是造成城乡教育差距的最重要因素之一。作为公共政策的“分级办学”制度，无论是设计理念还是具体的实践运行，都缺少公平地分配教育资源的要素。它将应该由国家、社会和家长共同承担的（农村）义务教育中的“义务”，主要落实到了县级政府、农村社会和农民身上。这一

制度虽然明确了地方政府的办学职能和管理权，但由于主要依靠农村和农民兴办农村教育，加重了农村和农民负担，影响了农村社会经济的发展，在客观上也迟滞了农村教育的发展，造成了农村与城市之间教育机会不平等的延续乃至某种程度的扩大。

重点学校制度则使得这一差距更加明显。义务教育阶段的重点学校大都建立在城市和县镇，国家把大量的稀缺教育资源投入到重点学校，导致农村普通学校资源的相对短缺。它在造就了一批具资源优势和品牌效应的城镇学校的同时也形成了一批条件相对更差的农村学校。

城乡不同的教师制度也是造成城乡教育差距的重要原因，国家对城乡教师实行不同的待遇标准，城市教师在住房、医疗、培训方面实际享受优于农村学校的标准。城乡义务教育阶段各学校还实施不同的师资配备标准，以小学为例，农村 23:1，县镇为 21:1，城市为 19:1。

城乡有别的教育资源分配制度导致了农村学校的落后面貌和城乡教育差距的形成。

### （3）“教育资源等级式流动”与城乡教育

差距这是一种非正式制度，它是中国社会

这是一种非正式制度，它是中国社会制度下教育资源分配所必然遵循的习惯性法则。从政治学角度对国家进行教育资源的过程分析，可以看出无论是建国前的传统社会还是建国后的计划体制，现代教育的推行都是自上而下的过程，教育资源基本上沿着“首都—省府—中心城市—县城—乡镇—农村”不均匀地向下流动。这种流动方式强化了从上到下、从城市到乡村的等级差异。“教育资源等级式流动”理论实际上是对分级办学体制的另外一种解读。在这种体制下县以上城市学校所需的教育资源能够得到保障，而乡以下农村学校得到的资源较少，有时就难以得到较好的资源保障。

## 二、面向农村：落实质量与公平的关键

要落实教育质量和教育公平，必须坚持基本公共教育服务均等化，健全覆盖城乡的现代教育体系，公共教育资源向经济薄弱地区、农村地区、薄弱学校倾斜，重点推进区域内义务教育均衡发展，加快缩小城乡、校际教育发展差距，努力办好每一所学校，教好每一个学生，让人民群众共享教育改革发展成果。

江苏加大农村教育经费投入和农村困难学生资助力度，积极改善农村教育办学条件，大力推进城乡教育资源均衡配置。

### （一）各地缩小城乡教育差距、促进教育公平的探索

江苏各地在缩小城乡差距和促进教育公平各方面作了许多探索，为全省教育均衡发展作出了贡献。

#### 1. 投入向农村倾斜

教育投入作为支撑经济社会发展的基础性、战略性投资，是各级各类教育事业发展的重要物质基础。农村教育底子薄，更需要给与投入上的倾斜。在省级财政大力支持、不断改善农村办学条件的同时，各地也持续加大了对农村教育的投入。如最近3年，洪泽县教育经费年年增长，2009年教育拨款为1.7亿元，2010年增至2.6亿元，2011年达到3.7亿元，分别占全县财政经常性收入的28.2%、32.5%、34.8%，其中70%投向了农村。常熟市2008年教育经费投入15.03亿元，向乡镇投入8.53亿元；2009年教育经费投入16.32亿元，向乡镇投入10.05亿元；2010年教育经费投入20.73亿元，向乡镇投入12.75亿元。

#### 2. 统一管理体制

过去的县乡‘两级办学、两级管理’体制制约了城乡之间的教育布局、办学条件、教育经费、师资队伍和办学水平在更高层面上实现优质均衡，影



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

表 3-2 城乡教育资源均衡配置情况

地区分类	样本数	实现城乡生均公用经费均衡配置				推进城乡骨干教师交流合作		
		预计3年内实现	预计十二五内	已经实现	暂未实现	正在试点	正全面推进	已形成制度
苏南	14	2	3	9	1	4	3	6
苏中	4	2	2	0	0	1	3	0
苏北	7	2	4	1	0	3	3	1
合计	25	6	9	10	1	8	9	7

响了各地城乡教育一体化、现代化的全面实现。因此，各地均要求进一步完善“县级人民政府为管理”的义务教育管理体制，从乡镇一级收回教师的人事任免和教育经费的财政调拨权，从县级层面统一规划建设和统一直接管理。

### 3. 均衡师资配置

在加快推进城乡教育一体化过程中，除了在办学经费、教学设施和校园环境等“硬实力”方面均衡发展外，各市还通过推行教师交流任职的做法，实现了教师资源的均衡配置，从“软实力”方面促进了城乡教育一体化的加速推进。

如苏州市在 2007 年基本实现教育现代化以后，全市城乡学校在设施设备、校园环境等硬件方面的差异已基本消除。但是在教师队伍高一层次学历占比、高级职称占比、学校骨干教师占比等核心指标方面，城乡学校间仍有不小的差距，影响了农村教育质量和教育公平水平的全面提升。为此，苏州要求把均衡城乡教师和校长配置作为推进城乡教育一体化的重要工作来抓。明确要求加大城乡学校间教师交流轮岗的力度，城乡教师之间的交流比例每年不低于专任教师总数的 15%，骨干教师的交流比例不低于骨干教师总数的 15%。不同形式的城乡学校交流制度在苏州各个地方建立起来。

## （二）面向农村对于落实质量与公平的重大意义

就整体上来说，目前我国的大中城市教育与发达国家教育的差距越来越小，在某些方面，我国城

市和一些发达地区的教育已经处于世界的中等以上乃至先进水平。再用十年的时间实现全国教育现代化，关键在农村，特别是在中西部农村地区。城乡之间、区域之间存在的教师工资、住房、医疗、生活等方面的较大的差距，高素质农村教师队伍的稳定、农村义务教育质量的提高、素质教育的全面实施，都将是诸多悬而未决的基本问题。这些问题的长期存在，都将会严重影响农村义务教育质量的提高，阻碍城乡义务教育的均衡发展。

### 框注 3-2：用“六个统一”达成“六个一样”

苏州提出统一管理体制、统一规划布局、统一办学标准、统一办学经费、统一教师配置、统一办学水平，全面实现城乡学校校园环境一样美、教学设施一样全、公用经费一样多、教师素质一样好、管理水平一样高、学生个性一样得到弘扬，在全市整体推进城乡教育一体化，取得了突破性的成果。

因此，教育改革与发展的重心转向农村，对于落实教育质量与公平问题具有特别重大的意义。首先，通过人才培养、社会服务水平的提升，更好地支持农村发展，更好地服务社会主义新农村建设，促进农村社会转型，为率先全面实现小康社会和现代化提供人才、智力和文化支撑。第二，通过统一管理体制、统一规划布局、统一办学标准、统一办学经费、统一教师配置、统一办学水平，全面实现城乡学校校园环境一样美、教学设施一样全、公用经费一样多、教师素质一样好、管理水平一样高、教育质量一样高。最后，真正实现质量与公平的同步协调发展，实现教育质量的整体提升。

### 三、农村教育：质量和公平的优先领域

“提高教育质量、促进教育公平”，是江苏建设教育强省，率先实现教育现代化两大核心任务。在落实好这两大任务的过程中，要以树人为根本，以提高质量为核心，以促进教育公平为重点，以教育改革为动力，以建设高素质的教师队伍和努力争取加大对教育的投入为保障。而目前最关键的是要把农村教育作为提高教育质量和促进教育公平的优先领域，重点解决农村教育这一最突出的质量和公平问题。

江苏坚持促进教育公平，努力使人民群众共享教育发展成果。坚持用发展的思路促进教育公平，努力增加教育供给，特别是扩大优质教育资源总量。坚持以优化教育资源配置促进教育公平，教育条件得到快速改善。江苏将农村教育摆在重中之重的战略地位，采取了一系列重大措施，加快农村教育发展，努力缩小城乡教育差距。

#### （一）规划纲要中关于农村教育的战略规划

在规划纲要中，重点关注了教育质量与教育公平问题，特别在农村教育方面的有着明确的战略规划和部署。

1. 农村教育发展问题。农村教育的根本问题依然是发展问题，是提高农村人口受教育程度问题。从我国农村地域辽阔、差异较大，人口众多、居住分散，以农业为主、经济发展不平衡，以及劳动力流动大并周期性回流农村等特点出发，重点部署了县域范围普及十五年教育问题，义务教育巩固提高问题，学前教育和高中阶段教育普及问题。

2. 落实农村教育公平问题。农村教育的重点问题、热点问题是教育公平问题，研究和落实义务教育均衡发展和学前教育公益性普惠性问题。要促进

义务教育均衡发展，就要落实农村学校的布局结构调整、校长教师交流制度和标准化学校建设等问题，使教育的发展与农村经济社会的发展、与农村产业特点相适应。积极探索和落实学前教育实行以公办为主、以财政投入为主、以公办教师为主的政策和措施。

#### 3. 提高农村教育质量问题。把提高教育

教学质量摆在首要位置。针对目前农村教育观念落后，师资素质偏低，教师培训学用脱节，学校发展不平衡，办学模式单一及教育教学质量不高等问题，需要研究、探索教学模式和教学方法改革等一系列问题。坚持研究重心下移，大力推进农村中小学教学改革实验，大力推进教学创新，积极开展创新活动与竞赛，全面实施素质教育，着力培养中小学生的社会责任感、创新精神和实践能力。

#### （二）促进公平、提高质量的重大举措

江苏促进教育公平、提高教育质量方面将采取一系列重大举措，每一项举措都涉及到城乡均衡发展问题。

##### 1. 加快发展普惠性学前教育

强化政府学前教育公共服务职能，实施学前教育5年行动计划，将学前教育纳入城镇和乡村建设规划，以政府为主，动员社会力量参与，建成一批学前教育公共服务资源，实现普惠性幼儿园全覆盖。乡镇和大村独立建园，小村设分园或联合办园，每个乡镇至少办1所省优标准的公办中心幼儿园，村级幼儿园都建成合格园，全面消除无证幼儿园。

##### 2. 推进义务教育优质均衡发展

建立资源配置向农村学校和薄弱学校倾斜，聚焦差异：落实质量和公平的关键049斜、优质学校带动或支持薄弱学校协同发展的机制，着力缩小区域、城乡、校际差距，推进义务教育城乡一体化发展。确保流动人口子女在公办学校就读率达90%以上。建立以县为主的义务教育保障体系，改革“教”与“学”的模式，引导学校培育特色，全面提高教育

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

质量，实现教育机会、教育过程与教育结果的公平。

### 3. 推动普通高中优质特色发展

坚持多样特色、内涵发展的办学思路，优化普通高中布局，合理确定学校办学规模及班额，积极推行小班化教学，全面提高普通高中教育现代化水平，到2015年，普通高中全部达到省优质学校标准。



### 4. 创新发展职业教育

逐步实行中等职业教育免费制度，落实涉农专业学生免学费政策，大力发展农村职业教育，促进职业教育事业规模、基础能力、专业设置和人才培养更加适应经济社会发展战略任务的新要求和人民群众接受多样化教育的新期盼。扎实开展进城务工人员等新市民培训，继续实施农村人才工程和现代农民教育培训工程，全面落实农村劳动力职业技能培训鉴定获证奖补政策，提高农民就业创业能力。加强职业教育城市与农村合作、南北合作、东西部合作，推进区域共同发展。

### 5. 广泛开展城乡社区教育

建立以江苏开放大学为龙头、以社区大学和社区学院为骨干、以社区教育中心和居民学校为基础的社区教育体系，满足各类居民学习提高和修身益智需求。实施社区教育基础能力建设工程，将乡镇承认教育机构更名为城镇社区教育中心，按有关文件要求核定人员编制、明确岗位职责，加大投入力度，改善办学条件，提高办学水平。到2015年，

全省70%的地区、50%的县(市)、50%的乡镇(街道)社区教育示范区建设标准。

## (三) 农村教育已处于“重中之重”的战略地位

在义务教育阶段，江苏全部免除了农村义务教育阶段学生的江苏积极完善受教育权利保障机制，建立和完善家庭经济困难学生的资助政策体系，建立农村义务教育经费保障新机制，促进义务教育均衡发展。

### 1. 不断完善农村义务教育经费保障机制

江苏省各级财政把建立健全农村义务教育经费保障机制作为保障教育优先和教育公平的核心工作来抓，包括建立义务教育公用经费保障制度，全省农村义务教育学校正常运转得到较好保障；支持义务教育学校实施绩效工资制度，农村学校教师待遇得到较大幅度提高；全面实施义务教育教科书免费制度；建立校舍维修改造长效管理机制；建立农村义务教育债务化解机制等。

### 2. 积极推进区域内义务教育均衡发展

江苏加大对农村和城镇薄弱学校的改造力度，努力缩小学校间的差距。健全城乡一体化的义务教育发展机制，在财政拨款、教师配置、学校建设等方面向农村倾斜。加大对经济欠发达地区的财政转移支付力度，完善发达地区对口支援欠发达地区、城市支援农村教育的机制。加大对薄弱学校的支持力度，优化配置优质教育资源，实行县级教育部门统一管理中小学教师制度，区域内教师和校长定期合理流动。

### 3. 重视流动就业人口随迁子女和农村留守儿童的教育问题

完善流动就业人口随迁子女受教育的保障机制。坚持政府负责、公办为主，确保流动就业人口随迁子女由公办学校充分吸纳，平等接受义务教育。满足流动随迁就业人口子女接受非义务教育的需



求，允许其在流入地参加中考或普通高考。

关爱农村留守儿童少年。加强寄宿制学校建设，扩大和规范校车接送范围，做好留守儿童教育和管理。按照教育部的要求建立农村留守儿童档案，健全动态监测机制，制定了有效的教育与管护措施。



#### 4. 建立健全家庭经济困难学生资助体系

健全助学体系，确保每个学生不因贫失学、辍学。着力扩大优质教育资源，推进城乡、校际之间均衡协调发展，不断满足人民群众接受优质教育的需求。实施家庭经济困难学生资助计划。完善学前教育阶段家庭经济困难幼儿资助办法。提高农村义务教育学校家庭经济困难寄宿生的生活补助标准。扩大高中学生政府奖学金资助比例，2015年平均资助面达到15%。

#### 5. 加强农村教育师资队伍建设

加强教师队伍建设，努力提高教师素质 and 水平。教育大计，教师为本。教师队伍建设是提高教育质量的关键。近年来，国家加强了师德建设和教师在职培训，特别是农村教师队伍的建设。中小学教师人事制度改革迈出新的步伐，实施“农村学校教师特设岗位计划”、“农村学校教育硕士师资培养计划”，推动城镇教师支援农村、师范生实习支教，缩小城乡教师质量差距，农村教师素质迅速提高。江苏高度重视农村教师和校长培训，以提高业务素

质和学历层次为重点，对农村学校紧缺学科教师实行订单式培养或培训，2012年前对全省农村义务教育学校和幼儿园教师进行一轮全员培训。江苏加强了班主任培训，并注重民办学校教师培训工作。

### （四）教育改革成为推动农村教育发展的强大动力

江苏农村教育坚持为“三农”服务的方向，拓宽教育服务领域，增强教学的针对性和实效性，进一步满足了农村人口多样化的学习需求。

#### 1. 推进教学改革

农村中小学在实现国家规定的基础教育基本要求时，要紧密联系江苏农村实际，突出江苏农村特色。职业教育以就业为导向，成人教育以农民技能培训为重点，两者都要实行多样、灵活、开放的办学模式和培训方式，切实培养能真正服务于农村的各类人才，促进农业增效、农民增收，推动农村富余劳动力向二、三产业转移。江苏充分利用现代远程教育手段，促进城乡优质教育资源共享。

#### 2. 推进办学体制改革

在江苏农村，教育资源不足同农民群众教育需求日益增长的矛盾仍然比较突出，并将长期存在。各级政府努力加大投入，积极发展公办教育，同时鼓励和吸引社会力量参与农村办学。办好农村义务教育，成为各级政府义不容辞的责任；农村高中阶段教育和幼儿教育，目前已形成以政府投入为主、多渠道筹措资金，公办学校和民办学校共同发展的多元办学格局。

#### 3. 推进农村中小学人事制度改革

办好农村学校，关键是要有好校长、好教师。中小学人事制度改革的出发点和落脚点，是提高农村师资队伍的质量，提高有限教育资源的利用效率。当前迫切需要建立健全同社会主义市场经济体制相适应、能进能出、富有活力的教师管理制度。江苏近年来积极改善农村教师工作条件，对长期在农村任教的教师在工资、职务、职称等方面实施倾斜政

## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

策，贡献突出的予以表彰奖励。对到苏北农村任教的大学毕业生实行学费补偿。建立统一的中小学教师职务（职称）系列，在中小学设置正高级教师职务职称。探索在职业学校设置正高级教师职务职称。

### 4. 推进“农科教结合”和“三教统筹”的综合改革

进一步建立和完善农业、科技、教育等部门的合作机制，有效统筹基础教育、职业教育和成人教育的资源，构建相互沟通、协调发展的农村教育培训网络和科技推广网络。要彻底转变鄙薄职业教育的传统观念，使农村职业教育在今后几年有一个较大发展。整合培训项目，健全县域职业教育培训网络，积极实施农村经济发展带头人素质提升计划、新农村实用人才培训工程和现代农业人才工程。统筹利用各类教育资源，建设农科教结合示范基地。

重视发展面向农村的职业教育，围绕现代农业

发展和新农村建设需要，加强涉农专业建设，扩大农村职业教育培训覆盖面。拓展职业教育服务功能，面向“两后”（初、高中毕业后）毕业生、退役士兵、返乡农民、在岗人员开展职业技能培训。

### 5. 推进城市教育资源为农村服务

江苏各级政府充分发挥城市教育资源的优势，积极、有效地为农村和农民提供服务，特别是为农村培养输送合格教师。加强了职业教育城市与农村合作、南北合作、东西部合作，推进区域共同发展。扩大了城市各类职业学校面向农村的招生，开展进城务工农民的职业技能培训。广泛开展农村劳动力转移培训、农业实用技术培训和农民创业培训，加强对困难群体的就业援助培训，努力为外来务工人员提供更多的培训机会，提高农民的职业技能和创业能力。



【参考文献】

[1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)。

[2] 江苏省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)。

[3] 我国高等教育入学机会差异研究：以高中阶段教育为视角，王香丽，2011年。

[4] 2010年全国教育经费执行情况统计公告。

[5] 中华人民共和国义务教育法实施细则，1992年。

[6] 江苏省社科院，2012年江苏省经济社会发展重点问题解析。






## 第四章

### 消除不均：

### 行动可以惠及农村教育







中国是人口大国，农业大国，教育必须面向农村，农村教育必须首先惠及落后地区和弱势群体。只有关注农村教育、关注落后地区和弱势群体，并切实采取措施，才能真正把我们整体的教育质量搞上去，才能真正消除教育不公和排斥，落实教育公平。

## 一、教育在农村社会转型中扮演的角色

30多年来，随着我国改革开放的深入，经济的发展，城镇化进程的加快，我国农村社会正经历了一个巨大的社会变迁、结构转型，社会分层加剧，农民的职业多样化，其社会地位差距在拉大，农村社会中也出现了一部分弱势群体，在此过程中，教育在提高全民素质、转移剩余劳动力、调整农村和农业经济结构，实现经济转型和发展方式转变上始终起到其不可替代的作用。

### （一）农村社会转型的现状及其特征

社会转型是指社会形态变迁，是从传统的自给自足的自然经济农业社会，转变为现代商品经济、市场经济以及农村经济、政治、文化、社会由传统走向现代的过程。三十多年来，我国农村经济社会的变迁与转型，主要表现为产业之“交融”：一二三产业加速融合；职业之“交流”，农民从土地上解放出来，向城镇转移与流动，向非农产业转移；城乡之“交错”：打破城乡二元结构的壁垒，城乡统筹发展、一体化发展的趋势愈益明显；文化之“交汇”，城乡文化、文明共繁荣、同进步。中国农村社会转型具有以下现状和特征。

#### 1. 农村劳动力流动性加大

改革开放以来，随着我国经济的发展，工业化进程的加快，越来越多的农民进城、走进发达地区、走进乡镇企业打工，因此，农村社会结构最重要的变化是农村人口社会性流动的增加。据《2009年农民工监测调查报告》：由对全国31个省（区、市），6.8万个农村住户和7100多个行政村的农民工监测调查结果推算，2009年全国外出农民工总量14533万人，比上年增加492万人，增长3.5%。在外出农民工中，住户中外出农民工11567万人，比上年增加385万人，增长3.4%；举家外出农民工2966万人，增加107万人，增长3.7%。在本乡镇以内从业6

个月以上的本地农民工8445万人，减少56万，下降0.7%。农民工流动主要表现为两种形态：一是“候鸟式”流动，即农民外出务工以年为周期在城乡和地区之间往来；二是“兼业式”流动，即农村劳动力利用农闲季节性外出打工。近年来，农民外出打工出现了两个新的迹象，这就是越来越多的农村劳动力正在由“亦工亦农”向“全职非农”转变，就业兼营性减弱，由“候鸟式”流动向迁徙式流动转变，转移稳定性增强；由城乡间双向流动向融入城市转变，在城镇定居的农民工逐渐增多。

#### 2. 农村的社会经济形态发生了变化

我国传统的农业社会是自给自足的农耕社会，随着农民工的频繁流动，农民的生产和生活呈现出“半耕半工、亦农亦工”、“耕工交替、农工结合”等特点的一种渐趋制度化了的农村经济社会形态。农村社会生产结构呈现出了主要劳动力非农化、次要劳动力农业化，主业副业化、副业主业化。农民收入多元化、非农收入成为增收主要来源，以及农业占GDP的份额逐步下降等显著特征。以江苏为例，2010年农民人均纯收入9118元，其中工资收入4896元、家庭经营性收入3215元、财产性收入399元、转移性收入608元，相比1990年，年均增长分别为7.6%、10.2%、4.7%、25.9%、14.1%。正是这些变化引发了农村经济社会结构的变迁。

#### 3. 社会分层加速分化

农民工阶层快速壮大市场经济的发展，城乡二元结构的松动，使个人在不同社会阶层之间流动日趋频繁。流动的结果是农业劳动者阶层开始缩小，农民工阶层迅速扩大。

在这种流动中，不仅广大农民的“本色”在发生变化，而且无论是从职业角度，还是从拥有经济资源角度看，农民已经不再是原来意义上的农民，农民不再是一致的均质性社会群体，农村也不再是单一的同构性社会。从职业上看，传统意义上的农民已经分化为农业劳动者、农民工、雇工、农村知



识分子、个体工商户、私营企业主、乡村企业管理者、农村管理者等等。从收入水平看，农村已经出现了较为明显的收入分配差距，出现了富豪型、富裕型、小康型、温饱型、贫困型等不同层次的序列，农民的社会经济地位差距拉大。

#### 4. 城乡发展差别依然，弱势化程度加深

从总体上来看，三十多年来我国广大农民收入呈增长的趋势。据国家发展和改革委员会农村经济司发布的一份报告显示，改革开放以来，我国农民人均纯收入按可比价格计算，年均增长7.1%。农民人均纯收入由1978年133.6元增加到2007年的4140.4元，年均增加138元。另一项反映中国农村经济社会生活的指标，即中国农村居民家庭恩格尔系数也呈现明显的下降趋势，已由1978年的67.7%下降到2006年的43%。但由于我国长期实行的是“城乡差别发展战略”，坚持城市优先发展的策略，牺牲了农民的大量经济利益，使得城乡差距不断扩大。现在我国贫富悬殊的距离由改革开放初期的4.5:1扩大到12.66:1。城乡居民收入从1998年的2.52:1扩大到2008年的3.31:1。世界银行公布的数据显示，我国居民收入的基尼系数已由改革开放前的0.16上升到目前的0.47，不仅超过了国际上0.4的警戒线，也超过了世界所有发达国家的水平。以江苏为例，近10年城镇居民收入年均增速仍高于农民年均增速，苏南、苏北的居民收入差距扩大，2000年苏南与苏北的农民收

#### 框注 4-1：2010年宿迁农民工工资收入大幅增长

2010年，宿迁市农村劳动力工资性收入占农民人均纯收入的83.3%，比2000年多48个百分点。通过十年努力，全市新增农村劳动力转移人数超过80万人，工资性收入翻三番，农村劳动力转移流向和地方经济发展水平的关系十分明显。（江苏省宿迁市人力资源和社会保障局 高同先）

入差距绝对值为1561元，差距比为1.5倍，而到了2009年，上述差距分别扩大到1779元和1.71倍。

### （二）教育在农村社会转型中的作用

对于教育的地位和作用，《江苏省中

长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》开宗明义，百年大计教育为本，“人力资源是第一资源，教育是培养人才、开发人力资源、促进人的全面发展的根本途径，在经济社会发展中处于基础性、全局性、先导性战略地位。”“依靠教育提高国民素质和社会文明程度，依靠教育提供人才支持和智力保障，依靠教育推动自主创新和管理创新，依靠教育促进经济转型升级和发展方式转变，依靠教育提升综合实力和国际竞争力，比以往任何时候都更加重要、更为紧迫。”教育在提高全民素质、转移剩余劳动力、调整农村和农业经济结构，实现经济转型和发展方式转变上始终起到不可替代的作用。

#### 1. 教育是农村社会转型、实现现代化中必不可少的重要环节

我国传统上是一个农业大国，随着我国市场经

表 4-1 2010年江苏城乡居民收入一览表

	总收入	工资性收入	家庭经营性收入	财产性收入	转移性收入
农民收入	9118	4896	3215	399	608
城镇居民收入	22944	14817	2519	471	7309
农民近十年均增速	7.6	10.2	4.7	25.9	14.1
城镇居民近十年均增速	8.7	7.5	31.8	13.3	12.4

(单位：元，%)

济的进一步发展和社会结构的转型的进一步完善，社会分化现象会越来越突出，贫富差距逐渐加大，党的十七大明确指出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，发挥亿万农民建设新农村的主体作用”，在新农村建设进程中，农村人力资源的开发、农村社会的文明程度的提高以及农村社会经济的转型，都与农民素质密不可分。从江苏情况来看，江苏的自然资源禀赋严重不足，人口高密度集聚，资源环境矛盾更加尖锐，已经无法支撑以工业为重点、招商为中心的发展模式，为了实现经济持续稳定增长，江苏必须转变发展方式，实现以高新技术产业为主导、服务经济为主体、先进制造业为支撑、现代农业为基础的现代产业体系，实现经济结构的转型，经济结构的改变，必然对劳动者素质和能力提出了新的要求，其中由劳动密集型就业向智力和技能密集型就业转向是趋势，在这种情况下，加强对农民教育，提高农民整体素质，在农村经济结构调整、农业结构调整中发挥着独特的作用。

### 2. 教育为和谐社会的建设提供平台

目前农村弱势群体的大量存在，严重阻碍着和谐社会的进程。农村社会的发展是以“公平”为前提的，允许一定的差异存在，但这种差异不能极端扩大。“平等”是以无差异存在为前提的，农村人力资本的个体在发展的制度环境上应该是平等的，虽然个人素质和发展路径不同，但个人的发展过程和结果应该是公平的。支持农村弱势群体是农村人力资本效用不断增强、支撑社会和谐发展的保障，而教育是促进农村弱势群体人力资本价值提升的有效途径。教育服务于农村，能够全面地提高弱势群体的综合素质，缩小农村社会各阶层之间的差距，从而实现农村社会的和谐发展。

### 3. 教育为小康社会的全面实现铺平道路

在全面建设小康社会的奋斗目标中提出：“有条件的地方可以发展得更快一些，在全面建设小康社会的基础上，率先基本实现现代化。”江苏省综

合考虑全省情况，提出了到2010年，全省率先建成全面小康社会，人均GDP达到3000美元以上，城镇居民人均可支配收入达到2000美元，农民人均纯收入达到1000美元，可以说2010年江苏达到了这个目标，2010年江苏省城镇居民可支配收入和农民人均纯收入分别达22944元和9118元，但是，现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，有些群众的生活还很困难，贫困人口还为数不少。要全面建设小康社会，就必须逐步解决这些问题，特别是农村弱势群体问题，大力推进农业和农村经济结构战略性调整，发展农村生产力，确保全体农民收入持续增加。教育服务农村弱势群体的过程，就是提升农村弱势群体的整体素质，缩小全体农民之间的差距，减少农村弱势群体，实现教育公平，解决“三农”问题的过程，也就是全面建设小康社会的过程。

### （三）如何认识解决弱势群体及薄弱学校问题在社会转型中的作用

弱势群体，也叫社会脆弱群体、社会弱者群体。弱势群体根据人的社会地位、生存状况和体能状态来界定，它在形式上是一个虚拟群体，是社会中一些生活困难、能力不足或被边缘化、受到社会排斥的散落的人的概称。薄弱学校既是教育中的弱势群体，往往也是弱势群体子女上学最多的学校。

学术界一般把弱势群体分为两类：生理性弱势群体和社会性弱势群体。前者沦为弱势群体，有着明显的生理原因，如年龄、疾病等；后者则基本上是社会原因造成的，如下岗、失业、受排斥等。从中国弱势群体的整体情况看，主体是社会性弱势群体，主要是由于社会原因导致其陷于弱势地位的，因此，应当侧重从社会支持的角度考虑问题。目前的弱势群体是在社会分化加剧的情况下出现的，很多人有较强的相对剥夺感。

改革开放30多年来，中国人民的整体生活水平是提高了，但是地区之间、群体之间和个人之间

很不均衡。中国已经由改革开放前的平均主义盛行的社会转变为一个收入分配差距较大的社会，基于经济分化的社会分化也越来越大，一些人的相对社会地位下降，引发了比较严重的相对剥夺感，必须引起高度重视。目前的全球化进程有可能对国内弱势群体造成更加不利的影响，并且有可能使弱势群体的规模继续扩大。在全球化进程中，那些接近资本、接近权力或者受过良好教育的强势群体有可能得到更多的利益，而普通的劳动者不仅获利机会少，而且可能降低福利，成为全球化成本的承担者。在我们关注国内弱势群体问题时，必须充分考虑到全球化这一背景。

一般来讲，弱势群体的具体构成包括妇女儿童、老年人、残疾人、同性恋者、精神病患者、失业者、贫困者、下岗职工、灾难中的求助者、农民工、非正规就业者以及在劳动关系中处于弱势地位的人。当然，这里只是简单地列举，各个群体之间实际上存在交叉。

不同行业存在不同的弱势群体，如在我国城乡二元结构中，农民是弱势群体，在教育行业，薄弱学校中的学生、留守儿童、流动就业随迁子女、女童和残疾儿童等是教育中的弱势群体。

教育既是促进社会进步的强有力的工具，又是个体生存和发展的重要前提。教育权利和教育机会的竞争实质上就是生存权和发展权的竞争。对教育机会的合理分配与调节，实现教育公平正成为我国城乡广大人民群众日益迫切和强烈的呼声。面临社会转型，必须采取一系列对策从各种途径来有效地解决弱势群体子女的教育问题。这对于实现社会公平的目标和促进社会的稳定发展都具有重要的现实意义。

## 二、江苏加强农村教育对薄弱学校影响分析

由于长期以来的城乡二元经济结构，城乡经济

发展不平衡，造成了农村薄弱学校多于城镇，因此解决薄弱学校的重点在农村，加强农村教育对薄弱学校的改造有着重要的现实意义。

### （一）薄弱学校的现状分析

薄弱学校是指在基础教育阶段，某一特定区域内办学条件相对较差、教育质量相对偏低、社会信誉不高的学校。薄弱学校是相对而言的，其实质就是指在多种因素作用下，因长期缺乏办学活力或凝聚力等而导致办学条件弱、教学质量低、社会信誉差的学校。薄弱学校究竟“薄弱”在什么地方？原国家教育部基础教育司司长李连宁曾就薄弱学校的内涵作过这样的解释：“薄弱学校主要在办学条件、师资水平、学校管理、生源质量等方面比较薄弱，从而造成教育质量不高，其中关键的是管理，其他诸项是相对的。”

薄弱学校一般明显存在以下几个共同的特征：办学条件较差、内部管理低效、教学质量较低、社会声誉不佳。特征一：办学条件较差。

从总体上来看，薄弱学校的教育教学设施陈旧、落后，图书资料短缺，实验室设备简陋、狭小，只能完成部分演示实验，有的校舍破旧不堪，面积不足，有的甚至是危房。教学经费投入不足，学校所在区域经济相对落后，一般地处比较偏僻的城乡结合部或农村，交通不便。

特征二：内部管理低效。学校的领导班子整体素质薄弱，缺少凝聚力，工作积极性不高；缺乏改革精神和开拓意识，“等、靠、要”想严重；缺乏基本的办学思想和管理经验，导致学校管理混乱，管理机制不健全，正常的教学秩序和教育资源的合理配置得不到保障。

特征三：教学质量较低。从整体上看，薄弱学校教育质量较差，学校升学率、毕业合格率和学段巩固率等各项指标低下，课程开不全，不能按国家教学计划开齐开足课程，学生的身心发展水平达不到国家规定的要求。



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

特征四：社会声誉较差。薄弱学校基本上是属地化招生，由于教育部门在新生入学时制定了重点学校优先录取的招生政策，薄弱学校所属学区内的生源往往是被层层选拔后的三、四类学苗。建校时间较短，校史记录不全，历史上没有优秀的代表性人物，对公众没有吸引力，加之学校规模偏小、师生比例不协调，办学质量低、管理差，造成社会形象不佳，也强化了薄弱学校的不良形象。

综上，可以概括认为，薄弱学校的薄弱主要表现在两方面：一是硬件方面，主要表现为办学条件差，即办学经费不足，校舍简陋，教学设施陈旧，图书资料等相关教学资源短缺。二是软件方面，主要表现为领导班子弱、管理水平低，教师的业务水平和业务能力不能适应教育教学的要求，教学质量不能令人满意，新生数量不足且文化素质较差，学校的办学效益与质量偏低。

薄弱学校是一个相对的概念，存在一个与谁相比的问题。一所城区学校相比另一所城区学校属于薄弱学校，但是这所城区薄弱学校与农村地区的学校相比又不属于薄弱学校，特别是在分级办学、分级管理的体制下更是如此。不同地区、不同发展阶段，经济、文化、教育发展水平不同，界定学校是否薄弱就需要不同的衡量标准。从江苏的情况来看，江苏的基础教育整体上处于较高的发展水平，但是仍然有薄弱学校的存在。从类型上看，江苏教育的薄弱学校主要分布在学前教育机构较多，从地域上看，江苏的薄弱学校从总体上看是农村多于城市，苏北多于苏南。

### （二）薄弱学校问题成因分析

薄弱学校的产生既有历史的原因，也受当地社会经济发展、文化传统的影响，既有政府管理体制的问题，也有学校内部管理不善的问题。

1. 当地教育政策的影响长期以来，各级政府、教育行政部门在义务教育均衡发展的理念上存在严重的缺失，这种理念的缺失就必然导致基础教育政

策的长期失误，而政策的长期失误使得基础教育出现不均衡发展的状况，造成薄弱学校的办学条件薄弱、生源质量薄弱。基础教育均衡发展政策错位，教育资源配置失衡，是薄弱学校出现的重要原因。

我国目前的国力还不足以满足办好所有学校的要求，不少中小学在很大程度上仍然把升学率作为衡量一所学校办学质量的唯一依据，仍在不遗余力地搞“应试教育”、“精英教育”，视高分学生为人才，片面追求升学率。在这种人才观和教育观的影响下，一些地方普遍采取办重点学校、“窗口”学校的办法来创办“亮点工程”。这就导致在教育资源的配置上，一些原来办学条件好的中小学校总能得到“特殊关照”，诸如经费、师资队伍、仪器设备、图书资料等向重点或拟创建的重点学校倾斜，而且这些学校不仅保有政府计划配置资源的优势，还由于择校高收费等因素进一步获得了更多的办学资源，而那些原本办学条件较差、教育质量和办学效益不高的学校则始终处于“饥饿”状态，其师资的配备和每年招生计划的落实都不能如愿，学生纷纷择校离去，教师也不安心于工作，从而造成教育质量的“滑坡”。这种倾斜政策年复一年、月复一月，导致了基础教育阶段学校之间的较大差距。长此以往，就使得基础条件好的学校越来越好，基础条件差的学校越来越薄弱。

#### 2. 当地经济、文化的影响

社会经济发展的不均衡是造成薄弱学校产生的根本原因。经济发展的不平衡，导致了教育发展的失衡。以江苏为例，从地域上看，南北经济发展很不平衡，苏南经济较发达，苏北经济欠发达，苏北薄弱学校多于苏南；从城乡来看，受城乡二元经济结构背景影响，形成了以城市中心倾向，使城市与农村的差异越来越大，地区差异和城乡二元结构相互交织在一起，使得教育发展呈现出失衡状态。在靠近政治经济文化中心的地区与远离这些中心的地区，在城市地区和农村地区，人们接受教育的条件和机会存在着较大差别。大中城市教育资源相对集

中，师资素质较高，各种教育设施比较完备，那里的孩子受到的是更加正规的教育；而有一些小城市和县城学校，特别是一些农村中小学，教育条件就比较差。教育的这种不平衡主要体现在不同地区之间的差异，并以经济的不均衡发展为最主要、也是最根本的原因。

薄弱学校的形成也受文化教育发展和历史传统的影响，在文化教育发展有着深厚底蕴和绵长历史的地区，薄弱学校相对要少一些，而在文化教育发展起步较晚、开发较迟的地区，薄弱学校则相对要多一些；再一方面，薄弱学校一般以创办和发展历史短者为多，而创立较早、历史比较悠久的学校则往往是重点学校，是当前学生及其家长竞相选择的学校。文化的发展与经济的发展基本上是一致的，一般来说，经济发达的地方，文化也发达。

### 3. 学校所处外部环境的影响

薄弱学校校园和家庭文化氛围差。一些薄弱学校长期以来缺少良好的文化教育氛围，忽视精神文明的建设，影响了学生良好行为习惯的养成；学生的家庭也缺少良好的文化氛围，表现为家长的职业层次和文化层次比较低。相当一部分农村学生家长对子女的教育和学习不够重视，平时忙于劳作，普遍很少关心过问子女在校的教育学习状况，加之文化程度普遍较低，自身素质不高，即使想关心也是“心有余而力不足”；家长教育子女的方法大多失于偏颇；学生家长住址分散，有的学生其父母长期外出谋生，家校联系困难，往往不能积极主动地配合学校和教师对学生进行教育，甚至有时反而干扰了学校、班主任和科任教师的教育教学工作。这些因素在很大程度上使教师在教育教学活动中出现了种种不应有的思想障碍和工作阻力，从而影响了教学质量提高。

### 4. 薄弱学校内部管理问题

一是校长在教育观念、管理理念上的落后。一所学校质量的好坏，关键在校长。一个好校长带出一批好教师就能办出一所好学校。在外部环境逐渐

有利的条件下，有的薄弱学校经过政府的扶持，抓住机遇，找准突破口，迅速改变了面貌；但有的薄弱学校则始终陷入薄弱的怪圈而不能自拔。原因在于这些学校领导在教育观念、管理理念上的差距。表现有：

## （三）江苏改造薄弱学校的新举措及其效果分析

江苏一贯重视薄弱学校的改造。特别是最近几年来，加大改造的力度。2007年，江苏省率先在全国实行了免费义务教育，全面启动义务教育合格学校建设工程，加快了全省中小学标准化建设的步伐；2008年实施农村幼儿园合格幼儿园建设工程；2009年5月，江苏省启动校舍安全工程；2010年5月，省政府召开义务教育优质均衡发展工作会议，对义务教育优质均衡改革发展示范区建设的总体要求、目标任务、具体措施作了全面部署，确定了4个省辖市、9个县（市、区）为首批创建地区，以此带动和引领全省义务教育优质均衡发展。

### 1. 新举措

（1）大幅提高了公用经费保障水平。自2007年建立公用经费补偿机制以来，江苏中小學生均公用经费基准定额逐年提高，从最初的小学每生每年230元、初中每生每年350元提高到现在的小学450元、初中650元。同时，全面启动化解农村义务教育债务工作，省财政设立专项补助经费22亿元，支持和激励各地加快化解农村义务教育债务，截止2009年春节前，江苏省已全面完成农村义务教育债务化解任务。

（2）切实加强农村幼儿园的建设。自2008年起，江苏实施农村合格幼儿园工程，省财政安排专项经费，以配送基本的、必备的、质量较高的保教设备设施和对幼儿园园舍场地改造给予一定奖励补助的方式，支持苏北、苏中经济薄弱地区1000所左右公办乡镇中心幼儿园完成合格幼儿园建设任务，逐步推进农村公办幼儿园改善办学条件，全面提高江

苏省农村幼儿教育的整体办园水平和保教质量。

(3)全面改善了中小学办学条件。全面实施“三新一亮”、“六有”、校校通、“四项配套”等义务教育合格学校建设工程，加快了全省中小学标准化建设的步伐，推动全省义务教育总体实现初步均衡；以教育现代化建设为抓手，积极推进区域现代化建设，全省77个县（市、区）通过了江苏省基本教育现代化建设先进县（市、区）的评估验收，义务教育总体实现基本均衡。

(4)努力实现了义务教育阶段全免费。2006年秋季，全省有743万名学生享受免学杂费政策，约占全省义务教育阶段学生的93%。2007年春季学期起，在全省城乡义务教育阶段全面实施免收学杂费，每位小学生年均减负约200元、初中生年均减负约300元，受惠学生达774万人。从2010年春季学期起全面免收农村义务教育阶段公办学校寄宿生住宿费。2011年春季学期开始，全省城乡义务教育阶段学生免收作业本费。至此，农村义务教育阶段学生实现真正意义上的免费教育。

(5)建立健全了教师工资待遇保障机制。2006年落实省补助资金1.68亿元，将农村教师纳入当地城镇职工医疗保险范围，妥善解决长期以来存在的农村教职工医疗保险不到位问题，提高了农村教职工医疗保障水平。2009年全省中小学教师绩效工资制度得到实施，确保中小学教师平均工资水平不低于当地公务员的平均工资水平，省级财政安排10.58亿元专项转移支付资金，对31个县（市）实施补助，义务教育教师待遇普遍提高。

(6)研究出台了基础教育相关配套政策。2008年出台了《省教育厅省财政厅关于实施农村合格幼儿园建设工程的意见》；2010年，为进一步推进全省义务教育优质均衡改革发展，江苏省制定了《关于江苏省义务教育优质均衡改革发展示范区建设的意见》。意见要求，通过三年努力，义务教育示范区要在入学机会、办学条件、教育质量、师资队伍、管理水平等方面实现优质均衡，教育公平度和满意

度大幅度提高。意见还明确了政府、教育行政部门和学校的责任，有力保障了示范区创建目标的顺利实现。为解决入园难，2012年3月1日，《江苏省学前教育条例》正式实施，新的《江苏省学前教育条例》，从法律层面明确界定了“普惠性民办幼儿园”的概念：是指不以营利为目的，设立条件、保育教育质量达到同类公办幼儿园水平，受政府委托和资助提供学前教育服务，并执行同类公办幼儿园收费标准的民办幼儿园。此外，江苏省正在研究制订义务教育现代化学校办学标准、义务教育优质均衡发展评价指标体系、人民群众对义务教育学校满意度评价体系和学校对政府教育管理工作评价体系，以“一个标准、三个体系”引导示范区的建设工作。

## 2. 成功经验

(1)思想统一，各级政府高度重视。江苏高度重视义务教育工作，把义务教育作为教育发展的重中之重，各地党委、政府把义务教育优质均衡发展工作纳入总体规划，根据实际情况及时制定示范区创建方案，加快推进示范区建设。2011年，江苏举办专题研究班，对全省各市、县（市、区）政府分管副市长、副县长（市、区）长和教育局局长开展培训，着重对地方政府及其教育行政部门推进义务教育优质均衡发展进行了深入研讨，对全省义务教育均衡发展水平的提升发挥了积极作用。

(2)加大投入，财政体制全面保障。

完善县乡财政体制，将农村义务教育经费与乡镇脱钩，全额纳入县级财政预算并予以保障。完善有关配套制度和文件，进一步完善了农村义务教育经费管理体制。各县（市、区）以教育现代化创建为抓手，调整规划布局，加大经费投入，对辖区内所有学校进行了标准化改造，基本做到公用经费一样多，校园环境一样美，教育设施一样全。

(3)师资均衡，教师交流形成制度。

由于师资不均衡而引起的“择校热”在江苏已逐步降温。我们把骨干教师的均衡配置作为推进义务教育优质均衡发展的重要途径，建立健全区域、



## 框注 4-2：他使薄弱学校变成了明星学校

溧阳市后六中学校长胡建军，坚持“办好一方教育，服务一方百姓，成就一代孩子”的办学理念，把一所濒临撤并的乡村薄弱中学发展成为引起全国教育界关注的“明星中学”。

只有两排小小的教学楼和陈旧的实验室，仅有的38名教师中没有一个本科生，每年小升初有一批优秀学生外流……学校濒临被撤并的命运。面对落后的办学条件，胡建军提出“小米加步枪，照样搞教育”的口号。学校没有计算机房，老师带着学生到小学里上电脑课；学校没有一个像样的会议室，就租用小学的报告厅。为了弥补师资力量的薄弱，胡建军亲自冲锋在教学第一线，与教师一起认真备课上课批改作业。他要求老师们通过相互听课，相互总结，集体备课，团结合作的模式，把“个人成长”变成“捆绑式成长”，从而取得了 $1+1 > 2$ 的良好效应。胡建军的激情、热情、真情深深感染了师生，全校出现了教师敬业、学生勤学的可喜现象，中考成绩从溧阳市中下游一跃拔得头筹，并连续5年在全市中考综合考评中位居前列，2010年更是取得全市第一的好成绩，被评为江苏省最具影响力初中，成为江苏省中小学校长培训基地。

城乡、校际教师交流制度。校长和教师实行定期交流制度，教师，特别是骨干教师按照每年一定比例进行交流。

#### （4）典型引路，示范作用有效发挥。

为充分发挥先进地区的引领示范作用，江苏省选择部分市、县（市、区）开展义务教育优质均衡发展示范区建设，鼓励这些地区先行先试、积极探索。省政府办公厅转发了省有关部门制定的示范区建设意见，明确了基本原则、目标任务和工作措施。示范区作为义务教育优质均衡改革发展的先导区和样板区，在基础工作上要体现领先性，在改革探索上要体现率先性，为全省推进这项工作积累经验。2011年省政府在南通召开了义务教育优质均衡发展示范区建设座谈会，全省示范区建设工作已经出现了你追我赶的生动局面。示范区的经验已在全省逐步推广。

#### （5）强化责任，督查问责得以落实。

2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》将均衡发展纳入法制化轨道，强调了各级政府的法定义务。江苏省各级政府相继成立了政府分管领导

任组长，教育、发展改革、财政等部门负责同志参加的领导小组，出台了一系列文件，全面部署义务教育优质均衡改革发展工作。十一五期间，江苏把义务教育均衡发展作为一项重要内容和关键指标，对县级政府进行督导评估和考核。在此基础上，江苏省开展了“江苏省义务教育均衡发展先进县（市、区）”的评选表彰工作，有力推动了区域义务教育的均衡发展。

### 3. 存在问题

（1）城乡差距仍然存在。学校之间的城乡差距不只是体现在办学条件上的差距，在教育质量、校长的管理水平、师资的整体素质等方面，农村学校仍与城镇学校有较大差距。

（2）幼儿教育整体薄弱。这种薄弱表现在以下几个方面：一是幼儿园的数量远远不能满足百姓需求，造成幼儿教育入园难；二是幼儿教育投入不足。投入不足造成目前的农村幼儿园大多办学硬件不达标包括生均活动面积、建筑面积、绿化面积，保教设备不足等问题；三是公办园严重不足。由于前几年教育的改制，幼儿教育也受波折，造成公办园少、民办园多的问题；四是保教队伍参差不齐。幼儿园师资无论从数量上还是质量上还不能满足幼儿园发展需要，一些幼儿园教师的持证上岗率较低，一些幼儿园教学存在“小学”化倾向。

（3）农村中小学布局调整在执行过程中也有一些问题。2001年国家开始实施中小学布局调整。政策实施后，将有限的教育资源集中起来，对于提高农村整体教育水平有显著作用。但与此同时，撤点并校也带来另外一些问题，如交通安全问题、寄宿生的营养和亲情缺失问题等。为了求学，学生们要背井离乡，家长们也很不放心，有时甚至被迫陪读。随着时间的推移，慢慢浮现出来的这类问题逐渐引起人们的关注。2011年末的几次重大校车事故，加剧了人们对“撤点并校”的质疑，这些都需要对布局进行重新反思。

#### （四）江苏加强薄弱学校改造的未来打算

《江苏省中长期教育改革与发展规划纲要(2010年-2020年)》明确规定,未来10年江苏教育发展的重大战略目标和任务是“建设教育强省,实现教育现代化”,既客观地承接了改革开放三十多年来江苏教育改革与发展的重大历史经验,又深刻揭示了江苏教育未来发展的重要趋势。加强农村教育、改造薄弱学校是为这种战略选择所采取的一种必然举措。江苏提出要教育大省向教育强省迈进,实现教育现代化,从基础教育自身的发展来看,纲要所提出的“高水平普及15年基础教育”的奋斗目标,必然要加强农村教育,改造薄弱学校。江苏“十二五”期间要解决的薄弱学校的重点在学前教育,难点在农村。目的有三个方面。



图 4-1 上学的路还有点远

首先,江苏教育要更高的普及水平。纲要规定2020年要达到的三项数量指标,“学前三年教育毛入园率”、“义务教育巩固率”、“高中阶段教育毛入学率”看上去提高的空间并不大,但相对于前普及阶段而言,后普及阶段每提高一个百分点都要付出艰巨的努力,实际上是要求更高,完成难度很大。纲要中提出的“确保义务教育全面覆盖”,全面覆盖到哪里,如何全面覆盖,如何“确保”,是需要专门研制相应的规划和措施的。而“全面普及学前教育”,“重视0—3岁婴幼儿教育,逐步提高覆盖率”,

体现了后普及阶段向“学前”延伸,进一步向学前“前”延伸的基本国际趋势。

其次,要有更高的公平程度。进一步缩小城乡、区域、学校和人群之间的教育差距,努力实现更高层次的教育公平,是未来10年江苏基础教育的重要任务。为此,江苏专门建立义务教育优质均衡发展示范区,不仅要求教育资源配置的高位均衡,而且要求在“教育质量”和“办学水平”等多个重要发展指标上实现均衡,以引领全省基础教育更高公平的实现。纲要规定,到2015年,基本普及残疾儿童少年15年免费教育,其中接受高中阶段教育全免费比例达50%以上,2020年达95%以上。这是规划的一个很大亮点,是现代文明的重要标志。而“满足随迁子女接受非义务教育的需求,允许随迁子女在流入地参加中考或普通高考”,具有相当的难度和挑战,需要进一步的制度变革与创新。“建立学前教育阶段家庭经济困难幼儿资助体系”和“扩大普通高中学生政府奖学金的资助比例”两项措施,对推进非义务教育阶段的教育公平具有开创意义。

三是要有更高的教育质量。农村薄弱学校是一个相对概念,可以说,江苏的薄弱学校,薄弱不是在办学条件上,是薄弱在办学质量难以满足老百姓的需求。因此,江苏未来10年,全面提高教育质量应有“高水平”的核心内涵和目标。为此,从学校教育整体优质的层面,纲要规定了到2015年省优质幼儿园的比例要达到70%以上;全省义务教育学校建成现代化学校的比例达50%以上,2020年达90%以上;到2020年,全省建成100所左右国家示范高中、200所省级示范高中、300所省特

#### 框注 4-3：江苏出台《江苏省学前教育条例》

2012年2月23日,江苏省教育厅正式公布《江苏省学前教育条例》,条例第十九规定,江苏省、县人民政府应当将学前教育设施布局纳入城乡规划,预留符合规定要求的学前教育设施建设用地,具体制定和调整学前教育设施布局专项规划,满足学龄前儿童就近入园的需求。每一万至一万五千常住人口至少配备一所幼儿园,人口较为分散的农村地区,还应当根据条件适当增设幼儿园。

色高中，建成一批国内一流、世界有影响的名校。对直接影响教育质量、严重影响课程实施的“大班额”和“超大班额”问题，规划下决心要逐步解决，规定“小学每班35人，初中每班40人以下”，“高中每班45人以下”，对全面提高教育质量具有重要价值和长远影响。

教师问题是教育质量提高的核心问题，纲要明确提出“要适应城乡一体化和全面推进素质教育、深化课程改革及小班化教学改革的需要”，“科学核定城乡统一的中小学编制标准”，这一突破体现在两个方面：一是城乡统一；二是根据教育自身的需要，而不是根据编制的规定。今后10年，全面提高教师学历标准和全面提升教师专业素养，规划均有全面、系统、完整的措施。如能得到较好落实，将对基础教育全面提高质量产生重要影响，并重建江苏师资队伍在全国的比较优势。

为进一步推进义务教育的优质均衡，改造薄弱学校，江苏“十二五”教育规划有关义务教育均衡发展的基本目标是：进一步加大投入力度，加大扶持力度，加大指导力度，把农村义务教育作为教育改革的突破口，深入推动县域义务教育优质均衡发展。全省105个县（市、区）中，到2012年底全部县（市、区）实现县域义务教育基本均衡发展，并通过省级人民政府认定；到2015年底76个县（市、区）实现县域义务教育优质均衡发展，其中南京、无锡、苏州、常州实现市域义务教育优质均衡发展；到2020年前全省所有县（市、区）实现县域义务教育优质均衡发展。为完成这些目标，江苏将从以下几个方面做出努力。

一是进一步优化资源配置。建立健全公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，改变资源平均分配甚至向优质学校倾斜的配置倾向，建立优质教育资源向农村地区和薄弱学校倾斜的动态机制。在核定的公用经费总量内，向农村学校、办学点、寄宿生较多的学校、学生人数较少的学校和特殊教育学校倾斜。统一城乡学校办学标准，统

一配置学校基础设施和教学仪器装备。加强全省基础教育信息化公共服务体系建设，切实做到网络、资源、服务对象全覆盖，以信息化带动义务教育优质均衡发展。

二是进一步完善帮扶机制。在加大对农村学校的改造力度，不断改善农村学校的办学条件的同时，不断扩大校际结对帮扶的途径，探索建立义务教育阶段学校之间的协作机制，推动优质学校和农村薄弱学校合作共建，探索实施城区薄弱学校委托管理制度，缩小学校之间的差距，逐步缓解择校矛盾。持续保持优质师资合理流动。

三是进一步调整教职工编制。统一城乡中小学教职工职务结构比例标准。在动态调整中小学教职工编制时，统一县镇、农村中小学教职工编制标准，参照县镇标准核定中小学教职工编制，根据当地财政收入状况认真落实增编因素产业的需求，切实满足发展义务教育的基本需求。在核定的教职工编制总量内及时调剂本行政区域内学校之间的编制，为均衡配置义务教育学校师资力量提供保障。编制使用将向偏远地区、贫困地区以及农村学校、薄弱学校适当倾斜，适当增加小班化学校教师编制、农村寄宿制学校生活教师和工勤人员编制。

#### 框注 4-4：常州实施“312”教育均衡发展工程

常州市武进区教育局针对中心城区名校林立、学生爆满，而偏远农村学校发展缓慢的情况，制定了“关于实施312教育均衡发展工程的意见”，与各镇政府（开发区、街道）协商，确定农村薄弱学校改造计划。3年来（2008—2010年）改造了30所农村薄弱学校，使其基本达到省优质学校水平。投资1亿元专项资金用于薄弱学校改造，为这些学校的1000名教师进行提高培训，并优先培养100名骨干教师；让2万多名学生到优质学校学习，普惠了2万多个学生家庭。30所薄弱学校全部完成改薄创优后，全区义务教育阶段87所学校已有78所达到省优质学校标准，小学优质学校比例由3年前的52.2%上升到91.3%，初中（含九年制）优质学校比例也由52.3%上升到91.4%。薄弱学校在办学条件、师资水平、教育质量、学校管理等方面与城区学校、优质学校差距缩小了。2011年在全区“社会评教育”活动中，群众对教育的满意率达到100%。



四是进一步规范办学行为。中小学在推进义务教育均衡发展中肩负义不容辞的责任。各级教育主管部门将在规范办学、规范招生、努力提高教育教学质量上对所辖学校加强监督与管理。彻底清查义务教育阶段的改制学校，坚决刹住义务教育阶段学校的择校收费之风。积极推进素质教育，努力减轻学生负担，办人民满意的义务教育。

五是进一步发挥“示范”作用。全省13个示范区各具代表性和典型性。各示范区已根据省政府的要求制定了切实可行的实施方案，出台了相关政策和配套文件，示范区建设的初衷就是“先行先试，探索经验”，以此来引领全省义务教育的快速发展。

### 三、加强农村弱势群体教育的工作现状与影响分析

农村弱势群体是农村经济转型过程中一个不可回避的社会现象，特别是随着我国市场经济的进一步发展和社会结构转型的进一步深化，社会分化现象更加明显，贫富差距逐渐加大，农村弱势群体问题日益凸显。

#### （一）农村弱势群体现状及其成因

这里主要分析一下欠发达地区的农民群体、转移后的农村劳动力（农民工），流动就业随迁少年、残疾儿童等的现状及其成因。

##### 1. 欠发达地区的农民群体

尽管江苏的社会经济发展水平名列全国前茅，但就区域经济而言，江苏也存在着苏南、苏中和苏北的非均衡发展，劳动力就业结构变动与产业结构变动不相适应，农业劳动力仍占全省总劳动力的1/4，全省仍有2660多万农村劳动力，据有关统计，与苏南相比，苏北地区第一产业总产值、农业人口均达到了苏南和苏中地区的总和，但第三产业总产值只有苏南的三分之一，第二产业总产值不及苏南的三分之一，农村居民人均纯收入只及苏南的三分

之二。苏北地区集聚了江苏庞大的农民群体。目前留在农业上的劳动力多数年龄偏大、文化程度低。

##### 2. 转移到城镇就业的农村劳动力

到2010年底，江苏省常住人口7700万人左右，城市化水平大于57%，在城镇区域常住人口4429万人，但取得城镇户籍的人口只有3108万人，仅占总人口的40%左右，农村劳动力转移到城镇后（俗称农民工）就业问题，远比城市下岗职工再就业问题严重得多，农民工平均受教育程度只有8.93年，低于城镇就业人口平均受教育程度9.75年，劳动力素质不能完全满足市场需求，不能得到完善的权益保障。

##### 3. 流动就业随迁少年

农村劳动力转移带来了子女教育上的问题。目前江苏省农村儿童少年日常抚养人有三种类型：一是随父母举家迁移；二是父母流动，农村儿童少年由祖辈或亲戚抚养；三是父母中有一人流动，儿童少年由父母中未迁移方抚养。由于我国义务教育阶段实行地方政府“分级办学、分级管理”的管理体制，在流出地和流入地之间，就出现了随迁少年教育的真空，成为教育中的弱势群体。



##### 4. 残疾儿童

据2007年江苏省第二次全国残疾人抽样调查，

江苏省 0-14 岁的残疾人口为 14.7 万人，占总数的 3.06%；6—14 岁学龄残疾儿童为 8.96 万人，占全部残疾人口的 1.87%。学龄残疾儿童中，76.38% 正在普通教育或特殊教育学校接受义务教育。

农村的弱势群体存在的主要根源是城乡二元经济结构，经济欠发达造成教育的发展水平受限，农民的文化素质跟不上市场需要。

## （二）江苏关注农村弱势群体教育的举措

教育是农村人力资源开发的核心，是提升农村弱势群体人力资本价值的有效途径，是解决农村问题的根本和长远之计。江苏十分重视对农村弱势群体的关怀，从健全助学体系、完善特殊教育、完善流动人口子女教育保障机制和关爱农村留守少年等方面入手，加强对农村弱势群体的教育。

### 1. 健全助学体系，确保每个学生不因贫失学、辍学。

从 2005 年秋季起，江苏除对义务教育阶段的贫困生提供“两免一补”（免学费、免书本费、补助寄宿生生活费）救助外，还将进一步完善高中和高等教育的助学政策，从而形成全方位的助学体系，确保每一个家庭经济困难学生不因贫困失学。2011 年，省财政继续加大对教育的投入力度，全面支持建立健全政府主导、全面覆盖的扶困助学体系。

### 2. 实施特殊教育发展工程

江苏省“十二五”时期将实施“残疾人全面助学计划”。计划提出，江苏省在“十二五”时期将大力发展残疾儿童学前教育和残疾人中高等教育。在 2015 年前，江苏省将基本实现残疾学生接受包括学前教育、义务教育和高中职业教育在内的 15 年免费基础教育，并逐步对大学残疾学生的学费、住宿费予以免除，对残疾学生和生活困难的残疾人家庭子女发放教育专项补贴。

### 3. 完善流动就业人口随迁子女受教育的保障机制

坚持政府负责、公办为主，确保流动就业人口随迁子女由公办学校充分吸纳，平等接受义务教育，

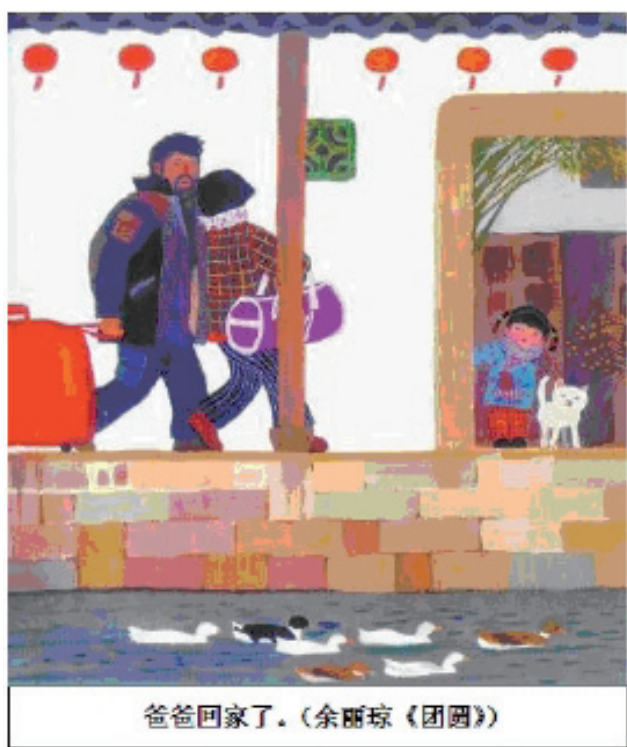
#### 框注 4-5：连云港出台《流动人口子女接受义务教育实施办法》

2009 年连云港出台的《流动人口子女接受义务教育实施办法》规定，流动人口子女由流入地县区教育行政部门统筹安排到义务教育阶段学校就读，享受当地居民子女同等待遇，一律免除学杂费和教科书费，严禁借安排流动人口子女入学之机乱收费。流动人口子女到流入地城区公办小学就读，由父母或其他法定监护人于每年 7 月 5 日至 7 月 16 日到县区教育局基教科登记，县区教育行政部门依据公办中小学的布局状况统筹安排入学。流动人口子女到流入地乡镇公办中小学就读，直接向就读学校申请，学校不得拒收。

满足流动就业随迁人口子女接受非义务教育的需求，自 2008 年开始，江苏出台有关政策，流动人口子女在江苏公办学校就读，义务教育期间禁收借读费、捐资助学费等费用。允许其在流入地参加中考或普通高考。

### 4. 关爱农村留守儿童少年

加强寄宿制学校建设，扩大和规范校车接送范围，做好留守儿童教育和管理。实施农村留守儿童儿童食宿条件改善工程，加强农村寄宿制学校建设，新建一批学生食堂和宿舍，大力改善农村留守儿童



爸爸回家了。（余丽琼《团圆》）



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

儿童寄宿生食宿条件，自 2008 年起，在苏北 5 市申报的基础上选择 22 个县（市、区）的公办农村初中开展试点，完成试点地区初中新增的宿舍和食堂建设任务，为家庭无监护条件、距离学校较远、确需寄宿的留守儿童儿童提供安全的宿舍、卫生的食堂。

### （三）加强农村教育对弱势群体的影响

要改变弱势群体的现状，教育是帮助他们摆脱贫困、走向富裕的最有效的措施。社会学家告诉我们，一个国家、一个社会的快速稳定发展与社会人口的素质高低有直接联系，而国家或社会人口素质的提升，主要依赖于教育的普及和发展。反过来，社会的发展在一定程度上又会为国民教育提供便利条件，从这个角度来看，教育特别是弱势群体教育与社会的发展存在着相辅相成的关系。教育是解决弱势群体问题的重要途径，教育能使弱势者获得新知识，提高劳动技能，有利于提高弱势者及家庭成员的素质，有利于改善弱势群体在民主权利、人格尊严、劳资纠纷调解中的不利境地，有助于改变弱势群体的贫困化。事实上，很多家庭也是把摆脱困境的希望寄托在下一代身上，希望孩子能考上大学并顺利就业，以解决家庭的困难。因此，无论从社会群体角度，还是从家庭角度，解决弱势群体的教育问题都是解决弱势群体问题的根本和长远之计。

### （四）加强弱势群体教育问题仍然存在的不足

弱势群体教育的解决是一个长期的过程，按照全民教育的目标和理想，江苏还需要在许多方面继续努力。

#### 1. 农村留守儿童教育问题

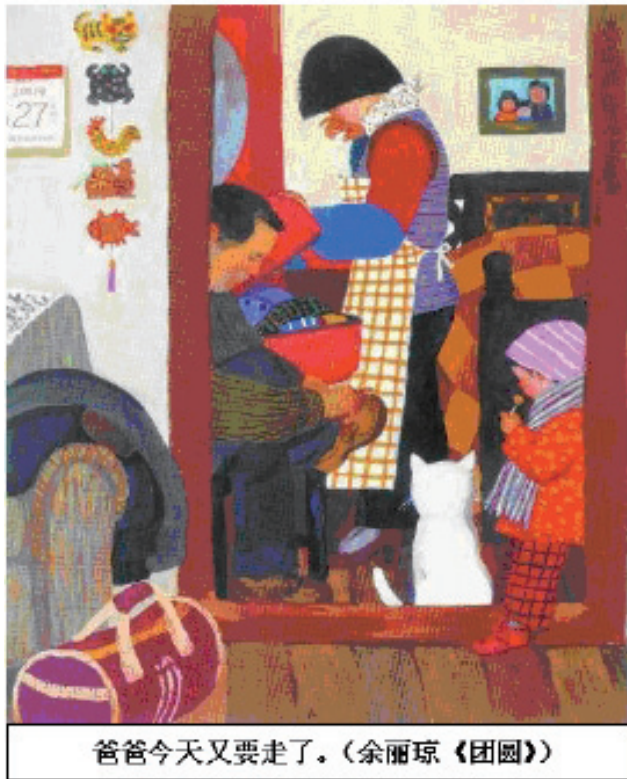
农村留守儿童教育的还存在教学质量不高，学龄前儿童的入园率还比较低，农村学校的师资水平整体较低等问题。

#### 2. 流动就业人口随迁子女教育质量保障问题

虽然江苏已出台有关保护流动人口子女教育政策，入学问题解决了，但是就读学校的教学水平整体不高，教育质量还不能得到有效保障，一些地方还存在收取“择校费”等问题。

#### 3. 农村成人继续教育问题

据江苏省民调中心 2011 年 7 月开展的江苏新农村建设电话调查显示：江苏农村居民依然有着较强的培训需求，有 62.5% 的农村居民明确表示愿意参加各类免费培训，比 2010 年的 45.1% 提高了 17.4 个百分点。因此，农村成人继续教育问题还需要进一步解决。



爸爸今天又要走了。（余丽琼《团圆》）

#### 4. 性别均等以后的性别平等问题

江苏教育的性别均等问题已经基本解决，但是在教育过程中，仍然存在性别不平等问题，包括教师的性别观念及对不同性别不同期待、教学生活设施设备及课堂教学中的性别敏感性、课程选择及教学内容中的刻板印象等。

上述几个方面都需要在今后做出积极的努力，



江苏能否高水平、高质量地实现全民教育的六大目标，需要在诸多方面取得实质性进展，可谓任重道远。未来的重点改革与发展领域包括流动就业人口随迁子女教育问题、义务教育优质均衡发展示范区、学前教育改革示范区建设、推进更高水平教育现代化、完善教育公共投入与债务化解控制机制、培养大批农村新型人才等。

【参考文献】

[1] 马建富，基于社会转型的农村职业教育发展趋势论[J]. 河北师范大学学报（教育科学版），2011(01)：89。

[2] 国家统计局，2009年农民工监测调查报告[S]. 中经在线，2010-03-19。

[3] 韩俊，改革开放以来农村经济社会转型研究[J]. 经济研究导刊，2008（2）：2。

[4] 彭磊。改革开放以来农村社会的结构转型及其内涵[J]. 中国行政管理，2008（12）：87。

[5]<http://news.so-hu.com>,2009-06-18。


# 第五章

## 迅速行动： 推进全民教育的新愿景





早在改革开放之初，我国就从联合国教科文组织引进了大量有关教育质量和教育公平等方面的先进理念和许多开创性的视角，如平等入学机会、终生学习、学习的四大支柱等，后来又提出了学习者应持有的三本护照（即具备学业、职业和创业三种能力）、全纳（包容）教育、等值教育、学生友好型的学习及学校环境等。1990年世界全民教育宣言正式确立的全民教育理念更是把质量和公平作为教育发展的目标追求。但由于历史条件的限制，加之人们思想认识的局限，相关理念及一些具体政策目标，没有得到足够重视。现在再回过头来则难以想象，如果三十年前就把教育公平与扩大入学机会同时考量，就把规模与质量同时考量，就把终生学习与满足基本学习需求同时考量，就把幼儿保育及教育作为首要政策目标与其他五项目标同时加以考量，我们的教育质量和公平状况又会如何？



历史的河流是不会倒流的，但是历史可以给我们的未来以启示。我们需要有先进的理念来引领我们的实践，只有正确的价值观、质量观和发展观，才能使我们不走或少走弯路。我们更需要有切实的行动，只有认清现实、抓住关键并明确责任，才能真正解决我们在发展道路上遇到的根本问题。国家和江苏省的中长期教育改革和发展规划纲要均提出的“以提高教育质量为核心，以促进教育公平为重点”，这不仅是指导思想和工作方针，其实也是具体工作目标和愿景。实现这样的目标和愿景，要真正确立以质量和公平为核心价值的全民教育的新理念，明确政府、学校和社会三方的责任，在解决了“有学上”问题以后着力解决好“上好学”和“学好上”的问题，从根本上来说，首先是要解决好“学好上”的问题。



## 一、确立一大理念：全民教育的新理念

首先，要重新认识全民教育的核心理念，并找到我们目前仍然存在的差距。

### （一）全民教育的核心就是质量与公平

2000年的达喀尔世界全民教育论坛通过的《达喀尔全民教育行动计划：实现我们的集体承诺》，确立了要求2005与2015年达到的全民教育六大目标（详见框注1-1）

从全民教育的六大目标中，我们不仅能够找到明确而又具体的发展指标和要求完成的任务标准，而且更看到了全民教育所追求的教育理想发展状态、观察教育的崭新视角和一系列全新的理念。首先是教育的全民性和平等性，要求采取基于人权的全纳式的方式面向全体有需求的学习者，特别是关注那些尚难以顾及和容易被忽视的人群，强调机会、过程与结果的公平。二是全面性和基础性，要求在相关学习领域全面满足学习者的所有基本的学习需求，强调基准面的教育机会与公平。三是终生性和适切性，对不同年龄和不同的需求保持敏感，为所有年轻人和成人提供适合于他们的教育服务。四是完整性和可测性，强调不仅要给予学习机会，还要保证学习者完成学习任务，达到预期的可测量的目标。

#### 框注 5-1：2005 年全民教育全球监测报告主题是关于质量

2005年11月，《2005年全民教育全球监测报告》在巴西首都巴西利亚公布，报告的主题是《教育质量势在必行》，对全民教育实施状况进行了量化和质性分析，为认识教育质量对于个体和社会发展的重要性及识别改进质量的策略提供了有力的证据和开创性的视角。

我们可以看到，全民教育的新视角已经从主要强调入学机会的传统教育转变为同时强调教育质量与基准面上的教育平等，从而形成了以满足基本学

习需求为目标、以保证教育质量与教育平等为核心内容的全新的全民教育的理念系统。如果我们比较宗滴恩1990年代全民教育目标和2000年达喀尔全民教育目标，可以清楚地看出，在2000年的目标中明确地将性别平等和教育质量单独地列出，作为独立的政策目标。在总共只有六条的目标中，不仅每一条中都涉及到教育平等与教育质量，且还专门列出两条，这是异乎寻常的。

首先，要保证给所有相关学习者提供的教育必须是有质量的。质量处于全民教育的核心位置，它不仅是全面实施全民教育的重要条件，而且本身也是达喀尔提出的全民教育的六大目标之一。它既是一项独立的目标，同时也渗入到其他五大目标之中。每一项全民教育目标中都涉及到质量因素。从“改进全面的幼儿保育与教育”、“确保……接受并完成……优质的初等义务教育”、“确保……平等地接受适当的学习和生活技能课程满足所有年轻人和成人的学习需求”、“脱盲水平提高50%，并实现所有成人平等接受基础及继续教育”、“保证女童全面且平等进入优质的基础教育并全面且平等地取得成就”和“改进教育质量的所有方面并保证所有人取得优异成绩，以便所有人达到公认的可测量的学习成果”这六大目标的表述中，有下划线的部分实际上都是对教育质量的明确要求。

同时，要满足所有学习者的基本学习需求，不论其年龄有多大，保证他们都能接受并完成相关的学习，确保教育公平，特别是要关注处境不利的人群的学习机会，推动主动寻找学习者的全纳式的教育。在这里，基于教育作为基本人权的思想，教育平等已经成为一个重要的质量指标，对教育平等性的要求渗透到了全民教育的全民性、全面性、终生性和完整性等所有原则之中。从

“……特别是对于最易受伤害和处境不利的儿童”、“确保到2015年所有儿童，特别是女童、处境困难的儿童和属于少数民族的儿童……”、“平等地接受……满足所有年轻人和成人的学习需求”、

“……使成人（尤其是妇女）……并实现所有成人平等接受……”、“……消除初等与中等教育中的性别不均等，……实现教育的性别平等，重点是保证女童全面且平等进入……并全面且平等地取得成就。”、“……并保证所有人取得优异成绩，以便所有人达到公认的……”这六大目标的表述中，有下划线的部分实际上都是对教育平等的明确要求。教育平等问题是解决入学机会和教育质量问题的一个有效的切入点，因为入学机会问题的一个主要根源是各种形式的教育排斥，而现在的教育质量问题的主要表现为发展的不全面、不均衡、不协调和不和谐，其实质是教育中存在着不平等。

## （二）全民教育的目标远未能全面实现

可见，全民教育就是平等的、有质量的教育。对照全民教育的目标和理想，江苏还有相对落后地区的幼儿保育与教育的规模和质量等问题、留守儿童及流动人口子女等处境不利人群的教育质量的更好保障的问题、满足所有适当人群终生学习和生活技能提高的需要的需要的问题、性别均等（Parity）以后的性别平等（Equality）问题、保证所有人取得优异成绩和达到公认的可测量的学习成果等问题。

### 框注 5-2：2009 年全民教育全球监测报告主题是关于公平

2009 年 11 月，联合国教科文组织发布了《2009 年全民教育全球监测报告》，报告的主题是“消除不平等：治理缘何重要”。报告分析了各国教育政策、改革、财政与管理方面的经验教训，认为政府对教育的治理在促进教育公平、消除不平等方面扮演着核心角色。

拿全民教育第五大目标来说，我们基础教育阶段的性别均等早已实现，入学者中的性别比已大致相当。但是，教育中的性别不平等还是普遍存在的，如在教师及学校管理者的性别比例、教科书里的性别角色描述和插图中女性科学家比例、对于不同性别学业成就和行为表现的期待、对不同性别学科专长和生涯选择的刻板印象、课堂教学中的性

别敏感性以及学校设施的性别考虑等方面仍然存在许多性别不平等现象。现实中，女性仍然在付出更大的努力和牺牲后，获取相对较少的发展机会和较不利的生存状态，这与就读期间性别平等实质上的缺少和性别和谐基本上的缺失是密切相关的。

我们往往容易简单化地用入学率来衡量教育发展水平并用升学率来衡量教育质量。但是，我们深入解读了全民教育的目标和理念后，就觉得这是远远地不够的。毕竟入学率只是反映了教育的起点和未来的可能，升学率也只是反映了一部分人的一部分学业成就和暂时的成功。它们其实不可能反映教育质量和公平的许多重要的相关要素。就如罗伯特·肯尼迪批评 GDP 主义时所说“它没考虑到孩子们的健康和对他们的教育，没考虑他们喜欢玩耍；它没有包括我们的诗歌之美或婚姻的力量，没有包括公共辩论中的智慧或官员们的诚实和正直；它既不测量我们的机智也不测量我们的勇气；既不测量我们的智慧也不测量我们的学习；既不测量我们的同情心也不测量我们对国家的忠诚；一句话，它测量一切，就不测量那些使我们活得有意义的东西”。

## 二、明确两者关系：上好学还是学好上

入学机会扩大了，孩子普遍都能跨入校门了。但是，他们能够学多久、学到什么程度，则完全是另一回事。这既要看上的是什么学校，还要看在学校里学得怎么样，既要教育过程中的教学质量和学生的就读体验，还要看学生的学习成果和未来成功。如果光是“有学上”，但是上不了理想的学校，那么要“上好学”就更难一些。如果上到了理想学校，但为此付出了许多努力甚至太多牺牲而收获有限，那么这种“上好学”的代价便显得太大了。如果“上好学”对于学生及家长来说还过于困难、过于艰辛，那就说明，“上好学”还只是百姓的一种期盼，还没有达到政府实际上应追求的“学好上”



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

的目标。家长的高期待、择校的高利害、收费的高标准、学习的高强度、高考的

高风险、就业的低水平，都叠加起来，使“上好学”成为教育的一种难以承受之重，而政府本应承诺的“学好上”的目标成了未开启之使命。



孩子“有学上”以后，百姓普遍希望能够“上好学”，但是就现实而言，现在的“学”还不好上。一方面，“择校”的压力太大，不仅是学生的，也是家长的，不仅要拼学力，还要拼实力。总体而言，家长的选择还比较有限，但是选择的相对成本却还比较高，“上好学”的路对许多人来说还比较远。另一方面，入了理想中的学校的门，学生的学习环境和就读体验并不就变得那么理想。升学的压力有时使人喘不过气来，教学的方式并非总是理想中的因材施教、循循善诱，学生的身心健康时常令人担忧。同时，教师与家长的沟通关系、学校与外部社区的交流关系，就如同师生间的教学互动关系那样，还称不上令人愉快或可以接受。家长、社区、学生参与学校事务管理尚较困难。学校还远不能及时提供反映全球市场趋势和适应国家人才培养及经济社会发展需要的课程，学生的学业、职业、创业和自主就业能力等还远没有得到充分的培养。

所以，解决“上好学”前首先要解决“学好上”的问题，实现工作重心从普遍承诺高质量到重点落实基准面公平的转变。其实，好学校进得了并不代

表好环境给得了、好教学供得了、好学生出得了。“上好学”和“学好上”的目标都是追求有质量的教育，但是“上好学”更多地是从扩大优质教

育资源总量方面考虑的，而“学好上”是从盘活现有教育资源存量的角度要求有更加平等的入学机会、更加友好的学校环境、更少排斥的教育氛围、更有意义的就读经验、更加健康的学习风气、更加有效的学习成果。所以，我们不仅要洞悉百姓“上好学”的现实期盼，更要着力提供“学好上”的政策环境，并搞好相关制度的顶层设计，不仅让好学校不再那么难进，更要让进入所有学校的

孩子都能够学有所成、学有所精、学有所用，使上学对于学生及其家长来说不再那么艰辛、那么无奈。

### 三、落实三方责任：政府、学校、社会

波士顿大学的傅士卓 (Joseph Fewsmith) 认为，划出国家和社会的界限对于建设一个现代社会至关重要。在教育改革与发展过程中，在提高教育质量和促进教育公平的征程中，我们同样需要划出政府、学校和社会之间的责任边界。这样的边界也许是模糊的，也许是仍然存在交叉的，但是有没有这样的一个边界其实比这样的边界是什么更加重要，因为它对于现代社会、现代管理、现代学校制度来说是至关重要的。我们越是远离传统的大一统、集中化管理，我们越是渴望能够明晰这样的边界，哪怕只是为了理解这些责任本身是什么。

从教育质量保障的概念框架（见图 5-1，袁益民，2007）中可以看出，与教育质量和公平直接有关的外部保障性社会活动主要有六个方面。而内部质量保障则主要是由学校在日常教育教学活动中予以承担的。目前，它们在质量保障过程中的关系经常是扭曲的。

这些活动中有一些是属于社会专业评估的活

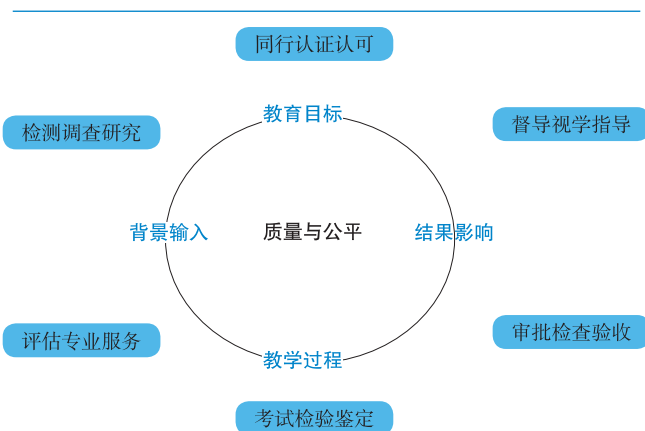


图 5-1 教育质量保障的概念框架

动，如认证、考试、监测等，而审批、检查、验收和管理信息系统一般应纳入政府行政活动范畴，至于中国的督导目前主要属于与政府行政活动关系比较密切、但要求具有某种相对独立性的、有一定专业性要求的行政活动。

在这些内部和外部、专业性和行政性的质量保障活动中，我们无法具体厘清哪些是管质量的、哪些是管公平的，或者哪些管质量多一些、哪些管公平多一些。似乎它们都是可以同时围绕质量和公平开展工作的。但是，如果从政府应该主要管什么、学校主要负责什么和社会专业活动可以承担什么的角度来看，则情况就完全不同了。

首先，从政府应该主要管什么的角度来看，作



为社会各种利益关系的平衡器和调节者，它推脱不了对于教育公平的责任。提供平等的入学机会与确保基准面上的教育公平是政府的天然责任和使命。其次，从学校主要负责什么的角度看，作为提供教育服务产品的机构，它要对教育服务产品的质量负责，教育质量是学校的主要的、日常的和终极的责任。那么，公平和质量都有人负责了，一方提供了公平机会，另一方在此基础上提供了有质量的服务，是否就可以万事大吉了？当然不是。政府是否确实提供了平等的入学机会与确保了基准面上的教育公平、学校是否确实已提供了有质量的教育服务产品，需要政府和学校以外的第三方力量来确认。社会专业机构的专业活动刚好可以承担这样的一种责任。它既可以为政府提供关于教育公平的决策咨询服务，又可以为学校提供质量建设的专业支持，同时也促使教育质量和教育公平得到社会的认可。

这样，相关责任关系就很清楚了：政府主要管公平，学校主要管质量，社会主要管保障。管、办、评分离。政府主要是通过审批、检查、验收、督学、视学指导和使用管理信息系统等行政手段，确保教

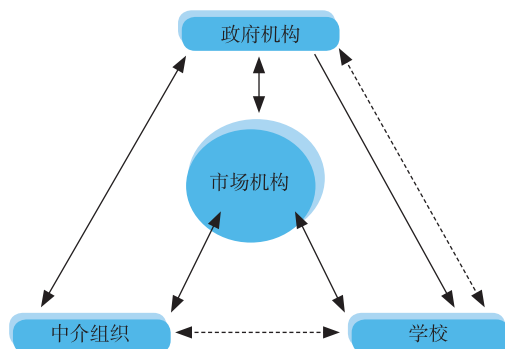


图 5-2 教育的铁三角（教育部学校发展性评估课题组，2005）

育公平目标的实现。学校主要通过有效的教育教学活动，确保教育质量目标的实现。而社会专门机构及公众主要通过立法监督、专业服务和社会舆论监督，从外部保障教育质量和公平目标得以实现。

教育改革和发展规划纲要的蓝图已经绘就，相关的工作已经开启。它的核心元素就是质量和公平，



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

这也是全民教育的核心要素。我们在教育质量和公平方面还有很多工作要做，特别是离城乡间均能提供平等的、有质量的教育的目标还有相当的距离。让我们迅速行动起来，积极承担起各自的职责，同心协力，聚焦差异，消除不均，为提高教育质量、促进教育公平，为建设公平优质的农村教育，作出更大的贡献！

## 【参考文献】

- [1] 国务院，国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)。
- [2] 江苏省政府，江苏省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)。
- [3] 2005 年全民教育全球监测报告。
- [4] 2009 年全民教育全球监测报告。



# 附 录





## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

附件一 15个县(市、区)人口数与中小学校数比较

	普通高中学校数与户籍人口 总数之比	完全小学数与人口总数(含 暂住人口)之比	幼儿园数与人口总数(含暂 住人口)之比
1. 徐州市铜山区	1:20.7万	1:1.14万	1:3.6万
2. 徐州市鼓楼区	/	1:1.80万	1:1.72万
3. 南通市通州区	1:12.4万	1:2.87万	1:2.75万
4. 连云港新浦区	1:39万	1:2.29万	1:1.23万
5. 连云港海州区	1:7.8万	1:1.15万	1:2.02万
6. 连云港连云区	1:13.78万	1:1.35万	1:1.21万
7. 金湖县	1:18.14万	1:1.48万	1:2.64万
8. 盐城市亭湖区	1:45万	1:4.07万	1:3.44万
9. 东台市	1:11.46万	1:4.27万	1:3.74万
10. 江都市	1:17.77万	1:2.02万	1:1.99万
11. 扬州市维扬区	/	1:3.8万	1:1.79万
12. 靖江市	1:16.68万	1:2.56万	1:2.94万
13. 泰兴市	1:14.88万	1:2.76万	1:2.96万
14. 泰州市高港区	/	1:3.10万	1:2.58万
15. 泗阳县	1:25.10万	1:3.76万	1:2.42万
平均值	1:20.23万	1:2.56万	1:2.11万

注：1. 从普通高中学校数与户籍人口总数之比来看，15个县(市、区)的平均值是20.23万人，现在的高中服务人口一般不低于15万，如15个中只有5个低于15万。而服务人口最多的达到了45万人。

2. 根据省教育厅的相关规定：“定点学校中小学服务人口为1万人/所”，现在所有县区的小学服务人口都远远大于1万人。出现这种情况的原因：一是当时省厅定标准的时候，并没有把暂住人口计算在内，标准偏低。但现在随着经济社会的变化，暂住人口义务教育阶段子女的入学也要由所在地接收。这样小学服务人口就大于1万人。二是现在学校特别是一些名校的办学规模扩大，学校也有一定的能力来接收更多的入学儿童。从这15个县(市、区)的相关数据比较看出，现在小学服务人口确定2.5万人为宜。

附件二 2009、2010年江苏省财政性教育投入占国民生产总值的比例

	全省国家财政性教育经费 (亿元)	全省国民生产总值(亿元)	所占比重
2009年	740.21	34457	2.15%
2010年	923.46	40903	2.25%
增长(%)	24.76	12.6	

## 附件三 江苏推进义务教育均衡发展的亮点

## 亮点1：实施达标工程保障条件均衡

自2001年以来，省统筹实施中小学布局调整、危房改造、“三新一亮”工程、“六有”工程、“校校通”工程、“四项配套”工程、特殊教育合格学校建设工程和留守儿童食宿工程。制订颁发《义务教育阶段学校基本办学条件标准》。

## 亮点2：提高公用经费标准保障运转

从2006年以来，省财政义务教育经费支出年均增长27.83%。其中，义务教育公用经费保障水平不断提高。小学和初生均公用经费基准定额从2007年的230元、350元，逐步提高到2010年的450元和650元，今年还将继续增长。

## 亮点3：免费提供课（簿）本实现全免费

从2008年春季学期起，为全省城乡义务教育阶段学生免费提供教科书，省财政3年来统筹安排资金23.68亿元。2010年义务教育学校继免除学杂费、免费提供教科书后，又免除了农村义务教育阶段寄宿生住宿费。今年春季起免费提供城乡义务教育阶段学生作业本，实现了义务教育“零收费”，有力地减轻了义务教育学生家庭经济负担。

## 亮点4：实施“支教工程”提高教师素质

2007年以来，实施“千校万师支援农村教育工程”，组织千所义务教育优质学校、万名骨干教师，与苏北农村千所薄弱学校实行“校对校”帮扶支教；实施“万名大学生支援农村工程”，选派优秀大学毕业生到苏北农村学校任教；实施“农村教师素质提高工程”，加大农村教师省级专项培训力度。

## 亮点5：建立交流制度促进师资均衡

把教师的均衡配置作为推进义务教育优质均衡发展的重要手段，建立校长和教师定期交流制度，规定校长在同一学校连任不得超过两届，教师按照每年不低于专任教师总数15%、骨干教师按照每年不低于骨干教师总数15%的比例进行交流。各地建立并正在探索区域内城乡、校际教师交流制度，在城区、城郊、邻乡、片区或学校联盟（集团）内试点，不断探索多样化教师交流模式。

## 亮点6：配置教育资源实现资源共享

为实现教育质量均衡，加大教育装备和资源建设力度，为每所农村学校新建网络教室，全省中小学实现“校校通”；完成了近5000所农村义务教育学校的图书、实验仪器、体育和艺术教育器材配套建设任务；组织全省优秀教师，拍摄制作了义务教育所有学科2000课时教学光盘，连同相关设备免费配送到全省农村义务教育学校。

## 亮点7：建立示范区引领均衡发展

2010年5月，省政府下发了《关于江苏省义务教育优质均衡改革发展示范区建设的意见》，召开全省义务教育优质均衡改革发展工作会议，部署整体推进义务教育优质均衡改革发展工作，启动义务教育优质均衡改革发展示范区建设。

## 亮点8：建立激励机制强化均衡发展

2006年以来，我们建立了“江苏省义务教育均衡发展先进县”的表彰奖励制度，每两年评选一批义务教育均衡发展先进县。全省已评选3批59个均衡发展先进县（市、区）。



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

附件四 15个县(市、区)城乡教育均衡情况：城乡办学条件比较

		中心小学			初中		
		生均教育经费	生均固定资产 值	生均设备值	生均教育经费	生均固定资产 值	生均设备值
1. 徐州市	城区	无	无	无	无	无	无
	铜山区 镇	5209	5439	3267	7208	8705	4637
2. 徐州市	城区	9102	10805	1275	9613	32578	2150
	鼓楼区 镇						
3. 南通市	城区	6476	4033	446	5150	8891	1279
	通州区 镇	6577	5295	600	5280	9781	1397
4. 连云港	城区	4948	4362	1148	9229	4371	1569
	新浦区 镇	5436	4341	1440	8985	5084	1876
5. 连云港	城区	370	9186	1618	610	11530	2159
	海州区 镇	370	3204	1617	610	8614	2073
6. 连云港	城区	370	9842	4035	610	25486	8254.8
	连云区 镇						
7. 金湖县	城区	2917.33	6453	1704	3223.02	6280	1710
	镇	9442.51	7379	1860	9165.02	9818	1846
8. 盐城市	城区	6348	2467	251			
	亭湖区 镇、街道	7037	4325	384	9578	8517	617
9. 东台市	城区		9609.93			12057.35	
	镇		6673.81			11819.69	
10. 江都市	城区	2412	4700	562	2559	5658	553
	镇						
11. 扬州市	城区	5500	11240	1113	7000	16399	3040
	维扬区 镇						
12. 靖江市	城区	0.41	0.665	0.18	0.85	1.546	0.26
	镇	0.88	0.63	0.21	0.88	1.576	0.3
13. 泰兴市	乡	4587	0.74	939	5324	1.75	2359
	城区	6679	0.45	992	7842	0.81	1706
14. 泰州市	镇乡	4095	0.50	668	7647	0.41	707
	高港区 城区	7117.5	7720	2095	7393	7803	3232
14. 泰州市	镇	7633.4	5600	1563	7632.3	9709	2762
	高港区 乡	3329	5874.42	1423	7129	7324.53	1696
15. 泗阳县	镇	4358	5026.47	1607	6258	10832.74	2797
	乡	7129	7324.53	1696	7541	11192.93	2710
	平均值	4697.76	5218.64	1292.14	5649.50	8940.67	2130.43

附件五 15个县(市、区)城乡教育均衡情况：城乡师资水平比较

	城区初中小学中级职称 以上教师比例(%)	农村初中小学中级职称 以上教师比例(%)	城区初中学校班 均教师数(人)	农村初中学校班 均教师数(人)
1. 徐州市铜山区	无城区学校	65.9	无城区学校	4
2. 徐州市鼓楼区	77.2	/	4.88	/
3. 南通市通州区	70.66	68.58	3.61	3.73
4. 连云港新浦区	74.50	71.25	3.56	5.24
5. 连云港海州区	79	73.72	3.63	3.66
6. 连云港连云区	68.1	81.3	4.06	/
7. 金湖县	78.6%	75.2	3.15	4.16
8. 盐城市亭湖区	61.9	57.7	5	6
9. 东台市	72.7	64.1	3.6	4
10. 江都市	79.8	81.1	3.92	4.17
11. 扬州市维扬区	62.5	/	3.37	/
12. 靖江市	4.3	4.5	4.8	5.3
13. 泰兴市	61.68	62.81	3.88	4.67
14. 泰州市高港区	52.31	60.12	4.72	5.05
15. 泗阳县	56.2	67.9	3.12	4.86
平均值	58.69	64.17	3.95	4.57

附件六 江苏省三星级、四星级高中区域分布表

	三星级高中数	四星级高中数	三星以上	优质	占全省比例
南京	17	24	43	187	28.6%
镇江	10	10	20	187	28.6%
苏州	21	32	53	187	28.6%
无锡	14	26	39	187	28.6%
常州	15	18	33	187	28.6%
扬州	15	13	28	116	17.8%
泰州	23	10	32	116	17.8%
南通	36	19	54	116	17.8%
徐州	37	11	45	159	24.4%
淮安	11	12	22	159	24.4%
盐城	23	17	38	159	24.4%
连云港	19	10	25	159	24.4%
宿迁	12	7	17	159	24.4%
全省	253	209	462	462	70.8%

注：至2010年12月，全省普通高中学校为653所，数据自《江苏省教育事业统计快报》。



## 面向公平优质的农村教育：行动缘何如此重要

附件七 江苏省三年级和八年级学生达到课程标准基本要求的情况

	语文	数学	英语	科学
全省	96	99		
城市	98	99		
县镇	96	98		
农村	95	98		
苏南	98	99		
苏中	98	99		
苏北	93	98		
公办	96	99		
民办	96	99		
全省	92	91	87	90
城市	93	92	89	91
县镇	93	92	88	89
农村	90	90	84	89
苏南	94	93	93	92
苏中	94	94	91	92
苏北	89	88	79	87
公办	91	90	85	88
民办	97	98	96	97

注：本表根据《2008年江苏省中小学生学业质量分析报告》中相关数据整理而成。

附件八 2010年全省各级教育生均预算内公用经费支出增长情况

	支出（元）	比上年增加（元）	比上比上增加
普通小学生均预算内公用经费	853.55	164.47	23.87
普通初中生均预算内公用经费	1088.54	224.51	25.98
普通高中生均预算内公用经费	604.82	107.92	21.72
普通中等职业学校生均预算内公用经费	953.72	345.69	56.85

附件九 2010年全省各级各类教育生均预算内教育事业费支出增长情况

	支出（元）	比上年增加（元）	比上比上增加
普通小学生均预算内公用经费	7252.39	1432.19	24.61
普通初中生均预算内公用经费	8385.89	2482.15	42.04
普通高中生均预算内公用经费	5595.47	1203.92	27.41
普通中等职业学校生均预算内公用经费	4220.75	669.21	18.84

附件十 2010年预算内教育经费占财政支出比例及增减情况表

市别	预算内教育经费(亿元)			预算内教育经费占财政支出比例(%)		
	2009年	2010年	增长比例(%)	2009年	2010年	增减百分点(%)
江苏省	710.05	877.82	23.63	17.67	17.86	0.19
南京市	65.89	81.48	23.66	14.28	15.03	0.75
徐州市	53.52	70.12	31.02	20.86	22.33	1.47
常州市	40.41	45.38	12.30	18.47	16.37	-2.10
苏州市	106.03	130.55	23.13	15.44	15.81	0.37
南通市	50.78	67.07	32.08	21.38	21.18	-0.20
连云港市	25.88	33.54	29.60	18.44	16.54	-1.90
淮安市	27.57	37.44	35.80	18.60	18.16	-0.44
盐城市	39.62	51.64	30.34	19.18	19.17	-0.01
扬州市	25.87	35.77	38.27	16.27	10.84	-5.43
镇江市	23.21	28.14	21.24	19.13	17.69	-1.44
泰州市	31.74	38.69	21.90	18.35	18.79	0.44
宿迁市	30.85	40.84	32.38	23.72	24.60	0.88

注：1.表中预算内教育经费含教育费附加。

2.本表节选自江苏省教育厅 江苏省统计局 江苏省财政厅《关于2010年全省地方教育经费执行情况统计公告》

附件十一 江苏省13个市2008-2010年幼儿教师配置情况

	2010年				2009年				2008年			
	幼儿数(万)	现有教师数	应配教师数	教师缺口数	幼儿数(万)	现有教师数	应配教师数	教师缺口数	幼儿数(万)	现有教师数	应配教师数	教师缺口数
南京	15.31	9342	8749	-593	13.96	8374	7977	-397	12.94	7798	7394	-404
无锡	14.18	7980	8102	122	13.2	7344	7542	198	12.84	5709	7337	1628
徐州	29.68	9382	16959	7577	27.89	7422	15937	8515	23.3	7443	13331	5888
常州	9.69	5109	5537	428	8.63	4775	4931	156	8.31	4504	4748	245
苏州	19.79	8658	11307	2649	18.35	7611	10485	2874	17.49	6988	9994	3006
南通	15.04	4917	8594	3677	14.39	4708	8222	3514	13.91	4497	7948	3451
连云港	17.54	5393	10024	4631	17.02	5011	9725	4714	16.10	4178	9200	5022
淮安	17.08	3308	9759	6451	15.19	2900	8680	5780	13.25	2611	7571	4960
盐城	25.19	8900	14393	5493	22.67	7011	12954	5943	19.41	6935	11091	4156
扬州	9.94	4620	5682	1062	10.75	4472	6142	1670	11.32	4300	6468	2168
镇江	6.20	2728	3545	817	6.09	2429	3480	1051	5.73	2481	3274	793
泰州	10.81	4180	6180	2000	10.58	4178	6054	1867	10.40	3902	5942	2040
宿迁	15.26	6617	8722	2105	14.51	5375	8285	2910	12.60	4402	7200	2798
合计	205.71	81134	117553	36419	193.23	71610	110405	38795	177.63	65748	101498	35750