

## 摘要

《全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》显示，截至 2021 年 12 月，全国 2895 个县全部实现义务教育基本均衡。新时期我国义务教育阶段的目标转变为稳步提升教育质量，由基本均衡向优质均衡迈进，这是我国义务教育高质量发展的重要里程碑，具有重要的新时代特征和丰富的内涵意义。2017 年，教育部颁发《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，从政府保障成效、资源配置、社会认可度和教育质量四个维度开展县域义务教育优质均衡发展评估工作。县域义务教育政府保障成效作为评估的重要内容之一，对县域义务教育优质均衡发展起着至关重要的作用。借助 A 省 2023 年调研的基本数据研究县域义务教育政府保障成效特征，探究地形、经济发展水平、人口规模等外部环境因素对县域义务教育政府保障成效的影响，旨在为县域政府提升义务教育保障成效提供具有实证基础的决策参考。

为了解 A 省县域义务教育政府保障成效的现状其特征，本研究主要利用问卷调查的方法来获取数据。通过对调查数据进行统计分析揭示县域政府的义务教育保障现状，继而采用潜在剖面分析法探究县域政府义务教育保障特征。研究发现：在政府保障成效的五个维度中，保障入学机会维度 A 省 42.00% 的县（市、区）达到义务教育优质均衡的标准，学校标准化建设维度 A 省 35.60% 的县（市、区）达到义务教育优质均衡的标准，教师队伍建设维度 A 省 6.30% 的县（市、区）达到义务教育优质均衡的标准，教育经费投入维度 A 省 5.20% 的县（市、区）达到义务教育优质均衡的标准，教育质量与管理维度 A 省 24.10% 的县（市、区）达到义务教育优质均衡的标准；其中保障入学机会维度达到义务教育优质均衡标准的县（市、区）最多，教育经费投入维度达到义务教育优质均衡的标准县（市、区）最少。县域义务教育政府保障成效存在两种类型。第一种类型在五个维度上保障成效都相对较低，其中教育经费投入维度成效最高，教育质量与管理维度成效最低。第二种类型在五个维度上保障成效都相对较高，其中教育质量与管理维度值成效最高，教育经费投入维度成效最低。

本研究所谓的外部环境因素特指地形、经济发展水平和人口规模因素。本研究采用方差分析的方法来了解外部环境因素对县域义务教育政府保障成效的影

响。研究发现：在地形上，学校标准化建设、教师队伍建设、教育经费投入、教育质量与管理等维度存在差异，表现为山区和复杂地形县（市、区）保障成效高于平原地区；保障入学机会维度不存在差异。在经济发展水平上，教师队伍建设维度存在差异，表现为高经济发展水平县（市、区）保障成效高于中经济发展水平县（市、区）；保障入学机会、学校标准化建设、教育经费投入、教育质量与管理等维度不存在差异。在人口规模上，保障入学机会、学校标准化建设、教师队伍建设、教育经费投入、教育质量与管理等维度不存在差异。

针对研究结论，建议县域政府从“切实履行教育职责，保障入学机会均等”“完善教育配备设施，合理规划学校建设”“加强教师队伍建设，提高教师整体素质”“加大教育经费投入，缓解政府投入压力”“加强教育质量管理，提升义务教育质量”等方面提升保障成效。

关键词：义务教育 外部环境 教育质量 政府保障成效

# 目 录

摘 要 .....	III
Abstract .....	V
绪 论 .....	1
一、 研究问题及研究意义 .....	1
二、 研究综述 .....	2
三、 研究内容、思路与创新点 .....	6
四、 研究方法 .....	8
五、 核心概念界定 .....	8
第一章 研究背景及政策依据 .....	11
一、 县域义务教育政府保障成效的研究背景 .....	11
(一) 义务教育进入优质均衡发展的新阶段 .....	11
(二) 政府在义务教育发展中起到主导作用 .....	11
(三) 政府保障成效研究日渐兴起 .....	12
二、 政府保障成效的政策依据 .....	13
(一) 县域义务教育政府保障成效的相关政策 .....	13
(二) 《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》 .....	15
第二章 县域义务教育政府保障成效现状及特征 .....	20
一、 县域义务教育政府保障成效的现状 .....	20
(一) 县域义务教育政府保障成效的基本情况 .....	20
(二) 县域义务教育政府保障成效的具体情况 .....	21
二、 县域义务教育政府保障成效的特征 .....	25
(一) 保障成效的潜在剖面分析 .....	25
(二) 潜在剖面分析结果剖析 .....	26
第三章 外部环境因素对县域义务教育政府保障成效的影响 .....	28
一、 地形因素对县域义务教育政府保障成效的影响 .....	28
(一) 地形因素对县域义务教育政府保障成效的总体影响 .....	29
(二) 地形因素对县域义务教育政府保障成效的具体影响 .....	29

二、	经济发展水平因素对县域义务教育政府保障成效的影响 .....	35
(一)	经济发展水平因素对县域义务教育政府保障成效的总体影响 .....	35
(二)	经济发展水平因素对县域义务教育政府保障成效的具体影响 .....	36
三、	人口规模因素对县域义务教育政府保障成效的影响 .....	42
(一)	人口规模因素对县域义务教育政府保障成效的总体影响 .....	42
(二)	人口规模因素对县域义务教育政府保障成效的具体影响 .....	43
第四章	县域义务教育政府保障成效提升策略 .....	50
一、	切实履行教育职责，保障入学机会均等 .....	50
(一)	加大关爱留守儿童，积极推进关爱体系 .....	50
(二)	合理分配教育资源，保障随迁子女入学 .....	50
二、	完善教育配备设施，合理规划学校建设 .....	51
(一)	充足配备音美教室，着力推进素质教育 .....	51
(二)	合理控制学校规模，严格控制班级数量 .....	51
(三)	加强教育信息化建设，实现优质资源共享 .....	52
三、	加强教师队伍建设，提高教师整体素质 .....	52
(一)	保证教师培训时长，提高教师专业能力 .....	52
(二)	加强教师交流轮岗，实现人才合理流动 .....	53
(三)	扩充骨干教师力量，发挥优秀示范作用 .....	53
四、	加大教育经费投入，缓解政府投入压力 .....	53
(一)	保障教育经费投入，加强教育经费监督 .....	54
(二)	拓宽经费筹资渠道，缓解政府投入压力 .....	54
(三)	保证专项经费投入，分配倾向弱势群体 .....	54
五、	加强教育质量管理，提升义务教育质量 .....	55
(一)	全方位加强学校管理，促进学生健康成长 .....	55
(二)	贯彻落实双减政策，提升政策执行力度 .....	55
结 论	.....	57
参考文献	.....	59
附 录	.....	63
致 谢	.....	68

# 绪 论

## 一、 研究问题及研究意义

### （一） 研究问题

2021年11月，教育部办公厅正式发布《关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》，提出经过三至五年的努力，率先在各省市市区打造一批义务教育优质均衡发展的示范县市区，探索实现义务教育优质均衡发展的有效路径和举措，形成一批具有示范意义的典型经验<sup>[1]</sup>。习近平总书记在二十大报告中深入阐述了“推动义务教育向优质均衡与城乡一体化迈进，同时深化区域教育资源配置的优化”这一重要战略目标。优质而均衡的教育，成为新时期中国义务教育的主旋律。

2017年，教育部印发《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》规定从政府保障成效、资源配置、社会认可度和教育质量等四个维度开展县域义务教育优质均衡发展评估工作。在研读大量县域义务教育政府保障相关文献的基础上，我发现政府保障在推动义务教育优质均衡发展中的重要作用不容忽视。褚宏启强调了政府在推动义务教育优质均衡发展中的主体责任<sup>[2]</sup>；吴建涛从实践角度提出要从提高政府保障成效着手推进义务教育优质均衡发展<sup>[3]</sup>。此外，其他学者如薛二勇<sup>[4]</sup>、邬志辉<sup>[5]</sup>等也强调政府保障在促进义务教育优质均衡发展中的关键作用。对推动教育事业而言，政府保障工作推动义务教育优质均衡发展中起到十分重要的作用。这引起了我对政府保障工作成效的关注。进入义务教育优质均衡发展的新阶段，县域义务教育政府保障成效现状如何？县域义务教育政府保障成效又受哪些外部环境因素的影响？以及如何提升县域义务教育政府保障成效以期推动教育优质均衡发展？

基于以上思考，我将研究问题确定为：

- （1）县域义务教育政府保障成效的现状其特征是什么？
- （2）不同外部环境因素对县域义务教育政府保障成效的影响是什么？
- （3）如何促进县域义务教育政府保障成效的有效提升？

### （二） 研究意义

开展县域义务教育政府保障成效研究，具有两方面的理论意义。一是拓展教

育管理理论的深度和广度。通过对县域义务教育政府保障成效特征、环境影响和提升策略的研究，可以为教育管理理论提供新的视角和思路。这将为未来的教育管理研究提供重要的理论基础和启示，促进教育管理理论的深度和广度的拓展。二是助力政府提升教育政策制定水平。通过揭示县域义务教育政府保障成效的特征和影响因素，可以为教育政策制定提供实践指导和政策建议。研究成果有助于为县域教育部门制定针对性的政策和措施，提高教育政策制定的科学性和有效性，实现教育政策的更加精准和有效。

开展县域义务教育政府保障成效研究，具有两方面的实践意义。一是为县域义务教育政府保障实践提供指导。深入了解政府保障成效特征和环境影响，有助于识别政府在资源配置中存在的问题和瓶颈，为制定更科学合理的教育资源配置方案提供依据。通过提出有效的提升策略，可以改善教育资源的分配效率和均衡性，实现教育资源的最优配置，从而提高教育服务的质量和效率。二是为政府促进教育公平和优质均衡发展提供支持。通过研究政府保障成效特征与环境影响，可以深入挖掘教育资源配置中存在的失衡现象，为提升教育公平提供有效途径和策略。通过制定有针对性地提升策略，优化教育资源的分配和利用，实现教育资源的均衡配置，推动县域教育公平和均衡发展的实现。

## 二、 研究综述

本研究聚焦于县域义务教育政府保障成效，旨在深入探讨在义务教育优质均衡发展发展的新阶段，县域义务教育政府保障成效特征及外部环境影响因素，并提出相应的提升策略。因此，本研究利用“政府保障”“义务教育优质均衡发展”等作为中文搜索关键词，在中国知网、超星期刊等中文学术数据库进行检索；外国学者对于义务教育优质均衡发展的思想主要体现在教育公平方面，因此将“Educational equity”“Government responsibility”等作为英文搜索词在 Web of science 等外文数据库进行检索。在中国知网以“义务教育优质均衡发展”作为主题词，获得 404 篇期刊，61 篇硕博论文；以“政府保障”作为主题词，获得 225 篇期刊，25 篇硕博论文。同时，通过引证和共被引文献，又搜集到一部分具有参考价值的文献。以“Educational equity”和“Government responsibility”为主题在 Web of science 上进行搜索共检索到 75 篇文献。

深入剖析和整合已搜集的文献资料，对“义务教育均衡优质发展”以及“政

府保障”的既有研究进行系统回顾，试图通过文献梳理明晰研究主题。

### （一） 关于政府保障成效的指标研究

学者们认为，衡量县域义务教育政府保障成效的指标体系主要有二类。一是基于《评估办法》的拓展建构指标体系。2017年教育部出台文件《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》，该文件中关于政府保障成效明确了“教师5年360学时培训完成率达到100%”等共计15项评估指标。《评估办法》的出台为研究者提供了权威的评估标准。尹玉玲<sup>[6]</sup>一方面遵循《评估办法》的基本指标，另一方面结合北京实际和未来发展要求，参考《首都教育现代化2035》《北京市中长期教育改革和发展规划纲要》等文件，在政府保障成效一级指标下增设6项指标。谢晶<sup>[7]</sup>和汪莹莹<sup>[8]</sup>也遵循《评估办法》的基本指标建构指标体系。二是利用社会网络分析法建构指标体系。郭筱琳利用社会网络分析法提取核心指标建构指标体系，建立了包括优化学校布局、教师队伍建设、经费保障、共享平台建设、城乡一体化和特殊群体关爱等6个一级指标和15个二级指标的指标体系<sup>[9]</sup>。除此之外，薛正斌则专门针对政府保障工作中的教师队伍建设内容建构指标体系<sup>[10]</sup>。

### （二） 关于政府保障过程中的问题研究

学者们认为，县域义务教育政府保障过程中的问题主要表现在：城乡学生入学机会不公平；学校规划布局不合理；城乡、校际间办学条件差距大；教师队伍建设薄弱、高水平师资力量不充足；教育经费投入区域差距大；教育质量不高等<sup>[11-14]</sup>。另有研究者将义务教育政府保障过程中的问题聚焦于农村义务教育教师结构优化、专业匹配度、教师培训机会、培训层次、培训的实际效果等问题上<sup>[15]</sup>。赖长春强调教师职业社会地位和工资待遇不高，职业吸引力不强，优秀人才流失快<sup>[16]</sup>。李宜江<sup>[17]</sup>指出地方政府将保障工作重点置于优质均衡硬达标的标准化建设之上，轻视师资队伍建设和学校育人环境等软环境建设，导致保障结果背离初衷。

### （三） 关于应对政府保障问题的对策研究

学者们认为在应对政府保障问题上，要保障教育经费投入、加强教师队伍建设、注重对弱势群体的帮扶等。

关于保障教育经费的投入，学者们主要从充实教育经费投入来源以保障教育

经费投入、建立义务教育经费的预算管理制度、规范义务教育财政转移支付制度等方面提供建议<sup>[18-20]</sup>。有学者则强调在增加义务教育经费投入的基础上,进一步优化义务教育经费投入,重点向弱势利益群体和中西部地区倾斜<sup>[21-22]</sup>。美国政府实行“补偿教育”方案,对弱势群体教育进行经济补偿<sup>[23]</sup>。除此之外,还有学者则指出目前中央政府在教育领域的投入增加对义务教育的提升发展并没有产生积极的效果,需要提高政府教育经费投入的利用率<sup>[24]</sup>。

关于加强教师队伍建设的,学者们主要从提高教师的潜在储备、统筹配置城乡师资、明确教师交流制度、保障中小学教师工资等方面提供建议<sup>[25-29]</sup>,保障推进高素质教师队伍建设。此外,汤楠指出将教师工作的态度与教师晋级和职称评定挂钩,通过一定的考奖惩核制度以督促教师工作<sup>[30]</sup>;高慧斌则指出加强师德师风建设是新时代打造专业化教师队伍的关键,要大力推进教师职业道德建设<sup>[31]</sup>。

关于对弱势群体的帮扶,学者们强调要对口帮扶农村留守儿童和随迁子女等弱势群体学生,着力建立政府对社会弱势群体学生教育资源重点倾斜体系和定点帮扶服务体系<sup>[32-34]</sup>。此外,还有学者指出地方政府要明确职责,以农村学校和城市偏远薄弱学校为重点,推进区域义务教育学校办学整体优化<sup>[15]</sup>。英国实行“教育行动区”计划,旨在提高教育薄弱地区的教育水平;还针对处境不利的儿童采用特别措施:实行“确保开端”计划,保障儿童成长和教育的权利<sup>[35]</sup>。美国通过相关法案,制定少数民族、移民、城市和农村贫困人群的子女制定困难帮扶制度<sup>[36]</sup>。

另有,还有研究者将应对政府保障的问题聚焦于加强教育信息化建设,教育信息化的优质均衡发展是实现义务教育优质均衡发展的重要抓手<sup>[37]</sup>;构建健全的督导制度和行政监管体系,增强政府工作的透明度和公信力,确保政府保障工作的全面覆盖和有效监督<sup>[38]</sup>。

#### **(四) 关于影响政府保障成效因素的研究**

学者们认为影响政府保障成效的因素主要反映于地形、经济发展水平和人口规模等外部环境方面。

研究者认为“地形”是影响县域义务教育政府保障成效的外部环境因素之一。杨建朝指出部分山区因地形地貌条件所限,人口分布稀疏,交通极为不便,导致政府在促进教育均衡发展方面面临较大挑战<sup>[39]</sup>。一项关于新疆地区的研究也证明



了复杂多样的地形是制约新疆少数民族教育和农村教育发展的重要因素<sup>[40]</sup>。还有学者指出东部地区和自然地形条件相对较差的西部地区教育的发展差距明显,复杂的地形条件限制了政府推进学校建设<sup>[41]</sup>。这也证明地形是影响县域义务教育政府保障成效的重要因素。

经济发展水平也是影响县域义务教育政府保障成效的外部环境因素之一。何巧(2020)认为区域经济发展不平衡制约了政府采取措施促进义务教育优质均衡发展<sup>[42]</sup>。针对上海市和西部某贫困县分别为研究对象的两项实证研究也证明了地区经济发展水平是影响地方政府保障成效的重要外部环境因素<sup>[43][44]</sup>。此外,林锦鸿认为政府保障政策之所以能够降低城乡教育差距,部分原因是城乡之间存在较大的收入差距<sup>[45]</sup>,这也从另一个角度证明了地方经济发展水平是影响县域义务教育政府保障成效的重要因素之一。

人口规模也是影响县域义务教育政府保障成效的外部环境因素之一。有学者研究证明地区人口规模越大,其政府支出的规模经济效应越强,政府投入保障同样多的公共产品却能获得比预期收益更大的回报<sup>[46][47]</sup>。随着城市化的发展,农业人口大量涌入城市,造成城市教育刚性需求急剧增长,加剧了城区学校的大班额现象。同时,农村适龄生源数量逐年减少,导致部分乡村教学点空心化<sup>[48]</sup>。政府对人口规模较小的薄弱学校投入资金来使薄弱学校学生获得同等的教育资源,却导致部分薄弱学校“生源少,资源多”,产生了资源浪费,农村义务教育出现了“空心化”现象<sup>[49]</sup>。这证明了人口规模是县域义务教育政府保障成效的重要因素之一。

## (五) 研究述评

随着义务教育进入优质均衡发展的新阶段,我国对县域义务教育政府保障的研究日渐增多,在政府保障成效方面可研究的空间大。梳理文献发现学者们的研究主要围绕衡量政府保障成效的指标、政府保障过程中的问题、应对政府保障问题的对策及影响政府保障成效因素的研究。关于衡量政府保障成效的指标研究主要集中在基于《评估办法》的细化和拓展建构的指标体系和利用社会网络分析法建构指标体系。关于政府保障过程面临的问题研究主要有城乡学生入学机会不公平;学校规划布局不合理;城乡、校际间办学条件差距大;教师队伍建设薄弱、高水平师资力量不充足;教育经费投入区域差距大;教育质量不高等。关于应对

政府保障问题的对策研究中，相关成果主要集中在保障教育经费投入；加强教师队伍建设和；注重对弱势群体的帮扶等方面。关于影响政府保障成效因素的研究，学者们认为地形、经济发展水平和地区人口规模等外部环境因素影响县域义务教育政府保障成效。

随着义务教育逐渐迈入优质均衡发展的新阶段，关于政府保障成效的研究尚处于起步阶段。目前，相关文献多集中于对政府保障成效现状的表层描述，缺乏对政府保障成效特征的深入挖掘和外部环境影响因素的系统分析。此外，现有研究还缺乏大规模、系统性的调查数据。研究现状的浅显和研究数据的不足限制对政府保障成效全面而准确地理解，也阻碍相关策略制定的科学性和有效性。所以，亟需开展更广泛的实证研究，深入探究政府保障成效的特征及外部环境因素的影响，以填补当前研究空白。

### **三、 研究内容、思路与创新点**

#### **（一） 研究内容**

本研究将围绕县域义务教育政府保障成效现状及特征、外部环境因素（地形、经济发展水平、人口规模等）对县域义务教育政府保障成效的影响两个方面展开研究。

（1）关于县域义务教育政府保障成效现状及特征研究。主要从县域义务教育政府保障成效各个指标达到优质均衡标准的情况了解现状。通过分析政府保障内保障入学机会、学校标准化建设、教师队伍建设和教育经费投入和教育质量与管理等五个维度间的关系了解特征。

（2）关于外部环境因素（地形、经济发展水平、人口规模等）对县域义务教育政府保障成效的影响研究。分别从不同地形、经济发展水平、人口规模县域政府保障成效各个指标的差异及达标县域数了解地形、经济发展水平、人口规模对政府保障成效的影响。

#### **（二） 研究思路**

本研究聚焦于县域义务教育政府保障成效，在对县域义务教育政府保障成效相关文献和《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》等政策文件的梳理和评析的基础上，开展一项关于义务教育优质均衡发展现状的问卷调查。基于问卷调查获得的数据，以统计分析和潜在剖面分析法对县域义务教育政府保障成效的

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/625032320013012010>