

# 2005 国家教育督导报告摘要

## ——义务教育均衡发展：公共教育资源配置状况

国家教育督导团 2006年2月23日

义务教育关系国民素质的提高，是国家发展的基础性工程，是全面建设小康社会的重要内容。义务教育均衡发展对促进社会公平、构建和谐社会具有重大作用。国家教育督导团根据《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》等法律法规及国家有关政策，从教育投入、办学条件和师资队伍三个方面，对小学和初中的生均预算内教育事业费、生均预算内公用经费、生均校舍建筑面积、生均教学仪器设备值、教师学历合格率、中级职务教师比例等6个主要指标，以2000年到2004年全国2800多个县(区)的年度教育统计资料为基础，根据东、中、西部地区不同状况，同时结合国家教育督导团近年专项督导检查情况，对全国及省域内城乡间、县际间义务教育公共资源配置状况进行了分析。本报告力求客观反映现状，公正评价差异，跟踪监控进展，推动改进工作。

### 一、全国义务教育资源配置总体状况

“十五”期间，国家高度重视义务教育，先后出台了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，明确提出各级政府要增加对义务教育的投入，及时作出西部“两基”攻坚的战略部署和新增教育经费主要用于农村的重大决策。中央和地方政府设立专项资金，先后实施了“国家贫困地区义务教育工程”、“全国中小学危房改造工程”、“农村寄宿制学校建设工程”、“农村中小学现代远程教育工程”以及“中小学教师继续教育工程”、“两免一补”等重要工程项目。这些政策措施对义务教育均衡发展发挥了极其重要的作用，其效果十分明显。

本部分主要反映全国城乡之间以及东、中、西部地区之间义务教育公共资源配置总体状况。

#### (一)主要进展

1.政府对义务教育投入的增长率农村高于城市，生均拨款的城乡之比有所缩小

2000年至2004年，全国农村义务教育生均预算内事业费，小学由413元增加到1014元，年均增长25%，初中由534元增长到1074元，年均增长20%，均高于城市6个百分点。小学、初中生均预算内事业费的城乡之比都由1.5:1缩小为1.2:1。

全国农村义务教育生均预算内公用经费增长更快，城乡差距缩小更为明显，小学城乡差距由2.6:1缩小为1.4:1，初中由2.4:1缩小为1.3:1。

#### 2.农村校舍增长较快，大部分省生均校舍面积城乡基本相近

2002年至2004年，全国农村中小学新建和改造校舍1亿多平方米，农村小学生均校舍建筑面积从4.7平方米增加到5.2平方米；农村初中生均校舍建筑面积从4.8平方米增加到5.4平方米。到2004年，全国大部分省中小学生均校舍建筑面积城乡已基本相近。农村中小学新增校舍质量明显提高，许多校舍由土坯房改建成砖瓦房、楼房。

#### 3.教师学历合格率进一步提高，城乡间、地区间差距缩小

2002年至2004年，全国农村小学教师学历合格率从96.7%提高到97.8%，城乡差距从2.2个百分点缩小为1.5个百分点。西部地区小学教师学历合格率从95.4%提高到97.0%，与东部地区的差距由3个百分点缩小到2个百分点；中部与东部地区缩小到1个百分点左右。同期，初中教师学历合格率的城乡间、地区间差距也呈缩小态势。

#### 4.全国农村学校现代教育技术装备水平有较大提高，城乡差距有所缩小

2002年至2004年，农村初中每百名学生拥有计算机台数由2.0台提高到3.2台，增长近60%，建网学校比例由6.3%增加到13.1%。农村小学每百名学生拥有计算机台数和建网学校比例也有所提高，许多学校计算机配备实现了从无到有。

### (二)主要问题

#### 1.生均拨款水平，中、西部地区过低，与东部地区的差距进一步拉大

2004年，初中生均预算内事业费东部地区平均为1874元，西部地区为1017元，东、西部地区之比为1.8:1。初中生均预算内公用经费东部地区平均为304元，西部地区为121元，东、西部地区之比2.5:1。与2000年相比，初中生均拨款东、西部地区之比均有所扩大。小学情况也与之类似。

2004年，中部地区小学、初中生均拨款均低于西部地区，其中生均预算内公用经费约低20%，与东部地区的差距则更大。

全国尚有113个县(区)的小学、142个县(区)的初中生均预算内公用经费为零，其中85%以上集中在中、西部地区。

2.生均教学仪器设备配置水平，农村和中、西部地区依然较低，城乡间、地区间差距均较大

2004年，小学生均教学仪器设备值农村167元，城乡之比为2.9:1；初中生均教学仪器设备值农村为269元，城乡之比为1.4:1。

2004年，小学生均仪器设备值东部地区为382元、中部地区为266元、西部地区为213元，东、西部地区之比为1.8:1，东、中部地区之比为1.4:1。初中生均仪器设备值东部地区为474元、中部地区为289元、西部地区为242元，东、西部地区之比为2.0:1，东、中部地区之比为1.6:1，均比2002年有所扩大。

3.义务教育学校的中级及以上职务教师比例，城乡间、地区间差距较大

2004年，全国农村小学高级教师的比例为35.9%，农村初中一级及以上职务教师的比例为32.3%，分别比城市低8.9和14.5个百分点。小学高级教师的比例、初中一级及以上职务教师的比例，东、西部地区都相差12个百分点。

根据国家教育督导团的专项督导检查，目前部分地区农村学校教师不足，城镇学校大班额现象严重，校际之间优质教育资源配置不均衡问题比较突出。

## 二、省域内义务教育资源配置状况

本部分主要反映2000年到2004年省域内城乡之间、县际之间义务教育公共资源配置状况(2005年大部分地区加大投入，注重解决薄弱环节，积极推进义务教育均衡发展，但因2005年有关教育统计尚未结束，故本报告未能反映各地的最新进展)。

### (一)主要进展

#### 1.生均预算内事业费差距缩小

近年来，各级政府调整财政支出结构，加大转移支付力度，农村中小学教师工资拖欠问题基本解决，义务教育生均预算内事业费的城乡差距①与县际差距②逐年缩小，小学尤为明显。

2000年至2004年，有29个省份小学生均预算内事业费的城乡差距缩小，其中有一半的省较为明显，山东、湖北、吉林和内蒙古缩小幅度高出全国1倍。

2004年，城乡差距较小且农村生均水平在本地区较高的省，东部地区有北京、辽宁和浙江；中部地区有吉林和黑龙江，西部地区有内蒙古、青海和云南，这8省份的城乡差距均在1.1:1以下。

与2000年相比，2004年有21个省份的小学、19个省份的初中生均预算内事业费的县际差距也呈缩小态势。

## 2. 教师学历合格率差距进一步缩小

“十五”初期，省域内小学教师学历合格率的城乡差距和县际差距已经较小，初中教师的城乡差距也较小，但县际差距较为明显。经过几年的努力，小学、初中教师学历合格率的县际差距均在缩小。

2002年至2004年，各省初中教师学历合格率的县际差距均有所缩小，其中广东、广西、山西等15个省份缩小了5个百分点以上，陕西、贵州和青海尤为明显，缩小9个百分点左右，且最低组的县教师学历合格率平均从70%左右提高到80%以上。

2004年，有13个省份初中教师学历合格率的县际差距较小，在10个百分点以下，其中，上海和北京县际差距最小，均在3个百分点之内，其最低组的县平均水平已达96%以上；浙江和吉林的县际差距均在5个百分点左右，其最低组的县平均水平达到94%。

## 3. 生均校舍建筑面积，大部分省的城乡基本相近，县际差距缩小

近年来，校舍建设与改造工程的实施，使各地区农村和低水平县义务教育生均校舍建筑面积明显提高，城乡差距、县际差距进一步缩小。

2002年以来大部分省小学、初中生均校舍建筑面积的城乡差距逐年缩小，到2004年有24个省份城乡基本相近，其中原来小学生均校舍建筑面积城乡差距较大的山东、江苏、天津、河北、河南、安徽、甘肃、新疆、西藏、贵州等10个省份，农村小学生均校舍面积增长较快，到2004年城乡基本相近，差距已很小；原来初中生均校舍建筑面积城乡差距较大的贵州等5省份，农村初中生均校舍面积逐年增长，到2004年城乡基本相近。

## (二) 主要问题

我国省域内义务教育生均预算内公用经费、生均教学仪器设备值、中级及以上职务教师比例的城乡间、县际间差距依然较大，部分省还在扩大。

### 1.生均预算内公用经费县际差距较大

公用经费水平直接关系到学校教学活动的正常开展。初中、小学生均预算内公用经费县际差距很大，有 2/3 的省县际差距在 10 倍以上，初中尤为严重。相当多的学校生均预算内公用经费严重不足，“保运转”问题依然突出。

2004 年，东部地区的江苏、广东、天津，中部地区的河南和河北，西部地区的陕西和广西都有相当一部分县(区)初中生均预算内公用经费不足本省平均水平的一半，县际差距较大。上述省除广东、天津外，都有 10 个以上县初中生均预算内公用经费甚至为零。

### 2.生均教学仪器设备值差距明显，1/3 以上省份的差距还有所扩大

学校的理科实验、音体美、计算机等教学仪器设备的配置水平，直接影响到课程教学质量提高和学生基本技能的培养。有些省的义务教育生均设备值过低、县际、城乡差距过大，已成为办学条件不均衡的突出问题。

2004 年，所有省小学生均教学仪器设备值的省内县际差距均在 3 倍以上，其中中部地区的安徽和江西，县际差距在 10 倍左右且生均值低于本地区平均水平。各省初中生均教学仪器设备值的县际差距也较大。

2000 年至 2004 年，有 10 个省份的小学、15 个省份的初中生均设备值的县际差距还在扩大。

### 3.中级及以上职务教师比例的差距较大

初中、小学中级及以上职务教师的比例是反映教师队伍整体水平的一个重要指标。这一比例的城乡、县际差距较大，分布不均衡，初中尤为突出。

各省农村初中一级及以上教师比例普遍低于城市，城乡差距过大，有 27 个省份超过 10 个百分点。城乡差距较大且农村初中一级及以上教师比例较低的省，东部地区有浙江和北京，中部地区有山西，西部地区有重庆。

2004 年，绝大多数省初中一级及以上职务的教师比例县际差距更大，有 28 个省份超过 20 个百分点，其中有 16 个省份超过 30 个百分点。

## 三、关于推进义务教育均衡发展的督导意见

根据本次对全国及各地区义务教育公共资源配置状况的监测分析，推进义务

教育均衡发展，缩小差距是今后义务教育发展的重要任务。当前要全面落实国务院关于农村义务教育经费保障机制改革的要求，尽快建立起义务教育公共财政体制，为公共教育资源均衡配置创造条件。

一是要按照科学发展观的要求，把合理配置义务教育公共资源，缩小本地区义务教育城乡差距、县际差距，列为政府教育工作的重要议事日程。二是在继续加大对西部地区义务教育扶持力度的同时，高度关注中部地区义务教育均衡问题。中部各省要把省域内义务教育均衡发展作为巩固提高义务教育成果的重点。三是各地要积极探索缩小义务教育校际差距的新路子。研究制定义务教育学校办学的基本标准，推进标准化学校建设，把每一所学校都办成合格学校。四是切实解决农村教师数量不足、水平不高、骨干教师短缺问题。建立县域内校长、骨干教师城乡交流制度，重点解决农村教师缺编和代课人员多问题，缩小城乡间教师资源配置的差距。五是建立推进义务教育均衡发展的督导制度。各地要开展对义务教育均衡发展状况的监测和督导评估，向社会发布监测和评估报告。当前要把义务教育公共资源均衡配置作为督导评估政府教育工作的主要内容之一。

注①城乡差距用生均指标平均值的城乡之比(之差)来反映。

注②县际差距是将各省、自治区、直辖市的县(市、区)平均分为5组，用最高组与最低组生均指标的平均值之比(之差)来反映。

——《中国教育报》2006年2月24日第2版