

义务教育阶段教育供给的主要矛盾和问题

中国基础教育质量监测协同创新中心

“教育供给侧研究”课题组

[摘要] 中央政府应当是义务教育政策的主要决策者，各级政府是义务教育经费的主要供给者，政府通过教育体制、经费的管理来调控义务教育供给，但各级政府在履行义务教育职责的过程中，因各种原因导致义务教育的供给出现了一些矛盾和问题。这些矛盾和问题主要体现在四个方面：各级政府之间义务教育事权与财权关系缺乏刚性规范和监督、教育供给存在不均衡、教育供给质量难以得到保障、教育教学活动供给出现偏差。

[关键词] 义务教育；教育供给；供给均衡；供给质量

中央政府应当是义务教育政策的主要决策者，各级政府是义务教育经费的主要供给者，政府通过教育体制、经费的管理来调控义务教育供给，但各级政府在履行义务教育职责的过程中，因各种原因导致义务教育的供给出现了一些矛盾和问题。本文描述了我国义务教育阶段教育供给存在的主要矛盾和问题，简要分析了其原因，并提出相应的政策建议。

一、各级政府之间义务教育事权与财权关系缺乏刚性规范和监督

1949年新中国成立后，我国财政体制一直呈现出中央与地方两者之间集权与分权轮回变迁的现象，中央和地方之间的财权和事权总是处于不均衡的状况是造成这种轮回式变迁的一个基本原因(陈昕，2013)。

1986年，我国开始颁布并实施《义务教育法》，当时的财政体制(中央、省、市、县、乡)是“财政包干，分灶吃饭”。《义务教育法》因此规定实行“地方负责，分级管理”的义务教育办学体制。当时的财政状况是，中央财政约占总财力的32%，地方财政约占68%。义务教育经费由地方财政承担(主要是

[收稿日期] 2017-04-28

[作者简介] 课题组负责人：胡平平，中国基础教育质量监测协同创新中心副主任、研究员；课题组成员：任萍，檀慧玲，周平艳(执笔)。

县以下政府), 在广大的农村则由乡级财政以及向农民征收的教育附加费和教育集资来共同承担。

随着经济和社会发展, 为提高中央财政在整个国家税收中所占的比例, 提高国家对整个国民经济和社会的调控能力, 国家于1994年对财政税收体制进行重大改革, 把地方财政包干制改为分税制, 建立中央税收和地方税收体系。此后, 财政结构发生很大变化, 中央财政所占比重不断增大, 地方财政特别是县乡两级财政所占比重逐年减小。据统计, 国家进行税制改革前的1993年, 中央财政收入占全国财政收入的比重是22%, 2002年中央财政, 可控财力上升为54.9%, 2003年进一步上升到57.5%。省级政府集中的财力从1994年的16.8%提高到2000年的28.8%。这就意味着市、县、乡镇三级所拥有的对财政的直接支配权不足20%。假设地市级再占有5%(未作具体统计), 那么, 县、乡(镇)两级拥有的财政支配权已经不足15%。当时, 国家在规范中央与省级财政的关系后, 并未对省与市、市与县、县与乡镇的财权与事权分配方式进行刚性规定, 之后出现了财力逐年逐级上收, 事权仍留在基层的局面。许多农业县财政入不敷出, 无力承担教育经费的正常支出, 出现了“吃饭财政”、“赤字财政”的现象。这对于教育发展, 特别是对农村义务教育发展的影响很大。

2001年, 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出农村义务教育实行“在国务院领导下, 由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制(国务院, 2001)。中央财政加大了对中西部贫困地区的转移支付, 实现了农村义务教育教师工资由县统一发放的转变, 初步解决了教师工资拖欠问题; 学校危房改造、对贫困学生“两免一补”的补助等专项经费由中央财政和地方财政按比例下拨。但是, 这些时有时无的措施没有规范的法律依据给以持续的保障, 长期以来受我国二元结构影响的农业大县、人口大县、贫困地区、民族地区, 根本无法在短时间依靠自己的经济实力来保障本区域的义务教育。2006年新修订的《义务教育法》第七条明确规定: 义务教育实行由国务院领导, 省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施, 县级人民政府为主管理的体制, 进一步强调了省级政府的统筹责任。

实践中, 由于中央对地方各级政府履行义务教育的权责没有刚性要求和监督, 很多地方省级统筹并不到位, 义务教育的财政责任主体和管理全部下放到区县, 对于一些财力薄弱、人口较少的区县, 则重心过低。一些地方财政由于经济发展水平的差异, 以及在以经济建设为中心的导向下, 地方间以GDP竞争为绩效的短视, 造成了地区间教育尤其是义务教育水平差距的逐渐扩大。因此, 考虑到各级政府财政收支的逐渐正规化和多元责任下的财政压力, 以及义务教育的特殊性和正外部性等, 如何分权、在“抓放”之间如何取

舍，就成为一个非常重要的现实问题。

二、教育供给的差异导致教育供给不均衡

(一) 东中西部区域教育供给的不均衡

1. 生均教育经费标准在不同区域内差异明显

我国东中西部地区生均教育经费标准差异非常大。根据教育部、国家统计局与财政部联合发布的 2015 年全国教育经费执行情况统计公告中的数据(表 1)显示,我国义务教育阶段东部地区的平均生均教育经费最高,中部地区最低。在小学阶段,东部与中部地区的平均生均经费差额为 3012.43 元,东部比西部地区高 1051.34 元。其中,东部地区生均教育经费最高的省与中部地区生均教育经费最高的省差额高达 10818.01 元;在初中阶段,东部与中部地区的平均生均经费差额为 5775.86 元,东部比西部地区高 4918.26 元。此外,东部地区生均教育经费最高的省与中部地区最高的省经费差额高达 24904.16 元。

2015 年与 2014 年相比,虽然中西部地区的生均教育经费增长率高于东部地区,但是地区内各省之间的经费增长率差异也是非常巨大的。如中部地区河南省的小学 and 初中阶段生均教育经费总额在全国都是最少的,经费年增长率无论是在全国还是在中部地区都是位列末端,初中只有 1.72%,小学也只有 2.87%。

表 1 2014—2015 年我国义务教育生均教育经费统计

	地区	普通小学			普通初中		
		2014 年	2015 年	增长率(%)	2014 年	2015 年	增长率(%)
东部	北京	23441.78	23757.49	1.35	36507.21	40443.73	10.78
	天津	17233.85	18128.16	5.19	26956.43	28208.67	4.65
	河北	5349.05	6752.72	26.24	7749.39	9557.77	23.34
	辽宁	8354.27	9138.21	9.38	11163.16	12706.60	13.83
	上海	19519.88	20688.35	5.99	25456.58	27636.22	8.56
	江苏	11175.06	11988.81	7.28	16690.42	19048.59	14.13
	浙江	9811.88	11599.79	18.22	14204.93	16616.16	16.97
	福建	8175.63	9102.81	11.34	11544.45	13199.18	14.33
	山东	7253.54	8135.32	12.16	11333.87	13408.97	18.31
	广东	7738.55	8757.95	13.17	9264.05	11456.70	23.67
	广西	5945.96	7061.36	18.76	7360.62	8745.99	18.82
	海南	8825.64	10460.87	18.53	10594.56	13205.91	24.65
	平均值	11068.76	12130.99	12.30	15735.47	17852.87	16.00

续表

	地区	普通小学			普通初中		
		2014年	2015年	增长率(%)	2014年	2015年	增长率(%)
中部	山西	7359.19	9269.24	25.95	9016.90	11403.16	26.46
	内蒙古	10181.40	11972.33	17.59	11954.80	14362.59	20.14
	吉林	10192.63	12136.74	19.07	12707.69	15539.57	22.28
	黑龙江	11062.98	12939.48	16.96	12187.65	14435.89	18.45
	安徽	6658.15	7766.51	16.65	9210.80	11114.71	20.67
	江西	6851.82	7462.02	8.91	9002.57	9665.37	7.36
	河南	4447.63	4575.27	2.87	7139.84	7262.97	1.72
	湖北	7020.68	8790.99	25.22	11347.73	14435.84	27.21
	湖南	6363.41	7154.49	12.43	10068.21	10472.97	4.02
	平均值	7793.10	9118.56	16.18	10292.91	12077.01	16.48
西部	重庆	7259.92	8431.67	16.14	9224.77	10834.51	17.45
	四川	7530.41	8984.53	19.31	9111.07	11477.01	25.97
	贵州	6789.79	8645.83	27.34	6924.70	8704.94	25.71
	云南	6200.67	7532.21	21.47	7586.92	9335.79	23.05
	西藏	17905.94	25750.22	43.81	16631.68	23845.23	43.37
	陕西	10196.97	10896.37	6.86	12330.50	13619.44	10.45
	甘肃	7289.18	9118.26	25.09	8377.71	10187.13	21.60
	青海	9438.49	10472.79	10.96	11949.57	13295.04	11.26
	宁夏	6470.11	8034.85	24.18	9689.53	11047.18	14.01
	新疆	11292.19	12929.81	14.50	14452.18	16999.84	17.63
	平均值	9037.37	11079.65	20.97	10627.86	12934.61	21.05

数据来源：教育部、国家统计局、财政部(2016)。

2. 东中西部地区教师供给失衡严重

(1) 供需关系不均衡导致教师结构性缺编、超编

中西部地区师资供求矛盾是一种结构性的配置不均衡,2014年中国基础教育质量监测协同创新中心的调查统计数据(以下简称为2014年调查统计数据)发现:在小学,东中西部教师总体编制不足的比例分别为28.50%、32.90%和38.60%;在中学,东中西部教师总体编制不足的比例分别为26.80%、31.50%和41.70%。可见,东部地区教师编制相对充足,中西部地区教师缺编较为严重,这种情况在中学阶段更为明显。

不同学科教师的结构性缺编也差异明显。全国四年级语文、数学教师的

充足率约为 79.16%，音乐、体育、美术等科目教师的充足率约为 35.95%，而计算机和心理健康等科目教师的充足率仅为 30.10%；全国八年级语文、数学教师的充足率约为 81.33%，音乐、体育、美术等科目教师的充足率约为 59.85%，而计算机和心理健康等科目教师的充足率仅为 43.12%。这说明教师的学科结构欠合理，音、体、美、计算机和心理健康等科目教师较为缺乏。而且，这些学科本身的教师充足率在东中西部地区差异也很大，如东中西部中学美术教师的充足率分别为 70.5%、52.3%和 47.3%，中学心理健康教师的充足率分别为 42.13%、21.46%和 15.86%，这些学科的教师充足率在东部地区高出中部地区大约 20 个百分点。

(2) 东部地区中小学教师学历达标率和专业对口率高于中西部地区

东部地区中小学教师第一学历达标率高于中西部地区，中学教师专业对口比例也远远高于中西部地区。《教师法》规定，小学教师最低学历为中专，初中教师最低学历为大专。中国基础教育质量监测协同创新中心的多年调查统计数据发现，教师的入职学历和中学教师“学教”一致的专业对口率与所教学生的学业水平呈正相关。

2014 年调查统计结果显示，东中西部地区小学数学教师整体第一学历达标率分别为 88.00%，81.40%和 87.90%，东中西部中学数学教师整体第一学历达标率分别为 67.90%、47.80%和 42.30%，说明中西部地区中小学教师第一学历达标率明显低于东部地区。在中学，东中西部数学教师专业对口比例分别为 70.15%、45.48%和 55.60%。可见，东部地区中学数学教师专业对口比例更高，专业对口教师相对充足，中西部地区中学数学教师专业对口比例明显低于东部地区。教师的入职学历和中学教师的专业对口率在不同区域存在较大差异，这也是不同区域之间学生学业水平差异的因素之一。

(3) 东中西部教师入职学历和兼职教师比例差异较大

2014 年中国基础教育质量监测协同创新中心通过教师问卷调查了全国四年级、八年级数学教师的入职学历状况。调查统计数据结果显示，东中西部地区四年级数学教师本科及以上的比例分别为 31.58%、18.96%和 26.56%，八年级数学教师本科及以上的比例分别为 51.87%、30.38%和 46.55%。东中西部地区小学数学高职称教师（小教高级、小中高、正高）比例分别为 58.83%、58.97%和 48.21%，中学数学高职称教师（中教高级、正高）比例分别为 18.86%、17.91%和 13.68%。总体来说，东部地区义务教育阶段的教师入职学历更高、职称也更高。

在小学四年级，东中西部兼职数学教师比例分别为 12.85%、16.69%和 15.56%，兼职体育教师比例分别为 26.60%、37.07%和 36.32%；在中学八

年级,东中西部兼职数学教师比例分别为6.53%、7.55%和7.68%,兼职体育教师比例分别为19.16%、41.97%和38.87%。可见,东中西部地区教师的充足率有较大差异。

(4)“二胎”政策带来急剧上升的入学需求,导致教师编制供给严重不足

2016年我国开始实行的二胎政策,它与前期“单独二孩”政策所产生的堆积效应一起,将对我国教育规模扩张产生波浪式影响,这种影响会分时段、分层次地逐渐呈现。近期学前教育规模已进入扩张期,预计义务教育规模将在“十三五”后期进入扩张期,这种扩张需要师资、条件和经费的三大基本保障,尤其是财政性教育经费保障(文新华,2015)。

某省教育厅厅长认为,二胎政策实施后,虽然义务教育阶段学生的入学问题可能会晚几年出现,但是教师编制不足的问题却是当下面临的挑战。如在外来人口较多的广东地区,已经出现了新建立的学校没有教师的现象;而在一些欠发达的中西部地区(如贵州、云南、广西),本来就存在教师配备不足的情况,二胎政策实施后,这种教师编制供给不足的现象将更为明显。一些地区采用了公办民助(即校舍公办,教师“民办”)的办法来解决教师不足的问题。

3. 东中西部地区教学资源配置不均衡

长期以来,由于历史、文化、经济等各方面原因,使得中西部地区在教育资源投入方面都处于不利地位。2014年调查统计数据发现,在小学,东中西部地区“学校空间和场地”基本满足需要的比例分别为71.90%、54.35%和51.66%，“体育活动场地”基本满足需要的比例分别为72.15%、45.80%和43.06%，“体育器材设施设备”基本满足需要的比例分别为80.20%、51.50%和53.41%，“音乐教室”基本满足需要的比例分别为73.92%、32.61%和36.64%，“教师用计算机”基本满足需要的比例分别为78.43%、39.57%和44.08%，“多媒体设备”基本满足需要的比例分别为79.80%、51.76%和49.88%，“网络资源”基本满足需要的比例分别为86.87%、65.04%和60.14%，“数学教学用电子化课程资源、影像资料(含软件)”基本满足需要的比例分别为70.38%、43.24%和36.08%。在中学,东中西部地区“学校空间和场地”基本满足需要的比例分别为81.90%、60.45%和56.89%，“体育活动场地”基本满足需要的比例分别为83.26%、54.09%和47.14%，“体育器材设施设备”基本满足需要的比例分别为84.62%、63.64%和53.74%，“音乐教室”基本满足需要的比例分别为83.18%、39.55%和37.89%，“教师用计算机”基本满足需要的比例分别为78.28%、42.86%和41.59%，“多媒体设备”基本满足需要的比例分别为88.69%、

59.55%和62.11%，“网络资源”基本满足需要的比例分别为88.64%、73.18%和63.00%，“数学教学用电子化课程资源、影像资料(含软件)”基本满足需要的比例分别为64.84%、42.66%和32.60%。这些数据说明，与东部地区相比，中西部地区义务教育阶段不仅教学基础设施相对欠缺，现代化教育教学资源的差距也相当明显。

(二)城乡教育供给不均衡

1. 城市教师相对充足，农村教师严重不足，规模较小的农村学校师资尤为匮乏

教育质量的提升依赖于优质的师资，而目前师资供给差异明显，尤其是农村优质师资更是匮乏。由于城乡差异，农村中小学教师待遇比城镇教师要低，且工作环境和生活条件艰苦。条件差、待遇低的学校教师向往更好的学校，农村教师向往城区，教师逆向流动现象突出。农村学校优质师资严重流失(范建平，2013)。因此，城乡间师资素质差距越来越大。

2013年中国基础教育质量监测协同创新中心对城乡学校的“班师比”(即班级数与教职工人数的比例)进行了调查。结果发现，城市小学的班师比为1:2.7(即2.7名教师教一个班)，县镇小学为1:2.9，乡镇小学为1:2.4，农村规模较大的学校(四年级学生多于25人)为1:2.2，农村规模较小的学校(四年级学生少于等于25人)为1:1.7。这是由于农村学校点多面广，学生分散，按照班师比配置教师，农村教师的需求量大于城市。而且，在农村寄宿制中小学，由于经费和编制不足，学校没有专职人员负责学生日常生活的管理工作，农村老师还承担了负责学生伙食、宿舍管理、安全与健康、甚至包括留守儿童的心理健康等责任，其工作量远远超出一般的教育教学任务。因此，适当放宽农村地区特别是贫困边远地区中小学教师的配置标准，补足补齐农村学校教师的缺额是当前教师队伍建设中的一项重要工作。

2. 城市教师年龄结构相对年轻，农村教师年龄结构老化

2014年调查统计数据发现，全国城市学校四年级数学教师50岁及以上的比例为10.0%，农村学校的相应比例为22.8%。城市学校的八年级数学教师50岁及以上的比例为12.5%，农村学校的相应比例为14.8%。农村教师年龄结构老化的程度高于城市学校，这种现象在小学阶段更为明显。城乡学校数学教师的年龄结构见图1。

3. 与城市学校相比，农村学校教学资源整体匮乏

长期以来，由于历史、文化、经济等各方面原因造成的城乡二元结构，使得农村地区在教育资源投入方面都处于不利地位。2013年调查统计数据发现，在规模较小的农村学校中，22.2%的农村小学没有教师用计算机，

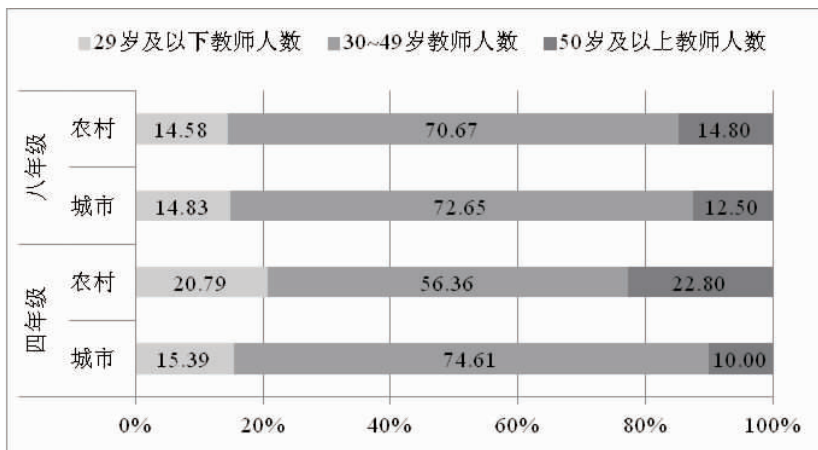


图1 2014年城乡学校四年级、八年级数学教师的年龄结构

44.5%没有学生用计算机，44.7%没有多媒体设备，该比例高于城市学校20至40个百分点。同时，农村学校的音体美学科教学资源尤为缺乏，60%以上的农村小学没有美术专用教室、泥工工具材料、音乐教室等基本教学资源。这成为制约农村学校改进教学方法、更新教学手段的重要原因之一。

4. 随着城市化的快速推进，城乡教育办学资源的配置失衡

在我国义务教育阶段，城区学校尤其是优质资源学校人满为患，而部分农村学校学生人去楼空，教师人浮于事，大量办学资源闲置，导致教育投资的浪费惊人。部分城区无限制地办所谓优质的超规模巨无霸学校，人为的加剧了城乡义务教育的生源分布失衡，老百姓盲目进城择校。义务教育的这些问题与城市化前瞻性规划不充分不科学有关，盲目的投资建校也导致了巨大的浪费。

5. 农村学校对教学资源的使用率低于城市学校，大量资源闲置和浪费

2013年调查统计数据发现，在配备了多媒体设备的农村小学中，54.8%的语文老师表示从不使用或者很少使用，该比例比城市学校高32个百分点；在配备了音乐教学器乐(如电子琴、钢琴、脚踏琴等)的农村小学中，52.7%的音乐老师表示从不使用或者很少使用，该比例比城市学校高42个百分点。这说明对农村学校除了增加资源投入外，还应该给以相应的培训，比如现代化教学资源的优点和使用方法，从而使得更多的农村学校、学生受惠于现代化教育资源和技术的。

(三) 县域间的不均衡

1. 区县间学生学业表现状况差异较大

2014年全国调查统计数据发现,在学生数学学业表现最好的五个区县,96%以上的四、八年级学生达到中等水平以上,50%以上的学生达到优秀水平。但在表现最差的五个区县中,半数以上的学生不能达到中等水平,达到优秀水平的学生比例均在8%以下(表2和表3)。

表2 四年级学生数学学业水平表现的区县差异

表现最好的五个区县			表现最差的五个区县		
区县名称	中等以上学生比例	优秀学生比例	区县名称	中等以上学生比例	优秀学生比例
县1	97.8%	60.6%	县102	43.3%	4.1%
县2	97.5%	74.3%	县103	34.9%	2.6%
县3	97.4%	68.0%	县104	22.1%	1.6%
县4	97.3%	67.8%	县105	19.0%	0.0%
县5	96.8%	68.0%	县106	12.9%	0.7%

表3 八年级学生数学学业水平表现的区县差异

表现最好的五个区县			表现最差的五个区县		
区县名称	中等以上学生比例	优秀学生比例	区县名称	中等以上学生比例	优秀学生比例
县1	99.2%	65.0%	县102	46.4%	7.8%
县2	99.1%	62.4%	县103	39.4%	3.0%
县3	98.9%	76.7%	县104	37.5%	4.0%
县4	98.3%	54.8%	县105	34.4%	0.0%
县5	98.0%	63.8%	县106	20.7%	0.0%

2. 学校义务教育资源配置整体不足,在学校间的分配不尽合理

上个世纪末为了应对我国教育经费增长缓慢,教育部曾颁发了《关于办好一批重点中小学的试行方案》,提出要集中有限的教育资源办好一批重点中小学,这些学校在经费支持上可以不与普通学校平均分配,要保证重点学校的需要。这是缓解教育资源短缺与人才培养矛盾的特殊方法,也确实起到了历史性作用,但它人为地拉大了学校之间的差距,将有限的教育资源用于扶持重点学校,而忽略了其他学校的正常发展(王佩、熊筱燕,2015)。尽管本世纪国家已提出义务教育均衡发展,不再在义务教育阶段设立重点校,但历史遗留的影响在很多地区仍在官员和老百姓的心目中久久不能消散,一些地区

仍然从经费、师资、生源上有意无意的向历史上的重点校倾斜，而且这些倾斜就造成了在同一县区不同的学校之间的巨大差异。2015年调查统计数据发现，学业水平的校间差异比超过20%的区县小学达30.1%，初中达35.8%（校间差异比超过20%意味着该区域学校之间的差异很大）。可见，尽管政府加大了对教育硬件的投入，但从教育质量上看，全国有近1/3的区县校间差异还很大，因此必须找出症结所在，采取措施深层次改进，以满足人民的需求。

三、教育供给质量存在的问题

（一）我国义务教育阶段教育资源供给与需求匹配不佳

1. 义务教育阶段存在结构性经费缺口，人员经费短缺

据调查，很多校长反映：学校的安保资金、聘用代课教师工资、聘用的寄宿制生活教师工资、教师加班补助和优秀教师的奖励资金等都没有来源。上级主管部门希望从绩效工资中安排，而教师绩效工资是从个人工资的30%提取重新分配，为平衡教师情绪，很多地方的绩效工资基本是按“大锅饭”分配；生均公用经费使用上的限制又太死，校长无权在规定范围外使用合理的经费，为调动教师工作的积极性，很多学校不得不违规套取生均公用经费使用。

2. 资源总量不足、分配不均，语文、数学等科目的教学资源配备情况好于音体美等学科

2013年调查统计数据发现，67.4%的学校语文教学相关的图书资料能够满足教学需要，但是只有约46%的学校美术绘画工具与材料、45.2%的学校音乐教学相关的音像资料能够满足教学需要。同时对体育教师有关学校体育器材的问卷调查结果显示，只有40%的学校是按照国家《学校体育器材目录》标准进行配置。使得音体美等课程的正常开设以及教学质量的保证造成了较大的困难。

（二）教师数量存在结构性缺额，质量有待提高

1. 农村和欠发达地区“小”学科专业教师短缺严重

多年调查统计数据表明，农村地区、经济欠发达地区义务教育阶段的音体美、品德、信息技术、英语等专业教师短缺，导致部分“小”学科无法开齐开齐(见表4)。

表4 2012年部分省小学四年级不开英语、综合实践等课程比例

省份	英语	体育	品德	音乐	美术	科学	综合实践
省3	47.5%	1.6%	4.8%	3.8%	13.1%	0.8%	53.1%
省9	45.7%	3.5%	36.0%	16.5%	18.5%	9.3%	64.3%
省11	29.6%	5.1%	28.8%	8.2%	23.8%	9.7%	47.5%
省8	24.6%	13.0%	27.3%	24.1%	25.0%	3.1%	61.7%
省17	21.8%	10.4%	21.5%	24.0%	26.1%	3.7%	74.7%
省26	10.9%	6.4%	20.3%	21.1%	14.3%	4.4%	42.0%
省4	9.3%	8.2%	16.7%	12.2%	13.5%	5.4%	21.4%
省27	4.1%	14.5%	20.6%	28.1%	36.2%	0.7%	50.0%

2. 教师在职培训与需求脱节，教学内容缺乏针对性，培训方式欠合理

教师培训缺乏有针对性的需求分析，培训内容更多是讲授者感兴趣的知识和，而忽视教师的实际需求。2014年调查统计数据发现，当前对教师的培训内容以“教育教学观念的更新、了解学生认知发展特点和学习心理和学生心理健康教育”为主，但是中学教师最希望的培训内容名列前三位的分别是：新的教育理念(30.90%)、信息技术运用(30.80%)和先进的教学技能和方法(30.30%)等。可见，培训机构提供的培训内容与教师的需要之间还有很大差距。调查中发现，教师培训主要存在以下问题：认为“培训偏理论，对实践的指导性较差”为29.55%，“培训的时间安排与工作安排冲突”为23.17%，“缺少前沿的知识和信息”为18.01%，“参加培训的次数太少”为15.71%，“每次培训的时间太短”为6.71%。可见，影响培训效果的因素主要是教学内容缺乏针对性和培训方式欠合理。

3. 相当比例的教师职业发展信心不足，教师职业倦怠严重，留职意愿低

2013年全国调查统计数据显示，半数左右教师认为工作没有前途(分别有46%、56.9%的四、八年级语文教师；43.3%、47%的四、八年级音体美教师表示“如果可以重新选择，不愿意再当教师”)。同时，相当比例的教师职业倦怠情绪严重。以八年级语文教师为例，47.5%的教师表示“工作时经常感到身心俱疲”；39.4%教师表示“有一种被工作耗尽了情绪情感的感觉”；25.1%的老师表示“工作上的事很容易让自己情绪低落”。2013年统计数据还显示：小学有57.8%的班主任教师不愿意当班主任，66.3%的中学班主任教师不愿意当班主任。

研究表明，教师的职业认同会影响学生的情绪情感，教师的负面情绪既不利于正常教育教学的开展，也会对良好师生关系的建立、培养学生积极健

康的情感态度带来消极影响,这些现象亟待引起相关部门的重视。

四、教育教学活动供给出现偏差

(一)教师的教学理念和教学行为有待更新

2012年上海15岁在校学生参加OECD国家的PISA测试,发现在解决数学问题的三个过程中,对结果的解释和评价等数学阐释能力(579分)相对薄弱。对于“老师经常布置需要我们花很长时间思考的问题”这个测试项目,回答“总是或几乎总是”和“经常”的上海学生比例仅为31.1%,大大低于OECD各国平均值53.3%。在“老师让我们解释我们的解题思路”方面,上海也低于OECD各国的平均水平。这说明我们给学生布置的作业以判断对错为主,缺少思考型、研究型作业。

2012年全国调查统计发现,八年级72%的学生反映生物教师没有在课上做过演示实验,86.4%的学生表示自己没有动手做过生物实验。2014年全国调查统计数据发现,在小学,78.47%的学校的教师认为对于“示范各种不同的解题策略”非常有信心;在中学,77.62%的学校的教师认为对于“示范各种不同的解题策略”非常有信心。

可见,教师更关注解决学生学习过程中知识和方法的问题,缺乏对学生动手能力、创新能力培养的意识。

(二)学校课外活动缺位,不利于孩子的教育,也加重了家长的经济负担

教育行政命令下的“减负”一刀切(有的小学下午三点就放学,有的规定学校下午四点必须放学,学生必须离校),使得一些地方的学生在家长下午未下班的2—3个小时内,离开学校处于“放鸭子”状态。在家长和学校都缺位的情况下,部分孩子或迷恋上网吧,或混迹社会,很多家长不得不将孩子放到各种无资质的晚托班或补习班。学校课外活动缺位,即不利于孩子的教育,也不利于孩子的安全,同时也加重了家长的心理负担和经济负担。

(三)义务教育阶段学生学业负担沉重,相当比例的学生产生强烈的学习倦怠感和厌学情绪

1. 学生周课时超标严重,也超出国际同龄学生的学习时间

根据教育部规定,四年级学生每周总课时数应为30节(合20小时),八年级学生每周总课时数应为34节(合25.5小时);四年级学生每天完成学校布置的家庭作业应控制在1小时以内,八年级不超过1.5小时。将每周上课时间和作业时间加和,四年级每周学习时间为25小时,八年级为33小时。

2013年调查统计发现,全国四年级学生每周学习(含校内外)平均时间为37小时,超出教育部规定12小时;八年级学生每周学习时间达55.8小时,超出教育部规定22.8小时。与PISA参测国家相比,我国八年级学生学习时间较长。PISA2009参测的OECD国家15岁学生平均每周在校上课时间和参加各种校外辅导班的时间之和为16.5小时,而我国八年级学生这两项每周学习时间之和平均为30.5小时,高出约14小时。

2. 学生完成学校作业的时间超标严重

按教育部规定,四、八年级每天家庭作业时间应分别为1小时和1.5小时。2013年调查统计数据发现,全国42.1%的四年级学生和68.8%的八年级学生完成学校布置的作业时间超标。四年级超标比例最高与最低的县相差43—54个百分点(超标比例最为严重的三个样本县为71.5%、66.9%、66.3%;超标比例较低三个样本县为17.5%、22.5%、23.1%)。八年级超标比例最高的与最低的县相差40—50个百分点(超标比例最为严重的三个样本县为92.5%、90.2%、87.3%;比例较低三个样本县为42.5%、45.2%、47.3%)。

3. 农村学校学生的校内负担重于城市学校学生,城市学校学生校外负担高于农村

2013年调查统计数据发现,农村学校每周在校学习时间超过35小时的四年级学生比例为16.5%,高出城市学校7个百分点;乡镇(含农村)学校每周在校学习时间超过50小时的八年级学生比例为32%,高出城市学校16.3个百分点。2013年还调查了学生校外学习时间(即学生每周参加语数外等考试科目校外辅导班的时间和用于完成校外辅导班、家教、家长布置的作业时间之和),结果发现,城市学校四、八年级学生校外学习每周分别为7.7和10.9小时,高出农村学校学生1和2.2个小时。城市学校四、八年级学生参加语数外等校外辅导班的比例分别为62.9%和66.2%,高出农村学校28.9和42个百分点。

4. 沉重的课业负担和考试压力使得相当比例的学生产生强烈的学习倦怠感和疲惫感

在中考应试指挥棒下,沉重的课业负担和考试压力,使相当比例的八年级学生产生强烈的学习倦怠感和疲惫感。2013年调查统计数据发现,大部分四年级学生的学习压力感、疲惫感较低,但八年级学生这两项的比例分别高达38.1%和19.5%。高达54.9%的八年级学生表示“很容易因为学习的事情烦躁”,57.9%的八年级学生反映“一天学习结束后,我经常感到筋疲力尽”。为了应对中考的竞争,有的学校初中一天要上10节课。2015年调查显示,

不愿意上学的八年级学生达 11.4%，这部分群体也是初中辍学的高危人群。

五、总结与思考

综上所述，我国义务教育阶段教育供给存在的主要矛盾和问题体现在四个方面：各级政府之间义务教育事权与财权关系缺乏刚性规范和监督、教育供给在区域之间、城乡之间和县域之间存在不均衡、教育供给质量难以得到保障、教育教学活动供给出现偏差。

我们认为，存在以上问题的原因，可能有以下几个方面：首先，教育投入总量不足、一些地区管理层次过低，教育供给不足，成为不均衡的重要原因之一。其次，省级统筹力度不大，财政体制目前虽有调剂，但办教育的经费和管理基本还是以县为主。区域间、城乡间差异仍较大。再次，相当一部分地区的教师和同龄人相比，工作量大、责任大，收入不高，优秀人才不愿进入教师队伍，不能满足老百姓对教育越来越高的需求。最后，部分县区的干部管理水平不高，对教育不重视，政府对学校只会下达升学率的指标。

为此，我们提出以下政策建议：

第一，进一步明晰各级政府义务教育的职责，加强省级政府统筹的职责，部分地区可试行以省辖市为主管理。

第二，全面提升各级政府的教育治理水平，完善法制化的教育治理体系。切实落实“管办评”分离，切实落实学校办学自主权。

第三，依据民办教育法，鼓励并放开民间资本举办各种特色的不同类型的基础教育学段的学校以适应社会多元需求，政府依法承担监管责任。

第四，政府要加大对各级职能部门履行义务教育职责的督查，实行责任追究。加强教育监督部门队伍建设，试行将现有的地方教研部门教研员转为各级政府的学科专职督学。

[参考文献]

陈昕，2013：《财政分权视角的我国城乡义务教育均衡研究》，山东农业大学博士学位论文。

范建平，2013：《我国农村义务教育供给困境研究》，江西财经大学硕士学位论文。

国务院，2001：《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，

http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201412/t20141217_181775.html.

教育部、国家统计局、财政部，2016：《教育部国家统计局财政部关于 2015 年全国教育经费执行情况统计公告》，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201611/t20161110_

288422.html.

王佩、熊筱燕, 2015: 《义务教育经费配置中的不均衡及其对策》, 《教育财会研究》第1期。

文新华, 2015: 《为教育现代化提供有力经费保障》, 《中国教育报》11月25日。

The Main Contradictions and Problems on Compulsory Education Supply

Research Team of “Research on Supply Side of Education”

(Collaborative Innovation Center of Assessment toward Basic Education Quality)

Abstract: The central government should be the key decision maker for the policy of compulsory education. Governments at various levels are the major suppliers of funding for compulsory education. The method of government’s regulation and control of compulsory education is through the education system and the management of funds. These contradictions and problems are as follows: the lack of supervision on performing duty and financial rights at all levels of government, the inequality of education supply, the unguaranteed education quality and distorted education and teaching activities.

Key words: compulsory education; education supply; supply equilibrium; the quality of supply

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)