

# 民族地区义务教育发展的成就、 困难与趋势

## ——兼论公用经费的合理配置

马佳宏，尹春杰

**[摘要]** 改革开放以来，民族地区义务教育发展取得了巨大的成就，全面实现了普及和免费，质量和水平不断提高；均衡发展工作不断推进，城乡与区域差距逐步缩小；学校管理与教学改革不断深化，人民的教育获得感日益增强。然而，民族地区义务教育发展不均衡的问题仍有待破解，办学条件和教学设备落后的状况还需要改变，教师队伍结构优化和素质提升的任务还很艰巨。展望未来，民族地区义务教育同全国一样，将更加重视教育公平，提升教育质量；更加重视城乡统筹，实现优质均衡；更加重视多样化发展，突出办学特色。为此，必须进一步深化义务教育领域的改革，在民族地区义务教育公用经费的配置方面，需要不断提高公用经费投入的标准，建设和完善学校预算管理制度，改进公用经费拨付与管理模式，建立公用经费绩效评价的管理机制。

**[关键词]** 民族地区；义务教育；发展成就；发展趋势；公用经费配置

民族地区义务教育的发展是伴随我国整体义务教育的发展而发展的，也是我国义务教育发展的缩影。改革开放以来，民族地区义务教育发展取得了巨大的成就，同时也面临诸多的困难，特别是教育资源投入不足的问题仍有待解决。随着我国教育投资体制改革的不断深化和各级政府对教育事业发展的更加重视，民族地区义务教育发展正日益呈现出勃勃生机，进一步加大对民族地区义务教育经费的投入，特别是优化公用经费的配置，必将推动民族地区义务教育更加均衡和优质发展。本文以广西壮族自治区为例，就民族地区义务教育发展取得的成就、存在的困难、发展的趋势以及义务教育公用经费合理配置的问题进行分析探讨。

**[收稿日期]** 2019-11-28

**[作者简介]** 马佳宏，广西师范大学教育学部，电子邮箱地址：1871258299@qq.com；  
尹春杰，广西师范大学教育学部，电子邮箱地址：14217122@qq.com。

## 一、民族地区义务教育发展取得的主要成就

民族地区义务教育发展涉及诸多方面，其成就的表现也是多样态的，既有数量与规模的扩大，也有质量和水平的提高，还有内涵发展和社会效益的显现。

### (一) 义务教育全面实现了普及和免费，质量和水平不断提高

我国自改革开放之后，特别是1986年颁布和实施《中华人民共和国义务教育法》以来，义务教育从文件颁布到开始实施，从局部落实到全面覆盖，从重点突破到全面普及，取得了辉煌的成就。到2011年，全国所有省级行政区、所有县级行政单位全部通过普及九年制义务教育和扫除青壮年文盲的国家验收，人口覆盖率达到100%，青壮年文盲率下降到1.08%。中国用26年时间完成了普及义务教育的目标(柳海民和王澍，2016)。根据2017年全国教育事业发展统计公报，我国小学学龄儿童净入学率达99.91%，全国及绝大多数省份男女童入学率性别差异已经消除，全国初中阶段毛入学率103.5%，达到世界高收入国家平均水平。近几年来，我国义务教育普及水平一直保持在高位，普及成果不断得到巩固和提升。值得说明的是，中国的义务教育普及不仅关注数量，亦同步重视质量，通过增加经费投入、改善办学条件、强化督导、扶贫改薄、提升教师素质、深化教学改革等，义务教育的质量和水平也不断提高。

广西自进入21世纪，特别是在“十二五”期间，一方面致力于义务教育阶段的防辍保学，提高普及程度；另一方面加强文化建设，提高教育质量，把均衡发展作为推进义务教育改革发展的重要抓手和工作主线，一系列教育标准和引导措施陆续出台，教育投入持续加大，教育基础设施明显改善，教师队伍建设不断加强，教育教学取得新的突破，特殊群体平等接受义务教育得到全面保障，义务教育发展水平逐步提升。2015年，广西九年义务教育巩固率为93.0%，比2010年提高了8个百分点，顺利完成广西教育规划纲要确定的2015年与全国同步达到93%的目标；2015年，广西小学净入学率和初中毛入学率分别为99.39%、108.87%，比2010年分别提高了0.02个百分点和2.55个百分点；2015年，广西小学和初中辍学率分别为0.37%和1.87%，比2010年分别降低了1.73个百分点和4.71个百分点(贺波和罗琦，2015)。在推进义务教育发展过程中，广西不断扩大义务教育经费保障范围，从最初的“两免一补”(免学杂费、免教科书费、补助寄宿生生活费)扩大到目前的“三免两补”(免学杂费、免教科书费、免农村寄宿生住宿费、补助寄宿生生活费

和营养膳食补助),并且各种补助标准逐年提高,充分体现了义务教育的免费特征和对民族地区学生的特别关爱。

## (二)义务教育均衡发展工作不断推进,城乡与区域差距逐步缩小

我国政府自21世纪初开始,面对我国义务教育的地区差异,特别是西部地区、贫困地区的义务教育发展差距,一方面根据全国各地财政供给能力的差别,将义务教育的普及工作分三片地区,实施“梯度推进”战略;另一方面,在国家财力有限的背景下,集中优势财力重点支持西部贫困地区义务教育发展,通过实施农村中小学危房改造工程、东部地区学校对口支援西部贫困学校工程、农村中小学远程教育工程、大中城市学校对口支援本地贫困地区学校工程、农村义务教育薄弱学校改造计划、西部地区农村寄宿制学校工程、农村学校教育硕士师资培养计划、农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划、西部农村教师国家级远程培训计划、中小学教师国家级培训计划等,一系列操作性强的精准支持和精确援助有效缓解了落后地区的义务教育面貌,缩小了义务教育的地区差距(邵泽斌,2018)。为了扩大优质教育资源辐射覆盖范围,让更多学生享受更高质量的教育,2016年7月,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》要求通过实施学区管理,建立学校联盟,探索集团化办学等措施。学区化办学是根据地理位置(招生片区)相对就近的标准,把相同或不同学段的学校结成办学联合体,创新学区组织与管理形式,突破校际壁垒,促进学校纵向衔接、优势互补,构建有利于学区教育品质整体提升、学校办学特色积极培育的生态环境。集团化办学是指在同一区域内或跨区县,由优质品牌学校牵头组建办学联合体,带动辐射相对薄弱学校、农村学校、新建学校,共享先进的办学理念、成功的管理模式、有效的课程教学、优秀的教师团队等,较快增强薄弱学校自我发展、自我提升的“造血”机能,形成稳健发展的制度机制(刘天和程建坤,2018)。推行学区化集团化办学,不仅扩大了优质教育资源覆盖面,而且全面提升了义务教育均衡优质发展水平,满足了人民群众接受优质教育的期待。

广西自进入21世纪,特别是2014年召开教育振兴大会以来,大力推进义务教育均衡发展工作。2014年1月广西壮族自治区人民政府发布了《关于深入推进义务教育均衡发展的实施意见》,提出努力使每所义务教育学校达到自治区办学基本标准,着力破解“农村弱”“城市挤”“择校热”等突出问题,率先在县域内实现义务教育基本均衡发展,县域内校际差距明显缩小。到2017年,全区九年义务教育巩固率达到94%,力争50个县(市、区)实现县域义务教育基本均衡发展;到2020年,全区九年义务教育巩固率达到95%,努

力实现全区县域义务教育基本均衡发展。相应地，政府加大财政教育投入，均衡配置办学资源，合理配置教师资源，推动优质教育资源共享，保障特殊群体平等接受义务教育，通过实施农村义务教育薄弱学校改造工程、农村义务教育布局调整和寄宿制学校建设工程、农村中小学校舍维修改造工程、城镇发展中新校建设工程、中小学校舍安全工程和义务教育均衡发展工程，逐步改善了义务教育学校特别是乡村学校的办学条件。广西将国家连片特困地区县、自治区贫困县、边境县、少数民族自治县等最困难的4类县纳入中央改薄资金支持范围，将其薄弱学校纳入“全面改薄”规划，统筹安排“全面改薄”项目资金，优先新建、改扩建乡镇中小学寄宿制学校的基础设施，切实解决县城学校“大班额”、乡镇学校“大通铺”、村级小学“小规模”等问题。同时，以“三通”“两平台”建设为载体，加快推进了教育信息化，以农村教师队伍建设为重点，注重全面提升民族地区义务教育教师队伍的整体素质。这一系列举措使广西农村义务教育面貌发生了巨大变化，总体上城乡与区域的差距在逐步缩小。

### **(三) 义务教育学校管理与教学改革不断深化，人民的教育获得感日益增强**

加强学校管理、规范办学行为，是义务教育改革与发展的重要任务，是解决义务教育中的各种问题，提高办学质量，促进教育公平，确保义务教育科学发展的必然要求。我国的义务教育法对学校的建设、招生、收费、教师、学生、教育教学等的管理都有严格而明确的规定，并向学校和教师提出了十个“应当”、十个“不得”的要求和规定，如学校应当按照规定标准完成教育教学任务，应当建立、健全安全制度和应急机制，应当保证学生的课外活动时间，学校不得分设重点班和非重点班，教师不得歧视学生，不得对学生实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为，不得侵犯学生合法权益，等等。2017年12月，教育部在总结各地实施《义务教育学校管理标准(试行)》实践经验的基础上，印发了《义务教育学校管理标准》，就义务教育学校管理的基本理念、管理职责、管理任务、管理内容等作出了全面而具体的规定，其基本内容包括保障学生平等权益、促进学生全面发展、引领教师专业进步、提升教育教学水平、营造和谐美丽环境、建设现代学校制度等6大管理职责、22项管理任务、88条具体内容。《义务教育学校管理标准》作为义务教育学校管理的基本要求，在促进义务教育学校不断提升治理能力和治理水平，逐步形成“标准引领、管理规范、内涵发展、富有特色”的良好局面上，发挥了巨大作用，推进了学校管理的法治化、科学化和现代化。

广西近十年来非常重视义务教育学校管理工作,早在2009年自治区教育厅就印发实施《广西壮族自治区义务教育学校常规管理规定》并在全区开展“义务教育常规管理年”活动。2013年8月,在广泛总结经验和征求意见的基础上,自治区教育厅印发了《广西壮族自治区义务教育学校常规管理规定(修订)》,《义务教育学校常规管理规定(2015年修订)》。此后,各地各级义务教育学校进一步建章立制,理顺关系,建立学校常规管理的长效机制,促进学校常规管理的常态化。通过强化校长在学校管理中的责任意识和引领作用,调动全体教职工参与管理的积极性,引导和鼓励学生参与学校管理,以及加大学校管理能力的自身建设,健全和完善教育督导评估制度,建立和优化学校管理资源共享机制等,各学校“制度化、人文化、科学化、精细化”的管理运行模式逐步形成,学校管理水平和治校能力普遍提升,义务教育学校管理工作迈上新台阶,步入新轨道。

近些年来,广西还十分重视加强义务教育教学改革,取得了良好的效果。广西积极实施基础教育学校教学改革试点项目,在19个试点县区及330所项目学校,开展了有效教育教学改革,大力推动中小学改进教学方法和学习方式,变革教学组织形式,创新教学手段,推进课堂教学改革。在发展素质教育,开展校外教育,推进中小学生研学旅行,培养学生创新精神和实践能力,以及改革学生评价方式,建立基于核心素养的综合评价体系,切实减轻学生过重课业负担等方面,采取了一系列鼓励政策和措施。广西还鼓励学校积极探索远程协作、实时互动、翻转课堂、移动学习等信息化教学模式,充分利用信息化手段开展区域协同教研,推动形成“课堂用、经常用、普遍用”的信息化教学新常态。在改善留守儿童教育条件方面,广西大力改善农村义务教育学校办学条件,特别是加强农村寄宿制学校建设,办好必要的教学点;2015年,自治区教育厅印发了《关于进一步加强农村中小学(幼儿园)留守儿童关爱教育工作的意见(试行)》,完善了适龄入学留守儿童的教育关爱政策体系,确保留守儿童进得来、留得住、学得好,切实有效保障了留守儿童平等接受教育的权利。在保障进城务工人员随迁子女受教育权利方面,广西出台了《关于外来务工人员随迁子女和外省户籍学籍迁入人员在广西参加升学考试意见》《关于进一步加强进城务工人员随迁子女义务教育工作的指导意见》等文件,从政策上予以保障。上述一系列举措,不仅提高了学校的教育教学质量和学生的能力素质,也实实在在地惠及民生,使广大义务教育学生及其家庭受益,受教育的满意度和获得感不断增强。

## 二、民族地区义务教育发展面临的若干困难

民族地区义务教育发展客观存在着民族性、区域性、地方性、差异性经济、社会、文化、环境等背景条件和影响因素，因此，尽管经过各级政府和各级学校的共同努力，取得了历史性的令人瞩目的成就，但存在的各种困难和问题也是不容置疑的。

### (一) 义务教育发展不均衡的问题仍有待破解

我国少数民族大多分布在较为贫困的地区，由于自然、地理以及社会发展等诸多因素影响，经济发展缓慢，交通不便，地方财政比较困难，所以教育基础相当薄弱，教育欠账太多，学校负债沉重，公用经费紧缺，严重影响义务教育普及(施涌和罗华玲，2010)。例如，云南省财政不能自给的110个县都是民族地区、边境地区和贫困地区；全省73个国家扶贫县中有51个县是民族地区，27个县是边境县；506个贫困乡中，有386个乡是民族乡或民族聚居地。多年来，虽然在中央、地方各级政府的努力下，在民族地区实施了一系列惠民政策，但由于民族地区地方财政收入低、自我发展能力不足、经济发展严重滞后、地方财政对义务教育发展的教育资源补给能力不足，致使普及民族地区义务教育存在客观的经济困难。民族地区义务教育因教育经费缺乏，存在学校危房无法修复、教学设施设备无法完善、民族师生的生存环境、教学生活环境难以改善等问题，而这些问题加剧了民族地区义务教育发展不平衡性(刘璐和王世忠，2014)。

据我们对广西某地城乡的调查，所调查的13所农村中小学的办学基础条件普遍差于城区中小学的基础条件。装备条件情况方面，大部分农村中小学功能室设置以及各类教学设施的完善程度和使用效果比不上城区学校，而且不同学校的差异也非常大，有的学校装备条件的达标率明显高于另一些学校；教师队伍建设方面，城区的教师结构更为合理，教师学历水平、整体素质、工资待遇等普遍优于农村学校教师。这些问题说明，在义务教育学校标准化建设过程中，农村和城区学校的差距还比较大。光从教师编制上看，不少边远农村小学由于在校学生少、班额小，在编制有限的情况下，优先配备语文、数学科的教师，而艺术、体育、英语、心理等学科教师配备严重不足。即使同在城区的学校，偏远城区学校与城区优质学校相比，也存在着基础设施较差、教学设施不齐全、教学设备老化、教师结构不合理等突出问题，解决难度都较大。又如，在课程设置标准方面，总体上城区义务教育阶段学校专任

教师的学科结构是合理的。但在小学阶段不同学校之间差异比较大,部分学校的英语、音乐、美术、体育、心理等专科教师并不符合课程设置的配备要求。这种地区和校际间发展不平衡的状况仍有待进一步改变。

### (二)办学条件和教学设备落后的状况还需要改变

民族地区教育底子薄,土木结构房面积大,加之处于自然灾害频发地段,每年地震、泥石流等自然灾害损毁教学用房,产生大量新增危房,每年排除危房与当前新增危房数量基本相持平。寄宿制学校建设普遍存在建设起点低、数量少、条件差等问题。师生的基本生活设施条件还存在不足,如饮水难、如厕难等问题还比较突出。每到枯水期,甚至有的学校被迫放假。此外,学生住宿、食堂、洗浴都存在困难。学校的教学仪器和图书资料普遍偏少,甚至缺乏,一些学校的实验室、教学仪器、图书馆等与国家标准相比有较大差距。如我们调查的某县区,按标准化建设的要求,配备多媒体设备的班级数要达到80%以上,但大部分的村小远未达到这一要求。在学生电脑方面,小学的生机比要达到30:1,初中要达到15:1。从统计上来的数据看,该县总体的生机比为23:1,还未达标。小学生均藏书只有10.8册,仅为标准的36%,初中生均藏书只有10.4册,仅为标准的26%。该县105所中小学的图书配备都没有达到自治区一类标准,缺口还很大。大多数学校的功能室也不全,仪器柜、书架、阅览桌等配套设施不足。按要求,小学一般应有科学仪器室、科学实验室、美术教室、音乐教室、图书室、阅览室、电教室、体育器材室、少先队活动室等功能室。初中也大致如此,并且科学仪器室和实验室应分科设置,且理化生应配置实验准备室。但从实际情况来看,还有很多小学和部分初中的功能室严重不足。此外,仅有少数学校设有心理咨询室,并且设有的也都不太规范。

### (三)教师队伍结构优化和素质提升的任务还很艰巨

教师队伍数量不足、结构不合理、质量不够高的问题在民族地区比较突出。一方面由于编制问题,很多小学和初中不能按标准的师生比配备教师,不能配足校医、心理、艺术等教师,致使教师数量紧缺、结构不合理。多年前就有学者调查反映,民族地区教师队伍存在如下问题:一是教师学科不配套,音体美教师专职的少,兼职的多,英语和信息技术教育师资紧缺;二是初中教师缺编较多,且由于县市财政负担不起,长时期得不到补充;三是老龄化现象严重。有的县市多年未引进新的教师,不能补充新鲜血液,教师整体年龄偏大;四是由于民族地区条件艰苦、待遇较低,高水平教师不愿进山

区,本地优秀教师大量外流(施涌和罗华玲,2010)。根据我们的调查,这些问题在民族地区依旧存在,在某些地方还相当严重。另一方面教师队伍的整体素质也有待提高,城区薄弱学校以及农村学校,教师整体学历偏低,大部分学校骨干教师、优秀校长等依旧缺乏。民族地区虽然教师学历达标率越来越高,但是相当一部分教师是通过学历补偿教育达标的,即这部分教师所取得的达标学历与自己所从事和承担的学科并非一致,更有甚者是通过各种名目繁多的“各种教育形式”所取得的学历。表面上看,教师的学历是提高了,但其教学水平和能力并未得到相应提升。相当一部分教师欠缺教育科学知识,课堂教育情景知识薄弱,教学设计能力有限,教学策略呆板,教育研究意识和反思能力不够,远不能适应当前国家教育改革与发展的需要。因此,如何优化教师队伍,提高教师队伍的整体素质,还需要做很多的工作。

### 三、民族地区义务教育发展的未来趋势

党的十九大明确提出,中国特色社会主义进入了新时代。新时代我国社会主要矛盾发生了变化,相应地义务教育领域面临的主要矛盾也在变化,满足人民群众对美好教育的向往,是义务教育发展的目标和方向。展望未来,民族地区义务教育同全国一样,必将在以下几个方面精准发力,行稳致远。

#### (一)更加重视教育公平,提升教育质量

促进教育公平、提高教育质量是近年来各国政府深化教育改革的主要内容。据经合组织《教育政策展望 2015》(Education Policy Outlook 2015)报告显示,目前经合组织各国的教育改革方案中,约有 16%的措施聚焦教育公平和质量。2015 年 11 月联合国教科文组织(UNESCO)第 38 次大会上通过的《教育 2030 行动框架》,明确提出要致力于“在学前、小学、初中、高中和职业技术培训等各个层面实现全纳、公平的优质教育”,其目标之一就是到 2030 年,确保所有青少年完成免费、公平及优质的小学 and 中学教育,并获得有效的学习成果。我国在义务教育阶段已实现全面普及和均衡发展之后,未来的目标应当是更加重视教育的公平,从受教育起点的公平走向过程公平,乃至结果公平。具体地说,不仅要使每个孩子拥有平等的人学机会,而且要提供给每个孩子大致相当的教育资源;不仅要确保每个地区的每一个孩子有适合他们的学上,而且要为不同地区的学校及学生教育提供均等的社会服务。而要达到这些目标,最重要也是最根本的就是要提高义务教育的质量,真正实现从数量普及走向质量提升。



我国目前民族地区义务教育质量从总体上还落后于全国水平,与我国逐步实现基本公共教育服务均等化的目标,与我国不断推进义务教育优质均衡发展的战略部署,仍然存在一定的差距。这就需要民族地区教育部门和义务教育学校进一步加大教育投入,更新教育理念,提升教育管理水平和办学水平,特别是要不断提高教师队伍的综合素质、专业化水平和教育教学能力,通过现代信息技术变革教学模式和学生的学习方式,提高学生学习的效率、效果和效能,促进学生的全面发展、可持续发展和终生发展。当前,国家十分重视对民族地区、边疆地区教育事业的投入,为保障受教育公平和加快缩小教育差距,多年来,各级政府采取了各种有效举措推进民族地区义务教育发展,如教育资源的配置向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜,引导和鼓励社会力量参与民族地区教育的发展,对民族地区实行“两免一补”政策、对口支援项目、经费标准动态调整机制、向少数民族和民族地区家庭经济困难学生倾斜资助政策等。

## (二)更加重视城乡统筹,实现优质均衡

城乡教育一体化是城乡一体化的重要组成部分,是统筹城乡发展的重要举措。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,建立城乡一体化义务教育发展机制,在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进。党的十九大报告进一步指出,“推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育”是决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的战略任务之一。为统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展,2015年国务院印发的《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》要求,建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。其内容包括:整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策,建立统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制<sup>①</sup>。2016年7月,国务院出台了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》,要求加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖,到2020年,城乡二元结构壁垒基本消除,义务教育与城镇化发展基本协调;城乡学校布局更加合理,大班额基本消除,乡村完全小学、初中或九年

<sup>①</sup> 《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\\_2978253.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2978253.htm), 2015-11-25。

一贯制学校、寄宿制学校标准化建设取得显著进展,乡村小规模学校(含教学点)达到相应要求;城乡师资配置基本均衡,乡村教师待遇稳步提高,岗位吸引力大幅增强,乡村教育质量明显提升,教育脱贫任务全面完成<sup>①</sup>。

广西在贯彻落实《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》精神的同时,结合本地区实际,采取了相应的对策和措施加快城乡义务教育一体化发展。在广西壮族自治区人民政府《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见》中,明确提出了“到2020年,城乡二元结构壁垒基本消除,义务教育与新型城镇化发展基本协调,城乡学校布局更加合理,义务教育学校标准化建设取得重大进展;城乡师资配置基本均衡,乡村教师待遇稳步提高,乡村教育质量明显提升,教育脱贫任务全面完成;九年义务教育巩固率达到95%;县域义务教育均衡发展和城乡基本公共教育服务均等化基本实现”的总体要求。2018年,广西壮族自治区人民政府决定实施《广西教育提升三年行动计划(2018—2020年)》,其中包括“实施义务教育优质均衡工程”,统筹推进县域内义务教育城乡一体化改革发展,消除城乡二元壁垒和“大班额”“大通铺”等一系列意见和要求。值得注意的是,民族地区义务教育的城乡统筹和优质均衡发展,需要顺应时代趋势、回应相关农村教育利益主体的合理需求,设计更有针对性、更加科学合理的农村义务教育支持政策,尤其是需要做好两个方面的平衡与协调工作:一是要在如何办好乡村小规模学校与支持农村学校适度集中方面寻求动态平衡;二是要在如何支持优秀教师到农村任教与满足农村教师对城市专业生活和家庭生活的需求之间寻求动态平衡(邵泽斌,2018)。这两个方面工作我国政府都有针对性的解决思路,如国务院办公厅《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》提出,按照“统筹规划,合理布局”“重点保障,兜住底线”“内涵发展,提高质量”的原则,到2020年,基本补齐两类学校短板,使两类学校布局更加合理,办学条件达到所在省份确定的基本办学标准,师资配置满足两类学校教育教学和提高教育质量实际需要,乡村教育质量明显提升,基本实现县域内城乡义务教育一体化发展,为乡村学生提供公平而有质量的教育。《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出,鼓励地方政府和相关院校因地制宜采取定向招生、定向培养、定期服

<sup>①</sup> 《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201607/t20160711\\_271476.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201607/t20160711_271476.html), 2016-7-2。

务等方式,为乡村学校及教学点培养“一专多能”教师,优先满足老少边穷地区教师补充需要;大力提升乡村教师待遇,鼓励有条件的地方提高补助标准,努力惠及更多乡村教师;加强乡村教师周转宿舍建设,按规定将符合条件的教师纳入当地住房保障范围,让乡村教师住有所居;为乡村教师配备相应设施,丰富精神文化生活等。可以预见,伴随着乡村振兴战略的实施和城乡基本公共服务均等化的推进,民族地区城乡义务教育的优质均衡发展的步伐必将进一步加快。

### (三)更加重视多样化发展,突出办学特色

随着我国义务教育均衡发展的基本实现和学校发展条件的不断改善,政府一方面倡导学校加强标准化建设,在教学设备、师资队伍、课程体系、管理方式、评价制度等方面,不断实现科学化、现代化、优质化;另一方面鼓励学校的多样化发展,希望各地各校根据自身条件和优势,打造教育特色和品牌,为不同智力结构和发展需要的学生提供具有差异性的学习机会。在这方面,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》就曾明确提出,要树立以提高质量为核心的教育发展观,注重教育内涵发展,鼓励学校办出特色,办出水平,出名师,育英才。近些年来,各地诸多义务教育学校,在个性化发展和特色打造上有很多成功的经验,如成都市草堂小学建设“诗歌校园”,倡导生活是诗,教师是诗,学生是诗,教育也是诗,匠心独运中国传统文化,打造了别具一格的学校“诗歌教育”特色;重庆谢家湾小学开展课程与教学改革,将原有的十多门课程整合为阅读与生活、数学与实践、科学与技术、艺术与审美、运动与健康5门课程,实施“三段五环三生三动”教学模式。类似这种多样化、特色化的改革与发展,其所取得的成效与影响被教育界广泛认可,也预示义务教育发展的未来走向。

民族地区义务教育发展既具有全国统一性要求,也具有民族多样性特征,因此,在教育界普遍提倡多样化发展的趋势下,更需要注重特色发展。一方面,西部民族地区需要通过激活教师潜能、激活办学条件资源、激活学校组织资源等方式,实现义务教育的均衡、优质、可持续发展,达到真正意义上的“均衡发展”,既做到资源的均衡配置,也实现资源的充分激活(曹能秀和苟琳,2015)。另一方面,要根据民族地区客观存在的民族性、区域性、地方性、差异性背景条件,在课程设置、教学安排、学生评价、学校管理等诸多方面体现出特色和创新。广西多年来一直鼓励引导广大义务教育学校在多样化和特色化发展方面进行探索与创新,鼓励中小学根据所在区域和当地文化特点,结合现代教育发展形势,坚持走以促进学生受教育公平、提高教学

质量为重点的内涵式特色发展道路。在推进学校特色课程建设,丰富学校课程内涵,加强校本课程开发,构建多样性课程体系方面,在优化学校的校园环境,挖掘学校的文化底蕴,凸显学校的办学特色,创建学校的教育品牌方面,做了许多颇有成效的工作,涌现了不少突出案例。如广西桂平市下湾一中坚持以人为本,以美育人,以美优教,引领学生去发现美、感受美、选择美、践行美、欣赏美、创造美,为学生美好人生奠基。学校实施“美丽校园”“美丽班级”“美丽教师”“美丽学生”“美丽办学”等“五美”工程,打造“尚美”教育特色;桂林市七星区在集团化办学中强调“整合”“融合”,在消除学区内校区间办学水平差距的同时,各学校结合自身原有的办学特色不断创新提升,进而形成了育才教育集团的“吸引教育”、龙隐教育集团的“绿色教育”、华侨教育集团的“侨乡文化”、英才教育集团的“书香校园——阅、悦、跃”、樟木小学的“香樟文化”、合心中心校的“和文化”等各具特色的校园文化。需要强调的是,在学校特色发展上,民族地区义务教育学校既要着眼内部的不断更新和潜力挖掘,也要注重与其他地区学校的互动、合作和交流。校际互动可以帮助西部地区的弱势学校在充分挖掘自身潜力的同时实现资源共享和优势互补,从而实现学校的内涵式发展。从校际互动的组织形式来看,可以是校际共同教研、学校联盟、城乡教育共同体等(曹能秀和苟琳,2015)。

#### 四、民族地区义务教育公用经费的合理配置

民族地区义务教育的公平发展、优质发展、内涵发展和多样化发展,离不开教育经费,特别是公用经费的保障和支持。义务教育公用经费是指满足义务教育阶段学校教学需求及基本发展所耗费的基本费用,其来源主要依靠国家和政府的财政预算。长期以来,我国不仅存在教育经费投入不足的问题,也存在教育经费管理和使用不当的问题。义务教育经费,特别是公用经费的管理和使用,存在的主要问题表现在:一是义务教育经费投入量不足、来源构成不合理。近年来,我国义务教育经费投入量逐年增加,但投入总量依然不能满足教育经费的需求。义务教育经费的来源构成主要为财政拨款,其他来源渠道,如捐资收入、事业收入等并不畅通,比例尚未合理,结构性矛盾突出,来源渠道没有形成实质上的多元化(胡阳雪和刘维忠,2016)。二是义务教育经费使用效率不高。比如,义务教育资源共享不完全,重复投资、重复建设的现象严重,有限的政府补助多部分用于在职员工的工资和离退休费,以及维持学校内部行政机关正常运转。三是学校公用经费使用上缺乏有效的

监督评价机制。义务教育学校公用经费的支出应着力保障教学等主要业务的需要,因为学校是教学单位,在经费开支上“对教学等主要业务支出,其经费保障应该放在第一位;辅助性支出,可视财力情况酌情安排”(王蓉和魏建国,2015)。但有些学校内部没有制订规范系统的财务内控制度,内部监督管理不健全,致使财务开支无计划,盲目性、随意性比较大,对经费投入的经济效益和社会效益关注不足。

管好用好公用经费,不仅关系到一个学校教育教学活动能否正常运转,也直接影响着学校教育质量和办学效益的高低。从某种意义上说,如果不能把公用经费用在教学活动、课程建设、教学研究等中心工作和重要环节,就很难保证教育质量,也很难保证“育人”效益。国务院办公厅《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》明确提出,“各地要在改善必要办学条件的同时,加大课程改革、教学改革、教材建设等方面的投入力度,促进育人方式转型,着力提升教育教学质量。确保义务教育公用经费、教研活动、教学改革试验等方面投入,推动实现义务教育优质资源均衡”。因此,加强学校公用经费管理,把有限的资金真正用在教育教学活动,使之发挥最大的效益,才能保证学校教育活动的正常开展,也才能保证学校办学水平的不断提升。

### (一)不断提高公用经费投入的标准

公用经费是学校可支配资金的最重要来源,虽然国家对中小学公用经费投入占教育总经费的比重在总体上呈上升的趋势,但现有的公用经费标准依然很难满足学校的实际支出需求。中央政府及地方政府应统筹规划,确保教育资源在区域之间、城乡之间、学校之间和不同受教育群体间合理有效的均衡配置。继续大力支持民族地区、贫困地区义务教育发展,积极推进区域义务教育均衡发展。应该加大投入的经费包括:全国义务教育均等化发展水平所决定的生均经费;山区农村义务教育学校原有和新增危房的修建专项经费;面向经济发展落后山区的教育财政转移支付和助学金等。

在我们的调研过程中发现,有几类学校,如规模大小、所在地偏远程度和是否寄宿制,在使用公用经费的过程中存在的显著不同。农村学校由于地方偏僻,历史欠账多,办学条件相对较差,学生和老师的条件都不理想。由于农村学校人数少,规模成本较高,而公用经费又少,导致学校很多工作不能开展,学生辍学率较高。对于师资特别是优质的师资,农村学校的吸引力较差,国家应该加大对农村教师的扶持,给予农村教师以奖励,提高他们的待遇,而且可以从公用经费中抽出一部分奖励农村教师,推进义务教育的均

衡发展。寄宿制学校的学生24小时留在学校,也就是把学习和生活都统一集中在学校,由此带来的是学校除正常教学外的额外教学和生活的成本增加。在正常教学结束后学生仍要使用学校资源进行学习活动,也需要学校增加额外的教师以及水电支出;另外,寄宿制学生生活在学校里,要求学校配给食堂、宿舍、床架和生活老师等。因此,对于寄宿制学校,在公用经费拨付时就应给予政策上的倾斜,其生均经费应比非寄宿学校有所增加。所以,在提高公用经费标准时希望能够对学校采用分类管理的做法,对同类学校采用同类标准,对不同类学校采用不同类标准。

## (二)建设和完善学校预算管理制度

科学制定公用经费预算至关重要。教育主管部门应充分发动各个学校作为公用经费使用主体的积极性,组织各个学校在广泛吸收教职工的合理化建议的基础上,结合学校自身发展的基础条件和客观实际,按照既保证学校基本教育活动的开展,又兼顾一定时期的发展需要,经充分论证后研制出预算方案报当地教育部门审核汇总给财政部门审批实施。各学校预算编制应严格按照“两上两下”的程序来落实,要在财政部门下达的预算控制数内进行编制并接受教育部门和财政部门的调研指导和统筹安排。要按照实事求是、量入为出、统筹兼顾、公开透明、绩效导向等原则编制学校公用经费预算,确保预算严格按照上级所列的标准和范围来规划并符合学校自身的需要,确保预算编制过程及其内容具有严肃性、规范性、科学性和引领性,有益于促进学校事业的发展和办学水平的提高。为了保证公用经费安排的科学合理、优化高效,各学校和教育主管部门也可以结合当前和未来教育改革的趋势,在预算编制及管理上进行改革探索。如浙江省某些区县所进行的义务教育阶段学校教育经费支出分类改革,将公用经费支出分为教学支出、学校管理支出、支持性服务支出、非教学服务支出等几类进行精细化预算管理(王蓉和魏建国,2015)。这种改革一方面可促进学校通过支出分析、成本分析,及时发现经费管理中存在的问题并改进,从而完善经费预算和财务管理工作;另一方面,也可帮助政府部门强化对学校经费预算及其管理的评估,更加合理地确定各学校的办学成本和预算标准,并科学考核和正确引导学校公用经费的使用。

## (三)改进公用经费拨付与管理模式

提高公用经费下拨速度和经费使用后的报账速度,有助于学校经费使用的正常运转。上级主管部门应及时划拨公用经费并督查落实。在国家或地方经费尚未下达的情况下,教育主管部门可考虑让各学校参考上学期公用经费

的使用情况对下学期的公用经费提前作好初步预算,在下学期开学前,财政部门根据各学校的初步预算提前拨款,最后再由学校向县财政部门上报公用经费的使用情况。或者财政部门每学期开学初先划拨经费预算的30%作为学校开学工作经费,以保证开学各项工作顺利开展。此外,公用经费管理不应该一刀切,而应该充分考虑到各地区各学校的实际差异,采取灵活机动的方式方法。应当放宽生均公用经费的使用限制,从各地各校的实际情况出发,设置更为合理的使用标准。在学校经费开支取得票据后,能得到上级部门的及时审批和报账,使资金周转正常使用。

要进一步明确县区结算中心对各级各类学校财务的管理与指导职责。结算中心要负责管理好各级各类学校的财务统计和会计核算工作以及经费开支的审核工作,协助学校编制公用经费预算和决算报表,依法管理和监督学校各项经费的收支并做好其主要经济行为的审核和监督等。结算中心要严格按照财政部门要求设置会计科目,严格管理所辖学校对预算内和预算外资金的使用,定期向所辖学校通报财务状况。对所辖学校发生的财务开支应实行支付前审核和记账前复核,待复核无误后记账,同时加强对记账单据及报账单据等会计档案的管理,做到专人负责、规范管理、及时归档。

#### (四)建立公用经费绩效评价的管理机制

义务教育公用经费作为政府公共支出的重要组成部分,不仅关系到教育事业发展的水平和质量,也直接关系到学校的运行和效益,因此,其配置和使用的绩效如何,必须进行及时和有效的检测和评价。绩效评价的目的就是要考量和评判公用经费的安排和使用是否合法合理、科学有效。“为了提高经费的使用效率,我们应该全程监督和管理经费的使用和支出情况,包括对使用结果的评估。这种效益评估将会提高下一步经费的准确核算和使用效益,确保经费最大化地保障教育事业的发展”(马国贤和赵宏斌,2011)。为做好绩效评价工作,区县政府应考虑成立由教育局牵头的由分管教育的区县领导、教育局领导及教育局、财政局相关部门的人员组成的义务教育学校公用经费绩效评价工作小组,统筹领导和协调涉及公用经费绩效评价的各项工作。工作小组应对学校公用经费的使用实行全过程绩效监控,要从事后的绩效评价向事前的绩效目标管理的“上游”环节延伸,使评价涵盖申报、评审、使用、结果运用等各个环节,并逐步把跟踪问效、绩效问责制度的执行落到实处。绩效评价工作应当坚持公开、公正的原则,做到基础数据要准确,评价方法科学合理,评价结果客观可信,切实反映公用经费使用和管理的实际情况。绩效评价还应坚持评价与整改相结合的原则,正确运用绩效评价结果,认真

研究和改进存在的问题和不足,不断提高公用经费的管理水平和资金的使用效率。

特别需要强调的是,公用经费的绩效评价不仅要看经费使用的结构和效率,还要看使用后的产出和成果,包括产出的数量、成果的质量,如学生的数量与质量、教师教学科研的数量与质量、学校服务受教育者和社区的水平与质量等。“教育服务必须达到一定的质量,物质生产有一定的质量标准,教育服务也有一定的质量标准,必须加以测度,它不仅包括对教育服务内容的测度,也包括教育服务对象主观感知的测评”(王敏,2008)。因此,在绩效评价中,应关注包括学生、老师、家长等利益相关者或受益者的经费使用效果的满意或感知状况。

#### [参考文献]

- 曹能秀、苟琳,2015:《西部地区义务教育均衡发展:历程、特色与趋势》,《学术探索》第1期。
- 贺波、罗琦,2015:《努力让每个孩子上好学》,《广西日报》12月30日。
- 胡阳雪、刘维忠,2016:《浅析我国义务教育经费管理问题》,《经济研究导刊》第33期。
- 柳海民、王澍,2016:《中国义务教育实施30年:成就、价值与展望》,《北京大学教育评论》第4期。
- 刘天、程建坤,2018:《改革开放40年我国义务教育均衡发展的政策变迁、动因和经验》,《基础教育》第6期。
- 刘璐、王世忠,2014:《民族地区义务教育经费保障机制实施状况研究》,《贵州民族研究》第1期。
- 马国贤、赵宏斌,2011:《我国农村义务教育财政政策:现状与思考》,镇江:江苏大学出版社。
- 王敏,2008:《政府财政教育支出绩效评价研究》,北京:经济科学出版社。
- 王蓉、魏建国,2015:《中国教育财政政策咨询报告(2010—2015)》,北京:教育科学出版社。
- 邵泽斌,2018:《改革开放40年国家支持农村义务教育的政策经验与反思》,《教育发展研究》第20期。
- 施涌、罗华玲,2010:《云南省少数民族地区义务教育发展的问题研究》,《思茅师范高等专科学校学报》第1期。



## Achievements, Difficulties and Trends in the Development of Compulsory Education in Ethnic Minority Areas

MA Jia-hong, YIN Chun-jie

(Faculty of Education, Guangxi Normal University)

**Abstract:** Since the reform and opening up, great achievements have been made in the development of compulsory education in ethnic minority areas, the popularization and free of charge have been realized in an all-round way, and the quality and level have been continuously improved; the balanced development work has been continuously promoted, the gap between urban and rural areas and regions has been gradually narrowed; the reform of school management and teaching has been deepened, and the people's sense of obtaining education has been strengthened day by day. However, the problem of unbalanced development of compulsory education in ethnic minority areas still needs to be solved, the conditions for running schools and the backward teaching equipment still need to be changed, and the task of optimizing the structure and improving the quality of teachers is still very arduous. Looking forward to the future, compulsory education in ethnic minority areas, like the whole country, will pay more attention to educational equity and enhance education quality; pay more attention to urban and rural planning, achieve quality balance; pay more attention to diversified development, highlight the characteristics of running schools. Therefore, we must further deepen the reform in the field of compulsory education. In the allocation of public funds for compulsory education in ethnic minority areas, we need to constantly improve the standards of public funds investment, build and improve the school budget management system, improve the allocation and management mode of public funds, and establish a management mechanism for the performance evaluation of public funds.

**Key words:** ethnic minority areas; compulsory education; development achievements; development trends; public funds allocation

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 孙志军)