

分类号：
学 号：20182002106

密 级：公开
单位代码：10759

石河子大学

硕 士 学 位 论 文



新疆城乡义务教育均衡中政府职能研究

学 位 申 请 人	李宝军
指 导 教 师	李玲教授
申请学位门类级别	法学硕士
学 科、专 业 名 称	马克思主义理论
研 究 方 向	行政理论与政府管理
所 在 学 院	政法学院

中国·新疆·石河子

2021年5月

分类号: D035
学 号: 20182002106

密 级: 公开
单位代码: 10759

石河子大学

硕士学位论文



新疆城乡义务教育均衡中政府职能研究

学 位 申 请 人	李宝军
指 导 教 师	李玲教授
申请学位门类级别	法学硕士
学 科、专 业 名 称	马克思主义理论
研 究 方 向	行政理论与政府管理
所 在 学 院	政法学院

中国·新疆·石河子

2021年5月

**Research on the government function in the balance of urban and
rural compulsory education in Xinjiang**

A Dissertation Submitted to

Shihezi University

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master of Laws

By

Li Bao-jun

(Marxist Theory)

Dissertation Supervisor: Prof. Li Ling

MAY,2021

石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

学位论文独创性声明

本人所提交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名：李宝军

时间：2021年6月3日

使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名：李宝军

时间：2021年6月3日

导师签名：李强

时间：2021年6月3日

摘要

随着经济社会的发展和城镇化进程加速，城镇与农村在义务教育资源配置程度上，存在明显差距。在义务教育的资源配置中农村的各项指标都低于城镇。由于政府公共服务理念落后、职能定位不明确、公共资源有限性、经济以及教育政策等因素影响，政府在农村义务教育发展方面的职能履行始终存在定位不清的问题，造成农村义务教育资源配置总是与城镇存在不小的差距。义务教育城乡公平的本质内涵就是将教育领域内各种资源进行均衡与协调的配置。所以，促进城乡义务教育均衡与内涵式发展的前提是实现在城乡义务教育资源均衡配置中的相关政府职能优化与转变。

本文以政府在城乡义务教育资源均衡配置中各项职能履行的效果为支撑点，并结合公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论，利用城乡义务教育的统计资料，例如生均一般公共预算事业费和基本建设支出、生均拥有本科学历教师数以及生均固定资产量等测量维度对政府职能履行现状进行分析。利用图表法比较了新疆城乡义务教育的各指标的差异，对义务教育资源配置城乡差距的分析后，本文研究发现义务教育资源配置的城乡差距不仅体现在数量而且质量上的差异更为显著。城乡义务教育资源配置失衡问题产生的原因在于政府职能的缺失：一是城乡义务教育财政投入不均衡；二是政府统筹规划职能弱化；三是政府义务教育资源均衡配置的教育督导职能弱化；四是政府义务教育资源配置职能履行不到位。本文以政府财政投入职能、统筹规划职能、教育督导与问责追责职能、城乡义务教育资源配置职能为切入点提出了转变与优化在城乡义务教育资源均衡与协调配置中政府职能的对策建议。

本文对城乡义务教育资源配置状况进行比较分析，利用图表法分析了新疆城乡义务教育资源的配置情况以及职能履行现状，探讨了现阶段在新疆城乡义务教育资源中政府职能履行方面存在的缺位问题并给出了相关建议，以期在城乡义务教育资源均衡配置中的政府职能优化与转变提供参考。最终达到缩小城乡义务教育资源配置的差距并促进农村地区义务教育内涵式发展的目标。

关键词：义务教育；城乡义务教育均衡；政府职能

Abstract

With the development of economy and society and the acceleration of urbanization, there is an obvious discrepancy in the distribution of compulsory education resources between urban and rural areas. In the resource distribution of compulsory education, the indicators in rural areas are lower than those in urban areas. Due to the backward concept of government public service, unclear function orientation, limited public resources, economy, education policy and other factors, the government's function performance in the development of rural compulsory education always has the problem of unclear positioning, which leads to a big discrepancy between the distribution of rural compulsory education resources and cities. The essential connotation of urban-rural equity in compulsory education is the balanced and coordinated distribution of various resources in the field of education. Therefore, the premise of promoting the balanced and connotative development of urban and rural compulsory education is to realize the optimization and transformation of relevant government functions in the balanced distribution of urban and rural compulsory education resources.

Based on the effect of the government's functions in the balanced distribution of urban and rural compulsory education resources, combined with the public goods theory, governance theory and Marxist administrative theory, this paper uses the statistical data of urban and rural compulsory education, such as the general public budget and infrastructure expenditure per student, the number of Teachers with bachelor's degree per student, and the amount of fixed assets per student. This paper analyzes the current situation of the performance of government functions. Using the chart method to compare the differences between urban and rural compulsory education indicators in Xinjiang, after the analysis of the discrepancy between urban and rural compulsory education resource distribution, this paper finds that the gap between urban and rural compulsory education resource allocation is not only reflected in the quantity but also in the quality. The reasons for the imbalance of resource allocation of urban and rural compulsory education lie in the lack of government functions: first, There is an imbalance in financial input between urban and rural compulsory education; second, the government's overall planning function is weakened; third, the government's educational supervision function of balanced distribution of compulsory education resources is weakened; fourth, the government's function of resource distribution of compulsory education is not fulfilled in place. Based on the functions of government financial investment, overall planning, education supervision and accountability, and resource allocation of urban and rural compulsory education, this paper puts forward some countermeasures and suggestions for the transformation and optimization of government functions in the balanced and coordinated allocation of urban and rural compulsory education resources.

This paper makes a comparative analysis of the distribution of urban and rural compulsory education resources, analyzes the allocation of urban and rural compulsory education resources and the status quo of the performance of functions in Xinjiang by using the chart method, discusses the absence of government functions in the implementation of urban and rural compulsory education resources in Xinjiang at the present stage, and gives relevant suggestions, so as to provide reference for the government in the balanced distribution of urban and rural compulsory education resources. Function optimization and transformation to

provide reference. Finally, the goal of narrowing the discrepancy between urban and rural compulsory education resources distribution and promoting the connotative development of compulsory education in rural areas can be achieved.

Key words: compulsory education, balance of urban and rural compulsory education, government function

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	III
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景与研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外研究现状及述评.....	2
1.2.1 国内义务教育中的政府职能研究.....	2
1.2.2 国外义务教育中的政府职能研究.....	4
1.2.3 研究述评.....	5
1.3 研究内容与目标.....	5
1.3.1 研究内容.....	5
1.3.2 研究目标.....	6
1.4 研究思路与方法.....	6
1.4.1 研究思路.....	6
1.4.2 研究方法.....	7
1.5 创新点与不足之处.....	7
1.5.1 创新点.....	7
1.5.2 不足之处.....	8
第二章 核心概念与理论基础概述.....	9
2.1 相关概念界定.....	9
2.1.1 义务教育.....	9
2.1.2 城乡义务教育均衡.....	9
2.1.3 政府职能.....	9
2.1.4 城乡.....	9
2.2 理论基础.....	10
2.2.1 公共产品理论.....	10
2.2.2 治理理论.....	10
2.2.3 马克思主义行政理论.....	11
第三章 新疆城乡义务教育均衡中的政府履职现状.....	13
3.1 义务教育均衡中的政府职能.....	13
3.1.1 财政投入职能.....	13
3.1.2 统筹规划职能.....	13
3.1.3 资源配置职能.....	14
3.1.4 教育督导职能.....	14
3.2 新疆义务教育发展概况.....	14
3.3 新疆城乡义务教育均衡中的政府履职现状.....	15
3.3.1 新疆城乡义务教育财政投入现状.....	16

3.3.2 新疆城乡义务教育师资力量现状.....	19
3.3.3 新疆城乡义务教育办学条件现状.....	21
3.4 小结.....	24
第四章 政府在城乡义务教育均衡中职能履行存在的问题与成因分析.....	25
4.1 政府在城乡义务教育均衡中职能履行存在的问题分析.....	25
4.1.1 城乡义务教育财政投入不均衡.....	25
4.1.2 城乡义务教育均衡中的政府统筹规划职能弱化.....	25
4.1.3 城乡义务教育均衡中的政府教育督导职能弱化.....	26
4.1.4 政府义务教育资源配置职能履行不到位.....	27
4.2 政府在城乡义务教育均衡中职能履行问题的成因探析.....	28
4.2.1 义务教育发展中财权与事权不配套.....	28
4.2.2 政府公共服务的均等意识缺乏.....	28
4.2.3 政府教育督导与问责追责机制不健全.....	29
4.2.4 城乡二元结构与财政投入 GDP 导向.....	29
第五章 优化政府在城乡义务教育资源均衡配置中职能履行的对策建议.....	31
5.1 健全新疆义务教育财政体制与优化政府的财政投入职能.....	31
5.1.1 健全新疆义务教育财政体制.....	31
5.1.2 优化政府的财政投入职能.....	31
5.2 健全新疆义务教育均衡发展考核机制与优化政府统筹规划职能.....	32
5.2.1 建立健全义务教育均衡发展考核机制.....	32
5.2.2 优化政府义务教育统筹规划职能.....	32
5.3 优化新疆义务教育督导职能与健全义务教育问责追责机制.....	33
5.3.1 优化政府义务教育督导职能.....	33
5.3.2 建立健全义务教育均衡中的问责追责机制.....	33
5.4 优化政府在教育中的资源配置职能.....	34
第六章 结论.....	36
参考文献.....	37
附录一.....	39
附录二.....	40
致 谢.....	41
作者简介.....	42

第一章 绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

党的十九大报告中明确提出：“转变政府职能，深化简政放权，创新监督方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。”^①这表明优化与转变政府各项职能是新时代建设服务型政府、功能型政府、提高政府履职效率与效用的关键靶点，并且政府职能转变是行政管理体制全面与深化改革的核心要义与中心任务也是提高政府治理质量与效率的关键。所以，政府职能转变对未来经济社会发展，与科技创新有非常重要的时代意义。进入新时期以来，通过不断的转变政府职能实践总结与提炼了大量的政府行政管理体制改革与深化的理论成果。以哲学思维凝炼政府行政改革创新经验，不仅为转变政府职能提供了机制创新的改革操作方案，也加深了对推进政府职能转变与优化的深刻理论认知。

推进城乡义务教育均衡发展，不仅是提升偏远农牧地区义务教育质量的症结所在，也是逐步实现城乡之间义务教育均衡，与义务教育内涵式发展的重要举措。关注和研究城乡义务教育均衡发展过程中的政府职能优化与转变问题，既有利于推进，政府自身职能结构化建设，也有利于推进，城乡义务教育均衡内涵式发展的实践要求，更有利于建构与纠正，城乡义务教育资源均衡与协调配置中的相关政策制度。随着经济社会的发展，城乡二元结构的问题凸显，城乡义务教育发展失衡，已经成为城乡差距中，一个重要方面，并且教育发展的应有之义，是消弭城乡间差距。十九大报告指出：“推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。”^②说明当前推动城乡义务教育均衡，是一项很重要的政府职责。目前我国义务教育阶段在财政经费投入、整体师资水平、教学设施等方面存在资源配置不均衡与不充分的问题。“十三五”期间我国的义务教育事业发展卓有成效，城乡义务教育均衡程度有了总体的提升。但由于各种现实因素的制约，现阶段东西部地区之间的经济发展水平差距较大，西部偏远农牧地区的义务教育资源配置力量薄弱并且城乡义务教育资源配置失衡的问题比较突出。

由于我国“义务教育实行国务院领导，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”。^③因而各级政府在城乡义务教育资源均衡配置过程中都承担着应有责任。在偏远的新疆地区，城乡义务教育资源配置失衡问题依然存在，政府财政性教育经费投入不足，师资结构不合理，基础设施难以满足义务教育发展需要，以及政府在城乡义务教育资源配置中的缺位与越位等问题已成为实现义务教育均衡发展

^① 习近平：《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017。

^② 习近平：《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017。

^③ 《中华人民共和国义务教育法》第七条规定。

的主要障碍。新疆近年来经济发展成效不错，但政府在义务教育城乡资源配置上依然存在职能缺失的现象使得目前现状离城乡义务教育均衡发展标准还有一定的差距。城乡义务教育不均衡制约着新疆义务教育的整体发展。所以，政府对义务教育资源均衡配置中的职能研究具有重要的时代意义。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

对城乡义务教育均衡配置的政府职能的研究，从政府公共服务职能转变的视角出发。义务教育公共服务的需求与供给，存在着许多错位的现象。政府在公共服务方面，发挥着不可替代的服务角色，在义务教育供给中，应在提升配置效率的基础上，更加注重城乡义务教育资源配置的公平性。从理论层面来看，政府作为城乡义务教育资源均衡与协调配置中举足轻重的职能主体，探究其在城乡义务教育均衡发展中的职能定位，以及考察，其在城乡义务教育均衡发展中，职能缺失及其深层原因，为政府在城乡义务教育均衡发展中的职能优化与转变，提供理论指导。本研究从城乡义务教育资源均衡配置的视角出发，探究义务教育均衡配置中，如何更好地发挥政府职能作用，并从公共产品理论、治理理论等视域下，探讨政府职能优化与转变的具体方向，具有重要理论意义。本研究以新疆城乡义务教育发展为例，并以城乡义务教育均衡中的政府职能作为研究对象。研究城乡义务教育均衡中政府存在的问题，并分析解决对策同时，也有助于进一步丰富和完善，西北边疆民族地区义务教育均衡发展的理论框架。本文通过运用公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论来指引研究并且提升论证的严密性。

1.1.2.2 现实意义

本研究有利于明晰政府在城乡义务教育均衡中的职能定位，为新疆政府职能转变与社会治理，提供具体的实践范式，以及有益的启示。本文研究城乡义务教育均衡中政府职能及其定位，研究结论与对策建议，有利于各级政府，明晰自身在城乡义务教育资源均衡配置中的职能定位，并对制定符合城乡义务教育内涵式发展的、富有操作性的以及促进城乡义务教育资源均衡与协调配置的政策法规大有裨益，以此达到切实保障新疆城乡义务教育均衡与内涵式发展的最终目标。本文研究也有利于探索增益城乡义务教育均衡发展的新路径，通过研究可以明晰，城乡义务教育均衡中的政府职能定位，为进一步构建新疆城乡义务教育公共服务体系、促进新疆地区城乡义务教育均衡发展，提供有益的参考。综上所述，现实意义体现在以下三个方面：第一，优化与转变政府在城乡义务教育均衡中的职能。第二，对新疆地区城乡义务教育均衡发展给予有价值的启示。第三，推进城乡义务教育均衡发展对新疆地区的社会经济发展有重要的现实意义。

1.2 国内外研究现状及述评

1.2.1 国内义务教育中的政府职能研究

1.2.1.1 城乡义务教育均衡中的政府职能研究

城乡义务教育服务发展方面存在着明显的差距，而且这种差距在部分地区有扩大的趋势，基于城乡二元结构体制的背景，城乡义务教育资源配置不均衡的矛盾依然突出。

国内的研究学者普遍认为,城乡义务教育资源配置的不均衡问题,是政府职能履行方面存在缺位造成的结果。马立武(2006)义务教育均衡化发展中政府发挥着通盘协调的作用,政府职责是否履行到位,是推进义务教育均衡化发展的重点,并且建议从加大财政投入、完善义务教育立法、完善相关硬件设施建设等方面着手落实政府相关职责^①。李毅(2021)城乡义务教育优质资源配置效率总体处于低位,并且农村比城镇的教育优质资源配置效率更低。目前城乡义务教育优质资源配置效率有下降的趋势,且农村降幅超过城镇。他建议:分层推进优质均衡发展强化农村地区经费保障机制并促进农村师资配置均衡^②。王英梅(2018)通过配置的过程与最终成效公平来优化教育资源配置,以及通过提升办学条件和加强师资队伍建设和来推进义务教育均衡发展^③。白佳灵(2015)实现我国城乡义务教育均衡化过程中的重要因素,是从地方政府层面出发,寻找城乡义务教育失衡问题的根源,更要地方政府定位自己的义务教育职责^④。王善迈(2005)在对我国义务教育发展的各阶段研究后发现按照“地方负责,分级管理,以县为主”的原则,中央与省级政府在义务教育财政经费的总支出中占比较低致使地方政府(县级政府)成为事实上的主要承担义务教育财政经费投入的主体^⑤。胡咏梅(2021)在义务教育财政支出责任方面,省级以下政府财政支出职责不明确,还有部分欠发达地区义务教育经费投入难以满足需求^⑥。孙涛(2015)从财政投入的视角出发,认为政府对义务教育均衡化承担主体责任,义务教育均衡发展的保障,就是政府提供能够满足义务教育阶段教学实践需要的物力与财力支持^⑦。在城乡义务教育均衡中政府具体职能方面。张琳琳(2013)政府在城乡义务教育资源配置中的立法、财政、组织、监督等责任主体不明确,需要从这些方面进行制度的完善^⑧。陈祥东(2013)城乡义务教育均衡发展的重要靶点,在于厘清政府在制度制定、财政投入、资源配置等职责方面的边界与外延^⑨。谭高亮(2019)从统筹规划学位、保障教育财政、教育管理等方面探讨了城乡义务教育优质均衡中的政府相关职责^⑩。

1.2.1.2 城乡义务教育均衡的测量指标

在城乡义务教育均衡领域,确定合理科学的测量指标,有助于研究城乡义务教育均衡中存在的具体问题,进而给优化和转变政府在城乡义务教育均衡中的职能指明方向。郭喜永(2015)研究了全国城乡义务教育阶段学校的生均公共财政预算公用经费支出,与生均预算教育事业费支出两组数据后,认为农村与城市在生均经费总量上还存在着不

^① 马立武. 试析义务教育均衡发展及其政府责任[J]. 现代教育论丛, 2006, (3): 14-16.

^② 李毅, 杨焱灵, 吴思睿. 城乡义务教育优质资源配置效率的问题及对策——基于 DEA-Malmquist 模型[J]. 中国教育科学, 2021 (01): 60-65.

^③ 王英梅. 公平视角下城乡义务教育均衡发展探微[J]. 现代教育科学, 2018 (08): 66-70+75.

^④ 白佳灵. 我国城乡义务教育均衡化发展中的地方政府责任探析[D]. 吉林大学, 2015.

^⑤ 王善迈, 曹夕多. 重构我国公共财政体制下的义务教育财政体制[J]. 北京大学教育评论, 2005, 3 (4): 25-28.

^⑥ 胡咏梅, 元静. “十四五”期间完善义务教育经费保障机制研究[J]. 教育与经济, 2021, 37 (01): 57-66.

^⑦ 孙涛. 政府责任\财政投入与基本公共教育均等[J]. 财政研究, 2015, (10): 26-32.

^⑧ 张琳琳. 城乡义务教育公平中地方政府责任研究[D]. 吉林大学, 2013.

^⑨ 陈祥东. 城乡义务教育均衡中的政府职能研究[D]. 湖南农业大学, 2013.

^⑩ 谭高亮. 阳江市城乡义务教育优质均衡发展的政府职能研究[D]. 华南理工大学, 2019.

小的距离^①。朱健等（2019）选取专任教师数、生均仪器价值、生均计算机数等三个重要指标并以此依据分析了城乡义务教育均衡发展的具体现状，其探索结果为存在专任教师数城多乡少的情况以及城乡义务教育发展不均衡的问题比较突出^②。钟云华（2013）从义务教育阶段生均图书数量、生均仪器值出发研究了城乡差距，各项数值都是城市高于农村而且科学实验、美术、体育、医疗卫生等设施普遍不足^③。洪婧文（2017）从教育经费、基础设施、教师队伍等三个方面出发通过实证探讨了政府履职问题，从强化政府公共服务职能、落实监督责任、完善基础教育财政体制等方面给出合理建议^④。纪凡等（2017）通过实证研究发现省级财政分权机制能有效地缓解城乡义务教育失衡的现象，但省级以下政府财政分权对城乡义务教育均衡发展存在较大的副作用。财政分权在一定范围内有利于城乡义务教育均衡，但将义务教育财政支出职责下放到基层政府则会导致基层政府财政支出负担过大，进而导致城乡资源配置失衡^⑤。

1.2.2 国外义务教育中的政府职能研究

1.2.2.1 义务教育公平中的政府职责研究现状

国外义务教育方面发展的较早，而且在义务教育研究方面取得了许多具有实践价值的理论成果。亚里士多德曾指出，全体公民应该享受均等的教育，而且教育需要通过法律来保障^⑥。许庆如（2011）马丁·路德在宗教改革运动中提出了，人人在上帝面前享有平等的权利和地位的概念，为义务教育普及奠定了思想基础。马丁·路德从政府、市政当局和家庭三个维度详尽地阐述了关于普及义务教育思想^⑦。胡先云（2009）从1870年英国政府颁布《福斯特法案》开始，初等教育在英国开始向适龄儿童免费提供，也为英国义务教育的发展奠定了坚实基础^⑧。20世纪70年代，美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯在他的著作《正义论》中认为，正义的核心就是平等，并且公平则需要对社会权利、利益进行公平合理的配置^⑨。有关教育不公平问题的考察研究，美国学者科尔曼（Coleman J.S.）在《教育机会均等》一文中对教育机会不均等的现象做了深入的分析，科尔曼系统地阐述了受教育者获得的教育机会上固有的不平等形式与原因，例如投入差异、种族差异等原因造成的教育机会不均等，主张教育机会均等的平等观，并且强调要注重在学业成就方面的机会均等^⑩。理查德·金（2003）在政府保障义务教育财政的视角下，讨论了美国联邦政府利用税收支持义务教育、学校的资金筹集和州政府给学如何转移支付教育

^① 郭喜永. 实现城乡义务教育一体化的策略研究[J]. 教育探索 2015(6).

^② 朱健, 谢雨珊. 基于泰尔指数的湖南省城乡义务教育均衡发展研究[J]. 荆楚学刊, 2019, 20(05): 74-81.

^③ 钟云华, 李小源, 唐姜. 教育公平视角下城乡义务教育非均衡性分析[J]. 中国农业教育 2013(2): 8.

^④ 洪婧文. 城乡基础教育资源配置的政府责任研究[D]. 东北财经大学, 2017.

^⑤ 纪凡, 储德银. 财政分权与城乡义务教育均等化——基于省级和省内财政分权的双重视角[J]. 内蒙古财经大学学报, 2017, 15(02): 48-53.

^⑥ 亚里士多德. 政治学. [M]. 北京: 商务印书馆. 1983: 459.

^⑦ 许庆如. 马丁·路德论普及义务教育[J]. 宁波大学学报(教育科学版), 2011, 33(04): 17-20.

^⑧ 胡先云. 英国义务教育法规的演进及启示[J]. 教学与管理, 2009(28).

^⑨ [美]约翰·罗尔斯著, 何怀宏等译. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 24.

^⑩ Coleman J.S., Campbelle., Hobson C.R, etal. Equality of educational opportunity[R]. U.S. Government Printing Office, 1966: 1-35, 575-587.

经费等问题^①。美国经济学家查尔斯·布鲁纳（Charles Bruner）指出了美国学龄儿童生均经费投入不均衡、不足量的问题^②。段云华（2013）在均衡化的配置之外，如何达到资源配置的高效率，是美国政府在义务教育财政改革中的重要关注点^③。

1.2.2.2 国外义务教育公平中的测量指标体系

托尔斯顿·胡森（1987）在其撰写的《平等——学校和社会政策的目标》一书中详尽地阐述了学生的“在学率”、“升级率”以及“损耗率”三项重要指标，客观真实地指出教育机会方面存在不均等现象的具体内容^④。励骅等（2009）在美国各州在教育失衡学校的界定上采用的标准基本差不多，基本上都是基于对学生统考成绩、入学率、退学率、保持率、年度改进情况等几个指标的综合数据处理而得出失衡现状^⑤。王萃元（2016）在《为何农村事关重大》报告的评估指标体系中美国农村义务教育均衡发展关注的重要方面包括师资、教育经费、办学条件等。该报告是对农村地区义务教育阶段的数据和资料进行系统整理最终为美国制定相关教育政策指明方向^⑥。

1.2.3 研究述评

国内外学者围绕着，义务教育均衡发展中的政府职责，以及政府如何履行教育职责、增益教育公平等问题，进行了较为深刻的分析研究，这些研究从政府教育职责的范围、政府教育职责缺失等方面，详尽地阐述了义务教育均衡与内涵式发展的基本要旨。还有国内外学者从财政经费、教学设施、师资等方面论述了义务教育均衡与公平的评价体系。以上这些研究理论成果对本文探析新疆城乡义务教育资源均衡与协调配置中的政府职能履行现状问题具有重要的参考和借鉴意义。但是对于城乡义务教育均衡发展中政府如何优化职能的探讨相对不足。

1.3 研究内容与目标

1.3.1 研究内容

本研究立足新疆城乡义务教育现状，以城乡义务教育均衡中的政府职能，作为研究对象，并对义务教育阶段均衡中的政府职能，进行研究分析。本文首先交代了研究背景与研究意义，并梳理了国内外学者，关于城乡义务教育均衡中，政府职责的研究理论成果，明确了城乡义务教育均衡的相关概念，以及相关理论依据。分析了城乡义务教育均衡中的教育政策与政府履职现状，用文献分析法、比较研究法、访谈法等多角度进行论证研究。最后，提出在新疆城乡义务教育均衡发展中，政府职能优化与转变的对策建议。

第一章：绪论。针对研究背景、研究意义、研究框架和理论依据分别做了详实的阐述并对国内外研究现状、趋势及成果等进行了分析梳理，为本文的研究开展提供必要的

^① 理查德·金等著，曹淑江等译. 教育财政——效率、公平与绩效（第三版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2010：181

^② Charles.Bruner.Early Learning Left Out:An Examination of Public Investments in Education and Development by Child Age[M].Washington D.C:Voices for America's Children,2004.

^③ 段云华. 美国义务教育均衡的财政变革及启示[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2013, 40(04):120-124.

^④ 托尔斯顿·胡森, 张人杰. 平等——学校和社会政策的目标[J]. 外国教育资料, 1987(03):14-21.

^⑤ 励骅, 白华. 国外薄弱学校改进的有效举措探析[J]. 比较教育研究, 2009, (6):52.

^⑥ 王萃元, 马青. 美国农村义务教育十年走势与政策议题[J]. 教学与管理, 2016(12):114-117.

依据。

第二章：核心概念与理论基础概述。对城乡义务教育均衡中政府职能的相关概念的界定，通过对公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论等理论的介绍和探讨，为文章的研究提供相关理论依据和理论基础。

第三章：城乡义务教育均衡中的政府履职现状。首先，梳理了与义务教育发展相关的财政投入、统筹规划、资源配置、教育督导四个职能，其次，从财政投入、师资力量、办学条件等方面，对新疆城乡义务教育均衡中的政府职能履行现状，进行研究分析。

第四章：政府在城乡义务教育均衡发展中的职能履行存在的问题及成因分析。深入分析制约新疆城乡义务教育资源均衡与协调配置的职能缺位问题，探索政府职能缺位背后的潜藏的因素，为解决新疆城乡义务教育发展失衡问题提供参考依据。

第五章：优化政府在城乡义务教育均衡中职能履行的对策建议。在深入研究制约新疆城乡义务教育均衡发展政府职能具体问题的基础上提出针对政府义务教育职能优化与转变的若干对策。

第六章：研究结论。对本文研究结果进行概括总结。

1.3.2 研究目标

本研究在界定义务教育、义务教育均衡发展、政府职能等核心概念的基础上构建新疆城乡义务教育均衡中的政府职能的现状分析框架。首先，通过分析新疆城乡义务教育发展不均衡的实际现状，来探究存在的现实问题。义务教育既然是政府提供给社会的公共产品，当这种公共产品难以满足义务教育实践需求时，就应该剖析此项公共服务供给方政府的相关因素，因为政府职能的发挥直接影响着城乡义务教育的质量与成效。其次，依据有效数据进行实证分析，总结分析影响义务教育均衡配置的具体因素。最后，讨论政府如何更好地发挥在义务教育均衡发展时的职能，如何提供充分且均衡的义务教育资源。为转变政府职能、建设效率政府提供一些符合实践规律的建议对策。

1.4 研究思路与方法

1.4.1 研究思路

如图 1-1 所示，本文在梳理国内外学者对义务教育均衡发展过程中政府职责的相关论述的基础上，对前人的理论与观点理性分析与合理借鉴。通过界定核心概念并概述公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论的基础上对新疆城乡义务教育均衡中的政府职能进行系统理论分析，以此来构建一个符合科学的研究规则，来建构实现本文研究目标的分析框架。通过对城乡义务教育均衡中，政府职能履行现状的研究分析，剖析与提炼政府在城乡义务教育失衡中，职能缺位的问题与成因。最后，提出有助于新疆城乡义务教育均衡发展，以及具有可操作性的政府职能优化的建议。

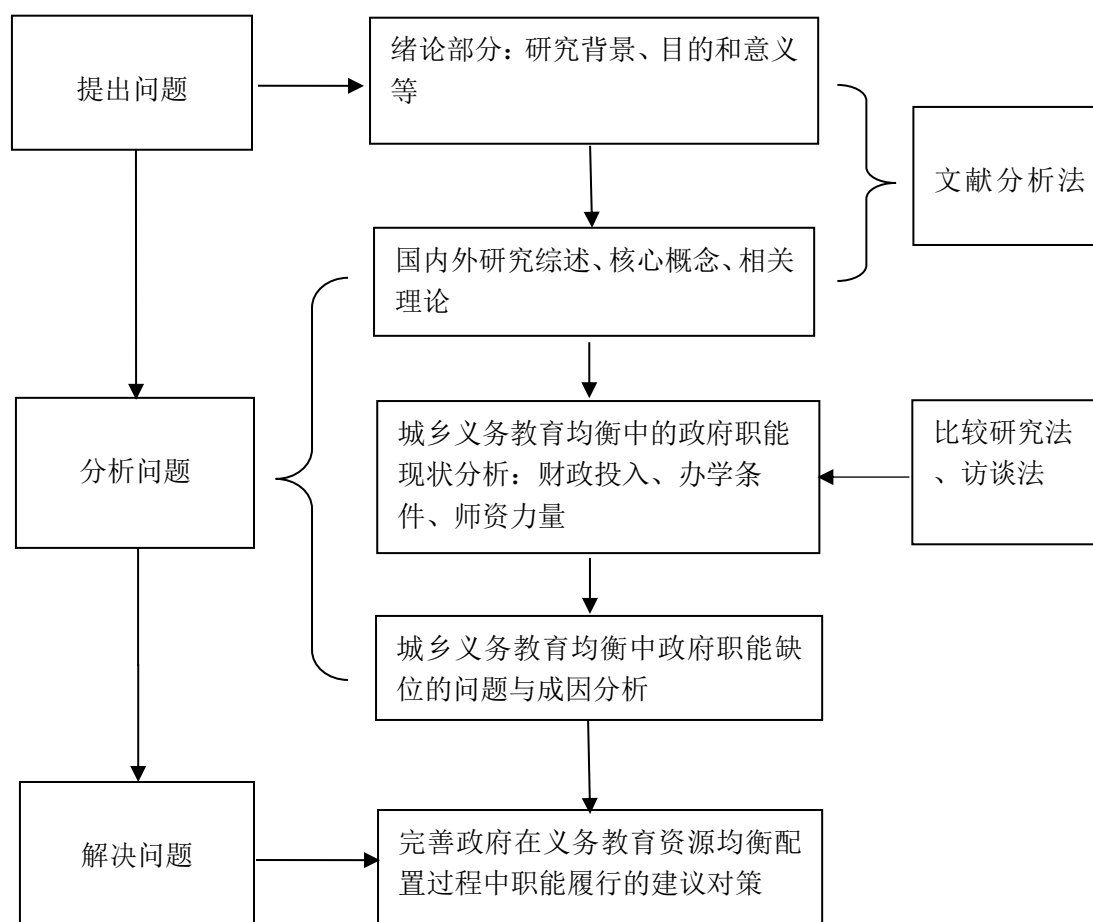


图 1-1 技术路线

1.4.2 研究方法

文献分析法。本研究以新疆义务教育均衡发展中的政府职能为对象并结合行政管理、教育学等学科的研究方法以及利用有关城乡义务教育资源分配的政府统计资料来研究政府在城乡义务教育资源协调与均衡配置中的职能履行问题。做到相关理论与城乡义务教育实际相结合并通过国内知名数据库及学校图书馆等针对城乡义务教育均衡中政府职能的相关研究进行全面检索、收集、整理和剖析。

比较研究法。利用新疆城乡义务教育均衡中的相关指标的数据，对义务教育资源均衡配置的情况，进行城乡维度的分析与比较，探索新疆义务教育资源在城乡之间的配置情况，以及政府在资源配置过程中的履职现状。本文采用图表的方式进行数据统计处理分析，使数据形象直观且一目了然，让论证说理更加客观严密。

访谈法。本研究开展之初，深入义务教育阶段的学校以及相关政府部门，与其工作人员进行深入的沟通和访谈，获取了一些政府在义务教育管理和供给领域中的真实信息，为本研究与写作提供了素材和依据。

1.5 创新点与不足之处

1.5.1 创新点

我国学者大多从教育学视角，对阻碍城乡义务教育资源均衡配置的具体问题剖析较

多，但较少关注西北边疆地区，义务教育均衡发展中的政府职能的问题，且研究方法也以定性分析为主。第一，本研究视角创新在于以西北边疆地区的新疆为研究样本对城乡义务教育均衡配置中政府职能缺位问题进行城乡比较分析，探索如何优化政府在城乡义务教育资源配置过程中行政行为，寻找一条符合西北边疆地区在城乡义务教育均衡发展中的政府职能优化与转变的道路。第二，本文从治理理论视角出发，探析新疆城乡义务教育均衡中存在的问题，以此来找准政府在义务教育均衡中的具体的职能定位。由此深入剖析，政府在城乡义务教育均衡配置中的职能定位问题，并提出具有可操作性的，以及加强政府在城乡义务教育均衡发展中，职能转变与优化的合理建议。以此达到新疆地方政府，在义务教育领域内的职能转变与优化，提升边疆地区义务教育质量，以及实现城乡义务教育公平的目的。

1.5.2 不足之处

由于时间和资料的限制，本文在写作中存在如下不足。第一，本文将新疆作为研究样本，虽然新疆地区在推进城乡义务教育均衡发展中具相当的代表性，然而也具有一定的局限性和特殊性，尤其新疆地处西北边疆地区与其他各地区在社会经济方面存在较为显著的差异，所以在借鉴和推广时需要审慎度情而定。第二，本文的分析与研究数据大多来源于新疆政府的教育统计年鉴资料，缺少具体的微观数据和事例从而致使数据的全面性与代表性有所不足。第三，本文提出的优化与转变政府在城乡义务教育均衡发展中的相关职能可以有效改善新疆城乡义务教育失衡发展困境，但该建议对策对实践操作的切合度以及各级政府的执行力度尚未进行深入研究，仍然存在相应的瑕疵。

第二章 核心概念与理论基础概述

2.1 相关概念界定

2.1.1 义务教育

义务教育质量，决定着国家发展，关系着民族未来，所以义务教育事关重大，必须从国家层面，进行统筹规划与顶层设计。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育。义务教育指的是政府为保障适龄儿童均能够接受基本教育，根据宪法和法律规定适龄儿童和青少年都必须接受相应的基础性教育，并且国家、社会、家庭必须予以保证与保障的国民义务教育教育，又称免费义务教育。

2.1.2 城乡义务教育均衡

破除城乡二元结构下的义务教育失衡痼疾，以此保障义务教育水平与质量，在不同地区、不同阶层、不同民族等方面，达到相对均衡的状态。义务教育均衡的终极目标是为了均衡各方面的利益，缩小城乡义务教育阶段分配学校资源量与质的差距、促进和实现城乡义务教育的全面均衡。魏洁（2017）达到城乡义务教育资源优化配置的均衡状态着力攻克义务教育资源配置不均衡的问题^①。通过资源优化整合来提升学校办学软件与硬件实力保证学生的基本的受教育权利并满足学生综合全面以及个性化发展的需要。本文重点解决的是，城乡之间的义务教育差距中的政府职能缺位问题，旨在促进新疆城乡义务教育均衡协调，实现义务教育资源的城乡优化整合与高效利用，以及推进义务教育阶段学校实现城乡均衡发展，最终达到新疆城乡义务教育均衡与内涵式发展的良好状态。本文认为，城乡义务教育均衡是指城乡间义务教育财政经费、基础设施、师资力量等资源均衡与协调配置的稳定状态。

2.1.3 政府职能

王浦劬（2015）推进政府治理现代化，存在重要的逻辑基础，而转变与优化政府职能，则是这个逻辑基础，不可或缺的内涵。政府职能从根本上影响和制约着政府在行政管理过程中的行为规范。精准的职能定位，是政府能行使权力发挥职能作用的关键，政府职能转变是全面深化改革的重要基点^②。本文重点关注，政府作为职能履行的主体，在促进城乡义务教育资源均衡配置过程中的职能转变与职能定位问题，以及探析政府在城乡义务教育均衡发展过程中的职能缺失问题。在城乡义务教育资源配置中，政府职能履行的效率与效用，直接关系到城乡义务教育发展，是否均衡的结果。本文认为政府职能是指，在城乡义务教育资源均衡与协调配置管理过程中，政府应承担统筹规划、经费投入、资源优化配置以及教育监督等职能，以及实现其所具有的功能。

2.1.4 城乡

在不同领域和不同维度对“城乡”定义的标准和范围也存在相应的差异。我国政府的教育统计年鉴中按学校所在区域划分为：城区、镇区、农村三类。根据新疆地区社会

^① 魏洁. 城乡义务教育均衡发展中的政府责任研究[D]. 西华师范大学, 2017.

^② 王浦劬. 论转变政府职能的若干理论问题[J]. 国家行政学院学报, 2015(01): 31-39.

经济发展水平与义务教育发展的具体情况，本文在进行研究时将镇区并入城区，将“城乡”具体划分标准为：城市地区和镇区合并统称为城镇，而城乡中的“乡”则指农村地区。

2.2 理论基础

2.2.1 公共产品理论

公共产品理论是西方经济学、政治学等多学科的重要理论概念。李俊久（2013）对公共产品理论的探究可以溯源至 1739 年英国哲学家大卫·休谟在《人性论》一文中对“公用产品”（common good）的阐述与解释^①。亚当·斯密在 1776 年出版的《国富论》中第一次赋予了政府应当供给公共产品的职能并将其范围限定在国防、法律与秩序之内^②。萨缪尔森在其所著的《经济学》一书当中针对公共产品概念界定为纯粹的公共产品或者是劳务并且每个社会成员在消费产品或者是劳务的过程当中不会造成其他人使用产品量的减少或者是劳务的消费水平的降低^③。厉以宁（1999）认为义务教育这项由政府供给的服务属于公共产品的范畴，因为义务教育是由政府免费向社会特定适龄群体提供的服务^④。王善迈（1998）认为义务教育要避免通过市场机制提供，义务教育在消费上具有典型的非排他性，是故义务教育当属于公共产品范畴^⑤。按照公共产品理论的基本理论社会产品可分为纯公共产品（Pure public goods）、私人产品（Private goods）与准公共产品（Mixed goods）。所谓纯公共产品是指向全体社会成员共同提供且在消费上具有非竞争性、受益上具有非排他性的产品和服务。虽然义务教育存在城乡发展失衡的状况，似乎有排他性，这是由于地区间经济发展与财政收入不均衡造成的。但政府作为义务教育的供给主体向社会免费提供，可见义务教育属于公共产品的范畴。

义务教育由政府免费向社会特定适龄群体提供的服务。城乡义务教育发展不均衡、不充分，尤其农牧地区的义务教育发展较为滞后而且教育质量堪忧。所以政府供给的义务教育公共产品配置存在较为明显的城乡鸿沟。打破这道鸿沟是政府在义务教育履职中的应有之义。所以，政府要在城乡义务教育资源配置中秉持均等理念，切实保障城乡义务教育均衡发展，补足农牧地区义务教育发展的短板。

2.2.2 治理理论

治理理论作为政治学的核心维度和前沿理论，方兴未艾，并且其理论价值与实践意义，在学术界的关注度与日俱增。杨开峰（2021）自 1989 年世界银行在分析非洲经济社会发展情况的一份文件中，首次提出“治理危机”的概念以来，西方学者经过研究提出了网络治理、协作治理、元治理、多中心治理等多种理论和概念^⑥。田凯（2016）中国

^① 李俊久. 区域性公共产品理论：一个文献综述[J]. 经济视角(上), 2013(10): 1-5.

^② 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1994. 254, 272, 284.

^③ [美] 萨缪尔森. 经济学[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1996: 571.

^④ 厉以宁. 关于教育产品的性质和对教育的经营[J]. 教育发展研究, 1999(10): 9-14.

^⑤ 王善迈. “教育产业化”质疑[J]. 中小学管理, 1998(21): 22-23.

^⑥ 杨开峰, 邢小宇, 刘卿斐, 魏夏楠. 我国治理研究的反思（2007—2018）：概念、理论与方法[J]. 行政论坛, 2021, 28(01): 119-128+2.

的政府部门正在探索政府结构、政府职能、政府与社会关系、政府与市场关系等方面，并在探索的基础上进行合理调整。政府作为改革的责任主体，通过纵向放权、横向分权的方式，来破除政府在应对公共问题时，能力不足的制约。政府部门向来主张，加强市场和社会组织等多元主体，对公共事务的治理，让治理主体与维度多元，另一方面强调了政府在多元主体治理中的领导和协调作用^①。

关于治理理论的内涵概念界定，学术界至今尚未形成统一意见。燕继荣（2012）治理的主体是多元化的，政府是法理上的治理主体中心，当然还包括各种市场主体、社会组织、个人等多元主体。从治理形式上来分析，治理本质的应有之义是在公共事务治理中多元主体之间的紧密配合与良性互动协作。从治理的价值追求的角度来分析治理的核心价值目标是向社会提供便捷与高效优质服务^②。治理理论的核心价值目标指引着政府行政体制变革的前进道路，对中国政府职能转型和政府职责落实都提出了新的挑战，具体体现在以下两个方面：首先，在治理理论下，政府作为城乡义务教育均衡发展的供给主体，在优化与转变在城乡义务教育均衡中职能的同时，作为处于多元共治主体中领导与协调地位的政府，要协调好社会、校方、教职工、学生家长以及其他社会组织的关系，使多元主体在城乡义务教育均衡中良性互动协作。其次，从治理的价值目标来看，治理的核心价值目标是向社会提供便捷与高效的优质服务。政府在协调各方利益时要达到帕累托最优，在多元共治下使城乡义务教育均衡发展，使系统的整体收益最大化。居于核心地位政府要在教育经费、师资力量、办学条件等方面供给优质的、高效的服务，促进城乡义务教育均衡发展。

2.2.3 马克思主义行政理论

朱慧（2017）马克思提出“小政府”的行政管理体制并主张建立“廉价政府”即所谓的地方自治机构，政府通过精简政府职能以达到降低行政运行成本的效果，还权力于社会并实现政府行政管理体制的最优化^③。改造传统的国家工作机器运行机制并取缔官吏的特权^④。莫志斌等（2007）在对毛泽东与邓小平行政思想进行深入的研究认为坚持为人民服务是毛泽东与邓小平行政管理思想所共有的典型特征^⑤。王浦劬等（2018）认为党的十八大以来推进国家治理体系与治理能力现代化要求从制度上保障公民和社会组织在公共事务治理中发挥应有的作用，将人民群众参与社会公共事务治理制度化^⑥。

马克思主义行政理论，是指用马克思主义的立场、观点、方法来指导各级政府的行政管理活动，国家行政管理的权力，由人民赋予，要以人民的根本利益为出发点，运用规范、合理、高效、公开的管理方式来管理国家事务。城乡义务教育均衡发展，与广大人民群众的切身利益相关。优化与转变政府在城乡义务教育资源均衡配置中的职能，并以职能的转变与优化促进城乡义务教育均衡发展。这就回应了人民群众对切身的关切，

^① 田凯. 对治理理论发展的思考[J]. 经济社会体制比较, 2016(06):7-9.

^② 燕继荣. 善治理论3.0版[J]. 人民论坛, 2012, (24):4.

^③ 朱慧. 马克思主义行政管理理论在少数民族地区政府治理中的应用[J]. 贵州民族研究, 2017, 38(08):32-35.

^④ 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社, 1995.

^⑤ 莫志斌, 李皓. 毛泽东\邓小平行政思想比较研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2007, (3).

^⑥ 王浦劬等. 习近平新时代中国特色社会主义思想行政管理建设思想研究[J]. 中国行政管理, 2018, (6).

也体现了政府行政职能，为人民谋福利的本质内涵。

第三章 新疆城乡义务教育均衡中的政府履职现状

3.1 义务教育均衡中的政府职能

《义务教育法》指出：“义务教育实行国务院领导，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。”^①这表明各级人民政府都对义务教育发展负有各自的职能。国务院和教育部的相关文件对我国中央、省、市、县、乡五级政府义务教育均衡发展职能范围以及具体职责事项进行了相应的规定。

表 3-1 各级政府推进义务教育均衡发展的职能定位

政府级别	职能定位
中央政府	1. 制定义务教育相关法规、统筹规划全局。2. 制定办学标准和评价规范。 3. 供给义务教育财政经费。4. 对省级政府义务教育发展督导等。
省级政府	1. 制定与统筹本省（区）义务教育发展规划。2. 供给义务教育发展所需的经费。3. 完善对辖区内经济欠发展以及农村地区的转移支付制度。4. 对县级政府的义务教育工作定期督导。
市级政府	1. 制定本市义务教育发展的规划。2. 保障义务教育经费。3. 统筹辖区内各县（区）义务教育工作。
县级政府	1. 保障义务教育的财政供给。2. 合理配置义务教育教育资源。3. 设立监督与监测机制，对辖区内的学校进行监测。
乡级政府	1. 统筹协调辖区内义务教育阶段的学校的建设工作。

3.1.1 财政投入职能

财政投入职能，是指对城乡义务教育均衡发展，教育经费与资金，进行保障的职能。义务教育作为政府向社会，免费提供的公共产品，其正常供给必然需要，各级政府持续的教育经费投入与拨付。芦磊（2011）政府是义务教育均衡发展的职能主体，必然承担着财政投入重要职能^②。义务教育发展，需要政府持续的资金投入，财政投入减少，或者配置不均，都会制约义务教育发展，尤其对偏远农牧地区的义务教育资源配置影响更大。义务教育经费要建立健全财政转移支付和财政分担机制，充分利用制度优势，保障义务教育阶段学校，维持正常的教育工作。政府也要在教育经费方面广开源头，并积极向社会募集捐资助学的善款，为城乡义务教育均衡发展，提供有力的财力保障。

3.1.2 统筹规划职能

统筹规划职能，是事关城乡义务教育资源均衡配置重要职能，并且义务教育均衡中的发展规划、财政投入、资源配置、城乡协调等实现的前提，是政府的统筹规划职能充分的履行与发挥。统筹规划职能，在城乡义务教育资源均衡配置工作开展中的地位举足轻重，居于核心统领与统筹的重要地位。统筹规划职能从微观层面来讲，便是统筹规划与合理安排，义务教育阶段学校的学位、学区，合理撤并学校使资源配置效用最大化。

^① 《中华人民共和国义务教育法》第七条规定。

^② 芦磊. 城乡义务教育均衡化中的政府责任探析[D]. 吉林大学, 2011.

从宏观层面来讲,政府的统筹规划职能,主要体现在给辖区内,城乡义务教育资源均衡配置工作,进行顶层的统筹与规划,谋划义务教育发展的基本框架,并统筹各种教育资源的优化配置。政府要规划城乡义务教育阶段的学校布局,设定合理办学规模,建设标准化的新学校、更换陈旧的教学设施,消除大班额现象。中国东西部发展不均衡,东部地区经济发达,西部地区经济发展较为落后,致使导致西部地区的地方政府财政收入较少,也就制约了城乡义务教育的均衡发展。从现实情况出发,面对义务教育财政经费有限,以及优质教育资源匮乏的问题,政府应该精准地统筹规划,针对性地解决,城乡义务教育发展失衡的困境。

3.1.3 资源配置职能

政府资源配置职能,是指在城乡义务教育均衡发展过程中,按客观实际需求合理分配物力、人力与财力的一种职能。教育资源包括教育资金、师资、学生、维系教学正常开展的各种设施等,这些资源的协调配置,都需要公共事务治理的主体,政府出面协调配置。刘磊(2009)城乡义务教育发展失衡根本原因,为政府在资源配置时存在相应的问题,没有将资源按照实际需求去配置^①。尤其在偏远的、经济发展滞后的农村,政府资源配置职能存在缺位的问题,导致农村义务教育发展,长期落后于城镇,造成城乡义务教育发展失衡,以及农村义务教育发展失速。要发挥好资源配置职能,政府首先要秉持协调兼顾、统一发展的履职理念并协调城乡各级各类学校的利益关系。另外,在保障财政投入、教育设施、教学设备等教育资源,城乡均衡的前提下,提升供给义务教育资源的质量,推进城乡义务教育发展,从总体均衡到全面均衡发展的跨越式前进。

3.1.4 教育督导职能

教育督导职能,是城乡义务教育均衡发展中督查义务教育政策落实情况、指导义务教育工作开展,以及评估义务教育工作成效的一项重要监督职能。没有督导就很难得到义务教育政策执行情况的反馈,亦无法把握义务教育均衡发展中的具体问题。政府教育督导,是提升城乡义务教育均衡发展的一项重要监督机制,要不断完善政府的教育督导职能。作为城乡义务教育资源配置的主体,政府要根据城乡义务教育均衡发展的职能定位,来完善评估指标体系,并引导社会多元主体参与到,义务教育督导评估中来,并建立督导信息公开制度。优化与转变政府教育督导职能,从而促进城乡义务教育均衡发展。

3.2 新疆义务教育发展概况

2018年12月通过的《中华人民共和国义务教育法》中规划了义务教育均衡发展的前进方向与实现路径。由于各地区经济社会发展的不平衡、不充分,使得我国的义务教育阶段,形成了地域之间、城乡之间,甚至学校之间的发展差异,并随着城市地区经济的迅猛发展,这种差距有越拉越大的趋势。此法也明确了义务教育与素质教育的有机统一的关系。强调了各级政府在义务教育均衡发展中的具体职责,并进一步完善了,义务教育的管理体制,以及强化了省级政府的统筹实施功能。

^① 刘磊. 论我国城乡义务教育非均衡发展政府责任的缺失与重构[D]. 东北大学, 2009.

教育资源包括财政经费、师资、教育基础设施等，政府资源配置职能就是将这些资源进行均衡优化配置。在《新疆维吾尔自治区推进义务教育均衡发展规划(2011-2020年)》(新教厅发〔2011〕22号)文件中指出，义务教育资源配置的首要职责就是稳步地加大教育财政经费的支出与拨付，将教育财政投向边远贫困的农村地区以及义务教育发展薄弱的学校。统筹各种社会资源，确保偏远农牧区义务教育阶段学校的师资力量。在《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》(新政发〔2018〕48号)文件中指出，完善自治区县域内的义务教育阶段学校教师交流机制，选派先进城镇学校的优秀教师轮岗支援农牧区学校、薄弱学校。并且保证交流轮岗的教师数量占比要达到符合交流条件教师总数的相关标准。

近年来新疆经济发展较快，在义务教育均衡发展方面也取得较好成绩。截止2019年，新疆全区有义务教育阶段学校4510所，比去年增加207所，增长4.8%以上。全区义务教育阶段共招生87.79万人，比去年增加8.77万人并增长11%以上；毕业生64.35万人，比去年增加2.3万人并增长3.7%；在校生358.4万人，比去年增加23.27万人并增长6.9%以上。专任教师25.66万人，比去年增加1.2万人并增长4.9%以上。九年义务教育巩固率超过95.5%，比去年提高1.3个百分点。全区小学共有3640所，比去年增加272所增长8.1%左右。全区小学共招生53万人，比去年增加6.14万人并增长13.1%。全区小学净入学率99.97%，比上年提高0.03%。小学毕业生升学率99.81%，比上年提高0.46%以上。全区小学专任教师16.74万人，比去年增加0.88万人，增长5.57个百分点，专任教师学历合格率99.98%。全区小学(含教学点)校舍建筑面积1972.9万平方米，比去年增加316.57万平方米，增长19.1%。全区共有普通初中870所，比去年减少65所，并下降了7%左右。全区初中共招生34.79万人，比去年增加2.63万人并增长8.17%。初中净入学率99.78%，比上年提高0.46个百分点。初中毕业生升学率97.33%，比去年提高0.02个百分点。全区初中共有专任教师8.9万余人，比去年增加0.32万人并增长3.72个百分点。专任教师学历合格率99.98%。全区初中校舍建筑面积1545.6万平方米，比去年增加106.87万平方米，增长7.43个百分点^①。以上数据显示，新疆义务教育发展总体上，取得了非常不错的实际成果，但离城乡义务教育全面均衡化发展，还有不小的距离。政府作为城乡义务教育均衡化主要的职能承担者，也是教育资源的配置的主体，探究其职能履行现状，才能够明晰新疆的城乡义务教育不均衡的关键靶点。从政府职能的角度出发，探究城乡义务教育不均衡的症结，将有助于从根本上找到解决问题的方案。

3.3 新疆城乡义务教育均衡中的政府履职现状

本文所研究的城乡义务教育均衡内容，包括新疆小学和普通初中阶段的具体教育资源配置情况。本文选取2015—2019年新疆的城乡义务教育相关数据，所有数据来源于《中国教育经费统计年鉴》、《新疆教育统计年鉴》。由于在《新疆教育统计年鉴》中将新疆区域划分为城区、镇区和农村，根据新疆地区社会经济发展水平与义务教育发展的具

^① 数据来源于《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》。

体情况本文城区与镇区合并计算为城区的数据。城乡义务教育均衡测量有很多相应的优良指标，本文选择的一级指标包括：教育经费、师资力量、办学条件。二级指标为：生均一般公共预算事业费和基本建设支出；生均占有中小学县级及上骨干教师、生均拥有本科学历教师；生均占有图书量、生均占有固定资产总值量，如表 3-2 所示。

表 3-2 城乡义务教育均衡测量指标

一级指标	二级指标
教育经费	生均一般公共预算事业费和基本建设支出费
师资力量	生均占有中小学县级及上骨干教师 生均拥有本科学历教师
办学条件	生均占有图书量 生均占有固定资产总值量

3.3.1 新疆城乡义务教育财政投入现状

国务院于 2011 年 6 月 29 日发《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》(2011) 22 号文件。该《意见》为确立了政府加大教育财政投入的新坐标，亦切实提高政府财政教育支出占公共财政支出的比重，并拓宽义务教育经费来源渠道，使财政教育经费的使用效率，以及精准化拨付程度有了质的飞跃。财政投入职能是城乡义务教育优质均衡发展的物质性前提。随着新疆教育经费投入总额逐年增加，使城乡义务教育均衡发展所需的财政经费得到保障。

在教育经费投入方面。以 2019 年新疆教育财政投入为例，新疆全区教育经费总投入 1012 亿元以上比 2018 年的教育经费 951.6 亿元增长 7% 以上。其中，国家财政性教育经费为 937 亿元以上比 2018 年的 881.8 亿元增长 6.3% 以上。在义务教育薄弱学校改造方面，2019 年度中央下达 9.8 亿元的新疆义务教育薄弱环节改善与能力提升项目总预算资金且到位率 100%，其中 2019 年 8 月中央下达新疆义务教育薄弱环节改善与能力提升项目预算资金为 9.8 亿元，自治区配套资金达到 3.4 亿元，其中 2019 年 3 月到位 3 亿元，2019 年 8 月到位 4000 万元。项目资金执行情况分析，截止到 2020 年 4 月 12 日，2019 年年度用于义务教育薄弱环节改善与能力提升项目，资金总计 13 亿元以上^①。综上所述，新疆自治区政府在资源配置方面取得很大成效。

如表 3-3 所示，2016 年到 2019 年，新疆 GDP 总量增长较快，全区财政教育支出总量也是逐年增多。2016 年全区教育经费投入 783 亿元以上，到 2019 年增加到 1012 亿元，年平均增幅为 9.24%。国家财政经费支出总量不断增加，每年占 GDP 比重在 7% 之间，高于在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》中提出财政性教育经费支出占 GDP4% 的标准。此外，财政教育总投入每年增长 9% 左右，但是每年增长率的波动较大。

^① 数据来源于新疆维吾尔自治区教育厅官网。<http://jyt.xinjiang.gov.cn/>.

表 3-3 新疆 2016-2019 年全区财政教育经费情况表

项目	2016	2017	2018	2019
教育经费总投入(亿元)	783.62	847.43	951.6	1012.02
比上年增长(%)		8.13	12.29	7.3
财政性教育经费(亿元)	720.93	789.36	881.8	937.99
比上年增长(%)		9.49	11.71	6.37
GDP(亿元)	9631	11160	12809	13597
财政性经费占 GDP(%)	7.49	7.07	6.88	6.90
一般公共预算教育经费(亿元)	664.61	721.7	815.37	863.07
比上年增长(%)		8.59	12.98	5.85
普通小学生均一般公共预算 教育经费(元)	12133.41	11738.7	11911.58	12427.91
比上年增长(%)		-3.25	1.47	4.33
普通初中生均一般公共预算 教育经费(元)	17410.13	17949.09	18414.19	19320.15
比上年增长(%)		3.10	2.59	4.92

数据来源: 2016-2019 新疆全区教育经费执行情况统计公告

生均一般公共预算事业费,和基本建设支出是各级政府,按照当地的经济水平和发展要求,而向教育领域的拨付的款项,是能很好地衡量政府教育财政投入均衡程度的一个指标。生均教育经费,包括个人与公用部分经费支出以及基建支出部分,是义务教育工作开展的重要资金保障。

如表 3-4 所示,从 2015 年到 2019 年初中与小学的城乡生均一般公共预算事业费和基本建设支出费呈上升趋势,但城乡之间的生均一般公共预算事业费和基本建设支出费存在较为明显的差距。

表 3-4 2015-2019 年新疆城乡生均一般公共预算事业费和基本建设支出费(单位:万元)

项目	年级	城镇	乡村
2019	初中	2.2374	2.0296
	小学	1.4322	1.3769
2018	初中	2.2146	1.9734
	小学	1.3476	1.3037
2017	初中	2.08	1.9146
	小学	1.4301	1.401
2016	初中	1.8887	1.835

2015	小学	1.3826	1.3987
	初中	1.677	1.6308
	小学	1.2573	1.2661

数据来源:《中国教育经费统计年鉴(2015-2019)》

如表 3-5 与图 3-1 所示,城镇生均教育经费,总体上高于乡村生均教育经费,并且城乡生均教育经费,存在比较明显的差距。从 5 年的城乡数据来看,2015 与 2016 两年的城乡生均教育经费相差较小,说明这两年在城乡教育经费领域较为均衡。2015 年到 2017 年城乡生均教育经费保持了稳定的增长率,而 2018 年到 2019 年城乡生均教育经费增长率有所下降。2016 年到 2018 年三年的乡村生均教育经费基本持平,与同期的城乡生均教育经费行了较为明显的差距。从 2015 年到 2019 年的总体数据上来看,城乡生均教育经费的差距随着时间的推移而有所增加。

表 3-5 2015-2019 年新疆义务教育生均一般公共预算事业费和基本建设支出费(万元/人)

项目	2015	2016	2017	2018	2019
城镇	1.4672	1.6357	1.7551	1.7811	1.8348
乡村	1.4485	1.6169	1.6578	1.6386	1.7033

数据来源:新疆教育统计年鉴

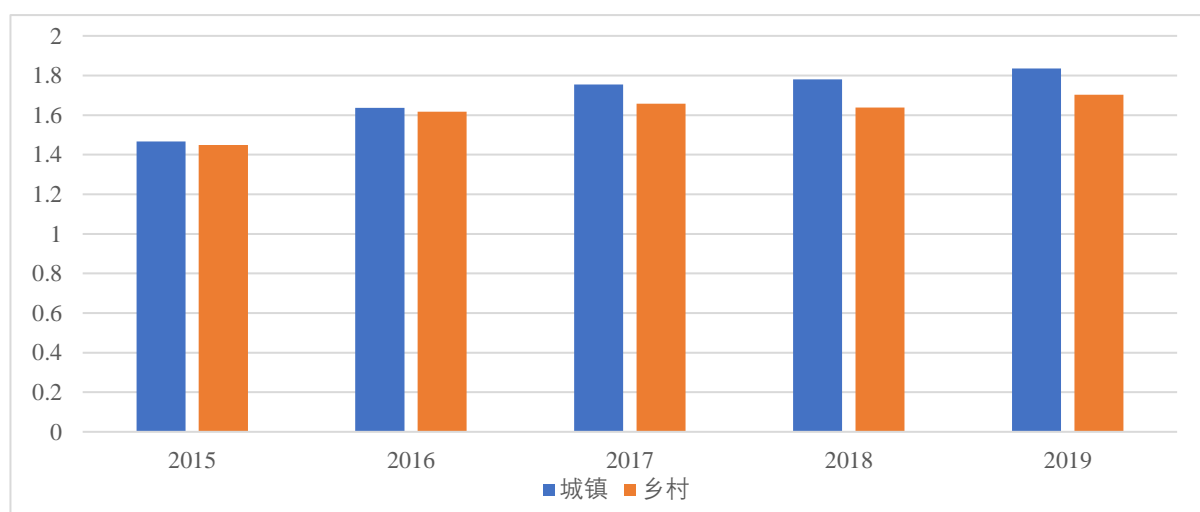


图 3-1 新疆义务教育生均一般公共预算事业费和基本建设支出费(万元/人)

根据访谈所获得信息显示,政府在农牧地区义务教育财政经费投入方面存在相应的问题。

在沙漠边缘的农村学校,离县城太远,自然条件恶劣,缺水又缺电的,信息网络建设也不太好,说白了还是缺经费。还有就是政府在义务教育投入上存在重城区而轻农村的现象,这也是农村义务教育发展缺乏经费的原因。所以还是建议向农牧地区加大教育经费投入,改善教学的基本条件。(访谈政府工作人员 3-1)

根据学生数每年给我们的教育经费日常开销基本上够用了。但是各种教学的基本条件比较差,不能满足日常的教学活动。(访谈教师 3-1)

3.3.2 新疆城乡义务教育师资力量现状

在师资力量配置方面。2019年新疆维吾尔自治区小学专任教师16.7万余人比去年增加0.88万人，增长5.6%，专任教师学历合格率99.98%。全区初中共有专任教师8.9万余人，比上年增长0.32万人，增长3.7%。专任教师学历合格率99.98%。新疆维吾尔自治区政府在城乡义务教育阶段的师资配置方面取得明显成效，如表3-6所示。

表 3-6 2019 年新疆义务教育学校教职工数（单位：人）

项目	专任教师				合格率（%）
	合计	城区	镇区	乡村	
义务教育	256635	55437	89463	111735	99.98
小学	167448	32344	51217	83887	99.98
初中	89187	23093	38246	27848	99.98

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

生均占有本科学学历教师数，是反映城乡之间教师资源差距的优良指标。教师质量直接影响着学生对知识掌握的程度。尤其在义务教育阶段的学生，是他们形成良好学习习惯的关键期，这时就需要较高学历层次的教师去引导他们。较高学历教师，可以有效地提高义务教育阶段的教学质量。人才培养要从义务教育阶段抓起，筑牢人才培养的基础，从人口红利逐渐消失的基本国情来讲有重大现实意义。

如表3-7与图3-2所示，城镇与乡村义务教育生均本科学学历专任教师从2015年到2019年数据看总体上呈上升态势，2015到2017这三年生均本科学学历专任教师保持着较稳定的增长率，但是2017年以后城镇与乡村生均本科学学历专任教师的增长率有所下降而且乡村生均本科学学历专任教师增长率下降的比较明显。城镇与乡村生均本科学学历专任教师数据表明城乡差距较为明显，2017年以后城乡生均本科学学历专任教师差距还有扩大的趋势。

表 3-7 2015-2019 年新疆城乡义务教育生均本科学学历专任教师数（单位：人）

项目	2015	2016	2017	2018	2019
城镇	0.0448	0.0460	0.0486	0.0495	0.0503
乡村	0.0309	0.0317	0.0344	0.0358	0.0353

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

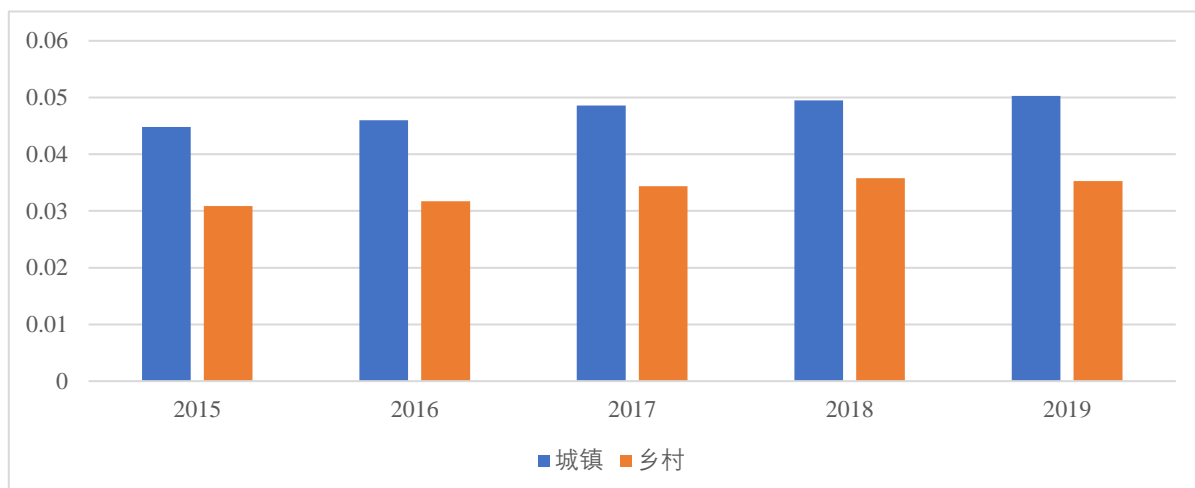


图 3-2 新疆城乡义务教育生均本科学历专任教师数（单位：人）

如表 3-8 与图 3-3 所示，城镇生均县级及以上骨干教师数据，显示总体呈下降趋势，2017 年以后有所回升。乡村生均县级及以上骨干教师数，逐年下降态势异常显著。5 年的总体数据，显示生均县级及以上骨干教师数城乡差距显著，而且这种差距有逐年扩大的趋势。

表 3-8 2015-2019 年新疆城乡义务教育生均县级及以上骨干教师数（单位：人）

项目	2015	2016	2017	2018	2019
城镇	0.00544	0.00510	0.00488	0.00496	0.00507
乡村	0.00468	0.00419	0.00343	0.00273	0.00236

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

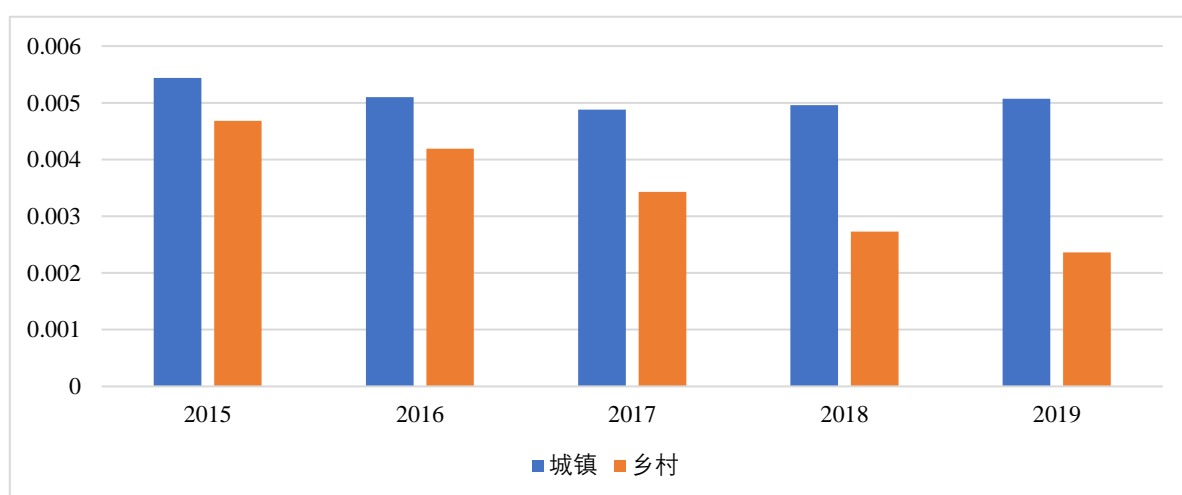


图 3-3 新疆城乡义务教育生均县级及以上骨干教师数（单位：人）

根据访谈所获得信息显示，农村义务教育阶段学校存在师资力量薄弱的现象。

我感觉反正什么科目的老师都缺点，语文老师、数学老师、音乐老师、美术老师等都不太够，现在一个语文老师都代几个班，反正课程特别多，而且课时量也特别大，一个星期有时候达到 20 多节，如果多的话能达到 27、8 节，校长也在代数学课。反正能

动用的教师资源都用上了，但在这南疆偏远农村地区各种条件都差，谁也不能确定每年能有多少老师留下，反正每年都有老师离开，所以老师一直比较缺。（访谈教师 3-2）

农村义务教育教师的归属感不强。

刚开始我是不太愿意来新疆的，我老公一直想要来，他是打算了两年，也一直在做我的思想工作，后来我就想来看看吧，实地进来走一走。工资待遇招聘的时候说是 7000 元左右，到手的工资也就 4100 多，然后要各种花销，其实也剩不了多少，因为这边物价也是很高嘛，不太理想吧。（访谈教师 3-3）

我到新疆这边刚开始当老师，后来当了这个乡村小学的一个小领导。说的好一点，有一份工作，也有一份责任，但没有编制是个问题，呆不长久的，工资在整个地区来说也是比较低的。（访谈教师 3-4）

3.3.3 新疆城乡义务教育办学条件现状

图书是义务教育阶段学生，汲取知识营养不可或缺的工具，生均图书占有量可以衡量学生对知识的掌握程度。学校的固定资产总值包括教学建筑、教学仪器，电教器材、文体设备等，所以，生均固定资产总值是一个优良的衡量城乡义务教育均衡程度的指标。如表 3-9 与图 3-4 所示，城镇义务教育阶段生均图书量呈现缓慢增加的趋势。乡村义务教育阶段生均图书量从 2015 年到 2018 年持续下降，而 2019 年乡村生均图书量出现了较大的增幅。总体而言，2015 年到 2018 年义务教育阶段的城乡生均图书量的差距有逐年增加的趋势，2019 年城乡生均图书量的差距又有所收窄，但城乡义务教育阶段生均图书量还存在比较显著的差距。

表 3-9 2015-2019 年新疆城乡义务教育生均图书量（册/人）

项目	2015	2016	2017	2018	2019
城镇	21.21	21.72	21.55	22.06	23.05
乡村	17.73	17.87	16.02	16.11	20.77

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

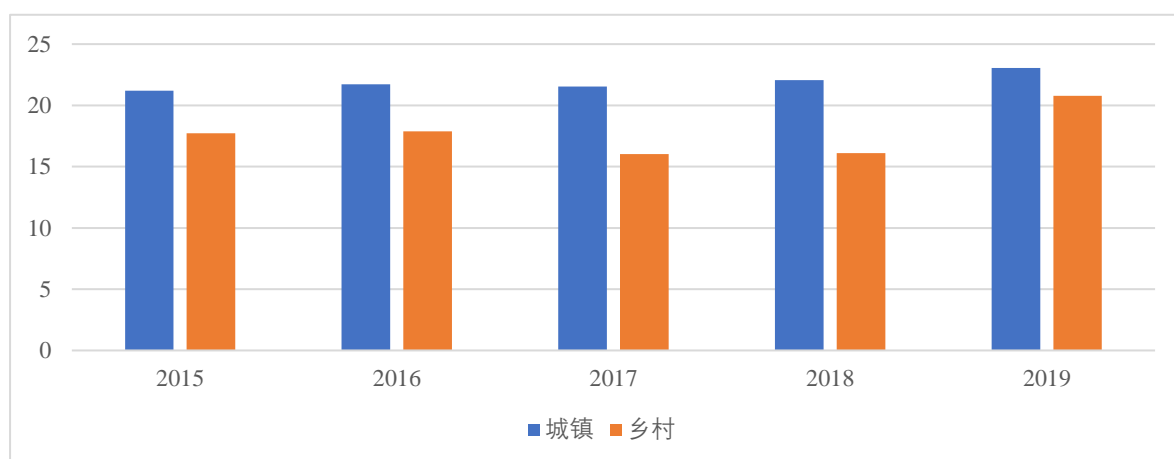


图 3-4 新疆城乡义务教育生均图书量（册）

如表 3-10 与图 3-5 所示,城乡义务教育阶段生均固定资产从 2015 年到 2019 年总体呈上升趋势。2015 年到 2018 年的数据显示城乡义务教育生均固定资产存在显著的差异。2019 年乡村生均固定资产增长率较高,出现了城乡生均固定资产均衡的积极信号。但总体而言义务教育阶段城乡生均固定资产存在显著的差距。

表 3-10 2015-2019 年新疆城乡义务教育生均固定资产量(万元)

项目	2015	2016	2017	2018	2019
城镇	1.161	1.413	1.536	1.646	1.790
乡村	0.939	1.096	1.245	1.357	1.727

数据来源:《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

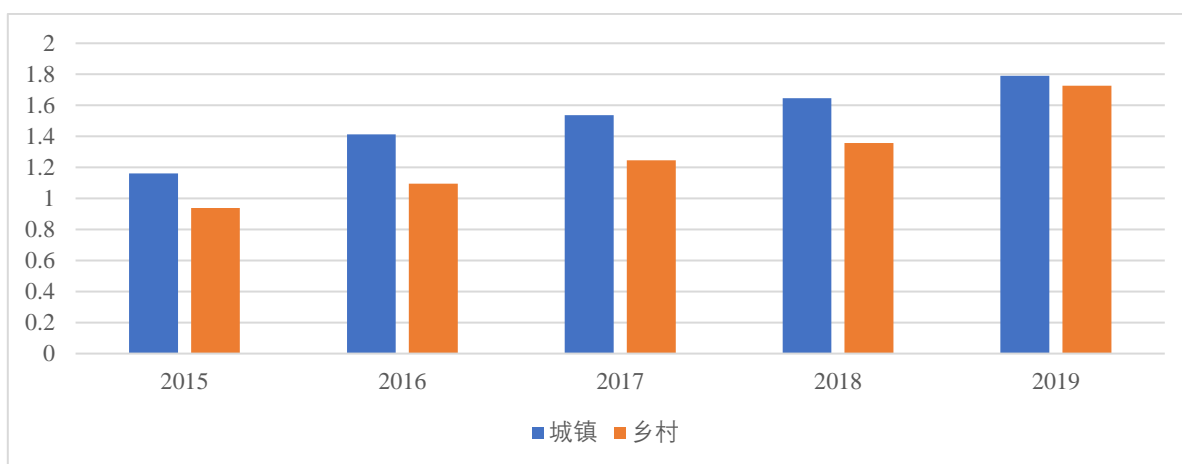


图 3-5 新疆城乡义务教育生均固定资产量(万元)

在教学基础设施方面。如表 3-11 与 3-12 所示,从小学与初中教室、实验室、图书室、微机室、语音室等校舍情况来看,经过自治区的规划建设已经全部消除了土木结构的校舍。初中已经基本上消除了砖木结构的校舍,而小学校舍还存在砖木结构的情况,这反映了义务教育阶段资源配置还存在小学与初中的差异。总体而言,小学与初中的校舍不论城乡都是框架结构与砖混结构占绝大多数,且校舍的主体都是框架结构,说明政府近年来在义务教育基础建设方面卓有成效。

表 3-11 2019 年新疆小学校舍情况(单位:平方米)

项目		框架架构	砖混结构	砖木结构	土木结构
城区	教室	1060933.3	560796.1	1347	0
	实验室	77589.3	27250	200	0
	图书室	70601.6	25947.5	200	0
	微机室	62523.5	23631.3	0	0
	语音室	9309.5	3918.5	0	0
镇区	教室	1420002.4	786174	2603	0
	实验室	154335.6	90622.6	1618	0

新疆城乡义务教育均衡中政府职能研究

	图书室	102577.7	43510	110	0
	微机室	87754.3	48040.3	101	0
	语音室	17013.3	7626.1	0	0
	教室	2680813.4	1925291.5	1139	0
	实验室	445815.4	272886.3	376	0
乡村	图书室	221270.1	162413.8	106	0
	微机室	236786.5	132214.8	43	0
	语音室	29472.1	17199.5	0	0

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

表 3-12 2019 年新疆初中校舍情况（单位：平方米）

项目	框架架构	砖混结构	砖木结构	土木结构	
	教室	1095055.1	365438.9	0	0
	实验室	205433.8	56932.7	0	0
城区	图书室	87204.3	19590.2	0	0
	微机室	63410.9	19335.5	0	0
	语音室	10756.4	2554.6	0	0
	教室	1404972.9	893534.8	286	0
	实验室	342350.7	215878.7	4	0
镇区	图书室	110568.5	55683.1	1	0
	微机室	99492.1	59778.9	1	0
	语音室	18342.8	13363.2	0	0
	教室	877627.6	352121.3	0	0
	实验室	310389.8	78360.3	0	0
乡村	图书室	99437.6	22076.8	0	0
	微机室	77592.2	20593.6	0	0
	语音室	14583	3393.6	0	0

数据来源：《新疆维吾尔自治区教育统计年鉴》

根据访谈所获得信息显示，农村地区义务教育阶段学校，存在各种教学相关的基础设施建设不到位的情况。

办学条件还是不太好，各种功能设施不是那么齐全，实验室特别旧，实验器材不够，然后综合实践的实验室也不够用。还有教学用仪器方面，设备都是老化的，好多都用不上，还有我们没有专门美术室、音乐室是之类的，一室两用的情况比较普遍，班级教室也不够用。（访谈教师 3-5）

3.4 小结

通过分析政府财政职能、统筹规划职能、资源配置职能、教育督导职能的履职现状发现，新疆自治区政府有明确的城乡义务教育均衡发展的方向已经连续多年财政性教育经费超过占 GDP4%的国家标准，义务教育资源配置基本合理并且教育评估督导也促进了标准化建设。

通过对新疆城乡义务教育均衡的实证计算结果，和趋势分析可以总结出，新疆城乡义务教育资源配置差距的特征：一、上文中的各指标的图表显示，政府对城乡义务教育阶段学校的资源配置依然存在着失衡的问题。在义务教育阶段的义务教育经费、师资力量和办学条件三个方面的差异较为显著。政府对农村地区的义务教育教育阶段学校的资源配置不足，这就表明政府在供给义务教育这项公共产品时，存在政府职能缺位的情况。二、教师的质量决定着城乡义务教育学生的学业成就均衡。城乡义务教育资源配置失衡中，尤以生均县级及以上骨干教师数的差距最为明显，差距有逐年扩大的趋势，农村的逐年大幅下降，并且城区的也呈现下降趋势。在生均本科学历教师数方面的城乡差距比较大，而且这种差距随时间有稍微扩大的趋势。高技术与高学历的教师在农村地区数量明显低于城区。三、在部分指标上城区资源配置的增量也大于同时期农村的增量。从总体来看，城区的义务教育资源配置程度高于农村并且城乡义务教育发展呈现不均衡的状态。

综上所述，新疆近年来在义务教育发展领域总体上取得了不错的成绩。但通过对新疆城乡义务教育的相关数据分析发现，城乡义务教育资源配置存在差距。城乡义务教育资源配置失衡证明政府的财政职能、统筹规划职能、资源配置职能、教育督导职能方面依然存在相应的问题。

第四章 政府在城乡义务教育均衡中职能履行存在的问题与成因分析

4.1 政府在城乡义务教育均衡中职能履行存在的问题分析

4.1.1 城乡义务教育财政投入不均衡

如表 3-5 与图 3-1 所示,义务教育的公共预算事业费与基本建设支出费用存在较为明显的差距而且这种城乡差距有逐年扩大的趋势。这种差距背后的深层次原因,既有城乡经济发展程度不同,但更重要的是财权与事权不配套,造成地方政府在统筹规划时无法进行义务教育资源的有效配置。基层县、乡两级主要统筹农村义务教育经费的统筹配置,这无疑给欠发达的区域以及农村地区形成巨大的财政压力。但实际上,县、乡级政府承担了众多经济发展的具体事务致使大部分县、乡级政府都丧失了对义务教育财政给付的能力,并且对义务教育资源配置的数量和质量都无法得到有效保证。倪文鼎(2017)城乡义务教育资源均衡配置与当地政府的财权息息相关^①。县级政府在提供义务教育这种公共产品的同时还有最重要的就是推动当地经济社会的发展。经济基础决定上层建筑,所以地方经济质量将决定城乡义务教育均衡发展的水准。一些基层县级政府的税收收入不足以维持各项事业的财政支出还需要上级政府的财政转移支付。在这种情况下县、乡级政府在农村义务教育的资源配置中也是巧妇难为无米之炊。

综上所述,财政分权并未从根本上改善城乡义务教育资源均衡供给状况反而使得经济发展不充分不平衡区域的基层政府感受到事权之下的财政压力。这种事权与财权不匹配的情况如果长期得不到改善,会使得基层地方政府失去主动作为与履行其应有职能的积极性亦会形成等、靠、要的懒政思维。这也是农村义务教育发展始终落后于城镇的一个重要原因。

4.1.2 城乡义务教育均衡中的政府统筹规划职能弱化

统筹规划职能是一项重要的统筹城乡义务教育均衡发展全局的职能。近年来,新疆维吾尔自治区政府,从经济社会发展的实践要求出发,顶层统筹与规划全区的城乡义务教育均衡发展事项,并协调各级政府在城乡义务教育均衡发展中的职能履行与发挥,可以说,从自治区政府到基层县、乡级政府在统筹规划职能履行方面基本做到了尽职尽责,促进了边疆全区,尤其是偏远农牧地区的义务教育发展。自治区的相关文件对政府在义务教育均衡发展中的统筹规划职能都有相关的指导意见。在《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》(新政发〔2018〕48号)文件中指出优先致力于城乡义务教育均衡发展并统筹规划城乡义务教育发展中的资源配置。从自治区政府层面对城乡义务教育公共资源配置进行整体的统筹与规划并重点保障配置农牧地区义务教育发展所需要的各种教学资源。统筹城乡义务教育均衡工作开展并科学合理地推进城乡义务教育阶段学校标准化建设。

^① 倪文鼎. 城乡义务教育财政投入均衡问题研究[D]. 湖南农业大学, 2017.

政府在义务教育均衡发展中统筹规划职能具体体现在城乡资源统筹协调、学位划分协调等方面。所以，政府的统筹规划职能能否发挥或者履行的质量与效率都深刻地影响着城乡义务教育均衡发展的全局，也是城乡义务教育能否实现均衡协调发展的关键点。新疆自治区政府对义务教育阶段的农村学校合理撤并，科学规划建立新的学校。

城乡义务教育资源配置的失衡，跟政府在教育领域的统筹规划职能的弱化，有很大的关系。城乡失衡表现在义务教育财政投入、师资力量、教学设施等方面，从上文的数据分析部分如表 3-5 到 3-12 与图 3-1 到 3-5 所示，可以看出城乡差距是全面性的与系统性的，这种差距或者失衡的背后根源在于，政府在对城乡义务教育统筹规划时，存在职能缺位与弱化的现象。政府的统筹规划职能是在义务教育发展中，进行全局统筹与规划，政府关于教育的其他职能，是按照事先统筹规划来开展的，也是在城乡义务教育资源均衡配置的其他相关职能协调发挥的重要保障。经济发展滞后的农村地区，义务教育发展长期落后于城镇，这固然有农村地区经济发展迟缓，其经济条件难以支持义务教育发展的原因，但更为重要的是各级政府在城乡义务教育均衡发展方面，没有进行明确的统筹与规划。所以，要统筹义务教育全局，兼顾城乡均衡发展。

城乡义务教育资源配置不均衡，显然是缺乏全局性与系统性的统筹规划所造成的。统筹规划职能是财政投入职能、资源配置职能、教育督导职能的基础，有了整体的统筹规划其他职能才能有目的性地履行。中央、省（区）政府虽然有相应的统筹与规划，但是过于宏观宽泛，而且各地方经济社会发展情况各不相同，地方基层政府在执行其规定时难免出现走样与失准的情况。统筹规划涉及各级政府，牵扯各方的利益，如何平衡与统筹都考验着政府的履职能力。而且政府在履行统筹规划职能时，缺乏协调均衡发展的理念，对义务教育公共性内涵理解不到位，致使在统筹城乡义务教育资源中出现职能的缺位的现象。

根据访谈所获得信息显示，政府统筹城乡义务教育方面存在问题。

义务教育方面的城乡差距存在是肯定的，这个问题也是个老问题了，也不是出台几个政策就能解决的，这需要时间，更需要上下协同，当然了其中也涉及一些深层次的问题。政府在统筹全局时对农村义务教育关注不够，难免在具体操做时出现问题，政府制定的政策从上面存在问题，那么下面执行的问题就更大了。（访谈政府工作人员 4-1）

4.1.3 城乡义务教育均衡中的政府教育督导职能弱化

教育督导职能是城乡义务教育均衡发展中督查教育政策执行情况、指导相关工作以及评估义务教育均衡效果的重要职能。政府义务教育督导职能，是发现城乡义务教育均衡中具体问题的关键与基础，此项职能可以形成良好的问题反馈机制，并对促进城乡义务教育均衡发展有重要的现实意义。在《新疆维吾尔自治区推进义务教育均衡发展规划（2011-2020年）》（新教厅发〔2011〕22号）的文件中也明确地规划了对义务教育发展中的监督与评估的政府职责。县级以上政府对实现义务教育均衡发展的县定期进行督导检查发现存在义务教育均衡程度下降的要责令基层政府限期整改，对不能整改落实不到位的要在全自治区进行通报直至整改工作完全落实。在《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》(新政发〔2018〕48号)的文件中指出政府要切实加强对城乡义务教育均衡发展中的督导、评估工作。各县(市、区)人民政府要创新地履行城乡义务教育一体化改革发展的主体职能并建构与完善城乡义务教育资源均衡配置中的监督、指导与专业评估机制。

城乡义务教育发展失衡的一个重要原因是,政府在城乡义务教育资源均衡与协调配置过程中教育督导职能的缺位。义务教育资源配置过程中,由于各种复杂原因造成城乡失衡状况的发生,而这种城乡义务教育失衡状态常年未被给予足够重视,也未解决现实城乡差距问题,反映了政府监督与反馈机制缺乏。政府、学校、社会组织等也没有发挥协同多元共治的作用。政府资源供给、配置方式、政策执行等方面督导职能的缺失,从而导致城乡义务教育失衡长期无法得到有效的解决。义务教育可供配置的资源总量在总体教育资源中占比较小,致使城乡义务教育均衡发展的的问题始终存在。以经济发展为中心的绩效考核标准,使得地方政府忽视城乡义务教育均衡发展,致使政府在义务教育资源均衡配置中的教育监督职能弱化,从而导致义务教育预算经费挪用、滥用的问题,还有一部分财政资金,搞了政绩面子工程,而没有真正用到解决教育实践问题上,导致了教育资源浪费,以及城乡失衡的问题更加严重。而且政府在义务教育资源配置过程中,存在“督”而未“导”现象,“导”意为指导、引导,其要求政府要督查义务教育发展过程中,存在的各种各样的问题,而且要指导与引导相关学校或者相关部门解决问题。

根据访谈获取的信息显示,政府在义务教育发展中的督导评估职能存在问题。

来学校检查的人还是有的,检查一来,就赶快打扫卫生,看哪个老师没课了赶快叫过去整理档案,准备检查资料,准备座谈会啥的。也反映了一些问题,但是效果不太理想。(访谈教师4-2)

4.1.4 政府义务教育资源配置职能履行不到位

教育资源包括财政经费、师资、教育设施和教学设备等,政府资源配置职能就是将这些资源进行均衡优化配置。如表3-5到3-12与图3-1到3-5所示,义务教育的财政投入、教师、教学设施等方面资源都存在不同程度的城乡差异,只有将资源充分配置才能全面提升学生综合素质并达到城乡义务教育均衡的目标。肖军虎(2012)义务教育公共性决定了学生应该享有均等与均衡的教育资源,但现实是我国目前的城乡义务教育资源配置的局面依然存在各种维度不均衡^①。

由于义务教育阶段的学生基数很大,政府的各种资源投入,平均到每一个学生身上就显得较少,而且这并不充足的资源,在配置过程中还存在分配不均衡的问题。新疆地域广大且南北疆发展不平衡,在偏远的农牧地区的义务教育阶段学校基础教学设施落后,更为重要的是,师资力量薄弱,教师流失率较高。这就使得城乡义务教育发展失衡的状态固化。要想从根本上解决这一固有矛盾,就要从政府的资源配置职能出发,着力优化与转变政府资源配置的职能。当前新疆义务教育所呈现的城乡失衡不仅体现在数量上,而且还表现在质量失衡方面。义务教育资源配置职能的承担者是从上往下的各级政府,

^① 肖军虎. 县城城乡义务教育均衡发展研究[D]. 华中师范大学, 2012.

但各级政府在资源配置时，总是以自己的切身利益为导向，在资源配置时有意无意间受到影响，致使政府因为利益诱导，而出现资源配置履职的偏颇。上至中央政府下至基层乡级政府，在具体的资源配置中，承担着各自的所属职能，级别越高的政府应以统筹规划、制定公平标准为主，基层地方政府应以义务教育资源的实际配置为主。一直以来在义务教育资源分配中，各级政府职能分工不明确，难以达到上下级政府间协同运作，致使义务教育资源配置城乡失衡。在义务教育资源配置中，各级政府要上下协调且摒弃各自为战的传统观念。

由于政府资源配置职能的缺位，导致有限的义务教育资源流向城镇地区，最终教育所需的资源分配到农村已经所剩不多。义务教育阶段政府教师资源配置职能履职状况，直接决定着城乡义务教育发展的整体质量。从访谈中获取的信息反映了偏远农村地区师资力量薄弱，各科目的教师配备不全，而且农村义务教育阶段的教师归属感与获得感欠缺。（教师访谈 3-1 到 3-5）

4.2 政府在城乡义务教育均衡中职能履行问题的成因探析

4.2.1 义务教育发展中财权与事权不配套

政府财政职责主要是在义务教育发展中负责安置教育事业费和公共财政预算的一般事务性工作。我国的义务教育均衡发展一大困境，就是教育财政职责存在权责不统一、不配套的问题。中央政府在义务教育中的财政职责，是在统筹全国的基础上进行专项补助，和针对经济发展滞后地区的扶助工作，由此地方政府成为了义务教育财政经费统筹支付的职责主体。所以要充分发挥省、自治区、直辖市人民政府在义务教育均衡中的财政经费给付职能。

上世纪末我国开始实施分税制财政管理体制改革，此举完善了税收的征收与管理机制，进而保证了政府财政收入，和拓展宏观调控的自由度。我国财政体制从“包干制”向“分税制”的改革是对公共服务供给效率与公平的追求，但也由此产生了义务教育事权与财权不配套的现实困难。李利文（2020）财权和事权之间的不匹配是导致公共服务需求与供给失衡、预算与配置失衡、规划与监督失衡等问题的重要根源，亦是产生公共服务供给不协调的重要因由^①。财权向上转移，事权向下移动，使县乡的基层政府在履行事权职能时却没有想应的财权，这便是城乡义务教育均衡发展过程中的绊脚石。财权与事权相分离，这就使得基层政府供给义务教育服务时却没有钱并且相应的转移支付还存在着很多桎梏。

4.2.2 政府公共服务的均等意识缺乏

城乡义务教育资源配置的不均衡与不协调，反映了政府在提供义务教育这种公共服务时，没有树立统筹城乡均衡、均等发展的观念与意识。是否坚持均衡的理念，决定了政府能否在义务教育资源配置中的政策统筹、政策执行等方面取得实际的成效。公共服务均等化是现代政府职能履行最核心、最本质的内涵之一。如果政府在提供义务

^① 李利文. 国家财政体制变迁中的公共服务供给碎片化及其整体性治理[J]. 学习论坛, 2020(04): 53-60.

教育公共服务时没有秉持均等、均衡的理念必然导致政府的职能缺位与越位，致使城乡义务教育资源配置失衡。

各级政府应当做好义务教育这种公共产品配置的统筹与规划。可现实是政府在提供义务教育这种公共服务时，缺乏均等与均衡的理念，在以经济发展职能为中心的社会大环境下，政府在统筹规划资源配置时，更多偏向于经济领域，并且将政府的财政支出重点，放在了经济活动中，由此导致偏远农村地区，义务教育财政供给不足，致使城乡义务教育发展失衡。政府强化经济职能，进而忽视其教育的统筹规划职能，使得欠发展的农村地区，就更加无法获得均等的义务教育服务。政府统筹规划职能弱化，是导致新疆城乡义务教育资源配置失衡的关键，也是出现的义务教育资源配置存在城乡差距的根源性因素。

4.2.3 政府教育督导与问责追责机制不健全

城乡义务教育资源配置失衡，而且长期的不到有效的解决，究其根源在于政府督导职能缺位，而且督导职能的问责机制还没有健全。城乡义务教育资源均衡配置的绩效考核评价仍然是责任过失的追究机制流于形式。问责机制的不健全致使义务教育资源配置中出现的问题无法从根本上的到解决。政府的督导与问责机制不健全，致使城乡义务教育资源配置中的问题无法反馈到政府层面，进而难以解决城乡义务教育发展失衡的痼疾。各级政府在义务教育方面的职能分工不明确，以及城乡义务教育的督导与问责追责方面，没有形成一个完整的制度。教育督导是上级政府在其职责范围内，对下级行政机关教育政策执行、学校基础建设学生学业能力等方面进行的监督、考核评估的行为。但是这种教育督导行为，未必能发现义务教育资源配置中，存在的深层次问题，因为现实中有做表面工作应付检查现象，如果没有深入的调查研究就很难找出义务教育失衡背后的根本原因。这也要求上级督导部门要在实践中要恪尽职守，并且要拥有透过现象发现本质的能力。尤其农村地区的公民监督意识比较薄弱，义务教育资源配置过程中出现的问题难以反馈给上级拥有督导的职能部门从而致使农村地区义务教育发展始终处在边缘地带。

4.2.4 城乡二元结构与财政投入 GDP 导向

1958 年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，李玉荣等（2010）以法律形式规范了全国的户籍制度，诞生了城乡有别的户籍制度，从此拉开了城乡二元结构的序幕^①。城区依托工业和服务业促进经济快速增长，税收收入源头多，且具有稳定性与持续性，而大多数农村地区，以收益较少的农业为主，初级农产品加工，难以产生较高的经济效益，而且农村资金与技术较为缺乏、经济发展动力不足，故此农村经济发展长期滞后于城市经济发展，更为重要的是这种城乡经济差距，随着城区经济的快速发展还有进一步拉大的趋势。2019 年新疆城镇居民人均可支配收入 23103 元，农村居民人均可支配收入 13122 元，城镇居民收入是农村居民的近 2 倍。经济发展程度决定着政府的财政收入，进而又决定着政府在公共物品与公共服务供给方面的财政支出。义务教育具有典型的公共产品属性决定其供给职责就需要政府来承担，因此义务教育供给能力水平很大程度上

^① 李玉荣,王海光.一九五八年《户口登记条例》出台的的制度背景探析[J].中共党史研究,2010(09):45-54.

取决于政府的财政收入的多寡。作为农牧地区义务教育供给主体的县、乡级基层政府财政收入不足这就从源头缩减了农村义务教育资源均衡配置过程中所需要的经费，这也是城乡义务教育财政供给存在差距的重要原因。之前城市优先的教育政策致使义务教育公共产品优先供给城区是故将本已不充足的财政资金重大投放到城市义务教育当中，虽然近年来情况有所改善但政策的惯性依然存在。

以经济建设为中心的发展定位，深刻地影响着各级政府的工作开展。GDP 指标被纳入各级政府政绩考核，并且也成为政府绩效考核的核心维度。杨和平（2014）一些地方的政府官员只对 GDP 增长感兴趣，致使地方政府政策统筹规划、制度安排、任务定位都致力于 GDP 的增长，以 GDP 为纲的经济发展理念，成为固化的思维定式^①。既然义务教育的发展成效，无法对官员工作的考核评价产生直接的影响，那么主政地方政府的官员在财政支出时，会出现压缩或挪作他用的情况。政府对义务教育的投入，很难短期内见到红利，由于地方政府的主要负责人流动调岗，是故很难在主政官员的任期内见到义务教育发展的政绩红利，这也为地方政府对义务教育财政支持产生影响。所以，在城乡二元结构与政府在追求短期 GDP 增速的利益诱导下，新疆的一些地方政府同样也在义务教育资源配置中存在职能缺位的情况从而致使农村地区的义务教育处在失衡、失速的状态。

综上所述，城乡二元结构与以 GDP 为导向的财政投入模式，都制约着城乡义务教育资源的均衡配置。

^① 杨和平. 破除“唯 GDP 主义”政府绩效观推进我国地方政府绩效治理创新[J]. 中共太原市委党校学报, 2014(03): 32-36.

第五章 优化政府在城乡义务教育资源均衡配置中职能履行的对策建议

5.1 健全新疆义务教育财政体制与优化政府的财政投入职能

5.1.1 健全新疆义务教育财政体制

政府财政投入职能能否充分的履行与发挥，对于城乡义务教育均衡发展，具有重要意义。义务教育作为公共产品，就需要政府稳定持续地财政投入，才能保障其供给，所以政府财政投入职能是具有基础性、物质性的职能。优化政府城乡义务教育均衡中的财政投入职能的前提是，健全义务教育财政拨付机制。地方政府的经济能力与税收能力较弱，在承担义务教育的经费支出时，力所不及，而且地处西北地区的新疆经济发展，原本比较滞后，地方政府在城乡义务教育资源均衡配置时，面临着更为严峻的财政给付压力。首先，完善义务教育财政体制，建立健全政府间财政转移支付制度，由上级政府提供财政转移支付，并向偏远农牧地区，提供教育资金的转移支付，以此来实现义务教育财力的城乡均衡的目标。其次，应该从源头上提高义务教育投入。应该从制度规划上，加大中央政府与省级在公共财政预算方面，对义务教育的总支出，并有重点加大在农村地区的总体投入。

5.1.2 优化政府的财政投入职能

在义务教育均衡发展过程中，地方政府承担着重要责任，尤其在财权事权不匹配、经济发展滞后的情况下，地方政府缺乏，在城乡义务教育均衡发展中的调配能力。事权下放，财权上移，致使地方政府在城乡义务教育资源配置中，缺乏财政给付能力，无法优化城乡间义务教育资源配置，从而造成了，城乡义务教育发展失衡。财政投入职能，应与义务教育资源配置事权，达到较高的匹配度。基层政府在义务教育资源配置中，事权与财权不相匹配，基层政府财政投入职能受限，致使难以做到农村的义务教育资源充足配置。所以，在事权向地方政府下放的同时，也要配以相应的财权，只有事权与财权相统一的情况下，基层政府才能在履行财政投入职能时，有相应的调配空间与余地。克服由于地方政府，尤其是农村地区的财政压力，带来的工作困难，以及实现基层政府财权与事权的相配套。对义务教育资源配置，所需的支出费用进行划分，以确定每一级政府的财政投入职能，由此提高各级政府对义务教育资源配置工作的总体统筹，并提升义务教育财政职能履行的效率。在发展不充分、不平衡的地区国家应该大力投资建设发展当地的经济，以“乡村振兴”战略为依托精准发展农村地区经济。经济基础决定上层建筑，是故经济发展，才能为地方政府带来相应的税收，进而促对进义务教育发展的财政投入。政府应积极建立，城乡义务教育财政投入保障体系。细化政府间财政教育经费转移拨付制度，建立事权与财权相匹配的机制。杜绝重经济发展而损害义务教育公平性的行为，加强义务教育教育资金流向管理，全过程监督教育支出的流向情况，严查严打挪用、占用义务教育经费的乱象。

在义务教育财政经费投入方面，总是存在重城镇而轻农村的现象。但政府有多项职能的履行都需要相应的财政作为保障，在以经济发展为主要的考核体系下，难免会出现财政投入的倾斜。首先，政府要树立统筹协调、公平公正的履职理念，统筹城乡义务教育资源进行合理科学的优化配置并且加大对偏远农牧地区、尤其是南疆农牧地区的义务教育经费给付。其次，建立健全的义务教育财政投入体制，并且拓宽义务教育的经费来源渠道。政府要引导社会多元主体协作共建，拓宽多元化的教育资金渠道，增加社会组织、企业、个人等对义务教育的投入，利用社会资金来促进义务教育均衡发展。但引进社会资本的前提是，在提高义务教育资源供给效率的同时，不损害义务教育的公益性与普惠性。最后，政府财政投入的职能履行要建立在公平公正的基础上，职能发挥要透明化并且监督义务教育经费的具体使用过程。

5.2 健全新疆义务教育均衡发展考核机制与优化政府统筹规划职能

5.2.1 建立健全义务教育均衡发展考核机制

以GDP为核心指标的政府考核机制，使地方政府将政府职能履行的重点，放在辖区内的经济发展上，公共财政预算也在相关利益的引导下，投入到经济发展领域，致使义务教育的公共服务供给不足，进一步加深了城乡义务教育发展的失衡。在目前的政府绩效考核的体制下，各级政府官员在面临仕途晋升利益时，难免会对义务教育这种投入大、收益周期长的投资缺乏积极性。在目前政府绩效考核机制中，缺乏城乡义务教育均衡发展的考核指标。要将城乡义务教育均衡的指标纳入到政府官员绩效考核中，并且要占相当的权重比例。只有这样政府在统筹义务教育资源时会权衡利弊，相应地会更加关注城乡义务教育均衡发展情况，在政府财政投入方面也会向经济发展滞后的农牧地区倾斜。

政府官员要树立协调可持续发展的理念，义务教育是百年大计，不是一朝一夕可以取得成效的。义务教育发展关系着中华民族的可持续发展问题，政府官员在履行义务教育相关职能时，要摒弃定位于短期利益的错误思维。深刻认识到城乡义务教育均衡发展的社会意义，在具体履行职能时要注重农村义务教育发展的需求。各级政府在统筹规划时要将义务教育资源要往农村倾斜配置。优化已有的政府绩效考核机制并且提升城乡义务教育均衡发展的指标权重。如此城乡义务教育发展失衡的问题才能得以有效解决。

5.2.2 优化政府义务教育统筹规划职能

《中华人民共和国义务教育法》中指出：“义务教育实行国务院领导，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。”^①从此规定可以看出，政府的统筹规划职能，在义务教育资源均衡与协调配置中，具有举足轻重的地位。在城乡义务教育发展中，实现资源均衡配置更是离不开政府统筹规划职能。义务教育均衡中的发展定位、财政投入、资源配置、城乡协调等都需要政府的统筹规划职能有效的履行，并且统筹规划职能，在城乡义务教育资源协调配置过程中，居于核心地位。城乡义务教育发展失衡的关键点，在于各级政府在义务教育资源统筹规划时，出现了职能的缺位。

^① 《中华人民共和国义务教育法》第七条规定。

首先，各级政府要在城乡义务教育均衡发展中，制定统筹教育资源配置的规划，尤其是层级较高的省、自治区政府要在综合分析本省、区的经济发展与城乡义务教育现状的基础上，制定城乡义务教育均衡发展的具体规划，并使基层政府在统筹规划时有章可循、有法可依。其次，基层县、乡级政府在城乡义务教育均衡中处于资源配置的一线，基层政府的教育统筹规划职能是否履行到位，直接影响着城乡义务教育均衡发展的大局。基层政府应在财政投入、师资力量、硬件设施等方面，进行城乡义务教育资源的统筹规划。在财政投入方面要向发展滞后地区以及农村地区倾斜。以提供补贴的方式，鼓励优秀教师去偏远农牧地区执教，并分配一些编制，解决教师生活的后顾之忧，提供培训并拓展晋升渠道。加强农村义务教育学校的基础设施建设。

5.3 优化新疆义务教育督导职能与健全义务教育问责追责机制

5.3.1 优化政府义务教育督导职能

政府教育督导职能是指，在义务教育中对教育政策执行、基础建设、教育成果等情况进行监督评估考核。党的十九大报告提出，“转变政府职能，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。”^①尤其转变政府的教育督导职能，并创新教育督导方式，对城乡义务教育资源均衡配置，有着重要的现实意义。义务教育资源配置的督导职责的落实与否关系着，城乡义务教育均衡发展的质量与水平，因此各级政府要特别重视教育督导职能的履行。首先，政府教育督导职能的内容。要通过相应的指标来评估，城乡义务教育发展是否均衡，找出城乡失衡的具体问题。评估义务教育教育政策执行、财政投入、资源配置等方面情况的实际效果。尤其是义务教育的财政投入流向，应该成为督查的重点，确保教育经费用在实处，重点关注偏远农村地区义务教育经费落实情况。其次，政府教育督导的形式。一般的义务教育督查都提前通知，让教育部门或者学校准备汇报材料，这样得到的城乡义务教育资源配置的数据，存在失真的可能性，无法精准地掌握全面的信息。所以，政府在进行教育督导时，要树立到基层一线去找真相的理念，下沉到农村义务教育阶段的学校，去实地调研教育资源的现状，以及摸底农村义务教育的教育质量、教学设施、师资力量等方面的具体情况，从而做到对农村义务教育发展现状的总体把握与掌控。最后，政府教育督导职能的主体。在城乡义务教育均衡中的教育督导要以省（区）级政府为主，市、县、乡级政府逐级分工督导其辖区的义务教育发展。明确各级政府，在城乡义务教育均衡中的各自督导职能权限与内容，并将督导任务制度化与体系化，以此来杜绝职责不清、督导失范的情况。政府也可以委托有资质社会组织，对城乡义务教育均衡发展情况进行独立调查评估。以及建立社会监督民意反馈机制，形成社会多元主体协作督查的局面。

5.3.2 建立健全义务教育均衡中的问责追责机制

建立健全在城乡义务教育发展失衡中的行政问责追责制度。政府在行使教育督导职

^① 习近平：《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017。

能时，肯定能发现城乡义务教育资源均衡配置过程中的一些问题，对于出现的问题就要追究其相关责任主体的责任。不但要加强政府教育督导职能，也要健全行政问责追责制度，两者紧密衔接，才能根除城乡义务教育发展失衡的痼疾。首先，建立健全政府在城乡义务教育资源均衡与协调配置中的问责追责制度。行政追责制度缺失或者制度不健全制约着，新疆城乡义务教育的可持续发展。所以，首要任务就是各级政府建立健全，城乡义务教育资源均衡与协调配置的行政问责追责制度，尤其省（区）级政府要通过立法的手段来保障此项制度的运行。其次，城乡义务教育均衡发展行政问责追责的具体内容。包括各级政府在城乡义务教育资源配置中，职能履行的各个环节，以及政府的相关职能履行情况。最后，行政问责追责结果要及时进行公示。对于在城乡义务教育均衡中失职的处理结果要及时向社会通告。并且要对出现的失职而导致的问题，要持续追踪与关注，直到问题彻底地解决为止。

5.4 优化政府在教育中的资源配置职能

城乡义务教育发展失衡的原因在于，在政府履行资源配置职能时，存在缺位的现象。致使城镇与农村的义务教育发展不均衡，而且农村的资源配置数量与质量，都与城镇存在较大的差距，而且根据上文实证部分可知，这些差距还存在扩大的趋势。政府资源配置职能不是简单地将义务教育资源分配下去，而是要保障在城乡之间达到一种均衡的状态。截止 2019 年，我国常住人口城镇化率超过 60%，新疆维吾尔自治区常住人口城镇化率接近 52%。从数据来看，新疆的城镇化率刚超过 50%，还有近一半的人居住在乡村，农村地区的人们同样对义务教育发展有着现实的需求。马克思主义行政理论的本质是维护广大人民群众的根本利益，所以统筹城乡义务教育资源均衡配置是政府履行职能过程中必须要予以高度关注。

由于城镇地区的经济发展水平较高，有足够的财政支持教育的发展，而农村地区经济发展滞后，且长期处在教育资源短缺与不足的困境里。另一方面，由于政府激励机制的不健全，导致政府在资源配置时，存在忽视义务教育公共产品供给的职责。所以，政府在义务教育资源配置中，要平衡城乡利益，并向职能型政府转变，让城乡共享义务教育资源，实现城乡义务教育资源的均衡化配置。首先，义务教育资源的配置，涉及到各方利益。各级政府作为教育资源配置的主体，要统筹协调各级政府具体资源配置的任务，做到责任明确分工细致，从而杜绝各自为政的现象。其次，义务教育资源配置具体操作者为县、乡级基层政府。对基层政府来说，在教育资源配置时要充分地摸清，本辖区城乡需求现状，实事求是地协调资源的配置。当然，政府在统筹城乡资源配置时，必须保障农村地区义务教育阶段学校的需求能够得到满足，而且教育资源要在数量与质量上得到充分的保证。农村与城镇的差距是显而易见的，所以，在义务教育资源配置过程中政府要有意识、有计划地向偏远农牧边区倾斜，也要更加关注南疆地区义务教育发展，从而促进全区城乡义务教育均衡发展。建立城镇帮扶农村义务教育发展的范式，并且将城镇过剩的义务教育资源可以向农村调配。城镇学校的优秀教师，交流轮岗到乡村义务教育学校以及师资力量薄弱学校，向农村提供充分的编制，以及提高教师待遇并且改善农

村教师的生活条件，降低农牧地区教师的流失率。加强农村义务教育阶段的基础设施建设，拆除老旧建筑，以及补足与更换教学设备。撤掉过于分散的义务教育阶段的学校，合理规划重新选址建立新的学校，以达到充分集中利用各类优质资源的目标。最后，在资源配置过程中要全程监督，及时掌握资源配置的情况以及资源的流向。资源配置完成以后，要反馈资源配置的执行情况，做到事前、事中、事后的全过程透明化。

第六章 结论

城二元结构的问题由来已久，并且城乡义务教育失衡，便为其中一个很突出的问题。承担城乡义务教育资源均衡，与协调配置的责任主体是政府，所以，政府相关教育职能的发挥，直接影响着城乡义务教育发展的均衡程度。本研究尝试解决，城乡义务教育均衡发展中的政府职能缺位问题，为欠发展地区义务教育发展中的政府职能转变与优化提供一些参考。本文主要从新疆城乡义务教育发展的现状为切入点，通过对城乡义务教育阶段的财政经费、师资力量、办学条件等方面的相关数据统计分析，运用公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论来研究政府在城乡义务教育均衡中的职能履行问题，并给出在城乡义务教育均衡中的政府职能完善的对策建议。基于前文的分析，本文得出以下结论：

第一，新疆义务教育事业正从基本均衡向全面均衡发展，但城乡义务教育资源配置在数量与质量上，仍然存在不均衡的现象。

第二，新疆维吾尔自治区依据中央的文件的相关要求制定出符合本区实际情况的义务教育政策和发展规划，从财政投入、统筹规划、资源配置、教育督导等方面发挥其义务教育职能。近年来，新疆城乡义务教育随着经济的发展总体上取得了较好的成绩，但城乡义务教育发展中存在着失衡的现象，以及南北疆地区的义务教育质量存在差距，政府在统筹城乡义务教育资源配置时，存在职能缺位的短板。

第三，通过处理分析数据资料，本文发现存在以下问题：财政教育经费投入虽然逐年增长，但增长的速率与幅度有所放缓，农村地区教育财政经费投入不足；城乡义务教育统筹规划职能弱化，未能做到统筹全局、兼顾城乡；义务教育资源城乡配置不均衡、不协调，城乡资源在数量与质量上存在差距；义务教育督导成效不佳，城乡义务教育发展失衡的现象长期存在。义务教育作为政府统筹供给的公共产品，所以城乡义务教育发展失衡的根本症结是财政投入、统筹规划、教育督导、资源配置等政府职能方面的问题。

第四，针对新疆城乡义务教育优质均衡发展存在的政府职能问题，运用公共产品理论、治理理论、马克思主义行政理论进行分析，并提出相应的策略：一是健全义务教育财政体制与优化政府的财政投入职能；二是健全义务教育均衡发展考核机制与优化政府统筹规划职能；三是优化政府义务教育督导职能与健全义务教育问责追责机制；四是优化政府在教育中的资源配置职能。通过本研究希望能够为解决新疆城乡义务教育均衡发展的政府职能问题提供有益的参考。

参考文献

一、专著书籍

- [1] 理查德·金等著,曹淑江等译.教育财政——效率、公平与绩效(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2010:181-215.
- [2] 马克思恩格斯选集;第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [3] [美]萨缪尔森.经济学[M].北京:北京经济学院出版社,1996:571.
- [4] 亚里士多德.政治学.[M].北京:商务印书馆.1983:459.
- [5] [美]约翰·罗尔斯著,何怀宏等译.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988:24.
- [6] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭大力,王亚南译.北京:商务印书馆,1994.254,272,284.

二、硕博论文

- [1] 白佳灵.我国城乡义务教育均衡化发展中的地方政府责任探析[D].吉林大学,2015.
- [2] 陈祥东.城乡义务教育均衡中的政府职能研究[D].湖南农业大学,2013.
- [3] 洪婧文.城乡基础教育资源配置的政府责任研究[D].东北财经大学,2017.
- [4] 芦磊.城乡义务教育均衡化中的政府责任探析[D].吉林大学,2011.
- [5] 刘磊.论我国城乡义务教育非均衡发展政府责任的缺失与重构[D].东北大学,2009.
- [6] 倪文鼎.城乡义务教育财政投入均衡问题研究[D].湖南农业大学,2017.
- [7] 谭高亮.阳江市城乡义务教育优质均衡发展的政府职能研究[D].华南理工大学,2019.
- [8] 魏洁.城乡义务教育均衡发展中的政府责任研究[D].西华师范大学,2017.
- [9] 肖军虎.县城城乡义务教育均衡发展研究[D].华中师范大学,2012.
- [10] 张琳琳.城乡义务教育公平中地方政府责任研究[D].吉林大学,2013.

三、期刊论文

- [1] 段云华.美国义务教育均衡的财政变革及启示[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2013,40(04):120-124.
- [2] 郭喜永.实现城乡义务教育一体化的策略研究[J].教育探索,2015(6).
- [3] 胡咏梅,元静.“十四五”期间完善义务教育经费保障机制研究[J].教育与经济,2021,37(01):57-66.
- [4] 胡先云.英国义务教育法规的演进及启示[J].教学与管理,2009(28).
- [5] 纪凡,储德银.财政分权与城乡义务教育均等化——基于省级和省内财政分权的双重视角[J].内蒙古财经大学学报,2017,15(02):48-53.
- [6] 励骅,白华.国外薄弱学校改进的有效举措探析[J].比较教育研究,2009,(6):52.
- [7] 李毅,杨焱灵,吴思睿.城乡义务教育优质资源配置效率的问题及对策——基于DEA-Malmquist模型[J].中国教育学刊,2021(01):60-65.
- [8] 李俊久.区域性公共产品理论:一个文献综述[J].经济视角(上),2013(10):1-5.
- [9] 厉以宁.关于教育产品的性质和对教育的经营[J].教育发展研究,1999(10):9-14.
- [10] 李玉荣,王海光.一九五八年《户口登记条例》出台的制度背景探析[J].中共党史研

究, 2010(09):45-54.

[11] 李利文. 国家财政体制变迁中的公共服务供给碎片化及其整体性治理[J]. 学习论坛, 2020(04):53-60.

[12] 孙涛. 政府责任\财政投入与基本公共教育均等[J]. 财政研究, 2015, (10):26-32.

[13] 托尔斯顿·胡森, 张人杰. 平等——学校和社会政策的目标[J]. 外国教育资料, 1987(03):14-21.

[14] 田凯. 对治理理论发展的思考[J]. 经济社会体制比较, 2016(06):7-9.

[15] 马立武. 试析义务教育均衡发展及其政府责任[J]. 现代教育论丛, 2006, (3):14-16.

[16] 莫志斌, 李皓. 毛泽东\邓小平行政思想比较研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2007, (3).

[17] 王英梅. 公平视角下城乡义务教育均衡发展探微[J]. 现代教育科学, 2018(08):66-70+75.

[18] 王善迈, 曹夕多. 重构我国公共财政体制下的义务教育财政体制[J]. 北京大学教育评论, 2005, 3(4):25-28.

[19] 王浦劬. 论转变政府职能的若干理论问题[J]. 国家行政学院学报, 2015(01):31-39.

[20] 王浦劬等. 习近平新时代中国特色社会主义思想行政管理建设思想研究[J]. 中国行政管理, 2018, (6).

[21] 王善迈. “教育产业化”质疑[J]. 中小学管理, 1998(Z1):22-23.

[22] 王萃元, 马青. 美国农村义务教育十年走势与政策议题[J]. 教学与管理, 2016(12):114-117.

[23] 许庆如. 马丁·路德论普及义务教育[J]. 宁波大学学报(教育科学版), 2011, 33(04):17-20.

[24] 杨开峰, 邢小宇, 刘卿斐, 魏夏楠. 我国治理研究的反思(2007—2018): 概念、理论与方法[J]. 行政论坛, 2021, 28(01):119-128+2.

[25] 燕继荣. 善治理论 3.0 版[J]. 人民论坛, 2012, (24):4.

[26] 杨和平. 破除“唯 GDP 主义”政府绩效观推进我国地方政府绩效治理创新[J]. 中共太原市委党校学报, 2014(03):32-36.

[27] 朱慧. 马克思主义行政管理理论在少数民族地区政府治理中的应用[J]. 贵州民族研究, 2017, 38(08):32-35.

[28] 钟云华, 李小源, 唐姜. 教育公平视角下城乡义务教育非均衡性分析[J]. 中国农业教育 2013(2):8.

[29] 朱健, 谢雨珊. 基于泰尔指数的湖南省城乡义务教育均衡发展研究[J]. 荆楚学刊, 2019, 20(05):74-81.

四、外文文献

[1] Coleman J.S., Campbelle., Hobson C.R, etal. Equality of educational opportunity[R].U.S. Government Printing Office,1966:1-35,575-587.

[2] Charles.Bruner.Early Learning Left Out:An Examination of Public Investments in Education and Development by Child Age[M].Washington D.C:Voices for America’s Children,2004.

五、其他

[1] 习近平:《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017.

附录一

义务教育阶段学校教师访谈提纲

您好！

首先感谢您接受我的采访。访谈的主要目的是为了掌握当前新疆推进城乡义务教育均衡发展的政府履职情况，请您客观公正地回答以下问题。您对以下问题的具体回答内容将会被严格保密，并保证不会泄露您的任何个人信息，此访谈内容仅做研究之用。

1. 学校共有几个年级？共多少学生？班额情况怎样？
2. 您教的是哪个科目？课时量如何？
3. 学校教育设施、教学设备的配置情况怎样？
4. 学校教师都有编制吗？各科目教师配置情况怎么样？
5. 您对您的工资待遇满意吗？还有没有其他方面的诉求？
6. 城乡义务教育发展存在差距吗？具体表现在哪些方面？
7. 政府对义务教育经费投入是否充足，您认为义务教育的资金投入如何，资金投入主要在哪些方面，您认为在哪些方面需要加强资金投入力度。
8. 您感觉政府对城乡义务教育均衡发展的统筹规划是否到位？
9. 上级主管部门经常来学校督查吗？督查评估的效果怎么样？
10. 您认为学校目前发展最缺什么？对此有什么建议？

附录二

教育职能部门员工访谈提纲

您好！

首先感谢您接受我的采访。访谈的主要目的是为了掌握当前新疆推进城乡义务教育均衡发展的政府履职情况，请您客观公正地回答以下问题。您对以下问题的具体回答内容将会被严格保密，并保证不会泄露您的任何个人信息，此访谈内容仅做研究之用。

1. 城乡义务教育发展存在差距吗？具体表现在哪些方面？
2. 义务教育阶段都有哪些政策？政策执行情况如何？
3. 义务教育阶段的财政投入充足吗？义务教育经费城乡配置是否合理？
4. 政府在义务教育资源均衡配置中的城乡统筹情况如何？
5. 义务教育阶段学校标准化建设成效如何？标准化建设后农村地区义务教育阶段学校的教育设施、教学设备等方面改善情况如何？
6. 农村义务教育阶段师资配置能否满足教学需求？
7. 您感觉政府对城乡义务教育均衡发展的统筹规划是否到位？
8. 义务教育督导评估的效果如何？您对教育督导评估有何建议？
9. 义务教育履职的问责追责情况如何？您对教育履职问责追责有何建议？
10. 城乡义务教育发展中还存在哪些问题？您对这些问题有何建议？

致 谢

岁月不居，时节如流。三年的石大求学生涯如白驹过隙，时光荏苒，多少事已成追忆。研究生三年时光匆匆，畅游在知识的海洋里，让我收获颇丰，人生阅历的增加让我更加洞明世事，三年学海无涯苦作舟的磨练使我对自己的人生观、价值观、世界观有了更深刻的体悟与认识。

在这里，十分感谢我的导师李玲教授。在论文的写作过程中李老师向我提供了很多真知灼见的建议，每当毕业论文写作处于困境时，李老师都能从专业的角度给出解决意见。正是因为李老师精益求精治学态度与对学生的悉心关怀，我才能保质保量地完成这篇论文，在此向李老师表达最诚挚与衷心的感谢。

同时也要感谢政法学院的所有老师，在我的研究生求学生涯之中，是所有老师的诲人不倦的教导才让我顺利完成所有学业。最后，要感谢所有的同学、家人、朋友，是大家的理解与支持才让我度过了三年漫漫求学生涯。这篇论文虽还存在瑕疵，却是对三年求学生涯的交待。通过论文的写作才发现学无止境，有太多的知识与道理没有领悟，只有静下心来与脚踏实地才能不断提升自己的综合能力。

天戴其苍，地履其黄，潜龙腾渊，鳞爪飞扬，前途似海，来日方长。吾将不惧漫漫征途，求索宇宙之渺渺，品鉴万物之茫茫。不忘横渠之心，迎风破浪，砥砺前行。

李宝军

2021年5月21日

作者简介

李宝军，男性，生于 1992 年 6 月，籍贯甘肃徽县。2018 年毕业于甘肃政法大学政治学与行政学专业，获法学学士学位。同年 8 月在石河子大学政法学院学习，专业为马克思主义理论，研究方向为行政理论与政府管理。

在学期间主要参与的研究项目

1.参加了《新疆南疆四地州少数民族双语教育现状调查研究》(17BMZ077)的研究工作。

在学期间发表的文章

1. 2021 年 2 月在《边疆经济与文化》上发表《“一带一路”视域下新疆地方政府职能定位探赜》一文。

石河子大学硕士研究生学位论文

导师评阅表

研究生姓名	李宝军	学制	三年
专业	马克思主义理论	研究方向	马克思主义行政理论与政府管理


学术评语:

政府在城乡义务教育资源配置中扮演着重要的角色,政府在城乡义务教育均衡中的职能发挥直接影响着城乡义务教育是否朝着均衡的方向发展。但是,由于一些地方相关制度不健全,监管不到位,从而导致城乡义务教育资源配置中存在不均衡的现象。

文章采用对比分析的方法,以新疆城乡义务教育发展状况为切入点,借助理论研究、义务教育指标分析及图表分析相结合等方法,基于新疆的教育统计年鉴来探究新疆城乡义务教育均衡中的政府职能是否履行到位、职能履行不到位的原因及对策建议,为新疆城乡义务教育的均衡发展提供了经验借鉴。

论文结构合理,写作较为规范,数据翔实,规范研究与案例分析具有一定深度,提出的观点及对策建议具有参考性。论文反映出该生已基本掌握了相关研究的前沿知识,基础理论和专业知识较为扎实。

论文写作符合学术规范要求,达到全日制硕士专业学位论文水平。

指导教师签字: 
2021年6月3日