

加强上海义务教育市级 统筹的对策建议

王硕佟 宋娟 刘华 殷文杰¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 义务教育的优质均衡发展是促进教育资源共享、实现教育公平、提升义务教育整体办学水平的必然选择。上海要在现行“市区统筹、区县为主”的管理体制基础上,进一步加大市级统筹力度,加强政策配套,切实推进全市义务教育优质均衡发展。

【关键词】: 义务教育 优质均衡 市级统筹

近年来,上海大力推进义务教育均衡发展,已取得一定成效。2014年,国家教育督导组经评估认定,全市17个区县均达到国家规定的义务教育发展基本均衡县(市、区)标准。但各区县在义务教育实际投入水平、师资力量等方面仍有较大差距,市级统筹的作用尚未充分发挥,一定程度阻碍了上海义务教育的优质均衡发展。要全面推进义务教育优质均衡发展,必须在现行的“市区统筹、区县为主”的管理体制基础上,加大市级统筹力度,明确相关办学标准,加强政策配套,整体提升全市义务教育办学水平。

一、义务教育市级统筹力度不足,区县发展仍不均衡

(一) 实际财政投入不均

尽管上海近年来不断加大市级财政教育转移支付力度,2014年全市安排对区县财政教育转移支付124亿元,其中98.21亿元用于郊区县和农村地区发展,占转移支付总量的79.2%,比2013年77.4%增加1.8个百分点。但从教育实际投入来看,市级财政约占总投资的三分之一,区县财政约占三分之二,由于各区县财力不同,教育实际投入差距明显。

一是各区县、不同区域义务教育实际生均经费存在较大差距。2013年,各区县小学、初中实际生均经费差距明显,最高的黄浦区小学、初中实际生均经费分别达到42190.35元和47960.93元,分别是最低的奉贤区(小学)、金山区(初中)的3.3倍和2.5倍;中心城区小学实际生均经费分别是城郊接合地区和远郊地区的1.57倍和1.69倍,中心城区初中实际生均经费分别是城郊结合地区和远郊地区的1.67倍和1.62倍(具体见表1)。

表1 2013年全市各区县小学、初中在校学生实际生均经费情况表

¹**作者简介:** 王硕佟(1956-):男,上海市发展改革研究院党委书记、副院长,博士,高级经济师;宋娟(1976-):女,上海市发展改革研究院社会发展研究所副所长,博士;刘华(1977-):女,江苏启东人,上海市发展改革研究院社会研究所副所长,博士;殷文杰(1979-):女,河北保定人,上海市发展改革研究院社会发展研究所,高级经济师,博士。

区域	区县	小学		初中	
		实际生均经费（元）	排名	实际生均经费（元）	排名
中心城区	黄浦区	42190.35	1	47960.93	1
	徐汇区	22126.77	8	31545.1	7
	长宁区	25184.59	7	40458.76	2
	静安区	35346.72	2	37931.71	4
	普陀区	20428.03	9	31516.31	8
	闸北区	28136.36	4	37416.91	5
	虹口区	26750.29	5	38176.11	3
	杨浦区	28709.49	3	34840.9	6
	平均	27149.11	-	36658.23	-
城郊结合地区	闵行区	17532.52	11	26276.46	10
	宝山区	19401.36	10	21929.8	13
	嘉定区	17521.34	12	23282.02	12
	浦东新区	16387.72	13	20076.11	15
	平均	17266.45	-	21888.59	-
远郊地区	金山区	14968.78	16	19339.68	17
	松江区	16169.62	14	25429.74	11
	青浦区	15734.74	15	19404.04	16
	奉贤区	12668.2	17	20481.87	14
	崇明县	26448.5	6	30418.98	9

	平均	16029.8	-	22603.33	-
全市平均		19253.6	-	26664.27	-

数据来源：根据《2013年上海市区县依法履行教育责任执行情况汇总表》整理。

二是部分区县义务教育财政投入压力较大。据调研了解，目前上海约60%的义务教育阶段在校学生集中在城郊结合地区和远郊地区，仅40%左右的学生在中心城区。对于人口导入较多的区县，特别是来沪人员、大型居住社区等人口导入较多的区县，义务教育入学人数大幅增加，部分区县甚至出现严重的人口倒挂，导致义务教育财政投入压力加大。以宝山区为例，2013年全区教育投入占地方财政支出的比例达到22.2%，分别是全市占比的1.5倍，是黄浦区的1.3倍（具体见表2），但实际生均经费全市排名仅为小学第10位，初中第13位（具体见表1）。

表2 部分区县教育支出占地方财政支出比例（2013年）

	财政支出（亿元）	教育支出（亿元）	教育支出占比（%）
全市	4528.61	679.54	15.01
闵行区	225.18	42.47	18.86
宝山区	157.44	35.01	22.24
奉贤区	196.49	22.88	11.64
徐汇区	142.10	20.01	14.08
黄浦区	180.12	29.81	16.55
杨浦区	126.10	20.83	16.52

数据来源：2014年上海统计年鉴、相关区县统计年鉴（2013年）、统计公报（2014年）。

（二）师资力量存在差距

一是从区县层面看，区县义务教育师生比、生均高级教师数差距较为明显。义务教育师生比、生均高级教师数最高的崇明县，分别是最底的松江区的2.96倍和8.87倍。在人口导入较多的区县，在校学生数快速增长，而教师编制从2009年定编以来未有相应调整。因此，为满足实际教学需求，这部分区县义务教育存在普遍的教师超编现象。二是从区域层面看，中心城区在义务教育师生比、生均高级教师数方面具有较大优势，高于城郊结合地区与远郊区。中心城区义务教育师生比分别是城郊结合地区和远郊区的1.39倍和1.36倍，生均高级教师数分别是城郊结合地区和远郊区的1.67倍和1.83倍（具体见表3）。

表 3 2013 年区县义务教育师生比、生均高级教师数

区域	区县	学生数 (名)	教师数 (名)	高级教师数 (名)	师生比(%)	排名	生均高级教师数 (名)	排名
中心城区	黄浦区	33928	3379	431	9.96	2	0.0127	2
	徐汇区	58705	4322	324	7.36	10	0.0055	10
	长宁区	33273	2899	286	8.71	4	0.0086	4
	静安区	17475	1425	116	8.15	7	0.0066	6
	普陀区	51396	4387	432	8.54	6	0.0084	5
	闸北区	39826	3505	390	8.80	3	0.0098	3
	虹口区	38322	3058	187	7.98	8	0.0049	13
	杨浦区	49142	4253	321	8.65	5	0.0065	7
	平均	40258	3404	311	8.45	-	0.0077	-
城郊结合地区	闵行区	123636	7052	677	5.70	13	0.0055	11
	宝山区	95872	6287	470	6.56	11	0.0049	12
	嘉定区	71299	3588	403	5.03	16	0.0057	9
	浦东新区	302756	19299	1197	6.37	12	0.0040	14
	平均	148391	9057	687	6.10	-	0.0046	-
远郊地区	金山区	46311	3580	297	7.73	9	0.0064	8
	松江区	91113	3919	139	4.30	17	0.0015	17
	青浦区	70250	3889	164	5.54	14	0.0023	16
	奉贤区	73991	4080	292	5.51	15	0.0039	15
	崇明县	31877	4051	423	12.71	1	0.0133	1

	平均	62708	3904	263	6.23	-	0.0042	-
全市平均		72304	4881	385	6.75	-	0.0053	-

数据来源:根据《2013年上海市区县政府依法履行教育责任执行情况汇总表》、《2014年上海统计年鉴》整理。

(三) 办学条件配置实际标准仍有差异

当前,区县义务教育办学配置实际标准差异较大,中心城区实际配置标准远高于城郊结合地区和远郊区。一是从生均教学仪器设备看,义务教育生均教学仪器设备费用最高的静安区达到11165.76元,是最低的青浦区2011.81元的5.55倍;中心城区义务教育生均教学仪器设备费用分别是城郊结合地区和远郊地区的1.67倍和2.17倍。二是从每百名学生拥有计算机台数看,义务教育每百名学生拥有计算机台数最高的杨浦区达到41.53台,是最低的青浦区16.39台的2.53倍;中心城区义务教育每百名学生拥有计算机台数分别是城郊结合地区和远郊地区的1.64倍和1.84倍(具体见表4)。

表4 2013年区县义务教育生均教学仪器设备、每百名学生拥有计算机台数

区域	区县	学生数(名)	生均教学仪器设备(元)	排名	每百名学生拥有计算机台数(台)	排名
中心城区	黄浦区	33928	9137.38	2	36.96	2
	徐汇区	58705	4381.16	10	28.34	9
	长宁区	33273	7707.31	3	29.50	7
	静安区	17475	11165.76	1	34.25	5
	普陀区	51396	5350.98	7	29.25	8
	闸北区	39826	5050.28	8	34.45	4
	虹口区	38322	6092.02	5	36.68	3
	杨浦区	49142	6804.17	4	41.53	1
	平均	40258	6404.74	-	33.60	-
城郊结合地区	闵行区	123636	3619.47	12	23.93	10

	宝山区	95872	3135.62	14	21.20	11
	嘉定区	71299	4540.06	9	18.86	13
	浦东新区	302756	3957.91	11	19.20	12
	平均	148391	3824.52	-	20.47	-
远郊地区	金山区	46311	3511.66	13	16.94	15
	松江区	91113	2657.82	16	16.80	16
	青浦区	70250	2011.81	17	16.39	17
	奉贤区	73991	2746.70	15	16.96	14
	崇明县	31877	5519.52	6	31.22	6
	平均	62708	2951.11	-	18.23	-
全市平均		72304	4277.80	-	23.34	-

数据来源:根据《2013年上海市市区县政府依法履行教育责任执行情况汇总表》、《2014年上海统计年鉴》整理。

(四) 义务教育管理机制仍不健全

一是义务教育相关标准仍不明确。尽管上海已经大力推进义务教育均衡发展的“四个统一”(经费拨款标准的统一、教师收入标准的统一、学校办学条件配置标准的统一、教师编制配置标准的统一),但“四个统一”的标准设置较低,部分具体标准的制定仍不明确,导致相关考核评估缺乏相应依据,不利于对义务教育均衡水平的科学衡量。例如,在教师编制配置标准方面,高级教师占比还没有明确规定,一定程度影响到郊区义务教育水平的整体提升。二是义务教育相关配套政策不足。要促进全市义务教育优质均衡发展,离不开全市层面的统筹考虑,需要出台相应的配套政策,但目前来看,这部分工作的推进还不够。

例如,市级层面鼓励区县义务教育学校之间开展结对办学,但缺少对结对办学的具体要求,导致部分区县的结对办学缺乏实质性的推进,成效并不明显。又如,中小学校长的培训目前由区县自行负责,不利于区县义务教育学校管理力量的均衡发展、整体提升。

二、加强市级统筹,促进义务教育优质均衡发展的对策建议

全市义务教育优质均衡发展,要在“市区统筹、区县为主”的管理体制基础上,进一步发挥区县的积极性,同时加大市级统筹力度,搭建市级统筹平台,加快标准制定,加强政策配套,充分发挥市级统筹在促进区县义务教育均衡发展、提升义务教育整体办学水平中的重要作用。总而言之,加强市级统筹的着力点应在于逐步推进“硬件建设的标准化、师资力量均衡化”,

从而实现全市义务教育办学水平的整体均衡。

（一）加快标准制定

研究制定符合义务教育优质均衡发展实际需求的统筹标准，现阶段，重点要加快制定“五个标准”。

在标准的制定上，一是在“四个统一”的基础上，加快细化相关标准的内容，丰富标准内涵，推进“五个标准”统一。在设施设备标准方面，要更加注重设施的功能性、内涵式提升，比如图书馆的升级改造，就要着力拓展图书馆在共享、学习、讨论、互动等方面的功能，打造成图文中心，促进开放式学习，适应组织式学习的趋势；在教师队伍配置标准方面，要合理界定师生比、高级教师占比等标准。二是设定中心城区义务教育投入年均增长上限，逐步缩小区县间义务教育投入差距，促进义务教育均衡发展。三是要根据区县实际情况，体现一定弹性。比如在义务教育学校建设标准上，对部分无法达到“一场一馆一池”建设标准的中心城区学校，可考虑以购买服务的方式予以替代；在居住相对分散或导入人口较多的区县，师生比的标准应与实际需求相匹配，设置一定的弹性空间。四是要建立标准的动态调整机制，以适应入学人口变动、教育发展需求变化等因素的影响。比如随着入学人口数量的变动，教师队伍配置等标准也应相应进行动态调整。

在标准推进步骤上，目前正在研究制定的“五个标准”中，“义务教育学校建设标准、学校配置（设施设备）标准、教师收入标准、教师队伍配置标准”实现统一的基础条件较好，待相关标准明确后，可尽快推进落实。但在“生均经费标准”方面，建议近期先推进生均公用经费的弹性标准统一，根据各区县实际情况，设置一定的上下浮动范围。随着义务教育均衡发展的深入推进，各项标准的不断明确，探索推进生均实际经费的统一。

（二）加大市级财政统筹力度

在上海市教委搭建市级义务教育财政统筹平台，加大财政统筹资金额度，达到逐步拉高底部的目的。

在资金来源上，市级财政教育投入可降低直接向区县财政转移支付的比例，提高市级预留比例，归入市级统筹平台，加大市级财政统筹力度。市级预留部分，根据全市义务教育均衡发展的实际需要，由上海市教委统筹安排。

在统筹重点上，一是由市级财政保障各区县合理的超编在职教师收入。存在教师超编现象的区县，根据市级统一核定的师生比标准，对核定师生比标准范围内的超编教师，其收入由市级财政保障；超出核定师生比标准范围的超编教师，其收入由区县自行承担。二是建立校长队伍市级培训机制。由市级层面统筹考虑全市义务教育校长队伍培训，按照办学需求，上海市教委统一制定全市义务教育校长培训三年行动计划，有序开展校长队伍培训，确保每位校长每三年至少有一次参加市级培训的机会。同时，培训资源一定程度向薄弱学校倾斜，有效提升全市义务教育学校管理水平，推进全市义务教育优质均衡发展。重点通过“请进来、走出去”的方式，采取培训班、进修班等多种短中期培训相结合的方式，邀请一些著名专家、学者“走进来”传授先进的教育思想，同时积极创造各种机会让校长“走出去”，到国外考察和研修，拓展视野。

在统筹方式上，一是采取以奖代补的方式，充分调动区县办学积极性。依据义务教育均衡发展的相关标准，对推进较快的部分区县给予一定的奖励，鼓励区县提高义务教育办学水平的积极性，更好地满足区县人民对优质义务教育的需求。二是通过加大专项资金支持力度，提升义务教育的整体办学水平。针对义务教育均衡发展中的一些薄弱环节，以设立专项的方式加大市级统筹力度，如开展中高级教师、青年教师的培训项目等。

（三）加强政策配套

一是加强与市级相关委办的协调配合。特别是与上海市财政局、人社局、规土局在教师编制调整、财政资金使用、学校建

设等方面加强沟通协调。二是加快义务教育相关配套政策的制定落实。如尽快完善义务教育评估考核机制，确保区县财政资金用足用好，切实提高财政资金的使用效能；加快制定区县结对帮扶实施细则，发挥优势区县的带动作用，实现全市义务教育水平的整体提升。