

## 教育学研究:高质量教育公平研究专题

**主持人的话:**党的二十大报告强调,“坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。”高质量教育体系和高质量教育公平是建设教育强国的两个基本点,也是推进中国特色社会主义教育现代化的重要战略点。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于教育公平的重要论述精神,本期刊发一组国家社会科学基金教育学重大课题“新时代教育公平的国家战略、推进策略与社会支持研究”(VGA220002)的专题研究成果。四篇文章分别从省域义务教育优质均衡评估指标体系的建构、义务教育资源配置的水平测度与均衡演进、高等教育入学机会公平政策变迁和新时代教育公平的社会心态支持等方面展开具体论述。其中,既有宏观层面的优质教育均衡评价指标体系与教育公平政策演进的实证研究,也有微观层面的个体教育公平感何以保障的学理论证。希冀该专题研究对于加快建设高质量教育体系、大力推进新时代教育公平的国家战略方面有所助益。

## 省域义务教育优质均衡评估指标体系研究

## ——基于社会网络分析视角

郭筱琳 陈 南

**【摘要】** 随着所有县区通过义务教育基本均衡发展督导评估认定,我国义务教育进入县域优质均衡发展阶段。省域义务教育优质均衡发展作为国家优质均衡发展的必然选择和必经之路,必须尽快提上日程,构建起相应的评估指标体系成为迫切任务。当前,国家和地方政府对县域义务教育优质均衡的评估已做出了不少有益尝试,但是结构尚不完善、可操作性差,有关省域义务教育优质均衡的评估则尚未有可供参考的评估体系。本研究利用社会网络分析法,保留52个核心指标,以教育资源配置、政府保障、教育质量为“一级指标”,初步构建出一个系统性的省域义务教育优质均衡指标体系。该指标体系落地尚需要两个环节:确定指标权重、确定解读标准。对指标体系的实际应用提出以下建议:国家整体评估需关注省份差异、省际差异、年度差异,综合其他监测结果全面解读;地方层面评估需充分考虑当地实际,对评估体系进行“再制定”,实现指标体系的个性化、动态化。

**【关键词】** 义务教育;省域优质均衡;评估指标体系;社会网络分析

## 一、问题提出

党的十八大以来,党和政府愈加关注教育公平和教育质量的提升,努力让每个孩子都能享有公

---

郭筱琳,心理学博士,北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心副教授、博士生导师(北京100875);陈南,通讯作者,教育学博士,南京师范大学教育科学学院、中国教育改革与发展研究院讲师(南京210097)。本文系国家社会科学基金教育学重大课题“新时代教育公平的国家战略、推进策略与社会支持研究”(VGA220002)的研究成果。

平而有质量的教育。推动义务教育均衡发展则是维护教育公平与提升教育质量的基础性工程,也是教育领域综合改革的战略性任务。自2012年国务院出台《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》以来,到2021年底,全国2895个县级行政单位均通过国家义务教育县域基本均衡发展督导评估认定。<sup>①</sup>随着县域义务教育基本均衡发展目标的全面实现,我国义务教育的重心已经由“基本均衡”转到了“优质均衡”。为了进一步推进县域义务教育优质均衡发展,教育部于2017年印发了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,并于2019年在浙江省海盐县正式启动全国县域义务教育优质均衡发展督导评估认定。可见,当前我国已经进入全新的义务教育均衡发展阶段,党中央和国务院也提出了“2027年优质均衡的基本公共教育服务体系初步建立”和“2035年绝大多数县域义务教育实现优质均衡”的系列战略目标。因此,县域义务教育优质均衡的初步实现已经不是遥不可及的事情。

随着县域义务教育优质均衡的不断推进,县域内各校的办学条件和办学质量必然显著提升,校际优质差异亦会不断缩小。但面临和义务教育县域基本均衡同样的问题:由于地方经济发展水平和政府财政能力的差异,县域义务教育优质均衡发展的后期,县际义务教育优质水平仍然可能参差不齐,县际差距会更加突出,成为制约更大范围义务教育优质均衡发展的障碍。因此,不可能等到所有县都实现义务教育优质均衡之后,再考虑省域义务教育优质均衡发展问题。另一方面,县域义务教育优质均衡更强调高质量和差异化的均衡,对学校标准化建设、教师配备、政府保障及教育质量等方面都有了更高、更多元的要求,但是县域范围内政府保障能力、教育资源的整合和协调能力都相对有限,在真正实施县域义务教育优质均衡中也会心有余而力不足。

因而在推进县域义务教育优质均衡发展的同时,亦需要积极谋划和推进广及省域的义务教育优质均衡发展。但其先决条件是准确评估当前省域义务教育优质均衡水平,从而找到推进方向和实现路径。而研判省域义务教育优质均衡水平需要一把科学合理、易于测度的“尺子”,因此,构建一个适切的省域义务教育优质均衡指标体系,用来监测和评估各省义务教育优质均衡发展的成效,不仅是制定相关政策的基础,也是衡量政策有效性的重要依据,具有较强的理论和实践价值。

尽管考虑到各地千差万别的实际情况,省域义务教育优质均衡实际的评估指标体系可能需要由各省结合实际情况和政策导向具体制定,但在此之前为各省提供初步的评估指标体系仍然十分有必要。初步的评估指标体系不仅能够为各省未来的实际监测提供工具支持,也能够为未来更多个性化研究提供理论依据。初步的省域义务教育优质均衡评估指标体系的构建,在功能上,应达到现实性和前瞻性的统一,既能获取省域义务教育质量的客观数据信息,准确刻画其发展的优势和不足,又能发挥“以评促进”的引导作用。在过程上,应达到政策性和科学性的相统一,做到立足于已有政策、理论基础,构建流程科学规范。在设计上,应达到全面性和指向性的相统一,考虑到省域义务教育优质均衡评估的众多因素的同时,兼顾监测内容的容量限制。<sup>②</sup>此外,初步评估指标体系构建的目的是给各省实际监测提供基本参考,需要更多着眼于各省的共通需求。

基于上述指标体系的构建原则,在充分把握已有政策和理论的基础上,利用频次统计提取出相应的指标,并通过社会网络分析的方法对所选指标进行筛选,最终将形成一个完整的指标体系。从大量已有的政策和理论中提取指标体现了指标体系构建的现实性、政策性和全面性,提取和筛选的过程则体现了科学性、指向性和一般性。

<sup>①</sup>吴康宁:《及早谋划省域义务教育基本均衡发展的国家战略》,《教育研究与实验》2015年第2期。

<sup>②</sup>李勉、张平平、罗良:《中国义务教育质量关键影响因素监测框架——构建过程中应考虑的若干问题》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

## 二、政策与理论回顾

纵观我国目前面向义务教育优质均衡发展的评估指标体系,在政策层面,国家有阐释县域和省域义务教育优质均衡的宏观政策,<sup>①</sup>也发布了县域义务教育优质均衡评估的指标体系,<sup>②</sup>但还存在结构尚不完善、可操作化不足的问题。相反,省域义务教育优质均衡方面则是完全缺少可直接评估、可量化的指标体系。尽管各省层面有自己的探索,但是各省之间质量标准不一,指标体系的普及性较差。在理论层面,相关领域的专家对省域义务教育优质均衡的推进做出过一定的理论探索,<sup>③</sup>但当前还缺乏针对技术层面的经验支持。综合来看,虽然已有政策和研究成果仍无法为科学评估当前省域义务教育优质均衡的发展状况提供直接技术,但可以为建构切实可行的评估体系提供政策依据和理论基础。本研究意在依托已有政策和理论,讨论并构建一个适用范围更广、可操作性更强、评估效果更佳的指标体系。

### (一) 推进省域义务教育优质均衡发展的相关政策回顾

我国已有关于推进省域义务教育优质均衡发展的相关政策,可以大致分为针对县域义务教育优质均衡的评估标准、国家对省级人民政府履行教育职责的评估标准、国家构建优质均衡的基本公共教育服务体系中对省域均衡发展的要求以及一些省份的实践探索<sup>④</sup>几个部分(见表1)。

表1 部分与义务教育优质均衡发展相关的国家及地方政策

政策名称	发布时间	发布机构
《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》	2017.04	教育部
《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》	2017.05	国务院办公厅
《〈对省级人民政府履行教育职责的评价办法〉实施细则》	2018.02	国务院教育督导委员会办公室
《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	2019.06	中共中央、国务院
《义务教育质量评价指南》	2021.03	教育部等六部门
《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》	2023.06	中共中央办公厅、国务院办公厅
《省政府关于统筹推进城乡义务教育一体化促进优质均衡发展的若干意见》	2017.02	江苏省人民政府
《北京市推进义务教育优质均衡发展督导评价实施方案(试行)》	2018.02	北京市教育委员会、北京市人民政府教育督导室
《广东省推动义务教育优质均衡发展行动方案》	2018.08	广东省人民政府办公厅
《关于推进义务教育优质均衡发展实施方案》	2020.11	宁夏回族自治区人民政府办公厅
《河北省推进教育高质量发展实施方案》	2021.06	河北省委省政府
《云南省义务教育优质均衡发展实施方案》	2022.06	云南省人民政府办公厅
《关于推进义务教育优质均衡发展的若干意见》	2022.11	河南省人民政府办公厅

其一,县域义务教育优质均衡发展是省域优质均衡发展的前提和基础,因此对国家现有的县域义务教育优质均衡评估标准进行梳理非常必要,能够为更好地制定省域优质均衡的评估标准提供可供参考的依据。从教育部2017年印发的《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》来看,评估包括资源配置、政府保障程度、教育质量、社会认可度四个方面,其中资源配置体现了校际均衡、是否达标两个评估视角。另外,2021年教育部联合其他六部门发布的《义务教育质量评价指南》也涉及了对县域义务教育质量的评估,评估主要包括价值导向、组织领导、教学条件、教师队伍、均衡发展等五

①教育部:《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,2012-09-05, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201209/t20120907\\_141773.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201209/t20120907_141773.html), 2023-10-20。

②教育部:《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,2017-04-26, [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe\\_1789/201705/t20170512\\_304462.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201705/t20170512_304462.html), 2023-10-20。

③吴康宁:《及早谋划省域义务教育基本均衡发展的国家战略》。

④研究对北京市、广东省、河北省、云南省、河南省等地推进义务教育优质均衡发展的实施方案或意见进行了分析梳理。

个方面重点内容,其中特别指出要重视留守儿童、残疾儿童、困境儿童的发展,注重差异性和个性化,体现了从单一化评价走向多元化评价的转变。

其二,从评价过程来看,评价实施的保障主体是各级人民政府,对于其实施过程和履职效果的评估也十分重要。2017年,国务院办公厅发布了《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》,《办法》对履职评估范围进行了界定,指出对省级人民政府履行教育职责的评价是指对省级人民政府领导、管理、保障、推进本行政区域内教育事业改革发展稳定工作有关情况的评价。2018年,国务院教育督导委员会办公室印发了《〈对省级人民政府履行教育职责的评价办法〉实施细则》,对实施细则做了进一步的说明,在促进义务教育优质均衡发展这一部分的评估包括控辍保学机制和义务教育巩固水平、免试就近入学和义务教育基本均衡、义务教育优质均衡、统一城乡资源配置标准、农村义务教育学校建设达标等几个维度。此外,《细则》还从资源配置的视角对“加强教育保障”进行了更精细的评估维度划分,强调了教育财政投入、教师队伍建设、改善学校办学条件、教育信息化等方面的工作,同时也强调了对特殊群体的关照。

其三,国家也从宏观视角对义务教育优质均衡发展中的省域均衡发展提出了一系列政策要求。为响应党的二十大对建设高质量教育体系的号召,2023年6月中共中央、国务院联合印发了《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》。《意见》在“促进区域协调发展”部分着重强调了省级政府应该履行的职责,要聚焦促进省域内不同地市、县区之间缩小办学条件和水平差距,包括“推动义务教育学校校舍建设、安全防范建设、教学仪器装备、数字化基础环境、学校班额、教师配备等办学条件达到规定标准”“实现班班通”“确保以县为单位实现中小学教职工编制全面达到国家基本标准,依据国家课程方案配齐配足教师,显著扩大优秀骨干教师总量”等。同时,在“推动城乡整体发展”部分提出了以县为单位进行评估的意见,指出以推进城乡教育一体化为重点,加快缩小县域内城乡教育差距。《意见》同样在“保障群体公平发展”部分强调了对特殊群体的关爱。

从以上政策可见,目前针对县域义务教育均衡、县域义务教育优质均衡已有可供参考的评估指标体系,但对省域义务教育优质均衡的评估指标仅散见于各项政策文件中,尚未形成针对性的、体系化的、可操作的指标体系。但当前的政策为我们构建评估指标提供了一些重要的启示:首先,省域义务教育优质均衡的评估是以县为单位统筹评估,关注县际差异;其次,主要评估维度应包含资源配置、政府保障力度和教育质量等方面,并且将关注特殊群体作为重要的评估内容;最后,对资源配置及教育质量的评价可分别从高质量(优质)、高公平(均衡)的视角来看,即设置达标、县际差异两个评估标准。

## (二) 省域义务教育优质均衡指标体系的基础研究回顾

在已有文献中,既有对省域义务教育优质均衡的重要性、必要性及可实现路径的理论探讨,也有从省域义务教育优质均衡的视角对县域均衡发展的不足和未来发展进行展望的研究,还有个别研究结合地方实际情况,构建出了具体的省域义务教育优质均衡评估指标体系(见表2)。整合以上文献,主要可分为以下几类。

首先,从评估内容来看,已有的指标体系可分为两类,一类是综合性评估,从教育机会、教育资源配置、教育质量等维度构建综合性指标体系,<sup>①</sup>如翟博从我国基础教育现状的视角,综合宏观、中观、微观三个方面,对义务教育均衡发展指数、要素、目标进行了探索;<sup>②</sup>朱家存等人从义务教育机会均衡

<sup>①</sup>张旺、郭喜永:《省域义务教育均衡发展研究——基于吉林省40个县(市)义务教育发展的比较分析》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2011年第6期;王正青、白雪:《省域内义务教育发展水平的区域差异实证研究——以统筹城乡教育发展试验区重庆市为例》,《现代教育管理》2020年第1期。

<sup>②</sup>翟博:《教育均衡发展:理论、指标及测算方法》,《教育研究》2006年第3期。

指数、教育资源配置均衡指数、教育质量与成就均衡指数三个一级指标综合构建了区域义务教育均衡发展指标体系;<sup>①</sup>尹玉玲则将教育资源配置与优质均衡、政府保障程度与优质均衡、学校办学与优质均衡、社会参与与优质均衡、学生成长与优质均衡作为义务教育优质均衡发展指标体系的一级指标。<sup>②</sup>另一类是专门针对某个具体领域的专门性评估,比如教师资源、经费投入等方面,<sup>③</sup>如成刚立足于区县、年度之间的比较,通过量化分析对保障省域义务教育师资均衡的多个维度提出了针对性建议;<sup>④</sup>再如李坤等人,通过总结已有政策,探索实现省域义务教育财政均衡可以选择的路径和手段。<sup>⑤</sup>其次,从评估视角来看,研究者多关注整体发展水平的评估,但也注重从差异视角考虑问题,存在地区间差异、城乡间差异、校际差异等不同的评估视角。<sup>⑥</sup>最后,从评估指标测算来看,研究者计算差异的具体统计分析方法各有不同,通常将不同维度合成后形成综合指数,其极差、方差、标准差主要用于绝对差异程度的测度,变异系数、基尼系数、泰尔系数则主要用于相对差异程度的测度。<sup>⑦⑧</sup>

从以上研究可见,已有研究在评估维度上关注教育机会、资源配置、教育质量,相比于政策层面给出了更为具体的评估指标。在评估视角上,前期研究主要以校际差异来进行分析,后期则主要讨论区县差异。此外,在指标测算上,有研究探索设计出部分可获得、可量化的具体评估指标,并基于实证数据开展了量化分析,为本研究提供了参考依据。

表2 部分与义务教育优质均衡发展相关的学术研究成果

	文章名	第一作者	年份
综合性评估体系	教育均衡发展:理论、指标及测算方法	翟博	2006
	区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育政策实践	朱家存	2010
	省域义务教育均衡发展研究——基于吉林省40个县(市)义务教育发展的比较分析	张旺	2011
	省域义务教育优质均衡发展量化测度指标体系的构建——以江苏省为例	姚继军	2012
	省域内义务教育发展水平的区域差异实证研究——以统筹城乡教育发展试验区重庆市为例	王正青	2020
	面向2035义务教育优质均衡发展指标体系构建——北京的探索	尹玉玲	2020
单领域评估体系	省域义务教育师资均衡研究	成刚	2008
	从均衡的视角看我国省域间义务教育的发展——基于1999~2008年的义务教育生均经费的实证研究	王传毅	2011
	省域城乡义务教育师资均衡发展的现状与对策——以N省小学阶段为例	解光穆	2012
	省域义务教育财政均衡政策论析	李坤	2013
理论性研究	推进省域义务教育均衡发展的思考与建议	刘宝生	2008
	省域均衡——推进义务教育均衡发展的新视角	严伯霓	2011
	机制创新:省域统筹城乡义务教育资源均衡发展的提升路径	钱立青	2014
	及早谋划省域义务教育基本均衡发展的国家战略	吴康宁	2015

综上所述,为进一步推动更大范围内的义务教育优质均衡发展,本研究将通过对国家及各省相关政策、国内研究进行梳理,采用更具操作性的社会网络分析法构建出一个全方位、全过程、全覆盖的省域义务教育优质均衡发展指标体系。在为省域均衡的评估提供直接可靠的测量工具的同时,促进省域义务教育优质均衡发展战略及早落地,不断推进义务教育高质量发展。

①朱家存、阮成武、刘宝根:《区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育政策实践》,《教育研究》2010年第11期。

②尹玉玲:《面向2035义务教育优质均衡发展指标体系构建——北京的探索》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

③解光穆、马青、杨文芳:《省域城乡义务教育师资均衡发展的现状与对策——以N省小学阶段为例》,《教育理论与实践》2012年第20期;王传毅:《从均衡的视角看我国省域间义务教育的发展——基于1999~2008年的义务教育生均经费的实证研究》,《教育探索》2011年第5期。

④成刚:《省域义务教育师资均衡研究》,《教育学术月刊》2008年第7期。

⑤李坤、杨柳:《省域义务教育财政均衡政策论析》,《当代教育理论与实践》2013年第12期。

⑥朱家存、阮成武、刘宝根:《区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育政策实践》。

⑦朱家存、阮成武、刘宝根:《区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育政策实践》。

⑧姚继军:《省域义务教育优质均衡发展量化测度指标体系的构建——以江苏省为例》,《教育发展研究》2012年第22期。

### 三、省域义务教育优质均衡的指标体系构建

#### (一) 资料阅读及指标提取

通过对 5 项国家政策、7 项地区政策以及多篇学术研究的深入研读,基于 Nvivo 软件进行文本分析和内容分析,提取出每一份资料中与教育优质均衡密切相关的具体评估单元共计 506 个。通过对相同内涵的单元进行合并处理,最终围绕教育资源配置、政府保障、教育质量等三个方面共计提取指标 68 个。其中,出现频率最高次数为 13 次。随后,将 68 个指标依据在同一资料中出现情况转化为社会网络分析所需的共现矩阵。

#### (二) 分析方法

社会网络分析(Social Network Analysis,SNA)是一种基于数学方法和图论发展而来的定量分析方法,也是学界构建多种指标体系的新型研究方式。<sup>①</sup>通过提取关键指标、分析指标间关联度,可以更好地考察多组行动者之间的互动关系。<sup>②</sup>具体来说就是对社会网络中的个体与整体进行网络性分析,通过将个体的属性特点进行量化研究,获得个体在整体中的重要程度。类似地,不少学者在进行某一领域的热点研究时,也常使用关键词共现分析法,计算不同关键词的中心度,从而得出研究热点和趋势。教育系统既是一个多要素组成的共同体,也是一个立体的组织化合作网络,符合社会网络分析法分析对象的主体特征。

基于此,本研究首先对国家及各省相关政策、国内研究进行梳理,提取关键词,接着通过社会网络分析法对关键词的共现频次进行统计,构建指标矩阵并绘制指标网络图,进而通过指标的中心度(点度中心度、接近中心度、中间中心度)等信息,提取重要指标并构建系统性指标体系。

#### (三) 分析结果

社会网络分析通过中心度(Centrality)衡量网络中节点重要性或影响力,并分辨哪些节点在网络中发挥关键作用,或对信息流动、合作关系及权力结构产生重大影响。基于共现矩阵,利用 Ucinet 软件对三种应用最为广泛的中心度进行计算,得到每个指标的各中心度统计特征如表 3 所示。

点度中心度(Degree Centrality):点度中心度衡量了一个节点在网络中有多少直接连接或邻居节点。在本文中,用于衡量某个指标与其他指标在某一文本文件中共同出现的次数占比,点度中心度值越高表明该指标在网络中的地位越高、越重要。如表 3 中“入学率”的点度中心度为 94.03,表明该指标与其余绝大多数指标都在某一文本中共同出现过。

接近中心度(Closeness Centrality):接近中心度衡量了一个节点到达网络中其他节点的平均距离,反映了某个指标不受其他指标影响的能力。在本文中,表示该指标与其他指标共现的概率。如“免试就近入学”的接近中心度为 94.37,表明该指标与其余指标距离更短即共现概率高,是整个网络的中心点,在评价维度构件中具有重要地位。

中间中心度(Betweenness Centrality):中间中心度衡量了一个节点在网络中作为中介或桥梁的程度。在本文中,代表某个指标影响其他指标出现在同一文本文件的能力。如“教师学历合格率”的中间中心度为 1.93,表明该指标对共现网络的控制能力较强。

<sup>①</sup>余维杰、陈思琪、陈序:《国内外数据素养研究的文献计量分析》,《图书馆理论与实践》2019 年第 12 期。

<sup>②</sup>马蒙、李秀霞:《网络节点中心性与均衡性结合的作者网络特征分析》,《情报科学》2020 年第 3 期。

依据评估指标中心度统计结果,首先,通过对 68 个指标的点度中心度的分布可见在数值 57 附近有一明显的分布断点,且 57 以下指标极少,因此,以此为标准计划删除点度中心度在 57 以下的指标,共计 12 个。其次,通过对 68 个指标的中间中心度的分布可见在数值 0.80 以下有明显分布上升趋势,因此,以此为标准计划删除中间中心度在 0.80 以下的指标共计 13 个。综上,最终在 68 个指标中删除 16 个指标(表 3 中标记\*),留下 52 个核心指标。

表 3 省域义务教育优质均衡评估指标中心度统计

指标名称	点度 中心度	接近 中心度	中间 中心度	指标名称	点度 中心度	接近 中心度	中间 中心度
教师学历合格率	68.657	76.136	1.931	升学率*	38.806	62.037	0.251
生师比	83.582	85.897	1.855	教师科研*	53.731	68.367	0.242
教师本科及以上学历比例	68.657	76.136	1.608	社会认可度	80.597	83.75	0.235
生均校舍建筑面积	88.06	89.333	1.493	学校标准化建设	79.104	82.716	0.224
教学仪器设备配备	86.567	88.158	1.447	开足开齐课程	79.104	82.716	0.219
落实家庭经济困难学生资助政策	82.09	84.81	1.162	减轻学生作业负担与校外培训负担	80.597	83.75	0.212
辍学率	79.104	82.716	1.295	优化学校布局,保障学位	80.597	83.75	0.212
入学率	94.03	94.366	1.156	教师培训经费保障	80.597	83.75	0.212
免试就近入学	94.03	94.366	1.156	教师信息化程度	80.597	83.75	0.212
图书资料配置	76.119	80.723	1.145	留守儿童关爱保护	80.597	83.75	0.212
巩固率	82.09	84.81	1.129	学校危房*	35.821	60.909	0.203
县级以上骨干教师配备	89.552	90.541	1.072	网络多媒体教室	77.612	81.707	0.193
教师高级职称比例	62.687	72.826	1.007	严禁设置重点学校/重点班	79.104	82.716	0.183
残疾儿童入学权利	92.537	93.056	0.942	教育资源建设与共享	77.612	81.707	0.178
教师年龄结构	59.701	71.277	0.905	城乡“四个统一”	76.119	80.723	0.174
学生学业水平	88.06	89.333	0.827	乡村学校经费补助	77.612	81.707	0.155
体育运动场地配备	82.09	84.81	0.647	音体美教师配备	71.642	77.907	0.145
生均公用经费	82.09	84.81	0.641	乡村学校建设	73.134	78.824	0.135
省财政转移支付力度	58.209	70.526	0.52	安全防范建设	71.642	77.907	0.106
学生用计算机数	68.657	76.136	0.393	教师减负	67.164	75.281	0.084
音体美器材配备	65.672	74.444	0.393	配齐学科教师	68.657	76.136	0.081
班额	86.567	88.158	0.345	教师教研*	64.179	73.626	0.077
教师编制管理	86.567	88.158	0.345	集团化、学区化办学*	62.687	72.826	0.074
教师全员培训	86.567	88.158	0.345	艺术教室配备*	67.164	75.281	0.071
随迁子女入学权利	86.567	88.158	0.345	生均教育经费*	25.373	57.265	0.053
宽带全覆盖/班班通	85.075	87.013	0.313	学校整体规模*	62.687	72.826	0.046
教师工资水平	85.075	87.013	0.313	九年一贯制学校建设*	55.224	69.072	0.043
教师交流轮岗	85.075	87.013	0.313	生均教育事业费*	28.358	58.261	0.043
乡村教师队伍建设	85.075	87.013	0.313	教师流失情况*	13.433	53.6	0.039
专任教师持证上岗	73.134	78.824	0.309	教师招聘考核*	53.731	67.677	0.018
乡村教师补助	83.582	85.897	0.285	完成率*	23.881	56.78	0
学生体质健康状况	82.09	84.81	0.269	公共教育经费*	17.91	54.918	0
学生艺术爱好状况	82.09	84.81	0.269	生均预算内教育经费*	17.91	54.918	0
教育经费持续增长	80.597	83.75	0.251	教师性别结构*	8.955	51.938	0

(四) 指标体系构建

本研究从教育投入的过程性视角出发,依据指标的具体内涵及从属关系,对统计保留的 52 个核心指标进行维度上的划分与归类,并最终整理形成一个相对全面的省域义务教育优质均衡评估指标体系(见表 4)。具体而言,该指标体系以省域为空间范围,在县域单位上评估教育资源配置、政府保障、教育质量三个“一级指标”,并在每个一级指标之下具体包含“二级指标”“三级指标”以及相应的

表 4 省域义务教育优质均衡评估指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	测查点
教育资源配置	学校办学条件	学校规模 校舍建设 教学仪器设备 图书资料配置 数字化基础环境 安全防范建设	班额 生均教学及辅助用房面积;生均体育运动场馆面积;艺术专用教室及音体美器材配备 生均教学仪器设备值 图书资料生均册数 每百名学生拥有网络多媒体教室数;每百名学生计算机数;宽带网络全覆盖(班班通) 无重大校园安全事故
	师资配备	合格教师数量 教师队伍素质 教师学科覆盖	专任教师持有教师资格证上岗比例;每百名学生拥有高于规定学历教师数 31-40岁教师比例;本科及以上学历教师比例;高级及以上专业技术职务教师数;每百名学生拥有县级以上骨干教师人数 音乐、体育、美术、道德与法治、劳动教育、心理健康教育教师配备
	经费投入		生均公用经费标准
政府保障	优化学校布局		学校规划布局合理,保障足够学位 推进学校标准化建设
	教师队伍建设	教师待遇保障 教师专业发展 教师交流轮岗 减轻教师负担 教师信息化程度	落实教师编制(配备)标准;教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平 落实教师全员培训制度;按照年度公用经费预算总额的5%安排教师培训经费 每年交流轮岗教师的比例 减轻教师非教育教学任务负担 教师能熟练运用信息化手段组织教学
	经费保障		各级教育财政一般公共预算教育支出和生均一般公共预算教育事业费支出情况均有所增长 省级教育共同事权转移支付额度
	共享平台建设		教育信息资源建设及共用共享
	城乡一体化	推进“四个统一” 乡村教师队伍建设 乡村学校建设	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状况 乡村教师编制配备;职称评聘向乡村倾斜;提高乡村教师生活待遇,落实乡村教师补贴政策 寄宿制学校建设;必要的乡村小规模学校建设
	特殊群体关爱	随迁子女入学 留守儿童关爱 残疾儿童入学 经济困难学生资助	符合条件的随迁子女在公办学校 and 政府购买服务的民办学校就读的比例 健全农村留守儿童关爱保护体系 残疾儿童少年入学率 落实家庭经济困难学生资助政策
教育质量	教育普及与巩固	教育机会普及 教育机会公平 巩固率	入学率;辍学率 免试就近入学、公民同招;无重点学校/重点班 巩固率
	学生发展	课程开设 学业负担 学业全面发展	开足开齐课程 无过重作业负担;无过重校外培训负担 学生德智体美劳全面发展状况达到国家规定标准
	社会认可度		区县教育行政部门、学校师生、家长、社会等方面对省域义务教育质量的满意度

“测查点”。以此构成的指标体系充分体现了义务教育优质均衡的核心内容,<sup>①</sup>其一,体现了义务教育优质均衡发展中政府、学校和社会三大办学主体与学生学习主体;其二,体现了义务教育优质均衡发展不仅关注起点和过程公平也关注结果公平,如三级指标“学生全面发展”;其三,体现了义务教育优质均衡亟须解决的城乡差异和群体差异问题,如二级指标“城乡一体化”和“特殊群体关爱”;其四,体现了义务教育优质均衡注重“以人为本”的教育公平观,<sup>②</sup>如三级指标“学生的全面发展”;其五,体现了义务教育优质均衡旨在实现“量的均匀和质的优异”,<sup>③</sup>如二级指标“学校办学条件”,三级指标“教师队伍素质”“教师专业发展”等。因此,该指标体系的构建既有利于从省域层面对义务教育发展的全阶段进行实时监控,也有助于确保对省域义务教育质量的关键影响因素进行精准定位,从而不断地推动省域义务教育优质均衡发展。

①尹玉玲:《面向 2035 义务教育优质均衡发展指标体系构建——北京的探索》。  
②程天君:《新教育公平引论——基于我国教育公平模式变迁的思考》,《教育发展研究》2017 年第 2 期。  
③柳海民、杨宇轩、张晓梅:《优质均衡:义务教育发展的时代转换、学理阐释与现实指向》,《现代教育管理》2023 年第 10 期。



#### 四、省域义务教育优质均衡指标体系的应用

当前,在推进义务教育优质均衡的过程中,实现省域义务教育优质均衡是其中的重要一环。由此,确立省域义务教育优质均衡发展的关键指标,基于政策梳理、调查研究和量化方法,建构省域义务教育优质均衡发展指标体系,以促进省域优质均衡成为实现义务教育优质均衡目标的一大关键。在此背景下,本研究利用社会网络分析法,以教育资源配置、政府保障、教育质量为“一级指标”,构建出一个相对全面的省域义务教育优质均衡指标体系。针对这一指标体系的实际应用与发展完善,本研究提出以下建议:

##### (一) 指标体系的落地运用需要始终把握住“高质量教育公平”的战略方向

新时代教育公平展现出新内涵和新特征。在战略引领上,我国教育公平也已从突出量的普及转向强调质的提高。因此,省域义务教育优质均衡指标体系的落地运用也必须更新思路,始终明确并牢牢把握住“高质量教育公平”的战略方向。这具体体现在以下两个方面。

第一,实践中具体应用指标体系中的各级各类指标来评估省域义务教育优质均衡时要尤其注意与省域义务教育基础均衡的评估相区别。基本均衡强调“扶贫改薄”,优质均衡则注重“内涵发展”和“质量提升”。因此,省域义务教育优质均衡的评估需要更加强调“质量上的达标”。具体而言,这要求实际应用省域义务教育优质均衡指标体系时,既要关注到基础保障型指标,又要重视提升型指标。例如,指标体系中,在“师资配备”二级指标下包括“合格教师数量”“教师队伍素质”以及“教师学科覆盖”三个三级指标。其中“合格教师数量”作为基础保障型指标应该优先得到关注,同时,“教师队伍素质”和“教师学科覆盖”作为提升型指标,则应增加其在评估中所占的比重。基础保障型指标意味着对“义务教育均衡底限”的评估,而提升型指标则代表着对义务教育均衡的“上限”的评估。双管齐下、科学赋权,才能让这一指标体系为更好地实现省域义务教育优质均衡“保驾护航”。

另外,在应用这一指标体系时,要注重采用多元评估的方法,将结果评价、过程评价、增值评价以及综合评价有机结合起来,对指标体系中的各级各类指标进行评估,而不能只局限于对所有指标的单一量化评估,甚至仅仅以所有指标的“数量上的达标”来衡量省域义务教育均衡的优质程度。

其原因在于,一方面,指标体系中有些指标的“数量上的达标”尽管在一定程度上反映出了省域义务教育基础均衡的特征,但是却难以完全达到省域义务教育优质均衡的评价标准。例如,对“减轻教师负担”这一指标的评估,既需要参考客观数字,又要关注教师的主观感受,唯有如此才能更加全面地反映出优质均衡的达标程度。另一方面,在指标体系中,还存在一些微观指标难以量化评估,却独特地反映出了“优质均衡更加注重教育主体的多元需要”的价值特征。例如,对“留守儿童关爱”这一指标的评价应该是一种过程性评价,质性访谈了解留守儿童内心感受、成长档案袋追踪留守儿童成长经历,这些评价方法相对于量化统计,更能反映出“留守儿童关爱”这一指标的全貌。因此,实践中落实四个评价,基于多元评估的方法对指标体系中的各级各类指标进行评估,能够最大化程度地发挥这一指标体系的评估价值,从而切实地为省域义务教育优质均衡的实现提供助力。

第二,在实际应用省域义务教育优质均衡指标体系的过程中,也要明确其中的各级各类指标在县域义务教育优质均衡指标体系、市域义务教育优质均衡指标体系中发挥的指导作用,把握好其与县域层面和市域层面义务教育优质均衡指标体系之间的紧密关系。推进义务教育优质均衡的过程,是逐步实现县域优质均衡—市域优质均衡—省域优质均衡的动态发展过程。实现义务教育优质均

衡的目标,也需要先以县域优质均衡促进市域优质均衡,然后以市域优质均衡推进省域优质均衡。因此,省域层面义务教育优质均衡指标体系并非是孤立的,也并非仅仅服务于省域层面义务教育优质均衡的评估。这些指标在应用时需要与县域义务教育优质均衡指标体系以及市域义务教育优质均衡指标体系中的指标之间层层关联、环环相扣。

尤其要注意的是,省域层面义务教育优质均衡指标体系要在县域层面、市域层面义务教育优质均衡指标体系的发展与应用中发挥指导作用和整体规划的作用。例如,本研究以教育资源配置、政府保障、教育质量为“一级指标”,构建出省域义务教育优质均衡指标体系。省级政府在这三个指标上发挥着举足轻重的统筹作用。因此,省域义务教育优质均衡指标体系中对这三个指标的归类、维度划分、次级指标的归属和测查点的确定等均能作为县域层面和市域层面指标体系的构建和完善的参考依据。只有省域义务教育优质均衡指标体系在落地运用时,明确其中的各级各类指标在其县域义务教育优质均衡指标体系、市域义务教育优质均衡指标体系中发挥的作用和价值,才更能确保以县促市、以市推省,从而实现全国义务教育优质均衡的宏观目标。

## (二) 指标体系的具体标准需要联系综合评判

本研究通过量化统计的方法,整理形成了一个初步的评估指标体系,在实际应用过程还需要经过确定指标权重和确定评估标准两个环节。

教育评估领域的指标权重的处理一般可以分为三类,分别是主观赋权法、客观赋权法及组合赋权法。<sup>①</sup> 主观赋权法一般是专家根据个人经验对指数进行对比判断来确定权重,常见的主观赋权法有基于专家咨询的德尔菲法(Delphi)<sup>②</sup>和层次分析法<sup>③</sup>。客观赋权则是依据数据信息,根据各个指标的出现频次和对其他指标的影响程度来确定权重值,如主成分分析法等。<sup>④</sup> 组合赋权法是主观赋权法与客观赋权法相融合的方法,组合的方法既能够反映出专家意见,又能够参考更加理性的数据结果,且能够关注到指标之间的关联性,常见的方法有等权重法、等权重处理与用户自定义权重相结合法等。

在省域义务教育优质均衡指标体系中,需要根据各级各类指标的性质来确定指标权重的方法。以一级指标“教育质量”下的指标为例,“社会认可度”这一指标主要关注个体的主观态度和感受,因此,在确定指标权重时,应该采用主观赋权法。“教育普及与巩固”这一指标下包括“教育机会普及”“教育机会公平”“巩固率”三个三级指标,由于这些三级指标主要根据数据信息评估,因而,在选择指标权重方法时,客观赋权方法可能更为恰当。“学生发展”指标下包括“课业开设”“学业负担”“学业全面发展”三个三级指标。在这些指标中,既有关关注学生主观感受的指标,也有依据数据信息进行评估的指标。因此,采用组合赋权法来确定指标权重更为适合。另外,在确定省域义务教育优质均衡指标体系中指标权重时,还需要考虑其他多方面的因素,未来研究可根据可获得的省域数据、更多专家学者意见,经过多方综合评价,以对指标进行科学合理的赋权。

确定权重后,利用测量数据能够得到省域优质均衡发展水平的综合性指数结果。各级单位通过对指标体系和指数的科学使用进而引导教育工作的改进和教育质量的提升,在这个过程中就需要明确教育质量的标准。为此,针对总体评估指数还应该界定其评价标准,教育质量标准一般包括约定标准和满意标准两类:约定标准可以理解为由政府或专家根据经验事实综合制定并得到一定范围公

①胡东婉、马梦荻、双勇强:《研究生教育发展指数——创新指标权重确定方法》,《教育学术月刊》2023年第8期。

②徐蔼婷:《德尔菲法的应用及其难点》,《中国统计》2006年第9期。

③郭金玉、张忠彬、孙庆云:《层次分析法的研究与应用》,《中国安全科学学报》2008年第5期。

④胡东婉、马梦荻、双勇强:《研究生教育发展指数——创新指标权重确定方法》。

认的标准,是事先约定好确切标准的;满意标准则意味着教育者和教育工作者需要感到满意,甚至追求超过预期的结果,是事后主观评价的。<sup>①</sup> 本文所制定的评价体系既可以用于自由分析(满意标准),也可以通过设置标准(约定标准)进行限制性分析,但标准的制定同样需要科学严密的分析及有经验的多领域专家的研判。

### (三) 指标体系的功效发挥需要信息技术赋能

省域义务教育优质均衡指标体系构建的最终目的在于促进其在实践中的功效的发挥。但是,省域义务教育优质均衡评估本身的复杂性,决定了将一个指标体系真正应用到具体的实际工作中将是一项非常复杂且繁重的工作。网络具有其他信息交换方式所不具备的优点:比如信息的开放性与交互性,信息的创新与平等性以及虚拟、共享、多变、实时等特点。因此,有必要利用信息技术赋能,通过数据库建构技术、网络信息技术等手段,构建一个指标体系应用于义务教育实践的标准化流程,并通过网络应用平台的形式将该指标体系的使用流程、方法加以推广。这不仅有利于减轻一线评估工作压力,而且信息平台上可视化的结果呈现也能突出评估工作的重点,让评价更为精准。这也充分体现该指标体系的实用性与便捷性原则,让指标体系在促进省域义务教育优质均衡过程中最大化地发挥其功能效用。

具体而言,构建指标体系应用于义务教育实践标准化流程的步骤包括:

首先,需要以指标体系中的各级各类指标以及测查点为主要依据,整理出具体的测量工具,并筛选出有效的测量工具。例如,在具体的实施过程中,指标体系中三级指标下的测查点(如班额)可操作化更强,因此,在收集工具时,可以以测查点作为关键词对测量工具进行搜索和整理,并依据各级指标的具体内涵来筛选有效工具。

其次,有必要使用综合归纳法等将指标体系应用到具体领域的工作流程进行归纳,总结经验和相关注意事项。例如,综合归纳法包括简单枚举法和科学归纳法。使用简单枚举法对个别典型工具甚至个别典型问题的生成过程进行重点的个案分析;使用科学归纳法对指标体系在不同省域的使用情况进行综合归纳,旨在分析出一般性的流程和结论。经历上述步骤后再由专家小组最终确定该指标体系使用的标准化流程。

再次,需要通过科学系统的程序,在测量学、方法学以及信息技术的支持下,对指标体系应用到具体领域的流程进行标准化,并进行编程,使具体流程可操作化,以建立省域义务教育优质均衡评估的监测共享平台。

最后,用户在申请并使用共享平台后,平台将会对相关人员的每一步操作流程进行记录,并基于大数据与云计算技术实现流程的数据库实时保存以及自动智能分析,从而使指标体系应用于具体实践中的标准化流程得以不断的完善与精细化,促进应用平台的动态发展。

### (四) 指标体系的应用与发展需要结合实际情况

构建省域义务教育优质均衡指标体系是评价基本公共教育服务均等化的有效途径之一。经济社会发展水平直接决定教育资源的投入,我国各省之间差异较大,各省的教育资源投入能力各有不同。<sup>②</sup> 此外,随着国家对义务教育优质均衡发展的日益重视,各省对义务教育的投入水平和教育发展速度也正处在不断变化之中。因此,为了真正落实“以评促进”,过去单一的结果评价和静态评价将

<sup>①</sup>程凤春、卫喆:《再论教育质量及其衡量标准——基于 ISO9000 族标准的分析》,《教育研究》2012 年第 6 期。

<sup>②</sup>王善迈、袁连生:《中国地区教育发展报告》,北京:北京师范大学出版社,2011 年。

不再满足时代需求,指标体系的运用需要结合实际情况,立足本位、及时更新,反映真实的、全面的、动态的省域义务教育优质均衡水平。

从国家整体评估的视角来看,对全国的省域义务教育优质均衡水平进行衡量,需要充分考虑各省的实际情况以及各省份之间的差异。为了更好跟进政策实施效果,还需关注到各省内的年度差异、省际的年度差异等,通过引入差异系数等方式使得评估结果更加公平。此外,各有关部门还可以充分利用省域义务教育优质均衡的评价数据,综合其他标准化教育质量监督结果,进一步探索该指标与社会福利水平、经济增长等重要社会发展结果指标之间的关系。

从省级评估的视角来看,各省在开展义务教育质量监督之前,可以优先组织本省相关专家学者针对省内教育均衡发展的实际情况,在原有指标体系的基础上纳入本省个性化指标,适当调整指标权重,构建出更加贴合本省实际的指标体系。国家政策下达后,各省份具体执行的时间、方式不尽相同,需要结合具体执行方式对评估体系中的测量点进行完善,转化为更加实际、可操作的测量指标,从而提升指标体系的应用性,以便开展自行评估。举例来说,每个省份城乡义务教育差异程度都不尽相同,班级人数低于标准水平常常作为义务教育评估中的重要指标,而在有些省份正面临着义务教育人口城镇化、农村急速空心化的背景下,班额人数作为评估指标则不再合适。

## 五、结 语

推进义务教育优质均衡发展是实现高质量教育公平的重要内容,也是加快建设教育强国的坚实基础。义务教育优质均衡发展督导评估工作的开展,要求省域义务教育优质均衡评估指标体系必须结合省情、社情、教情等统筹制定。宏观层面上有必要关注以下维度:第一,落实高质量发展战略,突出义务教育办学质量要求。聚焦城乡一体化发展、区域协调化发展、学校内涵式发展、群体差异性发展等方面,持续助力教育公平与质量提升。第二,完善空间格局,明确省域均衡国家标准。确立办学条件的标准区间、财政分担的比例权责、教师资源的配置基准等,准确评估当前省域义务教育优质均衡水平。第三,形成部门合力,强化公共教育服务政策配套。推动完善省级教育、发改、人社、财政、规划等部门支持推进相关工作的长效机制,提供高质量的基本公共教育服务。

具体层面上,一套科学的评价指标体系必须经过长时间的“研究—测试—修正”这一循环发展过程才能走向成熟完善。<sup>①</sup>一方面,当前初步评估指标体系的建立尚缺乏相关实证数据的支持,后续研究需要结合地方实际监测、实地访谈或德尔菲法等手段对指标体系的信效度和应用性进行检验,从而体现指标体系的实用性。另一方面,社会网络分析的方法无法对当前政策的新发展方向进行分析,也使得评估指标体系未能反映政策层面教育优质均衡发展的新特征、新导向,未来研究应当结合指标体系的构建对相关政策理论开展新的解读,通过混合方法完善指标体系的政策引导性。此外,当前初步评估指标体系更多体现的是全国义务教育质量监督的一般性特点,评估体系特异性和针对性特点的体现有赖于监测实地的发展状况,还需要研究者深入实地走访、收集相关资料,进行针对性的完善。

未来,省域义务教育优质均衡评估指标体系的最终落地,尚待积极探索省域合作,与更多研究者一起深入监测实地,开展更多实际监测并进行多元化的指标体系评价,逐步提升指标体系的创新性、增强指标体系的应用性。

(责任编辑:蒋永华)

---

<sup>①</sup>李伟涛:《教育现代化监测评价研究:一个制度分析框架》,《教育发展研究》2015年第1期。

# **The Evaluation Indicator System for High-Quality Balanced Compulsory Education at Provincial Level: An Exploration by Using a Social Network Analysis Approach**

GUO Xiaolin, CHEN Nan

**Abstract:** With all the counties successfully completing the essential supervision and assessment for balanced development in compulsory education, China's compulsory education has entered a phase characterized by high-quality and balanced progress at the county level. The advancement of high-quality and balanced compulsory education at the provincial level, deemed a national imperative and a crucial avenue for superior balanced development, requires immediate prioritization and the establishment of a relevant assessment index system. Currently, both national and local governments have made commendable efforts in evaluating the high-quality balance of compulsory education at the county level. However, the existing framework is still imperfect, lacking practicality, and there are no reference metrics for assessing the quality balance at the provincial scale of compulsory education. Employing social network analysis, this study identifies and retains 52 core indicators. It categorizes the distribution of educational resources, government guarantee, and education quality as "primary indicators" to preliminarily establish a comprehensive indicator system for high-quality balanced compulsory education at the provincial level. To operationalize this indicator system, two crucial steps are essential: determining the weight of indicators and establishing criteria for interpretation. Regarding the practical application of the indicator system, it is recommended that national evaluations should focus on provincial discrepancies, inter-provincial variances, and annual variations, interpreting them comprehensively alongside other monitoring outcomes. Local evaluations should consider the local context to "redefine" the assessment framework, thereby creating a unique and dynamic indicator system.

**Keywords:** compulsory education; high-quality balance within the province; evaluation indicator system; social network analysis

**About the authors:** GUO Xiaolin, PhD in Psychology, is Associate Professor and PhD Supervisor at the Collaborative Innovation Center of Assessment for Basic Education Quality, Beijing Normal University (Beijing 100875); CHEN Nan, PhD in Education, is Lecturer at the School of Education Science, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).