

义务教育优质均衡发展的法治保障的不足与出路

谢 芬

湖南警察学院 湖南长沙 410138

摘 要: 义务教育作为国家基础教育的重要组成部分,其质量的提升和均衡发展直接关系到国家的未来和民族的希望。然而,在推进义务教育优质均衡发展的过程中,法治保障机制的不完善成为制约因素之一。回顾我国义务教育法治保障的历史演进,分析现行法律法规在义务教育领域的适用情况。对当前我国义务教育优质均衡发展面临的法治问题进行梳理,从而提出完善我国义务教育法治保障体系的策略。

关键词: 义务教育; 优质均衡发展; 法治保障

1 义务教育优质均衡发展的理论基础

1.1 义务教育的法律地位

从国际法的角度来看,义务教育作为一项基本人权,在多个国际法律文件中得到了确认和保障。例如,《联合国宣言》第 26 条明确指出,人人都有受教育的权利,而义务教育是实现这一权利的重要途径。《联合国儿童权利公约》中也规定,缔约国应采取一切适当措施,确保学校教育的普及,并逐步实现义务教育的普及。这些国际法的规定为各国实施义务教育提供了法律依据和道德支持,彰显了义务教育在国际法律体系中的重要地位。

在国内法律层面,义务教育同样具有明确的法律地位。以我国为例,《中华人民共和国教育法》将义务教育定义为“国家对适龄儿童、少年实行的必须接受的教育”,并规定了义务教育的基本要求和内容。此外,《中华人民共和国义务教育法》进一步明确了义务教育的具体实施措施,包括学制、教学内容、教学设施等,为义务教育的实施提供了坚实的法律基础。这些法律法规确保了义务教育的普及性和强制性,从而保障了公民的基本教育权利。

1.2 优质均衡发展的概念界定

优质教育是一个多维度的概念,它不仅包括教学质量的高标准,还涵盖教育资源的合理配置、教育公平的实现以及学生的全面发展。具体而言,优质教育的标准应包括:教师队伍的高素质、教学设施的现代性、课程内容的科学性和实践性、教育评价的全面性和公正性等。这些标准不仅关注学生的学术成绩,更强调学生的综合素质和创新能力,为学生的未来发展奠定坚实基础。均衡发展包括:区域均衡、城

乡均衡、校际均衡以及性别均衡。通过实现均衡发展,可以促进教育公平,提升全社会的教育水平。

1.3 法治与教育的关系

法治对教育的规范作用,是教育发展的基础和保障,它通过法律法规对教育行为进行规范,确保教育的公平性和正义性。法治明确了教育的基本原则,如教育的公益性和非营利性,确保教育服务于全体公民;法治规定了教育行为的法律边界,如禁止教育歧视和滥用教育权力,保障学生的基本权利;法治通过建立健全的教育监管体系,对教育质量和教育资源进行监督和评估,促进教育质量的提升。

教育不仅是法治的对象,也是法治的推动者。教育培养了公民的法律素养,使人们能够理解和遵守法律,维护自己的合法权益;教育提升了公民的法治观念,使人们能够自觉维护法治秩序,反对违法犯罪行为;教育通过培养专业人才,为法治建设提供智力和技术支持。通过这种反馈机制,教育成为法治建设的重要支撑。

2 义务教育优质均衡发展的法治现状分析

2.1 法律法规在优质均衡发展中的实施情况

当前,我国义务教育法律法规体系以《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》为核心,辅以《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等相关法律法规。这些法律法规为义务教育提供了基本框架和运行机制。具体来说,它们明确了义务教育的性质、目标、任务,以及政府、学校、教师和家长的权利义务。此外,地方性法规和部门规章也对义务教育的发展起到了重要的补充作用。

在法律实施过程中,义务教育相关法律法规展现出一定的成效。例如,法律法规的执行促进了教育资源的合理配置,逐步缩小了城乡、区域间的教育差异。然而,法律法规在执行过程中也暴露出若干问题。首先,法律法规的执行力度不足,特别是在某些地区,教育资源分配的不均衡现象依然显著。这种不均衡不仅存在于城乡之间,甚至在同一城市的不同学校之间亦有所显现。其次,法律法规执行过程中缺乏有效的监督和评估机制,导致旨在促进教育公平的政策难以有效实施,执行效果大受影响。此外,法律法规本身存在的滞后性问题也不容忽视。鉴于教育领域的快速发展变化,法律法规往往难以及时更新,这在一定程度上限制了其在推动优质教育资源均衡发展方面的实际效能。

2.2 政策执行的难点与挑战

在政策实施过程中,所面临的困境与挑战主要包括以下三个维度:首先,政策执行力度的不足问题,部分地方政府及相关部门对义务教育政策的重要性认识不足,导致执行力度不够;其次,政策执行协调性的问题,各部门之间缺乏有效的沟通与协调机制,从而影响了政策执行的效果;最后,政策执行的可持续性^[1],部分地区虽然在政策实施初期取得了一定成效,但因缺乏持续的动力和机制,难以维持长期效果。

2.3 监督机制的构建与效果

我国已构建起一系列监督机制,涵盖教育行政部门对学校的监督、社会监督、媒体监督等多方面。这些监督机制在识别及纠正教育领域的问题上发挥了积极作用。尽管如此,现行监督机制仍存在若干不足之处:一是监督主体的单一性问题突出,缺乏多元化的监督主体结构,这限制了监督效果的充分发挥;二是监督手段的局限性明显,传统的监督手段难以适应现代教育发展的新要求;三是监督效果的评价体系尚不完善,缺乏一套科学的评价标准和方法。

3 义务教育优质均衡发展法治保障的不足与挑战

3.1 法律法规的不完善

3.1.1 法律法规的滞后性

首先,法律法规的制定往往滞后于社会发展的步伐。随着社会经济的快速发展和教育改革的深入推进,现有的法律法规在应对新情况、新问题方面显得力不从心。例如,在推进教育信息化、智能化方面,现有的法律法规尚未能提供充分的支持和保障,导致在实际操作中存在法律空白和漏洞。

其次,法律法规的更新速度未能跟上教育实践的变化。教育领域的新理念、新技术和新模式不断涌现,但相关法律法规的修订和完善却相对滞后。这种滞后性不仅影响了义务教育优质均衡发展的效率,也可能导致法律法规与教育实践之间的脱节。

3.1.2 法律法规的实施难度

在法律法规的实施过程中,我们也面临着一系列挑战。一方面,法律法规的具体执行难度较大。由于法律法规的抽象性和原则性,将其具体化为可操作的行动方案往往需要付出巨大的努力。例如,在实施义务教育优质均衡发展的过程中,如何确保法律法规在基层学校的有效执行,就需要克服种种困难和障碍。

另一方面,法律法规的实施效果受到多种因素的影响。地方政府的执行力、学校的管理水平、教师的素质等因素都可能对法律法规的实施效果产生影响。在某些情况下,法律法规的实施甚至可能因为相关利益主体的阻挠而受到影响。

3.2 政策执行的障碍

3.2.1 地方保护主义的影响

在义务教育优质均衡发展的政策执行过程中,地方保护主义成为一个突出的障碍。地方保护主义表现在多个方面,如对本地区学校的过度保护、对优秀教师资源的争夺、对外地学生的歧视等。这些行为不仅损害了教育公平,也影响了法律法规的实施效果。

地方保护主义的根源在于地方政府对教育资源的控制和分配。在一些地区,地方政府为了提升本地的教育声誉,可能会采取一些不利于教育均衡发展的措施,如限制外地学生就读、优待本地学生等。这些行为虽然短期内可能提升本地教育的竞争力,但从长远来看,却不利于义务教育优质均衡发展。

3.2.2 资源分配的不均衡

首先,教师资源的分配不均衡。在城乡、地区之间,教师资源的配置存在显著差距。一方面,优质教师往往集中在城市和发达地区的学校。这些地区的学校能够提供更好的工资待遇、工作环境和发展机会,吸引了一大批优秀教师。另一方面,农村和欠发达地区的学校在吸引和留住优秀教师方面面临着巨大挑战^[2]。这些地区的学校条件相对较差,教师待遇较低,导致优质教师流失严重,难以保障教育质量。城市和发达地区的学校在教师队伍建设方面具有明显优势。

这些学校不仅能够吸引到更多的优秀教师，还能够通过高水平的教师培训和激励机制，不断提升教师的教学水平和综合素质。而在农村和欠发达地区，由于教师资源匮乏，学校往往难以开设完整的课程体系，影响了学生的全面发展。

其次，硬件设施的建设不均衡。一些学校拥有先进的硬件设施，如现代化的实验室、多媒体教室、图书馆等，为学生提供了良好的学习环境。然而，另一些学校则缺乏基本的硬件条件，如合格的教室、卫生设施等。这种硬件设施的差距使得学生在不同学校之间接受的教育质量存在明显差异。

特别是在农村和欠发达地区，学校硬件设施的建设严重滞后。许多学校的教学设施简陋，缺乏必要的教学设备，严重影响了学生的学习效果。此外，硬件设施的不足还可能导致学生在心理健康、体育锻炼等方面受到影响，进一步加剧了城乡、地区之间的教育差距。

最后，财政投入的不均衡也是导致资源分配不均的重要原因。在一些地区，教育投入相对较低，使得学校在师资培训、教学设备更新、课程开发等方面捉襟见肘。这种财政投入的不均衡不仅影响了教育的质量和水平，还可能导致教育资源浪费，进一步加剧教育不公。

具体来看，财政投入的不足使得一些学校难以招聘到优秀的教师，导致教师队伍整体水平较低。此外，财政投入的不足还可能导致学校无法购买先进的教学设备，限制了教育教学方法的创新。而在一些投入较多的地区，学校则能够充分利用财政资金，提升教育教学水平，进一步扩大了与投入不足地区的差距。

3.3 监督机制的缺陷

3.3.1 监督主体的单一性

教育监督主要由政府部门承担，缺乏多元化的监督主体。这种单一性导致监督力量不足，监督效果有限。单一性的监督主体也容易导致监督的漏洞。由于监督资源的有限，政府部门很难对所有的教育机构进行全面监督，这就给一些学校和教育机构提供了违规的空间。此外，监督主体的单一性也可能导致监督过程中出现利益冲突和权力寻租等问题。

3.3.2 监督手段的局限性

现有的监督手段也存在一定的局限性。一方面，监督手段较为单一，主要依靠行政手段和检查考核等方式进行监督^[3]。这些手段在处理一些复杂问题时往往显得力不从心。另一方面，监督手段的执行力度不足，一些监督措施由于缺

乏有效的执行机制而难以落实。

4 义务教育优质均衡发展法治保障的改进策略

4.1 完善法律法规体系

在推动义务教育优质均衡发展的进程中，法律法规体系的完善至关重要。以下是针对法律法规的更新与修订，以及细化与具体化的扩写内容。

4.1.1 法律法规的更新与修订

随着社会经济的发展和需求的变化，现行的义务教育法律法规不可避免地会出现滞后性。首先，应当对现有的法律法规进行全面的审查，识别其中与现实不符或不足以应对新挑战的部分。具体而言，需要对以下方面进行更新与修订：

修订相关法律法规，确保教育资源在城乡、区域之间的公平分配。例如，增加对贫困地区和弱势群体的教育资源倾斜，强化对农村学校的扶持政策。：对教师资格认证、职称评定、继续教育等方面的法律法规进行更新，以提高教师队伍的整体素质，确保教育质量的提升。完善教育管理体制，明确各级教育行政部门的职责，建立健全教育监管机制，确保教育公平和效率。

4.1.2 法律法规的细化与具体化

为了使法律法规更具操作性和实用性，必须对其进行细化与具体化。以下是一些建议：对学校、教师、家长和学生的权利与责任进行明确界定，确保各主体在教育过程中的行为有法可依。对于法律法规中的原则性规定，应当制定具体的实施细则，以便在实际操作中能够准确执行。例如，针对教育资源的具体分配比例、教师职称评定的具体标准等，都应有明确的规定。对违反法律法规的行为，应设定明确的法律责任，包括行政处罚、民事赔偿甚至刑事责任，以确保法律法规的权威性和有效性。

4.2 加强政策执行与监督

4.2.1 提升政策执行力

建立健全由政府主导、相关部门参与的义务教育优质均衡发展工作领导小组，明确分工，加强协调，形成工作合力。通过多种渠道加大对义务教育优质均衡发展政策的宣传力度，提高公众对政策的认知度和认同感。建立科学合理的政策激励机制，鼓励各级政府和相关部门积极履行职责，推动政策的有效实施。

4.2.2 构建多元化监督体系

建立健全教育系统内部的监督机制,如设立专门的监督部门,定期对政策执行情况进行检查和评估。鼓励和支持社会公众、媒体、第三方评估机构等参与义务教育优质均衡发展的监督工作,形成全方位、多角度的监督网络。对政策执行不力、违反法律法规的行为,应建立严格的问责机制,确保责任到人,切实提高政策执行的效果。

4.3 强化法治意识与教育

在中小学阶段,将法治教育纳入学校课程体系,通过系统的课程设置,培养学生的法治观念和法律素养。组织丰富多彩的法治教育活动,如法治知识竞赛、法治漫画创作、模拟法庭等,激发学生学习法律的兴趣。加大对法治教师的培训力度,提高其法律素养和教学能力,确保法治教育的质量。通过宣传法治理念、传播法治文化,营造全社会尊法学法守法用法的良好氛围。鼓励学生在日常生活中运用法治思维和法治方式解决问题,通过法治实践提升法治意识。

开发和应用法治教育相关的数字资源和在线课程,使学生能够随时随地接受法治教育^[4]。利用大数据和人工智能技术,分析学生的学习行为和需求,提供个性化的法治教育服务。通过网络平台,开展法治教育的远程教学和互动交流,拓宽法治教育的覆盖面。加强法治教育信息化基础设施建设,确保网络平台的稳定性和安全性。培养法治教育信息化人才,提升教师运用信息技术进行教学的能力。推动法治教育信息化标准的制定,规范法治教育信息化的实施过程。

4.4 优化法治环境

加强法治环境的顶层设计,确保法治环境与教育政策的协调一致。其次,推动法治环境与社会环境的融合,通过法治教育和法治实践,使法治理念深入人心。此外,强化法治环境的监督和评估机制,确保法治环境的持续优化和改进。

在社会各层面广泛开展法治文化活动,如法治主题展览、法治知识讲座等,以增强公众对法治的认识和理解。通过媒体和网络平台,积极传播法治文化,形成正面的法治舆论导向。鼓励学校、家庭和社会共同参与,形成全社会共同培育法治文化的的良好氛围。

5 结语

实现义务教育的优质均衡发展,法治保障是关键的系统性工程,这要求政府、教育机构、家庭以及社会各界的共同努力。通过完善法律规范体系、增强政策执行力度与监督机制、提升法治意识在教育领域的渗透以及优化法治环境,我们能够义务教育的优质均衡发展提供坚实的法治支撑。积极倡导社会各界参与,共同为打造一个公平、公正、高质量的义务教育环境而努力,亦是不可或缺的。

参考文献:

- [1] 陈静漪,宗晓华.县域义务教育优质均衡发展的整合性分析——基于制度分析与发展框架的应用[J].理论月刊,2024,(07): 24-31+154.
- [2] 王朝霞.河南省X县义务教育阶段“县管校聘”政策的反思与改进[D].海南师范大学,2024.
- [3] 李森,王雪玮.我国义务教育优质均衡发展的现实困境与战略选择[J].中国电化教育,2024,(01): 9-15+30.
- [4] 李宜江.协同治理视域下长三角义务教育优质均衡发展研究[J].现代教育管理,2023,(03): 18-28.

作者简介:

谢芬(1983—),女,汉族,湖南涟源,硕士研究生,研究方向为法学理论。

基金项目:

本文系湖南省教科规划一般项目,项目名称《义务教育优质均衡发展的法治保障研究》(编号ND233412)。