

# 依赖中的资源争夺： 中小學生减负的困境及出路

杨 柳<sup>1</sup>, 罗生全<sup>1,2</sup>

(西南大学 1. 教育学部; 2. 西南民族教育与心理研究中心, 重庆 400715)

**摘 要:**中小學生减负问题是新中国成立以来,我国教育发展过程中力图解决但却难以根治的历史性问题。依赖中的资源争夺所引发的校际与校内关系的复杂存在,影响了减负工作的深入推进,成为中小學生减负路上的主要拦路虎。突破减负困境,可通过推动基础教育从传统静态、集中走向现代动态、均衡发展,确保义务教育阶段公办教育的公共服务能力,重新思考民办与公办教育的关系及功能定位,形成多元主体参与和共建共享的现代教育治理体系,构建低竞争、低控制、真评价的教育生态环境等举措合力助推。希望以此为我国中小學生减负工作的有效开展提供行动借鉴和理论参考。

**关键词:**课业负担;义务教育;基础教育;民办学校;公办教育;政府治理;教育资源

**中图分类号:**G455;G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2020)01-0078-08

进入 21 世纪以来,各种强制“减负令”的相继出台,让人们看到了政府解决教育老大难问题的决心与希望,但现实似乎并不让人乐观——学生课业负担不但没有减轻,反倒有越来越重之嫌。对此,学者张端鸿、陆建非认为,减负出现反弹,其深层次原因是优质教育资源的稀缺和公私优质教育资源的不均衡,或者说是社会整体的教育资源不均衡;学者胡伶则基于阶层分化角度(中产阶级恐慌、底层群众放弃)来谈论学生课业负担过重问题,认为该现象的出现不仅与学习时长有关,还与父母观念、学生学习能力、学习心态等息息相关<sup>[1]</sup>。学者洪明认为,减负不是目的,要让家长和学生明白压力的积极意义,更重要的是,要让减负从单纯物理时间上的减少,升级为单位时间所获价值和效果的提升,这才是减负的根本所在<sup>[2]</sup>。此外,也有学者如唐盛昌认为,从教育发展趋势看,除了语数外等学科类课程外,学校还应该为学生提供诸如 STEM 课程以及艺术赏析、动手实践等旨在拓展学生素质的非学科类课程,指出这类课程深受学生欢迎,学生们都会主动学习,根本构不成“负担”<sup>[3]</sup>。学者张志勇表示,中国教育改革的目标不是减轻负担,而是改变学生学习的性质、结构和状态,让每个学生每天除了正常的吃饭、睡眠、交际之外,能拥有一种有意义的学习和生活<sup>[4]</sup>。此外,学者项贤明认为,教育结构失衡、重点学校入学竞争、科举文化残余影响、课程设置和教学管理制度不科学、教学方法与学习方法指导不足以及政绩追逐推动下的改革话语失范等,都是造成课业负担加重或者说减负难减的重要原因<sup>[5]</sup>。其实,不管是针对深层次上的教育资源不均,还是强调外在的课程设置以及教育结构上的不合时宜或是家庭观念、学习环境与方式的影响等,都表明学生课业负

收稿日期:2019-07-07

作者简介:杨柳,西南大学教育学部博士研究生。

罗生全,教育学博士,西南大学教育学部教授、博士生导师。

基金项目:中央高校重大创新团队项目课题“基础教育课程改革的国际比较与本土理论建构研究”(SWU1709117),项目负责人:罗生全;重庆市社会科学规划课题“义务教育阶段课程改革评价指标体系的开发研究”(2019YBJJ101),项目负责人:罗生全。

担过重已成为社会的一个难言之痛。立足于浅表化的单一维度来看待或尝试解决学生学业负担过重问题,无异于隔靴搔痒,必须从整体意义上,依靠多维举措去共同破解。也就是说,要跳出课业负担本身,站在更为客观的立场去系统分析、归纳与总结课业负担的内涵和表现,发现这一问题背后的深层逻辑,从学理上和实践上为“减负”提出具有合理性的立论基础和可行性的解决方案。

2013年8月5日,《人民日报》有文章直言,“学生负担过重已成民族之痛”<sup>[6]</sup>,沉重的现实让无数心系教育并致力于其发展的人必须反思“教育到底怎么了,我们的教育缺了什么”。2017年10月,党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长。让儿童幸福健康成长、全面发展是教育现代化发展的一种内在要求,但由于优质教育资源分布不均衡,校际之间发展不充分,再加之家长传统观念与招生制度等多重因素的制约,使得中小学生的课业负担问题始终难以得到有效解决,更遑论快乐学习、全面发展。革除优质教育资源稀缺所引发的现实积弊,需要正确认识优质教育资源在中小学生学习负担不减反增中,所扮演的重要角色和产生的作用。

## 一、公办中小学校学生课业负担的主要表现及成因

改革开放以来,在中国基础教育话语体系中,“减负”一词一直名列热点话题榜单。对于此,政府和业界以及社会都给予了高度重视。然而,对于中小学课业负担的治理,却呈现出一种潮汐波动现象——民间呼声高了,引起高层重视了,地方就抓一阵;高层不重视了,地方换人了,“减负”也就在人们无奈的叹息声中偃旗息鼓了,同时学生的课业负担往往还变得更加严重<sup>[7]</sup>。这种反复现象,反映了“减负”背后的资源依赖和利益追逐。但不管是政府及教育行政主管部门政策的强势颁布,还是社会大众的“主动请愿”,其改革或是诟病的对象都毫无疑问地指向了学生学习的主要场所——学校。其实,对于学校本身来说,这种外在强加的价值判断,无疑是对学校对于“减负”应有所作为的一种道德绑架。之所以这样说,其实是对学校所处地位、所扮演的角色和所发挥的功能的一种“同情”。众所周知,公办学校作为一个合法的社会事业单位,不仅要贯彻落实政府及教育主管部门的意志、所颁布的政策、制定的目标以及发展规划,同时又要回应社会的现实需求。正是在这样一种背景下,公办学校在某种意义上成了必须对“减负”问题担责的“替罪羊”。

多年来,发生在基础教育领域的事件,如“中关村二小事件”等,让公立中小学校频频成为舆论的焦点。再加之各大新闻媒体博眼球式的宣传报道,一次又一次地让它们成为被问责的对象。自然,自新中国成立以来一直存在的减负话题,同样也将公办学校推向被批评和被指责的漩涡。其实一般而言,无论是家长、教师,乃至整个教育系统,都不会主动牺牲学生的自由发展而去加重学生的课业负担。但既然如此,又是何种力量吸引着各个相关利益主体,毫无顾忌地投身于加重中小学生学习负担的大潮而无法自拔呢?综合多种因素分析可以发现,由优质教育资源缺乏而引发的无序竞争,无疑是导致公办中小学生学习负担加重的主要推手。

### (一) 学前阶段即埋下课业负担隐患

在教育理念相对落后且对优质教育资源并无过多追求的年代,幼小衔接所潜存的问题并未凸显,但随着社会发展与时代进步,传统因素与新生因素交织,“幼升小”中也出现了因资源依赖而产生的资源争夺问题。特别是当近些年国家大力发展学前教育,且“小升初”入学选择受到严格控制之后,许多家长将获取优质教育资源的目光移向了学前阶段,优质幼儿园由此成为家长们竞相追逐的又一“战场”。选择了一所好的幼儿园也就意味着能够享受好的教育资源,进而能够为孩子未来的发展奠定好的基础,这是众多家长的真实心声。也正是源于这种心理诱导,使得学龄前儿童的自由活动时间一再被压缩,以用于参加各种兴趣班、奥数班以及补习班等。特别是近年来存在的学龄前儿童参加各种测试选拔与杯赛,以获取证书为进入优质小学增添砝码的现象,更是与国家控制择

校竞争、减轻中小学生学习负担的就近入学政策背道而驰。这一发生在学前阶段的没有硝烟的资源争夺战,其实质是家长们为了孩子将来能进入优质小学和中学而进行的一场“预演”。显然,这种做法为日后中小学生学习负担埋下了不小隐患。

## (二)义务教育阶段“统测”违背教育基本要求

所谓义务教育阶段“统测”,简单来说即九年义务教育阶段学生综合素质统一测试。调查发现,全国不少省份在义务教育阶段仍旧保留着这一传统评价方式。例如湖南省教育主管部门早在2004年就出台了《规范中小学办学行为的十条禁令》,要求“严禁市(州)县教育行政部门组织除高中毕业会考之外的统一考试,严禁公布学生考试排名并以考试排名奖罚教师和学生”,但是在政策落实过程中,湖南省的很多市县仍旧继续组织“期末考试”,而且美其名曰“质量检测”。2010年,北京市发布的《北京义务教育统测调查报告》显示:北京市小学三、四、五年级的学生都要参加全市统一测试。由于是全市“统测”,很多家长对统测成绩是否会作为“小升初”升学标准存有担忧,虽然北京市教委相关负责人明确表示,测试结果不会与“小升初”挂钩。但囿于《综合素质评价手册》(以下简称《手册》)中“所有测试都是升学重要依据”这一评判准则,再加之如何衡量《手册》中关于升学资格的问题等,使政策的实施效力很难真正达到预期目标。统考或变相统考的存在,使得很多教师不得不提前结束课程,利用教学计划剩余时间或是周末、节假日等来为学生补习统考科目。从深层次上来说,“统测”的继续存在不仅会阻碍义务教育升学机制的改革与创新,还可能导致基础教育评价价值取向因过分注重“升学率”而出现偏离。“统测”也影响了学生对于学习的认知,并导致其课业负担不但没有减轻反而加重。显然,这已经背离了义务教育的初衷,也违背了国家关于在义务教育阶段禁止假借各种名目增加学生学习负担的基本要求。

## (三)中学阶段校际差异过大成为学生课业负担隐性推力

2012年,中国青年报社会调查中心通过“题客调查网”和“中国民意网”对10180人进行了调查,结果显示:82.3%的受访者直言当前中小学校际差异大,其中33.7%的人认为“非常大”,48.7%的人觉得“比较大”<sup>[8]</sup>。被调查者中,一名基层教师面对这一现状表现出的无奈具有一定代表性——从老师水平、教学设施来看,自己所在的学校与县重点中学差距并不大,但就是招不上学生,好的私立学校也吸引了大量生源,使镇中学的招生情况更是进一步恶化,所在学校已连续多年招生困难,每年老师都会根据学校要求,按照所分配的指标去努力完成招生任务。传统以县乡财政为主的资源配置模式导致教育经费在县乡之间出现不均衡现象,而这也一定程度上预示了义务教育发展可能出现不均衡不充分。同时,地方政府部门为提高教育政绩,往往会把更多更好的教育资源分配给少数几所好学校,从而导致薄弱学校因投入不足而越来越弱,教育质量每况愈下。这种在特定历史时期由于政策导向与复杂因素交织而形成的局面,无形中也加剧了家长对优质学校的“争夺”。一旦择校行为发生,学生的课业负担(已真实存在的或潜在的)便又会成为舆论关注的重点,“增负”与“减负”又将成为一个纠缠不清的死结,陷入循环往复的怪圈。与此同时我们还应看到,在义务教育阶段,初中阶段的校际差异显著高于小学阶段,且初中阶段校际差异过大现象的普遍存在,为优质资源的无序竞争提供了温床,学生的课业负担因此也就很难得到有效减轻。

## 二、民办中小学校学生课业负担的主要表现及成因

民办学校是我国教育体系的重要组成部分,其出现不仅顺应了发展私立教育的国际潮流,同时也表征了我国教育样态的多样性。20世纪末,由于我国经济的快速发展,居民收入水平普遍提高,社会大众对教育的需求骤增,但无论从量还是质上,教育都不能满足民众的普遍需求,优质教育资源则更是出现了供需失衡的现象。再加上我国财政性教育经费投入不足,对于一些薄弱学校无力帮协,导致教育公信力一度受到严重挑战。正是在这样一种背景下,“名校办民校”的办学模式应运而生。该办学模式主要是利用“优质公办学校的品牌、师资、管理等资源,独立或与其他民营企业等社会团体联合举办学校(附校、分校与分部),以求缓解优质教育资源供不应求的现状,拉动薄弱学

校向优质学校靠近,满足人们多元化的教育需求”<sup>[9]</sup>。由于“名校”自身的社会信誉度较高,相对于一般的民办学校而言,名校所办的学校更易于被社会和家长所认同,因而“既然无法选择优质公办学校,那就退而选择公办学校所办的民校”成为众多学生以及家长的一种普遍心理。对于大多数学生来说,选择公办民校是为了将来可能的结果平等,那么花费更多的时间用于课业自然成为他们自我默许的一种无奈之举。有调查显示,包括广州、深圳在内的广东十大城市中,有84.2%的孩子一个星期要参加两门以上的校外培训课程的学习<sup>[10]</sup>。这意味着,要参加“小升初”考试的学生,常常需要提前1年或半年就开始这类针对性较强的民校招生考试课外辅导班的学习,以增强应考能力。其结果自然是家长为此付出大量的精力和财力,学生为此背上沉重的课外学业负担。可见,政策设计的初衷是好的,且在实际实施过程中也取得了一定的成效,但是由于政策设计有一定缺陷,加之治理不力,使民办学校得以打政策的擦边球,从而也变相加重了学生的课业负担。

### (一)民办学校招生“唯分论”导致减负落空

民办教育的出现,源于我国特殊的国情和教育环境,其在推动基础教育发展、为社会与家庭提供更多入学选择方面,发挥了重要的作用。由此,为鼓励更多的社会力量更好地举办学校,国家在办学政策上对其给予了倾斜。以招生为例,国家对于学生是否可以跨区域选择民办学校就读并无明确的强制性要求(如必须就近入学等)。换句话说,民办学校借助国家对于民办教育在招生政策上的扶持,可以实行自主招生。也正是因为这样一种特殊的政策支持,使得社会大众逐渐形成一种共识——“公办不择校,择校找民办”。在这样一种“契机”下,许多公办学校开始借壳民办学校,利用民办学校所拥有的政策优势,打着政策的擦边球大搞应试教育,利用“分数战”来抢占更多的优质生源。众所周知,素质教育的有效推进是以反对应试教育为根本前提的,民办中小学校“以分定取”的招生要求不仅违背教育发展规律,而且还会导致学校与学生都只抓统考科目,放弃其他科目。“唯分论”最终只会使现代教育再次回到应试教育的老路上,并进一步加重学生的课业负担。然而,对于这种具有“反教育”性质的行为,不少家长却不以为然,因为“初中不上假民办,大学就上真民办”的恐慌心理从未远离过他们,于是利用各种关系为孩子选择学校也就成为了家长们的一种常态。“民校招生不受限”诱发了民办学校办学的投机行为与侥幸心理,而多方力量的助推,也使得学生课业减负很难落到实处。

### (二)公办学校与民办学校关系错位导致减负无望

当今,名校办分校已是一种常态,但名校与分校间到底应是一种什么关系呢?目前不少名校所办的分校,实质上是一种公办与民办相结合的“假民办”,国家对此早就明令禁止。然而,认真审视当下名校办民校的现实可以发现,二者之间“非即非离”的现象普遍存在。一是“公”与“民”名义上分离,实质上难分难离。调查发现,很多分校其实早已脱离了名校这一母体,但在招生宣传中,它们又借助名校的“光环效应”大打“感情牌”,这在一定程度上误导甚至欺骗了学生及家长。而对分校的此种做法,母体学校却大多选择睁一只眼闭一只眼。二是“公”与“民”不分。如许多公办学校的领导仍然兼任民办学校的领导,以至于公众难以区分哪个姓“公”哪个姓“民”。以河北H中学与H一中为例,两校长期存在一个法人的事实。曾经的H中学校长张某,在多个公开场合以H一中校长的名义参加活动;H中学官网上对高考上榜人数的统计中,也包含H一中的相关数据。三是部分名校为进一步提高升学率,与分校“不明不白”。优质生源、学生成绩、升学率,这是目前我国基础教育办学水平最有“说服力”的衡量指标。为此,即便是名校也要为获得更多的优质生源而想尽一切办法。如规定成绩优异但户口不在本区域且又愿意上分校的学生,可以少缴纳一些费用。如此一来,分校便成为了名校选拔学生的一个途径,好学生被名正言顺地吸纳进来,并理所当然成为名校换算升学率时的分子<sup>[11]</sup>。综上所述,名校与分校之间常常是一种说不清道不明的关系,这种关系不仅会扰乱基础教育阶段正常的教育秩序,对于学生的身心发展也将产生不良影响。名校之分校对于部分家长,恰如获取优质教育资源最后的救命稻草,为不失去这根“稻草”,许多家长宁愿选择为孩子“增负”,逼迫孩子参加各种补习班、冲刺班。所谓“有效减负”,也就自然而然成了一句口号。

### （三）名校“巨无霸效应”加剧学生课业负担

近年来,各地名校开办分校的火热程度不减,尤其是一些被戏称为“超级大校”的名校。它们仍不遗余力地在教育资源相对缺乏的省市建立分校,如河北衡水中学。该校先后在河北、河南、安徽、四川和云南等欠发达地区建立了18所分校。对此种无序行为,香港《南华日报》发文《中国顶尖的强化训练学校填鸭学校:穷人的救星,富人则嗤之以鼻》予以了抨击。2017年6月,河北省教育厅发布的《关于对河北衡水中学、衡水第一中学办学行为进行整改的通知》(冀教基)[2017]17号)也引起了社会的广泛关注。还原事件的整个过程可以发现,河北衡水中学与衡水第一中学之间长期存在着“一套人马两块牌子”、共用官方网站、公办在编教师到民办学校任教、跨地域“抢招”乃至“掐尖招生”等现象。“公”“民”不分、以民办学校的名义在全省招生、超大规模办学、扰乱地方教育生态,是衡水中学办学模式的显著特征。“超级”中学变相打造升学政绩的行为,推动了自身的野蛮生长,强化了应试教育倾向,加剧了城乡教育的不均衡不平等,减少了农村学生进入优秀大学接受教育的机会,破坏了区域的教育生态,其负面效应显而易见。但部分地方政府为追求短期教育政绩,对这些巨无霸学校的行为常常选择无视或忽视,甚至推波助澜。名校“巨无霸”的出现是区域多因素共同作用的结果,最终可能导致基础教育领域的“马太效应”。为进入这些名校或名校所办的分校,家长和学生都不得不选择“负重前行”。

### （四）民办学校与辅导机构“结盟”导致学生课业负担有增无减

2017年7月,一篇名为《月薪三万,还是撑不起孩子的一个暑假》的文章占据了教育网站的头条,并在家长的朋友圈热传。“20 000(美国游学)+5 000(阿姨)+2 000(钢琴)+2 000(游泳)+6 000(培优)=35 000”<sup>[12]</sup>,文中所呈现的数字及其背后所代表的意义,让不少人对这种“烧钱式教育”唏嘘不已。其实,对于投入培训市场,很多家长也表示很无奈。近年来,我国中小学生学习参加课外辅导机构培训的比例呈逐年上升趋势。有调查显示,2014年,我国参加课外辅导的学生人数占了在校学生总数的36.7%,在北京、上海、广州、深圳等大城市,这个数字甚至可以达到70%左右<sup>[13]</sup>。这除了与政府对培训市场的监管不到位、家长传统思维的影响等有关外,民办学校与辅导机构形成“利益联盟”无疑也是一个重要推力。虽然究其根本,仍在于优质教育资源的短缺。从中国教育学会发布的2016年《中国辅导教育行业及辅导机构教师现状调查报告》可知,课外辅导行业营收呈梯次排列:第三梯次年收益低于1亿元,第二梯次年收益超过1亿但低于20亿元,第一梯次年收益20亿元以上<sup>[13]</sup>。可观的经济利益刺激着民办学校,也推动它们借助生源优势走上与培训市场为利益而“结盟”的道路。在利益驱使之下,不少民办学校的办学定位和办学目标出现了偏差:为维护这一利益链条,一些民办学校通过对学生的不断“加压”来换取名校上线率,并借此吸引更多的优质生源。而大多数家长对此也只能默默配合——增加孩子的课外学习,想尽办法提高孩子的学习成绩。民办学校和辅导机构的“默契配合”,只能使中小学生的课业负担有增无减。

## 三、中小学生减负的理性选择

当前,我国发展已进入重要战略机遇期,教育领域也应适应新形势新要求,切实推进教育改革与创新,努力实现2020年教育改革和发展规划纲要基本目标。基础教育作为教育现代化进程中的重要一环,科学把握和应对改革与发展中遇到的问题,不仅是对基础教育自身内涵与特征的理性追寻,同时也是关于“为谁培养人、如何培养人、培养什么样的人”的时代回应。从这个角度而言,如何科学、有效地减轻因优质资源依赖而造成的中小学生过重的课业负担问题,既是时代赋予的使命和要求,也是全力实现教育公平乃至社会公平的重要体现。

### （一）推动基础教育发展从静态集中走向动态均衡

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提到,到2020年,要基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列。这一美好愿景为基础教育带来发展机遇的同时,也提出了更大的挑战。当前,素质教育的理念及推进举措已深入人心,但当我们畅想教育的

美好未来之时,也应对依旧存在的应试教育的一些做法如“灌输式教育”“题海战术”等保有一份清醒。它们往往以社会需求为名压制学生的个性发展,片面强调个体的社会化过程,而不及个体的个性化过程,唯理性教育、以分数论英雄的现象比比皆是。竞争激烈的教育场域带来的不是学生生命的自由、完满发展,而是他们奔波于学校与各种培训辅导机构的疲惫身影,这一场景也被很多人形象地比喻为“小马拉大车”。沉重的课业负担使中小学生的生活时常处于一种紧张状态,鲜有学生述说自己的学习是快乐的。教育偏离了发展轨道,学生自然无法承受病理教育之重。“今天,我们却不问怎样使一个孩子成为一个完整的人,而是问我们应当教他什么技术,使他成为只关心生产物质财富的世界中的一颗光滑耐用的齿轮牙。”<sup>[14]</sup>教育的对象是一群鲜活的、有个性的人,尊重学生的天性就是为了使教育能够摆脱工具理性的束缚,实现学生的个性化发展。这就要求基础教育发展要站在为受教育者负责的立场和高度,打破重传承而轻创新、重选拔而轻选择、重灌输而轻探究的思维模式与制度制约,通过创新驱动和制度改革来推动 21 世纪我国基础教育发展从静态集中走向动态均衡。

## (二) 确保义务教育阶段公办教育的公共服务能力

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,是国家必须予以保障的公益性事业。义务教育阶段公办教育在人才培养过程中本应扮演重要角色,但随着教育领域的逐步开放与扩大,民办教育大量涌入,公办教育逐渐“失宠”。中国教育财政科学研究所所长王蓉教授近期在一项政策建议中指出,在一些拉丁美洲国家,大量中高等收入家长可能逃离公共教育体系而在私立部门中寻求更高水准的服务,公立学校特别是基础教育阶段的公立学校在部分家长心目中的地位下降<sup>[15]</sup>。目前,类似情况在我国一些大城市中也开始出现。以上海市与北京市为例。在上海,优先选择民办学校的家长远远多于优先选择公办学校的家长。许多家长认为,如果小孩不能就读很好的公办学校那就选择不错的民办学校,因为这样至少可以增加考取重点中学的几率。即使有保底的公办学校,仍旧优先选择顶尖民办学校的家长也不在少数,其中一个不可忽视的原因便是当前很多公办学校的优秀教师流入到了民办学校。而在北京,家长们更多时候面临的则是在公办教育“幼升小”“小升初”以及指标到校过程中,因优质教育资源短缺而引发的择校问题。大部分家庭都无力争得金字塔尖上有限的人校名额,只能纷纷另寻他路。而那些非京籍学生的入学问题也同样在消解公办教育强制与普惠的特质。可见,不管是被动式微还是主动驱利,义务教育阶段公办教育在整个大环境中的竞争力与公信力都将受到影响,长此以往,也势必会影响区域教育的正常生态。公办教育发展需要政府的大力支持,如扩大中小学校的办学自主权和财务统筹权,提升公办学校的公信力;增加对公办学校的财政拨款,提高教师待遇、加大教学投入;适度包容公办学校的各类启蒙教育和兴趣教学,等等,以资源均衡共享的发展理念来确保义务教育阶段公办教育的公共服务能力,促进其办好人民满意的教育。

## (三) 重新审视民办与公办教育的关系及功能定位

20 世纪 90 年代,在鼓励社会资本进入教育的浪潮下,民间资本纷纷涌入教育领域。2002 年,《民办教育促进法》颁布之后,我国民办教育更是进入了一个高速发展阶段。教育部发布的《2015 年全国教育事业统计公报》显示,2015 年,全国共有各级各类民办学校 16.27 万所,在校学生 4 570.42 万人,比上年增加 268.52 万人<sup>[16]</sup>。民办教育的发展极大地促进和丰富了我国的教育市场,正如民办教育研究中心主任吴华教授所言:民办教育对中国教育的影响正在日益增强,2015 年,民办学校学生数占比达到 17.6%,学校数占比达到 32.9%,尤其是在学前教育阶段,民办教育已超过公办教育,发挥着举足轻重的作用<sup>[17]</sup>。民办教育的快速发展不仅得益于宽松的政策环境,公办学校不允许择校的刚性要求同样也为民办学校的发展提供了机会。公办学校无法满足大批量适龄儿童同期入学接受教育的需求,为避免孩子输在起跑线上,许多家长将目光转向了民办学校。但这也在无形之中引发了民办教育中的诸多乱象,如野蛮扩张,无序抢夺生源;打破教育生态平衡,通过超高福利吸引公办学校名师跳槽,等等。多生源筑垒起来的资本巨塔,如暗夜篝火一般吸引着各类教

育机构,其中也不乏一些公办名校。为了摆脱“公办不择校”的限制,许多公办学校以扩建的方式建立民办学校(如附属校、校中校等),导致民办学校法人地位不明、教育经费使用混乱、财政划拨目标不清、教师队伍共用等乱象,“公办”与“民办”陷入了一种说不清道不明的关系之中。重新审视民办与公办教育,首先必须厘清二者的法人地位到底是“共享”还是独立存在,因为只有彻底明晰各自的定位与功能,才能在涉及学校生存与发展的资源配置方面,精准定位与发力,从而在丰富教育市场的同时,实现教育系统的生态平衡和良性发展。

#### (四)形成多元主体参与和共建共享的现代教育治理体系

2018年“两会”期间,面对长期存在并影响教育生态的学生课业负担过重问题,教育部部长陈宝生提出了五个方面的针对性举措——学校教学减负、校外减负、考试评价减负、教师教学减负以及家长和社会减负。从减负的实施主体来看,包含了学校、家庭以及社会。但减负问题是一个综合的、复杂的系统工程,缺乏政府主导的减负举措难以有效解决学生负担过重的问题。关键性主体责任的缺失,衍生出了当下主流媒体对中小学生减负问题的一个“戏称”——剧场效应。21世纪教育研究院院长杨东平教授认为,造成“剧场效应”最重要的原因其实就是“政府失灵”,或者叫政府缺位,应该监管和保障公共秩序和政府职能消失了,任由培训机构自由发挥。义务教育是政府用纳税人的钱举办的,因此政府必须确保其公平。这是其一。其二是要建立教育共识,这是有效的教育治理的前提。其三是要提升公办学校的办学品味和规范培训行业<sup>[18]</sup>。由此可见,解决中小学生课业负担过重的问题,关键还在于政府对优质教育资源的非均衡化进行科学有效的治理。这种治理不仅体现于对义务教育学校教育资源合理配置的监督,同时还表现在对校外教育培训机构资源无序竞争的整治。当然,我们也不能忽视家庭、社会等其他主体在破解中小学生减负问题上的价值和作用。例如:家庭改变传统的教育观念,注重孩子的个性化成长;社会从注重教育形式的多样化着手,优化教育发展环境,等等。因而可以这样说,忽视任何主体参与的减负举措,忽视资源均衡配置和生态共享的理念指引,减负问题都将会再次陷入“穿新鞋走老路”的怪圈。只有形成多元主体参与和共建共享的现代教育治理体系,才能够更加有效地解决中小学生的课业负担难题。

#### (五)构建低竞争、低控制、真评价的教育生态环境

提升公办学校办学品位、激发中小学校办学活力是目前解决义务教育阶段学生课业负担过重问题的一个重要前提。审视当前义务教育发展现状,大中城市薄弱学校的建设问题以及“小升初”竞争引发家长焦虑、考试和评价制度不完善、教师参与课外补习、民办教育发展合法性论争等问题依然存在,其背后逻辑主要还是优质教育资源的缺乏。因此,要突破现实困境,构建一种低竞争、低控制与真评价的教育生态环境便显得尤为重要。一是通过政府扶持、社会共建、内生发展等方式,综合解决薄弱学校的存续和发展问题。资源共享一旦成为一种常态,因资源依赖而引发的择校问题便会得以缓解。二是要落实“示范性高中指标到校比例达到50%”的政策要求。“指标到校”对于教育资源稀缺的学区来说,无异于雪中送炭,更为重要的是,还能有效解决“小升初”过程中引发的择校竞争。家长择校恐慌消失,教育生态才有机会得以重构。三是要严禁教师参与校外补习。丰厚的利益回报是教师投入培训市场的主要诱因,而这也间接导致了教育的无序发展,加重了学生的学习负担。2015年,教育部印发《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》,以法规形式规范了中小学的办学行为,对解决学生学业负担过重问题提供了法律依循。四是规范民办学校的办学行为。从民办校集团式发展的主要城市(如上海)来看,优质教育资源稀缺成为引发公办学校和民办学校之间生源竞争的关键性因素。发展民办教育本是为了丰富办学形式、增加教育样态、激发办学活力,但其实际发展却背离了政策设计的初衷,受利益所驱,众多民办学校也纷纷加入了应试教育的队伍。五是进一步创新考试和评价机制。当前,关于减少作业和考试,严格限制超量作业、禁止排名和公布成绩等的措施很多,但从实际来看,效果并不佳。深化减负举措,必须改变一味重成绩而轻学生身心发展和实际需求的评价模式,强调学生的自适应学习和个性化发展。总而言之,教育评价模式的重构源于对减负难有成效的深度思考,其终极旨趣则是为了均衡优质教育资

源,促进教育的持续、健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 减负屡试不果,问题主要出在“关键少数”[EB/OL]. (2017-04-21)[2019-05-06]. [http://www.sohu.com/a/135590234\\_100928](http://www.sohu.com/a/135590234_100928).
- [2] 赵婀娜. 从来就没有无压力的学习[N]. 人民日报,2016-11-10(12).
- [3] 樊丽萍,姜澎. 减负要出真招,动真格 先从厘清“义务教育”定位开始[N]. 文汇报,2017-02-08(1).
- [4] 张志勇. 教育改革要让孩子过有意义的学习和生活[EB/OL]. (2011-03-04)[2019-05-06]. <http://edu.people.com.cn/GB/14065447.html>.
- [5] 项贤明. 七十年来我国两轮“减负”教育改革的历史透视[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2019(5):67-79.
- [6] 刘尧. 中小学“越减越重”的减负怪圈何以突而不破? ——走出仅依靠改革学校与评价制度的减负误区[J]. 上海教育评估研究,2014(3):31-35.
- [7] 张志勇. 为学生“减负”须加强党的领导[N]. 中国教育报,2017-04-27(07).
- [8] 周易,黄冲. 万人民调:82.3%受访者直言中小学校际差异[N]. 中国青年报,2012-07-26(7).
- [9] 罗士琰. 依法规范“名校办民校”势在必行[J]. 中国教育学刊,2015(1):102.
- [10] 袁勃,林露. 校外补课狂潮无人能逃 成绩越好越要“拔高”[EB/OL]. (2012-10-23)[2019-05-06]. <http://edu.people.com.cn/n/2012/1023/c1053-19356035-3.html>.
- [11] 贾晓燕. 名校办分校 招牌后面水分多[N]. 北京日报,2010-03-24(6).
- [12] 刘冬思. 月薪三万,还是撑不起孩子的一个暑假[EB/OL]. (2017-07-29)[2019-12-09]. [http://www.sohu.com/a/330007847\\_100209614](http://www.sohu.com/a/330007847_100209614).
- [13] 中国教育学会. 中国辅导教育行业及辅导机构教师现状调查报告[EB/OL]. (2016-12-28)[2019-05-06]. [http://www.sohu.com/a/122820729\\_120194](http://www.sohu.com/a/122820729_120194).
- [14] 冯建军. 生命与教育[M]. 北京:教育科学出版社,2004:159.
- [15] 程璐璐. 教育减负的“困境”:负担何来? 谁最焦虑? [EB/OL]. (2017-05-15)[2019-05-06]. <http://edu.sina.com.cn/zxx/2017-05-15/doc-ifyfeius7864152.shtml>.
- [16] 中华人民共和国教育部. 2015年全国教育事业统计公报[EB/OL]. (2016-07-06)[2019-05-06]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe\\_633/201607/t20160706\\_270976.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html).
- [17] 盛梦露. 民办教育何处去? [J]. 中国改革,2017(1):96-99.
- [18] 21世纪教育研究院. 我国中小学生“减负”问题研究报告[R]. 北京:社会科学文献出版社,2018:36.

## The Struggle for Resources in Dependence: Dilemma and Solution to Alleviating the Burden of Primary and Middle School Students

YANG Liu<sup>1</sup>, LUO Shengquan<sup>1,2</sup>

(1. Center for Studies of Education and Psychology of Minorities/Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China; 2. College of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, the problem of alleviating the burden on primary secondary schools has been a topic of the times, which has tried to solve but is difficult to cure in the process of educational development in China. The complex existence of the relationship between interschools and innerschools caused by the competition for resources in dependence has an important impact on the in-depth promotion of the work of alleviating the burden and has become the main "roadblock" on the way of reducing the burden of primary and middle school students. The dilemma of reducing burden can be solved through balanced, diversified and selective development of basic education. It is time to ensure the public service capability of public education in compulsory education, to rethink the relationship and function orientation of civilian-public education, to form a modern educational governance system with multiple subjects participating, co-building and sharing. In addition, the construction of low competition, low control, true evaluation of the educational ecological environment and other measures to promote the development can effectively carry out the work of primary and secondary school students burden alleviation and provide action reference and theoretical thinking.

**Key words:** workload; compulsory education; basic education; private schools; public education; governance; education resources