

当前我国义务教育均衡发展 改革的重点和难点

范先佐, 郭清扬

(华中师范大学 教育学院, 湖北 武汉 430079)

摘要:按《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的要求,距2020年基本实现区域内义务教育均衡发展的目标只剩不到5年的时间,义务教育均衡发展改革具有长期性、复杂性和全局性的特点,特别是对重点和难点的破解,必须认真对待。根据党的十八届三中全会和四中全会精神,结合自身的研究经历和调查,就我国义务教育均衡发展改革的重点及其难点问题进行全面深入的分析,指出改革的重点是要保证农村贫困地区义务教育也能够均衡发展,改革的关键是要大力加强中小学教师队伍建设,这其中最需要重视的是三种类型学校的建设,最需要关注的是三类儿童的教育问题。

关键词:义务教育;均衡发展改革;重点;难点;破解

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2016)02-0071-11

按照《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)的要求,距离我国2020年基本实现区域内义务教育均衡发展的目标还有不到5年的时间,由于义务教育均衡发展改革是一项复杂的系统工程,具有长期性、复杂性和全局性的特点,因此对重点的把握和难点的破解,必须认真对待。那么,在此期间,我国义务教育均衡发展改革的重点应当放在哪里?关键要解决什么问题?最需要重视的是哪些方面?最需要关注的是哪几类儿童的教育?根据党的十八届三中全会和四中全会精神,结合研究经历和调查,我们认为,改革的重点是要保证农村贫困地区义务教育也能够均衡发展,改革的关键是要大力加强中小学教师队伍建设,这其中最需要重视的是三种类型学校的建设,最需要关注的是三类儿童的教育问题。

一、重点是要保证农村贫困地区义务教育也能够均衡发展

由于我国是一个经济社会发展不平衡并且农村人口相对较多的发展中国家,所以要全面推进义务教育均衡发展,必须抓住重点。其重点主要体现在以下几个方面:

收稿日期:2015-09-21

作者简介:范先佐,华中师范大学教育学院教授,博士生导师。

郭清扬,教育学博士,华中师范大学教育学院教授。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国义务教育均衡发展改革研究”(10JZD0036),项目负责人:范先佐。

(一) 依托教育发展规划, 确立城乡教育一体化发展思路

城乡教育一体化发展思路的主要内容是在教育公平的价值取向下, 打破城乡二元局面, 构建城乡教育共同体, 并以共同体的形式, 在保持城乡教育区域性特色和优势的基础上, 推动城乡教育的互动联结、相互帮扶、相互作用, 进而消解差距。城乡教育一体化发展是一个旨在实现城乡教育公平、协调发展的战略进程。目前, 在城乡教育一体化进程中, 主要矛盾集中在县域范围内的县镇与乡村教育方面。为此, 应依托教育发展规划确立城乡教育一体化发展思路。具体应做好教育发展的科学规划, 遵循“就近入学”的基本原则, 合理规划农村学校发展^[1]; 对已经形成的县域教育规划根据实际情况作出调整, 突出城乡教育一体化发展思路; 探索城乡教育发展中的互补机制, 构建以城带乡与城乡一体相结合的县域教育发展格局。

(二) 根据城乡实际, 推行义务教育学校标准化建设

目前, 我国农村义务教育学校标准化建设仍然存在着以下几个方面的问题: 资源配置不均衡, 学校标准化建设未能充分适应城乡教育规划的总体布局, 多数学校在标准化建设过程中过度重视以物质条件为主的外延式发展, 忽视了学校的内涵式发展, 即重视硬件忽视软件、重视外部条件的改善忽视办学与教学质量的提升等。为此, 应科学拟定并严格执行建设指标, 具体的指标可在总体指标的框架内根据地方实际进行调整, 但要有充分的依据, 至少应涵盖硬件与软件、学校校园建设与师资队伍建设、学校发展与教师发展等方面的内容。

(三) 科学统筹城乡教育资源, 实现优质资源共享

统筹城乡教育资源, 其目的是使城乡之间的教育资源匹配程度更高并实现共享, 以此直接或间接地提高教育组织内部或外部的资源配置效率。具体而言, 在城乡内部依托一所或几所办学质量较好的学校, 联合若干所农村薄弱学校共同建立学区, 在学区内部统筹教育资源的配置, 从而发挥资源投入的最大效益; 同时, 借助现代化信息教育平台, 实现城乡教育信息共享、教改成果共享和名师名校资源共享, 从而缩短城乡之间、城镇学校与农村学校之间的办学差距, 实现城乡义务教育均衡发展。为此, 在教育资源总量一定的条件下, 应大力推进教育信息化进程, 落实“校校通”和“班班通”等多种形式的教育信息化工程, 以教育资源共享的新形式推动城乡义务教育均衡发展。

二、关键是要大力加强中小学教师队伍建设

中小学教师队伍建设的改革关乎义务教育均衡发展, 关乎学生切身利益, 关乎社会公平稳定。因此, 改革的关键是要改变传统的“重物轻人、重生轻师”的思维模式, 重点加强农村中小学教师队伍建设的改革, 使广大农村适龄儿童能够公平地接受高质量的义务教育, 以教师队伍质量的提高来确保城乡义务教育均衡发展能够惠及广大学龄儿童。

(一) 加大教师教育改革力度, 培养合格中小学教师

要全面推进义务教育均衡发展, 必须建设高质量的教师队伍, 因此, 加大教师教育改革的力度, 培养合格的中小学教师, 是全面推进义务教育均衡发展的根本保证。

教师教育是面向未来的事业, 是提升教师培养质量和加强中小学教师队伍建设的源头。对待教师教育的改革与发展, 我们固然需要基于现实的考虑, 但更应有长远的眼光。目前, 我国基础教育的师资还很紧缺, 无论从数量上还是从质量上都无法满足教育改革与发展的需求, 在职教师培训体系不健全而且水平不高, 教师地位和待遇较低, 教师职业的吸引力有限。在这一大背景下, 急于提高中小学教师的学历层次是不太现实的, 更不能简单用学历来评判教师队伍质量的高低。但从

世界教师教育发展的历史看,凡进入工业化中期的国家和地区,当小学教师数量得以满足,对其质量有更高要求时,都会着力提升小学教师的学历,实行专科、本科和研究生教育。结合我国国情,考虑到教育自身发展规律和世界教师教育发展趋势,教师教育改革的关键是要解决好以下几个问题:

1. 处理好不同层次教师培养的关系,设计新的教师培养模式

随着经济与社会的快速发展,教育的现代化、师资队伍的专业化提上了日程,对提高中小学教师学历层次的要求日益迫切。原有的中师、师专、师范院校本科的教师培养模式越来越不适应中小学教师队伍建设的需要,必须设计新的教师培养模式,即由原有的三级教师培养模式转向新的三级教师培养模式,具体而言:

第一,幼儿园、小学教师以中师培养为主转为以师范专科学校培养为主,招收初中毕业生,实行“3+2”模式培养。在“3”的阶段完成有小学教育专业导向的中等教育,到“2”的阶段则完成小学教育专业的高等专科教育,但它所设定的专科程度教育的模式,既以普通专科教育为参照系,但又不是对普通师专教育的简单移植,而是依据小学教育的要求和小学教师的职业特点而确定的有鲜明综合特点的小学教育专业的目标,即在通识性专科文化知识的基础上,由学科专业知识、教育专业知识和相应的职业技能组成的综合性指标,并据此构建课程体系与培养模式。构建这样一种培养模式,既可以招收到优秀的初中毕业生,使他们不仅关注专业知识,关注教育的情感与伦理,而且关注专门技能,又因为他们年龄小、可塑性强,还可以培养成为掌握艺术、体育技能的、适合幼儿和小学儿童教育的教师。

第二,初中教师以师范院校本科培养为主,招收高中毕业生。普通初中的教育对象是12~15岁左右的少年,他们已经具备了一定的知识和能力。与小学相比,初中的课程门类增多,要求提高,特别是增加了物理、化学、生物等课程,这类课程要求学生在观察、实验的基础上,掌握并运用所学的知识解决简单的实际问题,培养观察能力、思维能力和一定的动手操作能力,以养成实事求是的科学态度。显然,学科的内容增多、难度加大以后,教师也不能像小学教师那样大量兼课。因此,在初中教师的培养和配备上应尽可能专业化和分工明确化。

第三,高中教师主要通过师范类大学和综合性大学采用“4+2”模式进行培养^[2]。即:学生在入学后,先在相关院系学习学科专业课程,在完成4年专业学习后,通过选拔进入师范大学或综合大学的教育专业硕士阶段接受两年的实习,获得教育硕士学位并考取教师资格证书,然后充实到高中教师队伍。这是因为,高中是步入大学的关键一步,是知识积累的重要时期,因而对教师的要求更严。

总之,当下对于教师培养,最重要的问题要厘清不同学段的不同培养特点。比如小学教师,特别是农村小规模学校尤其需要全科型教师,这就需要相应的学校培养,保证充足的供给。因此,中国的教师培养,不仅仅是提高学历层次的问题,更重要的是提高和完善培养质量。要培养教师对教育事业发自内心的热爱,同时还要其具有较强的专业素养。

2. 进一步完善师范生免费教育制度,鼓励更多的优秀青年终身从教

我国近代师范教育建立以来,国家一直对师范生免学费和其他费用。但1997年以来,受普通高校招生并轨改革和高等师范院校转型的影响,加之对高师院校的发展缺乏顶层设计和政策支持,师范教育出现被弱化的倾向,这极不利于中小学教师队伍建设和义务教育的均衡发展。为了促进教师教育改革发展,2007年国务院决定教育部直属6所师范大学实行师范生免费教育。其目的就是要培养大批优秀的教师,在全社会进一步形成尊师重教的浓厚氛围。但师范生免费教育不应

仅局限于部属和其他本科层次师范大学,而且要覆盖到师专和研究生层次,尤其是师专层次,因为在师专几乎全部被撤销的大背景下,师专仍然是适合中国国情的,特别是幼儿园、小学和农村小规模学校所需要的全科型教师,还应该以师专培养为主。国家通过实施免费师范教育来调控师范教育的发展,从根本上吸引优秀学生选择教师教育类专业,并在学成毕业后,积极投身于农村义务教育发展事业,到农村任教,从而推动义务教育均衡发展。

3. 处理好师范生培养与就业的关系,确保师资输入的数量与质量

中国要办世界一流的教育,实现教育现代化,办一流的基础教育是突破口,关键是建立一支优质的、专业化的教师队伍。在当下教师职业吸引力不足以及高等教育质量参差不齐的情况下,需要保留并重点建设一些师范院校,更多的培养师范生以此来保证师资输入的数量和质量。在招生环节,政府应允许受资助院校提前招生,并对生源进行职业性向等各方面的考察,或者在师范生和非师范生招生的基础上进行二次选拔,优中选优。就读期间,学生可以选择不同的师范专业和教师教育培养模式。毕业后,由各级教育行政部门负责组织用人单位与毕业生进行双向选择,对于未能就业的免费师范生,由教育行政部门负责安排其任教学校,从而保证免费师范生顺利就业。对双向选择中,由于自身原因未能在基础教育领域就业的毕业生,或者最终不愿意从事中小学教师职业的毕业生,应让其退还个人已经享受的各项资助,退还方式可参考国家助学贷款制度。进行这样的制度设计,既可以为实现教师教育模式的转变扫除体制障碍,又可以促使受资助院校千方百计地提高教学质量,办出教育特色,迎接政府、用人单位和学生的选择,还可以促使免费师范生不断提高自身素质,迎接用人单位的市场选择。

(二) 实行相对宽松的农村学校教职工编制标准

对于农村中小学存在的教师紧缺以及边远山区学校教师不足的问题,应从编制入手,通过实行相对宽松的农村学校教师编制政策,改善当前农村中小学学校数量少、学生数量少、教师编制少,但是所开课程却并不少的局面。这种政策具体包括以下几个方面:

1. 统一城乡学校编制标准

农村中小学教师编制必须根据农村实际情况,坚持城乡义务教育学校教职工编制标准,将现行义务教育学校1:19的编制标准放宽为初中1:13,小学1:17^[3],以适应全面提高教育质量,实行小班化教学的需要。

2. 编制标准适当向农村学校倾斜

在城乡中小学教师统一编制标准基础上,充分考虑农村的实际情况,在编制标准上适当倾斜。学生规模200人以下的农村小学和教学点,可按照生员比和班员比相结合的方式核定教职工编制,保证平均每班2.5名的编制名额^[3]。

3. 增加专业教师编制

农村学校普遍缺少英语、音乐等学科的专业教师,为此应根据乡镇学生数量,由乡镇政府部门统一调配,并可根据实际情况,灵活采用巡回走教和集中授课等相结合的配置方式。

4. 建立教师退出机制

对于达到一定年龄而教学效果也相对较差的教师,应在上调其工资水平的基础上强制其退休,以空出部分编制。对于新进教师一律实行聘任制,不仅保障教师队伍的质量,也促进教师队伍的良性竞争,更有利于保障农村学校对教师的基本需求。

(三)重视本土教师的培养与聘用

农村中小学师资薄弱是一个共性问题,也是一个很难解决的问题。对本土教师的培养与聘用难以满足农村中小学的师资需求,为此,应加大农村中小学人事制度改革力度,实行“定向招聘”与“定向培养”相结合的方式,提高本土教师的综合素质和资源配置效率。

所谓“定向招聘”,有两种方式可供选择,一是本土大学毕业生—教师形式,即面向本土大学毕业生群体,招聘农村中小学教师,尤其是边远地区中小学教师,具体为:教育管理部门与这类大学毕业生群体签订为期5年的合同,规定毕业生必须在农村边远地区中小学或教学点任教服务满5年,到期后可以续签合同或调到其他学校任教^[3]。二是对农村义务教育学校新聘用的教师实行业务编制年薪制。这种定向招聘所涉及的年薪标准,主要根据所在区域经济社会发展水平而适度调整,资金由省级财政负担,使用事业单位编制。而“定向培养”是一种农村区域内和高校对接的教师培养模式,是指以合同协定的形式,选拔部分优秀学生委托相关高校进行培养,毕业后再分配到生源所在地的农村中小学或教学点任教,这种方式在一定程度上解决了农村偏远地区中小学师资短缺的问题。

(四)提高教师经济待遇

政府部门应大力加强农村中小学教师队伍建设,通过提高教师的工资待遇,改善教师的物质生活条件,并结合其他优惠政策来抑制城乡之间中小学教师的不合理流动,为此可采取以下方式:

1. 建立义务教育学校教师工资保障机制

义务教育学校教师工资除发达地区之外,应由省级政府统筹,根据《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的明确要求,义务教育经费要按照“省级统筹”的原则发放,这就表明,包括农村中小学教师工资在内的义务教育经费应由省级财政提供足额保障,地方政府不能以财政资金紧张等为理由,只维持义务教育学校教师的低工资、低待遇和低保障,即便是地方政府基层公务员的工资出现了拖欠,义务教育学校教师的工资和各种待遇也必须由省级财政给予全面保障。

2. 鼓励优秀教师到边远贫困地区学校任教

国家应建立农村边远和艰苦地区中小学教师特殊津贴制度,并且建立与农村地区生活环境、经济社会发展水平相适应的动态津贴标准,以此吸引优秀教师到该地区任教;不仅如此,还可借鉴国外经验,根据地理区位、生活环境等综合因素对农村地区进行归类,按照不同的类型制定相应的补贴标准,目的在于通过经济待遇的提升,鼓励并支持优秀教师在农村偏远地区长期任教,服务当地的义务教育发展。

3. 为教师健全相应的社会保障制度

健全义务教育学校教师的社会保障制度,有利于确保教师安居乐教。为此,应根据国务院2015年1月14日发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,由政府相关部门为义务教育学校教师建立基本养老保险制度。基本养老保险费由政府财政和个人共同承担,其中,政府财政负担20%,个人负担一般占本人基本工资的20%左右^[4]。除此之外,机关事业单位还应当为教师建立职业年金。其中,政府财政按教师个人工资总额的8%缴费,个人按本人工资的4%缴费^[4]。教师退休后,按月领取职业年金。同时,还应积极实施农村教师住房公积金制度和农村教师安居工程。其中,地方政府应将农村教师住房公积金全额纳入地方财政预算,并保证与当地公务员的待遇一致;有条件的县乡应在政府所在地建设教师公寓等设施,为教师生活提供便利,改善其居住与生活环境,使其安居乐教^[5]。

三、加强三种类型学校的建设

从我国学校目前的发展状况来看,对中小学可从不同角度进行不同分类,但从推动城乡义务教育均衡发展的角度来看,当前及今后相当长一段时间,义务教育均衡发展改革最需要加强的是三种类型学校的建设。

(一)办好农村寄宿制学校

寄宿制办学是适应农村义务教育发展所需要的一种办学模式,有其必然性。办好农村寄宿制学校,有利于推动城乡义务教育均衡发展,帮助学生克服由家长进城务工和中小学布局调整带来的诸多困难。

1. 改善农村寄宿制学校的办学条件

各级政府应按照教育部、卫生部联合印发的《农村寄宿制学校生活卫生设施与管理规范》中规定的农村寄宿制学校建设标准,为寄宿制学校建设创造条件。农村寄宿制学校也应完善各项基础设施建设,保障学生和教师的基本生活。首先,保证学生的基本住宿条件,即人均居室使用面积在3平方米以上,一人一床且铺位牢固^[6];其次,学生宿舍应配备洗浴和洗衣的专门场所;最后,应配备一定数量的学习和健身设备,包括课桌椅、运动器械等。

2. 政府部门放宽农村寄宿制学校教师编制

目前,农村寄宿制学校大都是聘用社会人员担任生活指导教师,但此法并非是长久之计,笔者认为应通过放宽编制增加相应的人员配备,使学生拥有负责照顾个人饮食起居和日常生活的专职生活指导教师。通过这种方式,将生活与教学有机结合,既有利于提高教学质量又有益于学生的健康成长。

3. 加强农村寄宿制学校日常管理

农村寄宿制学校的日常管理事关广大师生的切身利益,也是提高农村教育质量的重要内容。为此,应从以下几个方面着手:(1)农村寄宿制学校应依法加强日常管理力度,主要是要建立教师的值班制度以及陪护、卫生防疫、餐饮质量检查等制度,以此来强化农村寄宿制学校的日常管理工作;(2)严格执行各项收费制度,取缔不合理的收费,切实减轻学生及其家庭的负担;(3)学校还应建立安全与应急突发事件的处理机制,定期与不定期地排查各种安全隐患,加强对学生的安全教育,并使广大师生具备一定水平的紧急突发事件的应对能力。

4. 学校开展多种有益学生身心的活动

这些活动主要包括三个方面:(1)开展拓宽知识面和增强身体素质、促进身心协同发展的活动,如收看电视节目,组织阅读、体育健身等活动;(2)开展培养学生个性特长的活动,如针对具有某些特长的学生采取相应的强化培养措施;(3)开展增进学生之间感情的活动,如主题班会和各种联谊活动。为了确保这些活动的顺利开展,学校还应建立寄宿生身心发展档案,设立专职的心理健康教师,及时了解并诊治寄宿学生出现的各种身心问题。

(二)办好农村小规模学校

就当前情况来看,为边远农村地区保留小规模学校和教学点将有利于低年级的学生就近入学^[7]。办好这些农村小规模学校,关键在于以下几个方面:

1. 持续加大公共财政对教育事业的投入力度

各级政府应持续将农村义务教育事业发展作为公共财政支出的重点领域,并根据政策规定,将

新增教育经费主要用于农村义务教育事业,从而逐步缩小地区间和学校之间在农村义务教育发展中的差距,促进城乡义务教育均衡发展。针对农村小规模学校和教学点问题,政府部门应加大公共财政的支持力度,持续增加对其的经费投入^[8]。

2. 妥善处理村小和教学点的布局调整问题

在偏远农村地区,村小和教学点等小规模学校仍将继续存在,并且仍将是实施义务教育的重要组织形式。为此,在实施义务教育均衡发展的过程中要妥善处理农村小规模学校、村小和教学点的布局调整问题,主要应考虑地理环境、寄宿条件、舆论条件等因素,具体包括:处于边远山区等相对恶劣的地理环境中的小规模学校、村小和教学点不能撤销;当区域内的中心学校难以解决学生的寄宿问题时,其辖区内的小规模学校、村小和教学点不能撤销;对于区域内村民和学生家长普遍反对撤销的,也应予以保留。

3. 提高农村小规模学校、村小和教学点等单位的教育质量

对现有的农村小规模学校、村小和教学点等单位的发展,首先应根据农村的实际情况,如交通和生活环境等因素进行合理布局;其次,根据布局情况,综合学生规模等因素制定相应的教师编制;再次,对在此类单位任教的青年教师实行扶持政策,并结合走教制度,解决部分学校部分学科的师资问题,尤其是英语、音乐、美术、计算机等学科的专业教师短缺的问题。

(三) 高度重视城乡薄弱学校建设

大量城乡薄弱学校的存在,其原因相当复杂。从办学条件上来看,由于长期以来政府经费多数投入到重点学校,所以薄弱学校往往因经费短缺而难以稳定发展;从管理角度而言,这类学校的管理相对落后,规章制度相对不健全;从师资角度来看,这类学校的师资整体质量不高,尤其是优秀师资相对匮乏;从生源基础来看,这类学校的生源基础相对较差,不仅如此,还存在着较为严重的辍学现象。基于此,薄弱学校的办学水平相对不高,面临着发展的困境,然而,城乡薄弱学校的建设是关系到义务教育均衡发展的重要环节,与学龄儿童接受义务教育紧密相关,因此,推动城乡薄弱学校由弱变强,成为实现城乡义务教育均衡发展的重要途径之一。

1. 增加投入,改善办学条件

薄弱学校之所以“弱”,与政府重视程度有较大关系。薄弱学校的经费投入少、硬件设备陈旧、师资条件较差,并且对潜在的社会赞助群体缺乏吸引力,难以通过自身条件吸引社会力量参与办学,从而进一步引发强校与弱校之间的马太效应,而在此过程中,政府部门有能力也有责任推动薄弱学校建设,促进教育公平。因此,政府部门应加大对薄弱学校的资源投入,改善其办学条件,使其在硬件上与同级同类学校差距不断缩小,从而能够保证教学工作的稳定开展;在软件上,能够留得住优秀的师资,从而尽可能弥补与同类同级学校的差距,使薄弱学校逐步成长进而能够有效满足学龄儿童接受高质量义务教育的需求。

2. 选好校长,配好班子

薄弱学校很大程度上“弱”在管理,一所优质学校,必然拥有一个优秀的领导班子,一位出色的校长。陶行知先生曾经讲过,校长是一个学校的灵魂,要想评论一个学校,先要评论它的校长。因此,要选好校长,配好班子,要从整体上改善薄弱学校的领导水平,优化领导集体的年龄、学历、职称结构,充分加强校长及其班子成员的领导力量。从区域内强校的中层及以上干部尤其是校级干部中,选派优秀者到薄弱学校进行交流,以这种方式实现领导班子整体素质的提升,从而全面提升薄弱学校的管理水平和教育质量。

3. 建立教师定期交流轮岗制度

要改变薄弱学校的面貌,还必须尽最大努力加强教师队伍建设。薄弱学校之所以“弱”,教师素质是一个重要方面。因此,要提高薄弱学校教师的素质,政府及其教育主管部门应从提高薄弱学校教师待遇、改善工作环境入手,采取有力措施,千方百计加强薄弱学校教师队伍建设。就当前来讲,迫切需要建立教师定期交流轮岗制度,交流的形式有定期交流,各种城镇重点学校与薄弱学校之间在教学等方面的不定期交流。同时,应尽快建立城镇教师到薄弱学校任教服务期限制度,并且鼓励其到农村和边远地区任教。

四、关注三类儿童的教育问题

义务教育是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育,具有强制性、免费性和普及性,是教育工作的重中之重。对于义务教育,无论是从其性质,还是从公共产品的角度,或是从实现社会公平的角度,政府都应承担起义务教育的全部责任,使包括留守儿童、流动儿童、贫困儿童、孤残儿童等在内的所有儿童都能接受大致相等的教育,享有均等的受教育权利。而当前义务教育均衡发展改革最需要关注的是三类儿童的教育问题。

(一)农村留守儿童的教育

农村留守儿童能否公平接受教育的问题,不仅是关系这一群体的健康成长和义务教育均衡发展的民生问题,更是涉及以农村留守儿童父母为代表的农村剩余劳动力群体能否实现稳妥转移的农村重大战略问题。为此,应发展区域经济,推进留守儿童向非留守儿童转变;支持留守儿童随父母进入务工城市学校就学,从而向流动儿童转变;加强学校、家庭、家长、监护人等多方主体之间的联系,共同保障留守儿童的身心健康与受教育权利。具体包括以下几个方面:

1. 学校主要承担留守儿童的教育与管理责任

农村留守儿童是缺少父母关爱的群体,而被关爱是孩子的基本需要,当家庭难以满足这种基本需要时,应通过其他机构来满足。在这些机构中,学校应是承担重要责任的主体,尤其是农村寄宿制学校。因此,在部分有需求的农村地区应适度扩建寄宿校舍并加强对寄宿制学校教学和生活等诸多事务的管理;加强对留守儿童的日常管理和生活关怀;强化与留守儿童监护人群体的联系机制,建立相应的档案管理和信息沟通机制,通过现代通信手段和保障制度确保学校与留守儿童及监护人群体之间联系的畅通,在充分发挥学校教育的主体作用的过程中保障留守儿童的身心健康。

2. 家庭与监护人群体应积极营造良好的教育氛围,给予留守儿童更多关爱

留守儿童的父母应在条件允许的情况下,尽最大可能降低母亲外出务工的频率,这是基于一项对留守儿童的访谈反馈结果作出的判断。该访谈的主题为“如果父母有一个要外出打工,你希望谁在身边”,其中有80%的受访留守儿童回答是母亲^[9]。同时,在家庭教育方面,留守儿童的父母不论谁留在孩子身边,都应注意教育方式,不能溺爱孩子,应引导孩子形成积极健康的生活习惯和良好的个人品德。即便父母都在外务工,也应利用各种闲暇时间与老师和监护人联系,及时了解孩子的生活和学习情况,并加强与孩子的沟通,要及时表达父母之爱,通过以爱为主题的家庭教育让留守儿童能够健康成长。

3. 社会各方着重营造良好的留守儿童成长环境

从调查的情况来看,大多数农村留守儿童在成长中面临的问题都与其生活环境有关,因此,关爱留守儿童的成长,不仅要学校和家庭共同努力,还要动员社会力量协同参与。这种参与包括几种方式:

(1)留守儿童所在地的政府部门应制定有关保障留守儿童健康成长的工作计划和实施方案,完善区域内的基础设施建设,改善区域内的招商引资环境,以此增加留守儿童父母在家庭附近就业的机会;组织各种类型的城乡之间儿童互动活动,增进城乡儿童之间的感情交流和文化交流,通过捐建“手拉手红领巾书屋”等活动,促进留守儿童健康成长。

(2)留守儿童父母务工较为集中的地方政府部门应积极鼓励社会力量依法开办各种公益机构,为随迁的留守儿童提供良好的学习和生活环境,并由政府部门给予这些机构一定程度的减免税费等优惠政策,同时,加强对这类公益机构的执法监督,规范其运行,保障留守儿童的合法权益。

(3)政府中的公安、文化等部门应与学校共同担负起保障留守儿童健康成长的责任,加强乡镇公共文化建设的力度,强化校园周边治安,加大对非法经营的文化娱乐场所的整治力度,确保留守儿童有一个良好的文化环境,远离各种精神污染。

(4)组织并扶持各类以关爱留守儿童成长和教育为目的的公益行为,鼓励建立各种类型的志愿者组织,充分发挥关工委等部门的作用,由富有爱心和责任心的成年人群体在留守儿童的父母外出务工时,发挥引导其健康成长的作用。

(二)流动儿童教育问题

如果说留守儿童教育问题产生的主要原因是由于家庭、学校和社会对留守儿童缺乏实质性的关注,使监护权得不到落实,那么流动儿童教育问题产生的根本原因则在于留守儿童遭受社会排斥使其受教育权得不到充分实现。流动儿童主要是农民工子女,而农民工子女的就学问题日益引起社会广泛关注,特别是处于低收入水平的农民工子女的就学难问题更加突出。因此,要解决流动儿童的教育问题,就必须重点解决以下问题:

1. 流动儿童的教育,流入地政府应负主要责任

根据义务教育的性质,政府应为流动儿童公平接受义务教育提供保障,尤其是流入地政府。在此应特别说明的是:(1)流动儿童进城上学并非“择校”,而是因父母工作地点变动的随迁就学,这与那些单纯的择校行为有本质的区别;(2)进城务工人员推动了城市的经济社会发展,理应享受与城市居民同样的待遇,包括享受各种公共资源与服务,教育即为其中一项重要的民生资源和公民权利;(3)针对流动儿童及其家庭,应在教育领域坚决杜绝所谓的歧视性收费,保障其受教育的基本权利。由此可见,流入地政府应全面保障流动儿童的受教育权利,包括提供各种资源支持。

2. 由城市公办学校负责流动儿童的义务教育

既然流入地政府应该为流动儿童的义务教育负主要责任,那么,城市公办学校就必然成为保证流动儿童教育公平的主要责任者。政府创办的城市公办中小学,负责为社会提供公共教育服务,因此必须保证所有公民义务教育的公平。不仅是城市居民,还包括没有获得城市居民身份的农民工子女,都是城市公共教育资源的享有者和受益者。所以,鼓励城市公办中小学吸收流动儿童入学,一方面可以减少农村留守儿童的比重,另一方面可以让较为优质的教育资源也分配到农民工子女的身上,让他们更好地融入城市生活。因为,我国当前呈现出的教育资源配置并不均衡,在这样的背景下,城市里的薄弱学校,其实可能远远超出了许多乡村学校的办学条件,属于乡村孩子心中的优质学校。所以,城市政府应认真推进和落实“两为主”的精神,打破农民工子女就学的制度和体制限制,降低入学门槛,让有经济能力的父母可以和他们的孩子在一起共同生活,同时,要尽量避免进城务工的农民工子女在城市接受教育时受到歧视,保障他们可以有尊严地接受比较公平的教育。

3. 鼓励和支持社会力量参与办学

强调以“公办学校为主”保障流动儿童的上学机会,并不是反对社会力量举办学校。我国当前的义务教育服务主要由政府提供,但是,这并不意味着义务教育必须大力举办公办学校。也就是说,公立学校并不是流动儿童的必选,而是备选。但是,无论是选择公办学校还是选择民办学校,农民工子女都有获得同等公共财政支持的权利,同样,接受流动儿童的民办学校也应得到政府同等的财政拨款。尤其是在公办学校辐射不到、流动人口密集的区域,农民工子女学校相对集中,这在很大程度上弥补了教育资源的供给不足,也便于流动儿童的入学就读,为此,应完善义务教育阶段学校拨款系列制度,对同一城市内实施义务教育的学校,按照其接纳流动儿童的数量拨付相应的经费,并向办学条件差的农民工子女学校适当倾斜,促进公办学校和民办学校间的均衡发展。

(三)残障儿童的教育

现代文明社会,残障人应该平等参与社会活动已是社会共识。教育,恰恰是残障人平等参与社会活动的重要途径。因为,受教育是公民的基本权利,为残障儿童提供均等的受教育机会是体现社会公平的重要手段,也能体现社会对其的关怀和爱护。为促进残障儿童健康、快乐成长,我国《义务教育法》明确规定:“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。”《中华人民共和国残疾人教育条例》则要求,“残疾儿童、少年接受义务教育的入学年龄和年限,应当与当地儿童、少年接受义务教育的入学年龄和年限相同”^[10]。

通过实地调查和查阅相关资料了解到,我国已经形成以在普通学校附设特殊教育班和随班就读为主体,以特殊教育学校为骨干的残障儿童义务教育格局。大多数孤残儿童被安排在儿童福利院集中养育,并得到基本的生活护理。2014年1月20日,教育部等七部委又联合发布《特殊教育提升计划(2014—2016年)》,提出到2016年基本普及残障儿童少年义务教育^[11]。2015年1月,国务院办公厅印发的《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)》再次强调,要保证残障儿童受教育权利,要求到2020年视力、听力、智力残障儿童少年义务教育入学率达到90%^[12]。

为保障残障儿童平等地接受义务教育,应重点解决以下问题:

1. 引导国人转变观念与认识

残障儿童教育是衡量一个国家经济社会发展水平的重要标志,同时也是社会文明程度的体现。因此,要积极倡导社会转变观念,同等对待残障儿童的教育问题,而不应该有先后、多寡、厚薄之别。作为政府应关注并重视残障儿童的教育问题。通过建设高质量的学校和师资,针对残障儿童的身心特点制定合理的教育政策,而作为其他社会成员,应对残障儿童抱以尊重与关爱之心,尤其是有条件的地区,应将公益型的残障儿童志愿者组织常态化,鼓励更多的社会成员关心残障儿童的学习与成长,为其营造良好的社会氛围。

2. 加强法律保障

为了确保残障儿童能够接受高质量的教育,必须制定系统的残障儿童救助和权利保护法律法规,保障残障儿童的受教育权利,明确残障儿童权利保护经费保障,将残障儿童的基本生活、医疗、康复、教育等环节所需经费纳入财政预算,建立中央财政与地方财政合理分担机制,建立残障儿童救助标准动态增长机制。此外,以社区为单位,加强对残障儿童的建档管理,实现精准帮扶。

3. 完善特殊教育的投入保障机制

严格保证特殊教育学校的建设符合国家的标准,鼓励普通学校为残障学生提供更好的条件。继续抓好随班就读,加强教师队伍建设,提高特殊教育的教师薪酬,增强教师对残障儿童的关爱意识,并积极探索关于残障儿童的有效教学方法。重视对特殊教育所使用的教材、教学内容、教学手

段的调整与升级。

4. 引导多种力量关注、参与特殊教育工作

一方面要推进社区教育,推动社区教育工作科学化、制度化、常态化,激励社区内的教育公共设施向中小学生免费开放,筹资创建社区家长学校和社区家庭教育指导中心;另一方面要积极推动学校、家庭与社区之间的有效合作,提升家长的法律修养和意识,建立高水平的家庭教育教师队伍,积极开展多项主题活动,丰富家庭教育内容。

参考文献:

- [1] 范先佐. 城镇化背景下县域义务教育发展问题与策略——基于4个省(自治区)部分县市的调研[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(4): 139-146.
- [2] 安云波. 我国高校“4+2”教师教育人才培养模式比较研究[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2007, 20(7): 60-62.
- [3] 范先佐, 曾新, 郭清扬. 义务教育均衡发展农村中小学教师队伍建设[J]. 教育与经济, 2013(6): 36-43.
- [4] 范先佐. 乡村教育发展的根本问题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(5): 146-154.
- [5] 范先佐, 付卫东. 农村义务教育新机制: 成效、问题及对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, 48(4): 110-120.
- [6] 王南. 教育部: 人均住宿不少于3平方米[EB/OL]. (2011-11-08)[2015-06-22]. <http://news.hexun.com/2011-10-08/133992384.html>.
- [7] 范先佐, 朱苏飞. 21世纪以来我国农村义务教育财政体制的改革与完善[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2010, 12(5): 5-14.
- [8] 范先佐, 郭清扬, 赵丹. 义务教育均衡发展农村教学点的建设[J]. 教育研究, 2011(9): 34-40.
- [9] 范先佐. 关于农村“留守儿童”教育公平问题的调查分析及政策建议[J]. 湖南师范大学(教育科学学报), 2008(6): 11-17.
- [10] 中华人民共和国国务院办公厅. 残疾人教育条例[EB/OL]. (2010-12-05)[2015-06-22]. <http://www.gcio.gov.cn/xwfbh/2015/20150803/xgbd33188/Document/1443213/1443213.htm>.
- [11] 国务院办公厅. 特殊教育提升计划[EB/OL]. (2014-01-18)[2015-06-22]. http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201401/t20140118_66612.html.
- [12] 国务院办公厅. 国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)[EB/OL]. (2015-01-15)[2015-06-22]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/15/content_9398.htm.

On the Emphasis and Difficulties of the Reform of Balanced Development of Current Compulsory Education

FAN Xianzuo, GUO Qingyang

(College of Education, Huazhong Normal University, Wuhan, 430079, China)

Abstract: According to the National Medium and Long-term Plan for Education Reform and Development, balanced development of regional compulsory education should be achieved in 2020. Since there are only 5 years left and given that the education reform is a long-term and complex one as well as a matter of overall importance, the reform must be taken seriously. According to the Third and the Fourth Plenary Sessions of the 18th Central Committee of the Communist Party of China and our researches and surveys, this paper did a comprehensive and in-depth analysis of the emphases and difficulties of the reform. This paper pointed out that the reform should focus on ensuring balanced development of poor-rural-area compulsory education. Thus, the construction of primary and secondary school faculty teams has to be strengthened, and three kinds of schools and three kinds of children should be concerned.

Key words: compulsory education; reform of balanced development; emphases; difficulties; crack

责任编辑 李航