

推进县域义务教育均衡发展的 探索与实践

——基于社会生态系统理论视角

王正青

(西南大学 统筹城乡教育发展研究中心,重庆 400715)

摘要:各地在推进义务教育均衡发展进程中,形成了具有中国特色的实践经验。从社会生态系统理论看,宏观层面的制度建设与机制创新是义务教育均衡发展的基础和前提,中观层面的学校改进与办学创新是义务教育均衡发展的关键所在,微观层面的课程教学与育人活动是义务教育均衡发展的核心内容,外部层面的社会支持与监督力量是义务教育均衡发展的重要条件。未来义务教育均衡发展要求“从基本均衡走向优质均衡”,因此,国家有关部门要从治理体系、资源配置、校点布局、师资配备、课程建设等方面进行系统性的顶层设计与政策规划,各地则要在坚持国家标准的前提下探索义务教育均衡发展的创新路径,而教育研究者、管理者、决策者以及实践者的及时总结与经验推广也将伴随其中。

关键词:县域义务教育;均衡发展;治理路径;师资配备;社会生态系统

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)05-0082-07

义务教育均衡发展是促进教育公平、提高教育质量的基础,是办好“让人民满意的教育”的基本要求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出义务教育要“率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进”。为落实这一决策部署,国务院教育督导委员会2013年初启动了全国义务教育发展基本均衡县督导评估认定工作。截至2016年底,全国已有1824个县(市、区)实现义务教育发展基本均衡,占全国总数的62.4%^[1]。事实上,义务教育均衡发展工作在21世纪初就已启动,自2005年教育部发布《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》迄今也已逾10年。在推进义务教育均衡发展过程中,各地基于实际创造性地开展工作,形成了既有规范和要求、又有特色和创新的治理策略。综观当前国内义务教育均衡发展相关研究,尽管在均衡发展的基本理论与价值取向、评价体系与实证测量、问题分析与治理对策等方面取得了积极成果,但有关义务教育均衡发展的经验总结仍显薄弱,已有成果也多从县域、区域或省域角度展开研究,缺乏从全国范围对近年来推进义务教育均衡发展经验的系统性梳理。

美国学者布朗芬布伦纳(Urie Bronfenbrenner)在1979年出版的《人类发展生态学》一书中,将生态学的知识引入人类行为的研究中,从而形成了分析人类行为的新理论模型。布朗芬布伦纳认

收稿日期:2017-06-12

作者简介:王正青,教育育学博士,西南大学统筹城乡教育发展研究中心副教授。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“西部贫困地区县级政府提升县域义务教育均衡发展治理能力的路径优化研究”成果(15BGL163),项目负责人:王正青。

为,人类的行为不仅受所处环境中生活事件的直接影响,而且也受更大范围的社区、国家、世界各地的间接影响,要研究个体与社会的发展就必须考察不同社会生态系统的特征。布朗芬布伦纳将生态系统划分为微观系统、中观系统、外层系统和宏观系统,其中“微观系统是指参与者直接接触的系统,中观系统是指不同微观系统之间的联系与互动,外层系统是指个体不直接参与但对微观系统有一定影响的外部条件,宏观系统是指上述系统之外的整体社会与文化环境”^[2]。本文借鉴但不囿于该理论,基于对中国义务教育均衡发展影响程度的实际把握,从宏观系统、中观系统、微观系统和外层系统四个层面,梳理十余年来县域义务教育均衡发展的中国式治理经验。

一、宏观层面的制度建设与机制创新:县域义务教育均衡发展的前提

促进义务教育均衡发展主要是政府责任和政府行为,根本之道在于政府作为控制社会运行的中枢与公共资源分配的主体,通过制度建设与机制创新,奠定县域义务教育均衡发展的基础和前提。

(一)打破原有制度桎梏,健全均衡发展政策体系

县域义务教育均衡发展的制度建设包括“破”与“立”两方面,“破”的一面表现在改革旧制度的过程中打破与教育均衡发展不相适应的制度桎梏,包括以“省级统筹、以县为主”取代“乡镇为主”的义务教育管理体制,废除城乡二元户籍制度等。目前各地已基本建立起进城务工人员随迁子女义务教育全纳制度,以随迁子女教育流入地为主、以公办学校为主的“两为主”政策得到基本落实。安徽省在实行电子学籍的基础上,于2011年实施进城务工人员随迁子女电子教育券政策,实现公共教育经费“钱随人走”^①。“立”的一面表现在健全义务教育均衡发展的政策体系上,各地通过出台义务教育均衡发展指导意见、政策规划以及实施方案等,推动促进义务教育均衡发展工作。与此同时,通过制定城乡一体公用经费拨款办法、中小学标准化建设与管理办法、城乡教师均衡配置办法、义务教育均衡发展监测标准、教育均衡发展督导评估办法等条块性文件,细化落实各项政策。

(二)落实教育优先战略,形成经费投入保障机制

教育发展优先规划、教育投入优先安排、教育资源优先保障等“三个优先”,是评估国家义务教育均衡发展的重要内容。一是保障教育经费“三个增长”。尽管这一政策落实情况存在差异,但目前已基本成为各地的政策共识。北京市海淀区建立了义务教育均衡发展联席会议制度,规定每年新增教育经费的50%以上用于投入义务教育,并将京务工人员随迁子女纳入区域教育整体规划和财政保障体系。成都市则在2008年启动全市统一城乡生均公用经费标准改革,目前城乡义务教育生均预算内公用经费基本持平。二是拓宽资金来源渠道。山东省日照市岚山区构建了政策扶持、市场运作、对上争取、社会捐助“四位一体”的多元化投入机制,为义务教育均衡发展提供了有力的经费保障。福建宁德地区建立了发达区县帮扶贫困区县制度,要求将对口帮扶经费的10%~20%用于义务教育事业。三是建立经费投入问责机制。各级政府通过层层签订责任书,落实教育经费投入主体责任。

(三)理清不同主体角色,回归政府宏观管理职能

推进县域义务教育均衡发展,需要明确义务教育管理、办学、评价的主体与职能边界,形成多元主体共同参与的公共治理体制。形成这一体制的关键在于政府让出办学和评学权力,回归教育发展规划、教育政策设计、教育经费投入、教育均衡评估、教育公平保障等职能^[3]。一是回归管理职能,如:江苏省无锡市自2005年推出了“管办分离”的教育治理改革,通过组建学校管理中心,将市属学校从教育局划归学校管理中心管理,教育局从此不再直接承担办学职能;上海市浦东区从

^① 除特别注明外,本文所引用的案例均来自教育部教育督导团办公室官网相关资料。

2006年开始探索教育“管、办、评”联动机制,构建了“政府宏观管理、学校自主办学、中介优质服务”的新格局,将学校事务委托给专业机构管理。二是转变管理方式,如:山东省潍坊市在2008年成立教育惠民服务中心,促进教育行政部门从管理型向服务型转变;山东全省在“全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件”的工作中实施“互联网+”工程,运用现代网络信息技术,建立省、市、县、学校四级网络化信息管理系统。

(四)实施专项支持计划,补齐义务教育均衡短板

为了改变偏远农村地区教育落后状况,保障留守儿童等弱势群体拥有公平受教育权利,各地还实施了一系列专项支持计划,促进义务教育均衡发展。一是对落后地区进行定点扶持,如:石家庄市针对西部山区学校办学条件差、规模小、布局散、质量低等问题,从2011年开始实施“山区教育扶贫工程”,着力改善办学条件,提升教学质量;青海省祁连县、刚察县实施“农牧区教育质量提升工程”,筹集专项教育经费以改善学校办学条件;福建省南靖县以“校安工程”为抓手,切实推进农村义务教育标准化学校建设。二是对弱势群体进行定向帮助,如:湖南省吉首市2012年实施“一村一学校”工程,逐步恢复农村教学点,让偏远乡村儿童能够就近入学;安徽省无为县、云南省罗平县、贵州省丹寨县等全国多个县市,通过建立“留守儿童之家”,开展“爱心父母”“城乡孩子牵手”“亲情连线”等活动,帮助留守儿童健康成长。

二、中观层面的学校改进与办学创新:县域义务教育均衡发展的关键

学校是落实国家教育政策、推进教育均衡发展的主要力量,是培养社会主义建设人才、促进个体发展的重要场所。激活学校活力,创新办学方式,提高办学质量,是实现义务教育均衡发展的关键所在。

(一)落实学校自主办学,优化学校内部管理体系

落实学校自主办学权,是建立管、办、评分离新格局与治理体制的关键。“优化学校内部管理体系,是提高学校办学质量的重要举措。”^[4]按照《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国学位法》的规定,当前要进一步落实和扩大中小学在人事管理、教育教学、资源配置等方面的自主权。首先,在人事管理方面要改变当前自上而下的校长任命方式,由政府、教师、家长、社区和学生代表组成委员会选聘校长,并由校长负责组建学校管理团队和聘用教师,如近年来山东潍坊试行的“校长职级制”、江苏镇江试行的“校长组阁制”就是这方面的有益探索;其次,在教育教学方面要给予学校校本课程设置、教学模式改革、学生素质考核等自主权,减少各种非教育教学类考核评比活动对学校工作的影响,如上海市近年来开展的“新优质学校”建设,就是以引导学校创建品牌和特色为追求;再次,在资源配置方面要鼓励学校间的横向联系和学校内部协调,充分利用区域内的学校教育资源和社区教育资源。

(二)托管与集团化办学,整体改造城乡薄弱学校

改造薄弱学校是促进义务教育均衡发展的重要工作。一些地方将薄弱学校委托给优质学校或专业教育机构管理,或者依托优质学校建立教育集团,或者由优质学校兼并薄弱学校,通过这些方式从整体上改造薄弱学校。一是采取托管模式,如2005年上海市浦东新区将辖区东沟中学委托给上海成功教育管理咨询中心管理,开启学校委托管理先河,目前这一模式已在全国多地被广泛采用^[5]。二是采取集团化办学,这种模式目前也已全面推广,如:浙江省杭州市2004年开始实施名校集团化办学,以名校为龙头组建若干教育集团,有效遏制了“择校之风”;重庆市南岸区通过“一校多点”“两校一法人”“大学区”等集团化办学模式,成功打造了8个新型优质办学集团。三是采取兼并模式,如河北省唐山市近年来由一些“名校”兼并薄弱中小学,实施“同一法人、统一管理、师资统一

调配”的形式；湖南省常德市武陵区对城区学校实行“强弱合并”，发挥区域内品牌学校的辐射带动作用。

（三）打造学校发展联盟，整合共享优质教育资源

与兼并托管集团化办学改变学校管理权属不同，建立学校发展联盟或共同体是在不改变隶属关系的前提下，整合区域内优质教育资源的有效方式。一是采取“学区制”模式，如广州市越秀区采取学区管理模式，实现了共享学区教学资源、共享教师人力资源、共享合作发展平台，建立学区管理体系、建立学区评价机制“三个共享、两个建立”。二是采取“结对帮扶”模式，如成都市采取“一对一”教育联盟，福建省莆田市实施“百校帮百校”行动计划，通过建立“强校+弱校”的帮扶关系，带动薄弱学校发展。三是组建“城乡教育发展共同体”，如：吉林省吉林市龙潭区、广东省佛山市顺德区通过“跨校结对”“跨校带教”“跨校共研”等形式，在区域内建立“中小学校际共同发展体”；北京市海淀区依托高校、教育科研院所聚集优势，构建“海淀区大中小学联动模式”，整合专业团队力量，建立教育发展共同体。

（四）建设专业师资队伍，推动城乡教师合理流动

学校师资是最重要的教育资源，师资力量不均是教育非均衡发展的重要原因。建设专业化师资队伍，推动城乡教师合理流动，成为当前一些地方缩小区域和学校间师资差距的重要措施。一是从源头为边远地区补充师资，如湖南省吉首市等全国多个县市要求新入职教师必须先期到偏远乡镇工作一段时间，并通过“特岗计划”“免费定向培养师范生”等项目，为教育落后地区补充师资力量；二是强化对现有教师的专业培训，依托“国培计划”等教师培训项目，着力提升农村教师队伍的整体素质，如海南省海口市琼山区以提升校长领导力、中层干部执行力、骨干教师的指导力这“三力”为核心开展教师培训，福建省三明市实施的“送培送教下乡”和优秀教师“手拉手”帮扶培养，都是促进区域内教师队伍建设的措施；三是推动县域内城乡教师交流任职常态化，如浙江省嘉善县2010年开展城乡校长、教师交流任职试点以来，城乡教师交流任职已在全国广泛推广。

三、微观层面的课程教学与育人活动：县域义务教育均衡发展的核心

课程教学和育人活动是学校各项教育工作的中心，是实现教育目标、完成教育任务的基本途径，是义务教育均衡发展的核心与落脚点。在“互联网+”背景下，促进信息技术与学校教育的深度融合是提高教育质量的有效途径。

（一）建设和谐校园文化，提升课程资源开发能力

在建设和谐校园文化方面，各地既组织和指导学校深入挖掘已有历史文化资源，同时又对新建校园和校舍进行科学规划。如福建省漳州市南靖县按照“一校一特色、一生一特长、一个不能少”总体要求，大力推进“一校一品”特色学校创建工作，科学规划新建校园，合理设置校园功能区、校园文化标识，发挥校园文化的环境育人功能。在开发乡土化、本土化、校本化课程资源方面，各地的做法一是结合课改要求强化薄弱学科资源建设，如吉林省通化市东昌区为推进综合实践活动课程的实施，近年来专门建立5个综合实践基地；二是丰富学校教育内涵，如天津市静海县坚持开展诚信教育、责任教育、感恩教育、敬畏教育和荣辱教育“五个教育”系列活动，帮助学生养成良好的品格；三是开发符合本校学生实际的校本课程，如河南省新郑市近年来围绕“多元课程”建设工程，开发校本课程达300余项。

（二）深化课堂教学改革，改变师生课堂教学行为

对农村及偏远地区学校而言，在师资条件、硬件设施无法短期内迅速改善的情况下，改革教学方式和教学手段是提高学校教学质量的有效途径。一是改变教育落后地区教师教学方式，如国家

级贫困县湖南省湘西土家族苗族自治州泸溪县,通过推进“高效课堂”“生本教学”等课改活动,努力改变教师占主导的灌输式教学。二是发挥名师示范引领作用,通过教学视导、专题研讨、专题培训等方式帮助薄弱学校教师专业提升,如湖南省岳阳县的“学校联管、教师走教”,福建省南靖县的“送教下乡”“研训到校”活动,依托区域内名师和教研人员,指导帮助青年教师提高教学技能。三是鼓励探索具有区域特色的教学改革,如:广西壮族自治区蒙山县近年来通过打造“自主、合作、探究”生命教育新课堂,初步构建主体多元、快乐开放的课堂模式;甘肃省高台县通过推广“三段六环”“一引二导三思”课堂教学,实现了课堂改革和教研改革的“双轮驱动”。

(三)改革学业评价模式,切实减轻学生课业负担

减轻中小学生学习过重的课业负担是促进义务教育均衡发展的重要内容,推进“减负”的前提则在于改革学业评价模式。一是改变现有的学校与教师评价制度,如上海市近年来推行“中小学生学习质量绿色指标评价系统”,淡化升学率、学生成绩排名,转而重视学生幸福成长指数评价;广东省佛山市顺德区构建了有利于学校内涵提升的评价体系,全面实施学校自主发展评价制度。二是改革中小学招生政策,如全国范围的优质高中招生“指标到校”政策、北京市海淀区的“九年一贯制对口招生”政策、重庆市北碚区的城区“小升初”摇号入学、湖北省宜昌市推行的“学业考试成绩+综合素质评价”等改革,以招生制度改革缓解“择校热”和过度竞争。三是优化教学过程与环节设计,如上海市近年来开展的提升中小学作业品质项目,通过提高作业效能、控制作业总量、丰富作业形式、加强监督反馈等手段,探索减轻学生作业负担的有效途径。

(四)依托教育信息技术,打造义务教育智慧课堂

依托教育信息化建设共享优质教育资源,打造义务教育智慧课堂,是推进县域义务教育均衡发展的有效途径。一是加强教育信息化基础设施建设。全国各地加快实施教育信息化工程,完善信息技术基础设施。截至2015年,全国中小学互联网接入率达85%,多媒体教室拥有率达77%,37%的学校已实现全部应用数字教育资源开展课堂教学^[6]。二是依托信息化推进教育教学改革,如:上海市推动“电子书包”和“云计算”辅助教学,促进学生运用信息技术丰富课内外学习和研究;江苏省泰州市打造“泰微课”自主学习平台,实现了优质教育资源全市共享;江西省芦溪县在打造数字化校园的同时,实施网络教研和电子备课,探索以慕课方式推送教育资源。三是推动信息技术与课程教学的深度融合,实施中小学教师信息技术全员培训,将翻转课堂、泛在学习、慕课教学等方式引入农村学校,促进信息化同步发展,缩小城乡教育差距。

四、外部层面的社会支持与监督力量:县域义务教育均衡发展的条件

家长、社区、非营利组织等各种社会力量是义务教育均衡发展进程中的教育服务提供者、教育治理参与者、均衡发展评估者。社会力量参与公共治理,是保障公共教育服务有效供给、推动义务教育均衡发展的重要条件。

(一)鼓励民众参与治理,构建社区综合教育系统

一是组建家长委员会、社区理事会等组织,以建议建言、提供咨询、表达民意、参与讨论等方式,鼓励民众介入学校事务的决策与实施过程。山东省2009年开始在省域内推行中小学家长委员会制度,教育部则于2012年出台《关于建立中小学幼儿园家长委员会的指导意见》,而今家长委员会制度已在全国中小学基本建立。二是争取家长委员会、社区教育委员会等团体对学校的支持,营造义务教育均衡发展的良好外部环境,尤其是农村外出务工人员对子女教育的支持,努力解决农村留守儿童教育难题。近年来湖北、江西等地通过成立家长学校,山东省潍坊市、天津市静海县通过实施“社区与学校联席会”制度,合力构建学校、家庭、社区立体教育系统。三是发挥媒体和公众的舆

论监督作用,除了通过主流媒体积极报道义务教育发展动态外,还可通过公示义务教育的评估结果等措施,营造推动义务教育均衡发展的舆论氛围。

(二)吸纳民间社会资本,拓展义务教育办学资源

民间志愿团体、教育中介机构、教育服务公司等社会力量,可以通过提供专门师资和资金、开展公益性的助学活动、提供专业化的办学咨询等方式,直接介入推动义务教育均衡发展的过程中。一是引入社会资金支持义务教育均衡发展,如:山东省日照市岚山区通过公开拍卖或土地置换的方式处置教育资源,将获得的资金用于学校建设;福建省泉州市丰泽区则引入匹克集团基金会等社会团体开展助学活动。二是依托社会机构进行师资培训和课程改革,如:重庆市近年来与上海方略教育集团合作,实施旨在推进课堂教学改革、校本课程建设、学生养成教育、校园文化建设的“农村中小学领雁工程”;云南省与上海方略教育集团合作,实施了“现代教育示范校建设工程”。三是吸纳公益组织参与支教活动,如中国支教联盟、美丽中国、绿之叶等公益组织近年来为偏远农村地区选派了数以万计的支教教师,对弥补当地师资短缺、提高教育质量发挥了一定作用。

(三)整合专业学术力量,提供均衡发展智力支持

部分县市整合区域教育规划专家、专业教育科研人员、一线教学名师,成立旨在推动义务教育均衡发展的专家智库、学校改进委员会、教师发展指导委员会、课程开发专业团队等,为义务教育均衡发展提供智力支持。一是组建专家团队指导义务教育工作,促进均衡发展,如海南省海口市琼山区通过组建专家团队,全面开展义务教育工作调研,并就如何推动义务教育均衡发展提出政策性建议,为科学决策提供智力支撑。二是借助专业学术机构指导区域教育发展,如:上海市闵行区、吉林省长春市、重庆市渝中区等地区分别依托华东师范大学、东北师范大学、西南大学等高校力量,在学校规划、课程建设、教学改革等领域展开深度合作,探索义务教育内涵式均衡发展路径;重庆市南岸区在教育部基础教育课程教材发展中心的指导下,以课程领导力项目建设为突破口,打造教育综合改革示范实验区;杭州市下城区、成都市武侯区等地区依托中国教育科学研究院,整体推进区域教育综合改革与教育现代化建设。

(四)调动各种社会力量,参与均衡发展督导评价

社会力量参与义务教育均衡发展评价是构建管、办、评分离新格局与治理体制的迫切需要。社会力量对义务教育均衡发展的评价主要包括三方面:一是对政府“管学”能力的评价,主要包括对政府在经费投入、学校规划布局、均衡资源配置、落实简政放权、服务学校工作等方面的工作进行评估,如陕西西安市聘请陕西省高级人才事务所有限公司作为第三方机构,对2011年以来推出的“大学区管理制”“小升初”改革等措施进行评估;二是对学校办学行为的评价,如厦门市委托第三方对学校办学行为和学生课业负担情况进行调查,涉及学校课程开设与执行、阳光体育活动、学生作息与课业负担等方面,督促学校落实立德树人根本要求;三是对学生学业水平的评价,主要包括学生学业水平、素质发展状况、道德行为认知等方面,如北京师范大学基础教育质量监测中心对基础教育阶段学生学习质量和身心健康水平开展测评活动。这些措施对推动各地义务教育均衡发展发挥了积极作用。

义务教育均衡发展既是过程性的教育发展方式,又是结果性的教育发展目标。作为过程性的发展方式,是指通过政策制定和资源配置等手段,为区域、城乡、校际乃至不同群体学生提供相对平等的教育服务;作为结果性的发展目标,是指所有学生获得相对平等的教育与成功机会。随着全面深化改革总目标的确立,推进义务教育均衡发展成为深化教育领域综合改革的重要内容,成为检验基础教育治理能力的关键指标。展望未来,义务教育均衡发展将在范围上从县域均衡迈向区域均衡,在方式上从均衡资源转向提高质量,在目标上从基本均衡走向优质均衡^[7]。从注重资源配置的

外延式均衡,转向注重质量提升的内涵式均衡,需要在治理体系、资源配置、校点布局、师资配备、课程建设等方面进行系统性的顶层设计与政策安排,各地则要在坚持国家标准前提下,探索义务教育优质均衡发展的创新路径,而教育研究者、管理者、决策者以及实践者的及时总结与经验推广也将伴随其中。

参考文献:

- [1] 刘博智. 全国超六成县区实现义务教育基本均衡[N]. 中国教育报,2017-02-24(1).
- [2] URIB B. The ecology of human development[M].Cambridge: Harvard University Press, 1979: 21.
- [3] 范先佐,郭清. 当前我国义务教育均衡发展改革的重点和难点[J]. 教师教育学报,2016(2):71-81.
- [4] 王正青. 义务教育均衡发展的公共治理框架与体制机制设计[J]. 现代教育管理,2017(4):29-34.
- [5] 蒋洁蕾,李爱铭. 上海促进基础教育均衡化发展模式分析[J]. 基础教育,2015(4):21-29.
- [6] 刘延东. 以教育信息化全面推动教育现代化[N]. 中国教育报,2015-11-20(1).
- [7] 刘畅,司学娟. 学区内校际优质均衡发展实践探索[J]. 中国教育学刊,2012(7):32-35.

The Paths to Balanced Development of County-Level Compulsory Education: From the Perspective of Social Ecosystem Theory

WANG Zhengqing

(Center for Urban and Rural Educational Development, Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract: During the process of promoting the balanced development of compulsory education, Chinese counties have created the governance path to the balanced development of county-level compulsory education. From the perspective of social ecosystem theory, the system construction and mechanism innovation on the macro level is the basic premise of the balanced development of compulsory education. The school improvement and the educational innovation on the middle level are the key points of the balanced development of compulsory education. The curriculum & teaching and school education on the micro level is the core content of the balanced development of compulsory education. The social support and supervision from the external groups is the important condition of the balanced development of compulsory education. In the future, the balanced development of compulsory education will advance from the basic balance to the high quality equilibrium, which will put forward higher requirements on the governance path.

Key words: compulsory education in the counties; balanced development; governance path; teacher allocation; social ecosystem

责任编辑 秦 俭