

[文章编号] 1009-3729(2015)01-0038-04

均衡发展视野下的河南省基础教育浅析

王银峰

(郑州轻工业学院 思政部, 河南 郑州 450002)

[摘要]河南省作为一个农业大省和人口大省,其经济社会发展较发达省市尚有差距,部分原因就在于教育落后。分析和解决城乡基础教育发展中面临的难题,改善城乡基础教育现状,是实现河南省城乡教育均衡发展的有效路径。目前,河南省城乡学校教学设施配置不均衡,师资力量相差悬殊,教育经费投入相差较大,城镇巨型学校使得教育资源过分集中。究其原因,主要是城乡二元制度的影响,社会价值取向偏差导致的教育评价体制偏差,优质教育资源集中于城镇加剧了这种不均衡。河南省可以借鉴北京市、杭州市、张家港市的先进经验,深入思考城乡基础教育在现实基础上均衡发展的思路:打破体制障碍,建立城乡教育均衡发展体制;提升基础教育规划水平,完善学校网络布局;加强宏观调控,建立城乡教育互动平台;充分发挥政府对基础教育的引导职能,加大监督督导力度。

[关键词]城乡基础教育;均衡发展;资源配置;教育互动平台

[中图分类号] G40-052 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.01.008

基础教育是提高国民素质的奠基工程,促进基础教育均衡发展对缩小城乡经济社会发展差距、实现社会公平具有重要意义。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也提出,要将推进教育均衡发展作为各项工作的重中之重,着力建立城乡一体化义务教育发展机制。我国学者对城乡基础教育的研究,从城乡二元结构、城镇化建设、政府职能转变等方面论述的较多,如褚启宏^[1]分析了城乡二元教育结构制度的形成及其思想根源,吕雪^[2]在研究了我国城乡教育政策的演变后提出了通过弱化二元社会结构促进城乡基础教育均衡发展的建议等。但这些研究往往以政策为出发点,在现状分析、制约因素方面与实际结合稍显不足。分析和解决农村基础教育发展中面临的难题,改变城乡基础教育现状,是实现河南省城乡教育事业均衡发展的有效路径。基于此,本文拟在对河南省城乡基础教育发展现状和制约因素进行分析的基础上,立足河南省情,借鉴外地先进经验,提出有针对性的策略措施,以促进河南省城乡基础教育均衡发展。

一、河南省城乡基础教育发展不均衡的主要表现

基础教育,是提高民族素质的基础工程,也是整个教育体系的关键部分^[3]。河南省自普及九年义务教育以来,城乡基础教育得到长足发展,但随着城镇化进程的加快,城乡之间、区域之间、校际之间仍存在着教育资源配置不均、质量优劣不一等现象,这在一定程度上制约了河南省基础教育的发展。

1. 城乡学校教学设施配置不均衡

河南省农村中小学多建立于新中国成立之后,学校经费有限,教学设施严重不足。2007年,根据河南省教育厅、财政厅《关于切实做好农村义务教育阶段学校课桌椅更新配置工作的通知》(豫教财[2007]31号)精神,河南省全面实施了农村义务教育阶段学校课桌椅更新配置工程,基本解决了全省中小学课桌椅残破、缺失的问题,根除了农村义务教育阶段学生自带桌凳上学的现象,初步改善了河南省农村中小学校基本办学条件,但是与广大城镇中

[收稿日期] 2014-10-20

[基金项目] 河南省政府决策研究招标课题(2013B352);河南省教育厅人文社会科学研究项目(2014-ZC-020);郑州轻工业学院第二批研究生教育教学改革项目

[作者简介] 王银峰(1984—),男,河南省永城市人,郑州轻工业学院讲师,硕士,主要研究方向:思想政治教育。

小学教学设施配备情况相比,农村中小学校的校园校舍、教学仪器和设施、图书资料 and 多媒体电教设备等,仍然相对落后和不足。

2. 城乡学校师资力量相差悬殊

近年来,各级政府在师资配备上虽采取了多种向农村倾斜的政策和措施,使城乡教师队伍之间的差距逐步缩小,但综合考虑编制水平、福利待遇、能力素质、专业发展等方面因素,教师在择工作地点时往往偏好于城镇学校,从而造成农村师资力量缺乏、城乡师资力量悬殊的局面。另外,受教育管理体制、教育投入体制、教育人事制度等的影响,农村地区基础教育办学条件差、待遇低、培训和进修机会少,这也带来农村师资的结构性短缺。

3. 城乡教育经费投入相差较大

近年来河南省教育经费投入占 GDP 的比重虽不断提高,但教育投资在城乡之间的分配仍然存在着不均衡,优质教育资源在分配的时候城市占据优势,而乡村学校在布局、数量、师资力量、管理水平、支持力度等方面均处于劣势。特别是一些县(市、区)实行教育办公经费的划拨与学生人数挂钩的政策,使得一些规模小的学校教育经费寥寥无几。由于经费投入不足,农村残疾儿童享受基础教育的机会更少,特殊教育仍是农村基础教育的软肋。

4. 城镇巨型学校使得教育资源过于集中

由于经费充足、师资优良、生活和交通条件便利,城镇地区的中小学校呈现爆发式的发展态势。依据国内外的研究与规定,在校生超过 2 000 人的中小学校为巨型学校。从郑州市教育局网站公布的数据可以看到,截至 2013 年底,郑州市区有小学 206 所,在校生 29.08 万人;初中 85 所,在校生 13.81 万人;高(完)中 60 所,在校生 7.8 万人,而这些学校有一半以上都超过甚至远远超过巨型学校所规定的学生人数。巨型学校的出现使得教育资源过分集中,虽然在师资力量、教学质量、升学比例等方面占据着优势,吸引着更多更好的生源,但我们也应理性地看到它所存在的问题:首先,城市的土地寸土寸金,很多巨型学校在建设用地上较为固定,只能在有限的土地上密集地盖教学楼、办公楼、宿舍楼等,而学生人均活动占地面积远远低于国家规定的标准,一定程度上影响到素质教育的活动范围和质量;其次,导致了“规模不经济”现象,巨型学校的各项发展指标超出了一定的限度就会导致失衡,造成办学成本增加、资源过度浪费,在这种态势下优质教育的质量就很难保证;再次,会给学校周围带来不利影响,如学区房价格急剧上升、周围交通拥堵成灾、安全隐患频发等。

二、河南省城乡基础教育均衡发展的制约因素

近年来,国家出台了一系列扶持农村基础教育发展的政策,一定程度上满足了农村基础教育的发展需求,但随着城镇化进程的不断加快,城乡基础教育政策与机制不适应经济社会发展之处日益凸显,城乡基础教育差距逐步成为教育事业发展的掣肘。

1. 城乡二元制度的影响

我国城乡基础教育的发展深受城乡二元结构的影响和制约。有学者指出,当前有 14 种城乡二元制度支撑着城乡二元结构^[4]。河南省城乡基础教育二元结构中既有教育内部的制度根源,如我国《义务教育法》明确规定了城乡分治、“分地区、有步骤地普及义务教育”的“梯度发展”安排^[5],这一制度安排直接导致城乡有别的教育管理体制、教育投入体制、教育人事制度等;也有教育外部的制度根源,如户籍制度、就业制度等。在城乡二元教育制度制约下,城乡教育资源配置不均衡、教育投入总量不足、优质教育资源供不应求等问题日益突出。

城乡教育二元制度的思想根源和价值基础在于对农村和城市在国家发展中的地位存在认识上的偏差。新中国成立以来,为促进我国从农业大国向工业大国转变,我国逐渐形成了“以农补工”“重城轻乡”的城市中心发展观。这种认识上的偏差直接导致了城乡有别的教育政策与教育制度,教育资源配置明显倾向于城市,从而拉大了城乡基础教育差距。

2. 社会价值取向偏差导致的教育评价体制偏差

农村经济上的落后、城乡居民收入的差距,影响了城乡居民的教育投资能力,城镇居民对优质教育资源的支付能力和获得能力远远高于农村居民,形成了以城市为中心的精英教育思想,以及农村教育不重要、读书无用的价值取向,使城乡适龄人入学机会的差异显性化。从教育评价体制来说,由于整个社会忽视素质教育,过分注重学历,逐步将学业成绩、升学率作为评价教育质量和教师工作业绩的主要甚至唯一标准,导致教育资源过度向城市、名校集中,一定程度上影响了城乡基础教育的均衡发展。

3. 优质教育资源集中加剧了发展的不均衡

优质教育资源的集中往往体现在校园规模、师资规模、学生规模、升学质量等方面,一些办学规模较大的“名校”绝大部分分布在城市,很难在乡村中找到一所规模较大的学校。例如,郑州市金水区重点小学文化路一小在校生人数 3 700 多名,在职教师 130 多名,2014 年招收 8 个普通班,每班 78 人左右,2 个国际班,每班 50 人;纬五路一小在校生

4 000 多名,在职教师 130 多名,2014 年招收 8 个班,每班 80 多人。^[6]而广大农村地区小学的入学人数很多都达不到国家规定的一个自然班的标准,有很多乡村小学每班甚至不到 10 人;农村学校教师的数量也是不能保证的,有的老师甚至分别给几个年级授课。

伴随着经济的快速增长,农村中经济条件较好的家长愿投入更多的教育成本让孩子到乡镇甚至到城市上学,进城务工人员也是不遗余力地把子女带到务工所在地的城市上学。随着乡村基础教育生源逐渐向城镇转移,优质的师资也因多方面的因素想方设法往更好的学校调动,结果就导致了生源、师资这两个最基本的教育因素更加集中,呈现出一边倒的趋势,城镇拥有的优质教育资源越来越多,乡村拥有的优质教育资源越来越少,从而进一步加剧了城乡基础教育发展的不均衡性。^[7]

三、城乡基础教育均衡发展可供借鉴的外地经验

1. 北京市将义务教育均衡发展指标作为教育行政官员政绩考核的重要内容

北京市通过加强政策倾斜和经费投入,使教育资源向农村倾斜、向不发达地区倾斜、向基础薄弱学校倾斜、向弱势群体倾斜,以解决城乡基础教育不均衡问题。同时,北京市还通过建立对学生课业负担情况追踪制度、市区(县)和学校三级教学管理责任制度、电子学籍管理制度、社会评价监督机制等综合配套制度,减轻学生过重的课业负担,弱化升学升级考试,促进教育资源在不同区域、不同学校间公平、合理地流动和配置。在基础教育均衡问题上,北京市还采用差异系数等进行计算,初步确定均衡程度的判断标准,同时致力于提升素质教育水平,改变过去单纯以升学率作为重要评价指标的办法,将基础教育均衡发展的指标作为评价和考核区县教育行政主管部门与领导政绩的重要内容。

2. 杭州市实施优质教育资源倍增计划

2006 年 9 月,杭州市出台了《关于实施中小学名校集团化战略的若干意见》。该意见指出,以名校、重点学校为主导,通过这些学校来投资、承办、参与入股等方式,施行名校参与新校、名校参与民校、名校协同名企、名校协同弱校,以及中外合作办学等多种办学模式,通过名校、重点学校的品牌管理、优质师资等输出与指导,带动新办学校、弱势学校在短期内提升教学质量、提高整体水平。该意见还结合当地学校布局和发展现状提出,除了部分农村和落后地区外,今后由政府投资的新建学校原则上只建

新学校,不取新校名,不挂新校牌,由名校来进行管理。杭州市要求教育行政部门要尊重学校发展的内在规律,对加入教育集团的各成员学校,实施标准化建设和规范化管理,积极引进现代学校制度,以期实现政府教育投入的社会效益和经济效益最大化、最优化。

3. 张家港市推动优质教育资源在城乡无障碍流动

为推动城乡教育资源均衡发展,张家港市确立了城乡教育同步规划、办学条件同步改善、学校管理水平同步提升、教师素质同步增强、教育经费同步增长、教育满意度同步提高的目标。在具体做法上,一是通过一整套完善的促进城乡师资均衡配置和城乡教育优质均衡的导向机制、流动机制和激励机制,来推动区域优质师资均衡发展;二是通过校长轮岗、市校组团支教村校、政策向薄弱学校倾斜等措施,带动城乡教育资源合理流动;三是通过“两统一差”,促进全市教师人事工作统一管理、待遇统一标准,在评先、晋级等方面实行差异化管理,实施政策向农村、支教教师倾斜。

四、促进河南省城乡基础教育均衡发展的对策建议

2005 年,《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》明确将教育均衡发展上升到国家政策层面,将促进城乡教育均衡发展作为义务教育发展的重要指标,并制定和实施了一系列支持农村基础教育发展的政策,农村基础教育现状得到很大改观。但是长期形成的城乡二元分离的教育资源配置方式,使城乡形成了两个封闭的教育体系,城乡基础教育均衡化发展仍任重道远。为促进河南省城乡基础教育均衡发展,笔者提出以下对策建议。

1. 打破体制障碍,建立城乡教育均衡发展体制

建立合理的城乡教育均衡发展体制,首先需要关注和改变过去“以县为主”的教育管理模式,在管理体制和投资体制上下大工夫,改变县级财政中教育支出不足的局面,由中央和省级政府承担基础教育财政支出,保障城乡教育经费投入均衡,提高农村地区办学条件,保证优质教育资源城乡共享。其次要改革教育人事制度,研究促进城乡教育资源合理流动的体制机制,统一城乡教职工编制标准,以切实保证农村师资待遇和水平,加大对城乡教师统筹调配力度,完善城乡教师流动机制,促进区域内师资均衡配置。最后可以通过户籍制度、就业制度改革,逐步打破城乡二元体制障碍,保证农村人口能享受无差别化的基础教育,保障农民工随迁子女入学权利。同时,各地区还要考虑到自身基础教育发展的特点,

包括教师的分配、调动、收入,入学生源的地理环境、生活环境、家庭环境,基础学校的布局、辐射力度、承受能力等多方面因素,在基本教育制度的基础上制定合理的教育规划,形成合理协调的城乡教育均衡发展体制机制。

2. 提升基础教育规划水平,完善学校网络布局

河南省应结合城镇化建设实际,提升基础教育规划水平,完善学校网络布局。一要根据教育事业发展规划和教育资源均衡配置原则,充分考虑农村中小学辐射半径,合理确定学校规模,科学调整农村中小学校布局,加强学校建设与城乡经济社会发展的有机联系,规范城乡学校空间布局的科学性和合理性,提高教学资源使用率和使用水平;二要研究制定优质教育资源倍增计划,充分发挥名校、名师的带动作用,通过“以城带乡”“名校+弱校”等措施,促进农村中小学校建立与发展,推动城乡基础教育均衡发展。

3. 加强宏观调控,建立城乡教育互动平台

构建合理的城乡教育互动平台,必须坚持城乡基础教育均衡发展理念,从宏观上把握和引导,政策上合理调控城乡教育资源,确保教育政策支持、师资投入、教育引导等方面统筹发展,促进农村教育多元化,缩小城乡基础教育差距。首先,应加强网络教育互动平台建设,加大农村中小学远程教育力度,构建区域教育网络系统,实现城乡基础教育资源共享;其次,应加强政府和学校联动平台建设,建立城乡基础教育均衡发展长效机制,从制度上为农村教育发展提供保障^[8];再次,应加强城乡师资流动对接平台建设,合理调控区域间的城乡师资流动,给乡村教师提供发展空间,增强城镇教师为农村中小学服务的意识,形成合理的城乡教师流动机制;最后,应加强城乡教育资源共享平台建设,以实现学校优质资源——图书资料、教学设备、教育管理硬软件与较近弱势学校共享,从而提升基础教育设施利用率。

4. 充分发挥政府对基础教育的引导职能,加大监督督导力度

政府在城乡教育一体化过程中的职能应主要是根据立法通过行政管理对其他主体行为进行引导,并为学校办学条件的改善、公民受教育权利的获得提供重要的保障与服务。^[9]因此,政府应根据教育立法、通过教育行政管理权的使用,建立教育监督、督导机制,最大限度保障城乡居民获得公平接受基础教育的权利,合理配置城乡教育资源,强制各级地方政府教育经费落实,督导城乡教育质量、师资待遇水平一体化情况,逐步提高政府教育管理职能与服务职能。

5. 有倾向性地优化教育资源配置,注重均衡发展

首先,合理配置师资队伍。乡村师资队伍的来源可以多样化、多渠道,同时还要对长期在乡村服务的教师给予鼓励,在工资、晋级、调动等方面给予一定的补偿。其次,合理配置基础设施。城镇学校规模一般比较大,基础设施和设备较为先进,而与城镇学校相比,很多乡村学校在办学条件、办公条件甚至安全方面都存在较大的差距,因此在基础设施的配置上要考虑到乡村学校的实际情况,而非按照师资力量、学生人数比例来绝对化地进行基础设施的配置和改造。再次,统筹城乡教育投入。只有加快农村生产力的发展,增强农村整体经济实力,才有可能从根本上改善农村办学条件,提高农村教育水平,缩小城乡教育差距。在教育资源的国家政策投入方面,要深入调查和了解城乡教育人口、教育差异的发展现状,使教育投入向农村地区特别是边远农村地区和山区倾斜,实现城乡基础教育在区域上的均衡发展。

五、结语

实现基础教育在城乡之间的均衡发展是一个长期的、综合的系统工程,先进的理论和成功的经验虽具有指导性和借鉴性,但我们必须结合河南省基础教育发展的实际情况,充分调研、全面把握,有前瞻性地制定出合理的发展规划和指导文件,以进一步提升河南省城乡基础教育均衡发展水平。

【参 考 文 献】

- [1] 褚启宏. 城乡教育一体化:体系重构与制度创新——中国教育二元结构及其破解[J]. 教育研究, 2009(11):3.
- [2] 吕雪. 城乡二元结构下我国基础教育公平问题研究[D]. 济南:山东师范大学, 2014.
- [3] 张保庆. 树立科学发展观,确保高等教育持续健康发展[N]. 光明日报, 2003-05-09(03).
- [4] 郭书田,刘纯彬. 失衡的中国——城市化的过去、现在与未来[M]. 石家庄:河北人民出版社, 1990.
- [5] 周治麟. 城乡教育一体化理论与实践探究[D]. 武汉:湖北大学, 2012.
- [6] 郑州金水区10所重点小学盘点:班制/优缺点/划片/指数/学区房/历史/师资[EB/OL]. (2014-10-13) [2014-10-20]. <http://www.x0371.com/forum.php?mod=viewthread&tid=9366&page=1&authorid=283>.
- [7] 王海燕. 河南省城乡义务教育失衡的调查与反思[J]. 郑州轻工业学院学报:社会科学版, 2012(3):67.
- [8] 钟文革. 城乡统筹背景下建构城乡教育互动模式的思考[J]. 当代教育理论与实践, 2012(12):1.
- [9] 余滢. 城乡一体化进程中的社会问题及其对策研究[M]. 成都:西南财经大学出版社, 2013:112-117.