

农村义务教育学校办学条件政策演进及其价值理路

陈坤, 秦玉友, 李慧

(东北师范大学 教育学部, 吉林 长春 130024)

摘要:良好的办学条件是实现农村义务教育高质量发展的前提。自新中国成立以来,我国农村义务教育学校办学条件政策依次历经从“能上学”“有学上”“办好学”到“上好学”阶段体系的演进。其政策内容变迁在高质量导向、改良导向、均衡导向与标准化导向持续深化与完善。未来农村义务教育学校办学条件政策需要重视合发展性质量观,从融合性视角进行改良,建构“异与同”均衡标准,紧扣内涵式发展需求进行优化布局。

关键词:农村;义务教育;办学条件;政策;价值

中图分类号:G522.3

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2020)03-0084-09

Research on the value and reason of the evolvement of the policy of running conditions in rural compulsory education schools

CHEN Kun, QIN Yuyou, LI Hui

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: Good conditions for running schools are the prerequisite for the high-quality development of rural compulsory education. Since the founding of the People's Republic of China, the policy of schooling conditions in rural compulsory education schools has evolved from "being able to go to school", "being able to learn", "being able to learn" and "being able to learn" to "being able to learn". Its policy content changes in high quality orientation, improvement orientation, equilibrium orientation and standardization orientation continue to deepen and improve, but there is still a certain space for optimization and improvement. Looking forward to the future, the policy optimization and improvement of the conditions of rural compulsory education schools need to attach importance to the concept of developmental quality, improve from the perspective of integration, construct the balanced standard of "different and same", and optimize the layout closely related to the needs of conjunctive development.

Keywords: rural; compulsory education; conditions for running the school; policy; value

义务教育学校办学条件是指农村学校举办合格乃至优质义务教育所需要的人、财、物等各种资源。它既是义务教育学校办学的基础和依托,又是这些学校提高教育教学质量、保障师生正常工作和学习需求、促进学生全面和健康发展的前提^[1]。自新中国成立以来,我国适时地对农村义务教育学校办学条件改善进行理性定位与战略调整,以促进农村义务教育稳定、有序、良性地发展。省思历史,是为了准确地观照现实和科学地规划未来。回溯我

国农村义务教育学校办学条件相关政策演进的价值理路,辩证、理性地总结历史经验,立足当下,瞻未来,才能更好建立起适合我国农村各地区校情、教情与学情的办学条件,从而更好地助力于农村义务教育学校办学现代化的实现。

一、农村义务教育学校办学条件政策的演进

自新中国成立以来,我国适时地对农村义务教育阶段学校办学条件改善进行战略调整,依次历经从“能上学”“有学上”“办好学”到“上好学”的演进。农村义务教育阶段学校办学条件相关政策内容越来越丰富多元,办学条件相关的标准越来越清晰,更加贴合农村义务教育学校发展的实际,有

收稿日期:2020-04-04

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(16JJD880015)

作者简介:陈坤(1991—),男,四川广元人,博士研究生,主要研究方向为教育政策与教育社会学。

力地保障了农村义务教育稳定、有序、良性的发展。

1. 简而陋“能上学”的机会保障起步阶段（1949—1979年）

自新中国成立到改革开放初期，我国农村义务教育发展面临着如何多办学，保障人民群众“能上学”的政治权利。按照《共同纲领》的要求落实“教育为工农服务，为生产建设服务”的方针，办学主要体现了工农群众在教育中是“真正的主人”，受教育的权利“有意”向工农群众倾斜；“文革”期间我国对教育的主流认知是“教育是上层建筑”，重在保障“能上学”的政治权利，追求的是以政治伦理为本的阶级内公平^[2]。然而，经济发展水平有限，为了保障“能上学”，尽快扫除文盲，此阶段主要进行“如何多办学层面”探索，国家提倡“简而陋”办学条件，进行办学规模性扩张。

一是为了保障“能上学”权利，农村地区鼓励多种力量、多种形式办学，学校以改建、新建与扩建方式进行规模性扩张。一方面，国家对已有学校进行了改造与改建。在新中国成立初期，为了收归教育主权，根据《共同纲领》（1949）、《关于处理接受美国津贴的教会学校及其他教育机关的指示》（1951）、《关于接办私立中小学校的指示》（1952）等文件要求，遵循建设“新民主主义教育”的教育改革方针，对各种旧教育进行接管与改造^{[3]164}，保障人民群众能够平等地接受教育的权利与机会。另一方面，鉴于财力有限，国家将基础教育阶段办学权下放，并鼓励多种力量、多种形式办学。在《十二年国民教育事业规划纲要》（1956）、《关于教育事业管理权力下放问题的规定》（1958）、《中共中央国务院关于教育工作的指示》（1958）等文件中，均强调为了在农村地区尽快扫除文盲、普及小学，将办教育权力下放^{[3]50}，农村办学实行公办与民办并举，鼓励农村采取多种办学形式，兴办业余中小学以及简单学校。“文革”期间，大量农村学校办学权力被下放，要求小学不出村，初中不出队，高中不出社，保障能上学的需求。

二是为了保障“能上学”的需求，农村学校进行规模性扩张，办学条件政策内容上主要关注学校成功开设与保底运行。此阶段，缺乏体系化办学条件指导标准，办学条件相关内容保障主要散见于各种政策文本中。1955年教育部、财政部颁发了《关

于中小学杂费收支管理方法的几点意见》，要求小学杂费收入的极大部分留校使用，首先解决学生饮水，其次保障学校教学行政费（公杂费）方面开支。1962年教育部、财政部共同颁发了《关于进一步加强教育经费管理的补充意见》，规定为了保障农村公办学校运转，要求各地在农业税地方附加中划出一定的数额，作为农村公办小学的重点修缮和民办教育事业（包括农业中学）的补助之用，以改善办学条件。国家在《全日制中小学暂行工作条例（试行草案）》（1963）和《全国教育工作会议纪要》（1971）两份文件中均要求各地采取多种形式办学，将维持学校保底运转的事宜放在首位，优先保证学校能够成功开设。这一时期农村集体办学条件极其简陋，教育教学活动开展所需起码的办学条件都没有得到有效的保障，合格师资也严重缺乏^[4]。为了解决农村办学所需师资问题，采取多渠道供给，“兼容并包，改造上岗”，大规模扩充民办教师。为了提升公办学校教师质量，颁发了《关于举办小学教师轮训班的指示》（1954）、《关于加强中小学在职教师培训工作的意见》（1977）等文件要求办速成班、业余进修校，加强在职教师学历补偿培训。

三是为了适应经济发展需要，我国本着效率优先导向，以快出人才、早出人才、出好人才的宗旨，实施城乡学校非均衡发展的政策。一方面，体现在重城轻乡的教育政策，如《关于整顿和改进小学教育的指示》（1953）、《关于整顿和改进中学教育启示》（1954）、《关于教育事业管理权力下放问题的规定》（1958）等文件要求城市地区公办中小学适当发展，农村地区则鼓励群众办学、集体办学。城乡办学投入主体不同，形成了城市学校政府办，农村学校靠集体和群众办的局面。另一方面，体现在向城市的重点校倾斜投入政策。1959年周总理在《政府工作报告》中指出：“在各级全日制的正规学校中，应该把提高教学质量作为一个经常的基本任务，而且应当首先集中较大力量办好一批重点学校”^{[3]895}。在《关于有重点地办好一批全日制中、小学校的通知》（1962）、《教育部关于办好一批重点中小学校的试行方案》（1978），以及在其他非专门性文件中也多次强调加强重点学校建设^[5]。重点校多分布在县城以上大中城市，这些重城轻乡的

政策造成了农村学校办学条件建设的滞后和城乡办学条件上差距的延续与扩大。

2. 一无两有“有学上”的基本保障攻坚阶段(1980—1996年)

十一届三中全会后,我国教育事业迎来发展的机遇期,国家对提高民族素质,多出人才,出好人才尤为重视,“普小”和“两基”等目标逐渐提上日程。但面对穷国办大教育的现实——教育事业规模大、底子薄,校舍陈旧、简陋,因校舍倒塌造成师生伤亡的恶性事故时有发生,而且不少农村中小学缺少必要课桌凳、教材等,难以保障正常的教学秩序。这一时期处于如何保障“有学上”起码办学条件达标层面,重点保障农村学校无危房、有教室、人人有课桌凳(简称“一无两有”)等硬件方面。

一是农村义务教育学校办学条件方面为了完成相关的教育普及任务,继续追求规模性扩张,同时也对学校日常教育教学活动所需起码的办学条件、校舍安全提出了达标要求。《关于普及小学教育若干问题的决定》(1980)和《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》(1983)等两份政策文本强调:基于我国国情,在80年代末基本普及小学,必须坚持两条腿走路^①的多种形式办学方针,“用两三年或稍长一些的时间,实现‘一无两有’”。1985年的《关于教育体制改革的决定》要求将教育办学权下放,确立了实施九年义务教育目标。在《中国教育改革和发展规划纲要》(1993)、《普及义务教育评估验收暂行办法通知》(1994)等文件都详细地规定基本完成“普九”阶段性任务目标,办学条件达标验收标准。由于办学权下放,在“普九”任务催促下,农村办学形成了“一村一校”的分散型布局^⑥,但合格师资缺乏。

二是农村义务教育学校办学条件相关内容标准开始朝系统化方向发展,在办学内容达标与改善方面主要以硬件设施为主,并适当兼顾必要教辅资料与师资队伍建设。1982年,教育部发布了《中等师范学校及城市一般中、小学校舍规划面积定额(试行)》,这是新中国成立以来第一个用以指导学校建设规划的专门文件,自此,农村中小学校舍建设有纲可依。1987年出台了《中小学校建筑设计规范》,该文件对学校的选址、布局、建筑构造、室内环境等都进行明确规定。除了基本校舍外,还

对办学内在设施设备标准进行规定,如《学校课桌椅功能尺寸》(1983)、《学校课桌椅卫生标准》(1987)、《中小学体育器材设施配备目录》(1989)、《全日制小学音乐教学器材配备目录》(1995)。为了完成“双基”任务,解决农村所需合格师资问题,在《关于教育体制改革的决定》(1985)、《关于加强在职中、小学教师培训工作的意见》(1986)、《关于开展小学教师继续教育的意见》(1991)几份文件中要求对在职教师进行培训,切实办好教师进修院校,分期分批轮训教师,关注“教材教法的过关”和学历提升。

三是国家为了“多出人才,出好人才”,坚持效率优先,适当兼顾公平,继续实施不均衡的城乡办学政策。一方面,城乡办学投入主体不同。这一时期农村学校办学实行“乡村自给”投入体制,办学投入由乡镇负责,鼓励多渠道筹集。1985年,中共中央颁发了《关于教育体制改革的决定》,明确提出把发展基础教育责任交给地方,并规定乡镇财政收入应主要应用于教育,地方可以征收教育费附加,此项收入首先用于改善基础教育的教学设施^⑦。《关于进一步加强中小学危房修缮和改造的通知》(1986)、《中华人民共和国义务教育法实施细则》(1992)等文件均强调乡(镇)、村两级负责本地中小学办学、修缮与修建等,国家给予少量补助。另一方面,城镇地区继续执行重点校政策。如《关于分期分批办好重点中学的决定》(1980)、《关于当前中小学教育几个问题的通知》(1982),各地出台省级示范校、重点校认定办法,使得城镇化重点校倾斜投入定型。虽然国家在这一时期,实施了“希望工程”与“国家贫困地区义务教育工程”对农村办学条件进行改善,但义务教育阶段城乡学校办学条件上的差距仍然显著。

3. 撤并布局以“办好学”为引导的提升阶段(1997—2011年)

随着“双基”目标初步实现与素质教育全面深入推进的需要,党的十五大面向新世纪规划了教育发展蓝图,明确指出要落实科教兴国战略,全面普及义务教育,发挥我国巨大人力资源优势。同时,我国城镇化发展加速推进,受计划生育政策影响,农村学龄人口减少,农村地区小班微校,办学难具规模效益。这一时期农村学校办学条件处于“如何

办好学”的层面探索,为了充分利用有限资源,在经济理性和规模效益的影响下进行学校撤并布局,优化资源配置,以提升办学效益与质量。

一是为提升农村义务教育整体质量,农村义务教育学校办学条件在这一时期以撤并布局为引导。党的十五大明确提出了落实科教兴国战略,全面普及义务教育,提升教育质量。随后,在《关于认真做好“两基”验收后巩固提高工作的若干意见》(1998)、《关于基础教育改革与发展的决定》(2001)、《关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003)、《关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》(2004)、《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(2005)等多份文件中,均强调巩固义务教育成果,对中小学办学进行合理规划与布局调整,集中资源,以便优化农村办学条件,提高教育质量与办学效益。

二是农村学校办学条件相关内容标准进一步细化与完善,政策关注焦点开始对内外办学条件并重。1997 年国家教育委员会编制了《农村普通中小学校建设标准》,2008 年对该标准进行修订,并将农村完全寄宿制学校纳入中小学建设标准中。在办学条件标准方面仍然关注校舍质量安全,连续出台了《关于进一步加强中西部农村初中校舍改造工程质量管理的通知》(2008)、《关于印发全国中小学校舍安全工程实施方案的通知》(2009)等文件,要求全国中小学实施校舍安全工程。在办学条件方面,更加关注所需的功能装备设施,对课桌、实验装备、器材、图书等出台了配套政策与标准,如《关于在中小学实施“校校通”工程的通知》(2001)、《学校课桌椅功能尺寸标准》(2002)、《中小学体育器材设施设备目录》(2002)、《中小学图书馆(室)规程(修订)》(2003)、《中小学理科实验室装备规范》(2006)、《教育信息化十年发展规划(2011—2020 年)》(2011)。一系列政策出台,标志着农村学校办学条件各种功能器材的要求从数量转变为质量,规范意识和安全意识增强。在农村办学师资力量建设方面,先后颁布和实施了城镇教师支援农村教育政策(2006)、特岗教师计划(2006)、免费教育师范生政策(2007),为农村补充教师,让教师能够“下的去”。在农村教师专业发展方面,出台了《中小学教师继续教育规定》

(1999)、《中小学教师国家级培训计划》(2008)、《关于大力加强中小学教师培训工作的意见》(2011),要求以农村教师为重点,有计划地组织全员培训,提升农村办学条件方面软实力,旨在缩小城乡办学条件方面的差距。

三是农村办学条件相关政策内容从城乡分割逐步转向城乡统筹。一方面,城乡学校办学经费投入主体从城乡分离到城乡统一。2002 年,国务院发布了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,将农村办学投入责任重心由乡镇上移到县级,农村教育国家办的局面开始形成。2005 年国务院发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求农村地区教育投入实行省级统筹、中央地方共担,建立分项目、按比例分担的新机制。新机制实施为农村学校办学条件标准化推进、缩小城乡办学条件提供了相对稳定、充裕的财力。另一方面,国家在实际行动上开始破解重城轻乡的教育政策,旨在缩小城乡办学差距。2005 年教育部颁布了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,进一步细化城乡义务教育办学条件均衡发展战略,要求采取积极措施,逐步缩小学校办学条件方面的差距。2006 年全国人大新修订《义务教育法》,明确要求为了缩小学校之间办学条件差距,不得设重点学校和非重点学校,学校不得分设重点班和非重点班,这是国家推进城乡义务教育条件均衡化的新举措。同时,国家继续实施系列工程,改造农村办学条件,如“农村中小学危房改造工程”“农村中小学现代远程教育工程”“全国中小学校舍安全工程”,为城乡办学条件均衡发展奠定基础。

4. 基本均衡以“上好学”为导向的优化阶段(2012 年至今)

2011 年底九年义务教育全面实现,义务教育阶段学校办学迈向了新征程。2012 年我国财政性教育经费投入进入“后 4%时代”,相对稳定的财力对农村义务教育学校办学质量提出了新要求。2012 年 9 月,国务院办公厅发布《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》,农村地区学校布局调整步入“后撤并时代”。在这一背景下,农村义务教育办学条件改善相关政策价值理念导向从“社会”转向了“人”。此阶段主要探索如何让学生“上好学”,办学条件资源配置从强调整体性的高效配置转为

关注受教育主体“人”的需要进行配置。

一是在“后撤并时代”农村办学条件相关政策致力追求县域内义务教育基本均衡的实现,满足农村学生“上好学”的需求。这一时期,我国先后出台了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》(2012)、《中国教育监测和评价指标体系》(2015)、《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》(2017)等文件,对农村学校内外办学条件改善与优化进行评估,以提升县域内小学、初中校际间均衡状况。2019年,国务院颁发了《中国教育现代化2035》,要求提升县域内义务教育均衡化水平,建立以师资配备、生均拨款、教学设施设备等资源要素为核心的标准体系和办学条件标准动态调整机制,实现基本教育公共服务均等化^[8],保障农村每一个学生都能在家门口享受到公平而优质的教育。

二是农村义务教育阶段办学条件相关的政策内容进一步丰富,关注的焦点从硬件转向软件,强调办学条件内外兼顾,注重整体性办学条件优化与提升。在硬件方面紧跟时代要求,细化、更新了相关办学条件要求,如《中小学校设计规范》(2012)、《教育信息化2.0行动计划》(2018)等。继续实施农村薄弱学校改造工程,如《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》(2013)、《关于制定全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案的通知》(2014)、《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导办法》(2015)。在农村办学条件软实力方面,先后颁发了《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》(2012)、《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》(2014)、《乡村教师支持计划》(2015)等文件,着力增加农村教师职业吸引力,在初次配置时吸引优秀教师到农村从教,再次配置中用城乡教师交流轮岗方式均衡城乡优质师资分布。同时,更加关注指向教育内在幸福、精神等隐性的教育公平,满足学生个性发展与多元教育服务的需求,如《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》(2013)、《义务教育学校管理标准》(2017)和《中国教育现代化2035》(2019),均要求立足学校实际,结合区域特点,注重特色学校建设,引领农村义务教育学校内涵式发展。

三是统一了城乡办学条件上相关内容的标准,对农村学校办学条件改善实施“新的不均衡”政策。2012年,住房和城乡建设部制定了《中小学校设计规范》,该文件的出台表明了城乡学校建设标准逐步走向一体化。2013年,教育部下发《关于进一步做好村小和教学点经费保障工作的通知》,要求提高村小和教学点的生均公用经费标准,对学生规模不足100人的村小和教学点按100人核定公用经费,保证其正常运转^[9]。2015年,国务院下发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,统一了城乡义务教育学校生均公用经费标准定额。2016年,国务院颁发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》,要求县域内学校建设、教师编制、生均公用经费、基本装备配置等标准实行统一,并对农村小规模学校进行倾斜^[10]。2018年,国务院下发《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》,文件要求妥善处理好学生就近上学与接受良好义务教育的关系,要补齐“两类学校”^②办学条件上的短板,切实解决“两类学校”发展滞后问题,努力办好公平优质的农村义务教育。

二、农村义务教育学校办学条件政策演进的价值理路

新中国成立以来,农村义务教育学校办学条件相关政策内容体系在嬗变中建构,在建构中发展,在发展中完善,是一个立体多维、全方位推进的过程。其演进过程映射出相应的价值理路,集中反映在办学条件政策话语变迁中所蕴含的高质量导向、城乡均衡导向、改良导向与标准化导向四个方面。

1. 农村办学条件高质量导向从合规定性质量观转向合需要性质量观

农村办学条件相关政策内容改善与改进都是基于一定价值理念而不断调整与完善的。自新中国成立以来,由于经济水平限制,以及农村义务教育阶段性发展任务,我国农村学校办学条件内容高质量导向因时演进,经历了从合规定性质量观向合发展性质量观的演进。一是农村义务教育学校办学条件质量评估从外适应取向到内适应取向转变。在前两个时期,为了满足大众对教育的需求,扩大办学规模,快速普及义务教育,办学条件相关政策内容主

要强调保障农村学校正常运转,较少关注农村学生对教育质量的需求。在具体办学条件内容方面,主要解决运转经费、校舍、课桌椅以及教材等起码的办学条件。在后两个时期,办学条件质量导向上不仅关注学校正常运转与发展上对硬件的需求,而且从受教育主体需求出发,对不同类型学校教学活动开展所需教师数量配置,基本水平达标,以及城乡优质师资均衡配置提出相应的要求,满足农村学生对优质义务教育服务的需求。二是农村办学条件相关内容的标准参照从绝对性质量标准到相对性质量标准转变。在第一时期农村办学条件标准方面缺乏相应标准;第二个时期我国出台普通中小学建设标准、硬件配置标准,农村学校办学条件方面的建设与改善有纲可依。在第三个时期出台并完善了农村义务教育学校校舍选址、建设方面的独立标准,更加符合农村实际。第四个时期既统一了城乡学校设计规范、设施、装备配置的底线标准,同时,在此基础上针对不同类型的农村学校实际运转与发展需求,单独出台政策,建立了相对性标准,要求在经费投入、教师配置、生活设施建设等方面给予倾斜与关照。并鼓励农村学校进行特色化办学,满足农村学生对教育服务质量多元化的需求。

2. 农村薄弱学校办学条件改良导向从单向外源扶持转向内外并重

办学条件是学校安全、正常运转,乃至学校教育教学质量提升的保障。我国一直重视农村义务教育学校办学条件的改善,从新中国成立以来,农村薄弱学校办学条件改良的政策导向从单向外源扶持迈向内外并重。一方面,农村薄弱学校办学条件改良从宏观政策视角深入到微观行动视角。在结构性因素方面,前二个时期主要以外源扶持为主,强调政府在薄弱学校改进中的责任,加大经费投入力度,如改善校舍建筑、硬件设施,以缩小城乡办学条件上差距。后两个时期,国家既从宏观政策视角出发,继续通过政策倾斜,加大经费投入,改善薄弱学校的硬件设施,又从微观行动视角出发,对薄弱学校的办学理念、管理水平、师资队伍建设等进行改造,优化薄弱学校办学方面的“软件”。另一方面,政府和学校积极配合,学校能动性加强,办学活力得以激发。前两个时期,国家主要以“工程”“计划”等进行“输血”式投入,改善农村薄弱学

校起码的办学条件,较少关照学校内在潜力激发。后两个时期,既强调发挥政府在宏观政策上的调控作用,又注重激活农村学校自我办学条件改进上的能动性。国家不仅在资源、经费投入上对农村学校倾斜,还从促进师资队伍专业化发展等方面进行软实力建设,更要求农村学校基于各地优势进行特色发展、多元发展,逐渐摆脱农村办学仿城市化取向,激活农村学校内源发展的潜力。

3. 城乡办学条件均衡导向由“不均衡”转向“新的不均衡”

国家宏观的经济发展水平、财税制度以及教育投入体制直接影响着城乡义务教育阶段办学条件内容标准的设置、改进与改善方向。自新中国成立以来,在很长一段时间,我国一直面临着底子薄、规模大、穷国办大教育的现实,为了能够“快出人才、多出人才、出好人才”,政府进行战略理性抉择,不得不将有限的财政资源在办学条件上进行重点投入。在前两个时期,坚持效率优先、适当兼顾公平的价值理念,在办学条件标准方面实行重城轻乡的教育政策。主要体现在两个方面:一方面,农村地区办学主要实行“两条腿走路”“乡村自给”教育投入体制,而城市地区学校办学投入则由地方政府负责。另一方面,国家在城镇地区采取重点校、示范校政策,对城市学校进行重点投入;而农村地区提倡多种形式办学,农村办学条件强调学校成功开设与保底运行,要求达到起码的办学条件。在第三个时期,为了落实科教兴国战略,发挥我国人力资源的优势,全面普及义务教育,实行城乡统一办学条件政策。一方面,取消了重点校、重点班制度,确立了城乡义务教育均衡发展目标,在办学条件上逐渐开始统筹城乡义务教育学校办学标准化建设。另一方面,改革农村办学投入体制,将投入责任重心上移,形成城乡义务教育学校都由国家举办。在第四个时期,坚持公平、质量与效率相统一的价值理念,对农村学校办学条件开始实施“新的不均衡”政策。办学条件标准越来越重视农村办学的实际与发展需求,在城乡统一标准下,不仅统一城乡生均公用经费基准额、教师编制、装备标准,还对农村小规模学校经费拨付、师资配置等方面进行有意倾斜,满足实际需求。

4. 农村办学条件改善的标准导向从外延式转向内涵式

农村义务教育阶段性发展的主要矛盾影响着农村义务教育学校办学条件改善标准导向上的内容聚焦。自新中国成立以来,我国农村义务教育学校办学条件相关政策内容上的聚焦历经了从外延式“能上学”的机会保障、“有学上”起码的条件保障、“办好学”的效益与质量提升、再聚焦实现“上好学”教育内涵式发展要件。第一,农村义务教育办学条件相关的内容标准历经了从无到有,由少渐丰,从模糊到细致,逐步丰富与完善,办学条件标准导向逐渐迈向科学化、系统化过程。在第一个时期,我国缺少单独的农村办学条件标准;在第二个时期,为了基本完成“双基”任务落实“有学上”,为了保障教育教学活动正常开展,出台了学校建设、硬件配置相关内容标准。在后两个时期,在统一城乡基本设施设备配置底线标准外,我国开始积极关照农村义务教育学校的现实特征与发展需要,进行了弹性设计,单独出台了适应农村学校运转与发展需求的经费投入标准、师资配置标准等,以及在办学条件改善方向细化了规定,进行积极引导。第二,农村办学条件相关内容改善的聚焦上,从外在的硬件配置转向内在的“软件”建设,越来越聚焦教育质量提升的核心要素。在前两个时期,为了解决“能上学”,和“有学上”的问题,主要关注的是学校建设、修缮、运转所需经费方面的内容。伴随着“双基”任务基本完成,在第三个时期,农村学龄人口减少,以撤并布局为引导,缩小城乡办学条件差距,以提高办学质量。在第四个时期,为了促进基本均衡实现,满足学生“上好学”的需求,除了基本硬件外,更加聚焦农村办学“软件”方面,如农村师资队伍建设和农村学校特色发展与定位。从关键点发力,不断推进农村义务教育质量的提升。

三、农村义务教育学校办学条件政策优化路径

自新中国成立以来,农村义务教育学校办学条件政策建构与完善已取得巨大成就,面向未来,我国农村学校办学条件政策还存在一定优化空间。需要在巩固成就的基础上,进行前瞻性设计,为实现

农村教育现代化,建设教育强国打下坚实基础。

1. 重视合发展性质量观

省思历史,立足现实,前瞻未来,农村义务教育学校办学条件相关政策制定与出台需要进一步重视合发展性质量观。政策回顾可知,农村办学条件改善的相关政策出台多为“问题驱动型”,在问题出现后主要以“项目”“计划”“工程”等形式进行解决。所颁发政策虽然目标准确,有强烈的针对性与现实性,但同时有临时性、变动性等特点,容易陷入缺什么就补什么的线性思维逻辑。从长期发展来看,“问题驱动型”政策之间难以形成上下衔接、内外配套、左右协调的联动机制,不利于农村办学条件的改善与改进向高质量导向上持续迈进。要重视合发展性的质量观,面向教育现代化,从高位统筹出发,除了关照现实问题外,还应考虑政策设计导向上的战略性、前瞻性与协同性。

首先,立足现实,以农村义务教育发展不平衡不充分的主要矛盾为突破口,建立健全农村学校办学条件优化与改善的长效机制。立足我国国情、基于各地农村义务教育学校的校情、教情、学情,优化办学政策顶层设计,对各种办学条件进行统筹规划,建立协同的联动机制,分门别类出台专门性政策进行长远规划与发展性引领。其次,完善农村办学条件优质均衡相应的指标评价体系,并对农村办学条件相关内容改善情况进行动态的监测。一方面,筑牢农村办学条件达标的底线标准。针对当前政策层面缺乏专门的农村小规模学校办学条件建设标准这一问题^[11],加快研制农村小规模学校办学条件相关的底线标准与适用标准,补齐短板。另一方面,动态监测办学条件上设施设备的使用与维护情况。尽快制定设施设备使用、维护、维修的评估标准,避免农村学校办学条件相关资源闲置、浪费。最后,农村义务教育学校办学条件标准内容需要进行动态性调整。农村义务教育学校办学条件高质量导向应与时俱进,注重标准的动态修正与完善,积极推动农村办学条件建设上的现代化迈进。同时,基于农村义务教育办学矛盾的转变,推动农村义务教育阶段办学条件均衡评估标准由县级均衡向省级、区域均衡拓展。

2. 注重从融合性视角进行改良

农村学校办学条件改良的政策导向需要从融

合性视角出发进行引导。当前,农村办学条件改善与改进的政策话语建构主要从结构功能主义出发,强调正式制度政策对薄弱学校的改造功效。要么从宏观政策视角,改良城乡教育政策偏失、增加经费投入、改善硬件设施。或者从微观行动的视角出发,提升学校领导素质、优化师资结构。这些政策大部分忽视了非正式制度,如文化对薄弱学校的影响,尤其遗漏了薄弱学校贫困文化生成机制的阻断与改造路径的探索^[12]。相关研究表明,一所薄弱学校到普通学校,再到规范学校、特色学校,乃至于学校品牌的形成过程,实际上就是学校优秀文化的生成过程^[13]。未来,农村薄弱学校改造相关政策的改良导向上,需要基于融合性视角,揭示薄弱学校结构与文化互动交融的生成机制,在此基础上对薄弱学校办学条件改善进行精准的发力与补力。

首先,政府从结构与文化取径的融合性视角出发,摆脱政策变迁中的“路径依赖”效应。重视结构对文化的辖制作用,围绕薄弱学校贫困文化形成过程所依赖的制度环境进行发力,如经费投入、师资配置等,瓦解薄弱学校贫困文化形成所依赖的场域环境。其次,转换思维,完善政策的诱致性工具应用,破解农村薄弱学校制度塑造的惯习传承。如基于农村薄弱学校生源实际出发,优化教育评价制度;理念上由管理转变为导向,重视并激发农村薄弱学校自我改造活力与潜力,让薄弱学校改造由外部驱动转变为内部引动。最后,农村学校“全面改薄”政策推进应重视农村薄弱学校“文化坠距”现象。尤其近年来农村学校外在办学条件快速改善,但其成员内部在行为方式、惯性等方面仍处于相对滞后的状态。为此,薄弱学校办学条件改良的政策导向上需要唤醒农村薄弱学校文化自觉,在此基础上选择适合农村薄弱学校发展的优秀文化进行植入。对文化形式、要素与结构进行有机整合,以便孕育新的文化制度,涵养内部成员新的惯习等。

3. 建构“异与同”的城乡办学条件差异标准

城乡办学条件政策均衡导向上需要尊重城乡学校内在的差异,立足现实需求,建构“异与同”的差异标准。当前,城乡学校办学条件均衡化导向上,过多注重“向城性”的基本均衡达标,而对多元优质均衡发展上的导向关注则不足。未来,城乡学校办学条件均衡化导向上需要摆脱简单仿城化

取向,更加凸显人本化需求,注重农村学校优势发掘与发展潜力的激活,推进多元优质均衡发展。

首先,基于义务教育公共服务均等化原则,建立城乡学校“异与同”资源配置标准。充分考量农村小规模学校与寄宿制学校这两类学校日常运转与发展的实际需求,继续完善经费投入、师资配置以及组织保障等标准,让这两类学校能够为学生提供多元的教育服务。其次,政策要基于各地农村学校实际,改变简单“向城性”均衡化办学条件标准,倡导多元优质均衡发展标准。城乡学校置身于不同的文化圈,拥有不同的教育资源优势,面对着有不同教育背景与不同教育需求的学生,承担着不同的教育使命。这就要求在政策方面营造一定的制度空间,鼓励农村学校充分利所在区域的资源优势,优化内在办学条件,实现多元优质均衡的发展目标。最后,政策需要配套跟进,注重农村学校优势发掘与发展潜力的激活。既要鼓励农村学校根据内部实际情况和外部环境变化,对区域、学校资源进行深度挖掘或重组利用^[14],还要引领农村学校把这些资源有序转换为特色课程,走特色学校发展之路,既可以避免千校一面同质化发展,又可以满足学生多元需求。如,日本、韩国乡村学校因独特的办学特色,成为了众多城市学校研学旅行基地。在国家倡导开发综合实践活动课程背景下,城乡学校特色发展,更容易在办学上形成优势互补、融合发展的局面。

4. 紧扣内涵式发展需求进行优化布局

根据 Coleman、Hanushek、Hammond 等众多学者的研究,外延式的物质资源和学生学业成就之间并没有直接关系^[15],而内涵式的办学条件要素,如教师质量、学生对学校课程适应性才是影响学生学业成就的重要因素^[16]。截至 2018 年底,全国 92.7% 县整体通过了义务教育基本均衡的认定^③。然而,因追逐优质师资向城性择校,形成了“异化”的义务教育城镇化率。2018 年,我国义务教育城镇化率为 77.89%,而常住人口城镇化率为 59.58%,义务教育城镇化率比常住人口城镇化率高出近 18%。城镇地区大班巨校,农村地区小班微校,使得城镇学校办学承载力超负荷,教育扩容压力大;而农村地区大量办学条件存在闲置性浪费。未来,办学条件标准导向需紧扣内涵式发展要素进行优化布局,消解“异化”的义务教育城镇化率。

首先,农村学校合理利用闲置校舍进行结构性转换。政府为农村学校配置所需设施设备,建设农村学校所需要的各种功能室,满足农村学校正常运转需求,以及能够走特色发展之路,为学生提供多元教育服务奠定基础,以办学质量提升吸引农村学生回流就读。其次,在制度建设上推进城乡优质师资在配置中均衡分布。一方面,多种措施并举,提升农村教师职业吸引力。从聚焦教师所关心问题的症结出发,如提高农村教师综合待遇,拓展教师职业发展空间等,吸引优秀人才到农村从教。另一方面,强化师资队伍建设核心体制与机制,建构起区域内义务教育优质师资均衡的评估标准与督导办法,从制度上为促进城乡师资均衡配置给予保障。最后,借助互联网+教育资源优势,建立区域内优质教育资源共享和协同发展机制,引进优质教育资源,提升农村学校内在的办学条件。在引进优质教育资源的同时,需要重视农村学生的生活经验与原有认知基础,进行“在地性”的转化与实践,提高农村学生对课程的适应性。

注释:

- ① “两条腿走路”指的是公办与民办(集体办学与私人办学)投入并举。
- ② 两类学校:指的是乡村小规模学校(指不足100人的村小学和教学点)和乡镇寄宿制学校是农村义务教育的重要组成部分。详见《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-05/02/content_5287465.htm.
- ③ 全国92.7%的县(市、区)实现义务教育基本均衡发展[EB/OL]. (2019-03-26). http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw-zt/moe_357/jyzt-2019n/2019-zt4/jxx/mtjj/201903/t20190327_375632.html.

参考文献:

- [1] 王远伟,杜育红.义务教育办学条件评价指标体系构建与应用研究[J].教育发展研究,2013(2):36-43.
- [2] 程天君.新教育公平引论——基于我国教育公平模式

变迁的思考[J].教育发展研究,2017(2):1-11.

- [3] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1949—1975)[M].海口:海南出版社,1998:164-165;550;895.
- [4] 张乐天.新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思[M].北京:北京师范大学出版社,2016:108.
- [5] 范涌峰,宋乃庆.从重点化到特色化:改革开放40年义务教育的战略走向——公平与效率的视角[J].中国教育学刊,2018(11):8-13.
- [6] 陈坤,秦玉友.农村义务教育投入体制70年:价值路向与前瞻——基于新中国成立以来政策文本的分析[J].教育学报,2019(1):56-66.
- [7] 欧少亭.教育政策法规文件汇编(第一卷)[M].延边:延边人民出版社,2001:5-8.
- [8] 中共中央,国务院.中国教育现代化2035[EB/OL]. (2019-02-23)[2019-9-20]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.html.
- [9] 教育部.教育部关于进一步做好村小学和教学点经费保障工作的通知[EB/OL]. (2013-12-09)[2019-9-18]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s7499/201312/t20131219_161336.html.
- [10] 国务院.国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见[EB/OL]. (2016-07-11)[2019-9-20]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201607/t20160711_271476.html.
- [11] 曾文婧,秦玉友.乡村小规模学校办学条件问题分析与建设思路[J].教育科学研究,2018(8):24-29.
- [12] 周常稳,周霖.薄弱学校研究:结构主义与文化主义解释的对峙[J].教育理论与实践,2019(16):3-7.
- [13] 鲍传友.学校改进中的文化战略[M].北京:北京师范大学出版社,2015:7.
- [14] 范涌峰,宋乃庆.学校特色发展:内涵、价值及观测要点[J].教育研究与实验,2017(2):44-48.
- [15] HANUSHEK E A. Assessing the effects of school resources on student performance: An update[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1997(2): 141-164.
- [16] HAMMOND L D. New standards and old inequalities: School reform and the education of African American students[J]. The Journal of Negro Education, 2000(4): 263-287.

责任编辑:黄燕妮