

坚持“以区为主”管理体制 促进教育均衡发展

吴佩国

(宁波市江北区教育局, 浙江 宁波 315020)

摘要: 根据国务院义务教育管理以县为主的要求, 江北区进行了“以区为主”的管理体制改革, 成效明显, 为实施城乡教育均衡发展提供了体制保障。坚持教育内涵发展是均衡化发展的内在要求和必然趋势, 在体制保障的前提下, 通过优化教育资源, 在教育教学特色、教师的专业化发展、学校文化、校本教研、教学规范等领域建设和发展教育内涵。

关键词: 教育体制; 内涵建设; 均衡发展

中图分类号: G 521

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 0627 (2008) 01 - 0133 - 04

一、“以区为主”的管理体制是实施城乡教育均衡化的体制保障

为贯彻国务院“进一步完善农村义务教育管理体制, 实行在国务院领导下, 由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”^[1]的精神, 改变城乡之间学校之间的办学条件悬殊、教师的福利待遇差距悬殊等教育发展不均衡的局面。2002年开始, 江北区义务教育实行了“以区为主”的管理体制改革。

《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》提出:“……落实“以县为主”的农村义务教育管理体制, 县级政府要切实担负起对本地教育发展规划、经费安排使用、校长和教师人事等方面进行统筹管理的责任。”^[2]实行“以区为主”的管理体制改革, 就是把全区农村中小学全部划为区直属学校, 实行“三权统一”——即校长任免权、教师调配的人事权、农村学校的资产所有权和经营权及教育经费包括农村教育费附加的配置权全部统一由区直接管理, 从而在体制上保证对城乡教育的统筹。

(一) “以区为主”管理体制运行模式

1. 坚持五个统一

所谓“五个统一”就是: 统一制定城乡教育发展和教育布局规划; 统一学校建设标准; 统一配备学校的设施设备; 统一城乡教师的配备标准, 做到编制统一, 要求统一, 还对规模小的农村小学的教师配备标准适当放宽; 统一城乡教师的福利待遇, 探索人事制度改革, 促进城乡教师流动。

“五个统一”使教育资源得到了整合, 加大了教育投入, 加快了学校标准化建设工程, 优质教育资源利用率大大提高; 城乡学校的校长实行有计划的交流, 城区优秀教师柔性向农村学校流动。这为实现城乡教育均衡提供了教育资源和教师资源的基本保障。

2. 城乡同步发展

“把义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来, 有效遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头, 积极改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件, 逐步实现义务教育的均衡发展。”^[3]“以区为主”的管理体制使农村教育在迅速发展的同时, 城区的学校也在不断地进步, 通过撤并、扩建和新建, 城区小学校均规模不断扩大, 尤其是城区的部分薄弱学校的学校建设、设施设备的配备更上了一个台阶。

收稿日期: 2007-05-03

作者简介: 吴佩国(1965-), 女, 浙江宁波人, 江北区教育局副局长, 中学高级教师。

3. 弱势群体受教育得到保障, 免费义务教育区域推进

在全区范围内, 对户籍在本区的所有义务段学生免去“一费制”所规定的费用, 对符合条件的流动人口子女免除杂费; 特困家庭的学生还享受全免费的中餐。通过这一系列帮扶, 全区的义务教育入学率、巩固率、残疾儿童入学率均保持在 100%。

(二) “以区为主”管理体制实施成效明显

新的管理体制为全区义务教育的均衡化与优质化插上了腾飞的翅膀, 通过近几年狠抓城乡教育统筹, 全区教育呈现均衡化发展的良好态势。各项教育投入大幅增加, 以体制调整后的前 3 年为例, 仅预算内教育投入就从 2002 年的 4 517 万元增加到 2005 年的 10 775 万元, 年均增幅达 33.6%。几年来通过布局调整, 学校办学条件迅速改善, 全区学校师生占地面积和生均建筑面积均在全市处于领先地位; 优质教育资源迅速扩大, 教育规模效益日益显现, 全区 46% 的学校成为优质学校, 近 40% 的农村中小学成为浙江省示范性学校, 70% 的农村孩子接受了优质教育, 农村的孩子开始实实在在地享受与城区孩子同样的教育。同时, 师资队伍的总体素质有了较大的提高, 拥有一批市、区名教师和学科骨干; 教师的福利待遇明显改善; 教育质量不断提高, 义务教育的各项指标及高中段入学率均名列省市前茅。

二、坚持教育内涵发展是均衡化发展的内在要求和必然趋势

“以区为主”管理体制, 是统筹城乡教育、解决当前教育发展中矛盾, 满足广大人民群众日益增长的教育需求的有效举措。但是: 实现均衡发展是一个动态过程, 教育均衡化必须继续向更深方向发展, 必须加大对教育内涵发展的研究, 走教育内涵发展之路。

(一) 抓多种形式优质教育资源的创建, 促教育均衡发展

“向所有人提供受教育的机会是胜利, 但如果不能向他们提供保证质量的教育, 那不过是一种空洞的‘胜利’, ——这是 2000 年联合国教科文组织在‘达喀尔会议’上通过《全民教育行动纲领》的一个重要论断。”^[4]

营造多种形式的优质教育资源, 是“提供保证质量教育”的关键所在。不同学校根据不同特点创造不同形式的优质教育资源, 逐步在全区形成量更多、质更高、形式更丰富的优质教育资源集合体, 既可以探索构建不同形式优质资源的模式, 又可以使更多的学生根据不同需求享受不同形式的优质教育资源, 从而营造既优质又均衡的教育。

小班化教育是一种优质教育资源, 基于这样的观点, 我们在部分区域教育布局较合理, 教育资源相对充裕区域, 主动实施小班化教育; 成立区小班化教育研究会, 本着共享、共商、共荣、共同发展的原则, 整合资源, 共同探讨适合我区实际的小班化教育模式。区内目前已实施小班化教育的学校办学效益得到较大提升, 部分学校学生取得良好的社会效益。

注重各类示范性学校的创建, 在创建过程中, 根据不同学校的特点, 创建不同类型的示范性学校。目前有许多学校被评为省市级的各类示范性学校(如省示范学校、校本教研示范学校、行为规范示范学校、艺术教育特色示范学校等), 教育资源得到了进一步优化。

(二) 抓教师的专业化发展, 为教育内涵发展提供人才支撑

“传统的教研工作……由于过分强调了课程的规范、有序地运作, 而忽视了学校、教师在课程实施中的能动性和创造性; 过分强调了对学校和教师的评比与甄别, 而忽视了对其应有的激励、促进与催生。所有这些, 都偏离了教研工作要服务于校本教研、服务于教师的专业成长这一重心和目标。”^[5]基于这样的认识, 我们提出了如下的师训工作理念: 师训工作要由点到面——要从只关注教坛新秀、骨干教师、名教师等少数人转变为师训工作要为全体教师服务, 满足不同类型教师的不同培训要求。

具体的实施途径有: 创新教师培训和教研活动的形式, 注重开展互动式的培训活动, 发挥教师在培训中的主观能动性, 内化心智, 成为培训的主人, 改变以往教研活动只是少数人主宰、多数人

奉陪的局面。进一步完善名师、骨干教师联系学校、辅导学校制度,进一步提高名优教师在教学指导方面的辐射能力。

“总之,无论怎样的教研方式,我们都应设法营造适应教师心灵需求和教育特点的合宜情境,促其内在的教育信念得以合理释放,外在的影响得以内化和吸收。”^[5]因此,要让教师成为培训和教研活动的主人,而不是被动的接受者或看客,要让教师以主人翁的态度参加各种培训或教研活动。

(三) 抓“校本教研”,使校本教研成为教师专业成长的沃土

“校本教研是指中小学教师在学校日常工作中开展的教改探究活动……恰当地把握校本理念,要注意两个方面的内涵:一是学校层面的自主。二是在校内强调参与式的决策历程。”^[6]

我区的校本教研的工作理念是:校本教研是一种研究活动,更是一种理念,要让校本教研成为教师培训的主要模式,让校本教研成为教师专业成长的沃土。

根据全区不同学校发展水平差异的实际,提出校本教研分“三步走”的工作目标:校本教研实现从无到有,从一般到个性化,创品牌,使该项目在省市范围内有一定影响。主张让校本教研成为教师专业成长的沃土要重在组织好日常教科研活动,提高研讨活动的质量水准。克服低水平的重复和形式主义的“作秀”。其主要活动方式有公开教学、教改试验与专业团队合作等。

(四) 创建教育教学特色,促学校内涵提升

2005年以教育局文件形式提出近3年内我区创特色教学创建规划,在全区范围内开展中小学特色教学创建成果申报、中期成果展示和汇报活动。要求每个学校都要开展特色教育教学创建:可以是学校长期积淀的教育教学特色的进一步深化,也可以是学校根据现有实际挖掘新的项目。

经过几年实践,形成了区域丰富化的特色教学创建模式,有效建立了学校教学特色的评价标准,促进了学生健康、富有个性地成长,提升了城乡不同层次学校的教学内涵。涌现出一批在省市有一定影响的特色学校,办学效益得到进一步的提升。

(五) 抓教学规范,促进教学有序发展

新课程改革还需要不需要教学规范?这不仅仅是操作层面的问题,更是教育的观念问题。我们认为:没有一定的教学规范,会使新课程改革显得更加浮躁,会使教师更加浮躁。为此专门出台了《江北区教师教学规范条例》,从备课、上课、改作、辅导、评价等方面都提出了规范性的要求。将它作为全区中小学教师集中学习、研讨的重要内容,并要求全体教师在日常教学中认真执行,教研部门在平时的教研检查中也着重对教师的教学规范进行针对性地检查督促。抓教学常规提高了教师的课堂教学效率和教学水平。

(六) 抓学校文化建设,构建和谐校园文化

教育界有句行话:“三流学校靠校长,二流学校靠管理,一流学校靠文化”。加强学校文化建设,创建具有独特品质魅力的学校文化,是提升教育内涵的重要方面;学校文化是教育内涵发展的生态环境,发展教育内涵必须要建设和谐的学校文化。

目前针对存在着的只有学生上课的课堂没有展示教育丰富内涵的辅助课堂而让教室空置着的现象、存在着的只有雪白的墙壁而又缺少承载学校文化载体的现象、存在着的将升学率作为唯一目标迫使师生埋头苦干而后剥夺了师生幸福感的现象……,建设学校文化,发展教育内涵,不仅要教师为代表的成人文化——幸福教师计划,更要关注以学生代表的儿童少年文化——为学生一生发展打下基础的树人计划

三、几点思考

1. 均衡化发展不是“一刀切”,也不是“削峰填谷”,更不会一蹴而就。几年的教育均衡化发展只是在长期历史的积淀基础上的有效实践,薄弱学校不可能一下子能与优质资源的学校同日而语,其后续效应尚需要时间来进一步证明;也即目前均衡化发展还不能也不可能从根本上改变校间差距。

2. 均衡化发展的阶段性成效仍然掩盖不了应试教育所具有强大的生命力, 社会评价和教育内部的评价存在较大的分歧, 这种分歧对处于阶段性成效的教育均衡发展仍然不利。

3. 目前社会阶层分化明显, 不同社会阶层的不同社会背景及教育子女不同的价值观取向、不同的重视程度、不同的教育方法等使适龄少年儿童提早出现分化, 成为教育均衡化发展的新问题。

4. 流动人口子女入学数量和急剧增加给均衡化教育带来新的冲击。首先是国家有关流动人口子女的政策(如免费政策、入学政策等)与现实执行困难之间的矛盾, 突出体现流入地教育资源的有限性与流动人口子女入学的无序性上, 直接的结果是必然在区域之间、城乡之间的教育产生新的不均衡。同时, 流动人口子女的文化习俗、生活习惯、学力水平等的差异直接影响学生的学习结果, 这也必然给学校的教育带来新的不均衡。

参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于基础教育改革与发展的决定, 国发[2001]21号[DB/OL]. (2001-5-29) [2007-10-08].
<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info3313.htm>
- [2] 国务院. 国务院关于进一步加强农村教育工作的决定, 国发〔2003〕19号[DB/OL]. (2003-09-20) [2007-10-08].
http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20030920/11543336.html
- [3] 教育部. 教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见, 教基〔2005〕9号[DB/OL]. (2005-05-25) [2007-10-08].
http://www.sdpc.gov.cn/cygz/fwyfz/t20070426_143892.htm
- [4] 沙培宁. 聚集优质教育[J]. 中小学管理, 2004(3): 25.
- [5] 江苏省海安县教育局教研室. 改进教研方式与教师共同成长[J]. 人民教育, 2006(15~16): 54.
- [6] 柳夕浪. 中小学教研体制的重新定位与改革[J]. 人民教育, 2007(8): 36.

Upon the "County-based" Management System and the Balanced Educational Development

WU Pei-guo

(Education Bureau, Jaingbei District, Ningbo 315020, China)

Abstract: In accordance with the county-based compulsory education by the State Council, local government of Jiangbei District of Ningbo City in Zhejiang Province succeeded in carrying out the district-based management system to guarantee balanced rural and urban education development. Meanwhile, connotative development of education, essential and inevitable, can be achieved through optimizing education resources, advocating feature education and teaching, advancing teachers' professional development, creating school culture, and promoting school-based teacher training and research, and standardizing instructions, etc.

Key words: education system; connotative development; balanced development

(责任编辑 裴云)