



CHENGXIANG JIAOYU JUNHENG FAZHAN SHIZHENG YANJIU

城乡教育均衡发展 实证研究(下)

优化教育结构，促进义务教育均衡发展

教育普及程度不断提高，教育质量不断上升，基本扫除了青壮年文盲，普及了九年义务教育，高中阶段的教育快速发展，正处于迈向普及的过程中，高等教育基本实现了大众化，国民受教育水平迅速提高，受教育权利得到可靠保证。

何双梅 曲嘉滨 季德功◎主编

黑龙江教育出版社



CHENGXIANG JIAOYU JUNHENG FAZHAN SHIZHENG YANJIU

城乡教育均衡发展 实证研究 (下)

优化教育结构，促进义务教育均衡发展

教育普及程度不断提高，教育质量不断上升，基本扫除了青壮年文盲，普及了九年义务教育，高中阶段的教育快速发展，正处于迈向普及的过程中，高等教育基本实现了大众化，国民受教育水平迅速提高，受教育权利得到可靠保证。

何双梅 曲嘉滨 季德功◎主编

黑龙江教育出版社

第八章

哈尔滨市中小学校布局结构 优化调整研究

中小学校网点布局调整是对现有教育资源重新组合均衡配置的过程，其目的在于解决当前义务教育阶段学龄人口不断波动减少的情况下，适度扩大学校规模，提高教育投资效益。

在中小学校布局网点调整中，要充分体现科学发展观，坚持以人为本和谐发展的基本原则。为此，需要在学校网点布局标准和调整形式两方面进行论证与研究，才能在深层次上促进本区域中小学校高标准高质量优质均衡发展。

一、科学规划，确立符合实际的学校网点布局标准

回顾哈市中小学校网点布局调整工作经历，我们已经初步形成了全市中小学校网点布局调整的基本经验，特别是一些农村地区学校网点布局调整已经初见成效。在具体规划实施学校网点布局调整中，我们依据的主要标准有三个：

1. 学生入学半径标准。如小学服务半径为 1.5 公里，初中服务半径为 10 公里。

2. 学校的社区服务人群数量标准。如小学社区服务人群数量为

2000 人以上，初中社区服务人群数量为 10000 人以上。

3. 学校规模标准。如有的地方在实施过程中规定，撤并人数少于 100 人的小学校。

在上述诸多标准中，一般主要是从办学效益的角度予以关注的。但从构建和谐社会实现城乡教育均衡发展的角度看，对于“时间”、“文化”及“心理”等因素需给予更多的关注。首先是时间因素，在考虑学生上学里程时，对于因山地、河流、桥涵、路况等自然条件阻隔而延长学生上学往返途中的时间要予以关注；其次是文化因素，当学生特别是小学生不得不离开自己的村落到另外一个把他们当作外地人的村落上学，随着环境的变化，如果相关的人文关怀不到位，极易成为导致学生辍学的诱因；另外一个心理因素。例如地处山区位置偏僻，或丛林密布，或野兽出没，儿童上学往返缺少同伴，因儿童内心恐惧而不敢独自往返，成为学生辍学的重要心理因素。

哈市地理位置特殊，城乡人口分布很不均匀。一般地说，人口密度较大的地区，学校的分布也相对集中；相反，人口密度较小的地区，学校的分布也相对分散。在人口比较集中的地方，特别是市区或县镇，一所小学的服务半径可能不到 1 公里；而在边远的农村地区一所小学的服务半径也许超过 10 公里。这样，在学校的网点规划、撤并学校时一定要对人口分布特点给予高度关注，从而根据本地区特点选择不同的规划标准，切忌一刀切。一般地说，综合性的标准好于单一的标准，有弹性的标准好于刚性的标准。

在进行学校网点布局调整时，要特别关注人口密度小的农村学校学生的入学困难，采取有效措施确保学生不因网点调整而出现辍学问题。

几年来的实践证明，对应的解决办法主要有两种形式：

一是根据实际情况保留必要的小规模学校或者教学点，长期以来所形成的“复式教学”形式不宜全部取消。国内外实践说明，不能把学校规模作为撤并学校的唯一标准。

二是推进“一乡一校”办学模式改革，适时组建寄宿制学校。小学高年级学生可以住校读书，通过教育资源的优化整合提高办学效益。木兰县吉兴乡明德小学寄宿制学校创办三年多来，已经取得了良好的社会效益。吉兴乡中心校三年前依托于原中心小学，通过扩建、改建校舍，增置教学设备，整合全乡优质教育资源，组建一所全日制寄宿制小学校，原有各村级小学转化为教学点。实现了全乡小学四、五年级学生100%就读寄宿制学校，学生每周在校学习开心愉悦，比较好地解决了小学毕业年级辍学的问题。各教学点也充满了生机和活力。初步实现了以优质教育资源的综合配置拉动全乡镇整体教育教学水平提高的理想效果。为保证寄宿制学校的发展需要，木兰县教育局在教育资源配置上予以保证，对寄宿学生给予学习生活补贴，较好地解决了学生的学习负担，卓有成效地规避了因学校布局调整而导致学生辍学问题。该校现已成为木兰县城乡中小学教育均衡发展的窗口单位。

二、因地制宜，选择合理的学校网点布局调整形式

中小学校网点布局调整可采取的基本形式有：兼并式调整、异地建设整合式调整式、交叉合并式调整、集中分散式调整等多种形式。

（一）兼并式调整

这种调整形式是把学校财产集中，学校师资集中，从而实现学校规模扩大。比较适用于农村地区村与村之间相距不远，学校之间办学条件差别悬殊的情况。通过强校兼并弱校调整，可以实现改善办学条件，提高教育投资效益的目的。

（二）异地建设整合式调整式

这种调整形式适用于周边学校密集，人口分布比较集中，但校型规模相对较小，且校舍设施陈旧的地方采用。如木兰县木兰镇中心校将东安、龙丰、北岗等三所地域临近因校舍陈旧、危房无法使用的小学校，另迁新址建校组建了东安小学校，实现了三校合一。新建的学校办学条件起点高，成为充满活力的新学校，受到社会与学生家长的广泛好评与认可。

（三）交叉合并式调整

这种调整形式适合于相距不远规模较小的小学校，前提是校舍都比较好且校舍不便于改作其他用途的地方。具体调整形式为 A、B 两校合并后成为一处学校，一、二、三年级集中在 A 校上课，四、五、六年级集中在 B 校上课。一个校长总负责，教师统一调配。从长远而言，因教学资源两地配置的限制，此种调整形式可以是短期内的过渡形式。

（四）集中分散式调整

在人口相对集中，办学条件较好的村屯设一所完全小学。完全小学为学区中心校，就近辐射到多个村（校）。根据实际情况可在原村小学设立教学点，各教学点隶属于完全小学学区中心校，由学区

中心校统一管理。高年级学生在学区中心校上学，低年级学生仍在原村小教学点上学。对于班额小的教学点，可以开设复式班。中心校统一管理各教学点的教育教学工作，对于外语、体育、美术、音乐等教学点师资无法承担的课程可以采取教师巡回授课的方式加以解决。这种调整方式兼顾了低年级学生就近入学和确保教学点的教育教学质量两个方面，具有潜在的发展优势。

还可以有其他形式的调整形式，具体论证实施过程中，应该重点考虑本地情况，因地制宜，避免一刀切现象。

三、审时度势，全面做好学校网点布局调整工作

（一）统筹城乡的教育发展

城镇各教育阶段学龄人口（指户籍人口）的变化在时间上往往超前于农村，下降程度更甚于农村，加上城镇人口居住集中，学校布局调整的难度相对较小。由于撤并学校调整布局，在一些大城市中心城区的教育资源出现闲置现象的时候，吸引郊县农村学生入校，开一些“农村班”，可以成为提高城市教育资源效益的有效方式。

城镇学校布局调整还应考虑流动学龄人口的教育问题。城镇教育（尤其是义务教育）不能只是仅仅关注城市户籍人口，应将流动学龄人口纳入服务范围之内。城镇有义务、有责任，而且必须创造条件解决流动儿童上学问题。可以这样说，城市撤并的任何一所“薄弱学校”都是农民工子弟的“优质学校”。城市学校在布局调整时，应统筹城乡教育发展。

木兰县建设小学地处县城偏远一隅，该校建校历史较长，但学

区生源紧张，先后有临近的几处农村小学合并到该校。为解决办学水平上台阶与办学规模之间的矛盾，该校于2007年将县城的一所民办助学校整体吸纳，创办了一所校中校寄宿制学校。近年来，建设小学办学水平稳步提高，较好地解决了外来农民工子女就读入学问题，初步积累了优化育人环境城乡教育均衡发展的经验。

（二）统筹“中心”和“边远”区域的教育发展

有些地方在中小学校布局调整后，举区域全力建设一批“面子项目”、“政绩工程”，“示范学校”，对这些学校在人力物力上进行浪费性投入，但对“边远”的小学、教学点缺乏必要的投入，致使这些学校更加由“小”变“弱”，发展受到严重制约。而恰恰是这些偏远的农村山区的学校、教学点承担着最艰巨的“普九任务”。地方政府要对这样的学校、教学点给予足够的重视和必要的投入。可适当放宽教师编制标准，定期或不定期进行教师交流和培训；教学点教学基本设施、公用经费也应给予保障，才能确保区域教育均衡发展。

（三）统筹“当前”和“长远”的教育发展

中小学校布局调整既要立足当前，又要顾及未来发展的趋势，尤其是对人口的波动要有科学的预测和考虑。学龄人口波动对中学校教育发展的影响的基本规律是：当人口波峰到来时，教育资源日显不足；当人口波峰过去、波谷到来时，又出现教育资源的过剩。现今许多地方小学教育资源的过剩，遍布各地的“希望小学”大面积萎缩，很大程度上与当初对小学适龄人口减少的趋势估计不足有关。为科学应对学龄人口波动的影响，应将可持续发展的观念贯穿于学校布局调整之中。

一是以县（市）为单位，对学龄人口的变化趋势进行科学预测

和周密规划。

中小学教育均衡发展要求决策部门根据社会对教育的“有效需求”提供规模适度和结构合理的教育，首先必须对人口发展的现状与趋势进行准确的把握。联合国教科文组织曾特别强调：“在制订教育计划的时候，我们不能不考虑人口动态。因为它关系教育发展的‘目标人口’的数量、年龄、性别以及地理分布。”并指出：“教育发展的计划，必须建立在人口统计的基础上。因此教育工作者必须具备有关统计的方法、原理的知识，并对它的意义和局限性有足够的认识。教育各方面的定量分析和定性分析，几乎全部与人口有关。即与人口的多少、结构、分布、动态和趋势有关。”中小学学校布局调整必须建立在对未来人口发展的科学预测基础之上。

我国农村义务教育是“在国务院领导下，实行地方负责，分级管理”的管理体制，县级政府担负着本地教育经费的筹措和使用，以及人事管理等方面的责任。因此，以县为单位的人口预测和教育规划十分重要。

二是学校网点调整撤并不能按学龄人口低谷时的情况进行规划，要留有一定余地。

当前小学适龄人口正在逐年减少，但学校网点撤并不能按学龄人口低谷时的情况进行规划，要留有余地，否则，今天解决了教育资源过剩的问题，明天可能会面对资源短缺的尴尬。为了在“留有余地”的时期仍“最大限度地提高资源使用效率”，可采取诸如“小班化教学”、“打通教育内部各类教育的界限，加强教育资源的内部流通”等办法予以解决。

综上所述，中小学校网点布局调整是一项长期的战略性工程，

是全面改善办学条件，优化教育资源配置，全面提升办学水平，促进本区域城乡教育均衡发展的基本保证。

参考文献：

[1] 陶凤娟、何立婴编译：《联合国教科文组织·教育计划和管理 [M]》，杭州：浙江教育出版社，1985：22—23。

[2] 石人炳：《用科学发展观指导中小学布局调整》，中国教育月刊，2004（7）。

第九章

哈尔滨市城乡中小学师资 均衡配置研究

义务教育是事关提高国民素质、事关国家发展、事关全面建设小康社会的基础性工程。目前，推进义务教育均衡发展是全民关注的热门话题之一。义务教育均衡发展涉及义务教育的办学理念、经费保障、资源配置等相关因素。在影响义务教育均衡发展的众多因素中，如何合理配置教育资源历来是至关紧要的前提条件。而构成教育资源的诸多要素中，教师队伍这个人力资源要素又是当今区域推进义务教育均衡发展的重中之重。一流的师资，才能保证一流的质量。富有实干精神的师资队伍才能够为教育创下骄人的业绩。师资配备得好可以形成聚集、筛选、激励的自我完善功能，构建出群英荟萃、优胜劣汰、敬业奉献的师资格局，形成个体素质较高、群体结构合理、富有创新精神的师资特色。农村教师在全国基础教育改革与发展中起着至关重要的作用。加强农村学校教师队伍建设和配备研究，对于促进基础教育均衡发展，构建和谐教育具有重要的战略意义。

一、合理配置教师资源的现实意义

改革开放以来,我国仅用二十年左右的时间,就较好地解决了义务教育师资量的需求和质的提升,较好解决了历史形成的民办教师问题。经过20年的培育和发展,义务教育已经从低质量、低水平的普及走向高质量、高水平的普及。但是,义务教育城乡间、区域间、校际间的差距仍然十分明显。有人认为,多年来在全国范围内形成的义务教育“择校热”,说穿了就是“择师热”。这从一个教育热点问题上昭示我们:教师资源是教育的第一资源,师资质量的差距是教育质量差距的核心指标,从质量入手合理配置教师资源,对于从源头上扼制“择校热”,体现教育公平,推进义务教育均衡发展有着不可低估的理论与实践紧密结合的现实意义。

首先,合理配置教师资源是促进社会公平,构建和谐社会的政治需要。社会公平是和谐社会的基本准则,教育公平是社会公平的重要基石,而义务教育则是唯一面向全体公民的教育,唯有义务教育的公平最能体现让全体人民共享改革发展的丰硕成果。已修订实施的新《义务教育法》,在合理配置义务教育资源方面,更是直奔合理配置教师资源这个关键问题,明确作出了相应的法律规定。

其次,合理配置教师资源是实施课程改革、区域推进素质教育的育人需要。目前,义务教育学校就师资数量而言,配置已基本到位。但从教师队伍的编制标准、年龄、学科、能力结构分

析，城乡、区域、校际间的差距依然相当明显。许多农村中小学，虽然教师编制已满，但是教师编制标准过紧，教师队伍严重老化，满足新课程要求的师资科类不全，学科骨干教师匮乏，且不谈如何提高教学质量和学生素质，单是开课都成问题。加上部分教师教学能力的低水平，必然导致师生加班加点的高负担，严重阻碍新课程的实施，降低人才培养的质量，影响义务教育的健康发展。

再次，合理配置教师资源是以师为本，发挥教师群体效应，促进义务教育均衡持续发展的需要。根据教师群体共振互激的原理，在同一行政区域的校际之间均衡配置教师资源，整体优化教师结构，有助于教师个体与个体之间、个体与群体之间、群体与群体之间相互作用、相互影响，相互竞争、相互合作，而教师群体中的学科领军人物产生的典型效应，则给群体中其他成员带来激励效应，这有助于增强全体成员的归属感和认同感，有助于教师群体的校本发展和教师个体的专业成长。

二、存在的问题

从目前师资队伍质量现状分析来看，问题依然存在。仅以我校师资情况为例：

平均年龄

学校共有教师 61 人, 其中男教师 28 人, 女教师 33 人。男教师 40 岁以上 18 人, 40 岁以下 10 人, 年龄结构极其不合理, 断档严重。女教师 40 岁以上 13 人, 40 岁以下 10 人, 其中 29 岁以下 8 人, 而且年龄相仿, 一旦结婚生子, 人员就会出现较大缺口。教师平均年龄过大, 思想意识落后, 青年教师骨干数量过少, 难以形成集团优势。

(二) 专任教师状况

项目 学科	人数	专业		职称			承担课时量
		本专业	非本专业	初级	中级	高级	
数学	9	5	4	3	6	0	周 14~16 节
语文	8 (1 兼职 教导主任)	4	4	1	6	1	周 14~16 节
英语	8	2	6	5	3	0	周 14~16 节
物理	2 (1)	0	2	0	2	0	周 12~16 节
化学	3	3	0	1	1	1	周 12~16 节
体育	4 (1 兼职 团委书记)	4	0	3	1	0	周 8 节兼职周
音乐	2	2	0	1	1	0	周 16 节跨学年
美术	2	2	0	2	0	0	周 16 节跨学年
地理	2	0	2	1	0	1	周 8 节兼职值周
历史	2	1	1	1	0	1	周 12 节跨学年
生物	1	0	1	0	1	0	周 16 节跨学年
政治	3 (1 兼职 政教主任)	1	2	0	3	0	周 12 节跨学年
微机	2 (1 兼职)	0	2	0	2	0	周 12 节跨学年
总计	48	24	24	18	26	4	

学校职称结构极为不合理, 由于历史原因, 高级教师偏少, 而且多集中在行政人员。初级、中级教师偏多, 而且专业教师匮乏,

主要学科基本没有学科对口人员,40岁以上教师多数只具有高中学历,虽然有学历达标进修,但是根本达不到教育教学真实的能力要求,也就是学历达标,能力不达标。至今仍有两位代课转正教师没有评定中级职称,一位年近50,一位从代课开始至今一直从事班主任工作,34岁以下教师20人,其中18人为初级教师,这些严重阻碍了青年教师的进一步发展。

从中我们不难看出:

1. 教师分布不合理。教师的知识结构、年龄结构、学科分布不尽合理;教师补充渠道不畅。

2. 农村教师素质偏低,整体素质有待进一步提高。现在农村中小学相当一部分教师没有受过师范专业教育,都是凭借自己长期积累的教学经验开展工作,而且教师的教法陈旧,观念落后,面对新形势下的素质教育新课程,很多人显得力不从心,因为人员紧张和学校经费紧张,他们几乎没有机会参加脱产业务培训。

3. 农村教师队伍青黄不接,师资总量仍不能满足教育发展的基本需求;中青年骨干教师和学科带头人紧缺;高学位、高学历、高职称、高知名度的教师奇缺,新老交替任务紧迫,一些生源少、教师缺乏的农村中小学,教师跨学年上课,甚至跨学科教学,应付正常教学尚且力不从心,更谈不上推行素质教育。

4. “教非所学”现象普遍。相当一部分学校、教师不配套,尤其是英语、物理、音、体、美等学科教师不足,课程是按上级规定开设的,但教师不能保证,课表形同虚设。

通过对师资队伍建设的现状分析及对策研究。积极探索适应当前形势和未来发展需要的农村师资配备模式,对于加强农村师资队伍

伍建设和构建促进农村教学质量提高的师资配备模式是相当有必要的，具有很重要的现实意义。

课题组对国内外同一研究领域，尤其是国内的研究领域做了大量的文献研究，发现对农村的配备研究已经形成很好的态势，在理论研究和实践上都在不断丰富，尤其是操作层面上，形成了大量的研究成果。综合这些研究，目前的研究现状可以归纳为以下几点：

1. 科学合理地配备农村师资是新课程改革大力提倡的，带有比较浓厚的“教学研究”的特色，简单易行的操作方案更容易促进教学质量的提高。

2. 研究者们均指出要构建科学合理的师资配备方法，建立相应的评价体系。

预计突破的难题：调查、分析农村中小学师资合理配置存在的问题及原因，探索、研究并制定学校师资合理配置的对策，推广能够促进农村学校整体教学质量提高的师资配备模式，使之尽快适应新课程教学改革的需要。

总之，本课题研究基于大量的文献研究，无论在理论探讨，还是在实践探索上，都有比较厚实的积淀，必将有利于形成对农村师资配备方法的完整认知，也形成更合理的促进学校教学质量提高的操作模式。

三、国内外研究现状、水平和发展趋势

发达国家在推进教育改革的过程中向来十分重视师资配备的研究工作。加强师资配备工作的领导和管理、完善配备机制越来越成