




地方高水平大学建设  
教育研究丛书

NONGCUN XUEXIAO GAIJIN  
ZHIDUFENXI YU LUJINGXUANZE

周兴国 著

# 农村学校改进： 制度分析与路径选择

 安徽师范大学出版社




地方高水平大学建设  
教育研究丛书

教育部人文社科项目 (11YJA880176)

周兴国◎著

# 农村学校改进： 制度分析与路径选择

 安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

责任编辑:孔令清  
装帧设计:丁奕奕

### 图书在版编目(CIP)数据

农村学校改进:制度分析与路径选择 / 周兴国著. — 芜湖:安徽师范大学出版社, 2016. 1  
ISBN 978 - 7 - 5676 - 2318 - 7

I. ①农… II. ①周… III. ①农村学校 - 教育改革 - 研究 - 中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 280252 号

## 农村学校改进:制度分析与路径选择

周兴国 著

---

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码:241002

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553 - 3883578 5910327 5910310(传真) E-mail:asdcbsfxb@126.com

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

版 次:2016 年 1 月第 1 版

印 次:2016 年 1 月第 1 次印刷

规 格:787 mm × 960 mm 1/16

印 张:14.625

字 数:249 千

书 号:ISBN 978 - 7 - 5676 - 2318 - 7

定 价:29.50 元

---

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换。

# 前 言

中小学学校改进是基础教育改革和发展的重要命题。进入 21 世纪以来,学校奉行“以人为本”,追求更高的教育质量和实施真正意义上的素质教育已成为时代主题和学习型社会的必然,立足于以“完善”为特征的学校改进已成为发展趋势。学校作为国家教育发展的基本单位,乃是教育改进、发展和完善的实践主体和策源地。由此,人们越来越要求学校通过系统而持续的努力,改进内外部条件以更有效地实现教育目标。在我国,覆盖面广泛的农村学校承担着大量适龄儿童少年的教育任务,其改进直接关系到农村教育质量的提高、义务教育的均衡发展乃至教育公平的实现。

有关学校改进的理论研究与反思伴随着学校的改进行动。回溯学校改进研究历程可以发现,学界围绕着学校改进概念、影响因素及改进路径等问题开展了多维度的探讨。由经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, 简称 OECD)资助的“国际学校改革计划(International School Improvement Project, 简称 ISIP)”认为,学校改进旨在改变一所或几所学校的学习条件或内部条件所进行的系统的、持续的努力,其最终目标是为了更有效地实现教育目的。不过,对于学校教育目标实现的学习条件或内部条件涉及多方面的可能性因素,哪些是关键因素、是学校改进必须全力关注的,此问题在不同的研究者和实践者那里似乎有不同的理解和解释,由此形成了有关学校改进的不同立场。

西方学校改进研究的发展大致经历了三个阶段。第一阶段是在 20 世纪 70 年代到 80 年代初,以 OECD 的 ISIP 为标志。这一阶段的相关研究比较分散,大部分围绕学校改革理论和课堂改进展开研究。第二阶段始于 20 世纪 90 年代初,是学校改进与学校效能团体交互作用阶段,突出学校效能研究,通过实证研究的方法认识有效学校的相关因素。这两个阶段的共同特征是以工具理性为基础,以实证主义为取向,研究者试图通过技术占有或支配来认识和理解学校改进。第三阶段是 20 世纪 90 年代中期以来,开始于 OECD 成员国家。在国家

层面,政府通过制订若干策略并开展大型项目对学校改进给予外部干预和支持;在学校层面,学校通过学校组织结构和课堂教学等变革来提升教学质量、学校管理水平等。这一阶段,学校改进开始研究学校文化,关注政府及其变革代理人的干预,鼓励教师、学生、家长参与学校改进等。学校改进研究者深入学校组织中,以学校为核心,全景式地观察学校内外对象,通过维护人际间的相互理解来理解与解释学校中发生的现象和问题。

进入 21 世纪,我国有关学校改进的研究文献明显增多。相关研究主要集中在以下三个方面:一是有关学校改进的内涵研究;二是关于学校改进影响因素的研究;三是关于学校改进路径的分析视角。研究者从学校领导视角、学校文化视角、教师发展视角、学生参与视角等不同切入点,对学校改进的路径进行了探讨。从范畴的角度来看,有关学校改进研究整体上可分为四个范畴:理念范畴、行动范畴、关系(干预)范畴、模态范畴。理念范畴涵盖学校改进过程中的个体和组织观念,包括个体观念、价值观,也包括组织文化方面的内容,如组织信念、目标、使命、组织愿景等。行动范畴涵盖个体行为及组织行为。关系范畴涵盖个体或群体或对象间的关系及各改进主体之间的各种关系网络,包括干预、计划、支持、控制等。模态范畴涵盖组织环境、组织安排、组织技术、组织制度等。总体上看,我国学校改进的理论研究和实践行动尚处于起步和摸索阶段,研究成果多以介绍西方学校改进的理论与实践经验为主;研究方法比较单一,多以思辨研究为主,缺乏面向实践的学校改进的实证研究;研究框架相对狭窄,或在理论层面简要论述学校改进的若干方面,或从某个角度对其进行专门探讨,缺乏将学校作为一个整体系统的全方位立体研究。

综观有关学校改进的理论研究,近年来出现了一个明显趋势,就是借鉴制度理性分析理论的研究成果,采用制度分析的方法来考察学校改进问题。制度理性分析理论的代表人物奥斯特罗姆(E. Ostrom)认为,在世界上许多地方,治理形式的现有结构为从事发展的绝大部分工作人员提供了一种不当的激励,而一旦不当的激励渗透到基础设施发展的各个方面,那么就会有处于有利地位的人员从中受益,由此而形成一种较为稳固的组织结构形态。应用制度理性分析理论研究学校改进的代表人物是美国教育学者丘伯(John E. Chubb)等人。他们应用制度理性分析理论分析美国公立学校的发展状态及管理绩效得出这样的结论:不同的制度以不同的方式影响(缩小或扩大)个人的选择也是造成不同组织在这些制度中出现、发展或失败的原因。其立论的基本前提是学校作为社会的教育组织,其发展状态是学校所有成员在特定的制度背景下进行理

性选择的结果。因此,需要用制度分析的眼光来探寻有关学校改进发生的进展状态。一所学校何以发展成为目前这种状态是一个需要从制度层面加以分析和探讨的问题,由此才能够寻找学校改进的实践路径。

学校改进引发出各种有关改进的理性思考与实践行动,诸如提升校长的领导能力、加强学校的文化建设、促进教师的专业化发展、倾听学生的声音并给学生以更多的自主性等。然而,悖论的是各种改进的努力似乎并未见有多大的成效。除了少部分学校获得了显著的成功改进外,多数学校似乎停留于原有的发展状态,而未见明显的改进。这一切到底是如何发生的?对于学校改进,人们到底能够做些什么?

本研究主要是采用制度分析方法,即深入到学校改进的制度层面,探明制度与农村学校改进的关系,描述与分析制度在农村学校改进中的作用与功能,揭示制度在农村学校改进中发挥作用与功能的具体方式、适用范围以及所需要的相关变量;指出农村学校改进的切入点与努力方向,提出制度创新乃是农村学校改进的根本所在。制度分析方法把学校改进的参与者视为有限理性者,其基本立场是在对行动方案后果所掌握的信息不完整的情况下,学校的教职员工,包括学校的管理者,都会努力寻求一些策略行为以使效用最大化。一个人在不同的决策环境中会有不同的表现,并且制度规则在界定那些决策环境方面起着重要的作用。就农村学校改进而言,一些改进计划之所以失败是因为在参与学校改进过程的行动者中,有一部分人对奖励(或不惩罚)其行动的一系列激励措施感到满意,由此而产生的非持续性的改进效果。借助制度理性分析理论所主张的制度分析和比较分析的研究方法,本研究旨在揭示影响农村学校改进的制度因素,认识农村制度在学校改进中所发挥的作用以及制度与学校改进的关系,拓宽现有的有关学校改进从人(即从学校的领导与管理者、教师与学生)入手的理论视野,将有关学校改进的理论研究引发到更为复杂的制度层面。在此基础上,指明农村学校改进的实践路径与努力方向,探索农村学校改进的切入点,以期在农村学校自我改进提供思路与方法。

学校改进的领导能力不足、教师的专业水平不足、学校文化方面存在的缺陷等,只是学校改进所产生的结果或一种发展状态,它们并非是导致学校改进不良的原因。更为深层次的原因乃是学校所处的制度背景和保证学校日常运行的各种制度安排——正式的制度和非正式的制度,它们共同促成了学校管理者及教职员工的基本素质和专业能力。通过典型的个案研究,揭示出制度所发挥的作用与功能,以及学校的制度安排是如何对学校内部的个体成员发生作用

的。丘伯等人认为,所有的学校都深受其所处的制度环境的影响——学校以何种形式进行组织、运作是否成功,在很大程度上反映了其所处的制度背景;不同的制度以不同的方式影响(缩小或扩大)个人的选择,也是造成不同组织在这些制度中出现、发展或失败的原因。制度是了解学校的关键因素。现有的有关农村学校改进都是在一个特定的制度框架内进行:提出要求、寻找问题、探索解决问题的方案和相应的对策,而各种方案实际运行的制度本身却从来没有受到质疑。因此,本研究试图聚焦于农村学校实际运行的制度环境和直接制约并影响学校发展的制度本身,通过对农村学校改进状况的历史比较研究,特别是对改进成功的学校与改进不尽如人意的学校的制度分析,梳理出制约农村学校改进的制度因素,通过学校改进的成功个案和那些不尽如人意的个案,明确制度在学校改进中所发挥的作用、发挥怎样的作用以及如何发挥作用。

# 目 录

<b>第一章 理解农村学校改进</b> .....	1
第一节 农村学校改进问题 .....	1
一、问题的提出 .....	1
二、问题的展开 .....	5
三、问题的分析 .....	8
第二节 农村学校改进的意涵 .....	10
一、学校改进 .....	10
二、学校改进与学校变革 .....	14
三、学校改进与学校发展 .....	16
第三节 农村学校改进的意义 .....	18
一、为什么是农村学校 .....	18
二、为什么是改进 .....	20
三、农村学校改进的现实意义 .....	22
第四节 学校改进研究的理论视角 .....	24
一、学校改进的制度分析理论 .....	24
二、学校改进的复杂性理论 .....	27
三、学校改进的工程理论 .....	32
<b>第二章 改革开放以来我国学校改进的尝试与探索</b> .....	35
第一节 农村学校与改进 .....	35
一、农村薄弱学校的形成 .....	35
二、农村学校的“薄”和“弱” .....	38



三、农村薄弱学校改进之可能 .....	41
第二节 我国学校改进的实践探索 .....	45
一、政府主导的薄弱学校之改进 .....	45
二、薄弱学校的自主改进 .....	56
三、薄弱学校改进的合作模式 .....	64
第三节 对学校改进制约因素的分析 .....	66
一、学校改进与教师激励 .....	67
二、学校改进与教师培训 .....	70
三、学校改进与主管部门的工作任务 .....	73
<b>第三章 国外学校改进的经验与启示 .....</b>	<b>75</b>
第一节 西方学校改进计划实施的背景与问题 .....	75
一、西方国家学校改进的背景 .....	75
二、西方国家学校改进的发展历程 .....	82
三、西方国家学校改进的策略取向 .....	85
第二节 西方国家学校改进的典型案例分析 .....	87
一、加拿大“霍顿有效学校项目” .....	87
二、英国伯明翰地区“学校提升成绩标准项目” .....	91
三、荷兰“小学改进计划” .....	94
四、西班牙“公立学校年度改进计划” .....	96
第三节 西方国家学校改进的经验与启示 .....	101
一、组织化学习 .....	101
二、从学校急需解决的问题入手 .....	103
三、激发学校改进的力量 .....	106
<b>第四章 问题诊断与农村学校改进突破口选择 .....</b>	<b>109</b>
第一节 农村学校改进的突破口问题 .....	109
一、学校改进的突破口问题与系统思维 .....	109
二、确定学校改进突破口的思路 .....	112
三、从“无心向学”的学生入手 .....	118

---

第二节 通过问题诊断寻找突破口 .....	124
一、管理层面的问题诊断 .....	124
二、学习层面的问题诊断 .....	128
三、教学层面的问题诊断 .....	136
第三节 农村学校改进的突破口选择 .....	141
一、学校德育工作之突破 .....	141
二、师资队伍建设之突破 .....	144
三、校园文化建设之突破 .....	147
四、课堂教学改革之突破 .....	148
<b>第五章 农村学校改进中的教育局和学校 .....</b>	<b>152</b>
第一节 教育局层面的改进努力 .....	152
一、县教育局在农村学校改进中的主导作用 .....	153
二、县教育局在农村学校改进中的影响 .....	155
三、县教育局在农村学校改进中的推动作用 .....	158
第二节 学校层面的改进努力 .....	162
一、农村学校改进与校长 .....	163
二、农村学校改进与教师 .....	167
三、农村学校改进与学校内部的相互关系模式 .....	171
第三节 教育局、中心校和学校的合作努力 .....	175
一、区域推动整体发展 .....	175
二、职责与要求明确具体 .....	178
三、问责与能力建设并重 .....	181
<b>第六章 制度激励与农村学校可持续改进 .....</b>	<b>184</b>
第一节 学校改进与制度 .....	184
一、学校改进与集体行动 .....	184
二、学校改进中的制度阻力问题 .....	187
三、学校改进制度设计的立足点 .....	192
第二节 农村学校改进的制度分析 .....	195

一、农村学校的组织与管理 .....	197
二、农村学校的绩效考核 .....	203
三、农村学校的教学实践 .....	207
四、农村学校的学生与家长参与 .....	209
第三节 农村学校改进的制度建设 .....	210
一、深化制度变革,完善县域农村教育制度设计 .....	211
二、强化制度设计,明确农村学校改进的责任主体 .....	212
三、加强组织建设,确保农村学校改进常态持续 .....	215
参考文献 .....	217
后 记 .....	223

# 第一章 理解农村学校改进

农村学校改进是促进县域义务教育均衡发展的重要内容。没有农村学校改进,农村义务教育难以均衡发展,教育公平也就难以实现。由此而引发出来的问题有:在义务教育均衡发展的语境下,农村教育发展还存在哪些问题?农村学校改进何以成为问题?如何理解农村学校改进作为概念的内涵?农村学校改进究竟要解决什么样的问题?农村学校改进实践向理论提出了怎样的要求?围绕学校改进理论又做了哪些方面的研究和探讨,还面临哪些问题?本章试图对上述问题做一点分析,以便为农村学校改进问题的探讨理清思路。

## 第一节 农村学校改进问题

### 一、问题的提出

20世纪末,我国实现了基本普及九年义务教育的宏伟目标,适龄儿童接受义务教育权利得到了保障,完成了适龄儿童“有学上”的战略任务。随着义务教育的普及,农村教育发展落后于城镇教育,由此而引发的教育公平问题,引起了整个社会的关注。

因为多方面的原因,农村学校的发展严重落后于城镇学校,由此人们觉得农村儿童处于发展的不利境地,农村学校的教育教学质量要比城镇学校的差。其结果是,农村适龄儿童在家庭条件许可的情况下想尽各种办法流入城镇学校。义务教育阶段的学校教育确实存在较大的质量差异,从而造成一部分儿童能够接受高质量的义务教育,而另一部分儿童只能接受低质量的义务教育。从学校发展的实然看,学校之间的发展水平存在着不同程度的差异。所有适龄儿童都有权利接受义务教育,全社会的人们都意识到应该给每个适龄儿童以尽可

能相同水平的学校教育,而实际上学校发展的不平衡状况使得这种普遍为人们所接受的平等与公平的观念无法在实践中得到体现。这种城乡之间的义务教育发展水平差异是目前中国社会最大的不公平,它所造成的后果只有在长时段中才能清晰地显现出来。

与此同时,社会经济发展带来了更深层的观念意识的改变。这其中最为突出的是平等和公平的观念——正在成为社会主导性的观念。党的十八大所确立的核心价值观中的“平等”和“公正”成为其重要内容,反映了社会价值观念的基本倾向。对平等和公正的要求体现在社会生活中的各个方面,同样也体现在学校教育生活中。在义务教育阶段,人们对平等地接受义务教育的诉求以一种负面的方式表达出来,具体表现为对优质学校教育的追求和对劣质学校教育的排斥的普遍性的“择校”现象。它从反面告诉我们,义务教育阶段学校的不同发展水平造成了教育的不公平。当人们无法以其力量改变现实的教育不公平时,个体的理性选择就会驱使他们去选择在他们看来更好的学校。教育公平作为一种价值获得社会的普遍认同只是具有修辞的意义,修辞意义上的教育公平与实践行动意义上的“择校”构成了义务教育阶段面临的深层次问题及其内在的矛盾关系。这种内在的矛盾关系即使在义务教育均衡发展的情境中亦没有得到有效的解决。

义务教育的普及性、义务教育阶段学校教育质量的差别性以及人们对平等接受义务教育的需求,使得薄弱学校被置于显目的位置。针对上述现象,相关的努力工作也随之展开。解决问题的关键在于发展农村教育,其基本指导思想是把发展农村教育作为教育工作的重中之重。为了加强农村教育发展步伐,各级政府采取了一系列的举措,例如明确提出新增教育经费主要用于农村教育发展的要求,组织实施“农村中小学现代远程教育工程”(简称“农远工程”),实行资助贫困家庭学生就学的“两免一补”政策,等等。与此同时,政府正式提出义务教育均衡发展战略。2005年,教育部印发《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,把推进义务教育均衡发展作为义务教育发展的一项重要任务,要求各级政府研究提出本地区推进义务教育均衡发展的目标任务、实施步骤和政策措施,把义务教育均衡发展纳入当地教育改革与发展的总体规划。2006年,为促进均衡发展政策策略的实现,推进义务教育均衡发展,推广各地在实践中形成的均衡发展经验,教育部在成都召开全国现场经验交流会,要求做到区域内义务教育资源配置更加合理。同年,教育部、财政部、原人事部、中央编办

下发《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》，联合启动实施“特岗计划”，公开招聘高校毕业生到贫困县农村义务教育阶段学校任教。2009年，教育部在河北省邯郸市再次召开全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会。在这次会议上，教育部提出均衡发展的阶段性目标：2012年实现区域内义务教育初步均衡，2020年实现区域内义务教育基本均衡。这是教育部首次提出“初步均衡”和“基本均衡”的两个阶段发展目标，使得义务教育均衡发展有了一个明确的指向。2010年，教育部印发《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》，对义务教育均衡发展提出了更加明确的要求，其基本指导思想是，“从贯彻落实科学发展观，建设社会主义和谐社会、促进教育公平的高度，把义务教育作为教育改革与发展的重中之重，把均衡发展作为义务教育的重中之重，按照促进义务教育均衡发展的法律要求，以适龄儿童少年接受更加公平更高质量的义务教育为目标，合理配置教育资源，不断提高保障水平，大力推进素质教育。”同时该文件还强调要“以提高教育质量、促进内涵发展为重点”“加强制度建设，依法建立和完善推进义务教育均衡发展的有效工作机制”，并对教育资源合理配置、经费保障、制度建设和机制创新、提高教育教学水平等方面提出指导意见。2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》指出，“教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，关键是机会公平，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。”根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的要求，教育部开始启动实施教师国培计划、农村薄弱学校改造计划、中小学校舍安全工程等，加大对各地义务教育均衡发展的支持力度。2011年3月，教育部与北京等16个省、自治区、直辖市签署义务教育均衡发展备忘录，进一步强力推动义务教育均衡发展工作<sup>①</sup>。2011年12月30日，十一届全国人大常委会第二十四次会议就国务院关于实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》工作情况的报告开展专题询问。教育部部长袁贵仁在回答委员询问时提出，从学校标准化建设、教师资源合理配置、优质资源共享、强化督导评估等四个方面推进义务教育均衡发展。2012

<sup>①</sup> 刘华蓉：构建共同推进义务教育均衡发展新机制——教育部基础教育一司负责人就推进义务教育均衡发展答记者问[N]. 中国教育报，2011-03-21(1).

年9月5日,国务院颁布《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出,均衡发展义务教育的基本目标是:每一所学校符合国家办学标准,办学经费得到保障。教育资源满足学校教育教学需要,开齐国家规定课程。教师配置更加合理,提高教师整体素质。学校班额符合国家规定标准,消除“大班额”现象。率先在县域内实现义务教育基本均衡发展,县域内学校之间差距明显缩小。到2015年,实现基本均衡的县(市、区)比例达到65%;到2020年,实现基本均衡的县(市、区)比例达到95%。

在政府的重视和努力下,我国义务教育特别是农村教育的均衡发展取得了很大的成就。由东北师范大学农村教育研究所发布的《中国农村教育发展报告2012》,在大量实证研究的基础上,对我国的农村教育发展状况进行了较为客观地描述和分析。该报告指出,经过各级政府的努力,我国农村义务教育在均衡发展上取得了实质性突破,农村义务教育各项政策实施和农村义务教育均衡发展都有质性推进。具体表现为:国家制定发布义务教育均衡发展评估标准,建立起县域义务教育均衡发展督导评估制度;针对留守儿童等问题,出台实施关于指导推进家庭教育的五年规划(2011—2015年);针对农村学校布局调整所带来的问题,出台了《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》。与此同时,农村义务教育教师素质全面提升,农村教师队伍结构正在不断优化,到2012年,村屯学校30岁以下年轻教师所占比例达34.3%。农村教师第一学历的平均受教育年限超过13年,最高学历的平均受教育年限接近15年,教师主体学历实现了由中专向本科的战略性提升,义务教育经费继续向农村倾斜<sup>①</sup>。《中国农村教育发展报告2012》显示,整体上看,农村教育发展态势良好,教育资源配置日趋均衡,农村学校办学条件和教育教学设施设备明显改善,师资能够满足学校教育教学需要,学校办学日益标准化。可以说,农村学校正在基本实现了均衡发展的“初步均衡”目标。

应该看到,均衡发展政策的实施给农村学校带来了诸多方面的积极变化,但是农村教育薄弱状况依旧突出。一方面,农村学校的办学条件和面貌有了极大的改善,另一方面农村学校的教育教学质量与城镇学校相比令人堪忧。一个明显的事实是农村学生呈现出向城镇学校强势流动的趋势,其结果是城镇学校

<sup>①</sup> 俞水,邬志辉.报告显示:中国农村教育整体发展呈现良好走势[EB/OL].(2014-01-23)[2015-02-05].[http://www.jyb.cn/basc/xw/201401/t20140123\\_568250.html](http://www.jyb.cn/basc/xw/201401/t20140123_568250.html).

的班级规模增大而农村学校的办学规模日趋缩小。当然原因很复杂,但农村学校的教育质量无法与城镇学校相比是最直接的原因。可以说,农村教育质量落后于城镇学校是县域义务教育均衡发展中最突出的问题。均衡发展目标是学校的基本均衡发展,而基本均衡发展最终是学生的发展。从素质方面讲,学生的发展是身心发展,是指学生拥有基本的知识储备、良好的品行、学会如何做事的能力以及对社会环境的有效适应等。学生的发展当然依赖各种办学条件,但办学条件的改善并不等于学生的发展。办学条件作为物质基础设施与经费的投入密切相关,而这种投入主要是政府的责任。因此,当人们把有关农村学校的发展等同于办学条件的改善,等同于学校的改造,显然并没有看到问题的实质。

在国家宏观的政策语境中,促进教育的公平正义、实现教育民主平等是通过“义务教育均衡发展”这一命题表达出来的。在微观层面,这则命题的涵义又以“农村薄弱学校改造”这一形式表现出来。无论是义务教育均衡发展还是农村薄弱学校改造,其根本目的在于改变农村学校存在的物质基础设施和办学条件上的不足。从理论上讲,薄弱学校改造应该指向它的整体教育质量和办学水平的提高,但在实际执行和操作过程中,薄弱学校改造主要指向有形的学校物质基础设施和办学条件,尽管薄弱学校改造也涉及师资队伍建设和教师专业水平提升、学校管理能力和水平的提升,但焦点仍然落在基础设施建设上。这种实践倾向带来的结果是,农村学校的教育教学质量并没有在薄弱学校改造计划的实施过程中得到显著提高。

对教育公平这种价值观念的认同必然对教育实践提出相应的要求。然而,要使一种得到普遍认可的诉求转化为一种实践的要求得到可预期的结果,就需要跳出现有的思维框架寻求另外一种解决之道。

## 二、问题的展开

与政府推进的义务教育均衡发展问题相呼应的是农村薄弱学校改造问题。农村薄弱学校改造在指导思想立足于解决农村学校物质基础设施方面存在的问题,以使学校办学的硬件设施达到城镇学校的标准。这种学校改造的指导思想有其内在的不足。一方面,它更多强调政府职责,强调政府对农村义务教育发展的责任,特别是教育投入方面的责任。的确,无论是在政策层面还是在理论的研究层面,所有的关注点都集中在了政府对义务教育的责任上,而忽略了农村学校自身在这场具有划时代的教育改革中所应承担的职责。如果没有



学校自身的努力,那么即使注入再多的教育资源这些资源恐怕也难以转化为现实的力量,难以将有限的投入转化为实际的产出。另一方面,它特别关注薄弱学校物质基础设施,强调学校物质基础设施和办学条件的改造,强调学校办学的硬件建设,而忽略了对学校已经拥有的内部条件的改变和重组以及对学校存量资源的激活。学校的物质基础设施包括学校的教育教学设施设备,是提高教育质量、促进学生发展的重要条件。但并非说有了良好的物质基础设施,学校的教育质量就一定能够提高。关注物质基础设施的学校改造没有意识到,对物质基础设施的改造只是改变了农村学校的办学面貌,却未必能够实现农村学校的实质性发展。

标准化建设是这种农村学校发展理念的最为直接的体现。农村义务教育学校的办学条件落后于城镇学校,这一基本事实所带来的政策是政府开始加大对农村教育的投入,实施农村学校标准化建设,从而改善农村学校的办学条件。标准化学校建设是指,政府根据义务教育学校的办学标准,使学校在师资、用地、校舍、现代信息技术教育设施、教学仪器设备、图书室、音体美器材、学生生活服务设施、学校管理和教育教学等方面达到国家和省规定的基本标准,基本达到区域间、校际间的均衡发展,努力缩小城乡差距,实现高水平、高质量普及义务教育的目标。然而,教育经费的投入以及办学条件的改善似乎没有实现均衡发展的预期目标。

从义务教育均衡发展目标的实现情况看,办学条件和教育教学设施设备等方面的差异属于明显的最容易改变的问题。义务教育阶段学校标准化建设重点解决的是学校的基础设施不足或不完善问题。我们把标准化建设所列举的内容作为学校办学的基础设施,根本原因在于这些因素是学校办学的基础,也是学校提高教育教学质量的重要保证。没有这些基础设施,在学校教育现代化的背景下,学校便难以切实提高教育教学质量。然而,经验告诉我们仅有这些是不够的。根本原因在于物质因素要转化为现实的效用,需要人对物的应用。物质因素总是以一种静态的方式存在,并不会主动地对人产生影响。只有通过人的实践活动将静态性的物质因素转化为学生的活动存在,它才有可能产生现实的教育作用。所有建设好的设施设备,如果不被使用,那么所建设的基础设施就会处于闲置状态,从而造成有限资源的极大浪费。学校教育教学设施设备要转化为教育教学的产出需要教师的使用和利用。只有在使用过程中,基础设施包括学校的标准化设施建设才会显现其可持续性。倘若不能够做到这一点,