

多维视角下我国农村薄弱学校建设路径研究

樊改霞, 陈祖鹏

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 兰州 730070)

摘要:我国在薄弱学校建设方面已取得了一定成效,但薄弱学校建设特别是农村薄弱学校建设距理想目标还有很大差距。我国农村薄弱学校产生原因主要有城乡二元社会体制和经济结构的制约导致城乡教育两极分化,教育投资不合理导致学校发展水平两极分化,等等。为此,应从加大教育投资体制改革力度、走内涵发展之路等方面推进我国农村薄弱学校建设。

关键词:农村;薄弱学校;制度变迁;自主发展

中图分类号:G62

文献标志码:A

文章编号:1002-0845(2016)03-0045-07

2013年12月教育部、发改委和财政部联合发布了《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》指出,全面改善贫困地区薄弱学校基本办学条件,是“推进教育公平和社会公正的有力措施,也是增强贫困地区发展后劲、缩小城乡和区域差距、推动义务教育均衡发展的有效途径”^[1]。在我国,薄弱学校更多地分布在农村,而且目前这一问题仍然是制约区域教育均衡发展的短板所在。迅速改变农村薄弱学校的落后面貌,是实现区域义务教育均衡发展的现实要求。

一、农村薄弱学校的内涵

1986年3月国家教委颁发的《关于在普及初中的地方改革初中招生办法的通知》最早提到了薄弱学校的概念,并指出“特别要注意采取有效措施,搞好薄弱初中建设,使这些学校的校舍、办学经费、师资水平和教学仪器设备等有较大改善和提高”。1998年11月教育部印发《关于加强大中城市义务教育阶段薄弱学校建设办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》指出,薄弱学校是“在大中城市的一些中小学校中,或因办学条件相对较差,或因领导班子力量不强、师资队伍较弱以及生源等方面的原因,使得学校管理不良,教学质量

较低,社会声誉不高,学生不愿去、家长信不过”的一类学校^[2]。

不同学者对薄弱学校作了各种描述。有学者指出:“我国共有80多万所中小学,其中有很大一批学校,在办学条件、教师水平、管理水平和教学质量等方面比较差,被称之为薄弱学校。”^[3]也有学者认为:“薄弱学校主要表现为硬件和软件的薄弱。从硬件上看,主要表现为办学条件差,即校舍破旧、办学规模小并且超负荷,教育教学设备短缺,图书资料比较缺乏;从软件上看,主要表现为学校领导班子差、管理差、师资差、生源质量差、办学质量与效益差。”^[4]笔者认为,薄弱学校的“薄弱”主要表现在两方面:一是学校的物质基础设施等“硬件”方面的薄弱,二是领导班子、师资、管理和生源等“软件”方面的薄弱。

笔者认为,在对“薄弱学校”进行界定时要注意以下两点:一是时期和地域的相对性。如当前的薄弱学校与普及九年义务教育之前的薄弱学校已不完全相同;发达地区与欠发达地区、城市与乡村的薄弱学校存在很大差异。二是要用发展的眼光判断薄弱学校。如发达地区的薄弱学校侧重点在“软件”建设上,欠发达地区薄弱学校的侧重点在“硬件”与“软件”两方面。因此,笔者认为,农村薄弱学校指的是农村地区在办学条件、师资水平和学校管理等方面或多个方面比较薄弱,未能达到通常应有的办学标准,从而导致办学质量低、社会声誉不高、学生和家長不愿意去、缺乏发展活力的一类学校。

收稿日期:2015-12-08

基金项目:2011国家社科基金西部项目11XMZ065

作者简介:樊改霞(1976-),女,甘肃临洮人,副教授,博士,硕导,从事教育学原理研究;陈祖鹏(1991-),男,湖北当阳人,硕士研究生,从事教育学原理研究。

二、我国农村薄弱学校产生的原因

大量农村薄弱学校存在的原因相当复杂。不少人认为,一方面从学校的外部因素看,主要是因为教育经费投入严重不足;重点学校政策的负面影响;教育效益与教育公平的矛盾,如市场经济大潮对教育的冲击;教育体制不完善,如教育评价制度缺失;等等。另一方面从学校的内部因素看,是因为教育教学质量低下、教师素质低、学校管理不力和师生自信心缺失等。不可否认,以上因素都是造成薄弱学校产生的重要因素,但是上述种种都是表面原因,事实上,农村薄弱学校的存在有更深层的根源。

1. 城乡二元社会体制和经济结构的制约导致城乡教育两极分化

城乡二元社会体制和经济结构是我国农村薄弱学校存在的深层社会原因。教育尤其是义务教育对一个社会中的政治、经济和文化等产生重要影响,但其自身也是社会的组成部分,它既对社会产生重要影响,也受社会中各种因素的制约。因此,农村薄弱学校的存在与农村社会的现实有密不可分的联系。城乡二元经济结构是指“以社会化生产为主要特点的城市经济和以小生产为主要特点的农村经济并存的经济结构”^[5]。在我国,城乡二元经济结构表现在多个方面,如城市现代化的大工业生产与农村典型的小农经济形成的鲜明对比。此外,与城市相比,农村在基础设施建设和人均消费水平等方面也均处于弱势地位。

当前,城乡教育的两极分化主要表现在我国义务教育非均衡发展上,而我国城乡二元经济结构是其产生的制度原因。新中国成立后我国长期实施的是以牺牲农村资源来支援城市建设的发展战略。城市的快速发展使城市与农村的发展起点不同,因此,城市反哺农村的政策未收到良好成效。这种重城市轻农村的社会制度,加之城乡分割的户籍制度,使得城乡社会两极分化,同时也将城市居民和农村居民严格区别开来,让城乡儿童获取不均等的教育资源。尽管国家对农村教育的投入一直在加大,且成效初显,但国家在种种教育制度上还是明显偏向城市,优质教育资源明显向城市倾斜。最明显的表现就是在相当长的时间内我国的城市学生接受义务教育免费而农村学生的义务教育花费则需要农民自己承担。于是,农村

居民在资源不足的教育环境中滋生出自卑情节,对教育形成了失望和冷漠的态度。这种由社会经济结构和社会体制造成的教育意识和教育观念所形成的反作用使得农村教育发展举步维艰,城乡教育水平差距越拉越大。

2. 教育投资体制不合理导致学校发展水平两极分化

对农村薄弱学校来说,我国教育投资体制不合理主要表现在两个方面:一是长期存在的重点学校政策,二是教育投资的低层次化^[5]。

重点学校政策由来已久。在新中国建立之初,在经济实力相当薄弱而教育资源更是极为有限的情况下,为了快速培养出一批社会主义建设的急需人才,国家采取了集中资源优先办好部分重点学校的教育发展策略。1953年5月,中共中央政治局会议讨论教育工作,首次明确提出“要办重点中学”。1962年12月教育部正式发出《关于有重点地办好一批全日制中小学的通知》,标志着中国重点学校政策的正式实施。1980年教育部又推出《关于分期办好重点中学的决定》,对重点中学的办学规模、办学条件、基础设施和实验室配备、教育经费和基建投资等都提出了明确具体的要求,重点学校政策显示出不可逆转性。1995年教委发出了《关于评价验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》,重申了办好重点中学的必要性。经过几轮兴办重点学校的浪潮,薄弱学校就产生了。从积极的方面来看,重点学校制度在教育资源不足的客观情况下,为国家迅速培养了大批人才,促进了教育质量的提高。但是从客观方面说,大量稀缺教育资源投入少数重点中小学,普通学校尤其是农村薄弱学校的教育资源需求就得不到满足。更为严重的是,重点中小学凭借资源优势占据了更多社会资源,而普通学校尤其是农村薄弱学校的办学条件与重点学校的差距越来越大。时至今日,在政策优势和资源优势上,农村薄弱学校依然无法与重点学校相比。

随着社会特别是经济的快速发展,国家逐渐认识到重点学校制度的弊端并开始调整。2005年5月教育部出台的《关于进一步推进义务教育均衡发展的意见》及2006年新修订的《义务教育法》都明确规定不得办重点学校和重点班。然而政策法规的明文禁令,没有从根本上改变重点校、重点班存在的事实。近年来由于人们对教育质量的要求

越来越高,导致择校现象愈演愈烈,使得获得义务教育优质资源的阶层差异越来越大,农村薄弱学校与重点学校的差距进一步拉大。

教育投资的低层次化(即地方负责、分级管理的教育投资体制)也是教育投资不合理的表现之一。教育投资是教育发展尤其是义务教育发展最根本的物质保障。义务教育所具有的普及性、义务性和强迫性等特性决定了义务教育最根本的资金来源是政府投入。然而长期以来,我国义务教育投资管理体制一直是“低重心、分散性”的^[5]。在计划经济时代,我国教育由政府包揽,这种单一的办学体制使不少学校生存困难,勉强维持。1985年《中共中央关于教育体制的决定》提出,基础教育实行地方负责、分级管理。这种做法尽管在一定程度上调动了地方办教育的积极性,但实际上各地经济发展水平的客观差异必然导致义务教育发展水平的千差万别,这实际上默许了经济发展不平衡带来的义务教育发展水平的不平衡现象。更为严重的是,由于农村地区政府财政收入有限,地方政府和教育部门不得不实施非均衡发展战略,优先发展县城学校,将有限的教育资源集中向重点中小学倾斜。这样的教育投资体制使城乡学校发展两极分化,城镇学校拥有良好的办学条件,自然得到教师和学生的青睐,学校发展自然越来越好;而农村学校由于各方面条件都比较差,教师和学生流失严重,势必影响了农村学校的发展,农村薄弱学校随之产生。

3. 强制性制度变迁主导学校变革导致薄弱学校发展缺乏活力

所谓强制性制度变迁,是指“以政府(包括中央政府或地方政府)为主体、由政府法令引起的自上而下的变迁形式”^[6]。政府主导下的强制性制度变迁具有很强的政治强制力,使其具有出台时间短、推动力度大、执行力度强等优势,因此往往能得到快速推行,然而,这样的制度却带有不可避免的缺陷。强制性制度变迁的特性在我国中央集权型的教育管理体制下表现得尤其明显。学校依赖政府,而政府则通过行政的手段对学校进行干预和控制。当前正如火如荼实施的城乡教师交流制度就是一种典型的强制性制度变迁实例。尽管强制性制度变迁节约了政府、教育行政部门与微观利益主体之间的博弈成本,其推动主体的强制力也保证了其具有较高的执行力,但是各利益主

体并没有参与到政策的设计中去,与政策决策者缺乏充分沟通,很容易导致制度实施过程中低效率和表面化等弊端。城乡教师交流制度试图通过城市优质教师与农村教师相互交流方式促进农村教师水平的提高,但在实际制度实施过程中必然会损害城市学校的固有利益。如果城市学校的固有利益受到损害却没有得到相应的制度补偿,教师交流制度流于形式就在所难免了。此外,强制性制度变迁下的薄弱学校建设的内生性发展动力不足。由于学校作为基层的微观利益主体,其在制度变迁中它是处于弱势地位的执行群体,在处于强势地位的决策群体即政府以及教育行政机构的主导下,往往只能被动地执行国家或地方颁布的制度,使得强制性制度没有起到激发学校内生性需求的作用。尽管现行制度也提出了要地方政府“因地制宜”,但是如果地方政府仅从自身的角度建立制度,而没有协调好各相关利益主体现实利益需求,就会导致学校在实施制度过程中出现不作为、消极抵抗甚至正面抵抗的现象,学校的实际改革效果自然达不到预期的理想效果了。

4. 农村薄弱学校自主发展意识不强导致内涵发展能力不高

农村薄弱学校是动态发展中的薄弱学校,所以,随着社会和教育的发展,新的层次上的薄弱学校其表现形式和侧重点也会有所不同。虽然薄弱学校的问题早已被国家和研究者所认识,也提出了不少改造薄弱学校的措施或建议,但薄弱学校至今仍然存在,这说明在薄弱学校改造中还有值得思考的地方,其中薄弱学校自身自主性发展意识不强就是其中重要因素之一。实际上,薄弱学校的薄弱不仅表现在办学条件、师资水平、学校管理和教育质量等方面,而且在于其自主发展意识不强,进而导致其自我认可意识淡薄和发展能力不足。

一直以来,我国薄弱学校建设主要借助外部力量,如政府的政策法规、资金投入、学校标准化建设和城乡教师交流制度等。政府作为社会公共利益的代表,在薄弱学校建设中承担着不可推卸的责任,而且政府的政策能在短时期内集中力量改善薄弱学校办学条件。但仅仅依靠外部力量这种“被动”发展方式而忽略了薄弱学校自身的主观能动性也是不可取的。实际上,只有发挥了主观能动性,才能从根本上推动薄弱学校的改造。可

见,薄弱学校的改造不仅在于外部力量的支持,而且在于教育主体具有强烈的自主发展意识。

当前农村地区的薄弱学校由于自身办学条件较差、师资力量薄弱、生源情况不理想、教育教学质量低下和社会认可度低等,不论是学校管理者、教师还是学生的自信心普遍不高,都有一种深深的自卑感。农村薄弱学校的实力薄弱,使得薄弱学校的教师羞于承认自己的教师身份,虽然试图改变现状,但在激烈的校际竞争中屡屡受挫,最终丧失自信心。在学校管理上,由于学校自身薄弱,加上领导班子自身水平不高,导致学校管理不力。

5. 农村薄弱学校教育资源有待激活导致投入与产出不成比例

当前,无论是国家政策还是研究者的理论研究或实践研究,对农村薄弱学校建设的各种努力,都将教育资源的均衡作为义务教育均衡发展的基本逻辑。不可否认的是,这些资源均衡的政策或措施已经取得了显著成效。近年来,农村义务教育学校的基础设施大有改观,办学条件得到了明显改善。然而,这种均衡发展观也日益暴露出局限性,国家对薄弱学校的投入注重基础设施、师资、校舍和图书等方面,试图通过教育资源的均衡来提高教育质量,实现教育公平。然而,仅仅通过教育资源均衡是否真的能实现县域内义务教育均衡发展,仍值得深思。

目前,农村义务教育面临的突出问题就是教育资源投入与产出不成比例。简而言之,义务教育均衡发展政策的大力推进与农村中小学发展水平极不平衡的现状形成了鲜明对比,义务教育发展的理想和现实仍存在一定差距。一方面城镇学校急剧膨胀,大班额现象屡见不鲜;另一方面农村学校日渐萎缩,农村学校出现严重的结构性失衡现象。此外,除了教育硬件不足,其问题也表现在软件方面,即日益改善的办学条件并没有充分发挥其应有的作用和功能。从总体上看,当前的教育均衡发展政策的重心放在资源配置上,但忽略了激活已有的教育资源。换言之,当前农村中小学的发展不具有可持续性,即只做到了均衡而忽略了发展。因此,仅仅关注教育资源的均衡配置显然是不够的。例如,在师资资源配置上,当前国家通过提高农村教师待遇、实施农村教师津贴制度、城乡教师交流制度等政策实现师资资源的均衡,这虽然能够有效地促进公平,但却并不满足效

率 and 发展的要求,并不能从根本上实现师资资源的增加。所以,笔者认为,对农村义务教育尤其是农村薄弱学校来说,其目标不仅在于均衡更在于发展。

三、多维视角下推进我国农村薄弱学校建设的路径

当前国家政策主要通过增加教育资源的投入来加强薄弱学校的建设,但也存在如重教育资源投入轻资源利用和产出、重外部支持轻内在发展以及政府主导下“自上而下”强制性制度变迁带来的低效率和表面化等弊端。针对这些弊端,应从以下四个方面来加强农村薄弱学校建设。

1. 加大教育投资体制改革力度,确保农村薄弱学校得到合理的资源分配

义务教育的公共产品性质,要求政府应为全国所有的城乡学校提供财政保障。但长期以来的重点学校政策和教育投资的低层次化使得少数重点中小学得到了更多的教育投入,使得他们成为优质学校。相比之下,政府对农村薄弱学校的教育投入相对较少,进而导致学校出现基础设施不完善、教学设备不足、师资水平不高等一系列衍生问题,与重点学校差距越拉越大。因此,加大对教育投资体制改革的力度,合理分配教育资源,切实改善农村薄弱学校的基本办学条件,是政府及教育主管部门改善农村薄弱学校现状的必然选择。

改善农村薄弱学校的办学条件,一个很重要的问题就是要弄清楚学校基本办学条件的内涵。许多研究者在研究农村薄弱学校改造时,往往把学校的基本办学条件与教师队伍建设分开来谈。事实上,一个学校办得好不好,最关键的就是教育教学质量如何,物质基础设施等“硬件”只是一个学校得以正常运转的基本保障,而充足的高素质教师队伍才是提升教育教学质量的关键。因此,对于一个学校来说,其基本办学条件应该包括教师队伍建设和学校管理等“软件”。尤其是教师队伍的建设,它在很大程度上决定了一个学校的教育教学质量。2013年12月教育部、财政部、发改委出台了《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》,其主要目标和重点任务除了改善义务教育薄弱学校的基本教学条件、生活设施和信息化设施外,还着重提出要提高教师队伍素质等。由此可见,一个学校的基本办

学条件不仅包括“硬件”建设,还包括教师队伍素质等“软件”建设。因此,改革教育投资体制,增加对农村薄弱学校的投入,不仅要改善教室、宿舍、食堂、图书、体育设施等硬件,还要改善学校的教师队伍,完善农村教师补充机制,通过实施农村义务教育学校教师特岗计划,推进县域内校长教师交流制度,给予农村教师生活补助,对农村教师职称晋升在政策上平等对待等。

2. 发挥强制性制度和诱致性制度合力,完善薄弱学校发展制度保障

发挥强制性制度变迁与诱致性制度变迁的合力,能够规避二者的不足,最大限度地发挥二者各自的优势。

首先,政府主导的强制性制度既有一定的必然性,也存在固有缺陷,需要诱致性制度变迁加以调适。农村薄弱学校大部分是义务教育阶段的学校,义务教育作为一种公共产品,其性质决定了政府是进行薄弱学校建设的主要责任承担者。“制度作为一种公共产品,一般是由‘国家’生产的,因为政府生产公共产品比私人生产更为有效”^[7]。“由于强制性制度变迁有时不能真正反映微观经济主体的需求,或者在制度变迁的执行过程中受统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益和社会科学知识的局限性等因素的影响,会产生制度的不适应等问题,需要诱致性制度变迁加以调适”^[8]。发挥诱致性制度变迁独有的调适功能,能够有效减少在推行强制性制度变迁过程中的阻力。其次,诱致性制度变迁自身缺陷也需要强制性制度变迁加以完善。“诱致性制度变迁是微观经济主体在响应获利机会时自发倡导、组织和实施的新制度,它的主要特点是由下而上地实施制度变迁。只有当预期的新制度带来收益时,主体才会有更新制度的期待与行为”^[8]。然而,薄弱学校作为制度变迁过程中的微观经济主体,自身实施制度的动力不足,这主要是因为制度变迁带来的利益主要是公共利益,个体利益指向性不强,难以使薄弱学校产生改革的动力。此外,毕竟义务教育阶段的学校能力有限,其资源供给只依靠学校本身容易导致供给不足,而政府则可以满足义务教育学校充足的可持续性的资源需求。因此,只有融合强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种制度,二者相互取长补短,才能真正促进农村薄弱学校的发展。

实际上,强制性制度变迁与诱致性制度变迁是相互联系、相互制约并共同推动社会制度变迁的,但二者的地位和功能不同。从整体上而言,政府主导下的强制性制度变迁虽然存在制度实施的低效率和表面化的弊端,但在制度变迁中仍然不可或缺,并占据主导地位,具有独特优势。这一优势是指政府的强制性制度变迁具有其他制度变迁无法比拟的强制力和执行力,因此可以产生极高的收益。而诱致性制度变迁在制度变迁中则处于辅助地位,发挥着修正和调适的功能。它通过微观利益群体间的博弈来尽量避免制度推进过程中的反抗、抵制的态度和行为,以减少摩擦成本。首先,强制性制度变迁应着力于建设配套的制度环境。既然在制度变迁中强制性制度变迁占据主导地位,具有独特的优势,那么,政府就有责任提供公正和有保障的制度环境,而且政府的强制力使得其提供的制度环境具有其他社会力量提供的制度环境所达不到的良好效果。其次,诱致性制度变迁要发挥修正、调适和完善制度的功能,要使微观利益主体(薄弱学校)都遵循新的制度,只有政府和微观利益主体充分对话和协商,使二者的利益在一定程度上达到最大化,才能最终达成一致的意见。只要这样,才能一方面激发薄弱学校改革的内在动力,减少制度执行中的阻力;另一方面让政府和教育行政机构了解薄弱学校的真实的制度需求,进而减少制度实施中的抵制情绪和消解行为,最终促进政府的职能转变,即从单一的决策职能转变为既要建立制度又要激励、约束和惩罚的综合职能,从而实现制度变迁的理想效果。总之,在农村薄弱学校建设中,要实现强制性制度变迁和诱致性制度变迁的深度融合,二者优势互补,形成合力,才能有效促进农村薄弱学校的建设和发展。

3. 走自主型内涵发展之路,增强农村薄弱学校的自身发展能力

当前,实施农村薄弱学校改造,主要是靠政府通过增加教育资源投入、实施学校标准化建设和城乡教师交流制度等措施来进行,这种方式无可厚非,但毕竟只看到了外部力量对薄弱学校改造的推动作用,忽视了薄弱学校自身发展能力的作用。因此,借鉴内生发展理论去解决农村薄弱学校自身发展能力不足的问题是一条可行的路径。所谓内生发展,是指一个国家或地区合理开发与

利用本地资源、提升内部能力的发展模式^[9]。把内生发展理论运用到农村薄弱学校改造中来,能有效提升学校的自主发展能力。因此,农村薄弱学校要增强自主发展和内涵发展意识,提高自身发展能力,促进农村薄弱学校增强自身的内在发展能力,就要从学校内部改革出发,摆脱薄弱学校的帽子,提高教育教学质量。

一是树立自主发展的理念和意识,增强自信心。农村薄弱学校因为长期依靠政府扶持,久而久之,就形成了强烈的“等、要、靠”的依赖意识。所以政府花费了大量精力,但至今农村薄弱学校依然存在。因此,农村薄弱学校要改变其薄弱现状,必须树立自主发展的理念和意识,化被动为主动。另外,农村薄弱学校因为经济和教育投资政策等因素的影响,导致其办学条件、师资力量、生源、教学质量和社会认可度等方面都比较薄弱,所以从学校管理者、教师到学生自信心普遍不足,因此,树立发展的自信心尤其重要。薄弱学校的主体要看到自身具有的优势和发展潜力,在当前较好的政策环境下抓住机会大力发展,才能不仅在物质基础上而且在理念上走出发展困境。

二是加强领导班子与教师队伍建设,增强发展能力。当前,国家通过校长和教师交流制度和提高教师待遇等措施来实现薄弱学校改造起到了一定作用。但其局限性在于没有从根本上增加薄弱学校教师数量和改善教师质量。因此,要提高农村薄弱学校的校长和教师的素质,不能仅仅依靠外部支持,而且应注重本土培养,因为他们更熟悉学校的实际情况。农村薄弱学校领导和教师一方面应充分利用校长培训、教师培训和经验交流等机会提升自己,另一方面应努力学习专业知识,了解最新的教育教学信息,并通过专题研究、团队合作和自我反思促进领导班子和教师的专业成长。

三是完善校内管理,激发学校各个主体的积极性。在管理方面,要完善校长负责制、教职工代表大会制度、校内公开制度和监督制度等管理制度,并提高制度执行力。在决策方面,要实现民主管理和决策。学校应让学校的主体——教师和学生参与到决策和管理中来,使他们充分表达自己的意愿,这样的决策才会得到师生的认可并遵守。在激励方面,要建立合理的激励制度和竞争制度,有奖有惩,调动教师和管理者的积极性。

四是要形成办学优势和特色。薄弱学校在形成特色方面长期模仿和借鉴名校的办学模式,没有正确发挥本校自身的资源优势,未能形成自己的办学特色。因此,积极引导薄弱学校根据所在地区的历史、文化、环境和教育资源情况,树立自己的发展理念,选择自己的发展模式,真正形成自己的办学特色和办学优势。如可以积极开发地方课程和校本课程,同时注重隐性课程的开发,优化校园自然环境和建筑设施等物质环境,开展校园文化建设,营造积极健康和民主的融洽人际环境和校园文化环境。

4. 充分激活教育资源,增强农村薄弱学校资源利用效率

一直以来,国家试图依靠增加教育资源投入来加强薄弱学校建设,均衡教育资源,但是这种通过增加教育资源投入的方式具有很大的局限性,主要表现在投入与产出不成正比。一方面是国家对义务教育的大力推进,另一方面是城乡学校在办学规模和办学质量上的不均衡现象依然突出。所以,仅仅增加教育资源投入并不能完全解决薄弱学校问题。

教育资源的投入只是薄弱学校发展的保障,教育资源的充分和合理利用才是薄弱学校发展的关键。为此,一要激活教师资源。激活教师资源,需要建立恰当的激励机制,调动教师的工作积极性,充分激发教师的教学激情和教育智慧,有效提高教学业绩。激活教师资源,需要创造充满激励的环境氛围,只有在良好的激励环境中教师才能充分发挥其潜能,否则,即使是素质较高的教师处在缺乏激励的环境中,也不能充分发挥其才能,甚至教学激情会被渐渐消磨,最终与一般教师无异。二要激活“硬件”资源。所谓“硬件”是指学校的基础设施、教育教学设备等物质设施。如果国家投入的硬件资源不能得到充分和合理的利用,就不能发挥其促进学生发展、提高教育教学质量的作用,就是一种资源浪费。当前,农村地区学校普遍存在关注学校建设而忽视了学校设施的管理和使用的现象。这说明一方面没有发挥物质设施的教育功能;另一方面,由于物质设施缺乏管理,所以很容易损坏,缩短了其使用周期,造成了浪费。因此,农村地区的薄弱学校不仅要建设好物质设施等“硬件”,而且要让它们得到充分利用,并对之进行管理和维护。只有这样,才能发挥物质设施等

“硬件”的教育功能,并延长它们的使用时间,促进农村薄弱学校的长远发展。三要激活组织资源,建设完善的制度。在农村薄弱学校具备了基本的办学条件之后,学校在人事、目标和管理等组织形式在学校发展中就起到了很重要的作用。“制度塑造了学校组织,决定着学校的工作业绩”^[10]。因此,政府、教育部门和学校要切实改革农村薄弱学校在长期薄弱状况下形成的不良管理制度和人事制度,形成良好的激励机制,调动全校各个主体的积极性,从而实现农村薄弱学校的长远发展。

除了激活教育资源,还要增强资源利用效率。据新华网报道,甘肃省某乡村学校在软硬件建设方面出现“苦乐不均”的苗头,一边是偏远教学点条件简陋,只能勉强维持,另一边在农村修建的大量学校成了“空校”,造成了资源浪费;一方面大量学生向城镇集中,另一方面村民要求恢复村级教学点^[11]。面对山乡教学点勉强维持的现实和既要集中求发展又要分散守底线的矛盾,其解决路径在于教育资源的精准投入,而精准投入的前提是要了解农村薄弱学校的差异并进行分类。小规模学校分类发展政策对于农村薄弱学校建设来说具有很好的適切性,但关键就是要避免资源浪费,增强资源利用效率。雷万鹏教授指出,应区别对待不同类型的农村小规模学校,实施差异性政策。对“撤并型”小规模学校要实施学生分流,处理好校产处置等问题;对“过渡型”小规模学校,要保障学校的基本办学条件,在各方面保障学生的基本权益;对“必要型”小规模学校,在经费、师资、基础设施建设等方面实施倾斜政策,促进学校的特色发展^[12]。总之,对不同的小规模学校要根据实际情况采取不同的策略。因此,增强资源利用效率是农村薄弱学校建设的现实要求,教育资源的精准投入和差异性发展政策是可资借鉴的两种路径。

因此,在教育资源投入与使用上,只有做到资源均衡是不够的,必须做到激活资源,增强资源的利用效率,让教育资源充分发挥作用,才能促进农村薄弱学校的长远发展。

参考文献:

- [1] 教育部,发改委,财政部. 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 [EB/OL] (2013-12-31) [2015-09-07].

<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s8516/201312/161635.html>.

- [2] 教育部. 关于加大大中城市义务教育阶段薄弱学校建设办好义务教育阶段每一所学校若干意见 [EB/OL] (1998-11-12) [2015-09-07]. <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1998/206002199815.html>.
- [3] 吴福生. 关于强化义务教育的若干思考 [J]. 中国教育学刊, 1996(2): 7.
- [4] 熊梅, 陈纲. 标本兼治综合治理——关于我国部分大中城市义务教育阶段加强薄弱学校建设情况的调研报告 [J]. 教育研究, 1998(4): 39.
- [5] 郭清扬. 义务教育均衡发展农村薄弱学校建设 [J]. 华中师范大学学报, 2013(1).
- [6] 王贵民. 强制性制度变迁到诱致性制度变迁——新型农村合作医疗制度变迁的现实选择 [J]. 经济体制改革, 2009(2).
- [7] 袁庆明. 新制度经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2008: 318.
- [8] 张源源, 刘善槐, 鄢志辉. 我国城乡教育一体化的实现逻辑、现实冲突与未来走向 [J]. 现代教育管理, 2014(9).
- [9] 佩鲁·弗朗索瓦. 新发展观 [M]. 张宁, 丰子义, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 2.
- [10] 丘伯, 等. 政治、市场与学校 [M]. 蒋衡, 等, 译. 北京: 教育科学出版社, 2003: 58.
- [11] 新华网. 甘肃乡村学校建设 [EB] (2015-05-04) [2015-07-07] http://news.xinhuanet.com/local/2015-05/04/c_1115171648.htm.
- [12] 雷万鹏, 张雪艳. 论农村小规模学校的分类发展政策 [J]. 教育研究与实验, 2011(6): 10.

[责任编辑: 赵 滨]