

当前中国基础教育发展的经验和面临的问题

中国教育报 齐林泉

进入新世纪以来，中国教育经过多年的发展，目前进入了一个艰难的转型期，即由义务教育的普及巩固向注重教育内涵发展的教育质量的提高转变。在这期间，一方面取得了一些很好的经验，另一方面，我们面临了更多的问题需要探究。下面分可供借鉴的经验和需要探究的问题两部分来与各位同行探讨。

1、可供分享的经验：

（一）制定并积极实施“两基”方略，使中国教育走出了一条“穷国办大教育”的成功道路。

1986年中国提出普及九年义务教育，历经14年，2000年在全国范围内基本实现“两基”——基本普及九年义务制教育，基本扫除青壮年文盲。在这个过程中，最重要的经验就是形成了一个政策体系，即：以普及九年义务教育的为旗帜，凝聚政府和全社会的力量；围绕“两基”制定一系列包括多渠道筹集教育经费的一些政策；建立“两基”验收的一个工作机制，来督促各级政府等方方面面完成任务。

（二）确立以农村义务教育为重点的教育发展战略，使中国教育开始摆脱农村义务教育发展中一些关键性问题的长期困扰，向均衡发展起步。

2004年实施西部“两基”攻坚，同时对农村中小学开展现代远程教育工程。2005年对国贫县的农村义务教育阶段的学生实施“两免一补（免费提供教科书，免收杂费，逐步补助寄宿生生活费）”，2006年出台新的《义务教育法》，并宣布用两年时间全部免除农村义务教育阶段的学杂费。

（三）全面实施农村义务教育经费保障新机制，使中国教育保障水平得到提高。

确保把农村义务教育全面纳入了财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的机制和实行由省级政府统筹落实、管理以县为主的制度。探索和实践了“校财局管”的经费管理机制，做到了“四个直达”：一是预算编制直达学校；二是财务核算直达学校；三是资金拨付直达学校；四是财务监控直达学校。

（四）适时调整农村中小学布局调整工作，解决农村中小学生学习难、上学远的问题。

2000年全国普及九年义务教育以后，农村适龄儿童人数下降，同时城镇化进程加快和农村行政区划调整使乡村数量减少，促使农村学校撤并和集中办学，整合了资源，优化了教师队伍，提高了教学质量，但也产生了学生上学路程变远，寄宿条件满足不了需求等新问题，为此，适当保留了必要的小学 and 教学点，保证低年级学生就近入学；建立健全了农村中小学现代远程教育，将优质教育资源送到边远学校和教学点；重点加强寄宿制学校的生活设施建设；在尊重当地群众意见基础上进行学校的撤并。

（五）推进素质教育全面实施，解决培养什么人、怎样培养人的问题。

从1999年开始，推进素质教育，重点培养学生的创新精神和实践能力，提升学生的思想道德素质、科学文化素质和健康素质被提出。几年来有如下经验，首先将推进素质教育写

进《义务教育法》，从单纯教育的事业变为国家的意志，加大推进力度，其次通过新课改和加强德育，使素质教育推进工作在整体上有所突破，其次对于素质教育的推进实施，一些教育发达地区主动出击，做出很多有益的探索。最后，教育部门依据教育法律，通过借鉴国外先进经验，总结地方作法，制定相关标准和探索相关监测方法，加强督导检查，积极推进素质教育的实施。

2、需要研究的问题：

（一）如何解决流动人口子女教育问题，保证让每个孩子享有平等和健全的教育？

随着工业化、城镇化、现代化的进展，农村进城务工人员不断增多，目前占了中国人口的1/10，他们的子女，大约有600万人被带到了城市，还有2200万人留在了家乡，总数约占整个义务教育阶段学生的近1/5，对农村进城务工人员随迁子女的义务教育，目前虽然已确定以流入地为主、以公办中小学为主的原则，但接收的公办学校在数量上不能满足需求。而一些民办的农村进城务工人员子女学校又存在着经费困难、办学条件差、教育教学质量低的问题。农村“留守儿童”由于缺失了正常的父母关爱和家庭教育，在监护和健康成长等方面存在一些亟待关注的问题。

目前，政府认识到，农村进城务工人员随迁子女和“留守儿童”的教育问题，是一项社会化的系统工程，单靠某一部门、地区或单位难以解决。同时，流出地政府也应加强对流出人口子女受教育情况的跟踪和监督。对农村“留守儿童”的成长，除了政府和学校要有针对性地采取措施，及时解决他们在思想、学习、生活等方面存在的问题和困难外，要号召全社会积极参与，探索建立农村“留守儿童”关爱机制。但具体落实的作法上，还期待更多可资借鉴的经验和自己有效的探索。

但在本质上，流动人口所带来的挑战，实际上还没有找到一个很好的办法解决，而且事态还在发展当中，流动人口正在继续增长，流动却是处于无序状态，按说应从保障义务教育基本权力，从保障农民工的合法权益来讲，确实应当责无旁贷地加大城市对已经进来的农民工子女的安排，但我们对此没有长远的制度设计。因为我们面临着过去以地方为主进行实施义务教育的体制在新形势下面临的困难，目前的体制是属地化的，属地化就面临区域之间的利益的平衡与调整。对此应有一个新居民认可的制度，在农民工进城以后就应成为当地的新居民，然后进入当地居民义务教育规划。但现在这个问题不像粮食供应那样已经基本上没有计划色彩，也由于新居民的认可也会带来比如城市膨胀导致其资源和环境不堪重负等其他社会问题。所以让中国教育面对不能满足随时进来的这些孩子的义务教育的要求[\[番茄花园 1\]](#)，有人提出要建立教育券这些方法，但它首先是无法规划，特别是些大中城市，如上次会议的所在地南沙一带东莞这些城市，它是农村包围城市，外来人口十几倍于当地居民，每年都在建学校还建不够，这些急剧的带来的一些矛盾，政府和地方应该怎么样去化解，以什么原则去化解，这是我们面临的一个很大的问题。

（二）如何解决新形势下的辍学问题，提高学生在校保留率，保证让每个孩子享有完整的义务教育？

经过几年的调查，我们发现，真正因为家庭贫困造成的辍学在不断减少，因为国家的资助体系完善和相应制度出台后，这方面慢慢成为次要原因。而主要原因越来越集中于学习困难和厌学造成的辍学。这种现象在初中尤为明显，当然有很复杂的因素，但主要的应该是中小学的教育质量：一方面是师生关系，老师可能有过多批评打击孩子的言行，更重要的一个方面，是小学阶段没有给学生一个完备的知识基础，还不足以接受初中突然上升的一个文化知识的要求，所以听不懂，没兴趣。国家教育部门搞过一个分析调查，辍学学生当中有40%的学生离校前最后一次参加的语数外三门考试都不及格。目前，就第一方面原因，我

们于今年6月实施了新的《未成年人保护法》，对学校和老师的言行从法律层面做了规范。就第二方面，为我们提出了如何抓这个义务教育质量特别是从小学的义务教育质量入手减少初中辍学的问题。但还有更多的途径需要我们去探索。

（三）如何使九年义务教育向两端延伸，进一步地向深度、广度发展，扩大义务教育覆盖面，提升其质量？

到2020年，国家在适当的时候特别是有条件的地区要逐步向十五年义务教育发展，目前的义务教育九年，加上高中三年和学前三年，这是一个预想的目标，但能否顺利实现，取决于对于当前九年义务教育阶段的发展和质量能否得到保障，也取决于学前教育和高中教育保持发展直至达到一定的条件。在这些年来，学前教育曾一度呈下滑趋势，一是因为农村小学布局调整，大量的农村小学和教学点被撤消，它们附设的学前班也随之撤消。二是城市由于企业的剥离，企业事业单位所举办的幼儿园大量减少。但最近几年，随着民办教育的兴起，学前教育开始出现繁荣。成为中国整个的民办的教育的一个主体，占到整个民办教育的90%以上。但政府的管理和规范是对我们的一个挑战。在河北，农村布局调整后小学剩余资源转移到了学前教育，由一些小学的老师担任幼教的的教学，建成了一个以政府为主的幼教体系，在布局调整后小学人口大量减少的情况下使幼儿教育得到了很大的发展。在浙江，政府采取一系列政策来支持扶持民办教育发展，这是两种发展的思路。高中除了建立家庭经济困难学生资助体系之外，还面临很大的新的挑战，还面临很大的新的挑战，[\[番茄花园 2\]](#)也存在布局调整的问题。

（三）如何确保教师的待遇与地位，增强教师职业吸引力，提升教师的能力与水平，使教师在教育质量的提高中，更具动力与活力？

不否认改革开放后，尤其最近五年来中国教师的生活、工作与发展方面，取得了极大的突破，如农村学校教师特设岗位计划、农村学校教育硕士师资培养计划、教师收入分配制度全面改革、师范生免费教育，等等，但我们关注的是仍然还存在的问题。这些问题表现在教师的工资待遇、医疗保障、住房、办公条件等方面，如教职工收入依然偏低，福利待遇缺乏基本保障且存在明显的地区差距和城乡差距部分地区教师办公条件差[\[番茄花园 3\]](#)，农村学校教师不足，专业和年龄结构失衡，能力水平不够，补充困难，因经费或教课负担过重不能及时培训，等等。如何通过健全国家法律、完善政府政策、理顺工作机制来解决教师面临的工作生活问题，还需我们多方借鉴、多方探索。

（四）如何改变单纯追求升学率的应试教育体系，实施以培养学生的创新精神和实践能力为重点、德智体美全面发展的素质教育？

去年六月新修订的义务教育法第三条规定，义务教育必须贯彻国家的教育方针，实施素质教育，提高教育质量，使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展，为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人奠定基础。实施素质教育作为国家意志，针对的是单纯追求升学率的应试教育体系导致的学生课业负担过重，思想品德、心理健康出现的一些问题，创新能力和意识薄弱等弊端。坚持德育为先，把立德树人作为教育的根本任务；深化人才培养模式改革，加强学生创新精神和实践能力培养。进一步落实“健康第一”要求，确保学生每天锻炼一小时，培养学生掌握一两项基本运动技能，坚持体育锻炼的习惯。坚强美育。深入推进基础教育课程教材改革。充分发挥考试评价制度的积极引导作用，深化考试评价制度改革。加强学校、家庭和社会的紧密结合，形成全社会共同能够推进素质教育的强大合力和良好氛围。是否还有其他可以取得突破的途径来达到素质教育的实施，我们也需要借鉴一些做得好的国家的做法。

（五）如何达到教育均衡，让更多不合格的学校变成合格学校，让每个孩子受到完整的义务教育？

去年六月新修订的义务教育法第六条规定，国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，改善薄弱学校的办学条件，并采取措施，保障农村地区、民族地区实施义务教育，保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。国家组织和鼓励经济发达地区支援经济欠发达地区实施义务教育。将促进义务教育均衡发展变为国家意志。之所以这样做，凸显了均衡发展对于中国教育的重要性，也更突出了解决这一问题的艰巨性，政府的目标是，力争用三年到五年的时间，使义务教育资源的配置更加合理：大中城市基本消除薄弱校，学校之间的差距明显地缩小，义务教育阶段的择校现象大大减少，广大农村地区学校普遍达到办学标准，贫困地区及其薄弱学校办学条件和弱势群体受教育的状况得到明显的改善，整个义务教育阶段的上学难上学贵问题得到基本的解决。这要求我们一方面尤其关注资源的配置，特别是公共资源的配置要更加合理，不许再搞重点校重点班，而是将重点转移到薄弱校的建设上来，另一方面在教育教学方面怎么加强薄弱校的教育教学能力，让更多不合格的学校变成合格学校，让每个孩子受到完整的义务教育，这需要各地要制定基本办学标准，然后国家制定一个统一标准作为最低保障线。对此我们持的基本态度是：最大的均衡不是把现有的资源重新分配重新抹平，而是让那些不合格的学校变成合格学校。由此可以看到，我们面临的问题是，一个是如何把更多的增量用于薄弱环节取得大体均衡，另一个是如何在中国这样大的一个国家里制定国家统一办学标准。

（六）如何建立完善的督导评估制度，实现对教育决策和执行情况的严格监督，提高教育发展水平和质量？

现代教育督导制度的建立是从实施义务教育开始，随着教育的不断改革和发展逐步完善。法国是世界上最早建立督导制度的国家，至今已有 200 年的历史，从 1852 年起，教育总督学的任免由教育部长提名，共和国总统颁发任免令。教育督导制度是现代教育制度不可缺少的重要组成部分，实践证明，教育事业的改革与发展，只有决策和执行是不够的，对决策和执行情况必须严格监督，对教育发展水平和质量必须科学评估。我们当前面临着教育监督保障的责任更加重大、完善评估制度成为实施素质教育的迫切需要、规范办学行为的任务越来越重、建立监控和沟通制度已是当务之急[番茄花园 4]这四方面的问题，所以我们要做的是[番茄花园 5]，一是要全面建立科学评估标准体系，二是要建立教育发展水平与质量监测体系，三是要改革和创新教育督导工作机制，四是要提高督导队伍专业化水平，五是要尽快全面实现教育督导工作法制化，六是要努力建设一支高素质的国家教育督学队伍。我们目前已经展开了这一系列工作，但具体操作中面临的问题很多，很希望听到同行的经验。

[番茄花园 1]所以，虽然当中国教育不能满足随时进来的这些孩子的义务教育地要求，

[番茄花园 2]这句重复了两遍

[番茄花园 3]这句“明显的地区差距和城乡差距”之后应有一个逗号。

[番茄花园 4]“当务之急”之后应有一个句号。

[番茄花园 5]面对这四方面的问题，我们要做的是，……

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>

