

我国县域教育高质量发展问题研究

——以广东省 Y 市为例

陆牡丹

(广东省英德市中共英德市委党校, 广东 英德 513000)

摘要:党的十八大以来, 国家奋力推进实现教育高质量发展。面对新的形势和任务, 县域教育事业显然面临挑战: 体制机制僵化、经费投入不足、优秀生源流失、升学率低等问题正在制约其推进高质量发展。对此, 笔者以广东省某市(县级市)为例, 深入分析该市教育高质量发展面临的问题, 旨在为进一步推进教育优先发展、实现县域教育高质量发展提供突破方向。

关键词: 县域教育; 均衡发展; 面临的问题

指出: “教育是民族振兴、社会进步的重要基石, 是功在当代、利在千秋的德政工程, 对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。”为更好研究当前县域教育高质量发展面临的问题, 为推进县域教育高质量发展提供突破方向, 笔者深入到广东省某县级市一线学校和教育部门开展调查研究, 并在广泛收集意见、系统分析研究的基础上形成此份研究报告。

长期以来, 地方政府坚持把教育作为重大民生工程来抓, 通过加快学校项目建设、加强教师队伍建设、强化教育系统党建等举措, 持续提高教育质量。但面对新的形势和任务, 县域教育高质量发展还存在不少问题, 主要体现在体制机制、队伍建设、全面从严治党、基础设施建设等方面。

一、体制机制方面

(一) 经费保障机制不够有力

一是保运转局面未能扭转。县域政府向来不敢怠慢教育投入, 但由于“吃饭财政”的局面没有改变, 县财政对教育的投入更多地是保运转、保工资。以 Y 市为例, 2021 年市教育财政全口径支出为 20.22 亿元, 其中人员支出达 16.7 亿元, 占比高达 82.59%。二是历史负债较高。截至 2021 年底, Y 市教育系统总债务额约 1.23 亿元, 主要是教育创强(创强、创现代化、创强复评等)投入, 其中基建类债务(改扩建、维修等)9703.6 万元, 设备设施购置维修类债务 2507.6 万元, 其他 65.4 万元, 沉重的历史债务导致后期教育基础设施的改善举步维艰。三是教师培训和教研经费投入不足。教育经费有限, 教育发展项目受到限制, 首当其冲的是教师培训经费和教研经费投入。Y 市虽然将教研工作经费和中小学教师培训经费纳入了市政府预算, 但经费投入与该市教师体量不匹配。2017 年至 2020 年市财政每年安排教研经费 10 万元, 2021 年安排教研经费 20 万元, 在不考虑分学段配备教研员的情况下, 最少需配置 15 门学科, 2021 年平均每学科可以使用的教研经费仅为 1.33 万元。教师培训经费方面, 2021 年财政拨付教育公需课培训及中小学教师培训及班主任、教师心理培训等资金 157 万元, 按现教师队伍 9151 人计算, 每位教师平均培训经费不到 200 块。

(二) 招生制度设计不够科学

近年来, Y 市在中小学招生制度改革方面做了很多工作, 逐步完善了义务教育阶段入学政策和中考招生政策, 但与人民群众

的期待仍有一定的差距。一是市区小升初招生模式有待规范。目前, Y 市初中阶段市区共有 5 所公办学校、2 所民办学校。义务教育阶段应根据适龄学生人数、学校分布、学校规模等因素, 按相对就近原则, 合理划定学校服务范围, 学生就近登记入学, 不得实行“掐尖”招生。但当前市区初中阶段学校“掐尖”招生现象事实存在。“掐尖”招生固然有好成效, 但也造成了学校分层明显、个别学校教育教学质量和社会声誉严重下滑、小学阶段变相划分重点班等问题, 在一定程度上破坏了义务教育阶段的教育生态。二是指标到校工作尚未开展。教育部发展改革委审计署《治理义务教育结算择校乱收费的八条措施》(教基一〔2012〕1 号)第二条“要将优质普通高中的招生名额按不低于 30% 的比例合理分配到区域内各初中, 现在已经高于 30% 的要巩固提高并逐步扩大分配比例。”2013 年, 广东省教育厅印发《关于做好 2013 年全省高中阶段学校招生工作的通知》已经明确, “各地要按照教育部发展改革委审计署教基一〔2012〕1 号文要求, 公办国家级示范性普通高中和省一级普通高中安排不低于 30% 的公费招生名额, 按初中学校在校生数和实施素质的情况, 直接分配到区域内各初中(含民办)学校, 并逐步提高直接分配的比例”。调研发现, Y 市至今未全面启动该项工作。三是中考招生录取方式仍有进一步完善的空间。Y 市高中目前采取的是按志愿录取方式进行招生, 但在群众认知中普遍存在 F 中、D 中、Y 中依次为第一、第二和第三梯次, E 中、T 中、D 中、X 中为第四梯次的招生格局, 而根据以往高考成绩, 全市本科上线人数年均均在 1600 人左右, 相当于优质生源集中在 F 中和 D 中两所学校, 虽然有利于打造品牌高中, 但也导致其他高中出现教师积极性下降、低分层学生扎堆等问题, 并不利于学生和教育事业的长远发展。比如, 2018 年 Y 中和 D 中从平行招生恢复按志愿招生后, Y 中的生源质量明显下滑, 但 Y 中教师队伍相对英中结构更加合理、平均年龄更低, 无论是教学经验还是教学能力上目前均处在上升期, 生源质量下降导致 Y 中优秀教师的作用未能充分发挥。又如, 从近五年高考上线情况来看, 全市重本上线率、本科上线率浮动明显, 并且 2020 年以来, 仅有 2021 年本科上线率比 2020 年有所增长, 其余呈现下降趋势, 高分学生仍然偏少, 从侧面反映出现行招生录取方式带来的成效与最初愿景存在一定差距。

二、队伍建设方面

(一) 校长队伍建设不够全面

校长是激发学校办学活力、深化教育改革的关键。目前 Y 市的校长队伍建设还存在一些问题和不足。一是年龄结构有待优化。Y 市小学、初中、高中 40 岁及以下青年校长总体偏少, 占比分别为 2%、13%、14.2%。尤其是高中校长队伍老龄化问题较为严重, 50 岁及以上占比均值高达 57.1%, 平均年龄 49.8 岁。同时, 高中校长队伍存在“青黄不接”的“断层”问题。比如, Y 中校长为 60 后, 4 名副校长均属于 80 后, 年龄梯度不够科学。二是校长轮岗机制

有待健全。Y市虽然有推进校长教师交流制度,但校长队伍科学合理的流动机制还没有形成。据统计,全市共有50名副校长在同一单位同一职务上聘任超10年,甚至有的校长在一所学校干到退休,没有进行岗位轮换。三是能上能下的机制有待形成。Y市尚未建立清晰明确的校长退出机制,除极少数学校领导申请辞职外,其他已提拔的校长如果未出现原则性的问题基本都可以继续聘任,尚未形成科学的促进校长进退留转的办法,干好做坏的区别度不够明显,没有形成“能者上、庸者下、劣者汰”的用人机制。

(二) 教师队伍建设活力不足

教师是教育事业发展的基础,是提高教育质量、办好人民满意教育的关键。Y市教师队伍明显存在几个问题。一是教师专业结构不合理。乡镇中学普遍存在美术、音乐教师承担生物、地理等学科教学的情况。以该市某九年一贯制学校为例,整个学校仅有一名数学专业毕业的教师从事数学教学,其他数学教师均非对口毕业。心理健康教师也严重不足。根据教育部有关“每所中小学至少要配备1名专职心理健康教育教师”要求,该市须配备68位专职教师,而Y市目前仅有专职心理健康教育教师18人。三是招考选调方式有待优化。教师招考、选调都是择优选拔教师的重要抓手,一般情况下通过笔试、面试(说课)等形式全面综合考察教师的个人综合能力和素养。但2018—2022年,Y市新招聘教师的面试形式主要采用结构化面试,没有专门考察学生的课堂教学能力和教学技能技巧。四是教研员作用发挥不够。当前Y市教研员队伍只有23人,按照全学段、全学科配齐教研员的要求,Y市应配置专职教研员43人。此外,专职教研员中有多人已任职10年以上,长期脱离教学一线,教学方式方法没有随着学情的变化而变化,导致教师队伍对教研员权威性和专业性的认同感不够强,专职教研员的教研指导作用未落到实处。五是督学队伍专业化水平不高。部分督学没有受过系统、专业的督导训练,“半路出家”的外行比较多,从事行政工作较多,参与教育管理少。部分督学对近年来推进对教育评价、新课程改革、新高考模式、中高考命题趋势等方面的知识了解不多、研究不深,不利于督学工作的有效推进。

三、基础设施建设方面

(一) 教育布局不够合理

调研发现,Y市现有学校布局为1990年前后的建设规划,明显不适应发展当前社会需求,衍生出的一系列问题制约着其教高质量发展。一是市区中小学布点不均。Y市市区中小学主要集中在城南、城中片区,城西片区布点少,城东片区(滨江路段)没有布点,学校布局不均衡导致部分适龄儿童就近入学难。根据我国《中小学设计规范》(GB50099-2011)要求:小学生上学时间控制在步行10分钟左右,中学生上学控制在步行15分钟至20分钟左右,而Y市部分适龄儿童家校之间的步行时间接近50分钟,说明该市在学校布局上需要进一步优化。二是教育配套没有跟上城市发展。Y市新建城区规划没有充分考虑到义务教育学校规划建设需求,没有预留充分的教育用地,特别是市区教育配套设施建设较为滞后。按照国家《城市居住区规划设计规范》要求,1万户以上的居住区,必须单独配建中学;3000户以上5000户以下的小区,必须配建小学。实际上Y市许多新建商品住宅小区至今没有配套教育设施。三是部分学校超容严重。2000年至2021年Y市中心城区常住人口从10.5万迅猛增长至24.44万,同时间段该市

仅通过扩建校区、新建教学楼、挤占功能场室和办公场所等方式增加学位7000个,目前该市区公办小学平均班额57.6人,公办初中平均班额51.9人,分别超出广东省标准28%、3.8%,其中市区公办小学最大班额为62人,“大班额”现象普遍。截至今年8月,市区公办小学仍有5392个学位缺口。同时,部分乡镇学校学位也很紧缺。四是农村中小学资源利用率低。Y市下辖村小多,教育资源闲置浪费相对严重。虽其已依照要求多次开展农村中小学布局调整工作,但当前小规模学校(指不足100人的村小学和教学点)仍有135所,学生5618名,班级449个,平均班额为12.5人,其中最小学校仅有2名学生。按标准(师生比1:19)全市小规模学校应配备教师296名,现实际配备在编教师618名,较标准配比多配备教师322名,约占小学应配教师(5214名)的6.2%,教师资源利用率过低。

(二) 基础设施建设滞后

Y市近年以“教育创强”为抓手,持续加强学校软硬件建设,整体教育基础设施得到较大发展。但面对新的形势,教育基础设施设备还需进一步配强配齐。一是教育基础设施设备亟待配齐。Y市现在有32所学校没有配齐教学基础设施,严重影响到学校的教学运作和教育质量提升。比如,Y市中小学基础设施建设资金主要来源于上级专项资金和本级财政投入,专项资金又以校舍维修专项资金为主,本级财政投入基本维持在保证教育系统正常运转的状态。早期配置的办公电脑、功能室等设施使用年限接近极限,部分已经无法正常使用。对照广东省教育厅中小学设施设备配备标准,Y市公办中小学还需改造或新建24所理化生实验室、62间电脑室、57间特殊教育室、44间综合实验室、11间心理室等,教学平台和办公电脑也有待配齐。二是校舍建设项目推进瓶颈问题多。主要体现在三方面:首先部分学校用地没有权属证,全市公办学校共占地约7006亩土地,其中仅有1582亩土地已完成不动产证办理。义务教育学校在过去分级办学的管理体制下,学校选址、建设用地根据镇政府、村(组)意见而定,其学校土地资产归镇村管理。以往建设、规划部门依据上级有关文件和教育特殊情况,为教育项目开辟绿色通道,但随着依法行政的逐步规范,由于没有土地所有权证,窗口不予受理项目申报,导致诸多项目无法动工建设。其次重新办证难度大。部分义务教育学校建校已久,当年建校、用地等原始文件资料已无法提供,还有部分学校是在后期扩建了校区范围,征地和用地手续都不齐全。三是危楼存量较多修缮任务较重。Y市目前共有21栋存在安全隐患的教学建筑,占地面积13830.12平方米、建筑面积63538.55平方米。这批校舍主要为八九十年代末和“普九”时期的建筑,建筑工艺和质量较差,消防设施不完善,目前出现钢筋外露、墙体开裂或者墙面脱落等安全隐患。由于财政资金有限,为保障教学正常运行,目前基本采取常规加固修缮,但这些楼体抗震设防、综合防灾等指标达不到国家有关标准,安全隐患大,需要逐步重建。

参考文献:

- [1] 李磊,何元,罗明东.区域教育高质量发展的探讨[J].昆明学院学报,2022,44(04):120-126.
- [2] 吴细和,饶爱京,万昆.打造以信息化赋能基础教育高质量发展的“婺源模式”[J].中国信息技术教育,2021(14):13-17.