

新时代我国学区制改革的困境与出路

——基于我国六个省份的实证研究

□郭元捷

自2012年9月《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》(以下简称《均衡意见》)印发,要求“实施学区化管理”以来,党和国家倡导学区制改革已有10年历程。为了清晰地掌握此项改革的进展,本研究在教育部基础教育司的指导下,对我国学区制改革进行了系统的实证调研。本研究采用分层典型性抽样案例调查法,将全国按照东中西和东北部分地区的划分方式分层次地对试行学区制改革取得较多成就的地区进行省(直辖市)、市、区三级抽样;对北京、上海、广东、辽宁、陕西和山西六个省份的学区制改革进行实地考察,同时采用访谈法,与负责此项改革的各级领导和执行人员以及学校校长、教师和学生及家长进行分类座谈和重点访谈。本研究根据党和国家的政策要求,针对调研中发现的主要问题,提出相应的思考与建议,为未来一个时期深化我国学区制改革提供参考。

现阶段我国学区制改革的困境

学区制改革在有效缓解了义务教育“择校热”、有力促进了城乡一体化建设、明显提高了国家基本公共服务供给水平、有效增强了基层教育治理能力,以及为地方构建了多中心教育治理体系提供了新范式的同时,也面临着一些阻碍改革持续深化的困境。概言之,主要有身份危机、格局狭隘、保障不济、评价滞后和主管素质参差不齐五个方面。

未来深化学区制改革的思考与建议

虽然我国学区制改革的深化存在诸多困境,但是改革推进的趋势不减。新时代的学区制改革,既不是原有小学学区管理的简单延续,也不是他国学区治理模式在我国复制,而是地方构建以学区为基本单元的义务教育治理体系的一种尝试与探索。

(一)合理确定学区的管理层级是学区制在我国落地生根的前提。

作为地方推行学区制的载体和学区治理的基本单元,学区只有身份定位明确,才能对学区治理任务等作出相应的规定,因为明确且合理的身份是学区依法治教的必然要求。然而,如何定位学区,并没有规范的标准可以借鉴,世界各国对学区的界定也并不统一。我国的学区制改

革尚处于党和国家号召、地方试行阶段,其身份定位要由国家的制度设计来决定,由地方实践探索来实现。《中华人民共和国宪法》对我国行政管理层级作出了明确规定且不得随意增减,这意味着现阶段学区不可能成为新的教育行政管理层级。但是,这并不妨碍学区成为实现政府教育目标与学校办学成效有效对接的中间教育组织,对上承接政府释放的教育管理权,对内为学校等相关办学主体提供参与区域教育自治的平台。《中华人民共和国教育法》第十一条规定“国家适应社会主义市场经济和社会发展的需要,推进教育改革,促进各级各类教育协调发展”,第三十条明确指出“学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定,确定其所举办的学校或其他教育机构的管理体制”,这为地方推行学区制改革提供了法理基础。例如,北京市海淀区就将学区制改革定位为“介于区域教育治理与学校教育治理之间的一种新型教育治理体制,是学区地域内各界人士协商共治、探索本

区域统筹规划、资源共享融通、区域教育优质均衡发展的新型治理模式”。

(二)全面优化学区的治理结构是施行学区制的基础。结构功能主义认为,结构决定功能。学区治理结构决定学区治理功能。要完善学区治理功能,拓展学区治理格局,需要优化学区治理结构,包括学区治理的主体结构、内容结构、系统结构和权责结构。首先,要完善学区治理的主体结构,保证学区治理的决策层覆盖学区治理的各方主体。其次,要完善学区治理的内容结构,要秉持整体教育观,涵盖学区教育的各方面。再次,要完善学区治理的系统结构,保证地方学区治理体系能够实现自我良性发展。这就要求地方要按照科学的方式组建学区并定期作出调整。要对学区划分定期进行调整,通常时限为5年。总之,各学区既能实现自我健康发展,彼此之间又能互助互利,有效避免学校竞争转变为学区竞争。最后,要完善学区的权责结构,实现学区权责对等。现代管理要求组织的设定和管理要遵循“责权利统一”的原则,即“组织负有什么程度的责任,就应该具有相应程度的权力,同时应该取得对称的利益”。由于学区是非营利性组织,因此,权责对等是地方管理学区的第一准则。

(三)配套实施各项制度改革是完善学区治理的保障。首先,学区制改革要与教育经费管理体制相配套,保证学区获得一定的经费管理权。由于我国任何一级教育行政机构都没有收取教育税费的权力,独立支配教育经费的权力也十分有限,因此,学区需要通过财政拨款以及授权管理的方

式获得支配一定数量教育经费的权限。这种拨款与授权需要地方在教育经费管理方面作出相应的制度改革。在我国,区县之间、学校之间的经费差距巨大,地方政府在控制学区经费时,需做到起点均等、过程规范和结果有效。学区在经费使用过程中要注重普惠性,让各学校有同等机会受益。其次,学区制改革要与地方教育编制管理改革相契合,有条件的地区要给予学区一定数量的编制,让学区作为一级组织实现定岗定编。充足且具备专业素质的从业人员,在很大程度上决定着学区制改革能否顺利推进,也就间接地影响改革的成败。最后,学区制改革要与地方教师交流制度改革保持一致。学区并非教育行政机构,除非授权,否则不具备调配学校教师的权力。学区教师交流应该是地方教师交流系统的一个组成部分,即学区教师交流制度应与区内教师流动制度协调一致。

(四)结合督导开展学区评价是确保改革取得实效的必要手段。为了让学区治理效果变得可视,开展学区评价是地方政府实现学区管理规范化、常态化的必然选择。为了让评价结果更好地服务于学区治理,要将学区评价与学区督导相结合,通过督导对学区乃至地方政府进行必要的教育问责,即“以评助督”“以督促建”。首先,学区治理效果的评价通常包括两个方面:一是要评价学区对改善学生学业成就的贡献度。二是评价学区对提升地方教育治理水平的作用。其次,为了保障学区评价效益最大化,要根据现实情况和改革需求选择适宜的评价方式。一是为了明确各学区改革效果,各地

区可以选择增值评价。增值评价是“指向价值增加的一种评价”,增值评价不受各地教育初始状况的影响,其评价结果能够直接反映出学区治理上的优劣。增值评价可以防止对学区治理现状进行简单的横向对比。二是为了适用于区内学区改革模式多样化的需求,地方政府可以采取指导性自我评价法来促进学区深化改革。指导性自我评价是指地方政府提供的评价方案来开展自我评价。指导性自我评价一方面可以调动学区的积极性,根据评价方案,自主寻找治理中存在的问题并补齐短板的路径,另一方面也可以节约评价成本。

(五)促进学区主管团队专家化建设是推行学区治理的关键。

一切完美的设计,最终要靠人来实现。学区治理最终要靠学区人来实践。学区主管作为学区的负责人,是落实各项改革任务的领头人,更是推行义务教育治理改革承上启下的关键人群,其治理能力的高低在很大程度上决定着学区治理的未来。为此,学区主管聘用专家化已经成为一种国际趋势,许多发达国家认为,学区治理是一项专业性极强的工作,非该领域专家不能胜任。我国各地推行学区治理也应秉持“让专业人做专业事”的发展思路,为学区主管的遴选与聘用制订合理标准。由于学区治理具有很强的实践性特征,因此,我国学区主管的专业素质应以能力为导向。为了促进学区主管的专业发展,需要对学区主管进行必要的培训。有条件的地区,可以“先培训后上岗”。

(据《中国教育报》,有删节)

教师报

2023年1月15日 星期日

今日4版 第3112期

国内统一连续出版物号 CN61-0030 邮发代号 51-8

责编/薛小琴 美编/赵爽

jsb_wb@126.com 029-87337551

http://www.sxjybk.com

科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略是党中央提出的需要长期坚持的国家重大战略。党的二十大报告第一次将这三大战略集中论述,统筹部署。这充分体现了党对教育、科技、人才等工作的创新认识和高度重视。教育是党之大计、国之大计。教育为全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴奠基。广大教育工作者,尤感使命无上光荣,深感责任无比重大。

党的二十大报告指出,必须坚持人民至上、坚持自信自立、坚持守正创新、坚持问题导向、坚持系统观念、坚持胸怀天下。这“六个坚持”为我们学习贯彻党的创新理论,坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法,将思想的伟力转化为实践的力量,提供了方向指引和根本遵循。

坚持系统观念,就是要用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物,把握事物发展规律。系统观念是具有基础性的思想和工作方法。办好人民满意的教育,推动学校高质量发展,中小学校长必须坚持系统观念。

“不谋全局者,不足谋一域。”校长要让思想认识和认识站在高处,更好地理解和把握学校发展全局。要上接“天线”,心怀“国之大者”,提高政治站位,时刻和党中央保持一致,始终站在立德树人的高度思考学校发展。“不谋万世者,不足谋一时。”校长要有发展的眼光和动态思考的能力。在分析过去,立足现在的同时,将目光看向未来——世界的未来和国家的未来,多思考现在要做什么才有未来——学校的未来和孩子的未来。要看见可能,学校的可能和孩子的可能,创造条件让可能不断变为现实。

校长要善于“用十个指头弹钢琴”,既要在整体上布好局,也要在关键处落好子。要走出“事务主义”的误区,和教师、学生、家长、社区代表一起,研讨、制订学校长期、中期、短期发展规划,形成“愿景—策略—行动”一体化学校发展系统。培养目标既要坚持“五育”并举,也要突出“五育”的各自重点,例如,是否需要把创新能力作为重点优先考虑,把合作能力列为德育重点选项,体育是否需要在不同学段有不同的重点,这些都要科学规划,统筹安排。培养举措要全面系统,也要突出

重点,要咬住大事不放松。要把改进课堂教学方式,提升课堂教学质量、推进思政改革创新和强化化学科思政等作为大事、要事放在首位。

“既要见森林,又要见树木。”这是一种智慧,也是一种艺术。教育要面向全体,关心爱护每一个学生,公平对待每一个学生,也要因人而异,给予“特别的学生特别的爱”。学校要构建凸显办学特色的夯基础、多方向、多层次的课程体系。夯实基础的课程为学生全面发展奠基,多方向的课程让学生有多维度的选择,多层次的课程让学生有多水平的定位,进而让每一个学生有机会发现、发挥自己的潜能。

流水不腐,户枢不蠹。没有开放性视角就很难有系统的活力。系统观念要求不仅考虑整体与部分之间的关系,还要考虑整体与外界环境之间的关系。学校育人,不能固守学校的“一亩三分地”,而是要积极打造没有围墙的空间,实现开放办学。陶行知先生说过,不运用社会力量办学的教育,便是无能的教育。学校要主动争取外部资源与师生所用,通过校内资源与校外资源的整合,走出去与请外援的结合,在多层次、多方位的教育情境中,让学生从学校走向社会,从小课堂走向大世界。

“双减”背景下,我们比以往任何时候更需要多方合作,协同育人。要建立学校、家庭和社区之间的“强链接”,在凝聚共识的前提下,基于“共商”的理念,探索出多种方式和途径,共建家校社协同育人机制。我们要加强学校间的横向联系,相互学习,取长补短,共同提高办学质量,促进教育均衡发展。我们要加强学校间的纵向联系,打通不同学段之间的界限,深入探索大中小幼一体化全学段协同育人方式的改革创新和实践,特别是在着力造就拔尖创新人才方面狠下功夫。

系统观念作为一种哲学思维,是辩证唯物主义的内在要求,是马克思主义中国化的重大成果。新时代新征程上,校长要坚持好、运用好系统观念,以全面、辩证、长远的眼光对学校工作进行前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局,并以系统有效的举措,带领教师团队推动教育教学改革和实践,着力提高办学质量,引领学生健康成长,办好人民满意的教育。

坚持系统观念,办好人民满意的教育

薛光鹏



这个寒假,浙江省杭州市上城区19所中小学、幼儿园发起温暖倡议:您在前方“抗疫”,我在后方“助学”。寒假期间,疫情救治重点岗位医护人员可以将孩子送至学校参加免费托管。杭州市钱江外国语实验学校对于医护人员子女主动落实教师与学生一对一联系服务机制,帮助孩子们完成假期作业,搭配丰富的兴趣体验课程活动,助力孩子们健康快乐成长。图为该校徐卷舒老师指导孩子们写对联、剪窗花,分享新年的喜悦,传递美好的祝愿。

孟繁卉 薛小琴 摄影报道

不考试了,我们要这样“诊脉”学情

□郭璋峰

考试是教师检验学生学习情况,以便有针对性地查漏补缺,最终帮助学生巩固基础知识、掌握基本技能的重要举措。“双减”后,义务教育阶段学校每学期只能进行一次考试,学生学情反馈的时效性和准确性受到一定影响。那么,除了考试外,还有哪些举措能及时准确地“诊脉”学生的学习情况呢?从以下四个方向进行“诊脉”,定能收到良好效果。

通过学生日常作业“诊脉”

作业具有巩固课堂教学知识、拓展延伸课堂内容、检测反馈学生学习效果的重要功能,也是反馈学生学习情况最及时、最有效的工具。通过学生日常作业“诊脉”学情,我们首先要从作业设计上下功夫。譬如小学语文作业设计,要按照课程标准要求对聚焦语用,既加强字词的识记、积累和运用检测,还要重视阅读理解能力检测,重视课堂中所学到的写作方法模仿运用检测等。只有抓住了学科特点和学生的作业设计,才能够真正高效地反映学生的学习情况,为教师有针对性地查漏补缺打下基础。其次我们要认真做好作业的批改工作。一方面要严

格坚持对学生作业的全批全改,尽量做到面批面改,从而全面了解学生的知识掌握情况;另一方面,要及时对作业中存在的问题进行记录,从而发现学生作业中存在的典型性和普遍性问题,为有针对性改进课堂教学策略提供重要参考。

通过学生课堂表现“诊脉”

学生在课堂中的表现,如课堂问题回答、课堂纪律遵守、课堂练习等是教师了解学生学习情况的重要途径。观察和研究学生在课堂上的表现能够帮助教师了解学生真实的学习状态。

通过学生课堂表现“诊脉”学情,我们首先要高度重视学生课堂提问的回答。课堂提问是反馈学情的一种基本途径,是学生对课堂问题的回答能够准确地反映学生的知识掌握情况,诊断学习障碍。我们要根据课堂教学目标,精心预设问题,合理控制提问次数、难度,以便及时准确地了解学生对知识的掌握情况,及时反馈教学中的薄弱环节。其次要重视课堂练习活动。课堂练习是一种及时有效地检测学生知识掌握情况的有效举措。在备课时,我们要紧扣本节内容,抓住重

难点,精心设计课堂练习活动,练习要精挑细选,题型要简单多样化。课堂上要尽可能地让学生独立完成,以便真实地反馈学生课堂知识掌握的情况,发现教学中存在的问题。最后要注意观察学生的课堂表现为表现。一般而言,课堂表现积极的学生能够较好地掌握当日课堂知识,而课堂表现消极、刻意回避提问的学生极可能不会很好地掌握课堂所授内容。

通过信息技术手段“诊脉”

在信息技术迅猛发展的今天,利用信息技术手段对学生学习情况进行诊断是一种及时、准确、有效的手段。我们要积极学习并学会利用教学智能反馈系统等数据平台为诊断学情服务,为课堂教学服务。现在的中小学都配备有信息化教学设备,其中配套的一些教学软件能够全面记录教师课堂教学以及学生学习的过程性数据,并能够根据学生课堂问题回答、课堂检测等结果进行数据分析和精确诊断,形成准确的全班学生或每个学生的学情分析报告。这种基于大数据分析的学情报告,全体学生的知识掌握情况一目了然,每个学生存在的知识薄弱点和易错点等具体

问题清晰可见。在信息爆炸的今天,我们一线学科教师一定要积极学习这些教学软件的使用知识,充分利用信息技术手段“诊脉”学生学习情况,用数据分析学生,用数据评价学生,用数据引导教学。

通过学生学习习惯“诊脉”

学生是否养成良好的学习习惯是教师判断学生学习状况的一种有效途径。我们要加强对学生学习习惯的观察,提升观察频率和观察精细程度,从而精准确定学生的学习状态。良好的学习习惯是学生学会学习的重要体现。学习习惯包括预习的习惯、专心听讲的习惯、独立完成作业的习惯等。譬如,在预习时,会学习的孩子一般在阅读的过程中,会圈划出文本中不认识的字词并试图通过查字典、联系上下文等形式解决,会仔细勾画文本中的优美句子,并在书上做出适当标记,写下自己的理解和问题等。上课的时候,注意力会高度集中,能够认真听讲、积极思考、踊跃发言,课堂没有小动作,不会东交西接耳。我们要加强对学生学习行为为习惯的观察,看看哪些学生会学习,从而对学生的学习状况有一个准确程度较高的判断。