

# 我国基础教育教学体制的发展改革方向探究

●南京邮电大学教育科学与技术学院 章 宁

## 一、基础教育教学体制的内涵分析

教学体制一直是我国教育界频频提及的问题，尽管其使用频率很高，但是对于究竟什么是“教学体制”，学术界和理论界并没有一个完全统一的定义。有人认为，教学体制就是体系和制度的结合，一个国家的教育系统和教育制度组成教学体制。但是也有人认为教学体制从宏观理论上讲仅仅指的是一个国家在教育工作中确定的任务、制定的目标以及配备相关教学设施的综合。也就是说，对于什么是教学体制，在我国并没有形成定论，不同的学者从不同的角度对这个问题都有着各自的见解与看法。从笔者的角度来看，教学体制应该指的是与教学工作相关的各个要素之间形成的一种组织模式与制度模式，教学体制最重要的价值就是对这些要素进行规范与调整，实现教学工作的功能和价值。教学体制包含的内容很多，有办学体制、行政管理体制、教学体制、监督管理体制、课程设置体制、招生体制、教师分配管理体制等诸多部分。而基础教育教学体制指的就是基础教育教学系统内部各项要素之间的组织模式和制度模式，也就是规范基础教育的基本框架。在探讨基础教育教学体制这个问题时，我们首先必须将其与义务教育区别开来，基础教育不等同于义务教育，确切来说，当前我国的义务教育只是基础教育的一个组成部分，基础教育指的是一个国家教育工作中最基础的工作，从当前中国的社会现实来看，应该既包括义务教育也包括高中教育。

基础教育教学体制对一个国家基础教育的发展有着重要的影响，体制问题总是直接地牵涉到教学发展的规模与速度。在建国以后的一段时间，我国实行的是计划经济体制，于是相伴随的教育体制也是由国家来负责，集体、社会、个人力量很少参与到基础教育教学中。而国家的经济实力有限，在基础教育教学中财政投入也非常有限，所以这一时期我国的基础教育并没有得到很好的发展。在新的时期，无论是经济体制还是社会结构都发生了重大的变化，为了更好地顺应时代要求，为社会提供具备竞争力的通用人才，对基础教育教学体制进行改革已经成为必然。

## 二、我国基础教育教学工作存在的问题探析

基础教育教学体制的改革，归根结底还是要落实到基础教育工作各项要素的调整和改革上。只有了解当前我国基础教育教学工作存在的问题，我们才能发现这些参与要素需要做出怎样的调整和改变。我国的基础教育教学工作，主要存在以下几个问题。

### 1.教育投入不足

基础教育教学工作的开展，离不开物质经济条件的支持，教育投入对基础教育教学的水平有着直接的影响。“科教兴国战略”是我国社会主义现代化建设的一项重要战略，在社会进步发展中占据着重要地位。尽管在政策与纲领上已经对基础教育的价值进行了肯定，但是从现实的情况来看，经费投入水平与其应有的重视程度是不匹配的。衡量一个国家教育经费投入的重要标准就是看这个国家在教育事业上经费投入在国民生产总值中具体比值如何。早在1993年，国务院就发表相关文件表示“财政性教育经费占国民生产总值的比重要求在2000年达到4%”。但是在本世纪初，教育经费所占比重不仅没有达到这个标准，反而是低于1986年的水平。尽管在本世纪公共教育事业的发展有了新的进展和突破，但是相比较发达国家公共教育经费9%的标准，我国还相去甚远。特别是在我国现行的教育模式和教育体制下，大部分学校的基础设施建设都是需要通过经费的调拨来完成，教育经费的投入不足，使得基础教育教学工作中许多应当完善的工作迟迟没有进展，一些地区的教学条件恶劣，严重阻碍了基础教育教学工作的发展。

### 2.区域间基础教育差异大

我国基础教育教学工作不仅在总体财政投入上较少，而且区域之间的经费投入比例相差悬殊。这种区域基础教育教学投入差异，实质上正是我国区域经济发展差异和社会两极分化现状的体现。从城乡差异来看，城市教育经费的投入水平要远远地高于农村地区教育经费的投入，即使同是农村地区，教育经费的投入水平也有很大差距。从区域差异来看，东部经济发达地区的教育经费投入又明显地高于中西部地区的教育经费投入，东部地区教育经费的投入水平基本

上能够与国际平均水平持平,经济形势较好的中部地区也大多能够满足这一要求。但是西部地区的教育经费投入则明显偏低,中小学生人均经费投入不过1000元。这种经费投入差距固然是因为区域经济、需求能力的差异所导致,但是抛开这些客观因素外,这种差异导致的结果就是教师师资条件的天差地别,无论是教师的教学工作还是学生的学习,都与发达地区相去甚远,这对于我国教育公平价值理念的实现极为不利。尽管区域教育差异的重要原因是经济差距所致,但是教育事业作为国家的公共建设事业,其本身不应因为这种经济基础的差异而出现厚此薄彼的现象。在一些经济发达地区,除了经济优势影响,这些地区的教育资源还有其他的优势,例如更加开放的交往环境,能够为学生提供更宽广的平台,拓展学生的视野。在落后地区,除了本身经济差距的影响外,这些后天性的对学生的成长能够产生的优势资源也不复存在。

### 3.基础教育资源利用率不高

尽管我国的基础教育教学工作从经费投入的角度来看发展水平并不高,但是并不意味着我国基础教育教学资源得到了饱和利用。相对于发达国家,我国的基础教育教学资源并没有得到充分的利用。判断基础教育教学资源是否得到充分的利用,我们根据联合国教科文组织提供的数据来进行对比分析。通过学生与教师之间的人数比例,我们能大致发现一个国家的教育资源利用水平如何。

从总体上看,中国基础教育阶段的“学生,教师”的比率较之其他国家明显偏低。中国“小学生/教师”的比率大约为23,中学为16。不仅与发展中国家的平均水平(小学为30,中学为20)相比要明显偏低,与世界平均水平(小学为27,中学为17)相比同样较低。这一情况说明,我国的教育经费投入水平虽然不高,但是在师资力量的配置上并没有落后于其他国家,反而出现了资源“奢侈”的局面,这部分“奢侈”配置也影响了整个基础教育经费配置的合理程度和科学程度。

### 4.教育资源配置不合理

教育资源配置不合理,是我国基础教育教学中的另一个重要问题。严格说来,这一问题的出现并不仅仅是教育体制的问题,而是处于转型期的中国社会所面临的各种社会问题在基础教育教学工作上的体现。近些年,无论是学前教育阶段还是义务教育阶段,“上学难”、“上学贵”已经成为高压之下的另一个社会问题。“择校风”日盛,与之伴随的“择校费”也不断攀升,尽管教育管理部门对这种不正之风有所遏制,但是在

“望子成龙、望女成凤”的现实需求下,巧立名目的“择校费”依旧存在。虽然说这是现实环境催生的利益需求,但是从本质来看,同样暴露出我国教育资源的配置不合理这一现实问题。资源的配置合理,并不是指要求资源的配置平均,而是使不同的需求者能够在合理的限度内满足自身需求,同时并不对其他群体和个人的资源需求产生负面影响。当前资源配置,虽然能够满足一部分群体“独特”的利益需求,但是这种满足的代价实质是损害了其他群体的利益,这种具有明显倾向的资源配置就是不科学、不合理的。如何让优质资源与一般资源之间平衡发展而又满足社会需求,是当前基础教育教学工作中存在的一个重要问题。

### 5.课程结构的设置不合理

基础教育在我国承担着培养可用人才、通用人才的重任,这种效果和目标的实现在我国主要是通过应试教育这种机制来完成。在这种机制下,教师的教学任务更加明确,学生学习的内容和目标也非常明确,应试教育在我国的人才培养体系中做出的贡献是值得肯定的。我们以高中阶段为例,在这一阶段,应试教育机制的特性表现得更为明显,通过了高考才能获得高等教育的敲门砖。虽然近些年高考模式已经有所改变,一些省份能够单独命题,但是即便如此,在一个省份内部的所有高中学校,为了使自己的学生更好地满足应试教育的需求,还是开设统一的课程,使用统一的教材,采用统一的教学培养模式。这种积极为高等教育做准备的出发点是好的,也是为了学生的现实利益。但是从学校的实际来看,这样做其实是不科学、不合理的,因为在一所学校、一个班级中,学生的素质是参差不齐的。最为普遍的现象就是大部分学生都存在偏科问题,有的学生英语成绩好,却数学成绩差。在统一的课程设置下,学生的学习就会出现有的学科一部分学生吃得饱,一部分学生不懂得吃的情况。这样的课程设置,学生的特长不能得到更好地培养,学生的个性没有得到充分发展,因材施教更是无从谈起,其结果是差生越来越差。这就是普通高中的现实,也是当前中国基础教育教学工作中存在的一个重要问题。

## 三、我国基础教育教学体制的发展改革方向分析

上文我们已经分析了当前在我国的基础教育教学体制中存在的弊端和问题,基础教育的重要性决定了我们在新时期必须继续重视并推进基础教育的发展。教育体制的重要性决定了我们必须尽力解决当前这种体制中存在的各种问题。

### 1.基础教育经费合理分担

基础教育建设是国家和政府的职责,要真正地改善教育经费投入不足的问题不能仅仅通过财政经费

的增加来完成，基础教育经费改革的方向是实现合理分担。由于地区经济发展水平的不均衡，有些地方政府有足够的财政实力来进行地区基础教育建设，而另外一些地区的地方政府则是捉襟见肘，难有大的投入。所以针对这些客观现实，要均衡地推动我国基础教育教学工作的开展，中央、省、市各级政府应通过财政转移支付的方式，减轻县级政府的财政压力，实现基础教育经费投入的合理分担（主要视各级政府财力而定），改变各地基础教育投入不平衡的状况，重点支持经济欠发达地区基础教育的发展。

## 2. 基础教育管理体制变化

近年来，教育“去行政化”已经成为教育管理领域被重视和探讨的一个问题，之所以提出这一问题，是因为我国的基础教育与政府的行政管理紧密挂钩。我们以义务教育阶段为例，对于地区义务教育工作的发展，县政府是直接的管理者。法律赋予县级以上人民政府在各自的权限职责范围内对义务教育工作进行管理。从未来的改革方向和发展趋势看，地方政府在基础教育管理中将会承担越来越多的职责，除了一些纲领性和原则性内容继续有中央部门进行管理，其余一些具体的管理权限将会进一步下放到地方政府。

教育管理体制的变化，除了这种权利的下放外，还表现在当前我国的教育管理机构应当进行适当的部门精简，教育行政部门机构臃肿，办事效率低下，这种臃肿的机构实质上是浪费了基础教育教学的经费投入。在整体经费投入水平有限的情况下，我们应该精简不必要的开支，以此来提高经费的利用价值。

## 3. 基础教育学校内部管理体制变化

基础教育教学体制的改革，除了外部环境的改革外，还需要对学校这一重要主体的内部管理体制进行改革。体制改革已经是当前中国社会的大势所趋，无论是医院还是事业单位，近些年都开始了大规模的体制改革工作。所以在基础教育教学体制内部，也应当进行一系列的体制改革。学校内部管理体制革新的内容很多，例如社会保障、医疗、住房等新的制度逐步建立，为基础教育学校内部管理体制改革创新创造了一个良好的外部环境。有了健康稳定的外部环境，教师的社会地位得到了认可、个人价值得到了体现，无疑是增加了这一职业的社会吸引力。师资关系的改善对于教学水平的提升有着重要的影响，充足优质的师资力量能够使我国的基础教育教学朝更加健康、稳定、有序的方向发展。

## 4. 基础教育办学主体多元化

基础教育，它既是为社会培养具有通用价值的人才，同时也是当今社会每一个成员应当接受的最基本

的教育。科教文卫一直是社会公共服务的重要组成部分，政府是公共服务事业的承担者。所以长期以来政府是最重要也是唯一的教育承担主体，政府在基础教育中所占据的重要地位使其具有权威性，但是也使中国的基础教育在多年来难以有大的改进和调整。在市场经济条件下，政府的公共服务职责仍然是基础教育稳定发展的基石，但是随着社会消费差异的出现，教育消费需求的差异化已经成为客观现象。需求差异意味着选择，但是政府的公共服务职责不足以承担这种选择性服务的需求，单一的公办基础教育教学体制已经不利于优质教育发展的要求。在这种情形下，坚持政府在基础教育中的主体地位，同时鼓励更多的社会力量参与到这项事业中，通过社会力量的调动来增加资源配置的灵活性，不仅能够解决基础教育投入不足以及多样发展的现实问题，而且能够给我国基础教育的发展带来前所未有的活力。创新，是我国基础教育体制未来发展的必经之路。

## 5. 完善课程结构的设置

从当前中国的整体教育环境来看课程结构的设置虽然难有大的突破和进展，但是我们依旧希望教育管理者能够从更加科学、更加个性化发展的角度来对课程结构的设置进行调整。特别是在我国除了义务教育阶段，还有前后延伸的不同教育阶段，每一个教育阶段的特色与任务各不相同。课程结构的设置可以根据每一个阶段的不同特征和不同需求来进行安排，重视学生综合素质和综合能力的培养与提升。实现课程结构的合理设置，并不是简单的对各项排课工作进行改变，它涉及的内容很多，需要对教学任务和教学目标进行调整，对教材的选择更加灵活，对课堂组织方式进行多样化发展等，通过这些细节工作和辅助工作的开展，来逐步引导课程结构的合理设置。

## 参考文献

- [1] 张路雄.困境与出路：现代化市场化进程中的中国教育体制.社会科学论坛, 2006(8).
- [2] 张铁明, 王志泽.教育利益国民化：在和谐社会中重构我国公共教育政策的新取向. 教育导刊, 2008(1).
- [3] 帅相志, 谢延龙.对我国基础教育管理体制革新的思考.当代教育科学, 2004(9).
- [4] 北京师范大学教育改革与发展研究中心：中国教育发展报告——教育体制的变革与创新.北京师范大学出版社, 2000.
- [5] 联合国教科文组织.世界教育报告, 1998(56).

(责任编辑 孙晓曼)