

# 学制创新与乡村小规模学校发展\*

## ——兼谈幼小衔接的新路径

袁媛 杨卫安

**[摘要]**小规模学校已成为乡村地区主要的办学形态。依据内外部发展环境的不同,乡村小规模学校可以有独立发展、撤并、捆绑、联盟发展以及学制创新等多种发展模式。学制创新模式具有自己独特的优势,不仅能在一定程度上克服乡村小规模学校的天然发展缺陷,还有利于实现就近入学,降低协调成本,并能够为乡村幼小衔接开辟新路径。在新的历史时期,进行幼小一体化的学制创新具有非常大的现实可能性。为了实现幼小一体化的学制创新,需要把农村学前教育纳入义务教育范畴,建立幼小一体化的教育管理与投入体制和适应新学制的师资培养与管理机制,并进行幼小一体化的课程教学设计。

**[关键词]**学制创新;乡村小规模学校;幼小一体化

**[中图分类号]**G522.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1009-718X(2019)11-0011-05

目前,小规模学校已成为我国乡村地区主要的办学形态。2016年,全国共有小规模学校(不足100人的小学和教学点)123,143所,占小学和教学点总数的44.61%。其中,乡村小规模学校有108,330所,占乡村小学和教学点总数的56.07%,占全国小规模学校总数的87.97%。<sup>①</sup>从某种意义上来说,办好乡村小规模学校就是办好乡村教育,就是改善乡村最弱势群体的生存状态,对于“维护农村儿童切身利益和健康成长,以及农民家庭的安居乐业与和谐社会建设具有重要意义”<sup>②</sup>。而从乡村小规模学校自身特质来看,其发展面临着诸多困境,改造和提升非常困难。与此同时,乡村学前教育的普及和有质量的发展也在如火如荼的推进过程中遇到了诸多困难,如生源数量减少和“小学化”

都是需要面对的突出问题。这些问题和小规模学校发展面临的问题有相似相通之处。那么,可否通过制度的创新一并破解乡村小规模学校发展和幼儿园发展两方面的难题?这是需要认真探讨的问题。

### 一、乡村小规模学校发展可以有多种模式

我国地域差异非常大,乡村的情况非常复杂,所以,改善乡村小规模学校,破解乡村小规模学校发展难题,必须要因地制宜,不能“一刀切”。

首先,我国乡村小规模学校具有多种存在样态。从小规模学校的学生人数来看,以2016年为例,在全国小规模学校中,学生总数为1~10人的学校有28,204所,占比22.90%;学生总数为

袁媛 东北师范大学教育学部 讲师 博士 130024

杨卫安 东北师范大学教育学部 副教授 博士 130024

\*本文为国家社会科学基金“十三五”规划2016年度教育学青年课题“近代学前教育中国化路径及其当代价值研究”(COA160168)的成果。

①如无特殊说明或标注,本文数据皆来源于教育部有关资料。

11~50人的学校有48,999所,占比39.79%;学生总数为51~99人的有35,907所,占比29.16%;没有学生的小规模学校有10,333所,占比8.15%,这些学校是当地政府考虑未来几年学生就近上学需要而保留的学校。学生总数不超过50人的小规模学校有87,536所,占比70.84%。学生总数对小规模学校发展方式的选择具有重要影响。从学制的完整性来看,各地小规模学校的学制也有很大差异。从全国情况来看,2015年小规模学校中设置1个年级的有21,509所,占比17.0%;设置2个年级的有29,215所,占比23.0%;设置3个年级的有19,868所,占比15.7%;设置4个年级的有14,449所,占比11.4%;设置5个年级的有11,759所,占比9.3%;设置6个年级的有20,284所,占比16.0%。学制的不同和年级的多少对教学方式和学校管理也会有很大影响。

其次,乡村小规模学校面临的外部环境也大不相同。这意味着影响小规模学校发展的外部约束条件的不同,进而会影响到小规模学校发展方式的选择。同济大学城乡规划学院根据对中国农村所做的调查,将农村划分为十二种类型。<sup>[9]</sup>不同的乡村类型和属性特征都会对小规模学校发展产生影响。

## 二、学制创新是推动乡村小规模学校发展的重要形式

乡村小规模学校的特质是“小”,其发展困境主要是由这一特质决定的。首先,由于学生人数较少,当前以生均公用经费和生师比为主的义务教育资源配置方式使小规模学校的资源严重不足;其次,由于小规模学校学生人数和教师人数都较少,组织机构也不健全,学生的集体教育功能和教师的专业发展等受到限制。因此,小规模学校不管采取什么样的发展形式,都必须解决这两大困境,即由学生较少带来的教育资源的短缺以及结构功能的缺失。教育资源的短缺可以通过特殊的资源配给方式得到解决,但是由学校结构不完整所带来的发展功能的缺失却不是靠资源补偿就能够解决的,即使能解决成本也将非常巨大。通过学制创新,不仅能够

在一定程度上解决小规模学校的上述发展难题,而且相对于其他发展模式也有自己独特的优势。

从国内外的改革探索和历史上的成功经验来看,除学制创新外,农村小规模学校主要有以下几种发展模式:独立发展模式、撤并模式以及捆绑、联盟发展模式等。小规模学校的独立发展模式不能克服其固有的发展缺陷,或者是发展成本过高,因而并不是一种理想的发展类型。

撤并发展模式采取的是通过消除小规模学校来发展乡村教育的思路。虽然通过撤并学校采取集中办学的方式可以有效扩大学校规模,提高办学效益,破解小规模学校发展难题,但是,撤并学校意味着学生上学距离变远,这是与义务教育的“就近入学”原则相背离的,同时也带来学生上学成本增加和安全隐患增多等负面影响。因此,撤并模式也不是国家提倡的小规模学校的发展方式。2012年国务院办公厅《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》出台,其要求严格规范学校撤并程序和行为,办好村小和教学点,也证明了这一点。

捆绑发展是在城乡教育发展不均衡的大背景下,为缩小城乡学校发展差距,许多地方积极探索的促进农村薄弱学校发展的一种模式。这种发展模式采取以强带弱,以大帮小的帮扶机制,实行两个或多个法人单位、一个法人代表、一套领导班子,独立核算、独立核编的一体化管理制度。这种发展模式在一定程度上促进了农村薄弱校或小规模学校软硬件设施的改善,但也对受援学校独立的法人地位和办学自主权造成了不利影响。

联盟发展是小规模学校针对自身独立发展的困境,采取“抱团发展”的一种尝试。小规模学校联盟是相近区域范围内若干所学校之间结成的互助组织,联盟内各学校的身份和地位是独立的,学校之间不存在从属关系,与以强带弱、以大带小的捆绑(帮扶)发展模式也有很大不同。小规模学校结成联盟可以克服各个单独小规模学校的天然发展缺陷,通过“学校间相互协作,为创新教学方式、学校管理模式、教师教研模式等创造了更大的空间”<sup>[10]</sup>。因此,联盟发展模式被普遍认为是当前我国小规模

学校发展的一种较好的模式。

学制创新模式是通过重新划分学段,把小规模学校现设的年级和学前教育的三个年级结合起来,通过幼小一体化的学制设计,来扩充小规模学校的规模和结构,从而恢复小规模学校的发展机能,使小规模学校获得可持续发展的一种模式。这种模式不但能通过增加学级的方式增加学生规模,从而在一定程度上克服小规模学校的天然发展缺陷,还能防止小规模学校因为生源减少而被撤并,从而达到保留小规模学校、实现乡村学生就近入学的目的。更重要的是,这种模式与学校间的捆绑或联盟发展相比,在扩大学校规模的同时,还把捆绑或联盟发展的学校组织间关系转变为学制创新后的组织内关系,从而可降低组织间的协调成本。最重要的是,幼小一体化的学制创新能够从制度上和空间设置上打破幼儿园与小学衔接的壁垒,有利于实现幼小平滑衔接甚至无痕衔接,让乡村幼儿就近接受良好的学前教育。这也有利于减少乡村幼儿园的生源流失,有效地把生源留下来,从而使幼小一体化后的学校保持一个相对稳定的规模。

### 三、新时期幼小一体化学制创新的可能性和现实性

#### (一) 学制具有历史性与文化性特征

学制的历史性表现在,不同历史时期学制是不同的,是受当时的社会条件制约的。1904年颁布并实施的《癸卯学制》是我国现代意义上学制的开端,民国时期先后颁布实施了壬子癸丑学制、壬戌学制等,新中国成立后又经历了多次学制改革。改革开放以后,“学制相对稳定但缺乏创新”<sup>[4]</sup>,面对剧烈的社会转型,学制没有与时俱进地作出相应调整。同时,学制还具有文化性的特征。学制的文化性特征表现在,学制与特定的文化传统之间具有某种内在关联,不同文化、不同国家、不同民族甚至不同地域的学制都可能会有某种形式的差别。我国不同历史时期的学制演变不仅体现了学制的历史性特征,还体现了学制的文化性特征。无论是清末学制对日本学制的直接参考和对欧美学制的间接吸纳,<sup>[5]</sup>

还是民国时期沿用时间最长、影响最大的1922年新学制对美国式学制“六三三分段法”的采用,都或多或少地融入了所在历史时期的中国文化特质。而且,历史证明,越体现中国文化特质、越适应中国社会特点、越符合中国教育发展需要的学制,作用越显著,影响越深远。

学制的历史性与文化性特征告诉我们,学制并不是一成不变的,可以随时间、空间和国家社会及教育事业本身发展需要的变化而有所改变。我国乡村地区正在经历着深刻的社会转型。由于工业化、城镇化、信息化、农业现代化进程的快速推进,我国学龄人口空间分布与教育形态已发生了深刻变化,这也对乡村地区实施学制改革提出了新要求。

#### (二) 人的发展的连续性特征

关于人的发展的连续性和阶段性,学术界存在两种对立的观点。持连续性观点的学者大多强调环境因素对人发展的巨大影响,如行为主义、社会学习理论、信息加工理论等。他们认为,人的发展是渐进式的连续变化过程,从时间维度上看,心理与人格发展是一条平滑上升的曲线。持阶段性观点的学者更多强调生物成熟因素对人发展的作用,如皮亚杰的发生认识论、弗洛伊德和艾里克森的新老精神分析理论等。他们认为人的发展是一个非连续的过程,从时间维度上看,心理与人格发展曲线是一个阶梯状的非平滑折线。

现代学制的划分是以人的发展的阶段性为依据的,其背后的假设是人的发展具有断裂性。但是,人的发展不是在瞬间完成的,在某种心理与人格特征产生之前都有一个逐渐积累的过程。换言之,人的发展是生物因素成熟的过程,但绝对不是类似自然界的动物或植物成长那样的单纯的生物因素成熟的过程,而是不可回避地在受到周围环境因素的影响下逐渐成熟的过程。布鲁纳甚至认为,即使人的发展具有阶段性的特征,也不一定与年龄有特别的关系,从而在发展阶段上表现出明显的年龄区分。可以说,人的发展的连续性是绝对的,阶段性是相对的。人的发展连续性与阶段性在某种形式上是统一的,其中连续性发挥主导作用。因此,我们完全



可以在新的历史时期根据人的发展的连续性以及阶段过渡的模糊性来重新设计学制。如果以人的发展的连续性为依据,学制设计将会有更大的灵活性和伸缩性。

### (三) 村小附设幼儿园已成为农村一种普遍的办学形式

国家鼓励农村地区通过多种形式来扩大学前教育资源。在实践中,农村地区出现了独立幼儿园、分园或捆绑式幼儿园、村小附设幼儿园等多样化的办学形式。从2010年到2015年,我国幼儿园数迅速从150,420所增加到223,683所,幼儿园班数也由971,525个增加到1,460,469个。<sup>[9]</sup>其中,有许多幼儿园(班)是附设在其他学校的。据有关统计测算,在第一期“学前教育三年行动计划”实施后,全国共增设小学附设幼儿园5.6万所,总数达到了11.8万余所。<sup>[10]</sup>到了2015年,全国开设附设班的学校数为12.1万所。在这些附设的幼儿园(班)中,有很大一部分是以乡村小学为依托的。可以说,村小附设幼儿园已成为农村一种普遍的办学形式,这也为乡村小规模学校进行幼小一体化的学制创新提供了实践基础。

## 四、幼小一体化学制创新需重点解决的几个问题

### (一) 把乡村学前教育纳入义务教育范围

学制规定了各级各类学校的性质、任务、入学条件、学习年限以及它们之间的衔接和关系。目前,我国学前教育和小学教育分属两类不同性质的教育,小学教育属于义务教育,而学前教育则属于非义务教育。教育性质不同则无法做到学制的融合,因此,进行幼小一体化的学制创新,必须统一两个学段教育的性质,把农村学前教育纳入义务教育范围。

近年来,国内把学前教育纳入义务教育的呼声日益强烈,人们也形成了一定程度的共识。有学者分析了将学前教育纳入义务教育的必要性:“从学前教育的产品属性来看,其公共产品属性多于私人产品属性;从学前教育的投资收益率来看,其社会

收益率高于个人收益率;从学前教育的国际发展趋势来看,其国家义务性要多于非义务性;从学前教育发展的国内现状来看,其不利性要大于有利性。”<sup>[8]</sup>而且,从国际实践和国内探索来看,建立学前教育基本免费制度也已具有了良好的社会基础。<sup>[9]</sup>有学者甚至对把学前教育部分阶段纳入义务教育的条件保障进行了深入细致的研究。<sup>[10]</sup>因此,把乡村学前教育优先纳入义务教育范围、促进幼小一体化的学制创新是完全可行的。

### (二) 建立幼小一体化的教育管理与投入体制

管理和投入体制在教育事业发展中起着领导、组织、协调、监控等重要作用,是保障教育事业健康发展的基础。不管是出于推进幼小一体化学制创新的需要,还是出于对促进我国学前教育事业稳步发展的考量,都必须调整现行的学前教育管理与投入体制,使之与小学的体制相一致。

当前,我国基础教育实行的是“地方负责,分级管理”的管理和投入体制,在这一点上学前教育与小学教育是一样的。但是与小学相比,学前教育还存在着“不同层级政府间职责不明确,权责配置不合理,特别是责任主体重心过低(乡镇为主)、统筹协调和财政保障能力严重不足等突出问题”<sup>[11]</sup>。为切实促进我国学前教育事业的健康稳步发展,并使之与小学的管理和投入体制相一致,需要改变现行的学前教育管理政策,实现学前教育管理主体和财政保障重心的上移。为此,必须调整中央、省、地市、县、乡镇五级政府之间的权责利关系,确立学前教育“省级统筹,以县为主”的管理制度,实现学前教育责任主体由乡镇向区县层级的重心提升。

### (三) 建立适应新学制的师资培养与管理体制

教师是影响教育发展的核心要素,改革师资培养与管理体制是实现幼小一体化学制创新的关键。在把学前教育纳入义务教育并实现幼小一体化的过程中,要特别关注学前教育教师的从业资格、身份和待遇等问题。为此,需要构建幼小一体化的教师培养和管理机制。

首先,明确幼小一体化新学制教师的从业资格要求。以小学为基准,把学前教育教师的最低学历

要求由中专改为大专及以上水平,并统一学前教育与小学教育的教师资格类型。其次,构建幼小一体化的师资培养与培训体系。幼小一体化的师资培养与培训体系有利于解决幼小衔接不顺畅的问题。目前,我国学前教育教师和小学阶段教师由不同学校和专业培养,课程设置差别很大,教师从业后彼此不了解对方学段儿童的教育与发展,因此很难做到科学的幼小衔接。构建幼小一体化的师资培养与培训体系,必须加强学前阶段和小学阶段教师教育的整体规划。在职前培养阶段,要设置幼小一体化的课程体系,帮助教师从整体上把握学前教育和小学教育两个阶段儿童的发展规律与教育特点。在职后培训方面,要加强对幼儿园教师和小学教师的交流与合作方面的培训。再次,在师资管理方面,适应幼小一体化新学制的要求,尽快解决学前教育教师的身份和待遇问题,使学前教育教师和小学教师“享有同等的经济和社会地位”<sup>[12]</sup>。

#### (四) 进行幼小一体化的课程教学设计

制定连续统一的学习标准和课程标准,建立幼小一体化课程教学体系,是幼小一体化学制创新的核心部分。首先,针对学前教育和小学教育在课程取向、作息安排、课程设置与组织等方面存在明显差距、幼小衔接过程中跳跃过大的状况,要综合考虑该阶段儿童学习与发展的阶段性与连续性,制定层次明晰、进度适宜、幼小一体化的“连续、一致的学习标准和课程标准”<sup>[13]</sup>。其次,针对学前教育

与小学教育教学方式的不同,构建幼小一体化的教学模式。学前教育以游戏活动为主,小学教育以讲授学科知识为主,实行新的教学模式,应当考虑两个阶段儿童在学习和发展上的共性和渐进特征,让新的教学模式在适应不同年龄儿童学习和发展的过程中逐渐改变,顺利实现学前教育和小学教育在课程教学方面的衔接。

#### [注释]

- [1] 凡勇昆,常雪.“走不掉的一代”:关注乡村小规模学校中的边缘性群体[J].教育发展研究,2017,(15-16).
- [2] 杨东平.农村小规模学校彰显教育创新性[N].社会科学报,2016-01-14(001).
- [3] 陈国华,袁桂林.学校联盟:农村小规模学校发展的新探索[J].中国教育学刊,2016,(6).
- [4] 任仕君.我国基础教育学制改革历程述评[J].上海教育科研,2015,(10).
- [5] 孙培青.中国教育史[M].上海:华东师范大学出版社,2000:346.
- [6] 教育部发展规划司.2010年教育统计数据、2015年教育统计数据[EB/OL]. [2019-09-06].[http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/s6200/201201/t20120117\\_129538.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s6200/201201/t20120117_129538.html), [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytsj\\_2015/2015\\_qg/201610/t20161011\\_284414.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytsj_2015/2015_qg/201610/t20161011_284414.html).
- [7] 刘占兰.村小附设园多道难题待解[N].中国教育报,2014-05-11(001).
- [8] 闫建璋,张欣.学前教育纳入义务教育的必要性与可行性[J].现代教育管理,2011,(6).
- [9] 庞丽娟,孙美红,王红蕾.建立我国面向贫困地区和弱势儿童的学前教育基本免费制度的思考与建议[J].教育研究,2016,(10).
- [10][12][13] 刘焱,康建琴,涂玥.学前一年教育纳入义务教育的条件保障研究[J].教育研究,2015,(7).
- [11] 庞丽娟,范明丽.“省级统筹 以县为主”完善我国学前教育管理体制[J].教育研究,2013,(10).

(责任编辑:金平)

(上接第10页)

- [11] 旭红.农村小规模学校不能突破底线要求[J].中国教育学刊,2015,(11).
- [12] 张雪艳.农村小规模学校发展政策研究[D].武汉:华中师范大学,2012:140.
- [13] 周兆海.农村小规模学校公用经费精准管理研究[J].中国教育学刊,2017,(8).
- [14] 李萍.破解农村小规模学校“定身咒”[N].中国教育报,2016-04-27(05).
- [15][22] 陈国华,袁桂林.学校联盟:农村小规模学校发展的新探索[J].中国教育学刊,2016,(6).
- [16] 彼得·德鲁克.有效的管理者[M].屠瑞华,张晓宇,译.北京:工人出版社,1989:1.

- [17] 江国华,项坤.从人治到法治——乡村治理模式之变革[J].江汉大学学报(社会科学版),2007,(4).
- [18] 韩春晖.人治与法治的历史碰撞与时代抉择[J].国家行政学院学报,2015,(3).
- [19] 孙中华,乞佳.城镇化背景下农村中小学校长专业发展面临的困境与出路[J].现代教育管理,2014,(6).
- [20] 李涛.西部农村教育治理新困局[N].中国青年报,2016-01-11(10).
- [21] 杨三喜.为乡村小规模学校涂上优质底色[N].中国教育报,2018-09-27(002).
- [23] 储朝晖.重振农村小规模学校需走简政之道[J].中国农村教育,2016,(3).

(责任编辑:金平)