



产出 1.2 促进少数民族基础教育

## 中国少数民族基础教育政策研究报告



The **China Culture and Development Partnership Framework (CDPF)** is a three-year (2009-2011) joint initiative of eight UN Agencies (UNICEF, UNFPA, UNESCO, UNDP, WHO, ILO, UNIDO, and FAO) and the Chinese government funded by the UN-Spain MDG Achievement Fund. Its objectives are to design and implement policies that promote the rights of ethnic minorities in Guizhou, Yunnan, Tibet, and Qinghai and to empower them to better manage their cultural resources and thus to benefit from culture-based economic development. It is not only the first Joint Programme of its kind on culture and development in China but also a significant step forward in the efforts of the UN in China to deliver as one unified and coherent system and to better align its work with national development goals and policies.

For more information, please refer to our website:

<http://www.un.org.cn/cms/p/jointprogrammes/84/1047/content.html>.

## **Forward**

This report was developed by the UNESCO Beijing Office and a project team led by Prof. Su De, Head of the College of Education of China Minzu University and consists of faculty members and students of the College within the framework of the MDG Achievement Fund Joint Programme on “China Culture and Development Partnership Framework”. The report was completed with the strong technical support of the UNESCO Beijing Office, in particular Mr. Min Bista, Education Programme Specialist and Ms. He Pei, National Programme Officer. Dr. Ulla Ambrosius Madsen assisted the project team in improving the report.

Project Team Leader:

Project Members:

# 目 录

<b>CDPF Publication No. 6</b> .....	1
<b>Forward</b> .....	3
<b>摘 要</b> .....	i
<b>第一部分 项目概述</b> .....	1
一、项目背景 .....	1
二、调查研究方案 .....	2
(一) 调研目标 .....	3
(二) 调研内容 .....	3
(三) 调研方法 .....	5
(四) 调研过程 .....	7
(五) 个案点情况介绍 .....	8
<b>第二部分 聚焦少数民族教育政策</b> .....	25
一、布局调整 .....	25
(二) 不同群体的理解 .....	32
(三) 政策执行过程 .....	37
(四) 影响布局调整政策执行的因素 .....	37
二、寄宿制 .....	38
(一) 实施现状 .....	38
(二) 不同群体的理解 .....	42
(三) 执行过程 .....	45
(四) 影响寄宿制政策执行的因素 .....	46
三、民族民间文化进校园 .....	47
(一) 实施现状 .....	47
(二) 不同群体的理解 .....	49
(三) 执行过程 .....	52
(四) 影响民族民间文化进校园政策的因素 .....	52
四、两免一补 .....	53
(一) 实施现状 .....	53
(二) 不同群体的理解 .....	56
(三) 执行过程 .....	58
(四) 影响“两免一补”执行的因素 .....	59
五、“双语”教育 .....	60
(一) 实施现状 .....	60
(二) 不同群体的理解 .....	62
(三) 执行过程 .....	66
(四) 影响双语教育政策执行的因素 .....	67
六、教师发展建设 .....	68
(一) 教师特岗、轮岗 .....	68
(二) 教师培训 .....	75
(三) 教师待遇与绩效工资 .....	80

七、新课程改革.....	83
(二) 执行过程.....	85
(三) 不同群体的理解.....	86
(四) 影响新课改政策执行的因素.....	88
八、控辍保学.....	89
(一) 实施现状.....	89
(二) 执行过程.....	91
(三) 不同群体的理解.....	91
(四) 影响控辍保学政策执行的因素.....	92
<b>第三部分 少数民族基础教育政策执行中存在问题归因.....</b>	<b>94</b>
一、教育政策价值取向存在不一致.....	94
二、“一刀切”式政策执行模式忽视少数民族教育的特殊性.....	95
三、不同政策文本之间存在矛盾和偏差.....	96
四、政策执行缺乏辅助性措施.....	96
五、政策执行过程中存在急功近利的行为.....	96
六、政策评估缺乏儿童关怀和缺少文化性指标.....	97
七、政策执行人员缺乏文化敏感性.....	97
八、不同地区政策执行动力不一.....	98
九、政策执行中存在信息不透明和监督、反馈机制不健全.....	98
<b>第四部分 改进建议和行动框架.....</b>	<b>100</b>
一、改进建议.....	100
(一) 关注少数民族教育的特殊性.....	100
(二) 加强政策执行制度建设.....	100
(三) 提高政策执行人员的认识和能力.....	100
(四) 加强少数民族地区的师资队伍建设.....	101
(五) 加强不同政策的衔接.....	101
(六) 加大教育经费投入.....	101
(七) 加强政策监督、评估机制建设.....	102
二、行动框架.....	102

## 摘 要

本报告是在“提高少数民族群体的受教育程度及文化上敏感的教育”的框架下是实地调查少数民族基础教育政策研究实施情况。2010年，根据对中国政府制定、实施的少数民族基础教育政策文本分析报告，确定实地调研的目标和任务，对三个项目省十二个个案点开展了实地调研。通过田野调查和问卷调查，六个调研组完成十二个个案点调研报告。基于十二个个案调研报告内容形成本报告，并在此基础上提出改进建议和下一步的行动计划。

通过对十二个个案点调研报告的分析概括，少数民族基础教育政策在执行中存在的问题归纳概括为：教育政策价值目标存在不一致、全国性教育政策的普适性与少数民族教育的特殊性之间存在的偏差、不同政策文本之间存在的矛盾、教育政策执行缺乏辅助措施、教育政策执行过程中存在的急功近利行为、政策执行人员缺乏文化敏感性、不同地区教育政策执行动力不一、教育政策执行中存在信息不透明。

针对以上存在的问题，本报告提出相应的改进建议：全国性基础教育政策要关注少数民族教育的特殊性、加强少数民族教育政策制度化建设、提高地方教育工作者认识以增强其文化敏感性、加强少数民族地区的师资队伍培养、中央重要工程项目要与常规性政策、常规工作相结合、正视少数民族教育高成本来加大资金投入、政策信息公开以建立社会监督体系在对少数民族地区。

在实地调研的基础上，结合本项目的目标，项目组拟定了下一步的行动计划：通过比较研究和召开专题研讨会等形式，构建教育政策执行能力建设的一般模式、技术建议和必要举措；为决策者和执行者提供有关能力建设方面的培训。

# 第一部分 项目概述

## 一、项目背景

统一的多民族国家是中国的基本国情，目前少数民族人口占全国总人口的 8.5%—接近 1.06 亿。如何确保少数民族儿童获得高质量教育的同时，也获得加强他们文化身份的教育，这是少数民族教育领域中“文化与发展”问题，也是当前中国民族教育政策面临的困境之一。

通过提高现有教育政策和决策服务于少数民族特殊教育需求的能力来解决这一“文化与发展”问题，是联合国开发计划署-西班牙千年发展 MDG 项目子项目《在发展和执行少数民族儿童文化敏感和高质量教育的过程中加强政策和机构能力》的主旨。八个联合国机构<sup>1</sup>通过联合国开发计划署-西班牙千年发展目标成果基金的“文化与发展”共同合作。其总目标是：通过改进公共政策和服务增强少数民族对文化、社会经济和政治生活的参与，同时赋予少数民族管理文化资源并从文化为基础的经济发展中受益的权力。它的独特之处在于承认“文化”作为发展领域的、跨区域的主题的重要性。它不仅认识到文化多样性作为“人类共同遗产对于人类来说是必要的<sup>2</sup>”，还认识到具有适当文化敏感性的方式对满足少数民族发展需要的意义。该项目通过创造性地把少数民族多元文化融入发展框架中的方式，寻求在促进少数民族发展同时可以保留其丰富的多元文化与特性的实用模式，并把这些模式更好地纳入政策中。

《在发展和执行少数民族儿童文化敏感和高质量教育的过程中加强政策和机构能力》是“文化和发展”项目的子项目，它的目标是加强决策和技术能力，改善少数民族的教育服务体系，解决少数民族教育的主要问题，为少数民族儿童开发并实施文化敏感性的基础教育模式。它关注在政策和制度建设中如何纳入少数民族多元文化和提高教育质量，并把这种“全纳”作为主要战略来解决和回应基于社会中所存在的文化、民族、语言或其他形式的多样性的、不同的教育需求。全纳既是目标又是手段，包括执行教育政策、方法和战略中发生的变化。

为此，该项目要致力于以下问题解决：

1. 解决少数民族教育面临的两个主要挑战：一是提高少数民族儿童入学率和学习成绩；二是通过把他们所接受的教育与他们的民族文化和语言紧密地结合起

---

<sup>1</sup> 联合国开发计划署；联合国儿童基金会；联合国人口活动基金会；联合国教科文组织；世界卫生组织；国际劳工组织；联合国工业发展组织；和联合国粮食与农业组织。

<sup>2</sup> 2002 年联合国教科文组织世界文化多样性宣言. p3。

来提高教育质量。

2. 教育政策设计要有灵活性，以满足不同地方、现实、多样性需要和保护文化多样性。如果所有的学校都使用相同的课程和统一的考试体系而无上述灵活性，则会面临将少数民族学生同化和放弃他们的特殊性与多元性的风险。

3. 政府要致力于提高少数民族受教育程的同时，还要确保他们民族特有的文化、价值和特性，要确保少数民族儿童接受与其文化和语言相适宜的良好的基础教育。既要促进文化多样性又要推进社会统一；就要提高决策者们制定和实施文化敏感性教育政策的能力。因此，首先要检验现有教育政策和决策服务于少数民族特殊教育需求的能力，其次是提出具有文化敏感性和文化相关性的教育政策与发展战略的实施建议。为此，联合国教科文组织提出，本项目需要采取以下行动：

1. 从少数民族教育的角度对所有现有的政策文件进行收集和深入评估和分析，研究重点放在项目省。

2. 基于个案研究和社区研究来检验针对少数民族儿童教育的政策落实情况，确定其存在的挑战、差距和优势。

3. 通过分析国家和省级政策的实地资料，提出政策建议，确定有效实施少数民族教育政策的行动。

4. 就落实文化敏感性教育和少数民族儿童教育相关政策等方面对决策者和实施者们进行能力建设。

目前本项目组已经完成第一阶段研究工作任务——《中国少数民族教育政策文本分析报告》。依据项目目标、工作计划和《中国少数民族教育政策文本分析报告》，本项目组制定了在项目点实施实地调查方案。本报告是对项目点实地调查结果分析、归纳和提炼，并在此基础上提出相应的改进建议和行动计划。

## 二、调查研究方案

新中国建立以来，特别是近十年，为了推动少数民族教育事业的发展、保障少数民族受教育权益，政府制定了一系列重大的政策措施。在第一年的政策文本分析报告中，已经基本完成了对这些政策的梳理和分析。

那么，上述政策措施在实践中是否得到贯彻落实，是否实现了其政策目标？实现的程度如何？促使政策目标得以实现或导致政策执行出现偏差的影响因素是什么？这些政策对政策目标群体的生活等带来了哪些影响？这些政策是否满足了少数民族儿童接受教育的需要？这些政策是否考虑到了少数民族文化？等等。要找到这些问题的答案就要进行实地调查研究。

基于以上问题，本次调查研究设定了调查目标、内容和方法。



## （一）调研目标

本研究主要目标是了解少数民族基础教育政策执行过程中存在问题和实施效果以及它对政策目标群体所带来的影响。因此，调查具体目标设定如下：

1. 获得调查地区信息：目标省县教育发展现状；目标县所选个案学校和社区的自然-文化环境和社会经济发展状况；关注当地民族文化特点，特别是当地少数民族语言文字的使用状况。

2. 获得政策实施效果信息：关注政策目标实现状况和实施效果；关注政策对促进少数民族学生的受教育权利和民族文化养成方面的影响；关注政策实施对政策受众——少数民族生活、文化等方面的影响；关注政策执行所带来的非预期结果。

3. 获得政策执行过程信息：探究政策执行过程中存在的现实问题和具体困境；调查影响政策目标能否落实或导致出现偏移的关键因素；关注省县级地方落实相关政策所采取的辅助措施和取得的经验；了解地方落实相关政策的策略和方式；关注地方落实相关政策时是否考虑到当地少数民族的实际和需要；关注学校如何将相关政策落实为学校教育中的活动；关注政策相关利益群体的参与和意愿表达方式状况。

4. 获得政策执行人员信息：关注地方政策执行人员的政策执行能力和文化敏感性；了解地方政策执行者对相关政策的了解和认识。

## （二）调研内容

根据调研目标设计调研内容，调研内容具体包括以下方面：

1. 了解项目地区教育发展现状。

- 了解项目省、项目县的教育政策、制度。
- 项目地区基础教育的学生入学率、保持率等情况。
- 少数民族语言编写的教材、教科书质量和数量。
- 小学、中学和高等教育中男女生、各民族的比例。
- 少数民族儿童科目学习成绩。

2. 了解项目地区经济发展和文化特点。

- 经济发展情况
- 民族聚居情况。
- 文化特点。
- 语言文字使用情况。

3. 了解项目地区执行、落实少数民族基础教育政策的状况。

- 了解项目地区执行少数民族基础教育政策的实施策略、辅助措施和运行机制。
  - 了解省级、县级教育官员对上一级少数民族基础教育政策的理解、执行侧重点、执行策略和执行能力。
  - 了解省级、县级是否根据实际需要制定少数民族基础教育政策进行制定补充和采取辅助措施。
  - 了解省、县级是否根据实际需要制定相应的少数民族基础教育政策。
  - 省、县在落实和制定少数民族教育政策时是否考虑到当地少数民族文化及文化养成。
  - 了解省、县级实施少数民族基础教育政策所有有效措施和取得的成功经验。
  - 了解省、县级落实少数民族基础教育政策的需要成本和面临困难。
  - 当地文化和传统等资源对实施少数民族基础教育政策的影响状况。
  - 学校管理者对少数民族基础教育政策的理解状况和执行侧重点。
  - 学校管理者将少数民族基础教育政策转化为学校日常管理时是否考虑到学校教师和少数民族学生的特殊需要。
  - 学校教育中是否关注当地少数民族文化和传统。
3. 了解项目地区教师对政策的理解和教学行为。
- 教师对少数民族基础教育政策的理解状况。
  - 教师的学生观（是否具备民族和文化敏感性）。
  - 教师的教学理念（对新课改理念的认识、是否关注和满足少数民族学生的特殊需求等）和教学水平。
  - 教师对当地少数民族文化和传统的态度和看法。
  - 教师在教学活动是否渗透当地少数民族文化和传统的个案和价值。
4. 了解社区人群、家长对少数民族基础教育政策的认识。
- 了解社区人群、家长对少数民族基础教育政策的期望和看法。
  - 了解社区人群、家长对学校教育的态度和看法。
  - 了解社区人群、家长在学校教育中的参与度。
  - 了解社区人群、家长对儿童接受人文环境传承教育的看法。
  - 了解社区人群、家长对儿童入学、辍学等方面的态度和看法。
  - 了解社区人群、家长对实施少数民族基础教育政策参与度。
5. 了解项目学校的基本情况。
- 每个年级的男女生学生数。
  - 学校的老师数以及老师结构构成。

- 少数民族学生和教师的数量及比例。
- 学校是否设置民族班或者“双语”班。
- 学校是否配有民语教材和读物。
- 学校的规章制度规定是否考虑当地少数民族文化和传统。
- 学校课程设置、校园文化建设中是否考虑到少数民族文化和传统。
- 寄宿制学校在日常管理、课程设置、教学用语和校园文化建设是否考虑到少数民族文化和传统方面内容。

### （三）调研方法

根据本研究的目标和内容，项目组采用定性研究方法与定量研究方法相结合、侧重于定性研究方法，主要使用了田野调查法和问卷调查法。

#### 1. 田野调查。

本项目组对项目十二个案点进行了田野调查。项目组组织专家、核心成员、地方专家组成的六支调研小组实地调查，设计访谈提纲，对省级、县级教育行政部门相关管理领导、校长、教师、学生、社区精英等进行个别访谈或集体访谈，以深入了解少数民族基础教育政策执行中存在的问题以及人们对少数民族基础教育政策的理解和预期等情况。（见表 1-1）同时，各调研组将深入到十二个个案点的学校和社区，开展深入课堂、校园观察、社区入户访谈等行动，了解社区人们对儿童接受教育、学校教育、传统文化等的看法以及他们对少数民族基础教育政策的预期和认识等情况；通过观察学校场景中教师课堂教学、师生互动等，了解教师对少数民族基础教育政策的理解以及对少数民族儿童特殊需要的意识和关注。（观察图见附录）

表 1-1 访谈调查设计

调查对象	访谈人数和抽样	完成情况
教育管理者	省级教育厅分管民族教育的副厅长、民教处、基教处（至少两位）；县级民宗局（或民委）文化教科负责人（至少一人）；县教育局局长或分管基础教育副局长（至少一位）、基础教育科科或民族教育科负责人（至少一人）；县教研中心（或教师教育中心）据分管学科或业务，每县至少 6 人（须包括一名双语教学或民族文化进校园负责人员）。	28 人
教师	校长（至少一人）、学校中层管理人员（至少一人）；普通教师为小学每校至少 4 人，规模不大的小学尽量包括	110 人

	所有教师；中学每校至少 8 人；教师抽样要考虑任教学科、年龄、性别等因素，须有民族教师，尤其是懂民族语言教师；寄宿制学校须有一名生活老师。	
学生	每个小学至少 10 人，每个初中根据学校规模，至少 15-20 人，若有双语班或民族班须有该班级学生；抽样要考虑民族、性别、家庭、年级、学业成绩寄宿制等因素。	124 人
家长	至少 4 位少数民族家长，家长抽样依据经济收入和民族成分，尽量包括寄宿制儿童家长。另外访谈了 10 个有乡村官员、村寨老人各一位。	83 人

## 2. 问卷调查。

项目组共开发了针对项目地区校教师、学生两份问卷，前者是要了解教师对少数民族教育政策、少数民族学生学习需要以及对当地文化的态度；后者是要了解学生对学校教育的态度和看法。（见 1-2）**并在此基础上开展深度访谈，以了解产生这些态度和看法背后的深层次原因。**

表 1-2 问卷调查设计

调查对象	抽样方式	实际样本数	回收率	有效率
个案点教师	学校教师（要求涵盖学校不同学科、不同民族的教师）；若学校规模较小，则面向全体教师。	256	100%	100%
个案点学生	（1）采取分层抽样和整群抽样相结合，以自然班为抽样单位。（2）完小学随机取样，抽五年级一个班级（若人数不够，从同年级另一个班抽样补充；若只有一个班则从四年级抽样补充）；在只有初小的学校抽取三年级一个班级。（3）若有单独的双语班或者民族班，则按照同样原则抽取样本单独发放问卷。（4）中学随机抽初中二年级一个班级（若人数不够，从同年级另一个班抽样补充；若只有一个班则从初中三年级抽样补充）。	1535	100%	100%

教师问卷发放方式原初拟定采用随机抽取，人数规定不少于 50 人；但由于发放问卷的大部分学校规模较小，就基本采用普查方式。学生问卷是采用分层抽样和整群抽样相结合。另外，由学校负责人填写一份《校长调查问卷》。问卷调查在选定的所有个案点进行，分别是：Y 省 LX 市 XS 中心小学、XS 中学、FP 中学、NM 村小学，Y 省 LC 县的 MS 小学、MY 九年一贯制学校；G 省 LS 县 FX 民族小学、LS 第二中学，G 省 CJ 县 XH 小学、LX 民族中学；Q 省 HL 县的 HL 民族中学、ASN 乡中心寄宿制小学。问卷回收率为 100%。

#### （四）调研过程

##### 1. 调研工作日程安排。

根据调研的要求和需要，调研团队的工作进度安排如下：（见表 1-3）

表 1-3 调研时间进度安排

时间	内容	说明
2010 年 1 月	实地调查工作启动	调研组成立
2010 年 1-4 月	开发调研工具	调研小组开发问卷和访谈
2010 年 4 月中旬	调研培训	调研小组成员接受实地调查培训
2010 年 4 月 28 日	启动调研	各调研小组奔赴调查地点
2010 年 4 月至 6 月初	开展调研	各调研小组开展调查、结束调查
2010 年 6 月初至 6 月底	整理调研结果	各调研小组整理调查数据
2010 年 7 月初至 7 月底	撰写实地调研报告	调研组撰写报告、整合调查结果
2010 年 7 月底至 8 月 15 日	撰写 12 个案例研究报告	各调研小组撰写报告
2010 年 8 月中旬至 9 月 13 日	综合报告	调研组撰写综合报告
2010 年 9 月 15 日后	培训方案	项目组设计培训计划

##### 2. 进入田野。

对于每一个田野调查研究者来说，进入现场都是一个难题。项目小组都是通过官方途径与当地教育局、民族局建立联系，再通过他们引荐进入个案点，大部分都比较顺利。但也有一项目小组在进入个案点时遇到了较大阻碍，当地教育局和民宗局的工作人员对他们的到来显示出某种排斥，前者对于具体情况的介绍明显持保留态度；而民宗局的态度就更加冷淡，开始以工作为由拒绝了调研组的访谈，之后经过多方联系才得以一见。其次，学校因为对项目存在一定的顾虑，开始的访谈和观察都进行的非常拘谨。有个案学校校长、教师一开始对项目小组非常警戒。调研组通过多方途径表达自己调研的目的，以及这一调研不会对校方带来麻烦，并积极与校长、教师接触。不同调研组不同程度遇到了这种情况，每个调研组化解这种情况的策略略有所不同。其中，有调研小组为了能够“走进”访谈对象，借业余时间为学校开展教师心理活动和为教师进行所需要多媒体技术的培训。有调研小组采取毫无惧意的接受牛粪汤和米酒的策略来获得当地人的认可和接纳。第三，当时到田野现场正好赶上农忙季节，学生家长都在农忙。为了能够和家长接触并深入了解情况，有的调研组顶着日头在寨子里寻访；有的调研组为了获得家长的信任和能够进行访谈，到学生家里帮干农活。诸如此类，每个调研组发挥自己的智慧和热情，获得当地人的接纳，使得各项访谈、观察等任务得以完成。

经过近一年的时间，在项目负责人的领导下，在教科文组织的支持下，在各级教育行政部门的配合下，六支项目调研组顺利完成了实地调研任务，收集到大量、丰富的第一手资料，整理访谈录音约几百万字，完成了十二份个案点调研报告。项目组在系统整理有关调研成果的基础上，完成了《少数民族基础教育政策调研总报告》。

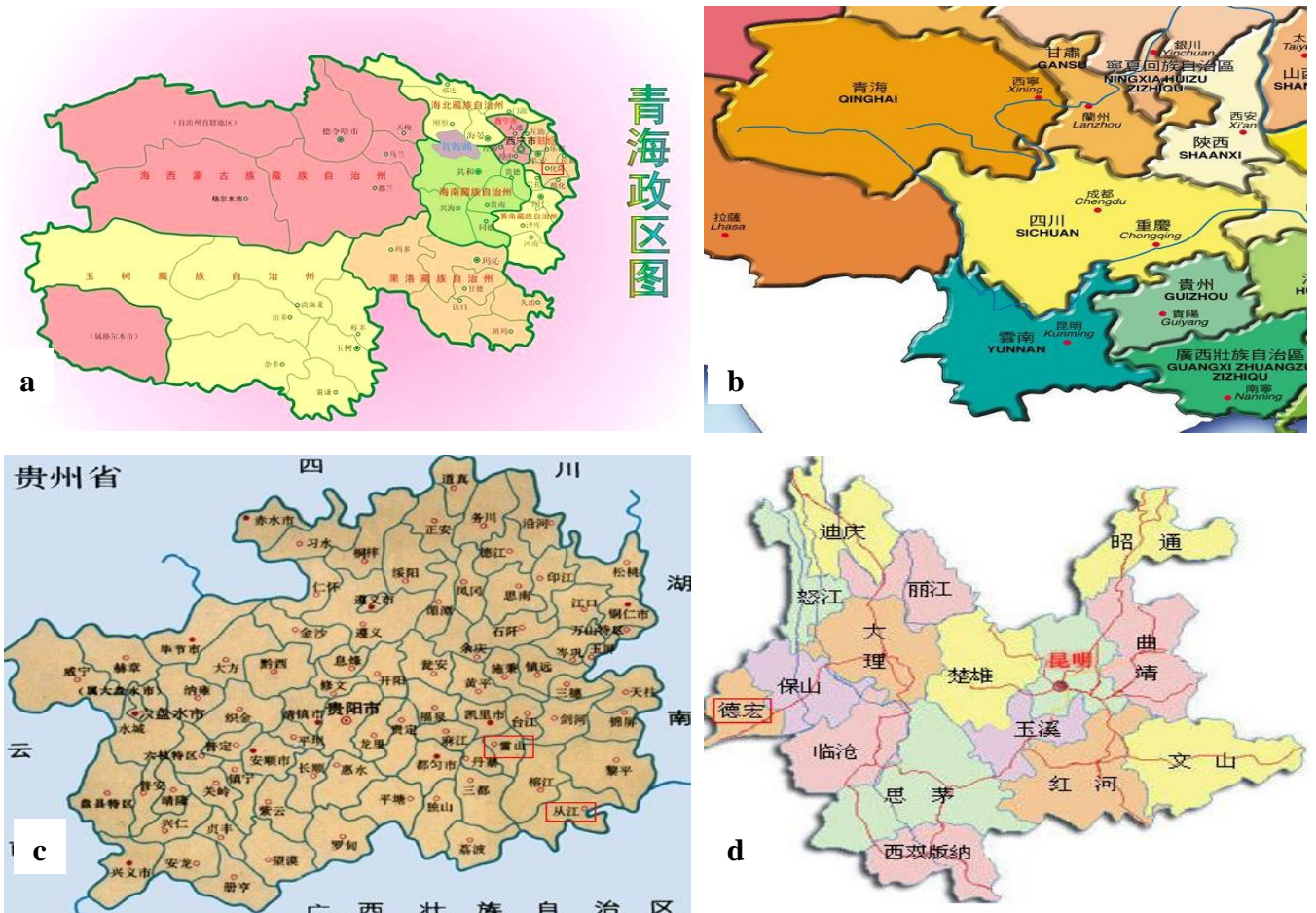
### （五）个案点情况介绍

按照项目调查目标的要求，依据前期调研对 Y 省、G 省和 Q 省三个项目省当地实际的了解，确定了选择调研个案点的策略和条件。

首先，在了解当地实际的基础上，确定选择个案点的策略：每个项目县至少选取一个乡，每乡包括乡政府所在地社区（一般包括初中和中心小学）和村寨社区（一般包括初级小学或教学点）。

其次，个案点必须符合以下条件：（1）地处少数民族聚居区。（2）学校以少数民族学生为主。（3）学校办学具有民族特色或者设置“双语”班或设置寄宿制

(必须具备其中之一)。(4) 具备当地普遍性特征，如经济发展状况、少数民族文化保持状况等。



a 青海省地区， b 三个项目省在全国行政地区中所在的位置， c 贵州省地区， d 云南，其中，被红框所框住的地点就是个案学校所在县市

图 1-1 项目省及个案点所在地图

根据以上选择要求和条件，项目组选择了 Y 省 LX 市的 XS 中心小学、XS 中学、FP 中学、NM 小学，LC 县的 MS 小学、MY 九年一贯制学校；G 省 LS 县 FX 民族小学、LS 第二中学，G 省 CJ 县 XH 小学、LX 民族中学；Q 省 HL 县的 HL 民族中学、ASN 中心寄宿制小学。

个案点具体情况如下：

### 1. Y 省

#### (1) Y 省 LX 市

本报告从地理位置、民族构成、经济生产、人文环境、教育情况等方面介绍个案学校所在社区基本情况。

● FP 镇（见表 1-4）

表 1-4 FP 镇简况

FP 镇
1. FP 镇位于 Y 省省德宏傣族景颇族自治州 LX 市 MS 坝东南部，是一个以傣族聚居为主的山坝结合乡镇。傣族占 83.4%，还有汉族、德昂族等多个民族。
2. 辖 11 个村委会，其中 9 个坝区村委会（FP、NM、PD、MB、MS、FP、ML、LZ、ZY）；2 个山区村委会（SD、PH），89 个自然村，179 个村民小组。
3. 全镇主要从事农业生产。全镇共有 12075 户，总人口 62325 人，其中农业户数 11871 户，农业人口 58597 人，占全镇总人口的 94%。因为是平地较多，相对于州的其它地区，经济水平相对较好。
4. 由于人口以傣族为主，傣族文化具有重要影响。傣族有自己的语言文字，村寨普遍使用傣语。傣族信仰小乘佛教，“村村有寺庙，寨寨有奘房”。有早婚习俗。有些年轻人出去打工。由于地处中缅边境，毒品和艾滋病成为潜在威胁。
5. 2009 年秋季全镇有各级各类学校 31 所，其中幼儿园 2 所，小学 27 所，初级中学 2 所。小学适龄儿童入学率 99.98%，初中毛入学率 89.82%，上学年初在校学生数 2440 人，上学年年内辍学学生数 53 人，上学年在校生辍学率 2.17%。 <sup>3</sup>

● NM 寨（见表 1-5）

表 1-5 NM 寨简况

NM 寨
NM 隶属 Y 省 DH 州 LX 市 FP 镇南边。NM 村是 DH 州傣族人口聚居最多、面积最大的村寨，民族成分以傣族为主，傣族占全村总人口的 95.5%，此外，还有少数景颇族、阿昌族等少数民族和汉族。
NM 寨以农业为主，近几年开始种植烟草等经济作物；有一些年轻村民外出打工。由于所处为平地，经济发展水平相对于其它山区相对要好。
由于人口以傣族为主，傣族文化具有重要影响。NM 寨平时使用语言以傣话为主，寨子仍有很多人不会讲汉语。信奉小乘佛教，建有本寨的奘房。近年来有些年轻人出去打工。由于地处中缅边境，毒品和艾滋病成为潜在威胁。
寨子里年纪大的人大多小学毕业或未毕业，年轻人大多小学毕业或初中毕业；有少量文盲。

<sup>3</sup>DH2009 年秋季学期基础教育情况统计表(二).内部电子资料.



● XS 乡（见表 1-6）

表 1-6 XS 乡简况

XS 乡
XS 乡位于海拔 780-1750 米的 XS 上，是我国境内景颇族最为聚集的地方。村寨之间的距离都很远，同一个寨子的农户距离不近，交流不是很多，相对封闭。景颇族 9842 人，占总人口的 87%，此外，还有景颇汉族、德昂族。
辖 6 个村民委员会，40 个自然村，48 个村民小组。2005 年末普查统计，全乡共有居民 2635 户，总人口 11292 人，其中农业人口 10849 人，占 96.07%。
属于传统型农业为主的农业经济，主要是甘蔗、茶叶等。大多居住于山梁上，山高坡陡，交通极其不便。近年来有少量农户开始种植经济树木。2005 年末的统计，农民人均收入仅 918 元，还低于人均纯收入 924 元的贫困线。
由于人口以景颇族为主，景颇族文化具有重要影响。XS 乡至今仍然保留着景颇族特有的传统文化，如饮食、服饰、婚嫁丧礼等风俗习惯。有早婚习俗。在村寨中景颇语仍是第一语言，甚至有不会说景颇语的小孩被同学称为“杂种”。
由于地处中缅交界，毒品和艾滋严重影响着人们的生产和生活。
据 2009 年统计，XS 乡适龄儿童入学率 100%，初中毛入学率为 96.52%，上学年内辍学率为 1.78%，上半年参加参加中考人数为 0。 <sup>4</sup>

本报告从学校特点、学生情况、教师情况、语言使用等方面介绍个案学校基本情况。

● FP 中学（见表 1-7）

表 1-7 FP 中学简况

FP 中学
LX 市 FP 民族中学一所寄宿制乡镇农村初级中学，分层教学和特长班是其特点。生源主要来自于 FP 镇 FP 片区的五个傣族村民委员会与 PD 新侨村委会。学校建有标准的综合楼一幢和老教学楼两幢，男女生宿舍各一幢，多媒体教室两间，远程教育网络接收室一间。学校占地面积 32478.9 平方米，建筑面积 8579 平方米。教学及辅助用房 3322 平方米。教师办公室 479 平方米。生活用房 4800 平方米。学校现有危房面积 3789 平方米。体育运动场面积 6990 平方米。食堂没有座椅；学校厕所卫生条件不好，离宿舍比较远；没有校医。教学楼、学生宿舍相对紧张。

<sup>4</sup>DH2009 年秋季学期基础教育情况统计表（一）、(二).内部电子资料.

学校现有 23 个教学班，全校在校学生数 1135 人，其中，全校共有在校少数民族学生 1028 人，傣族学生 996 人；阿昌族学生 23 人；其它少数民族学生 9 人，少数民族占全校学生总数的 91%。据 09 年秋季统计，上学年辍学率 2.56%。09 年毕业生 272 人中 50%在家务农。<sup>5</sup>

学校现有教职工 89 人，其中专业技术人员 82 人，工勤人员 7 人。教师性别和民族结构：女教师 47 人，男教师 42 人；少数民族教师 17 人，其中傣族教师 10 人，景颇族教师 3 人，彝族教师 1 人，苗族教师 1 人，佤族教师 1 人，满族教师 1 人。专任教师学历合格率达 98%。

全校教职工与在校生比例为 89/1135；专任教师与学生在校比例为 82/1135；全校傣族师生比例为 10/996；专任傣族教师与在校傣族学生比例为 7/996。

观察发现，师生之间关系比较淡漠，优生和差生待遇差异非常大。平时教师和学生家长交流不多。

教师大多住在 MS，教师和社区沟通不多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。

课堂教师讲课使用汉语，傣族教师不使用傣语授课；学生交流普遍使用傣语，调查中发现有些傣族学生不太会汉语。

● NM 小学（见表 1-8）

表 1-8 NM 小学简况

NM 小学
NM 小学是非寄宿制学校，是双语双文型教学研究点。NM 小学有一个分校 NK 小学（共 5 个班，144 名在校学生）。学生生源来自 NM 村和 NM 村新寨。
学校占地 5700 平方米，学校共有两栋教学楼（一栋为新教学楼、一栋为旧教学楼）、一栋教师宿舍楼和一排平瓦房，属 C 级危房平房、一座厕所。全校共配有一间多媒体教室、一间实验室和一间图书室，实验室因为狭小，使用率不高；多媒体教室配有 6 台电脑，只有一台联网；图书室面积约 40 平方米，共有图书 1312 册。无操场。没有校医和保安。
全校共有 9 个教学班，二年级和六年级有两个班，其他年级各只有一个班，在校学生 375 人，其中少数民族学生 353 人，以傣族为主，占全校学生总数的 94 %。
全校 19 名教师，男教师 4 人，女教师 15 人；其中：少数民族教师 11 人。专任傣族教师与在校傣族学生比例为 11/331。
师生关系较好；教师和学生家长交流不多。

<sup>5</sup> 见 FP 中学内部电子资料。

教师基本不住学校所在地，教师与社区沟通不多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。

教师讲课使用汉语，汉族教师和学生交流使用汉语，傣族教师和学生交流经常使用傣语，学生交流普遍使用傣语；高年级有些学生很难用汉语交流。

● XS 中学（见表 1-9）

表 1-9 XS 中学简况

XS 中学
XS 中学位于 LX 市 XS 乡 NB 村，是一所景颇族为主的山区寄宿制民族中学，被 Y 省民族大学设为少数民族外语教育研究基地、被 DH 政府设立为毒品和艾滋病预防教育示范学校。其生源主要来源于 XS 乡，主要接纳 5 个村的学生（其中 YP 村靠近 ZF 农场中学，当地学生就近入学，只有极少学生在 XS 中学就读）。
XS 中学学校占地面积 26700m <sup>2</sup> ，校舍建筑总面积为 3748m <sup>2</sup> 。XS 中学有砖混结构教学楼一幢，建筑面积 1144m <sup>2</sup> ；砖混结构学生宿舍楼一幢，建筑面积 1032m <sup>2</sup> ；简易砖木结构铁皮房学生食堂一间，建筑面积 230m <sup>2</sup> ；改装原教学楼为教师宿舍一幢及伙房，建筑面积 448m <sup>2</sup> ；简易砖木结构石棉瓦房教师宿舍（现准备设教师各部门行政办公室）一间，建筑面积 184m <sup>2</sup> ；简易土木结构石棉瓦房教师宿舍一间及伙房，建筑面积 440m <sup>2</sup> 。此外，学校有一座在建的综合楼。有一个简易操场和一个篮球场。学校设有食堂但没有足够的桌椅供学生就餐，通常学生们露天吃饭。宿舍、厕所卫生条件不容乐观；学校安全差，师生、生生冲突和社会青年干扰比较多。
现有 6 个教学班，每个年级 2 个班。由于小学刚刚由五年制改为六年制，2006 年 9 月未招生，此前几年只有两个年级，直到今年才有三个年级学生。在校学生合计 225 人，其中景颇族学生 198 人，德昂族学生 3 人，汉族学生 24 人，少数民族占 89.33%。 <sup>6</sup>
现有在册教职工总数 22 人，其中专任教师 20 人，职工 2 人；专任教师学历合格率 100%。中青年教师达 80%左右，有市级教坛新秀 1 人、校骨干教师 4 人。教师居住的房屋为 D 级危房，墙面由土坯建成，屋顶为石棉瓦，没有卫生间和浴室，条件十分简陋。共计 1302 m <sup>2</sup> 。
与乡政府、村寨委员会的合作非常多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。
教师教学使用汉语，教师和学生交流使用汉语，景颇族学生交流使用景颇语。

<sup>6</sup> XS 中学 2009 年年度总结

● XS 中心校（见表 1-10）

表 1-10 XS 中心校简况

XS 中心学
XS 中心小学辖 4 所半寄宿制小学。生源主要来自 XS 乡。
学校占地面积 20000 平方米，校舍建筑面积 4472 平方米，有教学综合楼一幢，办公楼一幢，学生宿舍一幢，学生食堂一间，教师宿舍 19 间，厕所 1 间。学校现有 D 级危房 1334 平方米，占 25.4%。学校配有电教室、远程教育室、少先队活动室、图书室。没有围墙和大门。撤点并校导致教室更加紧张，学生人数增加给住宿也带来了压力。有一个篮球场和几张半废弃的乒乓球桌，没有操场。学校设有食堂但没有足够的桌椅供学生就餐，通常学生露天吃饭。学校有医务室。没有浴室，厕所脏且不够用。
共有 11 个教学班，学生 398 名，其中少数民族学生 291 名，占 73.1%，住校生 337 名，占 85%。有两个学前教育班级，在校接受学前教育 89 人。中心小学校区入学率 100%。中心小的高年级学生平均年龄偏大，五年级学生已经有 16 周岁的学生，这些学生多是因为上学较晚，鲜有留级生。
XS 中心小学共有 28 名教职工，其中景颇族 12 名，汉族 14 名，傣族 2 名；男教师 10 名，女教师 18 名。学校设有专门的教师宿舍，2-3 名教师共用一套约 40 平米大、形状狭长的宿舍（其中近三分之一的面积为露天），有厨房，没有厕所和浴室。
与乡政府、村寨委员会的合作非常多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。
课堂教师教学使用汉语，教师和学生交流使用汉语。

(2) Y 省 LC 县

本报告从地理位置、民族构成、经济生产、人文环境、教育情况等方面介绍个案学校所在社区的基本情况。

● MY 乡（见表 1-11）

表 1-11 MY 乡简况

MY 乡
MY 乡位于 LJ 河谷腹心地带。该乡是以景颇族为主体民族的山区乡，景颇族占本地户籍总人口的 77.8%，此外还有汉族、彝族、傈僳族。
该乡辖 5 个村委会，41 个村民小组，62 个自然村，全乡农业人口 1799 户，7407 人。

当地以农业为主，大多种植甘蔗、核桃、玉米等农作物。全乡面积 200.15 平方公里，2008 年末实有耕地面积 26044 亩，其中水田 6037 亩，旱地面积 2007 亩。经济发展水平不高，2008 年农民人均纯收 1402 元，农民人均持有粮 36.8 公斤。出去打工的人很少。由于地处中缅交界，毒品和艾滋严重影响着人们的生产和生活。

由于人口以景颇族为主，景颇族文化具有重要影响。景颇族使用的景颇语，有景颇和载瓦两种方言，景颇方言属景颇语支，载瓦方言属缅语支。**景颇族信仰基督教和佛教**。该乡的当地景颇族使用的多是载瓦文。

从问卷调查来看，该乡学生家长有一半是小学及小学以下，文化程度在高中及以上的家长很少。

● LS 乡（见表 1-12）

表 1-12 LS 乡简况

LS 乡
LS 是全国阿昌族最集中的乡，位于 LC 县西北，西南与 MD 接壤。LS 阿昌族自治乡海拔 1380-1500 米。从县城通往 LS 乡的山路在雨季非常危险。2005 年有人口 5038 户、22068 人，其中汉族 7269 人，傣族 358 人，景颇族 418 人，阿昌族 11955 人，傈僳族 2371 人。阿昌族占 52.8%。
现辖 LB、LG、PL、HZ、XJ、MS、BP、LS、PS 等 11 个村民自治会。
当地以农业为主，水稻是当地主要的农作物，还广泛种植玉米等和烟草等经济作物。其中，油菜、甘蔗、油茶等因产量大，已成为当地的支柱型经济作物。生活水平相对低下。
由于人口以阿昌族为主，阿昌族族文化具有重要影响。阿昌族被当地人称为“LC 的犹太人”，“善于经商，非常聪明”，是 Y 省境内最早的土著民族之一。阿昌族有语言，没有文字。“阿昌语—汉语”双语使用人占绝大多数。全民信仰小乘佛教，有一部分同时信仰大乘佛教和道教。有早婚习俗。外出打工人多。由于地处中缅交界，毒品和艾滋严重影响着人们的生产和生活。

本报告从学校特点、学生情况、教师情况、语言使用等方面介绍个案学校的基本情况。

● MY 九年一贯制学校（见表 1-13）

表 1-13 MY 九年一贯制学校

MY 九年一贯制学校
MY 九年一贯制学校在 2009 年 9 月 1 日从 KQ 搬迁到 MY 乡政府所在地，是寄

宿制学校；生源来自于 MY 乡。
学校有一栋教师办公室、一栋教学楼，两栋学生的宿舍楼（男女宿舍楼）和两栋教工楼（单身宿舍楼和教师家属楼）；有一水泥地操场；有一学生食堂，没有吃饭用的桌椅，学生通常露天吃饭。学校有大门口，也有其他入口。学校只有小段砖砌院墙，其他的大都是用篱笆围起来的。
MY 九年一贯制学校共有 17 个教学班，分为学前班、小学、初中三部分。在校学生 627 人（含学前班 47 人），其中住校学生 577 人（含学前班 27 人）。景颇族学生占 42%（不含学前班）、汉族学生占 48%（不含学前班），其他还有傈僳、阿昌、傣族的学生。
MY 九年一贯制学校教师 49 人，其中专任教师 43 人，合同工人 1 人和临时工 5 人（炊事员）；其中，有 5 名景颇族教师（都会说景颇话），4 名傣族教师（1 名会说傣语），一名白族教师，其他为汉族教师。
观察发现，小学学生对教师比较尊重，初中学生和教师关系相对淡漠，教师体罚学生现象比较多。
与乡政府、村寨委员会的合作非常多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。
课堂教师教学主要使用汉语；教师和学生交流一般用汉语，景颇族老师和景颇族学生使用景颇语交流；景颇族学生之间交流使用景颇语，不同民族学生之间使用汉语。

● MS 小学（见表 1-14）

表 1-14 MS 小学简况

MS 小学
MS 小学位于 MS 村，是一所寄宿制学校。2008 年 12 月，MS 小学被评为“州级绿色学校”；2009 年荣获州常规管理先进学校。
MS 小学占地面积 7625 平方米，校舍建筑面积 1451 平方米，其中普通教室 760 平方米，办公室一间，教学楼一栋；生活用房 651 平方米，其中简单教工宿舍 246 平方米，学生宿舍 179 平方米，食堂 84 平方米（没有吃饭场所，学生通常露天吃饭），厕所 56 平方米；其他用房 40 平方米，校舍面积中危房面积 1037 平方米。体育设施简陋，有一对篮球筐，一个乒乓球台，两个秋千（明显破损）。学校配有仪器保管室、实验室和少先队活动室各一间。每个班级都有自己的勤工俭学基地。
学校有 7 个年级，分为 7 个班，其中包括民语学前班 1 个，然后 1—6 年级各一个班。现共有学生 196 人，在校中少数民族学生有 164 人，占学生比

例的 84%；其中：阿昌族 150 人，占全校学生的 76%，傈僳族 11 人，景颇族 3 人。“学生父母外出打工的很多，父母吸毒孤儿也很多；学生 1/4 是事实孤儿；艾滋遗孤也有两个”。<sup>7</sup>住宿生使用用水来自山上直接下来水，每逢下雨，山上流下来的水就很浑浊，不能洗使用；有时水会断流。没有浴池。

全校教师共 9 人，本科学历 2 人，大专学历 7 人；小高 1 人，小一 3 人，小二 5 人；少数民族教师 3 人，其中傣族教师 1 个，景颇族教师 2 人（会讲景颇语）；没有阿昌族教师。校长和其他八名教师共用一间办公室，办公条件艰苦，备课基本在宿舍完成。九名教师全部住校，周末回家。

师生关系和谐，学生之间关系和谐，学生们朴实勤劳、尊师懂礼，教师很照顾学生，家长对老师也比较信任尊敬。

与乡政府、村寨委员会的合作非常多。教师除教学任务之外，还承担控辍保学工作和政府的一部分社会工作。

课堂教师教学用语汉语；教师和学生交流一般用汉语，老师和学生之间使用汉语、方言交流；阿昌族学生之间交流使用阿昌语。

## 2. G 省

### (1) G 省 LS 县

本报告从地理位置、民族构成、经济生产、人文环境、教育情况等方面介绍个案学校所在社区的基本情况。

#### ● LS 县（见表 1-15）

表 1-15 LS 县简况

LS 县
LS 县位于 G 省东南部，中国重要的苗族聚居地，全县人口 15.2 万人，少数民族占总人口的 91%，其中苗族人口占 86.3%，此外还有苗、水、瑶、侗、彝、汉等。
全县 9 个乡镇（5 乡 4 镇），157 个行政村。总面积 1218.5 平方公里，耕地面积 10.73 万亩，占总面积的 5.6%，其中稻田面积 8.49 万亩，农业人口占 90%以上，人均耕地 0.67 亩。
该县是山区农业县，农业生产为主，目前积极发展旅游业。银饰等苗族手工艺品走向市场。打工收入构成苗民的主要收入。农村人均年收入 1706 元，属国家认定的贫困县之一。
苗族人口占了绝大多数，苗族文化具有重要影响。该县被称之为“中国苗族文化中心”和“苗疆圣地”。人们平时生产、生活主要以苗语为交际。这里的苗族歌舞、服饰、建筑、习俗、节日、祭祀等仍然保留着自己独特的风格。

<sup>7</sup> 来自访谈该学校校长资料。

该县共有小学 84 所，初级中学 7 所，普通高中 1 所，职业高中 1 所，幼儿园 8 所。全县初等教育阶段适龄儿童入学率 99.3%；小学毕业生升初中升学率为 99.26%，初中升高中、中专升学率为 63.0%。<sup>8</sup>

● FX 乡（见表 1-16）

表 1-16 FX 乡简况

FX 乡
FX 乡位于 LS 县城东部。苗族人口占总人口的 99.9%。
驻地为 PX 村，辖 PX、TX、SZ、TZ、QN、GT、MP7 个行政村，44 个村民小组，10 个自然寨。全乡有 1397 户，5900 人。其中，农业人口 5736 万人。全乡总面积 144.4 平方公里。耕地面积 0.6 万亩，林地面积 16.8 万亩，森林覆盖率达 77.3%。
该县是山区农业县，农业生产为主，目前积极发展旅游业，成效不大。打工收入构成苗民的主要收入。
苗族人口占了绝大多数，苗族文化具有重要影响。人们平时生产、生活主要以苗语为交际语。仍然保持有苗族文化传统。FX 高排芦笙是其特色乐器，FX 高排芦笙曾组队参加省内外各种高规格的庆典演出活动。

本报告从学校特点、学生情况、教师情况、语言使用等方面介绍个案学校的基本情况。

● LS 第二中学（见表 1-17）

表 1-17 LS 第二中学简况

LS 第二中学
LS 第二中学位于县城北郊 MJT，是寄宿制学校。先后荣获“全国生物百项科技活动先进单位”、“全国群众体育先进集体”、“G 省体育（田径）传统项目学校”、“州级家庭教育先进学校”、“州级环境育人示范学校”、“州级先进党支部”、“州级示范性初中”、“黔东南州教育系统先进学校”、“G 省民族民间文化教育项目学校”、“G 省普及实验教学示范学校”等荣誉。生源来自于 LS 县。
学校占地面积 22939 m <sup>2</sup> ，校舍面积 9819 m <sup>2</sup> 。教学区、生活运动区相对独立，配置有设施齐全的物理、化学、生物实验室及准备室，计算机室，多媒体教室，会议室，图书室，音乐舞蹈训练室和美术培训室等多功能教室，其中图书室有图书 48850 余册，生均 25.6 册，教学电脑有 80 多台。有一个可容纳

<sup>8</sup> 资料来源：LS 县教育局. K 县教育基本情况. 2010 年 4 月。



500 多人的阶梯教室，2 幢学生住宿楼和一个达到国家食品卫生标准的 C 级学生食堂。运动区有一个 200 米环行跑道（含 115 米直跑道）、5 个篮球运动场及一个铅球投掷场、一个乒乓球和二一个羽毛球运动场等。

现有在校学生 2117 人，共有 38 个教学班，其中有寄宿生 1039 人，占 49%；少数民族学生 1680 人，占 79%。

现有教职工 92 人（含支教教师 16 人），其中专任教师 82 人，高级职称教师 12 人，中级职称教师 35 人，有本科学历 29 人，大专学历 51 人，中专学历 3 人（已获任职资格），有享受国务院津贴的特级教师 1 人，留学朝鲜教师 1 人，有省级骨干教师 2 人，州级骨干教师 11 人。

教师教学使用汉语，教师和学生交流使用汉语，苗族学生交流使用苗语。

● FX 小学（见表 1-18）

表 1-18 FX 小学简况

FX 小学
该校是一所寄宿制学校，位于在 LG 山国家级自然保护区、国家森林公园腹地，其前身为 1939 年在 FX 村设 FX 初级小学。从 2008 年起，FX 的 TS、水 SZ 等几所教学点、QN 完全小学和 GT 完全小学被先后合并到 FX 小学。生源来自于 FX 乡。
全校占地面积 7600 m <sup>2</sup> ，校舍面积 2800 m <sup>2</sup> 。学校教学设施齐全，有专用教室 12 个，自然实验室和仪器保管室各 1 个，多媒体室和微机室各 1 个，图书室和阅览室各 1 个，少先队活动室和党支部活动室各 1 个，校长室、教务主任室、总务主任室和出纳会计室各 1 个，体育保管室和教师办公室各 1 个，学生食堂 2 栋，篮球场 3 个，学生宿舍楼 2 栋，教师宿舍楼 2 栋。班班设有电视，已初具现代化教育规模。学校建筑极有民族特色。
现有学生 380 人（其中女生 174 人），共开设 11 个教学班，都是苗族。
有教职工 29 人，都是苗族。在岗专任教师 24 人，专任教师学历合格率达 100%。年龄结构偏向老龄化。教师居多，女教师少。教师居住在危房。一个是木楼，一个是墙体已经开裂的砖瓦二层楼，只要下雨就漏水。
师生交流比较好。
课内外都是使用双语，低年级使用苗语授课的较多，高年级说普通话较多。

(2) G 省 CJ 县

本报告从地理位置、民族构成、经济生产、人文环境、教育情况等方面介绍

个案学校所在社区的基本情况。

● XH村（见表1-19）

表1-19 XH村简况

XH村
XH村位于CJ县东北部25公里处，以侗族为主。
全村有6个自然寨，分为20个生产小组，共765户，人口3340余人。
生产经济以农业为主，近来旅游的到了很大的发展。
侗族人口占了绝大多数，侗族文化具有重要作用，当地被称之为“歌的故乡”，是极富盛名的“侗歌窝”。
据《CJ县2009——2010学年度第二学期中心校学生到校基本情况》统计，GZ乡的到校率97.45%，女生到校率96.97%。 <sup>9</sup>

● LX镇（见表1-20）

表1-20 LX镇简况

LX镇
LX镇位于CJ县东北部，LX镇是G省通往ZJ三角洲的第一站。它是侗苗族聚居乡镇，以侗族为主，人口比例占99.7%，苗族人口主要集中在西部的CX村。
2004年经过撤村并村后，现辖16个行政村和1个居委会，70个自然寨，177个村民小组，4620户20280人。
以山地农业生产为主，兼营旅游业。全镇国土面积127.3平方公里，耕地面积17772.5亩，其中田面积15152.5亩、土面积2590亩，山地、丘陵面积占90%，坝子点10%。
侗族人口占了绝大多数，侗族文化具有重要作用。当地仍然保持有侗族文化传统，并成为丰富旅游景点，素有侗歌之乡的美称。人们平时生产、生活主要以侗语为交际语。
镇有学校18所，其中完小的8所，教学点10个，全镇小学在校生2192人，教师总数107人。2008年秋季入学率为100%。镇内中学1所，现有22个班级，学生1116人，教职工61人。

本报告从学校特点、学生情况、教师情况、语言使用等方面介绍个案学校的基本情况。

● XH小学（见表1-21）

<sup>9</sup> 《全县春季开学工作督查情况通报》，摘自《CJ县教育局督导第一期》，2010年3月27日

表 1-21 XH 小学简况

XH 小学
<p>XH 学校位于 CJ 县西北端的 XH 村，是 GZ 乡规模最大的村级小学。2007 年 11 月，被评定为“G 省民族民间文化教育项目学校”之一。生源来自 GZ 乡。</p>
<p>学校占地面积 3822.4 平方米，建筑面积 1156.53 平方米，生均校舍面积 3.63 平方米。如表 1 所示，其硬件设施有主教学楼、篮球场、乒乓球桌、厕所等，辅助设施包括远程教育室、图书室、仪器室和实验室等，图书总册数为 2720 册，仪器 2070 件。</p>
<p>学校现有班级 8 个，除六年级 2 个班，其它年级各 1 个班；均为侗族；在校女生比率为 28%。2010 年入学率 99.5%，辍学率 0.5%。</p>
<p>共有 14 名教师，多为侗族。其中女教师 5 人（含侗歌教师 1 人），代课教师（侗歌教师）2 人、专任教师 13 人；大专学历达 82.5%。学校没有食堂和宿舍。</p>
<p>师生关系较好。</p>
<p>由于实施教师轮岗制度和控辍保学等，学校与乡政府之间的关系紧密；学校与社区之间是积极互动关系。</p>
<p>学校要求课堂和校园里讲普通话。低年级兼用汉语、侗语双语教育，师生课下交流使用侗语，学生课下之间使用侗语。</p>

● LX 民族中学（见表 1-22）

表 1-22 LX 民族中学简况

LX 乡民族中学
<p>LX 中学位于 LX 镇中心，是镇上唯一一所完全中学，实行封闭式的教学管理。生源来自于 LX 镇。</p>
<p>现有教学楼 1 座，普通教室 22 间，专用教室 6 间（理、化、生实验室各 1 个，多媒体教室 1 个，微机室 1 个（共有电脑 30 台），图书室 1 个（藏书 7000 册，无阅览室）。学生食堂 1 个，学生餐桌 34 套，可供 200 人同时就餐。学生宿舍 2 栋，共 54 间，学生高低床（铁质、木制）共 320 套，可供 648 名住校生住宿。篮球场 2 个，有 250 米的环形跑道，还有乒乓球台、单双杠等多种体育器材。</p>
<p>学校现有在校生数为 1113 人，女 487 人，；98% 的学生为侗族；学校共开设 21 个教学班，其中初一 7 个班，初二 7 个班，初三 7 个班；现有住校生 950 人，其中女 421 人。学生到校率为 86.47% 女：86.41%。<sup>10</sup></p>

<sup>10</sup>CJ 县 2009—2010 学年度第二学期初中学生到校统计表

现有教职工 63 人，其中专任教师 54 人（女 14 人）；具有本科学历 3 人，专科 57 人，学历合格率为 95.2%。

师生关系较好，教师和家长联系较多。

由于实施教师轮岗制度和控辍保学等，学校与乡政府之间的关系紧密；学校与社区之间是积极互动关系。

### 3. Q 省

#### (1) Q 省 HL 县

本报告从地理位置、民族构成、经济生产、人文环境、教育情况等方面介绍个案学校所在社区的基本情况。

#### ● HL 县（见表 1-23）

表 1-23 HL 县简况

HL 县
HL 县位于 Q 省东部农业区，是国家扶贫开发重点县。少数民族占 78.99%，有回、汉、藏、撒拉等 12 种民族，其中回族占 52.82%，汉族占 21.01%，藏族占 21.02%，撒拉族占 4.93%，其他民族占 0.22%。
全县有 17 个乡镇（6 镇、12 乡，其中 5 个藏族乡），2 个管委会，366 个行政村，总人口 24.35 万人，总人口 227549 人，农业人口占总人口的 90.97%。辖十三乡及五个藏族乡，366 个行政村。总面积 2740 平方公里，总耕地面积 65 万亩。该县是贫困县。
该县经济以农业生产为主，主要生产小麦、青稞、豌豆、油菜籽、马铃薯等农作物。畜牧业是该县的优势产业，全县草场面积 258 万亩，牛羊饲养量 42 万头只。
回族人口占了绝大多数，回族文化具有重要影响。
HL 县有各级各类学校 276 所，小学 256 所，九年一贯制学校 9 所，完全中学 5 所，初级中学 4 所。2007 年被评为“全国‘两基’攻坚先进县”。

#### ● ASN 乡（见表 1-24）

表 1-24 ASN 乡简况

ASN 乡
位于 HL 县境南部 KLG 山上，人口 0.6 万，以回族为主，占总人口的 54.7%。面积 107.5 平方千米。辖 ASN、RM 等 16 个村委会。
农业为主的贫困山区。

多民族居住区，呈现为文化交融。以回族和藏族为例，ASN 乡的回族以藏语为母语，藏语既是家庭用语也是社交用语，信仰伊斯兰教，身份证登记为回族。一般每个人都拥有三个名字，汉语名、教名和藏名。汉名书面用，学校用，公开场合用；经名清真寺礼拜用；藏语名则主要是乳名，用于口头称呼。ASN 乡的藏族主要聚集在 RM 村。

大部分使用藏语。其日常交流中常在藏语中夹杂汉语变音或同音词汇。

本报告从学校特点、学生情况、教师情况、语言使用等方面介绍个案学校的基本情况。

● HL 中学（见表 1-25）

表 1-25 HL 中学简况

HL 中学
HL 民族中学是 HL 县唯一的一所寄宿制藏族双语完全中学，是 HD 地区很有发展前景的一所“双语”完全中学。生源来自全县 17 个乡镇。
校园占地面积 25.6 亩，建筑面积 7291 平方米，校舍建筑面积占 5460m <sup>2</sup> ；教室有 21 个，微机室 1 个，多媒体教室 1 个，图书室 1 个；计算机 75 台；各类图书 7672 册，人均占 8.6 册。有一栋教学楼属于危房。围墙破损。学生食堂小，无法容纳学生同时就餐。没有专门的宿管老师。没有校医。
在校生 1502 人，其中女 666 人。大部分学生为藏族，另还有土族、汉族、撒拉族学生。寄宿制学校管理较为封闭。
教职工总数 98 人，女 38 人；其中专任教师 88 人，女 35 人。初中专任教师有 46 人，学历达标率 93.5%。教师主要有汉族，藏族、回族、撒拉族和土族等族，其中，藏族老师占 28%。没有教师宿舍，教师大多住在县上或者在学校附近租房住。
师生关系比较好。
教师教学用语为汉语；教师和学生交流主要使用 Q 省方言，藏族老师和藏族学生交流主要使用藏语；藏族学生课下相互交流使用藏语。

● ASN 寄宿制小学（见表 1-26）

表 1-26 ASN 寄宿制小学简况

ASN 寄宿制小学
ASN 中心校位于 ASN 乡。辖 7 个教学点。生源来自 ASN 乡。
ASN 全学区现有学生 578 名，其中杂加、中心完小的寄宿生有 236 人，包括

回族、藏族、撒拉族。

ASN 中心完小各年级各有一个教学班。ASN 中心完小有教师 13 名，4 名回族，1 名藏族。

师生关系较好，教师和家长沟通较好。

教学主要使用汉语和方言，教师和学生沟通主要使用汉语或方言，学生私下大部分使用藏族。

综上所述，个案学校所在社区具有以下特点：一是所在的社区大部分处于山区，地理位置相对封闭，但近年来年轻人出来打工日益增多。二是经济发展水平相对低下，大部分属于国家贫困县，生产方式以农业经济为主。三是这些社区都是少数民族聚居区，除了云南省某个案点，大部分都是单一民族聚居区。四是社区基本上是使用少数民族语言，传统风俗习惯保持较好，但近年来受到现代文化冲击比较大。除了贵州之外，云南、青海项目点少数民族大多有宗教信仰，如云南的信仰小乘佛教、基督教和道教，青海的信仰藏传佛教和伊斯兰教。这些地区教育水平相对低。

个案学校具有以下特点：一是除了有些个案学校学生百分之百是少数民族学生之外，其他个案学校学生大部分是少数民族。二是个案学校少数民族学生之间使用少数民族语言交流，非少数民族教师与学生之间使用普通话交流；除了一些个案点的低年级，学校教师主要使用普通话授课。三是与其它项目地区相比，云南个案点教师除了承担教学任务之外，还承担一些社会工作任务。四是除了贵州一个案学校，其他学校基础设施不足。

## 第二部分 聚焦少数民族教育政策

这部分根据十二个个案点的实地调查报告结果,从当地对政策的理解、执行过程、实施结果和影响因素等方面对布局调整、寄宿制、“双语”教学、师资建设、两免一补、新课程改革、民族文化进校园政策**实施情况**进行分析、概括。

### 一、布局调整

2001年,国务院做出《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,其中一项内容是“因地制宜调整农村义务教育学校布局”:按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并,在交通不便的地区仍需保留必要的教学点,防止因布局调整造成学生辍学。

#### (一) 实施现状

调研组通过实地调研,收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见,从其是否与政策实施目标有偏差、是否保障少数民族学生受教育机会、是否提升教育质量、是否有助于当地社会经济的发展特别是民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。(见表 2-1)

##### 1. 项目地区都把布局调整为教育工作中心之一

大部分项目地区已经开始实施布局调整,并继续把此作为下一阶段工作的重点;个别项目地区因为当地实际和教育经费不足等原因,并没有开展大规模的布局调整,但将此作为未来当地教育工作规划的重心。

##### 2. 项目地区中小学阶段进行布局调整力度有所不同

项目地区山区居多,原来小学布局相对分散,举办寄宿制的学校较少;中学分布则是相对集中和大多实行寄宿制,因此,小学阶段布局调整的力度较大、涉及范围较广,中学阶段相对而言布局调整力度不大,涉及范围较小。由于中小学教育阶段学生年龄不同,中小学阶段实施布局调整遇到的问题也有所不同。

3. “小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置”的布局调整原则与当地实践标准的不一致

首先,2001年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》规定了布局调整的实施原则为“小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置。……在有需要又有条件的地方,可举办寄宿制学校。”但由于当地行政部门对“近”

表 2-1 项目地区开展布局调整现状

Y 省						
LX 市				LC 县		
开展学校布局调整,但没有具体的数据。但是,行政官员介绍“学校撤并工作从 2003 年就开始了,以前有 300 多所,现在有一百多所,所有的一师一校都被撤了”。 <sup>11</sup>				“计划在近六年(2009 年-2014 年)内撤并 72 所中小学,全县保留 33 所中小学(含新建的民族寄宿制高级中学)。具体规划为:2009 年撤并 20 所(已撤并)、2010 年撤并 14 所、2011 年撤并 4 所、2012 年撤并 17 所、2014 年撤并 17 所”。 <sup>12</sup> 在一些乡镇保留一个中学,在其他乡镇甚至一个中学都不保留。		2005 年
FP 中学	NM 小学	XS 中学	XS 中心校	MS 小学	MY 九年一贯制学校	FX 民族
没有涉及布局调整	计划 2010 年 9 月把 NM 村小和其分校 NK 小学合并。	没有涉及布局调整	2006 年一年里,所有的教学点都撤掉了,中心小学所管辖的 6 所学校也撤并为 4 所。	据说 MS 小学合并其它教学点到。	KNB 小学部分三年级学生和 4—6 年级学生已经并进此学校,预计 2010 年 9 月份之前全部撤并进此校。而此校的中学部准备在 2011 年撤并到 LC 县四中。	2008 年 SZ 等几成功合校并搬年 9 月小学和学合并小学。

<sup>11</sup> 没有拿到具体的数据,这儿的数据来自访谈中地方行政官员的介绍。

<sup>12</sup> LC 县 2009 年教育规划.内部版。



的理解不同，导致撤点并校中出现不同的标准规定。（见表 2-10）

其次，布局调整使偏远农村学生享受到师资、教学资源，但并没能很好地落实“优化教育资源配置”。（见表 2-2）如同个案 1 中的实例，个案点的学校教师、校长谈到了这种情况，并认为会带来资源浪费、国有资产流失的情况。

在没有增加教育资源投入或增加投入很少的情况下，短时间内将几所学校陆续合并到一所学校，学生人数的增加导致管理负担和加剧原有教育资源的紧张，如教室和宿舍紧张、班额扩大、师资紧张等；没有实现预期的目标，反而使现有教学设备资源集中高效使用、学校硬件得到建设、农村教师的工作生活环境有效改善。除了 LS 第二中学，这种现象在个案点较为常见。有些个案点对被撤并学校的建筑和地产没有任何评估和具体处理的规定，而有些个案点没有无偿地将学校建筑和地产返还给村寨，而将此出售给私人，这会导致资源浪费、国有资产流失。

表 2-2 个案 1

K 乡中心校的 KNB 小学的新教学楼于 2004 年投入使用，但是由于库区搬迁和撤点并校，最晚将于 2011 年弃置不用。调研人员问道弃置校舍的去向时，校长回答会卖给当地的私人，这难免会造成国有资产和教育资源的流失。

校长，Y 省

撤并后的中小学原有的用房和设施被闲置，而生源的增加需要投入大量资金扩建学生宿舍、食堂、澡堂等，增加中小学生学习种学习和活动器材，因此带来了新的浪费。

校长，Y 省



—教学点学生

第三，“有需要又有条件举办寄宿制”原则与大量合并、扩大规模做法的不一致。（见表 2-3）

项目地区大多是山区，有举办寄宿制的需要。然而，根据个案点教师介绍，项目组发现在 Y 省、G 省、Q 省项目地区个案点出现没有条件举办寄宿制、原来寄宿制学校基础设施不足前提下增加学生、扩大规模的现象。

表 2-3 个案 2

2009年9月学生人数近400人，因为教室不足，将一年级两个班合并成一个班，学生人数达到60人，给班级管理带来很大压力。2009年下学期，邦角小学的学前班并入中心小学，教室更加紧张。同时，学生人数增加给住宿也带来了压力，目前尚有75名学生在铁皮房里睡，有60多人因没有床位和别人共挤一张床。

“我们学校原来只有不到100名的学生，现在把周围寨子的学校都并过来，尤其是QN，QN来了将近100多个学生，学校就显得很紧张了；而且上面要求学生们必须寄宿，现在连原来的小食堂都拿来做宿舍，还是不够”。

教师，G省

教师，Y省



玩游戏的女孩

4. 接受优质教育资源的机会增加与隐性、间断性辍学增加之间的矛盾（见表2-4）

实地调研中，**个案点的教师、校长认为**：布局调整目的是要让孩子能上学，还要上“好”学。它能够使处于偏远山区、教师结构性缺乏、教学资源薄弱的原教学点的学生能够有机会享受到优质资源，能够上因没有老师而不能开设的音体美、英语等课程，能够上因没有教学设备上不了的计算机课、实验课等。然而，布局调整后的交通问题、负担加重等原因，出现了学龄儿童超龄上学和隐性、间断性辍学现象。

### 2-4 个案3



玩游戏的学生

“村子里就有三四个学生就占一位老师，浪费师资资源。合并后能共享师资资源，但是对学生的上学造成了困难，有时学生步行2个多小时，家长忙没时间接孩子，教师的任务是给学生做饭。并校后学生的辍学率高了，尤其是小学生，原因是交通不便。寄宿制对学生的好处是，能共享老师，共享教室，能住校不

用来回跑了，而其也有足够的时间学习，也不用回家干活了。

教师（被合并学校的原校长），G省

“原来我们乡是一村一寨一个学校，但撤了X村17组、18组、19组、20组4各村寨的教学点后，最远的村寨离X小学有7-8公里，年龄小的学生无法来到这学校读书，交通不便成为辍学的一个因素。你想想，小小年纪，家里人怎么会放心让自己的孩子翻山越岭地走山路来学校，尤其是G省山区经常下雨，下雨后山路就更难走了，所以很多家长让孩子10岁了才放心让孩子来学校读一年级，但10岁才来上学，跟同班级只有7岁的孩子相比，已经是大龄儿童了，这给他们的学习和生活也会造成一定的负担，所以我认为集中办小学不适应当地的情况，那些村寨还是有必要搞一、二年级的教学点的。”

校长，G省

“（民中）真的不应该撤，有些学生走到某都每天单程走两个小时，以前每个村有学校，学生大多数能读到初中毕业，现在撤了，走得更远了，读书困难就更大了，学生的安全隐患也越大，如本地区的山体滑坡，直接影响到学生的安全，辍学率也就越高了。”

教师，Q省

### 5.无法判断教学质量是否提高的问题

正如前面所述，布局调整政策目标是为了让学生能够享受到优质资源，能够提高成绩，当地教师 and 大部分学生家长也认为调整布局能够使学生接受更好地教育，条件要比原来的要好，因而，学生的学习成绩能够得到提高。然而，对于学生学业成绩、学校教学质量是否提高，却没有任何评价和比较，也就无从断定布局调整实施结果是否具有正向作用。（见表2-5）

表2-5 个案4



课堂中的学生

“（撤点并校之后的）这个成绩其实是看不出来的。因为现在已经取消了统一考试，不能排名，所以各个学校都是自己出题，因为没有比较，所以不知道我们学校是进步了还是落后了。但是从我们自己的感觉来说，学生素质其实不如前几年……好学生还是有，但是差学生越来越多”。

教师，Y省

“布局调整以后，我们认为有利于教学质量提高，布局调整之前，一师一校，一个老师教1至3年级，一个老师根本管不过来，那寄宿制以后，教师相对集中，教学质量就比较好提高。”

教师，G省

## 6. 片面追求教育质量与文化中断危机之间的存在

个案点的个别地方教育行政部门和官员认为通过布局调整来整合教育资源，从而提高教育质量。然而，孩子从很小就离开家庭来到学校，实地观察发现，当前的学校教育过于追求教育质量、学生学习成绩，忽视了原来家庭、社区所承担的情感教育、文化传承等方面的教育。一旦学生不能继续升学，就容易出现他们很难融入到原来生长的地方和从事农业生产的情况。

## 7. 未预期结果

### (1) 片面追求“撤并率”。

从地方的教育工作规划中发现，地方教育行政部门片面强调集中办学，追求“撤并率”和“扩大规模化，并以此为政绩考核指标。这导致盲目撤并具有生源、不适宜撤消和合并的学校，带来很多问题，如前面提到的隐性辍学。

### (2) 安全问题凸显。

在布局调整之后，学生一般离家很远，交通安全成为首要问题。其次，宿舍安全卫生也成为主要问题之一。正如前面提到的，宿舍房间、床位紧张、卫生条件差、缺乏校医、没有保安等。正如在个案5中当地教师和校长所介绍的一样。

(表2-6)

表2-6 个案5

中学的班容量很大，一个班60多个学生，高中要达到70多个，还有校舍相当拥挤。去年K中学的男生宿舍要达到一个宿舍80个人，进去以后气味确实难闻，卫生、传染病预防方面都难度很大。

校长，Q省

这是家长关切的主要问题之一。学校合并之后，寄宿生离家较远，动辄数公里，有的是家长骑摩托接送，有的是自己步行回家，麻烦且不安全。对此，县教育局已经与县交通局进行了沟通，计划建设农村客运网点，开通班车，保证学生可以1元钱乘坐。



教师，Y省

一教学点学生

(3) 师资状况没有得到改善。

当地教育行政部门试图通过布局调整改善师资数量不足、结构性教师缺乏、优质师资集中在城镇等目的。布局调整之后，有些地方的师资状况得到了一定的改善，但有些个案点却仍旧存在师资数量不足、师资水平不高等老问题，甚至如个案 6 所显示，出现了教师工作压力增加、教学工作重心倾向学生管理、**被撤并学校教师安置不妥当**等新问题。（见表 2-7）

表 2-7 个案 6

“中心小学教师紧张，BJ 小学教师也紧张，如果合并之后在一定程度上缓解这个问题”。然而，原来 BJ 小学的老师只有两名进入中心小学，其他老师则分配到其他小学，而这两名老师，其中一名还是作为宿管员。“上面一直要求要有宿管，这次来了新老师，就去做这个事情了……BJ 学校老师的年龄都比较大，已经不适应教学需求了”。XS 中心小学原有学生 237 人，接受了 BJ 小学之后，学生接近 400 人。但是任课教师数量实际上只增加了一个。这对于原有教师来说苦不堪言，“原来一个班 30 多个学生，还能管的过来，现在一下子增加到 50 多个，60 多个，我都不知道该怎么办了”“我们就一个年级分成了两个班，最多的四十多个，最少的也是三十多个吧。但是因为教室不够，二年级就只有一个班，有五十多个学生。”“还要管宿舍，小孩子都住不开，几个人挤一张床，我们也很担心，但是没办法，只能多去宿舍看看”。

校长，Y 省

(4) 随民族中学被撤并出现民族优惠招生政策的中断。

在地方，民族学校与普通学校在学生待遇、资金支持、招生等方面有一定的优惠政策，但具体规定在不同的地方有所不同。在 G 省的一个案点撤点并校过程中把一所民族中学撤并到另外一所学校，原来这个学校学生所享受的民族优惠招生政策被取消。但这一情况只是出现在 G 省，在 Y 省、Q 省个案点没有发现类似情况。（见表 2-8）

表 2-8 个案 7

“因为是民族中学，因此学生还有补助，还会发一些笔墨纸张之类的。80 年代后期民族中学就是挂个名了，民族补助也没有了。民族中学属于民宗局管辖，因此会享受一些优惠政策，比如学生毕业升入 K 县民族中学（高中）可享受降分政策”。原书记最后遗憾地说，“现在对少数民族学生没有什么优惠了，都是一样了。”

教师（被撤并民族中学书记），G 省

### (5) 家长经济负担加重。

撤点并校之后，家长的负担加重了，如同在个案 8 中教师和家长所表述，这不只是指撤点并校给家庭带来额外经济负担（如交通费、伙食费），还指学生家长所花费额外的精力和时间。而在贫困山区，成本的一些细微变化都可能影响到家长支持学生的上学意愿和学龄儿童适时入学。（见表 2-9）

表 2-9 个案 8

“虽然学生到 LS 中学能够得到好的教育，但是又给学生家里带来了很大的负担，如果有 2 个孩子上初中，那就要一个月 600 元，这样一年就是很大的负担。这地方的农民主要靠外出打工挣钱，还有从山地里收获的有限粮食。在遇到天灾的情况下，某乡的家庭收入会受到很大影响，这直接影响到学生上学。”



教师, G 省

家长在农忙

“其实我们也没有太多想法，因为我们都要干活，我们也只想让他们在我们这里办一二年级，等孩子长大点了再去 FX 这样也可以，现在一年级孩子去学校，我们得送得接，麻烦得很，我们也真的没办法”。

家长, G 省

## (二) 不同群体的理解

布局调整执行过程涉及的主要相关主体有当地教育行政部门、当地乡政府、村委会、学校校长及教师和学生家长，它是涉及不同群体较多的一项政策。由于这些群体在政策执行过程中所处的位置，（见图 2-1）他们在政策执行过程中结成的关系和利益不同，因而对政策目标的理解和政策执行的影响是不同的。（见图 2-2）

### 1. “集中办学”和“方便管理”

行政部门官员一开始对布局调整的理解有一定盲点，后根据自己对于当地实

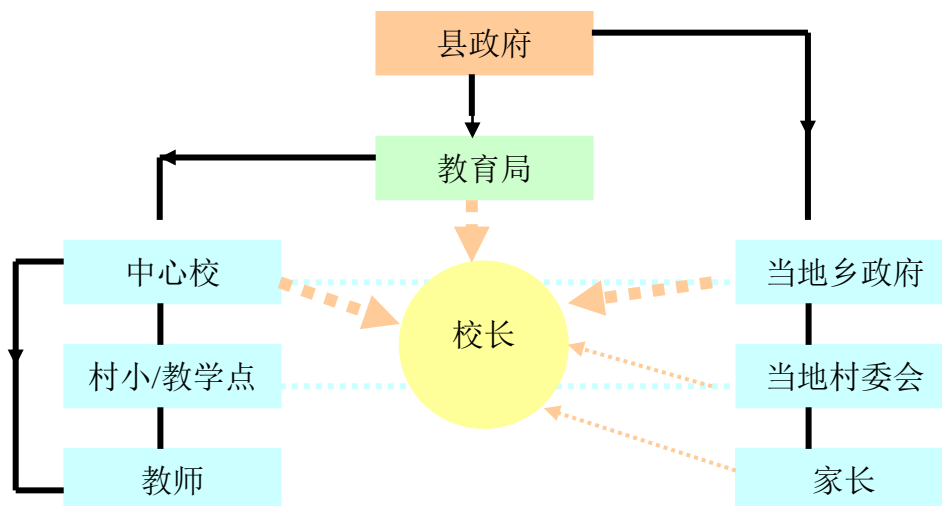
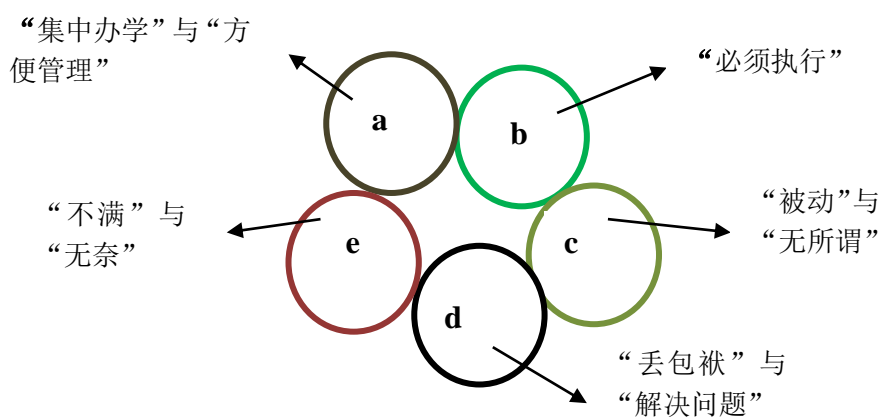


图 2-1 相关主体关系图

际的认识和工作经验来理解布局调整并对该项政策进行阐释，在这基础上确定该地区实施方案，形成实施布局调整的具体实施目标、任务和方式。各地的实施原



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师，d 指行政官员，e 指学生家长

图 2-2 不同群体理解示意图 1

则和方式有所不同，（见图 2-3）例如，不同地方对“就近办学”原则的理解和阐释。（见表 2-10）

表 2-10 个案 9

Y 省撤点并校“原则上撤并 300 人以下的村小和教学点。每个乡镇集中办好 1 所寄宿制中心完小和若干村完小，校均规模逐步达到 300 人以上”。

G 省的是服务覆盖面为准，“集中优势资源办好中心学校，一个完小的服务半径在 2 公里之内，周围 2 公里内不得修建学校，根据行政区域内的适龄儿童数测算调整学校布局，撤掉半数或半数以上的农村区、乡村学校，有条件的地方办好寄宿制学校”。

Q 省 HL 县教育规划则是按照人服务区人口数额，“计划乡镇总人口在 5000 人以下的改扩建 1 所寄宿制学校，5000-10000 人的乡镇根据实际需要改扩建 2-3 所寄宿制学校，万人以上的乡镇改扩建 3-5 所寄宿制学校，适当保留学生规模较大，走读方便的非寄宿制学校”。

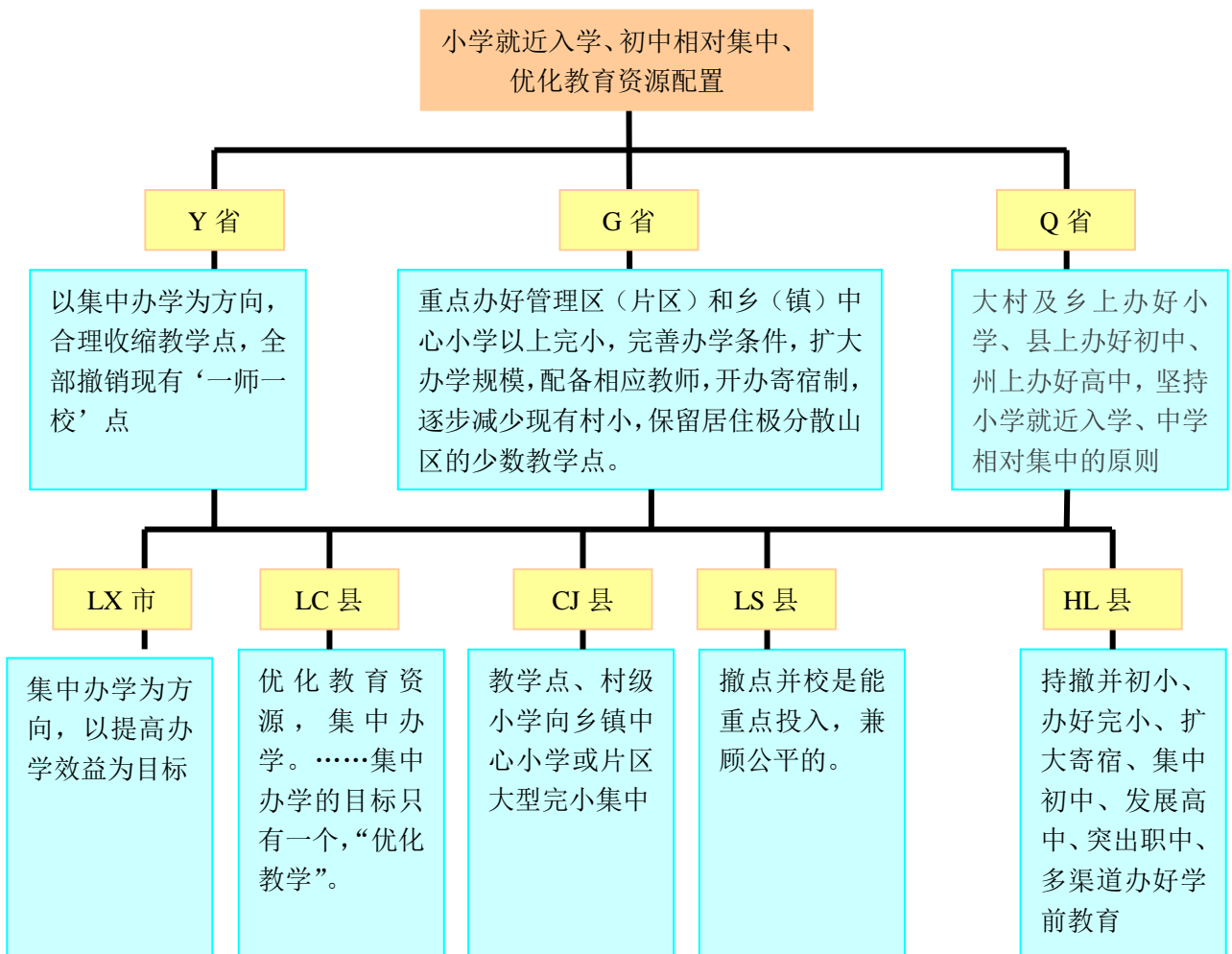


图 2-3 不同地区实施布局调整的目标

## 2. “必须执行”

实地调研表明，学校校长是落实撤点并校的关键执行者，但处于不同层级的校长，在执行过程中的权力并不对等。被撤并学校校长对撤点并校的看法稍有所不同，他们在这个政策执行过程中处于完全被动和无话语权；但他们认为这是一项上面的政策，“必须要执行”。即使被撤并学校校长对自己所在学校被撤并一事



有所怨言，但他们却是无条件执行该项政策。而对于操刀执行的中心校校长们，这是上级下达的政策，必须要执行的。因为地方撤点并校是考核行政官员和校长政绩的一个指标项。

### 3. “丢包袱”和“解决问题”

虽然 2001 年 5 月国务院颁布的《关于基础教育改革与发展的决定》规定，农村义务教育实行以县为主，但在 Y 省、G 省等省份，由于学校除了承担教学等任务之外还承担禁毒防艾、最低生活保障发放、养老保险收取、人口普查等社会工作，特别是控辍保学中学校政府和乡政府是共同负责的；同时，在撤点并校过程中要说服村寨委员会同意撤并学校，还需要乡政府的出面、协调。因而，在撤点

#### 表 2-11 个案 10

由于 BJ 小学的危房改造问题，是很让乡政府头疼的事情。虽然学校管理权收归了县级政府，但是乡政府出了失去了财政经费权力之外，其他的任务一样也没少。BJ 小学危房<sup>13</sup>率高达 88%，从上任乡党委书记就开始申请危房改造经费，市教育局、财政局也早就列入了危房改造立项项目，但是经费迟迟没有发放。因为 BJ 小学、MD 小学等学校危房比例高，每次 Z 教育局来检查的时候都会来检查的领导批评。听取了中心校校长关于撤点并校汇报和计划后，政府书记认为这正好是解决问题的大好机会，表示同意 Y 校长的提议，“既然要花那么多经费才能达到要求，而且经费又不能保证，不如合并”，遂组成领导小组逐步落实。

#### 校长，Y 省

我们镇政府和学校合作是紧密无间，特别是在控辍保学方面。撤点并校是好事，能让学生享受优质资源，解决教育质量低的问题，我们镇政府就会帮助学校出面做要被撤并学校所在村委会的工作，让他们再做老百姓的工作。

#### 官员，Y 省

并校政策执行过程中，当地乡政府也成为一个重要主体。正如个案 10 中所显示的内容，至于当地乡政府对撤点并校的看法，由于调研组在 Y 省实地调查资料比较全面和系统，本报告中以 Y 省调研资料为主进行分析、概括。（见表 2-11）

### 4. “被动”和“无所谓”

在执行撤点并校过程中，教师处于被动接受地位，有些地方的教师还要接受政府要求他们做好劝服家长的任务。他们对于撤点并校的态度主要分为两种，一种是从学生角度来考虑撤点并校所带来不利和有利之处，但并不会公开反对撤点

---

<sup>13</sup> 危房，即危险房屋。据《城市危险房屋管理规定》，危险房屋是指，“结构已严重损坏或或承重构件已属危险构件，随时有倒塌可能，丧失结构稳定和承载能力，不能保证居住和使用安全的房屋。”

并校；另一种是持“无所谓”的态度，如同案例 11 所显示的。特别是撤点并校之后，他们能够从山里出来到坝子<sup>14</sup>上，因而对撤点并校的反弹并不大。（见表 2-12）

表 2-12 个案 11

我们对撤并这个学校没有什么太大的看法，到那儿都是挣这份工资，干这份儿活儿。

教师, Y 省

### 5. “不满”与“无奈”

正如个案 12 所显示，学生家长、村民并不知道撤点并校政策、也不知道所在地学校要被撤并，一般是临到撤并才知道。他们的信息主要来自于学生或老师或村里人的议论。即使家长不同意撤并学校，但一般是“无奈”的接受既成事实；因为如果不接收，就要接受相应的惩处，而这种惩处直接触及家庭的经济利益。当然，也有像 Q 省地区一个案点的群众借助各种社会关系和教育行政部门无法拒绝的理由（如合并到另一个学校就不能开藏语课，而少数民族聚居地学校开设民族语言课是受法律政策保护的）来阻止撤并；但就调研组所收集的资料来看，这种情况只有极少。（见表 2-13）

表 2-13 个案 12

“家长反映（撤点并校）没有用，比如某整合家长意见非常大，小学撤了过后家长不同意，但政府直接把老师撤走，不给安排老师到那个村去，家长就不得不送出去读了。”

教师, G 省

“政府只说一句要我们撤，到中心小学去读，他们的妈妈也去阻挡，他政府说了，如果谁再去闹，今后的救济，任何一项补助都没有了，我们也就再不敢再说话了”。

家长, G 省



一个案点村寨

<sup>14</sup> 指“平地”。危房按照其危险性鉴定等划分为：A 级：结构承载力能满足正常使用要求，未腐朽危险点，房屋结构安全。B 级：结构承载力基本满足正常使用要求，个别结构构件处于危险状态，但不影响主体结构，基本满足正常使用要求。C 级：部分承重结构承载力不能满足正常使用要求，局部出现险情，构成局部危房。D 级：承重结构承载力已不能满足正常使用要求，房屋整体出现险情，构成整幢危房。

### （三）政策执行过程

布局调整政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制强制执行。撤点并校政策执行主要经过以下程序：首先相关文件由省下达给地方教育局，再由地方教育局组织校长学习相关政策并部署布局调整工作安排和要求，然后由所辖学校校长具体落实。

Y省、Q省、G省项目省个案点个案表明，由于各省份对这个要求一开始没有出台明确的可以操作的、具体量化的目标和要求，因而导致地方教育局对如何调整才能达到“小学就近入学、初中相对集中”以及“宜并则并，宜增则增，宜撤则撤”没有明确的思路，只能在实践当中只能“边走边看”、“摸着石头过河”，效法别的省或其它平行县市的做法。在执行撤点并校过程中，没有任何部门就撤点并校规划等事宜对这些具体落实政策的部门和人员进行培训，也缺乏相应的辅助措施。

由于项目地区调整重点大多集中在小学阶段，地方中心校校长负责具体落实，如写具体调整规划、协商各方相关主体、安排学生教师等；在落实撤点并校过程具有重要作用。虽然有些地方校长因撤点并校与乡政府合作，但由于教育行政部门主导，更多的是考虑各个学校如何调整，而没有考虑其他的社会因素。

从撤点并校规划出台、上级批准到具体实施全过程中，缺乏足够得宣传动员，主要利益群体如教师和家长基本没有参与到这个过程中，其利益需求也基本没有得到体现。

撤点并校实施过程中，缺乏监督和反馈管理机制；政策实施之后，对于并校之后的实效没有评估标准和要求。

### （四）影响布局调整政策执行的因素

实地调研发现，影响布局调整政策执行的因素有：

#### 1.政策本身不明确

- （1）政策文本内容规定比较笼统，不具体，导致执行偏差。
- （2）缺乏对少数民族地区特殊性的关注。

#### 2.政策执行机制不完善

- （1）缺乏资源合理配置规划，未建设，先撤并，导致基础设施不足。
- （2）执行机制不完善，缺乏监督和评估，不能及时纠正错误和完善不足。
- （3）政策信息不公开不透明，主要利益群体被拒至于外。
- （4）缺乏专项资金和相应的辅助措施，过于扩大规模，硬件建设和管理跟不上。

### 3.行政官员认识不足

(1) 领导盲目追求政绩，不顾当地实际，不合理撤并，导致隐性、间断性辍学增加。

(2) 教育行政部门缺乏文化考量，行政官员缺乏文化敏感性

(3) 缺乏对民族教育特殊性的认识。

(4) 缺乏对儿童的关怀，忽视弱势群体经济压力和儿童成长需要。

可见，政策文本、执行机制不完备和执行人员认识不足导致了布局调整政策实施中的偏差。

综上所述，布局调整是至上而下实施的政策，目前是各项目的省的教育工作中中心之一。虽不是国家强制要求的政策，但在具体实施过程却变成了上级考核下级政绩的指标之一。在焦点政策中，它是涉及的利益群体数目最多，不同群体基于自身的利益和需求对该项政策都有各自的理解，也使该项政策在其实施过程容易出现偏差。

## 二、寄宿制

早在 50 年代初期，因为民族地区的特殊情况，在经济困难和交通不便的少数民族边远山区和牧区，办寄宿制民族中小学校。为了贯彻《国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定》和《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，落实第五次全国民族工作会议精神，2005 年大力兴办民族地区寄宿制，并加强和完善寄宿制管理和评估。

### (一) 实施现状

除了 NM 村小学是非寄宿制之外，其他的个案点都是寄宿制学校。实地调研发现，项目地区所有个案点的寄宿制学校规模急剧扩大。由于中学阶段一直举办寄宿制，在基础设施和管理方面相对于小学要好一些，问题更多集中在小学阶段的寄宿制学校。

调研组通过实地调研，收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见，从其是否与政策实施目标有偏差、是否保障少数民族学生受教育机会、是否提升教育质量、是否有助于当地社会经济的发展特别是民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

#### 1.有利于保证适龄儿童上学和巩固“两基”

在少数民族地区举办寄宿制是起始于新中国建立，目的就是要保障处于偏僻

山区、农牧区的儿童能够上学，取得了很大的成效。近期扩大寄宿制学校，有利于保证适龄儿童上学，对于巩固“两基”、“控辍保学”具有重要的作用。

## 2.小学阶段寄宿制出现新问题

寄宿制对于处于社会边缘家庭儿童是一个福音，有助于这些儿童能够上学和获得很好的照顾，特别是留守儿童和因艾滋病、毒品等原因成为孤儿的孩子们而言（如 Y 省）。然而，寄宿制也出现了新的问题，小学寄宿制特别是学前班学生寄宿，儿童过早离开父母和家庭，不仅危及儿童的心理情感养成，也不利于当地少数民族文化传承。因为在学校管理并没有针对新出现的问题采取相应的举措。如同个案 14 中的教师所提到的师生之间存在的语言障碍，容易加剧这种情况。

（见表 2-14）

表 2-14 个案 13

学前班住宿学生不多，但是管理起来，很不方便。“学前班学生会讲汉语的不多，遇到问题的时候，我们得找翻译，但是有时候事情太急，就很难弄明白他们在讲什么。很麻烦”，“生活起居还需要教师费尽心思地管，而且刚住进来的时候，经常哭，想跑回家。老师又要把他们从半路中找回来。很可怜，不过也没有办法”。

教师，G 省



学校墙角下的几个孩子

## 3.基础设施不足和安全卫生问题突出

由于布局调整之后，学校合并集中，寄宿制学校规模急剧扩大，特别是小学阶段。有些学校在合并之前进行过硬件改建，但不能满足实际需要；而有些学校在合并之前并没有任何设施改建。因此，人数的大量增加导致基本生活设施不足，宿舍床位紧张，生活条件恶劣，缺乏必需的卫生安全条件；有些学校没有专门的宿管教师或生活教师，甚至没有校医。这些问题在个案地区普遍存在。中学阶段寄宿学校虽也存在这基础设施不足和安全卫生问题，但相对于小学而言要好一些；但个别学校存在严重的问题，如个案 15 中提到 G 省 LX 中学的饮水问题。（见表 2-15）

表 2-15 个案 14

上一次学生体检了，体检的结果是几乎每个学生的营养都达不到标准，而且说学生体内的寄生虫很多”。

教师，Y 省

“我们学校原来只有不到 100 名的学生，现在把周围寨子的学校都并过来，尤其是 QN，QN 来了将近 100 多个学生，学校就显得很紧张了；而且上面要求学生必须寄宿，现在连原来的小食堂都拿来当宿舍，还是不够”。

教师，G 省



女孩正准备吃饭



学生在吃午饭



一个寨学校的宿舍

LX 中学有两个露天水房，一个位于学校大门旁，一个位于食堂旁。但是学校只提供凉水，不提供热水，学生洗澡洗漱都是用凉水，到了冬天极易患感冒，且学校没有医务室，患病后只能去 LX 镇的医院就诊。当我们对女生宿舍进行观察时，发现有几个女生刚刚用凉水洗完脚，光脚踩在水泥地上。有时学校缺水，学生们打不上自来水，只能用学校外沟渠里的井水洗漱，在我们对学校校园进行观察时发现，学校外的沟渠里会漂浮各种垃圾甚至是动物死尸，非常不干净，极易发生安全隐患。

住校最大的问题就是缺水，我们经常会排队，有的时候没时间了就用校门前的沟里面的井水刷牙洗脸。这里三个村只有一个水井，每天都有很多人排队去打水。（学生）

寄宿制遇到的一大问题是男女生都没有厕所，不过即使有了厕所也没水。没有厕所非常不方便，有些孩子晚上要上厕所，如果拉肚子，不小心就会拉在走廊里，第二天搞得整个楼道臭气熏天的。但是这也不能怪他们。你说，宿舍楼都修了，为什么不修个厕所了，没有厕所实在是很不方便。

学生、教师、项目组的观察，G 省

#### 4.无法判断教学质量是否提高。

布局调整之后的寄宿制建设，主要目的是要保证学生的学习机会和提高学生学业成就。虽 Q 省一个案点校长、教师认为寄宿制之后学生的学业成就有所提高；但其他个案点并没有类似的说法。因为没有具体的比较数据和评价标准，来断定教学质量是否得到提高。

#### 5.未预期结果

(1) 低龄寄宿儿童的出现，缺乏管理准备。

撤点并校之后，各教学点的不断缩减，形成规模化集中办学，使得学前班儿童也开始成为寄宿学生。但如同个案 15 中教师访谈提到的和项目组成员观察发现的，对于低龄寄宿儿童的出现，学校、教师没有相应的准备和缺乏管理方面准备。（见表 2-16）

表 2-16 个案 15

住宿生每天有三个自习时段，要想便于管理、保证安全，“一个办法就是组织学生在课余时间上自习”。老师说，“晚上会监督学生上自习”。但是，观察情况并不如此。晚自习时间，学生们还是三三两两地在教室、在校园里玩儿石子，自习的学生很少。小学阶段，是儿童身心发展很重要的阶段，过长的自习时间不符合学生的身心发展规律，丰富的课余生活可以培养学生多方面的能力。但是“学校没有条件购买那些娱乐设施”，不管人力还是物力都无法保证学生丰富的课余生活。“上自习还是不上自习”是一个困扰教师的问题。

教师，项目组成员观察，Y 省



寄宿制学校的部分女生

在 XS 小学，学前班的孩子就可以寄宿。最小的孩子还不满 5 岁。这些孩子很小就离开父母，缺乏和父母感情上的交流和生活中的学习。XS 小学学生的宿舍生活多是玩和聊天，缺乏一些有趣又具有教育意义的活动安排。XS 小学缺乏宿舍管理人员，特别是生活教师。

项目组成员观察，Y 省

(2) 教师管理负担加重，教学重心倾斜。

寄宿学生数量大幅度增加以及低龄寄宿儿童的出现，使学校管理者和教师增加管理负担，学生的安全与生活问题成为教学之外的重要任务。个案 16 正是说明这一情况。如果没有配备宿舍管理教师，教师更多的时间和精力被学生的安全与生活管理占用。（见表 2-17、2-16）

表 2-17 个案 16

“我们学校是 09 年 7 月份才并到这里的，你想，一个 6、7 岁的孩子交到这里，首先家长是不放心；所以现在她们的观念还没有转变，对于这个撤点并校还有一定的想法和看法，所以我们也是深入到村里给他们开家长会，他们的焦点就是在孩子们的安全和伙食上，并没有说孩子们要接受的教育怎么怎么样；他们有想法，把孩子交到学校了，那么就是学校全权负责的。包括孩子的教育、

生活啊、道德方方面面，所以老师很辛苦，宿管老师每天都查夜”。

“民族假日的时候没有放假，就是国家的节假日才放；因为这个地方，要是乱放假的话，学生有个什么安全问题就不好了，谁也承担不起”。

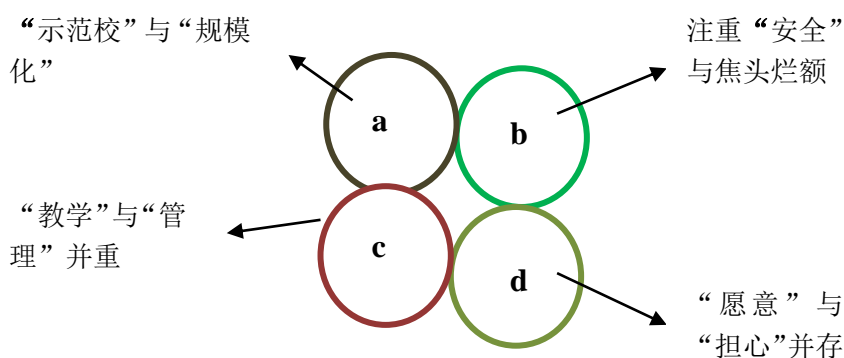
教师，G省

### （3）家长经济负担加重。

虽然按教育部、财政部制定的标准，小学寄宿生每年有 500 元生活补助费，但平均下来每生每天进有 2 元，难以保证生活质量。同时，儿童寄宿提前，加重了家长的经济负担。**实地调研表明**，特别是在贫困地区，任何一点儿的经济负担都如同是“最后的一根稻草”，容易导致辍学儿童出现。

## （二）不同群体的理解

寄宿制政策执行过程涉及的主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长及教师和学生家长，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对当前寄宿制的理解和影响也不同。（见图 2-4）



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师，d 指学生家长

图表 2-4 不同群体理解示意图 2

### 1. 热衷于“示范校”和“规模化”

正如个案 17 显示，每个地方教育行政官员都是非常重视寄宿制，但如同在个案 17 中所显示的，他们更多地人是热衷于建立寄宿制“示范校”、和扩大规模，但对于缺乏如何规范化寄宿制管理和改善学生学习生活条件等方面的关注；一旦论及改善学生学习生活条件和加强人性化管理方面，往往要归之于缺乏资金等客观条件或外在因素不足。（见表 2-18）



表 2-18 个案 17

“我们 CJ 县正在按照‘统筹规划，逐步完善’的原则积极规划寄宿制度，我们准备将 294 所学校压缩到 100 所学校左右，要准备去掉 194 所。我们采取的原则就是：建一所，完善一所，采取先建后并，循序渐进，因地制宜的原则。目前 CJ 县唯一一所寄宿制小学就是 XS 小学，我们希望 XS 小学能够起到示范性的作用。为了规划并实施好寄宿制，07 年 11 月我跟黔东南教州教育局领导亲自到湖南的沅陵地区考察过，我们借鉴了湖南沅陵县的做法，在从简 XS 小学做试点，配备食堂、洗澡间、两栋教学楼、两栋宿舍楼、校门、围墙等，再用一个月就全部竣工，我们有望在今年的 9 月份，让所有学生、校长、老师都迁过去，然后我们会在全县开个现场会，把所有的校长带过去参观。XS 小学这个试验点周围总共加起来有 9 所学校，把学校撤点并校之后，把老师全部集中起来进行集中办学”。

官员，G 省

我们准备建立两个寄宿制示范校，一个是坝子上的，一个是山区。

教师，Y 省

## 2. 注重“安全”、“焦头烂额”

寄宿制学校管理中安全是头等大事，正如在个案 18 教师所言，这对于学校校长而言更是如此。寄宿制学校校长在宿舍管理中注重“安全”事宜，但由于社会上不良风气行为、不良青年干扰、学校基础设施不足而导致学生吃饭住宿过于拥挤、学生离家较远引起的交通安全、学校缺乏专门人员如没有校医、宿舍管理老师、保安人员等，给学校管理者带来的挑战比较大。由于在管理中过于注重“安全”，必不可免的忽略了一些寄宿管理中的其它事宜，如学生心理情感、饮食卫生健康等，在管理过于强调刚性管理，而忽视软性管理。（见表 2-19）

表 2-19 个案 18

上级部门在安全上的要求就是学校不能出事。“校园无小事，事事讲安全”，如果你其它的干好，安全出问题就实行一票否决制，年终考核的时候一票否决，不管你的高考教学质量如何，中考质量如何，假如在安全上出问题，就实行一票否决制。对教师也是同样，年终考核一票否决制。所以我们从上面到下面，层层都签订了安全目标责任书。

考核包括上面教育局对学校有考核，学校对每一个班主任老师、任课老师、宿舍管理老师都有安全目标责任书，年终责任目标考核实际上就是校长考核。

教师，Q 省

### 3. “教学”与“管理”并举

正如前面所述中小阶段寄宿制有所不同，中小学教师面对的问题略有所不同。有些中学一直举办寄宿制，在管理方面相对自成系统，寄宿学生管理很少涉及任课教师（非班主任）。但在小学阶段，特别是没有专任宿舍教师的学校，基本上所有教师都要参与到学生管理当中，“教学”与“管理”并举，工作压力比较大。 **个案 18 中教师访谈证实了这一情况。**（见表 2-19）

表 2-19 个案 18



“孤单”的小学生



一个案学校学生从食堂打来的饭菜



“沉默”的小男孩



寄宿制学校的小学生

“学生们在学校有老师和阿姨照顾，不过，有些孩子，像一年级那些，我觉得有点太小了。从家里到这边也不容易，你们去了QN 看吗？他们家里也挺苦的，学校相对来说还是好的，但是走这几十里路，那么小的孩子，还是不容易啊。而且他们家里都穷，希望把这钱省下来吧，没有坐车。……所以我们老师也尽量照顾好他们吧，不过还是能力有限，大家都辛苦。希望你们把这个情况反映上去啊，这里的孩子挺不容易的”。

教师，G 省

国家实行寄宿制，但是并没有设置寄宿制学生管理教师的岗位编制。MS 小学的 8 名专任教师在课外之余，轮流值周管理寄宿生，这给老师带来了很大的负担的同时，也不利于持续有效地管理。因此，MS 小学发动学生自我管理，高年级学生管理、关心低年级学生，但这并不能完全替代老师的管理作用。

教师，Y 省

### 4. “愿意”和“担心”并存

如**个案 20 所显示的情况**，中学阶段的家长愿意让孩子住宿舍，认为孩子住学校有人管，自己更放心。但小学阶段的家长因为孩子太小，对于孩子住宿的安

全和健康等问题更为担心，所以对撤点并校进行的寄宿制较为不满。（见 2-20）

表 2-20 个案 19

如果去学校我就不担心，我放心。如果在家里的话，不听话，晚上出去玩，拦不住。如果小朋友来叫的话，就走了。这两年国家对白粉抓得紧，主要的担心就是出去玩，沾上白粉就完了。别人要想害你你都不知道。一支烟都可以了。他爹话也少，也很少管他。我就说，我看不顺眼就去说。这傣族地方爱搞那个纹身。他说不需要出钱，我说那些针也不消毒，如果染上艾滋病怎么办。倒是他什么时候去做的不知道，在腿上做了一个。

家长，Y 省

问：学生在学校住习惯吗？娃娃哭吗？

家长：也不知道，也不去看过，他们说吃的不好得很，饭硬棒棒的，刚吃一点就饱了，菜只是一点洋芋，黄瓜，天天吃，不好吃得很，吃厌了，我们只好自己帮他包点辣椒，酸菜。开始住还是不习惯，学习更是没有人管，刚开始我们管一点成绩还好，后来不管主不行了。在主学校住了一段时间后咳嗽厉害，后来我带他到医院检查又说是肺炎，医生要住一个星期，但我没钱就只挂了两天的盐水说回来了，好不好也不知道，这就样了，也没有再去检查。



一个案学校家长会

。前几天医院打电话来要我去检查，但我也没去检查。

问：学生主要是怎么感染肺炎的？

家长：感冒嘛，我那个儿子也是老实，什么都没说，我们在医院住两天，在家住两天他说学校要考试就要去学校了，他的成绩很好，每科都是 90 多分哦……孩子太小，怕不敢出去，拉尿着床了也不敢说，就这样睡湿被子，我们也没空去看，也没法帮他们洗，老师也没帮他们洗。孩子睡觉也不会盖被子，这样很容易感冒的。

家长，G 省

### （三）执行过程

寄宿制政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制和经济手段执行，主要是由寄宿制学校具体落实。关于寄宿制管理和评估被纳入到学校常规管

理中，其条文内容纳入每年学校考核标准，作为考核校长的绩效的标准之一。因此，寄宿制政策的落实主要在于地方教育行政部门，具体寄宿制管理模式主要在于学校领导。

虽有国家对举办寄宿制学校有明确规定和要求，但由于人事、资金、基础设施等原因，个案点有些学校至今还没有落实这些要求和规定。对此种情况，并没有任何的监督和反馈。由于寄宿制管理变为学校内部管理事务，学生家长没有参与到寄宿制学校管理及其评价当中。

小学阶段缺乏对针对低龄寄宿儿童的适当管理办法，教师和相关管理人员没有经过任何培训，主要靠以往工作经验处理，但这些对管理低龄寄宿儿童并不适宜。但至今为止，从国家到地方，没有出台任何针对这一情况的管理办法或培训活动。

#### **(四) 影响寄宿制政策执行的因素**

实地调研发现，影响寄宿制政策执行的因素有：

##### **1. 其它政策的影响**

撤点并校政策实施之后，个案点扩大原有寄宿制学校规模，使教学、管理、设备等方面的压力急剧增加。

##### **2. 政策执行机制不完善**

(1) 缺少必要的辅助措施。

寄宿制经费支持不足；人事编制不完善，没有宿舍管理和生活教师的编制；相应设施不够齐全；安全存在各种隐患。

(2) 寄宿制管理评价体系缺乏人文关怀。

寄宿制管理评价体系过于关注硬件方面和硬性管理，而忽视孩子身体成长、心理健康、养成教育等问题。

(3) 学校内部寄宿制管理不完善。

有些个案点存在学校内部管理混乱的问题，如人员安排不到位，缺少专门的宿舍管理教师，甚至校医；缺乏规范化管理。

(4) 缺乏对宿舍管理等相关人员的培训。

有些个案点宿舍管理人员缺乏必要的管理技巧和方法，特别是随着撤点并校，低龄儿童寄宿，更是要求宿舍管理人员具备相关知识和方法。

##### **3. 行政官员认识不足**

(1) 领导追求政绩，忙于建立“示范校”、“扩大规模”，忽视加强寄宿制学精细化管理。

(2) 忽视少数民族儿童语言障碍问题，不能配备适当的管理人员。

#### 4. 当地经济发展水平低下

当地经济发展水平低下，学生家长教育成本承担能力较低。有些个案点所在县是贫困县，很难加大对学校大幅度投资。

由以上可见，影响寄宿制政策实施的因素主要有其它政策的影响、投资不足、当地经济不好和管理不完善等。

在少数民族边远地区农区建立寄宿制，是有利于保障少数民族学生接受教育机会和有利于提高学生学业成就；但由于布局调整之后实施大规模实施寄宿制，容易出现安全隐患和管理不完善的情况，特别是对低龄儿童寄宿缺乏相应的准备。

### 三、民族民间文化进校园

民族民间文化进校园主要是在 G 省实施，属于地方创新性政策，但引进的文化仅仅局限于歌舞等显性因素，而忽略了、甚至抛弃了该文化的精神内涵。虽在 Y 省、Q 省有个案点将当地民族舞蹈编为健身操或设特长班，在 Y 省、Q 省没有正式的政策文本，也没有相应的专项资金和活动要求。以下是以 G 省为例分析和概括民族民间文化进校园政策的实施。

#### （一）实施现状

调研组通过实地调研，收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见，从其是否与政策实施目标有偏差、是否保障少数民族学生受教育机会、是否提升教育质量、是否有助于当地社会经济的发展特别是民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

表 2-21 个案 20



一个案学校苗族舞蹈操

民族民间文化进校园有利于控辍保学，因为很多学生不爱读书，但是他们又对很多侗歌和民族文化感兴趣，所以这可以把这些孩子留在课堂里。

官员、G 省

### 1. 入学率、巩固率提高

G省一个案点根据当地学生喜欢唱侗歌、演侗戏，将民族民间文化引入校园、课堂，有助于学生形成自信心和吸引学生入学。这使该学校的入学率由1988年前的65%提高到现在的100%。**个案21体现了该政策的作用。**（见表2-21）

### 2. 有助于学校特色化建设

民族民间文化进入课堂，这有助于促进学校特色化建设，使学校教育教学管理更具特色、更有活力。G省一个案点学校借助民族民间文化进校园，形成具有独特性的学校。

### 3. 有益于少数民族文化传承与学校教育的结合

民族民间文化进入课堂，不仅是限于把歌舞等引进来，还在于在教学管理当中能够利用孩子们所熟悉的内容、形式来学习新的知识，有助于提高学生的学习热情。**个案2-22中教师的说法就是一个例证。**（见表2-22）

表2-22 具体内容21

“X学校的很多老师会利用侗歌、侗语进行安全教育，把一些有关安全的问题变成歌舞和游戏，例如，‘打火机是你的兄弟’、不要玩手机、不要攀车、不要下河游泳、不要攀爬高树等。这些安全知识都会被编在侗歌里，这都是老师自己编的，没有写在教材财力，只是编写在教师的活动奔上，这种因地制宜地安全教育方式，很适应教学。”

教师，G省

### 4. 未预期结果

（1）正常教学工作受影响，经费困难。

实施民族民间文化进校园政策学校面临着大量文艺演出任务和接待外宾工作，有时候会影响这些学校正常教学工作。**如同个案22所显示的，个案点一小学的学生经常被文化局和宣传部选送到各省甚至各国参加文艺演出，这种情况一个学期会发生4、5次。同时，虽然有专项支持资金，这些学校仍面临实施民族民间文化缺乏相应活动经费的难题。**（见表2-22）

表2-22 个案21

“2007年我们X村开发旅游，很有特色，先是拦路歌——鼓楼——唱侗语大歌——进大操场吃饭。起初刚开发时，一天有几批人，现在是一个月来1、2批人。我们村寨里有一个迎宾组织，我们学校的学生有时候会被拉去表演侗歌。有些游客会来到学校拍照什么的，多多少少会影响孩子的学习。”

教师，G省

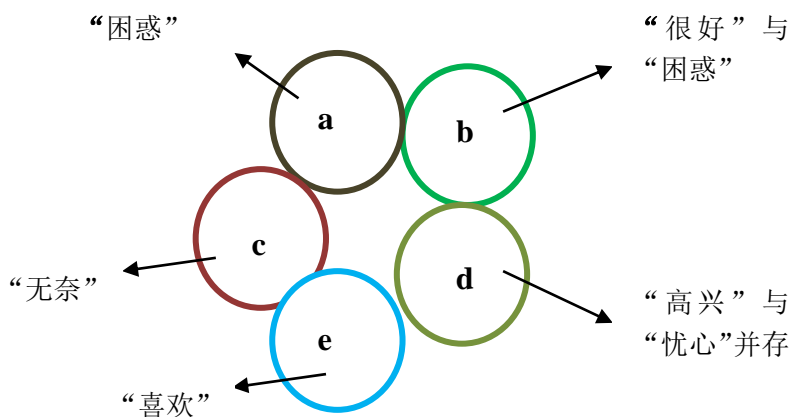
按照《关于下达 2007 年省级少数民族教育专项补助资金的通知》精神，该小学作为“民族民间文化教育项目学校”，应该得到 5 万元的民族文化进校园项目学校建设及校点补助。但在走访过程中，该小学 W 领导说：“说是应该有专项经费的，但是我们 X 小学没有得到这项资金，有些乡的学校也表示他们没有得到资金，我们也不知道是怎么回事。”在 2008 年该小学《资产负债表》中，也没有看到“民族民间文化进校园”的专款拨入。

教师，G 省

(2) 有些学生家长热衷于让孩子出去表演来获得经济实惠，而不关注孩子的学习，对孩子学习具有不良影响。

## (二) 不同群体的理解

民族民间文化进校园政策执行过程中涉及到的主要相关群体有当地教育行政部门、学校校长教师、当地民众和学生，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。(见图 2-5)



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师，d 指学生家长

图 2-5 不同群体理解示意图 3

### 1. “困惑”

如同个案 22 所示，由于现行学校教育评价指标和怕影响学生的正常学习，地方行政官员对实施民族民间文化进校园的目的及其结果存在一定的疑虑和困惑，对民族民间文化进校园的内容如何选择、安排时间、引入方式等方面不明确。同时，在实施该政策过程中也存在很多具体的问题，如缺乏相应的教师、引入的

形式和评价的方式等。(见表 2-23)

表 2-23 个案 22



为一所中学学生免费教授孔雀舞的民间  
艺人

“现在的关键困难是人们的认识问题，过去我们也一致认为，民族文化多了会不会影响高考，民族除了那二十分的加分外，其他也没有什么优惠政策啊。……大家还是比较担心，因为家长他们也有不同的想法，我们县提出的一个观点，民族文化也只是进行的一个素质教育，而不是作为一门课程。……现在我们考虑的也只是这方面的想法而已。一个民族要失去他的语言的话，他的文化肯定会消失，但在高考的指挥棒下，我们也不能太多关注这些民族的东西”。

官员，G省

目前，很多少数民族民间文化进课堂的音体美的老师，很多人的素质达不到要求，甚至是专业学校毕业的，比如说G省师范大学体育系或是音乐系的，他们在民族民间文化进课堂这里就不一定能适应这方面的教学，所以民族民间文化进课堂这方面的教师，我们是就地取材，能歌善舞，懂得当地的民族民间文化，懂得当地的语言，动的当地声乐，满足这个素质标准的我们就用，没有什么考试。我们去年招了40个体育老师，我们的音体美老师非常缺乏。此外，这些教授民间文化的老师没有正式编制，都是临时工，他们的待遇很低。

官员，G省

## 2. “很好”与有“困难”

虽然将民族民间文化引入校园具有很多的好处，既能丰富学校校园文化、也能有助于民族文化传播；但在实际执行过程中，当地学校校长面对着很多的困难，如没有师资、教材、课时及评价标准等问题。(见表 2-24)

表 2-24 个案 23

“学校目前实施民族文化进校园还是有困难的。老师缺乏，课时也没有保证，也没有教参。学校目前的教材是统一的，也没有编订一些地方教材。曾经想过，但是书编出来，发行就是问题。简易的教材是容易的，但是专利什么的，很麻烦啊”。

校长，G省



### 3. “无奈”

如同个案 24 所显示，教师认为，即使民族民间文化进入校园，但由于不属于学校教学检测指标中的一个项目，因而缺乏一定的保障机制。学校为了提高学生的教学质量，将民族文化课程的时间让给了其他的课程。（见表 2-24）

表 2-24 个案 23

对于民族文化进课堂的话，我觉得，我们的老师，没有自己方面的特长和技能。我们作为老师，在教学当中，只有按照课本上的知识来教学，只能把自己所知道的东西尽量的教给学生。因为我们自己没有这方面的特长和技能，国家和当地政府又没有编写这方面的教本，我们只能自己讲多少就是多少了。上面也是多次的强调和发文要求做，但是现在我们就是做不了，我们教师的技能和知识都跟不上。比如说我现在上的这个民教课啊，一般的情况下，我就拿去上数学了，等等。那这个星期我拿了一节，那下个星期的话，学生就会比较反感了，我们只能怎么办呢？就是只能把学生带到远程室，带着他们看，或者从网上下一点这个资料、图片等，放给学生看，之后要学生写一点心得体会等，就是这个样子。还有就是有时候就是拿一些光碟等，放给他们看……。

教师，G 省

### 4. “高兴”与“忧心”并存

当地人很高兴有民族民间文化进校园，认为这是一个民族文化遗产的机会和

表 2-25 个案 24



项目组在访谈村寨老人



村寨老人讲述文化传统



项目组访谈民间艺人

“民族民间文化进校园，我认为是一个好政策，因为现在很多年轻人都已经不会唱侗歌，也不懂得侗族大歌所表达的含义了，因此很有必要再学校里引入民族很粗安通文化知识，引入侗族歌曲。

当地老人，G 省

……自从民族民间文化进校园之后，侗族歌曲走进了学校的课堂，这是好政策，但是教授侗歌的功夫下得不够。孩子们在学校里大多学的是启蒙性儿歌形式的侗歌小歌，例如，《娃娃歌》、《玩泥巴歌》、《映山红》等，但他们对侗族大歌却是只能唱，不懂得其中涵义，这让我们这些老人觉得非常忧心啊。”

当地老人，G 省

途径；但也忧虑内容只停留于形式，而忽略了其中的精神内涵。除此之外，民族民间文化进校园也会为孩子们带来出路，会唱侗歌成为其家庭获得收入的一个途径。（见表 2-25）

#### 5. “喜欢”

民族民间文化进校园丰富了校园文化和教师的教学方法，使孩子能够用其比较熟悉的形式去学习新的知识，因此，孩子是比较喜欢。

### （三）执行过程

民族民间文化进校园政策是 G 省在国家相关政策指导下，本省制定的一项创新性政策。它是教育行政部门由上至下、通过行政规制执行。

民族民间文化进校园政策是自上而下实施的。2007 年，G 省九届人代会常委会颁布《G 省民族民间文化保护条例》，要求 G 省省各级各类学校开展民族民间文化教育；《G 省“十一五”教育事业发展规划》要求在民族地区中小学普遍开展民族民间文化进课堂活动。同时，发布《关于下达 2007 年省级少数民族教育专项补助资金的通知》<sup>15</sup>文件，下发 2007 年省级少数民族教育专项补助资金 620 万元，专项用于民族地区少数民族文化进校园、少数民族贫困大学生补助、扶持民族地区改善办学条件等项支出。

地方相关行政单位就此成立相应的组织机构和实验点，对开设民族民间文化课设置、评估、教师、资金等做出了具体的要求；并拨付试验点一定的专项资金。组织机构由各校校长挂帅，分管教学的副校长或教导主任直接负责领导小组，各学科教师共同承担课时。学期初有计划，各校平时要积极配合县局做好督查工作。

由于试验点与该学校所处社区开展旅游业相适宜，该政策也容易获得当地其他行政部门和人们的支持。

### （四）影响民族民间文化进校园政策的因素

实地调研发现，影响民族民间文化进校园政策执行的因素有：

#### 1. 政策符合当地需要

（1）满足学校教育发展的要求。新课改要求学校开发当地教学资源，控辍保学要学校采取措施留住学生。

（2）符合地方发展和当地人传承文化的要求。

项政策与该省开发文化旅游资源相适宜，也是落实当地群体传承文化的要求，因而，获得地方各方面的支持和参与。

<sup>15</sup> 《G 省财政厅、G 省民委文件》，黔发【2007】48 号文件

## 2.政策执行配套措施情况

(1) 政策执行有一系列的辅助措施, 如有专项资金、选择试验点等。

(2) 缺少必要的监督和保障机制流于形式, 由于缺乏评估考核影响了教师的热情, 教师从事民族文化遗产的心态发生了变化。

(3) 民族民间文化进校园在教材、课程、师资培训方面都没有可持续的制度保障, 主要依靠教师的兴趣和学校临时检查, 因而缺乏规范性。

## 3. 当地有丰富的文化资源

(1) 当地保持少数民族文化传统, 开展这项政策, 有丰富的资源可以使用。

(2) 当地民间文化艺人愿意参与民族民间文化进校园活动中来。

## 4. 学校落实中存在的问题

(1) 如何保证学校正常教学活动受到影响, 更大发挥其留住学生的正向作用, 减少市场经济带来的负面影响。

(2) 经费缺乏、缺少音体美老师、无法开发编辑教材、考核标准。

(3) 民族民间文化进校园中的文化大多停留于歌舞等显性层面, 而文化精神内涵仍没有被触及, 如文化传统中人与自然和谐观等。

由以上可见, 民族民间文化进校园政策因其符合当地实际需要、具有专项经费和当地丰富的文化资源有利于其执行; 但辅助制度不完备、市场经济的冲击、评价和管理等因素等因素影响其执行的可持续。

## 四、两免一补

**“两免一补”政策是指 2005 年以来中国对农村义务教育阶段贫困家庭学生就学实施的一项资助政策。**

### (一) 实施现状

调研组通过实地调研, 收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见, 从其是否与政策实施目标有偏差、是否保障少数民族学生受教育机会、是否提升教育质量、是否有助于当地社会经济的发展特别是民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

#### 1. 全面开展实施

“两免一补”政策在 2005 年我国首先在中西部农村地区进行试点, 免除义务教育阶段学生的学费、杂费, 对家庭经济困难的适龄儿童、少年免费提供教科书并补助寄宿生生活费; 如今项目地区已全面展开。(见表 2-26)

2005年2月，国家对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行“两免一补”（免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费）政策<sup>16</sup>。同年12月，《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》<sup>17</sup>，规定“全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。免学杂费资金由中央和地方按比例分担，西部地区为8:2，中部地区为6:4”。随后，各省区地根据当地实际颁布贯彻这项政策的规定和具体措施，成立专门组织机构，定期进行检查和考核，各地各级政府的报告和各级教育行政部门在制定教育规划中把此作为重要一项内容。Y省特少数民族除了享受两免一补之外，还享受特少数民族补助（源于《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010年）》），这补助主要是以特少数民族聚居区的特少数民族为发放标准。

## 2. 保障了少数民族学生受教育机会

实地调研结果表明，学生的入学率和巩固率提高，辍学率降低。如同个案25所显示，无论是教育管理者、教师还是家长都认为这是一项好政策，一是避免了学生因贫困失学，二是激发家长送孩子上学的积极性，三是学生的学习生活条件得到了改善。学校认为这项政策减轻了学校的负担，教师认为这减轻自己的重担，家长认为这减轻了自己的经济负担。（见表2-26）

表2-26 个案25



个案学校学前班学生

“学生的生活条件更好了，上学也改善了。老师也解脱了。不用再从学生那里收钱，也不用再给学生垫钱。”

教师，Y省

“两免一补”政策在2005年我国首先在中西部农村地区进行试点，免除义务教育阶段学生的学费、杂费，对家庭经济困难的适龄儿童、少年免费提供教科书并补助寄宿生生活费；如今项目地区已全面展开。

## 3. 未预期结果

### （1）免费教材循环使用存在问题

2007年11月28日，财政部、教育部发布的《关于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策的通知》规定，“2007年秋季学期开始，面向全国农

<sup>16</sup> 国务院办公厅转发财政部教育部关于加快国家扶贫开发工作重点县“两免一补”实施步伐有关工作意见的通知.国办发[2005]7号

<sup>17</sup> 国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知.国发[2005]43号

村义务教育阶段学生免费提供国家课程的教科书，所需资金由中央财政承担。从2008年春季学期开始，免费提供地方课程的教科书，所需资金由地方财政承担”。这一政策减轻了家长的经济负担，但也在实际实施当中产生了一系列的新问题（如同个案26中所显示的）：

首先，免费教材覆盖面狭窄，并没有包括双语教材、民文教材和校本教材在内，特别是前两项，目前出版编辑费用紧缺。

其次，为落实免费提供国家教科书，2008年开始建立部分国家教科书循环使用制度，凸显三大问题：第一个，现在很多的教材如语文要求在课本上用不同彩笔画出重点知识，使得教材的循环使用受到影戏那个；第二，教科书循环使用要求有一定的消毒措施，但各学校缺乏消毒设施；第三，有些学校由于上下界人数不一致，会出现有的学生用旧书，有的学生用新书的现象。（见表2-27）

表2-27 个案26

“还有在这一块上还有一个问题，就是教科书的循环使用。比如我们小学是有那个科学、音乐、美术这几个科目，国家的这个出发点是很好的，我们要节约是不是啊，这个书用过了再用，是很好的，节约资源，但是具体操作下来是很难的。比如说科学课，学生上科学课是非常感兴趣的，学生本身也好奇又好动，那么科学课本里面呢就安排了很多活动，是要剪下来是要画，这些教材第一次用了之后再收回来，第二次使用就不太好。还有比如我们的美术课，它有些是要在里面画你爸爸妈妈的像，你不在这里画，他本身教材编的时候就是这样，编教材的人他是不考虑循环使用，但是国家政策是要循环使用，所以给我们带来很大麻烦。这个是一个问题，那还有一个问题是什么呢，这个书啊，你用过了，是不是，毕竟是孩子，有时候书呢，弄脏了，按照要求回收来要消毒，你不消毒，是不卫生的啊！那消毒呢，我们这个地方，最简单也是，可以说最实惠的方法就是用太阳光消毒，除了这个就没有了，是不是啊？那么上面下了检查的时候我们这个就不符合了，那么按照要求呢是要配一个消毒室了，要配相关的设备，这些呢，就是说有好的一面，也有困难我们操作下来……”

教师，Y省、G省

“有些家长不情愿自己的孩子用旧书，我觉得两免一补政策的问题是两免一补中的免费教科书，国家实行的是教科书的替代制，就是一年级的学过了，留下来给下一届一年级作为备用书，以节约资金，但是下面意见非常大。国家拨的钱是有限的，这就造成了有的孩子用新书，有的孩子用旧书。所以有人就问：‘为什么你的孩子用新书，而我的孩子用旧书呢？’这是国家政策的规定，我们也没办法。我们只有向下面学生的家长解释这些事。

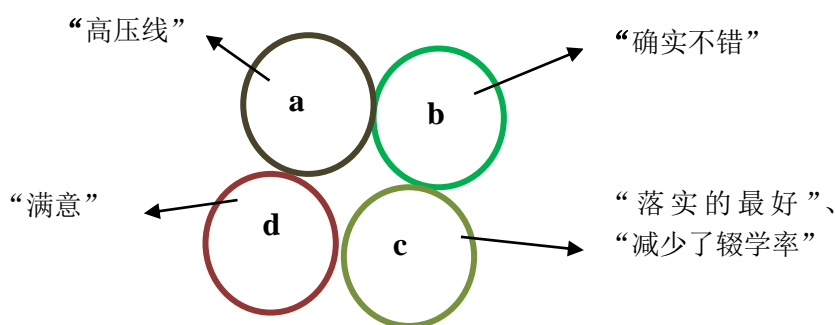
官员，G省

(2) 对高中教育阶段贫困生缺乏关注。

巩固“两基”任务致使资助更聚焦于义务教育阶段，而对高中阶段非义务教育阶段贫困学生缺乏关注，致使很多成绩优异的学生因家庭贫困而不能继续求学。

## (二) 不同群体的理解

“两免一补”政策执行中主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长及教师和家长，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师，d 指行政官员，e 指学生家长

图 2-6 不同群体理解示意图 4

### 1 “高压线”

“两免一补”解决了学龄儿童因家庭困难而无法入学的问题，有利于巩固“两基”，利于提高入学率和巩固率，减少辍学率。中央要求各部门严格执行，并定期检查，因而，正如个案 27 所显示，各级行政部门都严格按照国家相关政策来落实，实现预期的目标和获得预期的效果。（见表 2-28）

表 2-28 个案 27

“两免一补也是我们落实得最好的一个政策，是完全执行国家政策要求的。国家每年来检查，这是“高压线”，谁也不敢动。”

官员，Q 省

### 2. “确实不错”

“两免一补”减轻家长负担，鼓励家长送孩子上学；减轻了学校校长工作压力，有利于开展正常的教学工作。如同个案 28 所示，校长们特别认可该项政策实施的意义，在工作落实该项政策非常到位。（见 2-29）

表 2-29 个案 28

“我们一学期是给学生，这两年是一学年一千块，今年也还是一千块。这些钱全都发下去，初一到初三打到卡上以后，充作以后的饭费，一学期 500，再不够的就是自己带上点钱，带上点干粮，这样的话学生吃饭就不成问题 那就是国家还是帮了很大的气力，实行了两免一补，确实很不错。

校长，Q 省

### 3. “落实的最好”、“减少了辍学率”

地方学校教师非常支持“两免一补”政策。他们认为这项政策指定的好，能够为学生接受教育提供了非常有利的条件，而且执行过程非常严格、到位。（见表 2-30）

表 2-30 个案 29



项目负责人与小学生在一起

“辍学率肯定是减少了的，家长也挺高兴的，家长知道钱都冲到饭卡里了，有时给班主任留点钱，让孩子回家时取点车费，反正孩子饭卡里有钱；也有的家长直接给孩子留点零花钱的。”

教师，Q 省

### 4. “满意”与新的“忧虑”

家长对“两免一补”是非常欢迎，这确实解决了家庭尤其是贫困家庭很大部分的教育负担。但如同个案 30 所示，在边远地区经济生产方式对现代教育的需求不是很大，家长很难在教育上的过多投入；特别是，短期功利主义、无法确定这种长期投入的结果和大学毕业就业观念没有转变等会使他们对教育期望值不高。（见 2-31）

表 2-31 个案 30

“现在读书老火得很啊，现在我家娃娃两个，一个读凯里学院，明年毕业，一个读高中，老火得很啊。我们只是想他们要去打工也有个文凭而已，有没有工作都不敢想哦，也可怜娃娃，不读大学吧还可以在家里住，读了大学找不着工作回家来又不好意思，可怜他们读了大学有家都回不了”。

家长，G 省

“两免一补经费是到位的，这是一个好政策，但仍有一些家长不理解这样的政策，

现在上学难不是因为没钱，关键是家长和学生没有意识去读书。两免一补政策与老百姓‘读书无用论’存在一定的冲突，现在的老百姓都很现实，花巨额上学可能最后还会负债累累，还不如打工来的实惠。如果政府可以拨款，补贴奖励考上大学的学生，那么老百姓会更加重视教育的。”

官员，G省

### （三）执行过程

“两免一补”政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制和经济手段来执行。“两免一补”由各级部门严格监督执行，成为评价地方行政官员和教育行政官员政绩的重要指标项。

不同地区根据实际情况决定“两免一补”中的“补”的发放形式、覆盖面大小；如个案 31、32 所示，各地都以保证严格发放制度、保证用于学生学习和尽量扩大覆盖面为基本原则。虽然这种做法容易在地方产生“平均化”的情况，这种方法原则比较容易被学生和家長所接受。但有个别学校如 Y 省某一个案点学校存在把此作为奖惩学生的一种方式，根据学生的表现来决定发放的数额，但由于调研中校长、教师与学生各持一词，无法确认实际情况。虽然国家明文规定要把“补助”由学生本人或其家長领取，但为保证能够为学生学习生活所用，项目地区学校一般采取把钱打入学生的卡中或直接作为伙食费等形式以防止学生、家長把钱用于其它用途。（见表 2-32）

表 2-32 个案 31

“如果‘两免一补’的经费我们直接把钱发给老百姓，直接发到学生手里，那结果就不一样了。我们山区的老百姓本身非常贫穷，我们给孩子发了钱，孩子带回去以后就用到他家里了，家里就拿着钱买生活用品。国家用这笔钱是为了让孩子上学才补助这笔钱的，并不是让你靠这笔钱生存的。”

家長，Q省



玩游戏的小学生

**特困生名单一般按照一下程序来确定：**学校在确定特困生名单主要是从村寨调查、各班主任根据调查结果核实和上报送到学校，由学校比较和审核后，列为享受贫困寄宿生生活补助等资助项目的推荐对象，并公示；再逐级推荐上报。（见表 2-33）



表 2-33 个案 32

“我们首先对一些贫困家庭进行调查是否真正为贫困家庭，然后选出名单张榜公布，最后再上报。通过国家审核批准后，待资金到位后，我们再发到学校，有学校来具体执行。政策从上到下落实，一般要一个多月时间在政策实施过程中我们也遇到一些障碍，比如边缘贫困地区，村民素质不高，你要我也要，按政策规定他不应享有但他要。”

官员，Q省

#### (四) 影响“两免一补”执行的因素

实地调研发现，影响“两免一补”政策执行的因素有：

##### 1.政策符合实际需要

政策切实消除了经济困难因素对接受基础教育的影响，不同群体的大力支持该项政策。

##### 2.配套措施到位

(1) 政策严格规定了国家和地方在资金方面的责任。

(2) 实施严格的定期检查制度，与地方政绩考核明确挂钩。

##### 3.不重视教育的观念消极影响

“两免一补”政策解除了学生因经济贫困失学的忧虑有些地方不重视教育陋习是消解其积极作用的不利因素。

##### 4.学校教育质量低下、师资水平不高和隐性失学的影响

经济贫困只是入学率低、失学率高的一个因素，这个问题被解决后，其它因素就成为影响该政策积极作用的消极因素。

由以上可见，政策切实解决了实际问题、人们的支持、配套措施到位等有利于该项政策的执行，但解决了经济困难引起的失学、辍学问题之后，其它的消极因素的影响作用开始凸显。

“两免一补”政策是中央政府投入大量资金、严格执行的至上而下的一项政策，基本解决了少数民族地区因为经济困难而失学的问题。各级政府的严格执行和受到各群体的支持是该项政策实现预期目标的关键因素。由于各地实际情况不一样，各地学校发放的时间、形式都有所不同，但都以发放到学生手里、保证学生能够将其用到学习中为基本原则。

## 五、“双语”教育

“双语”教学是中国政府保护少数民族语言文字，促进少数民族文化传承，同时促进少数民族学生适应现代生活、维护国家统一的重要举措。

### （一）实施现状

#### 1. 实施情况不同（看图 2-7）

调研组通过实地调研，收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见，从其是否与政策实施目标有偏差、是否保障少数民族学生受教育机会、是否提升教育质量、是否有助于当地社会经济的发展特别是民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

不同个案点执行双语教育政策情形不同。一是不同个案点实施双语教育的模式不同。Y 省个案点规定应当推行双语或者双文教学，但实际主要推行单语教学；G 省个案点是在低年级段实行双语教学；Q 省个案点中的一所中学恰是该地区唯一实行双语文教学的学校，而另一所小学没有实行双语文教学，但其分校开设双语文课。二是除 Q 省个案点之外，其它省份个案点一般是在小学实行双语教学而在中学阶段是单语教学，即使用普通话教学。

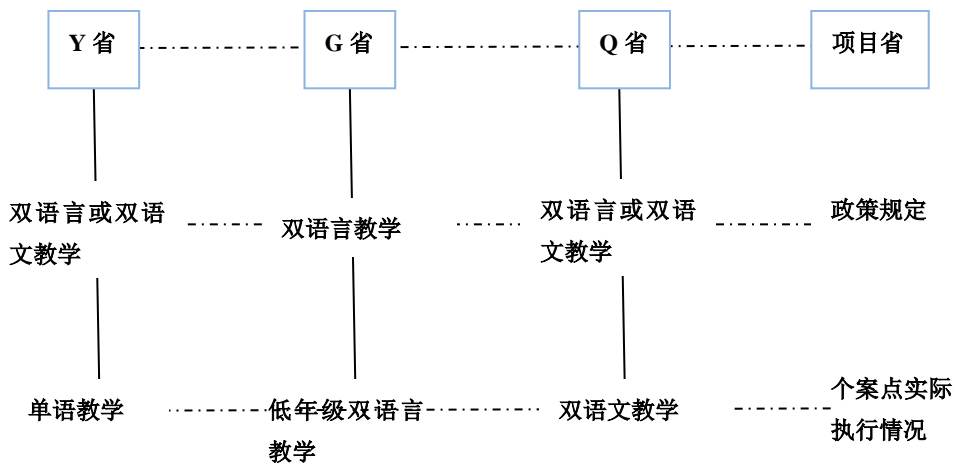


图 2-7 项目地区不同个案点实施双语教育情况

#### 2. Y 省个案点双语教育政策的执行结果

##### （1）缺乏双语过渡。

虽然 Y 省规定在需要的地区应当推行双语或双文教学，当地行政人员也认为：双语教育是通过民族语言的辅助教学，帮助学生学好汉语、学好其他课程的“拐棍”，“我们所有努力目的就在于提高教育质量”。但个案点实地调研中发现，学校校长认为年级越小开始使用普通话讲课越有利于学生学习，忽视学生在入学

前一直使用母语、不懂汉语，在从低年级到高年级过程中需要双语过渡；即使是在双语双文实验学校或者民语学前班，民文课程开设也是名不副实。在低年级中除了学前班之外，极少实施过渡型双语教学，从而导致语言成为学生学习的障碍。

(2) 教学质量很难提高。

在学前班实行双语教学具有很大的意义，有助于学生熟悉普通话和今后接受普通话教学；但个案点实地调研表明（如个案 33 教师表述），低年级中没有过渡型双语教学、缺乏双语教师对提高教学质量有消极影响。（见表 2-34）

表 2-34 个案 33

“以前有对译手册的时候，学生学得很快的，我按手册教那些学生，我就在想，我们景颇族学生不笨的，汉语可以学的很好的！语言关一过，他们其他课就不会存在听不懂老师在讲什么的情况，学起来还是有信心有兴趣的。但是现在不搞这个（双语教学）了，很多学生高年级就跟不起走”。

教师，Y 省

## 2.G 省个案点双语教育政策的执行结果。

### ● 有利于提高学生学业成绩

G 省的双语教育是过渡性双语教学。实地调查发现，针对学生的需要，教师在教学中使用过渡型双语教学。教师在访谈中表示，过渡型双语教学有助于学生提高成绩，**虽然当地没有具体的比较数据证据**。（见表 2-35）

表 2-35 个案 34



一个案学校的小学生

我 9 岁，读 2 年级。我很喜欢数学老师，我们一年级的時候，老师讲课会用侗语，我们不懂的知识，老师会用侗语给我们解释，等我们二年级了就开始学汉语。我们都挺喜欢老师用侗语和汉语一起教学的，这样我们就能理解课本中的内容。如果只用汉语讲课的话，我们这些低年级的学生很多都听不懂，高年级的哥哥姐姐可能还听得懂一点吧。”

学生，G 省

“这边的学生吧，本来普通话就说不好，还要学英语，挺难的，所以有时候要和他们说苗语才可以”……“让他们学习英语确实不容易的；所以每节课只要他们会几句，我也就满意了，这个确实有些难。”

教师，G 省

### 3.Q 省个案点双语教育政策的执行结果。

#### (1) 有助于学生学业成就提高。

如同个案 35 所示，在 Q 省个案点的访谈中校长和教师表示，双语教育有助于提高学生学业成就和获得高等教育的机会。（见 2-36）

表 2-36 个案 35

HL 县民族中学 05 年至 09 年高考报考人数逐年增加，分别为 61 名、64 名、86 名、104 名、197 名。07 年上线率 72.1% 以上；08 年上线率 53.8%；09 年上线率 86.3%；。自 2005 年以来，全县通过高考进入高等院校学生达 502 人。

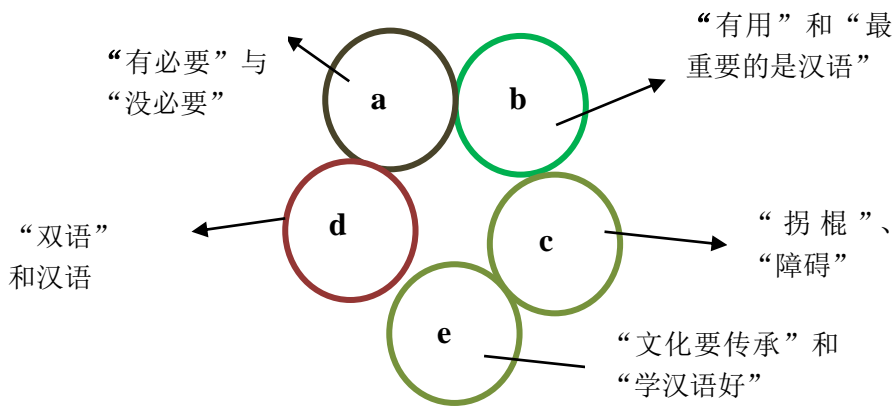
Q 省教育局资料

#### (2) 有利于民族文化遗产。

双语教学开设面从 05 年的 45 所扩大到现在的 72 所；双语在校学生 05 年的 2961 名增加到现在的 5995 名。<sup>18</sup>学校教育开展双语教学既有利于提高学生学业成绩，又有利于民族文化遗产。

## (二) 不同群体的理解

“双语教育”政策执行中主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长、教师、学生和家，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。（见图 2-8）



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师，d，学生 e 指学生家长

图 2-8 不同群体理解示意图 5

#### 1. “有必要”和“没必要”

如同个案 36 所显示，当地教育行政官员对双语教育政策认识有两种，一种

<sup>18</sup> Q 省 HL 县教育局资料。

是认为很有“必要”，因为这对学生学习有帮助；另一种认为没有“必要”，但由于双语教育政策是民族政策，他们也会口头强调它的重要性，但在实际工作中并不重视；他们认为民族语言没有用处，是提高学生成绩的障碍。（见表 2-37）

表 2-37 个案 36



双语文学校的学生

“我们 CJ 县居住着侗族、壮族、苗族、水族和汉族等，有些村落需要讲 3 种民族语言，一些学生根本就不会讲汉语，如果一进入学校时就用汉语进行教学，那会给他们造成很大的学习困难。因此，用双语教育，借助学生的母语优势来帮助开展教学，才能够帮助学生更好、更快、更顺利地适应学校教学。CJ 县开展的双语教育，是一种过渡性的双语教育，最终会过渡到汉语教学。”

官员，G 省

“但近年来，由于领导的不重视，村完小几乎完全用汉语授课。由于学校内几乎没有汉族学生，却要求用汉语授课，所以低年级的学生大面积地出现学习障碍。基础薄弱影响学生积极性，导致高年级学生厌学、辍学率很高。上面有领导说过这样的话‘搞什么都不搞双语教育’，因为他觉得民族语言没有用嘛”。

教师，Y 省

## 2. “有用”和“最重要的是汉语”

关于当地学校校长对双语教育看法的资料有限，只有 Y 省 NM 村小学、Q 省 HL 县 ASN 小学、G 省 CJ 县 XH 小学三个个案点与此相关的访谈资料。但如同个案 37 访谈所显示，校长对双语教学存在不同的看法。这些资料表明学校校长关于双语教学有两种看法：一种是认为实施双语教学有用，因为小孩刚入学的时候都不会说汉语；第二种是持“汉语比较重要，少数民族语言不利于学生学习”的看法。（见 2-38）

表 2-38 个案 37

“关于双语双文的说法，现在上面领导说法不一样，我们不好做。教科研的要求从学前班开始双语教育，但学前班教傣文妨碍了他们学习汉语；政协委员来了以后说汉语，孩子们都畏缩不前，他就说，在家里都讲傣话嘛，学校里就不要教了”。

校长，Y省

“藏文同学应该先把汉语过关，然后再把英语开起来。因为小学生的负担确实太重了，语文、数学、英语、计算机……课程太多了。另外如果从一年级、二年级开藏文，本身汉语就不过关，藏语学的就那样，汉语也是那样，基础打不好，学生上去以后就特别吃力。”“我们国家本身就是汉族国家，汉族国家的人必须学习汉语，看电视、看报纸，国家发生重大事件，如果学生的汉语过关就可以了解，但是现在本身汉语都不过关，再加上藏语，我觉得负担太重。我是这样认为的。英语要加强，汉语更要加强”。“（藏文）那些字母翻过来翻过去就是那些，我认为最重要的是学习汉语”。

校长，Q省

“学生成绩不理想，我在思考是不是藏语给他们带去的反面影响”。

校长，Q省

### 3. “拐棍”和“障碍”

对于双语教育，正如个案 38 所显示，地方教师的看法也分为两种：一种认为实行双语教学是一种“拐棍”，有利于学生从母语过渡到普通话教学；另一种认为双语教学是一种障碍，妨碍学生学会普通话，影响学生学习。个别教师认为少数民族学生也不爱学少数民族语言文字，但一般持这种观点基本都是汉族教师。（见表 2-39）

表 2-39 个案 38

我自己是苗族，不会讲侗话，我给学前班或低年级的学生上课，他们是听不懂的。因此学校会安排我上高年级的课程。……双语教育对于我们学校的学生来说是很有必要地。”

教师，G省

“学前班开设是为了让学生更好地理解汉语的意识，起到拐棍作用”。“高年级同学中不会讲汉语的有一些，但是如果说，讲的特别好的，基本上很少。学前班学生不会讲汉语的有很多理解上都有困难”。



一个案学校教学点的师生

”。“汉语不好的同学语言

教师，Q省

（学生）也不爱学啊，因为他学了不用，整个环境都影响是不是，社会上也是有影响，这些文字，自己民族的都不用了，写傣文的算少数了。”

教师，Y省

#### 4. “文化要传承”和“学汉语好”

学生家长对孩子是否接受双语教育有不同的想法：一种认为不能忘了自己的民族语言，在学校里也要学民族语言；一种认为在家里能学民族语言，在学校里要学汉语，这对孩子以后有用；第三种认为在学校使用民族语言有利于孩子学习。（见表 2-40）

表 2-40 个案 39



项目组带成员与学生家长

“低年级用傣语辅助是有必要的。不常用，必须要强调的时候用傣话是很好的。低年级非常有必要。包括他们父母也这样，孩子上一年级的時候，一说班主任是会傣语或者是傣族，他们都非常高兴。他们害怕他们的孩子听不懂。听不懂就再聪明的孩子都受影响的，慢慢就不想学了，影响他们的兴趣。汉语和傣语有些地方是相反的。”

教师，Y省

“我想的话，藏语也重要，汉语也重要，英语也重要，三个都一样重要。我也这么想呢，有一点点这种想法，我们是藏族，藏族自己的民族文化也要懂啊，自己的脑子里有这种一点点反应，自己是藏族，藏族的文化要懂，这么说的话，藏文要学，这是我们的想法。”

家长，Q省

#### 5. “双语”和“汉语”

如个案 40 所显示，个案点学生问卷分析和访谈表明，少数民族学生希望教师在教学中使用“双语”和“汉语”；其中希望使用汉语的是 46.1%、使用双语的 45.2%；其中，不同个案点的情况略有所不同，有的个案点学生更喜欢学习自己的语言文字，如 Q 省一个案学校的学生。（见 2-41）

表 2-41 个案 40

问：更喜欢老师用汉语还是民语授课？

学生 A：“更喜欢老师用汉语教课，因为用汉语可以让我们听到没有听过的汉字嘛”。

学生 B：“希望两个都说，因为有些东西我们听不懂”。

学生，Y省

### （三）执行过程

双语教育政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制执行。双语教育政策纵向上通过文件、会议指示等形式，由省教育厅、州民教厅、市教育局、各中心校及其分管的学校逐级传达；横向上不同地区、不同民族的各级政府、学校有权利根据实际情况自主采取合适措施来具体落实。（见 2-42）

表 2-42 个案 41

像我这样的人，都提倡双语文学习，但具体执行情况要取决于校长，校长是具体的操作人。

教研员，Y 省

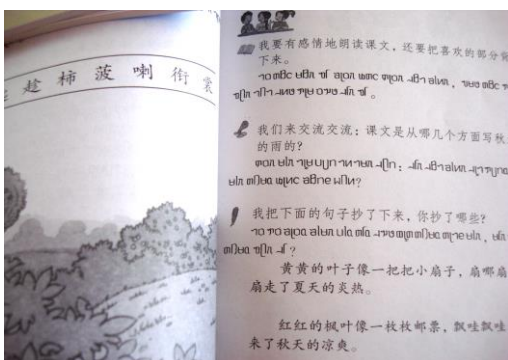
就现有的资料来看（如同个案 42 所示），没有看到学校在双语教育方面与其它机关（平级机关）以及家长有沟通和协商；各地主要依据本地实际来做，没有发现对外地经验的学习。双语双文试验点学校和实行双语教育学校在任命学校校长没有考虑校长在双语教育方面的经历和能力，也没有接受过双语教育管理方面的培训。没有形成任何对双语教育的评价和考核标准，也没有把此纳入对这类学校校长政绩考核中。（见 2-43）

表 2-43 个案 42



问：听说您们小学是双语双文示范校，你觉得双语教育怎么做比较好？

答：不同于以往的双语教育在小学一年级到三年级，我准备把双语教育放到五年级进行；从学前班开始进行双语教学，不讲任何傣话，学校里面完全实施汉语，让孩子们完全浸入到汉语环境中，孩子们就学的好了。



问：孩子们能听得懂吗？

答：时间长了就能听得懂了。

问：家长会赞同吗？

答：家长也不关注这个问题，也不会有什么态度。

校长，Y 省

双语文教材



#### (四) 影响**双语教育政策执行**的因素

实地调研发现，影响双语教育政策执行的因素有：

##### 1. 双语教育政策权威性弱

双语教育与学校绩效和教师职称考核脱钩，招生中也不将其成绩计算在内，对实行双语教育没有统一的评价和检测，无法保证质量。Y省、G省个案点双语教育示范点或试验点名不副实，课堂上基本用普通话授课，没有少数民族语言辅助。

##### 2. 其他政策的消极影响

新课改、“两免一补”、招生制度、推广普通话等政策的影响。“新课改”忽视双语教育；“两免一补”没有纳入双语教材；招生中取消双语教育成绩；有些学校以推广普通话为名，要求学校中完全使用普通话教学。

##### 3. 当地教育行政部门及官员对双语教育认识不足

(1) 地方教育行政官员追求政绩，急于求成，不顾当地实际，在低年级全面推行普通话教学，缺乏过渡性；增加学生负担，导致辍学率、失学率上升。

(2) 甚至有个别地方领导不懂或忽视教育规律，把教育质量不高归于学校中使用少数民族语言教学。

(3) 地方教育行政官员缺乏儿童关怀和文化敏感性，对少数民族儿童学习存在的语言障碍认识不足，对母语在儿童学习中所起的过渡性作用认识不够；极少关注少数民族文化传承问题。

##### 4. 缺乏必要的辅助措施，经费、师资和教材严重缺乏

(1) 双语教育所需经费要超过单语教育经费，目前其所需经费严重不足。

(2) 缺乏师资培养体系，原有的双语教师培养组织机构萎缩或被撤销。

(3) 虽有双语教师培训，但存在培训机会少、培训质量不高的问题。

(4) 双语教师处境尴尬，教师职称、绩效考核中没有相关的评价指标项，按照地方某一教育行政官员话来讲，“双语教师在考评中是拿着自己的短处和别人的长处比较”，因而双语教师在考评中处于弱势，双语教师教学积极性受挫。

(5) 缺少教材，特别是民文教材。Y省、G省个案点实地调研反映，从2008年至今，就没有民文教材下发，地方教育部门又缺乏自己开发的能力和资金支持。

##### 5. 接受双语文教育学生存在选择大学范围有限、就业困难。

**这主要存在于实施双语文教育的个案点，双语文授课大学和院系不多，影响着接受双语文教育学生的专业选择范围，从而影响未来就业。**

由以上可见，权威性弱、其他政策的影响、缺乏相应的辅助措施、当地行政官员的主观认识等是影响双语教育政策实施的主要因素。

由于不同地区少数民族聚居和使用语言情况不同，因此，虽双语教育政策是自上而下进行，但中央政府对该项政策实施提出原则性要求，而没有提出统一的要求和考核标准，以便于各地根据自己的实际情况灵活执行，因而，不同地区在实施双语教育政策时采取不同的措施，形成自己实施模式。这也容易导致执行中的不到位或偏差。

## 六、教师发展建设

教师队伍建设政策是综合性政策，包含师资队伍建设、教师专业发展、教师待遇等内容。因此，实地调研主要考察教师特岗、轮岗政策、教师培训政策和绩效工资等三项具体政策；其中，前一项政策主要涉及教师招聘、配置，第二项政策主要涉及教师专业发展，后一项政策主要涉及教师待遇。

### （一）教师特岗、轮岗

调研组通过实地调研，收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见，从其是否与政策实施目标有偏差、是否巩固师资队伍、教师专业发展是否有助于提升教育质量、教师待遇是否改善以及是否出现未预期结果等维度来审视教师队伍建设政策实施状况。

#### 1. 教师特岗的实施情况

特岗教师是中央实施的一项对西部地区农村义务教育的特殊政策，通过公开招聘高校毕业生到西部地区“两基”攻坚县县以下农村学校任教，引导和鼓励高校毕业生从事农村义务教育工作，创新农村学校教师的补充机制，逐步解决农村学校师资总量不足和结构不合理等问题，提高农村教师队伍的整体素质，促进城乡教育均衡发展。

首先，实施现状。

教师特岗政策在**项目省**都实施，但有些个案点并没有实施特岗政策，如**G省**，其具体原因可见实施现状（5）。

（1）有助于解决师资缺乏问题，特别是结构性师资缺乏问题。

师资缺乏是个案点中普遍存在的问题，特别是结构性师资缺乏问题比较严重，如音体美、英语学科教师。从实地调研资料来看，大部分个案点都把特岗教师岗位设置在边远处、山区等缺少师资的地方。虽然目前特岗教师只是杯水车薪，但特岗教师政策实施有利于解决这些地区师资缺乏问题，切实在一定程度上缓解了教师缺乏问题。

（2）有个别个案点存在特岗教师配置不适当

虽然大部分个案点把特岗教师设置在缺少师资的学校；但 Y 省一个案点却是把特设岗位定在县级学校，定在初中和高中阶段，这无疑为缺少师资的农村学校断了补充资源。这一情况可见个案 43 中的访谈资料。（见表 2-44）

表 2-44 个案 43



一案点教师

“07 年设岗考试，特设岗位定在 LC 一中。2009 年有 12 个特岗教师的名额，女教师占多数；考上来的是汉族多，少数民族只有 2 个”。

官员、Y 省

“这样（指特岗都定在 LC 一中）的岗位制定剥夺了其他义务教育阶段农村学校的教师补充资源”。校长，Y 省

### （3）存在如何留住特岗教师的隐患

至今年为止，各地实施特岗教师三年服务期已满足，虽然国家提出各相关省（区、市）要采取切实措施，鼓励服务期满考核合格的特岗教师继续留在当地从教。一般而言，有三年教学经验的教师才会形成具备教学专业能力的熟手。但正如个案 44 访谈所示，各地并没有出台相应的措施。如果没有相应的激励措施，可能会导致这些教师从教育领域或从缺少师资的地方流动出去。（见 2-45）

表 2-45 个案 44

问：您刚才提到特岗？您不怕他们走吗？

答：没关系，在他们刚来时就签订了三年合同，不满三年不能离开山区和学校。

问：新进教师三年后基本就成为教学熟手了，他们三年以后走，不会给您管理和教师配置带来问题吗？

答：不会有麻烦的，现在在外面工作也不好找；再说了，他们这些人离开到别的单位，对学校是有好处的，学校办学免不了和别的单位打交道，你知道，中国社会关系很是重要。所以我是不会阻拦的。要当校长你就得要有具备三个条件：……第三个是要有处理人际关系的能力，要和各方面的关系打理好，不然很多事情也是难办的。

校长，Y 省

### （4）没有关注少数民族教师缺乏的问题。

实地调查发现，少数民族聚居区普遍存在少数民族教师数量少，在整个教师

队伍中比例极低，不符合当地教育实际需要。特岗教师通过考试招收教师，但通过考试的少数民族考生较少。正如个案 45 所示，各地强调招聘教师的绝对公平，而没有关注到少数民族教师缺乏的现象。（见表 2-46）

表 2-46 个案 45

问：我们中心学有多少个教学点？多少个老师啊？

答：一共有 27 个教学点、三百多教师。

问：那有多少个傣族老师？

答：有 60 多个。校长，Y 省

问：招聘教师时，是否考虑教师的民族成分？

答：不考虑的，我们对民族成分不歧视。录用结果看成绩。

问：双语师资不够怎么办？如何解决这个困难？

答：从山上调下来。再没有培养双语教师。而且，民小四年级和五年级开设民文课，我们会招聘一些会说民族语的教师。

问：那其他学校呢？

答：其他学校不开设民文课，对老师会不会讲民语不作要求。

官员，Y 省



课余时间的教师

#### (5) 与教师编制不足的冲突。

偏远地区缺少教师，撤点并校之后学生增加，局部地区内部教师配置不合理等原因，特岗教师政策应是利大于弊。然而，如个案 45 所示，特岗教师政策因地方和学校教师编制紧缺而不受欢迎或不被执行。（见 2-47）

表 2-46 个案 45

K 县今年招考了 6 位老师，即便是这六个名额也是领导从县里争取来。说到此，教育局领导感慨，自己是从中学校领导上任为教育局领导，清楚教师队伍建设的重要性，但他刚上任不久，还不敢就教育向县里提出过多要求。当我们向教育领导询问为什么不运用“特岗计划”这一中央政策来补充教师队伍时，教育局领导表示即使“特岗计划”基本工资由中央支付，但是剩下的一大块补贴仍由地方支出，而且还要占用地方编制，因此没有什么特殊之处。

官员，G 省

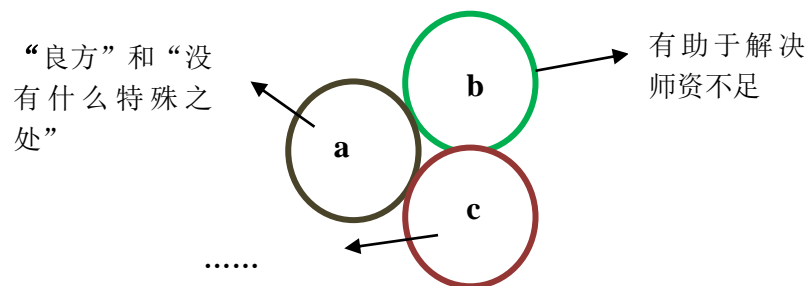
其次，执行过程。

特岗教师政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制执行。特岗教师政策纵向上通过文件、会议指示等形式，由省教育厅、州民教厅、市教育局、各中心校及其分管的学校逐级传达；对于特岗教师的岗位设置有明确的要求，各地严格执行。

特岗教师聘任是经过严格考试、聘用等程序，但对少数民族没有一定的倾斜。不同地区、不同教育行政部门可以在遵守实施原则前提下，根据当地实际决定具体的实施办法。由于个别地方对特岗教师政策的理解偏颇，以及省市落实该项政策的文本要求不明确，导致特岗教师设置面向县城、初中和高中阶段学校。这也反映该政策的实施缺乏监督和反馈。

第三，当地不同群体的理解。

特岗教师政策执行中主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长和教师，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。（见图 2-9）



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师

图 2-9 不同群体理解示意图 6

### (1) “良方”和“没有什么特殊之处”。

当地教育行政官员对该项政策有不同的观点，如个案 46 所示，大多数当地教育行政官员把特岗教师作为补充偏远山区、牧区的师资、解决教师结构性缺失的途径。（见表 2-47）前面也提到有个别地区对该项政策并不感兴趣。（表 2-46）

表 2-47 个案 46

我们 CJ 县现在真正本科毕业的教师没有几个，很多都是在职进修的，前几年我们也招了一些人才，从其他省，从其他县招来，到了这个地方就不安心，因为我们这个地方条件比较艰苦，留不住人才。现在矛盾最突出的就是教师这一块学科结构不尽合理，一个就是文科比较多，理科比较少，音体美学科我们这几年都在充实，因为这个方面的老师比较缺。师资队伍这一块，我们 CJ 县的中学基本上已经保证了，现在最紧缺的就是小学教师，小学教师最紧缺的学科就是英语，小学英语教师都不能达到平均一个学校有一个，所以制约着我们的瓶颈就是小学英语教师这一块。我们打算今年

6月份招特岗教师，我们今年就要招40个英语教师，专科以上学历。

官员，G省

### (2) 有助于解决师资不足。

如个案47所示，当地学校校长认为特岗教师政策不仅解决了偏远地区师资缺乏问题，还提高了教师的学历水平，有助于提高教育的质量。（见表2-48）

表2-48 个案47

问：各教学点教师的数量够吗？

答：倒是够的。不过像美术、音乐、体育这些课缺少老师。

.....

问：这些老师都是从哪儿毕业的？

答：大多是以前师范毕业，现在专科、本科也多了，尤其是去年特岗招收了一批。这些学生虽然理论是有的，从上学到现在的学习，理论是有的，但一般没有教学实践、教学方法。

官员，Y省

### (3) 当地教师和特岗教师的看法。

由于没有当地教师对特岗政策没有什么看法，而特岗教师大多不在个案点，因没有当地教师以及特岗教师对此政策的资料，因此，无法描述他们对此项的看法如何。

#### 第四，影响特岗教师政策执行因素。

实地调研发现，影响特岗教师政策执行的因素有：

##### (1) 存在地方教育行政部门政策执行偏差的问题。

Y省个案点存在这地方教育行政部门不按照相关政策配置特岗教师的行为。上述执行偏差没有得到纠正，反映特岗教师政策实施规范和监督机制待完善。

##### (2) 当地人事领导不认可、编制不足等限制特岗教师政策执行。

G省个案点实地调研表明，当地教育行政官员对该项政策的理解不同（见个案45）、人事编制不足导致当地没有执行特岗教师政策。

##### (3) 特岗教师专业知识强，但教学知识、技能薄弱。

#### 2. 教师轮岗。

教师轮岗制度是因为城乡、学校之间教育资源不均衡，特别是优秀师资资源主要集中在城镇，农村缺乏优质师资。该项政策是为实现优质教育资源均衡，让优秀教师到相薄弱的农村学校、让相对薄弱学校的教师到优质学校、示范校任职。为确保该项政策有序进行，流动到农村任教的教师，可以在职称评定、评优、

评先、晋级等方面要优先考虑。

根据实地调查，在 Y 省和 G 省实施教师轮岗政策，但没有大范围展开和形成制度，目前教师轮岗大多是从优质学、示范学校的教师到边远山区学校进行支教，没有农村薄弱学校的教师到优质学校和示范学校。

首先，实施现状。

(1) 实现教师资源合理配置。

优质教师资源一般集中在城镇，而农村学校缺乏优质教师，这是农村学校发展的一个瓶颈。教师轮岗是在局部地区实现优质教师资源共享的一种方式。

Y 省和 G 省实施教师轮岗制度，但两地具体实施方式有一定的区别。

(2) 轮岗教师生活存在一定困难，不利于安心工作

这些个案点大多都是在山区，交通相对不便，教师轮岗使教师要在离家很远的地方教书，给教师的日常生活带来了极大影响。如同个案 48 所示，轮岗制度可能导致家里老人得不到照顾、夫妻分居、儿女成为留守儿童，这在一定程度上影响了教师的工作积极性。（见 2-49）

表 2-49 个案 48



带着小孩轮岗的教师

“教师轮岗对我的生活造成了极大的影响：我的儿子才只有 2 岁，他的爸爸要上班，不能照顾他，而我每周 5 天又要在 X 小学上课，因此我没有办法，只好天天带着 2 岁的儿子来 X 小学一起工作，我要看孩子，还要搞好教学工作，压力挺大的。而且这也影响我和丈夫的夫妻关系，毕竟长年相隔异地，很难得才能见上一面。哎！生活真的很无奈啊！”

教师，G 省

“整个县老师的调动，是由县教育局、人事局来调配的，但是乡内的人士调动，则是由乡政府、教育辅导站和 GZ 乡 Z 小学一起来调配老师。我也是刚调到 X 小学工作的，工作时间不到一年的时间。我被调动了大概有十几所学校了，我家住在离 X 小学有 100 里路的另一个村，只能是周五回家，周日晚上就必须从家中返回学校，最害怕的就是遇到下雨天的时候，那个路非常难走。我有两个儿子，12 岁的小儿子在外婆家，他现在也成为了留守儿童，爸爸妈妈由于工作需要，都不能在他身边照顾她；……。

教师，G 省

(3) 轮岗时间与学生适应之间**存在一定**的矛盾。

不同个案点轮岗时间上没有同一的要求，教师轮岗时间过长不利于教师生活安排，如果时间过短，教师更换频繁，学生就会出现适应的问题。这一情况在G省的一个案点出现。

其次，执行过程。

教师轮岗政策是教育行政部门鼓励的和通过行政规制来执行，但在实地调研材料中没有看到明确的相关文件规定是要强制执行。**该政策**已经在Y省、G省局部地区开展。它往往与轮岗教师的职称评定、提拔等奖惩机制相关。横向上不同地区、不同民族的各级政府、学校有权利根据实际情况自主采取合适措施来具体落实。关于轮岗制度的时间、要求等具体要求，不同地区、不同教育行政部门、中心学校根据实际情况自主采取合适措施来具体落实。

由于这两项措施是属于教育行政内部人事管理问题，教育行政部门之外的部门和**群体**没有参与到执行过程。

第三，当地群体的理解。

地方行政官员实施轮岗，是为了教师资源的合理配置。因个案点实施的轮岗不是强制性的**和在小范围内开展**，轮岗教师大多是为了职称评定和提拔报名参加轮岗。没有校长关于此措施的看法。

第四，**影响教师轮岗执行的因素**。

实地调研发现，影响教师轮岗**执行**的因素主要有：

(1) 轮岗时限长短。

轮岗时间的长短影响轮岗的效果，若过短或过长都不适宜。**过短，就发挥不了预期的作用，并影响学生的适应；过长，影响教师的生活。**

(2) 教师积极性的保持。

轮岗教师一般是从城镇到乡村、从坝子到山区，而乡村、山区的条件比较恶劣，个案点的教育行政部门一般把轮岗和教师的职称评定和提拔干部结合在一起。

(3) **轮岗教师评价不完善**。

实地调研中没有发现对轮岗教师工作成效有具体的评价标准，这会**影响**该项政策的实施效果。

由以上可见，轮岗管理是否完善是影响轮岗政策主要因素。

**特岗教师和轮岗教师政策在项目省实施时间并不长，还没有在全面展开。由于当地实际情况，虽两项政策实施遇到编制不足、管理不善等问题，但基本实现了预期的目标。**



## （二）教师培训

教师培训是一线教师的知更新识和学习新教学方法的主要途径。目前，中国有一系列的教师培训政策，并特别向西部教师倾斜。

### 1. 实施现状

#### （1）培训成效不大。

实地调研表明，教师认为培训有利于提升教师的专业水平，但如个案 49 所示，大部分教师认为当前的培训特别是新课改培训并没有让他们受益很大，因为培训不具有实践性和针对性。（见表 2-50）

表 2-50 个案 49

教师 A：培训不联系实际。老龄化和孩子化。最主要的是我们的硬件设施跟不上。观摩课的时候，人家都是用多媒体，我们没有。只是看人家做的多好，学不到多少东西。

教师 B：只是培训书本知识，传授自身的经验，经验陈旧。

教师 C：培训只是在县里，是内容传授，很少认知上的培训。

教师 D：我是文科生，不怎么会管理实验室。想接受与自己实际工作相关的培训。

#### 教师，Q 省

培训主要就是校本培训，拿给你一个书、自己读，写笔记，心得体会，还要交流（口气有些讽刺）。有些有收获，就看你用不用心，但是有些书理论性太强，很难读。有些交流也是形式。笔记本有 126 页，必须写到 80 页。80 页不到，退回去重写。



#### 校长，Y 省

项目组成员为当地教师做心理健康培训

#### （2）教师参加培训机会不均。

教师愿意接受专业、教学管理方面的培训，然而，越是级别高的培训，人数有限，一般是由学校校长、主任或骨干教师接受这样的培训，普通教师就只能接受在中心校的培训，但这种培训的质量又很难得到保证。个案 50 就显示了这一情况。（见表 2-51）

表 2-51 个案 50

“X 小学面临的困难有两个：一是教育教学资源的问题，包括设备、资料；二是教师培训的问题。我们学校所有的老师都参加了小继教的培训，就是培训普通话、简笔画和教学常规的学习，中英项目还有参与式教学和公平教育的培训，还有就是校长培训，别的就没有什么培训了。我希望我们这的老师可以走出去，看看别人教得好的课，学习别人先进的教学方法。但是现在师资培训的机会还是太少，很多老师想去学习都没有机会。”

教师，G 省

### (3) 培训经费不足。

虽然地方领导强调教师培训，教师培训活动有专用经费，但如个案 51、52 所示，由于种种原因导致教师培训经费的减少，因而造成教师接受培训存在经费不足的问题，这会影响教师接受培训的机会。（见表 2-52）

表 2-52 个案 51

从 2009 年起，县财政局拿出义务教育公用经费的 5% 当作教师培训活动经费。但是财政局会将每次培训经费的 30% 做“统筹”。这样教师的培训费用就减少了许多，经费困难。

Y 省文献资料：

“政府规定每年教师培训费，占到总经费的 10% 左右。但随意性比较强，透明度不高，资金安全运行方面加强，这笔钱报到这个学校以后，有时到下面不到位，有的钱随便花不计划”。

官员，Q 省

### (4) 培训质量参差不齐，缺乏合理的评价机制。

实地调研中发现，项目地区是对培训没有形成完善的评价机制，对于如何发挥培训实效作用缺乏关注，因而容易出现个案 52 所示的情况，培训中存在质量不高、良莠不齐的现象。（见表 2-53）

表 2-53 个案 52

（培训）过程的管理，实效性还是有些困难的。有些培训了之后是骨干教师，参与了骨干教师后，对他的认定这方面很头疼的。培训师针对性，如果有了针对性就实效性这块就少了。所以我们的实效性和针对性有待于研究。公私矛盾突出，比如我们教师的编制，还有好多教师想出去学习，可学校安排不开。课程放不下。第三个，本身教研部门的，有些培训者还需

要加强培训。”

官员，Y省

去年，LC 一小教师参加州教师授课大赛，她的“参与式教学”掌声特别热烈，大家都一致认为她能拿一等奖，但结果不是。因为“老革命”是评课专家，新的教学方法他们接受不了。教师素质得不到认可，打击了老师的积极性。在 RL，这个老师在比赛中就取得了优异成绩。

教师，Y省

(5) 缺乏对双语教师培训的关注。

正如个案 53 所示，项目地区存在着对双语教师培训忽视的问题。与其它培训相比较，双语教师培训存在接受培训机会少、培训质量不高、培训内容不切合双语教师实践的现象。（见表 2-54）

表 2-54 个案 53

原来 DH 师专有专门的民文班，比如傣语班，载瓦文班等，但是后来就撤掉了。那个培训班办的挺好的，不知道为什么就撤掉了”。

官员，Y省

别的专业的老师也有去内地培训的机会，我们就没有。名额有限，没有专门培训藏语文老师的培训。我参加的培训都是刚参加工作时培训的，近几年就没有了，有七八年了都没参加过培训。”

教师，Q省



学唱民族语言歌曲

## 2. 当地群体的理解

教师培训政策执行中主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长和教师，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。（见 2-10）

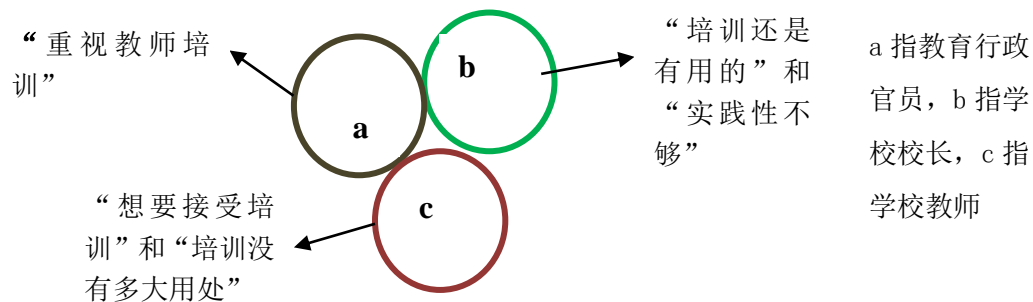


图 2-10 不同群体理解示意图 7

### (1) “重视教师培训”

当地教育行政官员对教师培训工作非常重视，除了组织教师参加国家要求的培训之外，还积极组织各项培训活动；在基层学校开展相应的教研活动来加强一线教师的培训。

### (2) “培训还是有用的”和“实践性不够”

如同个案 54 所示，当地学校校长虽然认为培训是有一定意义，但认为培训内容大多都是理论强，实践性弱，培训形式单一，实际效果被削弱；培训后的评价方式不合理，不利于激发教师接受培训的积极性。（见 2-55）

表 2-55 个案 54

问：担任校长有没有什么培训？

答：没有的。

（旁人）：你怎么没有啊，你不是去过昆明培训吗？

答：哦，是的，在昆明接受过校长培训。

问：你觉得这个培训效果如何？

答：这种培训理论是加强了，可以在管理方面有话说、有体会，不过这种培训比较理论性强，实践性不是很强。培训之后对实际管理没有太大的用处。

校长，Y 省

### (3) “想要接受培训”和“培训没有多大用处”

项目地区教师愿意参加培训，认为培训有用处；但对当前的培训内容、形式、评价方式等非常不满，认为这样的培训没有多大的作用，不如示范课的作用大，能够让教师学以致用。

#### 3. 执行过程

教师培训政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制执行。教师培训既有上级规定所有教师都必须参加的培训，这类的培训要求通过文件、会议指示等形式，由省教育厅、州民教厅、市教育局、各中心校及其分管的学校逐级传达；并要求地方教育培训部门要分批完成所有教师的培训。同时，不同地区、不同教育行政部门、不同学校可以根据当地（或本校）实际决定让教师接受何种培训。因此，目前既有不同层级的培训，也有各地方开展的培训。

然而，目前对接受培训后的效果缺乏合理的评价，培训自身没有形成完善的评价体系。

#### 4. 影响培训政策执行因素

实地调研发现，影响教师培训政策执行的因素有：

(1) 培训制度建设不完善。

培训在内容、形式、人员素质、评价标准、时间等方面都存在不完善，这会  
影响培训的效果和教师参加培训的积极性。

(2) 培训经费使用不规范。

教师培训有专项经费，但培训经费使用不规范，使教师培训出现经费不足现象。

(3) 教师培训选择标准不明确，具有随意性。

选择教师参加哪种类型培训方面，如果培训部门没有明确要进行培训教师的  
条件，学校对教师专业成长缺乏规划，没有相应教师培训计划，没有对参加培训  
教师的选择标准，影响教师接受培训的效果和专业成长；但实践中却存在如个案  
55 所示的情况。（见表 2-56）

表 2-56 个案 55

校长：培训选拔标准，一是普通话比大家强，二是做人素质方面，比如品德、学历考虑以及形象方面，三是平时自己的穿戴是否整齐。主要还是“要派年轻教师、特岗教师参加培训”。

教师：“（培训选拔）没有特别标准吧，……没有明确选拔，应该主要看教师时间和专业。”



校长、教师，Q 省

项目组成员与一教学点教师

“学校推荐标准主要是按照专业、资历和教学成绩”。

教师，G 省

(4) 有些教师缺乏提升自身专业水平的积极性。

如同个案 56 所示，个案点有些教师缺乏提升自身专业水平的动力，特别是  
教师没有职称评定的压力之后更是如此。有些老师参加培训都是由于职称评定的  
需要或上级的要求，而非出于内在的学习动机或由于培训课程本身的吸引力。（见  
2-57）

表 2-57 个案 56

校长 A：“现在的这些农村老师生活很安逸，他们不像你们，都是安于现状，  
没有什么追求。也不是说他们不想学，不过培训了以后，效果并不大。我们  
也进行了一些培训，像远程教育也培训了、考试了，效果不大。”

校长 B：

问：副校长是不是也要校长培训吗？

答：我这个副校长没有任何级别，也没有什么特别的培训，和其他老师差不多。

问：那其他老师这一阵子都接受了那些培训？

答：所有老师都进过“走进新课程”培训，还有一些培训是和评职称有关，要培训分数不够，就不能评职称。

问：哦，这样的培训你也参加吗？

答：不参加。我已经评完职称，这些培训也不用参加。

校长，Y省

由此可见，教师培训政策是教师专业发展的关键，虽国家队教师培训有一系列的政策和专项资金，但执行当中，由于培训内容、方式、培训质量和选拔教师接受培训等存在着很多问题，存在着不能满足当地教师的需要情况。

### （三）教师待遇与绩效工资

2006年9月1日实施的新《义务教育法》第三十一条指出：“各级人民政府保障教师工资福利和社会保险待遇，教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。”自2009年1月1日起，首先在义务教育学校实施绩效工资分配政策，确保教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。目的在于依法保障教师收入水平，激发广大教师积极投身教书育人事业，吸引和鼓励优秀人才长期从教、终身从教。

#### 1. 实施现状

通过实地调研，收集基层家长、教师、校长、行政官员和学生的看法和意见，总结项目地区教师待遇与绩效工资的现状。

##### （1）缺乏向农村教师的倾斜。

按照当地经济发展水平，教师工资水平并不低，但在个别学校存在教师住宿难、住房困难的问题。但正如个案57所示，绩效工资没有体现对偏远农林牧区教师的倾斜性，城乡教师待遇差别不大，这不利于鼓励教师到偏远农林牧区任教。

（见2-58）

表2-58 个案57

“城里的老师和农村教师待遇上差不多，但向农村倾斜的不够，一些政策并不能兼顾农村教师，按理说，农村教师工作艰苦，在绩效工资要对农村教师倾斜。”

官员，G省

## (2) 代课教师待遇不高。

G省、Q省一些个案点因为缺乏教师，仍有一定数量的代课教师（实地调研数据没有表明在Y省有代课教师）。虽代课教师与过去相比，其待遇有所提高，但仍需要进一步改善。（见2-59）

表2-59 个案58

“2007年下半年CJ县还有483个代课教师，当时代课教师的工资一个月是180块，一天六块钱，一包烟都抽不上，我们非常同情代课教师的境遇，针对这个情况，我就向县委政府建议，减少了333个代课老师（给予这批老师一定的补偿），现在保留了150个代课教师，采取‘一退一进’的原则，进一个就退一个。县里财政支付代课教师的工资，我们还从财政每一年拿出48万或50万左右的款项在社会劳动保障局那里给代课老师买养老保险。由于目前代课老师数量少了，工资自然就增加了，现在加到了600块每个月，工资待遇提高了，这在一定程度上稳定了教师队伍。”

官员，G省

## (3) 绩效工资处于初步启动当中，教师对此有疑虑。（见表2-60）

个案点都已经出台了绩效工资方案，但还没有发放。教师对绩效工资具体实施并不很了解。正如个案59所示，他们认为实施该项政策具有很大的疑虑，认为它会影响教师之间的交流与合作以及教师之间的关系。

表2-60 个案59

教师A：“绩效工资有好处，是一种激励”；“支持，生活水平会有明显提高”。

教师B：“有点不平衡，都没遇到过，工资会有比例，领导之类的可能就从中拿的多一些”，“绩效工资从原有的工资里扣下来的”。

教师，Y省



一教学点教师宿舍

教师C“如果老师生病了，其他人替他代课，那么这节课也算绩效工资的一个考核”，“我们把老师三、四周的课时列到表上，公示，一学期结束，就把课时算作绩效考核的一个标准”。

教师D我们都不敢请假了，生病了有时也要硬撑着”，“原来，与自己关系不错的老师在自己有事的时候，还可以替自己代课。但是现在不一样了，他如

果想替我代课，我总觉得心里怪怪的”。

校长 E：“绩效工资的实施在一定程度上，影响了老师之间的合作、交流、分享彼此的教学经验。好的教师可能会觉得自己的经验被别人学到了，自己的工资就低了，无形中影响了教师之间的关系”。

教师，Y省

#### (4) 绩效工资考核标准需要完善。

不同地区、不同学校都有自己的评价教师指标体系，但绩效工资中存在考核标准不完善的现象。实地调查发现，大多地方都以教师课时和学生成绩作为考核主要指标，缺乏对教师职业道德方面考核指标项。

#### 2. 执行过程

绩效工资教师政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制执行，相关政策通过文件、会议指示等形式，由省教育厅、州民教厅、市教育局、各中心校及其分管的学校逐级传达；但上级部门只**提出原则性要求**，绩效工资具体实施办法由地方根据当地实际决定。

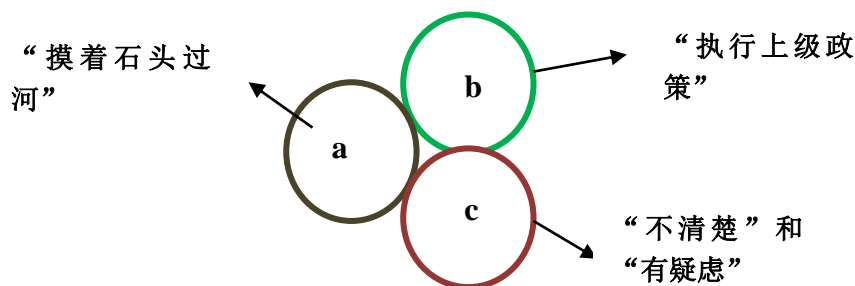
**项目地区**有些个案点，**因**缺少一定的宣传，很多一线教师不知道相关信息，不理解实施**该政策的意义和实施的原则**，**因而出现质疑**。

#### 3. 当地不同群体的理解

绩效工资政策执行中主要相关主体有当地教育行政部门、学校校长和教师，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。（见图 2-11）

##### (1) “摸着石头过河”

绩效工资具体实施办法下放到地方，地方教育行政部门官员对此一般是借鉴邻县或外地的做法来制定绩效工资计算的比例、考核标准等。



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师

图 2-11 不同群体理解示意图 8



## (2) “执行上级政策”

当地学校校长对绩效工资实施，没有表达太多看法，只表示这是一项上级调动大家积极性的措施。

## (3) “不清楚”和“有疑虑”

仍有当地教师不清楚绩效工资如何计算，其实施的意义，因而，对该政策有很多的疑虑。

### 4.影响绩效工资执行的因素

该政策在个案点大多处于启动阶段，因而没有这方面的相关资料。

由以上可见，绩效工资目的是为了改善义务教育阶段教师待遇的问题，但由于初步实施，具体执行方案由地方制定。目前就项目省个案点实地调研情况来看，存在没有关注到边远农牧林山区教师的特殊性和代课教师的情况；也存在关于绩效工资政策信息不透明和宣传不够，导致部分基层教师不了解该项政策和对此存在质疑的情况。

## 七、新课程改革

随着中国社会发展，原有的基础教育课程已不能适应。为贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（中发[1999]9号）和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（国发[2001]21号），教育部决定，大力推进基础教育课程改革，调整和改革基础教育的课程体系、结构、内容，构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系。

### (一) 实施现状

调研组通过实地调研，收集教育行政官员、校长、教师和家长的看法和意见，从其是否与政策实施目标有偏差、是否提升教师教学质量、是否利于学生学业成就、是否有助于民族文化保护与传承以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

#### 1.全面推行新课改，但存在效果不佳的问题

自新课程改革实施起，就开始对一线教师进行新课程理念及内容的培训。项目省各地除了积极组织教师参加培训之外，还在各基层学校组织开展教研活动。但实地调研发现，大部分校长和教师对新课改持有抵触心理，实施效果并不佳；而且，一线教教师认为新课改的相关培训效果不好。

#### 2.大部分教师虽接受了新课改理念，但仍存在理解上不到位的现象

实地调研表明，虽然大部分教师初步接受了新课改理念，但对其理解停留于表面，并没有把握其内涵，因而导致理解上的偏差。

### 3.大部分教师存在运用新课改理念和方法实践能力不足的情况

如同个案 60 所反映的情况，实地调研发现，个案点农村学校大部分教师虽口头上能够阐释新课改的理念，但在教学设计、课堂教学等具体运用新课改的理念仍存在极大地困难，其授课方式仍是延续传统教学方法。（见表 2-61）

表 2-61 个案 60

“（新课改）听起来很好，用起来很难，师生互动不容易。”

教师，G 省

“中国教育体系的失败不是学生的问题，不是学生基础薄弱的问题，而更多地取决于教育政策是否得到有效的制定、实施和完善。现在新课改改来改去，让老师都搞不清楚到底该怎么开展教学了，一些新教材，知识量很大，但是上课就只有 45 分钟，老师要在有限的时间内讲清楚这些知识点，有一定的难度，而且农村地区的孩子知识基础就比较差，老师有时根本教不完教材里的知识内容。”

官员，G 省

### 4. 校本课程开发不够，存在教师理解有误的情况

实地调研发现，基层学校对校本课程存在理解有误、开发不足，即使开发出来，但其实用性不高。这一情况如个案 61 所示。（见表 2-62）

表 2-62 个案 61

问：您们学校有校本教材吗？

答：有啊。

问：主要内容是什么？

答：就是把教给普通班的教材删减难度过大，这就是我们的校本教材。



教师，Y 省

个案学校一位教师在讲公开课

### 5. 存在教师不适应新教材的情况

教材是课改的重要载体，是教师进行新课改的重要工具。实地调研发现，如同个案 62 所示，存在部分一线教师不满意新教材的情况，认为其内容、编排等不适宜实际教学需要。在有些个案点也出现教材频繁更换现象，不利于教师教学和学生学习；也出现考试内容与新课标内容、教材存在差异的现象。（见表 2-63）

表 2-63 个案 62



一个案学校教师在讲课

“国家对国家课程、地方课程的数量安排了一定的比例，小学、初中、高中，每一类课程占多少节是有比例要求的。至于校本课程就开发得没那么好了，可能出于三

个原因：首先，师资力量不足，聘用民间艺人作为老师，他们的教学能力、教学水平不是很高；其次，校本课程的开发缺乏足够的资金支持；再次，缺乏有效的评价机制，校本课程的内容没有被安排在中考、高考等考试范围内。”

教师，G省

教研人员，G省

## 6. 存在对双语教育关注不够的现象

如同个案 63 中教研人员所言，个案点在开展新课改培训中存在较少关注到双语教学，这不利于双语教师专业的发展。只有 G 省一个案点提到，他们正在做相关的培训。（见表 2-64）

表 2-64 个案 63

“新课改之后传承民族文化的程度下降，主要表现在：无教材，与教师绩效不挂钩，课时少，影响学生学习其他科目的效果”。

教研人员，Y省

## （二）执行过程

新课改政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制执行。新课改通过文件、会议指示等形式，由省教育厅、州民教厅、市教育局、各中心校及其

分管的学校逐级传达；各地教育部门、学校严格按照要求组织教师学习，并通过培训、科研等辅助措施来推行。新课改被纳入到学校、教师的常规考核中。

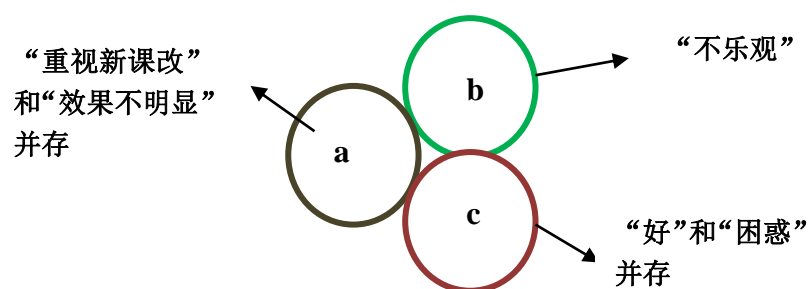
各地成立负责新课程改革的专门小组，负责安排新课程改革的宣传、培训、学科课程设置、制度和措施、经费保障、设施保障、人员保障等工作。

所有的教师必须要接受新课改的培训，在学校日常教研活动中也要把相关内容纳入进来。

### （三）不同群体的理解

新课改教师政策执行中主要相关群体有当地教育行政部门、学校校长和教师，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。

（见图 2-11）



a 指教育行政官员，b 指学校校长，c 指学校教师

图 2-12 不同群体理解示意图 9

#### 1. “重视新课改”与“效果不明显”并存

如同个案 64 所示，各地教育行政官员非常重视新课改政策的实施，制定相应的培训和教学科研活动，但他们自己也承认存在实施效果不大的情况。（见 2-65）

表 2-65 个案 64

<p>“新课改从 05 年启动，抓得比较紧，但是效果不明显。” 教研员，Y 省</p>		
	<p>个案学校教师在“磨课”</p>	<p>个案学校一位教师在备课</p>

## 2. “不乐观”

正如个案 65 中一位校长坦言，项目省当地学校的大部分校长对新课改的实施效果并不乐观，有些校长甚至很抵触，他们大多认为新课改不利于学生学业成绩的提高，与学校基础设施不足和教学条件落后的情况不符合。

表 2-66 个案 65

“从我化学的学科来说呢，我觉得改了之后，学生的学习难度很大，第一，这个初中化学和高中化学是脱节的，……那就是和现在的高中课程是不对接的，很多地方都衔接不上去。第二点，新课改之后呢，已经让学生没有了自学的能力。举一个例子，在新课改里面，它教育学生应该做什么什么实验，然后学生自己去做，但是书本上没有明确的结果，……我们学校的教学条件很落后，只有一个化学实验室，那十二班，你不可能每个班级都去实验室做实验。你像我们之前上学的时候，老师让自己不懂的看书，还有这个学生预习，课后复习等，那我们现在新课改把课程改的面目全非，那学生没有办法预习和复习，学生看到这个书本的时候，根本看不懂。就是说这个改的已经很脱节了，每一节学生都要听老师上，还要抄笔记，否则你就没有办法复习，你如果掉了一节课，那你的知识就脱节了。所以我觉得的新课改的初衷是好的，但是这个删减太多，还有一个就是没有考虑学校的办学条件，像我们学校的办学条件是很差的，那学生就没有条件来学习和适应。

校长，G 省

“课程改革在发达地区也是可以的，但是这个教材在民族地区是要考虑实际的条件和环境的，像我们的落后地区受到条件的制约，所以在的话，最应该考虑教学条件的差异，教学条件跟不上去，那你怎么改？我要用课件，但没有多媒体，那就不可能实施这个。

校长，G 省



参与式教学课

## 3. “好”与“困惑”并存

在前面也提到，项目省当地学校教师认为新课改的理念是好的，但如个案 65 所示，部分教师因课堂时间把握、运用现代技术等因素，对于在具体教学中

如何运用新课改的理念和方法中存在一定的困惑。

表 2-66 个案 65

“有的时候用新课改的方法，有的时候让他们组成一个小组讨论，然后大家一起评价，这样子积极性提高挺好的，他们挺喜欢的。但是有时候还是时间不够，小组讨论需要时间很长。”

教师，Q省

“我们的老师都感觉到教育无从下手，包括我在内，我进教室里我到底讲什么，该怎么讲，为什么，我觉得因为对老师的素质要求越来越高，像品德课，不知道你们有没有翻过我们的品德课本，就出来几幅图画。叫你做几个活动。你比如你要把它讲好，你每天都要认认真真的去备课，然后去网上查很多资料才可能上课。像你们的大学讲座一样，可我们老师的能力有限，又不具备那些能力，我也不会做幻灯片，即使做了效果很好，它辅助教学，但是我们没有那个条件。这是客观原因。还有主观原因上我们的老师有好多课，你想把它上好，那么对老师的专业素质的要求相当高。特别是近几年，新课改后很多人在困惑。”

校长，Y省

#### （四）影响新课改政策执行的因素

实地调研发现，影响新课改政策执行的因素有：

##### 1.政策本身存在问题

- （1）新课改没有考虑边远地区、少数民族地区的特殊性。
- （2）缺乏双语教育的关注。
- （3）忽视农村教育教学辅助设备条件和课程资源匮乏。

##### 2.新课改培训需要完善

目前普遍存在对新课改培训实效的不满，认为其不能解决教师教学中存在的实际问题，他们更希望获得能够有操作性、具体的示范课或课程剖析类的培训。同时，现有的各种新课培训活动，良莠不齐。

##### 3.评价体系与新课改两者之间存在矛盾

新课改在民族地区难以推行的原因在于大家都关注升学率；无论社会还是教育行政部门都是按照这一标准来评价一所学校的教学质量。若按新课改进行教学，校长和教师认为这将导致安排的课时量无法完成，教学质量也不高，学生接受效果也不显著。在中考和高考升学压力迫使教师使用传统教学方法、校长对新课改的兴趣不大。

##### 4.有些教师对新课程的理解不够和不适应。

有些教师习惯传统教法和对新课改的理解不够,不太适应新的理念和教学方法的使用。教学辅助材料的缺乏、获得材料信息途径有限、新教材存在的问题等,也使得他们不习惯运用新教材。

#### 5.有些一线教育工作者的消极贯彻

由于学生学业成就评价方式没有变化,按照新课改教学的条件不足,校长和教师对运用新课改持消极态度,基本上还是倾向于传统的教学理念和方法。

#### 6.学生获得知识的途径有限。

项目地区大部分学生基础知识不足,其知识储备主要来自于课堂教学;同时,由于家庭贫穷、地区偏僻、学校教学条件有限等因素,他们没有计算机、丰富图书的资料室等获得资料信息的途径。这些导致他们获得知识和信息的途径有限。因而,他们在进行自主性、探究式学习时遇到一定的困难。

#### 7.师生之间语言障碍的影响

在一些个案点,少数民族聚居区由于少数民族教师较少,师生在课堂的互动由于语言障碍很难展开。

#### 8.文化差异与新课改的不适应

按照新课改,要求在课堂教学中引导学生主动参与进来,但有些个案点调研表明,当地少数民族儿童大部分比较害羞,因而不积极参与到课堂活动,难以使课堂获得预期的效果。

由以上可知,政策文本内容不完善、新课改培训不到位、教师掌握有限、学校管理者的消极态度、师生之间存在的语言障碍和农村教育资源的贫乏等影响新课改政策的执行效果。

新课程政策是一项重大政策,它是自上而下实施的。国家在大力推广这项政策,并加强对全体教师新课改培训,并把新课改纳入到教师教学科研常规工作管理当中。然而,项目省个案点中新课改实施效果并不佳,有多种因素干扰其实施。

## 八、控辍保学

### (一) 实施现状

控辍保学是各地各级政府以及教育行政部门、学校的工作重点之一,也是考核地方各级政府及官员的决定性指标项。因此,相关的资料比较难获得。本项目组依据三个案点收集到教育行政官员、校长、教师和家长的看法和意见,从其是否与政策实施目标有偏差、是否提升教师教学质量、是否利于学生学业成就以及是否出现未预期结果等维度来分析和概括。

### 1.已全面开展控辍保学工作

普及义务教育是当前中国义务教育阶段的战略目标，地方行政部门和学校等不同部门通力合作，致力于控辍保学工作。教育行政部门的每个教育规划中都要确定控辍保学的新目标。

### 2.控辍保学工作重心主要在初中阶段

“两免一补”实施之后，小学阶段入学率基本实现 100%，但初中阶段控辍保学工作仍然很严峻。

### 3.有利于保障儿童受教育权利

控辍保学是为了让学龄儿童能够接受九年义务教育，这有利于保障学龄儿童的受教育机会。

### 4.未预期结果

#### (1) 学校教学管理工作出现难题。

在实施控辍保学之前，有些学生小学就失学。实施控辍保学之后，小学升初中取消了考试和按照成绩录取的规定，因而有些学生学业成绩没有不合格。而控辍保学的严格执行，要求学生都要返回到学校里学习，使得学业成绩不一的学生涌入初级中学。有些学生甚至数学、语文成绩不超过十分；调研中发现有些学生到了初一还不能流利使用普通话，这就为教师教学管理提出了很大的难题。同时，学校也分担着控辍保学的任务，如果有一学生辍学，学校就要承担相应责任，为此，学校班主任和教师很大的精力和时间花费在“找”学生回来读书，而不是“教”；这也使得教师不敢过于管教学生；“找”学生的也易加剧了教师和家长之间的矛盾。



个案学校中两所中学学生的上课状态

#### (2) 隐性失学、间断性辍学人数增加。

由于在控辍保学工作各部门都承担一定责任，在实施该项政策通力合作。如果有一学生出现辍学情况，地方行政部门和村委会就会取消其家长的惠农扶持款



项。但实地调研发现，表面上辍学现象减少，隐性失学、间断性辍学人数大量增加，为了免于承担相应的责任，各部门对此现象是闭一眼睁一只眼。

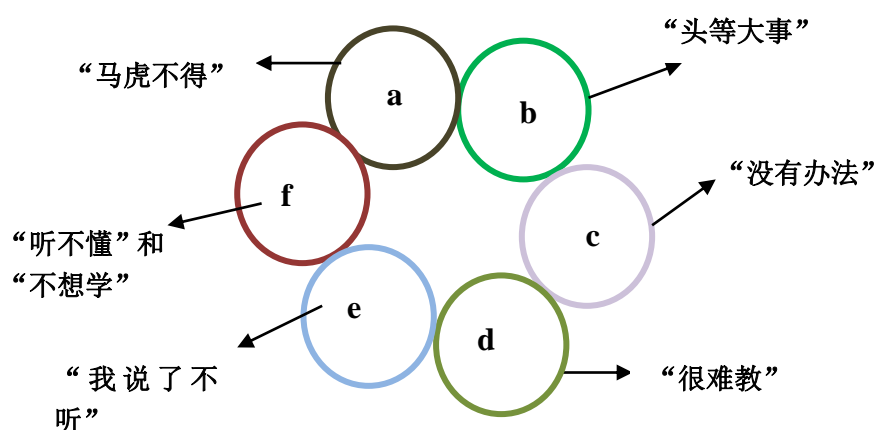
## （二）执行过程

控辍保学政策执行是教育行政部门由上至下、主要通过行政规制强制执行，并把此政策实施结果作为考核各地行政部门绩效的重要指标项之一、官员政绩考核决定性指标项。这项政策也是每次“两基”检查的重要内容。

撤点并校政策执行主要先相关文件由中央传达到省，省级行政部门将执行该项任务层层分压下去，地方政府、教育行政部门和学校各承担相应的责任；学校再把任务层层分压到班主任工作。如果控辍保学工作出现问题，施行层层责任追究制度。

## （三）不同群体的理解

控辍保学政策执行中主要相关主体有当地政府、教育行政部门、学校校长和教师，由于他们在政策执行过程的位置不同，他们对该政策的理解和影响也不同。（见图 2-13）



a 指教育行政官员，b 指教育行政官员，c 指当地校长 d 指学校教师 e 指学生家长，f 指学生

图 2-13 不同群体理解示意图 10

### 1. “马虎不得”

控辍保学是为了保障儿童受教育权利，控辍保学被作为考核官员政绩的否定性指标，但官员也坦诚这是一项非常艰巨的工作。他们认为在少数民族地区一些风俗习惯影响学生的上学积极性。

### 2. “头等大事”

控辍保学是为了保障儿童受教育权利，上级部门要求严格执行。在落实控辍保学中教育行政部门及官员承担相应的责任，控辍保学执行是否到位是考核其政绩的否决性指标项。

### 3. “没有办法”

学校校长在落实控辍保学中也承担一定责任，如果这项工作出现纰漏，就无法担任该职。但一个案点的校长抱怨，这给他们的学校带来了教学管理上的难题，尤其是有些学生成绩过于低下，无法跟班就读，更不愿意上学，为此，他们采取了很多措施但都没有成效。

### 4. “很难教”

一个案点教师认为，他们过多的时间花费在“找”学生会来读书而不能着力于课堂教学；这些学生在课堂上不好好听课，家长也放之任之。实地观察发现，教师与那些学习成绩不好的学生之间的关系很恶劣。

### 5. “我说了不听”

校长、教师抱怨家长不支持学校工作、认为少数民族文化是阻碍学生学习的主要原因。然而，家长说他们管不住孩子，孩子不听他们的话，他们也没有办法。

### 6. “听不懂”、“不想学”

学生中有两种看法，一重是听不懂老师讲课，所以上课睡觉；另一种则是因学不好，不想学，但又不能回家。

## （四）影响控辍保学政策执行的因素

实地调研发现，影响控辍保学政策执行的因素有：

### 1. 现有评价标准与生源质量不高之间的矛盾

学校评价主要是按照学生成绩，这种评价方式与学生学业成就不高形成矛盾，也是造成教师和学生之间关系不良的原因之一。但一个案点学校接受的是经过州民族中学、市民族中学几轮挑选后剩下的学生，这些学生普遍存在学业成绩不高，但这类学校要与州民族中学、市民族中学等具有良好生源的学校按照同样的标准评价。

### 2. 其他政策实施不到位的影响

双语教育政策实施不到位，导致少数民族聚居区学生没有渡过语言关，语言成为影响学生学习障碍。实地调研中，很多学生由最初的听不懂到不愿意学，到最终逃学。有些少数民族学生学习中存在语言障碍。在一个案点中，教师只有两三个少数民族教师，其他都是汉族教师，教师和学生交流存在语言障碍。

### 3. 教师对学生存在一定的歧视和偏见

教师对成绩不好的差生存在偏见和歧视，认为学生学习不好是因为他们所处

的群体和文化的不良影响所致；在学校管理中存在着“差生”和“优生”的差别对待。实地调研没有发现教师对自己教学管理方面的反思和改进。

#### 4.学生基础差

从前面该项政策“未预期结果”中就可知，项目地区少数民族学生基础差，形成其基础差的因素很多，但学生基础差，影响其在下一阶段的学习兴趣、动机及其学业成就。

#### 5.当地社会环境的不良影响

(1) 打工潮的影响。出去打工是大多学生的毕业后的选择，他们认为学好学不好也没有什么，对继续学业没有兴趣；也有的学生表示他们最喜欢的事就是把父母做家务。

(2) 当地的早婚习俗、经济困境等也是其中的主要因素之一。

(3) 当地青少年群体亚文化中存在厌学、逃学、玩乐等影响他们，由于青少年随众心理，这种亚文化影响比较大。

由以上可见，管理制度的不完善、教师与学生沟通不良、学生学业基础差和当地社会环境等因素影响着控辍保学政策的执行效果。

控辍保学目的在于保障学龄儿童的入学机会，确实已经基本达到预期目的，但由于社会、文化、教育结构等复杂的原因，在实施当中，却出现了许多未预期情况，从而影响其实施的正向作用，也为学校教学管理带来的新的问题。

### 第三部分 少数民族基础教育政策执行中存在问题归因

基于第二部分对焦点政策执行情况的分析和概括，本部分对少数民族基础教育政策执行中普遍存在的问题进行归因。

#### 一、教育政策价值取向存在不一致

任何教育政策都是教育领域中的一种政治措施，本身代表着或隐含着政府对于教育事务和教育问题的一种价值取向，即鼓励什么，或禁止什么。教育政策价值取向是政策制定者在自身价值判断基础上作出的集体选择，它隐含着制定者对政策的期望和价值追求。同理，在教育政策执行过程中，政策执行者基于自身的价值会对上级指定的教育政策进行再理解、价值取向的再选择，从而对该项政策价值取向的重新阐释，并在执行中形成相应的具体目标、实施策略和评估等一系列规范措施。可见，教育政策价值取向存在的不一致，既体现在政策制定层面对教育政策价值取向选择的不同倾向，也体现在不同层级部门、官员对该项教育政策价值取向的不同倾向和选择。因而，这会导致教育政策执行过程中出现价值取向的不一致和偏离。<sup>19</sup>主要体现在：

首先，同一项政策价值取向存在的不一致容易造成执行中的偏差。实地调研发现，双语教育政策执行中就存在这种情况。双语教育政策在实际执行中存在不同的取向：一种是要把双语教育作为过渡性的工具；第二种是把双语教育作为文化遗产的途径；第三种是将双语教育转为单一语言教学。但 Y 省大部分个案点的教育行政官员及校长持第三种观点，即使其所辖学区学龄儿童入学前使用母语而不懂普通话的情况，不顾这些儿童在学习需要双语过渡，他们就要求教师在课堂用普通话讲课。实地调研表明，这种理解和选择策略致使一线教育工作者忽略少数民族教育特殊性和少数民族儿童的需要；它在实践中也容易引起师生冲突、学生厌学和逃学等现象。不仅如此，它是导致某些个案点出现造假现象的主要根源：在一些双语言双语文示范校或试验点平时并不用双语教学，而是使用单一的普通话进行教学；只有在或当上面领导视察或检查的时候，才由老师讲授民文课或双语文课作为观摩课。

其次，推崇效率、绝对公平的价值取向影响教育政策对少数民族教育特殊性的关注。当前关于少数民族教育政策存在着绝对平等和相对平等之争；实地调研表明，在政策执行过程中过于追求绝对公平，容易忽视少数民族地区教育中的特殊需要。

---

<sup>19</sup> 参见敖俊梅,民族预科教育政策文化分析[A].博士论文,2007。

以少数民族地区教师队伍为例说明，中国少数民族教育取得成就的经验表明，加强培养少数民族教师是推动少数民族教育快速发展的积极因素。因此，国家历来强调少数民族教师队伍的建设和培养。然而，在项目省大部分地区明显存在少数民族教师数量较低，其在教师整体中所占比率较低（可见个案点情况介绍）。但这些地区在教师队伍建设中存在不重视招聘少数民族教师和少数民族教师及干部培养的现象。有些个案点在教师招聘中强调考试成绩，而大部分少数民族考生因成绩达不到要求而不能应聘；这些加剧了当地少数民族教师的缺乏，不利于当地少数民族教育的发展。“特岗教师”和“选聘校长”等工作也是存在同样的情况。

## 二、“一刀切”式政策执行模式忽视少数民族教育的特殊性

在中国，少数民族群体多处于经济欠发达、自然环境险恶、传统文化浓厚的西部地区，因而这些地区的教育发展受这些因素的制约较为明显。中央政府发布的教育政策要求在全国普遍实施的同时，也给地方部门留有一定的执行空间。但是，地方政府处于政绩需要往往不顾当地客观实际，漠视政策所赋予的执行空间，而向全国占主导地位的政策实施模式靠齐。由此出现的“一刀切”式政策实施模式忽视了少数民族地区教育的特殊性，从而偏离了政策初衷；这种忽视也导致政策执行中对缺乏特殊群体的倾斜。

分别以布局调整政策和新课程改革为例说明。布局调整是一项全国性教育政策。中央政策提出“按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则，合理规划和调整学校布局”，但同时也规定了“农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并，在交通不便的地区仍需保留必要的教学点，防止因布局调整造成学生辍学。”实地调研表明，地方政府存在忽视了少数民族教育背后的自然条件恶劣、儿童文化养成教育、少数民族教师缺乏、语言差异、低龄寄宿儿童、现有学校基础设施条件等客观因素，过于强调“合并率”和推行“规模化”，从而造成并校后的学生安全问题、学生家庭负担问题、由基础设施不足导致的教学质量下降等问题。

同样，新课程改革是中国政府近年来实施重大教育政策之一。实地调研中发现，项目地区基层教育工作者对这项政策评价较低，对其持正面看法的人数非常少。由于少数民族学校基础薄弱、教师自身素质、基础设施不足、少数民族学生文化性格等原因造成了新课改在民族地区实施中存在一定的困难。然而，当前相关的培训却忽视存在这种特殊性，培训中过于强调理论性内容，缺乏少数民族教师最需要的、与当地实际教学问题相结合的操作性培训。这些导致该项政策实际执行中效果低下，有些个案点甚至出现阴奉阳违的逆反现象。

### 三、不同政策文本之间存在矛盾和偏差

实地调研中发现，不同政策文本之间存在的矛盾，表现为国家政策文本之间的矛盾和国家与地方政策文本规定之间的矛盾。

分别以“两免一补”和“特岗教师”为例说明。首先，“两免一补”中“免”内容包括教材免费，但并没有把民文教材纳入在内；而国家、地方的另外政策文本中规定要支持举办双语教育，但由于“免”费教材中不包括民文教材，地方也在经费支持存在不足，导致项目地区大部分个案出现民文教材缺乏和中断现象，削弱双语教育政策执行的效度。其次，特岗教师政策在国家与地方文本上出现偏差，如 Y 省的个案点出台的该项政策的文本内容与国家的要求不相符，致使政策执行中出现偏差。

### 四、政策执行缺乏辅助性措施

一般而言，在教育政策执行过程中，地方教育行政部门要与其他部门通力合作，出台相应的辅助措施，如资金支持、管理条例或评估标准等来推动政策实施或规范政策执行过程中的行为。实地调研结果表明，少数民族基础教育政策能否实现预期目标，很大程度上取决于是否设置相应的辅助措施。

分别以“两免一补”、“控辍保学”为例说明。两项政策自出台就制定了相对完善的监督、评估和反馈管理机制和经费保障措施，并将其实施效果纳入到地方教育行政部门及官员的日常管理和考核中，每年都进行对项目地区基层单位执行情况进行严格的专项检查，因而保证了这两项政策能够实现其预期目标。但有些少数民族基础教育政策因为缺乏相应的辅助措施而很难实现其预期目标。以寄宿制为例，项目地区的部分寄宿学校由于经费支持不足、缺乏相关人员设置、基础设施不足等，因而导致学校存在各种安全隐患，影响学生的学习和生活，从而影响实现寄宿制的预期目标。

### 五、政策执行过程中存在急功近利的行为

实地调研表明，少数民族基础教育政策执行中存在急功近利，因而在执行政策中忽视当地实际，一味地追求符合上级的考核要求和标准，不能把教育政策转化进当地具体的、长期的常规化工作当中、使其具有延续性、稳定性和发挥其极大地效益；而只着眼于短期的、局部的利益。有个别个案点甚至为了某一部门或领导个人的政绩评优的需要而追求规模化和着眼于“面子工程”，这使得很多政

策执行中缺乏长期规划和制度保障等现象，出现大跃进。

以布局调整为例说明。有些个案片面追求“撤并率”，而忽略实际条件不充足，忽视学生的实际困难和需要，以至于对撤点并校之后的教师安排、学生住宿床位数、饮食医疗安全建设等情况估计和准备不足，致使政策实施中出现未预期的不良后果。同理，这种急功近利行为也会导致一些地方具有创新性的政策完全依赖行政领导个人推定，引起缺乏制度保障而难以长期实施。以 G 省民族民间文化进校园为例，虽然该项政策成立了成立了相应的组织机构和实验点，但该项政策的推行主要依靠教师的兴趣和上级部门的临时检查，在课程安排、教材设计、师资方面都没有相应制度保障，缺乏规范性，容易流于表面形式而很难取得预期的效果。

## 六、政策评估缺乏儿童关怀和缺少文化性指标

教育政策的最终目的是为了促进儿童健康发展，但实地调研发现，项目地区大多个案点对政策成效的评估缺少关于儿童发展状况的指标项；评估指标项中缺乏对儿童情感养、文化意识、认同形成和少数民族文化传承等方面的关注，也没有把政策执行后果所带来的社会影响如对儿童及其家庭所带来的影响纳入到评估当中。

以寄宿制政策为例说明。地方行政部门为了方便管理、注重“政绩”和强调应试成绩，评估指标项更多的是着眼于硬件设备数量等，忽视儿童的语言障碍、生活适应、养成教育、心理健康等方面，在进行寄宿制学校建设过程中并没有制定与之相关的评估指标项。因而，学校在校园文化建设、寄宿学生生活安排和教学管理等方面忽略了少数民族儿童的情感需要和文化背景，这不仅不利于儿童的成长，也不利于当地少数民族文化传承。

## 七、政策执行人员缺乏文化敏感性

政策执行人员对政策的理解是否到位影响政策执行力，执行人员的态度、价值观、品格、能力等是能否准确理解政策的主要因素。实地调研表明，在少数民族地区实施少数民族基础教育政策，政策执行人员是否具备文化敏感性直接影响其实施成效。政策执行人员的文化敏感性主要指：政策执行者能了解少数民族地区特殊的自然、历史和人文环境的特殊性、能正确认识当地少数民族文化、能正确看待少数民族育儿方式、了解风俗习惯对儿童接受学校教育的影响、能意识到少数民族儿童在学校教育中因文化差异带来的需要、能感受少数民族儿童因语言文字障碍、认同等所带来的情感体验、能体会当地少数民族传承文化的需求。这

样，在政策执行过程中能够预料到少数民族地区执行教育政策存在有利条件和将要面临的困难，能够事实就是，从实践出发，关注到少数民族教育的特殊性，有助于把当地的文化资源转化为推进政策执行步伐的有利因素、促进当地教育发展和提高学校教学管理水平教育资源。

实地调研表明，由于有些政策执行人员缺乏文化敏感性而导致当地部门在执行双语教育、新课程改革、特岗教师、寄宿制等政策时出现偏差的现象。仅以双语教育为例说明。国家明确规定各地按照实际情况，在学校开设双语文或双语言教育；但项目省一些教育行政官员和校长对当地少数民族文化和语言文字使用情况的不了解和淡漠，忽视学校教育中用少数民族儿童母语作为过渡语言，忽视其促进少数民族儿童的发展和学业成绩提高的正向功能。因此，他们在实际工作不重视双语教育，反而认为少数民族语言没有用处，甚至将此认为是少数民族学生学业成就提高的障碍。这种认识带来的结果不仅是关涉到对双语教育的态度、认识和执行力度，还影响到学校教学中是否客观认识少数民族学生学业成就低下的问题。在个别个案学校中的管理人员和教师就因此把该校少数民族学生学业成就低下的原因简单地归结于少数民族风俗习惯、子女教养和语言等问题；这不仅容易对少数民族学生产生标签化作用，也容易导致忽视学校在教学中实际存在的问题。

## 八、不同地区政策执行动力不一

不同地区和不同部门都有各自的局部利益和实际情况，在政策执行过程中，因其自身利益或实际情况而对政策执行力度和关注点都有所不同。实地调研表明，项目省不同个案点因其自身利益和实际情况对一些政策执行力度和侧重点不同。

以布局调整为例说明。布局调整政策执行过程中，有个案点为了解决当地长期无法解决的基础设施不足、资金投入不够等问题而力主撤点并校，试图通过这种方式甩掉包袱，一次性解决问题，因而，对实施撤点并校之后其他可能出现的问题估计不足或忽略不计；而有些个案点教育行政官员为了满足行政考评和追求政绩的需要，不顾实地情况，追求一定的合并率和扩大规模，导致消极的未预期后果。

## 九、政策执行中存在信息不透明和监督、反馈机制不健全

政策执行中信息不透明表现为相关利益群体不了解政策内容和不能获得与其利益相关的信息；这不仅不利于相关利益群体保障自己的合法权益，也不利于



对政策实施进行评估和监督。反过来，政策监督机制的不健全也会加剧政策执行中信息不透明的现象。

实地调研表明，项目省大部分个案点存在信息不透明、监督、反馈机制不健全的现象，具体为：一是政策监督缺失和不规范，往往是执行机构内部自我评估与监督，缺乏外在的、具体机构或部门承担监督责任；二是相关利益群体被排拒在评估和监督之外，无法获知政策相关信息和向相关部门表达其对政策实施的态度、意见和需求。以布局调整为例说明。项目省有些个案点在实施布局调整过程中没有进行政策宣传、动员和寻求相关利益群体意见，完全忽视了相关利益群体的需要，因而导致与布局调整利益相关群体——教师、学生和家長对所在地学校被撤销、合并不知情，也无法表达和传递其对该政策的态度、意见和需求。这些个案点的基层教育工作者遇到当地相关利益群体的反对和抵制时，并不切实反思政策实施中是否存在不切实际的情况或存在问题，往往采取打压胁迫家長如取消农业优惠政策或通过“摆酒”等形式来进行劝服，但这种解决方式并没有解决实际存在的问题，而是更容易导致隐性辍学或大龄上学等后果。

综上所述，本部分是对焦点政策执行情况中存在问题的进一步分析和归纳。通过进一步的分析和概括发现，焦点政策执行过程中并没有对少数民族基础教育政策文本存在的一些问题进行缓解、弥补和纠正，反而在一定程度上加大了某些政策实施结果与预期目标的偏差。加大这种偏离的主要原因有：缺乏对少数民族教育特殊性的认识；教育行政部门领导及学校校长的理解能力和执行能力的不足；政策执行辅助措施和监督、反馈机制的缺乏；政策评估指标项不完善。

## 第四部分 改进建议和行动框架

基于第三部分对少数民族基础教育政策执行中存在问题的归因分析，本项目组提出相应的改进建议和下一步的行动框架。

### 一、改进建议

#### （一）关注少数民族教育的特殊性

实地调研结果表明，在很多政策执行过程中出现偏差的主要原因在于忽视少数民族教育的特殊性，没有充分考虑民族地区自然和社会文化环境的复杂性和特殊性、民族地区学校教育条件相对薄弱、民族地区的教育成本高等情况。

因此，首先要实施“民族教育优先发展”战略。优先扶持民族地区特别是少数民族聚居区的加强师资建设、经费投入、加快基础设施建设、加快教育信息化等。其次，在民族地区执行政策之前要有充分的调研和相应的调整，要根据实际情况逐步推行基础教育政策。第三，要加强政策的宣传动员，充分考虑政策执行对弱势群体的影响。

#### （二）加强政策执行制度建设

实地调研结果表明，国家制定了很多面向少数民族的优惠教育政策，但由于对少数民族基础教育政策执行状况缺少监督、评估和反馈体系，也没有将其纳入当地教育行政官员和学校校长的政绩考核中，因而执行中容易出现偏差。

因此，要加强少数民族基础教育政策的制度建设。首先制定政策实施细则来规范政策执行行为。其次是建立健全的辅助制度，以保证政策执行过程中所需要的资金支持、基础建设、管理措施、监督反馈机制等。第三，建立和完善与政策实施相关的激励制度，以推动基层教育工作者的工作热情。第四，建立跨部门沟通协作制度，以解决一些需要部门协作才能解决的教育问题，如有些个案点存在着学校缺乏教师与人事编制不足之间的矛盾。

#### （三）提高政策执行人员的认识和能力

实地调研表明，地方教育工作人员在执行政策中具有重要的作用，他们是把国家政策具体化可操作的措施、转化为学校中日常教育和管理工作中来发挥作用的关键，他们的理解能力和执行能力是政策落实的重要因素。

因此，提高地方教育工作人员的理解能力和执行能力首要在于加强相应的培训和指导，提高其思想认识、增强其文化敏感性和提升其政策理解、执行能力。其次是指导教育政策执行人员从实际出发，形成依据不同民族聚居区文化特色、不同学校情况制定政策实施策略和模式的行动思维，以避免偏面求同的执行模式可能带来的不良结果。

#### （四）加强少数民族地区的师资队伍建设

实地调研表明，项目地区存在师资水平不高、少数民族教师数量较少和双语教师缺少的现象。而项目点少数民族聚居区儿童入学前大多使用少数民族语言，学习过程需要母语过渡，因而需要一定数量的双语教师，消解这些儿童学习中存在的语言障碍。

因此，要加强少数民族地区师资队伍建设。首先，加强对少数民族地区教师培训。其次，增加少数民族教师。第三，要注重招聘和培养双语教师。第四，加强在工资待遇对边远农牧山区教师的倾斜。

#### （五）加强不同政策的衔接

实地调研表明，政策执行中并不是孤立的，不同政策会涉及同一问题，或不同政策实施效果有相互作用。

因此，要加强不同政策之间的衔接关系。首先，执行政策过程中注重不同政策之间的相互关联性和发挥相互之间的正向作用，避免一项政策的实施影响另一项政策实施的效度。其次，加强中央重要工程项目与常规性政策、常规工作相结合。在项目地区推行政策中往往缺乏各种辅助措施而难以进行，而国家重大项目、重大工程实施是带来大量的资源、资金；如果把两者相结合，重大项目、重大工作往往辅之以相应的资金，利于常规性政策的推行；反过来，常规管理工作能够有力保持和发展中大项目和重大工作所取得成果。

#### （六）加大教育经费投入

实地调研表明，基础设施不足、教育资源缺乏影响着项目省个案点特别是偏远山区基础教育的重要因素；要改善这一境况，需要加大资金投入。但是，少数民族地区由于所处位置自然环境恶劣、交通不便、所需材料大部分来自内地等原因，其基础设施建设、教材开发等成本要远远高于内地学校。

因此，要正视少数民族教育的高成本，加大项目地区的资金投入。首先，设立办学设施建设的专项经费，加大改善项目地区学校办学条件，解决基础教育设施不足的问题。其次，增加师资队伍培训的经费，提高师资水平。第三，设立教材开发的专项经费，改善项目地区开发乡土教材、双语教材等存在资金缺乏的现象。第四，设立项目地区边远贫困地区的教师岗位津贴，改善教师待遇，鼓励他们继续从事教育。

### (七) 加强政策监督、评估机制建设

实地调研表明，政策实施中监督评估制度较为薄弱，因而造成执行过程中信息不透明和执行偏差；而信息不透明会影响人们对政策执行的监督。

因此，要开拓信息渠道，建立社会监督，加强政策监督、评估机制建设。首先，建立政策执行的监督评估机构，改变执行者与监督者为一的情况。其次，建立社会监督机制，形成群众和媒体公众参与的监督机制。

## 二、行动框架

基于实地调研发现的问题和本项目研究宗旨，本项目组拟定下一年的行动计划如下：通过比较研究和召开专题研讨会等形式，建构教育政策执行能力建设的一般模式、技术建议和必要举措；为决策者和执行者提供有关能力建设方面的培训。（见表 4-1）

表 4-1 2010 年行动计划简案

活动名称		主要目标	参与主体	组织方式	实施时间
专题研讨会	少数民族基础教育政策专题研讨会	讨论少数民族基础教育政策执行当中存在的问题和解决	专家学者（国家级专家和地方专家）、国家和省级教育行政	国家级会议	待定
		方法	政部门领导		
少数民族地区教育工作者能力建设培训	少数民族地区基础教育政策执行能力建设培训	提高少数民族地区教育行政部门中层管理人员和学校校长的政策执行能力，特别是文化敏感性。	省级教育行政部门中层管理人员和学校校长	省级集中培训	待定

## 附录

### 附件 1 调查问卷

教师调查问卷

学生调查问卷

### 附件 2 访谈纲要

教育行政领导访谈纲要

校长访谈纲要

教师访谈纲要

学生访谈纲要

家长及其社区精英访谈纲要

### 附件 3 观察表

课堂观察表

校园观察表

社区观察表

### 后记

基线调研总报告在子课题报告的基础上完成，部分资料直接引自相关的子课题报告。子课题报告及撰写人如下：

- 《Y 省 LC 县 MS 小学个案调研报告》  
LC 调研小组
- 《Y 省 LC 县 MY 九年一贯制学校个案调研报告》  
LC 调研小组
- 《Y 省 LX 市 FP 民族中学个案调研报告》  
FP 调研小组
- 《Y 省 LX 市 NM 小学个案调研报告》  
FP 调研小组
- 《Y 省 LX 市 XS 小学个案调研报告》  
XS 调研小组
- 《Y 省 LX 市 XS 中学个案调研报告》  
XS 调研小组
- 《Q 省 HL 县 HL 民族中学个案调研报告》  
HL 调研小组
- 《Q 省 HL 县 ASN 中心完小个案调研报告》

HL 调研小组

- 《G省 LS 县 LS 第二中学个案调研报告》

LS 调研小组

- 《G省 LS 县 FX 小学个案调研报告》

LS 调研小组

- 《G省 CJ 县 XH 小学个案调研报告》

CJ 调研小组

- 《G省 CJ 县 LX 中学个案调研报告》

CJ 调研小组

总报告由项目总课题组组织撰写。中央民族大学的苏德、常永才、敖俊梅、吴合文等人参与了总报告的撰写工作。

在此，特向所有参加调查的一线教师、中小学校长、教育行政官员表示感谢，并感谢各级教育行政部门对本次调研的大力支持。