

# 我国高中阶段教育“普及洼地”的发展困境及治理对策

◆ 代蕊华 梁茜

[摘 要] 高中阶段教育毛入学率较低的地区为普及高中阶段教育底部攻坚的重点, 这些“普及洼地”的发展态势影响并最终决定着普及高中的进程。据调查, 高中阶段教育的“普及洼地”目前存在着普高规模上和质量上的发展不均衡以及中职办学内涵不足、普职分离、社会接纳度低等多重发展困境。因此需从宏观上完善政策配套的制度设计, 中观上激发学校课程与评价的改革活力, 微观上关注学生个体的生涯选择过程入手, 突破“普及洼地”的发展瓶颈, 推进普及高中的进程。

[关键词] 高中教育; 普通高中; 中职院校; 普及洼地

[中图分类号] G521

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2018) 10-0061-07

高中阶段教育是国民教育体系中承上启下的关键环节和青少年成长过程中承前启后的关键时期, 普及高中阶段教育是巩固义务教育普及成果、增强高等教育发展后劲、提高国民整体素质、建设人力资源强国的“强腰工程”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确提出“普及高中阶段教育, 毛入学率达到90%”的战略要求。党的十九大报告中也再次提出“普及高中阶段教育”以及“使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育”<sup>[1]</sup>。而要实现这些目标, 真正使高中阶段教育惠及所有适龄儿童, 关键在于对欠发达地区高中普及进程的把握和支持, 做好“底部攻坚”和短板建设。

## 一、“普及洼地”的发展决定着普及高中阶段教育的进程

根据教育部2016年的统计数据, 我国高中阶段毛入学率已经达到87.5%, 其中中等职业教育招生人数占高中阶段教育招生总数的42.49%。<sup>[2]</sup>但各省(市、区)教育事业统计年鉴中的相关数据

显示, 我国高中阶段教育目前还存在巨大的区域间和区域内部发展差距。为此, 普及攻坚计划中特别提出“提高教育基础薄弱特别是高中阶段教育毛入学率较低地区的普及程度, 提高特殊群体接受高中阶段教育的机会。”<sup>[3]</sup>可以说, “普及洼地”的发展态势决定着普及高中阶段教育的进程。

图1和图2分别统计了2014—2015年以及2015—2016年我国各省的高中阶段毛入学率情况<sup>①</sup>。数据显示, 虽然近几年“普及低洼”地区的赶超势头足, 但区域间发展差距依然显著, 如在2014—2015年间属于“普及洼地”的云南、贵州、西藏、青海(当年的高中毛入学率均不足80%)到了2015—2016年高中毛入学率均大幅度上升, 但依然属于全国范围内高中阶段教育的“普及洼地”。

其中, 贵州省具备多民族大杂居的特点, 社会文化环境相对复杂, 社会经济发展和教育水平相对落后, 普及高中的难度和意义都十分突出, 是值得研究的典型普及低洼区。而在贵州省内, 黔西南布依族苗族自治州、黔东南苗族侗族自治州和黔南布依族苗族自治州又属于当地教育发展

代蕊华/华东师范大学教育学部教授, 博士生导师(上海 200062); 梁茜/华东师范大学教育学部教育管理系博士研究生(上海 200062)。

① 图1和图2数据均来自各省国民经济发展数据库、教育事业统计公报、政府工作报告等。

的“重灾区”。因此，本文选取贵州省的三个少数民族自治州为研究对象，试图通过对相关统计数据的分析以及访谈资料的整理，展现我国西部欠发达地区普及高中的发展进程和现实困境，并提出相关对策建议。其中，访谈的十位校长分别来自贵州省三个少数民族自治州的州驻地（省会）、

县城和乡镇，教龄均在 10 年以上。访谈主要围绕以下四个问题进行：当地初中毕业生的升学和就业走向，普通高中和中职学校的招生情况，影响初中毕业生升学或就业选择的主要因素，目前所观察到的当地高中阶段教育发展普及的困难和问题。

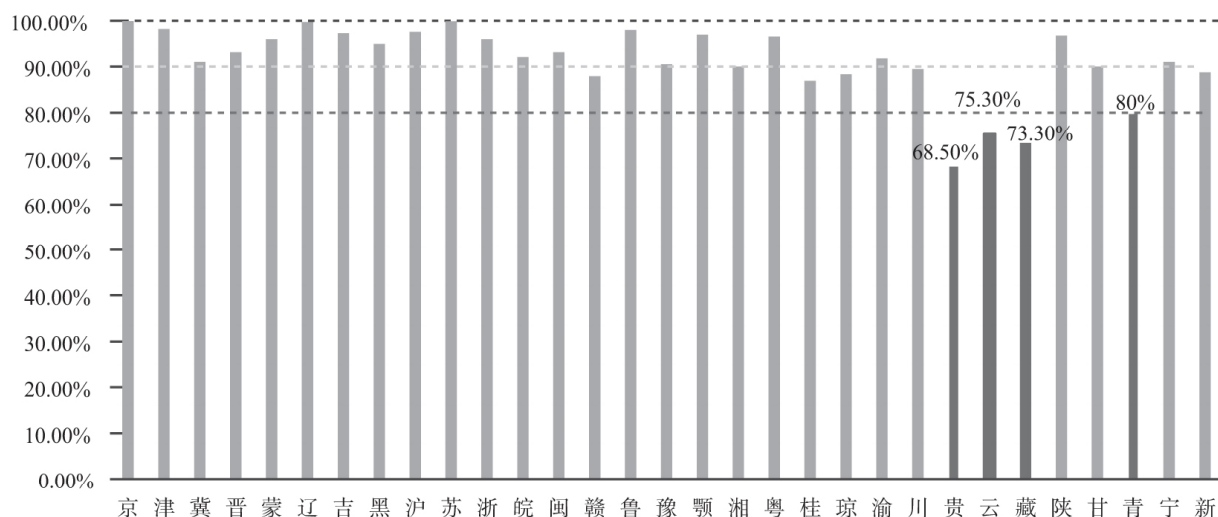


图1 2014-2015年各省高中阶段教育毛入学率

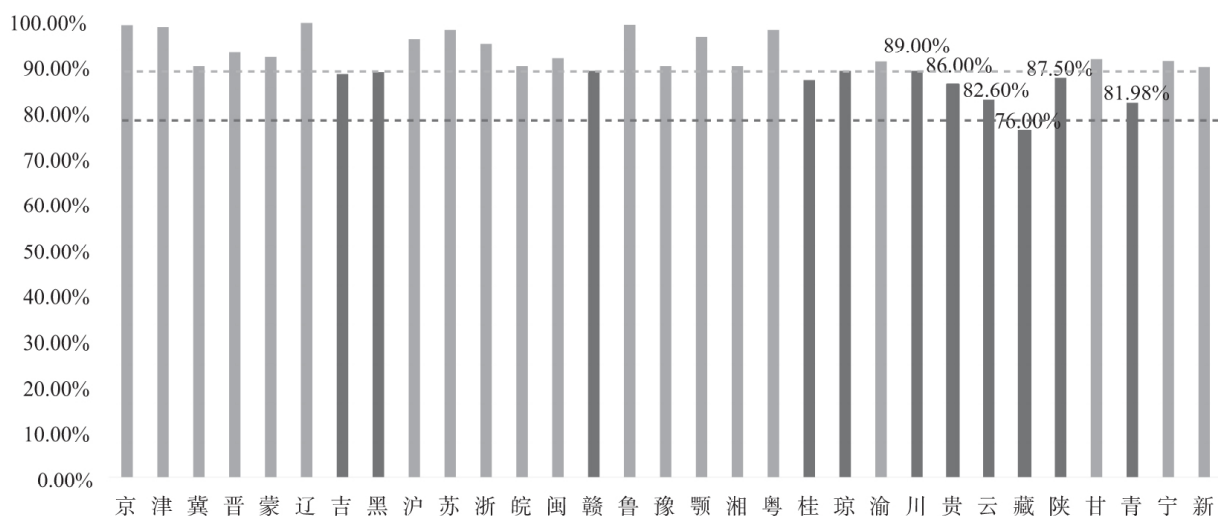


图2 2015-2016年各省高中阶段教育毛入学率

## 二、“普及洼地”的多维困境及其成因之思

之所以被称为高中阶段教育普及的“低洼区”，贵州省少数民族聚居区同时面临着数量上和质量上、普高层面和中职层面的多维困境。访谈中数位校长多次提到当地学生对于“普高”和

“中职”的不同选择意愿，以此为出发点展现当地“普及洼地”发展的多维困境。

### （一）普通高中“优先之选”背后的均衡发展困局

当地的家庭和学生对于优质普高资源的追求与当地的普高在规模和质量上的双重发展不足之间的矛盾构成了普高作为当地“优先之选”背后的

均衡发展困局。数据显示,在贵州省三个少数民族自治州,近两年间普高的升学率为40%左右,三个自治州的36个县市中共有25个县市的普高升学率呈下降趋势,其中最高下降比例达到14%(普安县)。<sup>①</sup>县域间和县域内部均有显著差异,三个自治州的省会城市升学率显著高于其他县区。而据访谈资料显示,三个自治州的初中毕业生均有很高的就读普高的意愿,视普高为“第一优先选择”。普高近两年升学率之所以出现“滑坡现象”与当地普高发展的极不均衡有密切关系,这种不均衡分别表现为县域间的发展不均衡,即州驻地(省会)与地方县、镇普高之间发展的不均衡和县域内部的发展不均衡,即县城、乡镇学校和乡村普高之间发展的不均衡。两种不均衡的根源都在于优质师资和优质生源的“主动选择”和“用脚投票”造成的“教育强势”学校和“教育弱势”学校之间的愈演愈烈的办学质量差距。这两种不均衡同时作用,加剧了当地普高在规模上和质量上的双重发展矛盾。

#### 1. 规模上的“供不应求”加剧普高入口困难

普高规模上的“供不应求”现象具体表现为办学规模和招生规模均不能满足当地初中毕业生的升学需求。在办学规模上,当地的普高大多数分布在州驻地(省会)城市,在县域内的数量大多只有一到两所,与同年毕业的初中毕业生人数相比较,“供不应求”的现象比较严重。数据显示,黔西南布依族苗族自治州的州驻地兴义市在2015年有20所普高,初中毕业生人数为15093人,比值为1:754;而普安县仅有2所普高,初中毕业生人数为4906人,比值高达1:2453,其他县域的情况类似。普高的数量在县域之间分布严重不均、县域内部严重不足造成的直接后果即难以消除的“大班额”现象,同时也加大了农村偏远地区学生考取普高的难度,违背了教育公平的导向。

其次,在招生规模中同样存在“供不应求”的问题。在访谈中,一位来自黔西南地区的校长提道,当地普高的划线严格,因几分之差而与普高“失之交臂”的学生多数会选择前往外地的民办私立高中入学,逐渐扰乱了当地的就学秩序,影响普及高中的进程;而私立高中收费较高且教

学质量参差不齐,难以确保从外地流入的较为优质的生源可以获得较好的发展。

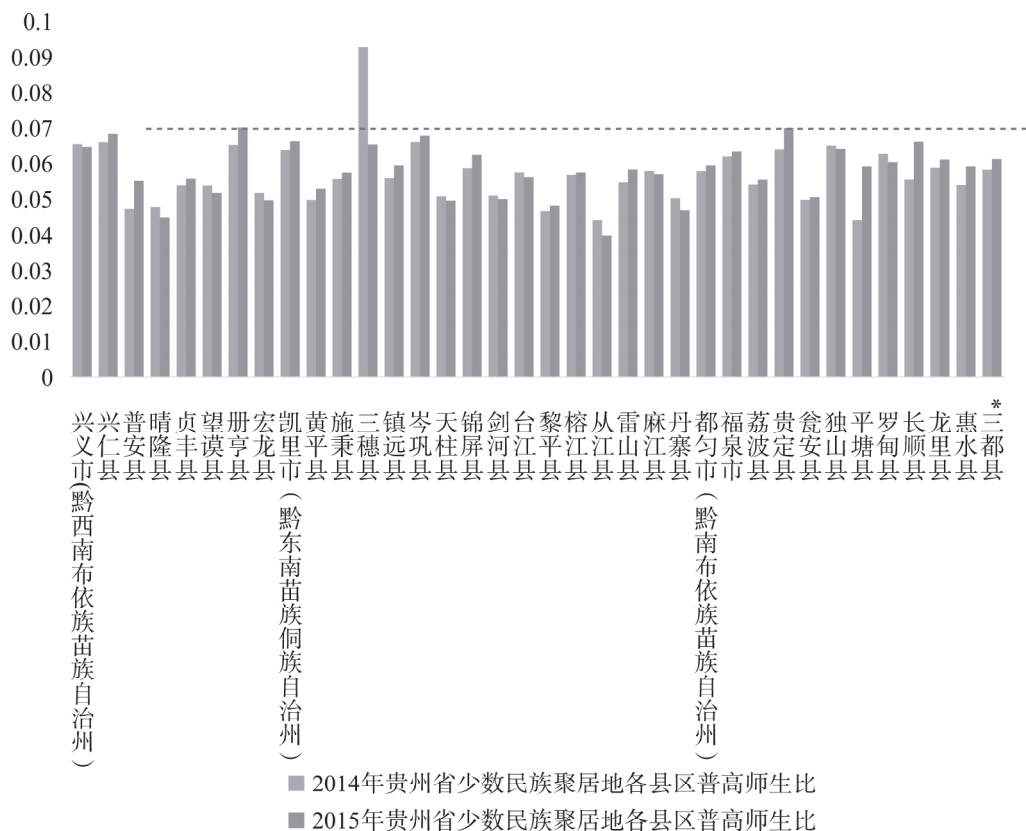
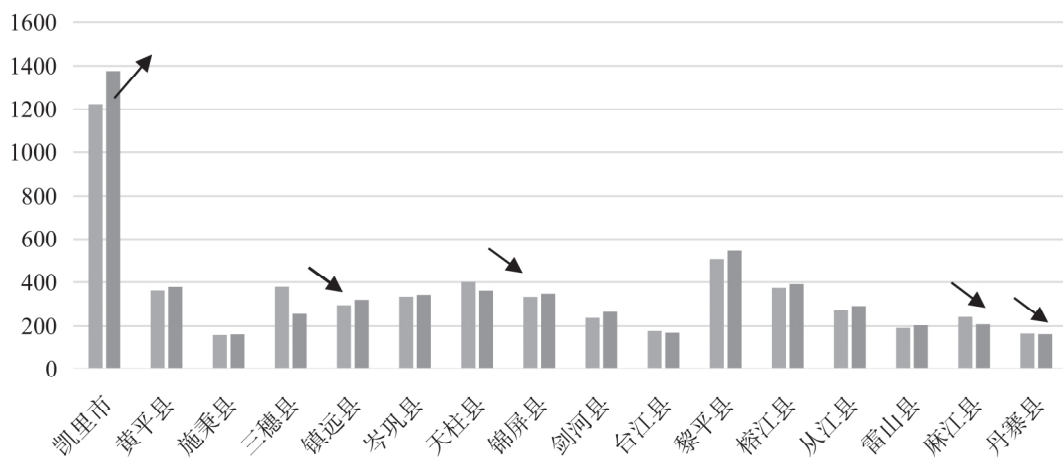
#### 2. 质量上的参差不齐加剧择校矛盾

在访谈中,许多工作在乡镇的校长提到当地的高中生源质量逐年下降是困扰当地普高发展的主要原因,择校现象在当地普遍存在。高中阶段的“择校现象”是由“重点学校”和“薄弱学校”在师资、硬件与学生发展走向的巨大对比反差中产生的,而“择校现象”的加剧则会进一步影响教育资源的均衡配置,导致教育资源的不合理布局。目前,当地的择校现象主要发生在县域内部,而县域间的优质生源流动由于相关政策的限制发生较少。

在影响学生选择的众多因素中,师资数量和质量上的双重不均衡是核心因素。图3统计了三个少数民族自治州县域层面的师生比情况,其中,虚线代表现行标准中规定的县城高中1:13(0.076)的位置,可以看出,各个县域普遍无法达标,师资数量上的短缺问题严重。

而在师资短缺的大环境下,当地又存在着教育水平越高的地区师资越充足、教育水平越低的地方师资越匮乏的“马太效应”。待遇水平、工作生活条件和职业成就感对教师的岗位选择和流向具有决定性的影响,而农村普通高中在这些方面均处于不利地位。<sup>[4]</sup>据当地校长反映,每年都有部分优质师资经历着三种不同形式但实质相同的流动:从乡村流入县城、从县城流入省会、从省会流入东部发达省份。以黔东南苗族侗族为例,如图4所示,在2014—2015年,有五个县出现了不同程度的高中教师流失现象,而州驻地凯里市的高中教师数量从2014年的1223名增加到了2015年的1376名,教师在省域内从乡村流向城市的现象明显。在流动的教师中,大多数是从教多年的优秀教师或从师范院校毕业的新教师,他们由于乡村学校的收入水平过低、住宿条件差、距离家远和较低的职业成就感而流向城市发展;同时,在教师数量充足、师生比达标的学校则普遍存在教师结构性缺编的问题,语数英等主要文化课学科的教师缺乏,而音体美等非文化课学科的教师数量超编,主科教师工作负担沉重,师资在结构上严重不均。

<sup>①</sup> 数据来源:2015年贵州省统计年鉴。

图3 2014-2015年贵州省少数民族聚居地各县高中师生比情况<sup>①</sup>图4 2014-2015年黔东南苗族侗族自治州各县区普高教师流动情况<sup>②</sup>

## (二) 中等职业院校 “无奈之选” 背后的内涵发展困局

2016年黔南布依族苗族自治州的普高招生人

数为36659人，中职的招生人数为16137人，中职的招生人数不足普高的二分之一。<sup>③</sup>在访谈中，许多校长也表示当地“普高和中职招生规模大体

① 数据来源：2015年贵州省统计年鉴。

② 数据来源：2015年黔东南苗族侗族自治州教育事业发展公报。

③ 根据贵州省2016年教育事业发展公报和统计年鉴中数据计算而得。

相当”的政策要求在短期内实现的难度较大，其中主要的短板在于中职。较普高而言，中职是当地初中毕业生和家长“无奈之下的被动选择”。而通过相关数据的分析和对十位当地校长的访谈资料整理，会发现招生困难和高辍学率是制约中职发展的主要困境。而造成这两方面困境的原因在于中职院校自身的办学内涵不足引发的普职分离及社会文化偏见等。

### 1. 中职本身办学内涵不足导致无法吸引生源

自从国家开始重视中等职业教育的发展，加大对中职教育的投入之后，许多中等职业院校的硬件设施得到了保障，但内涵发展的脚步却未能跟上硬件的改善。专业开设和课程开展不科学、师资配备不到位、管理方式陈旧均体现了中职本身办学内涵的不足。

首先，专业的设置与就业市场需求脱节。大部分中职院校缺乏对社会需求及当地就业情况的预估分析。据当地校长反映，中等职业院校内最受欢迎的专业是学前教育、公安和卫生医疗。学生的选择受到“一村一幼”（即在一个建制村设立一个幼儿教学点）的政策影响，也凸显出学生对就业市场需求的敏锐感知力。但在中职实际的专业开设中，却没有考虑到政策和就业导向的影响，设置了许多与当地经济发展方向偏离的“冷门专业”，使学生对未来的就业产生悲观情绪，无法安心在中职学校完成学业，进而选择中途辍学。

其次，课程设置不符合中职人才培养的发展需要。目前，中职院校还多采用传统的讲授制，忽略了中职院校实践导向的教育需求，无法满足学生的需要；在师资水平方面，受访校长戏称当地中职为“教师的养老院”，师资专业不对口、教学能力无法匹配中职所开设课程要求的现象十分普遍，一旦教师无法真正为学生“传道、授业、解惑”，教育质量低下则是必然恶果。

最后，管理方式的适切性不足。选择就读中职的学生多数属于学习文化课兴趣不足、学习成绩不佳的学生，相比升入普高的学生而言纪律性更差，而这些学生又恰恰处于青春期，叛逆心理普遍存在。中职一贯采取的宽松式、放养式管理体制恰好与青春期学生“爱闯祸”的阶段性特点相互碰撞，因此会给人造成中职学生“疏于管教”和“自由散漫的印象”，其主要原因就在于中职业

校管理方式与学生身心发展阶段特点之间的不匹配。

### 2. 普职间难以打破的壁垒阻碍了中职的质量提升

从20世纪90年代末的综合高中改革大潮，到2010年出台的《教育规划纲要》中提出“职业教育和普通教育相互沟通”，再到2014年颁布的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》中提到的“普高和中职招生规模大体相当”<sup>[5]</sup>，一次次的政策吁求促进了普高和中职在毛入学率这一数量指标上日趋接近，但在实际的发展中，却仍普遍表现出相互分离、各行其道的状态。这种分离割裂的状态受制度不健全、资源倾斜、课程与评价改革滞后以及社会观念等多重因素的影响。

从政策执行层面讲，国家对“大体相当”的政策执行出现了实际偏差。其中最明显的表现即在实践中经费和资源更多地倾斜于普高，数据显示，近三年来贵州省普高的生均公用经费不断增高，但中职在原有生均经费就低于普高的基础上出现了负增长现象。<sup>①</sup>政策执行的过程中展现出要求“结果一致”但发展过程和发展条件却不一致的矛盾状态。

从学校内部层面讲，中职与普高的课程设置各行其道，难以融合。普高在发展中显示出一贯的“优越性”和“高姿态”，使中职与普高的合作交往难以进行；同时，高考这一评价指挥棒对中职的接纳度过低，使中职的出口单一，而我国长期以来的“进京赶考”思想在经济、文化发展相对缓慢，信息交换相对闭塞的欠发达民族地区产生放大效应，使人们几乎一边倒地深信普高即“学而优则仕”的康庄大道，而中职则可能成为沦为社会中下阶层罪恶的源头。这些因素相互影响，使这些地区在实践中无法达成“普职融通”的初衷，反而割裂了学生的多样化发展道路和可能性。

### 3. 社会文化因素深化了学生及家庭对中职的偏见

这里所指的社会文化因素主要包括社会发展的阶段特征、家庭背景和当地文化风俗。处于社会转型期的中国，经济发展蒸蒸日上的同时也滋养了一些社会不良风气的蔓延，“拜金”思想尤为突出。尤其在当地农村，许多学生都属于“打工二代”，身边的同伴、兄长姐妹大多外出打工，受到打工赚钱的反向行为的激励效应影响，升普高无望的初中毕业生纷纷对“外面的世界”跃跃欲

① 数据来源：2014—2016年全国教育经费执行情况统计表。

试;同时,这些地区留守儿童较多,家庭教育缺位严重,缺乏理性选择的能力;还有一些家长本身恪守“打工赚钱”比“读书升学”更有利于孩子发展的观念,使读书无用的社会氛围根深蒂固。另外,由于少数民族地区世代沿袭的婚嫁风俗,“婚嫁大于一切”的观念深深地影响着当地人们的人生选择,许多初中毕业的孩子为了赚取婚嫁的费用而不惜辍学打工。

### 三、“普及洼地”的治理推动普及高中政策落地的启示和思考

“普及洼地”地区的发展作为普及高中政策“底部攻坚”的关键,制约着该政策的落地与推行。而当地普高的均衡发展困局和中职的内涵发展困局以及两者之间相互分离,难以融合的多重困境亟待相关对策的讨论和研究,基于“普及洼地”高中阶段教育发展矛盾的多重性和复杂性,在问题讨论和解决中应体现多方参与的“治理”理念,从宏观的制度设计、中观的学校变革以及微观的个体成长三个方面共同思考。

#### (一) 宏观层面:完善“普及洼地”地区政策配套的制度设计

从宏观层面入手,应进一步考虑经费投入、师资管理与政策实施过程中“精准扶贫”和“弹性调试”等相关制度设计。

##### 1. 建立起一视同仁的经费分配机制与合理高效的成本分担机制

首先,应坚持加大政府对“普及洼地”经费的投入力度,并建立起一视同仁的经费分配机制与合理高效的成本分担机制。目前来说,制约欠发达地区教育发展水平的主要因素仍是教育经费资源的短缺,数据显示,在2015—2016年全国普高和中职的生均公用经费中,贵州省均低于全国平均水平,位于全国下游。<sup>①</sup>尽管受地区之间经济发展政策和收入水平不同的影响,但区域性资源配置不公问题依然突出。<sup>[6]</sup>因此,政府应坚持加大经费投入力度,修正“以县为主”的制度缺陷,同时尽可能减少对“普高”和“中职”实际投入中的偏差、对“重点中学”和“普通中学”实际投入中的偏差,建立起“一视同仁”的经费分配机制。转变“集中力量办好一所重点高中”的理念,减少因资源倾斜滋生的重点学校在招生录取、

教师聘任、项目经费申请等方面的优先现象。<sup>[7]</sup>此外,建立起合理高效的成本分担机制,积极拓展经费筹措渠道,引入社会力量办学,尤其鼓励和支持中职院校以校企合作的形式吸纳办学资源。

##### 2. 完善教师收入机制与流动机制

2018年1月发布的《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》以及国务院办公厅近日印发的《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》(以下简称《指导意见》)均提出要不断提高教师的地位待遇。其中,在《指导意见》中指出“严格落实各项津补贴政策,提高乡村教师待遇”“鼓励有条件的地方提高补助标准,并依据学校艰苦边远程度实行差别化补助”。访谈显示,师资问题是导致“普及洼地”发展困境重重的主要原因,而师资问题的根源在于收入分配问题,要解决这一问题还需从欠发达地区教师收入机制的完善出发,落实好现有的收入分配政策,大幅度提高当地教师收入水平,引入切实“有改善生活作用”的强力度补助津贴制度,使当地教师的待遇水平逐渐与发达地区平齐。此外,建立起良性的教师流动、交流与合作机制,给予学校一定的招聘自主权,加强地方和学校对免费师范生的吸引力;完善教师轮岗政策,保证教师有序流动;改善中职院校师资水平,做好对教师准入的考核和监管,同时优化普职教师互动交流机制,使普职师资力量相互“取长补短”,共同发展;积极探索大学生西部支教和暑期社会实践活动,利用一切机会为“普及洼地”的学生注入新鲜优质的师资力量。

##### 3. 落实好基于实证调研的教育精准扶贫

在访谈中,部分校长表示国家的教育精准扶贫政策很好,但不够到位。例如,农村学生每周往返县城高中的路费累计起来就有可能成为导致学生中途辍学的“帮凶”。因此,教育精准扶贫要做到“稳、准、狠”,切中学生真正的需要,就必须基于广泛的实证调研和意愿采集;在政策执行的过程中充分磨合政策制定主体和执行主体之间的偏好差别,根据实际情况动态调适政策执行过程。如国家对“普职招生规模大体相当”的政策要求在具体落实中遭受冷遇,给当地的初高中校长带来了本职工作之外的“招生指标压力”,甚至滋生了违法招生和有偿招生乱象。应基于实际需

① 数据来源:2016年全国教育经费执行情况统计表。

要适时调适政策执行的过程,采取一系列措施推进政策的稳步进行,如政府配合学校做好顶层设计和宣传工作,与学校共同分担招生指标的压力;放缓中职发展的脚步,将当地学生的就学意愿纳入考虑,动态调整普职的招生比,使高中阶段教育实现稳中有进的高质量普及。

## (二) 中观层面: 激发学校内部的课程与评价改革活力

从学校内部的角度出发,需要重新思考普及高中政策背景下的课程和评价设计,主要落脚点在中职的课程改革与多元化评价方式探索上。以课程融通促进普职融通,从学生个性化、多样化发展和面向未来的社会发展对人的关键能力的要求的角度审视、规划和统整高中阶段课程体系,使普高和中职共同为学生的终身发展贡献力量,而不仅仅是在普高增设职业技能课、在中职强化文化课的简单拼凑;促进中职院校课程全面改革,以当地特色发展和社会就业趋势为导向开设相关课程,并推动校企合作招生、联合办学、共同培养、对口就业。同时,改善“普及洼地”师资结构坚持以评价改革促课程改革,拓宽中职学生的升学渠道,深入贯彻“三校生”高考政策,使更多的中职生享有升学深造的机会,据访谈资料显示,在贵州省少数民族聚居区的某些中职院校修读航空类课程和音体美课程表现突出的学生可以直接与相关对口高校签订升学协议,通过自主招生升入高校深造,类似的中职均发展趋势良好,生源数量和质量都不断提高。因此,应探索满足中职生需求的多样化出口,改变社会对中职的既有观念。

## (三) 微观层面: 关注学生生涯选择的影响机制

“普及洼地”的发展困境受政策导向、学校教育、社会发展等多重因素的影响,最终作用于学生个人的生涯选择。而目前的研究主要关注宏观层面的政策导向与中观层面的学校教育,很少有人关注到学生个体的生涯选择过程这一关键要素。国外著名生涯教育理论研究者温迪·巴顿(Wendy Patton)提出了影响个人生涯决策的系统框架。<sup>[8]</sup>该框架指出,人的生涯发展在过去、现在和未来这一时间线上同时受个体系统和环境系统的双重影响,在过去,个人的生涯发展主要受劳动力市场状况、工作场所、社会经济状况的影响;在当前,个人的生涯发展主要受教育水平、地理

位置、同伴和政策导向的影响;在未来,个人的生涯发展主要受家庭、历史发展趋势、新媒体介入和全球化的影响。

该框架为理解和分析“普及洼地”地区初中毕业生的生涯选择过程提供了较为全面的参考依据,选择辍学打工还是继续读书、选择就读普高还是中职均受到来自个体和环境多种因素的影响。因此,当地政府和学校应配合家庭指导学生做好生涯规划与选择,减少和消除影响学生生涯选择的“不良因素”,在个体层面上,以家校合作促进学生尽早认识自我、发展兴趣、明晰职业道路;在环境层面上,开展职业分析和劳动力市场需求状况变动分析相关的学校课程和社区活动,宣传“中职杰出人物”优秀案例,发挥积极同伴的影响作用,帮助学生建立科学的生涯选择影响机制,改善“普及洼地”高中阶段教育“进不来”和“留不住”的双重困境。

[本文系2016年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“普及高中阶段教育研究”(项目编号:16JZD046)研究成果]

## [参 考 文 献]

- [1] 十九大报告提出普及高中阶段教育[EB/OL]. (2017-10-18) [2018-06-13]. [http://news.cyol.com/content/2017-10/18/content\\_16597740.htm](http://news.cyol.com/content/2017-10/18/content_16597740.htm).
- [2] 2016年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2017-07-10) [2018-06-13]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/201707/t20170710\\_309042.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html).
- [3] 教育部等四部门关于印发《高中阶段教育普及攻坚计划(2017-2020年)》的通知[EB/OL]. (2017-04-06) [2018-06-13]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/06/content\\_5183767.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/06/content_5183767.htm).
- [4] 刘善槐 贾盼盼. 我国农村普通高中的生存困境与出路[J]. 教育发展研究 2013(22): 33-36.
- [5] 刘丽群. 高中阶段普职沟通的问题反思与政策建议[J]. 教育研究 2015(9): 92-98.
- [6] 鄧瑾庭 尚伟伟. 新型城镇化背景下义务教育基本公共服务均等的现实困境与政策构想[J]. 华东师范大学学报: 教育科学版 2015(2): 17-24.
- [7] 安雪慧. 中西部欠发达地区如何获得有质量的高中教育[J]. 人民教育 2016(23): 34-36.
- [8] PATTON WENDY, MCMAHON MARY. Career Development and Systems Theory: Connecting Theory and Practice [M]. 3rd Edition. Rotterdam: Sense Publishers 2014: 281-283.

(责任编辑 蒲丽芳)