

目录

专题一 基础教育改革概述

- 一、基础教育与基础教育改革 2
- 二、我国基础教育改革的历程 11
- 三、当前我国基础教育改革的热点问题 19

专题二 国外基础教育改革

- 一、国外基础教育改革的背景 29
- 二、美国的基础教育改革 32
- 三、英国、德国、日本的基础教育改革 38
- 四、国外基础教育改革的趋势 51

专题三 基础教育的政策变迁

- 一、基础教育政策变迁的基本理论 59
- 二、我国基础教育政策变迁的阶段及政策重心变迁 64
- 三、我国基础教育政策变迁的重要主题 69

专题四 基础教育新课程改革

- 一、基础教育新课程改革的背景与理念 81
- 二、我国基础教育新课程改革的进程与成就 89
- 三、我国基础教育新课程改革的问题与反思 95

专题五 基础教育课堂教学改革

- 一、新中国成立后的课堂教学改革脉络 104
- 二、新课改以来的课堂教学改革 108
- 三、课堂教学改革的反思与展望 120

专题六 教师专业发展

- 一、教师专业发展的概念与特点 127
- 二、教师专业发展的历史进程 131
- 三、教师专业发展的主要内容 134
- 四、教师专业发展阶段理论 137
- 五、教师专业发展的路径 146

专题七 基础教育科学研究

- 一、基础教育科学研究的发展 155
- 二、基础教育科学研究的一般过程 161
- 三、基础教育科学研究的基本方法 167

专题八 基础教育均衡发展

- 一、基础教育的区域均衡发展 174
- 二、基础教育的城乡均衡发展 184
- 三、基础教育的学校均衡发展 192

参考文献

后记

专题一

基础教育改革概述

基础教育是为全体国民提供基本的普通文化知识并提高其素质的教育，旨在为全体国民的进一步学习与发展奠定基础。它主要包括学前教育、九年义务教育、普通高中教育及特殊教育。基础教育改革则是教育改革在基础教育领域的展开，是为达成一定的目的而对基础教育系统内所有范畴的不合理因素进行有意识的改变的过程。由于基础教育在教育发展中的地位，基础教育的改革与发展成为世界各国共同关注的焦点和热点问题。社会基础和改革的设计水平、路径选择以及改革主体的参与都在不同程度上影响着基础教育改革。新中国成立以来，我国基础教育一直处于不断的变革中，大致可以以 1978 年十一届三中全会为界，分为前 30 年和后 30 几年两个时期。前一时期，我国基础教育阶段的各种改革多受政治变革的影响；后一时期，基础教育的改革则转向服务经济，并开始注重以人为本的精神，以构建具有中国特色的基础教育体系。近些年来，随着社会政治、经济等各方面的变革，核心素养、教育公平、农村教育、教育信息化、校园暴力等不同层面的问题成为我国基础教育改革的热点。

一 基础教育与基础教育改革

教育作为人类文明延续的重要方式，也是影响经济和社会发展的的重要因素。基础教育作为教育体系的重中之重，从基本内涵到系统一直处于不断变革中。

（一）基础教育的含义及特点

“基础教育”这一概念的内涵与外延在不同时期均有变化。

1. 基础教育的含义

从字源上讲，基，墙之始也；础，碾也，碾即铺垫房柱的石头。“基础”的含义是“埋墙基为基，立柱墩为础”，统指建筑物的地下部分，引申为事物发展的根本或起点。与教育连用，可以将“基础教育”理解为教育发展的根本或者起点。但具体的“根本”或者“起点”指的是什么，不同时期或者不同个体却有着不同的理解，“基础教育”也成为内涵和外延不断发展变化的概念。

顾明远主编的《教育大辞典》对“基础教育”的解释：亦称“国民基本教育”。对国民实施基本的普通文化知识的教育，是提高公民的基本素质的教育，也是为继续升学或就业培训打好基础的教育。一般指小学教育，有的包括初中教育。学习年限为5年、6年至9年。它经常同普及义务教育相联系。^①这一概念反映了20世纪90年代我国学界对基础教育的普遍性认识。然而在同一时期不同教育政策文件中，基础教育包含的内容却时有变化。

1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，“把发展基础教育的责任交给地方，有步骤地实行九年制义务教育”，“在实行九年制义务教育的同时，还要努力发展幼儿教育，发展盲、聋、哑、残人和弱智儿童的特殊教育”。从语境上看，基础教育的主体是九年制义务教育，而幼儿教育和特殊教育也是其组成部分。2016年的《幼儿园工作规程》也明确提出，“幼儿园教育是基础教育的重要组成部分，是学校教育制度的基础阶段”，从法律上确立了幼儿教育是基础教育的组成部分。1993年，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》指出：“发展基础教育，必须继续改善办学条件，逐步实现标准化。中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道，面向全体学生，全面提高学生的思想道德、文化科学、劳动技能和身体心理素质，促进学生生动活泼地发展。办出各自的特色。普通

^① 顾明远. 教育大辞典：增订合编本：上 [Z]. 上海：上海教育出版社，1998：1489.

高中的办学体制和办学模式要多样化。”从这段话我们可以看出，基础教育概念的外延又有所扩展，普通高中教育也是基础教育的重要组成部分。对我国基础教育范围做出最明确规定的是2001年教育部颁发的《基础教育课程改革纲要（试行）》。这一文件指出：“改革开放以来，我国基础教育取得了辉煌成就，基础教育课程建设也取得了显著成绩。但是，我国基础教育总体水平还不高，原有的基础教育课程已不能完全适应时代发展的需要。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》和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，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。新的课程体系涵盖幼儿教育、义务教育和普通高中教育。”这一内容明确规定了基础教育涵盖幼儿教育、义务教育（小学和初中阶段的教育）、普通高中教育。

国外有关文献也对基础教育的内涵做出了揭示。查尔斯·赫梅尔在《今日的教育为了明日的世界》中指出，基础教育是向每个人提供的并为一切人所共有的最低限度的知识、观点、社会准则和经验。它的目的是使每个人能够发挥自己的潜力、创造性和批判精神，以实现自己的抱负和幸福，并成为一个有益的公民和生产者，对所属的社会发展贡献力量。1990年，世界全民教育大会通过的《世界全民教育宣言》认为，基础教育，实际上就是要满足所有人基本的学习需要。这种需要包括“人们为生存下去，为充分发展自己的能力，为有尊严地生活和工作，为充分参与发展，为改善自己的生活质量，为作出有见识的决策，以及为继续学习所需的基本学习手段（如识字、口头表达、演算和解题）和基本学习内容（如知识、技能、价值观念和态度）”^①。由此可以看出，基础教育旨在满足个体的各种学习需要，为个体生活、学习与发展提供基础。基础教育本身不仅是目的，它还以人的发展和终身学习为指向，各国可以在这一基础上建立其他层次和种类的教育及培训。国际社会对基础教育的理解，更多的是从基础教育的任务与内容的角度阐释这一教育，为我们理解基础教育的含义提供了借鉴。

综上所述，我们可以这样定义基础教育：基础教育是为全体国民提供基本的普通文化知识并提高其素质的教育，旨在为全体国民的进一步学习与发展奠定基础。它主要包括学前教育、九年义务教育、普通高中教育及特殊教育。

2. 基础教育的特点

基础教育的特点，也泛指基础教育的特征，是指基础教育与其他类型教育（如

^① 联合国教科文组织总部中文科. 教育：财富蕴藏其中 [M]. 北京：教育科学出版社，1996：11.

职业教育、高等教育等)的区别之处,是这一教育类型的特有属性。关于基础教育的特点或特征,学者们已经进行了许多有益的探索,但鉴于个体对基础教育范围理解的差异等原因,学界并未形成一致的见解。如有学者认为基础教育的基本特点包含基础性、全民性、全面性;有学者则将其特征概括为事业的公益性、目标的方向性、对象的全体性、制度的规定性、内容的基础性、过程的循序性;还有学者概括为基础性、普及性、义务性、公平性等。虽然这些学者对基础教育的特点或特征认识不一,但这些探索和分析都从不同侧面加深了人们对基础教育及其特点或特征的认识与理解。根据现有基础教育的内涵与外延,我们将基础教育的特点概括为基础性、全面性、普及性等几个方面。

(1) 基础性

基础性是基础教育最根本的属性,也是基础教育与其他类型教育的根本区别所在。这一特性主要表现在基础教育在整个教育体系中的地位以及对个体和社会所发挥的重要作用上。

就基础教育在整个教育体系中的地位而言,基础教育属于整个教育体系的基础部分。“它在教育体系结构中处于下位,是教育体系结构的下位结构部分,总是在与上位结构部分的联系和区别中获得其定位。”^①这也正是基础教育与教育体系中的职业教育、高等教育相对比时形成的特征。就个体受教育的过程而言,他总是先接受基础教育,然后才可能接受职业教育、高等教育。基础教育是个体接受更高层次教育的基础。在历史的发展过程中,基础教育的层次结构不断随着整个教育体系的完善而扩展。基础教育最初多指初小教育,然后扩展到包括高小教育在内的整个初等教育,接着又扩展到初中教育阶段,而后又向下和向上延伸,最终把幼儿教育 and 普通高中教育也纳入其结构中。但是,无论基础教育的内部结构如何变化,年限如何延长,不改变的是它在整个教育体系中的相对位置,也即它与整个教育体系中的上层结构——职业教育、高等教育等的相对关系是恒定不变的。因此,基础教育是整个教育系统的基础部分,这一地位决定基础性是其根本特征。

就基础教育对个体和社会发展所起到的作用而言,一方面,基础教育主要是促进个体的一般发展,进而为其未来接受更高阶段的教育、持续发展以及最终走向社会奠定基础;另一方面,基础教育又可以通过塑造个体来提高国民的整体素质,为促进社会政治、经济、文化等各方面的进步奠定坚实的基础。因此,与职业教育、高等教育相比,基础教育给予学生“基础知识”“基本能力”“基本技能”“基本观

^① 柯森. 略论基础教育的特点及其意义 [J]. 当代教育论坛, 2004 (5): 22.

点”“基本行为规范”“基本学习生活习惯”“核心素养”等限定性很强的内容，追求个体基本的、一般的发展，为其将来从事任何职业奠定必备的基础，与从事某种具体职业没有直接的关联。这也是由基础教育在整个教育系统结构中的地位所决定的。个体素质的提高是基础教育的直接功能，而国民整体素质的提升、整个社会物质文明和精神文明建设的进步与发展是其间接功能。

（2）全面性

基础教育的基础性决定了其本身必然是全面的教育，具有全面性。与职业教育或高等教育不同，基础教育旨在为个体接受更高阶段的教育和未来发展奠定基础，它强调的是个体在知识、能力、态度、体质、审美等各方面基本素质的养成，而非某些专门性的技能、素质的发展。因此，基础教育必须是一种全面的教育。基础教育的全面性是学生身心发展的需要。对于个体而言，生命本身就是一个整体，生存的需要也往往体现在生理、心理、行为、认知、价值、信仰等各个方面。由于基础教育处于个体接受教育的初始阶段，个体必须通过基础教育进行各方面的教育和训练，才能为其成长为合格的专门人才打下基础。

具体而言，基础教育的全面性主要表现在两个层面：一是基础教育的组成部分具有全面性。个体生命的整体性决定了个体发展的全面性，能对个体德、智、体、美、劳等方面发展起到促进作用的基础教育必然包括德育、智育、体育、美育和劳动教育几个方面。二是基础教育的内容具有全面性。基础教育的内容既包括知识，也包括能力；既包括方法与体验，也包括情感、态度、价值观；既包括理念，也包括行为等各种要素。无论德、智、体、美、劳哪个方面的内容，都是多样的，包含知识、能力、技能、价值观念、态度、行为等各项内容。在教育过程中，教师也需要妥善地处理知识与能力、技能、价值观念、态度和行为等的关系，综合地体现这些基本要素及其相互关系，实现基础教育内容的全面性。当然，由于不同时期对基础教育的“基础”理解上的差异，基础教育的内容范围往往随着时代的变迁而不断扩展。从最初的读写算，到所谓的“双基”（基础知识、基本技能），到后来的三维目标，再到目前倡导的核心素养，都是不同时期对基础教育内容全面性的要求。

基础教育的全面性是相对于片面性而言的。基础教育的全面性不仅是一种事实性的陈述，更是一种价值选择。目前，我国基础教育恰恰存在着片面性的问题，并且这一问题非常突出。重知识，轻能力；重结果，轻过程；重考试科目训练，轻素质培养等各种现象在基础教育实践领域中时时可见。随着近年基础教育各领域改革的不断深化，这些现象有所减少但并未彻底得到改变。因此，基础教育全面性的真正落实还任重而道远。

（3）普及性

基础教育的普及性是针对教育对象的范围而言的。从基础教育的对象上看，基础教育是面向全体青少年儿童的教育，是每个社会成员都必须接受或享受的最基本教育。基础教育的普及性也是由其基础性这一根本特征决定的。由于基础教育在整个教育系统中的基础地位以及对社会和个人重要性，它成为全社会每个成员都需要的教育。这既是每个社会成员在现代社会中的基本权利，也是个体和社会发展的现实需要。正如国际 21 世纪教育委员会在向联合国教科文组织提交的报告中指出的：“基础教育是必不可少的‘走向生活的通行证’，它使享受这一教育的人能够选择自己将要从事的职业，参与建设集体的未来和继续学习。如要成功地同两性之间的不平等以及同各国内部和国家之间的不平等现象作斗争，基础教育则是至关重要的。为了缩小给妇女、农村居民、城市贫民、处于社会边缘的少数民族和数百万未上学的童工等许多群体带来痛苦的巨大差距，基础教育是必须跨越的第一步。”^①一个个体，假如没有接受良好的基础教育，那么他在社会生活中往往举步维艰；一个社会，假如其成员未能接受良好的基础教育，那么其社会问题往往层出不穷，民主化程度和可持续发展将遭受更多困扰。因此，基础教育的基础性及其与现实的关系，内在决定了基础教育的全民性。

基础教育之所以具有全民性，还在于它是现实条件下全民可能享受到的教育。与高等教育和职业教育相比较，基础教育所需投入一般较少，成本较低，效益较高。这一点在发展中国家表现得尤为明显。正因为如此，经过人们长期的不断努力，基础教育在多数国家已经普及或正在走向普及，至少在目标指向上已经以开放的态度面向全体民众和全体青少年儿童。比如，我国已经基本实现了初等教育和初中阶段的九年义务教育，也正在努力实现更高水平的普及教育。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》指出，到 2020 年，“基本普及学前教育；巩固提高九年义务教育水平；普及高中阶段教育”。基础教育的全民性正在逐渐成为现实。

（二）基础教育改革

1. 基础教育改革的内涵

关于教育改革，国内外学者对此做出了不同的界定。国际著名教育改革理论家哈维洛克（R. G. Havelock）教授认为，“教育改革就是教育现状所发生的任何有意义的转变”。^②从哈维洛克的这句话我们可以推论：第一，教育改革以教育现状的

① 联合国教科文组织总部中文科. 教育：财富蕴藏其中 [M]. 北京：教育科学出版社，1996：109.

② 夏雪，杨颖秀. 教育改革结果的不可逆及其负面影响的消解 [J]. 教育发展研究，2013（9）：26.

变化为判定标准。如果不引起教育现状的变化,理论上、思想上无论多么美好的构想,都难以称为教育改革。第二,教育改革是以有意义的转变为标志的,即教育改革有着显见的具体效应或结果,教育改革必然使教育的最初状态与以后状态明显不同。第三,教育改革是一种有意义的转变,所表达出的教育现状发生的变化是一种进步,教育改革是从不合理走向合理、从落后走向先进的过程。

我国学者袁振国认为,教育改革可以理解为按照某种预期的目标改进实践的有意识的努力,它包括制订与旧目标无关的新目标、新政策,或者赋予过去的教育以新职能。教育改革实质上是对未来的反映。王宗敏、张武升则认为,教育改革是对落后的教育状况或教育思想乃至教育理论进行有计划、有目的的变革,使其获得预期的进步与发展的过程。由此可以看出,国内外学者在教育改革带来的影响性质上的认识并无不同,而在教育改革的对象以及发生动因上却产生了分歧。有的学者认为只有教育实践领域的变化才可以称得上教育改革,而将教育思想、教育理念乃至教育理论的改革摒除在外;有的学者则将教育思想、教育理论都涵盖在教育改革的范围之内,即有关教育系统的所有变革都是教育改革。有的学者没有明确规定教育改革的人为性、目的性;有的学者则强调了教育改革的目的性、计划性。我们更倾向于后者,认为教育改革是为达成一定的目的而对教育系统内所有范畴的不合理因素进行的有意识的改变。对这一概念,我们可以从以下几个方面进行理解。

(1) 基础教育改革是针对基础教育内部问题的改革

基础教育改革包括对基础教育的管理体制、课程体系、教学、德育等方面的改革。这些方面之间以及这些方面与教育系统的其他方面乃至整个社会又是密切联系的。基础教育某方面的变革往往导致其他方面相应的变革,对基础教育的改革往往也会影响到教育系统内部其他方面的变革或受其他方面的制约。教育的社会制约性也决定了基础教育改革和发展绝不仅仅是教育界内部的事情,更大程度上是社会的系统工程,成功与否以及改革的深入程度都与社会文化、各方面的支持密切相关。

(2) 基础教育改革是对基础教育有意识地变革

基础教育作为教育的重要组成部分,同样具备教育的历史性特征。它总是随着时代的变迁发生着各种各样的变化。但并非基础教育发生的所有变化都是基础教育改革。只有那些人为引发的基础教育的变化才是基础教育改革。因此,基础教育改革是一种有目的、有计划的行为,是在某种教育思想或教育观念指导下的主动改变或变化。

(3) 基础教育改革是一个趋于理想的持续过程

基础教育改革之所以发生,是因为人们对基础教育现实活动的不满和对理想教

育的追求。可以说理想的基础教育是人们心中变革的推动力,而现实的基础教育是进行改革的基础。何谓理想的基础教育?这又往往和现实基础教育中的问题密切相关。针对不同时期基础教育发展中的问题,人们对理想的基础教育往往有不同的构想,教育改革的指向因而有所偏重,同时,在改革与发展过程中又会出现新的问题,这些新问题又指引着基础教育改革的新方向。因此,基础教育改革是一个不断趋于理想但又永远追求理想的过程。

2. 影响基础教育改革的因素

按照一般的逻辑来说,影响和制约基础教育改革的,既有基础教育自身的因素,也有外部的社会因素;既有来自改革设计的主观因素,也有来自改革外部的客观因素。总体上分析,大致有以下几种因素在不同程度上影响、制约着基础教育改革的发生和发展。

(1) 基础教育改革的社会基础

基础教育的任何改革都是发生在一定的社会政治、经济、文化背景之下的变革,社会的制约性在任何时候都不可能完全消除。因此,基础教育所具有的很多问题往往不是其自身所特有的,而是和外部社会有着极为密切的关联。社会对基础教育的需要、为基础教育提供的社会环境、对基础教育改革的认识和认可程度构成了基础教育改革的社会基础,在不同程度上影响着基础教育改革的进行。

社会需要是基础教育改革的原动力。基础教育改革之所以能够发生,有基础教育自身和外部社会需要两方面的原因。当现实中的基础教育出现问题,不能满足、促进个体的发展甚至成为阻碍、制约个体发展的因素时,必然会遭到广大学生、家长、教育工作者的批评与批判,这种批评与批判必将转化为对基础教育改革的要求。“这是教育系统自身对于教育改革的一种内在需求,也是教育改革的一种内在动力。”^①然而,源自基础教育系统自身的这种内在需求并不必然导致教育改革随之发生,尤其是并不必然导致国家层面或其他官方主导的大规模基础教育改革随之发生。只有这种内在需要与强烈的外部社会需要相契合时,有关这一主题的基础教育改革才会进入重要的官方议程,基础教育相应的改革才会真正启动。

社会环境是推进基础教育改革的根基。这里的社会环境,“既是社会的政治、经济、文化等所有领域的状况的统称,也是社会的物质、制度、观念等所有层面的条件的统称,又是社会的历史背景、现实场景及未来愿景等所有时空的图景的统称”^②。基础教育改革一旦启动,其运行过程必然需要社会环境提供充分的助力,

① 吴康宁. 社会对教育改革的制约 [J]. 教育研究, 2016 (3): 35.

② 吴康宁. 社会对教育改革的制约 [J]. 教育研究, 2016 (3): 36.

否则必然失去改革的根基,陷入失败的境地。如基础教育阶段的学生减负问题,自新中国成立后,大大小小的减负令已经有 50 多个,但现实中却形成了“愈减负,负担愈重”的悖论。归根结底,减负问题不仅是基础教育内部的问题,还与我国的传统文化、社会的用人制度、教师的考核机制、家长的心态问题等社会大环境密不可分。

对基础教育改革的认识和认可程度构成了基础教育改革的社会心理基础,体现基础教育改革的人心向背。人群中有多大比例的人赞同,意味着教育改革社会基础的“广度”;赞同的人在多大程度上赞同,意味着教育改革社会基础的“强度”;赞同的人为什么赞同,意味着教育改革社会基础的“纯度”;赞同的人中是否包含了最关键的利益相关者,则意味着是否形成了最关键的社会基础。^①这些都从不同方面、不同程度上影响着基础教育改革的成败。

(2) 基础教育改革的设计水平

在人类的教育事业尚未达到自觉水平以前,实践逻辑往往导引着教育变革。在这一逻辑下,整个教育变革缺乏教育理念的指引,更没有主观理想教育的设想,教育的变化纯粹是一种自发而非自觉、无意识的变化或演变,根本不能算得上是“改革”。当教育变革成为一种有意识的行为时,教育改革才真正发生。基础教育改革亦是如此。

作为一种有意识的变革行为,基础教育改革设计水平就有了高下之分。基础教育改革“能否促进所有学生的发展,它涉及教育改革的道德正当性问题”,“能否对积极支持并参与教育改革者予以合理的利益回报,它涉及教育改革的社会合法性问题”,^②这种道德正当性和社会合法性都充分体现着设计者的初衷。但即便是拥有充分的正当性和社会合法性的基础教育改革,也未必就一定能够产生预期的效果。基础教育改革的指导思想或者设计理念是否能够对接当下基础教育的实践?设计的措施、程序、方法是否符合当下社会提供的条件?……对基础教育实践中存在的问题的认识程度和对基础教育改革外部条件的把控程度,都会在不同程度上影响着基础教育改革的进行。

(3) 基础教育改革的路径选择

按照改革的启动路径,基础教育改革大致可分为“自下而上”与“自上而下”两种不同的基本类型。改革的启动路径不同,改革过程中遇到的问题往往不同,由此而带来的关注点和实际效果也有很大的差异。

^① 吴康宁. 赞同? 反对? 中立?: 再论教育改革的社会基础 [J]. 教育学报, 2011, 7 (4): 4-10.

^② 吴康宁. 教育改革成功的基础 [J]. 教育研究, 2012 (1): 24.

“自下而上”的教育改革是一种自发的改革，起初是教育一线实践工作者（校长与教师）自发地独立进行或通过一定方式组织起来进行探索，然后经过持续的努力形成某种新经验或新模式，继而得到政府的关注、认可、倡导乃至推广。这种教育改革由于是一种自发行为，因而“改革者通常都有一种无需外部强制的内在欲望，都有一种切实解决问题的迫切愿望，并都有一种与更多的志同道合者携手攻关的真诚期望”^①，改革者往往能够结合自身认识到的教育实践问题，在改革过程中自主地、平等地探讨，共同寻找解决教育问题的良方。这类改革面对的问题往往具有一定的情境性，比较具体、微观，改革的实效较强，但改革影响的范围往往比较有限。

“自上而下”的教育改革是一种“官方布置”的改革，即由政府或者教育行政机关基于基础教育存在的某些问题，确定目标、制订计划、颁布文件、下达任务、启动进程、检验效果的改革。这种改革“从政策制定、政策实施、效果评价到保障机制都是从中央到地方、从政府到学校、从学校到教师逐级传递，分级执行”^②，核心议题的提出、改革内容的确定、改革程序的确立乃至改革节奏的把控，主动权均不掌握在实践一线的工作者手中。他们只能顺从、适应，理应的改革主体往往只能作为改革的对象被动地卷入改革中。“自上而下”的教育改革面对的教育问题往往具有全局性、宏观性，牵涉到的因素也非常复杂。受多种因素的影响，改革的实效往往不大。

（4）基础教育改革主体的参与

基础教育改革主体的构成具有复杂性。一是指改革的主体成分复杂。与基础教育相关的各类组织和人群都有可能成为改革的主体，主要包括政府和各级教育行政机关、学校、教师、学生、家长等。二是改革主体自身身份与地位复杂。由于各主体都处在基础教育系统中，因此改革的主体往往同时又是改革的对象，兼具主体与对象的双重特性。作为基础教育改革的主体，他们是如何参与到改革中的，在改革中参与程度如何，参与过程中的体验和感受，等等，都会影响基础教育改革的效果。

以基础教育改革中最核心的因素——教师为例。在基础教育改革过程中，教师通常基于三种不同的选择参与到改革中。“（1）指令—责任型：教师只是改革的承担者或执行者，在行政指令下被迫进行改革，行政部门把改革是否成功的责任归于

^① 吴康宁. 教育改革成功的基础 [J]. 教育研究, 2012 (1): 29.

^② 石中英, 张夏青. 30 年教育改革的中国经验 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2008 (5): 28.

教师。(2) 被动—任意型：上级行政部门或学校只是制定改革方案，教师是否参与改革，完全凭借个人意愿。(3) 主体—参与型：行政部门积极唤起教师的改革积极性，确立教师的改革主体地位，教师主动地自始至终参与到改革的全过程。”^① 显然，最理想的样态是主体—参与型。在这种样态下，教师获得改革推进者的充分认可，充分深入地参与到改革全程中，并不断获得各种激励，在改革过程中充分尝到改革的甜头，从而促进基础教育改革取得成功。

二 我国基础教育改革的历程

新中国成立以来，在党和政府的不断推动下，我国教育事业的发展取得了巨大成就，建成了世界上最大规模的教育体系，初步实现了从人口大国向人力资源大国的转变。基础教育同样如此，实现了赶超型和跨越式的发展，取得了举世瞩目的成就。仅就入学率而言，新中国成立时，全国小学学龄儿童入学率只有 20% 左右，初中入学率仅为 6%……每 1 万人口中的高中在校生仅为 8 人；^② 而到 2017 年，基础教育各学段入学率已经有了翻天覆地的变化，学前教育毛入园率达到 79.6%，小学学龄儿童净入学率达到 99.91%，初中阶段毛入学率为 103.5%，高中阶段毛入学率为 88.3%。几十年来，正是持续不断的改革使基础教育取得如此巨大的成就。当然，几十年基础教育的发展并非是一帆风顺的，中间也曾走过不少弯路，遇到过种种挫折。因此，我们有必要了解我国基础教育改革与发展的历史，理性反思和总结几十年基础教育改革的经验与教训，以深入认识和思考我国当前和未来基础教育改革的相关问题，为新时期的基础教育改革贡献智慧。

回顾整个历程，我国基础教育改革大致可以分为两大时期、六个阶段。两大时期以 1978 年的十一届三中全会为界。第一个时期（1949 年 10 月至 1978 年 11 月），是在毛泽东教育思想指导下，创建社会主义教育制度，开始探索适合中国国情的社会主义基础教育发展道路的时期。第二个时期（1978 年 12 月至今），是在中国特色社会主义教育理论体系指导下，初步建成中国特色社会主义教育体系，发展基础教育的时期。前一时期，我国基础教育阶段的各种改革多受政治变革的影响；后一时期，基础教育改革主要服务于经济，逐渐开始注重以人为本的精神，以构建具有中国特色的基础教育体系。

^① 吴忠魁. 影响教师参与教育改革的因素分析 [J]. 教育科学, 2001, 17 (1): 11.

^② 张力. 新中国 60 年教育成就及历史性转变 [N]. 学习时报, 2009-09-28 (6).

（一）革故鼎新阶段

从1949年10月中华人民共和国成立至1956年社会主义改造基本完成，是我国社会主义教育制度初步建立的阶段。这一时期，党和政府确定了在全国范围内建设民族的、科学的、大众的、新民主主义教育政策，逐步完成了对旧教育的接管、接办、接收和初步改造，为建立新的社会主义教育体系扫清了障碍。与此同时，全国开始了学习苏联教育经验的活动。

在基础教育阶段，鉴于当时特殊的政治形势和旧教育存在的种种问题，各级政府和军管会逐步接收、接办原国民党统治区的公立学校、外资津贴学校和私立学校，并根据社会主义原则对其进行了改造。1952年颁布的《中学暂行规程（草案）》《小学暂行规程（草案）》等文件，确立了中小学的校长负责制和普通中小学的办学方向。1951年，政务院颁发了《关于改革学制的决定》，实行中华人民共和国新学制。新学制的体系包括幼儿教育、初等教育、中等教育、高等教育以及各级政治学校、政治训练班等。这一学制坚持教育向工农开放，确保了工农干部、工农群众及其子女受教育的权利，奠定了我国新学制的基础。1953年以后，普通中小学根据“整顿巩固，重点发展，提高质量，稳步前进”的方针，参照苏联经验，强调学生的全面发展，加强学校的思想政治教育，改进学校的体育卫生工作，努力提高教学质量，并改革课程，制订了教学计划，建立了一些规章制度，培养了师资，充实了教学设备，改进了教学方法。1956年，我国教育的社会主义改造顺利完成，初步建立起社会主义教育制度，完成了从半殖民地半封建的教育向新民主主义教育进而向社会主义教育的转变。

（二）独立探索阶段

从1956年9月中共八大召开到1966年“文化大革命”爆发，是我国社会主义教育的独立探索阶段。尽管中间有些曲折，但此阶段我国开始反思照搬苏联教育模式的形式主义、教条主义错误，试图探索适合我国国情的社会主义教育发展道路。

1958年，党中央制定了“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线，号召在各领域积极进行革命，赶超世界发达资本主义国家。从1958年到1960年，教育领域也兴起了和“大跃进”运动一致的群众性教育改革运动——“教育大革命”。这一运动以实行“两条腿走路”和勤工俭学、教育与生产劳动相结合为指导方针，对学制、课程与教材、教学方式等进行改革。

“两条腿走路”是指在办学形式上提倡国家办学和群众办学并举，按照统一性与多样性相结合、普及与提高相结合、全面规划和地方分权相结合的原则，多形

式、多规格、多渠道地发展教育事业。随着这一方针的落实,全国出现了三种类型的学校,即全日制学校、半工半读学校和各种形式的业余学校。1958年9月,中共中央、国务院发布了《关于教育工作的指示》,提出了六个并举的办学方针,即国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举;普通教育与职业(技术)教育并举;成人教育与儿童教育并举;全日制学校与半工半读、业余学校并举;学校教育与自学(包括函授学校、广播学校)并举;免费的教育与不免费的教育并举。这些举措的确拓展了办学途径,丰富了办学形式,但由于“左”倾错误思想的影响,在实践中出现了许多急躁冒进的行为,导致基础教育发展出现了诸多失误。

在“教育大革命”中,为培养又红又专、既能从事脑力劳动又能从事体力劳动的人,我国将勤工俭学、教育与生产劳动相结合作为社会主义教育方针的一项重要内容加以提倡。1958年1月,中国共产主义青年团中央委员会发布《关于在学生中提倡勤工俭学的决定》,要求在做好思想工作的基础上,坚持自愿和课余的原则,有计划、有步骤地开展勤工俭学活动。1958年2月,教育部发出《关于大力支持团中央〈关于在学生中提倡勤工俭学的决定〉的通知》,积极倡导半工半读、勤工俭学。1958年9月颁布的《关于教育工作的指示》明确将教育与生产劳动相结合作为党的教育工作方针,并把生产劳动列为学校的正式课程。在这一方针的指引下,全国中小学教育工作者和高小以上学生,积极投身于大炼钢铁运动及其他各类生产劳动中,学校正常的教学工作基本停滞。

1961年,党中央开始对各级各类教育进行调整、整顿,如压缩了各级各类学校的规模,规定了基础教育各级学校的生师比。1963年,党中央颁布了《全日制小学暂行工作条例(草案)》和《全日制中学暂行工作条例(草案)》,调整了基础教育的管理体制,重新制订了教学计划和教学大纲,组织人员编写了统一的教材,使得中小学各方面的工作有了明确的方向和具体的操作规范,引领我国的教育事业重新走上健康发展的轨道。

(三) 受挫与初步恢复阶段

从1966年5月“文化大革命”爆发到1978年12月十一届三中全会召开,是我国社会主义教育遭受严重挫折并初步恢复的阶段。

这一时期,教育领域各方面的工作都受到严重影响。在基础教育方面,学制缩短,小学缩短至五年,中学缩短至四年。所有的学校都停课,正常的教学秩序遭到破坏。1976年10月,中共中央粉碎了“四人帮”,教育战线率先开始了拨乱反正。以1977年恢复高考制度为标志,教育领域不断完善知识分子政策,加强教师队伍建设,颁布了新的《全日制中学暂行工作条例(草案)》(中学五十条)、《全日制

小学暂行工作条例（草案）》（小学四十条），调整了教学计划，组织编写新的教材，各级各类学校的教育教学秩序逐渐得以重建，为十一届三中全会后教育的全面恢复和改革做了准备。

（四）拨乱反正与改革开放阶段

从1978年12月中共十一届三中全会召开到1992年10月中共十四大召开，是我国社会主义教育拨乱反正和教育改革开放全面展开的阶段。十一届三中全会做出了实行改革开放的重大决策，全党全国的工作重点转移到经济建设上来。教育工作的重点也从为阶级斗争服务转到为社会主义现代化建设服务的轨道上来，由此拉开了教育改革和对外开放的序幕。

1983年9月，邓小平为北京景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，从战略高度为我国教育改革与发展指明了方向，使我国走上建设中国特色社会主义教育的道路。

1985年5月，《中共中央关于教育体制改革的决定》从教育体制改革入手，着力解决教育体制与教育制度的深层变革问题，对各级各类教育包括基础教育产生了深刻影响。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确规定，把发展基础教育的责任交给地方，有步骤地实行九年制义务教育；调整中等教育结构，大力发展职业技术教育等。在这一文件精神指导下，基础教育被交给地方，实行地方负责、分级管理的原则；中小学内部逐步实行校长负责制。1986年，第六届全国人民代表大会第四次会议审议通过了《中华人民共和国义务教育法》。这一法案规定国家实行九年制义务教育。省、自治区、直辖市根据本地区的经济、文化发展状况，确立推行义务教育的步骤。这是我国第一次把普及义务教育建立在专门的法律基础上，使我国普及义务教育有了法律的保障，也标志着我国基础教育走向了法制的轨道。这一法案实施之后，我国普及义务教育工作取得了一定的成就，义务教育阶段学生的入学率、巩固率、毕业率都有了较大幅度的提升。随着普及义务教育的推行，我国基础教育招生制度开始实行小学毕业就近升入初中，不再举行升学考试。但由于政府公共投资不足，义务教育公共投资分担主体的重心过低以及师资结构不均衡等，使得许多农村地区特别是贫困县的义务教育出现举步维艰的问题。

与此同时，1978年2月，以教育部颁发《全日制十年制中小学教学计划试行草案》为起点，课程教学领域也开始了拨乱反正。《全日制十年制中小学教学计划试行草案》规定：中小学学制十年，小学五年，中学五年。教育部颁布了全国统一的教学大纲，加强“双基”的培养，重建人民教育出版社，组织“中小学教材编写

工作会议”，集中编写第五套全国通用的十年制中小学教材，于1978年秋开始在全国使用。在课程实施上，中小学必须根据教育部统一制订的教学计划、教学大纲和指定的教科书进行教学；强调课堂教学是教学的基本组织形式，教学必须发挥教师的主导作用。1981年，教育部根据邓小平“要办重点小学、重点中学、重点大学”的指示精神，颁发了《全日制六年制重点中学教学计划（试行草案）》，并修订颁发了五年制小学和中学教学计划。这一阶段课程改革的重点即恢复基本学科的应有地位，恢复正常的教学秩序。

1988年，国家教育委员会颁发《义务教育全日制小学、初级中学教学计划（试行草案）》，规定学制分五四制和六三制两种。从此，我国基础教育课程设计不再实行小学、初中、高中“三段设计”，而是实行九年制义务教育和普通高中教育“两段设计”。在课程结构上，分学科课程和活动课程两大块；在课程管理上，除了国家统编教学计划、大纲和教材外，北京、上海、浙江可以编写地方通用教学计划、大纲、教材。1992年8月，国家教育委员会颁布《九年义务教育全日制小学、初级中学课程计划（试行）》，这是新中国成立后第一次将“教学计划”改为“课程计划”。《九年义务教育全日制小学、初级中学课程计划（试行）》在课程目标、内容、组织、结构等方面大胆借鉴国际上的先进经验，敢于突破以往课程改革中的诸多禁区，新增如个性发展、选修课程、活动课程等模块。与此同时，基础教育阶段也涌现了以自学辅导法、尝试教学法、情境教学法等为代表的一大批富有成效的教学方法改革。这些改革与尝试促使我国基础教育的发展跨上了一个新的台阶。同时，改革中也出现了一些问题，如教育观念相对滞后，品德教育的针对性和实效性不强，课程内容“繁、难、偏、旧”，课程结构单一，学科体系相对封闭，过于强调接受学习、死记硬背、机械训练等，这些都成为新一轮基础教育改革重点关注的内容。

（五）全面改革阶段

从1992年邓小平南方谈话到2001年5月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》颁布，是我国教育实现跨越式发展，教育改革全面展开的阶段。为适应经济社会变革与发展的要求，1993年2月，中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》。1998年12月，在落实《中国教育改革和发展纲要》的基础上，教育部制定了《面向21世纪教育振兴行动计划》，提出了面向21世纪的发展蓝图和宏观思路，逐步建立起适应社会主义市场经济体制的新教育体制。教育主动适应社会主义市场经济，社会发展的活力进一步增强，各级各类教育都得到迅速发展，基本形成了中国特色社会主义教育体系的框架。

20 世纪 90 年代,国家对基础教育的管理体制进行了调整。1993 年,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》以及随后的实施意见,提出了基础教育管理体制改革的思路。基础教育实行在国家宏观指导下主要由地方负责、分级管理体制。国家负责制定有关基础教育的法规、方针、政策及总体发展规划、基本学制、课程设置和课程标准等宏观问题,省级政府负责本地区基础教育的实施工作,县级政府在组织义务教育的实施方面负有主要责任,乡级政府负责落实义务教育的具体工作。与以前的规定相比,这一文件强调了县对教育的统筹权力与责任。这一倾向在 1999 年的《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》中得到进一步强化,“继续完善基础教育主要由地方负责、分级管理的体制。根据各地实际,加大县级人民政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权”,为基础教育的进一步改革创造了条件。

1993 年的《中国教育改革和发展纲要》提出“两基”(基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲)、“两全”(全面贯彻党的教育方针,全面提高教育质量)的目标,同时要求改革办学体制和加快教育法制建设,以促进和保障教育事业的发展。1994 年召开的第二次全国教育工作会议也确定了“两基”为我国教育事业发展的重中之重。在中央各种政策、法规等的指导下,各地也结合本地实际,制定了一系列“普九”的地方性法规、政策,采取了相应措施,促进了各地普及义务教育。到 20 世纪末,我国如期实现了“基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”的宏伟目标。

这一时期,基础教育内部改革的基本主题是“素质教育”。“素质教育”一词由来已久,在 20 世纪 80 年代也在许多学校得以尝试。1993 年的《中国教育改革和发展纲要》明确指出了基础教育的性质,认为“中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道,面向全体学生,全面提高学生的思想道德、文化科学、劳动技能和身体心理素质,促进学生生动活泼地发展”。这一认定大大促进了素质教育的发展,各地涌现出“汨罗”“洋思”等典型经验。1997 年,国家教育委员会下发了《关于当前积极推进中小学实施素质教育的若干意见》,提出向素质教育转变的目标、思路、任务和措施,素质教育作为政府行为全面启动。1999 年,《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》这一文件,对全面推进素质教育的含义、指导思想、基本原则乃至保障措施都做了规定。“在素质教育理念的指导下,基础教育改革涉及更新教学内容,调整课程结构,加强基本知识、基础理论和基本技能的培养和训练,培养学生分析问题和解决问题的能力,注意发现和培

养有特长的学生等各个方面。”^① 基础教育改革转向了质量的提升。

（六）持续深入阶段

从2001年5月至今的十几年时间，是我国基础教育改革持续深入的阶段。这一时期，教育战线以科学发展观统领教育工作全局，坚持教育以育人为本，转变教育发展模式，统筹各级各类教育的协调发展，不断完善中国特色社会主义教育体系，为我国从人力资源大国转变为人力资源强国打下了坚实的基础。

2001年5月，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》颁布。2001年6月8日，经国务院同意，教育部印发了《基础教育课程改革纲要（试行）》，在基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲目标初步实现的基础上，大力推进基础教育的改革与发展。这一时期，基础教育在社会主义现代化建设中的战略地位得以确立，素质教育得以全面推进；推进基础教育办学体制改革，以政府办学为主，积极鼓励社会力量办学，实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的办学体制，建立了农村义务教育经费保障机制，实现了全国城乡免费义务教育，义务教育进入全面普及、巩固和提高的新阶段；大力促进教育公平取得显著成效，强化基础教育的公益性，推进了基础教育的均衡发展。

基础教育课程改革是这一时期的核心主题。早在1998年教育部颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中就对基础教育课程改革做出了初步规划，提出“2000年初步形成现代化基础教育课程框架和课程标准，改革教育内容和教学方法，推行新的评价制度，开展教师培训，启动新课程实验。争取经过10年左右的实验，在全国推行21世纪基础教育课程教材体系”。2000年，新课程进入试点试验阶段。2001—2003年，教育部印发《基础教育课程改革纲要（试行）》，出台了《义务教育课程设置实验方案》《普通高中课程方案（实验）》等文件，编制了义务教育全日制学校语文、数学等学科的课程标准，课程改革的实验区不断扩大，义务教育起始年级、普通高中新高一分别于2005年、2007年全面进入新课程。此次课程改革，秉持“以学生发展为本”“尊重学生学习和发展的主体性”等基本理念，对课程目标、内容、实施、评价、管理等各方面进行了全方位的改革，力图构建起符合素质教育要求的新基础教育课程体系。

自2008年8月始，由国务院直接领导，教育部组织启动了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的制定工作，并于2010年7月29日正式

^① 石中英，张夏青. 30年教育改革的中国经验 [J]. 北京师范大学学报（社会科学版），2008（5）：25.

发布。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》指出，“坚持育人为本，以改革创新为动力，以促进公平为重点，以提高质量为核心，全面实施素质教育，推动教育事业在新的历史起点上科学发展，加快从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进”，为我国未来一个阶段各级各类教育的发展指明了方向。在基础教育阶段，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，学前教育阶段要基本普及学前教育，明确政府职责，重点发展农村学前教育；义务教育阶段应巩固提高九年义务教育水平，推进义务教育均衡发展，减轻中小学生课业负担；高中阶段要加快普及高中阶段教育，全面提高普通高中学生综合素质，推动普通高中多样化发展。“以人为本”“德育为先”“公平”“质量”“均衡”“素质教育”等概念正在成为引领基础教育改革和发展的主要观念。

当前，我国基础教育改革已经走过了以党的十一届三中全会为分界的前后两大时期。前一时期基础教育改革主要是由政治引领，后一时期的改革又多受经济发展的影响。从“服务政治”到“服务经济”的转变，符合我国社会主义初级阶段的国情和发展实际，但是从改革的动因上讲，这些教育改革的“根本动因不在于教育自身，而在于社会经济和科技进步提出的客观要求”^①，“这种转变并没有从根本上摆脱‘社会本位论’的窠臼，只不过是站在‘社会本位’的立场上把教育服务社会功能的具体内容和任务进行了调整”^②，“以人为本”的价值取向并未得到凸显。不过，从20世纪90年代素质教育的实施开始，人们已经开始关注教育中个体的发展问题。21世纪以来，党和国家的历次基础教育政策的变革，实际上都紧紧围绕素质教育的实施与深化。时至今日，我国的基础教育改革已经进入“深水区”，以往的“单兵突进”“碎片化”的治理方式已经难以解决新时期面临的新情况、新问题、新矛盾，基础教育改革也不仅仅是基础教育自身的问题，它和很多社会问题纠缠在一起，增加了改革的压力与难度。正因为此，我国新时期的基础教育改革尚需在实践中不断探索，从整体的体制机制改革入手的系统性综合改革必将成为未来基础教育改革的基本要求。

① 石中英，张夏青. 30年教育改革的中国经验 [J]. 北京师范大学学报（社会科学版），2008（5）：27.

② 司晓宏.“以人为本”教育价值观的真正确立：对党的“十七大”报告从“改善民生”角度论述教育问题的解读 [J]. 陕西师范大学学报（哲学社会科学版），2009（5）：96.

三 当前我国基础教育改革的热点问题

基础教育改革中的热点问题是指在基础教育领域受关注程度较高的理论问题或实践问题。这些问题可能是长期存在但一直未能得以妥善解决的老问题，也可能是新形势下出现的牵涉面广、影响深远的新问题。

（一）核心素养问题

核心素养，即学生发展核心素养，是近几年基础教育乃至整个教育界的热词之一。实际上，教育界对核心素养早有关注，只是关注的人并不是很多。根据中国知网的统计，从2007年到2016年的10年间，以“核心素养”为篇名的文献共有957篇。2014年，教育部《关于全面深化课程改革落实立德树人根本任务的意见》提出“研究制订学生发展核心素养体系和学业质量标准”的要求，引发了人们对这一问题的普遍关注，使得关于这一内容的研究激增。2014年当年为38篇文章，2015年增至110篇，2016年达到713篇。2014年，教育部委托北京师范大学，联合国内高校近百位专家，成立了以林崇德教授领衔的“中国学生发展核心素养”项目组，展开对这一问题的研究，根本出发点是全面贯彻党的教育方针，践行社会主义核心价值观，落实立德树人的根本任务，促进学生全面发展，使之成为中国特色社会主义合格建设者和可靠接班人。2016年9月，项目组发布《中国学生发展核心素养》，关于中国学生发展的核心素养问题有了权威的认定。

学生发展核心素养，是指学生应具备的、能够适应终身发展和社会发展需要的必备品格和关键能力。它是关于学生知识、技能、情感、态度、价值观等多方面要求的综合表现，是每一名学生获得成功生活、适应个人终身发展和社会发展不可或缺的共同素养。核心素养的形成和发展不仅体现在学生阶段，还体现于人生的其他阶段，是一个持续的、贯串终身的过程。就其框架而言，中国学生发展核心素养以培养“全面发展的人”为核心，分为文化基础、自主发展、社会参与三个方面，综合表现为人文底蕴、科学精神、学会学习、健康生活、责任担当、实践创新六大素养，具体细化为人文积淀、理性思维、批判质疑等18个基本要点。文化基础、自主发展、社会参与三个方面构成的核心素养总框架充分体现了马克思主义关于人的社会性等本质属性的观点，与我国治学、修身、济世的文化传统相呼应，有效整合了个人、社会和国家三个层面对学生发展的要求；六大素养既涵盖了学生适应终身发展和社会发展需要的品格与能力，又体现了核心素养“最关键、最必要”的重要

特征，它们之间相互联系、相互补充、相互促进，在不同情境中整体发挥作用。

学生发展核心素养是我国基础教育适应世界教育改革发展趋势，提升我国教育国际竞争力的必然选择，也是全面贯彻党的教育方针、落实立德树人根本任务、全面推进素质教育、深化教育领域综合改革的迫切需要；是根据学生的成长规律和社会对人才的需求，把对学生德智体美全面发展总体要求和社会主义核心价值观的有关内容具体化的体现，归根到底是要探究“教育要培养什么样的人、怎样培养人”的问题。不过，三个方面、六大素养的框架设置也受到许多专家学者的质疑。核心素养作为一个新鲜事物，广大教育工作者对这个概念的理解并不清晰，各学段、各学科应有的核心素养也处于探索中，核心素养在基础教育实践中的落实更是一个任重而道远的艰巨任务，需要持续不断的探索和实践。

（二）教育公平问题

人们对教育公平的追求由来已久。从历史上看，古希腊思想家柏拉图已经提出了教育公平的思想，其弟子亚里士多德则首先提出通过法律保证每个自由公民的教育权利。两千多年前我国大教育家孔子提出的“有教无类”也已经蕴含了朴素的教育民主思想，可以看作我国关于教育公平问题的先声。但将教育公平作为一种国家理念，进而用立法的形式保证实施，则是18世纪末期以来的事情。

教育公平通常被概括为三个层次：一是确保人人都享有平等受教育的权利和义务，也即起点公平。这一层次主要主张法律应该关注人人都有接受教育的权利，都可以进学校，但不同人应该进不同种类和水平的学校。第一次世界大战前多数西方国家追求的教育公平即属于这一层次。二是提供相对平等的受教育的机会和条件，即过程公平。这一层次强调教育制度要平等地对待每一个儿童，应该让每个儿童有机会享受到同样的教育。这在20世纪50年代的西欧、北欧多有体现。三是教育成功机会和教育效果的相对公平，即结果公平。这一层次主张向每个学生提供使其天赋得以充分发展的机会，并向处境不利的儿童提供补偿教育，使其与其他儿童一样获得平等的教育结果。20世纪60年代以来美国追求的教育公平就是这一含义。教育公平发展的三个层次昭示出这一概念是一个动态的、历史的、区域的概念，在不同的国家和不同的历史时期有着不同的含义。它既是对社会现实的一种反映，也是对社会现实的一种超越，体现为社会现实与教育理想的统一。

近二十多年来，教育公平问题引起我国教育理论工作者的高度关注，各类教育政策和教育实践领域的变迁也与这一问题形成密切关联。现阶段，我国教育不公平主要表现在地区之间、城乡之间、阶层之间的差别上，形成“高考移民”“留守儿童教育”“学区房热”“择校热”等社会焦点问题。这些差别与问题的形成既有历

史的原因,也与新中国成立后我国许多教育政策的走向有关。

教育公平问题不仅是影响社会公平正义的重要因素,也是影响政府公信力的重要因素,还是影响人民获得感和社会安定的重要因素,必须引起全社会的高度重视。作为和谐社会的基础,教育公平在整个社会发展中起着举足轻重的作用。这也正如习近平总书记指出的,教育公平是社会公平的重要基础,要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义。基础教育阶段的教育公平更是基础中的基础,是整个教育公平中首先需要解决的问题。

改革开放以来,党和政府在促进基础教育公平方面做出了许多有力的探索。尤其是近年来,以习近平总书记为核心的中央领导班子坚持把促进公平作为基本国策之一,在教育资源配置等方面加大了改革力度,调整并出台了许多相关政策,加快缩小城乡、区域、校际、群体等的教育差距,有效地促进了基础教育阶段教育公平的发展,努力形成惠及全民的公平教育。2015年12月,新修订的《中华人民共和国教育法》要求:“国家采取措施促进教育公平,推动教育均衡发展。”由此,教育公平从一种政治要求转化为一种法律要求,落实为国家责任。近些年,国家在基础教育领域推进教育公平的主要表现有如下几点。

第一,提升中西部教育发展水平,缩小区域差距。对中西部采取特殊的教育政策和财政支持,通过合理配置教育资源尤其是以财政投入为主的公共教育资源,坚持向中西部地区、边远贫困地区倾斜,推进困难地区办学条件尽快达到国家基本标准,不断完善国家教育资助政策体系,使其有效、全面地覆盖各级各类学校的困难群体。自2008年起,“支援中西部地区招生协作计划”为中西部学生提供更为良好的教育机会。2015年,录取率最低省份与全国平均水平的差距从2010年的15.3个百分点缩小至5个百分点以内。^①2016年6月,《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》发布,提出通过加强统筹、兜住底线、改革创新,力争使中西部地区教育水平与东部发达地区差距进一步缩小。

第二,推进城乡一体化,缩小城乡差距。为了消除教育的城乡差别,创造相对均衡的办学条件和相对平等的入学机会,为教育提供基础性、外部性保障,进一步促进城乡之间的教育机会公平,2015年11月,《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》印发,全面部署统筹城乡义务教育资源均衡配置,首次建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,推动义务教育事业持续健康发展。国务院于2016年7月颁布《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化

^① 卢丽君. 现实担当:党的十八大以来我国推进教育公平系列述评 [N]. 中国教育报, 2016-06-15 (1).

改革发展的若干意见》，提出加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖，到2020年，县域义务教育均衡发展和城乡基本公共教育服务均等化基本实现。

第三，推进城市义务教育均衡发展，缩小校际差距。改革开放后，为了早出人才、快出人才，教育部制定了《关于办好一批重点中小学的试行方案》，在经费投入、办学条件、师资队伍、学生来源等方面向重点学校倾斜。重点学校长期积累的名牌效应不断固化，与普通学校相比差距明显，严重影响了城市义务教育的均衡发展，并催生了各地不同程度的“择校热”。近几年，国家坚持标本兼治。一方面，从一些“择校热”问题最为突出的大城市开始，逐步推行小学、初中免试就近入学；另一方面，加大薄弱学校改造力度，不断缩小校际差距，力使随着义务教育均衡发展全面推进，逐步实现从“不能择”到“不必择”“不想择”的转变。

综观世界各国促进教育公平的政策轨迹，我们可以发现两条简明而清晰的脉络：一是拓展教育公平的广度，主要是不断扩大教育覆盖面直至实现全纳教育，强调教育要普及各种边缘群体；二是拓展教育公平的深度，由单纯的机会公平向追求有质量的教育公平转化，关注点从受教育机会转向教育的过程和结果。进入21世纪后，我国也在各种政策文件中不断提出并完善“共享发展”“注重机会公平”等新理念，将教育质量提升与教育机会均等并提，不仅从量的维度去考虑，还从质的方面去把握，高质量的公平将成为我国推进教育公平的新诉求。但我们也要清醒地认识到，教育公平是一个非常复杂的问题，从更深的层次看，只通过教育改革不可能彻底解决教育公平的所有问题。教育公平的真正高水平的实现还有赖于政治公平、经济公平的实现。

（三）农村教育问题

由于城乡二元结构的存在，我国农村教育一直远远落后于城市教育。近些年，政府采取了很多措施，如出台《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020年）》《乡村教师支持计划（2015—2020年）》等，倾斜扶助农村教育的发展。但是，许多地方的农村教育仍然存在一些不容忽视的问题，如基础教育办学条件差、留守儿童教育管理问题、流动儿童教育问题、农村基础教育师资问题等，成为影响农村发展乃至社会进步的问题。其中，最为突出的是留守儿童教育管理问题和农村基础教育师资问题。

自20世纪80年代中期开始，随着农民进城务工政策的松动以及城乡居民收入差别的扩大，进城务工人员迅速增长，也带来一个新名词——“留守儿童”的诞

生。2016年3月,民政部、教育部、公安部在全国范围内联合开展农村留守儿童摸底排查统计,我国农村留守儿童数量已达到902万^①,其中,中西部地区占到90%以上,一半左右的留守儿童处于义务教育阶段。留守儿童多由祖辈照顾,父母监护教育角色的缺失对留守儿童的全面发展和健康成长造成不良影响。这些孩子通常学习成绩较差、学习兴趣不足,更容易受到各种意外伤害,心理健康问题比较突出。尽管留守儿童出现较早,但留守儿童问题直到2000年前后才引起学界和全国妇联的关注。2008年,“留守儿童”字眼首次出现在中央一号文件中。自2012年开始,每年的政府工作报告中,农村留守群体的保障问题都成为固定的内容,留守儿童问题已得到普遍重视。2015年6月9日,贵州省毕节市七星关区田坎乡发生了举世震惊的4名留守儿童自杀身亡事件,孩子中最大的哥哥13岁,最小的妹妹才5岁。这一事件使留守儿童问题迅速成为社会焦点,也直接推动了国务院高规格文件的加快出台。2016年2月,国务院发布了《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》。这一文件首次提出,由民政部牵头建立农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度,通过完善农村留守儿童关爱服务体系、建立健全农村留守儿童救助保护机制等各项措施,力争从源头上逐步减少儿童留守现象。值得警惕的是,20世纪90年代成批出现的留守儿童迄今已有一代人,当他们走入社会,尤其成为父母后,他们的心理阴影或许会成为整个社会的隐疾,负面影响正逐渐显现。留守儿童教育问题的解决仍将是一个非常漫长的过程。

农村教师是整个教师队伍的最短板。长期以来,我国农村教师队伍普遍存在各种问题:一是教师总量不足、结构性学科教师短缺。据西部9个省(自治区)的学校数据统计,2006年,3万多所村小的班师比平均仅为1:1.3,4万多个教学点的班师比平均仅为1:1,均远低于全国小学1:1.9的平均配置水平。农村地区教师学非所教超过40%。^②在教师总量不足的情况下,英语、音乐、体育、美术等学科教师更是捉襟见肘。二是流失情况严峻。流入量远小于流出量,且流出者多为年轻教师。三是年龄结构老化。许多地方50岁以上农村教师占到一半以上。另外,教

① 全国妇联2013年的一项研究报告测算,父母有一方或双方在外务工的留守儿童人数达6100多万。数字的变化一方面是因为随着新型城镇化建设、扶贫攻坚、户籍制度改革、随迁子女就地入学、返乡创业等系列政策和工作的有效实施,为减少农村留守儿童数量创造了有利条件,这是数量变化的主要原因;另一方面是统计口径的差别,之前对留守儿童的定义是“父母一方外出务工、不满十八周岁”,这次统计采用与《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》中关于未成年人的年龄限定,将留守儿童定义为“父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满十六周岁”。

② 郑新蓉,武晓伟.我国农村教师队伍建设与支持性政策的思考[J].河北师范大学学报(教育科学版),2014,16(1):6.

师待遇普遍较低、生活条件艰苦等问题更是普遍存在，严重影响了农村教育的质量。随着农村教育资源与环境的改善，农村教育发展的目标也由“每个儿童都能上学”转为“每个儿童都有好老师”。国家从 2003 年后陆续出台一系列关注农村教育发展及具体针对农村教师的支持性政策，如“三支一扶”计划、“特岗计划”、农村学校教育硕士师资培养计划等，并开展农村中小学教师系列培训计划，如中西部地区中小学骨干教师培训项目等，其目的就是打造一支“量足、合格、稳定、敬业”的高质量教师队伍。2015 年 6 月，国务院办公厅印发《乡村教师支持计划（2015—2020 年）》。这一文件明确了通过抓好全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平、拓展乡村教师补充渠道、提高乡村教师生活待遇、统一城乡教职工编制标准等八个方面的措施，使农村教师职业吸引力明显增强，逐步形成“下得去、留得住、教得好”的局面。到 2020 年，努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍，缩小城乡师资水平差距，让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育。

除此之外，国务院还启动许多专项计划或颁布专门条例，支持、规范农村教育的发展。如 2011 年国务院启动实施“农村义务教育学生营养改善计划”，中央财政每年安排 160 亿元，在集中连片贫困地区的 680 个县展开试点，为学生提供标准为每餐 3 元的营养膳食补贴。鉴于近年农村地区过度撤并村小教学点，造成学生上学不便并存在大量安全隐患，2012 年 9 月，《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》下发，要求制止盲目撤并村小教学点，恢复和振兴小规模学校，因地制宜地发展农村教育。

农村教育的诸多问题是长期累积形成的，这些问题的解决也绝非一朝一夕可以完成，需要通过未来持续不断的基础教育改革才能得到逐步治理、改善。这必将是一个漫长的过程。

（四）教育信息化问题

教育信息化是运用各种信息与通信技术系统地变革教育的过程，其核心在于通过利用各种信息技术优化教育、教学过程，以实现教学创新，进而达到培养创新人才的目的。近些年来，随着通信技术的飞速发展及其在教育领域影响的逐渐深化，教育信息化也正在成为教育变革过程的一个全球性热点，在各国新一轮的基础教育改革中不断得到体现。近 20 多年来，我国出台了与教育信息化有关的一系列政策，在实践中也投入了大量的物力、人力、财力，开展有关教育信息化的建设，学者们也不断开展对教育信息化的相关研究，这些在不同层面上推进了我国教育信息化的不断深入和发展。

我国教育信息化起步于 20 世纪 90 年代。1989 年,国家教育委员会正式颁布《国家教育管理信息系统总体规划纲要》,提出建立“国家教育管理信息系统”,利用现代信息技术和科学管理办法收集、处理、分析和传播各类教育信息和与教育密切相关的社会、经济信息。1993 年,中国教育和科研计算机网开始建立。1995 年,中国教育和科研计算机网 CERNET 连通互联网,标志着我国教育信息化的正式起步。随后,教育信息化在基础设施、软件资源、人力资源等各方面不同程度地展开。2000 年,以教育部启动的中小学“校校通”工程为标志,互联网开始正式进入校园。2003 年,国务院又启动了“农村中小学现代远程教育工程”,将互联网建设工作进一步推进农村中小学,为农村中小学信息化奠定了基础。2010 年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出,要加快教育信息化的进程,加快教育信息化基础设施建设和优质教育资源的开发与利用以及相关管理服务平台的建设工作。2012 年印发的《教育信息化十年发展规划(2011—2020 年)》也特别关注了基础教育阶段的教育信息化工作,将“以促进义务教育均衡发展为重点,以建设、应用和共享优质数字教育资源为手段,促进每一所学校享有优质数字教育资源,提高教育教学质量;帮助所有适龄儿童和青少年平等、有效、健康地使用信息技术,培养自主学习、终身学习能力”作为基础教育阶段教育信息化的发展任务。2016 年,教育部又颁布了《教育信息化“十三五”规划》,再次对教育信息化工作进行全面规划部署,提出“到 2020 年,基本建成‘人人皆学、处处能学、时时可学’、与国家教育现代化发展目标相适应的教育信息化体系;基本实现教育信息化对学生全面发展的促进作用、对深化教育领域综合改革的支撑作用和对教育创新发展、均衡发展、优质发展的提升作用;基本形成具有国际先进水平、信息技术与教育融合创新发展的中国特色教育信息化发展路子”的目标。

随着各种教育信息化政策的出台,实践领域的教育信息化工作取得极大的成效。作为我国教育信息化起步标志的中国教育和科研计算机网 CERNET 连通互联网,1995 年 CERNET 初始的国际出口带宽为 128Kbps,2014 年 12 月已提升至 66560Mbps——20 年间 CERNET 国际出口带宽整整提升 52 万倍,平均每年翻一番,其发展速度超过信息技术 CPU 每隔 18 个月速度翻一番的摩尔定律。^①《教育信息化“十三五”规划》指出,目前,“学校网络教学环境大幅改善,全国中小学校互联网接入率已达 87%,多媒体教室普及率达 80%;优质数字教育资源日益丰富,信息化教学日渐普及;全国 6000 万名师生已通过‘网络学习空间’探索网络条件下的

^① 陈琳,等. 中国教育信息化 20 大庆之年新发展: 2015 年中国教育信息化十大新闻解读 [J]. 中国电化教育, 2016 (2): 80.

新型教学、学习与教研模式”。更为关键的是,20多年的教育信息化发展使得信息技术在教育教学中已由简单应用走向与教育教学的融合。近几年来,“互联网+”“云计算”“大数据”等与教育的关系越来越密切,智慧教室、智慧课堂、智慧课程等给基础教育带来了极大的冲击和改变,慕课、翻转课堂、微课等各种建立在教育技术基础上的新方式也在更深层次上改变了传统的教学方式。教育部和各级政府还不断通过各类工程或计划,推动教育信息化走向深入和发展。2014年开启的“一师一优课,一课一名师”活动被认为是中国教育信息化实践的一个独特创造,“在开启后至2015年年底的1年多时间内,就有500多万名中小学教师参与,晒课300多万节,而在2016年又有更大发展,新晒课400多万节,使晒课总数超过730万节”。^①2016年,教育部启动了“信息技术与教育教学深度融合示范培育推广计划”,遴选中小学教育信息化应用典型,并加以推广。同年,“智慧校园”被写入教育信息化工作要点,智慧校园的规划与建设热潮很快在全国引发。从宏观上来说,教育信息化在扩大教育资源共享、促进教育公平、提高教育质量、推动终身学习等方面起到越来越重要的支撑引领作用。从微观上看,信息技术引入教学过程中,“改变了学生认识事物的过程,改变了某些教学原则,改变了教学内容和教材形式,以及改变了教师、学生、教材三者之间的关系”^②,也促进了学生的个性化学习。

尽管20多年的建设与发展使教育信息化在我国取得了巨大成效,但是现实中,一些教育行政部门和学校领导仍未充分认识到信息技术对教育的革命性影响;信息资源开发存在低水平重复,资源孤岛现象比较普遍;教师的信息素养和技术能力跟不上教育技术的发展,技术恐惧和媒体使用不当的现象普遍存在;学生自主学习的意识、能力不足,限制了学习方式的更新等。这些现象都在不同程度上影响着信息技术在教育教学中的深度应用,信息化与教育教学“两张皮”现象仍然存在;教育信息化的区域发展水平也不够均衡。尤其是随着以智慧教室和智慧校园建设为标志的智慧教育的来临,这些方面的问题更是刻不容缓,需要进一步提高认识,转变观念,齐心协力,共同克服,以在更深、更广的层次和范围推进教育信息化的发展。

(五) 校园暴力问题

“校园暴力是指发生在中小学、幼儿园及其合理辐射地域,学生、教师或校外

① 陈琳,杨英,华璐璐.“十三五”开局之年以信息化推动教育现代化新发展:2016年中国教育信息化十大热点新闻解读[J].中国电化教育,2017(2):71.

② 黄荣怀.教育信息化助力当前教育变革:机遇与挑战[J].中国电化教育,2011(1):37.

侵入人员故意攻击师生人身以及学校和师生财产,破坏学校教学管理秩序的行为。”^① 校园暴力现象并非我国所独有,也非这一时代的特殊产物。然而,随着网络等信息传播渠道扩展、方式多样化,此类事件的曝光更为频繁、醒目。2016年12月8日晚,一篇题为《每对母子都是生死之交,我要陪他向校园霸凌说NO!》的文章在微信朋友圈等平台刷屏。文章作者自称是北京中关村二小四年级一名10岁男孩的妈妈。她在文中表示,孩子在学校被同学用厕所垃圾筐扣头后,出现失眠、厌食、恐惧上学等症状,后被医院诊断为急性应激反应。这一事件引起社会的广泛关注。可以说,校园暴力已成社会毒瘤,严重危害了师生的身心健康。通过对近些年的校园暴力现象进行综合分析,我们可以看出校园暴力的一些新特点:一是校园暴力发生地有远离校园的趋势,校方难以察觉并实施监管;二是校园暴力案件通常经过长时间的准备和预谋,突发性低;三是由普通的打架斗殴索要财物向以折磨为目的的虐待发展;四是校园暴力事件借助网络等新媒体扩散,加大了受害人的痛苦;五是我国校园暴力出现了阴盛阳衰的新趋势,女性广泛积极参与;六是团伙化倾向严重;^② 七是低龄化趋势明显;八是教师受伤害事件呈现上升趋势。

校园暴力作为一种复杂的现象,产生的原因也是多方面的。除了青少年自身的成长特点,外部因素的影响也很关键。校园状况是外部社会的缩影,是成人世界的映射,更是教育环境的直接反映。青少年自身个性中的褊狭自私与冷漠及家长万千宠爱集一身的价值取向错觉,教师权威地位颠覆后问题归属的误判,对强权政治、黑恶势力、暴力游戏与灰色文学等的认同与膜拜都对校园暴力起到了推波助澜的作用。另外,针对校园暴力事件,我国缺乏相应的法律规制,对未成年人校园暴力主要实行教育、感化、挽救的方针,坚持教育为主、惩罚为辅的原则,许多恶劣的校园暴力事件不能得到严惩,也导致了对这类事件的纵容。

针对校园暴力频发的现象,2016年4月,《国务院教育督导委员会办公室关于开展校园欺凌专项治理的通知》印发,要求各地中小学校开展校园欺凌专项治理。2017年4月,国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》,就加强中小学、幼儿园安全工作做出安排,要求建立防控校园欺凌的有效机制,及早发现、干预和制止欺凌、暴力行为,对情节恶劣、手段残忍、后果严重的必须坚决依法惩处,切实维护师生人身安全,保障校园平安有序,促进社会和谐稳定,为学生健康成长、全面发展提供保障。

① 姚建龙. 校园暴力:一个概念的界定 [J]. 中国青年政治学院学报, 2008 (4): 43.

② 方奕, 周占杰. 我国校园暴力现象态势及其治理 [J]. 青少年研究与实践, 2016 (3): 88.