

山西省县级教育支持系统现状研究*

■ 胡卫平¹, 丰向日²

摘要 通过对山西省七个市的市教育局和部分县区的教育局、县级教育支持系统进行调查发现,县级教育支持系统在组织管理、人财物、工作开展情况等方面都存在着或多或少的问题,需要我们去改进。

关键词 山西省;县级教育支持系统

中图分类号:G521.9

文献标识码:A

文章编号:1004-633X(2005)12-0032-04

县级教育支持系统承担着广大农村和城镇教师的培训任务,加强对县级教育支持系统的研究,对于整合教师培训机构的力量,促进教师教育事业的发展,提高广大农村教师的素质,更好地实施素质教育和推进基础教育课程改革,具有重要的意义。我们在查阅文献的基础上,用访谈的方法对山西省运城、临汾、太原、朔州、大同、吕梁、晋中七市的市教育局和部分县区的教育局、县级教育支持系统(县教研室、进修校、电教馆、仪器站等单位)进行了调研,研究了山西省县级教育支持系统的现状,分析了存在的问题。

一、组织管理现状及存在的问题

1. 组织管理现状

从教育支持系统的管理机构来看,市级主要有两种情况:一是专门设有师资培训科(处),负责本市各类学校教师及教育行政管理人员的培训规划与组织实施;负责市教育学院、县(区)教师进修学校和师范学校教学业务的管理与监督。二是没有专门设置师资培训科(处),师资培训工作归基教科或其他科室管理。县级主要有三种情况:一是专门设有独立的师训股,负责本县区教师及教育行政管理人员的培训规划与组织实施;负责教师进修学校教学业务的管理与监督。二是有师训股,但师训股和其他科室合并在一起。三是没有设置师训股,师资培训工作归其他科室管理。

从教育支持系统的业务部门来看,市地一级主要有教育学院、教研室、教学仪器供应站(装备科)、电化教育馆(教育电视台)等。各市都设有教研室。教育学院则有几种情况,一些市有独立的教育学院,如阳泉。一些市的教育学院已合并到当地的师范院校,如运城。一些市没有教育学院,如朔州。就教学仪器供应站、电化教育馆等单位来看,有的市处于分立状态,有

的市则将这些部门合并组建成教育物资装备中心。县区一级教育支持系统的业务部门主要有教师进修校、教研室、仪器站、电化教育馆等单位。进修校和教研室各县区都是独立设置,一些地方把教研室分成了中学股和小学股,分别由两个副局长来分管。电教馆和仪器站在有的地方独立设置,有的地方合在了一块。

从县级教育支持系统的组织运行机制来看,教研室、仪器站和电教馆主要接受上级对应业务部门的指导,进修校则既要接受上级师资管理机构的领导,又要服从本级师资管理机构的安排。就教育局领导对教育支持系统业务部门的分管情况来看,一些地方局长数量少,对这些部门的管理由一个人负责,或由正局长和一副局长管理,这些部门的工作比较和谐。但在另一些地方,局长数量太多,为了权力的均衡,每一个副局长各分管一个部门,这些部门的合作较少,有时还有一些摩擦。

2. 存在的问题

我省市地及县区教师教育管理较薄弱,具体来说有这样一些问题:

第一 政府部门对教师教育重视不够。各级政府只是口头上讲教师教育的重要性,没有真正认识到提高教育教学质量的关键在于提高教师的质量,教育质量的持续发展必须依靠教师的发展。思想认识上的问题导致了在行动上经常忽视教师教育,在教师教育机构的经费投入上、人员配备上,给予的支持很小,甚至于一些地方教师进修校被挤占。地方政府大多只重眼前教育效果,重视高考升学率,把高考入学人数作为自己的政绩工程之一。政府重考试成绩,给教育改革带来影响,给教师的工作带来压力。忙于考试的教师难有时间和心事去进修学习和进行研究工作。

* 山西省教育厅指令性课题“县级教育支持系统整合研究”的研究成果。

作者简介:1. 胡卫平(1964-),男,山西霍州人,山西师范大学教育与心理科学学院院长、课程与教学研究所所长,中国科学院心理研究所博士生导师,主要从事课程与教学论、发展与教育心理学研究;2. 丰向日(1973-),男,山西山阴人,山西师范大学课程与教学研究所讲师,主要从事课程与教学论研究。

第二,教师教育管理体制混乱、管理分散,缺乏整体规划。不仅教育行政部门在管理教师教育事业,其他部门也插手教师培训。我们在调查中发现,在各地均存在着教育部门与人事部门互抢教师信息技术培训,人事部门与教育部门对教师计算机培训双重管理、双重培训的现象。在教育行政部门内部管理也较混乱,上级没有师训科,下级却有师训股,一些地方专门设有教师教育管理机构,一些地方则没有这样的机构。在县级教师管理机构与进修校之间,职权划分不清,相互扯皮。县级教育支持系统各部门各自为政、各行其道,专注于各自的领域,缺乏一种超拔于本领域的宏观视野。混乱而分散的教师教育管理体制造成了对教师的培训缺乏整体规划,经常是重复培训。这样既浪费了人力物力,又加重了教师的负担,也使教育支持系统培训的权威性受到质疑。

第三,教师培训的约束机制和激励机制不健全,已有的一些培训鼓励政策得不到落实。我们在调查中了解到,省教育厅对研究生课程班的一些规定基本落空,对省级学科带头人可享受政府特殊津贴的政策也大多没有执行,进修校对非师范类毕业生的专业培训在认定教师资格时不被承认。政府职能部门制定的政策得不到贯彻会影响教师培训机构的工作。对于广大农村教师来说,在工资都不能按时领到的情况下,拿出一部分收入去参加进修学习,却不能得到应有的待遇,进修与不进修一样,教师参加培训学习的积极性和自觉性自然不会很高。

第四,对培训机构资格认可和工作评估不力,教师培训市场混乱。我们在调查中了解到,当前缺乏对教师培训机构资格的认可,存在着乱办班、乱收费的现象。如一些地方县级政府随便办新教师培训班,以能给大中学生安排工作为诱饵,吸引一批人参加其培训班,这种培训匆匆而设,匆匆结束,培训缺乏针对性和计划性。一些机构虽能颁发学历文凭,但不具有教师培训资格。如电大对教师的培训,实行宽进宽出,一年半就能拿到文凭。教学不按照课程计划开课,培训出很多有学历而没有与学历相对应能力的教师。培训市场的混乱给县级教育支持系统的工作造成很大冲击。同时,对教师教育机构的工作也缺乏有计划的深入的评估,教师培训和教科研往往只搞形式,至于效果如何,无人过问。

第五,上级行政与业务部门管理方面的问题。在管理方面有一个突出的问题就是令出多门。上级教育部门的多个科室对县级教育支持系统发号施令,发布命令时很少互通信息,这样对下边的要求经常不同,给下面的工作带来困难。如对教师的法治教育,上面的三个科室分别要求使用三种不同的教材,下面的培训机构不知该听哪个科室的。还有一个问题就是上级部门包括同级的行政部门对教育支持系统的宏观管理和微观管理的关系没有处理好。我们在调研中发现,上面行政部门对下面的管理缺乏宏观统筹,缺乏一些战略性的指导,但对一些具体的事又干预太多,管得太细,下面无自主权。

二、人财物现状及存在的问题

1. 人员配备情况

第一,专任教师的数量偏少,行政和后勤管理人员较多。大

部分县区教师进修校的专任教师在十人左右,一些县区的教师进修校,专任教师只有五六个人,这五六个人即要搞教育理论培训,又要搞学科培训。教研室的人员配备同样比较短缺,难于开展教研活动,在当前新课程的培训中,更是捉襟见肘。

第二,专任教师学科配置不均衡。有的学科专任教师可能有几个,有的学科一个专任教师都没有。进修校这个学科的教师多一点,教研室另一个学科的教师多一些。

第三,专任教师的素质呈下滑趋势。过去这两个部门专任教师比较充足而且素质较高,这几年由于中学的待遇越来越高,这两个部门的地位反而比过去有所下降,优秀教师更愿意到中学工作,这些部门很难吸引优秀教师。其中一些老教师又退休了,专任教师的群体素质有所下降。可喜的是,随着新课程的推进,一些地方开始加强这两个部门的人员配备。

第四,专任教师的培训之道不畅通。专任教师很少接受培训,很少到外地参观学习。一些搞得好的地方,只在本市本系统内组织一些观摩学习。培训者接受不到更高层次的教育,自身的素养得不到提升。没有培训者自身的发展,培训对象也就不可能有更大的发展。

第五,兼职教师主要来源于当地中小学教师或一些退休教师,聘请高校和科研院所的教学和研究人员较少。

第六,进修校和教研室很少有自主的用人权。进修校和教研室向教育局提交的预选教师名单,往往得不到教育局的批准,教育局分配来的人员经常是一个全新的阵容,没有经过教研室和进修校的考核。教育局的一些人员以教研室的编制调入,但没有从事教研工作。有限的编制被占用,真正搞专业的人员少得可怜。

2. 经费投入情况

教研室的经费过去曾是单列的,现在大部分县区教育局将经费的支配权收回。教研室和教育局的其他科室一样,收支都由教育局统一管理。教研室开展活动,需向教育局申请经费,教研室的活动经费不是很充足,教研室的许多工作都受到了影响,教研室想派人去外面参加一些交流会议,常常因为经费原因不得不取消。

教师进修校的经费有较大自主权,收支独立核算,其主要来源有三部分,即国家财政拨款、向培训教师收费以及进修校自身创收。其基本情况如下:

第一,政府、学校和教师共同承担培训成本的合理分担机制尚未建立,政府投入明显不足。我省规定中小学教职工工资总额的 2.5% 和教育费附加的 5% 专门用于教师继续教育,这一规定在大部分地方没有落实。政府承担的经费落空,处于“零运转”。培训经费主要来源于参训教师,参训教师既需负担食宿交通费,又需负担培训费用。

第二,政府经费的发放没有合理的预算,受人为因素影响较大。经费的发放往往受制于学校领导与教育局和政府的关系,一些领导和上级关系处理得好,就会给本部门带来一些经费。有的地方县财政不直接拨经费,但给一些优惠政策。如一些地方规定刚毕业的大中专毕业生,必须经过教师进修校的

培训,才能正式上岗。培训要交一定的费用,这些费用的一部分归教师进修校所有。政府经费的不稳定,给进修校的工作带来一定的影响。

第三,培训收费缺少依据。目前对教师的计算机培训和学历培训有一定的收费标准,但其他培训尚无收费标准。进修校的收费经常受到物价局、审计局、纠风办等部门的审查,一些部门还要从收费当中抽取一部分。

第四,一些地方的进修校利用多种渠道搞创收,以创收的收入支持教师培训工作。创收的项目包括面向社会搞计算机、英语等的培训,为其他部门搞一些专业培训或提供场地、设备等。

3. 设施设备情况

县级教育支持系统主要构成部分进修校和教研室的基础设施、设备情况如下:

第一,校舍及办公场所。大部分县区的教师进修校都有独立的校舍,有足够数量的教室满足培训的需求。一些地方进修校没有独立校舍,和教育局或其他部门在一起,教室及活动场所较狭小。在个别地方存在着占用进修校地皮,挤占进修校场所的现象。有一个县进修校和高中紧邻,县里为了给高中建一个符合标准的运动场,在没有制定出搬迁计划前,就要拆除进修校。县级教研室大部分和教育局在一起办公,有独立场所的较少。一些地方专门建了教研大楼,但建成以后挪作他用,教研室只占了楼的一角。

第二,现代化教室及办公设施。县区进修校基本上都配有计算机教室,计算机的台数基本能满足教学的需要。一些地方由于配备计算机较早,设备没有更新,计算机的配置较落后。大部分进修校已经建立了多媒体教室,为培训教师提供了极大的方便。教研室的办公室基本都配有计算机,能够上网查阅资料,一些地方还给教研员配备了笔记本电脑,方便其深入基层学校工作。

第三,实验室及图书资料的建设。大部分县区进修校没有建立学科及教育心理实验室,很少有进修校建有微格教室,从更科学的角度培养教师的教学技能。在图书资料的储备利用方面,大部分学校只有一些旧的图书,新近购买的图书较少,一些好一点的学校每年也只是订阅一些杂志报刊。培训者利用图书较多,培训对象很少去阅读进修校的图书报刊。

第四,远程教育和网络设施建设。只有一部分进修校具有现代远程教育接收系统,而且利用率不高,很少利用远程教育资源去培训教师。电化教学仪器设备、摄录编设备、闭路电视系统设备等其他教学仪器设备的拥有和使用情况也不太好。在网络建设方面,大部分进修校接通了互联网,有的还通了宽带网,但很少有学校建有自己的网站或网页,利用网络查找资源的教师只占少数。

从县级教育支持系统的设施、设备现状来看,其建设和使用有几个特点:一是设施、设备的建设正向现代化方向发展,如大多数地方都建有计算机教室、多媒体教室,并为工作人员配备计算机。但现代化的设备没有得到充分利用,如何充分利用网络等信息技术于培训和教研中,是县级教育支持系统应解决的

问题。教学设施、设备的现代化不等于人的现代化和教育的现代化。二是教育支持系统设施、设备的建设受制于现有的培训观念。目前培训观念仍以向教师传授一些东西为主,以讲授为主要方法。在这种观念的支配下,教育支持系统建起了多媒体教室,但一些培养教师实际能力的场所诸如实验室、微格教室及教学仪器设备没有建立起来。三是教育支持系统设施、设备的建设仍然立足于对教师的培训,没有为教师的自主学习提供相应的设施、设备。县级教育支持系统很少有学习室,图书资料难于满足教师的学习要求。为教师提供的服务只限于教师受训期间,教师平日的学习、研究很难在这里找到场所。

4. 存在的问题

我省各县区教师尤其是农村教师素质不容乐观。从学历状况来看,各地小学教师学历基本达标,初中教师的达标率在80%左右,但好多教师学历不对口,所拿的学历文凭与从教学科目不一致,达到更高级学历的只占少数。就教师的来源来看,由于县级财政紧张,无法解决更多人的编制和工资,教师中有很多是代办教师。这些人有的是高中毕业生,有的是一些中专毕业生,缺乏从事教师工作特有的知识结构和教学技能。一些年龄较大的教师也是由民办转正而来,知识老化,教育方法、手段陈旧,需要更新。尽管聘请了大量代办教师,学校教师的数量远不能满足学校的大规模发展。因而,中小学教师的教学负担越来越重,他们难有时间去进修学习。特别是广大农村地区,受学生人数的限制,教师编制更少,往往一个村子只有一个教师,教师就更没有办法去进修学习。

教师的整体素质较低,教师又不能脱离岗位进修学习,一些县级教育支持系统开始把培训和教研活动放到基层,但由于一些县区地处山区,学校分散较广,对县级教育支持系统的人财物资源提出了更高的要求。从我省目前县级教育支持系统的资源来看,很难满足教师的学习需求,无法承担提高教师素质的重任。

我省县级教育支持系统的资源主要有以下一些问题:

第一,教育支持系统的专业人员少而且素质较低,缺乏对教师实际能力培养的设施、设备,有限的设施、设备没有得到充分利用。

第二,对教育支持系统投入不足,经费问题是制约教育支持系统资源建设的重要原因。

第三,教育支持系统各部门自成体系、相互封闭,既导致了重复建设,又不能使资源得到共享。

三、工作开展情况及存在的问题

1. 工作开展情况

第一,工作大多立足于指令性的工作,很少从教师的发展出发开展工作。大部分县级教育支持系统只限于完成上级规定的、常规性的工作,只有很少量的县级教育支持系统开展开拓性的工作,还有个别的县级教育支持系统基本不开展工作。教师进修校的工作主要集中在计算机培训、教师岗位培训两大方面。除此之外,还有新任教师培训、骨干教师和学科带头人的培训、校长和学校后备干部的培训、学历补偿和学历提升教

育、短缺学科教师的培训、新课程的培训等。一些教师进修校还承担着普通话培训和测试、自学考试辅导的组织工作等。县级教研室主要负责教学业务的管理和指导,包括到中小学听课、评课、教学能手的评比、举办课堂教学大赛以及新课程培训等。其工作主要是协助教育局搞一些事务性的工作,如组织考试、优秀教师的评比等。县级教研室真正在中小学开展教改实验,承担国家、省级科研课题,研究本地区教育发展中的问题,开展多层次、多形式的教学研究活动,开发地方课程的很少。县级电教馆、仪器站主要负责本县区教育技术设备的安装、配置和简单维修工作,负责中小学实验室建设的规划与实施,开展实验教学、实验室建设管理等方面的业务研究工作,组织培训各类电教人员等方面的工作。

第二,县级教育支持系统各部门的工作分工并不是固定不变的。如有的地方电教馆只负责培训中小学专职计算机教师,有的地方电教馆负责全体中小学教师的计算机培训,而有的地方包括专职计算机教师在内的全部教师的计算机培训都由进修校承担。这几个部门的工作本来就有极大的相关性,工作的分工只是人为的,最好的例证就是在新课程培训中进修校往往负责通识培训,教研室负责学科培训,实际上这两种培训应结合在一起。

第三,县级教育支持系统对教师的培训主要依靠传统的教师教育体系(“人网”),很少利用卫星电视网(“天网”)、计算机互联网(“地网”)进行培训。这一方面是由于在一些县区还没有卫星电视接收系统和网络设施,另一方面,一些地方虽有电教及网络设施,但缺乏利用优质教育资源的意识,没有充分发挥网络和卫星广播电视的作用。

第四,县级教育支持系统的各部门处于分立状态,有一定的业务往来,但合作较少。一些地方几个部门的关系处理得不太好,经常为一些有利益的事争斗。一些地方各部门的关系处理得较好,这得益于教育局领导的协调,这些地方教育支持系统各部门往往都由一个局长负责,在工作中能够分工合作。但这种合作只限于相互帮忙,如教研室要评课,需要录像,就叫电教馆的同志一起去做,还谈不上真正的合作。

第五,县级教育支持系统的工作主要面向义务教育阶段的教师,很少有为高中教师提供学习提高的服务。高中教师的

培训主要由市地教育学院承担,这几年,随着市地教育学院合并入当地的师范学院,高中教师的培训逐渐削弱,一是由于管理者无权指挥调配,二是一心一意从事培训工作的师资队伍全方位向培养领域“流失”,而对普通高师履行培训职责没有监控评估制约机制。

2. 存在的问题

从我省县级教育支持系统目前的情况看,培训系统(进修校)、研究系统(教研室)和教育技术支持系统(电教馆)虽同属县级教育行政部门管理,性质、职能和任务相类似,但在实际运作中却是分散的,没有有机地结合。培训、科研、教育技术的机械割裂影响了教师教育的效果。

第一,培训内容脱离教师的实际基础和需求,培训方法、手段落后。进修校的教师往往囿于学校自身的培训性,很少到基层学校了解教师的实际问题,忽视服务对象的要求,培训与实际相脱离。培训的教学计划缺乏提高教师实施素质教育能力的内容,在课程设计、教学内容、教学方法、教学手段、考核评价等方面,仍沿袭学历补偿教育的陈旧模式,存在学科课程繁多、教学内容“满堂灌”、重点不突出等问题。由于培训内容非中小学教师所需,培训方法手段落后,出现了教师被迫参加培训的现象,培训效果大打折扣。

第二,教研成果应用价值不大。教研员由于没有直接从事教师培训的教学实践,也未从事中小学教学,其研究深度、广度及针对性、有效性必然受到局限。教研室的教研人员通过听课、评课发现的教学问题,经研究后得到的解决方案不能通过培训大范围地推广应用。

第三,教育技术没有发挥其应有的作用。电教馆专注于设施、技术本身,没有将技术与培训、科研结合在一起,技术与设施没有发挥其应有的作用。由于几个部门的割裂,也使对教师的教育技术培训,不能与教师的学科知识整合,教师学完教育技术后,不能将其服务于自己的教学和研究。

作者单位:胡卫平,山西师范大学教育与心理科学学院;丰向日,山西师范大学课程与教学研究所,山西 临汾 邮编 041004

Study on the Current Situation of Educational Support System at the County Level of Shanxi Province

HU Wei - pin¹ , FENG Xiang - ri²

(1. College of Education and Psychology Science, Shanxi Normal University;

2. Research Institute for Curriculum and Instruction, Shanxi Normal University)

Abstract: After investigating the educational support system at the county level in the educational bureaus of seven prefectures and cities and some counties of Shanxi Province, we've found that problems, more or less, exist in the organization and management, personnel, finance, materials and other work. We should improve our work.

Key words: shanxi province; the county level; educational support system