对话

为县中振兴构建良好生态

——对话地方教育行政部门相关负责人

本报记者 张东

嘉宾:

李燕仪 海南省教育厅副厅长
毛 杰 河南省教育厅副厅长
孟 晖 湖北省武汉市教育局局长
明 刚 辽宁省营口市教育局局长
赵志刚 内蒙古赤峰市教育局局长

日前，教育部等九部门联合印发了《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》（以下简称《计划》），从办学条件、师资队伍、招生管理、托管帮扶等多方面构建县域普通高中发展提升保障机制。从地方教育发展的角度来看，《计划》出台有何重要意义？当前县域普通高中发展存在哪些问题？地方教育行政部门将对县域普通高中发展做出哪些计划表和路线图？针对这些问题，中国教育报邀请海南、河南、湖北、辽宁和内蒙古的教育行政部门相关负责人，一起探讨如何为县中振兴构建良好生态。

高中课堂 视觉中国 供图

1 提升保障，全面部署县中崛起新战略

中国教育报：日前，教育部等九部门联合印发了《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》，这份文件对于县域教育发展有何深远意义？

李燕仪：县域普通高中（以下简称“县中”）是县域基础教育振兴发展的关键支撑和重要标杆，寄托着广大农村学生对接受更好教育的美好期盼。办好县中，对稳定县域内生源和师资、促进义务教育优质均衡发展具有重要作用。《计划》从办学条件、师资队伍、招生管理、托管帮扶等多方面构建县中发展提升保障机制，将对全面提高我国县中办学水平、促进教育公平发挥重要作用。

毛杰：新形势孕育新机遇，新挑战催生新动力。《计划》为当前和今后县域普通高中教育发展提供了政策指引，具有显著的时效性、必要性和针对性。从河南省情出发，需要立足区域整体推进，从办学条件、教育质量、教育管理、师资队伍等四个方面对县域普通高中进行全方位加强。

孟晖：高中教育是基础教育的龙头，既是基础教育阶段的终端，也是高等教育和社会就业的预备。特别是在当前知识经济、信息化、经济全球化的年代，传统的可简单重复的工作已经越来越多地被机器和人工智能所替代，新型的、高收入的、技术水准较高的职业不断出现，且迭代速度越来越快。社会对人才自身的学术知识基础和终身学习能力等素养的要求也越来越高。高技能的工作需要高层次的教育，只接受过义务教育的人已经无法适应当今时代的需求，高中及以上阶段的学术知识和学习能力已经成为当今和未来的研究型和应用型人才的起点和基本条件。国家和民族振兴的基石在人才，基于此，高中阶段教育的均衡和质量的重要性就不言而喻。

明刚：县中是县域基础教育的龙头，振兴县中对教育服务国家乡村振兴和人才发展战略，进而推动全体人民实现共同富裕具有重大意义。过去一段时间，城乡普通高中发展不均衡，部分县中发展陷入困局，办学质量下滑明显，不能满足农村学生对优质普通高中教育资源和优质高等教育资源的热切期盼。《计划》坚持问题导向，围绕破解县中发展过程中生源和教师流失比较严重、基础条件相对薄弱、教育质量有待提高等突出问题，统筹设计，坚持源头治理、强化政府责任、促进协调发展、深化教学改革，明确提出了一项总体目标和五个具体目标，围绕落实主要目标提出了四项重点任务，对提升县中发展质量作出了全面部署，吹响了破解“县中塌陷”困局、推进教育高质量发展的冲锋号。

中国教育报：近年来，我国县域普通高中的发展有何趋势？发展中暴露出了哪些问题？

孟晖：近年来，国家就义务教育出台了一系列重大改革政策，并以前所未有的力度狠抓落实，基础教育的公平性、普惠性水平大大提高，人民群众的体验感明显增强。但同时，部分地区普通高中的区域失衡现象也凸显了出来，在一些公民办超级高中迅速崛起的同时，这些地区曾经辉煌的县中出现了“塌陷”。“县中现象”从表面上看是县中问题，实质上是整个基础教育的均衡问题，是义务教育的优质均衡问题。

在我国的普通高中内，县中的数量和学生总数都占了一半以上。对于一个县级行政区域来说，如果作为基础教育终端和龙头的高中有较好的质量，因为有出口的保证，则一所优质高中从学段覆盖和均衡上就可以支持和稳定住几所优质初中和优质小学。其实，优质生源流动的背后就是支撑生源的优质劳动力家庭的大规模流动，进而间接地导致一个县域大量有效劳动年龄的人口流失，异化该区域的人口结构，大幅降低整个区域的经济社会发展潜力和竞争力，发展的落后又会导致教育缺少支撑，进而陷入恶性循环，乡村振兴也就无从谈起。

中国教育报：针对这些问题，《计划》具体作了哪些部署？

赵志刚：《计划》击中了制约县域基础教育健康发展的短板和要害。一个县里，普通高中作为基础教育的龙头，如果“塌陷”了，必然带来优质生源和教师的大量外流，进而影响义务教育优质均衡发展和整个区域的教育生态，影响国家乡村振兴和人才发展战略。抓住县域普通高中发展提升关键，促进全市县域间普通高中均衡发展，既具有自身的目的价值，也是实现整个基础教育公平、高质量发展的前提和基础。《计划》明确提出，“一些地方县中发展还存在生源和教师流失比较严重、基础条件相对薄弱、教育质量有待提高等突出问题”。其中，把优质生源流失放在问题的首位，又在“基本原则”中明确提出“坚持源头治理”，可谓点中了问题的关键“穴位”。接下来，“重点任务”第一条就是与源头问题相呼应的“深化招生管理改革”。如此精准的定位和恰切的任务设定，确保了文件执行的科学性和实效性。

孟晖：从《计划》来看，县中振兴是目标，对优质生源和教师的保护是根本，条件改善和资源投入是保障，这几个方面都给出了清晰的政策要求。但是，这些政策要落地需要一个切实可行的实现路径，克服一些可能存在的矛盾，比如，防止优质生源的流动和保障随迁子女义务教育在迁入地入学的政策要求之间的矛盾，防止优质师资的流动和法律对于劳动者辞职和再就业公民权利的保护之间的矛盾，资金投入和硬件条件改善的要求和薄弱县域主要靠转移支付的县级财政现状的矛盾。这些面临的问题都需要有切实可行的解决方法，才能够保证《计划》落到实处，产生预想的效果。

到2025年，县中整体办学水平显著提升，市域内县中和城区普通高中协调发展机制基本健全，统筹普通高中教育和中等职业教育发展，推动全国高中阶段教育毛入学率达到92%以上。公民办普通高中招生全面规范，县中生源流失现象得到根本扭转；教师补充激励机制基本健全，县中校长和教师队伍建设明显加强；教育经费投入机制基本健全，县中办学经费得到切实保障；薄弱县中办学条件基本改善，学校建设基本实现标准化；教育教学改革进一步深化，县中教育质量显著提高。

——摘自《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》

2 多措并举，创造生源回流新趋势

中国教育报：从地方具体工作来看，近年来在推动县中发展方面做了哪些探索？

李燕仪：近年来，海南省委省政府高度重视县域高中发展。一是全面规范普通高中招生秩序，建立全省统一的高中阶段学校招生录取平台，实行全省中考报名、命题、考试、阅卷、成绩发布、招生录取“六个统一”。二是引进优质资源举办托管县中。采取整体托管、名校办分校等方式成建制引进优质资源，通过高校在县域举办“新县中”或托管“老县中”共计15所。三是加大投入倾斜支持县中建设。省财政设立普通高中发展专项资金，重点支持消除高中大班额和县域高中建设，2015年至2021年共计投入14亿元，其中85%以上的资金用于县中建设。四是改革创新县中教师队伍建设机制。实施三期“好校长好教师引进工程”，面向全国引进的170名优秀高中校长和骨干教师中150名到县中工作，占比88%。目前，全省共建成“省一级高中”34所，覆盖90%的县（市），呈现生源回流新趋势。

孟晖：就武汉市来说，现有县域高中28所，在校生4.76万人，约占全市的30%。近年来，武汉市坚持全市一盘棋，市域统筹实施普通高中办学条件提升工程、领航学校特色学校培育工程、高效课堂工程“三大工程”，基本形成了市域普通高中一体化协调发展的格局，不管是中心城区还是远城区（县域），每个城区的高中，在升学质量、内涵特色、硬件条件、资金保障等各个方面相互之间虽然有量的差异，但没有质的、层级和量级的差距，全市高中“区域均衡”的整体态势初显。

明刚：营口市现有16所普通高中，其中县中7所，占比43.75%；在校学生2.83万人，其中县中在校学生1.37万人，占比48.41%。党的十八大以来，营口市通过实施高中阶段教育普及攻坚计划，2020年高中阶段教育毛入学率达到98%，县中办学资源得到显著扩大，教育质量稳步提升，“县中塌陷”困局有效破解。

中国教育报：根据《计划》要求，各地在“十四五”期间，对于县中发展有哪些具体规划？

李燕仪：“十四五”期间，海南将进一步聚焦县中建设，把县中发展提升作为推进区域教育现代化的重大举措，纳入重要议事日程，切实解决县中发展提升面临的突出问题，从六个方面抓好落实：一是完善普通高中办学管理体制，在政策、项目、资源等方面向县中倾斜，促进县中快速发展。二是进一步强化招生管理，坚决杜绝违规跨区域掐尖招生，防止县中生源过度流失，为县域高中发展营造良好生态。三是着力推动县域高中多样化特色发展，选择有体育、艺术、民族文化等特色基础的县中为培育对象，着力打造特色鲜明的县域高中。四是实施优质县中培育工程，充分利用优质学校在课程建设、师资培训、教学管理等方面的先进理念和经验，提高县域高中和薄弱高中办学水平。五是持续加大县域薄弱高中建设投入，在项目、资金、师资等方面倾斜支持县中建设，健全县中发展提升保障机制。六是实施县中校长、教师能力提升专项计划，着力提高县中校长的办学治校能力和教师的教育教学能力，全面引领、带动县中教育质量提升。

毛杰：河南省将把握“三个统筹”，促进县中办学条件提升。首先，统筹学校建设。按照“常住人口5万人应建设1所普通高中”的标准，扩大教育资源，推动实现县中规模和配置适当化。“一地一策、一校一案”制订县中标准化建设工程实施方案，确保每个县至少建好建强1所普通高中。其次，统筹布局调整。学校布局调整是加快县域普通高中发展新的生长点和路径。按照“高中阶段学校向县城集中”的原则，抓好普通高中布局的城乡统筹，有效整合县域高中资源。再其次，统筹经费保障。将普通高中收费标准调整权限下放至市县，指导市县合理确定收费标准，并推动建立生均公用经费、学生资助、收费三位一体的动态调整机制。

明刚：营口市将从四个方面发力。第一，持续深化中考招生管理改革。坚持中考时分县（市）区设置招生计划，坚持城区优质普通高中不跨县（市）区掐尖招生，坚持公民同招，坚持严格控制普通高中招生规模，坚持全市任何普通高中不得招收或变相招收“借读生”。第二，进一步加大县中人、财、物保障力度。加强县中教师队伍建设，健全经费投入机制，实施县中标准化建设工程。第三，深化县中多样化有特色发展。全面推进省级特色普通高中建设，稳步实施综合高中试点创建，深化集团化办学改革，构建基础教育“全链条”育人体系。第四，以有力督导问责为县中发展保驾护航，将主动对标《计划》各项目标任务措施，重点督查县中招生管理、县中教师配备、生均公用经费保障、学校标准化建设、办学质量提高等方面情况。

孟晖：《计划》从顶层设计、政策支撑上给了我们非常清晰的指导和要求。政策重在落实，在普通高中的“区域均衡”上，武汉市探索出了一些好的做法，取得了一些效果，但是同样也存在即将到来的高中学位严重不足、一些学校后继乏力、城市新发展区域学校基础薄弱等问题。下一步，我们将深入学习和研究《计划》的精神和要求，结合武汉市实际，探索出适合市情的高中发展路径，以高中的“区域均衡”引领义务教育的优质均衡，办好人民满意的教育。同时，严格落实国家和省市的要求，综合施策，做好边疆民族地区和省内薄弱地区的教育对口支持，促进这些地方的教育高质量发展。

3 改革创新，探索县域教育发展新路径

中国教育报：地方教育行政部门应该从哪些方面入手来提升县中的教育质量？

毛杰：河南省将通过推动招生、育人方式和评价“三项改革”，来促进县中教育质量提升。首先，推动招生改革。严格落实普通高中“公民同招、属地招生”要求，公民办普通高中一律不得跨地市招生，城区高中不得跨县区招生，独立设置的县在县域内招生，为县中保住优质生源，增强其发展的内生动力。其次，推动育人方式改革。遴选一批县域普通高中作为省级多样化示范校，探索凝练办学特色，推动县域普通高中多样、特色、分类发展。再其次，推动评价改革。突出实施综合素质评价、开展学生发展指导、优化教学资源配置、有序推进选课走班、规范办学行为等内容，鼓励县中多样化、特色化发展。对学校评价不唯分数、不唯升学，不以考试成绩给学校和教师排队，减轻学校考试压力。

赵志刚：针对招生管理，首先，《计划》明确了省、市、县三级责任：省级统筹责任、地市主体责任、县级落实责任。就赤峰市而言，没有地市级教育行政部门主体责任的发挥，就没有全市“五统一”招生政策的有效落实。其次，《计划》明确提出“各地要全面建立地市级高中阶段学校统一招生录取网络平台”，这是一条简便易行的关键举措，地市主体责任的发挥全赖这个统一的录取网络平台。下一步，赤峰市将按照文件要求，进一步优化高中阶段学校统一招生录取网络平台，加强招生工作监管，确保普通高中生源实现“县域为主，有限流动”。“县域为主”旨在控制生源流失，“有限流动”，旨在规范特殊类型招生，促进县中多样化有特色发展。再其次，《计划》重申了“高校招生有关专项计划继续对基础教育薄弱地区予以支持”的利好政策。最后，《计划》对消除大班额和有效控制大规模学校作了明确规定。这是实现学校内涵发展的先决条件。

中国教育报：县中教师的能力和素质决定着县中的发展，作为地方教育管理部门，将如何促进县中的教师队伍建设？

赵志刚：《计划》明确提出，“实施中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划”。这是破解欠发达地区的县中招录优秀教师难的创新之举。有了这个富有吸引力的定向培养计划，县中优秀教师就会得到有效补充。同时，《计划》提出“适当提高中小学中级、高级教师岗位比例，中高级教师岗位设置适当向县中倾斜”。这一举措也具有很强的针对性，对于调动教师积极性，激发学校办学活力有重要意义。对校长和教师队伍培养的内容、方法和形式，《计划》也作了新的规定。只要抓住新课程新教材实施和高考综合改革这些重点任务，特别是坚持进行“案例教学”培训，大力实施优秀教学成果推广应用计划，相信校长办学治校能力和教师教育教学水平提高指日可待。相信随着《计划》出台及各地创造性实施，我国县中提升及整个基础教育发展必将焕发出新的生机和活力。

毛杰：河南省将通过“三项计划”来促进县中教师队伍提升。首先，实施教师补充计划。在依据国家规定标准完成教职工配备的基础上，按不低于10%的比例完成走班教学所需教师增配任务。严把新教师入口关，提升县中教师研究生学历比例，坚持实施面向县域高中教师定向招生计划。其次，实施教师管理创新计划。深入推进教师“县管校聘”管理改革试点，给予县级教育行政部门更大的教师调配权，畅通流动渠道，吸引优秀师资，探索建立编制岗位总量控制、动态调整、统筹使用的新机制，促进县域内教师资源均衡配置。再其次，实施教师培训计划。统筹规划和实施教师培训工作，建立教师培训学分制管理制度，重点加强紧缺学科教师队伍建设。实施高素质复合型高中教师培养试点工作，为县中培养一批骨干教师、优秀教师。持续开展新课程全员培训，使一线校长和教师准确把握学科课程标准的新变化和新要求。

中国教育报：针对县中教育教学质量提高，《计划》提出一系列要求，并鼓励县中形成具有鲜明县域特色的普通高中育人模式。从地方教育管理角度，应该如何深化县中的多样化特色发展？

明刚：目前，营口市有6所省级特色普通高中。我们大力支持县中充分利用自身优势、地域资源，积极拓展课程领域，丰富特色课程资源，构建支撑学校特色发展的课程体系，加快提升学校综合实力，探索县中特色化发展新路径。在德育、科技、人文、体育、美育、劳动教育、国际交流合作等7个领域，加快建设一批“办学特色鲜明、学校文化独特、育人成果丰硕”的特色普通高中，形成具有鲜明县域特色的普通高中育人模式，力争到2025年全市县中100%进入省级特色普通高中行列。未来，我们要以县中为试点，加快推动普通高中教育和中等职业教育融通发展，并在此基础上深化集团化办学改革，构建基础教育“全链条”育人体系。以城区优质普通高中为“龙头”，采用双向选择的方式，力争到2025年在全市打造两个以一所城区优质高中为龙头、一所县中和多所初中小学参与的立体化教育集团，真正建立高、初、小各学段的有效衔接，实现基础教育全学段质量整体提升。