

国外大都市推进少数民族 基础教育发展的经验与启示

——以纽约、伦敦、悉尼、德里为例

白 华

摘 要:随着城市化进程以及海外移民的增多,大都市面临着基础教育发展“非均衡”的态势,在不同区域、校际、族群之间存在着显著差异。本着公平与弱势补偿原则,以纽约、伦敦等为代表的大都市,通过制定优先发展政策,加强对于基础教育的干预力度,改进薄弱城区的学校教育质量,维护少数民族群体的基本教育权益。针对处于急剧城市化的我国而言,如何促进基础教育在城市区域内的均衡发展,保障少数民族学生的受教育权利,显得尤为重要。实施建议包括政府政策支持、改进薄弱学校、建设教育信息手段、实施补偿教育等。

关键词:大都市;少数民族;基础教育;教育均衡

中图分类号:G75 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-6644(2017)04-0172-09

作者白华,男,四川眉山人,中央民族大学教育学院讲师,教育学博士(北京100081)。

城市化是社会经济发展的必然结果,是社会进步的体现。纵观人类的发展历史,其文明史几乎就可等同于农村向城市进化的历史,基本都经历了从农业到工业、从农村到城市这样的一种发展过程。在推动城市化发展的进程中,基础教育的问题凸显,需要面对不同区域、不同人群的受教育问题。是否能享受到公平的入学机会,接受优质的学校教育,关系到教育改革与发展的成败。尤其是少数民族群体能否在城市化进程中享有平等的受教育权利,或者在某种程度上接受一定的补偿教育,关系到这一群体能够在未来获得一些竞

* 教育部民族教育发展研究中心重点课题“民族地区城镇化进程中的教育问题研究”[项目编号: MJZXHZ13013]。

争优势。从西方国家的城市化历程来看,都经历了一段时期的急剧城市化发展,国内农村地区迁移了大量人口进入城区,还有国际移民的数量迅速增长,从而在基础教育阶段出现学校资源紧缺,学校之间的教育质量参差不齐,城市区域、校际之间的发展非均衡问题。

这些西方大都市尤为关注少数民族学生的受教育问题,从国家到城市当局,出台了针对性的改革与发展政策,尤其强调基础教育的均衡发展,指导实施对少数民族学生的补偿教育,在这些方面取得了很多成功的经验。比如,纽约的特许学校政策、伦敦的教育优先发展项目、悉尼的区域教育改革计划等,其中都涉及到少数民族基础教育的发展举措,保障少数民族学生的受教育权益,解决城市化进程中的基础教育非均衡发展问题。因此,本研究选择大都市的视角,从城市化进程中探讨少数民族基础教育发展问题,不仅包括发达国家的大都市——纽约、伦敦和悉尼,而且还选取了发展中国家的大都市——德里。从中总结实施的有效措施与有益经验,为我国在城市化进程中如何推动少数民族基础教育的发展提供一定的经验与建议,从而可以更有针对性地进行改革与完善。

一、大都市少数民族基础教育所面临的问题

大都市在推进城市化快速发展的过程中,大量流动人口由农村地区向城市区域汇集,同时还伴随国际人口迁移的趋势,致使总体的人口规模增大,呈现出一些“城市病”的特征。少数民族群体尤为明显,其在城市区域大多处于弱势群体的位置。由于教育资源分布不均,少数民族学生难以享受到优质的教育资源,急需得到补偿与保障。

(一) 少数民族人口所占比重上升,人口规模急速膨胀

从大都市的发展历程来看,一般都经历了急剧扩张的城市化阶段,主要体现在城市化发展的初期,目前发展中国家的大城市多处于这一时期。以德里为代表,印度在近些年推动大规模的城市化,大量人口都从农村地区迁往城市区域,城市的人口规模急剧扩张。德里的总人口从1961年的266万增长至2011年的1675万^[1],这些增加的人群中有很多是少数民族群体,德里汇集了印度各族人群,包括不同宗教信仰、不同地域文化。而处于发达国家的大都市,以纽约、伦敦、悉尼为代表,在经历了急剧的城市化发展后,开始进入到郊区化与逆城市化发展阶段。一方面大量人口从城市区域迁往郊区,另一方面来自全世界的移民大量流入,这些移民构成少数民族群体的大多数,加上原来迁入的少数民族,成为了多样化人群的重要特征。从统计数据来看,2010年的纽约人口构成中,黑人占25.5%,亚裔人占12.7%,其余族裔人种比例均小于1%。^[2]2011年,伦敦各种少数民族构成的人口比重已超过40%。^[3]2011年,悉尼的海外人口比重占到30%以上。^[4]

(二) 城市区域发展不均衡,少数民族处于薄弱区域

大都市人口规模的扩张,给城市区域发展带来了巨大的压力。如何将城市发展规划与教育发展结合起来,根据人口的增长速度提供必要的教育资源,保障少数民族接受教育的基本权利,成为城市发展的重要议题。处于发展中国家的大都市,以德里为代表,由于生活成本以及交通的因素,流动人口大量聚集在城乡结合区域,同时也在城市区域形成大量的贫民窟。少数民族群体也大量居住在城乡结合部以及贫民窟,主要分布在旧德里区域,硬件条件以及学校教育资源都较差,难以享受到良好的教育条件。而发达国家的大都市,以纽约、伦敦、悉尼为代表,大量移民人口与少数民族聚居在城市中心区域,而白人群体大量迁往了条件较好的郊区,形成贫富差距明显的局面。比如,纽约的布隆克斯区与布鲁克林区聚集了大量非洲裔、拉丁裔等少数民族,伦敦的陶尔哈姆莱茨区、哈克尼区聚集了大量国际移民,悉尼的城中心也居住了大量的海外移民。这些薄弱城区所提供的基础设施较差,学校教育资源匮乏,难以为少数民族群体提供优质的教育条件。

(三) 薄弱学校大量存在,少数民族的教育权益难以保障

大都市区域之间发展不均衡,造成与之配套的学校教育存在着显著差异,表现在优质学校与薄弱学校之间的巨大差异。优质学校位于发展较好的城市区域,多为私立学校,在硬件设施、师资配备、教学质量等方面都明显优于薄弱学校,而后者主要是公立学校,多数位于城市中心或者贫民窟区域。受到经济发展与收入水平的影响,少数民族以及流动人口学生主要接受质量较差的公立教育,其受教育权益难以得到有效保障。纽约布隆克斯区与布鲁克林区的公立学校主要面向非洲裔、拉丁裔学生,配备的师资水平较差;伦敦的内城区教育质量也很差,2/3的学生是少数民族群体,在语言与习俗上都难以适应,而且还有更多的国际移民迁入;悉尼市中心多为公立学校,在投入经费、办学条件、教学设施上都明显不足;位于旧德里区域的学校普遍很差,主要供少数民族与流动人口子女入学,而新德里的学校教育质量相对较好。

二、解决思路与政策颁布

在面对上述存在的问题时,大都市本着公平的发展理念,促进从教育公平到教育均衡理念的转变,由绝对的平等观念到承认存在一定的差异性。尤其强调教育机会与教育过程的均等,为学生提供平等的教育资源,让学生获得相对均衡的发展机会。罗尔斯基于“无知之幕”提出了正义原则,即任何不平等的安排都必须适合于“最少受惠者”的最大利益原则,更明确地指导了教育资源的平等合理分配。^[5]包括具体的“平等原则”“差别原

则”以及“机会的公正平等原则”，目的主要是让学生获得平等的受教育机会，享受到高质量的教育，同时对一些弱势群体学生提供补偿教育。因此，大都市在解决少数民族面临的教育问题时，重点强调对教育资源进行合理的分配与整合，缩小不同区域之间的学校教育质量差距，让少数民族学生也能享受优质的教育资源。政府加强对于少数民族学生群体的支持与扶助，主要通过政策倾斜与资源支撑，实施一定程度的补偿教育，从而实现均衡发展态势，保障少数民族学生的受教育权利。

根据上述解决思路，大都市拟定了相应的教育政策，着重从公平与均衡的视角来推动少数民族教育的发展。这些法案与政策有的顺应国家宏观层面的政策导向，有的适应城市的发展特点，着重提升学校教育的质量状况。美国布什政府在2002年颁布了《不让一个孩子掉队》法案(No Child Left Behind Act)，以期通过强制性的联邦法律在全国范围内推行教育改革，提高美国公立中小学的教学质量。^[6]纽约也紧随该法案的实施，在城市区域推动基础教育阶段的学校改进。同时，奥巴马政府于2009年颁布了“力争上游”(Race to the top)教育革新计划，要求大量兴建“政府特许学校”，以此来提升教育质量状况。^[7]纽约也积极实施特许学校政策，从办学体制以及教育质量进行不断完善与发展。伦敦从20世纪末开始实施“教育优先区”计划，以“积极差别待遇”的原则，即给予弱势者优惠待遇的理念为指导，对薄弱学校的质量进行提升。2003年发起了“伦敦挑战”(London Challenge)项目，目的是为了进一步提高伦敦的中等教育质量，使伦敦成为在学习和创新方面全球领先的大都市。^[8]同时，还实施“市长教育计划实施方案”等，优先改善薄弱区域的学校硬件设施与环境。悉尼所在的新南威尔士州从2001年开始进行全面改革，颁布“建设我们的未来”政策，提出对悉尼西部、东部和南部的公立学校进行改革，改进公立学校的质量。德里则是拟定很多教育福利计划和项目，包括提供免费教科书、强化书本银行、改善学校图书馆、提供免费制服等，对少数民族群体实施“保留配额”政策等。

三、大都市促进少数民族基础教育发展的实际措施

大都市在解决少数民族的教育问题上，依据平等与均衡发展的理念，在已有颁布的政策基础上，采用了一系列改善措施与建议。首先是保障少数民族群体拥有与其他群体平等的受教育权，然后改善薄弱区域以及薄弱学校的教育质量，让少数民族学生享有优质教育的机会，从而对其进行一定的补偿教育。

(一) 加强政府的干预力度，保障少数民族的受教育权利

在推进少数民族教育的发展上，市政府承担了不可推卸的责任，城市当局加强了政府的管辖权力，提高了针对少数民族教育的干预力度。面对教育部门自治混乱的局面，尤其

是在学校层面,缺乏有力的经费与资源支持,无力解决发展混乱的问题,市政府加强了对教育的管辖权力,主要是保障少数民族的受教育权利,为国际移民、土著人群以及流动人口提供基本的学校教育,包括政策支持、经费资助以及资源分配等,通过重组学校教育来协调区域之间、校际之间的发展。纽约增强了市长对教育决策的控制权,强化了对公立教育系统的控制权,有力地加强对公立学校的干预力度,监管学校的办学质量。伦敦加强了政府干预城市各区域协调发展的权力,将城市规划与教育规划进行有力结合,逐步直接干预学校教育事务。市政府还作出规定,少数民族学生只要能提供基本信息,就能享受到基础教育机会,学校不能以任何理由拒绝其入学。悉尼也是加强市政府管理教育的权力限度,协调不同区域、不同学校之间的发展关系,实施重点发展与扶持策略。德里加强了政府的规划与监督权力,在实际管辖上赋予地方政府更大的权力,在发展本地教育上具有优先权。

(二) 实施区域均衡发展措施,改善薄弱城区的教育质量

为了应对大都市区域发展不均衡的局面,解决薄弱城区教育质量过低的问题,为所有人群都能提供相对平等的教育资源,大都市着重于提出区域教育均衡发展的举措,更为高效地应用有限的经费与资源,优先改进薄弱城区的教育质量。从人群的分布特点来看,大部分少数民族群体聚居于薄弱区域,受限制于经济条件和较低的教育质量,享受不到优质的教育资源。纽约实施优先发展政策,在少数民族聚居的布隆克斯南部、哈莱姆区以及布鲁克林北部推进教育改进项目,对原有的学区进行重组,重新配置教育资源。伦敦则是整合内外伦敦之间的关系,在薄弱区域集中的内城区推行改进项目,主要为陶尔哈姆莱茨区、哈克尼区等,包括建立教育优先区,建立伦敦挑战项目,对薄弱城区的学校进行主动积极的干预。悉尼则是推动城郊教育资源的整合,利用经费和资源来改进薄弱区域的教育质量,推动优势教育资源的有利扩散。在城区的东部和西部实施优先发展,弥补不同区域教育发展的非均衡状况。德里主要将改进的目标放在旧德里区域,因为集中大量少数民族与流动人口,在这些薄弱区域推行教育福利项目,积极改善薄弱区域的学校教育质量。

(三) 推动薄弱学校改进项目,增加少数民族学生的教育选项

在促进城市区域均衡发展之外,还要解决校际发展非均衡的问题,主要表现为薄弱学校大量存在,而这些薄弱学校主要面向少数民族学生群体。大都市积极推行薄弱学校改进项目,对一些质量较差的学校进行改善,将经费资助优先拨付于这些学校,从多个方面改进学校教育质量。在付诸实施的举措中,一方面推动学校的标准化建设,提升薄弱学校的硬件设施建设水平;另一方面吸引企业与社会力量资助学,发展优质的私立教育,为少数民族学生提供更多的教育选项。纽约着重于建立特许学校,解决公立学校质量低下

的问题,增加对于学校的经费与资源投入,加强对于学校质量的管理。同时,还提升教师的工资待遇,吸引优秀的师资进入该类型学校,对教师进行在职培训,改进学校的教学质量状况。伦敦提出了学校改进项目,主要对薄弱学校进行优先发展与质量改进,包括硬件设施建设、改进教学方式、加强学校管理,着重于提升学生的成绩。还针对少数民族群体建立了一批学校,包括一些特殊的专门学校,为少数民族学生提供更多的选择机会。悉尼重点改善公立学校的办学质量,关闭一些表现不好的学校,整合现有的教育资源,推动公立教育的发展。德里则是推动私立学校的发展,调动民间办学的力量,针对少数民族学生居多的薄弱学校,实施教育福利项目,改善学校的办学质量,保障学生的教育权利。

(四) 建立特殊的扶持计划,对少数民族学生实施补偿教育

大都市针对少数民族学生群体,专门建立了特殊的扶持计划,包括流动人口与少数民族学生,实施针对性的补偿教育。在实施的过程中,为少数民族学生提供经费和学业方面的补偿,缩小少数民族学生和主流学生群体之间的差距。纽约在少数民族聚居区增加学校的数量,从2007年起在中小学建立“公平学生经费资助项目”,提供给少数民族学生以经费补助,进行生活与学习上的支持,帮助提升少数民族学生的学业成绩。伦敦着重改善国际移民和流动人口的教育权益,政府积极采用干预措施,对少数民族学生进行扶助,给予特别的补助和学业方面的支持。在实施过程中,强调少数民族学生学业成绩上的改善,激发其学习动机,克服学习困难问题,最终有效提升其学业成就。悉尼主要针对土著学生群体,采取了一系列措施,包括优先安排土著学生入学,提供经费支持,加强识字与阅读方面的训练,着重提升土著学生的学习技能等。^[9]这些措施的实施改善了土著学生的学习能力,让其能够达到其他学生群体的平均水平。德里在针对少数民族群体上,着重于保护弱勢种姓、流动人口以及女童群体的教育权益,这点不同于其他大都市的状况。市政府积极实施“保留配额”政策,为低级种姓的学生提供一定的教育名额,在入学上能够保障优先录取。为少数民族学生提供免费政策,提供给学生以奖学金资助,在教科书、学习用品以及午餐上给予支持,扩大少数民族学生的教育福利项目。

四、对我国在城市化中促进少数民族基础教育发展的启示

我国在促进城市化发展中,近些年取得了非常显著的成就,在城市规模与城镇人口比重上都创造了历史记录。从国家统计局的数据来看,2015年城镇常住人口7.71亿人,乡村常住人口6.03亿人,城镇人口占总人口比重为56.1%。^[10]位于民族地区的城市化进程也随之加速,并且带有民族地区的一些特殊性,其城市化需要与学校教育协同发展,考虑民族文化特性和独特的教育形式。大量流动人口随着城市化进程进入城市,其中就包括

少数民族群体,在推动普通学校教育发展的同时,需要顾及少数民族学生接受教育的基本权益。不仅体现在大城市的范围内,而且在民族地区的城镇中,也要吸收国外大都市发展少数民族教育的有利经验,从多方面改善与保障少数民族群体的教育权利。

(一) 政府应颁布倾斜性政策,对少数民族教育进行积极干预

在保障少数民族学生接受基本的教育权利上,城市当局承担着不可推卸的责任,尤其是在基础教育阶段,市政府的政策支持与积极干预起到至关重要的作用。由于基础教育阶段的学校教育具有非营利性的特征,需要得到政府的大力支持,才能有足够的人力与财力来实现不同学生群体接受平等的受教育权利。从国外大都市的发展经验来看,市政府都积极干预学校教育的发展,包括在学区与学校层面上,使基础教育得到区域均衡发展,不管是主流学生群体,还是少数民族学生,都能享受到相对均衡的教育资源。我国在推进城市化进程中,不管是在内地,还是在民族地区,都需要积极发挥当地政府的干预作用,主要包括制定与颁布倾斜性教育政策,协调区域之间、校际之间的学校教育发展。注重经费的有力保障与资源的优化配置,以政府的信誉和财力来促进学校教育的均衡发展,让少数民族学生能够“有学上,上好学”,享受同等优质的教育资源。城市化进程中的少数民族教育将是未来国家与社会发展中的重点与难点,城市当局应该承担起这份重任。

(二) 改进薄弱学校的教育质量,保障少数民族学生的受教育权利

随着城市化进程的加快,大量流动人口为了寻求更好的生活,进入到城市来工作与谋生,其中就包含大量少数民族群体。根据现有的发展经验,大多数流动人口主要集中在城市的边缘地带以及城乡结合部,这些区域的薄弱学校较多,学校教育质量较差,造成随迁子女难以享受到好的教育资源。伴随城市化规模的扩张,流动人口数量的增加,少数民族群体也会随之增加,如何保障这些人群的教育权利,成为城市教育发展与规划的重点。因此,在促进城市化发展的进程中,需要不断改进学校教育的質量,尤其是处于边缘位置的薄弱学校。一方面要严格规范学校的办学标准与硬件条件,按照国家颁布的统一标准来进行学校建设,优先保障这些学校的办学质量,对另一些不合标准的学校要进行转化与取缔;另一方面要积极引导少数民族学生,避开市区处于学龄人口多区域的热点学校,多选择所处区域的学校。通过薄弱学校的质量改进,加上一定条件下的择校,保障少数民族学生的基本教育权利。

(三) 加强现代信息技术的应用,促进优质教育资源的共享

在新时期促进城市化的发展,会出现很多新的问题,但时代的发展也带来了解决问题的新思路。随着互联网与移动通讯技术的发展成熟,现代信息技术手段在目前得到非常

广泛的应用,包括慕课平台、网络公开课、翻转课堂等,基于“互联网+”的教育在线服务逐渐增加,可以有效弥补城市化进程中基础教育区域发展不均衡的局面。可以通过上述手段,在城市范围内实现不同区域学校之间的网络沟通,实现优质的学校教育资源在区域之间、校际之间的共享,也可以让少数民族学生从中享受到好的教育资源。在具体实施上,市政府应增加经费投入,为学校广泛配备现代通讯设备,包括电脑、多媒体、网络等必要的设施,按照学生的数量与比率进行配置。除了硬件的设置外,还要加强教育信息资源的建设,积极引入高质量、高水平的教学课件,通过公开课与网络来实现共享。促进学校之间的在线联系,采用“结对子”的形式,在校际之间促进教育资源的交流共享,使少数民族学生拥有接受优质教育资源的有效路径。

(四) 对少数民族学生进行补偿教育,实施学业与心理方面的救助

从大都市的发展经验来看,针对不同学生群体采取多样化教育方式,尤其是对少数民族学生实施补偿教育,包括提供经费补助、解决学习困难问题、激发学习动机、改善学业成绩等、对少数民族学生进行有力的扶助。我国在促进城市化发展进程中,需要重视处于弱势位置的少数民族学生,由于进入到现代化的城市中生活,将面临不同的文化、语言、价值观念的冲突,在接受学校教育的过程中可能存在学业与心理方面的问题。因此,需要借鉴国外的有利经验,对少数民族学生进行补偿性教育,包括学业与心理方面的有效救助。首先是建立健全奖助学金制度,对家庭经济困难的少数民族学生进行资助,保证不让学生因为经济问题出现辍学;其次是对少数民族学生实施学业扶助,采用“一对一”形式,对学习困难的学生进行学业指导,帮助学生掌握有效的学习方法;最后是对少数民族学生实施心理辅导,配备心理方面的指导老师,对其心理问题以及适应性进行有效疏导。

参考文献:

- [1] P. S. N. Rao. 印度德里城市规划与发展[J]. 纪雁,沙永杰,编译. 亚洲城市,2014(2).
- [2] The Official Website of the City of New York[EB/OL]. (2015-06-10)[2017-06-15]. <http://www1.nyc.gov/nyc-resources/categories.page>.
- [3] National Health Service Central Register. International Passenger Survey, Office for National Statistics[EB/OL]. (2014-12-10)[2017-06-15]. <http://www.gov.scot/Publications/2014/12/5990/downloads>.
- [4] City of Sydney. People and History[EB/OL]. (2016-10-05)[2017-06-15]. <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/learn/sydneys-history/people-and-places>.
- [5] 约翰罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,2011.
- [6] The White House President George Bush. No Child Left Behind[R/OL]. (2009-07-17)[2017-06-15]. <http://www.whitehouse.gov/news/reports/nochildleftbehind.pdf>.

[7] 凡勇昆, 邹志辉. 美国基础教育改革战略新走向——力争上游计划述评[J]. 比较教育研究, 2011(7).

[8] 杨登伟, 刘义兵. 英国基础教育均衡发展的政策透视[J]. 教学与管理, 2014(11).

[9] 安钰峰. 澳大利亚新南威尔士州的土著人教育政策[J]. 中国民族教育, 2002(1).

[10] 国家统计局. 2015年国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. (2016-10-11). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html.

责任编辑:周冬梅

Experience and Implications of International Practice for Compulsory Urban Minority Education: A Case Study of New York, London, Sydney and Deli

BAI Hua

Abstract: With the expansion of urbanization and the increase of immigrants, imbalance occurs in compulsory education of big cities, particularly among different regions, schools and ethnicities. Based on fairness and support for the weak, with reference to such big cities as New York and London, this paper proposes some priority policies and intervention measures in order to ensure the improvement of minority students' education.

Key words: big city; minority people; compulsory education; educational balance
