

新型城镇化进程中农村教育的问题与对策

刘云博,白华

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:探讨了中国农村教育现状:农村教育普及水平、教育质量、教育保障水平和现代化水平逐步提高,但这显然不能适应城乡一体化的新型城镇化建设要求。在探讨新型城镇化进程中农村教育存在的主要问题基础上,提出了发展策略:加大农村教育经费投入、改善农村教育结构、做好农村流动人口子女教育、妥善解决农村中小学布局调整问题、强化农村教育师资队伍建设。

关键词:新型城镇化;农村教育;教育经费;教育结构

中图分类号:G521

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2015)03-0109-05

党的十八大明确提出了“新型城镇化”的概念,中央经济工作会议进一步把“加快城镇化建设速度”列为2013年经济工作六大任务之一。新型城镇化着眼农民,涵盖农村,着力使城乡基础设施一体化和公共服务均等化,打破城乡二元结构,实现城乡统筹和可持续发展。农村教育的发展水平制约着农村经济社会的发展,进而制约着新型城镇化建设进程。同时,新型城镇化也对农村教育发展提出了新的要求。因此,有必要探讨当前农村教育中存在的问题,并提出发展策略,为城乡统筹发展的新型城镇化建设奠定坚实基础。

一、新型城镇化进程中农村教育发展现状

近年来,农村教育取得了较好的发展,主要表现在教育普及水平、教育质量、教育保障水平和现代化水平逐步提高,为新型城镇化建设打下了一定基础。

第一,农村教育普及水平进一步提高。据统计,截至2010年底,全国2 856个县(市、区)全部实现“两基”,“两基”在全国人口覆盖率达到100%。

2013年,全国已入学学龄儿童人数达到8 935.7万人,净入学率达到99.7%。义务教育发展水平同步上升,文盲人口比例和人数呈现同步下降趋势。

第二,农村教育质量进一步提高。近年来,国家加大了对农村教育的政策、经费等方面的扶持力度,农村教育质量有了明显提升:一是农村学前教育得到了快速发展,2013年全国新增幼儿园1.73万所,总数达到19.9万所,其中镇区(67 436所)和乡村(69 878所)合计13.7万所,占总数的69.2%;二是农村高中、初中、小学生师比例均有所下降;三是农村初中毕业生升学率提高;四是农村教育吸引力增加,农村基础教育阶段教师高级职称人数所占比重稳步提升。

第三,农村教育保障水平进一步提高。农村教育保障水平的提高主要表现在:一是农村中小学校住宿生活条件明显改善,农村中小生生均校舍面积稳步提升;二是农村教育经费保障水平提升,农村学生生均教育经费支出和农村生均公共财政预算教育经费支出稳步增长;三是农村生均图书册数稳步增长;四是农村居民家庭教育消费投入提高。

第四,农村中小学现代化水平提升。农村教育

收稿日期:2015-01-19

作者简介:刘云博(1989-),男,陕西宝鸡人,管理学硕士研究生。

现代化水平提升主要表现为:一是农村中小学教育设备日益优化,教学仪器投入数量加大,农村学校实验室建设达标率稳步增加;二是国家实施了农村中小学现代远程教育工程,普遍建设了计算机教室,安装了卫星接收设施,接入互联网,农村教育现代化、信息化、网络化水平得到提高^[1]。

二、新型城镇化进程中农村教育存在问题

农村教育发展取得了显著成绩,但仍存在着经费投入不足、教育结构失衡、农村流动人口子女教育、盲目撤点并校、师资队伍建设薄弱等问题,严重制约着农村经济社会的进步,进而制约着城乡一体的新型城镇化建设。

(一)农村教育经费投入不足

充足的教育经费是教育发展的重要保障,教育经费的投入直接影响教育资源优化、教学条件改善、教育质量提高。对比2011~2013年生均公共财政预算教育事业费支出情况可以发现,农村生均公共财政预算教育事业费支出呈现明显上升趋势,但仍低于全国平均水平。总体来看,近年来政府对农村教育投入力度不断加大,但增加力度不够,农村教育投入始终落后于城市,使本来就相对落后的农村各类教育发展更加困难,不利于城乡一体化的新型城镇化建设。

(二)农村教育结构失衡

受传统观念影响,谈及教育,人们便将其等同于基础教育,即完成九年义务教育后,继续高中教育及普通高等教育。在中国广大农村地区,这种观念更甚,本应属于在农村教育中处于重要地位的职业教育、成人教育等社会性教育受到排斥,认为是被基础教育淘汰的人才会接受的教育,职业教育、成人教育在地位上低人一等。职业教育培养的技术人才也被大量输送到东南沿海经济发达地区,脱离了农村,造成了农村人力资源的流失。这些地区的政府也将中、高考的升学率、重点率作为衡量本地区教育发展的指标,并在财政投入和政策支持上倾向于基础教育。因此,当前农村教育结构是以基础教育为主的“单条腿”走路模式,职业教育、成人教育、社区教育等社会性教育没有得到足够的重视,农村教育在农村地区精神文化建设方面的核心作用未能充分发挥,农村教育结构严重失衡,制约着新型城镇化建设进程^[2]。

(三)农村流动人口子女教育缺乏有效保障

城镇化建设的加快必然导致人口向城市地区集中流动,且中国又是一个以农业为主的人口大国,人口流转规模就更加显著。据统计,中国流动人口总量在2013年末达到了2.45亿,人口流动大大影响到城乡教育的生源结构。这集中表现在两个方面:一方面,流出地农村中小学教育中生源总量减少,留守儿童数量增加;另一方面,流入地需要入学的随迁子女数量增加,生源总量激增。

其中,留守儿童问题是一个不可忽视的问题。有关留守儿童最突出的问题是心理问题。留守儿童普遍年龄较小,父母一方或双方长期不在身边,缺少父母的关爱和照顾,容易产生孤僻心理,且正处于心理成长期,容易产生一些心理健康问题。同时,父母也无法及时掌握孩子学习、生活、心理和思想方面的变化,与孩子的情感上逐渐产生隔阂。成长的环境以及心理状态会直接影响到留守儿童在学校的表现和日常行为,留守儿童的学习无法得到父母的有效监督和帮助,其监护亲人又没有能力给予孩子帮助,留守儿童厌学、逃学、辍学的现象屡见不鲜。中国人民大学人口与发展研究中心研究发现,留守儿童学习成绩与初中在校学习率都低于同龄正常家庭儿童,14周岁留守儿童初中在校率仅为88%。此外,留守儿童在社会生活中更容易做出一些违背道德或法律的行为。留守儿童教育问题直接关系到农村人口素质,进而制约着新型城镇化的发展。

与此同时,大量农村学龄儿童跟随父母进入城市,这部分随迁子女数量的不断增加也给城市教育带来了前所未有的压力。中国适龄儿童义务教育由户口所在地政府负责,其教育经费按照户籍学生数量下拨。随迁子女户口没有流入城市,其受教育问题十分突出,由于流入地公立学校教育资源非常有限,随迁子女想要进入公立学校学习的难度非常大,成本也比较高。因此,他们只能选择教学条件和质量相对较差的民办学校,教育支出负担也相对较重^[3]。随迁子女与当地儿童受教育权利的现实不平等会进一步扩大城乡人口之间的差距,容易积累不稳定、不和谐因素,也不利于城乡一体化的新型城镇化建设。

(四)盲目撤点并校引发农村教育新问题

城镇化的加速推进导致城乡人口比重发生变

化,农村人口逐渐减少,大量学龄儿童跟随父母迁向城镇,农村义务教育阶段学校招生规模和在校生规模呈现双下降趋势。为了整合教育资源、改善办学条件、优化教师队伍和提升办学质量,2001 年 5 月,国务院发布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,农村中小学布局调整开始在全国制度化、规模化地快速推进^[4]。

据统计,从 2000 年到 2010 年,中国农村小学减少了约 29 万所,农村各类学校撤并率高于全国城市、县镇平均撤并率,特别是全国普通小学平均每天减少 64 所,大部分为农村小学。学校的撤并在一定程度上起到了整合教育资源和降低生均办学成本的作用,但也出现了诸多问题:第一,学校大规模撤并引发了学生辍学问题。一些地方政府在学校布局调整过程中存在简单化、工具化倾向,脱离当地实际情况,致使部分儿童延迟入学,学生留级、辍学或生源流失。2005 年全国小学、初中辍学率比 2000 年分别下降 0.45% 和 2.63%。第二,学校的大规模撤并增加了管理难度。一些城镇中学规模扩大,班级人数也大幅增加,住宿学生人数和比重大幅上升,这些都给学校管理、校园文化建设、教育资源分配带来了困难。第三,撤点并校后农村学校普遍采取寄宿制,随之带来一系列复杂问题。离家较远的孩子只能选择由家长租车接送或寄宿在学校,安全隐患较多,且大部分农村小学并未配备标准学生宿舍,往往是几十个学生挤在一间教室里,学生食堂承载能力也非常有限,学生寄宿条件恶劣。虽然国家也对学校布局调整进行过纠偏,但出于地方利益,部分地方政府只是减缓了盲目撤并的风潮,对已经完成撤并的学校仍维持了现状,上述撤点并校引发的一系列问题依然存在。

(五) 农村教育师资队伍不稳定

良好的师资队伍是发展农村教育的有力保障。经过多年努力,教师队伍建设工作取得了显著成绩,但仍然存在着诸多制约农村教育发展的软肋:第一,农村教师资源流失严重。一些青年教师经过在农村中小学教育实践中的历练,教学能力提升,取得了不错的成绩。他们往往出于个人发展向城镇条件更好的学校流动,而一些城镇学校为了提升师资水平,也会利用自身条件从农村中小学校“挖人”^[5]。这就使得城乡教育差距进一步扩大,不利于教育均衡发展。第二,待遇差异使农村教师心理失衡。城乡教师在绩效工资、住房、医疗保险、奖金、福利等多方面存在一定差距,这些差距使农村教师产生不平衡心

理,从而影响到工作主动性和积极性。第三,缺乏向农村学校倾斜的师资建设政策。当前,城乡教育中师资差距较大,政府尚未出台有效防止农村优质教育资源流失的政策。第四,农村教师职业发展教育落后。基本条件相似的教师,到了乡镇学校,用不了几年时间,就会与到城市学校工作的教师拉开很大的差距。上述问题严重制约了农村教育的发展,拉大了城乡教育差距,不利于城乡一体化的新型城镇化建设。

三、新型城镇化进程中西部农村教育发展策略

新型城镇化进程中中国农村教育取得了较大的发展,也不可避免地出现新的问题,这就需要采取有效的措施加以应对,确保在新型城镇化进程中中国农村教育取得新的发展,破除城乡教育二元发展的局面。

(一) 加大农村教育经费投入

农村教育的发展离不开充足资金的保障,这就需要政府加大对农村教育的财政投入力度,提升教育财政经费在 GDP 中所占比重,特别是农村教育经费在 GDP 中所占比重,确保农村教育发展有充足的经费。第一,政府应加大对农村教育经费的投入力度,特别是对中西部欠发达的农村地区的经费投入,改善农村学校的基础设施,以保证农村教育的运行和发展。第二,合理配置教育经费,确保教育均衡发展。政府要科学调控教育经费在不同地域之间、城乡之间的配置比例,将更多的教育经费优先用于发展农村教育,缩小不同地域间、城乡间教育发展差异,确保教育的均衡发展。第三,建立农村教育经费监督机制。要加强对农村教育经费下拨、使用等情况的有效监督,对挪用、贪污农村教育经费的相关责任人处以严厉的惩罚并追究主管领导责任,确保每一笔经费都用到发展农村教育事业中来^[6]。

(二) 改善农村教育结构

在新型城镇化发展进程中,农村教育结构的调整要立足当前实际,以促进农村经济发展和提升农村人口综合素质为中心,在提升学前教育、义务教育、高中教育等基础性教育质量的同时,充分发掘农村教育社会功能,大力发展职业教育和成人教育,使农业、教育、科技三者有机统一,加快农村经济发展,进而促进城乡一体化建设,为新型城镇化建设奠定基础。第一,以基础教育为根基,大力发展农村职业

教育。在发展农村职业教育的过程中,要坚持从农村实际出发,坚持基础教育与职业教育二者互相沟通,在基础教育过程中渗透职业教育的相关知识,利用科技实践、实习课程培养学生掌握一定的生产、生活技能。将不能升入高中或有兴趣接受职业教育的学生分流进入职业学校,进行职业技术教育或农业生产技术教育,使他们尽快掌握谋生技能后进入城市,服务城镇化建设,或者留在农村服务农村生产发展^[7]。第二,利用城乡教育资源,做好农村成人教育。政府要通过新闻媒体、干部下乡、先进经验交流会等形式宣传农村成人教育对农村经济发展和村民素质提升的重要性,培养农民接受成人教育的意识。在新型城镇化促进城乡统筹发展的大背景下,充分借助城市优质成人教育资源和经验,以城带乡,开展多层次、多方式、多元化的城乡合作办学。充分利用农村基础教育有利的师资力量、场地设备资源发展成人教育,实现成人教育与基础教育资源的互通共享、相互促进。第三,构建农村学习型社区,以教育促进农村精神文明建设。农村地区要把学校作为精神文明建设的主要阵地,采取村校“文化合一”的发展模式,在学校发展获取当地资源保障的同时,发挥学校的文化辐射作用,有效联结基础教育、职业教育和成人教育,形成提升学习的氛围,活跃农民生产生活,促进农村精神文明建设。

(三) 做好农村流动人口子女教育

农村流动人口子女主要包括农村留守儿童和农村随迁子女,这两大群体的受教育直接关系到农村教育的发展和社会和谐问题,因此要做好农村流动人口子女教育这项重点工作。第一,进一步加强农村寄宿制学校建设。政府要进一步加大对农村教育政策和经费保障力度,推动农村寄宿制学校建设步伐,根据本地区农村留守儿童分布情况,对寄宿制学校合理布局,确保每一个农村留守儿童都能就近享有较为舒适的教育环境,解除外出务工家长的后顾之忧。第二,完善户籍制度和异地考试制度,确保城市随迁子女享有平等的受教育权利。要进一步完善户籍制度,根据农村随迁子女的不同情况将其分为不同的户籍形式,确保其和城市本地儿童享受同等的教育,不受任何歧视;同时要建立健全异地考试制度,农村随迁子女可以不必返回生源地考试,直接参加其父母所在城市的升学考试。同时,随着新型城镇化进程的推进,农村随迁子女人数呈增长趋势,原有公立学校难以满足日益增长的城市流动儿童接受教育的需要,这就需要建立以公办学校为主、农民工

子女学校为辅的农村随迁子女教育体系。第三,学校要加强对农村流动人口子女的教育与管理,保证农村流动人口子女健康成长。为更好服务农村流动人口子女教育,政府应在教师编制上向农村地区和接纳随迁子女人数较多的学校倾斜,学校要加强对农村流动人口子女的教育管理,建立定点联系制度,分片区管理流动人口子女,确保及时掌握流动人口子女的情况,避免意外情况的发生;同时要加强对农村流动人口子女的心理健康教育,设立心理咨询师,及时疏导流动人口子女的心理问题,确保农村流动人口子女的健康成长。

(四) 妥善解决农村中小学布局调整相关问题

农村学校布局调整要充分考虑农村人民群众的利益,以提升农村办学效益为导向,不能盲目地将部分学校撤销而不考虑本地区的实际情况,要征求本地区群众的意见,努力办好合并后的学校。各地区要对合并后学校的基础设施进行统一维修与改善,最大程度消除农村学校的安全隐患,保障学生的人身安全。各地区教育部门和学校要加强对校车的监督管理,确保合并后离校较远的学生乘车安全,出台校车管理条例,实现政府、学校、学生、家庭等多元主体共同监督和保障的机制。撤点并校后,许多学生寄宿在学校,其健康成长所需营养成为需要解决的重要问题,这就需要政府划拨专项资金,改进学生营养,做好营养早餐和营养午餐工作,保证学生的健康成长和发育。

(五) 强化农村教育师资队伍建设

建设一支强有力的教师队伍是农村教育发展的基本保障。新型城镇化进程中农村教育师资队伍出现了一些不稳定因素。为此,应从以下几个方面着手解决农村教育师资队伍问题。第一,提供有利政策支持农村教育发展。各级政府应确立优先发展农村教育的原则,加大对农村教育的扶持力度,正视城乡教育一体化存在的困难,有意识地增加农村新教师编制,在优秀教师培养方案的制定和实施过程中向农村教师倾斜,加快缩小城乡教育发展师资差距。第二,提升农村教师待遇,消除城乡教师收入差距。政府应该研究解决当前存在的同级别、同工龄教师由于工作地域城乡差异而产生的待遇差距,甚至可以保证农村教师待遇略高于城镇,且在评定职称、评优评先方面给予更多优惠政策,以此鼓励更多优秀人才服务于农村教育。第三,采取有效防止优质教育资源流失的督查措施,减少政府在农村教师流动

中的不当干预和默许,确保农村优秀教师资源稳定服务农村教育。第四,通过加大农村教师职后发展经费投入,提升农村教师队伍业务水平,缩小城乡教师发展空间差距^[8]。总之,农村教育师资队伍的建设是一个长期、系统的工作,需要各级政府和社会的共同努力。只有教师队伍素质稳步提升,才能提高农村教育水平,保障城乡教育一体化发展,进而加快新型城镇化建设进程。

四、结语

党和国家历来高度重视教育工作,受城乡二元社会结构的影响,农村教育发展水平仍然相对落后,特别是在城镇化建设过程中,农村教育又暴露出新的问题。为此,我们必须以发展农村教育事业为突破口,采取一系列发展策略,促进农村教育高水平发展,提高农村人口知识文化水平,逐步促进人口城镇化,进而实现城乡统筹和可持续发展,服务于城乡一体化的新型城镇化建设。

参考文献:

[1] 杨润勇. 中国农村教育发展报告(2012)[M]. 北京: 教育科学出版社,2013.

[2] 冯广兰. 当前中国农村教育的困境及解决对策——国际比较的视角[J]. 当代教育科学,2007(1):25-28.

[3] 文海漓. 城镇化进程中农村教育问题研究[D]. 桂林: 广西师范大学,2014.

[4] 刘金辉,胡俊生,范莉. 城镇化背景下农村中小学布局调整的SWOT分析[J]. 宁夏师范学院学报:社会科学版,2012(1):150-154.

[5] 戴斌荣. 城镇化发展进程中农村教育问题与对策[M]. 南京:南京大学出版社,2013.

[6] 马静. 基本公共教育服务体系建设的的问题与对策[J]. 长安大学学报:社会科学版,2014(4):76-80.

[7] 刘胡权. 农村教育综合改革路径探析[J]. 中国教育学刊,2013(10):13-16.

[8] 陈金干. 农村师资队伍的建设:实现教育优质均衡发展的保障[J]. 江苏教育研究,2011(4):21-23.

Problems and countermeasures of rural education
in the process of new-type urbanization

LIU Yun-bo, BAI Hua

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: This paper discusses the present situation of rural education in China. The universalization level, the quality, the guarantee level and the modernization level of the rural education are gradually promoted. But obviously it can not meet the requirements of the new urbanization of urban-rural integration. Following the exploration of the existing problems of rural education during the process of the new-type urbanization, some development strategies are put forward, to increase the funding of rural education, to improve the rural education structure, to properly handle the education of the children of floating population, to appropriately solve the problems in the layout adjustment of rural primary schools, and to strengthen the construction of faculty in rural education.

Key words: new-type urbanization; rural education; education funding; education structure