

新型城镇化背景下农村教育资源均衡发展探析

杜启明

(合肥学院 教育学院,安徽 合肥 230601)

摘要:随着新型城镇化的推进,农村人口大规模向城镇聚集,目前采取的撤点并校、教师流动等政策导致教学效果难以保证、资源浪费和教师流动效果式微等一系列问题。从当下困境出发,应采取为相关学校和教师提供精准补助、构建新式社区教育以及优化教师流动政策等一系列措施,来应对城镇化过程中农村教育资源出现的问题。

关键词:城镇化;农村教育资源;教师流动

分类号:G642 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395(2019)06—0076—04

一、新型城镇化内涵

城镇化是指我国广大农村人口逐渐向城镇人口转化的过程。21世纪80年代以来的城镇化进程呈现出明显的非均衡性,表现为农民往长三角、珠三角和京津冀流动的异地城镇化现象日益严重。这在很大程度上影响了农村的可持续性发展,引发一系列诸如城乡教育失衡、留守儿童安全、农业效益低下等问题。

近年来就近和就地城镇化越来越成为学界和政府关注重点。“就地城镇化”是指农村居民迁徙到附近市镇,主要包括周边县级城镇与地级市。“就地”即原有居住地,包括原本自然村、行政村以及合并周围村庄形成的新社区。“就地城镇化”是指政府改善原居住地健康、教育和交通等公共服务设施,使农民在本地区完成从农村向城镇的转化,在本地区享受城市居民能获得的公共服务。与小城镇相比,培育地级市和县城,发展县域经济以实现农业转移人口的就近城镇化是一个更好的选择。^[1]

就近就地城镇化这一历史过程,是村镇数量和规模发生变化的过程,也是原有结构与功能进行转变的过程。在这一进程中,农村教育也必然会随之产生改变。

二、新型城镇化过程中农村教育资源出现的问题

我国农村教育包含幼儿教育、义务教育、中等教育、成人教育和职业教育以及各种农村种植、养殖技术培训等教育形式。在就近就地城镇化的进程中,我国很多地区已逐步调整农村教育布局,整合农村教育资源,对于农村地区教育在数量和质量上都有明显的帮扶作用,但也为农村地区教育带来了很多问题,主要表现为如下。

(一)学生及其家庭负担加重,学习效果不佳

在新型城镇化的建设进程中,我国基于本国国情,倡导就近就地城镇化的模式。在这种城镇化的过程中,大规模农村人口迁移到附近城市或城镇,很多农村学校因为本地学校生源减少出现撤并的现象,这可以减少当地教育教学成本,整合教育资源,同时也导致学生及其家庭面临许多新困境。主要体现在以下方面。

农村学校合并到较为远距离的城镇上,这导致很多年龄还小,缺少自理能力的学生只能寄宿在学校。也有些家庭没有选择寄宿,就需要接送学生上学放学。前者学生吃住在学校,与家长接触时间和机会非常少,容易产生各种厌学、打架斗殴、校园霸

收稿日期:2019-09-15

基金项目:安徽省教育科学研究课题“公平视角下的安徽农村基础教育资源配置问题研究”(JK18060,2018—2019)

作者简介:杜启明(1972—),男,安徽合肥人,副教授,主要从事基础教育研究。

凌等问题。后者家长每天接送又为家庭增加了额外的负担,有些路途遥远的学生需要每日早起一个小时前往学校。有的学校设法解决这一困境,提供来往校车。但学校经费有限,又会出现低价但不安全的黑校车,近年来频发的校车事故已给世人许多警示。这些现实问题导致孩子的学习效果与身体健康都很难得到有效保证。

另外,许多村庄在调整合并后,撤销了很多小规模学校,在原学校就读的大量学生并入附近城镇学校学习,直接导致城镇很多学校规模大幅扩大,学生就读和住宿人数的增多,大大增加了合并学校的教学难度以及后勤管理的难度。一些师资力量和各种教学、后勤基础设施本身就不足的学校更是雪上加霜,许多地区的城镇初中和高中大班现象非常严重,有些班级甚至高达 80 人左右,学生的学习积极性很难得到有效提高,整体学习质量更是每况愈下。

(二)农村义务教育资源出现严重浪费现象

城镇化过程中,很多地区重新调整布置农村义务教育,撤并小规模中小学,却又造成各种教学设备遗失、大量土地和校舍等资源闲置。2017 年重庆下辖乡镇地区因合并原因造成校舍土地闲置的资产估值近 6 亿元。据 2018 年江苏省有关部门不完全统计,江苏省农村地区撤并的小学仅部分被改造成村民公共活动场所和幼儿园,大量土地和校舍被空置。这些闲置校舍也因建设时代较早,土地性质,难以厘清地上建筑产权所属关系等一系列原因,而导致无人管理,基础设施和建筑材料遭到盗窃。

除土地和校舍荒废外,还有其他一些教育资源被浪费的现象值得关注,如有些省份和地区在城镇化加速的情形下建设新学校时,缺乏认真详细的调查和论证,规划上出现严重不合理的现象,如有的地区重复建设,有的地区却严重不足的现象并存,有的农村中学为了课程需要,出资建设实验室,但是要么很少开设相关试验课程,要么空有实验室而实验设备却仍然匮乏,造成教育资源的严重浪费。部分地区农村学校为响应素质教育的号召和应对上级检查,建设了图书馆,但是图书馆购书方面却紧缩开支,导致藏书量严重不足,而且很多学校没有配置专业管理人员,不能满足师生的借阅需求,在乡镇地区新开设的学校实验室和图书馆沦为摆设的现象屡见不鲜。

(三)政策制约下城镇与农村之间教师流动效果式微

国家和政府为了推进教育公平,实现城乡义务

教育一体化,从 20 世纪末开始,就在逐步完善义务教育教师流动政策,以补齐农村乃至乡镇教育发展的短板,希望通过建立教师流动政策来推动城乡教育发展不均衡和乡镇地区教育发展不充分等问题的解决。2010 年到 2018 年以来,教育部更是出台了一系列文件来完善城镇教师到村任教的相关措施,尤其是 2014 年开始推行的“县管校聘”尝试跨越阻碍教师流动的体制因素,拆除阻挡教师流动的身份藩篱。很多地区在国家政策引导下进行了很多有益的探索,2010 年浙江湖州启动的“农村教师进城蹲点跟师学习”和“骨干教师校际流动”的长短期城乡教师流动。2013 年,福建省全省范围内开展“城乡教师同薪同编同岗通”的县内流动活动,2015 年江苏省一些城市实施“走校式”教师流动政策,这些举措都十分有效地推动了不同层次学校和教师教育的平衡发展。

然而我们在看到成绩的同时,也要看到城乡义务教育教师流动在现实中出现的隐忧。对于每一个人来说,内心都有一个追求自身利益最优化的经济人,寻找优裕的生活和工作条件是人之本能。对于城市教师而言,因其个体需求层次不同,对教师流动的态度也会呈现一定差异,也直接影响其在流动后的表现。同时国家和地区在进行教师流动宣传时,强调教师的奉献牺牲精神,希望通过教师间流动解决和平衡城乡教育问题,但是由于现实中教师流动制度存在很多缺陷,部分教师只是服从强制性政策规则和要求。

总体来说,复杂的流动动机、服膺于上级安排和不适应新工作环境等,必然会在流动实践中滋生意料之外的流弊。2018 年一项在农村地区的调研显示,高达 70% 的教师是被动来到农村,一些主动申请到乡村任教的教师一般是出于工资提高、职称评定等各种因素。在这种背景下,依靠宣传奉献精神 and 设立优惠保障作为引导因素的教师流动,常常出现低效果和不可延续性,也给学校管理带来很多负面因素。这说明教师流动是一项系统工程,它需要系列相关的制度保障体系下才能实现其最初的均衡配置教育资源目标。

三、新型城镇化背景下配置农村教育资源的策略

(一)科学推行“撤点并校”政策,减轻农村学生及其家庭负担,保证教学质量

就近和就地城镇化需要在新聚集的较大规模乡

镇和新整合的农村社区统合配置教育、交通和医疗保健的基本公共服务资源。长期以来,这些地区公共服务产品已存在投入不足的情况,教育公平理论认为,“全面推进教育公平,集中体现为教育机会、教育过程、教育结果公平的综合实现。”^[2]教育资源作为一种无形的社会资源,必须尽量合理公平分配。人人都本能地追求拥有更多的社会资源,但是一定时期的社会资源总量是有限的,这也决定了不平等难以避免。针对传统农村教育资源匮乏现状,如何重塑教育政策的包容,是目前应优先处理的问题。

目前农村家庭即使是就近迁移到附近城镇或在原地整合而成新社区生活,依然会承担巨大的经济压力,因此如何减轻这些家庭的负担是合理分配有限的财力资源,提升其使用效率应优先考虑的问题。

首先,要求政府提供的公共服务不仅能覆盖而且能强有力地资助这些学校,实现公共教育资源向这些新型城镇学校和农村社区学校倾斜。譬如学校生均财政拨款要高于城市学校生均财政拨款,同时根据本地情形设计构建一批“小而精”的学校,针对小规模学校、寄宿制学校以及集中连片特困地区学校提供差别补助,使这些学校能提供质量较高的教师、教学设施和教具。

其次,在这些地区学校资金使用上,要规范这些学校的资金流向,促使学校把经费用到孩子身上,提供安全正规的校车,丰富有营养的午餐,等等。农村学校之间要开展教学研究,提升每一位教师的教育能力,缩小城乡差距,让农民家庭的孩子在学校上有更多的选择,减少复杂的入学程序要求。

最后,为了保证城镇化进程中新兴城镇能提升教育质量,推动这些地区的教育发展,各地方政府应齐头并进地协调推进教育均衡和教育布局调整,一方面要从新农村社区建设和农民人力资源开发的需求出发,出台措施支持诸如地区学校教师强化培训、城乡一体、共享资源的教育集团等。另一方面“撤点并校”是对农村教育重新配置不得已和有效的政策,但在推行的过程中不能单纯强调宏观效率,还应关注这一举措的人文性和科学性,可撤销相距不远、生源分散且逐渐减少、周边进城读书便利地区的学校,而边远地区、少数民族聚居地区、交通不便地区可以不撤,真正有针对性配置农村教育资源。

(二)从微观合理统筹新农村的教育资源,解决匮乏与浪费并存的问题

现实中农村地区教育资源配置更多是从宏观角度来考虑落实的,对于当前面临的诸多困境来说,更

需要从微观思考如何解决农村地区教育资源匮乏且存在结构性浪费的问题。

大量撤掉的校舍及其土地闲置,主要原因在于这些学校一般由村庄提供土地,当地村民集资建成,国家给予的补助额比例较小。很多校舍在建设时没有办理土地使用证明和房产登记手续,所以校舍归属权十分模糊,容易造成纠纷,因此闲置校舍已成为地方政府老大难问题。政府应该结合当地群众意见,从建设资金来源、土归属、政府收购等方法来明晰产权,同时,可以将其用于乡镇或新社区的基础设施建设,县级和乡镇教育行政部门可以利用学前教育经费,将空置校舍改造修建成乡镇中心幼儿园,提升农村地区学前教育水平。也可以将这些校舍改建为商店、社区医院、老人公寓等公共服务设施。

在如何利用现有教育资源,避免浪费方面,各地政府部门除明晰产权以及加强过程监管外,可以针对农村具体环境、农民素质等特殊性和特殊性,考虑引入国外“社区”这一理念。“社区”是社会学中的一个概念,它从空间上反映人们的社会生活。判断一个相对独立社区存在的标准主要是社区成员之间交往范围、频率、情感和价值倾向等各方面的一致性。社区理论创始人滕尼斯指出:“社区是由一种具有共同习俗和价值观的同质人口所形成的社会联合。”^[3]就近和就地城镇化形成的聚居地具有先天性优势,内部成员之间情感倾向、社会心理和价值观等一致性程度较高,有助于达成一致认识,可以有效调动社区民众对本社区发展的积极性。在社区成员的积极配合下,以社区为范围配置教育资源,可以极大地推动道德伦理等文化因素渗透进来,也可以避免宏观层面的行政规划带来的能动性不足,个体追求经济利益导致社会效益难以实现等不良后果。

在配置农村教育资源的过程中,要用社区教育成为整合此地区基础教育、成人教育与职业教育的主要杠杆。这里的社区教育并非传统意义的非正规教育和成人教育,它具有自身独特性,根据西方国家经验,可以由政府授权,通过国家资助和民间集资的方式建立农村社区教育中心,整合原有的农村社区教育资源,包容原有成教、职教学校以及中小学校,有条件的话,可以建立社区学院,然后充分利用现代信息化网络平台,对社区成员分类别开展全员、全方位的教育和培训活动,把触角延伸到农村社区的各个角落,形成密集性网络。^[4]在该过程中,要强化社区居民的参与意识,从以行政命令为主转化为以社区居民自我教育、自我管理为主,既能满足不同人群

尤其是新进城务工人员的学习需求,建立学习型社区,以提升新型城镇居民的素质和责任意识,避免教育资源结构性浪费现象,推动新型城镇的可持续发展。

(三)优化教师流动机制

目前城乡教师流动政策实施数十年,取得一定成效,同时也出现各种问题,为推动优质教师在城乡内有序、自愿、合理流动起来,均衡城乡师资发展,要对现存流动制度进行优化,为教师流动构建稳固的制度保障体系。2014年实施的“县管校聘”为教师流动打开了大门,一定程度上打破了教师流动的制度障碍,教师由固定的单位进入一个大的系统内自由流动,同时,目前政府设立的“特岗教师”政策已吸引很多优秀师范生到农村地区教学,为优化农村教育资源增加了活力,推动了农村教育的发展。^[5,6] 以此为出发点,应进一步完善教师管理体制。

我国可以借鉴法国、韩国等国家教师管理政策,对城乡义务教育教师无区别对待,在同工同酬的基础上,优先补助边远薄弱地区学校的教师。具体而言,教育资金投入和宣传需要精准识别学校和教师流动的需求,从经济和精神层面满足流动教师需求,引导教师流动。在此基础上构建一支机动教师队伍,除采取以往鼓励以及强制性措施引导教师流动外,更要在尊重教师本人意愿和学校校情的基础上,招募具有流动意愿的优秀教师,以及社会符合教师

从业资格的人员和应届毕业学生作为流动教师,在制定机动合理地进入和退出机制的同时,在医疗补助、薪资工资、配偶子女待遇、专业成长等保障方面给予政策倾斜,为实现教师合理有序的流动构筑坚实的制度保障体系。

四、结语

在新型城镇化背景下,广大农村地区教育需求和资源都发生了很大变化,通过对这些需求和资源的深入探讨,希望能够在就近城镇化和就地城镇化改革过程中,为新形成的城镇聚居点提高教育资源利用的效率,降低教育资源的浪费,提升教育质量,达成城乡之间教育平衡。

参考文献:

- [1]李强,等.就近城镇化模式研究[J].广东社会科学,2017(4).
- [2]薛二勇,等.我国教育公平发展政策变迁的历程、特征与趋势[J].教育研究,2019(5).
- [3]唐晓阳.城市社区导论[M].广州:广东经济出版社,2000.
- [4]田发顺,拜琨.新型城镇化背景下城乡义务教育[J].读与写(教育教学刊),2018(10).
- [5]孟宪鹏.新型城镇化进程中山东省农村基础教育发展问题研究[D].东北财经大学,2016.
- [6]李占启.新型城镇化背景下农村义务教育资源现状调查分析[J].教学与管理,2015(1).

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhao2@126.com

On the Balanced Development of Rural Educational Resources Under the Background of New Urbanization

Du Qiming

(Department of Education, Hefei University, Hefei 230601, Anhui Province)

Abstract: With the advancement of new urbanization, the rural population gathers in cities and towns on a large scale. A series of problems, such as the difficulty in guaranteeing the teaching effect, the waste of resources, the weak effect of teacher turnover, etc., are caused by such policies as the withdrawal and merger of schools, the teacher flow, etc. Starting from the current predicament, a series of measures, including the supply of precise subsidies for relevant schools and teachers, the construction of new community education, the optimization of the teacher turnover policy, etc., should be taken to deal with the problems of rural educational resources in the process of urbanization.

Key words: urbanization; rural educational resources; teacher turnover