

西部地区义务教育阶段城乡学校均衡发展研究 ——以西部某省为样本

姬秉新¹, 王从华²

(1. 西北师范大学 教育学院, 甘肃 兰州 730070;

2. 赣南师范学院 文学院, 江西 赣州 341000)

[摘要] 通过对西部某省义务教育阶段城乡学校均衡发展现状的调研, 获得了大量第一手真实可靠的数据; 通过对数据的统计分析, 寻找城乡学校发展不均衡的深层次原因, 提出破解均衡发展难题的关键渠道: 义务教育办学经费由中央财政全额承担, 县(区)政府及教育局监督学校经费使用; 制定全国义务教育学校统一建设标准, 用 8—10 年时间使全国中小学全部达到建设标准; 科学合理配置义务教育资源, 促进城乡学校均衡发展; 大幅度提高农村中小学教师工作津贴, 用“赎买农村学校教师青春”的补偿办法使农村中小学教师安心工作; 改变靠行政手段管理调动教师的传统办法, 用经济手段调动城乡教师合理流动; 依法管理城乡中小学, 使中小学校长真正拥有事权、财权、人权。

[关键词] 西部地区; 义务教育; 城乡学校; 均衡发展

[中图分类号] G 522.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2013)01-0072-08

“城乡学校教育均衡发展研究”是本世纪初国内基础教育领域高度关注且有一定研究成果的课题。目前, 在国家实施义务教育经费保障机制后, 我国城乡学校教育发展不均衡性依然明显。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出“均衡发展是义务教育的战略性任务”, “加快缩小城乡差距, 建立城乡一体化义务教育发展机制, 在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县(区)域内实现城乡均衡发展, 逐步在更大范围内推进。”^[1]近年来, 中央财政在义务教育经费投入方面向西部尤其农村倾斜的力度不断加大, 但由于西部地区经济发展长期落后、历史欠账太多等原因, 西部地区教育基础仍然较差, 尤其农村学校的教育基础更差。从当前情况来看, 为尽快改变西部地区城乡学校的面貌, 实现上述目标, 就必须对西部地区义务教育城乡学校进行深入的了解, 透过表象分析原因, 提出有效解决西部地区义务教育城乡学校均衡发展的对策建议, 创新义务教育城乡学校均衡发展的各项制度。

一、西部地区某省义务教育城乡学校 均衡发展的现状

进入 21 世纪, 中央政府实施“西部大开发”政策以来, 西部地区义务教育相对落后的面貌有了较大改变, 特别是 2008 年以来西部地区义务教育城乡学校的发展有了新的变化。我们对西部某省六个县 2008 年以来的义务教育城乡学校现状作了调研, 现将调研结果综述如下:

1. 义务教育城乡学校数量和在校生数量总体呈下降趋势, 其中城区义务教育学校数量和在校生数量稳中有升, 而乡镇和农村义务教育学校数量和在校生人数呈明显下降趋势

西部某省六县(区)义务教育学校数总体呈下降趋势。在调研的六个县区中, 有三个县的完全小学的数量没有变化, 另三个县完全小学的数量在逐年减少。其中, 完全小学最多的是 E 县, 2008 年有 346 所, 2010 年减少到 335 所, 小学教学点最多的也是 E 县, 2008 年有 92 个, 但到 2009 年就

[收稿日期] 2012-08-25

[基金项目] 教育部人文社会科学基金项目“城乡学校均衡发展研究”(09XJA880008)

[第一作者简介] 姬秉新(1950—), 男, 陕西西安人, 西北师范大学教授, 博士生导师, 从事教育基本问题研究

减少到 23 个；教学点最少的是 B 县，2008 年是 28 个，2010 年减少到 10 个；三年来六个县的小学教学点的数量在逐年大幅减少。三年来，A、B、C、F 四县的独立初中数量 2009 年最多，2010 年都在减少，D 县 2009 年增加了一所，但到 2010 年就合并了，C 县增加了 1 所独立初中。九年一贯制学校最多的是 E 县，有 26 所；A 县有 2 所，B 县一所都没有。三年来，A、B、C、F 四县的九年一贯制学校数量没有变化，但 E 县减少三所，D 县增加 1 所。完全中学的数量基本没有变化。但从学校总数的变化来看，六个县学校数量呈减少趋势。

各县（区）义务教育学校在校学生数总体上呈上升趋势。完全小学学生数最多的是 E 县，2008 年有 78422 人，2009 年增加到 87058 人，2010 年减少到 84485 人；最少的县是 B 县，2008 年有 7090 人，2010 年增加到 8680 人；三年来 A、C、D、F 四县完全小学学生的数量逐年减少，但 B、E 两县完全小学学生的数量在逐年增加。教学点学生数最多的是 D 县，2008 年有 18043 人，到 2010 年减少到 15855 人；最少的是 B 县，2008 年是 728 人，2010 年减少到 423 人；三年来六个县小学教学点学生的数量在逐年大幅减少。独立初中学生数最多的是 F 县，2009 年学生数是 27000 人，2010 年减少到 26000 人；最少的是 B 县，2008 年、2010 年没有学生，2009 年是 1857 人；三年来 A、B、C、F 四县的独立初中学生的数量 2009 年最大，2010 年有所减少，D、E 县学生数则逐年减少。九年一贯制学校学生数最多的是 D 县，2008 年有 9653 人，2010 年减少到 8900 人；除去 B 县没有变化外，最少的是 A 县，2009 年只有 315 人，2010 年增加到 344 人；三年来五个县的九年一贯制学校学生数量逐年减少。完全中学的学生数量最多的是 F 县，2008 年有 10000 人，2010 年减少到 9100 人；最少的是 A 县，没有一人；三年来 A、C、D、E、F 五县完全中学的学生数量 2009 年最少，2010 年略有增加。但从学生总人数的变化来看，六个县学生数量 2009 年呈减少趋势，2010 年略有增加。

城区学校中小学生源充足。2008 年以来学生数较稳定并略有增加，班数多，班额大，在校生有 10% 左右来自乡镇和农村；乡镇中学、中心小学生源较稳定，人数逐年减少，班级数、班额适中；农村小学规模较小，生源明显不足。农村小学生源减少的主要原因有：（1）近年来农村出生人口大幅减

少；（2）部分学生到父母打工的城镇读书；（3）部分经济状况较好的家庭把孩子送到乡镇中心小学或城区小学读书。

2. 义务教育城乡学校教师队伍的数量和质量整体呈上升趋势，但城乡学校教师的职称结构和学历结构有较大差异

城乡学校教师构成具有以下特点：（1）教师数量逐年增加。2008 年以来各县初中新教师和女教师的数量逐年增加，2010 年，30 岁以下的新教师占有较大的比例，占教师总数的 36.6% 左右，其中新教师比例最大的是 B 县（54.1%），最小的是 E 县（21.9%）；小学教师和女教师的数量逐年增加，2010 年，各县（区）女教师占小学教师总数的平均比例是 39.4%，比例最大的是 B 县（62.7%），最小的是 E 县（36.9%）。（2）30 岁以下的新教师占有较大的比例，占教师总数的 29.6% 左右，其中新教师比例最大的是 B 县（62.1%），最小的是 E 县（25.1%）。（3）代课教师略有减少。各县小学都有代课教师，其中人数最多的是 D 县，占教师总数的 33.3%，B、C、E 三县初中没有代课教师。（4）教师职称结构略有提升。截至 2010 年，中级以上职称的初中教师平均比例是 31.5%，其中比例最高的是 B 县（44.9%），最低的是 D 县（18.1%）；中级以上职称的小学教师比例是 32.4%。（5）本科以上学历的教师数量明显增加。截至 2010 年，各县（区）本科以上学历的初中教师平均占初中教师总数的 39.6%，但差异性比较大，其中比例最高的是 B 县（85.7%），最低的是 A 县（11.1%）。本科以上学历的教师平均占小学教师总数的 18.1%，但差异性比较大，其中比例最高的是 E 县（30.0%），最低的是 D 县（7.8%）。

3. 2008—2010 年义务教育生均公用经费稳定增长，城乡学校的公用经费拨付标准逐步呈现统一态势，但经费远远不能满足日常教学的需要

三年来各县义务教育学生生均公用经费略有增加，A 和 C 县 2009 年比 2008 年增长 17.6%，2010 年比 2009 年增长 33.3%；D 县 2008 年的公用经费高于 A 和 C 县，2009 年没有增长，2010 年增长 33.3%。其中，初中学生公用经费增加明显，A 和 C 县 2009 年比 2008 年增长 28.2%，2010 年比 2009 年增长 20.0%；D 县 2008 年高于 A 和 C 县，2009 年没有增长，2010 年增长 20.0%。但县级财政拨付的生均公用经费很少，六个县中只有 C 县

有财政拨款, 约占生均经费的 5.0%。生均公用经费每年都能按时按标准足额拨付到学校账户, 但因一些办公用品由政府采购, 往往价高质劣; 绝大部分学校的公用经费不够使用。

2008 年城乡生均公用经费标准有差别, 2009 年、2010 年城乡公用经费标准相同, 三年来生均公用经费标准呈逐年上升趋势。2009 年乡镇小学和农村小学、城区小学、乡镇中学、城区中学的增幅依次是 25%、17.6%、33.3% 和 28.5%, 初中生均公用经费的增幅大于小学, 乡镇、农村小学生均公用经费的增幅大于城区。2010 年小学生均公用经费的增幅是 33.3%、初中生均公用经费的增幅是 20%, 小学生均公用经费的增幅大于初中。各学校公用经费都比较紧张, 学生多的学校稍微宽松一些, 学生少的学校就非常紧张。在访谈中, 很多校长和教师建议, 小学生均经费至少应达到 1000 元, 初中至少应达到 1500—2000 元。

4. 义务教育城乡学校办学条件不断改善, 城区学校的办学条件明显好于乡镇、农村学校

(1) 从校园占地面积来看, 城区学校相对较大, 但生均占地面积最小。乡镇初中校园面积最大, 城区初中、城区小学、乡镇九年制学校、乡镇中心小学校园面积比较接近, 农村小学校园面积最小。从单个学校而言, 校园面积最大的学校是城区初中, 达到 32600 平方米, 校园面积最小的是农村小学, 只有 1100 平方米。生均校园面积由大到小的学校依次是乡镇初中、乡镇中心小学、乡镇九年制学校、农村小学、城区小学和城区初中。

(2) 城乡学校拥有的图书总量差距较大, 但生均图书数量差距较小。藏书总量由多到少依次是城区中学、城区小学、乡镇初中、乡镇九年制学校、乡镇中心小学和农村小学; 城区初中的藏书量超过 20000 册, 城区小学和乡镇初中的藏书量比较接近, 在 15000 册左右, 乡镇九年制学校和乡镇中心小学藏书比较接近, 在 5000 册左右, 农村小学藏书最少, 不到 2000 册。生均图书数量由多到少依次是城区中学、乡镇中心小学、城区小学、乡镇九年制学校、乡镇初中和农村小学, 但差距不大, 最多的是 13.9 本, 最少的是 10 本。但各学校目前的图书大部分已很陈旧且破烂, 新书很少。

(3) 教育经费支出总体呈增加趋势, 其中, 城区学校的教育经费支出增加明显, 乡镇、农村学校教育经费支出增长缓慢。这里的经费支出主要指教学人员工资、课时津贴、福利支出和教学公用经费

支出。三年来师均教育经费的支出呈增长态势, 其中城区初中、乡镇中心小学、城区小学和乡镇九年制学校增长较大, 农村小学、乡镇中学增长较小。2008 年乡镇中学、农村小学师均经费支出高于城区中学, 乡镇中心小学和乡镇九年制学校最低; 2009 年城区小学超过乡镇初中, 位居第一, 乡镇中心小学最低; 2010 年城区学校高出乡镇初中, 乡镇及以下学校师均经费明显偏低。三年来生均教育经费的支出也呈增长态势, 2008 年生均经费支出由高到低是乡镇初中、乡镇中心小学、城区初中、农村小学、城区小学; 2009 年、2010 年乡镇学校生均经费支出高于城区中学, 农村小学最低。

(4) 校园文化建设, 城区学校明显好于乡镇和农村学校。城区中小学校校园设施基本完善, 布局较为合理, 教室陈设干净整洁, 名人画像、书法艺术等挂图内容丰富, 黑板报、墙报、宣传栏内容丰富, 形式多样。乡镇中学和中心小学校园设施基本完善, 教学区、生活区、运动区布局合理, 但教室里陈设较为简单, 贴有名人画像, 黑板报内容和形式比较单一, 很少更换。农村小学和九年制学校建筑以平房为主, 校园里空空荡荡, 连硬化场地都没有, 教室陈设更为简单, 只有课桌椅和黑板。城区中小学校风良好, 教学秩序井然, 学习气氛浓郁, 课外活动丰富多样, 每年能举办一次运动会、广播操比赛和艺术节。乡镇中学、中心小学、九年制学校和农村小学虽然校风良好, 教学秩序井然, 学习气氛浓郁, 但课外活动比较单一。

(5) 城区学校教师经济收入和科研水平明显高于乡镇农村学校, 但农村教师的工作量相对较大。通过对部分教师工资收入的相关数据 (主要包括基本工资、绩效工资和住房公积金) 分析可以看出, 城区学校教师的收入水平相对高于乡镇农村学校, 月收入在 2000—2999 元比例由高到低的学校依次是城区小学、城区初中、乡镇初中、乡镇九年制学校、乡镇中心小学、农村小学。另外, 在访谈中我们也了解到, 该省城乡学校工资标准基本相同, 城区学校教师收入比乡镇农村学校教师高的原因是乡镇农村学校新分配的教师比较多, 教龄短, 因而工资低。

从总体上看, 该省中小学教师的 workload 普遍较大, 其中城区中学教师的工作量最大, 农村小学、乡镇中心小学、乡镇九年制学校较大, 乡镇中学教师的工作量最小。

通过对城乡学校教师的教学科研情况的调研,

我们了解到城乡学校教师的教学水平有明显差距,其中城区中小学教师的教学水平最高(城区小学教师对自己教学水平的满意度为 89.7%,城区初中为 79.5%)。农村小学教师的教学水平最低,且年轻教师占较大比例。从各类学校教师对自己教学水平满意度来看,城区小学最高,城区中学次之,乡镇中学再次之(教师对自己教学水平的满意度为 79.2%),乡镇九年制学校教师对自己教学水平满意度为 59.1%,乡镇中心小学教师对自己教学水平满意度为 48.6%,农村小学最低(教师对自己教学水平满意度仅为 22.7%)。

二、西部地区义务教育阶段城乡学校均衡发展存在的主要问题及原因分析

1. 城乡学校义务教育均衡发展存在的问题

(1) 城乡学校办学条件不均衡

在西部地区,城区学校与乡镇学校、乡镇中心学校和农村学校的办学条件差距明显。城区学校的校园面积普遍较小,生均面积明显偏低且逐年缩小,但操场面积相对较大,设施也较完善。乡镇农村学校校园面积较大,但操场面积相对较小,标准一般比较低,配套设施不全且已老化,虽然不断修缮但不能从根本上改观。从理化生实验室、多媒体教室和计算机的配置来看,城区中学都有标准理化生实验室,乡镇中学标准化实验室较少,大部分是迎接普九验收时添置的,设备落后,缺少实验材料与药品,难以保证物理、化学、生物课实验。乡镇中学与中心小学和城区学校一样配有计算机,但配置较低,性能较差,大部分需要更新。从其他设施如体育器材、音乐器材等办学条件来看,城区学校与乡镇学校之间的差距还更大,特别是农村小学各项硬件设施都很落后,教学设备时常短缺,尤其没有配置信息化教学媒体和计算机,大大制约了农村学校的办学水平。

(2) 教育经费投入不均衡

首先,生均公用经费拨付不均衡。从 2008—2010 年生均公用经费标准看虽然是增长的,但是增长比较缓慢,难以满足学校日常教学和学校发展的需求。2008 年西部该省公用经费补助标准为乡镇农村小学 245 元/生,初中 375 元/生;城区小学 255 元/生,初中 390 元/生;城乡之间的标准有明显差距。2010 年小学和初中生均公用经费补助标准分别达 400 元/生和 600 元/生。三年来生均公用经费有明显增长,乡镇小学、农村小学、城区小

学、乡镇中学和城区中学的增幅依次是 25%、17.6%、33.3%和 28.5%,增长速度虽稍高于全国平均水平,但由于原来基数较小,增长后仍然低于全国平均水平。

其次,生均教育事业费支出不均衡。2008 年该省城区小学生均教育事业经费支出 1173.4 元,相当于全国生均支出水平的 42.5%;农村小学生均支出 1428.6 元,相当于全国的 54.6%;城区初中生均支出 1496.5 元,相当于全国的 43.3%;乡镇初中生均支出为 3303.16 元,相当于全国的 95.2%,且乡镇农村学校略高于城区学校。2009 年西部该省城区小学生均支出 1407.2 元,比上年增长 19.9%,增长速度低于全国平均水平,仅相当于全国的 42.93%;农村小学生均支出为 1617.1 元,比上年增长 13.2%,低于全国平均水平,仅相当于全国的 50.9%;城区初中生均支出 1818.2 元,比上年增长 21.5%,低于全国平均水平,仅相当于全国的 41.9%;乡镇初中生均支出 2920.5 元,比上年有所减少,大大低于全国平均水平,仅相当于全国的 71.9%。2010 年生均预算内事业费支出略有增长,增长幅度由高到低的顺序是乡镇中心小学、乡镇九年制学校、城区初中、乡镇中学、城区小学和农村小学,乡镇中心小学增幅 38.2%,农村小学增幅仅为 3.4%,均低于全国水平。

(3) 师资力量不均衡

该省城乡学校教师配置明显不均衡。2008 年以来城区学校教师年龄集中在 35—50 岁之间,女教师多于男教师,本科学历、中级以上职称的教师大幅提高;2010 年小学教师专科以上学历的占 84.2%,初中教师本科以上学历的占 82.7%,中级以上职称教师比例在 48%以上,有专业的音体美教师;但由于城区学校的生源足、班额大,因此师生比偏低,且受编制的制约,只得聘请大量的代课教师。2008 年以来乡镇中学招聘的教师都是本科毕业生,本科学历和中级以上职称教师比例略有提高,2010 年本科以上学历教师占 56.7%,中级以上职称教师占 32.4%,每校各有一名专业的音体美教师,但没有专业的心理辅导教师。2008 年以来乡镇中心小学教师中专科以上学历和中级以上职称的比例略有提升,但师资较紧张,缺少专业的音体美教师、计算机教师和心理辅导教师。农村小学教师 50%以上都是近三年分配的大专以上毕业生,教学经验明显不足,学校基本没有专业的英语教师、音体美教师及心理辅导教师。

该省城乡教师交流范围非常有限。当前教师交流主要局限在城区中学之间,或城区同一类学校不同学区之间,基本没有城区教师下乡交流和农村教师进城交流。除去专门招聘的农村教师外,农村教师流动的方向还是趋向以县城为中心的城区及周边的单向流动。

(4) 城乡学校教学质量有差距

城乡间教学质量差异明显,城区学校教学质量明显高于乡镇学校。县一中教学质量最好,因而择校的学生较多。其他县城中学师资力量明显好于乡镇中学,也吸引大量农村学生前去就读。因此,城区中学学生相对集中,班额过大,教育教学设施设备等资源紧张,教师负担很重,不利于学校的良性发展。城区小学的情况亦如此。一个乡镇内各小学教学质量也差异明显,乡镇中心小学教学质量高于其他小学。乡镇中心小学一般是各项教学设施设备较完备的学校,中心小学配备的教师大部分都是年富力强的中青年教师,学历达标率比较高,具有创新精神的教师比较多。乡镇中心小学管理相比一般农村小学较规范,学校领导多是具有一定教育思想和管理经验者,制定的各项教学管理措施更加合乎教育规律,富于人性化,更能促进教师积极性的提高。大部分中心小学的教学质量常常高于其他农村小学。而一般农村小学教师年龄呈两级分化:一是45岁以上和转岗的代课教师较多,思想相对保守,缺乏开拓精神;二是新分配的年轻教师比较多,缺乏教学经验。一般农村学校教学质量令人担忧。

(5) 城乡学校生源质量不均衡

城区学校的学生家庭经济条件较好,父母受教育程度较高,对孩子的教育比较重视,尽可能为孩子创造良好的学习条件,因而,城区学校的学生质量较高。由于乡镇、农村部分家庭条件较好的学生到城区学校就读,加上乡镇和农村学校都有大量的留守儿童,也都缺乏家庭教育的配合,使城乡学校生源质量不均衡的情况更加严重。

2. 城乡学校义务教育发展不均衡的原因分析

基于对西部某省义务教育均衡发展状况的调查研究,我们可从教育理念、经济制约、经费投入、教师队伍建设等方面探析城乡学校义务教育发展不均衡的因素。

(1) 义务教育城乡学校发展不均衡的首要原因是教育理念问题。义务教育均衡发展的理念来源于人们对公平、教育公平问题的思考。最关键的是教育决策者,若他们在观念上认识到学校发展均衡问

题须优先考虑的话,均衡发展自然会摆上议事日程。如果决策者没有建立教育均衡发展的理念,认为不均衡是正常的、现实的,也很难改变,则均衡发展就难以实现。在改革开放初期,我国在经济建设领域推行非均衡发展战略,有其合理性,并且也因此得到较明显的效果,在短短的二十余年里实现了经济社会各项事业的迅猛发展;同时也造就了区域间经济及社会各项事业发展的不均衡,包括教育发展的不均衡。加之国家长期推行城乡二元结构体制导致人们心目中已经接受了这种差别,城市学校条件好、农村学校条件差似乎是天经地义的事。正是这种错误意识(理念)在不断地放任和维护着城乡义务教育发展的不均衡。近些年虽然西部地区农村学校办学条件有了一定改善,但城乡义务教育差距依然很大,仍然很不均衡。因此,教育决策者必须明确义务教育均衡发展的实质就是义务教育城乡学校物质资源和教师资源配置的均衡。

(2) 国家教育经费投入不足是制约西部地区义务教育城乡学校均衡发展的主要原因。改革开放以来,我国地区之间经济发展极不平衡,尤其是西部地区经济发展相对滞后,严重制约了城乡学校的均衡发展。2001年国家将义务教育管理体制调整为“在国务院领导下,实行地方政府负责,分级管理,以县为主”。但由于西部地区经济长期欠发达,县级财政能力十分有限,在民族地区经济更为落后,学校主要依靠国家财政拨付的义务教育经费和转移支付资金维持运转,县乡财政基本没有投入,这就大大限制了西部地区义务教育城乡学校均衡发展。西部地区农村义务教育经费不足,是制约义务教育城乡学校均衡发展的首要问题。从总体上讲,现行的农村义务教育管理体制还不合理,特别是经费投入渠道不合理,很难达到均衡发展。当前,全国的县级财政水平差异极大,就导致不同地区义务教育学校获得的办学经费相差很大,实际上现行的分级管理体制也拉大了各地城乡学校的不均衡。^[2]

(3) 教师队伍构成差异是造成义务教育城乡学校发展不均衡的重要原因。教育质量取决于教师的素质与水平,当前城镇学校与农村学校在教育质量上存在着明显差别,其中教师队伍的差距是一重要原因。我国城乡学校教师工资仍存在较大的差距,农村学校教师工资普遍偏低,且居住条件、生活环境都与城镇学校教师相差很多。从调查得知,90%以上的农村学校教师更愿意去城里学校工作。因此该省农村学校教师不够稳定,一旦有向城市学校调

动的机会,或遇有发达地区招聘教师,农村教师便会踊跃参与以脱离农村。近几年,该省城镇学校需要教师基本采取招考在职农村优秀中小学教师的办法来解决。同时,优秀师范生不愿到农村学校工作,实际进入农村中小学的教师中优秀者很少。另外,由于历史的原因和决策者的认识误区,农村中小学教师编制核定低于城区学校。加之农村学校大都规模小,年级多学生少,造成农村中小学教师周课时很多,工作负担偏重,很少有时间和精力对自己的教学实践进行反思梳理及参与教研活动。长此以往造成他们总体素质水平、教学水平及科研能力均较差,这是农村学校无法与城镇学校真正均衡发展的关键原因。

三、促进城乡义务教育均衡发展的

对策与建议

1. 中央政府应为义务教育提供充足财政支持并监督经费合理使用

保持一定的政府公共财政规模,是维持充足义务教育经费的基本前提。“各级政府既要解决总量投入的问题,也要解决配置不均衡的问题,发挥中央和地方的共同作用,各负其责,保证教育均衡发展的基础。”^[3]西部地区经济水平不发达,且省区之间经济发展有较大差异,没有充足的经费支撑义务教育健康发展。因此需要改变现行体制,由中央财政来承担西部义务教育经费并保持城乡义务教育经费均衡投入,省级政府与县级政府主要应监管好中央财政办学经费的科学合理支出,确保经费的及时足额到位、不被挪用或浪费。还应当特别注重对贫困地区农村薄弱学校的扶持,国家应设立薄弱学校建设专项资金,使薄弱学校建设得到资金的重点保证,尽全力尽快缩小义务教育城乡学校间的差距。中央政府应进一步完善经费预算和监督考核制度,规范义务教育财政经费分配和学校预算制度。还应建立教育资源合理调配和使用机制,不断提高资源利用率。

要想彻底改变义务教育城乡学校发展不均衡局面就必须教育经费投入机制的制度设计上有较大突破,废止现行的教育经费分级投入的制度,要明确义务教育办学经费只能是中央财政承担,也必须由中央财政承担。我们认为,在当前中央财政还无力独立承担的条件下,近几年内可由中央和省级财政两级共同承担(分担比例应视省级财政单位的财力水平来区别,但西藏、青海、甘肃、贵州、新疆

含建设兵团等西部落后省区则由中央财政100%承担),为城乡学校均衡发展奠定财政基础。到2020年后,依然要过渡到完全由中央财政承担,因为义务教育本质要求必须全国一盘棋,所有中小学的办学条件、师资水平、管理水平、教学质量等均应基本均衡,这样才能让每一个接受义务教育的孩子都能享受到良好的学校教育,教育公平才能实现,长期困扰义务教育均衡发展的学生择校问题才能从根本上得到解决。

我们认为,当务之急是国家要大幅度提高义务教育财政经费投入标准,主要是提高对西部农村学校的财政经费投入标准(如生均公用经费标准翻番),并且要至少连续八年对农村学校的经费投入大于城镇学校,使农村办学条件差的学校尽快改变面貌,使广大农村儿童尽早享受合格义务教育(由于我国农村学校长期薄弱,需要国家用8—10年时间给予农村学校更多资源配置的倾斜,使之尽快赶上城镇学校)。

我们认为应该尽快制定全国统一的中小学办学标准,明确提出在十年内全国中小学基本都要达到这个标准。要做到这一点,各级人民政府领导特别是中央政府领导要清楚地认识到教育对加快社会主义现代化建设的重要作用,要舍得给教育加大投资,这是国家经济建设高速发展的基石和后盾。国家今后应对西部边疆地区、少数民族地区、自然条件恶劣地区、经济发展落后地区,中央财政的转移支付或专项补助的力度更大一些,以彻底减轻这些贫困县的财政负担,有效促进城乡义务教育的均衡发展。希望中央政府要像投资国防建设和航天事业那样来投资义务教育,我国的义务教育城乡学校均衡发展应在8—10年内基本实现。

其次,中央财政义务教育经费应该主要由县级政府来监管,即要明确县政府对义务教育学校的管理职责。县级政府应对区域内的所有学校通盘管理,包括义务教育经费的监管,中小学领导(校长)的监管,教育教学质量的监管,学校发展规划的监管等。县级政府的主要责任一是向中央和省政府保证绝不截留、挪用办学经费,二是要督促中央财政及时足额划拨义务教育经费,三是要监督城乡学校把办学经费用好,确保城乡学校的办学条件不断改善、教学质量不断提高。县级政府要科学规划义务教育城乡学校的发展,县教育局要合理安排城乡教育资源,采用向农村学校倾斜的政策来支持且督促城乡薄弱学校,尽快实现城乡均衡。县政府要

把管理好国家义务教育经费和学校均衡发展作为职责考核的重要内容,克扣截留挪用国家下拨义务教育经费者就地免职,违反法纪者从严惩处。县级政府要加大教育督导力度,强化对学校领导的检查和监督工作。在满足日常教学与教学实验及图书更新经费后,中央政府应在3—5年内努力为全国城乡义务教育学生提供一顿干净卫生、营养充足、可口美味的免费午餐(6—8元)。县政府与县教育局必须为全县中小学发展编制出既科学合理又构思精细且充满人性化的学校建设标准细则,明确全县城乡中小学必须严格执行,教育局要持续地长期地认真督促检查落实。

2. 切实推进义务教育学校标准化建设,实现义务教育规范化发展

教育部应尽快完善“义务教育学校办学基本标准”并强力推行。国家应根据未来社会经济、文化、教育发展水平的实际需要,推进“义务教育学校标准化建设”工作,可先期选择1000所西部农村学校尝试。应根据学校发展的中远期目标(10—20年)及国家财力水平,编制“义务教育学校办学基本标准”,包括教学硬件标准和软件标准,要有科学的师生比标准(城乡学校一致的小学低年级师生比、高年级师生比、初中师生比),合理的公用经费标准(按学生人数划定不同标准,如1000名及以上学生标准,500名及以上学生标准,100名及以上学生标准,50名及以上学生标准,不足50名学生学校经费标准,村学含教学点经费标准等),基本标准既要满足学校各项工作正常开展,保证学生健康成长和教师安心工作,又要基本满足学校的合理建设发展之需,更要兼顾其他社会公共事业发展的现实,使之有很强的操作性与前瞻性。实施义务教育学校标准化建设在完成的时间上要有梯度,经济发达地区要短一些,欠发达地区可以稍长一些,但要有明确的截止时间要求。

3. 加强师资队伍建设,建立科学合理的教师管理与流动机制

教师队伍素质是决定一所学校办学水平和教育质量的最重要的因素。目前,城乡学校发展不均衡,很重要的一个原因就是师资水平之间存在差距。要想尽快缩小校际间的差距,促进城乡学校教育均衡发展,必须着重抓好教师队伍建设,建立科学合理的教师管理与流动机制。几十年的管理实践证明,现行的靠行政手段管理、调配和调动教师积极性的办法不是科学有效的方法,也是缺少人性化

的方法。我们认为今后应该变行政手段为经济手段来管理教师,用经济手段促进教师合理流动,用经济利益来驱动对教师的科学合理管理。建议中央政府对在艰苦条件下工作的农村学校教师实行高津贴高补助的政策,用“赎买在农村学校工作教师的青春”的办法给农村中小学教师发放补助和津贴。让在边疆地区、高寒地区、高原地区和少数民族地区等条件艰苦地区和经济欠发达地区等基层学校,尤其是乡镇以下农村学校工作的教师都能享受国家的“青春补偿费”。中央政府可以划分全国的地区等级(补贴等级),省级政府可以划分档次(补贴档次),明确省(区)的省会城市中心城区、直辖市和大城市的中心城区学校教师不能享受补贴,依此类推,补贴由低到高,省会城市和大城市周边学校最低,中小城市、县城、城镇、中心学校、基层学校、村学,山区、林区、牧区、湖区、高寒地区、高原地区、艰苦地区、落后地区、民族地区、边疆地区等,越基层越艰苦的学校教师津贴补助越高。最高津贴每月10000元,最低津贴每月500元(今后随着国家财力的提升,津贴标准还应该不断提高)。这样,全国的农村学校、艰苦条件学校、基层学校就不会缺少教师、缺少好教师了。我们认为用经济手段调剂中小学教师要比用行政手段好得多,有效得多,持久得多;因为它更科学、更合理,更符合人性。这样,改革开放以来长期困扰我们的教师招录、调动、调配、管理等问题就能得到彻底解决。地方政府也可以学习日本的“无学籍管理”制度,“将教师的管理权收回到县(区),使教师全部由‘单位人’变成‘系统人’,由县(区)教育行政部门统一管理人事、工资,统一配置师资,按需设岗,为教师定期流动创造条件。”^[4]

4. 依法管理学校,让中小学校长真正拥有事权、财权、人权

《中华人民共和国教育法》第二十八条明确规定:学校行使的权利有“按照章程自主管理”、“聘任教师及其他职工”、“管理、使用本单位的设施和经费”,《中华人民共和国义务教育法》第二十六条明确规定“学校实行校长负责制”。这就表明校长拥有学校的事权、人权和财权。在调研时我们注意到,当前城乡中小学校长只拥有事权。任何一所城乡学校的大事小事都靠校长拍板,上级布置的大事小事也都靠校长落实,学生与教师管理靠校长,学校教育质量靠校长,学校日常管理靠校长,学校的发展规划靠校长,学校的经费短缺靠校长……校长

不但是学校主心骨，往往是学校的挡箭牌。校长拥有事权是办学的基本保证，但同样是办学基本保证的财权与人权却常常不在校长手中，教育局、财政局、人事局这些监管学校的政府机构却经常把本属于校长的财权、人权拿走，校长不能自主招聘和辞退教师，校长不能自主支配学校经费，事事要请示，件件要汇报，笔笔要审批，其结果是既影响了

校长的工作积极性，又影响了正常教学工作，这种管理学校的弊病已严重影响了中小学教育质量而被校长们诟病。因此，在推进城乡学校均衡发展的过程中，必须赋权于校长，使每位校长都能够真正拥有财权、人权与事权，使校长成为学校真正的法人代表，全面管理学校各项事务，管好学生，管好教师，管好学校。

[参考文献]

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm. 2012-07-29.
- [2] 张新海. 中原地区农村义务教育均衡发展调查：问题及对策[J]. 西北师大学报（社会科学版），2012，（6）.
- [3] 中央教育科学研究所教育政策分析中心. 义务教育均衡发展是实现教育公平的基石[J]. 教育研究，2007，（2）.
- [4] 汪丞. 中日中小学教师流动之比较与启示[J]. 比较教育研究，2005，（11）.

The Balanced Development of Compulsory Education in Urban and Rural Schools in Western China

JI Bing-xin¹, WANG Cong-hua²

(1. School of Education, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC;

2. School of Arts, Gannan Normal University, Ganzhou, Jiangxi, 341000, PRC)

[Abstract] Through investigating the status quo of the balanced development in urban and rural schools in one province of western China, the data are obtained and statistically analyzed. Additionally, some reasons resulting in unbalanced development for these schools are discussed. Accordingly, the countermeasures for the challenge are proposed as follows: School funds for compulsory education should be totally sponsored by the central government, supervised by the local county government, and used by schools; The nationwide standards for setting up the schools of compulsory education should be formulated, and all schools should achieve the standards within 8 to 10 years; Educational resources should be reasonably allocated to boost balanced development of schools; The salaries and allowance for the teachers in primary and secondary schools should be increased substantially, and extra allowance should be granted to the rural teachers with the strategies of “compensating for the work of the teachers in rural and tough areas”; The traditional administrative ways for teacher move should be altered, and high income for rural teachers can help form the reasonable move among teachers; The schools should be administrated within their jurisdictions to guarantee the principles in these schools really have the rights for managing the schools, funds and personnel independently.

[Key words] Western China; compulsory education; urban and rural schools; balanced development investigation

（责任编辑 王兆璟/校对 丁一）