

当前位置:

**摘要:** 近几年来,陕西省农村义务教育取得了很大成就,特别是“一费制”的实施,为其带来了历史性的变革,但与此同时,陕西省农村义务教育仍存在着教育经费投入相对不足,教师待遇差,公办学校生源锐减,素质教育未能有效落实等诸多问题,基于问题及其原因分析,本文的建议对策是:合点并校,提高教师待遇,加大义务教育投入,进一步推进社会力量办学,创办家长学校等。

**关键词:** 陕西省 农村义务教育 一费制 合点并校

### 一、问题的提出

十六大以后,党的工作重心转向了农村,转向了农村教育。作为西部教育强省,“十五”末陕西省有103个县(市、区)基本实现了“普九”的宏伟目标,另有21个县通过了“两基”验收,小学入学率达到了99.20%,初中入学率97.95%<sup>[1]</sup>。为了进一步推进义务教育发展,2005年秋季,陕西省在全省范围内实行了义务教育“一费制”<sup>①</sup>,且于2006年1月起免除农村义务教育及农民工子女接受教育的借读费作为“一费制”的补充。为此,在义务教育“一费制”实施的历史背景下,如何改善农村教学条件,怎样缓解教育经费投入不足的压力,以及通过什么途径提升农村义务教育的质量和水平,从而快速推进陕西省农村义务教育的可持续发展,是值得我们深入思考和探讨的问题。

### 二、韩城市农村义务教育现状

为了解陕西省“一费制”实施后农村义务教育的发展现状,2006年7月我们对韩城市农村义务教育做了专题调研,采用问卷调查和走访调研相结合的方式。调查共发放问卷141份,其中有效138份,并走访了中、小学各3所。

韩城市为陕西省直属市,现由渭南市代管,位于关中平原东北隅,距省会西安240余公里,全市国土面积1621平方公里,总人口38.5万,农村人口23.5万。

1992年,韩城市基本普及六年义务教育。1994年,韩城市顺利通过陕西省政府“两基”验收。经过十多年来的义务教育不断改革创新,已基本形成以公办为主,企业、私人办学为辅的综合教育体系。目前,全市拥有各类学校299所,在校生73202名。

### 三、农村义务教育存在的问题和原因分析

在“一费制”实施了一年之际,我们针对韩城市的薛峰镇、芝川镇及龙门镇的农村义务教育阶段学校、学生家庭进行实证研究,发现陕西省农村义务教育存在的问题主要表现在以下几个方面。

#### (一) 农村义务教育欠账严重

韩城市在实现“普九”及两基验收的同时,也留下了严重的后遗症,据统计,至2005年底,韩城市农村义务教育累计欠账16648400元,其中农村义务教育中小学危房欠账9558000元,农村“普九”欠账

农村税费改革和“以县为主”的农村义务教育管理体制，特别是一费制试行之后，原来支撑农村教育发展的教育费附加、社会集资和学杂费被取消了，而县级财政资金有限，导致农村义务教育投入出现了很大的缺口。为了解决突出的经费短缺问题，只好东挪西借，旧债未还又添新债。同时，对义务教育“以县为主”的配套措施未能制定，特别是在农村义务教育转移经费的划拨、管理和使用上，间接加剧了农村义务教育相对投入不足的问题。如陕西省于2006年对34个县（市、区）8783万元教育费附加未用于教育支出等问题予以全省通报批评，其中包括韩城市。

## （二）办学条件恶劣

### 1. 学校危房问题严重

样本中的薛峰小学的教室普遍为危房，而薛峰中学也有两栋危房已废弃，而芝川中学的教师宿舍则为危房。由于农村学校特别是小学多而分散，需要危改的校舍数量较大但资金有限，与危改的需求相差甚远，导致农村学校普遍存在校舍破旧，危房较多等现象。

### 2. 学校正常运行艰难，教育装备不足

实行义务教育“一费制”之后，中小学收费水平普遍比去年低，学校公用经费为生均不足10元/月，而生源锐减，致使学校办公经费锐减，经常入不敷出，更无力添置音体美等教育装备。

## （三）农村教师待遇低

教师是教育质量的保证，教师待遇的好坏，关系到教育质量的好坏。而农村普遍存在教师待遇较低的现象。

### 1. 生活条件较差

多数农村教师的住处兼办公室是一间不足二十平米的小房间，非常简陋，甚至有些是危房。农村教师既非本村人，流动性又较大，迫使老师们只能按学校安排住宿，但由于长期投入不足，教师宿舍年久失修。

### 2. 农村教师收入低

农村教师的实发工资较低，刚执教的教师月工资为670元左右，拥有20年教龄的也仅为1000元左右，且隐性收入（家教等）远不及城区学校高。

### 3. 晋升难

教师晋升一般采用分指标形式，且指标分配存在着重城区轻农村，重高中轻初中、小学倾向，加剧了城乡师资发展的不均衡和教师晋升机会的不平等<sup>[3]</sup>。

## （四）农村公办学校生源锐减

学校生源锐减已成为农村义务教育发展的突出问题。据统计，较之2004年，在韩城市义务教育阶段生源减少3202名的情况下，2005年农村公办学校生源减少了11792名，另有45所小学关闭。样本中的薛

峰中学由300多名减少到100名左右，而滩子小学已关闭。

长期以来，由于经济、观念、体制等多方面的原因，各学校在教育资源积累上参差不齐，导致城乡之间，校际之间教育发展不均衡。在实施“一费制”及免除借读费之后，学生择校的成本接近于零，家长为了获得孩子在学习成绩上更好的预期，便选择将其送入教育质量较好的学校(如城区2004-2005年，小学学生由3897名激增至7500名)，甚至是费用高昂的私立学校。致使“择校风”盛行，教育质量较差的学校生源锐减。

#### (五) 师生比例偏高

师生比是用以考察一个国家或地区教师数量配置和使用效益的重要指标。一般来说，过低的师生比反映了教育资源的短缺，过高的师生比则反映了效益的低下。就韩城市而言，2004年农村义务教育阶段平均师生比为1:12.6，2005年上升到1:10.13，远高于国家标准。而样本中的林皋小学甚至达到了1:4.7。如此高的师生比表明了教育资源使用效益的低下，办学成本的虚增。

实行一费制及免除借读费后，学生择校的自主性增强，导致一些农村公办学校生源锐减。为了保持正常的教学秩序，学校教师编制调整不宜过大(如2004-2005年学生减少了26.5%的情况下，教师只减少了9.10%)，导致多数农村公办学校出现师生比偏高的现象。增加了办学成本，进一步加剧了教育经费相对投入的不足。这种趋势使得农村学校资源重组势在必行。

#### (六) 家长与学校互动不够，互补教育作用较小

孩子的教育是由学校与家庭共同来完成的。但在调查中发现，有相当一部分家长了解孩子在校情况途径主要是听其同学说，或者是听孩子自己说，而很少与老师进行直接沟通，形成互动。这使家长不能真实地了解孩子的在校情况，也不知道孩子现阶段所需要的教育方式以及所需要的帮助和指导，不能更好地建立与学校教育相配套的家庭教育，发挥互补教育的作用。

家长与学校的互动，还受家长的个人能力和精力限制。部分家长本身文化水平较低，不能或不愿参与互动中来。还有些家长常年外出打工，把孩子留给老人照顾。而多数老人只能照管孩子的生活，很少进行教育沟通。

#### (七) 片面追求升学率，素质教育不能有效落实

义务教育是全面发展的素质教育，但事实上，多数农村学校还仅局限于应试教育的层面，更多地倾向于面向少数人的英才教育，升学和应试已成为初中教育的中心任务，而为初中输送应试精英已作为小学教育的惟一任务，学校开设的体育、美术等课程只停留在形式上。样本中的小学，这些课程也只有老师乐意了才可能上课，且无专任教师。

九年义务教育是基于我国国情所确定的，培养目标早有定论，但在功利化思想以及科举思想的束缚下，在教学行为及认识上发生了偏差，更多地强调了学习成绩的选拔，并为真正实施促进学生全面发展的素质教育，而音体美专任教师的缺乏，更加剧了这一问题。

#### (八) 辍学问题依然严重

辍学问题依然是一个值得我们关注的话题。虽然较之前几年，辍学率有所下降，但依然很严峻。辍学有反弹的现象。样本学校的辍学学生主要集中初二和初三年级，且以女生为，其中滩子村6名初三女生已全部辍学在外打工。

长久以来，在功利化的影响下，应试教育盛行，片面追求升学率，特别是初中教育，而很少顾及农村教育“为农服务”的宗旨及以学生为主体的价值取向。且升入高一级学校的学生只占很少一部分，致使学业不佳的学生灰心。同时在外界诱惑下，学校却缺少专门的思想教育，学生未认识到学习的意义，这就导致学生学习兴趣下降，部分学生因此而辍学。辍学后，由于这种“离农”教育已经伤害了人们的心，从而子女辍也不强制返校。

#### 四、韩城市农村义务教育发展对策

##### （一）合点并校，裁减教师数量

近几年来，计划生育渐显成效，义务教育阶段学生减少，教育服务的供给已远远大于教育服务的需求。同时，在实施一费制及免除借读费后，学生择校的自主性增强，致使许多农村公办学校生源锐减，无法达到规模经济，办学成本间接增加。为此，可以考虑“合点并校”对策，即在方便学生就近入学的前提下适当的合并部分教学点，以充分利用学校教师及设施资源，实现规模经济，缓解学校的教育经费紧缺问题。具体措施为：

第一，合点并校。按规模经济的要求，考虑实际距离的因素，将几所邻近村庄的小学合并为一所，并实行寄宿制。通过合点并校，改变以前多而分散的局面，危改的投入将相对充足。同时还应该加快新村建设及农村城镇化步伐。

第二，减员增效。在合点并校的同时，进行教师裁减。通过竞争上岗或学生、家长投票等方式适度分流和精简一批不合格的教师，降低师生比，提高教师资源及资金的使用效益。从而能够投入更多资金去改进学校硬件设施以及提高教师福利。

##### （二）改善农村教师待遇，提高教师整体素质

百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。积极推进农村中小学教师队伍建设，全面提高农村教师的整体素质，是提高农村教育质量的前提。

第一，改善农村教师待遇。首先，提高农村教师的工资水平，在现有状况下，应保证农村教师工资不低于国家标准，并实施农村地区教师特殊津贴制度；其次，改善农村教师办公条件及生活条件。在合点并校的同时为农村教师配置完备的办公教学及生活设施，鼓励教师扎根农村教育。

第二，建立严格的教师职业准入制度，严把教师入口关和质量关，打破教师资格终身制，改一次性资格考核为多次考核；逐步提高新聘教师的学历层次，特别是第一学历要求；建立规范的教师聘任制度，面向社会招聘、录用愿为农村教育作贡献的合格教师。

第三，建立新的农村教师继续教育体系。继续教育是农村教师实现观念转变和专业发展的重要途径。政府应当定期为教师提供免费的培训，并适当地进行教学经验交流以及校本培训，以便更好地提高农村教师队伍的整体素质。

##### （三）推进社会力量办学，实现农村义务教育“市场化”

在发展农村义务教育中，要积极吸引民间资本的投入，使义务教育的投资主体呈现多渠道和多元化的情景。这样既能减轻政府办教育的经费负担，又能满足人们对教育多元化需求，给教育界带来活力和竞争的氛围，实现教育资源的有效配置。



第一，进一步鼓励和支持社会团体、企事业单位和个人捐资助学，筹资办学，建立一批私立学校及公办民助学校。把社会力量办学作为政府办学的补充，同时加强对其进行监督与引导，从而拓宽教育投资渠道，增加教育投入。

第二，转变政府职能，推进义务教育模拟市场化。政府应退出教育的竞争性领域，改变以前与学校纯粹的行政隶属关系，扮演教育市场的监护者，教育质量的监督者和教育消费的保障者。为此，我们可以推行教育券制度。即政府以教育券的形式直接把资助学生的补贴交给学生，各类学校均可用其向政府报销，在教育券制度还不成熟的时期，可先以县为试点，逐步推广。

#### （四）加大对义务教育的投入，增强对教育经费管理使用的监督

目前农村义务教育的正常运转，既要弥补历史性欠账，又要改善现在恶劣的办学条件。这就需要建立一个更有效的教育经费投入、管理和使用机制。

首先，加大对农村义务教育的投入，提高国家财政性经费支出占GDP的比例，根据国际测算及比较，这一比例一般定为5%，同时增加农村义务教育经费在教育经费中的额度。

其次，加快相关配套法律法规的制定。只有用法律形式规范各级财政对农村义务教育的责任和义务，才能从源头上保障农村义务教育发展的物质基础，尤其要建立农村义务教育专项转移支付制度。

再次，建立和完善监督机制。建立一个既有权威又有权力的监督机构<sup>[4]</sup>，每年不定期的对教育经费的管理和使用进行审计监督，并及时采用公开、公正、透明的方式将监督结果向社会公布，接受广大人民群众的监督，特别是接受广大教师和学生家长的监督。

#### （五）创办家长学校

学生的健康全面发展需要家长和学校的共同努力。创办“家长学校”可以更好地给家长提供各种正确引导和教育孩子的方式，提高家长的素质和家庭教育的水平，使学校教育与家庭教育相协作，发挥互补教育的最优作用，从而促进学生健康、和谐、全面发展。

首先，创办家长学校，由学校及时将学生在校情况反映给家长。这样更易于让家长及时了解孩子的学习情况，便于学校、家长及孩子三方之间的沟通，以利于找到一个更适合于孩子成长的家庭教育方式，达到互补教育的目的。

其次，创办家长学校，定期对家长进行家庭教育知识的培训，帮助家长树立家庭教育的理念；使家长重视孩子的“思想素质”和“心理素质”等非智力因素培养，促进家庭良好教育环境的形成。

再次，创办家长学校，选举一些责任心强、在教育子女方面有优秀经验的家长，组建家长代表大会。适时地组织家长在一起进行经验交流，以找到一些对孩子更有效的家庭教育方法。

#### （六）转变办学思想，全面推行素质教育

农村义务教育要大力提高农村劳动力的素质服务。这就需要我们转变过去生产性质的应试教育办学思想，积极推行服务意识的素质教育，以学生为价值主体，确定“为‘三农’服务”的价值取向<sup>[5]</sup>，逐步实现农村教育与农村经济、社会发展相互促进的良性循环，培养造就一代新型农民，为新农村建设提供有力的人才保障。

首先，实现职业教育大众化，缓解升学压力。适当加大地方和学校在国家指导下独立设计的课程内

容和课时数，紧密联系当地农村实际，因地制宜，突出当地特色，做好义务教育阶段课程方案与教材编写工作，并将职业教育渗透到初中教育中，在初中二年级或三年级对学生进行分流教育，从而同时实现“升学有望”和“致富有路”，发挥农村教育“为农教育”、“强农教育”的作用<sup>[6]</sup>。

其次，全面推进素质教育的实施。为农村义务教育学校引进外语、计算机及音体美等方面的专业教师，并按国家标准和地方制定的场地、器材配备目录进行建设，为农村学生提供平等的素质教育机会，全方位挖掘农村学生的潜力，为国家输送更多的音体美等方面的预备人才。

注释：

①“一费制”是指在严格核定现行义务教育阶段的杂费（含基本杂费、信息技术教育费、冬季取暖费）和课本费的基础上，由学校一次性统一向学生收取的费用。

参考文献：

[1] 陕西统计局. 陕西统计年鉴[R], 2005

[2] 韩城市财政局. 2005年度财务报表[R]. 2006

[3] 谭细龙. 农村基础教育存在问题探析——以湖北省为例[J]. 教育研究与实验, 2006年. 3, P50-53

[4] 田伏虎, 阎世笙, 孙刚成. “以县为主”的农村义务教育管理体制存在的问题和对策[J]. 教育探索, 2006. 10, P34-36

[5] 洪俊. 农村义务教育课程改革的价值取向——兼论农村教育必须坚持为“三农”服务[J]. 农村职业教育研究, 2006. 4, P136-142

[6] 朱小蔓主编：对策与建议——2003-2004年度教育热点、难点问题分析[I]. 教育科学出版社, 2005

[▶ 我要投稿](#) [▶ 推荐给朋友](#) [▶ 打印](#) [▶ 关闭](#)

[【上一篇】](#)

[【下一篇】](#)

