

城乡中小学教育公平问题研究

游河, 刘小干 (井冈山学院政法学院, 江西吉安 343009)

摘要 调查来自广东、福建、浙江、海南、辽宁、甘肃、云南、内蒙古、山西、四川、贵州等地34所城镇与农村中小学校的教师, 结果表明: 绝大多数教师认为教育不公平问题很严重或比较严重, 农村和城镇教师对所在学校教学质量、基础设施以及升学率的想法存在显著差异。

关键词 教育公平; 城镇与农村; 中小学; 教师

中图分类号 G40 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)22-07025-03

Investigation of Educational Equity between Urban and Rural Primary and Middle Schools

YOU He et al (Politics and Law Department, Jinggangshan College, Jian, Jiangxi 343009)

Abstract The teachers from 34 urban and rural primary and middle schools which were located in Guangdong, Fujian, Zhejiang, Hainan, Liaoning, Gansu, Yunnan, Inner Mongolia, Shanxi, Sichuan, Guizhou, etc. were investigated. The results indicated that most of the teachers thought there was serious unfairness in education, and their ideas of teaching quality, facilities of their own school, and proportion of students entering a higher school were quite different.

Key words Educational equity; Urban and rural area; Primary and middle schools; Teachers

目前我国基础教育发展的地区差距悬殊, 城乡中小学存在着严重的教育不公平, 教育政策的制定往往是以城市教育的发展为基点, 而广大农村地区遭到忽视。尽管2007年我国农村开始全部实行免费义务教育, 但城乡基础教育之间的差距并没有因此而缩小。因此, 科学分析和正确认识农村中小学教育公平问题, 并积极寻找对策, 对促进基础教育均衡发展, 实现教育公平具有重大的现实意义^[1]。

1 调查对象与方法

调查对象为广东、福建、浙江、海南、辽宁、甘肃、云南、内蒙古、山西、四川、贵州等地34所中小学校的教师, 共发放700份问卷, 回收有效问卷628份。其中331位教师来自城镇学校, 297位教师来自农村学校; 271位教师来自小学, 357位来自中学; 285位来自广东、福建、浙江、海南、辽宁等经济发达地区, 343位来自甘肃、云南、内蒙古、山西、四川、贵州等欠发达和不发达地区。施测时间为2006年8月。通过查阅文献, 结合我国中小学的实际, 在小规模(15人)访谈、调查和试测的基础上编制了中小学教育公平问题调查问卷(教师卷)。该问卷涉及到对教师所在学校的基本情况包括生源、升学率、教学质量、辍学情况、学费、基础设施、教师工资等问题的调查, 还询问了教师对于教育公平问题的看法和建议。利用大学生暑假返家的机会把问卷带给各地被试教师采集数据。所有数据用SPSS12.0进行整理与分析。

2 调查教师的认知及比例

有19.4%的教师认为教育不公平问题很严重, 52.8%的人认为比较严重, 只有25%的人认为不严重, 认为不存在的人仅为2.8%。可见, 绝大多数教师认为教育不公平问题很严重或比较严重。来自城镇的教师中38.5%的人认为所在学校的教学质量很好, 46.1%的人认为不错, 15.4%的人认为一般; 而农村教师中仅有10%的人认为所在学校教学质量很好, 30%的人认为不错, 50%的人认为一般, 10%的人认为较差。可见, 绝大多数城镇教师认为所在学校教学质量很好或不错, 而60%的农村教师认为所在学校的教学质量一般或较差。60%的城镇教师认为所在学校的基础设施完善, 32%的

人认为较完善, 8%的人认为一般; 而农村教师中仅10%的人认为所在学校基础设施完善, 20%的人认为较完善, 40%的人认为一般, 30%的人认为简陋。可见, 绝大多数的城镇教师认为所在学校的基础设施完善或较完善, 相反, 农村教师则绝大多数认为所在学校基础设施一般或简陋。50%的城镇教师认为所在学校的升学率高, 42.3%的人认为不错, 认为一般的只有7.7%; 而农村教师中认为所在学校的升学率高的一个也没有, 认为所在学校升学率不错或一般的各占50%。

3 教育不公现状与分析

调查结果表明, 来自全国各地的教师普遍认为存在严重的教育不公平。这种不公平已经成为构建和谐社会的障碍。温家宝总理在《政府工作报告》中指出: 要着力建设和谐社会, 建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会。构建和谐社会落实到教育上, 就是实现教育的公平问题。我国教育现实情况是, 在同一片天空下, 当有的地区已经普及高中阶段教育、实现“高等教育大众化”时, 有的地区还远远没有实现“普九”; 当有的校园建设得让人叹为观止时, 有的学校只有摇摇欲坠的危房; 当有的中学出现了教职工私车群时, 有的地方教职工还在温饱线上劳作; 当有的学生被电子产品包围时, 有的学生至今与电子产品绝缘。目前我国教育的确存在着严重的不公平问题, 即教育资源在区域、城乡、阶层之间分布得不均匀, 个人获得教育的机会存在严重不均等^[2]。而教育的这种不均衡发展已经成了制约教育全面发展的重要根源, 甚至已成为社会矛盾的焦点。目前, 我国教育不公平问题的一个重要表现就是城乡中小学之间的巨大差异。

问卷调查的统计结果表明, 农村和城镇教师对所在学校教学质量、基础设施以及升学率的想法存在显著差异。这与现实状况是相吻合的。不过, 我们也欣喜地看到, 2006年, 我国西部的农村已实行免费义务教育, 全面免除学杂费, 对贫困生还免费提供教科书, 补助寄宿生生活费; 中部和东部地区农村到2007年全部学杂费免费, 这是一个巨大的进步, 但是农村学校的办学条件依然没有得到大的改善, 城乡基础教育的差距并没有因此而缩小。农村中小学无论是教学质量、升学率, 还是办学条件都还远远落后于城镇中小学, 造成这一差距的原因是复杂的。一是城乡之间经济发展条件的差

异,决定了城乡经济发展的不平衡。这与城乡二元经济结构有很大关系,建国以来国家为了加快工业化进程,形成了以“农业哺育工业和农村支援城市”的发展战略。在计划经济体制下形成的这种城乡二元经济结构,在特定的历史时期发挥了重要作用,但随着改革开放的不断深入和经济体制的转轨,二元经济结构严重制约了我国经济的全面发展。经济发展水平直接影响到当地政府对教育的投入,由于农村地区经济发展相对落后,致使长期以来教育经费投入不足,导致城乡教育差距日趋加大。同时城乡经济发展不均衡也拉大了城乡居民的收入差距,这种差距使城乡居民对教育资源供给需求出现了不均衡,一方面,城镇和发达地区的居民需求政府和学校提供高质量、高水平的教育,另一方面,农村居民对教育支付能力不足,从而降低了对教育的有效需求,反过来也制约了农村教育的发展。经济发展水平是实现教育供给的决定性因素,城乡收入差距扩大是我国城乡之间基础教育供求失衡的重要原因,它直接导致了农村基础教育的资金投入不足。这造成了农村教育经费紧缺,办学条件差的后果,也使得教师的福利待遇偏低,工作积极性受挫。学校教学质量因此受到严重影响,整体下降,且呈现逐步恶化趋势。二是教育政策方面的原因,主要表现在教育投资向城市“一边倒”,作为公众利益的代言人,政府没有“均富济贫”,而是扮演“嫌贫爱富”的角色,在有限的财力供给中,资源分配偏向发达地区和城镇,较少顾及经济落后地区,特别是农村居民包括教育在内的基本福利,妨碍教育功能的发挥,加剧了教育不均等和不公平^[3]。一些地方政府官员有意制造与拉大城乡校际差距,造成基础教育发展不均衡。这些市县官员为了显示自己的政绩,大搞特搞“形象工程”,对“示范性学校”、“重点学校”的建设过分投入,目前一些城镇学校建设标准过高是不争的事实,使本来有限的教育资源分配显得更加不合理,致使农村教育薄弱现象长期存在。三是教育思想和管理的滞后。课程编制者一般身处城市,他们很难对农村教学问题进行深入细致的调查研究,所以编制的课程很难符合农村教学的实际,实施起来困难重重。在新农村建设中,一方面需要大量、多层次、多规模、多类型的人才,另一方面学校教学内容单一化,脱离农村实际。一些孩子辍学除了经济上的因素,厌学也是一个原因,因为所学内容与他们的生活相距太远,孩子并没有从书中得到多少乐趣。目前的教材内容似乎更偏重于城镇孩子的需求,涉及乡村生活的内容很少而且陈旧,往往1本语文学中仅有1~2篇名人回忆,提到的也是半个多世纪前的乡村,引不起年幼孩子的兴趣。而且农村学校教学内容单一化,其实施的目标也是唯一的,也就是仅仅追求升入高一级学校。加之农村学校条件,很少开设综合实践活动课程和校本课程,课程与教学跟农村经济和社会发展存在着严重的不适应。另外,学校管理的滞后也是阻碍学校发展的重要因素,相当部分校长和教导主任就如何进行教学管理心中无底,无章可循;有些学校或沿袭旧的制度,学校教学工作缺乏激励机制,目标管理不明确,与现代教育管理理念很不适应;有些学校领导则不思进取,学校干脆不订什么教学管理制度,许多学校教学工作处于混乱状态。四是社会因素的很大影响。教育不是一个封闭的体系,

社会的很多问题会影响到教育,比如就业问题、留守儿童问题等会直接影响到农民对子女上学的积极性。农村父母固然知道上学对孩子是一件好事,但认为孩子辍学似乎也不是坏事,可以出门打工或做些农活,无论挣钱多少,已经为家里省出了上学的费用,至于将来,乡村家庭多数认为孩子上大学太遥远、不现实,家庭支付不起上学费用,而9年义务教育又不能增加孩子的谋生技能,只是支出增加、收入减少,加剧家庭的贫困,更何况即使花了很多钱读了大学以后还是难于找到工作,不如早点打工,还可以挣点钱。这种新的“读书无用论”,随着就业难问题的扩大还会有蔓延之势。而随着社会进步和经济的发展,城市居民对教育的要求还会更高更远,有可能还会进一步拉大城乡基础教育的差距。

4 改变教育不公的措施

4.1 发展农村经济,加快城市化进程 发展社会学指出:二元化社会现象是后现代化国家的必然结果。城乡对立的二元化社会结构的消解将是一个渐进的过程,大力发展农村生产力,加快城镇化步伐是消除城乡二元社会结构,缩小城乡差距的必由之路。城乡教育差距的缩小依赖于城乡差距的缩小,城镇化进程每推进一步,城乡差距就缩小一步,城乡教育差距也会相应缩小一步。因此,从长远来看,发展农村经济,缩小城乡收入差距是解决城乡教育差距的根本途径。农村城市化进程要以发展农村生产力为依托,加大对农业和农村基础设施建设的投资力度,积极支持农业科研和科技成果在农村地区的推广,并按照市场机制的需求大力发展农村第二、三产业。同时要改革现有的“城乡户籍”制度,发展农村职业教育和成人教育,提高农村人口素质,并鼓励农民自由流动和进城打工,促进“农村人”向“城市人”的转化。

4.2 均衡配置教学资源,加大对农村教育的倾斜力度 我国义务教育是一项庞大的公共服务事业,农村义务教育占全国基础教育的绝大部分,然而,从目前我国教育投入的结构来看,整个农村义务教育投入比例太低。因此国家首先应调整教育投入结构,在高等教育与基础教育之间,要重心下移,把财力更多地投到基础教育上,尤其是农村义务教育;在城市义务教育与农村义务教育之间,要重心外移,财力更多地投入到农村义务教育上。其次建立规范的财政转移支付制度。全国逐渐实行农村税费改革后,在经济欠发达和贫困地区,县级财政不足以支持庞大的农村义务教育经费开支,中央和省、地应采取财政转移支付的方式,调整不同地区的政策,从富裕地区转移教育资源,帮助农村地区发展义务教育。总之,在基础教育资源的配置问题上,必须效率优先,兼顾公平,只有这样,才能最终解决公平的问题^[4]。

4.3 积极推进学校标准化建设 为了提高全民族的素质,没有必要再把眼光盯在少数“重点”学校,办好每一所学校,教育好每一个孩子,这是时代的新要求。应取消“重点”、“示范”学校,严格执行各级各类学校的办学标准,缩小农村学校在基础设施和师资配置诸方面与城市学校的差距,比如在教师的选择上,可以给农村薄弱学校优先选择优秀师资的机会;在人员的安排上,可能给农村薄弱学校多提供工资补贴。没有“资源平衡”就没有“教育公平”,公平分配教育资源才能治本。除了扶助农村薄弱学校以外,还需要抑强,破除

形成的利益集团。更为根本的措施是取消学校等级评定制度,彻底取消形形色色的重点学校,建立公办学校的统一标准,实现真正的教育公平。

4.4 加强农村师资队伍建设 首先应发挥师范院校定向培养的主渠道作用,保证农村教师“进得来”的可持续来源。师范院校毕业生一直是城乡中小学师资来源的主渠道,近年来,由于大量的三级师范停办和二级师范升格,使原本主要服务于农村义务教育师资补充的中师大量削减,而目前我国的师范院校非师范生又大量增加,仅有的师范毕业生不愿意到农村任教,致使原本补充困难的农村教师更是后继乏人。因此,必须从改革现行师范院校管理制度入手,加大师范生培养力度,发挥其为农村学校提供师资的主渠道作用。可考虑从农村地区招收有志从事教育事业的学生,实行对口招生、定向培养,毕业后回乡从教,为鼓励他们到农村当教师,可对这些学生实行国家助学金制度,免缴在校期间学习费用,由国家资助完成学业。同时,以组织城镇教师到农村支教为补充,大力推进城镇教师到当地农村教育薄弱地区支教,积极推动东部较发达地区向西部欠发达地区的跨省域支教,倡导和组织开展教育志愿者活动,以帮助解决薄弱和缺编学校师资力量不足问题,并应使之制度化和规范化。其次,应以维护农村教师合法权益为切入点,创造农村教师“留得住”的必要条件。农村教师队伍不稳定和留住难,主要原因是农村条件艰苦,付出很大而工资待遇太低,导致教师心态失衡。国家和省应对农村和边远贫困地区实行更优惠的倾斜政策,进一步加大转移支付比例;应确保农村中小学教师工资按时足额发放,拖欠工资应予尽快、全部解决,并防止发生新的拖欠;农村教师应享受与城镇教师同水平的医疗保险;在农村可先行试点,启动建设经济适用房和廉租房工程,

解决农村贫困教师的住房;针对目前农村教师流失问题,国家应建立农村教师流动补偿制度,加强规范管理,实行依法治教;应加强对农村教师的培训,根据农村教师实际需求,利用农村教育自身优势,注重乡土教材和校本课程的培训,对有条件地区可利用远程教育培训,不断增强农村教师综合素质和执教能力。

4.5 调整农村基础教育的目标,加强农村教育管理 一要从根本上改变当前学校教学内容与农村经济和社会发展相脱离的状况,增加农村实用知识的教学内容。农村教育的教学内容应是基础性的文化知识与工业生产所需的知识、技术以及适应当地农业生产、农村生活的有关知识的有机结合。二要突破课程设置的单一性,要根据现代农业发展和农村产业结构调整的需要,适应农村经济与社会发展的需要,增加“劳动课”、“职业技术课”,组织学生学习与掌握以农业技术为主的各种劳动生产技能。三要确立为农村经济与社会发展服务的理念,利用农村丰富的资源,争取各方的支持,积极开发地方课程和校本课程。只有这样,才能让农村家庭看见教育所能够带来的直接效益,才能阻止新的“读书无用论”的蔓延。另外,针对目前一些农村教育管理非常松散的现状,学校内部要以教学为中心,以常规为出发点,制订科学合理的可操作各类教育规章制度,严格循章治校。同时,教育行政部门也要加强对农村的管理,使之走上正规发展的路子。

参考文献

- [1] 肖正德.农村中小学教学不公平问题、成因及对策[J].河北师范大学学报:教育科学版,2006,8(5):67-70.
- [2] 宋佳.论构建和谐背景下的择校问题[J].陕西师范大学学报:哲学社会科学版,2006(7):330-331.
- [3] 晏成宗,唐小洁.现行公共教育财政体制的不足与调整[J].井冈山学院学报:哲学社会科学版,2006(5):95-98.
- [4] 刘宇舸,李丽霞.基础教育资源配置制度的分析[J].教育探索,2002(10):48-50.