

农村义务教育均衡发展：概念重构与困境突破

周兴国

(安徽师范大学教育科学学院, 安徽 芜湖 241000)

摘要:农村义务教育均衡发展,不仅指城乡之间、区域之间、校际之间的内部均衡发展,而且也包含着农村义务教育对县域社会经济结构转型与适应的外部均衡发展。从农村义务教育发展的事实来看,义务教育发展的外部失衡问题日益突出,由此加剧了义务教育的内部不均衡。关注内部均衡而忽略外部均衡问题,则农村义务教育的均衡发展就会丧失其社会基础,农村义务教育均衡发展的战略目标就难以实现。因此,突破农村义务教育均衡发展困境,需要将内部均衡与外部均衡有机地结合起来,重构义务教育均衡发展概念。

关键词:县域;义务教育;结构性失衡;均衡发展

中图分类号: G626

文献标识码: A

文章编号: 1008-0627(2012)03-0067-06

本文将农村义务教育均衡发展问题放在县域范围内,放在社会结构转型的背景之下,借对农村义务教育作内部结构与外部适应的二重分析,将义务教育均衡发展与社会结构的转型与变革联系起来。从农村义务教育内部所表现出来的不均衡现象来看,农村义务教育均衡发展问题深受社会结构和制度背景及与其交织在一起的个体的策略选择行为影响。通过对农村义务教育所呈现出来的结构性失衡现象进行分析,本文试图重构农村义务教育均衡发展概念,以寻求义务教育均衡发展的突破口。

一、均衡发展语境下的中部地区农村义务教育发展状况

大力办好农村义务教育,促进义务教育均衡发展,是当前我国基础教育改革与发展的主要任务之一,也是农村义务教育发展必须要解决的现实紧迫问题。但是,在推进义务教育均衡发展的过程中,却出现了一个需要认真思考和解决的现实问题,那就是在均衡发展的语境下,农村义务教育正呈现出结构性失衡现象。这种结构性失衡现象主要表现就是,县域内城镇学校和乡村学校“拥挤”与“稀疏”现象并存,即一方面是县城学校生源集中,班级规模偏大,呈现出“拥挤”现象;与此同时,农村地区学校则出现生源不足,

学校出现“空洞化”现象。^[1]有研究者指出,农村学校依然存在着“散、小、弱”,面临学生就学成本高、学校管理成本高、教育资源浪费的困惑。城区学校初中、小学最大班额都达到90人以上,平均班额也在80人左右。随着农村进城务工随迁子女的迅速递增,城区学校不堪负重。^[2]由此而引发出师资配置的结构性矛盾,即一方面城镇中小学教师师资的普遍缺编,农村中小学普遍超编,从而带来师资编制的失衡;另一方面则是乡村学校缺少专业教师,如英语、音乐、体育、信息技术教育等,由此而产生师资学科配置的失衡。农村义务教育事业的发展,需要有一支素质精良、结构优化的师资队伍。然而,现实状况是,我国城乡师资队伍结构性失衡矛盾突出,农村教师素质整体偏低,流失严重。^[3]

农村义务教育结构性失衡现象是教育必须要适应社会发展之基本规律的客观表现,反映出农村社会结构及其变迁。县域社会大体可以分为县城、镇(乡)和乡村。以社会学视野来考察,则县城为一县之政治、经济、文化、教育之中心,集中了全县大部分的社会资源;镇(乡)则为一镇(乡)之中心,其人口的规模及其聚集程度低于县城,而高于行政村或自然村。行政村虽不能说是一村之中心,但大体而言也是农民相对集中

收稿日期: 2012-01-10

基金项目: 教育部人文社科项目(11YJA880176)

作者简介: 周兴国(1962-),男,安徽南陵人,教授/博士,主要研究方向:教育基本理论,基础教育改革。E-mail: xingguozhou@sina.com

区域,其发展水平和状况又低于镇(乡)。对应于这样的层级结构,相应的则有县城之学校(小学、初中和高中),镇中心学校(小学或初中),由几个行政村共享的完全小学,位于自然村中的“教学点”。

面对城乡中小学办学规模的失衡,着眼于教育成本与效益的考量,政府则采取进一步加大布局调整力度的策略。随着布局调整力度的加大,农村义务教育失衡状态不仅没有得到改观,反而呈加剧趋势。从积极的方面来看,它预示着我国农村地区教育城镇化速度越来越快,从而有助于城镇化和农村社会结构和教育结构的转型与升级;而从消极的方面来看,则这种结构性失衡将使得农村义务教育面临教育质量提升、素质教育的推进和教育公平正义的实现等诸问题。胡锦涛总书记在全国教育工作会议上的讲话中指出,“推动教育事业科学发展,必须重视教育质量”。^[4]然而,受制于结构性困境,无论是城镇小学教育还是农村小学教育,教育教学质量都受到一定程度的影响。在城镇,由于班级规模的剧增,教育适合学生的难度一进一步加大,教师难以做到因材施教。对于农村的学生而言,专业课程教师的短缺,也使得学生的素质教育难以落实。学生在学校所接受的,基本上传统上认可的文化知识,而对于现代公民所必须具备的其他相关知识和技能,则学校就难以提供。当义务教育质量本身存在着不同程度不同方面的问题时,则保证教育公平所必需的、教育机会均等所要求的起点的公平就不能得到保证。

二、农村义务教育结构性失衡的社会结构基础

农村义务教育出现的结构性失衡现象,是我国农村社会发展的必然产物,也是未来农村教育发展的一个基本趋势。因此,必须要把农村义务教育均衡发展放在农村社会经济结构总体特征的背景下,并由此来重构均衡发展的概念。这就是说,要诊断农村义务教育在其发展过程中所存在的问题并寻找解决问题的对策,就必须分析农村义务教育必须面临的社会结构变革与调整,以及由此而带来的教育需求关系的变化。

社会结构转型为农村义务教育的发展提供了社会基础,同时也对农村义务教育的结构性调整提出相应的要求。我国农村正处于社会结构转

型时期。改革开放以来,我国社会的工业化、城镇化和市场化,深刻地影响到农村居民的生活和生存方式。城镇化建设进程加快,使得大量农村人口向非农产业转移,农村人口向城镇集中,给农村社会带来结构性变化。第一,“村村通”工程引发城镇与农村在空间位置上的变化。在交通并不发达的社会中,城镇与农村为自然所阻隔,使得城镇和农村处于相互隔离的时空状态之中。人口的流动由此也得以受到限制。然而,随着交通道路的发达,城镇与农村的自然阻隔因此而得以消除。第二,与城镇化相伴随的,是经济结构的转型以及与此相适应的人力结构的变革。农村富余劳动力在身份上成为人们所谓的“农民工”。他们的突出特点是,工作或劳动在城镇,而家庭则在农村,流动性强。然而,由于许多农民工长期工作和生活在特定的城镇,而通常将家庭暂时安置在城镇。这种情况所带来的结果,是孩子的教育成为突出的问题。以人口流动为主要表现的城镇化,城乡二元结构和农村经济的衰落,导致农村人口为谋生、工作大量流向城市。随着流动人口数量的递增,人口流动也成为了农村义务教育问题产生的原因之一。人口流动不仅制造出大量留守儿童,成为农村义务教育必须面对的问题;更带来一些农村地区生源和师资减少,部分地区的农村义务教育出现萎缩态势。^[5]第三,社会结构转型所带来的人们在观念上的变化。随着城镇化和独生子女政策的推行,人们对子女教育的期望也在不断地提高,由此而影响到人们对教育的选择方式的改变。

面对社会结构转型,农村社会并没有做好充分的准备,特别是义务教育的准备。政府以及有关部门在制订社会发展规划特别是教育发展规划时,似乎并没有意识到农村社会结构转型以及由此而带来的人们对教育需求所产生的深刻影响。以安徽省为例。根据安徽省发展改革委调研组提交的《安徽城镇化发展调研报告》,“十五”以来,全省城镇化走上快速健康发展轨道,城镇化水平由2000年的28%提高到2006年的37.1%,平均每年保持1.52个百分点的增速,成为建国以来城镇化发展最快时期。其中“十五”期间就有400多万农业人口变为城市居民。为加快城镇化的发展,安徽制定了一系列的有关人口

迁移、土地利用、社会保障、投融资、组织领导等方面的政策措施。然而，在对安徽城镇化发展中存在的主要问题及原因进行分析时，各种问题都被提及，唯有教育问题不见其中。因此，在提出促进城镇化健康发展的若干政策措施与建议时，教育也没有得到应有的关注，似乎在城镇化建设的过程中，农村义务教育具有自适应能力而会做出主动调整。该《报告》指出，以消灭农村户口和城镇户口差别为重点，不断改革创新户籍管理制度，最大限度方便农民进城入户。全面实行积极的人口迁移政策，切实落实户籍制度改革措施，进一步放宽引进人才户口迁移管理限制。全面实行在城市投资、兴办实业、购买商品房地口中登记常住户口的政策。统一城乡居民身份，让农村人口进入城镇居住、工作和创业不受身份限制，与城镇居民一样拥有同等发展机会。全面落实从农村转向城市的农民工的待遇。^[6]如果整个社会发展如报告所预期，那么城镇化所引发的教育城镇化，特别是那些进城定居务工营生的农民工子女的教育怎么办？这样的问题似乎还没有为决策者充分意识到。同样，县级政府的社会发展规划，亦未能体现出教育对社会结构转型所要面对的总体适应性，往往只是笼统地、口号化地提出诸如“加快教育布局调整”“打造优质教育品牌”等口号。由此而出现这样的格局：一方面是城镇化建设进程加快而带来的社会结构性调整，另一方面则是教育内部结构的恒稳状态对于这种结构性调整的无适应。

个体的策略行为则加剧了这种不均衡趋势。改革开放以来国家所实行的计划生育政策，使得乡村和农村一样，进入独生子女时代。在此背景下，每个人对其子女的教育期望较之多子女的社会，有了非常大的提高。由于对独生子女教育的高期望，在义务教育发展不均衡的背景下，家长宁愿花费更多的投入，而希望子女接受更好的教育。实际上，政府在进行学校布局调整的时候，往往并没有充分地考虑独生子女家长的选择心理与策略行为，而一厢情愿地从规模效益出发，以为只要将几所学校合并，或者撤消某所学校，义务教育的结构性调整目标即可以实现。总体上看，农民对其子女的教育期望的提高以及整个农村社会对高质量的教育之需求，也在推动着农村

义务教育的结构性推移。教育期望的提高和教育需求的增强既是农村教育进步的表征，同时也是教育发展所面临的主要矛盾之一。

三、农村义务教育均衡发展面临的观念与价值冲突

农村义务教育结构性失衡现象表明，我国农村义务教育发展面临着客观现实与主观政策诉求之间的矛盾与冲突。这种矛盾表现为，农村义务教育既要追求其内部分布构成的均衡发展，促进教育的公平正义，从而实现城乡之间、学校之间在教育教学质量和办学水平上的均衡；又不得不考虑和面对农村义务教育适应农村社会经济结构转型的外部发展需求，因而政府及其相关部门在制订有关农村义务教育发展的政策时，不得不试图努力使义务教育适应外部社会经济结构转型，而将政策的中心放在布局调整上。由此而形成布局调整的政策取向与农村义务教育均衡发展行动理念之间的冲突。

冲突主要反映在政策取向层面，而其深层次的根源则在理念和价值层面。从理念和价值层面来看，义务教育发展既要追求规模效益，又要实现质量提升与教育公平。但从政策取向上来看，均衡发展立足于教育质量提升与公平的追求，而布局调整则是强调办学的规模与效益。由于无论是布局调整还是均衡发展都涉及到有限的教育资源的配置与整合，因而当教育行政部门认识到农村义务教育存在的结构性失衡问题而试图通过“加大中小学布局调整力度”来解决这个问题时，^①从已经形成的观念出发，则均衡发展就会显得无所适从，面临很大的困境。相应的问题，诸如教育资源闲置、农村学生家庭教育成本增长以及教育不公平等问题，也就随之而产生。政府所关注的，是“扩大办学规模、改善办学条件、提高办学效益”，这就是说，其出发点是效益、结构而非质量与公平，而均衡发展所关注的是消除教育质量方面的存在的差异，由此而实现基础教育的公平。

如果认可布局调整的现实合理性，认可农村义务教育发展必须要适应社会结构转型，那么有关农村义务教育结构性失衡现象问题，就只有从人们所持有的均衡发展的概念和理念那里来寻求问题的答案。概言之，造成冲突的根本原因是

应用一种不合时宜的均衡发展的理念来推进农村义务教育均衡发展。从已有的观念来看,均衡发展被理解为区域间的均衡发展和校际间的均衡。这种理解以教育教学质量为基准,以学校的基础设施为指标,把教育的均衡发展看作是教育内部构成关系的调整,“着力统筹地区、城乡、学校、群体教育均衡发展”,强调要“根据我国区域经济社会发展水平和城乡、校际办学条件参差不齐,差距较大的客观实际”,做到“全面规划,区域推进,硬件与软件齐抓,数量与质量并重”。^[7]无论是城乡之间的均衡发展,还是区域之间的均衡,或者还是学校之间的均衡发展,政府有义务设置办学条件相对均衡的学校,在硬件投入、校舍、设施、办学经费等方面,实现投入的相对均衡,并在此基础上实现办学条件的标准化、均衡化,在城乡之间、地区之间,初步实现居民之间义务教育权利的平等,实现公民发展权利的起点的公平。

这是一种内部均衡的、静态的均衡发展观。然而,这种理解有一个基本的前提,即教育所赖以为基础的社会结构是相对稳定不变的。概言之,现有的均衡发展的理念,乃是基于静态的社会结构,由此而把农村义务教育均衡理解成一种静态的均衡。在这种静态均衡发展的理念支配下,义务教育资源的均衡配置便成为政策关注的核心以及实践方案的焦点。但是必须要看到,已有的均衡发展理解的立论前提是不成立的,因而任何基于稳定的社会结构而进行均衡发展问题的思考,都不可避免地存在着一个严重的缺陷,它没有看到,社会结构的动态变化。当均衡发展的策略是以不变的社会结构为前提,而实际上农村社会结构正处在巨大的变革之中时,则任何这方面的努力都将导致更大的失衡。一旦均衡发展的预设前提并不存在,一旦静态的均衡发展的理念遭遇到动态的社会结构变迁,那么义务教育资源均衡配置不可避免地会带来效益损耗。

这种静态的均衡发展观忽略了社会发展制约教育发展的基本教育规律。就教育对于社会经济结构的适应乃具有根本性制约作用而言,则有关农村义务教育发展的任何政策都必须服从这个基本的教育规律。就此而言,中小学布局结构调整可以说是顺势而为。然而,这个“势”仅

仅是整个教育与社会发展关系的“大势”,在这个“大势”之下,也还存在各种“偶然”与“例外”的“小势”,因此合理而有效的教育政策就需要考虑到这些“小势”。人的意志以及由此而表现出来的实践追求,要服从外在的客观要求。然而,好的实践需要考虑到“势”,同时也必须要考虑人的主观追求,考虑社会整体的需要。

透过这种矛盾现象我们可以发现,现有的均衡发展理念着眼于义务教育内部资源的均衡配置,而没有意识到或看到,学校教育乃是一极其复杂的社会现象。在现代教育制度背景下,从教育公平的价值追求出发,它不仅需要考虑教育内部的资源配置,更需要将学校教育放在社会经济的背景下,考虑教育与社会经济结构的适应与相互制约关系以及社会基本的教育价值追求。隐藏在结构性失衡一些现象背后的,是现有的均衡发展理念与外部社会结构的不适应。就现阶段我国中部地区农村发展的总体趋势而言,农村义务教育发展问题既是内部的均衡发展问题,同时也是教育适应社会的外部均衡发展问题,并且是内外均衡的动态过程。

四、农村义务教育均衡发展走出困境的思考

县域农村义务教育均衡必须要摆脱已有的惯性思维,从以静态的社会结构为基础的均衡发展的思维惯性中走出来,将均衡发展放在一个动态的社会结构的变化之中,从发展的过程角度来重构均衡发展概念,从静态的均衡发展概念走向动态的均衡发展概念。所谓动态均衡是指,为了维持自身的稳定和功能的良性循环,农村义务教育应该在保证教育质的规定性基础上,在发展过程中实现统一体内外部矛盾的力量均衡,从而从一个暂时的均衡状态进入到另一个暂时的均衡状态。简言之,农村义务教育均衡发展是一个随时间而变化的动态过程。

基于动态均衡发展的概念,政府部门必须要将义务教育发展规划置于地方社会发展规划的范畴,并且将两者视相互作用的一系统内的两个要素,将教育发展作为整个社会发展的重要组成部分,将农村社会的经济结构转型、人们的教育观念变革、中小学布局调整以及义务教育均衡发展置于系统思维中,整体设计,统筹规划。

首先,必须要从县域义务教育的结构特征

入手,确立农村义务教育发展与农村社会结构的动态适应关系,确立义务教育发展内外部均衡的观念。社会结构是社会的主体——人及其生存活动——社会活动和社会关系的存在方式,主要表现为人口结构、人群组合结构、人的活动位置结构(在社会中所从属的集团阶层)、人的生存地域空间结构、生活方式结构、以及社会经济、政治、法律、文化等各方面各领域的构成及相互关系等。对于农村义务教育的结构转型来说,重要的是农民的生存地域空间结构的变化以及由社会经济发展所带来的农民的心理结构的变化。农村义务教育均衡发展必须要考虑到社会结构的转型与农村人口的结构性转移这个因素。要看到,社会结构的任何微小的变动,都会对农村义务教育产生巨大的影响。这种影响或许不是发生在眼前,但它终究要发生的。特别是农村小城镇建设要将义务教育列入发展规划之中。农村小城镇建设不考虑义务教育可能的结构性变化,必将对教育产生严重的伤害。这意味着,要将义务教育的发展与城镇化建设紧密地联系在一起,并作一个整体而考虑。地方政府必须要摒弃碎片式的制订社会经济发展规划的做法,摒弃孤立地制订县域农村教育发展规划的思维模式。义务教育的均衡发展问题,绝不仅仅是城乡之间、学校之间以区域之间的均衡发展,即绝不仅仅是义务教育内部的均衡发展问题。它同时还包含着义务教育内部结构与农村正在出现的社会结构的相互适应问题,因而是义务教育与社会人口结构的适应性发展问题。

其次,从义务教育的外部适应性出发,则农村义务教育均衡发展要认真地对待和思考教育城镇化所带来的新情况、新问题,要将均衡发展 with 农村中小学布局调整紧密地结合在一起。而不能把它们视为不同的工作、目标。要清楚地认识到义务教育均衡发展的价值取向,并将有关义务教育发展的其他价值追求纳入到均衡发展的价值追求上来,以之统领和指引农村义务教育发展。强调农村义务教育均衡发展 with 学校布局调整相联系,并不意味着它们彼此的价值是相同的。由此,必须要清楚地认识到它们之间不同的价值取向。学校的布局调整所要追求的是办学的规模效益,而义务教育均衡发展所追求的是教育公

平,是平等的受教育权利之实现。然而,两者之间又是相互联系,不可分割的。义务教育的均衡发展必然会涉及到布局调整问题,而布局调整又总是会牵涉到均衡发展问题。因此,需要从义务教育与社会结构总体动态均衡关系出发,将社会结构转型、布局调整与均衡发展结合在一起,使其形成相互制约的辩证与动态关系。农村义务教育的均衡发展必须要紧密地结合学校布局而调整,而不应该将布局调整与均衡发展当作是两件各不相关的事情。应该这样认识两者之间的关系,即学校布局调整是农村义务教育均衡发展的结构性安排,义务教育的均衡发展则是学校布局调整的直接结果。均衡发展是一种农村义务教育的发展理念,而合理的学校布局则是农村义务教育发展的形式表现。只讲均衡发展而不顾及学校的布局调整,则均衡发展就是一句空话;反之,只讲学校布局调整而不讲义务教育的均衡发展,则学校布局调整就只是一种学校设置的形式改变。社会结构的转型引发义务教育结构的改变,而均衡发展应该是基于结构调整的。例如,农村人口不断地向城镇迁徙,导致县城义务教育规模的不断扩大。在这种背景下,义务教育的资源配置也应当做出相应的调整。否则,县域义务教育不仅会带来乡村教育的极大浪费,而且也会带来城镇教育资源的严重不足。

再次,必须要认识到,均衡发展不是目的,实现促进农村每个学生全面而富有个性的发展,进而促进社会的和谐与持续发展才是最终的目的。这是动态均衡发展观的终极目标与追求,也是评判农村义务是否实现了均衡发展的唯一标准。任何均衡发展政策的提出都必须从这个基本的目的出发。为此,在制订义务教育均衡发展的政策时,不仅要看到农村义务教育的发展现状,看到农村社会的基本结构,更要看到农村中小学作为受教育者的发展可能性与现实性,把他们的全面而和谐地发展看作是义务教育发展的终极目标。学生的全面发展、义务教育的均衡发展、学校的布局调整、农村社会的发展,构成了农村义务教育发展的完整系统。学生发展是目标,社会发展是制约条件,均衡发展和布局调整则只是基于制约条件而采取的实现农村学生发展的手段和政策举措。县域义务教育的结构性困

境,恰恰是忽略学生发展和社会结构转型,只关注现实性而不关注可能性的结果。因此,需要地方政府,特别是教育行政部门基于人的全面发展理念而制订长远的教育发展战略和发展规划。

注释:

① 安徽省人民政府办公厅转发省编办 省教育厅 省财政厅关于开展新一轮全省中小学教职工编制核定工作实施意见的通知(皖政办[2009]3号)规定:按照小学方便学生就近入学、初中相对集中、高中规模适度的原则,继续加大中小学布局调整力度,优化配置教育资源,合理精简教职工编制。特别要加大山区农村中小学布局调整力度,山区农村中小学和教学点要在方便学生入学的前提下适当合并,同时还要撤并那些办学规模过小、办学条件简陋、生源不足、办学质量差的中小学,以扩大校均规模、改善办学条件、提高办学效益。要加强对规划撤并但暂时不能撤并的教学点的管理,在保证其基本办学条件、维持正常运转的前提下,不再新增人员编制和基本建设投入。

参考文献

- [1] 邬志辉,史宁中.农村学校布局调整的十年走势与政策议题[J].教育研究,2011(7):22-29.
- [2] 吕银芳,刘荃信,何兆华.法理学视域下如何办人民满意的农村义务教育[J].现代教育管理,2009(7):34-37.
- [3] 庞丽娟,韩小雨.我国农村义务教育教师队伍建设:问题及其破解[J].教育研究,2006(9):47-53.
- [4] 胡锦涛.在全国教育工作会上的讲话[N].中国教育报,2010-09-08.
- [5] 付建军.农村义务教育:背景、价值和未来发展[J].安徽农业科学,2010(8):4353-4354.
- [6] 安徽省发展和改革委员会发展规划处.安徽城镇化发展调研报告[EB/OL].(2007-07-30).http://www.ahpc.gov.cn/info.jsp?xxnr_id=10034165.
- [7] 瞿博.均衡发展:我国义务教育发展的战略选择[J].教育研究,2010(1):3-8.

Conceptual Reconstruction and Predicaments in Balanced Development of Rural Compulsory Education

ZHOU Xing-guo

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

Abstract: The balanced development of rural compulsory education involves not only the interior urban-rural, inter-regional and cross-college balance, but the exterior adaptability of rural education in line with the county-level economic restructuring. The external imbalance will worsen the internal imbalance. Ignorance of either imbalance will deprive rural compulsory education of solid social foundation, and make it harder to realize the strategic targets of rural education progress. The paper, thus, proposes that the internal and external balance be well integrated to reconstruct the concepts of equal rural compulsory education.

Key words: rural compulsory education; structural imbalances; coordinated development

(责任编辑 夏登武)