

农村小规模学校建设研究报告

21 世纪教育研究院

2013.12 北京

“农村小规模学校建设”研究团队

专家指导小组 杨东平 康 健 邓 峰

课题执行负责人 刘胡权 吕 超 李东方

课题组核心成员 刘胡权 吕 超 李东方 李节仁 张 瑾

任 涛 张 旭 秦怡萌 秦红宇 罗惠文

感谢香港乐施会、徐氏家族慈善基金会、北京市西部阳光农村发展基金会、陶行知教育基金会、阿什卡 E 基金对本研究的支持！

联系方式



电话 010-62236842

传真 010-62234332

地址 北京市西城区新街口外大街 8 号金丰和商务苑 C 座 409 室

邮编 100088

网站 <http://www.21cedu.org/>

邮箱 editor@21cedu.cn

目 录

一、当前农村小规模学校面临的困境.....	5
(一) 经费短缺.....	5
(二) 教学设施条件落后.....	6
(三) 教师工资待遇差.....	8
(四) 师资水平低, 缺乏补充更新.....	8
(五) 师资不足, “师生比”的配置方式不合理.....	9
二、各地调整、恢复小规模学校的情况.....	10
(一) 政府主导模式.....	10
(二) 村民自发模式.....	12
(三) 社会组织的介入.....	13
三、改善小规模学校的办学条件.....	14
(一) 开展“农村教学点(幼儿园)标准化建设”.....	14
(二) 实施数字教育资源覆盖教学点工程.....	15
(三) 依托各项工程, 将资源向边远地区薄弱学校倾斜.....	15
(四) 接收社会力量和村民集体的介入和帮助.....	16
四、提高教师待遇, 加强教师队伍建设.....	16
(一) 各地设立边远地区教师特殊津贴.....	17
(二) 改善教师住宿条件, 加强周转房建设.....	17
(三) 多种途径补充农村教师, 提升教师素质湖.....	18
五、改善教学管理, 提高教育质量.....	22
(一) 通过建立学校质量评价体系, 加强督导.....	22
(二) 通过引入新的教育理念, 开展教学改革实验.....	23
(三) 开展复式教学法.....	23
(四) 开发乡土资源, 开展乡土文化教育.....	24
六、吸收社会力量, 创新办学模式.....	25
七、改善农村小规模学校建设的政策建议.....	26
(一) 建立农村小规模学校基本办学标准.....	26

(二) 制定专项政策, 设立专项配套资金, 建立相应管理制度	27
(三) 提升教师待遇, 增加培训机会, 采取多种方式补充师资	27
(四) 加强乡镇教育统一领导的建设, 带动学区整体发展	27
(五) 鼓励社区力量参与办学, 创新办学模式	27
附: 全国百所村小调查案例研究报告	28
● “百所村小”基本情况	29
(一) 学校基本情况	29
(二) 师资情况	31
(三) 课程开设及教学情况	32
(四) 寄宿制学校情况	33
● 我国农村小学发展的困境	33
(一) 学校硬件设施建设有待改善	33
(二) 教育质量有待提高	37
(三) 师资队伍亟待强化	38
(四) 学校管理急需完善	41
(五) 其他问题	43

2012年9月，国务院办公厅发布的《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》中特别强调：“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”，“在完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前，暂停农村义务教育学校撤并。”文件中又提及：“已经撤并的学校或教学点，确有必要由当地人民政府进行规划，按程序予以恢复……采取多种措施办好村小和教学点，解决学校撤并带来的突出问题。”

在“大跃进”式的撤点并校暂告一段落后，大部分在撤校浪潮中幸存的村级小学和教学点仍旧在生存底线上苦苦挣扎，因为这些学校的规模太小，因而在追求“大而全”的赶超队伍中显得微不足道。但也正是这些学校的存在，满足了大量生活在边远农村地区学龄儿童的上学需求。将这些学校办好正是教育公平的底线所在。截至2012年，全国共有155 008所乡村小学和62 544个教学点。¹为了坚持底线，保障在这些村小和教学点就读的儿童接受义务教育的权利，我们将村级小学（完全小学）和教学点（不完全小学）称为农村小规模学校，旨在坚持这些学校不可随意被撤并，并且需要得到政府更高层次的重视以及相关政策的倾斜。

2013年，21世纪教育研究院针对全国各地50多个恢复和建设农村小规模学校的案例展开研究，并派调研人员亲赴一些案例地进行实地调研，这些地方包括福建连城、河北丰宁、湖北房县、湖北红安等地，了解了“后撤点并校”时代农村小规模学校的生存现状以及各地采取的积极改善措施。此外，从2013年6月至8月，21世纪教育研究院在全国开展了“百所村小调查”活动，收到80篇调查报告。本篇报告将以这80个案例为分析对象，辅以“百所村小调查”（“百所村小”调研报告见附录）的数据，力图揭示当前农村小规模学校面临的困境，以及各地、各组织机构的相关改善措施，为农村小规模学校的发展建言献策。

一、当前农村小规模学校面临的困境

当前农村小规模学校面临着诸多困境，主要包括：经费短缺、教学设施条件落后，教师待遇差和师资水平低。这些困境严重阻碍了农村小规模学校的生存与发展。

（一）经费短缺

经费短缺是大量农村小规模学校面临的问题。学校公用经费是用于学校正常运转、教学活动和后勤服务等方面的费用，是学校具备基本教学条件、保持正常运行的重要保障。当前学校的公用经费拨款采取生均定额模式，中央政府确定生均数额的底线标准，地方政府根据

¹ 来源：教育部网站，2013年8月28日更新，普通小学校数、教学点数及班数 <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7567/201308/156444.html> “乡村小学”是指排除了城市小学和县镇小学之外的小学。

财政收入能力决定是否上浮及增加额度。自 2007 年起，中央财政不断加大投入力度，提高农村义务教育阶段学校生均公用经费基准定额，2011 年中西部小学年生均公用经费达到 500 元，同时继续对不足 100 人的农村小学和教学点按 100 人核定公用经费提标补助资金。尽管生均公用经费逐渐提高，但对农村小规模学校的经费短缺困境并无根本性的改善。

农村小规模学校的公用经费大多由乡镇的中心校负责管理，而中心校对村小和教学点的资金拨划并没有严格的标准，中心校要扣除一部分经费用于代课教师的工资发放，有些甚至用于中心校的招待费。因而这些小规模学校的公用经费往往不能足额划拨。如果下辖的村小和教学点提出特别要求，中心校则视具体情况而给予临时回复。2012 年 21 世纪教育研究院在内蒙古自治区 C 旗的嘎查小学（牧区的村级行政单位）的调查发现，该校当时有 46 名学生，每年苏木（牧区的乡镇级行政单位）中心校给该小学按生均 130 元划拨经费，该校一年可得公用经费 5980 元，由于牧区冬季漫长而寒冷，该校一年的取暖费就要 3 万元左右。

在农村义务教育资源本就很有限的情况下，乡镇中心校将资源集中用于自身的建设和发展。据 21 世纪教育研究院 2013 年在江西省的调查，不少中心校在近几年危房改造和寄宿制学校建设方面都欠有数额不等的债务，村小和教学点正常运转所需的公用经费难以全数下发，甚至连危房改造资金也被中心校挪用进行寄宿制学校建设和教学硬件设施的改善。教育部关于不足 100 人的学校按 100 人划拨公用经费的政策，目前只是一项指导性的政策，在地方的可操作性不强。许多村级小学和教学点的校长甚至不知道教育部有这一项政策。

经费来源缺乏保障是当前农村小规模学校面临的普遍困境，已严重影响了小规模学校的正常运转和发展。

（二）教学设施条件落后

与经费短缺紧密联系的是农村小规模学校教学设施条件的极度落后，具体表现在以下三个方面。

1. 校舍陈旧、危房较多

2000 年以来中央政府相继实施了中小学危房改造、西部地区农村寄宿制学校建设和中小学校舍安全等工程，有效的提高了大部分农村学校的校舍质量，在很大程度上改善了农村中小学校的容貌。但据 21 世纪教育研究院 2013 年在江西的调查，仍有相当一部分村小和教学点的校舍存在破烂不堪的状况，C 级和 D 级危房仍较多存在。根据百所村小调查问卷数据显示，在所调查的小学中，安全等级“不太安全”、“属于危房”和教学楼条件“较差”、“很差”的分别占 29.5%和 33.8%。如抚州某村小学的校舍只是一片平房，且十多年前就被鉴定为 D 级危房，如今小平房依然“屹立”在原地，窗户都散了架，靠北的窗子用塑料布零乱地

糊着，空荡荡的教室里散布着一些残破的课桌凳，学生只得暂借旁边的村委会办公楼作为“教室”。又如，湖北某村小学建于 1989 年，到现在已经有 20 多年，学校破旧不堪，校门上的油漆脱落殆尽，石灰刷出来的写字板斑斑驳驳。教学楼还是刚建校时兴建的，现在已经属于危房，有的教室正中间还顶着一根木头柱子防止垮塌。陕西省铜川市某村小学建校半个世纪以来，因为房屋漏水或坍塌经历了两次搬迁和四次重建，目前共有校舍 12 间，包括教学区、办公区、生活区及综合区，其中有一间办公室因漏雨完全不能使用，还有三间校舍每逢雨天也会漏雨，有严重的安全隐患。

目前全国农村小学有危房 6400 多万平方米，大部分都集中于在村小和教学点，这些都严重威胁着农村儿童的生命安全。

2. 图书室藏书少，对学生很少开放

阅读对于农村教师专业发展和儿童健康成长有积极的影响作用，图书室对于农村小规模学校具有重要意义。当前大部分农村小规模学校的图书室建设和使用主要面临着三个问题：第一，仍有一批村小和教学点没有图书室或班级图书角，在“百所村小调查”的样本小学里“没有图书室”的小学占 34.3%。第二，图书室的藏书量很少。由于缺乏办学经费，绝大部分村小和教学点没有资金购置书籍，藏书的获得大多是城区学校、中心校和社会组织偶发性的捐赠，而且很多捐赠书籍与小学阶段学生的需求不一致。图书的内容不能满足学生的需求，藏书的持续更新无法保障。第三，图书室的无人管理。即便在拥有图书室的小学校中，由于缺乏人手和简便有效的管理制度和方法，大部分图书室成为学校的摆设。据 21 世纪教育研究院 2013 年“百所村小调查”的访谈记录，很多村小和教学点的图书室平日里都不对学生开放，图书室建设成了面子工程。如江苏省东海县某村小学，有一间三十多方的老教室，门牌上的名字是图书馆，可学生根本没有机会进去阅读，里面所藏图书也都是年代久远的旧书。河北省河间市某村小学图书室里有三个黄色的柜子装满了崭新的图书，然而学校抽不出人手来管理图书馆，只能把图书束之高阁，柜子被牢牢地锁住。

图书室的管理不善除了学校缺乏人手以外，还因此事并非教学评价和考核的目标。在农村教师普遍存在职业倦怠、抱怨不断的情况下，即便是每周开放一次图书室供学生借阅，都会变成教师的负担，而大部分校长则选择多一事不如少一事，任其自生自灭。

3. 教学设备短缺

很多农村小规模学校的课堂基本上还是课本、粉笔和黑板的传统结合，没有给教师授课配置实验演示仪器，多媒体设备也没有全面普及。如江西省鄱阳县某小学，教师使用的教具很有限，其他如电视、电脑、磁带及播放器都没有。又如福建省某村小学，开学第一天，全

校只找到一盒粉笔。整个学校只有一副教师用的大三角板，没有量角器。

体育设施方面，篮球架和乒乓球台是比较常见的体育设施，但实际使用情况不容乐观，体育设施陈旧、生锈、荒废是经常出现的事情。如河南省洛阳市汝阳县某村小学有土操场一个，平时都是荒草遍地，很少使用，两个篮球架也已经破烂不堪。学生上体育课没有做仰卧起坐的垫子，跑步没有划出来的跑道……这样的现象在农村小规模学校中比比皆是。

（三）教师工资待遇差

近年来中央加大财政转移力度，县级政府也多方筹措资金，农村中小学教师工资水平有了较大的提高，工资拖欠的问题得到了一定程度的解决。但农村小规模学校尤其是偏远地区和山区村小和教学点教师的工资待遇仍存在着工资水平普遍偏低、与城区教师工资收入差距明显、代课教师的待遇差等问题。根据《国家教育督导报告 2008》的抽样调查显示，近 50% 的农村教师和县镇教师反映没有按时或足额领到津贴补贴。教师工资收入水平城乡差距依然较大。全国农村小学教职工人均年工资收入仅相当于城市教职工的 68.8%。其中广东省小学农村教职工人均年工资收入仅为城市教职工的 48.2%。

由于教学条件艰苦，交通不便等原因，仍有一定比例的代课教师站在村小和教学点的讲台上为学生授课，代课教师的工资不是由财政拨发，一般是中心校从生均公用经费中拿出一部分给代课教师或村民自行集体筹措，工资发放缺乏可靠保障，且工资水平很低。如，江西某村小学有在编教师 5 人，临时代课教师 1 人。代课教师的工资为每月 600 元，由中心小学从生均公用经费中指出，另有每天 5 天的中餐补助，一年按 10 个月计，没有其他收入。

这些代课教师不能和公办教师同工同酬，也没有相应的社会保险。伴随着“80 后”和“90 后”代课教师的出现，他们对自身权益的诉求愈加明确。一旦成为代课教师，则与当地教育部门或学校形成劳动雇佣关系。如果学校只能给他们提供微薄的工资，又不为他们缴纳失业、工伤和养老保险，未来这些代课教师的生存和社会保障，将成为地方教育部门面临的一大涉及劳资关系的问题。

（四）师资水平低，缺乏补充更新

在村小和教学点任教的老师一般年龄老化、学历水平低、教学观念和知识结构陈旧，这些学校的教师队伍常常得不到补充更新。

农村小规模学校教师队伍主要由转正的民办教师、大中专毕业生和代课教师构成，尤其在教学点，代课教师的比例还比较高。师资水平低主要表现在年龄结构偏大、学历水平低、教学观念和知识结构陈旧。农村小规模学校教师队伍年龄结构偏大的问题长期存在，一直没有得到有效的改善。据“百所村小调查”，河北省王看小学有老师 63 人，其中 46-55 岁的教

师有 41 名，55 岁以上的教师 4 名，46 岁以上教师的比重是 71.4%；松木小学 3 名教师的年龄全部在 55 岁以上。农村小规模学校教师学历低的问题也很突出。转正的民办教师以前学历多为高中或初中毕业，通过函授、进修等途径获得合格学历，大多数不具备现代教育教学相适应的知识和技能，代课教师的情况亦差强人意。如下表所示，湖北省 6 所农村小规模学校的教师学历集中在高中或中专学历水平。许多教师并没有接受过系统的师范教育，培训机会非常缺乏，大多数教师的教学观念和知识结构与现代教育教学的要求相比差别很大。

表 1 湖北省 6 所小规模学校教师数及教师学历情况

单位：人

	教师数	高中以下学历	高中或中专学历	大专学历	本科学历
孝感市大悟县茶坳小学	15	0	12	1	2
黄冈市浠水县龚铺小学	30	5	18	3	4
宜昌市长阳县招徕河小学	3	0	3	0	0
恩施市利川县苏家桥小学	19	0	10	8	1
十堰市竹溪县双坪村小学	1	0	7	0	0
唐王店村中心小学	16	0	14	2	0

（数据来源：“百所村小调查”问卷统计数据）

很多农村小规模学校都是包班制，一位教师负责一个班级（年级）的所有课程。虽然美国等发达国家边远地区的小规模学校，也大都采用包班制，但情况大有不同。在国外，这些“包了班”的教师接受过相关的培训，并有相对充分的教学资源可以运用。此外根据不同情况，有些包班的老师还配有一名助教。但我国大部分农村小学校中包班的老师大部分未经过全科训练，或培训不足，因而在这些学校中美术、音乐、社会综合实践、科学等课程实际上并未开展，素质教育的实施效果必然大打折扣。

（五）师资不足，“师生比”的配置方式不合理

农村小规模学校特别是偏远地区和山区的村小和教学点工作条件差、工资待遇低，教师职业对新毕业的大学生的缺乏吸引力。年轻教师很少愿意到村小和教学点去任教。为此中央和地方政府出台了一些措施，如“特岗教师”计划、新进教师优先分配都到农村学校、城镇教师的支教计划等，这些对农村小规模学校的师资情况略有改善。但大多数新进年轻教师也仅仅是把村小和教学点看作是进入城区学校、乡镇中心校的“缓冲地带”或“踏板”。如福

建省某省级贫困县针对要进入县城的教师设立了一个每两年举行一次的“进城考试”，该县的县城小学教师名额爆满，而乡镇中心校、村小学和教学点的教师却一直匮乏。县内最偏远的的一个乡，2013年，有23名教师通过进城考试“出走”，教育局只能调配19名教师到该乡补充。这个乡的学校长期处于为县城学校“培养人才”的状态。

目前我国义务教育阶段的公办学校采用“师生比”的师资配置方式。根据2001年《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部〈关于制定中小学教职工编制标准意见〉的通知》，农村中小学的师生比为1:23。按照这个比例，许多农村小规模学校根本无法正常运转。在不少山区的教学点，每个学校只有5-6人。即便是在不少地区的村级完全小学，也仅有100名左右的学生。在不少“一师一校”的学校，老师既是校长、又是授课教师、清洁工、后勤人员、保育员，工作负担很重。

二、各地调整、恢复小规模学校的情况

2012年9月国务院办公厅发布《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，宣告暂停“撤点并校”，并要求各地对于“已经撤并的学校或教学点，确有必要的由当地人民政府进行规划，按程序予以恢复”。在这个原则指导下，各地相继开展了重新审视前阶段布局调整问题的的工作，并着手恢复必要的学校和教学点。

新政出台前后，已有不少地方政府、社会组织等意识到盲目撤点并校带来的弊端，开始着手恢复和建设必要的农村小规模学校。根据上述行动中的主导力量不同，我们将恢复和建设农村小规模学校的案例分为政府主导、村民自发和社会组织或外来力量推动三种情况作简要介绍和分析。

（一）政府主导模式

政府主导的优势在于能够大面积、短时间内快速地解决农村小规模学校存留和发展。此外，政府因为拥有资源优势，因而在恢复和建设小规模学校的过程中，能在校园环境、教学条件、师资配备等方面一步到位地解决问题。

2012年3月，新疆自治区下发了《关于进一步优化农村中小学校点布局的通知》，对新疆地区农村中小学布局重新审视并调整。新疆要求，教学点的服务半径一般不超过3公里，小学低年级学生走读单程不超过30分钟，高年级学生走读单程不超过45分钟。目前，新疆各地正在根据实际情况积极恢复已经撤掉的教学点，同时加大农牧区教学点建设的投入力度，确保农牧区孩子能够就近入学。如新源县，在2012年的布局调整中，有3个教学点被撤掉，造成了部分农牧民孩子上下学不方便。2013年，该县决定将已经撤并的3个农牧区

教学点予以恢复。同时，县财政为每个教学点投入 50 万元进行标准化建设，配备合格师资，确保这 3 个教学点的学生在家门口就能享受优质的教育资源。

2012 年，江苏省徐州市启动农村中小学布局优化工程，逐步解决农村地区学校布局不合理、农村学生上学距离远的状况。计划用 3-4 年时间，预计投入 19.5 亿元，新建、改扩建农村中小学 213 所，全面消除覆盖范围 5 公里以上的义务教学区，满足学生就近入学的需求。仅在 2012 年，徐州市就投资 5 亿元，恢复新建 119 个教学点，1.3 万名农村学生实现了“就近入学”。

河南灵宝市在学校布局调整中主义处理好提高质量与方便学生就近入学的关系，因地制宜、实事求是地保留并办好必要的村小学和教学点。2008 年以来，灵宝市累积投入 2.2 亿元完成了 105 所学校的扩建任务，其中 85% 的资金投向了山区。灵宝市下属阳店镇中心校纸窝教学点 2007 年被撤。但在当地多名低年级学生家长的坚持下，当地教育部门经调查，决定将该教学点予以恢复。2010 年 3 月，教育部门投入 30 万元新建校舍。另外一所芋园小学原拟撤并，但当地群众不同意，市教育局经研究，不仅未撤校，还投资了 70 多万元新建了学校。又如当地的两岔河小学，虽然只有 28 名学生，但教育部门在该小学的基础设施建设就投入了 70 万元，配备了 6 名教师。

2010 年，湖北红安县政府将加强农村教学点建设列入八件实事之一，每年要新建或改建 30 所教学点。县教育局结合全县布局调整方案和各乡镇中心学校上报情况，进行详细调研，确立了建设布点等工作。相关职能部门为教学点建设提供了优惠政策、土地划拨、质量监管等；乡镇党委政府提供了良好的建设环境；村委会无偿提供所需土地，有些地方还做到了“三通一平”（通电、通水、通公路，场地平整），并切实协调好周边关系，保证建设的有序推进。据悉，该县 2010 年共兴建农村教学点 35 所（其中新建 6 所，改扩建 29 所），投入资金 379.9 万元，平均每所学校建设费用为 10.85 万元，目前已全部完工投入使用。县教育局在恢复建设时充分考虑服务范围和生源，适当确立建设规模。同时，教育局尽力为教学点配备年轻教师，各教学点建了宿舍、厨房、厕所、浴室，安装了太阳能、自来水，购置了床铺、电视、电脑，绿化、美化了环境，教学点像一个偏远的小庄园，力求教师安于教学点工作。

2013 年，湖北省房县教育局宣布恢复重建 2005 年停办的 13 个农村教学点，根据实际需要逐步对其他停办的部分村小学恢复办学。目前，13 个教学点已全面维修、购置桌椅等教学设备，春季已按时开学。房县的中村和小裕教学点分别投入经费 50 万元。房县对 13 个教学点的恢复，解放了 189 位陪读妈妈，338 名学前班学生、小学低年级学生告别了长年

寄读生活，每天可以回到父母或其他亲人身边。

2012年5月28日，湖北丹江口教育局恢复“撤点并校”的财神庙村小学。该小学原有学生700多名，2007年“布局调整”后，该校学生全部集中在六里坪镇小学，导致镇小学生突破1800多人大关，给学校教育教学、基础设施建设、学生管理等方面带来了前所未有的压力，学生安全隐患增大。为缓解六里坪镇小的招生压力，从学校合理布局和学生就近入学的实际需要，有效地遏制校园安全事件的发生，更好地推进义务教育均衡发展，教育局决定恢复财神庙村小学，2012年秋计划招生300多名学生。

2007年，湖北襄阳老河口市薛集镇徐营村教学点因为生源少被撤销，周边7个村的孩子只能到附近的秦集小学入学。随着近几年乡村教育受到关注，城市入学成本增大，一些家长开始把小孩送回老家，恢复村教学点的呼声越来越高，因此2012年秋恢复招生。教学点目前招收了学前班和一、二年级的113个学生。老河口市目前已经恢复了两个教学点，除薛集镇徐营村教学点外，还有孟楼镇曹坡村教学点，根据规划在最近几年共计划恢复2所小学和9个教学点。为确保教学点的教学质量，教育局出台政策措施加大城乡师资流动，为在乡村教学点任教与教师评优、职称评比等加分，每个老师每个月补助500元等。

陕西省榆林市榆阳区牛家梁镇直到2011年8月才在上级部门的指示和要求下，对该镇范围内的农村学校进行调整，学校数量由原来的12所变为两所（一所九年制学校和一所明德小学）。一刀切的合并，令全镇一千多名学生不得离家住校，给学生、家长、老师带来很多不便。撤并仅一年，教育部、国务院即叫停“撤点并校”，2012年8月该镇恢复了八所农村教学点。但由于时间仓促，该镇只是将一、二年级学生送回原校，重新恢复的学校由原来的村小变成了教学点，只有低年级和幼儿班。政府对教学点原来的校舍进行了简单修葺，每个教学点由一或两名老师负责学生所有课程。教师由镇教育专干统一安排和管理，除正常工资外没有其它额外补贴，学校状况与当年不可同日而语。

（二）村民自发模式

撤点并校不符合小学生身心健康成长的规律、巨大地增加了农民的负担，其他安全隐患、亲情缺失等都导致农民不能接受村小被撤并的现实，他们有的向上级提出恢复诉求，有的干脆自发行动起来，自己出资修建学校、聘请代课教师，部分地方的自主恢复行为被媒体报道，从而迫使地方政府对学校承担起一定的责任。村民的自发恢复小学校，虽属无可奈何之举。

黑龙江省牡丹江市林口县朱家镇碱北村，是长白山支脉老爷岭深处的一个偏远村庄。2007年碱北小学被撤并，在村民要求下，仍作为教学点留存。2012年，这个教学点还有一位在编老教师，两名5年前被清退却被村民用每生每月100元学费劝留的“80后”代课教

师，还有 25 个学生。村里还出资新建了一间 20 多平方米的新教室。没有老师，村民自己出资请代课老师，没有教室，村集体自建教室，没有日常经费，冬天室内无取暖，这个经由村民主动争取才“恢复”的教学点，像被遗忘的角落，任其自生自灭。经过媒体报道，当地政府已经为碱北小学免费提供煤炭，帮助学生过冬。

山东省莘县大王寨乡西王庄是个大村，约有 700 多户，2600 口人，是大王寨乡四大村之一。2005 年以前，西王庄小学是一所村级完全小学，一到六年级都有，200 多个孩子，10 多个老师。2005 年，该小学被撤并。由于前往附近的明德小学道路安全隐患大，村委会及村民要求恢复西王庄小学，但得不到相关部门支持。2008 年至 2012 年，该村书记四处筹资、贷款，盖了几排砖瓦房，将学校恢复为有一、二、三年级的教学点。村里的计划是：“……先留下三年级学生，然后再逐步恢复高年级，最终恢复并校前的完全小学。”西王庄村曾给莘县教育部门提交了一份《申请书》，恳请上级恢复村完全小学，同时解决当前教学点课桌椅、教师配置等问题。但教育局出于对该区域整体学校布局和资源分配的考虑，暂不支持村民的请求。目前该小学的师资不足，教学管理较差，课堂处于“托管式”。

河北省保定市涞源县上庄乡峨头村教学点于 2009 年 9 月被撤并，低年级的孩子只能走路到附近 8 里山路的小学上学。家长只能跟着去学校附近租房子，费钱误工，孩子上学成了很大负担。由于村两委不作为，家长只能自己凑钱，聘请老师，水电费家长平均摊，峨头小学成了山村“私塾小学”。2009 年 10 月 13 日，《燕赵都市报》以《山区小学撤并无奈催生私塾》为题报道该事件后，涞源县高度重视，迅速做出整改决定，根据当地实际情况，峨头“私塾”小学暂时恢复为公立教学点，所有就学的一二年级学生办理学籍，此前村民为雇佣私塾教师支付的费用全部退还，由上庄中心小学负担。涞源县教育局做并委派一名教师到该村任教，确保学生正常学习。

撤销容易恢复难，部分地区的教育主管部门对于中央叫停“撤点并校”以及对已撤并学校和教学点的恢复的指导性政策持观望态度。对于像碱北村、西王庄村、涞源峨头村等这种群众自发的“复校”行动，如果没有政府的支持，虽能解一时之急，但前景不容乐观。这样的教学点办学条件差，现有师资水平低，勉强恢复的学校终将无法提升质量，村民还是要重新考虑孩子的上学选择。

（三）社会组织的介入

社会组织的介入，较村民介入的优势在于，社会组织有一定的社会影响力，在为当地学校引入教育资源的同时，能与地方政府沟通协商，在某些层面能够影响地方学校布局调整的政策。

从2003年起，中国滋根乡村教育与发展促进会（以下简称“滋根”）在石楼县开始了长期的支教助学项目。滋根在转角小学进行了考察与调研之后决定开始对转角小学及周围的系列小规模学校进行支持：为学校兴建了教室，维修了办公室和学生宿舍，增设营养餐、教师特殊补助金，免除学生一切的学杂费开支。转角小学还增添了餐厅和灶房，并为部分学生提供了寄宿条件。在石楼县后来的“撤点并校”过程中，因为滋根的介入，包括转角小学在内的一批小规模学校得以通过协商保留。

乐施会在贵州省援建了学生不足百人的8个教学点，因为得到乐施会的支持，这些教学点得以保留，实现了“就近入学”，辍学率降低。乐施会在进行实地扶持的同时，还积极通过调查研究、发布研究报告进行政策倡导。乐施会的介入，在资源补给的同时，亦帮助地方政府在学校布局调整中尽量做到全盘考虑，有效的减少了盲目撤并学校带来的社会损失。

三、改善小规模学校的办学条件

在农村学校布局调整进程中，大部分地方政府，在停止撤并学校的时候，缺乏相应的扶持这些小规模学校的措施，仍然任其自生自灭。小规模学校不是停止撤并就可以了，还要把这些学校办好，才能真正保障边缘地区学龄儿童有学上和上好学的受教育权益。相反，如前所述，在有决心恢复和保留村小学和教学点的地方，政府还为农村小规模学校的发展与振兴出台了许多政策。在提升农村小规模学校办学质量方面，各地涌现出了一批具有实践价值的典型案例，其中有不少扶植政策和做法值得宣传和借鉴。

如果按照全国通用的中小学办学标准，大多数村小学和教学点应该处于“不达标”的状况。当前大部分地区的村小学和教学点长期处于不具备基本办学条件、靠一点可怜的经费勉强维持运营的状况。因在没有专项政策和配套资金的情况下，地方政府也无法对这些学校做“达标”的要求，而学校又不能撤并，因而就任这些学校继续“不达标”。义务教育的公平不仅体现在边远地区学龄儿童有学上，而且要体现在让他们上好学，包括基本的饮食、住宿、和就学环境，否则“公平”二字将沦为空谈。而所谓“公平”，并非指要农村学校和城市学校条件一模一样，而是要为农村学校、特别是村小和教学点这些小规模学校设置基本的办学标准，这是保障义务教育公平的底线标准。不少地方政府已经意识到这一点，纷纷设立村小学和教学点建设标准，并动员各方力量尽量达标。

（一）开展“农村教学点（幼儿园）标准化建设”

早国务院下发文件叫停撤点并校的前一年，丰宁县就开始策划“农村教学点（幼儿园）标准化工程”。2012年5月20日，丰宁县教育体育局下发了《关于印发〈农村教学点（幼

园)标准化工程实施方案》的通知》，要求各学区总校、中心校和乡镇中心小学按照相关方案、以及相应的建设标准、配备和保教标准、管理标准和教学管理标准的要求，协调各乡镇、村认真组织实施村教学点(幼儿园)的标准化工程。《方案》中明确而具体地列出了2012年各乡镇的教学点改造或新建的目标和任务，要求到2013年全部的教学点(幼儿园)完成标准化任务。整个工程由县教体局制定标准，再由各学区总校制定本区域教学点标准化建设分年度计划和各校点具体建设计划，上报教体局。之后由教体局城里工作组，按标准考查、审核和批准各校点具体建设计划和设计方案，再由各学区总校、中心校联合各乡镇、村组织资金筹措和开工建设。最后由教体局组织工程验收，合格后兑现补贴资金。从下发文件到2012年岁末，丰宁县共完成了74处教学点(幼儿园)的改造和新建，为农村地区的适龄儿童上学提供了相对安全和舒适的就学环境。

(二) 实施数字教育资源覆盖教学点工程

安徽3699个教学点中，已有2574个教学点实现了数字资源覆盖。“在线课堂”是安徽实施的村教学点教育信息化项目。有别于更常见的视频播放，“在线课堂”通过信息技术，将县城或中心校教师的授课现场向教学点直播，并实现传统课堂的师生互动。据教学点的教师反映，在线课堂比视频播放效果更好。

2013年河北省实施“教学点数字教育资源全覆盖”项目，年底前实现农村教学点数字教育资源全覆盖，全省3421个农村教学点用上“多媒体”，触控电视电脑一体机预装小学数字教育教学内容，可通过网络实时更新。

目前全国6万多个教学点中，已有2万多个教学点使用项目配置的设备 and 资源开展教学。除了“在线课堂”外，有的教学点还以播放视频的方式授课。通过技术手段，相关部门可以清楚地知道教学点是否有效地使用了由中央电教馆提供的数字资源。

(三) 依托各项工程，将资源向边远地区薄弱学校倾斜

为改善农村教育落后现状，中央和省政府实施了一系列工程，如中小学校舍安全工程、中小学校舍维修改造工程等。部分地市、县政府充分统筹资源，满足边远地区薄弱学校需求。

山东莱芜市基于自然村分布于山区、库区的事实，制定了《莱芜市普通中小学办学条件标准化建设计划(2011—2014年)》，依托各项工程的实施，加大财政投入力度，并将教育资源配置优先向农村、山区、库区薄弱学校倾斜，加强农村薄弱学校办学条件标准化建设，包括中小学实验室标准化建设、普通中小学图书室标准化建设、信息化建设和体育卫生艺术设施设备建设。

吉林省桦甸县从2012年起力争用3年时间使村级小学达到标准化水平，全额拨付村小

生均公用经费，安排专项经费，加大投入，改善办学条件，教育基础设施向村小倾斜，加强村小的各种建设。

湖北红安县针对教育资源分配不均衡、教学点辐射范围过大等问题，一方面加大对教学点的建设，新建、改扩建项目 36 个，共投入资金 490 万元；另一方面加大农村学校基础设施建设力度，通过动员会、现场调研、顶起检查督导等形式，扎实推进示范合格学校创建工作，并积极实施 41.6 万平方米危房校舍改造、维修工程和 30 所农村教学点的新建工程。

处于浙西山区的淳安县，出台近年来力度最大的农村小规模学校“保护政策”。2013 年起，每年安排 70 万元小规模学校运转经费，提高在校生 270 人以下的小规模学校生均公用经费，确保教育教学正常运行。

湖南泸溪县财政每年拿出危房改造资金 322 万元和农村义务教育教育保障机制中小学维修专项资金 306 万元，投入到农村学校改造维修。2012 年投入了 660 万元，改扩建 47 所村小。今年上半年，又改造村小 27 所，还不包括 15 所农村合格学校建设。

（四）接收社会力量和村民集体的介入和帮助

一些地方政府在没有专项资金的情况下，通过乡村集资办学、接收社会力量帮助等途径来恢复和发展农村小规模学校。如上述的河北省丰宁县在实施农村教学点标准化工程的过程中，教体局采取了发动乡镇、村出资建设的办法，每改造完成一处验收合格后，教体局根据资金投入情况对出资方补贴资金 5000-20000 元。在目前农村义务教育“以县为主”的体制下，省级统筹的力度仍不足，通过社会集资办学，为缓解农村小规模学校一时的困境起到了很大的作用。

如前面提到的，中国滋根乡村教育与发展促进会与石楼县教体局合作拨款 9 万多元，为偏僻的转角村小学兴建了四间漂亮的教室，维修了教室和学生住宿的危房，并且为包括转角小学在内的附近的田家岔小学、毛坪小学等学校建立起图书馆（图书角），为全校师生带来丰富多彩的阅读生活。

2004-2011 年，香港乐施会与地方政府合作，探索解决山区学校的辐射能力受地理条件制约的办法，尝试一校多点的模式，兼顾中心与边远，既改善生源集中区的学校建设，又采取补点的方式在边远山区建立教学网点，除因灾救援的学校外，援建 38 所村小教学楼或学生食堂。

四、提高教师待遇，加强教师队伍建设

农村小规模学校教学质量差，除了受办学条件以外，还受师资情况影响。为稳定农村小

规模学校教师队伍,吸引优秀教师到村小和教学点任教,不少省市和地区纷纷出台优惠政策,加大投入力度,提高农村小规模学校的教师工资待遇,改善其生活条件。

(一) 各地设立边远地区教师特殊津贴

“提高边远地区教师特殊津贴水平”是江西省人社厅近年来大力实施的民生工程,江西省教师特殊津贴于2008年建立,2013年省教育厅和财政厅等部门联合发文,江西省在原有1.5亿元的基础上再新增1.5亿元,用于提高在条件艰苦的山区、库区、湖区等边远地区从教教师特殊津贴水平。其中,教师特殊津贴按学校所在地艰苦程度的不同分为“边远”、“最边远”两个地域层次。边远地区农村中小学教师特殊津贴标准由每人每月105元调整为每人每月210元,最边远地区由每人每月180元调整为每人每月360元,提高幅度为100%。

青海省将乡镇学校教师一并纳入补助范围,平均每月补助额度达360元。

湖北省2012年4月出台“招聘的新教师实行年薪制”政策,增强了农村教师的职业认同感,并对到艰苦边缘地区补贴任教的每年补贴3.5万元。

湖南省泸溪县实行了农村教师岗位津贴制度,形成待遇杠杆,来吸引和留住优秀教师在校任教。2009年,农村村片小教师每人每月300元。2010年,在上年基础上翻一番,农村村片小教师岗位津贴提高到每人每月600元。2011年,在上年的基础上再翻一番,农村村片小教师岗位津贴提高到每人每月1200元。绩效工资坚持向农村学校倾斜,设立农教补贴,农村村片小教师每人每月200元,共有467名村片小教师享受农村教师岗位津贴。2012年,一名普通村小教师的年均收入约5万元,较当地公务员高出1.5万元,比城镇教师多出1.7万元。“待遇上来了,以前是城里教师不愿下到村小,现在是大家都争着来。”

上海青浦区出台政策,对不同层次支教教师分别给予每月600元到1000元的津贴,每人每月发放300元伙食补贴。湖南泸溪县实行了农村教师岗位津贴制度,2011年,农村村片小教师岗位津贴每人每月1200元,绩效工资坚持向农村学校倾斜,设立农教补贴,农村村片小教师每人每月200元,共有467名村片小教师享受农村教师岗位津贴,2012年,一名普通村小教师的年均收入约5万元,较当地公务员高出1.5万元,比城镇教师多出1.7万元,“待遇上来了,以前是城里教师不愿下到村小,现在是大家都争着来。”

(二) 改善教师住宿条件,加强周转房建设

随着乡镇机构改革和中小学教学点布局调整,农村学校出现了一些空闲教室和校舍。德州市武城县教育局抓住机会,斥资598万元,改造升级29476平方米的空闲房舍作为教师周转房,提供给住房困难的教师使用,教师工作调动或退休后随即搬离,腾出房子给无房教师居住,其他人不得占用,这一举措就解决了1356名教师的走教问题。

湖北省在土地划拨、税费减免、资金引导等方面给予支持和政策倾斜，实行“以奖代补”政策，对农村艰苦边远地区学校教师周转宿舍建设实施成效显著的县（市）给予奖励。新疆维吾尔自治区出台《农村教师周转宿舍建设工程专项资金管理暂行办法》，明确专项资金管理实行分级负责制。贵州省 2012 年率先将住房困难农村教师纳入公租房保障范围，将建设农村教师公租房 3.8 万套。

（三）多种途径补充农村教师，提升教师素质

师资短缺、年龄结构老化、教学水平低是当前农村小规模发展的最大困境。为此，一些省市和地区牢牢抓住“教师”这个关键，及时补充新教师、对现任教师加强教育培训，以此来促进农村教育质量的提高和农村小规模学校的发展。

1. 国家实施农村特岗教师计划

2006 年，教育部、财政部、原人事部、中央编办下发《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》，联合启动实施“特岗计划”，公开招聘高校毕业生到“两基”攻坚县农村义务教育阶段学校任教，原则上安排在县以下农村初中，适当兼顾乡镇中心学校。从 2009 年起，实施范围进一步扩大。

特岗教师实行三年聘任制，聘任期间工资待遇执行国家统一的工资制度和标准，与当地正式老师享有同等待遇，绩效工资不足的部分由地方财政解决。津贴补由各地根据当地同等条件公办教师收入和中央补助水平综合确定。政府为特岗教师提供必要的交通补助、体检费和按规定纳入当地社会保障体系，享受相应社会保障待遇。三年聘任期满后，愿意留在当地学校的教师，政府负责落实工作岗位，工资发放纳入当地财政统发范围。重新择业的教师，各地政府为其重新选择工作岗位提供方便条件和必要帮助。此外，特岗教师还可以获得推荐免试攻读教育硕士的机会。

特岗教师计划实施后，一定程度上缓解了农村地区师资短缺的问题。但目前特岗教师一般被安排在乡镇中心校以上的学校，还很难惠及农村小规模学校

2. 各地创新农村教师补充机制

湖北省认为“教者从优”才能吸引“优者从教”，从 2012 年开始对本省农村义务教育阶段新聘教师实行全省统招统派、经费省级负担、县级教育行政部门负责管理、农村学校使用的补充新机制。2012 年 4 月又出台“招聘的新教师实行年薪制”政策，增强了农村教师的职业认同感，并对到艰苦边缘地区补贴任教的每年补贴 3.5 万元。

湖北省统筹教师引进工作，创新农村教师补充机制。建立省级统筹的农村义务教育教师补充机制，简历“国标省考县聘校用”的教师管理制度，即按国家规定的教师资格标准，经

在省人社厅指导下，由省教育厅统一组织笔试，各县市负责面试、聘用和日常管理，学校负责使用。新招录教师在乡镇以下义务教育学校任教。

湖南省泸溪县实行中小学教师定岗招聘录用制度，新进教师一律进行公开定岗招考，每年招考教师 50 人以上。近年来，泸溪共招考教师 714 名，90% 的新聘教师在偏远农村中小学任教，并规定任教须达 3 年才可以调动。

3. 通过“联校走教”充实村小和教学点师资

湖北省通山县根据改线山区、库区多，小店布局分散的实际，面对既不能简单撤并村小和教学点，又不适合大规模举办寄宿学校的山区教育县情，从学校自发的“走教”行为中，发现了制度创新的契机，率先在湖北省提出了“走教联校”的办学新模式。所谓“联校”就是打破学校之间的界限，以一所完全小学为主体，按地理位置、生源范围将附近初小、教学点作为其分部，几校联合而成的“教学联合体”，实现“人事统一调配，财务统一管理，教学统一协调”，让区域内的孩子同享教育资源。在教师资源调配上，教师行走各校上课，以满足学生就近入学的要求。“走教”给偏远教学点带来了活力。湖北通山县在实行“联校走教”后，不仅为“联合体内”的学校补充了基本的语数双科师资，还在这些学校里基本开齐了英、音、体、美和信息等短缺课程，农村小规模学校一样实现了规范办学。各中心校建立了联校走教的评价、激励的机制，为走教教师在转正、提拔、评先等方面给予优待，极大调动了教师的积极性。

湖北红安县实行“九年一贯制，校点一体化”。教学点建成以后，教学点的管理及资源配置成为难题。为了解决这一难题，湖北红安县改革教学点的管理模式，实行了“九年一贯制，校点一体化”的管理思路，将教学点作为寄宿制完小的一个班或几个年级统一管理，统一分配教学任务，统一配备师资力量。中青年教师轮流任教，短缺学科教师实行走教，建立经费保障和教师激励机制，确保教学点的师资力量，提高教学点的办学水平。

湖南岳阳县实行“学校联管、教师走教”的农村办学模式，由一到两所完小牵头，联合周边的三五个教学点组成“片联校”，教学点里的英语、计算机、音体美等课程没有专业教师，同一“片区”的完小教师送教上门，这就是曾经红火一时的“走教”。“走教”的出现，源于农村生源急剧减少、农村教师结构失衡的背景，但这终非缩小城乡教育差距的根本性办法。近年来，岳阳县委、县政府把学校布局调整纳入城镇建设发展规划，根据山区、丘陵、湖区不同的地理环境、交通状况、人口分布等特点，按照“全县办 3 至 4 所高中，一个乡镇办一所初中、3 至 5 所寄宿制完全小学”的思路，全面启动新一轮学校布局调整。岳阳县通过统筹危房改造、寄宿制学校建设、校舍安全改造及重点工程建设等项目，促进了城乡的义

务教育均衡发展。

4. 对口帮扶和城乡换岗支教模式

河南省灵宝市建立边远和薄弱学校对口帮扶长效机制,实施城镇学校和教师对口支教帮扶边远薄弱学校及受援学校教师跟岗学习制度。市里每年组织局直 13 所学校对口支援 26 所农村薄弱学校,选派 120 名骨干教师到农村进行为期一年的蹲点支教,让山里的孩子与城区的名师零距离接触。此外,灵宝市在职称晋升、评优表模、生活津贴等方面实行倾斜政策,引导优秀教师去农村小规模学校支教。

湖南省泸溪县推行“城乡换岗”模式,中心完小教师和片村小教师按 30%比例,以一学期或 1 个月为实践单位互换工作岗位,截成伙伴关系,共享教育资源。同时,泸溪对骨干教师和学科带头人实行无校籍动态管理方法,要求骨干教师顶起到农村薄弱学校开展教学指导,特级教师和高级职务教师须顶起到农村学校服务,时间不少于 1 年。

5. 湖南省麻阳县补充农村教师的“2+3”模式

湖南省麻阳县有村小和教学点 105 个,学生总数 3571 人,教师 263 人,其中代课老师 51 人,45 岁以上教师占 80%。师资建设呈现年龄结构偏大、代课教师多等问题,村小和教学点的师资长期得不到补充的问题尤为突出。为破解村小教师紧缺难题,麻阳县提出了师资补充的“2+3”模式。“2+3”模式中的“2”是师资补充的 2 个主体方式,“3”是师资补充的 3 种辅助方式。2 个主体方式分别是“定向培养”和“定岗招聘”。定向培养是指根据自愿原则,每年从本乡(镇)初中毕业生选择生源,然后由教育局与其签订定向委培合同,委托师范院校培养,毕业后回到所在乡(镇)的村小当教师,合同约定毕业后在本乡(镇)村小服务满 3 年方可转正、调动等,但不满 5 年不得离开本乡(镇)村小岗位,否则不再保留教师编制、身份及待遇等。“定岗招聘”中的“岗”指的是村小老师岗位。从师范毕业生中定岗公开选拔,以本地生源为主,实行“岗位合同管理”,合同约定被聘用者必须在某乡村小岗位服务满 3 年方可转正、调动。3 种辅助方式是“走教”、支教和“代教”。

6. 探索培养农村全科教师

为缓解农村小规模学校教师短缺和课程开设要齐全的矛盾,广西省教育厅、财政厅等部门联合印发《广西农村小学全科教师定向培养计划》,2013 年到 2017 年,广西要培养 5000 名左右“下得去、留得住、教得好”能胜任小学各门课程教学任务的农村小学教师。按照“全科培养、免费教育、定向就业”培养模式,定向全科师范生不分科培养,在校学习期间免除学费,免缴住宿费,并补助生活费,在安排国家和自治区各项奖助学金时,培养对象与同类学生享受同等待遇;毕业时,全科师范毕业生到教学岗位后,有关市、县人力资源和社会保

障、编办等部门要及时为其办理录用、入编、工资等手续；毕业后，在农村乡镇以下小学从教时间不得少于6年。（谢振华，人民日报：广西定向培养农村小学“全科教师”有编有岗，2013-6-5）

7. 各地实施农村教师提升工程，做好教师培训

对于农村小规模学校来讲，对外交流与培训是一项成本不低的活动。目前，中小学校的经费公用经费是按学生人数拨付的，学生数量的多少决定了学校的经费多寡。虽然教育部规定，学生不足100人的学校按100人的标准划拨经费，但这在很多地方并没有得到执行。村级小学和教学点的经费一般是由其所属学区的乡镇中心小学负责接收和划拨，乡镇中心小学也是根据当年学区内的学生人数得到相应的拨款。因为学校经费总量不足，为了能够确保基本教学活动的正常开展只好放弃对外交流的机会，结果就会失去给教师提供提升专业发展水平和能力的平台，导致对外交流“绝对贫穷”。而校际交流与合作的效果与期望往往有较大差距，因为来自农村小规模学校内部教师之间的交流与合作也会因为他们相似的专业成长背景，在专业能力方面表现出相近的“共同贫穷”状态，这不利于提升教育教学水平。一些地方已经开始注意到这些问题，开始有意识地加大对村小或教学点教师的培训力度。

湖北省以实施“农村教师素质提高工程”为载体，大规模提高农村教师队伍素质。从2005年起，采取“政府招标采购培训服务，受训者全免费接收培训，严格考核培训各方情况，根据绩效给与奖励”模式，每年安排2000万元，组织2万名农村教师、校长到武汉高校免费集中培训。

2011年度德州市教育局制定了《关于加强义务教育师资队伍建设的意见》和《校本培训工作评估标准》等文件，培训小学班主任2750名，新招聘教师2000余人。深入建设教师读书工程，购置、调集了30万元的教育教学文化类书籍，免费提供给广大农村中小学教师。采用读书沙龙、征文、演讲等多种形式，提高农村教师的参与度。校本培训计划实行月报制度，49900名专任教师每周集中培训4学时、分散自学4学时的规定得到落实。

吉林省桦甸市加强了对村小教师的培训提高。桦甸市教育主管部门指出，中心校要充分发挥管理村小、教学点的职能。教研部门要采取责任到人、分片承包的方式进一步加大对村小的领导、管理、帮助和指导，要将工作重心下移到村小。要进一步加强村小教学常规管理，认真落实教学常规，确保村小按国家教育教学计划开齐课程，开足课时。认真组织实施教育教学改革，促进村小教师在教育理念、质量意识、教育教学方法、手段等方面的更新。

湖南泸溪县每学期以中心完小为主阵地，对农村教师进行两次业务培训（全年4次）；每年暑假组织全县片村小教师分批进行全员培训，给教师灌输新的教育理念，传授科学的教

学方法。2011年暑假，泸溪组织453名农村村片小教师分三批进行了全员培训，受训的教师普遍反映效果好。

五、改善教学管理，提高教育质量

虽然现存的农村小规模学校，存在校舍和办学条件差，经费来源缺乏保障，教师负担重、师资水平较低等一系列问题，但小规模学校有其潜在的优势，它不仅能够保障农村学生的教育机会，有利于亲情的呵护，有利于降低重大自然灾害、流行疾病中的伤害率等，而且小班小校是农村学校的主要样式，是现代学校教育的基本趋势，有利于实现“自主、合作、探究”的理念，能够关注个体差异，适应不同学生的学习需要。为实现其应然价值的发挥，许多地方已经因地制宜地作了卓有成效地探索。这些探索，为未来农村小规模学校的教学质量提升提供了典范。

（一）通过建立学校质量评价体系，加强督导

目前，大部分地区在评价农村小规模学校教师的教学质量时，一般单纯把学生考试成绩的高低作为唯一或者重要的评价指标，而没有考虑到农村小规模学校的特殊性。因为在农村小规模学校中，学习优秀的学生一般都离开了农村，剩下学生的家庭文化水平相对较低。因此，农村小规模学校与其他学校学生的素质存在着明显的差异。如果用统一的绝对标准进行比较，不同规模学校的教师教学质量提升的程度和幅度是体现不出来的，没有办法考察农村小规模学校教师取得的教学效果。此外，由于对教师的工作态度、教育教学效果无法考评，使得农村小规模学校并未开展教师绩效考核工作。由于缺乏这样的评价体系，使得教学处于随意状态。

湖南泸溪县为提高农村小规模学校的教育质量，让留在农村的孩子同样能上好学，制定了村片小教育质量评价体系，村片小教育教学质量与教师岗位津贴挂钩，使得农村教师的积极性大增。同时，还加强了村片小的日常管理，2008年，泸溪县教育局修改了村片小管理规定，规定村片小作息时间等全县统一，充分保证教师在校时间，还规定了农村教师“几有几不准”，由中心完小派人不定期抽查。为保证村小教学质量，各镇中心完小也采取了不少措施。达岚镇中心完小对下辖6所村小建立了领导班子联校帮管机制，设立一月一次负责人会议制度和教师绩效工资分配方案等，村小教育教学质量得到提高，在2012年期末的教学质量检测中，达岚镇村小的教学教育质量总体评价排在了全县第五名。

吉林省桦甸市构建和完善了对村小督导评估、帮助指导的制度，将村小建设、管理情况纳入对乡镇政府教育评估的重要内容。教育局将每年开展一次村小办学水平评估，将考核结

果纳入对各乡镇中心校目标管理责任书中，进行专项表彰。其中，将在村小学生的就读率作为考核乡镇政府、中心校的一项硬性指标，加大考核的权重。通过努力，在村小构建起建设、管理的长效机制，不断缩小并最终消除村小与城镇学校的差距，使义务教育得到均衡发展。

（二）通过引入新的教育理念，开展教学改革实验

农村大部分小规模学校受限于自身条件，难以突破现有的教学模式。传统的教学已难以适应目前的教育需求和社会需求。一些有远见的地方已经开始向外寻求新的教育理念和教学模式，力图打破目前的困境，重新焕发生命活力。

山东莱芜市在恢复农村小学教学点的工作中，优先将教育资源配置向农村、山区、库区薄弱学校倾斜，一大批设施齐全、环境优美的农村“袖珍学校”达到市级规范化学校的标准。莱芜市公开选聘一批有理想、有思路的年轻校长到村小任职，并于2011年开始在全市区域推进新教育实验，力图通过“营造书香校园、师生共写随笔、聆听窗外声音、培养卓越口才、构筑理想课堂、建设数码社区”等实际行动，以先进理念引领村小传统教研和教育教学方式的改变，贯彻落实课改精神，构建理想课堂，让师生过一种幸福完整的教育生活。同时实行教育干部听评课制度、教研人员“蹲点包校”制度和“联系点”制度，强化教学一线指导和研究，促进了课堂教学效率的不断提高。定期组织各种形式的大型研讨活动和“送课下乡”活动，提高了村小教师的业务水平，推动了农村小规模学校的内涵发展。此外，一批农村小学注重特色办学，如牛泉中心小学的老师积极探索网络教研模式，逐步形成了以互动群组、博客论坛等为载体的“四位一体”网络教研特色，已成为偏远农村教师专业成长的得力助手，在全区得到推广，激活了农村小规模学校教研的一池春水；南朱家庄小学全力打造绿色生命课堂和综合实践教育活动特色，推进了农村小规模学校学生的全面发展。

吉林抚松县践行陶行知所倡导的“生活教育”，推进课堂改革，倡导读书计划，建设“课程超市”，开设多样性的特色课程，调动了学生的学习积极性，丰富了校园文化。在这样的理念指引下，十几个人、两个人的学校也办得有声有色。

（三）开展复式教学法

一人一校或几人一校的小规模办学是当前农村小学教育的主要办学模式，自然复式班教学也就成了村小、教学点的主要课堂教学形式。复式教学虽然是一种传统的节约教师资源教学法，但在今天的教学法的前沿领域中，仍占有一席之地，因其在“生生互动”的小组合作学习中有不可替代的功用。当今发达国家，不少小规模学校还在采用复式教学法，如英国，有约25%的学生在实施复式教学法的学校中接受教育。我国农村学校曾经大范围采用复式教学。但传统的复式教学法在课堂中以教师为主体，不能激发学生的学习主动性，因而，为配

合教育部 10 年前颁布的“新课标”，传统的复式教学法需要做适当的改革和调整，以根据实际情况提升和创新，使之焕发新的生命力，更有效地提升小规模学校的教学质量。

甘肃省联合国教科文组织协会从 2004 年开始，借鉴国外复式教学的经验，结合我国中西部地区实际情况，在甘肃和青海的 8 个县进行了数年“升级版”的“垂直互动式”复式教学法教师培训，加强不同年级的生生互动、师生互动，以及不同学科之间的互动。经过培训的校长、教师在受到启发后，进行自主创新，实验校区学生的双科合格率得到显著提高。

垂直互动的复式教学法秉承新课改精神，一改陈旧的“动静结合”模式以教师为中心、学生被动接受等缺点，建立以学生为中心、探索型、合作型的学习模式，学生之间充分的合作，积极参与，激发学习兴趣。同时，整个培训项目构建了以中心校为依托，单复式教师共同参与的研究——培训——改善教学的新机制，促进了教师尤其是复式教师的专业发展。对学校管理者的培训，使得校长们成长为教学的领航者和创新者，与老师们一起推进复式教学发展。

（四）开发乡土资源，开展乡土文化教育

近年来，由于城市化进程的加快，中国农村很多青壮年劳动力大量涌入城市，传统村落里基本剩下的都是“留守老人”和“留守儿童”，而农村寄宿制学校制度使农村和家庭的作用减弱，降低了社区和家庭对儿童的影响。由于学校与社区的关系趋于淡漠，学生与所在村落的联系也日渐疏远，基本上不了解不关心农村发生的事情，城市文化对学生更具有吸引力，农村学生对于农村社区和文化的认同感下降。

村小和教学点由于在农村最基层，直接关系农民切身利益，受到农民和社区的欢迎。好的教育应该是学校和社会，教育和生活相互联系的。当然和社区相结合的教育不是重蹈卸除政府责任、“人民教育人民办”的旧路，而是在尊重农民需求、满足农民意愿的情况下，调动发挥乡村办教育的积极性，从而在生活教育的框架下，使农村学校真正成为新农村建设的一个文化生长点，促进农村教育、科技、经济的结合，促进基础教育、成人教育和职业技术教育的融合。

山西省晋中市太谷县通过村委会聘用一些懂美术和二胡、懂民间艺术的兼职老师，到学校开展素质教育，借用乡土文化资源发展素质教育。甘肃省定西市安定区的大平小学，利用远程教育设备与资源，为社区居民提供技术培训；利用学校的场地、图书资料，建设社区文化广场，开展民间剪纸培训，活跃了社区文化生活，正在走向一种科技、教育、信息、人才的综合性教育之路。

甘肃省榆中县夏官营镇农村社区学习中心依托原有的乡村小学，整合了包括农村小学、

成人学校、原乡村农民文化技术学校、学前班等教育资源，也统筹了县级农、林、水、牧、医疗、卫生、安全、供销、青年、妇女、科技、教育等多个涉农部门在农村开展的教育、培训、咨询、服务功能，还容纳了民间文化、民俗、传统社火、庙会、棋牌、文艺演唱和节庆活动。“中心”的核心是乡村小学，同时也是社区的教育中心、科技中心、信息中心、文化中心和人才中心。

中国滋根在改善村小硬件设施和师资力量的同时，非常重视乡村文化的传承与保护。山西石楼县转角小学在滋根的帮助下拥有了一些文娱器材，开设了秧歌、快板等艺术课，有一技之长的村民受邀成为艺术课程的老师，手艺得到传承。家长们看到孩子们精彩纷呈的表演，惊喜又感动。贵州榕江县高扒小学和苗兰小学在滋根的支持下开办了芦笙、侗歌等“民族文化进课堂”的项目。开设了乡土文化课程的学校，校园生机勃勃，民间文化代代相传，课外活动更加丰富。

由上我们可以看到，农村小规模学校的建设有其复杂性，因此提升教育质量的路径和方法也是因地制宜、力所能及的，有乡土资源的开发利用，有信息技术的辐射，有教学模式的提炼等。但核心的一点就是，好教育应该是学校和社会，教育和生活相互联系的。小规模学校，它通过跟社区的卷入，在生活视野中，也有可能焕发活力，这一点需要引起我们的重视。同时，我们也应看到如果小规模学校在很长的时间内必然会存在，那么它的功能，尤其是它在资源配置和农村的功能，可能不仅仅是为农村儿童提供一个有质量的教育，还应该在生活教育的框架下，真正地成为新农村建设的一个文化生长点，这也是 20 世纪 80 年代农村教育综合改革的一个核心命题，即农科教结合，把农村教育设置在农科教之下。

六、吸收社会力量，创新办学模式

大部分地区的农村小规模学校因政府财力有限而无法改善办学条件和提升教育质量。但政策的制定和实施有一个过程，很多时候不能解一时之困。而社会、特别是学校所处社区的力量在义务教育领域又往往被忽视。

义务教育，特别是农村地区的义务教育，严格意义上来说应该属于公共产品，公共产品理应由政府负担。当涉及社会力量这个话题时，大部分人均不考虑农村社区本身，而大多“眼光向外看”，公益性质的企业善款、基金会和社会组织的援助往往构成了人们对“社会力量”的印象。而学校所处社区的居民对学校办学的积极性，却被排斥在外。社区力量，可能恰恰是村级学校可持续发展的重要保障。创新办学模式，是“激活”农村小规模学校又一条可行之道。

为提高村级教育教学水平，增强公办学校活力，贵州兴仁县于 2012 年 3 月启动部分村级学校公办转私立试点工作。按照这一工作的计划，学校原有的公办教师将被撤离，学校移交给村两委，村两委通过收取 1 元租金的形式招募办校能人。学校班子包括老师由承租人自行组建，一切以提高教学水平为前提。政府为学校原教学覆盖区域内的学生缴纳学费；同时，对学校教育教学质量进行监督测评，测评标准以家长、学生满意度为主。工作试行为期三年，对测评不合格的学校，政府将更换办校人或恢复公办性质。

2013 年 5 月，在 21 世纪教育研究院的介入下，福建省连城县宣和乡培田村小学开始试点“公办民助”的办学方式。该小学挂牌作为 21 世纪教育研究院的实验小学，吸收社会组织提供的教育资源，如教师培训、支教志愿活动、课程设置建议等。此外，该小学所在的社区——培田村，由村教育促进会出面，为该小学的教师提供岗位津贴。整个学校的教学管理仍属乡中心校管理。在 2013 年 9 月开学前，全村为了迎接村小学恢复完小，出动了 200 多个义务工，连 80 多岁的老人家都连续好几天来到学校，清理校园环境。整个村庄在办学上出现了少有的大团结局面。

七、改善农村小规模学校建设的政策建议

无论从保障学龄儿童就近入学、还是从应试教育向素质教育的转化来看，农村小规模学校都有其不可替代的作用和优势。为了能使农村小规模学校更好地发挥以上功用，真正实现政府让边远地区的儿童“有学上、上好学”的庄严承诺，应该在相关的政策上有所改进。具体政策建议如下：

（一）建立农村小规模学校基本办学标准

实现基本教育权利公平要有标准可依，有底线要守。建立学校办学底线标准，不能滥用“因陋就简”的原则，不能用“比过去好”的标准。对于特别贫困的地区，特别落后的教育角落，判断是否实现了基本的社会公平与教育公平，不能靠宏观的进步数字标准来判断，也不能用“比他们以前好多了”的相对标准来判断，必须设置底线标准。

因地制宜的底线办学条件标准是保证义务教育公平性的前提，国家已经颁布了相关标准，诸如：校舍建筑标准，教学设施设备配置标准，学校编制及师生比标准等标准。实践证明，这些标准是以城市学校的适度规模标准为参照的。在边远地区的规模特别小的学校，应当因地制宜、实事求是地保障最基本的办学条件，并可以根据国家标准的原则有所变通，但是，就近、安全、卫生、健康的底线是不能突破的，不能迁就的。

边远地区的义务教育应当逐步提高教育质量标准，从国家的层面上讲，教育质量标准由

国家课程体系以及与之相适应的教师配置、设施设备配置保证。但是，对于贫困地区的农村学校而言，质量标准主要应当强调的是受教育的条件和过程，再综合学生的学习成绩（分数）来评判。

（二）制定专项政策，设立专项配套资金，建立相应管理制度

为农村小规模学校的办学硬件条件改善设立专项资金。首先，要根据教育部关于“不足100人的学校按100人计算”的生均公用经费划拨指导意见，探索该政策在地方操作的具体模式。建立低于100人的学校的经费申报和批准流程，逐步推动义务教育经费保障机制从基数制向预算制的转变。其次，针对农村小规模学校公用经费普遍不足的现象，设立专门的小规模学校建设资金，通过专项资金的划拨方式，调动地方政府保留和建设小规模学校的积极性。

探索农村小规模学校的财务管理新模式。基于目前村级小学和教学点的经费普遍被乡镇中心校截留的现象，探索村级小学（完全小学）开设独立公用账户的财务管理模式。村级小学开设独立公用账户不仅可以保证公用经费的足额划拨，还可以保证一些社会的资助比如免费午餐等能够全额到位。

（三）提升教师待遇，增加培训机会，采取多种方式补充师资

农村小规模学校因为偏远、交通不便，教学和住宿条件差等不利因素，导致无法获得优势师资。因而在改善这些学校办学条件的同时，要重视改善和提升这些学校的教师待遇。

改善教师住宿条件，建设教师周转房；为农村小规模学校教师提供特殊岗位津贴，津贴额度参照基本工资、当地物价等因素综合考虑，需具备一定的激励效应；制定专项政策，将“国培计划”等教师培训计划惠及到这些学校的教师。

修改农村中小学教师编制标准，探索“班师比”或“校师比”的教师编制核定方式。或出台农村小规模学校教师编制的专项政策。将“特岗计划”实施的范围扩大，惠及农村小规模学校。

（四）加强乡镇教育统一领导的建设，带动学区整体发展

下放农村教育管理的重心，加强乡镇一级的教育管理和督导，把下放权力和乡镇中心学校建设结合起来。转变中心学校的职能，把学区的行政管理、教学指导、师资配置三位一体的职能交给中心学校，把分散的弱小的教学点统一管理起来，协调学区的各类资源配置。

在生源多、学校多的乡镇可以设立专门的学区教育管理委员会（学管委），主要承担全乡所有大小学校的教育管理职能、教师流动和教师培养职能，学校后勤保障职能。

（五）鼓励社区力量参与办学，创新办学模式

办好农村小规模学校要以家庭和社区为依托。从低龄儿童成长需求而言，较小离家较近的学校，更符合教育规律，有利于家校结合，更容易让教育和亲情结合起来，和生活结合起来。与农村山寨、村落相依的这些学校，学堂是我国乡村文化传承的重要形式与依托，是保证生命延续的重要载体和寄托。

在有办学积极性的社区，要开放群众的参与的渠道，吸引社区资金和人力到学校的办学中来。例如，很多农村小规模学校的图书室无人管理和开放，如果能在社区里找到一位居民来管理这间图书室，既节约了学校自身的人力成本，又能保证学生正常阅读活动的开展。其他诸如村庄中的民间艺人，擅长乐器、书法和手工艺的，均可吸纳到学校中来，这样既保证学校的课程开齐，又增添了学校的办学特色。

附：全国百所村小调查案例研究报告

全国百所村小调查案例研究报告*

2012年，国务院下发了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，暂停了进行十余年的“撤点并校”工作，针对农村学校锐减问题予以调整。“撤点并校”的暂停，为农村偏远地区小学的恢复工作提供了政策支持。为了解我国农村小校的现状，课题组对全国26个省、市、自治区的113所农村小学进行调研，共收回82份调查问卷，80份调研报告，调查区域覆盖24个省区，82所小学，具体分布情况见图1。其中东部地区19所，占比23.2%；西部地区30所，占比36.6%；中部地区33所，占比40.2%。问卷部分的统计分析所用的软件为SPSS 17.0。

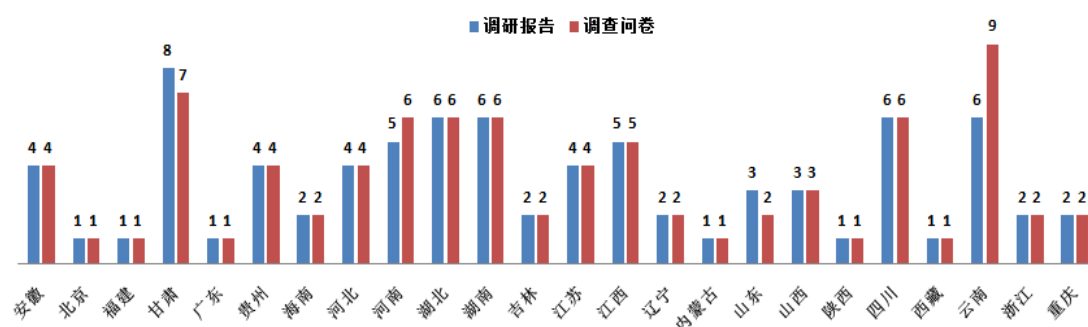


图1 全国农村小学调研省市分布

一、“百所村小”基本情况

（一）学校基本情况

调查显示，仅有26.8%的学校设有附属幼儿园，61%的学校设有学前班；85.4%为非寄宿制学校，14.6%为寄宿制学校；34.1%的学校曾被撤并过。统计显示，完小的比例为67.1%，只剩一个年级的小学占比为2.4%。

1、学校离乡镇及县城的距离

学校距离县城最近的为1.5公里，最远为239公里，平均距离为39公里；学校距离乡镇最近的为1公里，最远为60公里，平均距离为10公里。

2、学校学生规模

从学校人数规模来看，100-200人规模的学校27所，占比32.6%；100人以下的学校23

* 感谢阿什卡E基金、腾讯教育对本次调查活动的支持！感谢79位志愿者在本次调查中的辛苦劳动！

所，占比 28%；200-300 人规模校 11 所，占比 13.4%；这三项合计占比近 70%。10 人以下的极小规模校 3 所，占比 3.7%，1000 人以上的学校 2 所，占比 2.4%。

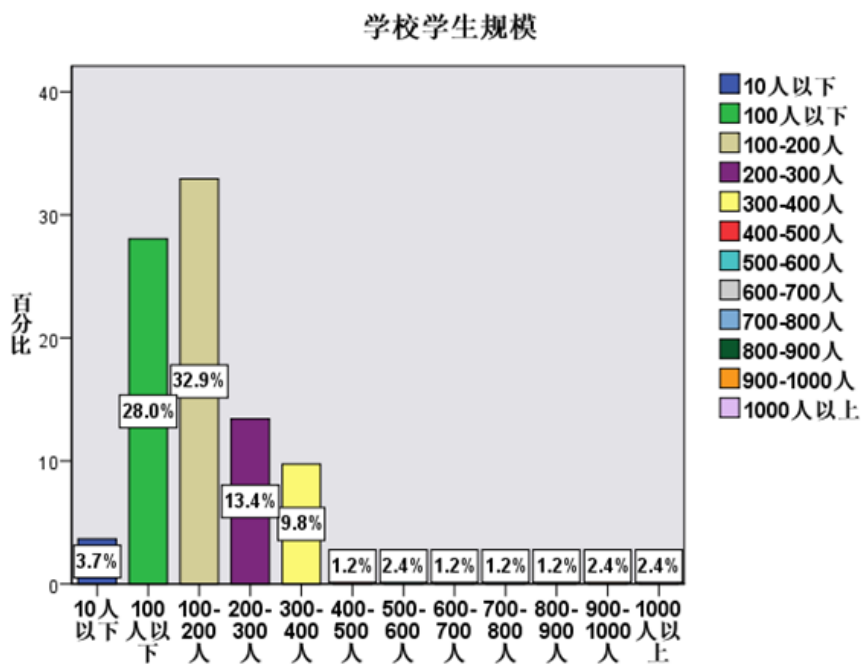


图 2 学校学生规模

3、学校硬件设施情况

(1) **教学楼情况。**调查显示，学校房屋间数少至 1 间，多至 182 间，均数为 23.4 间。

学校建设情况：12.8%的小学建于 1949-1976 年，17.9%的小学建于 1977-1990 年，32.1%建于 1990-2000 年，16.7%建于 2001-2007 年，20.5%的小学建于 2008 年以后。

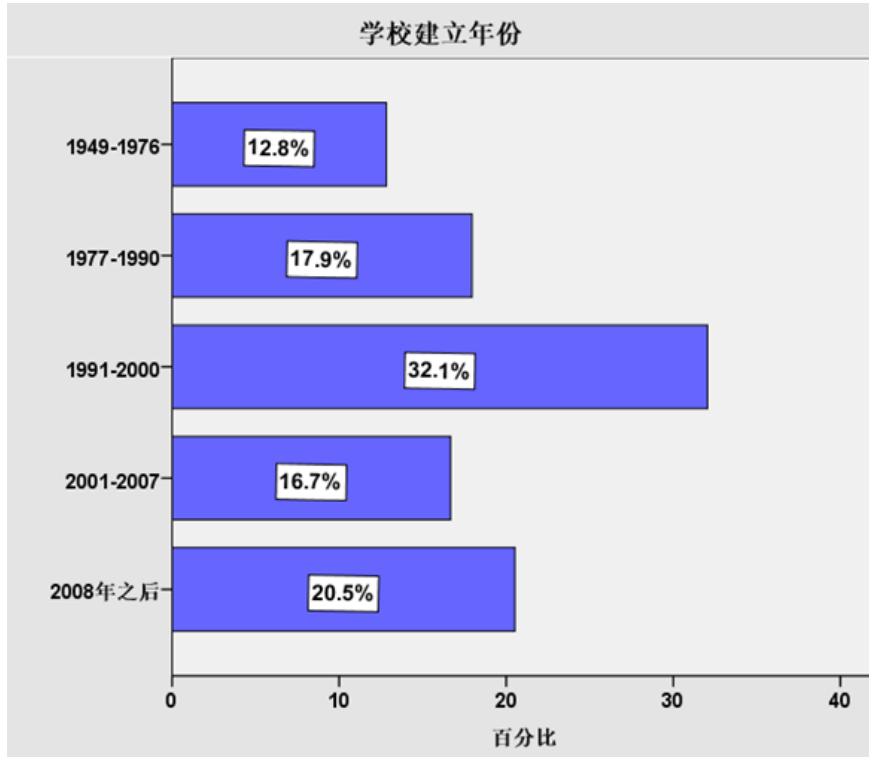


图3 学校房屋建设年份

教学楼的安全情况：72%的小学教学楼安全、22%的小学教学楼不太安全、6%的小学教学楼属于危房。

教学楼条件的印象：13.4%的小学教学楼条件很差，19.5%小学教学楼条件较差，39.1%小学教学楼条件一般,28.0%小学教学楼条件较好。

(2) 运动设施情况。学校运动设施方面情况：48.8%的小学没有运动场，31.7%的小学没有篮球架和乒乓球台。

(3) 图书室情况。本次调查发现，40%的小学未设立图书室，其余60%设立图书室的小学，图书数量也不容乐观，更遑论图书能否让孩子们开卷有益，增长知识，提升素养。

(4) 食堂情况。41.5%的小学有食堂，17%的学校没有食堂，41.5%的小学学生走读，不需要食堂。

(5) 厕所情况。96.3%的小学有厕所，其中厕所设在教学楼内的比例只有13.8%。

(6) 其他硬件情况。43.9%的被调查小学没有投影仪等设备。

(二) 师资情况

79.3%的学校教师人数在20人以下，教师人数在10人以下的学校占到总数的37.8%。

此次调查中，其中有5所小学全部由代课教师组成，这一比例为6.3%，50.0%的小学公办教师、代课教师兼有，见图4。

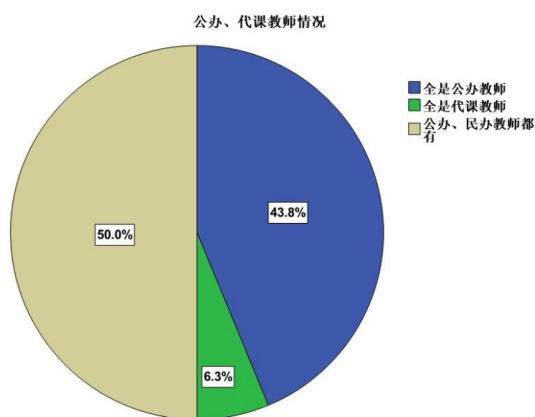


图4 公办、代课教师比例

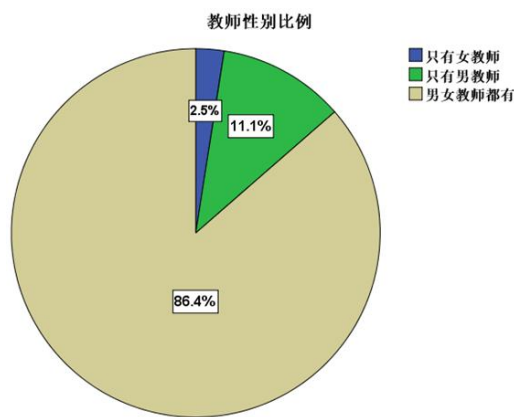


图5 教师性别比例

调查显示，其中有9所小学全部为男教师执教，占比11.1%；2所小学教师全部为女教师，占比2.5%，见图5。

教师学历方面，高中学历以下教师比例为5.4%，高中/中专学历的教师占32.6%，大专学历的教师占42%，本科学历占比19.7%，硕士学历的教师占比0.3%。

教师年龄分布方面，有8.5%的学校没有46岁以下年龄段的教师，6.2%的学校55岁以上年龄段的教师占到该校教师一半及以上。

（三）课程开设及教学情况

45%的小学采用包班制教学，53.8%的小学采用科任制教学，1.2%的小学两种教学方式都会用到。

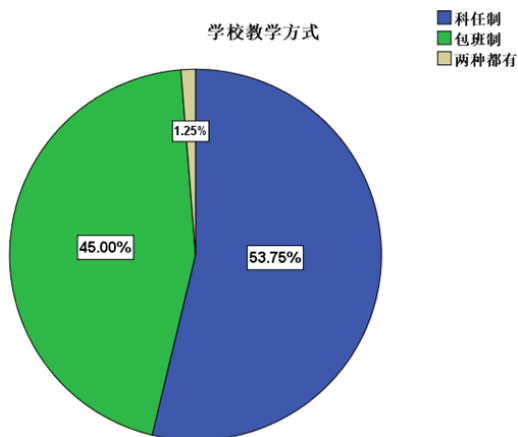


图6 学校教学方式

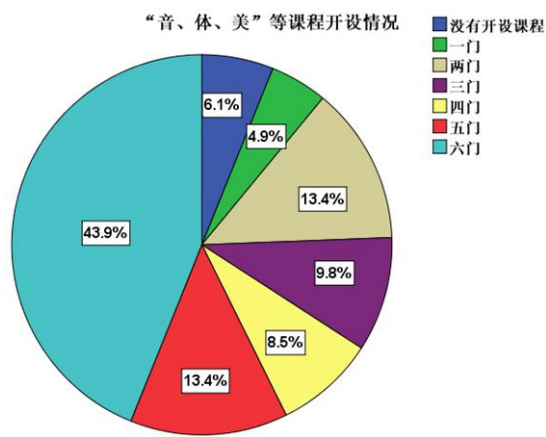


图7 课程开设情况

“英语、音乐、体育、美术、社会、科学”六门课程设置方面，64.6%的小学开设英语课程，72%的小学开设音乐课程，82.9%的小学开设体育课程，73.2%的小学开设美术课程，64.6%的小学开设社会课程，65.9%的小学开设科学课程。

六门课程全部开齐的小学占到43.9%，占比不到一半，一门课程也没有开设的学校占比为6.1%。

（四）寄宿制学校情况

在 12 所寄宿制小学中，41.7%的学生宿舍为平房，75%的小学每间宿舍住 10 名以上学生，位于云南省昭通市的彝良希望小学甚至达到了 40 名学生共住一间宿舍。58.3%的学生宿舍没有浴室，41.7%的学生宿舍没有供应热水。

二、我国农村小学发展的困境

（一）学校硬件设施建设有待改善

1、教学楼、宿舍、食堂、运动设施建设不足

学校的校舍多建于 1990 年末 2000 年初，72%的教学楼能够达到安全标准，但仍有 6% 的教学楼属于危房。另外，部分报告还提到学校校舍不足的情况，如：重庆市巫溪县凤凰镇施家村小学全校六个年级只有 10 间房间，还包括教师办公室，一间小图书室和学前班教室。还有一些学校面临取暖问题，山西省吕梁市文水县刘胡兰镇赵村小学除了多媒体设备缺乏外，传统的火炉供暖方式也亟待改善。另有 10 篇报告强调当地学校急需修葺。从地域分布上看，主要集中在中西部的河南、云南、贵州、西藏等地区。其中西藏自治区日喀则市吉隆镇吉隆完小还面临供电问题。



图 8 贵州省铜仁市石阡县国荣乡周家寨村周家寨小学的校舍



图 9 河南省平顶山市郟县茨芭乡上丁村上丁村小学的窗户

调查学校中涉及 12 所寄宿制小学，其中 75% 的学校都面临宿舍不足的情况，这些学校每间宿舍住 10 名以上学生，云南省昭通市的彝良希望小学甚至达到了 40 名学生共住一间宿舍。并且 58.3% 的学生宿舍没有浴室，41.7% 的学生宿舍没有供应热水。

另外，撤点并校后，有些学生上学路程远，中午需要在学校吃饭，但学校没有食堂。如甘肃省临夏回族自治州东乡族自治县高山乡庙尔岭村高山小学没有供学生就餐的食堂，学生每天都是早晨上学时从家中带来干粮，中午食用。

运动设施极不完善。云南省昭通市镇雄县以勒乡茶木村中心小学的操场上仅有一个篮球架，原本还有两张水泥的乒乓球台，但由于修建教室的需要已经拆掉了。与此类似，甘肃省庆阳市正宁县湫头乡双佛堂村小学的操场为教学楼后面的空地，仅有两个篮球架。而安徽省安庆市宿松县陈汉乡罗汉宕村洪河小学的操场没有任何体育设施。



图 10 安徽省安庆市宿松县陈汉乡罗汉宕村洪河小学的操场

2、多媒体、图书配置缺乏且无人管理

被调查的小学中有 43.9% 的学校没有投影仪等设备，并且有些学校虽然拥有投影仪但无人会操作而弃之不用。如河北省张家口市康保县北山村小学有两台爱心企业捐赠的投影仪，但除了那些特岗教师和代课教师偶尔会用外，其他老师很少使用。电脑配置不足问题更为严重，被调研的学校中很少能开设计算机课程。



图 11 湖南省涟源市三甲乡铜盆村铜盆学校的多媒体教室

虽然被调查的小学有 60% 设立了图书室，但是大部分学校图书室开放不足。有些学校是由于图书量太少，如河南省南阳市南召县皇路店镇楼上小学没有阅览室，只有图书柜，不多的书就放在图书柜里；有些学校则是因为无人管理，如河北省河间市沙洼乡后巩村中心小学虽然图书室里三个柜子装满崭新的图书，却被锁起来不能供学生阅读。



图 12 河北省河间市沙洼乡后巩村中心小学的图书室



图 13 湖南省郴州市资兴市三都镇松木村松木小学的图书室

（二）教育质量有待提高

1、教学方式落后

鉴于农村小学规模较小，教师不足的情况，被调研的小学 45%采用包班制教学，53.8%采用科任制教学，1.2%的小学两种教学方式都会用到。云南省昭通市镇雄县以勒乡茶木村中心小学的报告中提到，学校有 900 多名学生，却只有 30 名教师，采用包班制教学，教课方式手段依旧停留在几十年前，不用现代设备，不集体备课。还有一些学校缺乏配套的教学设施，教学工具非常落后。



图 14 吉林省长春市德惠市大房身镇黑鱼村黑鱼小学的教学用具

另外，虽然有些学校的教材采用新课程标准教材，但由于新课标的某些教学内容不符合当地实际情况，所以部分教学内容教授困难较大。比如新课标中有老师带领学生看海，了解海水知识的授课内容，但高山小学地处甘肃的严重干旱缺水地区，学校所在地境内没有河流穿过，看海这节内容则根本没办法实现。

2、课程开设不齐

“英语、音乐、体育、美术、社会、科学”六门课程设置方面，全部开齐的小学占到 43.9%，占比不到一半，一门课程也没有开设的学校占比为 6.1%。几乎所有的报告都会提及学校的音体美课程无法正常开设的问题，有些学校虽然开始了此类课程，但是由主课教师兼任，没有专业的教师，课程犹如虚设。这一问题主要是由于学校经费短缺、教师编制不足、城乡教育资源配置不平衡等原因所致。

3、乡土课程缺乏

河北省张家口市康保县邓油坊镇北山村寄宿制小学的调研者在报告中说：“现在的小学

生由于种种原因很小就被送到县城的小学就读，断了同乡土最密切的联系，在寄宿制就读的孩子放学后要么被接回家要么被封闭式管理留在学校，和乡土接触不很密切。学校本身又没有乡土课程，何以延续乡土文化。”

乡土教育的缺乏不仅仅是北山寄宿小学独有的问题，更是一个关于农村教育未来走向的大问题。农村学校培养出来的学生不喜欢农村、不了解农村，一味地往城市跑，几十年后的我们能否再憧憬那书声琅琅的乡村小学、回味属于我们这个民族共同记忆的那段时光。

除了乡土文化的缺失，少数民族文化的继承也令人担忧。云南省德宏州芒市潞西县西山乡是少数民族聚集地，但是这里的小学都是单一的汉语教学，学生（尤其是低年级学生）接受起来非常困难，很多人听不懂老师所表达的意思，逐渐失去学习兴趣，厌学甚至逃学频繁出现。另外由于过度重视学生的汉语学习，也导致景颇族传统文化教育的流失，使学生与自己的民族文化脱节，缺少对于本民族传统的认可，走入社会后普遍缺乏自信。

4、隐性失学与读书无用

虽然九年义务教育得到普及，但由于农村学校的教学质量不高，留在村小读书的孩子基本上只是勉强读完了六年小学，便放弃了继续升学的机会，哪怕是义务教育包括的初中教育（山西省长治市壶关县集店乡西庄村小学）。也有很多学生因为老师和家长的疏忽和无力指导，逐渐荒废了学业，辍学谋生（江苏省连云港市东海县牛山镇郇圩村小学）。河北、山西、吉林、湖南、甘肃等地的报告中都提到，由于当前一般高校毕业的大学生工资不及打工者的收入高，很多家长认为孩子十年寒窗学来的东西不仅无助于改变自身命运，而且白白拖累了家庭十几年。可想而知，如果农村学校的教学质量不能得到教育主管部门的重视、长期处于政策制定的边缘位置，那么这些孩子步入社会时将会对自己的命运有怎样的解读，更重要的是社会能否容纳这些“脑袋空空”、“双手不沾泥土”、“自视甚高”的农村娃儿。

（三）师资队伍亟待强化

1、教师配置不足

音体美教师缺乏，学校的课程无法开设齐全，这一问题普遍存在于全国范围的农村小学，调研涉及的 24 个省（市）都有提及。

另外，农村学校的学生较少，根据国家的师生比 1:24 的要求配置老师远远达不到实际的需求。如甘肃省兰州市榆中县夏官营镇高家崖村小学拥有学生 108 人（包括学前班 28 人）、教师 11 人。11 名老师需要兼任好几个年级的不同课程，这些老师平时不光教书，还负责学校的一些后勤工作，比如桌椅的修补和营养餐的制作还有在学校轮流值班。

教师配置不足的原因主要是由于条件艰苦和交通不便。如云南省丽江市宁蒗彝族自治县

拉伯乡拉伯村新庄村完小虽然每年教育局都会调派新的教师前来任教，但教师人数从未超过 5 人，大部分的教师来任教 3 个月以后，都会想办法调离，或直接辞职，任教一年以上的教师只有两名。

2、教师老龄化严重

教师老龄化严重影响了教学质量，年龄较大的老师不会使用多媒体、电脑等设备，也很难接受最新近的知识。这一问题普遍存在于河北、江西、湖北、湖南、海南、云南、陕西、甘肃等地的学校。

陕西省铜川市王益区黄堡镇周家村小学是教师老龄化的典型代表，学校的教师仅有 3 名，2 人在 46-55 岁之间，1 人在 55 岁以上。河北省张家口市康保县邓油坊镇北山村寄宿制小学的报告中说，教师老龄化现象严重，55 岁以上有 8 人，占到了教师人数的 44%，加上 46-56 这个年龄段的人数，占到了教师人数的 61%。

3、教师教学水平差

教师除了配置不足、老龄化问题之外，教师学历不高、教学水平差也是影响学校教学质量的重要因素。重庆、江苏、安徽、海南、四川、贵州、甘肃等地的调研报告都有反映这类情况。

4、教师工资待遇低

农村学校的教师工资待遇较低是教师流失主要原因，绩效工资的方案并未给教师生活带来多大提高，而且真正实施的学校并不多。

通过重庆、河北、河南、湖南、广东、贵州、云南等地的调研报告发现，教师的工资一般在 2000-3000 元之间，有些地区的教师需要做兼职以补贴家用。农村学校的教师很多需要住校，但是居住条件有待提高。



图 15 河南省洛阳市汝阳县刘店镇红里村红里小学的教师宿舍

5、教师培训机会少

由于农村学校普遍存在资金不足的问题，所以很少学校能提供教师培训机会。部分提供培训的学校，其教师反映并不理想。安徽省六安市金安区马头镇陈台村小学的调研报告反映，农村教师习惯于运用传统教学模式，虽然部分教师参加了培训，但是由于受自身素质和群体环境的影响，不能较好地将培训所得运用到教学中。河南省洛阳市汝阳县刘店镇红里村小学虽然所属县教育局每年都会组织两次教师培训，但老师反映学不到自己想要的东西。

6、代课教师、特岗教师、支教教师问题

虽然国家不允许招聘代课教师，但是对于缺乏经费又急需教师的农村小学来说，代课教师依旧会存在很长一段时间。代课教师面临的最大问题是没有编制，因此造成代课教师工资很低，甚至无法按时发放。这一情况在河北、山西、江西、贵州、甘肃等地的调研中都有存

在。甘肃省临夏回族自治州东乡族自治县高山乡庙尔岭村高山小学有 6 名在编教师、6 名招聘教师，学校教师工资实行绩效工资制，小学高级教师月工资 4000 元左右，而招聘老师平均月工资仅有 780 元。

2006 年国家开始实行特岗教师政策，这一政策为农村学校输送了大量高学历人才，但也出现了一些问题。河南省淮滨县台头乡丁营村小学现在一共有 15 名教师，其中 5 人为特岗教师，有两名本科学历，三名专科学历。特岗教师初来时，老师们都特别高兴，毕竟是高学历，知识丰富、见多识广、年轻有活力。可是随后发现，这些特岗教师们不愿意在这所小学呆，都往城关学校调动，于是就形成了每年来每年走，一年一茬人的情况。而且在任职期间，特岗教师们都在县城里安排住宿，或者在自己亲戚朋友家住宿。这样上起课来有头无尾，就出现了上午上课，下午就回去了。

此外，公益组织的支教服务虽然在一定程度上缓解了农村专业教师不足的困境，但也存在一些问题。湖南省怀化市通道侗族自治县独坡乡上岩村完小拥有的两名本科学历教师为公益组织“我们的自由天空”所派支教老师，支教老师以一个学期为最短教学时间，实行接力支教的模式，既每个学期都会换一批新的支教老师。支教老师缓解了当地学校教师紧缺、缺少英语教师的问题，并将大量的外界社会爱心力量引入村校，同时一定程度上开阔了学生的视野。但支教老师对学生往往付出大量的情感关怀和物质资助，但又无法保证长期延续性，这会给部分学生造成一定心理创伤，同时会使部分学生将当地老师与支教老师做比较，而对当地老师产生不满情绪。

（四）学校管理急需完善

1、安全隐患令人担忧

学校面临的安全隐患问题主要包括建筑施工、交通、食品等方面。

由于城镇化建设，各地大型土木，建筑施工加大了学校的安全隐患。山西、湖北、四川、云南等地的调研报告中都表述过此类担忧。



图 16 湖北省恩施市利川县汪营镇苏家桥村苏家桥小学旁边的施工工地

湖北省随州市随县吴山镇唐王店村中心小学近几年常常发生小学生暑假私自下河游泳溺水死亡的事件，这主要由于该小学的学生多为留守儿童，缺乏家长照看。

甘肃省临夏回族自治州东乡族自治县高山乡庙尔岭村高山小学位于锁达公路旁，而锁达公路为车辆出入的唯一通道，学生往返学校均在公路边行走，因而存在较大安全隐患。

甘肃省天水市麦积区伯阳镇南集小学在 2012 年曾出现媒体未曝光的学生集体食物中毒事件，导致学校 100 多个学生出现头晕、呕吐现象，虽然并没有特别严重的后果，但是免费早餐食品安全也问题重重。



图 17 湖南省怀化市通道侗族自治县独坡乡上岩村上岩完小的食堂

2、乱收费引发不满

国家虽然已经实行义务教育阶段的“两免一补”政策，但是有些地方的学校并未严格执行。如云南省昆明市呈贡县下可乐村呈贡理想小学要求学前班每个学生每学期缴纳 900 元，

1-4 年级每个学生每学期缴纳 950 元，5-6 年级每个学生每学期缴纳 1000 元。湖南省耒阳市导子乡洞中村小学由于学区规定要预定教辅资料和保险，因此每学期需要交上 200 元左右的学杂费，这使得学校与村民之间存在误会，村民总习惯给学校冠上乱收费的名号。

（五）其他问题

上学远、路上不安全的问题在西部地区、中部山区地区尤为严重，在重庆、江西、湖北、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃等地学校的调研报告中都会涉及这个问题。云南省丽江市宁蒗彝族自治县拉伯乡拉伯村新庄村完小招收的学生中最远住在大水村，从大水村到学校需要步行一天的山路。据居住在大水村的学生介绍，每天早晨 4 点从家中出发，需翻过 2 做大山，渡过一条河，在傍晚 6 点左右可以到达学校。这段山路很长且危险，所以学校为学生提供住宿，男、女生宿舍各一间。甘肃省正宁校车事件发生以后，政府和教育局叫停了所有的不正规校车以及学校小食堂，但是没有采取任何措施来解决学生上学路途遥远的困难。甘肃省天水市麦积区伯阳镇马现村小学合并了穆湾村的小学，那里的学生现在需要每天早上步行 8 公里去马现小学上学，这些孩子中最大的年龄 13 岁，最小的才 6 岁。

在应对上学远、路上不安全的问题上，不少学校以提供住宿的方式来解决。然而调研涉及的 12 所寄宿制学校，其中 75% 反映宿舍不足，这些学校每间宿舍住 10 名以上学生，云南省昭通市的彝良希望小学甚至达到了 40 名学生共住一间宿舍。并且 58.3% 的学生宿舍没有浴室，41.7% 的学生宿舍没有供应热水。

寄宿制学校的实施及父母的外出打工，使得农村留守儿童的问题特别突出。调研发现，最严重的留守儿童问题发生在云南省德宏州芒市潞西县西山乡营盘村，这里处于滇缅年级，毒品流入严重，很多孩子由于父亲吸毒母亲离家，与爷爷奶奶生活在一起，由于缺乏看管很容易就沾染上毒品。



图 18 湖南省怀化市通道侗族自治县独坡乡上岩村留守儿童沉溺网络游戏