

目 录

上篇 西部农村教育的发展和新情况新问题

- 一、西部农村普及九年义务教育的历程
- 二、农村义务教育学校“撤点并校”政策
- 三、加快中西部地区教育发展的新政策
- 四、西部农村教育出现的新情况新问题
 - 1、农村基础教育办学条件显著改善
 - 2、农村地区“教育扶贫”成效显著
 - 3、“城挤乡空”的教育格局
 - 4、三类学校和两个教育边缘化群体
 - 5、农村教育的区域差距拉大

下篇 改善和提升西部农村教育：实践探索和政策建议

- 一、因地制宜地科学规划学校布局
 - 1、消除城镇的“巨校大班”
 - 2、综合施策化解大班额的地方案例
 - 3、我们的建议
- 二、切实加强农村师资队伍建设
 - 1、大幅度提高农村教师待遇
 - 2、构建乡村教师稳定机制
 - 3、关注“新代课教师”
 - 4、创新农村教师的培训方法
 - 5、探索培养新一代乡村教师的有效机制
 - 6、我们的建议

三、加强农村小规模学校建设

- 1、形成小规模学校区域共同体
- 2、探索“小班化教学”新模式
- 3、通过阅读推广提升村小品质
- 4、通过互联网课程弥补教育资源不足
- 5、通过乡土文化教育激活农村学校
- 6、重视留守儿童和困境儿童关爱
- 7、建设创新型的农村小规模学校
- 8、我们的建议

四、加强农村寄宿制学校建设

- 1、重视乡镇寄宿制学校存在的突出问题
- 2、甘肃酒泉市肃州区改善寄宿制学校的经验
- 3、马云教育基金会的乡村寄宿制学校计划
- 4、改善农村寄宿制学校的校园文化
- 5、我们的建议

五、重视民族地区的教育问题

- 1、西部少数民族地区的辍学率仍然较高
- 2、民族地区的双语教育问题
- 3、我们的建议

六、多种形式发展农村学前教育，重视儿童早期干预

- 1、贵州学前教育的逆袭
- 2、社会组织助力农村学前教育
- 3、关注儿童健康和早期抚育
- 4、我们的建议

七、推进农村开展素质教育，走向“为生活而教”

- 1、应试教育之害
- 2、走向“为生活而教”
- 3、推进面向农村学生的素质教育
- 4、普及高中阶段教育的挑战：高中-中职教育之路

5、走向“三教结合”，促进农村社区建设

6、我们的建议

上篇 西部基础教育的发展和基本情况新问题¹

由于历史的原因,我国东中西部的经济社会发展水平和教育发展水平存在差距,这是我国的基本国情。

按照国家统计局的规范,将北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西和海南共 12 个地区划分为东部地区;将山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南共 9 个地区划分为中部地区;将重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆共 10 个地区划分为西部地区。

中西部是我国经济发展薄弱的欠发达地区,其中地域广大的西部地区更为落后。我国政府公布的贫困县(2017 年)都分布在中西部地区,其中西部省份占 375 个。在所有省份中,贫困县最多的是西藏自治区,全境 74 个县都属贫困县;其次是云南,有 73 个;第三是陕西和贵州,各有 50 个;其它西部省份甘肃 43 个,四川 36 个,新疆 27 个,青海 15 个,重庆 14 个,宁夏 8 个。

《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》确定了“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”的扶贫原则,在全国确定了 11 个集中连片特殊困难地区,包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等连片特困地区;加上已明确实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,共 14 个片区 680 个县,是新阶段扶贫攻坚的主战场。

西部的另外一个重要特点是少数民族集中居住。我国少数民族人口主要集中在西南、西北和东北各省、自治区。内蒙古、新疆、西藏、广西、宁夏 5 个自治区和 30 个自治州、120 个自治县(旗)、200 多个民族乡是少数民族聚居的地方,主要集中于西部及边疆地区。民族地区的教育是西部教育重要而特殊的主题。

由于自然、历史、社会等多方面原因,中西部经济社会发展相对滞后,教育基础差,保障能力弱,特别是农村、边远、贫困、民族地区优秀教师少、优质资源少,教育质量总体不高,难以满足中西部地区经济社会发展和人民群众接受良

¹ 本研究报告受中国教育三十人论坛委托,得到天水市人民政府、北京情系远山公益基金会和慕华成志教育科技有限公司的资助。

好教育的需求，是国家基础教育发展和改革的重点。进入新世纪以来，国家通过实施西部地区“两基”攻坚计划、深化农村义务教育经费保障机制改革、营养改善计划、校舍安全工程、农村薄弱学校基本办学条件改善计划、农村教师特岗计划、对口支援、定向招生等重大举措，推动中西部教育迈上新的台阶。

中国作为一个文明古国，具有悠久的农耕文明的历史。在以工业化、城市化为主要特征的现代化进程中，如何处理好城乡关系，缩小城乡差距、地区差距、贫富差距，是实现社会现代化的重要任务。发展好农村基础教育，是我国社会发展、农村振兴的重中之重。

一、西部农村普及九年义务教育的历程

90年代以来，西部基础教育的发展是在普及九年义务教育的大背景下展开的。

1986年，我国颁布了《中华人民共和国义务教育法》。90年代起，“普九”成为农村教育的重点任务，全国按照“三片地区”不同进度开展。一片地区是北京、天津等9省市，是东部发达地区；二片地区是河北、山西、黑龙江等12省，为中部地区；三片地区是内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆9省区，为西部欠发达地区。

到2002年底，虽然全国已有91.8%的人口地区基本普及了九年义务教育，青壮年文盲率降低到5%以下，但西部地区“两基”人口覆盖率只有77%，仍有410个县级行政单位尚未实现“两基”，人均受教育年限仅为6.7年。普及九年义务教育的工作转入对最后15%的人口覆盖地区进行攻坚。这410个县经济社会发展滞后，其中贫困县215个、少数民族县309个、边境县51个。当时全国尚未脱贫的3000万人口，绝大部分生活在这些地区。这些地区自然条件非常艰苦，多为高山、高原、高寒和荒漠、半荒漠地区，普及义务教育的办学成本、就学成本远远高于其他地区。

2003年9月，国务院召开第一次全国农村教育工作会议，提出在西部地区集中力量打好“两基”攻坚战。2004年7月5日，教育部、国家发展改革委员会、财政部分别与西部12个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团郑重签署

了“两基”攻坚计划责任书，省长们立下“军令状”。然后，各级政府层层签订责任书，攻坚县实行政府一把手负责制。

国家在西部“两基”攻坚中先后实施了农村寄宿制学校建设工程、“两免一补”工程、农村中小学现代远程教育工程和西部农村教师队伍建设工程等一系列专项工程。2004年，中央决定在4年间投入100亿元新建、改扩建一批农村寄宿制学校。同年，中央财政扩大免费提供教科书的资助范围，所覆盖的中小學生人数增加到3000万人。中央和地方政府投入111亿元资金，建设了遍及全国农村的远程教育网络，使所有中西部农村中小學生可以与城市学生共享优质教育资源。2004年起，对农村义务教育全面推行“一费制”，到2007年，全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生享受“两免一补”（免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费）。2006年，首先从农村开始推行九年义务教育免费，将义务教育全面纳入公共财政保障范围。至2008年秋，城市义务教育也全部实现免费。2006年，“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”启动，中央财政设立专项资金，招募高校毕业生到西部“两基”攻坚县农村学校任教，及时缓解了“两基”攻坚县教师不足、素质不高的问题。

2007年底，中国西部地区“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”的计划如期完成，西部地区共有368个县（市、区）实现“两基”，西部地区“两基”人口覆盖率从2003年的77%提高到2007年的98%，青壮年文盲率下降到4%以下，标志着我国全民教育达到了一个新的水平。

2010年，甘肃省成为最后一个完成“普九”验收的省份。至此，全国所有省份都通过“普九”验收，学龄儿童免费接受义务教育，“有学上”的目标已经基本实现。2011年底，随着我国西部42个边远贫困县实现“两基”目标，全国所有县（市、区）和其他县级行政区划单位、所有省级行政区全部通过普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的国家验收，实现“两基”目标。

从1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施，到2000年我国初步实现“两基”目标，再到2011年全面实现“两基”目标，经过25年的不懈努力，我国全面完成普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略目标，实现了从一个人

口大国向人力资源大国的历史性跨越²。

二、农村义务教育学校“撤点并校”政策

与普九进程同步，深刻改变农村教育面貌的，还有另外一项重大政策：农村义务教育学校布局调整，俗称“撤点并校”政策。

进入新世纪以来，由于快速城市化进程、大规模的人口流动和学龄儿童减少，农村中小学布局进行了大规模调整，使得农村教育处于前所未有的大变局之中。2001年6月，国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》，提出农村学校布局调整的政策。其目的在于通过集中规模办学，提高办学效益，从而提高农村教育质量，促进教育公平。2003年，国务院召开全国农村教育工作会议，颁布《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》，继续推进中小学布局结构调整，重点加强农村初中和边远山区、少数民族地区寄宿制学校建设，提出“要以加强中小学校舍和初中寄宿制学校建设、扩大初中学校招生规模”³等方面为重点。2004年出台的《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007年)》提出，“西部地区特殊的地理环境和办学形式使教育成本居高不下，人口分布极不均衡，在一些高山、高原、高寒及牧区、半农半牧区和荒漠地区，80%左右的初中生、50%左右的小学生需要寄宿”。⁴

农村中小学布局调整由分散办学向集中办学转变：一是撤并村小、教学点等小规模学校，合并为规模较大的中心学校；二是中小学布局由农村向乡镇、县城集中，出现了所谓“学校进城”的趋势。与此同时，围绕“三片地区”普九年，形成集中资源办学，大量举办寄宿制学校的思路。

为了推动农村实行“撤点并校”政策，中央财政设立了两项重要的专项资金，一是“中小学布局调整专项资金”，二是“农村寄宿制学校建设工程”。从2004年到2007年的四年时间内，中央财政投入资金100亿元，在中、西部农村地区新建和改建了7700余所农村寄宿制学校。

经十年调整，农村义务教育学校大幅度减少。2000年全国农村小学数为

² 中华人民共和国教育部. 中国普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的报告[M]. 北京: 人民教育出版社, 2012.

³ 中华人民共和国国务院. 国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定[Z]. 2003-09-17.

⁴ 中华人民共和国教育部, 发展改革委, 财政部, 国务院西部开发办. 国家西部地区“两基”攻坚计划(2004-2007年)[Z]. 2004-02-06.

44.03 万所，2010 年为 21.09 万所，减少学校数合计 22.94 万所，总量减少了一半多，大大超过了学生的减幅。如表 1 所示。

表 1 2000-2010 年全国农村小学、初中学校数和学生数的变化

	2000	2010	减幅 (%)
农村小学数 (万所)	44.03	21.09	52.1
农村小学生数 (万人)	8503.71	5350.22	37.08
农村初中数 (万所)	3.93	2.87	26.97
农村初中生数 (万人)	3428.47	1784.47	47.95

数据来源：2000、2010 年《中国教育统计年鉴》

农村教学点数量上，从 2000 年的 17.8 万个锐减到 2010 年的 6.7 万个，减幅达到 62.4%。其中吉林、内蒙古、黑龙江、青海、山西等地的教学点减幅达到 85%以上。

推行学校布局调整较早的内蒙古，其小学数量由 1995 年的 13645 所减少到 2010 年的 2996 所，减幅达 78%，教学点数量由 1995 年的 8809 个减少到 2010 年的 466 个，减幅达 95%⁵。2008 年，甘肃省庆阳市规划，到 2012 年全市撤并学校 1000 所，学校总数减少一半⁶。在总结“庆阳模式”的基础上，甘肃省提出了“高中向城市集中，初中向城镇集中，小学向乡镇集中，教学点向行政村集中”，即“四个集中”的学校布局调整方针。农村学校布局调整与城镇化的发展逐渐交织，地方政府主要从教育效率出发，以减少办学网点、集中规模办学，从而减少教育经费支出为主要追求，对学校撤并的规模逐渐超出了合理的限度。

通过农村义务教育学校布局调整，总体上看，农村学校的办学条件有所改善，学校的办学质量和规模效益有所提高；但是，大量村小、教学点等小规模学校被合并或撤并，农村中小学由农村向县镇、城市集中，致使乡村教育出现“城挤、乡弱、村空”的大变局。由于“上学远、上学难、上学贵”等新问题，出现新的流失辍学。农村学校的服务半径，由过去的平均 5 公里扩大到 10 余公里，最多

⁵ 数据来源于相关年份的《中国教育统计年鉴》。

⁶ 庆阳市人民政府. 关于印发《庆阳市教育布局调整规划》的通知[EB/OL]. 庆阳教育信息网, <http://www.qyedu.net/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=133>.

的达到方圆 20 公里以上。小学辍学率从 2008 年的千分之 5.99 上升到 2011 年的千分之 8.22，这意味着每年约有 80-90 万农村小学生辍学。许多农村学生进城上学、家长进城陪读，家庭的教育负担显著增加，并且对农村家庭生活方式、生产方式乃至农村文明产生了深刻的影响和改变。

如内蒙古锡林郭勒盟实施“撤点并校”政策，学校合并后，民族中小学多为寄宿制学校，牧区学生不得不寄宿在离家几十公里远的学校。由于学生年龄太小，就有大量家长陪读，从而滋生出了许多社会、家庭等问题，甚至造成了社会风气不良、家庭离异等严重后果。在白音华牧区的调查发现，学校整合后给许多家庭带来了诸多不便，也造成了很大的经济负担。如访谈时一位正在干农活的年轻家长无奈地说道：“孩子现在才上一年级，从上幼儿园就开始去旗里陪读，这得花很多钱不说，等于活生生地把一个家分成了两个家，可是这又有什么办法呢！”也有一些家长说道：“自从很多家长陪读以后，家庭矛盾不断，不是钱财方面就是感情方面，这使得我们这一块家庭离异的现象越来越多。更糟的是，这些孩子去城里念书之后，回来什么农活也不会干了，也不愿给家人帮忙了。”学校整合后产生的诸多新问题值得深思和反思⁷。

2011 年 11 月 16 日，甘肃省庆阳市发生举国震惊的重大校车事故，导致 19 名幼儿丧生。校车事故的背后是农村学生的上学路越来越远。对校车安全的反思直接导向了对农村学校过度撤并的质疑，全社会的反思达到新的高度。2012 年 9 月，国务院办公厅文件下发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，提出坚决制止盲目撤并农村义务教育学校，要求解决好学校撤并带来的突出问题，采取多种措施办好村小和教学点。

我国农村教育由此进入“后撤点并校”时代。我们需要处理和解决好“撤点并校”中出现的突出问题，同时要面向未来，在城乡一体化发展和乡村振兴战略的新视野中，重新认识农村教育的价值，促进农村教育的科学发展。

三、加快中西部地区教育发展的新政策

进入新世纪以来，中央和地方政府十分重视农村教育，支持农村教育的力度越来越大，出台了诸如农村义务教育学生营养改善计划、特岗教师计划、免

⁷ 成丽宁，苏德. 民族地区双语教育：经验、问题及对策——以内蒙古锡林郭勒盟地区为例[J]. 民族高等教育研究，2017(7).

费师范生计划、国培计划、学前教育三年计划、对连片贫困地区农村学生定向招生计划等一系列政策、项目和计划，农村教育的办学条件在很大程度上得到改善。

2013年12月，教育部、国家发改委、财政部颁布《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》，决定中央财政投入2000亿元左右，地方政府4000亿，用三至五年补齐农村教育“短板”。六项重要任务是：保障基本教学条件、改善学校生活设施、办好必要的教学点、妥善解决县镇学校大班额问题、推进教育信息化、提高教师队伍素质。此后，又开展了第二期、第三期“薄改计划。”

2015年5月，国务院办公厅印发《乡村教师支持计划（2015—2020年）》，工作目标是到2017年，力争使乡村学校优质教师来源得到多渠道扩充，乡村教师资源配置得到改善，逐步形成“下得去、留得住、教得好”的局面。到2020年，努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍。

2015年11月，中央扶贫开发工作会议在北京召开，并出台了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，要求把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓，提出“精准扶贫”“精准脱贫”的概念，“发展教育脱贫一批，治贫先治愚，扶贫先扶智，国家教育经费要继续向贫困地区倾斜、向基础教育倾斜、向职业教育倾斜，帮助贫困地区改善办学条件，对农村贫困家庭特别是留守儿童给予特殊关爱。”

2015年11月，国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》要求科学合理布局义务教育学校，“加快探索建立乡村小规模学校办学机制和管理办法，建设并办好寄宿制学校，慎重稳妥撤并乡村学校，努力消除大班额现象，保障当地适龄儿童就近入学。”

2016年，国务院办公厅颁发《关于加快中西部教育发展的指导意见》，要求兜住底线，把提升最贫困地区教育供给能力、提高最困难人群受教育水平作为优先任务，保障教学点基本办学需求，标准化建设寄宿制学校，即保基本、补短板，“底部攻坚”。重点目标是实现县域内义务教育均衡发展。到2020年，中西部地区95%的县实现义务教育均衡发展。

2016年，国务院发布《加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，要求落实家庭监护主体责任，坚持政府主导，坚持全民关爱，坚持标本兼治，从源头上逐

步减少儿童留守现象。

2017年，国务院办公厅颁发《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》，要求确保实现到2020年全国九年义务教育巩固率达到95%的目标，提高质量控辍，避免因学习困难或厌学而辍学；落实扶贫控辍，避免因贫失学辍学；强化保障控辍，避免因上学远上学难而辍学。

2018年5月，国务院办公厅印发《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》，是第一次面对农村寄宿制和小规模学校建设的教育政策。

2018年9月，国务院扶贫办颁发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》，西藏自治区、四川省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州（简称“三区三州”）自然条件差、经济基础弱、贫困程度深，是脱贫攻坚中的硬骨头，补齐这些短板是脱贫攻坚决战决胜的关键之策。

2018年9月，中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，对乡村振兴进行全面部署。

2018年8月，中共中央国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》，深入贯彻落实全国教育大会精神。9月，党的十九大提出优先发展教育的目标，实施乡村振兴战略，要求“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。11月，中共中央国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，要求在2020年基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。

2018年，教育部出台农村教育补贴新政，义务教育补贴包括免收学费和教材费；家庭困难寄宿学生可获得小学生1000元/年、初中生1250元/年的生活补贴，营养健康补贴800元/年。中学、本科和研究生教育实行不同标准的补贴，硕士研究生最高6000元/年；博士研究生最高10000元/年。

2019年7月，中共中央国务院发布了《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》，就深化教育教学改革、全面提高义务教育质量提出了“五育并举”，切实提高课堂教学质量，建设高素质专业化教师队伍，深化关键领域改革等一系列重要的改革措施。

教育在促进扶贫、防止返贫方面的基础性、根本性、可持续性作用越来越多地被发现和实践。十八大以来，教育部采取超常规政策举措，先后组织实施了20

项教育惠民政策措施，实现了贫困地区义务教育普及、学校基础设施建设、学生资助体系、教师队伍建设、民族教育发展、职业教育提升等领域的教育扶贫全方位覆盖。从中央到地方，围绕教育扶贫中的薄弱环节，各级政府精准发力、综合施策。

——从2010年到2012年，连续3年，一年一进阶，在国家政策的强力推动下，普通高中、学前教育、中等职业教育三大领域全部纳入国家学生资助体系。

——自2011年起，我国在集中连片特殊困难地区启动实施农村义务教育学生营养改善计划，片区内3200多万农村义务教育阶段学生直接受惠。

——从2012年起，我国启动实施面向贫困地区定向招生专项计划。该计划实施以来，受惠学生由2012年的1万人增加到2014年的5万人，贫困地区农村学生上重点高校人数连续两年增长10%以上。

——2013年7月，国务院办公厅转发了教育部等部门《关于实施教育扶贫工程意见的通知》，明确了教育扶贫的总体思路、主要任务和保障措施等，充分发挥教育在扶贫开发中的重要作用。

——2015年1月，教育部会同国家卫生计生委等部门制定《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020年）》，将对片区内从出生开始到义务教育阶段结束的农村儿童的健康和教育实施全过程的保障和干预，编就一张保障贫困地区儿童成长的安全网。

四、西部农村教育出现的新情况新问题

1、农村基础教育办学条件显著改善

从2013年底开始，国家实施“薄改项目”（改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件），第一期中央财政投入2000亿元左右，地方政府4000亿，用三至五年补齐农村教育“短板”。此后，又实施了第二期、第三期“薄改”。

据教育部2017年薄改专项督导，全国832个贫困县有10.3万所义务教育学校办学条件达到“底线要求”，占行政区域内义务教育学校总数的94.7%，基本实现《教育脱贫攻坚“十三五”规划》中的工作目标，所剩5%左右主要集中在深度、边远贫困地区的改薄任务，预计可在2018年底前完成。

督导发现，基本办学条件还有“短板”。全国还有18351所学校未达到“底

线要求”，其中小学 15108 所，初中 3243 所。个别省份办学条件达到“底线要求”的比率仅有 58%，低于全国平均水平 36 个百分点。部分农村学校对配置的教学、生活设施设备疏于管理，新补充装备的教学仪器设备使用率较低，采购的图书过于陈旧、内容不符合中小学生的年龄特点，一些农村学校存在安全隐患⁸。

与此同时，从 2013 年开始，国家启动义务教育发展基本均衡县市区督导评估认定工作，开展验收。至 2018 年，全国有 2379 个县实现了基本均衡，占比达到 81%。

2、农村地区“教育扶贫”成效显著

2014 年以来国家实施“教育扶贫”，在 832 个贫困县实行“9+3”义务教育，深度贫困地区“3+9+3”义务教育，还有大量的教育扶贫政策对推动教育均衡发挥了重要作用。

以甘肃省为例，甘肃省在确定教育精准扶贫的目标任务时，从贫困群众对接受教育最迫切、最关键、最突出的困难与问题出发，集中攻坚、巩固提高，出台了学前教育、义务教育、职业教育、乡村教师队伍、民族教育、学生资助、高校招生等 7 个方面的专项支持计划，与甘肃省扶贫攻坚的总体计划相配套。

为补齐学前教育“短板”，2015 年《甘肃省精准扶贫学前教育专项支持计划（2015—2020 年）》印发，提出将学前教育资源向农村延伸，满足贫困地区群众对优质学前教育的需求。2016 年，甘肃全省已在 58 个贫困县 2000 人以上行政村建立起 939 所幼儿园，力争 2017 年实现革命老区、藏区贫困村幼儿园全覆盖，2020 年实现全省有需求的贫困村幼儿园全覆盖。

甘肃省委、省政府把精准扶贫、精准脱贫作为主攻方向，构建了“7+1”教育精准扶贫政策体系，提出对象精准、目标精准、内容精准、方式精准、考评精准、保障精准，并在政策实施过程中，实现贫困信息、主要措施、任务节奏、考核评估“四项精准对接”。同时，围绕全省精准扶贫大数据平台建设，将教育扶持政策精准对接贫困村、贫困户、贫困人口，让政策既关注到“点”，也覆盖到

⁸ 中华人民共和国教育部. 2017 年全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导报告 [Z]. 2018-05-10.

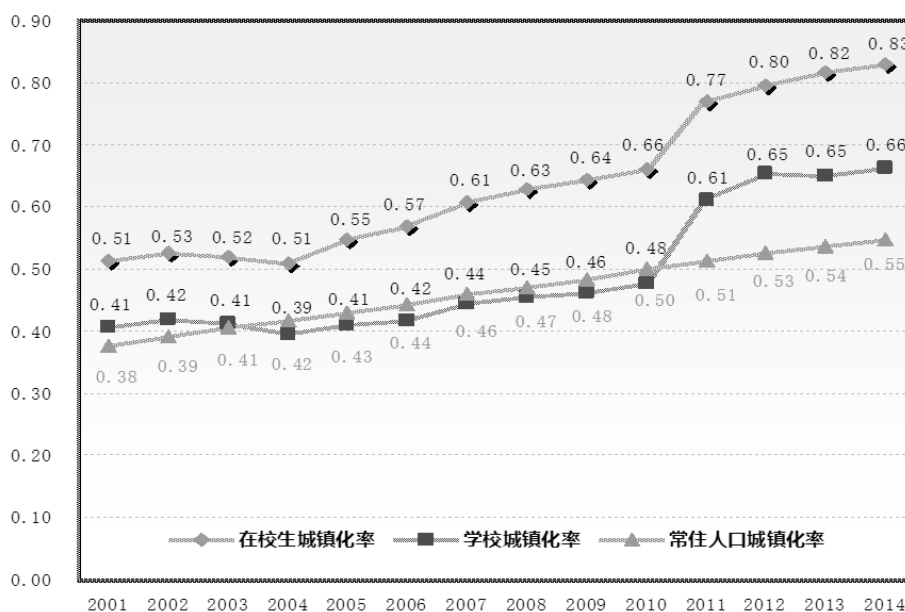
“面”。在《甘肃省精准扶贫学生资助专项支持计划（2015—2020年）》实施过程中，更是把各项免费和资助政策精准到人⁹。

经济欠发达的西部山区甘肃省实现了逆袭。

3、“城挤乡空”的教育格局

快速城市化的进程导致农村的人口流动和教育格局发生深刻变化。由于大规模人口流动、学龄人口减少和为时十年的农村“撤点并校”，许多县域新的教育格局是“城挤、乡空、村弱”。尤其是义务教育学龄人口城市化的比例大大超过常住人口城市化的比例，高出约30个百分点，显示的是大量农村学生“进城上学”的现实。

图1 2001-2014年我国常住人口和在校生的城镇化率



资料来源：东北师范大学农村教育研究院，2016年

在这一过程中，地方政府的公共服务不足，各种利益关系处置不当，将出现各种严重的问题。2018年9月开学之初，湖南省耒阳市为解决大班额，将学生向高收费的民办学校分流，引发大规模的群体性事件，震动全国，被教育部通报批评。“耒阳事件”是教育与城市化进程不协调导致的典型事件。从2011年到2017年间，耒阳城区人口由17万增长到58万，大量农民进城，造就了湖南省

⁹ 柴葳. 教育是最根本的精准扶贫[J]. 中国教育报. 2016(001).

出名的大班额区。然而，2008年至2014年，市中心城区只新建了市实验中学一所学校。按照《耒阳市2018年义务教育阶段学校招生工作方案》，耒阳城区内31%的小学生、66%的初中生将入读民办学校，显示了政府公共服务的严重不足。

4、三类学校和两个教育边缘化群体

在快速城镇化过程中，农村地区出现了三类特别值得关注的学校：城区的大班额和大规模学校、乡镇的寄宿制学校和乡镇以下的小规模学校。三类学校并存，存在的问题各不相同，都需要花大力气、有针对性地加以解决。

由于大量农村学生进入城区买房或租房上学，城区的大班额成为难题。教育部要求到2018年基本消除66人以上超大班额，到2020年基本消除56人以上大班额。城区小学由于学生多，教师为了提高升学率而采取分快慢班、程度班、单双班等方法，极大地伤害了学生。学生长期在空气混浊、难以流通的教室，严重损害学生的身体健康，一旦遇到传染病暴发，后果不堪设想。但解决大班额问题并非易事，受到地方财政能力、土地资源等的制约，需要在城乡教育统筹规划的思路中予以破解。

教育部规划司的统计数据显示，2011年农村寄宿学生总数达到2907.6万人（小学987.8万人，初中1919.8万人），农村中小學生寄宿率总体达到26.6%，农村初中生总体寄宿率达52.88%。有16个省初中生寄宿率超过了50%，6个省超过60%，广西初中寄宿率甚至达到88.03%。西部12省区明显高于全国，2011年西部农村义务教育阶段学生寄宿率达到34.30%，初中学生整体寄宿率达到62.36%，小学生寄宿率达到19.65%。

截至2017年底，全国有农村小规模学校10.7万所，其中小学2.7万所，教学点8万个，占农村小学和教学点总数的44.4%；在校生有384.7万人，占农村小学生总数的5.8%。农村小学寄宿生有934.6万人，占农村小学生总数的14.1%¹⁰。

在快速城市化进程中，还出现了两个新的教育边缘化群体，即留守儿童和流动儿童。据2015年全国人口普查1%抽样的结果显示，2015年全国流动儿童3426万人，留守儿童6877万人，受人口流动影响的儿童总数达1.03亿人，占中国儿

¹⁰ 中华人民共和国教育部. 解读《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》介绍有关工作开展情况[EB/OL]. 教育部官网.
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180511/201805/t20180511_335335.html.

童数的 38%。流动儿童的规模达 2896 万人。生活在农村的留守儿童达 4051 万，占留守儿童总数的 59.9%，占全部农村儿童的 29.4%。也就是说，每 10 名农村儿童中就有 3 名是留守儿童。与此同时，还有多达 2826 万人的城镇留守儿童，占全部留守儿童的 41.1%¹¹。

在农村小规模学校和寄宿制学校，留守儿童的比例通常占到一半以上。因此，建设好这两类学校是农村教育底部攻坚、补齐短板，保障教育公平的重点所在。近年来，国家采取一系列重大政策措施，不断加强农村义务教育，农村寄宿制学校和小规模学校的办学条件得到明显改善。但受历史、地理等多方面因素制约，这两类学校仍是农村教育的短板，存在规划布局不合理、办学条件相对较差、师资保障不到位、校园文化建设相对滞后等问题，迫切需要进一步全面加强，提升育人质量。

5、农村教育的区域差距拉大

2018 年 9 月，国家基础教育质量监测中心首次公布《中国义务教育质量监测报告》，主要结论是学生人生价值取向积极，具有良好的行为规范。学生学业表现良好，但综合应用能力相对薄弱。学生家庭作业时间过长，参加校外学业类辅导班比例较高，学习压力较大。肥胖、近视和睡眠不足问题较为突出，学生视力不良问题突出。学校教学资源配备较为充足，资源使用率有待提高¹²。

2018 年，实现县域义务教育基本均衡发展的 338 个县中，有 175 个是国家贫困县，其中 118 个属于连片贫困地区，39 个属于“三区三州”，有 140 个少数民族县，17 个边境县。多数县自然条件艰苦，经济和社会发展水平相对滞后，教育发展基础薄弱。虽然这些县基本达到标准要求，但仍存在不少问题和薄弱环节。

深入的分析显示，在义务教育县域内教育公平得以改善的同时，县域之间、省域之间的教育差距在加大。全国几个西部省区的教育发展明显落后，与内地的学业水平差距拉大。这些地方校舍和硬件资源建设、教育经费保障、教师的年轻化、学历达标等均已实现，也就是说“能够用钱解决的问题都解决了”，但就是教不好，学业水平低下。这些地区和人群的教育应当如何改善，成为亟待关注、

¹¹ 国家统计局，联合国儿童基金会，联合国人口基金. 2015 年中国儿童人口状况：事实与数据[R]. 2017.

¹² 中国网. 我国首份《中国义务教育质量监测报告》发布[EB/OL]. http://edu.china.com.cn/2018-08/01/content_57939742.htm.

有待认识和破解的难题。例如，据教育部 2012 年对四年级、八年级数学、科学水平的监测，甘肃、云南、新疆、广西、贵州、青海、西藏、海南等省区学生的学业水平低于全国均值，尤其是水平 I（不合格）的比例较高，感到压力较大、经常疲惫的学生比例较高。

下篇 改善和提升西部农村教育：实践探索和政策建议

经新世纪以来的建设发展，西部教育的面貌发生了天翻地覆的变化，已经实现了“两基”攻坚的目标，农村学校办学条件、师资水平等各方面得到极大的改善，在实现了“有学上”的目标之后，主要面对的是提高教育质量，“上好学”的需求。与此同时，在新形势下，西部教育也出现了一些亟待解决的新情况和新问题。

在新形势下改善和发展西部地区的农村教育，从“有学上”到“上好学”，在指导思想上有三个重要的转变。一是从以硬件建设转向以“软件”提升为主，重视农村教师队伍建设和素质提升，重视对农村学生的关爱、支持，即“由物到人”的转变。二是由外向内，切实提高教学质量，关心解决教师问题，探索面向未来农村所需要的教育、适合农村学生的教育。三是自下而上，因地制宜，实事求是地解决面临的实际问题；充分发挥学校、社区、教师自组织、社会组织的作用，形成促进乡村教育发展的合力。

一、因地制宜地科学规划学校布局

1、消除城镇的“巨校大班”

由于部分地方没有合理布局中小学校建设，在城乡建设中，没有为学校预留足够用地，城市（县城）学位不足问题愈发突出，“大校额”“大班额”问题严重。不少地方城区出现超大班额和巨型学校，学生人数达五六千人的小学、一二万人的中学已不在少数。

按照教育部的标准，小学正常班额为40-45人，中学（含初中和高中）为45-50人。2011年，21世纪教育研究院对西部6省450个高中的调查，西部高中大班额占32%，超大班额占35.8%，远远超过全国的比例（8.8%和5.5%）。据对陕西8个城市35所初中的调查，大班额、超大班额和特大班额（76-100人）分别为42.9%、8.6%和17.1%，合计占68.6%。

2017年教育部的督导显示，全国义务教育阶段学校有66人以上超大班额8.6万个，占全国总班数的2.4%。全国有56人以上大班额36.8万个，占全国总班数的10.1%，大部分集中在中西部县镇，其中，湖南大班额比例为22.9%，广

西、海南达到 18%。随着城镇化进程加快、生育政策调整以及人们对优质教育资源需求不断增长，消除城镇大班额的任务艰巨。《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》提出，在新增人口较多的地区优先建设学校。采取集团化办学、学校联盟、教育信息化等措施，扩大优质资源覆盖面，避免学生向少数学校过度集中。采取学区化管理、扩大九年一贯制对口招生等措施，有序分流学生。扩大优质高中招生计划分配到区域内初中的比例，引导学生合理选择学校。各地要制定消除大班额专项规划，到 2018 年基本消除县城和乡（镇）学校 66 人以上超大班额现象，2020 年基本消除 56 人以上大班额现象。

2015 年 11 月，国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》要求各地结合人口流动的规律、趋势和城市发展规划，科学合理布局义务教育学校，“加快探索建立乡村小规模学校办学机制和管理办法，建设并办好寄宿制学校，慎重稳妥撤并乡村学校，努力消除大班额现象，保障当地适龄儿童就近入学”。2016 年，《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》提出，“针对东中西部、城镇类型、城镇化水平和乡村实际情况，因地制宜选择发展路径，科学规划城乡义务教育规模，促进教师按需配置，引导学生合理流动”。

努力办好乡村教育的要求是加快水电路气等基础设施向农村延伸，在交通便利、公共服务成型的农村地区合理布局义务教育学校，即按照城乡一体化发展的思路，统筹城乡教育资源配置，同步建设好农村地区的三类学校：县城的学校、乡镇学校（以寄宿制为主）和村小（小规模学校），从而既保障随迁子女进城上学，消除城镇的大班额；同时，加强控辍保学和留守儿童关爱保护，提升乡村学校的教育品质。

2、综合施策化解大班额的地方案例

山西省晋中市下辖 11 个县市区，2017 年常住人口 336.56 万人。教育局强调依法行政、依法办学，从学校招生编班行为、学校收费行为、教师从教行为、课程开设、作息时间等五个方面规范中小学办学行为，禁止义务教育阶段学校收取任何费用，禁止教师在校外办班和补习，严格控制初中学生流失。晋中市按照《义务教育法》的精神实行阳光招生和均衡编班，推进优质高中招生指标下放到初中学校的政策，有效改善了教育生态，营造了公平的教育环境，促进了农村学

生的回流，杜绝了义务教育乱收费和择校现象，大班额、重点班、实验班等现象也消失。

江西省弋阳县总人口约为 41.5 万人，城乡人口比例约 1:3。在城镇化高速发展的进程中，弋阳县也曾出现“城挤乡空”的难题，乡村生源大量流向城市，城镇学校人满为患，大规模学校、大班额问题突出，而乡村学校日渐萎缩，频频出现“空壳校”、一师一生学校以及大量不足百人的中心校。这种情况在 2012 年达到顶峰，该年弋阳县城镇学校平均班额约 70 人，最大班额达到 90 人以上。

对此，弋阳县采取了一系列措施应对。首先，多种途径促农村教育发展，办好农村孩子家门口的学校。具体包括：（1）从经费和师资两方面入手，增加农村教育投入。经费投入方面，校舍建设经费的 80% 投入在乡村学校，信息化建设经费 60% 投入在乡村学校。在师资队伍建设方面，新聘任的教师全部分配到乡村学校，工作五年内的参加进城考试和调动，让一批人循环地、可替代地在农村教学。同时，把 60% 的教师培训进修、评优评先等机会留给农村学校，城市学校只占其余的 40%。（2）通过成立村级教育促进会或家校委员会，带动村民和家长支持教育。（3）评价标准导向教育公平。弋阳县从 2014 年开始，将学校的评估考核指标改为“辍学率”“关爱率”和“平均分”。一个班级如果有一名学生辍学，则其“辍学率”考核分数为“0”；“关爱率”考核班级后 20% 学生的成绩；“平均分”在计算时所用的人数为班级应有总人数，即包括本班已经辍学的人数。新的评价标准实施后，弋阳县的初中辍学率明显降低。

其次，制定城区招生规范，保证真正需要进城读书的孩子的受教育权利。弋阳县出台了《弋阳县城镇学校招生（含插班生）工作方案》，规定如下儿童可在县城就读：一是有县城户籍；二是在县城购房；三是父母在县城工作。对于选择进城就读的学生，采取划片入学，扩大“优质区域”，每个片区内既包括公认的优质校，也包括相对薄弱的学校，减弱了城区教育资源对乡村学生的吸引力。

经过三年的努力，弋阳县乡村学校在硬件建设、师资队伍建设和学校内涵建设都得到了大幅提升。中心城区学校获得“瘦身”，在入学总人数增加的前提下，中学人数下降了 27.51%，小学人数下降了 14.09%。城区学校大班额得到有效控制，初中从原来平均班额 72 人，最大班额逼近 90 人，到后来的平均班额低于 55 人，最大班额不超过 58 人；小学从原来平均班额 70.4 人，最大班额逼近 90 人，

到（近三年新入学学生）平均班额低于 60 人，最大班额不超过 63 人¹³。

3、我们的建议

学校布局的科学规划，难就难在“因地制宜”上。不是照搬其它地区经验，也不搞“一刀切”，而是基于对本地地理、人口、经济、社会情况的深入把握，一地一策，进行科学的学校布局规划。这需要一些技术工具。

2016 年，同济大学规划设计院受城建部委托开展的农村民居调查，将乡村的属性类型分为 12 个维度，进行分类评价，是因地制宜地认识农村教育需求和调整农村学校规划值得参考的依据。

图 2 我国乡村的分类维度

地理属性		A	B	C	D	备注
	宏观区位	东部	中部	西部	东北	
地理属性	中观区位	城郊村(与城市地区几乎相连,与城市建成区边界的距离不大于 10km)	近郊村(与城市地区联系较为便捷,与城市建成区边界的距离在 10-20km 之间)	远郊村(与城市建成区边界在 20-50km 之间)	偏远地区(与城市建成区边界在 50km 以上)	E. 其它类型,请注明
	地形因素	山区村(海拔大于 500 米)	丘陵村(海拔 200-500 米,高差小于 200 米)	平原村(海拔低于 200 米)	山区平原村(海拔大于 500 米,但所在区域较为平坦)	E. 其它类型,请注明
经济属性	区域发达程度	发达(所在地级市(或地区公署)人均 GDP 大于 60491)	中等(所在地级市(或地区公署)人均 GDP 小于等于 60491 元,大于 32572 元)	欠发达(所在地级市(或地区公署)人均 GDP 小于等于 32572 元,但大于 23266 元)	落后(所在地级市(或地区公署)人均 GDP 小于等于 23266)	2014 年全国人均 GDP(农民人均纯收入) 130%及以上为发达,70%及以下为欠发达,50%以下为落后
	村庄发达程度	发达(大于 12860 元)	中等(小于等于 12860 元,大于 6924 元)	欠发达(小于等于 6924 元,但大于 4946 元)	落后(小于等于 4946 元)	
	农业类型	种植业	林业	畜牧业	渔业,养殖业	主导类型
	非农产业类型	工业型(有 2 家以上工业企业,工业相关的收入占村集体收入的 50%以上)	商贸型(有服务于本村以外的相对较大的交易市场或物流企业)	专业服务型(依附于某一大型企业或其它设施,村民主要为其服务谋生,包括订单生产等)	旅游型(有景点或民宿等,村民收入 50%以上来源于此)	E. 其它类型,请注明
社会属性	主要民族	少数民族()族	汉族			人口最多的民族
	历史文化	列入中国传统村落名录	省级(市级? 县级?)历史文化名村	一般传统村落(有部分 70 年代以前历史建筑依存或景观遗存)	非传统村落(基本无物质文化价值)	注明其所获得的名头!
	人口流动	人口流入为主(流入人口占比超过户籍人口 20%)	人口基本平衡,少量流动	人口大量外出(人口流出大于户籍人口的 20%)		
空间属性	村庄规模	大村(大于 500 户)	较大村(小于等于 500 户,大于 200 户)	中等村(小于等于 200 户,大于 100 户)	小村(小于等于 100 户)	
	村庄类型	集中居住(只有一个居民点)	混合型(最大的居民点人口规模大于等于全村的 1/2)	散点居住(沿河、沿路,或者有超过 3 个的村庄居民点,且最大居民点的人口规模小于全村 1/2)		是否有新农村建设的集中居民点? 建设开始年份? 规划户数,实际建设户数? 入住户数?

资料来源：同济大学规划设计院

¹³ 新华社. 江西弋阳乡村学校为何实现逆势生长[EB/OL]. 新华每日电讯, http://www.xinhuanet.com/mrdx/2016-07/12/c_135505796.htm.

北师大研究团队对我国西部五省区农村小学的研究发现，西部农村小学生在学业成就上存在着显著的差异。学生个体特征及其家庭背景、学校类型对学生学业成就具有显著影响，表现为村完小的学生学业成就总体上低于乡镇中心小学和九年一贯制学校。同时，学校规模过大或过小对于学生学业成就都有不利的影响。

西部农村小学普遍平均规模偏小，使教育资源配置存在较大困难¹⁴。在交通不便的偏远地区要继续保留并办好村小和低年级的教学点。在不影响儿童就近入学的情况下，适当集中资源办学是有合理性的，但需要避免盲目扩大学校规模。考虑到学龄人口持续下降和小班化教学的趋势，学校规模不宜过大，农村小学一般以 500-600 人为宜。由于今后若干年我国仍处于快速城市化的过程中，农村的学龄人口和学校布局会不断变动，对乡村小规模学校和乡镇学校，可以按照长期存在、过渡型的不同分类，确定不同的建设方针。

建设好乡镇中心学校是兼顾县城和村小的政策选择。乡镇学校是村小学生向上流动的首选，比去县城上学的成本更低，也是为县城学校分流、控制大班额的重要举措。许多地方通过这一措施强基固本，既缓解了县城“大班额”，同时“救活”了乡村学校。因此，优先建设好乡镇中心学校是一个重要选项，可推动按学区联合发展乡镇示范性中心小学。

二、切实加强农村师资队伍建设

我国农村教育规模大，农村教师比例高。据统计，我国有一半以上的学龄儿童在农村，在 1205 万名中小学和幼儿园教师中，农村教师占到 80% 左右。因此，农村教师队伍建设直接影响着我国教师队伍整体素质和农村教育质量的提升。

近年来，我国农村教师队伍建设不断进展，农村教师待遇整体上得到改善，但发展并不平衡，仍存在一些薄弱地区，各地乡村教师招聘频频遇冷的现象时有发生，折射出乡村教师面临的生存和发展困境。

2018 年上半年，广西农村教师招聘难的信息令人关注。广西百色、河池、柳州、贺州、来宾、崇左等 9 个设区市招聘乡村教师，每市均出现数百个岗位无人问津的现象。一些地方因此降低条件进行“复征”补招，如无专业限制、放宽学历要求、不用笔试、直接签约等，同时承诺提高收入待遇，但依然有大量岗位无

¹⁴ 王红，陈纯瑾，杜育红. 西部农村小学学校效能及其影响因素研究[J]. 教育研究，2011（1）.

人报考。例如，百色市计划招聘中小学教师 3039 名，报名结束后发现有 523 个岗位无人报考。在经济相对较好的柳州市，计划招聘中小学教师 2557 人，有 912 个职位无人报考。地处桂东的昭平县计划招聘 197 人，经过 3 次复征后，仍有 57 个职位无人报考。据统计，广西目前有乡村教师约 14.91 万人，在西部少数民族省份中规模最大，缺口也最大。广西乡村教师队伍整体存在待遇不高、职业吸引力不强、资源配置不均衡、队伍整体素质不高等突出问题，乡村教师“招不来、留不住、用不好”的现象较为严重¹⁵。

1、大幅度提高农村教师待遇

农村教师，尤其是村小和教学点优质师资短缺的原因包括待遇太低、编制不足、业务能力提升、住房等许多问题，但工资待遇偏低是主要问题。

中央政府和各地采取了多种措施提高农村教师待遇。2013 年，中共中央国务院的一号文件提出“设立专项资金，对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助”。地方层面，例如湖北省通过加强省级统筹，对农村义务教育学校新进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，对到艰苦边远地区津贴地方义务教育学校任教的教师，每人每年 3.5 万元，比普通教师高约 1 万元。

据东北师范大学中国农村教育发展研究院发布的《中国农村教育发展报告 2017》显示，目前乡镇教师、乡村教师的人均月收入分别达到 3965.23 元和 3550.38 元，高于县城教师的人均月收入 3446 元¹⁶。但由于工作环境差、远离城市生活不便、封闭、孤独等问题，乡村教师仍然稳定性比较差。

2、构建乡村教师稳定机制

调查显示，乡村教师普遍存在流入城镇的意愿，其中薪资、福利、生活环境、子女教育等是主要影响因素。因而，需要建设根本性的机制，一是通过美丽乡村建设，使乡镇和学校成为宜居的环境。在调查中，我们发现在四川阆中、蒲江等地，青年教师进城的意愿很低，比较安于乡村环境，因为生活品质、环境质量更

¹⁵ 周仕兴、邹如意. 乡村教师招聘缘何遇冷[N]. 光明日报, 2018-09-22(8).

¹⁶ 中国农村教育发展报告显示：乡村小规模学校依然普遍存在[EB/OL]. 启达教育网, <http://www.qida100.com/xiao/xsc/20180105/3782.html>.

好。他们并不喜欢在城区大班额的工作环境，在乡村的小班小校更能实现自我价值。

二是因地制宜地构建相关政策和机制。在人口居住比较集中、交通状况较好的乡村，乡镇的教师可以选择在县城安家、平时住校、周末回家的模式，比较安心。乡镇中心学校的老师在学区内的教学点走教，也易于实行。如甘肃省“探索‘大学区’管理体制，实施学区走教制度”，吉林省实施“城市重点进行‘大学区’校际之间的交流、县（市）域内重点进行指导性交流以及跨校竞聘交流、乡（镇）域内重点进行‘走教’交流等”制度。

问题主要在于那些处于交通不便、深山区的乡村学校，尤其是小规模学校，教师如何稳定和补充。从各地实践看，定向培养本土化的乡村师范生是行之有效的做法。同时，需要考虑一种能进能退、新的乡村教师工作机制，而不仅仅是“献了青春献子孙”的传统模式。

3、关注“新代课教师”

在普及九年义务教育的过程中，由于教育经费不足，农村学校长期存在着一个数量巨大的代课教师群体。代课教师群体的问题耗费了很长时间才大致解决，且尚未完全解决。

据2006年教育部的统计数字，中小学代课人员总量从1999年的81.9万人下降到2004年的49.9万人，2005年进一步减少到44.8万人。其中，分布在农村公办中小学的大约有30万人，约占农村公办中小学教师总数的5.9%。应进一步加快清退中小学代课人员的工作，对于学历合格、素质较高、取得教师资格的代课人员，可以根据需要参加当地统一组织的新聘教师公开招聘，对于其中表现比较好的代课教师，在参加招聘后，可取得正式教师的资格¹⁷。

近些年来，由于冻结编制，新增长的教师需求无法从正常途径满足，于是出现了“新代课教师”群体。它是指接受过高等教育、在城乡公立中小学从事教师工作，但不具有事业编制的教师群体，也称为“新生代代课教师”“编外教师”“临聘教师”等。这些教师基本都具有教师资格证，日常教学任务与编制内教师一样，除了教学还要管理学生。

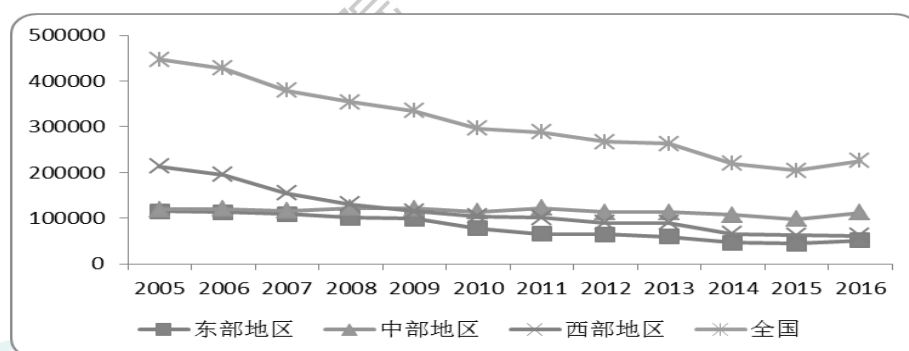
¹⁷ 教育部2006年第三次“定时定点”发布会[EB/OL]. 教育部官网, http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1485/200603/14407.html.

表 2 2006 和 2016 年全国代课教师数量的统计

	全国代课教师数量	农村代课教师数量	城市代课教师数量
2006	44.8 万	30 万	14.8 万
2016	22.6 万	8.6 万	14 万

数据来源：《中国教育统计年鉴》

图 3 2005-2016 年东中西部地区中小学代课教师的数量变化趋势



数据来源：2005 年-2016 年《中国教育统计年鉴》

据教育部《2018 年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》，所调查的县区中有 162 个县在不同程度上存在有编未补问题，有 128 个县聘任 4.6 万名合同制教师和代课教师，未做到编外教师与在编教师同工同酬¹⁸。可见，农村新代课教师的实际数量远远超过上表显示的 8.6 万。

问卷调查显示，在专业能力、教学能力、课堂管理、敬业精神等各个方面，64.5%的受访者认为“非编教师和编内教师几乎没有差异”。新代课教师的主要问题是同工不同酬，工资没有有效地反映新代课教师和编内教师的质量差异，教师编制对工资的影响要远大于工作量和教师质量¹⁹。

新代课教师群体的出现，启示我们进一步思考教师队伍建设、教师的身份问

¹⁸ 中华人民共和国教育部. 2018 年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告 [EB/OL]. 教育部官网, http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50415/sfcl/201903/t20190326_375275.html.

¹⁹ 杨东平. 教育蓝皮书：中国教育发展报告（2019）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2019.

题。他们究竟是临时替代者还是称职的教师？编制的功能究竟是什么，是激励还是约束，是保障还是制造歧视？

一些地方政府自行改革教师编制制度，如成都武侯区的“两自一包”改革。武侯区为解决进城务工人员随迁子女入学难、工资相对固化影响教师队伍动力、“全能管理”模式制约学校活力等问题，大胆改革管理体制，实行“教师自聘、管理自主、经费包干”的改革，探索解决教师选用的困局，推动现代学校制度建设，提高教育经费使用效益。调查显示，通过“两自一包”改革，武侯区学校办学活力逐步彰显，教育改革成果社会关注。存在的不足是试点学校聘用教师养老保险与公办学校教师差距较大，地区间财政收入差异导致教育投入比重不均等。

但真正需要深刻思考的，是中小学教师（尤其是义务教育教师）的职业属性问题。日本、韩国、欧洲的一些国家，都采取教师公务员制度，将教师纳入高门槛、高保障的准公务员行列，教师可以跨学校交流，以促进学校均衡发展。另外一端就是彻底取消编制，用市场化的方法录用和管理教师。孰优孰劣，我国的教师制度何去何从？

4、创新农村教师的培训方法

“青葵花导师计划”——乡村教师学习、激励、成长培训项目拓展了教育公益组织与地方教育局的合作新渠道。项目的执行方为北京市西部阳光农村发展基金会，合作方为山东省潍坊市教育局、寿光市教育局、甘肃省礼县教育局、成县教育局、宕昌县教育局以及甘肃省礼县、成县、宕昌县相关学区学校。“青葵花导师计划”以网络学习平台为依托，以实用型、个性化课程设计为本让农村教师学能致用，以导师制为核心，由东部地区优秀一线教师一对多指导西部农村教师。每年约 70 名甘肃农村教师参与“青葵花导师计划”，该项目还培训 30 名优秀教师组成当地教师成长计划的技术团队，有能力在项目期结束后进行自主培训。

5、探索培养新一代乡村教师的有效机制

90 年代末，在高等教育扩招、学校升格的浪潮中，师范教育也出现了“脱师”的运动，主要培养小学师资的中等师范教育被撤并升格，它直接导致了农村中小学教师的来源和质量危机。痛定思痛，越来越多的人意识到，应当强化农村

教师的培养。

（1）精准培养乡村教师的“湖南模式”

进入新世纪以来，湖南省一直在探索为农村学校培养优秀教师的措施，以求补齐乡村教师这块短板，逐渐形成了公费定向为农村培养师范生的制度。

具体的做法，实行三种学制，即高中起点的四年制本科，以及从初中毕业生中择优录取的五年制专科、初中起点的六年制本科。与学生签订协议，毕业后回乡服务五年。毕业生实行四类计划：县来县去、县来乡去、乡来乡去、乡来点去。

2006—2014年，共招收各类农村小学、幼儿园教师公费定向师范生2.8万余人。2016年，全省招生计划达6789人，比2014年增加了22.86%，各级财政安排的专项经费已达7.76亿元。已毕业回乡任教的青年教师受到各方面好评，不仅能歌善舞、具有良好的教师综合素质，而且工作安心，心态稳定。许多校长、老师认为看到了未来农村教育的希望。

免费、定向、大规模地培养农村教师被湖南省作为精准扶贫的重要举措。一方面促进了教师资源均衡配置和农村教师队伍整体素质提升，是从根子上进行的教育扶贫；另一方面，“公费”则是解决了几万个贫困家庭孩子的学杂费、生活费，使这些孩子就业不愁、家庭稳定、脱贫无疑。湖南坚持的这一培养模式已成为补充乡村教师队伍的主渠道。

（2）培养小学全科教师

2006年，湖南省启动了为农村定向培养“全科型”小学教师的专项计划，为国内培养小学全科教师的实践开端，得到了国家层面的支持。

2012年，教育部等五部委发布《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》，提出多渠道扩充农村优质师资来源，“采取定向委托培养等特殊招生方式，扩大双语教师、音体美等紧缺薄弱学科和小学全科教师培养规模”。2012年，教育部等出台的《关于深化教师教育的意见》，提出“创新教师教育模式……完善小学和幼儿园教师全科培养模式”。2014年，教育部《关于实施卓越教师培养计划的意见》，也提出卓越小学教师的培养目标，是“针对小学教育的实际需求，重点探索小学全科教师培养模式”。2015年，重庆第二师范学院招收了以培

养卓越小学全科教师为定位的“陶行知创新实验班”，南京师范大学、晓庄学院等也开启了“小综合”和“大综合”的小学师资培养模式改革。至2017年，我国已有浙江、重庆、青海、广西等10余个省份开展农村定向小学全科教师的培养工作。

全科教师是对长期以来师范教育实行分科培养，从而割裂了教师的综合能力的一种矫正。它是为满足当下农村小学教育的特定需求而提出的，以解决乡村小学校点分散、办学规模小、教师结构性缺失，许多教师不得不跨年级、跨班教学的现实问题。但是，小学全科教师培养不仅是我国当前农村教育发展的应时之需，也是未来我国基础教育、教师教育改革的发展之势，是具有未来性的教育举措²⁰。

（3）甘肃省宕昌县教师队伍建设的经验

为了解决农村学校教学方式陈旧、教师素质低、内涵发展困难的问题，甘肃省宕昌县重视创新教研机制，建立健全培训体系，聚力提升教师队伍水平。

2010年，宕昌县在全县成立义务教育片教研中心，聘请兼职教研员，积极开展“联片教研”活动，全县按地理位置分小学和初中划分成立了12个片教研中心（其中初中和小学各6个），聘请420多名兼职教研员，各片教研中心每学年或每学期制定本片教研中心工作计划，以“推进课堂教学模式化、信息化、现代化”为主题开展各具特色的联片教研活动。通过成立全县义务教育片教研中心，建立“县级培训师-基地培训师-骨干教师-教师”的四级教师培训体系，扎实推进教师培训、教研。县教育局以“以奖代补”的形式，每年为各片教研中心划拨5000-10000元不等的教研专项资金，并对全县义务教育片教研中心和兼职教研员进行考核奖励。这一适合农村教育实际的教师培训模式，有效地提升了宕昌的整体教育水平。

6、我们的建议

第一，切实加强农村师资队伍建设需要大幅度提高农村教师待遇以吸引和稳定农村教师。“优者从教”才能“教者从优”。

第二，建设根本性的机制。一是通过美丽乡村建设，使乡镇和学校成为宜居

²⁰ 江净帆. 小学全科教师培养要解决哪三个问题[J]. 课程·教材·教法, 2017(7).

的环境。二是因地制宜地构建相关政策和机制。在人口居住比较集中、交通状况较好的乡村，乡镇的教师可以选择在县城安家、平时住校、周末回家的模式。此外，定向培养本土化的以乡村师范生以稳定和补充那些处于交通不便、深山区的乡村学校，尤其是小规模学校。

第三，瞄准教育管理体制改革的改革中人权、事权、财权等方面的深层次问题，促进各部门形成合力、综合施策，真正将改革做实、做好。并且，需要总结经验，引导和推动有条件的公办学校参与改革实践，扩大改革受益面。

第四，拓展教育公益组织与地方教育局的合作新渠道。

第五，强化农村教师的培养，应当以主要培养农村小学教师的中等师范与主要培养农村初中教师的专科师范为主体，并对这两类师范教育实行特殊的优惠政策，即全额免费和包分配，学生则与学校、政府签订合同，保证毕业后到农村任教三至五年。这样，既可以解决农村贫寒子弟教育问题，又可以吸引大批农村优秀青年返回农村，使农村学校得到稳定和高质量的老师。

三、改善和加强农村小规模学校

东北师范大学中国农村教育发展研究院发布的《中国农村教育发展报告2016》显示，目前，农村地区基本形成了乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校、县城大规模学校并存的格局。

2015年，全国共有小学与教学点28.356万所，其中乡村地区有20.02万所，占全国小学和教学点总数的70.6%。乡村不足100人的小规模学校11.14万所，占全国小规模学校的87.9%，不足10人的乡村教学点达到3.39万个。

随着农村学生向城镇流动，农村寄宿制学生数量不断增加。截至2015年年底，我国农村地区（镇区+乡村）义务教育寄宿生达到2636.5万人，西部农村地区初中寄宿生比例高达67.1%。与此同时，城镇班级规模得到有效控制，小学平均班级规模由2011年38.49人下降到2015年的37.72人²¹。

2018年，国务院办公厅颁布《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》，要求统筹规划，合理布局，重点保障，兜住底线。优先发展农村义务教育，公共资源配置对两类学校重点保障。立足省情、县

²¹ 光明日报. 2016农村教育发展报告：乡村小规模学校将长期存在[EB/OL]. 中国社会科学网, http://res.cssn.cn/dybg/dybg_jy/201612/t20161227_3359507.shtml.

情、校情，从最迫切的需求入手，推进学校基础设施建设和教学装备配备，补齐两类学校办学条件短板。经费投入向教学点倾斜，不足100人的教学点按100人拨付公用经费等等。

当前沉淀在农村底层的“后20%”农民家庭，他们难以走进城镇、“进城上学”，主要集中在农村的寄宿制学校和村小、教学点。根据21世纪教育研究院2012年的调研，全国教学点数量从2000年的17.8万个锐减到2010年的6.69万个，减幅达到62.41%，平均每年减少11112个教学点。

2015年，全国农村不足100人的小规模学校11.14万所，其中，不足10人的乡村校点达3.39万所。2015年，我国共有9.2万个教学点，在学人数达402.5万，占小学在校生总数的6.1%。

截至2017年底，全国有农村小规模学校10.7万所，其中小学2.7万所，教学点8万个，占农村小学和教学点总数的44.4%。在校生有384.7万人，占农村小学生总数的5.8%，农村小学寄宿生有934.6万人，占农村小学生总数的14.1%²²。

虽然自2012年9月国务院下发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》之后，盲目撤并农村义务教育学校之风被刹住，但大多数被保留的村小和教学点处于“小而差”“小而弱”的“惨淡经营”的状态。

近年来，国家采取一系列重大政策措施，不断加强农村义务教育，农村寄宿制学校和小规模学校的办学条件得到明显改善。但受历史、地理等多方面因素制约，这两类学校仍是农村教育的短板，存在规划布局不合理、办学条件相对较差、师资保障不到位、校园文化建设相对滞后等问题，迫切需要进一步全面加强，提升育人质量。

农村的小规模学校存在的问题具有共性。一是地处偏远，办学条件恶劣，缺乏基本的教学设备设施。二是办学经费难以保障。三是教师年龄老化、难以补充和更新。因而，与恢复改建相比，更艰巨的挑战是如何提高农村小规模学校的教学质量。政府层面，除了不足100人按100人拨款外，许多地方政府采取给小规模学校的特殊倾斜政策。着力解决好农村小规模学校的教师问题是提升教育质量的关键。各地出台不同措施提高农村教师津贴。此外，近年来各地的实践探索，

²² 中华人民共和国教育部. 教育部解读《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2018-05/11/content_5290308.htm#allContent.

也为我们提供了值得借鉴的经验。

1、形成小规模学校区域共同体

2014年12月，四川广元利州区微型学校发展联盟成立，聚合14所成员学校，以图整合资源，合作攻坚。教育局先后从城区学校、乡镇重点学校或机关中遴选8名优秀干部到小规模学校担任校长，教师配备名额向小规模学校倾斜，同时教研室等相关部门教学研究重点聚焦小规模学校。政策方面，教育局将农村小规模学校联盟发展申报为四川省、广元市教育综合改革试点项目。经费方面，区教育局每年划拨不少于5万元活动经费保障小规模学校联盟正常活动开展，同时实行小规模学校公用经费保底划拨。

根据制定的章程，联盟实施管理互通、研训联动、质量共进、文化共建、项目合作、资源共享“六大行动”，以联盟平台促进小规模学校间的交流与合作。在上海“沪江”、“夏加尔”美术培训、“上海鲨鱼公园”等机构的支持下，尝试开展网络课堂，推进“互联网+艺术课堂”，显著改变了师资匮乏问题。同时，联盟定期召开“小小班”教学研讨会，分析农村小规模学校小小班教学的特点、优势和问题，共谋小小班教学策略。此外，在提升学生成长力方面，联盟努力营造“班家文化”，建立联盟流动书屋，开发了系列乡土课程。

通过联盟的努力，利州区的农村小规模学校实现了从“十分弱小”到“逐渐优美”的转变。一批教师成长迅速，出现了入围“马云乡村教师奖”的优秀人才。学生对课程的热情和兴趣提升，家校关系更加融洽，逐步实现了区域教育生态的优化发展。

21世纪教育研究院建立的“农村小规模学校联盟”成为支持小规模学校建设的一个共享平台。目前，全国有十多个县市区成立了本地的农村小规模学校共同体，如河南省濮阳市濮阳县微型学校联盟、甘肃省平凉市“三色堇”农村小规模学校联盟、河北省邢台市农村小规模学校联盟、山西省运城市盐湖区“小而美”联盟、河南省开封市兰考县谷营镇区域小规模学校联盟、甘肃省陇南市宕昌县乡村微校发展联盟、甘肃省陇南市礼县盐官学区小规模学校联盟、河南省安阳市滑县微型学校区域联盟、陕西省宝鸡市小规模学校联盟、河南省商丘市小规模学校联盟等等。

2、探索“小班化教学”新模式

学生少是小校的劣势，但同时也可以转化为优势。紧密的师生关系是农村小规模学校最大的特点，教师能够关注到每一个学生。因此，小规模学校的教学并不是“人数较少的大规模教学”，而应当做有针对性的改革。

平凉市崇信县百人以下的小规模学校有 47 所。原先由于老师年龄普遍偏大，教学观念、方法落后，学生转学多，辍学率上升。教育局探索“小班化教育”的办学特色，使学校的教学品质、学生的综合能力明显提高。

崇信县“小班教学”改变了传统的“面对黑板排排坐”的模式，学生分为小组或坐成一圈，改善了课堂气氛。同时，将体育用品、玩具书籍等搬入教室让教室变得更加丰富、有趣；根据教学目标自由支配时间，使教学更具活力。课间的下棋比赛、体育锻炼、弹琴唱歌等活动由学生自己组织进行。减少传统机械训练的作业，这样既减轻了教师和学生负担，又提高了学生的学习兴趣。同时布置一些实践性的作业，比如干农活、做家务、观察田间地头的农事等等。

甘肃省平凉市华亭县安口镇学区 10 人以下的学校有 5 所。面对学生人数少，课堂没有活力和氛围，以及教师人数少的现状，安口学区重新整合资源，尝试新的教学理念。例如，实施“同动同静”的复式教学以及单班教学尝试“主题教学”，音体美不分年级，采取混龄教学，学生之间“大帮小”“小促大”，学习热情显著提高。

3、通过阅读推广提升村小品质

通过阅读活动充实农村学校的校园文化，促进农村教师的专业发展，是一种低门槛、低成本和行之有效的改善途径。

在贵州省遵义地区的正安县，200 人以下的学校占全县学校数的 81%。通过在学校开展绘本课、吟诵课、主题阅读课、整本书阅读课等课型的教学和阅读活动，村小及教学点班班有图书角，有效地改善了农村学校的教育生态，调动了农村教师的积极性，明显提升了学生的学业水平。

甘肃宕昌县的娥嫫小学，通过阅读改变学校，校长获得“马云乡村校长奖”，学生数量从原先的 45 人增长为 150 人。

4、通过互联网课程弥补教育资源不足

沪江网 2015 年推出支持乡村小规模学校的“互+计划”，利用互联网探索出一条大规模、低成本、可持续、可复制的教育扶贫模式。

“互+计划”以 CCTalk 直播平台为依托，提供多种网络课程，让许多乡村小规模学校得以开设艺术、科学等课程，平台上其他特色课程也可免费共享，很大程度上弥补了偏远地区教师资源、教学资源的不足，目前已经覆盖全国 20 多个省、5000 多所学校，帮助了 10 万教师、百万乡村儿童。用互联网让教育更简单、更公平、更快乐。

沪江“互+计划”联合全国各教育公益机构发起“美丽乡村网络公益课程”，学校根据需要将网络大课表与本校课表融合，为解决农村学校课程、教师、教育资源的短缺提供了新的解决方案。

2017 年，甘肃定西李家堡学区的“阳光课堂”联盟是乡村教育自下而上的自主创新。它利用互联网技术和当地师资，通过“双师课堂”同步授课，形成“中心校+教学点”的辐射联动。目前，定西共享“阳光课堂”联盟内的学校达 28 所，覆盖 1800 多位学生。教育扶贫从外部输血走向自我造血。这对于甘肃省这样教学点分散、教育资源分布不均衡的地区具有重要的借鉴意义。

5、通过乡土文化教育激活农村学校

通过将乡土文化引入校园，开展乡土文化教育激活校园文化，实施有根的、有机的、绿色的教育，是农村小规模学校提升教育品质的有效途径。

四川省阆中市是老国贫县，教育资源也不足。但校园里到处能感受到浓郁的乡村特色和乡土文化氛围。学生在瓦片、卵石、竹编上绘画，在操场上用粉笔进行作画和写字比赛。“阆”，门高也，由此字引申，校校讲究有“门板文化”：每个教室、寝室的木头门上都有师生自创的、题材丰富的绘画、或诗词、或历史典故。许多活动都是就地取材，学生跳舞用的竹竿是本地特产，铁环用的是废旧铁丝制作，垒积木则是收集的旧纸箱，易拉罐、木头、石子、瓦片、蛋壳、锅碗瓢盆……一切身边所及的材料，都成为学生搞活动、做发明创造的器材。而历史上传下来的舞蹈、歌谣、诗词、故事更是教学中常用的素材。

学校通过“书香校园”建设，开放图书，开设阅读课，创设读书节，开展奖

书赠书、经典诵读、师生共读、读书论坛、读书沙龙等系列读书活动。

学校开展劳动教育，建立劳动基地，开展“五个一工程”，即“建好一个实践场所，办好一个师生食堂，救助一批贫困学生，培育一代社会新人，帮助一方农民致富。”

学校开设了国学课程、礼仪课程、传统节庆课程、整合课程、科技制作课程、电影课程等，充分体现乡土乡韵的特色课程，并开展丰富多彩的社团活动。

6、重视留守儿童和困境儿童关爱

四川广元利州区宝轮镇苟村的范家小学，是一所只有 43 名学生、12 名教师的山区小规模学校。学生绝大多数是留守儿童，许多学生来自单亲、残疾等失能家庭。2018 年 12 月 31 日夜，罗振宇在深圳电视台跨年演讲中介绍它是“中国最好的学校”，而意外地成为“网红学校”。

范家小学的教室与众不同，这里的讲台与课桌间没有距离，教室的另一边是书柜、沙发，孩子们三五成群，围坐在一起看书、轻声聊天，有的拿着平板电脑，通过网络课程了解外面的世界。此情此景使人很难想象这是一所乡村学校。范家小学的办学目标是“办美丽乡村学校，育阳光自信少年”，要求学生有阅读的爱好，能写一手漂亮的字，能流利地朗读，能当众表达自己的想法，保持积极向上的态度，形成爱清洁的卫生习惯，有两项体育爱好，一项艺术爱好，最后才是课业发展良好。

访问者称这些学生是他见过的“最快乐、最自信的孩子”。因为范家小学给了孩子们最需要的东西：一个平等、包容、自信、乐观的社群。这种同龄人组成的社群正是对孩子的成长影响最大的社会环境。学校把这种校园文化成为“班家文化”，即对留守儿童以班级为家的文化。

河南省兰考县谷营镇程庄小学通过连接网络发出了一所普通乡村小学自己的声音。音乐、美术、科学课的开展使学生全面发展，课外生活也变得更加丰富多彩。进而，学校文化超越了网络课堂，教师们全部行动起来，不歧视、不放弃任何一个孩子，对他们持续地关爱，耐心地指导困境学生的学习，让学生在社团活动中发现、发挥自己的优势。老师们还通过各种渠道和方式向家长分享困境行动研究的案例，让家长更好地了解儿童，关注他们的成长，加入家校行动的行列。

7、建设创新型的农村小规模学校

四川凉山泸沽湖达祖小学是一个学生数不足一百人的乡村小规模学校，现任校长王木良有六个梦想：基础教育、扶贫助学、医疗救助、环境保护、文化保护、生态旅游。王校长认为：“学校应是让学生感到向往且愿意主动参与学习的。”除了日常课程外，学校每周还有不同的素质教育活动课，如手工课、户外写生、农场活动、民族舞蹈、朗读比赛、运动会等。环保教育方面，学校组织师生到收割后的田地里整理收割作物秆，然后让牲口当饲料，或者堆成有机肥料。文化保护方面，学校作为纳西族聚居村，通过开设特色课程——东巴文课，让孩子和村民们学习民族文字、民族文化，民族歌舞传承古老的东巴文化。生态旅游方面，学校租用村民 100 亩土地，种植生态农产品，饲养禽畜，再将农产品通过微店销售。教育内容丰富多彩的达祖小学的考试成绩也可圈可点，在 2015-2016 学年，达祖小学除六年级数学和一年级数学科目没有位列第一名外，其它全为泸沽湖片区统考第一名。王木良校长获得“桂馨·南怀瑾乡村教师奖”，入围首届“马云乡村校长计划”。

“美丽中国”所在基金会与云南楚雄县教育局合作，在保持公立学校办学性质不变的前提下，通过委托管理的方式承办农村小学“兴隆乡分众美丽小学”。美丽小学以培养“美丽生活家、终身学习者”为目标，以“学生为中心”“生活即学习，学习即生活”为理念，“自主、尊重、解决问题”为核心价值观，将学生的日常生活融入课程设计，并不断尝试学科融合的创新实践。具体从 4 个模块开展工作包括（1）学校发展规划（学生发展、学校文化、家校关系），（2）教师职业规划（阅读、健身、个人特色），（3）教师培训（校本培训、联合教研、工作坊、课题小组），（4）向上影响（分享办学思想和显示问题对策、主导州市级骨干教师培训）。

贵州省正安县人民政府、教育局于 2017 年年初以书面协议的形式正式委托公益组织田字格在正安县格林镇兴隆村办学，小学为“田字格兴隆实验小学”。田字格小学以“乡土，生命及自然”为核心开展乡土人本教育，在学校建设农场、茶园、图书馆并改造当地古建筑，开展主题式教学，从乡村孩子们的实际生活出发，以乡土文化为根基，打破学科限制引领孩子们自主学习。其中，基础课包括语文、数学、英语和计算机，使用国家教材，其他课程使用校本教材。

8、我们的建议

农村义务教育必须坚持公平优先的原则，关注农村的弱势群体。随着城市化进程、学龄人口减少和流动，放眼未来的发展趋势，农村学校的小型化在所难免，许多现在五六百人的乡镇中心学校，不用多少年也会变成小规模学校。这从另一个方向说明了建设好小规模学校的重要性。也就是说，这不仅是农村教育扶贫、补短板的救急之策，从发展的观点看，也是大多数农村学校将要面对的现实。而且，不仅农村学校，将来城市学校也必将走向“小班小校”，如同国外的学校那样。因为只有小班小校，才能真正落实“以人为本，”才能实现关注每一个学生的个性化教学。可以说，小班小校是教育现代化最外在、直观的标识。范家小学、达祖小学、田字格小学等的探索为改善和加强农村小规模学校提供了可参考的经验。

第一，形成小规模学校区域共同体。区域农村小规模学校联盟成立之后，一些原来缺乏师资力量的，或者缺乏教研力量的学校通过联盟将它们不同的资源互相分享。除此之外，因为人员很少，一些学校平时很难做教研，但现在联盟内的学校可以通过网络连接加强学校的教研。同时，区域农村小规模学校联盟形成力量以后，教育局会给予政策上的倾斜。类似这样子，联盟在全国很多地方扩散，所以慢慢地学校见到了所谓的联盟的力量。

第二，探索“小班化教学”新模式。通过多元评价模式、差异化教学、多种教学组织形式等方法来关注每个儿童的差异，将小规模学校学生少的劣势转化为优势。

第三，通过阅读推广提升村小品质，促进农村教师的专业发展，提升学生的学业水平。

第四，通过互联网课程弥补偏远地区学校教师资源和教学资源的不足。

第五，通过乡土文化教育激活农村学校。乡村学校不应只是追随“高大上”，还要因地制宜，与周围环境和谐共生，实施“朴素而幸福的教育”。

第六，重视留守儿童和困境儿童关爱。给予困境中的儿童一个平等、包容、自信、乐观的社群，为他们提供可以发现、发挥自己的优势，可以快乐、大胆自信地去学习、去生活、表现自己的环境。

第七，建设创新型的农村小规模学校。通过委托管理的方式，引入社会力量

建设新型学校是近年来农村教育的新风景。

四、改善和加强乡镇寄宿制学校建设

为了解决学校撤并过程中学生上学远的问题，以及满足大量农村留守儿童的实际需要，乡镇寄宿制学校已经成为农村学校的重要类型。在学校布局调整过程中，很多地方教育行政部门提出“一乡一中心，中学进县城”的规划，大力发展乡镇寄宿制学校。

教育部规划司的统计数据显示，2011年农村寄宿学生总数达到2907.6万人（小学987.8万人，初中1919.8万人），农村中小學生寄宿率总体达到26.6%，农村初中生总体寄宿率达52.88%。有16个省初中生寄宿率超过了50%，6个省超过60%，广西初中寄宿率甚至达到88.03%，西部12省区明显高于全国。2011年，西部农村义务教育阶段学生寄宿率达到34.30%，初中学生整体寄宿率达到62.36%，小学生寄宿率达到19.65%。

表3 2011年全国农村分区域的寄宿制学生占在校生的比例（%）

	小学	初中	合计
西部	19.7	62.4	34.3
中部	14.2	54.5	27.1
东部	5.72	40.0	17.1

资料来源：《2011年全国教育事业发展简明统计分析》

1、重视乡镇寄宿制学校存在的突出问题

农村寄宿制学校存在一些突出问题。

首先，低龄寄宿现象十分普遍。小学寄宿生从五、六年级不断向下延伸，少数学校还出现了一年级甚至是幼儿园就开始寄宿的现象。在湖北、江西、贵州和甘肃等省调研时发现，部分农村小学三年级以上寄宿学生比例竟在90%左右。全国农村小学生寄宿率呈逐年上升态势。“我国义务教育均衡发展改革研究”课

课题组 2011 年对湖北、江西、甘肃、广西、贵州和广东 6 省区 13 县 30 余所农村寄宿制学校 3482 名寄宿学生的调研显示，寄宿生中留守儿童比例不断上升，留守儿童占寄宿生的比例达 71.1%²³。

歌路营 2015 年对两个省五个县 137 所小学四、五年级学生的调查显示，在 17000 多名的样本学生中，36% 的学生属于留守儿童（父母双方外出打工超过半年）。若把父母单方外出打工的也计算进来，则该比例将达到 60%。60% 左右的学生在学校住宿，其中 45% 的学生属于低龄住校生，住宿低龄化倾向比较明显。

尽管教育部要求三年级以下学生不宜寄宿，但西部阳光农村发展基金会在甘肃的调查表明，三年级之前开始寄宿的小学生累积比例高达 55.4%。低龄学生在幼年即离开父母的照料，缺乏基本的生活自理能力，心理、情感问题非常突出。其次，许多中西部农村的寄宿制学校学生配套建设滞后，宿舍拥挤、厕所简陋、无浴室、无热水供应。三是贫困地区农村寄宿制学生营养不良，身体、智力发育滞后。四是长期处于缺乏家庭情感呵护及文化生活单调封闭的校园环境中，寄宿制学生在情感、心理和安全等方面问题比较突出，存在学生与父母关系疏离、师生关系淡漠、同辈关系紧张、行为习惯不良、厌学情绪严重、校园霸凌和暴力事件频发等问题。

歌路营的调查表明，农村寄宿制学校学生的心理健康问题和校园霸凌现象令人担忧。31.7% 的学生表示自己每月至少有 2-3 次被人欺负，而 16.5% 的学生甚至表示自己每周至少 1 次被人欺负。在本次调研样本中，高达 16% 的学生表示自己曾经留过级。在寄宿制学校中，回流儿童占大约三成，他们是农村留守儿童中最弱势的一个群体，其问题似乎比普通留守儿童更为严重。研究显示，回流似乎会增加儿童的抑郁风险，降低其自尊水平和抗逆力水平，并且在校园霸凌中，有更大可能成为受害者。

中国有大约 10 万所寄宿制学校、3000 万寄宿学生，其中绝大部分在农村。农村寄宿制学校在实际运行中存在着运行成本高，办学经费紧张，学生上学难、回家难，情绪不稳定，伙食和营养水平差，安全、卫生、医疗管理制度欠缺等一系列复杂的问题。寄宿制学校的运行经费远高于普通学校，对教师编制的需求也更多。然而，目前在这些方面并无特殊措施。

²³ 董世华. 寄宿制学校已成农村学校主体[N]. 中国教育报, 2013-09-26 (5).

2、甘肃酒泉市肃州区改善寄宿制学校的经验

甘肃省酒泉市肃州区立足实际，发挥首创精神，因地制宜、因校制宜，积极探索寄宿制学校办学体制和管理机制。为解决经费问题，成立了寄宿制学校教师发展基金会，用于解决教师培训、超工作量补贴等问题。为寄宿制学校配套设施建设给予专项投资，先后投入资金 2.65 亿元，其中中央资金 3433 万元，占资金总量的 12.95%，省级资金 5984 万元，占资金总量的 22.44%，市区配套资金 17121 万元，占资金总量的 64.6%。新建、改扩建寄宿制学校 20 所，建成了标准的师生宿舍、食堂、餐厅、浴室、医务室、心理咨询室、音体美专用教室、多功能室及图书室、阅览室、微机室和实验室等，配备电脑 2540 台，实验教学仪器 5 万余件，音体美设施设备 2000 余件，图书 8 万余册，建成标准化实验室、微机室 81 个，办学条件得到全面改善。

肃州区编办制定出台了《肃州区寄宿制学校教职工配备标准（试行）》，按照小学 1:50、初高中 1:130 的比例配备生活指导教师，按在校学生 500 人、1000 人配备校医和门卫编制 1-2 名，每所寄宿制学校按总编制数上浮 2% 的预留编制。区编制部门为寄宿制学校核定增加教师编制 252 名。全区共调整配备寄宿制学校生活指导教师 193 人，依托社区和乡镇卫生院配备兼职校医 26 人，解决了寄宿制学校管理的难题。

市政府制定出台贫困家庭寄宿生生活费、交通费补助政策，具体补助标准为交通费每生每年 100 元，生活费每生每年 750 元，资金由市、区两级财政共同承担。近三年共计发放补助 376 万元，惠及学生 4700 余人次，有力地保障了全区适龄儿童入学。

学校开齐开足各类课程，利用课余时间开展丰富多彩的校园读书、科技、体育、艺术等活动，开展特色学校创建活动，培养学生自理能力、合作精神和自我管理的能力，学生综合素质明显提高。全区寄宿制学校教育教学质量得到稳步提高。2012 年，全区寄宿制初中毕业会考合格率达到 80.2%，寄宿制小学毕业年级全科合格率达 90% 以上，优秀率达 75.5%。

3、马云教育基金会的乡村寄宿制学校计划

马云基金会的乡村寄宿制学校计划以“让乡村寄宿制学校的儿童健康生活、阳光成长”为目标，以“社会力量参与公益”为理念，通过“企业-基金会-教育系统”的三方合作模式，在不同地区的项目试点学校打造农村寄宿制学校生活空间样板，并开展快乐创新的课余活动、家庭式宿舍生活管理，同时探索建立教师培训管理激励体系。最终将设施设备、生活管理、教师培训、家校合作等方面积累的有效经验形成基本规范和模式经验，通过政策倡导、公众传播等手段进行推广。

2018年，贵州、江西、浙江、云南、河北等地5所项目学校进行了为期三年的试点。试点学校为镇雄县花山乡黄连小学、黎平县寨头民族小学、寻乌县澄江中心小学、青龙县大巫岚中心小学、淳安县梓桐镇中心小学。2018年6月，三方（基金会、企业和教育部门）合作备忘录签署。以澄江中心小学为例，马云公益基金会和小赢公益基金会按照1:1资金比例共同出资300百万元以上打造。从规划设计到施工验收，各方坚持高标准、严要求、创精品、争一流的要求，确保工程高质量。学校建有26间学生宿舍、5间教师单人宿舍、6间教师集体宿舍、3层洗手间，以及宿舍楼内的生活休闲空间、洗衣池、餐厅洗碗池、文化长廊等。改造后校舍焕然一新，让人感觉温馨、典雅、舒适。同时进行寄宿制学校管理模式的探索。

4、改善农村寄宿制学校的校园文化

由于农村寄宿制学校教学资源匮乏、师资不足、校园文化单调贫乏，要特别重视寄宿制学校学生的心理健康、安全和情绪问题，构建丰富多彩的校园文化。这种“软件”的改善，其重要性并不在硬件建设之下。

北京市西部阳光农村发展基金会在甘肃陇南地区开展的“驻校社工”项目，向寄宿制学校派驻训练有素的社会工作志愿者，在学校开展各类社工课程和丰富多彩的课外实践活动。针对不同年龄阶段的学生，设计系列主题课程，如“自我认知”“自我忍耐”“如何克制愤怒”等等。主题类活动包括游戏、绘本、彩泥、布画、手语、音乐等，培养学生分析问题和解决问题的能力。课外活动包括综合实践课、“小小图书管理员”、象棋比赛、拔河赛、广播站、“第一放映室”“我

为教师送祝福”等等。和学生们一起建立社工室，给学生们提供阅读、下棋、绘画、手工等各种活动空间，并针对特殊学生进行个案辅导，发现学生特殊行为背后的原因。开展家访并组织一到两次大型家校互动活动，加强学校与社区的互动，建立家校之间的联系，开拓学生生活教育内容。这些课程和活动滋养着农村孩子们的心灵，提高学生学习兴趣，为他们的成长开拓了另一片的天空。

专门从事农村寄宿制学校学生改善的公益组织“歌路营”，推出“新一千零一夜睡前故事项目”，利用每晚15分钟的睡前时间，给孩子播放一个睡前故事，丰富他们的住校生活。该项目目前已经推广至27省、337个县的2010所学校。此后，又推出了120节心理故事视频课程，学生可以通过多媒体设备自主收看学习心理视频故事。“歌路营”还推出了围绕学科补充的视频课程，同时扩充了音乐项目，促进寄宿学校美化宿舍，普及阅读，展开丰富的课后兴趣社团，并为校长和教育局长提供培训和支持。

5、我们的建议

多项调查显示，寄宿制学校存在的各种突出问题超出了学校办学条件改善对学生成绩的正向影响。我们必须正视这一现实，采取有效措施加强和改善农村寄宿制学校。建设好农村寄宿制学校要强化各级政府的责任，前期大力投入建设标准化寄宿制学校。建成之后要继续增加教育经费，保障和加大公用经费和配套资金的投入。另外，由于寄宿制学校加重了农村学生的经济负担，也需要进一步加大对农村寄宿制学校学生的资助力度，实行伙食、校服、交通补助制度，加快建立农村贫困学生资助体系。

此外，需要依靠信息化等有效手段，充分利用学校空余时间，在留守儿童大量集中的农村寄宿学校提供综合干预解决方案，补充农村寄宿制学校“多场景、多时段、多媒介、多元内容”下的教育空白，改变农村寄宿学校软性环境，促进寄宿留守儿童心理健康成长，增强弱势学生群体享受优质教育机会。

在西部农村究竟采用什么样的办学形式，还要强调因地制宜，量力而行，不搞“一刀切”。应当一地一策，加强家长、政府、教育行政部门等不同利益群体之间的沟通与协调，慎重处理好农村三类学校的关系，促进城乡教育协调发展，并不能简单地将建设寄宿制学校视为万应灵丹。

五、重视民族地区的教育问题

1、西部少数民族地区的辍学率仍然较高

在农村贫困地区中，少数民族成为更容易辍学的群体。西部少数民族地区学生的辍学率较高是一个基本的教育国情。

由于政府统计的辍学率系通过行政系统层层上报所得，难免会有失真。很多地方义务教育验收的规定，要求“小学在校学生年辍学率控制在1%以下，初中在校学生年辍学率控制在2%以下”。2014年，教育部副部长刘利民表示，“小学辍学率要控制在0.6%以下，初中辍学率要控制在1.8%以下”²⁴。这往往就成为了统计上报的依据。

现场抽样调查可以弥补教育行政统计的偏差。据 REAP 团队 2010-2011 学年及 2013-2014 学年在西部少数民族农村地区开展的小学生辍学调查，共抽取 9 个县 181 所学校 14761 名 4-5 年级学生样本，得到的结果是“全部样本学生的辍学率为 2.5%，超过官方公布的小学生辍学率（0.2%）10 倍之多”。问卷调查显示，小学六年累积辍学率高达 8.2%，其中四年级学生的届辍学率为 2.2%，五年级学生的届辍学率为 2.8%，六年级学生的届辍学率为 3.4%，大大高于官方公布的辍学率²⁵。

表 4 中国西部少数民族农村地区样本学生的辍学率

	基线调查人数	回访调查确认未辍学人数	人数变化	辍学率
全部样本	14761	14396	-365	2.5%
四年级	8222	8042	-180	2.2%
五年级	6539	6354	-185	2.8%

资料来源：根据中国西部少数民族农村地区小学生问卷调查项目资料计算得到

按民族、性别分组统计计算的结果显示，汉族和土族辍学率很低，而回族学生的辍学率高达 5.4%，显著高于汉族学生的辍学率。同时，辍学率存在显著的性

²⁴ 教育部：小学辍学率要低于 0.6%[EB/OL]. 人民网，<http://he.people.com.cn/n/2014/0214/c197046-20565706.html>.

²⁵ 崔曼琳，鲁美辰，常芳，王欢，史耀疆. 谁在辍学？——来自中国西部少数民族农村地区的证据[J]. 劳动经济研究，2017，5（2）.

别差异。尤其是回族女生的辍学率达到了 6.6%，比男生的辍学率（4.3%）高 2.3 个百分点²⁶。事实上，在西部一些贫困地区，农村学生初中辍学的情况也比较突出，初一时有 3 个班级，到初三时仅剩 2 个或 1 个班级的情况并不少见。

2017 年，国务院办公厅颁发《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》，高度重视控辍保学，提出了三个主要因素：避免因学习困难或厌学而辍学；避免因贫失学辍学；避免因上学远上学难而辍学。从实际情况看，第一个因素是最主要的，是在民族地区普及教育的特殊困难和挑战。它涉及到的一个重要问题，是如何有效地开展双语教育。

2、民族地区的双语教育问题

双语教育的发展对加强各民族之间的联系，促进各民族社会的发展，有着积极的作用。各民族地区双语教育发展不均衡，差异很大，情况复杂。例如新疆的双语教育，很多人就会很狭隘地理解为维汉双语或汉维双语教育，这并不符合新疆的现实情况。新疆维吾尔自治区共有 47 个民族成分、13 个世居民族，2010 年全区人口 2181 万人，少数民族人口约占 60%。普通中小学使用维吾尔、汉、哈萨克、柯尔克孜、蒙古、锡伯、俄罗斯等 7 种语言文字进行教学，太中专院校采用汉、维吾尔、哈萨克、蒙古等 4 种语言授课，高考中各民族考生采用汉、维吾尔、哈萨克、蒙古、柯尔克孜等 5 种文字答题。新疆是教学语言文字和高考语言文字种类最多的少数民族自治区。2013 年，新疆的少数民族双语班（含民考汉）学生 182.61 万人，占少数民族在校学生的 70.93%²⁷。

甘南藏族地区的双语教育大致可分为两种模式：“一类模式”以藏语言为主，单科加授汉语文。因此需要建构母语为载体的包括数学、物理、化学、生物、地理等各学科与课程体系。“二类模式”即以国家通用语为教学语言，少数民族母语只是一门语文课程。截至 2016 年底，甘南藏族地区各级各类学校 506 所，在校生 11.25 万人，实行藏汉双语教育的中小学 152 所，占学校总数的 28.86%，实行藏汉双语教学的中小学学生 4.4 万名，占全州中小学学生人数的 39.17%。其中，以藏文为主的学生数为 3.35 万人，以汉文为主的学生数 1.0 万人。

甘南地区双语教育的主要问题在民族地区具有共性，主要是是双语教师数量

²⁶ 同上。

²⁷ 苏德，袁梅. 少数民族双语教育：机遇·挑战·策略[J]. 思想理论，2015（1）.

不足、教师学科结构不合理。藏历史、藏地理、藏物理、藏化学、藏生物等学科教师极缺，尤其是初高中阶段最为突出，双语教师培训的针对性不强。此外，双语类学生升学渠道狭窄，人才培养模式单一，民语类招生计划少，民语类院校专业设置面窄²⁸。

四川凉山彝族自治州的双语教育改革实践与探索取得了不俗成绩，但也面临彝汉双语师资力量少质低，双语教育配套资源品种单一、内容更新慢，学前双语教育严重滞后等诸多亟待破解的困局。“一刀切”式的二类双语教育模式弱化了学生的教育选择权。据统计，凉山州采用以汉语为主的“二类模式”的学生近 26 万人，而采用“一类模式”的学生仅仅 8000 多人。但调查发现，一些少数民族学生及家长对此持保留意见，认为没有充分考虑到少数民族本身的特点与现实。概言之，采用二类模式甚至完全采用汉语文进行教学背离了当地语言环境和学生语言基础的实际，不利于学生快速接受教育、掌握知识和开发智力。此外，双语教育配套资源品种单一、内容更新慢，无法满足师生深入学习、自主学习的需要。例如四川省教育厅颁发“双八条文件”，禁止编译出版彝语教辅材料。凉山州相当多的教师、家长、学生都认为，这一教辅资料管理制度没有充分考虑到彝语言类教辅资料在种类和数量上本来就很少的现实²⁹。

内蒙古是我国实行双语教育情况最好的少数民族地区。民族教育政策落实到位，优先重点发展双语教育，民族教育助学体系日渐完善，实现了蒙古语授课十五年免费教育。锡林郭勒盟民族学校的双语教育主要实行蒙古语授课加授汉语的一类授课模式，目前已经形成了从小学到高中比较系统的“双语”教育体系。义务教育阶段，以蒙古语授课为主的学校开设汉语和外语课程，二年级开始开设汉语课，三年级开设英语课，全面实施“双语”教学，使学生在毕业时达到蒙汉兼通的水平。高中阶段，在学好蒙古语的基础上，重点加强学习汉语和外语。高中毕业，一部分学生考入区内高等学校，加强蒙古语授课专业知识学习，同时强化汉语学习，一部分学生学习汉语授课专业，开设大学蒙古语文课程，努力掌握专业知识和本领，增强社会适应能力。

但是，“一年级开设蒙古语课，二年级开设汉语课，三年级开设英语课”的“密集型”课程设置并不符合学生的学习规律，家长普遍认为外语课程开设得越

²⁸ 傅千吉. 甘南地区藏汉双语教育存在的问题及其发展对策[J]. 甘肃高师学报, 2018, 23 (1).

²⁹ 苏德, 袁梅. 凉山彝族的双语教育: 现实及前瞻[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016 (6).

早越好，孩子学的越多越好。而多数的管理者和教师认为过早地开设外语课程使得孩子们学习压力过大，尤其对来自农牧区的孩子，不仅要学习本民族语言，还要学汉语，英语对他们来说更吃力，基础掌握较差，学习效果往往事倍功半³⁰。

广西从2011年开始在部分地区实行了“二类模式”，即以汉语为主，民族语为辅，开设民族语文课，其他课程都用汉语授课。而在初中和高中阶段，采取的是开设壮文必修和选修课的形式。

2003年，国务院办公厅转发的《关于幼儿教育改革与发展指导意见的通知》指出，“双语”教学应紧紧抓住幼儿学习语言的关键时期，坚持从幼儿入手，以农村教育为重点，大力推进幼儿、学前“双语”教学工作。但是，目前学前双语教育严重滞后，民族地区包括整个农村地区的幼儿教育发展整体都处于比较落后的局面。

3、我们的建议

双语教育不仅是如何构建教学模式和组织管理教学的问题，还需要在社会变迁的背景中进行系统的政策调整。例如，一个突出问题是民族教育体系比较独立、封闭，隔离了少数民族与汉族、与主流社会的直接接触，强化了民族认同，却不利于培养国家认同和对主流文化的认同。独立、封闭的民族教育体系也导致双语教育质量低下，学生汉语水平低造成少数民族大学生严重地偏向文科。文理专业结构严重失衡使少数民族大学生就业极为困难。有学者建议弱化民族界限，打破封闭的民族教育体系，逐渐淡化民族和非民族学校的界限，使学校成为一个真正多元、多样化的教育环境，不同民族、不同文化、不同语言、不同学习起点的学生聚集一起，不同层次的学校都可以灵活采用民汉分班、民汉混班、学生分层走班等形式的教学组织形式和双语教育模式（比如“汉加民”“民加汉”“民汉并进”）³¹。

双语教育的改革与发展要求双语教育回到“为人”的教育本质上来，需要科学合理地选择双语教学模式，处理好“幼—小—初”衔接问题，认真研究少数民族儿童、青少年的认知发展规律，科学规划课程结构，促进民族地区双语教育的

³⁰ 成丽宁，苏德. 民族地区双语教育：经验、问题及对策——以内蒙古锡林郭勒盟地区为例[J]. 民族高等教育研究，2017（4）.

³¹ 高承海，党宝宝，万明钢. 我国民族教育政策：问题与建议[J]. 当代教育与文化，2016（1）.

顺利开展。

六、多种形式发展农村学前教育，重视儿童早期干预

学前教育是我国教育的一个短板，也是农村教育的短板。2007年，我国农村学前教育的毛入学率为35.6%，比城镇低约20个百分点³²。从2010年起，国家实施了三期学前教育“三年行动计划”，重点支持中西部地区发展农村学前教育，城乡的学前教育得以快速发展。2018年，学前教育毛入学率81.7%，全国共有幼儿园26.67万所，比上年增长4.6%。其中，普惠性幼儿园18.29万所，占全国幼儿园的比重为68.57%³³。

但是，现有的幼儿园仍然不能满足适龄儿童的入园需求，广大农村地区仍有约三分之一的适龄儿童还没有机会入园接受学前教育，部分边远及贫困地区甚至处于空白状态。普查结果显示，由于贫困地区居住分散、每村幼儿数量有限，民办幼儿园无法盈利不去设点，公办幼儿园止步在乡镇，让偏远农村的学前教育出现空白。

1、贵州学前教育的逆袭

作为经济发展比较落后的西部省份，贵州的学前教育实现了逆袭，成为一个优秀的范例。

2010年到2018年，贵州省公办幼儿园占比从28.6%增加到54%，全省学前三年毛入园率从55%增加到87%，普惠性幼儿园覆盖率达到78.2%。可以说，无论是从公办幼儿园在园幼儿的占比、学前三年毛入园率，还是普惠性幼儿园的覆盖率，贵州的发展都处于全国领先水平，特别是学前三年毛入园率更是提前两年完成国家《若干意见》2020年要求的指标。

贵州省各级政府高度重视发展学前教育。2011年以来，贵州省投入学前教育资金100多亿元，遵循“农村以公办幼儿园为主体，城市新增幼儿园以公办为主”的原则，从2012年起共新建和改扩建7000多所公办幼儿园，到2015年实现每个乡（镇）都至少有1所公办中心幼儿园，168个3万人以上的乡（镇）有了第二所幼儿园，69个乡（镇）有了第三所公办幼儿园，一半的村有了村级公办

³² 苏婷,高伟山.明确思路与机制,把发展学前教育重点放在农村[N].中国教育报,2009-02-28(3).

³³ 教育部规划司.2018年全国教育事业发展基本情况年度发布[EB/OL].教育部官网,
http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50340/sfcl/201902/t20190226_371173.html.

幼儿园。此外，2016年，贵州率先在全国范围内实施农村学前教育儿童营养改善计划，省市县各级财政投入资金近10亿元，惠及87个县将近1万所学前教育机构的86.16万名农村儿童，实现了农村学前教育机构营养改善计划的全覆盖。

贵州自2011年成立学前教育处后，截至目前，一半以上的市(州)和县(市、区)成立了学前教育管理机构。在幼儿园的保教人员拓展和稳定上，坚持“募招转聘”并举，即通过地方政府购买服务形式向社会招聘(招募、选调)乡村幼儿教师志愿者和非在编教师6000多人到学前教育的保教岗位上。从2016年起，又通过实施县级“特岗计划”，招聘幼儿园特岗教师5819人。所谓“转”就是将小学富余岗位上的一些教师通过业务技能培训后转岗到幼儿园。8年来，贵州省新增公办幼儿园教师40000余人，与2010年相比增加了6倍多，一支相对稳定的学前教育队伍已初步成形³⁴。

2、社会组织助力农村学前教育

2018年7月，中国发展研究基金会的“一村一园计划”获得2018年度世界教育创新峰会(WISE)大奖，成为第一个获得该奖项的中国项目。

自2009年开始，中国发展研究基金会启动“一村一园计划”瞄准我国社会转型背景下的贫困及偏远农村困境儿童，填补农村儿童学前教育的教育空白。2009年，基金会在青海省乐都区进行的测试显示，贫困地区3-6岁儿童认知发展水平不足城市儿童的60%，语言发展水平只相当于城市儿童的40%。基金会同时发现，贫困地区儿童普遍更自卑，不会社交技能，在科学认知和语言发展上有欠缺，如果错过最佳干预期，会影响这批人的未来发展，加剧贫困的代际传递趋势。中国发展研究基金会副理事长兼秘书长卢迈表示，在基金会统计的五万个在园孩童中，约40%为双亲都在外的留守儿童，21%来自精准扶贫户，另有11%为单亲家庭。“如果不能给予弱势儿童相应的帮助，他们很有可能未来会继续贫困，极端的甚至会反社会。孩子不应该被落下，应该受到社会更多的关注和帮助。”

项目通过同地方教育部门合作，通过借助村级小学的闲置村舍或村级公共活动场所，配备基本教学器材和设备，设立“山村幼儿园”。幼儿园从当地招募受过专门训练或有相关经验的志愿者。每个幼儿园由一名幼教志愿者为20名左右

³⁴ 景应忠，朱梦聪. 贵州学前教育逆袭之路[N]. 中国教育报，2019-04-07日(1).

的幼儿提供学前教育服务。为3-6岁儿童提供全覆盖的早期教育，提高中西部贫困及偏远地区的早期教育质量。目前已经覆盖青海、云南、湖南、四川、山西、新疆、贵州、甘肃和河北9个省区21个贫困县，累计惠及17万贫困地区儿童。卢迈说：“我们的愿景，希望到2020年底，贫困地区每个拥有10个以上适龄儿童的行政村都能有一所‘公办+公益’幼儿园。”

类似地，还有许多社会组织在农村开展学前教育的探索。北京市西部阳光农村发展基金会是国内最早做农村幼儿园教育探索和支持的机构。2005年在甘肃白银市平川区共和镇支持建立第一个农村幼儿园，2013年在甘肃陇南地区建立40余所农村幼儿园并支持陇南地区多个农村学前班。在建设幼儿园同时，西阳也为童趣园培训教师以及做童趣园管理培训，同时，引入适合西部农村儿童与教师需要的教学资源，为童趣园整合一套合适课程和教学活动。在收费很低的情况下，保证童趣园有高质量的教学。阳光童趣园非常注重农村幼儿的保育与健康。每所项目园都为幼儿提供体检、免疫与建立健康档案的服务，并为当地幼儿健康相关人员提供儿童保育与免疫专业培训。阳光童趣在项目实施的各个环节都强调“留守儿童关爱”，并把家庭教育作为幼儿园教育的重要部分。每个项目园均开设家长学校、亲子游戏、社区互动等活动，把幼儿园、家庭、社区紧密联系在一起。西部阳光在陇南地区等地建设童趣园，对容纳80-100名幼儿的幼儿园投资不足10万元，建成后交由当地教育部门管理。此外，他们给山区幼儿园核算出一个基本建园成本和运营成本，给山区大规模建幼儿园提供建园和运营的模式。

另一个公益组织“互满爱与人中国”，从2008年起在云南、四川省四个偏远山区县实施贫困山区村级学前教育公益项目——“互满爱未来希望幼儿班”。幼儿班建立在偏远贫穷地区的自然村里，利用原有的废弃教学点或另外寻找其他的现成房屋来作为教室。通过项目动员当地社区，每个村庄设立幼儿班家长委员会，家长委员会积极参与到幼儿班的建设和运行之中。家长委员会和村长一起选出1名年轻人来担任幼儿班老师的工作，负责与教师、项目进行沟通。家长委员会帮助组织家长进行培训儿童早期教育、儿童心理学、卫生知识、营养和健康知识。同时，幼儿园还把社区教育、自然教育和非正规化教育融合在一块，让幼儿班的孩子去拜访当地的“资源性人物”——让孩子们去主动了解生活和工作，如修自行车的人，讲怎样养猪、养鸡、养鸭、养鹅、养牛。

3、关注儿童健康和早期抚育

在关注农村学前教育状况的同时，一些机构认识到农村贫困地区儿童健康和早期抚育的状况令人担忧。据中国改革发展基金会卢迈的数据，全国儿童发育迟滞约 4%，农村平均约 13%，农村贫困地区约 20%，营养不良 15%。

2018 年 6 月，斯坦福大学教授罗斯高的演讲对农村学生为什么学业落后、为什么辍学的回答，直抵健康、儿童营养和早期抚育问题，有振聋发聩之效。

据 REAP 团队在 19 个省农村做的大样本调查，通过几千名农村孩子的健康调查，发现贫血、寄生虫、近视严重影响他们的学业成就。有贫血、寄生虫感染或视力问题的学生，总体占比接近 70%。其中，贫血 27%，寄生虫感染 33%，近视 20%。此外，他们历时两年（2013 年-2015 年）在中国西部开展农村幼儿认知滞后问题调查，测试对象是陕西省 174 个乡镇 351 个村庄的 1808 名 6-30 个月的儿童。通过贝利婴幼儿发展量表（BSID）测试，显示陕西省 18-24 个月大的幼儿中，认知发展滞后的比例高达 41%，而在 25-30 个月大的孩子中，这一比例高达 55%。2015 年，在河北农村进行了第二次贝利测试，在这个距离北京仅两个小时车程的农村，也有 55% 的孩子认知发展滞后。在云南边远地区的测试结果更加令人惊讶，超过 60% 的孩子没有通过贝利测试。据此，罗思高认为农村学生之所以高中完成率低，与他们在小学阶段和更小的 0-3 岁幼儿时期存在的认知滞后有关，并认为“超过 30% 的中国未来的劳动力可能会有永久性的认知能力缺陷，”成为社会的负担³⁵。

儿童营养和健康状况与学业成就的关系在此前几乎是农村教育研究的盲点。罗思高的研究将“生命最初 1000 天”、0-3 岁的养育与农村学生的学业成就直接建立联系。不仅研究，而且采取行动，开展低成本干预措施，如针对贫血的营养素片、针对寄生虫的驱虫药、针对近视的发镜片等，以及在农村建立早教中心的试点。

对此的不同见解来自对儿童的智力测试本身。做过类似研究的中国发展研究基金会的专家认为，脑神经科学的研究表明儿童在 0-3 岁阶段大脑发育完成 80%-90%。但是，国际上对永久性缺陷的范围大小尚无确切定论，并且普遍认为 3-6 岁甚至学龄之后的干预是有作用的。考虑到田野调查是在非临床环境下进行，因

³⁵ 罗斯高. 现实是有 63% 的农村孩子一天高中都没上过，怎么办？[EB/OL]. 凤凰网公益频道，https://gongyi.ifeng.com/a/20170916/44686350_0.shtml.

此，应当十分审慎地使用“永久性认知能力缺陷”这样的判断。仅根据局部地区的调查，就给4亿农村人口贴上这样的标签，对这一群体有欠公正。凭借有限的局部地区的样本，将问题推广到几亿人，也有失严谨³⁶。

农村儿童早期抚育问题由于留守儿童的隔代抚养而加剧。罗斯高的解决方案是“让妈妈留在农村”，这被视为是不接地气的“天方夜谭”。究竟应该让“妈妈回村”还是让“孩子进城”如同中职教育应当办在哪里一样，优劣是显而易见的。

中国发展研究基金会在西部贫困地区启动儿童早期发展综合干预项目，包括孕产妇及婴幼儿营养改善、幼儿学前教育的试验，旨在实现“新生儿出生健康、婴幼儿营养正常、学前教育基本覆盖”，使得贫困地区儿童公平地获得早期发展机会。“儿童早期发展”包括早期教育和保育内容的个体成长过程，具体指两方面：（1）婴幼儿（-9至24个月）营养改善，包括对母亲在孕产期、哺乳期，以及婴儿6个月以后的辅食喂养进行营养培训指导，并对6-12个月大婴儿进行营养干预，直至婴幼儿年满2岁；（2）幼儿学前教育，使幼儿在上小学（通常6岁）之前接受多种形式的早期启蒙教育。中国发展研究基金会与比尔及梅琳达·盖茨基金会共同发起的“儿童营养改善项目”，探索在深度贫困地区开展儿童营养改善的有效健康服务模式。围绕儿童营养改善，提升基层公共卫生和妇幼保健系统的服务能力，提高贫困地区儿童家庭的参与程度和知晓度。在贵州毕节七星关区的试点采取整乡覆盖、整村推进的方式，对17个试点乡镇约4000名6-24月龄婴幼儿提供营养包。

4、我们的建议

我们需要加大对农村教育，包括早期教育的投入，同时，需要反思和改变大城市通过限制教育来限制外来人口的政策。事实上，通过教育让贫困地区的农村人口进入城市并成为新市民是一种最便捷和最有效的扶贫。

七、推进素质教育，走向“为生活而教”

我国农村教育已经整体上进入了普及九年义务教育之后以及“后撤点并校时代”。面向未来的农村教育不仅需要补齐短板、落实政策，解决好各种热点难点

³⁶ 俞建拖. 贫困农村儿童发展的真正挑战：兼与罗思高教授商榷[EB/OL]. 财新网, <http://opinion.caixin.com/2017-09-20/101147740.html>.

问题，也需要抬头看路，反思教育，思考什么是满足农村需要的好的教育、理想的教育，探索在市场经济、全球化、互联网和智能机器人的时代，在满足了“有学上”的基本需求之后，农村的教育现代化之路向何处去？

1、应试教育之害

长期以来，农村教育的困境，我们面对和解决的主要是教育经费、校舍改造、教师待遇等教育资源问题。资源不足、基本办学条件问题在近些年已经得到了极大的改善。但是，农村教育（包括城市教育）还存在另外一个非常深刻而重大的问题，就是严重的应试教育。对于长年累月的苦供苦熬苦读、激烈的升学竞争，我们往往视为是农村孩子改变命运的必经之路。当我们看到许多农村高中生通过高考得以向上流动时，必须认识在这一过程中，问题还有另外一面：许多农村学生过早地离开了学校。

就农村学生流失辍学而言，一个显而易见的原因是严厉刻板的应试教育造成的伤害。高强度的应试训练、高难度的学业竞争使许多学生成为学习的失败者而过早离开了学校。沉重的课业负担和考试压力，使相当比例的学生产生强烈的学习倦怠感和疲惫感。据 2013 年我国的监测数据发现，高达 54.9% 的八年级学生表示“很容易因为学习的事情烦躁”，57.9% 的八年级学生反映“一天学习结束后，我经常感到精疲力尽”。2015 年的监测显示，不愿意上学的八年级学生达 11.4%，这部分学生也是初中辍学的高危人群³⁷。

城市中心的现代化模式、层层上移的资源格局和不断扩大的城乡差距使农村学生与城市学生在应试教育单一轨道上的比拼，成为难以取胜的“龟兔赛跑”。许多过早离开学校的学生，与其说他们是受“读书无用论”的影响，不如说是被应试教育“赶”出了学校。这一分流主要是在小学升初中、初中升高中时。基于对中国人民大学 CGSS“2008 年全国综合社会调查”数据的分析，进入小学未进入初中的学生，93.1% 为农村学生，其中 57.4% 家庭经济状况属于当地平均水平以下；进入初中未进入高中的学生中，78.6% 为农村学生，其中 46.8% 家庭经济状况属于当地平均水平以下；进入高中未进入大学的学生，57.4% 为农村学生，比例已经与城市高中相接近，其中 40.3% 家庭经济状况属于当地平均水平以下。数

³⁷ 教育部基础教育质量监测中心材料。

据表明,年龄和教育阶段越低,学生的家庭经济背景和学校教育背景特征越明显,义务教育对学生影响力较高中教育更为强烈³⁸。

长期以来,我国农村的基础教育基本是一种升学教育。许多农村教师和孩子的教育理想就是走出大山、离开家乡、“跳出农门”。升学教育满足了许多农村学生离开农村的需求,但对于更多升学无望的农村学生,这种教育却是“无用”的,是缺乏实用性和吸引力的,它未能为进入劳动力市场的年轻人提供生产技能、职业发展方面的任何帮助。这是农村初中生辍学现象严重的一个深层原因。有人归纳农村教育的现状,教育目标“离农”,农村学生缺乏对地域文化知识和对家乡的热爱,教学方法“误农”,教学模式“克隆”,无法走出城市应试教育的怪圈,与城市采取相同的教材、进度,加班加点搞题海战术。由于农村学生在各方面都处于天然劣势,致使绝大多数学生遭遇淘汰。作为“落第”考生,他们既缺乏农业技能,也缺乏进城打工的技能,既不能融进城市,又不想回农村生活,成为农村和城市的“边缘人”。

因此,需要反思农村教育的培养目标,回归教育树人育人的宗旨。如果学校所培养的是一个不完整生命,他如何能应对未来社会和人生的挑战呢?

2、走向“为生活而教”

面向未来,农村教育的功能、价值和培养目标需要构建和更新。否则,所谓“上好学”的追求不过是复制城市应试教育的模式,在不可能取胜的升学率竞争中挣扎。

为此,特别需要树立新的质量观,认识什么是农村的“教育质量”,什么是农村所需要的教育,探索与乡村振兴的战略相适合的新的乡村教育、乡村学校。这是当前农村教育面临的重大的、挑战性的主题。

今天的农村教育需要同时满足升学、进城务工和新农村建设等不同的需求,这意味着要从应试教育、升学教育的模式突围,回到树人育人的教育宗旨上来。需要真正推进素质教育,发展能够使学生终身受益的核心素养和技能,培养有健全人格、综合素养和自我发展能力的合格公民。

这种对教育功能、教育目标的反思是一种整体性的文化现象,并不限于农村

³⁸ 马宇航,杨东平.城乡学生高等教育机会不平等的演变轨迹与路径分析[J].清华大学教育研究,2015(3).

教育。

2015 年底，联合国教科文组织发布新的研究报告《反思教育：向“全球共同利益”的理念转变》，提出要重新审视教育目的，超越功利主义、经济主义的价值。“教育的经济功能无疑是重要的，但我们必须超越单纯的功利主义观点以及众多国际发展讨论体现出的人力资本理念。教育不仅关系到学习技能，还涉及尊重生命和人格尊严的价值观，而这在多样化世界中是实现社会和谐的必要条件。”“维护和增强个人在其他人和自然面前的尊严、能力和福祉，应是二十一世纪教育的根本宗旨。”³⁹在互联网和人工智能时代，这一危机和挑战更尖锐了。需要用人类智能战胜人工智能，培养具有社会适应性和自我发展能力的新人，它指向了核心素养、综合素养，比知识传授和考试更重要的是价值观、情感、创造性、合作能力等 21 世纪技能的培养，是对狭义的智育和应试教育的超越。

这一反思也得益于科学研究的新成果。人力资本理论的新发展是对非认知能力的经济价值的认识，从而打破了将智商和考试成绩作为人力资本核心内涵的传统概念。研究发现，以考试成绩为代表的认知能力对成人收入的绝对影响很小，“考试成绩只能解释学校教育对收入影响的 18%”。对儿童未来的生活工作而言，坚持力、时间管理、沟通、合作能力等非认知能力会产生更为重要、持久的影响，远远大于智力因素。因而，“将能力默认为认知能力，只重视学业成绩的评估，可能会误导教育投资的策略和方向”。⁴⁰

哈佛大学教授加德纳的多元智能理论是对人类智能结构的拓展性揭示。他将人类智能划分为语言智能、逻辑数学智能、视觉空间智能、肢体运动智能、音乐智能、人际智能、内省智能、自然智能 8 种。长期以来，学校以纸笔考试为依据的分数评价考察的只是其中的语言和逻辑数学这两项技能，大量具有其他各种能力的人被这种单一化的评价所淘汰。多元智能理论从人的个体差异出发，提供了“人人皆可成才”的理论解释。

在发展中国家农村教育的实践中也出现了这种转变。如同国际组织的研究报告《重新定义发展中国家的教育》所称，许多发展中国家的辍学率很高，表面的原因如上学难（路途遥远）、上学贵、上学对就业没有什么帮助等等。寻找背后的原因，其实主要是教育内容与生活的严重脱节，上学对于生活改善和就业无用。

³⁹ 联合国教科文组织. 反思教育：向“全球共同利益”的理念转变？[M]. 北京：教育科学出版社，2017.

⁴⁰ 周金燕. 人力资本内涵的扩展：非认知能力的经济价值和投资[J]. 北京大学教育评论，2015，13（1）.

“这种脱节在发展中国家表现得尤为明显”。

长期以来，我们不证自明地认为提高学生分数就是提升教育质量，“只要考试分数提高了，投入就是值得的”。发展中国家的教育规划重点关注数学、科学、语言和社会研究领域的西方传统教学内容，将稀缺的教育资源分配给像希腊神话、素数理论或地壳运动这样的课题，这虽然可能会提升学习者的智识水平，却对改善贫困儿童的生活状况没有多少帮助，因为这些孩子最终主要还是在家庭或邻居的农场工作，或者做点小生意。然而，学校教育既不能教给学生管理自己资源的财商素养，也不能在创造机会、保障生存、积累财富方面给学生提供指导。

此外，生理健康是稳定一个人的经济状况和生活质量的基础，但学校很少为学生提供保障生理健康所需要的知识。诸如洗手之类健康生活习惯的养成，简单的预防措施就可大幅减少疾病，提高预期寿命。因此，农村教育需要有一场革命性的变革。研究报告的作者认为：“我们坚定地相信，贫困地区的学生需要的不是更多的学业方面的技能，而是能够让他们提升自己收入前景和身心健康的生活及生存技能。这些技能包括财商素养、创业技能、维持自身健康的能力以及一些管理能力，如团队合作，问题解决和项目管理的能力。”⁴¹

这种新的教育模式被称为“为生活而教”。其实，“为生活而教”并不是全新的概念。早在一个世纪前，杜威和陶行知所倡导的“生活教育”即已开辟了这一方向。陶行知提出“来自生活的教育，依据生活而教育，为改善生活而教育”，提出生活教育的五大目标：“健康的体魄、科学的头脑、艺术的兴趣、生产的技能，改造社会的精神”，提出“生活即教育、社会即学校、教学做合一”的原则，发明了“小先生制”等许多行之有效的教学方法。它启示我们应当以“生活世界”作为教育的意义基础，重视非认知能力的培养和个性发展，通过做中学、自主学习、个性化学习等方式，培养完整的人、能够自立于社会并面向未来的人。

由 Vicky Colbert 领导的哥伦比亚新学校计划 (Escuela Nueva) 被世界银行视为发展中国家最杰出的改革之一，获得 2013 年世界教育创新峰会 (WISE) 大奖以及 2017 年首届“一丹教育奖”。新学校模式的核心使命是必须向年轻人传授未

⁴¹ Mark J. Epstein & Kristi Yuthas. Redefining Education in the Developing World [EB/OL]. Stanford Social Innovation Review, https://ssir.org/articles/entry/redefining_education_in_the_developing_world.

来生活所需的 21 世纪技能，包括技术、社会情感和基础技能。新学校模式鼓励发展非认知技能，如自主和反思性学习、自尊、创造力、公民和民主价值观以及有利于合作和团结的态度。具体操作是学生使用《学习指南》学习，应用设计的互动模块开展小组活动来实现自学和合作学习，促进对话、批判性思维，并将新知识应用于家庭和社区。学生同时参与学校的民主管理。学校充分利用包括自然环境、社区和家庭的协助在内的多种教育资源。最终，学生能够达到国家课程规定的认知和非认知水平。这一模式不仅在哥伦比亚造就了高品质的农村教育，而且已被巴西、危地马拉、越南、尼加拉瓜、墨西哥和赞比亚等 16 个国家采纳，覆盖 700 万儿童，帮助提高偏远农村地区和城市边缘地区贫穷弱势儿童受教育机会和质量。这不仅对农村教育，而且对当今中国教育整体的更新改革都有所启示。

3、推进面向农村学生的素质教育

首先，需要建立完整的学生发展观，它包括生理发展、人格发展、社会发展、认知发展 4 个方面，而非单纯的认知发展，具体包括：（1）认知和情绪的发展，如感觉、情感、记忆、思维、想象力等；（2）公民能力和道德发展，如责任感、使命感、参与意识、公民道德等等；（3）个性和社会性的发展，如兴趣、动机、价值观、自我意识、性格和个性等等；（4）健康与安全的价值和技能；（5）艺术和审美的发展。

其次，要重视非认知能力、综合素质的培养。教育内容要围绕核心素养的培养，为学生提供能够改善生活、自我发展和终身受益的东西。这种农村学生的核心素养，需要认真探索和构建，它大致可以包括这些方面：首先是人格、态度、价值观、自信心；第二是综合素质，如口头表达和沟通能力、管理和领导力、健康知识和良好的生活方式等；第三是实践技能，包括理财、信息素养、团队合作、动手能力等。

这是对农村教育、农村学校新的认知和定位。毫无疑问，我们需要继续为提高学业成就而努力，但是要用“达标+成长”的评价取代单纯的学业达标评价。同时，需要开辟新的方向，实施“为生活而教”这种能够为农村教育、农村学生带来实质性变革的创新模式。这需要在规范性的课程教学内容之外，重点加强农村学生非认知能力、综合素质的培养，开展健康教育和

创业教育，包括为农村学生提供进城务工所需要的生活技能、法律常识、就业指导 and 生涯规划等等。

这种教育的实质是“以学生为本”——而不是以考试分数和升学率为本，通过综合素质教育和公民教育促进学生的人格发展、公民道德和能力培养，为农村孩子的终身发展奠基，为他们提供走向社会、安身立命的“通行证”。

4、普及高中阶段教育的挑战：中职教育之路

2017年4月，教育部等四部门印发《高中阶段教育普及攻坚计划（2017-2020年）》，提出到2020年，全国普及高中阶段教育，适应初中毕业生接受良好高中阶段教育的需求。具体目标包括全国、各省（区、市）毛入学率均达到90%以上，中西部贫困地区毛入学率显著提升，普通高中与中等职业教育结构更加合理，招生规模大体相当等等。《攻坚计划》提出三个层面的攻坚重点：一是中西部贫困地区、民族地区、边远地区和革命老区等地区；二是家庭经济困难学生、残疾学生和进城务工人员随迁子女等特殊群体；三是普通高中大班额比例高、职业教育招生比例持续下降和学校运转困难等突出问题⁴²。

普及高中教育是普及九年义务教育之后的又一个重大教育举措，它比“普九”更为复杂，问题更多。2018年，我国高等教育毛入学率为48.1%，高中阶段毛入学率为88.8%，2020年在数量上达标已经不是问题。主要的难题是中等职业教育如何定位和如何发展。

2017年4月，斯坦福大学罗斯高教授关于中国教育的演讲，除了对儿童早期干预的关注，还有一个重要观点是中国劳动力结构中具有高中程度的比例太低，成为跨越“中等收入陷阱”的障碍。2010年的统计显示，中等收入国家中高中受教育程度的占比平均为32%，巴西为41%，阿根廷为42%，墨西哥为36%，土耳其为31%，而中国仅为24%⁴³。

我国政策要求各地普通高中与职业高中的比率保持为1:1。就普通高中而言，2016年我国普通高中入学率约为52%，农村普通高中的入学率约为35%。这与罗思高“63%的农村孩子一天高中也没上过”的说法基本吻合，可见，他说的高中

⁴² 重磅！2020年全国普及高中阶段教育光明微教育[EB/OL]. 光明微教育, http://www.sohu.com/a/132396422_372464.

⁴³ 同34.

主要是指普通高中。

中职教育已经形成巨大规模和完整体系，2016年招生593.34万人，占高中阶段招生总数的42.49%。中职教育的类型，按招生数算，普通中专占43.0%，职业高中占25.5%，技工学校占21.4%，成人中专占10.0%⁴⁴。其中，经济活跃地区具有行业背景或依托于企业的普通中专、技工学校发展较好，所培养人才比较适合市场需要。问题较大的是中西部农村县域举办的职业高中，近年来呈萎缩之势。许多地方花巨资建立的职业教育中心或者名存实亡，或者“挂羊头卖狗肉”，招收的是参加高考的学生。随着适龄生源减少，一些地方压缩中职招生，增加普高招生以回应老百姓的需求。究其原因，举办中职的成本是普高的数倍，内地农村区县的中职教育由于远离市场和企业需求，又缺乏经费支持，因而办学质量低下，回报率低，尽管国家采取中职教育免费政策，仍然缺乏吸引力。

在即将普及高中教育的新的历史阶段，如何优化普通高中教育和中职教育的结构是一个重大问题。已有研究发现，相对于普通高中教育，中职教育的个人收入回报率偏低，因此世界银行建议各国将高中阶段的公共投资更多地从中职教育转向普通高中教育。罗斯高及其团队的倾向性意见也是优先发展普通高中教育。这不仅是因为学生不欢迎中职教育，而且因为普通高中培养的人才具有比中职教育更高的素质和更好的职业适应性。事实上，由于强行维系普通高中与中职教育1:1的比例，普通高中供不应求而难以发展。在许多农村地区，由于只有约1/3的初中毕业生有望升入普通高中，中考的竞争比高考更为激烈，甚至出现了中考复读生，一些学生因升高中无望而在初中辍学。

主管部门的意见仍然是通过提高质量和吸引力继续建设发展中职教育。《国家教育事业发展“十三五”规划》提出，“推行产教融合的职业教育模式。坚持面向市场、服务发展、促进就业的办学方向，科学确定各层次各类型职业教育培养目标，创新技术技能人才培养模式。推行校企一体化育人，推进‘订单式’培养、工学交替培养，积极推动校企联合招生、联合培养的现代学徒制”。⁴⁵近年来，提高中职教育吸引力的一个举措是增加中职学生进入高职的渠道。沿着这一思路，职业教育也将建立与普通教育平行的学制、学历和职称体系。但人们担心这一做

⁴⁴ 教育部. 2016年全国教育事业统计公报[EB/OL]. 教育部官网, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201707/t20170710_309042.html.

⁴⁵ 教育部. 国家教育事业发展“十三五”规划[EB/OL]. 教育部官网, http://www.moe.edu.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201701/t20170119_295319.html.

法会把职业教育变为新的升学教育，背离了就业导向的价值。

目前我国普职分离的高中教育忽视了高中生获得成功的职业生涯和为社会公民做准备的功能，普高成为“大学预科”，职高则“片面强调职业技能、忽视基础文化教育”。走高中教育综合化的路线，举办普职融合的综合高中，理论上是一种更为合理的选择。但由于应试和就业的目标难以相融，学校的教师资源、教育资源难以同时支撑两个体系的发展，各地建立综合高中的改革试点大多举步维艰。

5、走向“三教结合”，促进农村社区建设

上个世纪 80 年代末，我国开展农村教育综合改革，统筹普通教育、成人教育、职业技术教育（三教统筹），强调教育与农业科技、农村经济发展相结合（农科教三结合），以“燎原计划”、“星火计划”为支撑，促使教育与经济协调发展，促进农业现代化水平和农民增收，取得了积极的成效。这一切对今天我国的农村教育和新农村建设仍有积极的借鉴意义。农村教育应当与农业经济携手，为社区发展服务，应该是“农科教结合”“教学做合一”，坚持理论和实践、动手和动脑相结合。这样的教育才是“活教育”，这样培养的学生才可以做到“升学不慌，就业不难，致富不愁”。

在农村教育的社区化、生活化方面，已经有一些农村做出了极有价值的有效探索。

山西省永济市蒲韩乡村社区学校。蒲韩社区涵盖 2 个乡镇的 35 个村，90 个村民小组，共 6520 户，2.6 万人口。从 2001 年带头人郑冰创办“永济市妇女文化活动中心”起，发展为“蒲州镇农民协会”，到 2008 年注册了 28 个合作社，经十几年的建设发展，目前社区细化为 18 个板块——手工艺、有机联合社、连锁店、城乡互动、妇女协会、老年协会、农民技术学校、青年农场、生态家园、后勤、财务、社区办公室、小麦合作社、芦笋合作社、健康协会、永济调研组、运城调研组、农机服务部，吸引了许多大学生回乡就业。通过社区公共服务与经济合作实体有效结合、互相促进，实现社区社员经济收入的稳定增长，社区社员人人具备积极向上的学习能力，社区环境回归生态、文明、古朴、含蓄。

蒲韩乡村社区学校成立于 2006 年，结合农业经济和农村生活的发展，蒲韩

社区农民学校设有 5 个班，分别为综合班、技术班、妇女班、青年学习班、社长班。综合班的授课内容是根据最近观察实践和学习所得出的经验和教训进行总结汇报；技术班是根据近期的作物生长情况和农民在种植过程中出现的问题进行全面的指导和纠正，并传授先进技术；妇女班主要教授处理家庭关系的方法和理念（包括夫妻关系、婆媳关系，其中婆媳关系是最主要的）；青年学习班总结之前的学习成果；社长班则主要对合作社的社长进行培训，讲解合作社章程等。与被割裂的教育不同，蒲韩乡村社区学校的教育是一个有机整体，农民学校的课程不拘泥于书本，关注的不是文凭和学历，而是生活中各种基本问题的解决，共同讨论、分享和总结经验，为农民提供终身学习的机会，构建起教育与提升生活品质、促进生活幸福的关系。在这所学校，可以充分理解“生活即教育”的价值。

还有甘肃榆中县夏官营镇的“农村社区学习中心”。夏官营镇地处甘肃榆中县中部，全镇辖 8 个行政村，45 个村民小组，全镇农业人口 1.6 万人，青壮年 9880 人。夏官营镇“农村社区学习中心”成立于 2011 年，依托夏官营美丰实验小学、夏官营镇成人学校，整合了原乡村农民文化技术学校、学前班等教育资源，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提供教育、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。社区学习中心的活动紧贴农村发展与农民致富的实际，包括精神文明建设、农业生产技术、农民生活的各个方面。中心依据地区、时节特点，积极编辑农业科技宣传资料，如农药使用、蔬菜大棚管理、蔬菜种植、养生常识、法律宣传、疾病预防、安全常识等。中心还根据农民的需要，开展关于高原夏菜种植技术、幼儿家教、外出打工常识、草莓种植、良种胡麻种植、色板诱杀技术、流感预防的培训，与社区内的院校师生合作举办运动会、文艺晚会，活跃社区文化娱乐活动。

6、我们的建议

首先，在“为生活而教”的教育模式下，学校的教育目标从“达到一定标准测试的考试成绩”，转变为“对学生及其社区的经济和社会福祉产生积极的影响”。教育的内容以及教学方法也必须发生显著的变化。第一，增加那些有助于学生及其家庭、社区的生存状况和身心健康的课程，创业

和健康模块将是所有小学生必修的课程内容。第二，在教学过程中增加学生的参与性，学生以小组的方式进行学习，做到以学生为中心，学以致用。

与学习者生活相关的学习内容、在实践中加以应用、以学生为中心的教学方法，这三者相结合可以帮助学生们掌握一整套知识、技能、态度，通过具体活动来实践所学的抽象知识，学会自行去解决复杂问题以及管理项目，并在这一过程中增强自信和成就感。在他们离开学校后，无论是上大学还是留在乡村，都更能获得成功。

其次，“以学生为本，以乡土为根。”农村教育不应该是照搬城市化的应试教育，不应该是单一的升学教育。按照农村青少年成长的实际需要，农村教育应满足农村的实际需要，立足乡土，打造根植乡土文化的“新乡村教育”，使之成为“推进教育均衡、实现教育公平的有效抓手”。通过将普适性知识与乡土文化、地方性知识有机结合起来，实施植根乡土的教育、“有根的教育”。开展生活教育课程、“乡土文化进校园”，既可以弥补农村学校设施简陋、文化苍白的缺陷，使校园生活更加丰富多彩，也可以激励学生爱家乡、爱农民，促进乡村治理和文化建设。这是一种教育与农村社区发展紧密结合，以学生的人格养成为旨的平民教育和生活教育。

此外，关于增加职业教育的吸引力，有人提出极具建设性的建议：实行区域统筹，把职业学校办到大城市去。中等职业教育回报率的高低与学校所在地有关。国内多个研究团队的测算表明，城市回报率要高于农村，城市中直辖市的教育回报率最高，省会城市次之，然后是地级市⁴⁶。由于大城市存在经济学意义上的规模效应，中国未来的工作机会将主要集中在城市，其对农村人口的吸纳作用是中小城市无法替代的。将职业教育办到经济发达地区和大城市不仅有利于提高职业教育适销对路、满足需求的质量，也有利于让农民工和他们的孩子通过教育进入城市，成为新市民⁴⁷。事实上，这也是大城市发展的实际需要。为此，需要突破就教育谈教育的局限，在社会现代化的大视野中重构职业教育。

最后，在城乡教育一体化发展、乡村振兴的大背景下，农村教育需要重建教育与生活、教育与社会的关系，是一种“大教育”。农村学校应该逐步成为社区

⁴⁶ 同 3.

⁴⁷ 梁建章, 李宏斌. 如何破解农村教育的“罗斯高难题” [EB/OL]. 财新网, <http://opinion.caixin.com/2017-10-01/101152985.html>.

的教育和文化中心，以教育为核心纽带，综合农村发展的经济、政治、社会、文化各个方面功能，与新农村建设良性互动。学校与社区生活紧密结合，不仅面向学前和学龄儿童，同时面向成人的继续教育、职业教育、社会教育，其内容可以是全方位的，包括扫盲、文化生活、移风易俗、家庭育儿、卫生健康、法制、科技等等，实现普通教育、成人教育、职业教育“三教结合”，有效发挥其文化中心的中心的功能，使学校成为农村社区发展的新引擎。

这些农村教育改革的新探索使我们看到了未来新农村建设的图景和希望。

