

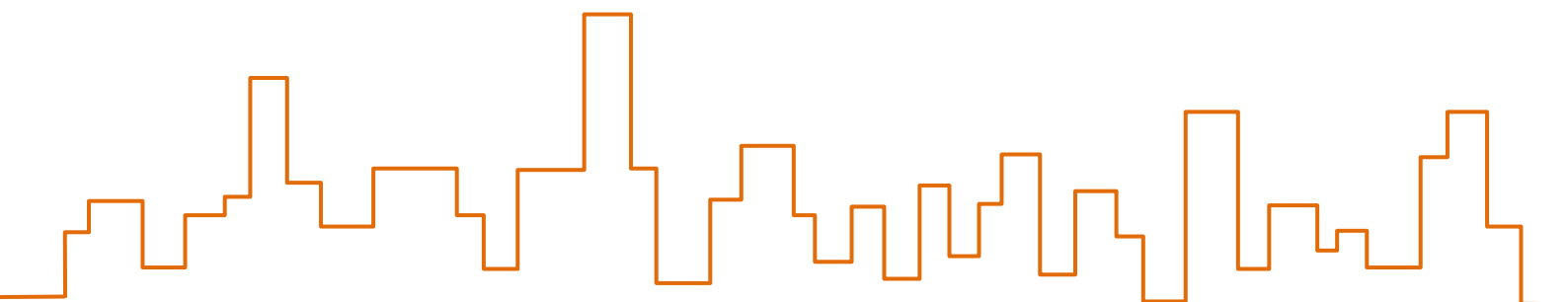
# 中国城镇化过程中的教育问题研究

## ——成都蒲江案例

郭淑婷



中国社会科学院城市与竞争力研究中心  
Center for city and competitiveness (CASS)



## 一、研究背景

城市中心的快速增长带来农村各方面的变化,观察并理解这种变化是早期城镇化研究的特点 (Burgess, 1925; Mann, 1965; Bryant et al., 1982; cited in Antrop, 2004)。“正是人口的乡城转变以及人力资本水平的不断提升,促进了城市的形成和发展,城市化的过程就是一个人口变迁与人力资本提升的过程”(赖德胜和郑琴华, 2005)。转移到城市的农村人口会因为他们低下的劳动力水平影响到就业竞争力和收入水平,这会制约就业结构的优化,同时阻碍城市经济的发展,城市人力资本水平的增长和城市人口的增长率之间有着重要的关系 (Black and Henderson, 1999)。Luisito Bertinelli and Duncan Black (2004)以平均受教育年限作为人力资本衡量标准,得出城市化每上升一个百分点,平均受教育年限提高 0.72 年。因此,赖德胜和郑琴华 (2005)提出城镇化促进了教育规模的发展、教育结构的调整,教育资源配置机制的变革和二代移民教育问题。在这样的发展过程中,教育面临着一系列问题,例如:农民工教育问题、留守儿童和流动儿童教育问题等等 (郭彩琴, 2010)。

此次成都调研的目的是观察城镇化进程中的教育问题动向,深度解读教育与城镇化的关系,为中国新型城镇化的发展献言进策。调研方法包括政府部门座谈、校长座谈、学校走访和文件学习等。本调研小组重点走访了成都浦江县的教  
育情况,对学校在现阶段城镇化背景下出现的教学和管理等方面的问题作了深入了解。浦江市 10 所学校的校长参与了座谈会,这十所学校在包含了小学、初中、九年制学校和职业中学。调研组进一步对部分学校实地走访,针对校园文化、学生管理、学科建设、城镇化过程中由人口流动带来的问题等与学校管理人员深入交流。本报告结合访谈、走访和文件汇报的综合发现,对成都市及其辖属浦江县的教育情况进行汇总分析。

## 二、研究发现

### (一) 成都教育简介

成都的远郊人均受教育年限远低于市区人口,成都市根据这一实际情况结合 2002 年党的十六大报告中提出的“统筹城乡经济社会发展”战略,自 2004

年始发展城乡教育一体化，并在此基础上于 2009 年创造性地提出以“发展规划一体化、办学条件一体化、教育经费一体化、教师队伍一体化、教育质量一体化、评估标准一体化”为核心内容的城乡教育一体化模式，并在实践中不断丰富完善，形成了我国城乡教育一体化发展中一种典型模式——成都模式（吕信伟等，2013）。成都模式强调从中心城区到边远地区的整体性和系统性，整个发展是一个不断改进、动态提高的增强回路。四川省整体来说在城镇化进程中属于人口输出地，但是成都市是个拥有大量流入人口的大城市，因此城镇化过程中大城市面临的典型问题，如外来人口子女的教育问题、教育资源的区域不平衡等。成都郊县更存在着不可忽视的失学儿童问题、村办小学消失带来的在编教师无岗可上、优秀教师的流动和缺乏等问题，本文就几个重点问题进行整理和分析。

## （二）学前教育配套不足

安置小区的幼儿园配置不足或缺失。社区走访发现，一些安置小区的活动场所很小，没有配套幼儿园。以金科苑小区为例，自 2005 年安置以来，小区一直没有配套幼儿园。小区常住人口 5000 多人；暂住人口 6000 多人。私立幼儿园的费用是 700-800 元每月，每年建校费 1200-2000 元不等，每年两次。有个好一点的幼儿园的建园费从 4 年 9000 涨到 7 万。孩子上学的择校费是一年两三万。家长们表示自己对将来的教育结果、就业、回报其实是未知的，择校是一种心理需求。这些发现提醒我们城镇化过程中有关部门对于学前教育的配套需要予以重视。在我国的教育体系中，学前教育不属于义务教育的范畴，但不可忽视的是国内学前教育的内容在智力开发的基础上包含大量的知识学习，是幼小衔接中不可缺失的一环。也就是说，对于家长而言，幼儿园的需求不是选择项，而是必需项。可见，配套幼儿园和配套小学一样重要。配套公立园如可以到位，家长面对的高收费现象就不治自愈了。

## （三）留守儿童问题

浦江县总人口 26.5 万，外出打工人口 1 万人。浦江是成都较偏远的农业县，主要的农业产业包括茶业、高端水果和生猪养殖。统计数据显示的信息是：以农业为主要产业的浦江流出人口比例较低，不属于大量的人口流出或流入地，因此城镇化中教育的显著问题在浦江应该不明显，但是实地调研发现，浦江县内人口流动比较大，当地留守儿童的教育问题和教师编制问题在各个学校中都成为教育

管理要面对的主要问题。例如，松华学校在校生 271 人，双亲都出去的留守儿童 50 多个，占比近 20%；大塘学校 747 名学生，现有留守儿童 181 人，占比 24%，最多的时候留守儿童占比 50%。甘溪学校在校生 626 人，父母都不在家的留守儿童 120 多人，占比近 20%。这些留守儿童生活缺乏照料，作业无人辅导。虽然留守儿童的教育和生活问题受到了各方关注，但是父母的关爱在儿童成长的过程中是不可替代的，因此在城镇化过程中形成的大量的留守儿童需要被持续关注，社会各界需要观察他们的经历并帮助他们的心理建设。

### （四）教师编制问题

在浦江教育局组织的校长座谈会上，校长们一致提出了学校目前所面临的教师管理问题。一方面，大量的人口外流导致了在校生人数大幅下降，原有的师资力量配备还保持原状，因此带来了教师编制过剩问题。同时，由于在编教师数量已经大过需求人数，新毕业的教师进不来，从而造成了原有教师知识结构老化，教师队伍年轻力量不足的现状。第二个问题是教师质量问题，校长们认为现在的本科生不适合小学、幼儿园的实际工作需要，师资严重断层。因此，有校长提出目前学校面临资源配置不均衡的问题，认为编制制度没有跟上城镇化的发展，教师编制制度需要基于学校教育的区域差异进行改革。可见城镇化对教育资源的合理配置提出了挑战，浦江出现的教师编制和实际需求严重不配套问题是中国基础教育人口流出地的一个缩影。浦江县主要是人口的内部流动，在大量人口更大距离地向外流动的地区，这个问题将更加明显。

### （五）新的教育公平问题

在学校走访中发现的信息显示，市里的学校所增加的大量学生中有很一部分是超生子女。学校管理者面对这一现象提出质疑：当原本都是本地学生的学校里有 80% 的外来人口子女时，其中大量的超生学生其实是在违反法规的情况下占用了异地教学资源，这是不是教育中新的不公平？不仅教育面前人人平等，规则面前也人人平等。基于违反规则而造成的对城市教育秩序、教育资源、和教育环境的冲击，是对遵守了规则的当地人口的很大的不公平，可以被总结为城镇化过程中由人口流动和破坏规则而形成的新的不公平。学校管理人员认为教育准入标准应被给予适度考虑。为了对这个问题有更加正确深入的认识，各学校应该在基础数据上提供家庭结构、是否多胎的家庭信息。中国城镇化过程中特有的问题需

要通过对客观数据的分析，思考应对措施。

## （六）教育链模式：优质带动薄弱

教育中有限的优质资源与大多数人对于优质资源的追求是个长久存在的矛盾，城镇化过程中急剧增加的城市人口使这种矛盾更加突出。为了最大限度地发挥优质教育资源的社会作用，并降低市中心优质校对于人口集聚的推动作用，教育链的办学模式在成都市被普及推广，各个区在优质带薄弱的方面都有自己的经验和尝试，使得成都市中心的教学资源和经验辐射到各区的薄弱校。教育链的模式在城镇化过程中为居民享受优质教育资源提供了便利：通过链头学校的带动作用使得以前的薄弱学校得到发展，在各个分校涉及的范围内，学生划片就近入学，分校给了家长更多的选择，减轻了优质校的压力。访谈过程中，链头学校的校长表示这样的发展模式是共同成长的模式，无论是链头学校还是被帮扶的学校，都在互相学习和资源共享的过程中得到了进步，由此带动起来的大量的展示交流机会提高了教师素质，增强了教育系统的造血功能。参与访谈的校长们同时提出了教育链模式下被帮扶学校在发展中的阵痛：面对新事物，不知道该怎么做，新的制度和管理模式对教职员工带来了很大的冲击和矛盾。成都优质校帮扶薄弱校的教育链模式提升了薄弱学校的办学能力并培养出了新的优质学校，成都育才七中就是一个很好的例子。七中育才学校以前是个状况欠佳的职业学校，在成都七中的带领下，育才在管理和教学等方面都大有起色，成为现在的优质学校。目前的七中育才正通过远程网络教学，将自己的教学经验推广到边远地区。

## （七）职业教育现状和发展中的自身问题

浦江职业高中有学生 2000 多人，受访人员表示目前的招生很困难，涉农专业几乎没有人报，只好以选修课形式来设置。从周边产业来看，是二三产业居多，农业的人才需求和职业学校涉农专业的培养内容也有距离，这都是涉农专业报名人数少的原因。证据显示，学校的专业设置与实际需求有错位，职业教育应该和当地的产业规划结合起来，超前运作，辅以相应的政策支持。一起参与座谈的校长们认为目前国家的职业教育整体招生困难的原因是从职业教育向高等教育的上升渠道不通。所有学生都要参加高考，高职的学生就面临无法解决的继续发展的困难。浦江调研的发现展示了中国职业教育的主要问题，这个问题随着国家对职业教育的重视，将会被逐步解决。可以说，中国职业教育将迎来蓬勃发展的春

天。

## （八）社区教育现状

城镇化过程带来了许多自然村的消失和大量移民在新的社区的重新组合，由此而相应产生的是社区居民文化水平的巨大差异、生活习惯的不同、原农村人口对新的生活方式不适应等。社区教育的目的是在此背景下提高居民素质丰富文化生活。成都的社区教育百花齐放各有特色。以水井坊社区为例，社区通过和民间组织合作的方式，通过义集、义教、义网等方式，筹集资金、调动家长、与学校互动、设计并开展了大量活动。本次调研结合主管部门、学校和社区三个不同渠道的信息，全面真实地反映出成都的社区教育是由政策主导、社区主动、学校和社会力量多方参与的。在对于浦江县的重点走访中发现，该市教育由主管领导力推“大教育观”，学校向社区开放师资开放设备，在实践中逐渐形成了自己的模式和经验，例如被访人员提到的“体验学习”。体验学习的设置前提是农民们不喜欢坐在教室里看书，而更喜欢在行走和观察中吸收信息。因此，浦江的社区教育管理人员设计出在参观中变看边学的“体验学习”法。浦江的社区教育得益于“大教育”的开放思想和各部门统筹带来的管理统一和资源共享。浦江社区教育的成功经验启示我们：只有给每个人发挥创新能力的空间和可能，教育中所存在的各种问题才有可能找到不同的解决方法。

## 三、结论和政策建议

### （一）基于数据分析应对城镇化过程中教育问题的动态发展

浦江案例的发现提醒我们，目前的教育资源分配不均衡问题急待更加科学合理的关于资源配置的数据分析。城镇化是一个快速向前发展的过程，任何基于过去的经验分析都是缺乏思考的。合理的教育资源配置应该基于对未来的人口流动趋势和经济发展的分析。分析城镇化过程中基础教育的资源配置标准所需要的数据有：地方近期和未来的产业发展政策规划，地方经济发展数据、地方适龄儿童人口数据、近几年的人口流动情况数量、去向及原因分析，等。这些数据将为地方教育在下一阶段的教育资源配置需求提供可参照的分析结果。与此同时，设置相应的配套措施，来满足预计值出现合理性偏差时的资源调整需要。我们需要培

养全民的研究意识和接纳误差的态度，否则主观性太强的批评将扼杀社会科学的发展和它的社会价值。

## **（二）关注留守儿童心理建设**

在留守儿童问题上，社区帮助和政策扶持对解决目前的生活和学习问题是远远不够的。儿童时期是人一生的性格形成期，儿童时期的经历将对一个人人生观和世界观的形成具有不可替代的作用。我们要一方面注重目前的留守儿童心理建设，一方面考虑为他们将来的发展未雨绸缪，考虑适当的补救措施。

## **（三）实现平等和公平：理论指导下的教育统一化**

对于择校问题的解决最终还是资源的合理配置。解决这个问题有一途径：就是教育统一化。所有的学校要执行统一的教育策略、教育方法、享用统一的教育资源。真正形成优质教师经验共享制。要有专门的机构研究、发现优秀的经验和人才，将经验通过理论分析，碎片成在理论指导下的可操作的实践指导。中国的教育问题不在教育自身，而在于整个社会对于社会科学缺乏敬畏之心和分析能力。

## **（四）建立全国教师人才资源库和需求库，降低资源浪费**

浦江发现的教师编制问题，揭示的是教育领域的人才管理问题。合理灵活地利用教师资源的问题最终要解决的是上岗和发薪的问题。中央可以利用信息技术优势，全国统一管理教师资源，只要上岗，就可以按照课时数、学生评估等在线评估系统，再领取酬劳。酬劳的计算时限可以研究，也可以随时领取基本酬劳。这样就可以逐步实现全国范围内的师资共享，打破原来的职称、绩效、资源分配等等问题。总之，教育人才管理需要颠覆性改革。

## **（五）改革人才评价标准发展职业教育**

浦江职业教育呈现出来的问题，再次置喙高考这个人才选拔的唯一标准。人的智力可以在不同方面有显著发展，只有对不同的能力进行客观审评，人才才能得到多元发展。从这个意义上说，改变人才选拔的单一标准，职业教育就有可能为社会提供多样人才。由此进一步带来的长久持续的职业教育的良好发展将吸引更多优秀的学生选择职业教育，这将带来中国人才的良性竞争，从而提高国家人才储备的整体实力。所以说，中国的职业教育需要在宏观层面上解决人才的职业

生涯发展规划，并在微观层面上提高职业教育的学科建设和教学质量。

### 参考文献

Antrop, Marc. 2004. Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning* 64:9-26.

Black, Duncan, and Vernon Henderson. 1999. A Theory of Urban Growth. *Journal of Political Economy* 101 (2).

Luisito, Bertinelli, and Duncan Black. 2004. Urbanization and Growth. *Journal of Urban Economics* 56 (1):80-96.

郭彩琴 《新世纪以来城市化进程中的教育问题研究进展》，收于陈忠、宋言奇编《城镇化与城市 科学研究十年回望》。第 40-70 页。

赖德胜和郑琴华. 2005. 当代中国的城市化与教育发展. *北京师范大学学报(社会科学版)* 5:27-35.

吕信伟和柯玲. 2013. *城乡教育一体化水平监测与评价研究——以成都为例*. 北京: 人民出版社.

吕信伟, 罗哲, 戴晖, 柯玲, 文春帆. 2013. *城乡教育一体化的成都模式: 六个一体化*. 北京: 高等教育出版社.