

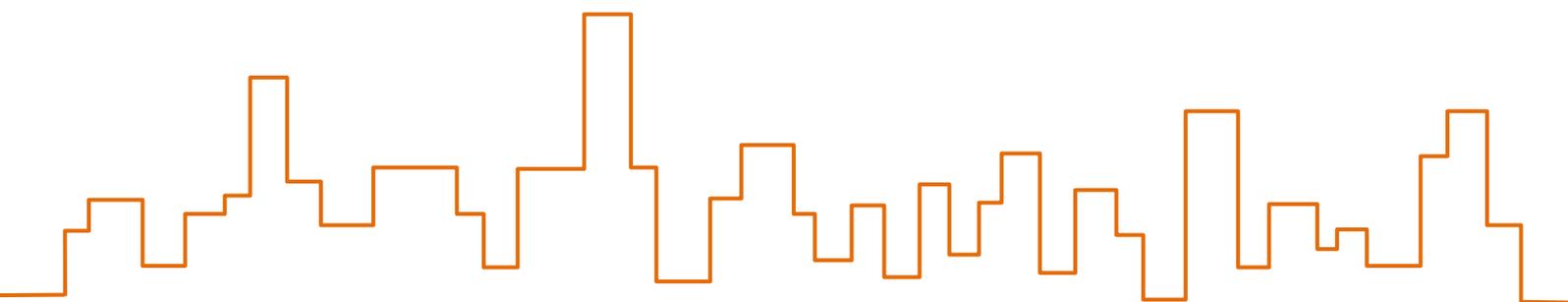
新型城镇化与城乡教育的动态均衡

——成都市金堂县的实践与难题

陈 飞



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



一、引言

党的十八大明确提出了“新型城镇化”的概念，新型城镇化是以城乡一体、产城互促、资源节约、环境友好、生态宜居、和谐发展为基础内容的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业、粮食、生态和环境为代价，着眼农民、涵盖农村，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。推进城乡交易一体化，实现城乡间教育资源的合理配置，是城乡公共服务均等化的基本内容之一。十八届三中全会提出，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。推进教育一体化，对于促进教育公平、推动城镇化的健康发展，具有十分重大的意义。

成都市早在 2003 年就拉开了城乡一体化历程的帷幕，并于 2007 年成为全国首个统筹城乡综合配套改革试验区。在城乡统筹发展的综合配套改革中，成都市各部门都积极配合并行动起来，努力探索城乡一体化发展的改革实践。成都市教育部门围绕教育资源的空间均衡配置等方面，积极开展城乡教育一体化的实践与探索，形成了以“六个一体化”为特征的“成都教育资源配置模式”，即坚持“发展规划一体化为先导、办学条件一体化为基础、教育经费一体化为保障、教师队伍一体化为关键、教育质量一体化为核心、评估标准一体化为手段”。

在 2003 年底成都市的规划中，金堂县与都江堰、邛崃、彭州、崇州、大邑、蒲江、新津等个县市共同被划分为远郊区（第三圈层）。在成都市的统一部署和指导下，金堂县结合自身的实际情况，对快速城镇化进程中的城乡教育一体化进行了大量的实践与探索，其中的一些经验值得其他地区借鉴，同时也面临一些共同性难题与问题。

二、金堂县概况及城镇化进程

金堂县地处成都平原东北部，四川盆地西部，跨盆中和盆西两大褶皱带，成都平原东沿，川中丘陵西缘。东邻中江县，西连成都市青白江区、龙泉驿区，南靠乐至县、简阳市，北接广汉市、中江县。县境东西平均宽 36.9 千米，南北长 68 千米。县城距成都市中心区 28 千米、广汉市 20 千米。金堂县县域图见图 1。金堂县县域位于成都平原与川中丘陵接壤地带，地形特点是由平坝、丘陵、低山组成，西北部属川西平原，冲积平坝与浅丘占幅员面积的 14.7%；东南部属川中

丘陵区，丘陵占 74%；中部低山 11.3%。县域面积 1156 平方公里，辖 21 个乡镇和 2 个省级工业开发区，其中：2 乡 19 镇，185 个村民委员会，44 个社区，4909 个村（居）民小组。

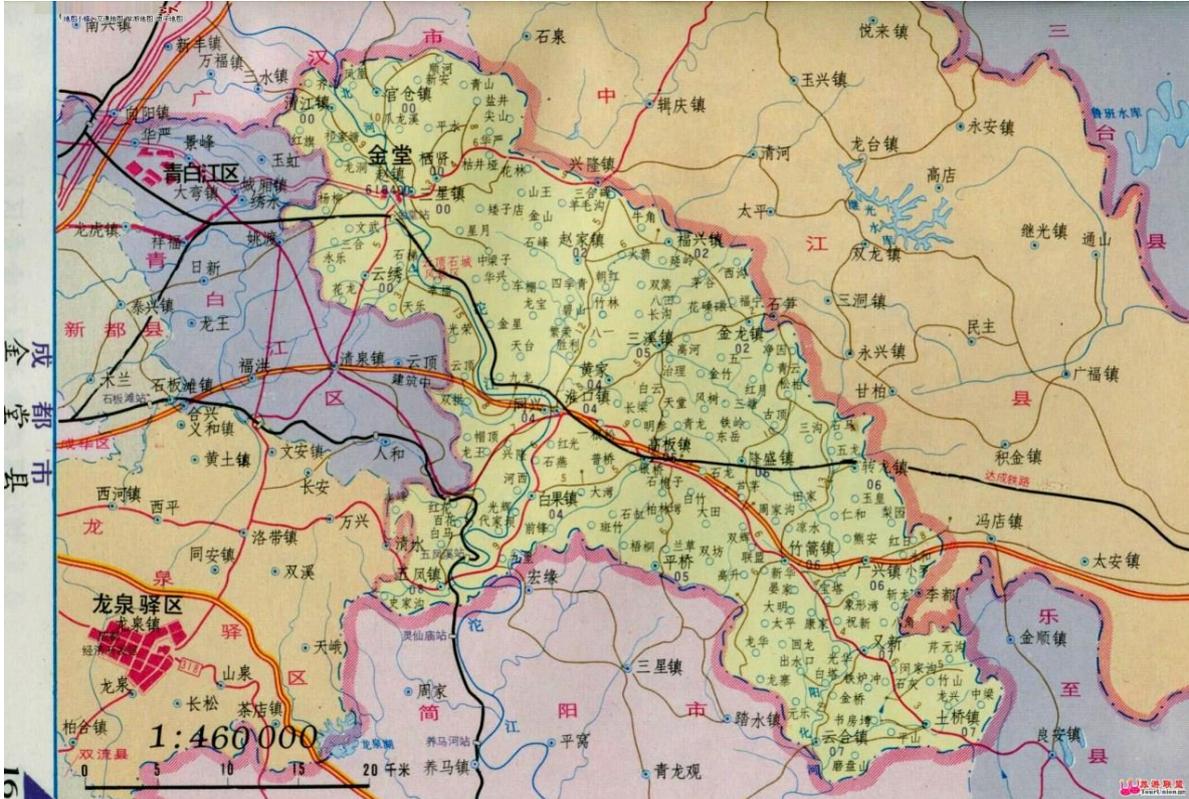


图 1 金堂县县域图

来源：百度地图

2012 年，金堂县全县实现地区生产总值 2022955 万元、增长 14.2%，其中：第一产业增加值 372580 万元、增长 4.6%，第二产业增加值 937099 万元、增长 20.4%，第三产业增加值 713276 万元、增长 11.6%，固定资产投资总额 2035855 万元、增长 22.2%，地方财政收入 115689 万元、增长 20.7%。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 20777 元和 9409 元。截止到 2012 年底，全县共有人口 89 万人。

尽管地处成都都市圈，然而，由于相对偏远，金堂县经济社会及城镇化发展在很长的一段时期中都比较落后。改革开放后，金堂县成为全国知名的劳务输出大县，高峰年份，全县有 18 万农村居民常年在外出务工；目前，全县常年在外出务工人员仍高达 14.1 万人。2009 年，金堂县常住人口城镇化率仅为 31.5%，比成

都市平均水平低近 25 个百分点，比四川省平均水平低 7.2 个百分点，比全国平均水平 15 个百分点。受体制机制所限，大量青壮年外出务工，其子女在很长的时期内难以随父母入学读书，导致了教育中的“留守儿童”现象和问题。

进入“十二五”以来，金堂县统筹规划、协调推进全县县城、重点镇、一般乡镇、农民集中居住区建设，深化统一城乡户籍制度改革，加速推进城镇化进程。结合金堂县地形“南北长、东西窄”的实际，金堂县城镇化发展实施组团式发展，北部以县城驻地赵镇为中心，建设山水生态城；中部以淮口镇为中心，建设临空产业城；南部以竹篙镇为中心，建设自主创业城。城镇化战略规划见图 2。



图 2 金堂县城镇化战略规划图

来源：金堂县政府网，<http://www.jintang.gov.cn/town/detail.jsp?DeptNo=0301&ID=43001>。

三、城乡教育动态一体化的探索与实践

进入新世纪以来，随着经济社会发展和人们收入水平的提高，城镇以其丰富多彩的生活、便利且优质的公共服务（比如更优质的教育服务、医疗服务等）、更多的就业机会和更高的收入水平，吸引了大量的乡村人口，人口的空间分布变动很大。随着收入水平的提高，许多金堂人也从乡村搬迁到城镇。伴随人口的城乡转移，金堂县对教育资源的城布局乡不断进行动态调整和优化。

首先，金堂县结合城镇化发展实际，教育部门积极与城乡规划部门对接，对城乡学校的空间布局不断优化。为实现教育的规模收益和提升教育质量，10年来，金堂县共撤并学校和教学点170多处。2003年末，金堂县仅小学就多大51所、289个教学点，普通中学36所。截止到2012年底，金堂县共有小学47所、初级中学23所（九义校8所、初级中学14所）、普通高中5所。金堂县在撤并乡村教学点和学校的同时，根据各城镇发展的实际，新建了一些学校，作为金堂县制造业重镇的淮口镇，结合产业发展，为解决产业工人子女的就近入学问题，在工业园内高标准新建了淮口实验小学。

其次，在撤并、整合城乡教育资源的同时，金堂县以城乡办学条件一体化和教育经费一体化入手，城乡学校按照统一标准建设，义务教育阶段生均教育经费城乡按相同额度由县财政拨付（小学，700元/人·年；初中，900元/人·年）。这些措施为城乡教育一体化提供物质保障和硬件设施。除仍保留的少数教学点外，金堂县所有的标准化学校均按照成都市的标准建设。



图3 溪口四小标准化操场

最后，教育质量是教育的核心，实现城乡教育质量的均衡一直是金堂县教育部门工作的着重点。教育质量提升的关键是教师，如何充分发挥优秀教师的作用，金堂县采取了三项措施：一是实行教师的“县管校用”，即县教育部门统一招入、

调配；二是教师交流制，把全县划分为6个教学区，教师在区内适度调配；三是教师交流制和结对帮扶制，即教学质量高的学校和相对低的学校结成对子，定期派遣优秀教师到教学质量相对落后的学校短期（一个学期或一学年年）授课，对被帮扶学校的教师进行传、帮、带。

经过几年的努力，金堂县城乡教育一体化取得了明显成效。就硬件设施和师生配备来看，金堂县城乡教育一体化基本实现均衡。截止到目前，从师生比来看，金堂县城乡教育资源基本实现一致，具体见表1。

表1 金堂县师生状况

项目	专任教师	占比	学生	占比	师生比
城镇	1539	26.84	22594	26.84	1:14.68
农村	4195	73.16	61587	73.16	1:14.68
合计	5734	100	84181	100	

来源：金堂县教育局提供

说明：这里的城镇仅为县城驻地已经城镇化的区域，其余均统计在乡村范围内。（下同）

四、教育提升城镇化质量

金堂县城乡教育一体化发展不是被动地追随城镇化进程，而是积极主动地提升城镇化质量。城镇化不单单是人的身份转换和土地用途的变化，是城市文明向乡村扩展的过程。城镇化的核心是人的城镇化，包含人们生产方式和生活方式等全方面地变革。在城镇化快速发展的过程中，如何让“村民”快速地转变为“市民”，这也成为金堂县教育部门的工作内容之一。

金堂县建立了完整的社区教育体系，县教育局设立了社区教育学院，每个乡镇建立一所社区教育学校（21所），并已建立了134个社区工作站，覆盖面已达40%。社区教育学院的主要职责是：负责全县社区教育工作；充分利用学校的社区教育实验基地，开展社区居民学习需求调查，制定和实施社区教育发展规划，由点到面地推进社区教育深入开展；建立和完善社区教育网络，制作和引进适应社区教育的教材及教育资源，开展各种形式的讲座和培训，不断满足广大市民的学习需求。开展社区教育的项目开发、咨询和社区教育理论研究等。社区教育学校和社区工作站具体承担市民教育工作，特别是“新市民”和“新农民”的教育问题，包括文明规范、文娱活动、种养植技术等。

金堂县充分利用义务教育阶段普通学校的作用，加强市民素质培养。把城市文明素养教育融入到文化教育和学校生活之中，使之成为生活习惯；同时，通过“小手拉大手”，提升学生家长的文明素养。金堂县杨柳慈济小学原是一所乡村小学，现有教师 60 多人，学生 900 多人（其中幼儿 300 多人）。2008 年汶川大地震后，由台湾慈济会援建，2010 年底从山区搬迁到目前所在地——县城驻地赵镇；村民同时搬迁过来，转变为市民。学校硬件设施有了极大提高，为了维护利用好优质的教育设施，杨柳慈济小学把对学生及其家长的文明素养教育贯彻到学校教育的全方面。杨柳慈济小学没有物业清洁人员、校内没有垃圾桶/箱，但是，校园内看不到一片碎纸屑等垃圾，教学设施清洁如初。学生上学自带垃圾袋和抹布，垃圾放学后带出校园，放到校外的垃圾箱中。



图 4 杨柳慈济小学清洁的校园

五、问题与思考

金堂县城乡教育一体化发展尽管取得了一定成绩，然而，与其他一些地方类似，其城乡教育一体化的进一步发展，仍面临一些普遍性和制度性的难题。

首先，受编制和体制所限，教师队伍的流动受到较大限制，教师队伍与教育发展形势不够协调。随着应试教育向素质教育转变的加速，教师队伍学科结构与教育发展形势明显不相适应，具体表现，语数外教师人数充足，音乐、体育、美

术、计算机等学科专职教师不足。

其次，城乡经济社会发展差距过大，乡村难以吸引、留住优质教育资源，特别是优秀教师不愿意留在乡村。从教师的年龄结构来看，金堂县乡村学校中近20%的教师都在50岁以上，比城镇教师高9个多百分点（具体见表2）。从学历结构来看，金堂县城镇学校中仅有5.5%的教师为高中及以下学历，而乡村学校则高达18.83%；城镇教师中有60%多的达到大学本科及以上学历，比乡村学校高近17个百分点（具体见表3）。

表2 金堂县专任教师年龄结构

	30岁以下	百分比	31-50岁	百分比	50岁以上	百分比
城镇	162	10.53%	1223	79.47%	154	10.01%
乡村	687	16.38%	2699	64.34%	809	19.28%
合计	849	14.81%	3922	68.40%	963	16.79%

来源：金堂县教育局提供

表3 金堂县教师学历结构

	高中及以下	百分比	专科	百分比	本科及以上	百分比
城镇	86	5.51%	533	34.14%	942	60.35%
乡村	807	18.83%	1603	37.41%	1875	43.76%
合计	893	15.28%	2136	36.54%	2817	48.19%

来源：金堂县教育局提供

再次，在城镇化和新农村建设中，大量人口快速涌入城镇，城镇学校存在生均用地不足的现象，一些班级学生数多达60多人。之所以出现这一现象，城镇化进程快速是一个方面，另外，由于严格按照户籍规划学校，不能超前。城镇优质学校如果能够适度超前，或可缓解这一问题。

再次，教师队伍知识、学科结构难以适应教育的要求，受编制等限制，急需的教师又难以招入教师队伍；同时，社区教育特别是新农村社区教育又缺乏师资。针对这种现象，可以让年龄偏大特别是原乡村教师经过培训转岗到社区教育，实现双赢。之所以建议让土生土长的乡村教师转岗，是因为他（她）们与本地有着长期且天然的联系，对本地文化、习俗等熟悉，与本地社区居民能够顺畅且良好

地沟通。

最后，由于居住分散，金堂县辖 2 乡 19 镇，185 个村民委员会，44 个社区，4909 个村（居）民小组，居民点更是难以计数。就经济社会发展趋势来看，乡村不会完全消失，乡村学校在未来一段相当长的时期内仍会存在。在经济社会发展过程中，乡村学校不能仅仅承担孩子的文化知识教育，而且应当承担起群众文明素养教育、新技能教育的作用，发挥传承乡韵的功能。