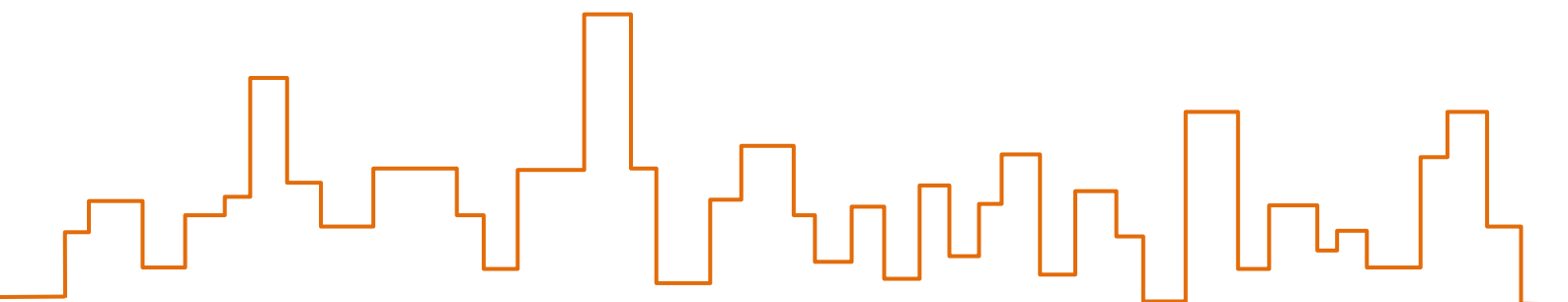


“教育体系助推新型城镇化” 调研报告

李 超



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



根据“教育体系助推新型城镇化”课题的统一部署，2014年1月19日至25日，课题组一行分成两个小组分赴成都市金堂县和蒲江县，实地查看中小学校、街道办及新型农村社区建设等情况；召开座谈会，听取当地政府及有关部门情况汇报；走访询问群众，了解他们对教育及新型城镇化发展的意见和看法。通过深入细致地调研走访，蒲江县教育发展以及新型城镇化推进状况给调研小组留下了很深的印象。现将调研情况报告如下：

一、基本情况和主要问题

蒲江县位于成都、眉山、雅安三市交汇处，是成都市的西南门户，地处川西旅游环线发展带，属成都“半小时经济圈”。县域面积583平方公里，总人口26.5万人。全县有中小学23所，其中农村学校17所，占学校总数的73.91%。全县中小學生共计23103人，义务教育阶段在校学生15658人。其中城区学校学生5052人，占义务教育阶段总人数的32.3%，农村学校在校学生10606人，占义务教育阶段学生总数的67.7%。高中在校学生7445人，其中普通高中5054人，职中2391人，分别占高中在校人数的67.9%和32.1%。从总体上看，蒲江县农村学校及学生占比较高。随着城镇化的稳步推进，农村人口不断向城镇迁移，农村生产生活方式逐渐向城镇过渡，这种进程给农村基础教育带来了不小冲击。主要体现在如下几个方面：

（一）城镇化带来教育资源结构失衡

在近几年城镇化的推进过程中，农村适龄儿童向城镇大量转移，加之计划生育政策的严格执行，导致农村学校生源普遍偏少，办学规模不断萎缩。而城镇学龄人口大量增加，使得城镇教、学失衡，城镇中小学幼儿园教育资源出现严重缺口。尤其在落实国家“进城务工人员随迁子女义务教育以流入地政府为主、以全日制公办中小学为主”的政策后，大量随迁子女进入城镇，造成城镇基础教育资源严重不足，城镇中小学幼儿园“入学难”、“入园难”、“大班额”问题日益凸显，尤其在义务教育和学前教育阶段矛盾更加突出。蒲江全县小学在校生不足2000人，而小学校的年纪层次及课程设置要求又没有改变，导致师生比低，教师超编，但结构性又缺编，因此教学力量依然紧张，教师兼课多，备课时间往往顾此失彼，无法提高课堂教学水平，部分小学没有专职音体美教师，又影响到学生的全面发展。并且，农村教师队伍的业务素质整体偏低，难以适应新的教育改革与发展的

需求。部分农村教师教育观念陈旧，知识老化，学历达标与能力达标存在较大落差。而与此相对应的是，城镇学校又因迁入学生增加，造成学位师资的严重不足。同时，农村生源的减少，又导致校舍资源闲置，供大于求；而大量学生流入城镇学校又导致城区学校校舍紧张，供不应求。县城区和重点镇的教育资源较为紧张，急需扩容，但又面临资金和土地的双重约束。从一年一度的质量检测情况来看，农村学校与城镇学校的教育教学质量尚存在一定的差距。随着城镇化速度的加快，这种教育资源结构失衡的矛盾还将更加突出。

（二）留守儿童教育问题日趋严峻

农村劳动力进城务工导致大量留守儿童的出现，已经成为我国城市化进程中的一种普遍现象。伴随这一流动的是留守儿童赖以生存和成长的家庭剧烈变动，特别是对于处在义务教育阶段的留守儿童来说，由于其年龄小，生理和心理发育还不够健全，在成长的道路上缺乏父母足够的关爱，可能对其学习和社会适应能力产生深远的影响。从蒲江县城乡结合部的西南小学调研获悉，在他们走访过的385名学生中，离异家庭就多达52个，留守儿童26人，单亲家庭11人，智力障碍的特殊儿童为12人，住校生为133人。由于留守儿童多由爷爷奶奶、外公外婆照顾，且多数为文化程度相对偏低、身体和精力不济，对孩子学习上的问题往往不能给予帮助；另一方面，父母一方在家的家庭，留守一方往往承担了全部家务和农活，也没有足够时间去关注孩子的学习和成长。由于是独生子女，老人的溺爱导致完全顺应孩子的要求，且由于长期缺乏父母的关爱，对事物的认识和交际能力往往受阻。据走访调研显示，留守孩子如果在学习和心理上出现问题，向家人求助的比例相对较低，从长期来看也往往出现性格孤僻，行为习惯较差。

（三）城镇学校规划建设面临诸多难题

主要表现在：一是学校布局规划与城镇建设规划不同步。在新城区建设、旧城改造中，学校布局规划与城镇总体规划缺乏有效衔接，没有纳入到城镇总体规划中。有的滞后于居民小区建设进度，原来规划的学校学生多、容量小，需要扩建增容。二是教育用地紧张，用地审批程序复杂。学校用地需求与城镇发展的矛盾突出，许多城镇缺乏教育用地建设规划。教育用地审批程序复杂、时间长，有的从申报到批准需一年时间才能完成土地储备。三是学校建设投入不足。如蒲江电大还没有专用办公场所，办学条件差。学校现在暂时在教育局内办公，没有教

室、机房等配套设施。学生面授辅导、上网学习和考试都是借用北街小学的教室和机房，工作时间经常冲突，机房配置相互影响。四是专业师资力量紧缺。如独立后的蒲江电大和社区教育学院一起也只有各类人员 18 人，由于专业和学历的因素，真正能给电大上课和辅导的教师不足 10 人，需要大量外聘兼职教师，增加了管理难度和办学成本。

（四）教育的社会责任更加艰巨

蒲江县目前总体上处于城镇化的加速进程之中，农业县和山区县的特殊情况导致了留守儿童和寄宿学生的比例相当之高。在调研组走访的几个学校中，寄宿制成为了一种普遍形式。这些学生很多是周一来校周五下午才回家，同时由于父母长期在外务工，孩子在学校的表现家长不容易及时知晓，所以学校要承担一切监管责任、饮食起居以及学生生活习惯的养成。同时，在发展现代农业和提高农村人口素质方面，仅办好基础教育是远远不够的，还要将其与农村职业教育和成人教育有机结合起来，培养大量掌握一定农业技术和经营管理经验的职业农民。此外，通过调研走访，社区教育和市民教育对于城镇化的质量提升显得尤为重要，许多不适应城镇和谐发展的乡规民约（如占道经营）也需要通过教育宣传加以适当引导。

二、几点建议

（一）促进教育四大均衡，统筹城乡发展

将教育纳入全县经济社会发展、人口布局的整体规划之中，做到在人口布局中优先考虑教育规划布局，在产业布局中优先考虑人才培养计划。主要包括，第一，均衡办学条件。为适应新型城镇化前进的速度，适应人口迁移变化的要求，合理布局学校，提高区域内义务教育学校达标比例。第二，均衡师资队伍。建议市县编制部门根据城镇化迅速发展的实际，启动实施城镇学校教师编制核定工作，增加城镇中小学教师编制的数量。建议通过免费师范生、“特岗计划”等吸引高学历教师到学校任教。第三，均衡管理手段。积极推进义务教育信息化建设，全面完成义务教育学校“三通”“两平台”建设（即宽带网络校校通、优质资源班班通、网络学习空间人人通，以及教育资源公共服务平台和教育管理公共服务平台）。完善县域内校长、教师交流制度和城市教师、校长到城镇学校定期任教制度，促进优质教育资源共享。均衡发展城镇化进程中的教育事业，最根本的是

深化改革，创新管理。第四，均衡投入标准。创新教育投入政策与改革投资体制相结合，全面提升教育质量，统筹城乡教育资源，统一教育投入标准。

（二）创新办学机制，推进联盟发展

区域间以青蒲教育联盟为载体，实施学校“一对一”结对发展战略，结对学校间可以建议校长、教师、家长、学生成长共同体，同时制定评估标准予以成效评估，促进城乡教育共同发展。如蒲江县金钥匙学校与青羊区金沙小学分布签订了委托管理协议，从资源调配、队伍建设、教育教学管理等方面进行了全面托管，通过行政督导、第三方测评等策略，促进了学校整体优化和教学质量的快速提升。区域内以优质学校为龙头，以共同愿景为核心，实施资源整合，捆绑前行，梯度发展。在幼儿教育、义务教育和高中教育组件若干学校联盟，在联盟之间构建横