

中国农村教育的现状及未来发展趋势

21 世纪教育研究院

2013.11 北京

“中国农村教育现状及未来发展趋势”研究团队

课题组负责人 杨东平

课题执行负责人 刘胡权

课题组核心成员 刘胡权 吕超 安超 熊和妮
刘善槐 康永祥 杨旻 刘广宇

本报告由徐氏家族慈善基金会资助，
内容并不代表徐氏家族慈善基金会立场

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、中国教育的根本问题在农村.....	4
(一) 农村教育的基础性、重要性和长期性.....	4
(二) 农村教育的大变局.....	4
(三) 农村教育的未来发展.....	4
二、城镇化背景下农村教育发展的新问题.....	5
(一) 流动儿童与留守儿童的问题.....	5
1. 流动儿童的教育问题.....	5
2. 留守儿童的教育问题.....	6
(二) 农村寄宿制学校与小规模学校的问题.....	7
1. 寄宿制学校的教育问题.....	7
2. 农村小规模学校的问题.....	10
三、长期困扰农村教育发展的基本问题.....	12
(一) 农村学前教育的困境.....	12
(二) 农村义务教育的困境.....	14
(三) 农村社区教育的问题.....	16
四、未来农村教育的科学发展.....	17
(一) 未来我国农村的发展趋势.....	17
1. 农村的消失：危机和真相.....	17
2. 我国的人口变动.....	18
3. 未来我国农村人口的构成.....	20
(二) 未来农村教育的科学发展.....	21
1. 未来农村教育发展的基本价值.....	21
(1) 关注“后 20%”的农村儿童.....	21
(2) 坚持公平优先.....	21
(3) 坚持就近入学.....	22
2. 未来农村学校的小规模化.....	22
3. 未来适合农村需要的教育.....	23
(1) 农村教育的“三重”目标.....	23
(2) “以学生为本，以乡土为根”.....	24
(3) 走向“三教结合”，促进农村社区建设.....	26
(4) “村校一体化”，重振农村学校活力.....	27

一、中国教育的根本问题在农村

（一）农村教育的基础性、重要性和长期性

2010年,《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020)》(以下简称《教育规划纲要》)明确了未来十年中国教育的发展规划,明确提出“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的工作方针。未来十年,中国教育发展的核心主题是教育公平与教育质量。教育公平与教育质量提升的关键在农村。农村教育影响广泛,在国家教育体系中具有基础性、先导性和全局性的重要作用,是教育工作的重中之重。发展农村教育,提高农村教育质量,让广大农村学生有学上、上好学,是实现教育公平和体现社会公正的重要方面。农村教育是农村发展的希望,也是全面建设小康社会和推进城乡协调发展的重要基础。

《教育规划纲要》对农村教育非常关注,其中涉及“农村”两个字的地方有40处之多。《教育规划纲要》实施两年来,从中央到地方各级政府十分重视农村教育,支持农村教育的力度越来越大,农村教育取得了一定的进展。农村中小学校标准化建设全力推进;国家实施农村义务教育学生营养改善计划,惠及贫困地区2600万儿童;中央财政每年投入50亿元左右专项经费,解决农民工随迁子女在城市上学问题;“国培计划”、“特岗计划”、“免费师范生”等,解决了农村师资队伍的问题等等,农村教育在一定程度上得到了发展。

（二）农村教育的大变局

近年来,农村教育虽然得到了一定程度的发展,但同时我们仍需看到,由于快速城市化进程、大规模的人口流动和学龄儿童减少,为期十年的农村中小学布局调整使得农村教育处于前所未有的大变局之中。十年的撤点并校,使得大量的村小、教学点等小规模学校被合并为规模较大的中心学校,农村的中小学由农村向县镇、城市集中,出现了所谓的“学校进城”。这一调整过程,产生了两个边缘化的群体——城市的流动儿童和农村的留守儿童。

同时,盲目的“撤点并校”带来学生“上学远、上学难、上学贵”等新问题,使得部分学生流失辍学;农村寄宿制学校的问题,“大班额”的问题,农村师资匮乏的问题,农村经费保障机制的问题等,均困扰着农村教育的发展。此外,撤点并校对农村家庭、生活方式、生产方式乃至农村文明也产生了各种深刻的影响和改变。这些新情况、新问题,突显了城镇化背景下教育问题的严重性和复杂性。

（三）农村教育的未来发展

从2006年起,农村学校布局调整带来的系列问题引起了中央和教育部的重视,并开始

了有意识的政策纠偏，陆续下发了文件。2010年甘肃校车事件，促使人们对这一政策的反思达到新的高度。2012年9月，以国务院办公厅文件下发的《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。

在“后撤点并校时代”，社会公众对教育的需求从“有学上”转向“上好学”，同时伴随国家新型城镇化的建设和现代农业科技的进步，未来农村教育何去何从，这是一个重大的、具有挑战性的主题。我们需要在城乡一体化发展的视野中，重新认识农村教育的价值，围绕构建覆盖城乡居民的公共教育服务体系，深化城市教育改革，探索和提供适合农村的教育。

二、城镇化背景下农村教育发展的新问题

为期十年的大规模撤点并校，使我国的农村教育出现了新的教育边缘化群体。新的教育边缘化群体有两个不同内涵。一是在快速城市化进程中被“甩”出来的城市“流动儿童”和农村“留守儿童”，他们需要受到特别的对待。二是沉淀在农村底层的“后20%”农民家庭，他们难以走进城镇，享受“进城上学”的安排，这类群体集中在农村的寄宿制学校和村小/教学点。他们往往在政策的视野之外，成为被忽视的一群。

（一）流动儿童与留守儿童的问题

一般来说，流动儿童是指指随务工人员父母到户籍所在地以外生活学习半年以上的年龄在18岁以下的儿童。留守儿童是指父母双方或一方从农村流动到其他地区，孩子留在户籍所在地的农村地区，因此不能和父母双方共同生活在一起的儿童。流动儿童问题和留守儿童问题是在农村人口大规模向城市流动过程中衍生的问题，是我国社会转型时期、新城镇化过程中出现的新情况、新问题，引起了社会的广泛关注，也成为教育学、社会学、人口学等学科的研究热点。

1. 流动儿童的教育问题

2013年5月，全国妇联课题组发布《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》。从人口数量上看，根据《中国2010年第六次人口普查资料》样本数据推算，0~17岁城乡流动儿童规模为3581万，在2005年基础上增加了41.37%，且有增长的趋势。在这些流动儿童中户口性质为农业户口的流动儿童占80.35%，据此推算全国有农村流动儿童达2877万。且有增长的趋势。从现实状况来看，目前流动儿童面临的问题是多方面的，主要包括学校教育问题、家庭教育问题、社会融入问题等。

第一，学校教育问题。学校教育问题是流动儿童面临的主要社会问题，具体包括入学问题、升学问题、学业成就问题、大龄流动儿童的就业问题等。在流动儿童入学问题上，政府

陆续出台了一系列政策法规来解决流动儿童入学难的问题。1996年颁布的《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法（试行）》明确规定了“两为主”政策。自此，流动人口子女的入学形式主要有三类：一是进入正规公立学校，需要缴纳一定的借读费；二是进入正规民办或私立学校，需要缴纳较高的费用；三是进入打工子弟学校，这类学校基本在建城乡结合部，条件简陋，收费较低，部分教师素质较差，教学质量难以保证。目前，基本能保障流动儿童“有学可上”，但由于多种原因，流动儿童受教育过程中呈现一定的流动性，部分流动儿童处于失学或辍学的状态。因而，如何确保流动儿童“上好学”应引起进一步的关注和重视。在升学问题上，流动儿童在流入地完成九年义务教育后面临的现实问题是初中升高中难、高中升大学难。目前，许多城市的普通高中并未向流动儿童开放；而在一些向流动儿童开放中等职业技术学校的城市，流动儿童亦难以享受相关的学费和生活补贴。在高考问题上，流动儿童被划入“高考移民”的行列，不能在流入地参加高考。2012年9月1日，国务院办公厅发出文件，要求各地出台流动儿童异地高考的具体办法。目前，部分城市开始试行“异地高考”政策，但北京、上海等流动人口密集的大城市却没有列在试点范围内。

第二，家庭教育问题。父母的职业、经济水平和文化水平对流动儿童的家庭教育造成了一定的影响。流动儿童的父母从事的工作多是一些劳动强度较大、收入不高的工种，平时基本上没有时间、精力照顾和教育孩子。

第三，社会融入问题。由于受生活条件、学习环境、学籍变动、课程设置不同等多种因素的影响，部分流动儿童在进入流入地公立学校就学时会存在学习吃力、适应困难，甚至是言语不通等融入问题。流动儿童更倾向于群体内部的交往，很少与当地儿童交朋友，生活圈子相对封闭。管理机制（如单独编班）和心理排斥（流动儿童对城里人的刻板印象，城里人对农民工进行贬低乃至污名化）使得城乡学生之间交往甚少，彼此非常陌生。

2. 留守儿童的教育问题

2007年，全国妇联将农村“留守儿童”的概念重新界定为：父母双方或一方从农村流动到其他地区，孩子留在户籍所在地农村，并因此不能和父母双方共同生活的17周岁及以下的未成年人。2013年5月，全国妇联课题组发布《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》，根据《中国2010年第六次人口普查资料》样本数据推算，全国有农村留守儿童6102.55万，占农村儿童的37.7%，占全国儿童的21.88%。与2005年全国1%抽样调查估算数据相比，五年间全国农村留守儿童增加约242万。目前，留守儿童共同面临的主要突出问题有以下四方面。

第一，亲情失抚。60%~70%的留守儿童长期不能和父母生活在一起，学习生活中的烦恼

和冲突都需要独自面对，缺少与亲人交流沟通的平台，缺乏正确的渠道来释放压力等等，这些导致了留守儿童的自卑心理，导致了他们对学校生活缺乏兴趣，导致了他们的敏感、脆弱、孤僻和消极。他们把幼小的心封闭起来，很少对人倾诉，他们是心理上的弱势。

第二，生活失育。在生理上，部分留守儿童体格生长发育指标水平明显低于非留守儿童，留守儿童低体重率和生长迟缓率高于非留守儿童。在行为上，由于父母长期不在身边，对留守儿童的行为难以进行监督，现有监护人对他们的监护又不严，部分留守儿童在行为上的偏差得不到及时有效的约束，许多留守儿童有抽烟、酗酒、赌博、小偷小摸等不良行为，有的甚至拉帮结派，与社会上的不良青年混在一起。更有些留守儿童触犯法律，特别是有些无学上、无事做、无监管的新“三无”儿童。

第三，学习失教。由于父母有一方或双方都在外打工，留守儿童的监护人是有所缺失的。单亲监护相对于双亲来说，由于监护人更多地忙于家事与农活，往往无暇关注子女的学习；隔代监护人年岁大，精力有限，文盲率高，对留守儿童的学习爱莫能助；而他人监护认为他们只要负责好留守儿童的生活即可，以至于带来很多留守儿童学习上的问题。监护人把教育监护责任基本上“转嫁”到学校，而学校、老师常常有心无力。

第四，安全失保。一些留守儿童处于无人监管、自行其事的状态，容易伤害他人或受到侵害。留守儿童溺水、伤亡事故明显高于同龄儿童。被拐卖儿童中，流动儿童数量居第一位，留守儿童居第二位。

（二）农村寄宿制学校与小规模学校的问题

1. 寄宿制学校的教育问题

发展寄宿制学校是农村地区实行集中办学后解决学生上学远的主要措施。根据教育部最新统计，截至 2011 年，全国义务教育阶段学校寄宿生 3276.51 万人，占义务教育阶段在校生总数的比例为 21.85%。其中，小学寄宿生数 1080.78 万人，占小学生总数的 10.89%；初中寄宿生数 2195.73 万人，占初中生总数的 43.34%。¹ 据 2012 年 21 世纪教育研究院在十省的调查，农村小学生中寄宿生比例为 39.8%，初中生的寄宿比例达到 61.6%。据 2012 年 21 世纪教育研究院对县市教育局长的问卷调查，西部地区有 62.5%的市县寄宿学生超过半数，显著高于东部（48.0%）和中部（31.4%）地区。

西部农村发展寄宿制学校虽然得到中央财政的支持，但缺口仍然很大。已经建成的寄宿制学校普遍缺乏配套的生活设施、教师，存在一些突出的问题。

¹ 《教育部 2011 年全国教育事业统计公报》，中央政府门户网站，2012 年 08 月 30 日。

(1) **低龄寄宿**。儿童的正常成长，应当生活在由父母抚育的家庭环境中。国家规定，小学高年级学生才可以寄宿。但是，目前农村的寄宿制学校，低龄儿童寄宿的问题十分突出。2008年东北师范大学农村教育研究所对870名小学寄宿生的调查显示，小学一年级寄宿的达27.1%，二三年级开始寄宿的分别为13.6%和13.3%，即三年级之前开始寄宿的小学生累计比例高达55.4%。²

(2) **生活设施不足**。据在甘肃、贵州、广西等省实地调研，寄宿生住宿条件普遍较差。有的学校不到50平方米的宿舍住进了几十个学生，有的学校20多个学生挤在仅有10平方米的小房间里，不少学校两三个十几岁的青少年学生挤在一张窄小的床上，一些农村学校还有住20多人的通铺。农村寄宿学校普遍缺乏食堂、洗浴、热水供应等基本生活设施。由于学校缺乏寄宿条件，有些学生不得不在校外租房寄宿。

(3) **营养健康状况差**。贫困地区农村学生营养不良，发育迟缓是一个普遍问题。2010年，中国发展研究基金会对青海、云南、广西、宁夏等西部4省（区）农村贫困学生营养状况调查报告显示，农村小学生生长迟缓率近12%，身高低于同龄城市孩子6至15厘米；低体重率达到9%，体重低于同龄城市孩子约7至15公斤。营养摄入严重不足，72%的学生上课期间有饥饿感，其中每天都会有饥饿感的高达三分之一。³为此，2010年，国家启动农村学生营养午餐计划，以改善农村学生的营养状况。

值得关注的是，寄宿学生的营养健康状况比走读生更差。2008年，西北社会发展研究中心和中科院农业政策研究中心组成的“农村教育行动计划”（REAP）项目组通过对陕北、关中和陕南三个地区144所学校进行的为期一年的样本跟踪调查发现，非寄宿生的身高，比世界卫生组织同龄人的平均身高低5厘米，而寄宿生的身高，比这一标准低9厘米。⁴

据“我们的自由天空（OFS）”2011年对湖南、云南、贵州贫困县乡1551名中小學生进行调查，住宿生的平均身高比走读生低2厘米。⁵

据2012年21世纪教育研究院在十省的调查，农村小学生中寄宿生的身高，在不同年龄段均比走读生低3~5厘米，见表3-2。体重的情况类似。

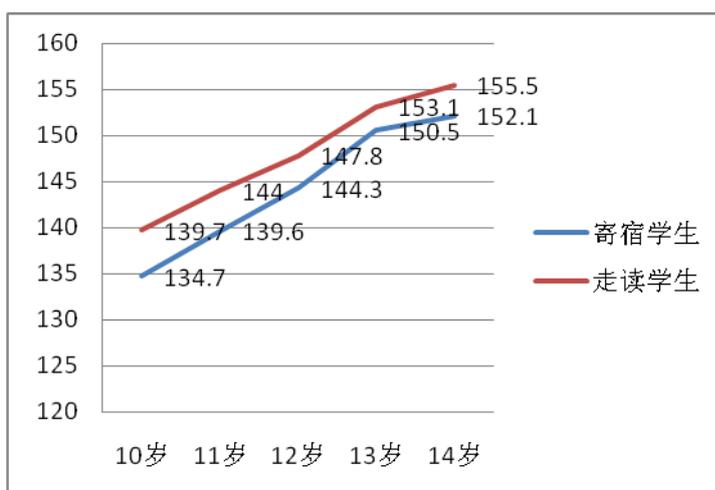
² 邬志辉：《新农村建设与农村教育发展战略调整》（未出版）。

³ 中国发展研究基金会：《农村贫困学生营养状况调研报告》，2011。

⁴ 柯进：《这些学生的正常发育为何“迟到”》，《中国教育报》2009-4-5。

⁵ 我们的自由天空（OFS）：《中国中西部贫困地区中小學生师生心理健康调查报告》，《中国教育发展报告（2012）》，社会科学文献出版社，2012。

表1 农村小学走读生与寄宿生的身高统计



(4) **寄宿对学生学业成就的影响。**对集中办学和实行寄宿制的假设之一，是规模化办学有利于提高教育质量。学生的学业成就与上学距离的确存在密切关系。中央教科所的一项调查显示：学生在上学路上花费的时间越多，学业成就水平则越低。⁶也有研究表明，每天乘坐校车一小时的小学生比不乘坐校车的平均降低 2.6 分，高中生的学业成就则平均降低 0.5 分。⁷

但是，已有一些调查显示，寄宿并没有改善学生的学习状况；相反，而出现成绩下降的情况。卢珂和杜育红2010年在广西农村小学调查发现，寄宿生的成绩略低于非寄宿生。他们认为家校距离、家庭经济负担、学校配套设施不健全、学校心理疏导缺失等因素对学生成绩产生的负向影响，超出了学校办学条件改善等因素对学生成绩的正向影响。⁸

(5) **情感、心理、安全。**由于离开父母与家庭，受办学条件与管理水平的影响，贫困地区寄宿制学生由于缺乏完整的家庭教育，长期处于缺乏情感呵护、文化生活的封闭校园环境中，在身心发展方面出现了多种问题。

“农村教育行动计划”（REAP）项目组对 2000 名样本学生的心理测试结果显示：寄宿制学生心理健康测试得分平均为 42 分，高于非寄宿学生的 40 分。本标准心理测试总分为 90 分，得分越高说明心理健康程度越差。⁹

“我们的自由天空（OFS）”2011 年对湖南、云南、贵州贫困县乡中小学生的调查，1551

⁶ 《中国小学教育质量稳步提升》，《中国教育报》2009-12-4.

⁷ 张源源, 邱志辉:《美国乡村学校布局调整的历程及其对我国的启示》，《外国中小学教育》2010(7):36-41.

⁸ 卢珂, 杜育红:《农村学校布局调整对学生成绩的影响—基于两水平增值模型的分析》，《清华大学教育研究》2010(12).

⁹ 柯进:《这些学生的正常发育为何“迟到”》，《中国教育报》2009-4-5.

名受访学生中 63.5%为寄宿生。调查显示, 11%~12%的学生心理健康状况偏差, 可能有轻度心理问题。3%~4%心理健康状况明显差于正常人, 可能具有中度到重度心理问题。47.3%的学生负面性情绪普遍, 且不知如何表达自己的不满; 63.8%的学生人际交往退缩, 人际交往缺乏主动性, 普遍有孤独感; 缺乏足够的自我认识, 33.6%的学生缺乏足够的自我认识, 17.6%的青少年存在抑郁问题, 8.4%的青少年曾想过自杀。调查显示, 小学和初中住宿生的人际交往能力比走读生差, 孤独感更强, 由于缺乏情感慰藉, 寄宿生中恋爱的态度更为积极, 恋爱的比例为 21.3%, 显著高于走读生的 14.2%。¹⁰

此外, 寄宿制学校的管理难度和强度远大于普通学校, 存在食堂、后勤、学生生活、校园安全等众多问题; 但是, 由于没有配套的教师政策, 大多数学校都缺乏生活教师编制。教师身兼多职, 工作时间长, 工作强度大, 不堪重负。

2. 农村小规模学校的问题

根据 21 世纪教育研究院 2012 年的调研发现, 全国教学点数量从 2000 年的 178060 个锐减到 2010 年的 66941 个, 减幅达到 62.41%, 平均每年减少 11112 个教学点。2010 年与 2000 相比, 27 省份中有 21 个省份教学点减幅达到 50%以上, 共 17 个省份教学点数量减幅达到 60%以上。可见, 学校布局调整的主要对象是分散的村小和教学点。因而, 农村小学生是受这一政策影响最大、最值得关注的利益主体。据统计, 2010 年全国还有农村小学 21.09 万所, 教学点约 6.69 万个。2012 年 9 月, 国务院下发文件《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》, 坚决制止盲目撤并农村义务教育学校。目前, 大多数被保留的村小和教学点处于“惨淡经营”、难以为继的状态。

第一, 各地恢复小规模学校的情况。2012 年以来, 各省分别发文暂停学校布局调整, 制定新的农村学校布局调整规划, 恢复必要的小规模学校, 保障农村儿童就近入学。例如, 2012 年 10 月, 重庆市政府出台《关于进一步推进中小学布局结构调整的实施意见》, 明确学校服务半径, 要求每 5000 个居民布局一所幼儿园, 每 2 万人有一所小学, 每 3.5 万人有一所初中, 每 8 万人有一所普通高中。在校学生 10 人左右的村小或教学点原则上不得撤并。福建省规定现有农村小学和教学点原则上不再撤并, 农村小学中、低年级学生原则上不安排在寄宿制学校寄宿; 在交通不便的农村边远地区, 将继续保留在校生数小于 100 人的农村小规模学校和教学点, 并通过经费拨付、师资保障、装备配置等方面的扶持政策, 加强学校软硬件建设, 促进这类学校从“小而差”向“小而优”转化。徐州市自 2012 年起, 启动

¹⁰ 我们的自由天空 (OFS): 《中国中西部贫困地区中小师生心理健康调查报告》, 《中国教育发展报告 (2012)》, 社会科学文献出版社, 2012.

农村中小学布局优化工程，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，保障就近入学需求。睢宁县政府批拨经费 1264 万元，专项用于恢复农村 13 个小学教学点，有效解决家校距离 5 公里以上超过 1000 名学生的就近入学问题。湖北红安县计划每年新建、改建 30 所教学点。2010 年兴建农村教学点 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。自 2012 年起，河北丰宁县完成了 74 个教学点（幼儿园）的标准化改造和建设。湖南泸溪县每年拿出危房改造资金 300 万，以及义务教育的维修基金，去年投入了 660 万，扩建 47 所村小，今年又改造了 27 所村小。湖北襄阳、十堰等地 2012 年秋恢复 400 余个农村小学和教学点，“流动花朵”返乡上学。老河口市目前已经恢复 2 个教学点，近几年共计划恢复 2 所小学和 9 个教学点。湖北房县恢复重建 2005 年停办的 13 个教学点，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寄读生活，每天可以回到家中亲人身边。中村和小裕的 2 个教学点分别投入经费 50 万元。

各地恢复重建小规模学校的模式，一是政府主导，投入财政经费；二是政府与农村共建，如河北省丰宁县教学点的改建主要由村委会出资；三是村民自行恢复；四是社会组织参与重建。

第二，各地改善小规模学校的实践探索。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。各地已经有不同的探索和实践。

首先，改善办学条件，保障基本需求。河北丰宁县在全县推行农村教学点标准化工程，在教学点改建过程中，从校舍建设、仪器配备、管理、保教和教学等四个方面制定标准，全面提高教学点的办学水平。吉林省桦甸县制定计划，从 2012 年起用 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。河北省贯彻国家的任务，实施教学点素质教育资源全覆盖，全省 3200 个农村教学点已经用上了“多媒体”，可以通过网络来进行教学的更新。

其次，创新小规模学校的教育管理模式。湖北省红安县实施“九年一贯，点校一体，区域式的管理模式”，用整体统一和衔接的观念建立以乡镇中心小学为中心的边缘学校体系。甘肃的贫困县甘谷县实行挂靠管理，将全县 293 个非完全小学和教学点挂在附近的 9 年制学校或完小管理，统一安排，统一师资力量。湖北省建始县，创建“1+N”的管理模式，即

1 所片区小学带 N 个教学点，实行统一领导、统一经费，统一师资、统一课表。湖南省岳阳县出台了《片联校管理规程》，实现资源共享和“四个统一”。浙江淳安县每年安排 70 万元小规模学校运转经费，确保教学正常的运行。

再次，补充、稳定和改善农村小规模学校教师。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。湖北省从 2012 年起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，到艰苦边缘地区任教的教师高额补贴，年收入可达 3.5 万元，比一般教师高 1 万元。江西省教育厅、财政厅联合发文，提高偏远地区农村教师的特殊津贴，从每月 105 元提高到 210 元，偏远地区从 180 元提出到 360 元。青海省将乡镇学校教师一并纳入补助范围，平均每月补助达 360 元。湖南泸溪县从 2009 年起，给村片小教师每人每月发放津贴 1200 元，村小教师的年收入比城区教师要高 1.6 万元。湖南麻阳县是一个少数民族县，为解决师资匮乏的问题，采取了“2+3”模式的补充机制，“2”是指定向培养和定岗招聘，“3”是教师走教、支教和代课教师。

然后，提高小规模学校的教学质量。吉林省桦甸市通过强化管理，提高村小教育质量。要求教研部门将工作重心下移到村小，采取责任到人、分片承包的方式，加强村小教学常规管理，确保村小按国家计划开齐课程，开足课时。加强村小教师培训，促进村小教师在教育理念、教育教学方法的更新。教育局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。湖南泸溪县制定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，农村教师的积极性大增。甘肃省教科文协会通过实验研究，创新复式教学，创立了“垂直互动参与式”复式教学新方法，明显提高了小规模学校的教学水平。从 2004 年起，先后在甘肃和青海 8 个县推广，受益教师和学生达上万人。

最后，加强村校合作、开发乡土文化资源。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。

三、长期困扰农村教育发展的基本问题

（一）农村学前教育的困境

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。¹¹据 2012 年 21 世纪教育研究院在十省的调查，农村学生接受过学前教育的比例为 78.3%。据教育部 2012 年发布的全国教育事业发展统计公报，截止到 2012 年，全国共有幼儿园 18.13 万所，比上年增加 1.45 万所，学前教育毛入园率达到 64.5%，比上年提高 2.2 个百分点。但是，现有的幼儿园仍然不能满足适龄儿童的入园需求，广大农村地区仍有近三分之一以上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。

《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010-2020）》明确提出要重点发展农村学前教育，努力提高农村学前教育的普及程度。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》也明确表示，大力发展公办幼儿园，提供“广覆盖、保基本”的学前教育公共服务，加大政府投入，新建、改建、扩建一批安全、适用的幼儿园。但是，东北师范大学农村教育研究所组织的调查队伍走访了 175 个村庄，却只有 1 个村屯办有公办幼儿园，虽然农村幼儿的学前入园率达到了 83.6%，但很大比例是家庭作坊式幼儿园（含未注册的“黑园”）。¹²调查结果显示，我国的农村学前教育还相对薄弱，公办园数量不足，家庭作坊式的幼儿园还有待进一步规范。农村公办园数量很少，幼儿家长只能选择民办园和家庭作坊式幼儿园。这类幼儿园收费低廉，离家距离相对较近，可以随时入园，无入园门槛。但是，这类幼儿园却存在诸多问题，对农村幼儿的成长有许多不利的影响。

（1）办学条件与师资难以得到有效保障。绝大多数的农村民办园和家庭作坊园场地有限，有的甚至是农村住宅民房改建而成，防火等应急逃生设施缺乏，存在一定的安全隐患。这些幼儿园缺乏必要的教学设施和玩教具，师资水平较低，主要表现为教师数量不足。根据东北师范大学农村教育研究所课题组对 28 个省、自治区、直辖市的 175 个村庄的调研数据分析得知，超过一半以上的民办园（54.4%）和小学附属园（51.9%）师生比在 1:20 以下。师生比在 1:40 以下的民办园超过了一成，小学附属园接近一成。民办园、小学附属园中师生比达到或者超过 1:6 的只占幼儿园总数的 1.5%和 3.7%。若按国家规定的每班 20 人、两教一保计算，村内幼儿教师数量明显偏少，师生比明显偏低。此外，农村幼儿园合格教师比例不高，专业化程度不够，幼师毕业教师所占比例不足 50%。农村民办幼儿园、小学附属幼儿园中初中及以下学历的教师分别占到了教师总数的 23.3%和 17.3%。高中及以下学历者在村内幼儿园中占到总数的 34.8%。¹³由于缺乏专业化的知识技能，初中及以下学历学前教师的

¹¹ 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》,《中国教育报》2009-2-28.

¹² 邬志辉,秦玉友主编:《中国农村教育发展报告 2011》,北京师范大学出版社,2012,203-239.

¹³ 邬志辉,秦玉友主编:《中国农村教育发展报告 2011》,北京师范大学出版社,2012,203-239.

教学方式缺乏创新性和灵活性，这就使得幼儿教学活动陷入机械化和程式化，难以满足幼儿教育的需求。

(2) 教学模式小学化倾向严重。教育部于 2001 年印发《幼儿园教育指导纲要（试行）》明确规定，幼儿园的教育活动，是教师以多种形式有目的、有计划地引导幼儿生动、活泼、主动活动的教育过程。在幼儿阶段，情感、习惯等方面的培养肯定比知识、技能的传授更加重要。但是，当前农村幼儿教育却出现了严重的小学化的倾向，照搬小学阶段的教学模式，把小学阶段的拼音、识字、数学等课程放到幼儿阶段。这种做法严重违背了幼儿的身心特点和成长规律，必然容易扼杀幼儿的天性。这其实也是农村幼儿园园长和教师的素质决定的。很大比例幼儿教师缺乏专业的幼儿教育学习经历，难于深入了解幼儿的身心特征，不能系统掌握幼儿教育的课程特点，最终也就难于把握幼儿教育的基本规律。

(3) 幼儿园校车安全等问题频现。一些民办幼儿园和小学附属幼儿园由于经费紧张等原因而无力购买正规校车和配备合格的校车司机，通常只能雇用一些面包车接送学生上下学。受车况、司机驾驶水平和农村路况自然环境多种因素影响，农村幼儿园的这种非正规校车的安全系数不高，事故频发。2012 年在湖北省、河南省、广东省、湖南省、山东省和江西省共发生 9 起较大的民办园和小学附属幼儿园校车事故，共死亡 28 名儿童，仅江西省校车事故中死亡的幼儿人数就达 11 人。这不能不让人感到痛心。同时，农村幼儿园校车事故还引发了一些连锁反应，如家长因工作繁忙，没有时间接送孩子上下学，家长为了安全起见可能会直接让其子女退园。

在农村，民办幼儿园和小学附属幼儿园是幼儿教育的主要承担者，但却长期得不到政府的直接扶持，经费的不到位使他们无力购买校车，幼儿园难以正常运营，再加上家长对校车安全性的怀疑导致生源严重下降，这些幼儿园正面临着关门停业的风险，这都严重影响了农村学前教育的普及和质量的提高。在我国，很大一部分幼儿生活在经济不发达的贫困地区，很难有机会接受高质量的学前教育；也有一些地区虽然实施了学前教育，但由于资金短缺等原因，出现了诸如幼儿园收费高、校车事故频发、饮食安全无法保障等一系列问题，这些问题的频繁出现使家长宁愿不送孩子上幼儿园。同时，解决这些问题需要投入大量的物力人力，也使得人们办园的积极性大大下降。这些问题导致农村学前教育普及率一直不高。

(二) 农村义务教育的困境

(1) 农村学校教育质量问题

在全国实现义务教育普及的背景下，农村教育发展的关键在于农村义务教育质量的提升。目前，义务教育阶段学生学业成绩城乡差距明显。据 2011 年《中国农村教育发展报告》，

我国义务教育阶段城乡学生成绩差异明显，农村普遍低于城市。报告数据显示，在小学、初中、高中各个阶段，乡镇学生各科成绩及总成绩平均分均落后于城市。另外，就不及格率而言，乡镇学校各科的不及格率较高。与城市学校相比，农村学校阅读水平明显低于城市。此外，各科差异最大的是英语，农村学校英语教学质量和学生学业成绩总体偏低。另一方面，农村陷入城市化的应试教育，成为城市的尾巴，这对大多数农村学校和学生显然是不公正的。农村学校初中阶段的学生流失率高达40%以上，也反映了这一突出问题。

（2）城乡学校差距问题

校际均衡、城乡均衡是促进义务教育均衡发展的关键，而由于农村学校大量向城镇和县城集中，导致“城满、乡弱、村空”的局面，其直接后果是在城区出现超大班额和巨型学校，在许多地方学生人数达五六千人的小学，一两万人的中学已不在少数。这些超大班额和巨型学校的出现，使得城乡学校的教育质量差距日益拉大，成为影响义务教育均衡发展、促进教育公平实现的重要阻碍，需要引起我们的高度重视。

据2011年21世纪教育研究院的调查，将大班额与超大班额合计，城市、县镇和农村学校分别为25.5%、42.6%和31.9%。在县城学校最为突出。据对西部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%。而对河南省16城市47所初中的调查，大班额、超大班额和特大班额分别为31.9%、8.7%和21.7%，特大班额比陕西更高。驻马店上蔡县第二中学，平均班额120人，最大班额竟然达160人。据对河南、安徽两省22所小学的调查，超大班额占22.7%，特大班额占31.8%，主要是当地的名牌学校。¹⁴在河南邓州市的一所重点小学，平均班额达到133人。¹⁵

（3）农村师资队伍建设、补充更新困难。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，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。另一方面，相对于城市教师而言，农村教师队伍建设面临着更为复杂而艰难的问题，如教师结构不甚合理、整体素质偏低、单向流失严重、工资待遇较差、职业倦怠感强，等等。农村教师队伍建设是我国教师队伍建设的“短板”，农村教师薄弱问题仍是当前突出问题，

¹⁴ 王雄：《我国中小学超大班额现象的调查》，《中国教育发展报告（2012）》，社会科学文献出版社，2011:168-176。

¹⁵ 滕蔓、梁鸿：《河南省邓州市中小学大班额现状调查》，《中国教育发展报告（2012）》，社会科学文献出版社，2011:145。

并在很大程度上制约着我国教育公平的推进和实现。

2012年,是我国教师队伍建设的重要一年。国家相继出台若干教育和教师政策,对农村教师队伍建设予以高度重视,直面教师队伍建设的突出问题,推出一系列积极的措施,并做出相应的建设规划¹⁶。例如,将农村村小、教学点的教师队伍建设作为农村教师队伍建设的重点,提出“底部攻坚”的概念,制定配套措施。同时,免费师范生教育、“国培计划”与“特岗教师计划”进展顺利,农村教师支持体系逐步完善,地位待遇进一步提高。

尽管国家和地方不断重视和加强重视农村教师队伍建设,也取得了许多新的进展;但是,我国的农村教师队伍依然存在诸多不容忽视的问题。农村教师工作生活条件艰苦,负担较重,待遇普遍偏低;农村优秀教师流失严重,教师队伍稳定性差,年龄结构老化;农村教师数量短缺,特别是结构性学科教师短缺等问题较为突出;农村教师整体素质不容乐观,且培训保障机制缺乏;农村教师工作状态不佳,积极性不高,职业倦怠感严重,等等。未来一段时期我国农村教师队伍建设的主要对策将集中在加强培养培训、健全管理制度、保障权益待遇等三个方面。

(4) 农村教育资源配置不均衡。农村义务教育财力等资源配置不均衡。农村教师人均福利待遇明显低于城市;贫困生获助率城乡差异明显。此外,生均仪器设备(比如多媒体设备),生均教学用地,学校报刊种类、生均图书册数大多低于国家规定标准,且利用率不高,尤其是音体美和多媒体利用率偏低。

值得高度关注的是,农村学校多媒体设备老旧,且校园网建成率偏低,农村教师的教学工具仍然大多以讲台、黑板、粉笔为主,多媒体教学因为没有硬件条件或者教师根本就不懂得如何使用而无法成为农村教学主要手段,这对学校利用远程教育资源促进教育质量提高形成很大障碍,对缩小城乡差距,促进教育均衡发展极为不利。同时,学校供学生拓展课外阅读的图书也非常有限,音乐、体育、美术等其他多元智能相关的课程及其他活动也十分缺乏,而农村学校这些课程的具体实施往往是低于国家要求的节数的。这从另一个侧面反映了农村学校在多元教育资源提供方面需要进一步改善。

(三) 农村社区教育的问题

长期以来,我们的农村教育脱离农村实际,农村学生升学无望、就业无路、致富无术一直是农村教育的主要症结。究其原因,农村教育是一个自我封闭的系统,只有“小学—中学—大学”的纵向联系,缺少和社会各部门的横向联系。办教育的人只对系统自身负责,而

¹⁶ 《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》、《关于加强高等学校青年教师队伍建设的意见》、《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》、《关于加强特殊教育教师队伍建设的意见》、《关于深化教师教育改革的意见》和《职业学校兼职教师管理办法》等6个配套文件。

不对经济和社会发展负责。无怪乎陶行知先生疾呼：“中国乡村教育走错了路，他教人离开乡下向城里跑，他教人吃饭不种稻，穿衣不种棉，做房子不造林；他教人羡慕奢华，看不起农民；他教人分利不生利；他教农夫子弟变成书呆子；他教富的变穷，穷得变得格外穷；他教强的变弱，弱的变得格外强。”¹⁷

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。

此外，乡村文化的传承也难以为继。传统的乡村文化逐渐淡出人们的视线，日渐衰落。儿童远离家乡，缺乏与传统乡村文化的接触而对本土文化淡漠，乡村青壮年外出打工，人们开始逐渐远离乡村文化。乡间的自然野趣、老人们的民间故事、过年过节丰富的民间文艺活动和热闹的气氛，村民的熟悉和亲切感逐渐成为历史记忆，乡村社会逐渐变得疏远和陌生。这种文化的断裂，不但对于整个村落社区传统文化是个灾难，对儿童而言也是一种不幸。农村学生传统问题的根被切断了。

四、未来农村教育的科学发展

随着国家“叫停”和规范农村学校布局调整政策，我国农村正在进入一个“后撤点并校时代”。在新一轮城镇化建设的大背景下，我们既需要处理和解决好撤点并校中出现的突出问题；又需要面向未来，对未来我国人口变动、“三农”问题的解决、农业现代化和城镇化之路有清晰的认识和把握，在新型城镇化、城乡一体化发展和建设生态文明的新视野中，促进农村教育的科学发展。

（一）未来我国农村的发展趋势

近十年中国的城市化进程，出现了大规模的进城务工的流动人口，许多地方的“土地城市化”，造成大量失地农民。加之农村大规模的“撤点并校”，使得农村、农民的前途变得模糊不清。在国家政策文本中作为重中之重的基础和命脉，农村和农业的前景究竟如何，是判断农村教育出路的基本前提。

1. 农村的消失：危机和真相

城镇化必然意味着农村的逐渐减少。据媒体报道，十年前我国的自然村有 360 万个，现

¹⁷ 陶行知著：《陶行知全集（第 1 卷）》，四川教育出版社，2005.653.

在只剩 270 万个，十年中总共消失了 90 万个自然村，即每天消失 80 个到 100 个。¹⁸据统计，1999 年以后，行政村数量减少的速度加快，平均减少速度达到 2.41%。¹⁹在这一过程中，农村社会原有的社会关系却遭到真实的破坏，农民的生产、生活成本提高，加剧了农民的流失和乡村的“空心化”。

近式年来，各地出现的“城市化大跃进”正在加剧乡村的毁灭。出于对土地财政的依赖，千方百计把农民土地变为建设用地，“以承包地换社保”、“以宅基地换房”，强迫农民“上楼”，以及“要地不要人”的“土地城市化”，致使失地农民大幅度增加，暴力强拆事件及由此引发的群体性事件层出不穷。农村和土地不正常的大量减少、“土地城镇化”造成大量未能享受城市待遇的“伪城镇化人口”，不仅影响农村和农业的发展，也成为影响社会稳定的基本问题。

在中国经济和全球经济联系日益紧密的今天，面对经济波动的时候，如果没有农业的稳定和农村的发展，很难保证不发生社会动荡。历史一再证明：只有农村的稳定，农民的稳定，才有中国社会的稳定。中国的社会发展和现代化，基础在农村，关键是农村。在新型城镇化的背景下，我们需要在超越单一的经济主义话语，超越“西方中心论”的发展主义和城市化经验，认识中华文明的特质和与西方不同的现代化道路。

2. 我国的人口变动

(1) 人口的负增长和老龄化。在近 30 年来我国社会现代化的进程中，人口和城乡格局已经发生了深刻的变化。我国人口发展的一个重要趋势是享用已久的“人口红利”即将消失，我国将进入一个人口负增长和老龄化的时期。联合国《世界人口前景》2010 年版大幅修改了 2008 年版关于中国人口发展的预测，与中国“六普”呈现的人口变化趋势比较接近。根据这一最新研究，中国人口的总量不可能达到原先估计的 15~16 亿。按生育率的中方案，我国人口将增长至 2026 年，达到 13.96 亿的峰值，然后迅速下降；而按照生育率的低方案，我国人口增长只会持续到 2016 年，在 2017 年达到 13.6 亿的峰值后，就会迅速下降。若按此方案，到 21 世纪末中国人口将会减少到 5.1 亿，比 1950 年的人口还少。²⁰

(2) 乡村人口的下降。人口变动的另一个重要趋势是在城镇化过程中，城镇人口的总量逐渐上升，乡村人口逐渐下降。1978 年，我国建制市为 193 个，城市化率为 17.9%。2009 年底，我国建制市已经达到 668 个，城市化率达到 46.6%，比 1978 年提高了 28.7%。据第

¹⁸ 《冯骥才：中国每天消失近百个村落》，中国新闻网，2012 年 10 月 21 日。

¹⁹ 党国英：《我国乡镇机构改革的回顾与展望》，《中国党政干部论坛》2009（3）。

²⁰ 蔡泳：《从六普和联合国对中国人口的预测看我国人口的未来》，《人口与劳动绿皮书（2012）》，第 11 页，社科文献出版社，2013 年。

六次全国人口普查数据，2010年我国城镇人口占总人口的比例为49.68%，与2000年相比上升了13.46个百分点，即年均上升1.3%。据《2011年国民经济和社会发展统计公报》，2011年我国城镇人口数首次超过乡村人口数，达到51.27%。²¹据专家介绍，欧美发达国家英国、美国、法国的城镇化率从20%左右增长至50%的水平，分别大致经历了100年、60年和65年，而中国从1981年的20%到2011年超过50%只用了30年。我国用30年时间走完了西方国家上百年的城市化历程，实现了世界史上最大规模的农村人口向城市转移。

(3) 人口的“三元化”。然而，需要认识我国城市化进程和人口流动的特殊性，认识我国城镇化率的“虚高”现象。这就引出了我国人口变动的第三个特征：大规模的人口流动及城市人口、农村人口、流动人口并存的“三元化”特征。

1990年代以来，我国流动人口的规模不断扩大。据国家人口计生委发布的《中国流动人口发展报告2012》，2011年我国流动人口总量已接近2.3亿，达历史新高，占全国总人口17%。流动人口的平均年龄约为28岁，“80后”新生代农民工已占劳动年龄流动人口的近一半。流动人口在流入地生活、就业更加趋于稳定。超过三成的流动人口在流入地居住生活时间超过5年。据该报告预测，我国农村劳动力向城镇转移的步伐将逐步趋于平稳，2020年我国城镇化率将达到60%左右，未来十年全国城镇人口年均增加1300万~1600万人，其中，农村转移人口1000万~1300万人。²²

由于我国城乡分治的户籍制度，大量进入城市务工的农民工并未成为享有市民权利的城市人，他们大多只是“常住人口”或“流动人口”。这突显了我国“半城市化”的特征，因而，按城镇常住人口统计的我国城镇化水平是虚高的。按统计局的数据，2010年居住在乡村的人口是6.7亿，但是农业户籍人口有9.6亿，这意味着近2.9亿农业户籍人口计算为城镇常住人口。如果去除这部分人口，城市人口的比例仅为33%~35%左右，也就是说，比51%的城镇化水平低15个百分点左右。

按照西方国家社会现代化的水平，城镇化率应将达到70%以上。我国目前实际的城镇化水平仍处于较低的水平，今后我国农村至少还要向城镇转移3亿人口。据测算，到2030年，我国城镇化率可能达到70%，而人口总数在14亿左右，那时候农村人口仍占30%，也就是说，仍有4.2亿左右的人口在农村生产和生活。中国仍将拥有绝对数量庞大的农村人口，拥有规模巨大的农业，农村并不会真的消亡。

²¹ 《2011年我国人口总量及结构变化情况》，国家统计局，2012年1月18日。

²² 《人口计生委发布《中国流动人口发展报告2012》，2012年8月7日，中央政府门户网站 www.gov.cn

3. 未来我国农村人口的构成

随着市场经济的发展和城镇化进程，农村和农民的生产方式、生活方式也发生了深刻的变化，农业户籍人口早已不是单纯从事农业生产的农民。根据国家统计局农业普查的规范，在多数农业地区，农村人口可按从事的经济活动类型分为纯农户、兼业户和非农户；兼业户又可分为以农业为主、非农业为辅的 I 兼户、以非农业为主、农业为辅的 II 兼户。这四种类型的农户比重如表 5-2 所示：

表 2 1995 年和 1999 年我国农村四种农户的比重 (%)

	纯农户	I 兼户	II 兼户	非农户	其他
1995	41	38	14	5	2
1999	40	37	16	5	2

资料来源：贺雪峰. 地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去[M]. 北京：中国政法大学出版社，2010，157.

伴随着城镇化的深入，部分农户在城镇安家，农村人口可以进一步分为进城户、半进城户、I 兼户、II 兼户、纯农户等五类。基本变化趋势，是第五种类型的“纯农户”比重日趋减少。如表 5-3 所示，据国家统计局的统计资料，2010 年，从事农业者在总就业人数中仅占 36.7%。农业就业人员占乡村人口的比重不断下降，从 2000 年的 44.5% 下降为 2010 年的 41.6%。

表 3 2000—2010 年第一产业就业人口占乡村人口的比重 单位：万人

年份	乡村人口数	第一产业就业人员	第一产业就业人员占乡村人口比重 (%)	环比下降率 (%)
2000	80837	36043	44.5	
2001	79563	36399	45.7	-0.9
2002	78241	36640	46.8	-0.6
2003	76851	36204	47.1	1.18
2004	75705	34830	46.0	3.79
2005	74544	33442	44.9	3.99
2006	73160	31941	43.7	4.49
2007	71496	30731	43.0	3.79
2008	70399	29923	42.5	2.63

2009	68938	28890	41.9	3.45
2010	67113	27931	41.6	3.32

资料来源：国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/j/2011/indexch.htm>.

过去十年农业人口的环比下降率的均值为 2.50%。据此推测，到 2020 年，纯农户占农村居民的比重为 33.0%；2030 年为 25.6%；2050 年约为 16.4%。在农村居民总数不断下降的同时，农村居民中纯粹从事农业生产的农民数量也在下降，大部分农村居民将从事工商业、服务业等其他产业。这一发展趋势提示我们，农业生产、农村社区、农民生产方式的多样化发展，需要与之相适应的教育。农村教育不仅要为升学服务，也要为城镇化服务，同时为新农村建设服务，为农民进入服务业等新的领域服务。

（二）未来农村教育的科学发展

1. 未来农村教育发展的基本价值

（1）关注“后 20%”的农村儿童

当前，特别需要认识在社会城乡差距、贫富差距加大的背景下，农村社会的分化，关注农村“后 20%”的弱势群体。联合国教科文组织发布的《2010 年全民教育全球监测报告：普及到边缘化群体》，明确提出“边缘化群体”是社会“最底层的 20%”，是特定社会受教育年限最低的那些人。报告提出要通过监测，“提高边缘化群体的能见度”，据此制订有针对性的政策和措施，缩小边缘化群体和其余社会群体之间的差距，实现全民教育的承诺。这为我们认识新形势下农村的教育公平，提供了新的理念。

农村基础教育的出发点和基本价值，是“为了每一个农村儿童”，确保每一个农村儿童的教育权利和教育机会，有学上和上好学，这是落实以人为本的科学发展观的基本要求。农村教育不是为了拉动城市化和房地产，不是为了政府的政绩，而是为了普及教育，为了农村儿童的健康成长。由于许多偏远和贫困农村、山区自然地理条件、经济条件比较落后，这部分儿童的教育权利更应当受到特殊的对待，真正做到不让一个孩子失学、办好每一所学校。

（2）坚持公平优先

农村义务教育资源配置，必须坚持公平优先的原则。在农村学校布局调整过程中，能够走出去进城上学的大多是经济条件较好的家庭，受损最大的主要是偏远贫困农村、山区、牧区的弱势阶层，“能走的都走出去了，留下来的是走不出去的人”。这些沉淀在最底层走不出去的人，如果没有特别的关注，就将失去教育机会，形成“贫者愈贫”的恶性循环。促进公平已经成为国家基本教育政策。其根本措施，就是如《教育规划纲要》提出的：“是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。”因此，农

村教育资源配备的关注点，是农村后 20%的边缘化群体，而不是忽视或抛弃他们。作为政府公共服务的职责，保障儿童的教育机会是第一位的。农村学校布局调整，必须公平优先而不能效率优先，不能以任何理由牺牲少数人的教育权利。

(3) 坚持就近入学

农村义务教育阶段学校布局调整，必须按照《义务教育法》的规定，坚持就近入学的原则。上学距离过远，儿童体力不支，安全隐患和上学费用增加，会造成学生的流失辍学。为了确保每一个适龄儿童少年都能接受教育，义务教育确定了“就近入学”的基本原则。它不是一般性的工作要求，而是《义务教育法》确定的法定准则，是地方政府依法行政、依法办学所必须遵循的。在近近年来农村撤点并校的过程中，农村儿童就近入学的权利受到最大的侵害，已经产生了严重的后果，需要加以纠正和防范。

就近入学的另外一重价值，是确保儿童生活在家庭环境中，由父母照料和抚育。亲子关系和亲情是儿童成长不可缺少、不可替代的，也是一种不可剥夺的权利。让低龄儿童离开家庭生活是违背人伦的。因而，国家要求小学三年级以上才可根据需要寄宿。学校教育不能取代家庭教育。儿童生活在家庭和社区环境中，获得人际关系、习俗、乡土知识、文化和环境的滋养，养成家乡之情，是身心和人格健康发展的重要因素。

2. 未来农村学校的小规模化

未来农村人口的总趋势是在减少，因此，小规模学校和小班化教育适合农村学校当下的实际情况，可以在不进行大规模学校撤并的情况下调整农村学校布局，提升农村教育质量，为城乡教育均衡发展作出重要贡献。当然，要在农村实施小班化教育，需要在财政投入、教师专业发展、教育研究等方面采取积极的措施与之配合。

“小规模化”的“小班小校”有可能成为农村学校的发展趋势。在学校布局调整时，应形成“永久性学校-过渡性学校并存”的格局，根据学龄人口的波动采取不同的策略，实现动态和常态的布局调整。

与我们追求大规模学校相反，小班小校是世界各国现代教育的基本特征，是实现高质量教育的基本追求。从全球范围来看，作为农村地域广泛存在的一种特殊教育形式，无论是已完成工业化、城市化的发达国家还是二元经济并存的发展中国家，小规模学校都一直在农村教育发展中发挥着重要作用。在印度人口分散的偏远农村地区，单一教师学校（一人校）的比例在农村为 31%，在城市为 6%；²³美国曾经有成千上万所“一师一校”的小学，现在仍有

²³ 王英杰：《亚洲发展中国家的义务教育》，人民教育出版社，2003.

463 所这样的学校。²⁴为此，美国、韩国等都出台过专门立法。美国 2000 年 12 月签署了第一项专门针对农村教育的联邦政府拨款法案，即“农村教育成就项目”，包括“小型农村学校成就项目”和“农村低收入学校项目”。韩国在 1960 年出台的《偏远地区、岛屿学校振兴法》，旨在通过专门政策扶持，为处于交通不便利地区的人们提供均等的教育机会。

联合国教科文组织专家安格拉·利特 (Angela. W. Little) 曾指出：“小规模学校的作用体现在三个方面，即扩大受教育机会、促进学习者认知水平的提高以及对学习者在社会和个人发展方面的更大范围的积极影响”。²⁵小规模学校有助于方便偏远农村学生就近入学，尤其是能为贫困社区的孩子提供受教育机会，同时它们也是农村社区文化的重要中心，其重要性不言而喻。在农村小规模学校，集中了后 20%~40% 的贫困阶层，能够上学的都是比较富裕的，而底层的农民家庭，如果不能保证他们就近入学，很多人就会失学。

小规模学校并不等同于质量低下和落后。它不仅仅方便学生就近入学，而且由于实行小班化教学，师生比高，师生关系密切，有利于学生情感和性格的培养，有利于实施参与式的教学和个性化的教育，因而成为高质量教育的同义语。当然，这需要优秀的师资和充裕的教育投入。在学生总量减少、政府教育投入不断增加的背景下，这一目标是有可能实现的。尤其在经济较发达的地区，在地区教育规划中应当建立这样的目标。

当前，村小或教学点虽然恢复保留了，但关键在于如何振兴与重建。一是要逐步改善办学条件和办学标准，保障基本需求。二是采取有效措施提高村小和教学点的教育质量，探讨适合小规模学校的教学模式。制约村小或教学点发展的关键因素是教师，需要通过特殊政策，补充、稳定农村小规模学校的教师队伍，加强教师培训和专业教研，改善教育质量。

3. 未来适合农村需要的教育

当前，农村教育在满足“有学上”的基本需求之后，正在转变为追求“上好学”，追求有质量的教育。《教育规划纲要》提出“为每个学生提供适合的教育”。因此，特别需要认识什么是农村教育的“教育质量”，什么是农村所需要的教育，树立新的质量观。否则，所谓的“上好学”不过是追随城市应试教育的尾巴，在不可能取胜的升学率竞争中挣扎。探索和提供适合农村的教育，是“后撤点并校时代”重大的、具有挑战性的主题。这种新的乡村学校、乡村教育，需要陶行知式的教育家，需要教育家办学，通过大胆改革探索予以实现。

(1) 农村教育的“三重”目标

多年来，关于农村教育的目标定位一直存在争论，即农村教育究竟是“为农”还是“离

²⁴ 石人炳：《国外关于学校布局调整的研究及启示》，《比较教育研究》2004(12)。

²⁵ Angela. W. Little. Learning and Teaching in Multigrade Settings [D]. Paper prepared for the UNESCO EFA Monitoring Report. 2005.8.

农”，究竟什么样的教育是适合农村需要的。

长期以来，我国的农村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“跳出农门”，走出大山、离开家乡。升学教育满足了许多农村学生通过考试制度离开农村的需要，但对于更多升学无望的农村学生，是缺乏实用性和吸引力的，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”，使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”。

今天，我们可以认识，农村教育的功能和定位应当超越“为农”、“离农”这样二元对立的思维。在普及九年义务教育、高等教育大众化的时代，大量农村学生可以通过高考进入城市社会，是农村学生向上流动、促进社会平等的重要途径；同时，更为大量的农村学生进入城市是成为农民工大军；还有一部分人将留在农村参加农业和新农村建设。今天的农村教育必须适应这一现实。农村教育的功能和内涵，应当同时满足升学、进城务工和新农村建设这样不同的需求。

因此，农村教育需要改变城市化的应试教育，回到树人育人的教育宗旨上来。其实质是“以学生为本”的教育——而不是以考试和升学率为本，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，在教育过程中，将普适性知识与地乡土文化、地方性知识有机结合起来，培植他们热爱家乡的乡土之根。通过这种教育为农村孩子的终身发展奠基，为他们提供实现未来自由选择的能力，提供他们走向社会、安身立命的“通行证”。

为此，需要改变农村学校单一应试教育的局面，在初中和高中都应当提供多样化的课程，满足学生的不同需求。例如，为农村学生提供进城务工所需要的生活、法律常识、就业指导和生涯规划。

(2) “以学生为本，以乡土为根”

如上所述，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，而应根据农村特点，按照农村青少年成长的实际需要，适合农村的实际需要。农村基础教育要立足乡土，办出“农味”，既培育学生的国际视野，又培养他们的农村情怀、家乡情怀。如抚松县那样，将那些缺乏良好习惯、行为粗野的农村孩子培养成“语言文雅，行为儒雅，情趣高雅，心灵美雅之人”。只有这样，农村教育才有希望。

第一，弘扬乡土文化，倡导“乡土文化进校园”。农村基础教育随着新课改的试点和推广，正逐渐从应试教育向素质教育转变，其内涵在不断丰富。以升学为唯一目标的“离农教育”，将不再符合农村教育未来的发展趋势。相反，立足乡土，重视打造根植乡土文化的“新乡村教育”，培养学生爱农村、爱农业、爱农民的“三爱”教育，将成为“推进教育均衡、实现教育公平的重要资源和有效抓手”。因为，“乡村地域文化中原本就潜藏着丰富的教育资源。传统的乡村教育体系正包含着以书本知识为核心的外来文化与以民间故事为基本内容的民俗地域文化的纵向传承相结合，学校正规教育与自然野趣之习染相结合，专门训练与口耳相授相结合，知识的启蒙与乡村情感的孕育相结合。”²⁶这样的教育才是“活教育”、“有根的教育”、“整个寿命的教育”。这种植根乡土的教育，不一定是农业科技教育，而是以学生的人格养成为目标，倡导平民教育、生活教育的价值，教育与农村社区发展紧密结合，是一种“为生活做准备的教育”。通过实行综合素质教育，促进学生的人格发展、公民道德和能力培养。吉林抚松县农村学校的教育目标是“为18岁做准备”，将缺乏良好习惯、行为粗野的农村孩子培养成“语言文雅，行为儒雅，情趣高雅，心灵美雅之人”。城市化比例较高、工业为主的浙江省上虞市，在发展农村教育的过程中，积极吸纳并内化乡土文化，将乡土文化教育视为乡村教育发展的源头活水。这样，无论学生将来是继续升学、进城打工还是回乡务农，都获得了赖以安身立命的“通行证”，因为这样的教育让他们“成人”。

通过弘扬乡土文化，倡导“乡土文化进校园”，可以弥补农村学校设施简陋，环境苍白、缺乏吸引力的缺陷。同时，要重视对本土乡贤资源的发掘，通过弘扬乡贤精神，激励学生反哺乡村，抢救文化遗产，促进乡村治理和文化建设。

第二，依托农村资源，开发校本课程，服务“三农”。在农村逐渐向城镇化转变的今天，农村教育最令人担忧的是明显的城市化取向。怎样依托农村学校丰富的教育资源，培养适应时代和农村需求的复合型人才，成为一项摆在农村教育面前的重要课题。

教育应与农业携手，教育应为“三农”服务，农村学校要坚持为农村、农业、农民服务的办学方向，而不只是升学教育。陶行知先生认为，乡村教育应该是“活教育”，应该是“教育与农业”的联合。教育没有农业便成空洞的教育、分利的教育、消耗的教育，农业没有教育，就失去了促进的媒介。这样的教育，是大教育，是“整个寿命的教育”，而不是“短命的教育”。真正的农村教育，应该是“升学不慌，就业不难，致富不愁”，应该是立足三农、服务农村经济的，应该是“三教统筹、农科教结合”。美丽的乡村教育，应该是坚持“教、

²⁶ 钱理群，刘铁芳：《乡土中国与乡村教育》，福建教育出版社，2004:300.

科、劳一体”，坚持“教学做合一”，理论和实践、动手和动脑相结合。这样的教育，是“活教育”，是因地制宜、力所能及的，是能够满足农村学生切实需求的。这样的教育，注定是农村特色的，注定不会成为城市应试教育的尾巴。

湖北省襄阳市襄城区新集中学以为当地农村教育和农村经济发展服务为出发点，通过教育与生产劳动相结合，用特色的人才观搭起各类人才成长的“立交桥”，部分学生毕业后成为了当地农村经济建设的骨干力量，学校也成为了农村的种苗中心、新科技推广中心和农民培训中心。学校通过培养专业教师，开发校本课程，创新教学模式，探索出农村中学独特的办学模式。山西运城的风陵渡中学多年来坚持以陶行知先生的“生活教育”为理念，把学校建成科教兴农的“活学校”，坚持“农科”特色，以“升学不慌，就业不愁”为追求，坚持普教、职教和成教三结合，坚持“辅导员社团”、“学生社团”和“农村经济合作社”三社联动，坚持教学、科研和生产三结合，扎根农村本土化教学，做到了服务农村和农民。

（3）走向“三教结合”，促进农村社区建设

20世纪二三十年代，以晏阳初、黄炎培、陶行知、梁漱溟等为代表的一群中国知识分子，在中国农村掀起了一场以文化改良、乡村再造、民族复兴为目的的乡村建设运动。虽然有各不相同的实践模式，但都是在大教育的视野中，使教育与农村生活、社区发展紧密结合。例如，陶行知认为乡村学校要做乡村生活改造的中心，乡村教师要做乡村生活的灵魂，要建设“适合乡村实际生活的活教育”，这种“活的乡村教育，要教人生利。他要叫荒山成林，叫瘠地长五谷。他要教农民自立、自治、自卫。”²⁷晏阳初主张以“四大教育”医治中国农村的“四大弊病”，即以文艺教育救“愚”，以生计教育治“贫”，以卫生教育救“弱”，以公民教育救“私”。黄炎培主张“先富后教”，从解决农民生计问题入手，在农村设立农场、设置公共诊所，发动农民共同修桥筑路、开展文娱活动、劝学识字，设立乡村改进委员会、青年服务团等自治组织，试行农村自治。

上个世纪80年代，我国开展农村教育综合改革，改变过去农村教育脱离实际的状况，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。农村教育需要回归平民教育、生活教育，重建教育与生活、教育与社会的关系，使学校成为农村社区发展的新引擎。

未来农村学校将构建学校教育与社会发展、经济、民生的新关系，是一种“大教育”。

²⁷ 陶行知著：《陶行知教育文选》，教育科学出版社，1981.157.

农村学校应该逐步成为社区的教育和文化的中心,以教育为核心纽带,综合农村建设的经济、政治、社会、文化的各个方面,与新农村建设实现良性互动。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功能。

农村教育应当倡导平民教育的价值,举办适合实际需要的“粗茶淡饭”的教育。需要打破部门界限,将科技站、文化室、党员活动室等整合到农村学校中,将学校建设成多功能的基层文化中心,避免各搞一摊,造成资源浪费。

农村教育应具有多元的功能,在考虑“升学不慌”、“种田不愁”、“致富不难”的同时,还要适应城镇化发展提出的新需求,即培养社会主义新农村的建设和改造人才。因为,在相当一段时间内,农村建设人才主要还是依赖本地学校的培养。要实现这样的功能,20世纪80年代,在农村开展农科教结合的尝试,开展普通教育、成人教育、职业技术教育“三教统筹”的农村教育综合改革实践,今天仍然值得借鉴。“三教统筹”的实质就是基础教育、职业教育和成人教育三教交叉、渗透、补充和发展,整合农业、科技和教育的力量,优化合理配置农村教育资源,以提高农村教育资源的综合利用率。在城镇化的背景下,意味着使基础教育和职业教育相互渗透、职前教育和职后教育相互衔接,发挥教育的整体功能,坚持在基础教育中渗透农科技术教育、职业教育和成人培训,开发校本特色课程,适应农村社会经济发展的新需求。

(4) “村校一体化”,重振农村学校活力

“以县为主”的教育管理体制,使得乡镇或村屯对农村学校的支持力度降低。因此,资源的统筹利用是农村学校发展的关键。解决农村学校资源缺乏的问题,“村校一体”的发展模式比较具有成效。“村校合一”简而言之就是村、校资源共享达到最大化。

第一,经济发展和教育发展规划统一制定,同步运行。根据当地自然条件和社会条件,制定经济发展规划,根据经济发展规划,进行人才需求预测,再根据人才需求,调整教育发展规模和教学内容。学校把实现农村的经济发展规划当作自己份内的事,村委会把学校发展当作发展经济的“人才库”。

第二,领导合一:村校领导交叉任职。设立村教育委员会,村支书担任主任,村委主任和学校校长担任副主任,吸引群团组织负责人和教师代表担任村教委委员。学校校长兼任村党支部副书记。村干部“一身二任”,既管经济,又管教育。校长也是“一身二任”,既办教育,也管经济。这样既保证教育可以得到优先发展,也使教育为新农村建设服务有了实质性

机制保障，为“村校合一”的农村教育综合改革健康快速发展奠定了组织和领导基础。

第三，教师合一：教师成为“智囊团”。村委会聘教师为村委的“智囊团”。教师联系农户，进行“家访”，促使知识分子劳动化、推动“科学下嫁”，形成学校、家庭、社会三结合的教育网，也使乡村教育具有了“农夫的身手、科学的大脑、改造社会的精神”。

第四，设施设备合一：资源共享最大化。学校实现“一校多牌”、“一室多用”。村校委员会办公室、成人文化技术学校、农民文化活动中心、党员活动室等都设在学校。学校的多媒体教室、图书阅览室、电脑室、文体活动室等场所在节假日、晚上和农闲时间全方位向村民开放、既方便了村民增长知识、获取信息、提高素质、又充分发挥了学校教学设备的作用。

第五，实习实验基地合一：小田实验大田推广。在校园内开辟种植、养殖基地，进行各种种植、养殖试验，充分发挥“小田试验大田推广”的引领作用。基地在创造经济效益的同时，为学生提供了良好的实践场所。

第六，文化合一：村校共建精神文明。学校成教部成立农民文艺宣传队、舞蹈队、篮球队、乒乓球队等，活跃了农民生活，促进了农村精神文明建设。通过“村校一体”的发展模式，使农村学校发展获得了资源的保障，农村学校也发挥了辐射作用。正如陶行知所言：一所学校就是一个发电机，两百多名学生就是通向家家户户的电线，发电机的功率和快就会照亮千家万户。