

农村小规模学校发展的基本判断与治理思路*

秦玉友

〔摘要〕 研究农村小规模学校发展问题首先要追问农村小规模学校发展的未来趋势。判断农村小规模学校发展的未来趋势之后,在当前普遍关注教育质量提升的政策语境下要科学分析促进农村小规模学校发展的优势与制约农村小规模学校发展的劣势,并在此基础上探索与完善农村小规模学校的治理思路,通过整合小规模学校与其他部门、规范小规模学校学制,改革教育资源配置标准,改进师资配置与发展制度,推进区域学校评价、教学管理与教研制度改革,不断提高农村小规模学校质量,激发农村小规模学校发展活力,促进农村小规模学校协调、特色、持续、公平发展。

〔关键词〕 农村;小规模学校;学校发展;治理思路

〔作者简介〕 秦玉友,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授 (长春 130024)

在过去一段时间内,广大农村地区进行了不同程度的学校布局调整。农村小规模学校不断减少的现象向人们传递了一种农村小规模学校存续堪忧的情绪。在教育实践与研究中甚至出现了小规模学校将很快消失的观点。但是,从统计数据看,2017年,全国共有小学和教学点27.0万所,其中城市(城区)2.9万所,农村(镇、乡村)24.1万所。全国农村小规模学校10.7万所,占农村小学和教学点总数44.4%。针对小规模学校在农村大量存在与所占比例较高的现实,以及发展农村小规模学校的重大意义的认识,为精准落实党的十九大报告提出的“高度重视农村义务教育”与“抓重点、补短板、强弱项”战略,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》,把农村小

规模学校发展放在重要战略地位进行规划。农村小规模学校发展问题成为教育实践与研究的重要课题。

一、农村小规模学校发展趋势分析

农村小规模学校发展趋势可以从小规模学校所在地的层级重心、数量与存续时间三个维度来考察。从这三个维度看,农村小规模学校的重心会持续上移,农村小规模学校数量与所占比例都较大,农村小规模学校会长期存在。

(一)农村学校小规模化与小规模学校重心上移

20世纪六七十年代,我国形成了村村有小学、乡(镇)乡有初中的学校布局,农村学校

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院2016年度重大项目“农村教育经费投入效益评估研究”(项目编号:16JJD880014)的研究成果。

数量达到峰值。20世纪80年代以来,计划生育政策的执行与人们生育意愿的转变,引起农村学龄人口减少;加之城乡二元户籍制度变化,农村人口进城严控制度从松动到放开,以及区域教育不协调发展,在父母进城带动与优质教育吸引下,农村学龄人口外流,农村学校逐渐小规模化。

小规模学校首先出现在学龄人口较少的自然村,之后在小一些的行政村出现,接着在较大的行政村、在一些教育发展水平相对较低的乡镇政府所在地也出现了。从农村小规模学校出现的顺序看,宏观上沿着自然村——小行政村——大行政村——乡政府所在地——镇政府所在地这个发展轨迹,重心逐渐上移。当然,在一些交通不便、人口密度小的地区,特别是西部地区,学校布局调整力度较小,一些村屯和乡镇同时存在小规模学校。

(二)农村小规模学校大量存在

农村最典型的人口学特征是地广人稀。这些特征决定了相同入学半径内,农村学校规模会比较小。要想扩大学校规模,必须增加入学半径。为解决因此带来的上学路途过长问题,许多农村地区建立了寄宿制学校。随着交通条件的改善,一些农村地区建立了校车制度,学校规模有一定程度增加。但是,增加入学半径在政策与教育法规上受到限制。体现就近入学精神,集中办学增加学校规模只能是就近撤并过小的农村学校。

为农村学龄人口,特别是农村处境不利儿童,提供方便的入学机会,全面实施教育扶贫,可以有效阻断贫困的代际传递。农村地区的儿童,特别是农村地区的贫困儿童与其他处境不利儿童更倾向于或只能就近上学,或需要特殊关注。农村必须根据实际,兼顾农村人口学特征、就近入学政策与服务农村处境不利群体,保留必要的小规模学校,这决定了小规模学校在农村地区必然大量存在。

(三)农村小规模学校将长期存在

20世纪80年代以来,城乡差异的计划生

育政策及城乡不同严格程度执行计划生育政策背景下,城镇家庭孩子数量要少于农村。理论上讲,在城镇化过程中,无论进城务工人员是否带孩子进城,城镇化率都高于教育城镇化率。而从统计数据看,2017年全国常住人口城镇化率为58.52%,全国义务教育的城镇化率为76.48%,高出城镇化率近18个百分点。推动教育城镇化率高出城镇化率18个百分点有三股主要力量,即城镇化带动、农村学校撤并推动、城乡教育发展不均衡推动。

从快速城镇化阶段的城镇化率区间(25%~70%)看,教育城镇化率已经先于城镇化率跨越城镇化率高速增长区间,教育城镇化将会放缓,城乡学校布局将进入缓慢变化期,农村小规模学校数量将趋于缓慢变化或相对稳定。从学校布局变化看,随着2012年《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》出台,撤校推动的农村学龄人口外流速度明显放缓。随着县域义务教育发展均衡化水平的提高,一些在城镇上学的农村生源学生甚至开始向农村学校回流。如江西弋阳县大量学生向农村学校回流。另外,单独二孩、全面二孩政策相继实行,也成为未来农村学校生源增加的重要因素。因此,农村小规模学校将长期存在。

二、农村小规模学校优劣势分析

为使农村小规模学校治理能够有的放矢,必须全面认识农村小规模学校的教育优势与发展劣势。通过补齐“短板”放大“优长”,可以提升农村小规模学校的教育质量与发展农村教育自信,并使二者形成良性互动。

(一)农村小规模学校发展优势分析

由于农村小规模学校所处农村的社会环境、自然环境以及农村小规模学校的学校规模小、班级规模小,使农村小规模学校发展“自带”了许多优势。但是一些优势是“潜在”的,不能自动发挥出功能,当前也没有得到充

分的挖掘。

农村社区是平面居住、熟人社会,学生个体与其他个体互动更方便,学校与家庭、社区联系更容易。身处熟人社会,“会得到从心所欲而不逾规矩的自由”^[1]。一方面,学生可以有心理安全感地与社区其他个体进行互动与学习;另一方面,农村学校很容易与家庭、社区建立起紧密的联系,共同塑造学生成长所需的良好环境。农村自然环境、农业生产对儿童是相对开放的,更方便学习者接触自然,体验劳动,是学校重要的潜在课程资源。农村自然环境与生产实践为农村学生提供了更多接触自然与回归生产实践的机会与方便条件。在回归自然、回到生产实践的过程中,农村小规模学校如果能有效地把自然环境、农业劳动与其他生产活动课程化,充分考虑农村学生年龄特点,让他们接触自然,接受系统的劳动教育,有利于学生学习和运用科学知识,养成正确的劳动态度,在劳动中锻炼热爱劳动的意志品质。

农村小规模学校班级规模小,个体化关注机会更充分,具有进行小班化教学的潜在优势。20世纪80年代以来,一些发达国家相继实施了许多有重要影响的班级规模减缩项目。这些项目研究发现,小规模班级更有利于个体化教学、个体化关注、减少纪律问题、运用创新的教学策略。广大农村小规模学校基本都是小规模班级,具有开展小班化教学的潜在优势。如果为农村小规模学校教师提供小规模班级教学能力准备,在农村小规模学校有意识地开展小班化教学实践,可以更有效地利利用个性化关注优势,提高农村小规模学校教育质量。

(二)农村小规模学校发展的劣势分析

农村小规模学校发展的劣势总是与农村小规模学校的“小”以及农村发展水平的比较弱势有关。二者的弱势叠加,导致农村小规模学校的资源使用效率偏低,教师岗位吸引力缺乏,生源素质竞争力差。

农村小规模学校的规模效益低,按生均配置原则使农村小规模学校教育资源缺乏。在过去很长一段时间内,教育资源配置往往基于在校生数量,农村小规模学校“小”自然就获得了更少的资源。小规模学校并不是什么都小、什么都少的。在公用经费支出、办学条件需求上,一所每个班级只有10人的单轨完全小学与一所每个班级有30人的单轨完全小学的公用经费支出、办学条件需求差异不大。教育资源使用效率低不仅体现在公用经费与办学条件上,而且体现在师资上,农村小规模学校师资使用效率低。

在开放劳动力市场背景下,农村小规模学校教师岗位吸引力低,难以吸引留住优质师资。在资源分配上,教育投入与办学条件具有被动性,只要政策到位、监督到位,教育投入与办学条件的可达性就没有什么障碍。但是,教师与其他资源不一样,教师具有能动性。在开放劳动力市场背景下,无论是农村小规模学校所在社区经济社会环境特征,还是农村小规模学校的环境特征和农村小规模学校教师的岗位特征,都对教师缺乏吸引力,农村地区容易出现教师向城性流动。向农村小规模学校配置师资的可达性成为农村教育领域长期被诟病的问题。

优质生源流失,导致农村小规模学校在学业表现上缺乏竞争力。学生是教育质量的最终表达载体。与城镇相比,由于处于不利的社会经济地位,农村学生素质起点低,农村小规模学校在教育质量表达上处于不利地位。由于城乡教育不均衡发展,家庭经济条件好的、成绩优秀的孩子会被家长送到城镇上学。经过多重“筛选”,农村小规模学校只能服务于农村处境不利群体,农村小规模学校在学业表现上更加缺乏竞争力。

三、农村小规模学校发展政策建议

未来农村小规模学校发展的主要任务

是,考虑其规模特征进行相关政策设计,以教育治理思维,整合小规模学校与其他部门,规范小规模学校学制;改革教育资源配置标准;改进师资配置与发展制度;推进区域学校评价、教学管理与教研制度改革。

(一)整合小规模学校与其他部门,规范小规模学校学制,使农村公共服务更有规模、更合规律运行

发展农村小规模学校,需要农村教育治理改革,为农村小规模学校发展创造其需要的条件。需要用统筹思维,处理好教育内外部门关系、各学段关系,科学设置农村小规模学校学制。

整合农村小规模学校与其他服务部门的公共服务,使公共服务部门产生系统效应。农村普遍存在教育、卫生、村委会等公共服务部门。但是,这些部门通常都是独立的,缺乏联系。教师工作负担重,而其他部门工作量并不饱满。为此,需要有效整合村小、卫生所和村委会等的资源,把农村小规模学校的一些非学校教育功能交给村委会、卫生所,村委会承担起校园周边环境整洁与安全任务,卫生所承担起学生健康与疾病预防的相应任务,同时教师承担起教育家长、建立家校联系及沟通社区、建立学校—社区联系的工作。

统筹农村小规模学校与幼儿园办学,建立“农村小学低年级+幼儿园”的农村小规模学校。目前,幼儿园一般普及到乡镇,一些稍有条件的农村家庭会送孩子到乡镇上幼儿园。如果农村儿童到乡镇入园后,他们更倾向在乡镇学校上小学,这样农村学校规模就会越来越小。鉴于这种情况,相关部门应该统筹农村小规模学校与幼儿园办学,建立农村小学低年级+幼儿园的农村小规模学校。但要注意的是,幼儿教师与小学教师的专业要求(专业素质与专业认同)是不同的,小学教师到幼儿园工作或幼儿园教师到小学工作都需要专门系统的培训与学习。因此,要加强被调配教师的系统培训工作。

科学划分小规模学校的初小阶段与高小阶段,减少年级设置任意性,增加小规模学校认同感。考虑到当前农村小规模学校基本是不完全小学与没有明确规定设置几个年级的现实,国家或地方应该探索“初小+高小”的小学学制,对农村小规模学校年级设置做出明确规定。目前探讨小学阶段学制可以聚焦在初小年限上,即初小要设置成几年。初小学制要考虑学生年龄特点,学生在什么年龄之前不宜远距离走读上学,不宜长时间坐校车上学,不宜离家到别处寄宿上学。许多研究认为,10周岁之前不宜住校或离家太远上学。鉴于此,如果6周岁入学,初小学制可以设置为四年。如果7周岁入学,初小学制可以设置为三年。

(二)改革教育资源配置标准,使农村小规模学校资源配置体现“小规模”特征

从教育自身看,农村小规模学校发展困境与规模小相关。由于规模小,农村小规模学校在资源使用上不能产生规模效益,出现规模不经济的现象。单维地按生均指标核拨资源,会使城乡教育资源配置出现均衡化陷阱现象。因此,农村小规模学校资源配置要体现“小规模”特征。

充分考虑农村小规模学校实际,多维度核算学校公用经费。核算一个学校的公用经费,不能单维地基于学生数量。也是基于这种考虑,在公用经费配置方面,2012年,国家提出,“对学生规模不足100人的村小学和教学点按100人核定公用经费”,这一政策看到了小规模学校公用经费使用效率的衰减,对小规模学校来说是一个利好的公用经费政策。但是这一政策难以精准地满足不同规模学校的需要。为此,在政策具体执行过程中,可以从学校、班级、学生三个层面进行公用经费核定。^[2]

基于工作量分配教师,促进校际教师工作量均衡。2014年,国家统一了城市、县镇、农村中小学教职工编制标准。这是教师编制

标准的一个重大进步。但是,统一的师生比规定是基于理想学校规模假设设定的,标准化的师资配置模式难以满足农村小规模学校的独特需求。^[3]一个区域内校际师资配置应该基于教师教学工作量进行。每个学校所需要教师数量与区域内所需要教师数量之比,与区域内教师存量的乘积就是每个学校应该得到的教师数量。

研制农村小规模学校硬件建设标准,推进学校标准化建设。农村小规模学校运行需要具备基本办学条件,相关部门要基于满足底线、保证质量、避免浪费的原则,加强农村小规模学校硬件建设标准研究。在推进学校标准化建设过程中,要保证校舍得到及时修缮,了解教育需求及时配置基本的教育教学设备。^[4]在满足底线要求的基础上,加强可移动的、对教育质量贡献度高的硬件部分的建设,提高农村小规模学校教育质量,降低农村小规模学校硬件投资风险。

(三)改进师资配置与发展制度,提高农村教师素质水平

考虑到教师有素质差异和选择学校的主体性,提高农村小规模学校教师队伍整体素质水平和胜任小规模学校教学的能力,必须充分考虑小规模学校的教学组织特点,从师资配置与专业发展制度上进行探索。

改革区域教师初次配置制度,优化农村小规模学校教师素质结构。近年来高等学校为农村小规模学校选拔优质师资准备了人力资源,“以县为主”的教育管理体制为提高农村小规模学校教师素质提供了政策空间,地方政府可以通过积极的政策引导,为提高农村小规模学校教师整体素质精准发力。为了农村小规模学校吸引留住教师,相关部门除加大补助力度外,要创新乡村教师定向培养制度,在地方师范高校中定向招收初中、高中优秀毕业生。如湖南省通过四类计划,改进区域教师初次配置,吸引留住优质师资,改变农村小规模学校教师素质结构。^[5]

加强与完善区域教师交流制度,促进区域内校际优质师资分布均衡。在教师再次配置上,要遵循“流动促进区域师资校际均衡”的宗旨,推进教师流动。在进行教师区域校际流动时,核心是建立体现区域校际差异的教师补贴制度,为教师流动创新良好的制度环境。在进行补贴时,要把补偿与激励分开,分类施策,把教师由于去偏远地区工作产生的额外交通、生活费用列为补偿范围;在此基础上,再设置有吸引力的激励措施。激励力度要达到一定强度,这个强度要让教师在区域不同学校工作时感到公平。条件尚不具备的县,可以出台限制性政策,与聘用、评职、提拔或获得荣誉挂钩。另外,对于长期坚持在农村小规模学校任教的优秀教师,应该在评职、获得荣誉方面优先考虑。

创新教师培养培训制度,为农村小规模学校教师教学进行能力提升。在农村小规模学校教师培养、培训与校本教研中,要充分认识到农村社区、自然环境、生产劳动这些潜在的课程资源,要充分考虑农村小规模班级教学优势与特点,认识到全科教学与复式教学对教师的不同能力要求,提高对农村社区、自然环境、生产劳动课程化的能力,提高挖掘小规模班级教学优势、尊重与利用小规模班级教学特点的能力,提高全科、复式教学能力。

(四)推进区域学校评价、教学管理与教研制度改革,激发小规模学校发展活力

由于小规模学校服务于农村处境不利群体,这些群体在家庭社会经济地位与文化资本方面都处于劣势,需要通过评价制度改革肯定学校教育努力。农村小规模学校无法形成班级间竞争与教师教研氛围,需要创新教学管理与教研制度,激发农村小规模学校的发展活力。

建立增值评价制度,肯定小规模学校的教育努力。通常情况下,在农村小规模学校读书的学生是暂时成绩不理想或家庭条件有限、不容易到乡镇与县城去上学的学生。在

这种情况下,如果用学生的绝对成绩高低来评价农村小规模学校教育质量与学生发展,对农村小规模学校及其中的教师是非常不公平的。因此,教育主管部门要改变过于注重绝对结果的评价制度,引进、建立或完善基于学生相对进步的增值评价制度,对农村小规模学校管理者与教师的教育努力给予公正的承认,激发农村小规模学校管理者与教师的工作积极性。

改进学校教学管理制度,提高小规模学校教师专业对口率与学生学习积极性。农村小规模学校规模小,很难做到每个学校都有专业艺体外教师;同时,艺体外科目对教师专业性要求较高,其他学科教师很难兼任。为此,几个学校可以通过走教等措施共享艺体外教师,提高专业对口率,提高农村小规模学校教学质量。针对小规模学校班级数量少、班级学生少无法形成班级间竞争、班级内的教育氛围与活力不足等问题,可以尝试打破以一个学校的单个班级为单位的教学,不同小规模学校可以定期进行校际活动,也可以

通过网络实现不同学校班级之间的交流互动,增加竞争与交流机会,提高小规模学校学生学习积极性。

改进学校教研管理制度,提高小规模学校自主发展动力。针对小规模学校中教师少,难以形成教研氛围等问题,不同小规模学校可以定期进行跨校教研,为教师提供专业合作与展示机会。提高小规模学校校长的领导力,通过校长间的交流合作,交流小规模学校的成功管理经验,提高小规模学校校长的胜任力,提高农村小规模学校自主发展能力。

参考文献:

- [1] 费孝通. 乡土中国 生育制度 乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2015. 9—10.
- [2] 秦玉友. 农村小规模学校教育质量困境与破解思路[J]. 中国教育学刊,2010,(3).
- [3] 雷万鹏,张雪艳. 农村小规模学校师资配置政策研究[J]. 教育研究与实验,2012,(6).
- [4] 范先佐,等. 义务教育均衡发展农村教学点的建设[J]. 教育研究,2011,(9).
- [5] 肖国安. 逼出来的“战略性工程”——湖南实施农村教师公费定向培养计划调查[N]. 中国教育报,2016-09-06.

The Development of Small-Scale Rural Schools: Future Trends and Approaches to Governance

Qin Yuyou

Abstract: The study of the development of small-scale rural schools needs to first probe into its future trends of development. Since the present policy shows much concern about the improvement of the quality of education, it is a must to make a scientific analysis of the advantages and disadvantages of these schools, and based on these, explore and consummate the approaches to their governance. Specifically, to improve the quality of these schools, increase their vitality, and promote their harmonious, characteristic, sustainable and equitable development, it is necessary to integrate these schools with other departments, normalize their educational system, reform the standards of allocation for educational resources, improve the system for teacher allocation and development, and push forward regional school evaluation, teaching management and the reform of the teaching research system.

Key words: rural area; small-scale school; school development; approaches to governance

Author: Qin Yuyou, professor of the China Institute of Rural Education Development of Northeast Normal University, Key Research Institute in University (Changchun 130024)

[责任编辑:金东贤]