

促进新型城镇化建设与西部偏远山区 义务教育布局协调发展的基本对策

——基于西部地区部分乡镇的调查

焦 炜¹, 焦玲玲²

(1 兰州大学, 甘肃 兰州 730000; 2 西北师范大学, 甘肃 兰州 730070)

[摘要]城镇化对人口和产业的集聚效应引起了农村义务教育布局的重大变化,教育布局与城镇化建设协调发展成为新型城镇化的必然要求。对西部地区部分乡镇学校的调查发现,西部偏远山区义务教育布局调整过程中存在着调整速度过快、教育布局规划缺乏科学性、城乡教育投入不均衡、教育布局调整缺乏配套政策等突出问题。西部偏远山区义务教育布局调整必须结合农村人口流动情况、促进县域教育空间布局优化、均衡城乡教育投入、促进城乡教师合理流动等基本措施的实施予以统整,才能有效促进新型城镇化与西部偏远山区义务教育的协调发展。

[关键词]城镇化; 西部偏远山区; 义务教育布局; 协调发展

[中图分类号] G521 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-5843(2019)04-0018-07

[DOI] 10.13980/j.cnki.xdjyxx.2019.04.004

我国西部地区地处内陆,地形复杂,自然条件和基础设施差;对外开放较晚,人力资本水平低;农村人口比重大,农村社会保障制度和服务体系很不健全,城镇化率和城乡协调指数低^①。西部山区中的多数乡村散落在大山的沟壑里,位置偏僻、交通闭塞、信息滞后,西部大开发战略的实施并未完全实现东西部农村经济的公平增长,东西部差距仍十分明显。近10余年来,随着我国城镇化进程的不断加快和农村剩余劳动力转移规模的不断扩大,进城务工人员随迁子女数量逐年增加。与此同时,农村地区通过撤点并校对学校进行大规模布局调整的改革取得了一定成效,但也存在着因盲目撤点并

校而带来的一系列问题。2012年9月,国务院发布了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》,要求暂停农村义务教育学校撤并行动,已撤并的学校要依群众意愿进行恢复。同年12月,党的十八大提出“新型城镇化”战略,随后正式公布了国家新型城镇化综合试点名单。因此,农村义务教育布局发生重大变化的根本原因是由城镇化对人口和产业的集聚效应引起的,教育布局优化并与城镇化建设协调发展就成为新型城镇化的必然要求。因此,分析西部偏远山区义务教育布局问题,须慎重考虑与之密切相关的人口流动、城镇化速度、城乡教育投入等因素的影响。西部偏远山区义务教育

[收稿日期] 2019-02-12

[基金项目] 教育部人文社会科学研究基金项目“新型城镇化背景下西部偏远山区义务教育布局调整研究”(项目编号: 13YJC880032)。

[作者简介] 焦炜(1974-)女,甘肃秦安人,教育学博士,兰州大学高等教育研究院教授;主要研究方向:课程与教学论、高等教育和农村教育研究。焦玲玲(1988-)女,甘肃秦安人,教育学硕士,西北师范大学知行学院外语系助教;主要研究方向:课程与教学论、农村教育研究。

作为农村义务教育不容忽视的一部分，新型城镇化战略的实施和深入推进对于解决其根本问题具有重要的推动作用。我国西部地区自实施大开发战略以来，城镇化在数量、规模和等级等方面都取得了明显的进展，为新型城镇化背景下西部地区承接人口城镇化的主战场奠定了基础，也为西部地区义务教育发展创造了有利条件。在此背景下，笔者在对西部地区部分乡镇^②义务教育布局调整状况进行调查的基础上，分析西部偏远山区义务教育布局调整存在的问题，探讨如何抓住新型城镇化这一机遇，促进西部偏远山区义务教育布局的优化与发展。

一、西部偏远山区义务教育布局调整的现状

进行农村义务教育布局调整，是我国快速城镇化背景下优化教育布局的基本趋势。近 10 余年来，伴随农村学生数量的减少和撤点并校力度的不断加大，西部农村小学和教学点数量大幅度减少。以甘肃省秦安县为例。秦安县位于西秦岭北缘，属陇中黄土高原西部梁峁沟壑区，总面积 1 601.6 平方公里，耕地面积 105.45 万亩（山地面积占 95.6%），属于典型的西部山区县。全县现有 5 个镇，12 个乡，全县农业人口 46.8 万人（占全县总人口的 76.3%）。从学校数量来看，2000 年全县共有农村初级中学 24 所、农村完全小学 360 所、初级小学和村学 216 所，基本上每个行政村有一所小学。2003 年 3 月全县撤乡并镇后，撤销的 5 个乡的学区也相继消失。2010 年，有农村初级中学 25 所、一贯制学校 3 所，农村小学数量减至 314 所，教学点数量减至 88 个。从 2000 年到 2012 年，完全小学撤并了 31.5%，教学点撤并了 56.5%。而同期农村小学学龄儿童入学人数由 60 031 人减少至 58 997 人，减幅仅为 1.7%。从班级规模来看，2000 年，农村小学平均班额 30.8 人，初中为 62.9 人。2012 年，农村小学平均班额 20.3 人，乡镇初中班额平均 65.1 人。总体来看，西部偏远山区义务教育布局调整具有以下基本特征。一是农村教学点撤并力度大。义务教育撤并行动全部集中在小学，且教学点撤并力度大于小学（其他各样本的情况与此类似，如图 1、图 2 所示）。初级中学也进行了适度的调整，但数量变化不大。二是撤并模式多元化。偏远山区在学校撤并过程中采取了多种模式：除了学校整体撤并外，也有小学高年级的撤并，如将部分小学变成教学点，或对小学从四年级以上、五年级以上进行合并。三是农村初中学校中班额大。农村初

中学校数量增长速度缓慢，初中班额普遍超过国家规定的 45 人的标准。2012 年的数据表明，秦安县莲花学区初中班额最大，达到平均每班 84 人；班额最小的五营学区平均每班为 33 人。四是代课教师得到调整，节省了工资性财政支出。例如，秦安县代课教师数量由 2000 年的 392 人减少到 2012 年的 216 人，减少了 44.9%。随着农村小规模学校的撤并、学校地理位置的改变，教育资源得到有效整合：（1）撤并学校的动产向布点的中心学校集中，使中心学校的文体设施、实验设备得以完善，提高了基础设施的使用效率。（2）地方政府集中有限的财力，改扩建了一批办学条件有限的学校，同时配合“国家贫困地区义务教育工程”“危房改造”等一系列教育工程的实施，大力消除学校危房，并逐步为学校配备了现代化教育设备。布局调整使农村学校规模扩大，教育资源的重新配置使每所学校可支配的教育资源相对增加，在一定程度上提高了学校的规模效益。

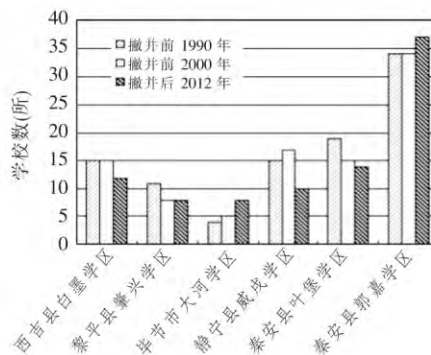


图1 西部样本学区小学学校撤并情况

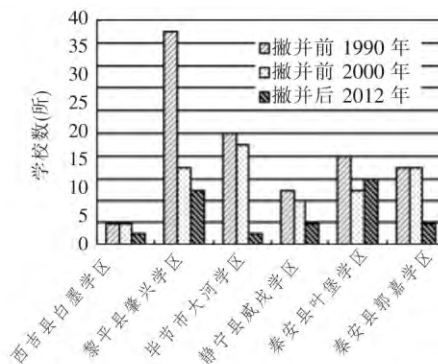


图2 西部样本农村教学点撤并情况

二、西部偏远山区义务教育布局调整中存在的突出问题

教育布局作为一个国家或地区的学校在地理空间上的分布结构，与社会经济发展水平和人口分布

状况密切相关。教育布局是否科学,直接关系到教育资源的利用效率和教育的发展水平。义务教育作为城镇化进程中人力资本提升的基础要素,其协调发展必然会受到城镇化的双重影响:它既可以提升农村教育的量,但也加剧了教育非均衡化发展的程度。西部地区农村义务教育布局调整在整合教育资源、提高学校规模效益、缓解农村学校师资紧缺状况等方面虽取得了一定的成效,但由于许多地方在执行过程中存在着“教育县镇化”“片面教育成本论”“规模越大越好”“乡村学校功能单一化”“县里说了算”等诸多观念性、政策性误区^[1],导致了西部农村偏远山区中小学布局调整过程中的突出问题。

(一) 偏远山区义务教育布局调整速度与西部城镇化速度不匹配

由于城镇化在一定程度上代表着一个地区现代化的总体水平,因此城镇化率被视为地方政府的一个重要政绩指标而加以积极推动。虽然近30年我来到西部地区城镇化取得了较大的发展,但由于城镇化速度仍滞后于工业化速度,城市公共资源在短期内无法完全容纳和承担大量的外来人口,大量收入较低的农村人口不得不返回其流出地,大量农村学龄儿童仍然需要在农村接受义务教育。而在城镇规划中,发展优质教育资源被视为吸引人口聚居的重要因素,“镇办小学,县办中学”被很多地区视为实施中小学布局调整的重要策略。这就导致了許多地方政府在义务教育布局调整过程中急于在短期内完成农村中小学布局调整目标,设定的布局调整进度和学校办学规模指标较为冒进,采取划定办学规模、制订撤并学校数量目标等不切实际的办法推进学校撤并工作,使办学规模较小的乡镇以下农村学校和教学点在短期内消失。实施农村义务教育布局调整以来,西部农村偏远山区小学校数量减少幅度超过小学学龄人口和在校生减幅的5倍,小学教学点的减幅更大。例如,秦安县2000年到2010年全县乡镇以下的农村学校和教学点减少了41.5%,村小和教学点减少了63.9%,比全国同期教学点减少数高出3.9个百分点,而同期本县农村常住人口数仅减少了12.3%(秦安县统计局、秦安县统计年鉴(1998—2012年)),致使大部分乡镇以下小学生只能到乡镇所在地就读。

西部地区偏远山区由于受自然地理、历史文化、经济社会发展等诸多因素的影响,包括学龄人口在内的区县人口并未像中东部平原地区农村那样

出现大幅减少的情况。据统计,2000年至2006年的6年间,6—11岁小学学龄人口在东、中部乡镇农村分别减少了24.2%和19.5%,而西部乡镇农村平均仅减少了18%,其中一些农村偏远山区、牧区半牧区和少数民族地区学龄人口的减幅仅为5%左右^[2]。西部地区小学布局调整的力度大于全国平均水平,农村中小学向城镇集中的速度过快,与西部地区城镇化水平不匹配。

(二) 偏远山区义务教育布局规划缺乏科学性

农村学校布局调整政策的根本目的在于整合与优化农村教育资源,提高义务教育质量,促进教育均衡发展。但西部地区在开展义务教育布局调整工作时,由于一些地方政府一方面对中央有关文件缺乏深入细致的领会,片面甚至简单地将布局调整理解为撤并或关闭农村中小学校,将学校布局调整错误地等同于在一定年限内撤减一定量的中小学,而将分散的学校进行集中就等同于教育均衡发展。另一方面缺乏深入的走访调研,对当地偏远山区农村社会、经济、人口、交通、教育等实际状况了解不彻底、不准确,导致学校布局规划缺乏合理性和科学性。因此,学校布局调整政策在执行中只重点考虑服务人口、服务范围、学校规模、撤并速度等可量化因素,而较少考虑到村民的经济承受能力、学生身心健康成长、亲情关怀、乡村文化与发展等关乎教育公平和农村学校所发挥的多种功能与综合效益^[3]等方面的问题,导致布局调整简单化、形式化,损害了群众尤其是弱势群体的利益。布局调整后,学校覆盖的教育区域增加,学生上学路途过远,每天在路上消耗的时间过长,既增加了学生上学的困难,也影响并消耗了学生的学习精力,导致学生辍学率增加。例如,贵州省毕节市七星关大河学区所在乡镇有8个行政村、65个自然村,有9123户28130人。撤并前该学区基本上每个行政村有1所小学,4个行政村有1所初级中学;小学撤并后2个行政村有1所小学,8个行政村有1所初级中学。校点辖区面积太宽,仅大河行政村包含的自然村数量就达19个,但2012年该学区原有10个教学点被全部撤销。许多学生家校间距离太远且主要靠走读,最远的达10公里。校点辖区内有太多高山、沟壑,山体滑坡现象多发,学生上学路途中的安全隐患增多。由于西部偏远山区义务教育布局调整造成大量村小和教学点短期内从村落中消失,农村学校从村落汇集到乡镇及其他经济发达地区。偏远山区学校远离学生居住地,学生就近入学

的机会被剥夺,产生了诸如交通不便、安全隐患、经济负担、寄宿生活、班额过大、辍学率升高等许多问题。在政策执行过程中,不合理的布局调整也造成了地方政府与村民之间的利益冲突。

(三) 城乡教育投入不均衡,义务教育布局调整缺乏配套政策

国家和地方教育投入的不均衡,是导致偏远山区学校陷入教育财政困境的根本原因。从国家层面来看,我国中央和省级财政的教育投入重心是高等教育,基础教育投入与高等教育形成巨大反差,且教育经费投入因经济发展水平的制约而在区域间和城乡间存在严重的不平衡。经合组织发布的《教育概览 2010》表明,我国基础教育和高等教育(含科研经费)的生均经费比为 1: 5.5,而经合组织国家两者的比例仅为 1: 1.9。即使被认为高等教育最发达的美国,二者之比也仅为 1: 2.46。我国西部地区经济落后,地方财政状况不佳。从 2011 年全国各地区教育经费投入的数据和排名情况来看,西部地区人均教育经费仅为东部地区的 44.2%,而西部地区农村小学的生均预算内教育经费仅为东部地区的 57.58% (数据来源于《中国教育统计年鉴 2011》),义务教育经费投入存在严重的不平衡。从地方层面来看,西部地区地方政府的财力十分有限,长期以来城乡间的“二元结构”导致了一些政府部门在制订公共政策时的“城市优先”思维惯性^[4],以及国家基础教育投入执行“以县为主”的政策,使我国城乡义务教育在总体规模、师资水平、教学质量等方面存在着很大差异。在义务教育经费投入上,大部分县域教育资源过度向县城学校倾斜,将农村中小学建设资金集中分配到县城学校,造成县城与乡镇及以下农村地区的教育资源配置的差距进一步扩大,“在一些西部的城市初中,每张课桌上都配备了宽带插口,而在有的农村学校,孩子们连上学必备的纸和笔都买不起。一些西部城市的小学拥有塑胶跑道的运动场不止一个,而在农村小学连一个可供学生玩的篮球也拿不出”^[5]。西部农村教育投入的不足,直接导致优质教师资源和标准教学设施的缺乏,最终导致城乡义务教育教学的差距越来越大,造成新的结构失衡。由于西部地区政府财政紧缺,教育投资严重不足,导致义务教育布局调整缺乏经费投入、教学设施、师资力量、教学管理等配套政策。学校被大量撤并之后,教师的工作量大幅增加,很多合并后的中心学校不仅未能实现教育质量和教育效益的提升,却

因学生人数的陡增和缺乏配套措施,导致班级人数过多甚至出现超大班级。这不仅不利于农村教育质量的提升,也影响了城乡义务教育的发展。

此外,由于西部山区特殊的自然地理环境,偏远山区人口稀少,居住分散,交通不便,学校以小学和教学点居多,布点散、规模小,缺少资金投入和建设,学校破败不堪,教学质量低下。地方教育部门实施的“县教育局——乡镇中心校——村小或教学点”的垂直式分包分管教育模式,即“中心校管理模式”,而不是由县级教育行政部门直接管理,大多数教学点和村小(小规模学校)在与中心校的关系上只是“空间上的独立”,缺乏独立的法人地位,身份上依附于当地的中心小学,教师选派、公用经费分配、教学设施供给等方面受制于中心小学。身份的不平等、权力的不对等,造成了优秀师资被抽离、教师培训机会被剥夺的现象相当普遍。中心校层层截留村小和教学点的生均公用经费而不受监督,进一步加剧了农村小学教学点的资金运转难度,导致偏远山区小规模学校陷入困境。

三、促进新型城镇化与西部偏远山区义务教育协调发展的基本对策

西部地区义务教育布局调整存在以上矛盾和问题的主要症结,可以归结为“决策有误”和“决策无误但执行不力”两个方面^[6]。但从根本上来说,西部地区义务教育布局调整存在以上问题的主要原因是由城镇化的推进、经济社会环境以及进入剧变期的乡村教育本身等多种因素造成的:旧的运行机制正在打破,新的机制尚未建立;教育需求不断增长,教育资源相对短缺;有限的教育资源与庞大的受教育人口需求,教育的公平原则与教育资源配置的不平衡等。这些矛盾使乡村教育在与城镇化的互动中不断产生冲突,城乡教育之间的差距不断扩大,最终导致乡村学校转型的数量、规模和速度与经济社会以及城镇化发展的极度不适应。为了适应新型城镇化的要求,解决传统城镇化中存在的问题,推动新型城镇化发展,就必须高度重视并着力解决好以下问题。

(一) 偏远山区义务教育布局必须和农村人口流动相结合

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出,要“加快发展中小城市,有重点地发展小城镇”“推动小城镇发展……与服务‘三农’相结合”“根据城镇常住人口增长趋势和空间分布,统筹布局建设学

校……等公共服务设施”。新型城镇化战略的制定和实施,将对人口空间流动和城镇体系结构产生重大影响。在此背景下,义务教育布局调整既要重视一定区域内人口发展变化的历史,也要对区域内未来人员数量和空间分布的变化趋势进行分析预测。从人口普查数据、城镇人口规模、城镇人口增长率^[7]来看,中小城镇的人口吸引力与集聚功能正在逐步增强。有研究者对西部山区外出人口回流现象的调查发现^[8],农村劳动力向外地迁移、进行异地城镇化的同时,外出人员多数人都有回流意愿,且年龄大多不到40岁,农村劳动力在逐步向县域内的乡镇镇区和县城集聚并首选自主创业,且贫困程度越高,异地迁移意愿越弱,贫困人口总体呈现出在本地发展和本地城镇化的倾向,回流人口呈现出“乡村—乡镇镇区—县城”集聚的趋势。由此可见,农村劳动力回流必将对回流地的城镇化进程产生多方面的影响。因此,在农村人口城乡双向流动的背境下,西部地区地方政府除了需要加快产业结构调整、打破城乡户籍的体制性限制、改善乡镇公共服务水平及人居环境、提升流出人口的返乡吸引力之外,在偏远山区义务教育学校布局方面,应按照国家对农村义务教育学校布局的总体要求,合理适度地加以调整。鉴于近10余年来各地在农村义务教育布局调整中由于缺乏对农村基础教育发展的长远规划而表现出盲目作为和急功近利的现象,要求县级人民政府要认真充分地进行调研和考察,在广泛征求学生及其家长和村民意见的基础上,在坚持教育公平的前提下,紧密结合当地农村地理环境及交通状况、学龄人口变化、经济水平和教育条件保障能力、学生家庭经济负担等各种因素,将小城镇和新型农村社区规划与偏远山区学校布局规划有机结合起来,科学制订符合当地城镇化发展特点的乡村学校布局专项规划和相关政策,有效配置农村基础教育资源,促进城乡教育均衡发展,真正实现偏远山区适龄儿童既能就近上学,也能享受同城镇学生一样的较高质量的义务教育。

(二) 加强西部地区新型城镇化建设,促进县域教育空间布局的优化

新型城镇化要求统筹城乡发展,促进公共资源在城乡之间均衡配置,推进城乡基本公共服务的均等化,从根本上打破城乡“二元”经济结构,缩小城乡差距,推动城乡经济社会发展融合。只有适应新型城镇化发展和新农村建设的新形势,统筹考虑城乡人口流动、学龄人口变化以及当地农村地理环

境及交通状况、教育条件保障能力、学生家庭经济负担等因素,才能实现农村基础教育的科学布局。针对西部人口和城镇空间分布极为不均的现状,建立以新型农村社区、乡镇镇区及城镇群网络体系,应是新型城镇化的可取之举。地方政府应按照国家新型城镇化战略的总体要求,科学编制县域村镇体系规划和农村社区区域范围,通过产业布局调整,依托现有条件较好的村庄、农牧业、民族特色区、生产基地、城镇建设区等规划布局农村社区,按照地域相近、规模适度、群众认同、便于服务的原则引导散居村、弱小村和偏远村的人口向新型农村社区聚集,稳步推进迁村并点工作,推动村镇聚落集中行动,促进广大乡村的人口、产业向乡镇镇区和新型农村社区聚集。积极推进农村基础设施建设,提高公共服务水平,逐步实现农村基础设施城镇化、生活服务社区化。西部偏远山区义务教育布局一定要与县城教育规划、与新型农村社区、乡镇镇区及小城镇的建设相协调,这就意味着城乡教育布局不仅要强调城乡教育层次结构的协调,还要突出城乡教育设施的协调。因此,要在新型农村社区设立幼儿园、小学,乡镇镇区建立幼儿园、小学、初中,并综合配套相应的基础设施和公共服务设施,推进办学条件的标准化、规范化。地方政府要按照分步走的原则,循序渐进,量力而行,尊重民意,先试点后推广。针对当前西部偏远落后山区村民居住分散、交通困难、生活贫困,集中办学难度过大的实际,短期内还是要保留学校。在增加经费投入、加大贫困生补助力度的基础上,保障区域内学校布局与学龄人口居住分布相适应、学校数量与学龄人口数量相匹配,合理确定教学点、村小、中心校和寄宿制学校布局,满足学生就近入学的需要。总之,各级政府应站在城乡一体化和可持续发展的高度,从长计议,先搬家、后搬校,校随家走,慎重撤并现有偏远山区学校,合理统筹布局农村学校,注重农村学校办学质量的提升和体制创新,保护城乡学校各自的特色及差异,实现城乡教育公平和优势互补。

(三) 均衡城乡教育投入,注重制订配套政策

城乡教育的不平等是农村人口向城镇流动的重要内因。这正如联合国开发计划署发布的人类发展报告《跨越障碍: 人员流动与发展》(UNDP, 2009)中所言,“当今世界上机会的分配是极不平等的,这个不平等是人员流动的一个主要驱动力”^[9]。而导致了城乡教育的不平等归根结底是由城乡间教育条件的非均衡造成的。这种非均衡进一步导致了城

乡适龄儿童的就学权利和就学机会的非均衡、城乡之间受教育程度的差异。我国新型城镇化战略将义务教育均衡发展作为首要任务之一，其核心是均衡城乡教育投入，这是降低城乡教育落差的根本途径。当前我国财政性教育、经费支出仍低于欠发达国家的平均水平^③。不仅如此，政府的教育投入存在重高等教育轻基础教育的问题，且有限的投入大多流入了城市重点示范性中小学，村中小学享受到的政府经费资助相当有限。鉴于此，首先，应调整国家财政分配体制。可借鉴发达国家的做法，设立教育拨款委员会，进行教育预算的审议，监督政府按照预算进行拨款，并对各地的教育、经费落实情况动态监测、分析和评价^④。同时要考虑到各地区的经济差异，针对西部地区经济发展落后和少数民族人口多的情况，经费投入上不宜实施“以县为主”的政策，中央可以尝试建立农村贫困地区义务教育专项资金，通过转移支付的方式加大对西部偏远山区义务教育的政策和投入力度。同时，通过建立问责机制，从体制上保证投向农村义务教育的经费能够落实到位。要防止一些重点示范性学校、容易出政绩的教育项目占去大部分的教育经费，更要防止教育经费被挤占、挪用和侵吞的现象发生。对于西部贫困地区的基础教育，国家应通过进一步实施教育扶贫战略，通过加强资金管理、调整投资分配结构，合理配置教育资源，推动贫困地区教育的发展。其次，建立偏远贫困山区义务教育财政投入保障机制。由省级和市县级财政、教育部门负责，组织对全省范围内的偏远贫困山区义务教育发展及布局情况进行全面深入的调研，根据农村人口变化特点、学校办学能力、当地经济发展趋势和影响未来教育发展的可能因素等，以县为主，制订偏远贫困山区义务教育发展规划，并由省市县财政部门分别设立偏远贫困山区义务教育发展专项补助经费，列入省市县各级财政预算。最后，注重配套政策的制订。在结合义务教育学校标准化建设的基础上，充分考虑配套设施、交通条件、师资队伍和生源，优化配置资源，办好村小及教学点、乡(镇)中心校，大力提高寄宿制学校生活条件，缩小城乡教育差距，推动城乡义务教育的一体化均衡发展。

(四) 构建城乡义务教育资源共享机制，促进城乡间教师的合理流动

新型城镇化进程中需要着力解决的突出问题就是缩小城乡教育差距过大，提高农村教育质量和城乡教育均衡发展，推进城乡教育一体化。构建教

师流通体制，实现城乡教育资源共享，是推进城乡教育一体化、提高农村教师质量和改善偏远山区学校教育落后状况的重要途径。通过全面推进农村教育信息化建设，搭建城乡教育资源共享平台，建立城乡优质教育资源共享机制，扩大优质教育资源覆盖面，逐步缩小西部地区城乡教育差距，提升农村基础教育水平，促进城乡教育公平。与此同时，西部地区应根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的要求，制订符合地区实际的教师轮岗交流实施方案和教师流动补偿机制。如通过实施优秀骨干教师城乡巡回授课、紧缺专业教师城乡流动教学、城乡学校结对子帮扶等活动，推动西部地区城乡间教师资源的流动。对支援农村的城镇教师提供支援津贴；在教师职称评定中将支援农村学校的年限作为优先条件，且制订根据年限的长短予以优先评定等激励政策，提高城镇中小学教师服务农村学校的积极性，促进城乡教育的协调发展。湖北省黄梅县、江西省南昌县、吉林省通榆县等地区已经通过教师交流轮岗实现了城镇学校反哺农村学校的目标，吸引了不少农村学生回流乡镇，有效改变了农村学生盲目进城上学所导致的农村班额小、城镇班额大的弊病，有力地缓解了城乡教育的落差，对促进城乡教育均衡具有积极的借鉴意义。在教师流动支援的基础上，加大乡村教师培训的范围和力度，充分利用“国培”“省培”以及“农村中小学教师素质提高工程”等平台开展大规模的教师培训工作，切实提高偏远山区教师的整体素质。对于缺编的教师岗位，可根据情况结合地方政府财力向社会招考录用新教师，或通过特岗教师、免费师范生计划等吸纳教师；在待遇、职称等方面加大向偏远山区教师的倾斜力度，吸引优秀大学毕业生到农村任教，提高当地教师和大学毕业生服务乡村的积极性。

注释：

①2012年末，我国西部地区12省(区、市)总人口3.64亿，西部农村人口约2.01亿，占全国总人口的26.9%。其中农村人口占西部地区总人口的55.26%，占全国农村总人口的31.34%，而城镇化率仅为44.74%，比全国平均水平低7.83%。西部84个地级及以上城市中有38.1%的城乡协调指数低于0.5，反映了西部地区第二、三产业比例低，整体经济发展水平相对落后，城乡协调度低的现实。

②包括甘肃省秦安县、宁夏回族自治区西吉县和贵州省毕节市七星关区和黎平县。

③④从世界水平来看，财政性教育经费支出在发达国家中已达到了5%左右，欠发达国家的比例为4.1%（吴杰等，教育

经费占到4%为何那么难[N].南方周末 2013-03-08.)。

参考文献:

[1][3]韩清林.农村中小学布局调整的误区[N].中国教育报 2011-09-29.

[2]汪明.学校布局调整要稳步推进留有余地[N].中国教育报 2011-08-28.

[4]沈小革,周国强.流动人口教育公平问题研究[M].北京:群众出版社 2006(93).

[5]王佳北.我国农村基础教育的困境与出路[D].上海:复旦大学 2011.

[6]何卓.对我国农村中小学布局调整的思考[J].教育发展研究 2008(1).

[7]王红霞.城镇化的结构变迁与新型城镇化的趋势[J].甘肃社会科学 2014(03).

[8]陆泉麟.超越道路之争——基于人的需求视角的西部山地贫困地区城镇化模式探析[J].城市规划 2015(10).

[9]刘民权.2009年人类发展报告——跨越障碍:人员流动与发展[M].北京:中国财政经济出版社 2009.

(责任编辑:刘新才)

Research on Harmonizing the Development of Compulsory Education School Distribution with the New-typed Urbanization

——Based on the Investigation of Some Rural Schools in Western China

JIAO Wei¹, JIAO Lingling²

(1. Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000, China;

2. Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu 730070, China)

Abstract: Rural compulsory education distribution has greatly changed which caused by the accumulative effect of the urbanization of population and industry. Harmonizing the development of compulsory education school distribution with the urbanization becomes the inevitable requirement of New-typed urbanization. Based on the investigation of some rural schools in western China, this paper analyzed the problems in the rural compulsory education distribution, such as the process of adjustment fast, lack of scientific education planning for distribution, unbalanced urban and rural education investment, lack of supporting policies in education distribution adjustment, and so on. And accordingly, the author puts forward to some basic measures to harmonize the development of compulsory education school distribution with the new-typed urbanization, which are to seriously consider the rural population flows, to promote the space optimization of education distribution in the county level, to balance urban and rural education investment, to promote the rational teachers flow between the urban and rural.

Key words: new-typed urbanization; the western remote mountainous area; compulsory education distribution; harmonizing development