



中国中青年
教育学者自选集



探寻农村教育发展之路

谭细龙 著



时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社

中国中青年教育学者自选集

探寻农村教育发展之路

TANXUN NONGCUN JIAOYU FAZHAN ZHI LU

谭细龙 著

《中国中青年教育学者自选集》编委会名单

主 编 石中英

副主编 唐玉光 程斯辉 司晓宏 王本陆

编 委 (以姓氏拼音为序)

鲍康健 程斯辉 钱志亮 石中英

司晓宏 唐玉光 王本陆 王 晨

吴寿兵 杨多文 殷振群



时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

探寻农村教育发展之路 / 谭细龙著. —合肥:安徽教育出版社, 2009. 11

(中国中青年教育学者自选集. 第三辑 / 石中英主编)

ISBN 978-7-5336-5400-9

I. 探… II. 谭… III. 乡村教育—中国—文集 IV.
G725-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第200135号

出 版 人:朱智润

策划编辑:殷振群

责任编辑:张 利

技术编辑:王 琳

装帧设计:袁 泉

出版发行:安徽教育出版社

地 址:合肥市繁华大道西路398号

邮 编:230601

网 址:<http://www.ahep.com.cn>

经 销:新华书店

排 版:安徽创艺彩色制版有限责任公司

印 刷:合肥晓星印刷有限责任公司

开 本:720mm×960mm 1/16

印 张:24.5

字 数:345 000

版 次:2009年11月第1版 2009年11月第1次印刷

印 数:2 000

定 价:45.00元

发现印装质量问题,影响阅读,请与我社出版科联系调换

电 话:(0551)3683078

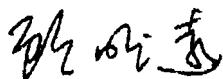
总 序

当《中国中青年教育学者自选集》第一辑十本专著放到我面前的时候,真是感慨万千,兴奋不已。回想 1979 年中国教育学会刚刚成立的时候,全国从事教育理论研究的只有四百多人。为了繁荣教育科学,当时我们呼吁恢复中央教科所、建立中国教育学会,得到邓小平同志的批准。今天中国教育学会的会员已经发展到八十多万人,全国博士授权点已有几十个,一批中青年教育理论工作者已经成为教育科研的骨干。《中国中青年教育学者自选集》就是他们展示在我们面前的成果。怎不令人兴奋!

我与中青年教育理论工作者是有感情的。回想 18 年以前,1989 年他们在大连召开第一次会议,要求成立中青年理论工作者研究会。众所周知,那时的形势,有些同志有点害怕。但是中国教育学会的老会长张承先同志还是比较开放、很有远见的,认为应该支持中青年这种合理的要求,中青年是我们的未来,教育科学的繁荣要靠他们。学会就让我来联系这项工作。我也认为,中青年的要求是合理的。因为过去开会,总是老专家占据了讲坛,没有中青年学者讲话的机会。中青年理论工作研究会的成立给中青年学者提供了一个讲坛。在研究会成立之前,做了几年准备,每年都由我主持年会,以中青年理论

工作者为主,也请一些老专家参加,互相讨论,相互学习,效果很好。1993年正式成立了中青年教育理论工作者专业委员会,我完成了历史使命,就由他们自己组织了,我虽很少参加他们的会议,但一直关心他们专业委员会的工作。看到他们的成长,我的喜悦的心情是难以言状的。

改革开放以来,我国教育有了空前的发展,教育改革不断深入。教育实践呼唤着教育理论的指导。教育科学也有了很大的发展。但是,我们不能不看到,教育理论还远远不适应教育的需要。我们还需要努力,一方面要继承和发扬我国优秀的教育传统,另一方面要吸收外国先进的理论和经验,但重要的是要深入我国的教育实际,总结我们自己的经验,形成有中国特色的社会主义教育理论体系。《中国中青年教育学者自选集》为建设我国的教育理论体系作出了贡献。我祝贺她的出版,并希望有第二辑、第三辑问世。



2007年10月30日

于北京求是书屋

目 录

第 一 编 发展农村教育 为新农村建设提供智力支撑

- 001 发展农村基础教育是农村和谐社会建设的重中之重
- 009 农村基础教育存在问题探析
- 018 改革发展农村教育 实现农村现代化
- 027 论农村中小学功能拓展对建设新农村的重要意义
- 033 论乡村小学在农村和谐文化建设中的重要作用
- 039 发展农村职业技术教育 为建设农村小康社会服务
- 048 农村义务教育均衡发展需要充分发挥政府调控职能
- 055 教育凭证制度与农村基础教育均衡发展

第 二 编 完善教育法制 为农村教育发展保驾护航

- 063 实现教育法治必须先“治法”
- 073 论教育政策与农村基础教育发展
- 088 论教育立法的依据和原则
- 096 论教育立法科学化
- 105 立法民主化是完善教育法制的关键
- 112 义务教育阶段学生受教育机会不平等现象浅析
- 120 政府依法履责是新《义务教育法》实施的保证
- 125 “为教育服务”与《义务教育法》
- 134 《教师法》——教师权益的法律保障

138 改革开放 30 年教育法制建设回顾

第三编 陶冶品德情操 锻造和谐社会的儒雅公民

- 147 德育:素质教育的灵魂
- 155 全面建设小康社会与学校德育改革
- 165 现代人素质与教育思想现代化
- 173 中小学礼仪教育初探
- 179 对“阳光教育”的思考

第四编 加强法制教育 培养公民的民主法制意识

- 182 论公民知情权保护与公民有序的政治参与
- 191 全面建设小康社会与社会主义民主政治建设
- 201 论村务公开民主管理与新农村农民民主素质培养
- 210 增强法制观念 构建和谐社会
- 216 民主法制化是实现社会主义民主的根本保障
- 222 论社会主义法制对精神文明建设的作用

第五编 改革课程教学 推进素质教育的贯彻实施

- 226 依法治教是实现“素质教育”的根本保证
- 232 课程改革和素质教育
- 238 优化教学过程 减轻学生负担
- 242 新课程下课堂教学改革的几个方向
- 248 有意义学习理论与课堂教学改革
- 254 “听读领先”优于“听说领先”
- 264 中小學生课业负担过重的教学论探讨

第 六 编 创新班级管理 营造宽松和谐的育人环境

- 269 未成年人保护与班级管理
- 276 加强课间十分钟的管理
- 279 如何优化班级管理
- 283 当“导师”型班主任
- 292 加强心理健康教育 化解中学生敌对情绪
- 301 教会学生“玩”

第 七 编 协调校家教育 促进未成年学生健康成长

- 303 论学校与家长的关系
- 313 学校保护学生权益的责任内涵
- 320 父母应着力于子女阅读习惯的培养
- 326 矫治罪错行为:预防未成年人犯罪的一条重要途径
- 336 未成年学生在校伤害事故的责任认定

第 八 编 优化教师队伍 提高农村中小学教育质量

- 346 农村中小学教师队伍存在问题及改革建议
- 352 提高农村教师素质必须以转变观念为先导
- 362 改善农村教师生态是教师队伍建设和管理工作的重心
- 371 论师范类大学生法律素质的培养
- 378 浅议农村教育中的教师素质培训
- 383 后记

第一编 发展农村教育 为新农村建设提供智力支撑

发展农村基础教育是农村和谐社会建设的重中之重^{*}

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》是全面推进党的执政能力建设的纲领性文件,在讲到当前和今后一段时期加强党的执政能力建设的主要任务时,明确指出:“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置。”“不断提高构建社会主义和谐社会的能力。”“要把推进经济建设同推进政治建设、文化建设统一起来,促进社会全面进步和人的全面发展。推动建立统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的有效体制机制。”“要高度重视和关心欠发达地区、比较困难的行业和群众。”这些都为改革和发展我国农村基础教育提供了政策依据。

我国虽然整体实现了小康,但发展不平衡,城乡差别大,农村尤其不发达。特别是农村基础教育发展严重滞后。农村中小学办学条件差,拖欠、不足额发放教师工资的现象较普遍,教学内容严重脱离农村发展需要等问题,

^{*} 原载《马克思主义与现实》2005年第3期。

严重制约着农村人口素质的提高和农村和谐社会的建设。针对这种情况,国务院发布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》,将推进农村基础教育持续健康发展作为重点,指出:“农村教育在全面建设小康社会中具有基础性、先导性、全局性的重要作用。发展农村教育,办好农村学校,是直接关系 8 亿多农民切身利益,满足广大农村人口学习需求的一件大事;是提高劳动者素质,促进传统农业向现代农业转变,从根本上解决农业、农村和农民问题的关键所在;是转移农村富余劳动力,推进工业化和城镇化,将人口压力转化为人力资源优势的重要途径;是加强农村精神文明建设,提高农民思想道德水平,促进农村经济社会协调发展的重大举措。”中共中央一直十分重视农村教育问题。党的“十六大”报告强调,要“加大对教育的投入和对农村教育的支持。”我国农村小康社会的建设,和谐社会的实现,取决于 8 亿农村人口素质的提高。因此,大力发展农村基础教育对推进农村和谐社会建设具有十分重要的现实意义。

二

从 20 世纪 90 年代中期开始,随着中央和地方分税制度的实施,地方财政日益拮据,地区差别不断加大,农民负担加重,农村基础教育变成了“中央目标,县级责任”,弊端越来越明显,造成了一系列不良后果。

首先,最突出的问题是农村基础教育经费严重短缺。在目前体制下,农村教育经费的投入主要依靠县、乡(镇)政府的财政收入。由于农村产业结构的严重落后,县级财政(特别是农业县)困难重重,乡(镇)财政缺乏稳定的来源,尤其是在基础教育办学体制和财税体制的改革中,忽略了地区经济发展不平衡的事实,从体制上加剧了农村教育经费的紧张局面。如地处江汉平原的湖北省监利县,2003 年末人口总数 142 万,是全省的人口大县;其中农业人口 102 万,占 72%,远高于全省 60% 的水平。监利县也是全国闻名的产粮大县,粮食产量曾连续 9 年位列全省第一。随着市场经济逐步深入,作为传统农业大县的监利县经济出现了前所未有的困难。2003 年,该县地方财政收入仅为 1.69 亿元,而财政支出却高达 3.88 亿元,主要依靠上级转

移支付资金勉强维持运转。面对这种县级地方财政状况,农村税费改革后建立和完善“以县为主”的农村基础教育管理体制将面临巨大的困难。根据监利县政府提供的数据和收集到的资料,监利县教育经费现状如下:

——农村税费改革前的2001年,监利县全口径教育经费投入(预算内、外教育经费合计)约为1.9亿元;农村税费改革后的2002年,由于取消了农村教育费附加、教育集资和政策外收费,教育投入减少了8000万元。上级转移支付补助发放教师部分工资后,仍有5000万元的巨额缺口,导致教师工资难以按时、足额发放。

——按现行学生杂费标准,监利县每年仅能收取学生杂费2300万元,而中小学公用经费实际支出约4300万元,缺口达2000万元,导致公用经费严重匮乏,难以保证学校的正常运转。

——全县中小学目前负债总额高达1.25亿元,其中“普九”债务就有5500万元。税费改革后学校基本丧失了偿还能力,债主封门、闹事的现象时有发生,导致许多学校经常被迫推迟开学或停课。

监利县的教育经费短缺情况只是我国农村基础教育的缩影。根据湖北省统计局提供的资料,当前湖北省县级财政极为困难。2002年县域地方财政收入占国内生产总值的比重仅为3.1%,比全省低1.8个百分点;人均地方财政收入为193元,比全省低214元,仅及全省平均水平的47.4%。县域财政支付能力十分有限,相当部分县(市)为“吃饭”财政。有的县(市)连“吃饭”都成问题。据统计,2002年湖北省73个建制县(市),仅有潜江、当阳等7个县(市)财政收入大于支出,其他全都入不敷出。^①

其次,骨干教师流失、教师缺编现象普遍。由于教师的工资和福利待遇得不到保障,骨干教师流失严重,农村中小学缺编现象十分普遍。由于经费紧张,监利县教师缺编现象长期得不到解决。据县教育局测算,全县教职工总人数按《湖北省中小学教职工定编标准》计算缺编2966人;按县政府自定缩减编制5%的标准计算,仍缺编1629人。由于待遇低,工资不能保证,近

^① 杨海涛. 湖北省县域经济发展研究报告[R]. 2003-05-20. 引自湖北统计信息网。

几年来全县共外流骨干教师 72 人,其中包括特级教师 6 人,中学高级教师 35 人,约为在岗中学高级教师的 15%。许多学校缺少在编教师,只好大量聘请代课教师。

第三,教育基础设施落后,危房得不到及时整修,教学设备和文体设施严重缺乏。如监利全县现有 75 所中小学存在危房,危房面积达 6.4 万平方米。而 2002 年国家拨付的危房改造资金仅 459 万元,地方又无法筹集配套资金,危房的存在严重威胁着师生的生命和财产安全。(从全国情况看,农村中小学危房所占比例远高于城镇,2000 年全国初级中学危房面积 225.5 万平方米,农村初级中学达 174.2 万平方米,占 77.3%;全国小学危房面积 539.1 万平方米,农村小学达 440.6 万平方米,占 81.6%。①)

以上种种弊端,致使农村基础教育与农村经济、社会发展长期处于恶性循环的怪圈之中:由于农村基础教育投入严重不足,农村中小学进不了、留不住优秀教师,教学质量差,只有少数学生能升学;升入高一级学校的学生,毕业以后不愿回家乡,升不了学的回乡毕业生不爱农村、不会农活、不务农,基础教育未能培养安心农村建设的适用人才;由于人才缺乏、经济落后,拿不出钱办教育,结果是经济更加萎靡不振;由于生活贫困,农民又看不到子女接受基础教育带来的直接收益,影响了他们办学助教的积极性,使基础教育发展更加缓慢,当地经济与文化发展更加落后。如何尽快从这个恶性循环中走出来,形成“以教促富,以富促教,教富相长”的良性循环,是农村基础教育改革和发展的重要课题。

三

在提高农村人口素质、建设农村和谐社会的进程中,基础教育的发展具有决定作用。因此,我们必须下大力气改革和发展农村基础教育,使之与农村生产力发展和农村和谐社会建设的要求相适应。笔者认为,我国农村基础教育的改革和发展,急需正确认识并优先解决以下问题:

① 杨周复.中国教育经费统计年鉴 2000[M].北京:中国统计出版社,2001:44.

(一) 正确认识农村基础教育对建设农村和谐社会的重要作用

我国农村基础教育之所以长期处于落后和低效状态,与我们对农村基础教育在思想认识上存在偏差有关。首先,在对农村基础教育功能的认识上,看不到教育是提高农村人口素质、推动生产力发展的直接动力。教育投资是生产性投资。一些地方政府官员总是认为“经济要快上,教育让一让”,把发展教育置于经济建设这个中心之外而不顾。“还有相当一部分同志,包括一些高级干部,对于发展和改革教育的必要性,认识不足,缺乏紧迫感,或者口头上承认教育重要,到了实际问题时又变得不那么重要了。”^①其次,在对农村基础教育作用的认识上,受“学而优则仕”传统观念的影响较深,把农村基础教育仅仅看成是升学的手段,只注重考试科目的教学,不重视基本职业技能培养和实用技术培训,使教育脱离了农村经济发展的需要,缺乏对农民的吸引力,失去了农民对基础教育的认同和支持。第三,在对教育形式的认识上,只重视全日制的普通教育,不重视业余农民夜校和农闲、节假日实用技术培训,不能有效地利用农村基础教育资源,造成农村有限的教育资源闲置和浪费。第四,在舆论导向和社会评价上,往往只以中、小学升学率的高低作为评价学校办学质量的标准,而不是以是否推动当地经济发展来衡量。因此,农村基础教育改革必须以思想观念的转变为前提,确立正确的办学指导思想,使农村基础教育重新赢得农民的支持。

(二) 建立和完善农村基础教育管理和投入新体制

面向农村和谐社会建设的基础教育改革不是通过某些方面的改革就能实现目标,必须进行农村教育整体改革,构建农村基础教育新体系。

首先,要改革农村基础教育的管理体制和运行机制,由“计划”和“行政命令”为主转变为“依法治教”“市场调节”和“信息导向”为主。要健全和完善教育激励机制、教育公平竞争机制、教育自主调节机制,扩大学校办学自主权,使农村基础教育主动与农村经济和社会发展相适应。

其次,要改革农村基础教育的办学体制,实行办学主体多元化;实行“两

^① 中国中央文献编辑委员会. 邓小平文选[M]. 第3卷. 北京:人民出版社,1993:121.

权”分离办学,有条件的地方可实行“民办公助”“公办民助”或公民个人办学;实行灵活的宽严相济的弹性学制,有计划地实行“三级分流”;实行一张文凭多种证书制,创造形式多样、能适应农村和谐社会建设需要的教育教学模式。

第三,变单一的普通教育结构为多元的综合教育结构。长期以来,我国农村基础教育实行的是普通教育升学模式,职业教育发展迟缓。到1999年我国农村初中在校生中职业初中学生与普通初中学生比是1:63.5;农村职业高中在校学生与普通高中在校学生比是1:2.4;1999年农村地区初中毕业生升学率仅为48%。^①大多数农村初中毕业生要回乡从事农村现代化建设,但他们中绝大多数接受的是普通教育,缺乏职业技术基础,学非所用,用非所学。这种现象必须扭转,尽快形成普教、职教共同发展,比例合理的农村基础教育结构。

第四,要改革农村基础教育的投资体制,加大中央、省级财政对农业县(市)的财政转移支付力度,切实建立起以财政拨款为主的农村基础教育投资体制。《国务院关于基础教育改革与发展的决定》要求中央财政和省级财政对“财力不足、发放教师工资确有困难的县,要通过调整财政体制和增加转移支付的办法解决农村中小学教师工资发放问题”,强调“确保农村中小学教师工资发放是地方各级人民政府的责任。”只有尽快改善农村基础教育投入不足的状况,才能确保农村基础教育的健康发展。

(三)吸纳民间资金,兴办优质基础教育,缓解政府投资压力

湖北省监利县在农村税费改革前的2000年,教育经费总额为1.09亿元,其中财政预算内经费只有0.445亿元,预算外经费(农村教育集资、农村教育费附加、中小学杂费等)却高达0.645亿元,约占教育经费总额的60%。财政预算内的0.445亿元教育经费,也占了全县农民上缴农业税的91%,基本上是农民的贡献。^② 税费改革前,这种教育经费来源结构在中部

① 纪宝成.中国教育事业统计年鉴1999[M].北京:人民教育出版社,2000:2.

② 根据人民教育出版社《中国教育事业统计年鉴1999》2000年版第58页统计数据推算.

地区农业县中相当普遍。据统计,湖北省在实施“普九”过程中,累计投入资金 150 亿元,其中政府财政投入仅 30 亿元,农民负担 100 亿元,教育负债 20 亿元;农民承担了 2/3 以上的“普九”经费。

“以县为主”的基础教育管理体制对各级政府提出了调整财政支出结构的要求,但对于“吃饭财政”的农业县实施起来非常困难。要填补 60% 以上的过去由农民出资的教育经费缺口,不是一个晚上就能实现的。政府解决这些问题需要一个过程。

如何在不普遍增加农民负担的前提下,开辟农村教育多渠道投入的新途径,调动更多的资源投入农村基础教育呢?笔者认为,以吸纳民间资金的方式筹措农村基础教育经费,缓解政府财政困难,是“求真务实”的态度。近年来,湖北农业县(市)有大量农民外出打工。根据 2001 年不完全统计,全省异地打工农民人数超过 200 余万人,年创劳务收入 100 多亿元。例如,人口近百万的阳新县每年在外打工人员高达 15 万人,2003 年劳务收入 3.9 亿元,是全县财政收入的两倍多。^① 监利县常年外出打工人员超过阳新县,每年有 20 多万人。农民劳务收入的回流已成为监利县经济的重要支柱。

统计资料表明,监利县民间“积淀”的大量资金,远远超过了政府的财政实力。例如,2003 年监利县地方财政收入仅为 1.69 亿元,而城乡居民储蓄存款年末余额高达 27.06 亿元,是县财政收入的 16 倍。农村税费改革前后,该县城乡居民储蓄存款余额每年平均递增约 4 亿元;在 1999—2001 年间,存款余额总体增长了 90.5%,年均增长率达 17.5%;而全国城乡居民存款余额总体仅增长 78%,年均增长率仅 15.5%。^②

一部分先富起来的农民对优质教育产生了强烈的需求,他们具有一定的经济承受力,愿意为子女接受良好教育花钱。优质优价的教育收费既满足了农民子女接受良好教育的需要,又符合市场经济的特点。我们不能老是在“乱收费”“减轻农民负担”“教育公平”的束缚下考虑农村基础教育改

① 施索,来自产粮大县湖北监利的调查[J],中国改革,2002,(3).

② 杨海涛,湖北省县域经济发展研究报告[R],湖北省统计局 2003-05-20,引自《湖北统计信息网》。

革。面对优质教育资源供需矛盾的不断激化,实行优质优价的教育收费政策,吸纳更多的民间资金投入农村基础教育,既可以实现十六大提出的“人民享有接受良好教育的机会”的目标,又可以缓解政府的投资压力,这显然是“求真务实”的选择。

(四)采取多种调控手段,引导农村基础教育均衡发展

解决农村教育投入不足、发展不均衡的问题,政府除进一步加大财政投入外,可采取如下措施:(1)设立专项资金,切实改善公办薄弱学校的办学条件;(2)发放“义务教育扶贫卡”,扶持弱势群体,解决贫困学生入学难问题;(3)建立教师流动、城市教师支农、扶贫教育服务等机制,鼓励教师到农村地区,老、少、边、穷、山区的中小学任教,逐步缩小城乡中小学师资差距,保证农民子女也能接受良好教育;(4)发放“职业教育培训卡”,扶持农村职业学校、农村业余文化学校和就业培训工作的开展;(5)采取“政府采购”的方式,向优质学校“购买”部分免收“高额学杂费”的“学位”,向学业优秀的贫困学生发放超额度的“义务教育卡”,为他们提供接受优质教育的机会;(6)通过财政拨款调控,扶持那些生源不足但按学校布局要求必须设置的农村学校、教学点,防止因学校布局调整导致学生辍学的现象发生;(7)引导优质学校兼并薄弱学校或创办分校,扩大优质教育资源,让更多的农村学生接受优质教育;等等。总之,以政府多种手段的宏观调控,切实保障受教育者的公平权利。

农村基础教育存在问题探析^{*}

——以湖北省为例

十六大以后,党的工作重点迅速转向了农村,转向了农村教育,为农村教育的发展奠定了政策基础。为了推动农村教育新一轮的发展,我们必须认真分析农村教育中存在的问题,而当前存在的最突出的问题是教育投入不足、教育发展不均衡和师资队伍建设滞后。只有找出问题的根源并解决问题,才能推进农村基础教育的发展。

一、农村基础教育办学经费短缺

(一)“以县为主”的管理体制加剧了农村基础教育经费不足的矛盾

自从2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》确立农村义务教育实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的管理体制以来,由于没有明确“以县为主”的内涵,导致一些人把“以县为主”的管理体制片面地理解为义务教育经费投入“以县为主”。中央和省级政府对农村义务教育投入的不作为(不到位),是导致财政困难县农村义务教育发展停滞的直接原因。

湖北省监利县地处富饶的江汉平原,2003年末人口总数142万,其中农业人口102万,占72%,高于全省60%的水平,是全国闻名的农业大县和

^{*} 原载《教育研究与实验》2006年第3期。本文为湖北省教育厅人文社会科学研究重点项目“农村教育资源整合与建设湖北新农村研究”的阶段成果,课题批准号:2006z089,课题负责人:谭细龙。