

总主编 / 周浩波
分册主编 / 于月萍
李潮海

城镇化背景下农村教育 转型与路径研究

 辽宁人民出版社



区域教育发展战略
与政策研究丛书

非外借



区域教育发展战略
与政策研究丛书

城镇化背景下农村教育 转型与路径研究

总主编 / 周浩波
分册主编 / 于月萍
李潮海

 辽宁人民出版社

© 于月萍 李潮海 2016

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化背景下农村教育转型与路径研究 / 于月萍,
李潮海主编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2016.5

ISBN 978-7-205-08588-9

I. ①城… II. ①于… ②李… III. ①乡村教育—研
究—中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 101691 号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

<http://www.lnpublish.com.cn>

印 刷: 沈阳新天地印刷有限公司

幅面尺寸: 170mm×240mm

印 张: 20

字 数: 280 千字

出版时间: 2016 年 5 月第 1 版

印刷时间: 2016 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 张天恒

版式设计: 令 文

责任校对: 徐 悦

书 号: ISBN 978-7-205-08588-9

定 价: 46.00 元

区域教育发展战略与政策研究丛书

编委会

总主编 周浩波

副总主编 刘国瑞 董新伟 高 鸿
于月萍

编委 王少媛 罗英智 高红梅
潘士君 黄元维 李丽华
徐治中 王群杰 马习军
王 舒 黄贵波 张 莉
赵 昕 王 旭

城镇化背景下农村教育转型与路径研究

分册主编 于月萍 李潮海

序

历史经验表明，制定正确的战略与政策对事业发展至关重要。

当前，我国正处于改革的攻坚期、全面建设小康社会的关键期和重要的发展机遇期，新的形势对教育提出了新的要求。全面建设小康社会、深化改革开放和加快转变经济发展方式的攻坚任务，迫切需要教育为落实主题主线提供更有力的人才支撑、智力支持和科技贡献；经济结构战略性调整和产业升级、城镇化发展和新农村建设、科技创新交叉融合和自主提升创新能力、环境保护和生态建设，迫切需要加快教育结构调整和资源优化配置；国家主体功能区建设和区域经济的快速发展，迫切需要提升教育服务当地经济社会发展的能力、打造教育特色和优势；文化大发展、大繁荣，迫切要求增强教育服务决策的能力，推动人文社会科学深入研究回答重大理论和现实问题；加强社会建设、构建和谐社会，迫切要求进一步提升教育公共服务水平，为保障和改善民生做出积极贡献。教育已经成为重要的社会事业和重大的民生工程，成为促进经济、科技文化和整个社会发展的重要动力，成为提高国家竞争力的重要因素。办好人民满意的教育，关乎国家的命运，关乎社会的稳定，关乎人民的福祉。把握好国际发展态势和中国国情，立足区域发展需求，制定科学的教育发展战略规划和政策，不但事关教育自身的健康发展，也事关经济社会发展的全局。

改革开放以来，党中央、国务院高度重视重大教育战略政策的研制工作，先后出台了《中共中央关于深化教育体制改革的决定》《中国教育改革和发展纲要》《中共中央 国务院关于深化教育改革、全面实施素质教育的决定》等一系列重大方针政策，为推动教育事业自身的健康发展以及教育与经济社会的协调发展，发挥了巨大的作用。

2010年以来，国家召开了全国教育工作会议，颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，各省也召开了教育工作会议，颁布了各省的中长期教育改革和发展规划纲要。全国及省教育工作会议召开以后，以国家和省教育规划纲要的颁布为标志，教育未来发展的大方向、大思路已经非常明确。但是，实现教育现代化的宏伟目标，仍有一系列深层次的问题需要破解：如一些地区教育优先发展的战略地位尚未得到完全落实，提高教育投入水平的压力仍然较大；受制度层面因素影响，素质教育推进困难，中小学生课业负担过重；城乡义务教育均衡发展的任务仍比较艰巨，教师队伍的整体素质亟待提高，进城农民工子女入学和留守儿童教育问题日益凸显，区域、城乡、校际之间发展存在差距；教育与经济社会发展的新目标、新需求还不相适应，学生适应社会的能力不足，创新型、实用型、复合型人才比较紧缺；学校办学活力不足，特色发展的格局尚未形成，办学模式单一、趋同化的问题迫切需要解决；现代教育体系尚不健全，学前教育和继续教育还相对薄弱，教育结构亟待优化；改革进入攻坚期，政府职能需要进一步转变，办学自主权需要进一步落实，高校内部管理行政化倾向需要改变，对外开放的力度需要进一步扩大，高校与社会的联系需要进一步加强，等等。

改革是一项复杂的系统工程。任何一项重大改革的推进和重大政策的出台，都牵一发而动全身。上述问题多是长期存在的深层次体制问题，不改不行，乱改更不行。破解这些问题必须在统筹谋划、系统设计的基础上，试点先行，协同推进。这就要求高度重视和加强教育科学研究工作。要以促进教育与经济社会协调发展为着眼点，在教育发展战略规划的顶层设计上发挥好教育科研的支撑与引领作用；要以破解重大现实问题为着力点，在政策和措施设计上发挥好教育科研的参谋咨询作

用；要将做强专业化研究与活跃群众性研究有机结合起来，积极转变教育科研作风，创新教育科研方法，实现理论与实践相结合、求真与求用相结合，大力提倡研究真问题，做真文章。

近年来，在辽宁省教育厅的直接领导下，省内教育研究机构紧密结合省委、省政府的战略部署，在教育发展战略规划与政策研究方面发挥了重要作用。从“八五”以来，全省教育事业的“五年规划”、一系列教育重大战略工程以及2011年颁布的《辽宁省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，都是建立在科学研究基础之上的。一些重大教育科研成果始终坚持了“回顾总结前15—20年、展望预测后15—20年、确定最近5—10年的战略目标与思路”的方法；始终注重“立足世界和全国看辽宁、立足经济社会发展全局看教育”的方针；始终重视“总结过去战略规划的经验与教训，努力在继承的基础上实现超越”的思路，为省委、省政府和省教育行政部门的相关决策，提供了科学依据与有价值的建议。

这次结合实施“教育决策支持体系建设工程”，辽宁教育研究院推出了“区域教育发展战略与政策研究”丛书，围绕高等教育的合理规模与结构布局、大学特色发展、城乡教育一体化发展、职业教育专业集群建设、高校绩效评估、教育公共服务体系建设、继续教育体系建构以及区域教育综合实力与发展潜力等一系列重大问题，开展了有针对性的研究。这套丛书旨在运用战略规划的宏观调控手段，从区域经济、教育一体化角度出发，围绕我省经济社会发展最迫切的需求、人民群众反映最突出的问题和教育事业最薄弱的环节，进行科学的战略设计与制度安排，以攻克重点、突破难点，带动省教育规划纲要的全面落实。

本丛书在研究过程中，突出了理论与实践相结合、横向比较与纵向梳理相辅助、文献分析与典型案例剖析相补充的特色。与以往相关研究相比，本丛书在理论上打破了表面化、经验性描述，突出成果的理论系统性和整体感；在研究手段和方法上，采取了理论分析与实证研究相结合的方法，融合和突出了具体的案例研究、比较研究，并采取了必要的定量研究。虽然书中的一些研究观点和政策设计内容还有待实践检验，但是，这项工作是我省教育科研领域切实承担起自身的责任与使命，坚

城镇化背景下农村教育转型与路径研究

HENGZHENHUA BEIJINGXIANONGCUNJIAOYUZHUANXINGYULUJINGYANJIU

持为推进教育决策科学化服务、为教育改革发展实践服务和为繁荣教育科学服务的重要尝试和实践。希望辽宁教育研究院继续发挥龙头作用，带领全省教育科研战线，大力推进思路创新，进一步完善省、市、县（区）、校四级网络体系，整合资源、凝聚合力、提升实力，出人才、出精品，更多成果被教育决策采用或向实际应用转化和推广，努力开创全省教育科研工作新局面！

张德祥

2012年6月

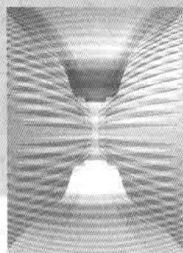
目 录

序·····	张德祥1
第一章 导论·····	1
第一节 研究背景:农村教育处于转型的重要战略机遇期·····	1
第二节 城镇化背景下农村教育发展的研究综述·····	8
第三节 研究目的和意义·····	16
第四节 研究内容和方法·····	18
第二章 城镇化发展的历程与趋势·····	20
第一节 城镇化概述·····	20
第二节 城镇化发展的进程与态势·····	52
第三章 城镇化背景下农村教育发展的理论溯源·····	61
第一节 何谓农村教育·····	61
第二节 农村教育发展的理论基础之一:人的全面发展理论·····	67
第三节 农村教育发展的理论基础之二:受教育权理论·····	71
第四节 农村教育发展的理论基础之三:现代化理论·····	74
第五节 农村教育发展的理论基础之四:城镇化理论·····	77
第六节 农村教育发展的理论基础之五:制度一体化理论·····	79
第四章 城镇化进程中我国农村教育政策选择·····	83
第一节 新中国成立至改革开放前(1949—1978年)农村教育政策分析·····	83

第二节 改革开放至党的十六大前(1978—2000 年)农村教育政策分析·····	95
第三节 党的十六大至今(2000 年至今)农村教育政策分析·····	112
第五章 国内外城镇化背景下农村教育转型的经验与启示·····	122
第一节 发达国家城镇化背景下农村教育转型的经验与启示·····	122
第二节 国内部分地区城镇化背景下农村教育转型的经验与借鉴·····	143
第六章 城镇化背景下农村学前教育转型的路径探析·····	162
第一节 城镇化背景下农村学前教育再认识·····	162
第二节 城镇化背景下农村学前教育的状况·····	168
第三节 城镇化背景下农村学前教育发展的路径探析·····	171
第七章 城镇化背景下农村义务教育转型的路径探析·····	181
第一节 城镇化背景下农村义务教育再认识·····	181
第二节 城镇化背景下农村义务教育存在的不适应与发展诉求·····	196
第三节 城镇化背景下农村义务教育转型的路径选择·····	207
第八章 城镇化背景下农村职业教育转型的路径探析·····	246
第一节 城镇化发展与农村职业教育的互动关系·····	246
第二节 城镇化背景下农村职业教育再认识·····	249
第三节 城镇化背景下农村职业教育转型的困境与诉求·····	254
第四节 城镇化背景下农村职业教育发展的策略选择·····	262
第九章 城镇化背景下农村成人教育转型的路径探析·····	273
第一节 城镇化背景下农村成人教育再认识·····	273
第二节 我国农村成人教育存在的困难和问题·····	291
第三节 我国农村成人教育发展的路径选择·····	294
参考文献·····	305
后记·····	309

第一章

导 论



我国是一个人口大国，农业人口众多，农村教育在整个教育体系占有非常重要的位置。进入新世纪以来，特别 2003 年国务院召开全国农村教育工作会议以来，国家持续出台了向农村倾斜的教育政策，各级地方政府也都把农村教育放到“重中之重”的战略地位和“民生之首”的战略高度加以关心。同时，社会团体、第三方和农村家长也高度重视农村教育问题，在政府、社会、家庭多重因素的推动下，农村教育取得了突破性进展。

第一节 研究背景：农村教育处于转型的重要战略机遇期

近年来，我国农村教育取得了巨大成就，城乡教育差异不断缩小，经济的发展、城镇化水平及地区综合发展水平的提高都极大促进了农村教育的发展。《从发展指数看我国农村教育的亮点与差距》研究报告显示，我国农村教育整体发展水平居九个发展中人口大国首位。但是，在城镇化背景下，我国农村教育面临的挑战也是前所未有的。总体而言，农村教育仍然是我国教育事业中最薄弱的环节，存在着许多亟待解决的困难和问题：一方面，城镇化背景下，部分地区对农村教育的重要性认识不足，认为城镇化就是“消灭农村学校”，就是“学校进城”，一定程

度上制约了农村教育的发展；另一方面，农村教育依然是我国教育的“短板”，农村教育发展不均衡问题突出。与此同时，在城镇化加速背景下，农村教育呈现新的特征，反映出农村教育的新问题，如农村教育规模形态发生较大变化、农村地区学龄人口减少，各级各类学生流动日益频繁、进城就读人数日趋增多；一些农村学校班额减小，有的地方甚至出现“空壳学校”；农村教师队伍受到冲击，优秀教师“孔雀东南飞”现象增多；农村办学条件改善步伐放缓，农村教育质量提升受阻……这些问题相互关联，构成了城镇化背景下农村教育的新特征。

一、国家层面综合改革全面实施

党的十八大把“科学发展观”确定为新时期的指导思想，要求自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。十八大提出，“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点”，“要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接、最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活”。^①这在党的十七大提出“五有”目标的基础上，提出了保障和改善民生的新的更高要求。“要推动城乡发展一体化”。解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，促进城乡共同繁荣。加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。“加快完善城乡发展一体化体制机制，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工

^① 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2012-11-18.

农、城乡关系。”^①这不仅提出了城乡一体化战略，而且对实施这一战略提出了明确要求。

党的十八届三中全会明确提出，要全面深化经济、政治、文化、社会事业等领域的综合改革，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。要实现发展成果更多、更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，更好满足人民需求。要深化教育领域综合改革，健全促进就业创业体制机制，形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平、可持续的社会保障制度，深化医药卫生体制改革。全会提出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。随着国家顶层战略设计和综合改革的全面实施，基础教育领域综合改革也逐渐铺开，对农村教育改革提出新要求的同时，也为农村教育改革提供了良好政策环境。

二、城镇化加快推进与发展重心调整

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志。按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局，顺应发展规律，因势利导，趋利避害，积极稳妥，扎实有序推进城镇化。^②改革开放 30 多年来，我国经济快速增长，为城镇化转型发展奠定了良好物质基础。国家着力推动基本公共服务均等化，为农业转移人口市民化创造了条件。交通运输网络的不断完善、节能环保等新技术的突破应用，以及信息化的快速推进，为优化城镇化空间布局和形态，推动城镇可持续

① 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2012-11-18.

② 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[J]. 农村工作通讯, 2014.

发展提供了有力支撑。^①各地在城镇化方面的改革探索，为创新体制机制积累了经验。

2014年3月16日，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，这是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。城镇化是现代化的必由之路，是解决农业农村农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。新型城镇化以人的城镇化为核心，通过合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。^②随着城镇化的深入发展，城镇聚集各种资源，大规模农村人口涌入城市。《中国流动人口发展报告2014》显示：我国城镇化率已超过50%，城镇化进入“结构调整为主”、“中小城市”加速发展和“回流”的阶段，就地城镇化条件已基本具备。2013年末，全国流动人口达2.45亿，超过总人口的1/6。流动人口6—15岁子女随父母流动比例为62.5%，也就是说，我国学龄流动儿童达1.53亿人。伴随着城镇化进程的加快和流动人口数量的不断增加，农村人口大量涌入城镇，导致城镇人口规模迅速增加，给城市基本公共教育服务供给带来巨大压力，城市原有的学校布局和教育资源不能满足学生数量激增的需求，学校“大班额”现象更加严重。同时，由于农村生源涌入城市，再加上计划生育政策的推行，农村学龄儿童总量不断减少，使部分农村学校出现“空巢”现象，本已存在的城市与农村教育之间的差距愈拉愈大。这些城镇化引发的新问题，客观上要求农村教育的学校局部、发展目标和资源配置方式进行调整和变革。

三、教育领域综合改革大力推进

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重

① 王斌，中国新型城镇化建设中的产业新城发展研究[D]，山东建筑大学，2014:21.

② 国家新型城镇化规划（2014—2020年）[J]，农村工作通讯，2014:25.

大问题的决定》立足社会主义初级阶段基本国情，直面现代化建设需要解决的体制机制问题，回应广大人民群众关切和期盼。在全面深化改革特别是推进社会事业改革创新方面，把深化教育领域综合改革摆在突出位置，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央站在党和人民事业全局高度，加快社会事业改革创新、着力保障和改善民生的政治决心和战略考虑。^①教育领域的综合改革也要按照党的十八大、十八届三中全会的部署，服务“保基本、兜底线、促公平”这一大局，以提高质量、促进公平、增强活力为目标，以资源配置方式、人才培养模式和管理体制改革为重点，扎扎实实推进各项教育改革，着力完善有利于教育科学发展的体制机制。

一是以立德树人为核心，促进学生全面发展。要加强社会主义核心价值观教育，深入开展中华优秀传统文化教育，积极培育和践行社会主义核心价值观，解决价值引领问题。要高度重视和大力加强学校体育，健全学校体育工作机制，确保学生体育课程和课外锻炼活动时间，开展学生健康体质状况监测，完善学校、家庭、社区相结合的青少年体育网络，培养青少年良好体育锻炼习惯和健康生活方式。要强化艺术教育，加强艺术教师队伍建设，改善美育教学条件，重点加强农村学校艺术教育，提高学生审美能力和人文素养。要以小学生减负为重点，标本兼治，减轻学生课业负担。要加强科学保教，着力克服幼儿园“小学化”倾向。

二是以优化资源配置为抓手，大力促进教育公平。建立城乡一体化的义务教育发展机制，加快推进学校标准化建设，尽快使农村学校校舍、师资、教学仪器设备、图书、体育场地等基本达标；出台校长教师交流指导意见，优化教师资源配置；通过完善义务教育免试入学制度，试行学区制和九年一贯对口招生，提高优质高中名额分配到区域内初中的比例等举措，着力破解择校难题；大力推进教育信息化，尽快使优质教育资源覆盖农村学校；努力营造公平就业环境，切实做好高校毕业生就业工作，等等。

三是以人才培养模式改革为突破口，全面提升教育质量。基础教育

① 于丹. 对话“教育思享家”罗崇敏[J]. 华夏教师, 2013:6.

方面,重点是从课标、教材、教法、教师等方面入手,完善课程标准,保证教材质量,创新教学方法,提高教师素养,不断深化中小学课程改革。职业教育方面,重点是加快现代职业教育体系建设,深化产教融合,校企合作,加强理论教学与实践教学融通,实行专业学习与工作实践对接,培养高素质劳动者和技能型人才。高等教育方面,重点是完善质量保障体系,深化教学改革,改进评估方式,推进协同创新,促进高校办出特色,争创一流。同时,深化考试招生和评价制度改革,更好地发挥考试评价的指挥棒作用,拓宽学生发展通道。出台考试招生制度改革方案,启动改革试点。

四是以管理体制改革的为重点,构建政府、学校、社会新型关系。要以政府职能转变和简政放权为重点,推进教育管理体制改革的。要扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权。要加强高等学校章程建设,完善治理结构,形成依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。要强化国家教育督导,健全各级各类教育督导评估制度,推行督学责任区制度,建立督导检查结果公告制度和限期整改制度。^①要发挥社会组织在教育评估监测中的作用,委托社会组织开展教育评估监测。要健全和落实政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量多种形式兴办教育,巩固以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。^②

四、农村教育发展面临诸多困境,转型势在必行

农村教育是推进城镇化的基础工程。人是一切社会活动的主体,是决定社会生产力发展和社会进步的根本力量。人的文化素质和思想、道德面貌,对城镇化发展起着决定性作用。城镇化既是农业人口向城镇集聚的过程,也是资源深度开发利用、产业结构布局更加合理、经济发展

① 《天津教育》编辑部. 认真学习贯彻党的十八届三中全会精神[J]. 天津教育, 2013.

② 中共青海省委教育工作委员会,中共青海省教育厅党组. 关于认真学习宣传贯彻党的十八届三中全会精神的通知[J]. 青海教育, 2013:41.