教育论坛: 4卷4期
ISSN: 2705-0971(Print); 2705-0947(Online)

城乡义务教育一体化的制度瓶颈与破解路径研究

石　利　刘　靓
齐齐哈尔大学教师教育学院　黑龙江齐齐哈尔　161005

摘　要：义务教育是国家重点保障的公益性事业，也是需要优先发展的基本公共事业，更是民族复兴的重中之重。我国正处于社会主义现代化快速发展时期，新型城镇化体系结构深入发展，城乡义务教育一体化的规划和布局也同步展开，为促进义务教育事业的持续发展提供了有力保障。目前城乡义务教育一体化并没有出现良性的发展，而是暴露出财政制度、人力资源、生源分布等方面的瓶颈问题，极大程度上制约了城乡义务教育一体化的进程。本文针对城乡义务教育一体化出现的种种问题提出相关破解对策及途径，以供参考。

关键词：城乡义务教育；制度瓶颈；破解路径

引言：

教育是百年大计，城乡义务教育一体化是必然趋势，实际工作中需要从城乡义务教育的整体办学条件和教学质量着手，将城乡结构矛盾进行精细拆分，综合分析了其中教育结构定位不完整、城乡财政投入制度不对等、人才资源和学生生源分布不均衡等方面的问题，并提出了相关的改革措施。但近年来改革措施的施行并未得到合理的配置和局面优化，反而更深层次地暴露了城乡义务教育一体化制度上的不完整，严重影响了教育体制改革的进程。

一、城乡义务教育一体化的主要目标和重要意义

1.城乡义务教育一体化的主要目标

城乡一体化的含义是将城市、农村、城镇作为统一的整体，通过三者的共同协调发展来完成小康社会的建设，而其中义务教育的城乡一体化更是其重点部分。全面推进城乡义务教育一体化改革进程是深化义务教育改革和公共教育均衡发展的重要措施，是实现消除城乡教育差距、完成农村教育脱贫的迫切需要。

城乡义务教育一体化改革，就需要快速完成城乡义务教育学校的建筑标准统一、各校教职工人员编制名额统一、生源的公用经费与基准定额统一、和学校基本设施配置统一。达到这四个统一的总目标，需要消除城乡传统的结构矛盾，并使义务教育和城镇化发展得到基本协调。

在城乡二元结构矛盾中，二者的实力强弱对比明显，城乡义务教育一体化在“乡村弱、城镇挤”的问题上要求实现城乡学校的合理布局，将中小学校园基础建设标准化[1]，以及师资配置的均衡化和师资待遇的稳步提高，使乡村教师岗位吸引力进一步增强，从而提升乡村教育质量。

实现“全覆盖”也是城乡义务教育一体化的目标之一，其实质内容是将“两免一补”措施彻底落实。国家财政部门负责城市和农村义务教育阶段学生的学习费用以及教科书费用，针对家庭经济状况存在困难的学生给予一定的生活补助，以及针对特岗教师的工资性补助。此目标的实现旨在稳定及巩固城乡教育资源，均衡各乡村的师资力量和生源数量，促使义务教育的可持续发展。

2.城乡义务教育一体化的价值意义

城乡义务教育一体化是教育自身长远健康发展的必然举措。教育是国家培养人才的百年大计，无论是在传统教育形式下，还是在现代化教育改革进程中，城乡教育的均衡和对等都是有利于国民素质的提高和经济发展的。即便在人口城镇化的今天，农村依然承担了人才培养的重任，实现城乡教育各类资源的平衡均等，有利于教育自身长久的稳定和可持续化的发展。

城乡义务教育一体化是实现城乡一体化的必经之路。教育是民族复兴的重要举措，关系到国家长足发展和高素质人才的储备供给。我国一直是人口资源大国，农村人力资源基础比率较高，努力实现城乡一体化成为近年

课题项目：2019年度黑龙江省省属高等学校基本科研业务费科研项目《黑龙江城乡教育一体化路径研究》
课题编号：135409330

作者简介：
1.石利（1966.11—），女，满族，辽宁省岫岩县，大学本科，齐齐哈尔大学教师教育学院，教授，课程与教学论。
2.刘靓（1992.2—），女，汉族，江苏省赣榆县，硕士研究生在读，齐齐哈尔大学教师教育学院，在读学生，学前教育原理。

来调整城乡二元机构的重点。从人口密集的资源大国向人口实力强国的转变，和城乡义务教育一体化的推进是分不开的。加大力度巩固农村义务教育水平，注重农村优秀人才的培养成为了城乡一体化建设的必经之路。

城乡义务教育一体化是深化社会主义核心价值观的重要体现。和谐社会的发展不仅是城市的单方面发展，而是追求城乡发展的平衡。特殊的国情导致我国农村发展一直落后于城市，城乡二元化结构格局制约了社会主义的和谐发展，也使社会心理落差进一步加大。城乡教育一体化在均衡教育资源的同时，极大地加强了农村人才的培养[2]，提高了农村整体文化水平，缩小了城乡教育差距，形成了统一的社会教育结构，从而将社会主义核心价值观彻底落实到位。

二、城乡义务教育一体化的现状及制度瓶颈

1.城乡义务教育认知定位不准

城乡对义务教育理念认知出现了偏差。城乡义务教育一体化是需要以科学且理性的发展指导思想作为牵引，并认真对待其整体发展思路与实践举措，但倘若对统一的发展认知理念产生偏离，将势必影响城乡义务教育的发展总体进度。而且城乡义务教育一体化并非同化与替代的过程，也并不代表着城市义务教育与农村义务教育在整体发展程度上要一模一样，而是应该从城市和农村的实际状况入手[3]，明确各自的优缺点，从优缺点着手调整在教育制度上的不足和弊端，并力争让现有的教育资源得到进一步深化和优化，从而使两者的优点互补融合，以此来达到科学发展。

城乡社会定位不科学。在较多的观念中，城市与农村是对立的，不仅表现在社会地位、经济地位、教育地位等方面，还包括社会价值取向也有一定的偏差。介于此种不科学的认知定位，城乡的差距从观念上就出现了分歧，以至于义务教育城乡一体化进程得不到稳定的发展。科学发展观中城市与农村并不是站在对立面的，农村义务教育完全有能力可以培养出既符合城市发展又符合农村发展的优秀人才的。

2.师资力量分配不科学，教学能力参差不齐

教师作为义务教育的一线主力军，其从教育实践的角度决定了义务教育的成败。归根结底，教师力量就是义务教育中的人力资源分配问题，科学的统筹规划、合理的调剂配置才能够使城乡义务教育趋于平衡发展。当下农村义务教育阶段，教师的分配极其不合理，专业学科老师不能主教本学科，而只能教授其他副科；在稍微落后的偏远农村，一位老师身兼数科的现象屡见不鲜，不仅专业能力得不到实践检验，更浪费了优秀的教师资源。

城乡教育结构发展的不平衡不仅是社会结构的不平衡，更是经济结构不平衡的体现。在城乡二元结构畸形发展下，教师人才的培养从一开始便有了相对的差距，教师的认知理念和教学能力等都在教学过程中表现出来。教学能力的参差不齐直接影响到的就是教育水平的差距，再加上农村教育环境的贫瘠、教师体系薪酬的起伏、以及教学任务的繁重，各方面因素都无法长久地保证农村义务教育水平的稳定，更何谈城乡义务教育一体化的发展。

3.生源分布严重不均

现代化社会的发展使农村建设焕然一新，也从许多方面提高了农村生活质量，也使农村的经济水平有了一定的提升。在经济能力有足够的底气时，农村的大多数家庭都对教育板块重视起来，希望下一代摆脱脸朝黄土背朝天的农村生活，纷纷把学生都送到更高一级的学校中去，进而改善学习环境以及优化教学水平。在教学环境提升的背后[4]，造成的是更高一级学校生源爆满，尤其是优秀班集体形成大班规模或超大班规模，而偏远农村学校的人数急剧减少，由此可见城乡义务教育生源的严重不均衡。

农村生源往城市挤，导致城市生源暴涨，而城市又因各校之间的教学水平导致生源变得不平衡。老牌的、升学率高、教学环境良好的学校自然受到大多数家庭的追捧，通过各种途径将学生送进“好”学校，教学水平一般的学校生源日渐减少，从而形成鲜明的对比。好的越好，差的越差，恶性循环后的结果就是城市的学生资源分布出现两极分化现象，促使社会层面出现一系列的灰色利益链，加剧教育发展不平衡的现象，更阻碍了城乡教育一体化的发展。

三、城乡义务教育一体化制度瓶颈破解对策

1.深化城乡理念认知，实现思维跨越

明确城乡义务教育一体化的理念是促进社会和谐发展、加速农村经济飞跃的首要措施，其最终目的也是为保障农村人口受教育程度的均衡化，构建完整全覆盖的义务教育体系。首先从思想上需要达成一致，要明白城乡义务教育一体化是城乡建设一体化的其中一个环节，也是必然之举，不可轻视反而要对其重视和顺势。城市的扩大化发展，与农村的交接边缘也在日渐模糊，人口的流动也让城市和农村在最大化地融入融合，城乡二元结构的谢幕也逐渐拉开。

其次，社会发展一直都是遵循科学发展的思想，城乡义务教育一体化的过程本身是融合、共赢的过程。在城乡一体化的大命题下，不能将城市和农村义务教育一体化的问题分开研究[5]，而是需要结合两者的优势和劣

势，以及两者的共同之处，坚持用互利互惠的原则、平等融合的理念，形成双向沟通的良性发展。坚持科学健康的理念认知是城乡教育一体化的根基，在此基础上深化理念认知，调整传统固定思维，针对城乡教育问题同步思考、同步改进，通过统筹兼顾的方式实现城乡教育的融合发展。

2.优化教师团队及人事制度

教师作为教育的主要力量，其培养、录用、薪酬等关键环节不能因为地域不同而产生任何的差异。国家重视教育政策，力图使城乡义务教育均衡发展，其中重点就是让教师的待遇和未来规划都受到同等对待。

首先，实现同工同酬。城市和农村的教师都应该享受公平的人事制度。学校想避免频繁的老师调动维护学校的稳定性，教师自身考虑将来发展，究其根本是教师待遇方面的不确定性太大。城乡实现教师同工同酬，政策上适当向农村教师倾斜，全面照顾好农村教师物质方面的生活。并在职称评定，先进荣誉等方面提供相对的褒奖政策，一方面稳定农村教师在农村的生活，另一方面也吸引更多优秀的人才到农村扎根，实现教育资源均衡。

其次，完善教师编制制度。教师编制一直是教师队伍较为关注的话题，当下的实际情况显示，农村编制名额是明显少于城市的。要想让教师安心教学、稳定教学，必须以学校为单位制定教师编制的具体措施和名额，保证其能够满足农村教学的需求。

最后，加强教师培训力度。现代化信息技术已经得到全面普及，远程教学、互联网教学等都是现代化教学模式中的基本方式。在拥有相对富足教育资源的城市学校[6]，可以利用信息化设备为农村教师进行不定期培训，帮助其提高教学水平，从而达到城乡义务教育的互动和融合。

3.合理分配城乡学生生源，均衡联动发展

面对城市的择校现象、农村的趋城现象，教育部门应当采取强制性措施对不合理的生源流动进行管控。一方面严格限定农村生源趋城的名额，另一方面提升农村的教学水平，让本土生源留在农村。第三还需要针对城市的大班级现象进行调整，坚决遏制大班现象出现，每班的人员限制在一定名额之内，进而平衡城市校园学生人数，让教学水平一般的学校也能够有足够的生源。

生源的不合理流动现象始终是由于教育资源不平衡所造成的，无论如何调整和规划生源流动都离不开教学水平均衡发展的举措。城乡义务教育一体化面临的教师资源问题、生源分配问题、校园基础设施配置问题等都需要联动发展，而不是单个处理，从全盘着手调整各项资源配置才能有效地完成城乡教育一体化进程。

四、结束语

总而言之，国家对于城乡义务教育一体化的制度改革，必须从根本上消除城乡之间传统差异化思想和层次结构上的制约，将城乡作为统一的整体，绝不孤立或轻视其中一方，而造成城乡发展不平衡的局面。作为一体化进程的引导者，在大力促进城乡义务教育一体化的过程中，坚决从全盘局面着手，将城乡内部各个关键要素全面协调起来，把握好城乡教育在物力、人力、生源方面的平衡关系，促进一体化发展的有效进行。只有将各项资源合理的搭配，才能够让城乡义务教育得到健康长足的可持续发展，有利于国计民生，造福于子孙后代。

参考文献：

[1]杨卫安.城乡义务教育一体化：制度形态与新时代特征[J].高等学校文科学术文摘，2020.

[2]许程姝，邬志辉.城乡义务教育一体化视阈下的教育治理研究——来自“成都经验”的制度分析模型[J].广西社会科学，2020（1）：7.

[3]张丕芳.城乡义务教育投入一体化是实现教育公平的关键[J].西华师范大学学报：哲学社会科学版，2019（2）：3.

[4]葛春.乡村振兴战略中苏中城乡义务教育一体化发展的路径与机制研究[J].基础教育论坛，2020（30）：2.

[5]刘吉勇.农村义务教育学校发展瓶颈与突破路径[J].教育视界，2018（9）：3.

[6]范涌峰，张辉蓉.学校特色发展：新时期城乡义务教育一体化的内生路径与发展策略[J].教育研究与实验，2019（5）：6.