

“富百姓、穷政府和弱学校”现象及教育治理

刘纪蕊

(华东师范大学 教育学部 教育管理理学系, 上海 200062)

[摘要] 城镇化的发展带来的社会变革正在从经济层面延伸至教育层面,农村劳动力的转移引发出题中所述的“富百姓、穷政府、弱学校”现象。这是一组新的概念。“富百姓”指在广大农村地区由于劳动力的迁移而带来老百姓相对比较富裕的现象;而这一现象又衍生出了劳动力大量外流导致的劳动力流出地损失大量财富和税收从而沦为“穷政府”的问题。由于我国教育体制的限制,“穷政府”支持下的“弱学校”自然不能满足当地“富百姓”的教育需求。这是在中国中西部广大农村地区普遍存在,且可能引发严重后果的一种潜在的未被人们察觉的隐形关系,本文详细论述了这一内在关系。文章最后从教育生态学角度提出了创新型的教育治理之策,即在借鉴西方和总结我国实际的背景下,通过第三方组织的力量设计了一套针对农村留守儿童问题的“农村留守儿童基金会学校”模式,促进中西部地区农村留守儿童受教育问题的解决。该模式在调研中受到利益相关者的广泛好评和认可。

[关键词] 留守儿童;农村学校;教育治理;第三方组织

[中图分类号] G434

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-2179(2015)06-0026-12

2014年7月,华东师范大学李明华教授走访河西走廊时发现,中西部广大农村地区凡有劳动能力的劳动者多数在外打工,而这些外出打工者的家庭比没有外出打工的家庭相对富有。由于村中绝大多数家庭选择外出打工,所以绝大多数家庭对家庭经济收入相对满意,而笔者在了解当地的经济发展和孩子的受教育状况后,对于当地农村的生活又有了新的理解。李明华教授有这样一段描述:在中国广大农村地区,只要有劳动意愿和劳动能力的人,就没有真正意义上的穷人,因为他们大多可以通过劳动力转移而过上相对富足的生活。然而,由于各方面条件的限制,当地经济的不发达,当地政府财政和税收状况的不尽如人意,就出现了当地政府支持下的公办学校发展缓慢,不能满足当地相对富足的老百姓教育需求的现象,因而出现了很多农民宁愿舍弃免费公立学校,将子女送入收费的私立或县城学校就读的现象,于是他提出了“富百姓、穷政府、弱学校”的教育治理设想。在这一设想指导下,笔者又做了进一步的调研。

一、“富百姓、穷政府和弱学校”现象

(一)概念界定

“富百姓”“穷政府”“弱学校”中的“富、穷、弱”三个字,并不是绝对意义上的修饰限定,而只是相对意义上的比较。所谓“富百姓”,是指在广大农村地区由于外出务工者的收入远高于在家务农者的收入,而外出务工者的比例远高于未外出务工者的比例,因此,农村中多数老百姓是富裕的,即所谓的“富百姓”;所谓的“穷政府”,是指有大量劳动力流入的政府与大量劳动力流出的政府相比,劳动力的流入能够创造更多的财富,而劳动力的流出其实伴随着可创造财富的流出,因此,相对于劳动力大量流入的政府而言,劳动力大量流出的政府是“穷政府”;或者换一种说法,与理论上大量劳动力留在家乡为当地政府创造财富相比,流失了大量劳动力的政府就是所谓的“穷政府”;所谓“弱学校”有两层含义:一是“穷政府”下的学校与经济实力相对雄厚政府下的学校相比,“穷政府”的学校是“弱学校”,二

[收稿日期] 2015-09-27

[修回日期] 2015-11-06

[DOI 编码] 10.13966/j.cnki.kfjyyj.2015.06.004

[基金项目] 国家自然科学基金项目“教育管理政策与现实制度不相容性理论与机制研究”(71373082)。

[作者简介] 刘纪蕊,华东师范大学教育学部2014级硕士研究生(liujirui2008@126.com)。

是相对于当地多数的“富百姓”而言,他们在子女教育上有更高的需求,而当地政府提供的公立教育不能满足当地多数家庭的需求,这样的学校就是“弱学校”。由此,我们看到了“家庭、学校和政府”在农村特定的环境下演绎成了“富百姓”“穷政府”和“弱学校”的关系问题。

(二)“富百姓、穷政府、弱学校”现象的发展

“富百姓”现象的存在,可以从国家统计局发布的《2014 年全国农民工监测调查报告》(中华人民共和国统计局,2014),以及调研数据的对比中发现。以劳动力输出的农业大省河南省 X 县 B 村为例,B 村为典型的“四无村”——无产业、无副业、无规划、无积累,村中每年有大量劳动力外出务工。若不外出务工,其在家收入为:按照传统的以土地为基本生产资料的生产方式维持生计,每个村民的平均占有土地量 1 亩/人,小麦和玉米为主要种植作物,按照一年一亩水浇地两茬的耕作方式,小麦的纯收入约 200 元/亩,玉米的纯收入约 800 元/亩,两者相加约 1000 元,也就是说,一个农村劳动力在家务农一年,一亩地的纯收入约 1000 元。

表一 分行业农民工月收入及增幅

指标	2013 年	2014 年	增长(%)
合计	2609	2864	9.8
制造业	2537	2832	11.6
建筑业	2965	3292	11.0
批发和零售业	2432	2554	5.0
……			

资料来源:中华人民共和国统计局发布的 2014 年全国农民工监测调查报告

再看劳动力外出务工的收入(见表一),以 2014 年为例,全国各行业农民工人均月收入 2864 元,一个农村劳动力 2014 年外出务工一年的收入是:2864×12=34368 元。那么,按照每个家庭 5 口人的基本家庭结构估算,无外出务工者的家庭,其一年的家庭收入是 1000×5=5000 元;有外出务工者的家庭,一般情况下年轻夫妇外出务工,两位老人在家种地和照看孩子,其家庭收入是:1000×5+34368×2=73736 元。对比可发现,外出务工农民工的家庭经济收入是没有外出务工农民的家庭经济收入的 14 倍多,两类家庭收入水平的差距很好地说明了“富百姓”现象在农村地区迅猛发展的强大内在推动力。

“穷政府”现象仍然以国家统计局发布的《2014

年全国农民工监测调查报告》(中华人民共和国统计局,2014)劳动力月平均收入为准,以每年 12 个月估算,我国中西部外出农民工每年的收入见表二。

表二 我国中西部地区外出农民工创收情况

指标	中 部			西 部		
	外出务工数(人)	月平均工资	创收(元)	外出务工数(人)	月平均工资	创收(元)
2013 年	6424 万	2609 元	20112 亿	5250 万	2609 元	16436 亿
2014 年	6467 万	2867 元	22249 亿	5353 万	2867 元	18416 亿

资料来源:中华人民共和国统计局发布 2014 年全国农民工监测调查报告

从表二可以看到,2013 年中部地区农民工外出务工创收 20112 亿元,西部地区农民工外出务工创收 16436 亿元;2014 年中部地区农民工外出务工创收 22249 亿元,西部地区农民工外出务工创收 18416 亿元。以上数据一方面让我们看到了中西部农民外出务工为家庭创造的财富,为流入地创造的财富和税收,另一方面也使我们认识到这些数据背后所反映的问题。这些财富的创造者本可以将劳动力留在家乡为当地政府创造财富和税收,但是由于当地经济发展不能吸纳这些劳动力而间接导致了这些财富和税收的外流。因此,尽管中西部地区的乡村老百姓普遍通过外出务工达到不错的收入,但是当地政府在其中扮演得更多的是“为他人作嫁衣裳”的角色,对于本地劳动力大量流入其他政府和地区,以及由此衍生出的财富和税收外流,当地政府只能“望洋兴叹”,却又无从作为。因此,这样的政府就沦为本研究题目中的“穷政府”。

经济问题常伴随着教育问题,那么“穷政府”下的当地农村义务教育学校发展情况又如何呢?衡量教育发展的指标很多,教育投入可以算是其中重要的一项。根据 2006 年修订的《中华人民共和国义务教育法》规定,义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。我国农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院规定分项目按比例分担。省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域实际,制定不低于国家标准的学校人均公用经费标准。若地方政府经济实力比较雄厚,可以制定高于国家标准的地方教育经费标准扶持学校发展,若地方经济实力比较落后,就只能勉强按照国家标准维持学校基本运营。显然,有大量农

民工输出的当地“穷”政府,无论是经费支持,还是教育供给,都不能与当地“富百姓”的教育需求相匹配,这样的学校就是“弱学校”。

总之,通过劳动力转移,中西部农村家庭可以获得相对宽裕的经济收入,多数家庭由此可以过上相对富足的“富百姓”生活,但因此衍生出的“穷政府”问题却是人们始料未及而又不得不面对的。“穷政府”长期扮演的“为他人做嫁衣裳”的悲剧角色,一方面自己没有经济能力扶持当地学校的发展,另一方面自上而下的教育管理体制,使得政府在发展教育时常常不能根据当地实际灵活作出调整,导致教育的发展不能满足当地老百姓的实际需要,因此,“弱学校”问题在中西部广大农村地区被迫存在却又不可避免。

(三)“富百姓、穷政府、弱学校”现象的普遍存在及严重后果

“富百姓、穷政府、弱学校”现象在中西部农村地区不是个别,而是普遍存在,这一现象若不及时引起关注并予以解决,终会超越教育管理范围进而诱发严重的社会问题。

1. “富百姓、穷政府、弱学校”现象。根据国家统计局公布的《人口统计情况》(中华人民共和国统计局, 2014)(见表三), 2014 年全国总人口为 136782 万人,其中城镇人口 74916 万人,乡村人口 61866 万人。各年龄段人口分别为: 0-14 岁 22569 万人, 15-64 岁 100398 万人, 65 岁以上 13815 万人,按照年龄分布估算出 18-60 岁的人口数量约 82828.35 万人,占全国总人口约 60.5%。按照相同的方法估算, 2013 年 18-60 岁的人口约占全国总人口的 60.9%, 2000 年 18-60 岁人口约占全国总人口的 57.8%,按照近年日趋稳定的人口自然增长率推算, 18-60 岁的人口基本稳定在全国总人口的 60%。

乡村的人口和劳动力的分布又如何? 以 2013 年和 2014 年为标准,以国家统计局和全国农民工检测调查报告数据为依据,乡村人口和乡村劳动力的基本情况见表四。

由表四可知, 2014 年全国乡村人口为 61866 万人,按照 18-60 岁人口占总人口 60.5% 推算,乡村中 18-60 岁的人口约 37428 万人。根据《农民工监测调查报告》数据, 2014 年全国农民工总人口约

表三 人口基本情况

指标	2000 年	2013 年	2014 年
年末总人口(万人)	126743	136072	136782
城镇人口	45906	73111	74916
乡村人口	80837	62961	61866
出生率(‰)	14.03	12.08	12.37
死亡率(‰)	6.45	7.16	7.16
自然增长率(‰)	7.58	4.92	5.21
0-14 岁人口	29011	22316	22569
15-64 岁人口	88847	100557	100398
65 岁以上人口	8821	13199	13815
18-60 岁人口比例	57.8%	60.9%	60.5%

资料来源:中华人民共和国统计局《人口基本情况》

表四 乡村劳动力基本情况

指标	乡村人口 (万人)	18-60 岁人 口(万人)	农民工总 量(万人)	农民工占 18-60 岁人口比例(%)
2013 年	62961	38343	26894	70.1
2014 年	61866	37428	27395	73.1

27395 万人,由此推算出农民工人数占 18-60 岁农村人口约 73.1%,同样的方法可推算出 2013 年的数据约 70.1%。对于 18-60 岁的农村人口,我们不妨将其视为农村主要劳动力,但是这并未排除外出求学的学生和不能从事相当体力劳动的妇女和老人,也就意味着农民工占农村主要劳动力的比例要远大于实际估算的比例,我们姑且将其视为超过三分之二的农村劳动力选择外出成为农民工,这个数据足以说明“富百姓、穷政府、弱学校”现象在农村普遍存在。

表五 2014 年外出农民工分布及构成

按输出 地分	外出农民工总量			构 成		
	外出总 量(万人)	跨 省 (万人)	省 内 (万人)	外 出	跨 省 (%)	省 内 (%)
合计	16821	7867	8954	100.0	46.8	53.2
东部地区	5001	916	4085	100.0	18.3	81.7
中部地区	6467	4064	2403	100.0	62.8	37.2
西部地区	5353	2887	2466	100.0	53.9	46.1

资料来源:中华人民共和国统计局发布 2014 年全国农民工监测调查报告

再看中国东部、中部和西部地区农民工流动情况(见表五), 2014 年《农民工监测调查报告》数据显示,按输出地分,东部地区外出农民工 5001 万人,中部地区外出农民工 6467 万人,西部地区外出农民工 5353 万人,全国外出农民工合计 16821 万人,跨省流动 7867 万人,省内流动 8954 万人,跨省流动占 46.8%,省内流动占 53.2%。乍一看,跨省流动和

省内流动的差异不大,但是仔细对比不难发现,跨省流动农民工的比例在东部、中部和西部差异较大。在东部地区,跨省流动占 18.3%,省内流动占 81.7%,省内流动比例远高于跨省流动的比例,这说明当地劳动力主要选择在当地就业,这明显与东部地区发达的经济和对劳动力的大量需求相关;在中部和西部地区,跨省流动的比例与东部地区正好相反且远高于全国平均水平,中部的跨省流动达 62.8%,西部的占 53.9%,这说明中西部劳动力更多选择外出就业,且 80% 以上选择流向东部地区,很明显这与中西部地区相对落后的经济和对劳动力较弱的吸纳力相关。以上数据足以表明,在中西部地区每年有大量劳动力流向东部沿海等经济发达地区,同时也印证了中西部农村劳动力迁移现象不是个别,而是普遍存在。

2. “富百姓、穷政府、弱学校”现象可能带来的严重后果。在经济层面,农村劳动力通过转移拉近了东西部地区劳动力价值水平,为农村地区创造了“富百姓”的繁荣景象,同时劳动力的持续外流也造成地区政府间经济差距的持续扩大和区域内贫富分化。在人力资本培养层面,中西部地区特殊的经济基础和政治文化环境在成就“富百姓”的同时,附带出现了“穷政府”和“弱学校”问题,而在这些问题中,最大的问题是“富百姓”家庭中普遍存在的由于父母双方或一方缺席而带来的留守儿童受教育问题。这些留守儿童在失去父母陪伴的家庭教育的同时,还要在“穷政府”提供的“弱学校”教育中受到影响,这一现象的普遍存在或许正在减少“经济贫困”的代际延续,但其或许正在“留守儿童”代际延续的路上越走越远,导致出现所谓的“留二代”^①现象。因此,“富百姓、穷政府、弱学校”带来的留守儿童教育问题,其发展规模和速度值得引起关注,其可能导致的后果值得引起重视。因为这一群体的受教育状况,不仅关乎国家的教育,关乎农村发展,更关乎国家的未来。

二、可供农村留守儿童选择的学校类型和现状

本文所指农村留守儿童指父母双方或一方从农村流动到其他地区,孩子留在户籍所在地的农村,并因此不能和父母双方共同生活在一起、年龄 18 岁以下(0-17 岁)的儿童。根据 2013 年《我国农村留守

儿童、城乡流动儿童状况研究报告》(人民网,2013)和《中国 2010 年第六次人口普查资料》的统计数据,全国有农村留守儿童 6102.55 万,占农村儿童的 37.7%,占全国儿童的 21.88%。与 2005 年全国 1% 抽样调查估算数相比,五年间全国农村留守儿童增加约 242 万。随着农民外出打工潮的持续,在相当长时期内,农村留守儿童队伍不仅不会缩小,反而还将进一步扩大。另外,我国农村留守儿童高度集中在中西部劳务输出大省,这与前文分析的“富百姓、穷政府、弱学校”现象主要分布在我国中西部地区的论证相一致。对于中西部农村地区留守儿童的受教育状况我们可从以下几个方面了解。

(一)可供农村留守儿童选择的学校类型

可供农村留守儿童选择的学校按办学主体分,有公办学校和民办学校;以学校所在区位分,有县城学校和乡镇学校。这些学校目前情况究竟怎样?自 1986 年实施《中华人民共和国义务教育法》至 2012 年国务院办公厅印发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》以来,全国农村中小学布局经历了两次大的调整,在一定程度上确实提高了教育资源的利用率,但是也不可避免地出现了一些新问题。通过对周口市 M 县近年农村学校布局调整的调研我们发现:全县学校总数和学生人数总体呈减少趋势,但是县城的学校总数和学生数总体呈增加趋势;乡镇学校总数和学生数呈减少趋势,公办学校数和学生数呈减少趋势,但是民办学校数和学生数呈增加趋势(李清臣,2014)。上述数据虽然仅来自一县,但在一定程度上反映了我国中西部农村地区教育发展实际。笔者对许昌市许昌县 W 镇学校在校生数的调研和访谈再次印证了上述现象(见表六)。

表六 许昌县 W 镇学校抽查调研

指标	2000 年(人)	2015 年(人)	比例
S 乡镇民办小学	150	1800	增加 11 倍
B 乡镇公办小学	500	240	减少 52%
W 乡镇公办初中	1800	270	减少 85%
X 民办县城初中	300	4500	增加 14 倍

资料来源:根据访谈资料整理

S 民办小学,2000 年招收第一届 150 多名学生,分布在一至五年级,15 年后,也就是 2015 年该校发展至六个年级,32 个班级,在校生约 1800 人,增长了 11 倍。与此相隔不足 1 公里的 B 公办小学,20

世纪50年代就存在了,2000年在校生500多人,现有在校生240多人,学生数减少52%。W初中,一直是镇政府所在地的重点中学,发展最好时,有在校生1800多人,22个班级,现有在校生270多人,6个班级,学生数减少了85%,不足之前的五分之一。与此相对照的,县城X民办初中,2000年左右创办,学生数300多人,现有学生数4500多人,增长14倍。这些虽然只是个案,但是反映出普遍的现象。

(二)可供留守儿童选择的学校现状

对于农村留守儿童接受教育的学校发展状况,我们可从保障学校基本运转的人、财、物来了解。

1. 学校人员

学校人员构成可分三个基本群体:学生、教师和校长。由于经济社会发展的差异,三个群体在不同类型学校构成不同,本文主要关注公办学校和民办学校、县城学校和乡镇学校的人员构成差异以及由此产生的原因和造成的影响。

公办学校和民办学校校长的差异。公办学校的校长,是“名不副实”的校长负责制。《中华人民共和国义务教育法》规定:义务教育学校实行校长负责制,由县级人民政府教育行政部门依法聘任。但在实际执行时按照“分层管理,以县为主”的教育管理体制,县级教育行政部门对学校的人员编制、教育经费及其他教育资源统一部署和安排,对人事和财政毫无影响力的校长很难通过有效的举措对学校进行有影响力的管理,这实际上架空了公办中小学校校长对学校的自主管理权。另外,国家也缺乏对校长负责制的有效监督保障机制和考核评价机制,使得基层学校校长聘任常常沦为上级对下级的任命,滋长“为上”之风,成为公办学校普遍缺乏活力的重要原因之一。民办学校的校长,实行“名副其实”的校长聘任制,《中华人民共和国民办教育促进法》规定:民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构,学校理事会或者董事会聘任校长,校长可由理事或董事兼任,负责学校的教育教学和行政管理工作。民办学校具有独立的法人资格,不受政府和教育行政部门过多干涉,对学校的人事和财政有较大自主权,能够按照学校意志对各项事务进行管理,能够充分调动老师的工作积极性。

在学校师资力量方面,一是县城学校的教师实力和队伍稳定性优于乡镇学校,公办学校优于民办

学校。经过严格的师范教育和层层考试选拔,获得国家教师编制并享受相应福利待遇,是每位新晋公办学校教师必经的道路和共同期待。因此,无论从教师学历和资历讲,还是从教师职业稳定性讲,公办学校的教师队伍实力水平和稳定性都远高于民办学校教师,而县城学校优越的条件更能吸引教师优先加入县城公办学校而非乡镇公办学校。二是从师生比和教师专业化配备看,由于生活环境和福利待遇的限制,一些乡镇教师通过各种途径和形式流入县城公办学校或者其他单位,而民办学校和县城学校因在校生数较多,班额较大,使得乡镇公办学校的师生比高于县城学校和民办学校,但是从教师专业化配备而言,县城和民办学校更好的福利待遇和更高的办学要求,使得在专业教师配备方面优于乡镇公办学校;三是从教师工作积极性而言,县城学校优于乡镇学校,民办学校优于公办学校。原因在于,公办学校教师的工资按国家标准由政府直接发放,虽然其基本工资稳定性高于民办学校教师,但是据笔者调研发现,在绩效工资方面,很多公办学校教师的绩效工资基本未按实际绩效发放,而民办学校教师的绩效工资远高于基本工资,且严格按照个人实际绩效发放,因此教师的工作积极性得到充分调动,而公办学校的老师被评价为有实力,没尽力。

在转校生方面,从留守儿童的择校和寄宿情况看,乡镇公办小学转校生数随着年级的上升而下降,其中三年级是学生数减少速度增快的转折点,原因在于三年级后,学生自理能力增强,有条件的家长会考虑让学生转学到条件更好、教学质量更高的寄宿制学校就读,首选是县城公立学校,其次是民办学校。低龄寄宿趋势明显,35.2%的留守儿童从小学就开始寄宿,15%的留守儿童从小学四年级及以下开始寄宿,寄宿留守儿童从小学高年级不断向下延伸,少数学校从一年级甚至从幼儿园就开始寄宿(中国农村留守儿童状况调查研究报告,2014)。乡镇公办中学普遍实行寄宿制,但学生流失依然严重,在校生中留守儿童占三分之二,非留守儿童占三分之一;女生多,男生少;成绩差的多,成绩好的少;家庭条件差的多,好的少;父母不重视教育的多,重视教育的少。与此相反,县城学校和民办学校近年发展速度较快,学生数增长迅速,班额较大。笔者通过访谈发现,县城公办学校班级规模小于70人的很

少,学生家长普遍重视子女的教育;而乡镇民办小学的班级规模受制于家长的压力,一般控制在30-40人,学生数在三年级后普遍增多,留守儿童比例高于同级乡镇公办小学。

2. 学校经费

县城学校和乡村学校地理位置上的差异,以及公办学校和民办学校所有制上的差异,使得这四种学校的教育经费来源分配比重和使用权限存在很大不同,但都担负着为国家提供义务教育的责任。然而,长期以来政府体制和政策的导向,正在使公办学校内部以及公办学校和民办学校之间在承担社会责任和有效利用教育资源方面存在越来越多的问题。

公办学校的义务教育经费投入主要包括教育事业费和基建经费,教育事业费又分公用经费和人员经费。一般情况下,学校公用经费根据学校在校生数测算,人员经费根据教职工人数测算,而教职工人数以学生数为基础确定,因此可以说,学校学生数直接或间接决定了政府拨给学校的经费总额。从这个层面看,学生数决定了学校的经费,生源越好,教育经费越充裕,学校的各种管理越易实现,老师的工作积极性也越高,教学质量越好,进而吸引更多的学生,形成良性循环,反之,会进入恶性循环。笔者调研发现,生源越来越少,经费越来越紧张,在家长眼中教学质量越来越差的恶性循环,正在不少乡镇公立学校逐年上演。县城公立学校表面上是在良性循环的圈子中流淌,实则潜伏着学校最佳边际效益可能或已经被打破的危机。生源好,师资好,经费充裕,这些树立起学校的良好口碑,当学校的口碑为学校赢得生源数超越最佳规模效益时,作为学生家长,即使他们已经看到过大的在校生规模可能稀释优质教育资源时,任何一位学生家长都不会为了实现这个学校最佳规模效益而主动让渡自己的孩子接受较好教育资源的机会。作为公立学校校长,学生基数是学校经费的基数,也是学校口碑的象征,试问,哪位校长会愿意主动拒绝这种表面的繁荣呢?究其原因,这是长期以来的城乡教育经费分配不均衡的体制问题造成的。近年来义务教育的城乡差距确实在不断缩小,但城乡差距的缩小仅仅是在经费“增量”上的城乡水平接近,“存量”问题也就是农村义务教育的历史欠账问题依旧存在(闫坤等,2010)。正是这种教育经费的历史欠账,形成了学生家长对乡镇

教育落后于县城教育的固有历史印象,使得一些有条件的学生会尽可能地为孩子争取到县城读书的机会。因此,这就出现了国家一方面尽量增加乡村学校的教育经费投入以减少城乡教育差距,另一方面,由于乡村学校教育经费的增长速度不及学校学生数的缩减速度,使得越来越多有条件的学生进入县城公办学校,造成县城教育承载量的失衡。

在《中华人民共和国义务教育法》框架内,义务教育阶段的适龄儿童、少年,无论在民办学校还是在公办学校接受的都是义务教育。因此,从法律层面讲,民办学校就读的学生应享受与公办学校就读的学生同样的公共财政资助,但鉴于当前中国经济社会发展的现实,近期内使义务教育阶段在民办学校就读学生的上述权利得到全部实现的可能性还不小(吴华,2007)。因此,从实际来看,政府多以专项资金、税收优惠政策或者义务教育任务部分委托等形式向民办学校提供财政资助,但是民办学校获得的政府公共资助还是少之又少,相对于民办学校举办者投入的资产和收取的学生各项缴费来看,民办学校的经费收入和支出都高于公办学校。2004年,学费仍是民办学校的主要收入来源(约占70%),民办学校学生生均总经费、生均事业费、生均公用经费都高于公办普通学校,普通高中各项生均经费(除生均人员经费支出外)支出均高于公办学校(占盛丽等,2007)。另外,在经费使用自主权方面,由于管理体制的不同,民办学校远高于公办学校。

3. 基础设施建设和物质生活条件

近年来,在学校教学设施标准化配备方面,乡镇公办学校虽然与县城学校和民办学校有一定差异,但基本能满足教育教学需要,如图书室、实验室、电脑室等都能达标,不过,设备的利用程度和使用率还存在很多问题。在学校基础设施人性化建设方面,乡村公办学校远落后于县城学校和民办学校。笔者实地调研发现,在一些乡村公办学校,学生冬季用不上热水,夏季用不上空调风扇,以及食堂饭菜和学生住行方面,都难与高大上的教学设备相匹配。2012年5月31日,中华人民共和国卫生部发布的《中国0-6岁儿童营养发展报告(2012)》指出,我国农村地区儿童低体重率和生长迟缓率约为城市地区的3至4倍,而农村留守儿童生长迟缓率和低体重率约为非留守儿童的1.5倍,留守儿童营养状况亟待改

善(朱本双,2011)。项目组对留守儿童就读的农村学校早餐奶供应状况的调查显示,近八成学校没有供应早餐奶。留守儿童营养状况令人担忧(王坤,2013)。另外,为了优化教育资源配置,从2001年开始,我国农村地区启动新一轮中小学校布局调整,2000年全国有农村小学44万所,农村中学近4万所(中国教育统计年鉴,2000)^②,到2010年,全国农村小学仅21万所,农村初中仅2万余所(中国教育统计年鉴,2010)^③。十年来,约一半农村中小学被撤并,撤并前后农村学生上学平均路程从1.6公里延长至4.0公里。上学路程的延长除增加时间外,还会造成交通成本和交通风险的上升。但是迫于标配校车成本偏高,很多公办小学没能为路程较远的学生提供校车接送服务。一位老师生动地总结了乡村公办学校学生的生活条件:学生在校吃不好、住不好,怎么能学习好?

(三)农村留守儿童的受教育情况

1. 农村留守儿童的受教育机会及其个人认识

根据2010年第六次人口普查数据,农村留守儿童在学校教育各环节均面临挑战,在不同教育阶段表现出不同的问题。学前农村留守儿童的入园率仅65.5%,与全国平均入园率相差2个百分点,与国家教育规划纲要的目标相差4.5个百分点(段成荣,2014)。在义务教育阶段,绝大部分农村留守儿童有机会接受义务教育,不过6-17岁的农村留守儿童中仍有3.38%未按规定接受义务教育,大龄农村留守儿童接受义务教育的情况最差,未按规定接受义务教育的比例高达4.83%,单独与父亲居住的农村留守儿童的教育机会堪忧,未按规定接受义务教育的比例高达5.12%,高于与其他家庭成员一起居住对应的比例(段成荣,2013)。

留守儿童总体上形成了比较积极的价值观,对未来充满希望,向往城市生活,期待家庭关系良好。在个人学业方面,20.4%的留守儿童自评学习成绩偏下,82.1%的儿童成绩有过下降。不想学习(39.1%)和对学习不感兴趣(43.8%)的比非留守儿童高5.6和3.2个百分点。留守儿童缺乏所需要的学习辅导:68.7%的留守儿童曾听不懂老师的讲课内容,58.1%的留守儿童遇到学习问题时没人帮助,比非留守儿童高出5.8个百分点。四五年级的留守儿童表示目前最需要和父母在一起,而其他年级的学

生最需要学习辅导(孙宏艳,2014)。据笔者访谈了解,多数留守儿童认为跟父母一起学习,成绩一定会更好,而留在公立学校的留守儿童希望能够去更加严格的私立学校或者县城学校就读,他们都认为取得更好的成绩是对父母最大的回报。

2. 农村留守儿童的家庭教育情况、教育选择偏好及家长对孩子获取更好教育机会的认识

学校、家庭和社会是孩子接受教育的主要场所。家庭作为孩子社会化的主要场所,在孩子成长过程中有着不可取代的地位和作用。虽然从法律上讲,留守儿童有完整的家庭,但是他们实际上往往生活在临时的单亲家庭或者隔代家庭中,即拆分型家庭模式。在留守儿童生活的家庭中,隔代家庭最为普遍,33%的留守儿童生活在这种家庭,29%的留守儿童生活在单亲家庭,24%的留守儿童生活在单亲隔代家庭(段成荣等,2014)。在隔代家庭中,照顾留守儿童的祖父母,平均年龄59.2岁,56%的年龄在60岁以下,绝大部分在50-59岁之间,甚至12%的祖父母年龄在50岁以下,这说明照顾留守儿童的并非都是年老体弱者,但是,隔代照料农村留守儿童的祖父母的受教育程度普遍偏低,绝大部分为小学文化程度,甚至8%的祖父和25%的祖母未上过学。由于受教育水平不高,祖父母在抚养和教育留守儿童上面临诸多的困难和挑战(全国妇联课题组,2013)。据学校老师和孩子监护人的沟通情况看,在隔代家庭中,隔代长辈给孩子更多的是溺爱和看护,谈不上教育,孩子在家处在放空失控状态。外出父母和留守子女长期不生活在一起,大多通过电话沟通,交谈内容多是询问学习成绩或者一味地说教。这一方面是因为外出父母缺少意识,对子女的心理健康不够重视,另一方面是因为他们缺少教导留守子女的方法,心有余而力不足(段成荣等,2014)。这种不能真正满足孩子需要的浅层次沟通,不能真正弥补孩子应有的家庭教育。事实上,很多父母也感受到自己给予孩子的浅层次沟通不能真正实现对孩子的家庭教育,与其让老人隔代看护孩子,自己又不能很好地参与孩子放学后的教育,他们索性希望找到能够全方位对孩子进行教育的场所。民办学校因此很好地迎合了这些家庭的需要。

对于那些家庭条件更好,或者说愿意并有能力在孩子教育上投入更多的家庭而言,他们除了选择

服务比较全面的民办教育外,还会选择没有提供全方位教育服务的城镇公办学校,而这样的选择也催生出“陪读”群体和“午托、晚托、周托”的繁荣的教育服务市场。在河南省固始县陆源镇,约 1/3 的留守妇女在县城或乡镇陪读,新县四光乡和县城的学校周边出现了成片的陪读租住区。由于年龄太小,一些父母双方在外务工的留守儿童甚至要由奶奶进城陪读照顾,“陪读”成为不少留守老人又一沉重的负担(潘璐等,2014)。而“午托、晚托、周托”的教育服务市场早已从城市蔓延至乡镇。其实,对于留守儿童父母选择外出打工不能陪伴孩子,我们更要用一种理解的心态看待这个问题,他们外出务工是寻求人力资本更好配置的途径,这对打工者本人及其家庭在经济收入都有积极作用,但是迫于户籍和入学制度的限制,他们将子女留在老家就读,这是在这种体制下的次优教育选择,而在次优选择中他们往往会选择用“收入”购买他们眼中相对更好的教育来弥补“父母教养角色缺失的弊端”(郑磊等,2014)。有数据显示逾九成农民支持孩子读书(王坤等,2013)。他们愿意并且有能力通过外出打工为孩子提供更好的教育,这个相对意义上的农村“富百姓”群体,对于“穷政府”提供的“弱学校”的免费公立教育服务是不满意的,他们转而选择要付出更高教育成本的教育。这个教育形式是私立寄宿学校或者是可午托、晚托、周托的县城公立学校,这些学校能够为孩子提供 24 小时的全方位生活和学习服务,能够减少家长和看护人照顾孩子的时间和精力。这些现象从侧面反映出家长的教育选择偏好和对教育机会的认识:更加看重教育服务质量,而将费用问题放在次要位置。

3. 教师和校长对农村留守儿童的认识及其对留守儿童受教育问题的解决之策

在教师眼中,留守儿童长期与父母分离,生理与心理需要得不到满足,往往会出现消极情绪和形成不良性格。调查显示,21% 的被调查教师认为留守儿童“整体上显得自卑”;41% 的教师认为部分留守儿童“常有忧郁表现”;32% 的教师认为留守儿童“多数变得沉默寡言”;24% 的教师认为留守儿童“比其他同学明显自卑离群”。受这些主观认识的影响,67% 的教师认为,留守儿童的学习成绩“总体偏差”(张显宏,2009)。一些校长认为,与非留守儿

童相比,留守儿童表面看不是很明显,但内心肯定有差异。一个孩子是什么样的,最终取决于家庭和父母,而不只是学校。留守儿童学生会呈现两个极端:一是很能体谅父母,表现出学习很努力,特别懂事;一是很不理解父母,觉得父母不爱自己,表现得叛逆或孤僻。

面对此种问题,教师和校长表示很无力,认为这是个社会问题,解决的根本在政府。据笔者对校长和教师的访谈,他们的建议可以总结为四点:一是加强亲情陪伴,让孩子在父母陪伴下就学。这需要政府通过大力发展经济,让更多的农民工就近就业,或者政策放宽让孩子跟随父母到打工地就学,或者借助于其他形式或者高科技设备,为孩子营造出亲近父母的环境。二是改善物质条件。政府在城乡教育均衡方面多做努力,增加对农村教育经费的投入,改善乡镇中小学的学习和生活条件,增加和改善乡镇公办寄宿学校的数量和质量。三是增设特色服务。政府应当根据乡村学校留守儿童群体的特点,增加心理辅导课程或咨询服务,为留守儿童和家长的沟通增设特色服务。四是允许市场介入。乡镇民办教育的兴起和蓬勃发展,是与乡镇公办教育的没落同步的,这很好地说明了在满足乡镇家庭教育需求方面,民办教育做得更好。政府支持下的公办教育既然无力提供给民众满意的教育,政府何不尝试让市场介入,将一定的政府支持提供给更让民众满意的民办教育?因为每个适龄少年儿童都应该享受政府给予的义务教育财政资助,不应以其接受教育学校的性质不同而有差异。别问是“公”是“民”,而应把有限的钱放在更能发挥作用的地方,政府应该学会算这笔账。从近些年政府开始放宽民办教育政策来看,政府似乎正在接受这一事实。

三、农村学校教育问题治理

生态理念的一个主题是一切事物和现象之间有基本的相互联系和相互依赖关系。部分的性质是由整体的动力学性质决定的(朱小蔓等,2006)。从这个角度看,乡村中的人和乡村环境共同构成了完整的乡村生态系统。在这个生态系统中,乡村文化环境的发展与乡村中人的发展形成相互影响共同作用的乡村文化生态子系统。当这个系统中的要素发生变化时,要想保持系统平衡,其它因素必须随之发生

变化,即部分的变化引起整体的变化。在费孝通先生眼中,传统的乡村社会是“乡土社会”也是“熟人社会”。在这个社会中,有人们公认一致的规矩和地方性共识的价值与规范。人们在这种规范中相互协作共同发展,学校教育作为这个平衡系统的一个子集也不例外。随着经济的发展和社会的变化,乡村社会生态文化也在这场变化中悄无声息地发生着改变。贺雪峰认为,进入 21 世纪的中国乡村社会可以称为半熟人社会,在这个半熟人社会中,村村社区多元化,异质性增加,村民之间的熟悉程度降低,地方性共识逐步丧失,传统规范越来越难以约束村民行为(贺雪峰,2013)。因此,我们必须正视这样的现实:在半熟人乡村社会,旧的封闭的乡村价值规范正逐渐瓦解,开放的新的乡村价值规范尚未形成。面对这样的社会现实,要想保持乡村文化生态系统的平衡,我们必须厘清现代乡村中政府、家庭、社会、学校等的发展状态和相互关系,明晰乡村文化生态系统中的乡村教育子系统各要素的平衡机理。基于此,我们才能更好地理解乡村留守儿童现象和乡村教育治理路径。

(一)农村学校教育治理改进的必要性

中国近三十年唯经济论的发展主义意识形态和以城市化、工业化、现代化为表征的发展模式引发了农村人口流动深化、城乡教育政策剧烈调整、农村社会衰落等多重变迁的后果,也使农村留守儿童群体的教育生态更加恶劣(潘璐等,2014)。经济和社会长期而巨大的变革,投射到教育中的表现就是:在家庭层面,父母外出务工导致出现大量留守儿童,使得孩子的家庭教育缺失,家长的缺位使得家庭对学校教育的需求也有了新的变化。在社会层面,大量乡村劳动力外流,使得原来相对稳定和谐的乡村文化变得开放多元,从而不可避免地出现了对孩子教化产生负面效应的不良之风。在学校价值观层面,受全国划一的教育体系影响,城市文化作为社会发展的主流文化有意无意地临驾于农村文化之上,于是属于农村本土的优良文化传统和自然野趣在外来的主导文化的冲击下被强行剥离了教育体系(王剑等,2005)。在长期的“城市取向”的价值观引导下,农村教育目的被异化,出现“被农”而不是“为农”现象。这一方面表现为:农村社会的价值在比照中沦为低层级,淳朴的乡村生活受到轻视,“如果不好好

学习,以后就只能回去种地”成了教师激励学生学习动机的常见话语(李学容,2013);另一方面,帮助农村孩子“跃农门”的学校育人目标,使得学校教育充斥着“应试主义”和“升学主义”色彩,教育价值观系统自上而下的唯分数论,使得乡村教育不仅完全背离“教化育人”的教育本原,更是脱离了“生活”,脱离了“乡村”。因此,无论从家庭、社会、政府层面,还是从文化、教育价值观、实践层面看,乡村文化教育子系统内部各要素之间是不平衡的,这种不平衡所引起的教育问题集中表现在学校层面,而教育问题是教育制度创新的起点和动力源(张彦铃等,2001),因此,乡村学校教育问题呼唤创新型的现代学校制度。

(二)农村学校教育治理的可行性

有研究者指出,现代学校制度特指在知识社会初见端倪和全面建设小康社会的大背景下,能够适应市场经济和建设学习型社会基本要求,以新型的政校关系为基础,以现代教育观念为指导,学校依法办学、自主管理,能够促进学生、教职工、学校、学校所在社区的协调和可持续发展的一套完整的制度体系(李继星,2005)。该制度体系的价值追求是:优化教育教学秩序,全面提高教育教学质量和学校效能,促进学生充分、全面和谐发展和终身发展、允许学生有个性有差异地发展,促进学校可持续发展,促进学生、家庭、学校、社区乃至社会的协调发展(朱小蔓等,2006)。上述说法,事实上正是教育治理理论在学校制度层面的巧妙运用和延伸。众所周知,我国长期以来存在着非公即私的二元对立思维。近年来兴起的新公共管理理论及民营化事件表明,公共物品既可以由政府或政府附属机构直接生产,也可以通过合同承包、特许经营、补助或凭单制等委托民间机构生产(刘建银,2011)。这就打破了二元对立在公共领域的传统博弈,但这并不表明“政府调节的失灵”可以完全由“市场调节”弥补,事实上,公共教育治理中政府的“规制型”范式和市场的“市场型”范式的先天性缺陷不断暴露。而非政府组织作为填补“政府失灵”和“市场失灵”的重要力量日益引起社会各界的广泛关注。因此,农村教育就出现了免费的公立学校数量和对家庭的吸引力逐渐下降,收费的民办学校数量和对家庭的吸引力逐渐提升的反常现象。应该看到,这些现象背后隐藏的问题

题,一方面是公立学校的“教育供给”不能满足多数家庭的“教育需求”,另一方面,转而寻求收费的民办学校的6100多万的留守儿童家庭,其实在民办学校遭遇了本应由国家承担的“双重”教育不公平。因此,我们可以将视线逐渐转向介于“政府”和“市场”间的第三方组织,即非政府非营利组织,即借助于第三方力量来发展公共教育。

(三)农村学校教育治理的“留守儿童基金会学校”模式设计

关于将非政府非营利组织引入农村留守儿童的教育治理问题的设想,我们可以从国外调节教育供需矛盾、解决教育公平、改造薄弱学校等实践得到启发,其中比较典型的有美国的“契约学校”模式和英国的“信托学校”模式。契约学校引入市场机制,但不是把学校完全放手于市场,而是在政府严格监管下的市场趋向的教育形式。契约学校是公共资金投资运作的学校,办学必须是经过认证的有办学资质的教师组织、家长团体、社会服务组织和私人公司等,他们通过竞标与公共代理人签订合同。这个合同有一定的期限,规定了学校的基本办学目标(也就是绩效目标)。在办学过程中,契约学校接受公共权威部门的监督和检查,若未能实现绩效目标则面临关闭。契约学校通过教育体制改革、充分发挥学校自主权和绩效责任制等缓解美国基础教育领域存在的体制僵化、学校之间缺乏竞争、教育质量低下等问题的一种模式(李孔珍,2008)。更重要的是,它为学校创新提供了机会,也为家长多样性的教育需求提供了选择(Chingos et al., 2015)。信托学校则是通过引入第三方组织进入公共教育领域进行薄弱学校改造的典范。信托学校由政府提供办学经费,并由慈善基金会或信托机构任命学校部分管理人员,它是由学校及其合作伙伴为提升学校办学质量,更好地实现学校效益和全体学生利益的一种合作形式(索磊,2009)。此两种模式虽然与我们国情不同场景有异,但是解决问题的思路是可以借鉴的。

本文设计的留守儿童基金会学校模式以乡村学校教育生态系统的存在现状为背景,以满足留守儿童及其家长的教育需求为目标,以教育治理理念为原则,以创新型现代学校制度为手段,在公共教育领域引入市场、第三方组织、委托代理等理念,以农村留守儿童为主兼顾农村非留守儿童为教育服务对象

而设计的。它的四个主要参与主体为:政府、留守儿童教育权益基金会、留守儿童学校监督委员会、留守儿童学校执行委员会(董事会),基本运作模式为:在劳动力大量外流的省份设立省留守儿童教育权益基金会(简称基金会),属非政府非营利组织,主要职责是从事留守儿童受教育权的维护、教育资金筹措、留守儿童学校设立等。在资产归属方面,政府将留守儿童集聚学校的承办权委托给该基金会,并根据基金会接纳留守儿童的数量,按照义务教育法的规定将原本公办学校学生应享受的师资、基础设施和教育经费等额划拨给基金会,由基金会自行分配。另外,基金会以留守儿童的名义向劳动力大量流入地的政府和企业募集资金,作为外来劳动力为当地政府创造财富和税收以及因务工而牺牲陪伴孩子童年的经济和精神补偿,基金会也可以接受社会爱心人士和其他基金会的募捐或其他形式的捐助。在学校组织运作方面,基金会根据广大留守儿童及其家长的教育需求,拟定留守儿童学校的办学目标和办学标准草案,并公之于众,有办学资质的个人和团体可根据草案提出办学预案,并参与投标,中标者最终与基金会签订经当地留守儿童学校监督委员会协商同意的学校办学方案,这个办学方案就是双方的合同,也是对中标者的基本绩效考核标准,签订合同后的中标者正式成为学校的董事会成员,董事会可依据合同规定的条款,接受基金会的政府拨款和社会筹措资金并向学生收取费用,并对经费有独立支配权。董事会对教师有自主管理和聘用权,可向社会单独招募教师,也可按学校在校生数向该区公办教师单独发放聘书,经教师及其所在单位同意,董事会可与该公办教师单独签订聘用合同,该教师可享受公办教师所有权益的同时享受合同上签订的权益。留守儿童学校监督委员会属于当地留守儿童权益维护的执行组织,该组织由基金会协助组织并独立运作,成员主要包括:学生家长、学校教师、当地政府机关人员、基金会人员,主要职权是监督和评价学校董事会工作,并有权将评价结果反馈给基金会和当地政府。以下为学校运作示意图。

(四)农村学校利益相关者的反馈

按照基金会模式的学校设计思路,本文设计了一个相对具体的学校形式。在某区设立一所留守儿童学校,该校有政府提供的同级公立学校应具有

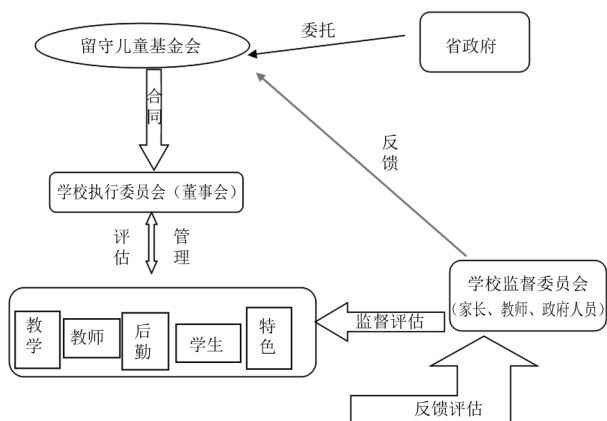


图1 留守儿童基金会学校模式运作示意图

基本师资和校舍环境,有全方位的学校管理和学生服务专业管理队伍,该校由政府委托基金会筹办,设立留守儿童学校监督委员会,经费来源是政府拨付、基金会筹措、家庭缴费。学校有针对留守儿童的特色服务项目,如学校监督委员会信息服务系统,家长孩子可视化沟通陪伴平台,社会人员开设的特色心理辅导课程,更舒适的食宿和接送条件等,并专设部分资金用来补偿激励教职工更投入的工作和服务。我们将这一学校形式向利益相关者做了访谈,访谈结果整理如下:

1)家长对该模式的反馈。几乎所有留守儿童的家长都看好该模式,希望这样的学校赶快建好,让孩子到这样的学校就读。原因是:一,这样的学校老师肯定好。他们由政府选拔和培养,不仅有政府的工资还有学校额外的激励工资,无论是能力还是干劲都会不错,教学质量肯定高。学校管理更专业,家长更放心。学校食宿照顾全面,能提供跟孩子交流沟通的长效服务,又能让家长一定程度上对学校管理进行监督和建议,开设网上信息化平台,让参与治理更加自由便捷,收费更加公开透明。孩子在此享受到的服务更是物有所值,费用一定低于私立学校,因为教师的基本工资由国家拨付,没有私立学校的私人营利欲求。另外,基金会会有资助,费用一定是不高的。

2)教师对该模式的反馈。多数教师看好该模式,认为有独立人事制度的学校,给了教师一定的自由选择学校的机会。学校的绩效考评机制,使教师在物质和精神上更有工作积极性。学校的共治监督委员会,使教师也有机会参与学校建设,增强教师的参与感和主人翁意识。学校设立的特色服务项目能

使留守儿童的生活、心理和精神得到更好的照顾,家长与孩子的沟通能在一定程度上配合学校教育,利于孩子的成长和学校的教学工作。

3)校长对该模式的反馈。他们认为该模式给学校更多的人事自由和财务自由,可以在一定程度上更有效地管理学校。在经费方面,学校在改善硬件设施、改善师生生活环境和人性化服务方面有更大的自主权;在人事方面,学校在调动老师的工作积极性有更大的影响力,可以外聘教师为学生开展特色课程和提供针对性的特色服务。更多的独立自主权可以让校长专注于学校内部事务。

4)政府教育行政部门人员对该模式的反馈。从目前公立学校和私立学校的发展形势看,政府对多渠道筹措教育经费、多方参与共同办学比较支持。若学校的性质属于私立,则其发展空间很大。若这个模式能够受到社会的肯定,政府一定会大力扶持。原因在于:一,这种学校能解决农村留守儿童的受教育问题,而这是乡村公立学校很难有效解决的。近年乡村民办学校某种程度上就分担了政府的这一责任,但是民办学校毕竟在师资上不及公办学校,而且还存在营利问题,这也是政府对乡村民办学校实行有限的宽松政策的原因之一;二,这种学校能解决农村教师招不来留不住的问题,学校对教师的绩效管理 and 工资补助,能极大地调动教师的工作积极性。三,这种学校能解决农村教育经费不足问题。它通过向社会和家庭多方筹措经费,能够让政府出少量的钱办更多让人民满意的事,这样的事政府乐意为之。政府支持民办教育的态度也表明政府是支持的。

四、总结

中国的城镇化发展引发了劳动力市场的变迁,这场变迁在带动经济发展的同时,也带来了一系列始料未及的教育问题,这其中的农村留守儿童受教育问题尤其值得我们重视。近年来,中西部地区“关于留守儿童新闻事件”的频繁曝光,逐渐将这个一直存在却被我们忽视的社会问题暴露在社会大众的视野之下,引发社会关注和教育专家的深思。文章通过“富百姓、穷政府、弱学校”等概念,生动演绎了当下中西部地区农村家庭、学校和政府间的关系,并借助近年来国家统计局发布的相关数据和笔者的

实际调研,阐释了“富百姓、穷政府、弱学校”现象在中西部农村地区的普遍性和可能引起后果的严重性。接着,文章从可供农村留守儿童选择的学校类型和学校现状的描述,反观当下农村公立教育不能满足多数家庭教育需求的社会事实。最后,本文从教育生态学角度出发,论述了教育治理在中西部农村地区实施的必要性和可行性,提出农村留守儿童学校教育治理之设想,设计了一套针对农村留守儿童教育问题的“农村留守儿童基金会学校模式”的新型学校制度,即试图通过学校制度的创新,对解决这一社会问题有所贡献。

[注释]

①佛山90后外来女工早早结婚生子“留二代”诞生. <http://www.Chinanews.com/sh/2011/05-27/3072580.shtml>.

②数据引自《中国教育统计年鉴2000年》《中国2000年小学校数、班数、招生数、毕业生数统计(农村)》和《中国2000年普通中学校数、班数统计(农村)》。

③数据引自《中国教育统计年鉴2010年》《中国2010年小学校数、班数、招生数、毕业生数统计(农村)》和《中国2010年普通中学校数、班数统计(农村)》。

[参考文献]

[1] Chingos, Matthew M. & West, Martin R. (2015). The Uneven Performance of Arizona's Charter Schools[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, (5):120-134.

[2] 段成荣, 吕利丹, 王宗萍(2014). 城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育[J]. 北京大学教育评论, (7):13-29.

[3] 段成荣, 吕利丹, 郭静, 王宗萍(2013). 我国农村留守儿童生存和发展基本状况——基于第六次人口普查数据的分析[J]. 人口学刊, (3):36-49.

[4] 贺雪峰(2013). 新时期中国农村社会的性质散论[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), (5):72-78.

[5] 李清臣(2014). 城镇化进程中农村学校布局调整研究——基于周口市M县的调查分析[J]. 河南科技学院学报, (8):28-33.

[6] 李继星(2005). 基础教育阶段现代学校制度建设论纲[J]. 教育理论与实践, (2):18-23.

[7] 李孔珍, 普里西拉·沃斯特塔, 川·艾丽·库辛(2008). 美国特许学校的发展及其启示[J]. 中国教育学刊, (7):24-27.

[8] 李学容(2013). 警惕农村教育的城市化倾向——对农村教育城市化的审视[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), (6):1-3.

[9] 刘建银(2011). 公共财政支持民办学校的政策体系:基于

分类管理视角的分析[J]. 教育科学, (12):1-7.

[10] 中华全国妇女联合会(2014). 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[EB/OL]. [2015-09-20]. http://qnzz.youth.cn/zhuanti/10wdmgxlt/sjfb/201412/t20141202_6150438.htm.

[11] 潘璐, 叶敬忠(2014). “大发展的孩子们”:农村留守儿童的教育与成长困境[J]. 北京大学教育评论, (7):2-12.

[12] 全国妇联课题组(2013). 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[EB/OL]. [2015-09-20]. <http://acwf.people.com.cn/n/2013/0510/c99013-21437965.html>.

[13] 索磊(2009). 从“特色学校”到“信托学校”——英国提高薄弱学校办学质量政策解析[J]. 教育发展研究, (2):111-116.

[14] 孙宏艳(2014). 全国农村留守儿童状况调查研究报告[EB/OL]. [2015-09-20]. http://qnzz.youth.cn/qsnyj/ztyj/201412/t20141202_6150770.htm.

[15] 吴华(2007). 义务教育阶段民办学校学生应享受财政资助[J]. 教育发展研究, (2):卷首页.

[16] 王剑, 冯建军(2005). 对我国农村教育城市化的审视[J]. 教育发展研究, (8):22-24.

[17] 王坤, 刘影春(2013). 新时期农村留守儿童教育问题及对策——对全国26省248个村的调查与研究[J]. 教育学术月刊, (09):52-55.

[18] 郑磊, 吴映雄(2014). 劳动力迁移对农村留守儿童教育发展的影响——来自西部农村地区调查的证据[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), (2):139-146.

[19] 闰坤, 刘新波(2010). “以县为主”教育管理体制下农村义务教育非均衡发展的测算——基于历年省级数据的实证分析[J]. 中国社会科学院研究生院学报, (7):13-21.

[20] 占盛丽, 沈百福(2007). 2004年全国民办教育经费分析[J]. 教育发展研究, (6):80-86.

[21] 朱本双. 农村留守儿童营养健康状况堪忧. 湖北日报[N]. 2011-02-16(13).

[22] 张显宏(2009). 农村留守儿童教育状况的实证分析——基于学习成绩的视角[J]. 中国青年研究, (9):60-64.

[23] 朱小蔓, 刘贵华(2006). 功能·环境·制度——基于生态理念的现代学校制度建设[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), (6):1-17.

[24] 张彦玲, 叶文梓(2001). 论教育制度创新仁[J]. 教育发展研究, (5):9-13.

[25] 中华人民共和国国家统计局(2015). 2014年全国农民工监测调查报告[EB/OL]. [2015-09-20]. http://www.Gov.Cn/xinwen/2015-04/29/content_2854930.htm.

[26] 中华人民共和国国家统计局(2014). 人口基本情况[EB/OL]. [2015-09-20]. <http://data.stats.gov.cn/tablequery.htm?code=AD03>.

(编辑:徐辉富)

The Phenomenon of "Rich People, Poor Government, Weak Schools" and the Governance of Rural Education

LIU Jirui

(Department of Educational Management, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Urbanization has led to profound social changes from the line of economic to education. The transfer of rural labor leads to the phenomenon of "rich people, poor government, and weak school" which represents a new group of concepts. "Rich people" refers to the relatively migrant workers and their family members who can make more money and enjoy a richer life through going out for work than the peasant who is always farming at home in the vast rural areas in china. At the same time, the large number of labor outflow causes the social problems of "poor government". The reason is while the government's output of native labor has also lead to the lost of the wealth and tax created by the output people. In this situation, because of Chinese education system, the local schools supported by the "poor government" become the supposed "weak schools" naturally which can not supply education resource which is satisfied enough by the the local "rich people". It is an invisible potential relationship which people do not perceive, but commonly exists in the vast majority of rural areas in Central and Western of China, and may cause serious consequences. In which the rural left behind children education problem is particularly worthy our high attention. With the frequent exposure of some negative news events of the left behind children in central and western regions in recent years, the social problem which has always existence existed while has been neglected by us gradually exposing to the public's view. Not only causing the concern of the related fields of experts, but also arousing the social people concern. From the perspective of ecology, this article describes the changes of rural education ecology from the macro and micro social aspects, it makes us have a chance to recognize the inappropriate role of rural schools, families and governments in the rural education. In order to make the education service system in rural areas to adapt to the current ecological education in rural areas, this paper puts forward the idea of the governance of rural left behind children's school education. In the background of promoting regional education governance, it tries to solve the social and educational problem through the innovation of the system. In the last, based on the actual situation of our country and through learning from the experiences of western countries, using the power of third-party organizations, the author designs a new set of school model, which is aimed at the education of rural left behind children. From the results of the survey, the model received praise and recognition from the stakeholders in this research.

Key words: left-behind children; rural school; education governance; third-party organization;