

# 江西省铜鼓县农村免费义务教育调查报告

曹淑菲 莫超 陈子红

## 一、引言

公平是人类社会具有永恒价值的基本理念和行为准则，而教育公平则是社会公平在教育领域的延伸和体现。教育不公平是社会的最大不公平，它危及到一个社会最基本的公平底线。因此，给每个人一个均等的接受教育特别是接受义务教育的机会，创造尽可能均衡的接受教育的条件，是实现社会公平的底线，也是政府的职责所在。目前世界上已经有 170 多个国家实行免费义务教育。我国政府于 2005 年 12 月 24 日，发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，规定从 2006 年农村中小学春季学期开学起，全部免除西部地区农村义务教育阶段学生的学杂费，对贫困家庭学生提供教科书并补助寄宿生生活费。至今，这一惠民政策已逐渐由西部到全国，从农村到城市推广和普及。江西省从 2007 年春季学期起，全省 1.6 万所中小学的 560 万名中小學生全部免交学杂费。那么这一惠民政策实施情况如何，在经济欠发达的江西在实施过程中存在哪些困难与问题，这些问题的研究有助于免费义务教育的继续推进。

为此，我们选择具有典型的老区特点的江西铜鼓县为调研地，对教育部门、教师、乡镇干部、学生及家长进行入户调查和访谈，从教育部门的政策出发，了解学校的办学情况、学生的学习情况、家庭在教育方面的支出情况以及对此的意见和建议。本文正是在这一调研基础上所完成的报告。

## 二、数据来源

调研组主要围绕江西省铜鼓县免费义务教育实施情况展开调研。调研基本情况如下：本次调查选取了有代表性的江西省铜鼓县的 4 个乡镇 12 个村的部分农户做了调查，每个样本都是随机选取的。

根据地理方位和经济发展水平，本次调查随机选取了江西省铜鼓县的 4 个乡镇，课题组向每个乡镇派出一个调查小组，每个调查小组在所调查的乡镇用相同的抽样程序进行抽样。调查小组在每个乡镇选取 3 个村，方法是首先将江西省铜鼓县的各个乡镇人均收入的大小按降序排列，然后随机抽取 3 个村，作为样本村，共调查了 12 个村，收集有

效问卷共 110 份。

在对学校与教师的访谈中主要包括学校的办学设施、资金使用情况、教师学历、教师待遇等；在学生及家长的访谈中主要包括：对农村免费义务教育政策的了解和满意度、学生“两免一补”的实施情况以及他们对此的意见和建议；在对乡镇基层干部的访谈中主要包括他们如何看待本地免费义务教育现状以及基层行政在推进中小学义务教育的发展过程中主要发挥的功能和作用。

### 三、实施现状

#### 第一，办学特点。

在占地 1548 平方公里的铜鼓县，拥有 13.6 万人口，而且农村人口约占总人口的 70%，且大部分处于山区，靠种田、打工为生。铜鼓县地广人稀、地偏人散，在校址选择上需要考虑很多问题，既不能每个村庄建一所学校（人员太少，资源得不到有效使用），又不能多个村庄建一所学校，因为这些村庄距离比较远，无法实现学生就近上学目的。在铜鼓县一般一个乡镇有两三所小学，一所中学，永宁镇就设立了三所小学，分别是明德小学、黄佩球丰田希望小学、江头小学。这些学校存在共同的问题：办学规模小、办学成本高、办学经费紧张，学校都实行寄宿制。

#### 第二，师生情况。

在铜鼓县，有小学 49 所，共 8500 名学生，入学率达到 100%；有初级中学 8 所，共 4600 名学生，入学率达到 98%；有职业高中一所，共 900 名学生，学生高中入学率达到 77%。学生基本上全部实行了九年义务教育。全县拥有教师 1168 人，师生比例为 1: 1.3，以 35-45 岁老师居多，其中本地教师占总教师人数的 70%-80%，该县小学教师合格率 98.5%，专科毕业率达 49.2%，初中教师合格率达 97.7%，本科毕业率达 41.6%。农村教师和城市教师的工资水平差不多，但是，农村教师不仅工作量大，而且，一般同时兼任好几门不同的课程，往往出现语文老师也是体育老师或是音乐老师的情况。

学校	学校数	学生人数	入学率
小学	49	8500	100%
初级中学	8	4600	98%
职业高中	1	900	77%

#### 第三，“两免一补”情况。

铜鼓县自免费义务教育实施以来，学杂费、课本费的免费覆盖面达到 100%，特困生享有生活补助，补助比例是 1: 5，小学补助 500 元/年，初中补助 750 元/年，这极大的减轻了农民负担，相对的巩固了学生的入学率，也落实了政府对义务教育投入的责任，从根本上解决中小学乱收费问题，确保义务教育持续、健康发展。

第四，学生与家长对于免费义务教育政策的认知情况与实施反馈情况。在铜鼓县，农民大都外出打工，尤其是 20-40 岁的男性在家的人大约只有 20%，而这一部分人的孩子正好是接受义务教育的学生群，他们是这项政策的受益者和监督者。由于他们不在家乡，所以对这项政策的实施效果不是很了解。当然，由于学生的认知能力有限，他们对免费义务教育这项政策也不是很了解，只是知道现在缴纳的费用比以前减少了，但是对于其他相关方面的政策就知之甚少。不过，在对农民和学生进行访谈时，发现有 25%的人还不太了解国家的这项政策，45%的人了解一点，非常了解和比较了解占 19%和 11%。不过，他们对国家在农村实施免费义务教育政策非常满意。而且，他们对本地教育部门贯彻农村免费义务教育的效果和力度大多数人持比较满意态度。但是，反映有些学校经常变相收费的有 14.3%，偶尔收的有 32.9%，没有收费情况的占 53%，据调查，虽然国家免除了学费、课本费，但有的学校还是通过收取校服费、资料费、补课费等费用。

自从免费义务教育实施后，农民用于子女的教育费用开支占家庭总费用的 20%，比免费义务教育前节省了 11%左右。家长一致认为供子女读书非常有用，学生也认为自己读书也非常有用。但是，初中毕业后，很多人不得不面对退学的问题，一方面由于没有考取高中，另一方面由于他们没有能力继续支付高中乃至大学的费用，所以，他们希望免费义务教育能够免费到高中，希望国家的政策能够继续向山区等贫困地区倾斜。

#### 四、积极方面

根据调研，我们发现铜鼓县农村义务教育取得了许多突破性发展，呈现出许多喜人的发展态势。

第一，领导高度重视。铜鼓县委、县政府始终把教育摆在优先发展的战略地位，穷县也办大教育，不断深化教育改革，增加教育投入，每年可用财力五分之二强都用在教育上。近两年来，县本级财政投入近 2000 多万元，用于改善办学条件。

第二，各类教育协调发展。铜鼓县在 1995 年通过国家“两基”验收并被评为全国先进县后，始终把巩固提高“两基”成果作为教育工作的重中之重，全县基础教育得到了长足发展。目前，全县小学入学率、巩固率达 100%，小升初比例达 99.94%，初中巩固率达 97.96%。高中教育水平不断提高，铜鼓中学正在启动优质高中建设工程，扩大高中招生规模，提高办

学水平。职业教育办出特色，职业中学紧紧围绕经济建设发展的需要，灵活设置专业，开设适应社会需要的电脑、电子、纺织、珠绣、机电等职业技术专业，并开展农村剩余劳动力转移的“阳光培训”工程。幼儿教育坚持公办与民办相结合的办学模式，全县共有公办幼儿园1所，民办幼儿园25所，确保了全县每个乡镇都拥有学前班或一所以以上幼儿园。

第三，办特色教育，素质教育全面推进。在全面推进素质教育的过程中，铜鼓县以寄宿制为载体，结合山区特点，挖掘当地资源，因地制宜创办特色教育，培养“合格+特长”的学生，学生的综合素质明显提高。石桥小学建成“中国科学院武汉植物园科普示范基地”，以植物标本制作为特色。并开展楹联创作和欣赏，有30余幅对联装点学校；永宁明德小学以讲故事、辩论赛为特色，把每一个学生培养成能说会道的优秀人才；温泉实验小学以科普实验为特色。此外还有丰田小学的魔术表演，鹤吼小学的根雕艺术，排埠小学的手工编绣，大段小学的盆景制作，高陂小学的芒秆画，温泉中心小学的中草药种植等等，做到了一校一品、一校一特。三都小学以手工美术制作为特色，在第七界世界之星全国少年儿童美术书法摄影成果展上获金奖6项，银奖72项，被中国教育协会和中国教育报联合授予“艺术教育特色单位”。实施课外活动“四个一”即：一小时开展文体活动，一小时整理个人事物，一小时观看电视节目，一小时辅导学生自习。各校均成立了田径、乒乓球、舞蹈、合唱、书法、美术、手工等课外活动小组，开展丰富多彩的课外文化活动，提高了学生的人文素养和创新能力。从98年开始，已成功举办了9届中小特长生（技能）竞赛、5届中小学生文艺汇演、5届中小学生田径运动会，参与学生达11900余人次。此外，铜鼓县政府还针对农村留守儿童问题，组织进行了“爱心妈妈”的活动。目前，团铜鼓县委组织社会各界人士共513人充当了“爱心妈妈”。“爱心妈妈”与全县2000多名留守儿童结成帮扶对子，不仅提供经济资助，还履行妈妈的职责，对留守儿童进行心理健康和行为规范教育，以引导他们健康快乐成长。

第四，办学条件明显改善。几年来，在上级党政和教育部门的大力支持下，该县本着高标准、严要求、快节奏、创特色的要求，筹资3500余万元，对学校进行了绿化、美化、净化、文化、现代化“五化”建设，完善了音、体、美、实验器材等基础设施建设，新建、改建、维修校舍14.08万平方米，做到了农村最好的房子是学校。投资945余万元，全面完成了农村中小学远程教育工程配套设施的建设，共装备计算机1086台，多媒体投影系统24套，语音室11间，电子备课室4个，全县中心小学以上学校均按标准装备了网络教室，达到每12名学生拥有一台电脑，装备远程教育项目学校达27所，85%的学生能接受现代信息技术课程教育。同时，为8所寄宿制学校每个教室装备了彩电，做到了远程教育资源进教室、教育电视节目进教室、VCD媒体节目进教室，达到资源共享目的。全县中小学办学条件明显改善，教育现代化进程不断加快，使农村孩子也能享受城市孩子一样的优质教育。

第五，教师素质整体提升。通过坚持“以县为主”的教育管理体制和创办山区寄宿制办

学模式，不断加强教师队伍建设，深化人事制度改革，采取“走出去，请进来”战略，加强教师培养培训，整合了教育资源，优化了教师结构。先后聘请了清华大学、北师大、江西师大、江西社科院的专家学者到铜鼓讲学，更新教育理念，提高广大教师的业务水平。并从江西师大、南昌大学、宜春学院引进本科以上的毕业生 20 余名。全县小学教师合格率达 97.38%，初中教师合格率达 97.13%，小学教师专科学历达 57.08%，初中教师本科学历达 33.91%。

## 五、存在问题

铜鼓县农村义务教育取得巨大发展成绩的同时，我们也发现存在的许多问题，面临不少发展困境。

第一，经费投入不能跟上教育的发展需求，仍然存在经费投入不足现象。铜鼓县位于江西省西北部，是一个典型的山区小县，二 00 七年财政预算草案中 2007 年全县财政总收入目标为 11650 万元，比上年执行数增长 16%，其中地方收入为 6830 万元，比上年执行数增长 16%，在实际工作中，把增长 18%作为奋斗目标。2007 年预算收入初步安排为 8450 万元，比上年预算数增长 30%。根据主要新科目主要支出项目安排情况，教育支出是 2400 万元。

第二，免费义务教育实施过程中在一定程度上存在乱收费、变相收费现象。我国实行的免费义务教育政策，就是指免除了学费，杂费。现在实行“两免一补”政策，不仅免除了学杂费、课本费，还增加了生活补助。但是，有个别学校，个别老师却在教学过程中变相收费，譬如：让学生一定购买学校定制的作业本、练习册；有的学校甚至让学生班级用班费购买粉笔、插板等教学用品。这不仅违背了免费义务教育实施的初衷，也损害了受教育群体的利益。

第三，关于农村留守儿童问题。铜鼓县共有留守儿童 2100 多人，占全县在校学生总数的 17.9%，这些儿童的父母为生计远在外地务工，留下了年幼的子女在家，或由爷爷奶奶抚养，或寄养在亲戚家里，他们的起居饮食，思想教育，生活习惯等均留下了很多缺失的地方。这样不仅不利于孩子的健康成长，而且也不利于社会的可持续发展。

第四，关于贫困生问题。据有关方面统计，2007 年全县有贫困学生大约 4000 人，占全县在校学生总数的 29%。

第五，关于教师流失情况。在铜鼓县，农村里教师的流失情况偶尔有，并且辞去教师工作的教师们 90%下海经商，从中可以看出他们辞去教师工作的重要原因是收入太少，发展机会比较少。据我们调查，在农村学校，教师是很少有机会去参加进修，他们有 89%的人认为希望在进修的时候能主修一些专业知识和心理学的知识，毕竟现在知识日新月异，要紧跟时代的发展；在学校，评职称、加工资这些机会都是非常少，教师的积极性得不到提高，从而

出现教师流失情况。

## 六、对策与建议

江西作为一个经济欠发达地区，在发展农村义务教育过程中，不可避免地存在着经费不足、师资、办学资源、地理条件、交通等诸多的现实条件限制。推动欠发达地区农村免费义务教育的顺利实施，必须坚持以科学发展观为指导，做到统筹、协调发展。

第一，深化农村义务教育经费保障体制改革。2001年我国确立了“以县为主”的转移支付制度，加大了县级政府在义务教育投资中的责任。但“以县为主”的义务教育投资体制并不能从根本上解决多年来国家对义务教育投入短缺所积累的问题。而且有关调查表明，我国县级财政并不乐观。因此，在农村实行免费义务教育，需要中央和省级政府提高教育投资在GDP中所占的比例以及增加义务教育投资在三级教育中的投资比例，加大对农村特别是对贫困地区的纵向财政转移支付。

要根据各个县市经济发展总体情况、农民收入与生活水平等有差别地中央地方的财政投入比例。尤其要加大对寄宿制学校的补贴、加大贫生地区、老区的支持。

第二，作为地方教育主管部门应该强化教育监管力度。加强党风廉政建设，强化干部自律意识，建立适合免费义务教育发展的新的监督管理机制。对乱收费、变相收费、教育经费落实情况、随意挪用教育经费等现象进行有效的监督。加大对教育乱收费的专项治理力度。不断强化对“收支两条线”的监督检查，建立健全治理教育乱收费信息报告制度。开展打击盗版教材教辅、规范教辅读物使用管理专项检查。规定有关部门不得以任何形式强迫学校订购教辅读物，中小学校也不得组织学生购买。中小学在订购教材及推荐教辅材料时，需在学校公告栏公布选购目录和单价，以便社会和学生家长监督。

第三，研究制定有效机制，多途径加强农村教师队伍建设。畅通的机制，让农村教师同样能够享受到生存与发展的权利。要积极开展教师继续教育培训，提高教师综合素质。开展技能竞赛，推进广大教师爱岗敬业、爱生如子、爱校如家的师德风范。此外，可以通过大学生支教、城市中学对口支援等多种形式，丰富农村教育教学。

第四，推动农村免费义务教育实施核心在于提高教育质量，要千方百计提高农村中小学教育质量，缩小与城市的差距。端正办学思想，规范办学行为，提升办学水平。启动创建“群众满意的学校”的争创活动，出台相关的文件，制定相关的方案，推动创建工作，召开全系统争创“群众满意的学校”动员大会，力争创建一批“群众满意的学校”。

第五，转变思想，开展多方式教育，提高学生的学习积极性。学习与学生是密切相关的，不可分开的。提高学生的学习积极性是必要的，也是现实的需要。因此，要转变学生的态度，

提高对知识的渴求度；进行科普宣传，开展一系列活动，提高学生的综合素质。还可以结合农村实际，进行实地学习教育。尽一切可能的调动学生的学习欲望。

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第 162 期，2008 年 10 月 14 日