

乡村地区基础教育设施均等化目标实现路径研究

——以张家港市小学校为例

Research on the Path to the Equalization of Basic Education Facilities in Rural Areas:

Taking Zhangjiagang City Primary School as an Example

文 / 王明

Wang Ming

作者简介

王明 苏州科技大学建筑与城市规划学院 硕士研究生

ABSTRACT

基础教育公共服务均等化目标的实现对于我国建设社会主义现代国家促进社会公平、平等具有重要的意义,目前城乡间基础教育质量已基本实现均衡发展,但如何保障乡村地区居民使用机会的均等是全面实现基础教育设施均等化目标的重要课题。研究以发达地区的张家港市为例,从配置模式和通学距离等方面入手,探讨发达地区乡村基础教育设施均等化目标下保障机会均等的实现路径。

The realization of the goal of equalization of basic education public services is of great significance to the construction of a socialist modern country in China to promote social equity and equality. At present, the quality of basic education in urban and rural areas has basically achieved balanced development, but how to ensure equal access to opportunities for residents in rural areas is comprehensive an important issue to achieve the goal of equalization of basic education facilities. The study takes Zhangjiagang City in developed regions as an example, starting with aspects such as allocation model and school distance, and explores the realization path of guaranteeing equal opportunities under the goal of equalizing rural basic education facilities in developed regions.

KEY WORDS

乡村地区; 基本公共服务; 均等化; 小学; 张家港市
rural areas; basic public services; equalization; primary school; Zhangjiagang City

DOI

10.19875/j.cnki.jzywh.2020.12.019

引言

我国基本公共服务均等化建设自2006年首次从国家层面提出以来,逐步成为我国实现社会主义现代化国家、保障社会公平正义、人民公平平等发展的国家战略,对于促进全民共享改革发展成果具有重要的社会价值和现实意义。

伴随着我国全面小康社会的实现和社会主义现代化国家建设进程的加快,对于教育公平问题的关注程度越来越高。实现基础教育设施均等化,特别是乡村地区均等化目标的实现有助于缩短快速城镇化过程中所造成的城乡教育差距带来的社会公平问题。

张家港市作为我国经济最为发达的县级经济体之一,良好的经济发展水平保障了基本公共服务均等化战略的实施,促进了基础教育设施均衡发展,缩短了各地区间基础教育水平总体差距,教育现代化水平不断提升。但乡村地区居民在获取基础教育设施的使用机会上与城市地区相比存在较大差距,阻碍了社会公平与发展。因此,本文针对发达地区乡村基础教育设施,从均等化目标下所面临的困境着手,探寻在保障乡村地区等低人口密度地区基础教育设施均等化目标实现的路径。

1 基础教育设施公共服务均等化目标的内涵

1.1 基本公共服务均等化

我国学者对于基本公共服务均等化进行了大

量细致的研究,总结认为,基本公共服务均等化不是平均化、均质化,而是一个动态的过程,依据不同社会阶段、经济发展水平和不同地区不断进行调整;其核心是要保障机会均等,使全体居民能够公平、平等地获得基本公共服务,同时享受到大致相等的使用结果。

研究在基本公共服务均等化内涵的基础之上,深化明确基础教育设施均等化内涵。笔者将基础教育设施均等化内涵明确为:(1)与经济社会发展相匹配的动态型基础教育设施均等化;(2)居民使用基础教育设施的机会均等化;(3)居民使用基础教育设施所获得结果的均等化。基础教育设施均等化建设就是要建设与发展相匹配的基础教育服务,保障全体社会居民都能够具有相同的机会去获取大致相等的基础教育服务。

1.2 基础教育设施均等化

基础教育设施均等化的内涵是基本公共服务均等化内涵的延伸与具体体现,但基础教育设施均等化更加注重公平的重要性。

基础教育设施均等化目标要求下的基本内涵就是要在保障与城市地区居民享受到同等教育服务水平,在现阶段实现乡村地区基础教育设施均等化目标的核心是关注居民使用基础教育设施的机会均等性,缩短乡村地区居民与城市地区居民在使用机会均等方面的差距。

2 乡村地区基础教育设施均等化发展的特征与困境

2.1 现状概述

根据《2018年全国教育事业统计公报》中所公布的数据,全国普通小学教育设施数量为16.18万所,小学教学点数量为10.14万所,相比于1998年的60.96万所,20年来共计减少34.64万所小学,相比于城市地区小学数量的激增,乡村地区小学数量在过去城市化过程中不断减少。

张家港市全市小学供给模式以公办为主,民办为辅,共有小学教学点62个,含有8个小学分校,9所九年一贯制学校和11所民办小学。

2.2 发展困境

乡村地区由于其独特的地位特性,在我国行政体系中占据着基础性的地位,是我国社会稳定的基石。与城市地区相比,基础教育设施均等化目标建设面临着设施服务人口分散、设施配置模式抉择等发展困境。

2.2.1 服务对象:乡村布局特征导致人口分散

乡村的地区大量的人口流失和人口老龄化的趋势,使乡村地区基础教育设施潜在服务对象大量减少。与城镇地区的人口集中不同,乡村地区独特的自然村落零散分布于广袤的行政区范围内,人口分散现象及基础教育设施单一的集中化模式使居民

花费更多的社会成本获取设施,设施可获取程度降低,违背了均等化内涵中所要求的居民使用机会均等的核心要求。

如何在保障各居民点内设施使用者与城镇地区居民享受到同等的使用机会,成为均等化目标下乡村地区基础教育设施均等化建设所面临的重要课题。

2.2.2 设施布局:集中配置模式加剧机会差异

针对乡村地区基础教育设施配置模式的选择,赵民(2014)分析了不同配置模式的优劣性,他认为分散模式设施使用的便利性强,但是设施的资源配置效率低;而集中模式设施的资源配置效率高,但是居民使用成本高,设施通学距离长,违背了均等化的要求。

现阶段乡村地区小学集中于城镇区和集镇区范围内,导致了不同地区学生的通学距离差和使用机会均等性的差异。远距离的乡村地区家长和学生带来了更多的时间成本和社会成本,对不同距离的村庄产生了不同的影响;而单一的分散模式,虽然在一定程度上提高了设施的可获取程度,居民使用更加方便,但需要投入更多的经济成本与人力资源,对于教师资源的需求增加,可能会导致教育水平下降、设施质量差异等结果。

如何处理不同配置模式的影响,探寻针对乡村地区基础教育设施配置模式的选择,解决分散与集中的冲突是均等化目标下乡村地区基础教育设施建设的关键。

3 张家港市乡村地区基础教育设施均等化目标的实现路径

3.1 小学设施基本情况

3.1.1 基本特征

(1) 小学集中分布于城镇区

研究从设施数量上进行分析,张家港市全市62所小学中,中心城区包括杨舍镇和塘桥镇共有35个小学教学点,占全市小学数量的55.74%,其余27个小学教学点分散于6个乡镇和1个示范园区。从其具体分布上来看,乡镇地区小学主要集中于集镇区范围内,服务于整个镇域范围,单一的服务于乡村地区居民的小学教学点缺乏,使得乡村地区居民需花费更多的成本获取教育设施服务。

(2) 教育水平基本实现均衡

张家港市良好的经济发展水平保障了基础教育的均衡发展,成为我国首批基本实现义务教育均衡发展的县市之一。基础教育水平处于全面领先地位,教育现代水平不断提高,在江苏省现代化建设监测中连续多年位居各县(市)综合排名的首位,城市与乡村地区教育水平差距不断缩小,基本实现均衡发展。

(3) 乡村地区小学使用机会弱

张家港市乡村地区小学集中分布于集镇区范围内,并采用大规模的集中化布置模式。在城市地区这种模式能够提高资源的配置和使用效率,但在乡村地区,居民需要花费更多的社会成本获取设施,使用机会的均等性出现差异。研究通过实

地调研发现,在乡村地区,设施服务半径基本维持在2~3.5km,部分地区设施最大服务半径达到10km,小学使用机会度弱。

3.1.2 问题与缘由

张家港市乡村地区基础教育设施均等化发展过程中的问题主要是由于集中化和规模化的配置体系造成的,使得单个设施的服务半径过大,造成设施可获取程度低、居民使用机会性差等问题。

张家港市域范围内小学平均服务半径为2.3km,中心城区平均通学距离在1.5km左右,而乡村地区设施平均通学距离达到3.0km。在个别乡镇平均通学距离达到3.5km,在乡村地区小学平均通学距离与城市地区差距明显。

由于乡村地区人口和基础教育设施潜在服务对象的减少,张家港市乡村地区基础教育设施开始合并,全市小学数量从1998年的196所减少到2017年的38所,小学缩减比例达到80%。小学合并采用集中化规模化的模式必然导致服务范围改变和服务半径拉长的问题,服务半径过长成为导致乡村地区居民不满意的重要因素。

3.2 均等化目标建构

当前,张家港市乡村地区小学教育水平基本实现均衡,并向优质方向发展,乡村地区的基础教育设施均等化目标应当适应时代发展需要和乡村地区居民的基本要求,在保障教育水平均衡发展的前提下,采用符合本地区基本情况的配置模式,统筹城乡基本教育设施的均等化发展,最终实现乡村地区居民能够与城市地区居民拥有同等方便的使用机会和使用结果的目标。

因此,在保障教育水平向优质均衡发展的同时,设定城乡统筹发展目标,加强机会均等化的目标建设。(1)配置模式目标:打破原有的单一集中化规模化的配置模式,按照乡村地区人口密度低、人口离散程度高的特征,采用集中与分散相结合的复合配置模式;(2)通学距离目标:结合生活圈理论,城市地区小学位于10分钟生活圈内,为使乡村地区居民与城市地区居民花费相同的时耗和机会使用,设定10分钟通学时耗获取小学服务的目标。

3.3 均等化目标实现策略

3.3.1 乡村小学设施配置:多点化配置模式

乡村地区不同于高人口密度的城镇地区,低人口密度的乡村地区现有的集中化规模化的配置模式造成小学服务范围广、学生通学距离长等问题,影响了低密度地区设施均等化程度。

研究认为,基础教育设施配置应当依据各地区不同的人口密度、离散程度和分布特征进行针对性的配置。低密度地区设施配置应当考虑人口离散程度高、分布较为分散的特征,设施配置采用多点的配置模式,采用建立分校手段,在增加设施数量的同时保障教学质量,在乡村居民点和工业区边缘配置小学,全面提升设施的可获取程度和居民使用机会的均等性。

3.3.2 校均班规模建议:小规模针对配置

针对各地区未来发展情况、发展定位和人口分散程度,在经济发达的地区基础教育设施的规模应当符合地区经济发展和人口分布特征需求,采用5轨30班规模进行配置;在外来人口聚集地区,外来人口在镇区集中的特征使小学设置与工业区或集镇区,采用4轨24班规模进行配置,保障镇区居民需求和外来务工人员需求;作为人口离散程度最高的现代生态农业与田园风光休闲示范区,人口密度在全市范围内最低,人口分散,集中化规模化的设施布置方式将会导致设施的可获取程度降低,小学配置采用小规模分散化的多点布置,采用3轨18班的配置规模。

研究认为,学校班级规模的选择应当依据本地区基本情况和人口特征,中心镇区可适当采用30班/校的规模设施,而乡村地区小学应当控制其规模,采用小规模的配置模式进行。

3.3.3 平均通学距离设定:控制城乡通学时耗相等

研究通过控制通学时耗的方法保障乡村与城镇居民花费相同时间获取小学服务,按照10分钟的通学时耗目标,由于人口密度低和人口分散的特征,乡村地区按照出行方式的10分钟计算。

调研发现,在乡镇地区85.5%的居民采用电动车和私家车的方式接送学生,其中以电动车为主体占56.1%。采用20km/h的平均时速进行分析,10分钟内可通行3km左右,相比于中心城区交通情况,在乡镇地区电动车在相同时间内能够通行更远距离,将乡镇地区平均通学距离推荐值设定为1.5~2.5km,提高乡村地区小学的可获取程度,促进使用机会的均等。

结语

基础教育设施作为我国基本公共服务的重要组成部分,经过十几年的均等化建设,特别是在东部沿海经济发达的地区,教育水平的均衡发展取得了巨大成就,但如何保障乡村地区居民拥有与城市地区居民相同的使用机会,如何选择适合均等化目标的配置模式,是接下来乡村地区基础教育设施均等化目标实现路径所要进一步探讨的重要课题。研究以张家港市乡村为实证,从保障乡村地区“机会均等”的角度出发进行一定的探讨,实现机会均等要从设施的配置模式和保障通学时耗大致相等层面出发,实现乡村地区基础教育设施均等化目标。

参考文献:

- [1] 中国(海南)改革发展研究院. 加快推进基本公共服务均等化[J]. 经济研究参考, 2008(3):19-25.
- [2] 丁元竹,何文炯,汪习根. 促进体系更加完善、体制机制更加健全——《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》专家解读[J]. 宏观经济管理, 2017(9):47-53.
- [3] 张京祥,葛志兵,罗振东,等. 城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J]. 城市规划, 2012,36(2):9-15.
- [4] 赵民,邵琳,黎威. 我国农村基础教育设施配置模式比较及规划策略——基于中部和西部地区案例的研究[J]. 城市规划, 2014,38(12):28-33.