

少数民族边境地区基础教育发展问题探讨

——以广西壮族自治区边境8县(市、区)为例

何伟华,黄玉鑫

(广西壮族自治区教育科学研究所,广西南宁 530021)

[摘要]少数民族边境地区基础教育的发展对促进边境地区社会稳定、经济发展具有重要意义。从广西壮族自治区8个少数民族聚居的边境县来看,其基础教育发展存在发展程度低于全区平均水平、教育观念比较落后、学校办学条件简陋、师资队伍水平不高、城乡教育发展不均衡等问题和困难,因此,政府要采取逐步建立健全规范、稳定的少数民族边境地区基础教育经费保障机制,统筹整合项目、逐步改善学校办学条件等措施,改变其落后状况。

[关键词]少数民族;边境地区;基础教育发展;广西壮族自治区

[中图分类号] G750 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1001-6597(2013)05-0008-05

2011年国务院批准实施《兴边富民行动规划(2011—2015年)》,对“十二五”时期边境地区全面建设小康社会作出了战略部署。同年底广西出台了《关于落实兴边富民行动规划(2011—2015年)的实施意见》,提出要大力促进广西边境地区经济社会又好又快发展和社会和谐稳定,解决适龄儿童上学难问题,推进少数民族边境地区基础教育进一步发展。广西教育规划纲要也提出,要支持边境地区发展基础教育,扶持边境地区教育基础设施建设。为进一步贯彻落实好国家、广西的兴边富民行动规划和教育规划纲要,加快推进边境地区基础教育事业,提高边境地区基础教育质量,本文以广西的8个边境县(市、区),即防城区、东兴市、那坡县、靖西县、凭祥市、宁明县、大新县、龙州县为例,在总结分析少数民族边境地区基础教育发展现状的基础上,分析存在的问题和困难,探讨解决的对策,为我国少数民族地区基础教育发展提供有益借鉴。

一、广西少数民族边境地区的经济社会发展概况

广西壮族自治区位于祖国南疆,其西南面与越南社会主义共和国接壤,从北向南依次是那坡县、靖西县、大新县、龙州县、凭祥市、宁明县、防城区和东

兴市8个县(市、区),总面积约为1.85万平方公里,占全区面积的7.85%;人口约250.9万人,占全区人口的4.9%;少数民族人口194.72万,占该地区总人口的77.58%,分别居住着壮、汉、苗、瑶、布依、土家、毛南、仫佬、彝、水、京、侗、傣、满、黎、回等16个民族。其中壮族人口最多,除防城区汉族人口居首以外,其他7个县(市、区)壮族人口均占当地居民的70%以上,其中龙州、靖西两县高达90%以上。

改革开放以来,上述8县(市、区)的经济获得了长足发展,当地的基础建设、文化、教育、医疗等社会公益事业发展较快,人民群众的物质生活水平得到了极大的改善,但与内地发达地区相比,边境地区的人民群众在收入、机会、社会地位、权利等方面仍有较大差距。^[1]如边境地区的贫困人口数量较多且呈现连片的态势;地理位置偏远,自然环境恶劣,生产生活条件落后;人口素质普遍偏低;经济收入仍然依靠传统的农业生产等。8个县(市、区)中,靖西县、那坡县、龙州县是国家级贫困县;宁明县、大新县是自治区级贫困县。从行政区属上看,那坡县、靖西县属百色市管辖;龙州县、凭祥市、宁明县和大新县属崇左市管辖;防城区、东兴市属防城港市管辖。2010年,全区农民人均纯收入为4543元^[2],上述8县(市、区)的农民人均纯收入为4489元。

[收稿日期] 2013-08-12

[作者简介] 何伟华(1978—),女,广西桂林人,广西壮族自治区教育科学研究所助理研究员,研究方向:基础教育;黄玉鑫(1977—),男,广西钦州人,广西壮族自治区教育厅基建处助理研究员,研究方向:基础教育。

二、广西少数民族边境地区的基础教育 教育发展概况

改革开放以来,尤其是中越两国关系正常化之后,中央和自治区对8个边境县(市、区)的基础教育投入较大。据不完全统计,2008年以来,总计共投入7亿多元,其中校舍维修改造工程约1.8亿元;边境国门学校建设工程约1.6亿元;食堂建设专项经费约1.4亿元;校安工程约0.7亿元;农村薄弱学校改造工程约0.5亿元;农村初中工程约0.3亿元;特殊教育工程、寄宿制学校建设项目、学前教育项目各0.2亿元;兴边富民大会战工程约0.18亿元;学校饮水工程约0.014亿元;普通高中补助项目约0.08亿元。^①上述工程、项目的实施使广西边境地区基础教育的教学、住宿、就餐、饮水、校园安全条件得到极大改善,边境地区的中小学校园成为当地一道亮丽的风景线,使边境另一侧的越南边民羡慕不已。

由于中央和自治区长期、集中地帮扶,8个少数民族边境县(市、区)的基础教育取得了长足发展。截至2011年,8个县(市、区)共有小学978所,教学点314个,在校生20.7万人,专任教师11415人,校舍建筑面积136万平方米,入学率99.5%;初中103所,在校生7.6万人,专任教师5117人,校舍建筑面积92万平方米,入学率105.6%;普通高中11所,在校生1.9万人,专任教师1354人,校舍建筑面积31万平方米,升学率达35%。

三、广西少数民族边境地区基础教育改革 与发展存在的问题与困难

广西少数民族边境地区由于包括越南抗法战争、援越抗美战争和中越自卫反击战等数十余年战争的影响,社会环境长期于备战状态,经济、教育发展意识较为薄弱;加上地貌环境多以丘陵山地为主,人多地少等多重因素导致当地社会、经济、文化基础薄弱,教育发展缓慢。基础教育面临新一轮改革与发展时,存在一些突出问题与困难。

(一) 基础教育发展低于全区平均水平

一是边境地区的9年义务教育巩固率低于全区平均水平。如2010年,全区九年义务教育巩固率为77%,而宁明县为52%,低25个百分点;凭祥市和防城区均为63%,低14个百分点;龙州县为64%,低13个百分点;那坡县和大新为69%,低8个百分点。

二是每万人口在园幼儿数低于全区平均水平。如2010年,全区每万人口在园幼儿数为258人,而那坡县、大新县、宁明县和防城区分别为135人、217

人、218人和232人。

三是每万人口小学在校生数低于全区平均水平。如2010年,全区每万人口小学在校生为934人,而龙州县、大新县、那坡县、宁明县、防城区分别为530人、549人、685人、785人和814人。

四是每万人口普通初中在校生数低于全区平均水平。如2010年全区每万人口普通初中在校生为435人,而龙州县、那坡县、大新县、宁明县、防城区分别为234人、236人、238人、330人和372人。

五是每万人口普通高中在校生数低于全区平均水平。例如2010年全区每万人口普通高中在校生为164人,而那坡县、大新县、宁明县、龙州县、防城区分别为66人、81人、81人、106人和145人。

六是大班额现象比较严重。例如2009年东兴市、防城区、宁明县、靖西县、大新县、那坡县和凭祥市的城市、县、镇小学大班额比例分别高达100%、80.21%、75.92%、75.84%、70.14%、55.10%、51.37%。2009年防城区、大新县和靖西市的城市、县、镇初中大班额比例分别达67.82%、53.21%、44.88%。^[3]

(二) 社会文化发展滞后,教育观念比较落后

目前,广西未通公路的行政村中,相当一部分是在边境地区。如8个边境县(市、区)中有近500个自然屯的交通仍然只能依靠原始的肩挑马驮。由于地理位置偏僻,交通不便,边境地区的基础设施也相当薄弱,8个边境县(市、区)中有近600个自然屯不通电,有10余万人、数十万头牲畜饮水困难。生产、生活环境恶劣、交通不便、文化事业发展落后等多重因素叠加,导致部分群众缺乏长远发展的眼光和思维,“送仔读书,不如送仔赶圩”、“送女读书,不如送女养鸡”等“读书无用论”仍普遍存在。俗话说:“饭饱人刚强,书饱人在行”,读书能增长智慧,读书能培养高尚的情操和诚信的人格,要使边境地区的人民群众认识到教育的作用任重道远。

(三) 学校办学条件简陋

一是校舍因陋就简。目前,边境地区的中小学校C级危房呈逐渐上升的趋势,如防城区位于边境一线的瑶族聚居区的大部分民族教学点,办学条件极为简陋,部分教学点只有一两间教室,连教师办公室都没有;而防城区那良镇那良民族中学和那垌中心校只有男生宿舍,没有女生宿舍。其次是教学设施质量量少,如凭祥市各中小学配备的电脑仍是十几年前的“老古董”,很多已无法使用;防城区的民族教学

^① 广西壮族自治区教育厅内部统计材料(本文如无特殊标注,数据均为广西壮族自治区教育厅内部统计数据)。

点,有9个无任何教学仪器,15个点无体育活动场所。^[4]2010年全国“两会”上民建中央关于解决边境少数民族地区教育问题的提案显示,广西边境地区有37%的学校饮用水不达标,47%的学校没有标准公共厕所,37%的学校没有围墙。^[5]

(四)师资队伍水平不高

首先是教师编制不合理。目前广西按照《广西壮族自治区人民政府办公厅转发自治区编办、教育厅、财政厅关于中小学教职工编制标准实施办法的通知》(桂政办发〔2002〕137号)文件确定中小学教师编制,至今已过10年,编制标准已不适应现阶段的社会发展和教育现状。一是教师编比不合理,亟须修订。如城市人口密集,能集中办学,小学师生编比是1:16;农村学生分散,不利规模办学,师生编比反而是1:23,造成城区学校教师普遍满编或超编,而部分农村、边远山区学校则缺编。二是缺编严重,已影响正常的教学秩序。如那坡县实施营养改善计划之后,全县缺食堂工人165人;大新县龙门乡中心幼儿园和恩城乡中心幼儿园没有教师编制;防城区防城中学缺编教师达72人,已严重影响新课改的推进;龙州县金龙镇民建完小由校警和教师兼任食堂工人。

其次,教师年龄结构不合理,老龄化严重,亟待补充新鲜血液。如那坡县县教职工平均年龄为42.5岁,全县50岁以上的小学教师占小学教师总数的36.6%，“爷爷教孙辈”的现象较普遍。农村学校教师老化现象尤为突出,如那坡县平孟镇小学共有专任教师52人,56岁以上的17人,占32.6%;51~55岁12人,占21.4%。平孟镇果力小学有教师2人,均为59岁以上。靖西县小学教师队伍中,年龄50岁以上的教师占50%。

再是教师学科结构不合理,专业素养参差不齐。从学科结构看,英语、美术、音乐、体育、信息技术学科教师普遍紧缺,如那坡县平孟镇小学只有1名专职体育教师;防城区那良镇中心小学外语和体育两科只有教师不足3人。从专业素养看,教师学历参差不齐,素质难以保证,如大新县部分幼儿园的教师有的是代课老师,有的是中专生,有的是高中甚至初中毕业生,没有经过幼教培训就直接走上幼教工作岗位,缺乏幼儿教育相关学科技能。

最后是边境地区教师待遇低下。一是住房紧缺,如那坡县的教师宿舍严重不足,人均居住面积不足10平方米,而村完小和教学点的教师只能自己解决住宿问题。二是工资收入与发达地区差距较大。在1983—1993年,国家实行的边境补贴政策经费占教职工基本工资的三分之一;1993年工资改革取消边

境补贴后,边境地区教师工资与内地产生很大差距,能力强的教师纷纷调往内地,新分配的毕业生也不愿到边境工作。

(五)城乡教育发展不均衡

一是教学条件不均衡。如城市、县、镇的中小学一般都有计算机教室、多媒体教室,村小以下基本上没有。二是生源数量不均衡。城区学校师生比偏高,入学难,如防城区防城镇第一小学大班额现象严重,而防城区部分农村学校则招不到学生。三是师资配置不均衡。骨干教师、学科带头人集中在城市、县城,农村教师想方设法向城区流动,农村学校的骨干教师引不进、留不住,培训机会少,教师严重不足。如2006年,东兴市二小有教师55人,师均培训经费为782元,而同在东兴市的东兴镇江那小学只有教师7人、师均培训经费仅为124.7元。^[6]四是学生发展不均衡。城区学校资源丰富,文化娱乐生活丰富多彩,学生家庭环境优越,城市学生综合素质明显高于农村学生。

四、广西少数民族边境地区基础教育改革与发展的对策及建议

近年来,随着中央和自治区加大对边境地区的教育投入和农村教育经费的逐年增长,边境地区义务教育经费已获基本保障,贫困生资助体系已逐步建立,教师和学生的生活、学习条件逐步改善,教师队伍整体素质明显提高。但是我们也应看到,边境地区的基础教育仍面临严峻的挑战,为改变其落后的现状,本文提出如下对策及建议。

(一)逐步建立健全规范、稳定的少数民族边境地区基础教育经费保障机制

从1998年到现在,国家对广西8个边境县的基础教育扶持经费约为12.93亿元,平均每个县1.61亿元,平均每县每年超过1000万元,这样的扶持力度是空前的,但不是绝后的。因为边境的安宁、边境地区人民生活的改善、边境地区经济和教育的发展,是国家安全战略的重要组成部分。中共中央政治局委员刘延东在广西调研时强调“加快发展民族教育,要确保民族教育经费投入随财政收入增加而增长,公共教育资源向民族工作的重点地区、边远农牧区、高寒山区、边境地区以及人口较少民族聚居区倾斜”,因此建议进一步发挥中央和自治区级政府的主导作用,设立普惠性支持、奖励性补助、贫困家庭资助专项经费,建立健全少数民族边境地区基础教育经费保障机制。一是将边境地区教育投入纳入当地经济社会发展总体规划,将少数民族边境地区作为教育公共支出的重要部分,切实加大支持力度。要整

合各级各类教育项目和资金,重点支持少数民族边境地区基础教育发展,使其主要教育指标达到全区平均水平。二是要设立边境地区教育专项补助经费,用于改善边境地区学校的办学条件。三是要督导边境地区政府切实做到教育经费“三个增长”、足额征收“教育费附加”、“地方教育附加”并全额专项用于边境教育事业,县(市、区)农村税费改革财政转移支付资金用于教育的比例不低于50%,土地出让净收益的10%计提教育资金。四是要建立发达地区和国有特大型企业少数民族边境地区教育资金对口支援制度。五是要进一步完善边境地区学生资助政策。对边境地区中小學生,除了“两免一补”外,要进一步提高贫困家庭寄宿生生活费补助标准,保证补贴标准与实际消费相匹配,确保不让一个孩子因家庭经济困难而失学;要探索实行诸如“三包”(包吃、包穿、包住)等特殊措施,妥善解决边境地区因战争致残人员子女在寄宿制学校就读问题,维护边疆稳定团结。

(二) 统筹整合项目,逐步改善学校办学条件

改善学校办学条件是提高教育教学质量的基础。一是建议将中央专项资金支持的义务教育学校标准化建设、义务教育教师队伍建设和农村学前教育、民族教育发展等重大项目优先向少数民族边境地区倾斜。二是要统筹边境地区城镇化建设进程,促进教育城乡一体化发展,率先在边境地区实施义务教育标准化建设,促进边境地区义务教育发展。三是要统筹农村寄宿制学校建设,保障边境地区每个乡镇都建有功能齐全、设施完备的寄宿制学校,满足边境地区学生寄宿就读的需求。四是要统筹国门学校建设,结合国家中小学校舍安全工程、新农村卫生校园建设工程、边境建设大会战等,加强国门学校建设,确保边境地区学校实现教育与社会功能的结合。^[4]建议借鉴边境大会战的形式,实施“国门学校工程”,以点带面,大力改善边境基础教育学校的办学条件。不仅要改善学校硬件设施,如教学楼、宿舍楼、学生食堂等较大的建筑,更要改善教学配套设施,如体育场、实验器材、教学设备等活动设施及教学设备。

(三) 抓好政策落实,建立一支高素质的教师队伍

百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。教师是教育事业的基础,教育改革和发展必须依靠教师完成。建设一支高素质的教师队伍,对边境地区基础教育改革与发展具有重要意义。一是要制定边境地区义务教育教师免费培训政策和计划,全面提升边境少数民族地区教师的整体素质;二是拓宽教师来

源,畅通大学毕业生的来源渠道,鼓励非师范院校毕业的优秀大学毕业生到边境地区担任中小学教师。^[7]三是要下大力气解决边境地区教师的福利待遇和住房困难问题,率先在边境地区实施教师安居工程,实施边境地区教师特殊补贴政策。四是要多措并举及时补充,增添美术、音乐、体育等紧缺学科教师,缓解学科教师紧缺问题。五是要通过完善边境地区优质师资引进和留用政策、农村中小学教师特岗计划、优秀师范生定向培养、特级或优秀教师边境支教、园丁工程人选边境支教等,鼓励和支持城市优秀教师到边境地区学校任教,服务边境学校。六是要通过“国培计划”、“省培计划”和全员培训,不断完善校长教师培养、培训和交流制度,持续提高教师素质。七是探索建立适合边境地区基础教育发展的教职工编制标准、教师队伍动态管理机制和教师队伍培训管理机制。^[4]

(四) 积极提倡城乡互动,加强对口帮扶

边境地区教育落后,既有历史原因,也有现实原因。为了推动优质教育资源共享,建议提倡“城乡互动,对口帮扶”。所谓城乡互动,就是城市要关心农村教育,农村教育要主动争取城市支援。8个边境县(市、区)周边的城市是百色、崇左、防城港、钦州、北海、南宁,这6个城市教育发达、师资雄厚、扶持能力强,要主动关心、帮助边境8县(市、区)事业的发展。边境8县(市、区)也要把存在的困难和问题主动提出来,以求得城市的帮助和解决。城乡要互动起来,“两头热”效果才显著。所谓对口帮扶,就是城市重点中小学要积极帮扶县镇重点中小学。一是实施“一对一”的对口支援模式,即一所城市中小学对口支援一所受援学校。例如鼓励百色市高中、防城港市高中、崇左市高中、钦州市高中、北海市高中、南宁市二中及三中对口帮扶靖西、龙州等8个县(市、区)的高中。通过对口帮扶,一方面对口支援学校将区内外和本校的学校管理、教学研究、学生教育等方面的最新资讯提供给边境地区学校;另一方面边境受援学校可以派领导和教师到支持学校挂职、进修、参观学习;同时支援学校还可以派骨干教师到边境受援学校开办讲座、派优秀教师到边境受援学校轮流担任英、体、美等紧缺学科教师,帮助培养受援学校教师。通过上述方式,实现优势互补、共同发展,逐步提高我区边境地区学校的教学水平。二是成立常设机构,统筹协调对口支援工作。建议设立县、市级的常设专门机构,统筹协调对口支援工作,特别是统筹教育、财政、人事、科技、文化等与对口支援有关的部门。建议在教育行政部门、支援学校与受援学校内部都成立专门的对口支援管理机构,协调处理各项对

口支援工作。三是建立对口支援先进集体和个人的表彰机制,通过表彰先进,激励支援学校和教师,推动对口支援事业健康持续发展。^[8]

(五)在边境地区实施特殊的教育政策和课程设置,提高边境地区教育质量和效果

一是制定出台相对稳定、注重实效的边境民族教育发展的政策^[9]。如将边境教育政策与国家的“万里边境文化长廊建设”“边境口岸建设”等政策结合起来,为边境教育的发展创造良好的政策环境。二是贯彻落实《义务教育法》,建议边境地区的少数民族自治州、自治县人大制定本地区的《义务教育法实施条例》和《实施细则》,增强上述法律的执行效力。三是实施灵活的课程设置,增强教育吸引力。如在我国课程设置的体制下,探索开发能充分体现中华民族多元性、具有民族文化内涵、易于为边境地区少数民族学生所接受和理解的乡土课程与相关教材。可探索试点开设除英语以外的接壤国家的小语种外语教学,提高课程设置的实用性,提高当地的教育教学质量和效果。^[10]

(六)加快教育信息化建设步伐,实现优质教育资源共享

边境少数民族地区由于地理位置偏僻,社会和学校接受外来先进信息和优质教育资源的途径较少,因此加快教育信息化建设显得更为重要和关键。建议一是建立完善的教育网络及服务体系,使教育网络基本联通市(县、区)教育行政部门、城镇中心小学、农村初中及具备条件的农村小学。二是继续推进边境地区中小校园网建设,使乡镇中小学基本普及上网功能,进一步提高农村中小学校的远程教育网

络应用水平,促进优质教育资源共享。三是加强远程教育知识的推广和普及,建立一支涵盖教育行政管理者、教学应用者、技术设备维护者的教育信息化人员队伍。要努力形成边境地区中小学现代远程教育体系和网络,实现优质教育资源共享。^[11]

[参 考 文 献]

- [1] 王晓飞. 中国人口较少民族的贫困问题及扶持政策研究[D]. 北京:中央民族大学,2012.
- [2] 广西壮族自治区统计局. 2011年广西统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2011.
- [3] 广西壮族自治区教育厅. 2011年广西教育年鉴[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2011.
- [4] 钟海青. 守望边疆教育:广西边境民族地区教育质量保障与特色发展研究[M]. 北京:人民出版社,2011.
- [5] 全国政协提案委员会. 情系国计民生:政协提案的故事丛书,第4辑[M]. 北京:新世界出版社,2011.
- [6] 高枫,等. 义务教育均衡发展——广西的实证研究[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2010.
- [7] 苏德,陈中永. 中国边境民族教育论[M]. 北京:中央民族大学出版社,2012.
- [8] 岑章志,李越. 高校对口支援与协调发展[M]. 北京:高等教育出版社,2010.
- [9] 李怀宇. 云南边境地区少数民族教育的困惑与反思[J]. 民族教育研究,2004,9(6).
- [10] 王健毅. 从边境学校走向国门学校[D]. 桂林:广西师范大学教育科学学院,2010.
- [11] 杨吉兴. 区域教育发展战略研究——湘鄂渝黔桂五省际边境区域教育发展新思路[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2010.

A Discussion on Basic Education in Ethnic Minority Border Areas —Border Areas of Guangxi Zhuang Autonomous Region as an Example

HE Wei-hua, HUANG Yu-xin

(Guangxi Institute of Education Sciences, Nanning 530021, China)

Abstract: The development of basic education is significant to promoting social stability and economic prosperity of ethnic minority border areas. Several problems need to be settled in the eight ethnic minority counties of Guangxi Zhuang Autonomous Region: lower basic education development than the autonomous average standard; people's relatively backward perception of education; inadequate school facilities; insufficient faculty force; imbalance development of urban and rural education, etc. Therefore, the government should establish normative and stable mechanism to ensure basic education funding in these areas, as well as integrate projects and improve conditions for running schools and other measures to change its backward state.

Key words: ethnic minority; border areas; development of basic education; Guangxi Zhuang Autonomous Region

[责任编辑 苏良亿]