

# “三农”决策要参

2024年第7期（总第453期）

清华大学 中国农村研究院

2024年4月15日

## 关于加快解决农村寄宿制学校 急难愁盼问题的建议\*

**内容摘要：**近年来，伴随着我国农村经济、社会和人口结构的变化，农村中小学学生寄宿率快速增长，对寄宿制学校建设和管理提出了巨大挑战。尽管近年来农村寄宿制学校建设取得了较大进展，但还存在若干急难愁盼问题，2024年中央一号文件和政府工作报告中均明确提出要“改善农村寄宿制学校办学条件”。本报告基于课题组研究积累和对中西部地区六所农村寄宿制中小学的最新调研，从学生住宿、工勤师资、心理服务及安全管理等四方面，深入分析当前我国农村寄宿制学校面临的主要办学条件短板及其原因，并提出相应对策建议。

**关键词：**人口 农村寄宿制学校 办学条件 急难愁盼

\*本文为国家社会科学基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（编号：23ZDA047）和国家社会科学基金青年项目“产业转移背景下中西部地区县域治理能力现代化研究”（编号：20CSH002）的阶段性成果。

党的二十大报告提出，要加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化，优化区域教育资源配置。农村寄宿制学校承载着农村学童的教育成长和生命安全职责，是实施科教兴国战略、加快农村教育现代化的重要任务，也是打通“义务教育有保障”的最后一公里。随着少子化时代的到来与城镇化的不断推进，各地撤并乡村小学及教学点的步伐逐步加快。据统计，过去二十年来，中国乡村小学数量减少了三分之二，其中在2017-2022年间，平均每天减少9.8所小学和14.3个乡村教学点，由此推动了农村中小学寄宿率快速增长。近年来，全国农村小学寄宿生人数保持在近千万，农村小学在校生寄宿率连续多年在14%左右，而在中西部一些山区学校寄宿率高达90%，对寄宿制学校建设和管理提出了巨大挑战。

2024年中央一号文件和政府工作报告中均明确提出要“改善农村寄宿制学校办学条件”。虽然近年来农村寄宿制学校建设取得了较大进展，但是还存在基础设施落后、师资力量短缺、管理服务薄弱等短板，迫切需要加强政策支持。本报告基于课题组既有研究积累，并结合对河南镇平、湖北阳新、四川凉山、云南元阳、广西田东、新疆鄯善等六所中西部地区农村寄宿制中小学的最新调研，分析当前我国农村寄宿制学校反映强烈的急难愁盼问题及其原因，并提出相应对策建议。

## 一、当前农村寄宿制学校办学条件主要短板及其原因

### （一）学生住宿空间紧张，相关配套条件较差

住宿空间紧张是调研中各地反映最为强烈的问题。根据《中国

教育统计年鉴》数据，2022年全国农村初中学生和小学学生住宿面积平均分别为3.3平方米/人和2.1平方米/人，学生住宿十分拥挤。中西部地区多数农村寄宿制学校宿舍床位为上下铺的铁架板床，对于低龄学生而言，既不安全也不舒适，而且一些学校的宿舍是由教室改装而成，实际上是变相的“大通铺”。以云南红河州元阳县S小学为例，该校每个学生宿舍平均面积不足15平方米，以上下铺形式住宿12人，人均面积不到1.25平方米。四川凉山州美姑县J小学甚至因寄宿生人数增长过快而不得不让低年级小学生两人挤一个床位。不仅仅是住宿空间紧缺，与住宿相配套的食堂、厕所、开水供应、洗漱淋浴、洗衣洗碗等居住条件也普遍较差，S小学和J小学至今均无热水供应和洗澡设施，即便在冬天，学生们也都只能用冷水洗碗和冲脚。

这一问题的出现有历史、地理、资金等多方面原因。多数农村寄宿制学校由原先的普通走读学校转变而来，当时在规划建设时并未有供学生住宿和生活的考虑，导致多数学校的住宿空间、活动场所、生活设施严重不足。尽管后来国家出台了相应的寄宿制学校建设标准，然而，一方面因为地方财政有限，学校资金缺乏，没有足够的经济实力进行高标准的改造升级；另一方面，多数寄宿制学校受地理空间狭窄、建设用地指标不足等原因，既难以在有限的空间内扩建居住生活设施，也难以在校外区域新建校舍和宿舍。

## **（二）工勤师资配置不足，管理服务存在短板**

伴随着寄宿生规模的持续扩大以及低龄学生的增加，农村寄宿

制学校对生活教师（宿管员）、安保人员、食堂工作人员等工勤师资的需求也在快速增加。多数学校聘用的生活教师只停留在看管学生方面，缺乏对教育学、心理学、营养学、卫生学等知识的了解和掌握。相当一部分寄宿制学校的生活教师（宿管员），依靠临退休老教师或社会招聘人员，年龄偏大、文化水平偏低、缺乏专业知识、管理能力不足等现象突出。一项对某市 47 所寄宿制学校的调查数据显示，有 83.33% 的寄宿制学校没有配置专职生活教师，相关工作全部由专任教师承担。以四川凉山州美姑县 J 小学为例，该校总共 500 多名学生，其中 200 多人寄宿，但全校仅有一个宿管员，且是由专任老师兼任，每月多发 2000 元补助。除了宿管员，寄宿生规模的扩大也对食堂工作人员和校园保安的数量提出了相应要求，部分学校面临“招不起”“招不齐”难题。以广西百色市田东县为例，该县多数农村寄宿制学校中，公共财政只能覆盖工勤岗位需求人员的一半，另一半要靠学校自己解决，而由于学校给的待遇十分有限，没有中青年、壮年男性愿意应聘校园保安工作，出现了由农村大龄留守妇女担任校园保安的现象。

以上问题的出现有两个关键因素：一是编制问题；二是经费问题。在当前制度安排中，寄宿制学校与非寄宿制学校一样，并没有享受特殊照顾，如根据政策要求，寄宿制学校中可以配置负责学生日常生活管理的生活教师，但是政策上却没有相对应的生活教师编制，也由此导致在人员聘用上难以获得相应的财政经费支持。由于农村寄宿制学校一般都是公立事业单位，缺乏财政拨款经费之外的

收入来源。部分学校将校内小卖铺、食堂等出租承包以获取收入，但受 2023 年广东某中学“天价小卖铺”事件和频发的校园食品安全事件影响，这类营收方式均被叫停，学校运转经费更加捉襟见肘，难以配备所需的工勤力量。

### （三）专业心理服务匮乏，学生心理问题堪忧

近年来，心理问题低龄化趋势引起了广泛关注，根据《2023 年度中国精神心理健康》蓝皮书数据显示，2023 年我国初中生抑郁检出率超过 30%，小学生的抑郁检出率超过 10%。这一问题在农村寄宿制学校中表现更为突出。农村中小学寄宿生很多都是留守儿童，他们长期缺乏父母的关爱和照顾，很容易滋生自卑、逆反、焦虑、冲动、易怒、厌学、畏难等各种心理健康问题。在一项针对农村寄宿制小学的调查，26%的学生自认为家庭给予的关爱过少，需要进行心理辅导。然而，目前我国农村寄宿制学校中，生活教师本身的专业性不够，难以提供有效的心理服务，在课题组访谈的寄宿制学校中，没有一位生活教师具备心理学专业知识，对学生的心理辅导和干预能力极为有限。心理服务的缺乏，使得农村寄宿制学校学生的心理问题难以被及时发现和及时干预，导致出现自残、自杀、报复社会等不当行为。

这些问题的出现既有学生自身原因也有学校方面原因。一方面，在学校寄宿的低龄儿童需要的远不止安全保障和知识教育，在他们生活尚不能完全自理的年纪开始寄宿，远离家庭以及熟悉的生活、成长环境，对低龄学生心理冲击较大，很需要心灵上的关照和呵护。

另一方面，由于农村寄宿制学校场地空间有限、课余活动匮乏，又出于安全考虑，寄宿生一般都不让出校，一周内都只能宿舍、教室两点一线，甚至连电视都没得看，生活单调枯燥，很多问题都需要学生自己解决，导致学生普遍出现压抑心理状态，缺乏安全感。

#### **（四）校园安全管理存难，安全防范能力不够**

农村寄宿制学校面临的安全问题主要有学生安全、校园安全和交通安全三个方面。在学生层面，寄宿学生特别是低龄学生缺乏自我保护意识和安全防范知识，在校内玩耍打闹时常常出现意外磕碰或无意伤害其他学生的情况出现；而在拥挤的学生宿舍中，更是容易出现用水、用电、取暖等消防隐患。在校园层面，寄宿制学校教学、生活物品乱堆乱放情况并不少见，普遍缺乏消防应急预案，在校门、宿舍等关键位置缺乏安全监控设施和报警装置等；此外，农村寄宿制学校还缺乏医务室，只能依托学校所在村镇的卫生室或诊所提供医疗服务，出现紧急情况时特别是在夜间难以及时有效应对。在交通层面，寄宿学生一般离家较远，往返需要乘坐车辆，部分地区的校车配备不到位，而农村一般又没有公交车，学生只好乘坐摩托车、电瓶车、三轮车、农用车，甚至有的还是“三无”车辆，学生的人身安全存在重大隐患。

以上问题的出现既有安全教育不足的主观原因，也有经费投入不足的客观因素。农村寄宿制学校对于农村学童来说是“家校一体”的成长之地，然而由于学校和教师对安全教育的重要性还未能认识透彻，认为学生只要在校吃得饱、住得好就表示安全，导致安全教

育普遍不足；再加上校园安全管理专项经费缺乏制度安排、学校自身运转经费有限等原因，农村寄宿制学校的安全应急设施建设和设备安装上投入不够，难以提升安全防范能力。

## **二、加快解决农村寄宿制学校急难愁盼问题的政策建议**

习近平总书记强调，要推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。在当前背景下，加强农村寄宿制学校建设，要尽快解决农村寄宿制学校急难愁盼问题，将农村寄宿制学校建设成为农村儿童、青少年的成长中心。

### **（一）加强建设规划引导，保障学校建设用地**

**一是科学优化农村寄宿制学校空间布局。**当前，我国县域常住人口外流趋缓，对县域城乡学校布局建设和教育服务均衡配置提出新的要求。建议组织专家团队开展基于大数据的复杂系统模拟，对未来30年我国农村的人口流动、学生规模、学校布局进行研判，在此基础上进一步优化各地农村寄宿制学校空间布局和建设思路。

**二是设立农村寄宿制学校建设重大专项。**建议由发展改革部门牵头编制全国和各省农村寄宿制学校建设规划，明确新时期农村寄宿制学校基本建设标准，并纳入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作考核范畴。通过新建、改扩建、修缮、装配化改造提升等多种方式，重点支持每个中心乡镇建设1~2所公办寄宿制学校。

**三是切实保障农村寄宿制学校建设用地。**建议各地将寄宿制学校建设用地纳入教育用地管理范围，对新建、改扩建寄宿制学校所

需建设用地，市、县级政府要采取划拨和土地租赁等方式足额供应。优先使用存量建设用地或闲置土地，允许寄宿制学校建设以增减挂钩“先建后拆”方式保障用地。

## **（二）凝聚社会多元合力，强化共建共治共享**

**一是加大农村寄宿制学校建设财政经费保障力度。**建议发挥中央财政的引领和导向作用，充分把握农村寄宿制学校建设的独特性和重要性，合理运用财政赤字和特别国债，支持新一轮的农村寄宿制学校建设；切实落实对农村和乡镇寄宿制学校按寄宿生年生均 200 元标准增加公用经费补助政策，并建议按每年 10% 的比例动态递增。

**二是鼓励通过购买服务改进农村寄宿制学校管理。**鼓励地方政府探索通过购买服务、委托管理等方式，将学校安保、宿舍管理、食堂浴室运营等生活服务事项纳入政府购买服务范围，所需资金从地方财政预算中统筹全额安排，实现寄宿制学校后勤管理服务人员的专业化、职业化，着力提升寄宿制学校建设水平及办学质量。

**三是积极争取社会各界支持农村寄宿制学校发展。**鼓励省市知名高中、高校与所在地农村寄宿制学校建立友好关系，促进优质教育资源共享；推动中国乡村发展基金会、中国儿童少年基金会等社会团体和公益组织设立农村寄宿制学校发展支持专项；利用好乡村振兴东西部协作、对口帮扶机制，重点支持农村寄宿制学校和小规模学校的高质量发展。

## **（三）促进校园智慧转型，推动技术赋能教育**

**一是引进智慧教育服务，提升农村寄宿制学校教育教学质量。**



推进“人工智能+教育”进农村，研究探索运用大数据、云计算、人工智能等技术，科学分析和监测农村寄宿制学校教育教学情况，改进学校教育教学管理；结合寄宿制学生学习、生活特点，以文学、艺术、科学课程为重点，引进国家智慧教育公共服务平台课程，提供丰富优质在线教育资源，丰富寄宿学生课后生活，拓展寄宿学生视野。

## **二是建设智慧应急系统，提高农村寄宿制学校安全管理水平。**

充分抓住“人工智能+”行动机遇，加强农村寄宿制学校智慧消防和智慧安防体系建设，在学校门口、教室、宿舍、食堂、生活配套服务区域等重点区域开展全面的消防和安防监管，如 AI 视觉智能分析、火灾预警、用电故障预警、一键报警等功能服务，以提高学校安全防范和应急管理能力和，预防和减少安全事故。

### **（四）创新教师编制配置，建强工勤服务师资**

**一是统筹使用现有编制，适当提高农村寄宿制学校师生比。**充分考虑农村寄宿制学校既教书又育人的“双角色”作用，建议统筹使用“撤点并校”后腾出的乡村教师空编，按照生师比与班师比相结合的方式核定学校教师基础编制，在此基础上按照寄宿率合理增加专任教师编制，提高农村寄宿制学校师生比；并在代课老师转事编老师名额配置时向农村寄宿制学校适当倾斜。

**二是结合儿童成长需求，增设寄宿学校工勤服务老师编制。**农村低龄寄宿学生应被视为儿童而不只是学生来关注，学校的管理理念也应从“管制”转向“服务”，因此迫切需要配备专业的宿管、

食堂、安保等工勤人员及专业医师、心理教师等服务人员。建议将宿管、校医、心理老师等纳入事编体系，招考具有教育学、心理学以及懂育儿知识的专业师资力量，使农村寄宿制学校真正成为促进孩子们身心健康成长的重要阵地。

清华大学国家治理与全球治理研究院 舒全峰

中南大学公共管理学院 雷望红

中国农业科学院农业经济与发展研究所 詹舒雅

北京大学教育学院 沙桀民



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）