

# 制度伦理视野中 农村中小学布局调整存在的问题及对策

◎河北大学图书馆 李会敏

2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》将调整农村义务教育学校布局列为一项重要工作,自此各地政府纷纷进行农村中小学布局调整并取得了一定的成效。但是,在农村中小学布局调整中也出现了一些比较突出的问题,影响了一些农村学生公平地享有受教育的权利,造成了对教育公正的损害。为此,从制度伦理视角来关注这一教育政策的实施过程、在制度伦理的视角中探讨农村中小学布局调整问题具有较强的现实意义。

## 一、制度伦理:概念分析

关于制度伦理的含义,有“制度中心说”、“伦理中心说”和“双向互动说”等观点<sup>[1]</sup>。我们比较认可“双向互动说”。因此,简单地讲,制度伦理就是指制度的合理性。“从一般的意义上来讲,制度伦理就是指制度中的伦理或者说制度的伦理,它包含制度的内在制度蕴涵——制度的价值诉求和制度的外在于伦理效应——对制度的伦理评价,制度伦理是这两个方面的有机统一。”<sup>[2]</sup>农村中小学布局调整也需要进行必要的制度合理性及其价值诉求分析,本文侧重于对农村中小学布局调整所涉及的内在制度价值诉求的分析。义务教育发展需要良好的制度和合理的制度安排,其中应关注与制度伦理相一致的理念与价值,从制度伦理视角、运用制度伦理的理念和价值来关注农村中小学布局调整问题,这关系到义务教育的普及和巩固,也关系到将来义务教育的可持续发展。

## 二、农村中小学布局调整:问题及误区分析

### 1. 农村中小学布局调整中的问题

农村中小学布局调整过程中忽视制度伦理,从而导致了农村中小学布局调整中一些问题,其中比较突出的问题表现在如下方面。

#### (1) 教育质量

在农村中小学布局调整的过程中出现了比较突出的教育质量问题。在学校布局调整后中心学校的校

班额陡增,教师工作任务繁重,教育质量难以有效保证<sup>[3]</sup>。出现这一问题的主要原因在于很多教学点被撤销,再加上学生基础不同,水平不一,导致中心学校教师教学与管理的任务繁重,难以保证教育质量。提高教育质量是农村中小学布局调整的重要目的之一,通过合理合并办学水平相对较差的学校,提高中心学校的办学质量是农村中小学布局调整的初衷。但是,在各地布局调整的过程中由于地方政府只是考虑“效率”和“政绩”,进行“一刀切”式的盲目合并,使得部分中心学校没有实现教育质量的提升,反而带来了教育质量的下降。不仅如此,农村中小学布局调整使得部分地区辍学率上升。据2002年东北师范大学农村教育研究所对6省14县17所农村初中历时两年的调查显示,初中学生的平均辍学率超过40%,研究者认为随着农村学校布局调整的推进,农民对教育付出的成本加大,如住宿费和交通费的增加等,在一定程度上加剧了辍学率的上升<sup>[4]</sup>。农村中小学布局调整后辍学率的上升与教育成本加大有着密切的关系,学校布局调整后有些学生只能到距离自己村比较远的中心校读书,有些贫困家庭无力负担额外的交通费以及食宿费等费用,导致学生不得不辍学。“只有当相对优质的教育资源的供给对于每一个孩子来说都成为有效供给时,我们才能说它实现了教育的质量公平,否则,优质的教育资源对他们来讲就没有任何意义。”<sup>[5]</sup>面对在农村中小学布局调整过程中产生的教育公平问题,我们应该采取切实有效的措施加以解决。

#### (2) 学生安全问题

学生安全问题也是当前农村中小学布局调整中出现的比较突出的问题。当前有些地区不合理的农村中小学布局调整不仅严重影响了当地义务教育的普及和巩固,而且还会制约着农村义务教育的可持续发展,甚至影响当地的社会稳定。目前农村中小学布局调整中学生安全方面的问题主要有:第一,农村中小

学生上学路途遥远、交通困难,且存在严重的安全隐患;第二,农村寄宿学校安全、卫生、管理等方面凸显许多困难,严重影响学生的身心健康<sup>[9]</sup>。一些偏远地区或山区的学生,上学路途由于遥远和道路崎岖难行,在上学途中存在很多安全隐患。这种现象的出现是因为部分地区只是对农村中小学进行了撤销和合并,而没有广泛征求群众的意见,也没有考虑到当地的地理环境等实际情况。学生安全问题是家长乃至整个社会高度关注的一大问题,各地在进行学校布局调整的过程中应该充分重视并采取行之有效的措施去解决这一问题。

### (3)教育费用问题

农村中小学布局调整也出现了比较突出的教育费用问题,正如有学者指出由于农村中小学布局调整,导致“子女教育费用骤增,农民家庭无力支撑,难以为继”<sup>[4]</sup>。农村中小学布局调整使得偏远地区一些家庭教育成本负担更重。一方面,有些偏远地区家庭如果学生不住校就要支付学生往返的交通费用,这对于经济拮据的一些农村家庭无异于是一笔额外教育支出;另一方面,农村中小学布局调整后,更多农村家庭的学生因为路途遥远等原因不得不住宿,由此产生的包括学生的住宿费、餐费、交通费以及生活零用钱等费用,让部分农村家庭负担不起。在没有进行农村中小学布局调整之前,在本村或本村附近上学的学生不会额外支付食宿费以及交通费等费用,并且在本村上学的学生还可以帮父母做一些家务,这样可以减轻一些家庭负担。由于学校布局调整而产生的教育费用问题是导致学生辍学等问题的主要原因之一,农村中小学布局调整在一定程度上损害了一部分偏远地区学生的教育权利,没有使他们享受到公平的受教育权利。

### 2.农村中小学布局调整的误区分析

农村中小学布局调整过程中忽视制度伦理,从而导致了农村中小学布局调整中的一些问题。从制度伦理的视角来看,农村中小学布局调整过程之所以会出现一些问题,其主要原因表现在以下方面。

#### (1)注重“规模效益”而忽视“公平正义”

我国义务教育的目的一方面在于促进社会的进步和国家的发展,另一方面,促进个人的生存与发展也应该成为义务教育的目的之一。作为一项公益性事业,义务教育不应该把追求经济效益作为唯一目的,“公平正义”也应该成为义务教育追求的重要目的。我国中西部农村学校布局调整中,有些地方将“规模效益”作为学校布局调整的主要目的,从而忽视了对“公平正义”的追求。但是,“经济更多的是私利性,而教育更多的是公益性;经济追求效率,而教育追求

公正。学校布局调整应该回归到教育的本性;坚持制度建设的目的是为了促进学生全面、和谐、个性化发展;坚持教育的公益性,把公正作为制度建设的首要要求”<sup>[10]</sup>。

#### (2)注重“政绩”而忽视“长远发展”

我国农村中小学布局调整过程中出现的形式化倾向,主要表现为重视政绩等表面形式,忽视教育的可持续发展。“比如‘追求短期利益’是农村中小学布局调整过程中的‘形式化’的表现,‘撤点并校’、‘巨型学校’建设又将成为新的教育政绩。”<sup>[11]</sup>一些地方政府在进行农村中小学布局调整过程中追求短期利益和效率的最大化,而忽视了教育制度建设的长期性,对一些涉及学校长远发展的更为本质的一些问题置若罔闻。农村中小学布局调整的“政绩工程行为”导致对教育可持续发展的忽视,导致对教育价值与内涵的误解。因而,在农村中小学布局调整中,我们应该更多地关注教育的长远发展,关注教育制度的质量和内涵。

#### (3)重视制度的“强制性变迁”而忽视“诱致性变迁”

在当前进行的农村中小学布局调整过程中,很多地方政府比较重视“自上而下”的“集权式”的“强制性变迁”,却忽视了“自下而上”的“诱致性变迁”。在农村中小学布局调整中,一些地方政府大多实施的是强制性变迁行为,往往忽视家长和村民意愿。“有调查表明:有45.3%的家长表示当地学校布局调整没有征求过包括自己在内的村民的意见;有10.9%的家长认为地方政府采用了强制方式进行布局调整。”<sup>[12]</sup>由此可见,一些地方政府在农村学校布局调整中大多是运用了“强制性变迁”的方式,没有考虑“自下而上”的“诱致性变迁”方式,没有赋予群众民主管理的权利,没有重视家长和群众的意见和呼声。

### 三、基于制度伦理视野中的农村中小学布局调整:思路及对策

在农村中小学布局调整过程中应该大力关注制度伦理。从我们的教育改革和实践来看,我们需要重点关注制度伦理的以下方面。

#### 1.关注教育公正,适度调整布局

“一个公正的社会不能是在剥夺弱者的基础上使强者更强的社会,而应是强者扶助弱者,从而使弱者变强的社会。”<sup>[13]</sup>我们在进行农村中小学布局调整的伦理分析时,教育公正应该是我们重点关注的问题。“城镇与农村的学校布局标准应有所不同。由于城镇人口较为集中,人口数量较大,并且今后几年随着农村人口向城镇的继续迁移,城市的学龄人口数量将会更大。而与此相反,农村人口的急剧下降和大量人口

的迁移,农村的人口密度将会更小,特别是适龄儿童和青少年需要入学的实际人口下降,因此城镇学校的辐射半径应该小于农村,城市学校的建设更应该注重规模经济,而农村中小学的辐射半径应远远大于城市,其学校建设更应该注重的是社会公平。”<sup>[12]</sup>因此,在农村中小学布局调整过程中,一方面,要整体强调集中办学提高规模效益,提升教育质量;另一方面,我们更应从教育公正的角度去考虑,过度撤并校点必然损害教育公正,我们应该保留必要的农村小学和教学点,让偏远、贫困和民族地区的学生能够公平地接受教育。从表面上看这样做好像是不利于规模和效益,但是不能片面强调规模效益而忽视弱势人群的公平受教育权利。关注教育公正有利于学生的全面自由和谐发展,也有利于教育的可持续发展,从而促进整个国家和社会的进步与发展。

### 2. 贯彻“以人为本”,提升教育质量

“以人为本”是指“以人的发展特别是作为教育对象的具体的个人的和谐、完善的发展为根本”<sup>[13]</sup>。在农村中小学布局调整过程中贯彻“以人为本”就是要“以学生为本”,就是要关注学生的全面和谐发展,具体表现为要关注学生的教育质量和就学安全等问题。只有把学生的利益放在首位,切实关注学生的发展,农村中小学布局调整才能更好地体现教育的可持续发展,才能真正地体现教育制度的育人功能。在农村中小学布局调整的过程中,应该把提升教育质量当作布局调整的重要出发点。有些地方从“政绩”出发,采取“一刀切”的方式进行学校布局调整。这种形式化的做法实际上并没有考虑到教育的可持续发展,没有考虑到让更多的学生接受优质和公平的教育。从制度伦理的视角出发,一项科学合理的政策应该是一项体现教育公平与教育公正的政策。因此,在农村中小学布局调整的过程中应该最大程度地优化和整合农村教育资源,关注学生的利益,以保障更多的农村学生能够接受到公平和优质的教育。

### 3. 注重诱致性变迁,倡导民主管理

在当前的农村中小学布局调整中,一些地方政府大多是采取“强制性变迁”的行为推行这一教育政策。政府自上而下的强制性行为导致一些群众的抵制,也损害了一些弱势群体的受教育权利。受各方面观念的影响,群众对农村中小学布局调整的认识和理解需要一个过程。因此,地方政府在学校布局调整过程中,不应该以自上而下的强制性变迁方式为主,而应该充分考虑群众的意见,让群众参与民主管理,形成诱致性变迁的群众基础,在此基础上再进行学校布局调整。所以,以诱致性变迁为主的农村中小学布局调整方式

能够更好地实施这一教育政策,最大效度地减少群众与政府之间的矛盾与冲突,从而真正把这项政策实施成为一个民主管理的过程。

农村中小学布局调整是一项有利于农村教育持续和健康发展的系统工程,如果能够多从制度伦理的视角去关注这项教育政策,那么农村中小学布局调整一定会促进我国农村义务教育事业的发展,对我国义务教育的普及、巩固和提高将起到积极的促进作用。因此,应该稳妥推进和合理落实这一政策,并在具体实施的过程中充分考虑制度的公正性。如果没有从制度伦理视角去落实这一政策,那么农村中小学布局调整这样一项政策也有可能产生消极和负面的影响。当前,我国部分地区农村中小学布局调整过程中所出现的一些问题,也为我们将来落实这项政策提供了必要的借鉴。因此,在农村中小学布局调整的过程中,应该从制度伦理视角出发,充分考虑到群众的意见,让群众参与到政策的制定和实施过程中,真正保障群众及其子女的利益,最大限度地促进教育公正。

### 参考文献

- [1] 章志红.制度伦理研究综述.河北师范大学学报(哲学社会科学版),2002(2).
- [2] 施惠玲.制度伦理研究论纲.北京:北京师范大学出版社,2003.
- [3] 庞丽娟,韩小雨.农村中小学布局调整的思考.教育学报,2005(4).
- [4] 彭冰.一份对6省14县17所农村初中的调查显示:农村初二学生辍学率超过40%.中国青年报,2004-06-14.
- [5] 周芬芬.农村中小学布局调整对教育公平的损伤及补偿策略.教育理论与实践,2008(7).
- [8] 冯建军.论现代学校制度的公正性.教育科学研究,2008(11).
- [9] 万明钢,白亮.“规模效益”抑或“公平正义”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考.教育研究,2010(4).
- [10] 贾勇宏.农村学校布局调整中的利用与协调.教育发展研究,2008(7).
- [11] 惠迪,鲍尔,哈尔平.教育中的放权与择校:学校、政府和市场.马忠虎译.北京:教育科学出版社,2003.
- [12] 姚永强.基于规模经济视域下的农村中小学布局调整.现代教育科学,2009(3).
- [13] 刘复兴.教育政策的价值分析.北京:教育科学出版社,2003.

(责任编辑 张茂林)