

# 农村中小学布局调整以来县域 义务教育均衡发展研究\*

曾 新

**摘要：**农村中小学布局调整以来，县域义务教育发展表现出非均衡的特征，主要体现为部分适龄儿童因上学远、上学难而辍学，学校间教育差距继续拉大。促进县域义务教育均衡发展就是要做到：方便学生就近入学，保障每位适龄儿童的入学机会；办好教学点、寄宿制学校，缩小学校间办学条件的差距；提高农村教师教学水平，缩小学校间教育质量的差距。

**关键词：**农村；中小学布局调整；义务教育；均衡发展

**中图分类号：**G521 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2013)08-0133-05

由于我国城乡二元经济结构矛盾突出，致使义务教育长期存在城乡之间、区域之间甚至是社区之间不均衡发展的现象。在构建和谐社区与建设新农村的过程中，我国政府开始关注区域内义务教育均衡发展问题。鉴于农村地区实际存在的过于分散的办学格局，在财力有限的情况下，政府很难均衡资源配置。因此，通过布局调整合理配置公共教育资源，适当集中办学，调整和撤销一批生源不足、办学条件差和教育质量低的学校，实现区域（县、市、区）内或更大范围内学校教育均衡发展成为政府工作的应有之义。<sup>①</sup>从2001年新一轮农村中小学布局调整实践来看，有限的教育资源得到整合，教育资源的利用效率明显提高，但与此同时，农村中小学布局调整给农村学校发展带来了不少问题：部分适龄儿童的入学机会无法保障，因上学远、上学难而辍学；学校间教育差距继续拉大，县域义务教育非均衡状况仍然严重。

义务教育均衡发展的目的是政府为每位适龄儿童提供均等化的义务教育服务，使得每个适龄儿童上学机会均等、上学条件和所受教育质量均等，是要“办好每一所学校，教好每一个学生”。如何促进县域义务教育均衡发展，当务之急是要解决农村中小学布局调整过程中出现的问题，即要保障每一位农村适龄儿童的入学机会，缩小县域学校间教育差距，尤其是教学点和县镇学校、中心学校的教育

差距，加强寄宿制学校办学条件建设，提高农村学校教师教学水平，促进教育公平，提高学校教育质量。

## 一、方便学生就近入学，保障每位适龄儿童入学机会均等

通过实地调查和对农村中小学布局调整带来的问题的分析，我们认为，保障每位适龄儿童“有学上”仍然是农村义务教育均衡发展中需要解决的首要问题。

要保障每位适龄儿童“有学上”就是要改变以往布局调整中简单撤并小规模学校的做法，在学校布局调整中做到方便学生就近入学，确保学校布局与适龄儿童人口居住分布相适应。适龄儿童在义务教育阶段就近入学权利受到《义务教育法》等法律法规的保护。《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010-2020年）》也指出，要“适应城乡发展的需要，合理规划学校布局，办好必要的教学点，方便学生就近入学”。方便学生就近入学应成为学校布局调整的底线。

\* 本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“县域义务教育均衡发展监测指标体系研究”（120002040690）的阶段性成果。

从教育公平的角度来看，就近入学原则对于保障农村弱势群体受教育权尤为重要。农村中小学布局调整后，各种优质教育资源集中到县镇、交通便利或繁华地区，农村弱势群体虽然向往这些优质教育，但受自身经济平等条件的制约，无法用脚投票去追逐优质教育，对于这些优质教育的追逐会让弱势群体付出极大的成本和代价。方便学生就近入学能保障农村弱势群体不因上学远、上学难而失去受教育机会，从而降低他们接受义务教育的门槛，保障他们的受教育权利。同时，方便学生就近入学也是义务教育阶段低年级学生的教育需求。小学低年级学生由于年纪较小，在情感和身心发展上都需要来自家庭的关爱和引导。与父母及亲人的交流对他们心智的发展、健全人格的培养都有极大益处。就近入学为小学生们提供了接受家庭教育和亲人情感交流的基本条件。而学生的身心健康发展同样是学校教育的重要内容。

因此，在农村中小学布局调整时，一定要慎重撤并农村中小学校，要将方便学生就近入学放在重中之重的位置上。要从各地实际情况出发，从满足适龄儿童接受义务教育的需要出发，对于该撤并的学校要坚决撤并，对于不能撤并的学校，哪怕学生人数再少也要保留下来。

## 二、办好必要的教学点，提高教学点的教育质量

农村中小学布局调整以来，为了提高教育资源的利用效率，集中办学受到充分重视，但对以教学点为主的分散办学重视不够。在布局调整过程中，大量教学点被撤并，被保留下来的教学点在经费投入、教育资源配置等方面都处在利益博弈的最末端。无论是学校教学设备的配置还是师资力量的配备，以及政府的重视程度等，教学点都远远比不上定点完小或中心小学。这种学校间的差距在布局调整前就存在，在布局调整后被继续拉大，损害了适龄儿童享有大致不相上下的义务教育的权利。

在我国广大农村地区，集中办学能够满足学校服务范围内适龄学生的教育需求，有利于提高教育资源的利用效率，但这并不能抹杀以教学点为主的分散办学对于农村教育发展的重要作用。以教学点为代表的小规模学校在边远地区、山区、人口居住分散地区是必不可少、无法替代的办学形式，一方面，它能够保证农村儿童就近入学，另一方面，如果办学条件被保证，它能够提供同等质量的教育。

可以说，教学点这种分散办学形式为边远农村弱势群体这类最需要教育供给的群体提供了及时且有效的教育服务，弥补了义务教育均衡发展的短板。因此，我们既要支持重点办学，同时又要兼顾小规模学校的发展。对于被保留下来的教学点和村小等小规模学校，要采取倾斜性政策加以扶持，改善其办学条件，提高其教育质量。

### 1. 建立小规模学校经费保障机制。

在我国，中小学教育经费的拨付是以学生数来核定的。教学点这样的小规模学校也是如此。小规模学校学生人数少，得到的教育经费就少，但从教学要求来看，必要的教学设施设备、学校管理、课程安排和教师投入等和大规模学校几乎是一样的。因此，比起大规模学校，小规模学校产生了更高的单位学生成本。若要小规模学校产生和大规模学校一样的教育质量，必须给小规模学校提供额外的资金支持，仅根据学生人数划拨的教育经费不能满足小规模学校发展的需要。然而，在实地调研中我们发现，教学点的建设和运行不仅没有得到额外的资金支持，而且在县域教育资源配置的过程中始终处在最不利的位置。农村中小学布局调整以来，教学点在行政关系上隶属于中心学校，教学点的任何经费需求都必须向所属的中心学校提出申请，中心学校同意后才能拿到经费。而在“以县为主”的教育财政和管理体制下，大多数县级政府教育经费不足，加上“一费制”后学校可以支配的自主经费非常少，因此大多数中心学校的教育经费并不充裕。在实地调研的样本县，几乎每所中心学校或者完小都抱怨教育经费不够用，难以支付学校的各项开支。在这种情况下，中心学校没有能力也没有意愿满足附属教学点的经费需求，由此造成了教学点经费困境加剧，必要的经费投入严重不足的状况。

改善教学点的办学条件必须有足够的经费投入。在我国现行的教育财政和管理体制下，根据农村教育的现状以及教学点等小规模学校存在的长期性和必要性，尤其是其对弱势群体受教育权利保障的重要性，建立小规模学校经费保障机制显得尤为必要。针对小规模学校学生人数少，教育经费拨付就少的问题，可以借鉴美国犹他州对小规模学校采取的“加权拨款法”<sup>②</sup>，学生人数在50人以下的小规模学校一律按照50人的标准进行教育拨款，这样可以保障人数少的小规模学校最基本的开支费用。同时，可设立“专项补助”专门用作农村边远地区教学点等小规模学校的补助资金。“政策的制定者被告诫不要设计一个‘平均’的政策用在不同

条件之中，不同条件的学校可能有不同的需要，因此，需要区别对待。”<sup>③</sup>设立专项补助，有利于农村教学点等小规模学校维持正常运转。

## 2. 建立区域内小规模学校和大规模学校教育资源的共享机制。

在我国，以教学点为代表的小规模学校办学条件、师资条件都很差。大多数县级财政供给能力有限，要县级财政拿出一笔钱来下大力气改变教学点的办学条件，在短时期内无法做到。即使有倾斜性政策支持，教学点办学条件的改善也有一个过程。在这种情况下，实施区域内学校间教育资源共享能在一定程度上缓解教学点等小规模学校教育资源严重不足的困境。

教育资源共享可以是区域内中心学校与隶属的教学点、村小或地理位置比较靠近的学校就某些教育资源进行共享。在教学点和中心学校的教育资源共享中，可由教学点向中心学校提出对某些教育资源的使用申请，中心学校根据自身情况作出合理的安排，如关于教育资源使用时间的安排、人员的安排等。教育资源共享实施过程中产生的费用和人员需求，由上一级教育主管部门负责解决，中心学校主要负责协调、管理。区域内学校间可以共享的教育资源包括教学仪器设备和教师。

中心学校各种教学设备齐全，有些教学设备是教学中必需的但不是时刻都需要的，有很多时候这些设备是闲置的，这些教学设备就可以供作区域内学校间共享。比如，DVD 碟片、图书、地球仪、专门的课本或补充材料、学习某门课程才需要的学生用具等，体育场馆、实验室等也都可以共享。共享的模式可以有多种。如，对于可移动的教育资源，可由专人从中心学校送到教学点，教学点使用完后再由专人送回到中心学校。对于不便于移动的教育教学设施，如实验室、大型设备、电脑、体育场馆、图书室等，则可由教学点教师带领学生到中心学校来使用。

教师资源的共享，是中心学校和其隶属教学点教育资源共享的重要方面。教师资源共享可以通过多种方式来实现。比如，安排中心学校和教学点教师的定期岗位流动，即教学点教师到中心学校任教，中心学校教师到教学点任教，这样优质教师资源可就近支持教学能力薄弱的学校，也有利于教学能力薄弱学校教师业务水平的提高。再比如，安排中心学校优秀教师定期到教学点传授教学经验或上示范课，或到教学点教学课堂听课、评教、指导等，通过送教的形式和教学点教师展开各种形式的

教学互动，以帮助提高教学点教师的教学水平。

针对农村中小学音乐、体育、美术、英语、计算机专任教师缺乏的情况，可以安排这些科目的专任教师为中心学校和隶属的教学点、村小之间有序走教，让这些教师根据各学校教学需求在几所学校间进行流动授课，以解决在教学点这些课程无法开足开齐的问题。在义务教育阶段，这些科目的教师课程任务相对较轻，他们中的一些可能在中心学校还同时担任了其他教学任务。实行走教后，这些教师不再担任其他教学任务，专心进行专业教学，这样不仅能满足其他学校对这些科目的教学需要，还能使这些教师专注自己的专业学习，使他们的专业技能得到充分发挥，也有利于他们业务水平的提高。

教育资源的共享还可以延展成中心学校和教学点学生一起举办各种教育活动，如运动会、参观、学科竞赛等。这些活动对教学点的师生都非常有益。因为这些学校的教师大都没什么同事交流想法，因此不仅情感上很孤独，在教学和业务上也缺少交流和促进。这些学校的学生没有同伴进行互动，缺少同伴间的必要竞争。通过中心学校和教学点之间开展各种活动，不仅能使学生之间有更多的交流，教师之间也有更多互相学习的机会。

## 三、加强寄宿制学校办学条件建设和内部管理，提高寄宿制学校的办学质量

农村中小学布局调整后，学生上学路程远成为一个突出的问题，发展寄宿制学校成为解决这一问题的一种重要方式。从各地的实践来看，寄宿制学校可以初步解决学校布局调整后农村中小学生学习路程远的问题，为山区、交通不便地区适龄儿童到条件较好的学校学习创造了条件，为父母到城市打工的留守儿童更好地接受学校教育提供了条件。可以说，寄宿制学校发展是促进农村地区义务教育均衡发展的关键步骤。

在农村中小学布局调整的实践中，改建或扩建寄宿制学校需要大量资金投入，而各地方政府尤其是经济欠发达地区政府财政供给能力有限，难以满足寄宿制学校标准化建设的大量经费需求。此外，在布局调整过程中，不少地区在寄宿制学校尚未修建好的情况下就撤并了原来的小规模学校。这些都导致学生进入寄宿制学校就读后，寄宿制学校办学条件难以满足他们学习和生活的基本需要，发展寄宿制学校预期中的教育资源集中的优势并没有显现

出来。不仅如此，受制于编制和经费问题，寄宿制学校教师除了正常教学外，还兼任学生管理工作，工作负担过重，学校教育质量没能得到大幅提高。鉴于此，我们认为，当前在寄宿制学校建设和发展中要着力解决以下两个问题：

#### 1. 加大对农村寄宿制学校的经费投入，加强寄宿制学校办学条件建设。

从2004年教育部、财政部联合颁布《西部地区农村寄宿制学校建设工程实施方案》起，西部地区23个省的7000多个指定项目县的农村寄宿制学校建设得到了国家政策在财力、物力、人力上的支持，但其他地区的农村寄宿制学校的建设经费仍需由各县级政府自行负责，不少县级政府财政供给能力不能满足农村寄宿制学校建设需要的大量经费投入，导致大量农村寄宿制学校办学条件无法满足寄宿生学习和生活的基本需求。加大对寄宿制学校的经费投入是农村寄宿制学校建设的首要任务。

在对农村寄宿制学校经费投入方面，中央政府和省级政府应承担起主要责任。一方面，中央政府在义务教育投入时应该优先将义务教育阶段寄宿制学校的建设纳入教育发展总体规划，进行专项预算，并列入中央专项转移支付项目。另一方面，省市县也应该拿出一定比例的配套资金来支持农村寄宿制学校的建设，保证农村寄宿制学校办学条件能完全达到国家规定的寄宿制学校办学标准。同时，要适当提高农村寄宿制学校公用经费标准。因为学生的生活学习时间更多是在学校度过，寄宿制学校的运转就需要更多的经费保障。但是，目前义务教育阶段寄宿制学校生均公用经费实际上依旧按照非寄宿制学校的标准拨付，这样就难免造成寄宿制学校办学经费不足、运转困难。因此，应适当提高寄宿制学校的生均公用经费水平，建议将小学寄宿制学校的生均公用经费标准提高至目前初中生均公用经费标准，而初中寄宿制学校的生均经费标准也相应提高。此外，还应适当上调贫困寄宿生补助金额，并扩大贫困寄宿生补助范围，做到应补尽补。农村寄宿制学校的贫困生是我国中小學生中的弱势群体，理应受到政府的特殊帮助和扶持。

#### 2. 配齐寄宿制学校专职生活教师等后勤人员。

目前农村寄宿制学校学生管理的突出问题是缺少专职的生活教师、保安人员、医务人员等寄宿制学校需要的后勤人员。布局调整后，寄宿制学校大量增加，农村教师编制不足的问题显得更加突出。国家在中小学校人员编制中没有专门针对寄宿制学校设定生活教师等后勤人员编制，因此，农村寄宿

制学校一般要求任课教师兼任生活教师，由此增加了教师的工作负担，分散了教师的教学精力。学生管理工作占用了教师大量的教学研究时间，教师自主研修时间不足，教师素质提高缓慢，布局调整初期教师资源优化的优势没有得到持续发展。因此，国家在中小学校人员编制设定中要重新考虑农村寄宿制学校的实际需要，根据一定的标准，给寄宿制学校设定一定数量的生活教师等后勤人员编制，使得农村寄宿制学校都能配备专职生活教师、专职或兼职的安全保卫人员、具有从业资格的专职医务（保健）人员或兼职卫生保健教师等，减轻任课教师教学外的管理责任，使之专心教学，同时保证寄宿生生活、住宿的质量达到应有的水平。

### 四、提高农村教师教学水平，缩小学校间教育质量的差距

农村中小学布局调整后，农村学校教学水平低的问题突出体现在农村边远贫困地区学校和教学点这样的小规模学校上。这些学校办学条件差，师资力量薄弱，而在布局调整过程中，有的地方又主动将优秀教师从这些学校抽调走，导致这些学校教学供给能力更差。农村学校教学水平和农村教师素质分不开，提高农村学校教师教学水平是提高农村学校教育质量的关键。

#### 1. 加强地方教育部门与各级师范院校的合作，为当地农村学校培养本土教师队伍。

农村教师整体素质与城市学校教师的差距之大，有目共睹。为此，中央出台了多项支援农村学校师资建设的政策，如“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”、“农村学校教育硕士师资培养计划”、“大学生志愿服务西部计划”以及教师城乡交流制度和支教制度等，这些政策和措施的实施在一定程度上改善了农村学校的教育质量。然而，农村学校教师水平的提高仅依靠外部的援助还不够，还要大力发展农村地区尤其是边远贫困地区本土优秀中小学教师队伍，形成农村教育发展的源动力。

我们认为，与依赖外援教师相比，培养当地农村学校本土教师力量是一个更有效的办法。培养农村学校本土教师力量，是指依托地方各级师范院校，培养生活在当地的优秀初高中学生成为当地农村学校的教师资源。这些学生熟悉当地的生活环境，了解当地人的语言和生活习惯，比其他人对当地更有感情，这些都有利于他们扎根农村，推动当

地义务教育的发展。目前全国约有 130 所地方师范院校,其中 80 多所本科师范院校,50 多所师范类专科学校。各地方教育部门可以和地方各级师范院校进行农村教师人才培养合作,目的是利用各级师范院校的教学优势和地方优势,为当地尤其是边远贫困地区的农村中小学校培养“下得去、留得住、干得好”的素质较高的本土教师队伍。

江西省在这个方面做出了很好的榜样。从 2007 年起江西省开始试行农村师范定向生培养计划,即定向招生,定向培养,定向分配。按照相关要求,填报高中毕业三年制志愿的考生可以是跨地区的生源,填报初中毕业五年制志愿的考生必须是需求县(区)的生源。由政府财政承担定向师范生的基本生活学习费用,并由被录取的学生与需求县(区)教育行政部门、培养院校签订《农村中小学教师定向培养协议书》,明确学生毕业后在农村中小学任教的年限等。这种定向招生、定向培养、定向分配的做法能为农村学校培养专门的优秀教师人才,比起依靠外部的援助,这种做法使得农村学校具备了自身造血功能,使得农村学校的发展更有活力并形成农村教师培养的长效机制。

## 2. 提高农村教师数字化教育资源的占有率和使用率,加强农村教师职业培训。

从全国范围来看,农村地区普遍存在教师知识老化问题。农村中小学教师很少甚至从没有接受过在职培训,他们的知识系统已经难以承担现代教育教学的责任。对农村教师进行在职培训关系着一代农村学生的教育质量,更是缩小城乡教育差距、实现义务教育均衡发展的重要手段。

阻碍农村中小学教师进行在职培训的主要原因,一是培训经费不足,二是农村中小学教师大多工作量大,无法脱岗进行在职培训。为了提高农村教师的教学水平,一方面各地方政府应该把在职教师培训经费足额纳入到预算中,根据当地实际情况,保证在职教师每年接受一定量的在职培训。另一方面,各地方政府应该加快实现农村中小学宽带网络全覆盖,充分利用现代信息技术,提高农村中小学教师对数字化教育资源的使用率和占有率,促进他们利用互联网进行自我知识更新和职业技能学习,并逐步实现对农村中小学校的网络支教。

随着信息时代的到来,信息技术的不断更新,信息传递和人与人的交流方式发生了巨大变化。信息传递的快速性、信息表达形式的多样性、信息获取的便利性,信息资源的可共享性、互动性和广泛性,以及人与人交流的即时性、异地互动性等都为

农村教师在职培训提供了新模式。只要教师和学校配备必要的电脑和宽带网络,教师就可以随时在数据终端获取各种信息,不受地域、时间的限制,而且只要宽带和信息流量许可,任何用户都可以与其他人使用同一信息资源。这样,教师在不脱岗、不离开学校的情况下就可以接触到最新的教育理念和最新的知识讯息。传统教师在职培训的特点是“人进人出”,农村教师走出去接受培训或者优秀教师走进来传经送宝。现在,通过信息技术与教育的结合,教师在职培训的特点变为“信息进信息出”。

在农村教师自身素质提升方面,农村教师可以通过电脑和互联网及时更新自己的知识系统,并通过网上各种开放教育资源,学习各种与学校教育有关的课程,如我国的国家精品课程,或者通过网上各种公开课的视频进行自主学习,提升自身的素质。

在农村教师在职培训方面,各地区可以将本地区优秀中小学教师的每日课堂教学视频放在网络上,农村教师通过远程教育网上的视频先进行学习和研究,然后根据自己的学校和班级的情况开展日常教学活动,这样农村教师就能在学习过程中提高自己的教学能力,也使得农村学生受惠于优秀教师的课堂教学。这样做也使得优秀教师不用采取走教、支教或挂职锻炼等方式而是通过网络支教的形式就能支援农村教育。

总之,针对农村中小学布局调整后县域义务教育非均衡发展的特征,我们认为,促进县域内教育均衡发展,就是要解决部分适龄儿童受教育权利得不到保障,学校教育差距太大的问题。解决这些问题,必须采取多种方式,从适龄儿童的就学机会,学校办学条件和教学水平入手,促进教育公平、提高学校教育质量。

### 注释:

① 范先佐:《农村学校布局调整与教育的均衡发展》,《教育发展研究》2008年第7期。

② 小弗恩·布里姆莱、鲁龙·R·贾弗尔德:《教育财政学——因应变革年代》,中国人民大学出版社2007年版,第97页。

③ Martin Carnoy:《教育经济学国际百科全书》,闵维方等译,高等教育出版社1993年版,第118页。

作者简介:曾新,女,1970年生,湖南益阳人,教育学博士,华中师范大学副教授,湖北武汉,430079。

(责任编辑 刘龙伏)