



# 农村小学布局调整的 动态及未来走势

✱复旦大学高等教育研究所 蓝秋香

2001年5月国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》，由此拉开了农村中小学布局调整的序幕，各地政府纷纷制定本地区的农村中小学布局调整规划，农村中小学布局调整于是在全国广泛展开。如今已十余载，农村中小学布局调整取得了成效，但也存在着因盲目“撤点并校”而带来的一系列问题。2012年11月17日，21世纪教育研究院院长杨东平发布了《农村教育布局调整十年评价报告》，从数据上直观显示了农村中小学布局调整的结果，引起了社会各界对农村中小学布局调整的广泛议论和关注。在此背景下，本文试图在调查研究的基础上了解当今农村小学布局调整的真实动态，厘清农村小学布局调整的预期政策目标及执行中出现的问题并提出相关的建议，最后对农村小学布局调整的未来走势作了一些谨慎的预测。

## 一、研究对象及方法

本研究以江西省D镇1所中心小学、14所村小学及10个村教学点为研究对象。为方便调研，本研究选取该镇唯一的一所中心小学为样本，对原有村小学及教学点撤并后进入该中心小学就读的部分学生家长进

行了无记名问卷调查，问卷的设计参考了范先佐等著的《中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究》<sup>[1]</sup>中的有关内容。共发放问卷150份，回收126份，回收率为84%，实际有效问卷121份，问卷有效率为96.3%，问卷调查的目的在于从家长的角度了解当地农村小学布局调整中存在的问题及对学生和家庭所产生的影响等，以利于把握农村小学布局调整的真实动态。问卷调查的数据经过SPSS19.0统计处理。同时，本研究还与该中心小学的副校长、教务主任及个别任课教师、学生进行了深度访谈，以从学校层面了解农村小学布局调整的现状、存在的问题等；与县教育局个别领导也进行了深入交流，以从政策层面对当地农村小学布局调整的实施有宏观的把握，为本文探讨农村小学布局调整的未来走势奠定了基础。

## 二、研究结果及分析

### 1. 农村小学布局调整的动因

每一项政策的出台必有其预期目标，农村中小学校撤点并校政策的根本目的在于整合农村教育资源，优化学校布局，提高农村中小学校的教育质量和效益。在与调研地相关人员

深入交流之后，笔者认为以下几方面的动因推动着政府不遗余力地推进当地农村小学的布局调整。

(1) 缓解财政压力，提高教育规模效益

在农村税费改革之前，农村中小学校教育投入主要来源于乡镇，即教育附加费、教育集资和县乡财政拨款。由于县乡财力薄弱，教育附加费和教育集资是教育经费的主要来源。2001年我国开始实行“以县为主”的教育财政和管理体制。<sup>[2]</sup>“以县为主”的教育财政体制将农村义务教育的责任由乡镇级上移至县级政府，这一改革给许多县级政府及教育部门带来了很大压力，尤其是那些财力薄弱的县。本调研地D镇所在的县原为国家贫困县，县财政压力一直较大。据相关领导表示，每至年底，县里经常向临县财政借款，否则教师及很多公务员的工资都难以下发。在此情形下，试图通过压缩县内农村小学校的布点，进行集中办学和管理，以实现教育的规模效益与教育资源的优化配置，同时缓解财政压力，就成了当地政府进行农村小学布局调整的初始动力。

(2) 出于方便教育的需要

在“以县为主”的教育财政和管理体制下,县级教育管理的难度和成本均大大增加。面对数量庞大却又布局分散的农村小学和教学点,特别是大量交通不便、地处偏远的小学 and 教学点,县级政府和教育管理部门的管理难度可想而知。从这个角度来说,对部分学龄人口偏少的农村小学和教学点撤并,进行集中管理,客观上减轻了地方教育行政部门的压力,提高了管理效率。

### (3)提高教育质量,实现均衡发展

由于原有农村小学及教学点布局分散,散落在各个村庄,规模大小不一,教学设施简陋,师资力量薄弱,因此严重制约了当地小学教育质量的提高。从调研中不难发现,当地政府积极推动农村小学布局调整的最终目标在于提高当地小学的教育质量,并实现教育的均衡发展。

由此可见,不管是出于现实困境的考虑,还是发展教育的内在要求,当地政府积极开展农村小学布局调整工作的动因都很明确。

## 2.农村小学布局调整中存在的问题

农村小学布局调整的初衷与现实之间是否存在差距?撤点并校的政策能否经得起现实的拷问?这才是公众关注的焦点,亦是本研究的重点任务。根据调查及整理的数据,本文将D镇农村小学布局调整中存在的问题呈现如下。

### (1)学生上学的安全问题

原本可在本村就近上学的学生,在撤点并校后需到临村小学就读,但这并不一定能实现真正意义上的就近入学。中心学校的服务半径过大,有些家住偏远地区的孩子上学单程要走10公里以上,这对于低龄的小学生而言无疑增加了安全隐患。调查显示,有72%的家长认为撤点并校后孩子上学不方便,为了方便孩子上学

他们不得不在学校附近买房或租房居住。面对孩子要进入新的学习环境,家长们存在各种顾虑,但最担心的还是孩子的安全问题,这一比例高达44%。其次是孩子的学习、生活及家庭的经济状况等问题。

### (2)学生的受教育成本上升

撤点并校后,由于上学距离的增加,给居住分散的农村学生带来不便。因此,有的家庭只能让小孩寄宿学校,但住宿费和生活费陡增,给一些低收入家庭带来了较重的经济负担。有的家庭为了孩子上学安全,同时也为了方便照顾孩子的生活,选择在学校附近购房或租房居住,这无疑大大增加了家庭的生活成本。学生受教育成本的上升让有些困难家庭生活无以为继,儿童辍学率较以往增加,辍学率的上升也是农村中小学布局调整受非议的地方。问卷调查表明,与原来的就读学校相比,有68%的家长认为花在子女教育上的费用增加了。此外,有34%的家长感到负担孩子上学的住宿费和生活费有困难。同时,在原来的村小学或教学点撤并后,为了方便孩子上学,有40%的家长在孩子就读学校附近租过房,还有22%的家长选择了就近买房。这是去镇中心小学上学的孩子家长采取的措施,可预知,诸如其他去临村小学就读的学生家庭,买房或租房的可能性会小很多,但寄宿学生数量则会增加。

### (3)原有的校舍资产处置不当

农村小学的广泛撤并必然带来被撤并学校校舍资产的处理问题。从调查的结果来看,D镇被撤并小学或教学点对于校舍资产的处理较为灵活,既有作为村文化服务中心的,也有出租或继续作为教育场所,或是拆除以作他用的。但令人担忧的是,闲置的校舍数量更为庞大,调查显示,

多达52%的校舍处于闲置或荒废状态,仅有2%用作教育场所。政府在力图通过撤点并校实现教育资源优化整合过程中,对原有校舍资产的不当处理又造成了教育资源的另一种巨大浪费,因此应当引起当地政府和教育主管部门的重视。

### (4)村民对撤并的不支持态度

农村小学布局调整涉及每个就学儿童的切身利益,地方政府在开展撤点并校工作时,应积极地宣传动员,充分考虑民众的意见和当地实际情况,而不能单纯以政策压人,强制开展工作。对于这个问题,笔者在调查中发现,有86%的家长认为当地在进行小学撤并过程中并没有征求过他们的意见,只有少数干部或者教师身份的家长知晓此事。强制政策也引来了家长的不满,有高达58%的家长表示不支持本地小学或教学点被撤并,为此,32%的家长对恢复当地小学或教学点的设想持支持态度。因此,在小学布局调整过程中如何取得家长的支持与配合也是需要考虑的问题。

### (5)中心学校面临的压力较大

由于村落小学及教学点的被撤并,中心学校的班额陡增,原来村小学或教学点的班额少则十几人,多则三十几人,教师的管理较为简便,而今中心学校的平均班额超过45人,明显增加了教师的工作负担。据D镇中心小学的教学管理人员和老师反映,接收被撤并村小学的学生,使得中心学校的住宿条件、后勤设施、教学设备、财政经费等一时难以跟上步伐。寄宿学生的增加使得中心学校的管理难度加大,编内教师数量不足,只能让教师们既对学生的学业负责,又要承担起管理学生和保障学生人身安全的重要责任,无疑增加了教师的压力和工作负担,也在一定程度上

影响了学校的教学质量。

### 三、讨论与建议

#### 1. 目前政策的可着力点

农村小学布局优化和调整的初衷毋庸置疑,但据本研究的调查显示,这一政策在推行过程中与预期的政策目标尚有距离,并凸显出了一些问题。本文认为,各级地方政府及教育管理部门可从以下几方面着力,努力弥补撤点并校带来的“后遗症”。

##### (1) 合理确定学校的服务半径

2012年9月份,国务院办公厅印发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》【国办发(2012)48号】要求各地根据不同年龄段学生的体力特征、道路条件、距离远近、自然环境等因素,合理确定学校服务半径,尽量缩短学生上下学路途时间。那学校的服务半径多大才合适呢?调研中家长们大多认为当地农村小学生上学距离以不超过2公里为宜。否则,无论学生走读或寄宿家长都不放心,让家长接送则极大地增加了其负担,而且对于一些偏远山区的家庭来说,也不具备条件每天接送孩子上下学。在被问及“您认为解决孩子上学路程过远问题的最好办法是什么”时,有30%的家长赞成恢复原有的教学点,有28%的家长选择自己接送孩子,还有些家长选择让学生住校或者学校教师、班车接送等。因此,当地政府可深入各村了解实情,据此确定学校的服务半径,有必要在一些交通不便的偏远山区恢复小规模学校,切实保障山村孩子的受教育权益。

(2) 努力增加教育投入,提高对困难学生的补助

尽管公共财政对义务教育的投入在不断增加,但在“以县为主”的教育财政体制下,县级教育财政的现实压力仍然很大。地方政府应充分鼓励社会力量投资、捐资办学,努力拓宽

教育经费的来源与渠道,增加教育投入,保障各地小学的基本教育经费,同时扩大对经济困难学生的补助范围,加大补助力度。调研中,有48%的家长认为目前农村小学布局调整最迫切需要解决的问题是“配好各门课程的教师并提高教师水平”,有24%的家长认为应该“增加对困难家庭学生的补助”,此外还有18%的家长认为要“改善学生的住宿条件”。这些诉求的实现都要求当地政府有足够的教育财力投入,因此,如何设法增加教育投入是目前当地政府急需着力解决的问题。

(3) 加强对被撤并学校校舍资产的规划利用

被撤并学校校舍资产的大量闲置相对于原本就紧张的教育资源来说更是一种浪费。对于这些资产,各级政府可灵活处理:对于状况良好的教室可直接改为村委会、文化活动中心或作为幼儿园等教育场所;出租或出售给村民经营;比较破旧、不宜使用的可拆除,用以修建农村基础设施等。对于各类所得可作为保留教学点或其他学校的教育经费,这就提高了原有教育资源的利用效益。

#### 2. 农村小学布局调整的未来走势

农村小学布局调整是农村小学学龄人口减少的客观要求,是农村税费改革后的自然选择,也是城镇化的必然结果,因此,在中央政策的引导下,各级政府纷纷响应,积极推进。如今,尽管中央政府要求各地重新审视农村中小学布局调整的过程,并叫停盲目撤并农村义务教育学校,严格规范撤并程序和行为,有些地区也积极做出调整。但本文谨慎地认为,在中央政策的号召下,各地农村小学布局调整的推进措施将趋于理性与合理,停止撤并或恢复学校及教学点或将只是一阵风潮,最终撤并的发展趋势将难

以逆转。具体原因如下:

##### (1) 学龄人口减少的客观趋势

随着计划生育政策在农村的落实,农村人口出生率逐年下降,加之城镇化的发展,农村小学学龄人口下降已成为普遍现象,有些村落小学或教学点总在在校生也只有几十人。在这种现实面前,效率和公平博弈的结果通常是“效率优先,兼顾公平”。为了提高教育资源的使用效率,一些就学儿童数量过少的村小学或教学点被撤并就成大势所趋。

##### (2) 城镇化趋势的不可逆转

在我国,由于城镇化的快速发展,小城镇大量涌现,城市化率大幅度提高,农村向城市发展成为不可逆转的趋势,村办小学也必然受到这种趋势的冲击。若按行政村办小学,则有很多地方的适龄人口根本不足以办一所完整的学校,因此,按人口规模和转移的趋势重新规划学校布局是必然的选择。<sup>[1]</sup>

##### (3) “以县为主”的教育财政体制

“以县为主”的教育财政体制改革给县级政府及教育部门不仅造成了较大的财政压力,也增加了教育管理的难度,提高了管理成本。因此,压缩校点,集中办学和管理,提高教育规模效益是一种自然选择。

### 参考文献

- [1] 范先佐. 中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [2] 中西部地区农村中小学合理布局结构研究课题组. 我国农村中小学布局调整的背景、目的和成效——基于中西部地区6省区38个县市177个乡镇的调查与分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(7).