

嵌入中国城镇化脉络的 县域中小学布局调整

QIANRU ZHONGGUO CHENGZHENHUA MAILUO DE
XIANYU ZHONGXIAOXUE BUJU TIAOZHENG

荣利颖 著

 中国人民大学出版社

嵌入中国城镇化脉络的 县域中小学布局调整

QIANRU ZHONGGUO CHENGZHENHUA MAILUO DE
XIANYU ZHONGXIAOXUE BUJU TIAOZHENG

荣利颖 著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

嵌入中国城镇化脉络的县域中小学布局调整/荣利颖著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-300-22577-7

I. ①嵌… II. ①荣… III. ①县-中小学-区域布局-研究-中国 IV. ①G639.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 042062 号

嵌入中国城镇化脉络的县域中小学布局调整

荣利颖 著

Qianru Zhongguo Chengzhenhua Mailuo de Xianyu Zhongxiaoxue Buju Tiaozheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 张 14

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

字 数 248 000

定 价 45.00 元

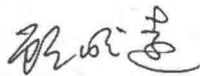
版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序

中小学校的布局问题是普及义务教育必然会遇到的问题。因为要普及，就要满足每个孩子都能上学的需要。怎么有利于每个孩子都能上学，就要考虑学校布局问题。特别是我国，地理幅员广大，各地经济社会发展很不均衡，学校布局有其复杂性，有时会处于两难的境地。例如，为了便于孩子上学，最好把学校设在家门口，但村子小、孩子少，教师编制就少，就难以开足国家规定的课程，难以保证教育质量。因此出现并校的设想。但把村小合并起来，解决了师资问题，却又出现了孩子生活上的问题。孩子远离家庭，得不到家庭温暖。我们调研看到小学一年级6岁的孩子就寄宿在学校，感到他们很可怜。同时，村小撤掉了，这个村也就没有文化了。所以21世纪初教育部一度发文要求撤并学校，过了几年又撤销了这个决定，恢复必要的村小。恐怕村小撤并也好，保留也好，都不能一刀切，要视当地的条件和发展前景，因地因时解决，两难之间取其更有利于孩子发展的方式。我想，这个问题随着我国城镇化还会有很大的变化。但总体上讲，最偏僻的山区，教学点还是会保留一段时间。即使在最发达的美国，也还有一师一校的教学点。我认为，最关键的问题还在于教师。如果教学点上有一位愿意献身教育事业的全科教师，保留教学点与提高教学质量就不会有矛盾。

首都师范大学青年学者荣利颖对中小学校布局问题作了详细调查，梳理了历史上中小学校布局调整的政策文本和各地方政府出台的文件，还介绍了外国的经验，对我国中小学校布局的现状通过几个地区的案例进行了分析评估，并对今后中小学校布局调整提出了建设性的意见。论文有理论，更有实际，是一份很好的研究报告。



2015年12月15日

前 言

我国县域中小学布局调整既是教育变革的重要举措，也是城镇化进程的重要组成部分；县域中小学布局调整既有其内在逻辑，也受政策环境的影响与制约。县域中小学布局调整作为城乡义务教育治理的重要政策工具，承载着优化教育资源配置、促进教育公平的功能，但其在具体的发展演变历程中，也充满了政策导向与实践逻辑的分歧和对立。基于此，本研究提出县域中小学布局调整是嵌入中国城镇化脉络——二元分割的“未发轫”状态、“行政主导”的快速城镇化与“权利本位”的新型城镇化三个阶段——的国家治理范式价值内核的具体反映。从深层次而言，县域中小学布局调整政策的制定、实施过程及运行机制，是国家治理范式与城镇化演进在县域义务教育治理中的表现乃至“映射”。本研究结合城镇化进程，深入分析县域中小学布局调整政策执行过程中的主导力量及其产生的主要问题，有助于发现县域中小学布局调整的发展演变规律，为进一步推动义务教育转型提供参考与借鉴。

此外，本研究为了全景式地展示城镇化对县域中小学布局调整的影响，将改革开放以来中国城镇化的形态、路径与模式大体分为“自然状态下的城镇化”与“行政主导下的城镇化”两种。通过多案例的研究，考察了两种状态下的城镇化分别对县域中小学布局调整所产生的影响。此外，秉持“麻雀虽小，五脏俱全”的研究立场，本研究对云南省红河州建水县、浙江省绍兴市柯桥区、山东省德州市平原县的县域中小学布局调整情况进行了详细的个案研究。通过个案研究，力图展现我国县域中小学布局调整的具体运作状况与实践逻辑，揭示政府意志与基层社会、制度与生活之间复杂互动的微观机理与现实图景。“他山之石，可以攻玉。”毋庸置疑，对美国、日本、英国以及我国台湾地区中小学布局调整经验的考察，也将为新型城镇化背景下县域中小学布局调整提供有益参考。

总体而言，发展主义主导下“行政主导”的城镇化，忽视公民自下而上的参与和民间社会的“共同治理”，以牺牲公民的基本权利为代价。而在县域中小学布局调整中，程序正义的缺位使得儿童的受教育权遭到践踏。儿童就近入学的受教育权在巨大的经济利益与官员政绩驱动下，显得苍白无力。研究认为，新型城镇化的到来是对“行政主导下城镇化”的批判与反思，是对“自然状态下城镇化”的经验汲取与思想升华。它昭示着，未来中国县域中小学布局调整将通过平等协商与商谈沟通，致力于在社会公共利益、群体利益与个人利益等多重利益之间寻求更多的共识，在尊重公民受教育权这一宪法保障的基本权利的前提下，基于法治的程序、精神与思维开展，以更好地保障不同地区、阶层的城乡儿童能够在同一片蓝天下健康地学习和成长。

荣利颖

目 录

第一章 我国县域中小学布局调整政策的历史沿革	1
一、前布局调整时期	1
二、布局调整的初步探索时期（1978—1986 年）	3
三、布局调整的逐步调整时期（1987—2000 年）	5
四、布局调整的高潮推进时期（2001—2011 年）	6
五、布局调整的理性反思时期（2012 年至今）	9
六、我国县域中小学布局调整政策的反思	10
第二章 中国城镇化的范式与表现形态：中小学布局调整的政策脉络	13
一、自然状态下的城镇化	13
二、行政主导下的城镇化	30
三、发展主义的反思与新型城镇化	46
第三章 城镇化演进中的中小学布局调整	57
一、自然状态下的城镇化与内驱型布局调整	58
二、行政主导下的城镇化与外驱型布局调整	64
第四章 我国县域中小学布局调整的现实呈现	70
一、程序正义、简约治理	
——云南省红河州建水县中小学布局调整	70
二、政府统筹、财政保障	
——浙江省绍兴市柯桥区中小学布局调整	83
三、行政推进、目标导向	
——山东省德州市平原县中小学布局调整	87

第五章 全球化时代“同形异质”的中小学布局调整	94
一、美国经济沉浮中的中小学布局调整	94
二、英国教育立法驱动下的中小学布局调整	101
三、日本人口结构变化下的中小学布局调整	106
四、我国台湾地区城镇化的阶段性演进与中小学布局调整	111
第六章 从权力本位走向权利本位:	
国家治理范式、城镇化与县域中小学布局调整	117
一、未“发轫”的城镇化与简约治理:全能主义时代县域中小学 布局调整的政治意图与宏大叙事	118
二、行政主导的“城镇化”与技术治理:发展主义时代“撤点并校” 运动的经济理性与权利缺位	122
三、新型城镇化与国家治理现代化:后“发展主义”时代县域 中小学布局调整的权利本位与法治规约	128
 附录 1: 布局调整的高潮推进时期部分地方政府发布的中小学布局调整	
政策文本	131
关于调整中小学布局结构优化教育资源配置的意见的通知	131
辽宁省人民政府办公厅 辽政办发〔1999〕71号	
福建省人民政府批转省教育厅关于进一步完善中小学布局的 实施意见的通知	134
福建省人民政府办公厅 闽政〔2010〕28号	
关于 2005—2007 年农村中小学校布局调整工作规划及实施意见	138
晋城市人民政府办公厅 晋市政办〔2005〕61号	
广昌县中小学网点布局调整 2004—2006 年规划	141
广昌县教育局办公室 广教发〔2004〕10号	
关于顺义区 2006—2010 年学校布局调整方案的通知	143
北京市顺义区人民政府 顺政发〔2005〕33号	
关于 2004 年大足县部分中学布局调整的实施方案	146
重庆市大足县人民政府 足府发〔2004〕45号	
关于转发平阳县 2004 年义务教育阶段学校布局调整实施 意见的通知	149
平阳县人民政府办公室 平政办〔2004〕94号	

淄博市淄川区农村中小学布局调整规划 (2004—2006 年)	150
---------------------------------------	-----

淄博市淄川区人民政府办公厅 淄政发〔2003〕182 号

关于印发 2001—2010 年上杭县中小学布局结构调整规划的通知	153
---	-----

龙岩市上杭县人民政府 杭政〔2002〕41 号

附录 2: 布局调整的理性反思时期部分地方政府发布的中小学布局调整

政策文本	156
------------	-----

关于进一步优化农村中小学校点布局的通知	156
---------------------------	-----

新疆维吾尔自治区教育厅 新教发〔2012〕9 号

关于进一步推进全省中小学布局结构调整指导意见的通知	159
---------------------------------	-----

贵州省人民政府办公厅 黔府办发〔2012〕26 号

关于进一步推进中小学布局结构调整的实施意见	162
-----------------------------	-----

重庆市人民政府办公厅 渝办发〔2012〕281 号

关于进一步做好农村义务教育学校布局调整工作的意见	167
--------------------------------	-----

河南省人民政府办公厅 豫政办〔2012〕132 号

关于规范农村义务教育学校布局调整意见的通知	170
-----------------------------	-----

内蒙古自治区人民政府办公厅 内政办发〔2013〕16 号

关于规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	171
-----------------------------	-----

安徽省人民政府办公厅 皖政办〔2012〕62 号

关于进一步规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	174
--------------------------------	-----

江西省人民政府办公厅 赣府厅发〔2012〕87 号

关于做好农村义务教育学校布局专项规划制定工作的通知	178
---------------------------------	-----

山西省人民政府办公厅 晋教基〔2013〕21 号

关于规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	180
-----------------------------	-----

四川省人民政府办公厅 川办发〔2013〕13 号

关于规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	183
-----------------------------	-----

浙江省人民政府办公厅 浙政办发〔2013〕32 号

关于规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	186
-----------------------------	-----

甘肃省人民政府办公厅 甘政办发〔2013〕71 号

关于做好义务教育学校布局工作的意见	189
-------------------------	-----

山东省人民政府办公厅 鲁政办发〔2013〕19 号

关于进一步做好农村义务教育学校布局调整工作的意见	192
--------------------------------	-----

黑龙江省人民政府办公厅 黑政办发〔2013〕47 号

关于编制全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件 建设规划（2014—2018 年）的通知	196
陕西省人民政府办公厅 陕教财〔2014〕32 号	
关于进一步规范农村义务教育学校布局调整的实施意见	201
广西壮族自治区人民政府办公厅 桂政办发〔2014〕53 号	
关于进一步规范农村义务教育学校布局调整工作的通知	205
湖北省教育厅、省政府教育督导室 鄂教发〔2014〕14 号	
参考文献	207
后 记	209

第一章

我国县域中小学布局调整政策的历史沿革

总体来看,我国县域中小学布局调整^①产生与发展的进程可以划分为五个阶段:一是近代以来,跌宕起伏的前布局调整时期;二是1978年至1986年,布局调整的初步探索时期;三是1987年至2000年,布局调整的逐步调整时期;四是2001年至2011年,布局调整的高潮推进时期;五是从2012年至今,布局调整的理性反思时期。

一、前布局调整时期

(一) 政策出台背景

近代以前,传统的旧学教育一统天下,并依靠科举制度维系其生命力。西学东渐的浪潮以及清末新政的开启,使得现代新学制度被引入,中国教育的现代性发轫。1905年,延续1300多年的科举制遂告废止,标志着中国古代官学、书院等旧学教育制度彻底覆灭,适应时代需求的以新学堂为标志的中国近代新学教育制度在中国最终取得了完全胜利,从而结束了很长一段时间的“学堂科举,新旧

^① 在本研究中,“布局调整”是指为适应新的情况,对事物进行全面的重新规划、调整。因此,“县域中小学布局调整”是指为适应以县为主的教育发展的新形势,对县域内中小学进行重新规划、调整。这种规划、调整有多种形式,包括:撤并学校、合并迁校、新建学校、保留或新设教学点、置换新建等。

并行”的局面。随着南京国民政府的建立，公立学校有了较大规模的发展，教育投入有所增加，教育体制日臻完善，“民国时期农村基础教育政策在政策层面上，具体且深入到最基层的行政规划区域，以便教育管理的便利与灵活；在义务教育层面上，全面且详尽至年限、课程和发展规划，以便提升国民素质和人才培养；在教育宗旨上，明确且突出三民主义的国民教育宗旨，以便明确教育发展方向和路径轨迹”^①，国民政府竭力加强对教育的控制，政策与措施实行刚柔相济。

（二）政策的历史演进与实施效果

新中国成立以后，革命政权通过人民公社制度重构了国家与乡土社会以及农民之间的关系，农民被束缚在土地上。通过全能主义的国家控制，村落空间自此开始进入权力无限扩张的年代。1949年以后，尽管国家控制程度提高，许多1949年以前的传统还是保存了下来。特别是在“文化大革命”时期（1966—1976年），“民办公助”办学模式——“民办”指由大队（村）和公社（乡）办理，“公助”指由政府资金、师资等方面提供不同程度的帮助——成为典型，推动了农村义务教育的空前普及。在国家制定的指导方针下，乡村大多管理和维护着自己的学校。很多学校雇用的教师，其工资的一部分由集体工分来支付。这个体系成功地为绝大多数农村人口提供了免费的小学教育。^②这种乡村教育的简约治理之所以得以维系，很大程度上依托于革命政权充沛的合法性资源，通过群众动员的方式实现“穷国办大教育”和“村村办小学”的国家理想。在资源相对匮乏的年代，这种与“行政下乡”相结合的简约治理模式以及“正式制度的非正式运作”成为教育覆盖村落的重要策略。

与此同时，革命政权的全能主义统治^③，也使得乡村教育被赋予政治属性。新中国成立后直至20世纪70年代后期，国家的阶级政策充分影响了乡村教育的运行逻辑。其中，1958年“大跃进”中教育与生产劳动相结合的号召以及“文化大革命”期间“以阶级斗争为纲”的政治路线对农村教育场域的支配，都是乡

① 曲铁华、慈玲玲：《民国时期农村基础教育政策变迁的基本路径与内在逻辑》，载《湖南师范大学教育科学学报》，2013（5）：49～51页。

② 参见黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，载《开放时代》，2008（2）：23页。

③ 参见邹说：《中国廿世纪政治与西方政治学》，载《政治研究》，1986（3）：1～5页。（邹说介绍了缝隙国家与社会关系的一个独特视角：全能主义。他认为：“全能主义”仅仅指政治机构的权力可以随时无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想。“全能主义政治”指的是以这个指导思想为基础的政治社会。）

村教育彰显国家意志的典型示例。以江苏省泰县为例,“1958年,教育‘大跃进’,小学总数由432所激增到809所,儿童入学率达90%以上。师生频繁参加集体生产劳动,公社小队亦可下令停课,课堂教学受冲击,质量下降。三年困难时期,小学大量流产。”过分强调教育与生产劳动相结合,与“大跃进”时期好大喜功的政治氛围一起,导致乡村教学秩序的混乱。

而“文化大革命”期间,农村学校的“教学内容和课程设置随意性很大,有的即以毛主席语录取代语文。传统的思想政治工作被全部否定,纪律松弛,无政府思潮泛滥。同时实行‘教育革命’,按‘上小学不出队’的要求,把公办小学下放到大队办。实行贫下中农管理学校,工农兵登讲台。学文化知识被诬为‘白专道路’,交白卷则为‘反潮流’。大批判、讲‘三史’、忆苦思甜充斥于课堂教学。”^①这一时期的乡村教育在乡村教育管理体制、师资、办学经费的来源、招生等方面也都打着特殊社会情况的烙印。

1969年贫下中农进驻学校,乡村学校出现了新的格局。公社建立了贫下中农管理学校委员会(简称贫管会),大队组建贫下中农管理学校小组(简称贫管组)。贫管会和贫管组在乡村教育系统中的权力和职责始终模糊不清,贫管组织权力的大小常常取决于它的头头们的能力、手腕甚至野心。贫下中农管理学校伤害了教师的自尊心,打击了教师教书育人的积极性,从而影响了乡村学校教学质量的提高。1976年随着“文化大革命”的结束,乡村学校中的贫管组织被撤销。

二、布局调整的初步探索时期(1978—1986年)

(一) 政策出台背景

“文化大革命”期间,在“最高指示”的号召下,“教育革命,开门办学”成为基础教育的重要指导方针。这一时期,村落小学“遍地开花”,在数量上达到了中国历史最高峰。“村村有小学,队队有初中,社社有高中”成为这十年农村教育飞速膨胀的生动写照。但是,由于“文化大革命”期间学校办学忽视了客观实际,更因“一刀切”和急于求成产生了一系列问题。从改革开放到20世纪80年代中期,政府开始对基础教育进行“拨乱反正”、调整并恢复教育秩序。这一时期,恢复中小学的教育秩序、缩减办学规模、普及和提高小学教育成为政府工

^① 泰县县志编纂委员会:《泰县志》,644页,南京,江苏古籍出版社,1993。

作的重中之重。“一些不合格的村办小学被纷纷撤并，原来下放为民办的公社小学也重新恢复为公办。”^①在此期间，中小学教学秩序得到有效恢复和整顿，中小学出现稳步发展。

（二）政策的历史演进与实施效果

1980年，《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》颁布。此决定提出在全国实现普及小学教育的任务，有条件的地区应该普及初中教育。实行“村办小学、分级办学、分级管理”的体制。^②政策出台后，上至国家，下到农村，都积极努力地恢复和发展教育事业。

1983年5月，《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》（以下简称《通知》）进一步明确了普及初等教育的任务和应当采取的方针政策，指出普及初等教育是培养现代化建设人才的奠基工程。《通知》中还指出：“办好农村学校教育，要坚持‘两条腿走路’的方针，通过多种渠道切实解决经费问题。中央和地方要逐年增加教育经费，厂矿、企业单位、农村合作组织都要集资办学，还应鼓励农民在自愿基础上集资办学和私人办学。”^③《通知》的颁布，拓宽了农村教育经费来源，为农村基础教育的发展提供了一定的物质和政策保障，充分调动了农村办学的积极性。

1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“实行九年制义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则。”“除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方。”“为了保证地方发展教育事业，除了国家拨款以外，地方机动财力中应有适当比例用于教育，乡财政收入应主要用于教育。地方可以征收教育费附加，此项收入首先用于改善基础教育的教学设施，不得挪作他用。”^④这就在政策上进一步明确了农村基础教育分级管理体制及财政保障制度。

1986年颁布施行的《中华人民共和国义务教育法》规定：“县级以上地方人民政府根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和分布状况等因素，按照国家

① 吉标：《中国村落小学的百年兴衰》，载《华东师范大学学报（教育科学版）》，2012（4）：81～88页。

② 参见《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》，中发〔1980〕84号，1980-12-03。

③ 《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》，1983-05-06。

④ 《中共中央关于教育体制改革的决定》，1985-05-27。

有关规定,制定、调整学校设置规划。”^① 各级地方政府以农村初、高中为重点,撤并了一批规模过小的“麻雀校”和“教学点”,初步整合了当时县域内的教育资源。

总体上来看,这一时期,“普九”是国家义务教育的战略重点,教育主要是保障基本和方便的人学机会。20世纪80年代初,全国农村小学数量高达94.9万所,至1985年全国农村小学数量减少到83.23万所。全国农村学生数量由20世纪80年代初的12467.4万人,增加到1985年的13370.18万人。^② 村办小学的数量有所精简,学生数量开始回升,学校办学得到规范与发展。

三、布局调整的逐步调整时期(1987—2000年)

(一) 政策出台背景

随着计划生育政策的推行,人民群众的生育观念逐步改变,人口出生率降低,学龄人口下降。至20世纪80年代中后期,计划生育政策实施效果逐渐显现,我国人口自然增长率逐年下降,适龄入学儿童数量也开始呈现下降趋势。

20世纪80年代末期,随着农村富余劳动力向城市的大规模转移,城镇化的发展迅猛,^③ 城镇人口的集聚成为不可逆转的发展趋势,传统的“村村办小学、乡乡办初中、县镇办高中”的农村教育结构已不适应城镇化发展趋势。农村学龄人口的自然减少和空间流动,使得农村学校“空壳化”现象严重,将学校向城镇地区集中成为学校布局调整政策的必然选择。

(二) 政策的历史演进与实施效果

1987年6月,国家教育委员会和中华人民共和国财政部(以下简称财政部)联合发布了《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》,进一步强化了各级机构在基础教育中的办学责任。“县学县办、乡学乡办,村学村办”的教育管理体制继续维持。^④

① 《中华人民共和国义务教育法》,1986-04-12。

② 参见张健:《中国教育年鉴(1985—1986)》,1~5页,长沙,湖南教育出版社,1988。

③ 参见邹志辉、史宁中:《农村学校布局调整的十年走势与政策议题》,载《教育研究》,2011(7):22~30页。

④ 参见《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》,教政研字〔1987〕2号,1987-06-15。

中华人民共和国教育部（以下简称教育部）1998年出台的《关于认真做好“两基”验收后巩固提高工作的若干意见》第六条规定：“进一步调整学校布局，充实和改善办学条件。遵循方便学生就近入学和充分利用教育资源，提高办学规模、效益原则，合理调整中小学校布局。新建居民区和老居民区改造时，必须配套建设实施义务教育学校。”^①

1999年颁布的《中共中央国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》提出：“农村学校从现实和长远出发，更应优化结构，调整布局，适度集中办学，加速改革发展。”“为加速农村地区教育的改革与发展，农村地区要优化自己的学校结构，合理地调整学校的布局结构，在注意适度的情况下，要采取集中办学的策略。”^②

2000年3月2日颁布的《中共中央国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》首次提出“适当合并现有乡村学校，对教师队伍进行必要的整顿和压缩”^③。

自此，各地政府以相关文件为依据，对县域内一些规模过小的学校进行撤并，初步整合了县域内教育资源，在一定程度上实现了教育资源的优化配置。1986年，全国农村小学数量为82.08万，经过撤点并校后，截至2000年，全国农村中小学数量减少到44万，数量比1986年减少了46.39%。^④

四、布局调整的高潮推进时期（2001—2011年）

（一）政策出台背景

20世纪90年代中期，随着中国教育事业逐步走向规模化、效率化，经济理性主义在一定程度上已经成为引导教育事业发展的指导思想，我国一些经济学家受新自由主义的影响，以深化改革的名义引入新自由主义理论，反映在教育领域，即开展了一系列以新自由主义、新管理主义思潮为指导思想、以市场机制为范式的学校改革运动。新自由主义思想中蕴涵的市场化运作理念，注重自由竞争、经济效益及规模效益，导致人们对教育功能的主流理解发生转变，将教育的

① 《关于认真做好“两基”验收后巩固提高工作的若干意见》，教基〔1998〕8号，1998-08-03。

② 《中共中央国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》，中发〔1999〕9号，1999-06-13。

③ 《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》，中发〔2000〕7号，2000-03-02。

④ 参见郑树山：《中国教育年鉴（2001）》，71~105页，北京，人民教育出版社，2001。

经济功能提高到首要位置。政府为了节约成本、提高效率,将布局调整的出发点放在合并或关闭那些规模小、入学率低的农村小学校上。

至20世纪90年代中后期,我国基本完成了“扫盲”和“普及九年义务教育”的任务。也正是在这个过程中,我国社会结构发生了深刻的转型。首先,农村城镇化水平迅猛提高,农村人口逐渐减少,同时计划生育政策的有效实施和生育观念的转变,致使农村学龄儿童数量急剧减少。其次,由于农村税费制度改革,乡村学校办学经费持续紧张,集中办学成为基层政府提高教育经费有效利用率的重要途径。最后,农民对教育质量的期望不断升高,他们在实现“有学上”的基础上,出现了“上好学”的强烈需要。农村基础教育尤其是农村教学点布局散、规模小、质量低、效率低下、教育经费投入不足等问题日益凸显。

21世纪以来,随着城镇化的加快推进,为了减轻农民负担,我国农村办学体制和投入体制开始发生变化。2001年,《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》也指出:“农村税费改革必须相应改革农村义务教育管理体制。由过去的乡级政府和当地农民集资办学,改为由县级政府举办和管理农村义务教育,教育经费纳入县级财政。要进一步优化教育资源配置,合理调整农村中小学校布局,根据实际情况适当撤并规模小的学校和教学点。”^①学校布局调整政策出台后,地方政府对办学条件差、教学质量低的农村中小学校进行大规模的撤点并校,全国上下掀起了一场旨在优化教学资源、提升教学质量的“撤点并校”风潮。

(二) 政策的历史演进与实施效果

2001年5月29日《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出,“因地制宜调整农村义务教育学校布局。按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并,在交通不便的地区仍需保留必要的教学点,防止因布局调整造成学生辍学。学校布局调整要与危房改造、规范学制、城镇化发展、移民搬迁等统筹规划。调整后的校舍等资产要保证用于发展教育事业。在有需要又有条件的地方,可举办寄宿制学校。”^②该《决定》正式提出要对农村中小学校进行布局调整,地方政府以此为指导性纲领制定本地区的农村中小学校布局调整规划。

^① 《国务院关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》,国发〔2001〕5号,2001-03-24。

^② 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,国发〔2001〕21号,2001-05-29。