

岳爱著

西北地区农村小学布局调整
公共政策实施及其效果评估

Evaluation of Policy Regarding Primary
School Mergers in Northwestern
China and Its Effects

陕西师范大学
优秀著作出版基金资助出版



科学出版社

岳爱/著

西北地区农村小学布局调整
公共政策实施及其效果评估

Evaluation of Policy Regarding Primary
School Mergers in Northwestern
China and Its Effects

科学出版社

北京

国家自然科学基金青年项目 (71403205) 成果之一
2016年度陕西师范大学优秀著作出版基金资助

内 容 简 介

农村中小学教育需求从“有学上”向“上好学”转变过程中,为改善农村教学质量、统筹城乡教育发展,国家提出了针对农村学校进行布局调整政策。

本书通过对中国西部陕西省、青海省和宁夏回族自治区3个省(自治区)28个镇136个学校的3729名学生的大规模调查,了解我国学校布局结构调整政策的进程及发生的变化,系统评估这种变化对学生学业表现的影响,为小学布局结构调整政策进一步实施提供实证研究和决策依据,最终促进教育事业的发展。

本书的读者主要为对农村教育问题感兴趣的学者及正在从事教育工作的人。作为一部研究农村小学布局结构调整的专著,希望本书为今后的相关研究提供一些借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

西北地区农村小学布局调整公共政策实施及其效果评估/岳爱著.
—北京:科学出版社,2016.12

ISBN 978-7-03-051266-6

I. ①西… II. ①岳… III. ①农村学校—小学—布局—调整—研究—西北地区 IV. ①G629.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第314099号

责任编辑:乔宇尚 李 莉/责任校对:李 影

责任印制:张 伟/封面设计:铭轩堂

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencecp.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年12月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016年12月第一次印刷 印张:14 1/2

字数:301000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

20 世纪 90 年代中后期开始,随着计划生育政策的落实、学龄人口分布变化及城市化的推进,我国农村地区特别是我国中西部地区的很多中小学生源不足、规模小和资源浪费等矛盾日益突出,很多农村小学开始撤并。2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》要求“因地制宜调整农村义务教育布局。按照小学就近入学、初中相对集中、优化整合教育资源的原则,合理规划和调整学校布局”,“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”,最终目标是促进教育事业的发展。但是这次布局结构调整到底有没有达到预设的目标,学校布局结构调整后是否在公平和效率的基础上促进了学生的发展,而且农村教育具有地方性公共产品属性,其布局调整决策应建立在民众广泛参与的基础上,这次学校布局结构调整是否得到了农民的认可等问题值得我们探究。

因此,本书从学生微观层面入手,使用计量统计的方法了解我国学校布局结构政策的进程、小学布局结构调整后在学生和学校层面因为合并而产生的变化,系统评估学校合并和合并产生的变化对学生学业表现的影响,为小学布局结构调整政策进一步实施提供实证基础和决策依据,在对学校布局结构调整及其影响有一个全面了解的基础上向政府提出决策参考建议,采取相应有效的措施加以解决,从而使学校布局结构调整能够顺利地开展,最终促进教育事业的发展。

在此，笔者要感谢西安理工大学的史耀波副教授、陕西师范大学的常芳老师和史耀疆教授、北京大学的刘承芳副教授，同时也要感谢为本课题顺利完成提供过帮助的单位和个人。首先需要感谢为我们开展调研工作提供过帮助的各级领导、单位和个人。其次要感谢西北大学相关课题的研究生、陕西师范大学教育实验经济研究所的助理和研究生，以及中国科学院农业政策研究中心的助理和研究生参与调研和数据资料的收集工作。没有他们的参与和帮助，也就不可能有本书的数据基础。

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 小学布局结构调整的研究背景	2
第二节 学校布局结构调整课题的数据来源	3
第三节 学校布局结构调整课题的研究方法	7
第二章 小学布局结构调整对农村的影响	9
第一节 小学布局结构调整研究回顾	10
第二节 农户对小学布局结构调整的认可度	14
第三节 农村教育公共产品成本分担对农户福利影响	26
第四节 小学布局结构调整对农村发展的影响	36
第三章 小学布局结构调整的公平与效率分析	39
第一节 教育公平综述	40
第二节 评价教育公平和效率的视角	42
第三节 教育机会公平性的量化分析	48
第四节 小学布局结构调整前后教育效率定量评估	63
第四章 布局结构调整对学生发展的影响	77
第一节 小学布局结构调整对学业表现的影响	78
第二节 布局结构调整对儿童身体健康的影响	99
第三节 布局结构调整对健康影响的研究结论和政策建议	114

第五章 布局结构调整后教师层面的变化影响..... 117

 第一节 教育质量与成绩的相关文献评述..... 118

 第二节 小学布局结构调整教师层面的变化..... 120

 第三节 教师的变化对学生学业表现的影响..... 125

第六章 布局结构调整后的变化对学生的影响..... 133

 第一节 学习伙伴效应对学生学业表现的影响..... 134

 第二节 上学距离变化对学生学业表现的影响..... 145

 第三节 是否在校就餐对学生学业表现的影响..... 158

 第四节 各种变化产生影响的结论和政策建议..... 166

第七章 “后撤点并校时代”学校布局的调整..... 169

 第一节 解决学校布局结构调整引起的问题..... 170

 第二节 农村小规模学校的建设..... 177

 第三节 恢复村教学点的政策建议..... 182

 第四节 未来农村教育的发展方向..... 185

参考文献..... 189

附录

附录一 学校情况表..... 203

附录二 学生问卷..... 207

附录三 寄宿生项目学校基本情况表..... 213

第一章

导 论

如何提高教育质量，培养更多的优秀人才，进而提高国家的创新能力和综合实力，一直是我国面临的重大问题。教育同样存在规模效益。学校太小，太过分散，无法形成规模效益是对教育资源的浪费。国家实施小学合并调整政策，但政策的效果究竟如何？为此，本书针对农村小学合并政策效果进行了相关研究。

第一节 小学布局结构调整的研究背景

农村中小学教育需求从“有学上”向“上好学”转变。在此过程中，为改善农村教学质量和统筹城乡教育发展（范先佐，2009），国家提出了针对农村学校的布局调整政策，即“撤点并校”。自2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》的发布至2011年年底，农村地区平均每天消失63所小学、30个教学点、3所初中，几乎每过1小时消失4所学校。十年间，农村小学数量减少了52.1%，其中13个省的减幅超过50%（熊春文，2012）。

撤点并校有其客观背景，即农村人口向城市的迁移及城镇化加速推进导致的农村学龄人口减少、税费改革带来的教育管理权限上移等。尽管这项改革的实施优化了资源配置、扩大了教育效益，有利于开齐课程、提高教育质量，但快速的撤点并校也引发了上学距离变远、学校和班级规模加大、学生上学成本增加、寄宿制带来的身心健康、校车事故和住校的不安全因素等诸多问题（袁桂林，2013；汪冬梅，2013；张燕，2013；李盼强，等，2012；崔多立，2012；陶青，等，2011；万明钢，等，2009），上学距离变远也成为撤点并校后农村学生辍学的主要原因（乐施会，2012）。

撤点并校是随学龄人口分布变化及城市化进程推进而持续进行的常态化教育管理工作，是民众追求高质量教育的必然选择。但自2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》政策实施以来，农村中小学布局调整快速推进，带来农村中小学校大面积减少以及农户对基础教育满意度评价降低等一系列问题（叶庆娜，2012；杨乐平，2014a）。撤点并校政策的实施有其必然性（汪冬梅，2013）。税费改革后取消农户集资的教育费附加，中小学教育的管理权限由乡镇一级提升至县级政府，缩减财政支出和方便教育管理是快速推进撤点并校的原因（丁冬，

等, 2015)。实践中, 快速地撤并导致了缺乏对主要利益相关主体农户的考虑, 普遍缺乏征求农户意见的决策环节, 农户对撤点并校政策的认可度下降。中小學生及其家长是基础教育公共政策的最大利益相关者和政策客体, 其支持和认可是促使撤点并校政策实施更加科学合理的有效支撑(姜荣华, 2010)。

农户视角的撤点并校认可度评价研究成为政策效果评估和进一步改进政策实施方式的基础, 而已有的农户对撤点并校的认可度水平评价以及影响因素研究却较为缺乏。国内已有文献分析了撤点并校政策认可度的关键影响因素, 即农户的参与行为。刘善槐(2012)所调查的65位学生家长中, 有22位反映教育局没有就学校撤并征求意见, 其中有11位表示不认可学校撤并政策。事实上, 雷万鹏和张婧梅(2011)认为撤并决策中民众参与率很低, 79.4%的家长没有被征求意见, 被征求过意见的家长仅占有效样本的20.6%, 最高的地区也只有24.5%。大部分教师、居民和家长被排除在教育公共决策之外是导致其认可度降低的原因。单丽卿和王春光(2015)指出实施撤点并校政策是“农民办教育”转向“政府办教育”, 家长无法对地方教育政策施加影响, 只能跟随学校快速合并步伐, 以租房陪读或者子女寄宿的方式争取更好的教育机会。高光(2010)研究指出较低的参与度和满意度来自缺乏多方参与的教育决策机制, 以及缺乏能够最大化的保护相关利益主体权益的学校撤并实施方案。国外同样经历了中小学校的合并过程, 鉴于学校布局调整涉及每位居民的切身利益, 美国政府、日本政府规定合并前充分听取当地居民的意见; 加拿大、新西兰要求学校的合并过程多方参与决策, 学生家长的广泛参与保障了撤并政策能够获得较高的认可度和满意度(Force, et al., 2005; Delisio, 2007)。

第二节 学校布局结构调整课题的数据来源

本书使用的第一套数据是陕西师范大学教育实验经济研究所和中国科学

院农业政策研究中心针对中国西部农村学生的调研。这个调研涉及陕西省、青海省和宁夏回族自治区的 28 个镇 136 个学校的 3729 名学生，主要收集了以下几个方面的信息：每个样本学校所有升入六年级的学生的基本信息，如性别、年龄、是否住宿等；学生的家庭背景信息，如父母的教育程度、年龄、收入等；学校特征的信息，如学校面积、建立年份、合并情况、年级数、班级数等；学生的考试成绩是否是全乡统考；等等。课题组是在 9 月对样本学校的学生进行调查，学生刚刚开始新学年。因此，所有样本的学生在研究前刚刚完成了五年级的学习（中国的学年是从 9 月初至次年 7 月中旬）。

这项调查是专门研究学校参加了合并计划前后，学生的学业成绩的变化。虽然调查在一定程度上依赖回忆数据，尤其是一些控制变量，其中学生的成绩（以标准测量的学业成绩）和这些学生上一年级时学校的合并状态为两个关键变量。

为了避免在研究上出现偏误，研究者进行了长达 4 个月的预调查。预调查走访了多个农村不同类型的学校。预调查时，研究者白天到学校与校长、老师和学生座谈，检验课题组的调查表，晚上回来共同讨论在访谈中遇到的问题，商讨解决问题的办法。同时，在预调查时，课题组也特别注意校长和老师提出的一些建议，使调查问卷变得更通俗易懂，也更准确。同时，课题组完成了调查员培训手册。课题组从高校相关专业的研究生中选取了一些对这些方面研究特别感兴趣的同学来协助调查。在调查前一个星期对调查员集中进行培训。培训的内容包括调查时需要注意的问题和本次研究的目的以及意义等。具体步骤如下：首先由问卷设计专家为调查员仔细讲解调查表内容、每个问题的含义、调查时需要注意的细节等；其次是访谈和收集数据中需要注意的问题；最后是调查表的检查和反馈。课题组要求每个调查员在晚上回来后互相交换检查调查表，遇到不清楚的回答时，除了打电话回访外，还要专门派一个调查员到该学校找被调查对象进行具体核实。在所有问卷检查无误后才可以离开该地，到下一个调查地点。培训结束后，课题组专门联系了陕西几个村来做实战演练，通过两天的实战演练找出存在的问题，最后通过一次集中讨论和交流，才完成培训，开始正式调查。

课题组调查样本的具体抽样方法主要是多级、集群设计的随机抽样。从陕西省 107 个县中随机选出 6 个县，从宁夏回族自治区的 21 个县中随机选

出4个县,在青海省随机选择了4个县,因此从陕西省、青海省和宁夏回族自治区共随机选择14个县。选取了样本县后,课题组在每个县又随机选择了2个乡镇。选取样本乡镇的方法是先将属于各县级的所有乡镇根据人均收入排名,从高收入部分和低收入部分各随机选择一个乡镇。在选取了样本乡镇后,在每个乡镇按照学校合并情况随机选择学校。首先将每个选定乡镇的所有6年制小学(完全小学)列出^①。从每个乡镇选择3所学校作为样本学校。选择学校的方法为乡镇中心小学必选,如果乡镇中心小学已经参与过合并,则从其他的完全小学中随机选择一所没有经历过合并的小学;如果乡镇中心小学没有参与过合并的计划,则从其他的完全小学中随机选择一所参与过合并计划的学校。再从乡镇内剩下的学校中随机选择一所学校作为每个乡镇的第三个样本学校(图1-1)。

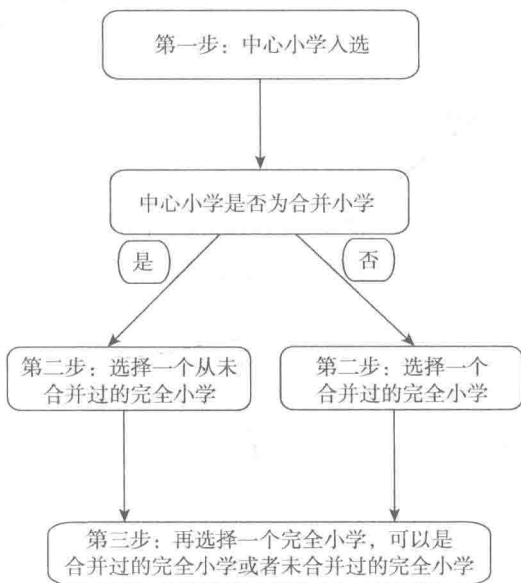


图 1-1 选择学校的方法

本书中使用的第二套数据是陕西省农村小学寄宿制调查收集的数据。由于现有统计资料中找不到农村小学,尤其是寄宿制小学的详细信息,所以本书采用课题组在陕西省收集的第一手调查资料,包括学校和学生两套数据。

^① 在宁夏回族自治区的一些地区,完全小学大多数是五年制而非六年制。

首先在 2007 年 10 月,课题组组织了一次专门针对农村完全学校的基本情况调查。为了使调查具有很好的代表性,课题组首先收集了陕西省各个县市的经济和社会发展情况,根据相应的指标将这些县市分组。考虑到陕北、关中和陕南存在的巨大差异,因此结合前面的分组,在陕北、关中、陕南三个地区随机抽取了 10 个样本县。样本县既有代表经济和社会较发达的关中地区,又有代表山区的较为贫困的陕南县市,还有代表陕北较干旱地区的黄土高原样本县市。调查总共选取了 10 个县市(吴起、横山、甘泉、佳县、乾县、勉县、潼关、柞水、洋县、白河)作为样本县,每一个样本县根据人均工业生产总值高低分组(一个来自人均工业生产总值高的组,一个是来自人均工业生产总值较低的组,一个是来自中等人均工业生产总值的组),随机抽取三个乡镇,通过分层随机抽样的办法共选取了 33 个乡镇作为样本乡镇。样本乡镇的所有完全小学构成样本学校,总计调查了 144 所样本学校,其中 65 所小学是寄宿制小学。

寄宿调查主要采取校长访谈的形式,调查员通过和校长 2 个小时的座谈,了解农村寄宿制小学硬件和管理的基本情况。课题组全面收集了学校宿舍、食堂设施和服务的信息,其中最感兴趣的问题是学校如何保证寄宿学生的营养和健康。最后,除了收集每个学校的基本信息外,我们还收集了每所学校参与小学布局结构调整项目的情况。

寄宿学校调查主要了解的是学校层面的信息,受访者是校长,但是我们还想收集关于学生,特别是寄宿生的信息,因此在 2008 年 5 月从被调查的 144 所学校中随机选择了 10 所寄宿制学校进行了第二轮的陕西寄宿制学校学生调查,共调查了 2014 名学生。主要收集三方面的信息:第一部分是学生家庭及其父母的基本情况,如样本学生兄弟姐妹数和学生父亲与母亲的年龄及教育程度;第二部分主要是学生的饮食情况,包括营养和能量摄入情况;第三部分收集了人体基本测量数据。为了确保数据的准确性,我们和西安交通大学医学院的护士团队合作走访了每一个样本学校,护士团队使用国家疾病控制中心提供的高质量的测量工具测量学生的身高、体重和发育情况等。同时通过学校记录的学生出生记录获得学生年龄的信息。

第三节 学校布局结构调整课题的研究方法

本书中不同的研究模块将使用不同的数据，采用不同的研究方法，使用最多的是描述性的分类比较分析方法。

在计量经济分析方法中，第一种分析方法是普通最小二乘回归分析方法，本书主要用于做一些因素分析，分析因素和目标变量的相关关系。

第二种计量经济分析方法是倍差分析法（difference in difference, DID），该研究方法可以很好地克服随时间不变的未观察到的因素的影响，因此可以很好地用于识别因果关系。

第三种计量经济分析方法是断点回归法，该方法也可以通过对比断点附近的结果来识别因果关系，本书这种分析方法主要用来评估迟到上学对学习成绩的影响效果，探讨提高农村公共服务提供效率和公平的可行办法。

第四种计量经济分析方法是倾向得分匹配法（Propensity score matching, PSM），主要原理是通过倾向得分匹配的方式为处理组找到具有相同或类似特征（可观测到的）的对照组，然后对比两组在干预前后的差异，从而评估项目干预的影响。

希望本书能够为农村小学布局结构调整实施和影响研究提供一系列可供借鉴的研究和分析方法，为今后开展相关类似研究提供可供操作的参考。

第二章

小学布局结构调整对农村的影响

小学布局结构调整后对农村发展和农户福利会产生哪些影响呢？本章首先回顾对小学布局结构调整的相关研究，进而从农户层面对小学布局结构调整的认可度入手，分析小学布局结构调整对农村发展的影响。

第一节 小学布局结构调整研究回顾

伴随城市化和人口迁移,学校布局调整成为追求教育公平与提高教育质量的必经阶段。在合并的不同阶段,国外根据不同的实际情况实施了不同的策略。合并前,强调充分重视尊重当地居民的意见是学校合理布局和规模适中的保障(Force, et al., 2005; Mulcahy, 1997)。美国20世纪初进行的学校合并运动,从国家角度看,提高了教育质量并改善了教育均衡发展状况;但从民众角度看,学校(学区)的布局调整损害了部分学生公平的入学机会,割裂了学校与社区的联系。随后,政府对小规模学校采取了保护性措施,并保障撤并程序更加公正(Killeen, et al., 2000; Delisio, 2007)。鉴于学校布局调整涉及学区每一位居民的切身利益,美国州政府及当地教育部门规定,学校(学区)布局调整时,必须征得居民许可(Delisio, 2007);当涉及撤销当地学校,重新建立新学校(学区)时,也必须由当地居民同意后才能实施(Johnson, 2007)。加拿大的学校布局调整通常要经历布局调整草案、向利益相关者征求意见后修订草案、审查方案、生成决议、申诉及司法救济5个阶段严格的程序(Wilson, et al., 2010)。而新西兰对学校的合并过程充分体现“多方参与决策、综合评估、学生发展导向”的原则,其中评估人员包括教育官员、校长及学生家长等,学生家长的广泛参与保障了撤并政策能够反映他们的实际教育需求(Kearns, et al., 2009)。

合并后,政府关注学校规模与学生综合素质提高、辍学率降低的关系。

1) 学校规模增大不会带来学生学习成绩提高。Eberts 等(1990)较早发现学校规模与学生成绩关系,即学生在小规模学校学习时的数学成绩有明显提高,且小规模学校的学生成绩明显高于中等规模或大规模学校。尽管学校规模增大可