

农村中小学布局调整与 义务教育均衡发展

曾新 著

中国社会科学出版社

农村中小学布局调整与 义务教育均衡发展

曾新 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村中小学布局调整与义务教育均衡发展 / 曾新著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9244 - 3

I. ①农… II. ①曾… III. ①农村学校—中小学教育—义务教育—研究—中国 IV. ①G639. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 266521 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14. 75
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 58. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 文献综述	(4)
三 研究方法和数据来源	(23)
第二章 农村中小学布局调整与义务教育均衡发展的概念 辨析	(26)
一 农村中小学布局调整	(26)
二 义务教育均衡发展	(30)
三 农村中小学布局调整与义务教育均衡发展的关系	(33)
第三章 农村中小学布局调整的宏观背景和目的	(37)
一 农村中小学布局调整的宏观背景	(37)
二 农村中小学布局调整的目的	(57)
第四章 农村中小学布局调整的主要成效：促进了区域内义务 教育均衡发展	(64)
一 判断和评价区域内义务教育均衡发展的主要标准	(64)
二 农村中小学布局调整的主要成效	(71)

第五章	农村中小学布局调整存在的问题：义务教育非均衡发展的状况仍未得到根本改变	(86)
一	部分适龄儿童、少年的受教育权利没有得到充分保障	(86)
二	教学点与中心学校的办学条件差距继续拉大	(92)
三	偏远贫困地区农村学校和县镇学校教育差距明显	(103)
四	农村寄宿制学校办学条件差,管理不规范	(119)
五	农村学校与县镇学校师资水平差距大	(128)
第六章	农村中小学布局调整未能从根本上促进义务教育均衡发展的原因	(135)
一	偏重效率,忽视公平	(135)
二	偏重调整速度,忽视科学规划	(144)
三	偏重集中办学,忽视分散办学	(152)
四	偏重区域内经济发达地区教育的发展,忽视偏远贫困地区教育的发展	(161)
五	忽视农村学校教师队伍建设	(165)
第七章	通过农村中小学布局调整促进义务教育均衡发展的对策	(175)
一	坚持“公平优先、兼顾效率”的教育资源配置原则,保障每位适龄儿童、少年的受教育权利	(175)
二	科学地进行学校布局规划	(180)
三	既要重点支持集中办学,又应适当照顾分散校点	(188)
四	协调区域内经济发达地区与偏远贫困地区义务教育的均衡发展	(195)
五	加强农村学校教师队伍建设,提升农村学校师资水平	(206)
	参考文献	(219)

第一章 导论

一 研究缘起

20 世纪末，中国如期实现了“两基”的战略目标，这是中国教育发展史上一个辉煌的里程碑。但是，由于我国各地经济社会发展很不平衡，城乡二元结构矛盾突出。作为处于二元社会的中国，教育发展最突出的问题之一，就是城乡之间、地区之间，甚至同一社区范围内教育发展不均衡。这种不均衡一方面体现在各级各类教育的普及率上；另一方面，也是更重要的，是教育质量的差异，农村中小学无论是办学条件还是师资水平都无法与城市相比。

进入 21 世纪以来，伴随着我国经济社会的不断发展和教育观念的不断更新，人民群众的教育需求从“有学上”转向“上好学”，对义务教育阶段学校教育质量提出了更高要求，对教育公平问题给予了前所未有的关注。与此相适应，中央政府开始注意教育发展和资源投入过程中的差距，重视义务教育的均衡发展，使义务教育学校在办学经费投入、硬件设施、师资力量、办学水平和教育质量等方面大体上处于一个比较均衡的状态，与义务教育的公共性、普及性和基础性相适应。推进义务教育的均衡发展就是要促进教育公平和提高学校教育质量，努力办好人民满意的教育。

早在 2002 年 2 月，教育部就在《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中要求“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”，这是中央政府教育主管部门首次提出“义务教育均衡发展”问题。2005 年 5 月，教育部又颁布了《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，更加明确地将推进义务教育均衡发展摆上了重要议事日程，要求

各地把义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来。2006年6月,全国人大常委会新修订的《义务教育法》第六条规定:“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”这是我国首次以法律的形式提出“促进义务教育均衡发展”思想。2007年10月,党的十七大报告中明确提出:“优化教育结构,促进义务教育均衡发展。”这是在党的代表大会的政治报告中第一次提出“促进义务教育均衡发展”思想。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)则将推进义务教育均衡发展提升到义务教育战略性任务的高度,要求建立健全义务教育均衡发展保障机制,均衡配置教师、设备、图书、校舍等各项资源,切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距,到2020年基本实现区域内义务教育均衡发展,并且要求义务教育均衡发展要率先在县域范围内进行。同年,教育部印发《关于贯彻落实科学发展观,进一步推进义务教育均衡发展的意见》,对合理配置教育资源、提高经费保障水平、加强制度建设和机制创新、提高教育教学水平等方面提出了指导意见。2011年,根据《教育规划纲要》的要求,教育部制定义务教育分规划、教师队伍建设的分规划,启动义务教育学校标准化建设工程,深化义务教育经费保障机制、中小学教师特岗计划、教师国培计划、农村薄弱学校改造计划、中小学校舍安全工程,加大对各地义务教育均衡发展的支持力度。2011年,教育部与27个省份和新疆生产建设兵团签署推进义务教育均衡发展备忘录。2012年,教育部印发《关于县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,决定建立县域均衡发展督导评估制度,提供监督制度的保障。由此可见,促进义务教育均衡发展,已成为党和国家确立的我国在新的历史时期教育发展的战略方针,充分体现了党和国家对促进义务教育均衡发展的高度重视。

根据我国的国情、义务教育发展的实际,促进义务教育均衡发展的重点和难点都在农村义务教育。为此,不少专家学者进行了大量研究和有益探索,提出了不少好的主张和建议;各级政府更是进行了大量的工

作并采取了许多行之有效的措施,其中,最重要的措施就是大力推进农村中小学布局调整,试图通过学校布局调整,合理配置好教育资源,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中小学,实现区域(县、市、区)内或更大范围内义务教育的均衡发展。2001年5月29日国务院颁布《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”。同年7月,教育部公布《全国教育事业第十个五年计划》,提出“适应城镇化进程和适龄人口波动的需要,合理规划和调整中、初等学校布局”。自此以后,我国农村地区,特别是中西部农村地区开始了新一轮中小学布局的大调整。

随着我国城镇化和现代化的快速发展以及学龄人口大量减少,农村人口大规模向城市流动,农村学校生源严重不足,社会上出现了促进城镇化和现代化发展就是要取消农村学校和农村教育,以及向城镇集中等错误观念。受这些错误观念和地方政府教育财政压力的影响,持续了十多年的农村中小学布局调整主要采取了大量撤销小规模学校、大量建立寄宿制学校、学校布局向县镇集中的教育资源配置方式,由此导致了农村学生“上学远”、“上学难”问题和巨大的安全隐患。尤其是在我国中西部地区,农村中小学校和城镇学校的教育差距进一步拉大,部分偏远贫困地区、山区、牧区社会弱势群体失去受教育机会等,可以说,农村中小学布局调整为了促进教育公平却同时制造了新的教育不公平。为了促进义务教育均衡发展,促进城乡一体化的发展,在我国农村,当务之急是要切实解决农村中小学布局调整过程中出现的突出问题,合理规划并办好每一所农村学校,做到保障每一位农村适龄儿童、少年的受教育权利,缩小县域内学校间教育差距,促进县域内义务教育均衡发展。

基于此,根据我国城镇化快速发展的国情,从我国城乡教育的实际

出发,本研究将农村中小学布局调整和促进义务教育均衡发展作为一个整体,在大量实地调查的基础上,分析农村中小学布局调整与义务教育均衡发展的互动机制,揭示农村中小学布局调整对促进义务教育均衡发展所起的作用以及如何通过解决农村中小学布局调整过程中出现的问题来促进义务教育均衡发展,以推动我国农村中小学布局调整的顺利进行和义务教育的均衡发展。

二 文献综述

在农村中小学布局调整的过程中,如何促进义务教育均衡发展是一个重大的现实问题。相关的学术研究从一开始单方面地关注农村中小学布局调整或义务教育均衡发展,转向探索二者之间的关系。为了充分了解已有研究成果,并为进一步探讨农村中小学布局调整与区域内义务教育均衡发展的关系奠定坚实基础,以下从农村中小学布局调整、义务教育均衡发展及学校布局调整与义务教育均衡发展的关系等方面对已有研究进行综合述评。

(一) 关于农村中小学布局调整问题的研究

随着农村中小学布局调整工作的不断深入,有关这一问题的学术研究也呈逐年上升趋势,研究内容涉及农村中小学布局调整的理论探讨、农村中小学布局调整的动因、农村中小学布局调整的方式、对农村中小学布局调整的结果评价、农村中小学布局调整中出现的问题、原因以及解决问题的对策等。

1. 关于农村中小学布局调整的理论探讨

学界一开始就对农村中小学布局调整的理论问题进行了探讨,旨在探寻学校布局调整的合理性。相关研究从片面地考察农村中小学布局调整的经济效益,到理性地思考农村学校与社区文化的关系及学校布局调整给农村教育发展带来的影响,使得相关研究从经济和效率的视角逐步回归到教育的视角。

(1) 关于农村中小学布局调整与规模经济理论的研究

学界普遍认为规模经济理论是农村中小学布局调整的理论依据。葛

敬义(1992)认为,实行几个村联办小学,适度规模办学势在必行。规模办学有利于集中教育投资,改善办学条件;有利于优化人员组合,提高干部教师素质;有利于学校管理和教育教学研究,提高教育质量;实现规模办学,便于建立校际以及教师、学生间的竞争机制,更有利于形成科学的教育、教学、行政管理体系,从而实现学校的科学管理;还有利于教育“转轨变型”,更好地为农育人。^①张盛仁等(1998)认为,与学校布局相联系的是学校规模问题。一所学校的适度规模就是教育平均成本曲线最低点所确定的规模。所以要提高教育资源的使用效率就必须同时考虑学校布局合理性和学校规模适度性问题。^②周春红(2007)撰文认为:为了使培养出质量相同的学生所花费的教育成本最低、生均成本最低,按照规模经济理论,就要扩大学校规模,产生规模经济效益。农村中小学布局调整,可以降低生均教育成本,促进教师的专业发展,从而产生规模效益,提高资源的使用效率,最终提高办学水平,推动教育的均衡发展。^③

但随着农村中小学布局调整的推进,部分学者对农村中小学布局调整中由于强调规模办学和教育资源利用效益而出现的现象进行了反思。万明钢等(2010)认为,农村教育布局调整工作中由于对“规模效益”过度追求,出现了一批“巨型学校”,引起了规模不经济的问题,也滋生出新的不公平。^④雷万鹏(2010)的研究也印证了这一点:在经济理性价值观主导下,义务教育学校撤并标准过于推崇教育规模效益,“一刀切”式的撤点并校行为导致农村大量小规模学校被合并或关闭,引发了新的社会矛盾。^⑤秦玉友等(2011)指出,学校布局调整可能导致

① 葛敬义:《实现规模办学 提高办学效益——关于农村一般小学布局调整和学校建设问题的思考》,《教育理论与实践》1992年第5期。

② 张盛仁、雷万鹏:《贫困地区义务教育投资效率分析》,《教育与经济》1998年第4期。

③ 周春红:《我国农村中小学布局调整政策的规模经济分析》,《辽宁教育研究》2007年第11期。

④ 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年第4期。

⑤ 雷万鹏、张婧梅:《学校布局调整应回归教育本位——对学校撤并标准的实证分析》,《教育研究与实验》2010年第3期。

社区经济文化要素流失、教育管理成本增加、家长参与机会减少、家庭教育负担增加、学生上学时间延长以及教育公平难以实现等问题。^①

总之，作为指导农村中小学布局调整理论依据，规模经济理论在初期受到人们的推崇。随着近年来农村教育发展中频繁出现问题，规模经济理论在教育领域的应用逐渐受到质疑。

(2) 关于农村中小学布局调整与利益相关者的理论研究

农村中小学布局调整涉及各级政府、农村学校、农民家庭、教师、学生等利益相关者，不同利益主体的价值追求不同，有时甚至存在利益冲突。农村中小学布局调整的过程就是不同利益主体利益博弈的过程。通过对各利益主体在农村中小学布局调整中利益受益或受损情况的考察，相关研究逐渐得出结论：农村中小学布局调整过程中必须处理好各主体的利益关系，尽量做到利益均衡。

郭建如（2005）运用教育政治学的理论，从国家—社会的视角剖析了农村中小学布局调整中利益格局的变化。他认为，中小学的空间布局是社会力量所塑造的，也是一种社会结构的反映。中小学的空间布局调整在一定意义上是利益格局的调整，在调整过程中贯穿着有关方面的利益分配及权力运作，这使得布局调整的整个过程呈现出教育政治的特点。^② 张洪华（2011）撰文指出：在学校布局调整过程中，各利益相关者如学生、教师、合并校校长、中心校校长、村委会、学校管理委员会、地方政府、中央政府、各部委、某些产业或服务部门等都可以成为利益博弈的主体。然而，由于不同利益主体表达、争取自我利益的能力、组织方式以及占有社会资源的数量不同，在利益博弈过程中并不经常处于对等的地位。在博弈过程中，处于弱者的一方经常会利用不合作、阳奉阴违、暗中抵制等方式进行博弈。^③ 正因如此，农村中小学布局调整必须处理好各主体的利益关系，否则就会障碍重重，最终危及农村教育本身的发展。

① 秦玉友、孙颖：《学校布局调整：追求与限度》，《教育研究》2011年第6期。

② 郭建如：《国家—社会视角下的农村基础教育发展：教育政治学分析》，《北京大学教育评论》2005年第3期。

③ 张洪华：《农村中小学布局调整中的利益博弈——基于苏镇个案的实地研究》，华东师范大学2011年版，第65页。

在大量实地调查的基础上,贾勇宏(2008)认为,农村中小学布局调整“强制性制度变迁”的特点使村民和地方政府之间的利益博弈与冲突表现得尤为突出。由于利益不同,地方政府与村民作为两个独立的利益主体以“讨价还价”形式出现的政策博弈就在所难免。协调双方利益冲突的关键是要适度满足村民的正当利益,实现利益均衡。^①

姜荣华(2010)也认为,农民作为学校布局调整的利益主体之一,处于最大受益与受困的平衡冲突中。从长远的角度考虑,学校布局调整政策有利于农民子女的发展,改善贫困地区教育条件是教育最该优先考虑的任务;但如果从近期的利益考虑,学校布局调整政策在条件不充分的情况下执行,造成农民的实际困难增加。学校布局调整政策本身在执行过程中的价值取向影响农民对政策的选择与认同。^②

总之,对农村中小学布局调整中利益相关者的研究使得学界和各级政府开始关注学生和学生家庭的利益,开始关注他们在利益博弈中的弱势地位以及学生受教育权利保障的问题,这既是对教育公平的关注,也为农村中小学布局调整朝着促进义务教育均衡发展的方向发展奠定了理论基础。

(3) 关于农村中小学布局调整对农村社会及文化的影响的研究

部分学者研究在农村中小学布局调整中,农村中小学大量撤并后新校点向城镇集中这一现象背后折射出的对农村学校、农村教育以及农村的价值判断,强调指出农村学校对农村社会和农村文化发展的不可或缺的、特殊的意义和价值。

白中军(2002)认为,集中办学,尽量向城市、县镇等发达地区靠拢的政策明确传达出一个信号:农村的孩子一定要到城里才能享受到优质教育资源。这些现象和问题的背后是对城乡差距的清醒的现实认识,是对城乡差距无可弥补的无奈,是对农村社会和农村文化的歧视和忽略。城市才是最好的。这种一切以“城市”为核心的价值观使得没

^① 贾勇宏:《教育政策执行中的村民与地方政府利益博弈——以中西部6省区农村中小学布局调整为例》,《教育科学》2008年第2期。

^② 姜荣华:《农村学校布局调整:农民选择与农民认同》,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2010年第5期。

有人愿意留在农村,更没有人愿意建设农村。^① 王晓慧(2011)也认为,农村中小学布局调整中普遍采用的集中办学方式表明乡村教育坚决地摒弃乡村经验,一味地向城市化、抽象化、普遍化进发,中国社会因此越发走向一种单面社会,这也势必会给中国的未来社会带来一定风险。更意味着国家权力从村落中的退出,这对于建构现代民族国家所需要的农民的国家观念的形成是不利的,它至少也意味着失去了有效联系农民与国家的一座桥梁。^②

王玉国等(2011)认为,农村学校布局调整并不是简单的撤点并校、空间转移的过程,这里面包含了历史的、文化的、教育的、甚至情感性的因素。农村中小学布局调整后的某些村落学校的撤销,不仅意味着该村落内部适龄儿童上学困难了,农村学校的消失,也使农村文化传承受到影响,造成乡村文化断裂和乡土认同的迷失。^③

李桂荣等(2011)还认为:调整农村社区建设中的中小学布局是实现城乡教育均衡发展、缩小城乡教育差距的一项重要措施。农村社区建设与中小学布局调整的耦合关系主要表现在:农村社区建设对中小学布局调整的促进作用,农村中小学布局调整对社区建设的支持作用。现阶段的农村中小学布局调整要顺应农村社区建设这个社会背景,与农村社区建设协调进行。^④

总之,农村学校和农村教育在特定的农村文化背景下有着特殊的价值,这种认识对促进城镇化的快速发展和新农村建设的健康顺利进行意义重大。

2. 关于农村中小学布局调整动因的研究

有关研究从教育自身发展和社会变革等角度对农村中小学布局调整的动因进行了较深入的探讨。

① 白中军:《农村教育资源的使用要走出“多重浪费”的误区——论区域农村教育资源的使用效益问题》,《泰安师专学报》2002年第4期。

② 王晓慧:《农村中小学布局调整的三个问题:一种教育社会学分析的视角》,《长春市委党校》2011年第1期。

③ 王玉国、翟慎娟:《农村学校布局调整的认识、省思及政策建言》,《江苏教育》2011年第14期。

④ 李桂荣、魏杏杏:《论农村社区建设与中小学布局调整的耦合关系》,《天中学刊》2011年第3期。

从教育自身发展的视角,范先佐(2009)全面地指出,追求效益是各级政府进行农村中小学布局调整的初始动力;方便教育管理是地方政府进行学校布局调整的迫切要求;追求教育质量的提高是各级政府进行学校布局调整的最终动力。他指出,追求义务教育均衡发展本身就是促使各级政府进行学校布局调整的动因。^①柳海民等(2008)则从农村中小学布局调整的背景出发,认为,学校生源逐步减少导致教育资源的闲置与浪费客观上要求对农村中小学进行布局调整;城乡教育差距明显存在,促进教育均衡发展给学校布局调整赋予了新的使命;农村对优质教育资源需求明显提高是推动学校布局调整前行的强劲动力。^②从教育财政的视角,万明钢等(2010)分析指出,我国实行农村税费改革后,基础教育经费缺口凸显,各级地方政府财政压力增大,县及县以上政府希望通过农村中小学布局调整,提高资源利用效率,减轻财政压力。^③

从经济社会发展的角度来看,新一轮学校布局调整契合了国家推动城镇化和新农村建设的发展战略。城镇化有助于推动中小学布局调整和农村教育的转型,反过来,中小学布局的合理调整以及农村教育的顺利转型也有助于城镇化的健康持续发展。^④侯龙龙等(2010)指出,农村中小学布局调整动因之一是适龄人口的自然减少。^⑤此外,刘蓉等(2010)还指出,适龄人口迁移变动也是促使农村中小学布局调整的原因之一。而项目建设是学校布局调整筹集资金的重要来源,也是推动学校布局调整不断深入的动力。^⑥

总之,已有研究普遍认为,农村中小学布局调整的应然前提是通过

① 范先佐:《中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究——基于对中西部地区6省区38个县177个乡镇的调查分析》,中国社会科学出版社2009年版,第6页。

② 柳海民、娜仁高娃、王澍:《布局调整:全面提高农村基础教育质量的有效路径》,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2008年第1期。

③ 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年第4期。

④ 张洪华:《城镇化进程中的农村中小学布局调整问题及反思》,《教育理论与实践》2010年第8期。

⑤ 侯龙龙、张鼎权、卢永平:《西部五省区农村学校布局调整与学生发展》,《教育学报》2010年第6期。

⑥ 刘蓉、李建荣、符丽园:《城乡结合部学校布局调整与资源配置研究——以湖南省株洲县为例》,《中国教育月刊》2010年第4期。

教育资源的重新分配,提高教育资源的使用效率,减轻教育经费压力。同时,期望通过农村中小学布局调整提高农村地区义务教育质量,推进城乡义务教育均衡发展是更深层次的动力。另外,已有研究还阐述了农村中小学布局调整与我国城镇化快速发展、适龄人口的减少以及适龄人口的迁移之间的关系。

3. 关于农村中小学布局调整方式的研究

在农村中小学布局调整实践中调整模式的选择是村民、家长与政府围绕各自的利益相互博弈的结果。各地在实践中具体采取哪种模式,有赖于各地政府对本地实际情况的把握和利益的协调。已有研究对各地农村中小学布局调整过程中采取的调整方式进行了总结归纳。

依据农村中小学撤并过程中政府与乡村社会之间的关系,郭建如(2005)将学校布局调整的方式划分为三种。第一种是采取强制性的行政方式。在这种方式中,政府处于主导地位,群众没有参与到决策过程中。第二种是采取诱导方式。具体的做法是政府制定较长时期的学校布局规划,有意识地加强规划内定点学校的建设,使这些学校具有吸引力,逐渐吸引周边学生过渡到这些定点学校。第三种是采取行政推动与诱导相结合的方式,给予布局调整的学校相应好处,出现了“挪椅子”现象。^①

在大量实证研究的基础上,范先佐(2009)将农村中小学布局调整方式具体归纳为四种,即完全合并式、兼并式、交叉式、集中分散式。完全合并式是将两所学校或多所学校合并为一所学校,学生按年级整体上加以合并和重新编班,校产和师资集中在一起;兼并式就是由一所社会声誉和教学质量都比较高的学校兼并另外一所或几所相对薄弱的学校,将校产、师资集中,学校规模扩大,实现以强扶弱、共同发展的目的;交叉式是指几个年级在甲村,另外几个年级在乙村,彼此独立运行的学校布局调整模式;集中分散式是在中心学校的统一管理下设置一个或几个教学点的形式。^②

① 郭建如:《国家—社会视角下的农村基础教育发展:教育政治学分析》,《北京大学教育评论》2005年第3期。

② 范先佐:《中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究——基于对中西部地区6省区38个县市177个乡镇的调查分析》,中国社会科学出版社2009年版,第87—111页。

总之,采取哪种农村中小学布局调整方式是同地方政府面临的行政环境(如上级政府的压力大小、地方群众的认同程度)、习惯使用的行政方式和可用的资源以及一些偶然的机会有关。

4. 关于农村中小学布局调整结果评价的研究

任何事物的出现都具有两面性。农村中小学布局调整的初衷是整合有限的教育资源,提高农村学校教育质量,促进义务教育均衡发展。大量实证研究有力地证明了这一目标已经初步实现。但是,伴随着农村中小学布局调整而出现的负面效应也是客观存在的,在肯定这一政策正面效应的同时不能忽视现实存在的问题。已有研究从正反两方面做了深入探讨。

(1) 关于农村中小学布局调整成效的研究

现有研究多采用实地调查的方式,论证了农村中小学布局调整所取得的成效。这些研究成果表明,农村中小学布局调整后,农村中小学办学条件得到进一步改善,办学质量得以提高,对于促进农村地区义务教育均衡发展起到了积极作用。

孙艳霞(2004)认为,农村学校进行布局调整后,一批“麻雀学校”被撤并,优质教育资源得以共享,提高了办学效益。首先,提高了教育资源使用效益。其次,优化了农村教师队伍。再次,农村寄宿制学校得以发展。这解决了农村学生每天走十几里路上学的困境,给农村孩子争取了更多的学习时间。通过学校里的集体生活,农村学生独立生活能力明显增强,更容易养成现代社会的文明习惯。最后,村小合并后,减轻了村社办学的负担。农民不必再为改善村小办学条件、修缮校舍、添置设备等集资和投工投劳,孩子住校也让父母有了更多的劳动时间,有利于农民增加收入。^①

利用对中西部地区的湖北、河南、广西、云南、陕西和内蒙古等6个省(自治区)38个县市177个乡镇实地调查的资料,郭清扬等(2008)对农村中小学布局调整进行了总体评价,认为此次农村中小学布局调整力度较大,中小学的服务人口和服务范围都有显著增加和扩大,学校规模的扩大更加明显,以前存在的学校规模过小、学校布局分

^① 孙艳霞:《农村中小学校布局调整的得失》,《人民教育》2004年第22期。

散、教育资源利用效率低的问题得到了相当程度的改善；小学师生比的提高使小学师资配置状况有所改善，有利于农村小学教育质量的提高，这些都表明学校布局调整取得了良好的成效。^① 马佳宏等（2011）认为，新一轮农村中小学布局调整工作经过近十年的推行，其成效可概括为两“改善”两“提高”，即改善了农村学校的办学设施条件，改善了师资队伍状况，提高了学校规模效益，提高了教育教学质量。^②

总之，农村中小学布局调整带来的益处是显而易见的。

（2）关于农村中小学布局调整负面效应的研究

随着农村中小学布局调整的深入开展，由于各种原因，比如缺乏科学合理的规划、缺乏对学校规模效益的正确认识、政策执行中的盲目、冒进、“一刀切”等，农村中小学布局调整也给教育本身及社会带来了一系列负面影响。已有研究对此展开了积极讨论。

王颖等（2008）在调研后得出结论：农村中小学布局调整的负面效应具体表现在四个方面：一是农村中小学布局调整后学校服务半径过大，农村中小学生遭遇“求学难”，从而出现“农村中小学生人身安全、身体健康受到影响”、“农村中小学生辍学率上升”、农村中小学寄宿生“问题学生”有所增加及农村学前班幼儿求学受到极大影响等具体现象。二是农村中小学布局调整后家庭教育成本上扬，农民负担加重。“农民负担”既包括学生家长要承担的心理负担和体力、时间上的付出，还包括日益加重的经济负担。三是农村中小学布局调整后学校管理难度增加，教育质量难以保证。这主要表现在班额陡增，教学条件未得到及时改善；教师工作任务繁重，师资素质难以提升；大部分寄宿学校后勤配套设施滞后，管理混乱等负面效应。四是农村中小学布局调整后，国家、集体财产蒙受损失，学校布局调整的公平性受到质疑。^③

从效率和公平的视角，周芬芬（2008）评价了农村中小学布局调

① 郭清扬、王远伟：《我国农村中小学布局调整的总体评价》，《河北师范大学学报》（教育科学版）2008年第3期。

② 马佳宏、卢梅春、李良：《新一轮农村中小学布局调整的成效与问题分析——基于广西的调查与思考》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2011年第2期。

③ 王颖、杨润勇：《新一轮农村中小学布局调整后的负面效应：调查反思与对策分析》，《教育理论与实践》2008年第34期。