

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

A study on the benefit game in the distribution adjustment
of rural primary and middle schools

——Based on the field research of Su Town

张洪华 著



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

张洪华 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

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 / 张洪华著. —天津：南开大学出版社，2014. 11
ISBN 978-7-310-04681-2

I. ①农… II. ①张… III. ①农村学校—中小学—
布局—调整—研究—中国 IV. ①G639. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 235210 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：孙克强

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

230×170 毫米 16 开本 21.25 印张 2 插页 290 千字

定价：39.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

前 言

农村中小学布局有其内在逻辑，并受外部环境因素的影响与制约。农村中小学布局调整既是统筹教育资源、推动农村教育改革的人为举措，也是社会变革对农村教育发展的客观要求与自发结果。在农村中小学布局发展演变的历程中，普遍存在着理论逻辑与实践逻辑的分歧与对立。本研究选择特定区域，以实地调研的形式深入分析学校布局调整背后各种力量的此消彼长，以便揭示农村中小学发展演变的规律，为进一步解决农村中小学布局调整的遗留问题，推动农村教育顺利转型提供参考与借鉴。具体而言，本书框架共分三个部分。

第一部分包括三章。第一章阐述了本项研究的选题缘由、研究现状、研究对象和研究方法，对苏镇及所在区域的地理环境、历史人文、经济状况和教育传统进行了比较详尽的介绍，点明了其为中国一般农村典型的特点。第二章分析了自新式学堂产生以来，在现代化与城镇化的大背景下，农村人口结构与学校生源的发展变化，加之国家政策不断地摇摆于公平和效率之间，使得农村中小学的数量、规模与布局也随之发生了相应变化。在计划经济体制下，个体利益与地方利益从属于国家利益，缺乏自我表达的意识与空间，农村中小学布局受国家政策和人口因素影响较大。第三章阐明，20世纪90年代以来，利益主体逐步分化且日益成熟，在农村中小学布局调整中依据各自实力，选择符合自身利益的表达方式和行动策略，使学校布局向着有利于自己所在群体的方向发展。

第二部分是实地调研成果的主体部分，包括三章，分别介绍了苏镇学校布局调整的三种类型。第四章选取了苏镇较早建立的几所小学为个案，

以它们的发展和命运为主线，分析不同时期政府和村民办学、子女入学积极性的变化，以及学校的发展、增减与合并。第五章选取了位于苏镇最北端的一所中学为例，通过该校屡次被撤并仍能存在的事实，分析了农村初中学校撤并过程中各种力量的抗衡。第六章以第四中学被撤并，私立学校嵌入为开端，介绍了万隆学校在当地从无到有、从弱到强的发展变化，以及给当地教育教学、生源流动和学校规模等造成的影响。

第三部分是本项研究的深化与结论部分，也是全书的难点所在。第七章分析了中央、地方和农民等不同利益主体在不同历史时期对待教育的目标取向及行动逻辑，阐明了由此导致的各个时期学校布局的特点。第八章是思考与展望：首先以实证调研为基础，分析比较了苏镇中小学布局调整的各种可能；其次，从历史的角度，对当前农村中小学布局调整中的各种争议进行了反思；最后指出，农村中小学布局调整应该站在历史和全局的高度，让农村孩子看到成长与发展的希望，让农村学校成为儿童成长的乐园，坚持教育均衡发展，积极构建城乡和谐的学校生态体系。

目 录

第一章 导 言	1
一、研究缘起	1
(一) 农村教育备受关注	1
(二) 个人研究取向	2
(三) 研究意义与价值	3
二、研究现状	5
(一) 定量分析	5
(二) 定性分析	9
(三) 当前学校布局调整中存在的突出问题	14
(四) 农村中小学布局调整面临的挑战	15
三、研究对象	17
(一) 为什么是乡镇	18
(二) 为什么是苏镇	20
四、研究方法	36
(一) 实地研究	37
(二) 文献研究	39
(三) 问卷调查	39
第二章 背景与政策	42
一、背景分析	42
(一) 现代化与城镇化	43
(二) 农村人口与学校生源	48

(三) 公平与效率之争	54
二、政策影响	57
(一) 扶持新式学堂的政策	58
(二) 普及小学教育的政策	59
(三) 普及九年义务教育的政策	60
(四) 学校危房改造的政策	61
(五) 基于税费改革的政策	63
(六) 教育均衡发展的政策	64
三、学校布局调整的逻辑	65
(一) 实践的逻辑	66
(二) 政策的逻辑	68
(三) 两种逻辑的关系	69
第三章 利益与博弈	72
一、利益与利益主体	72
(一) 利益、个人利益与共同利益	72
(二) 利益主体及其分类	74
二、利益博弈与学校布局	76
(一) 利益博弈的条件基本形成	76
(二) 利益博弈在教育中的诸多表现	77
(三) 学校布局中的利益博弈：方法论的视角	79
三、学校布局调整中的利益博弈	81
(一) 利益主体	81
(二) 利益表达	91
(三) 博弈形式	94
第四章 小学布局调整中的利益博弈	96
一、新与旧的利益博弈：新中国成立前之教育基础	96
(一) 与风沙和恶政的抗争	97
(二) 相对孱弱的私塾教育	98

(三) 早期新式学校的创立	98
二、百花齐放可圈点: 村办学校迅速兴起	100
(一) 办学重心下移, 学校激增, 形式多样	100
(二) 师资力量短缺, 民办教师强力撑持	102
(三) 前期成果显著, 后期教育质量下滑	108
三、天时不如地利: 20 世纪 80 年代的小学布局	109
(一) 普及小学教育, 学校遍布各村	109
(二) 村民集资办学, 节衣缩食争先	110
(三) 村办学校顶峰, 资金不足衰退	112
四、地利不如人和: “普九”期间的小学布局	113
(一) 建设标准提高, 多方筹资迁建	113
(二) 分级管理体制, 乡财不堪重负	115
(三) 办学实力消长, 少数脱颖而出	117
(四) 选择样板示范, 多方利益博弈	120
五、天时偃伏亦难违: “普九”后的小学布局	126
(一) 外部环境变化, 村小举步维艰	126
(二) 顺应潮流调整, 村小数量骤减	130
(三) 调整遭遇瓶颈, 规划陷入僵局	131
第五章 初中学校布局调整中的利益博弈	133
一、联办初中迅速兴起, 利益博弈自此而生	133
(一) 范窖村联中及当时的布局	133
(二) 学校迁建中的利益博弈	136
二、初次合并焕然一新, 管理落后生源流失	137
(一) 办学条件得以改善, 管理水平依然滞后	137
(二) 学生流失严重, 范窖村重办中学	139
三、再次合并难挽狂澜, 县城中学发展迅猛	141
(一) 为了“普九”验收, 教育资源再被整合	141
(二) 县城中学发展迅猛, 苏镇中学有巢无凤	145

(三) 初中毕业只为文凭, 由此死灰亦可复燃	151
四、办学地位得以巩固, 未来发展反更彷徨	152
(一) 争夺初中办学权, 尤王庄痛失契机	153
(二) 村办中学渐失势, 彷徨中勉力前行	155
第六章 私立学校的兴起	157
一、第四中学: 无可奈何花落去	157
(一) 办学历史及招生制度	157
(二) 撤并原因及撤并程序	160
(三) 往事如烟, 学子戚戚	161
二、万隆学校: 似曾相识燕归来	162
(一) 异地迁入, 倾首拭目	162
(二) 生存环境, 喜忧参半	164
(三) 特色办学, 迅速崛起	165
三、校地关系: 鲶入鱼群起波澜	169
(一) 生源竞争更加激烈	169
(二) 师资流动日益频繁	171
(三) 学区规模明显缩水	173
(四) 公办初中压力日增	174
第七章 目标、逻辑与布局	177
一、新旧体制更替	177
(一) 目标与逻辑: 破旧立新, 加强控制与乱世求生	177
(二) 学校布局: 从沿海城市向内地农村逐步展开	181
二、普及小学教育	183
(一) 目标与逻辑: 立足扫盲, 广设学校与读书识字	183
(二) 学校布局: 村办为主, 遍地开花	187
三、普及九年义务教育	189
(一) 目标与逻辑: “普九” 验收, 竞相达标与权衡择校	189
(二) 学校布局: 校际差距逐步拉大	193

四、后“普九”时代.....	195
(一) 目标与逻辑: 均衡发展, 调整布局与质疑梦想	195
(二) 学校布局: 向城市集中与重新洗牌	199
第八章 可能、反思与抉择.....	202
一、苏镇学校布局的几种可能	202
(一) 苏镇学校布局: 基于实证调研的现状分析	202
(二) 苏镇小学布局的几种可能	217
(三) 苏镇初中布局的几种可能	223
二、基于历史和现实的反思	233
(一) 村小要不要撤并	234
(二) 初中要不要进城	242
(三) 目标定位要不要“为农”	249
(四) 城市与农村: 孰优孰劣	254
三、抉择: 基于发展的视角	255
(一) 让农村的孩子看到希望	256
(二) 让农村的孩子热爱农村	258
(三) 农村初中急需正确定位	261
(四) 构建城乡和谐的学校生态系统	265
附 录.....	271
附录 1. 调查问卷	271
附录 2. 相关图表	281
参考文献.....	295
著作类	295
中文期刊类	300
学位论文类	310
政策文件类	311
史志年鉴类	317
报刊类	319

291	电子文献类.....	320
292	外文类.....	321
后 记.....		323
303	.....	324
304	.....	325
305	.....	326
306	.....	327
307	.....	328
308	.....	329
309	.....	330
310	.....	331
311	.....	332
312	.....	333
313	.....	334
314	.....	335
315	.....	336
316	.....	337
317	.....	338
318	.....	339
319	.....	340
320	.....	341
321	.....	342
322	.....	343
323	.....	344
324	.....	345
325	.....	346
326	.....	347
327	.....	348
328	.....	349
329	.....	350
330	.....	351
331	.....	352
332	.....	353
333	.....	354
334	.....	355
335	.....	356
336	.....	357
337	.....	358
338	.....	359
339	.....	360
340	.....	361
341	.....	362
342	.....	363
343	.....	364
344	.....	365
345	.....	366
346	.....	367
347	.....	368
348	.....	369
349	.....	370
350	.....	371
351	.....	372
352	.....	373
353	.....	374
354	.....	375
355	.....	376
356	.....	377
357	.....	378
358	.....	379
359	.....	380
360	.....	381
361	.....	382
362	.....	383
363	.....	384
364	.....	385
365	.....	386
366	.....	387
367	.....	388
368	.....	389
369	.....	390
370	.....	391
371	.....	392
372	.....	393
373	.....	394
374	.....	395
375	.....	396
376	.....	397
377	.....	398
378	.....	399
379	.....	400
380	.....	401
381	.....	402
382	.....	403
383	.....	404
384	.....	405
385	.....	406
386	.....	407
387	.....	408
388	.....	409
389	.....	410
390	.....	411
391	.....	412
392	.....	413
393	.....	414
394	.....	415
395	.....	416
396	.....	417
397	.....	418
398	.....	419
399	.....	420
400	.....	421
401	.....	422
402	.....	423
403	.....	424
404	.....	425
405	.....	426
406	.....	427
407	.....	428
408	.....	429
409	.....	430
410	.....	431
411	.....	432
412	.....	433
413	.....	434
414	.....	435
415	.....	436
416	.....	437
417	.....	438
418	.....	439
419	.....	440
420	.....	441
421	.....	442
422	.....	443
423	.....	444
424	.....	445
425	.....	446
426	.....	447
427	.....	448

第一章 导 言

一、研究缘起

在“三农”问题日益凸显的社会背景下，城乡教育均衡发展备受社会关注。农村学校布局的发展演变比较明显地呈现了基础教育资源在城乡间、校际间配置与流动上的倾向，也是导致城乡基础教育差距悬殊的重要因素之一。作为一个从农村长大又接受了高等教育的教育研究者，能够在自己熟悉的环境中做社会调查，既是一种机缘，也是一种责任，我深感有义务为促进城乡基础教育的均衡发展略尽绵薄之力。

（一）农村教育备受关注

在以城市化、工业化为核心的现代化进程中，传统的乡村文明被排斥于“现代文明”之外。虽然当今农村的面貌有了很大程度的改变，但城乡差别依然存在，在许多地区还表现得非常明显。当城市中的人们热衷于互联网、麦当劳、时尚与高福利之时，在农村还有许多人为了衣食、入学和基本的医疗费用担忧。城乡差别是现代化进程中的一种比较普遍的现象，与历史因素和地理因素息息相关，也与政策的制定与执行紧密相连。改革开放以来，我国的城乡发展一直处于不均衡状态，城乡发展的不平衡日益成为制约经济发展的重要因素。1993年，号称“温三农”的温铁军根据在安徽的调查，在《经济日报》上公开发表了题为“汝果欲支农，功夫在农村”

的文章,认为农村问题主要受宏观政策影响,而不是简单的农业问题。20世纪90年代后期以来,国家在政策导向上越来越关注缩小城乡差别。在1998年10月党的十五届三中全会上,江泽民同志就指出:“农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定,没有农民的小康就没有全国人民的小康,没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。”党的十六大报告指出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”从此以后,党和国家缩小城乡差别,解决“三农”问题的力度越来越大。

在古代,以私学、私塾为主的农村教育在维系社会稳定,为统治阶级输送人才方面发挥了积极作用。在近代,学校教育曾被赋予改造社会的功能,20世纪上半叶一度形成乡村建设运动的热潮。新中国成立以后,在扫除文盲和九年义务教育普及过程中,农村中小学得以迅速发展并做出了突出贡献。然而,随着城镇化的推进,城乡差距日益明显,农村学校与城市学校之间的鸿沟几近不可逾越。新世纪以来,国家大力缩减区域差距,积极推行新农村建设,然而,作为农村重要文化机构的农村学校却日益凋敝,对于农村学校的功能定位以及发展方向,引发了越来越强烈的社会关注。

(二) 个人研究取向

我出生在农村,8岁入学进入村小,而后一路攀升,经镇初中、县高中、省属高校到部属高校,内心经历了很多文化冲突,并逐渐适应了城市生活的节奏。自大学以来,我一直从事教育专业的学习、研究和教学,在不断的奋斗、挣扎与调适中,在城市生活与农村生活、城市教育与农村教育的冲突和比较中,不断反观自我,从自身的成长经历中探寻答案:我是如何成为现在的我的?我和儿时的伙伴有了什么区别?为什么会出现这些区别?环境和教育起了什么影响?是环境造就了我,还是我背弃了环境?作为乡亲眼中的成功者,又是经历了农村和城市不同教育、不同生活方式的人,我应该如何解读农村教育?

缺少对政策对象和基层执行机构深层把握的政策设计,势必会遇到执行的阻力,由于理解、条件和利益的不同,会导致政策在不同程度上的失真。由于教育的话语权和决策权集中于城市,受现代整齐划一思维方式的影响,教育政策的制定更多地带有城市倾向。在制定教育政策时,往往会忽略两个非常重要的基本问题:第一,农村孩子为了什么而读书?第二,农村原有的价值体系起了什么作用?这种以城市的眼光关照并设计乡村教育的方式,由于缺乏对乡村生存状况的了解,有些教育政策不仅无助于农村教育问题的解决,反而会使乡村在盲目追赶城市的过程中增加本已十分沉重的负担。基层政策执行机构是一个特殊的官僚利益集团,由于不同执行官员的偏好和不同地区政策环境的不同,同一公共政策的实施结果会有非常悬殊的差别。

基础教育政策在执行过程中,政策目标与基本战略在多大程度上被修改?乡村社会的固有观念和价值体系起了什么作用?作为一个教育理论研究者,笔者深感有责任、有义务探究布局调整中隐含于事实背后的实践逻辑与理论逻辑的冲突,为农村中小学布局调整的顺利实施以及推动农村教育成功转型提供参考和借鉴。

(三) 研究意义与价值

学校布局是一个国家或地区学校在地理空间上的分布结构。学校布局合理与否直接关系到教育资源的利用效率。^①由于影响学校布局的社会经济发展水平和人口分布是不断发展变化的,因而学校布局的调整是不可避免的。学校布局调整既是社会变革的重要组成部分,也是教育自身发展的需要。农村学校布局调整不应该是简单的撤校并校,而应该是农村教育成功转型的契机。综观世界各主要发达国家农村教育经验,在中小学教育发展方面,几乎都经历了从因陋就简、分散布点到合并重组、扩大规模的过程。

在我国,自近代新式学校产生以来,至少经历了 20 世纪 30 年代、50

① 石人炳. 国外关于学校布局调整的研究及启示[J]. 比较教育研究, 2004 (12)

年代、80年代初、90年代、21世纪初五个时期的农村中小学布局调整。历次学校布局调整都有特定的目的，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。每个阶段学校布局调整的社会环境、依靠力量、战略目标的实现程度及调整周期都各不相同，深入分析我国农村学校布局调整的发展历程，可以探究学校发展、社会环境与国家政策之间的关系，既有助于丰富教育基本理论在我国本土意义上的内涵，也可以服务于农村基础教育的决策与实践。

2001年，为适应城镇化进程和学龄人口波动的需要，国务院在《关于教育体制改革与发展的决定》中明确提出要“合理规划和调整学校布局”。如今，这场由政府主导的规模大、速度快、涉及面广的新一轮农村中小学布局调整已经接近尾声。作为一场变革，农村中小学布局调整给农村基础教育带来了强烈的震荡。震荡过后，各要素是如何寻求平衡并进一步发展的？调整的详尽过程如何？这场变革是否与农村基础教育发展的要求契合？在多大程度上实现了预期目标？对农村基础教育产生了怎样的影响？目前，我国的教育政策研究者多从专家视角而非公众视角、更喜欢引证和争论观点而很少花时间用数据证实自己的观点，有关教育政策研究的论文更多采用了坐而论道的方式，像是在回答“策论”。^①尽管这种纯理论的研究以其鲜明、深刻、完美的特点，在引领实践发展中具有不可替代的作用，然而，另一方面也反映出在教育研究领域，我国还缺少从公众视角出发、在实地调查中注重数据证实的研究成果。本书拟采用实地研究的方式，通过对农村中小学布局调整中不同利益主体的分析和不同学校发展轨迹的探索，揭示教育政策理论逻辑与实践逻辑的真相，为解决农村中小学布局调整遗留问题，推动学校布局调整工作，进一步深化和农村教育的顺利转型提供参考与借鉴。这在崇尚纯理论研究和城市经验的学术研究领域，也应当是一种必要的补充。

① 范国睿. 从教育舆情的历史变迁看美国公立学校的发展(代序)[A]. 范国睿, 刘涛, 王佳佳. 美国公众眼中的公立学校: 1969~2007年卡潘/盖洛普教育民意调查报告[M]. 北京: 教育科学出版社, 2009: 11

二、研究现状

学校布局调整是一项系统的长期的工作,涉及经济、政治、文化、教育各个方面,综合分析国内公开发表的著作与期刊文章,情绪化的主观评述和经验性的总结较多,无论其视角还是所触及的问题,多有雷同。每年成倍增长的文献带来的不仅仅是研究的繁荣,不一致甚至相互矛盾的研究成果也给教育实践工作者和理论研究者驾驭和把握本领域研究状况造成了不少困难。在全国范围的学校布局调整高潮渐趋平静之际,对已有研究文献进行量化处理,抽取不同研究的特征向量并进行归类,有助于了解和保存不同研究之间差别变化的程度及趋向。

(一) 定量分析

以“中国学术文献网络出版总库”的“高级检索”为搜索平台,以“农村”为主题,以“中小学”或含“学校”并且包含“布局调整”为题名,起始时间不限,截止时间为2010年12月31日,共搜索到文献203篇。

1. 作者单位分析

分析文献的作者单位可以比较清楚地了解哪些单位或部门最为关注这一研究领域,来自不同单位的观点和研究视角有何不同。从作者单位类型上来看,主要集中在师范类院校,占文献总数的一半以上,基层教育行政单位和中小学都有一定比例的文章发表。

表 1.1 文献作者单位类型及篇数

单位类型	文章篇数	百分比
师范院校	106	52%
其他院校	26	13%
教育局	9	4%
中小学	3	1%
教科所	3	1%
其他	56	28%

从研究单位发表文章的数量来看,排名前十位的除中南财经政法大学和西南大学外,其他都为师范大学。华中师范大学以 42 篇占据首位,他们的研究涉及农村中小学布局调整的原因、动力、成效、问题及对策等各个方面,比较系统。^①东北师范大学在 2009 年成功举办“公平、质量、效率:农村教育政策的抉择”国际学术研讨会以后,有关农村中小学布局调整的研究发展迅猛,以 23 篇的文献数量居于第二位。

表 1.2 研究文献作者单位及篇数(排名前十)

作者单位	篇数
华中师范大学	42
东北师范大学	23
北京师范大学	7
华东师范大学	5
中南财经政法大学	3
内蒙古师范大学	3
西北师范大学	3
西南大学	3
吉林师范大学	2
陕西师范大学	2

2. 学科分析

将农村中小学布局调整研究所涉及的学科作为一项分析指标有助于说明该问题所涉及的研究领域,也能在某种程度上说明其受关注的程度。按“中国学术文献网络出版总库”中的学科分类,检索到的文章所涉及的学科及篇数如表 1.3 所示。

^① 参见:范先佐,郭清扬.我国农村中小学布局调整的成效、问题及对策[J].教育研究,2009(1):31~38;范先佐.农村中小学布局调整的原因、动力及方式选择[J].教育与经济,2006(1):26~29