

空心村·空壳校·进城潮

——陕北六县农村教育调查研判

胡俊生 符永川 高生军 著

高等教育出版社

教育部人文社会科学研究一般项目
陕西省教育厅专项科研计划项目



空心村·空壳校·进城潮

——陕北六县农村教育调查研判

Kongxincun Kongkexiao Jinchengchao

Shanbei Liuxian Nongcun Jiaoyu Diaocha Yanpan

胡俊生 符永川 高生军 著

高等教育出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

空心村·空壳校·进城潮:陕北六县农村教育调查
研判/胡俊生,符永川,高生军著.--北京:高等教
育出版社,2015.12

ISBN 978-7-04-042797-4

I. ①空… II. ①胡… ②符… ③高… III. ①乡村教
育-调查研究-中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 117144 号

策划编辑 张 岩 责任编辑 杨亚鸿 张 岩 封面设计 王 鹏
版式设计 马 云 插图绘制 杜晓丹 责任校对 胡美萍
责任印制 韩 刚

出版发行	高等教育出版社	咨询电话	400-810-0598
社 址	北京市西城区德外大街4号	网 址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
印 刷	涿州市星河印刷有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
开 本	880mm×1230mm 1/32		http://www.landaco.com.cn
印 张	13	版 次	2015年12月第1版
字 数	290千字	印 次	2015年12月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	58.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 42797-00

目 录

第一章 绪论	1
一、问题的缘起	2
(一) 人口持续流动正在打破城乡人口分布的既有格局	3
(二) 农村学校面临生存困境	5
(三) 城区学校遭遇增容压力	7
(四) 农村教育改革得失成败需要冷静反思	8
二、陕北农村教育调查的内容、方法和意义	10
(一) 调查情况介绍	11
(二) 调查的主要内容和方法	15
(三) 调查的目的和意义	16
三、聚焦农村学校布局调整	18
(一) 农村学校布局调整的背景和依据	18
(二) 延安试点及其效果评价	22
(三) “撤点并校”对农村办学质量的影响	27
四、审视城镇化对农村教育的冲击	30
(一) 城镇化浪潮猛烈冲刷着农村教育大堤	31
(二) 城镇化为打造农村教育的“升级版”提供了契机	33
(三) “农村教育城镇化”正由假想变成现实	35
第二章 “空心村”:农村社区遭遇裂变	38
一、农村人口向城流	39
(一) 民工流依然是主流	40

(二) 城市更具诱惑力	43
(三) 县城是重要流入地	45
二、农村出现“空心村”	49
(一) “空心村”见多不怪	50
(二) 农村的衰落势头不减	51
(三) 昔日美景唤不回	55
三、农村治理新探索	59
(一) 新型农村社区初现端倪	59
(二) 新型农村社区看上去很美	61
(三) 新型农村社区亟待制度创新	65
四、藉由陕北看全国	68
(一) 走向集中	68
(二) 走向宜居	71
(三) 走向团聚	75
第三章 “空壳校”:农村学校迅速萎缩	79
一、农村学生向城流	80
(一) “学生流”势不可挡	81
(二) “学生流”多因助推	87
(三) “学生流”存在隐忧	93
二、农村出现“空壳校”	98
(一) 空壳学校很普遍	98
(二) 学生要走不中留	104
(三) 人去校空好难堪	110
三、十字路口抉择难	116
(一) 去留之争	116
(二) 得失之辩	122
(三) 兴衰之困	129

第四章 县局领导看撤并：顺势而为，利大于弊	137
一、陕北两市农村撤点并校概述	137
（一）榆林市：有快有慢，步伐稳健	137
（二）延安市：大刀阔斧，思维超前	143
（三）榆林、延安两市撤并情况的简单比较	149
二、主流观点	151
（一）看法：多数赞成，少数存疑	151
（二）原因：响应政策，顺势而为	154
（三）效果：资源整合，利大于弊	157
（四）困惑：公平效率，城乡博弈	160
三、不同声音	164
（一）撤并不可步伐太急	164
（二）撤并切忌整齐划一	165
（三）撤并务必中小有别	166
（四）政策不应朝令夕改	168
四、简单结论	169
第五章 乡镇干部看撤并：远虑近忧，半推半就	171
一、乡镇干部：关注教育公平	171
（一）乡镇办学面临困境	172
（二）要效率更要公平	179
（三）访谈实录	187
二、村委干部：关注教育成本	190
（一）大娃小娃不能一概而论	190
（二）中学求好小学求近	197
（三）访谈实录	197
三、中学校长：关注学校前景	200
（一）撤掉的不仅仅是学校	201
（二）不能斩断农村教育的根脉	202

(三) 终究难逃衰落命运	210
第六章 农村家庭看撤并:瞻前顾后,亦喜亦忧	213
一、学生家长:慎思并校利弊	214
(一) 明确反对村小撤并	215
(二) 为分享城区教育资源高兴	219
(三) 为经济负担加重烦恼	223
(四) 因安全事故频发焦虑	230
(五) 为舍近求远困惑	231
(六) 对村校恢复办学存疑	234
二、农村学生:乐见并校进城	238
(一) 进城就读意愿明确	238
(二) 乐于进城的 N 个理由	244
(三) 进城也有后顾之忧	248
三、基本结论	253
第七章 进城学生流冲击下的城区学校	256
一、城区中学比较优势明显	257
(一) 硬件优势有所削弱	257
(二) 软实力依然保持	259
二、做大了未必做强	262
(一) 学校规模普遍扩大	262
(二) 城区中学有强有弱	263
(三) 城区中学生也外流	264
三、城区学校面临严峻挑战	267
(一) “大班额”现象屡见不鲜	267
(二) 教学资源不堪重负	270
(三) 学校管理难度加大	272
(四) 教师资源差强人意	274

(五) 资金瓶颈难以突破	277
(六) 民办学校异军突起	279
四、城区学校的应对之策	280
(一) 努力扩充教学资源	280
(二) 多措并举, 稳定教师队伍	282
第八章 关于农村教育城镇化的各方意见	285
一、政府官员: 站得高看得远	286
(一) 县局领导: 以效率求公平	286
(二) 乡镇干部: 以实际求实惠	290
二、学校校长: 中观审视求均衡	293
(一) 城区学校校长: 学生进城有利公平	294
(二) 乡镇学校校长: 弱小乡校不整合不行	298
三、农村居民: 立足当前想着长远	301
(一) 村干部: 初中可以搬走, 小学应该留下	301
(二) 学生家长: 瞻前顾后忧心忡忡	303
四、农村学生: 渴望进城发展	306
(一) 同一种声音不同的表达	306
(二) 进城读书是农村学生的目标追求	309
(三) 不同的声音	310
五、简单结论	311
(一) 教育城镇化不可阻挡	311
(二) 教育城镇化要缓步稳妥推进	312
第九章 农村教育城镇化: 政策建议	313
一、目标设计	313
(一) 小学乡(镇)办	313
(二) 中学县办	315
(三) 统筹规划教育园区	318
(四) 城乡教育一体化	319

二、基本原则	320
(一) 尊重民意原则	320
(二) 因地制宜原则	321
(三) 试点推广原则	323
(四) 资源统筹原则	324
三、政策支持	325
(一) 拆除城乡教育户籍藩篱	326
(二) 实施教师的岗位流动	327
(三) 着力破解资金难题	328
(四) 解除家长的后顾之忧	329
四、注意事项	330
(一) 调研中发现的三大问题	330
(二) 解决问题要有实事求是的态度	332
第十章 农村教育发展前景展望	335
一、农村学校不会消亡但要整合	335
(一) 撤点并校是不得已而为之	336
(二) 整合是为了提高农村教育质量	339
(三) 农村教育城镇化是大势所趋	341
二、农村学校仍是农村文化传播的重要阵地	343
(一) 农村学校是农村文化传播的载体	344
(二) 教师和学生是农村文化的传播者	346
(三) 农村学校是村民心中的“精神乐园”	348
三、农村学校布局调整应当与大农村社区建设同步 进行	349
(一) 由学校集中到村庄集中	350
(二) 学校布局调整应当与新农村社区规划建设 同步进行	351
(三) 由集中走向新的繁荣	353

四、农村学校撤并要稳步推进	355
(一) 农村学校布局调整新特点	356
(二) 农村学校布局调整应注重现实性	356
(三) 农村学校布局调整要有一定的前瞻性	358
五、农村教育城镇化是城镇化的重要组成部分	359
(一) 新型城镇化更加注重内涵与品质的提升	359
(二) 教育城镇化是“人的城镇化”的核心内容	360
(三) 借势修补“半城市化”缺损正当其时	362
六、城乡教育一体化势在必行	363
(一) 城乡教育一体化意谓何指?	363
(二) 县域城乡教育一体化是重点	364
(三) 教育城镇化是城乡教育一体化的助推器	366
附录:农村教育调查问卷(1套7种)	369
参考文献	393
后记	402

第一章

绪论

城镇化正在推动中国乡村社会的变迁,城镇化正在重构城乡社会秩序,城镇化正在从根本上改变中国社会的面貌。

农村出现了“空心村”、“空壳校”,这种前所未有的变局,与城镇化之间存在着天然的因果关系。

学生外流、教师不稳、阵地失守,成为当下农村学校普遍遭遇的三大阵痛。在这三大问题中,学生外流是主要矛盾,它表现出低龄化、主动化、逐层向上流等特点。即流出人群由中学生向小学生甚至幼儿园小朋友下移;从流向上看,大部分由乡下流向县城,小部分流向市或省城。

与农村学校的衰落形成鲜明对照的是,城区(镇、县城、市区)学校普遍承受“超大班”重压,资源供需矛盾十分突出。城区教育资源的紧缺与农村教育资源的闲置,构成一对此消彼长、互为因果的矛盾关系。地方教育行政部门承受着前所未有的压力。

一段时间以来,人们以为,农村学生向城市流动所引发的城乡教育资源严重失衡问题主要集中在西部贫困山区。现在看来,类似问题西部有,中部、东部地区也有;偏远山区有,自然条件较好的平原地区也有;只是失衡程度有所不同罢了。而且,问题早在10多年前就已经凸显出来了。

政府对此问题做出的反应,在不同阶段各有侧重。早些时候,更多地关注乡村中小学的整合撤并;10年之后直至现

在,则较多地把注意力投放在如何有效扩大城区教育资源上。

以撤并为核心的农村中小学结构布局调整,引带出一些新的问题。民众的不满、学者的担心,使得农村学校的“撤留之辩”成为舆论热议的焦点。把地方政府推向进退维谷的两难境地。

但事实上,当下农村教育的主要矛盾已然由农村转入城区。农村学校可以少撤、缓撤;但城区学校不可以不扩、缓扩。因为,入城的学生流有增无减,刚性需求还在持续。如果对此情势作出误判,延缓了城区学校增容速度,就有可能将离乡入城的孩子挡在门外,使教育拖滞城镇化的后腿。

诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾说,21世纪将会有两件大事影响人类的进程:一是新技术革命,二是中国的城市化。中国的城镇化起步晚、发展快、问题多,表现出与发达国家截然不同的特点。它对农村教育产生了双重影响:一方面,把农村既有的教育秩序打乱了;另一方面,也为调适久已失衡的城乡教育格局创造了机会。

正因为如此,我们对农村教育出现的种种变故,必须站在宏观社会变迁的大背景下考量研判,调查尽量深入些,视野尽量开阔些,看得尽量远一些,态度尽量乐观些。否则,就有可能因认知偏狭而导致误判。

一、问题的缘起

改革开放与市场经济体制的确立,将我国沉睡的农村唤醒,延续数千年的传统农业经济结构被打破,大批农村剩余劳动力从土地上解放出来,进入城镇,从事交通运输、产品

加工、建筑采矿、餐饮销售、商业服务等非农活动。新时期规模最大、范围最广、时间最长、影响最深的人口流动大幕由此拉开,我国城乡社会秩序格局自此发生了翻天覆地的变化。

(一) 人口持续流动正在打破城乡人口分布的既有格局

20世纪80年代初期,我国人口流动的主体以青年农民为主,以“离土不离乡,进厂不进城”的方式进入城市。1990年,我国农村劳动力到乡以外的地方流动就业的人数已达1500万人,并以每年500万人左右的规模迅速增加。截至2014年,全国农民工总量为27395万人,比上年增长1.9%。其中,外出农民工16821万人,增长1.3%;本地农民工10574万人,增长2.8%。^①在规模不断扩大的同时,我国人口流动的结构也出现了重大变化——由单人外出模式逐渐转变为举家迁移模式。

据有关统计资料显示,1999年外出务工的9400多万名农村劳动力绝大部分为跨省、跨县流动,且跨省流动呈上升趋势。这些外出的农村劳动力,加上随同外出的2000多万非劳动力,全国流动农业人口超过1.2亿。据2010年第六次全国人口普查资料:我国居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为2.6亿人,其中市辖区内人户分离的人口近4000万人,不包括市辖区内人

003

^① 中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2014年国民经济和社会发展统计公报》,中华人民共和国统计局网, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html。

户分离的人口为 2.2 亿人。同 2000 年第五次全国人口普查相比,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口增加约 1.17 亿人,增长 81.03%^①。我国目前正经历着人类历史上在和平时期前所未有的、规模最大的流动人口。

农村劳动力流动从“单人外出”演变为“举家搬迁”,其直接后果就是农村人口的迅速减少和乡、镇、村规模的萎缩。据国务院发展研究中心 2006 年在全国范围内进行的调查显示:74%的乡村已无可以进城打工的“剩余劳动力”,仅有 25%的乡村还有 40 岁以下的劳动力。据《中国统计摘要 2010》的统计数字显示,从 2005 年至 2009 年,全国每年减少 7 000 多个村民委员会,说明全国平均每天有 20 个行政村正在消失。地处黄河西岸隶属于延安市的一个普通山村,除了 14 位上了年纪的老人留在家里以外,其他村民都已迁入城镇。村子里的人家若遇上婚丧嫁娶、抬杆打墓这样的事情,要找个帮忙的人都很困难。

农村劳动力向城市流动及农村家庭举家向城市迁移,根本原因来自于城乡二元户籍制度初步松绑释放的制度红利。我国实行城乡二元户籍制度,是基于新中国成立初期国内政治、经济等多方面因素所作出的选择。这项制度为新中国国民经济体系的建立、为国家的政治稳定作出过特殊的贡献。但数十年过去,制度自身的缺陷及制度惯性所引发的一系列问题日益凸显,城乡差距越拉越大,城乡矛盾日趋尖锐,改革的时机日渐成熟。改革开放为全国范围内人口自由流动创造

^① 中华人民共和国国家统计局:《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》,中国政府网,2011 年 4 月 28 日, http://www.gov.cn/test/2012-04/20/content_2118413.htm。

了条件。

当然,大量农村人口进城,牵扯到城市的就业、住房、教育、医疗卫生等一系列公共服务问题,进城容易落脚难。无论城镇化速度有多么快,今后很长一段时间内,仍将有4~5亿人口要留在农村,农村社会仍将保持一定的规模。但农村人口总量减少,农村社会走向萎缩,这个趋势已不可改变。

(二) 农村学校面临生存困境

在农村人口大规模入城进镇的同时,农村学校也陷入人走校空的尴尬境地。农村学校向何处去?的确成了一个大问题。

山西省永和县坡头乡,20世纪90年代全乡小学生最多时可以达到800名,2007年减少为200名左右,2009年开始减少为90名左右。2011年,全乡已经没有了初中学校,原有的初中改成了中心小学,有教职工24人,有学生68名,其他行政村还有4所小学,共有21名学生,平均每个小学5名学生^①。2006年,延安市吴起县共有158所农村小学,其中1生1校的有31所,5生以下的105所,校均规模仅为7.87人^②。据一位基层教育行政干部介绍:小学规模只有超过120人,学校每年才有可能对自身有新的投入。一所规模为50人的小学,一年的公用经费勉强能维持冬天的取暖和日常的简单开销,基本没有购置教学设施和图书的可能。因此,大部分小

^① 李旭鸿:《十年后,谁来种地》,载《光明日报》,2011年10月27日。

^② 韩承伯、霍海澎:《村办学校全面撤退,还是有所坚守?——陕北吴起靖边两种农村教育模式比较》,载《西部时报》,2012年2月17日。

学只能勉强维持,根本谈不上发展^①。

过去,我国农村地区实行“村村有小学、乡乡有中学”的办学政策,为农村学生就近入学提供了很大的便利。改革开放以后,农村人口最先是通过劳务输出的方式进入城市,少数农村家庭是通过各种关系送孩子进城读书。许多孩子进入城市学校读书后学业进步很快,先后考取大中专学校,成了其他农村家庭羡慕不已的“城里人”。在这些头脑灵活、富有远见的先行者的“示范效应”带动下,越来越多的农村家庭也竞相效仿,以“高价生”、“借读生”的身份将孩子送进城市学校就读。但在较长一段时间内,这种借读方式规模一直较小,能够顺利进城借读的农村孩子还是少数。因此,这种城乡学生的流转,对农村学校的办学活动及教师的教学积极性影响也相对较小。近十几年来,随着城镇化的提速,农村流动人口规模增长,流动范围扩大,流动频次增加,农村学生外出读书的人数呈逐年递增态势,农村学校在校学生人数持续减少。在陕北,许多农村学校因生源剧减招生困难只能停办。20世纪90年代以后,一些热心公益事业的人士和国内企业在陕北贫困地区投资兴建的希望小学,一大批也已人去楼空。

针对学生流失导致教师无生可教、学校无课可开的问题,地方政府所采取的办法是,在确保依然生活在农村的适龄学童不失学的前提下,对农村学校布局进行调整。办学条件较差、办学规模过小的学校——撤;办学条件相对较好、生源相对稳定的学校——并。学校布点逐步由高度分散走向相对集中。这种做法全国各地大同小异,遭到广泛的质疑与责难。

^① 陈竹:《“后撤点并校时代”的农村教育之痛》,载《中国青年报》,2013年1月7日。

农村学校是留是撤,业内业外都很纠结。

(三) 城区学校遭遇增容压力

农村学生流走了,农村学校撤并了。那么流走的学生都去哪儿了?——去了县城,去了大小城市。农村学生的流入也给城区学校带来了很大压力。

当然,我们所讨论的城乡教育困局,不是一个孤立的教育本身的问题。准确地说,它是城镇化加速推进过程中出现的新问题。从1978年到2011年,我国城镇人口从1.72亿人增加到6.9亿人,城镇化率从17.92%提升到51.27%,已经达到世界平均水平^①。2013年12月召开的中央城镇化工作会议明确提出,要实施以人为本的新型城镇化,把有序推进农业转移人口市民化,作为新型城镇化的着力点,保障随迁子女的义务教育^②。作为国家战略的城镇化,能否合理规划农村教育发展前景,妥善解决好农村学校撤并中的各类问题,直接关系到城镇化的质量以至成败。农村学校布局调整进行了十余年,围绕村校撤并后出现的诸如学生上学远、路途不安全、学生年龄小生活不能自理、辍学率有所回升等问题,批评的声音越来越多。这说明,撤点并校步子迈得太快,就难免出偏差,需要及时纠偏。

城镇化又同时牵扯着城市与农村两头,安顿好了农村,还得安顿好城市。城乡学校都面临着选择问题。目前,农村学校的问题,是“撤”还是“留”的选择问题,包括撤留的多少、迟

^① 降蕴彰:《城镇化规划两会前后将出,涉及20城市群上百万城镇》,新浪网,2013年1月4日,<http://finance.sina.com.cn/china/20130104/225914186779.shtml>。

^② 李清:《习近平在中央城镇化工作会议上发表重要讲话》,新华网,2013年12月14日,http://news.xinhuanet.com/photo/2013-12/14/c_125859827.htm。