

# 浅析“撤点并校”背景下的农村儿童教育问题及对策

——以陕西省宝鸡市凤翔县为例

王继夏, 牟象元 (陕西师范大学人文社科基础教学部, 陕西西安 710062)

**摘要** 针对“撤点并校”政策导致的农村儿童教育问题进行了分析与研究, 并提出了一些相应的对策, 即制定科学的方案, 因地制宜发展和坚持由政府主导等。

**关键词** 撤点并校; 农村儿童; 农村教育

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)36-14093-02

在我国的广大农村, 有一些人口较少、偏远贫困地区的农村学生, 所在学校条件很差, 学校学生人数很少, 为了使这些学生得到更优质的教育, 使农村教育资源得到优化配置, 2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》发布, 指出要“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。”此后, 全国各级教育部门纷纷响应, 席卷全国的农村中、小学“撤点并校”运动拉开序幕。2002年和2003年, 国务院和财政部又分别下达了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》和《中小学布局调整专项资金管理办法》, 这使农村教育资源调整的速度进一步加快。

根据教育部的统计资料显示, 我国小学数量从1997年的628 840所到2010年的241 249所, 14年间, 全国小学减少了387 591所, 全国小学数目减少了61.64%。而在校生人数从1997年的139 953 696人到2010年的99 263 674人, 减少了40 690 022人, 人数减少了29.07%<sup>[1]</sup>。教育部门对“撤点并校”的一个重要理由是人口减少。但由以上数据可看出, 学校减少力度比人口减少的力度大了一倍多。由此可见“撤点并校”推行与实施之迅速, 但由此也带来了一系列的问题引发社会多方面关注。

## 1 凤翔县农村“撤点并校”实施现状

凤翔县于2010年发布的《凤翔县农村义务教育改革方案》上显示, 中心工作中依然有“加快中小学布局调整”, 要用5年时间撤并43所小学和3个教学点, 3所初中和3个教学点<sup>[2]</sup>。在具体实施方面, 凤翔县2006年撤并5所小学和3个教学点, 1所初中。2007年撤并8所小学, 1所初中和1个教学点。2008年撤并11所小学, 1所初中。2009年撤并10所小学, 1个初中教学点。2010年撤并9所小学, 1个初中教学点。“撤点并校”工作稳步推行。

通过实地走访发现, 宝鸡市“撤点并校”工作做得最好的是太白县。太白县经过这些年的撤并, 只保留了1所高中, 2所初中与6~7所小学, 主要设在县城及周边中心村镇, 已经实现了教育资源整合与规模办学。同时, 通过走访也发现了

其中的一些弊端。“撤点并校”政策的迅速推行在一定程度上整合了农村教育资源, 降低了每个学生身上平均的教育成本。但是与此同时带来的学生上学安全问题、辍学率回升、教育资源闲置浪费等问题, 使人们不禁怀疑这一政策的合理性和必要性<sup>[3]</sup>。在中、小学撤并的过程中, 撤并力度最大的是贫困山区的小学, 这给这些地区的学生和家人带来了很多不便和问题。

## 2 “撤点并校”带来的教育问题及原因分析

**2.1 使家庭教育经济负担加重** 2005年, 我国农村推行免费义务教育, 实现了学、杂费全免, 旨在使广大农村地区家庭减轻因子女的教育问题而产生的经济负担。但从2001年开始实施的“撤点并校”, 拉远了大多数孩子从家到学校的距离, 这就给家庭造成了新的经济负担。寄宿制、一餐走读制或租车接送, 家长付出的成本都远远超过了义务教育免学费、书本费带来的实惠。同时, 经济负担加重又成为学生辍学和失学的重要原因之一<sup>[4]</sup>。经济条件好些的家庭, 不放心自己的孩子孤身一人前往“中心学校”上学, 于是跟随孩子一起去陪读, 给家庭造成更大负担; 条件不好的人家只能忍痛让孩子一个人去上学, 而一些条件艰苦的人家也许只能选择辍学。

**2.2 学生上学的安全问题凸显** 这首先体现在上学路上, 在我国广大中西部地区, 地形以山地为主, 还有一些高寒区、农牧区。这些复杂地理环境下, 交通并不十分发达, 而分布比较分散的村庄到“中心学校”的距离不等, 远的可达10~15 km, 那么这些孩子的上学之路就会异常的艰辛。2011年9月9号, 湖南邵阳县芙蓉河上发生了一起沉船惨剧, 造成12人身亡, 其中9人是孩子。船上的乘客大多是“留守儿童”。他们的家在芙蓉河的两岸, 家里离镇上的中学很远, 正因为如此, 离家远的学生都住校。而这些“留守儿童”没有住校条件, 只能一次次踏上这条险路。还有甘肃正宁县榆林子镇, 江苏首羡镇的校车事故等, 这些校车事故的频频发生不仅体现了我国在校车管理上的不规范, 更深层次地折射了我国农村在“撤点并校”中的各种结构性的不合理<sup>[5]</sup>。这或许已经违背了“撤点并校”使落后地区的孩子受到更好教育的初衷。此外, 安全问题还体现在学校的食宿条件上。对于学校来讲, 突然之间激增的饮食和寄宿需求无法一步到位地满足, 造成了拥挤的宿舍和质量不高的伙食。例如: 在凤翔县

**基金项目** 陕西师范大学暑期社会实践资助项目。

**作者简介** 王继夏(1983-), 男, 宁夏石嘴山人, 讲师, 从事思想政治教育研究。

**收稿日期** 2013-11-20

的郭店中学,住宿条件还算不错,宿舍是八人间,上下铺,但是很多学校目前还存在通铺宿舍,一个小宿舍中住十几个孩子,这样的住宿条件不符合提升办学质量的初衷。

**2.3 教师教学负担加重,教学质量不能保证** Glass 和 Smith 在对班级规模与教学效果的关系研究中发现,小班教学会产生更高的效率,这表现在各方面<sup>[6]</sup>。人数少的班级中,学生更乐于学习,学习更加认真,师生关系和谐,学生也较少违纪,这些都源于小班使学生归属感的增强。由于学生数量少,教师也有更多的机会对不同的孩子进行辅导,并创新多样化的教学方法,学生也更积极地参与课内外学习活动,课堂产生更好的效果。

“撤点并校”政策的实施势必会产生有一定规模的学校。但是规模化同时带来了教师负担的增加。伴随着教育规模的扩大,学生人数也会相应增加。但由于教育资金投入不足,不少学校并没有因为人数的增加而新建教学楼,增加的学生只能被插进现有的班级中,这使得原有的班级规模越来越大。学校有限的教师编制难以应对突然增加的学生数量和突然增大的班级规模。另一方面,有限的编制也导致学校无法再有对低龄学生进行生活指导的生活老师,若聘请编外的生活教师则价格不菲。学校若无法适应这一系列问题,及时补充优质师资力量,必然会导致教师的教学负担加重,教师在授课之余不得不兼任生活教师。当教师面对更多的学生,不仅要忙于备课、完成教学,还要花一定的时间来照顾学生的饮食起居,保障学生的人身与财产安全。而许多农村孩子面临父母外出务工的情况,例如:凤翔县彪角镇西南家凹村大约有1600人,而外出务工人员有600多人,村中年轻人大半都外出打工了,那么心理教育与成长引导方面的任务也只能主要靠学校教师来完成了。教师在原有的教学任务的基础上又增加了额外任务,教师们在课余时间也无法得到很好的休息,势必感到身心压力很大,更难去进一步提高自身业务水平,提升教育教学质量。

**2.4 影响孩子们的心理健康与人格成长** 由于要提高办学效益与教育质量,追求成绩和升学率,不少学校领导意识到学生人数增多不便于教学管理与教学质量的提高,因此,他们将学生依照成绩划分为不同的等级,将成绩优秀的同学组成重点班,享受比较优质的教育资源。这在一定程度上忽视了非重点班同学的发展,极易使学生产生对学校的认同与不信任感,造成厌学。许多孩子远离家人外出上学,缺乏正确引导与家人的关爱,若学校教育不善,也容易对学生的自信心、自尊心和自我导向的责任感产生消极影响,导致一些学生价值观念扭曲、道德水平低下。

**2.5 教育的基本公平受到影响,形成恶性循环** 教育公平的内涵可以概括为3个层次:确保人人都有公平的受教育机会、提供平等的教育条件,以及教育成功机会的均等,即起点均等、过程均等、结果均等。而在当今农村教育中起点并不均等。“撤点并校”从一开始的动机就是追求效率,目的是节约办学资源,在此之后才考虑到质量与公平问题。由此导致了许

多地区农村中小学撤并的速度要远远快于中小学适龄人口的递减速度,从1997年以来,撤并速度比中小学适龄人口的减少速度快了近一倍。由于各级教育部门大规模实行“撤点并校”,条件较好的人家可以搬迁至县城或城市生活,但家庭条件差的孩子们只能面对着上学远、上学难、上学食宿贵等一系列问题,若他们认为无法解决这些问题,那么等待他们的只能是辍学。这便是起点不公平的最突出体现,因为受教育依然要与家境挂钩,得不到好的教育,下一代又是新一轮的辍学与贫穷的恶性循环。

### 3 解决“撤点并校”问题的方法与对策

在进行“撤点并校”的同时又要解决上述问题,农村学校的撤并就必须是渐进式的。对比美国的情况,一个多世纪以来,伴随着美国工业化、城市化和经济及教育水平的发展,美国农村教育目标经历了由实现农村教育城市化、提高农村教育质量到实现教育公平和农村教育多元化发展的历程<sup>[7]</sup>。那么我国农村学校的撤并与布局调整若想实现科学化那也应该是一个长期的、逐步完善的过程,还要结合我国国情,对制度进行进一步创新。

**3.1 科学发展,统筹兼顾** 长久以来,我国就重视教育质量的提高,尤其是基础教育的发展水平,需要强调的是,在撤点并校的过程中,除了考虑撤点并校的效益性外,受教育的公平性理应成为完善基础教育的一切工作的基础<sup>[8]</sup>。为此,必须用科学发展观来指导这一行为,坚持协调、公平、均衡、可持续发展的农村学校布局与发展模式,进而科学地规划农村中、小学撤并布局结构,科学地统筹规划农村中、小学“撤点并校”布局结构,合理地进行统筹规划,制定科学的调整方案,这些是在农村成功推行中、小学“撤点并校”的前提基础。

**3.2 因地制宜,以生为本** 在统筹规划农村地区中、小学布局调整的过程中,各级地方教育部门要杜绝农村中、小学布局调整的曲解化、简单化、形式化和一刀切。各级政府和教育行政部门应该组织专项调查小组,深入农村地区调研当地的地理环境条件、人口数量规模、原有学校的数量与质量等实际情况,认真听取农民群众的意见,再从实际出发,严格遵守实事求是与因地制宜的基本原则,根据不同农村不同地区的经济发展状况、地理环境条件等客观因素合理地规划农村中、小学“撤点并校”工作。总之,要在调研的基础上进行科学撤并,既要使教育资源得到最优配置、提高资源的利用效率与教学效益,又要“以人为本,以学生为本”,保障学生的根本利益。

**3.3 政府主导,保障到位** 农村学校的合并,打破了以往在学生步行距离区域内设点的基本原则,意味着儿童将要步行更远的距离去就读。近年来,校车事故频发,对孩子们的人身安全构成了很大威胁。因此,学校应高度重视集中办学后农村学生的交通问题。中心学校应为就读的农村孩子建立一个高效、安全与免费的交通服务体系,应成为农村“撤点并校”的基本条件之一。在合并学校有条件的地区,宜考虑由地方政府出资,在集中办学后学校统一为乡、镇中心学校配置校车,免费接送学生往返家校,一方面可减少农民负担,另

富了易地扶贫搬迁安置政策实施的理论基础,为易地扶贫搬迁具体政策的制订提供了理论依据。易地扶贫搬迁是解决“贫困→环境退化→进一步贫困”这一恶性循环的理想办法,是综合考虑社会、经济、生态、资源、人文各个方面,从根本上解决生产生活条件恶劣和生态脆弱地区贫困问题的有效手段。为保证易地扶贫搬迁安置的成功率高,发展后劲足,为新时期扶贫开发工作开创新局面,提出以下几点建议:

(1) 加大政府扶持力度,坚定实施易地扶贫搬迁政策。易地扶贫搬迁工程从2001年开始试点以来,取得了明显的成效,实践证明这是一项费省效宏的德政工程,在新的阶段各级政府应增加财政支持,制定各项相关措施,为这一政策的良好实施创造条件,坚定推行扶贫搬迁安置的信心。政府在决策时,应该按照区位理论的原理指导,考虑移民的成本函数和机会成本,以搬迁主体的利润函数为目标,同时权衡政府本身投入的政策补贴成本与节约公共物品投放的成本,做出科学的选址决策。在系统调查不同类型区域、各村镇资源禀赋、经济社会发展及区位条件的基础上,科学制定搬迁整体布局规划,引导城乡空间优化和农村空间重构,实现搬迁地居住社区化、产业园区化、农业经营规模化、基础设施集约化。

(2) 科学制定搬迁规划,降低搬迁成本、提高搬迁的长期收益。综合考虑迁出地和迁入地自然、社会、经济和政治等多方面因素,科学制定搬迁安置规划。充分考虑迁出地的特点,从各个角度降低搬迁成本,具体评估迁入地的资源承载条件,提高搬迁的长期收益。对拟迁入地的产业发展情况、经济状况、资源环境容量、土地承载力进行详细评估,测算易

地搬迁安置地的人口承载能力,从而实现既能缓解迁出地的生态压力,又能避免对安置地资源环境造成消极破坏的政策目标,并以此确定易地扶贫搬迁的规模,为制定规划提供科学依据。同时改善基础设施建设,保证搬迁安置规划的科学合理,积极促成贫困人口迁移。

(3) 重视对移民的人文关怀,提高其社会适应能力。易地扶贫搬迁归根结底是人的搬迁,目的是人的发展,只有充分考虑搬迁安置过程中的人文因素,加大拟迁入地的吸引力,才能从根本上保证政策的实施效果。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 易地扶贫搬迁“十二五”规划[Z]. 2012-07-25.
- [2] 迈克尔·P·托达罗. 经济发展与第三世界[M]. 北京:中国经济出版社,1992:102-103.
- [3] 戴维·皮尔斯,李瑞丰·沃福德. 世界无末日[M]. 北京:中国环境出版社,1996:313.
- [4] 佟玉权,龙花楼. 脆弱生态环境耦合下的贫困地区可持续发展研究[J]. 中国人口·资源与环境,2003(2):50-54.
- [5] 麻朝晖. 我国的贫困分布与生态环境脆弱相关度之分析[J]. 绍兴文理学院学报:哲学社会科学版,2003,23(1):92-95.
- [6] 李虹. 中国生态脆弱区的生态贫困与生态资本研究[D]. 成都:西南财经大学,2011.
- [7] 杜能. 孤立国同农业和国民经济的关系[M]. 北京:商务印书馆,1986.
- [8] 韦伯. 工业区位论[M]. 北京:商务印书馆,1997.
- [9] 世界自然保护同盟,联合国环境规划署,世界野生生物基金会. 保护地球[M]. 北京:中国环境科学出版社,1992.
- [10] 林友苏. 人口迁移理论简介[J]. 人口研究,1987(2):55-58.
- [11] 郝玉章,风笑天. 三峡外迁移民的社会适应性及其影响因素研究——对江苏227户移民的调查[J]. 市场与人口分析,2005(6):64-69,79.
- [12] 李廷宪. 社会适应论[M]. 合肥:安徽人民出版社,1999:63.
- [13] 李娜. 滇中彝区易地扶贫搬迁移民的社会适应——以永仁县彝族移民为例[J]. 毕节学院学报,2010(7):15-19,25.

(上接第14094页)

一方面亦可保证学生交通安全问题。

“撤点并校”后,许多学生吃住在学校,学校的后勤体系是否完善也就无形中关系到农村学校发展的全局。首先是农村学校食堂建设问题。政府应适当加大教育投入,用于对于农村中心学校进行后勤建设,最好能够建立审查机制,用于有效保障学生的餐饮健康。学生的住宿与安全问题上,对于合并后的农村中、小学,学生大部分都会选择住进学校,学生的住宿条件、安全问题与管理问题是一项艰巨复杂的工作,需要做到细致周到,教育部门应关注到这点,适当给予学校生活教师的编制与补贴,让学校的住宿硬件与软件共同提升。

此外,政府应启动与落实补偿机制,通过发放交通补贴、生活补贴等方式对农村贫困家庭进行经济补偿,改善其在平等接受义务教育上的不利处境。建立与完善对在农村中小学合并过程中利益受损者的补偿机制,对实现农村学校布局调整、提高教育效益具有重要意义。若是无法处理好公平问题,则政策的有效性会下降。

#### 4 结束语

“撤点并校”实施12年来,有其成果,但具体操作上的冒进带来的是更多的问题。教育政策过程中,利益和代价是两

个必不可少的方面<sup>[9]</sup>。公平应优先于效益,对处境不利者的政策倾斜应该是公平教育的应有之义。真正改变农村教育现状的途径,不应是“撤点并校”这样的表象性政策,而应是真正缩小直至消除农村教育与城市教育的差距,实现教育公平,让农村与城市的孩子来到同一起跑线,这需要教育部门切实做好调研,逐步推出更适应当今现实的农村教育改革政策。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部网《1997年小学校数、教学点数及班数统计》《2010年小学校数、教学点数及班数统计》[EB/OL]. (2010-08-09) <http://www.moe.gov.cn/>.
- [2] 陕西省凤翔县教育局网《凤翔县农村义务教育改革方案》[EB/OL]. <http://www.sxfxy.com/>.
- [3] 张燕. 农村中小学撤点并校之“理性纠错”[J]. 教育评论,2013(4):30-32.
- [4] 万明钢. 以促进教育公平和教育均衡发展的名义——我国农村“撤点并校”带来的隐忧[J]. 教育科学研究,2009(10):19-20.
- [5] 万颖. 我国农村中小学“撤点并校”问题的反思及对策[J]. 知识经济,2012(6):176-177.
- [6] 方亮. 农村小学“撤点并校”的成效与问题分析——以湖北省黄梅县为例[J]. 武汉职业技术学院学报,2013(2):35-40.
- [7] 谢晓文. 农村基础教育布局调整研究——撤点并校利弊及借鉴措施[J]. 职业时空,2011(8):92-93.
- [8] 李盼强. 公平与效益的博弈——关于中部地区农村中小学撤点并校的调查与反思[J]. 湖南人文科技学院学报,2012(8):103-108.
- [9] 徐国英. 农村中小学撤点并校政策价值分析[J]. 现代教育论丛,2011(8):10-15.
- [10] 陶青. 农村小班化教学:促进城乡教育均衡发展的有效途径——“撤点并校”十年后的调查[J]. 教育理论与实践,2011(10):24-26.