

“三农”决策要参

2013年第3期(总第3期)

清华大学中国农村研究院

2013年4月18日

撤点并校 且行且思

——甘肃、青海两省六县城乡教育资源整合调研总报告

内容摘要:清华大学经济管理学院等10个院系的43名一、二年级大学生,参加清华大学中国农村研究院组织的“百村调查”活动,利用暑假时间,历时37天,深入甘肃、青海6县30个乡镇,走访学校45所,采访师生110人,完成上千份调查问卷,对贫困地区撤点并校情况进行了全面调查。调查发现,撤点并校优化了城乡教育资源配置,提高了教学质量,促进了教育公平,但这一布局调整也带来了诸如农村学生上学路途变远、交通安全风险增加、农村家庭经济压力增大、寄宿制学校数量不足、一些城镇学校班额过大以及学校配套管理难度加大等新问题。基于调查分析,提出了规范学校撤并行为、加强配套设施建设的具体建议。

关键词:撤点并校 教育资源 甘肃 青海

在人口结构发生变化和城镇化进程加快的背景下，我国农村学校生源数量持续减少。为此，从21世纪初起，我国开始了撤点并校的过程，旨在通过教育资源布局调整建立城乡一体化义务教育发展机制，缩小农村和城市之间的教育差距，促进城乡教育公平。1997~2010年的14年间，全国减少小学37万多所，其中农村小学30万所，占全国小学减少总量的81.3%。为调查城乡教育资源整合政策的实施效果，清华大学“甘沐青春”大学生联合调查队参加清华大学中国农村研究院统一组织的“百村调查”活动，于2012年暑假期间对甘肃省白银、庄浪、灵台、三岔、华池和青海省乐都6个县市进行了为期1个多月的调查。同学们深入30个乡镇，走访学校45所，采访师生110位，回收调研问卷千余份，累计获得当地学校和教育行政主管部门关于教育资源整合的公文、会议记录、考察报告以及各类相关数据、统计图表等一手资料共计80万字，全面考察了国家教育资源整合政策在贫困地区实施的现状。调查表明，撤点并校优化了城乡教育资源配置，推动了基本公共服务均等化进程。但农村学校的大幅减少，也带来部分农村学生上学路途变远、交通安全隐患增加和家庭经济负担加重等问题，并给教育系统带来了寄宿制学校数量不足、一些城镇学校班额过大和学校管理不配套等新的挑战。

一、甘肃、青海两省教育资源整合现状和取得的成效

（一）城乡教育资源整合的背景

城乡教育资源整合是推进基本公共服务均等化的必然要

求，也是适应城镇化背景下城乡人口结构调整的现实需要。

撤点并校是农村人口结构变化的要求。实行计划生育政策后，农村地区部分小学和初中由于生源数量急剧减少已名存实亡。近年来，城镇化的加速发展使得大量农村人口携妻带子进城务工，农村中小学生源进一步减少。以白银市白银区为例，实施撤点并校前，农村有小学87所（其中学生规模在50人以下的有20所），在校学生6124人，平均每校约为70名学生，而在岗教职工达671人，师生比例为1:9，学生严重不足，教师严重超编。在农村生源持续减少的情况下，撤点并校，整合城乡教育资源，是适应农村人口结构变化的客观需要。

撤点并校是提高农村教育质量的需要。西部地区由于地广人稀，农村学校布点多、容量小，教育质量很难得到保障。很多家长反映，农村学校师资力量以学历偏低和老龄化的教师为主，难以满足新课标、新课改提出的要求，更别提给农村学生提供和城市一样的素质教育了。以灵台县庙头初小为例，该校的4名学生由2名教师培养。如果不进行实地调查，仅从1:2的师生比上看，很容易得出农村办学条件改善的错误结论。实际上，他们一兼多职，难以胜任专业化教学的需要。灵台调研发现，很多农村学校无法开设计算机、英语课程，不能适应教改形势。因此，近年来，随着农民收入的提高，对子女教育的关注也使得许多农村家庭在条件允许的情况下尽可能将孩子送至城镇条件更好的学校就读，出现了许多陪读现象。以白银区为例，城区学校最大班

额已达 60 人，反映出农村家庭迫切希望提高子女受教育水平的强烈愿望。

撤点并校是充分利用教育资源的需要。甘肃、青海由于经济发展水平滞后，各地的教育资金都存在着较大的缺口，分散投入不利于改变农村地区办学条件落后的面貌。以庄浪县永宁学区为例，8 所被撤并的学校中有 6 所学校原校舍为 D 级危房，进行撤点并校，不失为集中利用有限资源提高教育质量的明智选择，对解决农村学校投入少、条件差、质量低、发展不均衡等现实问题具有积极意义。在财力有限的条件下，实施教育资源整合，可使农村学校管理向规范化、标准化、精细化迈进，有助于学生综合素质的提升。

（二）两省教育资源整合现状

从 2001 年起，甘肃、青海两省分别按照高中向城市集中、初中向城镇集中、小学向乡镇集中和教学点向行政村集中的“四个集中”原则，开展撤点并校。2001~2010 年，甘肃省小学减少 5895 所。两省在“十二五”期间，将继续优化中小学布局结构，促进教育公平，提高教育质量。各县市以撤点并校为重点，以创办寄宿制中小学为突破，采取撤并、扩建、新建、改制等措施，实现资源优化配置。

例如，平凉市计划在 2009~2015 年间撤并 744 所学校，其中小学 715 所，初级中学 27 所，完全中学 1 所，一贯制学校 1 所；还将撤销农村教学点 117 个。华池县从 2008 年开始实施新一轮的教

育布局调整,陆续撤并200所不适宜继续办学的学校。全县学校数量由347所减少到126所,现基本保持稳定。青海省乐都县一共进行了三轮中小学布局调整。第一轮布局调整在1997~2005年间,重点是撤并学校规模小、办学效益低的初中和高中学校,以及部分小学的高年级,共撤并中小学198所,使学校总数从454所减少到256所。2008年第二轮布局调整开始,全县以小学三年级以上合班并校为重点,共调整学校142所。在新一轮调整中,计划转移学生15000余名,教师1200多名,涉及学校30多所。最终调整完成后,乐都县将有高级中学3所,职业中学1所,特殊教育学校1所,九年一贯制学校7所,初级中学2所,小学(含教学点)193个。所有山区初中学生都将集中到县城或川水地区,所有高中学生都将集中到县城地区,部分小学生将集中到乡镇中心学校或办学条件更好的保留学校。

(三)教育资源整合取得的成效

一是高效利用了教育资源,促进了城乡教育的均衡发展。以白银市白银区为例,实施教育资源整合政策前,一方面,农村学校规模小、师资匮乏、兼课普遍、设施不全;另一方面,农村学校占地多,生均150平方米(国家规定生均22平方米),资源浪费。撤点并校之后,每个班级可达四五十人,配备6~7名教师,可以提供更多不同科目的教学,提高了办学水平与效率;教育资金也能够集中高效利用,有利于校园硬件设施的改善。超过65%的受访者认为撤点并校使得学校的教学设施有了很大改

善。这不仅意味着学生可以在更加优美的环境中学习，而且改善了原来一些诸如物理、化学、音乐等科目教学硬件设施严重不足而存在问题的科目教学状况。另外，撤点并校之后，被撤并学校的校舍被改成幼儿园和其他社区设施，使闲置的教室资源得到了充分利用。

二是适应了素质教育的需要，促进了教学质量整体提高。撤点并校使得保留学校在师资、设施和课程设置上得到了加强，为实施多年却不见进展的新课程改革提供了机遇，解决了乡村学校英语课程教师资源不足、科学课程设施不足和美体教育不受重视等问题，有利于全面提高学生素质。同时，学校规模的调整使得生源更广，增加了学生之间的竞争，提高了学生的学习积极性，也使得学生能够在更大范围内进行人际交往，拓宽了视野。配套实行的“三支一扶”（支农、支教、支医、扶贫）、“五千名教师工程”、“两免一补”（免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费）等政策，使教学团队素质和学生学习条件得到明显改善，有超过50%的受访学生认为自己“享受了更好的师资力量，更有助于自身学习”。

二、教育资源整合存在的问题

教育资源整合作为一项大规模的改革，前期由于经验不足和配套工程不完善，在实施过程中也出现了一系列问题。

（一）孩子上学途中安全问题突出

触目惊心的甘肃校车事故，无情地揭开了撤点并校政策背

后的问题^①。撤点并校拉长了孩子们上学的路程。问卷调查显示,小学生平均上学距离为5公里,初中生为10公里,高中生为27公里。在崇信县,小学生中家与学校相距最远的已大于5公里,由于交通的闭塞,超过90%的孩子只能步行上学。接受我们访谈的小学生家长大多对小学的撤并持有抵触态度,主要是担心孩子们在路途中的安全。由于甘肃、青海丘岭沟壑交错的地形,公交车通村到户难上加难,勉强通车的后果要么是不切实际的巨额财政投入,要么是恐怖的安全事故。较好的解决方法是实行寄宿制,然而两省的经济发展现状根本无法提供足额的校舍建设资金。另一方面,即使长远来看能够实现寄宿制,但是长期与父母分居将可能使得中小学的孩子们面临家庭教育和亲情的缺失。这是教育资源整合面临的两难选择。

(二)家长被迫陪读增加双重压力

调查的学生特别是高中生有很多反映存在家长陪读现象。主要原因是寄宿床位不够,或者学校规模扩大后食堂等配套设施落后,饭菜供应不足。特别是高中段属非义务教育,学杂费、生活费负担重,许多贫困家庭无奈之下,留下父亲在家务农或在外务工,母亲则随学生进城陪读,在照顾孩子的同时自己打零工维持生活。这种现象不仅给农村贫困家庭造成了经济上的负担,也使很多贫困家庭的学生迫于生活压力不得不辍学打工。

^①2011年11月16日,甘肃省正宁县一辆超载的幼儿园校车发生交通事故,导致累计死亡21人。

(三)改革资金严重不足,配套工程实施步履维艰

除了社会普遍关注的校车安全问题之外,教育资源整合政策实施的最大障碍是资金问题。在走访的累计超过60名校领导和各县市的10多名教育局领导中,无人不提资金缺口的问题。且不论诸如多媒体等先进教学设备预算,仅很多学校的教师培训、校安工程、实验硬件设施等配套工程资金在短时间内都无法到位。例如,政府补贴实施的“营养餐计划”,在资金补助上并没有考虑配套资金,包括食堂师傅的工资、中心学校向各个村里的早教点配送的运输支出等,因此这笔开支对于没有其他收入来源的乡镇中心学校,成为了一个比较沉重的负担。

(四)具体撤并标准不明,论证过程百姓鲜有知情

在走访教育局的过程中,我们始终没有找到有关撤点并校标准的规范性文件。究竟什么样的学校应该被撤并,什么样的学校应该被保留,老百姓并不知情,因而多有怨言。

三、政策建议

(一)明晰政策执行标准,规范学校撤并行为

明晰撤点并校标准,譬如并校后的新校与村落的距离、村村通情况、村民的经济收入、学龄儿童的年龄分布与结构等,并将这些标准纳入衡量机制中,从而避免盲目并校的现象。根据实际条件,合理确定学校覆盖范围,最好能够使学生每天上学单程步行时间不超过40分钟;具备公共交通或校车服务条件的,学生每天上学单程乘车时间最好不超过40分钟。农村教育布局调整

要兼顾群众的实际需要。特别是边远山区和低龄儿童，出于便捷性、安全性和幼童对家庭心理需求的多种考虑，应根据群众意见，适当保留农村教学点，加强师资力量建设。

（二）加强对交通建设的投入，完善基础设施

优化班车路线，增加途经学校的公交班次，配备规范化运行的校车，便利孩子上学，保障学生安全。

（三）适时将农村高中阶段教育纳入义务教育

针对贫困农民家庭非义务段教育开支较大的状况，适时推进农村义务教育向高中阶段延伸。继续加强对接受非义务段教育农村学生的支持，减轻农民家庭非义务段教育负担。

（四）增加素质教育课程，加速学生融入新环境

适应寄宿学生增加的新形势，增加素质教育课程，如利用德育课加强对学生素质的培养等。增加心理辅导课程和教师，为学生开展定期的交流活动和心理辅导，帮助学生融入集体生活环境，推动学生社会化良性发展。

（五）加强教师的交流和培训机制建设

在资源整合过程中，针对教学水平较低的农村教师或者是代课教师，转变其为负责学校后勤管理的教师，弥补学校扩容后的管理岗位空缺问题，扩大就业。针对城乡学校办学水平发展不均衡的问题，开展“强校带弱校”、“名校带新校”、“对口帮扶”等工程，让农村教师走进县城，学习县城中小学的教学模式，让县城教师深入乡村，辅导教学方法，双向互动，促进乡村学校提

高办学质量。

清华大学“甘沐青春”大学生联合调查队

(本文由清华大学中国农村研究院何宇鹏、刘正山修改定稿)



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)