

关于西部农村中小学布局结构调整的理性思考

安富海

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 学校布局结构调整对于缩小教育发展的差距, 促进教育均衡发展, 扩大优质教育资源的覆盖范围, 提高教育资源的利用效率, 实现规模效益, 均具有重要意义。然而, 现实中的学校布局结构调整, 人们更多地是关注这项工作对于节约办学成本的意义, 尤其是盲目追求规模效益, 不切实际撤销教学点, 导致西部农村中小学布局结构调整中出现了许多问题。对此应该理性思考, 因地制宜, 以“学生为本”, 区别对待西部农村中小学布局结构调整问题。

[关键词] 西部农村; 中小学; 布局结构调整; 教学点

[中图分类号] G 527

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5779(2009)04-0095-05

从 20 世纪 90 年代中后期开始, 由于计划生育政策的落实, 农村中小学生源减少, 许多教学点学生减少, 甚至无学生可教。有些地方校舍建好没几年, 学生却没有了; 有些地方则出现了大量“麻雀学校”。针对这些问题, 各地开始进行学校布局结构调整, 国家也先后出台了許多相应的政策。2001 年 5 月颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中指出: 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。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, 防止因布局结构调整造成学生辍学。学校布局结构调整要与危房改造、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。学校布局结构调整对于缩小教育发展的差距, 促进教育均衡发展, 扩大优质教育资源; 对于提高教育资源的利用效率, 实现规模效益, 具有重要的意义。但随着学校布局结构调整的进行, 人们更多地关注这项工作对于节约办学成本的意义, 尤其是盲目追求规模效益、不切实际撤销教学点, 这种不切实际的做法, 使西部农村中小学布局

结构调整中出现了许多问题。

一、西部农村中小学布局结构调整中 存在的主要问题

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, 它与社会经济发展水平和人口分布状况密切相关。学校布局是否科学, 直接关系到教育资源的利用效率和教育的发展水平。由于影响学校布局的社会经济发展水平和人口分布是发展变化的, 因而学校布局结构的调整是不可避免的。我国西部农村中小学布局结构调整, 就是针对西部农村中小学长期以来存在的高投入、低产出, 学校布局分散难以管理, 低水平重复建设, 以及近年来出现的生源萎缩所造成的教育资源的严重浪费而做出的慎重抉择。旨在通过学校布局结构调整, 在宏观层面上, 缩小教育发展的差距, 促进教育均衡发展; 在中观层面上, 实现教育资源的合理配置与优化重组, 扩充优质教育资源的覆盖范围, 提高义务教育阶段的教育质量与效益; 在微观层面上, 节省人力、财力、物力, 促进教师队伍的优化组合, 提高资金、设备及校舍的使用效益, 实现规模效益。学校布局结构调整对于缩小教育发展的差距, 促进教育公平和教育均衡发展均具有重要意义。但在学校

[收稿日期] 2009-06-28

[作者简介] 安富海 (1981—), 男, 甘肃庆阳人, 西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心博士研究生, 主要从事民族教育、课程与教学论研究

布局结构调整的实施过程中,一些地方由于没有正确理解国家关于学校布局结构调整的政策,没有遵循“循序渐进、分步实施、区别对待”的原则,没有考虑到西部农村地区的经济社会发展的实际和西部农村地区的自然环境的特殊性,盲目地搞“一刀切”,不仅没有实现资源的有效整合,而且还产生了许多新的问题。

(一) 新的辍学问题出现

西部农村地区大都地处经济落后、交通不便、山大沟深、地广人稀、居住分散和自然条件差的贫困地区。在这样的环境中,如果过分强调学校的规模化、集中化,就会导致部分适龄儿童因受主客观因素——如上学路途、天气、气候、交通、安全以及因此而增加的家庭经济、生活负担等影响而失学、辍学。在西部民族地区,这种情况则更为突出。据2004年肃北3县15个乡镇的一份调查结果表明,当地1200名小学生中,每天往返路程超过5公里的约为40%,超过10公里的有近10%。另外,贵州、宁夏、甘肃等地的一项调研也表明,有近1/3的学生每天单程超过3公里,近1/8的学生单程在5—10公里。^[1]而且在西部贫困山区,伴随着学校布局结构的不合理调整,出现了诸多的“教育真空地带”。这些“教育真空地带”地处山区各学校服务半径的边缘。由学校撤并而产生的学校服务半径的增大,导致地处学校服务半径边缘的、居住相对分散的社区的适龄儿童就学面临重重困难,因而不得不放弃求学的问题。这些由于学校和其他教育机构的缺失而出现的“教育真空地带”,将成为新文盲产生的“重灾区”。^[2] (P86)

(二) 经费不足影响学校布局结构调整的初衷

农村中小学布局结构调整不是简单的撤并、减缩学校,调整的根本动力是优化教育资源配置,提高办学质量。但是,我们调查发现一些县开展农村中小学布局结构调整的初始动力是为了减轻政府的财政负担,追求规模效益。中央实行“以县为主”的管理体制以来,义务教育的投入责任已由乡镇政府移交给县级政府。这一体制的确立给县级政府带来了巨大的财政开支压力,不少县的财力薄弱,基本上属于“吃饭财政”,承担义务教育的经费投入的确有较大困难。面对新一轮农村中小学布局结构调整,这些财力困难县主要采取撤并、减缩学校数量的方式,以提高办学规模效益,减轻财政压力。由于只是简单减少学校数量,很少增加投入,因而很难实现优化教育资源配置,改善办学条件,提高

教育质量的目的。还有一些县,虽然政府也十分重视学校布局结构调整工作,也试图通过布局结构调整加强学校建设,改善办学条件,但由于财力困难,感到力不从心。据甘肃某县的教育局测算,该县要把全部中小学建成标准化学校,需要资金1亿多,按目前财力,需要10年以上时间才能完成。由于财政投入不足,只能先重点建设一批中心学校,其它村联办小学的建设只有不断推后,使原本规划的统一的标准化学校建设目标难以实现。

(三) 寄宿制学校的建设与管理存在诸多问题

西部农村中小学布局结构调整,使教育资源得到整合,办学规模有所扩大,但同时也因学生上学路途距离的增加,给学生带来了许多不便。寄宿制学校的建设一定程度上解决了学生上学远和家人无暇照顾的困难,改变了以往“孩子上小学不出村”的现象。寄宿制学校的发展有许多积极的意义:有利于对学生进行系统教育,提高了学生的学习质量和综合素质,培养了学生独立自主能力。但目前也存在许多问题。

1. 加重了家庭的经济开支

学生寄宿,增加了家庭经济开支,给农村家庭造成一定经济负担,使部分困难家庭子女出现上学难问题。孩子年纪过小,生活上难以自理,家长来去看望及学生往返学校必需的交通费和食宿费也增加了教育的个人成本,家长更倾向于让子女在本村就学,也减轻了家长定期接送孩子的负担。此外,在住宿学生的年龄方面,许多家长同意10岁以上的孩子住宿,担心一二年级的孩子在学校里不能适应集体生活,更无法照顾自己的饮食起居。

2. 寄宿学生家庭教育缺失

家庭教育的行为,内在地实现着人类对后代的生命之爱、后代的独立生存、家庭生命体的利益和家庭的精神追求,外在地构成了教育大厦的基础,制约着个体人生的教育成败和事业成败,进而影响到人类文明的结构和发展。家庭教育的亲性和内在性和先在性,决定了不能以辅助教育来界定其存在。西部农村中小学布局结构调整以后,寄宿的学生很小就远离父母,缺少亲情关爱,缺少家庭教育的配合,其身心健康成长会受到一定的影响。

3. 教师负担进一步加大

西部农村中小学原本就存在师资力量严重缺乏的问题,寄宿制学校无疑进一步加重了西部农村中小学教师的工作压力。由于寄宿学校的保育员和相关服务人员不在国家定编之列,学校无法配备专职

保育员,只能由教师轮流值班负责宿舍管理,这无疑加大了教师的工作量。在许多地区,由于学生宿舍容量不足,一些学生不得不住在教师家里和办公室里,给教师的工作和生活也带来了诸多不便,不少教师对此颇有怨言。此外,寄宿生由于缺少必要的管理人员,学校无暇顾及学生的饮食起居、卫生、安全、防疫等工作,容易造成不安全和不稳定事件的发生。

4. 寄宿制学校尚不规范,缺乏必要的质量标准

教育行政部门和学校并没有对学生宿舍标准做出必要的规定,对安全和卫生也缺乏统一管理。农村寄宿学校的寄宿用房与配套设施投资没有纳入当地政府教育经费预算,学校在建设寄宿用房和购置设施时,只能自行筹措或用一定办法吸纳社会资金。由于资金有限,建设的房舍十分简陋,大部分寄宿学校无浴室,无水冲厕所,无饮用热水,给寄宿学生的生活带来许多困难,存在一定的安全隐患。目前,农村学校的寄宿制与标准化、规范化建设有很大的差距,亟待完善。首先是食宿条件差。许多学校将空闲教室改为学生宿舍,农村学生住的是十几人甚至几十人的大通铺,有的宿舍住了60多人,而且由教室改建的学生宿舍基本上都缺乏卫生设施。寄宿制学校不能满足于只修建了学生宿舍,还必须在食品安全和卫生医疗等方面有所保障。要改善住宿条件,必须加大资金投入,而地方政府的教育经费仅够发放教师工资,维持学校运转,这就造成了在较为贫困的地区不得不维持一种低水平教育供给的现象。

5. 许多学校欠账较多,隐含严重财务危机

为了完成中小学布局结构调整的任务,县政府给乡镇政府施加压力,乡镇政府又给学校施加压力,学校出于生存与发展的考虑,不得不想尽办法筹资建校。据了解,90%的初中学校的学生住宿、食堂用房是吸纳社会资金参与建设的,65%的学校校园绿化,校舍改造与修缮是依靠贷款或借款来完成的,94%的学校前几年“普九”有欠账。西部农村中小学旧债和新增债务合计有80万元以上的占当地学校总数的13%,有50~80万元的占21%,有20~50万元的占15%,20万元以下的占40%,只有11%的学校基本不欠账。西部农村中小学除了学杂费(部分学校有少量住宿费),没有其它任何收入,沉重的债务无法偿还。在“一费制”约束下,债务增加的趋势难以改变。西部农村中小学隐

含的财务危机,必然对西部农村中小学生的生存与发展带来严重威胁。

二、对策建议

(一) 建立持久的农村中小学教育投入保障体系。

足额的教育经费投入是教育事业发展的基本条件。西部农村中小学布局结构调整中出现的问题,如寄宿学校建设问题、标准化学校建设问题、学校财务危机问题,都与教育经费投入不足有关。为了促进农村义务教育的健康发展,巩固和提高普及九年义务教育的成果,必须下决心建立农村中小学教育经费投入的保障体系。2005年11月,国务院发布了《中国全民教育国家报告》。报告提出,政府将以更大的精力、更多的财力,全面推进农村教育发展。为此,中央计划逐步把农村义务教育纳入公共财政体系,加大农村地区,尤其是西部地区义务教育中,省级政府和中央政府的教育投入比例。笔者认为,要把中央政策落实到位,应建立各级政府合理分担教育经费比例的机制,并制定教育投入法规予以保障。此外,各级政府还要认真落实我国《教育法》规定的教育投入的“三个增长”,要加强和完善对各级政府落实教育投入“三个增长”的法律监督,以保证教育投入真正到位。

(二) 以“学生为本”,慎重考虑教学点的撤并问题

2006年6月6日和9日教育部又先后发出《关于切实解决农村边远山区交通不便地区中小学生上学远问题有关事项的通知》和《教育部关于实事求是地做好农村中小学布局结构调整工作的通知》。通知强调“农村小学和教学点的调整要在保证学生就近入学的前提下进行,在交通不便的地区仍须保留必要的小学和教学点,防止因过度调整造成学生失学、辍学和上学难问题,并积极运用现代远程教育手段,满足教育教学的需求”。^[3]西部农村中小学布局结构调整要保证方便学生就学,防止因布局结构调整造成学生辍学。西部农村中小学布局结构调整要保证方便学生就学,无论是扩大学校规模还是优化教育资源配置其基本前提就是以“学生为本”,使学生能享受更充分的优质教育资源和促进教育公平。以牺牲学生就学,降低教育普及程度为代价调整中小学布局、提高办学规模和效益不符合本质要求。

教学点对我国西部农村义务教育的普及和发

展,尤其是对经济欠发达地区的教育发展起到了非常重要的作用。西部农村中小学布局结构调整过程中不能盲目撤销教学点。现阶段,西部农村地区的部分教学点依然具有极其重要的意义。(1)方便农村学生就学。教学点方便学生就近入学主要是与教学点所处的地理位置有关。教学点大多位于西部偏远农村和人口稀少的民族地区,这些地区地形复杂,山地、高原、丘陵占很大比例。从地理因素来考虑,山区、丘陵和高原学生上学面临着许多实际困难。学生上学的距离最远达到90公里。平均距离为4.848公里。^[4](pp.78-79)在目前情况下,学生上学距离已经太远,而这对很多学生的学习时间、学习效果产生了很大的负面影响。缩短学生求学的的时间和距离以提高学生的学习效果并增强学校的吸引力应该是我们在学校布局结构调整中需要考虑的一个重要因素。此外,从学生、家长、教师及教育行政人员等不同主体对学生上学远问题的关注程度看,他们都认为学生上学远及安全问题是布局结构调整过程中最大和最担心的问题。(2)降低家庭的经济负担。偏远地区学生就近入学能够减少家庭的经济负担。教学点撤并以后,虽然可以降低公共教育支出,但是公共教育支出的减少是以私人教育投入的增加为代价的。教育经济学的相关研究表明,教育私人投入的增加和减少能够在很大程度上影响教育的普及率。家庭对孩子教育的直接经济投入包括学费、杂费、书本费、文具费、校服费、交通费、食宿费、医疗保险费、体检费等。虽然国家减免了一部分,但剩余部分对于西部农村地区的家庭来说也是一笔不小的开支。(3)有利于减少教育机会成本。教育的机会成本也是一个绝对不能忽视的因素。对于收入低的家庭,每个劳动力对维持家庭的运转都十分重要。调查发现,很多家长认为孩子到中心学校上学所增加的机会成本给家里带来了更重的负担,如果家里条件实在不允许,只能让孩子辍学回家务农或外出打工。因此,对于偏远农村的学生来说,他们还是愿意在本村上学,这样生活方便、节省开支,也能帮家里做点力所能及的活。

鉴于此,我们必须充分认识到教学点在我国西部农村中小学教育发展中的积极作用。目前一些地区不顾实际的撤并学校,在西部农村地区尤其是山区减少了农村学生的入学机会,增加了学生的学习费用。在目前情况下,我们有必要而且必须发挥教学点的积极作用,为偏远地区学生上学解决后顾之

忧。教学点不仅仅有助于解决偏远地区学生上学远上学难问题,更实质性的作用是在解决这一问题的基础上,防止因上学远上学难问题而导致的辍学现象的产生,避免新的教育不公平现象的发生。教学点有助于向偏远地区儿童提供更便利的入学机会,这符合义务教育的本质要求。因此,我们必须以“学生为本”,慎重考虑教学点的撤并问题。

(三) 加快寄宿制学校配套建设

从当前西部农村中小学布局结构调整中产生的问题来看,西部农村寄宿制学校后勤保障和配套设施条件的不足,管理力量的严重缺乏,已经成为制约调整工作有效开展的重要影响因素。因此,各地政府应充分重视撤点并校后寄宿制学校的配套建设与管理,对一些已经合并或计划合并的寄宿制学校要加大经费投入,从最基本的改水、建厕、建食堂和澡堂等工作做起,完善学校的基础设施建设,切实保障学生和教师的最基本生活。此外,国家还要专门定编配备专职保育员,保障寄宿学生能够安全用餐、按时休息、健康学习。

(四) 客观合理的进行教师队伍的数量、质量和结构的改组

教师队伍的数量、质量和结构是西部农村中小学布局结构调整能否顺利进行重要因素和前提条件。因此必须做好教师队伍的数量、质量和结构的改组工作。首先,要根据近期和中长期学校布局结构调整规划,特别是学校规模扩大,学校数量增加对教师队伍需求增加的态势,考察现有教师的基本状况,根据学生增长趋势和师生比要求,预测师资的需求状况及其来源渠道,有的放矢地做好教师人才的培养和储备工作。其次,要做好因学校撤消、合并、改建等而出现的剩余教职员工的合理分流和互补工作。既要确保新组建的教师队伍在整体素质不断提高,在基本结构如学历结构、职称结构、年龄结构、性别结构等上面有所优化。又要保障受分流教师在工作、生活以及人际关系等方面得到妥善安排。如处理好教师分流后的收入差别问题、协调新老教师的关系、规范教师管理和奖惩制度等,避免引发教师的不满和消极情绪和调整过程中教师资源的大量流失。

总之,从长远看,西部农村中小学布局结构调整应该是一个渐进的过程,应该长期规划,尤其应与当地的城镇化战略相协调。而且,在实施过程中应该务必避免出现学生受教育的私人成本上升,降低学生入学意愿等问题的出现。

[参考文献]

- [1] 庞丽娟. 农村中小学布局结构调整应因地制宜 [N]. 人民日报, 2006-3-16 (11).
局结构调整工作的通知 [EB/OL]. http://www.jyb.com.cn/jyzl/jyzc/jejy/ywjy/t20060626_21925.htm, 2006-6-26.
- [2] 王嘉毅, 吕晓娟. 教育公平视野中的农村学校布局结构调整 [J]. 甘肃社会科学, 2007, (6).
[4] 赵丹, 王一涛. 教学点在农村学校布局中的地位探析 [J]. 教育科学, 2008, (1).
- [3] 教育部. 教育部关于实事求是地做好农村中小学布

Concerning of Consider Western Region Village Primary and Junior High School the Layout Construction Adjusts

AN Fu-hai

(Research Center for the Educational Development of Minorities, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] School layout construction adjust develop for the margin that contract the education, promote the balanced development in education, extend superior quality education the resources overlays the scope; Educate the resources for the exploitation efficiency that increases, realize scale performance, have the important meaning. But set up the proceeding that construction adjust along with the school, people pay attention to the this work's meaning for economy do learn cost morely, is a blindness to pursue the scale performance particularly, impractical cancel the teaching order, causing the western region village primary and junior high school layout construction adjust the inside of appeared many problems. Should is proper because of the ground system, Make student the center, distinct to treat the western region village primary and junior high school layout construction adjust the problem.

[Key words] Western region village; Primary and junior high school; The layout construction adjusts; The teaching orders

(责任编辑 张永祥/校对 雅芝)