

“村小去留”：乡村教育之困与政策选择

◆曹长德 汪 洋

摘 要：考察乡村小学百年兴衰起伏之历程，不难发现，乡村教育政策是促动乡村小学发展变迁的关键力量。当前，“村小去留”之争源自“撤点并校”政策的施行及其政策后果，“去”、“留”立场的政策主体各持理据的根源是教育公平与教育效率的价值交锋。为此，乡村小学政策的变革，应循“促成政策张力”、“转变政策立场”和“形成政策体系”的基本理路，在布局政策之维，以乡镇为单位进行乡村小学布局；在体制政策之维，变乡村教育为乡镇教育；在安全政策之维，推进农村标准化寄宿学校建设，构建可靠的校车服务体系；在师资政策之维，按需培养责任型乡村教师。

关键词：乡村小学；乡村教育；乡村教师；学校布局；教育政策

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2017.06.006

村小是乡村小学的简称，其内涵具有广义和狭义之分，广义上的内涵为一种小学分类，与城市（城镇）小学相对应，狭义指在中国语境下的特殊内涵，即以行政村为布局依据和单位的村落小学。整个 20 世纪，乡村小学在我国教育体系中占有举足轻重的地位，之于我国社会的发展贡献突出，尤其是在教育事业的进步和国民基本素质的提升方面。21 世纪以降，随着城镇化和工业化的速度进一步加快，农民“离土”倾向渐趋主流，乡村学校生源呈现急剧萎缩的态势，大批“麻雀村小”和“袖珍村小”在短时间内，“灌满”了整个中国农村地区，仅甘肃一省，现存此类小学就达 3100 余所。^[1]由于这些小规模乡村小学条件简陋、师资薄弱、生源极少，社会各界近年来对于此类学校去留问题的讨论愈发激烈。“十三五”是我国基本实现教育现代化的决胜阶段，而乡村教育的现代化无疑是达成该目标的关键。由此可见，乡村小学在尚未正式启动现代化进程的情况下，就被动地陷入了进退两难的困境。那么，乡村小学究竟何以至此，同时，作为国家介入力量和教育治理工具的乡村教育政策，至此又应何为？

一、村小的前世今生：由村村有小学到村小空心化

分析乡村小学现实尴尬境遇的深层动因，尚须系

统回顾我国村小的兴衰发展历程，以形成一条抽象的变迁曲线，并藉以探究乡村小学因何兴起、繁荣和衰落。洞悉乡村小学的变迁曲线，不难发现其重要拐点（上行或趋下）处皆存在一股重要力量——政策，要么是专门的教育政策，要么是关涉教育的政策。

（一）乡村小学的兴衰起伏

正规意义上的乡村小学肇始于清末的教育“新政”。20 世纪以前，在中国农村地区，代替正规小学的教育实施机构是书院、私塾等传统育人组织，直至 1901 年清廷颁布《兴学诏书》，乡村小学方得以兴起。该诏曰“各省着原有书院，于省城改设大学堂，各府、厅、直隶州均设中学堂，各州、县均改设小学堂，并多设蒙养学堂”。^[2]并于 1904 年颁布《奏定学堂章程》，实施以西方学制为蓝本的新型学校教育制度，在初等教育方面明文规定“初等小学堂为养正始基，……集资广设，……”。^[3]清廷的这一系列教育新政举措，在全国范围内催生了大批新式小学，小学在校生人数大幅增长，参见表 1 数据。20 世纪 20、30 年代，一大批怀着救国强国理想的知识分子走出书斋，奔赴农村，致力于乡村教育发展，开展了声势浩大的乡村教育实验。譬如，黄炎培的江苏徐公桥农村改进试验区（1926 年）、陶行知的南京晓庄乡村师范学校（1927 年）、晏阳初的河北定县乡村改进试验区

曹长德 汪 洋/安庆师范大学教育学院（安庆 246133）

(1929年)、梁漱溟的山东邹平试验区(1931年)等等。1935年南京国民政府颁布了关于义务教育的系列法案,包括《义务教育暂行办法大纲施行细则》、《二年制短期小学规程》、《市县划分小学区办法》等^[4]期间农村地区增设了大批短期小学,小学在校生数随之攀高,参见表2数据。

1949年新中国成立,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,指出“要有计划有步骤地实行普及义务教育”,由此乡村教育进入体制转型时期,同期掀起了农村办学热潮。^[5]1957年的全国教育行政会议明确指出:“小学教育的发展必须打破国家包办下来的思想……在农村要提倡群众办学,并允许私人办学”。该阶段,乡村小学发展较为迅速。文革期间,学校管理与教学完全失控,与时局一致,乡村小学基本处于瘫痪状态。改革开放不久,中共中央、国务院即出台了包括《关于普及小学教育若干问题的决定》(1980年)、《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》(1983年)在内的关于乡村教育发展的一系列政策,并于1985年进入乡办教育时期(《关于教育体制改革的决定》),至1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施,标志着我国乡村小学发展进入稳定繁荣时期。^[6]1996年,全国共有53.5万所乡村小学,74.01万个行政村,另有约18.70万个教学点(1997年数据),每个行政村的小学占有率约为0.976。可见,自新中国成立以来,经过近50年的发展,至20世纪末,“村村有小学、一村一校”的乡村小学格局渐趋稳定。

21世纪以来,城镇化和工业化进程加快,土地之于农民的魅力日渐式微,村民“离土”倾向渐趋主流,随迁就读的儿童数量日益增加,加之计划生育政策的深入推行和村民对于接受优质教育需求的增长,乡村适龄入学儿童数量骤减,乡村小学的生源出现严重萎缩,村小愈发呈现出“空心化”的状态,诸如“一师一生”的“麻雀村小”、“袖珍村小”普遍存在。

(二)村小变迁的政策逻辑

考察乡村小学的发展历程,即可明晰村小并非自发、自觉地形成,亦非“自组织”的结果,而是依托于国家力量藉以发展存续。它的兴衰起伏过程无不渗透着国家的意志,突出体现为政策,包括专项教育政策和关涉教育的公共政策。故而,其在很大程度上是“他组织”发展的结果。将村小的兴衰历程与乡村

教育政策的历史序列进行比对,不难发现两者的变迁曲线几近吻合。据此,不妨提出如下假设:乡村小学政策是促动乡村小学发展变迁的关键力量。接下来的工作就是进行乡村小学关键变迁节点的定位,并寻找验证假设的证据。关键节点定位的依据是乡村小学数量和小学生数量的大幅变动,假设的验证逻辑为:乡村小学数量和小学生数量的大幅变动与乡村小学政策之间存在明显的响应关系,质言之,乡村小学政策的颁布与大幅数量变动之间在时间序列上紧密关联。

1904年《奏定学堂章程》颁布,当年全国小学数量为3.465万所,小学生人数为91.8586万人,至1909年,小学数量增加到5.1678万所,小学生人数增加到279.3633万人,较之于1904年分别增加1.7028万所和187.5047万人,增幅分别达49%和204%。虽然此处引用的数据为全国小学数量和学生数量,但乡村小学作为国家教育体系的重要组成部分,该数据也可从侧面映射乡村小学数量和小学生人数的大幅变动与乡村小学政策之间存在明显的响应关系(表2、3、4数据同理)。

表1 1904-1909年全国小学数量与小學生人数

	小学数(万所)	小学生数(万人)
1904年	3.465	91.8586
1909年	5.1678	279.3633
增量	1.7028	187.5047
增幅	49%	204%

数据来源:教育部.第一次中国教育年鉴(上)[M].北京:开明出版社,1933:423.

表2 1929-1936年全国小学数与小學生人数

	小学数(万所)	小学生数(万人)
1929年	21.2385	888.2077
1936年	32.0080	1836.4956
增量	10.7695	948.2879
增幅	51%	107%

数据来源:教育部.第二次中国教育年鉴(下)[M].北京:商务印书馆,1948:1455.

1935年,南京国民政府颁布了关于义务教育的系列法案,次年全国小学数量为32.008万所,小学生数量为1836.4956万人,而1929年全国小学数量为21.2385万所,小学生数量为888.2077万人,1936年数据较之于1929年而言,小学数量和小学生数量的增量分别为10.7695万所和948.2879万人,增幅分别达51%和107%。1949年《中国人民政治协商

会议共同纲领》颁布,指出“要有计划有步骤地实行普及义务教育”。三年后,全国小学总数量达 52.7 万所,较之于 1949 年当年学校总数 34.68 万所,增加了 18.02 万所,增幅达 52%;同时,1952 年的适龄入学率为 49.2%,较之于 1949 年 20%的比例,增加了 29.2 个百分点。

表 3 1949-1952 年全国小学数与适龄儿童入学率

	小学数(万所)	适龄儿童入学率(%)
1949 年	34.68	20
1952 年	52.7	49.2
增量	18.02	—
增幅	52%	—

数据来源:中国教育年鉴(1949-1952 年)。

1957 年,第三次全国教育行政会议明确提出,“小学教育的发展……在农村要提倡群众办学,并允许私人办学”。当年,全国小学数量就增加了 1.83 万所。1958 年全国小学数量则创新高,总数达 77.68 万所,相比 1957 年的数据增加了 22.95 万所,增幅达近 42 个百分点。1965 年,教育部召开全国农村半农半读教育会议,要求农村教育实行全日制小学和耕读小学两条腿走路的方针。当年,乡村小学数量猛增至 162.5 万所,成为乡村小学发展史上之最,较之 1962 年增加近 100 万所,增幅达 155%。

表 4 1956-1958 年全国小学数量与小学生的数量

年份	小学数(万所)
1956 年	52.90
1957 年	54.73
1958 年	77.68

数据来源:中国教育年鉴(1956-1958 年)。

表 5 1962-1965 年全国乡村小学数量

年份	小学数(万所)
1962 年	63.7
1963 年	67.5
1964 年	103.1
1965 年	162.5

数据来源:中国教育年鉴(1962-1965 年)。

1971 年《全国教育工作会议纪要》提出:“争取在第四个五年计划期间,在农村普及小学五年教育,有条件的地区普及七年教育”。“小学不出村”的口号正是在这样一种背景下提出的。据表 6 数据,1971 年该政策性规定出台时,全国乡村小学数量为 93.1 万所,1973 年为 99.6 万所,1975 年达 105.7 万所,年均增量为 3.15 万所。1983 年,中共中央、国务院《关

于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》提出:力争在 1990 年前基本普及初等教育,并规定“普及初等教育的规划和措施,要落实到县和区、乡、社队。政策施行两年后,1985 年,全国乡村小学的数量为 76.6 万所,行政村的数量为 94.1 万个,每个行政村的小学占有率达 0.82,“一村一校”的格局基本形成。到 1996 年,每个行政村的小学占有率达 0.976,至此,“村村有小学”的乡村小学格局基本稳定。

表 6 1971-1975 年全国乡村小学数量

年份	乡村小学数(万所)
1971 年	93.1
1973 年	99.6
1975 年	105.7

数据来源:中国教育年鉴(1956-1958 年)。

2001 年,国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,指出应“因地制宜调整农村义务教育学校布局”,要“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,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”。此后 10 余年间,乡村小学的消逝速度惊人,尽管 2006 年教育部曾先后发文强调:“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……防止因过度调整造成学生失学、辍学和上学难问题”,但村小消逝的速度却并未因此而放缓。据中国教育统计年鉴数据,1997 年至 2012 年,全国乡村小学数量减少了 35.80 万所,减幅达 69.79%,即平均每天消失 65 所乡村小学,平均每小时消失 3 所乡村小学。2011 年,全国行政村数量为 58.99 万个,乡村小学数量为 16.9 万所,教学点数量 6.1 万个,每个行政村的小学(包含教学点)占有率不及 0.4,较之 1996 年,减幅为 60%,“一村一校”的乡村小学格局被完全打破。

综上所述,乡村小学数量和小学生数量的大幅变动与乡村小学政策之间存在明显的响应关系,因而假设得以验证:乡村教育政策确为促动乡村小学发展变迁的关键力量。故而,“反思农村教育存在的问题,我们依然应该清醒地认识到,种种问题的出现是与政策问题密切相关”。^[7]

二、村小去留:争议的由来与根源

对于农村义务教育学校布局调整中的乡村小学,是撤并还是保留,无论是政策的执行方(地方政

府和教育行政部门),还是政策的相对方(村民群众),意见均难统一。故而,关于村小的“去”、“留”之辩,近年来在社会各界中持续发酵。

(一)村小去留之争的由来

自2001年“撤点并校”政策施行以来,乡村小学数量急剧下降,以至于2006年教育部发布的“关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知”,都无力克服“撤点并校”的政策惯性。2012年,国务院办公厅发布的“关于规范农村义务教育学校布局调整的意见”,意见指出:“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校,规范农村义务教育学校撤并程序,在完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前,暂停农村义务教育学校撤并”。“意见”下发后,乡村小学的消逝速度有所减弱,乡村小学过度撤并的势头趋缓,有的省市甚至恢复了已撤并的学校。2012-2013年媒体关注的内容也证实了这一点(参见表7)。2015年,国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,要求“加快探索建立乡村小规模学校办学机制和管理办法,建设并办好寄宿制学校,慎重稳妥撤并乡村学校,努力消除城镇学校‘大班额’,保障当地适龄儿童就近入学。”考察政策内容的纵向序列特征,不难看出,乡村小学布局调整即“撤点并校”,在现实中执行力度显然“过猛”,撤并的规模和速度远远超过调整布局的实质必要性。其政策后果不仅表征为村小数量的急剧下降,而且带来了农村适龄儿童就近入学难、教育负担成本增加、接送安全等新问题。

“撤点并校”被紧急叫停后,1名学生、2名老师等袖珍型的“空心”村小保留了下来。然而,保留下来的这批村小怎么办,是继续走“撤并”路线还是在困境中坚守?简单梳理村小去留问题的媒体关注,可以发现,2012年“暂停调整的意见”发布后,媒体关注的焦点逐渐由“暂停村小撤并的必要性和控制现状”转向“村小的未来走向问题”。尤其是2014年以来,公众媒体对于村小去留问题的关注度空前高涨,去留争议进一步发酵,有些建议保留,如《大河报》刊发的评论认为:“不强迫撤点并校彰显教育良知”,有些虽然建议继续撤并,但强调须谨慎为之,如《央广网》、《嘉兴日报》等媒体。争议由此而来。

(二)村小去留之争的根源

从乡村小学变迁的政策逻辑和媒体关注的发展

脉络来看,村小去留争议的直接引发原因是“撤点并校”政策,“去留之争”正是在该项政策的执行过程中产生和发展出来的。表面上看,去留争议是因政策立场分殊而致,然根源并非在此。政策立场各异源自政策利益冲突,^[9]而政策利益冲突往往是因政策价值取向相悖所引致,其因果中介在于公共政策的本质是“对全社会价值做出的权威性的分配”。^[10]因而,不妨按此逻辑分析村小去留之争议。

持“去”之政策立场,主张撤销乡村小学的基本论点是:乡村小学的生源严重不足,办学条件与师资力量极其薄弱,撤并村小可实现规模发展,以节约办学成本。此立场政策主体的支持理据大致为:一是在城镇化和工业化的背景下,土地之于村民的魅力与吸引力日渐式微,村民的离土倾向日趋明显,义务教育阶段进城务工人员子女随迁率不断增加,由2009年的30.95%增长到2014年的38.42%,乡村小学的生源严重不足,空心村小的背后是空心村落;二是随着农村地区物质文化水平的提高,农民家庭资本的整体水平有了一定的提升,尤其是部分外出务工的精英和创业家庭,在短期内实现了家庭资本的快速积聚,他们对于接受教育的需求已超出“入学机会”的范畴,而是呈现为对优质教育机会的追求,而乡村小学的办学条件艰苦、师资力量薄弱,已然被他们排除在受教育学校的选项之外,如此就加重了乡村小学的生源危机;三是自1971年计划生育政策推行(1982年计划生育被确定为基本国策写入宪法)以来,农村人口出生率在总体上呈下降趋势,乡村适龄入学儿童的数量维持在一个相对偏低的水平,乡村小学的生源亦受此影响。

持“留”之政策立场,主张保留乡村小学的基本论点是:乡村小学方便乡村适龄儿童就近入学,节约受教育家庭的教育负担成本,益于保障学生安全。此立场政策主体的支持论据大致为:一是村小撤并易造成当地适龄入学儿童“上学难、上学远”的问题,有抽样调查数据显示,“乡村适龄儿童的生均入学距离为5.415公里”,^[10]严重违背了“就近入学”的政策要求;二是“撤并村小”不仅意味着入学距离的增加,而且会生成新的间接家庭教育成本,增加农村家庭的教育负担,如交通成本、时间成本、伙食成本和住宿成本。2008年的抽样调查数据显示中部省区在校寄宿学生每学期增加教育成本657.3元,西部省区为

每学期 787.8 元^[11] 占当年农村居民人均纯收入的 13.8%—16.5%(2008 年农村居民人均纯收入为 4761 元) 2012 年乡村学生年均交通费在 396-792 元之间,约占当年农民人均纯收入 5%-10% 对农村家庭尤其是贫困家庭造成了较大的经济压力。由于近年来物价水平的上涨,可以肯定的是,这一数字和比例呈上涨态势;三是,乡村小学的校车服务体系尚未构建,“农村地区正规校车配备率低 64%的农村小学生乘坐公交车上下学,13%的学生乘坐面包车或三轮车上下学,72%的学生反映乘坐私人面包车或三轮车感觉到拥挤,43%的学生反映所乘车辆没有配备安全带,84%的乘车学生反映没有随车人员陪同”^[12] 乡村地区的校车事故日常见诸报端的缘由正在于此,农村家庭不得不承担因此造成的安全成本。

“去”、“留”立场的政策主体各持理据的背后,实质上是教育公平与教育效率的价值交锋。立论于“去”的立场,实质上是主张效率优先,即将节约成本作为政策决策的取向;立论于“留”的立场,实质上是主张公平主导,即将群众的公平获得感作为政策决策的取向。分析至此,村小去留争议的根源便浮出水面,即教育公平与教育效率两类政策决策取向的冲突与博弈。

三、乡村小学政策的变革理路与构想

既然乡村小学政策与乡村小学的兴衰起伏之间存在明显的响应关系,前者为促动后者发展变迁的关键力量,那么村小去留两难之困境,乡村小学政策又应何为?

(一)乡村小学政策变革的基本理路

乡村小学政策变革的基本理路应围绕“村小去留的本质”展开,大致包含三个方面的内容:促成政策张力、转变政策立场和形成政策体系。首先,促成政策张力。公平与效率并不是非此即彼的关系,教育公平与教育效率更不适合“零和博弈”的游戏规则。乡村小学政策如何辩证地处理教育公平与教育效率之间的关系,实现平衡、协调与可持续,实现“正和博弈”,须促成政策张力纾解。其一,促成政策价值张力,在效率与公平间的最佳节点上打开“政策之窗”,提升政策品质。政策价值张力的形成有赖于多元价值主体的博弈,单向约束的政策决策主体结构是不可能促成政策价值张力的。一方面,固有决策主体(教育行政决策者)须改变传统的政策决策思维,更

新政策决策理念,该方面可通过制度化培训与政策体验实现。对于固有政策决策主体而言,前者是一种被动式、他组织的思维更新路径,后者是一种主动式、自组织的理念转变管道。这里需要说明的是,政策体验不是形式化地下基层、访群众,而是强调固有决策主体以政策对象的身份去真实地体验政策的执行过程,直面政策后果。另一方面,应着力构建多元政策价值主体的博弈机制,搭建价值博弈平台,如定向咨询机制,即主动向高校或农村教育中介组织(21世纪教育政策研究院等类似组织)咨询政策决策的重点和难点,预估政策后果,设计风险规避方案等。其二,促成政策内容张力,在政策文本的体例结构和规范表述上体现“刚柔并济”之特征。对于涉及教育公平问题的文本应多予以刚性约束,如乡村小学生的就近入学距离的估算办法,因撤点并校而致的农村家庭间接教育成本的补偿办法,等等;对于关涉效率问题的文本,中上层政策决策部门不宜于定刚性要求,应给予基层教育行政部门适度的自由裁量空间,因地、因时、因校制宜地调适政策运行方式。

其次,转变政策立场。“撤点并校”政策之所以价值结构失衡,饱受诘难,原因在于政策主体的立场出了问题,功利特征明显。为此,政策主体尤其是固有政策主体应转功利(社会学意义上)的政策立场为“功利主义”(道德哲学意义上)的政策立场,避免急功近利,追求最大多数人(以农村受教育家庭为核心的所有利益相关主体)最大的幸福。^[13]具体而言,对于决策者,要摒弃“一策破题”的决策立场,切实转变“求快不求好”思维;对于执行者,要摒弃“拿政策换政绩”的执行立场,切实转变“对上不对下”的思维。最后,形成政策体系。一个政策问题绝不可能因一项政策的出台而解决,需要相关配套政策与之形成协同态势。村小去留问题,从表面看,是农村地区小学布局和设计的问题;从深层看,同样关涉乡村小学的制度问题、经费问题、安全问题和师资问题。故而,形成与此系列问题相匹配的政策体系,方为乡村小学走出“去留”困境的现实出路。

(二)乡村小学政策变革的宏观构想

乡村小学政策变革的核心在于布局的规划与设计,同时尚须考虑与布局紧密相关的因素,在体制、安全和师资等维度进行配套变革,以形成政策协同之态势。首先,在布局政策之维,以乡镇为单位进行

乡村小学布局。理性地分析,一方面,乡村小学规模过小、区位分散,的确是乡村小学教学质量低位徘徊的一个重要原因;另一方面,在城市化和工业化进程加快的背景下,乡村小学规模的缩小和学生数量的减少是今后的一个阶段性趋势。从图1可以看出,2014年,我国乡镇数量为32683个(其中镇20401个、乡12282个),7.7万个街道办,69万多个行政村,乡村小学数量为128703所(不含县镇46414所),加上78565个教学点,共计207268所(个),已经是平均2-3个村共享1个教学单位,4-5个村共享1所小学。从图2可看出,随着城镇化发展,城镇小学生数量在2011年发生逆转,超过农村且差距在拉大。据《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》,到2020年,常住人口城镇化率将达60%左右。这将意味着乡村小学及教学点将有很大可能因生源减少而进一步萎缩。据此推判,以行政村为单位的乡村小学建设已经失去了基础条件。

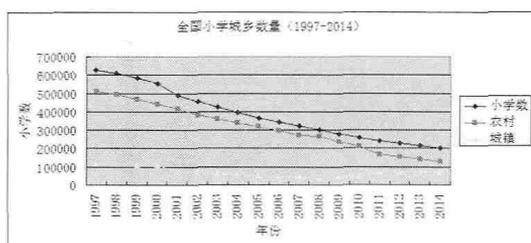


图1 全国小学城乡数量(1997-2014年)

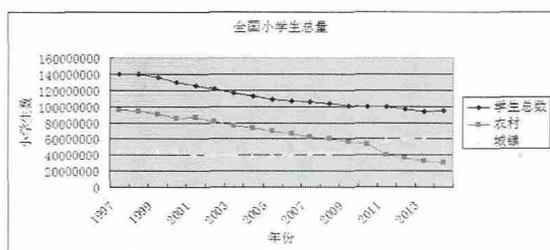


图2 全国小学生总量(1997-2013年)

随着乡村适龄入学人口的变化和对优质教育诉求的提升,乡村小学布局结构并非不能调整,而是要制止盲目的跟风式撤并和强行的政绩式撤并。问题的症结是如何去把握撤并的“度”:其一,尊重乡村群众的意愿,保留部分仍有入学需求和基本办学条件的村小;其二,确需撤并的村小,应循就近入学的原则,方便农村家庭照看学龄儿童。为此,不妨以乡镇为单位,据生源规模和入学距离进行统一规划布局,距乡镇中心校3公里以内的村小原则上予以撤消,合并到乡镇中心校;距离乡镇中心校较远(3公

里以上)、确有入学需求的村小应予以保留,设立乡镇中心校分校区。为保证乡村小学区域布局的科学性,甚至可以允许突破乡镇行政区划进行设计。同时,为避免大规模学校和大班额现象的出现,地方教育政策部门可据生源变化情况,科学设置学校办学规模,如河南省在《关于优化农村中小学校布局加强寄宿制学校建设全面提高教育质量和办学效益的意见》规定:“乡镇政府所在地的中心小学原则上按24班规模;在人口比较密集平原地区的农村中心小学原则上按18班规模;人口比较分散的山区、丘陵地区的农村中心小学原则上按12班规模”。

其次,在体制、安全和师资政策之维,须协同与配套。其一,在体制政策之维,变乡村教育为乡镇教育。变乡村教育为乡镇教育,实质上就是要求将乡镇作为乡村教育的管理重心。在学校管理体制上,上移管理重心,采取集团化办学模式,通过“乡镇名校+弱小”、“乡镇名校+农校”等方式,打造以城镇名校和部分实力较强的乡镇中心校为主体的教育集团;同时,在乡镇中心校分校区管理上,须体现灵活性原则,可依据分校区生源变化情况,区别为“固定校区”和“暂定校区”,其中“暂定校区”的设置对象为生源规模趋减且确有特殊入学需求(如交通不便等)的“保留性村小”,其设置地点和时限可由乡镇中心校据上述因素予以适时调整。在教育行政体制上,下移或转移管理重心,理顺基层教育行政部门与编办之间的关系,建议出台相关政策,在基层编办与教育行政部门之间建立委托代理关系,实行乡村教师编制专项托管,赋予教育行政部门辖区师资的自主调配权,缓解乡村小学教师的结构性缺编问题。

其二,在安全政策之维,推进农村标准化寄宿学校建设,构建可靠的校车服务体系。在农村标准化寄宿学校方面,根据生源地域分布及其规模,适时新建或改扩建农村标准化寄宿学校。在推进农村标准化寄宿学校建设的过程中,须强调两点,一是坚持先建后撤的原则,保障学龄儿童的入学安全;二是建立因地适宜的教育成本补偿制度,减轻乡村家庭因变更就读学校而致的食宿和交通成本。在校车安全方面,严格参照《校车安全管理条例》,构建可靠的校车服务体系,将农村小学校车购置及运营费用纳入地方政府年度预算。同时,考虑到地方财政之于校车成本的约束程度,对于非寄宿类学生实行每天接送,对于

寄宿类学生实行一周多次接送,弹性把控。其三,在师资政策之维,按需培养责任型乡村教师。《乡村教师支持计划(2015-2020年)》颁布以来,大多数省份均出台了相关新政,核心内容为定向培养乡村教师。一些省份明确规定了培养总额和每年人数。而实际上,乡村教师的需求受城镇化率、随迁子女人数、自然出生率、二胎政策等诸多变量约束。如培养不足,则难以满足乡村小学的教育需求,后果是乡村小学的教育质量难以实现“突围”目标,变相侵犯了乡村

学龄儿童的受教育权。若培养过剩,则会造成培养出来的教师面临无生可教的局面,其后果是增加办学成本,不仅包含政策设计和推行成本,还会形成新的成本增长点,比如新的教师待遇成本、教师个人的时间成本,致使教育资源的无效配置。故而,乡村教师定向培养政策应构建一种行之有效的动态调控机制,按需、按质培养责任性乡村教师。

(责任编辑 陈霞)

注释

①数据来源:中国教育统计年鉴(1996-1997年)。

②部分数据转引自程天君,王焕.从“文字下乡”到“文字上移”:乡村小学的兴衰起伏[J].教育学术月刊,2014(8):3-11.

③之所以将2011年数据作为统计对比对象,原因在于2012年的行政村数量无据可考。

④数据来源于《中国农村教育发展报告(2015年)》和2014年国家统计局数据。

⑤数据来源:《中国农村教育发展报告(2012年)》。

⑥图1与图2的数据来源为中国教育统计年鉴(1997-2014年)。

⑦3公里的入学距离并非固定化的基准,而为部分改革先行省市(成都等城市)的实践做法。各地可在通盘分析地理区位、交通便利和生源分布等因素的基础上进行调整。

参考文献

- [1]柴秋实.甘肃现存“麻雀学校”3100余所,去留问题引关注[N].人民日报,2015-12-11.
- [2]朱寿鹏.光绪朝东华录(四)[M].北京:中华书局,1989:4717.
- [3]陈学恂.中国近代教育史教学参考资料(上册)[M].北京:人民教育出版社,1986:532-551.
- [4]宋恩荣,章咸.中华民国教育法规选编[M].南京:江苏教育出版社,1990:60-66.
- [5][6]程天君,王焕.从“文字下乡”到“文字上移”:乡村小学的兴衰起伏[J].教育学术月刊,2014(8):3-11.
- [7]张乐天.我国农村教育政策30年的演进与变迁[J].南京师大学报(社会科学版),2008(6):85.
- [8]康翠萍.“治策”、“知策”、“行策”教育发展规划决策模式及其选择[J].教育研究,2015(9):46-50.
- [9][美]戴维·伊斯顿.政治生活的系统分析[M].北京:华夏出版社,1999:26-27.
- [10]21世纪教育研究院.十年“撤点并校”,农村小学减少超五成[EB/OL].<http://www.eeo.com.cn>.
- [11]21世纪教育研究院.农村教育布局调整十年评价报告[EB/OL].<http://www.shekebao.com.cn>.
- [12]邬志辉,秦玉友.中国农村教育发展报告(2012)[M].北京:北京师范大学出版社,2012.
- [13][英]约翰·穆勒.功利主义[M].北京:商务印书馆,2014:16-21.

Difficulties of Rural Education and Policy Choices

Cao Changde & Wang Yang

(School of Education, Anqing Normal University, Anqing 246133)

Abstract: It is not difficult to find that the rural education policy is the key force to promote the development of rural primary schools. At present, the consequence of “whether to merge schools in rural areas” policy is that education resources is not sufficient in small villages. The position of the policy subject is the source of educational equity and efficiency. Therefore, the rural primary school policy changes should follow the rules of “to present policy function”, “to change the policy stand” and “to form policy system”. In the layout policy of rural primary school, the layout of the township as a unit in the system should be selected; in the policy dimension, the change of rural education for township education is necessary; in the security policy, promoting the construction of rural boarding school standardization and building reliable bus service system is crucial; in the dimension of teacher policy, the rural teachers training should be based on the needs.

Keywords: rural primary school, rural education, rural teachers, school layout, education policy