

对我国农村中小学布局调整的再思考

进入新世纪以来，在全国基本普及九年义务教育的基础上，在城镇化、农村行政区划调整、学龄人口减少、农村学校标准化建设以及推进基础教育内涵发展的大背景下，全国各地大力推动中小学布局调整，总体上适应了提高义务教育办学效益和教育质量的需要，但在少数农村边远山区和交通不便地区，也产生了部分小学生上学难的实际问题，甚至引起部分媒体和“两会”代表的关注。对此，我们进行了实证分析，先后还对新疆、新疆建设兵团、甘肃、宁夏、云南、广西、湖南、河南省部分县的农村学校进行了实地调研，在总结各地取得显著成绩、分析存在问题与原因的基础上，提出了农村中小学布局结构调整的政策建议。

一、农村中小学布局调整取得了明显成效

1、撤并了一批条件较差的教学点，农村学校规模效益得到提高

各地通过布局调整，一些农村不具备基本办学条件、规模较小的村小、教学点实现了整合，农村学校校均规模有所提高。2000-2006年，我国农村小学由44.03万所减少到29.51万所，减少了14.52万所；农村初中由3.93万所减少到3.53万所，减少了近4000所；农村教学点由15.75万个减少到8.76万个，减少了6.99万个。农村小学校均规模由193人增加到226人，办学的规模效益明显提高。

表 1 2000-2006 年全国农村小学校均规模变化情况

	2000 年	2002 年	2004 年	2006 年
全国合计	193	212	219	226
东部	238	258	273	281
中部	178	187	192	204
西部	177	208	213	214

2、集中配置教学资源，推动了农村学校办学基本条件的改善

各地在布局调整中集中有限财力，通过改造、新建一批学校以及集中配置教育教学资源，改善农村学校的办学条件。配合国家和各地危房改造等一系列义务教育工程的实施，许多省份基本消除了危房，逐步配备了实验室、图书室、远程教育设施以及学生基本生活设施。2000-2006 年，农村小学生均校舍面积从 4.5m² 增加到 5.7m²，农村初中生均校舍面积从 4.8m² 增加到 6.7m²。农村教育和乡村学校的面貌得到显著改善。

表 2 2000-2006 年全国农村小学学校达标率变化情况

	2000 年				2006 年			
	合计	东部	中部	西部	合计	东部	中部	西部
体育运动场面积达标率	49.19	61.99	52.49	36.99	51.60	58.52	49.91	48.90
体育器械配备达标率	48.95	63.03	52.04	36.06	44.00	51.67	41.50	41.68
音乐器械配备达标率	39.69	53.67	39.35	30.36	38.75	45.20	36.51	36.94
美术器械配备达标率	37.48	51.60	37.41	27.79	37.26	44.09	34.90	35.33
自然实验仪器达标率	43.34	54.70	44.11	34.70	49.61	53.02	45.01	52.30

3、农村教师素质得到提高，队伍建设进一步加强

各地在农村学校布局调整中，通过调整和优化教师配置，补充了一批合格教师，妥善安置了一批代课人员 and 不合格教师，总体上提高了农村学校教师队伍的整体素质。2000-2006年，农村小学代课人员由2000年的45.61万人减少到25.44万人，减少了20.17万人。农村初中代课教师由6.24万人减少到3.90万人；2001-2006年全国农村小学专任教师学历合格率由96.04%提高到98.43%，农村初中专任教师学历合格率由84.74%增加到94.8%。农村教师队伍建设和整体水平发生了新的变化。

表3 2001-2006年全国农村小学初中教师学历变化情况

	农村小学专任教师学历合格率				农村小学高一级专任教师比例			
	2001	2002	2004	2006	2001	2002	2004	2006
全国合计	96.04	96.70	97.78	98.43	20.25	25.07	40.14	53.61
东部	97.91	98.26	98.86	99.24	24.20	29.92	45.40	58.29
中部	96.87	97.51	98.29	98.79	20.67	25.19	37.99	50.48
西部	93.10	94.20	96.20	97.21	15.58	20.06	37.50	52.58
	农村初中专任教师学历合格率				农村初中高一级专任教师比例			
	2001	2002	2004	2006	2001	2002	2004	2006
全国合计	84.74	86.62	91.31	94.80	9.35	11.36	19.00	29.97
东部	87.44	88.94	92.89	95.96	10.50	12.59	21.24	34.45
中部	84.71	86.99	91.01	94.20	10.07	12.56	19.16	29.15
西部	81.40	83.35	90.07	94.39	6.88	8.20	16.46	26.02

4、农村学校教师配备水平有所提高，城乡差距有所缩小

农村学校布局结构调整，使农村教师相对集中到规模较大的学校成为可能，客观上改善了教师与学生的比例结构。2001-2006

年，农村小学的生师比由 22.68 下降到 18.96，农村初中由 20.11 下降到 17.10。从城乡对比来看，全国农村小学生师比首次低于城市和县镇，初中布局调整后教师资源得到优化，并结合现代远程教育的实施，使农村学校国家课程方案规定的课程开齐率有了明显提高。

表 4 2001-2006 年全国农村小学初中生师比变化情况

	2001 年	2002 年	2004 年	2006 年
全国合计	22.68	21.90	20.28	18.96
东部	21.93	21.00	19.13	17.90
中部	21.61	21.04	19.46	18.24
西部	24.74	23.79	22.27	20.88
	2001 年	2002 年	2004 年	2006 年
全国合计	20.11	20.17	19.40	17.10
东部	20.12	20.01	18.77	16.21
中部	20.46	20.56	19.94	17.25
西部	19.57	19.79	19.33	17.91

二、农村中小学布局调整产生一些新问题

1、东中西部地区学校撤并速度均超过学生减幅

从东中西部地区近年来中小学学校数的增减变化情况看，在全国范围内初中虽有所撤并，但减少数量和比例都不大；而小学和教学点的变化则呈现了撤并数多、减幅大的情况。2000-2006 年，全国小学共撤并 21 万所，小学教学点撤并了一半。

比较东、中、西部地区，初中学校的调整与初中学龄人口和

在校生数的增减幅度较为接近。但相比之下，东中西部三个地区都存在小学及教学点撤并速度大大超过小学学龄人口和在校生人数减幅的现象，其中，西部地区尤其是西部农村的小学和教学点撤并速度更快。2000年到2006年间，小学及教学点分别减少6.6万所和3.9万个，其减幅相当于在校生减幅的3倍。

2、部分边远山区农村小学调整过快产生了一定偏差

在过去几年中，中西部农村边远山区、交通不便地区中小学布局调整存在撤并过多、过快的问题。2006年，中西部农村小学校数比2002年累计减少20%以上，大大超过同期小学学龄人口和在校生10%左右的减幅。这一情况在西部农村边远山区尤为严重。2002-2006年，西部农村边远山区小学校数减少幅度超过小学学龄人口和在校生减幅的5倍；小学教学点的减幅更大。与此相比，全国平原地区小学和教学点的减少幅度，则与小学学龄人口和在校生的减幅基本相当。

农村边远山区大规模撤点并校，客观上造成了部分小学生上学难、上学远的问题，甚至导致这些地区小学辍学率远高于其他地区。2006年，西部农村山区（不含县镇）小学辍学率高达3.5%，部分农村边远山区和贫困地区甚至超过5%。

3、农村山区教师年龄老化及青年教师进不去留不住问题依然突出

总体上看，中小学教师尤其是农村小学教师老龄化现象令人堪忧。2006年，全国农村小学46岁及以上的教师数占专任教师总数的1/3，而25岁以下年轻教师比例仅为1/10。从各地区的情况看，中部的湖北、安徽、河南、江西以及西部的宁夏、陕西、甘

肃和内蒙古等省区，存在严重的教师队伍年龄结构老化、青年教师进不去留不住的现象，在农村边远山区小学这一问题更为突出。

中西部农村地区教师素质不高，骨干教师少，与城市学校的差距有进一步扩大的趋势。2006年，全国小学大专及以上学历教师的比例为62.1%，而中西部农村远低于这一比例，尤其是西部农村山区小学的比例更低，平均仅为50%左右。中西部地区初中本科及以上学历教师的比例也很低，其中江西、河南、内蒙等一批中、西部省区的农村山区初中的这一比例仅为10-15%。

值得引起重视的是，部分中西部地区农村尤其是贫困县农村一批学校，近三年来没有大中专毕业生前来任教；另外，农村中小学外语、音体美、信息技术、劳动技术等课程教师紧缺的问题仍然较为严重。很不利于这些地区提高教育教学质量和全面推进素质教育。

4、农村边远山区中小学寄宿生比例高、住宿拥挤

国家实施的一系列农村中小学学校建设改造工程，一方面明显改善农村学校上学难的问题，但另一方面，也同时带来了生活设施建设和住宿条件跟不上学生规模变化以及住宿拥挤等实际困难。

实地调研和面上分析均表明，在西部地区农村尤其是农村边远山区中小学的学生住宿状况总体上比较紧张，部分学校宿舍拥挤和饮食卫生条件差的现象同时存在，对少年儿童的健康成长带来不利影响。2006年，一些西部地区和农村边远山区的小学每40平米的宿舍平均住了30多个学生，还有的地方甚至住了50人以上。与此形成鲜明对比的是，全国城市小学每40平米的宿舍平均仅住6个学生。农村边远地区初中学校的寄宿生居住状况也很不

理想，部分中西部地区农村初中寄宿生的人均宿舍面积仅为 1-2 平方米，远远达不到国家规定的初中寄宿生最低标准。

办学条件改善滞后，在许多地区也使每个班级超过 56 位学生的大班额占有很高比例。2006 年全国共有 325 个县的小学大班额比例超过 30%；中部地区城镇初中大班额现象更为常见，70-80 人挤在一个教室上课的现象较为普遍。给教师工作带来过重负担，必然对教学质量产生一定的影响。

从全国农村中小学布局结构调整出现问题的原因看，既有中西部农村地理环境条件特殊等方面的因素，同时也存在操作不当的因素：一些地方并不具备农村中小学布局调整的条件、过于强调降低教育成本、减轻财政负担，盲目加大调整力度，没有充分考虑布局调整的复杂性和给就读学生家庭增加的负担；中西部不少县市由于地方财政状况较差，布局调整后的寄宿制学校生活设施建设和家庭经济困难学生寄宿生活补助资金投入严重不足，引发了一些新的问题。

三、对中小学布局调整情况的再认识

1、全国地区间农村经济社会发展差距依然很大

改革开放尤其是近年来，党和政府实施了一系列惠农政策，我国广大农村地区获得了迅速发展，经济社会面貌发生了历史性的变化，但总体上城乡差距仍然很大，特别是中西部地区和农村边远山区，普遍存在自然条件差、基础薄弱、农民收入少、经济困难的掣肘，经济社会发展水平不仅远远落后于城市，也明显落后于东中部甚至西部的平原地区农村。

与东中部平原地区城镇化、集约化快速发展以及农村普遍推

进的产业、人口、村镇“三集中”相比，中西部农村边远山区及交通不便地区受到自然、地理等多方面客观条件的制约，在农民迁徙、居住地变更以及乡村集中程度等方面，并没有像东中部平原地区那样发生巨变。2000年到2006年的6年间，一些中西部地区山区县乡镇、村的数量和布局几乎没有发生什么变化。

与东中部平原地区农村人口大规模转移、农村学龄人口大幅度递减的态势相比，中西部地区农村边远山区、牧区半牧区、少数民族等地区受自然地理、历史文化、经济社会发展诸多因素的影响，包括学龄人口在内的区县人口，也并未像东中部平原地区农村那样出现大幅减少的趋势。据统计，2000年至2006年6年间，6-11岁小学学龄人口在东、中部乡镇农村分别减少了24.2%和19.5%，而西部乡镇农村平均仅减少了18.0%，其中一些农村边远山区、牧区半牧区和少数民族地区学龄人口的减幅更低，仅为5%左右。

我国城乡之间的经济社会差异、区域自然地理特征以及学龄人口变化地域性特征等因素，都应成为不同地区中小学布局调整的基本依据。

2、推进农村中小学布局调整工作的新认识

早在2001年5月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》就提出，要因地制宜调整农村义务教育学校布局；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，防止因布局调整造成学生辍学。但客观情况是，部分地区在制定相关政策和实施整合调整中，存在着这样或那样的偏差。例如：片面强调学校规模效益、忽视了农村边远山区交通不便地区学生的就近入学；考虑到了要减少地方财

政压力、而忽视了农村边远山区和贫困地区学生家庭增加经济负担；过分强调学校标准化和统一整合、忽视了中小学布局调整与人居生态环境和谐发展的客观规律，导致这些地区小学及教学点撤并速度过快、撤点过度现象，客观上造成部分地区尤其是农村边远山区交通不便地区中小学生学习远、上学难的问题。

为推动农村中小学布局调整工作，2001年教育部与财政部等部门，虽已对各地制定专项规划提出了要求和原则性意见，但从这项工作的推进情况看，各地还需要进一步按照不同地区、城乡的实际情况，分类推进农村中小学布局结构调整工作，以保证农村边远山区交通不便地区撤并学校及教学点后学生上学不致太远，并使办学条件及教学质量得到改善。

在推进农村中小学布局调整工作过程中，为减轻地方财政负担，中央财政安排了支持地方中小学布局调整的专项资金，财政部还为此出台了专项经费支持办法，但由于产生了学生上学远的实际困难，客观上增加了学生交通或住宿生活方面的费用，给贫困农民家庭尤其是农村边远山区交通不便地区的农民家庭，带来了额外的经济负担。

有些地区在学校撤并中过分强调自上而下的统一目标管理，未能充分考虑农村边远山区复杂的居住和交通情况，统一规定撤并学生规模较小的小学和教学点，一些县甚至规定撤并县域内100人以下小学。学校撤并工作缺乏充分论证和统筹安排，缺少与乡镇、村的充分协商和广泛听取当地居民的意见，以至引起当地人民群众的不满，背离了农村中小学布局调整的初衷。

综观世界及一些国家的经验教训，针对边远山区、岛屿以及交通不便地区的实际困难和居民需要，努力探索符合其发展的客

观规律及适应其自然环境特点的教育、人居与社会和谐发展模式，不仅是发展中国家遇到的难题，同时也是发达国家的普遍做法和成功经验。为了帮助解决这一世界性的难题，世界银行等国际组织非常关注这些边远地区的经济社会发展；联合国教科文组织、儿基会等机构，也从上世纪60年代以来，就致力于帮助这些地区发展教育和提高少年儿童的发展能力。借鉴国际经验，充分考虑我国中西部农村边远山区交通不便地区的实际困难和客观需要，审慎推进和重新部署全国尤其是农村边远山区的中小学布局调整工作，是党和政府关注农村农民以及按照“以人为本”的要求落实科学发展观的具体体现。

四、对全国中小学布局调整的再思考

全国中小学布局调整工作需要充分考虑中西部农村边远山区、交通不便地区孩子就近方便入学的需要，需要重新审视各地农村学校布局调整工作，纠正部分地区不顾客观条件限制、忽视困难地区学生家长的根本利益、过快过度撤并学校及教学点的做法，推动全国中小学布局调整工作走上健康发展的轨道。

1、切实解决学校布局调整及农村教师队伍建设的突出问题

以关注民生民意作为农村学校布局调整的基本准则。各级政府在制定规划和政策中，力求体现民意，在确定学校撤并方案中，尤其需要认真倾听并充分考虑农村边远山区和交通不便地区农民群众的意见和想法，将农村学校布局调整工作真正变成一项体现党中央国务院关怀的“惠民工程”。

加大在中西部地区农村实施“农村学校教师特岗计划”的力

度，将计划实施重心从以初中为主逐步转向初中和小学并重，选派数量由目前的每年 2-3 万人增加到每年 4-6 万人，重点补充农村中小学教师岗位。结合实施农村中小学现代远程教育工程和全国教师教育网络联盟计划，扩大国家远程教育布点，确保农村学校教师培训利用优质教育资源。结合国家实施师范生免费制度，加快培养培训一批面向农村中小学紧缺课程教师，通过专门的政策引导毕业生到农村边远山区从教，努力改善中西部农村边远山区教师年龄老化的问题。

2、适时启动“国家农村边远山区教学点建设工程”

尽快规划并启动“国家农村边远山区教学点建设工程”，解决长期想解决而至今未能有效解决的义务教育发展的难点问题。以国家出资选聘教学点教师为重点，以实施师范院校免费制度为契机，从新的学年开始每年从广大考生中招生 5000 名多科型师范生，并通过面向农村边远山区的“教师特殊岗位”、“艰苦地区教师津贴”等国家特殊政策，打通大中专毕业生以及广大青年教师面向农村、服务农村中小学（包括教学点）的渠道。

3、重点改善中西部农村边远山区中小学办学条件

结合国家“农村义务教育保障机制”、“国家贫困地区义务教育工程”、“中西部农村初中学校建设工程”等项目，加大中央财政对农村边远山区中小学薄弱学校的改造力度，尽快使这些地区的中小学校舍及办学条件到达基本要求。通过建立遍及乡村学校的远程教育工程，提高中西部农村边远山区中小学计算机配置水平，提高小学教学点教学光盘普及和有效利用优质教育资源的水平。继续支持中西部农村中小学寄宿制学校建设，增加学生宿舍

面积、消除危房并大幅降低土木结构校舍比例，并加大对家庭经济困难的寄宿学生提供学习和生活资助力度。

4、注重民主参与，加强对各级政府的督导与监测

充分认识并及时纠正部分地区在中小学布局调整中出现的偏差，进一步完善中小学布局调整管理制度，在规划和实施学校撤并、尤其是在撤并那些规模小的小学及教学点的过程中，必须坚持当地村民自治组织参与及学生家长参加的听证制度，最大限度地满足广大农村边远山区及交通不便地区学生就近入学需求和农民家庭的经济利益。各地对已列入规划、准备调整的学校，要重新论证、审慎撤并。对山区、牧区、少数民族地区、贫困地区农村少数撤并不当、确需恢复的校点，要由县级政府抓紧统筹解决。

各级政府要强化对农村中小学布局调整工作的督导检查制度，国家有关部门需要选取中西部农村边远山区和交通不便地区，对近年来中小学布局调整情况、尤其是对学校撤并带来的上学难问题、家长增加的经济负担以及各级政府的责任落实情况等，进行一次全面的调查研究，及时纠正存在的问题和偏差，高效解决农村中小学布局出现的突出问题，切实办好让人民满意的教育。