

“撤点并校”的政策逻辑

□ 单丽卿 王春光

内容提要 “撤点并校”是理解农村教育发展走向的一项重要现象。本文试图从人口分布变化以及教育资源这两个角度来重新解释“撤点并校”的政策逻辑。采用个案研究的方法对中西部W县林镇的“撤点并校”过程进行了全面的考察,指出“撤点并校”并不是使学校布局适应于学龄人口分布变化的自然过程,它反而是改变学龄人口分布的主要因素。“撤点并校”的实质是以取消村小的方式来实现中心完小的教育改善,这就意味着无法简单化地把这一过程标定为“积极”或者“消极”的。我们指出,“撤点并校”政策最主要的问题在于偏离了“均衡发展”这一目标,强调要对总体的教育发展理念进行反思,并从制度层面清除限制教育发展的障碍。

关键词 撤点并校 政策逻辑 规模效益 均衡发展

作者单丽卿,中国社会科学院研究生院博士研究生;王春光,中国社会科学院社会学研究所研究员。(北京 100091)

DOI:10.14167/j.zjss.2015.03.010

一、问题

上世纪九十年代末以来,大规模的“撤点并校”是理解农村教育发展的一个重要现象。从字面上看,“撤点并校”指的是农村小学和教学点的撤并,它涉及到农村学校在地理分布上的改变。2012年颁布的《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(下文简称《意见》)从学龄人口分布和总量的角度论述了撤点并校的必要性:进城务工人员随迁子女逐年增加、农村人口出生率持续降低。也就是说,撤点并校的主要目标在于使学校布局与学龄人口分布变化相适应。但是,撤点并校的实际进程显然偏离了这一目标。很多地方学校撤并的速度明显快于学龄人口分布的自然变化,并由此引发了上学距离远、农村家庭教育负担加重等一系列问题。^①面对这些问题,中央在2006年和2012年两次出台文件对“布局调整”过程进行规范。

目前的研究倾向于把人口因素视为撤点并校

发生的基本背景或者初始动因,更多的是从教育资源的角度来进行解释。一种观点认为,撤点并校是一个积极的教育改善过程,其结果是优化了教育资源的配置,促进了教育质量的提高。^②而另一种观点则对撤点并校持批评的态度,认为它是一个消极的过程,是由于农村教育经费短缺导致的“甩包袱”行为,结果是使布局调整与实际需求相脱节。^③这两种对立观点引出的问题是:优化教育资源配置是撤点并校的主要目标吗?这一进程究竟对农村教育产生了何种影响?

上述政策和文献讨论,说明了“撤点并校”进程当中所包含的两重目标:平衡人口布局以及优化教育资源配置。但是,需要进一步解释的是,这两个目标之间的关系是什么?撤点并校进程的主导政策逻辑是什么?本文试图通过一个乡镇“撤点并校”进程的个案考察,为相关讨论建立起经验基础。在对“撤点并校”政策进行评价或者修正之前,我们首先要理解它的政策逻辑,具体包括政策目标、实施策略和政策结果。在此基础上,才

能真正理解撤点并校的实质与问题。

本文采取的是个案研究的方法,它受到案例特殊性的局限,因而并不能完全解释撤点并校的总体进程。但是,针对现有研究偏重总体性解释,以及依赖大型定量调查的状况,个案研究方法构成了重要的补充。尤其是,现有研究并没有充分关注撤点并校的地区差异问题,也缺乏关于具体实践机制的探讨。我们所讨论的林镇^④位于中西部落后地区,作为一个典型的农业县,面临着大规模的人口外流以及教育资源投入严重不足的困境。林镇的这些结构条件具有很强的一般性,这一案例能够反映中西部地区撤点并校的普遍政策逻辑。并且,我们对林镇撤点并校进程的讨论也能够为后续的地区比较研究奠定基础。

二、撤点并校与学龄人口分布

就林镇的实践来看,“撤点”与“并校”存在明显的阶段性,即“教学点”的撤销在前,村小的撤并在后。“撤点并校”的进程使得林镇的教育格局由“一村一校”朝向“一镇一校”转变,与此相伴的是教育的“集中化”。所谓的教育“集中化”指的是:在乡镇学校数量减少、村小人数不断下滑的同时,中心完小却在不断扩大,即乡镇内部生源分布向中心完小“集中”的总体趋势。我们把林镇的“撤点并校”实践分作三个阶段,具体考察每一阶段在校生分布的变化,并对原因做出解释。

(一) 撤点并校对在校生分布的影响

1. 第一阶段(1995-2008):教学点的消亡

学界普遍认为大规模的撤点并校发生于九十年代中后期,林镇所在的W县的撤点并校总体进程也与这一描述相一致。根据W县县志记载,1991年全县小学数为422所,小学的村级覆盖率达到95.15%,当时的教育格局是“初步形成以区乡小学为中心,村级公办小学为辐射网点的宝塔状结构”。1996年全县小学数下降到362所,学校村级覆盖率也降为93%。2005年全县小学数仅为233所,相比1991年下降了47.29%。

九十年代中期,林镇基本上是“一村一校(点)”的教育格局:全镇13个行政村各有一所小学(教学点)。林镇的“撤点并校”是从教学点开始的,从1995年到2008年,该镇的六个教学点全部完成了撤并,具体顺序为:1995年杨坝私小停

办,2000年十字小学并入花山小学,2006年高坝小学并入联江小学,2008年高峰小学并入大坝小学,同年花山小学并入中心完小。W县在2003年启动了行政村合并的进程,林镇原有的13个行政村合并为6个。行政村合并与撤点并校进程的关联性体现在,“村”和“校”的覆盖范围不断扩大,但是“村”“校”在地理意义上的对应性被打破了。教学点撤并之后,林镇的花山村成为没有学校的村庄。

林镇教学点的撤并往往被描述为一个“自然消亡”的过程。教学点大都是“一师校”,教师年老退休无人接替是撤并的主要原因(林镇中心完小副校长访谈,2012年12月)。学生人数减少则是另一个重要原因,比如2005年“两基”验收时,高峰和高坝两间教学点学生人数分别只有5人和7人。

那么,教学点的撤并对林镇在校生的分布产生了何种影响?我们根据不同年份林镇的在校生分布统计来进行解释。^⑤表1的数据显示,1991年时,教学点的在校生占到全镇生源总量的15.36%,这一比例在2000年下降到8.57%,2005年时则只占到2.27%。而林镇村小的生源比例则相对保持稳定,1991年村小在校生占总数67.38%,随着被撤教学点学生的并入,2000年时,村小就读的学生比例增加到74.39%;2005年则又有所回落,占到70.43%,仍然高于1991年时的水平。上述生源变动说明,教学点的撤并使得其所对应招生范围的生源流入了村小。在这个意义上看,教学点的撤并只是影响了部分学生上学的距离,从离家很近的教学点转入相对较远的村小。也就是说,这一时期基本维持了就近入学的格局。

2. 第二阶段(2009-2012):村小危机的呈现

2008年林镇完成教学点的撤并之后,全镇的学校数量一直保持稳定。2012年,林镇共有7所小学,行政村与村小的对应关系为:联江村、龙桥村、大坝村各1所村小,大坪村有3所村小,分别是新丰小学、大坪小学和白杨小学,花山村则没有小学。这一时期最为显著的变化是,村小生源的持续减少。从表2的数据来看,相比于2005年,2012年林镇全部6所村小的在校生总数降幅都超过50%。更为严重的是,有一半的村小生源不足100人。生源是否数量达到100人关系到村小的生存,小于这个数量,它就无法依靠生均经费来

维持运转。^⑥村小的生源危机成为启动下一阶段 撤并进程的直接动因。

表 1 林镇小学在校生数量统计

年份	在校生总数	中心完小	村小						教学点					
		林镇中心完小	联江完小	龙桥小学	大坝小学	大坪小学	新丰小学	白杨小学	花山小学	高峰小学	高坝小学	十字小学	风波小学	杨坝私小
1991 (普六验收)	2324	407	438	113	377	261	148	229	35	40	29	52	56	145
2000 (普六复查)	1867	382	501	142	304	159	144	139	35	14	47	54		
2005 (两基验收)	1891	516	328	301	253	188	124	138	31	5	7			

数据来源《林镇教育志》

表 2 2012 年秋季学期林镇小学在校生分布情况

学校	在校生总数	分年级学生人数(人)						
		一年级	二年级	三年级	四年级	五年级	六年级	学前班
中心完小	599	70	85	111	80	110	143	88
联江完小	117	10	19	31	14	22	21	19
龙桥小学	119	18	16	18	21	22	24	26
大坝小学	124	20	26	20	20	14	24	34
大坪小学	72	13	8	8	8	15	20	11
新丰小学	48	8	11	12	9	8	0	13
白杨小学	57	8	12	9	11	7	10	11
合计	1136	147	177	209	163	198	242	202

数据来源:林镇中心完小提供的学生统计信息

村小生源的减少要从林镇在校生总量以及分布的角度来解释。

首先,人口流动是村小生源减少的根本原因。2012 年全镇的小学学龄人口总数为 1903 人,其中在镇域范围内就读的在校生总数为 1136 人,镇外就读的为 767 人。镇外就读的学龄人口已经占到总数的 40.3% 表明人口流动直接导致了林镇在校规模的下降。林镇的外出打工潮始于上世纪 90

年代,打工地主要集中在广东、浙江等沿海省份。数据显示,外出就读的学生中有 79.7%(611 人)是在省外就读,这也是与人口流动的趋势相吻合的,越来越多农村家长带着子女到打工地就读。林镇中心完小校长也指出,人口流动使得该镇的在校生以每年 80-100 的速度逐年减少。

其次,乡镇范围内的教育集中化趋势加剧了村小的生源危机。以 2005 年为参照,村小生源减

少的比例(59.69%)远远大于林镇生源总数的降幅(39.93%)。值得注意的是,在村小生源普遍下降的情况下,中心完小的在校生人数却呈现出逐年增长的态势。2012年,林镇中心完小在校生达到599人,在绝对数量上甚至超过了2005年的516人。从相对比例来看,2012年林镇中心完小在校生数占到总数的52.72%,而在2005年时,这一比例仅为27.29%。

通过上述分析,可以看出“外出打工”所引发的人口流动造成林镇在校生总量的减少。而镇域范围内学龄人口分布的变化则导致村小在校生进一步下降。也就是说,学龄人口在总量和分布方面的变化共同导致了村小的生源危机。

3.第三阶段(2013-至今):新一轮村小撤并的启动

2012年9月,国务院发布了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》,提出要“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”。这一文件被视为撤点并校政策的重大转向,甚至有学者认为农村教育已经进入“后撤点并校时代”。^⑦但是,从林镇的实践来看,撤点并校远未终结。2013年秋,随着林镇中心完小寄宿楼的完工,白杨和新丰两所村小被并入中心完小。

林镇中心完小校长认为《意见》以及省里的相关文件并没有叫停撤点并校,而只是强调要做好规划和保障工作。换句话说,上级只是为“撤点并校”设置了一定的条件,强调要保障学生的食宿问题,也就是“寄宿制和食堂的建设”。因此,一间生源不足100人的村小是否能继续办下去,主要取决于中心完小是否“具备条件”。用林镇中心完小校长的话说,“像我们这个地方,如果教室能够装,食堂也修起来了,村小撤了之后他在这里食宿都能够解决的话,为什么就不可以撤呢?”(林镇中心完小校长访谈,2012年12月21日)

寄宿制建设和“撤点并校”之间的关系是吊诡的。中央加大“寄宿制”建设是为了解决学校撤并所带来的问题,比如学生上学路远、家长教育负担加重等。但现实是,推行寄宿制意味着是对前一轮“撤点并校”之后形成的教育格局的确认,并为撤点并校的继续推进创造了条件。在林镇的案例中,寄宿楼修建直接导致白杨和新丰小学的撤并,其整体教育格局进一步朝向“一镇一校”迈进。

2013年秋,林镇只剩下5所小学,包括中心完小和4所村小。白杨和新丰小学的撤并,使得这两所村小原有的学生并入了中心完小。在撤并之前,林镇各村小已经呈现出学生逐年减少的趋势了。两村小的撤并则进一步强化了教育集中化的趋势,即在校生向中心完小集中。那么,中心完小的不断壮大是否反映了林镇学龄人口的自然分布?它是不是“人口城镇化”的结果?

实际上,林镇中心完小的寄宿制建设就已经说明了目前的教育格局并不符合该镇学龄人口的自然分布。在寄宿楼修建之前,林镇普遍存在的“租房读书”现象更能够反映现有学校布局与人口分布之间的张力。以2012年为例,林镇中心完小共有261名校外寄宿生,占到在校生总数的43.57%。从表3可以看出,来自中心村的学生寄宿比例最低,这是因为中心村是林镇镇区所在地,从地理布局角度来说,中心完小就相当于中心村的村小。除了大坝村之外,来自其他行政村的学生寄宿比例都超过了50%。学生在校外租房的主要原因是学校与住处之间距离太远,往返不便。寄宿楼建设的好处是,使那些租房读书的学生可以寄宿于学校,从而部分地减轻家庭的经济负担。但是,进一步的村小撤并又强化了林镇的教育格局与实际人口分布的偏离。

表3 林镇中心完小2012年秋季
学期校外寄宿生分布

户籍地址	在校生人数	校外寄宿人数	寄宿比例%
中心村	156	4	2.56%
花山村	124	68	54.84%
龙桥村	23	18	78.26%
大坝村	102	39	38.24%
大坪村	88	44	50%
联江村	40	36	90%
镇外	66	52	78.79%
合计	599	261	43.57%

数据来源:林镇中心完小

(二) 简要讨论

九十年代中期以来,林镇的在校生分布一直

朝向集中化的方向发展,表现为中心完小的不断壮大以及村小的持续生源危机。从时间顺序上看,在校生分布变化在前,撤点并校在后,也就是说在教学点和村小正式撤并之前,它们的生源已经在不断下降了。2013年林镇白杨和新丰两所村小的撤并就是建立在其生源长期不足100人这一事实之上的。因此,地方教育主管部门倾向于把“撤点并校”描述为教学点和村小“自然消亡”的过程,并认为撤点并校进程具有促进教育布局合理化的作用(林镇中心完小校长论坛,2012年12月)。但是,普遍存在的“租房读书”现象却说明学校布局并不符合实际的人口分布。并且,寄宿制建设和新一轮的村小撤并使得学校布局进一步偏离“就近入学”的目标。

问题是,应该如何理解教育集中化趋势与撤点并校进程之间的关联?我们先通过“租房读书”现象来解释在校生分布变化的逻辑。可以把“租房读书”视为农村家长的“择校行为”,原因主要可以归结为两点:其一,由学校地理布局引发的被动择校。在经历了“并村”过程之后,即便维持一村一校的格局,一个村小也无法覆盖行政村范围内的所有生源。以林镇的联江村为例,屏峰是该村海拔最高的村民组,从那里走到联江小学单程就要两个小时。为了避免长途往返,“租房读书”成为一个现实选择。其二,由教育质量差距引发的主动择校。这也是租房读书最主要的原因,实质是农村家长为了让孩子接受更好的教育而作出的“舍近求远”的选择。当然,也可能是上述两种情况兼而有之。

“租房读书”现象实际上反映了“就近入学”和“优质教育”之间的张力,也就是说,林镇家长面临的根本问题是无法让孩子就近接受优质教育。在这个意义上,合理教育布局就不仅涉及到学校的地理布局问题,教育质量也是关键问题。事实上,如果要按照实际人口分布来调整学校布局,最好的回应方式是改善村小的质量,并增强村小在地理意义上的可及性。但是,林镇的“撤点并校”进程却没有回应地方教育所面临的根本问题,反而强化了既有趋势。应该说,教育集中化趋势并不是人口自然分布的结果,而是现有教育政策的结果。这一状况也说明,应该引入人口之外的因素来解释撤点并校。

三、关于“撤点并校”政策逻辑的讨论

在中央的政策表述以及现有研究中,“撤点并校”往往与“教育提升”这一目标关联在一起。比如,2006年的《教育部关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》,从总体上肯定了布局调整的成效,认为“农村中小学的办学条件、办学效益和教育质量有了进一步提高”。现有研究也大体上支持这一结论,肯定了撤点并校的必要性以及成效,分歧只在于具体实施的尺度问题。^⑧但是,现有研究并没有充分解释,为什么要把“撤点并校”作为实现“教育提升”的手段?通过“撤点并校”来实现“教育提升”的机制是什么?这一部分,我们继续通过对林镇案例的考察来回应这些问题,具体讨论林镇“撤点并校”的政策目标、实施策略以及政策结果。

(一) 政策目标:通过撤点并校来实现教育改善

林镇地处中西部落后山区的贫困县,2009年W县的财政收入才首次超过亿元,政府的正常运转以及项目建设资金高度依赖中央和省市各级的转移支付。在“以县为主”的教育管理和投入体制下,W县薄弱的财政使得当地教育长期处于资源紧张、投入严重不足的局面。那么,教育提升的目标如何实现呢?在林镇的案例中,撤点并校的主要动力是节省办学成本,从而为教育提升创造条件。在林镇中心完小校长看来,在现有状况下,很难为村小发展提供足够的资源,而通过撤并村小把资源集中到中心完小,就能够大大提高教育资源使用效率(林镇中心完小校长访谈,2012年12月21日)。按照这样的逻辑,一镇一校才是“撤点并校”政策所要追求的理想教育格局。

我们先从师资角度来讨论“一镇一校”设想的现实合理性。2012年,林镇一共有83名教师,其中中心完小41人(包括由村小借调的3人),六间村小总共才42名教师。林镇的六间村小都开设了学前班,所以平均每个学校7个班级,目前的师资配置只能够维持“一班一师”的状况。即便如此,6所村小仍然全部处于教师超编的状况。^⑨在全县教师总体上缺编^⑩、学科结构不合理的情况下,维持村小运转往往被视为一种“资源浪费”。而在“一镇一校”的设想下,中心完小只需要54名教师,师资就能大大节省。更重要的原因

或许是,在现有的师资条件下,村小在日常教学方面的改善空间有限,而合并显然有助于实现多样化的教学安排。^①

再从学校的日常运转状况来看,生源数量依然是关键。W县从2012年开始实行营养午餐计划,省里的专项资金解决了食堂的建设和设备采购费用,省里也按照1:100核定了工勤人员的编制。但是县财政并没有安排资金解决工勤人员工资问题,这笔钱只能由公用经费来解决。^②以新丰小学为例,每年生均经费不到两万元,仅食堂工人工资一项就需支出6000元(每月600元,一年请10个月)。关键是,除了公用经费,村小基本上无法获得任何其他来源的支持,这就使得生源少的村小要维持运转都很困难。虽然中心完小要依靠公用经费来负担5名食堂工人以及2名保安的工资,但是由于相对规模较大,每年30多万的生均经费足以负担日常支持,并有能力进行一定的设施、设备改造。

从上述分析来看,“撤点并校”的政策意图是要追求规模效益,也就是通过扩大学校在校生规模来降低生均成本。在林镇中心完小校长看来,“撤点并校”是应对教育资源不足的无奈之举,“国家如果说不准撤,就要加大投入”(林镇中心完小校长访谈,2012年12月)。“撤点并校”的好处在于优化教育资源的配置,但是它并不能起到减少政府教育投入的作用。因为生均公用经费有一定的标准,是按照学生的数量拨付的,在“一镇一校”和“一镇七校”格局下,两者的总量是一样的。而一般来说,乡镇的教师数量总是呈现相对稳定的状况,逐年递增的幅度很小。“撤点并校”并不直接影响乡镇教师的数量,因而也无法起到减轻财政负担的作用。^③更重要的是,“撤点并校”本身需要耗费巨大的实施成本。如前所述,林镇的村小撤并之所以能够顺利实现,原因就在于国家投入资金支持了中心完小食堂和寄宿楼的建设,仅这两项建设支出就超过60万元。并且一旦引入寄宿制之后,中心完小就将面临新的管理问题,生活老师的配备就意味着要增加工勤人员的编制。更何况,林镇要想实现“一镇一校”的构想还需要更多投资来扩建教学楼,而撤并村小所造成的校舍闲置本身也是一种浪费。

在林镇的案例中,村小运转困难成为它被撤并的理由,但是为了撤并本身政府又需要投入额外的

资源去搞建设。林镇的教育发展困境体现为:有钱搞建设,没钱保运转。问题是,为什么不能把建设资金用于维持村小运转,甚至用来改善村小呢?这就需要从当前的教育投入体制来解释。

农村初等教育的支出主要包括三项内容:教师的工资支出、公用经费支出和校舍建设、危房改造支出。实行“以县为主”的管理体制以后,教师工资支出以及学校公用经费全部由县财政承担,而校舍建设、危房改造则主要依靠中央、省、市的专项资金投入。这样的出资责任划分意味着,改善村小师资以及日常办学条件的出资责任在县一级。^④在县财政不愿意或者没有能力增加教育投入的情况下,除了基本的安全隐患排除,村小根本无法获得支持。应该看到,近年来中央和省级加大了义务教育的转移支付力度,但问题在于这些资金往往是以专项的方式进行投入的。专项资金都是“戴帽下达”的,不允许被用于“保吃饭”和“保运转”。^⑤林镇中心完小寄宿制的建设资金就来自中央和省里的项目。这也就意味着,在地方政府对“撤点并校”的成本/收益考量中,这些工程项目并不计入成本。对于W县这样的贫困县来说,要想实现教育提升,争取中央和省里的项目资金是关键。以2012年为例,县财政的教育投入金额为1269.595万元,而中央省市专项资金达到14478.07万元。从某种程度上说,“撤点并校”和“寄宿制”建设成为地方教育发展的契机。在现有的教育投入体制下,大的建设项目更容易争取到资金支持。

总的来看,林镇的“撤点并校”表现为一种改善教育的努力,既是现实所迫,又是主动选择。实践中,“撤点并校”并不是直接由县一级教育主管部门推动的,而是由乡镇中心完小主导的。在“以县为主”的体制确立之后,乡镇已经并不承担教育的实际出资责任,因而“撤点并校”直接意图不是推卸财政责任,而是以优化教育资源配置,提升教育质量为导向。以追求规模效益为目标的“撤点并校”政策也符合县级主管部门的利益取向,即在不增加教育投入的情况下,实现教育改善。更为关键的是,“撤点并校”的实际成本是由中央和省市一级承担的。正是目前的教育投入体制使得“撤点并校”成为实现教育改善的理性选择。

(二) 实施策略:政策建构的村小危机

现有关于“撤点并校”过程的研究,往往只针对教学点或者村小的撤并行为本身,即撤并的实际发生过程。从这样的研究视角来看,林镇的“撤点并校”表现为一个自然过程,因为在教学点和村小撤并之前,它们已经面临严重的生源危机,并且在撤并过程中教育主管部门没有使用强制手段。但是,上述解释路径无法把握“撤点并校”的实质,因为在实践中它更多地表现为基层教育主管部门主动追求的政策目标,而非一个“自然过程”。所以,对撤点并校的过程考察,不应局限于撤并行为本身,应该集中讨论“撤点并校是如何可能的”。在林镇的案例中,“村小危机”是“撤点并校”政策得以实施的关键,而它本身就是政策建构的结果。我们把“村小危机”的建构视为撤点并校的实施策略,并围绕这一问题来对撤点并校的过程进行解释。

如前所述,“村小危机”主要表现为生源数量的持续减少,以及由此引致的学校运转困难。但是,为什么说“村小危机”促进了“撤点并校”政策的实施?原因主要有两点。

首先,“村小危机”为“撤点并校”政策提供了合法性。中央的政策文件始终强调,“撤点并校”的基本动因是人口变动,即由出生率下降导致的学龄人口总数减少、以及城乡人口流动引发的学龄人口分布变化。这种表述的核心是,通过客观的人口变动趋势来论证撤点并校的必要性合理性,从而确立政策的合法性基础。在林镇的案例中,现实发生的村小生源危机,使得地方的“撤点并校”实践与中央的政策表述取得了表面的一致性。林镇的决策者也往往从学龄人口总量和分布变化的角度来解释村小的生源危机,强调“撤点并校”只是顺应这一客观趋势。并且,村小所遭遇的运转困境也进一步论证了“撤点并校”的必要性。在地方教育资源短缺这一基本约束条件下,地方教育主管部门没有能力改善村小的境况,“村级学校条件不具备,你又不撤,那它就相当于一个扫盲学校,根本谈不上教学质量”(林镇中心完小校长访谈,2012年12月)。相比于勉强维持,“撤点并校”成为一个更加合理的选择。

其次,“村小危机”降低了实际撤并过程中的阻力。2006年和2012年,中央两次出台文件对“撤点并校”政策进行规范。尤其是2012年发布

的《意见》,提出要“规范农村义务教育学校撤并程序”不但要求寄宿设施等保障条件,而且强调广泛听取意见,尤其是“保障群众充分参与并监督决策过程”。在林镇的案例中,“村小危机”的建构,使得针对学生家长的说服和动员工作相对更容易开展:一方面是由于在校生数量的减少,方便中心完小与乡镇官员、村干部集中力量说服反对者;另一方面则是因为村小与中心完小之间存在明显的教育差距,教育主管部门在进行说服工作的时候可以诉诸家长的利益,让他们认识到送孩子去中心完小上学才是更好的选择。2011年,林镇试图撤并新丰小学,召开了几次撤并会议来说服家长,但是最后仍然有8位家长坚决反对。结果是,新丰小学得到了暂时的保留,并最终于2013年并入中心完小。实现撤并的关键是,让村小进入自生自灭的轨道,这也是构建“村小危机”的基本逻辑。W县教育局局长讲述的一个案例形象地说明了这一点:

比如我们去年要撤一个学校,那里有二十几个学生,部分家长是不愿意撤的。所以我们就保留,也派老师去那里上课。但是时间久了,家长也意识到这样不能保证教学的质量,他也主动要求转学到中心完小去。我们就是让它自生自灭吧,我们也不能强行去做,引发社会矛盾我们也怕(W县教育局局长访谈,2013年5月6日)。

上述讨论说明了“村小危机”在推动“撤点并校”进程中的作用。需要进一步解释的是,为什么把“村小危机”视为一种政策建构?我们承认教育资源总量不足是“村小危机”的根源,它也使教育提升的任务面临困境。但是,“撤点并校”政策实际上反映了地方教育主管部门在教育资源分配上的主动选择,尤其是在发展的目标次序上,中心完小要先于村小。所谓“政策建构的村小危机”强调的是地方教育主管部门并没有对改善村小教育作出实质性的努力,反而把取消村小作为政策目标。

目前的一系列教育制度安排使得村小在教育体系的地位被不断边缘化。从W县的教育考核制度来看,县级教育主管部门实际上放弃了对村小的监管。每一学年末,W县教育局都会安排一次统考,从一到六年级随机抽取一个年级。参加

的学校包括县城的三小、四小以及各乡镇中心完小,并根据成绩对乡镇排名。而村小的教学质量则由中心校负责,每年也是按照类似的程序在全镇范围内考试,并根据成绩排名实施奖惩。实际上,县教育局只管到中心完小这一级,村级教学管理完全交由中心校负责。关键在于,村小的成绩并不影响教育局对乡镇教育的考核结果。这样的制度安排,使得乡镇教育主管部门更倾向于集中资源发展中心完小,相对缺乏发展村小的动力。

另外,从实际的教育资源配置角度看,与中心完小相比,村小也明显处于劣势。虽然村小和中心完小都是按照同样的师生比以及生均经费标准来进行资源配置,但是由于规模效应等因素,两者的实际使用效果存在很大差别。也就是说,即便不考虑中心完小和村小之间原本存在的教育差距,现有的资源配置方式也无法保障两者的教育平等。更何况,在实际资源配置中,中心完小仍然占有量的优势,它的资金来源更加多样化,相对容易争取到政府以及社会项目的支持。^⑩此外,中心完小和村小还存在“质”的差别,这主要表现在优质师资集中配置在中心完小,而村小则以转正的“民师”为主。

这些制度安排导致了村小和中心完小之间的教育差距不断扩大。除了自然的人口变动因素之外,教育差距是导致村小生源危机的一个重要原因。而生源的不断减少又进一步加重了村小的运转困境。这就使得“村小危机”陷入一个不断自我强化的过程。问题在于,地方教育主管部门并没有直接对“村小危机”本身作出回应,或者引入改善村小教育的措施,反而用它来作证村小消亡的必然性。悖论性的事实是,“村小危机”成为不再对村小做出改善的理由,也可以表述为:反正村小早晚要消亡,那么继续投入资源就是一种浪费。林镇中心完小校长清楚地说明了“撤点并校”政策决定了村小的现实处境以及改善可能性:

“村小的发展根本谈不上。现在县里面也有这样一个想法,迟早还是要集中办学的,不能把大的经费浪费在这上面了(指村小)。因为这么多村小要撤并,房屋一旦修起来,撤并过后就浪费了。所以现在在建设上面就不会再花大的钱了,只能是维修,不出安全事故。要想重新修好的,就不会了。我们也是

抱着这种思路。因为现在还是集中,尽量把中心完小搞好。”(林镇中心完小校长,2012年12月21日)

(三) 政策结果:教育提升与教育差距

在前文的分析中,我们一直强调把“撤点并校”视为一种主动的政策选择,而非一个客观进程。“撤点并校”反映了农村教育发展理念的转变,即从“分散办学”转向“集中办学”。W县教育局局长指出,“集中办学”的好处在于“有助于集中人、财、物的优势,这样才能提高教育质量,使学生享受优质教育”。问题在于,“撤点并校”是否能够实现教育提升?中央和地方的政策表述中都肯定了“撤点并校”在教育改善方面的作用,很多现有研究也指出“撤点并校”具有促进教育均衡发展的作用。但是,从林镇的“撤点并校”实践来看,“教育提升”未必意味着“均衡发展”,两者甚至表现为互斥的目标。原因在于,“撤点并校”政策对中心完小和村小产生了相反的影响,某种意义上说,中心完小的发展是以村小为代价的。我们从“教育提升”与“教育差距”这两个角度来进行讨论。

首先,讨论“撤点并校”政策在何种意义上实现了教育提升?如前所述,“撤点并校”实际上是在村小和中心完小之间作出的一种政策选择:在教育资源短缺的情况下,舍弃村小,集中力量发展中心完小。在林镇的案例中,“一镇一校”才是政策力图实现的理想教育格局,而“村小危机”本身成为推进“撤点并校”的实践策略。无论从政策意图还是实际结果来看,“撤点并校”政策都没有为村小带来实质性的改善,甚至直接恶化了村小的处境。

所谓的“教育提升”主要是对中心完小而言的,这也是地方教育主管部门在推动“撤点并校”进程时的目标宣称。“撤点并校”政策为中心完小带来了教育资源方面的改善。在目前的教育投入体制下,生源数量决定了学校的生存状态与发展空间。2013年林镇新丰小学和白杨小学的撤并,使得中心完小的在校生人数增加了近百人,结果是生均经费总量的增加。并且两个村小的教师也都并入中心完小,相对缓解了师资紧张的局面。并且,“撤点并校”进程还引发了新的建设需求,比如食宿设施的新建以及教学楼的扩建等。从成

本/收益的角度看,“撤点并校”未必能够提高资源使用效率,但是各种建设项目的实施确实客观上改善了中心完小的办学条件,具有促进“教育提升”的作用。

此外,另一层次的“教育提升”则来自“撤点并校”政策对在校生分布的影响。村小和中心完小之间的教育差距是一个基本现实。“撤点并校”政策的直接影响是使在校生向中心完小集中,把村小学生转移到中心完小的过程本身就意味着总体上的教育改善。林镇中心完小的负责人在论证撤点并校的好处时,也往往强调它有利于使更多学生接受优质教育。但是问题则在于,“撤点并校”政策实际上放弃了改善村小的努力,这就使得那些仍然在村小就读的学生利益受损。因此,由“撤点并校”带来的“教育提升”是以牺牲“教育公平”为代价的。

上述分析也说明了“撤点并校”政策对农村教育差距的影响,即导致中心完小和村小之间的教育差距的扩大。需要进一步讨论的是,中心完小的教育改善是否意味着城乡教育差距的缩小?我们给出的答案仍然是否定的。原因在于,目前的教育体系本身就是层级化的,不同层级学校所能获得的资源存在巨大的差别。正如林镇分管教育的官员所指出的那样,

“我们这边的教育资源,跟那些大城市肯定是没办法比,镇里面跟县城没办法比,县城跟市里面也没办法比。这些悬殊太大,这是客观存在,但是没办法”(林镇武装部长访谈,2012年12月)。

这种状况使得地方教育发展面临了一种两难选择,究竟是采取追赶还是均衡发展的策略?林镇的“撤点并校”政策说明了,乡镇教育并没有进入均衡发展的轨道。同样,在县级层面的教育发展序列上,县城学校的发展优先于中心完小。因为,相比于更具资源优势的地级市以及沿海发达地区,县城学校仍然处于落后地位,追赶是一个永恒的主题。情况与W县相类似的D县^①,更是明确地提出了“稳定村级、完善乡镇、优化城区”的教育发展方针(D县教育局局长,2012年5月15日)。这一表述清楚地说明了,在现阶段,地方教育主管部门并没有试图推动教育的均衡发展,“教育差距”问题既是采取追赶策略的原因,也是

基本的政策结果。从这个意义上看,“撤点并校”的政策逻辑是与县级的教育发展理念一致的,无论从政策目标还是实际结果来看,它都不具有均衡教育发展的作用。

四、结论和讨论

本文对中西部W县林镇的“撤点并校”过程进行了考察,着重讨论了学校地理布局与学龄人口分布的关系。虽然从发生顺序上看,村小的生源减少在前,实际撤并在后。但是,在实践中,“撤点并校”并不是使学校布局适应于学龄人口分布变化的自然过程。相反,林镇的“教育集中化”趋势以及“租房读书”现象说明了,“撤点并校”政策本身就是改变学龄人口分布的主要因素。进一步的分析则围绕林镇“撤点并校”的实际政策逻辑展开,强调不应把对“撤点并校”的理解局限在学校的地理布局方面,它更多地涉及到教育的“质”的维度,表现为地方教育主管部门追求教育改善的努力。但是,从结果来看,中心完小的改善是以村小的危机和消亡为代价的。

在本文的讨论中,我们主要从地方教育主管部门的视角来解释“撤点并校”,指出目前的教育投入体制以及教育资源状况为地方的教育发展设定了基本的约束条件。尤其是对乡镇教育主管部门来说,它并没有能力突破教育资源限制或者打破基本的政策框架。在这个意义上,我们认为“撤点并校”政策是应对资源约束的一种理性的策略性选择。但是,如果把制度视为可变条件,则要对“撤点并校”作出另一种评价,它无法实现教育资源的优化配置,使农村教育偏离了均衡发展的轨道,并由此引发了一系列新的问题。我们业已指出,“撤点并校”本质上是一种教育发展政策,这样一种政策选择反映的是农村教育发展的真实困境。因此,我们要反思的不仅是这种政策选择本身,更重要的是反思总体的教育发展理念,并在制度层面清除限制教育发展的障碍,从而为“撤点并校”政策的修正创造条件。

(一) 撤点并校的问题与后果

“撤点并校”旨在实现改善农村教育这一目标,但是这种改善却是以牺牲农村教育的可及性为代价的,也可以说它使得“就近入学”和“优质教育”成为一种两难选择。尽管,义务教育法规

定地方各级政府应保障学龄人口就近入学,但是持续的农村教学点和村小撤并却使得学校布局逐渐偏离“就近入学”的目标。2012年颁布的《意见》承认了由撤点并校所导致的问题,比如“部分学生上学路途变远、交通安全隐患增加,学生家庭经济负担加重”等。针对性的补救措施是,加强农村学校的寄宿制建设以及校车安全管理。此外,国家还加大了对农村贫困学生的补助力度,使家庭的教育负担得到缓解。

但是,中央的政策文件所确认的只是“撤点并校”所引发的表层问题,所以上述解决方案只是对局部后果的一种修补,无法实质性地回应“撤点并校”的社会后果。正如前文所讨论的那样,“寄宿制”是对“撤点并校”之后所形成的教育格局的确认,并有可能引发新一轮的撤点并校。这就意味着,“寄宿制”甚至可能强化“撤点并校”的社会后果,与其把它视为一种解决方案,不如说它本身就是问题的一部分。

农村教学点和村小的持续撤并,尤其是“寄宿制”的推行,实际上表现为把农村儿童从家庭和乡土社会当中抽离出来的过程。这一过程对农村儿童的教育经验产生了深刻的影响,并引发了一系列社会层面的问题。“撤点并校”政策的直接影响是改变农村学校的地理布局,使之从“一村一校”格局朝向“一镇一校”的方向演变。农村儿童上学地点的改变,也使得传统的“三位一体”教育格局被打破。“三位一体”强调的是,原有格局下学校教育、家庭教育以及社区教育之间的有机联系,也就是说学校教育只是儿童教育的一个组成部分而非全部。而在新的教育格局下,“撤点并校”进程所实现的教育改善只涉及学校教育的维度,并且这种改善是以弱化儿童的家庭教育以及乡土体验为代价的。对于村小学生来说,问题则更多的来自学校教育本身。

此外,学校撤离村庄的过程也对农村社会本身产生了巨大的冲击。在“一村一校”下,学校与村庄表现为嵌入性的关系,也就是说学校不仅是专业化的教育机构,它同时还承担着社会功能,是农村社会和文化再生产体系的重要组成。因而,有学者指出,“撤点并校”进程会带来乡村社会的文化真空,并导致或加速乡村社会的解组。^⑩在林镇的案例中,已经显现的社会后果是:加速了社会

分化以及传统生活方式的破产。由于“撤点并校”采纳了差别化的教育发展逻辑,中心完小和村小的教育差距强化了农村家长的择校行为,主动放弃村小的多数来自“重视教育”或者“有经济负担能力”的家庭,这就使得学校的选择具有社会分层的含义。并且,政策推动的“教育集中化”也使得农村人口朝向镇区集中,因为随着孩子进入镇区上学,很多农村家长也被迫放弃农业、带镇上租房陪读。^⑪由“撤点并校”所引发的这种人口分布变化,在客观上导致了农村社会的空洞化,从而加剧了整体的社会危机。

(二) 对教育发展理念的反思

目前撤点并校的批评主要是从社会层面展开的,涉及前文讨论的社会后果。而从教育角度进行的政策评价则大多强调这项政策所带来的教育改善效果,即便持批评态度的学者也大多针对撤并的“度”的问题,并不反对整体的政策取向。这种社会和教育视角的对立也反映在农村学校的“撤存之争”当中,即村小应该保留还是取消的问题。“撤存之争”反映的是目标排序上的差别,前者更为强调学校的社会功能,因而主张保留学校与村庄的纽带;而后者则把学校教育的改善放在更为优先的位置。但是,讨论当中教育和社会目标的对立本身就是悖论性的。必须承认教育的目标本质上是社会取向的,无视“社会后果”而一味强调学校教育本身的改善,这样的教育发展并不带有“进步”意涵。同样,仅仅主张保留村小,而不提出替代性的教育改善方案也无法实现社会意义上的“发展”。因此,简单化的“撤存之争”无法真正回应撤点并校的问题。我们认为有关“撤点并校”的政策反思应该从理念层面入手,首先要发展目标上化解教育与社会之间的张力。

“撤点并校”的根本问题在于偏离了均衡发展的路径,也就是说我们承认教育改善的必要性,主张从改善路径上对“撤点并校”政策做出修正。只有把“均衡发展”确立为超越“教育改善”的首要目标,才有可能使教育和社会的目标取得一致。正如叶敬忠所指出的那样,实践中撤点并校进程之所以脱离地方实际,根源在于盲目追随发展主义。^⑫我们对“均衡发展”理念的强调,首先是对“撤点并校”后果的一个直接修正,即重新确立村小在教育体系中的作用,改变现有的教育发展目

标排序;更为重要的影响则在于使教育改善与社会进步相统一,促进教育功能的发挥。

在现代社会,学校教育被视为一种重要的社会平等化机制,它为社会中的个体提供社会流动的机会,帮助构建一个更为公平的社会结构。杜威更是把教育视为社会进步以及改革的基本方法,认为教育能够促进人的一般发展,从而为继续的生长创造条件,而个体的社会性的形成以及生长又将促进社会的改造和发展。^②可以说,学校教育当中一直承载着关于平等和进步的许诺。尽管理论家对于教育是否能够促进社会平等存在争议,比如再生产理论家往往批评教育维系原有的社会不平等,但是促进教育平等始终是教育发展的基本目标。只有构建一个公平、均衡的教育体系,才有可能促进社会结构的合理化,使整个社会朝向更加平等的方向发展。在这个意义上,我们也可以说教育改善是打造理想社会的手段。反观“撤点并校”政策,它把手段本身当作终极目标,最终产生了悖论性的后果。

(三) 实现教育均衡发展的路径

2011年“普九”验收标志着我国已经基本实现了义务教育普及的目标,因而主要的发展任务也从“有学上”转向“上好学”。中央的各项政策文件也始终把实现“均衡发展”作为义务教育的目标。比如,2012年的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出要“深入推进义务教育均衡发展,着力提升农村学校和薄弱学校办学水平,全面提高义务教育质量”。但是,从农村教育发展的实际情况来看,“均衡发展”的教育理念并没有真正得到落实。本文所讨论的“撤点并校”案例也说明了地方教育发展面临的真实困境,只有在制度层面做出调整,才有可能使农村乃至整体教育步入均衡发展的轨道。

均衡发展直接针对的是教育差距问题,正如《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》指出那样,目前“区域之间、城乡之间、学校之间办学水平和教育质量还存在明显差距”。《意见》所提出的解决路径是,“切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距”,也就是说按照校际、城乡和区域这一目标顺序来应对教育差距问题。在以县为主的格局下,校际和城乡差距实际上是有可能通过改变地方教育资源配置来实现

的,即把资源优先投向薄弱学校和农村学校。但是,对W县这样的中西部贫困县来说,区域差距却是它无法依靠自身能力实现的。而从林镇“撤点并校”的政策逻辑来看,W县并没有按照《意见》所提出的路径来解决教育差距问题,它选择了相反的方向,即通过消灭教育体系的末端,集中力量强化县城学校的方式来实现追赶的目标。前文已经讨论了这一路径所产生的悖论性后果。但是,必须承认的是,在目前的投入体制下,即便W县采取均衡发展的战略,它也无法解决区域差距问题,因而优先解决何种教育差距始终是一个困难的政策选择。

上述状况说明,中西部的教育发展并不是一个孤立的问题,它是与整个教育体系,甚至整体的宏观社会体系关联在一起的。说到底,教育差距本质上是与教育资源的投入状况相关的,它是城乡二元结构以及地区经济发展差距的现实表现。因此,也可以说教育问题的最终解决在教育外。就W县来说,经济发展水平落后导致它缺乏教育投入的能力,这一状况反过来强化了地方将资源投入经济发展的意愿,结果是可用于教育发展的资源被进一步挤占。但是,经济发展毕竟是一个相对长期的过程,它无法在短期内改变地方的教育投入状况。从实际情况来看,落后地区的教育发展主要还是依赖于外部资源的输入。我们从总量和结构这两个角度来说明当前的教育投入体制所存在的问题。

教育投入不足是中西部地区教育发展所面临的主要问题,地方教育主管部门也往往从这一角度来合理化“撤点并校”等政策选择。在教育发展问题上,中西部与东南沿海地区构成了鲜明的对照。就本文讨论的个案来说,教育发展的起点低,这使得教育改善的任务尤其艰巨,但问题是地方财政缺乏足够的负担能力。相比而言,沿海发达地区则成为中西部地区试图追赶的目标,无论从教育发展现状还是政府的教育投入能力来看,他们都有着明显的优势。面对这样的状况,不少学者呼吁建立“以省为主”的教育投入体制,也就是说通过教育财政责任的上移来实现促进区域内教育的均衡发展。^②另外,近年来中央也在不断加强转移支付力度,大大改善了落后地区教育资源状况,对平衡地区间教育差距起到积极作用。

本文针对“撤点并校”政策的个案讨论,提出了一个未引起充分重视的问题:教育资源的投入结构。虽然教育资源总量不足是林镇推动“撤点并校”政策的诱因之一,但是从实践结果来看,林镇的根本性困境是“有钱搞建设、没钱保运转”。所以说,教育资源的投入结构是一个关键问题。我们看到,随着W县教育发展高度依赖中央和省市的转移支付资金,但是这种资源依赖削弱了地方的自主性。在这种局面下,地方只能以策略性的方式去争取上级资金,林镇的“撤点并校”就是这种逻辑的体现。悖论性的结果是,本来是要用来修正“撤点并校”政策的寄宿制建设,却在实践中成为推动新一轮“撤点并校”的契机。并且,由“撤点并校”所引发的“大班额”、教学设施紧张等问题,反倒为地方教育发展带来更多的资源。“自上而下”的资源配置容易与地方的实际教育需求相偏离。

值得注意的另一重要问题是,家长话语权的丧失。在“一村一校”格局下,农村学校的运转在很大程度上依赖于村庄社会以及学生家长的支持。而在“农民办教育”转向“政府办教育”的过程中,学校也逐步撤出村庄社会。家长无法对地方教育发展政策施加影响,在“村小危机”不断持续的状况下,他们只能“用脚投票”,以租房读书的方式来为子女争取更好的教育机会。应该承认,政府对义务教育出资责任的承担,以及中心完小的教育改善都具有积极的意涵,我们试图指出的是,这样的发展对教育公平所带来的影响。由此提出的问题是,如何在地方的教育决策过程中更多地吸纳民意,学生家长的意见能够成为促进教育布局合理化的力量,作为一种纠偏机制来发挥作用。

注释:

① 庞丽娟、韩小雨《农村中小学布局调整的问题、原因与对策》,《教育学报》,2005年第4期。

② 范先佐和郭清扬《我国农村中小学布局调整的成效、问题及对策——基于中西部地区6省区的调查与分析》,《教育研究》,2009年第1期。

③ 叶敬忠《农村中小学布局调整的社会宏观背景分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》,2012年4期。

④ 根据学术惯例,本文对乡镇名、村名以及学校名都

做了处理。

⑤ 由于我们无法获得1995年和2008年的生源分布数据,所以在具体分析时段选择的是1991年-2005年。1991年到1995年间学校布局没有变化,并且林镇的大规模的人口流动直到九十年代后期才开,所以1991年的数据基本能够代表1995年的情况。

⑥ 《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》规定,对学生规模不足100人的村小学和教学点按100人核定公用经费。但是,W县作为一个贫困县,财政紧张,因此这些村小并没有获得额外的资源投入。并且,在地方教育主管部门看来,维持这些村小本身就是一种资源浪费(林镇中心完小校长访谈,2012年12月)。

⑦ 薛文俊《“后撤点并校时代”——中国农村教育路在何方?》,《生活教育》,2013年第1期。

⑧ 参见范先佐和郭清扬《我国农村中小学布局调整的成效、问题及对策——基于中西部地区6省区的调查与分析》,《教育研究》,2009年第1期;万明刚和白亮《“规模效益”抑或“公平正义”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考》,2010年第4期。

⑨ 按规定,中心完小和村小都是以1:21来核定教师编制的。所以,即便村小在校生达到126人,满足最小编制要求,也只能维持在“一班一师”的状态。

⑩ 据W县教育局副局长介绍,“全县的教师处于缺编状况,按照师生比计算共需4800多名老师,但是我们现在实际在上课的老师就不足4000人,只有3900人左右。”(W县教育局副局长,2013年5月6日)

⑪ “一班一师”的情况下,村小老师每周平均要超过25课时,并且要承担起至少6门课程的教学。相比于中心完小,村小教师工作负担更重,但是收入上却没有明显优势,这使得村小教师的工作积极性受到影响。并且由于教师精力有限,在实际教学中,村小仍然以语文和数学为主,其他课程开展状况欠佳。

⑫ 按规定,学校的公用经费不能用于支付工勤人员工资,但是在W县这种情况普遍存在。2001年教育部和财政部发布《关于做好农村中小学公用经费标准定额核定工作、确保学校正常运转有关问题的通知》指出,公用经费开支范围具体包括“学校维持正常运转所需开支的业务费、公务费、设备购置费、修缮费和其他属于公用性质的费用等方面。

⑬ 由于W县教师总体上缺编,所以教师数量逐年递增是一个客观趋势。“撤点并校”在缓解师资短缺的压力方面还是有作用的。但是此处从减轻财政负担的角度考察,那么只有当“撤点并校”实际上导致在职教师数量下降,才能产生这样的效应。

⑭ 事实上,近些年国家启动了“特岗教师”计划,对于强化中西部师资力量具有一定的作用,中央承担了这些

新招聘教师的工资,三年之后才转为地方编制。但是,这也只能暂时性地缓解地方财政负担。

⑮具体讨论参见周飞舟《以利为利》,上海三联书店,2012年版,第164-185页。

⑯比如,07年以来贵州某单位与林镇中心完小结对帮扶,投入16.4万余元用于改善教学设施以及补助贫困学生。

⑰D县与W县同属于Z市的管辖之下,在教育发展问题上,两者面临相似的政策环境。并且,在经济发展水平上也比较接近。

⑱熊春文《“文字上移”:20世纪90年代末以来中国乡村教育的新趋向》,《社会学研究》,2009年第5期。

⑲林镇的“租房陪读”现象与中心完小缺乏寄宿条件有很大关系,随着寄宿楼的建设,校外租房的比例应该会降低。但是也不应忽视,家长陪读的主要原因是孩子年龄太小,陪读的目的在于照顾孩子的日常生活以及在学业上加强监管。

⑳叶敬忠《农村中小学布局调整的社会宏观背景分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》,2012年4期。

㉑杜威《学校与社会·明日之学校》,赵祥麟、任钟印、吴志宏译,人民教育出版社2004年版。

㉒范先佐《构建“以省为主”的农村义务教育财政体制》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2006年第2期。

责任编辑 徐东涛