

 傅知行

教育平权报告·2012

高歌下的危机

——农村义务教育问题管窥及简论

百年大计



传知行“教育平权”报告·2012

高歌下的危机

——农村义务教育问题管窥及简论

任星辉

传知行社会经济研究所

2012 年 12 月

前言

农村义务教育的面貌在过去十多年里得到了前所未有的改变，然而与此同时，社会也被频发的校车事故震撼，为孩子们走读的奔波和寄宿的艰苦条件忧虑，以及为他们安全、营养的午餐呼号，等等。这些问题的不断出现，让人不禁发问：我们的农村义务教育究竟怎么了？

笔者从近年来的农村教育热点事件中筛选若干，追踪相关教育政策，基于 2011 年在河南、安徽两省以及 2012 年在四川、甘肃两省一些地方的农村学校调查，参考其他研究者对一些具体问题的发现和见解，完成了这份报告。

农村义务教育问题的复杂并非笔者有限的调查所能全面了解，何况对问题的认识也仅限于自认为重要、较为熟悉者。耳闻目睹，不过农村义务教育问题的一斑而已；从诸多角度选择“义利之辩”一个视角审视问题，且笔力所限，不免简单。

“危机”之说，是笔者从自己选择的视角，基于对农村教育政策过分追求政府单方面的投资效率，而忽视了受教育者及其家庭的权益和相应的社会成本等，以及作为问题背景的农民和农村所受的制度性歧视一直未有改变的认识，对农村义务教育状况的一种评价。这不过是从一个切面进行的一种尝试而已，或者言过其实，也未可知。很多具体问题的探讨，则更有待于来日的进一步调查和研究。

对这份报告的初稿，黄钟、杨支柱两位师长，子禾、刘海、李红茹及徐瑞芳等朋友，提供了非常有帮助的修改意见，特此致谢。在调查过程中，得到了诸多朋友的大力帮助，笔者尤其感激。

这本报告的疏浅乃至错漏在所难免，望读者诸君不吝指正，以期补充和完善。

传知行“教育平权”计划也欢迎更多的批评、建议及参与。

目录

第一部 引论	1
第一章 农村义务教育的今生前世.....	3
1.1 农村义务教育的 A 面.....	3
1.2 农村义务教育的昨天.....	5
1.3 农村义务教育的 B 面.....	6
1.4 农村义务教育怎么了?	8
第二部分 专论	11
第二章 撤点并校的是与非.....	13
2.1 政府的角色：从教育布局调整到撤点并校的嬗变.....	14
2.2 学校的角色：撤点并校的深化.....	17
2.3 撤点并校的影响.....	22
2.4 撤点并校刹得住车吗?	26
2.5 追问撤点并校.....	30
2.6 小结	32
第三章 寄宿制：问题百出的“快捷键”	33
3.1 两种寄宿制.....	35
3.2 寄宿制的问题.....	37
3.3 如何应对寄宿制的问题?	46
3.4 寄宿制是必然选择吗?	47
3.5 小结	54
第四章 师资难题.....	55
4.1 师资的充足与不足.....	55

4.2 代课教师：难言告别	56
4.3 不一样的先生：教师的社会评价	58
4.4 迷茫的引路人：教师的自我认知	60
4.5 为什么是农村？	61
4.6 小结	63
第五章 教育经费投资的效率	64
5.1 双重不均衡的现实	64
5.2 缺乏规划导致无效投资	65
5.3 管理体制导致经费流失	67
5.4 学校的经费怎么用？	68
5.5 小结	69
第六章 学前教育的短板	71
第七章 农村教育问题的城市责任	74
7.1 城市的政策和实践	75
7.2 城市的理由	79
7.3 教育特权：城市的真正理由	82
7.4 农村的落后：歧视之恶	85
7.5 小结	88
第三部分 尾论	91
第八章 危机中的农村义务教育	93
8.1 义务教育的“义利之辨”	93
8.2 为什么说农村义务教育在危机中？	94
8.3 农村义务教育的未来	97

第一部 引论

第一章 农村义务教育的今生前世

1.1 农村义务教育的 A 面

过去的十余年，是中国农村义务教育受到国家政策前所未有的关注和支持的时期。这一点从下面的政府文件和内容中，就可见一斑——

2001 年 5 月 29 日，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》发布，为农村教育确定了如下基本任务：

（1）占全国人口 15% 左右、未实现“两基”的贫困地区要打好“两基”攻坚战，普及初等义务教育，积极推进九年义务教育和扫除青壮年文盲，适度发展高中阶段教育，积极发展学前一年教育。

（2）占全国人口 50% 左右、已实现“两基”的农村地区，重点抓好“两基”巩固提高工作，义务教育学校办学条件明显改善，教育质量和办学效益进一步提高，高中阶段教育有较大发展，积极发展学前三年教育。

“完善管理体制，保障经费投入，推进农村义务教育持续健康发展”的思路，“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制，“以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主”解决流动人口子女义务教育问题的“两为主”政策，以及教育布局调整等随后对农村教育产生重要影响的政策都在这个文件中被明确提出。

2003 年 9 月 17 日，《国务院关于加强农村教育工作的决定》发布，重申了“以县为主”的教育管理体制，强调了各级政府在农村义务教育财政上的责任：

县级政府要切实担负起对本地教育发展规划、经费安排使用、校长和教师人事等方面进行统筹管理的责任。中央、省和地(市)级政府要通过增加转移支付,增强财政困难县义务教育经费的保障能力。特别是省级政府要切实均衡本行政区域内各县财力,逐县核定并加大对财政困难县的转移支付力度;县级政府要增加对义务教育的投入,将农村义务教育经费全额纳入预算,依法向同级人民代表大会或其常委会专题报告,并接受其监督和检查。乡镇政府要积极筹措资金,改善农村中小学办学条件。

该文件还提出:

到2007年,争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到“两免一补”(免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费),努力做到不让学生因家庭经济困难而失学。

2004年,教育部、国家发改委、财政部和国务院西部开发办《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007年)》由国务院转发,提出了到2007年在西部地区整体上实现“两基”等发展目标。

2005年,国务院颁布《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,决定从2006年开始,全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费。2007年扩大到中部和东部地区;对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。

2006年,教育部、财政部、人事部和中央编办发布《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》,推出了旨在改善西部农村落后地区师资状况的“特岗教师”计划。同年,《义务教育法》修订,促进义务教育均衡发展被载入法律。

2007年,教育部宣布西部“两基”攻坚计划如期完成,并称该计划“不仅促进了西部教育发展,而且有效地缩小了教育的差距。”

2011年10月26日,国务院启动农村义务教育学生营养改善计划,中央每年拨款160多亿元,按照每生每天3元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助,惠及全国680个县市、约2600万在校学生。11月23日,《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》发布。

2012 年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》、《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》等又相继发布。¹

.....

1.2 农村义务教育的昨天

那么在农村义务教育不但免费、还管饭吃的“免费时代呼啸而来”之前,中国的农村教育又是什么样子的呢?

改革开放后的 1985 年 5 月 27 日,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布。针对当时基础教育薄弱,教育投入不足和教育管理体制不够灵活等问题,该文件提出了“把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育”的应对措施,明确规定:

基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育。地方可以征收教育费附加,此项收入首先用于改善基础教育的教学设施,不得挪作他用。.....

地方办学解决义务教育的能力被激活。但这个文件也承认当时全国在经济和教育发展上的不均衡,并以此为依据把全国划分成了三类地区,确定了各自的基础教育发展目标。这种事实上由县、乡两级承担,各地“量力而行”的教育策略很快便暴露出了问题:

到 20 世纪 90 年代前期,有两个主要问题逐渐显露出来:第一个问题是农村、贫困地区教育经费的严重短缺;第二个问题是地区间生均教育经费的巨大差距。贫困地区的财政困难问题表现为教育投入不

¹ 以上主要参见“教育大事记”,中国教育和科研计算机网,
http://www.edu.cn/da_shi_ji_491。

足和入学率低。²

1994年，国务院将保障义务教育的主要责任由乡镇提升到了县级，同年国家层面也进行了分税制改革。但分税制改革中中央和地方在财权和事权上的划分，并没有增强地方政府在教育财政上的能力，中央政府的财政措施也比较有限，因此农村义务教育并未获得多大的改善，区域不均衡状况还是在持续甚至加大。

农村中小学校舍安全事故频发，教师工资拖欠严重，民办教师比例高以及家庭教育负担高企等，是这个时期的突出问题。

另一方面，由于严厉的人口强制控制政策，从1990年代末开始，我国的义务教育学龄儿童开始连续减少，农村当然也不能免俗：

依照2011年的数据，我国小学在校生规模也创历史新低，只有9926.37万人，至少连续15年呈下降趋势。较之1997年13995.37万的规模，减幅也达到了29.07%。

而初中在校生规模的历史高峰期则在2003年。经过至少连续六年的增长，这一年初中生在校生规模达到了6690.83万。此后一直呈下降趋势，到2011年仅为5066.80万。³

农村教育发展严重滞后，不同区域间教育不均衡，以及人口下降和迁入城市导致农村学龄儿童减少等，是进入新世纪时的农村教育要面对的问题。

1.3 农村义务教育的B面

进入新世纪以来，增加农村义务教育投入，改善农村教育状况，促进区域间的均衡发展，以及进行教育布局调整，可以说都是针对农村教育问题的对症药。

² 曾满超，丁小浩主编：《效率、公平与充足：中国义务教育财政改革》，北京大学出版社2010年，第7页。

³ “中小学生去年锐减220万 少子化致人数连降14年”，《新京报》2012年9月2日。

然而，农村教育在十年的高歌发展中，又爆发出了一系列的问题。这些问题有的曾引起整个国家的震动，有的在媒体的报道中轻轻划走，但它们留给关注农村教育的人们的困惑至今还在——

2011年11月16日，甘肃正宁县榆林子小博士幼儿园一辆运送幼儿的校车与一辆重型自卸货车正面相撞，最终造成21人死亡（其中幼儿19人）、43人受伤。这辆核载9人的面包车，实载64人。⁴

2011年12月12日，一辆核载52人的私营客车从江苏省徐州市丰县首羡镇中心小学接四十多名学生回家途中侧翻滑入路边水沟，导致车内15人死亡、8人受伤。⁵

2012年4月，媒体报道江西宁都山区南林村小学的80多名学生中，两名女生家离学校有10公里，从家里到学校，中间要走一段蜿蜒崎岖的山路，全程要走3个多小时。她们的父母都外出打工了，于是选择了住校，尽管住校只能睡地板。冬天冷得不行，她们就相互温暖，垫一床被子，再盖一床被子。⁶

2012年9月开学时，湖北麻城顺河镇有3000多名学生自带桌椅上学。有的学生家里没有桌子，就把茶几搬到了教室。经媒体报道后，当地教育部门迅速配置了桌椅。⁷

2012年11月底，在湖南凤凰县支教的大学生志愿者在网上爆料称，湖南的学生营养餐只有一盒奶和一小块面包。国家拨款3元的营养餐，到孩子手上就是一盒牛奶和一片直径6厘米、厚1.5厘米的小面包。她发出这样的疑问：“你们要让这些孩子饿死吗？”而凤凰县回应称，选择面包、牛奶作为营养餐的有关操作，符合政府采购的规定。⁸

在媒体举办的2012年“寻找最美乡村教师”活动中，河南内乡县赤眉镇庙北村李家营小学的张彩青被评为“特别关注乡村教师”。据介绍，“编外老师”张彩青是12个山里孩子的“妈妈”。“她坚守着一座摇摇欲坠的山村小学，用自己无华朴实的工作追寻着那难舍的教育之梦，用自己20年的

⁴ 参见“甘肃正宁幼儿园校车被撞”，网易专题，
<http://news.163.com/special/zhengningxiaochu>。

⁵ 参见“江苏徐州校车侧翻事故”，网易专题，
<http://news.163.com/special/xuzhouxiaocheshigu>。

⁶ “‘六无’村小的生存困境”，《中国青年报》2012年4月1日。

⁷ “湖北麻城3000多小学生自带课桌上学”，《长江商报》2012年9月3日。

⁸ “支教女大学生微博揭‘营养午餐’现状”，《羊城晚报》2012年11月25日。

青春年华，义务启蒙教育了小山村的无数孩子。”⁹

河北省教育厅巡视员、中国教育学会农村教育分会理事长韩清林近期透露，近四年来，全国小学辍学率大幅度回升，“从 2008 年辍学生 63.3 万人，辍学率 5.99%，到 2011 年辍学生已经达到 88.3 万人，辍学率 8.8%，这与 1997 年、1998 年、1999 年的辍学水平大体相当。”¹⁰

.....

1.4 农村义务教育怎么了？

从政府文件、政策的级别、发布频率、关切目标及相应的财政支持等诸多方面来说，中国农村义务教育在过去十余年受到的关注可以说超过了以往任何一个时候。再从“国家贫困地区义务教育工程”、“中小学危房改造工程”、“农村寄宿制学校建设工程”、“农村中小学现代远程教育工程”及“两免一补”等由这些文件推出和实施的具体措施来看，可以说中国农村教育的基本状况得到了很大的改观：

如果说以前的农村学校给人的印象是几间风能进、雨能进的危房，一屋子衣着破旧的孩子，拥挤在坑坑洼洼，甚至缺胳膊少腿的桌椅上，面对着一位乡音浓重、亦教亦农的民办教师的话，这在中国的大多数地方如今已经成了历史。

与此同时，另一幅画面在多数地方并非假想：或焕然一新的平房，或在村里拔地而起的小楼，孩子们的衣着或许并不光鲜，但教室里桌椅整齐、干净亮堂，讲台上则是持证上岗的公办教师。孩子们上学不但不用交学费，每天还有免费的营养餐，在学校宿舍寄宿的学生不但不用缴寄宿费，贫困寄宿生还能享受到生活补贴……

这确实是中国农村教育的状况，不过却非农村教育状况的全部。除了农村义务教育这个光鲜的 A 面，它还存在那个非常不一样的 B 面。如 1.3 所示，种种事件让人心忧。如今这些具体事件虽已结束，但它们留给我们的问题以及产生它们的机制还在：学校更漂亮了，但也离家门口越来越远了，孩子们上学好像更折腾了；许多孩子比以前有了更多的零花钱，但却

⁹ “张彩青入选‘特别关注乡村教师’”，内乡在线，2012 年 9 月 10 日。

¹⁰ “‘后撤点并校时代’，农村教育何去何从？”《燕赵都市报》2012 年 11 月 19 日。

得早早的离开父母的呵护了；师资还是一如既往的难于解决；另外，就像你不知道营养餐究竟营养了谁一样，你也不知道教育投入究竟倾斜给了谁……

在 2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》以后的十余年中，中国农村义务教育受到的密集关注有目共睹，它的改善也受人称道。但在拥有了这些成绩之后的今天，它的另一面却更牵动人心。

人们通常说，一个木桶的短板决定着它的容量。中国农村义务教育当前面临的严重问题，不仅影响农村教育的整体提升，而且还决定着整个国家的教育品质。

多年的努力经营和发展，却伴随着大量严重问题的积累和爆发。

中国的农村义务教育究竟怎么了？

第二部分 专论

第二章 撤点并校的是与非

现在人们通常所说的撤点并校始于 2001 年的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，但事实上早在此之前它便已存在。原先农村教育的基本格局是每个行政村（或大队）设村小，下属的各自然村（小队或村民小组）设教学点。前者是完小，后者则只提供一到三年级的低年级教育，一般由一两名老师负责。学生在教学点完成前三年的学习，再到距离稍远的村小读高年级。1990 年代时，为了改善农村教育，一些地方进行了校舍、运动场和校园等学校基础设施的建设。在这个过程中，或者因为财力有限，或者因为不愿向人数本来不多的教学点投资，教学点的师生基本都被撤并到了村小。村小遭到撤并的情况则较少发生。由于在一个行政村之内，各自然村的距离相对合理，因此并未造成严重问题。

而前述国务院文件之后的撤点并校，规模上已非之前以撤点为主的学校整合所能比：据 21 世纪教育研究院的报告，过去十年间，农村小学减少 22.94 万所，减少了 52.1%；教学点减少 11.1 万个，减少了 6 成。农村初中减少 1.06 万所，减幅超过 1/4。也就是说，2000 年至 2010 年，平均每过一天，在中国农村就要消失 63 所小学、30 个教学点、3 所初中，几乎每过一个小时，就要消失 4 所农村学校。¹

这种大规模的举措对农村义务教育造成的后果，如上学路途遥远、寄宿条件差、校车事故频发及辍学率反弹等等，受到社会的强烈关注。鉴于此，《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》于 2012 年 9 月出台，对撤点并校做出了严格限制。

从十多年前国务院文件做出教育布局调整决定，撤点并校大规模展开，到国务院办公厅为撤点并校刹车，在这个造成了严重问题的过程中究竟发生了什么？

¹ “‘后撤点并校时代’，农村教育何去何从？”《燕赵都市报》2012 年 11 月 19 日。

2.1 政府的角色：从教育布局调整到撤点并校的嬗变

新旧世纪之交时，由于 1970 年代全面展开的强制生育控制导致儿童数量锐减，以及 1980 年代以来的大规模人口流动使部分农村儿童跟随父母进入城市，中国的农村教育面临着新的问题：和以前人口高峰时期学校爆满、教室里一桌难求正好相反，此时农村的大量学校开始面临生源不足的情况。适逢 1990 年代末开始的农村税费改革导致地方政府在农村教育财政上的能力下降，以及 2001 年国家开始对农村教育进行比较大规模的投资，怎么对待这些生源不足，并且多数事实上也教育资源投入长期不足的学校，就成了需要认真对待的问题。

2001 年的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出：

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，防止因布局调整造成学生辍学。学校布局调整要与危房改造、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。

在当时情况下，适当的教育布局调整确实是必要的，但如何看待已经形成的农村教育形势，则会影响教育布局调整的方向。即，由于规模缩小，是在教育投入上因应变化，进行更精细、更集约的投入，以使这些学校办学水平快速提升，还是因其规模有限，干脆放弃投入，集中办学，求得规模效益。

2.1.1 任务叠加：由双重奏到独奏曲

教育布局调整和改善农村教育本来是两个并行的任务，但在这一点上，政府政策层面很快出现了偏差。

这是《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004—2007年）》中的表述：

西部地区特殊的地理环境和办学形式使教育成本居高不下，低水平的教育投入难以保证基本的办学条件和教育质量。西部地区地广人稀，有一师一校点约9万个，占全国校点的80%以上；人口分布极不均衡，在一些高山、高原、高寒及牧区、半农牧区和荒漠地区，80%左右的初中生、50%左右的小学生需要寄宿；**特殊的办学形式使得学校布局分散、校舍建设成本普遍较高，原本短缺的教育经费难以满足基本的教育需求**，适龄少年儿童“进不来、留不住”成为“两基”攻坚的难点。此外，全国127个边境县中，有106个在西部，这些边境地区的学校建设代表着国家的形象。（黑体为笔者所加，下同）

在我国义务教育最落后的地区，即当时的“两基”攻坚县进行的这种教育改善计划很有代表性。后来的事实也证明，即使就全国层面而言，政府对教育投入的片面效率的追求，也远远大过了在教育的便利性方面的考虑：如何通过有限的投入，使农村教育在短期内改观，而不是如何使受教育者在尽可能便利的情况下接受更高质量的教育，才是政府层面的首要关切。在此基础上，前述“计划”将加快农村寄宿制学校建设作为主要攻坚措施之一，并明确把寄宿制学校的范围向小学阶段扩展。面临同样问题的其他农村地区也进行了类似的政策推进。

以寄宿制学校作为改善教育状况的一种措施，这背后隐涵的动作便是撤并学校。由此，应对学校规模普遍萎缩的教育布局调整，被叠加了如何使落后的农村义务教育在短期内利用有限的教育投入获得大步提升的另一重任务。而这在很大程度上使它在国家政策层面简单化为集中办学、追求规模效益的撤点并校，由与改善教育状况并重而成为其手段之一。

2.1.2 地方的“教育账”

上有好者，下必甚焉。何况由在财政体制和教育事业保障上的地位所决定，地方政府在教育投入上更得精打细算，因此会更加在意不同学校设置方案之间的成本对比。因此在是尽量保持原有学校布局，以保证受教育者的便利性，还是尽量集中办学，以节省教育开支的对比中，规模效益的片面追求毫无悬念的占了上风。

这里就有一笔计算得非常清楚的地方“教育账”：

2008年8月，汉中市西乡县搞了个调研，把计划撤校的建设任务、布局调整前后的办学规模，以及撤与不撤两种情况下资金投入的情况做了个对比。

西乡县教育局局长刘聚斌举出一组数据：调整前的186所小学中，达到中心学校600人以上、完全小学400人以上办学规模的，只有10所。师生比为1:16.7。撤掉153所小学，剩下33所学校中，达到上述规模的是25所，其余8所一乡一校，基本能达到6班270人。师生比为1:23。结论是办学规模明显大幅度提高。

此外，以30年投入资金为单位进行比较，按2007年的校舍建设、维修、教职人员经费支出为依照，如果不调整，共需投入263816万元；调整后，生源聚集，办学效益提高，教职工相应减少，经费投入随之降低，总计投入213744万元。也就是说，今后30年可以节约资金50072万元，平均每年节约1670万元。²

正如中国教育学会农村教育分会理事长韩清林先生所总结的：

“县里说了算”。布局调整需要大额资金投入。在分级办学体制下，依靠乡村投资办学，布局调整没有乡村和当地群众的同意、支持很难进行。在以县为主体制下，学校基本建设主要依靠县以上财政拨款，在布局调整中往往出现“县里说了算”的现象，不征求或不听取乡村和当地群众意见，容易形成群众上访，乃至引发事端。³

由此，政府在政策倡导上的转向，加上地方政府在教育投入效率上的过分计较，终于使教育布局调整沦为了简单的撤点并校，成了政府借以系统地改进农村地区义务教育落后状况的便利手段。

² 孙强，刘海宏：“乡村教育调查报告：走‘空壳’的乡村学校”，《华商报》2009年11月9日。

³ 韩清林：“农村中小学布局调整的误区”，《中国教育报》2011年9月29日。

2.2 学校的角色：撤点并校的深化

但撤点并校不止政策方向和政府指令那么简单，学校在这中间扮演的角色也是非常重要的。在生源不足、教育质量不高等理由后面，其实还有更多的因素影响着撤点并校的进程。

由于撤点并校对小学生的影响要比中学生更为重大和直接，因此在这里只讨论小学情况。

2.2.1 村小和教学点：刀俎之间

作为撤点并校的主要对象，村小和教学点及其教师在这个过程中的角色是多元的。一般来说，生源不足是这些学校被撤并的主要原因，但导致生源不足的原因，除了人口之外，还有其他因素。

首先，一些村小或教学点教育质量不够好甚至低下会导致学生流失。无论是离中心小学或县城较近的地方，还是位置比较偏远的村落，都存在问题。这或者是由于教师们不再认真教学，或者是由于教育质量和其他学校，尤其是中心小学、城关小学等的差距越来越大，不符合家长的教育期望。总之，学生和家庭都会选择用脚投票，从而使学校规模急剧萎缩。

此外，教育体制上的一些安排，使本来人数不多的教学点人数更少。把高年级向中心小学撤并，保留低年级教学点的做法，无论其初衷如何，实际上都导致低年级学生也向中心小学集中。这是因为，一方面，高年级撤并之后，教学点能获得的教育资源更加有限，家长会倾向于从教育资源占有上来说更值得信赖的中心小学。另一方面，在家里有两个孩子的情况下，分两地上学会使家庭感觉难于照顾，比较折腾，因此大多会选择到一个学校上学：如果能在同一所学校且学校提供宿舍，学校一般会将他们安排在同一宿舍；在分别上初中和小学，或是姐弟俩（由于生育控制，兄妹俩的情况不常见）的时候，一般会在校外租房，方便互相照顾，或者干脆由家人陪读。

而对于村小或教学点的老师来说，对于撤并学校既有支持或者促成的，也有反对或者无所谓的。一般来说，前者主要是年轻教师和不在附近村庄的教师，因为学校的撤并使他们可以到条件更好或离家更近的学校教书；后者主要是年龄较大的代课教师，因为撤并意味着他们失去工作或者要到

更远的学校去任教。但也存在一些教师在负责教学点的同时，要求中心小学将三年级撤走的案例，因为教学点虽然学生不多，但仅由一名老师负责，加上幼儿班的照顾，负担也会较重。在一些情况下，声誉较好的老师离开或者退休，尤其是在前一种情况下，会直接影响一些村小或者教学点的生源情况。

就上述各点来说，村小或者教学点和中心小学、城关小学在教育资源配置上的差距，一直是个显而易见的事实；另外，教育政策的安排，也不是位于教育体制末端的村小和教学点所能决定的；教师对聚集学生非常重要，但教师本身的去留也是自身选择和管理层安排的结果。因此综合来说，村小和教学点事实上处于刀俎之间。就连被保留下来为低年级学生就近提供教育的教学点，其职能预定事实上随着其规模由于各种原因继续缩小，越来越难以实现，从而会成为进一步撤并的对象。

【案例 2.1】

甘肃 S 乡 P 小学位于 P 村，该村分 4 个村民小组，共 110 户，村民五六百人。全村现有小学学生 20-30 人。该村小学始建于 1957 年，2001 年前后有学生 120 人左右，其时有 3 名公办教师和 2 名代课教师。2005 年初学校经村民集资进行了维护建设，基本条件得到了改善，当时仍有学生 100 名左右。2008 年，四至六年级被撤并到了中心小学，学校变成教学点，只剩下 20 名左右学生。2011 年，学校正式被撤并，低年级学生有的选择到附近村子去上学，有的入读中心小学。

对于学校的撤并，村民非常有意见，他们最关心的是学校是否能够恢复。部分村民表示，因为孩子上学，一家人东一摊子、西一摊子的，家庭压力太大。在撤并之初，部分学生家长因为孩子太小不便到更远的地方读书，家庭也无法承受陪读的负担，曾请求负责照看学校的代课教师继续教学，但被拒绝。

而 2001 年起曾在该校任教过 2 年左右的年轻公办教师透露，该校原先教育水平在当地颇受称道，因此多数学生都留在当地。但此后他首先被调离，接着老校长退休，剩余的 1 名公办教师后来也调到了中心小学——这名老师的离开直接导致不少学生跟着转学。最后由于学生太少，该小学被降格为教学点，直到最终被撤。剩下的 2 名代课教师，1 个本村人留下来照看学校，另 1 名调往其他学校。（关于该乡义务教育的更多情况，参看下一章的案例）



图 2.1 废弃了的甘肃 S 乡 P 小学



图 2.2 全校师生：四川 C 镇某教学点

【案例 2.2】

四川省 C 镇某教学点现在只有 6 名学生,其中 4 名为幼儿班幼儿,2 名为二年级学生。学校由 1 名代课教师负责。这名教师是本村人,20 多年前初中毕业后开始代课,但由于学历问题,一直没有获得教师资格证,至今没有转正。她基本不会说普通话。

中心小学负责人表示,由于人数太少及教师的普通话问题,他对这所学校的状况比较担心,但中心小学方面也不可能再派教师。如果撤销该教学点,一方面一二年级孩子太小,住宿是个问题,村里的幼儿班也无法维持下去,另一方面,这名教师不可能再调往别处任教:她为当地教育服务 20 多年,怎么安置也是个问题。(关于 C 镇义务教育的更多情况,参看下一章的案例)

【案例 3】

甘肃 S 乡 X 小学在进行模拟考试时,为了便于监督,将学生全部集中在教室前的院子里,在阳光下趴在凳子上答卷。

在 H 小学,学区负责人发现一名年轻老师不在学校,当他向 H 小学校长问起时,校长反问不是你准假离开的吗?原来那位老师有私事外出,担心学区负责人不准假,因为正好赶上第二天是星期五,除了模拟考试外没有其他事务,于是就扯谎离开。

学区负责人对前述两事都非常不满,但他也表示没有办法。像 X 小学的情况,碰到了会说两句,至于说过后老师们是否按要求去做,也是他没法知道的事。至于 H 小学的情况,除了批评几句外,也没什么办法。一方面,村小校长因为要和其他教师长期共事,所以没法在这方面太严格;学区又离得太远。另一方面,一些学校位置偏僻,很多老师,尤其是外来的年轻老师确实有更多的私事要处理。

2.2.2 中心小学:推波助澜

在当前不少地方的农村义务教育体制中,中心小学是一个乡镇唯一的小学阶段学校法人,其余的村小和教学点都是中心小学的下属机构,教师由中心小学派遣,财务、人事等也由中心小学管理。(有的地方一个乡、镇的义务教育由一所包含小学和初中的义务教育中心学校负责,后文涉及其小学部分的地方,方便起见都统称为中心小学)可以说,中心小学对全乡

镇的小学教育负有全责。而在中心小学和村小平行，都由学区管理的地方，由于更靠近学区和教育管理部门的便利，中心小学从资源到地位，事实上都要高于村小和教学点，因此在下文的讨论中一般不和前一种地位的中心小学严格区分。这是中心小学在撤点并校中的角色的背景。

由于撤点并校并非在各方都有充分准备的情况下进行的，中心小学也面临着挑战。中心小学原本只负责接收学校所在地附近一两个村的学生，现在全乡、镇的学生都集中过来，这首先导致校舍资源紧张。在村小的校园逐渐变得门可罗雀，教室越来越冷清的时候，大班额乃至超大班额在中心小学成了家常便饭。另外，如果说学生集中的师资问题可以通过从村小抽调老师、增加教师负担、增加师资配置或者雇用代课教师的方式尽快解决的话，那么多数学校最初并没有能力提供校车或宿舍应对学生上学距离过远的问题，即使是后来建设了宿舍的学校，由于食宿及相应的生活配套设施并没有一揽子的解决，所以依然面临着种种难题。这对学校来说，都意味着责任的加重，防止校车、寄宿等方面的安全事故，在一些地方可以说使学校如履薄冰。

但中心小学面临的巨大压力并没有影响它继续撤并村小或教学点的热情，对此中心小学当然有自己的理由：资源有限，村小或教学点人数很少却必须配备相应的教师和其他教育资源，这会加剧师资紧张，影响其他教育资源的有效配置，此其一；其二，由于村小和教学点以代课教师为主，加上距离导致的监管困难，使得教学质量可能存在问题；其三，学生人数太少，许多集体活动难以展开，学生之间的交流也有限，不利于学生的发展。比如，案例 2.2 中的中心小学负责人就对那个教学点的情况非常担心，而在案例 2.3 中，学区负责人更头疼，因为就像他说的，如果遇上上级检查，这些都是他的责任，而他还有其他学校要负责，不可能时刻盯着每个学校。

由于中心小学所具有的地位和条件，以及教育资源确实有限的现实，它的上述考虑在一定程度上是真实的。因此对于负有一个乡镇全部小学教育事务责任的小学来说，集中办学确实是个更好的选择。而对集中会产生问题，学校的应对方案是建教学楼、宿舍楼和食堂。在能争取到的资源有限的情况下，教学楼一般是首要考虑，其次才是食堂和宿舍楼，至于低年级学生集中产生的照料问题，则几乎无暇在政策的推进层面较早的顾及。

不过总体而言，每个乡镇的中心小学是撤点并校的最大受益者。因为学生和教师向中心小学集中，意味着它将获得更多的教育资源：首先，生

均公用经费随着学生数量的增加而增加；其次，教师的集中有利于形成专业结构和教学负担更合理的教师队伍；最后，规模的扩大意味着获得其他设施配备，如图书馆、实验室及多媒体教学设备等的可能性更高。并且，由于四散的村小和教学点已经不存在，就不用再担心无法有效监管的情况下可能发生的故事了。

由此也就可以理解，为什么即使在一些乡村学校格局还没有受到太大冲击，村小依然独立、正常运行的地方，中心小学依然有扩大规模、“吞并”其他学校的冲动；以及一些负有管理责任的中心小学，为何会力求将包括低年级学生在内的全部学生都集中到中心小学来了。

在去年的一次访谈中，当笔者询问当地一所中心小学的负责人，学校在发展上有何打算时，他的回答是教学楼和宿舍楼。虽然当地的村小基本都在正常运行，但可以想象中心小学有了更大的空间以后，它们将会面对什么样的挑战。

2.3 撤点并校的影响

政府层面显然注意到了撤点并校导致的问题。为撤点并校刹车的《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》就坦承：

农村义务教育学校大幅减少，导致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，并带来农村寄宿制学校不足、一些城镇学校班额过大等问题。有的地方在学校撤并过程中，规划方案不完善，操作程序不规范，保障措施不到位，影响了农村教育的健康发展。

2.3.1 对学生的影响：上学难

在撤点并校之前，撇开当时由于教育投入有限，村小、教学点在教育质量上可能欠佳这个问题不谈，单就学校布局上来讲，当时“村村有小学”的格局是充分考虑了学生就近入学的便利的，但撤点并校彻底打破了这种格局。无论集中办学有没有使教育质量如预期的那样，获得根本的改观，



图 2.3 午餐：四川 S 乡 W 村教学点

从而使学生受益，撤点并校都对学生产生了非常重要的影响——上学难。

学校离家太远，要么每天得走很长的路，要么就得寄宿。在前者，对孩子的体力是个考验，在后者，生活照顾是个问题。在一些小学和教学点，因为路途太远，孩子们中午没法回家吃饭。由于教育投入有限，加上学生人数太少，学校也没有食堂。在四川 S 乡的两个教学点，学校通过学生从家里自带佐菜，学校为学生统一蒸饭的方式解决午餐问题。而在甘肃 S 乡的一些地方，学生中午只吃一些自带的馒头或烙饼。

寄宿制和校车系统都可以成为这个问题的应对方案。但到目前为止，校车系统在农村教育中并没有有效建立，即使偶有运行的地方，也因缺乏规范而安全事故频发。寄宿制虽然是政策所推崇的解决方案，但依然有很多严重问题，此点下一章详述。

同样的问题也存在于初中，比如在以前可以走读的学生，现在要寄宿；以前虽然寄宿，但离家较近、周末回家方便的学生，现在要到更远的地方寄宿。这都意味着上学便利性的下降，以及相应的食宿和交通问题。

总而言之，由于撤点并校，学生的衣食住行都成了问题。这个问题导致了一个严重的后果：辍学率回升。

河北省教育厅巡视员、中国教育学会农村教育分会理事长韩清林透露，近四年来，全国小学辍学率大幅度回升，“从2008年辍学生63.3万人，辍学率5.99%，到2011年辍学生已经达到88.3万人，辍学率8.8%，这与1997年、1998年、1999年的辍学水平大体相当。”

据韩清林透露，10年间，辍学的主体已经由高年级迁移到小学一、二年级。2007年、2008年、2009年、2010年小学一年级到二年级辍学学生分别为51.08万人、55.86万人、64.28万人、51.81万人，辍学率分别为29.18%、31.71%、37.35%、31.16%，占年辍学学生的60%~80%，为历史最高峰。⁴

在这一点上，研究者早就提出了警告，但似乎并未得到重视。⁵

2.3.2 对家庭的影响：负担加重

通过受教育者，撤点并校严重影响了农村家庭，并且其影响显然不是简单的经济负担，如房租、交通费等所能概括的。

在很多地方，由于孩子年龄过小，还需要照顾，因此不少家庭会选择陪读。陪读者以祖母或母亲为主。在青壮年劳动力普遍外出的情况下，农务主要由留在村里的老人和少数年轻人承担。陪读首先打乱了正常的家庭工作安排，比如，以前距离学校较近时，祖母或母亲既可以照顾全家或孩子的一日三餐，还可以兼做农活和家务。但现在，除了照顾孩子的三餐和起居外，就无法承担家里的事务了，这对其他家庭成员来说，当然意味着负担的加重。更重要的，本来人就不多的一家人，得为了孩子教育分开，不能在一起生活的时间变长了。

此外，陪读还容易出现其他问题，在母亲陪读的情况下尤甚。陪读虽然只是到乡镇街道上或者县城，但社会环境毕竟不同于农村。部分陪读的

⁴ “‘后撤点并校时代’，农村教育何去何从？”《燕赵都市报》2012年11月19日。

⁵ 比如，“农村初二学生辍学率超过40%”，《中国青年报》2004年6月14日；石人炳：“国外关于学校布局调整的研究及启示”，《比较教育研究》2004年第12期，第35页；于海波：“农村学校布局调整要警惕辍学率反弹”，《求是》2009年第16期。

母亲会在附近找一份零工，在陪读之余继续赚钱，但这样的机会并不多。大量陪读者在给孩子做饭洗衣之外，没有太多事情可做，因此有更多的时间和周围的人交往。这种交往在一些情况下，会由于风言风语产生家庭矛盾，而在一个比较极端的案例当中，母亲陪读 3 个月后与人私奔，留下了还在上小学的孩子。类似的案例可能并不多，但它对具体的家庭和学生的影响却是非常大的。在祖父母等老人陪读的情况下，有时候陪读者自己可能也是需要更多关心和照顾的人。

经济负担尚有计量标准，而家庭作为最基本的社会单位在这个过程中受到的影响不但难于计算，而且也不能说不够重要。就像案例 2.1 中的那位村民所说的，一家人为了孩子上学，搞得东一摊子、西一摊子的，压力太大，有点家不成家的感觉。

2.3.3 对社区的影响：文化萎缩

撤点并校导致的学校在农村的全面萎缩，其重大影响绝不限于“农村教育的健康发展”：学校消失使乡村在文化上呈现出更严重的空心化状态，从而影响整个农村的存在状态和发展。从前引 2012 年国务院办公厅的文件来看，这一点可能在政府政策层面还没有受到关注，不过社会其他方面对此已经警醒：

（郇志辉：）要明白一个问题：一所学校对一个村子意味着什么？一个哪怕住户不多的小山村，每天早上都能听到朗朗的读书声，尽管这个读书声对一个（学龄前的）孩子没多大影响，但是左邻右舍或者在学校旁边走过的人，他会督促自己的孩子，你长大了就要去上学啦，这本身就是一种暗示。当学校都撤走了，当村子没有读书声了，人们不会想到我的孩子还要去上学，没这个概念了，这是非常可怕的。

国家行政学院教授张孝德认为，“撤点并校”改变了乡村文化传承模式，形成“反乡村文化”，让乡村文明的文化传承断根。因此，未来需要构建城乡二元共生、互动、衔接的多元化教育体系，而不是一元化的思维，用城市教育代替、消灭农村教育。

21 世纪教育研究院副院长熊丙奇说，朗朗书声在很多农村消失，

农村越发显得缺乏生气。因为读书声是乡村文化的重要元素，乡村也会因为有学校而变得完整。同时，乡村教师作为乡间的“知识分子”，也扮演着无可替代地推崇知识和传播文化的角色，但撤点并校却切割了文化与乡土之间的联系。⁶

在学者们进行的比较研究中，则更早的注意到了学校对于社区的文化意义：

（4）任何学校对临近地区的服务远不止教育功能，作为学生及家长关注的焦点，它是临近地区“适于居住性”（liveability）的象征，居民常对关闭当地学校产生消极的反应。

（5）关闭学校是对整合（integration）该地成为社会单位的一种破坏，并会使当地居民产生强烈的心理感受：认为是该地区生命周期的一个阶段或一段时期的结束。⁷

2.4 撤点并校刹得住车吗？

撤点并校引发的问题有目共睹，政府层面终于发布文件为它刹车。2010年教育部发布《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》，提出：

地方各级教育行政部门在调整中小学布局时，要统筹考虑城乡经济社会发展状况、未来人口变动状况和人民群众的现实需要，坚持实事求是，科学规划，既要保证教育质量，又要方便低龄学生入学，避免盲目调整和简单化操作。**对条件尚不成熟的农村地区，要暂缓实施布局调整，自然环境不利的地区小学低年级原则上暂不撤并。对必须**

⁶ 以上内容分别引自：“学校对村庄意味着什么”，《华商报》2009年11月09日；“‘撤点并校’政策饱受专家批评”，《中国科学报》2012年11月22日；以及“反思撤点并校：乡村教育的根在哪里？”《民生周刊》2012年5月17日。

⁷ 石人炳：“国外关于学校布局调整的研究及启示”，《比较教育研究》2004年第12期，第35页。提及这一点的其他研究还有：于胜刚，邬志辉：“简述美国农村学区布局调整（1930-1998）”，《学术论坛》2010年第6期，第197页。

保留的小学和教学点，要加强师资配备，并充分利用现代远程教育手段传送优质教育资源，保证教育教学质量。对已经完成布局调整的学校，要改善办学条件特别是寄宿条件，保障学生的学习生活。要进一步规范学校布局调整的程序，撤并学校必须充分听取人民群众意见，避免因布局调整引发新的矛盾。

2012 年《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》更是明确规定：

三、严格规范学校撤并程序和行为

规范农村义务教育学校撤并程序。确因生源减少需要撤并学校的，县级人民政府必须严格履行撤并方案的制定、论证、公示、报批等程序。要统筹考虑学生上下学交通安全、寄宿生学习生活设施等条件保障，并通过举行听证会等多种有效途径，广泛听取学生家长、学校师生、村民自治组织和乡镇人民政府的意见，保障群众充分参与并监督决策过程。学校撤并应先建后撤，保证平稳过渡。撤并方案要逐级上报省级人民政府审批。**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。**要依法规范撤并后原有校园校舍再利用工作，优先保障当地教育事业需要。

坚决制止盲目撤并农村义务教育学校。多数学生家长反对或听证会多数代表反对，学校撤并后学生上学交通安全得不到保障，并入学校住宿和就餐条件不能满足需要，以及撤并后将造成学校超大规模或“大班额”问题突出的，均不得强行撤并现有学校或教学点。已经撤并的学校或教学点，确有必要的由当地人民政府进行规划、按程序予以恢复。

这是不是意味着撤点并校的基本结束呢？综合来看，情况没那么乐观，“后撤点并校时代”可能并不会那么快到来。

2.4.1 村民的反应

以学生家长为代表的村民在撤点并校中受到的影响是非常直接的，那他们对撤并学校是什么反应呢？前述文件所提供给学生家长和村民自治组

织的在决策过程中表达意见的机会，是否会有帮助呢？

一位教师在与笔者聊到案例 2.1 中甘肃 S 乡 P 村小学的撤并时说，村民在教育上是最敏感的。也就是说，学生和家长会首先选择用脚投票。对于选择离开的学生和家长来说，择校是个没有办法的办法，因为有可能的话，他们还是愿意让孩子在家门口上学，而不是以更高经济成本和其他家庭负担舍近求远。不过即使有这样直接的利益关联，他们在改善本村学校的情况，尤其是缩小它与其他学校的差距上，是无能为力的。他们对老师不负责任、好老师被调走等，都没有多少说话的余地。

由择校引起的生源减少会影响学校的规模，规模萎缩严重的学校则会面临撤并。村小和教学点原本就处在教育资源分配的最末端，规模进一步缩小使得更好的教育资源，尤其是老师，不会再被分配到这里，教育状况从而更加没有得到改善的机会了。无论撤并还是继续维持，对由于各种原因留在村里的孩子来说，都意味着更严重的问题。

在这个过程中，多数地方村民扮演的角色都是被动的，他们的全部作为都是对教育部门教育政策和学校教育问题的消极应对：教育质量不理想就择校，学校被撤并就听从政府安排。只有在比较少见的一些案例中，村民对撤并学校做出了不一样的回应，比如案例 2.4 中的四川省 S 乡 W 村。

村里的理由很简单：孩子们太小，寄宿无人照顾，陪读的话家庭负担太重；另外，村里的学生数量不算少，不应该撤掉学校。可以说，如果没有当地村民委员会的坚持的话，W 村教学点可能已经被撤掉了。但也很明显，即使学生总数 54 人左右的教学点在规模上不算小，村委会和村民留住学校的决心也不可谓不大，中心小学在两个代课教师之外，不会配置更多或者更好的教师来也是事实。中心小学现在虽然让步了，但它可以通过不改善乃至不配置资源来“软处理”，这可能会使这所拒绝撤并的教学点被慢慢消解，最终仍然难逃被撤并的命运。

在其他研究者的研究中，村民在较早时期，而不是只剩下教学点的时候就开始了应对：

上访是学生家长采取的主要博弈策略。村民在找到教育主管部门的相关负责人后，首先对撤并学校的必要性提出质疑，对因为学校规模太小而撤并学校表示不赞同；然后向相关负责人计算出增加的教育投入成本，并表明这部分成本占日常开支的较大比重，直接影响了生活；最后，部分学生家长甚至以让孩子辍学相威胁，抵制撤除本村学

校。还有一些学生家长指出上学距离的增加对学生安全和健康的影响，希望政府可以为那些路途遥远的学生配备校车、补贴餐费等等。教育主管部门面对此类问题往往以劝说为主，摆明政府的立场，详细阐述学校布局调整的必要性，并承诺会尽快完善学校配套设施。在劝说不起作用时，为了缓和矛盾，教育主管部门往往也会采取折中的策略，逐步推行“撤点并校”政策。**如对学生年龄普遍偏低的小学学校的撤并，采取了从高年级开始，每年撤一个年级这样的逐级撤并策略。⁸**

但事实上，面对“温水煮青蛙”的逐级撤并措施，村民的努力最终还是难免失败的结局。

村民和村委会即使有制度性的表达机会，有留住学校的想法，但对维持学校至为重要的教育资源配置却没有发言权，这才是问题的关键。

【案例 2.4】

四川省 S 乡 W 村由 5 个村民组组成，有 305 户，1358 人。原有完小一所，现在成了教学点，只有一二年级，并设有幼儿班。一、二年级学生 34 人，幼儿班孩子 20 余人。中心小学派 2 名代课教师负责，其中 1 人已经代课 16 年。由于要给两个年级的孩子上课，所以基本照顾不了幼儿班。为此，W 村村委以 1000 元/月另聘 1 人照顾幼儿。幼儿缴费为每人 350 元/学期，但全部上缴中心小学。

中心小学以该教学点校舍已成危房为由，曾几次计划将其撤并，但遭到村民委员会的反对。该教学点的校舍是个两层高的楼房，确实比较破旧，但中心小学在其撤并计划遭到抵制后，并没有对校舍进行维修。由于村委坚持学生应就近入学，中心小学最后还是派出了教师。目前学校在村民委员会的办公楼内上课。

小学生基本都由祖父母抚养，幼儿大多数由祖父母抚养，其余的也多是双亲中只有一方在家的。

2.4.2 挡不住的撤点并校

教育局、学校和村民是撤点并校中的三方。在之前的学校撤并程序中，

⁸ 王丰，张春兰：“农村学校布局调整过程中的利益博弈研究”，《四川教育学院学报》第 26 卷第 12 期（2010 年 12 月），第 112 页。

一般是乡镇学区或中心小学首先向教育局呈报学校布局调整规划，然后由教育局签发同意撤并的文件。在这个过程中，如前文所述，教育局一般会支持撤并，因为撤并既是政策导向，还可以节约教育投入；学校当中中心小学的话语权最大，得益最多，一般也最主张撤并，在中心小学负责管理其他各村小、教学点的情况下尤其如此。至于村民，虽然得承受孩子上学带来的不便，但基本是跟着靠得住的教育资源走的。

我们能够非常清楚地看到，越是在教育体制的末端，就越难获得像样的教育资源，越难对教育决策有发言权，比如代课教师主要在村小和教学点，村小和教学点的财务、师资调动等都由中心小学管理。学生家庭出于对教育的敏感，则会以择校来应对村小或教学点在教育资源上的这种劣势。这两个因素相互影响的结果是，村小和教学点不但无法获得更多的教育资源，而且连现状都难以维持，最终由于规模问题，面临被撤并的命运。可以说，教育体制和由其决定的教育资源分配是教育布局调整沦为简单的撤点并校，并在实施中被放大的重要原因。

正是从这个意义上，笔者认为《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》虽然措辞非常明确，但事实上是刹不住撤点并校的车。理由非常简单，它可以暂时为撤点并校减速，但从长远来说，只要教育体制和资源配置格局不变，即使是盲目的撤点并校也不会终结，直到实在没有更多的学校可以再撤并。教育部门和中心小学甚至都不必采取大张旗鼓的主动措施，而只要维持目前的教育资源分配态势，村小和教学点自然就会渐渐萎缩，直到难以为继。如果再有意无意地遇上师资变动，比如声誉较好的教师被调往中心小学，或者在有教师退休后而无法及时补充人员的话，那么村小和教学点最终还是会形成一种不得不撤的局面。

2.5 追问撤点并校

2.5.1 并未实现的政策目的

综合政府政策和研究者的归类，我们把撤点并校的政策目的归纳为追求规模效益、促进教育均衡和提高教育质量三点。⁹那么，撤点并校有没有

⁹ 范先佐：“农村中小学布局调整的原因、动力及方式选择”，《教育与经济》2006年第

实现这些政策目的呢？

在回答这个问题的时候必须注意，这种评价不能从政府单方面考虑，比如，从政府的角度看，撤点并校至少在以规模效益节约教育投入上是成功的；但与此同时，政府对教育投入的片面效率的这种追求，导致了高昂的家庭和社会成本。另外，这种评价也不能只做时间上的纵向对比，比如以从前农村教育的惨状作为参照点，而应该同时进行空间上的横向比较，即在整体的对比上，城乡之间的义务教育差距是缩小了还是加大了。

家庭负担和社会成本的增加，学校在乡村的消失以及村小、教学点在教育资源分配上的劣势，以及中心小学在校舍、师资等方面的紧张局面，都让我们有理由怀疑撤点并校的政策效果。而两位学者在对陕西省情况进行的研究中，则提出了更直截了当的回答：合理配置教育资源、提高教育质量和促进教育均衡发展的目的均未达成。¹⁰

2.5.2 体制之病

无论撤点并校的政策目的得到了何种程度的实现，仅从它导致的沉重家庭负担和社会成本方面来说，我们都有必要进一步追问，这个政策是怎么产生的，为什么没有得到及时纠正。

我们都知道，农民是我国人口的主体。但是，恰在他们居住的农村，形成了教育严重落后的局面，长期以来他们居然无力改变它。农村的贫困固然是原因所在，但农村的贫困后面，却是农民作为我国人口的主体所受到的歧视和在政治地位上的卑微：户籍制度和土地制度把他们捆绑在农村，而不问他们是否愿意；在参与公共事务上，比如选举人大代表上，曾长期受到 1/4 个城市人的对待。

这种体制不但造成了农村的落后，更使得农村在如何改善自己的状况上没有话语权：撤点并校是个命令，在决策层面，他们没有参与的机会；在执行层面，他们没有反对的余地。即便他们家门口的学校未被撤并，它所得到的教育资源也无法与城关、乡镇街道上的学校相比，对此他们也无能为力。

因此，造成问题的教育体制后面，是把农村人口归为“二等公民”，进

1 期，第 26 页。

¹⁰ 范铭，郝文武：“对农村学校布局调整三个‘目的’的反思”，《北京大学教育评论》第 9 卷第 2 期（2011 年 4 月），第 178 页。

行自上而下的控制的政治制度在作祟；法律在学校设置和受教育权的保护等方面的规范的缺位，也使问题一发不可收拾。

2.6 小结

综上所述，当国家在政策层面对教育投入的效率的强调优于对受教育者的便利的考虑时，教育布局调整本来就非常容易变成对教育投入的规模效益的片面追求。而国家层面以教育布局调整快速改善农村教育基本面貌的急切诉求和政策倡导，则使教育布局调整越来越走偏和变味。现有的教育体制和由其决定的教育资源配置格局，必然使教育布局调整沦为简单的撤点并校。而由当前的政治制度所决定，受这个政策严重影响的农村人口，既没有机会参与决策，也没有制度性的渠道有效反对它的执行。

这个过程的结果是，从政府的角度来看，有限的教育投入“好钢使在刀刃上”，学校面貌有了前所未有的提升，从而至少在表面上获得了“国家形象”的改善。但在政府获得的这种成功之外，我们看到的却是由于学校在乡村萎缩乃至退出所导致的问题：从眼前看，孩子上学难，家庭负担加重；从长远看，本来就文化稀薄的农村地区，如果连学校都没有了，那么对它沦为文化荒漠的担心并非杞人忧天。因此，撤点并校对农村义务教育来说，更像是一场严重的危机。

当然，政府也为集中办学准备了应对方案，比如寄宿制学校。下一部分将探讨这个应对方案的问题。

第三章 寄宿制：问题百出的“快捷键”

寄宿制原本就存在，但迅速扩展并向小学阶段蔓延，却是撤点并校大规模推进以后的事情。在这个过程中，原来“村村有小学”的教育格局被打破，大量教学点被合并到小学，村小则降格成教学点或也被彻底撤销。每个乡镇的完小因此也就只剩不多几所，甚至只有中心小学一所了。如此一来，至少从三、四年级开始多数学生就要到更远的学校读高年级，由于路途遥远，许多学生不得不选择寄宿。初中生虽然本就寄宿者居多，但教育布局调整至少也使他们回家的距离更远了。

我们只要检索这一时期的官方文件就会发现，寄宿制其实是过去十多年里政府大力倡导的教育方略，甚至可以说它是官方用以解决农村学生受教育问题的“快捷键”。比如，教育部《2003-2007 年教育振兴行动计划》就提出：

以实施“农村寄宿制学校建设工程”为突破口，加强西部农村初中、小学建设。

为此，2004 年初国务院办公厅转发的教育部等部门《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004-2007 年）》提出：

由中央和省级人民政府共同实施“农村寄宿制学校建设工程”。中央重点补助“两基”攻坚县农村寄宿制学校建设，帮助新建和改扩建一批寄宿制初中和小学。

2005 年 8 月，国务院办公厅转发的教育部等五部委《关于进一步做好农村寄宿制学校建设工程实施工作的若干意见》中更是明确地强调：

“农村寄宿制学校建设工程”是落实《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004—2007年）》、解决制约西部农村地区普及义务教育“瓶颈”问题的重要措施。

不难看出，这些文件在寄宿制学校建设和功能设置上的尺度，要远比2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中“因地制宜调整农村义务教育学校布局”，“在有需要又有条件的地方，可举办寄宿制学校”的尺度大出许多，并且明确把小学纳入了寄宿制学校的范围。

2007年11月28日发布的“《国家西部地区‘两基’攻坚计划（2004—2007年）》完成情况的汇报”中对寄宿制学校建设给予了很高的评价和期待：

三、全力推进：实施一系列国家重大政策和工程，惠及西部农村千百万孩子。

（一）精心组织实施寄宿制工程，有效解决了西部农村孩子“进得来”的问题。

——中央投入100亿，用于实施“寄宿制学校建设工程”，新建、改扩建一批以农村初中为主的寄宿制学校，用于解决西部地区新增150万学生的就学需求。这是为突破“攻坚”瓶颈而实施的一项重大国家工程，工程规划、进度、质量等均直接关系到各地“两基”攻坚的进度和任务完成。

——陈至立国务委员在工程实施之初就明确提出，要把“寄宿制工程”建设成“民心工程”、“精品工程”，并多次亲临西部各省以及“寄宿制工程”建设施工现场，深入了解情况、指导和检查工作，还先后就“两基”攻坚工作作出40多次重要批示。

从2003—2007年，中央政府为“农村寄宿制学校建设工程”投入了100亿元。今年发布的《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》中亦对寄宿制学校做出了比较详细的规定。

既有政策倡导，也有学校的热情在，可以说，寄宿制学校今天仍在热火朝天的建设中。在此背景下，寄宿制的现实情况又是怎样的呢？

3.1 两种寄宿制

政府文件中提到的寄宿都是指校内寄宿，这也是“寄宿”的本来词义所在。但不是所有的学校都有条件为学生提供宿舍，由此在现实中又产生了另一种寄宿：学生自己在学校附近租房走读的校外住宿。本文在广义上使用寄宿一词，即同时包含前两者，而不单指校内寄宿。另外，有学者在寄宿制学校调查中，将“校内寄宿+校外租住”也作为寄宿类型之一，但这种模式存在于学校宿舍不足或者虽然学校宿舍充足，但学生自愿选择在外住宿的情况下，是校内寄宿的伴生现象，故在此不单独讨论。¹

3.1.1 校内寄宿

正如多个政府文件所显示，校内寄宿是近年来农村教育发展的重要内容之一。宿舍、食堂及澡堂等，不论何种原因，都成了校舍等改造完成后各地农村学校在硬件改善上的头等大事。可以说实现校内寄宿，对当地学校和教育部门来说，都是实实在在的政绩。

这种寄宿制的好处确实显而易见：从学校的角度来说，校内寄宿容易管理，学生的基本安全有保障。从学生的角度来看，校内寄宿条件相对较好，也不必支付校外寄宿必须支付的费用。对于学生家长来说，由于学校相对封闭，有老师负责，因此对校内寄宿更放心。

【案例 3.1】

C 镇地处四川山区，有小学在校生 1200 名左右，其中近 1100 人集中在中心小学，分 17 个教学班，各班人数 50-70 人不等；其余 100 人分散在各村的教学点。中心小学学生中，1/3 的在校内寄宿；1/3 的在校外租住，由家人陪读；剩余 1/3 是家在镇上和附近村庄的走读生。部分寄宿生享受贫困寄宿生补助。

学校没有专门的生活老师，平时由班主任或者值班老师负责照顾。姐妹或兄弟都在学校的，学校会将宿舍安排到一起，方便照顾；其余的高年级学生和低年级学生混合安排，以免低年级学生在住宿中出问

¹ 李泽林：“甘肃农村寄宿制学校调查”，载杨东平主编：《中国教育发展报告（2012）》，社会科学文献出版社 2012 年，第 123 页。

题。

由于该镇为了解决三年级英语教学的问题，将教学点的三年级合并到了中心小学，所以学生从三年级就开始寄宿。学生寄宿年龄过小带来适应缓慢和生活照料问题，秋季开学时曾有一名刚到中心小学寄宿的三年级学生，由于身体弱小加上不适应环境，好几次等挤到食堂窗口时已经没饭了，为此两三天内没吃到饭。此外，不少学生由于想念家人或还不熟悉环境，刚来时会在晚上偷偷哭泣，有的孩子还会尿床。

C 镇有一所初中，在校生 860 多人，分 12 个教学班，人数最多的 87 人，最少的 58 人。校内寄宿生约 550 人，另有少部分在校外住宿。相对小学而言，初中宿舍比较紧缺，存在一个床位由两名学生共享的现象。寄宿生主要由班主任负责管理。

据一位班主任讲述，有几次半夜到自己班级的宿舍去查房，结果发现几名学生不在。他最后在外边的网吧找到了这几名学生，而网吧中几乎都是出来上网、玩游戏或看电影的学生。寄宿生之间有时会有打架等现象。

相比之下，小学宿舍比较干净、整齐和宽松，中学宿舍比较脏乱和紧缺。但无论中学还是小学，都没有澡堂等其他配备设施。

【案例 3.2】

F 乡位于安徽山区，由原先 21 个义务教育学校撤并形成了现有的 1 所中心学校（小学+初中）、5 个村小和 3 个教学点。全乡现共有 996 名学生，幼儿班幼儿包括在内。

中心学校建有可容纳 280 人的宿舍，学生免费入住，但无澡堂等配备设施。宿舍安排上高低年级学生混合搭配，以让低年级学生有人照顾。

3.1.2 校外寄宿

与校内寄宿相比，校外住宿的劣态一览无遗：学生、家庭负担加重，学生基本安全保障存在问题；不但家长和学校觉得不放心，就连当地乡镇政府、派出所、居委会等，也得时时就安全、卫生等展开检查，以防发生安全事故。

当然，宿舍楼是当地学校的争取目标，鉴于大量寄宿生存在的现实和当前的教育政策，实现这个目标也是早晚的事。

【案例 3.3】

S 乡位于甘肃贫困山区，有 1 所初中、1 所中心小学、12 所村小和 1 个教学点。在该乡就读的义务教育阶段学生约 2400 人，其中初中约 1100 人；小学约 1300 人，在中心小学就读的约 540 人，分 12 班，人数最多的 66 人，最少的 30 人。中学寄宿生 940 多人，中心小学寄宿生 360 人，都在校外租住民房，部分学生享有贫困寄宿生补助。

学生年龄很小就开始寄宿，中心小学一年级 40 名学生中就有寄宿生 25 人。这部分低龄寄宿生要么是跟随初中或小学高年级的姐姐寄宿，要么由家人——一般是母亲或祖母——陪读。

租住的房屋一般在附近居民宅院的外边，有的居民为此专门修建了房屋，但这类房屋的质量一般不及当地人自用的屋子，低矮狭小，不结实，采光不好。在宅院外边的寄宿房屋，多数会有围墙和大门与外边隔开，但也有少部分和外边没有隔断。有的房屋在屋主的猪圈、牲口棚边上，卫生状况欠佳。寄宿条件总体较差，住宿、做饭和学习都挤在同一狭小的空间内，还存在漏雨、缺乏桌椅等问题。冬季通过烧火炕或火炉的方式取暖，也有的用电热毯。房屋的租金一般是每学期两三百元。

中学建有食堂，有部分学生在食堂吃饭；有弟弟妹妹在中心小学的，也会带到中学食堂就餐。其余放学后自己或陪读的家人用电磁炉或煤气灶做饭，几年前有人还使用煤油炉，但现在基本没有了。

学生校外住宿的安全是个问题，这方面除了打架、社会人士骚扰之外，还有触电、中毒等。去年冬天某天早晨上课后，科任老师发现某班的几位同学未到，向班主任询问后得知没有请假，学校老师马上赶往学生住处。到了以后发现房屋反锁，叫门不应，破门而入后发现炕上的学生都已经昏迷，还好发现的不算太晚。原来，住在那里的几个学生用煤包烧炕取暖，但煤烟从炕面缝隙进入屋子，致使学生中毒。

3.2 寄宿制的问题

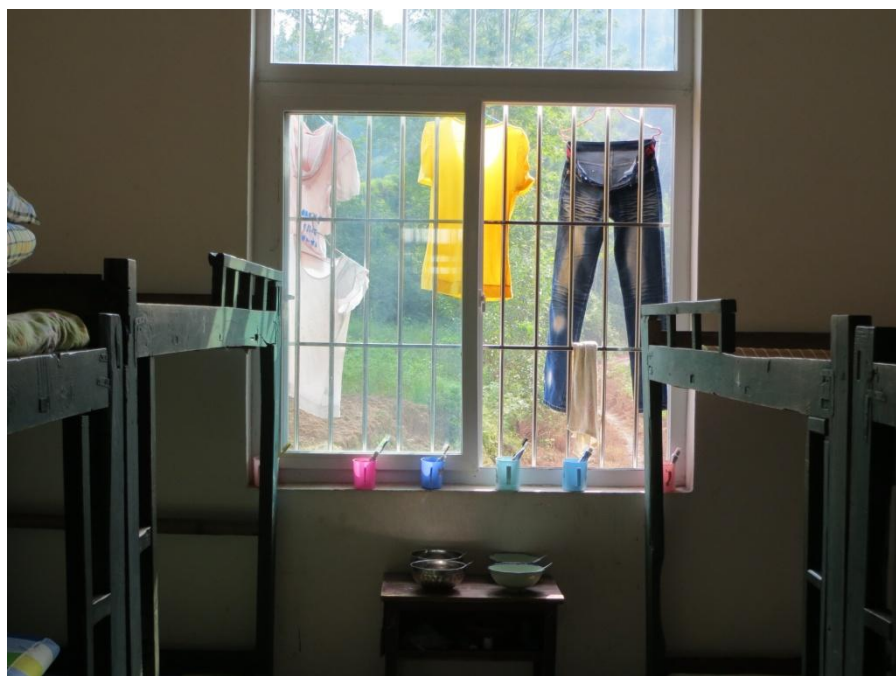


图 3.1 四川 C 镇中心小学的宿舍



图 3.2 四川 C 镇中学两人共享的床位



图 3.3 陪读：甘肃 S 乡



图 3.4 陪读：甘肃 S 乡



图 3.5 校外寄宿：甘肃 S 乡



图 3.6 猪圈旁边的宿舍：甘肃 S 乡

若单就这两种寄宿制做出对比，那么无论从哪个方面来说，校内寄宿都是不二的选择。但问题是，即使校内寄宿，也有一堆问题存在。

2012年9月发布的《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》中，有关寄宿制学校的内容如下：

加强农村寄宿制学校建设和管理。学校撤并后学生需要寄宿的地方，要按照国家或省级标准加强农村寄宿制学校建设，为寄宿制学校配备教室、学生宿舍、食堂、饮用水设备、厕所、澡堂等设施 and 聘用必要的管理、服务、保安人员，寒冷地区要配备安全的取暖设施。有条件的地方应为学校配备心理健康教师。要科学管理学生作息时间，培养学生良好生活习惯，开展符合学生身心特点、有益于健康成长的校园活动，加强寄宿制学校安全管理和教育。

根据我们的经验，如果一份政府文件对某个问题做出强调或者非常细致的规定，通常意味着所涉的问题比较普遍或严重。在寄宿制问题上，从前述“意见”对农村寄宿制学校的“特写”中，正好可以看到十余年的寄宿制学校建设后，寄宿制学校依然存在的严重问题。

3.2.1 基本条件尚待改善

从案例 3.1、3.2 中，就能发现不少需要改进的地方：宿舍资源紧缺，生活空间太小；宿舍设备配置简单，学生缺乏必要的储物和隐私空间；没有澡堂、阳台等设施。但这只是问题的一小部分，西北师范大学的李泽林副教授在“甘肃农村寄宿制学校调查”就指出了更多的问题：

除了正常的体育课程外，26.2%的学生觉得住校生活单调乏味。由于师资力量不足，活动器械的短缺、运动场地不足等原因，学校的体育和文艺活动比较单调，学校课余生活不够丰富……

校园中饮用水、厕所、交通安全也是困扰学生日常生活的突出问题。学生平时喝的都是生水，渴了就直接喝自来水，只有生病了才会去老师那里要点热水，洗漱也是冷水。寄宿制学校中，厕所都不在楼上或者距离平房较远，学生说：“晚上上厕所害怕，厕所离宿舍太远了，

课间的时候厕所的坑不够用。”住校生周末往返学校途中都会面临交通安全隐患。教师反映：“因为学生离家都比较远，有时会乘坐农用三轮车或摩托车，这里公路都不太好，尽管学校一再要求不能坐，但放学后教师也没法子管。”

寄宿制学校由于学生远离家庭，在衣食住行等方面都存在很多的不便与困难，在一定程度上影响了学生身体健康成长。在学生的问卷调查中发现，大约 38.51% 的学生睡眠不足 7 个小时；有 34.78 的学生近视，3.91% 的学生高度近视。

调查显示，41.35% 的学生所在学校没有食堂；设有食堂的学校中，17.8% 的学生反映自己吃不饱，22.39% 的学生认为食堂的饭菜不好吃。教师问卷调查显示，在学校饭菜质量问题上，教师与学生的认识是一样的。可见，农村寄宿生的营养饮食还有很大的问题。²

另外，“意见”首先提及“为寄宿制学校配备教室”，从班额情况可以看到这些学校的教室紧张程度：C 镇中心小学平均班额约为 65 人，初中平均班额约 72 人。S 乡中心小学平均班额 45 人，人数最多的班 66 人，人数在年级分布上逐渐增加：从一年级 40 人一直增加到六年级 130 多人。基本可以确定，如果学校寄宿问题得到解决，该校的人数还会增加，由于校舍有限，平均班额会由此升高。

3.2.2 情感关怀谁来负责？

寄宿生的衣食住行等物质条件方面的问题已经引起了官方注意和社会关注，并正在努力解决，相比之下，他们的情感关怀问题尚未得到各方面的足够重视。政府在目前的寄宿制学校建设中对这方面问题的不以为意，可以从 2012 年国务院办公厅“意见”的措辞中感觉一二：“有条件的地方应为学校配备心理健康教师。”

“有条件的地方”的前置限定，意味着心理健康辅导并非每个寄宿制学校必须满足的条件。而事实上，这恰是寄宿生面临的问题中更复杂、更

² 李泽林：“甘肃农村寄宿制学校调查”，载杨东平主编：《中国教育发展报告（2012）》，社会科学文献出版社 2012 年，第 123 页。

难应对的一个。

由于初中生各方面的独立能力已经大为增强，因此只以这方面问题更突出的小学寄宿生为例。

3.2.2.1 家庭情感呵护缺失容易造成问题

如果说寄宿生的衣食住行可以通过加大教育投入尽快解决的话，那么他们的情感需求问题，显然需要更多的重视和更认真的对待。小学高年级的学生，虽然生活上基本可以自理，但毕竟还是 9—12 岁的孩子，正处在需要与父母、其他亲人在一起，玩耍、交流、被疼爱和受照顾的年龄。他们学习、成长和生活中的各种喜悦和烦恼，还有大大小小的其他事情，都需要有人来分享和承担。但撤点并校使得他们为了上学，必须长时间远离在情感方面可以给他们无可替代的呵护的父母和家庭环境。何况，他们在日常生活上，不少人还需要更细致的照顾：比如案例 3.1 中 C 镇中心小学那些在新环境中或吃不到饭，或因思念亲人而哭泣，或还在尿床的孩子们。而且，无论是由于撤点并校还是择校，寄宿制正在向一至三年级那些 6—9 岁的孩子蔓延，这一现象的出现尤其使人担心。即使凑巧有在高年级的哥哥、姐姐可以同住照顾，或者亲人陪读，毕竟是更需要亲情关爱和家庭环境的孩子。

情感关怀的缺失当然会产生问题，叶敬忠教授和潘璐博士对北京、江苏、湖南的四所农村寄宿制小学生情况的研究显示：

农村寄宿制小学的生活对寄宿生的内心情感和心理成长有一定的积极作用。但另一方面，寄宿生在住校期间更多地面临着亲情的缺失。各个年级的小学寄宿生住校期间普遍都有想家的情绪。父母在寄宿生的情感世界中仍占据重要位置，他们渴望与父母和家人进行情感交流。一些寄宿生离开家庭后面对亲情的空缺以及单调枯燥的学校生活，性格上会变得内向封闭。寄宿生家长对孩子缺少主动联系，对孩子生活和内心世界的了解不够全面，并忽视他们内心情感的变化和需求。教师在寄宿生的心理成长中也没有起到应有的作用，班主任对学生的内心世界缺乏深入了解。³

³ 叶敬忠，潘璐：“农村寄宿制小学生的情感世界研究”，《教育科学研究》2007 年第 9 期，第 29 页。

其他学者对安徽农村寄宿制学校进行的研究也发现了类似的问题：

孩子们心理压力大。农村小学生很早便离开家人过上集体生活，心理压力普遍大，主要来自学习、人际关系、日常生活等各方面，有的孩子夜间还有尿床的习惯，另外，孩子们想家的情绪浓，有的还偷偷跑回家。根据统计，很多孩子形成自私、焦虑、孤僻、暴躁、自卑胆怯等不良性格特征，有的甚至对人有怀疑、敌对、攻击等心理问题。⁴

李泽林副教授在甘肃的前述研究中，也特别指出了寄宿生在归属感及同学关系、师生关系和性别敏感问题等心理健康方面的表现。

3.2.2.2 留守儿童问题的叠加

如果说其他寄宿生至少能在周末回到家中与父母团聚，从而弥补部分情感需求的话，对父母双方或一方在外的留守儿童来说，这则是奢求。电话等语音、视频联系手段确实方便，但与父母相伴左右毕竟有着本质的不同，负责照看的其他亲人在这方面则爱莫能助，由寄宿制带来的情感呵护缺失问题因此也无法被冲淡。

叶敬忠教授和潘璐博士在另一项研究中提到：

与非留守儿童相比，留守儿童的某些性格现状和特点并不乐观，具体表现在以下几个方面：①留守儿童自闭性较强，对沟通淡漠……②只有不到四成的留守儿童认为父母外出后自己变得勇敢和独立……③留守儿童表现出更强烈的孤独感……④留守儿童遇到问题困难时容易放弃的较多……⑤留守儿童对生活兴趣的降低和心理压力的增加。被父母忽视使得部分留守儿童对生活失去了兴趣和信心，其心理压力则主要来自于对监护人生活现状的感悟和对外出父母的担心。⁵

⁴ 胡传双，於荣：“安徽省农村寄宿制小学影响学生发展的问题与对策调查研究”，《长春大学学报》第19卷第12期（2009年12月），第116页。

⁵ 叶敬忠，潘璐著：《别样童年——中国农村留守儿童问题》，社会科学文献出版社2008年，第179-180页。

据全国妇联的研究报告,2005年时我国的农村留守儿童多达5861万,其中6-11周岁,即正在小学阶段的所占比例为34.85%;在该年龄段,父母双方都不在身边的留守儿童又占57.63%。⁶据2008年2月教育部有关人员表示,“随着中国农村寄宿制建设工程的推进,农村义务教育寄宿生规模不断扩大,西部农村初中寄宿生比例已达53.6%,这一比例在西藏、广西和云南3个省份甚至超过70%。”“2007年西部农村小学寄宿生比例达到11.6%,西藏、内蒙古、云南、青海4个省份超过20%。”

《2011年全国教育事业统计公报》显示的全国整体数据是:

全国义务教育阶段学校寄宿生3276.51万人,占义务教育阶段在校生总数的比例为21.85%。其中,小学寄宿生数1080.78万人,所占比例为10.89%;初中寄宿生数2195.73万人,所占比例为43.34%。

这里没有全国农村中小学生的具体寄宿比例,但根据21世纪教育研究院最近发布的在10省的调查,“农村小学生寄宿生比例为39.8%,初中生的寄宿比例达到61.6%。”⁷

留守儿童在生活、学习、情感等方面本来就面临着需要认真对待的特殊问题,又偏偏赶上寄宿制带来的折腾,正所谓雪上加霜!并且,在部分地区两者所占小学学龄儿童的比例非常之大,比如在四川C镇中心小学,两类寄宿生占学生总数的2/3,而全部学生中双亲都在外的留守儿童占80-90%。

3.2.2.3 学校缺乏有力的应对

到目前为止,学校虽然对于寄宿生的特殊问题也有所意识,却一直缺乏得当的应对。首先,由于力量所限,普遍缺乏专任的生活老师来帮助学生,更不要说是专业的心理老师来辅导学生了。班主任或其他教师会被指定负责,但他们即使心有余,上课、持家之外精力有限不说,沟通水平和

⁶ “全国农村留守儿童状况研究报告”,载全国妇联儿童工作部编:《农村留守流动儿童状况调查报告》,社会科学文献出版社2011年,第1页。

⁷ 以上分别参见“教育部:我国农村寄宿制建设工程成效显著”,新华网2008年2月25日;《2011年全国教育事业统计公报》;“‘后撤点并校时代’,农村教育何去何从?”《燕赵都市报》2012年11月19日。

辅导能力也不一定足够。何况，教师并非保姆，要求他们课堂内外一肩挑不一定妥当。其次，为了管理的方便，寄宿制学校一般会通过加上自习课的方式，来安排寄宿生在正常课程之外的其他时间，而作业和单调的课本内容，几乎是这些自习课不变的主题。没有选择，没有走读生回家后可以享受的娱乐和自主活动的空间，久而久之，很多寄宿生对学习的兴趣便越来越少了。最后，教学内容陈旧、枯燥，课程安排上缺乏变通，没有为学生提供更多课外活动的空间。

四川 C 镇中心小学现在通过建设图书馆，鼓励学生的课外阅读，以及邀请一家公益机构每周到校园放一次电影等来丰富学生的生活。这虽然有益，但毕竟作用有限，而且在目前的教育制度下，也算不上多数寄宿制学校的系统、常规做法。与其他一些学校的某些做法一样，往往取决于教育部门或者学校负责人对问题的认识和重视程度，因此不免随着教育人事变动而改变。

学校在教育的最前沿，面对的是最现实的问题，但由于它处于教育体制的最末端，因此并没有足够的能力从根本上解决问题。“巧妇难为无米之炊”外，本已在重压下运作了：只要有寄宿生，学校的责任就非常大，老师既要上课，还要当保姆，衣食住行、发烧感冒、问题沟通等几乎全面负责，此外晚上还得到宿舍查房，类似保安。学校对学生的情感关怀缺失引起的问题也有认识，从最细微的程度上来说，音体美教学和课外拓展活动有利于激发学生的活力，但在多数学校保证常规教学所需的专业音体美教师都极为紧缺，遑论有进一步的拓展了。并且，学生集中使一些学校空间紧张，都不一定有运动场，比如甘肃 S 乡中心小学。

不过，学校虽对寄宿制学校的建设有冲动，但并非这一问题的主要制造者，因此能为此负起的责任也有限。

3.3 如何应对寄宿制的问题？

从寄宿制问题的由来上讲，认真对待并着力解决这些问题，是政府必须负担起来的职责。综合笔者的了解和其他研究者的应对建议，政府政策需要在下属方面做出努力：

1) 增加教育财政投入，改善寄宿制学校的基本办学条件。不仅教室、

运动场所等教学设施需要改善，宿舍、食堂、澡堂等相应的生活设施也应全面建设。这方面不能停留在简单的“有学上”——至于离家多远则概不负责——以及“有处住”——至于住宿条件如何则在所不问——的层面，在学校的规划、建设上，必须有总体和长远考虑，而不能老是一副“兵来将挡水来土掩”的架势，被严重的教育问题和社会问题赶着走。换言之，农村寄宿制学校的建设从程序到基本条件必须严格规范化和标准化，不能走一步看一步。

2) 增加师资，形成合理的人员配备和任务负担。从人员配备上来讲，学校需要增加人手，以适当分担学校的教学、管理等任务。从事务的角度来说，需要有专门的生活老师、心理老师等，负责寄宿生的照顾。不然，要么师资紧缺，现有的老师分身乏术，很多事力所不能及，要么老师够用，但负责业务并非所长，于事无补。音体美等也应按需配备专业老师，而不是由随便其他什么老师代替。

3) 改善教学内容和教育机制，使学校教育更有活力，并在课程之外有更多的文化活动。正如一位老师所说，教育内容十几年不变，老师们数年不用阅读和增加新知识，照样能完成教学任务，不但老师会有职业疲倦，学生也会提不起学习的兴趣。再加上很多学校通过单纯地增加自习、作业等来打发寄宿生的时间，情况就更加不乐观了。因此，不但从整体上来说，教学内容和机制必须有所改观，而且就寄宿生独特的问题来说，学校也必须成为一个意涵更丰富的地方。

4) 必须有系统化、制度性的措施来应对学生的情感关怀问题。心理辅导老师不能仅要求“有条件的地方”配置，政府政策必须把这个条件作为寄宿制学校的基本标准之一来对待。情感关怀缺失引起的问题没长“势利眼”，它不会因为有些地方没有条件就轻微一些或者不存在。既然是政府倡导和寄宿制引起了问题，政府就有责任解决。一些研究者提出的更细致的建议，比如在宿舍安装电话，让学生有更多的机会和家人交流、增加日常的娱乐活动等等，都是非常切实和必要的措施。⁸

3.4 寄宿制是必然选择吗？

⁸ 参见前引李泽林副教授及叶敬忠教授和潘璐博士的研究。

在撤点并校导致学生集中上学，从而产生寄宿制问题的当前情形下，寄宿制学校的建设从各个方面来说当然是好事。我们也看到，寄宿制学校面临各种问题，其中物质条件上的可以通过增加财政投入等来尽快解决，但寄宿生情感关怀上的问题虽然重要性和解决难度要更甚于前者，但没有得到政府政策的足够重视。在这样的情况下，我们当然会对寄宿制感到担忧。

那么，如果上面建议所涉及的问题能得到认真对待和解决，寄宿制问题是不是就不存在了呢？我当然不怀疑政府在解决这些问题上有能力动用的资源，但鉴于情感关怀问题的复杂性，确实有必要再问一句：寄宿制真的是发展农村教育的必然选择吗？

3.4.1 寄宿制的功过

寄宿制的功过得分开来看，比如对中学生来说，由于已经具有了独立生活的能力，加上在之前的教育格局中多数人也得寄宿，因此政府对寄宿制的倡导带来的条件改善，比如免费的校内宿舍、便捷的食堂、自主生活的空间等等，使他们受益更多。但对多数小学生来说，寄宿是个被政府政策催生而来的全新的东西，而他们恰在缺乏独立生活能力，需要家庭亲情呵护的年龄。那么对于小学生来说，亲情呵护在他们成长中的地位和能否提供相当的替代，就成了评价寄宿制的关键。

一般认为，在儿童成长的早期，家庭和亲情环境更为重要；而在他们具备了独立生活能力以后，伙伴关系和融入社会的需求更大。当然，学术上对此也有不同看法，相应的，对于家庭环境在儿童成长早期有没有其他相当的替代也有不同意见。叶敬忠教授和潘璐博士即使对小学寄宿制的问题强调更多，但也指出小学寄宿生活“对寄宿生的内心情感和心理成长有一定的积极作用。”多位学者对河北小学寄宿生的一项调查，虽然指出了一些突出的问题，结果显示的积极影响却更加明显：

研究结果显示，农村寄宿制小学儿童心理健康状况总体良好；自我意识水平较高；社会焦虑水平偏高；面对人际冲突时较多采用问题解决策略，较少采用求助、逃避、内倾化、外倾化等方式；学习适应

性处于中等以上。⁹

经验未必正确，学术观点也并非就是定论，因此在此有必要撇开学术争论，从一个比较实用的视角来看问题。

3.4.2 儿童权益最大化和家庭价值

首先，义务教育政策不应忽略法律对儿童权益最大化的强调和家庭价值的肯定。我国作为缔约国的联合国《儿童权利公约》对此有明确规定：

（各缔约国）深信家庭作为社会的基本单元，作为家庭所有成员、特别是儿童的成长和幸福的自然环境，应获得必要的保护和协助，以充分负起它在社会上的责任；

确认为了充分而和谐地发展其个性，应让儿童在家庭环境里，在幸福、亲爱和谅解的气氛中成长……

关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。

缔约国承担确保儿童享有其幸福所必需的保护和照料，考虑到其父母、法定监护人、或任何对其负有法律责任的个人的权利和义务，并为此采取一切适当的立法和行政措施。

缔约国应确保不违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，除非主管当局按照适用的法律和程序，经法院审查，判定这样的分离符合儿童的最大利益而确有必要。在诸如由于父母的虐待或忽视、或父母分居而必须确定儿童居住地点的特殊情况下，这种裁决可能有必要。

缔约国应尽其最大努力，确保父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任的原则得到确认。父母、或视具体情况而定的法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任。儿童的最大利益将是他们主要关心

⁹ 武海英等：“农村寄宿制小学儿童心理发展状况调研报告”，《教育科学文摘》2011年第6期，第63页。

的事。

我国的《未成年人保护法》也强调了家庭保护的责任：

父母或者其他监护人应当创造良好、和睦的家庭环境，依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。

这虽然不直接涉及政府责任，但政府不应为家庭保护制造制度性的障碍是显然的。而且，《义务教育法》也明确规定了“就近入学”的原则。

3.4.3 为什么不是校车？

此外，假设集中办学确实不可避免，那么有没有办法既集中又不寄宿，即以对受教育者和家庭影响较小的方式实现义务教育呢？据介绍，“按照国际惯例，解决学生上学远的问题有两个途径，一是发展校车，二是寄宿制。”袁桂林教授认为，“相比而言，一般都会优先发展校车，因为成本相对低，也比较灵活。”袁教授基于以下六点考虑，呼吁首先建立和完善农村的校车系统：

第一，在农村生源减少的情况下，校车比建设寄宿学校更为灵活，可进可退，可以有效避免寄宿制学校的宿舍建成后又出现“空壳学校”的资源浪费。第二，校车系统可以缓解目前农村比较拥挤的寄宿制学校的压力。第三，减少家庭教育成本，解除家长接送学生的负担。第四，解决农村教师的通勤问题和降低社会成本。第五，“村村通”工程实施以来，农村的道路建设已相对完善，为开通校车提供了可能性。第六，我国现已具备相关专利技术，能够生产符合儿童身体特征的低碳、环保、高科技、标准化、信息化的专用校车，保障学生安全。¹⁰

¹⁰ “专家建议：率先在农村地区开通公益性免费校车”，《中国青年报》2010年04月17日。



3.7 等待班车



3.8 搭乘三轮车

但遗憾的是，因为校车制的建立和运作需要充足的资金保障和完善的制度支持，稍有疏忽即容易造成事故，从而难于像寄宿问题那样暂时敷衍，所以教育部门至今鲜有动作，教育政策层面也未重视它的作用。

当然，近年来校车事故频发让人们对这个方案抱有怀疑，但必须明确的是，这些校车事故无一不是教育政策“取巧”和教育部门“偷懒”的结果：学校撤并形成集中格局，儿童上学过远，却没有寄宿条件或安全的校车作为应对方案。其他车辆当然不安全，但还有其他的选择吗？

想象一下：周五傍晚放假后，离家 10 公里路的孩子正好有同村的三轮车可以搭乘，让他必须在曲曲折折的山路上自己走回家吗？发往某个偏远村庄的最后一趟班车停在街道上，里面已经挤满学生，却还有学生在赶过去。按规定，车已经超载，必须让超载的学生下车后再离开；但对于司机来说，由于傍晚没人进城，第二趟要回去的学生不够一车，因此折返一趟不划算。如果你是交警，面对着急回家的孩子，又怎么办呢？

不过，校车也不能包打天下。比如，据 2012 年 9 月的媒体报道，甘肃会宁孩子上学要走 8 至 20 公里山路，部分孩子早上 6 点就要摸黑出门上学的农村小学，就拒绝了外界要捐赠的校车：

陈去小学的百余名学生大多居住在周边 20 公里范围的自然村中，非常分散，一方面不适应统一接送，另一方面，要解决山村留守儿童“上学难”也远非一辆校车所能解决。

“没有专业司机，没有平整的乡村公路，每年的油钱、养护费用也是一笔不小的开支。在山道上行走，风险也很大，学生的安全如何保障？”陈去小学教导主任周登辉讲述了“拒收原因”。¹¹

在四川山区的另一个中心小学，外界捐赠的校车则没有运行，停在校园里几成废铁。

经费问题自然是原因，但前引陈去小学面临的学生居住分散、没有像样的公路等，在经费不是问题的情况下，显然也会影响校车方案的可行性。何况，校车还有其他问题存在，比如学者在对美国当年情况的介绍中提到的：

¹¹ “校车中西部山区遭‘水土不服’ 孩子仍徒步上学”，《工人日报》2012 年 9 月 23 日。

由于上学路途较远，学生每天不得不“早出晚归”，被剥夺了正常的睡眠时间。长时间乘车引发学生的心理压力以及乘车时吸入的矿物燃料气味，都不利于学生身心的健康成长。……学生乘车花费了大量的金钱和时间，交通补贴仅是杯水车薪。另外，乘车的时间使学生减少了许多参与学校活动、与同伴交往的机会。¹²

3.4.4 还有其他选择吗？

可以说，寄宿制和校车都是建立在撤点并校是必然选择、孩子们必须远距离上学的前提下的。鉴于寄宿制的问题和校车的可行性，我们还必须追问，是什么使儿童和其家庭必须在这样两个都满是问题的选择中打转。

义务教育受教育权是儿童的法定权利，为每个适龄儿童提供义务教育则是政府必须承担的法定义务。这就意味着政府在提供义务教育时，必须得考虑儿童和其家庭的利益和便利，应尽量减轻对他们造成的负担。然而事实上，如在上一章已经讨论过的，政府在教育上对片面投资效率的追求是压倒性。撤点并校政策本身不但缺乏正当的民意基础和制度制约，在执行中更是流于简单和粗暴：在撤并与否之间，以撤并为宗；对撤并后的上学远问题，则首先推给家庭；在学校提供解决时，则以粗糙的寄宿制为优先选择，较少考虑校车，而几乎忘了还有移民搬迁这回事。

当然应该还有其他选择，即学校应该设置在合理的距离之内；在需要撤并时，则必须征得当地居民等承受不利后果的相关方的同意。对于撤并后带来的上学问题，则必须在对学生和家庭带来最小不便的前提下解决，如果校车比寄宿制更方便，那就应该用校车；在校车和寄宿制都有问题的时候，便应该选择移民搬迁等作为替代。如果政府不愿提供或者无力提供便捷的方案解决孩子上学远的问题，则根本不应该撤并学校。

但正如我们看到的，政府省略了许多个环节，直接把“早出晚归”和问题多多的寄宿制仍到了学生及其家庭面前。

¹² 于胜刚，邬志辉：“简述美国农村学区布局调整（1930—1998）”，《学术论坛》2010年第6期，第197页。

3.5 小结

我们必须对寄宿制，尤其是小学的寄宿制保持必要的警惕，因为政府还在把它作为针对农村义务教育的利好措施来推动，比如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中就提出：

……加快农村寄宿制学校建设，优先满足留守儿童住宿需求。采取必要措施，确保适龄儿童少年不因家庭经济困难、就学困难、学习困难等原因而失学，努力消除辍学现象。……

……支持边境县和民族自治地方贫困县义务教育学校标准化建设，加强民族地区寄宿制学校建设。……

……改扩建劳务输出大省和特殊困难地区农村学校寄宿设施，改善农村学生特别是留守儿童寄宿条件，基本满足需要。……

就目前已经形成的农村教育格局来说，寄宿制学校在认真改善物质条件之外，必须在人员配备和课程设置、活动安排等方面，认真对待寄宿生的情感需求，对推行小学寄宿制则应有更多的反思。而从长远来讲，则必须抛弃当下过于功利、把代价转嫁给家庭和社会的办学思维和模式，摒弃以寄宿制来节约教育投资和作为教育政策目标“快捷键”的做法，做到真正以人为本，尊重学龄儿童的受教育权，使儿童能便利地接受合格的义务教育。同时尊重家庭的价值和选择权，不为儿童接受家庭保护制造制度性的阻碍。

此外，在全国范围内平等保护随迁子女的受教育权，从而使儿童能在父母工作的地方就地接受教育，不再因为教育壁垒而留守也是题中之义，这一点后文会详细讨论。

第四章 师资难题

教师对于教育的作用毋庸多言，多年来我国农村教师的负担重、待遇低、补充困难等问题也是人所共知。也正因其难，社会对农村教师的关注要超过其他教师，比如“关注代课教师”、“寻找最美乡村教师”等公益活动就层出不穷。从政府政策层面而言，近年来就有“特岗教师”计划、“免费师范生”计划及“国培计划”等相继推行，都旨在解决农村师资补充和业务水平问题。

农村的师资难题根源于它的落后，那么，在对农村的诸多“输血”措施开始以后，它的师资难题能得到什么程度的解决呢？

4.1 师资的充足与不足

笔者在 2011 年对河南和安徽一些地方教师情况了解的结果是，由于人口下降、择校等引起的生源减少，小学阶段村小的师资要较乡镇中心小学宽裕，初中阶段乡镇初中的师资要比县城中学的宽裕。今年笔者在四川和甘肃的调查中了解到的小学情况与此类似，但初中情况因为没有参照，所以较难做出判断；但四川 C 镇的中学大班额和教师缺编问题比较突出，和笔者去年观察到的情况不同，C 镇的偏远可能是影响因素之一。

不过从小学的情况来看，至少在村小、教学点层面单纯的师生比计算并无意义，因为正如一位老师所说，即使学校只有 2 个学生，只要在不同年级，1 位老师也等于带好几个班的课；而学校里老师再多，英语老师缺乏，音体美老师由其他老师充任等，依然是问题。

据袁桂林教授主持的一项研究显示，“农村小学教师总量达到编制要求，教师数量由上升趋势转为下降趋势，但结构性不足”。结构性不足表现在三

个方面：一是农村地区人口分散，学校规模较小、班额小，教师工作量大、数量不足。二是地域分布不合理，不同发展程度的区域之间以及同一区域内的城乡之间，存在差距，总体而言中心地区相对充足，落后和偏远地区紧缺。最后是教师的学科分布不合理，某些科目老师缺乏。¹

可以说教师的结构性短缺是当前农村教育在师资上要解决的主要问题。

4.2 代课教师：难言告别

4.2.1 问题的根源

关心教育的人可能都记得 2006 年 3 月时教育部因为宣称要“清退”代课教师而引起的愤怒：部分代课教师不合国家师资标准是实，但他们的存在源于政府在教育投入上的不足，勤勤恳恳守望农村教育，却换来轻飘飘一纸“清退”，以至于有人发出“教育部良心何在”之问。

根据媒体当时的报道，其时全国中小学代课教师数量已经从 1999 年的 81.9 万人已经下降到 44.8 万人，其中约 30 万人分布在农村公办中小学，占其教师总数的 5.9%。²不过代课教师并没有随着教育部的“清退令”进入历史。在笔者访谈的各个学校中，无论乡村还是城市，基本都有代课教师。在一些乡镇，代课教师比例占到全部教师的 22%，主要分布在村小和教学点；而公办教师也以由民办教师、代课教师转正而来的居多。

编制不够、编制内的教师名额无法如数到位及教师被行政机关借调等导致师资缺乏，学校当然得另聘教师代课。如袁教授主持的前述研究所说，“农村存在代课教师主要是缺乏教师的缘故，而城市中存在代课教师则常常处于成本的考虑，如深圳是存在大量的代课教师。”³但在这些为学校代课的编外老师之外，还有一些为老师代课的编外老师：部分调不到县城的乡镇教师会停薪留职、自谋财路，身后的空缺由更“廉价”的代课老师来补。

¹ 袁桂林等著：《中国农村教育发展指标研究》，经济科学出版社 2009 年，第 101–104 页，第 112 页。

² “中国现有 44.8 万名代课教师 其中 30 万在农村学校”，中国新闻网，2006 年 3 月 27 日。

³ 袁桂林等著：《中国农村教育发展指标研究》，经济科学出版社 2009 年，第 103 页。

后一种代课教师的出现尤其应该引起注意，因为这意味着农村学校即使被配置了足够的师资，使“代课老师”在公共话语层面消失，但他们事实上还会存在，并因为不再受社会、政府关注而成为影响农村教育品质的真正问题。

其实在此之前的 1990 年代，中央政府层面也曾为解决农村教师问题费过脑筋，只是那时的对象是民办教师问题。随着政府文件规定的“基本解决民办教师问题”的 2000 年的结束，“民办教师”这个称谓逐渐进入了历史。不过走了“民办教师”，还有代课教师：作为问题主因的农村教育投入问题并没有真正被解决——这也是为什么教育部的“狠话”之后代课教师至今依然存在的原因。

4.2.2 多面的代课教师

服务教育十多年乃至半生，但每个月仍然只有四五百元（小学）、最多也不过一千元左右（中学）的收入；那些被“清退”的，则连这点收入都失去了；上了年纪、贫穷但默默奉献，等等。这可能是许多人对代课教师这个群体的印象。

但也有不少修成正果的代课教师。在多年来“清退”民办教师和代课教师的过程中，许多人已经通过考核，身份由编外教师转成了公办教师。对现存的代课教师，各地也都有转正考试。但报名参加考试有条件限制，比如一些地方的条件是大专学历、计划生育无违规记录和年龄在 45 岁以下。现在还未转正的代课教师，多是由于类似的条件限制而被挡在考试之外的。

学历方面，据一些老师讲，其实很早就有函授等解决方式，但一方面由于时间、精力有限，无暇顾及，另一方面由于收入所限，无力顾及。计划生育方面的要求同样是个硬指标，但和这个荒腔走板的政策一样，都是存在问题的，即便退一步而言：如果说公办教师还能指望退休金养老，前途未卜的代课教师则只能指望家庭了，不多生一两个孩子，还能怎么办？年龄 45 岁以下的规定看似有理，但事实上问题最多，因为 45 岁以上年龄的代课教师，可以说是对农村教育付出最多的人，一方面不给他们转正机会，另一方面又不给他们和公办教师一样工资和退休待遇，让他们怎么办？

⁴ “乡村教师逃离催生‘廉价’代课老师”，《中国青年报》2012 年 1 月 5 日。

拿考试本身来说，一些上了年纪的代课教师事实上也无法应付，而这多和他们的教学水平没有太多直接关系。

近年来大量年轻教师补入农村教师队伍，代课教师的负担从此减轻，但只收入一项的对比，就让许多代课教师很没面子：教了半辈子书，不但是村里最穷的人，还成了学校里最边缘的人。笔者的朋友子禾提到，有些代课教师教出的学生作为公办教师乃至学校负责人返回原来的学校，待遇和地位上的对比让他们还在编外蹉跎的老师们更加难堪。

很多人提到，他们只说穷，但自己的能力也有问题，为什么没有转正，或者干脆出去找份工作？这种说法听起来有道理，一些代课教师也承认，待遇是很低，但一直存在转正的希望，因此一年一年的往后推，结果上了年纪，不但没机会转正，也错过了外出谋生的最好时间。但这种疑问忽略了一个问题：每个学校当然不是非这些代课教师不可，但政府能补充进更好的师资来吗？代课教师当然可以选择离开，但这最多只是让代课教师由“坐庄制”变成“轮庄制”而已。一个让一些人以年轻时的数年低薪服务，然后被迫离开的地方，其实更类似于“血汗工厂”。

无论如何，代课老师曾经撑起了中国的农村教育，这是不争的事实；即使到了今天，许多地方的村小、教学点依然由他们全面负责。所以，政府在对待代课教师问题上，必须承认自己对农村教育的失职，承认他们的贡献，给他们老师的待遇和尊严，而不能不认账、简单地“清退”了事。

《教师法》规定，“各级人民政府应当采取措施，改善国家补助、集体支付工资的中小学教师的待遇，逐步做到在工资收入上与国家支付工资的教师同工同酬，具体办法由地方各级人民政府根据本地区的实际情况规定。”现在的代课教师，其实和当时的民办教师没什么两样。不能因为义务教育由村庄、乡镇办理改为政府办理，就给在乡村维持它的教师们换个名头继续赖账。

4.3 不一样的先生：教师的社会评价

教师以前在农村是个非常受尊重的职业，即使是作为本地人的民办教师、代课教师，也会在当地很受礼遇。这除了教师是村里为数不多的读书人外，是和他们对学生的负责分不开的。由于基本都在同一个村里或者相

去不远，不但沟通方便，而且有相当的感情因素在。

相比之下，现在的老师在村里受到的尊重就不如以前，这一方面是由于教育的普及带来的知识的神秘感的消失，但更重要的在于教师和村民两不相熟：一方面村民不了解乃至不认识教师，另一方面，年轻、受过较好教育的教师们也和村民没多少话可说。对教师地位的变化比较形象的说法是，以前老师讲课学校边上都听得到，校园里喊口令整个村庄都听得见，现在的学校不但学生没那么热闹了，连老师的声音也很少听到了。当然这其中还有一个原因：即在一般人观感中，以前的教师多是地方知识分子，而在现在的年轻人中，书读得好的都不回来，因此回去教书的人有时也被连带怀疑了。

外界对教师责任感的评价也是相应变化着的，早期的民办教师、代课教师就因为其责任感而受人称道。当然也有部分老师因为业务水平不高等原因受到村民非议，但因为其在农村社区里容易感受到压力，加上其时由比较资深的教师出任校长，对同行的监督也比较有力，总体情况尚可。但这种情况后来有了变化，尤其是随着社会发展、部分同行转正以及公办年轻教师到来，使得代课教师的收入显得更加尴尬以后，在一些地方代课教师开始从此得过且过，一些转正的教师甚至也会因为“功成名就”而心不在焉。

年轻教师在业务能力上一般更受称道，但在责任感上则随学校环境不同而变化比较明显。刚到村小的年轻教师会非常认真负责，但如果其他教师比较散漫，他们有时也会慢慢的松懈下来。就像一位学区负责人所说的，村小校长的位置非常关键，他的态度决定着整个学校的面貌。但在一些情况下，校长因为平时要与其他老师共事，所以不太好对同行太严厉。不过校长权力大也不一定是好事，一方面教育水平不能总是靠个人的力量来维持，另一方面大权独揽的校长更容易出问题。相比之下，在中心小学和城关小学，家长和社会的压力就要更起作用，教师因此要比封闭、村民也不够“刺头”或“通情达礼”的村小更负责。

此外，教师责任感的变化是和教育制度的变化相关的。比如在强调九年义务教育以前，教师、学校可以决定对未通过考核的学生留级，但现在无论有没有通过考核，都必须升级。由于没有了沉重的升学率压力，在一些情况下教师容易有看孩子的心态，因此村民们的感觉是：现在的教师不认真。

在一些学校新老教师对比的结果是，年轻老师思维活跃，跟得上课程

变动，也愿意尝试新东西，懂得如何与学生沟通和交流，所以非常受欢迎；相比之下，老教师懒散，不容易接受新东西，因此受到批评。但在一些学校，老教师、尤其是“老师范生”从水平到责任心上更受尊重，因为年轻教师容易敷衍了事。

总的来说，学校环境和社会环境对教师的发挥程度有着明显的影响。除了学校制度的改进之外，如何使学校更开放，让家长、社区也参与对教师的制度性评价和监督也很重要。

4.4 迷茫的引路人：教师的自我认知

社会对教师的评价在变化，教师的自我认知也一样。

在如何看待自己的职业上，和原先相比，现在的教师，尤其是新加入的年轻教师，更容易把它当作一个简单的谋生手段来看待。在一些情况下，到农村学校教书的确实是原先读书时成绩不够理想的人，在另一些情况下，争取公务员职位失败的求职者才会选择教师作为替代。教师对自己职业定位的这种变化会影响到他们的执教态度和社会行为，进而影响社会对他们的评价。

教师在职业上当然也有自己的苦衷。他们认为以前的孩子单纯、爱学习，还有的教，一些情况下，还可以批评甚至适当惩罚；相比之下，现在的孩子要复杂的多，学习兴趣远不如以前，并且还批评不得。择校等导致优秀学生流失，则更让农村教师们难堪，因为这意味着无论他们多么努力，“出彩”的机会也下降了。

从经济状况方面来说，在较早的时候，教师工资总体不高，但他们多少属于农村为数不多的吃“公家饭”的人，教学又不会像农活或者出去打工那么累，因此对自身状况的不满意程度远没现在这么高。近些年则不然，从收入上来说虽然涨了不少，从十多年前的每个月几百块钱到了现在的两三千元，甚至更高，但这份收入的比重即使在农村社会，分量也顶不上以前的几百块钱了：在外打工的人每个月至少也能挣两三千块钱，一些情况下会更多，相比之下教师的“优越地位”就降低了。

和村里的人比没了优势，和县城的同行比，则更觉难为情，农村教师因此有了对现状的更多不满。由此，一些人发展起了自己的副业：开店铺、

网店在外经营生意的变多了，在一些极端的案例当中，一些有车的老师甚至在课余拉起活来了……

学校提供的生活空间有限，多数教师在村里没有自己的宅基地，即使有的，也因为孩子上学等原因没法常住。在乡镇街道上买房子吧，也得十几万元，觉得不值当。在县城买吧，到乡下教书不方便之外，除非夫妻双方都有稳定的工资收入，否则也是一笔不小的支出。但对在乡村学校的尚未结婚的年轻男教师来说，一个吃“公家饭”的伴侣并不容易：呆在农村不但交往范围有限，竞争力也有限……

那么，在农村教师对自身比上比下、比左比右之后的焦虑中，是不是可以说作为学生引路人的他们有些迷茫了呢？

4.5 为什么是农村？

【案例 4.1】

某大学生 2001 年毕业后加入教师队伍，被派到一个偏远的村小执教。他到任后发现自己“斥巨资”购买的大块头手机在学校所在的山腰无用武之地，得从山腰爬到山顶才有信号。一段时间后的某个晚上，他发现宿舍里的手机上有了半格信号，但不足以拨出电话。他拿着手机满屋子测试，最后发现门顶窗户附近信号最好。于是用易拉罐等拼凑成一个天线以加强信号，但每天打电话时得先把手机挂上去，再搬个凳子站到门后。由于凳子不够高，还得踮着脚。

【案例 4.2】

某大学生 2007 年毕业后回家乡教书，被安排到一个非常偏远的村小。那个村庄和邻县只有一河之隔。他发现自己到任后头半年来的手机话费出奇的高，百思不得其解。后来他去营业厅打话费单，发现许多本地通话都被算做了长途通话。后来他经过多次试验发现，有大风刮向邻县方向时，他的本地通话会成为长途通话。

农村当前的师资问题，概而言之就是：一些教学点、村小，以及比较偏远的中心小学和乡镇中学，都面临师资补充困难；而无论村里的学校还

是乡镇街道上的学校，都留不住老师，尤其是好老师。

教师吃的也是个“公家饭”，在如今大学毕业生一职难求、教师职业炙手可热的情况下，农村的师资为什么还是有种种问题呢？由于教育投入有限，师资无法按编制配齐只是原因之一，但按编制配置的教师不愿留在农村，这才是真正的麻烦。那么，这个麻烦为什么总是在农村呢？

结合各方面的情况，可能有以下几个原因：首先，农村学校条件有限，加上择校等导致的学生流失，让有想法的教师们觉得难有一番作为。这点对中学老师尤为重要。其次，由于孩子读书、房子买在城里等原因，从生活便利上考虑，老师们更愿意去县城；相应的，由于农村生活不便，交往范围有限等，出于婚恋等方面的考虑，年轻教师们多数都愿意留在县城，或者退而求其次，在乡镇学校或者条件较好的村小。从目前情况来看，如果有年轻教师能在案例 4.1、4.2 中的学校一直呆着，反倒是奇事。第三，从收入上考虑的话，就更不能留在农村。虽然教师工资县城和农村是统一的，有的地方农村的甚至会多出两三百块钱的补助，但农村教师在正常工资之外，没有“拓展”空间，而在县城的就不同了：家长会送礼，课余可以补课赚外快等等。最后，许多年轻教师可能会在意同辈之间的评价、对比，觉得呆在农村没有前途，所以会努力往县城或条件更好的地方挣扎，或者，教师职业只是一些人的跳板而已。

因此，在某些地方曾有过新招的年轻教师来报到，发现地方偏僻，学校条件不够理想，未和校长打招呼便直接离开的事情，从头到尾只有学校门口的保安一人见过他。在一些地方，“特岗教师”也会尽量想办法留在县城或者其他条件较好的学校。而更为常见的现象是，有空闲、周末或者放假时，摩托车和小汽车从农村学校一路奔向县城。

当然，教育体制也为教师向县城流动提供了渠道：留职停薪读了研究生的教师，一般都会被安排在县城工作；每年组织招考，为县城学校从农村学校选拔老师；此外还有出于各种原因的调职。总之，这些安排基本让农村学校成了资深教师们或另有想法的教师们起跳前试手、“锻炼”的地方。

但问题显然不会只像上文讨论的那么简单，因为无论现在将农村教师的待遇提高到什么样的程度，他们最多愿意为更多的收入来回奔波罢了。而从心底里，那并不是一个可以久留之地，因为它不但贫穷，而且还代表着落后。这种制度的、心理的暗示，都意味着他们即使在那里，也会抱着一副过客的心态。正因为此，前文提到的“教师的代课教师”其实并非个别现象，它只是一个开始：只要农村自身没有更好的未来，人们终会对这

种怪现象多见少怪。

4.6 小结

从前文的情况来看，农村师资除了补充困难、留不住的问题外，还有从追求数量充足到形成专业布局和负担合理的师资队伍的压力，这两者需要得到同步、同等的考虑。但在这之前，还存在一个拿什么来解决的问题。给荣誉、戴“高帽”之类都不是有用的办法，两三百块钱的收入倾斜也于事无补。研究者提出的提高农村教师待遇、改革教师制度、加强教师培训和建立教师流动机制等，当然都是题中之义。⁵可以说如果在这方面有真正的作为，农村的师资情况都会有较大的改观。

不过问题依然存在，即只要农村还处在需要“输血”，是落后的代名词的地位，那么一切措施的作用都类似于“维持会”，只是权宜之计。

⁵ 袁桂林等著：《中国农村教育发展指标研究》，经济科学出版社 2009 年，第 144 页。

第五章 教育经费投资的效率

有学者用充足、公平与效率三个标准作为义务教育财政投入的衡量尺度。笔者在此主要借用效率来分析农村义务教育经费投资情况，对公平与充足则以其他研究者的成果为主略做介绍。另外，此处效率的意义是仅从政府投资的片面角度来讲，即教育经费在多大程度上被用在了教育上，而没有被浪费或挪作他用，并不涉及相应的投资效果，比如受教育者学业水平的提高等方面的评价。¹

5.1 双重不均衡的现实

从全国范围内来看，义务教育的区域不均衡是当前中国教育的基本事实之一。同时存在的另一个基本事实是，即使在同一区域内，义务教育资源的分布也是向着中心地带集中的。如袁桂林教授主持的研究所指出的：

……教育管理和财政体制经历了三次较大的改革，在基础教育阶段形成了“分级办学，地方为主”的体制，高等教育以中央和省级政府管理和投入为主，同时家庭也承担高等教育部分费用，而作为受益者之一的企业和社会在高等教育投资方面地位缺失，造成的结果就是政府在高等教育方面耗资巨大，而义务教育普及经费短缺。同时由于历史和社会原因中国的城乡二元结构长期存在，在教育发展上“城市中心主义”倾向也严重，造成了教育的区域和城乡差距……就中国当前的教育国情而言，基础教育在城乡、区域、学校层级、人群间教育

¹ 参见曾满超，丁小浩主编：《效率、公平与充足：中国义务教育财政改革》，北京大学出版社 2010 年，第 10—14 页。

机会和教育资源不公平分配问题凸显……²

根据同一研究对农村基础教育生均经费的预测，农村中小学在这方面的劣势短期内难以消除：

依据缩小城乡义务教育阶段生均经费差距和城乡基础教育均衡发展的理念，同时参考 OECD 国家生均经费指数的平均水平，我们设定农村小学和初中生均经费财政性教育经费 2020 年达到全国平均水平，以此推算……2020 年农村小学生均经费为 4544.62 元（2000 年的价格水平），初中为 5491.41 元，与全国平均水平相比，在政府确保城乡义务教育阶段生均财政性经费一致的前提下，农村中小学生的生均教育经费仍然要低于全国平均水平，主要是因为我国农村义务教育阶段非财政性经费来源比例较低，城乡生均教育经费差别在短时期内还很难消除。

3

因此，农村义务教育在经费投资上还将继续面临充足和公平方面的挑战。但如一位学校负责人所说，量入为出，有多少钱就办多少钱的教育。那么，在这个“凑合着来”的标准下，有限的教育经费在多大程度上做到了“好钢用在刀刃上”呢？

5.2 缺乏规划导致无效投资

在应对人口减少导致的基层学校普遍萎缩的过程中，进行合理的学校建设规划应该是题中之义。但很多时候我们看到，即使在这个非常强调教育投资的效率的过程中，农村学校的教育投资由于没有相应的规划，仍失于粗放，从而造成了不少的资源浪费。

一方面，在教育投资上，无论是教育财政还是社会捐助，都更注重看得见的硬件设施方面，尤其是校舍的改造，而轻看不见的教育品质的提升，如图书馆、体育设施等的跟进和专业师资的配备等。房屋再粉刷一遍以图

² 袁桂林等著：《中国农村教育发展指标研究》，经济科学出版社 2009 年，第 90 页。

³ 同前注，第 93 页。

好看，或者完全能接着用的平房推倒以建设楼房，都是许多地方的通病。另一方面，一些学校所在地学龄儿童正在锐减，校舍的使用率极大降低，但教育投资却没有将其作为考虑因素，仍然会在学校建设上重规模而不是重品质，以借机使学校朝精致化发展。校舍翻新后空空如也，最终破败，但学校还是缺乏必要的图书、体育器材等基本教育条件。

在这个过程中，本可以改进的教育条件没有得到改进，看得见的改进却被证明是一种浪费。这种重复投资、粗放投资其实都是无效投资。当然，这种缺乏长远规划的教育投资并非近年来才出现的现象，它是一个老毛病。

【案例 5.1】

甘肃 S 乡 Z 村小学现有 120 多人，村里有人口 1300 人左右。近两年经外界投资，校园基础设施得到了全面改善。但由于所在地新出生人口近年来的急剧下降，学校正面临生源锐减的局面，比如一年级去年有 20 多名新生，今年只有 4 名，明年预计不会超过 10 人。

D 村有人口 800 多人，现有小学阶段学生 30 多人，但 D 村小学先是被降格为教学点，2011 年被撤并。学校生源从 2005 年左右开始减少，07 年时全校有学生 70 人。2008 年时，学校获得一笔捐助，翻新了校舍。



图 5.1 废弃的 D 村小学

5.3 管理体制导致经费流失

2012年11月26日,教育部和财政部联合发出《关于切实加强义务教育经费管理的紧急通知》。该“通知”可以说是对媒体频频曝光的有关义务教育经费的问题的回应:

在有些地方,由于思想认识不到位、管理基础薄弱、制度执行不严等原因,义务教育经费管理还存在一些亟待解决的问题。特别是今年以来,媒体先后曝光了一些地方虚报学生人数套取财政资金、挤占挪用教育经费、学生自带课桌椅上学等问题,在社会上造成了不良影响。

无论是媒体报道的还是这个文件所显示的,套取教育经费都是个大问题。这种套取分两种,一种是学校虚报学生人数,向教育局套取生均公用经费,另一种是教育局虚报学生人数,向财政部门或上级政府套取教育经费。据一些知情者介绍,前者在一些地方比较普遍,教育行政部门通常也知道问题的存在,但由于各种原因,只要虚报的人数不是太多,就不会追究。后一种则是教育行政部门自己操刀上阵。从公开的报道情况来看,后者显然要严重的多,套取资金动辄数百万甚至上千万,比如2009年和2012年两度被曝光的安徽界首市的情况。

学龄儿童随父母外出为学校和教育行政部门套取教育经费提供了便利,但对这个问题并非束手无策:目前多个省份已经建立了各自的学籍管理系统,如果它能和教育经费拨付挂钩,自然能防止学校和教育部门套取经费。不过这个系统只在一省之内有效,而对于借用已迁出省内的学龄儿童套取资金的问题,除非在全国层面建立儿童学籍管理系统,否则依然无可奈何。

教育经费除了这种“一级一级往上骗”的套取流失外,还有“一级一级向下扣”的克扣流失:除了订阅报纸、置办教学设施等师出有名的项目外,也有没有由头直接“打折”拨付的情况,比如案例5.2、5.3中提到的情况。一些并不受欢迎的刊物和项目等借由行政力量强制推行,以及教育管理体制的臃肿等,都造成了教育经费在向学校拨付中的这种流失。

【案例 5.2】

河南 G4 小学：上级在拨付生均经费时，体检、党报党刊订阅（每年 3000 多）及电教教材代办费（每学期 5000 多）等，会被提前扣除。但像学生保险费（每年 2000 左右）之类的，学校愿意支付。校长可支配经费的一半左右，约 4 万/年，用于办公、差旅及水电费等。

【案例 5.3】

河南 H 县 C1 小学：该校是 C 乡中心小学，据负责人透露，生均经费由中心校拨付，通常会扣除党报党刊等多种费用，支付给学校的能到 3/4 已经非常不错了，只到 1/2 也属正常。

C2 小学：该校是 C 乡的村小，C2 小学负责人也证实，生均经费由财政局经中心校拨付，到学校的只有 50%左右。中心校有 7、8 人，由教育局和乡政府共管。

5.4 学校的经费怎么用？

【案例 5.4】

在西部某地的案例当中，一个乡镇中学的几位老师周五下午开私家车赶到 7 小时左右车程外的省城准备参加周六的培训，但学校要求他们在 1 天的培训完后当晚就开车返回，以节约住宿费用，但出于安全考虑被几位老师拒绝。

【案例 5.5】

四川 S 乡中心小学支付给教学点的费用有：50 元/月的管理费；40 或 60 元/学期的电费；另外，教学点负责人享受 20 元/月的话费补贴。

那么到学校的教育经费，学校是怎么使用的呢？

以教师培训为例，在一些地方这笔钱要从生均公用经费中支付。但培训一般是在较大的城市进行，对农村学校来说这就意味着较高的差旅费，以及培训支出在教育经费中的比重要比城镇学校更高，学校为此就得考虑

培训的级别、规模和频率，以节约经费。同时，培训意味着被派教师的教学任务得由其他老师承担，这种考虑在学校规模较小、老师很少时，便意味着得到培训的机会更小。在学校只有 1 名老师的情况下，老师一般没有机会获得像样的培训。综合来说，农村教师的培训支出可能会被学校尽量压缩。

相比之下，迎来送往的招待费是学校的一笔“硬支出”。就像在一所 2000 人左右的学校任教的老师所说的，学校说是没钱，在教师、学生身上能省则省，但一年的招待费至少得十几万元。但从学校的角度来说，为了应付上级检查或者争取更多的教育资源，招待费是没办法省的。

此外，由于一些地方施行中心小学或者中心校管理制度，生均公用经费不会到村小和教学点。教育管理部门或者中心小学的理由是防止经费使用不善，但由此也导致一些村小，尤其是教学点在支付学校日常开支上的困难，以及无法改善教学设施。

最后，正常获取的资金虽然不会像被套取的经费那样，成为校长或者数名负责人的囊中物，但其使用的决定权还是在少学校负责人手中，由此就导致了经费使用中的另一种“打折”：提高相关物品或项目的报价以从中获利。比如在一所村小，负责人称学校修砖瓦结构的厕所时花了一万元，而从材料价格、人力成本和规模等来看，这个花费远远高出了实际费用；在另一所学校，学校负责人以一万元左右的价格报销了一台投影仪，但据估计实际价格比这低。

与学校负责人在经费使用上的这种操作尺度相比，一般教师不但对学校的财务情况知之甚少，而且对和自己的业务相关的教育培训、教育条件配置等都没有多少发言权。一些地方通过“校财局管”等提高财务管理级别的办法来防止学校在经费使用上的偏差，但如果目前学校财务不透明、决定权高度集中的体制不改善，其作用也有限。

5.5 小结

综上所述，即使是有限的教育经费投资，由于管理体制上的弊端和学校经费支配上的不透明和不民主，事实上有效用到教育事务上的也得大打折扣。由此，改进管理和使用体制，通过财务透明和教师的参与来提升教

育经费的使用效率，是增加教育投资的过程中同时得注意的问题。

不过就教育财政的充足来讲，必须注意的是，上级政府的财政责任固然不能推脱，但地方财政并不总是无辜的。时常见诸报端的贫困县、市的豪华政府办公楼就很能说明问题，既然“再穷不能穷教育，再苦不能苦孩子”，为什么地方政府能一面向上级和社会哭地方教育的穷和苦，一面却无所事事，在办公楼等上面大把大把地浪费钱呢？

是不为也，非不能也！

但是，为什么？！

第六章 学前教育的短板

学前教育正在农村地区经历从无到有的发展，其制度性起点是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》。“纲要”在所提出的普及学前教育的政策目标，即“普及学前一年教育，基本普及学前两年教育，有条件的地区普及学前三年教育。重视 0 至 3 岁婴幼儿教育”之下，将发展农村学前教育作为重点予以突出：

重点发展农村学前教育。努力提高农村学前教育普及程度。着力保证留守儿童入园。采取多种形式扩大农村学前教育资源，改扩建、新建幼儿园，充分利用中小学布局调整富余的校舍和教师举办幼儿园（班）。发挥乡镇中心幼儿园对村幼儿园的示范指导作用。支持贫困地区发展学前教育。

从需求上来说，学前教育在农村的缺口是非常大的，这主要来自社会发展导致的人们生活方式的变化：一方面，与以往多数人还从事农业，因此还有暇照顾孩子不同，现在多数人外出工作，留在家里的妇女、老人既要干活养家，又要照顾孩子，负担太重。另一方面，随着生育控制政策导致的少子化和在教育上对孩子期望的增加，人们在孩子照料上更细致、更注重教育因素。此外，从提高学校教育起点的角度，一些教师认为学前教育的普遍缺失会影响农村儿童学校教育的学业水平，使他们在起点上就显出劣势。

但与增加着的需求相比，农村地区在学前教育的供给上是严重不足的。公办幼儿园收费低，有专业的幼儿教师，管理也规范，但它位于县城，并且入学机会难得，就是在县城的许多人，他们的孩子也和它无缘。剩下的就是民办园了，它的层次可高可低，关键在于家庭的经济能力。总体来说，由农村人口的分散及其与县城、乡镇间的距离所决定，这样的学前教育成

本是不会低的：每天接送孩子对村里的人来说负担太重；幼儿园的校车就意味着相应的费用。由此，要么校车超载，以降低费用；要么在一些交通不便的乡镇，民办的全托园也应运而生。同时，出于成本考虑，这样的幼儿园也较少有专业的幼儿教师，而更多的是一家人开办的“家庭园”或一众亲友上阵的“亲戚园”。

低成本和高品质不可兼得，这是农村幼儿教育的困局。甘肃等地的幼儿园校车事故就是在这样的背景下发生的：如果按校车核载人数运营，成本肯定翻倍；超载的结果是一旦发生事故，则后果惨重。这样的学前教育，只能在模糊地带勉强撑持，否则要么开办者赔钱赚吆喝，要么因“曲高和寡”关门。在去年的数起校车事故之后，政府层面雷厉风行的推出校车安全规范，但问题的实质在于学前教育的需要和经济能力不匹配导致的低成本运作现状，校车问题只是其表。

在这样的背景下，“纲要”提出的借由村小和教学点的富余资源发展学前教育确实是个办法，不过到目前为止，在一些地方这方面还是欠缺规范。首先是各地做法不同，即使在一县之内的不同乡镇之间，有时也没有统一做法，这个乡的教学点和村小接收幼儿，邻镇的则不接收。或者此处的幼儿园由学校开办，彼处的则由学校内部承包。

其次是随意性大，接收与否及师资配备，并无标准。比如某地一个村小原本接收幼儿，但因为全村只有3人，最后退钱“挡驾”；第二年时人数还是不够，于是和一年级合并，幼儿们跟读了事。幼儿以学校的教师照料为主，但乡村学校专业的幼儿教师凤毛麟角。各地每年在招收教师时，也会划定相应的幼儿教师名额，但往往寥寥无几，并且优先向县城公办幼儿园分配，其次则是县城周围条件较好的小学或公办幼儿园。

最后一点，则是研究者们已经注意到的学前教育的“小学化”问题，即按学校低年级教育内容和办法来教育幼儿。在一些情况下，这是学校由于人手所限或者无专业师资的无奈之举，在幼儿班和一年级并班时就存在这个问题。尤其是，有的家长出于找个地方看孩子的考虑，会将3、4岁的孩子送到幼儿班，这样的孩子得一直在一年级陪读到自己满入学年龄为止。学校什么不做，只提供人手和场地看着孩子，这并不会出问题，但过早给孩子灌输学校教育的内容可能有不利影响。在另一些情况下，尤其是存在竞争时，“小学化”有时会成为民办幼儿园的卖点。

不过更重要的是，由于撤点并校导致的学校萎缩，利用现有小学富余资源举办的幼儿教育，事实上也使幼儿们面临着“上学难”的问题。在一

些地方，出于发展学前教育的考虑，教育部门正在准备在乡镇街道大兴土木举办学前教育，这一点尤其值得注意。因为在小学集中办学导致的问题尚未得到有效解决的情况下，就贸然集中办园，这不但会给家庭再次带来负担和冲击，而且会进一步冲击现有的学校格局，使村小和教学点遭遇灭顶之灾：村里的孩子入园后再回村里上小学的可能性几乎为零。

综合而言，即使公办学前教育目前不是政府的法定责任，但鉴于其公共事业的性质，政府首先必须一碗水端平，兼顾农村，而不是在人们的经济能力更高，有民办园可以作为替代的县城不断提升公办学前教育的档次，却对有同样需求，但经济条件有限的农村，不闻不问。在当下发展农村学前教育的政策热情下，必须注意学前教育应以幼儿及其家庭方便为宗，而不是重复撤点并校的误区，再办超大学校。同时，鉴于人们在弥补农村学生起点低上面的急切，应该防止农村学前教育成为小学教育的提前起跑，这可能是一种揠苗助长。

第七章 农村教育问题的城市责任

在中国农村教育受到一定程度的重视，在发展和问题中挣扎的同时，中国的城市教育却处在一个整体的上升时期。不过，城市的这种发展在很大程度上却是排他的，在城市化进程中跨城乡或者跨地域的非户籍人员的子女，并没有被系统地纳入这种发展之中，教育不是被作为基本的公共服务，而是户籍人口的特权来看待。由此就形成了随迁子女教育问题。

进城工作的农民，即所谓的农民工，是这个被命名为流动人口的群体的主要组成部分，他们的子女因此也是随迁子女的主体。农民工之外的其他非户籍人员，虽然在制度上面临类似的教育壁垒，但在基础教育中，他们会因为某些特殊政策或者他们自身较高的博弈能力，而在城市享受和农民工不一样的待遇。因此，从事实层面而言，农民工子女是城市教育政策的最大受害者。

从制度壁垒到现实中的玻璃门，城市教育政策加诸农民工子女身上的种种受教育限制，最终直接促成了今天农村教育中某些问题的形成。这是因为，当前制度无视这些进入城市工作的人和他们的子女已经在城市长时间生活的现实和继续生活的意愿，强加给他们“农村户籍”等身份标签，把他们设想为“流动人口”而不是当作常住居民，从而在教育等其他制度设计和公共服务中把他们作为例外来看待。农村依然被作为他们的“应许之地”，但农村在经济社会上的落后和大量青壮年劳动力的离开，都使其发展极其缓慢。一方面，城市拒绝正在为其发展添砖加瓦的农民工平等分享城市发展所带来的好处，另一方面，被城市远远拉在后面的农村被制度设置成了农民工子女教育这一基本的公共服务的提供者，从而使本就陈旧的农村教育系统得为城市的发展买单。这不但摊薄了农村有限的教育资源，更给农村教育制造了留守儿童的特殊问题。两者都是当前农村教育面临的难题。

下文就看看城市的教育政策是如何以邻为壑的。

7.1 城市的政策和实践

城市对农民工子女的义务教育经历了从排斥到接纳的发展过程,但这种接纳是有限的接纳。此外,对义务教育以后的教育,尤其是高考,到目前为止,问题最严重的发达地区仍然采取拒绝的态度。

7.1.1 义务教育:从排斥到有限接纳

国家政策层面公开提出农民工子女教育问题,应该是原国家教育委员会1996年发布的《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法》(试行);1998年3月2日,原国家教育委员会、公安部发布了《流动儿童少年就学暂行办法》。和前者相比,后者在语气上要较为缓和,但在基本态度上还是非常明确:流动儿童应该在户籍所在地接受义务教育,在流入地就学只是例外。两个文件都规定在城镇就学的“应以在流入地全日制中小学借读为主”,但在前述政策语调下,这一点事实上很难得到保障。由此,专门接收农民工子女的各种民办学校和简易学校,即农民工子女学校应运而生,至今如此。

以2001年5月29日发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》为标志,流动儿童教育政策出现转折。该文件规定:

要重视解决流动人口子女接受义务教育问题,以流入地区政府管理为主,以全日制公办中小学为主,采取多种形式,依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。

这就是通常所说的“两为主”政策的起源。此后,2006年、2008年和2010年,国务院在其他两份文件和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中重申了这项政策。2006年修订后的《义务教育法》,对此也采取类似的态度。

7.1.2 义务教育:同一政策 不同实践

不过，对前述政策却有着不同的理解：是按通常解释，全部接收，与户籍儿童享受同等待遇，还是公办学校部分接收，过半达到“主要”即可？几乎所有的城市都选择了后者，并且形成了不同的实践。

经常被提及的是北上广三地。其中北京以公办学校为主解决了约 70% 随迁子女的义务教育，但此外尚有 30% 左右，数量为十多万的学龄儿童基本在农民工子女学校就读。并且，由于民办教育发展受到的严格政策限制，应运而生的农民工子女学校长期处于无缘正规化的灰色生存状态，又时常面临政府的强制关停，因此其状态和教育质量堪忧。上海则从 2008 年左右开始对约十余万、占总数 30% 的尚未进入公办学校的农民工子女，通过政府财政资助的民办学校系统接收，从而实现了政府财政对农民工子女义务教育的全覆盖。在农民工更多的广东，只有约一半的农民工子女在公办学校就读，另一半则通过放开民办学校来解决。不过民办学校很少享有政府的教育经费补贴。

其他各城市的做法也各不一样。以成都为例，四川是全国排名前列的农民工输出省份，并且省内转移超过了省外，因此在成都聚集了大量以本省户籍者为主的农民工。成都市对农民工子女接受义务教育采取设条件、指定专门学校接收的办法：按户籍不同，入学所需要的条件也不同。农村户口的需要正式工作合同、户口本和街道开具的义务教育入学证明，这三证齐全的可办理入学登记，登记后免费入学。非成都籍城市户口的，凭派出所办理的居住证进行入学登记。登记每年 5—6 月份分三批进行，首先是本地户籍学生；其次是持居住证家庭的子女；最后才是农民工子女。登记后，按教育部门划分的片区就近入学；就近解决不了的再由教育部门调配。成都另有大量民办学校接收农民工子女。符合成都市公办学校接收条件、提供相应证明的农民工子女在民办学校就读的，享受政府提供的生均经费补贴，民办学校对这部分学生的收费有数额限制。比如之前一些学校对他们的收费为 400 元/学期，条件不符者则因学校不同要缴纳 1000—2000 元/学期不等的费用。不过，部分民办学校自今年秋季开始，不再接受符合条件的农民工子女。

此外，像合肥、兰州等农民工数量远不及前述各地，且以本省户籍者为主的城市，基本也采取设条件，指定专门学校接收的办法。被指定接收农民工子女的公办学校的数量在增加，但不是所有的农民工子女都有机会进入，除了学校容量之外，家庭和接收学校之间的距离也是影响因素之一。

由于这些城市的农民工子女有限，针对这个群体的民办教育不像广东、成都那样发达，农民工子女学校也无法像北京那样成规模，因此公办学校若不无条件全部接收的话，就意味着更大的麻烦。农民工数量更多的武汉市也采取类似的措施，到 2011 年初期时，武汉 14 万农民工子女在公办学校入读的已达 92.4%，其余的仍在农民工子女学校就读。¹

7.1.3 义务教育以后的教育：开放与不开放之间

对于来自其他省份的农民工子女而言，无论是进入公办学校还是民办学校，当他们的义务教育接近尾声时，都面临着一道过不去的坎儿：中考。而即使能进入城市的高中，当高考来临时，他们还会再次面临一道类似、却到目前为止仍然密不透风的壁垒：高考户籍歧视。

由于这个原因，很多农民工子女在义务教育之后不得不放弃学业，或者为了继续学习，长时间和父母分离。那些既不放弃学业，也不愿意和父母分离，有幸进入城市高中的，制度的折磨会在高考前出现：肯定无法就地参加高考，回本省则得面对课本不一样，考卷不一样的问题。高考前得紧张学习，又得离开家庭，适应新的环境，那种额外的麻烦和压力可想而知。

当然，农民工子女在被拒绝就地读高中、考大学这条普遍认可的“阳光大道”的同时，也被城市政策和其他方面鼓励去接受中等职业技术教育。政策的鼓励表现在从早期的拒绝到现在的“网开一面”并提供相应的优惠上。比如，据 2010 年的媒体报道：

为适应流动人口子女高中阶段学习需求，从 2008 年起，上海在全日制普通中等职业学校逐步开放招收农民工子女。凡进入中职校的农民工子女，均享受上海市中职校学生的资助政策，免学杂费、补助生活费。今年开始，北京市也将逐步实行中等职业教育免费制度。²

¹ “51000 名农民工子女合肥中小学就读”，中国广播网 2012 年 09 月 04 日；“合肥：农民工子女城市平等入学”，《中国青年报》2012 年 07 月 18 日；“兰州：农民工子女入学费周折”，甘肃网 2012 年 9 月 7 日；“淡出武汉的农民工子女‘简易学校’”，《楚天都市报》2011 年 04 月 01 日

² “农民工子女青睐技校 专家建议城市敞开职教大门”，《中国青年报》2010 年 9 月 30 日。

对此正在作出大胆的制度化的当属上海。“《上海市居住证管理办法（草案）》征求意见稿”就对此做出了明确规定：

第二十六条（子女教育）

《居住证》持有人可以在《居住证》有效期内，为其随迁子女申请在本市接受义务教育，由居住地的区（县）教育行政部门按照规定安排就读。

持《居住证》A证的人员，其子女可以按照本市有关规定在本市参加中考、高考。

持《居住证》C证人员，其子女可以按照本市有关规定在本市参加全日制普通中等职业学校自主招生考试。

其他方面的鼓励则表现在一些城市职业技术类学校出于户籍生源大规模减少带来的学校运行危机，转而积极招揽农民工子女，为此甚至不惜向公办学校和农民工子女学校的老师买生源。此外，一些学者出于解决农民工子女教育和就业问题的热忱，也对他们入读这类学校比较推崇。

这确实也是农民工子女继续学业可走的一条路。不过此处必须注意的是，如果这是农民工子女自己的选择，当然无可厚非；但如果是制度性的障碍把他们逼到这条路上的，无论它的前途多么美好，那都是有问题的。事实上，很多农民工子女正是在无法受到比较好的义务教育和就地升学无门等情况下才选择这条路的，前者伤害了他们继续接受教育的能力，后者则干脆把他们挡在社会更加认可的教育渠道之外。这两者都是城市的教育歧视使然，因此有必要对把农民工子女往这条道路上引导的制度安排和专家意见保持警惕。

对于就地高考，2012年8月30日国务院办公厅转发教育部等四部委《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》，开始在国家政策层面有所尝试，但无论从问题的本质所在，还是解决之道上来看，这个文件离真正解决问题还有很长的距离。这也是为什么到目前为止，就地高考问题最需要迫切解决的地方，或者没有动静，或者像上海那样谋求“高筑墙”的原因所在。

综上，城市总体上对农民工子女采取区别对待的政策。这种区别对待无论是只要求提供父母的工作证明那么简单，还是要求他们回原籍中考、

高考，都构成了在教育这一基本的公共服务上对农民工子女的制度性歧视。这些政策和做法虽然随着受教育阶段的不同和是否跨越省份而表现不同，但其歧视性却是不变的。即使解决农民工子女义务教育问题上最受称道的上海，事实上也连总体上的“隔离但平等”都达不到，其他城市的情形就可想而知了。

7.2 城市的理由

城市当然有自己的理由。我们不妨择其要者看看。

7.2.1 “本地人”与“外地人”之辩

作为城市教育政策的当然基础和人们为城市辩护或抱同情之理解的理由，“教育资源优先为本地人服务”是被经常提及的理由之一。

即使这句话是对的，也不能用来为当前的教育歧视政策辩护，因为本地人是个开放概念，而作为歧视性对待依据的户籍却是个封闭系统：一个人在某个地方连续居住满法定期限或者虽然初来乍到，但打算长期居住的，都应该是本地人；而在户籍制度之下，即使你已经在一个地方定居、工作了十多年，依然是个外地人。户籍制度和迁徙自由相悖，违反法律的平等保护，在此当然不能替代“本地人”成为是否提供和提供何种基本的公共服务的理由。

另外，义务教育是强制教育，是受教育者的权利、政府的义务，他作为最基本的公共服务应该按需提供，而不论受教育者的父母来自何处，从事何种工作。他们在应该接受义务教育的年龄，有正当理由在此居住，这就是全部理由。因此每个公办学校都有义务接收自己片区内的适龄儿童，无论是户籍人口还是本地人，都不应具有相对于其他人的优先机会。在学位紧张的情况下，首先是增加教育供应的政府责任，而非把一部分人按地域因素排除在外。

至于高等教育，则应以成绩为标准，择优录取。本地财政支持的院校当然可以照顾本地人，这种照顾既可以是学费上的，也可以是配额上的，这是由这类学校的性质所决定的。但也如前面所说，本地人不能限于本地

户籍人口。至于中央财政支持的高校，则不应该对特定的地方提供配额优惠，除非是出于照顾弱势群体的“补偿行动”的需要。³

7.2.2 真的存在“洼地效应”吗？

城市的另一个理由是所谓的“洼地效应”，即只要城市放开教育限制，就会有更多的学生和人口涌入城市，挤占城市的教育资源和其他公共服务。

这种论辩的问题在于，以为人们会为了子女教育而不顾一切。中国家庭对子女教育的重视确实不是一般的突出，但也必须承认，迁徙对家庭来说是个非常综合的考虑，在没有其他方面的可靠保障的情况下，不大可能出现人们仅为了子女教育，像城市政策所想象的那样，从全国各地的山沟里向北京、上海乃至合肥、兰州等地进军的“壮观”景象。

即使会有更多人涌入，“洼地效应”见解的持有者也犯了一个非常低级的错误，即他们认为这些人是只消耗而不会有任何贡献的“蝗虫”和废物。而事实上，这些慕名而来者的贡献是显而易见的：他们得在本地工作和生活，而这对本地都意味着从税收到服务的各种贡献。也许有人会辩护说，他们的到来不符合城市的较为高端的产业定位，但这种意见忽略了即使是最发达的城市，也离不开在衣食住行上提供最基本的服务的群体。何况来者未必都如城市所想象的，只能从事低端产业的服务。历史上曾经有过想精确计算每个国民的付出和需求的计划经济，但最终还是以失败告终，在一个人口的自由流动已成既定事实的时代，计划经济的头脑不但庸人自扰，还给社会和其他人制造麻烦。

即使真的有所谓的“洼地效应”，城市应该首先问问为什么，而不是简单地拒绝了事。至于城市为什么会觉得其他人会大规模涌入，来占城市的便宜，留待下文讨论。

7.2.3 教育财政

我国当前的义务教育财政体制是以县为主、中央和地方各级政府共同负担，但事实上，中央政府只对落后地区的义务教育通过转移支付承担较

³ 参见牟晓波，项婉愉：“地区配额与宪法平等：美国大学的性质与招生制度”，载张千帆，曲相霏主编：《大学招生与宪法平等：国际经验与中国问题》，译林出版社2011年，第54页。

大的责任。而农民工较多的城市多属发达地区或相对发达地区，因此农民工子女的义务教育目前主要依靠地方财政来解决。比如在这方面做得比较好的上海，通过市财政和区县财政分摊的方式来解决这个问题。

鉴于义务教育财政上的这种安排，城市常以财政压力过大为由来推脱农民工子女义务教育问题的解决。两种常见的说法是：农民工创造的财富由中央和地方政府共享，承担其子女义务教育的责任却得由地方政府来独担；农民工工作在另一个区、县，子女的教育却得由这个区、县来承担，这不公平。这种辩解表面上看很有道理，但事实上经不住推敲：当地户籍人口创造的财富难道没有被中央政府分享吗？当地户籍的人难道没有工作地和子女受教育地在不同区县的吗？如果这对当地户籍的儿童不是问题，那为什么对农民工子女就是问题了呢？另外，为什么不说同样有人在本区、县工作，而子女在另外一个区、县上学呢？何况，在本地居住和生活，从房产到日常生活服务中产生的消费和带动的相关服务，都是对本地有益的。

另有一种说法认为，农民工的户籍所在地应该为其子女在常住地接受义务教育承担一定的财政责任。这种提议是非常荒唐的，因为除了户籍及它带来的麻烦外，你甚至都找不到农民工和他的户籍所在地还有什么其他联系，他们在城市工作和生活，所有的贡献也都在城市，如果城市的出发点是功利计算的话，那户籍所在地就更没有责任了。

当然，还有人会接着说农民工子女可以在户籍所在地接受义务教育，那里已经为他们备好了教育资源。制度是设计来为人服务，而不是用来奴役人的，按出生地配置资源这本身就是非常愚蠢的制度设计，何况，正如前一点所说，农民工和他们的子女多数已经和他们的户籍所在地没有多少有意义的关联了。农民工在家乡还有宅基地和土地这一点让城市人尤其愤愤不平，以至于他们忘了去想想，这两样东西都是名副其实的“鸡肋”，可以避风挡雨，可以免于饥馑，却不是可靠的经济和生活保障。但制度却把农民绑在它上面，既限制了农民的选择，也阻挡了外人的进入，这是农民工所受的体制之累！

回到教育财政上来。无可否认，我国的财政体制尚待完善，以形成中央和地方的财权与事权相当的合理财政机制；另外，教育上的财政投入还有待增加，中央财政可能也需要在义务教育上发挥更大的作用，以促进全国范围内的教育均衡。但这些都不意味着农民工子女义务教育可以不同于本地户籍儿童，只有在中央财政的支持下才能妥善解决。因为农民工子女以正当理由在城市生活，所以城市必须无条件地同等对待他们。

7.3 教育特权：城市的真正理由

由一个个站不住脚的理由支撑的歧视政策为什么至今屹立不倒呢？特权才是真正的理由。其他所谓的理由，都是托词和烟雾弹而已。

7.3.1 区域间严重不均衡后面的教育特权

以北京为例，2011 年的小学生均预算内教育事业费支出为 18494.11 元，初中的为 25828.16 元；小学生均预算内公用经费支出为 8719.44 元，初中生均预算内公用经费支出 11241.78 元。⁴这样高昂的生均义务教育开支，确实使北京有理由担心其他省份学生和家长的“覬觐”。但无论言者还是听者，似乎都应该问一句：北京等城市如此高昂的生均教育支出是怎么来的？

第六次全国人口普查的数据显示，北京市常住人口为 1961.2 万人，全市常住人口中，外省市来京人员为 704.5 万人，占常住人口的 35.9%。⁵这 35.9% 的北京人口和京籍人士一样在为北京的税收收入做贡献，但他们的子女大多数却无缘均等享受北京的公共教育。即，在北京的教育支出中有他们的付出，但他们的子女却无法享有和户籍儿童一样的教育待遇。

义务教育以后的高中和大学教育并非强制教育，但无论是教育政策还是公办学校，都受制于法律的平等保护，不得以户籍等为标准，将非本地户籍学生排除在外。并非普及教育只意味着公办学校应该按成绩择优录取。跨省的农民工子女在高中教育及其后的高考上被所在地阻挡，反对就地高考尤烈的当地户籍人士给出了许多理由，但没有一个如表 7.1 所示的那么直白。

⁴ 北京市教育委员会等：“关于本市 2011 年教育经费执行情况的公告”（京教财[2012]20 号），北京市教育委员会网站 2012 年 9 月 19 日。

⁵ 《北京市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》。

表 7.1：2001 年教育部直属院校各省招生名额分配表⁶
(按分配比例递减排序)

地区	录取人数 (1)	报考人数 (2)	$(3) = (1) / (2) * 100$	地区	录取人数 (1)	报考人数 (2)	$(3) = (1) / (2) * 100$
上海	16411	92700	17.7	江西	6554	125846	5.2
北京	8955	64479	13.9	河南	10371	198621	5.2
天津	5598	43600	12.8	山东	19913	401584	5.0
湖北	24549	219000	11.2	新疆	3618	71809	5.0
海南	2098	19596	10.7	贵州	3211	67946	4.7
重庆	7917	78952	10.0	陕西	10973	234856	4.7
吉林	9622	98523	9.8	内蒙古	3981	102685	3.9
四川	14459	190256	7.6	安徽	8649	225842	3.8
江苏	21802	290612	7.5	广东	8123	220000	3.7
浙江	13963	186582	7.5	云南	3310	89317	3.7
宁夏	2208	30258	7.3	山西	6112	186588	3.3
黑龙江	7402	112582	6.6	甘肃	4240	145862	2.9
福建	6790	102586	6.6	河北	8075	285961	2.8
青海	2127	32584	6.5	广西	4599	200285	2.3
辽宁	9552	165000	5.8	西藏	117	20589	0.6
湖南	10689	189800	5.6				

教育部直属院校是中央部委直属高校，即主要由中央财政支持的高校的主要组成部分。这些高校是我国优质高等教育的主要提供者。但从上表可以清楚的看到不同省份考生在优质高等教育受教育机会上被人为设定的差距。这一切可以归结到分省配额招生制度，即在全国高考之前，跨省招生的各高校即把自己该年的招生名额按省份分配，在高考之后再依各省考生填报的志愿和相应的成绩，按分配到各省的招生名额录取学生的招生方式。这项制度最直接的后果就是，全国考生看似在高考分数面前平等，而

⁶ 本表引自赵海利著：《高等教育公共政策》，上海财经大学出版社 2003 年版，第 191 页。其资料来源为教育部内部文件。

事实上这种平等只对一个省份内部的考生而言才是真实的，一旦对不同省份考生的大学入学机会做出对比，则差距悬殊。

以清华大学和人民大学这两所中央部委直属高校的分省配额为例。据“清华大学 2011 年招生计划”，该校当年在北京、山东、江苏、河南和甘肃分别分配招生名额 221、75、56、67 和 34 个，各占总招生人数（不含美院生）的 15.7%、5.3%、4%、4.8%和 2.4%。另据人民大学本科招生网，该校 2011 年在上述各省份的招生名额分别为 200、80、70、85 和 31 个。根据媒体报道，2011 年上述各省考生人数分别为 7.6、55、49、88.5 和 29.7 万。综合前述数据，可以计算出清华大学给北京的配额分别是山东、江苏、河南和甘肃的 2.9、3.9、3.3 和 6.5 倍，人大给北京的配额分别是其他四省的 2.5、2.9、2.4 和 6.5 倍，而上述四省考生数分别是北京的 7.2、6.4、11.6 和 3.9 倍。前述五地考生入读清华大学的机会分别为每万人 29.08、1.36、1.14、0.76 和 1.14；入读人民大学的机会分别为每万人 26.32、1.45、1.43、0.96 和 1.04。

北京等地当然会以地方财政参与支持了这些学校为由来为所受的这种优待辩护，但这种理由也是不成立的。首先，这类高校作为中央直属高校，并没有给其他省份平等的机会来拿钱换名额，所以允许所在地近水楼台先得月是不公平的。其次，由于优质高等教育资源在我国的分布极其不均衡，所以其他省份没有机会通过位于当地的这类学校向本省份考生倾斜名额来拉平和高校较多地区的差距。最后，如果非得进行利益计算的话，那么这些高校为所在地带来了得天独厚的文化资源，并带动了其他产业的发展，所在地显然会因此受益，包括直接的经济利益。

这种以事前配额来决定不同省份考生入学机会的招生方式是不符合以成绩为标准向所有人开放的标准。无论以人口还是考生数量为标准分配名额，只要配额存在就是不符合法律的平等保护的。解决之道当然是废除当前按地域条块划分的招生制度，代之以各高校直接面向全国考生，严格依据成绩录取考生的新制度。这就要求中央政府层面尽快负起责任，从根本上认真解决就地高考问题，而不是像现在那样，交由地方政府负责，看着热闹，却不能解决实质问题。不少人担心放开配额会对弱势群体不利，但像我们看到的，当前的配额体系优待的是京津沪等发达地区，并没有给弱势群体像样的照顾。而在放开招生配额后，教育政策或者高校依然可以在录取中适当优待诸如少数民族、贫困地区考生等，只要保持在适度的范围内，也是法律的平等保护条款所许可的。

至于地方院校，确实可以理直气壮地将招生名额更多地分配给所在省份。但如我们前面所言，本地人应该是个开放的常住人口概念，而不应该是个以户籍体系为标准的封闭概念。

其实这种按区域划分的结果对所有人都是一样的，无论是其他省份户籍的人在北京、上海，还是京沪籍人士在其他省份，他们都会受到区别对待，也都无缘当地高考，因此每个人都是受害者。但由于人口流动的趋势是从欠发达地区到发达地区，而以高考为极致和最后归宿的教育特权事实上也由发达地区享受，所以事实上的受害者主要是欠发达地区的人，无论他们留在当地还是迁移到发达地区，都处在不平等的受歧视地位。而发达地区这种既优于欠发达地区，也将非户籍的其他常住人口排除在外的独享优待，就是一种不折不扣的教育特权了。

7.3.2 区域内严重不均衡后面的教育特权

当然，这些发达地区的人也有自己的委屈。比如，同样是北京，周围区县的农村教育肯定无法和市区相比，市区里的学校也分一般学校、名校以及“牛校”，即使后两者也是公办学校，普通人事实上还是与它们无缘。但区域内的这种歧视，并不能成为区域间歧视的理由，相反，它提出了如何通过共同努力实现义务教育的全面均衡发展的制度保障问题。

当然区域内的这种严重不均衡不限于发达地区，不发达地区也是如此。总之，遍地教育特权。

7.4 农村的落后：歧视之恶

撇开违反法律的平等保护这一点暂且不论，单从现实的角度来讲，城市对农村、发达地区对不发达地区的这种特权和制度性隔离，直接造就了农村从教育到社会的全面落后。

7.4.1 农村教育问题的城市政策根源

从前文不难看出，农村在教育上的不利地位是多方面的。

其一，从特定区域内的情况来讲，教育的差序化格局对农村极其不利。即使在同样的县、市和省份之内，义务教育的城乡差距也是非常明显的。比如中心小学要比村小享有更多教育资源，全部中心小学肯定都比不过城关小学；乡镇中学则在各方面都比不上县城的中学。而在一县之内炙手可热的前述中小学，则肯定比不过市级、省级的示范学校或者重点学校。随着省会城市、市府驻地、县城、乡镇和村庄的级别递降，当地居民在教育资源占有上的质量也层层递减。

这种教育资源分布的差序化格局使得在特定的乡镇、县、市和省份之内，农村在义务教育上由于离中心地带越来越远，所以也处在不利的地位。并且如前文所说，只要有“流动人口”、“农民工”这样的标签的地方就有区别对待，在特定的区域内也如此。即使这种区别对待降低到最低程度，无法就近入学带来的交通、寄宿和陪读等家庭负担也是主要由农村人口承受的，在小学阶段尤其如此。

其二，省份间的壁垒加剧了区域间的教育不均衡。发达地区以农民工的劳动来推动其发展，却以制度拒绝为他们提供基本的公共服务，这就加剧了当前区域发展的严重不均衡。这是因为，一方面欠发达地区的人无法通过迁徙来享受他们为其做着直接贡献的城市社会发展的好处，另一方面在发展上全面落后的农村还要为城市在教育这项公共服务上的歧视买单。可以说，欠发达地区在这一点上是被双重剥夺的：既留不住青壮年劳动力为自己的发展做贡献，还要为他们留守的子女提供教育服务。

而前两者共同作用的结果，就是当前的流动儿童教育问题和留守儿童问题及农村教育在整体上的落后。从前者来说，城市政策对流动儿童的制度性歧视伤害了他们接受更高级别教育的能力，对跨省流动的儿童，则干脆剥夺了他们就地接受义务教育后的普通教育的权利。并且，到目前为止，主要城市依然对把流动儿童赶回户籍地接受教育抱有相当的热忱。且不说这种让户籍地承担这一公共服务的诉求没有多少道理可言，单就留守儿童问题来说，城市可谓是百分之百的麻烦制造者：留守儿童虽然不意味着问题儿童，但制度区隔导致的家庭环境的缺失不但对这些儿童来说是不公平的，而且会对其发展产生一定的不利影响，比如生活上的照料和亲情呵护的缺乏等。

要知道这可是两个分别以千万人计的未成年群体。据《2011年全国教育事业发展统计公报》：

全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共 1260.97 万人。其中，在小学就读 932.74 万人，在初中就读 328.23 万人。

全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共 2200.32 万人。其中，在小学就读 1436.81 万人，在初中就读 763.51 万人。⁷

即使不考虑这个统计可能存在的漏算，这也是个总数三千多万的群体！并且，从随迁子女和留守儿童的比例可以看到，当前城市义务教育政策虽然倡导以就地接受教育为主，但事实上又做到了多少。

7.4.2 被预设的落后

张千帆教授在提到中国各地的收入差距时，对比了美国的情况：

……这些州的平均收入却相差不大。经济原因当然是美国农业人口比较少，因而农业人口仍然可以维持体面的平均收入，但是制度原因则是美国既没有城乡二元体制，也不能在宪法上禁止个人迁徙自由。如果农业州的人口太多、收入太低，你想有宪法上的迁徙自由，可以到一个相对发达而人口尚未饱和（也就是人均收入较高）的州定居。在这个意义上，迁徙自由才是保证各地人均生活水平相对均衡的制度因素。⁸

回到中国问题，我们不难发现，农村教育的落后后面是农村的全面落后，而农村的落后则根源于农民所受到的制度性歧视：城市、地域各自树起高墙，坚持与迁徙自由相悖的户籍控制，在落实对农民工及其子女的平等保护上无所作为，等等。因此，农村的落后在很大程度上是被制度预设了的，农民不但无以系统地参与改进他们的农村生态，而且被制度拒绝用脚投票，因此永远是城市的外乡人。

在教育这个对人的生存和发展，以及一个地方的经济社会等至关重要的事项上，我们看到的也是对农民和农村的制度性歧视。以 2006 年修订后的《义务教育法》为例，第 12 条居然规定“地方各级人民政府应当保障适

⁷ 《2011 年全国教育事业统计公报》。

⁸ 张千帆著：《宪法学讲义》，北京大学出版社 2011 年，第 6 页。

龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。”这使得本身就比较含糊的“两为主”政策在实施中连带也打了折扣。再比如高考，通过中央部委直属高校在高考招生配额上给发达地区省份给予的高额优惠，我们能看到欠发达地区被剥夺了本应享受的平等对待，为发达地区的特权让路。

在人才和文化上被刻意压制的农民和农村，怎么发展？

如果说每个城市在农民工子女义务教育上类似一个个碉堡的话，那么在高考问题上则是一条条的封锁线。整个中国大陆有 31 条高考封锁线，这代表着发达地区省份对欠发达地区省份的特权；凡是有农民工的地方则有城市的义务教育壁垒，这代表着城镇对农村的排斥。以农民工子女为主的随迁子女，就处在由 31 条封锁线和成百上千个碉堡铸就的教育歧视当中。

这点线俱全的网络当中，中国农村教育的落后是被以城市为中心的制度预设了的落后，它不但被汲取人力这个发展的因素，而且还得为城市和发达地区在教育上的失职买单。

7.5 小结

无论过去三十年的大规模城市化在中国是瓜熟蒂落的必然产物，还是政策催化的结果，有大量农民进城工作和生活都是基本事实，并且在短期内也不会出现停顿或者逆转。即使中国社会未来肯定还会存在一定比例的农业人口，这个群体还会存在一定规模的迁徙也是不争的事实。

国家统计局 2011 年的监测数据显示：

据抽样调查结果推算，2011 年全国农民工总量达到 25278 万人，比上年增加 1055 万人，增长 4.4%。其中，外出农民工 15863 万人，增加 528 万人，增长 3.4%。住户中外出农民工 12584 万人，比上年增加 320 万人，增长 2.6%；举家外出农民工 3279 万人，增加 208 万人，增长 6.8%。本地农民工 9415 万人，增加 527 万人，增长 5.9%。⁹

也就是说，到目前为止有约占全国人口 1/5 的农村劳动力在城市工作，他们尚未成年、还在义务教育阶段的子女也是个三千多万人的群体。

⁹ 《2011 年我国农民工调查监测报告》。

2.5 亿人的群体，在教育这项最基本的公共服务上受到什么样的对待，对于中国的教育公平来说，绝不是一个可有可无的问题，也是解决教育的区域、城乡均衡必须面对的问题。在对他们厉行区别对待的政策下，无论是改善农村义务教育状况还是争取区域教育均衡，事实上都是无解的：制度的高度自动化在制造问题，而解决问题的却是裁缝的小修小补。

并且至为重要的是，我们不知道 $1/5$ 的人口在城市化中卖力，却被当作“蝗虫”的地方，它的城市在未来是否会被严重的融入问题撕裂。同样，一个超过 $1/2$ 的人口被制度隔离在贫弱之地的国度，我们也不知道它会有一个什么样的未来。

第三部分 尾论

第八章 危机中的农村义务教育

8.1 义务教育的“义利之辨”

如果单从政府的角度来说，当前农村义务教育确实形势一片大好：通过集中办学的规模效益等等，农村义务教育的水平得到了很大的改善，寄宿制、师资补充计划及经费保障等都在跟进。但我们也知道，对义务教育政策的评价，不能单从政府的片面角度来看。

义务教育是政府应该予以保障的公益性事业，但它的另一面却更为重要：义务教育受教育权是儿童的基本权利。

由此，政府在义务教育上的安排必须尽量考虑受教育者的便利，而不能孩子在村里，学校却都设在乡镇街道、县城里，既没有通勤车辆，也没有像样的寄宿条件；或者孩子居住在城里，但因为孩子的父母亲进城走了若干年后还是农村户口，就得让孩子回到村里去上学。建了就算完成任务，建在哪里则在所不问，去与不去，以及怎么去，更不理睬——这种简单粗暴的做法，与基本的政治伦理相违背，不是一项教育政策的合理选择。

同时，义务教育这碗水也得端平。学校是有了，其好与歹则在所不问，好歹有个学校总好过干脆没有学校；或者好学校建在城里，好老师也在城里，村里的学校则只能凑合着过。如果公办义务教育普遍是前者的水平，那也无可厚非，“国家在困难时期”嘛；但若是像后者一样高下立判，那可不行：由义务教育的普及性和法律的平等保护所决定，政府不能拿公共财政为一部分人办贵族校，而在其余的人身上能省则省。都是祖国的花朵，都是未来的主人，不能给他们三六九等的教育——除非政府公开承认，法律上的平等保护不作数。

政府的教育财政投资当然得讲求效率，但这种效率必须是建立在对受教育者的受教育权及利益尽可能的尊重和考虑的基础上的。政府的逐“利”，

必须受到“义”的约束，它所追求的效率，应该是法律框架下的政治效率。否则，作为权利的义务教育便会走样，蜕变成政府可以随意取舍的其他什么东西。

8.2 为什么说农村义务教育在危机中？

正是在前述“义利之辨”的基础上，笔者认为我国的农村义务教育正在危机之中：义务教育的“义利之辨”在过去十余年的农村被颠倒了，由此造成的问题使得受教育者及其家庭和农村社会不堪重负；与此同时，政府政策要么对此尚不自知，要么由体制所决定，在遏止或者纠正误区上面反应迟缓；最后，由体制为农村所选定的地位所决定，农村没有内生的力量去改善自己的教育：在农村没有“造血”功能或者干脆“大出血”的情况下，即使有以义务教育的均衡发展为追求的外部“输血”，事实上不但均衡遥遥无日，农村教育也是没有未来的。

8.2.1 十年逐利之害

政府政策在过去十多年的逐利，表现在以片面的投资效率为压倒性追求，在撤并与否的选择中，选择了撤并而牺牲了受教育者的便利；在提供何种替代的选择上，则首先把问题推给家庭解决；在提供撤并后上学问题的解决方案时，也优先考虑了政府的方便。从大量学校被撤并，到校外寄宿和陪读，再到条件简陋的校内寄宿，就是循着这样的选择发展的。

这种策略选择的直接结果是孩子上学难、上学苦，并导致辍学率的反弹。这不但伤害了儿童的义务教育受教育权，而且也使普及义务教育的政策目标受到威胁。

它的家庭成本也是非常高昂的。除了孩子长途上学、寄宿和陪读的经济负担外，家庭作为基本的社会单位所受的冲击也是空前的：人们不得不为了孩子上学而受家庭长时间分地而居的折腾。这在孩子是情感关怀的缺失，在家庭则是相互联系的弱化，它的代价虽然难于计算，但显然要比经济负担更复杂和影响长远。

孩子的上学问题、家庭关系的疏离以及乡村的文化缺位，都有着无法

计算的社会成本。这是因为，无法想象缺少家庭温暖会给孩子带来什么样的影响，以及他们未来会以什么样的姿态来面对社会；也无法想象，一个被制度不停割裂开的家庭，是否能为孩子提供良好的家庭环境，以及家庭的脆弱化对我们的社会意味着什么；还有，一个没有了文化象征和激励的乡村，生存环境的荒漠化大概不是危言耸听。

政府的这种选择对义务教育的公平性的伤害也是很明显的。这一方面是由于农村儿童和家庭为接受义务教育所承受的负担一路爬高，另一方面表现在村小、教学点等获得的资源越来越有限，因此对还留在那里的孩子来说，意味着条件的相对恶化。这两者都是政府政策导致的农村相对于城市的劣势，因此促进义务教育城乡间均衡发展的目标也未实现。

村里的孩子为了上学早出晚归，宿舍里的小学生们在暗夜里哭泣，家庭或者在对孩子的忧心中度日，或者在陪读的重负下喘息。而对城里的教育来说，这些更像是来自另一个蛮荒世界的事情……

只能说，一个没有充分考虑受教育权的享有者的便利，把高昂的成本和代价转嫁给家庭和社会，因此导致了一系列严重问题的教育政策，不能说是成功的。

8.2.2 体制惯性之重

然而，由于教育及政治体制的原因，这种有问题的教育政策又是得不到及时纠正的。

从教育体制方面来说，农村学校，尤其是村小和教学点，由于在教育系统中长期得不到平等对待，因此积贫积弱。也因此，教育政策出于效益考虑，选择了“优先”省略掉它们。而在政策的大规模执行后，剩余或者保留下来的村小和教学点，不但依然处在教育资源分配的最末端，并且由于政策造成的不明朗态势，它们具有了朝不保夕的过渡学校的性质，因此就不可能获得进一步的资源。由此，也就为它们在未来继续被撤并埋下了定时炸弹。

从政治体制来说，受教育者及其家庭、社区在教育政策上并没有多少发言权，即使这个政策“打上门”来，严重影响了他们的生活，他们也是无能为力。他们既无法叫停政策，也不能因为具体学校的资源配置问题或者存否问题，通过民意机关或者司法部门追究政府或教育部门的责任。这种机制的缺失，使得对农村教育的改善需求最迫切，对问题也最有痛感的

群体，被集体失声了。

教育资源分配的格局，加上缺乏相应的制约和纠正机制，使得造成当前问题的逐利政策事实上是刹不住车的，除非到了实在没什么学校可撤并的那一天。而政府层面对寄宿制向小学阶段扩展引起的问题的无意识，则预示着教育政策的简单、逐利基调还未转变。

一个教育及政治体制，在资源分配上不是以持公器之中的公正，而是以离中心地带的远近来分配资源；并让受其决策直接影响的那些人无论在事前事后，都没有有效的说话余地。这样的机制在制造问题上高效，在纠正问题上迟缓，农村义务教育深受其累！

8.3.3 农村失血之实

农村人并非不勤劳，但他们恰恰不富有；农村有着它的美丽，但多数人都正在努力逃离那里。从发展农村义务教育到“新农村”建设，它受到了重视，它得到了更多的养料，但这依然难掩它的颓势：它因为青壮年劳动力大量离开而房屋坍塌，杂草满田；它是我国著名的“386199”部队的官方指定驻地；它代表着贫穷，它代表着落后，它代表着没有未来。

在这些问题的背后，其实是一个由于制度原因而一直在“大出血”的农村：土地制度以保护他们的名义，把他们禁锢在土地上，同时冻结了农村的自由和活力；户籍制度剥夺了他们的迁徙自由，使他们在自己正在为其添砖加瓦的城市化中难享国民待遇；从区域间到区域内城乡间的教育歧视，不但直接导致了它的留守儿童之累，而且也制造了“寒门难出贵子”的困境传承，等等！

不消除加诸农村的制度枷锁，不消除农民在自己的国家所受的“二等公民”的制度对待，给一个因“大出血”而失去“造血”功能的农村不停“输血”，注定会事倍功半。在现有制度的藩篱下，以仰仗而非自由发展来寻求一丁半点的进步，有当然比没有更好，不过却可以通过后者做的更好。而制度在“反哺”农村的旋律中还是没有选择后者。

综上，农村义务教育在过去十余年里，不但被教育政策的逐利制造了严重的问题，并且因为教育机制一如既往，以及作为整个农村的落后的制度根源也没有相应的改进，因此无力对农村教育所面临的问题和政策偏差做出及时、有效的反应。造成问题的政策和机制的延续尤其使人担心。

鉴于此，可以说农村的义务教育在促进它的发展和提升的主旋律下，由于舍“义”求“利”的政策追求偏差及其带来的严重问题，加上各种制度安排在因应教育问题和社会变革上的迟缓，正处在危机当中。

这种危机的另一面还表现在，占全国一半以上人口的农民所受的这种教育对待，对形成一个兴旺、融合的国家而言，并非幸事。

8.3 农村义务教育的未来

那么，农村义务教育怎么办呢？没有确切的答案，但至少，它绝不是在制度性隔离的基础上能获得的。并且，从当前农村教育的困局来看，制度的牢固保障要远大于政策的一时倾斜的作用。

8.3.1 平等保护受教育权的政府角色

首先，政府必须反思自己在教育上的角色，放弃简单粗暴的教育投资理念和方式，真正尊重受教育者的权利。

义务教育是面向所有人的基本公共服务，受教育者的权利应该是它的优先考虑，不能以政府教育投资的片面效率为主要考虑，不能奉行“懒汉策略”——集中办学最简单，所以就撤点并校；寄宿制比校车更简单，所以倡导寄宿制——使受教育者及其家庭，还有社会承担沉重的代价。

此外，必须厘清义务教育是一种保底教育，政府必须放弃用公共财政为一部分人办贵族教育的思维。这种以“特色”、“素质”为名的教育，是对其他受教育者的歧视和不公。

最后，必须执行法律对儿童义务教育受教育权的平等保护。这一方面要求政府的教育政策和教育行动不得违法，保证受教育者不得因身份、地域等因素受到制度性的歧视对待；另一方面要求公共财政在消除区域不平衡上更有作为，当然，这种教育均衡策略必须是建立在平等保护的前提上的，不然像目前这样在城乡、区域区隔之上推动教育均衡，舍本求末之下自然低效。

8.3.2 一种开放、参与式的教育系统

受教育权作为法定权利，学龄儿童及其家庭是直接的利益相关方；教育作为公共事务，农村社区也是相关者。义务教育是政府的职责，而不是一种可有可无的施舍。因此，教育系统应该向儿童家庭和社区开放，使家长和社区在其中有制度性的参与，这既是儿童、家庭和社区的权利，也是保持教育系统畅通、高效运作的措施。

8.3.3 受到平等对待的农民和获得自由发展的农村

农村教育的问题是农村问题的一部分，而农村问题是和农民和农村受到的制度性歧视相关的。因此，农民首先要获得平等对待：

要从制度上保护农民利益，中央首先必须取消自身对农民的制度性歧视。目前，整个国家制度中存在着种种对农民不利的因素，影响了农民和城市居民一样进行市场竞争、追求幸福的平等地位，从而直接导致和加剧了城乡贫富差距。从制度上来看，农民问题主要有两个层次：农民在农村的权利，主要包括土地权、自主经营权、自我组织权，以及农民在城市化过程中的国民待遇，包括迁徙自由、择业自主权等。¹

只有农民获得平等对待，农村才能获得自由发展，才能不再是落后的代名词。农民不再被制度捆绑在农村，农村不再成为制度隔离的对象，农村教育的发展才有稳定的根基。不然单以农村的落后来论农村，以城市所受的制度性优待来俯视农村的落后，终不能解决农村和农村教育的困局。

可以说，对农村义务教育的发展来说，要“输血”更要平等保护，平等保护比运动式的投入更重要。而一个获得自由发展的农村，才是农村义务教育问题获得解决的根基所在。同时，一个开放、参与式的教育系统，才能保持农村教育的活力。

¹ 张千帆：“‘新农村建设’需要制度保障”，《法学》2007年第1期，第11页。