

**【热点聚焦】**

## 县域学校布局调整战略研究 ——甘南县农村学校布局调整的个案分析与思

秦玉友<sup>1</sup>

(东北师范大学 农村教育研究所, 吉林 长春 130024)

**摘要:** 随着学龄人口的减少, 学校布局(学校数量及位置分布)逐渐显现其不合理性, 调整学校原有布局成为整个社会和教育自身健康发展的客观要求。原有学校布局引发了诸多教育问题, 它使教师教学负担过重, 难以形成教师间的竞争, 学生中难以形成良好的学习气氛, 并且增加了农民负担。这就需要研究学校布局调整战略, 以促进学校布局的合理化。

**关键字:** 县域; 学校布局; 战略研究;

学校的布局是指学校的空间分布。学校发展应保持在多大规模, 这些学校应以什么样的空间分布, 受多方面因素的制约, 随着各方面因素的变化, 学校布局也应相应做出调整, 以适应这些因素的变化。当前, 随着农村基础教育中诸多因素的变化, 农村学校布局调整已成为当前基础教育发展中的重要课题。甘南县作为农村学校布局调整的成功范例, 在农村学校布局调整方面的经验值得总结。

### 一、学校布局调整的必然性

农村学校布局调整有其必然性。这种必然主要表现在决定学校布局的变化的因素正在发生着重大变化, 并且随着农村教育的发展, 其自身也需要做出重大调整。

#### 1、总体上看, 基础教育阶段农村在校学生人口不断减少

根据研究, 1987年开始的入学高峰将持续16年。小学顶峰在1993年, 中学在1999年, 中小学合计在1995年。<sup>①</sup>(P140)在校人数的高峰也随之到来。根据中国教育年鉴统计, 我国小学在校学生数1993年, 89,695,217人; 1996年, 136,150,042人; 1999年, 135,479,642人。<sup>②</sup>(P252, 251, 253)根据教育部管理信息中心的数据, 我国初中在校学生数, 1998年, 5,363万人; 1999年, 5,845万人; 2000年, 6,313万人; 2001年, 6,690万人; 2002

<sup>1</sup> [作者简介] 秦玉友(1974—), 男, 吉林抚松人, 东北师范大学农村教育研究所助教、教育学硕士。

<sup>①</sup> 董泽芳. 教育社会学[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1990.

<sup>②</sup> 中国教育事业统计年鉴[Z]. 北京: 人民教育出版社, 1993; 1996; 1999.

年, 7, 005 万人; 2003 年, 6, 707 万人。③ (P6) 无论是中学, 小学, 还是中小学合计, 2002 年之后在校学生数都将逐渐减少。基础教育阶段农村在校学生数也在不断减少, 这就使农村学校不能完全维护原有的学校布局, 必须对学校布局做出必要调整。1995 年、1998 年、2001 年甘南县的在校学生数小学分别为 13, 824 人、13, 898 人、9, 881 人; 初中分别为 7, 346 人、7, 740 人、7, 735 人; 高中分别为 1, 431 人、1, 501 人、1, 632 人。小学在 1998 年前后达到了在校人数的峰顶, 近年来开始大幅度下降, 初中在 2001 年也开始下降。小学和初中在校生数 2001 年后明显下降势。当然在校人数的减少不是偶然的, 据统计, 从 1996 年到 2000 年, 农村出生人口平均每年以 6.5% 的速度递减, 这就是说小学在校人数在未来的几年里将不断递减, 再维持现有的办学规模已经与在校人数不相称了。

## 2、农村教育资源相对缺乏

“穷国办大教育”是对中国教育发展的一个宏观描述, 教育资源不足是中国教育的最大现实问题。教育资源可以简单分为人力资源、物力资源和财力资源。在我国教育人力资源、物力资源和财力资源都呈现出不同程度的不足。在我国农村教育人力资源不足主要表现在师资队伍短缺上, 教师不仅数量不足, 而且教师素质比较低, 以教师学历为例, 到 1996 年教师学历达标率小学, 初中, 高中分别为: 90.91%, 75.53%, 57.95%。④ (P73) 农村财力资源也严重不足, 大多数农村学校除了教师工资外几乎没有其政府教育投入。农村教育物力资源也比较贫乏, 学校的基础设施建设相对落后, 许多学校必须的物质资源并不充足。以甘南县为例, 在学校布局调整前, 全县有农村中小学 388 所, 其中初中 33 所, 村级完全小学 152 所, 网点 203 所, 几乎村村有学校, 屯屯有网点, 各级政府常常顾了教师工资顾不了校舍维修, 顾了校舍维修顾不了教学仪器设备的添置, 教育资源十分紧缺。尤其应该指出的是, 甘南县是黑龙江省税费改革的两个试点县之一, 在税费改革中, 学校经费明显减少, 学校数量和教师数量如果仍然维持原来状况, 那么教师待遇和学校经费必然大幅度下降, 再也难以维持原有的学校布局和教师数量,

## 二、不合理的学校布局引发的问题

据我们调查, 甘南县在学校布局调整前和其他许多农村学校目前学校布局不合理引发了的许多问题。

### 1、教师负担过重, 难以保证教师素质的提高

一个学校配给教师一般是按一定的师生比。如果一所学校每个班的学生都比较少, 那么

③ 初中学龄人口高峰到来 [N]. 中国教育报 2000-10-3 (6).

④ 秦玉友. 关于教学效率主体结构的研究与思考 [J]. 松辽学刊. 2000(3).

一个教师就要同时教几个年级和教同一个年级中的几个不同的学科。目前农村中小学在校学生普遍减少,有许多农村学校,每个年级只有一个班级,并且每个班的人数还很少。这样学校教师也很少,往往一两个教师负责一个年级的课程,教师负担特别重。教师整天在沉重教学负担之下,没有时间进行必要的学习,终身学习理念在农村教师那里只是停留口号上,如果这种状况长期得不到改善势必会影响教师的素质的提高和其自身的发展。

## 2、教师缺乏竞争意识

农村学校教师少,这易于造成管理松散,农村学校教某一科的教师往往只有一个人,这样以来教师教好教坏缺乏横向的比较,教师没有必要的压力,缺乏竞争意识。农村有许多教师农忙时往往长期请假。教师缺乏竞争意识导致了教师在教学中热情不高,甚至出现厌教情绪。教师工作热情是教师职业所必需的,教师如果对其从事的工作缺乏应有的热情,他就不能很好的完成他所从事的教育教学任务。教师如果出现厌教情绪教学质量也就难以保证了。

## 3、难以形成学习气氛

农村学校中教师少,学生少,课程开设往往不全,这情况下学校很容易给一种不正规的感觉。学生对学校缺乏必要的信任感,认为这样的学校不足以使他们获得必要的知识能力素质。学校教师水平低往往使学生感到他们的教师不能给他必要的指导。学生对学校和教师的不信任感长期积淀就形成学生学习上的无力感,他们认为无论自己怎么努力也不能赶上那些非农村学校的学生,因为他与自己相比有绝对的优势条件。

## 4、教育资源过于分散

学校布局的分散,造成了教育资使用上的分散。我们的教育资源总量上的不足是教育发展的重要制约因素之一,但是我们不能用总量上的不足来掩盖有限教育资源使用的不合理。目前有许多地方单方面地认教育经费是不足的,教育没有得充分的发展只因为教育经费的不足,而忽视了对有限资金的统筹安排,使有限教育资源得不到最大效益的利用。

## 5、加重了农民的负担

长期以来,我们在农村办学模式上,实行三级办学两级管理,即县、乡、村三级办学,县、乡两级管理。村屯不仅承担大量的计划外民办教师、代课教师的工资,而且还要承担校舍建设、维修和仪器设备添置等大量投入。以甘南县为例,平均一所村级学校村里每年至少要拿出1万元,以保证开展教学活动的基本需要,每年至少要支付每名计划外民办教师工资3500元。

### 三、调整学校布局的战略构想

#### 1、整体规划学校布局

目前小学、初中、高中受人口递减等因素的影响的程度是不同的。人口递减首先影响到了小学，小学在校人数首先开始减少，接着初中也将大幅度减少，高中由于以前就不是针对全体初中毕业生的普及教育，所以它受人口递减的影响不会特别明显。目前农村小学的合并已成必然，现在讨论的不是小学校应不应该合并的问题，而是应该如何合并的问题，而是怎样合并才能不影响学生的正常学习生活，才能不影响学校的教学质量的问题。甘南县确定了学校布局调整的三项原则：一是有利于教育资源的配置，促进教育发展；有利于集中投入改善办学条件，减轻农民和财政负担；有利于集中办学，优化教师队伍，提高教育质量。二是把学校布局调整与合乡并村相结合；与巩固提高“两基”成果相结合；与学校内部管理体制变革相结合。三是根据生源变化等情况，立足稳定和发展，实事求是，因地制宜，统筹规划，立足实际，兼顾长远，量力而行，分步实施。按照以上三个原则，甘南确定了学校布局调整的办法：对入学半径在2公里以内，生源不足30人的学校必须合并；对入学半径在2.5公里以内的学校，班额不足20的四年级以上的班级，除特殊情况外一律合并；对虽然生源较多，但校舍属于危房，师资缺乏，设备不足，教学条件差的学校也及早合并；随着生源的减少，条件成熟一个合并一个。为了加强对学校布局调整工作的领导，甘南县建立健全了县、乡、村三级领导组织，层层建立责任制。

#### 2、分流教师，促进流动

农村教师成份相对复杂是农村教师队伍的现状，目前有许多农村学校还不同程度地存在着民办教师、计划外民办教师、代课教师，存在教师学历的不达标，低学历在高一级学校，而高学历却在低一级学校的现象。对教师队伍混杂的现状，我们只有分流不合国家规定标准的教师。以甘南县为例，全县原有教师4,528人，其中公办教师2,690人，民办、计划外民办教师、代课教师1,838人，1998年全县开始学校布局调整工作，到2001年8月底，全县共撤并学校183所，撤并中小学教学班269个，其中县城小学2所，初中2所、村级小学21所、网点58个，加上乡镇“两清”和教育内部人事制度改革，共精简合同制工人、计划外民办教师、代课教师1686人，年减少教育经费570万元。解决乡镇教师缺员县城教师的超编，就要改革过去教师向上流动而不向下流动的情况，县的超编教师要逐步向乡镇分流，以取代乡镇的民办教师。甘南县1999年和2001年分别分流县城超编教师102人和95人，补充乡镇教师缺员。通过2001年县城超编教师第二次分流支教和部分大中专毕业生补充，使乡镇自己聘用的212名计划外民办教师，除26名英语民办教师外全部进行清退。

#### 3、提供条件，保证学生学习活动不受影响

学校布局调整后，许多学生上学的路程增加，有的学生增加很大。这给学生的上学带来

了一些困难。如何解这些困难，有两个途径：一是学生寄宿，一是提供必要的交通工具让学生走读。无论是住宿还是走读都将增加学生家庭的负担。为切实解决贫困地区学生入学的特殊困难，甘南县对因路途太远而住宿的学生，财政部门要安排一定数量的住宿补助；对道路较好、适合通勤，但距离较远的，要统一购买交通车辆接送学生，财政部门给予适当的交通费补助。由于学生住宿、远道走读等给学生就学带来了人们普遍关心的安全问题。甘南县各级政府和教育部门进一步加强了学生就学的安全管理，对学校安全工作常抓不懈，尤其加强了学生就学的安全工作，建立了学生上、放学路队制度、教师护送制度、寄宿学校学生护理制度等。

#### 4、妥善处理学校布局调整的善后问题。

学校布局调整后，如何处理闲置的校舍、教学仪器，是学校布局调整后的一个要妥善解决的问题。如果解决不好必然要造成财产纠纷。这方面甘南县的经验也是值得借鉴和总结的。甘南县的做法是将被撤并学校的所有固定资产由县教育行政部门和当地政府共同商量、合理调配、加强管理、发挥其最大的使用效益，杜绝出卖、转借、挪用和损坏现象的发生。如：甘南县利用原第四中学近3万平方米校址建设了甘南县中小学生劳动技术培训中心和园艺基地，基地建有大棚区、特菜区、苗木区、花卉区、养殖区、良种示范区、文化用品加工区和食用菌培育区等八个示范实验区，对县直中小学生进行劳动技能教育，并进行科技实验、示范，对全县校办产业进辐射指导。中兴乡利用闲置校舍、教室建起了三处成职联校分校，对流失生和青年农民进行各业技术教育。对于教学设置等学校财物，甘南县注意做好衔接、收转和过渡工作，切实解决了教育资产流失的问题。

## Research on Strategies of Countywide School Location Adjustments

Qin Yu-you

(Institute of Rural Education of Northeast Normal University, Changchun, Jilin )

**Abstract:** With the decrease of the school age population, the layout of the school( number and location) become not rationally, so the adjustment of the layout of the schools became the impersonality appeal of the development of the whole society and the education. The dated layout caused a lot of questions, including giving teachers too much burden of teaching, bring difficulties of competition among teachers, good atmosphere of students' learning, and even increase the farmer's burden. So for developing the rationale layout of the schools, the stratagem research of the changing of the layout of the schools became very important.

**Key Words:** countywide; the layout of the schools; stratagem research;

**收稿日期:** 2004-04-01

**作者简介:** 秦玉友(1975—), 男, 民族汉, 吉林省长春人, 东北师范大学农村教育研究所, 副教授。