

70 年义务教育学校布局调整回顾与反思

雷万鹏 王浩文

(华中师范大学 教育学院、湖北省基础教育研究中心, 湖北 武汉 430079)

摘要 义务教育学校布局受制于经济社会发展、管理体制变迁、人口变化等诸多因素。新中国成立 70 年来,义务教育学校布局调整分别经历了“布点建校期”、“调整过渡期”、“规模扩张期”、“撤点并校期”和“审慎调整期”五个阶段。透过 70 年发展历程可以发现,学校布局调整不仅是顺应经济社会发展、城镇化和人口变化的结果,其在引领城镇化、产业结构调整及教育变迁中也发挥着重要的先导作用。学校布局调整既是学校地理空间分布的变化,也是教育资源重新配置的过程,更是各方利益的博弈和调整,其根本政策价值是促进学生发展。伴随新型城镇化发展和乡村振兴战略实施,学校布局调整应坚持“以人为本”的价值取向,回归教育本源,遵循教育规律,通过制定科学的布局标准,建立规范的布局程序,推进学校布局调整决策的科学化和民主化,构建起城乡一体化的学校布局动态调整机制。

关键词 新中国成立 70 年; 义务教育; 学校布局调整; 以人为本

一、引言

新中国成立 70 年来,我国义务教育发展取得了历史性成就,义务教育发展为经济发展、科技创新、文化繁荣和民生改善提供了有力支撑。统计数据表明,1949—2018 年,我国小学学龄儿童入学率从 20% 提升至 99.95%,初中入学率从 3.1% 提升至 100.9%,九年义务教育巩固率达 94.2%^①。进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,这对义务教育事业发展提出了新的要求——从“有学上”到“上好学”,让每一个孩子享受公平而有质量的教育。2019 年 6 月,中共中央、国务院《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》提出:“树立科学的教育质量观,深化改革,构建德智体美劳全面培养的教育体系。”在义务教育从“有学上”向“上好学”转型的历史时期,提升教育质量推进教育现代化发展,是建设教育强国、办好人民满意教育的重要支撑。

70 年来,我国经济社会发展、产业结构调整使得农村剩余劳动力大量涌入城镇,优质的公共资源也随之向城镇聚集。与城镇化和现代化快速发展

形成强烈反差的是,中国社会正从“乡土社会”走向“离土社会”,人的生存发展不再依赖乡土,以人的发展为目的的教育和文化传播也随之远离乡土,乡村教育出现了“文字上移”的反向过程,20 世纪末大规模的撤点并校运动更是加剧了这一过程^②。撤点并校衍生出农村小规模学校生存与发展、城镇学校“大班额”等问题,我国义务教育质量提升面临“农村弱、城镇挤”的双重困境。

城镇化与人口流动挑战了属地化的义务教育管理体制,以户籍制度为本位、以辖区人口为基础配置教育资源的模式需要因应时代变革而做出相应调整。在此过程中,学校布局调整是极其重要的一环,因为学校布局直接影响生源流向、师资配置和教育发展的生态,也影响区域产业布局与城镇化发展形态。学校布局是指一套应用于规划学校的空间分布和特征的技术和管理程序,应用这种方法可以使学校的发展与适龄人口的分布相匹配,并满足教育政策目标^③。什么是学校布局调整?不同学科视野的学者对其理解不尽相同,归纳起来有以下四种观点:其一,学校布局调整是学校地理空间上的分布和变化;其二,学校布局调整是与学校地理空间变动相关联的教育资源配置过程;其三,学

收稿日期 2019-08-10

基金项目 湖北省教育科学规划专项资助重点课题“湖北省农村教师收入调查与政策建议”(2014A157);中央高校基本科研业务费项目“城镇化进程中农民工随迁子女教育研究”(CCNU14Z2011)

校布局调整是社会利益博弈和调整的过程；其四，学校布局调整是为满足教育教学需求，促进学生发展的学校撤销、兼并、新建、改建或扩建的过程。从政策视角看，学校布局调整代表了政府配置公共教育资源的决策，也是政府进行公共资源配置和再分配的有效政策工具。回顾新中国成立以来义务教育学校布局调整政策的发展历程，归纳义务教育学校布局调整政策的基本特征，反思其经验教训，对顺应新型城镇化发展与实施乡村振兴战略具有重要意义。

二、义务教育学校布局调整发展历程

(一)布点建校期(1949—1977年)

从新中国成立到改革开放前这一历史时期，我国初步建立了以马列主义、毛泽东思想为指导的社会主义教育体系，对普通中小学实行中央统一领导，省、市、自治区具体领导和分级管理的计划管理体制，大力推进初等教育普及。在此政策导向下，多数农村地区通过公办与民办相结合的形式，改造和新建了大量学校，基本形成了以普及小学教育为目的的学校布局网络。

1952年8月，教育部召开第一次全国初等教育及师范教育会议，明确提出五年内争取实现全国80%学龄儿童入学的目标。为普及小学教育，党和政府确立了“两条腿走路”的办学方针，即通过国家办学与厂矿企业、社队办学相结合，加速推进小学教育的普及。党中央和国务院为贯彻“两条腿走路”的办学方针，一是出台了关于小学经费和办学条件的具体政策。1952年，《教育部关于整顿和发展民办小学的指示》规定，“对民办小学的补助经费，按公立小学平均标准的50%列入国家财政预算”。二是鼓励多种形式办学。1953年《政务院关于整顿和改进小学教育的指示》进一步阐明了多种形式办学的必要性，提出“首先要办好城市小学、工矿区小学、乡村完全小学和中心小学。在农村地区，除正式小学外，还可以办半日班、早学、夜校等形式的非正式小学”。

经过不懈努力，全国普及初等教育取得了较为显著的成就。整体而言，这一时期普通中小学教育发展虽然几经波折，但总体呈现增长趋势。从新中国成立到第一个五年计划完成，我国中小学校数量大幅度增加。统计数据表明，全国小学学校数量从1949年的34.7万所增加至1958年的77.7万所，在校生规模增加近4倍，学龄儿童入学率上升到80.3%。普通初中学校数量从1949年的2448所

增加至1958年的24787所，普通初中在校生规模增加近10倍。随后，受到“大跃进”和三年自然灾害的影响，第二个五年计划期间小学教育经历大起大落，1958—1962年学龄儿童入学率逐年下降，1962年小学在校生规模比1958年减少了71.2%，学龄儿童入学率降至56.1%。1963—1965年，由于国民经济调整取得显著成效，小学教育获得快速发展。1965年，全国小学学校数量达到历史峰值，为168.2万所，在校生规模达1.2亿人。“文化大革命”开始后，中小学教育受到严重破坏，教育质量不断下降。1966年小学学校数量和在校生规模大幅度减少，但在随后的10年内缓慢发展。同时，受到中等教育政策影响，中等专业学校、职业技术学校大量减少，普通初中学校数量大幅上升，从1966年1.4万所增加至1977年的13.6万所，在校生规模翻了约6倍(见图1、图2)^④。

从新中国成立到“文革”结束这一时期，我国城镇化水平低，农村地区是全国人口的主要聚集地，在农村地区新建中小学校是我国义务教育学校布局调整的工作重心，并由此形成了“小学不出村、中学不出队、高中不出社”的低重心、散点式布局。例如，1977年河北省阳原县有378所小学，其中118所是分散在山区实行巡回教学、复式教学的学校；湖南省桃江县根据农村居民居住分散的特点，实行多种形式办学，大队实行“一队一校”，部分地区实行“一校多点”，生源不足的地方实行复式班，全县设有94个巡回点，559个复式班^⑤。这一时期所形成的低重心、散点式学校布局，在普及小学教育、提高民众受教育水平方面起到了积极作用，同时也奠定了此后40年农村义务教育学校布局的基本格局。

(二)调整过渡期(1978—1984年)

改革开放后，党和政府及时校正方向，再度重视教育普及工作，普及小学教育成为国家建设的根本任务和整个教育事业的奠基工程。1978年4月，针对“文革”期间违反教育规律的办学方针及教育质量下滑的问题，全国教育工作会议提出，“新时期教育战线工作的中心环节是提高教育质量，要认真从中小学抓起，切实打好基础”。

在小学教育方面，1980年12月中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》提出：“在80年代全国应基本实现普及小学教育的历史任务，有条件的地区可以普及初中教育。”同时，该文件首次提出了关于“学校布局”的规定：“鉴于我国经济、文化发展很不平衡，自然环境、居住条件差

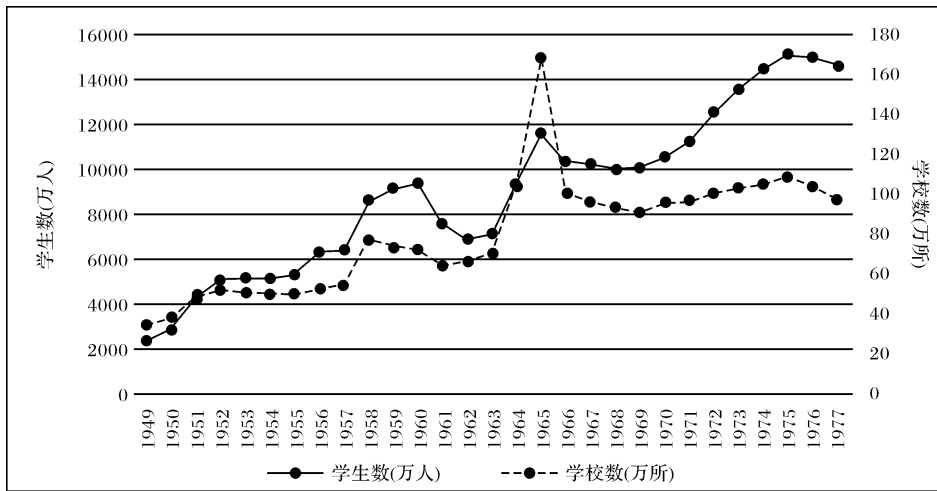


图1 小学生数与学校数 (1949—1977年)

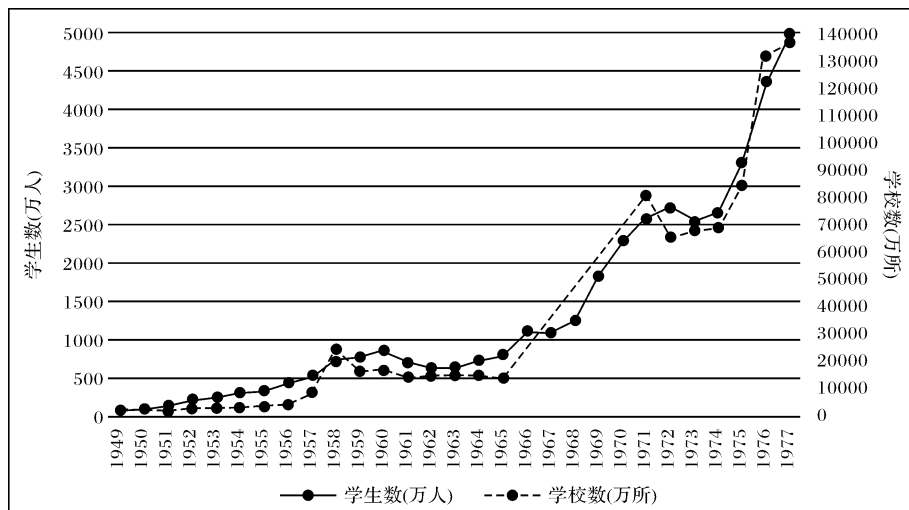


图2 初中学生数与学校数 (1949—1977年)

异很大,必须从实际出发,因地制宜,采取多种形式办学,力求使学校布局和办学形式与群众生产、生活相适应,便于学生就近上学。在办好全日制学校的同时,还应举办一些半日制、隔日制、巡回制、早午晚班等多种形式的简易小学或教学班(组)。”1982年颁布实施的《中华人民共和国宪法》提出“普及初等义务教育”,标志着普及义务教育被正式赋予法制保障,提升为国家战略。

1978年2月,第五届全国人民代表大会第一次会议的《政府工作报告》提出:“有计划地控制人口增长,有利于国民经济的有计划发展……争取在三年内把我国人口自然增长率降到百分之一以下。”同年10月,中共中央批转了《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》,明确了计划生育的各项要求。在人口增长率下降、知识青年返城、农民工进城务工等人口流动因素的影响下,1978—1984年全国小学学校数量和在校生人数呈

现递减趋势。截至1984年,全国共有小学85.4万所,在校生规模为1.36亿人,对比1977年出现大幅度下降。但全国学龄儿童入学率已经达到95%,其中北京、上海、江苏、浙江等多个省市的学龄儿童入学率已达到98%以上。

在初中教育方面,为改变“文革”期间形成的中等教育结构单一化的格局,1978年全国教育工作会议提出中等教育结构改革的工作任务,要扩大农业中学、各类中等专业学校、技工学校的比例。1980年国务院批转教育部和国家劳动总局《关于中等教育结构改革的报告》,进一步推动了普通中学的调整和改革。1980—1981年,在“充实加强小学,整顿提高初中,调整改革高中,大力发展职业教育,努力办好重点中学”的方针指导下,全国各地调整压缩了高中,加强了初中,调整了学校布局,办学条件有所改善,教育质量显著提高。截至1984年,全国初级中学学校数量减至75867所,比1977

年减少 44.4%，同时中等职业学校数量增加 32.8%。普通初中在校生规模为 3864.3 万人，比 1977 年减少 1000 余万人。

表 1 义务教育段学生数与学校数(1978—1984 年)

年份	小学		初中	
	学生数 (万人)	学校数 (万所)	学生数 (万人)	学校数 (万所)
1978 年	14624.0	94.9	4995.2	11.3
1979 年	14662.9	92.4	4613.0	10.4
1980 年	14627.0	91.7	4538.3	8.7
1981 年	14332.8	89.4	4144.6	8.2
1982 年	13972.0	88.1	3887.9	8.1
1983 年	13578.0	86.2	3768.7	7.8
1984 年	13557.1	85.4	3864.3	7.6

数据来源:《中国统计年鉴》(1979—1985)。

总体来看,这一时期的学校布局调整具有明显的过渡性特征:一方面扭转前一阶段学校规模盲目扩张导致教育质量下滑的不利局面,让学校布局调整回归教育本源;另一方面通过薄弱学校改造、筹资新建学校等方式,进一步推进初等教育普及,为后一阶段开启以“普九”为主要目标的学校布局调整奠定了基础。

(三) 规模扩张期(1985—2000 年)

经过前一阶段的调整过渡,伴随着 20 世纪 80 年代中期开始的一系列经济管理体制改革,义务教育学校布局调整进入规模扩张期。1985 年中共中央《关于教育体制改革的决定》提出:“将基础教育管理权限交给地方,实行分级管理,有步骤地实施九年制义务教育。”这一政策标志着我国基础教育管理开始从集权走向分权,并确立了普及九年义务教育的发展目标。1986 年第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》,从法制层面规定了实行九年义务教育的发展方向。1992 年,中共十四大提出,“到本世纪末,基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”(简称“两基”)。1993 年,中共中央、国务院发布的《中国教育改革与发展纲要》再次强调了到 20 世纪末实现“两基”的目标。截至 2000 年,我国文盲率从新中国成立初的 80.0%降至 9.1%,全国普及九年义务教育的地区人口覆盖率达到 85%,小学学龄儿童净入学率达 99.1%,初中毛入学率达 88.6%，“两基”目标如期完成。

为实现“两基”目标,在财权下放以及“人民教育人民办”的体制下,学校布局基本延续了改革开

放前低重心、散点式的分布,形成了“村村办学、全面覆盖”的格局。从小学数量变化看,全国小学学校数量从 1985 年的 83.2 万所降至 2000 年的 55.4 万所,在校生规模为 1.3 亿人。全国初中学校数量从 7.6 万所降至 2000 年的 6.3 万所。从在校生规模看,1985—2000 年小学在校生规模先减后增,1985—1991 年持续递减,在校生人数减少约 1200 余万人。1991—1997 年小学在校生规模持续增长,1997 年达到最高值 1.4 亿人后开始递减,2000 年在校生规模与 1985 年基本持平。在此时期,初中在校生规模持续增长,从 1985 年的 3964.8 万人增长至 2000 年的 6167.6 万人,增幅为 55.6%(见图 3、图 4)。

经济管理体制改革是这一时期经济社会发展的主旋律,伴随着一系列体制改革的深入推进,教育供求关系的变化直接影响了这一时期学校布局调整的规模扩张。从教育需求看,改革开放后农村地区实施的家庭联产承包责任制赋予了农民生产经营自主权,调动了农民的生产积极性,农民经济收入与生活水平显著提升^⑥。1985—2000 年数据显示,农民人均纯收入从 398 元增长至 2253 元,年均增长率达 12.6%^⑦。经济收入增长显著增强了农村居民的教育可支付能力,农村家庭教育需求随之增加,扩大教育供给成为大势所趋。从教育供给来看,生产技术的进步和生产关系的转变使得农业生产不再依赖于集体生产,农业剩余劳动力开始向乡镇企业转移,国家重点支持的乡镇企业迎来了发展的黄金期。有研究按可比价格计算乡镇企业的经济贡献率发现,1985—2000 年乡镇企业增加值占国内生产总值的比重从 8.57%增长至 27.37%^⑧。乡镇企业的快速发展,为乡级政府投资办学,扩大教育供给奠定了经济基础。同时,在教育管理开始实行“地方负责、分级管理”的分权体制下,义务教育管理责任下放至地方政府,有效调动了乡级政府和农民集资办学的积极性。

需要指出的是,这一时期也是我国社会结构从传统社会向现代社会,从农业社会向工业社会,从乡土社会向城镇社会,从封闭半封闭社会向开放社会转型的历史时期^⑨。伴随经济管理体制改革和社会结构转型,我国流动人口进入快速增长期。尤其是 20 世纪 90 年代以后,随着沿海城市的发展及其对劳动力需求的日益增加,我国流动人口的数量急剧上涨,至 2000 年我国流动人口总量超过 1 亿^⑩。与此同时,随着大量农村人口向城镇转

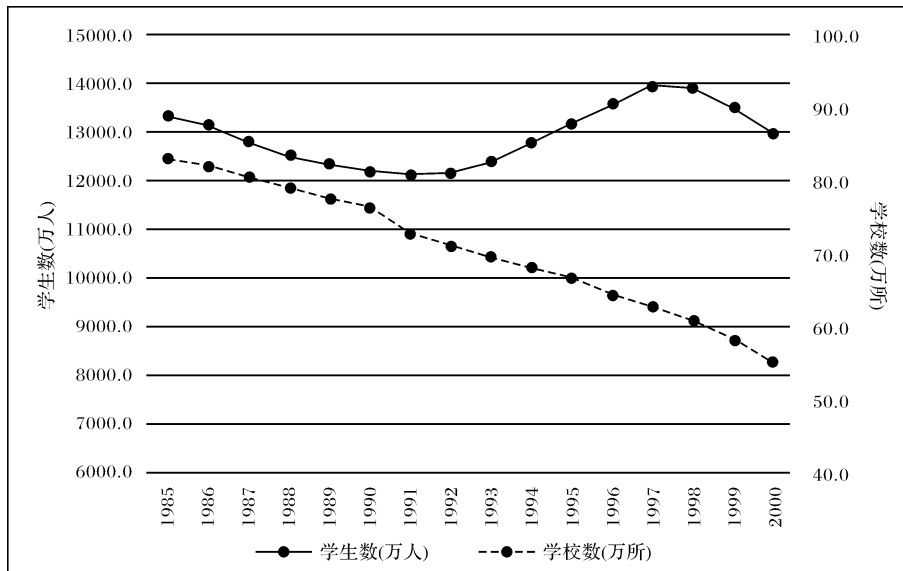


图3 小学在校生数和学校数(1985—2000年)

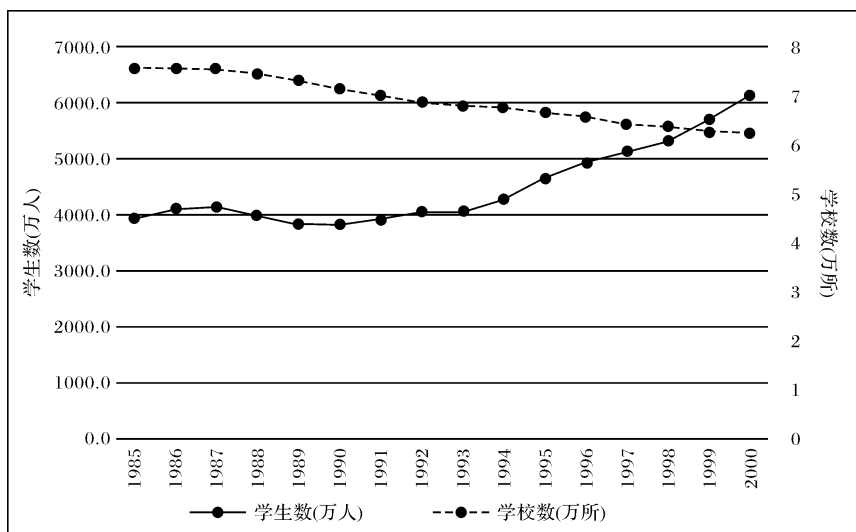


图4 初中在校生数和学校数(1985—2000年)

移,从1998年开始全国大多数省份相继开展了以“并乡、并村、并校”和“减人、减事、减支”为核心内容的乡镇机构改革^①。社会结构转型、大规模人口流动和乡镇机构改革,为后一阶段实施撤点并校埋下了伏笔。

(四)撤点并校期(2001—2011年)

进入21世纪,2001—2011年是我国义务教育体制和机制改革取得重大突破,推进义务教育持续发展的重要历史时期。2001年,国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》作为纲领性文件,拉开了21世纪基础教育改革与发展的序幕,党和政府推行了一系列重要举措以推进义务教育持续发展。

一是确立了“以县为主”的义务教育管理体制。为解决20世纪90年代我国义务教育管理重心过

低引发的许多问题,2001年国务院《关于基础教育改革与发展的决定》提出,“实行在国务院领导下,地方负责、分级管理,以县为主的农村义务教育管理体制”,明确了县级政府在义务教育发展和管理中的责任和权力。

二是加大财政保障力度,实行农村义务教育经费保障新机制。2001年教育部、国家计委、财政部下发了《关于坚决制止农村中小学乱收费问题的通知》,开始实行“一费制”收费方法,控制学校收费标准,切实减轻学生家长特别是农村学生家长负担。2005年国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》决定将农村义务教育纳入政府财政保障范围,确定了中央和地方政府分项目、按比例的财政保障机制,并同时提出,“全部免除农村义务教育阶段学生学费、杂费,对贫困家庭

学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费”(简称“两免一补”)。2008年,“两免一补”政策在城乡范围内全面实行。这些政策措施明确划分了各级政府在义务教育发展中的财政支出责任,我国义务教育发展从“人民教育人民办”转向“人民教育政府办”。

三是因地制宜调整农村义务教育学校布局。2001年国务院发布的《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”,并系统阐述了中小学布局调整政策,提出了布局调整的原则、方式和总体规划,成为指导各地学校布局调整政策实施的纲领性文件。2006年教育部《关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》明确指出,要按照实事求是、稳步推进、方便就学的原则推进农村撤点并校工作;2010年,教育部《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》强调指出,学校布局要“避免盲目调整和简单化操作”。在国家政策推动下,各地纷纷制定布局调整规划,新一轮布局调整工作在全国铺开,大量的学校被相继撤并,农村学校整体数量减少了一半以上,撤点并校成为此时期主要的学校布局调整模式。

统计显示,2001—2011年我国中小学生在校生规模持续缩小,2001年我国小学阶段在校生有1.25亿人,2011年降至0.99亿人,减少幅度为20.9%。分城乡学校看,农村小学在校生规模持续萎缩,从2001年的8604.8万人减少至2011年的4065.2万人,减少幅度超过50%。而城镇学校规模持续扩大,2001—2011年城市小学在校生规模从1680.9万人增加至2606.9万人,县镇学校从2257.8万人增加至3254.2万人,增长幅度分别为55.1%和44.1%(见图5、图6)。

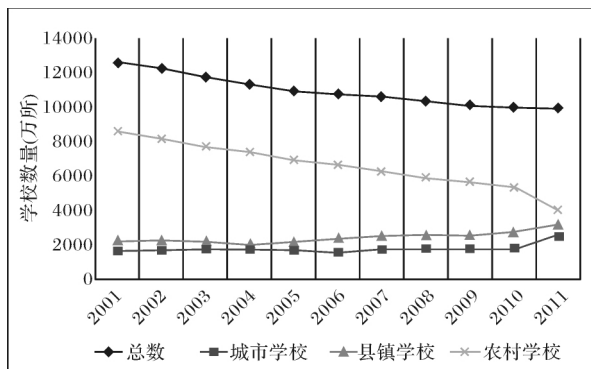


图5 城乡小学学校数量(2001—2011年)

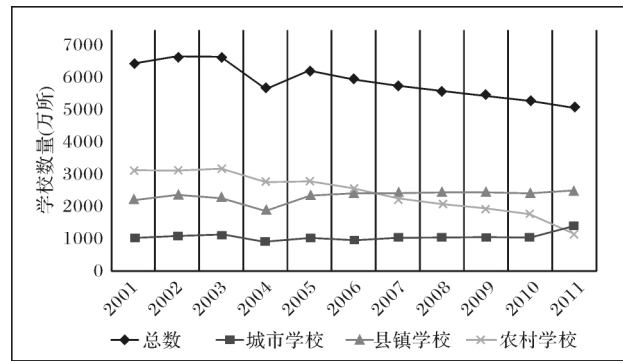


图6 城乡初中在校生规模(2001—2011年)

学生数量的减少使得学校数量相应减少,主要是农村教学点数量的大幅度减少。2001—2011年,我国小学学校数量从49.1万所减少至24.1万所,减少幅度为50.9%。农村教学点从11.4万个减至6.7万个,减少幅度为41.2%;2001年我国初中学校数量为6.6万所,2011年变为5.4万所,减少了1.2万所,减少幅度为17.4%。

以上数据表明,大规模的撤点并校是此时期学校布局调整的主要特征,撤点并校一定程度上提高了教育资源利用效率,为实现义务教育全面普及、推动义务教育发展从规模扩张转向质量提升奠定了基础。然而,部分地区实行“一刀切”式的撤点并校,导致大量农村学生涌入城镇学校,进一步激化了城镇地区因城镇化、人口流动而引发的教育供求矛盾,学校布局调整重心开始从农村转向城镇。

(五)审慎调整期(2012年至今)

针对撤点并校导致的农村义务教育学校大幅减少,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,城镇学校“大班额”问题,以及部分县市在学校撤并过程中程序不规范、决策不民主等问题,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》(以下简称《意见》)指出:“严格规范学校撤并程序和行为,办好村小学和教学点,解决学校撤并带来的突出问题。”《意见》特别指出:“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,确有必要由当地人民政府进行规划、按程序予以恢复。”

2016年,国务院《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》提出:“城乡学

校布局更加合理,大班额基本消除,乡村完全小学、初中或九年一贯制学校、寄宿制学校标准化建设取得显著进展,乡村小规模学校(含教学点)达到相应要求。”2018年,《国务院关于全面加强农村小规模学校和乡村寄宿制学校建设的指导意见》进一步提出:“县级人民政府要结合本地人口分布、地理特征、交通资源、城镇化进程和学龄人口流动、变化趋势,统筹县域教育资源,有序加强城镇学校建设,积极消除城镇学校大班额。在此基础上,要统筹乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校和乡村完全小学布局,既要防止过急过快撤并学校导致学生过于集中,又要避免出现新的‘空心校’。”

以2012年为转折点,中央和地方政府开始以审慎的态度进行义务教育学校布局调整,相关政策对前阶段“一刀切”式的撤点并校行为进行矫正。从学校数量看,2012—2017年城镇小学学校数量趋于稳定,初中学校数量略有增长,农村小学撤并速度放缓,农村教学点数量略有回升。2017年,全国城市小学学校数量为2.88万所,比2012年增加1.2万所,县镇小学数量增加约1000所,农村小学学校数量减少约3.1万所,农村教学点数量增加了近3.2万个;城市初中学校数量从1.09万所增加至1.24万所,县镇初中学校数量从2.29万所增加至2.43万所,农村初中学校数量从1.94万所降至1.53万所(见表2)。

表2 2012—2017年城乡义务教育学校数量变化

单位:万所

	小学				初中		
	城市	县镇	农村	教学点	城市	县镇	农村
2012年	2.69	5.39	21.76	6.98	1.09	2.29	1.94
2013年	2.72	5.52	21.39	8.28	1.11	2.32	1.84
2014年	2.77	5.54	20.73	8.90	1.15	2.34	1.77
2015年	2.76	5.58	20.02	9.30	1.15	2.39	1.70
2016年	2.82	5.47	19.32	9.84	1.19	2.40	1.62
2017年	2.88	5.48	18.63	10.30	1.24	2.43	1.53

数据来源:《中国统计年鉴》(2013—2018)。

从学生数量看,2012—2017年城镇小学生数量逐年递增,城市小学生数量从2688.4万人增加至3462.3万人,县镇小学生数量从3355.0万人增加至3856.1万人。农村小学生数量逐年递减,从3652.5万人降至2775.4万人,降幅为24.0%。2012—2017年,城镇初中学生数量变化趋势相对平稳,略有起伏,截至2017年,城市初中学生数量为1567.1万人,县镇初中学生数量为2231.5万

人。农村初中学生数量持续减少,从2012年的974.1万人降至2017年的643.4万人,降幅为33.9%。

总体来看,该阶段的义务教育学校布局调整开始走向决策的科学化和民主化,有效遏制了部分地区撤点并校的盲目性。随着义务教育的全面普及,这一时期义务教育发展从规模扩张转向质量提升的内涵式发展,城乡义务教育质量提升面临“农村弱、城镇挤”的双重困境。面对这一困境,当前义务教育学校布局调整从补齐农村教育短板,缓解城镇教育供求矛盾两方面着手推进学校布局调整。例如,部分地区开始探索实行“学区制”、教师“县管校聘”改革、“集团化”办学、“联校走教”和“联校网教”等办学模式,力图通过多种形式的改革在城乡之间建立联动机制,实现城镇优质教育资源向农村地区辐射。未来如何更进一步构建城乡一体的义务教育学校布局调整机制,推进城乡教育一体化发展,仍是需要关注和研究的重要内容。

三、义务教育学校布局调整的基本特征

(一)义务教育学校布局调整根植于经济社会发展与制度环境

新中国成立70年来,伴随着经济社会发展和教育管理体制改革,义务教育学校布局也随之调整。当前,我国经济总量跃居世界第二,人均GDP迈入中等发达国家行列,2018年国内生产总值比1952年增长175倍,年均增长8.1%,经济的快速发展为义务教育学校布局调整奠定了坚实的物质基础。

从教育财政体制看,我国财政体制经历了从“集权”到“分权”再到“适度分权”的演变,财政政策随之经历了“统收统支——分级包干——分税制”的变迁,我国教育财政体制也随之变化。2012年我国首次实现了财政性教育经费占国内生产总值4%的目标。截至2018年,全国财政性教育经费投入规模达4.6万亿元,连续七年保持在4%以上。

从教育管理体制看,1985年后基础教育实行分权改革,形成了“县办高中、乡办初中、村办小学”的分级办学体制和“县乡两级、以乡为主”的管理体制。2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》将教育管理的重心上移,形成了“以县为主”的管理体制。2010年,《国家教育中长期发展规划纲要(2010—2020年)》提出,“加强省级政府教育统筹,统一管理义务教育,推进城乡义务教育均衡发展,依法落实发展义务教育的财政责任”,由此形成

了“省级统筹、以县为主”的管理体制并延续至今。

这些改革与发展对义务教育学校布局调整产生了深刻影响。有研究以我国 31 个省(市、自治区)为基本单元建立多元回归模型,探讨了影响义务教育学校数量变化的因素。结果表明,区域环境和经济社会发展水平影响义务教育学校数量,义务教育学校数量分布的非均衡性受制于区域经济社会发展的非均衡性。城镇学校“大班额”、农村学生“择校”、农村家长“陪读”及 2001 年之后义务教育学校数量显著减少的事实表明,义务教育学校数量变动受制于教育发展的非均衡性、受制于基础教育“以县为主”的管理体制及新一轮学校布局调整政策等因素的综合影响^⑩。从这个层面来看,义务教育学校布局调整并非在真空中进行,而是根植于复杂的经济社会发展和制度环境之中。

(二)人口变化是影响义务教育学校布局调整的主要力量

以改革开放为分界线,我国义务教育学校数量变化呈现出先增加后急剧减少的趋势,义务教育学

校布局调整的根本动力来自生源变动。换言之,人口因素与人口相关政策(比如计划生育政策、户籍政策)是导致义务教育学校(包括农村教学点)数量改变的最直接、最关键、最根本因素,其主要表现在如下三个方面:

一是人口数量对义务教育学校布局调整的影响。总体来看,1949—2018 年,我国小学生数量变化趋势与新生儿人口变化趋势基本一致。新中国成立 70 年来,我国共出现三次人口出生的高峰期,分别是 1952—1958 年,1962—1976 年和 1986—1990 年,随后受到计划生育政策的影响,新生儿人口数量持续减少^⑪。与之相对应,我国小学生数量相继出现了三次高峰值,1960 年我国小学生数量首次突破 1 亿人,1975 年小学生数量达到历史最高值 1.51 亿人,2003 年初中生数量达历史最高值 6618 万人。2003 年开始,我国新生儿人口数量趋于平稳,义务教育阶段学生数量随之下降。2011 年开始,随着“二孩”政策的逐步放开,新生儿人口和学生数量开始回升(见图 7)。

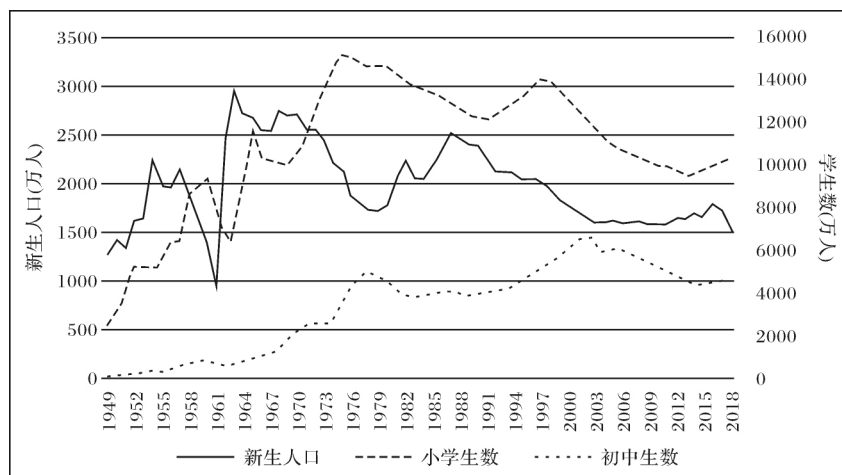


图 7 义务教育阶段学生数量与新生儿人口变化趋势(1949—2018 年)

二是城乡人口分布对义务教育学校布局调整的影响。改革开放前,我国城镇化水平处于较低水平,城镇化率不足 20%,年均增长速度仅为 0.29%,农村地区是我国人口的主要聚集区。改革开放后,我国城镇化进程不断加快,城镇化率从 1978 年的 17.92% 增长至 2018 年的 59.58%,年均增长速度超过 1%^⑫。2011 年底我国城镇化率突破 50%,表明我国人口重心开始从农村转向城镇(见图 8)。城镇化背景下的人口迁移,使得农村地区义务教育阶段生源数量下降,学校数量也随之减少,由此出现了“农村学校空心化,城镇学校大班额”的现象。

三是人口迁移特征对学校布局调整的影响。改革开放以来,农村人口迁移的家庭化趋势明显,并经历了“个人流动——夫妻共同流动——核心家庭化流动——扩展家庭化流动”等四个阶段^⑬。农村流动人口从“候鸟式”的短暂停留逐步转变为举家搬迁的长期定居。然而,长久以来城市关于流动人口的公共政策主要聚焦于如何改善流动人口在城市的“暂居状态”,很少考虑到农村流动人口在城市的社会融合。农村流动人口一方面以经济活动者的身份融入城市,另一方面却又被排斥在城市主流生活和社会行动的范围之外,农村流动人口呈现出“半城市化”状态^⑭。同时,城市的制度约束和结

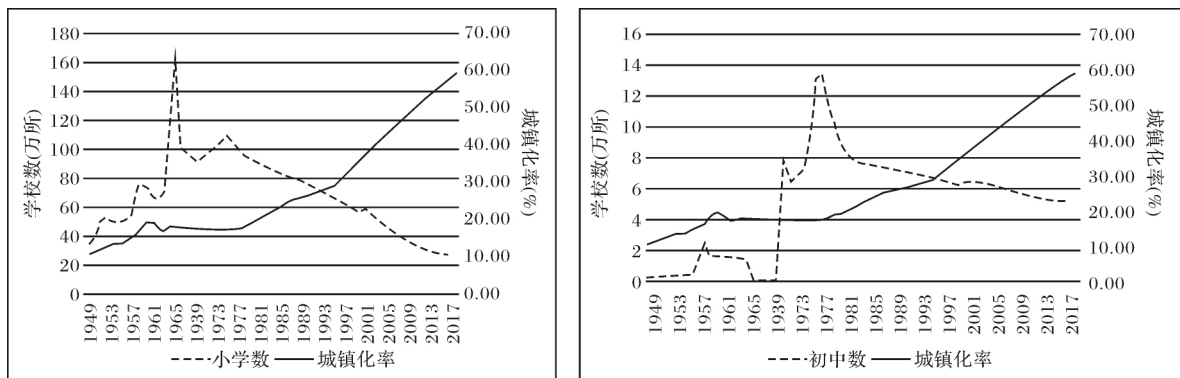


图8 城镇化率与义务教育学校数量变化(1949—2018年)

构排斥使得流动人口在经济和社会方面的融入进程严重滞后于文化和心理方面的融入^⑥。因此我们可以看到,进入21世纪,农民工随迁子女教育问题日益凸显,虽然中央和地方政府打出了以“两为主”为核心的政策组合拳,但没有从根本上解决城市教育的供求矛盾。

由此可见,学校布局调整是一个动态的过程,根据城镇化与人口流动趋势推进义务教育学校布局调整是大势所趋,人口出生率、人口流动等因素对学校布局调整具有决定性的影响。

(三)义务教育学校布局调整的本质是利益调整

义务教育学校布局调整作为一项公共政策,其根本目标是实现公共利益的最大化,回应多元利益主体的差异化利益诉求。从这个角度来说,义务教育学校布局调整不仅是学校数量、空间结构的变化和教育资源的配置,同时也是对政府、社区、学生和家庭利益的协调和分配,其本质是利益调整。义务教育学校布局调整政策在多大程度上回应了各方的利益诉求,直接决定着该政策的生命力和效用,也是评判政策实施效果的根本标准。

新中国成立至改革开放前的30年间,普及小学教育是党和政府的一贯方针,多数地区通过公办与民办相结合的形式,兴建了大量中小学校,形成了普及小学教育的学校网络,基本保障了学龄儿童尤其是农村贫困地区、少数民族地区儿童的受教育权利,有效回应了人民“有学上”的利益诉求,同时也符合党和政府巩固新生政权,建立社会主义教育体系,服务于社会主义建设的需要。改革开放初期,为扭转“文化大革命”期间不符合教育发展规律的学校布局,党和政府通过办好重点中小学校和多种形式办学,力求使学校布局和办学形式与群众生产、生活相适应,便于学生就近入学,满足人民的基本教育需求。进入“普九”攻坚阶段,义务教育学校

布局调整关注的重点是在保证学校规模的基础上,改善学校办学条件,推行学校危房改造和薄弱学校改建工作,初步回应了教育现代化和民众“上好学”的教育需求。

进入21世纪,义务教育学校布局调整在“规模效益”的价值导向下,开始进行大规模的撤点并校。撤点并校在一定程度上顺应了我国经济社会发展、城镇化和人口变化趋势,提高了教育资源的利用效率,但是部分地区采取“一刀切”式的撤点并校,造成了农村学生“上学难,上学远”的问题,与学生、家长的利益诉求背道而驰。学生、教师和家长等利益主体如何评价新一轮的学校布局调整政策?华中师范大学课题组的调查发现,近60%的学生更偏好新学校,但仍有1/5的学生仍偏好原学校。对家长的调查显示,对学校撤并表示“赞成”的农村家长占40.0%，“不赞成”的家长占24.5%，另有35.5%的家长对此不置可否。同时,农村家庭教育需求具有差异性:一方面大多数家庭希望子女在城镇学校读书,农村家庭需求的城镇化倾向十分明显;另一方面,约13%左右的农村家庭希望在农村学校就读,这些家庭主要是农村弱势群体^⑦。

综观义务教育学校布局调整70年的发展,其间虽历经“大跃进”、“文化大革命”、盲目“撤点并校”等波折,但总体上回应了我国经济社会改革与发展需求,顺应了我国城镇化和人口的变化趋势,基本满足了人民从“有学上”到“上好学”的教育需求。

(四)中央与地方政府博弈影响义务教育学校布局调整政策实施

义务教育学校布局调整既是顺应人口变动和城镇化发展的过程,同时也是在此基础上的政策干预和介入。其中,中央和地方政府的博弈直接影响着义务教育学校布局调整政策的实施,直观的表现两者之间的财政关系。

改革开放前,无论是新中国成立初期实行的“统收统支”,还是1953—1979年实行的“统一领导、分级管理”,其本质都是计划经济体制下以集权为主的财政管理体制。1959年,财政部、教育部等部门联合召开的全国文教财政会议,确立了“统一领导、分级管理、条块结合、块块为主”的管理原则。其中,“以块块为主”明确了教育属地化管理中的地方政府责任,但集权型的财政体制使得地方政府的财权与事权严重不对等,由此可以看到的学校布局现象是:(1)中央统一计划指导下的中小学校数量、规模迅速扩张;(2)由于各地区原有经济基础不同,各地区教育事业发展的速度和质量不平衡;(3)民办小学是普及小学教育的重要力量。1952—1965年统计数据显示,民办小学在校生数占全国小学生数量的比重从7.8%增长至40.9%,其他厂矿企业办学的比重也有所增加,约占5%,小学阶段教育供给近半数由社会和民间资本承担。

1978—1993年,为顺应改革开放后我国进行的经济体制改革,财政体制开始实行分权型的“分级包干制”,地方各项支出不再由中央通过主管部门“以条为主”下达各项指标,而由地方政府“以块为主”统筹安排,扩大了地方政府对财政资金的管理权限,增强了中央与地方政府财权与事权的统一。在这种财政体制下,地方政府的积极性被有效调动起来,地方财政开始具有独立的财政主体地位,为优化义务教育学校布局、普及九年义务教育奠定了物质基础。

1994年分税制改革和2000年农村税费改革明确划分了县、乡政府的财政支出责任。在“以县为主”的教育管理体制下,县级政府成为相对独立的利益主体,在上级政府和地方公众的双重委托代理关系中体现出自身的效用偏好^⑧。在教育领域主要表现为地方政府的教育支出行为偏好,包括“重物轻教、重城轻乡、重物轻师、上进下退、地方保护”等五个方面^⑨。同时,在中央对地方政府政绩考核评价机制的强约束下,纵向政府关系之间形成“晋升锦标赛”,即地方政府会想方设法实现中央设定的目标,中央设定的目标能否量化直接决定着地方政府对考核指标的重视程度^⑩。

在财政分权背景下,2001年以后义务教育学校布局调整的政策性干预特征愈发明显。地方政府在学校布局调整政策实施过程中,通常采取“一刀切”式的撤点并校行为,一方面可以缩减地方财政性教育开支,聚集优质教育资源“拉动”县域经济发展,完成上级政府的经济发展指标考核,另一方

面缩减的学校数量作为可量化的观测指标,有利于地方政府迎合上级部门提出的“效率优先、兼顾公平”的评价标准。因而,一些地方政府往往忽略中央政府提出的“就近入学”、“因地制宜”、“保留必要的教学点”的要求,而对“撤并学校”、“扩大规模”、“提高效益”等赋予过高权重,从而导致撤点并校、集中办学、竭力降低财政性教育支出成为地方政府推行学校布局调整政策的主要模式^⑪。

总体来看,中央和地方政府的博弈直接影响着义务教育学校布局调整的实施。伴随着中央和地方政府之间的集权与分权改革,在中央和地方政府的博弈过程中,地方政府行为与中央义务教育学校布局调整政策目标之间时而聚合,时而偏离,如何规范地方政府行为,使义务教育学校布局调整反映更广泛的民意,这是义务教育学校布局调整需要思考的重要问题。

四、义务教育学校布局调整的反思与前瞻

新中国成立70年以来,义务教育学校布局调整有力推动了我国义务教育事业发展。在学校布局调整过程中,受制于管理体制、财政分权、政策决策模式以及信息不对称等因素,学校布局调整也出现了波折、反复和教育资源浪费。例如在布点建校期,“大跃进”期间的学校规模盲目扩张和“文革”期间的大撤大并,延缓了我国初等教育普及的步伐。进入规模扩张期,由于缺乏长远规划,为普及九年义务教育而大量新建的农村学校,又在后一个布局调整阶段被大量撤并。进入撤点并校期,部分地区盲目的撤点并校行为,引发了农村学生“上学远、上学难”,城镇学校“大班额”及新的辍学问题。由此表明,义务教育学校布局调整不是在真空中进行,经济发展、社会结构急剧转型及城镇化快速推进,导致一系列社会矛盾、体制机制障碍与学校布局问题重叠、交织,加大了学校布局调整政策实施的复杂性和难度。当然,我国学校布局调整也积累了宝贵的经验,比如注重城乡协调发展,树立“以人为本”的政策价值取向,加强人口预测和产业发展的关联度分析等。从未来我国教育发展趋势看,义务教育学校布局调整政策应遵循如下原则。

(一)坚持“以人为本”的政策价值取向

义务教育学校布局调整的最终目的是优化教育资源配置,促进学生发展。从这个层面看,“以人为本”是义务教育学校布局调整应一以贯之的政策价值取向。换言之,坚持“以人为本”的价值取向,要求义务教育学校布局调整以促进学生发展为

根本目的,遵循教育规律,关注学生的身心发展,在保证教育机会公平和过程公平的基础上,进一步强调教育结果公平——让每一个学生享受公平而有质量的教育。“以人为本”的价值取向主要表现在如下三个方面:

一是坚持“就近入学”。义务教育最根本的原则是“就近入学”,这也是义务教育学校布局调整的前置条件。新中国成立之初,国民受教育水平低,党和政府在“方便学生就近入学”的原则下提出普及初等义务教育的目标。随后,为保证就近入学,形成了“小学不出村、初中不出队、高中不出社”的低重心、散点式学校布局。改革开放后,为加快实现普及九年义务教育的目标,在“人民教育人民办”的体制下形成了“村村办小学”的局面,再一次彰显了就近入学的原则。进入 21 世纪,为解决盲目撤点并校带来的学生“上学远、上学难”,教育质量下滑和新的辍学问题,一系列政策文件再次强调和凸显了对“就近入学”的关注。

二是保证教育公平。从新中国成立至今,义务教育学校布局调整先后服务于普及小学教育、普及初等教育、基本普及九年义务教育、全面普及九年义务教育的教育目标,其本质在于扩大教育供给,保障适龄儿童的平等受教育机会。虽然在撤点并校时期,部分地区在“效率优先、兼顾公平”的价值导向下,盲目追求教育“规模效益”,采取“一刀切”式的撤点并校,一定程度上忽略了教育公平,但这一现象又在多方力量的联合推动下予以纠正,学校布局调整重新回归保证教育公平的轨道。

三是关注教育质量。当前,城乡教育质量之间的巨大差异使得农村居民不得不选择“用脚投票”以满足多样化的教育需求,由此出现了城镇学校“大班额”、农村居民进城“陪读”等现象。面对这些新矛盾和新问题,未来义务教育学校布局调整应重点关注教育质量,即关注学校布局调整是否有效促进了学生德智体美劳全面发展;应构建科学全面的质量观和教育质量评价体系,以学生发展作为评价学校布局调整政策效果的根本标准。

(二)制定合理的学校布局标准,严格规范学校布局程序

义务教育学校布局调整是与经济社会发展、区域地理与人口特征、教育发展目标、民众教育需求有密切关联的动态过程。在此过程中,影响义务教育学校布局调整的多种因素处于动态变化的状态,唯有制定科学的学校布局标准,保证学校撤并程序的公平正义,才能在义务教育学校

布局调整过程中“以不变应万变”,从而办好人民满意的教育。

在我国义务教育发展的某些阶段,学校布局调整在一定程度上带有盲目性和随意性,缺乏合理的布局规划和规范的调整程序。例如,“大跃进”、“文革”期间,片面追求中小学校数量扩张的行为,在某种程度上违背了教育发展规律;进入 21 世纪,投入大量人力、物力、财力新建的学校又被大规模撤并,造成校产闲置和教育资源浪费。学界对撤点并校时期学校布局标准和撤并程序的研究发现,一些地区学校撤并行为过于简单化,缺少必要的程序。为确保农村学校撤并程序的公正性,需要建立最低限度的程序公正标准^③。从发达国家经验看,民众参与是制定学校布局标准、实施学校布局程序的核心内容之一,并在法律上予以严格规定^④。然而,在我国农村学校撤并决策过程中,广大居民、家长和教师参与率极低,部分群众对学校撤并效果不满意,低收入者和边远山区农民对学校撤并效果满意度更低^⑤。因此,转变政府职能,理顺中央与地方权责关系,扩大民众参与,构建多元化利益表达机制,实施规范的学校布局程序是改革的必由之路。

总结历史经验,我们认为,科学合理的学校布局调整标准应包含如下几层内涵:其一,学校布局调整标准不应是自上而下的单一标准,而应是考虑本土教育发展实际的多元化标准;其二,学校布局调整标准是“建构性”的,而非外来强加的普适性标准。换言之,标准产生于公正的决策程序之中,是在多元利益主体平等参与、互动与博弈中产生的。因此,彰显弱势群体的利益,让家长、社区、教师等主体有更多的知情权和利益表达机会,既符合程序公平正义的原则,也能确保学校布局调整决策的科学化、民主化,以及政策实施的有效性。

(三)实现义务教育学校布局调整城乡一体化推进

新时代,我国已进入全面建成小康社会的决胜阶段,正处于新型城镇化战略和乡村振兴战略协同推进的关键时期,为每一个孩子提供公平而有质量的教育是教育事业发展的新目标,这对城乡义务教育学校布局调整提出了新要求。同时,户籍制度改革、计划生育政策调整、人口迁移也给城乡义务教育学校规划布局和城镇学位供给带来了巨大挑战。

2014 年,国家发改委颁布的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》提出:“优化城镇规模结构,增强中心城市辐射带动功能,加快发展中小城市,

有重点地发展小城镇,促进大中小城市和小城镇协调发展。”同时在农村建设方面提出:“适应农村人口转移和村庄变化的新形势,科学编制县域村镇体系规划和镇、乡、村庄规划,建设各具特色的美丽乡村。”由此可见,未来我国城乡一体化发展将形成与资源承载能力相匹配,城市、县镇、乡村各归其位的梯度发展格局。城乡人口流动亦将随之呈现梯度转移趋势。从这个层面看,义务教育学校布局调整也就是学校在城乡间合理配置的问题,这涉及学校数量在城市、县镇和乡村的分布,涉及不同类型学校在城乡合理的配置比例。

因此,实现义务教育学校布局调整城乡一体化推进,就是顺应城镇化趋势推进教育的城镇化。教育的城镇化不代表将学校全部建在城镇,更不等于让农村学校消失,而是要立足于多样化的家庭教育需求,关注社会发展的阶段性以及社会弱势群体独特的教育需求,构建城市、县镇、乡村学校各归其位、共同发展的学校分布格局。具体而言,一是要根据城市功能定位、城市产业结构布局以及人口变动,加强城市学校建设,依据城镇化规划和常住人口规模,编制城市义务教育学校布局规划,预留充足的城市教育用地。二是发挥县镇学校的“蓄水池功能”。发展县镇学校有助于分流和吸引一部分农村学生,减少因城市教育资源不足而产生的“大班额”问题,同时有助于提高教育资源利用效率,使得教育资源不必因“村村办小学”而分散至每一个村落。三是加强推进农村小规模学校和农村寄宿制学校的发展,以倾斜性政策提高农村学校质量,增强农村教育的吸引力,让农村孩子尤其是农村弱势家庭的孩子能够在家门口享受优质教育。

(四)构建义务教育学校布局动态调整机制

义务教育学校布局调整并非以静态形式运行,而是随经济社会发展、城镇化和人口变化而变化的动态调整过程。事实上,在过去70年的学校布局调整过程中,农村地区义务教育学校布局在“新建——撤并——重建”的反复过程中曲折前进。在新一轮的学校布局调整中,部分地区因农村中小学撤并带来了学生“上学难、上学远”的问题,随之又恢复了一批已被撤并的学校,或筹资新建学校,由此导致基础设施重复建设、教育重复投入和教育资源浪费。与此同时,大量农村学生因撤点并校涌入城镇,导致城镇学校学位供给不足,形成了一批学校规模超过3000人的超大规模学校和“大班额”问题。这些现象反映出,义务教育学校布局调整如果只是被动适应经济产业结构调整、城镇化以及人口

变动,必将导致地方学校布局规划滞后,对区域教育需求的预测和估计不足,由此产生深层次的教育供求矛盾,以及学位与人口分布的非均衡状况。

因此,构建义务教育学校布局动态调整机制,不应是被动地适应经济社会发展、产业结构调整、城镇化和人口变动,而是要发挥学校布局调整在城镇化、产业结构调整、教育变迁中的引领作用。一方面拓展义务教育学校布局动态调整的信息基础,即根据产业结构调整、城镇化布局、人口变动,尤其是二孩政策实施以后人口出生率的变化,以信息化手段建立跨区域的学龄人口监测数据库,通过大数据分析和预测学龄人口变化趋势,制定具有前瞻性的区域中长期学校布局调整规划;另一方面,构建满足多样化教育需求的学校布局调整机制。应立足于城乡差异、社会分层背景下的家庭多样化教育需求,不拘泥于一成不变的办学模式和学校形态,在“小规模学校”、“寄宿制学校”、“学区制”、“集团化办学”、“联校走教”、“联校网教”等丰富多样的学校发展形态中,选取適切于不同背景学生需求的办学模式。如规模大的学校可以充分彰显师资多样、专业分工的优势,规模小的学校也可以追求“小而优、小而美”的特色发展。我们的理想图景是:充分尊重家长的教育选择权,无论是就近入学还是远距离读书,社会都能提供优质的、有特色的学校供老百姓选择,让学校的存在或消失成为一个自然选择的过程。

注释

①本研究数据来源主要包括《中国教育年鉴》(1949—1981)、《中国统计年鉴》(1978—2018)、《中国教育统计年鉴》(1984—2017)以及历年《全国教育事业统计公报》,其余数据来源单独援引。

②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。

③T. 胡森、T. N. 波斯尔斯韦特:《教育政策与规划》,见《教育大百科全书》,郭华译,重庆:西南师范大学出版社,2011年,第65页。

④公开统计数据中1966—1970年普通初中学校数量数据缺失,特此说明。

⑤案例引自《中国教育年鉴》(1949—1981),北京:中国大百科全书出版社,1984年,第126—128页。

⑥梁玲:《农民收入途径:重新审视与根本决策》,《农业经济问题》1995年第1期。

⑦数据来源:《中国民政统计年鉴2012》,北京:中国统计出版社,2012年,第121页。

⑧胡鞍钢、马伟:《现代中国经济社会转型:从二元结构到四元结构(1949—2009)》,《清华大学学报(哲学社会科学)

学版)》2012年第1期。

⑨陆学艺:《21世纪中国的社会结构——关于中国的社会结构转型》,《社会学研究》1995年第2期。

⑩段成荣、谢东虹、吕利丹:《中国人口的迁移转变》,《人口研究》2019年第2期。

⑪中西部地区农村中小学合理布局结构研究课题组:《我国农村中小学布局调整的背景、目的和成效——基于中西部地区6省区38个县市177个乡镇的调查与分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008年第4期。

⑫雷万鹏:《义务教育学校布局:影响因素与政策选择》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第5期。

⑬王广州:《新中国70年:人口年龄结构变化与老龄化发展趋势》,《中国人口科学》2019年第3期。

⑭国家统计局:《沧桑巨变七十载,民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一》,2019年7月1日,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701_1673407.html,2019年10月23日。

⑮段成荣、吕利丹、邹湘江:《当前我国流动人口面临的主要问题和对策——基于2010年第六次全国人口普查数据的分析》,《人口研究》2013年第2期。

⑯王春光:《农村流动人口的“半城市化”问题研究》,《社会学研究》2006年第5期。

⑰杨菊华:《中国流动人口的社会融入研究》,《中国社会科学》2015年第2期。

⑱雷万鹏:《家庭教育需求的差异化与学校布局调整政策转型》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第6期。

⑲马斌:《政府间关系:权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究》,杭州:浙江大学出版社,2009年,第3页。

⑳雷万鹏、钱佳:《财政分权背景下地方政府教育支出行为研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第2期。

㉑周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2010年第8期。

㉒万明钢、白亮:《“规模效益”抑或“教育公平”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考》,《教育研究》2010年第4期。

㉓邬志辉:《农村学校撤并程序和公正问题探讨》,《湖南师范大学教育科学学报》2010年第6期。

㉔参见 E. Fredua-Kwarteng, “School Closures in Ontario: Who has the Final Say?” *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, no. 46, 2005.

㉕雷万鹏、张婧梅:《构建公正的学校撤并程序——对民众参与度和满意度的实证调查》,《全球教育展望》2011年第7期。

责任编辑 曾新

The Review and Reflection on Distribution of Compulsory Education Schools during the 70 Years since the Founding of the People's Republic of China

Lei Wanpeng Wang Haowen

(School of Education, Research Center of Basic Education, Central China Normal University, Wuhan 430079)

Abstract: During the 70 years since the founding of the People's Republic of China, the distribution of compulsory education schools has undergone five stages: the establishment period, the adjustment of the transition period, the scale expansion period, the dismantling teaching point period and the prudential adjustment period. The distribution of schools is a process of allocation of educational resources and an adjustment of the interests of all stakeholders, which plays an important role in urbanization guidance, industrial restructuring and education reform. With the implementation of new urbanization development and rural revitalization strategy, schools distribution should adhere to the “people-oriented” value, return to the origin of education, follow the law of education, establish a standardized procedure, promote decision-making to scientific and democratization, and construct a dynamic adjustment mechanism for the integration of urban and rural schools.

Key words: 70 years since the founding of the People's Republic of China; compulsory education; distribution of schools; people-oriented