

城乡义务教育学校布局统筹 政策三十年：价值路向与定位

白亮

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

摘要: 城乡义务教育学校布局政策, 在过去 30 年经历了从“乡村分散型”到“城镇规模型”的发展演变过程, 这样的一种演变轨迹是与城镇化进程密不可分的, 在城乡社会快速城镇化的背景中, 社会意识对于城乡发展关系的判断出现了偏差, 延伸到教育领域认为城镇化趋势必将会造成城镇教育替代农村教育, 从而导致城乡义务教育学校布局统筹政策的价值路向出现了教育城镇化异化的问题。因此, 应该在正确把握新时期城乡发展关系的基础上, 确定城乡义务教育学校布局统筹政策的价值定位; 坚持“以方便城乡学生接受优质教育”为政策出发点, 整合城乡义务教育学校布局统筹政策两种决策取向; 把握“农村义务教育健康发展”的政策诉求, 关注教育效益追求中的价值取向。

关键词: 教育改革; 城乡义务教育; 学校布局统筹; 价值路向

中图分类号: G40 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2018) 06-0237-09

党的十九大报告提出“推动城乡义务教育一体化发展, 重视农村义务教育, 努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。”在推进城乡义务教育一体化的过程中, 一个迫切需要解决的关键问题就是统筹优化城乡义务教育学校布局。从 20 世纪 80 年代开始, 在当时城镇化水平不高的情况下统筹城乡义务教育学校布局已经在事实上展开, 随着城镇化的不断深入统筹城乡义务教育学校布局逐渐演变成一项公共教育政策, 因为社会意识对于城乡发展关系的误判, 导致统筹城乡义务教育学校布局政策价值路向与发展定位出现偏差, 对我国农村教育的发展造成了巨大影响。随着经济社会的发展, 在新时期正确把握城乡发展关系基础上, 在适当的价值路向引领下做好统筹城乡义务教育学校布局工作, 成为“推动城乡义务教育一体化发展”的关键。

一、城乡义务教育学校布局政策的发展演变过程

1. “乡村分散型”学校布局政策

党的十一届三中全会以后, 面对“穷国办大教育”的基本国情, 在宏观财税制度“分灶吃饭”的背景下, 从中央到地方的各级教育行政部门开始积极探索扩大教育经费投入的新途径。国家在 1985 年颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》, “实行基础教育由地方负责、分级管理的原则, 是发展我国教育事业, 改革我国教育体制的基础一环。基础教育管理权属于地方, 实行‘地方负责、分级管理’的原则。除大政方针和宏观规划由中央决定外, 具体政策、制度、计划的制订和实施, 以及对学校的领导、管理和检查, 责任和权力都交给地方”。1985 年基础教育管理体制变化的中心是

基金项目: 全国教育科学“十二五”规划青年基金项目 (CGA120129)。

作者简介: 白亮, 西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心教授, 研究方向: 农村教育。

强调地方责任，农村义务教育的投入管理权被层层下放至基层的乡镇一级。1986年颁布了《义务教育法》，规定“义务教育事业，在国务院领导下，实行地方负责、分级管理。”以此为依据，国家建立起“分级办学、分级管理”的农村义务教育投入管理体制。

为了普及义务教育，各级政府都制定了详尽的教育目标，为了完成入学率和“普九”的硬性指标，推进“普九”进程、改善办学条件，“让所有适龄儿童有学上、有书读”成为各级政府的头等大事。以推行县、乡分级管理、分级办学的教育投入管理体制为契机，各级政府实行了“普九”工作的全面动员，在“人民教育人民办”的口号声中，各级地方政府和广大农民群众的办学积极性被充分调动起来。但是“作为教育管理部门的县教育局只有宏观指导的职能，乡镇政府拥有完全的自主权，建校的决策权基本在乡镇”。由于当时“分级办学、分级管理”体制导致建校混乱，对农村学校的布局根本就没有作任何规划，基本都是在乡镇政府和村级组织按照当时人口居住的状况自发地进行学校布点，第一轮建校兴学热潮催生了大量农村学校尤其是村小建设。

面对国家对教育投入的严重不足、县乡两级财力极为有限的办学困境，20世纪90年代初，由共青团中央倡导并推进的“希望工程”，集中社会力量捐资助学，提出了“不让一个孩子因贫困而失学”的口号。社会各界、海内外人士踊跃捐款。在各地农村特别是西部贫困地区修建了大量的“希望小学”。十多年来“希望工程”共募集资金53亿元，建设希望小学15444所。同时国家实施了义务教育工程等各项促进中西部农村基础教育发展的专项工程，而且投入了巨额的建设资金。在政府“分级办学、分级管理”的教育体制、“普九”浪潮和“希望工程”等项目的合力作用之下，在各个地方的每一个村都建起了学校，形成了“乡村分散型”的学校布局，为农村地区普及九年制义务教育打下了坚实的基础。因为在建校时缺乏对农村学校布局的科学统筹和规划，后来随着人口因素和城镇化因素叠加效应显现，我们才看到当时农村学校布局随意性所带来的问题。

2. “城镇规模型”学校布局政策

长期以来，我国农村地区学校布局由于受人口分布状况和城镇化水平的影响，加之在分级管理、分级办学缺乏科学统筹制度作用下，为了加快“普九”的进程，呈现一种缺乏科学统筹规划、无序状态下依人口分布状况进行布点和建校的形态。随着农村的快速城镇化和人口控制政策的交互作用，“一村一校”的“乡村分散型”学校布局存在的弊端逐渐被大家注意到，农村学校布点过于分散、规模小、教育质量差等事关农村教育质量的一系列问题渐次显现，农村地区学龄人口密度不断下降带来的教育资源配置问题日益突出。

与此同时，从2000年开始为适应国家财税制度变革，教育管理领域开始探索农村义务教育投入管理新机制。并于2001年开始实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。“以县为主”教育投入管理体制的确立是党和国家面对农村教育发展长期投入不足的现实问题，从农村义务教育投入管理制度层面进行的一次重大调整，这一变化给农村教育的发展带来了巨大的生机，也给中西部很多地区县级政府的财政保障能力带来了压力，很多地区都是“吃饭财政”或者“要饭财政”，在县级政府义务教育财政投入压力增大的情况下，撤并规模较小的农村学校，集中建立一定规模的寄宿制学校，提高教育资源的配置效率，就成为农村税费改革后各级政府尤其是县级政府在面对财政压力的情况下的一种自然选择。^①随着分税制改革后中央财力的不断加强，中央政府在2005年底出台了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，建立起以加大中央财政转移支付力度为核心，以省级政府负责统筹和落实辖区内农村义务教育经费为抓手的“农村义务教育经费保障新机制”。“农村义务教育经费保障新机制”的推出使农村义务教育财政保障能力随着保障主体的上移得到加强，但是同样给财力较弱的中西部农业省份带来不小的财政压力，省级政府开始通过学校布局统筹政策减轻财政压力。

^① 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1期。

从2000年左右开始，一轮大范围的农村学校布局调整自上而下展开，主要的方式就是撤并乡村小规模学校，扩大城镇学校规模，在城镇地区形成“规模型学校布局”，将分散的优质教育资源整合起来。对于优质教育资源供给能力不足、地区财政紧张、居住分散的中西部农村地区来说，在城镇形成规模型的布局，确实是提高农村教育质量的有效途径。但是在城乡社会快速城镇化的大背景中（1978年中国人口城镇化率为17.92%，2015年底上升至56.1%，在1978—2015的37年中，中国人口城镇化率提高了38.2个百分点，年均提升1.02个百分点），教育城镇化思维开始全面影响城乡义务教育学校布局政策的制定，用简单的“城乡教育优劣”思维指导学校布局，在理论上认为“农村教育的希望在城镇而不在农村”，将教育资源的重点放在城镇，用教育城镇化带动农村教育发展，通过“撤点并校”集中优质教育资源，形成“城镇规模型”的学校布局。

“城镇规模型”学校布局是城镇化进程中面对分散的学校布局和优质教育资源有限的问题时，教育行政部门出于优化教育资源配置、形成规模效益的考虑，形成的统筹城乡义务教育学校布局政策。这一政策改变了过去人、财、物等资源配置“撒胡椒面”式的做法，在城镇形成规模型学校布局，以便提高教育资源的利用效率。但是“城镇规模型”学校布局政策，造成了城镇化与教育城镇化的不协调，导致出现了“教育城镇化的异化”^①，不断促使农村学生进入城镇学校就读，农村学校逐渐消失，农村学生上学距离越来越远，农村学生新的上学难问题出现。^②“城镇规模型”学校布局不断延伸推进，最终的趋势就是用城镇教育替代农村教育，用城镇教育淡化农村教育的做法，忽视了一个重要事实“城镇化是一个大趋势，但是农村不会因为城镇化而消失，农村和农村教育存在也是一个长期趋势”^③。

正如诺斯所言“路径依赖性意味着历史是重要的。如果不回顾历史的渐进演化，我们就不可能理解当今的选择。”^④通过对30年来城乡义务教育学校布局政策发展演变的过程分析，可以清晰地看出农村基础教育投入管理体制变化一再成为了义务教育学校布局政策发生变化的主要制度诱因。随着农村义务教育财政保障重心的不断上移，各级政府为了规避财政压力的问题，面对农村学校布点过于分散、规模小、教育质量差等事关农村教育质量的一系列问题，制定了城乡义务教育学校统筹布局政策，完全依循着一条追求规模效益的政策路向。同时，也暴露出教育政策实施过程中规划不合理的问题。从“一村一校”时期，教育管理部门缺乏对城乡义务教育学校布局和资源优化配置规划的意识，造成后来教育资源的巨额浪费；到“以县为主”和“省级统筹”农村义务教育投入管理体制实施之后，自上而下完全脱离当地教育发展实际情况的教育规划。一方面是国家投入巨资在城镇建设规模型寄宿制中心学校，另一方面是遍布各地乡村的大量校舍闲置。结构性浪费问题产生的根本原因就在于长期以来政府对区域教育的发展缺乏详细的考察和分析，未能进行科学合理的规划所造成的。因此，新时期城乡义务教育学校布局统筹政策必须建立在科学、长远的规划基础上。

二、城乡义务教育学校布局统筹政策的价值路向分析

1. 政策科学的理性与价值分野

被誉为“现代政策科学之父”的美国政策学家哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）在二战后根据社会政策研究的需要，建立起专门以政策为研究对象、以专门化的科学实证与应用相结合的社会科学——政策科学，用科学实证的研究方法来实现客观理性的政策决策。拉斯韦尔在政策科学创立之初

① 秦玉友《教育城镇化的异化样态反思及积极建设思路》，《教育发展研究》2017年第6期。

② 2018年出现在网络中的云南冰花男孩，每天花2小时路程上学，其实就是“教育城镇化”衍生出新的上学难问题的表现。

③ 21世纪教育研究院杨东平院长2017年12月1日在第三届中国农村小规模学校联盟年会上的发言。

④ D. C. 诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：上海三联书店，1994年，第12页。

就提出,政策研究具有理念和方法合二为一的基本特征,即政策制定不但应秉持人本理念,还需要借助严谨的科学方法,从而达到用科学研究方法来服务于人本理念的目的,但是这种将理念和方法合二为一的积极构想后来并未能够得到实现。并且政策科学在人本理念和科学方法的基础上分化出两种截然不同的取向,政策科学研究的一个分支继承了拉斯韦尔的人本理念,从“人文科学”或“道德科学”^①的立场展开政策科学分析研究;另外一个分支则主张将政策科学研究全盘实证化、科学化,将政策科学建立在统计调查、实验研究、微模型计算等量化研究方法的结果基础之上。经由拉斯韦尔建立的政策科学在后来发展的过程中,两个分支最大的分歧在于如何看待和处理价值的问题上,秉持人本理念的一方着眼于在“道德的意义上”研究政策,因之涉及价值的问题;坚持科学方法的一方并不关注政策本身所蕴含的价值意义,仅仅侧重研究政策的科学性及其可能出现的相关影响。

西方政策科学因在价值问题上的分歧后来分化成两个分支,对于二者分野的讨论有研究者基于哲学的高度提出,不论是因为实际的理由还是由于理论的需要,将政策研究简单二分为价值层面和事实层面都是不可取的,应尽量避免价值和事实走向两极化,并思辨地设想通过一整套逻辑的方法,在政策所涉及的价值和事实之间寻找平衡点。尽管持续有学科统整的论调提出,但是在政策研究的圈子内,意见分歧仍持续不断。^②以拉斯韦尔为鼻祖的西方政策科学,在发展过程中逐渐形成了各有侧重的两种不同取向,一种是立足于政策关涉的道德与价值而形成的价值决策取向;另一种则是建立于科学量化的研究工具和方法之上,展开公共政策的制定与决策是否科学的理性研究,即理性的决策取向。当然两种取向的政策研究并不必然相互排斥,仅仅是因为对于价值的立场不同而造成的各有侧重。随着西方公共政策科学传入我国,同样不可避免地承袭了西方公共政策科学的理论背景和思维框架,并对我国政策科学的发展造成了深远的影响。延伸至教育政策研究领域,同样出现了教育政策的理性取向与教育政策的价值取向。

2. 城乡义务教育学校布局统筹政策的理性取向分析

教育政策的理性取向试图从完全客观的立场出发展开政策的设计和实施,从而能够有效地解决目前出现的教育问题。过去30年,我国城乡义务教育学校布局统筹政策从“乡村分散型”到“城镇规模模型”的发展变化过程,可以看出从“一村一校”完全缺乏科学理性的乡村学校随意建校,到因应城镇化趋势实现教育资源配置效率的“城镇规模模型”学校布局的完全经济理性思维,显现出学校布局从完全缺乏理性到完全走向理性的一个路向,教育决策部门面对优质教育资源有限的现实和农村教育发展的需要,加之农村学龄人口不断减少带来教育资源配置的困境,通过“城镇规模模型”城乡义务教育学校布局统筹政策来破解农村教育发展过程中,教育资源分布过于分散,农村学校质量效益差的问题,从理性决策的角度提高教育资源的利用效率、实现规模效益。从教育政策的理性取向分析“城镇规模模型”学校布局确实能够把原先农村地区分散的教育资源很好的整合起来,通过扩大学校规模降低生均成本,实现规模效应、提高教育资源的统筹配置效率,使有限的教育资源发挥最大效益。

“城镇规模模型”城乡义务教育学校布局统筹政策,在政策设计和实施过程中重点考虑的是学校的规模、服务范围、服务人口等客观可量化的操作因素,对于学生上下学的距离、学生远离父母后家庭亲情的缺失、学生家庭经济负担、农村学校的社会文化价值等关乎公平、涉及价值的因素却很少考虑。由于缺乏公平与价值的关照,城乡义务教育学校布局统筹政策被异化为“撤点并校”,多地教育行政部门都将学校布局调整理解为“撤点并校”,也就是撤并农村学校进而扩大城镇学校的规模,让所有农村学生进入城镇寄宿。异化的“城镇规模模型”城乡义务教育学校布局统筹政策,完全背离了地区经济社会发展的实际情况,一味地追求城镇学校的规模效益和农村小规模学校撤并的数量和速

^① 福斯特认为,教育管理与其说是一门具有实证化、数量化、客观性和普适性的“科学”还不如说是一门具有道德价值取向的“人文科学”或“道德科学”来的更恰当、更鲜明。

^② 余惠冰《香港教师公会的政策议论》,香港中文大学博士论文,2000年,第33页。

度，其实这种异化就是将教育政策的理性取向推至极致的一种后果，完全不去考虑价值的问题，导致教育政策在实施中出现了很大问题。

“城镇规模型”城乡义务教育学校布局统筹政策，带来的直接后果是农村学校迅速向城区集中的问题，以西部经济发展较为落后的甘肃省为例，从2008年开始提出了“四个集中”的城乡义务教育学校布局统筹政策，即坚持“高中、初中阶段学校向县城集中，小学向中心乡镇集中，学前教育向中心村集中，新增教育资源向城镇集中（简称为四个集中）”的规模办学思路。^①在各地政府自上而下的强力政策推动下，中西部多地超过5千人的中小学已不在少数，甚至出现了规模超过万人的“巨型中学”，县镇的中小学规模迅速扩大，形成了一股兴建城镇大规模学校的风气。这些“巨班大校”最终导致优质教育资源被学校规模和班级规模所消解，出现了有规模而不经济的问题，同时农村学校向县镇的迅速撤并也带来了农村学生新的上学难问题。“城镇规模型”学校布局政策主要是基于提高教育效率的角度考虑的，基本立场就是客观的价值无涉，是在一种理所当然、不证自明的前提下，运用一系列客观可量化指标制定和实施的一种具有理性取向的教育政策。

3. 城乡义务教育学校布局统筹政策的价值取向分析

教育政策的价值取向则是将关注重点放在对教育政策的道德思考和价值公平追问上，基于价值立场去讨论教育政策的道德意义，以便在此基础上寻求正确的行动，进而试图用教育政策实现更为公平和普惠的教育愿景。拉斯韦尔在政策科学创建之初，就不断强调政策科学与其他应用科学的最明晰界限在于“政策科学的受众是社会生活中的人，从解难的观点出发，其目的是为了处理人类社会发生的事情。”^②查尔斯·泰勒等人也认为，“政策制定应当承担社会的责任，为创造一个更加公平正义的社会而努力，应当不断检视政策的价值体系是否与理性的生活模式相一致，及做理想的社会抉择”^③。可见政策科学的价值取向向来为研究者们所重视，政策科学从始至终是服务于人的诉求、以人为目的，只有强调人的目的才能制定公平正义的公共教育政策。

“城镇规模型”学校布局政策，主要是基于城镇化大趋势会造成农村消失的判断，既然农村必然会消失，为什么不直接把学校集中布点在城镇，这样既能够顺应城镇化的历史发展趋势，又可以提高资源的利用效率、迅速提升农村教育的办学水平。我们暂且不去讨论这样一种对农村社会发展趋势的判断是否正确，从当下实现社会的公平正义来说，“城镇规模型”学校布局政策对于农村学生又意味着什么？为了适应集中办学，解决上学路途远的问题，发展寄宿制学校成了当前“城镇规模型”布局的普遍做法。由于前期农村学校撤并和“城镇规模型”学校布局发展过快，农村学生进入城镇寄宿又出现了大量的新问题，国内有大量的调查研究指向当前农村寄宿制学校建设发展中遇到的问题是：（1）低龄寄宿；（2）生活设施不足；（3）学生食宿和卫生健康存在问题；（4）学生的亲情缺失和心理健康问题；（5）对学业成就影响；（6）校园安全和上下学安全问题。^④

因为农村学校被撤并，学校布点到了城镇，甚至很多幼儿园都变成了寄宿制幼儿园，使幼儿园小朋友和低年级小学生失去了和父母在一起生活所得到的亲情与快乐，缺乏和父母的交流与沟通，造成了农村学生的亲子分离问题。对于寄宿制学校的儿童来说，寄宿并不必然产生问题，但是当问题的讨论回到儿童的基本情感需要时，缺乏家庭亲情滋养产生的问题就不可避免地出现了。此外，由于寄宿

^① 白亮、张竞文《农村学校布局变化三十年的制度原因分析——基于农村基础教育投入管理体制的观察》，《教育发展研究》2014年第10期。

^② 伍启元《公共政策》，香港：香港商务印书馆，1989年，第23-27页。

^③ 查尔斯·泰勒《公民与国家之间的距离》，李保宗译，载汪晖、陈燕谷主编《文化与公共性》，北京：生活·读书·新知三联书店，1999年，第199-220页。

^④ 此类论文有鄂志辉《农村学校布局调整的十年政策议题与走势》，《教育研究》2011年第7期；白亮《西部地区农村学校布局调整研究——基于甘肃省山丹县的调查与分析》，《教育与经济》2012年第1期；董世华《我国农村寄宿制学校问题研究》，华中师范大学博士论文，2011年。

制学校的标准化、规范化无法达标,大部分学校后勤配套设施无法到位,不能满足学生寄宿的基本要求。很多地方因为不具备寄宿条件,只好由父母或爷爷奶奶在城镇租房陪读,这无形中又加重了家庭的经济负担。“城镇规模型”学校布局政策最充分的理由就是顺应城镇化趋势,集中优质教育资源,让城镇教育带动农村教育迅速发展,让农村学生接受优质教育。其实,教育城镇化并没有错,也没有人毫无理由地反对通过“城镇规模型”布局促进教育城镇化。但是有些道理并不复杂,如果从三四岁开始就寄宿在幼儿园、独自乘坐校车的幼儿或者因为陪读给家长带来诸多不便的幼儿都是我们自己的孩子,看问题的视角就会越来越接近,解决问题的方法就会更符合实际。由于对规模效益的过度追求,导致公共教育政策的天平更多偏向于理性,放弃了对道德关照和社会公平的考量。

三、城乡义务教育学校布局统筹政策的价值定位与选择

1. 正确把握新时期城乡发展关系,确定城乡义务教育学校布局统筹政策的价值定位

要实现城乡义务教育学校布局统筹政策的精准价值定位,首先有赖于正确理解和把握新时期我国城乡发展关系。新时期我国城乡发展关系将会出现什么样的变化呢?党的十九大报告提出:实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。由党的十九大报告可以看出,从国家战略层面看,我国的城乡关系正在发生着一个重大的转型。为什么在十九大报告中专门谈这个问题,原因在于国家已经开始有意识地纠正很长一个时期以来社会意识对于城乡发展关系的错误判断,在社会意识上很多人不理解为什么要实施乡村振兴战略,认为城镇化是一个大的发展趋势,未来乡村社会人口会不断向城镇转移,未来乡村社会会被城镇化吞没。乡村都没有人了,为什么还要去投入、还要去振兴?

但事实上,目前我国经济社会发展过程中的“灰犀牛风险”^①不断加剧,党和国家为了防范和化解风险,促进经济社会的健康发展,全面进行产业结构的升级调整,这种升级调整需要有强大的智力支持,对科技和知识的要求非常高,可以说产业结构的升级调整与科技和知识之间存在着高度的依赖关系。新科技对于低端劳动力的排斥是很严重的,现在大量的农民工进城务工基本都集中在科技含量不高的劳动力行业,因为受到产业结构的升级调整可能很多人在城镇找不到工作,因此国家必须考虑在乡村进行新的产业布局。同时,乡村振兴战略是党和国家顺应我国社会主要矛盾的变化,化解长期以来困扰我国经济社会发展的“三农问题”,解决农村地区经济社会发展不平衡不充分的问题,增强广大人民群众的获得感和幸福感,从而优化城乡关系、促进社会和谐的重大战略举措。这就为思考城乡关系提供了一种新的判断,城镇化是一个大的发展趋势,但是农村社会的长期存在也是一个发展趋势。对城乡关系的思考不应该是一种非此即彼的二元对立思维,应该是一种城乡互补融合发展的判断。

长期以来,全社会对于城乡发展关系的判断主要都是基于城镇化这一思维展开的,缺乏对于乡村振兴的思考,导致出现了城乡发展关系战略上的误判。同样城乡义务教育学校布局统筹政策的制定和实施,也仅仅考虑到了城镇化一个维度,这就必然引发教育城镇化思维在理论和实践层面影响区域教育的发展。在理论上研究者提出“农村教育的希望在城镇而不在农村”;在实践中,提出用教育促进城镇化的发展思路。在对县域内优质教育资源的分配上,县镇学校不仅享有硬件建设和经费投入上的优先权,而且更是通过教师资源的配置实现优质教育资源的县镇化。县域内优质教育资源通过政策杠杆不断集中到县镇,在县镇形成了优质教育洼地,正是这样一种对于农村和农村教育发展方向的战

^① “灰犀牛风险”:非洲的灰犀牛体型庞大,人们很容易看到,防其攻击并不难,但如果缺乏准备,等灰犀牛冲过来,再躲闪就已经来不及了,就会发生悲剧。习近平总书记在2017年的中央经济工作会议上谈到了防范我国经济社会发展中的“灰犀牛风险”问题。

略误判，导致优质教育资源不断向城镇集聚。通过城乡义务教育学校布局统筹政策将农村教育全部集聚到城镇集中办学的做法，在城乡发展关系的判断上是一种“以城化乡、以城代乡”的反映，是对城乡发展关系误判的产物。因为对城乡发展关系的错误判断，开始用城市教育替代农村教育，通过教育城镇化的办法推进城镇化速度。这种做法必将造成国家多年来对农村教育的大量投入付之东流，农村教育资源闲置与城区教育资源紧张并存的结构浪费，导致最终出现“城挤乡空”的义务教育发展困局。因此，在新时期城镇化发展和乡村振兴战略背景下，对于城乡发展关系战略判断必然是综合新型城镇化和乡村振兴两个维度，提出的农村社会和农村教育发展的阶段性判断。

正是在这样一种城乡互补融合发展的新型城乡关系背景下，国家提出推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量教育的问题。推动城乡义务教育一体化发展最关键的问题就是城乡义务教育学校布局的统筹，因为推动城乡义务教育一体化发展的关键就在于城乡义务教育资源的分配，而义务教育资源分配最直接和最主要的方式就在于义务教育学校布局。因此，必须在正确把握新时期城乡发展关系的基础上，精准确定城乡义务教育学校布局统筹政策价值定位，才能做好未来一个时期城乡义务教育学校布局的统筹工作，只有抓住了这一关键问题，才能在真正意义上实现城乡义务教育一体化发展的战略目标。既然城乡是一种互补融合发展的关系，那就不可能出现城镇代替农村的现象，那么城乡义务教育学校布局统筹政策的价值定位就应该是一种城乡教育互补融合发展的价值定位，而不能一味地追求用城镇教育替代农村教育的价值路向，合并农村学校，使其完全集中在城镇并形成“规模型布局”。

2. 坚持“以方便城乡学生接受优质教育”为政策出发点，整合城乡义务教育学校布局统筹政策两种决策取向

西方政策科学在创立之初，拉斯韦尔就设想科学方法和人本理念在政策设计和执行中的完美结合，但是由于政策研究对价值问题的分歧产生了不同的研究偏好，出现了理性决策取向和价值决策取向的不同研究分野。两种研究分野在后续的学科发展过程中各行其是，针对这一问题有很多研究者从不同角度思考整合两种取向，但是这一问题并未得到完全解决，并且很多讨论也存在巨大争议。不可否认的一点是将政策研究的两个方面完全割裂开来显然是极不可取的，这一点在政策科学研究领域已经形成了共识，因为理性取向和价值取向是政策科学的硬币两面，应相互渗透、同时存在、不可偏废。公共政策的制定应着眼于理性和价值之间的平衡，在两个方面都应该得到很好的体现，实现科学的理性决策取向和人本的价值取向的和谐统一。有研究者提出城乡义务教育学校布局统筹政策“应走向科学化、民主化、道义化”^①，就是将政策科学理性和价值的取向完美的结合，而不是顾此失彼只看到科学理性而不顾价值。

在城镇化进程中，随着农村学龄人口不断减少和城镇化水平的不断提高，中西部农村地区学校生源不足、学校布局分散、规模小质量低的矛盾日益突出。撤点并校、集中办学、追求规模效益成了主流的政策选择，在一种“农村教育城镇化”思维的引导下，优质教育资源被以城乡义务教育学校布局统筹政策的名义集中到了城镇的中心校，一大批农村小规模学校被调整和撤并，由此给农村学生带来了新的上学难、上学远、上学负担重等问题。办好农村小规模学校，要充分认识到办好农村小规模学校的重大价值和意义，不能随意地人为撤并。首先农村小规模学校是保障无法进城就读的社会弱势群体的公平底线，有助于解决农村学生上学难、上学远、上学负担重等问题。其次如果不能优化农村小规模学校发展，农村学生会进一步向城镇流动，加剧县镇“巨班大校”问题。因此，城乡义务教育学校布局统筹政策，必须坚持“以方便城乡学生接受优质教育”为其政策出发点，要实现方便城乡学生接受优质教育的目标，就需要扩大优质教育资源的覆盖面，做到优质教育资源在城镇和乡村全域覆盖。如果仅仅把优质教育资源都集中在城镇形成“城镇规模型”学校布局，那么农村学生就会

^① 刘善槐 《我国城镇义务教育学校布局调整研究》，《教育研究》2015年第11期。

不断进入城镇学校就读，乡村学校就会不断消失，没有学校的乡村又如何实现党的十九大提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明”的美丽乡村目标呢？因此，城乡义务教育学校布局统筹政策的基本出发点就在于“以方便城乡学生接受优质教育”，唯有如此才能实现农村教育和农村社会的健康发展。城乡义务教育学校布局统筹政策实施无论从前期规划的制定，还是后期的具体实施，都必须从当地社会经济发展实际情况出发，综合考虑地理环境特点、人口分布状况、交通状况、社区和公众意愿等因素，科学规划城乡学校的布点。不论是出于优化教育资源配置的考虑，还是追求学校规模效益的目的，布局统筹政策的基本前提是“方便城乡学生接受优质教育”，以此为政策出发点根据各地的实际情况，优化教育资源配置。

城乡义务教育学校布局统筹政策，如果单纯从提高教育资源的配置效率、实现规模效益的角度考虑，就应该把缺乏科学规划布局的“一村一校”集中到中心乡镇和城区，形成“城镇规模型”学校布局。但是“城镇规模型”学校布局必然会造成边远地区和贫困山区学生上学路途遥远、经济负担加重等问题，导致出现新的上学难。诱发寄宿制学校低龄寄宿、学生缺乏家庭亲情滋养等一系列关乎农村学生健康成长的问题。在城乡义务教育学校布局统筹的过程中，“一村一校”的学校布局，显然是一种未能进行科学规划的行为，具有很大的随意性，在高速城镇化的今天对村小的无尽乡愁和留恋，也并不符合学校布局科学规划、优化教育资源配置的教育发展时代精神。但是，如果一味地从提高教育资源的配置效率、实现规模效益的角度，让农村学校进城形成“城镇规模型”学校布局对农村学生和农村社会显然并不公平。因此，在城乡义务教育学校布局统筹政策实施的整个过程中应该在理性决策与价值公平之间寻找一种平衡，在方便农村学生接受优质教育的基础上，对农村地区的学校进行科学规划布点，而不是简单的让农村学校进城，实现农村教育城镇化。

3. 把握“农村义务教育健康发展”的政策诉求，关注教育效益追求中的价值取向

现代西方经济学中的效率指配置效率是一个静态概念，用来描绘资源在最有效使用时的状态，这个状态是生产效率与个人效用的均衡。当人们说某种资源配置是有效率的，就表明它达到了最优配置状态。^① 不论效率是指生产效率还是配置效率，从其本质意义上来说都是指最有效地使用社会资源以满足人类的愿望和需要。从教育经济学的视角出发，主要是追求投入与产出之间的最优状态，即用最小的投入获取最大的产出，教育经济研究的基本问题就是如何提升效率的问题。在教育研究领域，从教育经济学和教育管理学角度出发进行的教育效益研究带有明显的经济学和管理学的倾向，没有能够从教育学“促进人的全面发展”角度出发来考虑这一问题，具有很大的局限性。

城乡义务教育学校布局统筹政策实施之后，各种评估研究的共识认为提高了教育资源的利用效率，促进了农村地区教育资源的合理配置，学校布局从以前缺乏科学规划的无序小规模“一村一校”转变成了具有一定规模效益的“城镇规模型”学校布局，原先小规模农村学校有限的教育资源得到集中使用，城镇规模型学校所拥有和可支配的教育资源大大增加，从而使分散的教育资源得到了优化配置，形成了教育资源的集聚效应，原先小规模“一村一校”面临的教育资源利用效率低下的问题得到了很好的解决。这样的评估研究都是基于教育经济学效率、经济的视角，运用一系列科学量化的指标体系来评价城乡义务教育学校布局统筹政策的教育资源利用效率问题，缺乏在真正意义上对教育效益的全面深刻理解。学校教育机构与其他生产组织不同，学校教育的根本目的在于培养人，而其他生产组织在于通过生产产品实现利益最大化，作为培养人的教育机构是不可能与其他社会生产组织一样，通过最小化其成本追求最大化的利益。因此，对于教育效益的理解决不能仅仅从效率、经济的视角出发，而应该站在“促进学生全面和谐发展”的根本立场，也就是说对于教育效益的理解一定要基于学生生存和发展。可见脱离教育的价值诉求一味去追求数量与效率，就会丧失对于教育本体功能的关注，缺乏教育本体功能关照的教育效益是没有任何意义的。如果一味地基于教育资源的利用效

^① 周芬芬 《效率与公平：农村中小学布局调整的目标冲突与协调》，华中师范大学博士学位论文，2008年，第86页。

率、规模效应去评判教育政策，那必然会导致学校教育走上“学校工厂”的歧路。

从“一村一校”的乡村分散布局向城镇规模型学校布局的变化，城乡义务教育学校布局统筹政策力图优化整合分散的乡村教育资源，通过形成规模效益从整体上提升农村教育的办学水平，但是随着城镇学校规模的迅速扩大是否在真正意义上带来了教育效益的提升？城乡义务教育学校布局统筹政策从根本上说就是要坚持“统筹配置城乡教育资源，方便学生接受优质教育”的立场，即科学合理地配置城乡教育资源，让学生能够就近入学接受优质教育，而不是把优质教育资源都集中在城区，“用教育促进城镇化”。农村学生大量涌入城镇就读，其根本原因就是城乡间教育的巨大差距、不均衡发展，农村学生追逐优质教育资源的結果。因为优质教育资源都集中在县镇学校，致使农村学生不得不付出巨大的代价（上学路途遥远，上学难、回家难，租房、父母陪读）去接受“优质的县镇教育”。事实上，“巨班大校”的县镇教育是一种被稀释的优质教育，从表面上看孩子可以到县镇学校读书，可以获得高质量的教育机会，但是由于班级规模过大，无论在班级学习环境，还是在孩子可能获得的教师的个体化关注方面都受到严重影响，优质教育的效果被大班额稀释了。^①可见，通过扩大学校规模，提高学校的资源利用效率并不必然带来教育效益的提升，只有摒弃办学过程中的经济理性思维，让农村学生公平地享受到优质教育资源，才能在真正意义上提升教育效益。

从21世纪初开始全面实施的城乡义务教育学校统筹布局政策，不可否认地受到了“经济理性”思维的影响，是教育行政部门在面对农村地区教育发展不平衡、不充分问题时做出的一种政策选择，试图通过统筹政策来提高教育资源的利用效率，破解优质教育资源供给能力不足的矛盾。但是，教育效益提升不单单是降低生均成本和各项教育资源的利用效率提高，更重要的体现在为学生提供优质的教育服务、促进学生的全面发展上。因此，应该全面分析、科学理解城乡义务教育学校布局统筹政策，不能将城乡义务教育学校布局统筹政策简单理解为“撤点并校”。同时应该建立一种科学的政策绩效观，对于城乡义务教育学校布局统筹政策的绩效评估决不能简单的定位于政策实施前后农村小规模学校数量的减少和农村学校规模的变化，而应该立足于“农村义务教育的健康发展”的政策诉求，以保障农村学生接受优质教育为根本出发点，消除城乡二元结构壁垒，均衡的配置优质教育资源，实现城乡之间教育的均衡发展，扩大优质教育资源的覆盖面，实现优质教育全域化。在科学预测县域内学龄人口流动变化趋势、有序规划区域学校布局的基础上，统筹配置城乡义务教育资源，科学合理地“调、增”和“撤、并”农村学校。科学、全面地理解城乡义务教育学校布局统筹政策，必须从根本上认识到政策价值取向体现出的广大农民群众及其子女对优质教育的吁求，围绕着有利于“农村义务教育健康发展”，让更多的农村学生公平地接受优质学校教育。

责任编辑：朱志峰

^① 秦玉友 《教育城镇化的异化样态反思及积极建设思路》，《教育发展研究》2017年第6期。