

### 农村中小学布局调整对农户家庭负担的影响

孙翠清 崔奇峰

从 2001 年起开始实施的农村中小学布局调整政策的目标是“按照优化教育资源配置的原则，合理规划和调整学校布局，合并分散的教学点，缩减农村中小学集中办学，提高办学效率”，也即“撤点并校”。但是各地政府在实施该政策时片面追求学校撤并的数量和速度，忽略了农村的实际情况和农户的实际需求，使得农村中小学布局调整过程中出现了诸多问题，除了农村校车事故外，撤并学校给农户家庭增加的负担是一个值得关注的问题。为了制止盲目撤并学校的行为，国家在 2012 年出台了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》（国办发[2012]48 号），要求“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。”

尽管盲目撤并学校的势头被扼制，但已经被撤并的学校将难以恢复，其给农户家庭造成的负担将会长期存在。因此对农村中小学布局调整造成的农户家庭负担进行深入分析，能从义务教育需求方的角度对该政策进行评价，并将能为我国制定未来的农村义务教育学校布局政策提供参考和依据。本文使用农户调研数据分析了农村中小学布局调整带给农户家庭的负担并提出相关的政策建议。

## 一、数据来源及基本情况

本文使用实地调查的数据进行研究，调查对象是家中有小学生的农户家庭。选择小学生家庭进行调查是因为在本轮农村中小学布局调整过程中，农村小学校 and 教学点的撤并幅度（撤并了 47.5%）大于农村初中学校的撤并幅度（撤并了 28.9%），并且小学生的自理能力比初中生要差，受农村中小学布局调整的影响要大于初中生。

本文选择了内蒙古 A 县和河北省 B 县作为调研样本县，共随机调查了 82 户样本农户，其中内蒙古 30 户，河北省 52 户；男生 40 名，女生 42 名；一年级学生 18 人，二年级 12 人，三年级 9 人，四年级 12 人，五年级 16 人，六年级 15 人。

## 二、农村中小学布局调整给农户家庭造成的负担分析

### (一) 增加了学生上学距离和时间

在 82 名学生样本中,不在本村小学校上学的学生有 70 名,占全部样本的 85%,这些学生所在的村原来都设有小学校,但在农村中小学布局调整过程中陆续被撤销。本文以农村中小学布局调整前后学生上学距离之差来衡量布局调整对学生上学距离的影响,以布局调整前后学生上学往返时间之差来衡量布局调整对学生上学时间的影响,这里的上学往返时间不考虑学生乘坐何种交通工具。

农村中小学布局调整后小学生上学距离平均增加 16 公里,是调整前的 4.6 倍。其中,布局调整后河北省小学生上学距离平均增加了 5.4 公里,调整后是调整前的 10.9 倍;内蒙古小学生上学距离平均增加了 32 公里,调整后是调整前的 4.1 倍。

农村中小学布局调整后,学生上学往返时间平均增加 39 分钟,是调整前的 2.3 倍。其中,布局调整后河北省小学生上学往返花费时间平均增加 27 分钟,调整后是调整前的 4.2 倍;内蒙古小学生上学往返花费时间平均增加 59 分钟,调整后是调整前的 2 倍。

### (二) 改变了学生的上学方式

在农村中小学布局调整之前,那些本村有小学校的学生可以自己走路或骑自行车上学,而布局调整后,学生的上学方式

发生了改变。

布局调整后，82 名学生样本中有 24 名学生离家住宿，占全部样本的 29%，其余 58 名学生为走读生。本文所指的住宿包括住校、住亲戚家或在学校附近租房。

在 24 名住宿生中，住校的有 3 名，住亲戚家的有 2 名，租房的有 19 名，住宿生样本中租房的学生比例达到了 79%。分析原因有两个方面，一是部分学生家庭距离学校较远，无法每天走读；二是由于学校宿舍不接收低年级学生，低年级学生只得在学校附近租房由家长陪读。

在 58 名走读生中，有 44 名学生自己上学，14 名学生由父母或爷爷奶奶等长辈接送。在河北省，学校出于安全考虑，要求四年级以下的小学生必须由家长接送或者乘坐出租车，只有五年级以上的学生才允许独自骑自行车上学。在农村中小学布局调整前，本村有学校的学生可自己走路去上学，布局调整增加了部分学生家长接送孩子的负担。

在 58 名走读生中，有 3 名学生走路上学，占 5.2%；有 14 名学生能由家长亲自接送，占 24%；有 34 名学生乘坐出租车上学，占 59%，学生所乘出租车通常都是严重超载，交通安全没有保障。

农村中小学布局调整使得大量本可以走路上学的学生不得不改乘交通工具上学，增加了交通安全风险，而部分本可以走

读的学生不得不寄宿。家长亲自送子女上学，则减少了他们的劳作时间，直接影响了他们的收入。

### （三）增加了学生各项教育费用

#### 1. 增加了学习费用

本文将学生的学习费用分成两个部分：学生交给学校的费用和学生校外学习费用。学校收取的费用标准按国家规定执行，因此农村中小学布局调整对学生交费影响不大。但布局调整对学生的校外学习费用影响较大，原因是合并校通常位于县镇等经济中心地区，教育环境比农村发达，学生可购买各类课外学习资料和可报的辅导班增多，相应花费会增多。如果不撤并学校，学生在原来的学校就读，校外学习花费很少，尤其是课外学习资料和课外辅导班花费甚至没有，而布局调整后学生增加了课外学习资料、课外辅导班、文具和其他支出。农村中小学布局调整前后，学生校外学习费用支出平均每人增加 602 元/学期。

分地区来看，内蒙古学生校外学习费用支出是河北省的近 3 倍。产生这一差距的原因是内蒙古的小学校撤并范围较大，合并校通常位于县城及周边经济中心地区，教育环境与撤并校所在的农村存在较大差距，学生课外花费骤然增加；而河北省的小学合并校通常是乡镇的中心小学，学生教育环境的改变相对小一些。

## 2. 增加了交通和食宿费

如果学生能在本村学校上学，则学生的交通和食宿费的现金支出基本为零。本文认为在农村中小学布局调整后，学生的交通费和食宿费支出即为由于布局调整所增加的费用。在 58 名走读生中，有 36 名学生交通费增加，平均为 791 元/学期；有 49 名学生在学校的伙食费增加，平均为 693 元/学期，走读生的交通和伙食两项费用合计平均增加 1076 元/学期。

在 24 名住宿生中，回家的交通费平均为 81 元/学期，住宿费从 0~3000 元不等。其中 4 名住学校宿舍学生的住宿费为 0，而由家长在校外租房陪读的学生的房租平均为 1329 元/学期，住宿生的伙食费和零花钱平均为 1412 元/学期，住宿生的交通、住宿和伙食三项费用合计平均增加 2631 元/学期。

## 3. 学生家长因照顾孩子上学收入减少

农村中小学布局调整后，部分学生家长由于接送子女或者陪读而减少了劳动时间或者放弃了更高收入的工作机会。因此，除了学生的学习费用和交通食宿费之外，学生家长收入的减少同样增加了农户家庭的经济负担。

在 82 名学生样本中，有 28 名学生家长由于要照顾学生上学放弃了更高收入的工作机会，占 34%。这 28 名学生家长因放弃工作而减少的收入从 0.5 万~3 万元/年不等，平均为 1.3 万元/年。

### 三、结论和政策建议

根据前文的分析结果，农村中小学布局调整后，学生上学距离和上学往返时间都大大增加，上学方式也发生了改变，由此导致了学生的各项教育成本上升，也影响了家长的正常工作或劳动，大大增加了农村学生的家庭负担。针对以上这些由农村中小学布局调整引发的农村家庭教育负担问题，本文提出以下政策建议。

#### 1. 树立以学生为本的教育供给模式。

根据经济学基本原理，商品或服务供给由需求决定。但我国农村义务教育的供给模式是自上而下的供给，其供给水平不是由其服务对象——学生的需求决定，而是由政府和教育部门的意志决定，导致学生只能被动地适应教育供给。校车惨剧的频发警醒我们必须改变农村义务教育供给模式，要始终以主动服务于学生为目标。

#### 2. 增加教育经费投入，减轻学生家庭教育负担。

在本轮农村中小学布局调整政策的实施过程中，学生由于上学距离远所增加的一系列费用，包括交通费、住宿费、伙食费等，以及学生家长收入的减少都由学生家庭来承担，这显然与国家“减轻农民负担”的政策取向相违背。农村义务教育作为一项典型的公共服务，政府必须要在农村中小学布局调整过程中增加投入，比如为学生提供规范校车、改善学生住宿条件、

改善学校伙食等等，防止学生因家庭教育负担过重而辍学。

### 3. 改善合并校基础设施建设，提高农村基础教育总体水平。

政府必须增加对合并学校的软硬件的投入，包括提升学校基础设施，加强对教师的培训，改变农村基础教育的总体水平，缩小城乡教育水平差距。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：[iae@caas.cn](mailto:iae@caas.cn)

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>