# 20世纪美国农村学校布局调整策略及对我国的启示

樊　涛　曲铁华
（东北师范大学，吉林 长春 130024）

**摘　要**：20世纪，美国采取学校合并和建立学校交通制度等一系列配套措施对农村学校布局进行了持续的调整。其渐进的政策推行以及各项政策间的相互补充、配合，是实现农村教育资源有效整合的关键。我国农村学校布局调整政策在实施过程中存在盲目撤点并校、过度关注寄宿制学校而忽视公共校车制度建设、配套设施偏离“就近入学”原则等问题。合理借鉴美国农村学校布局调整的策略和经验，有效利用小规模学校，以寄宿制学校与校车“两条腿走路”，是现阶段实现我国农村教育资源整合的合理逻辑。

**关键词**：农村学校；布局调整；撤点并校；寄宿制学校；校车
**中图分类号**：G649　**文献标识码**：A　**文章编号**：1672-4038（2014）01-0089-06



自19世纪中期开始，美国人逐渐认识到，建立集中、规模较大的学校能够确保学校教育的实施，同时也是提高教育质量和效率的基本手段。美国社会工业化对人口的聚集效应及其所带来的乡村聚落萎缩，直接导致了农村地区仅有一位教师或一间教室的“一师学校”（One-teacher School）、“一室学校”（One-room School）的大量存在。在这些学校里，某些基本的现代教学原则，如分班、分年级教学都难以实施，儿童的学习时间和学业水平也因此受到影响。

在对城市优质教育的追求和城乡教育平等的民主意识的影响下，1895年，美国全国教育协会（National Education Association）成立“农村学校12人委员会”。该委员会于1897年公布报告，对19世纪后期个别地区关于学校合并的自发措施给予积极的肯定，同时迫切要求对农村学校实行集中化管理。之后不久，实践层面的学校布局调整在美国各地逐步展开。进入20世纪之后，这一进程大大加快，而且在地广人稀的农村地区，学校布局调整进行得尤为深刻和普遍。

## 一、学校合并：美国农村学校布局调整的实现方式

进入20世纪，美国兴起了一场包括农村教育在内的促进农村社会变革的“农村生活运动”。农村学校的合并由起初零星的、自发的行为逐渐演变成为席卷全国且持续进行的“学校合并运动”。

### （一）学校合并的两次高峰

1911年，印第安纳州新增合并学校13所、明尼苏达州新增60所、堪萨斯州75所、华盛顿

收稿日期：2013-10-15
基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地2009年度重大研究项目（2009JJD880007）
作者简介：樊涛（1985-），男，辽宁沈阳人，东北师范大学教育学部博士研究生，主要从事中国近现代教育史、学校制度改革研究；曲铁华（1962-），女，辽宁铁岭人，东北师范大学农村教育研究所研究员，东北师范大学教育学部教授，博士生导师，主要从事中国教育史、教师教育研究。



?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

州 120 所、俄克拉荷马州 86 所、弗吉尼亚州 100 所、路易斯安那州 210 所、艾奥瓦州 60 所。在一些地区合并学校的学生已经占据绝大多数，如：马萨诸塞州小规模学校的数量是合并学校的两倍多，但多达 96%的学生在合并学校就读。[1] 1919 年至 1929 年间，美国南部农村地区一师学校数量减少 37%，西部地区减少 32%，东部地区减少 23%，形成了学校合并的第一个高峰。[2] 虽然在 20 世纪 30 年代，经济大萧条对学校合并运动产生了很大冲击，但是直至第二次世界大战期间，学校合并运动依然以各种方式坚持进行。在 20 世纪 20 年代，全国约有 31%的中小学教师在一师和一室学校任职，到 1940 年则降为 15.2%。[3]

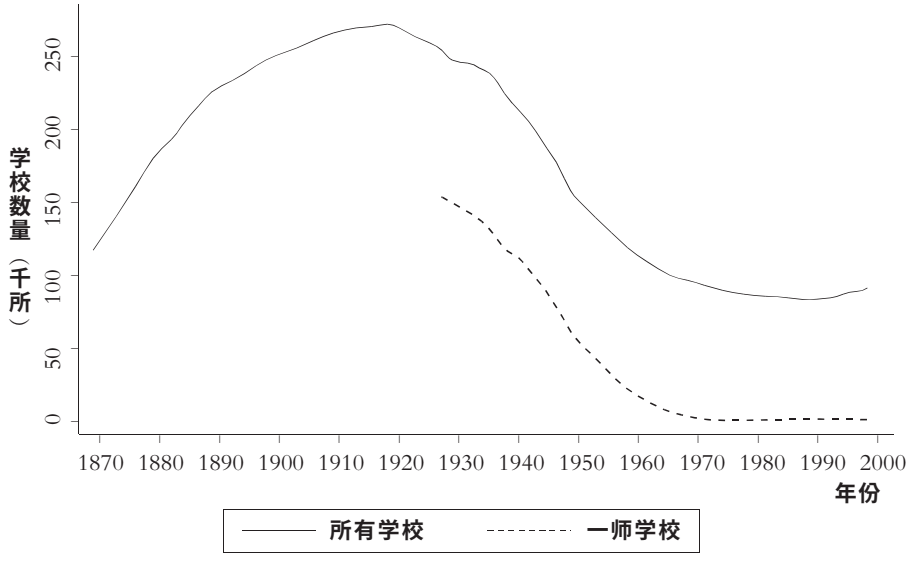
20 世纪 50 年代到 60 年代，美国在经济复苏和苏联卫星上天的内外因素作用下，再一次掀起学校合并的浪潮。同时，以詹姆斯·科南特为代表的教育人士重新提出小规模学校无法提供现代社会所需的教育，应当以大规模学校取而代之的观点，这更加剧了农村学校布局的进一步调整。50 年代初，美国的“一师学校”大约有 6 万所，经历了这一轮的合并，到 70 年代年下降到 0.2 万所。此后，学校合并运动趋于平稳。到 20 世纪末，学区数量由 30 年代的 12 万多个减少至不到 2 万个，公立学校数量也由近 20 万所减少到 6 万所。30 年代初美国公立小学有 238306 所，其中的“一师学校”就有 149282 所，占 62.64%，在学校合并运动的推动下，到 2000 年仅剩下 411 所，只占到很小一部分。[4]

（二）学校合并带来的变化

根据图 1 和图 2 所呈现的数据，在学校合并运动的持续、有力推动下，美国在保持人口持续增长的同时，公立学校的数量逐渐减少，学校规模大幅度提升，到 2000 年学校平均规模约是 1900 年的 9−10 倍，基本达到了 19 世纪末 20 世纪初拟定的整合学校规模。学校规模和数量的变化，直接导致了学校布局的变化，同时也带来了农村教育的一系列连锁反应。许多农村学校被合并迁移出原本所在的社区。原有的学校距离学生家庭较近，学生步行即可到达学校，但是在学校合并之后，一些儿童可能需要花费更多的时间到位于其他社区的学校去上学，不少学生则须借助于交通工具，这样势必会加重家庭的负担，而距离过远又会导致家长对孩子安全的担心，影响送子入学的积极性。因此，如何妥善解决学校合并后的交通方式成为农村学校布局政策无法回避的问题。

## 二、学校交通制度：美国农村学校布局调整的有效保障

为了防止交通问题阻碍教育发展的状况出

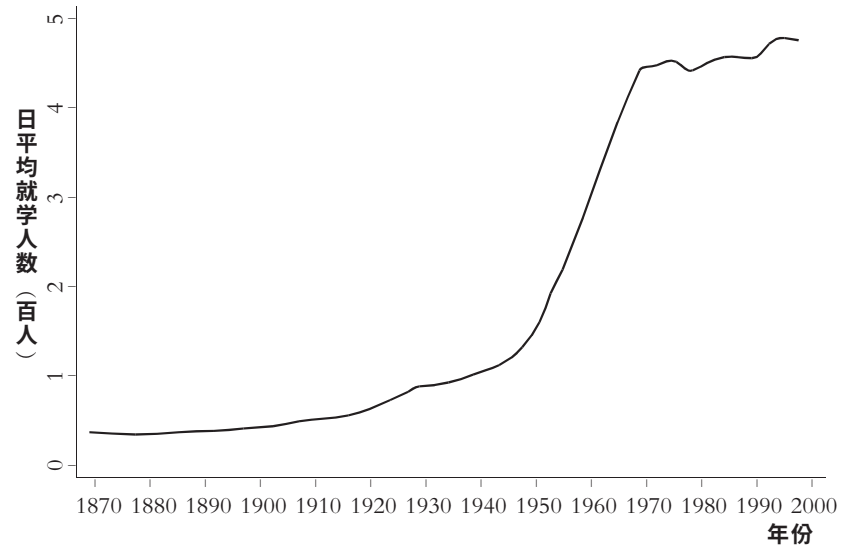



注：一师学校数据从 1927 年开始。

图 1　美国公立学校数量（1869−1999 年）



?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net




资料来源：Christopher R. Berry, Martin R. West. Growing Pains: The School Consolidation Movement and Student Outcomes [J]. The Journal of Law, Economics & Organization, 2010, 26 (1).

图 2　美国学校的平均规模（1869–1999 年）

现，一些地区如马萨诸塞州早在 1869 年就开始以立法的形式要求提供免费公共交通接送学生，经费由公共资金提供。到 1919 年前后，几乎所有的州都将为儿童上学提供免费交通纳入到法律保障体系当中。校车作为学校交通的实现方式，成为学校合并背景下农村地区维持学校教育开展的主要保障。校车的所有制形式通常包括三种方式：学区所有；私车公用——学区通过与私人签订车辆使用合同进行租用；学区与合作伙伴共同所有。[5] 在一些人口过于稀少难以配备车辆的农村地区，部分学区则采取为其报销交通费用的方式。

维持校车运行除了学区增加投入外，在学校合并运动中节省下来的办学资金也被用于学校交通。如：纽约州在 1937–1938 年度改组学区、合并学校，节约教育经费 1800 万美元；科罗拉多州 1944 年在农村合并了 1000 所小学，节约教育经费 70 万美元。节省下来的经费除被用于扩充校舍、改善教学设施等方面外，便是用于购置校车，支持学校交通的发展。通过配套的校车制度，学校合并运动所造成的学生入学减少被降到最低。

校车作为一种特殊的交通工具，在美国受到特别的管理和保护。美国的校车具有统一的颜色和标识，在路上的优先权高于普通车辆，甚至优于消防车、救护车、警车等特种车辆。交通规则规定，校车在将要停车时，同向或相向的车辆必须减速避让；校车在停车和上下学生过程中，周围任何车辆必须停车，且距离校车不得少于 20 英尺；任何超越正在停靠和上下学生的校车的行为都属于严重违反交通法规。

美国通过规范校车的运行和管理，实施法制化的学校交通制度，在农村学校合并带来教育质量提升的同时，也巩固了在数量上所取得的成绩，最大程度上抵消了因家校距离增大而产生的消极影响。公共校车作为学校交通制度的核心，已经成为保障美国公共教育发展的基本措施，与学校合并运动一道，成为拉动农村学校布局调整的“两架马车”。

## 三、我国农村学校布局调整现状及解决对策

长期以来，我国农村学校、教学点面临规模过小、布局不合理、层次和质量偏低、教学条件严重落后等问题。整合教育资源、提高教





?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

育质量、缓解城乡二元结构带来的教育不公平，实现农村学校规范化、现代化、优质化，成为农村教育发展的内在诉求。

（一）我国农村学校布局调整的策略及存在的问题

2000 年开始，我国先后颁布多个政策文件，主要采取以“撤点并校+寄宿制学校”为主的策略，即将规模较小的学校、教学点进行横向合并，并以学校食宿条件的完善和校舍、设备的更新作为配套措施，来推动农村学校布局调整的具体实施。十多年以来，我国撤点并校、建立寄宿制学校取得了令人瞩目的成绩，为农村义务教育的标准化、专业化、优质化提供了物质保障，但是在实施过程中所暴露出的一些问题也值得深思。

1. 撤点并校的盲目进行

据教育部网站公布的数据显示，2001 年我国农村地区（不含县镇）共有小学 416198 所，教学点 110419 个，到了 2010 年这两个数字分别为 210894 所和 65447 个， 共减少了约 20.53 万所小学和 4.50 万个教学点，小学平均每年减少 2.28 万所，教学点每年减少约 0.5 万个，下降比例均接近一半，其幅度接近于美国 20 世纪近百年的变化，而时间仅仅用了美国的十分之一。

但是从实施方法和效果上来看，撤点并校原本作为调整布局的方法，在许多地方却转而成为目的，不顾当地地理、交通条件限制，不顾农村家庭的实际困难，以行政命令的方式推进实施，并以量化的硬性指标作为评价教育部门工作绩效的依据。同时，某些地区片面追求办学集中和中心学校规模的扩大，“万人乡镇千人中心校”，成为一种攀比的资本，从而违背了“调整农村学校布局，在不影响农村教育发展的前提下撤并规模较小的学校和教学点”[6] 的基本原则。

实际上，合并所带来的所谓规模效应在多大规模内能够达到最优，大规模的学校和班级是否确实有助于教育效率、效果的提升，其实一直存在争议。即便美国大规模合并学校实施一百年以后，这种疑问和质疑依然存在，而且进入 21 世纪以后这样的声音越来越强烈。一些州不仅不再提倡学校合并，反而致力于由大规模学校向小规模学校的逆向调整。

撤点并校以后，与美国一样，我国农村也面临着儿童就学距离变远、在路上耗费时间大大延长的问题。村内学校的便利被单程超过 1 个小时的步行所代替，更有甚者，有的学生到达学校单程超过 3−4 个小时，这样的学生要么选择住校，要么只能被迫辍学。

2. 寄宿制学校的先天不足

我国政府针对家校距离过远的问题所给出的对策主要是鼓励寄宿制学校建设，比如：新建宿舍、食堂或改善食宿条件，学校相应的配备食宿服务、管理人员等，但是，由于在政策制定时缺少细致考虑，寄宿制学校存在一些先天的不足。

一是食宿费用增加。农村家庭饮食的很多方面可以自给，因此走读学生的食宿成本很低，甚至无须计入家庭开销之中。而住校学生则不同，住宿费和伙食费一年下来可能要上千元甚至数千元，这无疑给学生家庭带来了额外的经济负担。而且较低的食宿费用通常对应较低的食宿质量，长此以往将对儿童身体产生不良影响。虽然国家出台了“两免一补”政策，但就目前来看尚无法遍及所有住校学生。食宿费用和食宿质量之间的矛盾成为影响学生及家长接受寄宿制学校的直接因素。

二是日常关注不够。农村学生尤其是低年级的小学生，自理能力较差，家长往往担心其在学校的日常生活。住校期间其能否自我照顾、能否受到学校应有的照顾是家长最为关注的。寄宿制学校管理和服务人员与学生的比例注定只能是一对多的关系，其对学生的关注肯定低于家长，因此很可能造成对学生日常生活关注的缺失。

三是家庭教育缺失。学生一旦长期住校就意味着学校将承担起几乎所有的教育责任，家庭教育将退居次席，很多家长担心学生住校会导致某些方面教育的缺失。义务教育阶段是青少年身心成长的关键时期，长期离开父母和家庭，学生在情感发育、性格塑造、社会角色认同方面都将受到影响。住校虽然能够树立学生



?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的独立意识，培养自立能力，但家庭教育的责任和效果是学校教育无论如何无法替代的，以学校教育代替家庭教育的措施着实有待商榷。

（二）我国农村校车的现状及前景

1. 当前农村校车普及程度不够，安全性难以得到保证

随着家校距离过远等问题的出现，在经济条件允许、交通环境较好的地区，校车作为一种自发的弥补措施应运而生。但是当前农村地区的校车状况不容乐观，不仅有普通载客的面包车、中巴车，还有货车、拖拉机、农用三轮车等，甚至有的地方使用淘汰、报废、拼装车辆和无牌、无证、无保险的“三无”车辆接送学生，而且驾驶员技术不过关、超载等问题对学生的生命安全构成了极大的威胁。

据不完全统计，2010 年 1 月至 2011 年 12 月中旬，全国发生重大、特大校车事故 29 起，死亡 108 人，伤 358 人。[7] 鉴于此，2012 年 4 月国务院《校车安全管理条例》正式出台，对校车的管理责任主体、校车使用地区、制定和修订校车安全国家标准的部门、校车驾驶人资格、校车通行安全、相关责任等进行了规定，此后又颁布《专用校车安全国家标准》，作为校车技术层面的强制标准。不过在 2012 年，全国重、特大校车事故数量和伤亡人数虽然有所降低，但校车安全问题依然严重（发生重大、特大校车事故 9 起，死亡 28 人）。

2. 校车发展需要适当的政策支持和制度保障

百年来，美国推广校车一直走在前列，其经验对我国未来校车的推广大有裨益。如：美国校车制度自建立伊始，即是作为学校合并的补救措施，其保证学生入学的初衷奠定了其作为义务教育配套措施的不可忽视的地位，而且在教育政策、交通政策之中，校车都受到重视和优先考虑。因此，不论在制度文本层面，还是在社会各界的心理层面，校车已经取得了从政府到民间的认可。而我国政府对校车的态度还仅停留在事实上认可的程度，在政策上校车只是作为寄宿制学校的“替补”，尚未被正式纳入到义务教育保障体系之中，其合理性有余，合法性尚不足。

2012 年，国务院办公厅下发《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》），着重将“保障适龄儿童少年就近入学”作为农村学校布局调整的总体原则，强调处理好提高教育质量和方便学生就近上学的关系，并且要求“农村小学 1 至 3 年级学生原则上不寄宿，就近走读上学”。对于村小、教学点不仅不能一刀切而且要适当保留，并且增加经费办好。这意味着，“撤点并校”政策的实施必须顾及“就近入学”这一前提。而且要求“各地要根据不同年龄段学生的体力特征、道路条件、自然环境等因素，合理确定学校服务半径，尽量缩短学生上下学路途时间。”[8] 但对于寄宿制学校和校车的关系，《意见》中未能进一步明确。

我国的《校车安全管理条例》强调，地方政府要依法“保障学生就近入学或者在寄宿制学校入学”，“对确实难以保障就近入学，并且公共交通不能满足学生上下学需要的农村地区应当采取措施，保障接受义务教育的学生获得校车服务”，[9] 这种将校车作为寄宿制学校补充的取舍显然是考虑到了当前我国校车生产、运行尚未形成系统制度保障体系，在未来一定时期内校车安全依然难以切实保障的现实。但即便学生住校，也要定期回家，交通问题依然不能避免。此外，从长远角度来说，我国工业化、城镇化程度不断加深，在条件允许的地区发展校车是必然的趋势。

实际上，寄宿制与校车制均各有利弊，对二者的选择应当以实际情形为依据。在寄宿制学校与校车二者关系上，不妨采取“两条腿走路”的方式，给予二者相同的法律地位和政策保障，各地可以根据实际，自主、酌情进行选择，使二者互为补充，共同成为推动农村学校教育发展的动力。

总的来说，农村学校布局调整是义务教育由量的积累向质的飞跃过程中的必然选择，由于顺应了社会、文化发展的需求，其趋势不可避免。但我国农村地区社会经济和自然环境条件存在着巨大的差异，这是我们必须面对的现实。在调整的过程中，正确认识同一性与差异





?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

**性是一项政策取得良好效果的前提。关于布局调整中学校合并之后的保障措施，不仅应当考虑到农村的现实，也要着眼于教育本身和未来社会的发展趋势。美国的校车制度在此方面无疑为我国提供了有益的参考样板。**



**参考文献：**

[1] 王强. 美国农村教育发展史 [M]. 银川：宁夏人民出版社，2009. 254.

[2] Sher, Jonathan P. Education in Rural America [M]. Colorado: Westview Press, 1977.15.

[3] 滕大春. 美国教育史（第二版）[M]. 北京：人民教育出版社，1994. 440-441.

[4] 赵彦俊. 农村中小学布局调整问题及改进建议——美国的经验及启示 [J]. 教育发展研究，2008，(29)：61-65.

[5] Teachers College, Columbia University. Frank W. Cyr "Father of the Yellow School Bus" Diesat the Age of 95 [EB/OL]. http://www.tc.columbia.edu/news.htm?articleID=4057，1995/2012-12-10.

[6] Kieran Killeen and John Sipple. School Consolidation and Transportation Policy: An Empirical and Institutional Analysis [EB/OL]. http://www.ruralchallenge.org/publications.html, 2000/2009-11-15.

[7] 石文惠，高欣，施小明. 我国重大特大校车事故现状及原因分析 [J]. 中国健康教育，2012，(4)：325-329.

[8] 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 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2012-09/07/content_2218779.htm，2012-9-7/2013-1-10.

[9] 校车安全管理条例 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2012-04/10/content_2109706.htm，2012-4-10/2012-10-19.

（责任编辑　朱玉成）

## Layout Adjustment Strategies of Rural Schools in the United States of the 20th Century and its Inspiration for China

*Fan Tao　Qu Tiehua*

**Abstract:** In the 20th century, the United States kept rural schools layout adjustment ongoing with school consolidation, the establishment of the school transport system and a series of supporting measures. The gradual implementation, complement each other, and cooperation between policies, are keys to the effective integration of educational resources in rural areas. In the implementation process of China's layout adjustment policies of rural schools existed problems: closing and merging blindly, paying too much attention to boarding schools and neglecting of the public school bus, deviating from the "nearest school" principles. To Learn from the strategy and experience in the US and effective to use of small schools, to make boarding schools and school bus as "two legs for working", are reasonable logic to achieve China's rural education resources integration.

**Key words:** rural schools; layout adjustment; closing and merging schools; boarding schools; school bus



?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net