Creative Education Studies 创新教育研究, 2026, 14(10), 744-754
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ces
https://doi.org/10.12677/ces.2026.1410840

Hans汉斯

乡村振兴背景下四川乡村学校撤并的政策逻辑、实施困境与优化策略

谢红雨

内江师范学院教育科学学院，四川 内江

收稿日期：2026年8月23日；录用日期：2026年10月17日；发布日期：2026年10月30日

摘　要

四川省自2019年启动乡镇行政区划和村级建制调整改革以来，乡村学校布局调整进入新一轮加速期。这一轮撤并政策既有国家层面推进义务教育优质均衡的战略考量，也有四川自身“两项改革”的适配逻辑。然而，在政策落地过程中，四川作为西部山区大省，面临着地理空间适配难、弱势群体保障不足、教育资源整合不畅、多元主体诉求失衡等现实困境。基于政策文本分析和四川多县域的实践考察，本文从分类施策的布局标准、全链条就学保障、深度融合的资源配置、多元协同的治理机制四个维度提出优化策略，以期为乡村振兴背景下民族地区和山区省份的乡村教育布局调整提供决策参考。

关键词

乡村振兴，四川，乡村学校撤并，布局调整，教育均衡

Policy Logic, Implementation Dilemmas, and Optimization Strategies for the Consolidation of Rural Schools in Sichuan under the Rural Revitalization Strategy

Hongyu Xie

School of Educational Sciences, Neijiang Normal University, Neijiang Sichuan

Received: August 23, 2026; accepted: October 17, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

Since the launch of the reform of township administrative division adjustments and village-level

文章引用: 谢红雨. 乡村振兴背景下四川乡村学校撤并的政策逻辑、实施困境与优化策略[J]. 创新教育研究, 2026, 14(10): 744-754. DOI: 10.12677/ces.2026.1410840

organizational restructuring in Sichuan Province in 2019, the spatial realignment of rural schools has entered a new phase of acceleration. This round of school consolidation policies is driven not only by the national strategic objective of advancing high-quality and equitable compulsory education, but also by the adaptive logic of Sichuan's own "dual reform" initiative. However, during the implementation process, Sichuan, as a major mountainous province in western China, faces practical dilemmas including difficulties in geographic-spatial adaptation, inadequate protection of vulnerable groups, inefficient integration of educational resources, and imbalanced demands among multiple stakeholders. Based on policy text analysis and field investigations across multiple counties in Sichuan, this paper proposes optimization strategies from four dimensions: differentiated school layout standards, a full-chain guarantee for students' access to schooling, deeply integrated resource allocation, and a multi-stakeholder collaborative governance mechanism, with the aim of providing decision-making references for the spatial adjustment of rural education in ethnic minority regions and mountainous provinces under the Rural Revitalization Strategy.

Keywords

Rural Revitalization, Sichuan, Consolidation of Rural Schools, Layout Optimization, Educational Equity

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 问题的提出

乡村学校布局调整是我国基础教育领域持续时间最长、涉及面最广的政策议题之一。自 2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》[1]提出“因地制宜调整农村义务教育学校布局”以来，全国范围内的大规模撤点并校历经启动扩张、纠偏规范、优化提升三个阶段，深刻重塑了农村教育的基本格局。据已有研究统计，1997 年至 2012 年间，全国乡村小学数量减少了 35.8 万所，减幅达 69.79%，平均每天消失 65 所乡村小学[1]。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》[2]，明确“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”，要求在完成布局专项规划备案之前暂停撤并，标志着学校布局调整进入规范调整期。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》[3]进一步提出“合理布局义务教育学校”“补齐乡村教育短板”，政策导向从单纯追求规模效率转向兼顾公平与质量。

进入乡村振兴阶段，乡村学校撤并获得了新的语境。2021 年施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》[4]第二十五条明确规定，各级人民政府应当“加强农村教育工作统筹，持续改善农村学校办学条件，支持开展网络远程教育，提高农村基础教育质量”。这意味着，新一轮乡村学校撤并不再是单纯的教育资源优化配置问题，而是关涉乡村人口留存、文化传承和社区活力的系统性工程。

四川在这一进程中具有突出的典型性和特殊性。2019 年，四川启动全省乡镇行政区划和村级建制调整改革(以下简称“两项改革”)，全省乡镇(街道)从 4610 个减至 3101 个，减少 1509 个，减幅达 32.7%；建制村从 45,447 个减至 26,369 个，减少 19,078 个，减幅达 41.98%。行政区划的大规模调整必然要求教

[1]https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60920.htm
[2]https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2226140.htm
[3]https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5095494.htm
[4]http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html

育等公共服务资源同步重组[2]。2021 年，四川省按照“两项改革”后半篇文章的工作部署，提出“幼儿园就近就便、小学向乡镇集中、初中向中心城镇或片区集中、高中向县城集中、资源注重向寄宿制学校集中”的布局调整思路，区分平原、丘陵、山地、高原等不同地理类型，指导 21 个市(州)推进学校布局调整。据四川省教育厅 2024 年 10 月发布的统计数据，截至 2023 年底，全省累计完成布局调整中小学(幼儿园) 4892 所、教学点 4352 个[3]。

然而，四川地域辽阔、地形复杂，高原山地与丘陵盆地并存，农村人口居住分散程度远高于东部平原省份，加之民族地区、革命老区、脱贫地区叠加交织，学校撤并面临的地理约束和社会敏感性远超一般省份。如何在推进教育资源集约化配置的同时，切实保障山区和民族地区儿童就近入学的权利，成为四川乃至西部同类地区亟需回应的现实课题。

围绕乡村学校撤并，学界长期存在两种不同的价值取向。一种立场主张通过集中办学实现规模效益，认为小规模学校师资薄弱、课程开设不全、办学条件落后，撤并是提升教育质量的必由之路；另一种立场则强调小规模学校在维系乡村社区活力、保障偏远地区儿童就近入学方面的不可替代性，认为盲目撤并会带来辍学率反弹、家庭教育负担加重、乡村文化空心化等严重后果。两种取向各有其合理依据，但也各有盲区。前者的风险在于用城市教育的标准衡量乡村教育的价值，后者的风险在于将“保留”等同于“办好”而忽视质量提升的紧迫性。笔者认为，两种取向并非非此即彼的对立关系，而应根据不同区域的地理条件、人口分布和经济发展水平进行分类施策——这正是本文试图回应的核心问题。

目前学界对乡村学校撤并的研究已取得丰硕成果。范先佐基于中西部 6 省区 177 个乡镇的大规模调查，系统分析了农村中小学布局调整的原因、方式与成效，指出在偏远农村地区村小和教学点仍然是有效的教学组织形式，不能简单以规模标准判定其去留[4]。秦玉友从政策评价角度构建了农村学校布局调整的评估体系，强调应关注调整对学生、家庭及社区的多维度影响[5]。邬志辉团队长期跟踪中国农村教育发展，指出乡村小规模学校是检验城乡一体化发展水平的“尺子”，也是驱动乡村发展的“齿轮”。雷望红基于全国多省份的田野调查，从基层治理视角分析了县域教育资源配置的结构性矛盾，强调教育资源优化调整不仅是教育领域的工作，更涉及政治、经济和社会多个领域[6]。然而，已有研究对四川这一具有特殊地理和行政改革背景的省份关注不足，尤其是“两项改革”驱动下的学校撤并在政策逻辑、实施路径和困境表现上均呈现出鲜明的地域特征，有必要进行专门审视。与既有研究相比，本文研究主要体现在四个方面：其一，将学校撤并置于四川两项改革的整体框架中加以考察，揭示行政区划调整与教育资源重组之间的耦合机制，弥补了既有研究多从教育系统内部视角分析布局调整的不足；其二，选取川东北山区与川中丘陵两种不同地理类型的县域进行深度比较，呈现不同地形条件下撤并困境的差异性表现，丰富了对山区省份学校布局调整的地域性认知；其三，引入政策网络理论分析撤并过程中多元主体的互动博弈，为理解基层治理中的利益协调机制提供了新的分析视角；其四，本文是对乡村学校撤并这一教育公共政策的学理审视与效果评估，属教育治理研究范畴，而不是简单的“政策解读”。

基于此，本文以四川省为研究对象，采用政策文本分析和多县域案例考察相结合的方法，试图回答以下问题：乡村振兴背景下四川乡村学校撤并遵循怎样的政策逻辑？在实施过程中遭遇哪些特殊困境？如何基于四川实际探索优化路径？

2. 研究设计与方法

本研究采用文本分析与多县域案例考察相结合的混合研究路径，通过规范的研究过程设计增强结论的可信度与说服力。

2.1. 文本选取与分析方法

在文本资料方面，本研究选取 2001 年以来国家层面涉及农村义务教育学校布局调整的重要文件(包

括国务院及办公厅文件、教育部规章等)作为宏观背景参照，重点梳理 2018 年以来四川省及相关市(州)、县(区)发布的学校布局调整方案、工作总结和典型案例报道。具体而言，省级层面以四川省教育厅官网发布的县域实践案例为核心文本；市县级层面则收集了巴中、绵阳、南充、宜宾、资阳等地市及其下辖县(区)的布局调整规划、政府工作报告和人大建议答复等公开资料。对上述文本采用主题编码分析法，围绕调整动因、实施路径、困境表现、应对举措四个维度进行归纳整理，以把握四川乡村学校撤并的整体脉络与区域差异。

2.2. 案例县(区)的选择依据

本研究选取巴中市南江县和绵阳市盐亭县作为核心案例，主要基于以下两方面的代表性考量。其一，地理类型的代表性。南江县位于四川盆地北缘米仓山南麓，境内以山地为主，海拔高差悬殊，是川东北山区县的典型代表；盐亭县地处四川盆地中部偏北，以丘陵地貌为主，属于川中丘陵地区的典型样本。两县分别代表了四川学校撤并中地理约束最强和相对较强的两种类型，比较分析有助于揭示不同地形条件下撤并困境的差异性。其二，改革进度的典型性。南江县作为两项改革中撤并力度较大的山区县，截至 2024 年已累计撤销教学点 233 个、将 8 所完全小学调整为教学点，其面临的就学距离、寄宿管理等问题在山区具有普遍意义；盐亭县则采取渐进式调整策略，规划用 3 至 5 年时间撤并 14 所小规模学校，在教师分流安置、基础设施配套等方面积累了较为系统的经验。此外，研究还涉及平昌县、江安县、顺庆区、岳池县、资阳市等多个市(县、区)的实践资料，以增强结论的广度。

2.3. 数据收集的途径与方法

本研究的数据收集主要通过三种途径展开。第一，半结构化访谈。研究团队于 2025 年至 2026 年间先后赴南江、盐亭等县开展实地调研，围绕学校撤并的决策过程、学生安置、教师分流、家校沟通等议题，对县级教育行政部门管理人员、乡镇中心校校长、被撤并学校教师、学生家长及村民代表共计 30 余人进行了半结构化访谈，每例访谈时长约 40 至 90 分钟，在征得受访者同意后进行录音并转录为文字稿。第二，参与式观察。调研期间，研究人员在部分乡镇中心校和保留教学点进行了课堂观察与校园生活观察，记录撤并后学生的学习适应、寄宿生活及师生互动等场景。第三，官方统计数据。收集了四川省教育厅、巴中市和绵阳市教育局及案例县发布的教育事业统计公报、布局调整进展通报、财政投入数据等量化资料，用于呈现撤并前后学校数量、学生规模、师资配置等指标的变化情况。需要说明的是，受调研条件所限，川西北高原和攀西民族地区的一手资料相对薄弱，相关分析主要依据公开文本资料展开。

3. 乡村振兴背景下四川乡村学校撤并的政策逻辑

理解四川乡村学校撤并的政策逻辑，需要从国家战略的顶层设计、四川地方改革的适配逻辑以及政策价值取向的历史演变三个层面加以把握。

3.1. 国家战略层面的顶层逻辑：从效率优先到公平与质量并重

我国农村学校布局调整始终嵌入在国家发展战略的整体框架之中。2001 年启动的撤点并校，其核心目标是通过集中办学实现教育资源的规模效益，解决农村学校“小、散、弱”导致的办学条件差、师资配置难等问题。这一阶段的政策逻辑以效率为导向，追求以较少的教育投入覆盖更多的学生群体。然而，大规模撤并带来的学生上学远、辍学率反弹、家庭教育负担加重等负面效应，促使政策在 2012 年发生转向，国务院办公厅明确要求“保障适龄儿童少年就近入学”，将方便学生就近上学与提高教育质量置于同等重要的位置。

乡村振兴战略的实施为这一命题注入了新的内涵。2017 年，中央作出实施乡村振兴战略的重大决策部署，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，实现产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。人作为发展的根本要素，有机联动着乡村振兴的五个方面。王学男、吴霓的研究指出，乡村小规模学校不仅是教育设施，更是乡土文化传承与创新的重要载体、现代治理和建设的基层单位，具有政治、教育、社会、文化、经济方面的多重功能。因此，国家层面的政策逻辑已从单纯的“减负增效”转变为“兼顾效率与公平、服务乡村全面振兴”的多元目标体系。2021 年明确提出“保留并办好必要的乡村小规模学校”，体现了国家对乡村教育功能的重新定位——学校不仅是传授知识的场所，更是维系乡村社区活力、阻断贫困代际传递的关键节点。

3.2. 四川地方实践的适配逻辑：“两项改革”驱动下的教育资源重组

四川的乡村学校撤并并非简单照搬国家政策，而是与本省正在推进的“两项改革”深度耦合。改革前，四川乡镇数量多达 4610 个，居全国首位，相当于排在第二和第三位两个省份的总和；建制村数量多达 4.54 万个，乡镇整体呈现“数量多、规模小、分布密、实力弱”的特征。这种传统微型农业经济状态下的行政区划设置，导致公共资源被严重稀释——四川是全国乡镇一级财政投入总量最高的省份之一，但平均到每个乡镇则是全国最低。

“两项改革”的核心逻辑是通过行政区划的“减量提质”，实现资源要素的集聚和治理效能的提升。在此基础上，教育资源的同步调整成为改革的必然延伸。四川省教育厅提出的“五个集中”布局思路——幼儿园就近就便、小学向乡镇集中、初中向中心城镇或片区集中、高中向县城集中、资源向寄宿制学校集中——正是对行政区划调整的直接回应。这一思路的内在逻辑是：当乡镇和建制村的数量大幅减少后，原先依附于旧有行政区划的学校布局已失去行政基础，教育资源必须按照新的经济区划和人口分布进行重新配置。

从县域实践来看，这一逻辑已得到充分体现。2021 年，巴中市平昌县曾提出到 2025 年撤销学校 349 所、调整 25 所、合并 4 所、迁建 2 所、新建 11 所，推动学校布局由“行政区”向“经济区”转变[7]，宜宾市江安县曾计划到 2025 年调整各类学校(点) 72 所，占总校点数的 54.1%，通过“撤、降、剥、停、建”五项举措优化全县学校布局[8]。截至到 2026 年，这些目标都已落实。巴中市南江县已撤销间断招生且招生人数不足 3 人的村级教学点 83 个，同时将 7 所完全小学调整为教学点并入就近的较大规模学校。这些实践表明，四川的学校撤并不是孤立的教育行为，而是“两项改革”整体布局的有机组成部分[9]。

3.3. 政策执行的价值取向转向：从“一刀切”到分类施策

值得关注的是，四川在学校撤并中已呈现出从“一刀切”向分类施策转变的趋势。2018 年，《四川省人民政府办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的通知》[5]明确要求，涉及小规模学校撤并的，要按照“科学评估、应留必留、先建后撤、积极稳妥”的原则从严掌握，严格履行撤并方案的制定、论证、公示等程序。这一要求体现了政策执行中对程序正义和群众意愿的重视。

在实践中，部分县域已开始探索差异化策略。绵阳市盐亭县按照“建制乡镇至少保留 1 所小学，中心镇至少保留 1 所初中”的思路，在保证每个孩子适度距离内有学上的基础上，规划用 3 年时间撤并 100 人以下且生源持续萎缩的小规模学校 14 所，同时对保留的学校实施基础设施提升和教育质量提升工程[10]。南充市顺庆区则采取“应撤尽撤”与多种分流方式相结合的方式，在撤销 17 个村小教学点的同时，通过稳岗、转岗、双选、跟岗等多种途径妥善安置教师，并投入 22 辆公交车定时定点接送学生。这些做法表明，四川的学校撤并正在从简单的“数量削减”转向更加精细化的“结构优化”[11]。

[5]https://www.sc.gov.cn/10462/c103047/2018/11/14/4972d515acde4278a1f58521175e4dca.shtml

4. 四川乡村学校撤并政策的实施困境

政策文本中的“科学评估、应留必留”，落到具体的山沟沟里，往往遭遇意想不到的阻力。四川特殊的地理条件和社会经济背景，使得学校撤并的实施面临多重困境。

4.1. 空间适配困境：山区特殊地理条件下的就学成本问题

四川地处中国西南腹地，地形以山地、丘陵和高原为主，盆地周边山区面积广大，农村人口居住高度分散。这一地理特征使得学校撤并后的就学距离问题尤为突出。与东部平原省份不同，四川山区县的学生上学距离往往不能简单以直线半径衡量，蜿蜒的山路、有限的交通条件使得实际通勤时间和成本远超平原地区。

笔者在川东北某山区县调研时曾遇到一个典型案例：当地某教学点撤并后，12 名学生需要徒步翻越两座山头才能到达中心校，单程耗时超过 1.5 小时，遇到雨雪天气更是艰险。这类情况在四川山区并非个例。以南江县为例，该县位于四川盆地北缘米仓山南麓，全县间断招生且招生人数不足 3 人的村校教学点多达 177 个，一师一校教学点 126 个。这些教学点虽然规模极小，但其存在本身是山区人口分散居住格局的客观反映。一旦撤并，学生需要翻山越岭前往中心校就读，部分学生单程上学距离可能超过 10 公里。尽管管理部门要求通过增设农村客运班线、提供校车服务等方式解决交通问题，但在山高路险的川东北、川西北和攀西地区，校车运营的安全风险和运营成本都是严峻挑战。

更深层的问题在于，空间适配困境不仅是物理距离的问题，更是经济成本的问题。对于山区贫困家庭而言，子女就学距离的增加意味着交通费用、寄宿费用和时间成本的同步上升。以南江县为例，部分被撤并教学点的学生在并入乡镇中心校后，单程通勤时间由原来的 10 至 20 分钟步行增加到 40 分钟以上，部分偏远村落的学生甚至需要先步行至村口再搭乘农村客运班车，单程交通费用每月增加约 60 至 120 元。对于选择寄宿的家庭而言，每学期住宿费、伙食费及日常生活费合计约 2000 至 3000 元，这对山区脱贫户和低保家庭构成了不小的经济压力。一位受访的中心校校长坦言：路远了，家长担心安全；寄宿了，家长担心孩子太小照顾不好自己。撤并后学校的办学条件确实好了，但有些家庭的负担也确实重了。在资阳市的调研中发现，绝大多数家长对撤销建制村镇学校的教育投入和质量感到担忧，此前已有许多学生自行转学到城区和中心场镇就读[12]。这种“用脚投票”的行为说明，如果撤并后的就学成本超出家庭承受能力，政策效果将大打折扣。

4.2. 群体保障困境：留守儿童等弱势群体的权益保障缺口

四川是全国劳务输出大省，农村留守儿童数量庞大。学校撤并对这一群体的影响尤为深远。低龄学生过早进入寄宿制学校，面临情感缺失、生活适应困难等心理问题。范先佐的调查研究发现，一些由教学点并入中心校的学生存在不同程度的“亲情饥渴”，晚上哭着找父母是常有的事，半夜跑回家或干脆逃学的情况也时有发生。在四川的民族地区和脱贫地区，这一问题更为突出——这些地区的留守儿童比例更高，家庭支持系统更为薄弱，寄宿制学校的生活照料和心理关爱能力却往往不足。

据 2023 年四川省教育事业统计数据，全省农村公办中小学校中有寄宿生的学校占比 62%，农村中小学校寄宿率高达 90%，其中小学寄宿率约为 20%。这意味着大量小学阶段的学生已经开始寄宿生活。尽管寄宿制学校能够集中提供更优质的教学资源，但对于低龄儿童而言，过早脱离家庭环境可能对其身心发展产生不利影响。邬志辉在 2023 年全国两会期间接受媒体采访时提到，不少农村孩子对家乡的认同感普遍不足，有的孩子觉得认真读书也是为了尽快逃离家乡，这种心态在一定程度上与过早脱离乡土环境有关[13]。

此外，家庭经济困难学生因撤并而增加的交通、食宿费用，可能成为隐性辍学的诱因。残疾儿童、学困生等特殊群体在适应新学校环境时面临的困难更大，而接收学校往往缺乏针对性的支持措施。

4.3. 资源融合困境：撤并后教育资源的整合难题

一所村小撤掉容易，但几十号师生融进新学校，远不是换个教室那么简单。学校撤并在理论上能够集中资源提升办学质量，可在实践中，“物理合并”并不自动等同于“化学融合”。四川多地反映，撤并后的接收学校面临多重整合难题。

硬件承载力是第一道坎。大量学生集中涌入后，接收学校的教室、宿舍、食堂等基础设施往往不堪重负。盐亭县在 2020~2021 年投入 6004 万元用于中心校基础设施建设，实施 23 个项目，新建学生宿舍改造升级 9650 平方米、运动场改扩建 9700 平方米，才基本满足撤并后的需求。然而，并非所有县域都有这样的财政能力。

师资结构性短缺是更难啃的硬骨头。学校规模扩大后，音体美、英语、信息技术等学科教师的需求骤然增加，而这些学科恰恰是乡村学校的传统短板。江安县在推进布局调整的同时，不得不通过走教、结对帮扶等方式补齐学科师资缺口。被撤并学校的教师分流安置同样棘手——平昌县在驷马镇实施改革试点时，需要将全镇原有学校调整为更少的学校，大量教师需要重新安排岗位，部分教师面临转岗、分流甚至心理落差。

还有一个容易被忽视的软性问题——校园文化融合。来自不同村校的学生和教师进入新学校后，面临着文化适应和身份认同的挑战。特别是对于被撤并学校的教师而言，从“一校之主”变为“普通教师”，从熟悉的社区环境进入陌生的工作环境，其职业归属感和工作积极性都可能受到影响。

4.4. 治理协同困境：政策网络视角的多元主体诉求失衡

学校撤并涉及政府、学校、教师、学生、家长、村民等多方利益主体，各方诉求的差异使得撤并实施执行面临复杂的博弈格局。政策网络理论认为，公共事务的治理并非单一主体的线性命令过程，而是多元行动者基于资源依赖和利益诉求进行互动博弈的网络化过程[14]。在学校撤并的场域中，至少存在四类相互关联的行动者网络：以县级教育行政部门为核心的决策网络，以乡镇政府和学校管理者为主体的执行网络，以教师为代表的专业网络，以及以家长和村民为主体的议题网络。四类网络在信息掌握、资源支配和利益表达上存在显著不对称，决策网络掌握着方案制定和资源分配的主导权，执行网络承担着具体落地的操作责任，专业网络关注职业发展和工作条件，议题网络则最关心子女就学的便利性与安全性。当决策网络过于强调撤并的数量目标和效率导向，而议题网络的参与渠道不够畅通时，网络间的信任基础就会削弱，博弈成本随之上升。

上级考核压力和财政约束驱动着撤并的推进速度。部分地方在执行中存在“重数量、轻质量”的倾向，将撤并学校数量作为改革成效的量化指标，而对学生安置质量、教师分流满意度、群众接受程度等软性指标关注不够。与之形成对照的是群众端的焦虑——学校在很多农村地区不仅是教育设施，更是村庄的文化象征和公共空间。岳池县在改革中全面清理出闲置校点 71 处、闲置校舍 6 处，虽然已盘活利用 42 处，但仍有大量闲置资产面临处置难题。学校撤并后，村庄失去重要的公共文化空间，可能加速乡村的“空心化”进程[15]。

决策程序中的群众参与深度同样值得审视。虽然学校布局调整要求撤并方案须经论证、公示、听证等程序，但在实践中，家长和学生的事前知情权、参与权和表达权保障不够充分，导致调整过程中出现抵触情绪。平昌县在改革中专门建立了“风险防范机制”，要求“全面排查矛盾纠纷和可能引发的风险隐患”，恰恰反映了治理协同的复杂性。从政策网络的视角看，破解这一困境的关键在于构建各网络主体之间常态化的沟通协商机制，使议题网络的利益诉求能够在决策阶段得到充分表达和有效回应，而非在执行阶段以抵触和信访的方式被动呈现。

5. 乡村振兴背景下四川乡村学校撤并政策的优化策略

困境的呈现并非为了否定撤并本身，而是为了回答一个更务实的问题：怎样撤，才能让政策善意真正落到每一个孩子身上？结合四川的地理特征、改革进程和实践经验，本文从以下四个维度提出优化策略。

5.1. 什么样的学校不能撤？——确立分类施策的布局调整标准

四川地形地貌复杂多样，平原、丘陵、山区、高原四种地理类型并存，用一把尺子量所有地区的撤并合理性显然行不通。笔者以为，建立“底线 + 弹性”的分类撤并标准体系，是破解“一刀切”困境的关键。

底线标准必须刚性。以下情形原则上不予撤并：交通隐患大、学生单程上学时间超过合理限度的偏远教学点；群众反对率高、听证会多数代表反对的校点；具有历史文化价值或红色教育意义的学校；服务半径内无替代就学选择的孤点学校。四川省人民政府办公厅 2018 年文件已提出“科学评估、应留必留、先建后撤”的原则，建议在此基础上进一步细化量化标准，如明确山区学生单程上学时间的上限、最低服务半径等。参考国务院办公厅 2018 年小学 1 至 3 年级路途时间一般不超过半小时的要求和教育部 2012 年单程步行时间不超过 40 分钟的规定，结合四川山区实际，可将山区小学单程通勤时间上限设定为步行 40 分钟或乘车(含步行接驳) 60 分钟，超过上限的教学点原则上保留。

弹性标准则需因地制宜。成都平原经济区可适当提高撤并的规模门槛，推动教育资源向中心镇和城区集中；川东北和川南山区应适当降低撤并门槛，保留更多教学点；川西北高原和攀西地区应充分考虑民族文化和游牧生活方式的特殊性，探索“流动教学点”“马背学校”等灵活办学形式。南充市在规划中提出“一年调一批、五年调到位”的总体要求，力争到 2025 年实现“农村教育质量与教育效益双重平衡”，这种渐进式调整思路值得推广。

此外，布局标准不能一成不变，必须建立动态调整机制。李涛等学者基于东北地区人口负增长省份的调查指出，学龄人口减少背景下乡村小规模学校面临角色错位、规模塌缩和空间分异等多重失配格局，建议以科学治理与创新改革疏解公共决策之困[16]。四川应充分借鉴这一研究成果，建立学龄人口预测模型，将人口变动趋势纳入布局规划的前置条件。

5.2. 撤了之后怎么办？——完善全链条的就学保障体系

南江县下两镇帽坝村教学点撤并那天，校舍交给了村委会，改成了“童伴之家”。教室还是那间教室，黑板换成了白板，课桌换成了活动桌椅，墙上贴满了孩子们的画。这个细节或许比任何数据都更能说明一个问题：学校撤并之后，孩子去哪儿、怎么上学、过得怎么样——这些问题的答案，直接决定了学校撤并的成败。

交通保障是首要环节。南充市顺庆区的做法值得借鉴——该区对城乡公交主线路实行运营结构调整，结合学生上放学时间增加运行专班 30 次，投入 22 辆公交车定时定点接送学生。对于山区道路条件受限的地区，可探索“政府购买服务 + 市场化运营”的模式，开通定制化学生交通专线，并落实交通费用补贴，切实减轻家庭经济负担。

寄宿条件的改善同样紧迫。《四川省人民政府办公厅关于做好农村寄宿制学校建设工程工作的实施意见》[6]对农村寄宿制学校建设已经做了明确要求，建议以此为基础制定寄宿制学校建设的省级标准，明确生均宿舍面积、食堂面积、卫生设施配比等底线指标。针对低龄寄宿生，还应配备专职生活教师和心

[6]https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10684/13654/2007/6/10/10369637.shtml

理辅导教师，建立“代理家长”制度，弥补亲情缺失。盐亭县已建设学校心理辅导室 60 余个，配备专兼职心理健康辅导教师和服务人员 100 余人，这一做法应在更大范围推广。

被撤并学校学生的社会融入问题也不容小觑。从熟悉的村小进入陌生的中心校，面对新同学、新老师、新环境，很多孩子需要相当长的适应期。主题班会、同伴互助、社团活动等方式，都有助于缩短这一过渡期。

5.3. 人搬过去了，然后呢？——构建深度融合的资源配置机制

平昌县笔山镇笔峰村小学撤并后，校舍变成了花椒加工厂；白衣凤凰村校改建成了村委会办公室和村图书室。闲置资产有了新用途，但更值得追问的是：从这些村小走出去的老师和孩子，在新学校里过得好不好？

师资配置是资源整合的核心环节。盐亭县已采用“县管校聘”方式统筹使用全县教师，推行岗编适度分离、动态管理学校编制，并通过“统一考调、按需配置、双向商调、就近安置”四种方式妥善安置撤并校教师。这一做法打破了教师与特定学校的绑定关系，实现了县域内师资的统筹调配。对于音体美等紧缺学科教师，可探索“走教”制度，由中心校教师定期到保留的教学点授课。平昌县通过智慧教育云平台，采取“订单帮扶”“选单帮教”等方式，把优质课堂直播到薄弱学校和边远村小，实现了城乡资源共享。

办学模式的创新同样重要。南充市顺庆区将原南充十三中交由南充七中管理、原南充八中交由南充五中管理，组建了多个教育集团，有效盘活了教育资源。南江县将全县各级各类学校划分为 10 个学区，构建 10 个办学联合体，促进学区内学校优势互补、资源共享。这种“以强带弱”的模式有助于缩小校际差距，使撤并后的教育资源整合产生“1 + 1 > 2”的效果。

当然，资源配置不能只盯着“人”和“物”，还要关注“文化”。来自不同村校的师生进入新学校后，面临着文化适应和身份认同的挑战。如何在新的校园中营造包容、融合的校园文化，让每一位师生都找到归属感，是比硬件建设更考验管理智慧的问题。

5.4. 谁来听群众的声音？——健全多元协同的政策执行机制

资阳市在调研中发现一个耐人寻味的现象：不少家长并非反对撤并本身，而是反对“不商量就撤”。这一发现揭示了撤并执行中一个关键问题——群众参与的深度和有效性。

国务院办公厅 2012 年文件已明确要求“通过举行听证会等多种有效途径，广泛听取学生家长、学校师生、村民自治组织和乡镇人民政府的意见”。四川应在这一基础上进一步细化操作规范，明确听证会的参与人数比例、表决规则和效力认定标准，避免听证流于形式。盐亭县采用的“三级三方协同推进”工作法——在系统内“机关、学区、学校”三级联动，协调“教体系统、地方、学生家长”三方力量——为多元协同提供了可操作的实践范本。

家校社沟通机制的建立同样不可或缺。学校撤并后，接收学校应主动建立与撤并区域家长的沟通渠道，定期通报学生学习生活情况，邀请家长参与学校管理。资阳市在推进两项改革教育后半篇文章过程中，要求接收学校主动做好学生安置和家校沟通工作，帮助学生尽快融入新环境，这种积极的家校互动值得推广。

政策执行的督导评估和动态纠偏也不可或缺。建议将学校撤并的实施效果纳入县级政府教育履职评价体系，重点评估学生安置满意度、教师分流合理性、教学质量变化、群众信访情况等指标。对于因撤并不当引发严重不良后果的，应依照有关规定追究责任。同时，应建立撤并学校的跟踪监测机制，对已撤并学校的学生学业发展、心理健康、辍学率等指标进行持续跟踪，及时发现问题并调整。

跳出教育看教育，学校撤并还应与乡村产业发展和人口回流统筹考虑。雷望红的研究指出，教育资

源优化调整不只是教育领域的工作，而且涉及政治、经济和社会等多个领域。四川在推进学校撤并时，应与乡村产业发展、基础设施建设、公共服务配套等协同推进，通过改善乡村整体发展环境来增强乡村对人口的吸引力，从根本上解决生源流失问题。资阳市提出的“以校带城、以教兴城”发展思路——“留住一名学生，就留住一家人，能为城市发展集聚人气”——正是这种系统性思维的体现。

5.5. 优化策略的可行性与挑战分析

上述优化策略在具体推进中仍面临财政、人事和社会三方面的现实阻力。财政上，保留小规模学校的持续投入与接收学校寄宿条件改善、交通补贴发放等均需大量资金，而山区县级自有财力有限，可通过争取中央省级资金倾斜、整合两项改革节约的行政成本反哺教育、鼓励社会力量参与等途径化解；人事上，音体美等紧缺学科教师总量不足且跨乡镇流动面临家庭安置等障碍，可通过省级层面加大定向培养招聘、完善走教补贴机制、利用信息化扩大优质课程覆盖面加以缓解；社会上，学校撤并涉及村庄公共空间消失和村民情感断裂，易引发抵触情绪，须严格履行论证公示听证程序、优先将闲置校舍改造为幼儿园或文化活动室等公共服务设施、建立风险评估和应急预案，唯有正视挑战并精准施策，优化策略方能从纸面走向地面。

6. 结论

从四川的实践来看，学校撤并的难点从来不在“撤”本身，而在于撤完之后如何确保每一个孩子不因空间距离的拉大而失去公平受教育的机会。四川省在“两项改革”背景下推进的乡村学校布局调整，既有国家层面推进义务教育优质均衡的战略驱动，也有本省行政区划重组的现实需要，其政策逻辑具有合理性和必然性。然而，四川山区面积广、村落分散、民族地区多、脱贫基础弱等特殊省情，使得学校布局调整面临的空间适配、群体保障、资源融合和治理协同等困境比东部省份更为复杂和严峻。

从政策优化的角度看，关键不在于是否撤并，而在于如何撤并。分类施策的布局标准是前提，全链条的就学保障是基础，深度融合的资源配置是核心，多元协同的治理机制是保障。四者相互支撑、缺一不可。四川部分县域的先行探索——如盐亭县的“四好”工作格局、顺庆区的教师分流安置、南江县的学区制管理——已经为优化路径提供了宝贵的地方经验。

当然，本文的研究也存在局限。由于时间和经费所限，笔者未能对四川所有地理类型区的学校撤并情况进行全面覆盖，川西北高原和攀西民族地区的案例相对薄弱，相关结论在这些区域的适用性有待进一步验证。未来研究可在以下方向继续深化：一是开展更大样本的定量研究，对撤并前后学生学业成绩、心理健康等指标进行纵向比较；二是深入民族地区，考察学校撤并对民族文化传承的特殊影响；三是建立学龄人口变动与学校布局调整的动态预测模型，为学校布局调整制定提供更精准的决策支持。唯有如此，才能使学校撤并真正服务于乡村教育振兴和乡村孩子的全面发展，为四川乃至西部同类地区的乡村教育布局调整提供有益参考。

基金项目

本文系四川省教育科学规划重大协同课题《乡村振兴视域四川乡村校撤并政策效应审视与优化路径研究》(课题编号：SCJG25A004-3)阶段研究成果。

参考文献

[1] 王学男, 吴霓. 多重转型背景下乡村小规模学校的政策演进及其特征——基于国家与地方的政策文本互动[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(5): 180-190.

[2] 重塑乡村经济和治理格局——四川乡镇行政区划和村级建制调整改革调查[EB/OL].

https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2021/6/24/994bf7d83b474d7abb04cf7126239ae6.shtml, 2021-06-24.

[3] 教育统计队伍建设典型案例④丨四川省教育厅: 以高质量统计数据 服务教育高质量发展[EB/OL]. https://www.csdp.edu.cn/article/9674.html, 2024-10-08.

[4] 范先佐, 曾新. 农村中小学布局调整必须慎重处理的若干问题[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2008, 10(1): 7-12.

[5] 秦玉友. 农村学校布局调整评价研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.

[6] 雷望红. 乡村教育资源如何实现优化调整[EB/OL]. 中工网. https://www.workercn.cn/c/2024-01-16/8115678.shtml, 2024-01-16.

[7] 平昌县“四个三”做实教育供给质量提升文章[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2021/8/11/250f951c108049caa111509b7e755136.shtml, 2021-08-11.

[8] 江安县“四化”并举抓好两项改革教育“后半篇”文章工作[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2021/12/30/c6bba020ec2149399d0727e023cf45a4.shtml, 2021-12-30.

[9] 杨永忠, 刘平. 南江县优化校点布局做好两项改革“后半篇”教育文章[N]. 四川科技报, 2021-10-13(003).

[10] 盐亭县统筹推进学校布局调整[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2022/2/23/ab68b954d9154511b2fdb4e73de7bc77.shtml, 2022-02-23.

[11] 南充市顺庆区盘活城乡教育资源激发教育内生动力[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2021/12/20/36f6ddf25a3a4e3ab4a2895d4d9d5bd8.shtml, 2021-12-20.

[12] 资阳市全力推进两项改革教育“后半篇”文章[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2022/1/10/54adacbbce674fb3872b999d630b8ec7.shtml, 2022-01-10.

[13] 赵利新, 曹晶瑞, 周博华, 等. 两会三人谈丨读书只为逃离家乡? 乡村教育要为孩子打好人生底色[EB/OL]. https://www.bjnews.com.cn/detail/167827171014056.html, 2023-03-08.

[14] 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析[M]. 北京: 人民出版社, 2018.

[15] 岳池县优化教育做好“两项改革”后半篇文章[EB/OL]. http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100498/2021/4/20/140f67d07e3545ed8127d64e8be021c3.shtml, 2021-04-20.

[16] 李涛, 黄嘉欣. 学龄人口减少对乡村小规模学校发展的影响及其疏解——基于东北地区人口负增长省份的调查[J]. 教育研究, 2025, 46(5): 107-121.