

内蒙古东乌旗苏木小学撤并的经济后果

赵丽敏

[摘要] 东乌珠穆沁旗(简称东乌旗)是内蒙古锡林郭勒盟的一个纯牧业旗,自2001年到2007年间共计撤并苏木小学15所,仅保留满都宝力格镇小学一所。小学的撤并整合了教育资源,化解了牧区基础教育长期存在的分散而落后的难题,提高了牧区基础教育的质量,实现了基础教育现代化;随着小学的撤并和向城镇的集中,大量未成年人口及其陪读群体为接受基础教育也集中到城镇,推动了旗府所在的乌里雅斯太镇的超城镇化。东乌旗苏木小学撤并的经济后果是:大量非生产性人口的消费支出扩大了城市的市场需求,来自牧区源源不断的收入转移支付又避免了超城镇化难以避免的贫民窟现象;但也增加了牧户经济负担,既减少了牧户劳动力数量,又增加了牧户教育费用支出。因此,地方政府应“以人为本”,使基础教育在城乡间合理布局,方利于城乡融合。

[关键词] 牧区小学撤并;教学质量;牧区经济负担

一、牧区小学撤并是内蒙古“撤点并校”中的典型

“撤点并校”政策,始于20世纪90年代末。随着2001年国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,一场农村撤并中小学教学点和学校的大规模行动席卷全国。该《决定》提出,要因地制宜调整农村义务教育学校布局。

学界对于“撤点并校”的相关研究对象主要集中在农村,大部分学者认为农村小学的撤并,步子走得太快,脱离农村实际,未能充分考虑到村民居住分散、儿童年龄尚小、交通不便、乡镇寄宿制中心小学存在诸多困难等实际情况(邬志辉、史宁中,2011);居住偏远的农村弱势群体承担了教育集中化所带来的额外交通、食宿等成本(邬志辉,2013),显著增加了学生受教育成本,加重了学生家庭的经济负担,学生及其家长未必都是心甘情愿(叶敬忠、

[收稿日期] 2020—10—15

[作者简介] 赵丽敏,中央民族大学经济学院,电子邮箱地址:1076218747@qq.com。

孟祥丹, 2010); 学生上学路程延长且寄宿低龄化, 部分学生因到中心校走读, 距离过远, 学生体能消耗过大; 部分地方学生也会普遍推迟入学年龄, 有些学校因不收超龄学生或学生产生自卑心理而辍学(陆梦秋, 2016); 家庭成员长期两地分居, 导致家庭关系十分脆弱, 出现老人赡养困难等状况(褚卫中、张玉慧, 2012); 学校布局结构的调整, 造成固定资产流失, 许多硬件条件很好的农村学校却被迫闲置(杨思远, 2016); 县镇学校规模和班级规模同步扩大, 大规模学校和大班额问题突出(邬志辉、史宁中, 2011); 伴随着农村学校的消失, 乡村文化将失去载体(蔡志良、孔令新, 2014), 农村学校的撤并不利于少数民族文化及语言文字的传承(杨思远, 2016); 还有学者从政府角度, 认为农村“撤点并校”集中办学从而推动城镇化, 其背后的经济诱因十分重要, 农村教育城镇化拉动的是进城陪读家长的房租和县城周边的房地产(邬志辉, 2013), 由此, 政府可增收土地财政。总之, 学校教育正向的外部性在逐步消失, 物质化问题日益严重, 教育发展不平衡不充分的问题进一步凸显(叶敬忠、孟祥丹, 2010)。

诸多学者主要从教育学、社会学领域研究城镇化中农村中小学布局调整(赵垣可、刘善槐, 2019; 邬志辉、史宁中, 2011)、统筹城乡义务教育(杨挺、李伟, 2018)、城乡教育均衡发展(翟博、孙百才, 2012)等问题。以上研究较深入、充分且成果丰富, 为本文的研究奠定了坚实的基础。本文的研究价值在于: 与学界惯用教育学、社会学理论分析“撤点并校”现象不同, 本文以经济学为理论基础, 着重考察“撤点并校”的经济后果; 与学界对农村教育现象的普遍关注不同, 本文将研究对象集中在地广人稀的牧区, 考察“撤点并校”对牧民这一特殊群体产生的深刻影响。以解剖麻雀的方式对内蒙古东乌旗“撤点并校”进行研究, 对相关文献是一个重要补充, 因此具有一定的学术价值和现实意义。

二、东乌旗苏木小学的撤并

东乌旗地处锡林郭勒盟东北部, 国境线长 527.6 公里, 是国务院批准的全境对外开放地区。全旗土地总面积 4.73 万平方公里, 下辖 5 个镇、4 个苏木^①、

^① 苏木: 来源于蒙古语(蒙古文: cym, 古代蒙古军事建制), 是一种介于县与村之间的行政区划单位, 分布于内蒙古自治区的牧业地区。

61 个行政嘎查^①，以及 1 个国营林场。全旗土地总面积 47554 平方千米，其中草原总面积达 47535 平方千米，可利用草场面积为 42223 平方千米，占天然草场总面积的 88.82%。旗人民政府所在地乌里雅斯太镇是全旗的政治、经济和文化中心。据东乌旗统计局数据显示，截至 2019 年底，东乌旗户籍总人口 62170 人（其中牧业人口 34233 人，占总人口的 55.06%；城镇人口 27937 人，占总人口的 44.94%），常住总人口 70700 人，常住人口城镇化率为 59.03%。蒙古族是全旗的主要民族，人口达 4.56 万人，占总人口的 64.5%。^② 东乌旗是一个以蒙古族为主体、多民族聚居的边境牧业旗。

在全国“撤点并校”政策的推动下，2001 年东乌旗最早撤销 2 所牧区小学，将萨麦苏木小学和翁图苏木小学并入乌里雅斯太蒙校，宝格达山学校改为教学点，其他中心校不变。2002 年末锡林郭勒盟制定的《关于实施围封转移战略的决定》提到：“教育部门根据围封转移教育规划，合理调整农村牧区学校布局，并向城镇适度集中，围封转移战略要求的重点学校，各级政府从政策上和投入上予以重点支持。”^③东乌旗政府也制定了《东乌旗 2004—2006 年中小学布局调整规划》，2006 年 9 月，除满都宝拉格镇小学外，苏木小学已全部撤并到乌里雅斯太镇，撤并情况如表 1。

表 1 东乌旗中小学布局调整情况

撤并苏木小学时间	撤销学校数量	撤销学校名称	并入学校名称
2001 年 7 月	2 所	萨麦苏木小学 翁图苏木小学	乌里雅斯太蒙校
2002 年 7 月	1 所	敦达高毕苏木小学	乌里雅斯太蒙校
2004 年 9 月	4 所	宝拉格苏木小学 额仁高毕苏木小学 翁根苏木小学 乌拉盖苏木小学	蒙授学生并入乌里雅斯太蒙校 汉授学生并入第一小学

① 嘎查：蒙古语的行政村。在内蒙古自治区有关盟市所属的行政编制下，设立嘎查（与行政村平级）。

② 东乌珠穆沁旗统计局：《东乌珠穆沁旗 2019 年国民经济和社会发展统计公报》，2020 年 3 月，http://www.dwq.gov.cn/fb/cyzw/tjxx/tjgb/202004/t20200424_2423316.html，2020 年 4 月 24 日。

③ 孙太元主编：《锡林郭勒年鉴》，呼伦贝尔：内蒙古文化出版社，2002 年，“中共锡盟委、锡盟行署关于实施围封转移战略的决定”。

续表

撤并苏木小学时间	撤销学校数量	撤销学校名称	并入学校名称
2005 年 9 月	6 所	呼热图淖尔苏木小学 白音呼布尔苏木小学 阿拉坦合力苏木小学 戈布沁苏木小学 额和宝力格苏木小学 宝格达山林场小学	乌里雅斯太蒙校 第一小学 第二小学
2006 年 9 月	2 所	道特淖尔苏木小学 额吉淖尔苏木小学	乌里雅斯太蒙校 第一小学 第二小学

资料来源：笔者调研统计

目前，东乌旗政府所在地乌里雅斯太镇设有 4 所小学，苏木镇设有 1 所小学，在校学生有 4396 名，其中苏木镇户籍学生 2103 人，占 48%，在旗府所在地就学的学生占总数的 93.3%。满都宝力格小学是全旗唯一一所苏木镇小学，设有 1—6 年级 6 个班，在校生 126 名。

三、实现了牧区基础教育的现代化

基础教育是整个教育体系的基础，在人的一生发展乃至社会文明进步中发挥着先导性和基础性作用。^① 东乌旗是一个纯牧业旗，牧区地广人稀且牧民不完全定居。一般来说，牧区基础教育布局分散，导致教育资源城乡分布不均衡，城镇人均教育投入经费高于牧区，城镇学校建设好于牧区，城镇学校的师资也要优于牧区，适应牧区经济社会发展和教育自身的发展，都迫切要求牧区教育寻找新的出路。

在中国城镇化的背景下，教育现代化是历史的必然。东乌旗基础教育实现了从传统教育向现代教育的成功转型，包括学校建设、师资配置、课程的标准化以及教育手段的信息化。通过学校布局调整，扩大了办学规模，实现教育资源集约化、教育效益最大化，为东乌旗教育事业的良性发展孕育了美好的前景。

一是学校布局调整促使该旗在人力、物力、财力诸方面实现了资源整合，改变了以往资源分散、效益不高的局面，为实现集中办学、办好优质教育奠

^① 褚宏启：《中国基础教育现代化的六个关键问题》，《中小学管理》，2018 年第 10 期。

定了基础。自 2010 年以来,东乌旗先后投入 2.2 亿元,重点实施校安工程、薄弱学校改造工程、标准化学校建设等工程,实现了校园“平改楼”、塑胶运动场、室内体育馆、电子白板、安防设施等全覆盖,2014 年全旗各中小学校均达到盟级标准化学校办学标准,办学条件得到全面改善。

二是学校布局调整改善了旗直中小学的办学条件,起到了“筑巢引凤”的功效。尤其是民族综合高中的建成吸引了一大批优秀高中教师到东乌旗工作,进一步提升了高中教育水平,同时也吸引了大多数赴外地上学的中小學生返旗上学,为更好地普及九年义务教育奠定基础。

三是学校布局调整提升了办学质量。东乌旗将提升教育整体办学质量作为教育工作的重中之重,几年来先后开展了“中小学教师素质提高工程”“师德师风建设年”“课堂教学效益年”“名师带动”等教育教学质量提升工程,深化“校长聘任制”“一线教师激励机制”“绩效工资”等改革,全面加强教师队伍建设和课堂教学管理,办学质量有了明显提升。2010 年以来,先后考录教师 183 人,教师年均培训科目达到 3 个以上,教师队伍综合素质及课堂教学水平显著提高,中、高考升学率明显提高。使牧区学生可以享受到与城镇学生一样的优质教育,缩小了城乡教育差距,促进了教育的均衡发展,为提高居民和牧民整体素质构建和谐社会起到了积极的推动作用。

小学的撤并整合了教育资源,化解了牧区基础教育长期存在的分散而落后的难题,提高了牧区基础教育的质量,实现了基础教育现代化。随着小学的撤并和向城镇的集中,大量未成年人口及其陪读群体为接受基础教育也集中到城镇,推动了旗府所在的乌里雅斯太镇的超城镇化。

四、不合理的撤并行为加重了牧区经济负担

牧区学校撤并为东乌旗基础教育的发展和乌里雅斯太镇的经济的发展起到了积极作用,2007 年,东乌旗城镇化率已达 51%,同期全国平均水平仅为 45.89%。人口的集中推动了旗域经济发展,开辟了牧区旗城镇化的独特道路,大量非生产性人口的消费支出扩大了城市的市场需求,来自牧区源源不断的收入转移支付又避免了超城镇化难以避免的贫民窟现象。但也增加了牧户经济负担,既减少了牧户劳动力数量,又增加了牧户教育费用支出。

(一)增加了牧户教育费用支出

东乌旗苏木小学布局调整,扩大了学校的辐射半径,拉长了学生家庭和学校之间的距离,直接导致牧户教育费用支出陡增。除满都宝力格中心校至今保留,东乌旗其余 15 所苏木小学均已撤并到乌里雅斯太镇,离学校最近的

是额吉淖尔镇,其牧民家到乌镇学校的距离为 40 公里,最远的是宝格达山林场,牧民家到学校的距离达到 260 公里。

表 2 东乌旗各镇、苏木与旗府所在地学校的距离 单位:公里

序号	苏木名称	与乌镇学校间距离
1	额吉淖尔镇	40
2	嘎达布其镇	60
3	道特淖尔镇	90
4	阿拉坦合利苏木	108
5	嘎海乐苏木	110
6	乌拉盖管理区	140
7	呼热图	146
8	萨麦苏木	150
9	满都宝利格镇	160
10	宝格达山林场	260

资料来源:笔者调研统计

如表 2 所示,东乌旗各牧区小学撤并后,牧区学生步行上学是不可能的,牧民子女不得不到距家较远的乌里雅斯太镇求学,由此增加了他们上学的距离和时间成本。从教育财政看,学校合并后成本是降低了,但这些成本却几乎都转移到了牧民身上,其中住宿成本占比最大,其次是伙食费、生活费、交通费、通讯费以及家长陪读、探视费用等。

由于学生家庭和学校距离变远,促使牧区学生,尤其是小学生和幼儿园学生的上学方式由过去的以走读为主向以寄宿为主转变,东乌旗的寄宿制学校应时而生。寄宿制学校分为两种,一种是校内住宿,另一种是校外住宿,后者又包括将孩子寄宿在亲友家或专门的寄宿家庭中和租房住宿。2005 年 9 月撤并生的学生住宿统计情况见表 3。

表 3 旗直各中小学苏木户籍撤并生住宿、购房、租房、寄宿情况统计表 单位:人

学校名称	撤并生人数	住宿生人数	购房人数	租房人数	校外寄宿
一校	17	0	0	0	17
二校	35	0	3	12	20
蒙校	435	0	141	123	171
乌镇蒙校	707	107	273	189	138
希望小学	2	0	0	2	0
合计	1196	107	417	326	346

资料来源:东乌珠穆沁旗教育局基础教育股,统计时间 2005 年 9 月 8 日。

统计情况充分说明了“陪读”现象在东乌旗普遍存在,住房的刚性需求是导致牧户教育总支出增加的主要因素。小学及以下学生的安全意识和自我保护能力很弱,尤其是对于幼儿园的孩子和1—3年级的小学生,他们年龄幼小,不具备独立生活的能力。出于对孩子安全的考虑,很多父母不得不放弃在牧区的生产活动,到乌里雅斯太镇学校附近租房陪读。牧户中有老人进城陪读的,有母亲进城陪读的,男子在牧区从事繁重的牧业生产,而妇女则在学校所在地购房、租房陪读。学校布局调整后孩子不但离开了家,还专门有人陪同,照顾孩子的学习和生活,这种寄宿制学校模式,变相增加了牧户的经济负担。虽然“两免一补”政策解决了学生的书杂费和部分住宿费,但距离的增加必然带来交通费用、通讯费用的产生,及学生每学年生活费用的提高。2007年苏木小学二年级的30户撤并生家长接受访谈调查,其中校内住宿学生10户、校外租房陪读学生15户、校外寄宿亲友家的学生5户,其家庭年教育支出情况见表4。

表4 2007年苏木小学二年级撤并生家庭年教育支出情况统计表 单位:元

寄宿形式	访谈者	进城人数	住宿费	伙食费	生活费	资料费	交通费	通讯费	教育总支出	家庭总支出	家庭总收入
校内住宿	1	1	100	1200	700	100	300	100	2500	12000	20000
	2	1	100	1200	800	100	400	150	2750	16000	25000
	3	1	100	1200	750	100	200	100	2450	15000	22000
	4	1	100	1200	650	100	300	200	2550	13000	30000
	5	1	100	1200	700	100	450	150	2700	14500	28000
	6	1	100	1200	850	100	500	100	2850	12500	20000
	7	1	100	1200	800	100	400	180	2780	13000	30000
	8	1	100	1200	650	100	300	220	2570	12000	25000
	9	1	100	1200	800	100	350	200	3550	13500	30000
	10	1	100	1200	800	100	400	150	2750	12000	16000
亲友/寄宿家庭	11	1	2400	—	1000	100	300	100	3900	14000	20000
	12	1	2400	—	1200	100	400	200	4300	16500	18000
	13	1	2400	—	800	100	350	150	3800	17000	24000
	14	1	2400	—	1000	100	550	200	4250	17500	30000
	15	1	2400	—	1500	100	450	150	4600	15500	25000

续表

寄宿形式	访谈者	进城人数	住宿费	伙食费	生活费	资料费	交通费	通讯费	教育总支出	家庭总支出	家庭总收入
租房陪读	16	3	10000	750	2080	100	480	200	13750	30470	40000
	17	4	3600	1000	3700	100	500	100	9000	21000	35000
	18	4	3600	1500	3500	100	450	150	9300	18000	30000
	19	3	3600	1200	3000	100	550	100	8550	15000	35000
	20	2	3600	1000	2000	100	400	100	6300	16000	40000
	21	2	3600	1100	2500	100	350	180	7830	12000	30000
	22	3	3600	1400	3000	100	400	200	8700	15000	35000
	23	3	10000	1300	3500	100	450	210	15560	14000	30000
	24	3	8000	1200	3200	100	300	200	13000	18000	40000
	25	3	3600	1200	3500	100	500	200	9100	15000	35000
	26	4	10000	1500	3000	100	450	100	15150	14500	40000
	27	2	3600	1250	2500	100	450	150	8050	15000	35000
	28	2	3600	1100	2300	100	350	180	7630	14000	30000
	29	3	3600	1300	2800	100	400	200	8400	13500	40000
	30	2	3600	1200	2200	100	500	150	7750	14000	30000

资料来源：笔者 2020 年 6 月 22 日—7 月 13 日于东乌旗调研“撤并学校后教育费用支出情况”整理。^①

根据被调查的 30 户牧民家长统计结果分析，85% 的被调查家长认为学校撤并对家庭正常生活经济产生了压力，50% 的被调查家长表示学生每学年的教育及生活支出在 5000 元以上，成为家庭第一大消费支出。

如此算下来，为享受与城市均等的优质教育资源，牧民子女付出了太大的代价。在访谈过程中，原东乌旗教育局主任、现东乌旗第二小学校长略显酸楚又无奈地说，“东乌旗苏木小学撤并后，牧区学生被迫到乌里雅斯太镇上学。乌镇距离牧户距离遥远，考虑到孩子的教育成本、交通和安全问题，加之部分牧民家长对教育的认识不够，一些家长索性让孩子辍学在家从事牧业生产。当我们这些老师去到牧户家中的时候，看到仅仅 6 岁的孩子在放牧、

^① 说明：租房分为两种：平房是 300 元/月，楼房是 1000 元/月。小学住宿标准收费是 50 元/学期，伙食费是 150 元/月，资料费中包含：作业本费 20 元/学期，教辅书费 30 元/学期。国家对义务教育阶段实行“两免一补”政策，免受学杂费和书费，补助住宿费及伙食费，即每学期补助 75 元。地方补助每学期 225 元，实际住宿生 280 名。另：寄宿家庭的住宿费中包括伙食费，故此表中不予重复计算。

洗衣、做饭……而无法接受义务教育，很是心疼和惋惜”。他还说，“想当年，苏木小学撤并初期，因为上学距离变远，很多牧民家长不让孩子上学，我们就挨家挨户地去牧民家做思想工作，劝说家长送孩子到乌镇读书，保障孩子享受义务教育的基本权利，并藉此普法。如果有些牧民坚持不送孩子上学，就告诉他们这样的行为是违法的，他们才会考虑让孩子重返校园。牧区分散居住的牧户间距离很远，我们学校领导、老师亲自到牧户家中，一天也就能去两三户，有的牧民家长没什么文化水平，沟通不便，我们又需要多次访问和做思想工作，就这样大概跑了一个多月的时间，终于让所有适龄儿童都回到了校园读书，实现了‘两基达标’^①。想想那些日子真的是永生难忘啊！尤其是看到那些年幼的孩子，离开父母时的场景真是于心不忍啊……”说到这里，校长眼里闪着泪花。东乌旗苏木小学的撤并，对于每一牧户无疑是雪上加霜，孩子的求学之路实属不易。

由于牧区居住分散，笔者请求各苏木的嘎查长协助发放“东乌旗苏木小学撤并对牧民家庭影响”调查问卷，总计覆盖东乌旗5个苏木10个嘎查，均匀分布于东乌旗，能够较好地反映苏木小学撤并对家庭影响的情况。本次共发放300份调查问卷，回收到300份，回收率100%，据整理，其中有效调查问卷289份，占回收总问卷的96.3%。家长最担心的问题就是经济负担加重，而排在第二、第三的分别是孩子寄宿问题、交通安全等问题。

（二）减少了牧户劳动力

东乌旗教育推动型超城镇化造成家庭成员的分离是劳动力一人留守在牧区，与东部地区城镇化中青壮男女外出打工，老人、妇女和孩子留守有所不同。也就是说对于牧区而言，因教育被吸引到城市里的牧民不一定是剩余劳动力，很多都是家庭中的必要劳动力，如母亲。这部分具有劳动能力的人强行被吸纳到城市里，但城市无法为其提供陪读期间的适当工作岗位，因此，陪读家长在城市的陪读期间基本处于结构性失业状态中。只有在每年3月20日左右到5月初左右（持续45天）的牧区接羔时间，或是秋季牧区打草，因家中劳动力不足，不富裕的牧户就选择回到牧区从事牧业生产，待繁忙季节过后返回城市里继续陪读。还有部分经济条件较好的牧户，因缺少劳动力便请代牧人，也被牧民称为“羊倌”，指牧民在家庭畜群规模大、劳动力不足的情况下，雇佣为自家牲畜代为放牧的牧羊人。尤其在春季接羔、夏季放牧、秋季打草等繁忙季节，因陪读导致的劳力紧缺的家庭就更需要从外部寻求帮助，这就使劳动力如同“紧俏的商品”，在大户与小户、富户与贫户之间，甚至牧

^① “两基达标”：基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。

民与非牧民之间流动起来。

对于需要父母陪读的家庭，家庭必要劳动力的丧失给牧区经济带来了消极影响。经实地调研，走访 30 户牧民家中，各苏木(镇)问卷调查中选择的牧户按不同标准可作如下划分：按家庭劳动力的数量，可划分为劳力多牧户和少劳力牧户；按家庭年均收入可划分为富户和穷户；按进城陪读人员，可划分为老人陪读户，青壮陪读户。调查结果显示，苏木小学的撤并对所有牧户都产生了一定影响。尤其是劳动力少和家庭条件贫困的牧户，影响最大，甚至有些家庭因陪读致贫。其中由老人陪读户，祖孙二人进城生活令家庭担忧，老人年龄大，孩子又过小，老人不仅要照顾自己，还要照顾孩子。

在回收到的 289 份有效调查问卷中，对于劳动力是否缺失这一项，在 224 位陪读人员家庭中，有 58 户由老人陪读，剩余 166 户由父亲或者母亲陪读，其中母亲陪读 152 户，占 91.6%，父亲在牧区从事牧业生产以支持全家支出。同时，也有少数因父亲身体患病，在牧区也无法劳作，因此到城市陪读，由母亲留在牧区从事牧业生产活动(见表 5)。

表 5 撤并生的陪读人员情况汇总表 单位：户、%

	陪读人员 总数	老人陪读 户数	母亲陪读 户数	父亲陪读 户数	父母共同 陪同户数
占比	224	58 25.8%	152 67.9%	11 4.9%	3 1.3%

资料来源：笔者调研整理

表 6 撤并生家庭牧业生产中劳动力损失情况汇总表

损失劳动力情况(户)		雇佣劳动力情况(户)		佣金(元)
损失 1 个劳动力	163	雇佣 1 个劳动力	89	3000 元/月
损失 2 个以上劳动力	3	雇佣 2 个及以上劳动力	8	6000 元/月

资料来源：笔者调研整理

东乌旗 166 户父亲或者母亲进城陪读的家庭中，有 89 户在繁忙季节雇请“羊倌”帮忙，其中在佣金方面一年支出至少在 5000—10000 元之间。相比没有损失一个必要劳动力时，增加在 1.25 倍以上。有 102 户家庭表示，在未陪读的情况下，繁忙季节基本不需要雇佣劳动力，陪读后需要雇佣一个劳动力。有 9 户牧民家庭表示陪读前，除非主要劳力身体不好，一般无需雇人，因此陪读发生前后劳动力对家庭贡献的影响不是很大，但也会有一些，比如无人照料家务。总之，陪读导致牧户劳动力减少，货币支出增加(见表 6)。

五、以人为本，合理布局

城乡差别是社会三大差别之一，也是我国各地方存在的突出表现。撤销苏木小学合并至旗府所在地后，必然影响苏木经济发展，加大城乡差距。基础教育看似只是教育的问题，实质上，苏木小学的存在可促进该区域的交通运输、餐厅、商店、宾馆、邮局、卫生、娱乐等多方面共同发展。如果裁撤了学校，或将学校合并到乌镇，那么“乡村”就真的变成了“村野”，再也看不到孩童，只剩下成年人和婴儿，牧区将变得荒凉，毫无生活气息且更加落后。苏木里的饭店、酒馆不断增加，而学校不断被裁撤。部分苏木设有多个嘎查，几千甚至几万牧民、几百甚至几千名儿童在此生活，“撤点并校”后这些苏木小学消失了，着实是件令人遗憾、悲哀且值得深思的事情。古语讲“分久必合，合久必分”。如今苏木小学撤并，哪天在已到了苏木“不重建学校不行了”的情况下，相信一定会有“新”建的一天。

关于东乌旗苏木小学的不合理撤并，我们不禁又要问：合并学校的性质是什么？从哲学角度看，内容决定形式。内容第一，形式第二，形式必须随着内容改变。教育改革的重点是教育组织形式上，而非在人数的多寡上，教育方向错了，教学内容、教学方法、教学目的不改就会带来巨大的损失。本质上看，撤并学校这件事，形式大于内容，过于追求形式，牧民等弱势群体的基本利益就会受损。我们不能把撤并学校作为教育改革的重点，这对于牧区而言，就是搞形式工作，不符合基层牧民、教师的意愿。

综上，对已撤并的苏木小学，建议自治区相关部门组成专题调研组进一步深入东乌旗基层，深入了解牧区孩子上学就读存在的实际困难。根据人口居住和地理位置，本着“科学规划、以人为本、合理布局”的原则，建议在人口相对集中、辐射半径范围广的道特淖尔镇、嘎达布其镇和额吉淖尔镇三个苏木镇恢复小学。

第一，恢复道特淖尔镇小学。道特淖尔镇位于东乌旗东部，距旗府所在地 120 公里，现有小学适龄儿童 347 人。东乌旗应在该镇设立全日制蒙汉双语小学，并辐射周边的呼热图苏木及嘎海乐苏木，可接纳小学适龄儿童达 1077 人。

第二，设立嘎达布其镇中蒙友好学校。嘎达布其镇位于东乌旗北部，距旗府所在地 68 公里，现有小学适龄儿童 253 人。东乌旗应在该镇设立全日制中蒙友好蒙汉双语学校，对内辐射周边的萨麦苏木，可接纳小学适龄儿童达 655 人。同时也可接纳蒙古国苏赫巴托省、东方省和肯特省小学适龄儿童。

第三,恢复额吉淖尔淖干乌太社区(盐池)教学点。额吉淖尔淖干乌太社区位于东乌旗西部,距旗政府所在地50多公里,现有小学适龄儿童306人。东乌旗应充分利用额吉淖尔小学撤销后的现有闲置校舍进行翻修,设立学前及小学教学点,并根据生源情况按照每年恢复1个年级(蒙汉各1个班)的办法,分六年完成额吉淖尔淖干乌太社区小学恢复工作。该教学点建成后,可辐射周边阿拉坦合力苏木,可接纳小学适龄儿童达476人。

东乌旗苏木小学不合理的撤并是内蒙古牧区的典型,我们不否认其撤并后对牧区基础教育和城镇化的积极意义,但任何事物一旦过“度”,便适得其反。当旗政府过度撤并苏木小学,给牧区带来的消极影响远大于积极影响时,牧民所付出的代价是巨大的,“以人为本”的教育理念是否还真的存在?

[参考文献]

- 褚宏启,2018:《中国基础教育现代化的六个关键问题》,《中小学管理》第10期。
- 蔡志良、孔令新,2014:《撤点并校运动背景下乡村教育的困境与出路》,《清华大学教育研究》第2期。
- 褚卫中、张玉慧,2012:《农村义务教育“撤点并校”负面影响分析》,《教学与管理》第7期。
- 东乌珠穆沁旗统计局:《东乌珠穆沁旗2019年国民经济和社会发展统计公报》,2020年3月, http://www.dwq.gov.cn/fb/cyzw/tjxx/tjgb/202004/t20200424_2423316.html, 2020年4月24日。
- 陆梦秋,2016:《撤点并校背景下农村义务教育服务半径分析》,《经济地理》第1期。
- 孙太元主编,2002:《锡林郭勒年鉴》,呼伦贝尔:内蒙古文化出版社,“中共锡盟委、锡盟行署关于实施围封转移战略的决定”。
- 邬志辉,2013:《农村教育不能一味城镇化——对农村义务教育学校布局调整的思考》,《辽宁教育》第4期。
- 邬志辉、史宁中,2011:《农村学校布局调整的十年走势与政策议题》,《教育研究》第7期。
- 叶敬忠、孟祥丹,2010:《对农村教育的反思——基于农村中小学布局调整影响的分析》,《农村经济》第10期。
- 杨思远,2016:《鄂温克族自治县经济社会生态发展战略(2013—2020)》,北京:中国经济出版社。
- 杨挺、李伟,2018:《城乡义务教育治理40年》,《教育研究》第12期。
- 赵垣可、刘善槐,2019:《新中国70年基础教育学校布局调整政策的演变逻辑——基于1949—2019年国家政策文本的分析》,《教育与经济》第4期。
- 翟博、孙百才,2012:《中国基础教育均衡发展实证研究报告》,《教育研究》第5期。
- 注释:

[1]笔者注：文中除有引用的数据外，均为笔者于 2020 年 6 月 22 日—7 月 13 日，在东乌旗政府、教育局、学校等单位调研整理。

The Economic Consequences of the Sumu Primary School Dismantlement in Dongwu Banner, Inner Mongolia

ZHAO Li-min

(School of Economics, Minzu University of China)

Abstract: Dongwu Zhumuqin Banner (abbreviated as Dongwu Banner) is a pure animal husbandry banner of the Xilin Gol League in Inner Mongolia. From 2001 to 2007, a total of 15 Sumu Primary Schools were merged and only one primary school in Baolige Town, Mandu remained. So. The dismantling and merging of elementary schools integrated educational resources, resolved the long-standing scattered and backward problem of basic education in pastoral areas, improved the quality of basic education in pastoral areas, and realized basic education modernization; with the dismantlement of elementary schools and the concentration in cities and towns, a large number of The minor population and their accompanying students are also concentrated in cities and towns to receive basic education, which promotes the ultra-urbanization of Uliastai Town where the banner house is located. The economic consequences of the withdrawal and merging of Sumu Primary School in Dongwu Banner are: the consumption expenditure of a large number of non-productive population has expanded the market demand in the city, and the continuous income transfer payments from pastoral areas have avoided the phenomenon of slums that are inevitable in ultra-urbanization; but also Increasing the economic burden of herdsmen, not only reduces the number of herdsmen's labor force, but also increases herdsmen's education expenses. Therefore, local governments should be "people-oriented", so that basic education can be rationally distributed in urban and rural areas to facilitate the integration of urban and rural areas.

Key words: pastoral area primary schools withdraw and merge; teaching quality; pastoral area economic burden

(责任编辑：杨娟 责任校对：杨娟 胡咏梅)