

乡村振兴战略背景下我国农村 闲置教育用地规模测度与治理分析

王宏新 邵俊霖 王英杰 于姝婷*

【摘要】 本文以测度农村现有闲置教育用地规模，探究闲置教育用地在乡村振兴战略中的再利用模式为研究目的，运用中小学占地面积、新增建筑面积等数据，结合《农村普通中小学建设标准》，利用逐年累计的方法计算全国农村闲置教育用地面积，得出全国农村闲置中小学土地面积约4.7万-12.9万公顷。从而提出顺应村庄发展规律和演变趋势，紧密结合乡村振兴战略规划，在分类推进乡村发展中区别施策、实现教育闲置土地再利用的治理建议。

【关键词】 土地管理 闲置教育用地 测度 乡村振兴 再利用

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.05.011

闲置教育用地是世界范围尤其是东北亚范围内的普遍现象，日本、韩国、新加坡、中国香港、中国台湾等国家和地区都面临闲置教育用地处置与再利用问题^{①②③}。改革开放以来，随着工业化、城市化进程不断加快，我国义务教育适龄人口数不断减少，小学生数量和中学生数量均呈现下降趋势，尤其是农村地区，中小学人数由2001年的1.17亿人降至2017年的3419万人，不到20年时间减少近71%，有些地方甚至出现老师比学生多的现象。为解决农村地区学校分散、教师素质参差不齐等问题，提高教学质量，我国2001年启动“撤点并校”工作，该政策显著降低了农村地区儿童辍学的概率，但也直接造成了大量农村中小学闲置，一

直未得到充分利用^{④⑤}。

目前国内学术界闲置土地治理与再利用相关研究成果丰硕，主要涉及闲置土地认定、成因及治理方法等。闲置土地认定存在起算时点、计算时段等不明确问题，且查处责任主体不明确，因此要从体系上完善治理体系，实行分类治理^⑥。关于成因，有研究认为政治成本和经济成本与利润不匹配直接导致土地闲置，要从改变土地闲置利差入手进行治理^⑦；也有研究认为土地管理体制机制不完善从根本上导致了土地闲置，要综合运用行政、法律和经济手段^⑧，其中要以行政型和经济型为主，并加强信息型工具的运用力度^⑨。从治理层面看，闲置土地使用权与所有者之间存在博弈过程，要达到

* 王宏新，北京师范大学全球共同发展研究院院长，教授、博士生导师；邵俊霖，北京师范大学政府管理学院博士研究生；王英杰，北京师范大学政府管理学院硕士研究生；于姝婷，北京师范大学党委组织部教工。本文系国家自然科学基金重点项目（19AGL024）成果。

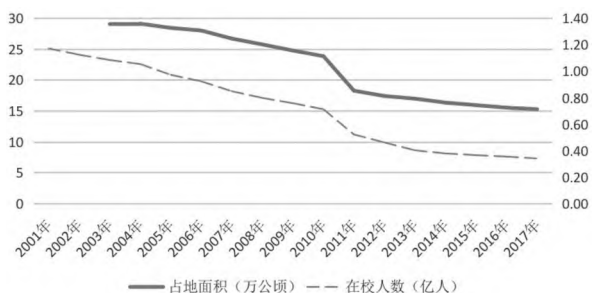


图1 全国(不含港澳台)农村中小学占地面积、在校人数

闲置土地市场化配置的最优路径,二者之间的博弈均衡十分重要^⑩。加速闲置土地再利用需要建立闲置土地利益纠纷协调解决机制^⑪,充分尊重利益相关者意愿,综合考虑地区具体情况,因地制宜制定闲置土地治理政策^⑫。然而目前闲置土地研究多集中于城市,农村闲置土地治理相关问题研究较少,农村闲置教育用地问题更是少之又少。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》指出,要盘活农村存量建设用地,作为乡村振兴的用地保障。作为农村建设用地的一部分,全国闲置教育用地规模有多大?在乡村振兴中如何发挥作用?这些问题尚未引起学界关注和重视。在乡村振兴战略背景下,对农村现有闲置教育用地进行估算并探讨其再利用途径,具有重要的理论和现实意义。

一、农村闲置教育用地规模测度

闲置土地规模测度一直是学界研究的难点,目前此类研究主要有两类方法:第一类是通过土地利用规划数据或实地勘查方式,对某地区闲置土地规模进行计算^⑬;第二类是针对全国性且分散的、无法通过土地利用规划数据或实地勘查的闲置土地资源。后者又可分为两种方法:一是通过构建指标体系和逐步回归法对闲置土地数量进行估算,如利用税收额、财政收入额、工业收入等经济因子与开发区闲置土

地数量存在相关关系,并通过逐步回归分析出开发区闲置土地总量^⑭;二是通过抽样结果来表征,如运用中国家庭收入调查(CHIP)数据对闲置耕地时空变化特征进行分析,虽不能直接测量出我国闲置耕地总面积,但可用耕地闲置面积比(即调查农户闲置耕地面积占农户总耕地面积的比)来表征中国耕地闲置水平^⑮。

根据《土地利用现状分类(GB/T 21010-2017)》,教育用地归属于公共管理与公共服务用地一级类,是指各类教育用地,包括高等院校、中等专业学校、中学、小学、幼儿园及其附属设施用地等。闲置教育用地与闲置校舍概念不同,闲置教育用地是由于撤并等导致闲置且目前暂无明确用途的教育用地,闲置校舍则是指因布局调整、生源流失等原因撤并停办的校舍,包括土地、建筑物及相关附属设施等,范围上广于闲置教育用地。

2011年教育部、国家发展改革委联合发布《关于开展农村中小学闲置校园校舍普查工作的通知》,要求对布局调整中撤并停办的农村中小学土地面积、权属、建成年代等进行普查;2013年教育部也曾组织相关专家对农村闲置校舍问题进行全面调查,提出了闲置校舍的处置措施,但未公布详细调查结果^⑯。截至目前,国内尚未有全国层面农村闲置教育用地相关统计数据披露,也难以通过构建指标体系并逐步回归分析。因此,本文拟通过中小学占地面积、竣工建筑面积等数据,结合《农村普通中小学建设标准》,对全国农村闲置教育用地进行估算。

(一) 农村教育用地规模变化

利用《中国教育统计年鉴》可获得2003-2017年全国普通中小学占地面积数据。在此期间,中小学占地面积逐年减少,2003年占地290,727公顷,2017年减少至152,842公顷,减少47.43%,其中2010-2011年减少最为明显,原因在于2011年教育部使用了国家统计局新颁布的《统计用城乡划分代码》,将原来的城市、

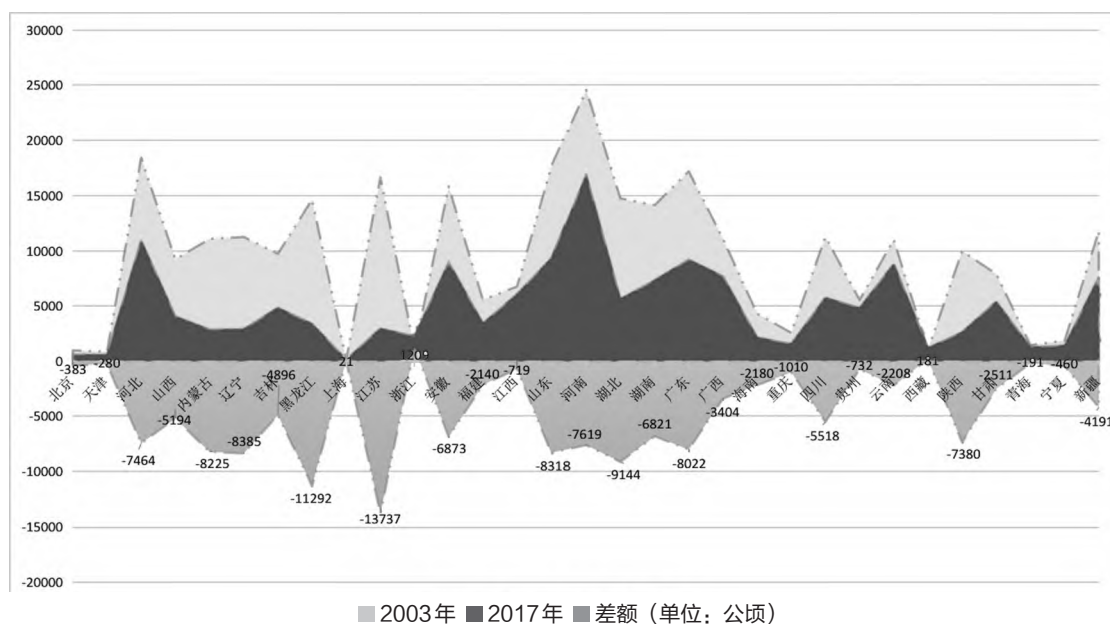


图2 各省（自治区、直辖市）2003与2017年中小学占地面积对比

县镇、农村三分类调整为城区（含主城区、城乡结合区）、镇区（含镇中心区、镇乡结合区、特殊区域）和乡村（含乡中心区、村庄）三大类七小类（见图1）。根据国家统计局相关规定，镇乡结合区指与镇的公共设施、居住设施等部分连接的村级地域，口径调整前的乡村指城镇地区以外的其他地区，包括集镇和农村。《中国教育统计年鉴》2010年及以前统计的农村中小学占地面积应包含2011年及以后年鉴中的镇乡结合区中小学占地面积。2011年镇乡结合区中小学占地面积约为42,513公顷，加上乡村中小学占地面积182,904公顷，合计225,417公顷，比2010年238,773公顷减少13,356公顷，与其他年份趋势一致。

分地区看，东中西部和东北分别减少41,294公顷、36,371公顷、35,648公顷、24,573公顷。分省份看，上海、浙江、西藏分别增加21公顷、1209公顷、181公顷，除此之外，其余省份均减少，其中江苏减少约13,737公顷，在所有省份中占比最大，黑龙江、湖北、辽宁、山东、内蒙古、广东等省（自治区、直辖市）减少均超过8000公顷（见图2）。

（二）农村闲置教育用地估算

设 y_t 表示第 t 年新增农村闲置教育用地面积， m_t^i 表示第 t 年处置的第 i 年形成的农村闲置教育用地面积， S_t 表示第 t 年农村中小学占地面积， n_t 表示第 t 年新建农村中小学占地面积，则有： $S_t = S_{t-1} + n_t - (y_t + m_t^i)$ (1)

设第 t 年新增农村中小学建筑面积为 k_t ，其中新建学校建筑面积占比为 α ，建筑面积与用地面积之比 β ，则有： $n_t = \alpha k_t / \beta$ (2) 由 (1) (2) 可得， $y_t = S_{t-1} + \alpha k_t / \beta - S_t - m_t^i$ (3)

(3) 式中 S_t 、 S_{t-1} 、 k_t 均可从《中国教育统计年鉴》获取。根据 α ，再估算 β ，1996年发布的《农村普通中小学建设标准（试行）》和2008年发布的《农村普通中小学建设标准》都根据学校类别及规模制定了生均建筑面积和生均用地面积相关标准，据此可计算出不同类别学校的 β 值（见表1）。 β 越小， y_t 越大。经综合比较，本文取 β 值为0.3。

由于闲置土地处置周期较长，当年产生当年处置的情况较为少见，因此在全国角度 m_t^i 可近似为0。因此 (3) 式可简化为： $y_t = S_{t-1} + \alpha k_t / \beta - S_t$ (4)

表1 生均用地面积与建筑面积标准

学校类别及规模		1996版			2008版		
		生均用地面积(m ²)	生均规划建筑面积(m ²)	建筑面积与用地面积比	生均用地面积(m ²)	生均规划建筑面积(m ²)	建筑面积与用地面积比
非完全小学	4班	22	4.78	0.22	25	5.58	0.22
完全小学	6班	28	7.02	0.25	34	8.25	0.24
	12班	22	5.98	0.27	29	7.81	0.27
	18班	18	5.47	0.30	23	6.75	0.29
	24班	--	--	--	20	6.54	0.33
初中	12班	26	10.25	0.39	30	10.00	0.33
	18班	24	9.72	0.41	29	8.92	0.31
	24班	23	9.41	0.41	25	8.56	0.34

表2 2004年-2017年历年新增闲置教育用地面积及累计新增面积

参数	项目	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
--	占地面积	290727	291342	284545	280197	267225	257721	247864	238773	182904	174314	169980	163610	159532	155429	152842
--	新增建筑面积	1377	1344	1418	1617	1299	1310	1707	1811	1048	1141	1682	2037	2090	2490	2523
α=1	新增占地面积	4591	4481	4727	5390	4330	4366	5690	6036	3492	3803	5608	6789	6965	8300	8410
	新增闲置面积		3866	11525	9738	17302	13869	15547	15127	16848	12393	9942	13159	11044	12403	10998
	合计新增	173758														
α=0.5	新增占地面积	2295	2240	2364	2695	2165	2183	2845	3018	1746	1901	2804	3394	3483	4150	4205
	新增闲置面积		1626	9161	7043	15137	11686	12702	12109	15102	10491	7138	9764	7561	8253	6793
	合计新增	134566														
α=0	新增闲置面积		-615	6797	4348	12972	9503	9857	9091	13356	8590	4334	6370	4079	4103	2587
	合计新增	95373														

取 α 为 1、0.5 或 0，可分别测出 2004-2017 年历年新增闲置教育用地面积及累计新增面积（见表 2）。

累计新增闲置教育用地面积减去累计减少闲置教育用地面积即净增闲置教育用地面积，用 Y_t 表示第 t 年净增闲置教育用地面积，可得： $Y_t = \sum_1^t y_t - \sum_1^t \sum_1^i m_i^i$ (5)

由于 $\sum_1^t \sum_1^i m_i^i \geq 0$ ，故 $Y_t \leq \sum_1^t y_t$ 。

截至 2017 年全国累计净增农村闲置教育用

地上限范围为 9.5 万-17.4 万公顷。历年处置农村闲置教育用地准确数据不可得，但 2017 年教育部经商国家发展改革委，在答复全国政协关于合理利用农村闲置教育资源的相关提案时提及，2010 年-2015 年全国新建改扩建幼儿园 12 万所，主要方式就是利用农村闲置校舍新建改扩建幼儿园和增设农村小学附属幼儿园^①。按照每所闲置校舍 0.4 公顷计算，则累计处置闲置教育用地 4.8 万公顷，剩余闲置教育用地 4.7 万-

12.9万公顷,约等于一个中等县城的国土面积。

从已有公开数据看,新疆维吾尔自治区2011年有闲置农村中小学1660所,闲置校园面积达1773.5公顷^⑧;重庆市2014年农村闲置校点5911所,占地1146公顷^⑨。新疆维吾尔自治区2011年农村在校初中和小学学生人数比2003年减少120万人,重庆市2014年减少约110万人,减少1万名在校学生约产生闲置土地面积10-15公顷,全国2017年农村中小学在校学生人数比2003年减少约7400万。由此可推,上述估算闲置教育用地面积具有较高可信度。

二、农村闲置教育用地治理困境分析

为妥善处置闲置校舍,教育部早在2002年就发布《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》(2007年废止)指出,中小学布局调整后的公办学校闲置校产,由教育行政部门进行统筹。《教育部关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》《教育部关于“十二五”期间加强学校基本建设规划的意见》《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》《国务院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指导意见》等文件,都对闲置校舍综合利用工作提出了要求和指导性意见。地方上,福建省教育厅2006年联合财政厅、民政厅联合发布《关于福建省农村中小学闲置校舍处置的意见》,要求各地成立由教育、财政、民政等部门共同组成的农村中小学闲置校舍处置领导小组,及时处理农村中小学闲置校舍;2009年又进一步发布通知,对辖区内仍未处置的农村中小学闲置校舍进行排查、核实,通过规定程序置换、变卖或调整用于乡镇公益教育事业单位管理使用,无法按照上述方式处置的,交付给村委会作为集体财产管理使用。然而,历经十余年,闲置校舍与闲置教育用地问题依然无法得到有效解决。近年来,江西、贵州等省

份又纷纷开始加大农村闲置校舍的处置力度,要求全面排查农村闲置中小学位置、数量、质量、占地面积、建筑面积和土地使用权、房屋所有权等情况。造成闲置校舍处置困难的原因是多方面的,主要包括以下三点。

一是房屋、教学设备等固定资产产权不清。与城市学校由政府财政单一投入不同,农村学校资产来源是多方面的,包括财政投资建设、村集体集资建设、个人或企业捐建等,产权情况复杂,且部分学校由于历史久远、早期资产管理不规范等原因,诸多共有资产难以划分各投资主体的权属比例,固定资产处置无法推进,闲置教育用地问题则无法进一步解决。

二是不同层级权责利划分不清。2003年前后全国推行农村税费体制改革,建立了“以县为主”的农村义务教育体制,乡镇、村在义务教育管理中的责任逐渐弱化,而县级教育部门对农村中小学管理能力有限,导致很多闲置学校处于村不管、乡不管、教育行政部门不管的“三不管”状态。另一方面,乡村与县级教育管理部门在如何分配闲置学校处置收益问题上存在纷争,难以达成一致,进而导致闲置学校处置困难。

三是不同部门联动不足。现阶段无论中央还是地方,关于闲置校舍处理的文件中都未见土地管理部门参与,农村闲置校舍处置主要由教育部门负责,部分地区联合财政、民政等相关部门共同处置,但这些部门只负责校产处理,一直未触及闲置教育用地再利用问题,不利于闲置学校问题的解决。

三、农村闲置教育用地再利用策略

在乡村振兴战略背景下,农村将会快速发展,大量人口、人才将会回流,且在此过程中各级政府、各部门具有一致的利益诉求,闲置教育用地作为建设用地分类之一,能对乡村振兴战略提供土地资源,促进城乡融合,应抓住

集聚提升类村庄	城郊融合类村庄
特色保护类村庄	搬迁撤并类村庄

图3 农村闲置教育用地再利用方式

机会充分实现农村闲置教育用地再利用。乡村振兴战略中将村庄划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类四大类,处于不同村庄的闲置教育用地情况不同,应以县为单位,由县政府相关部门如教育局及乡(镇)政府、村委会等管理主体共同研究制定处置方案,结合乡村振兴战略,根据所处乡村不同发展现状、区位条件以及产权是否清晰等,实行分类处置利用(见图3)。

(一) 继续用于教育用途。针对集聚提升类村庄和城郊融合类村庄建筑质量较好的闲置教育用地,优先考虑教育系统内部调整使用,例如作为复校储备用地或其他教育用地。在乡村振兴战略中,集聚提升类村庄属于中心村,成为乡村振兴的重点;城郊融合类村庄,则具有向城市转型的条件。未来会有更多的人口转移至集聚提升类和城郊融合类村庄。伴随着人口增加,教育需求也会增加,应综合考虑未来人口数、适龄儿童数量以及当地教育投入能力等,适当进行复校或预留复校土地,既符合乡村振兴过程中乡村的发展趋势,又能确保乡村振兴战略的主体乡村有一定教育资源,让乡村留得住学校,留得住乡村文化阵地,促进乡村振兴战略的实施。如在山西省大同市云州区,就已有两个村庄完成复校。

(二) 农村公益事业。脱贫攻坚过程中,各地根据乡村需要,可将部分闲置教育用地改造成养老院、社区服务中心等^①。针对城郊融合类中适宜居住但又难以进行复校,或教育系统不再使用的闲置校园校舍的地区,可考虑将闲置教育用地用于农村公益事业;同时,城郊融合类村庄需要承担城市外溢功能,可将闲置校舍


改造成仓库或者行政楼^②。特色保护类村庄历史文化资源丰富,可重点发展乡村旅游和特色产业。上述两类村庄均会承载更多的人口输入,需要提升公共服务能力,将两类村庄闲置教育用地用于公益事业、乡村旅游用地或设施等,有助于丰富当地居民美好生活,提高村庄公共基础设施配置比率,提升村庄公共服务和产业发展水平。

(三) 复垦还林。搬迁撤并类村庄大都生存条件恶劣,“一方水土养不了一方人”。这类村庄易地搬迁或撤并后,原村庄闲置教育用地应与住宅用地、公共基础设施用地等一起,及时拆除并进行复垦还林。截至2020年底,各地区顺利完成960万建档立卡贫困户的搬迁工作^③。“异地扶贫”中的村庄,撤并后应由迁入村庄统筹考虑公共服务设施用地需求(如当地村庄有没有复校或扩大公共建设需求等)与复垦还林还绿工作。此外,对于属于D级危房的闲置教育用地也应及时拆除,因地制宜进行复垦还林,提高生态绿化面积,改善乡村生态环境。

(四) 有偿转让。大规模的教育用地闲置导致土地利用率高,这无疑与政府主导的体制机制密切相关。土地闲置既有市场失灵的原因,也有政府治理的缺陷^{④⑤}。对于闲置教育用地来说,主要体现为政府失灵,且发生于政府内部,体现为计划管理机制的部分失效。因此,应积极引入市场机制弥补治理缺陷,如通过公平、公正、公开的方式,有偿转让、出租闲置教育用地,以提高闲置教育用地资产使用效率。以上三类村庄中不适宜继续用于教育事业但仍有一定利用价值的闲置教育用地,即可以采用有偿转让方式提高土地再利用率。

四、结语

乡村振兴战略为农村土地整治提供了驱动力,同时农村土地整治也为实现乡村振兴提供了着力点^⑥。激活农村土地资源资产价值,是乡

乡村振兴战略的内在要求,可以提高土地资源利用率,保障乡村振兴用地需求。本文利用《中国教育统计年鉴》2003年-2017年农村中小学占地面积、新增建筑面积等数据,结合建筑面积与占地面积的比例关系,初步估算2003年-2017年我国农村中小学闲置教育用地面积,并与部分省市公开数据进行相互印证,具有较高可信度。鉴于农村闲置教育用地规模较大,充分再利用闲置教育用地可以为乡村振兴提供必要的用地资源保障。建议抓住乡村振兴战略契机,紧密结合《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,顺应村庄发展规律和演变趋势,在分类推进乡村发展中高效利用闲置土地:集聚提升类村庄考虑继续保留教育用地功能(复校储备用地),城郊融合类村庄可用于公益事业,特色保护类村庄可用于乡村旅游,搬迁撤并类村庄考虑复垦还林还绿;不适宜继续用于教育事业但仍有一定利用价值的闲置教育用地,则可采用有偿转让方式提高土地再利用率。

- ① 张中豹、杨倩茹:《日本“废校利用”研究》,《全球教育展望》2017年第3期。
- ② 汤志民:《校园闲置空间再利用之探析》,《校园建筑运动空间活化再利用》(台湾),2008年。
- ③ 香港特别行政区政府地政总署:《政府用地包括空置校舍(短期用途):以短期形式使用空置的政府用地作社区、团体或非牟利用途》, <https://www.landsd.gov.hk/tc/vgl/vgl.htm>,2021,访问日期:2022年2月18日。
- ④ 张为伟:《撤点并校政策、父母外出务工与我国农村地区儿童辍学》,《科学决策》2017年第5期。
- ⑤ 时可、张娜:《对农村中小学闲置校园校舍利用的若干思考》,《教育研究》2011年第7期。
- ⑥ 赵小凤、黄贤金、马文君、张兴榆:《闲置土地的认定思路及处置建议》,《中国土地科学》2011年第9期。
- ⑦ 王宏新、周拯:《城市闲置土地的生成机理及治理》,《城市问题》2012年第9期。
- ⑧ 雷爱先、刘维新:《论解决我国闲置土地问题的财税对策》,《中国土地科学》1999年第1期。
- ⑨ 王宏新、邵俊霖、张文杰:《政策工具视角下的中国闲置土地治理——192篇政策文本(1992-2015)分析》,《中国行政管理》2017年第3期。

- ⑩ 楼江、邓浩强:《城市闲置土地市场化配置的博弈分析》,《同济大学学报(自然科学版)》2007年第1期。
- ⑪ 龙开胜、秦洁、陈利根:《开发区闲置土地成因及其治理路径——以北方A市高新技术产业开发区为例》,《中国人口·资源与环境》,2014年第1期。
- ⑫ 龙开胜、刘澄宇、陈利根:《农民接受闲置宅基地治理方式的意愿及影响因素》,《中国人口·资源与环境》2012年第9期。
- ⑬ 同⑩。
- ⑭ 何书金、苏光全:《开发区闲置土地的数量、分布与利用潜力》,《地理科学进展》2000年第4期。
- ⑮ 金芳芳、辛良杰:《中国闲置耕地的区域分布及影响因素研究》,《资源科学》2018年第4期。
- ⑯ 教育部:《关于政协十二届全国委员会第四次会议第0842号(教育类092号)提案答复的函》, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jcys/201701/t20170104_293879.html,访问日期:2022年2月18日。
- ⑰ 教育部:《关于政协十二届全国委员会第五次会议第4071号(教育类417号)提案答复的函》, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_jijiaosi/201803/t20180309_329430.html,访问日期:2022年2月18日。
- ⑱ 中国政府网:《新疆采取多项措施全力“盘活”农村中小学闲置校舍》, http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/13/content_1968488.htm,访问日期:2022年3月1日。
- ⑲ 陈光宇:《废弃校舍如何打破沉寂——重庆市农村闲置教育用地的调研与建议》,《中国国土资源报》,2014年第5期。
- ⑳ 牟彪、李钟国:《农村闲置学校再利用探讨——基于农村人口变化与服务设施完善视角》,《农学报》2015年第4期。
- ㉑ 黄亚婷:《美国——预算削减,各学区如何处理闲置校舍》,《比较教育研究》2011年第4期。
- ㉒ 光明网:《5年960多万人“挪穷窝”,这项任务难在哪儿?》, https://m.gmw.cn/2020-12/09/content_1301920823.htm,访问日期:2022年3月1日。
- ㉓ 孔小伟:《我国闲置土地处置中的政府功能与政策选择分析》,《经济与管理》2015年第2期。
- ㉔ 曲福田、高艳梅、姜海:《我国土地管理政策:理论命题与机制转变》,《管理世界》2005年第4期。
- ㉕ 孔雪松、王静、金志丰、仵玲莉:《面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考》,《中国土地科学》2019年第5期。

(责任编辑:葛云)