

一、前言

在二十世紀 60 至 90 年代，東亞國家快速與穩定的經濟成長吸引世人目光，更重要地，這些國家在經濟成長的同時，也能維持收入分配的高度公平。在發展之初，國家採用基礎建設與經濟干預相結合的政策，達到人力資源與物質資源的快速積累。在教育方面，對於高等教育和高品質的基礎教育尤其重視，並在整體教育經費獲得國家保證下，首先普及基礎教育，之後再增加至中等教育的提供（World Bank 1993：15-6）。這樣的政策有助於收入分配更為公正，使得在經濟發展的同時也能達到公平。東亞國家的發展提供一個很好的例證，突出了教育在經濟成長過程中所扮演的角色（Wong and Liu 2002）。

中國在 1970 年代末推行經濟改革，放棄中央計畫經濟邁向市場轉型，與其他東歐前共產國家相同，在社會主義國家轉型過程中，隨著市場經濟改革，社會階層化與社會流動也開始出現變化。學者 Nee（1989）研究中國農戶與幹部之間收入的差距，提出市場轉型理論（market transition theory）；認為在市場發展之後，執行再分配的政治邏輯將會被市場機制所侵蝕，在階層化的過程中，政治資本所能獲得的報酬將會減少，而人力資本的重要性則相對增加，發揮更大的作用。雖然市場轉型理論中，政治資本報酬減少的命題遭到不少質疑，但是對於人力資本的重要性則普遍獲得肯定，即使在缺乏人力資本的市場配置下，教育文憑的重要性也會增加（Zhou 2000）。

東亞國家經濟發展與社會主義國家轉型的過程，突出教育對於社會公平與社會流動的重要。中國在改革開放後，教育在國家發展上，不再只是文革時期作為國家意識型態的工具，更是培養經濟發展所需的技術勞動力。70 年代末教育體系的重建與經濟改革同步進行（Lewin and Hui 1989），除了重建高等教育培養新一批經濟改革所需的專業技術人才，同時，也推動普及九年義務教育與掃除文盲，提升國家整體人力素質。1986 年開始，中國實施《中華人民共和國義務教育法》，將小學六年和初中三年視為義務教育階段，並宣示在二十世紀末

達成基本普及義務教育的目標。義務教育推行迄今二十年，2005 年小學學齡兒童入學率達 99.15%，初中入學率為 95%（教育部 2006）。從數字看來，中國似乎基本完成普及九年義務教育的政策目標。當入學率近乎達到全面普及之際，此時國家不再需要興辦更多的學校去接納適齡學生入學，而是必須開始致力於提升教學品質與提高教育體系內部的效率。因此，值得關注的問題也不再是如何擴大進入教育系統的機會，而是教育資源分配是否公平（World Bank 1980：29）。那麼，中國基礎教育在高入學率的背後，教學品質與資源分配是否一樣耀眼呢？

1986 年義務教育實施之初，當時偏遠地區農村基礎教育呈現學校危房過多、¹教學設備缺乏、教師師資品質低落²等問題。學校以非正規的民辦教師為主，教育品質與資金均顯匱乏，雖然多數學齡學童順利進入小學就讀，但是能順利完成小學教育的人數卻很少（Wang 1989）。80 年代農村基礎教育出現的危機，直至 90 年代末依舊存在，繼續阻礙著農村基礎教育的發展，並且在舊有問題未獲改善下，又衍生出新問題。在偏遠地區的農村，地方政府積欠教師工資，造成教師因拖欠與待遇過低而大量流失（Pepper 1995）；學校在教育經費不足之下，巧令名目向學生收取費用來維持學校運轉，使接受基礎教育的成本提高，造成學童失學、輟學且大量中小學畢業生不能繼續升學的困境（Bernstein and Lü 2003：56-8）。近幾年，為減輕農民與學生家長負擔，中央推行稅費改革與「一費制」的教育收費方式，造成學校經費來源大幅減少，使原本經費就顯不足的偏遠農村中小學更顯困窘。然而，90 年代末為落實普及九年義務教育，完成中央驗收指標，各地中小學投入大量資金用於改善學校危房、新修校舍。基層政府無力提供充足資金的情況下，農村中小學只能藉由舉債方式解決經費短缺的

¹ 農村中小學校舍與設備的破舊，可以從 80 年代「一無兩有」的口號窺知。「一無兩有」是指「校校無危房，班班有教室，學生人人有桌櫈」（程介民 1993：48），當時部分農村地區的學校，連如此基本的教學環境與設備都達不到。

² 農村教師負擔繁重的工作量，卻只能領取微薄的薪水，許多地區以多民辦教師為主。學校很少有符合學歷標準的教師，無法教導學生新的課程，因此學校課程的安排完全視老師能夠教什麼，而不是學生需要學什麼（Lin 1993：38-42）。

問題，如此一來，造成農村地區中小學普遍累積龐大的債務（葛新斌 2003：90-1），部分學校因經費短缺無法順利償還，甚至出現債主長期封校與干擾學校正常教學的情事。³

不僅如此，基礎教育階段還出現嚴重的教育差距問題。雖然教育差距是各國教育發展普遍面臨的問題，但是與其他同為中央集權政體的國家不同，中國農村基礎教育並非由中央和省級政府負責主要教育經費的財政撥款，而是由縣以下的基層政府負責，不僅提供學校基礎建設經費，也需負責支付龐大的教師薪水等人事費用。近年來，許多學者的研究或經由田野調查或利用統計數字分析，均呈現出中國教育差距擴大的現象，包括城鄉差距與區域差距（馬戎、龍山編 1999；張玉林 2003；魏后凱、楊大利 1997；王蓉 2004b；吳淑姣 2004；Park, Li, and Wang 2002）。⁴其中農村基礎教育不論在區域內或是區域間，均存在顯著的差距。表一顯示 2004 年中國各地基礎教育階段學生人均教育經費支出，以中國農村小學學生人均教育經費進行排序，有十五個省份低於全國平均，其中貴州、河南兩省更未達全國平均的一半。中國農村地區小學學生人均教育經費，支出最高的上海與最低的河南，差距為 8.5 倍；在城鎮此一差距高達 11.9 倍；而全國最高與最低的地區差距更高達 15 倍。在普通初中階段，差距也達到 12.2 倍。從教育經費支出的懸殊差距，反映出教育資源分配的不均等，以及中國基礎教育城鄉間和區域間的失衡。

為何普及義務教育並沒有縮短農村與城市、區域之間基礎教育的差距，降低教育資源分配的不均等？相反地，卻造成農村地區基礎教育供給的困境，甚至在同一縣內，農村中小學之間的差距也相當突出。本文所要探討的問題是，

³ 詳見 2004/11/22(3)《中國教育報》，〈「以縣為主」變革中求進—對全國 254 位地（市）縣教育局長的調查〉的報導。

⁴ 馬戎、龍山等人（1999）在 1994~1996 年間，對中國六個省共 24 個縣，進行農村教育發展的調查研究。研究發現區域間基礎教育的差距在擴大，尤其是沿海地區與西部地區之間，教育經費投入差異很大。即使在同一縣境內，重點與非重點學校的教育經費，也有很大差距。Park、Li、Wang（2002）等人，在 2000 年針對甘肅省進行大規模農村基礎教育調查，發現縣與縣之間由於集體財富的差異，造成學校建築與教學設備的差距。魏后凱、楊大利（1997）、張玉林（2003）、王蓉（2004b）、吳淑姣（2004）則使用省為單位的全國性統計資料，包括教育經費收支與教育資源配置，說明城鄉與區域間的教育差距與資源分配不均等。

表一 2004年各地區分城鄉基礎教育學生人均教育經費支出情況

單位：元

	排序	普通小學		普通初中	
		農村	城鎮	農村	城鎮
上海	1	5066.06	8994.18	5977.28	9290.76
北京	2	4388.85	6101.63	4319.54	8719.72
浙江	3	2513.16	3220.74	3217.75	3704.39
西藏	4	2404.14	2751.76	—	—
天津	5	2142.27	3982.27	1903.98	4733.92
內蒙古	6	1810.54	1737.76	1535.79	1779.43
黑龍江	7	1722.78	1856.80	1200.84	1918.02
吉林	8	1716.90	1915.52	1525.24	2213.32
新疆	9	1583.35	1898.99	1808.61	2113.67
廣東	10	1507.62	2349.62	2067.91	2911.43
江蘇	11	1447.19	2156.59	1582.65	2572.09
青海	12	1355.10	1505.42	1420.70	1938.80
遼寧	13	1351.96	1818.52	1438.25	2319.25
福建	14	1340.51	1839.85	1373.51	2184.09
雲南	15	1157.17	1293.65	1284.24	1545.98
山東	16	1114.14	1418.24	1363.07	1687.53
全國	17	1058.25	1532.53	1210.75	2125.15
湖南	18	1037.52	1228.66	1105.32	1409.88
寧夏	19	1013.68	1150.88	1377.30	1583.96
山西	20	997.06	1062.22	1168.79	1418.65
四川	21	963.97	1147.75	1031.24	1398.90
河北	22	940.15	1087.95	963.80	1241.14
海南	23	940.00	1187.32	1249.68	1815.18
重慶	24	922.01	1208.79	1173.53	1721.27
江西	25	902.74	996.64	989.08	1106.94
廣西	26	851.22	1090.16	1084.56	1266.10
陝西	27	807.39	931.81	929.81	1080.57
甘肅	28	797.08	933.22	939.25	1140.25
安徽	29	787.57	943.13	844.12	1133.40
湖北	30	744.38	1047.44	1083.36	1469.74
貴州	31	622.12	767.70	780.08	1043.60
河南	32	597.21	757.65	759.97	1026.03

資料來源：中國教育經費統計年鑑—2004（教育部財政司等編 2005：371、373、377、379）。

說明：—無數據，統計資料中缺少西藏地區農村普通初中生均教育經費支出，僅有初中生均教育經費支出，為4437.14元。

城鎮普通小學與城鎮普通初中生均教育經費支出數據自行計算。算法為：各地普通小學（或初中）生均教育經費支出×2—各地農村普通小學（或初中）生均教育經費支出。

在歷史發展的過程，為何「農村」基礎教育一直陷於經費不足的制約？什麼原因造成農村中小學之間發展上的差距？這樣的差距是在擴大還是在縮小？最後，目前中國政府推動的教育政策，是否有助於解決農村基礎教育的危機？