

二、理論觀點

(一) 文獻探討

中國基礎教育研究的相關文獻中，對於造成基礎教育區域差距擴大，以及農村基礎教育品質低落的解釋，主要有以下幾種論點。

1、教育體系的重建 (the restructuring of the education system) 與農村教育的正規化 (the regularization of rural schools)

發展中國家在制訂政策時，普遍面臨如何在經濟發展與社會平等之間取得平衡。教育正規化的觀點認為，中國身為一個社會主義國家，在毛統治時期除了追求經濟發展，更須維持一個平等的社會。這樣的政治主張也落實在教育政策上，文革時期強調平等主義的大眾教育，提供均等的教育機會降低階級差異。但是，文化大革命結束以後，中國採取側重經濟發展的國家政策，將社會和經濟差異視為促進經濟成長的機制，放棄文革時期教育平等模式，改採自由競爭的菁英式教育 (Hannum 1999)。國家開始進行教育體系的重建，將文革時期破壞最力的高等教育重新建立起來，教育重心放在扶植一批重點中小學與大學，作為培養經濟建設所需的專業人才。國家將資源集中挹注於城市重點中小學，同時也要求地方政府與教育主管部門，對農村教育進行改革。為了緩和文革時期過渡擴張的農村中小學，達到最大規模效益，將當時建立起來數量龐大但品質低落的農村中小學予以關閉，對於保留下來的學校則加強課程與行政管理，使農村學校逐步朝向正規化的發展方向。農村學校與城市學校進行相同的課程，停辦公社時期所建立的各種校辦農場與工廠。但由於社隊負責的學校，部分經費來自於校辦農場與工廠，農村教育正規化後，使學校維持運作的經費直接受到影響 (Pepper 1990: 75-92)。除了教育經費短缺外，農村教師也紛紛流失，當初文革時期號召「上山下鄉」的知識青年，在改革開放後，國家允許他們重新返回城市從事建設，這些知青很多都是農村中小學的民辦教師，當他們回到城市以後，直接造成農村學校教師的嚴重短缺 (Tsui 1997: 104-27)。教育

正規化觀點認為，教育體系重建伴隨的農村教育正規化，直接影響農村孩童受教機會，在農村地區很快地出現入學率下降、輟學率上升，以及新文盲增加的現象（World Bank 1985：6-8），城鄉教育的差距也開始擴大。

然而，文革時期中國農村基礎教育，藉由廣設各種非正規學校，雖然達到很高的入學率，但是農村學校設備簡陋、專業師資缺乏卻也是不爭的事實，農村中小學快速的擴張，實際上是由犧牲教育品質所換來的。中小學教育本該是基礎知識的奠基階段，公社時期卻經由農村非正規化學校的設立，成為快速達成普及教育的手段，這實際上才是危害農村教育的正常發展。農村中小學一改過去重視文化知識教學的傳統，過度突出生產勞動的重要，使學生花費過多時間在參加農業勞動，造成學校教學品質的下降。其中根本的問題在於，國家將主要力量投入於支持城市學校的發展，農村地區基礎教育卻依賴於地方資源與集體力量的運作，農村學校必須透過發展「勤工儉學」等事業，來解決教育經費不足的問題，造成城市與農村學校教育體系的差異（Lo 1984：47-64）。即使在往後的教育體系重建時期，國家依舊將發展農村基礎教育的責任交由地方負責，使農村中小學教育體系的層級劃分被強化，導致基礎教育資源配置的不均等持續擴大。

2、1980 年代基礎教育財政改革（financial reform of basic education）

基礎教育財政改革的觀點認為，1980 年代開始，中國基礎教育體制進行改革，形成分權化（decentralization）教育管理與多元化（diversification）資金籌措的教育體制，基礎教育財政快速地從中央集權進入到地方分權的體系，教育經費也從過去仰賴有限的稅收基礎，轉變成為多種管道的資金來源（Tsang 1996；Hawkins 2000）。在經濟發達的東部沿海省份，縣鄉財政狀況較好，還能夠負擔農村基礎教育經費，但在中西部地區的農村，縣鄉財政就難以負擔農村義務教育經費。中央將基礎教育的管理權限下放給地方政府，雖然可以充分發揮基層地方政府發展教育的積極性和主動性，使教育發展更符合當地需要。但是，在地區經濟發展失衡的現況下，也造成地區間教育經費投入的不均等（魏

后凱、楊大利 1997)。

另一方面，由於國家財政的分權化，將稅收與公共支出下放到基層政府，雖然提供地方政府財政誘因且更能符合地方需求，但也妨礙了資源的公平分配，地方政府在制訂預算時，缺乏足夠的動力去增加基礎教育的財政撥款(Park, Li, and Wang 2002)。此外，將農村基礎教育交由鄉鎮政府負責，帶給基層政府過重的財政和管理負擔，基層政府沒有足夠能力進行有效的財務管理，使部分建設重複投資形成資源浪費，有些項目卻又陷於資金缺乏的窘境，造成基礎教育供給品質的低落(World Bank 2002: 94-110)。

基礎教育財政改革的觀點認為，1980年代過於分權化的基礎教育財政改革，是造成農村基礎教育發展面臨困境的重要原因。但是早在公社時期，雖然財政上是中央集權的統收統支制度，農村基礎教育所需經費，就由地方集體組織與農民自行承擔，與80年代初中央與地方的財政分權無關；分權化的教育財政制度，也不是80年代基礎教育財政改革以後，才形成的制度創新。再者，在教育差距方面，將農村學校發展好壞完全取決於地方政府財政能力，將無法合理解釋當今中國基礎教育區域內（尤其是在同一鄉鎮內）差距擴大的問題，因為仔細觀察農村基礎教育的發展，即是在同一縣、鄉鎮境內，農村學校的校舍建築、圖書設備與專業師資等方面，也存在很大的差異。如此一來，1980年代基礎教育財政改革的觀點，無法解釋為何同一區域內的農村中小學，在學校發展與資源配置存在差異。

3、社區資源差異 (the differences of the community resources)

社區資源差異的觀點認為，由地方負責基礎教育經費的制度，使區域間學校經費的多寡，與當地社區經濟能力具有顯著關連。2000年在甘肅地區的調查，發現集體財富與學校發展程度高度相關(Park, Li, and Wang 2002)；富裕地區的學校通常有更多預算外收入，包括來自於向學生收取的費用、學校自籌收入以及集體或社區貢獻。其中鄉鎮企業與基層金融組織是社區資源的重要供應者；鄉鎮企業在地方具公共性的角色，鄉鎮政府仰賴鄉鎮企業繳稅、上繳利潤

作為自籌資金，這些資金部分用於學校校舍修建（Adams and Hannum 2005：108）。另外，由於中國欠缺金融與公共財政概念清晰的區分，使得地方基層金融組織缺乏獨立性，基層金融組織的資金經常借款給鄉鎮政府，其中包括提供中小學校舍修築的經費（Ong 2006：393）。因此，社區資源多寡將直接影響基礎教育的資金提供，也由於社區間收入程度的差異，造成各地中小學教育經費的差距。

地方政府的基礎教育財政撥款，主要只能負擔教師工資，學校所需的其他教育經費，則必須從地方資源來獲取。尤其是學校基礎建設的投資，一般不被認為是行政支出，當必須對校舍進行維修或興建時，這些基礎建設的投資，更需仰賴於當地社區的資金動員，而非來自政府財政預算的撥款（Tsang and Ding 2005）。即使在貧困地區，由於地方財政撥款有限，更加重社區成員去支持高品質公共教育的壓力（Hannum and Park 2002：9），學校基礎建設與社區收入程度同樣具有高度相關。因此，當學校基礎建設必須向當地居民集資或向建築商引資時，就使得學校基礎建設經費與集體財富和居民收入高低具有顯著相關。集體財富和居民收入高低，將直接影響學校基礎建設資金供應的充足與否，也影響當地基礎教育的發展。

社區資源強弱的觀點，對於各地區鄉鎮中小學間教育差距提出有力的解釋，但是此一觀點忽略教育體系的層級劃分。尤其是學校所處教育體系層級的位置，不僅影響學校資源汲取能力，而且還影響資源在不同社區間的流動，從而造成區域間與區域內學校的發展差距。

本文認為教育正規化、1980 年代基礎教育財政改革與社區資源差異等觀點，均對中國基礎教育差距擴大提出深刻見解，但卻都忽視農村基礎教育長期的歷史發展，也無法完全解釋區域內與區域間，教育資源分配不均的急劇過大。因此，本文經由審視農村基礎教育財政制度的歷史發展，強調分權化基礎教育財政制度、層級化教育體系以及學生人數減少，是導致偏遠地區農村基礎教育資源不足且不均的主要因素。

(二) 理論架構

1、層級化的教育體系 (the hierarchy of the education system)

教育的數量與品質一直難以兼顧，中國藉由發展重點學校與非正規學校，希望能同時達成普及與提高的教育發展目標，由此也形成不同的教育類型。Hawkins (1983: 31-8) 將中國教育體系的發展分成三個時期：1960 年代的雙軌制 (dual track system)、1970 年代的單軌制 (single track system) 與 1980 年代的三軌制 (three-track system)。雙軌制時期，從學前、小學、初中、高中至大學教育，分為一般正規學校與非正規學校兩種不同教育體系。從基礎教育來看，中小學也被區分成正規與非正規學校。非正規學校為半日制與短期學校，分佈於偏遠農村與少數民族地區，學校採取彈性的上課時間並開授實務性課程，以適應農村需求且達到普及教育的目的。相較於非正規的學校，在城市教育與富裕的農村地區，設立正規的完全小學⁵與中心小學，⁶其中還包括培養菁英份子的重點學校 (Lo 1984: 56)。在農村地區，非正規學校多為民辦的簡易或耕讀小學，⁷由村子與農民支付學校運作經費，師資以未受過正規訓練的民辦教師為主，薪資由村集體負責；文革結束後，由於農村教育進行正規化的改革，這些學校部分被保留下來成為村小。至於鄉鎮中心小學，則是農村裡少數由縣財政撥款的公辦小學，也有較多國家分配的公辦教師，公社建立以後，農村中心小學轉由公社負責管理，但在師資、設備與教學環境均較其他農村小學優越。文化大革命時期，為追求平等主義的教育模式，取消重點學校的設置與發展，農村中心小學也被取消，改由大隊經辦，原有中心小學與其他民辦小學的界線開始模糊化，教育體系由雙軌制轉變為單軌制。改革開放之後，重點學校與農

⁵ 當時小學分成四年的初級小學和二年的高級小學，完全小學同時具有初級和高級小學。

⁶ 中心小學是由縣級政府按照行政區劃和小學分佈的情況，選擇行政區內一所或二三所條件較好、地點適中的小學為中心小學。後來的發展是在鄉鎮所在地設立一所中心小學，人口較多的地區則可設立兩所。

⁷ 簡易小學相對於正規的全日制小學，學校上課時間配合農家作息，採取彈性的方式。有的學校上課半日，也有的一天只上課三小時，沒有暑假也無星期假日。1964 年以後，為了使簡易小學與全日制小學有所區別，將簡易小學改為耕讀小學或工讀小學，更重視教學與生產勞動的結合，上課時間同樣具有很大的彈性。

村中心小學又重新恢復和強調，雙軌制時期的正規與非正規教育也被沿用，但非正規教育主要限於成人的識字班，不存在於正式的教育學習，之前非正規的農村中小學開始轉向正規化發展。

隨著教育體系類型的轉變，農村中小學依管理位置形成教育體系的不同層級。1980年代中期，「分級辦學、分級管理」的教育體制確立以後，縣級政府所在地的小學、初中與高中，由縣政府直接管理；鄉鎮政府所在地的鄉鎮中心小學與初中，由鄉鎮政府管理；村裡的村級小學和教學點，則由所在學區的鄉鎮中心小學對所有村級學校實行統一管理（馬戎 2000：354）。在這種教育體制下，教育資源配置的不平衡與不公平就顯現出來，資源的配置呈現出金字塔結構（郭建如 2003）。在偏遠地區的農村，中心小學的資源是學區內最好的，這些學校有最好的師資、校舍與教學設備；而在村小，教育資源配置遠不及中心小學。如此的教育體系層級劃分，造成鄉鎮境內的農村小學也有所差異。

1990年代，各級政府推動普及九年義務教育政策的同時，也建立起「示範學校」評比制度。示範學校建立的初衷，在於透過選拔一批辦學條件優良的學校，對境內其他學校形成仿效作用，以期達到普及義務教育與提高教育品質的目的。然而，一旦當農村中小學被評定為示範學校，管理層級上劃至市屬市級學校，雖然實際上仍由縣教育局進行直接管理，但市教育局會定期對示範學校進行評比，這些示範學校的師資、教學設備與資源汲取能力均優於縣內其他非示範學校。因此，示範學校評比制度又將原有教育體系層級做更進一步的劃分。2002年稅費改革後，教育管理體制由「分級辦學、分級管理」轉變成「地方負責、以縣為主」，將原本由鄉鎮政府管理的鄉鎮中心小學與初中，改由縣教育局負責管理，鄉鎮政府則負責提供當地鄉鎮中心小學與初中後勤支援。目前，農村小學有三種層級的教育體系：示範小學、中心小學與村小；農村初中則分為示範初中與普通初中兩類（見表二）。層級最高的示範學校，類似於過去城市裡的重點學校，在農村地區是發展最好的學校，對於其他非示範學校具有指標性的學習作用，但也形成難以跨越的鴻溝。層級化的教育體系將農村中小學區分

成不同層級，位置最高的示範學校，原有師資、設備就優於其他層級的學校，由最高層級的市和縣級政府負責管理以後，可獲得較為穩固的經費保障，也比層級較低的其他學校具有更強的資源汲取能力。相較之下，層級最低的村小，資源汲取能力居於最弱勢。

表二 「以縣為主」下農村中小學教育體系的層級劃分

教育體系層級	管理單位	師資	學校建設投資	資源汲取能力
示範中小學	市級教育局 縣級教育局	全部為公辦教師	以縣為主	強
鄉鎮初中 鄉鎮中心小學	縣級教育局	多數為公辦教師	以鄉鎮為主	中
村小	鄉鎮中心小學	多數為代課教師	以村為主	弱

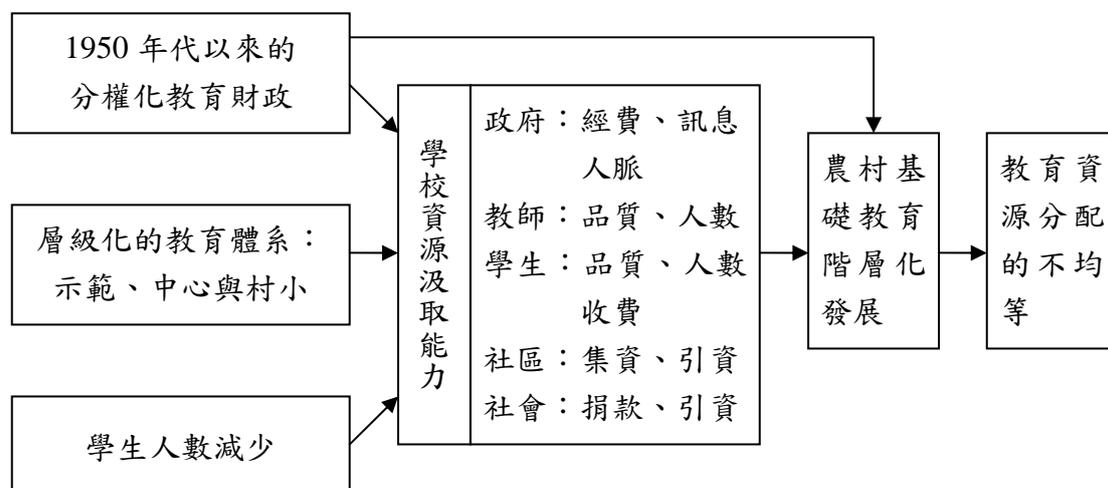
資料來源：作者自行繪製。

長期以來，在分權化的農村基礎教育財政制度下，由地方基層政府與農民提供基礎教育的公共支出，使農村中小學教育經費不僅仰賴地方政府財政撥款，更強調學校自身資源汲取的能力。尤其當政府提供的教育經費不能滿足學校運作，此時學校資源汲取能力的強弱將造成學校間發展的差異，而決定學校資源汲取能力很重要的因素，在於所處教育體系的層級位置。在教育經費不足的結構性制約下，學校資源汲取能力的重要性將不斷被強化，這也鞏固了農村中小學既有教育體系的層級位置，造成校際差異日益擴大。

2、分析架構

中國農村基礎教育發展的歷史過程中，農村中小學教育經費長期以來就由地方負擔，1980年代開始的財政分權與基礎教育體制改革，都不是重新建立一套新的農村基礎教育財政制度，而是將過去向農民汲取、非正式的教育資金籌措方式，透過法律制訂予以制度化。從圖一的研究架構來看，本文認為不是一般學者所認定的，1980年代以後基礎教育財政改革，才造成農村基礎教育的危機，而是長久以來分權化的教育財政制度，使農村基礎教育長期仰賴基層提供，也因此強調學校向社會各層面資源汲取能力的重要性。不僅如此，由各級政府

負責所屬中小學教育經費的財政撥款，更直接影響農村基礎教育的階層化發展。再者，層級化的教育體系將農村中小學劃分成上下不同層級，造成農村學校之間具有不同層級位置，進而影響學校資源汲取能力。處於較高層級的學校，比較低的其他學校，具有更強的資源汲取能力；而且一旦學校具有較強的資源汲取能力之後，可吸引更多資源，持續地鞏固既有優越位置。最後，1990 年代以降，計畫生育造成出生率降低，學齡人數減少，再加上人口流動的影響，使農村中小學面臨學生人數不足的壓力。學生人數多寡直接影響學校規模大小，也成為決定學校資源汲取能力的重要變項。因此，本文認為 1950 年代以來的分權化教育財政制度、層級化教育體系與學生人數減少三個變項，影響偏遠地區農村中小學在政府、教師、學生、社區和社會等層面的資源汲取能力，也由於學校之間資源汲取能力的差異，加速了農村基礎教育階層化的發展，導致農村區域間與同一區域內，學校之間發展的差異與教育資源分配的不均等。



圖一 研究架構圖

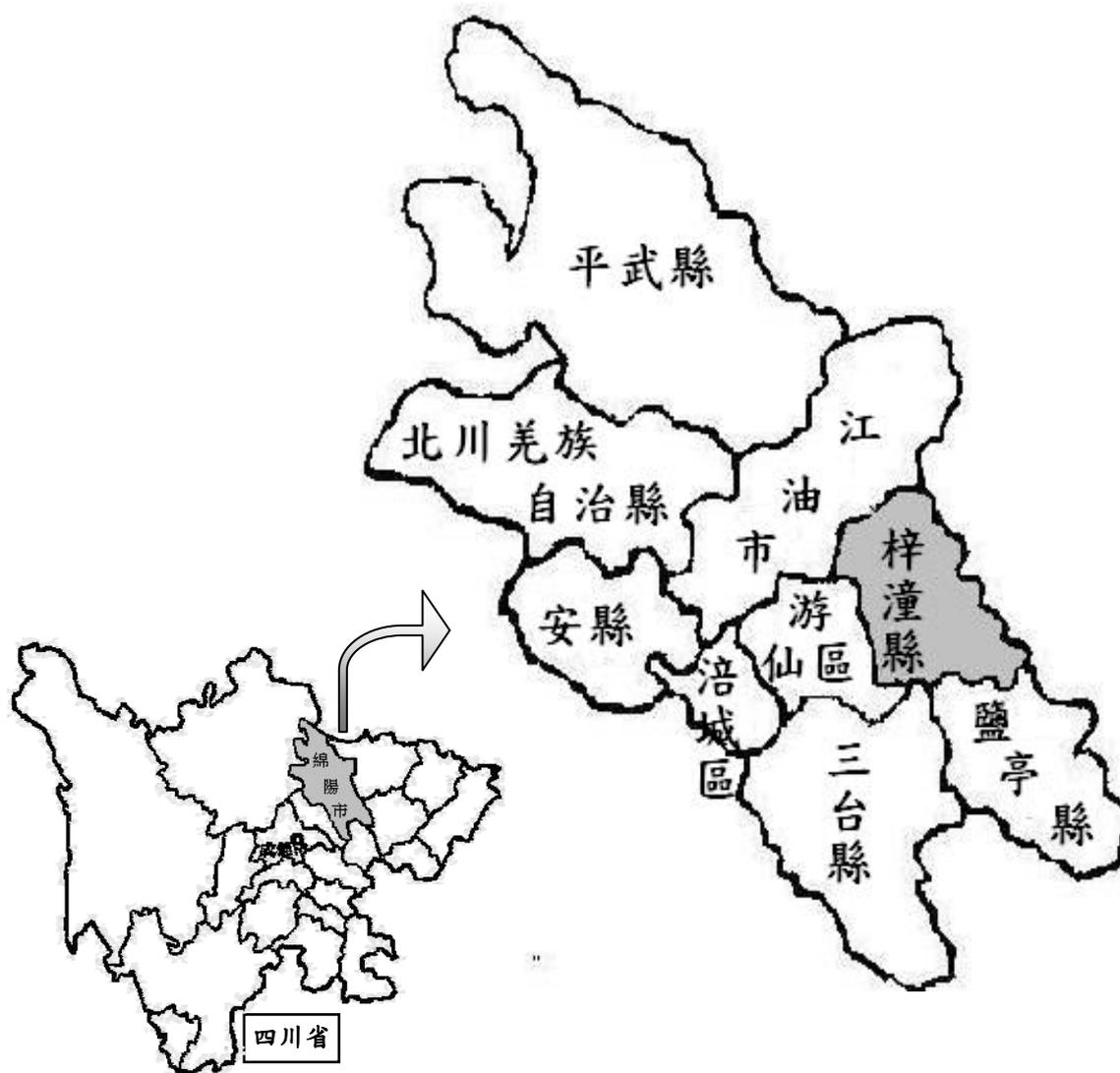
(三) 田野調查 (field work) 與個案研究 (case studies)

本文採取田野調查與文獻分析方法。以四川省梓潼縣境內的農村中小學作為田野調查的個案，⁸於 2005 年 7 月 11 日至 9 月 10 日，進行為期兩個月的田

⁸ 在梓潼縣下的 Z 鎮、X 鎮、G 鎮、L 鎮的初中、小學，以及 S 鎮和 D 鄉的小學進行調查與訪談。共計訪談 19 位中小學教師、正副校長與教育局官員。

野調查，以下是對田野地點梓潼縣基本背景的介紹。

梓潼縣隸屬於四川省綿陽市，位於四川盆地西北部丘陵地區（見圖二）。以縣城為起點，西南至省會成都市 192 公里，至綿陽市政府所在地涪城區 56.7 公里，自古是蜀北重鎮，號稱「蜀北鎖鑰」（梓潼縣志編纂委員會編 1999：1）。梓潼縣幅員 1442 平方公里，下轄 11 個鎮與 21 個鄉。全縣有 38 萬人，其中農業戶口 32.8 萬，占全縣人口的 86.5%。在經濟方面，2004 年梓潼縣國內生產總值（gross domestic product, GDP）20.65 億元，其中第一產業 8.77 億元占 42.5%，第二產業 4.93 億元占 23.9%，第三產業 6.95 億元占 33.7%（四川省統計局 2005：



圖二 研究地點四川省綿陽市梓潼縣相關位置圖

214)，為典型的農業縣。在財政方面，梓潼縣 2004 年地方財政一般預算收入為 3602 萬元，預算支出卻高達 1 億 9385 萬元（四川省統計局 2005：249），支出遠大於收入屬於負債縣，長期是所在綿陽市的補貼縣。從 2004 年農民人均純收入與人均 GDP 來看（見表三），以全國平均數字為基準，梓潼縣所在的四川省和綿陽市均低於全國平均；而梓潼縣又低於四川省與綿陽市的平均水準，更遠低於全國平均，其中人均 GDP 更僅達全國的 51%。另外，梓潼縣與綿陽市其他區、縣進行比較，在全部九個區縣中，梓潼縣農民人均純收入與人均 GDP 分別列於全市第六與第五，屬於整個綿陽市經濟條件居中的縣。

本文以四川省梓潼縣作為研究個案，探討偏遠地區農村基礎教育的運作與發展。雖然梓潼縣不若中國沿海其他經濟發達地區，無論是所處地理位置或是政經條件均屬偏遠，但是卻能呈現出農村基礎教育的主要問題，具有代表性。

表三 2004 年各地區農民人均純收入與人均國內生產總值

單位：元

地區	農民人均純收入	人均國內生產總值
全國	2936.4	10561
四川省	2580.28*	8113
成都市	4072	18856
綿陽市	2901.9	9205
梓潼縣	2618	5422
涪城區	4031	27521
游仙區	3190	6989
江油市	3171	11430
安縣	3094	6796
三台縣	2835	4686
鹽亭縣	2447	4800
北川羌族自治縣	2115	5120
平武縣	2111	5066

資料來源：全國資料參見中國統計年鑑 2005（中國統計年鑑編輯部 2005：51、359）。四川省、成都市資料參見四川統計年鑑 2005（四川省統計局 2005：27、30、178）。其餘地區資料參見綿陽政務網，2005 年 11 月 18 日，「綿陽年鑑網路版」<<http://www.my.gov.cn/MYGOV/145812834029142016/index.html>>。

說明：*2004 年四川省農民人均純收入在中國統計年鑑 2005 的數字則記載為 2518.93 元。

透過觀察梓潼縣境內各鄉鎮農村中小學的發展，可以用來分析並解釋當今中國農村基礎教育危機的成因。