

四、層級化的教育體系與學校資源汲取能力

改革開放後，隨著各地經濟發展程度不一，鄉鎮政府的財政稅收也有很大的差異。在地方負責農村基礎教育的財政制度下，超過 90%的教育支出由地方政府提供，其中 70%的教育支出由縣、鄉鎮政府承擔（World Bank 2002：94）。⁴⁰因此，學校所能獲取教育經費撥款的多寡，直接受制於地方財政能力的好壞。然而，仔細觀察偏遠地區農村基礎教育的發展，同一縣與鄉鎮境內，仍然可以發現區域內中小學在校舍建築、硬體設備與師資品質存在差距。如何解釋縣、鄉鎮境內農村學校教育資源配置的差異？本章試圖從學校所處教育體系層級的位置，分析在層級化的教育體系下，不同層級學校所具有的不同資源汲取能力。文中將以四川省梓潼縣境內的鄉鎮中小學，作為實證研究的個案，進行更為細緻的分析。

（一）層級化教育體系的確立：分級管理體制

在分級管理體制下，基礎教育區分成以下三種：一是縣直屬學校，是縣所在地設立的縣城小學和初中；二是鄉鎮直屬學校，包括鄉鎮政府所在地的鄉鎮中心小學與初中；三是村裡的村小與教學點。縣級中學和小學，由縣政府直接管理；鄉鎮中心小學，由鄉鎮政府管理；村級小學與教學點，則由所在學區的中心校進行管理。不同管理層級的學校，由分屬不同層級的政府負責學校主要基礎建設與設備修建的經費，使得在政府部門教育經費的提供上，一開始就出現差異，並影響之後進一步資源汲取的能力。

基礎教育階段，縣級中小學由最高管理層級的縣級政府負責，所能汲取的資源也最多，特別是在獲取政府所提供的資源上，它享有縣級財政對其教育經費的優先保證與分配。根據大陸學者針對學校校長訪談的調查（王蓉 2004a：55），從校長的角​​度來看，學校獲致教育經費撥款的因素有三：一是與縣財政局

⁴⁰ 1998年中國國家教育發展研究中心，針對7個省市26個縣的抽樣調查，發現義務教育支出中，地市級以上政府只佔12%，縣級政府佔9.8%，其餘78.2%為鄉鎮政府和行政村負擔（轉引自方寧2004：100-1）。

及縣政府官員具有訊息溝通的管道，二是與關鍵人物的私人交情，三是所要解決問題的重要性。其中第二個因素至為重要，而縣直屬學校在這方面的優勢不言而喻。由於縣政府官員的子女多數進入這些學校就讀，因此學校的領導與教師比其他學校有更多機會與上級建立私人關係，從而為學校尋求更多資助。換言之，由於縣財政預算過程的不透明性與黑箱操作，使教育財政預算與學校資金分配的決策，很大程度取決於縣內個別領導的決策，造成縣直屬學校具有絕佳的資源汲取能力。

相較之下，農村基礎教育的鄉鎮中心小學與村小，在分權化的教育財政制度下，由鄉鎮政府負擔主要教育經費，其中，學校基礎建設方面的校舍修建與設備添購，主要由鄉鎮和村負責直屬學校所需費用。但在經濟不發達的鄉鎮，缺乏企業所提供的龐大稅收來源，卻仍須負責基礎教育的主要經費，因此，鄉鎮政府只能優先滿足直屬中心小學與初中的經費需求，村小基礎建設與教學設備的費用，普遍由村子和學校共同解決。此外，偏遠地區農村中小學往往缺乏與縣級政府進行訊息傳遞的溝通管道，而且在訊息傳遞的過程中必須逐層上達。⁴¹農村中小學在政府部門資源汲取能力的差異，也形成城鎮學校與農村學校、農村鄉鎮中心小學與村小間發展差距的起點。

（二）層級化教育體系的強化：示範學校評比制度

普及九年義務教育的推行，最初的目標在於降低教育差距，然而中國《義務教育法》落實迄今二十年，中國基礎教育所呈現出來的圖象，離當初政策目標相差甚遠，不論從學生人均教育經費、學校圖書、儀器設備還是師資組成，沿海與內陸、城市與農村存在著嚴重的差距。進一步觀察農村地區基礎教育發展情形，即使在偏遠的農村，學校表現也存在差異。以下透過四川省梓潼縣境內農村中小學的田野調查，進行分析與解釋。

1986年開始，在推動普及九年義務教育的同時，梓潼縣所在的綿陽市也對

⁴¹ 以村小為例，當學校經費無法維持日常運作時，校長先尋求村長補助，村裡無法提供再和村長去找鄉長，能否得到、得到多少都無法保證（周飛舟 2006：20）。

其下的中小學進行評比，選出義務教育階段的示範小學與初中。建立示範學校的目的是透過先辦好一批示範中小學，以期對縣內其他學校形成仿效作用。在實踐「普九」政策的過程中，各級政府鼓勵各個學校先達到國家「普九」的基本標準，合格以後再朝向縣級示範學校發展；等到成為縣級示範學校後，由縣教育局推薦至市，最後在綿陽市扶持下進行重點發展，經驗收合格後正式成為市級示範學校。因此，示範學校具有「試點」的意義，希望各個中小學先符合「普九」的基本標準，合格以後再朝向示範學校的辦學標準。⁴²

表六是梓潼縣 2004 年基礎教育的基本情形，縣內有小學 82 所、初中 12

表六 2004 年梓潼縣基礎教育基本情形

項目	小學	初中
學生總數（人）	28263	13947
其中：女生（人）	13867	6871
男生（人）	14396	7076
教師人數（人）	1374	820
生師比	20.6	17.0
學校總數（所）	82	12
其中：市級城市學校	2	1
市級農村示範學校	6	3
中心小學	25*	
村小	49	
普及率（%）	100	100
輟學率（%）	0.1	0.5
升學率（%）	98.8	59.7
財政預算撥款（萬元）	2664	9627
教育支出（萬元）	4604	9627

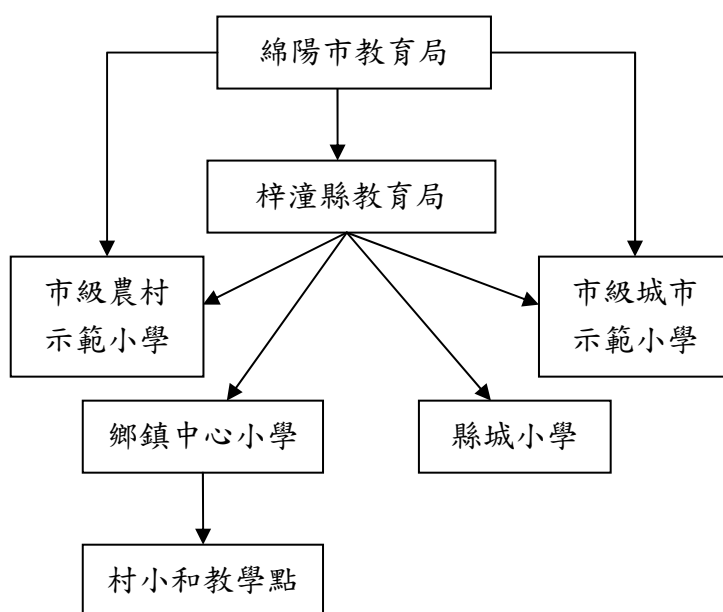
資料來源：田野調查所得資料。

說明：* 在 31 所中心小學中，並不包括 6 所被評定為市級農村示範小學的中心小學。

⁴² 示範學校的評比標準，是根據學校的硬體與軟體設備來評定，其中包括學校的辦學條件與管理水準。以硬體設備而言，學校校舍與危房面積的比例，圖書、儀器設備的充足與否等。師資上，小學教師的學歷至少是專科學歷，初中是大學學歷；教師職稱上，高級教師、一級教師的比例，以及教師的教研論文、比賽與授課活動的獲獎成績，都是評定的指標。除此之外，還包括學生的全面發展、學校參加社區服務情形與學校獲獎成績（2005 年 9 月 7 日梓潼縣教育局官員訪談記錄）。

所。2005 年梓潼縣境內有八所小學和四所初中，被評選為綿陽市市級示範學校。其中，八所示範小學有兩所位於縣城，屬於城市示範小學，另外六所為農村示範小學；四所示範初中，一所位於縣城，屬於城市示範中學，剩下三所則為農村示範初中。⁴³被評為示範學校的農村小學都有一個共通點，他們均屬鄉鎮中心小學。相對的，占學校比例最大的村小，卻沒有一所被評為示範學校。是什麼原因導致村小在示範學校評比中，落後於鄉鎮中心小學？示範學校的評比，對於原有鄉鎮中心小學與村小層級位置，又有何影響？這是以下所要討論的問題。

在農村地區，小學分為鄉鎮中心小學與村小，中心小學位於鄉鎮政府所在地，基礎建設本來就比村小完善。偏遠地區的農村，鄉鎮欠缺足夠的經費來支持教育事業，在資源有限的情況，分權化教育財政制度使中心小學取得優先發展的位置，不論是教育經費的總額還是穩定性都優於村小，因此村小很難與其競爭。示範學校評比制度建立以後，又從現有發展較好的農村中心小學與初中進行選拔，當學校一旦被評定為農村示範中小學，教育管理層級提升至市級，這也形成示範與非示範學校之間不同的層級位置（見圖三）。雖然示範學校仍由



圖三 綿陽市小學教育管理體系圖

⁴³ 2005 年 8 月 4 日梓潼縣教育局官員訪談記錄。

梓潼縣進行直接管理，但是綿陽市教育局會對示範學校進行業務指導與綜合評價。對縣教育局官員而言，縣內示範學校辦學成績代表個人的政治表現，在政績考量下，將努力保障示範學校的教育經費與持續發展。⁴⁴如此一來，農村中小學的發展，朝向更嚴密的階層化發展。以下從訪談個案中，對農村示範學校的資源汲取能力，進行更細緻的分析（本文訪談個案的學校評比請參考表七）。

表七 梓潼縣訪談個案之學校評比

鄉鎮	學校	村小數目（所）	學校層級
Z 鎮	Z 小學	3	市級農村示範小學
L 鎮	L 小學	2	鄉鎮農村中心小學
D 鄉	D 小學	0	鄉鎮農村中心小學
G 鎮	G 小學	0*	市級農村示範小學
X 鎮	X 小學	5	市級農村示範小學
S 鎮	S 小學	0	市級農村示範小學
Z 鎮	Z 初中		市級農村示範初中
L 鎮	L 初中		縣級農村普通初中
G 鎮	G 初中		市級農村示範初中
X 鎮	X 初中		市級農村示範初中

資料來源：田野調查所得資料。

說明：* G 小學下並無村小，但其下設有一支點校。因為學校用房欠缺，必須向 G 初中借用淘汰的舊教室設為支點校，目前二、四年級的學生在支點校上課，環境和設備都相當簡陋。

除了政府部門教育經費的財政撥款外，來自個人、社會與團體的非政府部門教育經費，也是造成農村中小學差距的重要來源。在公社時期，農村學校就透過「勤工儉學」的校辦工廠、農場或牧場等收入，作為學校經費的補充，甚至不依靠生產隊達到「自力更生」的目標。1980 年代教育體制的改革，進一步確立基礎教育經費籌措的多元化。⁴⁵為了解決教育經費財源不足的問題，賦予鄉鎮政府向企業與農民徵收教育費附加，以及向農民進行教育集資的權力，使

⁴⁴ 雖然在同一縣境內，農村示範學校和非示範學校學生人均教育經費相同，但是梓潼縣教育局官員承認，在有限的教育經費下，會優先保障示範學校的經費（2005 年 9 月 7 日梓潼縣教育局官員訪談記錄）。

⁴⁵ 1984 年國務院發佈《關於籌措農村學校辦學經費的通知》，針對籌措農村辦學經費可採取「開闢多種渠道，籌措農村學校辦學經費」的方式（顧明遠編 2006：2263），

教育費附加與教育集資費成爲基礎教育的新財源。⁴⁶除了增加鄉鎮政府的稅收來源之外，學校也成爲另一個汲取資源的行動者。學校可以向學生收取雜費作爲事業收入，動員社會團體對學校進行捐款、資助，也可透過校辦產業、勤工儉學的方式增加學校經費。在此之下，學校自籌而來的非政府教育資源，成爲學校經費收入的重要組成部分，這些收入的獲得也成爲評定學校資源汲取能力的指標。因此，一旦政府所提供的教育資源不足或有限時，學校非政府部門資源汲取能力的好壞，就成爲影響學校甚至是當地教育發展的關鍵因素。

農村示範學校除了可獲得較穩定的預算內教育經費外，通常也有更多的機會獲得預算外教育經費。以梓潼縣這樣一個缺乏企業、以農業生產爲主的偏遠地區，境內並無太多的私人與企業捐資，目前也只剩下兩所學校有校辦廠。⁴⁷在一費制實施以前，梓潼縣農村示範中小學，可以向非學區內就讀的學生收取寄讀費；一費制實施以後，雖然取消了寄讀費，⁴⁸但是農村示範學校在預算外教育經費的汲取能力，仍然比非示範學校來得好。

以 S 鎮農村示範學校 S 小學爲例，學校長期獲得中國工程物理科學研究院的捐款與資助，在國家「兩免一補」政策實施前，研究院就捐贈 12 萬元助學金，每學期扶助該校 65 位貧困學生。且在 1996 年捐款 30 萬元，協助學校興建新的教學綜合樓；2004 年再度捐款 18 萬，用來修建學校操場。當作者進一步詢問，該校已經是農村示範小學，爲何能獲得捐助，而不是由更急需捐款的其他農村非示範學校取得？S 小學校長表示：

提供捐款的私人、企業或團體，都不希望將錢捐給一個辦學條件差、隨時可能被關閉的學校，將錢投入於農村示範學校是比較有面子的。⁴⁹

另一個例子是 Z 鎮農村示範學校 Z 小學，該校新教學樓名爲「逸夫教學

⁴⁶ 稅費改革後，爲了減輕農民的負擔，將向農民徵收的教育費附加與教育集資費取消，但向企業收取的教育費附加則繼續保留。

⁴⁷ 一所是縣城小學下的校辦印刷廠，另一所則是農村初中的蜂窩煤場。

⁴⁸ 一費制實施以後，卻並未同時取消城市示範學校的寄讀費。目前梓潼縣只有縣城內的兩所示範小學以及一所示範初中，可以繼續向非學區內就讀學生收取 350 元的寄讀費，這也是造成城市與農村基礎教育經費差異的因素之一（2005 年 8 月 23 日 X 小學教師訪談記錄）。

⁴⁹ 2005 年 8 月 15 日 S 小學校長訪談記錄。

樓」，主要經費來自於香港邵逸夫基金會的十萬港幣捐款。教導主任表示，學校並沒有做任何爭取經費的工作，當初邵逸夫基金會只決定將這筆錢捐贈給農村小學，原本上級計畫將這筆錢用於 Z 小學下的一所村小，因為該村小規模小、招收的學生也少了，因此轉而將捐款用於 Z 小學新修校舍上。⁵⁰

農村示範學校不僅可獲得充足且穩定的公用經費保證，在有限的預算外收入上，農村示範學校也比非示範學校更有機會獲得，相較之下，農村非示範學校「先天不足，後天又失調」，不論是預算內還是預算外教育經費，都不如農村示範學校。由於示範與非示範學校在預算內與預算外教育經費汲取能力的差異，使教育經費的分配不僅患寡更患不均，也更形強化農村學校階層化發展，使農村基礎教育的差距更為擴大。

（三）農村學校的階層化發展

示範學校設立的目的是希望對於縣內其他學校形成仿效作用，但是示範學校由於辦學成績好，獲得上級領導的重視，也因此更容易獲得經費。在資源有限的情況下，示範學校資源汲取能力增強的同時，也削弱非示範學校所能獲取的資源與訊息，結果是示範學校的優越位置不斷被強化，非示範學校的位置則被鎖定（lock-in），無法自我突破。

馬戎等人（馬戎、龍山編 1999）在廣東省高明市與電白縣的調查發現，縣級政府為了使縣內有一所學校進入廣東省「上等級」活動之列，地方政府投入大量資金在發展該縣的重點中學。電白縣第一中學一年教育經費的撥款，佔全縣的三分之一。（馬戎、龍山編 1999：19）而高明市更是集中財力興建校舍、購買設備，改善高明市第一中學的辦學條件，造成一中的教育經費占全市教育總經費的 13.5%。另外，為了教師學歷能符合標準，還將部分優秀教師調至一中，同時也開辦函授課程培訓教師以提高學歷。此外，為了使學校短期內教學成績可以快速提升，更將全縣小學畢業考試和中考成績優秀的學生，全部集中到同一所學校。（馬戎、龍山編 1999：41）如此刻意扭曲的發展，造成「上等

⁵⁰ 2005 年 9 月 2 日 Z 小學教導主任訪談記錄。

級」學校與當地其他學校，無論在師資、設備還是資金方面，均形成懸殊的差距，根本無法使其他學校將其視為「樣版」來學習。然而，農村非示範中小學占農村基礎教育中的多數；以梓潼縣為例，縣內中小學共計 94 所，示範學校僅有 12 所，若扣除 3 所縣城中小學，梓潼縣農村示範學校僅佔全部農村中小學的 10%，但有限的教育資源卻集中於少數的示範學校。因此，本來經費就顯不足的偏遠農村學校，在示範學校評比制度下，教育資源側重於少數農村示範學校，更加劇校際差異與教育資源分配的不均等，損害更多學童接受公平教育的機會。

從上述的分析中可知，在地方負責基礎教育的財政制度下，偏遠地區學校間資源汲取能力的差異，很大部分取決於學校在整個教育體系的層級位置。示範學校評比制度建立以後，對既已形成的層級化教育體系再行劃分，造成資源集中往層級最高的示範學校流動，也更形鞏固學校之間的層級位置，使今日農村基礎教育的差距不斷擴大。