

五、學生人數減少與基礎教育階層化發展

(一) 學生人數減少與教育供給

1970 年代晚期，中國農村開始推行計畫生育政策，嚴格控制人口增長與出生率，以足六歲兒童進入小學就讀的時間推估，1985 年以後，學齡兒童人數將開始減少。表八顯示，從 1999 年以後，普通小學在校學生人數開始減少，在 1992 年至 1998 年這段時間，小學在校學生人數還呈現增加的趨勢；至於初中在校學生，則至 2004 年才開始減少。造成基礎教育在校學生人數與人口出生率並不一致的主因，在於 1986 年中國開始推行普及九年義務教育，全國大多數的小學需在 1997 年完成基本普及小學教育的驗收，而初中則需於 2000 年完成驗

表八 1985~2004 年中國人口出生率與基礎教育在校學生人數

年份	人口出生率(‰)	普通小學在校 學生人數(萬人)	普通初中在校 學生人數(萬人)
1985	21.04	13370.2	3964.8
1986	22.43	13182.5	4116.6
1987	23.33	12835.9	4174.4
1988	22.37	12535.8	4015.5
1989	21.58	12373.1	3837.9
1990	21.06	12241.4	3868.7
1991	19.68	12164.2	3960.6
1992	18.24	12201.3	4065.9
1993	18.09	12421.2	4082.2
1994	17.7	12822.6	4316.7
1995	17.12	13195.2	4657.8
1996	16.98	13615.0	4970.4
1997	16.57	13995.4	5167.8
1998	15.64	13953.8	5363.0
1999	14.64	13548.0	5721.6
2000	14.03	13013.3	6167.6
2001	13.38	12543.5	6431.1
2002	12.86	12156.7	6604.1
2003	12.41	11689.7	6618.4
2004	12.29	11246.2	6475.0

資料來源：中國統計年鑑 2005（中國統計局 2005：93、692）。

收，為達成驗收工作，因而出現在校學生快速增長的情形。但是當普及九年義務教育基本達成以後，出生率降低對學齡人口的影響逐漸突顯出來，基礎教育整體需求減少使學校面臨學生人數不足的問題。

除了出生率降低之外，人口流動也是加速農村地區學生人數減少的原因，其中農村比城市、非示範學校比示範學校在人口流動上面臨更大的衝擊。由於農村地區道路、橋樑等基礎設施的改善，城鄉間與村落間的往來更為方便，降低人口流動的困難；經濟改革以後，有些農村學童隨著父母外出打工而外移至沿海城市就學。⁵¹此外，學校之間教育資源的差距，也加速學生往條件更好的學校流動，這對於辦學條件較差的偏遠地區農村非示範學校衝擊最大。

以梓潼縣境內的農村初中為例，Z鎮農村示範學校Z初中，是梓潼縣升學率第一的農村初中，位於城邊，與縣城和鄰近的鄉鎮往來都很便利。十年前Z中學只有8個班，2005年增加到34個班、約2300位學生。五年前非學區內的學生就讀還需通過考試，2004年學生宿舍興建完成後，乃擴大招生多增收約100人，目前每年招收的學區內學生約430位，非學區內學生約400位，幾乎佔學生人數的一半。⁵²相較之下，L鎮農村非示範學校L初中，2005年全校只有22個班、1200位學生，但是在2003年學校還有1500多人，學生人數減少的原因除了生育率降低與人口外移的影響外，百分之十左右的學生被縣城與鄰近農村示範初中吸引外移，雖然L初中可以從鄰近辦學更差的初中吸引進一些學生，但是人數卻很少。L初中的教導主任就抱怨說：

縣教委不管這些初中將我們學區的優生拉走，但考核時卻又按成績排名。現在是學校規模愈大、效益愈大，縣的重視程度也愈大。⁵³

上述可知，對於農村中小學而言，出生率降低表現在學校學齡人數減少的

⁵¹ 改革開放後，大量農民移往經濟發達地區打工，有些是舉家外移，其中包括就學中的子女，但在戶籍制度尚未完全取消下，外出打工的農民子女，無法獲得在城市公立學校讀書的合法權利，往往必須額外負擔高於城市居民數倍的寄讀費，或者進入教學品質差的農民工子女學校就讀。

⁵² 2005年9月5日Z初中教導主任、初三導師訪談所得資料。

⁵³ 2005年8月17日L初中教導主任訪談紀錄。

結果並不一致。Z 初中未遭受出生率降低所帶來的學生人數減少，反而因身為示範學校，吸引其他學區的學生就讀，學校規模不減反增。相反地，L 初中不僅因出生率降低造成學齡人口自然減少，加上示範學校將學區內學生吸引外移，兩者影響下使學校面臨學生人數不足。雖然基礎教育採取依學區就近入學的方式，但是在一費制實施以前，農村鄉鎮中心小學與示範中學可以透過收取額外寄讀費的方式，接收非學區內的學生。在具彈性的政策下，部分家長願意負擔額外的寄讀費用，讓子女進入辦學條件較好的示範學校；學校也願意透過接收非學區內的學童，增加學校收入。一費制實施以後，禁止農村中小學收取寄讀費，少了寄讀費的額外費用，更吸引鄰近非學區內的學生集中到農村示範學校就讀。近年來，集中辦學政策推行以後，部分村小與初中被裁併，造成多數學生不論是否跨區就讀都必須寄宿，使學生更集中往示範學校就讀，如此一來，加速非示範學校學生人數減少的速度，農村非示範學校面臨學生人數嚴重不足，無法繼續存續下來。

（二）學生人數與學校資源汲取能力

一般而言，學齡人口的減少可以提升教育的品質，在相同的經費下，學生人均教育經費可提高。但是長期以來，中國農村基礎教育仰賴集體與個人的資金提供，即使在《義務教育法》通過以後，透過多元化的教育經費籌措，繼續向基層農民與社會大眾汲取資源。目前，雖然基礎教育從過去「分級辦學、分級管理」轉變成「地方負責、以縣為主」的體制，但是在偏遠地區的農村，地方財政仍舊無法提供充足的基礎教育經費。以梓潼縣為例，2004 年縣財政一般預算支出為 19385 萬元，中小學教育經費為 12291 萬元，義務教育財政預算撥款佔縣財政一般預算支出的 63%，這些經費主要只能用於支付教師工資而已，但對於縣級財政已成為很大的支出壓力。基本上，「以縣為主」的教育管理體制，只是將農村基礎教育的管理權上劃到縣，教師工資由縣財政統一發放，⁵⁴而辦

⁵⁴ 雖然教師工資上劃到縣，但卻是將各鄉鎮原來用於發放教師工資的財力直接撥到縣財政，再由縣財政直接發到教師個人帳戶裡，實際上並未減輕鄉鎮政府的財政負擔。詳細可參見周飛舟

學的其他費用，例如維持學校運轉的公用經費，縣財政則很少負擔，主要由學校直接向學生收取雜費來解決（周飛舟 2006），⁵⁵這意味著透過學校汲取資源以獲致教育經費的重要性在上升。因此，學校能否吸引更多學生就讀，成為資源汲取能力的關鍵，也攸關學校能否發展甚至是繼續被保留下來。

學校為了存續必須吸收更多的學生，才能擴大規模與提高辦學效益，但是在適齡學童人數不斷減少下，偏遠地區農村學校只能藉由吸引鄰近非學區內學童來增加學校人數。在農村學校彼此競逐的過程中，擁有較佳教學設備、師資與升學率的示範學校，無疑居於最有利的位置，具有很強的資源汲取能力，易於將鄰近非示範學校學區內的學生吸納進來。因此，教育資源隨著學生越區就讀出現跨區域的流動，不僅鞏固示範學校既有的優越位置，並且加速農村基礎教育階層化的發展，造成教育資源分配的不均等。

（三）集中辦學與教育成本

計畫生育政策造成基礎教育階段學齡人數的減少，再加上人口流動的影響，在一些辦學條件差的學校，首先面臨學生嚴重流失與人數不足的問題，此時學校維持運轉的成本將變得比以前高。尤其在稅費改革後，不但取消向農民徵收的教育費附加與教育集資費，鄉鎮政府同時還少了許多其他稅收來源，對於原本財政就顯困難的鄉鎮而言，更加重其負債程度。在基礎教育轉變成「以縣為主」的管理體制之後，透過集中辦學的方式，將部分規模較小的學校關閉，並與較大或設備較好的學校進行合併，如此將可減輕教育支出造成的地方財政負擔。

表九是梓潼縣近五年的學生人數與學校數量變化情形，從統計資料來看，中小學裁併的速度遠快於適齡學童減少的速度，五年間小學學童人數減少 3305 人，小學學校數目則從 2000 年的 255 所大幅下降至 2004 年的 82 所。2002 年初中階段學生人數也開始減少，之後的兩年內共裁併 7 所初中。目前梓潼縣集

（2006）、郭建如（2005）。

⁵⁵ 在甘肅省農村學校的調查，學校平均 70% 的公用經費來自於學生的收費（Hannum and Park 2002：9）。

中辦學的政策持續推動，最後目標是將縣內村小全部裁併只保留鄉鎮中心小學。教育體系層級最低的村小，成為集中辦學、提高規模效益下，最先被關閉的對象，而層級較高的鄉鎮中心小學則負責接收村小。

表九 梓潼縣 2000~2004 年基礎教育數量變化情形

年份	小學入學率 (%)	小學學校數 (個)	小學在校學生 (人)	初中入學率 (%)	初中學校數 (個)	初中在校學生 (人)
2000	100	255	31568	100	19	15522
2001	100	224	30792	100	19	15753
2002	100	200	29547	100	19	15444
2003	100	148	29018	100	13	14177
2004	100	82	28263	100	12	13947

資料來源：四川統計年鑑 2001~2005 (四川省統計局 2001：253、2002：265、2003：291、2004：298、2005：274)。小學入學率、初中入學率、初中學校數、初中在學學生之數據為田野調查所得資料。

在學校裁併過程中，往往牽涉到農村內部利益的重分配。大陸學者郭建如 (2005：76-77) 在四川省與雲南省農村中小學進行田野調查，發現在執行集中辦學政策時，有一地鄉鎮中心小學校長受到有勢力的村莊抵制，原本該村莊內的村小規劃在被裁併之列，但由於村小在設立之初，仰賴當地一位很有影響力的老闆出資興建，教育局官員考量之後同意保留該所村小。除此之外，當涉及各村之間或鄉鎮之間的聯合辦學時，一般情況以學生人數較多的地區作為新校址，但若是有的村或鄉鎮希望將學校保留在本地，則必須同意出讓更多的土地或提供其他資源給學校。然而，在集中辦學的過程中，最終決定裁併學校的權力，主要還是掌握在縣級政府手中，鄉鎮或村必須擁有足夠的籌碼才能與縣進行談判，多數情況都只能接受上級的決策。因此，在學生人數不斷減少下，使縣級政府推動集中辦學政策更具正當性，最先被裁併的學校往往是最不具資源汲取能力的村小，無法提供有利的籌碼與縣級政府進行談判。而且分權化的農村基礎教育財政制度，使農村學校基礎設施透過社區居民、企業與社會團體集資捐贈或興建完成，一旦學校被裁併，這些基礎設施很難進行轉移。如此一來，

對於那些可能面臨被裁併的農村學校而言，將更不易從社區與社會層面獲得資源，尤其在興修校舍的資金取得上，建築商不願甘冒學校被裁併的風險，先行吸收校舍興建的費用，企業、社會團體也不願將錢捐助於即將被裁併的學校。

對於偏遠地區的縣級政府而言，集中辦學政策有助於減緩教育支出所帶來的財政壓力，學校規模擴大不但降低辦學成本，也更具效益。但是，從學生的角度來看，集中辦學政策卻增加農村孩童接受義務教育的成本，除了少部分住在學校附近的學生之外，集中辦學迫使絕大多數的學生都必須選擇寄宿，雖然目前中國政府正推行農村免費義務教育，但其中並不包括住宿費。以梓潼縣 2005 年秋季學期的收費標準來看，住宿費用依宿舍標準而有所不同，分成三類：普通住宿 60 元、平房公寓 130 元、樓房公寓 150 元。現今鄉鎮中心小學與初中，多數都已興建成樓房公寓，每學期的住宿費用再加上三餐伙食與生活費，使農村孩童上學成本被迫增加，也將削弱免費義務教育的成效。

由上述分析，在整體學齡人數減少與學生流動的作用下，偏遠地區農村學校面臨學生人數減少的壓力。然而，教育體系層級位置最高的示範學校，由於擁有最佳的辦學條件，可吸引非學區內的學生越區就讀，擴大學校規模並強化資源汲取的能力。相較下，對於農村非示範學校而言，學生流向示範學校就讀，加快了學生人數減少的速度，使學校面臨被裁併的危機。尤其是教育體系層級最低的村小，在集中辦學過程中，缺乏有力的資源汲取能力，首當其衝成為被裁併的對象。在分權化的農村基礎教育財政制度下，學校必須藉由汲取社區居民與企業的資源，才能取得學校基礎建設所需資金，然而集中辦學政策卻使得可能被裁撤的農村學校，將更難以取得資金，削弱這些學校資源汲取的能力。因此，區域間與區域內教育資源集中往教育體系層級最高的示範學校移動，使資源分配出現不均等，也更形強化農村基礎教育階層化的發展。