

中國的城鄉教育二元化發展之源起 與挑戰：從制度變遷的角度分析

王 瑞 琦

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所研究員)

摘 要

文革結束之後，中國全力發展農村基礎教育，2000年達到全國基本普及九年義務教育的目標。但是，農村教育發展的問題卻是層出不窮，而今城鄉學校教育的懸殊差距成為學界關注和探討的焦點。本論文以制度變遷理論為基礎，分析1950年代後期至2000年之間，主導中國中小學教育發展的兩條腿走路發展政策的變遷，由之找尋出中國城鄉教育二元化發展的起源、挑戰與變遷。

關鍵詞：中國基礎教育、城鄉教育發展差距、歷史制度論、路徑依賴

* * *

壹、前 言

自1949年成立政權以來，中共就致力於農村掃盲，並以之為基礎制定普及基礎教育的政策。文革結束之後，1986年7月1日即見義務教育法出台，1993年初《中國教育改革和改革發展綱要》(以下簡稱「1993年綱要」)提出基本普及九年義務教育、基本掃除青壯年文盲的「兩基」發展原則，1995年又見「國家貧困地區義務教育工程」推出，以專款補助貧困地區義務教育的發展。在這一系列措施的推動下，中國6歲人口小學毛入學率逐年上升，於1994年達到100%，1997年達到109%。據官方統計，2007年全國實現「兩基」驗收的縣(市、區)總數達到3,022個，實現「兩基」的地區人口覆蓋率達到99%。^①

然而，隱藏在亮麗的「兩基」數據背後卻是各種問題：從濫收費用，到學校債台高築、積欠中小學教師薪資，以及城鄉教育發展落差懸殊。學界警言，農村教育落後

註① 教育部編，「2007年全國教育事業發展統計公報」，基礎教育外語教學研究，總第85期(2008年4月)，頁3。

造成農村人力素質的偏低、農村人民收入偏低、農村人才流失的惡性循環，^②如任令兩者差距持續惡化，^③必將影響整個國家經濟的發展。

2003 年，國家主席胡錦濤上任之後，將農村發展列為重中之重，次年中共中央與國務院共同發出一號文件，下達農村發展工作要點，並且延續至今。這個以一號作為編排，標示國家年度發展政策首要工作的文件，提出建設社會主義新農村的目標為「生產發展、生活寬裕、鄉風文明、村容整潔、管理民主」與培育「有文化、懂技術、會經營」的新型農民。在過去幾年當中，農村教育享受了 1980 年代以來前所未有的照顧，包括中央到省的財政投入的增加、免學費政策的實施，到師資的提升等，^④城鄉教育差距問題的解決似乎在望。

自 2008 年至今，筆者多次赴彼岸農村田野調查，訪談各類中、小學，從大城市到最富裕省的農村，再到國家級貧困農村，不僅看到不同地區，也看到同一地區內的學校教育發展差距（請見附錄），深切體會到「城市學校像歐洲，農村學校像非洲」，以及「城鄉教育差距是中國城鄉經濟發展差距的根源」的意含。^⑤隨著訪談腳步的前移，問題亦不斷的湧出：從 1980 年代初到現在，中國經濟的繁榮為何沒有惠及到農村？為何過去三十多年政府政策未能產生效果？是否存在著甚麼盲點？

關於中國城鄉教育發展差距，早期的研究著重在制度和政府教育投資的不公平。Julia Kwong^⑥指出在 1980 年代初，國家的教育投資集中於城市中重點學校，使得其與一般學校在師資和設備上呈現極大的落差，遠在鄉村的學校更是弱勢。Suzanne Pepper、Susan L. Shirk^⑦因之肯定文化大革命時期廢除重點學校設置和統一招生考試，實施城鄉學校一體的政策，對於 1980 年代以來先讓一部分致富的政策提出質疑。

1990 年代之後，中國本土的研究者加入，有關改革開放後城鄉教育發展差距的探

註② 趙澤洪、何雯，「城鄉統籌：農村基礎教育功能的修復和拓展」，*成都理工大學學報*（四川），第 1 期（2009 年 3 月），頁 41~46；謝俊紅，「城鄉教育差距與農村教育發展」，*雲南行政學院學報*（雲南），第 5 期（2008 年 5 月），頁 95~97。

註③ 劉祖華，「從『消極差別化』到『積極差別化』—義務教育資源配置政策的創新邏輯」，*武漢理工大學學報*（武漢），第 2 期（2008 年 4 月），頁 268。

註④ 「中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見」，*新華網*，2004 年 2 月 8 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-02/08/content_1303656_3.htm；「中共中央、國務院關於提高農業綜合生產能力的意見」，*新華網*，2005 年 2 月 1 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-02/01/content_2534542.htm；「中共中央關於制定『十一五』規劃的建議」，*中國新聞網*，2005 年 2 月 1 日，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/5zqh/1002849.htm>。

註⑤ 趙澤洪、何雯，「城鄉統籌：農村基礎教育功能的修復和拓展」，頁 41~46。

註⑥ Julia Kwong, "Is Everyone Equal before the System of Grades: Social Background and Opportunities in China," *British Journal of Sociology*, Vol. 34, No. 1 (March 1983), pp. 93~108.

註⑦ Suzanne Pepper, "Education and Revolution: The 'Chinese Model' Revised," *Asian Survey*, Vol. 18, No. 9 (September 1978), pp. 847~890; Susan L. Shirk, "Educational Reform and Political Backlash: Recent Changes in Chinese Educational Policy," *Comparative Education Review*, Vol. 23, No. 2 (June 1979), pp. 183~217.

討亦出現多元化，從城鄉二元的戶籍制度、國家對於農村教育投資的不足、農村社會的封閉，以及人才外流。更多的研究探究城鄉教育制度本身的缺失，其中「地方分級辦學」與「多管道辦學」兩大措施成爲衆矢之的。杜育紅、劉祖華在分析中，將兩大措施回溯至 1958 年兩條腿走路發展政策，並提出了路徑依賴的觀點。^⑧

「兩條腿政策」之名稱起始於 1958 年 5 月 30 日，劉少奇在政治局擴大會議上所提出的建立一個全日制學校教育和半工半讀教育並行的制度。^⑨此一政策於 1958 年實施未滿一年就因失控而草草收場，後於 1964 年再度推出，但是 1966 年文化大革命爆發後，被指爲城鄉分隔的教育制度，受到強烈批判，至 1980 年代初之後，獲得平反，並成爲中國初等教育發展的方針，然而實施幾年之後，就又再受到批評，並被指爲城鄉教育差距之罪魁禍首。不過，或許因爲太過熟悉，或許歷史的陰影猶在，對於這個主導 20 世紀後半期中國城鄉教育發展的政策變遷，迄今未見深入之探討。

Martin King Whyte^⑩批評傳統研究忽略了 1980 年代之前所建立的社會主義制度本身就存在著隔絕城鄉，犧牲農村發展的特質，更忽略了制度的惰性，也就是過去三十多年，舊制度改變不僅相當有限，而且持續引導著城鄉二元化的發展。其實，長久以來，中國的學者們批評教育是中國開放最慢，改變最慢的一環，感嘆「教育是計畫經濟的最後精神堡壘」。在接受筆者訪談時，多位受訪者雖然對於新農村發展政策表示肯定，但是對於是否能夠有效的扭轉農村教育劣勢，解決城鄉教育發展差距，鮮少表示樂觀，咸認爲關鍵仍在行之已久的教育制度。顯然，問題的解答還是在於更深入瞭解中國城鄉教育制度的特質。

本論文之目的即在於分析主導中國基礎教育半世紀之久，卻未曾被深究的兩條腿政策的變遷，由之找尋出 1980 年代之後城鄉教育發展差距持續擴大的問題的本質。主要探討的問題是：1958 年兩條腿政策如何形成？其初始的目的爲何？具有哪些特質？何以能夠在歷經文化大革命的階級鬥爭之後，於 1980 年代初再度成爲初等教育發展的方針，直至 20 世紀結束？兩個時期的政策有何異同之處？與現今中國城鄉教育二元化發展有何關係？

本論文是從歷史制度變遷的角度分析。本論文研究問題的提出、探討和分析，實是立基於過去兩年田野調查觀察所得，只因分析的時間僅至於 2003 年，相關的引述不多。本論文含蓋三大部分：歷史制度與制度變遷理論之論述、兩條腿政策的源起和基

註⑧ 杜育紅，「農村基礎教育財政體制發展與改革的走向」，*人民教育*（北京），第 11 期（2003 年 11 月），頁 2~5；劉祖華，「從『消極差別化』到『積極差別化』—義務教育資源配置政策的創新邏輯」，頁 268。

註⑨ 李慶剛，「劉少奇兩種教育制度思想發展的內在邏輯—以天津半工半讀教育發展爲參照」，*天津大學學報*（天津），第 1 期（2002 年 3 月），頁 84~88；周江平，「全面建設社會主義時期『半工（農）半讀』教育述評」，*湘潭師範學院學報*（湘潭），第 26 卷第 6 期（2004 年 11 月），頁 54~59。

註⑩ Martin King Whyte, "The Paradoxes of Rural-urban Inequality in Contemporary China," in Martin King Whyte ed., *One Country, Two Societies: Rural-urban Inequality in Contemporary China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010), pp. 1~25.

本內涵，以及兩條腿政策變遷的關鍵時刻（critical junctures）。

貳、歷史制度分析與制度變遷

不同於舊制度論關注在法律、政府運作等正式制度，新制度論者不僅關注正式制度層，更重視非正式制度的層面，分析政策的決定因素和其結果，特別是從歷史和比較的角度。本研究之分析從歷史制度理論的角度，包含以下幾個面向：

一、關於制度的「變」與「常」

關於制度變遷的討論有「變」與「常」兩大類別，並以前者居多，如結構論、功能論、演化論、科技決定論等。強調「恆常」者提出了路徑依賴理論（path dependence），強調舊制度留存於新體制之中的作用，認為「先前的制度選擇限制了後來選擇的範圍」，「初始之選擇不但得以存留，並得延續」。^① Kathleen Thelen and Sven Steinmo 指出，^②歷史制度論者要解釋的不僅是制度如何形塑行為者的策略，也包括制度如何形塑他們的偏好和目標，其重心在於探究制度的動態（dynamism）與變遷（change），以及理念創新與制度限制性之間的互動。

關於 1980 年代兩條腿政策之發展，雖然研究者眾，但是多聚焦於初始的教育經費分配制度改革如何造成農村教育一方面失去中央和省的支助，另一方面又被迫與城市在市場中競爭，變成弱勢中的弱勢。^③由於這些分析缺乏歷史背景，層面過於狹窄，難以從中深入瞭解問題的本源。至於前述回溯至 1958 年的兩條腿政策，並提出路徑依賴觀點之研究，亦仍未能突破描述性分析的框架，所呈現出來的是一個二十多年，甚至是半個世紀以來未見變動的制度。本論文之分析不僅包括兩條腿策略初始形成的因素和內容，更著重在其後半世紀的變化，瞭解在這變化過程中，有那些特質得以存留，並影響決策，有那些特質為新的理念或制度所取代，而這些存留和改變又與城、鄉教育

註① Randall Hansen, "Globalization, Embedded Realism, and Path Dependence: The Other Immigrants to Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3 (April 2002), pp. 259-283; Kathleen Thelen, "Historical institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 35, No. 3 (June 1999), pp. 369-404.

註② Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 1-32.

註③ 呂麗豔，「教育卸責問題研究－基於農村教育實踐的考察」，東北師範大學教育科學學院博士論文（2005 年），頁 8、10；周芬芬，「城鄉教育差距的分析視角與實踐模式」，*華中師範大學學報*（武漢），第 1 期（2009 年 1 月），頁 126-133；葛新斌，「農村教育投入體制變遷 30 年：回顧與前瞻」，*華南師範大學學報*（廣州），第 6 期（2008 年 12 月），頁 82-88、95；Gang Guo, "Decentralized Education Spending and Regional Disparities: Evidence from Chinese Counties 1997-2001," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 11, No. 2 (September 2006), pp. 45-60.

發展差距的擴大有何關聯？

二、關於制度變遷模式之論述

John L. Campbell 將制度的變遷分為兩類：⑭一種是漸進演化型 (evolution)，強調制度的小幅度整合、微調；另一種為革命類型 (revolutionary)，即大規模的調整與整合，並可見到斷續均衡之事件的發生 (punctuated equilibrium)。兩大類型的區分在於機制 (mechanism)，也就是不同變數之間因果關係的過程，而此種機制亦分兩類：一類是兩個舊制度的拼裝或是撮合 (bricolage)，即如生物進化過程中所見的基因突變和環境選擇一般；另一類是新舊兩個制度結合，所形成的制度移轉 (translation)。當愈多新的原則和措施植入於既存的措施中，革命屬性就愈強。基於革命通常要付出相當大的代價，需要國家的動員，鮮少見到新制度全盤取代舊制度的方式，一般都是配合舊有制度剪裁，結合在一起，舊制度的痕跡和影響清晰可見。

根據 Campbell 的分類，本論文將探究兩條腿政策變遷為漸進式的演化抑或是革命式？其機制是兩個舊制度的拼裝或是制度轉移？若是後者，原因何在？尤其是在 1980 年代之後，其以「地方分級辦學」與「多管道辦學」兩大措施重新上陣時，新、舊制度之間有何差異？又何以背負著城鄉教育發展差距擴大的罪名？

三、關於時間架構的選取

Campbell 提醒，歷史制度變遷分析的首要工作是確定時間的架構 (time frame)。一個在某一個時段內看似激進的改革，放在宏觀的歷史中觀察時，僅是制度的演進。⑮如前所提，兩條腿政策之分析若以 1980 年代為起點，缺乏歷史的回溯，難以深入，因此宜回溯至 1958 年的大躍進時期。不過，在此要指出的是 1958 年亦只是正式政策的開端。誠如日本學者大塚豐所指出，⑯中國的教育發展是由菁英與群眾兩條路線結合而成，菁英路線起於 1950 年蘇聯教育體制的移植；群眾路線的源起就要再往前推十年，也就是民國時期中國共產黨的本土延安教育經驗，只是這個時期的教育在中國本土的教育研究中一直被忽略。因此，在分析兩條腿政策之前，本研究將先簡略介紹延安教育發展，最後以 2001 年實施以縣為主的義務教育發展體制為終點，並以大躍進和文革結束之後經濟改革政策推動為兩個關鍵時刻，分析兩條腿政策的變遷。

註⑭ John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization* (New Jersey: Princeton University, 2004), pp. 31, 63-82.

註⑮ John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, pp. 25, 36.

註⑯ 黃福濤譯，大塚豐著，*現代中國高等教育的形成*（北京：北京師範大學出版社，1998年），頁354。

四、關於變項的選取

Thelen and Steinmo 強調，^{①⑦}歷史制度雖然強調制度中固定模式關係（patterned relations），但是並未忽略其他的變項，並且強調不同變項之間的關聯。Campbell 提出制度和理念兩個主要變項：制度包括「法條」（regulative）和「規範」、文化認知（cultural-cognitive）；理念（ideas）包含了四個行為者（actors）：負責規劃（programs）的國家領導者，提供典範與理論（paradigms）的學界菁英，影響決策與理論，屬於公眾意見（public sentiments）的選民、商業或政界菁英、投資者，以及負責政策落實（framers）的操盤人。長期以來，中國的教育發展，尤其是初等教育，從政策到落實，全盤由國家主導，學校固無自主空間，社會亦無參與的空間，因此國家實為主要的變項。在本研究訪談中，學者特別提醒，中共的政策主要見於中共中央與教育部之文件和黨或國家領導人的講話，並且從中可瞭解當政者的教育的認知理念與相應的策略和制度，因此為本文分析的重心。

參、中國的城鄉教育二元政策的起始背景

如前所提，兩條腿政策源自於劉少奇的全日制學校與半工半讀並進的兩種教育制度的構想：全日制學校是指 1950 年代初引進的蘇聯教育體制，半工半讀制的精神和口號反映了 1940 年代的延安教育模式。這兩個體制於 1949 年隨著共產黨成立政權之後，成為中國教育發展的兩大支柱，因此在分析兩條腿政策變遷之前，需先瞭解這兩個教育制度的本質。

一、延安與蘇聯兩大教育制度的基本特質

中國城鄉教育二元發展起始於 1905 年科舉制度的廢除，一方面只有城市能供應西式學校需要的硬體設施，另一方面，學校收取學費，將無力負擔的鄉村子弟排除在外，城鄉知識結構二元化發展的現象相當突出，受到強烈的批評。民國成立之後，隨著 1919 年五四運動，平民教育、勤工儉學、鄉村教育等理念引入，^{①⑧}著名鄉村教育學者如梁漱溟、晏陽初、陶行知等人致力於鄉村教育的發展，其共同的口號是「除文盲、做新民」、「下鄉去」，其中陶行知的理念成為共產黨人在延安培訓幹部和推展農民教育

註①⑦ Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," p. 12.

註①⑧ 有關清末科舉制度與城鄉教育差距關係，請參閱 Alexander Woodside, "The Divorce between the Political Center and Educational Creativity in Last Imperial China," in Benjamin A. Elman and Alexander Woodside eds., *Education and Society in Late Imperial China, 1600-1900* (Berkeley, California: University of California Press, 1994), p. 461.

的基礎。^⑩

陶行知批評當時的城鄉教育發展的差距造成讀書專屬城市、有錢人的現象。他力倡「平民教育」、「鄉村教育」、「普及教育」三大運動，^⑪提出「社會即學校」、「教學做合一」的理念，指出「社會就是一個偉大無比的學校」，應「去運用社會的力量」，強調「不運用社會的力量，便是無能的教育；不瞭解社會的需求，便是盲目的教育」。^⑫他主張教育與農業攜手，強調整個鄉村生活就是鄉村教育的內容。^⑬對於當時中國農村教育資源的匱乏，他提出了「窮國家辦教育，要用窮辦法」，以及流動式教育的理念：「凡是人群聚居的地方就是教育的場所，從市集、茶館、碼頭等，以至戰場」，並且以「省錢、省時間、通俗」的原則達到「普及教育」。^⑭

陶行知於 1946 年辭世，其理念為共產黨人引用於延安根據地：學生是由基層農民與不滿時政的知識分子組成，實施免費教育；學校設備因陋就簡，因缺乏師資，強調教學相長，就地取材，講求速成。學校的規模藉由搬遷、整併，以及建立分校等方式，逐漸擴大。此一簡易教育在國共爭戰期間，各方資源窘困的環境之中，展現了高度的彈性與效率，不僅為當時因國民政府整頓高等教育不得進入大學的學子提供了出路，^⑮而且在政治上，如梁漱溟所讚歎的，達到農民動員的功效，^⑯使得共產黨人成為農民的代言人。

1950 年代初，共產黨人建立政權之後，高舉著「革命」大旗，獨尊工農教育，關閉各級私立學校，實行國家化，並以蘇聯教育制度為典範，進行大規模的教育制度轉換工程，各級招生、畢業生就業均由國家控制。^⑰此後，新中國的教育的改革與發展即立基於蘇聯制度和延安經驗的結合。

從表 1，可以看到蘇聯教育制度和 1940 年代的延安教育，除了實施免費教育，在其他方面明顯對立。延安模式出自於中國鄉村，具有強烈的草根性，以動員人民力量為訴求，強調實用，與生產結合，與社會需求結合，目標在於普及教育，在其與意識形態結合之後，具有強大的動員力量。相對的，蘇聯教育模式是一個經過長期修正發展出來的正規教育制度，立基於專業教育、專業人才培育的理念，強調基礎、系統知

註⑩ 王瑞琦，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變（台北：國立政治大學中國大陸研究中心，2007 年），頁 53-104；曹立新，「鄉村建設運動中的〈農民〉報」，21 世紀雙月刊（香港），總第 85 期（2004 年 10 月），頁 54-55。

註⑪ 陳啓新，「論陶行知的鄉村教育思想及其對我國新農村建設的啓示」，華中師範大學教育學院碩士論文（2007 年），頁 29。

註⑫ 張達揚、李紅梅編，陶行知論普及教育（合肥：安徽教育出版社，1986 年），頁 77-78。

註⑬ 鄭豔萍，「陶行知鄉村教育思想研究」，河北大學教育學院碩士論文（2006 年），頁 13。

註⑭ 何飛，「陶行知、晏陽初鄉村教育思想的比較」，湖南師範大學歷史文化學院碩士論文（2007 年），頁 28-29、40。

註⑮ 王瑞琦，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變，頁 104-110。

註⑯ 「同歸而殊途－梁漱溟與毛澤東的兩次辯論」，華網在線，2008 年 7 月 30 日，<http://www.peoplex.com/313/2862/2927/2945/2947/20080730164346.htm>。

註⑰ 王瑞琦，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變，頁 107。

識，是一個威權體制的正規教育。

表 1 延安教育模式和蘇聯教育模式異同比較表

	延安教育模式	蘇聯教育模式
發展模式	國家機器與意識形態結合之動員	國家機器與意識形態結合之動員
目標	群眾普及教育	城市、菁英人才
理論基礎	國民政府時期鄉村教育與毛澤東的農民動員	馬克思主義、歐洲專業教育
特質	本土、草根性、黨化戰鬥教育	制度移植、專業人才培育
知識結構	實用、與社會和生產結合、鬆散型	基礎知識、系統知識
教學	地方、勞動、技能導向	威權、正規、競爭
學生	免費教育	免費教育

資料來源：王瑞琦，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變，頁 124-125。

二、城鄉教育二元政策的推動

1951 年 3 月，第一次全國初等教育及師範教育會議召開，提出十年內基本上普及小學教育的政策目標。^①但是正如國家發展論者所指出，任何一個國家的發展都必須犧牲農村。1949 年在以鄉村包圍城市取得城市之後，毛澤東直言，「從現在起開始由城市到鄉村並由城市領導鄉村的時期」。^②1953 年，梁漱溟曾向毛澤東建言，農民生活太苦，要求多照顧農民，指出「城市工人的生活在地，農民的生活在九天」，卻遭到毛澤東怒斥，強調「照顧農民是小仁政，發展重工業，打美帝是大仁政」。^③毛澤東的小仁政、大仁政之論應用在教育政策領域，就是城鄉教育分隔的發展策略。

建國初期的教育發展，城市地區進行蘇聯教育制度的全盤移植，包括各校外語教學從英文改為俄文，強調知識的灌輸。相對的，在廣大的農村，教育政策的重心普及。對此，毛澤東的解釋是：「不可能把小學都辦成一樣，不可能整齊劃一」，因此，「不應過分強調正規化，也不應限定幾年，能辦幾年就辦幾年」。當時的農村小學可分三類：中心小學、不正規的小學和速成小學，有的學校在山區設教學點，派遣教師巡迴教學。^④1951 年 11 月，針對農村，中央提出了群眾辦學的途徑：「發動群眾根據自願和公平合理的原則，出錢出力辦學」。

普及農村教育的主要工作是掃盲。掃盲是結合文化與政治思想教育，以群眾運動的方式推動，有兩個形式：利用冬天休耕時進行冬學，以及發展民辦學校。民校包括

註① 王懷興，「中國農村基礎教育政策研究－基於人力資本投資的視角」，吉林大學行政學院博士論文（2009 年），頁 54。

註② 于述勝，「民國時期（公元 1912-1949 年）」，李國鈞、王炳照主編，中國教育制度通史（第 7 卷）（濟南：山東教育出版社，2000 年），頁 289。

註③ 孫夢秋，「梁漱溟與毛澤東：一場沒有完成的爭論」，天涯社區，2008 年，1 月 23 日，<http://www.tianya.cn/new/publicforum/Content.asp?strItem=no16&idArticle=132258&flag=1>。

註④ 中國教育年鑑編輯部編，中國教育年鑑（1949-1981）（北京：中國大百科全書出版社，1984 年），頁 127。

業餘小學、業餘中學、業餘中等學校、業餘高等學校，以 16,500 萬的輕壯年農民為主要對象，兼收中農、貧農子弟。^⑳這些教學課程簡單，僅止於識字和音樂課，因經費不足，教室等大多是農民自帶桌凳。^㉑這些實為延安教育的翻版。

對於當時城鄉教育採取不同的發展策略，一位受訪的資深學者指出，當時鄉村人口占全中國八成以上，包括未能進入正規學校的城市中工人子女等，大多是接受非正規教育，而且這兩個教育制度的對象、地點區隔，因此矛盾並不尖銳。另根據文獻，當時國家整體教育政策對於農、工族群多方給予照顧，並為農村教育帶來新的動力。

首先，新政權成立之後，中小學教育發展快速，1950 年小學招生 696.6 萬人，比前年僅增加 2.4%，該年下半年招生人數多達 1086.2 萬人，增加 55.9%。1956 年全國人民代表大會通過的《1956—1967 年全國農業發展綱領》再提出分別將於七年或十二年普及小學義務教育。^㉒當時國家統一劃撥經費，供應所有教育經費，保證農村基礎教育的發展規模，對於貧苦小村的教育，政府仍強調以公立小學為主。^㉓正如一位受訪學者指出，民國後期，能夠受教育者，即便是小學，在城市都是奢侈，更何況是貧困的農村。1950 年代的農村各類速成學校雖然不如城市，但是提供了農民子弟前所未有的教育機會。

其次，教育和意識形態相結合帶給了農民累積政治資本機會，也提供了農村子弟翻身的機會。例如初期的掃盲運動，不僅強化農民政治參與、提高婦女的地位，亦有助於農民的向上提升，或轉為幹部、或是工人階級。^㉔從圖 1 可看到，農村子弟可透過大學統一招生考試錄取作業中的優惠政策，保送進入大學，1957 年保送的人數占新生總人數的 15%，^㉕入學後，享有國家為貧困生設置的助學金，^㉖畢業時，再透過畢業生分配制度，得以留在城市當幹部。相對的，許多成績優秀的城市資產階級子女因未能通過政治背景審查，遭到淘汰。

註 ⑳ 李飛龍，「建國初期農民教育和農村社會變遷（1949-1957）」，河北大學人文學院碩士論文（2006 年），頁 29。

註 ㉑ 馬雲，「20 世紀 50 年代中國農村掃盲運動研究」，西北大學文博學院碩士論文（2003 年），頁 15、17；歐陽禦賢，「1949-1956 年武漢掃盲運動研究」，華中師範大學歷史文化學院碩士論文（2008 年），頁 22。

註 ㉒ 王懷興，「中國農村基礎教育政策研究—基於人力資本投資的視角」，頁 54-55。

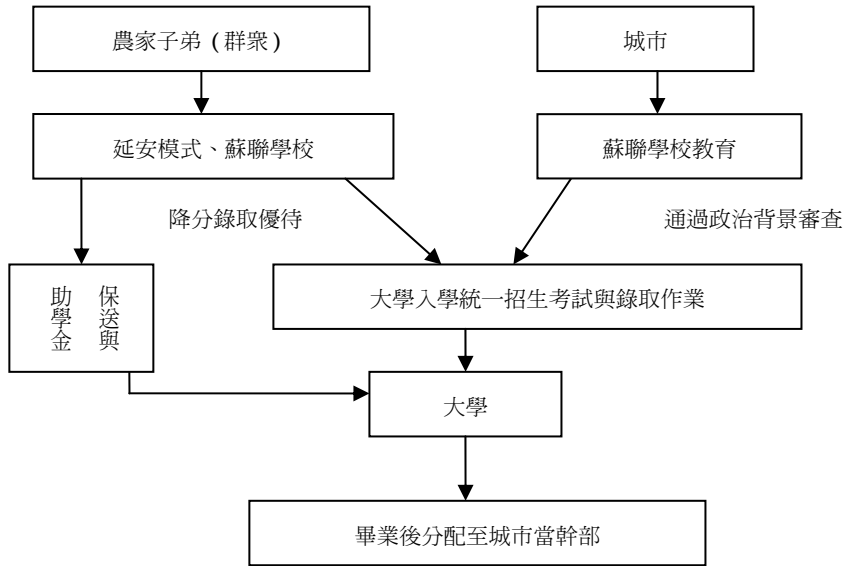
註 ㉓ 張華，「我國農村義務教育發展的制度分析」，山東大學政治學與公共管理學院碩士論文（2008 年），頁 11-15。

註 ㉔ 李飛龍，「建國初期農民教育和農村社會變遷（1949-1957）」，頁 27-29。

註 ㉕ 定宜莊，*中國知青史：初瀾：1953-1968*（北京：中國社會科學出版社，1998 年），頁 91。

註 ㉖ 何正付，「論劉少奇教育思想及其當代啓示」，*沙洋師範高等專科學校學報*（武漢），第 2 期（2007 年 4 月），頁 82-85。

圖 1 1950 年代初城鄉教育、升學、就業關係圖



資料來源：作者繪製。

簡而言之，1950 年代初，中國農村初等教育的發展實際上是以延安教育模式為主，蘇聯制度為輔的發展策略，只是延安二字並未特別強調，也未見到「兩條腿」的名稱。這個教育和意識形態兩者結合的制度，為農民帶來實質的利益。然而，1950 年代中期，教育市場供需失調問題逐漸浮現之後，上述利基逐漸消失，城鄉矛盾開始浮現。

肆、兩條腿政策的推動與挫敗：從大躍進至文革結束

1958 年在中國教育發展史上是重要的一年。當年大躍進爆發、「兩條腿發展」，以及城鄉分割戶籍制度相繼推動。「兩條腿發展」政策之提出主要在於因應當時教育市場的需求，但在推動之後不久即因失控而挫敗。以下即按政策形成背景、政策推動與政策變質，以及影響三個層面論之，時間從 1958 年至文化大革命結束。

一、政策形成之背景：教育國家化、功利化的困境

1950 年代初，中共將農村以外的各級教育機構轉變成為國家的事業單位，又掌控各級學校畢業生就業分配，使得整個制度又回到科舉時代的教育功利化的發展途徑。這個國家化、功利化的教育制度存在著三大單門。

(一) 教育經費增長有限：1949 年，中國小學生人數僅 2,400 多萬人、中學生

126 萬人，大學生 11 萬多人，至 1957 年，三類學校學生人數分別成長至 6,300 萬人，590 萬人，40 萬人，而 1949 年至 1955 年之間，政府教育經費已增長 26 倍。^③大學的發展，硬體設備追趕不及，又有助學金發放，學生人數快速增長令國家教育經費不甚負荷。

(二) 教育市場需求的壓力：1950 年代初，內戰甫息，生源不足，中央全力推動人人都能升大學，但是幾年之後，學校學生額滿，國家亦調整教育政策，推出各項淘汰辦法，減少中學、大學統招的考生人數。這個淘汰政策先於 1953 年實施農村小學和初中，一名農村學子的「寧願在城市拾垃圾，也要走出農村」的感言反映了學子們的恐慌。^④ 1956 年，城市相繼跟進，有些學校即強制學生留級或就業，惡性升學競爭興起，引起城市家長和學子的反彈，要求減少農村保送生比例，或是取消保送，而接二連三的考生自殺事件的報導對政府構成相當大的壓力。^⑤

(三) 畢業生就業市場壓力：1953 年左右，各年級的畢業生供不應求，但是 1956 年，小學、初中、高中分別有 400 萬、80 萬、20 萬名不能升學的畢業生，等待就業分配。^⑥但是，自 1949 年以來，因農村人口的大量遷入，1953 年至 1957 年之間，每年平均遷入更是高達 300 萬人，當時國家所面對的重大議題之一就是如何控制大學和高中畢業生人數，阻止農村人口流入，同時解決城市中各級學校農村子弟畢業後滯留城市的問題。^⑦

以上之挑戰基本上屬於教育和就業市場供需失衡，並不複雜，然而，從圖 2 可以看到，經過革命式的體制改造，1950 年代中期的中國教育體系存在著諸多矛盾：國家政策與教育市場需求之間、教育與勞動、教育與政治之間，以及就業分配制度與就業市場需求之間的矛盾。這些長期累積的矛盾於 1956 年 4 月，因毛澤東提出「百花齊放、百家爭鳴」運動，在全國各大校園宣洩，引發了正反兩派的激烈爭辯。1957 年 2 月毛澤東發表著名的「關於處理人民內部矛盾的問題」的講話，將此一爭論提升到意識形態鬥爭，批評知識分子及青年學生不關心國家前途、不關心人類理想、忽略馬克思主義，並展開一場腥風血雨的政治鬥爭。^⑧值此極其複雜時刻，劉少奇倉促推出兩條腿政策，試圖解決所有的爭議，使得問題更形複雜，也引爆了前所未見的全民教育運動。

註 ③ 何正付，「論劉少奇教育思想及其當代啟示」，頁 82。

註 ④ 張華，「我國農村義務教育發展的制度分析」，頁 7。

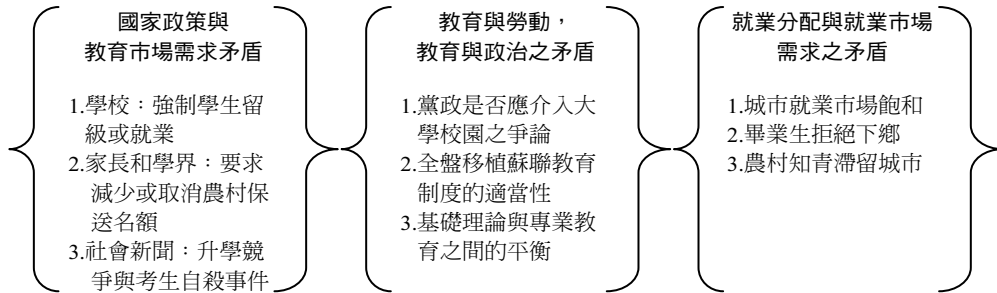
註 ⑤ 王瑞琦，*中國大陸大學聯招與高教之發展*（台北：文笙書局，1994 年），頁 26~28。

註 ⑥ 周江平，「全面建設社會主義時期『半工（農）半讀』教育述評」，頁 57。

註 ⑦ 石雅茗，「20 世紀 50 年代以來中國人口城市化進程分析」，吉林大學東北亞研究院碩士論文（2004 年），頁 6。

註 ⑧ 王瑞琦，*百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變*，頁 137~148。

圖 2 1956 年中國教育改革的第一次驗收



資料來源：同註④。

二、兩條腿政策路徑依賴與影響之分析

直至今日，中國本土的研究文獻對於劉少奇所提的政策多持以肯定的態度，將失敗歸之於政治鬥爭，隱指毛澤東的介入。即或有所批評，亦只是點到為止，例如不應全面推動，或是太過急切。^④但是，從以下之分析可清楚的看到兩條腿發展政策的路徑依賴與變質，以及其對 1980 年代農村教育的深厚影響。

（一）兩條腿發展政策的路徑依賴與變質

圖 3 是 James Mahoney 對於路徑依賴的過程的解釋：即在事件發生的第一時間其實存在多個選擇，其中一個選擇在第二個時間點勝出之後（B），即會在第三個時間點，及之後的政策選擇中占優勢，並且被重覆採用。根據此圖，兩條腿政策的路徑依賴見於以下政策選擇和推動策略兩個層面。

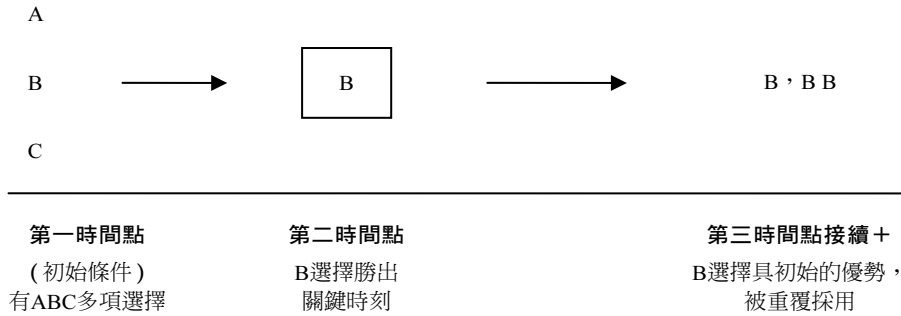
1. 政策選擇

1956 年教育市場需求、就業市場需求和國家供應的教育制度之間的矛盾初現之時，先後曾出現了三個解決方案：

（1）社會建議的增設各級學校（A）：1956 年，中學和大學升學考試淘汰政策提出之時，學生家長和社會曾提建議增設學校，但是中央以經濟發展優先，教育為末回應，指出將經濟發展經費轉為辦學校不切實際，是本末倒置。1957 年 4 月 8 日，劉少奇更在人民日報社論，批評當時社會輕視體力勞動和體力勞動者的思想，要求中小學畢業生正確對待升學和勞動的關係。但是這些說辭都未奏效，前述升學教育的後遺症快速惡化，帶給政府極大的壓力。

註④ 周江平，前引文，頁 62。

圖 3 路徑依賴的形成



資料來源：James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (August 2001), pp. 507~548.

(2) 開放民辦學校，引入市場機制 (C)：劉少奇確曾提到過開放民辦學校和集體辦學，此一開放等於是重回國民政府時代制度，引入市場機制。

(3) 實施兩條腿發展政策 (B)：1957 年 11 月 8 日劉少奇引用政府所發行的參考資料中所刊載的「美國大學生三分之二半工半讀」的報導，提出了兩條腿發展的構想，要求相關單位深入研究。

在先經濟和國防，後教育的國家發展方針，以及教育國家化制度不可變更的大環境之中，同時兩條腿發展策略基本上只是延續 1950 年代初期的模式，因此成為必然的選擇 (B)。這個政策於 1958 年 4 月，由天津市率先落實，即挑選出天津國棉一廠作為試點，籌建半工（農）半讀學校。5 月 30 日，劉少奇在政治局擴大會議上正式提出《我國應有兩種教育制度、兩種勞動制度》的主張，指出除了全日制學校和全日制工作，應另外發展半工半讀，並且該制度應在「學校中、工廠中、機關中、農村中都比較廣泛地採用」，應與全日制教育並行。^⑥此政策獲得毛澤東的背書後開始推動新政策。

2. 政策推動的策略與定位

首先，在政策定位上，劉少奇未選擇漸進式的方式，卻是延續 1950 年代初全盤組織的再造：不但以當時教育界完全陌生，甚至與當時國家反美路線相矛盾的美式建教合作、職業教育經驗為訴求，而且在提出之時，就將半工半讀制度的位階提升至與全日制學校平起平坐，並要求即刻全面實施。

其次，在落實的過程中，路徑依賴的特質就更為明顯。一開始，劉少奇與黨中央就延續建國初期的激進革命改造模式 (B,B,B)，求諸於群眾路線，透過媒體的宣導，進行意識形態鬥爭，批評當時社會對體力勞動者的輕視，強調腦力和體力勞動之間的平衡。當時的媒體所提出的各種口號—諸如「教育與生產勞動相結合」、「多、快、

註⑥ 李慶剛，「劉少奇兩種教育制度思想發展的內在邏輯—以天津半工半讀教育發展為參照」，頁 84-88；周江平，前引文，頁 58。

好、省」、「全民辦學」、「廠校合一」、「學校與社會合一」—等均是延安時期和掃盲教育的口號。最典型的例子就是 1958 年 5 月 15 日，人民日報所報導的河南省提出的「黨委領導，發動群眾，重點試驗，全面推廣，一處點火，到處開花的群眾動動方式」的口號。在此口號之下，該省採取師資就地取材、教室因陋就簡、自編課本等延安經驗的方式，在短短的兩個月內辦起了 3.7 萬多所的小學。^④這個多、快、好、省的經驗經媒體宣導，立即快速蔓延，並且與一波接著一波的群眾運動相結合，諸如 1958 年春天的下廠下鄉運動，4 月的大量發展民辦農業中學等。^⑤在這樣的過程中，最初的美式職業教育觀早已被忘卻，取而代之的是延安時代和掃盲最粗淺的政治鬥爭教育模式。1958 年 10 月，20 個省市中 397 所大專院校舉辦了 7,240 個工廠，13,000 多所中等學校辦了 144,000 多個工廠。^⑥

然而，教育的高速發展和失控也導至政策的急轉彎。1959 至 1961 年之間，農村發生大饑荒，新建的簡易工農學校失去奧援，泰半停辦。1962 年，大躍進草草收場，國家政策進入整頓時期，教育政策亦同步調整。1960 年全國 3 萬所農業中學，學生 290 萬人，1962 年，只餘下 3,715 所，在校學生人數僅 26 萬。^⑦

1964 年劉少奇再度提出兩條腿策略。周江平認為，^⑧主要的理由之一是雖然前次嘗試出現失控，但幾所活存下來的學校，例如江西共產主義勞動大學、上海的工業大學、天津的青年學生半工半讀中專的畢業生素質大多不錯。再者，與 1958 年相比，1963 年教育普及率大幅度下降，小學學齡兒童入學率從 80.3%縮減為 57%，中學的在校人數從 1215.88 萬人縮減至 845.35 萬人，對於政府構成相當大的壓力。

經過大躍進的教訓，再度提出兩條腿政策時，劉少奇將之定位為職業教育的發展，並強調穩紮穩打，指出「一種新的學校制度，至少要 5 年才能初步總結經驗，10 年才能總結比較成熟的經驗，加以推廣。」1965 年下半年，半農半讀、半工半讀的中等學校學生比 1964 年增長了 87%左右，^⑨過程尚屬平穩。不幸的是，當時城鄉相隔制度已然形成，半工（農）半讀制度與全日制學校兩者之間的強烈對比，成為毛澤東政治鬥爭的利器，被指為「資產階級的職業學校」；兩種教育制度是「資本主義國家的『人才路線』和『勞動者教育』的『雙軌制』的翻版」。文革爆發之後，各種各類農業中學、中專均轉變為單一制的普通中學。^⑩此後近十年，這些學校與其他所有各級學校

註④ 王錫章，「學會用兩條腿走路」，人民日報出版社主編，共產主義大躍進（北京：人民日報出版社，1958年），頁141~146。

註⑤ 周江平，前引文，頁58。

註⑥ 黃立志，「我國近現代職業教育的若干個『第一』」，邢臺職業技術學院學報（邢臺），第25卷第2期（2008年4月），頁7~9。

註⑦ 周江平，前引文，頁58。

註⑧ 周江平，前引文，頁59。

註⑨ 周江平，前引文，頁59。

註⑩ 賀燕麗、童廣運，「文革前陝西省半工半讀教育的發展及啓示」，西安外事學院學報（西安），第2卷第3期（2006年9月），頁96~99。

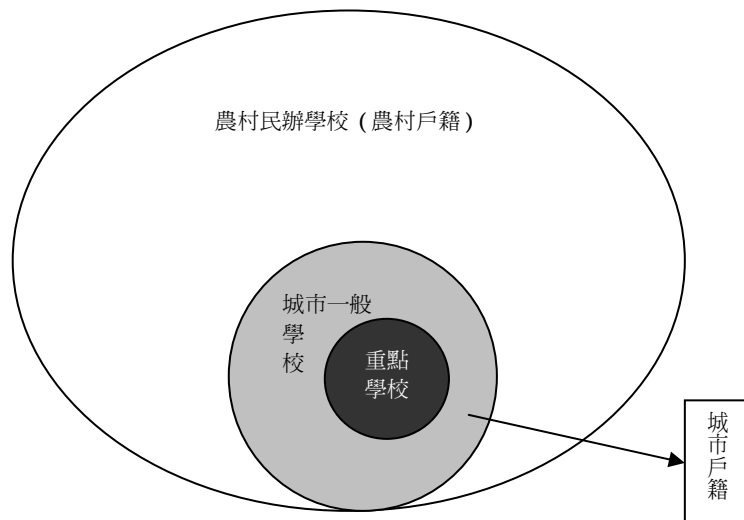
教育都套入延安教育路線：「農民成了教育的主體，知識分子成了接受教育的對象」。^③

（二）兩條腿發展政策的影響

於今回顧，兩條腿發展政策對於中國的教育最大貢獻，就是突破了單一的全日制教育體制，為現今職業教育和成人教育開路，但是政策的變質卻反而強化了 1950 年代城鄉教育二元化發展的走向。此一影響可分為正和非正式制度兩個層面。

在正式制度方面，最大的影響就是促成了重點大學的增設，以至中小學重點學校發展的制度。重點大學的設置始於 1954 年 10 月，當時只有 6 所，至 1959 年，由於大學機構爆增，為了保護質量，中央增設 11 所重點大學，即為 17 所，並在同一年開始設置重點中學，至 1960 年又再增設至 61 所，至 1963 年時共 65 所。^④重點大學和中學的設置與大躍進時期農村公辦、民辦兩類學校並進發展的模式形成強烈的對比。1962 年，中共中央發出一份文件強調集中資源發展重點中學，並將農村學校排除在外，同時 1958 年推出的城鄉戶籍分隔政策，亦開始落實，由之出現了圖 4 中小學校的階層化：城市重點學校、一般學校，以及農村的民辦學校。根據 Pepper 的論文，當時資源集中的重點學校，遠超過一般學校，與農村學校更是天差地別，農村子弟在升學考試中難以和城市學校學生競爭，以至大學幾乎為城市、白領子弟所壟斷。^⑤

圖 4 1960 年代初城鄉分隔教育圖像



資料來源：作者繪製。

註 ③ 王懷興，「中國農村基礎教育政策研究—基於人力資本投資的視角」，頁 56。

註 ④ 王瑞琦，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變，頁 333-335。

註 ⑤ Suzanne Pepper, "Education and Revolution: The 'Chinese Model' Revised," pp. 851-852.

在非正式制度方面，影響最深刻的應是對於農村教育認知的形塑與內化。延安的「因陋就簡」、「就地取材」的發展理念，不但透過國家政策的宣導、地方全力動員獲得正當性，^{⑤⑥}並且經由「鄉鄉有中學，社社有小學」，乃至「社社有中學，村村有小學」政策目標的落實與農村教育合而為一。^{⑤⑦}這種發展理念隨著重點學校設置與城鄉戶籍分隔兩個制度框架的建立，深植於中央領導和地方政府幹部之中。

另一個影響就是業績導向的決策特質。周黎安、^{⑤⑧}周飛舟^{⑤⑨}發現，大躍進全民運動造就了一個「錦標賽」(tournament)的管理模式：即中央為競賽的發起和目標制定者，地方為參賽的運動員，業績的表現成為衡量忠誠度的指標；業績落後者不僅被批評為不積極，甚至指為執行「右傾」路線。這個模式在教育領域更是明顯。從建國初期，國家就追求「高發展」和「普及」，以「工人知識化」，和「超越」、「趕上」資本主義國家為目標。這些目標至大躍進時期，經由民粹式的洗禮走向制度化，塑造出「追趕」政策的傳統：即強調速成，只重結果，不問發展之過程，並以「超額」、「提前」完成預定的數量做為績效的指標。

第三個重大影響則是社會動員和參與遭到全盤否定。教育與社會的合一原是共產黨人發展教育的信念，但是兩次的國家動員與全民運動化，未曾有效的化解鄉村與城市，農民與城市知青之間的隔閡，^{⑥⑩}卻耗盡了民國時期平民教育者所喚醒的農村中原來所擁有的社會能量。在稍後的分析可以看到，1980 年代之後至今的學校教育與社會幾乎完全隔絕，走向封閉式的教育體制。

從圖 5 可以更清楚的看到文革前城鄉教育分隔制度發展的變遷。自 1950 年代初，中國的城、鄉教育就是在延安和蘇聯兩個不同教育制度下分別發展，只是農村子弟尚可藉由優惠政策進入城市的中學和大學。1958 年兩條腿政策推動之後，多、快、好、省的理念先藉由全民運動得以強化，至 1960 年代初因戶籍制度的實施、重點中學的設置，得以生根。1960 年代，兩條腿走路再度推動時，劉少奇雖然修正原先的策略和路線，但是在城鄉分隔的大環境中，兩條腿走路策略仍難擺脫群眾運動的宿命，成為毛澤東進行政治鬥爭的利器。1966 年之後，在一波接著一波的意識形態動員與群眾運動的激化之中，重點學校廢止、入學招生考試改為推薦入學、工農學校轉變成為普通學校，並且按著延安教育「多、快、好、省」的理念運作，城鄉教育差距的爭論暫告一個段落。

註⑤⑥ 定宜莊，中國知青史：初瀾：1953-1968，頁 13~14。

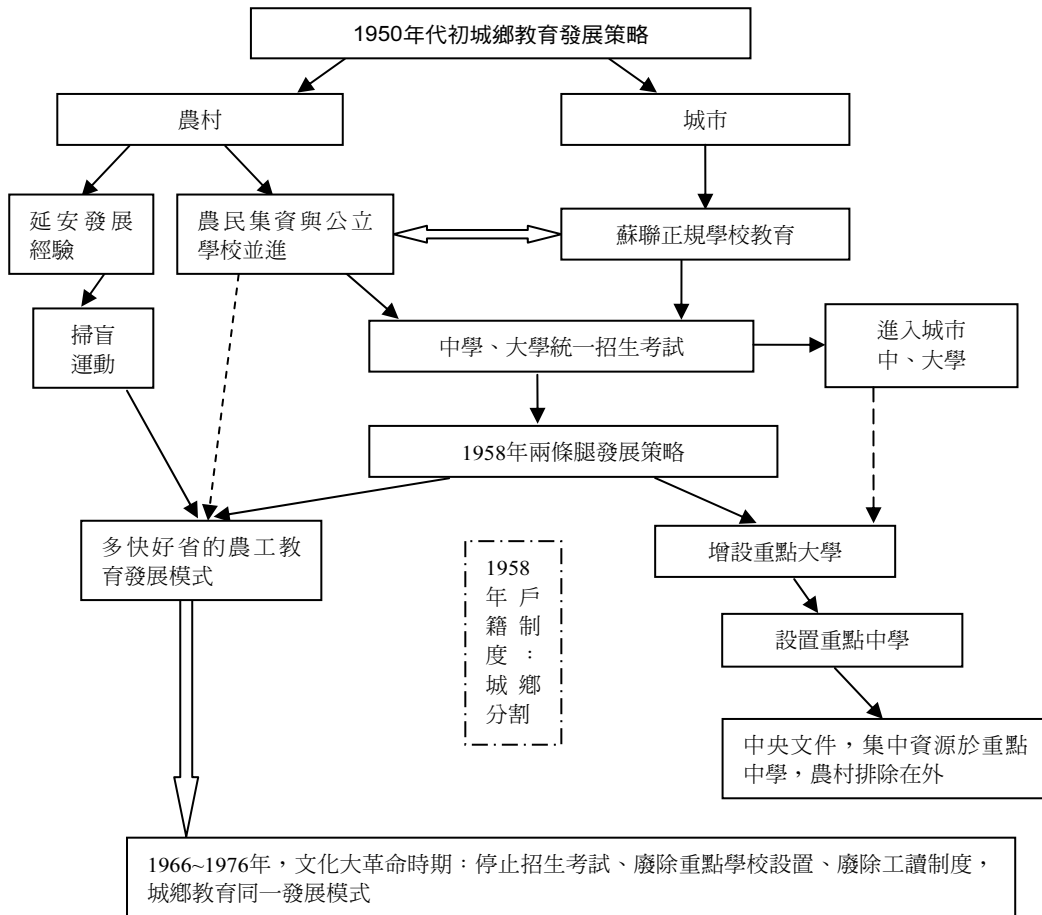
註⑤⑦ 王錫章，「學會用兩條腿走路」，頁 141。

註⑤⑧ 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，經濟研究（北京），第 7 期（2007 年 7 月），頁 36~50。

註⑤⑨ 周飛舟，「錦標賽體制」，社會學研究（北京），第 3 期（2009 年 6 月），頁 54~77。

註⑥⑩ 定宜莊，中國知青史：初瀾：1953-1968，頁 169~171。

圖 5 中國城鄉教育二元化之發展 (1950~1976)



資料來源：作者繪製。

伍、1980 年代之後新舊兩條腿政策與城鄉教育二元化發展

1970 年代末，文革止息，在蓬勃發展的農村個體戶與鄉鎮企業帶動之下，國家發展政策從意識形態掛帥轉向經濟發展。1984 年 10 月，中共十二屆三中全會通過「關於經濟制度改革的決定」，確定了鄧小平的「讓一部分地區先富起來」的發展理念，沿海城市接棒，取代鄉鎮成爲經濟發展的重心。歷經文革的慘痛教訓，國家發展政策將過去群眾動員、意識形態鬥爭的革命路線放在一邊，轉以「摸著石頭過河」爲口號，在邊做邊改的理念基礎之上，從計畫經濟轉向商品經濟，再轉向市場經濟。隨著國家發展政策的方針與模式的轉變，中、小學教育的發展亦出現了新的轉折，小學農村教

育發展政策亦從昔日的制度革命轉向漸進式的制度改革。在此改革中，仍見到新、舊制度的結合：新者為以「兩條腿政策」為名所進行的學校經費分配與籌措制度的改革；舊制度的延續主要見於中小學整體教育政策和學校教育。以下分別述之。

一、新政策與農村教育經費制度的改革

1980 年底，文革甫息，中共中央、國務院就發布《關於普及小學教育若干問題的決定》(以下簡稱「1980 年決定」)的文件，恢復兩條腿走路發展的方針，其後即提出一系列政策。從表 2 可以看到，新的兩條腿發展策略集中於教育經費的分配與籌措。這個策略一方面重申 1950 年代以國家辦學為主體，充分調動社會集體、廠礦企業等各方面積極性的論點，另一方面將訴求從意識形態和平均主義轉向地方負責與經費多元化，提出「辦學權力下放」和「多渠道辦學」的口號。質言之，這是一個新酒舊瓶的改革策略。

表 2 中國大陸農村教育主要政策 (1980~2000)

時間	重要文件	主要內容和措施
1980/12	中共中央、國務院發布《關於普及小學教育若干問題的決定》	必須堅持兩條腿走路的方針，以國家辦學為主體，充分調動社集體、廠礦企業等各方面辦的積極性。
1983	中共中央、國務院發布《關於改革和加強農村教育若干問題的通知》(簡稱1983年《農村教育通知》)	堅持兩條腿走路的方針，通過多管道確實解決經費問題。
1984/12	國務院發布《關於籌措農村學校辦學經費的通知》	逐年增加國家對教育基本建設投資和教育事業費的同時，充分調動農村集體經濟組織和其他各種社會力量辦學的積極性，提出鄉政府向農民徵收「教育附加費」政策。
1985/5	中共中央《關於教育體制改革的決定》	明確提出「把發展基礎教育責任交給地方」。
1986	頒布《中華人民共和國義務教育法》	明定所需經費主要通過各級財政撥款，徵收教育費附加，以及社會捐款助學等途徑加以籌措。
1992~1993	1992年《義務教育法實施細則》；全國人民代表大會提出「兩基」，作為1990年代中國教育事業發展的首要目標。	兩基為基本普及九年義務教育、基本掃除青壯年文盲。「兩基」政策預期2007年能夠完成「普九」的任務，即「基本普及九年義務教育」。
1995	3月18日通過《中華人民共和國教育法》	“財、稅、費、產、社、基”的經費體制正式確立。

資料來源：「中共中央國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見」，江蘇省學生聯合會網站，2006 年 7 月 20 日，http://www.redmay.cn/Html/Dw/2006~7/20/10_27_43_952.html；葛新斌，「農村教育投入體制變遷 30 年：回顧與前瞻」，頁 82~88；何曉嫻，「中國農村教育：改革的困境與政策的調適——以湖南省洪江市（縣級市）作為具體個案進行解讀」，湖南師範大學教育科學學院碩士論文（2004 年），頁 7~9。

辦學權力下放的主要目的在於將基礎教育發展的負擔從中央轉至地方，^①於 1980 年提出，之後在 1985 年中共中央的「教育體制改革決定」文件中獲得正式的認可，其核心思維就是「實行基礎教育由地方負責、分級管理的原則」，在此原則下，農村義務教育實行三級辦學、兩級管理的體制，也就是縣、鄉、村三級辦學。至於「多管道籌措教育經費」，中央提出的說帖是「窮國辦教育」，和「人民教育人民辦，依靠人民辦教育」，^②先於 1984 年開始徵收教育費附加率，並於教育體制改革文件發出之後，陸續推出各種校創收管道，除恢復大躍進時期的校辦產業、勤工儉學，允許學校收取學雜費，並開放設備對外有償使用，以及開放社會團體及個人辦學、發動社會捐集資。^③

以上兩大政策不僅減輕中央教育財政的沉重負擔，同時也引入社會資源，尤其是 1980 年代初，鄉鎮企業蓬勃發展為許多學校帶來生氣，引導著各級學校逐步走出 1960 年代所建立的大鍋飯制度。此後，國家教育財政投入比例逐年下降，非財政收入的比例逐年提高，以至 1995 年兩者的經費總額幾乎相當。根據邵鋒的研究，^④1997 年全國農村義務教育的投入中，財政預算內撥款在 54.8% 左右，而財政預算外和非財政經費所占比例高達 45.2% 左右。但是就在新政策以轉移經費負擔為重心，解決 1950 年代國家全包的困境的同時，卻也帶來了諸多的負面效應。

第一、出現層層卸責的連鎖效應。杜育紅、^⑤葛新斌^⑥指出，在下放權力之時，1985 年的教育體制改革決定並未對中央、地方各級政府的職責予以規範，給予了各級政府推卸責任的機會，於是省政府推給市，市下放給縣，縣下放到鄉、鎮，鄉、鎮政府不堪承受農村義務教育投入之重，而又無法得到其他途徑的補助，就將一部分經費籌措的責任轉嫁給農民，^⑦以至形成現今縣辦高中、鄉辦初中，而數量最大的小學則由資源匱乏的村負責的格局。

第二、受到優先發展經濟和城市政策的影響，地方政府在分配經費時亦如此。儘管義務教育法第四十四條規定縣級人民政府編制預算時，應以農村地區學校和薄弱學校為重心，第四十五條並要求設立專項基金，但是正如郭建如所分析，^⑧地方政府莫不以經濟發展效益為導向，而且分配經費時，又均以資源和發展潛力為指標，從最容易看到成效的大城市學校開始，再到縣市、鄉，最後分到最沒資源的基層的村時，經費已所剩無幾。

註① 沈雁冰，「『空殼』希望小學調查」，法律與生活（北京），第 1 期（2009 年 1 月），頁 15~17。

註② 王曉琴，「稅費改革後農村義務教育的困境及出路研究」，山西大學公共管理學院碩士論文（2007 年），頁 6。

註③ 杜育紅，「農村基礎教育財政體制發展與改革的走向」，頁 4。

註④ 邵鋒，「誰為農村義務教育買單？—從政府間財政關係看農村義務教育的投入體系」，教育與經濟（武昌），第 3 期（2004 年 9 月），頁 34~37。

註⑤ 杜育紅，「農村基礎教育財政體制發展與改革的走向」，頁 3。

註⑥ 葛新斌，「農村教育投入體制變遷 30 年：回顧與前瞻」，頁 84。

註⑦ 王曉琴，「稅費改革後農村義務教育的困境及出路研究」，頁 7~9。

註⑧ 郭建如，「國家—社會視角下的農村基礎教育發展：教育政治學分析」，北京大學教育評論（北京），第 3 期（2005 年 9 月），頁 70~79。

第三、「多管道籌措教育經費」政策的主要缺陷在於忽略了各地方的社會資源的差異，未能提供配套措施，使之很快成為城鄉教育差距擴大的催化劑，出現了強者恆強，弱者恆弱的發展。富裕的大城市有各種企業和商店，徵稅的管道和名目甚多，徵收的額度最大；縣和地級城市雖無大型超市，仍有商店和企業，徵收的規模與額度遠不及於大城市，但仍有固定來源。最差的是農村，直到研究者訪談的今日都未見到稍具規模的企業，只有不需付稅，販賣東西的小舖。農民們雖有土地與農田，卻沒有現金，令地方幹部為農村無稅金可徵收傷神。

第四、在政策落實的過程中出現了教育市場化與市場的扭曲。例如，1985 年之後，舊制如校辦產業、勤工儉學再度推動之時，正逢國家大力宣傳商品經濟理論盛行，使得原來集資辦學的政策一夕之間變質成為全國性的校園創收活動，^⑩學生成眾多學校創收的主要對象。一些城市的菁英中、小學校開始向外地或入學考試分數未達錄取標準，希望就讀該校的學生收取高額的借讀費，以至今日，儘管口中痛罵，為了讓子女享受到更好的設備和師資，無數的學生家長仍只能向菁英中學繳交兩萬元，甚至 8 萬元人民幣的「擇校費」、「贊助費」。

相較之下，各方資源均缺乏的農村學校在推動校辦產業、勤工儉學，就困難重重：想開拓校園創收，學生窮困，利潤太小，而且該項活動因受到社會的批評，逐漸消失；至於收取擇校費、贊助費，受訪的學者指出，農村學校地處偏遠，缺乏市場吸引力，只會擔心學生流失，而且根據規定，農村學校的轉換，不需繳交贊助費。從杜育紅的分析可看到，^⑪1980 年代末農村經濟衰退之後，社會捐資大幅度縮減，農村學校的經費主要來源只剩下政府投入與學雜費兩個主要管道，許多學校難以為繼，所能做的就只有編造各種名目，向學生亂收費。

二、舊制度的留存與城鄉二元化的發展

在新政策和新制度使得農村教育和學校因地方和市場資源均匱乏，處於明顯劣勢的同時，重建的 1960 年代教育制度又限制了農村教育發展的空間，而大躍進時期所形成的業績導向的舊式管理模式更進一步強化城鄉教育二元發展的走向。

（一）舊制度的影響

自 1990 年代中期以來，關於中國的初等學校教育發展政策城鄉二元特質的論述者眾，根據文獻與研究者之訪談，以下四項政策最具代表性：

1. 以縣為基點發展農村學校的盲點

文革結束之後，重點中小學校的設置再度恢復，並如舊制中一樣，再度享受政府的重點投資，而且由於重點學校均在城市或是縣城，重點發展政策一直就是一個城市

註⑩ 王瑞琦，「大陸中小學的『創收』活動」，中國大陸研究，第 31 卷第 10 期（1988 年 1 月），頁 60-66。

註⑪ 杜育紅，前引文，頁 4-5。

優先發展的策略。在中國，論及農村教育均指縣以下（包括縣城）的學校，但是根據研究者之訪談，真正的農村學校其實不在縣城，而是在基層的農村，^①也就是說農村教育的問題主要指的是鄉，尤其是村的層次，然而，中央在推動各種農村教育政策卻是以資源最豐富的縣城為基礎。例如，1983 年中共中央、國務院發布《農村教育通知》，並於同年 5 月將中國農村教育列入「六五」計畫期間國家重點研究項目，指出其主要工作是建立實驗縣、示範鄉鎮，期望由之湧現出一批農村教育的先進典型。^②此一政策對於農村學校的困境實無助益。同樣，1988 年前國家教育委員會（現今教育部）批准「燎原計畫」，次年 5 月開始啟動「百縣農村教育綜合」改革實驗區，推動的辦法是在實施「燎原計畫」的縣（市）中，首先重點把 115 個縣（市）做為農村教育綜合改革試驗區，再推展全國農村教育的改革。但是，此一計畫的重心在於地方領導階層的培訓，並非基層教師，^③而且被選出者仍都是各省資源較豐富的縣。從受訪的教育學者的回應，研究者發現，對於重點發展政策，中央期待的是先行者能帶動後進者，但是 1980 年代之後，由於前述經費制度的改革，地方（即便是村落）之間，各校之間的教育資源差異性甚大，先行試點的縣級學校很難將所得的成就推廣至窮困地區的學校，以至兩者之間的差距反而擴大。

2. 城鄉差別的教育政策

除了資源集中在縣城學校，表 3 可以看到，在教學指導方針、目標和重心、課程安排等方面，城鄉有兩個不同的標準。

3. 重回工農教育的發展策略

文革結束後，半工半農的教育發展策略重回到農村。1980 年代初，中央就在農村大力推動職業教育與普通教育的結合，1983 年的《農村教育通知》要求農村初中不僅要增設勞動課程，而且到三年級時分為普通科和職業科，即後來所謂的「普職分流」。普職分流立意良善，但是北京師大袁桂林教授亦提醒，^④由於農村的初中職教的內容並非真正技術教育，只是一般的農務，普職分流政策實際上違背了普及九年義務教育政策的精神。從何慶壽與董澤芳、沈百福的評論亦可看到，^⑤在升學主義的大環境之下，分流政策只是在學校中製造了台灣所稱的「放牛班」，或將農村子弟送進社會評價最低的農、職業學校，反而促使學生提早輟學。此外，1991 年，國務院《關於大力發展職業技術教育的決定》積極推進農村教育綜合改革，實施「燎原計畫」，實行「農科教結

註① 現今中國的農村教育統計數據一般都包括縣城學校在內，因此還難由之看出農村教育的實際情形。這也是本研究決定不使用官方數據為佐證的主要原因之一。

註② 何曉嫻，「中國農村教育：改革的困境與政策的調適——以湖南省洪江市（縣級市）作為具體個案進行解讀」，頁 1~58。

註③ 廖其發編，*中國農村教育問題研究*（成都：四川教育出版社，2005 年），頁 15~21。

註④ 袁桂林，「我國農村學校教育諸政策評析」，*中國教育學刊*（北京），第 2 期（2009 年 2 月），頁 17~20。

註⑤ 何慶壽，「分流教育要因地制宜——農村地區初中分流教育問題透視」，*中小學管理*（北京），第 5 期（2002 年 5 月），頁 55；董澤芳、沈百福，「試析農村初中學生教育分流意向」，*湖北大學學報*（武漢），第 6 期（1997 年 12 月），頁 72~76。

合」，統籌基礎教育、業餘教育和成人教育，並稱其為「三教統籌」。^⑥但是，根據一位受訪學者，在當時，業餘教育、成人教育均是教育的最末端，因此「三教統籌」之策略仍未脫離文革之前農村的掃盲教育和基礎教育的混雜。

表 3 中國城市、農村基礎學校教育發展政策的差異

	城市學校教育	農村學校教育
指導思想	要與城市經濟發展相適應，為城市輸送大批素質優良的勞動者和專門人才；優先推動義務教育，不僅要在普及程度上高於農村，並致力提升質量，以為全國之表率。	要與農村經濟相適應，堅持與生產勞動相結合；樹立「優秀者不一定都要上大學」，「不求人人升學，但求人人成才」。
目標重心	多一點普通教育，分流較晚，提供學生城市服務的技能；重視和加強語文、歷史、地理、音樂、和美術等科教學，課時必須保證。	早一點分流，給孩子更多的服務於農村技能；因師資不足，重心在語文、數學、政治、農業基礎知識，其他課程可刪減、合併或舉辦講座。
教師	根據2001年中小學職工編制標準，城市初中生師比為13.5：1，小學生師比為19.0：1。	對於縣鎮小學，生師比分別為16.0：1和21.0：1；農村小學初中生師比卻是18.0：1，小學為23.0：1。
課程安排	六年制，有外語、唱遊；課程強調聽、說、讀、寫的訓練，特別開設課外閱讀課和說話課；課外活動包括：自習、體育、科技閱讀、文娛活動、校、會班活動。	多為五年制，無外語、唱遊，以農業常識課取代；強調常用雜字和應用文等所謂實用知識；數學教學偏重珠算和記賬。課外活動無具體安排，一部分學生需參加輔助性勞動。

資料來源：余秀蘭，中國教育的城鄉差異——一種文化再生產現象的分析（北京：教育科學出版社，2004年），頁97~110；司曉宏，「優化教育源配置，促進西部農村義務教育優質發展」，教育研究（北京），總第353期（2009年6月），頁17~21；董吾舜，「農村初中薄弱的成因與謀求發展的對策」，農村教育（黃山），總第149期（2006年7月），頁1~3。

4.先城市後農村的義務教育法實施細則

先城市、後農村的發展策略最具代表性的就是1992年《義務教育法實施細則》提出時，不是從需求最急的農村開始，而是從發展快速的城市開始。^⑦一位受訪學者指出，在中國，舉凡中央政府的文件、規定、領導人講話代表了政府政策，因此其對於城鄉教育資源的分配具有引導和決定性的作用。不僅如此，該細則第二十九條規定將城市徵收的教育附加費納入預算管理，用於改善中小學條件；農村徵收的金額不但要用於支付國家補助、集體支付工資的教師工資，還要改善辦學條件和補充公用經費。這使得1990年代中期，稅費改革之前，農村教育經費三分之一是來自農民自己。^⑧

（二）業績導向與城鄉教育二元化發展的催化

如前所提，大躍進運動形塑了中央，尤其是地方政府施政中業績導向的特質，這個特質在文革結束，隨著經濟體制改革的深化，經濟效益的強調不斷強化，成為前述馬太效應發展模式的催化劑。自1980年代初迄今，中央推動農村教育一貫不變的策略

註⑥ 廖其發編，中國農村教育問題研究，頁20。

註⑦ 周芬芬，「城鄉教育差距的分析視角與實踐模式」，頁127。

註⑧ 高如峰，「重構中國農村義務教育財政體制的政策建議」，教育研究（北京），第7期（2004年7月），頁20；王曉琴，「稅費改革後農村義務教育的困境及出路研究」，頁7。

就是給予各項重大政策明確的完成時間表，然後按此時間表評估各政府的績效。這個策略迫使各級政府將焦點放在數據的達成，將重心放在條件較佳，比較容易看到成果的學校，將城、鄉教育發展中所存在的各種不公平現象放在一邊。這使得政府與農村基層教育發展逐漸脫節，以至於未能於 1980 年代後期城鄉教育差距浮現之初時及時調整政策，任令其惡化，即至 1990 年代後期問題日趨嚴重時，其所推出的解決方案非但未能解決問題，反而成爲城鄉差距擴大的催化劑。其中最具代表的兩個方案就是教育附加率的提高與義務教育推動指標的完成。

1. 教育附加率的提高

教育費附加率是指三稅，即教育費附加以各單位和個人實際繳納的增值稅、消費稅、營業稅稅額的百分率，^⑨其於 1986 年時，僅爲 1%，但是之後，鄉鎮企業發展遭遇瓶頸，縣鄉政府的財力又增長有限，在支應農村義務教育經費捉襟見肘，於是 1990 年 6 月，國務院發出《關於修改收教育費附加的暫行規定》，將教育費附加率調高爲 2%。但是就在中央以增加農民負擔來解決縣財政的政策實施之後，一些地方鄉、鎮政府又另向農戶收取教育費附加費。這種重複徵收引發農民的反彈，與鄉、鎮政府之間產生衝突。

2. 義務教育推動的指標

1986 年九年義務教育法通過之後，中央提出了「讓所有適齡兒童有學上，有書讀」和「將學校建在貧下中農的家門口」的政策，並且提出了 2000 年完成普及九年義務教育（簡稱「普九」）的指標。這項政策指標提出之後，各地政府即將之列爲施政的第一要務，並且在進入 1990 年代中期以後更是全力衝刺。爲了順利通過「普九」驗收，有的地方政府從希望工程著手，集資建設希望小學，更多的學校靠著借錢改善辦學條件。各地的趕工使得 2000 年全國中小學校的數量高達 55.79 萬所，湖北省的農村中小學校就近達 3 萬所。^⑩但是，趕工的結果卻也產生了無數的「豆腐渣工程」，並在 2008 年汶川大地震中發生了因學校校舍倒塌，導致學校師生死亡的事件。舉債辦學的結果則導致各地學校債台高築。根據 2003 年國家審計屬審計調查 50 個縣的數據，2001 年底的基礎教育負債爲 23.84 億元，2002 年底上升爲 31 億元，增長 30.0%。^⑪以湖北省長陽縣爲例，經過十多年的努力，終於在 2000 年完成「普九」任務，共有中小學校 500 餘所，但也因此背負了 2,285.26 萬元的債務，至 2009 年還有 1,780 萬元沒有償還。^⑫據報導，2000 年全國的「普九債」高達 600 億元，^⑬如何擺脫教育債已成爲各地農村教育發展中的相當棘手的任務。

註⑨ 王曉琴，前引文，頁 6~7。

註⑩ 沈雁冰，「『空殼』希望小學調查」，頁 16。

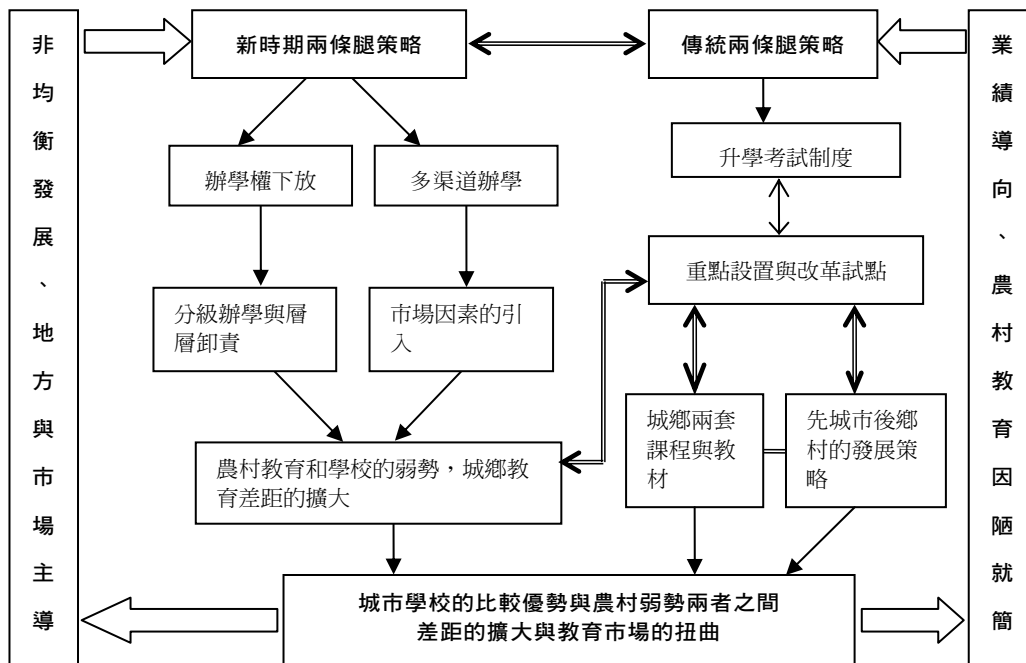
註⑪ 杜育紅、鐵俊，「關於教育負債與學校財務風險的思考」，*中小學管理*（北京），第 4 期（2006 年 4 月），頁 4~6。

註⑫ 沈雁冰，前引文，頁 17。

註⑬ 賀子俊、羅安寶、張愛國，「鄉村債務：『中部崛起』難以逾越的障礙」，*金融經濟*（長沙），總第 276 期（2005 年 3 月），頁 21~22。

從圖 6，可以更清楚的看到 1980 年代經改政策之後初等教育發展的特質：其是由新舊兩個兩條腿發展策略所建構而成，新策略聚焦在教育經費的分配與籌措，將辦學的權力下放至地方和推動學校拓展教育經費來源，舊時的校辦工廠、勤工儉學等均成爲創收的管道。但是由於缺乏配套措施和具體的規範，辦學權下放政策導致中央至地方政府對於農村教育卸責的連鎖效應。多管道辦學政策也因忽略了城鄉資源差異的變數和周密的規畫，引入的不是社會資源而是市場因素。這兩者導致了農村教育發展弱勢，以及城鄉教育的差距，而此一差距透過舊有的兩條腿制度，包括升學考試、城市重點學校設置、城鄉兩套教材與教學、以及先城市後鄉村的發展策略得以鞏固，再經傳統的業績導向管理模式和農村教育因陋就簡的傳統思維催化而擴大。

圖 6 1980 年代以來，新、舊兩腿走路發展策略的內容與互動



資料來源：作者繪製。

再進一步比較圖 6 和圖 1，又可發現曾經在 1950 年代主導兩條腿發展的信念和口號的「群眾」和社會動員，於 1980 年代完全消失。過去兩年訪談城鄉各類學校時，從受訪的教師和幹部對於有關學校與社區互動的問題的回應發現，幾乎所有的學校與社區和外界的互動相當低，即便是家長也只是被動的參與。唯一例外的是湖北省某鎮的家長會積極參與鎮的教育發展，並且提供獎學金給學校。在這種與社會隔絕，封閉式的辦學模式之下，由於農村學校不能像城市學校靠有錢的家長，周圍的大企業獲取資源，就更爲孤立和弱勢。質言之，經改之後的中國農村教育不僅失去了文革之前群眾運動所帶來的各種政治資本與人力資源的奧援，亦失去了社會的關懷，終至失去自身

所具有的動能。

簡而言之，1980 年代初至 2000 年之間，中國的城鄉教育發展的差距是在一個政府卸責、校園創收、教育市場化、地方政府追求政績和效益的惡性循環之中不斷擴大，而此一惡性循環因農村學校封閉的管理模式，以及和社會隔絕得以強化，並持續二十多年未得解決，終使得農村教育發展成為新世紀初國家發展的絆腳石。

三、全面小康政策與兩條腿政策的終結

在走過 15 年的非均衡發展，1990 年代中期之後，國家的整體發展政策方針與策略終於見到調整，從非均衡發展轉向全面小康，從經濟發展走向人力資源發展，農村基層人力素質的提升首次與菁英人才培育並列，放入國家發展的日程中。隨著城鄉差距的不斷擴大，兩條腿的名稱受到學界和社會的批評，並且逐漸消失在政府政策之中。2001、2002 年，針對長年累積的農村教育經費不足、亂收費、教師薪資積欠等問題，國務院、教育部等中央部會推出一系列重大政策，包括將基礎教育的管理從鄉提升至縣級單位，取消農村教育附加稅和實施教育一費制，推動中小學布局調整政策，以及建立義務教育的經費保障機制。^⑧這些政策標示著國家似乎終於克服了長久的認知舊包袱，即對於教育的吝惜投資，以及先城市後鄉村的發展政策。

然而，即如 Campbell 所提醒，制度變遷是緩慢的，舊有的制度不會在一夕之間消失，無形的認知或信念更是如此。束之高閣的兩條腿政策的基本理念，即城鄉二元教育的發展的傳統認知，仍舊成為 2001 年的新政策的絆腳石。例如，當時的政策雖然強調菁英人才培育和基層農村人才培育兩者並進，但是重心仍在黨政、商菁英階層，至於農村人力資源發展、城鄉教育差距等只是陪襯。^⑨此外，亦再見到追求效益的舊習導致各項新政策的變質，使得農村教育問題更趨惡化。

這段期間，對於農村教育，國家推出三個重大政策：取消農村教育附加稅與教育一費制、農村義務教育的責任由鄉提升至縣、中小學布局調整政策。然而，這三個學界多年呼籲，終於獲得國家支持的政策，在落實的過程中，卻因時空條件的改變、缺乏配套措施，以及地方政府全力追求業績，忽略基層的困難和需求，非但未為農村教育帶來預期的改變，反而導致教育經費不足、亂收費、教師薪資積欠等問題更形惡化。^⑩在訪談過程中，研究者最關注的就是過去十年以辦學效益為出發點，全力推動農村中小學布局政策。^⑪

註⑧ 葛新斌，前引文，頁 84-85。

註⑨ 王瑞琦、胡宇芳，「國家控制與中國大陸高等教育的非均衡發展」，*中國大陸研究*，第 47 卷第 4 期（2004 年 12 月），頁 75-105。

註⑩ 薛海蘭，「叫停盲目撤點併校」，*內蒙古教育*（呼和浩特），第 7 期（2007 年 4 月），頁 19-22；國家教育發展研究中心編，*中國教育綠皮書—中國教育政策年度分析報告*（北京：教育科學出版社，2009 年），頁 160-161；王阿莉，「加強農村義務教育經費保障機制的審計監督」，*現代審計與經濟*（西安），第 5 期（2006 年 10 月），頁 7、21。

註⑪ 何卓，「對我國農村小學布局調整的思考」，*教育發展研究*（上海），第 1 期（2008 年 1 月），頁 35-39。

1990 年代後期的農村人才培育重心逐漸轉向高中、職業和成人教育，農村中小學教育成爲整頓的對象。2000 年，「普九」指標，村村有小學的任務才宣告圓滿達成，次年 5 月，國務院就下發《關於基礎教育改革與發展的決定》的文件，對農村義務教育階段學校推動撤點併校的布局調整工作，並提出「資源優化和規模效益的原則」、「集約化辦學」、「調整小學，穩定和建設初中，協調發展高中」的指導方針。此一政策急轉彎的主要理由之一是農村生育計畫成功，學童人數降低；^⑧另一個是一村一校不便管理，學校規模太小，造成資源浪費，同時教學質量不能保證。^⑨新的指導方針推出之後，爲求業績，各地不顧農民的反彈和抵制，學童長途跋涉上學的辛苦等問題全力配合。一些地方政府更是致力於把地處經濟文化中心的小學校做大、做強、做優，將一些辦學條件相對較差的小學校，以布局不合理之由，撤銷或合併，造成衆多 1990 年代辛苦建立的小學校舍閒置等待處理。^⑩學校撤併政策實施近十年，直到近年國家才開始投入經費改善長久受到關注的農村學生寄宿惡劣環境，^⑪至於學校撤併對於當地村落發展的影響，至今尚未見到深入的研究。

陸、總 結

總結本論文之分析，自 1950 年代初至 2001 年，長達半世紀，中國的初等教育其實一直是在城鄉二元發展的理念和政策之下發展，以 1980 年爲分界點，劃分成文革前後兩個階段。本論文根據 Campbell 所建構之制度變遷理論分析，指出第一階段的城鄉二元化的發展實際上是經過兩次的制度整合而成。第一次是在 1950 年代初期，在成立政權之後不久，共產黨人就透過群眾運動和意識形態鬥爭在城市和農村建立兩種不同的教育制度：在城市移植蘇聯的菁英教育制度；在農村卻是以具有強烈草根性、革命性，以低成本、高效率爲特質的延安教育模式爲主體，同時爲了減輕教育經費負擔，發展民辦、公辦兩種學校。由於當時教育市場供大於求，而且農村子弟得以透過優惠政策進入大學，畢業後留在城市當幹部，因此城鄉教育差異化和兩大教育制度差異的矛盾隱而未現。

第二次是在 1958 年，劉少奇提出「半工（農）半讀」教育與正式學校教育同時並進的兩條腿發展政策，主要是解決教育國家化之後，所面對的教育經費負擔沉重，教

註^⑧ 沈雁冰，前引文，頁 15~17。

註^⑨ 朱和平，「集約化辦學：實現農村基礎教育的二次跨越」，*滁州師專學報*（滁州），第 4 卷第 3 期（2002 年 9 月），頁 87~88；羅興才、伍倜，「優化農村中小學在布局的幾點思考」，*人民教育*（北京），第 10 期（2001 年 5 月），頁 20~21。

註^⑩ 薛海蘭，「叫停盲目撤點併校」，頁 19~22。

註^⑪ 關於農村學生宿舍品質惡劣，報導甚多。筆者所訪談的一所設備較佳的農村初中學生宿舍一個房間放置上、下舖共十張床，經詢問之後才知每張床睡 2 個學生，一共住 40 個學生。另一所條件稍差的小學，每張上下舖床竟睡 3 名，甚至 4 名學生。由於學生太多，學校食堂（餐廳）太小，大部分的學生拿著飯碗到外面空地吃。

育供需失調、城市就業市場飽和的困境。然而這個政策在各方面均是延續著過去強烈的革命改造特質：在定位上採用的是全新、零碎不全的美國職業教育發展經驗，在推動時延續了前階段的意識形態鬥爭和群眾運動，並且使用延安時期的教育口號，透過地方政府部門業績導向的執行，導致整個政策快速變質成為單一的因陋就簡的延安教育模式，終至發展失控。全民教育運動的失控，又促使國家增設重點大學，以保全少數正規學校的品質，並接續設置重點中學，乃至將農村學校排除在外，以至形成後半世紀菁英、群眾教育二元結構發展的架構和制度。

1964年，劉少奇再度提出兩條腿發展政策，捨棄群眾運動與革命路線，強調漸進方式，穩紮穩打，但是時空已變，兩條腿的概念成為毛澤東政治鬥爭中的把柄。文革之後，各類學校均變成單一制的普通中學，並奉行延安教育「多、快、好、省」的路線。十幾年的教育發展付諸流水，從此「因陋就簡」成為農村教育的代號。

文革結束之後，群眾運動成為歷史名詞，意識形態和平均主義亦靠邊站，國家發展政策從政治掛帥轉經濟掛帥。獲得平反的兩條腿政策出現了新、舊兩個版本。新的版本聚焦在教育經費的分配與籌措，以減輕國家財政負擔，並以新酒舊瓶的方式，透過辦學權的下放與多管道籌款，逐步突破1950年代國家供應的教育制度和計畫經濟的框架。但是也因此出現中央和地方的相互推卸責任，以及市場因素的引入，使得資源匱乏的農村學校和教育發展處於明顯的弱勢，而此一弱勢在舊有的兩條腿政策和制度，諸如先城市後農村的改革政策、城鄉兩套學校教學、重點與非重點的階層化制度重建中不斷強化，又透過舊有的「因陋就簡」思維與業績導向的管理模式不斷催化，終與城市走向兩極化的方向發展。

1990年代後期，隨著國家整體發展政策從非均衡發展轉向全面小康的調整，農村基層人力素質的提升首次與菁英人才培育並列，進入國家發展的日程中，兩條腿的名稱終於走入歷史。一些重大政策的提出顯示著國家似乎終於調整其對於教育的吝惜投資、先城市後鄉村的策略。但是，本研究分析亦顯示，城鄉二元教育發展的認知、中央和地方追求效益的舊習等依舊，並導致各項新政策在執行過程中變質，使得農村教育問題更趨惡化。

綜上所述，本篇對於中國城鄉教育二元化制度的發展之結論：

1. 中國城鄉初等教育二元化發展是隨著兩條腿發展策略的演變，得以形成並且深化。兩條腿發展策略的演變可分為兩個階段，每一個階段長達二十多年的時間，在其間確實可以看到路徑依賴的特質，而這些特質包括有形的制度和觀念與認知，並且不斷擴大和強化。

2. 歷史的教訓、人事的改變、社會的關注，均會導致一些舊政策、舊途徑、舊制度的丟棄，也因此使得兩條腿發展策略出現了不同的詮釋和發展的路徑。因此中國的農村教育的弱勢就在舊有的思維和舊日階層化制度的重建與市場機制引進的過程中，不斷弱化，與城市教育的差距愈來愈大。

3. 新世紀初，儘管兩條腿政策不再，但是過去的經驗告知，舊日有關農村教育因陋就簡的觀念和認知，地方政府為追求政績和效益，置教育本質不顧的特質仍待克

服。同時文革結束迄今與社會隔絕、封閉式的學校教育亦待調整。

質言之，從兩條腿政策和制度的變遷分析，看到現今中國城鄉教育二元化的源起、歷史的教訓，與問題的癥結。

* * *

(收件：99 年 3 月 4 日，第 1 次修正：99 年 4 月 26 日，三審：99 年 6 月 1 日，
第 2 次修正：99 年 7 月 11 日，第 3 次修正：99 年 10 月 6 日，接受：99 年 11 月 8 日)

The Origin, Formation, and Change of China's Urban-rural Dualistic Education System

Juei-chi Wang

Research Fellow, Fourth Division
Institute of International Relations
National Chengchi Universtiy

Abstract

Over the past three decades, China has spared no efforts to fulfill the nine-year mandatory education in rural areas. But along with the impressive statistic, reports have shown various kinds of problems. The glaring gap between rural schools and city schools has caused great concern and criticism. This paper adopts historical institutionalism along with two-year field studies to analyze the origin, formation, and changes of China's urban-rural dualistic education system over the past half century.

Keywords: China's elementary education; urban-rural dualist education system; historical institutionalism; path dependence

參考文獻

- 「中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見」，新華網，2004 年 2 月 8 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-02/08/content_1303656_3.htm。
- 「中共中央、國務院關於提高農業綜合生產能力的意見」，新華網，2005 年 2 月 1 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-02/01/content_2534542.htm。
- 「中共中央國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見」，江蘇省學生聯合會網站，2006 年 7 月 20 日，http://www.redmay.cn/Html/Dw/2006~7/20/10_27_43_952.html。
- 「中共中央關於制定『十一五』規劃的建議」，中國新聞網，2005 年 2 月 1 日，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuant/5zqh/1002849.htm>。
- 「同歸而殊途－梁漱溟與毛澤東的兩次辯論」，華網在線，2008 年 7 月 30 日，<http://www.peoplexz.com/313/2862/2927/2945/2947/20080730164346.htm>。
- 于述勝，「民國時期（公元 1912-1949 年）」，李國鈞、王炳照主編，中國教育制度通史（第 7 卷）（濟南：山東教育出版社，2000 年），頁 289。
- 中國教育年鑑編輯部編，中國教育年鑑（1949-1981）（北京：中國大百科全書出版社，1984 年）。
- 王阿莉，「加強農村義務教育經費保障機制的審計監督」，現代審計與經濟（西安），第 5 期（2006 年 10 月），頁 7、21。
- 王瑞琦，「大陸中小學的『創收』活動」，中國大陸研究，第 31 卷第 10 期（1988 年 1 月），頁 60~66。
- _____，中國大陸大學聯招與高教之發展（台北：文笙書局，1994 年）。
- _____，百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變（台北：國立政治大學中國大陸研究中心，2007 年）。
- _____、胡宇芳，「國家控制與中國大陸高等教育的非均衡發展」，中國大陸研究，第 47 卷第 4 期（2004 年 12 月），頁 75~105。
- 王曉琴，「稅費改革後農村義務教育的困境及出路研究」，山西大學公共管理學院碩士論文（2007 年）。
- 王錫章，「學會用兩條腿走路」，人民日報出版社主編，共產主義大躍進（北京：人民日報出版社，1958 年），頁 141~146。
- 王懷興，「中國農村基礎教育政策研究－基於人力資本投資的視角」，吉林大學行政學院博士論文（2009 年）。
- 石雅茗，「20 世紀 50 年代以來中國人口城市化進程分析」，吉林大學東北亞研究院碩士論文（2004 年）。
- 司曉宏，「優化教育源配置，促進西部農村義務教育優質發展」，教育研究（北京），總第 353 期（2009 年 6 月），頁 17~21。

- 何正付，「論劉少奇教育思想及其當代啓示」，沙洋師範高等專科學校學報（武漢），第 2 期（2007 年 4 月），頁 82~85。
- 何卓，「對我國農村小學布局調整的思考」，教育發展研究（上海），第 1 期（2008 年 1 月），頁 35~39。
- 何飛，「陶行知、晏陽初鄉村教育思想的比較」，湖南師範大學歷史文化學院碩士論文（2007 年），頁 28~29、40。
- 何慶壽，「分流教育要因地制宜－農村地區初中分流教育問題透視」，中小學管理（北京），第 5 期（2002 年 5 月），頁 55。
- 何曉爛，「中國農村教育：改革的困境與政策的調適－以湖南省洪江市（縣級市）作為具體個案進行解讀」，湖南師範大學教育科學學院碩士論文（2004 年）。
- 呂麗豔，「教育卸責問題研究－基於農村教育實踐的考察」，東北師範大學教育科學學院博士論文（2005 年）。
- 李飛龍，「建國初期農民教育和農村社會變遷（1949-1957）」，河北大學人文學院碩士論文（2006 年）。
- 李慶剛，「劉少奇兩種教育制度思想發展的內在邏輯－以天津半工半讀教育發展為參照」，天津大學學報（天津），第 1 期（2002 年 3 月），頁 84~88。
- 朱和平，「集約化辦學：實現農村基礎教育的二次跨越」，滁州師專學報（滁州），第 4 卷第 3 期（2002 年 9 月），頁 87~88。
- 杜育紅，「農村基礎教育財政體制發展與改革的走向」，人民教育（北京），第 11 期（2003 年 11 月），頁 2~5。
- _____、鐵俊，「關於教育負債與學校財務風險的思考」，中小學管理（北京），第 4 期（2006 年 4 月），頁 4~6。
- 沈雁冰，「『空殼』希望小學調查」，法律與生活（北京），第 1 期（2009 年 1 月），頁 15~17。
- 周江平，「全面建設社會主義時期『半工（農）半讀』教育述評」，湘潭師範學院學報（湘潭），第 26 卷第 6 期（2004 年 11 月），頁 57~62。
- 周芬芬，「城鄉教育差距的分析視角與實踐模式」，華中師範大學學報（武漢），第 1 期（2009 年 1 月），頁 126~133。
- 周飛舟，「錦標賽體制」，社會學研究（北京），第 3 期（2009 年 6 月），頁 54~77。
- 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，經濟研究（北京），第 7 期（2007 年 7 月），頁 36~50。
- 定宜莊，中國知青史：初瀾：1953-1968（北京：中國社會科學出版社，1998 年）。
- 邵鋒，「誰為農村義務教育買單？－從政府間財政關係看農村義務教育的投入體系」，教育與經濟（武昌），第 3 期（2004 年 9 月），頁 34~37。
- 孫夢秋，「梁漱溟與毛澤東：一場沒有完成的爭論」，天涯社區，2008 年 1 月 23 日，<http://www.tianya.cn/new/publicforum/Content.asp?strItem=no16&idArticle=132258&flag=1>。
- 袁桂林，「我國農村學校教育諸政策評析」，中國教育學刊（北京），第 2 期（2009 年 2

- 月), 頁 17~20。
- 馬雲,「20 世紀 50 年代中國農村掃盲運動研究」,西北大學文博學院碩士論文(2003 年)。
- 高如峰,「重構中國農村義務教育財政體制的政策建議」,《教育研究》(北京),第 7 期(2004 年 7 月),頁 20。
- 國家教育發展研究中心編,《中國教育綠皮書—中國教育政策年度分析報告》(北京:教育科學出版社,2009 年)。
- 張華,「我國農村義務教育發展的制度分析」,山東大學政治學與公共管理學院碩士論文(2008 年)。
- 張達揚、李紅梅編,《陶行知論普及教育》(合肥:安徽教育出版社,1986 年)。
- 教育部編,「2007 年全國教育事業發展統計公報」,《基礎教育外語教學研究》,總第 85 期(2008 年 4 月),頁 3。
- 曹立新,「鄉村建設運動中的〈農民〉報」,《21 世紀雙月刊》(香港),總第 85 期(2004 年 10 月),頁 54~55。
- 郭建如,「國家—社會視角下的農村基礎教育發展:教育政治學分析」,《北京大學教育評論》(北京),第 3 期(2005 年 9 月),頁 70~79。
- 陳啓新,「論陶行知的鄉村教育思想及其對我國新農村建設的啓示」,華中師範大學教育學院碩士論文(2007 年)。
- 賀子俊、羅安寶、張愛國,「鄉村債務:『中部崛起』難以逾越的障礙」,《金融經濟》(長沙),總第 276 期(2005 年 3 月),頁 21~22。
- 賀燕麗、童廣運,「文革前陝西省半工半讀教育的發展及啓示」,《西安外事學院學報》(西安),第 2 卷第 3 期(2006 年 9 月),頁 96~99。
- 黃立志,「我國近現代職業教育的若干個『第一』」,《邢臺職業技術學院學報》(邢臺),第 25 卷第 2 期(2008 年 4 月),頁 7~9。
- 黃福濤譯,大塚豐著,《現代中國高等教育的形成》(北京:北京師範大學出版社,1998 年)。
- 葛新斌,「農村教育投入體制變遷 30 年:回顧與前瞻」,《華南師範大學學報》(廣州),第 6 期(2008 年 12 月),頁 82~88、95。
- 董吾舜,「農村初中薄弱的成因與謀求發展的對策」,《農村教育》(黃山),總第 149 期(2006 年 7 月),頁 1~3。
- 董澤芳、沈百福,「試析農村初中學生教育分流意向」,《湖北大學學報》(武漢),第 6 期(1997 年 12 月),頁 72~76。
- 廖其發編,《中國農村教育問題研究》(成都:四川教育出版社,2005 年)。
- 趙澤洪、何雯,「城鄉統籌:農村基礎教育功能的修復和拓展」,《成都理工大學學報》(四川),第 1 期(2009 年 3 月),頁 41~46。
- 劉祖華,「從『消極差別化』到『積極差別化』—義務教育資源配置政策的創新邏輯」,《武漢理工大學學報》(武漢),第 2 期(2008 年 4 月),頁 268。

- 歐陽禦賢，「1949-1956 年武漢掃盲運動研究」，華中師範大學歷史文化學院碩士論文（2008 年）。
- 鄭豔萍，「陶行知鄉村教育思想研究」，河北大學教育學院碩士論文（2006 年）。
- 余秀蘭，*中國教育的城鄉差異——一種文化再生產現象的分析*（北京：教育科學出版社，2004 年）。
- 薛海蘭，「叫停盲目撤點併校」，*內蒙古教育*（呼和浩特），第 7 期（2007 年 4 月），頁 19~22。
- 謝俊紅，「城鄉教育差距與農村教育發展」，*雲南行政學院學報*（雲南），第 5 期（2008 年 5 月），頁 95~97。
- 羅興才、伍倜，「優化農村中小學在布局的幾點思考」，*人民教育*（北京），第 10 期（2001 年 5 月），頁 20~21。
- Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization* (New Jersey: Princeton University, 2004).
- Guo, Gang, "Decentralized Education Spending and Regional Disparities: Evidence from Chinese Counties 1997-2001," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 11, No. 2 (September 2006), pp. 45~60.
- Hansen, Randall, "Globalization, Embedded Realism, and Path Dependence: The Other Immigrants to Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3 (April 2002), pp. 259~283.
- Kwong, Julia, "Is Everyone Equal before the System of Grades: Social Background and Opportunities in China," *British Journal of Sociology*, Vol. 34, No. 1 (March 1983), pp. 93~108.
- Mahoney, James, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (August 2001), pp. 507~548.
- Pepper, Suzanne, "Education and Revolution: The 'Chinese Model' Revised," *Asian Survey*, Vol. 18, No. 9 (September 1978), pp. 847~890.
- Shirk, Susan L., "Educational Reform and Political Backlash: Recent Changes in Chinese Educational Policy," *Comparative Education Review*, Vol. 23, No. 2 (June 1979), pp. 183~217.
- Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 35, No. 3 (June 1999), pp. 369~404.
- _____ and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 1~32.
- Whyte, Martin King, "The Paradoxes of Rural-urban Inequality in Contemporary China," in Martin King Whyte ed., *One Country, Two Societies: Rural-urban Inequality in*

Contemporary China (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010), pp. 1~25.
Woodside, Alexander, “The Divorce between the Political Center and Educational Creativity in Last Imperial China,” in Benjamin A. Elman and Alexander Woodside eds., *Education and Society in Late Imperial China, 1600~1900* (Berkeley, California: University of California Press, 1994), p. 461.

附錄（訪談表）

農村學校		
年	地方名稱	分類
2008、 2009、 2010	湖北省	職業中學、高中各2所；農村初中，民族小學各2所；希望小學，3所
2009/10	山西	民辦小學、農村小學、小學點各1所
2010/4	浙江	中心學校2所，民族中學1所、高中1所、職業學校1所
城市學校		
2009	校園參觀	湖北武漢菁英小學和幼兒園、天津重點初中1所
	訪談	溫州農民工子弟學校，1所；就讀湖北漢口、上海、北京、天津等城市學校之台商子弟，及其父母
學者、專家		
2008 2010	學者	包括北京師範大學、中國社科院、中國人民大學、華中科技大學、華中師範大學、山東大學
	NGO	四川、北京、上海參與農村發展的NGO專業人員

資料來源：作者自行整理。