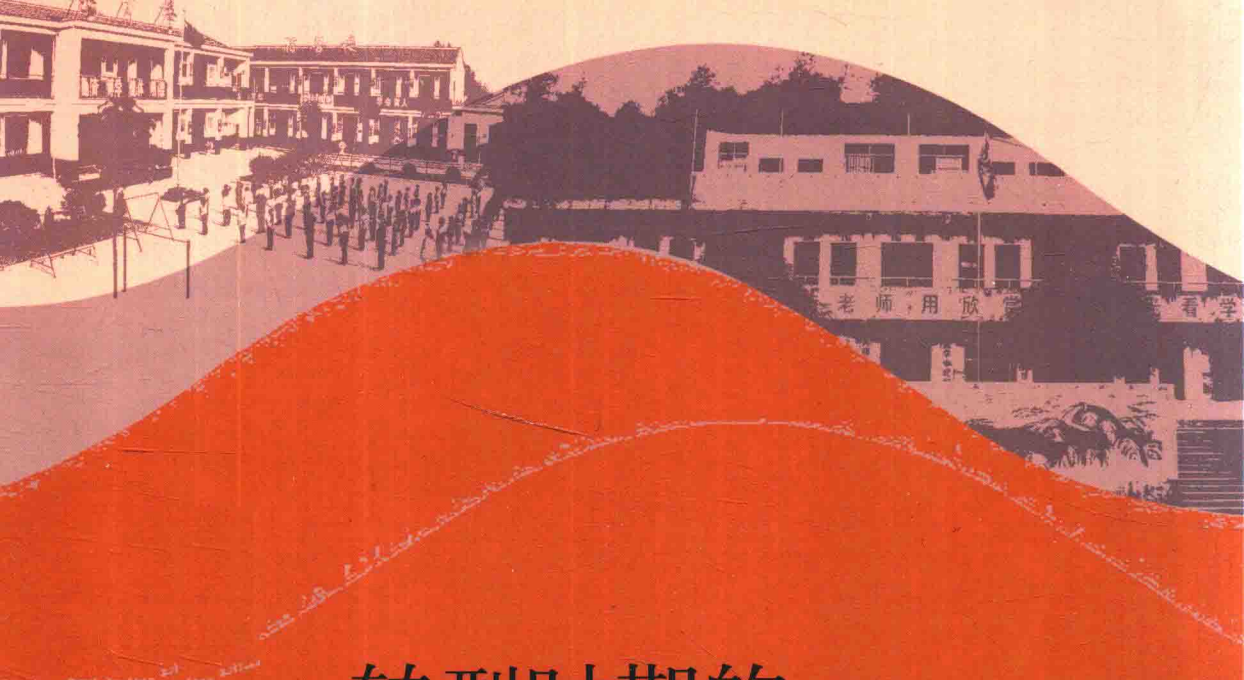




转型时期的 农村教育发展研究

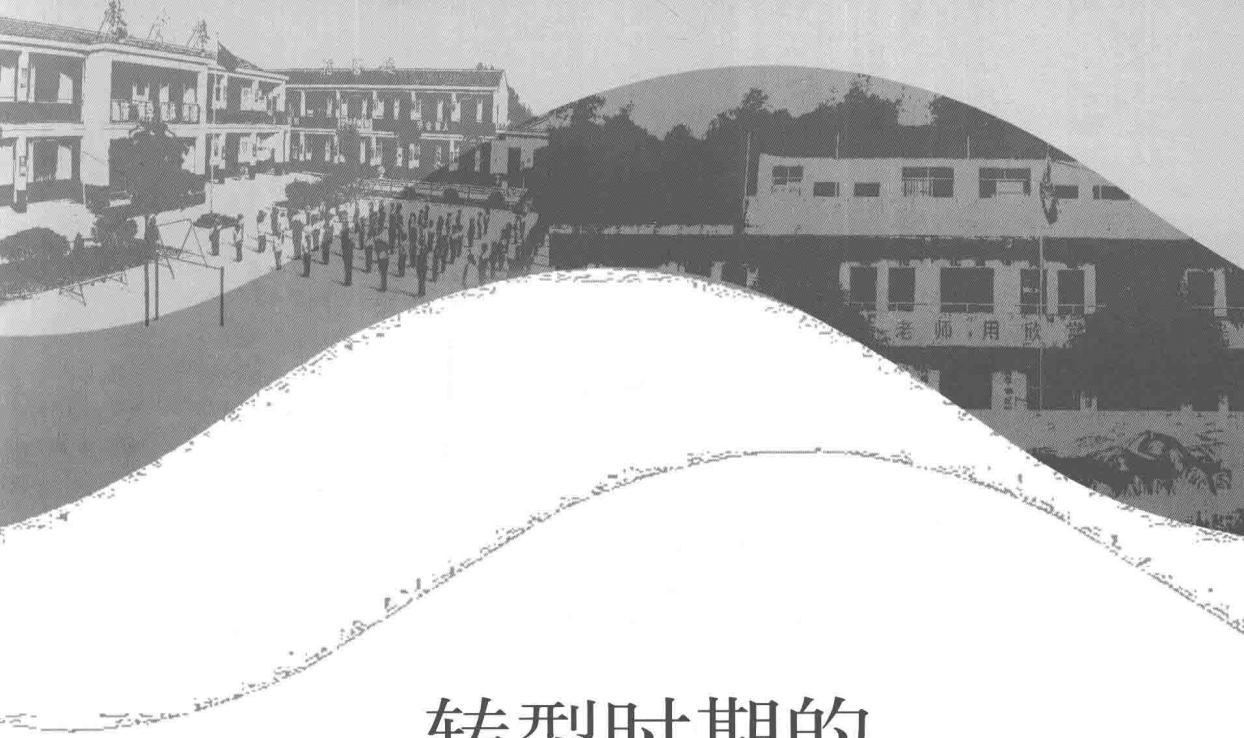
王世忠 王一涛◎著

ZHUANXING SHIQI DE
NONGCUN JIAOYU FAZHAN YANJIU



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



转型时期的 农村教育发展研究

王世忠 王一涛◎著

ZHUANXING SHIQI DE
NONGCUN JIAOYU FAZHAN YANJIU



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期的农村教育发展研究/王世忠, 王一涛著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5680-3527-9

I. ①转… II. ①王… ②王… III. ①乡村教育-研究-中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 312695 号

转型时期的农村教育发展研究

王世忠 王一涛 著

Zhuanxing Shiqi de Nongcun Jiaoyu Fazhan Yanjiu

策划编辑: 张馨芳

责任编辑: 章 红

封面设计: 孙雅丽

责任校对: 李 琴

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

电话: (027) 81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉市金港彩印有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18 插页: 1

字 数: 415 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 68.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

前言

当前，解决我国“三农”问题的可持续发展对策关键在于教育。自 21 世纪以来，我国农村教育就已经实现了从“缴费上学”阶段到“一费制”阶段再到逐步实现“两免一补”阶段的转变，与此同时，我国农村教育的发展理念和发展政策也与时俱进地实现了转型发展。可以说，目前我国农村教育面临着外部转型和内部自身因素转型带来的双重压力，刻不容缓，亟待破解。毋庸置疑，我国农村教育转型发展是近十年来农村教育理论界和实践领域始终萦绕不绝的话题，但其进展依然非常缓慢。认真盘点和梳理这些影响我国农村教育转型发展的原因和要素，我们不难发现，农村教育转型期的影响因素是多方面的，既有社会发展的外界因素，也有农村教育系统自身不健全发展的内部因素；既有客观原因，也有主观原因。但是，真正影响农村教育转型发展的根源在于“城乡二元分割”，重点在于制度设计，关键在于共享发展。

所谓共享发展，就是要分好“蛋糕”，让人民共享教育改革发展成果，让每个孩子都能接受公平的、有质量的教育，使全体人民在教育改革发展中有更多获得感；让人民享有公平的教育权利，经历平等的教育过程，获得公平的教育结果。近年来，党和政府高度重视教育公平问题，各地也结合实际探索了多样化的教育均衡发展模式。从制度变革的视角来看，在财政投入、教师配置、考核评价等方面构建起激励性制度体系，推动教育共享发展，并使之可持续，具有重要意义。

一是树立包容性发展理念，有助于消除隔膜、减少排斥、促进融合。我国教育公平的价值诉求，应当是让全体儿童、全体教师和所有学校和谐相处、共享发展、共同发展。这意味着，无论是随迁子女、留守儿童、特殊儿童还是贫困儿童，都应享有与其他儿童平等的教育权和发展权；这意味着，无论是城市教师还是农村教师，都有平等的社会地位和人格尊严，在工资收入与福利待遇方面享有与其付出对等的回报，在专业发展、生活质量方面享有同等的出彩机会；这还意味着，各级各类学校有同等的生存权利和发展机会。本质上，包容发展是承认差异、尊重差异、鼓励多元的发展。二是必须扩大优质教育资源供给。实现教育公平，需要全面提高教育质量。改革开放以来，我国各级各类教育规模不断扩大，但优质教育资源短缺的矛盾也日益凸显。“择校热”“学区房”“城镇大班额”等热门教育问题，无不显现出老百姓对优质教育资源的热切期盼。以共享发展促进教育公平，不仅是“有学上”的问题，更

是“上好学”的问题；不仅是入学机会公平的问题，更是追求教育过程和教育结果公平的问题；全面提高教育质量，扩大优质教育资源供给，是实现教育共享发展的重大议题。扩大优质教育资源供给，除了依靠传统的校舍改造、教师流动等模式外，还应拓展新路径，在课程资源、教学方式、学习环境、教育评价等方面深化教育内涵，提升教育品质，塑造教育的新生态。同时，中央把“发展教育脱贫一批”作为重要举措，这就要求教育战线加快实施教育扶贫工程，实施精准扶贫，以共享发展促进教育公平，使特殊困难群体及其后代发展能力得到有效提升，阻断贫困代际传递，从而抬高底部，补齐短板，提升内涵，实现教育更高质量、更有效率、更加公平、更可持续地发展，加快推进教育现代化，为全面建成小康社会发挥关键支撑作用。

全书共分五个专题，包括农村教育基本理论、农村教育资源配置、农村教育财政、农村教育与社会流动、农村留守儿童问题研究。本书是集体劳动的成果，主要是王世忠和王一涛合作完成的成果，参与了本书的研究和部分写作。所有作者均在相关文后注明。中南民族大学研究生赵冬、左宗伟、雷楹、何雅菁对相关资料收集整理和编辑校对做了大量工作。值本书出版之际，谨对所有参与研究、写作及对文稿整理校对的同志们的辛勤劳动致以诚挚的感谢。

本书的出版得到了华中科技大学出版社张馨芳编辑的支持和帮助，在此对她的辛勤劳动表示衷心感谢。

由于水平和力量有限，本书还有很多不足之处。恳请教育工作者和广大读者，给予批评指正。

王世忠

2017年6月

目录

专题一 农村教育基本理论/001

论教育的产品属性及其判断标准/002

农村教育研究中的两个基本问题/007

关于完善农村义务教育管理体制的思考/012

农村教育定位：实践与反思/016

农村教育贫困的经济根源——利益集团的视角/023

提高农村教育质量关键在哪里/027

试论教育与技术引进的关系——湖北省英山县莲花村个案分析/029

对人力资本理论的一个验证——湖北省 Y 县“职教兴农模式”的调查与思考/035

应试教育的经济解释/040

农村学校教研贵在从实际出发/045

走出素质教育运作过程中的三个误区/046

专题二 农村教育资源配置/049

民族地区农村教师资源配置的困境与路径选择/050

农村中小学布局调整中的寄宿制学校分析——以广西荔浦县为个案/054

教学点在农村学校布局中的地位探析——基于中西部六省的实证分析/060

农村学校衰败的个案研究——以 Y 区 S 中学为例/066

农村教师继续教育状况调查——基于湖北省 C 市和 Y 县的个案分析/076

中职“免补政策”对农村家庭教育需求的影响分析——基于一项跨省区的田野调查/082

中小学教师聘任制的回顾与前瞻/088

中小学师资队伍综合化发展问题研究/093

教学点：何去何从——关于农村学校布局调整的一项质的研究/096

农村中小学布局调整过程中撤销教学点应注意的问题

——基于中西部地区的调查研究/101

农村师资的困境与出路——基于 Y 县的个案分析/105

专题三 农村教育财政/111

简论教育投资的性质、特点及其负担原则/112

民族地区义务教育财政法制保障问题的思考/116

制度变迁视域下的农村义务教育财政监督研究/121

关于我国民族地区义务教育学校绩效工资的思考/127

一费制对贫困地区中小学的影响——以湖北省英山县为例/130

农村义务教育乱收费的根源、危害及治理

——以湖北省 Y 县“一费制”执行情况为例/136

民族地区义务教育财政支出的绩效评价研究

——基于湖北恩施土家族苗族自治州的调查/141

民族地区义务教育财政支出状况评析——以广西壮族自治区为例/150

民族地区义务教育经费保障机制实施状况研究/160

少数民族地区义务教育财政支出的问题与对策

——基于湖北省恩施土家族苗族自治州宣恩县的个案/165

民族地区生源地助学贷款政策执行中的问题与对策

——以湖北恩施土家族苗族自治州宣恩县为例/169

义务教育助贫政策的问题及对策——基于英县和隆县的个案分析/174

专题四 农村教育与社会流动/181

论“社会资本”在农村教师成长过程中的作用——以某中学校长为例/182

农村教育与农民的社会流动——基于英县的田野考察/187

大学高收费约束下的农户高等教育选择——Y 县 22 户农民的访谈/196

发达地区农村家庭高等教育支付能力及需求意愿研究——基于浙江省的调查/203

双重约束下的农户高等教育选择——基于英县的个案分析/210

我国农民教育培训状况的文献综述/217

家庭背景对农村初中毕业生教育分流的影响分析/225

关于中小学人事制度改革问题的几点思考/235

专题五 农村留守儿童问题/239

她为何不读书了——对一例因贫困辍学个案的质性研究/240

经济发达地区农村留守儿童状况分析——以浙江省为例/246

罗霄山片区留守儿童义务教育的现状与思考——基于江西省 S 县的调查/252

农村地区留守儿童学校教育的现状与思考/258

农村留守儿童家庭教育的现状及社会干预/262

贫困地区农村家庭对高等教育的选择——基于 T 县的田野调查/267

初中生对普高和中职的需求调查及政策启示/272

专题一

农村教育基本理论

论教育的产品属性及其判断标准

一、主流观点对教育产品属性的看法

教育产品属性问题，就是要判断教育是公共产品、私人产品，还是介于两者之间的准公共产品。判断教育的产品属性，无论是对于教育理论研究还是对于指导教育实践，都是一个非常关键的问题。遗憾的是，教育界的主流观点对这个问题的看法存在一定的偏颇。例如，劳凯声教授在《社会转型与教育的重新定位》一文中，对于教育的产品属性做了如下的论述：

笔者认为，教育事业作为公益性事业，其目的不是为了谋求利益、获得利润，而是为了造福于他人、社会乃至全人类；是从文化、精神、体制、社会、环境诸方面开发人的潜能，为人类社会的生存和发展创造各种基本条件的事业。教育这种特性使得它不可能通过纯市场的机制来有效地提供，而必须主要通过市场以外的资源配置机制。因此，教育是非营利性事业，学校是非营利性组织，它所提供的产品或服务是一种典型的公共物品。^① 劳凯声教授关于教育产品属性的观点有很大的代表性，教育学界很多学者也都认为教育是“一种典型的公共物品”。这种观点并没有正确理解“公共产品”这一基本的经济学概念，同时也混淆了“应然”的教育属性和“实然”的教育属性。

二、外部性及其与公共产品的关系

要研究公共产品，我们需要首先界定“外部性”这个概念。“外部性”是和公共产品紧密相关的一个概念，又被称为“外部经济”或“外部效益”，它是指经济组织或个人向市场之外的其他人强加的成本或利益。^② 外部性有两种表现形式：一种是正的外部性，另一种是负的外部性。果农为养蜂人提供蜂源，为养蜂人带来收益，但这种收益不能被果农占有，这是一种正的外部性。化工厂向河流倾倒废液，污染了河流，相当于把自己生产过程中的成本强加给河流沿岸的居民，这是一种负的外部性。外部性在我们社会中大量存在，几乎所有的人类活动都不可避免地伴有外部性。例如，植树造林为他人提供休憩的场所（正的外部性），深夜点灯看书影响寝室同学的休息（负的外部性）等。

^① 劳凯声，社会转型与教育的重新定位 [J]，教育研究，2002（2）。

^② [美] 保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯，经济学（第16版）[M]，萧琛，等，译，北京：华夏出版社，1999：28。

从根本上说,外部性的存在是基于下面两个原因。一是社会生活中人与人之间广泛的经济联系。人类生活的重要特征之一就是存在大量的相互联系,在这种相互联系中,一个人不可能不对其他人产生有利或有害的影响。只有在鲁滨孙的世界中,外部性才不存在。第二个原因是交易成本高昂。交易成本又称为“制度成本”,包括搜集信息的成本、谈判的成本、起草和实施和约的成本、界定和实施产权的成本、监督管理的成本和改变制度安排的成本。^①以果农种植果树对养蜂人产生的外部性为例,从理论上讲,果农可以向养蜂人收取费用,但是若要收费,必然要和养蜂人进行谈判与讨价还价。谈判与讨价还价构成了交易成本,而且交易成本可能高出达成协议后果农的预期收入。这样,果农最佳的选择就是容忍此种外部性的存在,而不是试图改变它。正是由于产权界定的高成本是产生外部效应的重要原因,科斯在他的著作中提出,如果产权界定清晰,并且界定产权的成本低廉,市场就会自动解决外部性问题。^②

根据外部性的严重程度不同,外部性可分为三类。第一类的外部性问题完全可以由市场解决,无须政府过多干预,如抽烟影响他人健康的例子。第二类的外部性会引起“市场失灵”,所以需要政府干预。这一类外部性又包括两种情况。对于正的外部性而言,外部性的存在使产品或服务市场供给量少于社会的最佳需要量,因此需要政府的补贴,如政府对植树造林和教育的补贴。对于负的外部性而言,恰恰相反,外部性使市场供给高于社会最佳需要量,因此需要政府运用税收等方式进行调节,如政府通过征收排污税对排污进行干预。第三类是外部性的极端,如国防、治安、公路、优美的环境、健全的法律体系等,此类产品,因为外部性极其明显,市场不可能提供,这就要求政府以“公共产品”的形式向社会提供。

三、公共产品及其判断标准

公共物品是指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会每一成员获益的物品。^③公共产品具备下面两个特点。一是消费上具有非排他性。对于任何一个消费者来说,他可以支配的公共产品的数量就是公共产品的总量,反过来,公共产品的总量就是任何一个消费者所消费的数量。例如国防,一旦政府提供,就对所有人产生平等的影响,每位居民都会像其他人一样获得军队所提供的全部安全保护。二是公共产品的消费具有非竞争性,即公共产品每增加一单位的消费,其边际成本为零。对于国防而言,增加一个人的消费量并不需要增加额外成本。要判断一项产品或服务是公共产品还是私人产品,就要看这项产品是否具备这两个特

① 张五常,《经济解释》[M],北京:商务印书馆,2002:407.

② [美] R. 科斯,《社会成本问题》[M] // [美] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯, 等,《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英,等,译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994:3-52.

③ [美] 保罗·萨缪尔森, 威廉·诺德豪斯,《经济学(第16版)》[M], 萧琛, 等, 译, 北京: 华夏出版社, 1999: 268.

征,这是萨缪尔森的观点。

实际上,萨缪尔森的判断标准可以做进一步的推演。消费的非排他性和非竞争性,必然意味着政府的免费提供,因为只有政府在强制性税收基础之上向社会公众免费提供的产品或服务,才可能具有消费的非排他性和非竞争性这两个特征。另一方面,政府通过税收向社会免费提供的产品或服务,必然意味着消费的非排他性和非竞争性,因为这些产品或服务即使在技术上可以实现消费的排他性,在法律上也是不允许的。

布坎南把公共产品定义为“任何集团或社团为任何原因决定通过集体组织提供的产品或服务”^①,这个标准与我们采用的标准是完全一致的,只是布坎南的定义更加宽泛,布坎南认为公共产品的提供者可以是“任何集团或社团”,而我们把公共产品的提供者仅仅定义为“政府”。例如,一家企业通过自身财力开办了一所小学,所有职工子弟皆可免费入学,根据布坎南的定义,这所小学所提供的教育对本企业的员工来讲是公共产品,但对社会其他成员来讲并不是公共产品。虽然布坎南的定义宽泛而严谨,但是对大部分公共产品而言,供给主体都是政府,因此我们将公共产品定义为“政府通过税收方式向社会公众免费提供的产品或服务”是可以接受的。

四、对教育产品属性的界定

根据以上的标准判断教育的产品属性,就会发现那种在教育界十分流行的观点——“教育是公共产品”是错误的,这种说法没有区分不同的教育形式就得出了“教育是公共产品”的结论。实际上,根据被提供方式的不同,教育的产品属性有三种情况:公共产品、私人产品以及介于两者之间的准公共产品。若政府实行义务教育制度,政府“免费”向社会公众提供教育,则此种教育是公共产品;若教育由市场提供,以交纳全额学费作为接受教育的条件,则此种教育就是私人产品;若教育由政府或其他组织提供,政府只是负担受教育者的部分教育经费,则此种教育就是准公共产品。

实际上,关于教育的产品属性及其判断标准,许多经济学家已做了相关论述,只不过他们没有对教育的产品属性进行明确分类而已。公共经济学的权威阿特金森和斯蒂格利茨曾把教育看作是“公共供应的私人产品”^②。他们之所以把教育看作是私人产品,就是从教育被提供的方式来考察的。教育如果不是被免费提供,个人必须像购买私人物品一样支付教育费用,那么,这样的教育就是私人产品。阿特金森和斯蒂格利茨判断教育属性的标准与我们是一致的。胡鞍刚在一篇谈论教育的文章中认为,并非由于基础教育是公共产品而实施义务教育,

① [美] 詹姆斯·M. 布坎南, 民主财政论——财政制度和个人选择 [M], 穆怀朋, 译, 北京: 商务印书馆, 1999: 3, 20.

② [英] 安东尼·B. 阿特金森, [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨, 公共经济学 [M], 蔡江南, 等, 译, 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 619-637.

而是由于“实施义务教育而使基础教育成为公共产品”。^① 胡鞍刚的话包含了下面两层含义：第一，基础教育并不一定是公共产品；第二，实施义务教育（严格意义上的免费供给）后，基础教育才成为公共产品。可见，胡鞍刚的观点与我们也是一致的。

从一些欠发达国际的教育实践来看，属于公共产品的教育并不多见。即使对于基础教育（义务教育阶段的教育），收费也是普遍的事实。无论是城市还是乡村，学生不交费就得不到接受教育的机会。在很多贫困地区，中小学生因为交不起学费而被拒于学校大门之外者比比皆是。这样的教育根本不是公共产品，只能算作是准公共产品。只有在那些完全实行免费教育的地区，如我国浙江的绍兴等地，基础教育才是典型的公共产品。随着市场经济的发展和机制向教育领域的渗透，具有私人产品属性的民办教育开始出现并有不断增长之势。民办学校若是以学费作为开展教学活动的基础，并追求“合理回报”，那么这种民办教育属于典型的私人产品。介于纯粹的公共产品和私人产品之间的是准公共产品，我国大部分教育都属于准公共产品，包括国家和受教育者共同分担经费的基础教育和国家在不同程度上提供了经费支持的教育，例如公办高中阶段的教育、公办高等教育及国家提供了一定资金扶持的民办教育等。在准公共产品的教育中，如果国家提供的教育经费比例较大，则此种教育偏向于公共产品一端，相反，若个人承担了大部分教育经费，则此种教育更偏向于私人产品一端。

五、对教育产品属性的再认识

教育的产品属性，是公共教育领域中一个十分重要的基本理论问题。上文中我们看到，许多经济学家对这一问题已作了比较明确的阐述，教育学界很多学者也认识到了教育的产品属性的正确划分对公共教育的实践具有极大的指导作用。

劳凯声教授认为“教育的这种特性”决定了教育是“一种典型的公共物品”。关于“教育的这种特性”，劳教授谈到了两个方面：第一，教育的目的是造福于他人、社会乃至全人类；第二，教育从文化、精神、体制、社会、环境诸方面开发人的潜能，为人类的生产和发展创造基本条件。根据笔者肤浅的理解，劳凯声教授所说的第一个方面就是教育的外部性，即教育不仅使接受教育的人和举办教育的人获得满足，更重要的是有利于他人和社会。劳凯声教授所谈到的第二个方面，笔者将其归纳为教育对于社会发展所具有的重要性、先导性和基础性。

综上所述，我们考察了外部性和公共产品之间的关系：一项产品或服务具有外部性并不能保证它是公共产品。外部性是指一项产品或服务本身所具备的消费特征，而一项产品或服务是否是公共产品则取决于它的提供方式。虽然公共产品与外部性紧密相连，但它们是本质上完全不同的两个概念。劳凯声教授和袁连生教授对教育产品属性的判断，如果从“应然”

^① 胡鞍刚，熊义志，大国兴衰与人力资本变迁 [J]，教育研究，2003（4）。

的角度上看,是正确的。从“应然”的角度看,教育,尤其是义务教育,“应该”是公共产品,因为通过税收的方式向社会免费提供公共产品,是现代政府必须尽的职责之一。提高经济运行效率、增进平等以及促进宏观经济的稳定与增长是现代政府的三项基本职能之一,而提供公共产品正是提高经济运行效率和增进平等的重要手段。^①

需指出的是,自2006年春季开始,我国农村义务教育经费保证新机制,义务教育阶段的教育从“应然的”判断走向“实然”的实践,从我国的义务教育实践看,施行真正免费的义务教育才能促使作为私人产品或准公共产品的教育向作为公共产品的教育过渡。(王世忠、王一涛:《理论月刊》,2005年第3期)

^① [美] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯. 经济学(第16版) [M]. 萧琛,等,译. 北京:华夏出版社,1999: 27—28.

农村教育研究中的两个基本问题

近年来，农村教育受到了学术界越来越多的关注。受一系列历史原因的影响，我国城乡之间在经济、政治、文化等各方面都存在巨大的差距，这种城乡差距就是“二元分割”的社会结构。“二元分割”社会背景下的农民、农村和农业问题（合称“三农问题”），成为我国现代化进程中的一个主要障碍。如何破解“三农难题”，成为包括教育界在内的学术研究的一个焦点。

受人力资本理论的影响，教育界学者普遍认识到教育对于经济发展和社会进步所具有的巨大作用，学者们企求通过教育来解决由“二元分割”所带来的种种社会问题。具体而言，就是通过大力发展农村教育，来提高农村人口的受教育水平和人力资本含量，提高农民对经济、政治和文化的参与水平，从而推动农村在各个领域的进步，以从根本上解决“三农问题”。通过教育来解决“三农问题”已逐渐成为社会各界的共识，这是农村教育受到教育界关注的一个基本原因。

在“二元分割”的社会背景下，城乡教育也呈现“二元分割”的面貌：农村教育远远落后于城市教育。农村教育要为解决“三农问题”做出贡献，其前提条件是农村教育能够得到超前（至少是和城市同步）的发展。落后的农村教育，不但没有成为解决“三农问题”的手段，反而成为解决“三农问题”的阻碍，也成为社会公平程度提高的障碍。如何促进农村教育的发展，缩小与城市教育的差距，是学术界关注农村教育的另一个重要原因。

学术界关注农村教育的原因，决定了学术界研究农村教育的基本问题。第一个问题是农村教育贫困问题，即通过解决农村教育贫困问题以缩小城乡教育之间的差距。第二个问题是农村教育定位问题，即对农村教育进行科学定位以使农村教育更好地为解决“三农问题”服务。

一、农村教育贫困问题

农村教育贫困，可以从相对贫困和绝对贫困两个纬度进行理解。所谓绝对贫困，是说农村教育的经费不能满足农村教育的发展；而农村教育的相对贫困，则是指农村教育与城市教育存在巨大的差距。笔者检索发现，对农村教育贫困问题的探讨，是近年来农村教育研究中最为核心的问题。无论是直接针对农村教育经费的研究，还是有关农村师资、校舍、辍学问题的研究，都表明农村教育经费的不足是影响农村教育发展最为重要的原因。

农村教育贫困的根源在于，我国农村义务教育的投资主体重心偏低。在“以县为主”的投资体制实施之前，农村义务教育的投资主体主要是乡镇政府，而乡镇政府并没有足够的财

力,所以农村教育发展受到了经费不足的严重影响。为了解决农村义务教育投资主体重心偏低带来的问题,国家在2001年将农村义务教育的投资主体上升为县级政府。县级政府作为农村义务教育的投资主体,对于解决农村教育贫困问题是有一定助益的。但是,几年的实践表明,“以县为主”的投资体制仍然不能从深层次上解决农村教育贫困问题。^①

当前,从根本上解决农村教育贫困问题的基本思路是增加中央和省级政府对农村义务教育的财政扶持力度,学术界对于这个问题已经达成了一致。^②在具体的操作步骤上,学术界有两种思路:一种思路是维持目前农村义务教育投资体制的基本框架,但是增加中央和省级政府对农村义务教育的转移支付力度;另一种思路是将不发达地区的农村义务教育投资主体上升至中央或省级政府。虽然解决的对策已经找到,但是中央和省级政府并没有为农村教育提供足够的资金,原因何在呢?

政府在掌握了一定的财政资源后,要在行政管理、经济建设、国防和教育等活动之间分配。在分配财政资源的过程中,教育经费所占比例完全取决于政府的决策。因此,要研究农村教育经费不足的最终原因,就要研究政府的决策过程。为什么在财政支出的过程之中,教育经费总不能得到优先满足?笔者曾经借鉴经济学中的利益集团理论对这个问题进行过分析。^③与行政管理、经济建设和国防等相关的利益集团相比,与教育活动相关的利益集团对社会政策的影响力比较小,因此,教育活动经常处于被忽视的地位。而且,政府掌握了一定的教育经费后,总是优先满足城市教育的发展,然后才顾及农村教育的需要,这样,农村教育就陷入了“双重贫困”的困境。

从利益集团的角度来研究农村教育贫困问题,可以给我们以下几个启示:首先,在目前的政治体制和社会环境下,农民缺少相应的利益表达渠道,因此,学者要更多地关注农村教育,充当农民利益的代表,为农民鼓与呼;其次,政府在制定社会政策时要更多地体现和维护农民这一社会弱势群体的利益,不能因为强势群体具有较大的社会影响力,就将社会政策过多地向强势集团倾斜;最后,要制定更加明确、具体的法律法规以保证农村教育投资的优先获得地位,减少投资决策的随意性。

二、农村教育定位问题

在研究农村教育如何更好地为增加农民收入和繁荣农村经济做贡献时,学者们提出了农村教育的定位问题。早在70多年之前,陶行知就批评当时的农村教育走错了路。^④历史在跨

① 袁桂林.农村义务教育以县为主管理体制现状及多元化发展模式初探[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2004(1).

② 范先佐.教育投资体制改革的理论与实践问题研究[M].武汉:华中师范大学出版社,2003:223;王善迈.袁连生建立规范的义务教育财政转移支付制度[J].教育研究,2002(6).

③ 王一涛.农村教育贫困的政治经济学分析——利益集团的视角[J].教育科学,2005(3).

④ 陶行知.中国乡村教育之根本改造[M]//方明.陶行知教育名篇.北京:教育科学出版社,2005:85.

越70多年之后,农村教育的方向问题仍然是学者们关注的一个焦点问题。与农村教育贫困问题不同,学者们在农村教育定位问题上存在着严重的分歧,因此,这个问题需要更多的思考。

关于农村教育的定位,学者们有两种观点。第一种观点认为,农村教育应区别于城市教育,农村教育应贴近农业生产和农村、农民的生活。毫无疑问,这种观点受到了陶行知的影响,许多学者都用陶行知的理论来支撑自己的观点。第二种观点则认为,城乡基础教育在本质上是相同的,农村教育也应该致力于普世性文化知识的传授和思想品德的陶冶,农村基础教育不应承受太多的负担,提高农民收入和发展农村经济的任务应交给农村职业技术教育和成人教育。^①这两种观点之间存在着严重的分歧。

(一) 第一种观点:农村教育要贴近农村生活

第一种观点看到了应试性的农村教育所具有的弊端和危害。很多农村家庭在经济不甚宽裕的情况下把孩子送到学校,如果孩子没有升学,孩子在学校里学习的普通文化知识对于农村生活基本上是没有帮助的。所谓“种田不如老子,喂猪不如嫂子”,就说明了这种情况。持这种观点的学者,主张在农村基础教育阶段中适当地增加有关职业技能的课程,使孩子能够在学校里面学习到一技之长。学者们认为,如此的改革将使农村学校在改善农民生活中发挥重要作用,而且学校将大大增加对农村孩子的吸引力。这种改革的目标是,使农村学校成为农村生产和生活的中心,使学校在改造传统农业、增加农民收入的过程中发挥核心性的作用。

笔者也曾是这种观点的支持者和拥护者,但是,随着对农村教育调查的逐渐深入,笔者逐渐放弃了这种观点,因为这种观点的理想性远远大于可行性。普通的农村学校,无论是小学还是初中,似乎都不具备开展职业技术教育的能力。不错,很多农村学校确实开设了所谓的职业技术课程,但是,无论何种职业技术,一旦当它成为大规模学习的对象以后,可能已经是“陈旧技术”了,依靠这种过时的技术是难以增加农民收入的。任何技术都有其生命周期(“技术生命周期理论”是经济学中的一个重要理论),而农业技术的传播速度远远大于其他技术的传播速度(几粒种子就可以使一项技术得到迅速的扩散),因此,农业技术的生命周期更短。当农民使用了处于生命周期晚期的技术时,可能不会增加收入而只会遭到损失。^②

主张农村教育贴近农村生活的学者,还难以应对这个挑战。如果农村学校将较多的精力用来对学生进行职业技术教育,那么农村学生如何在高考中与城市孩子相竞争?中国社科院社会流动问题课题组的研究表明,在中国目前的十大社会阶层中,农民基本上处于社会的最底层。而通过高考进入大学学习,是农村孩子实现向较高社会阶层流动的最重要渠道。^③应该承认,目前全国教育的应试痕迹都非常明显,如果城市实行应试教育,而农村的教育却偏离

① 郭祥超. 农村教育价值之本真与“三教”价值的重新界定 [J]. 集美大学学报, 2005 (1); 阎亚军. 论当前我国农村基础教育的目标定位——对一种目标定位的质疑 [J]. 江西教育科研, 2005 (1).

② 王世忠, 王一涛. 对人力资本理论的一个验证——湖北省Y县“职教兴农模式”的调查与思考 [J]. 教育与职业, 2004 (31).

③ 陆学艺. 当代中国社会流动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 186.