



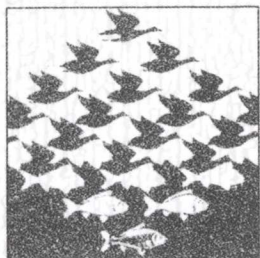
教育部人文社会科学重点研究基地基金资助



吕丽艳 著

教育卸责问题研究

——基于农村教育实践的考察



JIAOYUBU
RENWEN
SHEHUI
KEXUE
ZHONGDIAN
YANJIU
JIDI
JIJIN
ZIZHU



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

东北师范大学出版社

WWW.NENUP.COM

JIAOYU XIEZE
WENTI YANJIU
JIYU
NONGCUN JIAOYU
SHIJIAN DE
KAOCHA

B1001999



第二师范学院图书馆

东北师范大学出版社

JIYU NONGCUN JIAOYU SHIJIAN DE KAOCHA

JIAOYU XIEZE WENTI YANJIU

00930478

吕丽艳 著

教育卸责问题研究 ——基于农村教育实践的考察

472
5-5

教育部人文社会科学
重点研究基地基金资助



图书在版编目 (CIP) 数据

教育卸责问题研究：基于农村教育实践的考察/吕
丽艳著. —2 版. —长春：东北师范大学出版社，
2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5681 - 0306 - 0

I. ①教… II. ①吕… III. ①乡村教育—研究—
中国 IV. G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 267697 号

☐责任编辑：沙铁成 ☐封面设计：张 然
☐责任校对：孙维石 ☐责任印制：张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码：130117)

网址：<http://www.nenup.com>

东北师范大学出版社激光照排中心制版
河北省廊坊市永清县晔盛亚胶印有限公司

河北省廊坊市永清县燃气工业园榕花路 3 号 (065600)

2015 年 3 月第 2 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

幅面尺寸：170mm×227mm 印张：13.5 字数：224 千

定价：40.00 元



教育部人文社会科学重点研究基地东北
师范大学农村教育研究所系列研究成果

本书系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新农村建设与农村教育发展战略调整研究”(项目批准号:07JJD880229)研究成果;东北师范大学哲学社会科学优秀创新团队建设项目“基础教育改革与发展重大问题”(课题编号:NENU - SKA200701)的子课题“农村义务教育质量状况调查与改进机制研究”研究成果。

摘 要

农村教育在国家的战略发展中被提到重中之重的地位,但是在现实中处于三重边缘化的境遇。因此,揭示农村教育的真实现状、探索农村教育落后的原因并提出相应的对策是一项极具现实意义的课题。

问题决定方法。本书研究的核心问题是教育卸责现象的归因及其解决对策。围绕这一问题有两条主线:一是各种卸责现象在农村教育中的具体表现;二是对教育卸责问题进行剖析和解决。前者决定了调查研究法;后者决定了文献研究法的使用。本书运用新制度经济学中的委托—代理理论,分析农村教育调研中发现的各种卸责现象,剖析教育卸责产生的缘由,并尝试设计一系列激励和约束机制使教育委托人和代理人的目标趋向一致,从而使国家的教育利益达到最大化。

农村教育中存在三层委托—代理关系:农民作为“初始委托人”将其子女接受教育的权利及所需资源委托给中央政府和教育部经营管理,教育部作为“代理人”提供满足其教育利益的服务,具体来说就是制定既能满足城市又要兼顾农村家长利益需求的教育政策;中央政府和教育部再层层委托各级政府和教育行政部门来执行各项教育政策,提供地方公共教育产品;农村学校作为“最终代理人”落实中央和地方的教育政策,为农民提供其子女所需的教育服务。

在这些复杂的教育委托—代理链条中,每一层的教育代理人都向委托人负责,由于委托—代理链条多,存在着严重的信息不对称;由于各种监督和激励制度不完善,经常发生“道德风险”和“逆向选择”两种主要的委托—代理问题。

在第一层委托—代理关系中,本书通过分析新中国成立以来教育部制定的教育投入管理体制、教育方针及课程政策文本中的价值取向,揭示教育政策的制定存在没有满足公共利益的合法性危机。这是由于教育官员的“经济人”属性使他们与其他人一样追求自身利益最大化,在将自己子女的教育利益作为首要考虑时,容易出台倾斜城市的教育政策。作为“初始委托人”的农民在权利缺失的情况下,没有监督的动力和途径。

在第二层委托—代理关系中，中央制定的有关教育投入、人事制度改革以及课程改革等各项教育政策在地方执行中受到种种阻滞，这是由于中央和地方责、权、利不统一，现行的财政体制和税费改革又面临着陷入“制度供给陷阱”的危险，“官本位”文化使财政供养人口庞大等诸多因素造成的。

在第三层委托—代理关系中，中央教育政策制定没有充分体现公共利益，并且在地方执行受到阻滞。在这双重压力下，农村学校危机四伏，如学校生存重负难堪、教师罢课、学生辍学、新课改问题丛生等。这些问题的产生与学校管理落后、教师素质低、激励不足以及地方官员没有切实地履行教育责任有着密切关系；同时，农村学校的教师的生存处境面临着各样艰难，这些艰难在一定程度上也反映了这层关系中的卸责。

正视教育行政官员和学校管理者的“经济人”属性，消解各级教育代理人刻意制造的信息不对称，需要建立完备的利益表达机制，并且使教育问责成为一项行之有效的约束机制，通过信念伦理和责任伦理的结合规避教育卸责的根源，从而走出农村教育面临的“囚徒困境”。

关键词：农村教育；卸责；委托—代理理论

Abstract

Although the problem of rural education has been advanced to a significant position in the national development stratagem of our country, in reality it is in a tri-margin state. Therefore, it is a practical question for discussion to explore the real situation, probe the cause of the undeveloped state of rural education and propose the corresponding cures.

Methodology lies on question. The core question of this research is the attribution and countermeasures of the shirking phenomenon in education. There are two master lines: one is the concrete manifestation of shirking phenomenon in rural education, the other is the solution of shirking based on an elaborate analysis. The former decides the use of investigation methodology, and the latter decides the literature method. This paper attempts to apply the Principal-Agent Theory of New Institutional Economics to analyze the shirking phenomenon, which is discovered by investigation, and tries to discover the cause of shirking, from which the author designs a series of incentive and restraint mechanism to unify the goals of the principals and the agents in education in order to enlarge the country's interest in education in the highest degree.

There are three layers of principal-agent relations: Peasants, as "initial principals", relegate the education rights and resources to the central authority and the Ministry of Education (MOE), and the latter, as the agent, provide educational service to satisfy the principal's interest. And the central authority and the MOE relegate the rights to local authorities and the educational administration departments, layer upon layer to execute the education policies and provide public education service to local inhabitants. Rural schools, as the 'final agent', carry out the educational policies of central and local authorities and offer the education service to peasants and their children.

In these complex educational principal-agent chains, each layer of agent needs to take responsibility for his corresponding principal. Due to the complex chains, there are the serious asymmetrical information, insufficient inspector and inspiration, "the moral hazard" and "the adverse selection" frequently happened.

In the first layer of principal-agent, through the analysis on the management

system of education investment, educational policy and in the value orientation of curriculum policy formulated by the MOE since our nation founded, this article discovers that the formulation of the education policy faces the validity crisis which can't satisfy the public interest. The reason is that the educational official's attribute to "the economic man" causes them to pursue their own maximization of interest equally with other people, and when they take the most important consideration of their own children's education interests, it is easy to constitute the education policy inclined to the interest of city. But the peasants, as "the initial principal" in the flaw situation of right, does not have the power and the way of the surveillance.

In the second layer of principal-agent, the education policies formulated by the central government which is related to education investment, the personnel system reform as well as the new curriculum reform and so on, receives all sorts of hinder in the process of execution. It is created by many reasons, for example, the central and the local committees aren't unified on responsibility, authority and interests, the present financial system and the taxation reform face the danger of falling into "trap of institutional supply", the culture focusing on "the officialdom" causes the huge population provided with the finance and so on.

In the third layer of principal-agent, the education policy made by central government does not manifest the public interest fully, and receives hinders in the process of execution, Under this dual pressure, the rural schools are crisis-ridden: The school survives in the heavy embarrassedly burden, the teachers strike, the students drop out, the problems of new curriculum reform grow thickly, and so on. These problems have the close relation to the backwardness of school administration, the low teacher quality, the insufficient inspiration as well as the non-fulfill the education responsibility practically by the local official. Meanwhile, there is a lot of hardship of rural teachers' living, which shows the shirking of this layer in some extent.

Facing up to the attribute to "the economic man" of the educational administration officials and the school superintendents, and dispelling the asymmetrical information caused sedulously by all levels of education agents, it needs to establish the complete expression mechanism of interests, and makes the accountability of educational administrators to be an effective restraint mechanism, and avoids the root of shirking by the union of the faith ethics and the responsibilities ethics, thus gets rid of "the Prisoner's Dilemma" in the rural education.

Key Words: Rural Education; Shirking; Theory of Principal-Agent

目 录

导 论	1
一、我的心路历程	3
二、对研究现状的梳理和反思	6
三、研究的意义	23
附件 田野日记节选	25
第一章 教育卸责的概念诠释和致思理路	27
一、教育卸责的本体界说	27
二、研究方法论	34
三、分析框架：委托—代理理论	43
四、相关概念的阐释	47
第二章 教育政策制定的合理性和合法性反思	56
一、教育投入管理体制造成的城乡差异	57
二、城乡教育培养目标的不同价值取向	61
三、城乡课程政策比较	65
四、教育政策合法性危机剖析	73
第三章 教育政策在地方执行阻滞	85
一、教育政策执行阻滞的表现	85
二、教育政策执行阻滞的原因分析	96
附件一 田野日记节选	102
附件二 信望县教育志节选	106
第四章 三重边缘化处境中的农村学校危机（上）	
——对农村学校管理困境的分析	109
一、农村学校的生存重负	110
二、农村学校危机的爆发——信望县教师罢课上访个案调查	115
三、学生辍学问题严重	119

四、课程改革问题丛生	124
五、农村学校卸责原因分析	129
附件一 田野日记节选	136
附件二 关于榆树小学 9 月 11 日停课四节的事实报告	137
附件三 教育局局长在全县村小工作会议上的讲话（节选）	139
附件四 学生辍学访谈录	143
第五章 三重边缘化处境中的农村学校危机（下）	
——农村学校教师生存处境的分析	150
一、农村教师的工资状况	150
二、农村教师的工作负担	152
三、农村教师的专业知识状况	154
四、农村教师的业务能力状况	164
五、农村教师的职业态度	166
六、农村教师的社会角色	169
七、教师卸责的原因分析	173
附件 一个语文教研员的从教经历	178
第六章 教育卸责的规避：走出“囚徒困境”	180
一、委托—代理问题造成的“囚徒困境”	180
二、解决委托—代理问题的途径	183
结 语	198
一、不得不思考的问题：农村教育存在的意义何在？	198
二、话语权对于本书的意蕴	199
三、信心和盼望：放飞那只黑色的气球	201
四、爱：最珍贵的礼物	202
后 记	204

导 论

上缴了地里的出产，
又掘尽地下的矿藏。
流出的清泉被人家瓶装卖钱，
黄泥黑土被铲去做造楼的砖。
送走成批的猪鸡牛羊，
留下一地的尿迹粪便。
才舍下远游的学子，
又道别打工的子弟。
.....

村落，中国的村落，
只有白发的老母，
留守你这精神的弃地。

可是你还在往外送着，
拼命争着，挤着，送着。
你看，你看——
整个村落就像母亲的乳房，
空荡，干瘪，
可还在起劲地挤压，揉搓，
那流出的，
已经不是乳汁，
而是鲜血。

村落，中国的村落，
尘土弥漫的路边看不见你的身影。
孩子们不用回头就知道——
你更加苍老、憔悴、受损、枯黄的面容，

还在为能有所送而苦涩地笑着……

村落，村落，
村村落落，
中国的村村落落，
这究竟是怎样的一种寂寞与苦涩？
村落，村落，
多少被遗弃的中国的村落？

你看，你看——
树干早就被搬走，
枝叶已经被拖光，
村落呵，你这被砍斫的树桩，
还在往外一圈圈涌着汁液。
一圈圈，
一圈又一圈，
不知疲倦地往外涌着；
已经死了呵，
可还在流着，
涌着！

尘土中，
是浑浊的泪；
夕阳下，
是淡红的血。

村落，村落，
母亲般被遗忘的村落。
我们定居城市，
我们移民海外；
我们的奋斗多么自私，
我们的幸福多么可耻，
我们的诗歌和祈祷呵——

多么脆弱。

而你受伤的爱液，
还在往外涌着，
流着。

村落，我的中国的村落，
你到底忧不忧伤？
为何还在笑着，
望着？

我的中国的村落……^①

这是我最感动的一篇关于中国农村的生存状况的文字。中国农村教育的现状不就是这样吗？这样不断地被揉挤和被支取着吗？“你更加苍老、憔悴、受损、枯黄的面容，/还在为能有所送而苦涩地笑着……”就是这样，这片已经贫瘠的土地还在不断向城市输送着人才，仿佛从来没有想过要索取一样。在今天这样一个农村不断被抽空的时代，仿佛那一抔抔黄土已经不是黄土，而是黑色、贫瘠的血液。

一、我的心路历程

我出生在东北的一个林区，那里有几个月都走不完的林海，还有穿梭在这茫茫林海中的小火车。我生活的林区属于一个林业局管，其中的居民并不是以耕种为主要谋生之路。因此，尽管我不是生活在城市，但是对于阡陌交通、鸡犬相闻的农村也是非常陌生。后来，因为父母工作忙，把我托付给了农村的亲戚，我才开始接触真正意义上的农村。就是那一段时间，为我儿时的记忆留下了最美好的一笔：玩泥巴，掏鸟窝，帮大人“捣腾捣腾”一些农活，等待那每天不变但是可口的粗茶淡饭……上学以后，接触农村的机会越来越少了，然而课本中对于农民“锄禾日当午，汗滴禾下土”之类的描述还会不时地唤起我对农民艰辛生活的回忆。虽然很少再回农村，但是那个世界似乎并没有离我越来越远，反而越来越清晰，越来越魂牵梦绕。还有一个梦

^① 齐宏伟. 彼岸的叠音 [M]. 兰州: 敦煌文艺出版社, 2006: 207.

想一直萦绕在我的心头：希望自己有一天可以成为一位乡村小学的校长，一生都有这些淳朴的孩子相伴。本科期间，我学的是企业管理专业，那时我想通过创造足够的财富和掌握现代管理知识创办这样一所理想中的学校。后来才知道若只懂管理，不懂教育，无法做一位好校长，我就在研究生期间选择了教育专业，这使我又向梦想迈进了一步，我幸福地徜徉在由教育理论构筑起的“乌托邦”中，勾勒着有朝一日如何把一所乡村小学建成我的教育理想王国。

2002年，我有幸师从教育部百所文科重点基地之一——东北师范大学农村教育研究所所长袁桂林教授作农村教育方面的研究。他对于农村教育的热情感染了我，他的研究展现了农村教育独特的理论魅力——有效跨越“宏大叙事”和“微观叙事”的鸿沟并凸显实践旨趣，这些都吸引我也投身到这项事业中来。我知道这使我向梦想的实现又迈进了一步。

自从进入博士生研究阶段，我就开始参与大规模的农村调研。在这个过程中，我发现农村教育问题非常严重。我对农村的体会不再停留在儿时的感性认识上，它展现的不再是我记忆中的田园风光，而是一间间漏雨的昏暗教室，一张张破烂不堪的称为“书桌”的板子，一副副懵懵懂懂、充满求知欲望的童颜……当我们通过一份份含有一定“去伪存真”功能的调查提纲、问卷了解农村学生辍学情况的时候，得到的辍学数字令人震惊。每个人都有梦想，但是这些农村孩子的梦想过早地被贫困击碎了。现实把我长久以来的梦想从天国拉回到人间。在严酷的现实面前，我意识到梦想的实现是何等遥远，或许倾尽毕生精力，我也无法改变这些孩子的命运。这使我陷入痛苦的思索之中。作为一名研究农村教育的青年学子，我知道农村教育研究需要精深的理论阅读和艰辛的农村调查，这种严格的学术要求使我一度对农村教育研究望而却步，但是一种强烈的学术使命感又使我无法漠视这种高辍学率、低水平的办学条件下农村学校的艰难运转，它不断催促我去寻找这现象背后的缘由。

因此，在参与大量农村调研之后，为了对我观察到的现象进行更深入研究和意义建构，我走入田野，扎根在一个东北农业县挂职锻炼半年，以“局外人”的身份去审视农村教育。作为“局外人”，由于心理和空间上与农村保持了一段距离，这比“局内人”更容易看清农村教育危机的本质所在。另外，我的研究生身份易于被“局内人”接纳，他们愿意与我一起探讨和反思这些问题，并对我提出的种种“无知”的问题给予耐心解答。

在田野调查期间，我看到大量的辍学生流入社会，看到教师们的窘迫生

活，看到教师们在课堂上因为知识贫乏而带来的无奈和尴尬。我发现：乡镇在把教育作为一项政绩工程粉饰之后，剩下的就是对这块“唐僧肉”处心积虑的分割，或者安排亲友，或者利用维修、兴建校舍拿回扣；教育局疲于在各个学校之间周旋，平衡利益分配，用他们的话说，“用不断缩减的经费办日益发展的教育太难了”；县财政殚精竭虑地把捉襟见肘的经费一点点施舍给教育。当我对各个层级的违规行为发出质疑时，得到的都是一大堆堂皇的借口。这些令人触目惊心的现象和各种疑惑促使我去思考：农村教育究竟怎么了？

我问辍学的孩子为什么不想上学时，他们的回答虽各不相同，但是同一种让人透不过气的沉重，“俺家没钱，俺妈说，一个女娃认几个字就行了，早晚是别人家的人”，“我村的伙伴都不念去打工了，我也就不想念了”，“上学没意思，老师看我学习不好，总挖苦我，同学们也瞧不起我……”

我问家长：为什么容许自己年纪这么小的孩子离开校园？他们那张饱经风霜的脸常常流露出无奈的表情。“这书是越念越念不起哟，今天交卷子钱，明天交豆奶费，我们一年在地里汗珠摔八瓣，摸爬滚打也供不起呀，就是砸锅卖铁让他读完大学也不包分配，找不到工作，最后竹篮打水还不是一场空。”“这一班里一共才能有几个考上学的，我看他是没那能耐，还不如趁早回来干点活，攒点钱，盖个房子娶媳妇，咋活不是一辈子？”“他爱念，我就供。可他不想念，那就算了……”

我问教师：为什么学生流失这么严重？他们哀叹道：“农村学校条件哪里比得上城里，有的孩子上学要走好多里路。学习好、有点毅力的，还能跟两天；学得稍微吃力的，遇到点困难就不想念了，找他几趟，来两天又走了。”“现在的家长可不比从前，家庭条件虽然好了，可眼里就是钱，对孩子的教育一点都不重视。”“乡镇也不负责，对于学生辍学不采取任何手段制止。学校周边的网吧不知害了多少学生，乡镇政府就是不管……”

教育局、财政局……当我问及原因时，他们都以各种理由来推卸责任，似乎都持之有故，言之成理。辍学率居高不下，农村教育危机重重，谁应对此负责？

以上仅是我诸多困惑中的一个，为什么城乡教育差距如此之大？为什么在共同的教育方针下城乡教育肩负不同的人才培养任务？税费改革为什么使农村教育陷入更加艰难的境地？先进的课改理念为什么难以在农村贯彻？……这些都是长久以来萦绕在我脑海中的问号。我带着这些困惑，一面通过调查了解真实的农村教育现状，一面寻找文本中对于这些问题的思考和

回答。

这就是我遇到的农村教育。在我的心路历程中，是一种乡土的热情将我的眼光引向了农村，又是一种事业的理想将我引向了农村教育。但是，当我真正踏进这一领域的时候，才真正发现，农村教育的现状并不如我想象的农村那般诗意，也不像理想那样单纯。现实中的农村教育就如同一团乱糟糟的麻线一般摆在我的面前，甚至我想一头扎进去都不知从何处跳下。但是，心里常常萦绕的对乡土、乡情的深深眷恋和对教育理想的热情向往又使我生出了几分执著，以致理想主义的热情顿时化为现实追求的动力，带着一种诗性的冲动扎入到现实的土壤中，希冀从这一团乱麻中理出头绪来。因此，我找到了教育卸责这样一个很“现实”的视角，开始了我厘清农村教育所存在问题的理想之路。

二、对研究现状的梳理和反思

长期以来，“农民”这一概念在很多人的眼里是贬义词，农民受到各种习俗和政策的歧视，涉农事业都成为弱势事业。因此，农村教育理论研究也长期处于边缘地位，研究农村教育的人被视为“水平低的人”。2000年3月，湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平含泪上书国务院总理朱镕基反映“农民真苦，农村真穷，农业真危险”^①的农村现状，从此，“三农”问题浮出水面，开始引起人们日益广泛的关注。农村教育也随着新中国成立以来第一次农村教育工作会议的召开被提到重中之重的战略发展地位。

虽然，从数量来看，农村的学校、学生、教师以及相关的教育管理人员都远远超过城市，但我国的国民教育体系是以城市教育为模板的，“教育”一词几乎是城市教育的代名词，基础教育课程的内容几乎与农村生活没有多少联系，全国统一的教材更使农村教育的特殊性无法彰显。农村教育研究领域积累的理论成果也是甚微，相关研究多数采用思辨方法，缺乏实证研究。从总体来看，国内关于农村教育研究的文献，无论从数量还是质量上都无法满足农村教育研究的需要。与本书相关的研究也面临着同样窘境，因此需要更多借助于其他相关学科的理论资源。

关于本书的相关文献大致可以分为三类：第一类是关于本书的社会背景——贫困的研究；第二类是关于农村教育的研究；第三类是关于卸责的研究。

^① 李昌平. 我向总理说实话 [M]. 北京：光明日报出版社，2001：20.

（一）关于贫困的研究

贫困现象引起社会学、人类学、经济学、政治学、生态学、文化学等学科的广泛关注，贫困研究事实上已经成为跨学科的研究题目，因其多样的观察维度正在成为不同学科纵横驰骋的场域。

1. 国内研究状况

沈红对中国贫困研究从社会学的角度进行了述评，并从过程、互动和行动三个角度对贫困研究进行了分类，比较综合地概括了中国贫困研究的现状^①。

（1）作为过程的贫困研究

作为过程的贫困研究是指以贫困自身的特征和机理为目的的研究，主要包括贫困定义、贫困类型、贫困发生学。它的核心问题是贫困特征和类型界定，贫困何以发生和再生，贫困原因和机制，贫困缓解与环境可持续性的关系。这些问题实际上构成了整个贫困研究的基础。

为了便于测量，中国的贫困概念主要在绝对贫困意义上使用，依据最低生存需求来定义；贫困标准是基于对维持个人或家庭的生存所必需的食物消费和收入水平确定的。对于贫困的起源则有多种不同的见解，现略述如下。

第一，资源要素贫困观。姜德华等著《中国的贫困地区类型及开发》（1989）是对中国区域性贫困类型进行分析的第一本书。这项研究完成了对于中国区域性贫困的分类和描述，首次量化了贫困分布的异质性。从社会学角度来看，它对于贫困类型和影响因素之间的分析比较零散，这项研究更多是类型学而不是发生学意义上的描述和勾勒，此后数量众多的专题性研究为贫困性质的判别提供了依据。

第二，素质贫困论。80年代中期，王小强、白南风在《富饶的贫困》一书中率先把人口素质确定为贫困与落后的本质归因。作者认为，中国的贫困地区存在着令人震惊的自然资源的富饶和令人震惊的贫穷的矛盾现实。贫困的本质规定，不是资源的匮乏，不是产值的高低，也不是发展速度的快慢和收入的多少，而是“人的素质差”（指人从事商品生产和经营的素质）。贫困的特征被描述为：“创业冲动微弱，易于满足；风险承受能力较低，不能抵御较大困难和挫折，不愿冒险；生产与生活中的独立性、主动性较差，有较重的依赖思想和听天由命的观念；难以打破传统和习惯，接受新的生产、生

^① 沈红. 中国贫困研究的社会学评述 [J]. 社会学研究, 2000 (2): 2~8.