

农村义务教育布局调整 政策变迁与教育机会再分配

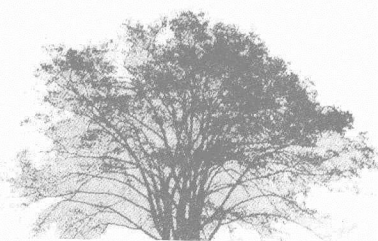
霍翠芳 著

中国社会科学出版社

农村义务教育布局调整 政策变迁与教育机会再分配

霍翠芳

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

农村义务教育学校布局调整政策变迁与教育机会再分配 /

霍翠芳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4479 - 4

I. ①农… II. ①霍… III. ①乡村教育 - 义务教育 - 研究 - 中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 143655 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 石春梅
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720).
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 1 月第 1 版
印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22.25
插 页 2
字 数 365 千字
定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

引论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 关于教育机会相关研究的文献梳理	(3)
三 我国义务教育机会分配的现状分析——以农村为着眼点	(17)
四 关于农村学校布局调整的研究述评	(23)
五 研究理路	(26)

第一部分 教育政策与教育机会 分配正义的理论观照

第一章 教育机会公平、正义的理论讨论	(33)
第一节 主要概念的范畴界定及词义辨析	(33)
一 机会与教育机会的基本内涵	(33)
二 分配与再分配	(36)
三 正义与公正、公平、平等的词义辨析	(36)
四 “处境不利群体”之所指	(39)
第二节 教育机会分配的正义原则	(39)
一 分配正义的底线——处境不利群体利益受损最小化	(40)
二 分配正义的基本原则——教育机会平（均）等	(41)
三 机会分配不公的矫正——再分配	(42)
第二章 教育政策检视的几个基本维度	(45)
第一节 教育政策的环境因素	(45)
一 经济环境	(46)

二 人口环境	(46)
三 制度环境	(48)
四 社会变迁	(49)
第二节 教育政策的基本价值诉求	(50)
一 功利主义主导的效率优先取向	(51)
二 正义制度伦理原则主导的公平优先取向	(53)
三 公平优先于效率的价值合理性	(55)
第三节 教育政策分析的“利益”视角	(59)
一 利益及目标群体的利益	(59)
二 教育政策利益分析的关注点	(60)
第三章 学校布局与教育机会的关系	(61)
第一节 学校规模与教育机会的关系	(61)
一 学校规模与学生的学业成绩之间的关系	(62)
二 班级规模与学生的学习机会之间的关系	(64)
第二节 家校(上学)距离对学生教育机会的影响	(70)
一 家校距离与入学机会的关系	(71)
二 家校距离对学生学业成绩的影响	(73)

第二部分 现实写照

第四章 布局调整：政策话语分析及实践检讨	(77)
第一节 政策演进及文本话语分析	(77)
一 中央政策更迭及话语分析	(77)
二 地方政策文本话语分析	(87)
第二节 布局调整的地方性理解与实践	(90)
一 “适当合并”与“大量撤并”	(90)
二 “就近”与“集中”	(94)
三 “优化教育资源配置”与“资源的低使用率”	(96)
四 “予以保留”与“几乎毫无保留”	(100)
五 “不得强行撤并”与“隐性强行撤并”	(102)
第五章 县域视野中农村学校布局调整政策目标群体现状	(105)
第一节 村庄中的“国家单位”——农村公办小学	(108)

一 学校规模	(108)
二 学校服务范围	(112)
三 办学条件	(118)
四 教职工配备	(122)
五 住宿及饮食条件	(123)
六 生源	(127)
七 学校个案	(128)
第二节 政策衍生品——校外食宿点	(138)
一 HLG 镇食宿点总体状况	(139)
二 校外食宿点的住宿条件	(141)
三 校外食宿点简析	(143)
第三节 撤并时代的乡村教师	(144)
一 P 县农村小学任课教师现状	(144)
二 住在学校的村小老师	(150)
三 新分来的大学生老师	(152)
四 生活老师——一个新名词	(155)
五 代教——农村教育场域中的尴尬角色	(163)
第四节 教育“现代化”的代价承担者——农村学生家长	(165)
一 陪读路上的艰辛——非寄宿制小学陪读生家长	(165)
二 自愿与被迫——农村小学择校生家长	(177)
三 “5+2=0”——校长眼中的农村家长	(182)
第五节 撤并时代的农村小学生	(183)
一 寄宿制小学的寄宿生	(184)
二 校外食宿点的寄宿生	(188)
三 小小陪读生	(192)
四 “遭罪的”走读生	(193)
第六章 教育机会再分配：学校撤并背景下农村小学生教育	
机会现状	(196)
第一节 就近入学的教育机会	(196)
一 农村小学生就近入学现状	(197)
二 农村小学生及家长就近入学的意愿	(200)
三 结论	(204)

第二节 享受“优质”教育资源的教育机会	(204)
一 优质学校的优质表现	(204)
二 就读优质学校的机会不平等	(205)
第三节 学校教育机会	(205)
一 课程开设	(206)
二 学习过程	(208)
三 学业成就	(216)
四 课外活动开展及学生课余生活	(219)
五 学生上学期间的情感体验	(223)
六 农村小学寄宿生身心发展机会	(226)
第四节 亲情支持与家庭教育机会	(263)
一 调查学生家庭亲情状况	(263)
二 家长对孩子学业的关注	(266)
三 父母在生活上的支持	(268)
四 结论	(272)

第三部分 理论再解释

第七章 研究结论及理论反思	(275)
第一节 农村学校布局调整政策的实质是教育机会的 再分配	(275)
一 农村小学办学条件得到很大改善	(276)
二 农村小学办学及教育资源集中化	(276)
三 农村低年级段小学生就近入学的教育机会受到损害	(277)
四 寄宿小学生亲情隔断及社会化发展不足	(277)
五 一部分农村小学生及家庭成为农村教育“现代化” 变革的代价承担者	(278)
六 导致社会再分层：一部分处境不利的小学生成为新的 边缘化群体	(280)
第二节 政策本身陷入效率与公平的价值悖论	(281)
一 撤校与保证就近入学不可兼得	(281)
二 大量撤并对适当合并倡议的违背	(281)

三 集中入学的地方实践与就近入学的政策前提的背离	(281)
四 寄宿制小学的价值隐忧	(282)
五 优化教育资源配置与被撤校资产浪费的矛盾	(282)
第三节 异化的农村教育现代化	(282)
一 过度撤并学校违背教育规律	(282)
二 学校“现代化”与学生流失的矛盾	(283)
三 寄宿制小学软件配置欠缺	(283)
四 农村家长被迫现代化	(284)
第四节 教育机会不平等与农村学校撤并之间具有复杂的 因果循环关系	(285)
第八章 教育机会再分配的政策立场与政策路径	(286)
第一节 保护处境不利群体的正义立场	(286)
第二节 农村小学生教育机会获得的便利性优先原则	(287)
第三节 再分配中国家的出场	(288)
第四节 再分配中政策目标群体的利益表达	(290)
第五节 矫正正义：政策的纠错	(291)
一 教育机会的增加与补偿	(292)
二 程序正义	(292)
第六节 山区农村小学布局的标准设定	(293)
一 家校之间适宜距离	(294)
二 山区农村小学适宜规模	(294)
三 后续保障措施	(295)
附录1 赴P县调研资料采集清单	(296)
附录2 农村寄宿制学校调查表	(297)
附录3 教育行政人员访谈提纲	(298)
附录4 中心校长访谈提纲	(300)
附录5 农村寄宿制小学任课教师（包括班主任）调查问卷	(302)
附录6 农村寄宿制小学生活教师调查问卷	(306)
附录7 农村小学寄宿、陪读、走读学生调查问卷	(309)
附录8 农村小学寄宿生家长调查问卷	(316)
附录9 农村小学陪读生家长调查问卷	(320)

附录 10	F 市 P 县调查农村小学一览表	(323)
附录 11	P 县访谈及录音情况一览表	(328)
附录 12	L 市 M 区调查农村小学一览表	(329)
附录 13	L 市 M 区 JSY 小学六年级学生调查一览	(331)
参考文献		(335)
后记		(347)

引 论

一 问题的提出

（一）问题提出的背景

1. 社会背景

我国正处在社会转型时期，尤其是农村正在经历各种社会变迁，农村城镇化趋势带来了农村教育资源的重新整合和分配，其负面影响是造成了新一轮的社会分层，新的底层群体形成并逐渐边缘化。

2. 现实来源

我国在教育机会分配方面存在不公，仍然存在着城乡、阶层、校际和群际之间的差异。教育政策的价值导向和决策程序存在偏向，使得教育政策实施的公平乏力，效率取向导致个人或群体受教育权利受到损伤，而政策纠错机制不敏感且回应不足。

3. 理论缺口

在我国，公平、正义的制度环境和制度本身缺乏，关于制度的研究尚且不足，制度研究有待加强。

（二）选题缘由

本选题的缘由主要基于以下三方面：

1. 教育机会公平的战略重要性

胡锦涛总书记在2006年指出，“保证人民享有接受教育的机会，是党和政府义不容辞的职责，也是促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的客观要求”。2008年，在《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中，中央人民政府首次提出了实现“农村人人享有接受良好教育的机会”的历史任务。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》），提出“把促进公平作为国家

的基本教育政策”，并明确指出“教育公平的关键是机会公平”。《纲要》第一部分“工作方针”在“战略目标”中提出“形成惠及全民的公平教育。坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会”。体现了国家教育政策价值取向的变化，确认了今后教育改革和发展的基本价值准则。2012年，在教育部关于印发《国家教育事业第十二个五年规划》的通知中，再次强调依法保障公民平等受教育的权利，并提出“扩大和保障公平受教育机会”的战略任务。

教育机会公平已经成为国家教育战略指导思想中的重要原则和指针，也是实现教育公平战略目标的关键。而且，享有接受良好教育的机会，是法律赋予每个公民的基本权利。教育机会公平是最基本也是最重要的公平，教育机会意味着一个人接受某种类型和阶段教育的可能性。在公共教育领域，每个公民享有平等受教育的权利意味着人人平等地享有公共教育机会。在此，教育机会公平指的是教育机会面前人人平等，尤其要求改变处于不利地位社会阶层的教育状况，并能从教育制度本身得到保障。而当公平指向处境不利地位人的状况时，则公平本身包含着正义的精神。

机会对所有社会成员而言是开放的，它作为一种公共资源是可分配的。因此，教育机会在现行公共教育系统内，作为公共教育资源也应该平等地分配给每一个受教育者。教育机会如何进行分配，最直接地体现了教育公平的实现程度。

2. 我国教育机会分配问题亟待解决的迫切性

我国已进入社会转型加速期，随着国家教育事业的发展，我国教育机会总量得以增长，但总量的增长并不必然意味着合理的分配和公平状况的改善。人民群众对优质教育的不断需求和教育机会资源稀缺的矛盾一直存在。新时期，我国学生基本的入学权利已经基本实现，而教育公平问题的主要表现是教育机会的不均等分配，尤其是某些制度化分配损害了教育公平，人为地加剧了原本就有的社会分化，导致了弱势群体享有教育机会尤其是优质教育机会的优先权，而弱势群体被置于体制的边缘，甚至教育机会被剥夺。因此，教育机会的制度化分配问题应成为教育研究关注的重点。

制度会改变个人和群体的命运。每一次制度变迁都会带来生活方式、行为方式的巨大改变，反映在教育上，会造成教育结构的转型而由此会改变相关个体或群体受教育的机会和资源的获取，影响一部分人的教育起点以及由此而延续的教育结果。制度是影响教育公平的重要因素，政策、教

育体制和运行机制是导致教育不公的重要原因。

在很多贫困山区农村,由于国家政策的支持,一方面,农村孩子相比较过去受教育的条件得到了极大的改善,然而,另一方面,某些制度的变迁却带来了负面的影响,造成一部分农村孩子教育机会的损伤甚至剥夺,形成了教育机会分配的公平悖论。农村孩子受教育机会的基本保障直接关系到整个教育公平和社会正义的实现。

3. 本人的农村情结

之所以把研究的目光投向农村,除了上述两个理论原因之外,还有一个是本人深深植根于内心的、挥之不去的农村情结。作为一个农民子女,亲历、亲眼看见农村孩子处境的不利与上学的艰难,当站在一个研究者的立场要去选择一个可研究的教育问题时,很自然会联系到农村的教育问题。

如今,农村孩子上学难不难?带着这样的疑惑,同时也带着对这些孩子教育现状的关切,我决心重新回到那片熟悉的土地,用一个研究者的情怀去感受、去捕捉理论背后的真实场景,求得对疑问的解答。

(三) 研究意义

基于以上缘由,笔者选择“教育机会再分配”作为研究主题,期待着在理论上丰富关于教育公平的学理研究,应和教育公平的时代主题,同时也期望在实践上通过多关注处境不利群体的教育现状,为改善他们的教育处境和接受更优质的教育提供一些建设性建议。当然,这是一个宏大的志愿,带有很强的理想色彩,但这种理想是扎根于对现实的教育关切之上的,实践永远是理论的最牢固的根基。

二 关于教育机会相关研究的文献梳理

(一) 相关研究的简要元分析

为了了解近年来学术界和报刊媒体对教育机会公平的关注程度以及变化趋势,作者主要选择与“教育机会”这一大主题相关的核心词汇:“教育机会公平”、“教育机会均等”、“教育机会分配”、“教育机会再分配”、“农民(工)子女教育”作为检索词,以“主题”为检索项,检索范围界定在中国知网五大数据库:“中国期刊全文数据库”、“中国博士论文全文数据库”、“中国优秀硕士论文全文数据库”、“中国重要会议论文全文数据库”和“中国重要报纸全文数据库”,其中期刊检索范围限定为核心

期刊, 检索时间范围为 2000—2012 年。

表 1 主题词编码对照表

编码	主题
a ₁	教育机会公平
b ₁	教育机会均等
c ₁	教育机会分配
d ₁	教育机会再分配
e ₁	农民(工)子女教育

1. 相关研究的篇频统计分析

(1) 研究主题关注度分析

表 2 按主题排序——2000—2012 年间研究主题在各类数据库中出现的篇频结果

编码	报刊	会议	硕士	博士	核心期刊	分类汇总	排名
a ₁	38	6	48	4	91	187	3
b ₁	77	32	286	25	412	832	1
c ₁	1	2	8	3	22	36	4
d ₁	0	0	0	0	1	1	5
e ₁	102	15	115	4	125	361	2
合计	218	55	457	36	651	1417	

从表 2 和图 1 中可以看出, 从 2000 年到 2012 年十余年间, 关于教育机会理论研究主要关注的是教育机会均等问题, 而与此相关的实践研究的关注点主要在农民工子女的教育问题。说明在教育机会研究方面, 主要关注居住在城市农民子女的教育机会问题, 而较少关注仍居住在农村的农民子女的教育问题。以“教育机会分配”和“教育机会再分配”为主题的研究还较少, 但从理论内涵上来讲, 教育机会不均等主要是由教育机会分配不公造成的, 所以, 二者又有着天然的包含关系。只不过均等关注的是事实的表面即“果”, 而分配则深入到事实的背后, 关注的是事实的“因”。因此, 可以说, 目前关于教育机会主题的研究主要集中在事实结果的呈现, 还较少深入地挖掘产生事实的根源。

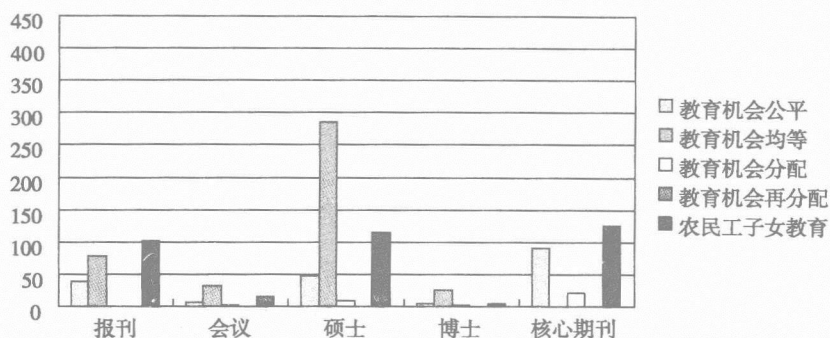


图 1 2000—2012 年各主题词在各类论文中出现的频率

(2) 研究主题年度关注趋势分析

表 3 按年度排序——2000—2012 年研究主题按年度关注趋势一览

年份 编码	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	合计
a ₁	5	5	3	3	8	13	11	18	28	15	29	22	27	187
b ₁	21	27	37	53	75	46	71	83	73	86	107	83	69	832
c ₁	1	1	1	4	1	1	1	2	4	6	6	5	3	36
d ₁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
e ₁	0	0	0	1	8	16	25	64	50	57	50	55	35	361
合计	27	33	41	61	92	76	108	167	155	164	192	166	134	1417
排名	13	12	11	10	8	9	7	2	5	4	1	3	6	

通过五大检索词在五大数据库年度出现频率分类汇总得出如表 3 及下页图 2 的结果。从下页图 2 可以看出,按主题排名先后顺序,关于“教育机会均等”的研究从 2000 年到 2004 年一直处于增长趋势,到 2004 年达到第一个高峰期,2005 年有所回落后回升至 2007 年达到第二个高峰期,2008 年有所下降后回升至 2010 年达到第三个高峰期,2010—2012 年呈下降趋势。以“农民工子女教育”为主题的研究在 2000—2003 年基本处于空白期,从 2004 年开始关注度持续上升至 2007 年达到顶峰,其后虽有所下降但一直处于稳步增长态势,到 2011 年后大幅下降持续到 2012 年回复到稍高于 2006 年的水平。关于“教育机会公平”的研究一直处于稳步小幅增长趋势。而以“教育机会分配”为主题的研究一直处于低关注状态,以“教育机会再分配”为题的研究尚且空白。

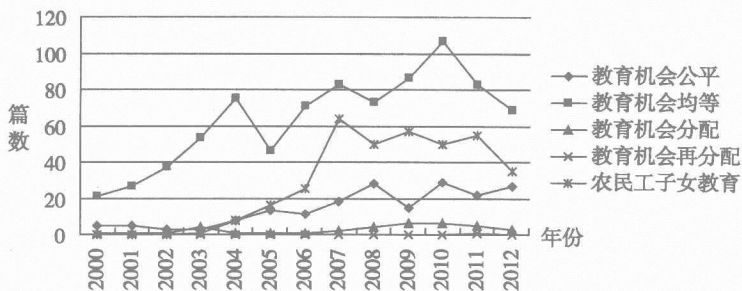


图2 2000—2012年研究主题年度关注趋势图

2. 以报纸为个例的词频分析

为了弥补以上数据统计的疏漏和不足,为了进一步了解对“教育机会分配”这一主题的关注度,鉴于报纸最能反映民意,所以以“中国重要报纸全文数据库”为检索源,以“主题”为检索项,以“教育机会”为检索词,从2000年至2012年为时间范围,检索出652篇文章,以“题名”为检索项,检索出77篇文章。当然,这还不能完全涵盖文中检索词出现的所有次数,但足以说明“教育机会”已成为一个高频词汇。现选取其中有代表性的文章为例来说明在教育公平的话语领域里,“分配”也正逐渐成为一个高频词汇。

文案1:

出处:《新华每日电讯》2011年3月14日第004版

文章标题:两会代表委员深层求解“上学难”

记者:刘元旭 岳德亮 张涛

内容简介:热议焦点话题(1)投入不足还是分配不公?(2)如何看待“精英教育”(3)政府责任,共列举11位代表观点。

词频统计结果:“分配”(包括同义词:“配置”)一次在文中共出现9次。

文案2:

出处:《人民政协报》2011年3月7日第A05版

文章标题:我们要给老百姓信心

记者:王慧峰

内容简介:入托难、择校热的本质是教育机会平等问题。

词频统计结果:“分配”一次,“配置”两次,“教育机会”三次

文案3:

出处:《农民日报》2011年5月23日第002版

文章标题:让农村孩子一样享受优质教育

记者:吕兵兵

内容简介:关于某县统筹城乡教育均衡发展纪实

词频统计结果:“配备”一次,“配置”一次,“配套”一次,“分配”两次

另有美国《侨报》的《“不让孩子输在起跑线上”是忽悠?》,短短的一篇小评论中,“分布”出现一次,“分配”出现一次。

由于在检索词选取上有局限,不能全面、彻底地精确统计每个主题的研究数量,但大致可以反映出研究趋势。综上分析可以看出,关于“教育机会”为题的研究关注度是比较高的,但对于教育机会分配为题的关注不够,对“教育机会再分配”至今无专题研究,以农村学生和农民子女为主要研究对象的教育机会专题研究力度不足。然而,“分配”一词在教育领域的高频出现已经初见端倪。

(二) 分学科视角研究述评

1. 机会平等与分配正义——政治哲学视角

“机会平等”已经与“权利”、“自由”等并列成为当代政治哲学的中心话语。人类对于平等理想的追求可以追溯到古希腊和古罗马时代,而机会平等的理念则是西方近代资产阶级革命后提出来的,不过当时所提倡的机会平等指的是在公平竞争关系中的权利平等,是以“平等”为主线的,到当代,政治哲学家对“机会平等”的解读发生了转向,形成了以自由至上主义和自由平等主义为代表的两个哲学向度。

(1) 以哈耶克和诺齐克为代表的自由至上主义

被人称为新自由主义者的哈耶克始终坚持在自由和秩序的框架内讨论平等和机会平等。哈耶克主张增进机会但必须以他人机会不被剥夺为条件。在这一点上,哈耶克和罗尔斯是一致的。但哈不主张强制分配,认为任何个人和机构都无权支配和决定利益的归属。同时,哈也不赞成单纯以“能力”为标准分配教育机会,他认为这样的分配方式很可能会导致精英教育模式,造成因天赋差距而导致的社会分层。^①

^① [英] 弗里德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第173页。

自由至上主义的典型代表诺齐克推崇自由至上，权利优先于善。诺齐克最著名的论断是“持有正义”（资格）原则和“最低限度国家”理论，主张每个人有均等的权利去获取收入和财产，并且个人的权利神圣不可侵犯，国家无权对个人的经济利益进行再分配去补偿贫困阶层，否则就是对私人权利的侵犯。在这一点上，诺齐克与哈耶克高度地一致，而与罗尔斯则相背而行。

诺齐克的机会平等是一种形式上的机会平等，即在自然的自由形式下每个人都有平等的权利选择和进入某一有利的社会地位。但由于个人的起点和基础都不相同，所以把握机会的实质各不相同，即机会平等实现的实质有差异。而诺齐克只强调了权利平等即形式上的机会平等，而忽视了机会背后的实质不平等。

诺齐克认为市场能够解决关于机会分配的一切问题。他认为社会中的资源被不同的人掌控着，财富和财产是通过人们之间的自愿交换行为而获得。^①这完全是一种市场经济的运作模式。在诺齐克的概念里，“分配”本来是不存在的，一切结果由个人自己来决定。可以看出来，诺齐克将自由看成高于一切价值之上的终极价值，所谓的平等完全是在自由的原则下实现的，所谓的分配正义也只能指持有的即是正义的。

（2）以罗尔斯为代表的自由平等主义

罗尔斯的两大正义原则是建立在机会平等和分配正义原则基础之上的。罗尔斯无疑充满了对社会底层人民的深切关切，从社会基本结构即体制和制度安排的角度论证了机会作为社会基本善必须被平等地分配，除非不平等的安排有利于处境最不利者。他认为制度是否正义取决于这项制度是否把机会给予了那些机会较少的人。

机会平等和分配正义是罗尔斯正义理论的两大核心要点，整个《正义论》就是围绕着这两点展开的。可以从以下几方面理解罗尔斯的正义理论。

第一，公平的机会同自由权一样具有同等的地位。

罗尔斯的一般正义观是：所有的社会基本价值——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都要平等地分配，除非对其中一种价值或所有价

^① [美] 罗伯特·诺齐克：《无政府、国家和乌托邦》，姚大志译，中国社会科学出版社2008年版，第179—180页。