

教育下乡： 一个乡镇的教育治理实践*

沈洪成

提要：为完成国家的“普九”任务，地方政府自上而下地推动教育普及运动。本文以云南芒市一个乡镇实施“控辍保学、三级联动”责任制为中心，考察地方政府是如何对辍学、失学、逃学问题展开治理的，这一治理又产生了什么样的后果。本文认为，学校教育中现代知识与地方知识处于断裂状态，导致傣族学生学业上的困境，进而产生辍学、失学、逃学问题。地方政府无力调整学校中的知识体制，却要承担“普九”不达标的责任。通过目标责任制与运动式治理相结合的方式，乡镇政权、学校、村落、家庭之间形成严密的教育治理网络。由政府推动的外部治理与学校的内部治理相互强化，治理技术越来越复杂和精细，辍学问题却并不能解决，反而浪费了大量治理成本，产生了内卷化的难题。

关键词：辍学 教育治理 目标责任制 运动式治理 内卷化

20世纪90年代中期以来，在国家的主导下，中国开始自上而下地推动九年义务教育的普及运动，至今仍未中断。对教育水平较高的地区而言，“普九”目标并不难实现，学生与家长投入教育的热情本就较高。但对部分乡村和少数民族地区而言，由于辍学、失学、逃学的普遍存在，“普九”目标却难以达成。即使在国家已经实行“两免一补”政策、初中阶段的学习费用对家庭并不构成压力的情况下，辍学、失学、逃学的问题仍得不到解决。过去是“读不起书”，如今却出现了“有书不读”、“读书还要请着来”，甚至“生怕学生不来读书”的状况。为完成国家的“普九”目标，地方政府开始对这一问题进行治理。本文即以云南西南地区一个乡镇推行“控辍保学、三级联动”责任制为中心，考察地方政府是如何对辍学、失学、逃学问题展开治理的，这一治理又产生了什么样的后果。

* 本文得到教育部人文社会科学重点研究基地重大课题（项目编号：1JJD840013）、河海大学中央高校基本科研业务费（项目编号：2013B00114）的资助。在论文写作与修改过程中，钱民辉教授、洪岩璧博士、匿名审稿人提出了宝贵建议，在此一并致谢。文责自负。

乡镇政权为完成“普九”目标展开治理,这是国家治理整体运作的-一个部分,是一个包括目标设定、任务分解、基层动员、具体实施、验收评估的完整过程,需要在基层政权运作的逻辑中进行分析。国家治理的实践形式受到学术界的广泛关注,但是,针对教育问题的治理又有其特殊性。教育下乡^①的困境,是外来教育内容与方式难以适应基层社会的状况引发的,基层政权并无解决这一“问题”的权限,但它又承担着治理辍学、失学、逃学这一“后果”的任务。只有将国家治理的运作与教育问题的特殊性结合起来,才能充分理解教育治理的内在逻辑及其症结所在。

一、研究评述

中国传统社会的治理是一种典型的二元结构,皇权与绅权处于分立状态(吴晗、费孝通等,1988)。皇权不下乡,既维持了文化与意识形态的统一,也保证了地方权威的实际治理权(张静,2000)。近代以来的国家政权建设,就是要改变基层社会自主运作的状态,将二元治理结构改造成自上而下的单向治理结构。国家权力通过多种方式向基层延伸,其中最核心的路径有两条:一是官僚机构的建立,基层政权成为国家意志的实际执行者;二是价值观念的灌输,文化教育机构持续不断地传递现代社会观念。这两股力量共同推动,将分散在各处的人群整合进统一的国家体制中。由此,国家已经建立起极强的资源调动能力、人员动员能力和政策执行能力。然而,国家治理并非铁板一块,正式的制度设定与实际的制度实践往往存在很大差异。

在国家的治理实践中,正式权力与非正式权力往往协同运作、相互交织在一起。从历史的角度看,国家权力介入边缘地带的过程鲜明地展现了这一点。杜赞奇(Duara,1988)指出,国家权力在深入基层的过程中,需要借助宗族势力、民间信仰、经纪组织、乡村市场等非正式的文

^① 费孝通在《乡土中国》中提出了“文字下乡”的命题,认为文字是庙堂之上的,基层社会并无文字的需要,因而文字难以下乡。民国以来,由国家推动的“文字下乡”持续不断地推进,并以越来越系统和激烈的方式展开。“教育下乡”这一词汇延续了“文字下乡”的思路,这里的教育专指现代学校教育。鉴于教育一词的指涉更为广泛,是包括文字在内的现代知识、价值与观念的整体,因而笔者使用这一提法。

化网络。这一视角为审视国家与社会的关系提供了重要启示,激发出大量的经验研究。从现实的角度看,在国家权力已经在地方上建立起合法性的状况下,非正式权力仍然在国家的治理实践中承担着重要角色。孙立平、郭于华(2000)提出了正式权力非正式运作的概念,正式权力的行使者通过“软硬兼施”的方式执行具体行政任务,将人情、面子、常理等日常生活原则和民间观念引入正式权力的行使过程。这一观点也在一些经验研究中得到阐发(吴毅,2007)。不过,关注正式权力非正式运作的研究者,焦点主要放在非正式的工作方式上,一定程度上忽略了对正式制度设置本身所存在问题的分析。

从国家治理的方式上来说,则有常规治理与非常规治理之分。在常规治理架构中,首先要建立从中央到地方的权威官僚体制,从组织上保证政策执行的通畅,通常以目标责任制的方式展开。目标责任制是以构建目标体系和实施考评奖惩作为运作的核心,在权威体系内部构建出“责任—利益”联结关系(王汉生、王一鸽,2009),而乡镇正是通过目标责任制实现对村落的行政主控(徐勇、黄辉祥,2002)。目标责任制是基层政权运作的主体架构,但是,项目制也越来越多地被采用,成为一种新的国家治理体制(折晓叶、陈婴婴,2011;周飞舟,2012;渠敬东,2012)。项目制突破了传统的资源分配与流动方式,进而调动不同部门的自主性,将相互竞争的要素纳入其中。

在常规治理无法奏效的情况下,非常规治理模式被调动起来,主要表现为运动式治理。运动式治理与中国独特的政治架构紧密相关。冯仕政(2011)提出“革命教化政体”的概念,该政体对社会改造具有强烈的使命感,并把超凡禀赋作为执政合法性的基础。在遇到压力时,这一政体会不断发动国家运动。1978年以后,国家运动发生的频率越来越低,但国家卡里斯玛权威的常规化却使运动式治理的方式保留下来。周雪光(2012)进一步指出,常规治理与运动式治理会相互转化,都是国家制度的有机部分。一些研究者通过严打(唐皇凤,2007)、生态移民(荀丽丽、包智明,2007)、植树造林(狄金华,2010)等个案展现运动式治理的内在逻辑。它虽然浪费了大量资源却被经常使用,因而必须从国家治理的内在机制上去认识。

在国家的治理实践中,教育治理是个重要内容,但当前的研究关注还较少。它是地方政府为完成国家教育目标而展开的社会动员及实施的治理策略。通过学校教育推进国家治理,并对偏离国家教育目标的

行为进行治理，一直是国家治理的核心环节。前者通过文化价值的灌输实施，后者通过官僚组织架构展开，它们是相辅相成的两个部分。在教育治理过程中，目标责任制与运动式治理紧密结合，成为透视国家与社会关系的窗口。同时，基层政权推动的外部治理与学校内部针对学生的言行展开的规训紧密结合，共同推动教育治理的实践。本文将以此为基础，对一个乡镇的教育治理实践展开分析。

二、个案与研究过程

本研究的调查点位于云南西南部的德宏州芒市 Z 镇。在群山环绕的坝子里，散布着众多傣族村落。这里自然条件优越，适宜种植水稻、西瓜、甘蔗、烟叶等农作物，经济条件相对较好。傣族聚村而居，说傣语，用傣文，信仰南传佛教，明中叶以后即“寺塔遍村落”，几乎每个村落都有一座奘房（寺庙）。历史上，奘房除了供村民在特定时节持戒、诵经、敬佛以外，还在傣族村落中承担着课徒传经的教育功能。直到民国时期，仍有男童进奘房学习。1949 年以后系统的奘房教育已经消失，虽仍有村落儿童自发组织起来跟长者学习傣文，但随着学校教育的推进，这种情况已经消失。然而学校教育的现状却不容乐观。

进入 Z 中学，几乎所有老师都会说，“傣族学生不爱读书”，随后还要加上一句，“这个地方太落后了”。在这样一个经济条件相对优越的地方，初中生辍学、失学、逃学现象却非常普遍，一些班级到课的学生一度只有一半，安心于学习者往往只有坐在前排的几位学生。乡镇政权为完成“普九”任务，掀起了一场教育治理运动，努力推进“控辍保学、三级联动”责任制，力图在政府、学校、村寨、家庭之间形成督促学生返校的治理网络。但是，辍学问题仍难以解决，长期辍学的学生返校后反而滋长了反抗文化。笔者先后于 2009 年 11 - 12 月、2010 年 4 - 5 月、2011 年 4 - 7 月来到这里，进行了 6 个月的田野调查。调查主要在 Z 中学和周边傣族村落展开，调查方式包括访谈——访谈对象有教师、学生、家长、教育管理者等，在教室、村落、学校周边观察，跟随教师和校领导家访等。笔者还在州、市档案馆收集到民国以来的教育档案和史志资料，以求引入历史视野。

三、教育治理的历史脉络

20世纪初,现代学校教育进入傣族坝子,教育治理由此展开。不同历史阶段,教育治理的目标、方式和后果有很大差异。民国时期,在内忧外患的压力下,中国最紧迫的任务就是国家政权建设。傣族坝子处于边疆、乡村和少数民族地区,更是国家政权建设的前沿阵地。实施教育的核心目标就是“唤起边胞民族意识,增强国家观念”(德宏史志编委会办公室编,1986:9)。因而,学校教育在傣族坝子确立之始,就明确了教育的国家导向。^①为推进教育,就要借助土司的力量。土司是由国家任命、在地方上行使绝对治理权的国家代理人,既要从形式和象征的意义上绝对服从国家的指令,又对村落握有绝对统治权。土司也是经国家授权的“专断型经纪人”,自身崇尚汉文化,借此加强与外部世界的联系,却并不想让教育在村落中普及。1931年云南省视学调查学务时指出:“Z镇土司对于教育,亦口中表示热心,实则无一正式之学校,与芒市相若”(韩达主编,2010:957)。土司的代理人性质决定了其对国家教育政策往往采取阳奉阴违的态度。从教育治理的后果来看,据记载:“边地夷民,对入学读书,几与当兵同视为畏途”(德宏史志编委会办公室编,1986:11)。傣族村落仍维持自主运作的状态,以奘房为核心组成严密的共同体。因而,这一时期的教育治理既没有官僚体制的充分保障,村民在观念上也尚未接受现代学校教育,传统的奘房教育影响力更强,^②教育治理难以有效推进。

1949年后,土司制度废除,教育治理无需通过土司这一中介展开。伴随新“政权进村”的,是正规建制的教育机构进村(熊春文,2009)。学校教育的推行获得了组织和观念上的保障。首先,自上而下的官僚体制建立起来,国家指令可以直达基层政权,进而对民众进行有效动员。通过合作化运动,村落原有的组织体系被打破,村民的生产、生活

① 关于教育的国家导向,科尔曼(Coleman,1965)指出,国家是什么,学校就是什么;而你想在国家里得到什么,你就必须在学校里投入什么。李书磊(1999)则形象地指出,学校是村落中的国家。国家力图通过学校教育塑造国家认同、传播主流意识形态、传递现代科技知识。然而,基层社会却有着自身的运作逻辑,它对学校教育的接纳往往是有限度的。因而,教育下乡并不总是一帆风顺,甚至会遭遇极大的障碍。

② 褚建芳(2005:56)指出,自民国新式学校创建以来,傣族学生不爱读书的情况一直存在,相反,上了年纪的傣族人在奘房学习时却非常用心。

高度依赖合作社，非常便于国家的动员。其次，村落中频繁开展社会主义教育运动，群众大会、文艺活动在群众教育运动中扮演着重要角色。在官僚制度与价值观念的协同运作下，对基层的动员有效展开（冯仕政，2011）。在这一背景下，学校开始在村落中普遍建立起来，形成“村村有小学、乡乡有中学”的局面。教育治理的目标就是生产“又红又专”的人才。那么，教育治理的成效如何呢？一般而言，傣族儿童都会进入学校学习一段时间，但到小学高年级阶段，辍学问题越来越普遍。以风平镇风平小学为例，1961年前的5年时间，该小学共招生328人，流失学生227人，占招生总数的70%左右。由于学生年年流动，轮班上学，不能巩固，以致培养不出高小毕业生。上课时成群打架、爬桌子、做鬼脸、大吵大闹、不听讲、不尊重老师，有时课上到一半，学生就偷偷跑光了。^①一位退休教师描述了他的经历：“早晨上课要一家一家请，下午上不成课，都去拿鱼、放牛去了，有时候几天不来，我就提着小黑板到野芦苇塘去找，他们休息的时候就把黑板挂着学习一下，帮着拿鱼，然后领着回来”（2011年6月12日，对Z中学退休教师LZY的访谈）。这一时期的教育治理并没有建立严格的监控体系，运动式治理又具有很强的不连续性，难以有效应对辍学问题。

1978年以后，正常官僚体制的秩序重新确立，教育治理主要在常规体制内运作，但通过运动进行治理的方式并没有退出，而是嵌入到常规治理体制中。换句话说，1978年以前，教育治理主要借助群众运动展开，常规官僚体制为运动提供了组织基础；1978年以后，教育治理往往在常规体制内运作，但也要采取运动式治理的方式应对常规治理的缺陷。随着经济状况的逐步改善，国家教育资源供给能力逐步增强，普及教育的力度越来越大。1994年以前，傣族坝子尚未严格实施义务教育，地方政府并未对辍学、失学、逃学现象进行严格监控，家庭和儿童在读书问题上有着较高的自主权。学习成绩差、家庭经济状况差的，父母和儿童可以自主选择中断学业，回归乡村生产活动，学校与地方政府的干预力度都不强。1994年以后，随着九年义务教育普及运动的全面展开，教育治理的力度不断加大。国家对“普九”目标提出了越来越严格

^① 风平小学资料来自德宏州档案馆，包括1961年州、县文教调查组的《关于风平小学的调查材料汇集》，《关于风平小学调查报告》，《路西风平傣族小学的教学必须改进》，1963年的《风平小学教育状况》等材料。

的要求,教育部门对学生流向的监管力度也更为细致和严格。正是在这一背景下,教育治理呈现出全新的特征。

四、“普九”背景下的教育治理

(一)辍学的问题化过程

辍学现象一直存在,基层政权在何种情况下将它确立为必须解决的问题,却要经过一个问题化过程。这一过程有三个环节,即建构教育治理的合理性、合法性和紧迫性。首先是价值观念的预设。学校教育传递的知识是有选择的(阿普尔,2001:8),主要是来自外部世界的知识。它一经确立,就会获得自然而然和客观中立的形象,成为一种毋庸置疑的知识,地方知识(Geertz,1983)在学校教育中很少被赋予价值。教育下乡历经百年,逐渐获得了村落的认同,面向村落的宣传也强化了这一点,如“国家兴旺靠教育,农民致富靠读书”;“要想致富奔小康,先送子女进学堂”;“穷不读书难致富,富不读书富不长”;“土地不种误一春,人不读书误一生”。教育的价值被诠释为国家和农民的需要,两者在这一点上是一致的。相应地,政府和民众在价值观念上都不能接受辍学现象。由此,辍学成为不合理的。可以说,塑造价值观念的合理性是地方政府推进教育治理的重要前提。

其次是国家政策的限定。为有效推进义务教育,1986年开始实施的《义务教育法》规定,“国家实行九年义务教育制度,县级人民政府教育行政部门和乡镇人民政府要防止辍学现象的发生,村委会协助做好工作。”这就以法律的形式确立了基层政权的责任,也赋予其实施教育治理的权力。国家政策虽然指出教育落后地区可以视情况做出调整,但普及教育的运动已经全面展开,即使没有立即执行,宣传活动也已经全面展开。由此,辍学成为不合法的。可以说,国家政策和政策的限定,为地方政府推进教育治理提供了合法性。

最后是基层政权围绕教育目标的竞争。在统一政策实施的过程中,必然面对地方上多样性的挑战(周雪光,2011)。教育治理如何在统一性与灵活性之间维持平衡,成为地方政府的重要政治艺术。傣族坝子教育基础虽然较差,但也已经将“普九”工作纳入议事日程。不同地区之间的教育差距在教育统计数据上得到彰显,基层政权不会始终

将自己置于“落后”境地,即使条件不成熟也会调动各方力量努力实现“普九”目标,并就此展开竞争,形成锦标赛体制(周飞舟,2009)。不同地区之间围绕“普九”目标展开的竞争,推动基层政权尽早落实教育目标。由此,辍学成为需要紧急解决的问题。可以说,围绕教育目标的竞争,直接推动了基层政权的教育治理行动。

(二)“普九”成为中心工作

20世纪90年代中后期,为应对傣族学生的辍学问题,地方政府开始确立“普九”目标,逐渐将其上升为中心工作。1994年潞西县^①人民政府拟定了《普及九年义务教育实施办法》,计划于1998年实现“普九”目标。《办法》要求,“凡1998年9月1日以后辍学的适龄儿童少年,各乡镇要全部动员返校”。这就让教育治理具有了一刀切的特征。为实现这一目标,既有的管理体制被动员起来,以往被搁置、忽视并且难以应对的辍学问题,转变成必须立即解决的重大问题。

为充分保障“普九”目标的实现,首先要进行组织上的建构和动员,成立专门的领导小组,协同各个部门的运作。领导小组是以具体任务为导向的机构,任务完成即解散。潞西县成立了由县长担任组长的“两基”(基本实施九年义务教育,基本扫除青壮年文盲)工作领导小组,各乡镇也相应成立“两基领导小组”。由于“普九”是一项硬性任务,党政一把手亲自抓,主管副职具体抓。市委、市政府每年召开一次以“两基”工作为主要内容的三级干部会,建立市五大班子每年至少听取一次教育工作汇报的制度。市政府与乡镇政府、市教委与乡镇教办每年签订完成“两基”工作目标责任书,实行“双线”责任制,把“两基”工作落实到具体的部门和人员。^②

宣传是推进中心工作的重要环节。县电视台开辟了教育专栏,播放“两基”宣传口号;领导发表电视讲话,用傣语宣传“普九”公告;教委利用宣传车到各乡镇主要街道和人口比较集中的村寨宣传《义务教育法》;组织芒市中小学师生在主要街道设立11个宣传点,向过往行人播放教育法律法规录音,散发宣传单和材料。各乡镇的宣传攻势也全方位展开,如风平镇利用春节期间傣族群众上奘房赶摆(节日庆典)的

^① 潞西县原名芒市,1996年撤潞西县设潞西市,2010年改为现名芒市。

^② 资料来自潞西市人民政府的《“两基”工作总结汇报》,2000年9月2日。

时机,到柴房宣传教育法律法规知识;法帕镇、城郊镇的村干部和教师利用晚上时间到村寨召开群众大会,讲解《义务教育法》及有关文件条款;一些乡镇把有关文件条款摘编成册,译成傣文,录制磁带,发到84个傣族自然村,向群众播放;东山乡由主管教育的副乡长带领教办主任、中小学校长和教师到29个自然村进行宣传,动员新生入学和流失学生回校(潞西市“两基”工作领导小组办公室编,1999:8)。笔者在Z镇调查时,就曾遇到镇里组织的宣传队晚上进入村寨,在放映电影之前进行“控辍保学”的宣传活动。“普九”的重要性在教育会议上不断得到重申:“‘普九’工作,各级党政领导一把手负总责,这是对党委政府执政水平的考验,是一个严肃的政治问题。困难再大,时间再紧,工作再重,都必须用坚强的党性和铁的纪律保证,如期完成工作任务”(潞西市“两基”工作领导小组办公室编,1999:7)。

经过检查和考核,1999年地方政府宣布“普九”目标实现,但巩固“普九”成果随之成为中心工作,这意味着要打破部门和职务权限,所有部门的人员都要参与进来。大规模动员既要依赖既有的官僚体制架构,又要取消部门和职责的界限,采取以“事务”为中心的工作模式,通过层层分解和落实目标责任,推动中心工作的展开。

(三)目标责任制与运动式治理的结合

1. 中心工作的分解

“普九”作为中心工作,必须分解成可测量的具体指标,再将这些指标层层分解到具体部门和个人。教育统计技术为教育治理提供了重要手段,使其能够以简单化、清晰化、数字化的方式(Scott,1998:11)达到治理目标。现代国家治理的重要特点即是数字化的管理方式。“普九”作为总体目标被分解为5个维度29个指标,与辍学紧密相关的包括:适龄少年入学率、在校学生辍学率、残疾少年入学率、17周岁人口中初级中等教育完成率、毕业班学生毕业率。这些指标主要涉及对学生入学的要求,是核心问题所在。其他指标则涉及中央与地方政府的教育资源投入,可以在经济发展过程中逐步得到解决。

为完成已经分解的任务目标,还要对工作职能进行分解,并将具体任务与工作职能进行匹配。在“普九”领导小组中,与教育相关的职能部门分担相应任务,而在紧急动员、检查、验收过程中,一些与教育无关的部门也要分担相应任务。在1999年“普九”验收活动中,我们就可

以发现多个部门的参与。市人民政府组织了以市长为团长,市委副书记、副市长、人大副主任、政协副主席为副团长,由市人大、政府、政协、教育、财政、统计、科协、审计、监察、土地、公安、广播电视等机构的人员组成的36人检查团,对15个乡镇及Z镇农场的“普九”工作进行验收(潞西市“两基”工作领导小组办公室编,1999)。地方政府宣布“普九”达标后,这一工作机制又继续应用于“两基”巩固的中心工作。

为推进中心工作,州、市教育局通过目标责任制将任务下放,进而调动不同部门和层级人员投入同一项运动。教育治理既要依赖教育部门,又需要进行整个政府系统的动员,因而实施的是“双线目标责任制”,即在政府系统和教育系统两条线上将目标责任下放,州政府与县市政府、县市政府与乡镇政府,层层签订“控辍保学”责任书;州教育局与县市教育局、县市教育局与乡镇中心校和中学层层签订目标责任书。2011年笔者参加了Z镇教育工作会议,参与人员包括所有中小学、幼儿园教师和乡镇主要领导,会议的一个重要事项就是上下级部门之间签订目标责任书。签订过程是一个郑重的仪式过程,显示出“控辍保学”这一中心工作的重要性。签字仪式不仅是要明确目标责任,更是对政府部门和学校进行动员的方式。

2. “土”政策的制定与实施

“双线目标责任制”在行政系统内部建构起自上而下的治理系统。不过,不同乡镇对这一政策的执行力度有很大差异。在上级部门的压力不断加大的情况下,不同乡镇围绕中心工作展开竞争,直接推动了一系列“土”政策的制定与实施。2008年6月,Z镇在镇党委书记的直接推动下,制定了“控辍保学、三级联动”责任制,“双线目标责任制”由此衍生出地方化的政策:

第一级:明确家庭责任。对违反《义务教育法》出现子女辍学的家庭,给予300元至500元的经济处罚。

第二级:落实领导、干部责任。采取村委会干部与经济利益挂钩、全镇干部与年终考核挂钩、校长与工作业绩挂钩的工作机制。一是实行干部“下沉一线”工作法。全镇13个村委会121个村民小组,村村有镇党政领导挂钩、组组有镇里的干部担任副组长,制定了“领导挂村,干部包组,校长包学校,教师包学生”的“控辍保学”工作责任制;二是建立村级干部年终考核激励机制,镇党委政

府挤出 15 万元资金对村级干部进行以奖代补。每年安排教育专项奖励资金 5 万元,对教育目标管理责任工作完成得好的学校、教师进行奖励;三是将“控辍保学”工作与挂村领导、包组干部的工作业绩和村委会干部的年终奖励挂钩。出现适龄儿童、少年未依法入学的村组,其包组干部年终考核不得确定为合格或称职。把“控辍保学”工作纳入对村委会考核内容,实行“一票否决”制度,出现流失学生的村委会当年考核不得确定为优秀并取消村委会干部的年终奖励;有辍学生的班级,教师年终考核不得评为优秀。

第三级:实行村民自治。对出现辍学或有适龄儿童、少年未入学的村民小组,3 年内暂停国家对该组有关惠民资金的发放和新农村建设各种项目的申报。当有家庭出现子女辍学时,群众就会自发组织起来做辍学家庭的动员工作,促使辍学学生返校。(Z 镇政府《关于进一步加强教育工作的意见》,2008 年 6 月)

市教育局推动的“双线目标责任制”强化了官僚体系内部在“控辍保学”上的责任,镇政府推动的“控辍保学、三级联动”责任制则建构起严密的教育治理网络,可以更有效地监控辍学学生动向,将他们动员回学校。镇里反复强调,“全镇所有工作,第一就是教育”。在镇里的压力下,学校管理者明显感到,“辍学是了不得的事情,力度相当大,不亚于计划生育”(2009 年 12 月 15 日,对 Z 中学副校长 LLC 的访谈)。Z 镇的教育治理由此成为全市乃至全州的一面“红旗”,在德宏州教育改革大会上,时任 Z 镇书记专门进行了经验交流,有一些地区前往 Z 镇考察,甚至将这一经验进行推广。该书记升迁至市里工作后,后面两任书记仍延续这一政策,措施不变,力度不减。在具体实施过程中治理强度又进一步加大:罚款 500 元对家庭并不能构成压力,后升至 2000 元;为强化班主任的责任,学校一度提出,每学期班主任交一定数额的钱,遇到学生流失即予以扣除。

这一政策处于合理与不合理、合法与不合法之间,政策的制定者和执行者也认识到这一点。Z 镇镇长助理指出,“这跟国家政策有点违背,但要正确理解,是 Z 镇的特殊情况”(2010 年 5 月 12 日,对 Z 镇镇长助理 LCN 的访谈);Z 中学副校长说,“跟国家政策有点抵触,是边疆的特殊事情”(2009 年 12 月 15 日,对 Z 中学副校长 LLC 的访谈)。为了完成“普九”目标,这一游离于合理与不合理、合法与不合法之间的

机制逐渐常规化，乡镇政权、村落、家庭、学校都卷入到治理辍学的运动中，从而建构起严密的教育治理网络。

下面我们依次看不同主体在教育治理网络中所承担的功能及其面对的挑战。

第一，就乡镇政权而言，它需要在基层政权体系内部建构起新的治理网络，从而让“双线目标责任制”真正发挥作用。为达到这一目标，它要在既有的官僚体系内部进行动员，将不同层级和职能部门的人员整合到“控辍保学”的治理结构中，镇领导、村委会、中小学、镇里各部门的工作人员都承担相应任务。“为了一名学生，七、八个人围着转，镇长、书记的车都用上了”（2009年12月15日，对Z中学副校长LLC的访谈）。在常规工作之外又承担额外任务，很多人都会抱怨。Z镇文化站站长就说，“政府拿学校的名单给我们包组干部，本来是学校的事情。农村白天都下地干活去了，只能晚上或中午做工作。每个季度都有考核，都有压力了吗”（2010年5月12日，对Z镇文化站站长DXL的访谈）。但是，分配的任务最后都还是完成了，即使只走个形式也要去家访。

第二，就村落而言，村干部在上级压力下督促家长赶紧将子女送回学校，否则就要承担“一票否决”的后果，无法获得国家惠农资金、新农村建设等项目。一位动员学生的村干部说，“我们这里的村官，压力太大了，不要说管天文地理了，鸡毛蒜皮的事，什么事都要管了”（2009年12月15日，对NX村委书记LWX的访谈）。村干部可能有所抱怨，但迫于上级的压力还是得配合这项工作。一次市教育局领导到H中学考察完后，几所学校的领导、村干部陪同吃饭，一位村长说，“我代表村里表态，以后娃娃不听话，该打的打，该骂的骂，出了问题就找我们三个（村干部）”（2011年4月19日，田野札记）。校领导借机留下他的手机号码，希望能为学校工作提供帮助。村落还将“控辍保学”以村规民约的形式固定下来。ZM村就规定：“本村内的适龄儿童必须100%入学，如家长教育不到，除根据Z镇相关政策处以2000元罚款外，村民小组对该户人家处以在两年内不得享受国家各项惠农政策补贴”（2010年10月16日，ZM村委会村规民约）。当因辍学家庭而使村落利益受损时，其他家庭就会对该家庭施加巨大压力。“以前学校比较孤立，你读不读书村长也不管，家长也不管，现在就是相互监督，以民治民”（2009年12月16日，对ZM小学校长LXY的访谈）

第三,就家庭而言,傣族家长都对读书识字的重要性表示认同,也会将这一观念传递给子女。在大规模动员的压力下,家长会督促子女必须到校,但平时则不会严厉督促。在子女实在读不下去的情况下,家长也会想法设法规避政府、村落和学校施加的压力。家访中家长最常说的是,“我是叫他去,他不去,没有办法啊”(2011年6月29日,对Z中学教师ZLC的访谈)。因而,家长的态度比较暧昧,使用的手段也比较温和。在子女学不下去的情况下,也出现过这样的情形:农忙时将子女叫回家帮忙;遇到重要节庆时将子女叫回家等。

第四,就学校而言,督促学生返校已经成为繁重的常规工作。教师对频繁做家访很不满,“请学生来读书,求学生来读书。现在做家访是一肚子的怨气”(2010年4月22日,对Z中学教师DB的访谈)。笔者在跟随教师家访的过程中发现,教师与家长见面时,会督促家长赶紧送子女回校,但并不会与家长进行深入交流,有时不到10分钟家访就结束了。随后就找村干部盖公章,表明已经完成任务。大量辍学学生返校后,已经无法听懂课程,维持纪律的任务极其繁重。一位教学和管理经验都颇为丰富的班主任无奈地说,“把学生请回家吧,没那个权力;留着吧,怎么教”(2009年12月15日,对Z中学教师DB的访谈);“感觉不是在教书,是在管学生,即使付出再多也没有收获”(2011年6月6日,对Z中学教师DB的访谈)。课堂上大量时间都用在维持纪律上,乃至有教师说学生睡觉算是对老师的尊重。在学校反复不断请学生来读书的情况下,教师与学生的权力关系也有所转变,“学校担心学生流失,一般不怎么骂学生,只能哄着他们”(2011年5月19日,对Z中学教师ZL的访谈);有班主任提出,“你(任课老师)把学生打走了你把他叫来,本来他就不想读书了”(2011年4月11日,对Z中学教师CSM的访谈)。对不敢管学生的情况,一位即将退休的老教师说,“我教书这么多年,感到很痛心”(2011年6月29日,对Z中学教师ZLC的访谈)。这恐怕也是很多教师在这一教育治理架构下的共同感受。

虽然不同主体都在规避政策压力,但教育治理网络还是紧张运转起来。任课教师将学生到课情况汇集给班主任;班主任时刻了解本班学生的动向,一旦找不到学生,就到学校政教处给家长打电话,催促家长尽早把学生送回来,政教处的办公室成了学校最繁忙的场所;在三番五次催促无效的情况下,班主任就要将情况汇报给学校,学校统一安排教师家访;如果学生仍不回校,就要上报镇政府,给村委会和家庭施加

压力,进行罚款。由此学校形成应对辍学问题的套路:班主任电话通知家长→上报学校→学校派人家访→学校大规模家访→通知村委会→上报镇政府→实施罚款。

3. 量化的考核方式

在“控辍保学、三级联动”责任制运作的过程中,量化的考核方式对每一个主体的工作进行督促,否则就难以对政策的执行进行有效监管。量化考核涉及的部门包括:13个村民委员会、中小学、交通办、交警中队、司法所、文化站、综治办、卫生院、工商分局、边防派出所。事实上,真正进行严格考核的是与治理辍学关系最为紧密的部门,包括村委会的干部、学校领导和教师。

中学是最重要的考核对象。镇人民政府对Z中学教育工作的考核指标包括办学目标、教育管理、教师队伍建设、“两基”巩固工作、办学效益5个维度20个指标。涉及“两基”巩固的内容包括:加大教育法律法规宣传,落实“控辍保学”工作责任,层层签订目标责任书;积极配合当地党委政府,组织小学毕业学生整体移交进入初中就读;“两基”档案资料真实、清楚、规范,适龄儿童少年去向清楚;小学毕业生100%进入初中就读;初中辍学率控制在2%以内;辖区内初中毛入学率90.15%。“控辍保学”也是学校对教师进行考核的重要内容,包括家访任务、班级学生流失情况等。通过量化考核这种技术治理(渠敬东等,2009)方式,中心工作目标逐步分解,成为可量化、可考核、可评估、可检验的,地方政府很容易看到教育治理的成效。不过,量化考核也有着根深蒂固的缺点,使得教育治理容易堕入数字游戏之中,上下级之间仅仅满足于编制各种统计表格、修改文件资料、应对上级“走过场”的检查。

4. 通过运动推动目标责任制的持续运转

至此,乡镇政权已经通过目标责任制建立起常规的治理机制。不过,懈怠的情况也时有发生,如班主任无法说服个别学生返校,默许他们在家;家长在子女实在不想读书的情况下不再督促;村委会对本村辍学学生视而不见等。于是一段时间后又出现很多学生辍学在家或外出打工的情况。当常规治理体制无法奏效或者出现懈怠时,就要通过运动式治理的方式强化目标责任制的运作(Whyte,1973;周雪光,2012)。Z中学每学期有两次大规模村访工作,被命名为“控辍月”,就是运动式治理的典型表现。2011年5月,笔者参与了一次大规模村访工作。

周五下午放学后,教师们到会议室参加每周的例会。校长突然宣布,马上进行大规模村访。截至5月19日,两周及以上未到学生已达到60余人,几乎所有教师都要参加村访。教师被分成若干组,每组由校领导带队,组员10人左右,每组负责1-2个村委会的流失学生。教师们或3、4人一组,搭车分赴较远的村寨,或2人一组,骑摩托车前往。见到家长后,教师会说明读书的重要性,指出九年义务教育是强制性的,随后给家长出示一张盖有Z镇人民政府鲜红印章的文件“限期入学通知书”,主要内容是:“请你接到通知后,必须在3日内依法送子女返回学校,否则作为流失学生处理。Z镇党委、镇人民政府将在村委会年终考核时实行‘一票否决’制度,停止国家对你村有关惠民资金的发放,停止办理你村申报的各种项目,并将对你家给予2000元的经济处罚。”教师通过规劝和政府文件向家长施压,这种软硬兼施的方式产生了效果,家长虽然抱怨“他不去读我们也没有办法”,但最后还是会同意尽快把子女送回学校。

在村寨完成户访任务后,老师们还要到村长家里出示“限期促学通知书”。主要内容是:“请你村委会立即采取措施,做其思想工作,督促家长必须在3日内依法送子女返回学校学习,否则作为流失学生处理。Z镇党委、镇人民政府将在年终村委会考核时实行‘一票否决’制度,取消村委会年底评选优秀的资格,扣除镇政府所发村委会支书、主任‘以奖代补’资金。停止国家对该同学所在自然村有关惠民资金的发放,停止办理该同学所在自然村申报的各种项目。”(2011年5月20日,田野札记)

通过大规模村访推动的运动式治理具有如下特征:首先,它在特定时间点上展开,往往选择在辍学学生越积越多、常规教育治理网络无法奏效的时候;其次,几乎所有教师都要参与,共同完成学校统一调配的家访任务;再次,治理力度加强,对家庭、村委会、辍学学生进行更为严格的督促和惩罚;最后,结果是大量辍学学生都会返校,即使是形式性地到学校转一圈再离开。运动式治理的强度更高,需要投入人力更多,不可能经常采用,因而不是不连续的。不过,运动式治理对推动常规治理架构的运作起到了激励作用,并已常规化。

5. 应对检查与验收

每逢上级检查与验收,学校都要通过更为紧急的动员进行运动式治理,以更强的力度将辍学学生动员回校,包括那些长期逃课的、小学没毕业就辍学的、已外出打工的、班主任已经不再规劝的学生。Z中学的一位前副校长描述了应对检查的经历:

实行普九以后,我们老师每个学期都要走村串寨到家里去请学生,来上三五天以后又跑走了,反反复复地请。国家来“普九”验收,主管领导急了,赶紧把学生叫来。我们这个地方怎么检查的?小学教师、中学教师、政府领导都被派去叫学生,用拖拉机开着把学生送来。每天供着他吃,不要钱。检查的车子刚出大门,学生就跑掉了,是这种检查方法。我把你拿来关着,不准你跑。我们作为教师只能是说服教育,讲读书的重要性、知识的重要性,将来走上社会才有一席之地。你讲他不听,非要走,我不能把他抓着拴在学校里,他是人嘎。(2010年4月30日,对Z中学原副校长YCY的访谈)

“控辍保学、三级联动”责任制虽不能从根本上解决问题,却有助于满足“普九”数据的要求,尤其是在上级部门检查的时候,这一机制能立即发挥作用。一位老师提到:“有的班级,60人来了30人,迎国检啊,那是绝对不合格的,说不过去的。然后就是家访啊,太累了。只能是联合村委会、政府做思想工作”(2011年6月30日,对Z中学政教处副主任YYR的访谈)。

很多辍学学生被迫返校后,并不到教室上课,而是在学校周边游逛。于是,每逢上级领导检查工作,学校也要进行紧急应对,笔者就曾遇到过这种情况:

中午我从村寨回学校,政教处主任QFR老师正在门口查学生,问我寨子里还有没有逃课的。原来,省上要下Z镇检查,可能要到学校来。为防止影响形象,QFR老师带着几位年轻教师,把周边逃课的学生,该追回教室的追回教室,追不到的就把他们赶走一些。(2011年5月23日,田野札记)

检查与应对检查的博弈处于“上有政策、下有对策”的循环中。为迎接国检,很多教师被抽调出来,整个假期都在学校整理、修改、制作材料。Z中学校长说,“国家通过入学率、辍学率了解下面的情况,一层一层压下来。但是报上去的数据要高,相互之间要竞争”(2011年4月14日,对Z中学校长YED的访谈)。上级政府往往通过指标数量化、一票否决等制度设计来监控下级政府的执行过程,而下级政府则通过造假、接待、陪同等策略破解上级政府考核检查的制度安排(艾云,2011)。上级部门对下级部门的策略也有所觉察,但检查与验收的过程都处于“默契”之中。

(四)教育治理的后果

“控辍保学、三级联动”责任制将学校拖入高负荷的运作状态。作为教育治理的核心空间,学校必须在正常教学活动之外安排大量家访工作并维持返校学生的纪律。在乡镇政府的压力下,Z中学的校长成为这一政策的坚定执行者。虽然辍学率的降低让他感到自豪,但在访谈中他还是表达了无奈:

控辍保学在城里的学校是从来没有听说过的,读书还需要老师到家里面去请去叫。城里都是家长跟老师联系,了解孩子在学校的情况。我们这里都是老师跟家长联系,催促他们赶紧送孩子返校,正好相反。学校的主要职责是教好学生,但现在老师一半的精力放在控辍保学上,天天打电话、天天做家访,实际上偏离了正常的轨道,要说抓质量就非常难了。小学考10几分,到中学连汉字都不认识,怎么学地理、政治、生物、历史,更不要说数理化了。我教的好几个学生,连自己的名字都不会写,就上到初中了。在昆明学习的时候,有几个校长说,他们学校的管理,从校门口开始抓起,红头发长头发不准进校门,家长就急了,带着学生去理发。城里的学校进校门要刷卡,学生证要挂着,不带就在外面。我们这个地方就行不通了,你不让他进学校他非常高兴,老师反而要到家里面去请。在跟其他校长交流的时候,我说你们是从校门口管理起,我们是从家里面管理起,学生不想读书要到家里面请着来。(2011年4月14日,对Z中学校长YED的访谈)

辍学学生返校后,教师在课堂上面对的是大量无法跟上课程进度的学生。而对这样一所位于农村的民族中学而言,所有课程内容、教学进度、考试要求都完全按照城里学校的模板展开。笔者在课堂上发现,很多教师要用很长时间维持纪律。一位年轻的班主任说,“来学校前有着非常美好的教育理想,现在全破灭了”(2011年5月13日,对Z中学教师ZC的访谈)。一般来说,不出半年,教师的激情就会消耗殆尽,两三年以后开始参加教师进城考试、公务员考试等,教师大量流失。一位教师表达了教学上的困境:

这就像是一个人说了一个谎,所有人都帮他来圆谎。我们是保姆兼保安加老师,集三种职业于一身。学生说是老师逼着我读的,从主动变成被动,我们再去教就难了。学生跟老师对着干,想管管不了,你的教育方式、教材、给他的东西,实在也没什么用。比如那个菜,不合他的胃口,怎么让他吃。应该是他喜欢什么,我们教什么,社会需要什么,我们教什么,可能会好一点。我们学校的老师,个个都累啊,不是身体累,主要是心累,都想教好,但是不行。我们(课堂上)就是一个人教,一个人问,一个人答。教育主管部门不要总是说入学率、辍学率,要看进来以后学习的效果。很多学生两科加起来不到60分。某个老师教的差,是老师的问题,学生都听不懂,跟老师就没关系了。

读书到了强迫的地步,真的是一种悲哀。我们国家那么大的投入,产出那么微小。我们监考,(考试时间)2个小时,5分钟不到,学生就做完了,学生就在那讲话,就在那玩啊。ABCD弄完试卷就空着,文字题都是做不出来。照抄试卷上的东西,乱写东西。就是考5分,也是初中毕业啊。初中毕业证又不能不发,一卡的话更没人读书了。我们不能尽培养失败者。现在就像大跃进,想的是好的,但是跟地方还不适应。提前执行,反而会产生坏的效果。(2011年6月9日,对Z中学教师ZYC的访谈)

学校周边地区出现了一种让老师们非常无奈的景象。很多学生既不能安心呆在教室里学习——因为长期逃课,很多课根本听不懂,也不能回家——老师很快就会打来电话询问,招致家长的责骂,于是在校园周边玩耍成为最方便的选择。在田野调查中,笔者每天都能看

到学生们三五成群地聚集在校园周边的小卖铺闲聊,到田间地头或芒市大河边玩耍,或者进入街道的网吧、台球室、游戏机厅玩。访谈中逃课学生说,“我们这些,什么都不懂,只是玩着,上课睡觉”(2011年5月17日,对Z中学逃课学生LASB的访谈)。长此以往,逃课学生也并不害怕教师的责问,“来了就跑,人那么多呢怕什么”(2011年4月27日,对Z中学逃课学生DARP的访谈)。如何在课堂上挑战老师,成为学生们之间最流行的话题之一。校门对面的小卖铺是学生们经常光顾的地方,遇见老师们从这里经过,他们也多是熟视无睹,甚至故意摆出奇怪造型“逗老师玩”。一天晚自习时,笔者与校长在学校后门散步,恰遇三位男生在庄稼地游逛,校长叫他们赶紧回班,但学生们一边跑一边又停下来喊,“你来追我啊,你来追我啊”。反抗教师权威的情况不止这一端,开小差、出洋相、奇装异服、到处闲逛,青少年中滋生出反抗文化。

在教育治理的强力干预下,辍学形式固定化为以下几种类型:1. 农忙时辍学在家,忙完后在“控辍保学”的压力下返校。2. 村寨中有重大传统节庆活动时回村参加,活动结束后返校。3. 长期在家从事生产劳动,遇到大规模动员时临时回学校上课,班主任也默许了这种状态,平时不再电话催促,也不会将名单上报学校。4. 遇到上级领导检查“两基”工作时被动员回学校,随后就离开。5. 期中和期末考试时被动员回学校参加考试,地方教育部门对考试有检查和评比,这是评估学校教学的硬指标。但是,很多学生只是随便做几道选择题,然后就迫不及待地交卷离开。教师们担心学生一哄而上交试卷,于是控制考试时间、不许提前交卷成为考试期间的一项重要工作。6. 选择性地上课,如只上班主任的课、喜欢的课或者喜欢的老师的课,其他时间则逃课,在学校附近玩耍,放学后回家,给家长制造在学校读书的假象。7. 虽然呆在教室里,但根本听不懂老师讲授的内容,上课时只是睡觉、玩耍、做小动作、打闹等。8. 在校园周边成群结队地游逛,遇到极其严厉的校领导时就跑远一点,随后又返回(沈洪成,2013)。

2010年学校正式公布的辍学率数据只有0.2%,但是,反复性的辍学是难以统计、估算和测量的,不可能转变为口径统一的指标和数据。结果,教育统计技术反而以一种简单化、清晰化、数据化、客观化的方式,掩盖了真正的辍学问题。学生们最后通过“游击”的方式,应对乡镇政权教育治理的努力。

五、教育治理的机制分析

为完成国家的“普九”任务，地方政府自上而下地推动了一场教育治理运动，乡镇政权、学校、村落、家庭都深深卷入其中，力图改变辍学、失学、逃学的状况。值得注意的是，在教育治理的过程中，政府官员、教育管理者、村委会领导并不去关注辍学的症结到底是什么，而是满足于学生是否到校，这从形式上满足了统计数据的达标。至于学生到校以后能否“留得住、学得好”，在乡镇教育部门的文件上也提了出来，但并不是他们能够解决的。

辍学的症结到底是什么呢？显然，在国家“两免一补”政策得到落实、家庭经济条件不断改善、学生读书还能得到一定补贴的情况下，经济因素已经不能解释大面积的辍学现象。事实上，文化差异的影响一直存在，这就需要考察学校教育的特质及其与地方知识的关系。进入学校的知识是对较大范围的知识进行选择的结果，反映的是社会中主流的观点和信仰（阿普尔，2001：8）。学校通过确立具有鲜明组织和训诫规则的空间，促使社会化中的主体分离于传统社会的知识体系之外，与现代社会的抽象体系整体结合（王铭铭，1999）。经过长期的合法化和合理化过程，学校教育的知识体系以客观、中立的方式运作，但它的导向主要是国家的、城市的、满足外部世界需要的，学生们所熟悉的地方知识并不被赋予价值。首先，从语言上来说，学校是说汉语的空间，“请说普通话”是学校中最常见的标语。语言构成了傣族学生最大的学习障碍，一些学生即使到了初中，还存在语言上的困难。一位懂傣语的景颇族班主任跟我说，“打扫卫生时学生让我跟他们说傣语，但是我们把学生培养出来了还说傣语怎么行”（2009年12月15日，对Z中学教师DB的访谈）。双语教育则被视为“拐杖”，学会汉语后就要被扔掉。^①其次，从课程上说，课程来自国家的统一设定，对傣族学生来说具有一定难度，学生在村落环境的浸润下往往能歌善舞，但音乐、舞蹈等又属于边缘课程。最后，从教学方式上说，教案、教学进度、考试要求完全套用城里学校的进度，随着科目的增多、课程难度的加大、评

^① 吊诡的是，随着旅游业与地方文化的发展，傣族地区需要一些掌握傣文的人才，但会傣文的学生寥寥无几，一些学生由此丧失了比较好的发展机会。

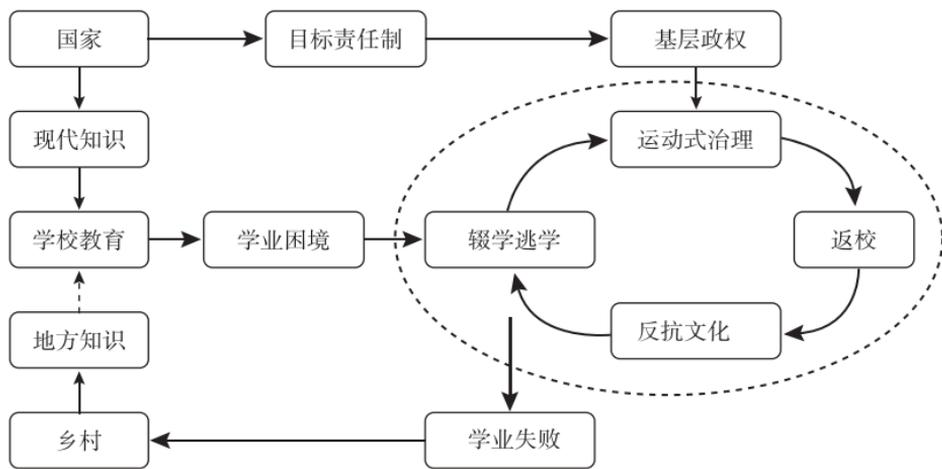
价标准的提高,很多学生难以跟上课程进度。来自北京的一位教授在德宏州推行教改,要求在学案的内容与形式上统一思想、形成模式。这对城里的学校或许合适,但对这所乡村民族中学来说根本无法推行,“发给学生学案,就是浪费纸张”(2010年4月22日,对Z中学教师LGQ的访谈)。“先进”的教育技术反而成为最不适用的。在教育部门设定的教学大纲和进度中,学校要亦步亦趋地追赶城市学校的模式和进度,问题由此产生。

学校中现代知识与地方知识处于断裂状态,产生学业上的困境,进而引发了大面积的辍学、失学、逃学问题。学校中的知识体制源于国家的统一设定,无论是地方政府、学校、村落还是家庭都没有办法改变。但是,在“控辍保学、三级联动”责任制的推动下,它们又都被卷入到治理辍学、失学、逃学的活动中,都要承担义务教育不达标的后果。一个由地方政府主导的教育治理网络由此形成:乡镇政权制定地方法规、推进方案实施、进行奖励与惩罚,并对各个主体进行检查、考核和评估;学校不仅要通过家访将学生劝回学校,还要对学生的言行进行规训;村落是个辅助机构,在乡镇政权的压力下形成村规民约,通过相互监督对有辍学学生的家庭形成压力;家长在学校、村落、政府的压力下督促孩子到校。教育治理错位的问题由此产生,辍学的症结问题并没有得到解决,反而衍生出一个庞大的教育治理网络,维持了“学生在校、教育达标”的表象。

在教育治理网络运作的过程中,目标责任制与运动式治理是相互嵌入的。目标责任制建构起常规的治理体系,对不同主体的治理进行监控,并通过“奖励—惩罚体制”维持了监控体系的持续运作。但不同主体在具体执行过程中又总是有各种逃避策略,懈怠的情况难以避免。在辍学学生越积越多的情况下,就要通过运动式治理推动常规治理机制的运作。运动式治理是不连续的,但已经嵌入到常规治理架构中,成为其中的一个环节。因而,常规治理与运动式治理相互配合,共同维持了教育治理网络的运作。

源于地方政府的外部治理与学校的内部治理还出现了相互强化的现象。地方政府的压力使得学校强化对辍学学生的监管;学校的监管难以奏效,催生了学生的反抗文化;辍学、失学、逃学现象仍然存在,又使得地方政府进一步施压,包括对学校工作的督促、罚款数额的提升、宣传力量的加大、对村委会的监管加大等。在家庭、村落、学校、政府的

多重压力下,辍学学生一般都会返回学校,但已经无法听懂课程,更不愿遵守纪律,学校不得不花费大量精力维持纪律。由此,学校内部逐渐形成了班主任一天四查学生的制度,即早课、中午、晚自习、睡前四次检查。对那些“调皮捣蛋”的典型,每个班级选出几名,形成一个“兴趣班”,由政教处主任统一管理。学校内部加强治理的策略还不止这些:进校刷卡,短信自动发给家长,告知学生到校,否则就要电话通知家长;一遇学生缺席,班主任即电话通知家长等等。对学生的管理越来越严格、细致,激发了学生中的反抗文化。学校教育中文化上的制度性断裂,在教育治理网络的推动下,转变为教师与学生之间面对面的“短兵相接”。无论是学校外部还是内部,治理技术都越来越绵密和细致,却很难真正达到目标,反而耗费了大量的教育、行政与社会资源,导致教育治理的内卷化(involution)。下图以简明的方式,对教育治理的运作逻辑进行了说明。虚线圈内的循环,显示了内卷化的困境。



教育治理的运作逻辑

笔者使用内卷化这一概念描述教育治理的困境,不过,这与传统用法有所不同。内卷化的基本含义,是系统在外扩张受到严格限定的条件下,内部不断精细化和复杂化的过程(刘世定、邱泽奇,2004)。这一概念的理论渊源主要有两个:一是格尔茨、黄宗智对传统农业经济转型困境的研究,用于描述在土地有限的情况下,大量劳动力投入,农业生产边际效益却递减的现象(Geertz,1963;黄宗智,1992);二是杜赞奇对国家政权建设内卷化的分析,即国家权力利用非正式的机构推行自

己的政策,但后者却成为不可控制的力量,效益并未得到提高(Duara, 1988:74)。教育治理的特殊性在于,教育中现代知识与地方知识的关系格局是既定的,地方政府难以解决这一问题,只能通过不断强化学校外部与内部治理技术的方式完成“普九”任务,这就带来了以下困扰:首先,国家对基础教育资源的投入越来越大,但收益并没有显著提高;其次,基层政权为完成国家教育目标,维持了一个庞大的教育治理网络,学校内部与外部治理手段的精细性达到了前所未有的程度,耗费了大量治理成本,“普九”目标却难以实现;再次,教育治理的力度越强,返校的辍学学生越多,反而给学校的教学工作带来更大压力,衍生出更多的问题;最后,治理手段虽然精细和绵密,但症结问题并没有得到解决,一些学生既不能习得现代知识、实现社会流动,又没能有效投入到村寨的生产劳动中,经受乡村伦常秩序和文化活动的陶冶,而是游离于学校和村寨之间。

六、结论与讨论

教育下乡历经百年,至今在某些地区仍面临水土不服的状况。长久以来,学术界、政府和公众对乡村和民族地区教育问题的认知,多集中在资源匮乏的假设上,主要包括两个方面:一是家庭经济贫困,无力支撑子女的学业;二是教育资源缺乏,学生无法享受优质教育条件。电影《一个都不能少》即是这种认知方式的典型表现。由此,解决教育问题的主导思路是,国家与地方政府需要不断增加对教育资源的投入。随着中国经济的持续发展,家庭与政府的教育资源供给能力都不断增强,乡村和民族地区的教育条件得到显著改善。虽然城乡之间、不同地域之间的教育资源仍存在很大差距,但上不起学的情况已经大大减少,比如,在Z中学,软、硬件条件都得到显著改善,正在进行校园标准化建设,实验设备不断添置,学生读书还可以获得补助。但大面积辍学的状况仍顽固地存在。个别学生辍学可能是个人原因所致,但大面积辍学则与结构性因素有关。

通过考察教育治理的实践过程可以看出,这一地区的教育正在面临新的困扰。经济上的困扰比较容易观察、辨识和解决,文化上的困扰则比较模糊、隐蔽和顽固。国家不断增加对基础教育的投入,但在初中

阶段的产出却比较有限,能够升学者较少,初中阶段的学习对村寨生活的效用也不明显。斯科特(Scott, 1998)指出,由于难以适应地方上的状况,国家所推动的社会改造工程常常难以达到目的。地方政府的教育治理措施无法应对教育的症结问题,反而衍生出一个庞大的教育治理网,这是中国国家治理的一个重要困境。乡镇政权坚持“一个都不能少”的治理目标,在教育治理的力度不断增强的情况下,学生只是形式上待在学校,并不能安心于学习,反而衍生出反抗文化。教育治理所涉及的各种主体,如学校领导、教师、基层政府的官员,对“强行免费”的悖谬都有所洞察,但没有人能够逃脱出来,最后都深深卷入“治理辍学”的循环之中。

乡镇政权将常规治理与运动式治理紧密结合起来,建构起教育治理的网络。运动式治理并没有式微,而是紧密结合到常规治理结构中,一遇到“中心”工作和任务时,治理的能量就被激发出来。本文所描述的个案,是国家治理一般特征的例证。与此同时,教育治理又具有其特殊性,乡镇政权推动的外部治理与学校内部的治理结构紧密结合在一起,学生一旦辍学,教师只能以劝说这一“软治理”的方式进行动员;无法达到效果时,就要依赖乡镇政权强制性的“硬治理”。乡镇政权为完成国家“普九”目标,以“硬治理”的方式将学生动员回学校后,又要依赖学校内部细致入微的权力技术对学生进行规训。因而,教育治理紧密结合了福柯式的治理术(Foucault, 1991:87-104)与现代国家的官僚治理架构。

正是由于教育治理的特殊性,才会产生内卷化的难题。在不同历史时期,教育治理内卷化的表现形式有所不同。民国时国家尚难以对傣族坝子直接进行有效治理,地方上的事务主要由土司这个中介主导,教育难以下乡,村寨延续着自身的教化传统,教育治理内卷化的问题还没有浮现出来。1949年后国家权力全面介入地方,学校教育在村落中普遍建立起来,但由于没有严格推进义务教育,学生修学年限较短,也没有对辍学进行严密监控,内卷化问题尚不明显。在“普九”背景下,初中阶段这一问题全面凸显出来。教育治理耗费了大量治理成本,却不能真正达到目标,使学校管理者和教师处于高度负荷的状态。要解决内卷化的难题,就不能片面追求治理技术的绵密化,而应突破学校中的知识体制,调整现代知识与地方知识的关系。

自费孝通提出“文字下乡”的命题以来,学校教育与乡土社会之间

的互动、冲突与融合过程就引起研究者的广泛关注。本研究就属于这种努力的一个部分:具体考察了一个乡镇的教育治理过程与后果。为进一步拓展对教育治理内在机制的认识,还需要考察不同地区的教育困境、教育治理方式及其后果,进而展开比较研究。

参考文献:

- 阿普尔,迈克尔,2001,《意识形态与课程》,上海:华东师范大学出版社。
- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 褚建芳,2005,《人神之间:云南芒市一个傣族村寨的仪式生活、经济伦理与等级秩序》,北京:社会科学文献出版社。
- 德宏史志编委会办公室编,1986,《德宏史志资料》(第六集),未出版。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略》,《社会》第3期。
- 费孝通,1998,《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 韩达主编,2010,《中国少数民族教育史》(第二卷),昆明:云南教育出版社。
- 黄宗智,1992,《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局。
- 李书磊,1999,《村落中的国家:文化变迁中的乡村学校》,杭州:浙江人民出版社。
- 刘世定、邱泽奇,2004,《“内卷化”概念辨析》,《社会学研究》第5期。
- 泸西市“两基”工作领导小组办公室编,1999,《泸西市普及九年义务教育、扫除青壮年文盲资料汇编》,未出版。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理:基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 沈洪成,2013,《民族地区青少年辍学的文化解释:以云南芒市傣族教育为个案》,《青年研究》第1期。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》,《清华社会学评论》(第一辑),厦门:鹭江出版社。
- 唐皇凤,2007,《常态社会与运动式治理:中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》第3期。
- 王汉生、王一鹤,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王铭铭,1999,《教育空间的现代性与民间观念》,《社会学研究》第6期。
- 吴晗、费孝通等,1988,《皇权与绅权》,天津:天津人民出版社。
- 吴毅,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 熊春文,2009,《“文字上移”:20世纪90年代末以来中国乡村教育的新趋向》,《社会学研究》第5期。
- 徐勇、黄辉祥,2002,《目标责任制:行政主控型的乡村治理及其绩效——以河南L乡为个案》,《学海》第1期。

- 荀丽丽、包智明,2007,《政府动员型环境政策及其地方实践:关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》第5期。
- 张静,2000,《基层政权:乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- ,2012,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- Coleman, James 1965, *Education and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Duara, Prasenjit 1988, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900 - 1942*. Stanford: Stanford University Press.
- Foucault, Michel 1991, “Governmentality.” In Garham Burchell, Gordon Colin & Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Geertz, Clifford 1963, *Agriculture Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*. California: University of California Press.
- 1983, *Local Knowledge: Future Essays in Interpretive Anthropology*. New York: Basic Books.
- Scott, James 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Whyte, Martin 1973, “Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique.” *American Sociological Review* 38.

作者单位:河海大学社会学系
责任编辑:罗琳