

# “文字”何以“上移”？\*

## ——中国乡村教育发展的社会学观察

◎ 李 涛

**内容提要** 百年来,中国乡村教育经历了“文字下乡”到“文字上移”的复杂历程,表面上看二者相互对立,但细致观察则不难发现二者实质上是逻辑一致的,即都是“发展主义”的现代性逻辑和“国家主义”的政治逻辑之于乡村教育在不同阶段中的控制策略和操作手法。要理解中国乡村教育从“文字下乡”到“文字上移”的根本原因,需要回归到百年来中国村落社会变迁与转型的多层次因素中来考量其发生的可能性,从地方教育发展的现实困难出发来分析其发生的必然性,进而在后“文字上移”的时代语境下,破题在理论层面中摇摆于“城镇化”与“乡土性”之间的中国乡村教育,进而在实践中探索出一条新型城镇化背景下的统筹城乡教育发展之路。

**关键词** 中国乡村教育 文字下乡 文字上移 社会变迁

(中图分类号)G521 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2015)06-0122-07

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2015.06.016

### 一、导论

百年来,中国村落空间中的社会教化经历了复杂而又艰难的结构性的变迁,这种结构性变迁的复杂性一方面体现在中国整体社会结构剧烈变革和思潮激烈涌荡的大背景下,乡村教育发展理念、方向、目标、路径等一系列根本性的内生命题从来没有被真正厘清:乡村教育究竟应该是“城镇化”<sup>①</sup>还是“守护乡土本真”<sup>②</sup>?究竟是“离农”还是“为农”<sup>③</sup>?究竟是“文字下乡”<sup>④</sup>还是“文字上移”<sup>⑤</sup>?这一系列有关农村教育发展的二元治理悖论一直困扰着研究者和决策者。真实而完整的乡村教育形态在多元化的理论博弈与实践探知中反而被彩绘化和碎片化,不同的研究者因其不同的观念前见、生活经历与理论视角而对乡村教育采取了完全不同的现实判断,这种判断唯一的底线共识即是“乡村教育出了问题”。除此之外,研究者对乡村教育的“病理诊断与临床

治疗”很难达成有效的实质共识,甚至诸多相互通

\* 基金项目:国家社科基金重点项目(13ASH005);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(13JZD043);吉林省社会科学基金项目(2012BS10)。文中人名、市县及市县以下地名均属化名,对为笔者在田野工作中提供过各种帮助的人士表示由衷感谢!

① 胡俊生《农村教育城镇化:动因、目标及策略探讨》,《教育研究》2010年第2期;胡俊生、司晓宏《农村教育城镇化的路径选择——“平原模式”与“柯城模式”浅析》,《北京大学教育评论》2009年第7期。

② 刘铁芳《乡土的逃离与回归:乡村教育的人文重建》,福建教育出版社2008年,第1~15页。

③ 邬志辉、杨卫安《“离农”抑或“为农”——农村教育价值选择的悖论及消解》,《教育发展研究》2008年第3~4期;张济州:《“离农”?“为农”?——农村教育改革的困境与出路》,《河北师范大学学报》(教育科学版)2006年第3期;马启鹏《农村学校教育如何摆脱“向农”、“离农”之争》,《教育发展研究》2010年第9期;庄孔韶、王媛《评议“离农”“为农”争论——教育人类学视角的农村教育》,《广西民族大学学报》(哲学社会科学版)2011年第2期。

④ 费孝通《乡土中国:生育制度》,北京大学出版社,1998年,第12~23页。

⑤ 熊春文《“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》2009年第5期;熊春文《再论“文字上移”对农村学校布局调整的近期观察》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2012年第4期;汪淳玉、潘璐《“文字上移”之后——基于三地农村小学寄宿生学习生活现状的研究》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2012年第4期。



用的理论概念与主流话语,在言说和实践时都呈现出完全不一致的意义和内涵。例如“城乡教育一体化”“城乡教育统筹”等近几年有关乡村教育改革与发展的核心概念,稍作研究即不难发现隐藏在这些概念内部差别迥异甚至南辕北辙的具体治理策略。“一体化”与“统筹城乡”作为近年来城乡教育发展的行政性纲领,其不同的理论解读和实践导向事实上形成了两条截然不同的乡村教育发展之路。

## 二、“对立”还是“一致”？——中国乡村教育从“文字下乡”到“文字上移”

“文字下乡”是费孝通先生在其经典著作《乡土中国》中所使用的概念,文字下乡的背景是源于传统乡土中国是一个封闭内卷且彼此熟悉的“礼俗社会”,礼俗社会“面对面”的社群空间特征和“定型生活”的社群时间特征使村落共同体内部连使用象征意义上的语言都显得多余,更不要说作为间接接触而可能导致意义走样的文字。新学教育在村落社会中的嵌入一直伴随着私塾的抵抗和农民的反,因为这本质上是一场有关“教化权”的争夺:需要持续深入到村庄中的政府性国家力量,注定要以“新学”模式瓦解以“宗族”和“家庭”为办学主体的“私塾”模式,前者属于“国家行为”,而后者属于“社会行为”和“市场行为”。通过半个多世纪的国家运动与行政推进,原初意义上并非乡土社会中人们主体性诉求的“文字下乡”,时至20世纪80年代中央政府布置实施国家九年义务教育普及项目时,乡土社会早已是新式学校一统天下的局面,教化权早已成为了国家一元主体控制的政治权力。在教化权国家主义控制的基础上,为进一步实现教育的普及目标,同时节约教育开支、行政成本,又有利于国家教学的一维化管理,以“农村学校布局结构调整”为核心的乡村教化重心上移推动了另一波与“文字下乡”似乎截然对立的运动形式“文字上移”。

乡村新式学校百年来所经历的由“文字下乡”到“文字上移”的复杂历程,表面上看二者相互对立与冲突,但细致观察则不难发现这实质上与国家权力对村落空间垂直下渗的意愿相关。“下乡”和“上移”实质上都是“国家主义”和“发展主义”政治逻辑

在不同发展阶段中的一致性文化控制行为和治理过程,当国家需要通过单一的普遍性文化符号和教育仪式统一控制乡村文化空间时,“文字下乡”即成为必然性的教化选择,但当国家普遍性知识所能达到的控制能力足够标签和解构“异质性”与“冲突性”的地方性知识,或者地方性知识沦为国家权力可以有效预控的“类普遍性知识”时,“文字上移”自然可以使学校在国家“压缩财政开支集约式办学”和“高质量普及教育”的口实下轻易地从村落空间中溢出。事实上,新式学校最初在村落中的开设即体现了国家对地方性知识统一性控制和村落自为性身份主体解构的努力,以学校为载体,国家教化作为一种具有合法性的、占统治地位的文化符号权力开始真正意义上第一次强覆盖了村落的文化角落。特别是对新生代的农村子弟而言,封闭式的新式学校教育所培养出来的对国家普遍性知识的文化认同与祛地方化意识使他们更容易成为注定要离家出走的村落抛弃者,新式学校在这个过程中日益明显且不断固化着的“人才抽水机”角色无疑使其沦为了与村落互不相干的“文化堡垒”,由此,我们也就不难理解为何“文化堡垒”的植入与抽离在国家权力运转体系下会处理得如此轻松,迅速实现的“文字下乡”、随后迅速实现的“文字上移”,再之后即当下又迅速进行中的“文字留村”,似乎学校的存废本质上与村落社区无关。因此,与其说“文字上移”与“文字下乡”是相互对立的,不如说“文字上移”是“文字下乡”发展的新阶段,这决然不同于“文字下乡”之前中国乡土熟人社会中文字显得多余的村落古典时代。

## 三、“文字上移”何以成为可能？——中国村落社会转型过程中的结构性因素

1. 文化权力制衡结构的崩溃使“文字上移”成为国家单方面可操控的事务

现代新式学堂的建立显然打破了“国家”“宗族”“乡绅”三层交互制衡的权力结构,其中最直接受到严重破坏的则是“乡绅权力”。乡绅在传统中国村落中所拥有的最大权力是“教化权”,即作为乡村中“道德正统”与“文化贤达”的社会形象而具有法理层面上的正义认同感,这种正义认同感使村落



中的宗族族人愿意将族内子弟送于乡绅开办的私塾中就读。显然,乡绅与宗族在文化层面上的认同一致性是维持村落文化保存与发展的基础,集聚于祠堂或民居中由乡绅所施授的教学本身就凸显了村落文化发展的公共性:一方面,塾师本身作为村落中一员,与农家子弟日常琅琅的书声互动本身就构成了村落公共文化生活中的重要环节;另一方面,在传统中国村落这样的“道德性”社区中,私塾教育本身具有浓厚的地方性色彩,中举并扶摇入仕途的理想人生毕竟与村落中绝大多数人无关,故乡绅在村落中的私塾教育更多地体现为让一般族内农家子弟初通一些基本的文字和道德规训,能够应付日常的农家生活与礼仪之需,镶嵌于村落中的私塾,其功能更像是一个公共性的礼仪文化广场,是村落公共性文化兴起、传播与繁荣的“子宫”。

然而,1905年科举制废除后,由新式小学起步,现代性的新式学堂逐渐将这种公共性文化的“子宫”从村落中剥离出来而迁至城市,同时逐步将乡绅从这个文化“子宫”中切除,村落中的教育从此不再是由宗族和乡绅在认同一体化的文化共识下举办,而是由政府为推广国家意识形态和普遍性知识而单向度举办。尽管直至建国前,私塾还尚与新式学堂并存,但以新学推广为终极目标的文化教育体制机制内部变革则从根基处彻底动摇了村落公共文化得以繁荣的基本平衡点,“宗族”与“乡绅”被动性结构化退出使国家迅速全面控制了村落文化生存的脉搏,从此按照西方现代化话语哲学而建构起来的新式教育体系以其“标准化”“国家化”“专业化”和“制度化”特征很快适应了城市化和工业化的国家战略发展需要,“面对面”的“地方性知识”迅速瓦解或主动向国家需要的“普遍性知识”转化,施授于村落子弟身上的教化规训自此与村落日常生活无任何关系,地方公共文化的主体认同度自然在农家新生代中急剧下滑,以至于作为故乡的村落最终演变成为一个需要被农家子弟们努力奋斗而苦苦挣脱的生命藩篱。

2. 建基于经济绩效上“城优于乡”的文化认同使“文字上移”具有价值合法性

如果说现代新式学堂的建立使村落社会内部知识权力相互制衡的宏观结构从根基处崩溃,进而使

中国村落公共文化逐步走向解体,那么20世纪90年代以来更为深刻的城乡社会结构性变迁和制度性转轨则使村落公共文化零星苟延的地方性空间也最终彻底湮没,村落地方文化从此亦步亦趋于城市附属而再无主体性和自为性可言。

20世纪80年代中国农村生产要素改革曾使乡镇企业和个体经济出现过短暂繁荣,基于经济繁荣基础上的乡村比较优势曾使新恢复和新创生的村落小共同体以及个体化农民对村落地方性文化葆有因经济绩效所带来的合理自信,但是随着90年代以来因乡村之于城镇比较优势的萎缩、农村经济的不景气以及大规模的外出务工潮,这种本应以维护地方性知识文化为己任的村落小共同体,其自信注定迅速让位于对经济发展更好的城市崇拜,城市崇拜的背后实质上是对一套井然有序的城市符号编码的崇拜,其本身正是一套蕴含了国家意识形态的普遍性知识,它迅速地将改革开放后并没有厚重积累的村落地方性知识击垮,以至于村落地方性文化似乎天然要沦为其附属文化。事实上,建基于“经济绩效合法性”之上的文化优越性社会价值认定有着复杂的结构性社会根源:建国后系列化和同一化的政治改造和社会变革,使村落文化的古典性和地方性特质丧失殆尽,最终文化优劣的评价标准只能通过一维化的经济统计方法来判断,经济优劣与文化优劣之间更为同质和顺畅的转换逻辑在改革开放后进一步被确立,并最终使中国村落地方文化难以避免地沦为拥有更强大经济绩效优势的城市的附属品而缺乏独立的主体性和自为性。由此也就不难理解,为何2000年以来,中国几乎所有涉及城乡事物的公共政策逻辑,无论是“城乡一体化”还是“统筹城乡”,抑或“均衡发展”,无一不是强质文化自上而下单向度磨灭弱质文化的过程,而弱质文化标签式认定背后的根本理据则是“经济绩效”。故愈是强调一体化、统筹抑或均衡的城乡公共政策逻辑,则愈是在终结中国村落地方性文化,愈是对城乡天然异质性这一基本事实的背离。

3. 底层发声的无力使农村精英巧妙捆绑群体诉求致“文字上移”具有舆论一致性

村民自治作为中国乡村治理模式的发展取向,



被更多理解为主要有赖于乡村精英作用的发挥<sup>①</sup>，正是因为精英作用被过度强调，才导致出现了新的乡村治理困局“精英俘获”。<sup>②</sup>由此可见，农民早已不是内在高度同一的同质性阶层，内部利益诉求的多元性和对立性成为常态，要防止“精英俘获”，核心是要重视分层化的利益主体表达，尤其是村落底层群体的话语表达。

事实上，传统村落社会公共性文化解体某种程度上也是村落社区中农民之间利益高度分化的结果，在农业生产被全面纳入城市市场轨道的同时，农民群体中的精英迅速结成了丰富的社会资本网络，在这个资本网络体系内有权力、资本、媒介的共同交织，农民内部多元化利益诉求往往被拥有更强大社会资本网络的精英农民所左右，而广大的中下层农民群体则往往被排斥在社会资本网络之外，他们的主体性表达往往是无力、无能且无效的：一方面来自于底层农民的真实利益诉求在与上层农民诉求发生不一致时，往往被遮蔽在拥有更强大社会资本网络的精英农民诉求之中而难以独立发声，底层农民真实的主体性需求往往被以“少部分”的名义而轻易忽视；另一方面，真正的底层群体之所以很难发出真实的主体性声音，很大程度上源于他们根本就没有发声，长期苦闷的日常生活早已使他们对底层生活适应而无从抗争，底层生活的被动性和琐碎性也使他们很少再去关心公共领域，日常生活的消极性也使他们不愿意去公开抗争。

以“农村学校布局结构调整”为例，根据笔者在重庆市、四川省38个乡镇（其中重庆32个、成都6个）和吉林省D县4个乡镇的调研可发现如下现象：按照农民财富拥有关系划分阶层来看，分别占村庄10%左右的村庄富裕阶层和5%左右的富豪阶层对农村学校布局调整不关注，这可能与他们拥有良好的教育选择能力可自主遴选教育服务有关；占70%左右的农村中产阶层对农村学校布局调整最大的关心点是“教育质量”，只要教育质量优异，孩子成绩有所提升，他们就支持调整，因为他们有充分的能力支撑子女因布局调整而产生的额外花费；而占15%左右的村庄贫弱阶层，也就是底层的农民，很明显更关心孩子“就学距离”，能否每天回家是核心，

因为回家后至少可以从事一些简单劳动，从而减轻家庭负担，因此“是否发展校车”和“提供相应的经济补助”是他们最为关注的，而不特别关注教育质量。<sup>③</sup>可见，底层农民、中层农民和上层农民对于农村学校布局调整的利益诉求截然不同，底层的诉求往往被屏蔽而沦为无声者的悄悄话，甚至当中层的诉求在与上层诉求发生冲突时也会被自动屏蔽掉。

4. “消费主义”兴起背景下“攀比式”的教育选择使“文字上移”具有现实的主体依据

在村落消费主义不断盛行的趋势下，教育也逐渐成为了相互攀比的村落竞赛，但这种竞赛仅仅是农村社区里中上层群体相互展开的文化较量，教育的消费性竞争事实上与农村社会中的底层决然无关。以四川芥县云乡雍村为例，在这样一个处于社会底层的村落社区中，教育也仍然被作为一种竞赛式的文化攀比。笔者统计发现“种植业大户”和“养殖业大户”家庭子女75%的比例是在县实验小学或者实验中学就读，<sup>④</sup>10%的比例是在芥县的上级市蜀市学校就读，10%的比例是在附近另外一个教学质量更好乡镇的单办小学和单办初中就读，仅5%的比例就读于本乡的九年一贯制学校。“个体工商户”家庭子女就读县城两所实验学校比例则降低为30%，另有50%入读邻镇的单办小学和初中，仅仅20%的比例入读本乡九年一贯制学校；而“贫困户”等村落底层家庭子女就读县城学校的比例则为0，他们都全部就读于本乡九年一贯制学校。在

<sup>①</sup> 孔令刚、孙自铎《乡村精英在村庄治理中的作用——“五老会”参与乡村建设案例研究》，《江淮论坛》2013年第1期。

<sup>②</sup> “精英俘获”(Elite Capture)是发展社会学中的一个概念，意指在发展中国家的发展项目或反贫困项目实施过程中，地方精英凭借其自身具有的参与经济发展、社会改造和政治实践的机会优势，支配和破坏社区发展计划和社区治理，扭曲和绑架了发展项目的实施目标进而影响了社区发展项目的实施和效果。参见李祖佩、曹晋《精英俘获与基层治理：基于我国中部某村的实证考察》，《探索》2012年第5期；邢成举、李小云《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》，《中国行政管理》2013年第9期。

<sup>③</sup> 参见李涛《中国城乡底层教育公正的政策研究：基于社会分层的视角》，《中国行政管理》2013年第3期。

<sup>④</sup> 实验小学和实验中学是两所公办民助类的义务教育阶段学校，因此向学生收取费用，并在全县域独立招生。2013年的标准是中学每年收取6000~8000元，小学每年收取6000元，两所学校是全县义务教育阶段无可争议的优质学校。



笔者对该乡九年一贯制学校的调研中发现,该校8个教学班共174名学生中因各种困难而事实上需要并已获得县教育局资助中心援助的学生竟高达141人,达81%以上,且困难的原因中60%以上是因为离异,10%是因为孤儿,而家庭结构完整状态下的纯粹贫困却并不多。可见,村落社会中因家庭结构差异而导致的教育选择能力存在一个明显的等级序列,尽管村落中消费意识形态在不断兴起,且逐渐演变为剧烈的教育攀比,但这总体仍局限于农村中上层群体内,社会底层则与这种教育选择的自由无关。雍村以“种植大户”和“养殖大户”为代表的社会中上层群体具有一定的择校能力,但其用于教育的消费性支出仍然占据了其收入结构中的70%以上,这种选择性教育消费导致的教育致贫现象在雍村外出务工人口中显得尤为突出且日益严峻,但尽管如此,真正的农村底层却只能被动接受以“就近入学”的形式而被决定的教育资源。社会底层只能将子女规定性地送入教学质量和硬件条件都相对较差的乡九年一贯制学校中接受公共教育,当然他们从内心也希望让子女能接受更高质量的教育,但现实却实在无力支撑这种愿望,他们尚且需要从县教育局领取每学期小学500元、初中625元的生活补助。从雍村的整体情况来看,相对于社会底层的无力选择,中上层因教育消费所致的选择性贫困则被认为是幸福和光荣的事,正是在这种舆论观念下,无论是真正的农村底层还是具有一定选择性消费能力的农村中上层,在无力选择或选择性致贫的消费性因素作用下,“文字上移”反而成为了弥合理想与现实之间断裂的可能性策略。

#### 四、“文字上移”何以成为必然?——地方教育发展中的现实性因素

##### 1. 农村教师“向城性”潜在流动率过高使“文字上移”成为必然性的政策选择

新式学校的特点是将教师纳入到国家财政控制的行政化序列中,以私塾为代表的自主性教育空间不得不在新式教育的全面覆盖中渐趋萎缩以至于终结。自主性教育空间终结意味着国家教师正规体系演变为一更为集中性的自上而下等级化序列,农

村教师无疑在这个等级化的序列系统中处于末端和底部。建国后的很长一段时间,中国农村教师是以民办教师为主体,而民办教师中代课教师又占据了大部分,尽管他们在身份上没有被纳入国家的编制体系之中,但是民办教师和代课教师在教学性质上仍然隶属于国家行政化教师序列体系之内而代表国家在乡村中传播官方意识形态和普遍性知识,因为这批教师文凭相对较低且教育教学水平不高,同时城乡二元的制度性区隔也使自由迁徙的农村教师主观意愿并不强烈,而民办教师和代课教师在村落中的文化优势也使得他们各自在农村中的社会地位总体较高。故综合内在和外在的双向因素,尽管农村教师身处国家行政化系统序列中的末端,但相对而言教师队伍还算稳定。随着国家九年义务教育普及率的提升,质量问题被逐渐推到前台,通过公招和清退的方式解决代课教师和民办教师问题,同时通过大面积引入(公招、特岗、支教、交流等多种形式)毕业于正规大学的毕业生进入到农村学校服务的方式确实有利于快速实现“双高普九”(高质量、高水平的普及九年义务教育),但这批在城市中接受了正规化教育的农村教师无疑也具有了更多向农村外溢的选择空间,再加上工作环境、社会舆论、收入待遇以及农民分化等多重外在因素的刺激,农村教师职业吸引力不足。在笔者对四川芥县的调研中发现,大量年轻的农村青年教师仅仅将农村教师岗位看作是一个暂时的过渡岗位,他们对提升自己的教育教学水平并不感兴趣,反而成为了寄居于乡村文化城堡中的“考试专业户”,只要能进城,各种考试他们都会去参加。

笔者对江西、重庆等9省20个区县调研所获得的1546份有效样本数据也同样证明,农村教师的潜在外流率与学历水平总体成正比例分布(见表1)。农村教师群体中事实性流失率和潜在性流失率都偏高。在学校类型内部做比较发现,乡镇中学的潜在外流比例最高,达76.51%(见表2)。事实上,乡镇中学教师通过继续教育方式实现学历提升幅度是最大的,同时也是潜在流动率最高的,农村教师从第一学历通过继续教育的方式得以提升之后,从潜在流动意向转化为事实流动的比例也更高。



表1 农村教师第一学历与有无外流动意向关联表

第一学历	是否想外流(人)			有外流意向 占总计的比例 (%)
	有外流 意向	没有外 流意向	总计	
研究生	<10	<10	<10	-
本科	271	52	323	83.90
大专	578	131	709	81.52
中专/中师	598	241	839	71.27
高中	82	108	190	43.16
初中	10	<10	17	-
小学及以下	<10	<10	<10	-
总计	1546	541	2087	74.07

表2 农村教师潜在外部流动意向表

学校类型	教师人数	潜在性外部 流动人数	潜在性外部 流动率(%)
乡镇中学	1090	834	76.51
乡镇中心校	751	494	65.78
九年一贯制学校	79	42	53.16
村小	284	148	52.11
教学点	70	38	54.29
总计	2274	1556	68.43

事实上,农村教育发展的核心因素是教师,只有拥有了一批稳定的教师队伍,农村教育的改革与发展才会卓有成效。作为教育行政部门显然也很难阻挡这种教师“向城性”涌动的洪流,因此一系列公共政策设计难以避免会在强制性调控的基础上保留必要的向城性疏导特征。笔者调研中发现,部分区县教育局组织的教师招聘就呈现出这样的特征“县管校用”体制下以区县教育局为主体所组织的教师招聘,很多地方采取的措施即是将新招入的大学毕业生全部直接安排到农村学校,两年以后,才有资格参加由区县教育局统一安排下的县城学校对农村学校教师的内部招聘,这批被散落到农村学校中的大学毕业生才有机会进入县城学校工作,而在上升过程中所面临的困难当然不仅仅是同样来自农村学校任教多年教师的竞争,还包括遭遇各种排斥性的内部潜规则。所以,这种对年轻新入职教师强制性的安排与上升渠道必要性的疏通,正是教育行政部门面对农村教师职业吸引力不足而不得不采取的疏导措施。但要系统性地解决这种难题,教育行政部门难免会选择进行大规模地撤并农村学校,进而在县城举办大规模学校的方式来解决这种难题,因此“文字上移”具有非常现实的紧迫性。

2. “人员编制短缺”与“事权增加”的二元悖论使“文字上移”成为必然性的政策选择

这里的地方行政部门主要是指县教育局。县域内教育的日常管理包括两个层面:一是教育行政部门内部的日常行政管理;二是教育行政部门面向全县教育公共事务的日常行政管理,而本研究主要指后者。要明晰这种地方教育行政部门日常管理中的困难,必须要回归到对中国县级教育行政部门进行教育公共管理的变革中来理解。很明显,当今中国县级教育行政部门进行日常公共管理的重点是义务教育,特别是农村义务教育,这与农村义务教育的管理重心和财政拨付关系的结构性上移直接相关。中国农村义务教育在30年的社会改革中实现了由“人民教育人民办”的乡村自给模式到“以县为主”管理体制和“各级政府共担”的公共财政保障模式的转变,<sup>①</sup>该转变之所以形成源于中国财政结构变革中的三重发展困局:一是1994年中央实施“分税制”改革以来,财力逐年逐级上收而事权层层下放的事实;二是2000年后农村税费改革的推进,乡级财政自给能力不足从而不得不依靠上级财政转移支付来保证公共管理的常规性运转;三是源于税费改革后,由于片面强调“以县为主”的财政供给,从而导致义务教育事权和财权不对等矛盾突出。财权的上移意味着管理权力也从乡镇上移到县级政府,而县教育局作为县级政府的直接业务部门无疑也在这种教育管理重心上移的过程中承担了更多的事权,但事权的增加并不意味着教育行政部门人员编制的增加。以笔者所调研的四川芥县为例,县教育局在编在岗的公务员行政编制人员仅为10人,其中包括教育局长1人、副局长3人、副局级调研员2人、财务科科长1人、督导办公室主任1人、人事科科长1人、成职幼教科科长1人。而该县目前共有58人在局机关从事工作,其中绝大多数属于教师编制,系从该县各类学校中借调而来,包括县政府总督查、基础教育科科长、局办公室主任、德育科科长、招生办公室主任等一批干部,及少数几位后

<sup>①</sup> 陈静漪、宗晓华《中国农村义务教育供给机制变革及其效应分析——基于“悬浮型”有益品的视角》,《江海学刊》2012年第4期。



勤人员,如司机、厨师属于合同制用工人员。这意味着在教育局从事公共行政管理和行政执法的工作人员其实主要是隶属于各学校的教师,即便从各学校借调了大量的教师到县教育局工作,但相对于各科室日益复杂的常规和突发工作而言,人手仍显得捉襟见肘。据该县教育局局长的测算,如果要基本顺畅地应付当前该县的教育行政管理工作,保守估计至少需要70人左右。该现象并非个例,这在笔者于2012-2013年曾调研过的江西、吉林、四川、重庆等省市的县教育行政部门中也大量存在。一方面,在中央实施大部制改革从而精简机构和压缩编制的引导下,县级政府严格控制人员编制;另一方面,不断膨胀和事无巨细的教育公共事务,促使县级教育行政部门不得不从本系统内部的学校中借调大量教师来从事行政工作,即便这些教师部分已经成为局里的中层干部,但其身份依然是教师编制,晋级路径依然是专业技术职称序列。另外,这种行政权与身份权不对等的尴尬使借调教师也很难真正找到自我主体性,究竟是属于学校人,还是属于行政人,这种模糊的定位使得他们在日常行政工作中难免对原学校有所照顾和倾斜,而更重要的是,身份主体的模糊性难免导致行政执法和行政监督的不力。县级教育行政部门面对日益复杂的常规性工作以及其他各种临时性和突发性工作,面对行政人员编制不足的尴尬现实,不得不加快推进学校的集中化步骤:一方面,将分散的农村学校大规模撤并,在城镇中实行规模性集中,从而减少管理幅度和层级;另一方面,将从学校中借调锻炼过的教师安排到各学校领导班子中,从而使教育行政部门的行政命令进入学校更为顺畅,学校的行政工作也更符合教育行政部门的胃口。

### 五、结语和讨论

显然,当“控制生产要素流动”和“行政区划隔离管理”的传统体制一旦结束,投资主体多元化和流动性资本无疑会创造大量的流动性就业岗位,从而导致数亿流动人口在中国版图上规模性和季节性迁徙,这种迁徙是中国过去30年城镇化洪流之源:一方面,它使城乡分离的二元固化结构打破,造就了规模庞大的新移民,提升了中国的城镇化率;另

一方面,快速的城镇化并非配套有公共服务等全方位的制度性保障,这种形式的城镇化率提高显然是统计学意义上的,而非实质意义上的城镇化。因此,在新的历史时期,强调“人本化”的新型城镇化无疑具有重大的时代价值。乡村教育必须要面对现实的社会变迁,其出路既不是回归乡土乌托邦的想象,也不是传统意义上抛弃了鲜活个体而单纯从经济效益和统计意义出发的乡村教育城镇化,乡村教育发展绝不能在提高教育质量的口实下强调片面性的“文字上移”,从而把政府成本在所谓人民都满意的假想下转移给弱者,特别是那些村落底层为之付出巨大代价甚至还无法表达,也不是要全盘回归到以前那种资源分散化且效率低下的村落学校时代。

面向当前的中国社会实际,乡村教育的唯一现实出路只能是走新型城镇化背景下的统筹城乡教育发展道路。该道路无疑富于系统性和层次性,但核心则是在促进农村城镇化,实现农村劳动力转移的过程中更多关注社会弱者和底层,关注阶层融入与适应,畅通社会流动渠道和扩大阶层上升空间,而不只是从经济发展与政治成本角度去进行公共政策设计和实践。以农村学校布局调整为例,那种一味认为撤并农村学校,甚至消灭农村教育的做法显然是片面的传统城镇化思维,而非新型城镇化思维。“文字上移”总体上看确实具有农村教育发展的现实性,我们绝不能一谈到农村学校撤并就情绪化地认为是在破坏乡村教育,也不能乐观地认为是在促进乡村教育发展。事实上,这种对立认定的根本因素在于城乡文明框架内对二者不同的价值审视,前者认为乡村教育具有自为的合理性,后者则认为乡村教育天然具有落后性。作为真正意义上“以人为本”的新型城镇化,教育行政部门面对现实的“文字上移”客观趋势,更应该有科学态度和行政魄力实施更为合理的教育布局改革,摆脱围绕刻意改革而生成的“发展综合症”和“创新妄想症”,使乡村教育发展真正回归“常识”,或许这才是乡村教育在新型城镇化背景下有所作为的统筹城乡教育发展之路。

作者单位:中国社会科学院社会学研究所  
责任编辑:秦开凤

