

城市中心人口外迁中的教育问题与对策

——以伦敦为例

曲 梅

(北京师范大学国际与比较教育研究院,北京 100875)

[摘要] 伦敦在 20 世纪 60 年代和 70 年代出现了大规模的人口外迁现象,根据外迁特点可将这一时期分为“郊区化”和“逆城市化”两个阶段。在“郊区化”阶段,针对郊区教育资源紧缺和教育管理权争议,英国政府在新城建设中制定了合理的学校用地规划,并颁布《伦敦政府法案》,重新划分教育权,提出了针对流动学生的教育方案。在“逆城市化”阶段,针对伦敦等大城市内城教育困境,英国政府推动了“教育优先区”计划的实施,促进教育机会均等,后又颁布了《内城政策》白皮书,重视地方政府角色,加强学校与社会的联系。伦敦在这两个阶段所采取的对策,对我国大城市应对人口外迁中的教育问题有一定的借鉴作用。

[关键词] 人口外迁;郊区化;逆城市化;伦敦

中图分类号:G40-052.2 文献标识码:A 文章编号:1003-7667(2014)07-0051-05

范登博格(Van den Berg)等根据西方城市的发展规律,将城市化过程分为四个阶段:即城市化(urbanization)、城市郊区化(suburbanization)、逆城市化(deurbanization)和再城市化(reurbanization)。^[1]“郊区化”阶段的突出特点是城市中心部分人口迁至城市边缘,城市“空心化”开始出现。当有大批人口迁到远郊区,城市出现明显的“空心化”特点时,该城就进入了“逆城市化”阶段。^[2]事实上,早在 20 世纪 60 年代,伦敦就呈现出明显的“郊区化”特点;^[3]而在 70 年代^[4]至 80 年代中期时,^[5]伦敦又成为“逆城市化”的典型。那么,在这 20 余年中,伦敦教育面临着怎样的问题,又有哪些应对措施呢?

一、伦敦“郊区化”进程中的教育问题与对策

(一)伦敦“郊区化”进程中的教育问题

在“二战”尚未结束之时,英国政府就开始考

虑伦敦等大城市的重建问题。如何分散伦敦地区的过剩人口和工业成为政府首先考虑的事项。1946 年,英国政府颁布了《新城法案》(New Town Act),这一法案标志着新城运动的正式开始。新城由政府为主导的新城开发公司统一规划和开发,在 1946 年至 20 世纪 80 年代初之间共实施了三轮新城建设。1946 年至 1950 年的第一轮新城建设结束后,新建城镇起到了防止大量人口进入中心城市的作用。随后,伦敦经济逐渐衰退,直接导致人口外迁、城市出现“郊区化”现象。就业机会的减少促使居民离开中心城市,在郊区寻找新的就业机会。此外,汽车的普及、郊区较好的居住环境也在一定程度上推动了人口的外迁。^[6]

人口外迁减少了伦敦市的人口压力,“使城市更新可以在人口密度较低的情况下进行,大城市重新具有进一步发展的潜力”,^[7]但郊区人口的突然增加,城市人口结构的改变,也会带来许多挑

作者简介:曲 梅,女,山东人,北京师范大学国际与比较教育研究院硕士研究生。

战。在教育上,主要体现在以下两个方面。

第一,郊区教育资源紧缺。造成郊区教育资源紧张的原因主要有两个:一是人口大量涌入郊区,郊区原本的教育基础设施必然不足以满足逐渐增长的教育需求;二是非计划性扩散导致居民的居住范围扩大,较为稀疏的人口密度增加了教育基础设施的建设成本和教育服务成本,^[8]从而影响了居民对教育资源的获取。

第二,教育管理权出现争议。随着新城运动的逐渐深入,20世纪60年代初,包括伦敦市及其卫星城镇在内的大伦敦地区已初具规模。城市结构的变化迫切要求政府在其管理范围上做出相应的改变。教育管理权的归属成为亟待解决的问题。

(二)伦敦“郊区化”的应对策略

教育资源紧缺是伦敦在进行新城建设规划时就已预料到的问题,而教育管理权的争议则是伴随着“郊区化”的逐渐发展而产生的。伦敦政府面对这两个问题都做出了比较及时和全面的回应。

1. 重视并合理规划学校用地

在新城建设规划中,学校用地规划是一个重要的组成部分。伦敦周边最先开发的8座卫星城镇中,住宅按“邻里单位”^①进行建设,各邻里单位之间有大片绿地相隔,每个邻里中心都设有小学和幼儿园。以斯蒂文乃奇新城为例,该城共分为6个邻里居住区,每个邻里单位的规划人口为1~1.2万人,设立小学2~3所。同时为了解决人口稀疏导致的教育资源获取困难问题,在设计邻里单位时,用放射状道路和环路将其相连,并将中学设在快车道两旁的绿化带里。^[9]

在1967年的新城建设中,伦敦周围又有3个旧镇被扩建,其中以密尔顿·凯恩斯新城最具代表性。该城在规划学校用地时,不再将学校安排在大街区(居民居住区)的中央,而是充分结合公共汽车站,人行、车行系统,立交等设施将学校布置在城市干道两侧。^[10]这一举措不仅在一定程度上解决了人口稀疏、教育资源利用率低的问题,还使大街

区内居民在利用这些设施时拥有更大的选择余地。

2. 重新划分教育权,重视流动学生的教育问题

为了应对城市结构和规模的改变,英国议会于1963年颁布了《伦敦政府法案》(London Government Act 1963)。该法案中确立了大伦敦地区的行政地位,^[11]并将大伦敦分为内伦敦(Inner London)和外伦敦(Outer London)两部分。内伦敦即位于大伦敦中央的12个自治市(borough),此区域以外的自治市被称为外伦敦。

在此之前,有关是否应该建立一个负责整个大伦敦地区的教育机构的争论非常激烈。英国皇家专门调查委员会(Royal Commission)认为教育管理权应归各自治市负责。但英国政府认为,该提议虽然有利于地方政府在教育中发挥有效作用,但可能使得大伦敦地区的教育系统四分五裂,从而带来许多不便,特别是对于大伦敦中心地区,因为中心地区各自治市之间的学生流动现象是非常普遍的。^[12]因此,1963年《伦敦政府法案》在教育管理权问题上采取了一种折中的办法,即设立了一个新的地方政府机构——内伦敦教育局(Inner London Education Authority,简称ILEA),负责内伦敦地区的教育事务。而外伦敦教育事务则由外伦敦各自治市负责。

此外,该法案还特别重视流动学生的教育问题,并做出了以下规定:各自治市在制订教育计划时,既要考虑到在外市接受教育,但居住在本市的学生(未成年人),还要考虑到居住在外市,但在本市接受教育的学生。^[13]

由当地教育局举办或资助的学校没有权利拒绝学生入学。有些学生居住在学校所在的自治市以外,但只要他们居住的地区在大伦敦范围之内,或是居住在与大伦敦任何一个自治市毗邻的大伦敦以外的地区,学生都可以在大伦敦接受教育。^[14]

当地政府在发放补助金时,不得对居住在该地区以外的学生采取歧视性的经济政策,如对其扣留部分补助金。^[15]

① 邻里单位(Neighbourhood Unit)是美国社会学家、建筑师佩里(C.A.Perry)1929年在编制纽约区域规划方案时,针对纽约等大城市人口密集、拥挤、居住环境恶劣和交通事故严重的现实,提出的居住区规划理论概念。从分界上看,邻里单位的边界是其外围由“外部城市道路”组成,但是“外部城市道路”却不得穿过邻里单位内部,使得内外道路有着严格区分。邻里单位的“内部道路系统”应该限制外部车辆入内或穿越,一般情况下应采用尽端式的方式对道路进行处理,以保持内部环境的安静、舒适和安全的氛围,形成不与“城市道路”连接、内外有别、层次分明的城市道路格局。

二、伦敦“逆城市化”进程中的教育问题 和对策

(一)伦敦“逆城市化”进程中的教育问题

伦敦“郊区化”主要是政府主导的一系列政策的结果,因此“郊区化”所带来的问题在一定程度上是可以预见的。而随后的“逆城市化”现象则是伦敦政府始料未及的。20世纪60年代末,第三轮新城建设启动,伦敦周围的三个旧镇被扩建,成为较有吸引力的“反磁力”城市,中心城市人口疏散计划基本实现。但进入20世纪70年代后,随着整个经济的持续衰退,城市内部问题逐渐凸显。^[16]伦敦等大城市的内城地区经济低迷、失业率高;住宅年久失修,虽然旧区改造一直在实行,但是重建速度远远低于拆除速度;大多数居民生活贫困;内城还是少数民族的聚居区。^[17]种种不利因素为教育带来巨大挑战。

首先,内城学校较为破旧,大多数学校地处狭窄的区域内,并且缺少基本设施。

其次,由于内城贫困家庭、少数民族家庭较多,因此学校中处境不利学生(disadvantaged children)数量远远高于大伦敦地区的平均水平。

此外,内城教育质量堪忧。许多内城学生毕业后并没有掌握足够的读写或工作技能,因此很难找到满意的工作。在那些就业机会较少的地区,许多学生认为他们受到的教育与前途无关,还有一些学生甚至对设立学校的目的产生了困惑。由于有着这样的看法,学生往往会表现出各种各样的行为问题,比如旷课。^[18]

(二)伦敦“逆城市化”的应对策略

当伦敦表现出“逆城市化”特点时,英国许多其他大城市也呈现出同样的趋势,“逆城市化”已成为当时英国的全国性问题,并引起了英国政府的重视。在应对问题过程中,英国政府发挥了重要作用。首先,英国政府倡导了“教育优先区”计划的实施,后来又颁布了《内城政策》,全面推动包括教育治理在内的内城治理运动。伦敦作为英国最大的城市和“逆城市化”的代表城市,受惠颇多。

1. 推出“教育优先区”计划,促进教育机会均等

20世纪60年代末70年代初,英国大城市的内城衰退现象已初见端倪。70年代起英国政府针

对伦敦等大城市发起了一场城市更新运动,实施了一系列的城市更新政策。在教育方面,“教育优先区”计划始终与条件较为恶劣的内城息息相关。

“教育优先区”(Education Priority Areas Scheme)首先由贺尔西教授(A.H.Halsey)于1967年在《卜劳顿报告书》(The Plowden Report)中提出。该方案以“积极差别待遇”(positive discrimination)(即给予弱势者优惠待遇)的理念为指导,建议英国政府采取主动干预的方式,选择一些物质或经济上最贫困的地区,给予它们特别补助或优厚待遇,优先改善其校舍和校区环境,以求教育机会的均等。^[19]该方案一经提出,很快就得到政府和民间的广泛支持。“教育优先区”政策主要有以下几个方面:进行教育基础设施建设,如更新校舍,充实硬件设备,增设托儿所;提高教师质量,如配置教师助理,充实师资,加强教师在职培训,建立教育优先区与各师范院校之间的联系网络,给予额外的教师津贴等;此外,还需加强学校与社会之间的联系,并对“教育优先区”的建设方案进行仔细评估等。^[20]

虽然“教育优先区”方案的出发点非常具有吸引力,但其实施效果却不尽人意。在1972年~1977年之间,该方案逐渐走向没落。究其原因,主要包括三个方面:首先,资金短缺使该方案不能完全落实;其次,英国政府虽然一直推崇该政策,但并无实际措施,比如在“教育优先区”的确定方面,迟迟没有设立准确的选择标准,而是将“教育优先区”的选择推给了地方政府,英国政府只负责资金的分配和拨付。^[21]再次,来自各方的研究及质疑逐渐削弱了“教育优先区”的可行性。比如,克里斯多夫·詹克斯(Christopher Jencks)认为,教育政策应该周密地考虑各种因素的影响,要达到机会公平的目的,直接推动所得均等化政策比间接地从教育方面入手效果要好。^[22]

虽然“教育优先区”计划没有达到预期的效果,但却在一定程度上为1977年《内城政策》白皮书中教育政策的颁布奠定了基础。^[23]

2. 重视地方政府角色,加强学校与社会的联系

1977年6月,英国政府在“教育优先区”计划等城市研究报告的基础上,颁布了白皮书《内城政策》(White Paper: Policy for Inner Cities),决心全力整顿伦敦等大城市的内城问题。

虽然有学者认为“教育优先区”计划失败的一个重要原因就是英国政府逃避责任,但该政策仍旧认为地方政府应该在内城治理中扮演主要角色。事实上,在该政策制定过程中,英国政府曾考虑过组建类似于新城运动中起重要作用的城市规划公司来负责内城治理工作,但是后来逐渐达成共识,认为地方政府无疑是最了解其所在地的部门,而且,与新城建设不同的是,内城复杂的社会环境与地广人稀的新城相比,更加难以治理,因此必须由一个了解当地资源和情况的机构主持治理工作。^[24]但同时该政策也特别重视民间力量在治理中的作用,强调注重发挥当地居民的积极性,比如充分发挥慈善机构、地方社会服务委员会的作用,甚至还可以利用一些非正式团体,如退休人员俱乐部。

针对存在的教育问题,借鉴“教育优先区”计划中的做法,《内城政策》提出了如下具体措施:重视内城学校的重建和更新;关注处境不利学生,满足其民族或语言上的特殊需要;采用更有利的编制比例,鼓励教师在职培训,且在职培训内容要与内城问题有关;鼓励学校和学院参与到社区生活中;居民可以在正常工作和学习时间之外充分利用学校和学院的建筑和设施;教育和科学部应与健康和社会保障部密切合作,为幼童提供更好的服务,如幼儿园、日间托儿所等;青年和社区服务应在帮助年轻人进入成人社会方面起到进一步的作用,以降低犯罪率和减少故意破坏行为的发生。此外,该政策指出城市问题的有效解决不能依靠单一的方法。教育受到社会条件的影响,社会条件又受到住房和工作的影响。很多政策之间都是相互联系的,所以该政策主张利用一种全面统一的办法来解决问题。^[25]

与“教育优先区”计划相比,《内城政策》提出的教育措施更重视学校与社会之间的全方位合作。另外,虽然该政策仍将内城治理(包括教育治理)的主要权力交予地方政府,但这是在充分考虑了地方政府的优势之后做出的决定,与“教育优先区”计划中英国政府的不作为现象有着本质区别。

三、讨论

自2010年起,北京将疏散旧城人口作为解决城市问题的重要措施,并颁布多项政策鼓励人口

外迁。学者苏智良、江文君结合北京、上海的城市规划纲要和我国大城市目前的发展状况,推测出“郊区化”将成为我国大城市未来发展的主要趋势,^[26]这与20世纪60年代的英国伦敦如出一辙。随着人口外迁力度的进一步加大,根据国外大城市的发展轨迹,我国大城市未来也极有可能进入“逆城市化”阶段。因此,研究伦敦“郊区化”和“逆城市化”阶段的教育对策是很有必要的。

总的来说,伦敦在“郊区化”、“逆城市化”阶段所采取的教育措施中,有以下几点特别值得借鉴或反省。

(一) 认准问题,有的放矢

在伦敦人口外迁过程中,问题主要包括郊区教育资源紧缺、教育管理权争议、内城教育困境三个问题。面对问题,英国政府或未雨绸缪,提前规划,如新城建设中的学校用地规划;或实践先行,找出不足,及时调整,如“教育优先区”的实施与《内城政策》的颁布。上述种种问题都有可能在我国城市人口外迁过程中出现,值得引起注意,而英国政府对不同问题提出的针对性措施,也值得我们借鉴。

(二) 内外兼顾,双管齐下

英国政府在人口外迁初期将工作重心过多地放在新城建设方面,忽视了内城的改造和重建,使得伦敦等大城市在20世纪70年代时出现了严重的内城危机。因此,我们应该吸取伦敦等大城市的教训,在面对人口外迁时要同时考虑到外迁目的地与源头的教育状况与需求,制定平衡、合理的教育政策与措施。

(三) 调动资源,全民参与

人口外迁不是某一地区、某一机构的内部问题,它涉及面广,影响范围大。《内城政策》中对于执行主体的阐述非常全面,从英国政府到地方非正式团体、平民,各层次执行主体的责任均有提及。在其具体的教育措施中,也多次提到加强学校与社会之间的全面合作。结合英国经验,我们在解决其带来的教育问题时,也应充分调动资源,发挥各方优势,鼓励全民参与。

(四) 重视特殊群体的教育问题

在制定应对人口外迁的教育对策时,需特别关注流动学生、贫困学生和少数民族学生的教育问

题。正如1963年《伦敦政府法案》中的措施一样,在制定教育规划、教育政策时,应排除地区之间的门户之见,保证流动学生的受教育权。此外,还要照顾到贫困学生和少数民族学生的特殊需要。

参考文献:

- [1] Berg, L. van den; Drewet, R.; Klaasen, L. H.; Rossi, A.; Vijverberg, C. H. T. *A Study of Growth and Decline* [M]. Pergamon Press, Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris, Frankfurt, 1982.
- [2] 高向东. 中外大城市人口郊区化比较研究[J]. 人口与经济, 2004, (10): 10.
- [3][6][7][8] 戴学来. 论英国大城市人口郊区化过程[J]. 城市, 1997, (1): 26, 27, 27, 26.
- [4][9][10][16] 张冠曾. 西方城市建设史纲[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011: 1, 260, 266, 1.
- [5] 徐学强、周一星、宁越敏. 城市地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2009.
- [11] Encyclopaedia Britannica. London Government Act. (2011)

- [EB/OL]. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/347071/London-Government-Act>, 2011-09-02.
- [12] UK Cabinet. Local Government in Greater London C (61) 185: Memorandum by the Minister of Housing and Local Government and Minister for Welsh Affairs [R]. 1961: 1~2.
- [13][14][15] UK Parliament. London Government Act 1963. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/33/schedule/15/part/I/enacted>, 2011-9-2: 48, 50, 52.
- [17][18][23][24][25] Department of the Environment. White Paper: Policy for the Inner Cities [R]. 1977: 2~5, 30, 1, 8, 14.
- [19] 杨莹. 教育机会均等——教育社会学的探究[M]. 台北: 师大书苑, 1995: 166~167.
- [20][22] 高卉, 左兵. 英国“教育优先区”政策对我国少数民族地区教育的启示[J]. 民族教育研究, 2007(6): 111, 112.
- [21] George Smith. Whatever Happened to Educational Priority Areas? [J]. *Oxford Review of Education*, 1987, 13(1): 26.
- [26] 苏智良, 江文君. 中国大城市郊区化将成主流[N]. 中国社会科学报 2010-3-11(18).

The Educational Problems Caused by Outward Movement of Population and the Solutions ——The Case of London

QU Mei

Abstract: In 1960s and 1970s, London undergone a large scale of outward movement of population. The movement can be divided into two stages: suburbanization and deurbanization. In the process of suburbanization, in order to deal with the shortage of educational resources in suburb and the conflict on education administering authority, British government formulate appropriate land planning for schools, and issued London Government Act 1963 to relocate the educational authority. In the process of deurbanization, facing severe educational difficulties in inner city, British government promoted educational equality by supporting Education Priority Areas Scheme, and then issued Policy for Inner Cities to emphasize the role of local government and strengthen the relationship between schools and the society. The solutions adopted by British government are valuable references for Chinese metropolis which are undergoing the process of outward movement of population.

Key words: outward movement of population; suburbanization; deurbanization; London

本文责编:张瑞芳