

# “分割”与“统筹”

## ——城乡义务教育失衡的制度与政策根源及其重构

彭泽平,姚琳

(西南大学 统筹城乡教育发展研究中心、教育学部,重庆市 400715)

**摘要:**从义务教育师资、经费、设备等办学条件进行考察,我国城乡义务教育呈现明显的断裂与失衡,而城乡义务教育的分割、分离与分治及其带来的“重城轻乡”的政策取向则是我国城乡义务教育长期非均衡发展的制度与政策根源。要实现城乡义务教育均衡、公平与优质发展,必须打破义务教育城乡分割、分离、分治的制度瓶颈,建立以“共生”理念为基点的城乡一体化的义务教育体制,为城乡义务教育均衡发展提供制度保障与支持。

**关键词:**城乡;义务教育;均衡发展;政策;制度

**中图分类号:**G630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2014)03-0064-08

义务教育是我国当前教育改革与发展的重中之重,而均衡发展又是义务教育的重中之重。改革开放以来,我国义务教育实现了历史性的跨越,从根本上解决了适龄儿童青少年“有学上”的问题,为国民素质的整体提升做出了重要的贡献,但区域、城乡与学校之间办学水平和教育质量还存在明显差距,人民群众不断增长的高质量教育需求与供给不足的矛盾依然突出。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出,要“形成惠及全民的公平教育,建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系”,强调“均衡发展是义务教育的战略性任务”,要求“加快缩小城乡差距,建立城乡一体化义务教育发展机制”。要推动城乡义务教育均衡发展,促进城乡教育公平,必须找寻并破除城乡义务教育均衡发展制度与政策的阻碍,通过制度重建推动城乡义务教育协调、共生发展。

### 一、当前我国城乡义务教育发展的断裂与失衡

义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。它具有公益性、统一性和义务性。作为国家基本公共服务的重要范畴,城乡义务教育均衡发展不仅是义务教育的本质要求和题中之义,而且是促进教育公平乃至社会公平的重要举措,对于解决长期以来我国义务教育的深层次矛盾、推动教育事业科学发展,进一步提升国民素质、建设人力资源强国具有重大的战略意义。然而,长期以来受制于各种原因,我国城乡义务教育发展无论是在办学条件还是办学质量与水平上均有很大的差距,城乡义务教育发展极不平衡。城乡义务教育的发展失衡不仅与党中央“办好人民满意的教育”的目标追求有相当的反差,而且会给我国实现全面建成小康社会的战略目标带来隐患。下面仅以教育资源配置的差距为例,对城乡义务教育发展失衡的现状进行分析。

\* 收稿日期:2013-09-13

作者简介:彭泽平,教育学博士,西南大学统筹城乡教育发展研究中心,研究员;教育学部,教授。

基金项目:全国教育科学规划重点课题“新中国60年基础教育改革与发展的历史经验研究”(EAA090368),项目负责人:彭泽平;重庆市教育科学规划重点攻关项目“西南民族地区基础教育均衡发展的主体责任及其保障机制研究”(2013-TC-019),项目负责人:彭泽平。

## (一)城乡义务教育的办学条件差距

从城乡义务教育阶段学校物化办学条件来看,我国城乡义务教育在办学条件上存在巨大差距。以2010年城乡中小学办学条件达标情况为例,当年全国小学体育运动场(馆)面积、体育器械配备、音乐器械配备、美术器械配备、数学自然实验仪器达标学校的比例分别为55.48%、52.19%、48.55%、47.64%和54.62%。全国普通初中体育运动场(馆)面积、体育器械配备、音乐器械配备、美术器械配备、理科实验仪器达标学校的比例为69.53%、68%、62.4%、61.67%和74.55%。<sup>[1]</sup>当年城镇(城市和县镇合并统计)小学体育运动场馆面积、体育器械配备、音乐器械配备、美术器械配备、数学自然实验仪器配备达标学校与建立校园网学校数比例为67.21%、72.02%、69.47%、67.94%、73.58%、46.07%;农村小学体育运动场馆面积、体育器械配备、音乐器械配备、美术器械配备、数学自然实验仪器配备达标学校与建立校园网学校数比例分别为52.88%、47.81%、43.93%、43.16%、50.43%、9.28%。农村小学不仅低于全国平均水平,与城镇小学的差距也很大,分别比城镇小学低14.33、24.21、25.54、24.78、23.15、36.79个百分点。在普通初中方面,农村初中体育运动场馆面积、体育器械配备、音乐器械配备、美术器械配备、理科实验仪器配备达标学校与建立校园网学校数比例同样低于全国平均水平,分别比城镇初中低7.41、11.83、13.49、13.51、9.75、20.89个百分点。在生均拥有教学用计算机、生均图书藏量(册)、生均电子图书藏量(GB)、生均固定资产总值(万元)方面,城乡义务教育阶段也有较大差距。同样以2010年小学为例,当年农村小学生均拥有教学用计算机0.0294台、生均图书藏量14.47册、生均电子图书藏量0.1624GB、生均固定资产总值0.4381万元,低于全国平均水平。与城镇小学的差距更大,城镇小学生均拥有教学用计算机、生均图书藏量、生均电子图书藏量、生均固定资产总值分别是农村小学的1.87、1.10、1.27、1.29倍。<sup>[2]</sup><sup>526-573</sup>城乡义务教育阶段学校在物化办学条件上的巨大差距,导致城乡义务教育办学质量极不平衡。

表1 2010年城乡中小学办学条件达标校情况

单位:%

		体育运动场 馆面积达标 校比例	体育器械 配备达标 校比例	音乐器械 配备达标 校比例	美术器械 配备达标 校比例	数学、自然实 验仪器配备 达标校比例 (初中为理 科实验仪器)	建立校园 网校数
城镇	小学	67.21	72.02	69.47	67.94	73.58	46.07
	初中	73.40	74.18	69.45	68.73	79.64	57.34
农村	小学	52.88	47.81	43.93	43.16	50.43	9.28
	初中	65.99	62.35	55.96	55.22	69.89	36.45
农村比 城镇低	小学	14.33	24.21	25.54	24.78	23.15	36.79
	初中	7.41	11.83	13.49	13.51	9.75	20.89

数据来源:笔者根据《中国教育统计年鉴(2010)》(人民教育出版社2011年版,第127、148、154、170页)相关数据计算整理。

## (二)城乡义务教育的经费投入差距

从城乡义务教育的经费投入情况来看,城乡义务教育的差距十分明显。根据《全国教育经费执行情况统计公告》数据显示,与2001年比较,2007年全国普通小学生均预算内事业费、全国普通初中生均预算内事业费支出、全国普通小学生均预算内公用经费支出、全国普通初中生均预算内公用经费支出均有较大增长,分别是2001年的3.42、3.27、9.4、7.36倍。但城乡仍不平衡,差距没有缩小。在2001~2007年期间,这一时期城镇和农村中小学生均教育经费、预算内教育经费虽得到稳步增长,但农村小学生均教育经费占城镇比例仅为53.39%~59.66%,两者差距幅度一直在40%以上;农村小学生均预算内教育经费占城镇的比例仅为52.95%~68.65%,与城镇相差幅度达31.35%~47.05%。<sup>[3]</sup>同样,农村普通初中生均教育经费、预算内教育经费也远低于城镇普通初中,农村普通初中生均教育经费仅为城镇的49.71%~57.02%,两者差距幅度也一直在42%以上;农村普通初中生均预算内教育经费仅为城镇的56.29%~67.49%,与城镇相差幅度达32%以上。城乡义务教育经费投入的差距,直接导致城乡义务教育办学物质条件的差距,最终导致城乡义务教育办学质量的失衡。

### (三)城乡义务教育的师资配置差距

从城乡义务教育师资配置看,当前我国城乡义务教育阶段师资的质量差距巨大:(1)从城乡中小学专任教师中代课教师的比例来看,2010年我国小学教职工中代课教师数占当年全国小学专任教师总数的3.63%。在城市小学中,代课教师数占当年城市小学专任教师总数的3.01%,县镇小学中代课教师数占当年县镇小学专任教师总数的1.93%。而农村小学中代课教师数占当年农村小学专任教师总数的比例达到4.59%,农村小学中代课教师占专任教师的比例比全国平均高近1个百分点,比城市和县镇高1.58和2.66个百分点。<sup>[2]538-545</sup>(2)从城乡中小学专任教师的学历情况来看,2010年我国农村中小学专任教师中具有研究生和本科学历的比例不仅远低于城镇中小学,也低于全国平均水平;当年我国城镇小学专任教师队伍中,研究生、本科、专科、高中、高中以下各级学历所

表2 2010年城乡中小学专任教师学历构成比较(单位:%)

各级学历所占比例		研究生	本科	专科	高中	高中以下
全国	小学	0.114	23.59	54.57	21.23	0.48
	初中	0.64	63.41	34.60	1.32	0.027
城镇	小学	0.224	34.64	52.80	12.18	0.16
	初中	0.894	68.37	29.73	0.99	0.020
农村	小学	0.0299	15.19	55.93	28.12	0.724
	初中	0.199	54.62	43.23	1.91	0.0395

数据来源:笔者根据《中国教育统计年鉴(2010)》(人民教育出版社2011年版,第470-477、550-557页)相关数据计算整理。

占比例分别为0.224%、34.64%、52.8%、12.18%、0.16%,农村小学专任教师队伍中研究生、本科、专科、高中、高中以下的比例分别为0.0299%、15.19%、55.93%、28.12%、0.724%,城镇小学专任教师中具有研究生和本科学历的比例分别为农村小学的7.49倍和2.28倍。而农村小学专任教师中高中及高中以下学历的比例则大大高于城镇小学。在普通初中专任教师方面,农村初中专任教师中研究生、本科学历所占的比例,分别为0.199%、54.62%,而城镇初中则为0.894%、68.37%,城镇初中是农村初中的4.49倍与1.25倍。农村初中专任教师中高中及高中以下学历的比例则高于城镇初中。(3)从城乡中小学专任教师职称情况来看,2010年全国城市小学专任教师中中学高级、小学高级职称的比例占小学专任教师总数的2.05%和55.96%,农村小学仅为0.75%、49.4%。城市小学分别是农村小学的2.73倍与1.13倍,比农村小学分别多1.3和6.56个百分点。城市普通初中专任教师中中学高级职称所占比例为21.96%,农村初中专任教师中中学高级职称所占比例为8.92%,城市初中比农村初中高13.04个百分点,是农村初中的2.46倍。城乡义务教育学校师资力量存在的差距,极大地阻碍了我国城乡义务教育的均衡发展。

## 二、城乡义务教育发展失衡的制度与政策根源

城乡义务教育发展严重失衡的制度与政策根源,从根本上说源自城乡教育分割形成的二元结构。在城乡教育分割、分离、分治的二元结构之下,义务教育领域一系列的制度及其政策安排,导致我国城乡义务教育发展的分化和严重失衡。

### (一)城乡义务教育发展失衡的制度成因

#### 1. 基础教育“地方负责、分级管理”制度的影响

城乡义务教育的不均衡发展,与基础教育“地方负责、分级管理制度”有一定程度的关联。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)颁布之后,我国开始确立“地方负责、分级管理”的基础教育管理体制,《决定》指出:“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方”,强调这是“发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环”。从基础教育“地方负责、分级管理”制度的设计初衷看,该制度的目的在于调动地方投身基础教育的积极性,但它强化了地

方各级政府对基础教育的办理责任和义务,在义务教育领域“将本应主要由国家负担的义务教育经费投入的责任转嫁给了农村和农民,其结局是不仅加重了农村和农民的负担,而且造成了农村教育的滞后和城乡义务教育差距的延续与扩大。”<sup>[4]</sup>

基础教育“地方负责、分级管理”制度确立之后,地方开始担当起基础教育经费投入的主体责任,城乡义务教育由此被一步步分割。《决定》指出:“为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育。地方可以征收教育费附加,此项收入首先用于改善基础教育的教学设施,不得挪作他用。”1992年3月14日国家教委颁发的《义务教育法实施细则》进一步规定:“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资,由地方各级人民政府负责筹措。……中央和地方财政视具体情况,对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。”“实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在城镇由当地人民政府负责列入基本建设投资计划,或者通过其他渠道筹措;在农村由乡、村负责筹措,县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。”<sup>[5]</sup><sup>3291</sup>义务教育的经费投入重任主要下嫁到县、乡(镇)人民政府和广大百姓,加重了农村与农民的教育负担。正如有学者指出的那样,这些举措“看似可广泛调动社会各界投资义务教育积极性,实则政府责任转嫁提供了制度基础。”<sup>[6]</sup>2001年国务院颁发《关于基础教育改革与发展的决定》之后,我国确立了“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制,规定县级政府对本地农村基础教育负有主要责任。2006年修订的新的《义务教育法》明确规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。”这种体制一定程度上有助于缩小城乡义务教育差距,但乡(镇)人民政府仍然要承担相应的农村义务教育的办学责任,它“忽视了义务教育的纯公益性特征,固化了‘谁办学谁掏钱’的原则,并不可避免地将城乡经济发展程度差异与财力差异带入到基础教育的发展中。”<sup>[7]</sup>未能从根本上改变资源配置重城市轻农村的政策导向,农村义务教育仍然难以获得有效、及时的资助。

## 2. 义务教育师资人事管理、配置制度的“城乡失公”

在义务教育师资人事管理、配置制度方面,城乡义务教育师资配置及政策的“城乡失公”亦非常明显。<sup>①</sup>在基础教育师资资源配给上,首先考虑满足城市需求,城市中小学编制较多,农村中小学教师编制较少,城乡义务教育阶段实施的是不同的师资配备标准,如2001年国务院办公厅转发的中央编制办、教育部、财政部的《关于制定中小学教职工编制标准的意见》规定中小学教职工编制标准(教职工与学生比):初中阶段,农村为1:18.0,县镇为1:16.0,城市为1:13.5;小学阶段农村为1:23.0,县镇为1:21.0,城市为1:19.0。<sup>[8]</sup>在教师人事制度上,更多地向城市中小学倾斜,农村中小学教师职称晋升较为困难,工资待遇低,生活条件、医疗卫生、住房条件较差,获得高层次继续教育和培训的机会远低于城市。以城乡中小学教师住房上的待遇标准为例,城乡中小学教师亦有相当的落差和不同。如我国《教师法》第28条规定:“地方各级人民政府和国务院有关部门,对城市教师住房的建设、租赁、出售实行优先、优惠。县、乡两级人民政府应当为农村中小学教师解决住房提供方便。”城市教师的住房由国家规定标准并通过政府拨款予以资助或提供,而农村教师的住房一方面缺乏明确的标准,另一方面也是通过乡镇统筹由农民自己所负担。<sup>[9]</sup>在城乡义务教育师资管理、配置的“城乡失公”之下,城乡教师队伍在编制水平、福利待遇、能力素质、专业发展等方面差距越来越大,优秀的中小学校长与学科教师等优质教师资源主要分配、集中在城市中小学尤其是重点中小学,农村中小学不仅优质教师欠缺,其英语、艺术类等课程的专业教师也严重短缺,农村中小学不仅缺乏吸引优秀教师加入的能力,相反还出现农村中小学优秀教师单向的“趋城性流动”,教师流失严重。

## 3. 义务教育财政投入制度的“城乡失衡”

<sup>①</sup> 城乡失公的教育政策安排在教育事业费附加征收上也有体现。在教育事业费附加征收上城市和农村亦有不同。农村教育事业费附加由农民直接负担;城市教育费附加按增值税、营业税和消费税征收,不需要城市居民个人直接负担,农村人口的教育压力明显更重。

在义务教育财政投入制度方面,我国最初是由中央财政统一负责,列入国家预算,由中央统一拨。到了1980年,开始实行“划分收支,分级包干”的新体制,过渡到以乡村为主的分级办学经费投入体制。1994年我国实施分税制改革后,我国义务教育财政投入开始进入到县级政府为主、乡镇级政府为辅的投入体制。<sup>[10]</sup>从20世纪80年代中期直到90年代,我国义务教育财政体制具有高度分权化的特点,义务教育经费主要来源于县、乡、村以及家庭缴纳的学杂费。这种体制下“义务教育经费的多少以及经费的分配差异主要依赖于学校所在地区政府的财政能力和家庭的富裕程度”<sup>[11]</sup>,城乡义务教育的投入差距不断拉大。

从2001年开始,针对农村税费改革造成的乡和村级财力的削弱,我国义务教育财政开始确立起以县级政府为主的投入体制。义务教育的财政投入重心从县、乡级政府以及村提升到县级政府。在这一体制之下,“各县级政府成为了农村义务教育的投入主体,乡镇政府不再担当农村义务教育的经费投入主体,而只是具有‘办学’的管理职能”。<sup>[10]</sup>从形式上来看,这一体制比以乡镇为主无疑有进步,但即便是“以县为主”,农村基础教育财政投入主体和责任仍然是过分下移,中央和省级政府掌握了主要财力,但基本摆脱了负担义务教育经费的责任;县级政府财力薄弱,却承担了绝大部分义务教育经费。这种政府间财权与义务教育事权责任的不对称安排,造成我国义务教育特别是农村义务教育经费的短缺。由于各地经济发展存在差距,加上财政转移支付体制不健全,城乡和地区间义务教育投入的差距依然存在,尤其是不少县由于县级财政的薄弱,难以支撑庞大的义务教育经费,仍然诉求于乡镇。如根据2005年国务院发展研究中心某课题组的调查结果显示,当时我国农村义务教育的投入实际上主要还是由农民自己负担。在全部投入中,乡镇一级的负担高达78%左右,县财政负担约9%,省地负担约11%,中央财政只负担了2%。税费改革取消了农村教育附加费和各种集资,农村义务教育经费大幅减少,而中央和省级财政教育经费的转移支付额度又远远不能满足地方农村义务教育经费的需求,使原本就短缺的农村义务教育经费更加陷入困境。<sup>[12]</sup>2006年国务院规定逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围之后,我国开始建立中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制,但由于城乡义务教育原有差距过大以及原有政策的巨大惯性一时难以逆转,导致目前城乡义务教育的财力差距仍然十分巨大,农村中小学办学经费依旧短缺,成为农村中小学教育质量提高的短板。

## (二)城乡义务教育发展失衡的政策因素

### 1. “精英化”义务教育政策取向

城乡义务教育发展的巨大失衡,与我国义务教育领域“精英化”的政策取向有关,其核心体现便是从小学延至大学的重点学校政策的实施。

早在建国初期,毛主席就指示要办重点中学。1959年,总理周恩来在《政府工作报告》中指出:“在各级全日制的正规学校中,应该把提高教学质量作为一个经常的基本任务,而且应当首先集中较大力量办好一批重点学校,以便为国家培养更高质量的专门人才,迅速促进我国科学文化水平的提高。”<sup>[13]895</sup>1962年12月21日教育部颁发《关于有重点地办好一批全日制中、小学校的通知》,“通知”明文规定,要求集中力量尽快办好这批学校。遵照党中央的指示,在“文革”之前,各地办理了一批重点中小学。“文革”结束之后,面对人才匮乏的现状,为了加速人才培养和带动整个教育水平的提高,邓小平从战略发展的高度提出:“办教育要两条腿走路,既注意普及,又注意提高。要办重点小学、重点中学、重点大学。要经过严格考试,把最优秀的人集中在重点中学和大学”,以期早出人才、多出人才、快出人才、出好人才。<sup>[14]1573</sup>在此背景之下,1978年1月11日,教育部颁发了《关于办好一批重点中小学的试行方案的通知》,对办好重点中小学的目的意义、任务要求、统筹规划、领导管理与招生办法都做了一些规定,并在经费投入、办学条件、师资队伍、学生来源等方面向重点学校倾斜,由此形成了我国重点学校的体系和格局。1980年10月14日,教育部颁发了《关于分期分批办好重点中学的决定》,提出“重点中学是中学教育的骨干。办好重点中学是迅速提高中学教育质

量的一项战略措施。这对于更快更好地培养人才,总结、积累经验,起示范作用,带动一般学校前进,以适应社会主义现代化的迫切需要,具有重要意义。”<sup>[15]1860</sup>至此,重点学校政策在实践上完全定型。20世纪90年代以来,虽然鲜有重点学校的提法,但又涌现了仍系同一办学思路的所谓“示范校”,1995年7月,国家教委下达了《关于评估验收1000所左右示范性普通高级中学的通知》,决定在2000年以前分期分批建设并评估验收1000所左右示范性高中,重点学校实际上“名亡实存”。正如有学者所指出,示范学校政策“是精英教育政策的另一种表达,它同样是制造和加剧城乡教育差距的政策契机。”<sup>[9]</sup>

重点学校与示范性学校政策的提出与实施,尽管有着特定的、可理解的背景,并在特定时期发挥过一定的作用,但是,它的实施导致国家将既定的教育资源大量投入到重点中小学(而重点中小学从地域上说又基本上集中于城市),加剧了重点中小学与一般中小学的办学条件失衡、城市与农村中小学的办学条件失衡,扩大了城乡义务教育的办学条件和办学质量差距。

## 2. “重城轻乡”义务教育政策取向

长期以来,在城乡二元体制下,包括教育在内的我国的公共政策形成了以城市社会和居民为出发点的“城市中心”价值取向,在这种公共政策整体存在“重城轻乡”的背景之下,义务教育同样存在“重城轻乡”的政策偏差,造成城乡义务教育的发展失衡。

早在新中国成立之初,党和中央政府就确立了教育发展重心在城市的政策定位,1953年11月,政务院首次政务会议通过《政务院关于整顿和改进小学教育的指示》,“指示”指出:“由于国家逐步工业化,城市人口增加较快,而过去几年内城市小学增加的比例一般地较乡村小,因此,在工矿区、城市特别是大城市,公立小学应作适当发展,……在农村,为适当解决农民子女入学问题,应根据需要与自愿的原则,提倡民办小学(包括完全小学),……对乡村公立小学,除在学校较少的少数民族地区和老革命根据地应作适当发展外,其他地区均应以整顿提高为主,一般不作发展。”<sup>[13]263</sup>强调要发展城市小学,乡村重在整顿。1978年4月,时任教育部部长刘西尧在全国教育工作会议上作会议总结时,就此进一步阐述:“怎样才能尽快地把教育搞上去呢?一个重要的战略措施,就是办好大中小重点学校。”“办什么事情都要从实际出发。‘四人帮’对教育战线的破坏十分严重,百废待举,但目前不可能百废俱兴,总是有所失才能有所得,平均使用力量往往会造成少慢差费。”<sup>[14]1620</sup>1980年5月,在中央书记处两次讨论教育工作方面问题时,当时的相关领导也表达了这一思想:“因为教育的发展是受经济水平制约的,在一定时期内,要下决心承认不平衡,条件好的地区要把教育搞好,落后地区就不能要求很高。大城市和小城市不同;城市和农村不同;沿海地区和内地不同;先进地区和落后地区不同。要把重点抓好。教育经费的投资和师资要集中,把先进地区先搞上去。平均要求,什么都搞不上去。今后增加的钱究竟加在哪里,很值得研究:我的意见是,哪个地区基础好,出人材快,就加到哪个地区。”<sup>[14]1813</sup>1992年5月,国家教委办公厅印发《关于搞好城市教育综合改革试点工作的意见》明确城市基础教育要优于农村,“意见”指出:“城市是国家和地方政治、经济与科学文化的中心,集中了现代化物质生产、技术和智力的优势,在国家社会主义现代化建设中占有十分重要的地位……改善城市教育的整体结构,首先必须保证实施九年义务教育,使城市基础教育不仅要在普及程度上高于农村,而且在全面贯彻教育方针,克服片面追求升学率的倾向、提高教育质量等方面在全国起到示范作用。”<sup>[5]3331-3332</sup>在这种政策偏向之下,国家对义务教育的投入主要用于城市地区,教育部门在办学条件、教育经费、资源配置上实行城乡不同标准,导致城乡义务教育差距越来越大。

## 三、走向“共生”:城乡义务教育均衡发展的制度重构

推动城乡义务教育均衡发展,必须重构城乡一体化共生的义务教育制度与政策。就制度、体制方面而言,必须彻底打破城乡义务教育分割、分离、分治的制度瓶颈,建立以“共生”理念为基点、促进城乡义务教育双向有机联动的一体化办学管理体制、教育投入配置体制与教师人事管理体制,为

城乡义务教育均衡发展提供制度支持。

### (一)办学与管理体制:多元并行、统筹管理

在义务教育办学体制方面,应当建立、健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制,塑造以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的良性格局,不断激发各类主体的办学积极性,积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学,引导企业、个人与民间组织等社会力量参与、投身义务教育,鼓励社会捐赠,推动与扩大义务教育办学主体的多元化。在办学形式和体制上,构建灵活、多元的办学形式和体制,打破城乡中小学的壁垒,建立多方主体融合、城乡中小学双向联动的办学体制;通过公办学校联合办学、委托管理、建立学校联盟、集团化办学等多种形式促使城乡中小学双向沟通,良性互动,相互支持,互动互惠,共强共荣,提高城乡义务教育学校的办学水平。与此同时,大力提高中小学对博物馆、科技馆、文化馆、图书馆、展览馆、青少年校外活动场所、综合实践基地等社会资源的利用水平,尤其是大力推动这些资源向农村中小学开放,实现城乡中小学对公共资源的共享。

在义务教育管理体制方面,针对现行“地方政府负责,分级管理,以县为主”管理体制存在的弊端,必须要统筹管理城乡义务教育,终止城乡教育分治,实施一体化规划:一是要明确中央、省、市、县、乡各级政府在义务教育上的权利与责任,切实履行统筹规划、政策引导、监督管理和提升公共教育服务的职责;二是要提升管理主体的层次与级别,在教育投入、师资建设以及教育教学管理方面加强中央与省、市级政府统筹,进一步加大省级政府对区域内各级各类教育尤其是义务教育的统筹,依法落实发展义务教育的财政责任,同时完善省对省以下财政转移支付体制,加大对经济欠发达地区的支持力度;三是根据国家标准,结合本地实际,合理确定义务教育阶段学校办学条件、教师编制等实施标准,建立城乡中小学统一的办学条件标准,明确规定中小学的教师、设备、经费、校舍、图书、器材配备要求,使城乡中小学按照法定的办学条件标准实行规范性办学,实现城乡中小学办学条件的基本均衡;<sup>[15]</sup>四是要制定城乡义务教育学校统一的教育质量合格标准,并建立与完善城乡中小学均衡发展的检测与督导评估制度。尤其是省级政府要建立推动有力、检查到位、考核严格、奖惩分明、公开问责的义务教育均衡发展推进责任机制,加强对县域城乡义务教育的督导评估。对县域城乡义务教育的督导评估既要对中小学教师、设备、图书、校舍等资源配置状况与差距进行重点评估,同时也要对地方政府在入学机会保障、投入保障、教师队伍保障以及缓解热点难点问题等方面进行综合评估,为城乡义务教育均衡发展建立必要的外在催发机制。

### (二)投入配置体制:加大投入、统筹安排

一是要真正将义务教育全面纳入财政保障范围,健全国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制,不断完善中央财政和地方财政分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。明确中央、省、市、县、乡各级政府的财政投入责任,尤其是根据义务教育财政责任承担主体上移的国际经验,强化中央和省级政府对义务教育的经费投入责任,建立以中央、省级政府为主的投入机制,促使中央和省级政府切实承担与履行对义务教育尤其是农村义务教育投入的责任和义务,彻底解决义务教育投入主体重心过低、中央与省级财政在义务教育经费投入中的比例倒置、财政投入主渠道作用弱化的问题。二是要建立义务教育多元融资投入制度,打造政府、企业、个人等民间社会力量多向、多元投入的教育经费投入体系,弥补义务教育经费的整体不足与结构性短缺,在经费上进一步加大农村、边远贫困地区、民族地区教育投入;省级政府要加强统筹,加大对农村地区、贫困地区以及薄弱环节和重点领域的支持力度,中央财政亦需要通过加大转移支付力度,支持农村地区和民族地区教育事业的发展。三是合理配置教育经费,确保教育经费投入在城乡间均衡配置,教育经费要向农村、贫困地区倾斜,加大对农村薄弱学校的投入,消除城乡在经费投入上的巨大差距,补齐农村教育发展的短板。四是省、市、县各级政府要严格实施城乡中小学统一的办学条件标准,注意为农村中小学配齐图书、教学实验仪器设备、音体

美等器材,大力改善农村义务教育学校学生宿舍、食堂等生活设施,切实配备好农村寄宿制学校的管理服务人员,并通过农村中小学薄弱学校改造解决办学条件匮乏问题。五是要建立“经费使用绩效评价制度和逐级问责制度”,<sup>[16]</sup>通过相应的资金投入制度、使用管理逐级问责制度,保障城乡义务教育均衡发展。

### (三)教师人事体制:优待农村、统筹共享

针对城乡中小学师资队伍质量存在的巨大差距,义务教育阶段教师人事体制应实行“优待农村、统筹共享”的教师人事制度:一是要在工资待遇制度上实现城乡中小学教师的一体化,缩小农村中小学与城市中小学教师的工资薪酬差距,解决农村中小学优秀教师不愿来、来了留不住的问题,遏制农村中小学教师单向的“趋城性流动”,维护农村中小学教师队伍稳定。对长期在农村中小学工作的教师,在工资、职称晋升等方面还应超常规地实行倾斜政策,在核准岗位结构比例时中小学的“高级教师”岗位应优先向农村中小学倾斜,吸引优秀教师、优秀人才到农村中小学任教。二是要在中小学教师编制标准上实现城乡统一化,并对农村中小学予以适当倾斜,合理配置各学科教师,尤其是要为农村中小学配齐体育、音乐、美术等课程教师。通过农村义务教育学校教师“特岗”计划的实施和高师院校“顶岗实习”制度的完善缓解农村中小学教师结构性缺编问题,鼓励高校毕业生到农村中小学任教,通过完善医疗、养老等社会保障制度等切实维护农村教师社会保障权益,改善农村中小学教师资源的初次配置。三是要建立和完善城乡义务教育阶段中小学师资互助和双向流动的机制,建立城乡中小学的“互动链”。通过省级政府层面的引导、协调、政策支持与利益激励实现城乡中小学校长、教师双向流动的经常化、规范化和制度化,尤其是县域层面可通过校长互派、教师互聘、教改互动、资源互享,打破师资人员的城乡分割与校际壁垒,“传递和盘活中心城市优质师资资源,放大优质师资资源的辐射效应”<sup>[17]</sup>,实现教育理念、资源、方法、成果与利益共享,打破农村中小学封闭性的内卷化运作。四是要一体化统筹城乡中小学师资的培训,增加农村中小学教师的培训投入和机会,实现农村义务教育阶段学校教师周期式、全员性轮训,不断提升农村中小学师资队伍的专业化水平,改变农村中小学教师在专业化方面的弱势地位,让农村中小学的学生能够获得和城市学生相近乃至相同的优质教育教学服务。

### 参考文献:

- [1] 教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴:2010[M]. 北京:人民教育出版社,2011:1.
- [2] 教育部发展规划司. 中国教育统计年鉴:2010[M]. 北京:人民教育出版社,2011.
- [3] 庞笑萌. 我国城乡基础教育供给的不均等及制度创新[C]//首届农林院校教育管理类研究生学术论坛论文集. 2009:194-200.
- [4] 张玉林. 分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距:关于教育机会均等问题的政治经济学探讨[J]. 中国农村观察,2003(1):10-22.
- [5] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献:1991—1997[M]. 海口:海南出版社,1998.
- [6] 李森. 城乡二元结构下的基础教育公平:体制性障碍及改革路径探索[J]. 教育与经济,2011(4):7-11.
- [7] 马焕灵. 城乡基础教育一体化之制度障碍及其克服[J]. 当代教育科学,2010(10):3-6.
- [8] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献:1998—2002[M]. 海口:海南出版社,2003:1012.
- [9] 鲍传友. 中国城乡义务教育差距的政策审视[J]. 北京师范大学学报:社会科学版,2005(3):16-24.
- [10] 陈江涛. 从经费视野看城乡义务教育均衡发展[J]. 教育与教学研究,2009(12):35-39.
- [11] 孙志军,杜育红. 中国义务教育财政制度改革:进展、问题与建议[J]. 华中师大学报:人文社科版,2010(1):113-119.
- [12] 瞿瑛. 本世纪初我国城乡义务教育资源均衡发展的现状与对策[J]. 现代教育论丛,2008(4):36-40.
- [13] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献:1949—1975[M]. 海口:海南出版社,1998.
- [14] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献:1976—1990[M]. 海口:海南出版社,1998.
- [15] 张旺. 城乡教育一体化:教育公平的时代诉求[J]. 教育研究,2012(8):13-18.
- [16] 朱德全,杨鸿. 职业教育城乡均衡发展问题表征与统筹保障[J]. 教育研究,2012(3):57-65.
- [17] 彭寿清. 统筹城乡教育促进教育公平——创建城乡师资多元互动的合作机制[J]. 长江师范学院学报,2010(5):1-5.