

中国统筹城乡教育综合改革:统筹什么? 改革什么?

——《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》

视阈下的“城乡治理理论”建构

李 涛¹, 邬志辉¹, 邓泽军²

(1. 教育部人文社会科学重点研究基地 东北师范大学农村教育研究所, 吉林 长春 130024;

2. 成都大学 学前教育学院, 四川 成都 610106)

摘 要:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的整体战略思路是统筹城乡教育公共治理式发展思维,其总体政治哲学是复合化的法理型软性教育公平政策导向。在此导向中,我们必须首先从根本上检视中国三十年教育发展战略设计的路径谱系,理性实现中国教育公平危机的客观化祛魅,进而在深度剖析和评论未来十年中国教育发展指导蓝本《规划纲要》的基础上,厘清其纲要背后所隐藏的公平战略密码,防止学界和政界陷入统筹城乡教育综合改革本体、范式及方法论意义上的彩绘化误区中。在此基础上,从各级各类教育发展目标和治理手段入手,深度揭秘《规划纲要》背后所蕴藏的统筹治理思路,展开《规划纲要》视阈下的统筹城乡教育制度设计,努力推进中国教育公平从十年内的权利机会公平制度设计向过程治理式公平制度设计过渡,实现中国教育从单纯可量化的法规型硬性教育公平政策设计向复合化的法理型软性教育公平政策设计转型。

关键词:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》;中国统筹城乡教育综合改革;城乡治理理论;教育公平;制度建构

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)03-0122-09

一、中国教育公平危机的祛魅:三十年中国教育发展战略设计的路径转向

自中国教育发展整体战略设计从单纯精英—效率型转向效率—公平型以来,其内部治理结构不可避免地面临着一系列深层转型困境。教育问题,尤其是教育公平问题因该困境破解的滞后而成为当前中国社会的核心焦点困惑,以至于我们不得不追问:为什么教育政策设计愈是突出公平的价值取向,教育改革实践愈是坚持公平的治理策略,教育公平问题似乎却愈是被公众所不满,教育发展所面临的危机却愈演愈盛,以至于学界和政界对教育公平政策的绩效评价形成分化:一部分人基于教育公平的关注度逐年愈涨的事实,简单否定自上世纪80年代中期以来的一系列教育公平政策实绩,认为前期所设计的诸项教育公平政策并没有抓住病症的本质与核心,教育公平每况愈下,故中国教育发展战略需作根本性调整,从而矫正教育不公;另一部分人则认为90年代以来取得了诸多教育公平的治理实绩,教育公平危机

* 收稿日期:2010-11-29

作者简介:李涛(1985-),男,四川绵阳人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所,博士研究生;兼任重庆市教育委员会城乡统筹办公室研究员,主要研究教育政治与法律、城乡教育政策。通讯作者:邬志辉,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡社会统筹视野下促进西部城乡义务教育均衡发展的对策研究”(09XSH011),项目负责人:邓泽军;2009年度教育部新世纪优秀人才支持计划“城乡教育一体化的政策设计研究”(NCET-09-0283),项目负责人:邬志辉;全国教育科学“十一五”规划课题“城乡教育统筹背景下西部农村教师专业化发展对策研究”(FGB080529),项目负责人:邓泽军。

远没有想象中那么严峻,此问题仅仅是一个被多方利益主体所恶意彩绘化而遭涂饰的“伪命题”,公众所聚焦的教育公平本质上只是教育发展问题而已。为什么对教育公平问题会出现如此的认知不一?不一的可能依据又在哪里?教育公平危机又如何破解?这本质上也是困惑《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称“《规划纲要》”)设计成败的核心,否则,不难预见,十年后,又可能形成两种完全不同的发展实绩评价,而教育公平问题仍旧会是中国社会的核心焦点困惑。

要破解《规划纲要》面临的这个潜在危机,我们需要简要回溯并认真梳理改革三十年以来的中国教育发展史,客观厘清中国教育发展史中的公平实绩与结构危机。三十年来,本质性涉及中国教育改革与发展宏观战略设计的大目标确定共有三次,形成了三个奠定中国教育三十年总体发展道路的战略设计文本。

第一次战略设计是在1984年党的十二届三中全会顺利通过《中共中央关于经济体制改革的决定》后的半年多时间内,因配套经济体制改革需要人才与科技资源,由邓小平直接推动于1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》(简称《决定》)。该《决定》正式拉开了中国普及九年义务教育的大幕,也正式树立了中国教育由单纯精英—效率型向效率—公平型战略转向的旗帜,在这面旗帜下,中央政府与地方政府之间的中国式教育分权结构模式逐渐形成,具有中国特色的面向社会主义市场经济建立的新权威主义教育实践逐渐展开。1986年,围绕《决定》的战略目标,《中华人民共和国义务教育法》顺利颁布,教育公平中的教育机会公平(起点公平)在义务教育阶段终于得以有法可依。尽管如此,在当时教育公共财政拨款占国内生产总值缺乏固化比例且教育经费总体供给有限的情况下,此时国家的战略重点仍主要还是职业技术教育与高等教育,因此义务教育的总体投入显得严重不足。鉴于此,在基础教育方面以“地方负责、分级管理”为特征的中国式教育分权结构模式^[1]逐步在实践中被确定和固化也就符合了中国教育战略发展的必然逻辑,具有历史的必然性与客观性,它的优点在于明确了义务教育经费主要由地方政府负担,尤其是县、乡政府,因此极大地调动了地方办教育的积极性,缩小了教育基尼系数(从1985年的0.422 789 445缩小到1993年的0.337 133 025)^[2],但其显著弊端则是给后期的城乡、区域教育公平发展困境埋下了致命式结构性病因。

第二次战略设计是1993年《中国教育改革和发展纲要》(简称《发展纲要》)的颁布。该纲要的颁布是整体围绕1992年中共十四大建立社会主义市场经济体制的社会整体目标而确定的,与1985年《决定》的出台总体服务于市场经济目标相类似,《发展纲要》也是为市场经济培育人力、科技资源而设计的,它主要从办学体制、管理体制、招生考试体制、投入体制、学校内部管理体制等方面细致勾勒了中国教育发展改革的美好蓝图,同时民办教育也在《发展纲要》十六字方针确定后得以蓬勃发展。应该说中国教育市场化迎来了一个发展的黄金期,也正是通过政府、社会、家庭、个人积极的多元教育投入以及各项教育要素的体制性改革,中国教育公平整体才有所进步,教育公平中的多元需求公正(自由权利的法理公正)才开始得以突显,学业成就机会公平进一步得到重视,教育基尼系数也从1993年的0.337 133 025逐年过渡到1999年的0.279 275 453。但这时的教育公平进步是“效率驱动型”的,也就是通过规模数量的逐年渐进投入而使教育基尼系数有所缩小,结构性的教育公平调整却被忽视,为后期当经费渐进投入趋缓或停滞甚至倒退情况下的教育公平危机埋下了隐患。

第三次战略设计是1999年为实现中共十五大“跨世纪社会主义现代化建设”目标而设计的《面向21世纪教育振兴行动计划》(简称《计划》)，“科教兴国”战略在《计划》中得以进一步加强。《计划》总体是对《决定》与《发展纲要》精神的延续,文本重点提出了到2000年,全国基本普及九年义务教育,到2010年,在城市发达地区与经济发达地区有步骤普及高中教育等诸多规模型的教育发展目标,应该说这时的教育公平治理设计依然是坚持效率驱动型路径,对效率驱动型教育公平弊端与结构性教育公平路径的制度研发均认识不足。基于此,30年来中国教育公平首次出现了退化,随着中国教育粗放型规模投入的恒定,中国教育基尼系数下降的速度渐趋平缓,在2001年到2002年间,中国教育基尼系数甚至出现了反弹现象(较2000年的0.269 474 295,2001年则扩大到0.271 526 958),一直到2003年科学发展观统筹发展思路提出,教育发展开始走结构性教育公平调整路径以后,教育基尼系数才回落到2000年的水平(2003年为0.267 037 566),也正是从2000年教育基尼系数反弹开始,教育公平才逐渐

突显为中国社会的核心焦点。我们认为,教育公平危机的困惑,本质上正是教育政策设计上到底是走“效率驱动型”教育公平还是走“结构调整型”教育公平路径的困惑。实证表明,在中国不能逐年持续加大教育规模投入的情况下,单纯依靠效率驱动型获取教育公平的设想是困难的,而将新增的教育经费用于教育内部结构性调整而获取教育公平的制度设计思路则是绿色可持续发展的,事实上,中国教育基尼系数进一步缩小的短板正是在区域、城乡、群体等二元结构单元的过分制度性分离,中国式教育分权使区域与城乡教育管理水平和财政分权制度又进一步拉大了区域与城乡的教育支付能力。

因此,客观地讲,中国教育公平危机既非是一个“伪命题”,也并非仅仅是教育发展的的问题,同时教育公平更不是每况愈下,绝不能简单否定自上世纪80年代以来的一系列教育公平政策实绩,部分学者与公众目前所批评的二元教育结构问题,并非是教育公平与否的唯一历史认定标准,不能简单地用二元教育结构在中国三十年教育发展中分裂愈来愈大的事实,主观标定教育公平每况愈下的结论,因为教育公平本身是需要分阶段来确定自身的认定标准的,在这一点上,学者与公众不能以现阶段的标准去衡量前期的公平治理策略,应坚持历史唯物主义的态度,实事求是地以教育基尼系数为检验标准。目前中国教育公平发展的战略机遇是《规划纲要》的制定,它提供了未来十年中国教育能否顺利迈过教育公平危机的系列治理思路与策略,其中,充斥于文本之中的统筹治理思路,本质上正是结构性教育调整以摆脱教育公平危机,进一步持续弥合教育基尼系数的核心破题。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的整体战略思路是统筹城乡教育公共治理式发展思维,其总体政治哲学是复合化的法理型软性教育公平政策导向。在此导向中,我们不难发现纲要文本设计从总体战略、发展任务、体制改革到保障措施的诸部分内容背后,其直接的战略目标均是促进城乡教育协调统筹发展,并在这种协调统筹发展的结构式公平治理调整中,突破阻碍中国教育基尼系数自2001年以来进一步弥合的制度式瓶颈,推进中国教育公平从十年内的权利机会公平制度设计向过程治理式公平制度设计进阶过渡,实现中国教育从单纯可量化的法规型硬性教育公平政策设计向复合化的法理型软性教育公平政策设计转型。《规划纲要》虽没有单列章节专题论述统筹城乡教育,但文本背后蕴涵的统筹城乡教育治理设计却与教育部将“统筹城乡教育”列为《规划纲要》向社会公众广泛征集意见中之第一条的战略谋思是完美契合的,因此深入透析纲要中的统筹治理精神,厘清国家中长期教育发展战略中的“统筹治理理论”,对于中国十年内注定走向深化的统筹城乡教育综合改革具有十分重要的指导意义和战略价值。

二、统筹城乡教育:《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中的公平战略密码

伴随着中国基础教育普及率的升级,要进一步弥合教育基尼系数,促进教育公平,就应该实现教育公平的两大转型:一是由粗放型的效率驱动型公平转向集约型的结构调整型公平;二是由可量化的法规型硬性教育公平政策设计转向复合化的法理型软性教育公平政策设计。统筹城乡教育则是今后十年甚至更长时期内,中国教育公平两大战略转型的核心抓手,因为教育二元结构整体破解最核心的突围还是在城乡之间。区域、群体等多重二元结构本质上也只是城乡二元的扩大,因此,《规划纲要》通篇虽没有单列统筹城乡教育,然通篇无不是在以公平发展之意言统筹城乡教育发展之实,这正是《规划纲要》扬承三十年中国教育发展从《决定》到《计划》的总体战略精神,实现中国教育公平两大转型的体现。《规划纲要》不再单纯列述统筹城乡教育幅度和量化比例,不再单纯强调教育规模与效率的绝对增长,而是重点强调诸教育要素内外部之间的合理统筹与结构调整,注重人自身的价值与尊严,各项教育要素的系统改革紧密围绕人的全面发展而展开,复合化的法理型软性教育公平政策设计思路成了《规划纲要》的总体政治哲学,而此政治哲学背后要解决的根本问题仍然是教育公平的核心抓手:统筹城乡教育。这从教育部将“统筹城乡教育”列为《规划纲要》向社会公众广泛征集意见中的第一条,就可以明显领会《规划纲要》设计的核心关注,因此,我们说《规划纲要》中的公平战略密码即是:“统筹城乡教育”。

《规划纲要》中的统筹城乡教育战略设计应积极避免与教育发展规划相混淆,这需要对统筹城乡教育的概念、特征以及可能性认识误区作必要的内在厘定。我们认为,统筹城乡教育的概念即是在城乡空间的立体维度中,通过社会公共治理的多元主体,在公正与自由的价值诉求中展开包括物的“分配”范式

与人的“生存”范式的两大结构性转型调整,从而有效建构起三条城乡可持续发展的教育生态链:城乡教育之间的互动链、城乡教育与城乡社会之间的发展链以及城乡教育与城乡公民之间的信息链。

统筹城乡教育改革实践设计应重点突显其五大特征,从而有效规避目前在学界和政界普遍流行的五大认识误区,主要在于:

一是**统筹城乡教育的综合性**。综合性表现为统筹城乡教育的要素杂多,从主体、客体到方式、结构、指标、目标、方案等诸统筹设计都要全面兼顾和协调,防止将统筹城乡教育当成不涉及整体性教育改革与社会改革的教育专项要素来抓。

二是**统筹城乡教育的系统性**。系统性强调统筹城乡教育改革要从城乡管理体制、帮扶体制、财政体制一直到城乡人事体制、教学体制等各系统之间的相互配合与平衡,防止将统筹城乡教育当成是城市教育改革与农村教育改革的简单叠加。

三是**统筹城乡教育的配套性**。配套性要突出统筹城乡教育发展必须服务于社会发展的总系统,统筹改革的直接对象是城市与农村,而不是教育自身,其直接目标不是教育要素的自身增长,而是教育服务于城市与农村的单元融合,服务于城市与农村中“人”的自由发展,绝不能将城乡教育总体规模性增长简单等同于统筹城乡教育发展,因为传统意义上所认定的教育发展并不能天然等同于城乡教育统筹发展,完全有可能城乡教育统筹发展了,而传统认定教育发展的指标增长却停滞了甚或出现倒退,但社会总体发展系统却得以优化。

四是**统筹城乡教育的多样性**。多样性则强调统筹城乡教育改革不是标准化的单一模式,而是各种城乡教育发展思想的实践,要防止目前教育统筹实践中的同质化倾向与简单的模式复制。

五是**统筹城乡教育的复合性**。统筹城乡教育与城乡教育一体化、城乡教育均衡发展等一系列战略性政策设计既相互区别,又相互联系,统筹城乡教育是一种常态的价值原则,它并不意味着达成城乡静态意义上的结果一体化,更不等同于简单化均衡的配置逻辑,城乡互动与城乡协调的统筹逻辑远远高于均衡与一体的配置意义,但城乡统筹又必然与均衡与一体相互联动,因为一体与均衡分别是统筹城乡教育发展某个阶段上的规划状态。从宏观意义上看,在镇域应重点突出城乡均衡、在县域应重点突显城乡互动、在区域应重点突显统筹特色、在省域应重点突出政策一体、在省域间应重点突显联动配套。所以必须防止统筹城乡教育与城乡教育一体化、城乡教育均衡相混同的理解误区。

在加快教育生态链整体动态统筹建构和突显本体特征避免发展误区的基础上,要全面深入激活全国各地的统筹模式创新,进一步深化探索以普惠为取向的江浙“倾斜型”教育统筹模式、以“大城市带小农村”为特征的京沪都市教育统筹模式、以武汉城市圈和“长株潭”(长沙、株洲、湘潭)城市群为特征的城市群教育统筹模式、以“全域成都”为特征的大城市教育统筹模式、以“点—力—链—网—面—群—体”为特征的重庆教育统筹模式。以地方创新为基础,强化中央指导与监管的力度,努力形成中国东部地区融合共赢的“自然型”统筹模式、中部地区“组团”协同的“城市群”教育统筹模式以及西部地区“全域一体”的“阶梯型”教育统筹模式,加快构建中国统筹城乡教育综合改革遍地开花、全面结果的生动场景^[3]。

三、统筹城乡教育:《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中的城乡统筹治理思路

以上述统筹城乡教育的标准来解读《规划纲要》中的统筹思维,我们不难发现其内在的诸多隐晦表达。纵观《规划纲要》全文,虽没有单独的章节专题论述统筹城乡教育,但在对文本的结构式解读中,我们却不难发现其中诸多实质性涉及统筹城乡教育的内容,尽管这些内容多是粗线条的,但正是这些粗线条共同勾勒与形塑了中国下一个十年教育公平发展的基本路径。此次《规划纲要》内在的实践了教育公平发展的路径转型,在指导思想中,明确了中国十年内教育公平发展的政治哲学关键词是权利保障,这是自1993年《发展纲要》颁布以来,对教育发展逐步突显自由权利法理公正的观念深化,在此基础上,《规划纲要》将这个十多年来在实践中一直比较模糊的政治哲学关键词明确为“关键是机会公平,重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体,根本措施是合理配置教育资源,向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜,加快缩小教育差距”。很明显,权利的机会公平将成为十年内中国教育公平改革的主旋律,它较之于教育公平阶段发展中的过程公平、结果公平具有其先在的中国特色的优先性,《规划纲要》

的意图在于向公众说明中国教育公平的国情主要是在创造和保证具有起点意义的权利机会公平,因此,社会各界在十年内应理性地以此为标准来衡量和评价中国教育公平的实绩,而不是以超阶段的抽象眼光对中国教育公平作愤青式的非建设性批判,这自然也是对当前国内某些学者断言中国教育发展已顺利过渡至强调过程公平制度设计阶段的有效回应。另外,不难解读出,权利的机会公平必然是结构调整型公平,因为在当前教育投入基量难以成倍量级增长的情况下,效率驱动公平的神话难以再复,同时,根据经济学资本聚集效应原则,效率并不能带来权利机会分配的公正,而很可能导致教育发展的马太效应,机会更多地向原本处于优势的教育发展领域和教育主体聚集,权利机会的教育公平在保证可量化的法规型硬性教育公平政策设计的同时必然转向复合化的法理型软性教育公平政策设计,也就是说指标性的发展数据不会成为权衡权利机会教育公平的唯一主导,而相关体制机制改革所带给人们的教育公平“法理型”和“生存型”教育公平感才是核心和关键。另外还应当看到,体制机制改革所带来的权利机会公平,其责任主体必然不可能是公共治理结构中的非政府组织,因此中国十年内教育公平的责任主体应明确为政府,而社会各界应通过积极配合政府的统筹政策实施来促进教育权利机会公平,进而推动中国教育公平由起点意义的权利机会公平向十年后过程治理公平的发展阶段推进。

《规划纲要》在发展任务部分中,还分别从学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育、继续教育、民族教育、特殊教育等方面具体分阶段论述了促进教育权利机会公平的统筹治理举措。

在学前教育方面,提出了基本普及学前教育、明确政府责任和重点发展农村学前教育的治理思路。当前学前教育的薄弱环节明显在农村,而城市学前教育的普及率是相对较高的,以学前一年毛入园率来讲,2009年是70%,城市(含县镇)占80.5%,农村占60.5%,学前三年的毛入园率,2009年是50.9%(这甚至未达到“十一五”规划55%的目标),其中农村仅占36%左右,可见强调基本普及学前教育,达到2020年学前三年的75%的毛入园率,还需要提高25个百分点,这意味着不管是普及学前一年教育还是三年教育,农村学前教育始终是任务实施中的大头,因此应重点统筹好农村学前教育发展的量与质。但学前教育经费的投入一直在整个教育经费总投入的比例就偏低,从1993年至今,仅占1.3%,更不要说这1.3%绝大部分投入了城市少数公办幼儿园,因此当前中国农村学前教育发展的最大桎梏正是政府历史性投入不足,而正是源于此,在一定程度上直接导致了农村中小学的辍学率、留级率相对较高。国内外大量实证研究表明,做好学前教育,可降低中小学阶段学生的辍学率和复读率,并有效提高义务教育阶段教育经费的使用效率^[4]。因此,《规划纲要》对学前教育的战略设计本质上正是统筹城乡教育发展的重要环节之一,同时也深刻蕴涵了各阶段教育战略设计之间内在的统筹协调关系。

在义务教育方面,《规划纲要》提出巩固提高九年义务教育水平、推进义务教育均衡发展的战略设计。其实,九年义务教育的普及是中国三十年来教育改革与发展的核心战略,从1985年提出普及目标至2000年全国基本实现普及义务教育,再到2000年后所实施的“国家西部地区‘两基’攻坚计划(2004—2007年)”和“‘双高’(高水平、高质量)普九”战略,特别是2008年9月得以落实的城乡义务教育学杂费全免政策,使得中国义务教育实现了全面升级,此次纲要提出的“巩固提高”政策设计本质上也是“‘双高’普九”战略的延续与深化。“双高”普九的短板主要在农村,特别是西部农村,尤其是当前中国还有42个县尚未完成“两基”攻坚任务,它们多处于西部高原、高寒、农牧和边疆地区,其中20个县在海拔4000米以上^[5]。这意味着,十年内以均衡为内涵的统筹城乡义务教育任务还相当繁重。同时应看到,城乡义务教育之间的差距是全方位的,这不仅体现在资源配置领域,更体现在二者发展战略的观念领域。在纯粹城市取向的标准化义务教育评估影响下,农村义务教育对城市义务教育亦步趋,毫无农村特色可言,但若农村义务教育要谈得上特色发展的话,就必须要有有一个过渡,首先应实施城乡义务教育均衡发展,这是统筹城乡教育发展的初级阶段,也是未来十年内中国教育公平发展的核心之一,是获取权利机会教育公平的重点,但它内在预设了高于城乡二者的第三方统筹主体的存在,从而致使城乡二元教育具有明显的非主体性,这必然导致城乡教育统筹的非持续性,因此从均衡发展必然要过渡到实施城乡义务教育的互动发展,这是均衡基础上的城乡教育优势互补与资源互惠,是城乡二者在各自特色发展基础上的自然互动,本质上并不需要第三方统筹主体的存在。

在高中教育方面,《规划纲要》中“加快普及高中阶段教育”与“推进普通高中多样化发展”的潜台词

正是要加快农村高中学校的建设和提高农村学生升入高中的比例。当前城市高中的入学率总体是非常高的,农村高中应尽快步入城乡教育统筹发展的互动阶段,即农村高中应更快摆脱城市高中同质化发展模式的观念影响,充分挖掘农村特色,办出具有与城市高中相互补充与互惠的自身特色。

在职业教育方面,文本专门提到了要加快发展面向农村的职业教育,并将加强职业教育作为服务新农村建设的重要内容,同时加强基础教育、职业教育和成人教育统筹,促进农科教结合。实际上,不难想象,职业教育的发展是最可能直接促进城乡社会统筹发展的。一方面,职业教育生源的主体主要是农村新增劳动力,高水平的职业教育能够直接促进农村新增劳动力实现技能升级,从而为农村向城市化与新农村两个方向发展提供优秀的人力资本;另一方面,职业教育可进行多项动态灵活的技能培训,对广大农村现役劳动力实行短期灵活的技能再培训,能够有效培育新型农民、进城务工人员和农村转移劳动力。当前中等职业教育的管理体制是实行多头管理,尽管这有利于职业教育实现多方筹资,但却缺乏横向的整体统筹能力,导致职业教育严重的城市偏向难以总体上纠偏,更难以有效实现对农村职业教育的差异补偿或后续发展。在未来十年内重点发展农村职业教育,是促进城乡社会统筹发展最立杆见影的教育配套工程,党的十七届三中全会决议就明确强调要重点加强农村职业教育发展并逐步实现免费,而此次纲要中职业教育战略发展的总体设计也是整体围绕此统筹治理思路而展开的。教育部职业教育与成人教育司最近正在加紧制订的《2010—2012年三年改革创新行动计划(草稿)》,共10项计划,28个项目^[6],总体也都是围绕统筹城乡职业教育而展开的制度设计。

在高等教育方面,近几年高等教育发展的核心工作是质量建设。围绕于此,高等学校的质量评估开展得如火如荼,尽管评估中存在一些弊端,致使学界部分人士对评估本身产生质疑,但总体而言,评估对于纠正自1998年高等教育过分重视规模扩张而轻视质量建设的客观事实起到了明显的纠偏作用。从《规划纲要》对高等教育战略规划设计中继续将“全面提高高等教育质量”作为发展改革的第一条,即可看出未来十年高等教育发展的重点仍然是质量,而在当前城市高等教育人才已逐渐饱和的情况下,可以预见,未来十年中国高等教育质量提高的直接受益单元将会是农村,大批受到更高质量培育的大学生,将成为十年后城乡统筹互动发展的主力军,此时《规划纲要》中高等教育要求增强社会服务能力的战略目标将得以充分实现。同时,国家应出台更为优惠的政策,促进高校与地方和企业的产学研一体化合作,而地方应积极推进“高校—公司—协会—农户—政府”的社会发展联动模式,促进各类资源统筹整合。

在继续教育方面,我们不难从《规划纲要》中解读出未来十年中国继续教育的重点在于构建起覆盖城乡且灵活开放的终身教育体系,加大和促进继续教育管理体制的统筹调整,广泛开展城乡社区教育,促进网络建设。事实上,以继续教育为重点的终身教育体系是构建学习型社会的根本,瑞典在弥合城乡社会发展实践中所形成的优秀经验——“学习圈”制度,本质上也正是这种城乡社区教育壮大的结果,其中,以非政府中介为纽带、多方共同参与的“学习圈”公共治理结构也正可为中国继续教育管理体制的调整提供某些借鉴,而覆盖城乡的现代化网络体系建设更是统筹城乡教育发展的技术保障。

民族教育与特殊教育的核心在于倾斜,《规划纲要》一系列的倾斜措施本质是要解决两个问题:一是民族地区多处于西部偏远区域,那里的城市化水平不高,多数少数民族适龄学生居住于农村,因此应重点做好民族地区城乡学校布局结构调整、标准化学校和寄宿制学校建设,同时利用非民族地区优秀的教育资源,展开师资、教学等领域的帮扶,从而实现民族地区与非民族地区、本质上也正是城市与农村之间的合理统筹;二是特殊教育的薄弱环节正是在农村,大城市特殊教育学校的覆盖率是相对较高的,因此,《规划纲要》提出到2020年,基本实现地市和30万人口以上、残疾儿童较多的县都有一所特殊教育学校的发展目标,其本质目的正是要使特殊教育得以有效覆盖以“大农村、小城镇”为特征的中国中西部县域,因此特殊教育的战略规划,本质依然是统筹城乡教育思维。

四、统筹城乡教育:《国家中长期教育改革和发展规划纲要》视阈下的城乡统筹制度设计

围绕上述各阶段城乡教育统筹发展的治理思路,《规划纲要》在最后两个部分宏观勾勒了统筹治理的体制改革与保障措施策略,但囿于纲要式书写的特点,这些被宏观勾勒的策略还需要做深入细致的单项微观方案设计,而这才根本性决定了《规划纲要》战略目标能否在十年后得以落实。我们在此对这些

策略做统筹治理式的结构性梳理,以便中国统筹城乡教育综合改革十年内的制度设计能与《规划纲要》的总体目标与精神相吻合。

(一)统筹城乡人才培育观念

《规划纲要》围绕发展任务,将第三部分设为“体制改革”。可见,“体制改革”是“发展任务”得以实现的制度保证,规划中“体制改革”的第一条即是人才培养体制改革,而人才培养体制改革首先涉及观念更新问题。在观念上,教育究竟应该是面向精英?还是面向人人?教育所培育的人究竟应该是标准化的还是个性化的?教育是仅指传统国民教育呢?还是指终身教育?教育改革是单项突围?还是系统配套?教育只是学校的事情呢?还是包纳学校、社会、家庭三位一体?教育只是获知呢?还是知行合一?《规划纲要》非常明确地选择了后者,这正是对传统城乡教育政策设计误区的观念纠偏,这意味着未来十年的中国教育将从城市偏向的人才培育模式转向城乡互动的人才培育模式,面向人人的教育意味着实施城乡教育发展的一体化,个性化教育意味着在城乡教育一体化基础上逐步实现城乡教育特色化,城乡将逐步搭建以继续教育为纽带的终身教育学习体系,促进城乡学习型社会的构建,城乡各阶段教育将在系统配套的改革设计中实现良性互动,打破现有职业教育与普通教育之间的交流壁垒,突破国民教育与非国民教育之间的人为划界,使城乡改革更彰显系统性。同时,应强化教育家办学思维,“造就一批教育家”和“倡导教育家办学”^[7]是城乡教育统筹发展战略得以持续推进的有效保障。

(二)统筹人才培育方式与评价体系

统筹城乡人才培育方式与评价体系共同构成了一系列城乡教育体制改革的核心问题。在方式上,面对教育观念的深层更新,教育政策在设计城乡教育发展目标时必然需要有所区别。传统意义上,中国教育整体发展的模板是以单纯“获知”为目标的城市教育导向,同时,城市教育又被天然地等价为达至现代性教育的唯一路径,因此农村教育的战略设计方向也必然是与城市教育同质,然而不论现代性教育自身存在的诸项沉痾,农村教育面向自身优势的特色教育发展之路就必然不能达至现代性教育吗?以“获知”为导向的城市教育难免存有“实践”缺位的尴尬,而知行合一的人才培育观念必然要求在事实上以“获知”为目的的城市教育与“实践”为目的的农村教育实现深层次的实质互动,城乡中小学可在《规划纲要》精神指导下积极探索实施差异教学、差异作业、差异考试,改变统一标准、统一形式、统一目标、统一教材的教学模式,设计基于研究的学习方式,增加实践性教学,实施城乡学校教学环境重建工程,改变城乡学校教室同一规格、同一摆设的状况,以城乡高中为依托,彻底解决高中学校同质化和千校一面的问题。在城乡教育方式上应更突显学思结合、知行统一、城乡特色与因材施教的培育原则,这本质上为城乡教育战略设计上的非同质性提供了可能。当然,方式的转变首先需要评价制度的转型,否则方式单一转变可能缺乏现实依托,因此,在评价体制上,城乡教育不能单纯以“升学率”来作为评价城乡学校发展水平的标准,而应该以“学校建设”与“人才培育”两方面为依据。这里的“人才”标准认定绝不是简单的“升学率”,而是由政府、学校、社会各方面共同参与的综合素质评价,其中应重点强化人才实践能力的考察,而人才的培育方向应以《国家中长期人才发展规划》为导向,“学校建设”的评价应以学校基础设施建设与教育教学质量的进步指数为依据,防止评价中城市学校历史优势的过分介入。

(三)统筹城乡教育资金投入

《规划纲要》提出到2012年全国财政性教育经费要占到GDP的4%,当然这有利于改变当前中央教育投入偏低的现实(3.48%)。实际上,要顺利完成纲要中的各项发展目标,尤其是解决好发展目标背后的实质问题:统筹城乡教育,4%的教育投入还远远不够,据保守推算,教育经费至少要占到GDP的7%,统筹目标才可能实现,因此,这3%的差额就应该积极吸纳社会资金投入教育,然而事实是近几年因教育政策设计过分强调绑牢政府而逐步滞后了对社会资金投入教育的激励政策升级,致使社会资金投入从2005年的1.8%下跌到目前的1.3%,其中企业、行业资金的投入更是从80年代后期的10%以上下跌到目前的不到1%^[8]。因此,应加快升级社会资金投入教育的系列激励政策,在合理边界内提高社会资金投入教育的回报率,彻底破除民办教育的体制性障碍,同等条件下,局部地区可优先发展民办教育,制定优惠措施促进民办教育向农村地区延伸并服务于农村地区。义务教育方面,在确保“三个增长”的基础上,明确将新增教育经费的70%以上用于农村教育,完善省对省以下财政转移支付体制,同

时针对农村税费改革后农村教育经费紧缺的现实,科学建立公共财政对农村教育的补偿投入机制,进一步强化中央对教育的财政投入,采取中央投入、地方配套、鼓励民办、吸引捐赠、压缩开支、发行债券、合理融资、项目开发等多种途径积极促进农村教育尽快走出基础性困境的危机。另外,应该积极探索新的农村义务教育经费管理机制,建立中介性的事业型教育经费管理机构,确保农村义务教育经费的运转效率,同时在县级以上政府,可在教育经费中单列一部分设立农村教育发展专项激励基金,用于鼓励农村教育进步幅度较大者和保障农村教育机制体制的顺利建构。

(四) 统筹城乡教育管理体制

统筹城乡教育管理体制的核心在于加强地方教育行政部门的统筹治理能力。在中国式教育分权新体制下,应明确各级政府责任,坚持政事分开、办评分开,强化城乡学校的自主办学能力,祛除事实上存在的城乡各级各类学校行政化倾向。在此基础上,进一步落实“以县为主”的义务教育管理体制,在整体管理、布局规划、政策设计等方面强化政府统筹服务水平,同时强化省级政府对基础教育的统筹作用。从整体管理来看,省级政府应加大对区域内各级各类教育的统筹,统一管理义务教育、推进城乡义务教育均衡发展、促进普通高中和中等职业学校合理分布、加快普及高中阶段教育、促进省域内职业教育协调发展和资源共享、完善以省级政府为主的高等教育管理体制、强化政府督学督政的作用。在教育布局规划方面,地方政府应综合运用自然地理条件、交通条件、人口条件、宗族、民族、宗教文化条件、社会治安条件、家庭生存形态条件、地方政府资金供给条件、百姓教育意愿条件、学生身心发展条件、学校与农村社区关系条件、学校自身历史文化条件和学校功能发挥条件^[9]等多项指标,合理统筹治理城乡教育布局。在政策设计上,中国东部地区应强化融合共赢的“自然型”城乡教育统筹模式;中部地区应坚持“组团”协同的“城市群”城乡教育统筹模式;而西部地区,则应进一步试验“全域一体”的“阶梯型”城乡教育统筹模式,共同促进中国统筹城乡教育综合改革实践的整体推进。

(五) 统筹城乡教育师资建设

师资情况直接关系到城乡教育统筹的质量与水平。在《规划纲要》中,师资建设被列入“保障措施”部分,包括“建设高素质教师队伍、加强师德建设、提高教师业务水平、提高教师地位待遇、健全教师管理制度”五个部分,而这五个部分与统筹城乡教育师资建设中的教师培训制度改革、业务水平更新、师德提升工程、收入分配制度改革和教师管理体制改革内在一致。从培训制度来看,当前中国城乡师资建设的主要难点是农村教师培训经费不足、培训质量不高、培训自主性不强,统筹城乡教育综合改革,可以考虑在省域内以地级市为单位通过教育培训券和培训积分互认的方式促进教师培训的自主选择和质量提升,以此刺激培训机构强化自身的竞争力和质量更新速率。同时,各区县应适当调高将教师工资总额1.5%用于教师继续教育这一比例,调高农村中小学年度公用经费预算5%用于教师培训这一比例,尽快建立义务教育教师培训经费单列制度^[10],各级财政预算项目经费用于教师培训的费用应逐年提高,并根据物价变化与教育发展,制定细化的有合理差异的人均培训标准,落实五年一周期的全员教师培训。从业务水平来看,有必要建立固定的区域内教师业务交流共进机制,设立区域性教学名师流动工作站,加强区域性教师帮扶制度建设。师范院校和教师进修校应建立常规学科培训基地,满足区域内教师动态培训要求,硬化与规范教师淘汰机制,鼓励城乡教师学历提升。从师德提升方面看,其根本性的破解还是在提升教师职业幸福感和归宿感,提高教师社会个体地位,形成社会舆论对教师行为规范两个方面的约束:一是柔性的尊师性约束;二是刚性的职业道德性约束。另外,还应该强化社会整体社会主义核心价值观的塑造,形成公正、廉洁、正义、和谐的社会整体风气。从收入分配制度来看,应进一步规范与完善义务教育教师绩效工资制度,对其建立长效机制^[11],建立保障教师待遇顺利落实的监督问责制,中央政府有必要督促各省市制定落实“教师收入待遇不低于当地公务员平均工资”的明细日程表,并建立同步同幅度的调整机制,建设农村边远艰苦地区学校教师周转宿舍,制定教师住房优惠政策,进一步落实和完善教师医疗养老等社会保障政策,对长期在农村地区从教、贡献特别突出的教师给予国家级教育勋章奖励。在教师管理体制方面,则应重点创新城乡教师“无校籍”流动机制与完善农村教师补充机制,积极探索地方师范院校师范生免费教育的政策设计,并与部属师范院校免费师范教育统筹协调;根据农村教育需求,适当扩大农村教师特设岗位计划,逐步实行城乡统一的中小学编制标准,对农村

边远地区实行倾斜政策,考虑设立城市优秀退休教师重回农村学校从教与传教的机动编制。进一步完善大学生到农村薄弱学校顶岗实习与志愿支教的政策规范,强化政府规划统筹教师合理进出城乡教育的能力,制订城乡教师相互流动的细化的成本补偿、绩效评估与政策激励措施^[12]。

(六) 统筹城乡教育其他单项

统筹城乡教育发展中涉及一系列的单项建设。例如应继续推进农村中小学远程教育,把教育信息化纳入国家信息化发展整体战略,超前部署教育信息网络,到2020年,基本建成覆盖城乡各级各类学校的教育信息化体系,重点加强农村学校信息基础建设,缩小城乡数字化差距。加大各级政府和社会各界对弱势群体接受教育的帮扶力度,重点对农村家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受学前教育予以资助、提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活补助标准、对职业教育和高中教育提供单项帮扶奖学金、畅通高等教育绿色通道。要进一步改善农村中小学学生营养不良状况,逐步推进中小学生的牛奶计划。义务教育方面应尽快化解农村学校债务,实施义务教育标准化学校建设,提高标准化覆盖率;在职业教育方面,应进一步健全县域职业教育培训网络,创建一批“农村职业教育和成人教育示范县”,加强三教统筹、促进农科教结合。在高等教育方面,相关高校应有计划的优先发展涉农专业,积极开发统筹城乡社会发展服务项目,强化高校服务城乡社会统筹发展的能力,有条件的高校可以依托本部学科优势积极创建“农民工学院”^[13]。在招生考试等方面,高校应对西部农村地区有所倾斜,必要时,可对特别落后的农村地区实行定向招生培养。此外,在“两为主”政策基础上积极探索农民工子女入学问题、留守儿童问题等系列单项问题,也是《规划纲要》与统筹城乡教育综合改革的题中之意。统筹城乡教育综合改革的漫漫征途是艰难的,因为它本质上是三十年改革开放从“增量互利”型改革转变为“结构排他”型改革的要素折射。因此,正在进行中的中国统筹教育改革若要切实达到全面、协调、可持续发展的目的,学界和政界就必须牢固树立和落实科学发展观^[14],进而不断推进中国教育公平从十年内的权利机会公平制度设计向过程治理式公平制度设计进阶过渡,实现中国教育从单纯可量化的法规型硬性教育公平政策设计向复合化的法理型软性教育公平政策设计转型。

本文系笔者提交教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所2010年主办“农村教育高端学术研讨会:《规划纲要》与农村教育发展”的主题论文。

参考文献:

- [1] 姚继军. 中国式分权与教育均衡发展问题的治理[J]. 南京社会科学, 2008(8):119-125.
- [2] 张长征, 郁志坚, 李怀祖. 中国教育公平程度实证研究:1978—2004——基于教育基尼系数的测算与分析[J]. 清华大学教育研究, 2006(4):10-14.
- [3] 李涛, 宋玉波. 中国统筹城乡教育综合改革的全景透析:从历史到现状[J]. 江淮论坛, 2011(1):145-153.
- [4] 刘炎. 对我国学前教育几个基本问题的探讨——兼谈我国学前教育未来发展思路[J]. 教育发展研究, 2009(8):1-6.
- [5] 中央教育科学研究所调研组. 学有所教——为制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提供的六十条建议[J]. 教育研究, 2009(3):3-25.
- [6] 陈建华. 纲要描绘了农村教育发展的壮美蓝图——对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的解读[J]. 中国农村教育, 2010(5):11-12.
- [7] 创新机制与制度, 促进教师素质持续提升——笔谈《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(公开征求意见稿)[J]. 教育发展研究, 2010(6):50.
- [8] 胡瑞文. 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》主要精神解读与热点、难点探析[J]. 中国高等教育评估, 2010(2):3-10.
- [9] 邹志辉. 中国农村学校布局调整标准问题探讨[J]. 东北师范大学学报:哲学社会科学版, 2010(5):140-149.
- [10] 庞丽娟, 韩小雪. 当前我国义务教育发展中的新问题[J]. 教育发展研究, 2009(17):1-5.
- [11] 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》向全社会公开征求意见——四次专题新闻发布会热点话题摘录[J]. 教育发展研究, 2010(5):1-11.
- [12] 李涛. 统筹城乡教育的实践探索[J]. 教育发展研究, 2008(20):1-5.
- [13] 李涛, 姚俊. 建构面向“中国问题”的教育公平治理体系——方法论新范式:统筹教育论纲[J]. 江淮论坛, 2009(4):113-118.
- [14] 赵修淦, 黄仕川. 以科学发展观促进重庆城乡教育统筹的路径初探[J]. 西南大学学报:社会科学版, 2009(5):137-140.