

从城乡分立到城乡一体化

——中国农村义务教育供给机制演进路径分析

陈静漪,宗晓华

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098;南京大学 教育研究院,江苏 南京 210097)

摘要:我国义务教育城乡分立的供给机制导致义务教育城乡非均衡发展态势难以逆转。近30年来,农村义务教育供给机制虽然历经从“乡村自给”到“公共财政保障”的转变,但是城乡义务教育差距并未实质性的缩小,城乡义务教育学龄儿童依然受到不平等的教育待遇,城乡之间学生、教师、教育资源流动还存在大量的体制和制度性障碍。作为最基本的公共服务,义务教育城乡一体化发展机制的构建已刻不容缓。农村义务教育供给机制改革必须从城乡分立机制设计向城乡统筹的制度设计过渡,从经费供给单向度改革向全方位综合改革过渡,建立城乡学校之间联动发展机制,改变城乡义务教育空间组织形态,实现城乡义务教育均衡与协调发展。

关键词:农村义务教育;城乡一体化;供给机制;演进路径

中图分类号:G40 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2012)05-0075-08

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,确定了促进城乡一体化发展的总体战略,并提出“到2020年城乡经济社会发展一体化体制、机制基本建立”。城乡一体化发展要求城乡公共服务的一体化。义务教育作为最基本的公共服务,在城乡一体化进程中应率先实现一体化。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》要求:“建立城乡一体化义务教育发展机制,在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进。”

然而,我国义务教育供给机制设计一直因循城乡分立的体制框架,城乡义务教育非均衡发展既具有城乡二元结构的自然特征,又具有城乡二元制度的人为特性,其主要表现是城乡义务教育供给水平、供给质量和供给标准上的差距。缩小城乡义务教育发展的差距,重点在于农村义务教育。近30年,农村义务教育的财政供给责任由乡村上移至县,再由县过渡到多级政府共同负担,最终在体制和机制上实现义务教育公共产品内在属性的外化过程,走出了一条从乡村自给向公共财政保障转变的漫长制度变迁之路。然而,理论和实证研究都表明,2006年以来的我国农村义务教育经费保障机制的改革是一次“增量改革”,而且是一次主要关注经费供给机制的单向度改革,没有突破义务教育城乡分立供给机制的体制框架,义务教育的城乡非均衡发展态势并未逆转^[1]。因此,如何落实《纲要》提出的义务教育城乡一体化发展的指导思想,促使义务教育供给机制从城乡分立向城乡一体化过渡,将是下一个阶段推动农村义务教育发展的主要方向。

* 收稿日期:2012-05-20

作者简介:陈静漪,教育学博士,河海大学公共管理学院,讲师。

基金项目:国家社会科学基金项目“农村义务教育供给机制与政策研究”(10CJY039),项目负责人:陈静漪;江苏省教育科学“十二五”规划项目“江苏城乡义务教育均衡发展的财政保障政策研究”(B-a/2011/01/007),项目负责人:陈静漪。

一、城乡分立下农村义务教育供给机制的演变

新中国成立之初,我国就建立了城乡有别的基础教育供给机制。自1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布以来,我国农村义务教育供给机制经历了1986—2001年的“乡村自给”,2001—2005年的“以县为主”以及2006年至今的“各级政府共同负担”三个阶段,农村义务教育供给机制实现了从“乡村自给”到“公共财政保障”的历史转变。然而,二十多年来农村义务教育的供给机制改革都是在一种城乡分立的制度框架下进行的,是一种独立于城市之外偏向经费供给的单向度制度调整。

(一)1986—2001年“乡村自给”的农村义务教育供给机制

1986年至2001年,我国农村义务教育的供给责任在乡村,经费来源匮乏,而且很不稳定,造成农村义务教育长期处于低水平运转^[2]。1990年代中后期,由于乡镇经济凋敝,城乡差距迅速扩大,农村公共产品和社会保障缺失所造成的社会问题日益严重。为了稳定农村社会,统筹城乡发展,国家相继推行多项惠农政策,其中效果较为显著的是“税费改革”。然而,此项改革在减轻农民的经济负担的同时,也使乡镇财政失去税基,从而丧失了对农村义务教育的经费供给能力。作为适应社会整体改革的一种关联调整,中央政府又重新对农村义务教育的供给机制进行了改革,废除了实施近20年的乡村自给体制,将义务教育的供给主体上移到县级政府。制度改革一般都具有很强的路径依赖,这次改革也不例外。虽然农村义务教育的负担主体上移到县,但是依旧延续“由地方政府负责、分级管理”的基本体制框架,中央政府和地方高层政府(省级)并没有实质性介入^[3]。

(二)2001—2005年“以县为主”的农村义务教育供给机制

2001年至2005年间,实施“以县为主”体制以后,农村义务教育供给的财政基础并未出现实质性的转变,尤其是对于以农业为主要经济构成的农业县,而农业县占我国两千多个县将近四分之三的比例,农业税的彻底取消对很多县级财政依然是一个沉重的打击^[4]。“以县为主”的改革只是一个过渡性质的体制调整,尤其是在农村义务教育财政负担方面没有长期规划,应景性质较为明显。从主要发达国家来看,义务教育的提供责任主要在地方政府,但教育财政负担的重心却不在此。以美国和日本的义务教育财政分担结构为例,2008年美国的义务教育财政经费中,由地方政府负担43.7%,由州政府(相当于我国的省级政府)负担48.3%,由联邦政府负担8%;2008年的日本义务教育财政经费中,由中央政府负担12.3%,由都道府县政府负担55.2%,由地方政府负担32.47%。然而,在这一阶段我国的县级政府负担义务教育财政经费的70%以上。但是,义务教育属于公共产品,经费的短缺造成质量下降和学生流失,在政府统计数据上也难以反映。“以县为主”之后,虽然拖欠教师工资的事件有效减少,但由于农村学校教育枯燥、质量低下、学杂费负担沉重以及进城务工等机会成本的上升,中小学学生辍学率达历史高位。根据东北师范大学农村教育研究所的一项调研显示,2001年前后,农村初中辍学率居高不下,有的乡镇中学辍学率高达70%以上,对东南、东北、华北、西南六个样本县逐乡镇的调查,有4个县农村初中学生平均辍学率高于20%,最高的达到54.05%^[5]。这与政府统计部门的“普九”数字形成鲜明的对比。

(三)2006年至今“各级政府共担”的农村义务教育供给机制

从1986年实施义务教育以来,农村义务教育就从来没有真正免费过,这与全球义务教育通行的强制和免费主流模式相悖,也与国家支持“三农”发展的战略导向不符。于是,在2005年的年终,中央召开会议商讨取消农村义务教育的学杂费方案。但是,在制定方案的过程中,县级财力薄弱问题成为免费政策实施的最大障碍。为了保证免费政策的实施,中央政府突破对农村义务教育经费采用专项补助的传统,设计了相对复杂的中央、省、县三级政府分担机制,并通过自上而下的行政手段,建立起各级财政向农村义务教育投入的稳定制度。这次改革彻底结束我国农村义务教育“不免费”的历史,真正实现了农村义务教育经费从乡村自给向公共财政保障的转型。农村义务教育保障

机制(以下简称“新机制”)的建立有三个方面的积极意义:第一,确认农村义务教育的公共产品地位,减轻农村居民接受义务教育的经济负担,巩固了“普九”成果;第二,改变了农村义务教育始终与农民经济收入和县级实力捆绑在一起的命运,为农村义务教育经费投入增长和教育质量提高提供了条件支持;第三,“明确各级政府责任,加大中央和省级政府投入”的政策设计,强化了高层政府的财政责任,为缩小城乡差距和区域差距,推动义务教育均衡发展提供了制度可能。同时,由于我国的财政收入不断向中央政府和省级政府集中,中央和省级政府在财政投入方面的制度性介入,使得农村义务教育财政经费供给有了制度保障。

二、“新机制”后的农村义务教育与城乡差距

2006年农村义务教育实行的“各级政府共担”的经费保障新机制,仍然沿袭了城乡分立的设计思路。尽管“新机制”后农村义务教育经费快速增长,但是城乡义务教育的差距并未有效缩小,在生均教育经费方面的差距甚至有扩大倾向。除此之外,“新机制”的内容主要指向农村义务教育的经费供给,缺少相关的配套措施,难以提升农村义务教育的供给水平。在这种治理框架下,城乡义务教育学龄儿童依然受到不平等的教育待遇,城乡之间学生、教师、教育资源流动还存在大量的体制和制度性障碍。

(一)农村义务教育经费快速增长,但缺乏稳定性

“新机制”以来,政府、学界和社会都对“各级政府共担”的农村义务教育经费保障机制寄予了厚望。从实施成效来看,“新机制”后农村义务教育经费稳步、快速增长。本文整理了1994至2009年农村义务教育的经费数据,根据CPI指数对当年价格进行折算,统一转换为2000年可比价格。从中可以发现:

1.“新机制”后农村义务教育生均经费增长速度加快

与“新机制”实施前农村义务教育生均经费增长速度相比,2006年“新机制”后农村义务教育生均经费增长速度加快(详见图1)。

2001年之前,农村义务教育生均经费增长率相对缓慢,其中1996—1998年间还出现了下降。2001年推行“以县为主”管理体制后,当年农村义务教育生均经费增长幅度较大,但是接下来的两年又出现回落。这是因为县级政府还没有承担起农村义务教育的完全职责时,乡镇政府已经退出而造成的,是“乡村自给”到“以县为主”的体制转换问题。2001年至2005年间生均教育经费的增长率比之前一个阶段有所提高,但并不明显。2006年实施“新机制”后,农村义务教育经费进入快速增长轨道。“新机制”实施前的2005年,农村小学生均经费为1471元,2009年增长到3213元,四年间增长了1742元,年均增长率为22%。农村初中生均经费2005年为1702元,到2009年达到了4201元,三年间居然增长了2499元,年均增长率为25%。这个增长率远远高于我国同期年均11%的经济增长率。这说明,“新机制”有效地促进了农村义务教育经费稳步、快速增长。

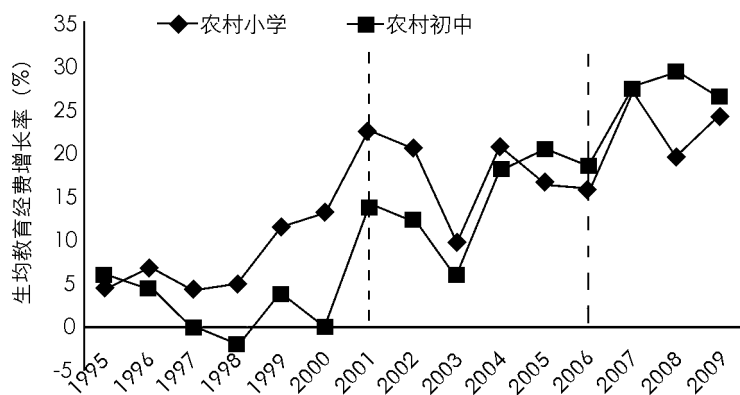


图1 农村义务教育生均经费增长趋势

注:数据来源于历年《中国教育经费统计年鉴》和《中国统计年鉴》,数据均为可比价格,以2000年为基年根据居民消费价格指数(CPI)进行折算。

2.“新机制”后农村义务教育生均经费增长态势不稳定

“新机制”后,农村义务教育生均经费增长态势与 2001—2005 年间农村义务教育生均经费增长态势相似,年度间生均经费增长缺乏稳定性。2001 年,农村义务教育“以县为主”改革的当年,农村小学生均经费增长了 22%,农村初中增长了 14%。然而,接下来的两年,农村义务教育的生均经费增长率大幅度下降,2003 年小学的生均经费增长率为 9.6%,初中仅为 5.9%。之后,又出现了回升。2006—2007 年,“新机制”实施后第一年,农村小学生均经费增长了 27.3%,实施后第二年增长率回落到了 19.4%。农村初中的生均经费变化相对稳定一些,但 2009 年的农村初中生均经费增长率也出现了回落。这种不稳定性既体现了县级政府的财政收入和支出结构不稳定,也反映了在每次改革之初,为保障政策的顺利推行,政府对农村义务教育经费投入力度骤增,使得当年的教育经费大幅度的增长。然而,由于这种努力热情缺乏持续性和制度保障,所以,稳定的增长势头难以持续下去。

(二)城乡义务教育在资源和质量方面差距明显

2006 年的农村义务教育经费保障机制改革是在“地方负责,分级管理,以县(区)为主”的责任划分格局下展开的,没有相关的财政体制和其他宏观体制改革的配套,从而没能触动政府间基本财力与教育事务责任结构。改革后,像教职工、基建、学校硬件设施(课桌椅、仪器设备等)等教育事务责任仍主要由县乡政府负担,而县乡级政府在农村义务教育供给方面既存在财力薄弱的客观问题,也存在因激励不足而努力程度下降的主观问题。这些问题反映在现实教育中就表现出城乡义务教育在资源供给、教育质量等方面差距未能有效缩小,农村义务教育学龄儿童难以受到同城平等的教育待遇,城乡之间学生、教师、教育资源流动还存在大量的体制和制度性障碍,城乡间非均衡的发展状态没能得到应有的改善。

从城乡义务教育经费方面来看,尽管有“以县为主”改革和“新机制”的实施,但农村与城市之间的生均教育经费差距仍在扩大。2000 年城乡小学生均教育经费差距为 558 元,到 2009 年扩大为 921 元,十年内城乡差距扩大了 65%。2000 年城乡初中生均教育经费差距为 858 元,到 2009 年扩大为 1 207 元,十年内城乡差距扩大了 40%。另据历年《中国教育统计年鉴》数据,2000 年全国县域内有小学在校生 1.12 亿人,到 2009 年则减少到 0.83 亿人,十年间共减少了 2 903.91 万人,减幅为 25.94%。也就是说,农村生均经费的增加可能不仅是因为总经费的增加,更重要的原因是农村学龄人口的迅速减少。如果考虑学生人数的变化,现实的城乡教育差距的扩大速度可能更快。这说明“新机制”改革并没有有效地消除教育经费投入上的城乡二元结构问题。

表 1 城乡中小學生均教育经费支出(单位:元)

年份	农村初中生均教育经费支出	城市初中生均教育经费支出	差距	农村小学生均教育经费支出	城市小学生均教育经费支出	差距
2000	884.41	1 742.55	858.14	647.01	1 205.11	558.10
2001	1 006.69	1 938.79	932.10	792.12	1 473.42	681.29
2002	1 130.51	2 200.21	1 069.70	954.75	1 744.88	790.13
2003	1 197.78	2 409.44	1 211.67	1 046.91	1 961.01	914.10
2004	1 415.55	2 553.49	1 137.94	1 262.88	2 116.70	853.82
2005	1 702.25	2 915.91	1 213.66	1 470.90	2 377.63	906.74
2006	2 018.27	3 203.97	1 185.71	1 701.64	2 628.95	927.31
2007	2 573.21	3 945.40	1 372.20	2 166.24	3 060.35	894.11
2008	3 326.02	4 519.06	1 193.04	2 587.92	3 424.17	836.25
2009	4 200.78	5 407.34	1 206.56	3 213.00	4 133.96	920.96

注:数据均为可比价格,以 2000 年为基年进行折算。

从城乡义务教育质量方面来看,由于城乡义务教育在生均经费、师资水平以及相关的教育资源方面差距缩小缓慢,再加上城乡分立的教育体制和机制,城乡义务教育学生学业成就差距显著。2009 年“中小學生学业成就调查研究”课题组对全国东、中、西部 8 省 31 个区县城小学六年级学

生学业成就调查显示,在语文、数学、科学、品德与社会四个学科测试中城市学生的学业成就水平明显高于农村,两者间的差异在统计上非常显著。其中城市学生的学业成就达到良好和优秀水平的比例均高于农村学生近3个百分点,基本合格和不合格水平的学生比例则均低于农村,特别是在不合格水平上城市学生的比例要低于农村近4个百分点^[6]。另据对湖南省某县县城和农村初三学生7个科目的中考成绩进行比较发现,县城学生的整体学业水平要远高于农村学生。县城学生7门考试科目的平均成绩都接近或超过了70分,而农村学生都没有达到60分,县城学生7科学业合格率高于农村学生30~40个百分点;农村学生英语合格率只有24.6%;优秀率县城学生达到了45%左右,而农村学生只有12%左右^[7]。同时,课题组在农村初中调研中发现,学校为了提升其中考成绩的平均水平和中考的升学率,在中考前就动员年级后进生放弃中考。如果全口径地统计农村学生的学业成就,城乡教育质量的差距可能更大。

(三)“新机制”在机制设计上的城乡分立局限

“新机制”后农村义务教育由乡村自给转向了公共财政保障,但与城市差距的缩小问题仍未得到有效解决。这可以由“新机制”仍然沿袭城乡分立的设计思路来说明。从制度层面来看,“新机制”及其后续改革没有突破分级办学、分级管理、以县(区)为主的义务教育经费投入与管理体制框架,仍然是一种城乡分立的机制设计,偏离了社会经济城乡一体化发展的国家战略目标。

首先,这种机制设计的支点在于提高中央和省级政府对农村义务教育的财政责任,但并没有明显地减轻县乡级政府的教育事权,也没能调动城市和县镇提高农村义务教育质量的积极性,甚至在某种程度上使得农村义务教育的基层社会载体虚化^[8]。“新机制”推行过程中这种自上而下的改革所固有的信息不对称特征,以及教育投资所固有的长周期和区域外溢属性,使得农村义务教育在中央政府目标函数中的权重要高于其在地方政府目标函数中的权重。这次改革中央和省级政府主要的推行策略就是直接的财政投入,据不完全统计,2006—2011年中央财政在完善农村义务教育经费保障机制方面累计投入约3369亿元。然而,当中央和省对县教育财政转移支付增加时,由于县级政府的卸责行为,县域农村义务教育经费的总量并没有增加^[9]。而且,上级政府的义务教育财政转移支付对县乡级政府教育支出具有明显的“挤出效应”。中央政府和省级政府的介入,使得县乡政府有了转移责任的空间^[10]。

其次,这种设计局限于农村义务教育供给机制的单项体制改革,忽视与国家宏观行政与财政等刚性体制的兼容。我国的城市并非单纯的经济单位,其行政职能也十分明显。目前,省会城市和地级城市是横亘于省级政府与县(区)级政府之间的行政中枢,跨越城市的中央——省——县镇的经费垂直拨付和管理链条过长,运行成本非常高。一些省正在进行“省直管县”财政改革,以减少这种垂直财政关系的层级,但是多数省份尚未进行实质性的推进,来自地市级政府的阻力较大。在省和县之间的市级财政不仅增加管理链条,而且造成“市刮县”、“市压县”的格局,使得县乡政府财力与事务责任更加不对称^[11]。根据课题组的调查,中央和省级部门的转移支付资金被截留和挪作他用的行为仍有发生,中、西部地区的地方政府配套资金不到位现象突出。对于少数民族地区和贫困县而言,需要配套的资金已远远超越其财政能力。

最后,“新机制”主要是经费供给的单向度改革,当农村义务教育成功地从生存型向发展型转型之后,经费改革的边际收益已经递减,接下来重点是师资质量和管理水平的提升。然而,在城乡分立的义务教育供给机制设计下,一方面,农村义务教育处于一个游离于城市之外的相对封闭循环的系统,城市优质教育的辐射以及城乡教育资源的优化配置遭遇体制壁垒而无法实现;另一方面,城市凭借其在教育质量、学校条件、薪酬待遇和发展空间方面的优越地位,不断地“抽取”农村中小学校的骨干教师、管理人员和优秀生源,造成了农村义务教育在士气上的“衰落”。在城乡二元结构的宏观背景下,提高农村义务教育质量的不是单靠改善经费状况所能够完全解决的。

三、城乡一体化的农村义务教育供给机制改革展望

与一些研究者关于城乡教育差距缩小的观察不同^[12],上文的实证分析发现 2000 年以来的两次大的体制改革并没有有效地缩小城乡义务教育差距。这些证据并不是在否定两次改革对农村义务教育发展巨大的推进作用,而是说明在现有城乡分立框架下的改革思路很难消除义务教育的城乡二元结构。义务教育的城乡二元结构不仅限制了农村教育的发展,而且给城市教育造成了诸多压力和矛盾。从更广泛的视角看,义务教育的城乡二元结构加剧和固化了城乡经济和社会方面的二元结构,对向现代社会转型造成了深远的负面影响。为了切实有效地消除义务教育的城乡二元结构,切实提高农村义务教育的发展水平,新时期必须以城乡一体化的战略思路来重构义务教育供给机制。

(一)城乡一体化:义务教育供给机制的改革新取向

城乡教育分立、分治的发展模式衍生和加剧了城乡经济、社会的二元结构^[13]。城乡分立的义务教育供给机制和城乡义务教育供给水平的落差已经造成严重的教育和社会问题。对于农村义务教育自身而言,一方面,办学条件、教师待遇和教育质量的城乡严重失衡,导致农村学校优秀教师和生源的外流,一些地区农村教育出现萎缩、衰败之象;另一方面,由于快速的城市化和工业化,农村青壮年和高素质劳动力大量向城市转移,由妇女、老人和低文化水平农民为主要人口构成的农村社会,不足以构建学校教育的良性社区支撑环境。农村学校的社会文化资本和支持系统堪忧。正如著名教育社会学家科尔曼所言,家长、教师、学校管理人员,以及更大范围的社区共同体,对学校教育的连续性和儿童学业的成功至关重要^[14]。学校一旦脱离有机的社会支持系统,学校教育的质量和效果就会大打折扣。

城乡教育的二元结构不利于城市教育和城市社会的良性发展。城乡经济和教育落差较大,农民工随迁子女不断增多,对城市财政、教育和社会系统形成巨大的压力,城乡矛盾在义务教育领域集中激化。据课题组对东部城市如苏州、杭州、宁波等地的调查发现,一些农民工子弟集中的学校,城市居民抗议和子女转学的现象突出,最后不得不对农民工子女单独建班或建校。另外,由于地方保护主义带来的中考和高考的户籍限制,随迁农民工子弟不能报考所在城市的普通高中,而只能报考职业技术类学校,且其中高考成绩并不进入城市学校的绩效考核范围。最终造成农民工子女在城市义务教育毕业阶段被边缘化,使教育分流呈现出显著的城乡分立特征。从长远来看,这种人为设置的体制障碍易导致城市的贫富悬殊和社会阶层断裂,并可能成为“城市病”的社会根源。正如马克思指出的那样:“城乡对立正是资本扩张在地域空间上和社会关系上的表现,资本带来的文明面和对抗性在这里鲜明地体现在:一方面是资本与财富的集中,另一方面是贫困和失业使城市成为罪恶的渊薮。”^[15]因此,构建城乡一体化的义务教育体制,缩小义务教育的城乡差距,已经不是农村和农村教育发展的单向诉求,它已经成为城市经济和社会健康和谐发展的实际需要。

建立城乡教育一体化的供给制度有利于克服城乡教育二元结构的弊端,同时促进我国城乡经济社会发展的一体化。以城乡一体化来指导义务教育供给机制改革,具有四个方面的现实意义:第一,消除城乡居民在基本公共服务上的不平等待遇;第二,打破城乡义务教育二元结构,为新农村建设和解决“三农”问题奠定人力资本基础;第三,缓解城市义务教育的财政、教育和社会压力,消除为“求学”而迁移的农民工流动;第四,实现更为公平的城乡教育格局,为城乡社会和谐和未来城市阶层间流动奠定基础。可以认为,以城乡一体化来指导义务教育供给机制改革,不仅是解决义务教育公平发展和质量提升的必由之路,更是构建“城乡经济社会一体化”格局的重要内容和前提条件。在城乡教育一体化的理念下,城乡义务教育供给要打破城乡二元经济结构和社会结构,建立双向沟通、良性互动机制,促进城乡教育资源共享、优势互补,推动城乡教育相互支持、相互促进^[16]。然而,义务教育的城乡一体化发展是有阶段性的:首先要通过政策干预推动城市反哺农村,城乡义务

教育差距逐渐均等化,消除地域、经济和政治等原因导致的教育不公平;然后才是城乡义务教育发挥各自优势和特色,相互支持,实现一体化协调发展。也就是说,城乡教育一体化是一种平等的一体化而非依附的一体化,城乡义务教育的差距缩小、平等均衡是一体化发展的基础。

(二)城乡一体化的农村义务教育供给机制改革思路

以城乡一体化作为农村义务教育供给机制改革的指导思想,并不是对公共财政保障机制的否定,而是对公共财政保障机制的继承、深化和拓展,是农村义务教育供给机制改革在新的历史时期的新课题和新使命。然而,义务教育城乡一体化的发展愿景不可能通过“嫁接”在城乡分立的制度架构上来实现。当前倡导义务教育城乡一体化的理论或者政策文本与现实城乡关系的巨大鸿沟表明,很多学者和决策者并没有充分意识到其中的制度性困难,因而也难以触及农村义务教育发展深层次的体制或机制问题。从制度演进的角度来看,义务教育的城乡二元结构的消解需要一定的时间过程和外在制度条件,也需要更加开放的改革思路和更为系统的政策设计。

义务教育的供给机制内嵌于更为宏观的政府财政和行政管理体制,没有财政和行政管理体制上的改革,单方面的农村义务教育体制改革能够达到的效果十分有限。目前“市管县”财政和行政体制是城乡二元制度结构的重要根源之一。在这种体制下,以“县”为行政表征的农村和以“地市”为行政表征的城市不仅是地域概念,而且存在垂直的行政隶属关系。在这种垂直行政关系下构建的城乡一体化必然是一种不平等的、依附性一体化,而非平等意义上的真正城乡一体化。因此,宏观体制上的“省直管县”改革是构建城乡一体化义务教育发展机制的制度基础。一方面,“省直管县”改革可以使“市”、“县”在行政上平级,创造“市”、“县”举办的中小学在行政地位上的对等;另一方面,“省直管县”改革可以增加省对县的直接支付,减少转移支付的“漏损”,充实县级财力,从而提高农村义务教育经费供给水平,为缩小城乡义务教育差距奠定经济基础。在增加县级财力的基础上,必须同时加快县乡政府向公共服务型政府转型,重构基层治理结构,逐步提高农村义务教育在县乡政府财政支出目标函数中的权重。

城乡一体化的发展要求农村义务教育必须从单向度的经费供给改革向全方位综合改革过渡。经费供给改革只作用于缩小城乡义务教育生均经费和办学条件差距,而要实现城乡义务教育的结果公平,切实提高农村义务教育的质量,则需要对农村教育管理体制、学校布局、人事制度和办学模式等进行全方位综合改革。实质上,农村义务教育要实现从生存型到发展型、从乡村化到城镇化的转型,最重要的是农村义务教育要从传统向现代转型。要实现这种转型,不仅要依靠农村内生的力量,更要创造条件利用城市的优质、现代教育要素来反哺农村,以城乡联动的机制来造就城乡一体化的义务教育发展新局面。有两个方面的政策需要优先考虑和实施。

首先,根据社会经济发展趋势对农村中小学校的空间组织形态进行科学的规划,要依托城市和县镇来实现农村义务教育的城镇化,逐步使农村向中心乡镇集中,郊区向县城和城市集中。当然,这种城镇化的方式、速度必须因地制宜,充分地尊重实际情况和民众意见。根据成渝、苏南和浙江等地区推动义务教育城乡一体化的经验,学校的布局调整要依托便利的交通和完善的通信设施,要以标准化学校建设为支持平台,尽量让在农村学校工作的管理者和教师享受到与城市相同的资源^[17]。有条件的地方还要在薪酬、职称和职务晋升方面对农村学校给予倾斜,为城乡教育要素相互交流创造物质和制度条件,提高农村学校“吸附”优质资源的能力。必须注意的是,学校集约化和网络化空间布局规划并不是为了扩大学校规模效应,减少政府教育财政投入。本世纪初推行的农村中小学布局调整速度太快,学童上学距离过远,标准化寄宿制学校建设和校车配套跟不上,造成了严重的隐形辍学和多起上学交通事故。因此,在进行布局规划中,必须加大财政对农村义务教育的投入,加快高标准的寄宿制学校建设,配备一定的教辅人员编制,提供并规范接送学生的校车运营。因新的布局调整所引起的学生及其家庭的额外负担,如住宿、餐饮、交通费用等,应由上级财政来补贴,同时增加学校公用经费投入。

其次,在人事制度和办学模式上要打破城乡壁垒,建立城乡教师和校长的互动、城乡学校联动发展机制。城乡义务教育质量的差距除了经费之外,最重要的原因就是城乡教师和管理者素质之间的差距。农村中小学中教师素质不高,老龄化严重,教育和管理理念难以适应教育发展需要,学校效能较低,阻碍了农村义务教育质量的提升。要打破这种局面,必须在内生发展的基础上,引进现代优质教育要素。其中,通过培训、交流等途径提升原有农村教师素质,同时引进城市优秀师资和管理者是一个行之有效的途径。如果交通便利、学校条件相似,这种人员交流机制的建立将会更加容易。从制度化的角度来看,在城乡统筹规划的基础上建立城乡校际合作机制,把城市优质学校的教师和管理团队引入农村学校,同时置换出农村教师和校长参加专业发展培训和校际交流观摩,通过“输血”和“造血”来提升和改造农村义务教育学校教师和校长的整体素质^[18]。城乡教师和校长的互动机制实施中的难点是教育要素输入和流动的成本,包括交通条件、配套设施和相关的经费等,这需要在集约化和网络化的学校布局规划中最大限度地消除教育要素输入和流动障碍,同时对积极参与城乡校际合作和流动的人员在工作考核、职称晋升等方面进行必要的激励,以提升城乡教师和校长互动的实效性。

参考文献:

- [1] 王蓉. 加大教育财政投入需完善相关体制与机制[J]. 人民教育, 2008(9):2-5.
- [2] Tsang, Mun C. Financial Reform of Basic Education in China [J]. Economics of Education Review, 1996(4): 423-444.
- [3] 宗晓华. 从乡村自给到公共财政保障——我国农村义务教育投入体制演变分析[J]. 教育发展研究, 2008(23):43-47.
- [4] Zhang, Tiedao, Zhao, Minxia. Universalizing Nine-Year Compulsory Education for Poverty Reduction in Rural China[J]. International Review of Education, 2006(52): 261-286.
- [5] 袁桂林. 对农村教育发展的调查和思考[N]. 中国教育报, 2003-08-22.
- [6] 中央教育科学研究所. 义务教育监测报告:中国小学教育质量稳步提升[N]. 中国教育报, 2009-12-4.
- [7] 黄龙威, 邹立君. 城乡教育统筹发展:目标、责任与监测[J]. 教育研究, 2009(2):39-41.
- [8] 张丽华, 汪冲. 解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考[J]. 经济研究, 2008(10):144-153.
- [9] 孙志军, 杜育红, 李婷婷. 义务教育财政改革:增量效果与分配效果[J]. 北京大学教育评论, 2010(1):83-100.
- [10] 宗晓华. 财政分权、人口外流与地方政府义务教育财政投资实证分析[J]. 统计与决策, 2010(15):86-88.
- [11] 贾康, 白景明. 县乡财政解困与财政体制创新[J]. 经济研究, 2002(2):3-9.
- [12] Litao Zhao. Between Local Community and Central State: Financing Basic Education in China[J]. International Journal of Educational Development, 2009(29): 366-373.
- [13] 赵修渝, 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.
- [14] Molnar Alex. School Reform Proposals: The Research Evidence[M]. Connecticut: Information Age Publishing, 2002: 139.
- [15] 周志山. 从分离与对立到统筹与融合——马克思的城乡观及其现实意义[J]. 哲学研究, 2007(10):9-15.
- [16] 褚宏启. 教育制度改革与城乡教育一体化——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈[J]. 教育研究, 2010(11):3-11.
- [17] 王剑华, 高岩. 从微观视角剖析推进重庆教育城乡统筹的关注点与切入点[J]. 西南大学学报:社会科学版, 2009(6):125-128.
- [18] 李涛, 邹志辉, 邓泽军. 中国统筹城乡教育综合改革:统筹什么? 改革什么? [J]. 西南大学学报:社会科学版, 2011(3):122-130.

责任编辑 曹 莉