

新世纪以来我国城乡教育统筹发展政策之审思

张乐天^{*}

〔摘要〕 城乡教育统筹发展是现阶段我国教育发展的重要主题,也成为教育发展的重要政策指向。新世纪以来,我国城乡教育统筹发展的政策制定与实施,已显现出鲜明的特点与亮色。从总体上看,我国城乡教育统筹发展已有清晰的政策构想,有明确的政策重心。教育发展的现实实践,已彰显出城乡教育统筹发展的政策功效与作用。在肯定政策功效之时,我们也可以认识到,现阶段城乡教育统筹发展政策之实施,也还存在种种困惑与问题。继续推进城乡教育统筹发展,需要促进政策的有效执行,并与时俱进地推进教育政策的变革与创新。

〔关键词〕 城乡教育统筹;政策成效;政策问题;政策创新

本文研究基于如下假设:城乡教育统筹发展本身是一种政策性表达,它鲜明而又深刻地体现出我国教育政策的重大调整与变革。新世纪以来,我国城乡教育统筹发展在大力推进,这缘于政策的驱动,受到政策的指引。城乡教育统筹发展不断取得新的进展,彰显着政策的功效与作用。另一方面,城乡教育统筹发展也还遇到诸多困惑与问题,这也与政策问题息息相关。进一步推进城乡教育的统筹发展,需要进一步深化教育政策及相关政策的改革,促进政策的良好运行。从上述假设出发,本文对新世纪以来我国推进城乡教育统筹发展之政策作一审思。

一、城乡教育统筹发展政策之新建构

城乡教育统筹发展,作为一种政策要求与政策目标,并非始于新世纪的到来。20世纪80年代以来,甚或更早时期以来,我国城乡教育的共同发展已被列入教育发展的重要政策议程,由此也有了一系列推进共同发展的政策制定与运行。新中国成立后的半个世纪内,国家教育事业的发展,在很大程度上,是以城乡教育的共同发展为重要标志。进入新世纪之后,我国教育事业的发展受到更大的关注,教育优先发展的战略地位得到进一步加强。在此背景下,基于教育发展的既往经验与存在的

^{*} 教育学博士,南京师范大学教育科学学院教授,博士生导师,210097。本文为2013年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“全球化背景下基础教育政策的‘中国经验’研究”(13JJD880017)的中期研究成果。初稿曾收入东北师范大学非公开出版的《2013年农村教育国际学术年会会议论文集》,本文正式发表时又在初稿基础上作了较大修改。

问题,同时更着眼于社会发展的新要求,我国把城乡教育统筹发展进一步列为教育发展的重中之重,为此有了新的政策建构。

1. 新世纪我国城乡教育统筹发展纳入了国家统筹经济社会发展的总体框架,是国家统筹经济社会发展的重要内容与任务,也是其重要基础。进入新世纪以来,我国确立了全面建设小康社会的奋斗目标并确立了科学发展观,与此同时也明确提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求。^① 这“五个统筹发展”是对科学发展观的科学诠释,是贯彻落实科学发展观的要义所在。在“五个统筹发展”中,统筹城乡发展居于首要地位。“五个统筹发展”内在地包含着统筹城乡教育发展。这不仅因为统筹城乡发展必然包含统筹城乡教育发展,同时也因为,无论是统筹区域发展、统筹经济社会发展,还是统筹人与自然的和谐发展,抑或是统筹国内发展与对外开放,都离不开统筹教育发展,尤其是统筹城乡教育发展。因为所有的统筹发展,都需要依靠人的力量与作用,都离不开教育的发展。正如教育发展在国家各项事业的发展中处于优先发展的地位,城乡教育统筹发展不仅在城乡统筹发展中,也在“五个统筹发展”中处于优先的地位。中国共产党第十八次全国代表大会再次明确了全面建成小康社会的奋斗目标,提出了推动城乡发展一体化和加大统筹城乡发展力度的要求。这其中蕴含着加大统筹城乡教育发展力度的要求。正是在这种意义上,我们可以清晰地认识到,城乡教育统筹发展纳入了国家统筹发展的总体框架。

2. 就教育自身的改革和发展而言,新世纪城乡教育统筹发展有了新的政策规划与设计,初步构建起综合化、立体化的指向城乡教育统筹发展的教育政策体系。新世纪我国教育的改革和发展,已具有综合化、立体化的政策要求与指向。这突出反映在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的制定与颁行上。在《纲要》中,我们可以强烈地感受到其所蕴含的统筹城乡教育发展的政策精神与要求。无论是“总体战略”和“发展任务”的确定,还是“体制改革”和“保障措施”的要求,都非常清晰地贯穿着统筹城乡教育发展这条主线。《纲要》把办好人民满意的教育和建设人力资源强国作为教育发展的指导思想,把促进公平作为国家基本教育政策,把重点发展农村学前教育、推进义务教育均衡发展 and 建立城乡一体化义务教育发展机制、加快发展面向农村的职业教育等作为重要的发展任务,把省级政府教育统筹综合改革作为重大试点,这都充分体现出对统筹城乡教育发展的全面规划与部署。《纲要》作为新时期指引教育改革和发展的重要政策文献,其重要的政策创新,乃在于它对统筹城乡教育发展作出了新颖、高远且极具变革性的政策安排。

3. 新世纪城乡教育统筹发展的政策构建,因应了我国社会转型和城乡现代化发展和变革的新需要,由此也体现出教育政策的适时调整与创新。我国正处于社会转型期,当前正处于工业化和城镇化的重要阶段。我国城镇化发展的突出标志是农村剩余劳动力大规模地向非农产业聚集,向沿海地区和城镇流动。“2010年第六次人口普查数据表明,城市人口占我国总人口的49.68%,2011年我国城市人口(69079)万人,首次超过总人口的一半(51.3%),成为我国城市化进程的一个重要里程碑。”^②我国城镇化的新发展,改变了固有的城乡社会结构。我国城市化率在大幅提高的同时,众多从农村进城务工人员虽然按照人口统计口径可归入城市人口,^③但他们中的多数人并没有取得城市户籍,还处在“半城市化”状态,事实上还是流动人口。这种状况使中国社会形成了一种新的特有的结构态。有学者指出,中国社会正面临城乡“三元结构”的挑战。所谓三元结构,是指城市居民、农村居民和城市中的流动人口。流动人口就是中国三元结构中的第三元。^④ 正是这样的人口结构状态,使统筹城乡发展面临新的任务与使

①《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》2003年10月21日。

②左学金:《21世纪中国人口展望》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2012年第5期。

③按照我国城市人口统计的口径,进城务工人员在城市连续工作并居住在城市六个月以上者可以城市人口计。

④孙立平:《城乡三元结构的挑战》,《21世纪商业评论》2005年第2期。

命,也使统筹城乡教育发展面临新的要求。在规模庞大的流动人口中,包含着不断增多的跟随父母流进城市的适龄儿童与少年,即我们今日已习惯所谓的“流动儿童”。另一方面,在转移的农村劳动力中,也有相当数量的已成为父母的劳动力将年幼的子女留在家中,留给年幼子女的祖父母、外祖父母或亲戚、朋友照管。这类儿童称为“留守儿童”。据2012年统计,“全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共1393.87万人。全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共2271.07万人。”^①无论是流动儿童还是留守儿童,也无论是转移劳动力还是农业劳动力,都存在着教育问题,都具有接受教育和提高文化与职业技能素质的需要。着眼于此,我国教育政策有了适时的变革与创新。这就是从我国农村人口向城镇转移的现实状况与未来趋向出发,制定了一系列旨在保障流动儿童和留守儿童平等接受义务教育,以及不断提高农村转移劳动力和农业劳动力的职业技能和综合素养的政策。新世纪我国出台的一些重大政策中,如《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001)、《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003)、《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)、《中华人民共和国义务教育法》(2006)等,或有着关于解决流动人口子女和留守儿童接受义务教育问题的规定,或有着关于积极实施转移劳动力培训和新型农民培训的规定。在国务院所属相关部门和各级地方政府层面,都纷纷出台了有关具体政策。这些政策惠及数以亿计的目标人群,成为统筹城乡教育发展政策的重要内容和组成部分,具有重大而深远的政策意义。

二、城乡教育统筹发展政策之实施及其成效

推进城乡教育统筹发展已成为新世纪以来我国教育发展重要的政策行动。在全国范围内,无论是东部、西部还是中部,亦或是南方还是北方,都在把统筹城乡教育发展列为各级政府教育改革的规划,都在采取具体举措实施统筹城乡教育发展。十余年来,统筹城乡教育发展不仅已成大势,且也不断取得明显的成效。我国城乡教育统筹发展政策之实施,已显现出的鲜明特色和突出成效是:

1. 试验先行,示范引领。为了推进城乡教育统筹发展,我国采取了政策试验的方式,确立了“国家统筹城乡教育综合改革试验区”。国家层面的综合改革试验区选定为西部地区的重庆市与成都市。之所以选择西部地区的城市作为改革试验区,或许是因为相对于东部而言,我国西部地区无论是经济社会发展还是教育发展都显得滞后一些,城乡教育发展的差距也较为突出。由此,将试验区选定在西部便更有必要性和现实意义。另一方面,重庆市与成都市在早些时候已被确立为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”^②这两个城市在统筹城乡发展包含统筹城乡教育发展上已有探索,积累了一定的经验,有着良好的基础。而在确立为“国家统筹城乡教育综合改革试验区”之后,重庆市和成都市均分别制定了具体实施方案,建立和形成促进城乡教育统筹发展的体制与机制。重庆市大力实施“以城带乡、整体推进,城乡一体、科学发展,实现城乡教育规划布局、资源配置、政策制度、水平提升一体化”的统筹发展战略,^③并在推进上述“四个一体化”方面取得明显成效。成都市明确提出“全域成都”的理念,努力形成“一元化标准、全域化规划、标准化建设、倾斜化配套、一体化管理、特色化发展”的城乡教育统筹发展方式。近年来,成都市的统筹城乡教育发展已显现出良好的示范效应。在推进“国家统筹城乡教育综合改革试验区”建设的同时,我国各省市也都在结合地域实际,进行各自的统筹城乡教育发展的政策试验,并创立出具有鲜明特色的统筹模式。如安徽省铜陵市的推

^①《2012年全国教育事业发展统计公报》,《中国教育报》2013年8月17日。

^②2007年6月,重庆市和成都市率先被国务院批准为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。

^③见《重庆市统筹城乡教育综合改革试验实施方案》,2008年9月重庆市政府网站。

进城乡义务教育均衡发展的“铜陵模式”,江苏省全面推进义务教育优质均衡发展的模式,北京、上海推进“大城市带动小农村”的统筹发展模式,湖北省和湖南省分别形成“武汉城市圈”和“长株潭城市群”的统筹城乡教育发展模式等等,由此展现出全国各地统筹城乡教育发展的积极探索。种种模式的创立与形成,也意味着统筹城乡教育发展取得典型经验与切实的成效。

2. 支持农村教育发展有着更加广泛和切实的政策行动。支持农村教育发展,是统筹城乡教育发展的必然要求。消解城乡教育发展的差距,是制定统筹教育发展政策的动因。新世纪我国在确立全面建设小康社会的奋斗目标之后,适时提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。为着建设新农村,国家又确立了统筹城乡经济社会发展,实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针。^①这一方针,对新时期统筹城乡发展包括统筹城乡教育发展具有极为重要的指导价值和意义。正是在这一方针的引领下,我国为了统筹城乡教育发展,特别制定和实施了一系列支持农村教育发展的政策。“从总体上看,我国支持农村教育发展主要体现在三大方面:财力支持、人力支持和技术支持。”^②财力支持政策主要表现为:加大对农村地区尤其是贫困农村地区转移支付的力度,拨付专项资金支持农村各类教育的发展;人力支持的主要政策为:建立城乡教师双向交流机制,鼓励城市教师尤其是优秀教师定期到农村中小学任教,设立“中西部地区农村特岗行动计划”等;技术支持的主要政策是支持农村中小学配备信息技术教育设施和努力推进农村教育信息化。此外,国家还启动了种种专项工程及实施种种专项政策支持农村教育发展。新世纪以来,我国加大对农村教育发展的支持,还体现在对农村各种类别的教育发展的支持和多层面的支持上。即不仅大力支持农村义务教育的发展,也大力支持农村学前教育的发展;不仅切实支持农村职业教育的发展,也努力支持农村社区教育的发展。与此同时,支持农村教育的发展,不仅表现为中央政府层面的支持,也表现为省、地、县各级政府的支持。总之,支持农村教育发展已呈现出综合化、立体化、多样化的特征。种种支持农村教育发展的政策在积极实施,这也彰显着统筹城乡教育发展的政策功效。

3. 城乡教育统筹发展的良好局面在逐步形成。首先,我国义务教育均衡发展正在呈现出良好的发展景象。义务教育是教育工作的重中之重,其重要意义不言而喻。义务教育所具有的国家统一实施的要求本身就意味着需要统筹发展。现阶段我国大力推进的城乡义务教育均衡发展,与城乡义务教育统筹发展具有内在的一致性与关联性。因为要推进均衡发展,必然要求统筹发展。立足于此,在政策层面上,我国不断加大城乡义务教育统筹发展的力度,建立起城乡一体化的义务教育发展机制,尤其是建立起城乡义务教育发展的经费保障机制。新世纪以来,我国众多地区,颁行了种种具体的政策措施,以加强县域或省域城乡教育统筹,切实推进城乡义务教育的均衡发展。大力推进义务教育的均衡发展已成为教育发展的最强音。在全国各地,已创生出多样化的并富有鲜明特色的城乡义务教育统筹发展和均衡发展的典型经验与模式,这些典型经验与模式,闪烁着政策变革与创新之光。其次,我国学前教育的统筹发展在积极推进,且也取得新的成效。这主要表现为,在《国家中长期教育改革和规划纲要》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》等政策的引领下,^③我国各级政府把发展学前教育纳入了政府工作重要议事日程,切实承担起政府责任,纷纷制定统筹城乡学前教育发展的规划,努力建构覆盖城乡、结构合理的学前教育公共服务体系。我国各级政府加大了对学前教育尤其是农村学前教育的投入,学前教育资源在努力扩大并统筹安排,一种“政府主导、社会参与、公办与民办并举”的学前教育发展新格局正在形成。再次,我国职业教育的城乡统筹发展也在努力推进,对促进城乡经济社会发展和城镇化的发展发挥着良好作用。新世纪以来,我国城乡职业教育统筹发展呈现的新景象是:其一、我国

①《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,《人民日报》2006年2月21日。

②张乐天:《审思农村教育发展的支持性政策》,《中国社会科学报》2011年5月25日。

③国务院于2010年11月14日发布了《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(国发201041号文)。

高等职业院校和中等职业学校在统筹发展,而各级职业学校的发展,在强调面向工业化和城市化服务之时,也特别强调为农业现代化和新农村建设服务;其二、为农村转移劳动力服务的职业教育在大力发展,“农村劳动力转移培训阳光工程”^①在持续实施,成效显著。自2004年至今,我国在努力统筹城乡职业教育资源,每年培训农村转移劳动力千万人次以上,为促进农村劳动力的顺利转移发挥了良好作用;其三、通过统筹城乡教育资源,积极实施农村实用技术培训,农民培训率在不断提高,这为促进农业增效、农民增收也同样发挥出良好作用。

三、城乡教育统筹发展政策实施中的问题分析

新世纪以来我国城乡教育统筹发展政策之实施,在取得明显进展和积极成效之时,也还存在着困惑与问题。从实践的角度看,城乡教育统筹发展政策实施显现出的主要问题有:

1. 城乡教育统筹发展政策实施的不平衡。城乡教育统筹发展虽然已成为全国共有的政策行动,但政策实施的不平衡问题还突出存在。这种不平衡反映在两个方面:一是不同类别的教育,城乡统筹发展的不平衡。现阶段我国城乡教育的统筹发展,重心或在义务教育。各地创生和形成的种种城乡教育统筹发展的政策经验与模式,大都聚焦于如何通过体制变革与机制创新以促进城乡义务教育的统筹发展和均衡发展。而非义务教育的统筹发展,如学前教育和职业教育的城乡统筹发展,虽然也有新的进展与成效,但相对于城乡义务教育均衡发展的大力推进,则显得缺乏同样的气势与力度,后者的成效与前者相比也存有明显差距。二是不同区域间,城乡教育统筹发展政策实施的不平衡。现阶段我国各级政府都承担着统筹城乡教育发展的使命,但实践中政策实施的最重要的主体则是地方政府,尤其是县级和地市级政府。城乡教育的统筹发展因而是分区域推进。考察不同区域推进城乡教育统筹发展的实际状况,我们不难认识到政策实施的不平衡。有的区域政策执行有力,政策落实到位,城乡教育统筹扎扎实实地开展,并且成效显著;有的区域则因种种原因,政策实施中问题丛生,政策执行的形式化、表面化状况依然存在。在这些地区,城乡教育统筹发展虽然也在不断推进,但比较而言,还是令人感受到成效有限。

2. 城乡教育统筹发展政策执行的资源不足。城乡教育统筹发展的关键是统筹资源配置,核心是让更多的优质教育资源流向农村,同时努力优化与扩大现有的农村教育资源。检视现行的城乡教育资源统筹配置状况,我们固然可以看到其均衡配置甚至力求向农村倾斜的一面,但还要认识到真正使优质教育资源大量流向农村,向农村教育覆盖的艰难。例如,在全国各地大力推进义务教育均衡发展的过程中,无论是西部地区还是中部地区,抑或是东部地区,时至今日,农村教育资源的弱势状况虽然有了一定的改观,但优质教育资源的存有状况依然不可与城市优质教育资源相提并论。在学前教育的城乡统筹发展中,尽管政府在更多地承担发展农村学前教育的责任,同时也努力加大对农村学前教育发展的投入,但在一些欠发达的农村地区,政府对农村学前教育发展的投入还很有限,社会积极参与农村学前教育发展的良好局面远未形成,制约农村学前教育发展的瓶颈性问题,即优质师资严重缺乏的问题,即使有了一些缓解但还是没有根本性的突破。在城乡职业教育统筹发展的过程中,支撑农村职业教育发展的资源保障也远远没有到位。例如,无论是对农民的实用技术培训,还是对农村转移劳动力的培训,都存在着有效师资供求不足、甚至培训经费不足的障碍。现阶段种种

^①农业部、财政部、劳动部、教育部、科技部、建设部等六部委于2004年3月22日联合发布《关于组织实施农村劳动力转移培训阳光工程的通知》(农科教[2004]4号)。

支持农村教育发展的政策实施,在实践中仍在遭遇资源有限性的制约,政策实施的效果未能如愿。

3. 城乡教育统筹发展的政策实施依然存在“城市中心”的倾向。我国确立城乡教育统筹发展的政策目标,是因为长期存在城乡二元教育结构和二元教育制度,以及这种结构和制度对教育发展尤其是对农村教育发展的不良影响。有学者指出:“城乡教育二元制度的思想根源和价值基础在于对农村和城市在国家发展中的地位存在认识偏差,对于城市化和现代化道路存在认识偏差,重城轻乡的城市中心发展观和价值论在学术认知和公共政策中占主导地位。”^①现阶段统筹城乡教育发展的政策制定与实施,原本是为了消解这种城市中心观,促进城乡教育的相互沟通,相互支持,比翼发展。然而,在现实的指向统筹发展的政策实施中,城市中心发展观依然在或明或暗地发生着作用,它使以统筹城乡教育发展之名的政策实施滑向了新的“唯城市中心”的轨道。城乡教育的统筹发展,在实践中演绎成通过统筹发展而使农村教育城镇化。这种城镇化,并非是合理的城镇化,而是过度城镇化,甚至是被迫城镇化。以新世纪大力推进的农村中小学布局调整为例。这次布局调整固然有其必要性和现实意义,政策实施的过程中,却一味地追求农村学校向城镇集中,呈现出“学校数与在校生数减少不同步,学校减幅远远大于在校生减幅”,“教育城镇化发展与村庄学校消失并行,学生距离变远且寄宿低龄化”等态势。^② 在一些地区,统筹城乡教育发展,非但没有促进城市优质资源向农村的流动,相反却加剧了农村优质教育资源继续向城市流动。农村学校的“空壳化”和农村文化的“沙漠化”问题令人忧虑。

4. 城乡教育统筹发展缺乏有效的政策监督与评估。城乡教育统筹发展的政策实施,需要有效的政策监督与评估。从实践层面看,政策监督与评估虽然也在不断推进,但还是存在一定的缺失与缺陷。现阶段的政策监督与评估,可能偏重于对义务教育城乡统筹发展的政策实施,而在非义务教育领域,则显得相对薄弱。比如,在学前教育发展上,无论是国家层面还是地方政府层面,都已经有了城乡统筹发展的政策举措,特别是大力发展农村学前教育的举措,但在政策的执行与落实的过程中,有效的政策监督与评估较为缺乏,这也影响了政策执行的力度与效果。又如,在城乡职业教育的统筹发展上,颁行的政策也已多样,但有效的政策监督与评估也同样缺乏。以农村转移劳动力培训工程的实施为例,过程中的监督似乎不够有力,评估工作也似乎没有很好的展开,这自然影响到政策实施的成效。即使在义务教育领域,城乡统筹教育发展的政策监督与评估,也还存在不少薄弱之处。从总体上看,我国城乡教育统筹发展政策实施的监督与评估,还存在着形式主义与“走过场”的现象,存在着重政策制定与政策宣传,轻政策监督与评估的倾向。

四、对深入推进城乡教育统筹发展政策实施的思考

深入推进城乡教育统筹发展是现阶段乃至未来一段较长时期内我国教育改革和发展的重要内容与任务,这也是深入贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求。对于教育事业的发展来说,全面深化改革,必然要求更努力地推进城乡教育的统筹发展,健全城乡教育一体化的体制机制。深入推进城乡教育统筹发展,关键是促进相关政策的有效运行与实施。对此,谨提如下思考与建议:

1. 加强城乡教育统筹发展政策实施的组织保障。加强组织保障对于促进政策实施具有特别重要

^①褚宏启:《城乡教育一体化:体系重构与制度创新》,《教育研究》2009年第11期。

^②鄢志辉等:《农村学校布局调整的十年走势与政策议题》,《教育研究》2011年第7期。

的意义。政策执行的组织理论认为,政策执行的关键在于组织。组织是政策执行的主体,任何政策都是通过一定组织得以执行。政策的成功与否与执行组织密切相关。政策系统的运作过程本质上是政治组织的运作过程。^① 为了促进城乡教育统筹发展政策的有效执行与实施,需要建立更为良好的组织保障。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要》和《中共中央关于全面深化改革的若干重大问题的决定》的精神与要求,现阶段我国城乡教育的统筹发展,重要的是加强省级政府教育统筹。为此,需要进一步强化省级政府对省域内各类教育统筹发展的主要责任。应将统筹城乡教育发展列入省级政府更为重要的议事日程,列为民生工程之首。从落实“以人为本”的科学发展观的角度观照,城乡教育统筹发展理应是城乡统筹发展之根基,是统筹经济社会发展之根基。因此,统筹城乡教育发展理所当然地成为统筹城乡发展的首要任务。正是在这种意义上,宜将统筹城乡教育发展列为“省长工程”,切实加强省级层面统筹城乡教育发展的管理机构建设,进一步明确全省统筹城乡教育发展的目标与任务,制定切实可行的政策实施方案。在省级管理机构的领导与组织下,更好地形成省域内各级政府牵头、社会有关方面参与、分工协作、齐抓共管的统筹城乡教育发展的领导管理体制和服务运行机制。

2. 增强政策执行资源的统筹配置,进一步加大对农村教育发展的支持力度。针对政策执行资源的不足,有必要加大对城乡教育统筹发展的资源投入,扩大资源存量,并继续优化资源配置。首先,要继续加大对各级政府对城乡教育统筹发展的投入。现阶段城乡教育统筹发展,涵盖了区域内各类教育的发展。因此,加大对教育统筹发展的投入,实质是整体上加大对教育的投入。这要求“各级政府要优化财政支出结构,统筹各项收入,把教育作为财政支出重点领域予以优先保障。”^②同时要在现已达到4%的基础上,逐年提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例。其次,要进一步吸引与增强社会各种资源对统筹发展城乡教育的支持。在政策执行过程中,努力募集社会资源,扩大社会支持,以为城乡教育统筹发展提供更多的资源保障。其三,继续增进资源配置的合理性。既要继续重视城乡义务教育统筹发展的资源配置,也要重视城乡学前教育、职业教育和成人教育统筹发展的资源配置。在政策执行过程中,要针对资源配置依然存在较严重的城乡差异予以调整,改善薄弱环节,以使资源配置更具有合理性与公平性。其四、继续加大对农村教育发展的人力、财力和物力的支持。在统筹城乡教育发展的资源配置中,要更科学地对待城市教育和农村教育的协调发展和共同发展,努力克服“城市中心”倾向和片面的“农村教育城镇化”倾向。为此,要更好地运用政策杠杆和激励机制,使均衡配置城乡教育资源的重心放在让更多的优质资源流向农村和以更大的努力扩大农村优质教育资源上。

3. 促进政策目标人群和利益相关者对政策执行的积极回应与参与。城乡教育统筹发展的政策执行,均指向一定的目标人群,也涉及种种利益相关者。在政策执行的过程中,目标人群及利益相关者对政策的认同程度对政策执行的好坏有重要影响。在统筹城乡教育发展的政策执行中,要进一步开展政策动员和政策宣传。这种政策动员与政策宣传,要面向城乡各种类型的目标人群。比如城乡教师 and 更广泛的城乡劳动者和城乡居民。要通过深入的政策动员和政策宣传,更好地激发所有目标人群对政策执行的主动性与积极性。比如,在更大力地支持农村教育发展的过程中,要更多地激发城市优秀教师以各种可能的方式主动服务于农村教育发展的积极性,并将这种积极性化为具体的支持行动。再比如,在实施“农村转移劳动力培训工程”的过程中,不仅要有职业教育师资的积极参与与配合,也需要农村转移劳动力自身的自觉参与配合,否则,要取得工程实施的良好成效便不可思议。因此,努力做好政策宣传,增进目标人群和利益相关者对政策的理解,同时充分听取他们对政策执行的合理对策与建议,从而使政策执行过程真正成为“合力”作用的过程,同时也成为展现和发扬民主的过程。

^①陈庆云:《公共政策分析》,北京:北京大学出版社,2006年,第166-169页。

^②《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,北京:人民出版社,2010年,第55页。

4. 增强教育政策执行的监督与评估。检验统筹城乡教育发展政策实施的成效,本身就离不开政策监督与评估。为了深入推进城乡教育的统筹发展,增强政策执行的监督与评估自然成为题中之义。为此,要进一步健全教育政策执行监督评估的组织机构,健全监督评估制度。增强对统筹城乡教育发展政策执行的监督与评估,首先需要建立一种统筹式的监督评估观。即这种监督评估本身需要统筹兼顾,即不仅要加强对城乡义务教育统筹发展的监督评估,也要加强对城乡学前教育统筹发展和职业教育统筹发展的监督评估。要将政策监督评估落到实处,贯穿于政策执行的全过程。要及时发现与诊断政策执行中可能出现的“执行失真”问题,予以及时纠偏,以使城乡教育统筹发展的政策执行顺利推进。

5. 与时俱进地推进城乡教育统筹发展的政策变革与创新。城乡教育统筹发展,乃至城乡统筹发展,是中国当代社会实现重大转型的重要标志,也是社会转型的重要路径与任务。从破解城乡二元结构到统筹城乡发展,这本身是一种重大的政策变革与创新。对于教育来说,推进城乡教育统筹发展也是教育政策的重大变革与创新。然而,城乡教育统筹发展是一种不断前行的过程,其与全面建成小康社会相始终,也与全面实现国家现代化相始终。为了深入推进城乡教育的统筹发展,必须与时俱进地推进引领统筹发展的政策的变革与创新。这种变革与创新需要指向两种政策层面:一方面,需要深入推进教育政策的变革与创新。为此,需要不断总结现有的政策经验,分析政策问题,在深入认识和把握城乡教育发展的未来趋势的基础上,进行教育政策调整与变革,创新教育政策目标和政策内容与任务;另一方面,也需要深入推进统筹城乡发展的种种社会政策的变革与创新,包括社会经济政策、社会保障政策等,以使社会政策的变革创新与教育政策的变革创新相辅相成,相互促进。总之,深入推进城乡教育统筹发展,在政策层面上,是一种需要更好地统筹各类政策变革的过程,是需要更好地统筹政策运行的过程。

(责任编辑:蒋永华)

Reflecting on Policy of Coordinating Urban and Rural Educational Development in the New Century

ZHANG Le-tian

Abstract: To coordinate urban and rural education development has been not only an important subject of China's education development at the current stage but also an important direction of our education development policies in the future. Since the turn of the new century, the formulation and implementation of the policies for China's urban and rural education development have shown distinctive features and characteristics. Basically, we have already had a clear policy thinking and focus to develop the urban and rural education in a coordinated way. The practice of education development has been manifesting the efficacy and role of urban and rural education development policies. While acknowledging the effectiveness of the policies, we should also recognize that there are also various confusions and problems in the implementation of urban and rural education development policies. To keep advancing the coordinated development of urban and rural education, we need to promote the effective implementation of our policies and carry out reforms and innovations in our education policy.

Key words: coordinating urban and rural education; policy effect; policy issues; policy innovation