

城乡一体化背景下的国家教育体制改革： 原因、思路、方法*

毕德旭 李 玲

〔摘要〕城乡一体化是党的十七届三中全会做出的重大战略决策，并明确指出到2020年基本建立城乡经济社会一体化体制机制。与此同时，我国于2010年7月颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，并于12月5日全面启动了教育体制改革试点工程。鉴于此，本文论述了在城乡一体化的背景下推进国家教育体制改革的原因，并提出了构建城乡一体化教育体制的思路和方法。

〔关键词〕城乡一体化 教育体制 改革 途径

2010年7月，党中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》），在工作方针中明确指出“要以体制机制改革为重点，鼓励地方和学校大胆探索和试验，加快重要领域和关键环节的改革步伐”。^{〔1〕}为贯彻落实《教育规划纲要》提出的体制机制改革目标，2010年12月5日，国务院办公厅印发了《关于开展国家教育体制改革试点的通知》，一批改革目标明确、政策措施具体的教育改革项目完成备案程序，标志着我国教育体制改革试点工程全面启动。教育体制改革是在我国城市化不断推进的过程中，基于现实社会的重大教育问题提出的系统性工程。由于城乡二元结构的存在，我国城市化的推进过程实质上是实现城乡一体化的过程。所谓城乡一体化是指“一定区域范围内城市与乡村在政治、经济、文化等方面发展的有机结合，形成以城带乡、以乡促城、相互依存、互补融合、协调发展的城乡关系，逐步消除城乡二元结构格局，实现城乡共同发展、共同繁荣”。^{〔2〕}为此，新一轮的教育体制改革，只有充分考虑城乡一体化这一现实社会背景，才能有力、有效地顺利开展。

一、在城乡一体化的背景下推进国家教育体制改革的原因

（一）城乡一体化是国家教育体制改革的大环境

新中国建立之初，为了实现把我国由贫穷的农业国建成强盛的工业国这一战略目标，我国于1953年和1958年分别实行了统购统销政策和城乡分割的户籍制度。在这种二元经济结构的影响下，我国城乡二元社会结构也相继形成。所谓城乡二元结构是指“由市民组成的城市社会和由农民组成的农村社会的对立结构，这种二元结构以二元户籍制度为核心，包括二元就业制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系”。^{〔3〕}

在城乡二元结构这种区别对待的体制下，我国城乡在经济、政治、文化、教育等各个方面的差距越来越大。虽然自改革开放以来，我国城乡差距有所缓解，但城乡二元结构没有从根本上打破，甚至随着城市化的推进，我国城乡收入差距甚至有加大的趋势。据国家统计局的统计数据显示：1978年城乡居民收入比为2.57:1（以农村居民收入1），1985年达到历史最低点，为1.8:1，1994年达到顶峰，城乡居民收入比为2.86:1，1997年达到新的谷底，城乡居民收入比为2.47:1。1997年后城乡居民收入差距开始加速扩大，2001年突破历史最高点，城乡居民收入比扩大到2.90:1，2002年~2010年城乡居民收入差距一直维持在3:1以上，如果把城市居民所享有的各种各样的实物性补贴（医疗、教育、养老金保障、失业保险等等）考虑进去，城乡收入差距可能要达到4倍~5倍，甚至是6倍。从中可以看出我国城乡

差距的形势不容乐观。为了改变这一状况，早在2003年，党的十六大就提出要“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入”。同年，党的十六届三中全会又提出了以“统筹城乡发展”为首要内容的“五个统筹”的要求。2008年，党的十七届三中全会明确提出，“要建立促进城乡经济社会发展一体化制度”。对城乡关系的认识和处理达到了一个新的高度，在城乡一体化的认识逻辑和政策框架下，农村成为具有自身优势、不可替代的发展主体，而不再是被剥夺的对象。国家教育体制改革作为基于社会，服务于人民的工程，只有以我国的国情为政策制定的依托点，以惠及全体国民为价值支撑点，才能有理有力地推进。在长期的城乡二元体制的累积作用下，农村的教育问题成为现阶段教育问题凸显最集中的地带。国家教育体制改革作为破解我国教育现实问题的重大工程，只有在城乡一体化的背景下，直面我国教育矛盾，革旧立新，才能实现中国教育发展的新篇章。

(二) 城乡二元教育体制是城乡一体化和国家教育体制改革的关联处

城乡一体化就是要在打破城乡二元经济、政治、教育等体制的基础上瓦解城乡二元结构，进而实现城乡的和谐发展。在长期的城乡二元教育体制下，农村教育和城市教育被人为地区别对待，在相关政策的倾斜下，农村教育本身先天不足，后天又被畸形对待，差距逐步凸显。虽然自1985年开始，国家陆续出台了涉及到教育体制改革的相关文件，譬如：1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》、1993年的《中国教育改革和发展纲要》、1999年的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等，但这些改革主要是针对计划经济体制下所形成的教育的僵化模式提出的。农村教育虽然存在大量的“黑屋子，土台子，泥孩子”的情况，但在当时还没有将城乡教育统筹发展作为决策最基本的出发点。

随着农村教育矛盾特别是拖欠农村教师工资问题的进一步激化，政府开始深刻认识到农村教育问题的尖锐性。2001年国家针对农村义务教育财政投入主体级别过低的弊端，实行了“以县为主”的财政拨款体制。2005年12月，国务院又印发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，对农村义务教育财政体制再次进行了调整。随后在2007年全面推行了农村义务教育免除学杂费政策并在2008年秋季又全部免除了城市义务教育阶段的学杂费，从而使我国形成了城乡统一的义务教育普惠制。这些措施虽然使我国“城乡免费义务教育全面实现，职业教育快速发

展，教育公平迈出重大步伐”，^[4]但由于改革的力度小，且集中于点、线的改革，缺乏全局的统筹考虑，我国的城乡教育差距依然严峻。利用协整理论，根据《中国统计年鉴》发布的城镇居民家庭平均每人全年消费性支出和教育文化娱乐服务支出的1990~2005年间的数据库样本，从我国城乡居民教育投入差距的角度来研究我国的城乡教育差距，统计结果显示出：1990~2005年我国城乡教育差距一直维持在2.2~2.4之间。这种差距的存在使我国的教育面临着“还不完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育”的困境。其中胡锦涛同志指出的“教育结构和布局不尽合理，城乡、区域教育发展不平衡”是城乡教育二元体制的直接产物，这种区别对待的教育体制造成了诸多的连锁反应。譬如：农村受教育者“上好学的问题依然突出”；农民工和农村留守人员“不断增长的多样化教育需求还不能得到很好满足”。由于办学条件差、待遇差、培训和进修机会少，农村师资整体落后，这种核心软实力的欠缺造成“教育观念相对落后，素质教育推进困难；学生适应社会和就业创业能力不强”等诸多问题。可以看出，如果不打破城乡二元教育体制，我国的教育永远会纠结在这些问题上，同时也意味着城乡一体化没有落实。只有以城乡一体化为背景来统筹考虑教育问题，才能真正落实国家教育体制改革提出的“坚持以人为本着力解决重大问题”、“坚持统筹谋划确保改革协调有序推进”的方针。

(三) 形成城乡一体化的教育体制是国家教育体制改革的核心指标之一

城乡二元教育体制是国家教育体制改革必须要面对的基本现实，同时也是诸多教育矛盾的纠结处。这意味着城乡二元教育体制是国家教育体制改革的“深水区”、攻关点、突破口。以城乡一体化为背景统筹考虑教育问题，我们才能深刻领悟到教育体制改革内在的核心价值——教育公平。同时，也可以提高以城乡教育一体化来推动城乡一体化的认识，最终在落实“办人民满意的教育”宗旨的同时也有利于实现社会主义社会“共同富裕”的目标。所以从这个角度来讲，经过这次国家教育体制改革，能否形成城乡教育一体化的局面，将成为衡量这次改革成功与否的核心指标之一。此次国家教育体制改革专项改革中“推进义务教育均衡发展，多种途径解决择校问题”、“改革职业教育办学模式，构建现代职业教育体系”、“健全教师管理制度，加强教师队伍建设”和重点领域综合改革中的“基础教育综合改革”等，这些改革措施只有在城乡一体化的大背景下进行全局的统筹，以构建城乡教育一体化的教育

体制为落脚点，才能发挥多个措施协同推动我国教育的作用，实现形成新局面的愿景。

二、构建城乡一体化教育体制的思路

为了落实在城乡一体化背景下推进国家教育体制改革的任务，最终形成科学、合理的城乡一体化的教育新体制，下一步必须解决“如何做”的问题。只有明晰构建城乡一体化教育体制的思路，我们才能在错综复杂的现实面前明确方向、找对路子、提高效率。为此，笔者提出了构建城乡一体化教育体制的路径框架的思路（见图1）。

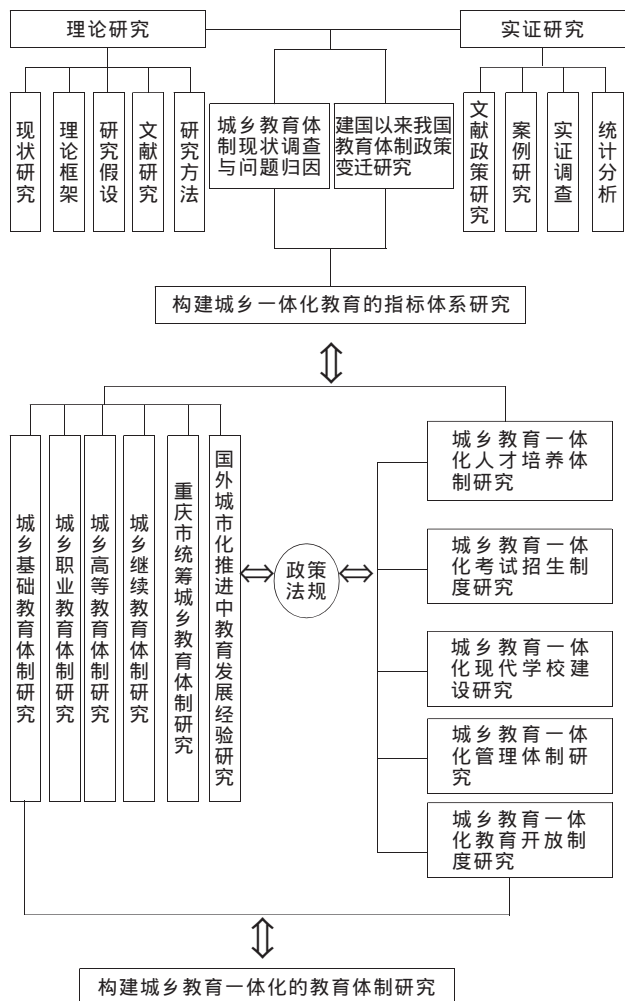


图1 构建城乡一体化教育体制的路径框架

按照构建城乡一体化教育体制的路径框架的思路，第一，从整体上把握我国建国以来教育体制政策、制度、法规的变迁脉络；第二，从横向贯穿城乡教育中最主要的四个教育层级或类型：基础教育、职业教育、高等教育和继

续教育（民族教育和特殊教育涵盖其中）；从纵向深入研究城乡教育各个层级的城乡一体化发展背景与现存问题和《教育规划纲要》精神中体现的当前我国教育体制中最主要的六大要素：人才培养体制、考试招生制度、现代学校制度、办学体制、管理体制和教育开放，以及直接作用于各级各类教育活动中的多种教育机制：人才评价机制、质量保证机制、资源配置机制、师资流动机制、学校运营机制、执法监督机制等；第三，采用建构的城乡各级各类教育评价指标体系，对各级各类教育机构的体制现状进行调查、诊断并作归因分析，并在进一步调查统计和深入分析的基础上完善成一套可操作的衡量城乡各级各类教育一体化程度与进程的标准指标体系；第四，总体借鉴“统筹城乡教育综合改革实验区”重庆市及国外城市化进程中的教育发展经验；第五，在上述基础上，最终探索出科学的、可行性强的我国城乡一体化教育体制的对策与路径框架。

三、构建城乡一体化教育体制的方法

（一）树立城乡教育一体化的正确理念

1.明确城乡教育一体化的内涵

深刻理解城乡教育一体化的实质是推进教育体制改革的基本前提。一方面，城乡教育的一体化不是再造一个“城市版”的农村教育，不是要消灭农村教育。其目的是实现城乡教育优势互补，双强共荣。虽然城市教育无论从效能上还是从投入效率上来讲确有优势，并且在我国尤为如此。但据此将农村教育视为没有特色的、弱势的、没有必要扶持的一方的思想是极其错误的。农村教育具有城市教育所不具备的优势与特色及其对社会和个人发展同样具有巨大的推动作用已成为不争的事实。所以，我们必须将城乡教育放在完全平等的地位加以对待，并进一步要看到并充分肯定、增进、利用农村教育的优势和特色。另一方面，将城乡教育一体化理解为分离而治的城乡教育均衡发展也是不科学的。城乡教育一体化不是一般意义上的通过城区给予农村资金、人才等简单做法来支持农村教育加快发展，进而实现教育的城乡均衡。均衡是城乡教育一体化核心的评价指标，也是在我国城乡二元教育差距存在的情况下首要的关注目标，但这种没有“一体”内涵的均衡是肤浅的均衡，其实质依旧是城乡二元教育思维模式。城乡教育一体化是通过加大城乡资源整合和对接力度，充分发挥城乡教育双方的优势，实现城乡教育“双强共荣”。通过“统筹城乡发展”的方式，以及通过城乡教育的双向沟通、良性

互动的途径,进而实现城乡教育均衡发展,而不是通过单向“救助”的方式弥补农村教育的落后。因此,城乡教育一体化不仅提出了城乡教育均衡发展的目标,更重要的是提出了实现目标的新模式和新战略。正是在此意义上,城乡教育一体化比“城乡教育均衡发展”有更丰富的内涵和更高的要求。

2. 准确理解城乡教育一体化的标准

教育体系是一个国家或者区域各级各类及各种形式教育的相互关系与组合方式。一个理想的现代教育体系应该是公平且有效率的。其中公平不仅关注起点公平和过程公平,即确保人人都享有平等的受教育的权利和义务并提供相对平等的受教育的机会和条件,还要关注结果公平,即教育成功机会和教育效果的相对均等,也就是说每个学生接受同等水平的教育后能达到一个最基本的标准,包括学生的学业成绩上的实质性公平及教育质量公平、目标层面上的平等。城乡一体化的教育体系也应该符合这些要求。构建城乡教育一体化是基于城乡教育二元结构提出的,城乡教育二元结构的突出特征就是不平衡,集中表现为“城乡教育差距巨大,优质学校、优质教育资源主要集中在城市地区,各级各类教育尤其是学前教育、义务教育、职业教育在城乡间发展很不均衡”。^[5]这是在城乡二元教育思维下不公平对待农村教育的产物,打破这种结构的首要标志就是落实城乡教育的公平对待。一般来讲,教育均衡的落实意味着起点公平和过程公平,但构建城乡教育一体化并不单单是教育均衡的实现,我们更应该关注城乡教育质量的提升,即落实结果公平。这要求我们不仅要关注“人人都有学上”,更应该关注“出好人才”的问题。为此,必须准确定位教育目标,必须明确国家经济社会发展和人的发展对于城乡教育提出的挑战,准确判断城乡教育发展的经济、政治、文化等外部环境,把城乡教育发展的战略目标与国家城乡一体化的战略目标紧密结合起来,调整教育体系中的各种结构比例关系,如学历教育与非学历教育、普通教育与职业教育、不同层级教育、学科或者专业的结构比例关系,等等,使教育体系与教育目标相匹配,更好地服务于人的发展和城乡经济社会发展。^[6]任何体系的构建都是要讲效率的,城乡教育体系的构建也不例外。教育效率是指教育资源的利用率,即教育投入与直接产出之比,其重点关注怎样“多快好省”地实现教育目标,关注如何“多出人才、快出人才”。因此,城乡教育一体化追求的目标是“又好(质量公平)又快(效率)的教育发展”。

(二) 建立推进城乡一体化教育体制改革的措施

1. 明晰职责、加强领导

教育体制改革作为一个庞大的系统工程,需要多个部门的联动。为了保障体制改革的扎实推进,加强对教育体制改革工作的组织领导成为必然。为此,在国务院成立的由20个部门组成的国家教育体制改革领导小组的基础上,相应的省、市、县也要及时成立相应级别的组织领导小组,在统筹谋划的基础上做出有针对性的部署;要严格实行问责制度,把构建城乡教育一体化纳入到政府绩效考核、官员施政约束的评价体系。为了进一步有序地推进此次改革,让多部门的工作实现“1+1>2”的良好态势,明晰职责将成为形成高效团队的必备前提。但我国政府教育职能错位、缺位、越位严重,已成为城乡教育一体化进程的阻力。这主要体现在两方面:省级政府不能有效发挥积极作用,造成中央政府越过省级直接对基础教育进行统筹,这种直接的统筹和管理措施难以取得良好效果;乡镇政府办学积极性不高,造成其在农村义务教育管理中的缺位。^[7]为此,应在加强各级政府统筹规划城乡教育一体化的基础上,明晰各级政府和管理单位的管理权责;坚决破解政府垄断教育投资权、管理权、办学权的体制并适时建立教育间接管理体制。

2. 建立支援和督促检查机制

国家教育体制改革从宏观方面为我们明确了目标和方向,但具体的推进和落实必然是在基层,尤其是在市县层级的行政区域内。本课题组在调研中发现:浙江省宁波市的学前教育已经呈现出良好的发展态势,它们下一步关注的将是如何在此基础上更好地落实质量、办出特色的问题;而贵州毕节市金沙县,由于是“穷县办穷教育”的状况,学前教育无场地、缺师资的矛盾尤为突出,这将成为该地区现阶段着力要解决的首要问题。据此不难看出:在我国教育地域差距显著的情况下,针对本区域提出切实可行的改革思路及配套措施将成为国家教育体制改革能否扎实推进,取得实效的关键。面对这种情况,建立相应的中央—省—地方教育体制改革咨询委员会,进行“校地”合作,将成为推进体制改革的保障。另一方面,为了切实将体制改革落到实处,避免走过场,省、市、县级人民政府和国家有关部门要建立督促检查机制,按照实施的计划进度,开展跟踪调研,及时了解情况,定期进行评估。对措施不具体、保障不到位、成效不明显、群众不满意的试点项目,要严格落实问责制度,对以改革试点名义进行不正当办学行为的试点单位,将予以坚决的调整。^[8]

3. 加强宣传引导、形成改革合力

中小学教师内隐智力稳定信念与成就动机水平的相关研究*

刘百里 蔡笑岳

〔摘要〕本文通过问卷调查的方法，对中小学教师内隐智力稳定信念、成就动机及其相互关系进行了研究，结果表明：中小学教师的内隐智力稳定信念在性别、任教科目、教龄间没有显著差异，但中学教师和小学教师间有显著差异。小学教师更倾向于实体论的智力信念，中学教师则更倾向于增长论的智力信念。中小学教师所持有的内隐智力稳定信念与其成就动机水平有明显相关，实体论者表现出更强烈的回避失败的动机，而增长论者表现出更明显的追求成功的动机。

〔关键词〕中小学教师 内隐智力 实体论 增长论 成就动机

一、引言

人们的内隐智力稳定信念，即人们在日常生活中所持有的关于智力是稳定不变的还是可变的观点。关于内隐智力稳定信念的研究，是近20年来内隐智力理论研究的热点。德韦克等人（1988，1995）通过对儿童在学业领域的自我

判断的研究，发现了儿童对智力的稳定信念有两种不同的观点：实体论（entity theory）和增长论（incremental theory）。^{〔1〕〔2〕}持实体论者认为智力是一种与生俱来的特质，是固定不变、无法控制的，一个人的成绩反映了能力水平的高低，聪明的人无论任务难易或是否努力都会获得成功。持增长论者则认为智力是动态的，是可以改变的和可以加

此次教育体制改革是由群众自下而上推动，政府自上而下推进的改革。虽然从文化变迁的角度来讲，阻力较小，但还会存在一部分“大众”不理解、不关注的“精英文化”的窘境；再加上此次改革是体制改革，自然会涉及到有些部门利益的重新调整。为了扎实有效地推进教育体制改革，尽可能地减少阻力，降低成本，我们要“充分发扬民主，广泛听取意见，动员各方面力量支持改革。对在改革实践中涌现的新思路、新办法、新举措，只要有利于教育事业科学发展，都应给予保护和支持。对于实践中的好经验、好做法、好成果，要及时总结，组织交流，加以推广，发挥示范带动作用，扎扎实实把改革引向深入”。^{〔9〕}

〔*本文系2010年教育部哲学社会科学研究2010年度重大课题攻关项目“构建城乡一体化的教育体制机制研究”（编号：10JZD0041）的研究成果。〕

注释：

- 〔1〕 国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）。
 - 〔2〕 〔3〕 褚宏启. 城乡教育一体化：体系重构与制度创新——中国教育二元结构及其破解〔J〕. 教育研究，2009（11）：3-10.
 - 〔4〕 胡锦涛. 在全国教育工作会议上的讲话（2010-7-13）。
 - 〔5〕 杨东平. 中国教育公平的理想与现实〔M〕. 北京：北京大学出版社，2006.
 - 〔6〕 〔7〕 褚宏启. 构建公平高效的现代教育体系〔J〕. 人民教育，2009（18）。
 - 〔8〕 〔9〕 国家教育体制改革领导小组办公室负责人就教育体制改革试点有关问题答记者（2010-12-05）。
- （毕德旭，李玲：西南大学教育学院 李玲：教授，博士生导师 重庆 400715 责任编辑：林再峰）