

# 国外统筹城乡教育发展的经验及启示\*

郝俊杰,董 珍

(重庆工商大学 纪委监察处,重庆 400067)

[摘要] 公平公正的教育理念、充分保障的财政支持、扶弱济贫的教育政策、均衡发展的教育体制以及全面实用的教学内容使许多国家的教育得以均衡发展。这为我国统筹城乡教育发展提供了借鉴和启示。

[关键词] 国外;统筹;城乡教育;经验;启示

[中图分类号] G40 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2009)01-0082-05

近年来,我国采取了很多措施,推动了农村教育的发展,但城乡教育差距依然很大。要想实现城乡教育统筹发展,仍任重道远。为此,本文深入研究国外的教育制度、领导体制和工作机制,探索国外均衡教育发展的经验,希望能对我国城乡教育统筹发展有所启示。

## 一、国外统筹城乡教育发展的经验

国外重视教育公平,尤其是义务教育的公平。北京一位知名教育学者在一次研讨会上曾说:“世界很多国家和地区,义务教育不论是在农村还是在城市都是一个标准。”<sup>[1]</sup>国外教育能够如此均衡的发展,主要有以下几个方面的原因:

### 1. 均衡教育发展的社会理念深厚

国外追求公平、平等的社会理念是其能够推动城乡教育统筹发展的社会基础。这主要表现在以下几个方面:(1)国外学者的研究推动了社会对教育公平理念的认可和支持。一战前在西方占主导地位起点均等论,关注贫困地区(家庭)儿童以及女童的入学机会公平问题。盛行于 20 世纪 50—60 年代的西欧和北欧地区的过程均等论,更重视让每个儿童有机会享受同样的教育。60 年代中后期以科尔曼为代表并推行至今的结果均等论则更强调学业成功机会均等。<sup>[2]</sup>这样,学者们的积极探索有力地推动了各国城乡教育的均衡发展。(2)

国际社会对关注弱势群体教育公平问题的关注。如 2000 年联合国教科文组织通过的《全民教育行动纲领》,在具体目标第二条中还明确指出:确保所有儿童,特别是女童、处境困难儿童、少数民族儿童,到 2015 年都能接受并完成免费的高质量的小学义务教育。<sup>[3]</sup>(3)政治的需要推动了城乡教育统筹政策的实施。许多国家政党为了在选举中获胜,纷纷顺应民意,着力推动教育公平政策的实施。如美国总统布什曾表示要当“教育总统”,优先投入教育。所以,国外统筹教育发展的社会理念是推动各国政府保障教育公平的社会基础。

### 2 建立充分的教育经费保障机制

当今世界各国无不重视教育事业,主要表现在以下几个方面。(1)坚持教育的公益性和公共性,实行免费的义务教育制度。如在全世界范围内,宣布实行法定义务教育的 170 多个国家中免交杂费的有 160 多个国家;免书本费的有 40 到 50 个国家;有的国家还免校服费、校车费、午餐费、医疗费等。不仅发达国家实行免费义务教育,而且一些发展中国家(如印度、墨西哥、越南、古巴、朝鲜等)也已实行免费义务教育。<sup>[4]</sup>(2)建立“基于需求”的经费投入机制。为保证义务教育的均衡发展,许多国家都制订了“基于需求”的资源投入原则与方法。充分保障义务教育的经费需求。(3)优先投资

\* [收稿日期] 2008-09-30

[基金项目] 本文为教育部人文社会科学研究项目《统筹城乡教育发展研究》(07JA810005)和重庆市科委软科学项目《综合配套改革试验区教育发展策略研究》(CSTC,2007EB9004)的阶段性研究成果。

[作者简介] 郝俊杰(1968-),男,河南汝州人,重庆工商大学纪委监察处,硕士,助理研究员,重庆工商大学廉政研究中心研究员,研究方向:思想政治教育、社会保障。

于教育事业。如美国、前苏联、日本等国随着经济发展而逐步提高教育经费占国民生产总值(或国民所得)的比例。一般都从战后的 2%~3%,上升为 7%~8%,甚至有的国家增长比例更高。<sup>[5]</sup>印度新一届政府也宣布,财政性教育支出要逐步实现 6% 的目标。<sup>[6]</sup>对教育投资的重视,为提高各国政府统筹城乡教育发展的能力奠定了坚实的物质保障。

### 3. 保证农村及弱势群体义务教育机会均等

国外重视农村及偏远地区学生,尤其是义务教育学生的教育问题。主要采取以下措施:(1)以立法的形式予以保证。如日本的《教育基本法》第 3 条规定“国家及地方公共团体,对虽有能力但因经济原因而上学困难者,必须采取奖学的办法给予帮助。”<sup>[7]</sup>韩国于 1967 年专门制定《岛屿、偏地教育振兴法》,明确规定国家优先保证岛屿、农渔村、山区、矿区等艰苦地区实施义务教育的经费。等等。这些规定为各国实现教育的均衡化发展提供了有力的法律依据和保障。(2)采取扶持贫困学生入学的措施。如巴西于 1995 年在基础教育阶段启动了一项“助学补助金计划”,政府向贫困儿童的母亲发放一定数额的现金补助,条件是她们得让孩子在学校保持就学,不得辍学。<sup>[8]</sup>法国通过设立助学金、开学补贴、交通补贴、免费教科书、午餐补贴等,解决贫困家庭子女接受义务教育中的实际问题。<sup>[9]</sup>(3)保障偏远山区贫困子女入学。埃及在边远农村地区开设乡村学校、单班学校,对在这类学校读书的学生实行全部免费。古巴为保障居住极其分散的山区少数农户子女能够接受教育,即使那里只有一个学生,也成立“学校”,保障学生能接受正常的小学教育。<sup>[10]</sup>这些制度和措施的实施,有力推动了城乡教育均衡发展。

### 4. 统筹城乡软硬件教学条件措施得力

国外重视城乡办学条件的均衡。突出表现在基础设施及师资水平的均衡。(1)城乡基础设施水平均衡化。如韩国从 1970 年开始推行“教育贫穷化政策,撤销一批名门学校,推行的“教育均衡化”。对小学、初中、高中的“不利学校”增加教育拨款,大力改善其办学条件;<sup>[11]</sup>日本在改善教育资源分配不均方面,一方面,财政拨款一视同仁,中央根据各地不同的经济发展水平确定不同的转移支付比例,从而确保义务教育对于贫富地区的儿童一视同仁。<sup>[12]</sup>为弥补各学区公立中小学校的财产价值差异带来的教育经费差异,美国州政府对下辖学区实行财政补助,也称转移支付制度。美国州政府通过

州全额负担方式和等额补助方式以实现教育经费的公平分配。通过基数补助方式、税基补助方式和学区财力均等化补助方式等财政转移支付手段实现对经济落后学区的财政倾斜。<sup>[13]</sup>(2)重视师资水平的均衡。有些国家如日本、韩国等采用校长和教师定期流动的措施促进城乡间、校际间师资力量的均衡。如韩国规定小学、初、高中的教师每四年流动一次,也就是说,一位教师在一所学校只能工作四年。通过教师的流动,使各个学校的师资力量平衡。在日本,即使在边远落后的乡村,中小学的师资条件和硬件设施都能达到规范化;有些仅有几个学生的学校,也建有体育馆、游泳池,音乐、美术、劳动技术课的教师和设备一应俱全。教学设施和师资力量的无差别化,有力促进了城乡教育的均衡发展。

### 5. 统筹城乡教师待遇工作到位

教师是教育发展的关键因素。要统筹城乡师资水平,必须首先统筹城乡教师待遇。在这方面,世界各国采取了以下措施。(1)统一城乡教师待遇。日本实行公立学校教师定期调换制度,但教师作为国家公务员其工资待遇不因调换学校而有所改变。<sup>[14]</sup>因为日本中央政府直接负担教职人员的人头费,消除不同学校教师待遇的差异。法国和日本一样,在教师工资的发放上,是通过国民教育部把义务教育教师工资直接划拨到教师的个人账户上。德国通过一般性转移支付实现州际财政能力的平衡,再由州政府直接把教师工资拨入教师个人账户。<sup>[15]</sup>(2)给农村教师优厚待遇。为了鼓励教师到农村任教,俄罗斯对农村教师的工资待遇一直比城市教师高 25%。在美国,各州为了使农村教师职业更具吸引力,普遍提高了农村教师的工资起点,建立中小学教师职称晋升制度,使中小学高级教师都能获得大学教授一样的报酬。<sup>[16]</sup>越南 1993 年的法律不仅确认农村复式教学的合法性,还规定了复式教师工资两倍于单式教师。<sup>[17]</sup>(3)给农村教师额外补贴。如印尼制订了农村教师晋升的专门规定,并为参与农村学校活动的教师给予额外补贴。<sup>[18]</sup>菲律宾实施艰苦工作津贴以鼓励农村教师,农村教师除享有基本工资之外,还享有各种福利补贴。所以,国外重视农村教师待遇并由国家或州一级政府统一教师工资发放的方法为城乡师资力量的平衡起到了关键作用。

### 6. 重视农村学生学习知识的实用性

国外重视农村学生的农业技术培训工作,往往在普通中小学内开设农业技术课程,对少年儿童进

行农业知识普及教育,这种教育被称之为“培养未来农民的教育”。如在美国的普通中学中,约有3万多所开设了农业技术课程,参加该类课程学习的中学生约50万人。<sup>[19]</sup>在发展中国家,农村普通教育也引入职业教育。如智利在初等教育中实施了菜园计划,到1985年就将农业科学入门、林业科学入门、渔业和水产养殖入门、营养、卫生、食品保存和民间工艺等列入3-8年级的技术教育课程。津巴布韦的“生产技能教育”贯穿于每门课程中,它包括各类实际劳动,例如改良土壤、喂养家禽等,也包括雕刻、绘画、木工、草编、金属加工等,同时还包括为社会服务<sup>[20]</sup>。这些学生学习的农业技术知识,为他们日后寻找工作开辟了更广阔的前景。

## 二、国外统筹城乡教育发展的启示

我国重视教育公平,重视城乡教育统筹发展。党的十六届三中全会明确提出了坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,并将“统筹城乡发展”放在五个“统筹”之首提出来,而统筹城乡教育发展又是统筹城乡发展的重中之重。经过几年的努力,虽然我国农村教育状况有所好转,但城乡教育差距非但没有缩小,反而有拉大之势。如何确保我国城乡教育统筹发展,国外成功的经验给我们提供了有益的借鉴和启示:

### 1. 加大宣传力度,培育城乡教育统筹发展的社会理念

纵观世界发达国家,无不把教育发展作为各国的国策,并通过立法保障公民受教育的权利和机会的均等。反观我国,由于长期以来实行城乡二元化的社会制度,我国的教育发展战略始终坚持以城市教育为中心,优先发展城市教育的总原则,农村教育经常处在附属和次要的位置,导致城乡教育水平的巨大差异。近年来,尽管国家采取了一些统筹城乡教育发展的措施,但根深蒂固的二元化的社会意识随时有可能动摇政府统筹城乡教育发展的决心。如一些地方办教育时总是声称“捉襟见肘”,而劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”,却一个接着一个。同时,城市居民由于历史上存在的优越感,使他们从心底里不愿让农村居民享受和他们一样的教育政策。如某市因出台平等对待农民工子女的入学政策而遭到该城市居民家长的非议,海南某校还拟单独成立农民工子女班等。以上说明二元化的社会心理和社会意识是城乡教育统筹发展的思想壁垒。因此,加大宣传力度,培育公平、公正的社

会理念,消除根深蒂固的二元化的社会意识,是解决城乡教育统筹发展的首要问题。

### 2. 加大教育投资,完善城乡教育统筹发展的财政保障制度

统筹城乡教育发展,根本上要靠财力的支持。而我国对教育投入严重不足,至今我国教育投入占国内生产总值的比率还不到4%。有人认为,1985—2002年间,我国“教育经费总短缺额10100亿”。<sup>[21]</sup>在教育经费严重短缺的情况下,我国在基础教育上不得不采用“分级办学,分级管理”的管理体制。形成了城市教育由中央和地方政府提供财政保证,而农村教育费用则由地方(县、乡、村)以学杂费和教育附加费的名义筹集,即所谓的“人民教育人民办”,农民自己为自己的普及义务教育埋单。2000年以来,我国开始把基础教育权限上移,推行基础教育地方政府负责,分段管理,以县为主的新体制,农村基础教育收归县级政府来统筹管理。这样就把本来由农民举办的农村教育的重担转移到县级政府肩上,但是,后效很难保证,因为我国约有35%的县是财政赤字县,致使相当多的经济落后地区的教育投入很难及时足额到位。因此,我们建议借用外国教育管理模式:(1)国家加大对教育的投入力度,使教育投入占国内生产总值的4%以上,以增强各级政府统筹城乡教育发展的能力。(2)采用各级政府共同负责,合理分担,但由中央财政统一协调的财政保障体制。这样才能有效平衡基层政府投资预算缺口、保障农村义务教育投资需求。(3)广开教育筹资渠道。采用多种筹资方式,鼓励民间资本投资教育事业,分担公办学校对财政的压力。

### 3. 加大扶助力度,保证农村地区及弱势群体顺利完成学业

教育公平是实现社会公平的重要手段。为了实现教育公平,国外采取多种措施保证贫困学生顺利完成义务教育,挪威、芬兰等发达国家甚至还普及了高等教育。我国尚属中低收入国家,且城乡间发展极度不均衡,农村尤其贫困。虽然国家对农村义务教育阶段的贫困学生实行“两免一补”,但学校变相收费不断,非义务教育学费、生活费过高,导致农村学生失学现象严重。而且,由于我国实行严格的二元化教育制度,致使大量进城农民工子女入学贵、入学难,这样就使农民工子女要么沦为留守儿童,要么荒废学业。这样,从长远来看,就拉大了城乡经济、社会之间的差距。要使农村贫困学生顺

利完成学业,建议国家采取以下措施:(1)设置义务教育助学基金,在免除义务教育阶段农村学生实行“两免一补”政策的基础上,探讨城乡贫困学生伙食费、住宿费全免的财政保障体制。(2)探索非义务阶段保证学生顺利完成学业的奖学金体制、助学贷款的财政保障体制。(3)发放教育彩票筹集资金,为扶持农村贫困学生的学习和生活提供更坚实的物质基础。

#### 4. 加强制度建设,促进城乡校际间的办学条件均衡发展

国外通过财政转移支付、校长、教师的定期轮流等措施实现校际间、城乡间和区域间教育资源的均衡配置。如芬兰实行全国统一的教师资格标准和要求,统一学校教学设施和经费投入的标准,没有重点校和重点班之分,确保每个学生享有均等的优质教育。而在我国,城乡二元化的教育体制,使 30%的城市人口享受 70%的教育资源,城乡之间教育资源的分配和服务水平存在巨大差距<sup>[22]</sup>。

目前,城市里聚集了大量的名牌学校、试验学校、重点学校等,优秀教师和大量投资云集于此。有的城市学校的一个厕所、一个校门的投资就远远超过农村一所学校的全部家当。这种不合理的教育体制,导致农村教育投资先天性不足,城乡教育质量差距不断拉大。解决这个问题,建议采取以下措施:

(1)统一城乡办学标准,以此标准作为财政投资的依据。超过标准的不再投,对不达标的给予倾斜。(2)采取日本等校长、教师定期交流的办法,使师资水平在城乡教育统筹发展。(3)加大对农村教师的免费培训力度,缩短城乡教师教学水平的差异。

#### 5. 中央政府统筹,实现全国城乡教师待遇的基本均等

统筹城乡师资水平,关键因素在于教师的待遇问题。为解决这个问题,韩国、日本等国家都采取城乡教师统一待遇的措施。考虑到农村教师生活的不便和额外的劳动,俄罗斯、菲律宾等国家则给予农村教师更高的待遇。而我国城乡教师之间的待遇差距较大,据调查,大城市中学教师的收入平均在 3000 元左右,有的加上其他收入,即可达到七、八千甚至更高。而农村教师平均仅 800 元左右,而且很少有其他的收入来源。这样,城乡教师之间的待遇就形成了巨大的反差。况且,农村教师目前由县级财政负担,但相当一部分县级财政难以及时到位。如在 1993 年,农村教师被拖欠的工资金额达到 14.3 亿元,到了 2000 年 4 月,据不完全

统计,全国的拖欠总额高达 135.6 亿元,覆盖了北京、上海和浙江、西藏之外的 27 个省区。<sup>[23]</sup>收入低微和工资拖欠不但造成了教师生活质量的低劣,转而影响教学的质量,还带来了教师队伍的不稳定和人员的大量流失。如近年来出现的西部教师“孔雀东南飞”现象和农村优秀教师向城市流动的现象,就加大了区域、城乡之间教育水平的差距。为弥补这一差距,建议借鉴国外经验,实施以下措施:

(1)建立由中央或省级政府统筹教师工资的拨付制度,统一城乡教师收入水平。(2)建立农村教师补贴制度,给农村教师适当补贴,使农村教师的实际收入不低于城市教师,直到城乡师资力量基本均衡为止。(3)对农村教师给予一定的政策倾斜,如在职称评比、职务升迁等方面给予照顾等。

#### 6. 统筹教学内容,重视农村课程设置的实际效用

国外社会对作为基础产业的农业都非常重视,更重视对农业人才的培养。从世界范围内来看,无论是发达国家,还是发展中国家,在农村中小学都设有关于农业技术的课程,而且非常重视学生的实际操作能力。这对开阔学生的视野以及未来的就业不无帮助。而我国目前以城市为中心的教育体制,不管是课程设置、教学内容、教学目的都离不开城市。由于农村教育质量较差,大多农村学生升学无望,进不了城市,导致他们就业无路;而他们接受的“离农性”的学习内容使他们不能适应现代化的农业生产,又导致他们致富无术。这就使农村教育陷入困境。为此,建议国家采取以下措施:(1)在中小学阶段,其课程设置应结合当地实际情况加入农业技术教育,培养农村学生的多种技能,并注重其实用性、经济性,使之同时拥有升学、就业、致富的多种机会;(2)在义务教育后阶段,对于未考上普通高中和大学的学生,不应将其立即推出校门,而应进行包括农业技术在内的各种各样的职业教育和培训,造就现代化进程中社会多需要的各种高、中、初级实用人才。

#### [参考文献]

- [1] 许桐晖,李梁.国外均衡义务教育的形成[N].南方周末,2005-12-1:A02
- [2] 2002年中国教育绿皮书[M].教育科学出版社,2002:74
- [3] 秦晓文,王磊,郭秀晶.国际义务教育发展的基本经验[J].教育科学研究,2006,(9):23
- [4] 秦晓文,王磊,郭秀晶.国际义务教育发展的基本经验

- [J]. 教育科学研究, 2006, (9): 23.
- [5] 强冬梅. 国外义务教育投资的特点与借鉴 [J]. 比较教育研究, 2006, (3) (下半月刊): 128.
- [6] 李建忠, 孙诚, 李水山, 焦流. 教育公平: 国外的探索与经验 [N]. 中国教育报, 2006 - 11 - 24: 6.
- [7] 李协京. 日本教育财政制度和教育立法的若干考察——教育均衡化发展的制度环境 [J]. 国教育研究, 2003, (3): 61.
- [8] 梅秀荣. 国外是如何促进教育公平的 [J]. 学习月刊, 2007, (3) (下半月): 9.
- [9] 秦晓文, 王磊, 郭秀晶. 国际义务教育发展的基本经验 [J]. 教育科学研究, 2006, (9): 23.
- [10] 秦晓文, 王磊, 郭秀晶. 国际义务教育发展的基本经验 [J]. 教育科学研究, 2006, (9): 23.
- [11] 郑海月. “教育均衡化”制度与韩国高中教育 [J]. 现代教育科学(中学校长), 2007, (1): 75.
- [12] 许桐晖, 李梁. 国外均衡义务教育的形成 [N]. 南方周末, 2005 - 12 - 1: A02.
- [13] 李文利. 美国中小学教育财政的公平之路 [J]. 团结, 2005, (2): 40 - 41.
- [14] 李协京. 日本教育财政制度和教育立法的若干考察——教育均衡化发展的制度环境 [J]. 国教育研究, 2003, (3): 64.
- [15] 郭新力. 国外政府实施义务教育的模式及其启示 [J]. 学习与实践, 2006, (4): 69.
- [16] 尹晓琴. 国外如何让农村教育“吃小灶” [J]. 东北之窗, 2007, (1): 28.
- [17] 许桐晖, 李梁. 国外均衡义务教育的形成 [N]. 南方周末, 2005 - 12 - 1: A02.
- [18] 许桐晖, 李梁. 国外均衡义务教育的形成 [N]. 南方周末, 2005 - 12 - 1: A02.
- [19] 徐辉, 黄学溥. 中外农村教育的发展与改革 [M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2001. 121.
- [20] 李少元. 农村教育论 [M]. 南京: 江苏教育出版社, 2000. 35 - 371.
- [21] 张玉林. 新世纪的农村教育危机 [J]. 中国改革(农村版), 2004, (5).
- [22] 王元京. 建立城乡统筹教育发展长效机制的思考 [J]. 内蒙古教育, 2007, (3): 8.
- [23] 冯广兰. 当前中国农村教育的困境及解决对策——国际比较的视角 [J]. 当代教育学, 2007, (1): 27.

(责任编辑: 杨 睿)

## The experience and enlightenment of foreign overall urban - rural education development

HAO Jun - jie, DONG Zhen

(Discipline and Inspection Department, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Fair and just educational principle, sufficient financial safeguard, the educational policy to help and support poor and weak students, the educational system to accelerate harmonious development, and overall and practical education contents make many foreign countries develop their education harmoniously. It offers us much experience and enlightenment in promoting overall urban and rural education development

**Keywords:** overseas; overall plans; urban and rural education; experience; enlightenment