

# 加快重庆城乡教育统筹发展的背景、挑战及对策<sup>\*</sup>

彭智勇

(重庆市教育委员会,重庆 400015)

**摘要:**推进教育均衡发展,促进教育公平,既是教育工作必须长期坚持的基本指导思想,也是重庆推进城乡教育统筹发展探索与实践的重要任务。思考教育必须跳出教育,研究区域教育必须把它放到与经济社会结合、互动的层面。在“成渝经济区”、“1小时经济圈”区域经济发展的最初阶段,要尽量避免或减少“回波效应”,就必须建立起城乡教育统筹发展的体制和机制,首先实现城乡教育的统筹。

**关键词:**城乡教育统筹;探索与实践;机遇与挑战;区域教育体系

**中图分类号:**G467.2; F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2007)05-0001-09

## Background, challenge and countermeasures for accelerating Chongqing overall urban-rural education development

PENG Zhi-yong

(Chongqing Education Committee, Chongqing 400015, China)

**Abstract:** Promoting balanced education development and education fairness is both the long-term basic idea of education work and an important task for exploration and practice of Chongqing overall urban-rural education development. Designing education must conduct it out of education and studying regional education must put it on the interactive level between economy and society. At the initial period of Chengdu-Chongqing Economic Zone and One Hour Economic Circle, in order to avoid and reduce the Backwash Effect, the system and mechanism of overall urban-rural education development must be established and, at first, overall urban-rural education plan and practice must be made.

**Key words:** overall urban-rural education; exploration and practice; opportunity and challenge; regional education system

### 一、背景

2007年春天,“314”发展目标、西部地区重要增长极、长江上游经济中心、“成渝经济区”、区域合作新平台、新视野……这些关键词如一道闪电划过,给我们揭开了一个一直在思考的问题的答案,这个问题是:经过直辖十年的发展,站在新的起点上,重庆下一步到底该如何定位并实现新一轮跨越?作为教育,在建立新的经济区域利益协调机制、谋求共赢格局的背后,如何发挥自身的作用?这就要求我们要跳出就本市看本市、就教育看教育的视角,用一个更宏大的视野来观照教育自身的发展空间,来给教育发展重新定位。

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,促进经济社会和人的全面发展。强调按照统筹城乡发展、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,推进改革和发展,这是新时期在新的形势下我们党提出的科学发展观。牢固树立和认真落实科学发展观,是解决当前我国经济社会发展中诸多矛盾和问题必须遵循的基本原则。

3月8日,胡锦涛总书记在参加重庆代表团审议时明确指出,重庆应该是一个城乡统筹发展的直辖市。城乡统筹发展是一项社会系统工程,其核心

• 收稿日期:2007-09-18

作者简介:彭智勇(1963—),男,重庆大足人,中共重庆市委教育工委,书记,重庆市教育委员会主任,博士,研究员,国家督学。

内容就是要围绕抓好统筹城乡资源配置和城乡产业发展,统筹城乡之间的各种发展要素,引导土地、资本、劳动力、技术、人才、信息等资源在城乡之间的合理流动,创造城乡各类经济主体平等使用生产要素的环境,实现城乡互动,农业产业化,农村人口市民化,让城区从农村的广阔空间中“长”出来,市民从农民转变过来。为此,胡锦涛总书记对教育也提出了明确的要求。他强调,要重视解决群众最牵挂的诸如上学、看病、住房等切身利益问题;要坚持优先发展教育事业,促进教育公平,普及巩固九年义务教育,全面落实农村义务教育“两免一补”的政策,改善农村的办学条件,保障农民工子女接受义务教育。

最近,重庆市委汪洋书记在同教育部周济部长的会谈中说,在所有工作中,教育处于基础性地位、龙头地位。重庆教育要率先在城乡统筹问题上走出一条路子,为重庆实现“加快”和“率先”的目标提供最基础的保障。统筹城乡经济社会发展,就必须突出解决好“三农”问题,逐步改变城乡二元经济结构,实现城乡共同繁荣发展。从根本上讲,实现城乡统筹,奠基在农村人口整体科学文化素质的提升上,农村人力资源的开发上。教育是人力资源开发和科学技术发展的基础性产业,在城乡经济社会发展全局中,要突出城乡教育全面协调发展,积极实施城乡教育均衡互动的发展战略,实现以城带乡、城乡互动、互利双赢、协调发展,为推动经济持续快速协调健康发展和社会全面进步提供智力 and 人才支撑。

统筹城乡发展是科学发展观与“十一五”规划(《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》)的基本要求,统筹城乡教育发展,则是统筹城乡发展的重中之重。本文以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,立足市情,在总结和分析城乡教育发展的经验及问题的基础上,提出推进重庆市城乡教育统筹发展的有关对策和建议。

## 二、重庆市城乡教育统筹发展的实践与探索

推进教育均衡发展,促进教育公平,既是我们教育工作必须长期坚持的基本指导思想,也是直辖十年来,特别是近几年来重庆推进城乡教育发展探索与实践形成的一个基本特征。近年来,为打破城乡“二元”结构,不断强化农村教育重中之重的地位,重庆市注重推进城乡教育统筹发展,加强城乡教育之间的相互支持和互动,加快构建城乡教育协调发展,与经济和科技有机结合的现代化国民教育体系的步伐。不断满足群众对优质教育资源的需

求,努力让在同一片蓝天下的受教育者都能享有接受良好教育的机会。

(一)完善管理体制,提高了义务教育保障水平  
“以县为主”的农村义务教育管理新体制,实现教育由人民办转为政府办,是推动农村教育持续发展的治本之策,是城乡教育统筹发展的体制、制度保证。重庆各区县(自治县)政府认真贯彻落实新修订的《义务教育法》,全面建立起以“国务院领导,直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主”的义务教育管理体制,学校基本建设、经费投入、干部人事、教育教学都收到区县政府统筹管理,同时明确了乡镇政府的办学责任。

(二)加大了对农村教育投入的力度,每年新增教育经费主要用于农村教育

全市农村义务教育“保工资、保运转、保安全和适度发展”的能力得到增强。2006年,全市普通小学、普通初中生均预算内教育经费分别为1245.82元和1500.15元,生均预算内日常公用经费分别达到286.98元和363.42元,较之上年均有不同程度的增长。全市地方教育经费投入168.16亿元,是1997年37.08亿元的4.5倍。2008年前,争取全市财政性教育经费支出占GDP的比例达到全国平均水平,2010年超过全国平均水平。“十一五”期间,全市将在义务教育阶段投入资金70亿元左右,这将有力地促进义务教育持续健康发展。

(三)加强教育资源调控,积极支持农村教育发展

对有限的教育资源进行调控,拉动城乡教育均衡发展,是教育行政部门转变政府职能、强化公共管理的重要内容,也是城乡教育统筹发展的关键环节。为推动城乡教育统筹发展,重庆市合理调配教育资金,着力实施“八大工程”。

1. 实施“两基”达标工程。重庆市政府将“两基”攻坚纳入“民心工程”,通过市级教育经费存量调整、安排“两基”攻坚专项补助资金等方式,确保了巫溪县、城口县在2006年顺利通过市级“两基”评估验收,使全市“两基”人口覆盖率提前一年达到100%。同时,彻底还清了1996年以来“两基”攻坚过程中产生并核定的“普九”债务19.1亿元。全市“两基”目标的实现和“普九”债务的清偿,为提高重庆市义务教育普及水平、促进义务教育均衡发展奠定了坚实的基础。

2. 实施中小学危房改造工程。2000年,重庆市进入中央危房库的危房有442.9万平方米。到2005年底,已投入18亿元消除了365万平方米的危房,余下77.9万平方米的危房,虽然在2006年遭

受到百年一遇的旱灾,但全市上下克难攻坚,通过多种渠道落实资金 2.47 亿元,提前一年实现了消除 442.9 万平方米库存危房的目标。在此基础上,建立了中小学危房改造长效机制。从 2007 年起,每年新增的农村中小学危房,做到当年消除,不留隐患。

3. 实施农村中小学远程教育工程。大力实施“国家农村中小学现代远程教育示范项目”、“国家贫困地区二期义务教育扶贫工程现代远程教育项目”和“国家农村中小学现代远程教育试点项目”,不断扩大农村中小学远程教育覆盖面。全市农村中小学远程教育累计投入资金 2.424 亿元,项目实施学校 6 937 所,已覆盖 34 个区县,农村中小学覆盖率提高到 70%,初步形成了面向三峡库区、边远山区和贫困地区中小学校的卫星教育网络,受益学生近 300 万人。远程教育工程的实施,将优质教育资源输送到广大农村中小学,有效地缓解了农村办学条件简陋、教学资源匮乏等问题,基本实现了城乡优质教育资源共享。

4. 实施农村寄宿制学校建设工程。为了切实改变农村贫困地区学生住校难的现状,重庆加快了“农村寄宿制学校建设工程”的建设速度。通过强化项目管理,落实责任制,确保了工程质量,最大限度地提高了专项资金的使用效益,极大地改善了学校的办学水平。截至 2006 年底已完成投资 2.7 亿元,累计竣工土建项目学校 170 所,竣工校舍面积达 49.6 万平方米,全市寄宿学生由 2003 年 11.2 万人增加到现在的 18 万人。

5. 实施中小学教师继续教育工程。2006 年,全市投入教师培训经费 4 000 多万元,对全市农村中小学教师进行全员培训,教师参培率达到 100%。组织师范院校学生到边远地区学校顶岗实习,替换在岗教师离岗参加培训。在 2006 年招聘农村中小学“特设岗位”教师 771 人的基础上,今年还将招聘农村中小学“特设岗位”教师 1 390 人,农村中小学教师量少质弱的状况将得到一定的改善。

6. 建立城乡学校结对帮扶制度。通过教师定期交流培训、联合举办教学研讨活动、经济支持等形式,从教学、师资、物资、招生就业、经费等方面与农村学校开展帮扶、协作与支持,促进了农村学校办学水平的全面提高。目前,市区 40 多所高等院校与 20 多个农村贫困区县建立了结对帮扶关系。2006 年,教育科学院等 7 个单位开展“送教下乡、扶贫支教”活动,共组织送教教师达 900 多人次,举办专题讲座、座谈会 350 多场,献课、说课、评课近 1 000 节,培训受援地区教师达 40 000 多人次。

7. 基本建立起贫困家庭学生教育救助制度。关

心和帮助困难家庭学生受到良好的教育,是立党为公、执政为民的重要体现。在市委、市政府的大力支持下,市教委与市财政、民政等部门联合建立了农村中小学困难家庭学生入学救助制度,设立专项基金,减免学杂费、书本费、给予生活补助等,确保不让一名农村学生因家庭贫困而失学。2006 年,对 19 万农村学校家庭困难的寄宿生给予生活补助,对 43.3 万贫困女童实行了“零收费”入学,妥善安排 9.1 万名进城务工人员子女到 271 所中小学就读。结合农村中小学寄宿制工程建设,切实加强农村留守儿童的管理,落实教育,特殊教育得到加强,全市“三残”少年儿童入学率达到 92%。

(四)完善教育职能,加强了农村劳动力转移就业教育培训

重庆市出台了《2003—2010 年重庆市农民工培训规划》,积极开展农民工的引导性培训、职业技能培训和岗位培训。明确了转移农村劳动力工作的目标任务、各部门应承担的责任以及推进工作的措施,初步形成了政府统筹、部门合作、齐抓共管的管理体制。职教教育积极开展城乡劳动者职业技能培训,2000 年以来,共开展农村劳动力转移培训 43 万人、第三产业急需人才培训 15.4 万人次、下岗职工培训 8 万人次、企业在岗转岗培训 10 万多人次。

(五)规范义务教育办学行为,优化了义务教育发展环境

为推进教育均衡发展,促进教育公平,重庆市教委出台了推进素质教育、规范中小学办学行为的“九条规定”。取消了义务教育阶段的各种学科性“奥赛”活动,停止义务教育阶段示范小学、示范初中的创建评选工作,规范义务教育阶段学校改制工作,重点中学“掐尖”、中小学周末集体补课、举办“校中校”等违规行为基本得到遏制。规范学校收费行为取得了阶段性成果,群众和社会对教育的满意度不断提高。

三、加快重庆城乡教育统筹发展面临的机遇、挑战及自身问题分析

经过直辖十年的发展,重庆已站在一个新的起点上。“把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市”发展战略的确定,既为重庆实现城乡教育统筹协调发展提供了历史性的机遇,同时也使之面临着更严峻的考验。

(一)城乡教育统筹发展面临的机遇、挑战

1. “314”发展目标目标和任务的确定,赋予了教育更加艰巨的任务。3 月 8 日,胡锦涛在参加重庆代表团审议时寄语重庆,坚持以邓小平理论和

“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,紧紧抓住国家实施西部大开发战略和老工业基地振兴战略的宝贵机遇,进一步完善思路,真抓实干,把重庆加快建设成西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市,在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标。胡锦涛总书记的重要讲话,概括起来就是明确了“三大定位”:努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市。提出了“一大目标”:在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标。交办的“四大任务”:加大以工促农、以城带乡力度,扎实推进社会主义新农村建设;切实转变经济增长方式,加快老工业基地调整改革步伐;着力解决好民生问题,积极构建社会主义和谐社会;全面加强城市建设,提高城市管理水平。这“三大定位”、“一大目标”和“四大任务”,构成一个有机整体,可以称之为重庆新阶段发展的“314”总体部署。重庆城市发展目标的拓展,经济形态的转型,产业结构的升级和社会事业的高度发展,对教育的改革和发展,特别是对改变城乡教育资源不平衡的状况、统筹城乡教育全面发展提出了更高的要求。

2. 城乡统筹发展大格局的构建,对统筹城乡教育提出了必然的要求。重庆市委书记汪洋在2006年12月全市经济工作会议上,提出要把建设“重庆1小时经济圈”、打造以主城区为核心的城市群作为打好“直辖牌”、统筹城乡发展的战略平台。这一重大战略决策,使最初的大重庆城乡统筹的构想逐渐清晰化,特色鲜明的“1小时经济圈、两翼发展”的大城市发展框架已正式确立,无疑将改写重庆发展的历史。重庆“1小时经济圈”的范围界定是:以中心城区为起点的1小时车程通达地区。这一区域包括主城23个区县;幅员2.86万平方公里;目前常住人口1600万人,接近全市的60%,其中城镇人口接近1000万人,城镇化率接近60%;2005年实现地区生产总值超过2000亿元,占全市GDP的70%左右。在这一区域内快速积聚生产要素,能够进一步增强发展的乘数效应,并以此为平台带动重庆其他地区的发展。“战略平台”的建立,城乡一体化发展格局的构建,城市化进程的加快,真正的意义不是农业人口向城市的空间搬迁,而是生产要素的集聚、社会结构的转型、思想观念的更新和现代文明的普及的整体提高,尤其是人力资源的开发和劳动力要素的提高,这对教育能否适应经济社会发展的需要,培养高素质的人才和合格的社会发展提出了迫切的要求。

3. 川渝合作共建“成渝经济区”,使城乡教育统筹迫在眉睫。4月2日,四川省委副书记、省长蒋巨峰和重庆市委副书记、市长王鸿举共同签署了《关于推进川渝合作共建成渝经济区的协议》,首次共同确定了“成渝经济区”的地理范围,确定建立统一的工作和协调机制,并就基础设施建设、一体化市场体系、产业协作、共建生态屏障等一系列问题达成协议。根据该协议,川渝共同确定重庆23个区县和四川14个地级市进入“成渝经济区”的范围。成渝经济区占西部面积的3%,人口占西部的25%,GDP占西部的26%,实力高于大武汉城市群、中原城市群、长(沙)株(洲)湘(潭)城市群、关中城市群等。到2020年,GDP总量可以达到4.8万亿元,可占全国GDP的8%,仅次于长三角地区、珠三角地区、京津冀地区,将是最有条件成为中国第四增长极的板块。建立“成渝经济区”,打造中国第四增长极,这就需要建立区域教育交流合作的组织和工作机制,及时交流各方的教育信息及经济社会发展情况,研究交流合作的有关事项,加强科研项目和产学研合作,为区域高等学校科技成果转化提供平台,建立区域教育信息网络互联互通与共建共享机制,加快区域教育信息化的进程。基础不牢,地动山摇。教育是现代农业的基础,解放和发展农村生产力,必须把针对农村经济社会发展转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,必须加快发展农村教育,加快区域教育的均衡协调发展,促进“成渝经济区”的建立与形成。

4. 建设社会主义新农村,为发展农村教育提出了更高、更新的要求。建设社会主义新农村,是党中央从全面建设小康社会全局出发作出的重大战略决策。我们必须按照党的十六届五中全会的战略部署,全力以赴地做好农村教育工作,充分发挥教育的基础和引领作用,为建设社会主义新农村提供强有力的知识和人才支撑。全面提高农村人口素质是建设社会主义新农村的关键。只有发展好农村教育,办好农村学校,才能将巨大的农村人口压力转化为人力资源优势,才能推动农村经济社会全面协调可持续发展,才能实现建设社会主义新农村的目标。教育是建设和谐的社会主义新农村的基石,改变农村面貌,建设好农民家园,必须提高农民整体素质,使全体农民各展其能、各得其所,多样化发展。随着国内产业结构的不断调整以及经济全球化、市场信息一体化的逐渐形成,农村经济社会发展正在发生重大变化。目前,农业发展越来越受到资源和市场的双重约束。农业科技成果转化慢,农业生产效益低,农业劳动力大量过剩,农民

收入增长缓慢等问题带来了诸多新的结构性矛盾。农村经济社会发展的新形势、新情况,为发展农村教育工作提出了更高、更新的要求。

5. 城乡居民物质文化生活水平日益提高,对教育的质量、层次提出了新的需要。据统计,直辖之初,重庆市城市居民人均可支配收入为5 302元,农民人均纯收入为1 692元,而2006年则分别达到了11 570元和2 874元,老百姓的钱包鼓了一倍。随着城乡居民收入和生活水平的提高以及家庭人口年龄结构变化,学龄人口减少,家庭的教育消费(包括自身培训的费用和子女的教育费用)逐渐成为家庭的重要消费支出,而且也逐渐成为一种市场导向和发展导向的理性投资行为。教育需求由标准型、单一型转向个性化、多元性,教育对象不再限于学龄人口,逐渐扩大到家庭所有成员。满足城乡人民日益增长的对高质量、多样化、优质的教育需求,让所有受教育者共同享有优质的教育资源,成为教育为民、办让人民满意的教育的必然要求。

#### (二) 城乡教育统筹发展面临的问题分析

应当清醒地看到,把重庆教育放在城市和区域经济发展的上述大背景和框架中分析,对照科学发展观检视和反思当前重庆市城乡教育发展还存在和面临着一些与经济社会发展新形势、新的目标任务要求不相适应的矛盾。对此,我们一定要始终保持清醒头脑,科学分析目前教育存在的矛盾和问题及其产生的原因,采取切实措施,解决前进中出现的新的情况、新问题,促进教育事业健康、快速发展。

1. 教育优质资源短缺与社会对优质教育需求不断增大之间的矛盾依然突出。重庆市新的发展定位和目标是要求必须进一步完善城乡教育发展总体规划。直辖前,重庆市是一个四川省辖的城市,10年后的今天,变为现在的19区21县建制的中央直辖市。但在城市区域和空间变大的过程中,教育总量相对不足。据统计,现全市每10万人口中高中阶段在校生2 716人,比全国平均水平3 070人低354人,每10万人口中高等教育在校生1 474人,比全国平均水平1 614人低139人,每100万人口中拥有的普通高校数为1.12所,低于全国平均1.38所的水平。教育基础设施建设和教育资源配置的规划不匹配,三峡库区、渝东南少数民族地区义务教育学校建设落后,相对于人口的集中和学龄人口的增加,教育设施规模较小,优质教育缺乏的矛盾突出。各区县(自治县)在城区不断扩展、农民渴求让子女接受相对优质的城市教育资源的形势下,也普遍出现城区中小学规划设计规模少,用地、校舍紧张,班额较大等问题。

2. 行政管理体制壁垒与区域教育统筹协调发展之间的矛盾。目前,全市19区21县已经初步建立“以县为主”的义务教育管理体制,但仍需要进一步完善。政府在依法保障经费投入、确保农村教育健康发展方面有待进一步努力。全市区域之间、城乡之间、各类教育之间发展不平衡的问题突出,渝西经济走廊和三峡库区经济生态区初中毕业生升入高中阶段学校的比例均低于全市平均水平。特别是川渝合作共建“成渝经济区”,如何打破区域界限,实现教育合作与资源共享,推进城乡教育统筹发展,显得十分迫切。同时,政府职能宏观管理、公共服务意识和水平有待增强和改进。依法治教、依法治校需要进一步加强,一些区县在行政管理中“用会议落实会议精神、用文件落实文件精神”的管理方式依然存在,热衷于评比、检查、表彰和达标,不能扎扎实实地解决基层实际问题。

3. 教育综合改革与产业结构调整、新农村建设需求之间的矛盾。一是教育本身与“农科教”结合不够。农村教育服务能力欠缺,现有的教材选用、教学内容比较缺乏农村特色,其他类型的教育如短期实用的针对农民的技术培训、技术指导、继续教育、成人教育等非学历教育则供给不足。提高农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移、农民在城镇谋生融入城镇的能力的教育服务不足。二是教育服务经济社会水平还有待提高。“两基”巩固提高的任务还十分艰巨,高中阶段优质教育资源相对不足,还不能满足人民群众的需求。“211”、“985”工程建设学校和国家级重点学科、重点实验室、精品课程数量较少,高校科技创新、科技攻关原创能力有待增强,科技成果转化率需要进一步提高,人才培养数量和质量还不能完全适应经济社会发展的要求。三是农村教育服务能力欠缺,直接导致了农村家长和学生接受非义务教育阶段教育的主观意愿不强。在社会就业压力大、竞争激烈的情况下,农民普遍认为非义务教育阶段教育成本过高,教育的收益不可预期,风险过大,直接影响到农村家长和学生接受非义务教育阶段教育的意愿。

4. 教师整体素质结构与人才培养之间的矛盾。目前,教师队伍还存在在学科结构、年龄结构、教师职工比例不合理的问题,全市幼儿园、小学、初中、普通高中教师资格合格率分别为95.39%、98.49%、96.70%、85.66%,还有一部分教师未达到国家规定的学历要求。农村年龄较大、学历较低的教师多为当时“民转公”教师,而且多集中在农村小学。“民转公”教师为当时的教育发展发挥了积极作用,但随着教育事业的改革发展,尤其是新课程改革实施

后,由于自身知识水平和年龄的原因,多数很难适应新形势下的教育教学工作。一些教师在现代教育思想和观念的变更、教学信息技术的应用等方面明显不适应,影响了基础教育的课程改革整体推进。

5. 教育交流合作现状与区域一体化发展需要之间的矛盾。统筹区域协调发展,是加快区域协调发展的重要方面,而重庆教育在西部经济和社会发展中具有战略意义。据统计,在“十一五”期间,在重庆的中外合作办学机构与项目达到23个,各类国际合作与交流项目200余项,各类出国留学人数累计6684人,来渝外国留学生2982人,聘请外籍教师3890人。对于一个直辖市来说,这种状况远远不能适应重庆经济社会发展的需要。因此,应按照“开放、合作、发展”的理念,区域内各方应在基础教育、职业教育、高等教育等领域探讨形式多样的交流与合作,整合区域教育资源,推进教育创新和教育交流与合作,加强人力资源培训,提高本区域全体劳动者的科学文化水平和创业技能。

#### 四、进一步推进重庆城乡教育统筹发展的对策思考

思考教育必须跳出教育,研究区域教育必须把它放到与经济社会结合、互动的层面。20世纪50年代中期,诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔提出了区域经济发展的“回波效应”(backwash effect)和“扩散效应”(spread effect)理论。他认为,经济发展中的幸运地区(lucky regions)通过贸易、资本和劳动力的流动等中介因素,会对周边地区的经济发展产生回波效应和扩散效应的影响。当一个国家和地区的经济处于较低水平时,区域经济发展中的回波效应会大于扩散效应,先发展的地区的经济发展将会导致周边地区的衰落,区域经济不平衡就会扩大。在“成渝经济区”、“1小时经济圈”区域经济发展的最初阶段,要尽量避免或减少“回波效应”,就必须建立起城乡教育统筹发展的体制和机制,积极推进教育的均衡化发展,实现教育的城乡统筹。一方面尽量减少或避免经济圈区域经济的发展引起资本、人口和贸易的积聚,导致周边地区经济和教的不平衡扩大。另一方面,可为区域经济协调可持续发展提供坚实的人才基础。

在此理论的基础上,笔者认为,要牢固树立四个基本观念:一是牢固树立和贯彻落实科学发展观,在制定发展战略、实行发展政策、采取发展措施时,做到总揽全局,全面规划,整合资源,兼顾各方,协调发展,实现各个方面的良性互动。二是要从最薄弱的环节抓起,必须把农村教育摆在突出的位置,作为教育工作的重中之重。三是完善城乡教育

服务功能,由人才培养为主转变为人才培养、经济贡献、社会教育培训服务并重。要把农村学校建设成为帮助农民脱贫致富和就业创业的重要基地,成为农村政治文明、物质文明、精神文明建设的重要力量,成为政府实施公共管理和提供公共服务的重要环节。四是学校和全社会的教育理念要由学历本位向能力本位转变,注重提高学习者的学习能力、就业能力、工作转换能力和创业能力,使教育和培训成为社会弱势群体改变生活现状、增加家庭收入的重要手段。因此,要按照经济社会发展和社会进步、民众需求,深化农村教育综合改革,建立起和谐联动、开放包容和主动高效的服务型区域教育体系,促进城乡教育统筹发展,实现城乡共同繁荣发展,为全面建设小康社会提供强有力的智力和人才支撑。

#### (一)强化宏观决策,统一协调规划,建立城乡教育统筹发展的管理体制

1. 转变政府职能,强化公共管理和社会服务。依法行政,进一步理顺政府、社会、学校的关系,建立教育决策审议制度和审议机构,审议教育拨款、中介机构的设立以及重大教育项目的组织等,同时推出社会参与制度,提高决策的科学性、民主性和公开性。政府为教育发展提供信息服务共享的平台,特别是与劳动部门、人才市场等紧密合作,提供社会人才需求信息,为学校专业调整、社会群体择业服务。加大依法治教、严格行政执法的力度,与其他部门协调,对非法招收义务教育阶段以下学生做工的企业进行严厉查处,堵住学生辍学的外在诱惑源。

2. 从有利于城乡教育事业发展的角度出发,建立“四统筹”的城乡教育一体化的大教育体制。一是统筹规划。统筹规划城乡教育发展的规模、结构、布局,建立一个能够打破按照城乡、行政级别、所有制、就业状态来规划的体制;二是统筹预算。统筹城乡教育投资的规模、结构、布局,建立一个高层政府能够有效平衡基层政府投资预算缺口的、保障农村义务教育投资需求的公共财政投入体制;三是统筹资产。统筹城乡教育资产存量的配置结构与布局,建立一个能使教育资产集约配置的、多部门共享的、有效整合与调配的、促进城乡之间资产转移的资产管理体制;四是统筹人事。统筹城乡教育人事资源的配置结构与布局,建立一个使城乡之间、学校之间人员充分流动的、城市有效支援农村的教师管理体制。

3. 高度重视教育设施的整体规划,构筑城乡教育统筹发展的平台。成立专门机构,配置专业人

员,紧跟城市规划部门的工作步伐,对川渝共同确定的进入“成渝经济区”的重庆23个区县和四川14个地级市、特别是1小时经济圈进行实地踏勘、调研,结合城市化水平及人口的增长,提出前瞻性的规划意见,高标准、高起点、高质量地完善和建设教育基础设施,搭建城乡教育统筹发展的平台。

(二)深化农村教育综合改革,完善农村教育体系,提高教育服务能力

马克思主义的人本思想认为,人是生产力中最能动、最积极、最活跃的因素。“每个人无可争辩地有权全面发展自己的才能”,“最强大的生产力就是劳动阶级本身”(《马克思恩格斯全集》第四卷)。毛泽东也曾在多次讲话中提出“在一切事物中,人是第一可宝贵的”。1776年,英国著名经济学家亚当·斯密在他的代表著作《国民财富的性质和原因的研究》中指出,一个国家人均产品的数量首先取决于劳动生产力。在现代经济中,劳动生产力提高的关键因素在于劳动者掌握技术的程度和科学技术在生产上的应用。因此,实现城乡教育统筹,一个很重要的方面就是要完善农村教育服务体系,从提高劳动者的素质入手,帮助农民实现从土地走向城市的转变,为城乡统筹协调发展提供最基础的人才保障。

1. 巩固和发展农村教育综合改革的已有成果。利用农村普通中小学教育比较完备的优势,扩大中小学教育资源服务功能,向社区开放,使农村中小学真正成为农村社区教育、科技、文化的中心,并以此为基础建立普教、职教、成教三教统筹结合的社区终身学习体系,推动社区基础教育资源与成人教育、职业教育培训和社区教育资源的建设与共享。鼓励名牌高中通过兼并一般高中,或与民办高中合作,将其改建为名牌高中的独立校区的分校,扩大优质教育资源。

2. 坚持中等职业教育全市统筹、区域协调发展。全市职业教育发展的总体布局是重点发展“一体两翼一组团”(主城区是“一体”,永川和万州、涪陵是“两翼”,黔江渝东南民族职业教育是“一组团”)。按90%的升学率计算,2010年全市高中阶段的学生总人数大致在120万人左右。要鼓励和支持学生到“一体两翼”的职业教育基地就读中等职业学校,中职学校在在校生规模总体保持在约60万人左右,这有利于中等职业教育健康发展,也有利于学生就业和城镇化的推进。一是加强规划引导,科学布局。兼顾各个区县发展职业教育的积极性,合理配置中等职业教育资源,引导社会资金对职业教育的正常投资。二是提高办学质量和水平。重点支持基础条

件好、办学质量效益突出的职业学校,创建国家级示范性职业学校或重点职业学校。三是继续扩大招生规模。特别是对农村贫困户、城市低保、移民子弟以及农村复员军人就读职业中学采取政府资助的办法,将每年没能进入普通高中的学生尽可能组织到中等职业学校学习。

3. 整合职教教育资源,服务农村经济社会发展。面向农村开展“订单式”培训、“一条龙”服务,促进农村劳动力向二、三产业转移。农村职成学校要按照教育培训、生产实践、社会服务、技术推广相结合的原则,积极推广全方位、多层次、经营型、实体化办学模式。加强科教兴农基地建设,增加农业科技示范项目的科技含量,不断提高为农服务的质量和效益。适应农村产业结构调整需要,加强农民培训,更好地为“三农”服务,为推进城市化服务。

(三)以标准化建设为重点,大力推进义务教育均衡发展,促进教育公平

“十五”时期,我市教育事业加快发展,目前已经进入新的发展阶段。当前,不同经济区域义务教育阶段资源存在一定的差距,容易产生一些教育需求上的矛盾,不适应建设和谐重庆的要求。因此,要在巩固提高“两基”水平、确保顺利通过“两基”国家督导检查的基础上,以标准化建设为重点,加强农村教育基础设施建设,建立完善全市公共教育服务体系。全市义务教育均衡发展应实行“三步走”:第一步,实现区(县)域范围内校际之间义务教育的基本均衡;第二步,实现三大经济区域内义务教育的基本均衡;第三步,实现全市义务教育的基本均衡。主城区和经济发达的地区要争取在全市率先实现义务教育均衡发展的目标。

1. 制定和实施《关于进一步推进义务教育均衡发展的意见》和《重庆市农村普通中小学办学条件标准》。各区县要认真贯彻实施,切实抓好制订标准、做好规划和设计、加强建设和管理五个环节,努力提高办学条件、师资水平、管理水平和教育质量。在中小学校布局合理的基础上,努力办好每一所学校,逐步缩小义务教育阶段学校间的过大差距,力争到2010年高质量、高水平普及九年义务教育。初中适龄人口入学率达到98%以上,70%以上的义务教育阶段学校实现标准化建设,基本消除公办义务教育学校“择校”和“大班”现象。

2. 抓好“存量”改造和“增量”达标。推进义务教育均衡发展,重点、难点在农村。重庆市政府已将农村中小学标准化建设、农村中小学寄宿制学校建设、农村中小学现代远程教育、农村教师素质提高、农村教育扶持等“五大工程”,作为2006年政府

工作的重点任务,写入了《政府工作报告》。在推动义务教育标准化建设工程、促进教育均衡化发展的过程中,根据农村城市(镇)化的推进情况,进行撤并和新建、扩建中小学,调整城乡学校布局的工作。在优先解决学生交通安全、学生基本生活保障等群众关心的问题的基础上,盘活存量、进行教育资源再重组。从2007年起,建立中小学校舍维修改造长效机制,每年新增危旧房纳入改造计划。加快新建和改扩建农村寄宿制学校步伐,到2010年,全市累计新建、改扩建农村寄宿制小学1200所、初中800所。

3. 加强督导和评估。建立片区教育督导制度和区(县)域义务教育均衡发展评估制度,对各地推进情况定期开展督导评估;实行“义务教育均衡发展合格区县”授牌制度,鼓励主城区和经济发达地区率先实现义务教育均衡发展的目标。经济条件好的地区,要结合标准化学校建设,积极推进“双高普九”,按规划实现高质量、高水平普及九年义务教育的目标。

(四)不断增加教育投入,提高教育经费使用效益,为城乡教育统筹发展提供物质保障

首先,提高教育经费投入占重庆市国民生产总值的比例,力争在“十一五”期间,全市国家财政性教育经费支出占GDP的比重接近或达到3%,达到或超过全国平均水平。

其次,要建立完善教育投融资体系,确保投入到位。一是建立和完善与公共财政体制相适应的教育财政投入机制。将教育列入公共财政支出的重点领域,调整市和区县政府财政支出结构,逐步提高教育经费的支出比例,加大对教育的投入力度,依法保证“三个增长”。二是进一步完善义务教育投入保障机制。要强化政府投入责任,将义务教育全面纳入财政保障范围,建立中央和地方分项目,按比例分担的保障机制。区县政府要负责管理好学校运转所需的人员经费、公用经费、校舍维修改造经费和项目经费。三是进一步拓宽教育经费筹措渠道。坚持已有的好措施,认真落实城市住宅建设配套费按规定标准用于教育,学校建设经费减免有关税费规费,教育用地、教育资源转让所得全额返还学校用于学校建设等政策。四是确保“十一五”教育重大项目230亿元建设经费的落实。努力争取中央的项目支持,完善分担机制,市与区县分项目,按比例分担教育重大项目的所需经费。

第三,积极创造条件,加强教育信息化建设,打造教育资源开放、交流、共享的信息化平台。加强学校计算机配备和校园网建设步伐,力争全市所有

高中学校和有条件的乡镇中心初中、小学具备计算机教室(建成校园网),实现光纤接入教育城域网。调动广大师生开发、创造、享用教育资源,将自身的智力和知识转化为财富的积极性,构建教育教学资源合理开发、交流共享和有效利用的信息化平台,成为师生丰富教育教学知识、开阔视野、畅意沟通的渠道。

(五)实施教师队伍素质全面提高工程,加强城乡教育之间的良性互动,为城乡教育统筹发展奠定人力基础

1. 健全教师人事改革制度。强化教师队伍的市场调配功能,逐步实现教育系统与社会其他系统之间合理、有序地流动,改变能进不能出、能上不能下的弊端。逐步解决农村中小学教师津补贴缺口。今年,市政府按照人均150元/月,1800元/年的标准,提高全市在职农村义务教育中小学教师(城镇教师除外)的待遇。主城区等财力较好的区县,今年内要解决农村教师津补贴问题,全市争取3年内解决这个矛盾。

2. 深入推进城乡学校结对帮扶活动。继续推行高等院校、主城区学校对口支援贫困地区农村学校,城镇学校对口支援边远农村学校的“双百工程”制度,加大城镇中小学教师到农村支教的力度。进一步完善选派办法,逐步扩大应届毕业生新任教师到农村中小学先行任教的比例。继续实行名师、特级教师到农村巡回讲学和特级教师定点联系乡镇制度,具体指导农村的教育教学工作,带动农村教学水平提高。探索学校间在教学、师资、物资、经费等方面实质性帮扶的有效途径和经验,实现城乡教育资源的交流、共享、互助和同步发展。

3. 改善农村教师整体结构。从今年起,国家实行师范生免费教育制度,积极争取对市内师范学院师范生培养也实行免费教育制度,加上已经实行的特岗岗位计划,逐步改善农村教师的结构,不断提高教育质量。同时,对在人事制度改革中竞争中上岗落聘的年龄较大或从事教育工作年限较长的教职工,可以提前离岗或内退,不占编制,使教学中需要的教师及时补充到教学岗位上来。

(六)加强交流与合作,实行教育科技资源的开放和共享,不断扩展教育服务范围

要进一步扩大对外开放,加强“成渝经济区”各地各级各类学校的教育交流和联合办学,加强各地高等院校科研项目 and 产学研合作,建立区域教育信息网络互联互通与共建共享机制、大中专院校毕业生就业的信息共享机制,加强区域内高校专家资源和教师培训交流合作,为区域高校科技成果转化提



供平台。全面开放职业教育资源,鼓励进城务工人员到城市学校进修学历和接受短期培训,对进城务工人员享受市民待遇,对于一些有特殊困难的外来务工人员还应当减免其学习费用。要切实解决流动人口子女受教育的问题,使外来务工人员子女、国外来渝投资人员子女在义务教育就学方面享受市民待遇,来渝务工人员子女中考录取条件、收费项目和标准与本市学生一视同仁。逐步扩大重庆市教育服务能力,鼓励优质教育学校吸纳外省市(区)优秀生源,将重庆市教育服务范围不断扩展。

(七)建立和完善城乡一体的经济困难家庭子女就学救助制度,让贫困学生在爱的阳光下成长

建立和完善教育对象中困难群体和特殊群体的资助体系,是坚持以人为本的具体体现,是一件利民利民的大事。一是继续完善义务教育就学保障机制。继续免除农村义务教育阶段学生杂费,提高困难家庭寄宿生生活费补助标准,扩大“零收费”范围,全面免除农村女童、留守儿童、残疾儿童中家庭经济困难学生的作业本费和寄宿学生住宿费。继续对城镇低保家庭子女免除杂费、住宿费。切实解决好农民工子女和农村留守儿童少年接受义务教育的问题。二是要完善普通高中减免制度。对初中毕业的农村贫困家庭子女、城镇低保家庭子女、革命烈士子女和社会福利机构收养的孤儿减免学费,帮助他们完成高中阶段教育。三是要落实“五类学生”就读中等职业学校的资助政策,继续对三峡库区移民、城镇低保户人员、农村贫困家庭子女、退役士兵、国办福利机构适龄孤儿“五类学生”就读中等职业学校实施资助。四是要完善高校困难学生资助办法。进一步健全“以国家助学贷款为主,奖、贷、减、补、勤和绿色通道等多种方式相结合”的高校家庭经济困难学生资助体系。义务教育阶段学校全面推行“一费制”的收费方法,完善社会监督制度,建立杜绝乱收费的长效机制和制度。

(八)运用综合杠杆,发挥财政资金的“放大效应”,形成教育事业发展的政策保障体系

各级政府要学会用“硬”的办法(即财政投入)

与“软”的办法(即政策杠杆)共同促进城乡教育事业的全面繁荣与发展。应通过购买服务、减免费用、资金补助、土地优惠、财政贴息、企业代培、扶贫救助等政策手段,建立城乡教育事业统筹发展的政策保障体系,形成良好的发展环境。一是政府购买政策。政府可以通过财政支出购买包括民办学校在内的义务教育和职业教育的服务,弥补公办教育供给能力的不足;二是补助政策。政府可以给予贫困人口一定数额的、接受职业培训的补助费。还可以对职业培训机构、民办职业学校提供一定的价格补贴,鼓励其扩大招生和培训规模;三是嫁接政策。要依托现有的工业企业,由政府提供一定的产业补助、税收优惠、土地费减免等手段,建立厂校挂钩的新型职业教育培训基地,为扩大农村职业教育覆盖面探索新途径,打造一批农民职业培训基地;四是开放政策。鼓励城市开办民工学校,民工职业培训机构,把农村劳动力的受教育面扩大到全社会,形成城乡教育资源的双向对接。

#### 参考文献:

- [1] 梁庆农. 泛珠三角区域合作与发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [2] 胡鞍钢, 王绍光. 政府与市场[M]. 北京: 中国计划出版社, 2000: 297-301.
- [3] 侯大伟, 王金涛. 推进成渝经济区发展川渝签署合作协议[N]. 新华网 2007-04-02.
- [4] 黄奇帆. 在重庆市学习贯彻胡锦涛总书记重要讲话精神干部大会上的讲话[Z]. 2007-3-19.
- [5] 王必达. 后发优势与区域发展[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004.
- [6] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力, 王亚南. 译. 商务印书馆.
- [7] 佚名. 青岛市城乡教育统筹发展的对策建议[EB]. 青岛市教育科研网, 2005-6-13.
- [8] 赵曦. 21世纪中国西部发展探索[M]. 北京: 科学出版社, 2002.

(责任编辑:弘流;责任校对:段文娟)