

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.05.003

重庆推进城乡教育统筹发展的成效、问题与对策*

郝俊杰

(重庆工商大学 重庆廉政研究中心,重庆 400067)

摘要:作为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,重庆市在统筹城乡教育规划、增加教育财政投入、促进城乡学校对口支援、提高农村教师待遇、完善教育资助体系等方面取得了一定的成绩,但由于财政投入不足、管理体制不顺等深层次问题,使重庆统筹城乡教育发展的努力面临诸多挑战。为此,课题组在调研的基础上,提出了做好教育规划和布局调整、制定标准化的财政投入体制、完善教育评估和督导机制、改革现有教育管理体制、完善学生救助和管理体制等加快推进重庆城乡教育统筹发展的思路 and 对策。

关键词:城乡教育统筹发展;教育规划;教育管理体制;教育资助体系;教育投入体制;教育资源配置;教育评估督导机制

中图分类号:G521;F062.6

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)05-0019-06

2007年6月,国务院批准在重庆市和成都市设立“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,要求全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破。教育在现代化建设中具有基础性、先导性、全局性的地位和作用,统筹城乡教育发展无疑是推进统筹城乡综合配套改革的重点领域和关键环节。为此,重庆市各级政府特别重视城乡教育统筹发展工作,并积极采取措施,加快了城乡教育统筹发展的步伐。本文对重庆统筹城乡教育发展的成功经验作了梳理,对发展面临的困境及成因进行了分析,提出了进一步促进重庆城乡教育统筹发展的政策建议。

一、重庆推进城乡教育统筹发展的措施及成效

2007年以来,重庆市各级政府着力推进统筹城

乡教育综合改革,探索城乡教育统筹发展的新路子,把重庆加快建设成为全国统筹城乡教育综合改革试验区。实现这一目标,就必须用改革的办法,破除影响城乡教育统筹发展的体制障碍,力求在深化教育改革、推进教育体制机制创新上取得重大突破,在全国深化教育改革、实现教育的科学发展与和谐发展方面发挥示范、带头作用。经过几年的努力,重庆市在城乡教育统筹发展方面取得了巨大的成就,收到了较好的效果。

1. 统筹城乡教育规划,合理调整教育布局

做好城乡教育规划,是统筹城乡教育发展的基础和前提。为此,重庆做了大量的工作。一是建立城乡教育统筹发展的改革试验领导机构。2007年10月,重庆市教委及所辖各区、县教委(局)为了切实抓好统筹城乡教育综合改革的组织领导和协调

* 收稿日期:2013-06-06

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(07JA810005)“统筹城乡教育发展研究”

重庆市教育规划重点课题(2008-GJ-124)“重庆市城乡教育统筹发展战略研究”

作者简介:郝俊杰(1968—),男,河南汝州人;重庆工商大学重庆廉政研究中心研究员,电子科技大学博士研究生,主要从事思想政治教育、廉政建设研究。

工作,分别成立城乡教育统筹发展改革试验领导小组,均由一把手担任组长,副手为副组长,相关处室主要负责人为成员,负责全市或区县城乡教育统筹发展改革试验的组织领导和协调工作。二是集思广益,征求统筹城乡教育发展的意见和建议。2008年11月,重庆市教委举办“统筹城乡教育改革试验问计求策活动”,面向社会广泛征集重庆建设全国统筹城乡教育改革试验区的总体方案、专项改革方案设计、重大政策措施建议等。三是找准试点,循序渐进。市教委于2007年7月决定,选择九龙坡区、梁平县和垫江县等区县,进行统筹城乡教育改革试验的试点,探索城乡教育统筹发展的有效途径和方法。四是制定并公布《重庆市统筹城乡教育综合改革试验实施方案》,根据城乡统筹发展的需要,到2012年前,重庆市将新建1170所新学校。其中,农村寄宿制小学760所、农村初中380所、普通高中30所。除此之外,重庆市每个乡镇将建设一所规范化中心幼儿园,改扩建110所普通高中(金蓉等,2008)。五是统筹城乡学校布局。根据重庆市经济社会发展总体规划,加大了对普通中小学、中等职业学校、高等院校布局结构调整的力度,促进了各级各类教育发展。

2. 加大城乡教育投入,促进农村教育发展

教育投入是统筹城乡教育发展的物质保障。为此,重庆市加大了对教育的财政投入。在“十一五”期间,重庆市财政教育经费投入达到了932亿元,加上捐赠、税费减免等教育累计投入高达1400亿元。在“十二五”期间,重庆市财政在基础教育上面投入将高达1673亿元(姚伟,2011)。“十一五”期间,重庆市教育财政投入达到GDP的4%,超过了西部平均水平,每年教育经费增量中的70%以上向农村倾斜。而且在西部率先建立城乡一体的义务教育经费保障机制(刘志强,2012)。通过加大财政投入,重庆市为农村学校办学条件的改善作出了以下几个方面的成绩:一是偿清“两基”教育债务。2007年全市投入19.6亿元,偿清1000多所学校的11051笔“两基”欠债(重庆市教委,2008)。二是实施城乡学校标准化建设。从2007年起至今,重庆市中小学标准化建设全面推进,加快城乡薄弱学校改造,建成农村寄宿制学校2107所,中小学塑胶运动场1080片(重庆市政策法规处,2012),重庆市2012年义务教育阶段办学条件标准化率达到75%(黄炳

辉,2012)。三是加强农村寄宿制学校建设。近年来,全市全面消除了400多万平方米的农村中小学D类危房,累计投入83.8亿元,建成农村寄宿制学校2107所(重庆市政策法规处,2012)。“十二五”期间,重庆市将完善农村寄宿制学校配套功能,重点加强寄宿制学校音乐、体育、美术、卫生、综合实践、科技活动等“六大功能室”建设,改善农村寄宿制学校“吃、住、饮、浴、厕”等生活条件。

3. 促进城乡教育管理一体化,提高农村教育管理水平

教育理念、管理水平是统筹城乡教育发展的关键环节。尤其是怎样将城市学校先进的教育理念、管理经验融入农村学校,达到农村教育“软”“硬”环境的双达标,实现城镇学校和农村学校优质管理资源共享。2007年以来,重庆市建立起城乡教育良性互动机制。如实施了城镇带农村、“强校”带“弱校”战略,探索和推进了“百校牵手”“结对帮扶”“捆绑发展”等圈翼对接帮扶活动,城乡、区域教育发展渐趋协调。在这一方面,九龙坡区摸索出一套比较成功的经验。一是实施了“1+1”对口支援一体化管理模式,在16所中小学实行了“两个法人单位、一个法人代表、独立核算、独立核编”的“管理体制一体化”模式。在42所中小学实行了“对口帮扶、优势互补、共同发展”的“对口支援一体化”模式。二是实施了“5+1”目标任务管理,支援学校从教育理念、学校管理、办学特色、教改师训、教育质量等5个方面支援受援学校发展,并给予必要的物质及资金支援。三是强化了“1+2”组织保障,由1名校长负责两校管理,支援学校选派1名干部到受援学校担任副校长,受援学校安排1名校级干部到支援学校学习锻炼。四是健全了“2+1”考核体系,先对支援、受援两所学校办学水平进行分校考核,再进行一体化考核。以上举措,有力地促进了区县内城乡教育资源的平衡。

4. 统筹城乡教师待遇,提高农村师资水平

统筹城乡教育发展,教师待遇和师资水平无疑是首要的问题。为此,重庆市着手解决两个方面的问题:一是着力提高农村师资水平。组织以主城区为核心的“一小时经济圈”内的100所优质学校对口支援农村100所贫困学校,建立校际联动机制,实现“点对点”“捆绑式”帮扶;每年选派300名优秀青年教师到农村边远地区中小学任教,选派30名中

小学特级教师到贫困地区讲学支教。每年选派1 000名师范院校学生到农村学校实习支教。从2012年起,在3年内重庆市将安排3 000名音、体、美教师,重点为三峡库区和渝东南地区配齐体艺学科教师(黄炳辉,2012)。二是大力培训农村教师。坚持教师继续教育经常性经费不低于教职工工资总额的1.5%。开展19万名农村中小学教师的全员通识培训,开展农村小学教师以及农村学校音乐、体育、美术、综合实践、信息技术、心理健康等市级专项培训,启动农村名师梯队建设工程,实施“国培计划中西部农村骨干教师培训项目”(黄炳辉,2012)。三是着力提高教师待遇。2008年起,全市安排专项资金9.3亿元,对20万农村中小学教师每人每月发放300元补贴。在农村代课教师中录用公办教师和招聘“特岗”教师共1万多名,结束了代课教师的历史(重庆市教委,2008)。而且重庆率先在全国兑现义务教育学校教师绩效工资,在实施义务教育学校教师绩效工资改革中,全市36个区县根据学校条件艰苦程度,设立数量不等的农村学校教师特殊津贴,最高每月450元。兑现医疗保险、养老保险、住房公积金等福利待遇,落实边远贫困地区、高寒地区教师上浮一级工资的政策,启动实施非义务教育阶段教师绩效工资工作。

5. 完善教育资助体系,保障弱势群体教育权益

近年来,重庆市强化了教育资助工作,维护了弱势群体的教育权。一是扩大和提高教育资助范围和力度。从2008年起,重庆市建立家庭经济困难学生资助体系,每年资助400多万学生,并将进城农民工子女、农村留守义务教育学生纳入教育保障范围。二是解决农民工子女、农村留守儿童的义务教育问题。2007年11月,重庆市出台了《重庆市人民政府关于进一步推进义务教育均衡发展的意见》《关于进一步做好进城农民工子女、农村留守儿童接受义务教育工作的通知》等文件,建立起促进农民工子女、农村留守儿童接受平等教育的工作机制和经费保障机制、落实与市民同等待遇、明确各级政府和职能部门职责,基本形成了全社会关心、帮助、支持农民工子女和农村留守儿童接受教育的社会氛围(谭晓宁等,2008)。同时,进一步扩大进城农民工子女指定学校数,达到372所以上,保证了农民工子女接受义务教育的所需条件。三是改革普

通高中招生制度。坚持普通高中联合招生与高中招生指标分配到校相结合招生制度。市教委直属中学面向“两翼”各区县分配高中计划内招生指标。各区县所属重点高中计划内招生指标按不低于70%的比例合理分配到辖区内初中学校。

二、重庆推进城乡教育统筹发展的困境及成因分析

重庆作为国家统筹城乡综合配套改革试验区,虽然在城乡教育统筹发展方面做出了很大努力,但还存在许多问题,面临许多挑战。这就促使我们必须进一步探讨阻碍重庆统筹城乡教育发展的原因。

1. 现有教育投入体制难以加快城乡教育统筹发展的速度

一是重庆教育历史欠账过多,影响到其推进城乡教育统筹发展的进程。在调研中发现,重庆大部分农村教育历史欠账严重。在梁平调研期间,发现许多学校借款建设“信息化”工程,指望以将来的信息教育费来偿还,但目前实行的免费义务教育政策规定不能收费,无法偿还贷款,使得他们为债所困。二是区县经济发展不平衡,导致其统筹城乡教育发展的能力存在较大差异。从重庆市2012年人均GDP来看,经济发达的渝中区(119 879.50元)、九龙坡区(69 542.24元)和江北区(67 957.76元)等与经济欠发达的巫溪县(12 969.47元)、云阳县(13 898.58元)、巫山县(14 360.07元)等差距极大。其中,渝中区和巫溪县几乎相差了10倍。调研中,我们发现,经济发达地区如九龙坡区在城乡统筹教育发展过程中得心应手。如在区中心的谢家湾小学自身实力雄厚,有足够的力量支持其对口支援学校西彭三小:出资100万改善其教学楼,出资30万进行食堂改造。同时,区教委又给予配套资金来支持。而这样的措施在经济落后的区县财政和学校是难以负担的。

2. 现有农村教师待遇及水平难以保证农村教育质量的提高

农村教师待遇太低,难以吸引和留住优秀教师。一是农村学校几乎没有创收,农村教师只能靠工资度日。而城市学校往往聚集了大量的“名校”,使得这些学校可以通过收“赞助费”等方式为其教师提供福利。这使得城乡教师的实际收入差距相当大。同时,由于重庆多山地和丘陵,大多农村学

校位置偏远,教师出行还要支付价格不菲的往来车费,而且还有生活不便、恋爱受限、小孩接受优质教育难等社会问题,造成大学生不愿意来,即使来了也有许多因为现实的困难而毁约卷铺盖走人。这就导致了多方面的问题:一是农村学校因教师不足不得不聘请代课教师。代课教师整体素质较差,难以保证教学质量。近几年知识更新的加快,现代信息技术的推广,代课教师年龄的老化,使其难以适应课程改革的需要。2007年,重庆市将10 000多名代课教师转为公办教师,但其教学质量仍难以保证,又占据农村教师指标,影响新教师的安排。二是农村学校学科教师不配套,尤其是音乐、体育、美术、英语、信息技术等学科教师严重短缺。

3. 现有教育管理体制难以改变城乡师资力量差距

一是城乡教师配置上重城轻乡的政策没有根本改变。城市学生集中,班级规模大,有的达到80多人;农村分散,班级规模较小,有的仅有10个人左右,形成了“乡村学校吃不饱,城镇学校撑得慌”的局面,而目前城乡教师按师生比的配置政策无疑又加剧了农村学校师资短缺的严重性。二是教育资源往城市集中的态势没有根本改变。近年来,虽然大部分区县出台文件规定新增教育经费的70%投入农村,而农村学校本身基础差,历史债务负担重,又点多面广,加上每年的新增经费就不多,又没有其他的收入渠道,实质上又拉大了城乡教育的差距。调查中发现,大多数农村学校因学生少而导致经费少,连维持教学运转都困难,更提不到发展了。而城市学校收入渠道多,有的重点学校仅择校费就是一笔不菲的收入。三是行政人员偏多的现象没有得到根本改变。目前,“官本位”思想在教育界仍然根深蒂固。从教师流动的走向可以看出,农村往城市流,教师向行政流。导致农村教师严重不足与教育界行政人员过多的现象并存。而且,某些重点学校的校长享受行政官员待遇。有了行政权力,当然就可以藉此争得更多的资源,就更不利于城乡教育统筹发展了。

4. 现行教育统筹机制难以实现农村教育的实质性进展

“以县为主”的教育管理体制,提高了区县教育部门统筹城乡教育发展的能力,为区县内部城乡教师的交流与合作提供了制度保障。如近年来,重庆

各区县建立健全了区县域内学校的“捆绑”发展机制,通过统一调配、统一管理、统一考评,实现理念、资源、方法、成果、利益共享,有力地促进了区县内部的城乡教育统筹发展。但区县间的教育仍难统筹发展。尽管在2007年以来,重庆市组织以主城区为核心的“一小时经济圈”内的100所优质学校对口支援农村100所贫困学校,建立校际联动机制,实现“点对点”“捆绑式”帮扶,但仍存在诸多问题。一是各区县经济发展不平衡,区际教师待遇不平衡,制约着优质师资力量向经济落后区县流动。二是实行“点对点”“区对县”甚至捆绑帮扶的过程中,所需资金的分摊还未形成一套调控有力的财政帮扶机制。三是输出优秀师资力量的区县及学校,为本区县及本学校的利益着想,不愿把真正优秀的教师送到教育薄弱区县交流。四是支教的教师本身待遇比受援学校的教师要好得多,再加上因支教而得到的补助和津贴,增强了受援学校教师的不平衡感,某种程度上抵消了支教政策的效果。

5. 现有学生管理体制难以达到城乡教育统筹发展的目的

一是重点中学对其他学校优秀生源的剥夺问题严重。近年来,重庆市实行中招联考制度,让农村优秀学生也有享受优质教育的机会。同时,市中心有的重点学校实力雄厚,有的采用免学费、生活费 and 助学金等不正当竞争手段对其他区县学校“掐尖”。这对于农村学生来说无疑是一件好事情。但问题是农村的优秀学生抽掉到城市重点学校,就会挫伤农村教师的积极性,抑制其创造性,使大多数留在农村学校的学生受到严重的影响。二是进城农民工子女的入学问题。从2007年开始,为保障进城务工人员随迁子女平等就学,重庆市指定农民工子女定点就读学校近600多所,接收农民工子女近30万人(重庆晚报,2012)。但是,农民工子女入学还有很多限制。如要求农民工在城里有一定的工作时间,并有单位出示的证明等方面的限制。这对于大量的没有稳定职业或进城时间短的农民工的子女入学来说,无疑是一道难以逾越的门槛。

三、加快推进重庆城乡教育统筹发展的思考及对策

百年大计,教育为本。重庆作为全国首个统筹城乡教育发展的综合配套改革试验区,应当紧紧围绕教育管理体制和财政投入体制等重点领域和关

键环节率先突破,着力破除城乡教育的二元化结构,促进全市教育的均衡、快速、持续发展。为此,提出以下建议:

1. 做好教育规划和布局调整,确保城乡教育统筹发展的持续性

作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,重庆需要对城乡教育发展作进一步的统筹规划,科学调整布局结构,使城乡教育资源布局结构合理化。一是布局结构要富有前瞻性。重庆实施的“一圈两翼”战略和城市化战略,要将相当一部分农民转向城市,同时,重庆“1小时经济圈”在未来10年又要吸纳几百万“两翼”人口。教育规划必须考虑到城乡、区域人口流动的趋向。二是进一步加快农村教育信息化建设。在当前或今后相当长时期,城乡教育差距不可能很快缩小的情况下,要加快信息化建设,以便农村中小学通过现代远程教育 with 城市学生共享优质教育资源。

2. 制定标准化的财政投入体制,夯实城乡教育统筹发展的物质基础

一要扩大教育投入。目前,重庆的教育水平与四川、陕西等西部其他省市相比,并不占优势。重庆要建成西部地区教育高地,没有财力的支撑是不可能实现的。重庆在教育上的财政投入占其地区生产总值4%的基础上,应进一步提高,可以率先超过5%,才能加快推进城乡教育统筹发展的步伐。二是应建立市级财政统筹城乡教育发展的财政支持体制。现在重庆的经济圈是教育圈的反映,一流的教育在主城,二流的教育在渝西,三流的教育在库区。库区大多数县的经济实力薄弱,基本上属吃饭财政,很少有财力支持教育发展。要想在全市统筹城乡教育发展,就必须形成城市支援农村、主城支援区县的财政保障机制,而这个机制只有市级财政才能保证。

3. 完善教育评估和督导机制,提高城乡教育统筹发展的政府支持力度

目前,重庆市对区县的评价还是以经济增长的速度为主要依据。而事实证明,教育发展 with 本地经济的增长并不存在必然关系。梁平县和垫江县在20世纪90年代,虽然经济并不发达,却成为四川省基础教育示范县。而且,教育是长效投资,投入教育没有投入实体经济见效快。对于当届政府

来说,投资一个项目,需要几年的工程,至少可以拉动当地经济的增长。而各级政府任期只有几年,短短的几年内教育很难有明显起色,很难明显促进当地经济的发展。这些都影响到对现任政府的绩效评价,制约着政府对教育投入的积极性。而教育事关百年大计,关系到国家现代化建设和民族复兴大业。因此,建立和完善对区县政府的评价和督导机制,尤其要加重城乡教育统筹发展方面在绩效评估中的权重,才能调动其积极性、创造性。

4. 改革现有教育管理体制,促进城乡优质教育资源共享

“以县为主”的教育管理模式不利于优秀师资向农村流动,造成“一圈”与“两翼”、城区与农村之间师资力量的严重失衡。笔者调研的结论是:统筹全市城乡教育发展,不是贫困县自身所能。只有将人、财、物的权限收归市级行政部门,才能加大城乡教育发展的统筹能力。统筹城乡师资力量,应做好以下几点:一是统筹全市教师待遇。不管是经济发达地区,还是经济落后地区,教师的实际收入应在全市形成统一标准。同时,对于农村和偏远地区的教师,给予必要的补助、津贴。二是建立有利于城乡教师定期交流的考评机制。打破教师的区县归属、单位归属制度,像日本一样,实行教师的定期流动制度。当然,市级教育部门的统一管理,也必将有力推动重庆农村学校与城区学校、“一圈”学校和“两翼”学校“结对”“联体”。三是统筹人事管理。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。四是取消重点学校领导的行政级别,消除“官本位”对城乡统筹教育发展的不良影响。

5. 完善学生救助和管理体制,确保城乡教育全面持续发展

做好学生救助工作,一要完善贫困家庭学生资助政策体系,逐步提高和扩大义务教育困难家庭寄宿生生活费补助标准和范围,全面免除寄宿学生的住宿费。二是保障流动人口子女接受义务教育的权利。应明确流入地政府的责任,坚持“以流入地政府管理为主,以全日制公办中小学就读为主,以政府购买民办中小学培养为辅”的原则,将进城务工人员子女的义务教育工作纳入教育发展规划,保障进城务工人员子女接受义务教育的权利。

三是建立健全义务教育和非义务教育两个阶段的资助体系。明确义务教育的公共产品性质,应加大政府对义务教育的投资力度,加大对义务教育贫困学生的扶持力度。但对高中、高职和大学等非义务教育阶段贫困学生,一般不应给予免费教育,可以采取政府贴息或低息贷款的方式进行支持,以集中财力加大对城乡贫困学生的扶持力度。四是改革招生考试制度,促进生源均衡配置。在取缔重点学校,促进城乡教育资源基本均衡的基础上,坚持小学教育阶段适龄儿童在住所地免试、就近入学,小学升初中和初中升高中实行划片招生、对口安排等方式进行招生。

参考文献:

重庆市教委.2008.重庆市统筹城乡教育发展的主要做法及成效[EB/OL].<http://www.cq.gov.cn>,2008-06-10.
重庆市政策法规处.2012.《重庆市人民政府关于深入推进义

务教育均衡发展促进教育公平的意见》政策解读[Z].2012-05-03.

重庆晚报.2012.从有学上到上好学 我市城乡教育差距大大缩小[N].重庆晚报,2012-6-9(10).

郝俊杰,董珍.国外统筹城乡教育发展的经验及启示[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2009,26(1):82-86.

黄炳辉.2012.城乡教育统筹 重庆为农村学生“上好学”助力[EB/OL].中国新闻网,2012-09-16.

金蓉,刘茜,黎胜斌.2008.2012年前建1170所新学校[N].重庆商报,2008-8-12(17).

刘志强.2012.重庆:城乡统筹 教育先行[N].人民日报,2012-08-29.

谭晓宁,秦绍宗.2008.展亮点 促创新 推动城乡教育大发展——石柱县教委开展“教育亮点展示现场会”[EB/OL].<http://www.cqjv.com>,2008-11-02.

姚伟.2011.1673亿元重金投入 重庆探路“城乡教育一体化”[N].21世纪经济报道,2011-11-29.

Achievement, Problem and Countermeasures for Chongqing to Advance Overall Development of Urban and Rural Education

HAO Jun-jie

(Chongqing Research Center for Clean Politics, Chongqing Technology and Business University,
Chongqing 400067, China)

Abstract: As a pilot zone of national overall urban and rural comprehensive reform, Chongqing has made progress in overall urban and rural education plan, the increase in the financial investment in education, boosting matched support between urban and rural schools, raising rural teachers' wages, perfecting educational financial support system and so on, however, insufficient financial investment and management system make Chongqing overall urban and rural education development face many challenges, thus, based on survey, this research group gives development ideas and countermeasures for Chongqing to accelerate the advancement of overall development of urban and rural education by making education plan and layout adjustment, by making standardized financial input system, by perfecting education evaluation and monitoring mechanism, by reforming current education management system, by perfecting students' aid and management system and so on.

Key words: overall development of urban and rural education; education plan; education management system; educational financial support system; education input system; education resources allocation; education evaluation and monitoring mechanism

CLC number: G521; F062.6 **Document code:** A **Article ID:** 1674-8131(2013)05-0019-06

(编辑:南 北)