

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.01.007

# 统筹城乡教育发展体制机制探析\*

余常德,朱伯兰

(重庆工商大学,重庆 400067)

**摘要:**统筹城乡教育发展,必须建立起科学有效的管理体制和运行机制。总结近年来的实践经验,应探索建立科学的城乡教育一体化管理体制、学校干部教师交流机制、教育公平调节机制、教育信息资源共享机制等,提高城乡学校,特别是农村学校的办学水平和教育质量,进而实现城乡教育“良性互动”、“双赢共进”。

**关键词:**统筹城乡;教育发展;城乡教育一体化;教育一体化管理;教师交流;教育公平;教育资源

中图分类号:G40 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)01-0037-04

## Exploration on System and Mechanism of Overall Education Development between Urban and Rural Areas

YU Chang-de, ZHU Bo-lan

(Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Overall urban and rural education development must set up scientific and effective management system and operation mechanism. The practical experience in recent years indicates that China should establish scientific and urban and rural integrated education management system, exchange mechanism for school cadres and teachers, equal education adjustment mechanism, sharing mechanism for education information resources and so on, raise the school-run level and education quality of urban schools and especially the rural schools and realize good interaction and double win and progress of urban and rural education.

**Key words:** overall urban and rural development; education development; urban and rural education integration; education-integrated management; teacher exchange; education fairness; education resources

统筹城乡教育发展,就是要以科学发展观为指导,把教育特别是中小学教育放到经济社会发展的大背景和大框架中去统筹规划、协调发展,为统筹城乡发展提供有力支撑。统筹城乡教育发展,管理体制、机制建设至关重要。根据这几年来的实践,对统筹城乡教育发展的管理体制和运行机制建设进行如下探析。

### 一、建立城乡教育一体化的管理体制

在城乡二元结构特别是经济发展水平差距较大的环境下,统筹城乡教育发展,首要的是建立城乡教育一体化的管理体制。所谓建立城乡教育一体化的管理体制,就是要建立以省级政府为领导、省级教育行政部门为主管的,充分发挥各级政府、各部门各地区及行业相互合作、相互协调功能,学

\* 收稿日期:2010-10-22;修回日期:2010-12-02

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

作者简介:余常德(1953—),男,重庆忠县人;教授,硕士生导师,现任重庆工商大学思想政治理论学院院长,主要从事思想政治教育理论与方法、教育管理研究;Tel:13594175958;E-mail:desui@sohu.com。

朱伯兰(1953—),女,重庆渝北人;教授,硕士生导师,现任重庆工商大学党委副书记,主要从事马克思主义理论、教育管理研究;E-mail:zlan@ctbu.edu.cn。

校结构布局统一规划、教育经费统一筹措、教育资源统一调配的大教育管理体制。

城乡教育一体化的管理体制,“宏观管理”在省市人民政府及其教育行政部门,其职责主要体现在:教育事业中长期发展目标的制定,学校布局和结构调整的总体规划,教育发展政策和管理制度的制定及实施的监督,重大教育经费的公共财政支付等。“实体运作”在区县人民政府及其教育行政部门。区县人民政府及其教育行政部门要在省市人民政府及其教育行政部门的宏观指导下,具体实施教育管理,做好确定辖区内各类教育发展的目标、调整学校的布局及结构、筹集和使用教育经费、管理学校的人财物等各项工作。

实行城乡教育一体化管理体制,其优势有三个方面:一是能真正实行城乡统筹兼顾。这种管理体制,能够站在省市的大局和高度,根据经济社会发展对教育事业发展的要求来统筹规划城乡教育的发展,能够避免盲目性和片面性。二是能够在较大范围和较大力度上解决教育经费不足的问题,能够运用公共财政转移支付等手段扶持贫困区县教育事业的发展。三是能够统筹调配教育资源,改善农村学校的办学条件,组织和协调城市学校与农村学校的对口帮扶,调度和实现优质教育资源的城乡共享。

建立城乡教育一体化的管理体制,要消除一个误解、调动两个方面的积极性。有人认为,建立一体化的管理体制,就是要使城乡教育“一体管”、“一刀切”、“同步发展”,这实在是一种误解。统筹城乡教育发展,不是要实现城乡教育“同步发展”,更不是“削峰填谷”,而是要缩小城乡教育在办学条件、教育质量方面的差距,实现“良性互动”、“双赢共进”。建立城乡教育一体化的管理体制,是为了更好地统筹规划,协调管理,以城带乡,以强扶弱,努力办好每一所学校,实现城乡教育良性互动,均衡发展。建立城乡教育一体化的管理体制,不是要限制区县教育的发展,而是要更好地调动区县发展教育事业的积极性。这种管理体制,不是要各个区县“一个标准”、“同步发展”,而是鼓励各区县根据自己的教育基础和经济实力,尽可能加快教育事业的发展。重庆市人民政府提出,要打造教育强区强县,研究制定统筹城乡教育强区强县评价指标体系,有计划、分步骤地推进统筹城乡教育强区强县建设。这是很有见地的。实行城乡教育一体化的

管理体制,还要注意调动行业办学、民间团体办学和私人办学的积极性,使之成为统筹城乡教育发展的一支不可或缺的力量。

## 二、建立统筹城乡教育的学校干部、教师交流机制

统筹城乡教育发展的一个重要目标是提高学校特别是农村学校的办学水平和教育质量,而一所学校的办学水平和教育质量的决定因素是干部的管理水平和教师的教学质量。要实现统筹城乡教育发展,就要把优质学校和薄弱学校共同提高作为重要的政策导向,建立起学校干部、教师科学有效的交流机制,实现城乡干部、教师的互动交流,鼓励大学毕业生到农村学校任教,鼓励优秀干部和优秀教师在农村学校长期从事教育工作。同时,要采取有力措施,加强干部、教师的学历教育和在职培训,提高他们的综合素质和管理、教学水平,从而提高学校的办学水平和教育质量,实现城乡学校的“双赢共进”,统筹发展。

首先,要制定切实有效的激励政策,鼓励优秀本专科毕业生到农村学校工作,鼓励优秀教师长期在农村学校任教。在实现农村中小学标准化建设后,学校的办学条件有了较大的改善,但与城市学校条件相比仍有很大的差距。因此,优秀大学毕业生、优秀教师要在农村学校留得住、干得好,仍然是一大难题。要破解这一难题,除了加强思想政治教育、提倡奉献精神外,要制定比城市学校略高的津补贴政策,要切实改善他们的工作、生活条件,要妥善解决他们的子女入学、退休养老等切身利益问题。比如,重庆市有的区县设想,由教育行政部门牵头,财政适当补贴,在城区修建教师经济适用房或廉租房,让长期在农村学校工作的教师退休后购买或租住,在城区安度晚年。这不失为一项可以实施的有效激励措施。有了这样的措施,就为广大农村学校教师解除了后顾之忧,使他们能够安心地在农村学校从事教学和管理工作的。

其次,要建立城乡学校干部、教师互动交流机制。较强的城市学校的干部、教师与较弱的农村学校的干部、教师互动交流,以强带弱,以好促差,共同提高,协调发展。重庆市的大部分区县,每年选派50~100名城镇中小学教师到农村学校任教讲学,农村学校相应选派教师到城镇学校上挂锻炼培训。同时,作为一种制度安排,规定城镇中小学教

师晋升高级教师职务以及申报评选市级优秀教师等荣誉称号,必须有在农村学校任教一年以上的经历,规定城镇中小学新进教师应先到农村学校支教一年等,为城乡学校教师的互动交流提供了制度支撑。这种互动交流机制,在一定时期内保证了农村学校有一定数量的优秀教师执教,并发挥这些教师的骨干、示范作用,带动学校整体教学质量的提高。重庆市部分区县规定,同一所学校任职满9年的中小学校长原则上在县内交流轮换,城镇中小学领导干部和农村中小学领导干部有计划地交流任职和兼职,对城乡学校领导干部互动交流进行了有益的探索。

再次,建立城乡学校对口帮扶机制。较强的城市学校与较弱的农村学校对口帮扶,捆绑发展,是统筹城乡教育发展的一大成功做法。重庆市教委组织开展了“百校牵手”城乡对口帮扶工程,组织了重庆一中、人民小学等101所城市学校对比较贫困区县的101所学校实行对口帮扶,对如何改善和提高被帮扶学校的办学条件、队伍建设、教学质量、校园文化、办学效益等方面作出了明确的规定,要求达到“支援一所,建好一所,完善一所,示范一所”的目标,为统筹城乡教育发展提供了良好的经验。大渡口区、永川区、丰都县等区县建立了城乡学校捆绑发展的机制,确定若干所较强和较弱的学校“一对一”捆绑发展,实行“一个法人代表、两个法人单位、经费独立核算、办学效益和质量统一考核”和“一校两部,统一管理、统一核算、统一核编”的两种管理模式,已取得了明显的成效。

### 三、改革招生考试制度,建立教育公平调节机制

教育公平是最基本的社会公平之一,是当今社会和广大群众高度关注的一个问题。接受教育和享受教育公平,是每个儿童、青年乃至公民的权利。近几年来,随着经济社会的发展和办学条件的改善,人民群众公平享受优质教育的要求越来越强烈。在统筹城乡教育发展中,应该建立起一种促进和保障教育公平的调节机制,以教育公平促进社会公平,为构建社会主义和谐社会奠定基础。建立教育公平调节机制,要从改革招生考试制度做起。

在大部分省市的城市和农村,初中招生已基本上做到了“划片招生,就近入学”。但在初中招生中的“择校”现象仍然存在,少数家长花二、三万元“择

校费”让子女选择办学条件好、教育质量高的初中上学。高中招生目前主要实行“联招考试、分段录取”的办法,学生凭考试成绩分享不同等次的高中教育。高中招生中的“择校”现象也仍然存在,家长花三、五万元的“择校费”让子女上个好高中,为将来考上好大学奠定基础。高校招生目前实行的是“统一考试、划线分批次录取”的办法,学生凭高考成绩分享不同等次的高等教育。

目前实行的高中、高校招生考试制度,从宏观上看,具有总体上的公平性,在政治思想表现、体格检查合格的前提下,考生在分数面前人人平等。从某些方面和实际结果来看,也存在着很大的不公平性,这就是考生因为其所在地、户籍管理等的限制,接受不同等次的教育却要用一套试题考试、一个分数标准来录取,这对于广大农村考生和在办学条件、教育质量较差的学校就读的考生来说,既不公平也不合理。为什么初中、高中招生“择校”现象屡禁不止呢?这是因为同一个学生,在教学质量好的学校与教学质量差的学校上学,即使同样刻苦努力,其学习成绩和综合素质是大不一样的。从实际情况看,那些在较差的高中上学的考生,大部分是考不上大学的,初中、高中学校的先天不足,从事实上剥夺了这部分人接受高等教育的权利。有钱有权的人和有关系的人,用高额“择校费”换取子女享受优质教育的权利,又造成新的教育不公平和社会不公平。

对于高中招生考试中的“教育公平”问题,各级政府和教育主管部门是清醒的,也在探索改革和解决的办法。国务委员刘延东同志在全国推进义务教育均衡发展经验交流会上的讲话中要求,要把示范性高中和重点高中招生指标定向分配到初中等好的做法和经验转化为制度性成果,在总结完善的基础上逐步推广。重庆市人民政府在《重庆市统筹城乡教育综合改革试验实施方案》中提出:“完善普通高中招生考试制度,实行指标到校与划片招生相结合的办法,合理配置高中生源,适时取消联招考试。深化高校招生考试制度改革,建立学生学业水平测试、学习过程档案和综合面试‘三结合’的高校招生录取办法,推进高校自主招生”。这里提出了高中、高校招生考试制度改革的一个大方向,实施这样事关全社会事关人民群众切身利益的重大改革,没有一个较长的时期是难以到位的。

统筹城乡教育发展的的工作逐年推进,人民群众

要求解决教育公平的呼声越来越高。在高中招生实行“联招考试”、高校招生实行“统一考试”短期内不会改变的情况下,能否探索出一些比较简单又能有效地解决教育公平问题的办法呢?换言之,能否探索建立一种实现教育公平的调节机制呢?作为一种探索、一种设想,可以实行“指标调节”和“分数调节”的试行办法,并以此建立起有效的教育公平调节机制。

所谓的“指标调节”办法,就是由市、县区教育行政部门,把办学条件和教育质量较好的高中的招生指标的绝大部分,按照毕业生人数、教育质量等因素定向分配给各初中学校,由初中学校制定相应的条件标准和办法程序,按指标择优推荐,向毕业生及家长公示接受监督,由教育行政部门组织高中统一审录。

所谓的“分数调节”办法,就是由市教育行政部门组织专家对初中学校评出不同的类别等次,确定不同类别等次学校的调节分数,在高中联招考试录取中,按照考生联考成绩加上“分数调节”的分值投档审录,以减少学生就读不同类别等次学校引起的招生录取中教育不公平的矛盾。

“指标调节”和“分数调节”的办法,只是操作方式的不同,其实质和达到的目的是一样的。建立这样的调节机制,有如下三点明显的好处:一是能有效地减少享受优质教育不公平的矛盾,有利于维护社会和谐。二是有利于调动在不同类别等次学校就读学生的学习积极性,在较好学校就读的学生会更加努力学习,在较差学校就读的学生也会因有指标或加分升学希望更大而发愤努力学习。三是能有效地减少甚至消除“择校”现象,把学校和学生家长从“择校困境”中解脱出来。

当然,从长远来说是要实现教育的均衡发展,把所有学校都建成办学条件先进、教育质量一流的学校。但在目前,学校之间办学条件和教育质量的差距明显存在,实行“指标调节”和“分数调节”的办法有社会基础和群众基础,是一种与当前中学教育发展水平相适应的办法,也是一种有利有弊但利大于弊的办法,因而是一种过渡性的办法。

#### 四、建立城乡教育信息资源共享机制

优质的教育信息资源,对于提高城乡学校特别是农村学校的办学水平和教育质量具有极其重要的作用。在当代信息、网络技术高速发展的条件

下,教育的信息化成为促进城乡教育一体化的重要推手。统筹城乡教育发展,提高学校特别是农村学校的教育质量,就要探索建立起城乡教育信息资源共享机制,让优质教育信息资源充分发挥兴校育人的作用。

建立城乡教育信息资源共享机制,基础性工作是要加强学校教育信息化硬件、远程教育、教育信息资源三大平台建设。各级政府及其教育行政部门要统筹规划,筹集资金,建好城域网和校园网,给城乡学校特别是农村学校配置足够数量的计算机,力争在二、三年内实现教育信息网络(技术)的“班班通”。要加强农村中小学现代远程教育体系建设,为中小学教师进修提高和学生接受优质教育提供条件。要充分发挥具有优质教育资源的城市学校的辐射作用,通过城域网、校园网和校际间的整合、重组等方式,实现优质教育信息资源的共享。

配置了硬件设施,构建了网络体系,只是具备了优质教育信息资源的条件,更重要的还在于对这些条件的运用。首先,要对学校的干部、教师及其学生进行如何使用网络教育信息资源技术的培训,做到“人人会用”。其次,要制定相关的规章制度和激励措施,促使和鼓励教师在学习进修、备课研讨和课堂讲授中使用网络教育信息资源。再次,要培养学生使用网络学习的兴趣,尽可能享用网络优质教育信息资源。既要把城乡教育信息资源共享的载体建起来,又要结合学校实际很好地用起来,充分发挥教育信息资源共享机制的作用,城乡学校特别农村学校的办学水平和教育质量就会有更快的提高。

#### 参考文献:

- 重庆市教育委员会. 2007. 关于开展“百校牵手”城乡对口帮扶工程的实施意见[Z]. 渝基教[2007]43号文件.
- 重庆市人民政府. 2008. 重庆市统筹城乡教育综合改革试验实施方案[Z]. 渝府发[2008]94号文件.
- 刘延东. 2009. 优化资源 促进公平 加快义务教育均衡发展——在全国推进义务教育均衡发展经验交流会上的讲话[N]. 中国教育报, 2009-12-01.
- 王元京. 2007. 统筹城乡教育发展长效机制的对策[J]. 今日教育(9).

(编辑:夏冬;校对:朱德东)