

总主编 / 周浩波
分册主编 / 于月萍

区域推进城乡教育一体化发展的 理论及战略研究



辽宁人民出版社



区域教育发展战略
与政策研究丛书



区域教育发展战略
与政策研究丛书

总主编 / 周浩波
分册主编 / 于月萍

区域推进城乡教育一体化发展的 理论及战略研究

辽宁人民出版社

© 于月萍 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

区域推进城乡教育一体化发展的理论及战略研究 /
于月萍主编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2012. 8
(区域教育发展战略与政策研究丛书)
ISBN 978-7-205-07399-2

I. ①区… II. ①于… III. ①地方教育—城乡一体化—研究—中国 IV. ①G527

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第162903号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路25号 邮编: 110003

电话: 024-23284321 (邮 购) 024-23284324 (发行部)

<http://www.lnpublish.com.cn>

印 刷: 沈阳天择彩色广告印刷有限公司

幅面尺寸: 170mm×240mm

印 张: 22.5

字 数: 350千字

出版时间: 2012年8月第1版

印刷时间: 2012年8月第1次印刷

责任编辑: 张天恒

封面设计: 丁末末

版式设计: 王珏菲

责任校对: 王晓秋

书 号: ISBN 978-7-205-07399-2

定 价: 46.00元

法律顾问: 陈光 咨询电话: 13940289230

区域教育发展战略与政策研究丛书

编 委 会

总 主 编 周浩波

副总主编 刘国瑞 孙杰夫 董新伟

高 鸿 于月萍

编 委 王少媛 罗英智 高红梅

潘士君 黄元维 李丽华

吴 跃 徐治中

王群杰 马习军

序

历史经验表明，制定正确的战略与政策对事业发展至关重要。

当前，我国正处于改革的攻坚期、全面建设小康社会的关键期和重要的发展机遇期，新的形势对教育提出了新的要求。全面建设小康社会、深化改革开放和加快转变经济发展方式的攻坚任务，迫切需要教育为落实主题主线提供更有力的人才支撑、智力支持和科技贡献；经济结构战略性调整和产业升级、城镇化发展和新农村建设、科技创新交叉融合和自主提升创新能力、环境保护和生态建设，迫切需要加快教育结构调整和资源优化配置；国家主体功能区建设和区域经济的快速发展，迫切需要提升教育服务当地经济社会发展的能力、打造教育特色和优势；文化大发展、大繁荣，迫切要求增强教育服务决策的能力，推动人文社会科学深入研究回答重大理论和现实问题；加强社会建设、构建和谐社会，迫切要求进一步提升教育公共服务水平，为保障和改善民生作出积极贡献。教育已经成为重要的社会事业和重大的民生工程，成为促进经济、科技文化和整个社会发展的重要动力，成为提高国家竞争力的重要因素。办好人民满意的教育，关乎国家的命运，关乎社会的稳定，关乎人民的福祉。把握好国际发展态势和中国国情，立足区域发展需求，制定科学的教育发展战略规划和政策，不但事关教育自身的健康发展，也事关经济社会发展的全局。



改革开放以来,党中央、国务院高度重视重大教育战略政策的研制工作,先后出台了《中共中央关于深化教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》、《中共中央国务院关于深化教育改革、全面实施素质教育的决定》等一系列重大方针政策,为推动教育事业自身的健康发展以及教育与经济社会的协调发展,发挥了巨大的作用。

2010年以来,国家召开了全国教育工作会议,颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,各省也召开了教育工作会议,颁布了各省的中长期教育改革和发展规划纲要。全国及省教育工作会议召开以后,以国家和省教育规划纲要的颁布为标志,教育未来发展的大方向、大思路已经非常明确。但是,实现教育现代化的宏伟目标,仍有一系列深层次的问题需要破解:如一些地区教育优先发展的战略地位尚未得到完全落实,提高教育投入水平的压力仍然较大;受制度层面因素影响,素质教育推进困难,中小学生课业负担过重;城乡义务教育均衡发展的任务仍比较艰巨,教师队伍的整体素质亟待提高,进城农民工子女入学和留守儿童教育问题日益凸显,区域、城乡、校际之间发展存在差距;教育与经济社会发展的新目标、新需求还不相适应,学生适应社会的能力不足,创新型、实用型、复合型人才比较紧缺;学校办学活力不足,特色发展的格局尚未形成,办学模式单一、趋同化的问题迫切需要解决;现代教育体系尚不健全,学前教育和继续教育还相对薄弱,教育结构亟待优化;改革进入攻坚期,政府职能需要进一步转变,办学自主权需要进一步落实,高校内部管理行政化倾向需要改变,对外开放的力度需要进一步扩大,高校与社会的联系需要进一步加强,等等。

改革是一项复杂的系统工程。任何一项重大改革的推进和重大政策的出台,都牵一发而动全身。上述问题多是长期存在的深层次体制问题,不改不行,乱改更不行。破解这些问题必须在统筹谋划、系统设计的基础上,试点先行,协同推进。这就要求高度重视和加强教育科学研究工作。要以促进教育与经济社会协调发展为着眼点,在教育发展战略规划的顶层设计上发挥好教育科研的支撑与引领作用;要以破解重大现实问题为着力点,在政策和措施设计上发挥好教育科研的参谋咨询作

用；要将做强专业化研究与活跃群众性研究有机结合起来，积极转变教育科研作风，创新教育科研方法，实现理论与实践相结合、求真与求用相结合，大力提倡研究真问题，做真文章。

近年来，在辽宁省教育厅的直接领导下，省内教育研究机构紧密结合省委、省政府的战略部署，在教育发展战略规划与政策研究方面发挥了重要作用。从“八五”以来，全省教育事业的“五年规划”、一系列教育重大战略工程以及2011年颁布的《辽宁省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，都是建立在科学研究基础之上的。一些重大教育科研成果始终坚持了“回顾总结前15—20年、展望预测后15—20年、确定最近5—10年的战略目标与思路”的方法；始终注重“立足世界和全国看辽宁、立足经济社会发展全局看教育”的方针；始终重视“总结过去战略规划的经验与教训，努力在继承的基础上实现超越”的思路，为省委、省政府和省教育行政部门的相关决策，提供了科学依据与有价值的建议。

这次结合实施“教育决策支撑体系建设工程”，辽宁教育研究院推出了“区域教育发展战略与政策研究”丛书，围绕高等教育的合理规模与结构布局、大学特色发展、城乡教育一体化发展、职业教育专业集群建设、高校绩效评估、教育公共服务体系建设、继续教育体系建构以及区域教育综合实力与发展潜力等一系列重大问题，开展了有针对性的研究。这套丛书旨在运用战略规划的宏观调控手段，从区域经济、教育一体化角度出发，围绕我省经济社会发展最迫切的需求、人民群众反映最突出的问题和教育事业最薄弱的环节，进行科学的战略设计与制度安排，以攻克重点、突破难点，带动省教育规划纲要的全面落实。

本丛书在研究过程中，突出了理论与实践相结合、横向比较与纵向梳理相辅助、文献分析与典型案例剖析相补充的特色。与以往相关研究相比，本丛书在理论上打破了表面化、经验性描述，突出成果的理论系统性和整体感；在研究手段和方法上，采取了理论分析与实证研究相结合的方法，融合和突出了具体的案例研究、比较研究，并采取了必要的定量研究。虽然书中的一些研究观点和政策设计内容还有待实践检验，但是，这项工作是我省教育科研领域切实承担起自身的责任与使命，坚



区域推进城乡教育一体化发展的理论及战略研究

UYUTUIJINCHENGXIANGJIAOYUYITIHUAFZHADELILUNJIZHANLUEYANJIU

持为推进教育决策科学化服务、为教育改革发展实践服务和为繁荣教育科学服务的重要尝试和实践。希望辽宁教育研究院继续发挥龙头作用，带领全省教育科研战线，大力推进思路创新，进一步完善省、市、县（区）、校四级网络体系，整合资源、凝聚合力、提升实力，出人才、出精品，更多成果被教育决策采用或向实际应用转化和推广，努力开创全省教育科研工作新局面！

张德祥

2012年6月

目 录

序	张德祥/1
第一章 导 论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和意义	5
第三节 研究趋势与核心概念	8
第四节 研究内容和研究方法	10
第五节 研究特点与研究结论	12
第二章 城乡教育一体化问题的源起与理论基础	17
第一节 城乡教育一体化问题的源起	17
第二节 城乡教育一体化的理论基础	26
第三章 城乡教育一体化的内涵及特征	49
第一节 城乡教育一体化内涵的系统论观照	49
第二节 城乡教育一体化内涵的系统论反思	52
第三节 社会系统理论范式转变及其对城乡教育一体化的影响	58
第四节 城乡教育一体化的内涵及特征	72
第五节 社会系统论视角下践行城乡教育一体化	77

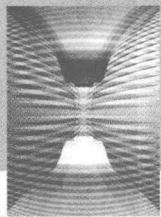


第四章 国外城乡教育一体化发展的实践与经验	81
第一节 国外推进城乡教育一体化的实践	81
第二节 国外城乡教育一体化发展的特征分析	106
第三节 国外推进城乡教育一体化发展的经验与启示	110
第五章 国内城乡教育一体化发展的实践与经验	124
第一节 国内推进城乡教育一体化的实践	124
第二节 国内推进城乡教育一体化的基本经验	154
第三节 国内各地城乡教育一体化的几点启示	160
第六章 我国城乡教育一体化发展面临的机遇和挑战	166
第一节 城乡教育一体化发展面临的机遇	166
第二节 城乡教育一体化发展面临的挑战	191
第七章 构建城乡教育一体化发展的制度体系	205
第一节 制约城乡教育一体化发展的制度环境分析	205
第二节 城乡教育一体化的制度障碍	210
第三节 推进城乡教育一体化发展的制度设计	243
第八章 城乡教育一体化的体系构建	255
第一节 学前教育在城乡教育一体化进程中的目标定位与 工作任务	256
第二节 义务教育在城乡教育一体化进程中的目标定位与 工作任务	269
第三节 职业教育在城乡教育一体化进程中的目标定位与 主要任务	294
第九章 城乡教育一体化的阶段特征及评价标准	315
第一节 城乡教育一体化的阶段特征	315

第二节 城乡教育一体化的指标体系及评价标准	318
第十章 区域城乡教育一体化发展战略设计	326
第一节 辽宁省推进城乡教育一体化发展的宏观背景	326
第二节 辽宁省推进城乡教育一体化发展面临的主要问题	330
第三节 辽宁省推进城乡教育一体化发展的重大意义	332
第四节 辽宁省推进城乡教育一体化发展的指导思想与 基本原则	336
第五节 辽宁省推进城乡教育一体化发展的战略目标与 基本思路	338
第六节 辽宁省推进城乡教育一体化发展的战略重点与 主要任务	342
第七节 辽宁省推进城乡教育一体化的保障措施	353
参考文献	361
后 记	370

第一章

导论



我国目前正处于由制造业大国向创新型国家、由人力资源大国向人力资源强国转化的重要时期，面对日益显现的区域经济社会发展不平衡和公共服务非均等化等问题，推进城乡一体化和城乡教育一体化成为实现国家转型的重要举措。城乡教育一体化是我国教育现代化发展一个具有战略意义的重要问题，也是世界各国教育改革中共同关注的重要问题。随着教育公平理念的深入人心和城乡一体化战略的实施，城乡教育一体化问题日益受到社会各界的关注和重视。近年来，我国教育工作者围绕城乡教育一体化问题分别从理论和实践层面展开了深入研究，为我们深入细致探讨城乡教育一体化问题奠定了坚实的基础。

第一节 研究背景

一、推进城乡融合和教育一体化发展是各国经济社会发展的共同选择

城乡一体化是有关学者针对当今世界工业化进程中出现的二元结构提出来的。在人类社会的历史长河中，城乡分离、城乡对立是无法逾越的阶段，是一个必然存在的历史范畴，但随着人类社会的发展，城乡最终要走向融合、走向一体。

实现城乡融合，推进城乡一体化是世界各国城乡发展的共同趋势，城乡一体化是现代城乡关系发展的必然趋势。无论是发达国家还是发展



中国，随着社会经济的发展和科技的进步，城乡差距日渐缩小、城乡融合渐趋一体之势已不可阻挡。20世纪后半期，世界各国在工业化和城市化中，逐步推进城乡一体化发展。美国是工业发展比较早的国家，也是在解决二元经济及城乡统筹问题上做得比较成功的国家，主要通过健全城乡统筹协调发展的法律体系、建立完善农业保护政策体系、加强农村基础设施建设和社会事业建设、开展多元化的农民职业技术教育等一系列措施实现城乡一体化发展；日本通过政策立法加强农村基础设施建设、推进农村土地规模经营、建立城乡一体化的社会保障体系、发展农村基础教育和职业教育等措施推进城乡一体化发展；法国通过调控产业布局、在乡村地区建立新城带动乡村发展、完善乡村发展的资金渠道、为农村居民提供与城市居民大致相等的公共服务和发展机会推进城乡一体化发展；挪威则通过中央政府制定支持农村发展的中长期发展规划、不断加大对农业、农村投资力度和财政转移支付的规模、建立公共产品和服务向农村地区倾斜的长效机制等措施缩小城乡差距，推进城乡一体化发展。

各国的教育也是在城市化、工业化、新农村建设过程中，完成了自身的城乡一体化发展。尽管各国所处的时代、经济发展水平不同，但是在推进城乡一体化的过程中，都把教育一体化作为推进城乡融合的重要举措。在推进城乡融合的过程中，逐步实现教育体系向农村的覆盖，尤其注重基础教育和职业教育在农村的发展，使地处偏僻的小城镇和乡村的居民有机会接受适合的教育和培训。各国政府尤其重视对基础教育的投入和资助，明确政府在教育资源配置中的基础性和主导性作用，针对已经存在的城乡教育差距和区域教育差距，各国政府通过“积极差别待遇”缩小城乡教育资源配置的差异，有效推进城乡教育一体化发展。

二、我国正处于统筹城乡发展和教育一体化发展的重要阶段

教育的变革与发展总是与特定的历史和社会发展阶段相联系。从教育为现代化服务到教育参与谋划城市的发展，教育一方面逐步完成从社

会系统中的功能分化过程，另一方面又成为参与整体社会变革的重要力量和因素。正是在这种历史审视中，能够发现城市化进程与教育一体化进程的共生性变化。

与其他国家一样，我国也经历着城乡分离、城乡对立然后又逐步走向城乡融合、城乡一体的发展过程。改革开放以来，城乡差距、分离问题逐渐受到重视，许多地区试图寻找办法缩小城乡差距，解决日益显现的城乡矛盾。1984年，上海市率先开始探索城乡一体化道路，提出“城乡通开、城乡一体”的思路；1986年，北京市提出郊区城乡一体化，并在1996年进行了专门的城乡一体化理论研究。改革开放30多年来，随着经济的进一步发展，各地在理论和实践方面对城乡一体化陆续进行了更为深入的研究。作为一种发展战略，城乡一体化是2003年中央农村工作会议上正式提出：统筹城乡经济社会发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡经济社会一体化发展。此后，党的十七大报告提出：要建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。党的十七届三中全会再一次明确提出：要建设社会主义新农村，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业。把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。为了全面贯彻党的十七大精神，我国在制定实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中把实施推进城乡教育一体化作为一项重要战略任务提到日程上来，城乡教育一体化应运而生。

我国正处于经济和社会的快速发展时期，“三农”问题日益突出，城乡差距、区域差距、贫富差距不断扩大，经济社会发展与人口、资源、生态环境之间的矛盾也相当突出。随着经济发展和社会进步，我国农村地区城镇化进程的加速和建设新农村基本国策的需求，我们要从根本上改变农村教育整体薄弱的状况，必须通过工业化，经过长期的、专业化的、正规院校的技能学习来实现农民生活方式、生产方式和居住方式的转变，面临知识经济的新挑战，使他们在当今工业化背景下从事长期的、能提供基本生活保障的工作。这不但需要农村教育工作者的辛勤



努力,也需要城市教育的智力扶持,更需要把城市教育和农村教育统筹规划,协调发展,使农村教育真正地走上振兴的道路。城乡教育一体化是建设社会主义新农村、推进城乡一体化的进程中必须解决好的一个教育发展命题,也是提高教育综合实力,增强教育服务经济社会发展水平的一个战略性问题。打破城乡二元结构,解决中国长期存在的“三农”问题,实行城乡教育统筹,是实现人力资源强国和教育快速发展的一个基本途径。大力推进城乡一体化,已经成为促进经济持续发展和社会和谐稳定的必然要求。

三、我国城乡一体化和城乡教育一体化理论研究仍处于摸索阶段

城乡一体化是我国学者为消除我国二元结构提出的崭新理论,是国外二元经济结构理论与我国城乡具体实际相结合的理论成果。推进城乡一体化发展是世界各国城乡发展共同趋势,城乡一体化的顺利推进需要结合各国的发展情况开展。我国推进城乡一体化必须根据我国的历史、文化、自然环境、地理特征,以及改革开放30多年积累的经验来寻找适合中国发展的理论。而目前,我国城乡一体化从理论到实践还处于摸索阶段,诸如城乡一体化的科学内涵是什么,城乡差距存在的合理范畴是什么,造成城乡差距的根本原因是什么,城乡一体化的实现路径和发展阶段是什么,这些问题都非常值得我们去研究和探索。只有破解这些理论和实践问题,才能从根本上解决我国的二元结构、城乡差距问题,才能实现城乡一体化。

“城乡教育一体化”是一个附着于“城乡一体化”的非独立的概念,也没有经历一个相对成熟的发展历程。目前,城乡教育存在巨大差距,而社会现实又急需消除这一差距,城乡教育一体化的提出有着重要的现实意义。就目前来说,尽管城乡教育一体化的理论研究和实践探索正处于快速推进时期,却时刻面临着偏离轨道的危险。因为,城乡教育一体化的提出并不是在一定的社会大环境中自然而然产生、发展并走向成熟的,而是由外力共同作用催熟的结果。没有建立在坚实的理论基础

之上，缺乏外部环境支持的城乡教育一体化，无论是理论研究还是实践探索都注定还要走很长的一段路程。

四、城乡教育一体化发展需要加强制度建设

制度创新是缩小城乡教育差距、实现教育一体化的关键。我国是后发现代化国家，制度建设是实现国家社会跨越式发展的重要途径，制度也是有效政府实现自身作为的主要工具。目前众多的教育不公平问题，最终都可以还原为政策和制度问题。一方面，许多不公平问题本身就是政策、制度缺失或不健全所造成的；另一方面，所有的教育不公平问题最终都必须通过政策的修订和制度创新进行调节。对城乡教育一体化进行制度设计的根本出发点和归宿就在于改变城乡教育的制度性落差，消除城乡教育制度的双轨制，构建起城乡一体的教育制度体系。为此，缩小城乡教育差距的关键在于，政府积极推进城乡教育统筹发展，构建城乡教育一体化的动态均衡结构和双向沟通、良性互动的网络体系模式，推动城乡教育相互支持、相互促进、协调发展。

很长一段时期里，我国教育制度和政策自身没有形成一套健全的、系统化发展的长效机制和体系，由此造成的制度体系本身的结构缺陷也制约了制度建设效用的充分发挥。因此，城乡教育一体化发展需要长效、稳定的制度建设和创新。

第二节 研究目的和意义

新中国成立后，由于原有制度设计的“城市偏向”使得城市教育体系因得到政策倾斜而在教育发展中占有优势地位，财政投入、办学规模和师资力量都明显优于农村教育，并随着制度的固化存在城乡教育差距。近年来，国家和政府表现出对教育均衡发展的高度重视，国家出台一系列政策措施，着手缩小城乡教育差距，推进城乡教育一体化发展，并在多个地区开展教育一体化发展的实践。但是，城乡教育差距、区域教育差距显著的现状依然长期存在，各地在推进城乡教育一体化发展的



过程中,由于缺少理论体系的指导以及实践层面配套措施的缺失,推进过程中出现了很多问题。对于城乡教育一体化的认识、理解停留在经验探索层面,对于城乡教育一体化的宏观背景和实施路径缺少系统的理性认识。无论在理论层面还是实践层面,城乡教育一体化都具有较为广泛的研究空间,这也引申出本研究的基本目的和研究意义。

一、研究目的

1. 明确我国城乡教育一体化发展的宏观背景和发展走向

基于对我国城乡教育一体化理论研究状况和实践探索的基本认识,力求通过对国外城乡一体化和城乡教育一体化的理论溯源和实践经验的分析总结以及我国城乡教育一体化发展的纵向分析,揭示我国城乡教育一体化发展的宏观背景、国际经验和可能发展走向,从而为我国推进城乡教育一体化建设提供可借鉴的理论指导、经验参考和路径选择。

2. 探寻城乡教育一体化发展的制度需求

国外推进城乡教育一体化发展更多地带有自发演进制度变迁的特点,是工业化和城市化发展到一定阶段自然有序推进的过程,我国是后发现代化国家,且在组织管理过程中具有典型的集权性特点,要弥补后发国家的劣势、实现跨越式发展势必要通过人为设计的强制性制度变迁方式,通过主动的制度变迁充分发挥制度因素对社会和城乡教育发展的影响和促进作用。正是基于对我国是后发现代化国家的定位和组织管理上集权性特点的认识和把握,本书力求通过对城乡教育一体化发展制度体系的重新设计和教育体系的重新调整,为我国城乡教育一体化发展构筑新的制度环境,推进城乡教育一体化建设有序发展。

3. 构建科学、可操作的城乡教育一体化的评价体系

城乡教育一体化的推进和发展需要整合大量的教育资源和配套措施,并涉及教育资源在全国或一定区域内的横向流动。因此,城乡教育