



世界银行政策分析建议援助项目

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之六:

Reducing Inequality and Promoting Lagging Region Development Sub-study VI:

促进广东城乡教育协调发展研究

Promoting Balanced Development of Education between Rural and Urban



广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行



世界银行政策分析建议援助项目

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之六：

促进广东城乡教育协调发展研究

广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行

促进广东城乡教育协调发展研究

前 言

一、研究背景

改革开放 30 年来,广东省地区生产总值和人均 GDP 一直远高于全国平均水平,但是经济总量增长的背后却隐含着巨大的问题。一是地区发展不平衡程度全国最高。2007 年珠三角地区生产总值占全省的 79.7%,而粤北山区和东西两翼仅为全省的 6.5%、6.6%和 7.2%;珠三角地区与粤北山区和东西两翼人均 GDP 的比值分别 4.18:1、4.17:1 和 3.55:1。二是城乡差距巨大。2007 年广东省城镇居民人均可支配收入为 17699.30 元,而农村居民人均纯收入仅为 5624.01 元,两者之比为 3.15:1,是全国城乡差距最大的省份之一。广东城乡和区域之间的这种不平衡已经成为制约广东持续健康发展的重要障碍。

其实,缩小广东省城乡和区域之间的差距对于推进经济社会全面、和谐发展具有重大战略意义,既能为广东经济的可持续发展增添动力,又能为其他地区树立典范。汪洋书记高度重视广东城乡差距问题,把解决广东城乡和地区差距作为首要工作任务来抓,指示广东省委政策研究室、财政厅与世界银行合作,组织力量深入研究。

改变广东经济过去多年形成的城乡不均衡发展局面,教育既是体现社会公平、和谐发展的一项重要内容,同时更是实现未来发展目标的根本大策。因此,课题组专门设置了“缩小广东城乡差距:促进广东城乡教育协调发展研究”分课题研究如何通过缩小小城乡教育差距来协调城乡发展,并由中山大学承担。中山大学高度重视,由曾任广东省教育厅厅长、现任中山大学校党委书记郑德涛教授担任顾问,以管理学院院长李新春教授为组长,牵头组织了教育现代化研究中心、管理学院、教育学院、政务学院和省教育厅等单位,召集了包括教育、经济和管理等领域的多名专家组成课题组,进行了为时一年多的深入研究,在与政府职能部门、世界银行等有关机构多次研讨沟通修改的基础上,最终完成此研究报告。

二、基本框架和研究方法

本课题采用总体到部分再到政策建议的研究思路,重点研究三方面内容:第一,通过对广东城乡教育在总体水平、投入、办学条件、师资方面的比较,分析广东城乡教育的差距;并以办学条件、师资和教育经费投入三个层面的比较为主线,剖析广东珠三角地区和落后地区的城乡教育差距特点;第二,从体制和教育政策两方面阐述广东城乡教育不协调的原因;第三,有针对性地提出构建广东城乡协调的教育体系的对策建议。

本课题主要采用理论分析与实证分析相结合的研究方法。在理论分析方面,一方面利用人力资本相关理论分析教育投资对缩小城乡贫富差距的作用;另一方面,利用制度经济学的理论主要从体制和

政策对广东城乡教育不协调的原因进行深入剖析。在实证研究方面：一是对广东总体的城乡教育差距进行比较分析；二是分别对广东珠三角和落后地区的城乡教育差距进行比较研究；三是对广东云浮和东莞进行实地调查研究。课题组成员先后深入清远、云浮、东莞等地的教育主管部门、城乡中小学、高中和职业中学以及普通居民家中进行实地调研，在广东省教育厅政策法规处的帮助下全面收集整理广东省教育发展的情况，并对全省所有县级教育局、典型地区教育部门和各级学校进行了详实的访谈和问卷调查，共发放问卷 500 余份，回收有效问卷 210 份。在此基础上，课题组通过实地考察和二手资料分析，全面归纳总结了国内外教育均衡发展的经验；为提高项目研究报告的针对性、可行性和操作性，课题组还多次与教育厅、财政厅、部分地方教育主管部门等相关部门研讨，全面了解政策需求和广东教育面临的实际问题。

三、主要内容和观点

根据课题组的实际调研和收集的全面资料，广东教育面临着以下几方面问题：

第一，广东教育资源的分配在珠三角地区城镇、珠三角地区农村、欠发达地区城镇、欠发达地区农村呈现出逐渐递减的现象，从而导致发达地区与欠发达地区总体教育差距拉大。2007 年全省教育经费总投入中，省本级占 21%，珠三角地区占 46%，而欠发达地区仅占 33%；农村教师学历水平总体偏低，城乡初中教师具有中学高级教师职称的比例分别为 1.21% 和 11.75%，相差近 10 倍。

第二，珠三角地区基础教育的城乡差距逐渐缩小，欠发达地区的城乡基础教育差距非常明显。珠江三角洲地区已“高标准、高质量”普及了九年义务教育，义务教育在发达地区城乡差距很小；而东西两翼、北部山区县域经济不发达，无力承担义务教育的庞大经费，巩固提高九年义务教育的任务仍然繁重，城乡义务教育差距越来越大。

第三，广东职业教育区域间发展不平衡。珠三角地区人口占全省的 28%，中等职业学校在校生占全省的 73%；东西两翼及粤北山区人口占全省的 72%，而中等职业学校在校生仅占全省的 27%。同时，职业教育所培养的人才质量和结构既不能满足农村产业发展的需要，也不能适应珠江三角洲地区构建现代产业体系的需要。

第四，有限的优质教育资源过度集中于城市，形成了教育资源配置的不平衡和结构性短缺，客观上造成了不同地区、不同学校师资水平、办学条件、教育质量的差距，加剧了城乡之间教育的非均衡发展，农村教育被边缘化，导致农村教育先天薄弱。

基于对以上问题的分析，课题组认为促进广东城乡教育协调发展应主要从以下几方面进行：

第一，促进广东城乡基础教育协调发展需要分三步走：第一阶段（2009~2012），促进基础教育县域内协调发展；第二阶段（2013~2015），促进基础教育市域内协调发展；第三阶段（2016~2020）促进广东省区域教育协调发展。

第二，促进广东欠发达地区的基础教育发展，重点考虑教育经费投入和师资分配的城乡协调：（1）在教育经费投入方面，建议推行全省基础教育经费的独立财政体制，从“以县为主”的投入体制转变为“县级管理，多级分担”的管理与投入体制；（2）在师资方面，强调基础教育公办教师公务员

化，提高农村教师的待遇，加强农村教师的培训，积极鼓励珠三角地区对欠发达地区师资资源的反哺。

第三，促进职业教育协调发展，重点要做好两方面工作：（1）做大、做强广东珠三角地区的职业教育，发挥其龙头、骨干和辐射作用；（2）建立政府、学校、企业支持职业教育多元化办学机制。

第四，国内外经验表明促进农村经济的发展，缩小城乡差距必须从加强农村教育入手，有五条经验可供参考：（1）政府高度重视农村教育，通过立法确定农村教育的地位，增加教育投入，提供优惠政策；（2）多部门参与农村教育，官民合办，保证师资与经费来源；（3）教学内容与方法的用户导向；（4）强调理论联系实际，加强技能培养和综合素质训练；（5）普遍推行“绿色证书制”，规定农民必须接受职业教育，取得合格证书才能从事农业生产与经营。

目 录

简版目录

一、研究意义	1
二、广东城乡教育发展面临的问题	1
(一) 广东教育发展总体水平相对落后	1
(二) 广东城乡基础教育发展面临的问题	2
(三) 广东城乡职业教育面临的问题	3
三、促进广东城乡教育协调发展的对策建议	4
(一) 国内外城乡教育协调发展的成功经验	4
(二) 指导思想、基本原则与战略重点	5
(三) 发展目标与阶段性任务	5
(四) 促进广东城乡教育协调发展的对策建议	7

专业版目录

摘 要	11
第一章 教育投资与缩小城乡贫富差距	13
一、教育对经济增长的贡献	13
二、教育公平与缩小城乡贫富差距	15
三、教育投资、农民素质提升与缩小城乡贫富差距	16
四、小结	18
第二章 广东城乡教育不协调的表现	19
一、广东城乡基础教育差距的总体比较	19

(一) 广东城乡教育事业发展的不协调	19
(二) 城乡教育资源配置的不协调	20
(三) 城乡教育经费投入不协调	25
二、典型地区城乡教育对比研究	27
(一) 东莞市麻涌镇与云浮市云城区背景介绍	27
(二) 麻涌镇与云城区教育差距比较	28
三、广东职业教育的城乡不协调	29
(一) 职业教育总体表现	29
(二) 广东区域、城乡间职业教育发展不平衡	29
(三) 广东省职业教育的规模、质量、师资力量、城乡分布与经济社会发展的要求差距大	30
(四) 广东省职业技能人才的社会保障不健全	31
四、小结	32
第三章 广东城乡教育不协调的原因分析	33
一、城乡二元体制与农村教育的边缘化	33
二、应试教育模式下的等级制度与农村教育弱化	33
(一) 重点学校和等级评估政策	33
(二) 义务教育规范化学校建设政策	34
三、“以县为主”的体制与农村教育的弱势地位	34
四、教育经费投入政策的失衡与城乡差距的扩大	36
(一) 广东教育经费投入总量与规定的政策目标差距较大,且教育经费分配存 在结构失衡,城乡教育差距被拉大	36
(二) 基础教育规定的多渠道筹资政策,经过 20 余年的社会变迁与教育改革, 在广东欠发达地区农村学校呈现出“多渠道等于无渠道”的悖论	37
(三) 区域经济实力的差异使得“两免一补”政策的选择呈现城乡差异,这又 会加剧城乡教育的不协调发展	38
五、城乡教师的差别政策与农村优秀教师短缺	38
六、小结	39
第四章 促进城乡教育协调发展的国内外经验	40
一、美国促进农村教育发展的经验	40
(一) 构建农村公共教育体系,增加专项财政支持	41
(二) 建立农村基础教育的师资保障机制,提高农村师资质量	43
(三) 推进农村学校运动,倡导教育服务农村经济发展	44

二、日本教育均衡发展的经验	46
(一) 义务教育经费国库负担制度为教育均衡发展提供了有力的财政保障	46
(二) 标准化学校教育设施和教师定期流动制度有助于实现教育资源的均衡配置	47
(三) 教育改革推进“终身学习化社会”转型,追求高层次的教育均衡发展	48
三、德国职业教育“二元制”模式的经验	50
四、山东省广饶县教育组团发展的实践	52
五、小结	55
第五章 促进广东城乡教育协调发展的对策建议	56
一、指导思想、基本原则与战略重点	56
(一) 指导思想	56
(二) 基本原则	56
(三) 战略重点	56
二、发展目标与阶段任务	57
(一) 基础教育发展目标与阶段任务	57
(二) 职业教育发展目标与阶段任务	58
三、促进城乡基础教育协调发展的对策建议	59
(一) 完善基础教育经费的财政体制	59
(二) 加强农村学校硬件建设与师资建设	61
(三) 优化基础教育的管理机制	62
四、促进广东省职业教育的对策建议	63
(一) 职业教育导向与战略调整	63
(二) 创新职业教育经费投入方式与办学模式	64
(三) 加强对职业教育工作的统筹管理	65
五、小结	67
课题组名单	68
结束语	71

促进广东城乡教育协调发展研究

中山大学课题研究小组

一、研究意义

改革开放 30 年来,广东连续多年 GDP 总量全国第一,继 1998 年超过新加坡、2003 年超过香港之后,2007 年广东经济总量超越台湾。但是,经济总量增长的背后却隐含着巨大的问题:一是区域发展高度不平衡。2007 年,珠三角地区生产总值占全省的 79.7%,而山区和东西两翼则仅为全省的 6.5%、6.6%和 7.2%。二是城乡差距巨大。2007 年,广东省城镇居民人均可支配收入为 17699.30 元,农村居民人均可支配收入仅为 5624.01 元,两者之比为 3.15:1。

广东省城乡和地区之间巨大的经济差距,使得广东省城乡教育发展出现了结构失衡。教育结构失衡突出体现在城乡教育差距在经济成长过程中的扩大化趋势,农村尤其是欠发达地区的农村与城市相比,由于对教育的投入不足和吸纳人才的能力不够,导致教育与经济双重落后状况的相互加强和不断恶化局面长期难以得到根本改善。考虑到城乡之间的教育设施和师资差距、数字鸿沟以及课堂外教育等因素,广东城市与农村之间的教育质量差距则更为明显。这在经济转型和产业结构调整中严重制约了广东经济的高级化和国际化发展,广东经济的可持续发展和国际竞争力在新时期将受到教育滞后发展的制约。

改变广东经济过去多年形成的城乡不均衡发展局面,教育既是体现社会公平、和谐发展的主要内容,同时更是实现未来发展目标的根本

大策。鉴于教育内容的复杂多样性,本课题集中研究广东在基础教育和职业教育方面表现出来的城乡差距,以及如何通过缩小城乡教育差距来促进城乡经济的协调发展。教育尤其是基础教育对经济的影响从来都不是直接和及时的,更多的影响是潜移默化和长期的,因此,对于教育的政策设计和调整也必须更具前瞻性和战略眼光。本课题组在充分研究国内外教育发展的基础上,还选取了典型的乡镇和城市进行调研,并在较大范围内进行了问卷调查,以获取更为全面的一手信息。在与政府以及世界银行等有关机构部门进行多次研讨沟通修改的基础上,最终完成此研究报告。

二、广东城乡教育发展面临的问题

广东省教育总体发展水平与先进省份相比相对落后,城乡基础教育在资源配置、师资分配、教育经费投入三方面表现出严重失调,而职业教育面临的重大问题则是职业教育所培养的人才数量和结构既不能满足农村产业发展的需要,也不适应珠江三角洲地区构建现代产业体系的需要。

(一) 广东教育发展总体水平相对落后

教育经费投入相对不足。2002—2007 年,全省教育经费总投入 4485 亿元,年均 748 亿元,位居全国前列,但是,生均教育经费则低于江苏、

浙江等先进省份。

高中阶段教育的发展比较薄弱。2007 年高中阶段教育毛入学率为 65.9%，同期江苏、浙江的高中阶段教育毛入学率分别达到 85.7%、91%。高中阶段教育培养规模不足，直接影响到全省每年有近 40 万农村初中毕业生既无法升学，又因缺乏技能不能充分就业。

职业技术教育“双师型”教师严重短缺。2007 年广东省高职高专“双师型”专业课教师 8429 人，仅占专业课教师总数的 16.65%；中职学校“双师型”专业课教师 6130 人，仅占专业课教师总数的 27.8%，与“十一五”规划提出的“双师型”教师占专业课教师 60% 以上的目标还有很大差距。

（二）广东城乡基础教育发展面临的问题

1. 城乡基础教育事业发展的不协调

广东省农村义务教育规模庞大，农村义务教育面临沉重的压力。2007 年，广东省农村小学生 788.5 万、农村初中生 376.3 万，共 1164.8 万，占全省义务教育在校生总人数的 77.63%，这一比例远高于乡村人口占全省总人口的比例^④。

农村学生升学率低、辍学率高。2007 学年度，城镇小学与农村小学的升学率相差不多，但农村初中升学率为 73.82%，低于城镇初中的 80.61%，农村高中升学率仅为 49.03%，大大低于城镇高中的 71.60%。根据问卷调查统计，2007 学年度，全省农村小学、初中、高中的辍学率分别为 2.82%、5.75%、3.78%，而同期城镇小学、初中、高中的辍学率分别为 0.15%、1.46%、2.09%，农村学生辍学率远高于城镇。

2. 城乡基础教育资源配置的不协调

农村教育硬件设施落后，不能满足农村教育发展的需要。2007 年，广东省城乡小学办学条件，生均校舍面积基本相当，生均仪器设备总值、运动场达标率、体育器材达标率、音乐器材达标率、美术器材达标率等方面，城乡小学差距达 3-5 倍（见表 1）。欠发达地区与珠三角地区相比，办学条件差距更加明显。

表 1 2007 年广东省小学办学条件城乡对比

	农村小学	城镇小学
生均校舍面积	6.3	6.5
生均仪器设备总值(元)	267	962
运动场达标率	29	62
体育器材达标率	23	65
音乐器材达标率	13	58
美术器材达标率	12	56

数据来源：广东省教育厅。

农村学校信息化设施严重缺乏，城乡数字鸿沟越拉越大。广东省农村中小学在校学生数是城市的 2 倍，但是，农村中小学信息化建设远远落后于城镇，农村学生成为信息时代被边缘化的群体。2007 年，广东省已经建立校园网的中学共有 2091 间，其中农村仅有 339 间，占 16.21%；已经建立校园网的小学共有 2835 间，其中农村仅占 25.82%；广东省中学拥有计算机共 574565 台，其中农村仅占 15.37%，小学拥有计算机共 533398 台，其中农村仅占 22.76%。

农村教师师资不足，代课教师问题依然严重。2003 年统计全省中小学代课教师 49118 人，其中小学 39010 名，初中 10108 名，粤东、粤西地区的农村学校聘用代课教师情况严重，总数居全国各省（市、区）首位。重庆市安排专项经费于 2007 年已经基本解决了代课人员问题。

^④ 《广东省 2001 年第五次人口普查分城乡的人口数统计》表明，市区人口占总人口的比例为 35.51%，镇区人口占总人口的比例为 20.15%，而乡村人口占总人口的比例为 44.34%。

农村教师学历结构、职称结构和学科结构不合理。从师资学历结构看,广东省城市小学、初中、高中拥有本科学历的教师数量是农村的4.5倍、5.5倍和13.7倍。从职称来看,高级职称教师集中于城市学校,农村教师多为初级、中级教师。从学科结构看,农村学校的外语和音体美师资严重不足。

农村教师工资待遇低,工作环境差。2008年10-12月份,课题组对广东120余各县县教育局进行的系统调查发现,农村小学教师月工资仅为城镇小学教师月工资的80%,农村初中教师月工资仅为城镇初中教师月工资的79%,农村高中教师月工资仅为城镇高中教师月工资的71%,欠发达地区与珠三角地区的工资差距更大(见表2)。

表2 2008年广东省教师工资情况(元/每月)

	所有地区	欠发达地区	珠三角地区
城镇小学	2461	1651	4089
农村小学	1987	1616	2974
城镇初中	2505	1657	4190
农村初中	1988	1559	3012
城镇高中	2660	1726	4432
农村高中	1888	1598	2872

数据来源:2008年广东各县教育局问卷资料。

3. 城乡基础教育经费投入不协调

农村教育经费收入比例逐年递减,城乡教育经费投入差距扩大。以广东省中学教育经费收入为例,2000年,广东省县教育部门中学教育经费收入为928471万元,其中农村为242640万元;至2007年,中学教育经费收入为4814985万元,其中农村为762619万元。农村中学教育经费收入所占的比例,从2000年的26.13%下降至2007年的15.84%(见表3)。

表3 广东省县教育部门中学教育经费收入

情况表

(单位:万元)

	2000年	2004年	2006年	2007年
城镇	685831	1374375	1619556	4052366
农村	242640	407437	481780	762619
合计	928471	1781812	2101336	4814985
农村比例	26.13%	22.87%	22.93%	15.84%

资料来源:根据省财政厅提供的数据整理。

农村基础教育生均教育经费支出与城镇相比差距明显。以2006学年为例,城镇初中生均教育经费支出为3490.6元/年,农村初中生均教育经费支出仅为2367.39元/年;城镇小学生均教育经费支出为2406.76元/年,农村小学生均教育经费支出仅为1675.32元/年。

欠发达地区农村基础教育负债严重。以广东省云浮市云城区为例,2008年,该区教育负债总额高达1.3亿元,其中云城区安塘街的教育负债就有349.99万元,包括安塘小学238.53万元、安塘中学66.47万元、莫贵良中学45万元。沉重的教育负债,严重阻碍了学校的正常发展。

(三) 广东城乡职业教育面临的问题

职业教育区域布局失衡。珠三角地区人口占全省的28%,中等职业学校在校生占全省的73%;东西两翼山区人口占全省的72%,而中等职业学校在校生仅占27%。全省省级以上重点中等职业学校有232所,有70%在珠三角地区。

职业教育师资短缺。以2005年的职业技术学校生均师生比(1:17)来算,广东省需要14.7万名职业教育教师。而目前广东省各类职业技术学校的教师约为5万人,缺口达10万人。

广东职业教育技能人才培养的数量不能满足经济社会发展的需要。以技术工人为例,2005年,全省技术工人需求量达到502万人,供给量只有

365 万人, 缺口 130 多万人; 2005 年, 全省高职(包括成人大专)只有毕业生 12.2 万人, 中职(包括技工)只有毕业生 18 万人, 二者加起来只有 30 万人, 实际缺口达 100 万人左右。

广东职业教育人才培养结构既不能满足当地农业产业发展的需要, 也不能满足珠江三角洲地区新型工业、现代服务业对高素质劳动者和技能型人才的需求。2004 年底, 全省的职业技能人才中, 初级工 290.56 万人, 中级工 257.64 万人, 高技能人才 27.51 万人, 三者比例为 50.5 : 44.7 : 4.8。

三、促进广东城乡教育协调发展的对策建议

(一) 国内外城乡教育协调发展的成功经验

1. 美国义务教育独立公共财政的经验

美国五十个州中, 没有任何两个州义务教育投入制度完全相同, 但是, 必须确保教育投入不因地区经济实力的差异而导致教育投入的差异。成功经验有 5 点值得广东借鉴: (1) 全额负担制。学校经费由州政府统一征收, 支出由州政府统一办理, 类似我国“统征统支”制度。(2) 均额补助制。州政府对于各学区, 一律给予相同的补助金, 而不考虑各学区的财政状况。(3) 基准计划制。州政府统一规定全州平均每一学生基本的经费数额与最低限度的财产税率, 对财源较差的学区给予较多的补助。(4) 保证税基制。州政府根据各学区税基充裕与否的程度, 对各学区教育支出给予相当比率的补助, 对税基较差的学区, 给予较高比率的补助。(5) 财力均等制。州政府对于州内少数富裕的学区, 扣缴其部分经费, 补贴贫穷的学区。

2. 日本教育均衡发展的经验

首先, 国家以法律的形式保障教育机会均等, 并采取大力兴建学校、提高入学率、实行免费教

育政策等多项有效措施。

其次, 追求教育资源的均衡配置, 主要措施有: (1) 日本小学和初中阶段的义务教育经费由中央和地方共同负担, 地方分担费用出自地方税收的返还; (2) 制定中小学建设标准, 无论城乡, 只要批准设立学校, 其校舍和教学设施都必须严格按照标准来建设和配置; (3) 中小学教师实行定期流动制度, 保障了农村地区教师资源的均衡配置。(4) 为了保障和提高偏僻地区教育水平, 日本 1954 年制定了《偏僻地区教育振兴法》, 地方政府会对偏远地区学校的教师发放特殊津贴, 偏远地区学校教师的工资待遇会比城市更具吸引力。

最后, 日本在实现教育普及的基础上开始关注较高层次的教育均衡发展, 强调个体的全面均衡发展, 强调教育同经济社会发展相协调相适应。突出表现, 一是推动职业高中教育由“终结教育”转向“继续教育”, 普通高中与职业中学的融合; 二是积极推进小学、中学、中等职业学校、高等农业学院之间的网络式教育联系, 构建立体互通式的学校农业教育体系, 强调教育与产业发展相结合。

3. 德国“二元制”职业教育的成功经验

非全日制职业学校教育与企业培训结合的“二元制”模式是德国现代职业教育的基准, 职业教育纳入全国性的义务教育范畴。“二元制”职业教育有四个主要特征: 年轻人须与企业签订培训合同, 以实习生的身份成为企业的职员; 培训方法与内容主要由企业决定; 企业支付实习生的培训费、政府承担职业学校的运营费用; 毕业生发给“绿色证书”, 获得经营资格, 可享受国家优惠贷款和支持。

4. 山东广饶教育组团模式的经验

山东省广饶县通过教育组团, 推进区域内教育的均衡发展, 其成功经验有: (1) 建立乡镇教育

园区,实现农村教育组团发展;(2)建立中心城区教育园区,实现优质教育组团发展;(3)教育与社区、产业群组团发展形成教育园区。

(二) 指导思想、基本原则与战略重点

1. 指导思想

坚持省委、省政府《广东省教育现代化建设纲要(2004—2020年)》和《广东省大力发展职业技术教育实施纲要(2006—2020年)》两份文件中确定的教育发展的战略方向,贯彻科教兴粤和人才强省的战略决策,促进广东城乡教育的协调发展,实现珠江三角洲地区五个“着力”、五个“率先”,努力缩小广东城乡贫富差距。

2. 基本原则

义务教育成本的政府负担原则:义务教育有利于政府倡导的价值观普及与推广,提升国民的道德修养;有利于加强国民的法律意识,降低犯罪率,减少政府治理社会的成本;有利于丰富国民知识,提高生产效率。义务教育具有较大的外部正效益,从属性上来说,义务教育应该定性为公共物品,政府应承担起基础教育的全部成本。

义务教育的公平原则:第一,横向公平,所有受教育者同等对待;第二,纵向公平,弱势群体或残疾儿童教育需求与普通儿童不同,教育财政体制对此应加以考虑;第三,同等机会,不同学生得到的教育资源应当相同,不随地方财政能力及其家庭背景而变化。

义务教育财政中立原则:教育财政体制必须保证,无论所在地区的经济状况如何,每个儿童都应接受同样的(或至少达到可以接受的最低限度的)教育。

义务教育弱势群体补偿矫正原则:义务教育经费投入政策不应是一个分配型政策,它更应成为一个再分配政策或调控政策,利用政策的强制性特征,使优势地区的财富流向弱势地区,实

现义务教育的均衡发展,最终实现它的价值目标:社会正义。

职业教育市场导向原则:职业教育的发展必须坚持市场导向:一是承接发达地区向欠发达地区产业转移,支持农村产业发展;二是适应珠江三角洲地区构建现代产业体系的需要。

职业教育多渠道、多元化原则:政府应借助社会力量,包括海外力量,多渠道融资,多元化办学,大力发展城乡职业教育。

3. 战略重点

坚持以人为本,贯彻落实全面、协调、可持续发展方针。在农村教育发展过程中,注重农村教育为农村经济社会发展服务,注重解决农村教育的热点难点问题,推动广东省城乡贫富差距的缩小。为此必须做好两个方面的重点工作:第一,巩固提高农村义务教育水平。进一步完善农村义务教育管理体制,建立健全农村义务教育经费保障机制。合理调整农村学校布局,改善农村办学条件,提高农村师资待遇,强调农村师资队伍建设,加强农村教学改革,提高农村办学质量和水平,促进城乡之间和区域之间义务教育均衡发展。第二,大力发展职业技术教育。推进职业技术教育战略性结构调整,进一步整合优化职业技术教育资源。

(三) 发展目标与阶段性任务

立足广东教育的实际情况,基础教育发展目标必须坚持区域推进的发展战略,逐步实现县域内协调发展、市域内协调发展、区域内协调发展的目标;职业教育的发展目标则由帮助贫困人口脱贫,到满足珠江三角洲地区五个“着力”、五个“率先”的需求,再到实现广东省职业教育全面协调发展。

1. 基础教育发展目标与阶段任务

2009—2012年,实现基础教育县域内协调发

展总体目标，具体目标包括：巩固和提高全省农村免费九年义务教育水平，农村小学适龄儿童入学率和初中毛入学率达到 100%，农村适龄残疾儿童少年入学率达到 95% 以上；城镇初中、城镇高中的辍学率由 2007 学年度的 1.46%、2.09% 降到 2012 年的 1.00%、1.50%，农村初中、农村高中的辍学率由 2007 学年度的 5.75%、3.78% 降到 2012 年的 3.20%、2.60%，差距缩小 50-60%；农村中小学基本办学条件和信息化设施由 2007 差距 3-5 倍缩小到 2 倍以内；全省高中及以下学历的中小学教师占中小学教师总数的比例由 2007 学年度的 23.94% 下降到 2012 年的 15.00%，农村与城镇高中及以下学历的中小学教师由 2007 学年度 1.85 : 1 将到 2012 年的 1.50 : 1；加大农村中小学教育经费投入，城镇与农村小学生均教育经费比由 2006 年的 1.45 : 1 缩小到 2012 年的 1.30 : 1。

2009-2012 年的阶段任务：(1) 从完成农村义务教育阶段学校危房改造到合理调整义务教育学校布局，按照“实事求是、因地制宜、分类指导、分步实施”的原则，积极稳妥推进义务教育学校布局调整，撤销规模过小、布点分散的学校；(2) 大力推进县域内义务教育均衡发展，加大对农村学校和薄弱学校的扶持力度，完善乡镇中心小学和中学的规范化建设；(3) 解决农村代课老师的历史遗留问题，提高农村教师的待遇；(4) 努力解决农村中、小学教育债务问题；(5) 加大农村教师的培训力度，积极采用县域内优秀教师轮岗制度，提高农村教师的合格化比率。

2013-2015 年，实现基础教育市域内协调发展总体目标，具体目标包括：2015 年，农村小学适龄儿童入学率和初中毛入学率保持 100%，农村适龄残疾儿童少年入学率达到 97% 以上；普及农村高中阶段教育（包括中职），毛入学率达到

85% 以上；城镇小学、城镇初中、城镇高中的辍学率 2015 年降到 0.08%、0.70%、1.30%，农村小学、农村初中、农村高中的辍学率 2015 年降到 1.00%、1.60%、1.30%；农村中小学基本办学条件和信息化设施 2015 年缩小到 1 倍以内；全省高中及以下学历的中小教师比例 2015 年降到教师总数的 10.00% 以内，农村与城镇高中及以下学历的中小学教师比 2015 年达到 1.30 : 1；城镇与农村中小學生均教育经费比到 2015 年达到 1.10 : 1。

2013-2015 年的阶段任务：(1) 加大对东西两翼和山区财政支持，争取到 2015 年，基本完成东西两翼和山区 90% 以上的小学 and 初中达到规范化学校标准：一是基本教学设施设备与学校规模相配套，做到有满足教学需要的实验室和教学仪器设备，有符合标准的阅览室和图书资料；二是生活设施与学校规模相配套，做到有符合卫生标准的饮用水，有符合卫生标准的厕所，有可供教师工作休息的住房，寄宿制学校有符合安全标准的学生宿舍、有符合卫生标准的食堂；三是体育场所、设施与学校规模相配套，做到有运动场地，有满足教学要求的体育设施和器材；四是信息技术装备与学校规模相配套，做到有计算机教室和满足教学需要的计算机，有多媒体综合电教室，独立建制的中小学全部实现“校校通”。(2) 办好农村义务教育特殊教育。视力、听力、智力等三类残疾儿童少年较多的县（市）建立 1 所综合性的特殊教育学校；在乡镇中心学校附设特殊教育部（班）。适龄特殊群体义务教育阶段入学率、保留率与当地义务教育水平相当。

2016-2020 年，实现基础教育广东省区域内协调发展总体目标，具体目标包括：高标准、高质量地继续巩固农村基础教育，实现全省范围内 12 年义务教育，农村高中教育（包括中职）普及

率 95% 以上；农村中小学基本办学条件和信息化设施 2020 达到城市 90% 水平；城镇与农村中小学均教育经费保持一致；全省中小学教师合格化率 100%。

2016—2020 年阶段性任务：(1) 大力扶持东西两翼和粤北山区，鼓励珠江三角洲和经济发达地区加快教育强镇、强县（市、区）建设，大力发展优质教育；(2) 加大经济发达地区对经济欠发达地区教育的反哺力度，扶持欠发达地区发展教育，促进地区之间基础教育协调发展。

2. 职业教育发展目标与阶段任务

2009—2012 年职业教育发展目标——帮助农村贫困人口脱贫。到 2012 年，50 个山区县的农村家庭，每户一人免费接受职业教育，真正做到“培养一人，脱贫一户”。

2009—2012 年职业教育的阶段性任务：(1) 鼓励和支持珠江三角洲地区的中等职业学校招收农村及欠发达地区的学生，建议广东省财政设立专款，对招生学校进行补助；(2) 设立贫困家庭学生、农村家庭学生职业教育资助制度，各级政府拨出一定专款，以智力扶贫的形式，帮助贫困家庭学生、农村家庭学生接受职业教育，逐步推进农村家庭子女免费职业教育政策。

2013—2015 年职业教育发展目标——实现职业教育人才培养数量与结构满足珠江三角洲地区现代产业需要。针对珠江三角洲地区产业升级发展方向，完善现代产业所需的职业教育工作，为培养适应新型工业化发展需要的高技能人才做好准备；推动城乡公办、民办职业院校资源整合和重组，走规模化、集团化、连锁化、国际化的办学之路。

2013—2015 年职业教育阶段性任务：(1) 珠江三角洲地区要大力发展职业技术教育，为产业升级配置新增劳动力，逐步实现以职业院校招

生代替招工，实现劳动力结构和就业结构升级；(2) 各级政府应组织开展职业技能提升计划，主管部门应建立完善的校企合作培养制度和高技能人才公共职业培训体系；(3) 各级政府努力建立产学研、研合作机制，积极鼓励科技创新和研发，建立研发成果向生产技术、生产工艺推广的快速通道，加快科研成果向实际产能转化。

2016—2020 年职业教育发展目标——实现职业教育的区域协调发展。珠江三角洲地区在办好现有职业技术学院的基础上，高起点、高标准、高水平地建设一批职业技术学校；山区及东西两翼要集中力量在地级市市区办好若干所中等职业技术学校；有条件的县（市、区）要整合当地职业技术教育资源，集中力量办好 1 所中等职业技术学校或技工学校；建立适应社会主义新农村，与市场需求和劳动就业紧密结合，职业教育相互衔接，结构合理、灵活开放、特色鲜明、自主发展的现代职业教育体系。

2016—2020 年职业教育的阶段任务：(1) 促进珠江三角洲地区与山区及东西两翼更加紧密的合作办学，推动和扶持有条件的职业技术学院集团化发展，实现优势互补、资源共享；(2) 鼓励经济发达地区职业院校采取“对口支援”的方式，在师资交流与培训、专业与课程建设、教学管理等方面，帮助农村及欠发达地区职业院校改善办学条件，提升办学能力，提高教育质量；(3) 加快构建“党政统筹领导，教育部门主管，有关部门配合，社会积极支持，农村社区自主活动，农民群众广泛参与”的社区教育管理和运行机制。

(四) 促进广东城乡教育协调发展的对策建议

1. 全力推进义务教育经费投入体制和管理体制创新

指定特殊税种作为基础教育经费的来源，依法增加教育投入。国家指定特殊税种作为基础教

育经费来源的做法在国外已有先例，美国、韩国是典型的代表。坚定不移地贯彻落实《中华人民共和国教育法》和中共中央、国务院《关于中国教育改革与发展纲要》的有关规定，提高财政性教育经费占 GDP 的比例；各级政府要确保财政教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长。

建立以“定额拨款”为主的基础教育经费财政转移支付制度，这是保证经济落后地区均衡发展基础教育的重要措施。根据各级政府的财力状况和各项支出的性质和要求，确定各级财政投入在基础教育方面的主要开支项目和额度标准，并在一定时期（比如 3-5 年）内固定下来。根据定额和标准，按照各类教育在校生人数和定编的教职工人数等，实行定额拨款。对于已实行“定额拨款”，基础教育仍面临财政困难的地区，可以通过专项资金转移支付的形式加以解决。

完善弱势群体或欠发达地区的义务教育经费补偿机制。一是珠江三角洲富裕地区对东西两翼贫困地区义务教育投入的补偿，实施区域间教育成本补偿；二是城市地区对农村地区的投入补偿。

建议将“以县为主”的基础教育经费投入体制转变为“县级管理，多级分担”的管理与投入体制。“县级管理，多级分担”管理体制的核心是各级政府关于基础教育经费的投入权与管理权分开，它与传统的“以县为主”的投入体制最大区别在于：管理与投入相分离；投入主体多元并上移，经费来源渠道稳定，财力雄厚。按照基础教育“县级管理，多级分担”管理体制，多级分担主体采用中央、省、县（市）二级分担经费相结合的模式，各级政府的基础教育职能分工如表 4。

逐步建立中央、省、县分担基础教育经费的

机制，加大省级以上财政对农村基础教育转移支付的力度，进一步加大中央与省级政府在基础教育经费投入方面的责任。在取消“以县为主”体制的过渡期内，建议对广东省经济发达、县财政充裕的地区，实行“以县为主”的投入体制；对经济发达地区的贫困县，实行“以市为主”的投入体制；对于中等财政收入的县（区），实行“以省、市为主”的投入体制；对于贫困地区，要实行“以省为主”的投入体制。

表 4 各级政府基础教育职能分工一览表

	基础教育职能
中央	投入与宏观管理，以投入为主
省级	投入与宏观管理，以投入为主
市（地）级	投入与管理职能，管理与投入并重
县（市、城市区）级	投入与管理职能，以管理为主
乡镇级	管理职能
行政村委（准政府）	管理职能

资料来源：课题组汇总整理。

2. 完善城乡教育资源配置

大力推进农村规范化义务教育学校建设和镇中心小学建设。虽然，在经济欠发达地区的东西两翼和粤北山区，由于地方政府的财政收入有限，为了追求中小学基础教育规范化标准，可能造成教育资源向城市集中和农村中小学过度合并现象。但是，在目前财政资源仍然有限的条件下，推进农村规范化义务教育学校建设，使每一所农村中小学校都能按照规范的标准，拥有与城市大体相当的办学条件和师资力量，仍然是促进义务教育城乡协调发展的主要措施。另外，在推进义务教育规范化学校建设的同时，我们建议大力推进镇中心小学寄宿学校建设，以解决分散小学生上学问题。

实施欠发达地区教育组团发展模式。教育组

团化运作后,一方面,学校、社区、企业、机关共享教育园区内的公共教育资源,提高了教育资源的利用率;另一方面,园区内教育资源实行统一管理,有助于降低采购成本、减少资源浪费,提高教育经费的使用效率。实施教育组团发展要坚持“整体规划、因地制宜、分类实施、均衡发展”的思路。科学编制学校布局调整方案,积极稳妥推进中小学布局调整工作,做到:小学“重点发展、自然过度”;初中“相对集中、规模办学”;高中“城区为主、以点带面、协调发展”。建议广东省教育组团发展重点:一是加快广东北部山区7市和东西两翼7市乡镇教育园区的建设,可以促进规模小、配置低、水平差的学校“撤、并、改”进程,缓解乡镇义务教育在优质师资、教育资源方面的供求矛盾,尽快缩小与城市的教育差距;二是加快广东北部山区7市和东西两翼7市中心城区教育园区的建设,充分发挥城区既有的优质教育资源的辐射作用,带动乡镇教育的发展。

提高优秀校长、教师对口支援力度。建立校长、教师定期交流制度,规定校长、教师在一所学校每连续工作六年必须到农村轮岗一年,在轮岗期间应给予专项补助。

3. 提升农村教师素质

彻底解决农村代课教师问题。广东省农村中小学区域广、生源分散、教学点多,基础教育师资需求较大。北部山区7市和东西两翼7市农村中小学,在教师编制紧张和财政紧缺的双重压力下,为了保证正常教育的需要,仍然延续着代课教师的做法,严重影响了农村教育的质量。建议广东省政府和教育厅认真考虑北部山区7市和东西两翼7市农村中小学的实际需要,拨出一定编制,对符合条件的代课教师进行教师资格认定,对不符合要求的逐步予以辞退,保证2010年代课

教师问题基本清理完毕。

提高农村教师待遇,实施公务员制度。真正坚持做到“两个持平、一个倾斜”,即教师待遇与当地公务员持平,农村教师待遇与城镇教师持平,并向农村和偏僻地方教师倾斜。各级财政分担建立农村和偏僻地区教师岗位和生活津贴制度,全面落实农村教师的医疗保险、养老保险、失业保险和住房公积金。省财政划出专项资金,对有中级和中级以上职称的山区中小学教师按在现有工资水平的基础上每人每月补助200—500元(具体补助标准依据地区公务标准而定),以稳定山区优秀教师队伍。另外,简单地提升农村教师的待遇,并不能彻底解决广东农村基础教育师资的短缺问题,建议实施农村教师公务员制度,以提高农村教师的荣誉感,增加社会认可度。

加大农村教师的培训投入。制订面向农村教师的培训计划,明确各级行政部门教师培训的责任,争取每位农村教师每学年受训一次,每次不少于20学时。为此,建议广东省财政设立专项资金,以2000万为基础,每年根据实际情况递增,专门用于北部山区7市和东西两翼7市农村中小学教师的培训与轮岗教师的补助。

4. 完善职业教育布局 and 办学模式

推进职业教育战略调整。欠发达地区,要把职业教育与农村脱贫,与社会主义新农村建设有机结合。既要对农村劳动力实行短期职业技能培训,使其具备初级技能,适应本地承接发达地区劳动密集型产业转移的需要;又要加大新增加劳动力的培训力度,使其具备较高技能,适应珠江三角洲地区现代产业的发展需要。在发达地区,要通过大力发展职业技术教育来为产业优化升级配置新增劳动力,逐步实现以职业院校招生代替招工,实现劳动力结构和就业结构升级。

建立政府、学校、企业支持职业教育多元化