



# 中华人民共和国教育发展史

## ( 1949/2009 )



广西教育出版社

封面设计：石艺  
责任编辑：王诚



ISBN978-7-5435-5286-1  
定价：780.00元(上、中、下卷)

# 中华人民共和国教育 发展全史

下  
卷

广西教育出版社

表 5-5 2002 年全国中小学已建网学校数  
占学校总数的比例(%)

|    | 小学    | 普通初中  | 职业初中 | 普通高中  | 职业高中  |
|----|-------|-------|------|-------|-------|
| 城市 | 17.39 | 25.14 | 9.68 | 47.11 | 30.50 |
| 县镇 | 5.85  | 12.34 | 5.29 | 29.16 | 19.90 |
| 农村 | 1.45  | 6.31  | 3.70 | 18.36 | 16.00 |

根据国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》，中国将争取用 5 年时间，使农村小学基本具备卫星教学收视点，每个收视点具备教学光盘播放设备和成套教学光盘。但从目前来看，还存在数量不少的农村小学连维持正常的运转都很困难，根本谈不上开展信息技术教育。即使能够配置计算机及其他信息技术设备，专业师资力量的缺乏也是一个难以解决的问题。

#### (四)教师数量与素质比较

教师队伍的城乡差距十分悬殊，是我国基础教育事业发展过程中的一个普遍性问题。农村中小学无论是发达地区，还是欠发达地区，几乎都存在教师数量不足、素质较低的问题，并且随着农村经济的发展和教育事业的发展，越来越突出地表现出来。与城市相比，我国农村的中小学教师队伍建设存在几个显著问题：

第一，农村中小学教师队伍数量不足，代课教师比例较高。

从整体上看，我国城市、县镇、农村普通中小师生比呈现出农村高于县镇、县镇高于城市的形态，如表 5-6 所示。尽管从表面看这一指标的城乡差距并不大，但事实上，中小学专任教师严重短缺的现象在农村地区十分普遍。

表 5-6 2001 年普通中小师生比

|      | 城市      | 县镇      | 农村      |
|------|---------|---------|---------|
| 普通小学 | 19.2: 1 | 20.0: 1 | 22.7: 1 |
| 普通中学 | 16.5: 1 | 18.8: 1 | 19.9: 1 |

农村地区存在大量的中小学代课教师，是农村地区专任教师短缺的一个明显表现。根据《2002 年全国教育事业统计快报》，目前我国仍存在 59.7 万代课教师，



其中小学代课教师有 47.7 万,初中代课教师 12.2 万人。农村地区共有 41.5 万代课教师,占代课教师总数的 70%。中小学代课教师基本上集中于农村地区。由于城乡差别以及教育管理体制等原因,城乡教师余缺难以互补。农村中小学专任教师数量严重不足,为了学校的正常运转,农村中小学只能用大量代课教师来补充,这是我国基础教育事业发展的普遍性问题。

如果具体到某些贫困的农村地区,专任教师短缺的现象则更为严重。以河南省新安县为例,有的乡代课教师已占全部教师人数的 44%,其中三成只有初中文化程度。新安县曹村乡公办教师 140 人,代课教师 117 人,140 名公办教师中又有 1/3 是民转公教师。据调查,乡镇所在地初中民办教师、代课教师占教师总数的 15.1%,乡镇所在地小学民办教师、代课教师占 43.1%,而偏远地区小学民办教师、代课教师已经占到 54.5%。

即使在经济比较发达的东部农村地区,中小学教师短缺现象也相当普遍。以江苏省宿迁市为例。根据 2000 年江苏省宿迁市的教育统计资料,城市小学的生师比是 21.23:1,与全国的平均水平大致相当;而农村小学的生师比是 36.07:1,城乡师资队伍相差悬殊。

城市教育与农村教育条件存在着巨大反差,城市中小学不仅教学设施全、环境优,更重要的是教师的住房、工资、福利等待遇优厚,这些都关系到教师的切身利益。农村地区较差的办学条件和缺乏保障的工资待遇不仅不能吸引优秀教师,还导致教师不断流失。据新华社“新华视点”记者调查,湖北省蕲春县试行“一费制”半年来,农民负担轻了,但教育经费日见紧张,在半年的时间内,全县教师流失达 800 多名,有些村小学只剩下一个“留守”老师。当前农村教师流动呈现出流动人数比例大,流速快以及流动单向性等特点。教师流动的方向主要是从待遇差的农村和中小城市流向条件好的县城或大中城市。农村教师的不断流失明显加剧了城乡基础教育师资的差距。

第二,农村教师队伍素质偏低,教师不合格率比较高。

表 5-7 2001 年我国城乡义务教育  
师资学历情况(%)

|      | 小 学           |                      | 初 中           |                      |
|------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|
|      | 专任教师学<br>历合格率 | 具有大专及以上学历的<br>专任教师比例 | 专任教师学<br>历合格率 | 具有本科及以上学历的<br>专任教师比例 |
| 城镇   | 98.26         | 40.94                | 92.32         | 23.51                |
| 农村   | 96.04         | 20.25                | 84.74         | 9.35                 |
| 城乡差距 | 2.22          | 20.69                | 7.58          | 14.16                |

与城市相比,我国农村中小学教师队伍素质明显偏低。从表5-7中的数据可知,2001年小学和初中专任教师学历合格率城乡差距分别为2.22和7.28个百分点,而高学历专任教师的比例城乡差距分别为20.69和14.16个百分点。这表明,城市和农村中小学专任教师队伍素质的差距是非常突出的。

城乡教师队伍素质的差距不仅仅表现在专任教师队伍素质的差距上。如果考虑到所有在岗教师(包括专任教师、民办教师、代课教师等),城乡差距则更加悬殊。

与城市教师相比,农村教师的来源渠道是多方面的,从历史渊源上看,也是较为复杂的。比如,代课教师、民办教师等就是具有中国特色的教师类别。长期以来,由于农村地区代课教师的比例较高,导致教师的不合格率也较高。代课教师的来源基本是落榜的初中、高中毕业生,选拔没有严格标准。代课教师没有接受过系统的师范专业教育,知识基础比较薄弱,有的甚至初中都没毕业。不仅如此,近几年,正值初中升学高峰,随着初中办学规模的扩大,也产生了一批不合格的校长。

1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》提出,到20世纪末,通过师资补充和在职培训,绝大多数中小学教师要达到国家规定的合格学历标准。1999年“民师”全部转公,但不可否认,大多数农村学校仍是实际意义上的民师(指代课教师)挑大梁。按照规定,初中教师合格学历应达到80%,实际上,许多地方连一半都达不到。显然,许多农村地区中小学教师队伍的学历状况与国家要求相差甚远。

近年来,农村中小学教师流失现象越演越烈。由于农村教师的不断流失,在许多农村地区普遍存在着拔高使用教师的现象,即从初中教师中选拔部分教师以弥补高中教师的流失,初中教师的短缺则用小学教师来弥补,而小学教师的不足则依靠大量学历极低的代课教师来补充。层层拔高使用的结果,使教师队伍的整体素质下降。一大批初中未毕业的代课教师走上小学的讲台,一大批学历不合格的小学教师补充到了初中教学岗位。根据一篇关于张家口市宣化县的农村教育调查报告,该县教师严重不足,公办教师只有不到50%,大多是乡聘、村聘的,基本上是严重缺编,难以维持。拔高使用现象严重,这批教师大约占30%至50%。其他农村地区师资配制呈这种现象的不在少数。东部和中部地区尚且如此,我国西部及大部分偏远山区教育发展与师资紧缺的矛盾就更突出了。

第三,农村地区教师队伍结构不合理。

农村中小学教师队伍建设还存在这样一个问题:由于文化基础知识学科教师与职业技术学科教师比例严重失调,导致农村初中教育分流十分困难。另外,在文化基础知识学科中诸学科的教师余缺不均,如语文、数学、物理、化学学科的教师充足,体育、音乐、美术、外语教师严重不足,造成农村中小学开齐课程、开足课时十分困难,体音美

课程基本上都是其他学科教师兼任,这种现状令人十分担忧。如果这个问题不解决,提高农村教育质量就很难落实。

2001年,国务院批准了教育部制定的《基础教育课程改革纲要》。《纲要》对基础教育的课程体系进行了改革,其明显变化是将原来的一些单科性课程整合为综合性课程:如小学、初中的音乐和美术课合二为一成为艺术课;初中的物理、化学和生物整合为科学课;初中的历史与社会涵盖了历史与政治、经济等学科内容;小学、初中和高中还增加了综合实践活动课,其中包括研究性学习、社区服务及社会实践等内容。2002年年初,教育部和卫生部联合发布了《中国儿童精神卫生保护条例》,要求中小学全面开设心理健康教育课。《基础教育课程改革纲要》和《中国儿童精神卫生保护条例》的出台,对中小学师资队伍建设提出了新的任务,这对广大的农村教师来说是一个严峻的挑战,势必会加剧我国农村中小学教师的结构性短缺。

## 二、城乡教育发展不平衡的原因分析

教育的发展受到多方面因素的影响。我国城乡教育发展过程中存在的悬殊差距,在某种程度上与我国城乡经济发展不平衡有关。农村经济发展落后,资金紧缺、负债严重是制约农村教育健康发展的一个重要原因。但是,经济发展的不平衡只是导致城乡教育发展失衡的表层原因。经济不平衡之所以制约着城乡教育的平衡发展,在很大程度上与我国农村教育发展目标的错误定位、教育发展政策严重向城市倾斜的导向以及教育投资体制的不合理有关。在现实中,政府公共政策的偏差以及整体向城市倾斜的价值取向,往往会加剧现实中的城乡教育发展不平衡。而教育投资体制的不合理则直接影响到农村教育能否获得足够的教育经费以维持生存与发展。

### (一)农村教育发展目标的错误定位

农村教育不仅存在经费问题、师资问题,还存在对农村教育发展目标的错误定位问题。中国农村,尤其是贫困地区农村仍然把升学作为教育的全部目的和人才培养的主要目标。在这种目标的指引下,政府部门把有限的教育经费投向极少量的重点学校;教师的教学不是面向全体学生,而是面向少数尖子生;学校在传授知识方面,偏重于与中考和高考相关知识的传授,而在很大程度上忽视了教给学生关于农村发展和做人的诸多知识。农村教育走了仅有单一升学目标的独木桥,而不是为农村的经济建设服务,这是农村教育的最大悲哀。

著名的教育家陶行知曾经对中国的农村教育模式进行批判,他指出:“中国乡村教

育走错了路！他教人离开乡下向城里跑，他教人吃饭不种稻，穿衣不种棉，做房子不造林。他教人羡慕奢华，看不起务农。他教人分利不生利。他教农夫子弟变成书呆子。他教富的变穷，穷的变得格外穷；他教强的变弱，弱的变得格外弱。”陶行知先生 70 多年前发出的呼喊，至今听起来仍振聋发聩。

培养目标的错误定位必然会导致片面的农村教育发展观念。长时期以来，“读书无用论”在一些落后的农村地区仍然根深蒂固。尽管几乎所有的家长都知道读书的重要性，但在他们眼中，读书就是为了考大学，如果考不取大学，上学就没有意义。还有很多农村家长很善于“推理判断”，认为子女上学需要的成本太高，上学多了也未必能找到好的工作，因此不如外出打工赚钱。这种急功近利的心态必然会导致他们主动放弃子女受教育的机会和权利。

## （二）教育政策的城市导向

长期以来，在城乡二元结构、高度集中的计划体制下，我国形成了一种忽视地区差别和城乡差别的“城市中心”的价值取向。在这种价值取向的指引下，“舍农村保城市”或“先城市后农村”成为长期以来沿袭的发展思路。国家的公共政策优先满足发达地区以及城市居民的利益。教育政策的制定无视或忽视城市和农村、发达地区和贫困地区在教育环境、教育资源上的巨大区别，是导致城乡教育发展差距悬殊的重要原因。

从建国初期到 70 年代末，我国的教育发展政策没有明显地向城市或某些地区倾斜。1949 年 9 月中国人民政治协商会议通过了《共同纲领》，明确了“中华人民共和国的文化教育是新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育”。在《共同纲领》的总体规定下，教育的具体方针是“为工农服务，为生产建设服务”。教育向广大工农开放，教育投资主要由政府财政支出，实行统一的财政制度，各地的教育支出按照统一的财政支出核算标准，各地教育发展差异大大缩小。

教育政策向城市严重倾斜始于 20 世纪 70 年代末。当时为了摆脱国家的落后状况，消灭贫穷，邓小平同志提出了非均衡发展的经济发展策略，即打破均衡，对经济条件较好的地区给予优惠的政策，鼓励有条件的地区优先发展，支持和鼓励一部分人率先致富。随着经济的发展和改革的深入，我国进入了普及和巩固九年义务教育阶段。为了解决当时农村学校办学条件普遍较差，办学经费普遍不足的状况，1984 年《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》提出，开辟多种渠道筹措农村学校办学经费。除国家拨给的教育事业费外，乡人民政府可以征收教育事业费附加。农村教育事业费附加自 1984 年开始实施征收。由于农村教育事业费附加是面向农村户口的公民所征收的教育费附加，因此是由农民直接负担的。



城市教育费附加自 1986 年开始征收。1986 年国务院发布了《征收教育费附加的暂行规定》，规定凡缴纳产品税、增值税、营业税的单位和个人，除按照《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》的规定，缴纳农村教育事业费附加的单位外，都应当依照本规定缴纳教育费附加，即城市教育费附加。城市教育费附加，以各单位和个人实际缴纳的产品税、增值税、营业税的税额为计征依据，分别与产品税、增值税、营业税同时缴纳。这表明，城市教育费附加与农村教育费附加不同，不需要城市居民个人直接负担。1994 年，国务院发布了《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》，明确规定了教育费附加的征收办法：“城镇教育费附加按增值税、营业税和消费税的 3% 征收；农民按人均纯收入的 1.5% ~ 2% 征收教育费附加，具体比例由各地方从当地实际出发做出规定。”即城市的教育费附加在企业的三税中征收，而农村人口都要依法缴纳教育费附加。这种征收办法体现了明显的城乡差别，自此之后，农村地区及农村居民的教育压力逐步显现出来。

另外，农村居民还有筹措教育经费的义务。1984 年国务院下发的《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》鼓励社会各方面和个人自愿投资在农村办学。而义务教育法则把农民筹措教育经费上升为法律规定。《义务教育法实施细则》第三十条规定：“实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金，在城镇由当地人民政府负责列入基本建设投资计划，或者通过其他渠道筹措；在农村由乡、村负责筹措，县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。”这一条将城乡居民区别对待：城镇建校由政府出资，农村由农民出资。《中华人民共和国教育法》第五十九条也有相关规定：“经县级人民政府批准，乡、民族乡、镇的人民政府根据自愿、量力的原则，可以在本行政区域内集资办学，用于实施义务教育学校的危房改造和修缮、新建校舍，不得挪作他用。”这些条款均规定了农村居民所承担的筹集教育经费的义务。

因此，城市居民除了负担子女的杂费和其他学校收费外，不再直接负担教育经费，不负担教育费附加，也没有教育集资的义务。而农村居民除了负担子女的杂费和其他学校收费，还要以农村教育费附加和教育集资的方式负担部分义务教育基建费和部分教育事业费。

而 1985 年中共中央下发的《关于教育体制改革的决定》，则旗帜鲜明地从体制上向发达地区与城市地区倾斜。《关于教育体制改革的决定》明确指出：“实行九年制义务教育，实行教育由地方负责、分级管理的原则，是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环。”“地方负责、分级管理”的教育体制改变了过去教育由国家统包统管的局面，明确了各级政府特别是县镇两级政府的办学责任。按照《关于教育体制改革的决定》，“为了保证地方发展教育事业，除了国家拨款以外，地方机动财力中应有适当

比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育”。尽管县级以上政府对地方基础教育发展也承担一定责任,但在落实基础教育的“地方负责,分级办学,分级管理”的体制中,各地基本上是县办高中,镇办初中,村办小学。农村普及九年义务教育的主要责任落实到乡镇政府和农村农民。

由于幅员广阔,各地先天条件不一而足,地区经济发展不平衡是我国的经济社会发展的一个基本特征。基础教育“地方负责,分级管理”的规定必然导致农村的义务教育普及水平在很大程度上受制于当地农村的经济发展水平和农民的收入水平。

为了进一步完善农村义务教育管理体制,2001年国务院下发《关于基础教育改革与发展的决定》,规定县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任,即“以县为主”,并将对农村中小学教师工资的管理权上收到县,确保农村中小学教师工资发放是地方各级人民政府的责任。“以县为主”的提出旨在改变过于分散的教育投资配置模式,把政府对农村义务教育的责任从以乡镇为主转到以县为主。“以县为主”的体制,在一定程度上有助于缩小城乡差距,但仍然未能从根本上改变资源配置向经济发达地区以及城市倾斜的政策导向。

### (三)各级政府的教育投资负担结构不合理

教育投资的负担结构是指教育经费由谁负担,在教育投资的总量中,每一投资主体应占多大份额。由各级政府共同负担的财政性教育经费是我国基础教育经费的主要来源,因此,我们在此仅分析各级政府教育投资的负担结构。

按照1985年中央下发的《关于教育体制改革的决定》,基础教育由中央、省政府、地方财政共同承担政府投资责任,以地方政府为主,中央和省级通过转移专项基金形式进行补助。《义务教育法》第十二条规定:“实施义务教育所需事业费和基本建设投资,由国务院和地方各级人民政府负责筹措,予以保证。”但没有明确各级政府分担的责任。《义务教育法实施细则》第二十八条规定:“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资,由地方各级人民政府负责筹措。”在我国,城市中小学是由各级政府设置的,而农村中小学基本上是由县以下政府设置的,区、县以下政府负担大部分教育经费。虽然义务教育法也强调发挥中央政府的作用,但只是原则性的规定,例如:“中央和地方财政视具体情况,对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。”各省、市、自治区实施基础教育的法规中,看不出各级政府对教育经费承担多大的责任。

基础教育经费的负担结构,在一定程度上可以反映出各级政府对基础教育经费承担的责任。表5-8是1995~1998年中央和地方所分担基础教育财政性经费的比例,

从中我们可以看出中央与地方政府对基础教育投资所承担的责任。由表 5-8 中数据可知,地方政府几乎承担了所有的公共教育经费,中央政府只分担极小的比例。1995~1998 年,在整个基础教育经费中,地方财政支出的比例一直占 70% 以上,而中央财政支出则一直维持在 0.03% 的水平。根据表 5-8 中数据计算可得,1995 年在基础教育财政性经费中,中央与地方所承担的比重分别为 0.04% 和 99.96%。这表明,中央财政对基础教育的资助比例明显有限,对于平衡各地区基础教育发展水平的差异所起到的作用微乎其微。

表 5-8 1995~1998 年基础教育财政性经费  
中央和地方所分担的比例

|      |        | 财政性教育经费 |      |         | 基础教育<br>经费总额 |
|------|--------|---------|------|---------|--------------|
|      |        | 合计      | 中央   | 地方      |              |
| 1995 | 总额(亿元) | 858.15  | 0.36 | 857.79  | 1162.81      |
|      | 百分比(%) | 73.800  | 0.03 | 73.77   | 100.00       |
| 1996 | 总额(亿元) | 1025.00 | 0.50 | 1024.50 | 1405.00      |
|      | 百分比(%) | 72.95   | 0.03 | 72.92   | 100.00       |
| 1997 | 总额(亿元) | 1139.36 | 0.28 | 1139.08 | 1542.03      |
|      | 百分比(%) | 73.89   | 0.02 | 73.87   | 100.00       |
| 1998 | 总额(亿元) | 1209.97 | 0.60 | 1209.37 | 1701.49      |
|      | 百分比(%) | 71.11   | 0.03 | 71.08   | 100.00       |

由于我国公开公布的教育经费数据,都没有将各级政府的投资分开,所以我们很难得知从中央到地方各级政府每年在基础教育投入中所负担的比重。我们只能通过相关的调查数据来了解。据国家教育发展研究中心对全国 7 省 26 个县的抽样调查,1998 年在样本县义务教育经费总支出中,县以上各级财政的教育补助专款约占 12%,县财政约占 10%,其余 78% 由乡镇政府和农民个人负担。这表明,在政府所负担的义务教育经费中,中央和省级政府负担太少,绝大部分义务教育投入都来自县以下地方政府。

我国各级政府教育投资的负担结构与其他国家相比,中央和省级政府负担太少,地方政府负担太重。如果将各级政府所承担的教育投资责任与各级政府的财政收入相比较,我们会发现教育经费的负担主体与政府财力结构明显不对称。按照“一级政

权、一级财政”的原则,我国的财政体系由五级财政构成,即中央、省、市(地、州)、县、乡;其中县、乡财政属于基层财政。1994 年分税制财政体制改革的实施,使政府间财政收入分配的格局发生了变化,县乡财政收入所占的比重逐渐下降,而中央、省、地市财政收入所占比重大幅度提高。如表 5-9 所示,2001 年,全国财政收入中,中央本级财政收入所占的比重为 52.38%,省本级为 11.15%,地市本级为 17.47%,县乡级为 18.99%,中央的财政实力最强。从财政供养人口平均的人均财力看,中央财力强于省级财力,省级强于地市级,地市级强于县乡级,如表 5-10 所示。

表 5-9 2001 年中央、省、地市、县四级政府总体财力比较

|     |     | 本级财政收入(亿元) | 占全国财政收入的比重(%) |
|-----|-----|------------|---------------|
| 全 国 |     | 16 386.04  | 100.00        |
| 中 央 |     | 8582.74    | 52.38         |
| 地 方 |     | 7803.3     | 47.62         |
| 其中  | 省级  | 1827.78    | 11.15         |
|     | 地市级 | 2863.12    | 17.47         |
|     | 县乡级 | 3112.4     | 18.99         |

表 5-10 2001 年中央、省、地市、县乡财政供养人口  
人均可用财力情况

|    | 可用财力(亿元) | 财政供养<br>人口(万人) | 财政供养人口<br>人均可用财力(元) |
|----|----------|----------------|---------------------|
| 全国 | 16383    | 4526           | 36204               |
| 中央 | 3172     | 273            | 116190              |
| 省  | 3929     | 526            | 74696               |
| 地市 | 4113     | 716            | 57444               |
| 县乡 | 5173     | 3011           | 17180               |

发展基础教育,政府应发挥“主渠道”作用,中央和地方各级政府也应有恰当的分工。在确定投资主体,即在选择哪一级政府分担义务教育投入主要责任的问题上必须谨慎,应该在全国范围内仔细调查这一级政府的财力现状与地方经济的发展趋势,分析其能否支撑教育投入负担,最后方能确定。我国的财政体系中,乡一级财政是各级财政中最薄弱的一个环节。在投资主体的选择上,“以乡为主”,即乡镇作为义务教育的投资主体明显不科学、不谨慎。1989年,国家对财政体制进行改革,决定在乡一级建立财政,把包括教师工资在内的十几种支出放在乡财政,各乡镇的教育经费、教师工资均由所在乡镇负责筹措、管理和发放,这项改革更强化了“谁办学谁掏钱”的教育投资体制。1992年发布的《义务教育法实施细则》进一步明确了地方负担教育经费的责任。例如:“地方各级人民政府设置的实施义务教育学校的事业费和基本建设投资,由地方各级人民政府负责筹措。”“中央和地方财政视具体情况,对经济困难地区和少数民族聚居地区实施义务教育给予适当补助。”由于我国农村义务教育学校主要由乡镇一级政府设置,因此按《细则》规定,乡镇负责义务教育经费的筹措,而县级以上政府则只承担补助贫困地区和少数民族地区义务教育经费的责任。“以乡镇为主”的教育投资体制要求,乡镇一级政府(包括村)承担绝大部分的义务教育投入,包括改善办学条件、消除校舍危房、提高教师工资待遇、筹措解决民办教师工资等等。

由于农村基础教育公共投资的责任绝大部分由市县级及其以下基层地方政府承担,这种体制决定了农村基础教育的普及与发展水平在极大程度上依赖于农村的经济发展水平。从国际比较看,中国是世界上自然地理条件、文化观念、经济社会发展差异最大的国家之一。城乡经济发展不平衡是我国经济发展的一个典型特征。根据国家统计局的统计,1999年中国县级总数2109个,其中亿元县有593个,一般县480个,而财政补贴县高达1036个(含国家贫困县574个)。县域之间无论是财政收入还是可支配财力以及人均财力,都存在很大的差距。财力雄厚的县,财政收入可达几个亿甚至几十亿,无论是发展经济还是发展教育,都有很强的后劲;而财力匮乏的县,财政收入仅有几千万甚至几百万,连基本的“吃饭”都保证不了,根本无后续财源可言。有的乡镇财政已经严重亏空,甚至负债累累。北京的农业问题专家开列了这样一组数字:中国乡镇政府的财政债务每年以200多亿元的速度递增,预计当前的乡镇基层债务额超过5000亿元,其中乡镇一级净负债超过2300亿元,村级预计达2500亿元。由于中央和省级财政对地方财政不具有宏观调控的责任,未能建立起保障贫困地区教师工资的有效财政保障体制,导致我国许多经济贫困地区和农村地区教师工资拖欠问题长期不能得到根本解决。这是贫困地区和农村地区义务教育发展滞后的重要制度因素,也是



乡镇财政困难的重要原因。

### 三、城乡教育平衡发展的策略

从上面的分析可知,要统筹城乡教育发展,关键是解决制约农村教育健康发展的一系列问题。首先应转变落后的思想观念,打破农村教育培养目标的单一化,使农村教育不仅为高一级学校输送人才,同时要服务于农村经济建设以及农村劳动力转移。在政策的制定上,必须改变过去严重向城市倾斜的导向,逐步向农村地区倾斜。但更为重要的是,应通过教育政策的调整,建立农村教育经费保障机制,并采取多种具体的微观政策措施促进农村教育走上健康发展的道路。

#### (一) 建立农村教育经费保障机制

农村教育发展落后,在很大程度上根源于农村教育经费不足。因此,如何建立完善的农村教育经费保证体制,是实现城乡教育协调发展的关键。只有充足的资金保障,农村中小学危房改造、布局调整、信息化建设、师资配备等问题才能够真正得到解决。

从世界各国的基础教育投资的经验看,大多数国家的基础教育,尤其是义务教育,都实行相对集中的教育投资配置模式,即中央政府和较高级别的地方政府在整个基础教育投资中都承担相当大的责任。相对集中的教育投资配置模式有利于基础教育的稳定与均衡发展,因而是世界各国普遍采用的一种教育投资配置模式。

对我们国家而言,解决目前农村地区教育经费严重短缺问题的根本出路,就在于建立完善的教育经费保障机制。目前我国义务教育面临的困境在很大程度上与1994年以来财政体制改革有关。1994年实行分税制后,中央政府和省政府的财政收入在国家财政收入中比例大增,财政实力不断增强,但中央政府和省级政府对基础教育的拨款增加得却非常少,整个90年代,中央政府对基础教育的投资都没有超过1%。这显然十分不利于平衡各地区之间的基础教育发展水平的巨大差距。

2001年出台的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出农村义务教育要实行“地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制。这是对原来的乡办初中、村办小学的重大突破。从2001年起,农村教育经费的支出责任主体由乡镇上调到县,农村教师的工资由县财政统一发放。但是,“以县为主”并不意味着农村基础教育经费短缺的现状能够得到大幅度的改善,地并不意味着农村中小学教师工资就有了保障。由于我国义务教育适龄儿童基数庞大,且大部分分布在农村地区,县级财政仍然难以承担义

务教育投入的巨大责任。一些经济薄弱地区的县级政府在财政面临崩溃的情况下,根本无法保证义务教育的经费投入,拖欠教师工资的悲剧仍然在各地继续上演。据全国人大常委会副委员长路甬祥在2003年9月10日于人民大会堂举行的“庆祝教师节及纪念《教师法》颁布十周年座谈会”上披露:“拖欠数额依然较大,涉及范围依然较广。而且有些地方陈欠未清又添新欠。”

因此,要推进基础教育均衡发展,就必须改变当前重心过低的教育投资体制。在中央、省、市、县、乡镇各级政府义务教育公共投资中,必须重点强化中央和省级政府的投资责任,改变当前中央和省(市)两级政府在义务教育公共投资中比例过低、作用微乎其微的状况。众多研究者在这一点上观点都是一致的。例如,聂景州在《教育投资经济分析》一书中指出,应改变我国义务教育的经费由地方政府安排的做法,应由上级政府——市级政府和省级政府安排,把上级政府对义务教育的投资支出逐步提高到较高的水平上。该书还提出了设立义务教育普及与发展基金的建议:基金的经费来源,一是中央、省现有的对贫困落后地区的专项补助,二是从体制上下划包干到地方的一部分资金重新集中到中央、省政府手中。基金的数额应以保证一定时期内全国普及一定年限义务教育所需的最低经费为下限。基金的主要用途,主要用于提高从事义务教育教师的福利待遇,以及补助义务教育学校的校舍建设和修缮,但以提高教师的福利待遇为主。

教师的工资待遇是保证教师队伍稳定以及教师工作积极性的关键因素。要从根本上解决农村教师工资拖欠问题,必须改革现行农村教师工资的发放体制。针对目前“以县为主”的管理体制并不能真正解决农村地区中小学教师工资拖欠问题的现实,有研究者建议:对于贫困县,应将保障教师工资的责任进一步上移,建议中央和省级财政加大扶持力度。由中央财政负担国家级贫困县、省级财政负担省级贫困县教师工资中超出当地支付能力的部分;对于经济社会发展最薄弱的15%人口地区,义务教育教师工资应全部由中央和省级负担,以彻底减轻最贫困县的财政压力。也有研究者主张,义务教育阶段教师工资由中央和省级政府负责,县级政府负担义务教育的其他投资。

还有研究者建议中央、省、市三级政府分担义务教育投资的50%,县级政府分担义务教育的50%。但各级政府分担基础教育公共经费的比重应分别为多少,需要更深入的研究才能确定。

## (二)在农村地区实行不同程度的免费义务教育

研究表明,过高的农村教育收费是导致农村学生辍学率居高不下的一个重要原因。因此,解决农村儿童、少年的教育问题,应考虑适当降低农村义务教育收费标准,

减免农民子女的学杂费。

尽管我们国家一直比较注重对贫困家庭和贫困学生进行经济救助,并在一定程度上解决了家庭经济困难学生的失学问题,但是,在一些农村地区,扶贫或者教育扶贫资金还存在着被层层截留,处处跑、冒、滴、漏的现象,农民尤其是最困难的农民很难从中得到实惠。而“减免”与“补助”相比,能使农民得到更多一 的实惠。因此,有诸多研究者建议,在部分经济十分落后的农村地区实施免费义务教育。教育经费可实行分类负担:对现有的国家贫困县的小学和初中生,教育经费由中央财政全部承担;对欠发达地区(包括省级贫困县)由中央和省财政分别承担;对发达的地区,可由市县自己承担,因为当地政府有这个能力。

专家建议,在具体操作上,此项工作可先易后难,先点后面,分步实施,先从边远少数民族地区着手,再逐步向内陆延伸;从中西部地区启动,再向东部地区扩展;从农村小学阶段起,再扩大到初中阶段。这样,中央和地方政府还是可以承担的。这一政策一旦实施,必将在很大程度上解决农村学生辍学问题。

### (三)建立合理的教师城乡流动制度

教师的数量与素质是决定教育教学质量的一个关键因素。因此,要缩小城乡教育发展差距,就必须解决农村教师严重短缺与素质偏低问题。从我国中小学教师总量上看,我国中小学教师并不短缺。但由于我国没有建立或者没有认真执行严格的教师配置制度和教师合理流动制度,在许多县区,即使在县、乡内部也不能有效调配教师,从而导致城镇教师普遍超编,而农村教师严重短缺的现象。要解决这些问题,就必须建立并完善城乡教师交流制度,促进教师合理流动,以避免人力资源的浪费,提高教师资源的整体利用效率。

一些发达国家的做法很值得我们借鉴和参考。有的发达国家为平衡不同地区之间和不同学校之间的师资差距。建立了城市与农村、偏远地区与内地之间的教师流动制度。当某所学校或某个学区学生人数减少时,教师岗位设置也相应减少。作为国家公务员或地方公务员的中小学教师必须服从调动和分配。合理的流动制度不仅可以平衡不同地区之间、不同学校之间的师资差距,还能够避免教师资源的浪费,从而提高人力资源的投资效益。

日本的教师流动制度比较有代表性。在日本,中小学教师队伍建设呈内外流动开放型,中小学教师和校长由政府机构进行轮换调整,以保证各校师资力量和管理水平的相对均衡。日本的教师定期流动从地域上可以分为两种情况,一是在同一市、街区、

村之间的流动,二是跨县一级(相当于我国的省一级)行政区域间的流动,前者所占比重很大。偏僻地区学校同其他地区学校间以及不同类型学校间教师交流的比例大致是平衡的。日本文部省根据近年来教师的平均流动率推算,全国公立基础教育学校教师平均每6年流动一次,多数县的中小学校长3~5年就要换一所学校,一名校长从上任到退休,一般要流动2次以上。日本中小学教师定期流动的制度已实行40多年,对促进学校之间的办学经验交流、提高教师素质和工作热情、合理配置人力资源、保证各中小学教学管理与教学水平的均衡性,起到了非常重要的作用。

日本教师的“定期流动制”,为解决我国地区之间、学校之间教师队伍配置不平衡不合理问题提供了新视角。我国要改变目前城乡教师配置严重不合理的现状,一方面要解决农村教师工资待遇问题,以防止农村教师大量流失,同时也应建立教师在城市与农村之间的合理流动制度。

2003年9月发布的《国务院关于加强农村教育工作的决定》提出:应积极引导鼓励教师和其他具备教师资格的人员到乡村中小学任教;建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度;城镇中小学教师晋升高级教师职务,应有在乡村中小学任教一年以上的经历;地(市)、县教育行政部门要建立区域内城乡“校对校”教师定期交流制度,等等。这一决定为各地建立城乡教师流动制度指明了方向。

各地建立合理的城乡教师流动制度,应实行强制性规定与鼓励性措施相结合的政策。由于目前农村教育的条件以及生活的环境较差,要改变农村教师队伍数量短缺和素质偏低状况,就必须采取强制性规定与鼓励性措施相结合的办法。从目前各地教育政策的制定来看,强制性的规定主要有:①把教师是否曾在农村中小学任教作为评聘职务和表彰奖励的条件之一;②被分配到中小学任教的大中专毕业生,教龄满一定年限的必须交流,且每隔几年交流一次;③凡申报职务晋升的中小学教师,必须有城乡交流任教一年以上的经历;等等。

但是,如果只采取强制性的规定,而缺乏鼓励性措施,则很容易挫伤教师工作的积极性。因此,促进教师从城市向农村流动的鼓励性政策也是十分必要的。为此,以下建议值得考虑:①工作于农村中小学的教师应享受专门的津贴,而且数量不能太少;②凡城镇教师志愿到农村为农村教育事业服务满一定年限的,在评职和晋级时应优先考虑;③成绩优秀的师范毕业生到农村工作满一定年限(如三至六年),则可以直接保送读研究生。如果各地在制定具体政策时,既采取强制性规定,同时又考虑一定的鼓励性措施,城乡师资配备的不平衡现状将会在短期内得到改变。