

城乡教育统筹发展的 研究现状、问题及展望

范蔚,张龙

(西南大学 教育学部,重庆 400715)

摘要:进入21世纪,城乡教育统筹发展成为我国教育领域内的热点议题。通过梳理发现,现有研究重点探讨了城乡教育统筹发展的内涵、理念、发展模式、管理体制、评价标准等问题,尽管观点不一,但都强调政府参与,都以缩小城乡教育差距和促进城乡教育可持续发展为目标,更加突出“以人为本”的理念,注意从地域和学校类别角度总结和提炼发展模式,并逐步趋向于建构量化的评价体系。现有研究还存在着研究方法相对单一、研究的深度和广度不够等问题。

关键词:城乡教育统筹发展;内容分析法;现状;问题;展望

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2016)05-0083-06

城乡教育统筹发展是缩小城乡教育差距、体现教育公平,并最终实现城乡教育一体化的重要举措,它既是社会发展的必然趋势,也是城乡教育发展的内在要求。进入21世纪以来,国家对城乡教育统筹发展的重视力度不断增强,实践领域和理论研究方面的相关人士及专家也对其进行了广泛而深入的探索,不仅积累了大量的实践经验,也获得了丰富的理论研究成果。本文通过梳理、分析2000年以来的相关文献,总结研究的进展与成绩,反思研究存在的不足,并展望未来研究的走向,以期对今后的研究有所助益。

一、研究方法

中国期刊全文数据库和中国优秀硕士学位论文全文数据库是我国目前资料收集较全面、具有较强权威性的全文数据库。通过对这两个数据库的文献检索,可以较为全面地了解近些年来我国学者开展城乡教育统筹发展研究的基本情况。文章以“城乡教育统筹”为主题,对2000年以来的文献进行模糊检索,共获得2 072篇期刊论文(其中392篇来自核心期刊)、1 372篇硕士和博士学位论文。随后本研究又采用内容分析法,主要对城乡教育统筹发展的内涵、理念、发展模式、管理体制和评价体系等5个方面进行了梳理与分析。

二、研究结果与分析

近年来,城乡教育统筹发展成为我国学界研究的热点议题,广大学者不仅从宏观上探讨了城乡

收稿日期:2016-02-19

作者简介:范蔚,教育学博士,西南大学教育学部教授,博士生导师。

张龙,西南大学教育学部硕士研究生。

基金项目:2009年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“城乡统筹教师专业发展的实践策略及理论研究”(09XJA880011),项目负责人:范蔚。

教育统筹发展的必要性、可能性以及影响因素,还对其内涵、理念、发展模式、管理体制以及评价体系等微观层面上的因素进行了较为深入的研究。

(一)城乡教育统筹发展的内涵

关于城乡教育统筹发展的内涵,学术界有着不同的理解,概括起来大致有3种:一是作为城乡统筹发展概念的衍生品;二是作为教育均衡发展概念的衍生品;三是具有自己相对独立的内涵。

从城乡统筹发展的角度出发,有学者将统筹城乡教育作为实现教育事业健康、持续发展的方式,认为统筹城乡教育发展就是把握中国特色教育事业规律,公平合理地配置公共教育资源,进一步缩小城乡教育差距,不断提升教育质量,促进教育公平,从而真正地实现教育事业均衡、持续、健康发展^[1]。有的学者则认为统筹城乡教育是保障公民公平享有教育发展权的手段,“统筹城乡教育”就是指在一个区域内,在硬件投入上实现国家与地区投入的相对均衡,并在此基础上实现办学条件的标准化、均衡化,在城乡之间、地区之间初步实现居民基础教育权利的平等,实现公民教育发展权的公平化^[2]。而有的学者则仅针对职业教育来讨论相关问题,认为统筹城乡职业教育是指政府通过统筹规划城乡职业教育,采用特定的制度安排,以乡村职业教育发展为重点,使城乡居民能够平等地享受职业教育资源,最终达到促进城乡职业教育协调发展、实现城乡职业教育一体化发展、缩小城乡职业教育差距的目的^[3]。该学者主张将统筹城乡教育作为实现城乡教育一体化的途径。从教育均衡发展的角度出发,有学者认为城乡教育均衡发展是从教育均衡发展的概念衍生而来,就是从城乡统筹的视角来规划城乡教育的一种发展方式,强调从城乡关系的角度思考城乡教育,以公平的视角对待城乡学校,以补偿的原则对待农村学校,把城乡教育发展纳入统一的教育发展系统中,实现城乡教育交流互动、均衡发展^[4]。从相对独立的角度出发,有学者认为统筹城乡教育综合改革有其自身的特点,它有别于一般意义上的教育改革。统筹城乡教育就是在城乡空间的立体之维中,作为社会公共治理的多元主体,依据公正与自由的价值诉求,展开包纳物的“分配”范式与人的“生存”范式的结构性转型调整,从而建构起3条城乡可持续的教育生态链,即城乡教育之间的互动链、城乡教育与城乡社会之间的发展链以及城乡教育与城乡公民之间的信息链^[5]。

综上所述不难发现,对城乡教育统筹发展内涵的探讨,既可以按系统论的思路来审视,将城乡教育统筹发展置于城乡统筹发展或教育均衡发展的大系统之中来认识,也可以按本体论的思维方式来把握,着力探讨城乡教育统筹发展自身的特点与规律,而这两种思路应该不是对立的。多角度、多层次地辨析城乡教育统筹发展的内涵,有助于我们深化认识,加强理论对实践的指导。虽然学界对城乡教育统筹发展的内涵认识有所不同,但都认识到政府是提出主体,物和人等资源分配的结构性调整是关键内容,缩小城乡教育差距及实现城乡教育的可持续发展是目的。

(二)城乡教育统筹发展的理念

城乡教育统筹发展理念是人们对城乡教育统筹发展实践及其观念的理性建构,是统筹城乡教育改革的先导。通过梳理现有研究发现,目前学术界对城乡教育统筹发展所持的理念主要有:和谐发展理念、教育公平理念、以人为本理念以及一体化理念。

有学者基于城乡教育发展失衡的现状,提出了“和谐发展教育”的理念,认为应通过资源重组和优化配置,深化教育管理和人事制度改革等措施,构建城乡统筹的教育发展新体制和新机制,从而推动城乡教育的整体和谐发展^[6]。有学者认为教育公平是统筹城乡教育的核心理念,其产生于社会正义、平等、自由、人权等价值诉求,贯穿这项改革的始终,将其融入这项改革的各项政策和方法中,是农村教育发展的重要保障^[7]。同样持教育公平的理念,有学者认为,教育公平是社会公平的基础和民族振兴的基石,统筹城乡教育综合改革是实现教育公平和提升教育效率的关键环节,因此,要真正地促进城乡教育公平和科学地发展,就必须冲破束缚城乡教育协调发展的各种藩篱^[8]。有学者还提出了以人为本的教育发展理念,认为要用科学发展观中的“以人为本”和现代社

会公平与正义的原则来衡量农村教育的发展目标和方向,城乡学校教育必须坚持从人之为人的最根本点出发,以受教育者为主体,真正实现城乡学校教育由“他律”阶段上升到“自律”阶段^[9]。还有学者从一体化的角度,并基于重庆统筹城乡发展任务、类型、模式的特点,提出了“重庆一体化”的教育发展理念,指出统筹改革要坚持“以城带乡、整体推进、城乡一体、科学发展,实现城乡教育规划布局、资源配置、政策制定、水平提升一体化”的原则。为了实现这“四个一体化”,该学者又提出了“分两步走”的战略^[10]。

总的来说,目前学界对统筹城乡教育发展的研究更加侧重于科学发展和人本取向,这在一定程度上反映出人们对教育的关注正逐步从“规模的扩大和质量的提升”向“教育公平和人的自由发展”转变,突出了教育服务于社会、服务于人的功能。而教育的人本取向及对教育发展自身规律的探索,也将成为城乡教育统筹发展实践与研究的基本取向。

(三)城乡教育统筹发展模式

发展模式在一定程度上体现了不同地区城乡教育统筹发展的实施路径和实践策略。通过对当前研究的梳理可以发现,目前学界对发展模式的研究大致遵循两条线索。

线索一:从区域间的差异来看,可以分为东部、中部、西部3种模式。有的学者结合不同区域在统筹城乡教育综合改革中的特点,总结了东、中、西部3种不同的发展模式,即:融合共赢的“自然型”统筹模式、“组团”协同的“城市群”统筹模式、“全域一体”的“阶梯型”统筹模式。在“东部模式”中又根据不同城市的发展特点,提出了“倾斜型”的江浙模式和以“大城市带小城市”为特征的京沪模式;“中部模式”中又以武汉城市圈和湖南“长株潭”城市群的“教育圈模式”为代表;“西部模式”中则以“全域成都”和“一体重庆”为主^[5]。

线索二:从采取的策略来看,可以分为“扶弱”和“城乡互动”两种模式。有学者提出通过促进农村教育发展来缩小城乡教育的差距,并设计了4种农村职业教育发展模式:(1)政府介入的多向联动模式;(2)城乡互动的多级网络开放模式;(3)核心外围的区域中心辐射模式——集中优势资源,打造区域性职教高地,通过集群和规模效应,超常发展各类职业教育,并对外围地区产生有效辐射;(4)学前教育、义务教育、职业教育、高等教育和成人教育五教统筹、多层次衔接模式^[11]。与此不同,有学者以城乡互动为着眼点,提出城乡教育互动发展联盟模式。该模式是在市教育行政部门的主导下,以县际联盟为核心,促进市域内城乡教育均衡发展的一种探索;是以城乡的圈层经济结构与优质学校分布相似的特性为基础,以市域内基础教育质量提升和城乡教育均衡发展为目的,通过对市域内基础教育发展的整体把握,以区县联盟为框架,以跨区学校结对为运行载体,促进市域内城乡基础教育均衡发展的一种城乡教育统筹发展模式^[4]。

综上所述,目前对城乡教育统筹发展模式的研究既体现了地域差异,也体现了学校类别差异。但在具体的研究过程中,对基础教育和职业教育的关注比较多,而对学前教育、继续教育、特殊教育发展模式的研究则相对欠缺。此外,对发展模式的研究也以经验总结和主观思辨的方法为主。对其实效性进行检验将成为今后研究的重点之一。

(四)城乡教育统筹发展的管理体制

管理体制是规定城乡教育统筹发展各相关主体的管理范围、权限职责及相互关系,以确保实现管理任务和目标的制度,它是城乡教育统筹发展得以顺利进行的重要保障。通过对相关文献的梳理发现,现阶段学术界关于城乡教育统筹发展管理体制的研究,主要从主体上将其划分为单一主体的管理体制和多元主体的管理体制。

关于单一主体的管理体制,有学者从城乡教育事业一体化的角度出发,试图建构一个城乡一体化的管理体制,认为应该充分发挥各级政府、各个部门、各个地区相互合作、相互协调的功能,建立一个统筹规划、统筹预算、统筹资产、统筹人事的城乡一体化的大教育体制^[12]。同样是要构筑城乡

教育一体化的管理体制,有学者作出了不同的理解,指出要明确各级政府的权责划分、加强各级政府对城乡教育统筹规划的领导与管理、不断完善“两为主”政策、建立健全教育问责制度和加快教育管理体制改革的法制化建设步伐^[13]。两者相比,后者突出了对权力的监管和管理体制的法制化建设。与此不同,有学者在“以县为主”的管理体制的基础上,提出了“以区为主”的管理体制,即:将全区农村中小学全部划为区直属学校,校长任免权、教师调配的人事权、农村学校的资产所有权和经营权及教育经费的配置权等全部统一由区直接管理,以在体制上为城乡教育统筹发展提供保障^[14]。然而,这种管理体制势必增加区级教育管理部门的工作难度,区级政府面对如此众多的中小学,也很难做到兼顾。而且,由于每个区或县自身的情况存在着巨大差异,因此,如果对统筹城乡教育发展实行此种管理体制,可能在缩小城乡教育差距的同时,又会加大地区之间的教育差距。

关于多元主体的管理体制,有学者从多元主体的角度提出了统筹城乡职业教育发展的管理体制,指出加强政府的统筹协调管理,积极构建由教育主管部门统筹规划,由高校、基地、行业、企业等各方面多头参与、横向连接、分工负责、协调合作的高效运行的管理体制,并明确教育管理部门、人力资源部门、相关行业部门等的管理职责。此外,该学者还提出要增强政府服务功能、健全中职学校内部管理体制、完善行业企业参与职业教育制度^[15]。

综上,目前学界对管理体制的研究主要还是从政府的角度出发,对其他社会力量的关注仍然相对薄弱。并且,在研究政府在统筹城乡教育发展过程中的作用时,对中央政府和地方政府在统筹过程中所处的地位、所应发挥的作用以及二者之间的关系更是很少论及。今后,随着后续研究的不断深入,对管理体制可行性和操作性的实证分析将是需要重点关注之处。

(五)城乡教育统筹发展的评价体系

评价体系是统筹城乡教育改革的重要组成部分。近年来,针对评价体系的研究也越来越多,且主要趋向于通过建构评价指标体系的方式来对统筹城乡教育发展进行监测和评价。然而,不同的学者在选取评价指标时所依据的标准不尽相同。概括来说,主要有3种。

一是将统筹城乡教育改革看作是一个由若干子系统构成的巨系统,把每一个子系统都看作是一个一级指标,一级指标下面还设有若干二级指标和三级指标。例如,有学者提出了一种促进统筹发展而非平均发展、面向未来而非过去、交互式而非单一性、形成性而非终结性的评价体系,将发展条件、发展结构、发展办学模式、发展能力和发展特色等5个子系统作为一级指标,从而建构了相应的评价指标体系^[16]。

二是将影响项目试点工作过程及效果的关键因素作为评价指标。持此观点的学者从政府的角度出发,以体现政府主导,强调过程管理和突出项目效果为原则,研制了《重庆市建设国家统筹城乡教育综合改革试验区试点项目评价指标体系(试行)》。该指标体系包括“项目管理”“项目进程”“项目成效”3个A级指标,以及下设的“组织机构”“工作机制”“经费保障”等13个B级指标^[17]。

三是将教育公平的3个层次作为评价指标。如有学者提出要依据科学性与全面性、导向性,可比性与可操作性,定性与定量相结合的原则,将评价指标体系划分为教育机会公平、教育过程公平和教育质量公平三大类,并在此基础上设计了13个二级指标和39个三级指标^[18]。此外,有学者将评价指标分为入学机会、资源分配与师资水平等三大类^[19]。还有学者将教育机会、办学条件、教师队伍建设和教育经费和教育质量等5个因素作为一级指标^[20]。虽然后面的两种表述和第一种不同,但是他们依然是从教育公平的3个层次中引发出来的。

综合来说,关于城乡教育统筹发展评价体系的研究呈现出体系化、定性和定量相结合的趋势。但就目前的研究来看,定量研究依然不足,定性研究也还是以主观思辨和经验总结为主,并且在评价体系的建构过程中,对评价指标科学性和有效性的实证分析也相对不足,这些都是后续研究需要改进的地方。

三、研究不足与展望

(一)城乡教育统筹发展的内涵和评价标准有待进一步探讨

近年来,虽然学界围绕城乡教育统筹发展开展了大量的研究,但关于其内涵,还是存在着不同的观点,甚至众说纷纭。这种认识上的分歧,在理论探究中是正常的,但会导致对实践的指导不力,并可能使其产生困惑。此外,目前关于城乡教育统筹发展评价体系的研究,学者们也主要趋向于通过建构评价指标体系的方式来对其进行监测和评价。然而,不同的学者由于价值取向、立场等存在较大差异,导致在选取评价指标时所依据的标准也不尽相同,势必造成具体实践的无所适从。因而,进一步加强对城乡教育统筹发展内涵和评价标准的探讨,将是后续研究需要重点关注的问题之一。

(二)对教育阶段及学校类别的关注呈现出不均衡性

在关于城乡教育统筹发展的研究中,学者们对教育过程中不同阶段、不同层次的教育进行了较为广泛的研究。但现有研究主要围绕着义务教育和职业教育两个阶段展开,对学前教育的关注相对不足,对特殊教育和继续教育的研究更是明显欠缺。每一个教育阶段都是城乡教育统筹发展的重要组成部分,任何一个阶段教育统筹的缺失都会影响到城乡教育统筹发展的整体效果。因此,在今后的研究中,要继续巩固义务教育和职业教育的研究成果,进一步深化对学前教育的研究,加大对特殊教育和继续教育的关注力度。

(三)研究方法较为单一

21世纪以来,我国学者对城乡教育统筹发展进行了较为广泛的研究。不仅对城乡教育统筹发展的内涵进行了有益的探索,还基于“扶弱”和“城乡互动”提出了城乡教育统筹发展的模式,以体系化、量化为导向建构了城乡教育统筹发展的评价体系,并从不同的视角探讨了指标的构成。在具体的研究方法上,调研、实证分析等定量研究的方法也日益受到学者们的关注,并且个案研究加上必要的调研已成为学者们较为常用的方法。但从总体上来看,目前的研究方法仍然相对较单一,相关研究仍然以经验总结和主观思辨为主,量化研究相对不足。如关于发展模式的研究,主要还是在经验总结的基础上,通过主观思辨而形成,缺乏必要的实证分析。再如评价体系,虽然逐渐趋向体系化、量化,但对评价体系中指标的科学性和有效性的实证分析则相对欠缺。研究方法单一在一定程度上制约了城乡教育统筹发展研究的深入开展,因此,在后续研究中要处理好定量研究和定性研究的关系。

(四)研究的深度和广度不足

目前,国内学者针对城乡教育统筹发展的研究主要围绕必要性、影响因素、内容、机制、策略等方面进行,虽然也开展了大量研究,但总体而言,相关研究还是缺乏深度和广度。如对管理体制的研究,学者们都认识到了政府在领导和管理城乡教育统筹发展过程中的重要作用,并指出要处理好各级政府以及政府与其他社会主体之间的关系,但目前的研究对中央政府和地方政府在统筹过程中的所处地位、所应发挥的作用以及二者之间的关系却鲜有论及,也缺乏对政府与其他社会主体之间协调机制的研究,导致在具体的实践中仍然存在政府管理职能交叉、统筹不力以及社会力量参与不足等问题。此外,统筹城乡教育发展是一个系统工程,需要以整体性的思维去考虑其内外部环境,但现有研究却主要侧重于城乡教育统筹发展本身,对相关外部环境,如户籍制度以及教师子女入学、医疗等与教师切身利益息息相关的问题则关注不足。如果这些问题得不到有效解决,将难以真正实现城乡教育资源的均衡配置。进而言之,如果不从根本上破除城乡二元体制,城乡教育的统筹发展将是困难重重。可见,不断深化对城乡教育统筹发展相关问题的研究,将是今后城乡教育统筹发展研究应努力的方向。

参考文献:

- [1] 黄鑫. 十六大以来成都市统筹城乡教育发展的政策分析[D]. 成都:四川师范大学硕士学位论文,2011.
- [2] 彭茂辉. 统筹城乡教育背景下重庆市农村中小学校长专业化发展力的策略研究——以重庆市F县为个案[D]. 重庆:西南大学硕士学位论文,2012.
- [3] 董仁忠. 统筹城乡职业教育发展研究[J]. 职教论坛,2009(31):9-14.
- [4] 赵燕. 城乡教育互动发展联盟模式的理论与实践研究——以成都市为例[D]. 成都:西南交通大学硕士学位论文,2014.
- [5] 李涛,宋玉波. 中国统筹城乡教育综合改革的全景透析:从历史到现状[J]. 江淮论坛,2011(1):145-153,103.
- [6] 张泽科,何思阳. 跨入教育的集群式发展时代——四川省都江堰市城乡教育统筹发展之资源重组篇[J]. 教育科学论坛,2007(10):73-78.
- [7] 刘秀峰,张丕芳. 论统筹城乡教育综合改革的要义[J]. 教育与教学研究,2010(9):1-3.
- [8] 李涛. 公平的基点:中国城乡教育统筹改革的路径思考[J]. 辽宁师范大学学报(社会科学版),2009(3):71-74.
- [9] 曾维刚. 统筹城乡教育发展视角下城乡学校体育一体化发展研究——以成都、重庆统筹城乡教育改革试验区为例[J]. 成都体育学院学报,2010(9):80-83.
- [10] 李涛,邹志辉. 统筹城乡教育改革的实践探索——以重庆市为例[J]. 教育发展研究,2012(7):13-18.
- [11] 刘新智. 城乡统筹中农村职业教育发展模式创新研究[J]. 职业技术教育,2010(13):57-61.
- [12] 王元京. 建立城乡教育统筹发展长效机制的思考[J]. 中国教育学刊,2006(3):37-39.
- [13] 范魁元,王晓玲. 城乡教育一体化背景下的教育管理体制改革研究[J]. 教育科学研究,2011(6):5-12.
- [14] 吴佩国. 坚持“以区为主”管理体制,促进教育均衡发展[J]. 宁波大学学报(教育科学版),2008(1):133-136.
- [15] 廖晓衡. 互动与联动:中职教育城乡统筹发展战略研究——以重庆为例[D]. 重庆:西南大学博士学位论文,2013.
- [16] 张瑞,朱德全. 城乡统筹视野下职业教育均衡发展评价体系研究——以重庆市为例[J]. 职业技术教育,2011(4):5-11.
- [17] 熊健杰,何怀金,韩玉梅. 省内统筹城乡教育改革试点项目及其过程评价——重庆市统筹城乡教育改革实践调研报告[J]. 国家教育行政学院学报,2012(8):81-86.
- [18] 邹艳,陈宇科. 重庆市统筹城乡教育评价指标体系研究[J]. 教学与管理,2013(8):68-70.
- [19] 薛二勇. 强化省级统筹,推进城乡教育一体化发展的政策创新[J]. 教育研究,2014(6):41-47.
- [20] 张继远,张艳. 城乡教育一体化指标体系:构建与应用——以四川成都市城乡教育一体化发展监测评价指标体系为例[J]. 中小学管理,2013(2):28-30.

The Current Situation, Problems and Prospect of Researches on Urban and Rural Education Co-ordinate Development

FAN Wei, ZHANG Long

(Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Since the beginning of the new century, urban and rural education co-ordinate development has become a hot issue in the field of education in China. With detailed analysis and evaluation of related articles, the author finds that existing researches mainly focus on the connotation, concept, development pattern, administrative system and evaluation standard of urban and rural education co-ordinate development. Although opinions are different, the majority hold a unified comprehension of the reform: attaching great importance to government, aiming at narrowing the gap between urban and rural education, promoting the sustainable development of urban and rural education, focusing more on human-oriented idea, abstracting the development mode on the basis of differences of regions and schools, and gradually tending to construct the quantitative evaluation system. Present researches have also shown that there are some problems in educational research such as the simplification of the educational research method, and the depth and scope of research need to be improved.

Key words: the urban and rural education co-ordinate development; content analysis; pattern of educational development; administrative system of education; educational evaluation system

责任编辑 邓香蓉