

## 城乡教育一体化的新阶段、新任务

谈松华

(国家教育咨询委员会委员,中国教育学会原常务副会长,国家教育发展研究中心研究员,博士生导师)

DOI:10.13627/j.cnki.cdjy.2014.04.003

城市化、城镇化是伴随工业化而发生的社会变迁的历史进程。从这个意义上说,从1953年开始,我国已经进入城镇化过程,只是这个进程在改革开放前非常缓慢。改革开放后,城镇化进程加速,对教育产生的影响越来越深刻,推动着城乡教育一体化的发展。目前,我国正在进入新型城镇化的推进阶段,也是城镇化的加速发展阶段。诺贝尔经济学奖获得者、世界银行的前首席经济学家、美国哥伦比亚大学教授斯蒂格利茨说:“美国的高科技和中国的城镇化将是拉动未来世界经济增长的两大引擎。”可见中国城镇化进程对于中国未来发展的影响甚至对于世界的影响都是不可估量的。因此,需要总结以往城镇化、城乡教育一体化的历史经验,深入研究面临的新情况、新问题和新任务,在新型城镇化的进程中,扎实推进城乡教育一体化。

### 一、城乡教育一体化的阶段性进展和存在问题

#### (一)城乡教育一体化的阶段性进展

城乡教育一体化是城镇化的重要内容和条件,研究城乡教育一体化发展必须和国家城镇化进程相联系。城镇化是历史过程,是伴随工业化发展必然经历的社会转型过程。研究城镇化进程的阶段性特征,对我们研究城乡教育一体化是非常重要的前提。

美国经济地理学家纳瑟姆根据西方经验把城市化进程划分为三个阶段:第一个阶段是起步阶段(城市化率在30%以下),第二个阶段是加速发展阶段(城市化率在30%—70%),第三个阶段是成熟阶段(城市化率在70%以上)。我们国家现在的城市化率,按照常住人口来算是52%,按照户籍来算是35%,正处在30%—70%城镇化加速发展的历史阶段,而且这个阶段要经历比较长的时期。

最近三十多年来,特别是21世纪以来是中国城镇化加速发展的过程,城市化率几乎每年以一个百分点的速度在增加。城乡教育一体化是我国适应城市化发展、建立新型城乡关系的一种探索,伴随着城镇化发展提出并开始了积极的实践。像成都等地,城乡教育一体化的发展已经积累了比较丰富的经

验,其中最主要的是政府规划引导和基层探索实践这两个方面的结合。

最近三十多年来,中国城镇化速度之快、人口集聚规模之大,在刚刚改革开放的时候是没有完全预计到的。而且中国城镇化的一个非常重要的特点就是区域性流动特别大。西方国家工业化带动城镇化,区域流动也大,但是没有像中国这样大规模的农村人口向城市迁移,而且主要是从西部农村向东部的特大城市迁移。由此带来的很多问题,如随迁子女和留守儿童教育、农村学校布局、城乡教育差距等问题都需要去应对和解决。由于解决这些问题没有可资借鉴的经验,所以只能在实践中不断摸索和积累经验。

推进城乡教育一体化前一阶段主要抓了四个方面的工作:一是农村劳动力转移的职业教育培训。因为人口大量从农业转向非农业,必须要有一个农村劳动力转移的职业教育培训,这种培训在西部很多。二是进城务工人员子女的教育问题。经过多年的努力,应该说这个问题已经得到初步解决,就是“以流入地为主,以公办学校为主”来解决农民工子女接受义务教育的问题。三是留守儿童的教育问题。推动了寄宿制学校的建设。四是也是最重要的,是城乡义务教育的均衡发展。在国家层面,加强了中央财政对西部和贫困地区的经费投入,教育部与各省签订了义务教育均衡发展的责任书。在省级层面,加大了省级政府对义务教育的统筹力度。市县范围内的城乡校际均衡发展是义务教育均衡发展的重点。

义务教育均衡发展是前一阶段城乡教育一体化的重中之重,各地从实际出发,做了多方面探索,积累了不少经验。例如成都等地在实践探索中,形成了城乡校际的“捆绑式”、“结对子”、“优质教育链”、集团式发展等模式,以及与此相适应的公共财政均等化、教师流动、学区制等制度建设和制度创新,有效地缩小了区域内城乡义务教育校际间差距,促进了城乡教育一体化发展,为解决城镇化进程中的教

育突出矛盾探索了新的路径。

## (二)城乡教育一体化存在的问题

在城乡教育一体化的发展中,尽管取得了进展,积累了经验,但是由于阶段性的局限,还存在一些问题:

1. 教育的城乡协调发展进程,滞后于城市化发展进程

我国最近二十多年城市化超常规快速发展,使教育面临着前所未有的新问题、新要求,原有的教育布局、结构、体系、模式乃至政策法规在诸多方面不能适应这种变化,例如农民工随迁子女的教育问题、外出务工人员留守儿童的教育问题、部分外出务工人员集中的乡村教学点和村小空心化问题、城乡教育差距更加拉大问题,等等,这些问题集中暴露了原有的公共服务格局不能适应城市化进程中城乡关系变化的新情况。在这个阶段,教育的诸多举措是由被动应对逐步转变为主动参与。而如何主动适应并进而促进城市化的发展,特别是各级各类教育如何为促进城镇化做出贡献,尚需根据国家城镇化规划进行整体筹划。

2. 人口的城市化滞后于土地的城市化

这主要是户籍制度限制了农民工身份的改变,同时也反映了教育对于城乡文化融合的作用滞后于教育对于促进机会公平的作用。进入城市的农村人口,他们的身份没有完全改变,其子女也进入城市学校主要是公办学校学习,虽然初步实现了义务教育阶段入学机会公平,但身份差异特别是由此造成的文化心理差异明显存在,影响他们真正融入城市生活,人口城市化还有很长的路要走。

3. 制度改革滞后于城镇化进程

包括户籍制度、医疗保险制度、社会保障制度等社会管理制度方面的改革滞后于城镇化的进程。在教育制度方面,城乡财政统筹制度、教师人事管理制度、劳动工资制度、升学考试制度等,同样制约着城镇化和城乡教育一体化发展。

二、新型城镇化对城乡教育一体化提出的新问题、新要求

### (一)新型城镇化的内涵及特征

1. 新型城镇化的内涵

中央提出的新型城镇化,既是总结西方国家城市化的历史经验、教训,同时也是在我国城镇化过程积累经验的基础上,对进一步推进城镇化所做出的

新的选择。李克强总理提出“坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路”。我理解这就是对新型城镇化内涵的明确界定,这个内涵的界定改变了传统城市化的理解。关于城镇化问题,人们的直接印象,就是城乡空间布局的调整,特别着眼于城市城镇的兴建。最早城镇化的规划曾经提出,金融危机以后,我国使用4万亿投资拉动经济增长,城镇化的投资拉动是28万亿,远远大于4万亿,会成为新一轮中国经济增长引擎。这容易被理解为城镇化是一个造城运动,很多地方政府的城镇化就是一味地造一批新的城。实际上,中央提出的新型城镇化的内涵,对我们理解如何进一步推进城镇化是有指向意义的。而新型城镇化的内涵及所要实现的目标,对教育必然会提出新的问题、新的要求,需要教育界转变思路。我们现在讨论城乡教育一体化,更多是从城镇化过程中出现的教育问题这个角度来探讨,即比较被动地应对,而新型城镇化是以人为本,教育在城镇化中的地位就不应该是被动地适应人口流动所产生的教育问题,而更应关注教育与城镇化关系的另外一面,就是教育如何促进和服务新型城镇化。现在城乡教育一体化的一个问题,是城市教育与农村教育如何协调发展。这是城镇化以后,原先二元结构带来的问题,也是人口流动以后可能会加剧二元结构分化,要实现城乡的均衡发展,需要注意的问题。另外,现在还有大量的人口还会继续向城市、城镇流动,会带来新的问题,需要教育去适应、去促进这样的城镇化进程。

2. 新型城镇化的特征

为了深入思考新型城镇化与教育发展的关系,需要探讨新型城镇化的特征。依我粗浅的认识,至少有这样三个特征:

(1)新型城镇化是以人为核心的城镇化。新型城镇化要解决的问题,并不首先在于造城,而是在于人的城镇化。人的城镇化至少包括两个方面的内涵:一个是人的身份的转变,真正把农民变为市民,这就是一个户籍制度的变化;另外一个内涵是农民变为新市民,不仅仅是身份的市民化,还包括他的素养、思想观念、文化心理、生活方式、行为习惯等方面的市民化。教育在促进农民向市民转变、培养具有现代素养的新市民过程中,担负着基础性的、不可替代的职责。

(2)新型城镇化是以产业升级、产业转型、产业

集聚为基础的城镇化。城镇的发展以产业为基础。如果我们单纯造了楼、修了马路,建设了基础设施,农民进了城,而没有产业集聚,就无业可就,那么就不能实现由农业向非农产业转移,也就不可能发展起新型城镇。而产业的转型、升级、集聚是需要各种类型、各种层次、各种规格的人才,尤其是一大批具有创新创业能力的人才,才能实现的,这些人才培养的基础在教育,教育要适应新型城镇化的要求,实现体制、机制、模式的深刻变革。

(3)新型城镇化是以农业现代化为必要条件的城镇化。城镇化同时伴随的应该是农业现代化,如果没有农业现代化而去片面发展城镇化,结果必然是新的二元结构,而且小城市、小城镇很难发展起来。我最近特别关注美国小城镇发展。例如:美国的大学,有的一所大学就是一个城市;某些大公司总部不在大城市,而就在镇上,带动小城镇发展起来了;相当多的小集镇周围就是农业,高度现代化、专业化的农业,有各种为农业服务的企业,这些企业都在镇上。农业现代化以后,农民的消费和服务明显提升,这种提升需要小城镇提供服务。所以他们的小城镇上很多是农业企业或与农业相关的企业。所以可以说农业现代化是小城镇发展的一个非常重要的条件。

## (二)新型城镇化对城乡教育一体化提出的新问题、新要求

### 1. 农村教育方面

(1)农村教育的发展在新型城镇化的过程中,需要为实现农业劳动力的转移打好基础。所以我们在城乡教育的联动,各种形式的协作,有利于农村教育与城市教育缩小距离、缩短差距,打好各种基础。

(2)农村教育应该为培养新农民打好基础。城乡教育一体化不是把所有的农村孩子都变成为市民,还有一部分仍然会在农村生活。如果我们真的把现代农业建设起来,农村教育也要为现代农业和农村现代化服务。

(3)随着小城镇发展,农村的学校布局可能还是会有必要调整。有段时间,因为农村布局调整过急,超越了小城镇发展速度,所以出现了学生上学比较远等问题;但是如果小城镇进一步发展了以后,农村学校布局的调整还是应该要考虑的。

### 2. 城市教育方面

(1)要城乡联动,以城带乡。目前成都在这方面

已经积累了许多经验,我想这是城市教育要做的。同时,如果从城乡教育均衡发展进一步要求来看,城市教育自身应该提升自己的品质。但并不是说现代的城市教育模式能够带动农村发展就实现了城乡均衡发展的要求。如果城市教育的模式已经不能适应当今世界的发展,那么这种均衡发展并不一定完全符合未来时代发展的要求。因此,城市教育应该考虑国际国内环境的变化提出的新要求,这样才能使城乡教育的互动提高到更高的水平。

(2)城市教育要解决市民之间的文化融合问题。现在特别是大城市中,常住人口中原有户籍人口不超过一半,超过一半以上是新市民,新市民与原来有户籍的市民是有文化差异的,在教育中如何解决这些问题,是应该有所考虑的。

### 3. 培养适应新型城镇化需要的各种人才

至少有三方面人才是迫切需要的:

(1)适应产业转型、升级、集聚的创新、创业人才。城镇发展需要产业带动,发展产业需要创新人才和创业人才。创新和创业人才是不同层次的。特别像小城镇的发展,目前来看,已经有一部分农民工改从东部打工为回到家乡创业;大学生毕业以后也不完全是到大城市,而是愿意到中小城市发展。所以需要深入思考在教育中如何培养具有创业能力的人。

(2)适应现代城市社会管理和社会服务的实用性人才。城镇发展对社会管理提出了更高要求,而我们的城市规划、社会管理这方面的人才紧缺的。最近有人主张中国城市化现阶段要发展特大城市,提出发展10个特大城市,发展大的城市圈、城市群,他们认为现在北京、上海等出现的问题,出现的城市病,不是人口集聚造成的,是管理水平太低造成的。这个看法我觉得还是有点片面,但是城市规划、管理、服务的人才确实是紧缺的。最近调查发现城市老龄化带来的服务人员短缺,便是一个问题。所以对这方面人才,在城镇化进程中也是需要教育关注的。

(3)适应农业现代化需要的农业专业经营者。未来的农业,三中全会提出来,不会像现在这样一家一户长期单干,而是要规模经营。规模经营需要专业的经营管理才能,和各种各样为专业发展服务的譬如种子、肥料、机械等各方面的人才。农业过去被看成是低技术行业,如果农业实现现代农业、规模经

营,那么需要的技术装备、管理水平是比较高的。例如德国家庭农场的农业工人的人均固定资产原值(劳动力使用的机械设备原值)高于工业系统,资本有机构成不低。所以培养现代农业需要的人才是需要教育关注的。

### 三、深入推进城乡教育一体化的新任务

虽然城乡教育一体化已经积累了相当的经验,但面对新型城镇化的要求,要有更广的思路来思考如何进一步推进城乡教育一体化。首先,城乡教育一体化要从义务教育扩展到各级各类教育尤其是职业教育的城乡协调发展。其次,从城乡教育资源均衡配置,扩展到城市教育中的文化融合和农村教育的为农服务。再次,城乡教育一体化要从教育内部系统的城乡协调发展,扩展到以教育发展促进新型城镇化,为新型城镇化提供智力贡献和人才保证。就工作角度,提出几点想法:

#### (一)城乡教育一体化现阶段的主要内容应该仍然是义务教育阶段的城乡教育均衡发展

很多地区提出,要从起点或者基本的均衡提升到高位均衡,从起点公平到质量公平。推进城乡教育高位均衡,有几个问题需要思考:对均衡和公平的概念,特别是教育公平的概念应认真思考。机会公平应该是对每个人提供同等的机会,而质量的公平应该是承认有差异的公平,因为人是有差异的。第一,办学模式要更加适应学生差异化的发展,为具有不同禀赋才能的学生提供充分发展的机会。第二,信息化是促进高位均衡的很重要的因素,最近教育界对信息技术对教育变革的革命性作用讨论得很多,特别是优质教育资源怎样通过信息技术手段让更多人共享,这应该是在现有资源条件下,缩小城乡教育差距,实现高位均衡发展的有效手段。第三,提高教师专业化水平,包括教师城乡之间的交流和教师教育培训水平的提高。第四,体制机制的完善。体制机制有两个问题是比较突出的:一个是财税体制,财税体制上,因为义务教育均衡发展的基础是公共财政的均等化,财税体制能够实现公共财政均等化,是实现义务教育均衡发展的制度保障;另一个是教师人事制度,包括教师资格、教师聘任、教师流动、教师管理等等,是实现城乡教育高位均衡的基本条件。

#### (二)完善社会管理和教育管理的相关制度

因地制宜地逐步制定和完善包括户籍、医疗、社

会保障、社会服务等相关制度,不断提高社会管理水平,是推进新型城镇化和城乡教育一体化的前提条件。没有这个条件,推进新型城镇化和城乡教育一体化就受到基本制度的制约,只有解决了这些制度保证,市民化和新市民教育,才有实现条件。在城乡教育一体化深入发展的制度建设方面,十八届三中全会提出实行校长、教师轮岗交流制度,这是一项难度比较大的基本制度建设,需要从实际情况出发,建立既能够保证优质学校教育质量和学校文化得以传承,又能使教育资源更加合理配置的制度。这就有一个存量和增量的关系、刚性流动与柔性流动的关系,这些问题都是在制度设计上要进一步考虑的。

#### (三)创新人才培养模式

城乡教育一体化发展,农村教育和城市教育都面临改革创新的新任务,特别是人才培养模式要适应现代农村和现代城市对新农民、新市民的要求,适应城市产业转型、农业现代化对各类人才的需求,从教育结构、学校布局、专业设置,乃至教学内容方法等方面,进行系统而深刻的改革。如果人才培养模式能够适应城镇化和农业现代化对人才的多样化和不同学生多样化成才的需要,就能推动农村教育的发展,同时能够提高城市教育的水平。

#### (四)完善教育评价制度

教育评价制度对教育和人才培养具有很强的导向作用,对于促进城乡教育一体化发展同样起着重要作用。成都做的是均衡发展指标体系,这是一个对于区域城乡教育一体化发展的评价、监测指标。对于学校、学生的评价,用什么标准和要求来评价学生?现在只有一个标准——分数。分数通过考试,而考试这种评价方法又主要是知识性的。如何把学生发展比较全面地体现出来?这就需要建立能力本位的学生综合评价制度。另外,对学校的评价现在主要是利用升学率、考试成绩,也存在片面性,对学校办学的实际功效,能不能用增值评价等办法来衡量学校确实是提高了学生的发展水平?比如上海的新优质学校项目,有40多所,就是用了新的评价方法。总之,要改变我国现行教育评价考试制度和办法不适应教育现代化需要的现状,加强教育评价学科包括教育测量学科建设,积极而稳妥地推进教育评价制度改革,为深化教育综合改革、为城乡教育一体化发展提供有效的制度保证。