

我国教育统筹发展的政策变迁： 问题及改进思路

——基于1979年~2013年国家教育政策文本的分析

盛明科 朱玉梅

(湘潭大学,湖南 湘潭 411105)

〔摘要〕 1979年~2013年,我国教育统筹发展政策变迁呈现出四个特点:从中央主导转向中央和地方协同统筹,从粗放的效率驱动型统筹转向集约的结构调整型统筹,从双要素简单统筹转向多要素综合统筹,从政府单一推进转向政府和社会协同推进。政策变迁中存在政策类别均衡性较差、权威性低和约束力差、内容“碎片化”和系统性不强、环境和政策资源亟待改善的问题。可从四个方面改进:优化教育统筹政策治理思维,推进复合化和法理型的软性教育统筹政策设计,完善教育统筹发展政策的类别体系和作用空间,保障教育统筹发展政策的有效执行。

〔关键词〕 教育统筹发展,政策变迁,教育政策文本

〔中图分类号〕D035 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2014)04-0075-05

统筹城乡义务教育资源均衡配置,以教育治理政策变革引领教育发展方式创新,既是推进教育治理体系现代化的主要内容,同时也是实现教育治理能力现代化的重要手段。改革开放以来,中国教育统筹发展政策经历了一个不断调适、完善的历史变迁过程,教育统筹政策在目标、内容、方式、机制等方面发生了深刻的变化。梳理教育统筹政策的这些变化,把握政策体系变化的内在规律,是提升教育统筹政策绩效,推进政策理性化与科学化的基础和前提。近年来,有关教育政策的研究呈蓬勃发展之势,尤其是关于教育统筹发展政策的研究方兴未艾,但现有研究主要以定性的政策内容微观阐释为主,或者集中对特定省(市)教育统筹政策做具体情境研究,缺乏对国家教育统筹政策作宏观整体性定量分析,不能从总体上把握教育统筹政策的演变逻辑和变迁过程。综合运用政策文本分析的方法,对国家出台的重

要教育改革计划、政策、纲要进行分析,梳理国家教育统筹发展政策的内容与方式,科学评估教育统筹发展政策的效力与绩效,有助于从整体上把握中国教育统筹发展政策的演变脉络,从而揭示出教育统筹发展政策变迁背后的国家教育治理逻辑,更好地预测和推进教育统筹发展政策的变革和优化。基于以上思考,我们收集了改革开放以来国家教育政策文本,对其教育统筹发展的条款进行量化分析,以此把握中国教育统筹发展政策演变趋势和规律,探寻统筹政策变迁中存在的问题及改进的方向。

一、我国教育统筹发展的政策变迁

政策是社会经济、政治和文化等在某一领域综合影响的结果,它能够敏锐地感应社会过程的变动和多样性。当政策被制定、修改或废除时,它也记录了组织面对内部或外部压力时所作出的反应,其演变反映着所在领域社会结构和组织的变迁^{〔1〕}。改革

〔收稿日期〕2014-05-26

〔基金项目〕国家社会科学基金项目“公共服务均等化视角下省级政府教育统筹发展效果评价与推进研究”(CFA110126),负责人盛明科。

〔作者简介〕盛明科(1979-),男,湖南长沙人,湘潭大学公共管理学院副教授、管理学博士,主要研究方向为公共服务绩效管理。

朱玉梅(1990-),女,湖南衡阳人,湘潭大学公共管理学院硕士生,主要研究方向为教育政策分析。

开放以来,随着经济转轨社会转型逐步推进,教育的社会条件和外部资源环境正发生深刻变化,教育政策系统与资源配置机制也经历不断变革。在教育统筹发展政策方面,主要体现为教育统筹主体、统筹取向、统筹内容和统筹方式的调适与优化。

(一)统筹主体:从中央主导转向中央和地方协同统筹。教育统筹发展政策明确的第一要素,就是教育由谁来统筹,即统筹权和统筹责任归属问题。由于我国教育行政管理的特殊国情,改革开放以来,政府一直是我国教育统筹发展政策的掌舵者,主导着我国教育的统筹发展^[2]。初期,中央相关政府部门主导着我国教育的统筹和管理,随着中国政治和经济体制改革的深入,特别是确立了社会主义市场经济的改革取向后,以前的教育行政管理体制赖以生存的土壤和基础慢慢发生变化,教育财政和管理体制发生变化,虽然仍坚持中央政府对教育的统筹管理,但实现了中央对地方的放权,实现了中央统筹主导型向中央统筹和地方统筹协同型的转变。改革开放以来,不同类别教育统筹主体的大致变迁情况如表1所示:

表1 1979年~2013年中国教育统筹主体变迁情况

教育类别 时间(年)	基础教育	高等教育	职业教育与 成人教育
1979~1984	中央统筹	中央统筹	中央统筹
1985~1998	地方负责、 分级管理	中央和省两级 政府统筹	分级管理、 政府统筹
1999~2009	以县为主	省级统筹为主	分级统筹
2010~2013	省级政府统筹	省级政府统筹	省级政府统筹

中央和地方协同统筹是中国经济社会改革和教育体制改革的结果。从早期的“教育委员会统筹整个教育事业的发展”到“地方统筹,分级管理”再到后期的“省级统筹”,统筹权和统筹责任不断明确,尤其是省级政府统筹教育的提出,使得各级政府的教育职责和权限更加明确化。

(二)统筹取向:从粗放的效率驱动型统筹转向集约的结构调整型统筹。当前,公共政策分析逐渐从纯粹强调科学的成本收益分析方法,向伦理上的或价值规范的政策分析的综合途径转变。不同的历史阶段,教育统筹发展政策所蕴含的价值取向是不同的。结合政策文本相关的历史、制度和政策实践,透过政策文本的深层意涵和精神,我们可以发现自改革开放以来我国教育统筹发展政策的统筹取向经历了从注重效率向注重公平的转变^[3]。随着改革开放的逐步推进,随着经济快速发展对劳动者素质要求

的提高,迫切需要建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制,迫切需要培养市场需要的人才。注重效率和教育规模成为这一时期教育统筹发展政策的主导型统筹取向。随着教育事业的不断发展,“效率优先”政策取向带来的教育问题日益凸显,地区、城乡和学校的教育差距不断拉大,严重影响整个教育公平和稳定。因此进入新世纪之后,国家逐步重视公平取向下的教育统筹,“作为公平的正义”原则以不同方式融入了教育统筹发展政策,公平成为教育统筹发展的主导价值取向^[4]。2003年全国基础教育工作会议首次提出“基础教育积极、均衡、持续和协调发展”的总体要求,2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展纲要(2010-2020年)》提出了要推进义务教育“提高质量,均衡发展”的战略思路。教育部还将“统筹城乡教育”列为《纲要》向社会公众广泛征集意见的第一条,《纲要》不再单纯强调教育规模与效率的绝对增长,而是重点强调教育诸要素内外部之间的合理统筹和各类别教育的统筹均衡发展^[5],一系列的政策条款都体现着新时期教育统筹发展政策从粗放的效率驱动型统筹转向集约的结构调整型统筹。

(三)统筹内容:从双要素简单统筹转向多要素综合统筹。通过对过去三十多年教育政策演变轨迹的考察可发现,教育统筹内容由双要素统筹向多要素综合统筹转变的趋势。改革开放初期的基础教育统筹,其内容主要是“统筹经费和师资”,后来统筹内容逐步演变为“经费统筹、师资统筹、学生入学机会统筹、校园建设统筹、城乡统筹”等诸多方面(见图1)。这种转变是由于我国政府治理机制转换、公共财政改革以及教育体制的变化等多种因素促成的,同时也是教育治理思维的革新,总结过去教育发展教训和经验摸索出来的发展趋向。教育要实现均衡发展,不能只注重发展某一类别的教育,需要统筹好各级各类教育的发展;教育要实现公平发展,也不能过分注重某一地区、学校或群体的发展,需要统筹好城乡、区域、校际和群体间的教育发展,实现经费、师资和办学条件的合理配置。

(四)统筹方式:从政府单一推进转向政府和社会协同推进。上个世纪90年代以来,随着教育产业化弊端的日渐凸显,混淆教育与经济区别和对公益性的背离,带来的是教育资源分配不公,甚至引发一系列教育内在机能紊乱和发展困境。回归教育的公益性,更注重的是强调教育公共服务的政府责任,但也强调发挥社会力量促进教育发展的作用。1993年颁布的《中国教育改革发展纲要》明确提出,要“改革

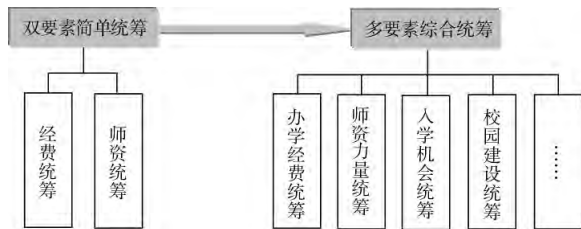


图1 国家教育统筹政策统筹内容转变趋势

办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。在基础教育方面提出,要“由政府办学,有条件的地方在政府统筹下也可以逐步交给社会来办”。在职业教育和成人教育上,提到“应面向社会需要,在政府统筹管理下,主要依靠行业、企事业单位、社会团体和公民个人举办,鼓励社会各方面联合举办”;在高等教育方面,要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府统筹办学为主、社会各界参与办学的新格局。由政府包揽统筹办学,转变到政府主导下鼓励社会参与办学,参与统筹教育均衡发展,是我国教育政策关于统筹方式的一大趋势。

二、我国教育统筹发展政策中存在的问题

从对改革开放以来中国教育政策文本中教育统筹条款的描述来看,我国教育统筹发展已有清晰的政策构想,对教育统筹的总体战略、发展任务、体制改革、保障措施作了明确的政策框定,对统筹价值取向、统筹内容、统筹方式与路径等作了较完备的制度设计。从总体上看,教育统筹政策对于缩小城乡、校际、地区和群体之间教育差距,起到了一定的政策功效与作用。在肯定政策功效之时,现阶段教育统筹发展政策的系统性、权威性、约束力以及稳定性和适应性方面仍存在一定的问題:

(一)教育统筹发展政策的类别均衡性较差。教育的统筹发展,不仅需要教育内在组成部分的均衡性发展,即各级各类教育均衡发展,同时也需要教育发展外在形式的均衡,即城乡、地区、校际和群体的统筹、均衡发展,但通过分析可以发现教育均衡发展政策的类别均衡性较差,需要政策倾斜度发生一定转变,实现不同类别教育发展相对均衡性发展。具体表现在:一方面,统筹对象类别不均衡。在所涉及到的有关教育统筹发展的政策中,有关基础教育统筹发展的政策条款和内容最多,达到了19项,占总政策数量的43.2%,而高等教育政策、职教和成教政策分别只占到了20.5%和18.2%,较之基础教育统筹政策,显得相对不足,较为明显地体现出不同类别教育政策的非均衡性。基础教育作为提高国民素质的

奠基工程,强调的是国民基本素质的培养,具有基础性、普及性、全民性和全面性的特点,因此国家对基础教育发展统筹尤其注重具有一定的合理性,但不能因此降低对其他类别教育的重视。只有不同类别的教育都得到充分重视,才能使各级各类的教育发展实现良好的契合,优化整个教育发展体系,促进整个国家教育的发展。教育的统筹发展不能再次陷入“发展城市,牺牲农村”、“注重精英,牺牲大多数”的片面发展怪圈中,防止教育发展“马太效应”的产生和扩大。另一方面,统筹要素类别不均衡,过分注重城乡统筹。自《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》颁布以来,统筹城乡教育成为了解决教育公平问题的核心抓手,在相关政策的驱动和指引下,重庆、成都等各地区纷纷掀起统筹城乡教育配套改革试验,一定程度上缓解了我国城乡教育差距,但对城乡教育统筹发展的相对重视,地区、校际和群体的教育差距问题却没能较好地予以充分解决和关注,“只见树木,不见森林”,不能从根本上统筹治理教育差距问题,因而不能实现教育均衡发展、公平发展。

(二)教育统筹政策的权威性低和约束力差。通过分析可以发现我国有关教育统筹发展政策在总体态势上表现良好,国家层面制定的有关教育统筹发展政策与整体的社会改革和教育改革基本上是协调的,在不断优化和运行政策的过程中逐步缩小教育差距,摆脱教育公平危机。但同时也可以发现教育统筹发展政策存在权威性较低和约束力较差的问题,在一定程度上弱化了人们对教育统筹发展的认识,降低了教育统筹发展政策的实施效果。改革开放以来,全国人大及其常委会颁布了与教育统筹发展相关的法律性政策5项,占总政策数量的11.4%,而由国务院和教育部所颁布的法规、规章性政策共39项,占总政策数量的88.6%。从统计数据来看,我国教育统筹发展政策法律类少,而多以“意见”、“通知”等规章类政策形式出台,呈现出“多规章、少法律”的特征。而且至今我国也没有制定专门的教育统筹发展政策,造成教育统筹政策的低权威性、差约束力和弱稳定性,不利于教育统筹发展政策的贯彻和落实。

(三)教育统筹发展政策内容“碎片化”和系统性不强。从教育统筹发展政策内容上看,教育统筹发展有了整体式的政策构想,即有了总的政策或基本政策,但从具体政策来看,却有着不太完善的地方,内容显得较为碎片化,系统性不强。这一问题具体体现

在以下几个方面:第一,强调教育统筹幅度和比例的增长,忽视教育内外部之间的合理统筹与结构调整;强调教育数量与规模的增长,对人自身的价值关注偏少。第二,教育统筹发展政策的制定、实施和评估环节割裂开来,政策内容中阐述更多的是政策的实施要求,对监督、评估及评估结果的运用少有政策要求和规定。第三,基础教育、高等教育、职业教育与成人教育统筹政策各自为政,不同类别教育的结合部没能在政策中予以涉及,不能很好地得到统筹发展,虽然有综合类教育统筹发展政策予以涉及和补充,但由于该类政策的涉及面广、口径宏观、指向众多、针对性较差等特点,使得该类政策执行阶段容易出现执行对象庞杂、执行主体模糊、执行效果低下等问题,不能很好地促进教育体系的发展和完善。第四,教育统筹发展政策单纯阐述教育的发展,没有很好地将教育的统筹发展和政治、经济和社会发展有机结合。虽然近年来各地区开展的城乡教育统筹发展置身于城乡一体化的发展环境中,纳入了国家统筹经济与社会发展的总体框架,是国家统筹经济社会发展的重要内容与任务,但在相关的政策内容中并没有很好地进行阐述和规定,在政策执行阶段很容易造成教育的发展与经济、社会发展的割裂,不能真正实现教育的统筹发展。

(四)教育统筹发展政策环境和政策资源亟待改善。改革开放以来,随着经济转轨、社会转型逐步推进,教育的社会环境和外部资源条件正发生深刻变化,教育统筹发展政策环境和资源配置机制也经历了不断的变革、改善,但从政策的执行情况来看,现阶段的教育统筹发展政策环境和资源在一定程度上制约了教育统筹发展政策目标的实现,不利于教育差距的缩小、教育公平的实现,需要予以改善。教育统筹发展的关键是统筹资源配置,核心是让更多的优质教育资源流向“弱势群体”,或者是努力增加“弱势群体”的教育资源,对此,已经制定出一些较为明确的政策和要求,但从政策执行上看,却存在不少问题。从表1可以看到,我国各级各类教育经历了从中央统筹、分级统筹到省级统筹的转变,不断明确了各级政府教育统筹和管理的责任和义务,尤其是省级统筹的提出,一定程度上为实现教育均等化目标提供了契机,区域教育均衡发展有了更多人力、物力和财力的保障。但不可否认,在省级统筹教育发展环境下,择校热、重点班等现象有增无减、高温不退,优质教育资源仍不能在各地区、学校和群体间实现均衡配置。由于政策环境和政策资源的限制,更多优质资

源并没有流向“弱势群体”,一些欠发达地区、农村地区、非重点学校和特殊群体仍不能很好地享有优质教育资源,存在着经费投入不足、优秀师资缺乏、办学条件落后、特殊群体教育没有保障等诸多问题,教育差距仍很明显,且呈不断扩大之势。

三、我国教育统筹发展政策的改进思路

政策变迁分析主要是发现和理解政策变迁过程中的一些基本特点和规律性以及存在的变迁趋势,使其成为未来完善和优化政策的重要依据。针对教育统筹政策类别均衡性较差、权威性低和约束力差、政策内容的系统性不强、政策环境和政策资源亟待改善等问题,需要从以下几个方面优化教育统筹政策系统:

(一)以推进国家教育治理体系和治理能力现代化为导向优化教育统筹政策治理思维。以教育统筹政策变革引领教育治理、发展方式创新,是实现教育治理体系和治理能力现代化目标的重要内容。这就需要在未来不断优化教育统筹发展的政策立意,要不断拓展政策视野,调整政策结构,激活政策资源,提升政策实效。在教育统筹主体上要增强协同治理思维,实现政府统筹和社会统筹治理协同发展,强化中央统筹权的适度下放,同时也需要政府向学校和社会简政放权,实现全社会教育统筹的参与和治理。在统筹取向上要凸显过程治理思维,更加注重公平,把公平思想真正融入教育统筹发展全过程,推进不同地区、城乡、校际之间的各级各类教育统筹和均衡发展。在统筹方式上要激发社会资本思维,要充分发挥社会的力量,使政府对教育统筹由微观、直接统筹向宏观、间接统筹转变,推进教育统筹发展政策体系不断优化。以期通过教育统筹治理体系的创新,为实现教育治理能力和治理体系的现代化乃至教育的现代化奠定良好的基础。

(二)以人的全面发展为宗旨推进复合化和法理型的软性教育统筹政策设计。根据前面的分析结果可以发现,以往教育统筹政策作用效果的衡量取向和尺度,比较重视一些数量化的指标和硬性的发展约束。这种工具控制导向的倒逼型约束机制,一定时期内有助于区域教育统筹发展的推进,但长期来说不利于教育发展伦理的实现和教育治理能力的长效提出。未来中国教育统筹发展和政策优化,不需单纯列出教育统筹幅度和量化比例,不需单纯强调教育规模与效率的绝对增长,而是要从可量化的、法规型硬性教育统筹政策设计转向复合化的、法理型软性教育统筹政策设计。这就需要在未来的教育统筹发

展政策设计中以人为出发点,充分注重人的价值的实现,合理统筹教育内外部要素,通过教育内外部的结构性调整获取教育均衡、教育公平的实现,逐步推进教育统筹发展政策,从注重法规型硬性教育统筹政策设计,走向多元复合、立体式、法理型的软性教育统筹政策变迁。

(三)以系统性思维不断完善教育统筹发展政策的类别体系和作用空间。教育统筹发展本身就具有有一种系统性内涵。以系统性思维建构教育统筹发展是针对现阶段教育统筹发展政策类别均衡性较差、系统性不够等问题而言的,需要在未来的政策建构中不断增加政策的系统性。一是要以系统性思维建构每一类别教育统筹发展政策,以基础教育的统筹发展为例,不仅需要统筹基础教育自身的发展,同时也需要统筹好基础教育与高等教育、职业教育与成人教育之间的衔接,以期更好地提高基础教育统筹发展政策的效用;不仅需要注重基础教育的城乡统筹,也需要注重区域、校际和群体的统筹,不断缩小城乡、区域、校际和群体的教育差距,实现教育公平。二是要提高教育统筹发展政策的类别均衡性,推进教育统筹发展政策的系统建构。基础教育、高等教育、职业教育与成人教育政策作为政府作用于不同层次、不同类别的教育和教育不同方面的基本方式,其作用范围和功能空间存在着明显的差异性和互补性,只有提高教育统筹发展政策的类别均衡性,统筹好各级各类教育的共同发展和协调发展,才能切实充分发挥教育统筹发展政策的效用,实现教育治理梯次和治理能力的现代化。这就需要在未来的政策建构中更加明确地建立各级各类教育统筹发展的政策目标,在资源配置上更好地兼顾各级各类教育发展的需要,同时也需要建立各级各类教育统筹发展的政策和运行机制。

(四)以充足的政策外部资源保障教育统筹发展政策的有效执行。伴随我国教育治理能力和治理体系现代化的逐步推进,我国教育统筹发展政策必然要走向深入,为了切实贯彻落实教育统筹发展政策,实现教育均等化目标,需要充足的资源予以保证。这就需要逐步改善政策资源不足的现状:其一,改变教育资源统筹和管理模式,如在教育经费统筹上,可以

采取集权和分权相结合的教育财政与管理模式,在维护地方教育财政分权治理的同时,让上级政府承担较大的财政责任,从而构建起多级担负的经费筹措机制,充分调动各级政府办教育的积极性,促进教育资源的筹集和完善〔6〕(P97-109)。其二,由于教育所具有的公共产品特性和教育产业化弊端的日益凸显,要逐步实现教育公益性的回归,强调政府的公共服务责任,不断加大政府对教育的投入和支持力度。同时,在市场起决定性作用的今天,也要充分发挥市场机制的作用,让更多的市场主体为教育环境的改善和教育资源的丰富自主、自愿地贡献力量。其三,更加注重资源的统筹配置,增加资源配置的合理性,使更多的优质教育资源流向“弱势群体”中去。当然,这种资源的流向不是“削峰填谷”,带来新一轮“弱势群体”的产生,而是“造峰填谷”,创造更多的优质教育资源,让各地区、学校和群体都能充分享有均等化的优质教育资源,逐步实现教育的均衡化、公平化发展。

注 释:

① 罗尔斯提出的“作为公平的正义”原则,可以概括为机会向所有人平等开放,同时要给处境不利者以最惠待遇。

参考文献:

- [1]涂端午.教育政策文本分析及其应用[J].复旦教育论坛,2009(5).
- [2]魏 军.改革开放30年我国高等教育质量政策的内容分析[D].西北师范大学,2009.
- [3]单志艳.中小学教师培训政策的价值取向变迁——基于1986年和2011年国家关于中小学教师培训《意见》的文本分析[J].教师教育研究,2013(3).
- [4]魏 峰,张乐天.新时期我国教育政策的价值取向[J].教育理论与实践,2010(5).
- [5]李 涛,鄢志辉,邓泽军.中国统筹城乡教育综合改革:什么统筹?什么改革?——《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》视阈下的“城乡治理理论”建构[J].西南大学学报(社会科学版),2011(3).
- [6]范先佐,付卫东.义务教育均衡发展省级统筹[C]//城乡教育一体化与教育制度创新——2011年农村教育国际学术研讨会论文集.2011.

责任编辑 周 荣