

我国城乡教育关系类型的历史演变与发展走向^{*}

杨卫安, 邬志辉

(东北师范大学, 吉林 长春 130024)

摘 要:构建城乡一体化的教育体制机制,实现城乡教育均衡发展,需要加强对城乡教育关系问题的研究。城乡教育关系作为一种制度,是指政府在对待和处理农村教育和城市教育问题时所作的一种制度安排。根据制度本身的构成要素,城乡教育关系可以划分为五种类型。在回顾我国城乡教育关系类型演变的基础上,未来城乡教育关系应该定位在目标一致、保障一体、结果均衡上。

关键词:城乡教育关系;内涵;类型

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2014)11-0071-06

城乡教育均衡发展问题是当前我国宏观教育领域最重要也是最棘手的问题。因此,破解城乡教育二元结构,构建城乡一体化的教育体制机制,实现城乡教育的均衡发展,就成为现阶段我国教育发展的战略重点。从本质上来说,对城乡教育一体化问题的研究,就是对当下如何正确处理城乡教育关系的研究。从这个意义上说,对城乡教育关系的研究更具有始源性和根本性,它能为更好地理解 and 促进城乡教育一体化提供理论基础,因而具有重要的现实意义。

一、城乡教育关系的内涵与类型

(一)城乡教育关系的内涵

关系的基本含义是指事物之间相互作用、相互影响的状态。它有两种用法:第一种用法是指不同主体之间相互作用、相互影响的状态,如老师和学生之间的互动关系;另一种用法是指一个上位主体(一般指人或人的联合体)对下位各主体(可能是人或人的联合体,也可能是别的事物)之间关系的处

理,如正确处理科学技术普及和提高的关系,如何处理红专关系等。在第二种用法当中,强调的重点并非下位主体之间的相互关系,它更侧重于强调上位主体如何分别对待各下位主体。如以科学技术普及和提高的关系为例,科学技术的普及与提高两者之间本身并不能产生直接的互动关系,因为科学技术的普及只能是作为主体的人(或人的联合体)对科学技术的普及,科学技术并不能普及自身,科学技术的提高亦是如此。当我们在谈到科学技术普及和提高的关系时,实际上是指人们对科学技术普及和提高关系的处理,亦即人们如何分别对待科学技术的普及与提高。

对于城乡教育关系来说,它更多的是在第二种用法的意义上来使用关系的概念的。城乡教育关系,它的侧重点不是指作为主体的城市教育与农村教育之间的互动,教育是作为一种社会制度安排和一种社会建制而存在的。因此,这里的城乡教育关系更多的是指在大的社会政治经济文化背景下,在各教育参与主体的互动下,政府在对待和处理农村

^{*} 基金项目:2013年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“城镇化背景下我国义务教育改革和发展机制研究”(13JZD043)。

作者简介:杨卫安(1979-),男,河北保定人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所副教授,博士,主要从事教育管理与教育政策问题研究;邬志辉(1966-),男,黑龙江鸡东人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所所长,教授,博士生导师,主要从事教育改革与政策、学校领导与管理、农村教育等问题研究。

教育和城市教育问题时所作出的一种制度安排,即如何分别对待城市教育和农村教育。这些制度安排包括管理制度、财政制度和人事制度等方面。从城乡一体化的视角看,即使存在第一种意义上的城乡教育关系,那它也不具有政策实践上的优先性。因为第一种意义上的城乡教育关系大多是在第二种意义的城乡教育关系制度格局下发生的,后者才应当是学术研究和政策对待的重点。

(二)城乡教育关系存在的可能类型

城乡教育关系实质上是国家的一种制度安排,这为我们理解城乡教育关系具有启示意义。但是,制度本身是一个复合概念,通过不同的分类标准可以分为不同的类型。如从制度起作用的方式和正式程度的不同可以分为正式教育制度和非正式教育制度;从根据制度起作用的范围和层次可以将教育制度分为国家层面的教育制度和地方层面的教育制度等。从制度本身的结构或者构成要素来说,一项制度安排一般包括以下几个要素:目标价值系统、规则表达系统和实施保障系统。目标价值系统指的是制度的理想价值目标,是制度期望的应然状态的最高概括。^[1]一项制度的目标价值可能是公平、正义和效率等普世价值的体现,也可能是强势利益集团利益的体现。它是制度的灵魂所在,决定了制度的性质和运行方向。规则表达系统是制度的物质外壳和表现形式,通过一定法律条文、行为准则、文字说明、合同契约和规则条例等直观地展示出来,是对社会利益关系的规范化表达。实施保障系统是制度规则得以执行和制度目标得以实现的关键部分。在法治社会里,制度规则的执行需要另一种制度规则予以保障。在一项具体的制度当中,规则表达系统和实施保障系统往往是融合在一起的,它们共同为实现制度目标服务。因此,我们可以把这两个部分统称为制度目标的落实系统。这样,制度的构成要素就可以简化为目标价值系统和落实保障系统两个部分。

城乡教育关系作为一种制度,它也可以根据制度的构成要素划分为两大系统:一类是城乡教育关系制度的目标价值系统,即政府如何分别对待城市的教育目标和农村的教育目标,是采取一元化的策略还是采取二元化的策略;另一类是城乡教育关系制度的落实保障系统,包括城乡教育的教育管理制

度、办学制度、财政制度和人事制度等是如何分别安排的,是实行一体化的策略还是实行有差别对待的策略。对于义务教育来讲,不管是作为目标的城乡教育均衡发展,还是作为手段的城乡教育一体化建设,指向的都是城乡教育的二元结构,都是对现阶段城乡教育关系的处理。城乡教育的二元结构既可能包括国家教育目的(目标价值系统)的二元,也可能包括国家具体提供方式(落实保障系统)的二元,还包括作为前两者结果的教育质量的二元。因此,我们就可以从这三个维度来对城乡教育关系的类型进行划分(见表1)。

表1:城乡教育关系的类型

城乡教育制度	教育目的	教育提供	教育结果	城乡教育关系类型
教育目的	一样	一致	一元	同途同归一元型
		不一致	一元	殊途同归一元型
			二元	殊途同归二元型
教育提供	不一样	一致	二元	同途异归二元型
		不一致	二元	殊途异归二元型

在这五种城乡教育关系类型当中“同途”或“异途”当中的“途”表示城乡教育具体的提供方式,对应于制度要素中的落实保障系统,包括城乡教育的管理制度、财政制度、办学制度和课程制度等;“同归”或“异归”当中的“归”表示国家的教育目的以及具体的培养目标,对应于制度要素中的目标价值系统,包括城市的教育目标和农村的教育目标;“一元”或“二元”当中的“元”表示城乡教育的结果,是作为教育目的的“归”和作为教育提供方式的“途”共同作用的结果,主要表现为教育质量的差异。只要城乡的教育目的(对学生的培养规格)一致,那么,不管采用什么样的教育提供方式,城乡教育的结果都有可能达到一致;但是,如果城乡教育的目的(对学生的培养规格)不一样,那么教育的提供方式不管是否一样,城乡教育的结果肯定会出现二元的结果。

二、我国城乡教育关系类型的历史演变

(一)清末之前的城乡教育关系类型

在古代中国传统社会,由于城乡处于一种“无差别的统一状态”^[2],因此,当时城乡的教育培养目标是一致的,即都以儒家经典为主要教育内容。中国古代奴隶社会和封建社会的阶级性质以及森严

的等级制度决定了政府在教育目的上以维护阶级统治为目的。

在城乡教育各自的提供方式上,在清末之前数千年的历史当中没有多大区别。由于自然经济占统治地位,城市与乡村的经济基础在本质上是相似的,商品生产不够发达,城乡生产者之间的商品交换很有限。正是由于这种经济上无差别统一的城乡关系,使得城乡教育关系并没有分化的经济基础。从蒙养教育讲,清末之前的中国传统社会,国家并不负责提供蒙养教育,蒙养教育一般都是在民间完成的。遍布城乡的私塾、家塾是蒙养教育的主要形式。所以说蒙养教育实行的是城乡无差别的体制,古代的城乡教育关系是一种“同途同归一元型”体制。

实行城乡一体的教育管理体制,并不能说明清末之前的中国传统社会的教育制度是公平的,要说公平,也只能说作为被统治主体的城市民众与乡村民众之间是公平的,而作为统治主体的城市皇族、贵族、官僚子弟是享有特权的。^①虽然为了统治的需要,教育部分地向民众开放,但这种开放是有限度的,是为统治阶级的统治服务的。所以说,这一时期的政治制度使教育带有明显的阶级性质。

(二)清末民国时期的城乡教育关系类型

到了清末民国时期,由于外国资本主义的入侵,我国自然经济遭到了破坏,商品经济得到了发展,城市工业和农村农业的分化格局开始加剧,城乡关系走向分离。最终,城市与乡村无差别的统一关系,被“外国帝国主义和本国买办大资产阶级所统治的城市极野蛮地掠夺乡村”^[3]和压迫乡村的关系所取代。中国城市的西方现代化因素越来越多,而农村相对保守,在相当长一段时期内保留了传统社会的大部分特征。在这种城乡关系不断分离的背景下,到了20世纪初,清政府开始酝酿城乡“分治”,我国近现代城市行政管理组织逐渐形成并完善,现代意义上的城乡分治体制在不短的修正中逐渐成形。二元分离的城乡关系以及现代意义上城乡分治体制的形成,对城乡教育产生直接影响。

相对于清末之前统治者主要以选拔官吏和教化民众为主要动机的教育目的来说,清末和民国时期的教育方针或宗旨,虽然保留了教化民众的教育目的,但是却抛弃了通过教育来选拔官吏的做法,代之以培养现代工商业发展所需要的实业人才。乡

村教育与城市教育在培养规格上是一体化和同质化的(即都以现代化的工业知识为主要学习内容),城乡教育在培养目标上并没有什么不同。但是,受制于财政能力的不足以及其他社会因素,清末民国时期,政府在对待城乡教育的制度安排上也采取了不同的措施,现代教育只在城市尤其是大城市有所推广,但却并没有广泛推行到广大农村地区。并且,培养人才规格的变化,也使得以城市生产生活为依托的现代教育与农村社会显得格格不入,乡村民众对新式教育的认同危机导致现代教育在农村的推广更加艰难。农村教育发展的“离农”与“为农”矛盾在这一时期开始出现,城乡教育差距开始拉大。因此,清末民国时期的城乡教育关系是一种“殊途同归二元型”体制。

(三)改革开放之前的城乡教育关系类型

新中国建立后,我国确立了赶超型的重工业发展战略,建立了城乡分割的二元社会体制。党和政府在经济上实行了高度集中的计划体制,在政治上长期以“阶级斗争”为工作中心,并通过户籍制度、统购统销制度和人民公社制度等确立了城乡二元对立的体制格局。这些制度措施,对建国后城乡教育关系制度的安排产生了直接影响。

但从城乡教育的培养目标来看,国家并没有因为城乡分割的二元社会体制而提出城乡有别的教育培养目标。首先,这时的教育方针以为无产阶级政治服务为首要目的,在这一点上并没有城乡之别;其次,这一时期的学习内容并不以学习间接经验为主,而是强调教育为工农兵服务,城乡学生不仅要学文,更要学工、学农、学军,也就是直接从生产劳动中学习知识,即所谓的开门办学。不仅农村学生可以通过教育(主要是政治表现)进入城市,大批知识青年也通过上山下乡进入到农村。这在很大程度上改变了清末民国以来以城市化为唯一取向的教育发展方向。

虽然城乡分割的二元社会体制并没有导致城乡有别的教育培养目标的出现,但是,在教育提供方面,作为社会的一个基本领域,教育在投入、管理等方面却实行了城乡有别的体制。在这个时期内,国家实行了“两条腿走路”的办学方针,即基础教育实行国家办学与厂矿企业、农村社队办学并举。具体来说就是城市县镇基础教育的办学经费由国家

财政负担,厂矿企业所办中小学的经费主要由企业负担,农村基础教育的办学经费主要由社队群众负担。这种城乡有别的教育管理与投入体制导致了城乡教育提供制度的二元化,但是,由于这一时期我国强调公平甚至是绝对的公平,家庭背景与教育机会获得的联系降至最低,城乡有别的教育制度并没有造成城乡教育的巨大差距。据有关研究表明,1950—1970年代,我国的教育机会猛增及教育机会分配平等化快速推进,到20世纪70年代达到了顶峰。^[4]这一时期的城乡教育关系是一种“殊途同归一元型”体制。

(四)改革开放之后的城乡教育关系类型

1978年,党的十一届三中全会召开,开始系统纠正“以阶级斗争为纲”的左倾错误,决定把党的工作重心转移到以经济为中心的社会主义现代化建设上来。同时,国家也开始放弃高度集中的计划体制,进行了财政等领域的分权化改革,并逐步确立了社会主义市场经济体制的目标。从城乡关系的角度看,虽然政府打破了一些造成城乡分割的制度壁垒,但是,由于制度惯性的作用,城乡分割与城乡差距问题并没有马上得到解决,并继续延续下来。这些外部情况的改变,直接影响到城乡教育关系制度的变迁。

对于城市教育来说,它很自然地回复了自身的本来面貌,城市知识分子也不必再到农村“接收贫下中农再教育”,城市就是他们的乐园。农村教育的价值定位依然是个难题,是走城市化的发展道路还是走为当地农村服务的乡土化发展道路,成为政府的一个艰难抉择。从国家的政策角度来讲,自改革开放以来,我国关于农村教育培养目标的政策表现出明显的“留农”倾向,这反映了政府对农村教育发展方向定位。但是,这种城乡有别的教育发展取向,造成了政府和民间两种不同教育意愿的对立。对于农村孩子来说,改变农民身份、“跳农门”是广大普通学子求学的最大动力。而高考几乎是实现社会升迁性流动的唯一机会,受到学生和家长的格外青睐,因此也成为农村教育举办者占主导地位的价值选择。

从城乡教育的结果来看,虽然改革开放后,我国把工作重心转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,并逐步取消了城乡对立的二元

体制。但是由于体制的惯性作用,再加上几十年来城市已经积累起来的先发优势,城乡差距并没有在优胜劣汰的市场经济大潮下缩小,反而有逐步拉大的趋势。对于教育的提供制度来讲,城乡有别的教育体制并没有改变,“城市教育政府办、农村教育人民办”的体制在相当长一段时期内被延续下来,城乡教育差距逐步拉大。同时,以经济建设为中心的时代背景,资源配置的市场逻辑又严重影响了人们的教育选择。教育提供与教育选择呈现了多元化的态势。这进一步加深了城乡教育之间的差距。这一时期的城乡教育关系是一种“异途异归二元型”体制。

三、我国未来城乡教育关系的走向分析

对于未来城乡均衡发展或城乡教育一体化这种城乡教育关系类型来说,它的具体形态是什么样的呢?通过分析,我们可以合理地得出如下结论:

第一,它一定是教育目的一致城乡教育关系类型,如果城乡是两类不同性质或不同培养目标的教育,那就谈不上教育的均衡不均衡,也一定不会产生城乡教育结果的一元化。对于国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的义务教育来讲,尤其如此。第二,从结果来看,它一定是一元化的。城乡教育均衡发展这一目标本身就包含了这个意思。第三,从城乡教育各自的提供手段来看,是否必然要保持两者的一致性呢?保持一致性当然无可厚非,它必然会导致城乡教育结果的一元化,这就是所谓的同途同归一元型的城乡教育关系。但是,城乡教育毕竟有别,它们所处的教育环境差别很大,因此城乡教育也肯定会有各自的特殊性,但是这种特殊性并不应该体现在教育培养目标上,更不应该体现在城乡教育的结果上,而应该体现在城乡教育的提供方式上。特别是在初始状态农村教育已经远远落后于城市教育的背景下,在城乡教育的提供方式方面更应该有所差别,这种差别要更有利于农村教育的发展,更能体现农村的优势与特色,但最终结果还是要达到城乡教育的均衡发展。因此,未来的城乡教育关系类型应该是一种“殊途同归一元型”的体制。

(一)城乡教育管理关系的未来走向

当前,我国的教育管理体制是城乡有别的。城市以市或者市辖区为单位组织进行;农村以县为单

位组织进行,实行县级人民政府为主管理的体制。从城乡教育均衡发展的角度来看,这种城乡有别的教育管理体制存在什么样的利与弊呢?一般来说,管理层级越低,与学校的空间距离越近,管理就越具有有效性。县(区)政府作为次低层次的行政单位,掌握着学校教育资源和效用方面的较为确切的信息,这使得他们能够对各种教育资源的使用做出较为恰当的决定。但是,在我国,管理主体一般也同时是投入主体。投入主体的确定应该遵循能力原则,即财政能力越高应该承担的教育费用越多。而我国实际情况是,政府层级越高财政能力越强,县级政府只掌握着整个国家财政收入的一小部分,却要承担大部分的教育经费,这是以县(区)政府为主教育管理体制的弊端所在。同时,由于区县之间的经济发展水平以及由此决定的政府财政收入状况存在着巨大差距,各地政府投入教育部门经费意愿的高低也有很大不同,这导致以县(区)政府为主进行管理的城乡教育体制很难达到均衡状态。以区县为主进行管理的教育体制本身并没有错误,问题的关键是如何解决以区县为主所带来的城乡教育投入水平的差距。也许正是由于管理层次所限,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》规定,加快缩小城乡差距。建立城乡一体化义务教育发展机制,在财政拨款、学校建设和教师配置等方面向农村倾斜。率先在县(区)域内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进。未来要突破县(区)域内城乡教育均衡发展的界限,在更大范围内实现城乡教育均衡发展,还需要提高城乡教育管理体制的政府层级,加强省级乃至中央部门的统筹。

(二)城乡教育投入^②关系的未来走向

近几年来,我国教育经费呈现出迅猛增长的趋势,国家财政性教育经费也在不断增加,且新增教育经费主要用于农村,使得城乡教育经费(主要是财政性的)的差距不断缩小。而随着我国城乡义务教育阶段学生全部免除学杂费,义务教育也全面纳入了公共财政的保障范围。但是,国家倡导的“全面免费的义务教育”并不等于“义务教育的全部免费”。也正是由于这个原因,从表面上看缩小的城乡教育投入差距其实并不能反映真实的状况。实际上,城乡教育依然存在的巨大的经费投入差距。因为,城乡教育对财政投入的依赖程度是不一样的。

据对北京、上海、重庆、长春、武汉和西安六城市50所学校(初中和小学各占一半)的抽样调查,2007年城市小学非财政收入占学校总收入的比例平均达48.77%,而农村小学(2006年)非财政收入仅占学校总收入的13.56%;城市初中非财政收入占学校总收入的比例平均为40.56%,而农村初中(2006年)非财政收入仅占学校总收入的7.41%。^[5]可见,如果加上非财政性教育经费投入,城乡之间的教育经费差距依然巨大。

当前城乡教育差距存在的原因可以归结为两个方面:历史的积累性因素和现实对制度外教育投资的依赖程度的差异。这也是城乡财政教育经费投入差距不断缩小,但城乡教育总投入差距依然巨大的主要原因。由于农村的环境和经济发展水平的缘故,农村很难通过收取择校费、赞助费等费用的形式来拉齐与城市教育经费投入的差距。我国当前的教育改革采取的是增量改革的策略,而非削峰填谷式的存量改革策略。这也很难通过采取减少城市教育财政投入增加农村教育财政投入的方式来拉齐两者之间的差距。在不改变现有财政体制格局的前提下,只有通过增加本级政府教育财政投入和上级政府的教育财政转移支付力度,把新增的教育经费继续主要用于农村,使农村教育总投入大于城市教育总投入(而非仅仅是财政教育经费投入),这才有可能弥补城乡教育业已形成的投入差距。

(三)未来实现城乡教育关系变迁的保障制度

任何良好制度的实施同时也需要制度的保障。未来城乡教育关系包括管理、投入和人事等制度的变迁都需要一定的制度保障。从城乡教育关系的内涵来看,它更多的是指政府作为一个上位主体在对待和处理农村教育和城市教育问题时所作出的一种制度安排。因此,政府在制度创新中具有不可替代的作用和责任。特别是在中国的集权式政治结构中,政府拥有绝对的政治力量对比优势,而且还拥有很大的资源配置权力,能通过行政、经济和法律等手段在不同程度上约束其他社会行为主体的行为。^[6]

制度调节和规范的是不同的人、集团和阶级之间的利益关系。所以,制度创新的过程也是利益重新调整的过程。只有各利益主体的利益都得到了满足,这种制度才有可能成为能够“自我实施”的制度。一旦制度没有照顾到或损害了一方或多方的利

益,制度的运行就会受到障碍。并且,对主体的利益损害越大,或者被损害利益主体的力量越强大,那么,制度实施起来也就会越困难。因此,一种好的制度,就是能够做到利益兼顾的制度,理想的制度状态就是达到利益的均衡。政府在进行城乡教育制度创新的过程中,要遵循激励相容原则,通过民主性的决策流程,统筹兼顾各相关主体的利益,这样才能提高制度的针对性和实效性,提高制度效率,加快城乡教育一体化进程。为此,国家在处理城乡关系时,应对城乡教育一视同仁,建立城乡一体的学校办学条件标准、人员编制标准、课程标准、学生学业成绩标准、校长资格标准和学校办学质量评估标准,并在配置教育资源时更多地向农村倾斜。强化教育督导中的“督政”环节,实行严格的问责制度,把推进城乡教育一体化纳入到政府绩效考核、官员施政约束的评价体系,从内在动力与外在约束两个方面保证政府积极进行城乡教育关系制度的创新,实现城乡教育发展的一体化。

注释:

①对于城市来讲,它首先是作为统治阶层的庇护地和享乐地而存在的,但是,城市当中不仅仅有统治阶层,还有士、农、工、商、贱民等其他被统治阶层。因此,城市就被分为了一个二重的世界,即作为

统治主体的城市和被统治主体的城市双重身份而存在。

②义务教育的均衡配置包括教师、设备、图书、校舍等各项资源的均衡配置,尤其是教师资源的均衡配置。但在市场经济条件下,这些资源都以商品的形式表现出来,都需要一定的经费投入。因此,教育资源配置的均衡在很大程度上表现为经费投入的均衡。

参考文献:

[1]杨伟敏.制度本体论研究[D].北京:中共中央党校,2008:69.

[2]列宁.列宁全集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1959:19.

[3]毛泽东.毛泽东选集(合订一卷本)[M].北京:人民出版社,1964:310.

[4]李春玲.社会政治变迁与教育机会不平等——家庭背景及制度因素对教育获得的影响(1940—2001)[J].中国社会科学,2003,(3):86—98.

[5]邬志辉.正确理解城市义务教育免费政策[J].教育发展研究,2009,(1):50—53.

[6]陈天祥.论中国制度变迁的方式[J].中山大学学报(社会科学版),2001,(3):86—93.

(责任编辑:赵晓梅;责任校对:杨 玉)

The Historical Evolution and Future Development of Relationship Type between Urban and Rural Education

YANG Weian, WU Zhihui

(Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024)

Abstract: Constructing integrative system and mechanism of urban and rural education, to achieve balanced development of urban and rural education, we need to strengthen the research of relationship between urban and rural education. As an institution, relationship between urban and rural education refers to an institutional arrangement which government treats and disposes urban and rural education problems. According to the elements of the institution itself, relations between urban and rural education can be classified into five types. Based on the review of type evolution of the relationship between urban and rural education, the future relationship between urban and rural education should be located in the same objectives, guarantee system integration and results balance.

Key words: relationship between urban and rural education; connotation; type