

公共教育政策实施过程中的规划不合理问题*

——以学校布局政策为例

■白亮 万明钢

摘要:公共教育政策出台之后,就要根据区域的现实情况来付诸实施,这就需要为达到某个预定教育目标而进行教育规划。学校布局调整作为一项公共教育政策,在具体执行过程中有赖于规划蓝本的制定。我国学校布局规划的历史分为两个阶段:一是缺乏规划盲目建校阶段,显然,这给后来出现的很多问题埋下了隐患,直接导致了当今学校布局调整过程中出现的巨额教育资源浪费;二是意识到科学规划对于教育发展的重要性,开始进入“自上而下”的教育规划阶段。这种自上而下的教育规划存在的最大问题是可能不符合当地的教育实际。所以,具备了科学规划的意识之后,还要将规划的“自上而下”和“自下而上”方式结合起来,这样才能制定出符合区域教育发展实际的科学规划。

关键词:公共教育政策;学校布局;教育规划

中图分类号:G520.1 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2013)01-0029-04

古人讲“凡事预则立、不预则废”,其意思就是说,在考虑任何问题、做任何事情时,都必须有一个先期的计划,对整个事情要事先做好准备,这样就容易成功,反之则可能遭到失败。同理,教育领域也是如此。公共教育政策出台之后,就要根据区域的现实情况来付诸实施,为了解决某个特定的教育问题或者为了达到某个预定的教育目标,也必须进行教育规划。公共政策的具体实施实际上就是一个先期制定规划和后期具体实施的过程,整个过程中执行的蓝本都有赖于规划的制定。规划的制定具有很强的科学理性取向,需要对未来形势的发展予以规划与准备。对于学校布局工作而言,政府在早期考虑布点设置的时候,就需要根据当地的客观实际情况做一个科学规划,这样才能做到既方便学生入学,又有效避免日后教育资源的浪费。但是在我国教育发展过程中,由于长期以来缺乏一种对学校科学布点的规划意识,导致在学校布局上出现了很多问题。我国学校布局规划的历史可以分为缺乏教育规划

时期和开始制定教育规划时期。

一、缺乏教育规划时期对教育资源的浪费

为了修复十年“文革”期间被破坏的教育体制,弥补人才损失,1978年,党中央确立了“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”的指导思想,提出新的教育目的是为我国经济和社会发展培养各级各类的、坚持社会主义方向的人才。为了解决当时义务教育普及率普遍较低的问题,国家于1980年12月颁布了《关于普及小学教育若干问题的决定》,开始在全国范围内普及小学教育,从入学率、巩固率、毕业率、及格率四个方面责成各地政府努力完成普及任务。1986年,国家颁布了《义务教育法》,使得从中央到地方普及义务教育成为全社会的共识。伴随着国家经济体制改革和国家宏观财政体制的变化,农村义务教育的投入管理体制由原先的国家“统收统支”转变为“分级办学、分级管理”,进入了农村义务教育投入管理的“乡镇化时代”。省、市、县层层下卸自己对农村教育发

* 本文系全国教育科学“十一五”规划项目《发达国家促进民族教育均衡发展相关政策研究》(项目批准号:BMA080055)的阶段性研究成果。

作者简介:白亮(1981-),男,甘肃武山人,教育部人文社会科学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心副教授、教育学博士,主要从事农村教育和民族教育研究;万明钢(1958-),男,河南叶县人,西北师范大学副校长,教育部人文社会科学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心教授,主要从事农村教育、民族教育心理等研究。

展的财政投入责任,致使农村义务教育的发展几乎成了乡(镇)、行政(村)两级的专属责任。在农村义务教育的管理权下放到基层乡镇的情况下,各级党政一把手都签订了普及九年制义务教育的责任合同书,成为“两基”攻坚工作的第一责任人。为了完成上级政府安排的普及义务教育任务,各地乡镇政府使出浑身解数,到处筹集资金,发动群众捐资兴建学校,改善办学条件。同时,为了在城乡各地普及九年制义务教育,共青团开始倡导并推进“希望工程”,集中社会力量捐资助学,为各地农村特别是西部贫困地区修建了大量的“希望小学”。加之国家从20世纪90年代开始投入了巨额的建设资金,实施了各项促进中西部农村基础教育发展的工程。到20世纪末,全国各地的每一个村几乎都建起了漂亮的学校,即便是在一些非常贫困的地区,也可以看到全村最漂亮的建筑——学校,基本上实现了“一村一校”的学校布局。

在这一“普九兴学”的浪潮中,作为各地教育管理部门的市、县教育局,并没有一种对学校布局进行先行指导的教育规划意识,只是把学校数量的增加和义务教育普及率的提升作为自己的教育政绩。在笔者的调查过程中,很多教育管理部门的老同志在谈到当年学校布局缺乏规划的问题时表示,在“分级办学”的制度背景下,作为教育管理部门的县教育局只有宏观指导的职能,乡镇政府拥有完全的自主权,建校的决定权在乡镇。当时的分级办学体制导致政府很难进行宏观调控,几个村合办小学的政策难以形成共识,对学校布局也就不可能作出任何规划。事实上,在当时的制度背景下,教育管理部门也并不是不可能对学校布局进行先期的规划指导,因为教育管理部门依然具有管理当地教育事业的责任和权利。教育管理部门之所以未进行教育规划,主要原因还在于教育管理部门缺乏一种对学校布局进行先期规划指导的意识。当时,学校的布点基本上都是在乡镇政府和村级组织在一种缺乏区域教育全局发展战略规划意识的情况下进行的,带有很大的盲目性。布点的原则基本上是小学以村为单位、初中以乡为单位进行建设。即便是“希望工程”等项目的小学建设,也是以村为单位进行的,同样没有一个先期的规划指导。在很多情况下,哪个村没有学校或者学校破旧,“希望工程”等项目的资金就流向哪里,没有做到有序地接受捐赠,这也就成为今天很多“希望工程”等项目学校被废弃的主要原因。如果当时能够在区域教育全局发展的战略视角下,对学校布局进行先期的规划指导,对“希望工程”等项目在先期规划的前提下做到有序接受,经过多年的建设和投入,今天这些学校就有可能成为优质的教育资源。虽然社会系统为教育发展提供了相当大的资金支持,同时也通过一定的组织和项目将这些分散的社会资源集中起来以促进教育的发展,但是,由于这是在一种没有科学规划(或者说根本

就没有规划)的情况下进行的,因而很难让这些社会资源在教育领域发挥作用,从而造成了社会资源的浪费。

虽然从20世纪80年代开始的集资办学浪潮,为当时“穷国办大教育”的中国农村基础教育的发展起到了巨大的作用,但是从学校科学布局的角度来看,那又是一种缺乏教育规划的活动。在这一时期,国家和广大人民群众以及热心公益事业的人们将巨额资金投入在中国大地上的很多地区,催生了大量的新校舍,出现了村村有小学、乡乡有初中的局面,这种“一村一校”的学校布局状况在学龄人口高峰期时也确实让人感受到了“普九”工作的成效。但是,随着今天人口高峰的退去、学龄儿童的锐减,当时学校布局的随意性所带来的问题也日益凸显。应该说,长期以来在我国整个教育系统内部都缺乏一种进行教育规划的意识。事实上,只有通过教育进行审慎的规划,并进行教育规划的先行指导,才能够对教育资源进行合理配置,从而避免教育资源的浪费,确保教育经费的有效运用,进而提高教育投资的效率。在我国教育发展过程中,在很长一段时间内,由于缺乏教育规划意识,没有认识到在公共教育政策实施过程中进行规划的必要性,所以出现了盲目的教育投资,导致今天在学校布局调整过程中出现了巨额教育资源的浪费。

笔者在调研过程中发现,一方面,国家在大规模地投资兴建能够产生规模效益的城区学校;另一方面,撤并农村学校后产生了大量闲置或废弃的中小学校舍,这种浪费现象的出现就是因为长期以来政府对区域教育发展缺乏详细的考察和分析,未能进行科学合理的规划。长期以来,在很多农村地区,学校布点设置具有很大的随意性,对政府的教育资源和全社会资源的投向缺乏一种长期的、前瞻性的规划和考虑,这就导致了国家和全社会多年以来对农村教育建设的投资付之东流,出现了这种城区教育资源紧张而农村教育资源闲置并存的结构性的浪费。虽然社会资源未经组织以前原本是分散的,难以自行发挥其影响力,但是通过恰当的教育规划,就可以引导社会资源在教育领域发挥整体性的作用,如果没有一个事先的系统规划,就可能造成这些社会资源的浪费。通过对普九时期“一村一校”建设所产生的巨额浪费问题可以看出,这一时期是一个缺乏教育规划的时期。

二、开始制定教育规划时期

1. “以县为主”的教育体制

20世纪90年代以来,随着“分税制”改革和“税费改革”的开展,国家宏观财政体制发生了变化,但是在县乡财权发生变化的同时,事权并没有跟着作出相应的调整。在“分税制”改革和“税费改革”的共同作用之下,乡镇财政收入锐减,这使得乡镇对于农村基础教育的投入也跟着急剧减少,于是,在这一时期爆发了一系列诸如农村学校公用经费短缺、教师工资常年拖欠等

教育危机。为了应对这一教育危机,2001年5月,国务院发布了《关于基础教育改革与发展的决定》,首次提出基础教育由地方政府负责、分级管理,但要“以县为主”,并规定乡镇政府负有为农村学校筹措“公用经费”的责任。2002年5月,国务院办公厅发出了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,在清晰界定了省、(地级)市、县(区)、乡(镇)、行政村各方教育责任范围的同时,明确提出乡镇政府不再负担基础教育发展投入的责任,“以县为主”的教育投入体制得以正式确立。这就意味着教育财政投入的主体上移,县级政府重新负担起了农村义务教育投入的责任。

“以县为主”的教育投入体制开始实行以后,农村教育投入管理的责任又重新回到了县级教育行政部门的手中。县级教育行政部门作为区域教育发展的管理机构,在面对教育经费短缺、农村学龄人口减少以及农村学校教育质量低下等一系列问题时,开始意识到科学教育规划的制定与执行对于区域教育发展具有重要的作用。很多地区的县级教育行政部门开始结合当地的实际情况,制定统一的、整体的区域教育发展规划,以此来指导当地教育的发展。尤其是在学校布局这一问题上,县级教育行政部门开始有计划地进行布局调整,改变原先“村村办学校”的极不合理的学校布局模式。但是,当时教育行政部门制定的区域教育发展规划还只是以缓解县级政府财政压力为主要目的的一种自发行为。事实上,这一时期制定教育规划的一线教育行政管理人员还并不具备规划的相关知识,他只是根据当地的客观实际情况,在多方调查研究、听取意见的基础上,自发地作出一些简单的教育规划。然而,恰恰是这些一线教育行政管理人员对很多教育问题的思考和一些符合当地教育发展实际的简单教育规划,促成了符合这一阶段区域教育发展实际的一系列教育政策的制定。

2.“省级统筹”的教育体制

随着中央财力的不断加强,面对全社会实现教育公平、促进教育均衡发展、全面提高农村教育质量的呼声,中央政府果断地做出了改革农村义务教育经费保障机制的决定。2005年12月,国务院发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,正式推出了以加大中央财政转移支付力度为核心、以省级政府负责统筹和落实辖区内农村义务教育经费为抓手的“农村义务教育经费保障新机制”。2006年,全国人大通过的新《义务教育法》更是以法律的形式对“省级统筹”体制作出了明确的规定,指出农村“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制”,最终目标是要逐步把农村义务教育全面纳入到公共财政保障范围之内,从而建立起中央和地方财政“分项目、按比例”分担农村义务教育经费的财政保障新机

制。“省级统筹”体制的建立确实实地促进了区域内教育的均衡发展,对教育公平的实现有着重要的意义,特别是在满足农村义务教育学校基本办学条件需要和保障教师基本待遇方面作出了极大的贡献。但是,对于中西部地区的很多农业大省而言,尽管中央财政转移支付的力度很大,但依然给地方财政带来了不小的压力。面对优质教育资源有限的现实和教育公平的理想,省级政府开始牵头指导各地制定学校布局调整规划,通过实现教育的规模效益来减轻政府的财政压力,同时实现教育公平的理想。在大范围农村学校布局调整的过程中,由省教育厅牵头,各地县开始制定学校布局调整规划,但是由于各级政府出于对教育效率的功利性追求,导致这些学校布局调整规划更多地倾向于实现教育的规模效益,而没有能够做到公平正义与规模效益之间的平衡。同时,由于目前这种规划完全是在上级政府的要求之下自上而下进行的,在这种规划中,国家的目标和任务都由省级部门接受并传达给地县,个别地区甚至将目标规划简化为学校数量的减少,没有能够与当地教育的实际相结合,出现了县级规划严重背离当地教育实际的情况。

事实上,完全采用这种自上而下的教育规划方式是无法适应区域教育发展实际需要的,把既定的教育政策落到实处也是比较困难的。鉴于此,应该在规划过程中采用自上而下和自下而上相结合的规划方式,当规划的草案完成之后,为了使规划能够真正达成预期的教育目标,并解决教育一线工作人员所面临的实际困难和问题,应该考虑在自上而下规划草案的基础上,多方听取基层各方人员的意见,以乡镇、学区、县域为基本单位进行自下而上的微观规划,从具体现实出发,使教育政策能够在现实中得以贯彻,使理想与现实能够结合起来。通过采取这种自上而下和自下而上相结合的方式制定规划草案,就可以在无形中纳入多方的意见和看法,最后由规划小组成员再进行整合,形成完整的书面规划草案。这种将自上而下和自下而上相结合的规划方式,使得在教育规划一方面处在教育政策的框架之中,另一方面又能够与某一地区的实际情况相结合,使得制定的教育规划在实现政策目标的同时更具有针对性。

但是,目前中西部很多地区在制定区域教育发展规划和学校布局调整规划时,都采用的是一种自上而下的规划方式,存在着与本地实际情况相脱节的问题。中西部很多地区的学校布局调整规划基本上都是在各省教育厅提出的“以撤点并校为基础,以创办寄宿制中小学为突破口”、“高中向城市集中、初中向城镇集中、小学向乡镇集中,教学点向行政村集中”原则的指导下制定出来的,各地的学校布局调整规划可谓是大同小异,基本都凸显了撤点并校、学校向城区集中和寄宿制学校建设的特点,整个学校布局调整规划的思路循

的都是集中农村学校,在城区和乡镇建设寄宿制学校,走规模办学的路子。更为危险的是,现在各地正在执行的学校布局调整规划究竟是否经过充分论证、是否具有前瞻性的决策还有待考量。布局调整前分散办学造成的教育资源浪费,在布局调整后集中资源办学的过程中同样不能避免。各地教育行政部门对于未来十年甚至更为长远的教育发展须进行更具科学性和前瞻性的规划和预测。

通过对学校布局规划历史的梳理可以看出,学校布局规划的历史主要分为两个阶段:一是缺乏规划,盲目建校阶段,显然这给后来出现的很多问题埋下了隐患。科学合理的教育规划能够有效地促进教育目的的实现,尤其是能够合理配置教育资源,避免教育资源的浪费。因此,科学地进行教育规划对于教育发展而言是非常有必要的。二是意识到科学规划对于教育发展的重要性,开始进行自上而下的教育规划阶段。这种自上而下的规划方式的优点是有明确的系统结构,也就是说这种方式具备健全的执行机构、合理一致的目标、清晰的决策路径和充足的财政支持。但是在教育政策的实际执行过程中,面对目标的多元化、执行单位意见分歧、执行人员的认识差距等问题,这种规划方式无法适应基层人员的需要,要把既定的教育政策落到实处是比较困难的。这种自上而下的教育规划存在的最大问题是,如果走向极端就有可能完全变成领导意志。所以,具备了科学规划的意识之后,还要将规划的自上而

下和自下而上方式结合起来,才能制定出真正指导区域教育发展的科学规划。

对于县级教育行政部门而言,应该更多地是采用自下而上的草根规划方式,根据县域的实际情况制定出更加符合本地实际的县域教育规划。这种自下而上的草根形态的教育规划方法将以一种不同于以往的规划方法进行,在这种规划方法中,国家和地区教育政策将形成一个各县须达到的总体目标,但是也会根据当地情况具体分析,创建出适应各县域实际情况的具体工作目标和任务。这种分析(至少在基础教育领域)将会在很大程度上基于每个县基础教育发展的信息、目标及任务。各地要充分强调规划服务对象和规划应用方面的衔接,分析这些规划并认识到如何根据不同的服务对象和用途来制定基础教育发展规划。在新一轮农村学校布局调整的过程中,同样也应该强调自上而下和自下而上两种规划方式的结合,不能简单地根据国家学校布局调整政策生吞照搬,将目标规划简化为学校数量的减少。因此,在新一轮农村学校布局调整过程中,县级教育行政部门应该在这一政策框架中,根据本地区的实际情况,充分弥合地域特点与国家政策差异的空间,让县域教育发展规划能够真正符合本地实际,同时充分体现出自主创新的特点。

作者单位:西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心,甘肃兰州 邮编 730070

The Unreasonable Programs in the Implementation of Public Educational Policies ——Take the School Layout Policy as an Example BAI Liang, WAN Ming-gang

(Research Center for Northwest Minority Education Development, Northwest Normal University)

Abstract: The newly issued public educational policies should be implemented on the basis of the specific conditions in different regions, which requires an educational program to achieve its expected educational target. As a part of the public educational policies, the adjustment of school layout policy should be guided by a program in its implementation. The school layout in China can be divided into two historical stages. In its first stage, schools were built blindly without a program, which evidently left many troubles for the future and led to the huge waste of educational resources in today's school layout adjustment; in its second stage, a "from top to bottom" educational program was adopted after realizing the importance of scientific planning for the education development. However its biggest problem is that it may not conform to the local education conditions. So after equipped with the awareness of scientific planning, it is necessary to combine the "from top to bottom" and the "from bottom to top" patterns for us to work out a scientific program that fits the regional education development.

Key words: Public education policy; school layout; educational program