

城乡义务教育一体化的时代意蕴、 形态与政府财政职责厘定

周 晔

(西北师范大学 教育学院, 甘肃 兰州 730070)

[摘 要] 城乡义务教育一体化是破除城乡义务教育二元体制、促进教育公平的时代诉求。按照我国行政管理体制, 城乡义务教育一体化包括行政区内的城乡义务教育一体化和跨行政区的城乡义务教育一体化两大类型。义务教育的属性特点和社会公平的伦理要求共同决定了各级政府必须承担起推进城乡义务教育一体化发展的财政职责。当前, 要解决各级政府财政收入格局与各级政府对义务教育财政职责不对称的问题, 各级政府应针对不同地区的具体情况要履行与其财政能力相适应的财政职责, 其中县乡政府需承担力所能及的财政职责, 省级政府承担最主要的财政职责, 中央财政承担对省级政府财政转移支付职责。

[关键词] 城乡义务教育一体化; 教育公平; 形态; 政府财政职责

[中图分类号] G 40-054; G 773

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5779(2014)05-0085-06

DOI:10.13749/j.cnki.cn62-1202/g4.2014.05.012

近年来, 社会对教育公平的关注度越来越高, “上好学”成为了社会大众对义务教育的迫切期盼与需求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(下简称《教育规划纲要》)“把促进公平作为国家基本教育政策”, 提出教育公平的“重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体”。义务教育均衡发展的战略路径选择是城乡义务教育一体化, 其本质是促进教育公平、缩小城乡教育差距。城乡义务教育一体化有不同的类型, 不同的类型对各级政府的财政职责提出了要求。

一、城乡义务教育一体化: 教育公平的时代意蕴

长久以来, 我国的城乡社会二元制度和由其决定的城乡义务教育二元制度不仅进一步拉大了城乡义务教育的“后天”差距, 加剧了城乡义务教育的不均衡。城乡义务教育二元制度不仅是当前推进义务教育公平和城乡义务教育均衡发展的主要障碍,

而且在很大程度上复制和强化了城乡差距。我国城乡二元社会结构是导致城乡不公平的体制根源, 要实现城乡公平, 就必须破除城乡二元结构, 统筹城乡发展, 走城乡一体化发展道路。城乡义务教育一体化是实现教育公平的必然战略路径选择, 是教育公平的时代诉求。城乡义务教育一体化是城乡教育一体化和城乡一体化的重要组成部分和推动力量, 城乡义务教育一体化就是把城乡义务教育作为一个大系统和整体, 统筹发展, 使得教育资源城乡共享, 教育要素在城乡间合理流动, 实现城乡义务教育共同和谐发展。教育公平诉求下的城乡义务教育一体化, 主要有以下时代意蕴。

首先, 城乡义务教育一体化要求破除城乡义务教育二元体制结构, 纠正长期形成的“偏向城市”“以城市为中心”的政策和制度价值取向, 真正树立城乡平等的价值理念, 把公平正义作为义务教育工作的出发点和归旨; 要求形成一体化的思维方

[收稿日期] 2014-07-10

[基金项目] 甘肃省教育科学“十二五”一般规划课题“‘三教统筹’: 农村教育资源有效整合模式研究”(GS [2011] GHBG008)

[作者简介] 周晔(1982—), 男, 甘肃靖远人, 西北师范大学副教授, 教育学博士, 硕士生导师, 主要从事农村教育改革与发展、教育基本理论研究

式，把城乡义务教育作为一个整体，统筹城乡义务教育发展规划和教育资源配置，统筹城乡义务教育政策设计和制度安排，统筹城乡义务教育的目标、速度、规模和质量。

其次，城乡义务教育一体化就是要谋求城乡义务教育的融合发展，促进城乡义务教育要素合理流动，使师资、生源、资金、设备、管理、教学方法和手段、教育信息等教育要素在城乡间流动畅通，充分发挥城乡义务教育各自的优势、特色，互相吸收有利因素，相互支持、补充，共同发展。

再次，城乡义务教育一体化就是要把城乡义务教育作为一个整体看待，要克服以往孤立地看待城市义务教育或农村义务教育的方法论问题。在政策制定和学术研究中，以往经常把农村义务教育单独拿出来，就农村谈农村，“这种局限于农村解决农村教育的策略是很不明智的，这种局限于农村而解决农村教育问题的模式，其有效性值得怀疑。”^[1]“不要就农村说农村，就城市说城市，要改变‘城乡两策，重城抑乡’的思路，从城乡各自的小循环、小系统走向城乡统一的大循环、大系统，树立城乡一盘棋的总体思想，发挥城市辐射带动优势和城乡之间的关联优势，使城乡资源共享，共赢共荣。”^[2]

二、城乡义务教育一体化的形态

依照教育公平的相对性和推进实现教育公平的地域性、步骤性特点，按照我国中央集权、地方分级管理的体制和我国行政区划的特点，可以从两个维度（即行政区内的城乡义务教育一体化和跨行政区的城乡义务教育一体化）来分析我国城乡义务教育一体化的层级与类型。

（一）行政区内的城乡义务教育一体化

从我国行政区划及隶属关系来看，行政区内的城乡义务教育一体化从低到高主要有三个层级。

1. 县域内的城乡义务教育一体化

在“以县为主”的义务教育管理体制下，县级政府是城乡义务教育一体化最低层级的统筹治理单位。县域内的城乡义务教育一体化是以县级政府为统筹治理主体，在教育公平的价值追求过程中，把城乡义务教育作为一个整体，在县域内对县、镇、乡、村各级义务教育进行协调统筹，对各个义务教

育学校教育资源进行合理均衡配置，促进教育要素的合理流动，对各级学校的空间与功能结构进行布局设计、调整和安排。《教育规划纲要》提出要“建立城乡一体化义务教育发展机制……率先在县（区）内实现城乡均衡发展”。按照《教育规划纲要》要求和逐级推进的原则，当前最有可能和最为紧迫的就是率先在县域内推进和实现城乡义务教育一体化，这也是城乡义务教育一体化的突破口。县域内的城乡义务教育一体化会为更高层级的城乡义务教育一体化奠定基础 and 提供经验借鉴。

2. 市域内的城乡义务教育一体化

市域内的城乡义务教育一体化是以市级（地级市或计划单列市）政府为统筹治理主体，将辖域内的市、县、镇、乡、村各级义务教育作为一个系统和整体，对各个义务教育学校进行统筹协调、对教育资源进行合理均衡配置，促进教育要素的合理流动，对各级学校的空间与功能结构进行布局调整安排。对市级政府，主要负责在中观层面加强对辖域内的市、县（区）政府推进城乡义务教育一体化的调控、督导和落实。市域内的城乡义务教育一体化比县域内的城乡义务教育一体化处于更高层级，由于它要对市县区行政主体及市县区内各级义务教育学校进行双重统筹，所以内容也更为复杂。市域内的城乡义务教育一体化会为更高层级的城乡义务教育一体化奠定基础。

3. 省域内的城乡义务教育一体化

省域内的城乡义务教育一体化是以省级（包括自治区和直辖市）政府为统筹治理主体，在省域内对城乡义务教育进行统筹谋划，使得各市、县（区）的义务教育均衡协调发展。虽然在统筹内容上与市域统筹没有本质区别，但由于其是更大范围的城乡义务教育一体化，会受到省域内各地区位、经济基础、产业结构、城镇化水平、多民族状况等因素的影响，而且省域内的各市县区之间发展不平衡，加上目前教育管理体制的问题，所以，省域内的城乡义务教育一体化的难度也更大。

（二）跨行政区的城乡义务教育一体化

对全国来说，其城乡义务教育一体化除了行政区内的城乡义务教育一体化，还包括跨行政区的城乡义务教育一体化，后者相对于前者来说，主要是要处理好义务教育的府际关系（intergovernmental

relations), 建立起城乡义务教育的合作联动机制。跨行政区的城乡义务教育一体化包括以下类型。

1. 省域内市县平级政府合作的城乡义务教育一体化

《教育规划纲要》提出要“率先在县(区)内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进。”但是,由县域城乡义务教育一体化向更大区域推进城乡义务教育一体化,遇到的最大问题就是平级政府间各自为政的“碎片化(Fragmentation)”公共管理,^[3]还有当前义务教育管理体制的制约,使得难以实现区域内的整体协调。而由省级政府设计的市县平级政府合作机制能有效地解决这一问题。目前,一些地方正在探索这方面的改革,并积累了一定经验。如湖南省建立的“长株湘城市群”区域教育一体化发展新机制,即以长沙、株洲、湘潭三市为极点,以岳阳、常德、益阳、娄底和衡阳五市为辐射区,正在探索教育整体规划、资源共享、区域联动、城乡统筹、均衡协调发展的新机制。再如,“武汉城市圈”(以武汉为圆心,周边包括黄石、鄂州等8个城市)以教育联席会为合作机制,探索实施的圈内义务教育在招生考试等方面的城乡互动与合作。目前,需要总结省域内市县平级政府合作的城乡义务教育一体化的先进经验,在各省推广。

2. 邻近区域内的省际城乡义务教育一体化

邻近区域内的省际间的义务教育从地缘角度来讲,具有一定程度的相似性,加上邻近区域内的省际间的府际合作较为便利,使得邻近区域内的省际城乡义务教育一体化的合作具有可能性。邻近区域内的省际城乡义务教育一体化,需要邻近区域内的各省级政府处理好义务教育的省际关系,加强沟通,形成共识,建立相应的城乡义务教育一体化联动发展机制。目前,长三角两省一市已经建立了“长三角教育联动发展机制”,在基础教育等领域展开了全方位合作,特别是区域性的信息沟通平台、师资培训等,在推进高位区域城乡教育一体化方面,为全国邻近区域内的省际城乡义务教育一体化作出了表率。

3. 地区间的城乡义务教育一体化

前面所述及的是地方各级政府主导下的城乡义务教育一体化,众所周知,我国城乡义务教育差距不仅表现在地方政府行政区划内,而且表现在地区

之间,这需要更高层级的统筹治理。在全国范围内,还需要统筹考虑东中西部的城乡义务教育一体化,进而实现全国城乡义务教育一体化。这也是《教育规划纲要》提出要“率先在县(区)内实现城乡均衡发展,逐步在更大范围内推进”精神的应有之义。东中西部的城乡义务教育一体化处于最高层级,中央政府和地方政府共同为统筹治理主体,二者既要各司其职,又要相互沟通配合,形成合力,把全国城乡义务教育作为一个整体,进行协调统筹,对教育资源进行合理均衡配置,促进地区间教育要素的合理流动。

三、推进城乡义务教育一体化的政府财政职责厘定

教育公平的主要责任在政府,在政府的责任中,对城乡义务教育而言,其中最主要和最基础的是政府的财政责任。可以说,多年来各级政府对城乡义务教育财政投入的不均衡是造成城乡义务教育差距和不公平的最主要和最基础的原因。《教育规划纲要》“建立城乡一体化义务教育发展机制”和“推进城乡义务教育均衡发展,依法落实发展义务教育的财政责任”。对城乡义务教育一体化而言,一是各级政府要履行与其财政能力相适应的财政职责;二是城乡义务教育一体化的不同形态对应的不同政府主体应承担相应的财政职责。

(一) 推进城乡义务教育一体化是政府的财政职责

义务教育的属性特点和社会公平的伦理要求共同决定了各级政府必须承担起推进城乡义务教育一体化发展的财政职责。与义务教育具有的强制性、普及性和免费性的显著特点相适应,义务教育阶段的各地各级学校在办学经费投入、硬件设施、师资配置、办学水平和教育质量等方面大体上应处于比较均衡的状态。义务教育是为国家国民素质奠定基础的教育,是公民接受的最低程度的文化知识水平的教育,也是为国家民主和文明奠基的教育,其具有明显的公共性。正如美国经济学家米尔顿·费里德曼(Milton Friedman)的说法,义务教育对社会来说是具有“正邻近影响”的教育。^[4]故此,义务教育只能由政府免费提供并保证其公平性。

从社会公平的角度来看,义务教育当由政府作为公共产品来提供,有助于促进社会公平。义务教

育的对象主体是广大人民群众子女，免费提供义务教育，有助于广大人民群众子女有均等接受教育的机会，而均等的教育机会又能缩小收入分配的差距，进而促进社会公平的实现。“教育的效力能减少而不是增加……出发地位的差距。在这个意义上讲，教育也起到与转让税相同的作用”。^[5]“面对未来的种种挑战，教育看来是人类朝向和平、自由和社会正义迈进的一张必不可少的王牌。”^[6]所以，义务教育均衡发展可以被看成是促进社会公平的一种有效手段。

另外，政府代表社会施政，政府治理的基本目标是为全体公民谋求最大限度的福利，其中政府利用权力手段维护社会公平是政府的基本职责。而关于义务教育这关系国运民生之大计，政府必须利用财政手段予以提供并切实保证其均衡发展，才有利于社会公平。正由于此，世界上绝大多数国家的政府普遍实施了公共教育投资政策。对义务教育而言，要实现其均衡发展，现实而适宜的做法是由政府对进行投资，担当财政职责。

当前，我国城乡义务教育的不公平、非均衡情况十分严重，政府必须按照城乡义务教育一体化的理念和思维，担当起推进城乡义务教育一体化的财政职责。但是这里有一个问题，“政府”是一个整体概念，而我国的政府具有多级结构，各级政府又都是具有相对独立性的利益主体，所以，明确了整体概念的政府对推进城乡义务教育一体化的财政职责不代表明确了各级政府的财政职责。所以，需要对各级政府推进城乡义务教育一体化的财政职责进行划分厘定。

（二）各级政府财政职责的理论厘定

一方面，20世纪80年代以来，我国确立的义务教育财政和管理体制的“分级办学，地方为主”和分税制的实施导致各级政府财政收入格局与各级政府义务教育财政职责不对称的问题。主要表现为：中央和省级政府掌握了主要财力，但承担义务教育的责任很少；县乡政府财力薄弱，却承担了大部分义务教育财政职责。“省级政府投入不足，是义务教育陷入非均衡发展的根本原因。”^[7]而另一方面，这种义务教育财政体制也使得中央政府对义务教育投入的效力降低。主要是因为中央政府要直接对义务教育投入，要经历多级政府，会存在信息

不对称，各级政府可能存在投机行为与暗箱操作，投入效果无法保证；即使是中央政府通过提供专项资金的办法来解决问题，也只能头痛医头，脚痛医脚，不能从根本上解决问题。所以，要保证义务教育均衡发展和推进城乡义务教育一体化，对各级政府的财政职责进行明确厘定就成为必然的逻辑思路。

1. 县乡政府：承担力所能及的财政职责

城乡义务教育一体化除了要求省级政府成为最主要的财政责任承担者和中央政府的财政转移支付职责之外，作为地方政府的县乡政府也有不可推卸的责任，仍然需要承担力所能及的财政职责。

首先，我国地域广阔，区域差距明显，义务教育事业的具体实施机构极其分散，仅由高层政府的财政职责不足以保证城乡义务教育在基层的一体化推进，而且，义务教育发展涉及到的财务支出项目众多，内容繁杂，如果县乡基层政府不承担相应投入责任，完全依靠高层级政府，在操作上也很难。其次，县乡政府作为基层政府，具有相对独立的财政权力和一定的财政实力，发展农村义务教育是其应有职责。再次，县乡基层政府是最能体味城乡义务教育发展冷暖的政府主体，其占有当地城乡义务教育发展状况的最全面信息。最后，县乡政府对推进城乡义务教育一体化承担一定的财政职责，既能满足社区对基础教育投资需求的意愿，也有利于调动基层社会办学的积极性。

对县（区）政府而言，推进县域内的城乡义务教育一体化，其财政职责主要有：一是合理统筹调度分配来自上级政府的义务教育经费，向义务教育薄弱乡（镇）和义务教育薄弱校倾斜；二是保证县级财政收入对义务教育的投入比重的合理化和向义务教育薄弱乡（镇）与义务教育薄弱校倾斜；三是多方筹措义务教育经费，调动社会和企业对义务教育经费支持的积极性。具体而言，县级政府财政应继续负责义务教育包括财政支出一定比例的教师培训、教学管理、校舍建设、设备购置、危房改造、校园及周边环境治理、增加贫困生和寄宿生补助等费用；乡镇政府应按有关规定划拨新建、扩建校舍所必需的土地和提供劳动力，负责当地中小学校的修缮。^[8]

2. 省级政府：承担最主要的财政职责

《义务教育法》（新修订）和《教育规划纲要》规定了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。这是对省级政府对义务教育经费投入上负有统筹落实责任的明确规定。省级政府成为义务教育一体化的最主要的财政责任承担者，基于：一是省级政府有能力承担最主要的财政责任。分税制实行以来，就全国大多数省级财政能力来看，其远远高于县级政府，让省级政府成为推进城乡义务教育一体化的最主要的财政责任承担者，不会对省级财政构成太大压力。二是省级政府有必要承担最主要的财政责任。我国义务教育不仅在大区域之间存在发展不均衡的问题，而且在各省之内的不均衡问题也很严重，我国基于省内差距大于省级差距，^[9]让省级政府成为推进城乡义务教育一体化的最主要的财政责任承担者，使其在全省范围内发挥应有的宏观调控能力，保证在省内不同地区提供大致相当的义务教育发展条件，有利于义务教育在省域范围内的城乡一体化发展。

那么，省级政府应具体承担城乡义务教育一体化发展的哪些财政职责呢？

从大的方面讲，省级政府要承担促进省域内各市、县城乡义务教育一体化和邻近区域内的省际城乡义务教育一体化的财政职责，主要包括：一是对省域内城乡义务教育一体化发展所需要的经费投入做出统一规划和统筹分配；二是统筹中央政府和省级政府对下级政府的财政转移支付资金，统筹督促落实省以下各级政府应承担的义务教育经费；三是统筹规划与本省临近省份城乡义务教育一体化的经费的调度。

具体来讲，省级政府除了《义务教育法》和《规划纲要》规定的财政职责外，还要保证省域内各地义务教育各学校的发展条件大体一致，具体包括标准化学校建设经费、学校各项硬件的首次投入经费、学校公用经费和教师工资福利待遇，尤其是最后者，省级政府应切实予以保障，将其作为省级统筹和承担的主要财政职责。这是因为，师资是教育资源中最为重要的资源，城乡义务教育一体化的关键是看城乡义务教育教师队伍是否均衡，而教师

队伍是否均衡是以教师收入是否均衡为前提的。为了切实保障教师的工资福利待遇和教师队伍的稳定，省级财政应主要承担以下责任：（1）省级政府可以在全省范围内按国家统一规定的编制标准和工资标准把对教师的工资福利支出采用专款的形式交由银行按月足额发放给教师。^[8]（2）设立农村、边远和艰苦地区中小学教师特殊津贴制度，省级政府可根据教师工作的地理环境和条件对教师津贴进行适当分类，形成合理的等差梯度。（3）健全医疗养老等社会保障制度，使教师（尤其是农村教师、边远山区教师）能安心从教。

4. 中央政府：承担对省级政府财政转移支付职责

中央政府要承担地区间和省际义务教育一体化发展的财政职责。这种职责主要太多财政转移支付的办法来弥补地区间和省际财政能力的差异。

财政转移支付是中央高层政府为均衡各地方政府的财力状况，宏观调控地区间的经济状况，将中央掌控的一部分财力转移给地方政府的一种调节制度。财政转移支付又包括一般性转移支付和专项转移支付两种途径和方式。通过强化一般性转移支付，确保地区和省级政府发展义务教育的基本财政能力。中央政府要区别不同地区和省份的财政能力，统筹规划确定合理的对各地区和各省一般性转移支付的比例，特别是对于经济发展比较慢、财政困难的地区和省市，应通过转移支付的方式对这些省市农村义务教育的发展负起较大的责任。另外，中央政府财政还要做好促进地区间义务教育一体化发展的长远财政规划。

鉴于中国地区间差异过大，偶然因素较多，除通过一般性转移支付确保省级政府推进城乡义务教育一体化的基本能力外，中央政府还应通过专项转移支付的途径和方式，处理解决各地义务教育发展的特殊问题和偶发困难状况。如对经济困难地区、少数民族地区实施的义务教育以及贫困生和无正常学习能力的儿童提供专项补助，对贫困地区农村中小学教师工资转移支付、危房改造专项资金、农村义务教育阶段免费提供教科书专项资金等等。

[参考文献]

- [1] 刘秀峰. 论统筹城乡教育综合改革的要义 [J]. 教育与教学研究, 2010, (9).
- [2] 李广顺. 国内外城乡经济协调发展研究成果综述 [J]. 地方财政研究, 2006, (2).
- [3] 邬志辉. 城乡教育一体化: 问题形态与制度突破 [J]. 教育研究, 2012, (8).
- [4] 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由 [M]. 北京: 商务印书馆, 1986: 84.
- [5] 布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988: 136.
- [6] 联合国教科文组织. 教育——财富蕴藏其中 [M]. 北京: 教育科学出版社, 1996: 1.
- [7] 范先佐, 付卫东. 义务教育均衡发展与省级统筹 [C] // 城乡教育一体化与教育制度创新会议论文集. 2011.
- [8] 范先佐. 构建“以省为主”的农村义务教育财政体制 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2006, (2).
- [9] 课题组. 缩小差距——中国教育政策的重大命题 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2005, (3).

The Connotation and Types of Integrated Urban-rural Compulsory Education and the Governmental Financial Responsibility

ZHOU Ye

(School of Education, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] The integration of urban-rural compulsory education is the appeal of the new era to get rid of the dual system of urban-rural compulsory education and promoting educational equity. In accordance with China's administrative system, the integration of urban-rural compulsory education embraces two types: the intra-administrative-district integration and inter-administrative-district integration. The attribute of compulsory education and the ethical requirements of social equity call for governments at all levels to undertake the financial responsibility of promoting the development of the integration of urban-rural compulsory education. Currently, to solve the problem of asymmetric relation between the pattern of government revenue and the financial responsibilities of government at all levels for compulsory education, governments at all levels should focus on the specific circumstances of different regions to fulfill its fiscal responsibility in correspondence with its financial capacity. The governments of counties and township do need to undertake some financial responsibility, while the main financial responsibility should be undertaken by the provincial governments. The central government should undertake the responsibility of providing transfer payment for the provincial governments.

[Key words] The integration of urban-rural compulsory education; educational equity; pattern; financial responsibilities of government

(责任编辑 张永祥/校对 一心)