

基本公共教育服务体系建设的問題与对策

马静

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:在分析基本公共教育服务体系内涵的基础上,探讨了国内基本公共教育体系建设的现状:教育财政投入逐年增加,城乡教育发展较快,初步形成了完善的基本公共教育服务体系,但与教育发达国家相比还有一定的差距,并在探索基本公共教育服务体系建设存在的主要问题之后,提出了相应对策:加大基本公共教育服务的投入力度、合理配置教育资源、调整教育供给结构、贯彻教育机会均等原则、鼓励职业教育发展。

关键词:基本公共教育服务;教育经费;城乡教育;职业教育;教育资源

中图分类号:G521

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2014)04-0076-05

随着中国经济社会的发展和综合国力的不断增强,国家不断加大对教育的财政投入力度,扎实推进科教兴国教育和人才强国战略,中国教育事业取得了长足的发展。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出了建立以义务教育为核心、涵盖学前教育 and 高中阶段教育的基本公共教育服务体系。本文立足中国语境,通过分析中国基本公共教育服务体系建设的现状及存在问题,提出了推进中国基本公共教育服务体系建设的具體对策。

一、基本公共教育服务体系的内涵

基本公共服务是指在一定社会共识的基础上,以保障公民最基本的生存权和发展权为基本目的,由政府根据国家实际情况提供的,以实现人的全面发展所需要的基本社会条件^[1]。基本公共服务包括医疗卫生、社会保障、就业、教育、医疗卫生、住房等6个主要方面,其中教育处于最基础和最核心的地位,需要将其摆放在突出的位置上。据此,我们可知基本公共教育服务就是指政府根据国家的实际情况

在教育领域所提供的基础性公共服务,以确保与全体人们最关心、最直接、最现实的切实利益密切相关的公共教育服务得到满足。那么,基本公共教育服务体系可以理解为由各种保障公民基本教育权的公共教育服务所组成完整体系^[2]。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出了中国基本公共教育服务主要包括学前教育、义务教育和高中教育(包括中等职业教育)3个部分,建立以义务教育为核心、涵盖学前教育和高中教育的基本公共教育服务体系。同时,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》明确提出,到2020年要形成惠及全民的公平教育,建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系,逐步实现基本公共教育服务均等化,缩小区域差距。

二、基本公共教育服务体系建设的现状

近年来,中国加大了对基本公共教育服务体系建设的力度,取得了可喜的成绩,但从整体建设情况

收稿日期:2014-08-15

作者简介:马静(1976-),女,陕西西安人,管理学硕士研究生。

来看,中国基本公共教育服务体系与发达国家基本公共教育体系建设情况相比有一定的差距,具体表现在以下几个方面:

第一,教育财政投入逐年增加。中国高度重视教育事业的发展,实施了科教兴国和人才强国的发展战略。随着经济快速发展和综合国力不断增强,国家对教育财政投入力度逐年增加:2003 年国家财政性教育经费仅为 3 850.62 亿元,而 2012 年国家财政性教育经费达到 22 236.23 亿元,十年间国家财政性教育性经费增加了将近 6 倍,占 GDP 的比重也在逐步提升(表 1)。

第二,城乡教育发展较快。改革开放以来,国家高度重视教育事业的发展,提出了科教兴国战略和人才强国战略,逐年增加教育经费的财政投入,不断完善城乡教育的基础设施、师资力量、教学设备等,实现义务教育阶段学费减免等多种措施,促进了城乡教育的快速发展。但是,我们必须清醒地认识到,教育资源配置城乡两极化严重,城镇教育经费支出的水平明显高于农村,导致了两者之间的差距不断扩大,出现了城乡教育二元化的发展局面。

第三,初步形成了完善的基本公共教育服务体

表 1 2003 ~ 2012 年中国财政性教育经费情况

年份	中国财政性教育经费/亿元	占 GDP 的比重/%
2003	3 850.62	2.84
2004	4 465.86	2.79
2005	5 164.08	2.79
2006	6 348.36	2.93
2007	8 280.21	3.12
2008	10 449.63	3.33
2009	12 231.09	3.59
2010	14 670.07	3.65
2011	18 586.70	3.93
2012	22 236.23	4.28

系。经过多年的发展与努力,中国已经初步形成了完善的基本公共教育服务体系,主要包括学前教育、义务教育、高中教育(包括中等职业教育)3 个环节,即所谓的重点巩固提高九年义务教育,基本普及高中教育和学前一年教育,完善以政府为主导、多种方式并举的家庭经济困难学生资助政策,建立健全基本公共教育服务体系。依据国家相关教育法律法规,初步建立了基本公共教育服务国家标准体系,以保障服务提供的规模和质量、明确工作任务与支出责任、促进城乡区域均衡发展(表 2)。

表 2 “十二五”时期基本公共教育服务国家基本标准

教育阶段	服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
九年义务教育	义务教育免费	适龄儿童、少年	免学费、杂费以及农村寄宿生住宿费,免费向农村学生提供教科书;农村小学年生均公用经费标准:普通小学不低于 500 元,普通初中不低于 700 元	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%,九年义务教育巩固率达到 93%
	寄宿生生活补助	农村家庭经济困难寄宿学生	年生均补助小学 1 000 元,初中 1 250 元	地方政府负责,中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%
	农村义务教育学生营养改善	贫困地区农村义务教育学生	在寄宿生生活补助基础上,集中连片特殊困难地区每生每天营养膳食补助 3 元(每年在校时间按 200 天计)	地方政府负责,国家试点地区中央财政承担,其他地区中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%
高中阶段教育	中等职业教育免费	农村学生、城镇家庭经济困难学生和涉农专业学生	免学费	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%,使高中阶段教育毛入学率达到 87%
	中等职业教育国家助学金	全日制在校农村学生及城市家庭经济困难学生	年生均助不低于 1 500 元,资助两年	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%
	普通高中国家助学金	家庭经济困难学生	平均资助每生每年 1 500 元,地方结合实际在 1 000 ~ 3 000 元范围内确定	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%
学前教育	学前教育资助	家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童	具体资助方式和标准由地方确定	地方政府负责,中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%,学前一年毛入园率达到 85%

注:资料来源于《国家基本公共服务体系“十二五”规划》。

三、基本公共教育服务体系 建设存在的主要问题

在中国基本公共教育体系建设取得一定成绩的同时,我们必须清醒地认识到基本公共教育服务体系建设也存在着一系列问题,需要采取行之有效的措施予以解决。

(一) 财政对基本公共教育服务财政投入不足

基本公共教育服务是由政府提供,经费由中央财政和地方财政按比例分担。国际上衡量教育财力保障水平的标准就是公共教育经费投入应占 GDP 的 4%。据统计数据显示,2010、2011、2012 年中国教育财政投入金额分别为 14 670.07 亿元、18 586.7 亿元、22 236 亿元,占 GDP 的比重分别为 3.65%、3.93%、4.28%,基本实现了教育财政投入占 GDP 的比重为 4% 的战略目标(表 1)。然而,与其他发达国家相比,中国教育财政投入明显不足(表 3)。中国财政性教育经费投入明显不足,中国基本公共教育服务财力保障处于较低的水平。

表 3 国外公共性教育经费占 GDP 比例 %

年度	世界	巴西	阿根廷	俄罗斯	印度	南非	美国
2000	4.2	4.0	4.6	2.9	4.4	5.6	
2001	4.3	3.9	4.8	3.1		5.3	5.7
2002	4.3	3.8	4.0	3.8		5.2	5.7
2003	4.5		3.5	3.7	3.7	5.1	5.9
2004	4.4	4.0	3.8	3.5	3.4	5.3	5.6
2005	4.5	4.5		3.8	3.2	5.4	5.4
2006	4.6	5.0	4.5	3.9	3.2	5.4	5.7
2007	4.5	5.2	4.9			5.3	5.5

(二) 教育资源配置公平性不足

教育资源配置问题是解决教育均衡发展的关键,主要表现在城乡之间、不同地域之间、同一地区的教育资源配置问题,其核心在于如何实现教育资源在城乡之间的公平配置。中国虽然一直坚持以教育均衡发展为目标,改革教育经费保障机制,但实际上仍然存在着教育失衡的突出问题。例如,由于办学经费按学生人数下拨,大量农村人口通过各种方式持续不断地进入城镇,农村学校学生人数逐年减少,导致下拨的经费减少,农村学校只能勉强生存,没有发展能力。而城镇学校学生增多,经费也逐渐提高,加上不菲的择校收入,学校发展越来越快。同时,城

乡学校教师工资待遇和福利津贴差距较大,加剧了农村优秀教师的流失,新分配的年轻教师不愿进入农村学校,优秀学生不愿入学,形成恶性循环,进一步导致城乡教育质量的分化。

(三) 教育供给结构不适应经济发展与产业升级

教育供给结构是指各类学校能向社会供给何种类型的人才以及各类不同层次人才的组成结构。教育供给结构一定要满足教育需求结构,适应产业结构升级和经济发展的需要。然而,中国人口众多,劳动力素质普遍偏低,不能满足经济发展和产业结构升级的现实要求,这也与中国教育立国战略的要求差距明显^[3]。截至 2012 年,中国高等教育毛入学率提高到 30%。国民受教育程度大幅提升,15 岁以上人口平均受教育年限达到 9 年以上。其中受过高等教育的比例仅为 9.9%,新增劳动力平均受教育年限为 12.4 年,这些指标都不同程度地落后于世界平均水平,已经远远低于亚洲的后起之秀韩国的人均受教育水平。

(四) 教育机会不均等时有发生

教育机会均等化是基本公共教育服务体系建设的目标,其主要包括起点均等、过程均等、结果均等 3 个层次的内涵。教育均等化是人类为之不懈努力的一个目标,它的内涵也随着社会和教育的发展而不断更新完善。然而,教育机会均等在目前只是一种理想状态。在现实条件下,完全做到起点均等、过程均等和结果均等是不实际的^[4]。但是,应当尽可能地追求教育机会均等化。从中国实际情况来看,教育机会不均等现象时有发生,中国教育机会均等化还有很长一段路要走,需要政府、社会、家庭等多方面共同努力,创造有利于教育机会均等化实现的环境、政策等。

(五) 职业教育发展相对滞后

随着高等教育体制改革的不断深入,许多中、高等职业学校不断关闭或升级为大学,忽视了专业技术人才的培养工作,职业教育发展相对滞后。中国经济社会的迅速发展和市场经济体制改革的逐年深入迫切要求经济发展方式的快速转变,而职业教育的发展难以适应经济发展方式转变的要求,制约了经济发展。众所周知,一个国家或地区可以引进资金、技术、设备及少量尖端人才,唯独引进不了劳动者的素质。提升劳动者素质的主要途径就是职业教

育,可以说职业教育关系到经济发展方式的转变^[5]。从目前情况来看,中国职业教育发展相对滞后,尚未形成完善的职业教育体系,与德国、芬兰等国家相比有着不小的差距;同时,中国职业教育与义务教育、高中教育、高等教育相比,处于较为劣势的地位,不受国家重视。

四、基本公共教育服务体系建设的对策建议

针对中国基本公共教育服务体系建设的现状及存在的问题,立足中国语境,我们认为应从以下几个方面入手推进中国基本公共服务教育体系建设。

(一) 加大基本公共教育服务的投入力度

基本公共教育服务体系建设离不开充足资金的保障,这就需要政府加大教育财政投入,进一步提升财政性教育经费比重,不能满足于其占全国GDP的4%这一国际标准线,要尽力赶上高等收入国家的标准。政府应采取多种措施鼓励民办学校的发展,实行校企合作办学的模式,采取政府向民办学校购买服务等多种方式,弥补公立学校教育质量和数量的不足。政府要鼓励民间资本投资教育事业,进一步拓展基本公共教育服务体系建设的投融资渠道,建立多元化投融资渠道,在政策方面给予优惠,形成民办教育与公办教育之间竞争与合作动态发展的格局,实现基本公共教育服务体系建设的利益与风险共享机制^[6]。

(二) 合理配置教育资源

提高基本公共教育服务体系建设的關鍵,在于提高教育资源的配置,要把有限的教育资源投入到最需要的地方去,优先保障农村教育的发展,加快消除城乡义务教育的差距;继续加大教育经费的倾斜力度,新增教育经费应该优先向农村、中西部地区,尤其是老少边穷地区倾斜,重点扶持弱势群体,要从政策、物质、精神等多方面给予有力支持,确保其能优先享有教育资源;尽快解决农民工子女教育问题,把从根本上解决农民工子女教育问题作为完善教育公共服务的首要目标,制定流动人口学龄子女享受所在地义务教育的政策^[7]。

(三) 调整教育供给结构

要进一步优化教育供给结构,确保教育供给与

教育需求相协调。调整教育供给结构的关键在于确定市场需要的人才类型,总的原则就是市场需要什么人才,教育就提供什么人才。因此,我们要合理调整高等教育与职业教育之间的结构,不要一味盲目地扩大高等教育的规模,而忽视职业教育的发展,要做到两者之间的协调发展。教育供给结构的调整是推进教育立国战略的必然要求,教育供给结构要适应经济社会发展和产业结构升级,以提升劳动者的素质为主要抓手,为经济社会发展提供一批可造之才^[8]。

(四) 贯彻教育机会均等原则

依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》,应尽快出台全国统一的教育公共服务均等化规划,规定保障农村、欠发达地区公共教育服务的全国统一的最低标准。强化教育公共服务均等化问责制,严格查处不保障义务教育经费和不均衡安排义务教育资金的政府部门,公开查处涉及义务教育经费的违法行为。实施义务教育均衡化政策,对处于不利地位的学校增加教育拨款,大力改善办学条件,建立教师轮岗制度。通过上述措施的实施,实现教育机会起点、过程、结果3个方面的均等化^[9]。

(五) 鼓励职业教育发展

劳动者素质的提升主要依靠职业教育这一途径,现阶段要把建设与现代产业结构相适应的职业教育体系作为建设基本公共教育服务体系的重要目标。国家要重点建立一批特色鲜明的中等职业学校,培养专业技术人才,提升劳动者的素质;同时,要尽快建立起中职、高职、本科、研究生纵向衔接,学历、学位教育与职业培训统筹发展、横向贯通的职业教育体系;同时,要鼓励民间资本建立职业学校,政府给予一定的政策优化,以促进职业教育的发展^[9-10]。

五、结语

基本公共教育服务体系建设体现科学发展的理念,是科教兴国战略和人才强国战略的具体体现,是转变经济发展方式的前提和基础。要重视中国基本公共教育服务体系的现状以及存在的问题,立足中国语境,通过加大基本公共教育服务体系建设的投入力度、合理配置教育资源、调整教育供给结构、贯

彻教育机会均等化的原则、发展中等职业教育等措施,全面推进基本公共教育服务体系建设的进程。

参考文献:

- [1] 曾天山. 基本公共教育服务的范畴研究[J]. 中国教育政策评论,2011(12):26-37.
- [2] 谢凌凌. 基本公共教育服务体系:一个理论框架的构建[J]. 教育学术月刊,2012(8):20-24.
- [3] 迟福林.“十二五”时期教育公共服务体系建设:突出矛盾与主要任务[J]. 经济社会体制比较,2011(2):1-9.
- [4] 刘思. 试论教育机会均等化:以城市流动人口子女教育问题为例[J]. 理论观察,2011(5):117-118.
- [5] 马树超,范唯,郭扬. 构建现代职业教育体系的若干政策思考[J]. 教育发展研究,2011(11):1-6.
- [6] 迟福林.“十二五”发展方式转变与教育基本公共服务体系建设[J]. 中国教育报,2010-12-17(4).
- [7] 李军鹏. 新时期中国公共服务体系建设的目标与对策[J]. 国家行政学院学报,2011(5):27-31.
- [8] 李崇爱. 中国基础教育非均衡发展的现状、成因、对策[J]. 江西教育科研,2007(10):24-26,61.
- [9] 翁文艳. 教育公平与学校选择制度[M]. 北京:北京师范大学出版社,2003.
- [10] 肖凤翔,薛栋. 中国现代职业教育体系研究的现状及思考[J]. 中国职业技术教育,2012(24):28-31.

Problems and countermeasures in construction of basic public education service system

MA Jing

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: On the basis of analyzing the connotation of the basic public education service system, the article probes into the current situation of the construction of basic public education system in China; the yearly increasing investment in education finance, and the rapid development of urban and rural education, help to form perfect basic public education service system initially, but there is still a certain gap compared with education in developed countries; and after exploring the main problems in the construction of the basic public education service system, it puts forward the corresponding countermeasures: to increase investment in basic public education services, to the allocate educational resources reasonably, to adjust the structure of education supply, to implement the principle of equal education opportunities, and to encourage the development of vocational education.

Key words: basic public education service; education expenditure; urban and rural education; vocational education; educational resources