

改革开放 40 年我国农村义务教育经费保障机制的回溯与前瞻

◆ 朱文辉

〔摘要〕改革开放初期,我国农村义务教育经费保障机制由之前的“中央统一下拨”演变为“地方负责”。依据责任主体不同,我们将“地方负责制”划分为“以乡为主”“以县为主”“农村义务教育经费保障新机制”三个阶段。三个阶段的嬗变呈现出明显的责任主体上移的规律,伴随着责任主体的上移,我国城乡义务教育公平指数有所提升。但由于保障机制重心依然偏低,我国城乡义务教育非均衡发展的问题依旧严峻。鉴于农村义务教育具有明显的地区外溢性,考虑到我国的税收分配制度,参照其他国家农村义务教育经费保障的经验,我们应该继续上移经费保障的责任主体,实施“国家统筹、以省为主”的新机制。“以省为主”新机制的落实需要厘清各级政府在农村义务教育经费保障中的责任,健全相关的立法和监督工作,完善农村教师工资等的长效联动增长制度。

〔关键词〕农村义务教育;经费保障;以县为主;以省为主

〔中图分类号〕G521

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1002-4808(2018)12-0012-06

义务教育经费保障机制是指教育行政部门为了保障义务教育公平、高效而又有序地运行,对教育经费以及其他相关教育资源采取的筹措、管理、分配和监督等措施。改革开放 40 年来,作为我国公共财政体制之一的农村义务教育经费保障机制也经历了一个探索前行、不断发展、逐步完善的演进过程。

一、我国农村义务教育经费保障机制的历史流变

1978 年 12 月十一届三中全会的召开拉开了我国对内改革、对外开放的帷幕。改革开放政策的落地为我国农村义务教育的发展和普及提供了良好的外部环境。但在当时由于“财政大包干体制”而导致的中央政府财政较为短缺的背景下,我国先前奉行的列入国家预算、由中央政府负责和统一下拨的农村义务教育经费保障机制已经难以为继。在既要全面普及又要重点发展的思路下,中央政府决定将发展农村义务教育的重任转交给地方政府。由此便形成了“地方负责”的农村义务教育经费保障机制。在这里,我们依据责任主体的不同,将“地方负责”的农村义务教育经费保

障机制划分为以下三个阶段。

(一) “以乡为主”的农村义务教育经费保障机制(1980—2000 年)

1980 年 4 月,教育部下发了《关于实行新财政体制后教育经费安排问题的建议》,提出“义务教育阶段的经费主要由地方负责和管理的思路”^[1],这就为“以乡为主”农村义务教育经费保障机制的形成奠定了基础。之后,为了进一步调动基层地方政府和广大农民的办学积极性,国家对义务教育经费保障机制又进行了相应的调整。1985 年 5 月,《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布,明确要“把发展基础教育的责任交给地方,实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”^[2]。而在具体实施这一政策的过程中,地方政府又直接把农村义务教育经费筹措的责任下放到乡级政府甚至是各个乡村:乡级政府负担农村初等学校的办学经费,乡村一级负责筹措农村小学的办学经费。甚至许多政策都明确提出要多渠道筹集农村义务教育经费,包括“向农民征收教育费附加和教育集资”^[3]。这就使农民担负起农村义务教育发展所需的大部分经费,形成了农村义务教育由农民来办的局势。有统计显示,1994 年以

前,在农村义务教育经费的投入结构上,乡级政府承担的比例约 78%,县级政府承担的比例约为 9%,省级政府和地级政府承担的比例约为 11%,中央政府承担的比例约 2%。^[4]“如果将县级财政收入很大一部分来自乡级财政的上缴,而乡级财政很大一部分来源于农业税这些因素考虑在内的话,那么实际上最终由农民担负的农村义务教育投入比例大概占到农村义务教育总投入的 80%~90%。”^[5]“以乡为主”的农村义务教育经费保障机制显著地改善了农村义务教育的发展状况,提升了九年制义务教育在农村的普及程度。但是,以乡级政府的财政能力,很难担负起“占全国近八成学生、近九成学校”^[6]的农村义务教育的投入责任。这种“小马拉大车”的做法也导致了农村教育乱收费、拖欠教师工资、农民负担过重、办学经费难以保障等一系列问题的出现。

(二) “以县为主”的农村义务教育经费保障机制(2001—2005 年)

“随着国家农村税费改革的逐渐深入,作为农村义务教育经费重要来源的农村教育集资和教育费附加被取消,本就捉襟见肘的农村义务教育经费更趋紧张。”^[7]“以乡为主”农村义务教育经费保障机制的诸多弊端日益凸显,改革已箭在弦上。2001 年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(以下简称《决定》)印发,《决定》提出了“国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”^[8]的农村义务教育管理体制,强调要切实减轻农民的负担,把发展农村义务教育的责任主体由乡级政府上移到财政能力较强的县级政府,并加大中央和省级政府通过专项拨款和财政转移支付等方式对农村义务教育的帮扶力度。2002 年 4 月,又下发了《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》,更加明确了“县级政府对农村义务教育的主体责任”^[9]。历史地看,“以县为主”的农村义务教育经费保障机制具有非常突出的积极意义,它实现了义务教育财政管理由高度分散向适度集中的转变,强化了县级政府对农村义务教育投入的主渠道作用,基本上终结了“农村教育农民办”的格局。但是“以县为主”却衍生出县级政府财政能力和担负责任不相匹配、县以上各级政府投入责任仍较为虚化等问题。对于大部分以“吃饭财政”为特点的县级政府来说,能够投向农村义务教育的财政资金非常有限,远远填充不了农村教育集资和教育费附

加撤出后留有的巨大缺口。根据审计署的调查数据,“截止到 2005 年底,农村义务教育阶段中小学校负债金额为 28.72 亿元”^[10]。农村学校背负的债务和包袱极为沉重,严重影响了自身的正常运转。

(三) “农村义务教育经费保障新机制”时期(2006 年至今)

随着我国公共财政体制的不断完善以及国家财力的逐年增强,“以县为主”的农村义务教育经费保障机制亦饱受诟病,改革势在必行。为了回应社会各界对农村义务教育提出的新要求,2005 年 12 月,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》颁布,决定从 2006 年开始,用五年的时间,“依循明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施等原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围,建立中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制”^[11]。“新机制”所实施的免除农村义务教育阶段学生的学杂费、对寄宿生进行生活补助、免费为贫困家庭学生提供教科书、提高义务教育阶段农村学生的公用经费保障水平、巩固并完善农村义务教育阶段教师工资的保障机制等一系列措施,都充分彰显了“农村义务教育由政府来办”的全新治理理念。这不仅显著减轻了广大农民的经济负担,有效遏制了“因贫辍学”的现象,而且破解了长期以来形成的“城乡有别”的义务教育发展格局。

二、我国农村义务教育经费保障机制历史流变显现的规律和生发的问题

(一) 责任主体上移:我国农村义务教育经费保障机制历史流变显现的规律

“地方负责”的农村义务教育经费保障机制历经了三个阶段:第一阶段从 1980 年开始历经 1994 年的“分税制”改革到 2000 年,我国推行“地方负责,分级管理,以乡为主”的农村义务教育经费保障机制,该阶段经费保障的责任主体是乡级政府;第二阶段从 2001 年开始至 2005 年,我国实行“地方负责,分级管理,以县为主”的农村义务教育经费保障机制,该阶段经费保障的责任主体从乡级政府上移到县级政府;第三阶段从 2006 年开始至今,我国实施“中央和地方分项目、按比例分担”的农村义务教育经费保障机制,该阶段虽然仍然强调县级政府对农村义务教育发展的主体责任,但对中央和省级政府的责任亦作

出了要求。三个阶段的嬗变呈现出明显的责任主体上移的规律。通过相关文献分析,我们进一步发现,农村义务教育经费保障机制责任主体的上移使我国绝大多数省、自治区、直辖市的城乡义务教育公平指数有所提升。此处以 2007 年和 2003 年我国各省、自治区、直辖市城乡义务教育公平指数的对比来加以说明(见表 1)。^[12]

表 1 2007 年和 2003 年各省、自治区、直辖市
城乡义务教育公平指数对比

	2007 年 公平指数	公平指数 排名	2003 年 公平指数	公平指数 排名
北京	0.977	1	0.741	1
西藏	0.911	2	0.721	5
内蒙古	0.884	3	0.686	8
河北	0.870	4	0.651	10
吉林	0.861	5	0.740	2
浙江	0.860	6	0.713	7
上海	0.858	7	0.725	3
青海	0.849	8	0.722	4
宁夏	0.831	9	0.674	9
山西	0.822	10	0.604	14
黑龙江	0.802	11	0.620	13
江西	0.799	12	0.715	6
湖南	0.796	13	0.598	15
陕西	0.787	14	0.597	16
海南	0.781	15	0.579	19
福建	0.774	16	0.584	18
新疆	0.757	17	0.634	11
云南	0.752	18	0.596	17
四川	0.751	19	0.552	24
江苏	0.747	20	0.532	27
天津	0.737	21	0.530	28
山东	0.730	22	0.553	23
河南	0.719	23	0.539	26
广西	0.709	24	0.554	22
安徽	0.700	25	0.522	29
重庆	0.698	26	0.567	20
贵州	0.698	27	0.457	31
甘肃	0.679	28	0.551	25
辽宁	0.679	29	0.506	30
湖北	0.671	30	0.556	21
广东	0.597	31	0.631	12

(二) 非均衡发展: 我国农村义务教育经费保障机制历史流变生发的问题

改革开放以来,我国农村义务教育所取得的巨大成就是有目共睹的,城乡义务教育公平指数也随着经费保障责任主体的上移有了明显的提升。但是经费保障责任主体在上移至县级政府之后就停止了,我国农村义务教育经费保障机制仍然呈现出“重心偏低”的特征。在传统的财政分权理论看来,农村义务教育经费保障的责任主体应该是相对而言更贴近教育实践、了解当事人需求的基层地方政府。但是,传统的财政分权理论在我国“地方负责”的农村义务教育经费保障机制中被证伪了。这是由于“地方负责”的农村义务教育经费保障机制其效果更多地取决于基层地方政府的财政能力。而我国长期奉行的“城市中心”“城乡二元”的发展策略导致基层地方政府财政较为困难、城乡之间财政能力差距悬殊。在这种情况下,城乡义务教育不论是在经费投入,还是在办学条件、师资力量等方面,都呈现出明显的失衡状态。从 2000 年与 2004 年我国城乡生均义务教育投入的比较可以看出,不论是生均教育经费,还是生均预算内事业费,抑或是生均预算内公用经费,城乡之间的差距虽然在持续缩小,但仍较为明显(见表 2)。^[13]

由此可见,“以乡为主”和“以县为主”的农村义务教育经费保障机制在极大促进我国义务教育发展的同时,也导致城乡义务教育之间的非均衡发展。这就形成了在农村学校依然挣扎在基本的生存线上时,城市学校却能谋求更高层次发展的冰火两重天的格局。“新机制”无疑是对“以县为主”的农村义务教育经费保障机制的补充和完善,但它实施的仍然是以县级政府为主的管理体制。这虽然能够在一定程度上缓解农村义务教育发展的困境,但仍难以满足农村义务教育进一步发展的需求。由于所在区域经济发展水平的不同,我国县与县之间财政能力相差悬殊。在目前中央转移支付协调县与县之间财政能力效果不彰的情况下,县域经济发展水平仍然是农村义务教育经费的决定性因素。县域经济发展的不平衡也会在一定程度上使依赖于县级财政的农村义务教育出现较大的差距。因此,我国农村义务教育经费保障的责任主体上移至县级政府仍然是不够的。为了实现农村义务教育的长期健康发展,填

平横亘于城乡义务教育之间的鸿沟，我们需要将农村义务教育经费保障的责任主体进一步上移至

省级政府，实行“国家统筹、以省为主”的农村义务教育经费保障机制。

表 2 2000 年与 2004 年中国城乡生均义务教育经费投入比较

项目	年份	普通小学			普通初中		
		农村	城镇	农村低于城镇	农村	城镇	农村低于城镇
生均教育经费	2000	798	1484	46.23%	1014	1955	48.13%
	2004	1326	1980	33.03%	1487	2288	35.01%
生均预算内事业费	2000	558	953	41.45%	667	1120	40.45%
	2004	1035	1379	24.95%	1101	1457	24.43%
生均预算内公用经费	2000	28	95	70.53%	45	146	69.18%
	2004	95	154	38.31%	126	164	23.17%

三、“国家统筹、以省为主”：我国农村义务教育经费保障机制的前瞻

（一）“以省为主”的必要性探析

我国农村义务教育经费保障实行“以省为主”的机制是对农村义务教育所具有的明显地区外溢性的呼应，符合我国基本的税收分配制度，并顺应国际上农村义务教育经费保障机制的潮流。因此，“以省为主”可以消除我国当前由于农村义务教育经费保障重心偏低所引发的一系列问题。

1. 呼应农村义务教育所具有的典型的地区外溢性

通常认为，各级政府在公共服务领域中责任划分的依据是公共服务的受益范围。对于具有典型的地区外溢性的公共服务，由国家统筹、省级政府来提供较为合适；对于具有明显地方性的公共服务，由基层地方政府来承担更有效率。义务教育尤其是农村义务教育具有典型的地区外溢性。所谓农村义务教育的地区外溢性指的是虽然农村义务教育的投入主体是县级政府，但受农村随迁子女逐渐增多以及在农村接受义务教育的学生大多会在省市上大学、就业和生活的影响，教育收益的范围并不简单局限在县域范围内，而是扩散至全省甚至是全国。由于人口流动速度加快，加之基层地方政府之间存在着明显的标尺竞争（yardstick competition）行为，受教育者可以通过用脚投票和用手投票的方式来决定农村义务教育的外溢程度。农村义务教育的外溢区域有很大一

部分是在省级政府所辖范围之内，所以，秉持公共产品“谁受益谁承担”的原则，相较于县级政府而言，省级政府更应该承担起农村义务教育经费保障的主体责任。

2. 符合我国基本的税收分配制度

改革开放以来实施的“财政包干体制”使中央政府财政收入在整个财政结构中的比重大幅下降，中央政府宏观调控能力被严重削弱。1994年，为了改变“弱中央”的财政局面，具有深远意义的“分税制改革”在我国拉开了帷幕。此次改革通过区分中央税收、地方税收以及中央和地方的共享税收三种类型的税收形式，在中央政府和省级政府之间确立了较为明晰的税收分配制度。但是，分税制改革并没有给出明确的省级政府以下各级政府税收的配置形式，而是让省级政府来决定如何对其辖域内各基层地方政府的税收进行分配。这就导致中央和省级政府的财政收入在财政结构中的比重大大提高，而县级政府的财政收入在财政结构中的比重明显萎缩。在财权持续向上级政府集中的同时，举办教育的事权却逐级往下分解，直至基层地方政府。“虽然中央政府通过财政转移支付为基层地方政府举办农村义务教育提供经费补助，但这实际上只是在经费严重短缺背景下所采取的应急措施，具有较为明显的过渡性和临时性，并不能从根本上解决问题。”^[14]虽然中央政府强化了财政转移支付的手段和力度，但假使省级政府不能充分履行其对农村义务教育的投入责任的话，那么，在现今各级

政府之间非对称性分权的财政背景下，财政实力较为薄弱的县级政府承担本区域内义务教育支出的压力依然巨大。因此，在中央政府的财政转移支付制度一时难以填平长期以来所形成的城乡义务教育之间巨大沟壑的背景下，在完全由中央财政统一负责会导致经费使用效率低下的情况下，相较于乡级、县级和中央政府，省级政府有足够的财政能力和更大的可能性成为农村义务教育经费保障的责任主体。

3. 顺应国际上农村义务教育经费保障机制的潮流

由于不同时期财政结构和具体需求不同，各个国家举办和干预义务教育的具体手段也存在差异，并且都是在持续调整和改革中不断完善起来的。总体而言，依据责任主体的不同，各个国家或者同一国家不同时期的义务教育经费保障机制大致可以分为集中、相对集中和分散三种模式。但是，“为了保障义务教育的全民性、普及性和均衡性，各国最终还是采用了以中央或省级政府为主的相对集中的投入体制”^[15]。“东西方许多发达国家，如西欧各国、美国和日本，在 19 世纪末都曾将义务教育经费保障的责任全部移交给基层地方政府，由此形成的分散模式导致各国义务教育发展不同程度的困境。”^[16]但是，这些发达国家通过适时调整义务教育经费保障机制，使义务教育经费保障主体由之前的第三级行政级别上浮到第二级甚至是第一级行政级别，使中央政府或者州、省等高层地方政府承担起义务教育经费保障的主体责任，从而明显地改变了城乡义务教育差别过大的局面。“在新西兰、葡萄牙和土耳其等国，联邦或者中央政府对义务教育的支出比例达到 100%；在法国、意大利、韩国和荷兰等国，联邦或者中央政府在义务教育上的支出比例在政府之间财政转移支付之前就已经达到了 53% 甚至更高；在美国、加拿大、德国、比利时、印度等国，义务教育经费保障的责任主体是州、省、联邦等高层地方政府，这些国家高层地方政府在义务教育上的支出比例均在 40% 以上。”^[17]

(二) “以省为主”的措施解析

为了形成财权明确、事权清晰、财权和事权相互匹配的“以省为主”的农村义务教育经费保障机制，我们需要从以下几个方面着重用力。

1. 厘清各级政府在农村义务教育经费保障中的职责

各级政府之间如果责任划分不够明确，那么

就会在它们当中形成一个较大的博弈空间，从而影响农村义务教育经费保障机制的稳定性、长效性和规范性。为此，“以省为主”的农村义务教育经费保障机制必须在强调省级政府主体责任的基础上，理顺其他各级政府在农村义务教育经费保障中的职责。对于省级政府来说，理应担负起省域范围内城乡义务教育一体化发展的规划者、达标标准的制定者、考核评估的问责者等角色，同时成为农村义务教育发展条件的保障者、教育质量的监管者、相关服务的提供者。当然，“以省为主”并不意味着中央政府、县乡政府对农村义务教育不再承担相应的财政责任。对于中央政府来说，要进一步健全以“专户、封闭、直达”为特征的义务教育财政转移支付制度，提升财政转移支付的效益；依据各地的财政收入状况、经济发展水平、义务教育成本等因素来确定合理的、稳定的纵向一般性财政转移支付比例；在进行横向的财政转移支付时要尽可能地照顾经济欠发达地区，重点向农村、偏远、贫困地区倾斜；建立科学、规范的专项转移支付制度，取消重复交叉、效果不彰的专项转移支付项目。为了防止“挤出效应”的出现，县乡政府还必须继续承担一定比例的义务教育经费支出责任。所谓“挤出效应”，指的是县乡等基层地方政府随着中央和省级政府外部财政资金输入的增加而减少对本区域义务教育的财政支出。对于县乡政府应该承担多大的比例，应该秉持“适度激励、防止依赖”的原则，因地制宜、区别对待。除了投入量之外，经费的使用效率也是制约农村义务教育发展的重要因素。为了规避由于农村义务教育责任主体上移所衍生出的经费使用效率打折等新问题，主要负责经费的管理和使用的县乡政府要充分发挥自身贴近教育实践、了解受众需求的比较优势，盘活存量，优化经费的支出结构，发挥有限经费的最大效益。

2. 健全“以省为主”的农村义务教育经费保障机制的立法和监督工作

机制的效果一方面在于机制本身的好坏，另一方面取决于该机制落实的程度。为了切实发挥“以省为主”农村义务教育经费保障机制的作用，健全相应的立法和监督工作就显得极为重要，否则再好的制度设计都终将是一纸空文。

一是以立法的形式规范“以省为主”的农村义务教育经费保障机制，以提高其稳定性和法律效力。通过修订《中华人民共和国教育法》《中

《中华人民共和国义务教育法》等法律法规,将省级政府对农村义务教育经费保障的主体责任和其他各级政府所应担负的比例依照支出项目,如基建领域、公用经费、教师工资等,具体、详细和可操作地写入法律条例当中,为“以省为主”的农村义务教育经费保障机制的顺利推行创造良好的法律环境。二是加强法律监管,不仅做到有法可依,还要做到有法必依。例如,我国目前对义务教育领域的转移支付是被纳入专项范围内的。但是,由于我国财政层次和级别较多,加上行之有效的监管手段的缺失,用于义务教育特别是农村义务教育的转移支付经费被浪费、串项、截留、占用的情况时有发生。据调查,“在 2008 年审计调查的 54 个县中,有 46 个县的财政部门、教育部门和中小学校截留、挪用、挤占校舍维修改造、公用等专项经费,金额高达 1.15 亿元”。^[10]为此,省级政府要加强对义务教育经费整个运转过程的监管,实行目标责任制度、评估考核制度、内外审计制度、督办督查制度、预警干预制度等,以切实保障义务教育经费落到实处。三是加强社会监管,充分发挥社会力量的监督作用。将义务教育经费从投入到使用的整个过程及时向社会公布,通过明确标准、设立奖惩等手段,激活社会人士对农村义务教育的强烈关切,形成对政府按照城乡义务教育一体化发展的路径来合理分配教育资金的强制约束力。

3. 完善“以省为主”的农村教师工资、津贴及福利待遇等的长效联动增长制度

切实保障教师工资、津贴及相关福利待遇等随着经济发展、物价上升而长期持续增长,是加强农村教师队伍建设的明智之举,也是促进农村义务教育发展的必然选择。随着国家对农村义务教育的高度重视和投入增多,农村义务教育取得了明显的进步和长足的发展,特别是在硬件设施等方面有了显著的改善。但是,我国用于农村义务教育的财政性经费中,“经常性支出”的比例偏低,而“资本性支出”的比例较高。“投入农村义务教育的财政经费很大一部分用于危房改造、固定资产购置、基础设施建设等资本性支出,而维持教师生活所需的工资、津贴、福利待遇等经常性支出比例偏低,明显低于国际上 80% 的平均水平。”^[18]省级政府要真正承担起义务教育经费保障的主体责任,就要扭转这种“重物质建设轻人事提升”的局面,将经常性支出特别是人员经费

所占比例大幅提高,形成由中央政府来调控、省级政府保基础、县级政府促提升的人员经费分配格局,确保农村教师的工资水平、津贴和福利待遇随着经济发展、物价上升得到长效、联动增长。具体来说,中央政府要根据各省的财政能力,确定合适的用于教师工资、津贴及福利待遇的转移支付标准。“省级政府要加大农村教师的基础性工资在本级财政中的支出比例,使省域内教师基础性工资大致相当并持续提升”^[19];县级政府要提高农村教师的岗位津贴、相关福利待遇和保障标准,以强化农村教师的职业荣誉感和认同度。完善“以省为主”的农村教师工资、津贴及相关福利待遇等的保障机制,既可以切实保证农村教师的工资不被截留挪用,又能保证义务教育阶段的教师工资发放在省域范围内有基本相同的标准,从而有效地促进以师资均衡配置为核心的城乡义务教育一体化发展水平。

[本文系 2016 年度山西省高校哲学社会科学研究项目“山西省城乡义务教育均衡发展中的政府职能研究”(项目编号: 2016207)研究成果]

[参考文献]

- [1]何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949 - 1997) [M]. 海口: 海南出版社, 1998: 1799.
- [2]中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. (1985 - 05 - 27) [2018 - 04 - 24]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
- [3]中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. (1993 - 02 - 13) [2018 - 03 - 06]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [4]林春霞. 县级政府难扛义务教育大旗[EB/OL]. (2003 - 01 - 09) [2018 - 03 - 06]. http://jjsb.cet.com.cn/show_90363.html.
- [5]该对农村义务教育反哺了[EB/OL]. (2002 - 11 - 12). [2018 - 07 - 24]. <http://www.drc.gov.cn/zjsd/20021112/4-4-2862670.htm>.
- [6]黄斌. 现实与政策意图之间的偏差: 中国义务教育财政制度变革的历史与展望[J]. 教育与经济 2010(4): 6 - 11.
- [7]张东娇. 后农税时代的新农村建设与教育: 从农村义务教育经费保障政策分析入手[J]. 中国教育学刊 2008(3): 16 - 20.
- [8]国务院关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL]. (2001 - 05 - 29) [2018 - 03 - 14]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_16/200105/132.html.

(下转第 37 页)

愿者服务团体,培养青少年的责任意识;定期组织学生开展防灾演习,帮助学生掌握如何在灾难来临时保护自己的生命。经常性地开展丰富多彩、为学生喜闻乐见的传统文化教育活动,使教育和风细雨、润物无声。我们也应该树立“大生命教育”意识,在突出生命教育的课堂教学主渠道的同时,不忽视第二课堂、家庭教育、社区教育的任何环节,从小处着手,建立起青少年生命教育的大课堂,构建“蓬生麻中,不扶则直”的生命教育大环境。

(四) 加强生命教育师资培训

新加坡中小生命教育之所以一以贯之、坚持不懈,一个重要原因就是他们特别重视加强对中小学教师进行系统的生命教育培训。我们也应重视将生命教育作为中小学师资培训的重要内容,并定期开展生命教育专项轮训,为中小学教师搭建生命教育合作与交流的平台,增强广大中小学教师开展生命教育的意识和能力,让更多的教师参与到生命教育之中。

(五) 构建全方位的生命教育网络体系

新加坡中小生命教育与其他学段教育、社会教育彼此衔接,已初步形成了相对完整的教育体系。我们也应下大力气建立生命教育的完整“坐标系”。尤其是在提倡生命教育形式多样性的同时,应更加重视生命教育的整体性,推动基础教育的整体跃升;在发挥学校实施生命教育的

主动性的同时,应更加重视出台相关政策,形成合力推进生命教育的机制;在突出生命教育特色的同时,应更加重视生命教育的标准化,及时出台全国及地方性的生命教育指导意见和课程标准;在丰富生命教育内容的同时,应更加重视生命教育的系统性,把社区教育、学校教育和家庭教育串联起来,构建以社区作框架、学校是主体、家庭为基础的全方位的生命教育网络体系。

[本文系国家社会科学基金(教育学)青年课题“教育现象学的理论与实践研究”(项目编号:CAA130121)研究成果]

[参考文献]

- [1]杨明全.儒家伦理课程对现代文化价值观的形塑:新加坡的经验与启示[J].比较教育研究,2014(6):12-17.
- [2]邹景明.落实立德树人根本任务:把社会主义核心价值观融入学校生命教育[J].中国教育学刊,2018(S1):225-227.
- [3]锐敏.新加坡总理建议改善教师待遇[J].世界教育信息,1994(4):6-7.
- [4]Every School A Good School [EB/OL].(2018-09-25)[2018-11-19].<https://www.moe.gov.sg/education/education-system/every-school-a-good-school/>.
- [5]王定功.生命课堂的基本特征和建构路径[J].教育研究,2015(10):111-118.

(责任编辑 徐华楠)

(上接第17页)

- [9]国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知[EB/OL].(2002-04-14)[2018-05-28].http://www.moe.edu.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_8/moe_25/tnull_239.html.
- [10]2008年第5号“54个县农村义务教育经费保障及使用管理情况审计调查结果[EB/OL].(2008-07-04)[2018-06-07].<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c63471/content.html>.
- [11]国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知[EB/OL].(2005-12-24)[2018-07-01].http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_185157.htm.
- [12]田志磊 袁连生 张雪.地区间城乡义务教育公平差异研究[J].教育与经济,2011(2):43-48.
- [13]中国(海南)改革发展研究院.基本公共服务与中国人类

发展[M].北京:中国经济出版社,2008:63.

- [14]孟晰 谢童伟.农村义务教育投入体制改革效应评价:基于省级面板数据的分析[J].中国教育学刊,2015(2):54-58.
- [15]王娟涓 徐辉.国外城乡义务教育均衡发展的经验及启示[J].外国中小学教育,2011(1):7-12.
- [16]刘微.从国际比较看完善我国义务教育投资体制[N].中国教育报,2001-06-08(02).
- [17]高如峰.义务教育投资的国际比较与政策建议[J].教育研究,2001(5):3-10.
- [18]张绘.“后4%时代”我国教育经费投入需多维度改革并举[J].教育科学研究,2017(1):27-33.
- [19]刘玮.县域义务教育均衡发展的不同向度与路径选择[J].中国教育学刊,2015(1):6-10.

(责任编辑 蒲丽芳)