

A Study on the Functional Dissolution of Non-Capital Education

Heyi Zhang

Department of Economics and Management, Guizhou Normal University, Guiyang Guizhou
Email: 1632042551@qq.com

Received: Feb. 16th, 2018; accepted: Mar. 9th, 2018; published: Mar. 16th, 2018

Abstract

At a time when Beijing's coordinated development has been elevated to the level of national strategy, the "urban disease" in the capital Beijing is becoming more serious. Therefore, in order to solve this problem and make it better serve the cooperative development strategy of Beijing-Tianjin-Hebei Region, non-capital functional solution is also put on the government work agenda. This article first teases out the concept of "non-capital function", and because of the study of the important role and responsibility of capital education in the national and regional development of the overall situation, will focus on the non-capital education function of the solution. After the concrete understanding of the function of non-capital education, the connotation is further expounded. On the basis of Shibano Masaama's analysis of educational functions, he has made a series of researches on "which functions of non-capital education should be eliminated", "who should solve the functions of non-capital education" and "how to solve them". These three issues have been examined with a view to contributing positively to the elimination of non-capital educational functions.

Keywords

Non-Capital Functions, Educational Function, Solution

非首都教育功能疏解研究

张贺怡

贵州师范大学经济与管理学院, 贵州 贵阳
Email: 1632042551@qq.com

收稿日期: 2018年2月16日; 录用日期: 2018年3月9日; 发布日期: 2018年3月16日

摘 要

在京津冀协同发展被提升到国家战略层面之际, 首都北京的“城市病”却愈发严重。故而, 为解决此项

问题,使其更好地服务于京津冀协同发展战略,非首都功能疏解也被提上政府工作日程。文章首先对“非首都功能”的相关概念进行梳理,又因研究首都教育在国家 and 区域发展大局中的重要角色和职责性,将研究重点立足于非首都教育功能的疏解。在对“非首都教育功能”提出了具体认识后,进一步阐述其内涵。并在柴野昌山搭建的对教育功能的分析框架之上,相继对“疏解哪些非首都教育功能”、“非首都教育功能谁来疏解”、“怎么疏解”这三个问题进行了相关研究,望能对非首都教育功能的疏解工作产生积极的推动作用。

关键词

非首都功能,教育功能,疏解

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2015年2月10日,习近平总书记在中央财经领导小组第九次会议上指出,北京作为中国的首都,当前承担着过多其不应承担,也没有足够的承担的功能。这些功能使得北京这座城市吸纳力和承载力之间的矛盾一触即发,“大城市病”由此诞生,并从诞生之日起,日益加重。故而,疏解北京的“非首都功能”实为大势所趋。但目前,针对“非首都功能”的概念界定尚不明确,故对其概念进行梳理十分必要。

同时,据中国教育报2017年2月9日报道,北京今年着力推进部分教育功能疏解,证明有关非首都教育功能的疏解已经被提上日程。笔者查阅相关资料后发现,虽有学者曾发文提出:“疏解首都教育的哪些功能”以及“疏解到何种程度”是研究的最佳问题,但并未对此作答。知网、维普、新闻资讯等平台有关教育功能疏解部分的研究也是少之又少,在此基础上对非首都教育功能疏解的研究尤为重要,有其价值所在。

2. “非首都功能”概念界定

当前,诸多专家学者针对“非首都功能”的概念内涵提出了自己的观点,但有关“非首都功能”的概念界定尚不清晰,未达成一致共识。进入百度词条搜索“非首都功能”的结果为:凡是不符合首都城市发展战略定位的功能,都可以认为是非首都功能。杜立群、和朝东(2015)年在《北京非首都功能疏解若干问题的思考》一文中,先将城市功能划分成基本功能与非基本功能,尔后又将城市基本功能进行了划分:首都核心功能和城市发展驱动功能。作者认为“非首都功能”应划分到各个具体的职能部门,非紧密保障、补充衍生部门属于首都核心功能范围内,保障补充衍生部门属城市发展驱动功能,而这些部门都应在“非首都功能”的范围中[1]。中国人民大学区域与城市经济研究所教授、博士生导师张可云(2016)对四种较有代表性的北京非首都功能的认识提出质疑,在对首都属性与城市属性之间的区别与联系做出具体界定后,进一步对北京定位与非北京定位这两个方面进行外延,得出北京非首都功能的内涵,指出:一切对于首都功能作用的发挥产生负面影响的北京功能都属于非首都功能[2]。张长(2016)则认为“非首都功能”提法本身就缺乏严谨性,对其科学性产生了质疑。尔后,其从城市职能角度和城市经济活动的角度出发,变疏解北京“非首都功能”为疏解北京部分“非首都功能”[3]。

笔者认为,一方面,疏解“非首都功能”并非是指首都内部资源不宝贵,要将其遗弃,而是首都资

源过多且安置不合理,导致首都功能冗杂。而“非首都功能”的疏解有一箭双雕之效,既能解决资源过度集中引发的首都功能承载问题,又能给首都周边的省份城市带来无尽的发展机会。另一方面,“非首都功能”疏解以京津冀一体化被提升到国家发展战略为背景,属京津冀战略发展的重要组成部分,符合时代发展潮流。如若将京津冀发展战略比作棋局,“非首都功能”疏解便是攸关生死的棋子。疏解工作的良好进行能缓解首都的“大城市病”优化重组内部资源,外部又可发挥促进京津冀协同发展的作用。

“非首都功能”自2015年提出之日至今已有两年,不论是从政府工作报告来看,还是从学界对其研究的热度和深度来看,其疏解工作在这两年间一直有条不紊地进行。疏解“非首都功能”实属政府在北京工作方面的首创,对其概念界定的多元化非但不会影响疏解工作,反而能够在一定程度上指导疏导工作向多思维,多方向,宽领域深入。“非首都功能”的概念界定终会在疏导的实践工作中逐渐清晰。

3. 疏解非首都教育功能概述

3.1. 教育功能疏解的认识

将教育功能疏解划分来看,由两个关键词“教育功能”与“疏解”构成。关于教育功能,探讨疏解哪些非首都教育功能是本文的重点研究内容之一。而关于疏解一词,笔者曾经对“疏解”一词产生思考,将“疏解”一词置于“教育”一词后,“教育功能疏解”即变为“教育的疏解功能”。随即,笔者提出如下问题:“教育功能”与“教育疏解功能”的关系是什么?第一,相互独立,互不干涉,很显然这种假设并不成立。第二,随着时代的变迁,教育的功能发生了演变或者有所拓展,由此诞生了属于教育功能的子部分,新的教育功能将用于疏解部分资源。此观点虽并不存在绝对的知识性错误,但尚需理论和实践加以证实。单从其诞生背景来看,此功能目前只适用于首都北京,具有一定的局限性。

而笔者认为,不论是何种观点,“疏解”一词的词性应为动词。疏解非首都教育功能,旨在疏解教育的原有功能,减少原有教育功能的负面影响,使其在疏解后发挥正面影响。那么由谁来疏解,如何疏解将成为非首都教育功能疏解的重中之重。

3.2. 非首都教育功能疏解的内涵

在对非首都教育功能疏解的内涵进行研究之前,理清首都教育的发展是至关重要的一步。2004年“首都教育”的概念在北京市教育大会上被首次提出,而其前身为“北京教育”。“首都”与“北京”虽仅二字之差,但前者所肩负的使命、发挥的功能、采取的教育发展战略皆与后者不同。首都教育自诞生之日起,就肩负着实现国家教育现代化的光荣使命,其作为民族振兴的基石,在培养创新型人才,促进国家经济的腾飞,推进社会和谐稳定等方面的作用不容小觑。

值得一提的是,20世纪初,首都教育初被提出之时,便有专家学者提出首都教育应采用优先发展战略,北京教育的发展水平应当高于全国其他地方,成为中国教育之首善。那么,在京津冀协同发展和疏解非首都教育功能的背景下,教育优先发展战略还能否试用?答案是肯定的,但此次不再是北京单方优先发展,而是与河北,天津三方一同发展。京津冀三地虽无法在行政级别上实现平等,但是至少要在教育上做到平等。如何实现平等?目前很明显的局势便是北京的教育水平已经优先发展起来了,需要把其教育资源辐射到河北以及天津。但是由于疏解非首都功能本身在某种程度上是违背市场原则的行为,故其在长时间内需要靠政府的干预来完成,最终实现以北京为中心的核心城市在京津冀协同发展的背景下带领周围城市群发展教育。

非首都教育功能疏解不同于其他产业,它的疏解并非是从经济结构上着手进行,因为教育部门并不属于相对低端、低效益、低附加值、低辐射的市场主体和经济部门。之所以疏解是从空间结构上讲,首都北京的89所高校中有64所集中在“城六区”[4],疏解并非对高校教育资源的摒弃,而是教育资源空

间上的交换，以实现教育在地区上的均衡为主要目的。

4. 非首都教育功能疏解的主要内容

4.1. 疏解哪些非首都教育功能？

日本著名教育学柴野昌山曾在默顿的结构功能理论基础上，发表名为《学校的负向功能》的论文用于探讨教育的负向功能。其文中所搭建的对教育功能的分析框架如表 1、表 2。

首先，我们先明确当前在国家政策层面上，非首都教育功能疏解保持基础教育的地位不变，暂不对其进行疏解。其次，根据柴野昌山搭建的教育功能的分析框架在把性质(方向)和形式的划分，对疏解哪些非首都教育功能进行分析。若将非首都教育功能疏解看作任务，那么其诞生便是以解决首都教育存在问题及问题带来的负面影响为主要目的。故而，疏解哪些非首都教育功能这个问题所涉及的教育功能必然是负向教育功能。同时，非首都教育功能也是隐性教育功能，它脱离了国家所施行的教育方针政策中的教育目标与客观实现的预期结果，属于非预期的意外结果。最后，从对象(领域)与性质(内容)的划分来看，非首都教育功能疏解所包含的内容涉及到教育对人和产生的所有负向功能。教育功能对社会的负向功能，一般有两种：一是整体负向发展，社会整体负向制约教育发展。二是局部负向，教育系统与社会其它子系统关系失调。非首都教育功能疏解正是第二种负向功能在北京的缩影，表现为教育与人口系统、经济系统、生态系统等方面的失调。

一方面，根据北京市未来高端化、服务化、低碳化的产业布局要求，制造业，高污染产业因其不满足布局要求将被直接淘汰。高精尖的经济结构的确立，需要与之相适应的教育，用于提高国民人力资本和生产科学技术。非首都教育功能疏解体现在职业教育上便是《北京市新增产业的禁止和限制目录(2015年版)》中提出：北京将不再新设立中等职业学校；不再扩大中等职业教育的办学规模；中等职业学校不再新增占地面积[5]。疏解非首都教育的经济功能，使其能为北京产业转型后的经济发展提供发展潜能，创新科学技术发展水平尤为重要。

另一方面，从首都教育对人口的吸引力来看：城市内部，郊区或农村人口涌入“城六区”，加剧城市内部城乡教育差距。国家层面，落后省份人口涌入首都。造成落后省份的教育更落后的情况。吸引力过大导致承载力无法满足高等教育的发展，表现为巨大的教育人口规模缺乏与之相匹配的教育空间、教育设施、师资，巨大的人口压力难以促进社会可持续发展。故而，非首都教育疏解方向之一便是疏解教

Table 1. Combine the nature (direction) and form to divide

表 1. 把性质(方向)和形式结合起来划分

分析	主观意向		
	显性	隐形	
客观结果	正向	A: 正向显性功能	B: 正向隐性功能
	负向	D: 负向显性功能	C: 负向隐性功能

Table 2. To combine objects (domains) with properties (content)

表 2. 把对象(领域)与性质(内容)结合起来划分

分析	人		社会	
	客观结果	正向	A: 对人的正向功能	B: 对社会的正向功能
负向		D: 对人的负向功能	C: 对社会的负向功能	

育的人口功能，以此来控制北京“城六区”的人口数量，在实现人口吸引力和承载力平衡的基础上，提高人口整体质量。同时，当前的首都教育在某种程度上也已无法实现学生个体均衡发展。据调查，北京现有16万“蚁族”，其中的30%均毕业于首都211高校[6]，而这正是非首都教育功能长期存在的结果。通过知识的传授来教授学生个体谋生的经验，实现个体发展的终极目标是教育的功能之一。很显然，现如今北京高校生的就业问题无法良好解决。促进个体个性化也是教育的重要功能之一，个体的个性化表现为个体自我意识和能力的形成，个体优势区域和特长的形成，以此来实现个人价值。但当前首都高校专业设置重复率极高，片面迎合市场需求，忽略自身教育特色，学生个体的差异化无从体现。通过疏解教育对人(学生个体)产生的负面功能，能达到缓解北京就业压力，实现学生个体发展的功效。

4.2. 非首都教育功能谁来疏解？

文章之初，我们便将“非首都功能”疏解看作是攸关棋局生死的棋子，那么对非首都教育功能谁来疏解这个问题的研究即是对谁为“下棋人”的研究。一副棋局，由棋手、棋子构成的同时，自然少不了观棋者。确定由谁来疏解(“下棋”)这个问题时，切忌将问题的答案固定为单一疏解主体，切忌局部发展观念，而要树立全局发展观。首先，京津冀一体化被提升到国家战略层面是发展全局的重要背景。其次，于党的十九大召开前夕，雄安新区设立，象征着新一轮改革开放大幕的开启，其被誉为打造北京非首都功能疏解集中承载地。故而，在此发展观念和时代背景下，笔者将其分为主要疏解方和次要疏解方。主要疏解方包含：谁是总指挥？我们要疏解何地？疏解至何地？次要疏解方包含：除主要疏解方外，一切参与疏解工作的群体。

因“非首都教育功能”是“非首都功能”在教育的具体体现，所以二者的总指挥应为同一主体。在对近两年的文献进行研究后，部分学者认为疏解的指挥方为首都北京，但这极不符合全局发展观[7]。笔者认为疏解北京，天津和河北可作为疏解的承接地，其中尤以雄安新区作为承接地的中坚力量。但总体指挥工作不应由京津冀三方的某方政府来负责，而应交由中央政府从宏观上指挥，其作为我国最高的行政机关，国家权利机关的执行机关更利于协调三方。

这里所提及的一切参与疏解的工作群体，包含教育联盟，科创企业、高校、教育培训机构等相关主体。其中，“京保石职教联盟”于2017年6月14日成立，属跨区域性和非营利性的组织。它由26所职业学校和9家行业、企业构成，将紧紧围绕“一核心、双合作、三提升”宗旨，拓宽北京和河北的职业教育合作交流领域，不断创造职业教育改革发展的新机遇，促进区域产业转型升级[8]。与此同时，2017年6月29日，雄安新区与75家中央和省内企业完成近6.86万就业岗位对接，这将在很大程度上解决高校毕业生就业难的问题。华润集团更是企业扶持教育疏解的领头羊，其承诺将大力支持“非首都教育功能疏解”，积极联合教育培训机构向雄安新区工人提供技能培训[9]。所以，我们有理由相信它们将对非首都教育功能的疏解发挥不可小觑的作用。

4.3. 非首都教育功能怎么疏解？

在上文中我们提到基础教育暂不疏解，高校教育首要疏解，那么是否全部高校都应纳入被疏解的队伍？很显然，我们对此应持否定态度。一方面，首都北京的高校教育很难实现全部疏解。另一方面，政府政策层面都不允许这种情况的出现，毕竟疏解非首都教育功能并不是以牺牲北京教育为目的。非首都教育功能疏解应以有能力的高校为主要目标，它们能够在疏解过程中保持自身发展，同时带动教育功能承接地的发展。据悉，北京师范大学、中国传媒大学、清华大学都将在河北建立分校。而这又涉及到非首都教育功能的疏解方式，疏解之初关于“北京大学将搬迁至河北省”的传言遍布网络，尔后北京大学发文辟谣。但这在某种程度上，更是反映了公众对于非首都教育功能疏解方式的理解的局限性，片面局

限于整体迁出。整体搬迁的确是疏解的方式之一，除此外高校可在承接地创办分校，还可与教育承接地联合办学，创立新校吸纳首都教育人口等。

首先，首都北京应作为规划方，应严格按照《新增产业的禁止和限制目录》中的规定，控制教育增量，疏解教育存量。制定出具体的疏解方案，建议逐步减少高校和中职生的招生人数，有序且保质保量的组织培训机构迁出市中心区域，不断减少培训机构的数量。同时，在北京首先开展招生考试改革，改革尤以高校为首，增加学生高考择校的选择空间。不仅如此，建立城市副中心教育发展基地，统筹基地周边的教育资源，规划并完善教育基础设施也应作为工作重点之一。而以河北为例的承接地，应及时做好承接教育的准备，提升自身的承接能力。当前河北省在教育水平和规模严重滞后，这将成为阻碍北京非首都教育功能疏解的重要因素[10]。河北省应尽快出台与疏解工作相匹配的教育政策法规，拟定承接非首都教育功能疏解的工作方案，逐步缩小与首都北京的教育差距，为教育疏解提供良好的发展环境。

鉴于疏解工作涉及的教育功能之多、参与主体之广、疏解工作之复杂，非首都教育功能的疏解务必要建立起相应的疏解渠道，保证疏解渠道的畅通，方能保证工作的有序进行。一方面，畅通的渠道有利于教育疏解参与主体间的协调沟通。另一方面，还可以保证教育要素之间的流通。

5. 结语

根据政府对疏解工作的具体要求，今年非首都教育功能的疏解要获得有效控制，2020年要有突破进展，高校在疏解方面取得明显成就，基本实现迁出。教育作为城市发展的关键支撑，配合非首都功能的疏解，研究非首都教育功能的内涵，理清教育疏解工作的内容，在国家和区域发展大局中的角色和职责具有十分重要的意义。但我们深知，非首都教育功能疏解工作并非一蹴而就，在多方配合下积极探索，如此方能稳步推进疏解工作。

参考文献

- [1] 杜立群, 和朝东. 北京非首都功能疏解若干问题的思考[J]. 上海城市规划, 2015, 6(6): 17-20.
- [2] 张可云. 北京非首都功能的本质与疏解方向[J]. 经济社会体制比较, 2016(3): 23-25.
- [3] 张长. 疏解北京“非首都功能”的再思考[J]. 城市, 2016(8): 26-33.
- [4] 张可云, 蔡之兵. 京津冀协同发展历程、制约因素及未来方向[J]. 河北学刊, 2014(6): 101-105.
- [5] 陈弘仁. 四大非首都功能将疏解出北京城——北京市发展改革委主任卢彦详解疏解思路和举措[J]. 中国经贸导刊, 2015(22): 10-11.
- [6] 刘墨非, 徐飞. 北京城市定位的错位与纠偏[J]. 北京观察, 2014(4): 12-21.
- [7] 张可云. 环京区域经济合作问题探讨[J]. 北京社会科学, 2004(1): 10-18.
- [8] 京保石邯职业教育联盟在雄安新区成立[EB/OL]. <http://item.btime.com/46pkln4j638h6p80kp8bbhpfom>, 2017-06-15.
- [9] 雄安新区与75家中央和省内企业对接6.86万就业岗位[EB/OL]. <http://fdc.fang.com/news/2017-06-29/25604869.htm>, 2017-06-29.
- [10] 高兵. 耗散结构理论视角下首都教育功能疏解研究[J]. 国家教育行政学院学报, 2016(10): 72-77.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2331-799X，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ces@hanspub.org