



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

李玲

构建城乡一体化的 教育体制机制研究

CONSTRUCTING INTEGRATED EDUCATIONAL
SYSTEM AND INSTITUTIONS OF URBAN
AND RURAL AREAS OF CHINA

李玲

著



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

构建城乡一体化的 教育体制机制研究

CONSTRUCTING INTEGRATED EDUCATIONAL
SYSTEM AND INSTITUTIONS OF URBAN
AND RURAL AREAS OF CHINA

李 玲
等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

构建城乡一体化的教育体制机制研究/李玲等著.

—北京: 经济科学出版社, 2015. 3

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5494 - 8

I. ①构… II. ①李… III. ①教育体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 036083 号

责任编辑: 刘 茜 庞丽佳

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

构建城乡一体化的教育体制机制研究

李 玲 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 31.5 印张 600000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5494 - 8 定价: 79.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

序言（一）

《构建城乡一体化的教育体制机制研究》这部著作，是西南大学教育学部李玲教授作为首席专家完成的教育部人文社会科学重大攻关招标课题“构建城乡一体化的教育体制机制研究”的研究成果。这本书的体系和内容有以下几个鲜明的特点。

第一，这本书对“构建城乡一体化的教育体制机制”的研究框架进行了清晰的界定。书中研究“城乡一体化的教育”不是指所有的教育，而是选取了义务教育、学前教育、职业技术教育（中等）和继续教育四个方面的教育。书中所指教育体制机制不是指所有的教育体制机制，而是选取了这四种教育中的人事调配、经费投入与使用、硬件等资源配置、人才培养及评价四个方面的体制机制进行研究。全书围绕这四种教育和这四大教育体制机制展开论述，显得重点突出、脉络清晰。

第二，全书采用理论与实践相结合的方式展开论述。在理论部分，先对构建城乡一体化教育的体制机制中的概念，如城乡一体化、城乡教育一体化、教育体制、机制等概念进行界定，然后对城乡教育一体化的理论基础，如教育公平理论、教育系统控制理论、共同体理论、二元经济结构理论、和谐社会理论，以及教育体制机制改革的理论基础，如结构功能主义、冲突理论、社会控制理论、公共选择理论、新公共管理理论、多重制度逻辑理论进行了论述。在实践部分，作者对城乡一体化的义务教育、学前教育、职业技术教育（中等）、继续教育的人事调配、经费投入及使用、硬件等资源配置、人才培养及评价的体制机制，联系当前中国教育改革的实际，从这四个方面的体制机

制的现状、存在的问题及原因进行了分析，并有针对性地提出了改进和完善的对策。

这里特别要指出的是，作者构建城乡一体化的教育体制机制研究的课题，其落脚点或重心是构建城乡一体化的教育体制机制。为抓住这一重点或落脚点，作者对教育体制、教育机制有全面深刻的理解，并将这种理论具体运用到对城乡一体化教育体制机制理论研究的实践探讨中。在对教育体制的理解和运用中，作者在对教育体制是教育机构和教育规范（制度）的结合体，教育机构是教育体制的载体，教育规范（制度）是教育体制的核心这一基本理论理解的基础上，把对城乡一体化教育体制的探讨重心放在教育体制的核心——教育制度上。为此，在对城乡一体化的义务教育、学前教育、职业技术教育（中等）、继续教育中的人事调配、经费投入及使用、硬件等资源的设置、人才培养及评价体制研究中，紧紧抓住这四个体制中的制度进行研究，分析了这些制度中的现状、问题，提出完善这些制度的对策。在对教育机制的理解和运用中，作者对教育机制是教育现象各部分的相互关系及其运行方式这一基本理论理解的基础上，不仅抓住了义务教育、学前教育、职业技术教育（中等）、继续教育各部分之间的相互关系及其运行方式，而且还系统分析了这四种教育中的人事调配、经费投入与使用、硬件等资源设置、人才培养及评价各种关系及其运行方式，比较系统全面地分析了这四种教育四个方面的运行机制。不仅如此，作者还深刻全面地分析了教育体制改革与教育机制创新中的体制与机制之间在产生过程、结构、功能及范围方面的相互关系，在分析四种教育体制机制中对人事调配、经费投入与使用、硬件等资源设置、人才培养及评价体制改革与机制创新存在的问题同步进行了分析探讨，构成了一个比较完整的城乡一体化的教育体制机制的系统。

第三，由于作者对教育体制机制的理论把握得比较准，又通过调查对中国现实义务教育、学前教育、职业技术教育（中等）、继续教育的实际有深入的了解，对这四种教育中的人事调配、经费投入与使用、硬件等资源设置、人才培养及评价体制机制存在的问题分析比较透彻，因而所提出的解决和完善这四种体制机制的对策对构建中国城乡一体化的体制机制有重要的参考价值。例如，作者对构建城乡一体

化教育中的义务教育教师补充体制机制的若干建议：科学测算教师工作量、调整城乡义务教育阶段编制补充政策、建立人事、财政、教育行政部门联动的管理机制、建立农村教师补偿性的制度、以法规形式明确教师编制，县管校用制度、建立农村教师补充公平与衡量协调机制、强化师资需求预测、科学合理调配教师、改革完善师范生政策、强化对农村师资补充的政策等，这些建议对我国小学初中教师总量比较充足，但部分科目师资紧缺，农村偏远贫困地区教师补充困难等问题的解决具有重要意义。

第四，本书在理论和实践两方面所取得的研究成果，首先与作者所带领的研究团队在研究方法上的创新有关。在整个研究过程中，作者和她的研究团队从经济学、统计学、管理学、信息科学等学科的视角，采用量化和质化相结合的研究方法，运用宽阔的研究视野，全面可行的研究方法，使研究获得大量的数据，例如，义务教育研究，作者调查了1129所学校，获取了26万组数据，而且也有足够的鲜活的案例。正是因为研究用充实的数据和具体案例说明问题，使构建城乡一体化教育体制机制研究这一理论问题变成一个大家都容易理解的教育现实的具体的问题，增强了理论说服力。另外，在每一个体制机制的对策部分，作者都为这些对策建构了一些理论模型，这不仅增强了这些对策的理论性，更增强了这些对策的实际操作性。

作者在本书中所取得的丰硕的成果，与以李玲教授为首的研究团队周密精心设计、夜以继日地工作精神及认真的研究态度有关。据了解，团队自接受教育部人文社会科学重大攻关招标课题以来，作者及研究团队的足迹踏遍了重庆市、浙江省、江苏省、山东省、河北省、吉林省、山西省、河南省、湖北省、湖南省、安徽省、云南省、贵州省、四川省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区等全国多个省市自治区，实地调查对象包括教育政策制定者、城乡教育统筹部门、教育人事部门、教育经费部门、教育评价部门、教育质量监督部门、考试与招生部门的管理工作人员、学校的校长及管理人员、教师、学生和家長。其研究范围之广，工作量之大可以想见。正是因为这些扎实深入广泛而卓有成效的研究，才成就了这部高质量的研究成果。

本项目的首席专家李玲教授是一名留学加拿大多伦多大学的博士。回国后的短短几年不仅连续拿到三项国家重大的攻关课题，而且在国内外有影响的杂志上频频发表高质量的学术论文，学术研究可谓成效卓著。她给我的印象是一个擅长将西方和中国的科学研究方法结合一体、认真、执着、踏实的学术研究者，有极大的学术发展潜力。我为李玲教授所取得的学术成就而感到由衷的高兴，祝李玲教授在以后的研究中取得更大的成绩。

孙锦涛

2014年11月24日

序言（二）

李玲教授领衔撰写的《构建城乡一体化的教育体制机制研究》一书是教育部重大攻关项目的成果，该书从制度视角，对“城乡教育一体化”这一重大现实问题进行了全面、深入、细致的研究，取得了丰硕的成果，是当前城乡教育一体化研究的力作。

一、城乡教育一体化研究何以重要？

推进城乡一体化是国家战略。2008年10月十七届三中全会决议《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，要建立促进城乡经济社会发展一体化制度，尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，推动城乡经济社会发展融合。

城乡教育一体化是城乡一体化的衍生概念。城乡教育一体化是指统筹城乡教育发展，整合城乡教育资源，打破城乡二元经济结构和社会结构的束缚，构建动态均衡、双向沟通、良性互动的教育体系和体制机制，促进城乡教育资源共享、优势互补，推动城乡教育相互支持、相互促进，缩小城乡之间的教育差距，有效消除地域、经济等原因导致的教育不公平，使均衡化的公共教育服务覆盖城乡全体居民，实现城乡教育均衡发展、协调发展、共同发展。

城乡二元结构是中国的基本国情。我国城乡分割的二元结构有着特殊的历史背景和发展历程。新中国为了把一个贫穷的农业国建设成为强盛的工业国，只能依靠农业和农村为工业化、现代化提供资金积

累。为了国家工业化战略的实现,1953年开始实行的统购统销政策和1958年开始实行的城乡分割的户籍制度,使农业和农村处于被剥夺状态,使农民被固定在农村。此后,在这种二元经济结构的长期影响下,我国二元社会结构相继形成,城乡在政治、经济、文化、教育等各个方面的差距越来越大^①。改革开放以后,尽管我国农村改革取得很大成效,但城乡二元结构没有根本改观,甚至随着城市化的推进,又产生了农民失地、农民工权益受损、流动人口教育等问题,并使“三农”问题突显。

与城乡二元经济结构和社会结构相对应,教育在城乡间也形成了二元结构。城乡教育二元结构有两种形态。一种是传统的形态,它与新中国成立后形成的城乡二元经济结构和社会结构相对应,主要结果是城乡存在的巨大教育差距,城市成为优质教育资源的集聚地,城乡学校在办学条件、师资水平、教育质量等方面差距显著,城乡居民法定的平等的受教育权不能得到保障,造成了城乡之间人的发展的差距和社会发展的差距。

另一种是伴随城市化进程而产生的城乡教育二元结构的新形态。农民进城务工成为农民工,是对传统城乡二元结构的突破,是对户籍制度的松动,也是农民摆脱土地的束缚走向城市化的重要通道,它解决了农村大量剩余劳动力的就业问题,为城市补充了大量劳动力,促进了城乡经济发展。但农民工是农民与市民间的第三个社会群体,是伴随着城市化进程新生的社会第三元,依此为基础,有的学者提出“三元社会结构”的概念^②。当前社会的三元结构日渐清晰,教育的“三元结构”也随之显现,这种教育的“三元结构”本质上是在城市内部形成的新的城乡教育二元结构,其外在表现是城市内部教育的双轨制,是对于农民工及其随迁子女身份的制度歧视,是以流动人口为代表的弱势群体教育的边缘化。

解决上述问题的思路是城乡统筹,2003年,党的十六大提出要“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入”。同年党的十六届三中全会提出“五个统筹”的要求,并把

① 刘豪兴.农村社会学[M].北京:中国人民大学出版社,2008.466-467.

② 李强.农民工与中国社会分层[M].北京:社会科学文献出版社,2004.

“统筹城乡发展”作为首要内容。我国总体上已经进入了“以工补农、以城带乡”的发展阶段，通过农业和农村为工业和城市提供积累的时期已经结束，实施“工业反哺农业、城市带动农村”成为调整城乡关系的政策取向。2008年，党的十七届三中全会明确提出“要建立促进城乡经济社会发展一体化制度”，对于城乡关系的认识和处理达到了一个新的高度，在城乡一体化的认识逻辑和政策框架下，农村不再是被剥夺的对象，也不再仅仅是被城市反哺、照顾、带动的一个被动的、消极的弱者，而是具有自身优势、不可替代的发展主体，城市和农村成为支撑中国发展的两个共同支点。

城乡一体化是一种重要的理论与政策视角，我国城市化进程中的种种不如人意的现象可归咎于诸多原因，但无论如何不应否认，城乡一体化没能及早地成为我国经济社会发展的指导思想是难辞其咎的主要原因。尽管人们现在对城乡一体化的称谓和指涉已不陌生，许多地区也正渐行渐近地与之归伍，但总体上看，力度不够，势头不强，还没有进入政府绩效考核、官员施政约束的评价体系，还没有出现从思想理念到社会行为的全民参与和监督评价的氛围，还没有将其作为一种时代标志来阐释经济社会的健康发展。城乡一体化之所以如此重要，还在于它对我国的工业化、城市化乃至现代化既带来机遇，又提出挑战，是一种成败得失的考量。因此，反观多年来脍炙人口的城市化、区域经济协调发展，如果不是以城乡一体化为核心内容和基本支撑，无疑会或因不得要领或举措失当而付出沉重代价^①。

与城乡教育二元结构的两种形态相应，城乡教育一体化有两种类型，一种是城乡之间的，另一种是城市地区内部的。但学界在讨论城乡教育一体化时，往往忽略后者。在我国城市化快速发展进程中，只从城市与乡村两个“空间维度”来推进教育一体化是不够的，由于农村人口向城市地区的大规模迁移，以及新生代农民工的出现，城市地区内部的“人口维度”的教育一体化、农民工的市民化和社会融入对于教育公平、社会公正以及社会稳定关系重大，其重要程度丝毫不亚于“空间维度”的城乡教育一体化。

^① 张国平. 我国城市化必须重视城乡一体化 [J]. 社会科学战线, 2008, (8).

城乡教育二元结构是我国基本的教育国情,是当前推进教育公平政策的主要障碍。“城乡教育一体化”是对于教育发展的新思维,是为破解城乡教育二元结构提出的新发展观。城乡教育一体化是保障城乡教育均衡发展、促进教育公平的必然要求。城乡教育一体化对于城乡一体化国家总体战略的实现具有重要意义。我国城乡教育一体化研究还处于起步阶段,尽管一些学者作了有益的探索^①,但已有研究主要是摸索性、零散的,对城乡教育一体化基本问题的研究有待深化,还未形成相对成熟的理论分析框架,这对指导我国城乡教育一体化实践十分不利。

可喜的是,《构建城乡一体化的教育体制机制研究》一书的面世,很好地回应了教育改革与发展的重大现实需求,大大改变了已有的研究格局,使得我国学界对于“城乡教育一体化”的研究跨入新阶段,其研究的系统性值得称道,可谓集现有研究之大成,并在集成创新的基础上,还实现了研究方法技术的创新和思想观点的创新,可圈可点之处不胜枚举,该书的理论意义与实践价值都非常彰显。

尤其需要强调的是,该书对于城乡教育一体化的研究是从“制度研究”的视角切入和展开的。而制度研究,很重要,也很困难。

二、城乡教育一体化的制度研究何以重要?

要解决城乡教育差距问题,必须追寻城乡教育二元结构的制度根源和思想根源。城乡二元结构是人为的制度设计导致的(尽管这种制度的产生有其客观原因),有学者指出,有14种城乡二元制度支撑着城乡二元结构^②。城乡二元结构是指由市民组成的城市社会和由农民组成的农村社会的对立结构,这种二元结构以二元户籍制度为核心,包括二元就业制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系,这是由身份壁垒、不平等交换、城市化滞后乃至包括户口、粮食供应、住宅等制度组成的不平等

① 周小山,等。“成都市构建城乡教育一体化发展模式研究”的研究报告(摘要)[J].成都教育学院学报,2006,(7);邓晖.优化教育资源配置、促进城乡教育一体化[J].湖南教育,2001,(22);王克勤.论城乡教育一体化[J].普教研究,1995,(1).

② 郭书田,刘纯彬.失衡的中国——城市化的过去、现在与未来[M].石家庄:河北人民出版社,1990.

现象。

城乡二元结构是人为的制度设计导致的，因此，化解城乡教育二元结构、实现城乡教育的一体化，首先要从教育内部和教育外部打破维系教育二元结构的制度瓶颈。城乡教育二元结构既有教育内部的制度根源，如城乡分治的教育管理体制、城乡失衡的教育投入体制、城乡显失公平的教育人事制度等；还有教育外部的制度根源，如城乡分割的户籍制度（对流动人口子女教育的身份歧视）、就业制度，等等。

本书重点是要从理论上构建城乡一体化的教育体制机制，所以，可以把本书看作以城乡教育一体化为话题进行的教育制度研究，本书的重心是制度研究。本书中的“教育体制机制”就是教育制度，指的是正式制度，是各级政府、教育机构和社会组织按照一定的目的和程序所制定的、用以激励和约束人们行为的规则体系，不包括价值信念、道德规范、风俗习惯等非正式规则。我们一般所说的公共政策、法律法规、规章制度都可以归入其中。

制度研究在社会科学各分支学科中越来越受重视，制度理论已经成为跨学科的显学。在发展经济学中，制度不再被视为外生变量，而是被看作直接影响经济发展的内生变量，经济发展中的首要选择是制度的选择，即，在经济发展中，“制度至关重要”（Institutions do matter）。在教育发展中，制度也至关重要。自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来，我国教育体制机制改革取得显著成就，但依然需要进一步深化。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》把改革创新作为教育发展的强大动力，认为：“教育要发展，根本靠改革。要以体制机制改革为重点，鼓励地方和学校大胆探索和试验，加快重要领域和关键环节改革步伐。”

教育领域的制度研究滞后于经济学、政治学、社会学等学科，也滞后于教育发展的客观要求，亟待改进。

本书以“城乡一体化的教育体制机制”为研究对象，将教育制度的研究向前推进了一步，做出了富有成效的尝试。这种尝试，既表现在研究内容所具有的广度和深度方面，也表现在研究视角的跨学科性方面，还表现在研究方法的规范性和多样性方面。

三、本书何以重要？

本书之所以重要，取决于其不可替代的学术贡献。

本书对于城乡一体化的教育体制机制研究，具有几个显著的优点：

第一，从破解教育的“三元结构”或者“双二元结构”入手，建构城乡一体化的教育体制机制。本书从广义上理解城乡教育一体化，要求不仅统筹当地城乡教育发展，也统筹当地城市地区本地居民和农民工及其子女的教育问题，要求同时破解教育二元结构的两类制度瓶颈。本书中，城乡教育一体化中的“城乡”不仅指“城市”和“乡村”两个空间概念，也指共同生活在城市地区的“城市人口”和“乡村人口”两个人口概念，城乡教育一体化不仅要求缩小城市与乡村的教育差距，也要求缩小城市内部“城里人”与“乡下人”的教育差距。城乡教育一体化的制度建设不仅要求缩小城乡间的教育制度落差，更要求打破城市内部针对农民工及其随迁子女的教育制度歧视。

第二，对城乡一体化的教育体制机制进行了非常系统、全面的建构。城乡教育一体化的目标是实现城乡教育公平。人们在讨论城乡教育均衡发展、城乡教育一体化时，关注更多的是教育条件（人、财、物等）的公平和教育起点（受教育机会）的公平，但对于教育过程公平和教育结果公平关注和研究不够。教育过程公平指城乡学校在教学过程中课程设置、先进教学方法使用等的公平，教育结果公平指城乡教育质量的公平。本书对于这四类公平都予以了充分研究，值得嘉许。我认为，四种公平的重要性是不同的，城乡教育差距在本质上是质量差距，破解城乡教育二元结构、实现城乡教育一体化的“最后目标”是质量公平或者说结果公平，而教育投入、办学条件、教育机会等方面的公平尽管也都是城乡教育一体化追求的重要目标，但却是为实现教育质量公平服务的。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》把与教育质量直接相关的制度作为核心制度，明确提出：“深化教育体制改革，关键是更新教育观念，核心是改革人才培养体制，目的是提高人才培养质量。”

可见，城乡教育一体化的目标并不仅仅是简单的、外显的办学条件的公平，它更追求实质性的教育质量（结果）的公平。因此，城乡

教育一体化追求的最后目标是“有质量的公平”，公平本身包含质量的要求，促进公平和提高质量是合二为一的目标。从根本上讲，所有的制度安排和制度创新都是为促进公平、提高质量服务的，而与“城乡教育质量的公平”直接相关的学生培养制度和教育质量评价制度必然是最核心的制度。

从现状看，城乡在教育投入、办学条件、教育机会、课程设置、教学方法、教育质量等方面均存在显著差距，与这些问题相对应，教育投入制度、教育人事制度、入学招生制度、学生培养制度、教育质量评价制度等方面需要改革。但是，不论在政策实践中还是在理论研究中，人们对于外围制度关注多，而对于核心制度关注少。很多的制度建设和学术研究所关注的是解决城乡教育投入、办学物质条件、师资配置等的公平问题，这些问题当然重要，然而相对于质量公平这一根本问题而言，都属于表层问题。本书显然弥补了这些缺憾。

除上述与各种教育公平相关的制度外，还应该把教育管理制度和办学制度（体制）纳入到促进城乡一体化的教育制度的清单之中。城乡教育二元结构的外在表现就是城乡分割、分离、分治，要实现城乡教育的一体化，首先在教育管理制度上必须统筹管理城乡教育，一体规划，终止分治。同时在办学制度上必须打破城乡壁垒，促进城乡教育的双向沟通和良性互动，探索城乡学校交流合作的新模式，探索城市教育支持农村教育发展的新机制。

学生培养制度、教育质量评价制度、教育投入制度、教育人事制度、入学招生制度都与某种教育公平有直接关联，而教育管理制度和办学制度相对而言更属于手段性的和保障性的制度，因为城乡教育一体化要求“用城乡教育一体化的手段实现城乡教育一体化的目标”（如同用民主的方式实现民主的目标一样），而这句话又可以进一步被诠释为“用统筹规划、终止分治的管理制度，用双向沟通、良性互动的办学制度，促进城乡教育公平”，因此，教育管理制度和办学制度也应该被纳入于城乡教育一体化的教育制度体系之中。

第三，研究重点突出，没有不分轻重地研究所有教育类别的制度变革，而是把城乡“义务教育”一体化的体制机制作为研究的重中之重。我国的教育体系包括基础教育、职业教育、高等教育和继续教育