

---

# 政府推进城乡义务教育 均衡发展的制度逻辑研究

---

李军超◎著



中国社会科学出版社

---

# 政府推进城乡义务教育 均衡发展的制度逻辑研究

---



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府推进城乡义务教育均衡发展的制度逻辑研究 / 李军超著.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6963 - 6

I. ①政… II. ①李… III. ①义务教育—教育制度—研究—中国  
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 246716 号

---

出版人 赵剑英  
策划编辑 田文  
责任编辑 赵丽  
责任校对 韩冰曦  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 三河市君旺印务有限公司  
版次 2015 年 10 月第 1 版  
印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 17  
插页 2  
字数 257 千字  
定价 66.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

# 目 录

绪 论 .....	1
一 问题的提出及研究意义 .....	1
(一) 选题缘起 .....	1
(二) 研究意义 .....	4
二 国内外研究现状及评价 .....	5
(一) 国内城乡义务教育均衡发展研究现状 .....	5
(二) 国外义务教育均衡发展的研究集点 .....	11
(三) 政府行为研究的多种视角 .....	13
(四) 简要评价 .....	18
三 概念的厘定及阐释 .....	18
(一) 政府与地方政府 .....	19
(二) 城乡 .....	19
(三) 制度与制度逻辑 .....	20
(四) 义务教育与义务教育均衡 .....	22
四 研究的基本思路、技术路线与主要方法 .....	23
(一) 研究思路的展开 .....	23
(二) 研究的技术路线 .....	24
(三) 研究的主要方法 .....	25
五 研究的前提假设 .....	26
六 研究的创新性 .....	27

## 第一章 基于新制度主义视角的我国城乡义务教育均衡发展

<b>分析框架</b> .....	29
一 新制度主义：“硬核”、“保护带”及理论要义 .....	29
（一）“硬核——保护带”理论 .....	29
（二）新制度主义的“硬核” .....	30
（三）新制度主义的“保护带” .....	39
二 分析框架的构建：制度攸关—制度 .....	48
成因—制度选择—制度创新 .....	48
（一）新制度主义分析框架的理论谱系 .....	48
（二）分析框架的构建及内容 .....	54
（三）分析框架的学理价值 .....	55
三 本章小结 .....	57

## 第二章 “制度攸关”：现阶段我国城乡义务教育“非均衡”发展的

<b>算计审度</b> .....	58
一 城乡义务教育非均衡测度的方法论 .....	59
（一）城乡义务教育非均衡发展测度的指标体系 .....	59
（二）城乡义务教育非均衡发展的测度方法 .....	62
二 现阶段我国城乡义务教育非均衡发展的 .....	64
空间计量分析 .....	64
（一）城乡义务教育非均衡发展的时间序列测度 .....	64
（二）城乡义务教育非均衡发展的空间序列测度 .....	92
三 城乡义务教育非均衡发展的效应分析 .....	112
（一）城乡义务教育不均衡拉大了城乡居民收入差距 .....	112
（二）城乡义务教育不均衡阻碍了城乡经济同步增长 .....	116
（三）城乡义务教育不均衡阻滞了农村劳动力的社会流动 .....	120
（四）城乡义务教育不均衡损害了社会的公平正义 .....	121
四 本章小结 .....	123

### 第三章 制度成因之一：我国城乡义务教育非均衡发展的

体制环境 .....	125
一 中国式财政分权与城乡义务教育非均衡 .....	125
(一) 中国式财政分权与公共教育支出偏好的理论推演 .....	125
(二) 中国式财政分权与公共教育投入责任的模型估算 .....	128
(三) 中国式财政分权影响城乡义务教育均衡发展的实证分析 .....	135
二 城乡二元体制与城乡义务教育非均衡 .....	140
(一) 中国城乡二元体制的起因与制度塑造 .....	140
(二) 城乡二元体制影响城乡义务教育均衡发展 .....	142
(三) 城乡二元体制与城乡义务教育非均衡的实证分析 .....	145
三 “以县为主”管理体制与城乡义务教育非均衡 .....	147
(一) 中国义务教育管理体制的变迁 .....	147
(二) “以县为主”管理体制实施前后城乡义务教育差距的变动 .....	151
(三) 结果分析 .....	153
四 本章小结 .....	155

### 第四章 制度成因之二：我国城乡义务教育非均衡发展的非正式

制度嵌入 .....	157
一 非正式制度的厘定及特征 .....	157
(一) 非正式制度的厘定 .....	157
(二) 非正式制度的基本特征 .....	159
二 非正式制度对公共政策执行的影响机理 .....	160
(一) 非正式制度影响公共政策执行的传导机制 .....	161
(二) 非正式制度影响公共政策执行的数理模型 .....	163
三 非正式制度对我国城乡义务教育非 .....	165
均衡发展的影响 .....	165
(一) 传统社会文化对我国城乡义务教育非均衡发展的影响 .....	165
(二) 家庭教育观念对我国城乡义务教育非均衡发展的影响 .....	169

四 本章小结 .....	174
<b>第五章 制度选择：地方政府介入城乡义务教育均衡发展的</b>	
<b>“行动策略” .....</b>	<b>175</b>
一 政府提供义务教育的必要性 .....	175
(一) 基于义务教育的产品属性视角 .....	175
(二) 基于义务教育的外部性视角 .....	180
(三) 基于交易成本的视角 .....	183
(四) 教育公平与政府责任 .....	186
二 城乡义务教育均衡发展制度供给中的 .....	189
政府委托代理机制 .....	189
(一) 委托代理理论分析 .....	189
(二) 中央与地方政府间的委托代理 .....	193
(三) 义务教育均衡发展制度供给中的政府委托代理分析 .....	195
三 地方政府间竞争与城乡义务教育均衡发展 .....	198
(一) 关于地方政府竞争 .....	198
(二) 地方政府竞争的行为模式 .....	202
(三) 同级地方政府竞争模型 .....	207
(四) 城乡义务教育均衡发展进程中地方政府的行为选择 .....	210
四 本章小结 .....	214
<b>第六章 制度创新：推进城乡义务教育均衡发展的政府作为 .....</b>	<b>216</b>
一 重构义务教育财政体制，保障城乡义务 .....	216
(一) 调整财政支出结构，构建民生财政 .....	216
(二) 明确各级政府的财政责任，建立“以县为主，多主体	
推进”的教育管理体制 .....	217
(三) 完善义务教育财政转移支付制度，推动“老、少、边、	
穷”地区义务教育跨越发展 .....	218

二 破解城乡教育二元结构, 推进和 .....	221
(一) 确立城乡义务教育一体化的发展目标 .....	221
(二) 构建城乡义务教育一体化的管理制度 .....	222
(三) 构建城乡义务教育一体化的投入制度 .....	223
(四) 构建城乡一体化的义务教育人事制度 .....	224
三 优化地方政府政绩考核体系, .....	225
(一) 确立民生导向的政绩观 .....	225
(二) 优化地方政府的政绩考核体系 .....	226
(三) 建立健全教育问责制 .....	226
四 加强义务教育标准化学校建设, .....	227
(一) 实现义务教育学校的合理布局 .....	227
(二) 推进薄弱学校办学条件基本达标 .....	228
(三) 建设标准化农村寄宿制学校 .....	229
五 健全城乡教师、校长交流制度, .....	230
(一) 构建合理的城乡教师、校长的交流模式, 为交流制度 提供实施平台 .....	230
(二) 建立城乡义务教育教师交流监督机制 .....	231
(三) 推动义务教育学校校长的定期轮换制 .....	231
(四) 完善城乡教师的双向流动机制, 促进教师资源的均衡发展 .....	232
六 构建“1+9+1”义务教育新模式, 扩展 .....	234
(一) 重视幼儿教育, 实现“学前一年”免费教育 .....	234
(二) 加强职业教育, 将“初中后一年职业培训”纳入义务 教育系统 .....	235
七 树立平等的教育观, 消弭教育等级化 .....	235
(一) 营造平等的社会氛围, 树立平等教育观 .....	236
(二) 重铸政府教育发展理念, 消弭教育等级化 .....	236
八 本章小结 .....	237



结 语 .....	239
一 研究结论 .....	239
二 研究的局限性及展望 .....	240
参考文献 .....	242
后 记 .....	258

## 图表目录

图绪—1 本文的研究思路展开	24
图 1—1 政府推进城乡义务教育均衡发展的分析框架	54
图 2—1 城乡普通小学净入学率	65
图 2—3 城乡普通初中辍学率变动趋势及对比	69
图 2—4 城乡小学生均校舍面积	73
图 2—5 城乡小学生均危房面积	73
图 2—6 小学生均危房面积城乡比变动图	73
图 2—7 城乡普通初中生均校舍面积	74
图 2—8 城乡普通初中危房面积	74
图 2—9 城乡小学生均计算机数量	75
图 2—10 小学生均计算机数量城乡比变动图	75
图 2—11 城乡小学生均图书藏量	76
图 2—12 小学生均图书藏量城乡比变动图	76
图 2—13 城乡小学生均电子图书藏量变动趋势及对比	77
图 2—14 城乡普通中学生均电子图书藏量	77
图 2—15 普通中学生均电子图书藏量城乡对比图	78
图 2—16 城乡小学生均仪器设备总值	78
图 2—17 小学生均仪器设备总值城乡比变动图	79
图 2—18 城乡普通中学生均仪器设备总值	79
图 2—19 普通初中生均仪器设备总值城乡比变动图	80
图 2—20 城乡普通小学生师比变动趋势	82
图 2—21 城乡代课教师占专任教师比例	83
图 2—22 城乡小学教师学历合格率变动趋势	85
图 2—23 城乡普通初中教师学历合格率变动趋势	86
图 2—24 城乡普通小学升学率变动趋势及对比	90

图 2—25 城乡普通初中升学率变动趋势及对比	90
图 2—26 城乡人均受教育年限变动趋势及对比	92
图 2—27 城乡人口文盲半文盲比例变动趋势及对比	92
图 2—28 城乡收入差距与义务教育差距的变动趋势	116
图 3—1 财政分权与教育投入水平关系	129
图 3—2 政府教育投入责任趋势图	132
图 3—3 城乡普通小学生均教育经费变动趋势	138
图 3—4 城乡普通初中生均预算内教育经费变动趋势	138
图 3—5 义务教育生均教育经费泰尔指数变动趋势	153
图 4—1 非正式制度影响机制的一般理论模型	163
图 4—2 正式制度与非正式制度的无差异曲线	164
图 4—2 正式制度与非正式制度的无差异曲线	164
图 4—3 制度执行成本约束曲线	165
图 5—2 政府介入对义务教育产生的影响效果图	182
图 5—3 政府提供教育的决策图	185
图 5—4 中国地方政府竞争研究的路径演进	202
图 5—5 地方政府的目标函数	203
图 5—6 地方政府官员目标函数	207
表 1—1 社会学组织理论的新、旧制度主义	34
表 1—2 三种新制度主义流派的特征比较	47
表 2—1 城乡义务教育非均衡测度指标体系	61
表 2—2 城乡普通小学净入学率	65
表 2—4 城乡普通初中辍学率	68
表 2—5 城乡小学硬件设施差异	70
表 2—6 城乡普通初中硬件设施差异	71
表 2—7 城乡普通小学生师比及代课教师占专任教师比	81
表 2—8 城乡普通小学专任教师变动状况	82
表 2—9 城乡普通初中生师比	83
表 2—10 城乡普通初中专任教师变动状况	84
表 2—11 城乡义务教育教师学历合格率	85

表 2—12	城乡义务教育经费绝对值差距	86
表 2—13	城乡义务教育经费相对值差距	87
表 2—14	1999—2009 年城乡义务教育升学率	89
表 2—15	城乡人口平均受教育年限	91
表 2—16	2008 年城乡小学硬件设施空间分布状况	93
表 2—17	2008 年城乡小学硬件设施空间分布统计分析结果	94
表 2—18	2008 年城乡普通初中硬件设施空间分布状况	96
表 2—19	2008 年城乡普通初中硬件设施分布统计分析结果	98
表 2—20	2008 年城乡小学师资力量空间分布状况	100
表 2—21	2008 年城乡小学师资力量空间分布统计分析结果	102
表 2—22	2008 年城乡普通初中师资力量空间分布状况	103
表 2—23	2008 年城乡普通初中师资力量空间分布统计分析结果	105
表 2—24	2008 年城乡小学生均教育经费空间分布	106
表 2—25	2008 年城乡普通初中生均教育经费空间分布	109
表 2—26	2008 年全国各地区义务教育生均经费城乡差距状况排名	111
表 2—27	城乡居民收入及义务教育升学率	114
表 2—28	方程 (2—1) 回归分析结果	115
表 2—29	1999—2009 年城乡恩格尔系数及义务教育升学率	118
表 2—30	方程 (2—4) 回归分析结果	119
表 3—1	不同国家公共教育支出及财政能力比较	130
表 3—2	方程 (3-1) 回归分析结果	132
表 3—3	国家财政教育投入统计	133
表 3—4	财政收支及城乡义务教育生均经费统计	137
表 3—5	方程 (3—3) 回归分析结果	139
表 3—6	生均教育经费、城乡收入及城镇人口情况统计表	145
表 3—7	方程 (3—6) 回归分析结果	146
表 3—8	义务教育生均经费支出的城乡差距	152
表 4—1	不同阶层家庭的教育方式差异	169
表 5—1	2008 年各省级政府教育经费及 FDI 指标	211
表 5—2	方程 (5—25) 回归分析结果	213

# 绪 论

在对我国政府推进城乡义务教育均衡发展进程中的制度逻辑问题展开深入探讨之前，对本项研究的选题缘起、研究意义、研究现状、研究方法、相关概念以及开展研究的前提假设等问题进行必要的界定和阐释是一项“利器”之工程。

## 一 问题的提出及研究意义

### （一）选题缘起

（1）公平成为当今时代的主题。在国际上，20世纪70年代末的一场被称为“新公共管理”的政府改革运动风靡全球，这场改革运动把“3E（Economy, Efficiency and Effectiveness）”为表征的管理主义作为其指导价值观，奉行“效率”至上。到20世纪90年代末，新公共管理运动日渐式微，一场“后新公共管理”<sup>①</sup>改革兴起。本轮改革运动与之前的改革实践相比，价值观发生转向，钟摆由管理主义摆向宪政主义，强调社会公平与正义。

在国内，价值观的天平亦由“效率优先、兼顾公平”摆向“更加注重社会公平正义”。1987年10月，中共十三大报告提出“在继续促进效率提高的前提下，体现社会公平”。1993年11月，中共十四届三中全会作出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，决定中确立了“效率优先、兼顾公平”的社会发展管理原则。在该原则的指导下，我国的经济获得了飞速发展，创造了“中国奇迹”，但与此相伴随的是社

---

<sup>①</sup> [挪威]Tom Christensen, Per Lagreid:《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》，张丽娜、袁何俊译，《中国行政管理》2006年第9期。

会贫富差距日益扩大。2002年,中国的基尼系数达0.46,超过国际认同的警戒线,收入分配差距加大、社会不公引发的各种社会矛盾日益增多,缩小差距、促进社会公平正义成为新时代社会改革的主题。2010年3月,国务院总理温家宝在十一届全国人大三次会议闭幕会上指出:改革的根本目的是实现社会的公平正义,“公平正义比太阳还要有光辉”。公平成为我国当代社会发展的主题。

(2) 教育公平是社会公平的基石。2011年8月25日的新华网发表题为“‘寒门’为何难再出‘贵子’?教育生态‘一头沉’‘城乡落差’揪人心”的系列报道,文章指出:“与城里孩子相比,在接受教育方面,农村孩子遭遇起点不公到过程不公,最终的结果更加不公。而‘出身越底层,上好学校越难’的趋势,不仅席卷全国,而且正在向中学蔓延”<sup>①</sup>。该报道表明,教育公平问题已成为当前我国社会普遍关注的一个热点问题。无独有偶,早在2009年“两会”期间,全国政协委员、中国科技大学校长朱清时就呼吁取消重点中小学以实现教育公平。其实,对于教育公平问题的关注不仅来自于社会大众、专家学者和新闻媒介等,在政治决策层一直是政府致力推进的一个重点问题。2006年修订实施的《中华人民共和国义务教育法》明确规定:“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利。”同年6月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》也提出:“坚持教育优先发展,促进教育公平。”2009年11月6日,中共中央政治局委员、国务委员刘延东在河北省邯郸市出席全国推进义务教育均衡发展现场经验交流会时强调,“要深入贯彻科学发展观,坚持以人为本,采取有效措施,大力推进义务教育均衡发展,让更多学生享受高质量教育,让广大人民群众共享教育改革发展成果”。教育部袁贵仁部长在闭幕会议上也特别提出,“各地要把义务教育作为教育改革与发展的重中之重,把均衡发展作为义务教育的重中之重,把义务教育均衡发展作为国家推动教育发展的奠基工程和贯彻落实《义务教育法》的重要工程,进一步完善政策措施,

<sup>①</sup>《教育生态“一头沉”“城乡落差”揪人心》([http://news.xinhuanet.com/edu/2011-08/25/c\\_121908224\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/edu/2011-08/25/c_121908224_4.htm))。

加大工作力度，切实抓紧抓好抓出成效”。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》公布，纲要进一步明确指出：“加快缩小城乡差距。建立城乡一体化的义务教育发展机制，在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。率先在县（区）域内实现城乡均衡发展，逐步在更大范围内推进。”

“普九”工作基本完成以后，如何实现教育公平尤其是义务教育公平问题是我国当前教育领域面临的基本问题，社会各界及政府对教育公平问题的普遍关注，也从侧面反映出该问题在现实社会中存在的严重程度。党的十七大报告指出，“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础”，推进教育公平尤其是城乡义务教育公平是缩小我国城乡差距，构建和谐社会的重要组成部分。

（3）推动社会公平是政府应有之责。在早期的经典论著《政府论》、《社会契约论》中，洛克和卢梭分别以自然状态为起点，阐述了政府成立的条件及其功能，他们都认为保护公民财产，维护社会公共秩序，彰显政府的公共性，最终维护社会公平是政府的应有之责，政府代表了一种公共的理性契约精神，公共行政的内在要求就是维护公共利益。政府作为公共权力的行使者就必须依照社会公共利益的要求，以保护社会公共利益作为出发点，制定并执行公共政策。只有公共利益得以维护，才会存在有整个社会的公平和稳定。因此，政府在现代社会行使其公共权力时，必须要以服务社会公众为前提，履行其社会性职能，以最终维护并实现社会公平。

基于上述背景动因，对我国教育公平尤其是作为基本公共产品的义务教育公平问题进行研究显得尤为迫切。义务教育的非均衡发展表现为地区间非均衡、城乡非均衡和校际非均衡，其中以城乡非均衡尤为突出。本书在新制度主义分析框架下对政府推进城乡义务教育均衡发展问题进行研究，主要关注以下问题：

（1）如何界定、衡量义务教育均衡，对城乡义务教育非均衡如何进行测度。

（2）政府推动城乡义务教育均衡发展的制度环境如何，该制度环境中的制度因子对城乡义务教育非均衡的影响权重是怎样的。

(3) 在当前制度环境影响下,政府推动城乡义务教育均衡发展的行为方式有哪些,政府尤其是地方政府如何进行行动策略选择,制度对行为作用的运行逻辑是什么。

(4) 如何改善当前制度环境,引导政府尤其是地方政府行为以实现城乡义务教育从非均衡到均衡发展的制度变迁。

## (二) 研究意义

城乡义务教育均衡发展是现阶段我国基础教育改革和发展的重点,是实现教育公平的首要问题。以政府如何推进城乡义务教育均衡发展为主题进行研究具有重大的现实意义和理论价值。

第一,本研究试图为推动我国城乡义务教育均衡发展,实现“学有所教”的目标提供理论支撑。《中华人民共和国义务教育法》第六条明确规定:国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展。我国十二五规划纲要也指出:在十二五期间要“促进教育公平,合理配置公共教育资源,重点向农村、边远贫困、民族地区倾斜,加快缩小教育差距”。党的十七大报告更是把我国教育发展的总体目标精辟地概括为:学有所教。学有所教这个古老的命题,在今天更成为国际社会的普遍诉求和我国社会的现实需要。而我国城乡义务教育的现状是资源配置差异巨大、师资力量悬殊,要解决这些问题,我们要首先弄明白是什么原因最终造成我国城乡义务教育的不均衡现状,本书在新制度主义的分析框架下,以制度为起点,从制度与行为两个层面为解释这一现状的形成以及如何解决目前面临的难题提供一个理论支撑。

第二,本研究试图为如何实现中国城乡义务教育均衡发展提供政策选择。要实现我国城乡义务教育均衡发展,涉及的不仅仅是教育的问题,也不是简单的财政问题,均衡发展的实现是一个复杂的系统工程。本研究从推动城乡义务教育均衡发展的主体入手,从解决问题的根本动力源泉出发,从国家和地方政府两个层次、制度与行为两个层面上为实现我国城乡义务教育的均衡发展提供政策建议。

第三,从理论意义角度讲,本书的研究试图检测新制度主义研究范



式对现实问题的解释力。在新制度主义的大旗下，政治学、经济学、社会学等领域的学者纷纷汇集而至，制度分析得以复兴，本项研究运用新制度主义的分析范式对我国政府尤其是地方政府在推动城乡义务教育发展进程中的行为方式及行动策略选择问题进行研究，不仅为该问题的解决提供新的视角，同时也拓宽该理论分析工具的应用范围，进一步检测该理论的现实解释力。

## 二 国内外研究现状及评价

### （一）国内城乡义务教育均衡发展研究现状

随着我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的发布，城乡义务教育均衡发展问题在我国学术界展开了热烈的讨论，并取得了一系列丰硕的成果，总体来看，研究主要围绕“义务教育均衡发展的本质属性、我国城乡义务教育非均衡的现状其原因、实现我国城乡义务教育均衡发展的战略选择”三个领域展开论述。

#### 1. 义务教育均衡发展的本质属性

对义务教育均衡发展本质属性研究的核心内容主要聚焦于“均衡”的研究上。目前，国内对这一概念的阐释有以下几个视角：第一，教育均衡实现过程的视角。王善迈（2008）认为，教育均衡可分为起点均等、过程均等和结果均等。起点均等指受教育者权利和受教育机会公平，过程均等指公共教育资源配置公平，结果均等指教育质量公平。起点均等是教育均等的前提，过程均等是教育均等的条件和保证，结果均等是教育均等的目标。<sup>①</sup>而褚宏启（2006）以此视角为出发点，却给出了不同的观点，把教育均衡界定为教育起点均等和教育过程均等，没有把教育结果均等列入教育均等的范围，认为教育结果均等是不可能实现的。<sup>②</sup>第二，教育均衡多学科背景的视角。安晓敏，邬志辉（2007）认为，教育均衡

<sup>①</sup> 王善迈：《教育公平的分析框架和评价指标》，《北京师范大学学报》2008年第3期。

<sup>②</sup> 褚宏启：《关于教育公平的几个基本理论问题》，《中国教育学刊》2006年第12期。