

“十二五”国家重点图书出版规划项目  
国家科技支撑计划课题(2012BAH33B05)成果

基础教育资源配置公平性研究  
RESEARCH ON EQUITY OF  
RESOURCES ALLOCATION OF PRIMARY EDUCATION IN  
POVERTY-STRICKEN AREAS IN RURAL CHINA

# 贫困地区农村

余漫◇著



# 贫困地区农村 基础教育资源配置公平性研究

*RESEARCH ON EQUITY OF RESOURCES ALLOCATION OF  
PRIMARY EDUCATION IN POVERTY-STRICKEN AREAS IN RURAL CHINA*

余 漫 著

## 图书在版编目(CIP)数据

贫困地区农村基础教育资源配置公平性研究/余漫  
著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 7  
(国际减贫与发展丛书)  
ISBN 978-7-5097-7801-2

I. ①贫… II. ①余… III. ①贫困区-乡村教育-基础教育-教育资源-资源配置-研究-中国 IV.  
①G639.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第156251号

国际减贫与发展丛书

## 贫困地区农村基础教育资源配置公平性研究

著 者 / 余 漫

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 蔡莎莎

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 122千字

版 次 / 2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7801-2

定 价 / 55.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

## 摘 要

基础教育公平具有起点意义，是社会公平、和谐发展的基础。近年来，国家把统筹城乡教育资源配置作为基础教育均衡发展的重要突破口。面对公平与效率的权衡，地方政府在将教育资源投往城镇或农村的选择上陷入了两难境地。尤其是在农村人口大量流入城镇的背景下，由于缺乏“可行能力”，部分农村居民不能平等地获取和享受基础教育这类基本的公共服务，这会进一步加剧城乡之间的不公平状况。本书的研究目的在于以公平与效率的视角，阐明目前城乡基础教育资源配置中的主要问题，深入探讨解决公平性问题的方法，为城乡基础教育资源配置的均衡配置提供切实可行的解决办法。基于以上目标，本书研究的主要内容以及结论包括以下几方面。

(1) 通过梳理近 30 年来基础教育财政体制与政策的演变，总结了农村基础教育投入政策经历的适应性改进。劳动力及其子女大量由农村迁移到城镇，实际上对城乡分割背景下的基础教育资源配置提出了新的挑战，这表明地

方政府不仅需要从制度支持的角度进一步消除人口流动障碍,促进城乡融合,而且有必要从可行能力的视角出发,关注农村弱势群体的基础教育公平问题。

(2) 以农村义务教育资源布局调整政策为背景,运用统计数据和实地调研资料,结合相关案例,描述了自2001年以来农村所面临的中心校资源集中、“点校”运行困难以及资源投入的城镇偏向等种种农村内部及城乡之间的“不公平”问题。通过建立全国30个省份1998~2010年农村小学学校数量变化影响因素的面板模型,验证了“效率优先”的导向是地方政府大规模撤并农村小学的真正原因。

(3) 利用河南、甘肃两省三县实地调研数据,通过建立实证模型,验证了迁移与非迁移两类农村家庭中,决定子女就学地选择的关键因素是收入水平。依照森的可行能力理论,结合现阶段我国城乡基础教育在经费水平、办学条件与师资力量方面差距的情况,得出在农村居民群体中存在着缺乏可行能力导致的选择权利受限,造成实质上的不公平,进一步从农村内部扩大了城乡差距的结论。

(4) 回顾我国教育财政体制和筹资机制的发展,结合地方政府行为偏好理论,验证了现行的农村基础教育财政体制对地方政府的激励不足,地方政府存在过度依赖中央转移支付的情况。通过对行为偏好的分析,发现地方政府在教育资源投入中更重视人员经费,从而得出了农村基础教育中,公用经费比人员经费的供给可能面临更加严峻形

势的结论。据此，本书为实现人口流动背景下的城乡基础教育均衡发展提出了“采用激励机制鼓励地方政府加大农村公用经费投资力度，并严格限制预算内外经费数量比例”的政策建议，同时也为中国城镇化过程中其他公共服务政策的调整提供了借鉴。

本书最后对我国贫困地区的农村和城镇化的实际情况进行了总结，提出了进一步研究的思路。

## Abstract

Given the fundamental status, equity of primary education is the foundation in promoting social development in a harmonious way. Allocation of education resources between urban and rural area is the most essential component for a balanced situation of primary education. There is a 'trade-off' between equity and efficiency about provision of public goods, causing a tough challenge for government to decide whether to allocate resources to urban or to rural area. Especially, the migrating flow has been growing rapidly and changing from the workers only to the workers' family since the early 90s of the 20th century, which tends to strengthen the provision problem. Rural residents who are lack of 'Capacity' to have access to obtain basic public services, such as primary education, will encounter unequal competition, blocking social mobility and exacerbating the state of urban-rural disparities. Thus, this paper aims at analyzing the current main difficulties in the angle of equal and efficiency about

allocating the education resources between urban and rural area in the context of massive mobility of labor force, and attempts to figure out a feasible way to balance public provision and allocation of resources of primary education between urban and rural area. Based on the aim mentioned above, this research contains contents and conclusions as follows:

(1) The research analyzes the transformation of the financial policy for the primary education through three decades, summarizing the influences of the population mobility on allocation of education resources for the urban and rural area. Analysis shows that under the circumstance of urban-rural division, the fact population migrant from countryside to city or town has raised new challenges to the allocation of education resources. This paper focuses on county level, demonstrating government not only needs to remove the barricades for population mobility and accelerate the urban-rural fusion on the aspect of institutional support, but should also focus on the equity of the primary education for the vulnerable groups in rural area.

(2) Through combining the statistic data and the material collected from field research with related cases, the study describes the inequity situation within rural and between urban and rural areas since 2001, puts forward the hypothesis that local government's behavior is oriented by efficiency, and verifies it with the panel data of 30 provinces in 1998-2010. The



result shows that pursuing achievement in the level of urbanization, limitation of fiscal ability and preference about expenditure are the real incentives to push local governments to implement the policy in a large-scale extent to rural primary school.

(3) This paper investigates effect factors of the expense on children's primary education and financial burden in rural family. Based on the County-level data collected from field research in Henan and Gansu province, verifies income level was a determinant of migration choice of rural families. These conclusions reveals that the inadequate capacity leads to the limitation of free choosing, causing the substantial inequity, which aggravate the inequity in acquisition of public resources among vulnerable groups in rural areas according to Sen's capacity and entitlement theory and the description of urban-rural disparities on funds level, school conditions and faculty in current China.

(4) This study also reviews the fiscal system of education and the mechanism of fund raising, incorporating with local government's behavior preference theory. Through estimating the provincial-level panel data from 2000 to 2010 in Mainland China, the result investigates a Crowd-out effect between budgetary and extra-budgetary expenditures per capital for elementary education in rural areas, and reveals different relevancies between Extrabudgetary and per capita revenue of local government in general spending and personnel spending.

Local government privileges personnel expenditure, which puts general expenditure at a higher risk to inadequacies in rural elementary finance schools. Accordingly, the author provides the policy suggestion of “adopting the stimulating mechanism to encourage the local government to increase the investment on the general expenditure, and strictly control the ratio between the expense between budgetary and extra-budgetary” . In the meanwhile, this research serves as a reference for adjusting other public services in the process of China. Finally, the author summarizes the research and proposes related policy suggestions and the approach for further study.

# 目 录

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 第一章 导言 .....                            | 1  |
| 第一节 研究背景和研究意义 .....                     | 1  |
| 第二节 文献综述 .....                          | 5  |
| 第三节 研究方法 .....                          | 14 |
| 第四节 研究目的和研究内容 .....                     | 16 |
| 第二章 分析的逻辑框架：基础教育投入的公平与效率问题 .....        | 19 |
| 第一节 基本观点 .....                          | 19 |
| 第二节 理论分析 .....                          | 20 |
| 第三节 本章小结 .....                          | 32 |
| 第三章 人口迁移对农村基础教育的挑战 .....                | 37 |
| 第一节 改革开放以来农村义务教育投入政策的演变 .....           | 37 |
| 第二节 中国的城镇化与人口迁移 .....                   | 51 |
| 第三节 本章小结 .....                          | 56 |
| 第四章 学校撤并：政府应对农村生源减少的措施及其效率导向的动机探讨 ..... | 58 |
| 第一节 农村学校布局调整的背景与政策 .....                | 60 |

|      |                                           |     |
|------|-------------------------------------------|-----|
| 第二节  | 农村学校布局调整政策的实施带来的影响 .....                  | 61  |
| 第三节  | 地方政府“撤并”农村学校的行为分析 .....                   | 73  |
| 第四节  | 本章小结 .....                                | 80  |
| 第五章  | 农村家庭子女城乡就学地选择的公平性问题：<br>基于可行能力理论的分析 ..... | 83  |
| 第一节  | 保障基础教育公平的必要性的重要性 .....                    | 85  |
| 第二节  | 就学地选择对城乡基础教育资源配置公平性的影响 .....              | 88  |
| 第三节  | 农村居民家庭教育相关支出与公平问题分析 .....                 | 112 |
| 第四节  | 本章小结 .....                                | 126 |
| 第六章  | 教育投入的结构性问题及公平性的解决之道 .....                 | 129 |
| 第一节  | 我国教育财政体制和投入结构 .....                       | 130 |
| 第二节  | 地方政府对农村基础教育的预算内外投入行为研究 .....              | 136 |
| 第三节  | 本章小结 .....                                | 150 |
| 第七章  | 结论与讨论 .....                               | 153 |
| 第一节  | 主要结论 .....                                | 153 |
| 第二节  | 讨论与建议 .....                               | 155 |
| 参考文献 | .....                                     | 160 |
| 附 录  | .....                                     | 167 |

# 第一章 导言

## 第一节 研究背景和研究意义

基础教育资源的均衡配置问题是近年来媒体与学术界热议的焦点与难点。2006 年新修订的义务教育法实施后，我国的基础教育领域取得了重要的成就。首先，免费基础教育在我国城乡全面普及；其次，2011 年所有省（自治区、直辖市）通过“普九”验收，人口覆盖率达到 100%；最后，一些特殊群体的权利保障，如进城务工人员子女的教育权利保障工作，在相关法律法规上得到了落实，包括“以输入地为主，以公办学校为主”为原则，推动流动人口随迁子女在城市公平地接受义务教育等规定的制定和实施。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中全会关于“统筹城乡义务教育资源均衡配置，加快缩小区域、城乡教育差距，促进基本公共服务均等化”的精神，政府不断加大教育领域的投入，尤其是针对部分贫困地区以及薄弱学校提高办学条件的支持力度。2006 年，在全国范围内实施了“农村

义务教育经费保障机制改革”（以下简称“新机制”）。这项政策提高了农村中小学公用经费标准，全面免除了义务教育阶段费用，并决定在农村中小学危房改造、寄宿制学校建设及中小学生营养工程等方面，安排专项资金进行改造和实施。2009 年到 2012 年实施的校舍安全工程，中央安排专项资金 300 亿元，地方政府投入 3500 亿元。“新机制”将农村义务教育全面纳入财政保障范围，改善了农村学校的办学条件，基本上解决了农村适龄儿童“上学难”的问题。

在“地方负责，以县为主”的基础教育财政体制下，我国城乡间的基础教育资源配置出现了新问题。截至 2012 年底，我国城镇化率已达到 52.57%，城镇人口约 7.2 亿。作为城镇化的一个重要表征，我国农村外出务工人口的数量庞大。中国社会科学院的研究成果“社会蓝皮书”《2014 年中国社会形势分析与预测》中指出，2013 年前三个季度，农村外出务工劳动力达到 17392 万人，比 2012 年增加了 525 万人，同比增长 3.1%。依照教育部公布的统计数据，2010 年我国约有 1.5 亿名基础教育阶段的适龄儿童，他们当中一部分随家长迁移到城镇就学，另一部分仍然要留在农村，这其中有 53.82% 的小学生和 33.82% 的初中生属于留守农村就学的情况。一方面，农村学校的生源流失严重。以农村小学为例，1990 年到 2010 年农村小学生数量占全国小学生数量的比例，从 78.39% 下降至 53.82%，减少了 42454146 人。随着生源的流失，原来有数百名在校生的学校逐渐变成在校生人数不足 10 人的“点校”，有些学校甚至由于没有生源而直接荒废。另一方面，

和农村地区学校凋敝的状况相反，城镇学校因为大量随迁儿童的涌入，出现班额接近或者超过百人的现象，近 20 余年来接近 2000 万适龄儿童的流入，考验着城市教育资源的容纳能力。大量生源从农村流向城镇，将对我国长期以来实行的二元分割的公共服务供给体制，以及存在财力约束情况的财政供给制度提出新的挑战。

为了适应人口流动带来的农村生源骤减的问题，2001 年 3 月 26 日教育部、财政部下发《关于报送中小学布局调整规划的通知》（教财函〔2001〕32 号），地方政府在“优化教育资源配置，提高义务教育资源配置效率”的政策指导下，开始了继《中华人民共和国教育法》颁布以来第一次全国范围内大规模的农村学校“撤并”。政策实施之后的 10 年间，有关农村学生交通安全事故频发、辍学率上升以及留守儿童教育问题的报道频频见诸报端，与此相对应的是县城学校班额超标和寄宿制管理混乱等突出问题，以上情况在学术界引发了又一轮有关基础教育资源城乡配置公平与效率权衡问题的争论。

面临人口结构、经济结构和社会结构转型的当今中国，城乡一体化将是社会、经济和文化和谐发展的必由之路。随着这一过程中经济发展和城乡融合的社会发展，我国的教育供求关系紧张的“短缺教育”的现实也由“短缺经济”下的总量性短缺，演变成“体制性”、“结构性”和“总量”短缺并存的局面（谈松华，2001）。在现阶段城乡二元分割的体制下，为数量庞大的流动人口群体提供与城镇居民无差别的医疗、教育和社会保障等公共服务的同时，保证留守人

口对相应公共服务的需求，实现城乡之间的统筹发展，需要强化政府在资源配置中对公平与效率关系的调节作用。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》中明确指出，今后教育工作的重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源。并提出，要将教育资源“向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距”，“建立城乡一体化义务教育发展机制，在财政拨款、学校建设、教育配置等方面向农村倾斜”。而且，特别强调了，“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”。

因此，本书将研究重点定位在县域范围内，以城镇化和人口迁移为背景，从贫困地区地方政府在实施农村教育资源布局调整等具体政策时的行为分析入手，结合人口迁移行为可能对现行城乡教育资源配置的公平性产生的影响，从供给和需求两方面，分析经济条件和制度条件约束下的具体政策可能产生一系列的后果。最后在以上研究结果的支持下，针对“优化基础教育资源配置，保证贫困地区、农村地区基础教育供给”的相关政策建议，从“体制”和“政府偏好”的视角给出一个实证检验和合理解释，探讨制定公共政策时，如何能够在体制的制度约束及财力制约下，寻找一条兼顾公平与效率，统筹发展城乡的基础教育供给，从而探索实现城乡基础教育均衡发展目标的道路，期望能为我国城镇化和迁移人口的其他公共服务投入政策的制定提供借鉴与参考。

2014年12月，习近平总书记在中央经济工作会议上



指出,“扶贫工作事关全局,必须高度重视。要让贫困家庭的孩子都能接受公平的有质量的教育,不要让孩子输在起跑线上,尽力阻断贫困代际传递”。<sup>①</sup>

2015年2月习近平总书记在陕西延安杨家岭考察时指出,“教育很重要。革命老区,贫困地区要脱贫致富,从根儿上还是要把教育抓好,不能让孩子输在起跑线上。国家的资金会向教育倾斜,向基础教育倾斜,向革命老区基础教育倾斜”。<sup>②</sup>

本书为国家科技支撑计划课题“扶贫开发资源优化配置技术与示范应用”中的基础教育资源优化配置提供了理论和方法基础。

## 第二节 文献综述

### 一 城乡二元分割制度背景下城乡公共服务资源配置的逻辑和可能的转变路径

以人口持续、大规模从农村流向城镇为标志的“高速”城镇化实际上带来了诸多问题,表现为与传统发展经济学理论相悖的“谜”,如我国的城市化水平滞后于工业化发展水平,城乡差距、城市内部与外来职工工资差距持续扩大等(蔡昉等,2003; Fujita et al., 2004; 路江涌、

---

① 《习近平在2014年中央经济工作会议上的讲话》, <http://he.people.com.cn/n/2014/1212/c192235-23199399.html>。

② 习近平:《脱贫致富从根儿上要把教育抓好》, <http://news.eastday.com/c/20150215/u1a8584546.html>。