



中国城乡义务教育

发展差异问题研究

ZHONGGUOCHENGXIANGYIWUJIAOYU
FAZHANCHAYIWENTIYANJIU

刘颂 著



中国城乡义务教育 发展差异问题研究

刘颂 著



北京出版社出版集团

北京教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡义务教育发展差异问题研究 / 刘颂著. —北京: 北京教育出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5303 - 6140 - 5

I. 中… II. 刘… III. 义务教育 - 城乡差别 - 研究 - 中国
IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 170792 号

中国城乡义务教育发展差异问题研究
ZHONGGUOCHENGXIANGYIWUJIAOYU
FAZHANCHAYIWENTIYANJIU

刘颂 著

*

北京出版社出版集团 出版
北京教育出版社
(北京北三环中路 6 号)
邮政编码: 100011

网 址: [www. bph. com. cn](http://www.bph.com.cn)
北京出版社出版集团总发行
北京方圆印刷有限公司印刷

*

890 × 1240 32 开本 8.5 印张 188 千字
2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
印数: 1—2 000

ISBN 978 - 7 - 5303 - 6140 - 5
G · 6059 定价: 15.00 元

如发现印装质量问题影响阅读请与北京出版社联系
电话: 010 - 58572393 62367356

本书是北京师范大学首都教育经济研究院王善迈教授主持的教育部财务司课题“促进城乡义务教育协调发展的财政体制研究”的组成部分，在研究的过程中，得到了课题的大力支持，在此深表感谢！

内容摘要

在我国义务教育的发展过程中,城乡义务教育发展差异问题始终存在,而且近年来有不断扩大的趋势,它直接影响着我国和谐社会的构建。因此,有必要对这一问题给予充分的关注。但是,在实践中,尚没有对我国城乡义务教育发展差异的现状进行全面准确的描述;在理论上,我国现有的教育财政研究中也缺乏对这一问题的系统阐述。因此,本书旨在了解我国城乡义务教育发展差异的现状,揭示这一现象出现的原因,并寻求解决对策,具体内容和主要结论如下:

首先,本书从时间序列与空间特征两个角度对改革开放以来中国城乡之间义务教育发展差异状况进行了统计描述,得出了一些有价值的结论:(1)全国各地城乡义务教育存量投入存在较大的差异,其中中部地区的问题尤为严重;(2)20世纪90年代以来,我国城乡义务教育阶段流量投入的差异持续扩大,与中部和西部地区相比,东部地区的这一差异更为明显;(3)全国城乡之间入学率的差异显著减小,但是城乡之间升学率和辍学率差异却在不断增大,其中中部地区城乡义务教育发展水平差异最大。

其次,本书对我国城乡之间义务教育发展差异产生的原因进行了较为深入的探讨,分别运用实证与规范的方法研究了城乡之间义务教育发展差异产生的原因。通过实证分析发现,随着我国

义务教育财政体制分权化程度的进一步提高，城乡义务教育发展差异问题越发严重。而规范分析则揭示了这一关系出现的原因：在我国当前分权化的财政体制之下，地方政府承担了义务教育发展的主要责任。但是，由于我国呈现明显的二元经济特征，使得地方政府的财政收入无法承担当地农村地区义务教育的发展，从而导致了农村地区义务教育发展举步维艰的问题。随后，本文进一步挖掘了导致我国义务教育城乡二元化发展的根源。由于我国长期执行工业化的发展道路，为了与这一思想相配套，教育系统制定出城市偏向型的发展政策，该政策是导致上述问题出现的根源。

最后，本书在上面分析的基础上提出了解决我国城乡义务教育发展差异问题的政策建议：（1）明确各级政府的财政责任；（2）建立农村中小学预算制度；（3）完善我国义务教育财政转移支付制度；（4）指定专门用于教育的税费；（5）加强义务教育经费的监督和管理；（6）加大对于农村地区义务教育的投入，促进城乡差异的缩小；（7）尽快推行农村义务教育免费制度；（8）建立和完善义务教育阶段贫困学生的资助制度；（9）保障义务教育教师工资的责任应适当集中；（10）进一步深化义务教育管理体制；（11）采取措施缩小城乡学校师资水平的差异；（12）加强对农村薄弱学校的改造；（13）加强义务教育均衡发展评估与预警系统建设。

关键词：义务教育 存量投入 流量投入 城乡差异 二元经济 财政体制

Research about the Difference of the Compulsory Education Development between the City and the Rural

ABSTRACT

During the development of the compulsory education in China, the difference always exists between the city and the rural, which enlarges more and more. The difference has an effect on the construction of the concordant society in China. We should pay more attention to this problem. But, there is not accurate description on the status on the difference of the compulsory education between the city and the rural; and there is not systemic explanation about this problem from the view point of educational finance framework. Thereby, this article try to know about the status of the difference of the compulsory education development between the city and the rural, search for the reason why this phenomenon appears and seek the proper measures to this problem. The main contents and the conclusions in this article is as follows:

Firstly, from the view of the time series and space features, the dissertation gives a statistical description of the difference of the compulsory education development in China since reforms and open door policy and gets some valuable conclusions: (1) there is the huge difference of the storage quantity investment of the compulsory education between the city and the rural around the whole country, espe-

cially in the middle of China; (2) there is the huge difference of the current quantity investment of the compulsory education between the city and the rural around the whole country, especially in the east of China; (3) the difference of enrollment ratio between the city and the rural around the whole country reduces gradually, but the difference of progression ratio and dropout ration increases gently, especially in the middle of China.

Secondly, this article researches the reason why the difference of the compulsory education development between the city and the rural appears, and gives the empirical and normative analysis on this problem. Through the empirical analysis, the author finds the relations between the change of the compulsory education finance framework in China and the variance of the difference of the compulsory education development between the city and the rural. With the enlargement of fiscal decentralization, the problem about the difference of the compulsory education development between the city and the rural become more serious. Moreover, the normative analysis expounds the reasons why this relation appears. Under the finance framework of the fiscal decentralization in China, local government bears the main responsibility on developing the compulsory education. Owing to the characteristic of the dual economic in our country, local government can not undergo the expenditure for the compulsory education development in the local country, which leads to the problem that the compulsory education in the country develops difficultly. After above reason analysis, this article continues to seek for the root which results in the dual development of the compulsory education between the city and the rural.

in China. Due to the industrialized development methods in our country, the education system constitutes the development policy partially to the city. Despite this idea has begin to change now, the reform develops slowly owing to the rejection of some people.

At last, this article puts forward some suggestions on the basis of the above analysis: (1) confirm the financial responsibility of all levels of the governments; (2) construct the budget of middle school and primary school in the rural; (3) perfect the system of the transfer payment in the finance of compulsory education; (4) appoint the tax for the education; (5) stress the intendance and management to the outlay of the compulsory education; (6) add the investment to the education in the rural; (7) push the institute of the free compulsory education in the rural; (8) set up the sponsoring institute for the poor students in the rural; (9) guarantee the teacher salary in the rural; (10) accelerate reform of the compulsory education system; (11) reduce the gap of the teacher level between the city and the rural; (12) strengthen reconstruction of the beat - up classroom; (13) set up the quality evaluation system of the compulsory education.

Key Words: Compulsory education; Storage quantity investment; Current quantity investment; Difference between the city and the rural; Dual economy; Finance framework

前 言

在现代社会的发展过程中，教育起着非常重要的推动作用。美国著名经济学家舒尔茨曾经说过，“一个国家的收入水平和教育水平之间明显地是有关联的，因为在一方面水平高时，另一方面的水平也高”，也就是说教育对经济增长和经济发展起着非常重要的推动作用，世界经济的发展充分证明了这一点。

在各级教育之中，义务教育显得尤为重要。它既为现代经济发展和现代生活所必需，也是衡量一个国家和地区现代化发展水平的重要指标，是现代文明的一个标志。美国社会学家英格尔斯提出的人的现代化即现代化主体的形成首先要依靠教育的力量已为人们所熟悉与接受。而义务教育，正是提高一国国民素质的最基础教育，决定着国家民族的前途和命运。因此，世界各国都很重视义务教育。目前，已有 168 个国家和地区宣布实行义务教育，几乎所有的发达国家都已普及了高中教育，大多数发展中国家也已完成了小学阶段的义务教育，正在向普及初中、高中教育过渡。我国作为一个大国，义务教育也取得了十分巨大的成就。但在取得成绩的同时，我们也不能忽视我国在义务教育的发展过程中还存在着不少问题，其中特别突出的一个问题就是城乡义务教育的发展差异问题，它严重影响了我国和谐社会的建设，是不符合胡锦涛总书记提出的科学发展观的。因此，了解我国城乡之间义务教育发展差异的现状，揭示这一现象出现的原因，并寻求

解决对策,对缩小城乡之间义务教育发展差距与促进城乡之间义务教育协调发展有着非常重要的现实意义。

目前,大量国内外学者展开了这一问题的研究工作,试图从中找到解决这一问题的方法。其中比较有代表性的研究包括张玉林、王德文、袁振国、蒋鸣和、沈百福、鲍传友、Emily Hannum、Yamaguchi Shinobu Yume、Mun C. Tsang等。这些学者从办学条件、受教育机会等角度分析了我国城乡义务教育发展差距的现状,利用经济学、教育学和财政学等学科的知识分析了这一问题出现的原因,并提出了相应的解决对策。这些研究深化了对义务教育发展问题的认识,为进一步研究提供了基础。但这些研究也存在一些问题。首先,没有对城乡之间义务教育发展差异的基本状况进行系统全面的实证分析;其次,这些研究多是停留在义务教育财政体制缺陷层面,没有在更深层次上探讨城乡之间义务教育发展差异的原因。

因此,本书将针对目前国内外研究的不足,从以下四个章节展开对我国城乡义务教育发展差异问题的研究:第一章是背景介绍,在这一部分中主要描述了我国义务教育发展所依托的经济环境和制度环境;第二章是中国城乡义务教育发展差异的实证分析,本章主要从静态与动态、时间序列与空间特征等角度分别描述了中国城乡之间义务教育的发展差异;第三章是中国城乡义务教育发展差异的原因分析,通过运用政治经济学的基本分析框架从义务教育财政体制的角度具体分析了导致城乡义务教育发展差异问题出现的原因;第四章是中国城乡义务教育发展差异的对策分析,在这一章中将讨论解决城乡义务教育发展差异问题的政策目标与对策。

本书是在我博士论文的基础上修改撰写而成的,但因为水平

前 言

和资料有限，尚有许多不足之处，恳请同行和读者不吝批评指正。

北京城市学院教育发展研究所

著 者

2007 年 9 月

目 录

导论	(1)
一、问题的提出及研究的意义	(1)
二、研究综述	(8)
三、概念界定	(19)
四、研究方法、观点及主要内容	(25)
五、研究方法和数据来源	(29)
第一章 背景介绍	(30)
一、中国义务教育发展的制度环境	(30)
二、中国义务教育发展的经济环境	(40)
第二章 中国城乡义务教育发展差异的实证分析	(57)
第一节 城乡义务教育发展差异实证分析的方法论	(57)
一、义务教育发展水平的测量指标	(58)
二、义务教育发展差异分析的测量指标	(61)
三、城乡义务教育发展差异的评价方法	(62)
四、城乡义务教育发展差异分析的方法和单位选择	(65)
五、教育发展差异描述的结构	(69)
第二节 城乡义务教育发展差异的实证分析	(69)
一、我国城乡义务教育发展差异的时间序列分析	(70)
二、我国东中西部城乡义务教育发展差异的空间特征分析	(89)

三、我国东中西部样本县城乡义务教育发展差异的特征分析	(105)
总结	(109)
第三章 中国城乡义务教育发展差异的原因分析	(112)
第一节 义务教育财政体制与城乡义务教育的发展差异	(113)
一、义务教育财政体制与义务教育发展	(114)
二、研究综述	(117)
第二节 城乡义务教育的发展差异的政治经济学分析	(125)
一、政治经济学理论分析框架	(125)
二、胡鞍钢政治经济学分析框架在义务教育领域的实证性分析	(130)
三、城乡义务教育发展差异的政治经济学分析	(137)
第三节 义务教育财政体制制度性缺陷的原因	(145)
一、中国的政治体制	(148)
二、中国城市偏向型政策的原因	(149)
三、中国义务教育发展过程中的城市偏向政策	(160)
结论	(163)
第四章 对策与建议	(168)
第一节 差异调整的原因	(168)
一、城乡义务教育公平发展的必要性	(168)
二、城乡义务教育公平发展的可行性	(173)
第二节 政策目标选择	(174)
第三节 现行政策的评价	(177)

目 录

一、我国现行义务教育财政体制的改革·····	(177)
二、我国农村义务教育经费保障机制的缺陷·····	(179)
三、发达国家的义务教育经费保障制度·····	(181)
第四节 实施措施·····	(190)
结束语·····	(208)
参考文献·····	(212)
数据附表·····	(243)
后记·····	(248)

导 论

本书基于经济学基本理论和中国的现实经验,应用经济学的逻辑对中国城乡之间义务教育发展差异问题进行了实证研究。作为研究的基础,本章首先描述了研究问题的背景和研究的意义,其次界定了相关概念,在此基础上提出本书的研究目标和理论框架,最后简单地说明了本书所采用的数据来源。

一、问题的提出及研究的意义

中国是四大文明古国之一,有着悠久的历史 and 灿烂的文化,曾经长期屹立于世界民族之林。但是,由于闭关自守,固步自封,中国的发展逐步落后于西方发达国家,曾经的世界强国在现代史中陷入了无边的屈辱之中。不过,中华民族是个自强不息的民族,经过了短暂的蛰伏,我们重又发出了雄狮般的怒吼。在党的领导下,我们终于走上了正确的发展道路。在二十年的市场化改革中,中国经济持续高速地发展,创造了 GDP 年均增长 9.4% 的世界奇迹。但中国作为一个发展中国家,面临着许多难题,要在短短几十年中走完发达国家几百年才走完的道路实在是一个史无前例的挑战。因此,如何在短期内实现我国经济更快的发展就成为了摆在众多学者面前的一道难题。

生产要素是经济发展的基本要素,要加速经济发展必须增加要素的投入或改变生产要素的组合。生产要素的内涵是一个变量,随着生产的发展,人们对它的认识逐步加深。如从马克思的

生产资料和劳动者的“两要素说”到萨伊的土地、资本、劳动的“三要素说”，再到英国著名经济学家马歇尔的《经济学原理》一书中提到的“四要素”，即在萨伊“三要素”的基础上增加了第四种生产要素——企业家才能。现代经济学发展的实践证明生产要素的内容越来越丰富，如：技术、信息、智慧等都已成为生产要素。从“两要素说”中的劳动者到“三要素说”中的劳动者，再到“四要素说”中的劳动、企业家才能，再到五要素、六要素说中的技术、信息、智慧。从中可以发现，教育与经济发展高度关联，教育的量与质直接影响着经济的量与质。美国著名经济学家舒尔茨曾经说过，“一个国家的收入水平和教育水平之间明显地是有关联的，因为在一方面水平高时，另一方面的水平也高^①”，也就是说教育对经济增长和经济发展起着非常重要的推动作用，世界经济的发展充分证明了这一点。二战后，西欧、日本的重建和再次强大，20世纪70年代韩国、新加坡等新兴工业国家的迅速崛起，关键在于其对教育的普及和重视，使之拥有受过良好教育的现代劳动力和大量专门人才。随着知识经济的到来，教育的经济功能将比以往任何时候都更加重要。这种经济功能主要体现在以下几个方面：首先，教育大幅度提高劳动者的生产效果或能力；其次，教育促进了科学技术的创造和扩散；再次，教育通过提高人类的管理水平来促进经济增长；最后，教育通过降低生产成本而促进经济增长。由于教育的这种推动作用，许多发展中国家和落后地区的政府把教育作为促进该地区经济发展、解决贫困问题的有效手段（Schultz, 1989；Mason,

①（美）西奥多·舒尔茨. 教育与经济增长 [M]. 北京：北京师范大学出版社，1990，第50页。