

城乡二元结构下的 基础教育公平问题

Study of the Base Fair Education of Urban-rural Dual Structure

李 淼 ● 著

中国社会科学出版社

城乡二元结构下的 基础教育公平问题

Study of the Base Fair Education of Urban-rural Dual Structure

李 森 ● 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡二元结构下的基础教育公平问题 / 李淼著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1522 - 0

I. ①城… II. ①李… III. ①城市教育 - 基础教育 - 研究 -
中国②乡村教育 - 基础教育 - 研究 - 中国 IV. ①G639. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 229194 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 门小微

责任校对 崔冬梅

责任印制 戴 宽

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>

中文域名:中国社科网 010 - 64070619

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 三河市君旺印装厂

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 20.75

字 数 249 千字

定 价 48.00 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联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序 言

改革开放 30 多年，中国的社会主义现代化建设取得了巨大成就，举世瞩目。尤其是近 10 年来，我们紧紧抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，战胜一系列严峻挑战，奋力把中国特色社会主义事业推进到了新的发展阶段。在新阶段，中国的发展出现了阶段性新特征：经济实力显著增强，同时长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；协调发展取得显著成绩，同时城乡、区域、经济社会发展不平衡问题依然突出；科技逐步成为第一生产力，但自主创新能力依旧较弱；人民生活总体上达到小康水平，同时贫困人口和低收入人口还有相当数量。随着经济迅速增长，恩格尔系数下降，基尼系数攀升，市场发展不足与过度并存，社会贫富差距不断拉大，机会与结果的不平等已经在整个社会蔓延开来。发展理念严重拷问着社会的公平秩序。社会主义和谐社会的本质属性是公平正义，核心是利益的整合，关键是实现社会阶层的和谐。而公平的缺失已经严重危及和谐社会的建设。社会公平必须放在更加突出的地位，使广大人民群众真正能够共建共享。

城乡二元经济结构是发展中国家工业化过程中必然出现的经济现象，美国著名的发展经济学家刘易斯提出：发展中国家并存着以传统

生产方式为主的农业和以现代制造业为主的现代化部门，并通过模型说明工农业之间的二元经济结构转化实质上是一个经济增长的过程。中国的二元结构不仅表现为现代工业部门与传统农业之间的二元经济结构，还表现在城市社会与农村社会长期分割的二元社会结构。在我国城乡二元结构下，城乡经济差距成为一个严酷的现实，这种差距造成城乡教育差距的扩大，主要表现在城乡在教育制度、政策、投资、人力资源等方面存在的显著差别。教育作为提高人的内在素质以消除外部条件影响的工具，原本是缩小社会差距的重要手段之一，但日益扩大的城乡教育差距将直接导致未来城市和乡村居民在知识结构、经济地位和收入方面差距的扩大。教育公平是教育公共性的必要条件，没有教育利益的分配和教育公共参与机会分配的公平性，就不可能实现教育的公共性，因此教育公平是当代中国政府基础性伦理诉求。又由于教育是政府的公共服务产品，完全受政府的管理和调节，因此当前政府主体在教育制度中所起的作用是影响教育公平的主要因素。

我们党一直高度关注解决城乡二元结构问题。江泽民同志在2001年12月的一次讲话中指出：“我国二元经济社会结构的问题，要在工业化、信息化的进程中逐步加以解决。”城乡二元结构在良性状态下不断被弱化直至最终消除是中国特色社会主义的本质要求。如果固化的城乡二元结构得不到改善，就无法达到城乡的均衡发展，从而也终将制约城乡教育的均衡发展，从而影响中国特色社会主义的完善与发展。不断解决我国城乡二元结构问题，就需要解决教育不公平问题。教育不公平一方面是城乡二元结构造成的突出问题之一，同时教育不公平又将进一步影响并深化二元经济结构的特征，加大社会成员之间的贫富差距，阻碍社会各阶层的良性流动。只有通过城乡一体化发展

逐渐弱化城乡二元结构，从教育制度政策上保障农村基础教育优先发展的地位，农村学生教育机会的获得以及教育资源分配中处境的改善，才能真正实现农村基础教育的良性发展和城乡教育公平的实现。

随着改革开放的深入发展，中国的城乡二元结构问题呈现出复杂的局面。2012年2月16日《求是》杂志发表中共中央政治局常委、国务院副总理李克强的文章。李克强指出：在城乡之间二元结构还没有得到根本改变的同时，城镇内部“二元结构”现象又在显现，后者既包括城镇居民与进城农民工及其家属之间在生产生活条件上形成的差异，也包括城镇历史遗留的棚户区困难群众与大多数市民之间在居住条件上的差异。这种“双二元结构”严重地影响到了教育公平问题。推动解决这种“双二元结构”问题，有利于促进城乡协调发展，减少社会矛盾，释放出城镇化带来的需求潜力，也有利于推动保障社会公平正义，使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，保证人民过上更好的生活。

李淼博士的这本专著对于城乡教育公平问题作了十分系统完整的探索，提出的许多观点给人以启发。我相信此书的出版有助于推进中国城乡教育差距研究的深入。

辛向阳

2012年8月1日

目 录

第一章

教育公平是构建和谐社会的重要基础 / 1

- 第一节 在马克思主义中国化过程中社会公平理念的发展脉络 3
 - 一 社会公平理念的源头——马克思、恩格斯的社会公平理论 / 3
 - 二 党的历代领导集体对社会公平理念的探索 / 7
 - 三 构建和谐社会——社会公平理念的更新理论平台 / 18
- 第二节 构建和谐社会的主旨需要通过社会公平来体现 20
 - 一 社会公平是构建社会主义和谐社会的前提和基础 / 20
 - 二 社会公平是构建社会主义和谐社会的核心价值理念 / 22
 - 三 社会公平是构建社会主义和谐社会的推动力 / 23
- 第三节 公平在构建和谐社会过程中的功能 25
 - 一 公平在和谐社会构建中的社会稳定功能 / 25
 - 二 公平在和谐社会构建中的社会建设功能 / 27
- 第四节 教育公平与构建和谐社会的内在联系 29
 - 一 教育公平是社会公平的基础 / 29

- 二 促进教育公平是构建和谐社会的重要基础 / 35
- 三 教育公平与和谐社会之间的互动关系 / 37

第二章

城乡二元经济结构理论及中国独特的城乡二元社会结构 / 39

- 第一节 城乡二元经济结构理论 41
 - 一 西方二元经济结构理论 / 41
 - 二 马克思、恩格斯的城乡统筹理论 / 54
- 第二节 中国城乡二元社会结构的演化进程 67
 - 一 中国城乡二元社会结构形成的历史背景 / 67
 - 二 形成阶段：新中国成立初期至改革开放 / 68
 - 三 改善阶段：改革开放至 20 世纪 90 年代初期 / 72
 - 四 固化阶段：20 世纪 90 年代后至今 / 75
- 第三节 中国城乡二元社会结构的特征、成因分析及危害 77
 - 一 中国城乡二元社会结构的特征 / 77
 - 二 中国城乡二元社会结构的成因分析 / 82
 - 三 中国城乡二元社会结构的危害 / 84
- 第四节 良性与恶性的城乡二元结构 90
 - 一 良性的城乡二元结构 / 90
 - 二 恶化与固化的二元结构 / 91

第三章

教育公平理论及中国城乡二元结构下的基础教育不公现状 / 93

第一节 教育公平的解读 95

- 一 教育公平思想的溯源 / 95
- 二 教育公平的内涵和时代特性 / 102
- 三 西方社会哲学理论流派有关教育公平的思想 / 108
- 四 马克思、恩格斯关于教育公平的思想 / 114

第二节 中国城乡二元结构下基础教育公平的现状 117

- 一 新中国成立以来我国城乡基础教育的演变历程 / 117
- 二 当前城乡基础教育不公现状 / 124

第三节 长期教育不公的社会危害 127

- 一 对个体的危害 / 127
- 二 对社会的危害 / 129
- 三 对教育本身的影响 / 131

第四章

中国城乡基础教育不公的根源：城乡二元结构下的教育体制性障碍 / 133

第一节 城乡二元结构下的教育体制性障碍 135

- 一 总论 / 135
- 二 政府间的利益结构变动导致农村教育经费投入不足 / 137
- 三 各级政府对教育投入的责任与其财政能力不相称 / 140
- 四 义务教育制度的城乡推行差异 / 143

第二节	二元教育体制下的衍生问题分析	146
一	城乡义务教育财政体制的差异 /	146
二	二元体制下城乡教育资源的差异 /	149
三	农村义务教育可及性的相关社会问题 /	155
第三节	城乡体制性教育不公平的深层次原因 ——对现行政府教育体制的理性分析	163
一	管理主义政府模式的弊病 /	163
二	政府的保障和监管职能弱化 /	165
三	教育资源配置体制的分化 /	168

第五章

中国城乡基础教育不公的衍生：城乡二元结构下的教育政策性弊端 / 171

第一节	城乡基础教育政策定位偏差的内在分析	173
一	农村与城市的发展定位不清 /	173
二	扶贫与赶超的政策定位冲突 /	174
第二节	城乡基础教育政策落实偏差带来的具体社会问题	176
一	“择校”问题 /	176
二	重点学校问题 /	179
三	农民工子女教育问题 /	182
第三节	城乡政策性教育不公平的深层次原因 ——对现行政府教育决策机制的理性分析	186
一	政府教育决策中的公共职责缺失 /	186

二 教育政策的民主性亟待加强 / 188

三 国家教育法制有待健全 / 191

第六章

中国城乡基础教育不公的扩大：

城乡二元结构下社会分层和教育公平的相互影响 / 195

第一节 城乡二元结构下的社会分层 197

一 社会分层的内涵及我国社会分层的现状 / 197

二 教育的社会分层和社会流动功能 / 201

第二节 社会分层对教育公平的影响 204

一 总论 / 204

二 社会分层对学生占有文化、信息资源的影响 / 207

三 社会分层对学生价值观、知识和能力的影响 / 210

四 社会分层对学生受教育年限、占有学校教育资源的影响 / 212

第三节 城乡二元结构下农村教育社会流动功能的弱化 214

一 城乡二元结构对农村学生通过教育实现社会流动的影响 / 214

二 城乡二元结构下农村教育社会流动功能弱化的表现 / 218

三 城乡二元结构下农村教育社会流动功能弱化的危害 / 224

四 总结：城乡二元结构下社会分层和教育公平的相互影响 / 226

第七章

和谐社会视阈下的城乡基础教育公平实现之路初探 / 227

第一节 国外教育公平经验的借鉴 229

一	国外教育公平经验介绍 / 229	
二	国外教育公平经验对我国的启示 / 235	
第二节	弱化城乡二元结构是实现城乡教育公平的根本途径	237
一	改革宏观经济政策以促进二元经济结构转换 / 237	
二	有机地使用强制性和诱致性制度变迁以消除二元户籍制度 / 246	
三	因地制宜地推行城乡一体化战略以弱化城乡二元社会结构 / 248	
第三节	政府教育职能的转变	255
一	政府教育责任伦理的实现 / 255	
二	推进教育公平是政府的基本责任 / 259	
第四节	教育制度的改革	263
一	突破计划经济体制下的二元教育改革 / 263	
二	清晰城乡教育的权责主体以促进教育公平 / 267	
三	完善基础教育公共财政体制, 构建教育财政转移支付制度 / 274	
四	在利益平衡的基础上建立教育资源均衡机制 / 281	
第五节	教育政策的改进	287
一	深化农村教育综合改革 / 287	
二	通过补偿措施保障弱势群体的教育机会 / 301	
三	通过教育法规的完善来促进教育公平 / 306	
四	努力推行多元化办学和多元化教育 / 312	
参考文献		317

第一章

教育公平是构建和谐社会的重要基础

在马克思主义中国化过程中社会公平理念的发展脉络 /
构建和谐社会的主旨需要通过社会公平来体现 / 公平在构建
和谐社会过程中的功能 / 教育公平与构建和谐社会的内在
联系

第一节 在马克思主义中国化过程中 社会公平理念的发展脉络

构建和谐社会，实现社会公平，是马克思主义中国化的理论创新。早在马克思、恩格斯创立历史唯物主义的过程中，就将社会公平问题作为一个重要的理论范畴加以论述。从毛泽东的“注重社会教育机会的公平，关注人民基本权利的保障”，到邓小平的“效率优先、兼顾公平”，再到江泽民的“立党为公”、“执政为民”，胡锦涛的“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”战略，社会公平的探索既一脉相承又与时俱进。

一 社会公平理念的源头——马克思、恩格斯的社会公平理论

自1848年马克思、恩格斯在《共产党宣言》中宣布共产主义的幽灵在欧洲大地上徘徊以来，公平正义就一直作为社会主义的核心价值观贯穿并指导着国际共产主义运动。马克思、恩格斯的社会公平理论，是其在前人思想成果的基础上，特别是通过对空想社会主义公平分配理论的批判和继承，逐步创立和发展起来的。空想社会主义者认

为，公平的社会分配形式是社会成员在生产资料公有制的基础上进行共同劳动，社会对劳动产品实行公共管理，而个人或家庭则根据各自的需要从社会领取所需的产品。马克思、恩格斯在深刻批判了资本主义社会的不公平现象，深刻分析资本主义社会不公所产生的社会历史根源，深刻揭露资产阶级唯心主义公平理论的非科学性基础上，论述了未来社会公平实现的历史条件，形成了自己的社会公平观。具体而言，马克思、恩格斯的社会公平理论主要有以下几方面内容。

（一）马克思、恩格斯认为，公平是一个历史的、社会的、阶级的范畴，不同的社会、不同的阶级对公平有不同的理解。不存在任何超越特定历史条件、超越阶级的抽象的“永恒公平”。马克思在批评蒲鲁东的公平观时指出：“蒲鲁东先从与商品生产相适应的法权关系中提取他的公平的理想，永恒公平的理想。”^① 恩格斯在《论住宅问题》一文中也指出，蒲鲁东主义认为正义是一切事物的原则和标准，赋予正义一种永恒的、绝对的地位，看不到公平、正义等观念、范畴不能脱离产生它们的现实条件。蒲鲁东主义在公正问题上的缺陷在于：“要求现代社会不是依照本身经济发展的规律，而是依照公平的规范来改造自己。”^② 马克思、恩格斯从两个层次的社会形态论述了公平分配的历史性。第一层次，历史地看待资本主义分配过程中等价交换原则。马克思认为，权利绝不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会文化的发展。另一方面，由于等量劳动互换的公平分配体现平等的权利按照原则仍然是资产阶级的权利。因此社会主义分配制度按劳分配以等量劳动交换的形式表现出来，明显带有资本主义公

① 《资本论》第1卷，人民出版社2004年版，第102页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第491页。

平分配观的烙印。第二层次，共产主义公平分配观是对社会主义分配思想的历史性批判继承。他们认为，在共产主义社会里，公平分配将从根本上摆脱资产阶级权利的狭隘界限，实现按需分配的公平。

（二）马克思、恩格斯认为，社会公平思想要以现实的人为出发点。在马克思看来，个人“不是处在某种虚幻的离群索居和固定不变的状态中的人，而是处在现实的、可以通过经验观察到的、在一定条件下进行的发展过程中的人”^①。人是社会生产力中最重要的、活跃的、起决定性作用的因素，是一切社会活动和一切社会关系的承担者、表现者和实现者，人的主体性和创造能力能否得到实现和发展，直接影响到社会公平的实现。

（三）马克思、恩格斯认为，公平的性质和内容是由一定社会的物质生活条件即经济基础决定的。社会存在决定社会意识，经济基础决定上层建筑。道德和法是上层建筑的重要组成部分，其性质和内容必然而且只能由经济基础来决定。公平作为道德和法的观念，决定它的东西只能是现存的经济关系。因此，恩格斯指出，公平“始终只是现存经济关系的或者反映其保守方面、或者反映其革命方面的观念化的神圣化表现”^②。

（四）马克思、恩格斯认为，大力发展生产力是实现社会主义公平的基本前提。生产力是推动社会发展的决定性力量，一种社会制度的存亡最终取决于生产力的发展状况，生产力的发展状况决定着社会公平的实现是否可能。马克思通过阐述人类在追求自由和自身全面发展的历史过程中表现为三大历史形态：与自然经济相适应的“人的依

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第73页。

^② 同上书，第3卷，人民出版社1995年版，第212页。