

义务教育均衡发展改革中的 利益整合研究

The Study on the Integration of Benefits

杨晓霞 著

*in the Reform Process of the Balanced
Development of Compulsory Education*

中国社会科学出版社



广州大学教育学科攀登丛书

“广州市重点扶持学科和广东省优势重点学科”资助

义务教育均衡发展改革中的 利益整合研究

The Study on the Integration of Benefits 杨晓霞 著
*in the Reform Process of the Balanced
Development of Compulsory Education*

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

义务教育均衡发展改革中的利益整合研究 / 杨晓霞著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 1
ISBN 978-7-5161-3401-6

I. ①义… II. ①杨… III. ①义务教育—发展—研究—中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 243840 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 王丽华
责任印制 王炳图

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 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 1 月第 1 版
印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 247 千字
定 价 45.00 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

中文摘要

改革开放以来,经过30多年的努力,我国的义务教育取得了长足的进步,义务教育人口覆盖率已接近100%,而且实现了真正的全免费教育。但是,由于经济发展不平衡,我国义务教育在城乡之间、区域之间、不同学校之间存在着较大的差距,义务教育非均衡发展问题十分突出,引起了社会的广泛关注。从利益分析的视角来看,当前我国义务教育非均衡发展属于一种不公平的利益分配格局,只有实行义务教育均衡发展改革,打破旧的利益格局,在区域间、城乡间、学校间、不同阶层间重新分配教育利益,才能缩小教育差距,保证义务教育的公益性与普惠性。本书在前人研究的基础上,结合自己的研究经历和调查,就我国义务教育均衡发展改革中利益整合问题进行研究,试图揭示我国义务教育均衡发展改革进程中存在的利益冲突,分析其原因,并在此基础上提出实现利益整合、破解发展改革难题的对策建议。

根据上述研究目的及思路,本书共分为六部分:

第一部分为导言,包括选题缘由、研究目的及意义、核心概念界定,以及文献综述,并就研究思路、研究方法和研究设计作大概的交代。

第二部分为理论分析,从利益分析的角度论证义务教育均衡发展改革的实质。具体包括:“义务教育均衡发展改革”概念的界定;义务教育均衡发展改革的背景分析;义务教育均衡发展改革的实质。

第三部分着重从历史回顾的角度梳理义务教育均衡发展改革历程,并对其中的教育利益分配作客观描述,指出教育利益的分配包括教育机会和教育质量,其背后体现的是教育资源的多寡。

第四部分通过理论分析与实证研究相结合的办法,从多元利益冲突的视角揭示我国义务教育均衡发展改革面临的难点问题,指出均衡发展实质是对利益的重新分配,然而各利益主体的利益诉求与既得利益不同,面对新的改革自然也就产生了利益之间的冲突。这其中既包括不同利益主体间

的冲突，也包括既得利益与新的分配格局之间的冲突。

第五部分采用理论与实践互相印证的方法，深入分析和阐明当前我国义务教育发展改革面临困境的根本原因在于没有协调好各方利益。

第六部分为对策建议部分。只有建立起有效的利益整合机制，才能破解我国义务教育均衡发展改革面临的困境。针对上述原因，本书有针对性地提出解决我国义务教育均衡发展难点问题的对策建议。

Abstract

Since the reform and opening up, after 30 years of effort, our compulsory education has made great strides, compulsory education population coverage is close to 100% , and to achieve a true full – free education. However, due to the uneven economic development, there are significant gaps between urban and rural compulsory education, between the different regions of the compulsory education, between Primary and secondary schools. The non – balanced development in compulsory education is very prominent and causing widespread concern in society. Analyzing from the perspective of the benefit, the current non – balanced development of the Compulsory Education in China belongs to a pattern of unfair distribution of benefits. The gaps in compulsory education won't be narrowed and the public welfare of compulsory education won't be ensured, unless that the implementation of the reform of the balanced development of compulsory education breaks the old pattern of benefits and the educational benefits are re-distributed between regions, between urban and rural areas, between Primary and secondary schools , between social classes. On the basis of previous studies, combined with our experience and investigation, this paper studied the integration of benefits in the reform process of China's balanced development of compulsory, then try to reveal the existence of a conflict of benefit in the reform process and find out the reasons. Finally, this study hope to give some suggestions about how to integrate the benefits and crack the problems of reform based on the above analysis.

According to the research purpose and ideas, this article is divided into six parts.

The first part is an introduction, including the topics of reason, purpose and significance, the core of the definition, as well as the literature review. In

addition, research ideas, research methods and research design are explained mainly.

The second part demonstrated the essence of the reform of the balanced development of compulsory education from the perspective of the benefit theoretically. The segment includes three contents about the “balanced development of compulsory education reform”: the definition of the concept, the background and the essence.

The third part focused on combing the reform process of balanced development of compulsory education from the angle of the historical review and objectively described the distribution of education benefits which included educational opportunities and quality of education. As a result, the truth was pointed out that the distribution of benefits of education reflected the amount of educational resources.

The fourth part took a method combined theoretical analysis and empirical research to reveal the difficult problems faced by the reform of the balanced development of the compulsory education. The view was pointed out that the essence of the balanced development was the redistribution of the benefits from the perspective of multiple conflicts of benefit. Because the various stakeholders had different benefit demands and vested benefits, the reform naturally produced the benefit conflicts which included both the conflicts between different stakeholders and the conflicts between the vested interests and the distribution pattern.

Part V took the cross - checked method by the theory and practice to analyze profoundly. It was concluded that the root cause of the current reform of the development of compulsory education is the failure in integrating various benefits.

The last part is about the suggestions. According to the above conclusion, the predicament faced by the reform wouldn't be cracked unless we establish an effective mechanism of benefit integration. It was the benefits of co - ordination and integration that was the key of the difficult problems of China's balanced development of compulsory education.

目 录

中文摘要	(1)
ABSTRACT	(3)
导 言	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究目的和意义	(3)
(一) 有助于义务教育自身的发展	(3)
(二) 有助于促进教育公平	(4)
(三) 有助于促进社会公平	(5)
(四) 有助于少年儿童的自由全面发展	(7)
三 核心概念界定	(7)
(一) 均衡	(8)
(二) 教育均衡	(10)
(三) 义务教育均衡	(13)
(四) 教育利益	(14)
四 文献综述	(16)
(一) 国外研究	(17)
(二) 国内研究	(22)
(三) 研究趋势	(32)
五 研究思路与方法	(33)
(一) 文献研究	(34)
(二) 调查研究	(34)
(三) 实地研究	(34)
六 研究内容与结构安排	(35)
第一章 利益分析的视角：义务教育均衡发展改革的实质	(37)
一 “义务教育均衡发展改革”概念的界定	(37)

(一) 义务教育均衡发展改革的三个基本判断	(37)
(二) 义务教育均衡发展改革的目的	(41)
(三) 义务教育均衡发展改革的方式	(41)
(四) 义务教育均衡发展改革的范围	(42)
二 义务教育均衡发展改革的背景	(43)
(一) 失衡的区域经济	(44)
(二) 顽固的城乡差异	(47)
(三) 悬殊的贫富差距	(51)
三 义务教育均衡发展改革的实质	(55)
(一) 国家义务教育供给本质上是一种利益的分配	(55)
(二) 义务教育非均衡发展导致不公平的利益分配格局	(57)
(三) 义务教育均衡发展改革意味着利益的重新分配	(58)
第二章 利益分配的描述：义务教育均衡发展改革历程回顾	(60)
一 致力于扩大入学机会的前“普九”时期（1978—1984 年）	(60)
(一) 合理选择教育目标，协调办重点学校与普及小学教育之间的利益冲突	(60)
(二) 灵活采取多种办学形式，协调扩大教育机会与学 生入学难之间的利益冲突	(61)
(三) 坚持“两条腿走路”的办学方针，协调政府与居 民在教育经费筹措方面的利益冲突	(64)
(四) 努力提高师资队伍水平，协调小学教师数量与质 量之间的利益冲突	(66)
二 数量与质量并重的“普九”时期（1985—2000 年）	(68)
(一) 颁布政策法规，确立义务教育利益协调的原则和 依据	(69)
(二) 依靠人民群众办教育，协调义务教育机会供给的 利益冲突	(73)
(三) 实施扶弱政策，协调区域间的利益冲突	(74)
(四) 治理薄弱学校，协调校际义务教育发展的利益 冲突	(75)
三 以质量均衡为主的后“普九”时期（2001 年至今）	(81)

(一) 实施系统的弱势群体帮扶政策, 协调区域间教育利益冲突	(82)
(二) 采取就近入学的管理制度, 协调不同群体间的利益冲突	(84)
(三) 解决农民工随迁子女义务教育问题, 协调城乡居民间新的利益冲突	(87)
第三章 利益冲突的呈现: 义务教育均衡发展改革面临的难点	(90)
一 义务教育均衡发展改革过程中政府间的利益冲突	(90)
(一) 中央政府与地方政府义务教育发展目标差异导致的利益冲突	(91)
(二) 义务教育均衡发展改革过程中不同层级政府间的财政利益冲突	(93)
(三) 地方政府在公共利益与自身利益之间的冲突	(96)
(四) 同一层级政府之间的利益冲突	(100)
二 不同受教育群体间的利益冲突	(102)
(一) 农村学生进城读书导致的城镇大班额现象对县城学生的冲击	(102)
(二) 农民工随迁子女与城市儿童对教育资源的争夺	(106)
(三) 既得利益群体与弱势群体在优质教育资源分配方面的冲突	(110)
三 学校层面的利益冲突	(114)
(一) 教师合理的正向流动与均衡要求的“逆向”流动之间的矛盾冲突	(114)
(二) 学校合并带来不同类型学校间的利益冲突	(118)
(三) 公办学校与民办学校间的利益冲突	(123)
第四章 利益整合的障碍: 义务教育均衡发展改革困境的成因分析	(125)
一 弱势群体利益表达方式及其表达障碍	(125)
(一) 义务教育均衡发展改革的利益相关者及其多元化利益诉求	(125)
(二) 不同利益主体表达利益诉求的强烈反差	(128)
二 利益整合目标不够清晰	(137)

(一) 改革目的的模糊性	(138)
(二) 对利益差别“公正性”理解上的分歧	(139)
三 政府作为利益整合主体的公信力受到质疑	(141)
(一) 政府未能很好地履行利益整合主体角色的职能定位	(141)
(二) 集权与分权的矛盾影响利益整合效果	(146)
第五章 整合机制的构建：义务教育均衡发展改革难点的破解	(152)
一 国外义务教育均衡发展改革过程中利益整合的经验与借鉴	(152)
(一) 强调高层级政府的利益整合责任及其功能发挥	(152)
(二) 重视法律制度的利益整合功能	(155)
(三) 注重不同利益整合方式的灵活性与互补性	(157)
(四) 借助市场手段进行利益整合	(158)
二 义务教育均衡发展改革利益整合的原则与方法	(159)
(一) 利益整合原则	(160)
(二) 利益整合方式	(165)
三 建立有效义务教育利益整合机制的对策	(169)
(一) 构建制度化的教育利益表达机制，保障弱势群体利益渠道	(169)
(二) 搭建公共对话平台，整合不同群体之间的义务教育利益	(172)
(三) 把握教育公平与效率之间的关系，科学运用市场手段实施利益整合	(176)
(四) 增加教育投入，提高高层级政府的利益整合能力	(179)
结语	(183)
附录	(187)
参考文献	(203)
后记	(220)

图 目 录

图 0—1	供求曲线	(9)
图 0—2	受教育程度—收入曲线	(16)
图 1—1	历年城乡居民收入差距	(48)
图 3—1	泰和县小学在校生数量变动趋势	(104)
图 3—2	北京大学 2011 年部分地区每万人录取人数	(107)
图 3—3	复旦大学 2011 年部分地区每万人录取人数	(108)
图 4—1	学校变革的利益相关者	(126)
图 4—2	农民工家长因打工子弟学校遭关停而躺在马路中间 维权	(133)
图 4—3	农民工家长在紧闭的管理部门大门外为孩子的教育 维权	(134)

表 目 录

表 0—1	囚徒困境	(9)
表 0—2	以“教育均衡”为主题、引用率最高的论文 (1978—2012 年)	(22)
表 1—1	1978—2011 年我国东、中、西部地区 GDP 总量 差距比较	(46)
表 1—2	东、中、西部地区主要人均指标变动情况	(52)
表 3—1	广州市所辖十区两市 2006 年 7 月份中小学教师工 资收入	(97)
表 3—2	进城读书的农村学生与农民工随迁子女的区别	(103)
表 4—1	不同利益相关者的利益诉求及其对改革的态度	(128)
表 5—1	美国由联邦政府、州政府和地方政府负担的中小学财 政开支比重	(155)

导 言

改革开放以来,经过 30 多年的努力,我国的义务教育取得了长足的进步,义务教育人口覆盖率已接近 100%,而且实现了真正的全免费教育。但是,由于经济发展不平衡,我国义务教育在城乡之间、区域之间、不同学校之间存在着较大的差距,义务教育非均衡发展问题十分突出,引起了社会的广泛关注。从利益分析的视角来看,当前我国义务教育非均衡发展属于一种不公平的利益分配格局,只有实行义务教育均衡发展改革,打破旧的利益格局,在区域间、城乡间、学校间、不同阶层间重新分配教育利益,才能缩小教育差距,保证义务教育的公益性与普惠性。本研究基于对我国不同地区义务教育均衡发展改革问题的实地调查,剖析我国义务教育均衡发展改革当中存在的利益冲突及其原因,并在此基础上提出实现利益整合、破解发展难题的对策建议。

一 问题的提出

《世界人权宣言》第 26 条第一款指出:“人人都有受教育的权利,教育应当免费,至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。”根据这一规定,人人都有享受免费初等教育的权利,不受阶级、出身、社会地位、性别等限制,此即义务教育的首要之义。此外,义务教育是适龄儿童少年必须接受的,因此还具有强制性。代表社会整体利益的政府是义务教育的实施主体,公共财政则是义务教育供给的经济保障。概言之,“义务教育指政府有义务运用公共资源保障所有适龄儿童接受的教育。义务教育的三个基本原则是强制、普遍与免费”。^①1717 年,普鲁士王国开

^① 维基百科:《义务教育》(<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B9%89%E5%8A%A1%E6%95%99%E8%82%B2>)。

始实施义务国民教育，是全世界第一个实施义务教育的国家。现代社会，大部分国家和地区都已实施义务教育，但年限不等、效果各异。

1982年，《中华人民共和国宪法》规定，“国家举办各种学校，普及初等义务教育”。1986年，第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《义务教育法》，确立了九年义务教育制度。该法于同年7月1日起施行，标志着我国从法律上正式确立了义务教育制度。2000年，全国九年义务教育普及率超过85%，绝大多数适龄儿童少年都能够享受到九年义务教育。进入21世纪，我国义务教育从基本普及转向全面普及和巩固提高阶段，无论是普及率，还是办学条件、师资水平，都有了显著的提高。从2008年秋季学期开始，我国在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费，义务教育成为完全由国家负担的免费教育。这是一项惠及千千万万少年儿童的重大举措，在我国义务教育发展史上具有里程碑意义。2011年，我国小学学龄儿童净入学率达到99.79%，初中阶段毛入学率达到100.1%。^①

仅仅从义务教育供给数量上来看，我国的义务教育已经基本实现“强制、普遍与免费”三个原则，政府责任似已基本到位。然而，进一步探究义务教育供给质量，则不难发现，我国政府运用公共资源所提供的义务教育质量差距是非常显著的。这种巨大的教育差距不仅存在于区域之间、城乡之间，甚至在由同一个政府提供财政支持的不同学校之间也存在着。换言之，在我国，适龄儿童可能因为地区差异、城乡居住地的不同、就读学校质量的参差不齐，而导致其所受义务教育存在天壤之别。根据义务教育的本质规定，既然义务教育是政府动用公共教育资源为全体民众所提供的，则必然要求其确保全社会各个阶层的群体都能享受到大致均等的教育服务。然而，我国义务教育的非均衡发展显然与义务教育本身所内含的公平要求相去甚远。从这个角度来讲，只有实现了义务教育的均衡发展，为弱势群体提供一个比较公平的教育起点，才能保证国民公共服务均等化，才能使我国的义务教育“实至名归”，进而有利于全面提高国民素质、促进社会和谐，保证现代化发展进程的顺利推进。

因此，实行义务教育均衡发展改革具有十分重要的意义。当前，各地

^① 教育部：《2011年全国教育事业统计公报》，2012年8月，中央政府门户网站（http://www.gov.cn/gzdt/2012-08/30/content_2213875.htm）。

都采取了有效措施推进改革进程,也取得了一定的成效,但也存在不少问题。分析当前改革遇到的困境,并寻找困境突破的有效对策,这是本研究的主旨所在。

二 研究目的和意义

本研究立足于我国的国情,着眼于构建和谐社会的目标,旨在从教育利益的分析视角对我国义务教育均衡发展改革进行理论研究和实践探讨,从而进一步深化研究,并为现实提供决策参考。具体来讲,有以下三个目的:

第一,通过深入的理论探索、调查研究和检视思考,揭示义务教育均衡发展的本质内涵、运作机制、现实困境以及突破途径等,以丰富和提升教育均衡发展理论。

第二,通过对城乡不同经济发展状况的若干区域的实地调查,厘清我国义务教育均衡发展改革进程中实际存在并且困扰着改革进程的不同层面和不同类型的利益冲突,从利益分析的角度找出改革困境的症结所在。

第三,通过比较研究和分析论证,着重探讨如何形成合理的利益整合机制,进一步探索 21 世纪初期我国义务教育均衡发展的行动策略。

义务教育均衡发展问题是后“普九”时期我国教育领域面临的重大问题,受到社会的普遍关注。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出,建立健全义务教育均衡发展保障机制,到 2020 年基本实现区域内义务教育均衡发展。必须通过教育改革促进义务教育均衡发展,这已经成为全社会的共识。

本研究具有以下几方面的意义:

(一) 有助于义务教育自身的发展

当今世界,经济发展成为主旋律,科技进步日新月异,国际竞争日趋激烈。“在经济发展的诸因素中,人是最基本的因素之一”。“如果说物质资本是经济起飞的先决条件之一,那么最终决定一个国家或地区经济发展成效的却是人力资本”。^① 美国人力资本理论创始人舒尔茨认为,人力资

^① 范先佐:《教育经济学》,中国人民大学出版社 2008 年版,第 69 页。

本作为一种体现在人身上的知识和技能,其形成和发展的最主要途径是教育。中国作为世界第一人口大国,要把人口负担转化为人力资本优势,必须大力发展教育。义务教育承担着为提高国民素质和培养创新人才打好基础的重要使命,从这个意义上讲,义务教育发展水平决定着我国现代化发展进程的速度,义务教育健康、稳定地发展至关重要。

后“普九”时期,义务教育以提高整体教育质量、促进均衡发展作为新的发展目标,既是对教育现实问题的回应,也是义务教育未来发展的必然选择。进入21世纪,随着“普九”目标的基本实现,非均衡发展问题成为我国义务教育进一步发展面临的最大问题。如果任由地区之间、城乡之间、学校之间的差距继续扩大,势必影响到义务教育的全面、协调和可持续发展。只有通过均衡发展,逐步缩小不合理的教育差距,才能为素质教育、特色教育等改革实施创造现实条件,才能使义务教育朝着“优质、均衡、特色”的方向迈进。以特色教育为例,特色教育作为教育工作的主题,其根本宗旨在于使每一个学生获得独特的、个性化的发展。当前,一部分中小学已初步形成了自己的办学特色。但在应试教育的无形压力下,特色教育的推进难以取得较高层面的成效。开展义务教育均衡发展改革研究,推进义务教育均衡发展,将打破以考试分数和学校排名作为义务教育资源分配的唯一标准的僵化局面,使学校获得大致均等的教育资源,从而能够在宽松的氛围当中开展特色教育,培养出更多具有独立思考能力和创新精神的学生。这对创新型人才培养和整体国民素质的提升将起到不可估量的推动作用。

(二) 有助于促进教育公平

我国正处在经济社会发展的重要转型期,全社会对教育公平问题异常敏感、预期更高,义务教育均衡发展改革可谓恰逢其时、顺应民心。具体而言,义务教育均衡发展改革对教育公平的促进作用体现在以下三个方面。

首先,缩小城乡义务教育发展差距,保证城乡居民平等地接受义务教育。我国是典型的城乡二元社会结构,城市发展水平远远领先于农村,城市义务教育发展水平也远高于农村。在大城市学校推行“小班额教学”、“个性化教学”的同时,一些偏远落后的农村地区的义务教育仅仅依靠条件简陋、师资匮乏的教学点支撑。这种城乡之间的巨大差异严重损害着义