



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

城乡
教育一体
化问题是
当前我国
教育理论
与实践当
中的一个



重要问题。对城乡教育一体化问题的研究,实质上就是对当下如何处理城乡教育关系的研究。在这种形势下,考察中国城乡教育关系的制度演进路线和制度依赖路径,探索城乡教育一体化构建的影响因素群及其内在的规律性关系,为构建城乡一体化的教育政策内涵和教育制度设计奠定理论基础,就成为需要亟待解决的问题。本书试图采用经济学当中经常使用的制度分析方法,对城乡教育关系制度的变迁史进行研究,以期对上述问题作出回答。在借鉴已有研究的基础上,本研究试图突破以往研究缺少理论与历史关照的局限性,把城乡教育关系作为一种制度来进行历史的分析,并从历史当中总结规律,进行理论归纳,以更好地指导实践问题。

Zhongguo Chengxiang Jiaoyu Guanxi Zhidu de
Bianqian Yanjiu

中国城乡教育关系制度的 变迁研究

杨卫安/著



东北师范大学出版社
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

本书系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“城乡一体化的义务教育发展机制研究”(课题批准号:12JJD880014)研究成果

Zhongguo Chengxiang Jiaoyu Guanxi Zhidu de
Bianqian Yanjiu

中国城乡教育关系制度的 变迁研究

杨卫安/著

东北师范大学出版社 长春

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡教育关系制度的变迁研究/杨卫安著. —2
版. —长春: 东北师范大学出版社, 2015. 4
ISBN 978 - 7 - 5681 - 0356 - 5

I. ①中… II. ①杨… III. ①教育制度—教育史—研
究—中国 IV. ①G529

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 280504 号

□策划编辑: 刘晓军

□责任编辑: 王宏志 □封面设计: 张 然

□责任校对: 曲 颖 □责任印制: 刘兆辉

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

网址: <http://www.nenup.com>

东北师范大学出版社激光照排中心制版

河北省廊坊市永清县鼎盛亚胶印有限公司

河北省廊坊市永清县燃气工业园榕花路 3 号 (065600)

2015 年 4 月第 2 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 169mm×239mm 印张: 19.5 字数: 318 千

定价: 59.00 元

序 言

中国正处在重大的社会转型时期。在社会转型的诸多结构性矛盾中，城乡结构变迁严重滞后于其他社会结构变迁，而城乡教育差距比城乡其他差距大的问题已经引起学术界的广泛关注。突破城乡二元教育格局、实现城乡教育一体化发展成为未来十年中国教育发展的战略性目标。然而，在中国的历史上，乡村教育并不是一直落后于城市教育的，毋宁说，古代乡村社会一直存在着“耕读文化”，有着深厚的“且耕且读”的文明传统，甚至可以说，中国最早的义务教育并不是由政府提供的，而是由开明乡绅提供的。但是，近代以来，当我们遇到问题的时候总是喜欢向外国寻求解决问题的灵丹妙药，而忽视了对中国本土经验的深度挖掘。正如梁漱溟先生所说：“中国近百年史，就是一部乡村破坏史。”因此，在我们对城乡教育一体化发展进行制度设计的时候，重新回过头来看看中国城乡教育关系的变迁历程——我们过去是怎么走过来的？现在在哪里？未来应该向哪里去？深究其背后的发展规律，明晰中国城乡教育关系制度变迁的路径依赖，无疑是有重要学术价值和实践意义的。

《中国城乡教育关系制度的变迁研究》一书是杨卫安博士在其博士论文基础上经过修改充实后完成的，是对这一问题进行探索性研究所取得的一个阶段性结果。他关注的问题是：我国的城乡教育制度是如何在历史中一步步发展过来的？它遵循怎样的发展逻辑？现在我国正处于历史的哪个节点上？城乡教育关系处于一种怎样的结构状态？城乡教育一体化建设应该是什么样子的？它又需要遵循什么样的发展逻辑？在高度城镇化时代，城乡教育关系

又会是一番怎样的景象？

在研究方法论上，他以“城乡教育关系制度之变迁”为题眼，借鉴新制度经济学的制度变迁理论，从城乡教育关系变迁的“外部史”（社会政治、经济、文化等外生性制度变量对城乡教育关系的影响）和“内部史”（城乡教育在办学体制、管理体制、投入体制上的差别）两个维度，全景式地分析了在政府、社会与受教育者三方力量博弈下的几千年来中国城乡教育关系制度之演变。作者提出了“城乡教育关系就是城乡教育关系制度”、“中国城乡教育关系制度变迁是由外部环境变化以及由此引起的相关主体利益格局及力量强弱变化引起的”等命题，这些观点对于理解“为何今天的城乡教育关系制度变迁如此之难”有重要的启示意义。

作为杨卫安博士的指导老师，我深知这一课题是相当富有挑战性的，在有限的时间内要完成跨度上千年的城乡教育关系制度的变迁史，这本身就是一个开创性的工作。作者能够勇敢地挑战这一高难度的课题，并作出有史观、有史实、有史论的分析与阐述，甚至能跳出史学本身的域限，探讨城乡教育关系制度变迁背后的一般规律性议题，是非常难能可贵的。我对这位年轻学者的学术勇气和学术精神充满敬意。尽管作者在此问题上辛勤耕耘，但我也不得不说，著作中对城乡教育关系制度变迁一般规律的揭示还有许多可以进一步深化的空间，我相信他对学术的执著，也期盼他能在今后的学术道路上“咬定青山不放松”，继续深化对这一问题的研究。人生本做不了几件事，能把一两件事做好则不易，而能把一两个问题研究明白就更不易，如果能引起读者的兴趣来一起研究，此乃幸事。

虽为序，实为盼！

邬志辉

2012年3月于长春南园寓所

前 言

城乡教育一体化问题是当前我国教育理论与实践中的一个重要问题。对城乡教育一体化问题的研究，实质上就是对当下如何处理城乡教育关系的研究。在这种形势下，考察中国城乡教育关系的制度演进路线和制度依赖路径，探索城乡教育一体化构建的影响因素群及其内在的规律性关系，为构建城乡一体化教育政策的内涵和教育制度的设计奠定理论基础，成为亟待解决的问题。本书试图采用经济学中经常使用的制度分析方法，对城乡教育关系制度的变迁史进行研究，以期对上述问题作出回答。教育作为一种社会制度安排，它本身是作为一种社会建制而存在的。在借鉴已有研究的基础上，本研究试图突破以往研究缺少理论与历史关照的局限性，把城乡教育关系作为一种制度来进行历史的分析，并从历史中总结规律，进行理论归纳，以更好地指导实践问题。

除绪论外，全书共分六章进行阐述。第一章是基础理论部分，主要阐述作者对制度及制度变迁所持的基本理解和看法，它是作者对城乡教育关系制度变迁进行分析的基础和前提，主要从本体论、价值论和实践论三个维度来探讨。

第二章到第五章是本体部分，主要对先秦到现在不同时期的城乡教育关系的制度变迁及其成因进行分析。每一章又分为三部分。第一部分属于教育的“外部史”，是城乡教育制度变迁的外生变量，分别从政治、经济、文化等方面对不同时期的城乡教育关系进行探讨；第二和第三部分是各个时期城

乡教育制度变迁的“内部史”。其中，第二部分是城乡教育关系制度的史实部分，主要以教育的供给制度，即投入制度为主进行阐述。第三部分是从制度分析的视角对城乡教育关系制度的变迁进行分析，对第二部分城乡教育关系制度的变迁进行“内生”解释。

第六章是对第二章到第五章的总结与启示。首先对前四章城乡教育关系制度的变迁进行规律性探索，包括对城乡教育关系制度变迁一些基本理论问题的架构和对城乡教育关系制度变迁一般过程的分析。其次再探讨我国现阶段的城乡教育关系应当如何处理，具体包括城乡教育关系制度变迁价值目标的定位，需要重点解决的制度问题以及如何保证能解决这些制度问题。

最后是结语，要求我们用历史的眼光看待城乡教育关系制度的变迁。对城乡教育关系制度的变迁史进行回顾和分析，不仅是为了总结历史规律，并以此来改造当下，更是为了要把今天的实践看成正在形成中的历史，高度重视并努力把握其对未来的影响和作用。

目 录

绪 论 / 1

- 一、研究背景与问题 / 1
- 二、国内外研究现状 / 9
- 三、核心概念界定 / 24
- 四、研究意义与目标 / 33
- 五、研究思路与方法 / 36

第一章 城乡教育关系制度分析的理论框架 / 40

- 一、城乡教育关系制度变迁的本体论分析 / 40
- 二、城乡教育关系制度变迁的价值论分析 / 49
- 三、城乡教育关系制度变迁的实践论分析 / 53

第二章 从先秦到清末的城乡教育关系 / 64

- 一、从先秦到清末的社会特点 / 64
- 二、从先秦到清末的城乡教育关系 / 75
- 三、从先秦到清末城乡教育关系的制度分析 / 87

第三章 从清末到民国的城乡教育关系 / 101

- 一、从清末到民国的社会特点 / 101
- 二、从清末到民国的城乡教育关系 / 108
- 三、从清末到民国城乡教育关系的制度分析 / 116

第四章 计划经济体制下的城乡教育关系（1949—1978） / 141

- 一、计划经济体制下的社会特点 / 141
- 二、计划经济体制下的城乡教育关系 / 146
- 三、计划经济体制下城乡教育关系的制度分析 / 160

第五章 市场经济体制下的城乡教育关系（1978 年至今） / 180

- 一、市场经济体制下的社会特点 / 180
- 二、市场经济体制下的城乡教育关系 / 188
- 三、市场经济体制下城乡教育关系的制度分析 / 210

第六章 城乡教育关系制度变迁的规律性探索及启示 / 238

- 一、城乡教育关系制度变迁的规律性探索 / 238
- 二、我国现阶段城乡教育关系制度变迁的路径选择 / 251

结 语 用历史的眼光看城乡教育关系制度的变迁 / 278

参考文献 / 280

后 记 / 301

绪 论

一、研究背景与问题

(一) 从城乡关系看我国所处的历史阶段

从世界范围来看，城乡关系的发展经历了一个从分离对立走向融合统一、由二元走向一体的发展过程。具体来说，人类的城乡关系史可以概括为乡育城市→城乡分离→城乡对立→城乡融合等几个阶段，而最高阶段就是城乡融合，即我们所说的城乡一体化。那么，我国目前处于城乡关系的什么阶段呢？

2009年6月1日中国社会科学院发布的《中国经济转型30年》认为，改革开放30年是中国工业高速增长的30年，其增长速度位居世界前列，在世界工业中的地位也得到不断提升。无论是从工业总产值和工业品产量，还是从吸引外商直接投资和工业品进出口情况看，中国已经成为名副其实的工业大国。如果将工业化进程按照工业化初期、中期和后期三个阶段划分，并将每个阶段划分为前半阶段和后半阶段，那么通过对经济发展水平、产业结构、工业结构、就业结构、空间结构等多方面指标进行计量分析，结果显示2005年中国整体上进入了工业化中期的后半阶段。

按国家统计局2009年国民经济和社会发展统计公报公布的数据计算，2009年我国人均GDP已经突破3500美元大关，达到3699.02美元，^①农

^① 据《中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报》显示，我国2009年国内生产总值达335353亿元人民币，我国人口约为13.28亿，按2010年3月26日中国人民银行公布的1美元可兑换6.8268元人民币的汇率计算，我国2009年的人均GDP为3699.02美元。

业与非农产业的产值结构大约为 10.58 : 89.42, 农业与非农产业的就业结构也已低于 40 : 60, 城镇化水平接近 46.6%。这些指标都表明, 目前我国已进入工业化中期阶段, 而且是中期的后半阶段。根据国际上的一般经验, 这时候采取相应措施, 以工业反哺农业, 以城市带动农村发展, 是带有普遍性质的现象。例如, 日本在“二战”之前还处于以农养工阶段, 但到了 20 世纪的 50 年代末 60 年代初, 随着工业的迅速发展, 工农地位发生转变, 开始转向工业反哺农业阶段。韩国也经历了类似的历程, 20 世纪 60 年代中期以前韩国还从农业部门抽取工业化资本, 以发展城市工业, 自 60 年代末开始即转向保护农业。因此, 从整个城乡关系发展的历史阶段来看, 我国已处于城乡融合, 即城乡一体化发展的起步阶段, “以工补农, 以城带乡”成为我国现阶段城乡关系发展的战略重点。教育作为整个社会政治、经济、文化体系的一个重要组成部分, 同样也面临着这样的发展阶段。研究城乡教育关系制度的发展历史, 总结经验, 摸清规律, 为构建符合当前中国教育发展需要的城乡教育关系制度, 促进城乡教育的一体化发展就成为一个十分必要的课题。

(二) 城乡教育的二元结构

教育的城乡差别是整个二元经济社会结构的一个组成部分。新中国成立之初, 由于采取了“重工业优先”的发展战略, 结果形成了“资本排斥劳动”的内在机制。为了从第一产业获得工业化发展的“启动资本”, 20 世纪 50 年代政府进行了一系列的强制性制度变迁(如以户籍制度、粮油供应制度、土地制度、劳动就业制度、社会保障制度等为核心的制度体系的实施), 结果导致在很长一段时期内, 城市中小学教育是国家投资, 农村中小学教育是农民自己掏腰包的城乡二元化教育制度结构。虽然改革开放 30 年来, 我国的教育发展无论城乡都取得了巨大的成就, 但仍存在巨大差距, 主要表现如下:

1. 城乡教育经费投入差距开始缩小, 但距均衡化要求尚远

1993 年, 《中国教育改革和发展纲要》确定到 20 世纪末财政性教育经费支出占 GDP 的比重要达到 4%。但到了 2008 年, 这一比例也不过 3.48%。不仅低于 2005 年发达国家(OECD) 5.0% 的平均水平^①, 甚至低

① 马国贤, 马志远. 教育支出占 GDP 的比重: 国际比较与政策建议 [J]. 教育发展研究, 2009 (3): 8-12.

于发展中国家 1999 年 4.4% 的平均水平^①。可见,中国的教育投入水平还是比较低的,农村与城市相比,显得更低。近几年来,我国教育经费呈现出迅猛增长的趋势,国家财政性教育经费也在不断增加,且新增教育经费主要用于农村,使得城乡教育经费的差距不断缩小。以城乡生均经费差异为例:2001 年全国小学生均预算内教育事业费和农村小学生均预算内教育事业费分别为 645.28 元和 550.96 元,2007 年两项指标达到 2 207.04 元和 2 084.28 元,6 年间分别提高了 2.42 倍和 2.78 倍;农村小学生均预算内教育事业费与全国小学生均预算内事业费相比,差异系数(农村与全国的比值)由 2001 年的 85.38% 提高到 2007 年的 94.43%。^② 全国初中生均预算内教育事业费从 2001 年的 817.02 元增加到 2007 年的 2 679.42 元,农村地区也由 656.18 元提高到 2 433.23 元,分别增加了 2.28 倍和 2.71 倍,农村初中生均预算内教育事业费与全国的差异系数从 2001 年的 80.31% 提高到 2007 年的 90.81%。^③ 生均预算内公用经费也呈现出同样的变化趋势,即城乡整体水平大幅提高的同时,城乡差距在不断缩小,并出现均衡化的趋势。

但是,城乡财政教育经费投入差距的缩小掩盖了事实上城乡依然存在的巨大经费投入差距。因为,城乡教育对财政教育经费投入的依赖程度是不一样的。根据对北京、上海、重庆、长春、武汉、西安六个城市 50 所学校(初中和小学各占一半)的抽样调查,2007 年小学校均总收入达 8 865 万元/年,小学生均总收入平均为 5 288 元/年,非财政收入占学校总收入的比例平均达 48.77%,而农村小学免费前(2006 年)校均总收入只有 31 万元/年,小学生均总收入平均为 2 728 元/年,非财政收入仅占学校总收入的 13.56%;城市初中校均总收入达 1 035 万元/年,初中生均总收入平均达到 8 698 元/年,非财政收入占学校总收入的比例平均为 40.56%,而农村初中免费前(2006 年)校均总收入仅有 170 万元/年,初中生均总收入平均为 2 650 元/年,非财政收入仅占学校总收入的 7.41%。城市小学中有 73.91%

① 焦建国.农村教育与二元经济社会结构:城乡教育比较与我国教育当前急需解决的问题[J].学习与探索,2005(3):171-178.

② 张金英,陈通.我国城乡教育资源配置的实证分析[J].中国农机化,2009(6):115-119.

③ 张金英,陈通.我国城乡教育资源配置的实证分析[J].中国农机化,2009(6):115-119.

日常支出超过财政拨款，超额最高的达 1 282 万元，最少的也有 8.7 万元；城市初中有 65.38% 日常支出超出财政拨款，超额最高达 1 615 万元，最少为 11 万元。^① 可见，如果加上非财政性教育经费投入，城乡之间的教育经费差距依然是巨大的。

2. 在硬件设施上，城乡之间也还存在着较大的差距

出于比较方便的考虑，这里仅以城乡生均固定资产为例进行比较。

表 0-1 农村与城镇小学生均固定资产总值比较

年份	农村生均固定资产总值（元/生）	城镇生均固定资产总值（元/生）	差值
2003	2 242.12	3 685.30	1 443.18
2004	2 336.78	3 698.49	1 361.71
2005	2 555.25	4 086.59	1 531.34
2006	2 792.86	4 159.63	1 366.76
2007	2 826.46	4 540.86	1 714.4

表 0-2 农村与城镇初中生均固定资产总值比较

年份	农村生均固定资产总值（元/生）	城镇生均固定资产总值（元/生）	差值
2003	2 640.68	3 494.37	853.70
2004	2 693.29	3 802.98	1 109.70
2005	3 095.09	4 163.14	1 068.06
2006	3 702.03	4 684.72	982.70
2007	4 045.76	5 127.06	1 081.3

如表 0-1 和表 0-2 所示，2003 年城乡小学的生均固定资产总值分别为 3 685.30 元/生和 2 242.12 元/生，两者相差 1 443.18 元；到了 2007 年，这一数据分别变为 4 540.86 元/生和 2 826.46 元/生，两者相差 1 714.4 元^②，差距依然很大。城乡初中的生均固定资产总值也存在着同样的问题。这说明，农村教育发展依然面临硬件上的困境，城乡学校之间办学条件差距过

① 邹志辉. 正确理解城市义务教育免费政策 [J]. 教育发展研究, 2009 (1): 50-53.

② 根据“中国咨讯行——中国统计数据库”中的相关数据计算得出。

大。生均固定资产总值表明政府对教育的努力程度和教育经费的分配状况。通过农村与城镇生均固定资产总值的比较可以看出,由于城乡经济社会发展不平衡,城乡二元结构矛盾突出,尽管近年来各地的义务教育都有了新的发展,但城乡之间在硬件资源上的差距依然悬殊。

3. 城乡基础教育师资水平的差距

目前,城乡基础教育师资之间的差距是多方面的,包括生师比、学历、职称、代课教师的比例以及教师的年龄结构、学科结构等,严重影响着城乡教育结果的不平等。下面仅以城乡基础教育专任教师学历、职称分布情况为例,来说明城乡师资水平的差距。

表 0-3 2007 年城乡小学专任教师学历、职称分布情况 (单位:人)

项 目	总数	研究生	本科	高中以下	中学高级	小学高级
城镇	2 212 143	1 951	461 160	6 891	21 191	1 147 801
所占百分比	100.00%	0.09%	20.85%	0.31%	0.96%	51.89%
农村	3 400 420	388	224 141	43 467	12 810	1 523 242
所占百分比	100.00%	0.01%	6.59%	1.28%	0.38%	44.80%

表 0-4 2007 年城乡普通初中专任教师学历、职称分布情况 (单位:人)

项 目	教师总数	研究生	本科	高中以下	中学高级	中学一级
城镇	2 068 933	9 345	1 126 096	34 409	228 498	865 685
所占百分比	100.00%	0.45%	54.43%	1.66%	11.04%	41.84%
农村	1 395 363	1 414	500 437	1 329	76 549	516 125
所占百分比	100.00%	0.10%	35.86%	0.10%	5.49%	36.99%

从表 0-3 和表 0-4 可以看出,不管是小学还是初中,高学历(本科学历以上)和高职称(高级或一级职称)教师都向城镇倾斜。如 2007 年城镇小学研究生和本科学历专任教师占城镇专任教师总数的比例分别为 0.09% 和 20.85%,而农村这一比例分别为 0.01% 和 6.59%;城镇小学中学高级和小学高级专任教师占城镇专任教师总数的比例分别为 0.96% 和 51.89%,而农村这一比例分别为 0.38% 和 44.80%。2007 年城乡普通初中专任教师学

中国城乡教育关系制度的变迁研究

6

历、职称分布情况与小学的情况是类似的。^① 这足以说明城乡师资水平的差距。

4. 教育结果的城乡差距

城乡教育结果的差距表现也是多方面的，突出反映在城乡获取更高层次教育资源和城乡人力资本差距上。从某种程度上说，近年来高校扩招的成果主要由城市居民子女分享，农村学生所占比重有所下降。2009年1月，新华社播发了温家宝的署名文章，文中指出：过去我们上大学的时候，班里农村的孩子几乎占到80%，甚至还要高，现在不同了，农村学生的比重下降了。这是我常想的一件事情。^② 虽然农村学生上大学的绝对数量没有减少，但是农村学生在大学生源中所占的比例在下降，目前在校大学生中，城镇居民的子女约占70%，农村子女约占30%。^③ 在人力资本存量方面，城乡也存在巨大差距，据2006年1月国家教育科学“十五”规划课题“我国高等教育公平问题的研究”课题组的研究表明，随着学历的增加，城乡之间的差距逐渐拉大。在城市，高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是农村的3.5倍、16.5倍、55.5倍、281.55倍、323倍。^④

城乡教育差距只是表面现象，它的生成有着深刻的原因。那么，到底是什么原因导致了城乡教育的巨大差异呢？从根本上来说，我国城乡教育差距是由于存在二元结构下的户籍制度、统购统销制度、土地制度、税收制度、社会保障制度，城市取向的教育投资政策、考试制度、重点校政策和教师政策，以及教育法律法规缺乏对作为弱势群体的农村人口的关注和执行力不够而造成的。^⑤ 也就是说，城乡教育差距是由城乡教育制度的不同造成的。从这个意义上讲，破解城乡教育二元结构，消除城乡教育差距，就必须对城乡教育关系制度的发展进行历史的研究，以弄清到底是哪些制度促成了城乡教育二元结构的形成，并从历史经验中对城乡教育关系制度的安排得到有益的启示。

① 根据“中国咨讯行——中国统计数据库”中的相关数据计算得出。

② 温家宝，百年大计 教育为本 [N]，人民日报，2009-1-5 (002)。

③ 樊继达，公共经济视角下的城乡义务教育：差距及收敛 [J]，中央财经大学学报，2009 (9)：1-6。

④ 学习月刊编辑，重视城乡教育的巨大差距 [J]，学习月刊，2009 (7 上半月)：26。

⑤ 黄龙威，邹立君，城乡教育统筹发展：目标、责任与监测 [J]，教育研究，2009 (2)：39-41，51。

（三）城乡一体化与城乡教育一体化建设的提出

从我国的政策实践来看，科学发展观、城乡一体化建设以及城乡教育一体化建设的提出都对探索城乡教育关系发展的一般规律提出了要求。我国苏南地区在1983年最先使用“城乡一体化”这个概念，这可能与当时苏南地区乡镇企业迅速发展、城乡之间差距缩小及联系日益密切相关，也与实行“市管县”的行政管理体制有关。1990年前后，城乡一体化研究开始向兼具城市与乡村两种地域特征的城乡边缘区推进，90年代中后期，城乡一体化研究开始了理论上的探索，使研究更趋清晰化和具体化，针对某一领域或专题的研究开始出现。进入21世纪，特别是2003年以后随着党的十六届三中全会提出“科学发展观”和“统筹城乡发展”思想，这一概念作为党和国家的大政方针及工作思路开始出现并逐渐明晰化。2002年，党的十六次全国代表大会提出要统筹城乡经济社会发展，2003年十六届三中全会提出要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。2004年，十六届四中全会胡锦涛提出了关于“两个趋向”的论断，即“纵观一些工业化国家的发展历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业，城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向”。2005年，十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。2006年，十六届六中全会通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出要逐步扭转城乡发展差距扩大的趋势，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，逐步实现公共服务均等化。2007年，党的十七次全国代表大会提出要走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008年，十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，明确提出到2020年基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制的工作目标。至此，作为一项方针政策，建立城乡经济社会发展一体化的工作目标已基本确立下来。对教育来说，针对城乡教育差距不断拉大的状况，国家也在政策层面对缩小城乡差距，进行城乡教育一体化建设进行了探索。例如，2007年6月7日国家发展和改革委员会下发了《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市

设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》，重庆市和成都市被国务院正式批准设立“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。《通知》要求成都市和重庆市从实际出发，根据统筹城乡综合配套改革试验的要求，全面推进各个领域的体制改革，并在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成统筹城乡发展的体制机制，促进城乡经济社会协调发展，为推动全国深化改革，实现科学发展与和谐发展，发挥示范和带动作用。2008年7月24日教育部与重庆市人民政府签订《中华人民共和国教育部、重庆市人民政府建设国家统筹城乡教育综合改革试验区战略合作协议》，标志着重庆市被教育部正式批准为“统筹城乡教育综合改革实验区”。2009年4月5日教育部、四川省政府与成都市政府共同签署了共建统筹城乡教育综合改革试验区合作协议，这是教育部首次与副省级城市共建教育综合改革试验区。2010年2月23日发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）（公开征求意见稿）》中明确提出了“建立城乡一体化的义务教育发展机制”的战略要求。这种超常规的教育发展模式 and 战略目标的提出，将为我国城乡教育一体化建设提供重要的方向和经验。

随着党和国家关于构建城乡经济社会发展一体化政策目标的逐步确立，有关城乡统筹与城乡一体化的相关研究开始大量出现。十六大以来，以城乡统筹与城乡一体化为题名的相关研究成果（主要指各种期刊、会议与学位论文）数量占到了同类研究论文（以城乡统筹与城乡一体化为题名的论文）总量的90%。作为经济社会发展的重要组成部分，关于统筹城乡教育发展与城乡教育一体化的研究也出现了类似的情况，几乎所有以统筹城乡教育发展与城乡教育一体化为题名的学术论文都是在十六大以后发表的，在十六大之前只有零星的几篇文章。可以说，城乡教育一体化建设的提出，也为我们研究城乡教育关系提供了很好的政策背景。

（四）研究问题

从实质上说，对统筹城乡教育发展，促进城乡教育一体化问题的研究，就是对当下如何处理城乡教育关系的研究。在这种形势下，考察中国城乡教育关系制度的演进路线与制度依赖路径，探索城乡一体化教育体制构建的影响因素群及其内在的规律性关系，分析中国城乡教育二元结构变化与计划体制和市场体制之间的作用关系，为科学理解城乡一体化的教育政策内涵，设计城乡一体化的教育制度体系奠定理论基础，就成为需要亟待解决的问题。