

BEIJING SHI JICHU JIAOYU
FAZHAN BAOGAO

北京市基础教育 发展报告

杨 娟 王 骏◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

[基金项目]北京市教育委员会共建项目专项资助“北京市区县间基础教育差异性研究”和北京市社会科学基金研究基地项目“北京市各区县基础教育发展指数”的支持

北京市基础教育发展报告

杨娟 王骏 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

北京市基础教育发展报告 / 杨娟, 王骏著. — 北京: 知识产权出版社, 2018.6
ISBN 978-7-5130-5551-2

I. ①北… II. ①杨… ②王… III. ①基础教育—教育事业—发展—研究报告—北京
IV. ①G639.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 090924 号

内容摘要

本书由上篇“基础教育发展的宏观视野”和下篇“北京市基础教育发展的微观视野”两部分组成。上篇主要从北京市各区县基础教育发展概况、北京市基础教育财政投入变动趋势、北京市各区县基础教育财政投入指数等几个方面进行分析。下篇根据北京市义务教育发展状况调查、教育生产过程中的户籍身份差异、北京市儿童的学业补习与学生发展、非认知能力发展与学业成绩分布的性别差异,以及重点高中对学生学业成绩的影响几个维度进行分析。

责任编辑:王 辉

责任出版:孙婷婷

北京市基础教育发展报告

杨娟 王骏 著

出版发行:知识产权出版社有限责任公司

电 话:010-82004826

社 址:北京市海淀区气象路 50 号院

责编电话:010-82000860 转 8381

发行电话:010-82000860 转 8101

印 刷:北京中献拓方科技发展有限公司

开 本:720 mm×1000 mm 1/16

版 次:2018 年 6 月第 1 版

字 数:390 千字

ISBN 978-7-5130-5551-2

网 址:<http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编:100081

责编邮箱:wanghui@cnipr.com

发行传真:010-82000893

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:22.75

印 次:2018 年 6 月第 1 次印刷

定 价:96.00 元

出版版权 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

我国是一个社会经济和教育发展很不平衡的大国,地区之间教育发展水平存在巨大差距。北京市作为全国经济政治文化中心,教育发展总体水平在全国居于前列,但是北京市各区县的教育发展并不平衡,生均经费、生均教师数、生均示范性高中数等指标均存在较大差距。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出,到2020年要“建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系,实现基本公共教育服务均等化,缩小区域差距”。缩小区域教育发展差距,推进教育公平,是未来10年我国教育政策的基本取向。2014年4月,北京市教育委员会出台了《关于2014年义务教育阶段入学工作的意见》,推出“小升初取消共建生,小学实行免试就近入学,扩大优质教育资源在区域内覆盖面”等政策,试图构建一个均衡的教育体系,出台一部教育的新版图。但各区县由于历史、功能定位和地理位置等多方面的原因,教育资源分布非常不均衡。要缩小北京市各区县教育发展差距,首先需要科学地计量和比较北京市各区县教育发展差距。特别是各区县公共财政在教育的投入水平、教育机会方面的差异。利用北京市教育经费数据和相关的调查数据,我们可以比较最近十几年北京市各区县(基础)教育的差距,并分析内在原因,提出相关的政策建议。

国际上比较权威的教育发展指数包括联合国教科文组织(UNESCO)的全球教育统计、世界银行和OECD的教育发展指标,这些教育指标从教育公平、投入、效率和质量等方面比较全面地评估了某个国家的教育发展水平。但这些指标体系不能评估国家内或省内地区教育水平差距较大的情况。Yadav(2008)等设计的教育发展指数考虑了印度各个邦,以及邦内学区的义务教育发展水平和存在的问题,通过对各个三级指标进行标准化处理,解决差异化的问题。Jhingran、Sankar(2009)也设计了一个可以考虑地区差异化的指数,从教育投入、教育公平和教育产出几个方面评估了印度各邦或邦内各学区的教育发展水平。但这两个指数都具有鲜明的印度特点,很多指标不适用于中国的实际情况。

国内学者对教育发展的差异性研究不是很多,相关的研究主要集中在教育发展的含义和内容、国际教育指标的介绍、教育发展指标的设计,以及教育发展指标与地区教育发展水平的比较等方面。其中比较有代表性的教育发展指标有谈松华和袁本涛(2001)设计的教育现代化评价指标体系,楚江亭(2002)设计的和谐社会教育发展指标体系,袁桂林(2009)设计的农村义务教育发展指标体系。此外,吴玉鸣和李建霞(2004)对全国31个省、自治区和直辖市的教育竞争力进行比较,岳昌君(2006)参照联合国开发计划署设计的人类发展指数提出了一个教育发展指数,并根据这个指数对全国31个省、自治区和直辖市的教育发展水平进行了比较,倪鹏飞(2009)研究设计了一个城市教育竞争力指数,比较了全国15个副省级城市的教育竞争力,但还没有学者对北京市各区县教育发展水平进行衡量。

国际上较为权威的教育统计指标有 UNESCO 的教育统计指标、世界银行世界发展指标中的教育统计指标、OECD 教育指标和 UNDP 每年发布的人类发展指数(HDI)。但到目前为止,我国还没有一个得到广泛认可的反映区县间教育财政公平的指数。我国县级间的差距大于省级间的差距,且省级政府在教育领域的职责不清晰。我们的研究可以在一定程度上弥补理论研究的空白。

本书由上下两篇构成,上篇由五章构成,从北京市基础教育发展的宏观视野讨论了北京市各区县基础教育的投入和财政均衡情况,下篇由五章构成,利用学校调查数据从基础教育发展的微观视野研究了北京市学生认知能力和非认知能力的现状和影响因素。具体而言,第一章为北京市基础教育发展概况,描述分析了北京市过去二十年各区县普通中小学校数量的变化情况,普通中小学在校学生数量变化情况,以及普通中小师生师比和班级规模。并分析了各区县非京籍学生的占比。

第二章研究了北京市基础教育财政投入的变动趋势。考察了2007—2015年北京市及市属各区县生均教育经费支出和教育经费结构的变动趋势。研究发现,从生均教育经费支出的变动趋势看,随着教育层级的提高,生均教育经费支出呈现明显的增加趋势。从教育经费支出机构看,初等教育人员经费占比仅为55%左右,大幅度低于国际经验标准值。从教育经费收入结构看,财政性教育经费是北京市基础教育经费收入的主要来源,且呈现逐年增长的趋势,学前教育和普通高中事业收入和捐赠收入占比较低且持续下降。

第三章构建了北京市基础教育投入指数。为考察我国教育投入的地区差异

及其变动趋势,了解北京市基础教育投入在全国各地的排名,这章构建了包括2个二级指标(基础教育投入数指数和基础教育投入公平指数)、6个三级指标(财力投入数指数、人力投入数指数、物力投入数指数、财力投入城乡差异指数、人力投入城乡差异指数、物力投入城乡差异指数)和24个四级指标构成的基础教育投入指数。总体来看,北京的基础教育投入指数在2007年落后于上海位居全国第2位,2008年后北京的基础教育投入指数稳居第1位。无论是义务教育还是非义务教育,北京的教育投入指数均位于我国首位。但北京的基础教育人力投入和物力投入城乡差异指标排名相对靠后,普通高中教育投入城乡差异也有待缩小。

第四章分析了北京市基础教育财政的均衡发展。从横向公平和财政中立两个方面探讨了北京市基础教育财政投入的非均衡性。研究发现,2007—2015年,北京市区县间基础教育财政投入均衡程度整体得到巩固和加强,但北京市基础教育财政投入特别是公用经费支出仍然处于不均衡状态。从要素看,人员经费支出特别是工资福利支出增加会降低教育经费支出的差异。从组群看,人员经费支出的差异主要来源于功能区间的差异,而公用经费支出的差异则更多来源于功能区内的差异。学前教育和义务教育财政投入基本符合财富中立性和财政中立性,但普通高中尚不满足。公用经费支出对区县财富水平和自有财力的依赖程度有待提高。

第五章研究了北京市对各区县的义务教育转移支付。在促进义务教育均衡发展政策背景和“以县为主、省级统筹”的义务教育财政体制下,合理划分层级政府间义务教育经费分担责任是保障义务教育经费合理分配的重要举措。来自上级政府的义务教育转移支付对于促进区县间义务教育均衡发展意义重大。这章使用2007—2013年北京市教育经费统计数据,考察了义务教育转移支付制度及其实施效果。研究发现,转移支付资金分配因素、方式和结果既存在合理之处,又存在不合理之处。市级转移支付对缩小区县间普通中小學生均经费特别是公用经费的差异有明显作用,但尽管如此,各区县之间的教育经费的差异并没有明显变化。

第六章根据北京市义务教育发展状况调查介绍了北京市义务教育发展状况。“北京市义务教育发展状况调查”是针对北京市义务教育阶段学生群体的社会调查项目,目的是了解北京市义务教育阶段学校、教师、学生及其家长的基本状况,从而为北京市政府、市教委制定相关教育政策和教育规划提供依据。这

章使用对北京市功能拓展区3个区县、16个学区的40位校领导、166位班主任、5697名学生及其家长的调查数据以及高质量的行政数据,主要得到如下研究发现:①从学生学习时间分配与参与补习教育的类型和时间看,学生的学习负担繁重;②从亲子是否同住、亲子关系、亲子沟通、亲子活动和家校互动等情况看,父母对子女教育的参与程度较低,父子沟通尤为欠缺;③从学业成绩、体质健康、非认知能力发展和行为表现看,学生发展欠全面、欠均衡;④从教师性别、年龄、教龄、是否师范类毕业、是否有事业编制等因素看,男教师和年轻教师有待补充;⑤从班主任任教学科、工作时间、学校满意度、职业倦怠和离职意愿等方面看,班主任工作相对沉重;⑥从学校基础设施质量、学校周边场所和学校经费来源看,学校的基本条件和管理水平有待提升。

第七章分析了教育生产过程的户籍身份差异。户籍制度与教育资源的公平分配密切相关。这章使用教育增值模型,发现不同户籍身份学生的教育生产过程存在一定差异。家庭资本和亲子关系对学生发展的影响对非京籍学生更加显著。学校投入给不同户籍身份学生带来的学生发展增值也存在明显差异。从学业表现看,除非京籍农业户口学生外的其他学生群体的学业成绩增值均为正,非京籍农业户口学生的学业成绩增值明显为负。更高质量的学校投入并没有给非京籍农业户口学生带来更多的学生发展增值。从体质健康看,绝大部分学校的体质测试成绩增值为负,而非京籍农业户口学生的体质测试成绩增值低于零的幅度最大。因此,教育工作者应关注非京籍学生家庭资本和亲子关系对各方面发展的影响,帮助其形成和谐的家庭关系,同时关注学校投入对非京籍农业户口学生的影响机制,保障这些学生获得与京籍学生相似的学生发展增值。

第八章考察了北京市学生补习教育的参与状况、影响因素和实际效果。研究发现,52%和75%的学生分别参与学术类和非学术类补习教育,66%和86%的学生分别参与校内和校外补习教育。家庭经济资本能够显著影响校外补习参与决策,但对校内补习的影响不显著。家庭文化资本和政治资本对补习教育参与决策的影响不大。补习教育能够帮助学生改善学业表现,提高体质健康水平,促进非认知能力发展。但校内外补习教育的效果存在明显差别,家庭资本对补习教育的效果具有微弱的调节作用。政府可通过在学校内开展补习教育以替代私人补习,或为家庭资本较为薄弱学生提供补习教育费用补贴的形式,缓解由家庭资本导致的学生发展的不平等。

第九章探讨了非认知能力发展与学业成绩分布性别差异的关系。研究发

现,女生学业成绩存在明显的“地板砖效应”。对学业成绩性别差异的 FFL 分解结果表明,非认知能力的特征效应和报酬效应能够在很大程度上解释学业成绩分布的性别差异,但二者的方向和相对大小因不同学科和学业成绩分布的不同位置而有所不同。不同维度的非认知能力的特征效应和报酬效应也存在一定差异。因此,逐步提高男生的非认知能力,完善非认知能力对男生学业表现的影响机制,对缩小学业表现性别差异具有重要意义。

第十章讨论了重点高中能够提高学生的学业成绩吗? 这章使用北京市 F 县两届普通高中学生全样本数据,利用普通高中招生录取方式对学生能否进入重点高中产生的外生影响,根据断点回归设计的原理,研究了重点高中对学生学业成绩的影响。估计结果表明,就理科生来看,重点高中学生的高考总成绩、数学和语文成绩都要高于一般高中,但从数值上看,这一差异并不大;就文科生来看,重点高中与一般高中无显著差别。这说明,重点高中对学生学业成绩仅产生了微弱的正面影响。

重点幼儿园、小学、初中和高中在北京 16 个区县中分布非常不均衡,基础教育公平问题是北京市社会经济发展的热点问题,而区县间的重点校分布,以及受教育机会公平问题,又是基础教育公平问题的核心问题。分析区县间在教育机会、教育投入等方面的差异,有助于政府更好地进行战略布局调整,促进基础教育的公平。目前北京重点小学的学区房价每平方米已高达 30 万元,大量农民工子弟无法就近入学等一系列社会问题都与教育公平问题相关。北京市每年在基础教育的投入显著增长,但教育公平问题仍然非常严重,特别是区县间的教育公平。本书旨在解决如何从财政的角度促进区县间教育的公平,这对于促进北京市经济的平稳发展,人口素质的整体提高和城市竞争力与凝聚力的增强都具有重要的意义。

作者感谢北京师范大学袁连生、孙志军、刘泽云、张雪对本书的贡献和支持。

目 录 CONTENTS

上篇 北京市基础教育发展的宏观视野

第一章 北京市基础教育发展概况	3
一、普通中小学校数量变化情况	3
二、普通中小学在校学生数量变化情况	5
三、普通中小學生师比和班级规模	7
第二章 北京市基础教育财政投入的变动趋势	9
一、北京市基础教育经费收入与支出的结构体系	9
二、北京市基础教育财政投入的变动趋势	10
三、北京市各区县基础教育生均教育经费的变动趋势	16
四、北京市各区县基础教育事业性经费结构的变动趋势	27
五、北京市各区县基础教育财政投入的影响因素	34
六、研究结论	39
第三章 北京市基础教育投入指数	40
一、教育指数的研究和设计实践	40
二、教育投入指标体系的构建	43
三、北京市教育投入指数的演变	59
四、我国发达省份教育投入指数的差异	66
第四章 北京市基础教育财政均衡发展分析	74
一、研究概述	74
二、研究方法	78
三、北京市基础教育生均教育经费支出的不均衡分析	81

四、研究结论与政策建议	98
第五章 北京市对区县义务教育转移支付研究	102
一、北京市级义务教育转移支付责任、方式与相关研究	102
二、近年来北京市对区县义务教育转移支付分析	107
三、市级转移支付对缩小区县义务教育经费差异的作用	117
四、研究结论与政策建议	126

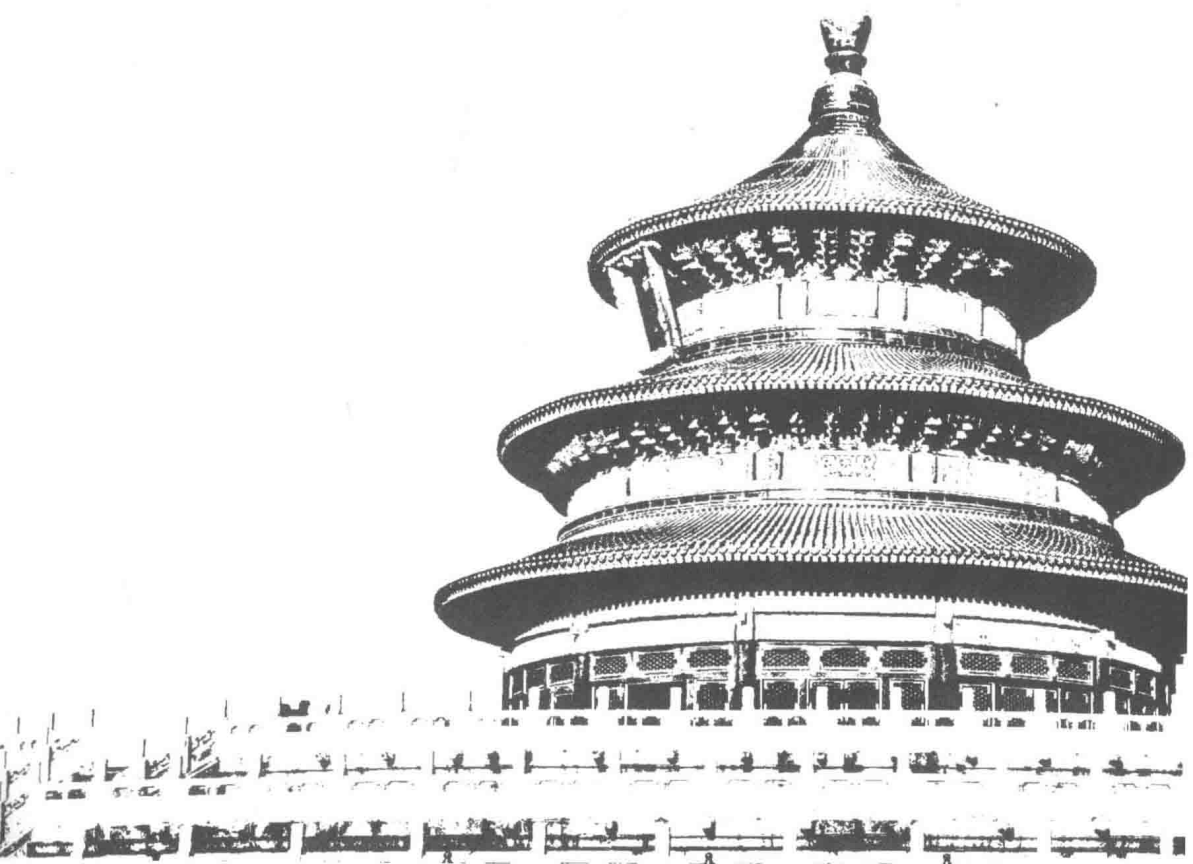
下篇 北京市基础教育发展的微观视野

第六章 北京市义务教育发展状况调查概述	131
一、调查概况	131
二、学生层面特征	133
三、家庭基本特征	144
四、教师基本特征	154
四、学校基本特征	164
五、研究结论	169
第七章 教育生产过程的户籍身份差异	172
一、研究缘起	172
二、文献回顾	173
三、学生发展的差异	175
四、个体特征的差异	176
五、家庭特征的差异	184
六、家长及教师对流动学生的态度	189
七、教育生产过程的差异	191
八、结论	204
第八章 补习教育、学生发展与教育公平	208
一、引言	208
二、文献回顾	211
三、参与补习教育的影响因素	216
四、补习教育对学生发展的影响	219

五、研究结论与不足	231
第九章 非认知能力发展与学业成绩分布的性别差异	237
一、引言	237
二、文献回顾	238
三、分解方法	242
四、教育投入与产出的性别差异	244
五、非认知能力与学业成绩分布的性别差异	248
六、结论与讨论	255
第十章 重点高中能够提高学生的学业成绩吗	264
一、引言	264
二、制度背景	268
三、研究设计	270
四、数据、变量与断点的识别	274
五、研究结果	279
六、分析与讨论	285
七、研究结论与不足	289
附录一 中国各省市基础教育投入指数	294
附录二 北京市义务教育发展状况调查问卷	336

上
篇

北京市基础教育发展的宏观视野



第一章 北京市基础教育发展概况

北京市作为首都,是全国的政治中心、文化中心和国际交往中心,尤其重视教育领域的发展,始终走在全国各城市的前列。自中华人民共和国成立以来,首都北京首先实现了教育大众化、普及化的历史性跨越。进入 21 世纪以来,北京市率先全面实施首都教育发展战略,用于教育领域的投入持续增加,市内各学校的办学条件显著改善,教育普及程度大幅度地提高。

一、普通中小学校数量变化情况

基础教育学校数量(总量及结构)的变化是基础教育布局宏观的反映。从研究义务教育学校数量的变化入手,可以从侧面了解基础教育资源的变化趋势及空间格局调整的情况。2001 年以来,中小学布局调整发生了一系列变化,总体呈现出学校数量减少的趋势。2001 年出台的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》明确要求地方政府要“按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并”。在此政策的指导下,2001—2005 年,在整合乡镇教育资源、调整农村中小学布局的过程中,出现了盲目撤并学校的现象,造成学校数量明显减少,农村学生受教育的权利受到影响。

2006 年《关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》中明确指出,“要坚持以人为本、以学生为本,以方便和满足学生和家长的 demand 为出发点,合理规划,统筹安排学校的布局和建设”,开始有意识地进行政策纠偏。2008 年,城市义务教育阶段教育免费得以实现,“撤点并校”的动机逐渐复杂化,城镇化成为重要的驱动力量,有些地方明确将撤并农村学校进而带动农村人口向城镇集聚作为拉动城镇化的策略。“学校进城”的口号越来越响。2012 年 9 月,国务院办公厅下发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意

见》，提出要“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”，“在完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前，暂停农村义务教育学校撤并”，持续十年之久的“撤点并校”时代结束。

从图 1-1 中可以看出，从 20 世纪 90 年代中期的接近 3000 所，到 21 世纪初的 2000 所左右，一直到最近几年刚刚超过 1000 所，北京市普通小学校数逐年下降。虽然 2013 年是 1995—2013 年间普通小学校数唯一上升的一年，达到了 1093 所，但 2014 年普通小学校数继续下降到 1040 所。

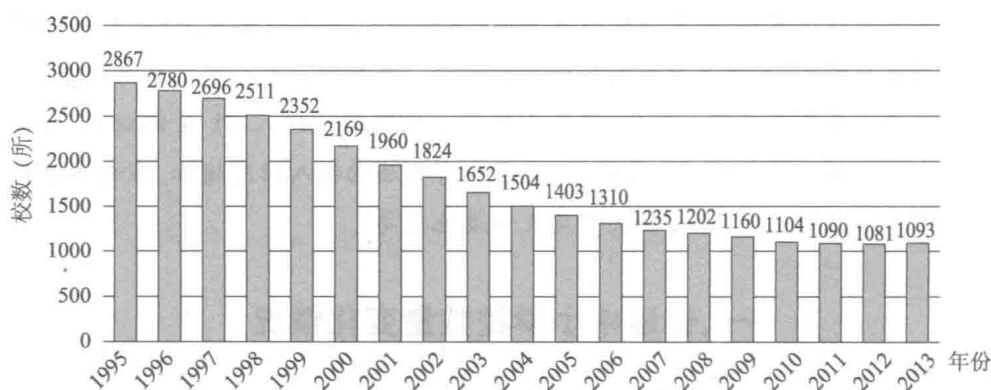


图 1-1 1995—2013 年北京市普通小学校数变化情况

图 1-2 显示了 1995—2013 年普通中学校数的变化情况。其中，浅颜色的部分为普通高中和完中的数量，而深色的部分为普通初中加上九年一贯制学校的总数。可以看到，普通初中的学校数始终高于普通高中，但两者的差距在

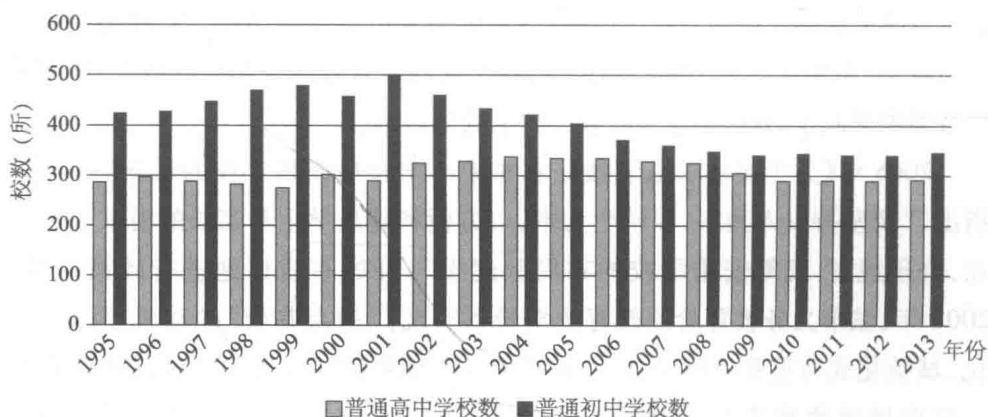


图 1-2 1995—2013 年北京市普通中学校数变化情况

缩小(2009年之后,差距又小幅扩大)。1995年以来,普通初中学校数持续上升,在2001年达到学校数量的极大值为502所。随后,其数量开始迅速下降。2008年以后,普通初中的数量逐渐稳定在340多所。普通高中也大致经历了学校数先上升后下降的过程。1995年,北京市共有普通高中(和完中)286所。在2004年,其数量达到了极大值338所。其后,普通高中学校数开始缓慢下降。2013年普通高中的数目为291所,又与20世纪90年代中期的水平接近了。

二、普通中小学在校学生数量变化情况

学生数量直接影响教育资源的配置。图1-3描绘了1995—2013年北京市中小學生数的变化情况。1995年,北京市普通小学中拥有北京市户籍的学生数有100万之多,但其后几年间数量持续降低,直到2010年之后才有所回升;初中生数量在2001年之前保持在50万名左右,随后则持续降低;高中生数量则经历了先上升后下降的变化,其极大值出现在2005年,为27.8万名,之后也开始缓慢下降。

城镇化是人类社会发展进步的必然途径,它对经济社会的各个领域都产生了重要的影响。教育作为与人口数量增减、迁移变化联系最为密切的社会公益事业,必然受到城镇化进程的巨大影响。这一影响的重要表现之一,就是各学段学龄人口快速向城镇流动和集聚。在城镇化进程加快和城乡教育原有差距影响下,基础教育阶段的中小學生快速向城镇、城市学校集聚,高中阶段学生已基本集中于县城及其以上的城市学校。

2007年后,学生总数统计中加入了非北京市户籍的中小學生。可以看出,加入了非北京市户籍的小學生,扭转了小學生总数下降的局面,使之大跨度上升。2013年,小學生总数达到约79万名。加入了非北京市户籍的初中生后,初中生总数也出现跳跃式变化,并在2010年后保持相对稳定;而高中生总数上升不多,加入了非北京市户籍高中生后,并未扭转其下降的趋势。因为高考制度等原因,大部分非京籍学生只能回原籍参加高考,因此外地学生来北京上高中的非常少。

2002年,根据北京市人民政府办公厅《关于对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育暂行办法的通知》,流动人口子女在京居住半年以上的,需要提供

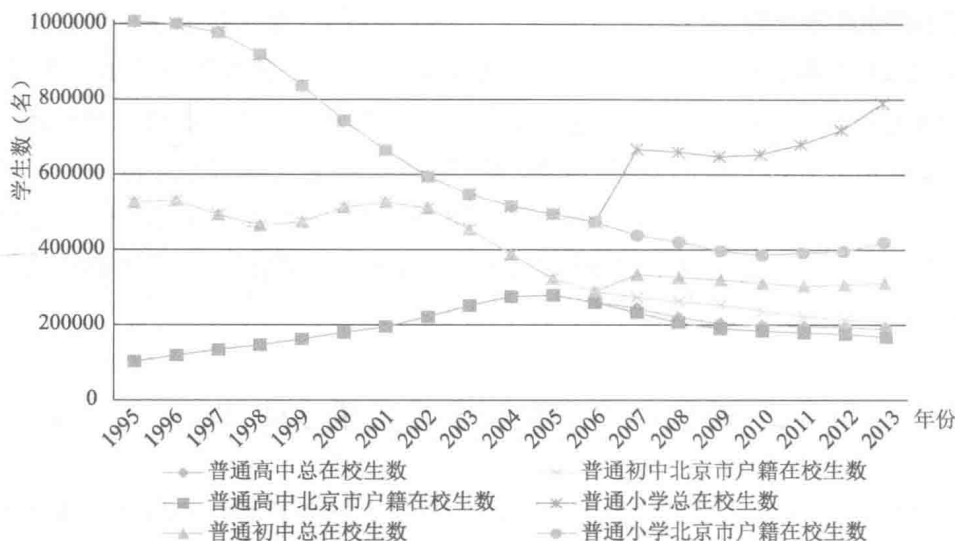


图 1-3 1995—2013 年北京市普通中小學生数变化情况

“四证”，分别是家长就业证明、全家户口簿、父母身份证、暂住证，向暂住地街道办事处或乡（镇）人民政府提出申请核准通过后，换取“在京借读批准书”。2004年，根据北京市教委等10部门《关于贯彻国务院办公厅进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作文件的意见》，北京市首次提出“五证”要求，在2002年基础上增加了居住证明。2010年，北京市教委出台《北京市中小学生学籍管理办法》规定，流动儿童入学只需“三证”，即家长在京居住证明、户口簿以及在京借读证明。但综合2010—2013年北京市教育委员会关于义务教育阶段入学工作的意见可以看出，在实际操作中，对流动儿童入学执行的仍旧是2004年“五证”的要求。2004—2013年，尽管面对“五证”的入学门槛，据统计，北京市义务教育阶段非京籍在校学生人数依然持续上升，从2004年的22.7万人，上升至2013年的47.3万人，十年间累计增加24.6万人，平均每年增加2.46万人。

2007—2013年，无论是普通小学、普通初中还是普通高中，非北京市户籍的在校生数都保持上升，占总在校生数的比例也逐年增加。非北京市户籍普通小学生所占小学生总数的比例从2007年的34.3%上升至2013年的46.8%，也就是说已经占到总数的将近一半。2013年，北京市普通小学生共有36.9万名没有北京市户籍。普通初中上升幅度更大，从2007年的18.1%上升至2013年的33.3%。2013年，共有10.3万名非北京市户籍初中生。对于普通高中而言，虽然在2013年非北京市户籍普通高中生数仅为21365名，但这已经占到全体高中