



国家发展和改革委员会宏观经济研究院 中国宏观经济丛书(2009)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY (2009)

走向公平

—2020年中国城乡 义务教育发展蓝图

中国宏观经济丛书(2009)

王元京等著

Move To Fair
—2020 Development Blueprint
for China's Urban and Rural
Compulsory Education



中国计划出版社



国家发展和改革委员会宏观经济研究院·中国宏观经济丛书(2009)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

走向公平

——2020年中国城乡义务教育发展蓝图

王元京 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

走向公平:2020 年中国城乡义务教育发展蓝图 / 王元京著. —北京:中国计划出版社,2011.5
(中国宏观经济丛书.2009)
ISBN 978-7-80242-628-3

I. ①走… II. ①王… III. ①城市教育:义务教育—研究—中国②乡村教育:义务教育—研究—中国 IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 058293 号

中国宏观经济丛书(2009)

走向公平

——2020 年中国城乡义务教育发展蓝图

王元京 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880×1230 毫米 1/32 12.5 印张 308 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-628-3

定价:26.00 元

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 王一鸣 陈东琪 马晓河 任伟民

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王昌林	白和金	刘立峰	刘树杰
刘福垣	张汉亚	张苏平	张燕生
杨宜勇	杨朝光	吴晓华	周大地
林兆木	罗云毅	胡春力	郭小碚
俞建国	聂高民	常修泽	董 焰
韩文科			

本书课题组成员

课题组负责人

王元京 国家发改委投资研究所 战略研究室副主任

课 题 顾 问

白和金 国家发改委宏观经济研究院 研究员

罗云毅 国家发改委投资研究所 研究员

课 题 组 成 员

刘立峰 国家发改委投资研究所 研究员

罗松山 国家发改委投资研究所 副研究员

林勇明 国家发改委投资研究所 副研究员

祁玉清 国家发改委投资研究所 副研究员

张桦成 北京两岸金融研究院 研究员

高振华 中国社会科学院研究生院 硕士研究生

崔 盛 北京师范大学首都教育经济研究院 教育学博士

杨素红 北京大学教育学院 博士研究生

胡 凯 九江学院 副教授

林国祚 中国林业科学院研究生院 硕士研究生

胡 军 宏源证券投资银行部 经济学博士

韩瑞珍 北京门头沟区妙峰山镇村官 经济学硕士

王晓佳 北京西城经济科学大学 教育学硕士

郑雪峰 安徽师范大学 经济学硕士

阳 曜 中国人民大学 本科生

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展改革委宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从1999年面世,至今已经是第十套。出版这套丛书,主要目的是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2009)》包括《中国中长期发展面临的挑战和战略对策》、《世界经济危机问题研究》、《开放条件下我国产业安全问题研究》、《新一轮价格总水平上升问题研究》、《走向公平——2020年中国城乡义务教育发展蓝图》和《减缓气候变化:原则、目标、行动及对策》等6本。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳期待社会各界提出批评意见和建议,以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国宏观经济丛书》编委会

2009年12月

前 言

自从欧美国家率先于 19 世纪下半叶开始普及初等教育以来,义务教育已经走过了百余年的历程。今天,当人类迈入 21 世纪之际,全球的 192 个国家或地区已有 180 个宣布实施义务教育。作为世界上受教育人口最多的国家,我国实现了城乡普及九年制义务教育的目标。但是,城乡之间、城乡内部义务教育尚未实现均等化。实现义务教育均等化,使每个社会成员都机会均等地享受义务教育的权利,是文明社会的发展目标之一,也是社会平等的基础。对提供公共服务的政府来说,更是负有义不容辞的责任。因此,政府需要统筹城乡义务教育投入,解决城乡之间的义务教育公平问题,使公共教育的阳光照射到城乡每个角落。

一、统筹投入的相关概念

统筹的界定:统筹(兼顾)在词典里的意思是通盘(统一)筹划,全面照顾。这里有两点需要强调:一是全局观。以大局整体为重,而不是以某个局部为重;二是协调观。要兼顾各方需要,不能一腿长,一腿短。

城乡的界定:本课题中的“城乡”界定,是根据统计年鉴来划分的。教育统计资料分为“城市”、“县镇”、“农村”三类。教育经费统计资料则只分为“地方”、其中“农村”两类,地方减去“农村”余下的部分指城镇。综合上述两种划分,课题组对“城乡”的界定为,“乡”指县以下的集镇和农村地区就是包括集镇和乡村两个部分,而“城”则指“城市”加“县镇”。

义务教育的界定:义务教育是基础教育的重要组成部分,一般定义为“根据国家法律规定对适龄儿童实施一定年限的、普及的、强迫

的、免费的学校教育”。在我国现阶段,义务教育仅包括小学和初中的九年制基础教育。随着发展,义务教育要逐步延伸到高中阶段基础教育。对此,课题组的研究有所涉及。

投入的界定:这里的义务教育投入是指政府部门为获得预期社会收益而付出货币的一种公益性质支出行为。一是从流量投入来看,分为事业性经费支出、基建支出两大类;二是从存量投入来看,包括物力条件(学校设施、设备数量、质量)与师资条件(教师数量、质量)两大类。

产出的界定:主要指教育水平或教育效果,又称教育水平,包括适龄儿童入学率、普通中小学升学率、普通中小学辍学率、6岁以上人口受教育程度、15岁以上人口文盲半文盲率,等等。

二、统筹投入的必然性

从必要性来看,作为世界最大的基础教育之国,我国2007年有60%的接受义务教育的学生是在农村。农村义务教育仍是最薄弱、最不公平的教育。这就要求统筹城乡公共教育投入,以尽早结束城乡义务教育发展的失衡状况。

从可能性来看,经过30年的高增长,我国综合国力有了明显增强,进入到了中等偏下收入国家行列。我国财政有能力把城乡义务教育投入纳入统筹范围,向农村进行倾斜投入,纠正农村义务教育欠账甚多的状况。

从重要性来看,对于公民而言,人力资本是第一发展资本,教育机会是最重要的发展机会。因此,统筹城乡义务教育服务投入实现均等化应该作为公共财政重中之重、先中之先的任务。

三、课题研究思路

围绕城乡义务教育投入与公平效益的关系这个中心,抓住“为谁投入、如何投入、谁来投入”三大基本点,分三个层次展开研究。首先,提出问题。通过测算1993~2007年城乡义务教育综合发展指数,认定中国城乡义务教育发展尚未实现均等化发展。其次,分析问题。通过剖析城乡教育非均等投入战略、体制与政策,揭示中国城乡

义务教育投入模式是不公平之根源。最后,解决问题。提出统筹城乡义务教育投入的新战略、新主体、新手段,实现城乡教育公平的投入新模式,争取在 2020 年战略机遇期内,尽早实现城乡义务教育均等化发展的目标。

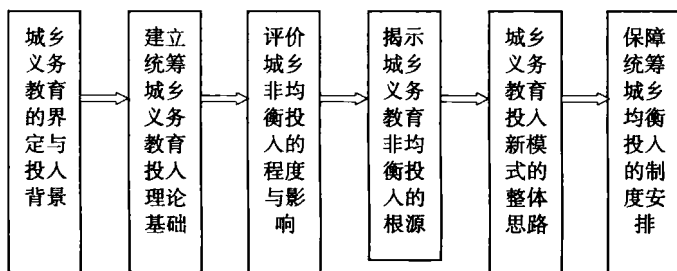


图 4 本课题研究思路图

四、研究历程与方法

从 2008 年初立题开始,课题组就抱定坚持认真细致的学风,运用了包括社会调研法、数学模型法在内的系统分析方法,查阅了大量的研究资料,整理了最早出版延续至今的统计数据,到边远山区的村小调研问卷,在经过一年的研究之后,于 2008 年年底完成了初步的成果,得到了院内专家的肯定,同时也指出了薄弱之处。从新的起点开始,课题组坚持不懈的努力,又经过一年的研究,于 2010 年 1 月 10 日拿出了新的成果。我们会不断进取,把中国教育公平的研究进行到底。

本课题大胆探索,积极借鉴,勇于创新,采取了三大类研究方法。

1. 指数研究法。首次构建了由流量投入差异指数、存量投入差异指数、产出差异指数构成的城乡义务教育综合指数(教育基尼指数)体系,进而对 1993 年以来城乡义务教育发展差距进行了指数评价。

2. 数学模型法。以城乡办学条件数量与质量均等为标准,综合考虑了城乡尤其是农村人力需求因素与物力需求因素,依据义务教

育经费总投入与生均人力资本、物力资本的投入产出关系,我们构建了城乡义务教育投入产出数学模型,并对 2020 年实现城乡义务教育均等化的投资需求与财政平衡进行了测算。

3. 调查问卷法。通过对四川、安徽、海南、河北、河南、贵州、湖南和云南 8 个省份,涉及 13 个地区(市、县、乡、村),共 407 份有效问卷调查,揭示了城乡义务教育差别的基层实际情况。

五、未来研究空间无限

本课题提出了统筹城乡义务教育投入的新模式,对城乡义务教育均等化问题作出了一点探索与创新。然而,城乡义务教育需要研究的问题还有很多,未来研究的空间无限,我们将继续努力。

本书各部分撰写者:前言王元京,第一部分总报告王元京;第二部分,第二章、第四章、第五章王元京,第三章王元京、胡凯、崔盛撰,第六章高振华、张桦成。第三部分,第七章崔盛,第八章刘立峰,第九章罗松山,第十章祁玉清。第四部分,第十一章林勇明,第十二章高振华,第十三章张桦成、崔盛,第十四章刘立峰,第十五章胡凯。全书由白和金、罗云毅对研究进行指导。

作者

2010 年 10 月

目 录

第一部分 总 报 告

第一章 统筹城乡义务教育投入问题综述	(1)
一、统筹城乡义务教育投入问题的背景	(2)
二、统筹城乡义务教育投入的理论基础与分析框架	(5)
三、中国城乡义务教育差异程度的综合评价	(11)
四、我国城乡义务教育投入模式导致不公平效益	(25)
五、未来统筹城乡义务教育投入的新模式	(37)
六、未来统筹城乡义务教育投入要解决的两大不公平问题	(58)
七、统筹城乡义务教育投入的政策调整与体制创新	(64)
八、本书的主要观点	(73)
附录：1. 小学阶段城镇和农村的生均人力资本、生均物力 资本均等化的目标值模型	(75)
2. 2015 年快速实现均等化的总投入模型	(76)
3. 2025 年慢速实现均等化的总投入模型	(77)

第二部分 综 论

第二章 统筹城乡义务教育投入问题概述	(79)
一、统筹城乡义务教育投入的研究背景	(80)
二、统筹城乡义务教育投入的相关概念	(81)
三、统筹城乡义务教育投入的意义	(82)
四、统筹城乡义务教育投入的目标	(84)
五、统筹城乡义务教育投入的研究思路	(85)

六、统筹城乡义务教育投入的主要成果	(87)
第三章 统筹城乡义务教育投入方式的转变	(89)
一、统筹城乡义务教育投入方式的概述	(90)
二、统筹城乡义务教育投入方式的理论分析	(92)
三、统筹城乡义务教育投入方式的实证评价	(99)
四、统筹城乡义务教育投入方式的路径选择	(105)
第四章 我国城乡义务教育差异现状分析	(109)
一、总量分析:投入、产出与效果的关系	(110)
二、结构分析:投入、产出与效果的关系	(114)
三、区域分析:投入、产出与效果的关系	(117)
四、城乡义务教育差异综合指数	(120)
五、小结	(123)
第五章 城乡义务教育投入非均等化的制度障碍原因分析	(124)
一、长期实施“重城轻乡”的教育发展战略	(124)
二、投入重心过低无法填补城乡鸿沟	(128)
三、等级办学体制阻碍了资源向农村流动	(134)
四、民意表达不平等扭曲公共选择	(139)
第六章 统筹城乡义务教育均等化投入的目标	(142)
一、统筹城乡义务教育均等化投入的目标概述	(142)
二、统筹城乡义务教育均等化投入的预测	(151)

第三部分 专 论

第七章 统筹城乡义务教育经费分担机制问题研究	(163)
一、我国义务教育经费分担体制的基本情况	(164)
二、建立义务教育经费各级政府分担机制的依据	(170)
三、我国义务教育各级政府财政投入责任分担的基本思路	(175)

第八章 统筹城乡义务教育的财政转移支付研究	(190)
一、义务教育财政转移支付的内容	(190)
二、义务教育转移支付的历史与现状	(192)
三、义务教育转移支付效果	(200)
四、当前义务教育转移支付的主要问题	(208)
五、未来义务教育转移支付的基本模式	(211)
六、完善义务教育财政转移支付制度的对策建议	(216)
第九章 进城务工人员子女义务教育问题研究	(220)
一、我国进城务工人员及子女变动趋势	(221)
二、进城务工人员子女教育存在的问题及原因	(227)
三、解决进城务工人员子女义务教育的主要模式	(242)
四、确保进城务工人员子女义务教育均等化的政策建议	(246)
第十章 统筹城乡义务教育教师工资问题研究	(253)
一、统筹城乡教师工资问题研究概述	(253)
二、我国城乡义务教育教师工资的现状	(257)
三、导致农村教师低水平工资的原因分析	(268)
四、各国统筹城乡教师工资制度比较与借鉴	(271)
五、统筹城乡教师工资的对策和建议	(274)
附录:统筹城乡教师工资各级财政分担情况测算	(277)

第四部分 资 讯

第十一章 国外统筹城乡义务教育投入的经验及启示	(279)
一、各国在统筹城乡义务教育投入方面的主要经验、做法	(279)
二、各国的主要政策经验及其对我们的启示	(295)
第十二章 统筹城乡社会事业投入问题各种观点评析	(299)
一、关于城乡义务教育投入性质	(299)
二、城乡义务教育差别过大的表现	(300)

三、造成城乡义务教育非均衡发展原因	(301)
四、统筹城乡义务教育投入的目标	(304)
五、统筹城乡义务教育投入的必要性	(305)
六、统筹城乡义务教育投入的对策	(306)
七、统筹城乡义务教育均衡发展的国际经验	(312)
第十三章 统筹城乡义务教育发展的投入政策综述	(315)
一、统筹城乡基础教育发展的总量投入政策	(315)
二、统筹城乡基础教育发展的投入分工政策	(317)
三、统筹城乡基础教育发展的投入保障政策	(322)
四、统筹城乡义务教育发展投入区域政策(即转移支付政策)	(325)
五、统筹城乡基础教育发展的筹资政策	(329)
六、鼓励社会力量投入办学的政策	(333)
七、统筹城乡义务教育发展的农民工子女就学投入政策	(334)
八、投入标准政策	(337)
九、统筹城乡基础教育发展的投入管理、监督政策	(338)
第十四章 统筹城乡义务教育投入中的情况、问题和建议 ——对四川广元市义务教育投入情况的调查	(341)
一、城乡义务教育现有投入差距	(342)
二、城乡义务教育发展水平差距	(345)
三、实施义务教育经费保障机制后的问题	(348)
四、推进城乡义务教育投入均等化的措施	(351)
第十五章 农村义务教育若干重点问题问卷调研 ——基于中西部各省份的调研	(354)
一、缺乏优秀教师,教师素质普遍不高	(355)
二、办学经费投入不足	(359)
三、寄宿产生的有关问题	(364)
四、学校布点有关问题	(366)

五、辍学的有关问题	(369)
六、解决问题的主要对策	(371)
附表 中西部省份调查问卷各项情况汇总	(372)
参考文献	(378)

CONTENTS

Part I General Report	(1)
Chapter 1 Make over all plans of input on urban and rural compulsory Education	(1)
Part II Macro Review	(79)
Chapter 2 Summary of the issues of the urban and rural compulsory Education	(79)
Chapter 3 Change the way of input on urban and rural compulsory Education	(89)
Chapter 4 Analysis of the differences between urban and rural compulsory Education	(109)
Chapter 5 Analysis of institutional barriers in the non-equalization on urban and rural compulsory Education	(124)
Chapter 6 Goals of the equalization of urban and rural compulsory Education	(142)
Part III Departmental Report	(163)
Chapter 7 Issues of cost-sharing mechanisms on urban and rural compulsory Education	(163)
Chapter 8 The study of financial transfers of urban and rural compulsory Education	(190)
Chapter 9 The compulsory education of children of migrant workers	(220)
Chapter 10 Research on teachers salaries on urban and rural compulsory Education	(253)
Part IV Information	(279)

Chapter 11 Experience and implications of foreign urban and rural compulsory Education investment	(279)
Chapter 12 Analysis of various views on problems of urban and rural social undertakings	(299)
Chapter 13 Policy review of the Investment in the development of urban and rural compulsory Education	(315)
Chapter 14 The recommendations to the problems of urban and rural compulsory Education	(341)
Chapter 15 The questionnaire survey for several key problems of rural compulsory Education	(354)
References	(378)