

教育探新丛书

义务教育资源配置标准研究

■ 张传萍 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

教育探新丛书

本书系全国教育科学规划教育部青年课题
“公平视角下的义务教育资源配置标准研究”
(课题批准号:EFA120362)的研究成果

义务教育资源配置标准研究

■ 张传萍 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

义务教育资源配置标准研究/张传萍著. —武汉: 武汉大学出版社, 2013. 7

教育探新丛书

ISBN 978-7-307-10666-6

I. 义… II. 张… III. 义务教育—教育财政—研究—中国
IV. G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 070057 号

责任编辑: 田红恩 责任校对: 刘 欣 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15.25 字数: 217 千字 插页: 3

版次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10666-6 定价: 38.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序

张传萍博士的专著《义务教育资源配置标准研究》是在其博士学位论文基础上修改而成，即将由武汉大学出版社出版。作为她的导师，我非常高兴书稿能够顺利出版面世。张传萍博士2003年从华中科技大学教育科学研究院硕士毕业，到湖北省教育科学研究所工作6年后，又返回母校攻读博士学位。在攻读博士学位期间，她从文化境界、文化视野、大学最本质的文化属性出发，认真思考站在什么高度、层次去想问题，做什么事最有价值，如何从比较狭窄的视野拓展到更为广阔的视野，从而认真学习，刻苦钻研，圆满完成了学习任务。

进入博士研究生阶段的学习后，张传萍就开始在思索博士学位论文的选题。我向来主张论文选题应该从自己熟悉的领域出发，选择教育理论和教育实践中需要解决的问题，而不是盲目地追随热点。她在湖北省教育科学研究所工作，参与了湖北省教育厅多项课题的研究，经常深入各个县市调研，对学校的实际情况比较熟悉。当时，她正在从事“湖北省义务教育均衡”课题的相关研究，义务教育均衡又是人们十分关注的问题，我建议她把“义务教育均衡”作为研究方向。但如果将“义务教育均衡”直接作为选题，研究范围又恐宽泛。我和她经过多次讨论之后，认为义务教育均衡发展的实质和难点就是“义务教育资源配置标准”问题。因此，我们最终达成一致，决定把“义务教育资源配置标准”作为研究选题。

学界对义务教育资源配置标准方面的研究比较多，也取得了一定的成果，但研究视角稍显宽泛，分析框架也不甚清晰。为此，我和她同届的同学一道讨论，共同为她献计献策。在研究过程中，张

传萍博士梳理了义务教育资源配置标准研究的历史发展脉络，再结合当前义务教育资源配置的实践与经验，最后认为“公平视角”比较适合我国现实的经济水平。在比较分析四种公平理论的基础上，她选择罗尔斯的“正义论”作为研究的理论基础。我认为她对研究视角和理论基础的选择比较适当和切合实际。

在研究过程中，张传萍博士以一个省份为样本，采用定量分析与定性分析相结合的方法，着重分析义务教育财政资源和教师资源的配置标准，其中对定量分析比较充分的运用也是本书的一大亮点。针对义务教育财政资源配置标准，她在借鉴美国经验的基础上，首先以“县”为分析单位，分析县域之间的义务教育财政资源配置状况；然后以“学校”为分析单位，分析县域内部的义务教育财政资源配置状况。通过多种变量关系的计算，测算出义务教育财政资源配置的三种公平状况。测算结果与实际情况比较符合，据此提出的义务教育财政资源配置标准的政策建议也比较合理。针对义务教育教师资源配置标准问题，她在借鉴日本经验的基础上，首先按照现有的教师资源配置标准，对县、市义务教育阶段学校教师超/缺编情况进行了统计，发现大部分县、市普通中小学教师的编制处于超编状态，尤其是农村的小学。这种超编状况与农村小学义务教育的现实需求不相符。针对这一问题，她以罗尔斯正义论的“差异原则”为理论基础，以“班师比”和“分类班额”为依据，尝试设计了新的普通小学教师资源配置标准和模型。这种创新性的模型设计对解决农村小学师资、教学问题，提高义务教育质量，具有重大意义。

张传萍博士的研究结论都是以大量的定量分析与研究为基础的。功夫不负有心人，她的论文完成后，得到评审专家和答辩委员会对她论文选题和研究工作的充分肯定，并顺利通过答辩。如今，她在学位论文的基础上，经过修改，形成著作。这本著作，数据翔实、方法适当、重点深入，较好地运用了定量分析和定性分析方法，从理论、实践和政策层面对义务教育资源配置标准做了较好地回答，尤其是对义务教育教师资源配置标准进行了有价值的探索研究。本专著对于义务教育财政资源配置、义务教育教师资源配置、

义务教育均衡发展、教育公平等方面的研究，都具有重要的参考价值。

关于义务教育资源配置标准研究，张传萍博士作出了有益的探索和尝试，但是在义务教育财政资源配置标准方面，尚有很大的研究空间。希望她能够继续深入研究，并期待她更多的研究成果！

是为序！

刘献君

华中科技大学教育科学研究院

2013年3月22日

摘 要

基本公共服务作为社会公共服务最基本的内容，直接关系到社会的公平与正义，其均等化日益受到国家的高度重视。在教育领域，基本公共服务就是提供均等化的义务教育，为此，政府提出了义务教育均衡发展计划。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》明确提出，均衡发展是义务教育的战略性任务，政府要均衡配置教师、设备、图书、校舍等各项资源。可见均衡配置资源在义务教育均衡发展中至关重要。政府当前推进义务教育均衡发展，实质就是要均衡配置资源。那么，政府应该以何种标准来配置教育资源，就成为义务教育资源配置中的重要问题。

义务教育资源配置标准研究的历史发展脉络，经历了从成本视角、收益视角、公平视角到充足视角转变的四个阶段。义务教育公共产品的属性，教育成本测量的困难以及教育收益的滞后性，决定了从成本和收益视角来分析义务教育资源配置标准的不适宜性。充足作为义务教育资源配置的标准，需要雄厚的社会经济发展水平作为后盾。我国经济还远未发展到那种程度。基于此，公平视角才比较适合我国当前经济发展水平，也比较符合我国当前提出的义务教育均衡发展策略，本研究采用公平视角来进行研究。在比较分析四种公平理论的基础上，本书选择罗尔斯的正义论作为研究的理论基础。

对义务教育资源配置标准的研究，应该放在我国社会的时代背景中。新中国成立以来，我国义务教育资源配置标准政策经历了两个主要的制度变迁阶段。一是1949—2000年，义务教育资源配置标准政策追求的是效率逻辑，城市教育国家办，农村教育农民办。二是2000年税费改革后，义务教育资源配置标准政策追求的是公

平逻辑，国家实施了免费的义务教育，并对弱势学校和弱势群体实行倾斜政策。影响我国资源配置标准政策变迁的深层结构，主要有改善民生的政治政策、均衡协调发展的经济政策以及平等博爱的文化模式。

国外发达国家的义务教育资源配置标准给予我国很多启示。美国义务教育财政资源的配置是以充足为标准，把公平和效率有机结合起来。各州体现了罗尔斯正义论的财政中立原则，还实践了成本函数方法、“示范学区”设计法和教育专家成本估算法三种财政资源配置模式。日本的教师资源配置突出了罗尔斯正义论中的“差异原则”，通过制定一系列法律法规和定期流动制度，保证偏僻地区义务教育学校拥有充足和高质量的教师，缩小学校之间教师差异，从而缩小学校之间教育质量的差异。

当前，以县为分析单位研究义务教育财政资源配置标准尤为重要。本书首先以县为分析单位，分析 W 省县域之间的义务教育财政资源配置状况，然后以学校为分析单位，分析县域内部的义务教育财政资源配置状况。通过采用平均值、标准差、中位数、极差、限制极差、差异系数、麦克伦指数、沃斯特根指数、生均预算教育经费支出与人均财政支出的相关关系，计算义务教育财政资源配置的三种公平状况。测算结果发现，普通初中的财政资源配置比普通小学更为公平；县域之间的横向公平的程度比纵向公平高；各个县市基本都遵循从“低位均衡”到“高位均衡”的路径行进。本书提出了建构新的义务教育财政资源配置标准的政策建议：按照罗尔斯正义论的财政中立原则，完善财政转移制度；在义务教育不同类型中，更加重视对普通小学的财政投入；在义务教育学校不同地域中，加大对城镇和农村义务教育学校的财政投入。

义务教育教师资源配置是义务教育资源配置的核心，是实现教育公平的重要保障。本书以 W 省为例，按照现有的教师配置标准，计算了 W 省 120 个县市义务教育阶段学校教师超（缺）编状况，发现大部分地市州普通中小学教师处于超编状态，特别是农村小学教师超编严重。这种超编状况不符合农村小学的现实境遇。本书以罗尔斯正义论的差异原则为理论基础，以“班师比”和“分类班

额”为依据，设计新的普通小学教师资源配置标准和模型，改变目前只根据在校生数配置教师的做法，从而保障农村普通小学教学的正常运转。

关键词：义务教育资源配置标准 教育公平 教育财政资源配置
教师资源配置

Abstract

Basic public services as the most basic of public services, directly related to social equity and justice. Nation attaches great importance to its equalization. Basic public services in the field of education is to provide compulsory education equalization, the government has proposed a balanced development of compulsory plan. “National long-term education reform and development program (2010—2020)” clearly put forward the balanced development of compulsory education strategic task. The government should balance allocation of teachers, equipment, books, school buildings and other resources. Balanced allocation of resources is essential in balanced development of compulsory education. The government promote balanced development of compulsory, which in essence is balanced allocation of resources. Which standard should the government allocate resources according to? It becomes an important issue in the resource allocation of compulsory education.

The historical development of the research about resource allocation standards of compulsory education, experienced a cost perspective, revenue perspective, fair perspective and adequate perspective. Attributes of the properties of public goods in compulsory education, coupled with the difficulties of measurement on cost and revenue lag decides education resource standards can not be analyzed from a cost and revenue perspective. Sufficient as resource allocation standards for compulsory education, needs a strong level of socio-economic development as a backing. China is far from economic development to that extent. Based on that, a fair perspective is more suitable to the current level of economic

development in China, and is also more in line with the balanced development strategy of compulsory education. There are many theories about education fair, based on comparative analysis of the four equity theories, this paper choose Rawls' theory of justice as a theoretical basis for research.

The research about resource allocation standards of compulsory education, should be placed in the background of the times in our society. Since the founding of China, the policies of education resource standard have undergone two major institutional change phases. The first stage is from 1949 to 2000, resource allocation policies of compulsory education pursued the efficiency logic, urban education is run by the state and country education is run by the farmers. The second stage is after the tax reform in 2000, resource allocation policies of compulsory education pursued fairness logic, compulsory education realizes free, nation implements preferential policies to disadvantaged schools and vulnerable groups. Impacting the deep structure of the standard policy change in the resources allocation in China, is the main political policies to improve people's livelihood, balanced and coordinated development of economic policy and the equality and fraternity culture mode.

Resource allocation standards of compulsory education in the developed countries give our country a lot of inspiration. Financial resource allocation standards of compulsory education in the USA, are from the pursuit of efficiency and fairness standard to the adequacy, combine the fairness and efficiency. States reflects the principle of fiscal neutrality of Rawls' theory of justice, and also practice three financial resource allocation models, eg. the cost function method, demonstration school district design method and the cost of education experts estimating. Japanese teachers resource allocation standards, highlight the difference principle in Rawls' Theory of Justice, through the development of a series of laws and regulations and regular teachers' flowing system, the government ensures compulsory educational schools in remote areas

having adequate and high-quality teachers, narrowing the differences between schools, the quality of teachers and school education.

At present, the county as a unit of analysis of financial resource allocation standard of compulsory education is particularly important. According to Rawls' three fairness in the theory of justice, this paper firstly regards the county as the unit of analysis, analyzes financial resource allocation of compulsory education between counties in W province, and then regards a school as the unit of analysis, analyzes financial resource allocation of compulsory education internal county. This paper scans fully financial resource allocation of compulsory education in country. This paper, using the mean, standard, median, range, limit poor difference coefficient, mclane index, vorster root index, the relation between each student budget expenditure on education and per capita fiscal expenditure, calculates three fair condition of education financial resources allocation. The results shows that ordinary junior schools' allocation of financial resources is more equitable than the ordinary primary schools'; horizontal equity between the county is more equitable than vertical equity; various counties and cities basically follow the road which is from the "the low balanced" to "high equilibrium" path. Bases on equity of compulsory education in country, this paper presents some suggestions to construct new compulsory education financial resource allocation standards: according to the principle of fiscal neutrality of Rawls' theory of justice, improving the fiscal transfer system; in different types of compulsory education, more emphasizing financial investment on ordinary primary schools; in different regions of compulsory education schools, increasing financial input in rural schools.

The teacher resource allocation is the core of the resources allocation. It is an important guarantee for achieving educational equity. This paper takes W province as the example, according to the existing teachers standard, calculate compulsory education teachers super (lack of) status of 120 counties in W Province. The result shows that

number of most compulsory schools' teachers is more than the standard. This overstaffing situation does not meet the reality of rural primary situation. Based on the difference principle of Rawls' theory of justice, the proportion of classes and students and the average number of classes, this paper designs new common standards and model of teacher resources standard in order to change the current standard only according to the number of student and ensure the normal operation of primary schools teaching in rural areas.

Keywords: Resource Allocation Standards of Compulsory Education
Education Fair Resource Allocation of Education Finance Resource
Allocation of Teachers

目 录

1	绪论	1
1.1	选题背景及研究意义	1
1.2	文献综述	8
1.3	重要概念界定及研究方法	32
1.4	研究设计与本书框架	38
2	研究的视角与理论基础：公平与罗尔斯的正义论	43
2.1	从公平视角研究义务教育资源配置标准	43
2.2	有关义务教育资源配置标准的公平理论	62
2.3	罗尔斯的正义论：义务教育资源配置标准建构的 理论基础	74
3	从追求效率到追求公平：我国义务教育资源配置标准的 政策变化	82
3.1	制度变迁的历程描述：从追求效率到追求公平	83
3.2	政策的理论解释：义务教育资源配置标准政策变迁的 深层结构	88
3.3	义务教育资源配置标准政策变迁的行动者的理性 选择	94
3.4	义务教育资源配置标准政策的自身变迁	98
4	国外义务教育资源配置标准及其启示	101
4.1	美国义务教育财政资源配置标准的现状	101
4.2	美国义务教育财政资源配置标准对我国的启示	113

4.3	日本教师资源配置标准的现状·····	116
4.4	日本义务教育教师资源配置标准对我国的启示·····	121
5	财政中立：义务教育财政资源配置标准的现状及对策分析 ·····	125
5.1	数据来源及分析方法·····	125
5.2	县域之间义务教育财政资源配置的三种公平·····	133
5.3	县域内部义务教育财政资源配置的三种公平·····	143
5.4	实施义务教育财政资源配置新标准的政策建议·····	158
6	差异原则：义务教育学校教师资源配置标准及其重构 ·····	163
6.1	数据来源及研究目的·····	163
6.2	当前义务教育教师资源配置标准的现状·····	164
6.3	义务教育教师资源配置标准的重构·····	174
6.4	实施义务教育教师资源配置新标准的建议·····	182
7	结语：义务教育资源配置标准研究的前瞻 ·····	188
7.1	前瞻·····	188
7.2	创新·····	193
7.3	本书不足·····	196
	致 谢·····	198
	参考文献·····	201
	附录1 2007年W省部分县市普通小学教育经费支出分析表 ·····	222
	附录2 2007年W省部分县市普通初中教育经费支出分析表 ·····	225
	附录3 攻读博士学位期间发表的论文和参与的课题 ·····	228

1 绪 论

1.1 选题背景及研究意义

教育资源配置包括教育资源配置的主体、方式、效率、机制、制度等一直都是教育经济学领域的研究主题。随着时代变迁,有关教育资源配置的研究重点在不断变化。当教育公平和义务教育均衡发展提上日程时,义务教育资源配置标准即政府如何配置教育资源就成为了研究重点。正如涂尔干所言:“要想真正理解任何一个教育主题,都必须把它放到机构发展的背景当中。”^① 义务教育资源配置标准这个研究主题也是如此,必须放在社会发展和政府机构工作背景中进行考察。

1.1.1 选题背景

基本公共服务作为社会公共服务最基本的内容,直接关系到社会的公平与正义,其均等化日益受到国家的高度重视。党的十七大报告指出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,“围绕推进公共服务均等化,完善公共财政体系”……这就明确了政府要转变职能,建立和完善公共服务体系,强化社会管理和提供公共服务的职能。同时,还把“优化教育结构,促进义务教育均衡发展”作为“改善民生为重点的社会建设”的首要一条。党的十七届三中全会又把“城乡公共服务均等化明显推进”作为农村改革发展

^① [法] 爱弥儿·涂尔干,教育思想的演进[M]. 李康译. 上海:上海人民出版社,2003:5.

的基本目标。通过上述系列国家政策文件,国家已经把政府实现公共服务均等化提上重要日程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(以下简称《规划纲要》)指出:“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。”在教育领域,政府提供基本公共服务就是提供义务教育,实现基本公共服务均等化就是要实现义务教育均等化,从而体现义务教育的公平与正义。

教育政策具有缩小现存及缩小正在不断扩大的收入差距的潜能^①。因此,新中国成立后,党和国家高度重视发展教育事业,无论是教育方针的制定,还是教育法律的确立,都始终贯穿着为人民服务的宗旨和实现公平的思想。改革开放以来,党中央、国务院提出实施科教兴国战略。2006年,国家颁布实行了《中华人民共和国义务教育法》,对原有的义务教育法进行了修订,为所有适龄儿童少年平等接受义务教育提供了法律保障。经过不懈努力,我国终于基本普及九年义务教育。义务教育的普及,就使我国实现了最基本的教育公平。然而,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,各地经济社会发展不平衡,城乡二元结构矛盾突出,尽管各地义务教育都取得了新的发展,但城乡之间、区域之间、学校之间以及群体之间的教育水平都存在着较大差异,如果政府不进一步调控,这种差异可能还有进一步扩大的趋势。如果不重视上述差距,或者任上述差距继续扩大,势必会影响到义务教育全面、协调和可持续发展,势必影响到教育的公平,甚至影响到社会主义和谐社会的构建。国外发达国家义务教育发展的经验和教训也充分证明,关注义务教育均衡发展以及实现教育机会均等,已成为世界各国近20年来提高国民素质和维护社会稳定的共同和重要举措^②。

教育部长袁贵仁提出,各地要把义务教育作为教育改革与发展

① Pedro S. Martins, Pedro T. Pereira. 2004: Does Education Reduce Wage Inequality Quantile Regression Evidence from 16 Countries, *Labour Economics* 11, 2004: 355-371.

② 叶平,张传萍. 解读《新义务教育法》[J]. 政策, 2006(8): 42.