

CHENGXIANG YIWU JIAOYU YITIHUA  
FAZHAN YANJIU



# 城乡义务教育一体化 发展研究

张旺 等 著

CHENGXIANG YIWU JIAOYU YITIHUA  
FAZHAN YANJIU

# 城乡义务教育一体化 发展研究

张旺 等 著

教育科学出版社  
· 北 京 ·

出版人 李 东  
责任编辑 夏辉映  
版式设计 沈晓萌  
责任校对 贾静芳  
责任印制 叶小峰

### 图书在版编目 (CIP) 数据

城乡义务教育一体化发展研究 / 张旺等著. —北京:  
教育科学出版社, 2017. 4  
ISBN 978-7-5191-0936-3

I. ①城… II. ①张… III. ①义务教育—城乡一体化—  
—发展—研究—中国 IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 080743 号

城乡义务教育一体化发展研究

CHENGXIANG YIWU JIAOYU YITIHUA FAZHAN YANJIU

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010-64891796

市场部电话 010-64989009

编辑部电话 010-64989363

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 24.25

字 数 360 千

版 次 2017 年 4 月第 1 版

印 次 2017 年 4 月第 1 次印刷

定 价 66.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

# 序

由吉林省教育科学院院长张旺研究员主持的国家社科基金项目“城乡义务教育一体化发展机制研究”，经过三年多深入扎实的研究，取得了丰硕的成果，完成了著作撰写，这是课题组全体成员辛勤劳作的结晶。今天，这部著作正式出版与读者分享，同时也接受读者的检验和批评。

城乡义务教育一体化是我国城乡一体化发展总体战略的重要组成部分，教育要优先发展，教育公平是社会公平的基石，教育要成为促进城乡一体化发展的排头兵。近年来，国家不断加大对农村教育的投入，资源配置向农村倾斜，农村教育得到了很大改善。但是，由于历史和现实的多重原因，总体上讲，我国城乡教育的差距仍然很大，很多贫困地区、边远山区的教育仍然十分落后，农村教育的诸多困难和矛盾仍然十分突出，因此，推进城乡教育一体化的迫切性和艰巨性十分突出地摆在了我们面前。推进城乡教育一体化，体制机制问题是关键，因此该项目的研究意义重大，其复杂性和艰巨性也显而易见。

该研究以问题为导向，注重历史考察和现实调查，运用理论研究、比较研究与实证研究相结合的方法，构建城乡义务教育一体化发展策略，内涵丰富，事实和数据翔实，特色鲜明，具有重要的可资借鉴价值。

教育在经济社会当中不是孤立的。这部著作首先从历史的维度，深刻分析了新中国成立以后城乡二元结构的确立、巩固、松动、加剧和改革的不同历史阶段经济社会发展的状况，揭示出我国城乡二元结构体制的形成和造成城乡巨大差距的历史原因。从城乡规划、城乡产业布局、城乡市场体系、城乡基础设施建设、城乡社会保障和城乡劳动就业等方面探讨了城乡一体化的

内涵，进而提出了改革户籍制度、完善就业制度、改革基本公共服务制度、统一城乡发展规划、统筹城乡产业布局结构和深化土地制度改革等推进城乡一体化的策略。以此为基础，课题组深入分析了城乡教育二元结构在形成、固化、松动、反弹、改革各阶段的状况和特征，揭示了城乡教育一体化旨在把城乡教育作为一个整体，统筹谋划，综合布局，互惠互利，共同发展的深刻内涵。

理论先行是该研究的一个重要特色。通过深入研究城乡融合理论、田园城市理论、科学发展观理论、系统论理论、和谐理论和生态理论的精髓，为研究城乡义务教育一体化奠定了理论基础，提供了理论指导，得到了有益启示。课题组还对美国、英国、德国、日本、韩国和印度的城乡义务教育一体化进行了比较研究，充分借鉴他们的成功经验，从坚持公平与优质的价值取向和目标，健全城乡义务教育一体化发展的政策法规体系，完善城乡义务教育一体化发展的经费保障机制，到清理城乡义务教育一体化发展的实施障碍，建设城乡义务教育一体化的标准体系，实施城乡义务教育一体化问责与监督机制等方面都得到启示。

该研究的一个重要特点是进行了大量的调查研究。课题组成员深入北京市、上海市、天津市、重庆市、成都市、安徽省铜陵市、浙江省义乌市、山东省寿光市、河北省三河市9个在全国有代表性的地区开展调查研究，了解了大量的情况、掌握了丰富的材料。认真总结了各地在推进城乡义务教育一体化进程中的做法、举措、经验和特色，在重视决策主体多元化，注重统筹规划，把握城乡义务教育一体化发展的重要环节，加强体制机制改革和创新，将一体化标准纳入义务教育评价体系，创造优质师资共享模式，加大财政支持力度等方面得到重要启示。

以问题为导向，构建城乡义务教育一体化发展策略，是该研究的方向和目标。课题组从教育管理体制、教育财政体制、教师人事制度、办学体制、人才培养体制、入学招生制度、教育质量评价制度、教育问责制度等方面，研究了1985年以来我国教育体制的演进历程，分析了造成城乡教育不公平的制度原因以及推进城乡教育一体化的制度障碍。课题组从上述8个方面入手，充分吸收国内外先进经验，按照城乡义务教育一体化的战略要求，提出

了改革创新我国城乡义务教育体制机制的策略建议。课题组还提出了构建城乡义务教育一体化指标体系的思路和方法。

推进城乡一体化是一个复杂艰巨的过程，要不断探索，大胆实践。目前，城乡发展差距大，“离农”“脱农”的压力加大，农村空心化、土地粗放经营等问题越来越突出。学校向城镇转移，农村教育出现严重问题。推进城乡一体化要突出农村的功能特色，尊重村庄发展规律，搞好村镇体系规划和建设，加强基本公共服务，教育要纳入统一规划中，在推进城乡一体化进程中走在前面，合理布局，建设好村小和必要的教学点，像城市教育一样配置资源，投入力量，使乡村教育焕发生机和活力。在新型城镇化建设当中，大量的农村人口迁移到城镇，不能拥有与他们所在城镇居民一样的户籍形式，享受不到与当地城镇居民相同的基本公共服务。目前全国这样的人口约有2.7亿，如果将这部分没有城镇户口的农民工从城镇居民中分离出来的话，2013年我国以城镇户口为标准计算的城镇化率就只有35.7%。此轮城镇化的重点在于推进城乡一体化发展，最重要的是要有序推进农业转移人口市民化，使他们融入城市之中，享受到城镇的基本公共服务，特别是义务教育方面应达到农民工子女与所在城镇居民无差别。在这些问题上的研究还有很大空间，还有诸多问题需要找到解决的好策略，这就要用一体化的思维去思考对策、破解难题。希望课题组继续深入研究，提出更多可资借鉴的思路、方法和策略。

白慧生

2016年1月

# 目 录

第一章 导论	(001)
一、选题意义及研究价值	(001)
二、核心概念及研究综述	(004)
三、研究目标及研究内容	(014)
四、研究思路及著作框架	(017)
第二章 城乡一体化与城乡教育一体化	(020)
一、新中国成立后我国城乡体制的变革	(020)
二、城乡一体化的内涵及推进策略	(027)
三、新中国成立后我国城乡教育二元体制的演变	(032)
四、城乡教育一体化的内涵及推进策略	(039)
第三章 城乡教育一体化的理论基础	(046)
一、城乡融合理论	(046)
二、田园城市理论	(052)
三、科学发展观理论	(055)
四、系统论	(058)
五、和谐教育理论	(064)
六、生态理论	(068)

<b>第四章 城乡义务教育一体化制度障碍及存在问题</b> .....	(074)
一、教育管理体制 .....	(074)
二、教育财政体制 .....	(083)
三、教师人事制度 .....	(094)
四、办学体制 .....	(105)
五、人才培养体制 .....	(113)
六、入学招生制度 .....	(118)
七、教育质量评价制度 .....	(124)
八、教育问责制度 .....	(129)
<b>第五章 城乡义务教育一体化的国际比较</b> .....	(138)
一、美国城乡义务教育一体化 .....	(139)
二、英国城乡义务教育一体化 .....	(151)
三、德国城乡义务教育一体化 .....	(160)
四、日本城乡义务教育一体化 .....	(167)
五、韩国城乡义务教育一体化 .....	(175)
六、印度城乡义务教育一体化 .....	(185)
<b>第六章 城乡义务教育一体化发展案例</b> .....	(195)
一、城乡融合，助推城乡义务教育一体化发展	
——北京市城乡义务教育一体化发展个案研究 .....	(195)
二、因地制宜，多种模式同行并进的高位均衡	
——上海市城乡义务教育一体化发展个案研究 .....	(206)
三、强化标准，引领城乡义务教育一体化发展	
——天津市城乡义务教育一体化发展个案研究 .....	(227)
四、创新引领，推进城乡义务教育一体化发展	
——重庆市推进城乡义务教育一体化发展个案研究 .....	(239)
五、同步建设，推进城乡义务教育一体化协同发展	
——成都市城乡义务教育一体化发展个案研究 .....	(250)

六、梯度推进,推动城乡义务教育一体化发展	
——铜陵市城乡义务教育一体化发展个案研究·····	(262)
七、城乡联动,推进城乡义务教育一体化发展	
——义乌市城乡义务教育一体化发展个案研究·····	(272)
八、特色发展,助力城乡义务教育一体化发展	
——寿光市城乡义务教育一体化发展个案研究·····	(289)
九、区域统筹,推进城乡义务教育一体化发展	
——三河市城乡义务教育一体化发展个案研究·····	(298)
<b>第七章 建构城乡义务教育一体化发展策略·····</b>	<b>(311)</b>
一、树立城乡义务教育一体化发展观念·····	(311)
二、统筹教育与经济社会一体化发展·····	(317)
三、充分借鉴国际国内城乡义务教育一体化发展先进经验·····	(321)
四、建立和创新城乡义务教育一体化发展体制机制·····	(331)
五、建构城乡义务教育一体化发展指标体系·····	(346)
<b>参考文献·····</b>	<b>(358)</b>
<b>索 引·····</b>	<b>(370)</b>
<b>后 记·····</b>	<b>(377)</b>

# 第一章 导 论

## 一、选题意义及研究价值

### (一) 选题意义

#### 1. 城乡义务教育一体化发展是科学发展观的内在要义

随着中国城镇化发展的进程加快(见图1-1),城乡二元对立结构的弊端日益显现。以二元户籍制度为核心,包括二元就业制度、福利保障制度、教育制度、公共事业投入制度在内的二元社会制度体系,导致市民与农民阶层之间的差距越来越大,农村剩余劳动力转移困难,底层群众上升通道越来越窄等一系列社会问题。这不仅严重阻碍了我国城镇化进程加快的步伐,也增加了社会不稳定因素,背离了建设和谐社会的初衷。为此,在21世纪,

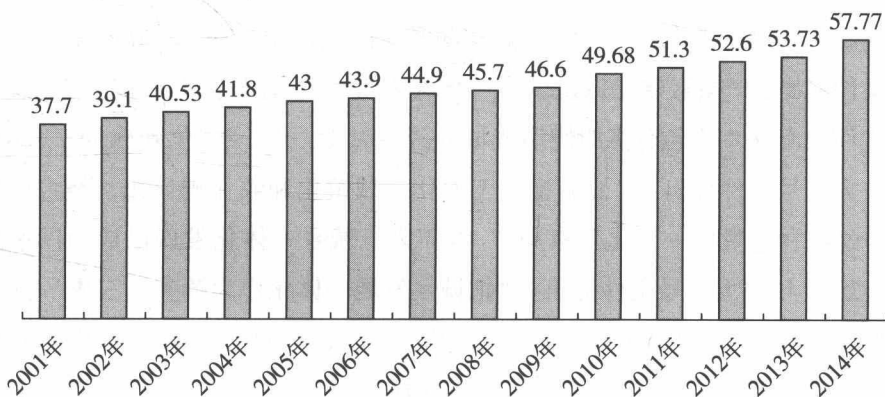


图1-1 2001—2014年我国城镇化率变化情况 (%)

我们党适时提出了科学发展观的执政理念。科学发展观，第一要务是发展，核心以人为本，基本要求是全面协调可持续发展，根本方法是统筹兼顾。统筹城乡义务教育发展是科学发展观在教育领域的具体要求，推进城乡义务教育一体化发展是科学发展观的内在要义。

## 2. 城乡义务教育一体化发展是城乡一体化国家发展战略的重要组成部分

近年来，城乡一体化已成为国家战略，写进了党的代表大会报告、政府工作报告和中央文件。2007年10月，党的十七大明确提出了“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”的发展新要求。2008年10月，党的十七届三中全会通过的《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：“要建立促进城乡经济社会发展一体化制度。”2012年11月，党的十八大明确提出：“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”2013年政府工作报告指出：“强化农业农村发展基础，推动城乡发展一体化。”2014年政府工作报告指出：“要健全城乡发展一体化体制机制。”2008年中央一号文件提出：“探索建立促进城乡一体化发展的体制机制。”2009年中央一号文件提出：“坚定不移加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。”2010年中央一号文件提出：“协调推进工业化、城镇化和农业现代化，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。”近年来，城乡一体化发展已成为国家战略。2013年中央一号文件提出：“把城乡发展一体化作为解决‘三农’问题的根本途径。”2014年中央一号文件提出：“健全城乡发展一体化体制机制。”2015年中央一号文件提出：“围绕城乡发展一体化，深入推进新农村建设。”义务教育因其具有普及性、强制性、免费性等特征，直接决定着—

个国家建设所需人才的基本素质和能力。城乡义务教育一体化是城乡一体化国家发展战略的重要组成部分。城乡教育一体化，特别是城乡义务教育一体化是城乡一体化的重要组成。在城乡一体化积极推进过程中，城乡义务教育一体化起着基础性、先导性的作用。

### 3. 城乡义务教育一体化发展是新时期国家教育事业发展的明确要求

2007年，《国家教育事业发展的第十一个五年规划》提出“建立起较为完善的城乡一体化教育体系”。2010年7月，中共中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》），在义务教育方面，提出了“建立城乡一体化义务教育发展机制”。2012年，《国家教育事业发展的第十二个五年规划》提出“探索城乡教育一体化发展机制。逐步统一城乡教育规划、建设标准、经费投入、师资配备和管理体制，探索城乡教育联动发展新模式，逐步实现城乡一体化”。

### 4. 城乡义务教育一体化发展是推进义务教育均衡发展、实现教育公平的根本途径

均衡发展是我国义务教育发展的战略任务，是实现教育公平的重要手段。我国义务教育均衡发展已经有了时间表、路线图和任务书。2012年年底，我国义务教育初步均衡如期实现。截至2014年年底，全国已有757个县通过了义务教育基本均衡国家督导验收，我国县域义务教育基本均衡正在全力推进之中。我们认为，义务教育基本均衡的真正实现必须破除城乡分治的教育体制。城乡教育一体化发展能破除城乡分治的教育体制机制，通过城乡教育的双向沟通、良性互动，实现城乡教育均衡发展、缩小城乡教育差距的目标。<sup>①</sup>城乡义务教育一体化发展是进一步推进义务教育均衡发展、实现教育公平的根本途径。

---

<sup>①</sup> 褚宏启. 城乡教育一体化：体系重构与制度创新——中国教育二元结构及其破解 [J]. 教育研究, 2009 (11).

## （二）研究价值

1. 城乡义务教育一体化发展机制研究具有丰富与深化城乡教育一体化理论的重要价值

随着国家和社会对城乡教育问题的重视，近年来，有关城乡教育一体化的研究日益增多，但这一研究尚处于初步阶段。诸多研究零散而缺乏系统性，还没有形成相对成熟的理论分析框架。城乡义务教育一体化研究更是没有建立自己独立的研究体系。本课题组将从理论层面、政策层面、制度层面、实践层面系统而深入地对城乡义务教育一体化问题展开研究，希望进一步丰富与深化城乡教育一体化理论。

2. 城乡义务教育一体化发展机制研究有利于促进城乡教育改革的顺利实施

就本课题而言，对城乡义务教育一体化的理论阐释有助于在实践中正确把握城乡教育之间的关系，有利于深入理解城乡教育一体化的要义，有利于处理好城乡义务教育一体化、城乡义务教育均衡发展、城乡教育统筹等相关概念之间的关系，有利于结合自身实际明晰城乡义务教育一体化的必要性和可行性。本课题所尝试建立的城乡义务教育一体化指标体系将为衡量和监测城乡义务教育一体化现状提供支持；所尝试创新的城乡义务教育一体化制度体系将为全国及地方的实践提供参照规范。本课题还希望通过个案研究总结出城乡义务教育一体化发展模式，可根据实际在城乡教育改革中加以推广和应用。

## 二、核心概念及研究综述

### （一）核心概念

#### 1. 城乡一体化

城乡一体化是一个地区的社会生产力水平发展到一定阶段时，为消除城乡二元对立的结构状态，将城市与乡村作为两个地位平等但各具特色的主体共同放置于一个系统中统筹规划，以系列制度革新为契机，通过主体积极平等双向互动、资源共享的方式，达到城乡共荣、社会和谐公正、各项事业全

面可持续发展的渐进过程。

## 2. 城乡教育一体化

城乡教育一体化是伴随城镇化进程加快,以城乡经济发展为物质基础,以促进社会公平正义为理想诉求,通过建立城乡平等互动、动态均衡的教育体系和制度,均衡城乡教育资源,缩小城乡教育差距,逐步解决教育与城乡个体和社会发展需要之间矛盾的过程。城乡教育一体化的层次与类型从行政区划及隶属关系的维度可分为:国家层面、省域层面、市域层面、县域层面及跨行政区域(又可分为跨省域合作及跨市域合作)的城乡教育一体化;从空间形态上又可分为城市中心区、郊区、县镇与乡村等形式。

## 3. 城乡义务教育一体化

城乡教育一体化包括基础教育、职业教育、继续教育等各级各类教育的一体化。其中,基础教育一体化是重点,义务教育一体化是重中之重,两者是推进城乡教育均衡发展、实现教育公平的重要途径。

## 4. 城乡义务教育一体化发展机制

“机制”一词最早用于工程学和物理学。20世纪40年代,随着美国科学家维纳控制论的提出,人们开始把社会比作一个有机的整体,机制一词被引入了社会科学领域,泛指事物内部结构及其运行规律。<sup>①</sup> 邬志辉进一步将体制与机制进行了对比分析,认为体制是合目的性的,是制度设计者在管理某一问题时对机构设置、权利划分、职责分配等进行的制度安排;机制是合规律性的,是在制度运行过程中为了调动利益相关者按照制度设计者的意图积极行动所设计的一套规范体系。<sup>②</sup>

明确的城乡义务教育一体化发展机制的定义很少,有学者认为它是指参与义务教育活动的各种基本要素之间相互协作、相互支持、相互制约,共同促进城乡义务教育一体化发展的一系列运行规则的总称。进一步讲,城乡一体化义务教育发展机制的内涵主要包括动力机制、资源配置和督导评估机制

<sup>①</sup> 陈静漪. 中国义务教育经费保障机制研究——机制设计理论视角 [D]. 长春: 东北师范大学, 2009.

<sup>②</sup> 邬志辉. 当前我国城乡义务教育一体化发展的核心问题探讨 [C]. 三河市: 首届中国农村教育论坛, 2011.

三个层面；城乡一体化义务教育发展机制随着政治、经济、财政和教育体制的改革而变更，但其改革和调整并不完全依赖于其产生的制度环境，在既定的制度框架内，其设计和运行仍有可选择的空间；城乡一体化义务教育发展机制的目标是实现城乡教育的一体化发展，是目标与手段的统一。<sup>①</sup>

## （二）研究综述

我们以“城乡一体化”“城乡教育一体化”及“城乡义务教育一体化”为主题，以1978年至2014年年底为时限，对“中国知网”的“中国学术期刊网络出版总库”数据库的文献做了统计。统计发现，总体上以“城乡一体化”“城乡教育一体化”及“城乡义务教育一体化”为主题的文献呈时序递增趋势，特别是近年来递增趋势明显。但整体上看，与“城乡教育一体化”和“城乡义务教育一体化”直接相关的研究非常缺乏（见表1-1），特别是以“城乡义务教育一体化”为主题的文献只有23篇。

表 1-1 中国知网相关文献统计

（单位：篇）

年份	城乡一体化	城乡教育一体化	城乡义务教育一体化
1984	10	0	0
1985	18	0	0
1986	46	0	0
1987	72	0	0
1988	73	0	0
1989	67	0	0
1990	65	0	0
1991	59	0	0
1992	112	0	0

<sup>①</sup> 杨令平，张正峰. 关于城乡一体化义务教育发展机制的若干思考 [C]. 长春：2011年农村教育国际学术研讨会，2011.

续表

年份	城乡一体化	城乡教育一体化	城乡义务教育一体化
1993	118	0	0
1994	297	0	0
1995	402	1	0
1996	370	0	0
1997	346	0	0
1998	303	0	0
1999	411	0	0
2000	415	0	0
2001	391	0	0
2002	416	1	0
2003	596	0	0
2004	892	2	0
2005	1016	6	0
2006	1196	11	0
2007	1214	6	1
2008	1558	4	0
2009	2417	15	2
2010	3004	30	1
2011	2932	50	2
2012	2600	63	5
2013	3255	55	3
2014	3448	55	9
总计	28119	299	23

### 1. 核心概念的相关研究

(1) 城乡一体化。作为城乡教育一体化和城乡义务教育一体化的上位概念,理解城乡一体化的概念是前提。“城乡一体化”最初的思想源泉来自马克

思主义的“城乡融合”思想。学者们从不同角度对“城乡一体化”进行了界定，社会学者认为城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的农村，打破相互分割的壁垒，逐步实现生产要素的合理流动和优化组合，促进生产力在城市和农村之间的合理分布，城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展，逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别，从而使城乡融合。<sup>①</sup> 经济学者认为城乡一体化是现代经济中农业和工业联系日益增强的客观要求，是统一布局城乡经济，加强城乡之间的经济交流与合作，使城乡生产力优化分工、合理布局、协调发展，以取得最佳的经济效益。<sup>②</sup> 也有学者从生态角度出发，认为城乡一体化是“一种区域生态经济良性平衡系统的高境界”<sup>③</sup>。还有学者认为城乡一体化是一项复杂的社会系统工程，主要包括空间一体化、人口一体化、经济一体化、市场一体化、生态一体化、社会一体化、制度一体化等主要内容。<sup>④</sup>

在此基础上，我们认为，城乡一体化是一个地区的社会生产力水平发展到一定阶段时，为消除城乡二元对立的结构状态，将城市与乡村作为两个地位平等但各具特色的主体共同放置于一个系统中进行统筹规划，以系列制度改革新为契机，通过主体积极平等双向互动、资源共享的方式，达到城乡共荣、社会和谐公正、各项事业全面可持续发展的渐进过程。

(2) 城乡教育一体化。王克勤在 20 世纪 90 年代最早从系统论的视角给城乡教育一体化下了定义，认为：“城乡教育一体化是指在教育发展中，把城乡教育置于由城市和乡村所构成的同一个大系统之中，打破城乡二元经济结构和社会结构的束缚，把它们视为同一个整体，以系统思维方式，推动城乡教育相互支持、相互促进、协调发展，共同实施教育的现代化。”<sup>⑤</sup> 其后，又有学者从文化、政策等不同视角加以解读。相比较而言，褚宏启的定义有较高公认度，即，“城乡教育一体化是指统筹城乡教育发展，整合城乡教育资源，打破城乡二元经济结构和社会结构的束缚，构建动态均衡、双向沟通、良性互动的教育体系和机制，促进城乡教育资源共享、优势互补，推动

① 张雨林. 论城乡一体化 [J]. 社会学研究, 1988 (5).

② 孙自铎. 城乡一体化新析 [J]. 经济地理, 1989 (1).

③ 杨玲. 国内外城乡一体化理论探讨与思考 [J]. 生产力研究, 2005 (9).

④ 马军显. 城乡关系: 从二元分割到一体化发展 [D]. 北京: 中共中央党校, 2008.

⑤ 王克勤. 论城乡教育一体化 [J]. 普教研究, 1995 (1).