

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: 13920071150706

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国义务教育城乡差距的分析  
——基于政策制定的视角

The Analysis of Compulsory Education Urban-Rural Gap:  
Based on the View of Policy-Making

张 颖

指导教师姓名: 江秀平 教授  
专业名称: 行政管理  
论文提交日期: 2010年4月  
论文答辩时间: 2010年 月  
学位授予日期: 2010年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2010 年 4 月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 摘要

义务教育城乡差距已经成为制约我国教育公平和社会和谐的一个突出问题。本文运用系统分析方法，从政策制定的角度对我国义务教育城乡差距的原因进行探讨，在此基础上为义务教育的均衡发展以及政策制定的科学性提供一些实践上的参考。

文章主体共分为三个部分。第一部分是对义务教育城乡差距的现状分析，先建立义务教育城乡比较指标体系，从经费、师资、办学条件等全面描述目前我国城乡义务教育的差距情况。第二部分是全文的核心，对我国义务教育城乡差距进行原因分析。先对国家各时期的义务教育政策进行梳理，分析说明我国在义务教育政策制定上存在城市偏向和忽视均衡的特点。接着借鉴系统分析方法建立义务教育政策制定分析框架，从城乡二元政策制定环境、城乡利益集团实力悬殊、自上而下的政策制定体制、公共选择下的官员经济四个方面分析这些因素是如何决定不良政策的产生，从而导致义务教育城乡不均的问题。第三部分针对上述原因，从政策制定视角对缩小我国义务教育的城乡差距提出对策：改善政策制定的环境；提升农村利益集团的影响力；建立“自上而下”与“自下而上”相结合的政策制定体制；将义务教育实施情况纳入官员政绩评价体系。

本文的创新在于将义务教育城乡差距的问题放在政治、经济、社会大环境下研究，避开就教育谈教育的局限，尝试从义务教育政策制定的形成机理出发，探讨造成问题的根源。但是由于自身学术水平的局限，无法做到对影响政策制定的多方面因素一一展开，希望以后能对此有进一步的研究。

**关键词** 义务教育；城乡差距；政策制定

厦门大学博硕士学位论文摘要库



## ABSTRACT

Compulsory education in urban-rural gap has become a restricted equity and social harmony in China education a prominent issue. In this paper, using system analysis, from the perspective of compulsory education policy development to explore the reasons for the gap between urban and rural areas, in this based to provide some practical reference on the balanced development of compulsory education and scientific policy .

The main text is divided into three parts. The first part is the status of compulsory education in urban-rural gap. Firstly, this dissertation establishes the index system of compulsory education between urban and rural, then describes the difference between the current situation of urban and rural compulsory education from funds, teacher, and school conditions. The second part is the core of the full dissertation, which analyzes the reasons resulting in urban-rural gap of compulsory education. Firstly, this part states the period of compulsory education policy, shows the feature of the compulsory education policy in the urban bias and neglecting the existence of the characteristics of balanced. Then uses system analysis to make the analytical framework for compulsory education policy-making from urban and rural policy-making environment, strength of the poor urban and rural interest groups, top-down policy-making system and officials of the economy under public choice. The third part for the above reasons, from a policy perspective on narrowing the development gap between town and compulsory education to propose the solutions: improving the policy-making environment, enhancing the influence of vulnerable groups in rural areas, making a "top down" and "bottom up" policy-making system, introducing the implementation of compulsory education into the official performance evaluation system.

The innovation of this dissertation is urban-rural gap compulsory education on the political, economic, and social environment to study, to avoid the limitations on

education, try the formation mechanism of compulsory education policy, discuss the root cause. However, due to the limitations of own academic standards, can not do on the various factors influencing policy formulation, I hope to be able to study this further.

**Key words:** Compulsory Education; Urban-Rural Gap; Policy-Making

厦门大学博硕士论文摘要库

# 目 录

绪论	1
(一) 问题的提出与研究意义	1
(二) 研究现状及评述	2
(三) 相关概念界定	6
(四) 研究思路和方法	8
一、我国义务教育城乡差距的现状分析	9
(一) 城乡义务教育评价指标体系	9
(二) 城乡义务教育现状的实证分析	11
二、政策制定视角下我国义务教育城乡差距的成因分析	24
(一) 实践中的我国义务教育政策梳理	24
(二) 义务教育政策制定的分析框架	31
三、政策制定视角下缩小义务教育城乡差距的对策	42
(一) 改善政策制定的环境	42
(二) 提升农村利益集团的影响力	43
(三) 建立“自上而下”与“自下而上”相结合的政策制定体制	45
(四) 将义务教育实施情况纳入官员政绩评价体系	48
参考文献	50
致 谢	55

# Contents

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
1. Questions and Research significance .....	1
2. Research and Review .....	2
3. Related Concepts .....	6
4. Research Ideas and Methods .....	8
<b>I. The Analysis of Urban-Rural Gap in Compulsory Education</b> .....	<b>9</b>
1. Evaluation Index System of Urban-Rural Compulsory Education ...	9
2. The Analysis of Urban-Rural Compulsory Education .....	11
<b>II. Reasons Analysis of Urban-Rural Gap in Compulsory Education</b>	
<b>from the View of Policy-Making</b> .....	<b>23</b>
1. Stating the Compulsory Education Policy .....	23
2. Making the Analytical framework for Compulsory Education	
Policy Making .....	30
<b>III. The Suggestions for Narrowing Urban-Rural Gap in</b>	
<b>Compulsory Education from the View of Policy-Making</b> .....	<b>41</b>
1. Improving the Policy-Making Environment .....	41
2. Enhancing the Influence of Vulnerable Groups in Rural Areas .....	42
3. Making a "Top Down" and "Bottom Up" Policy-Making System .....	45
4. Introducing the Implementation of Compulsory Education into the	
Official Performance Evaluation System .....	47
<b>References</b> .....	<b>50</b>
<b>Acknowledgement</b> .....	<b>55</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 绪 论

### （一）问题的提出与研究意义

义务教育的城乡差距问题对于学界和政府来说早已不是新课题。自新世纪以来，我国通过采取一系列强有力的措施，实现了基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标，2006年我国开始全面免除农村义务教育阶段学生的学杂费和贫困学生教材费，2008年这项措施又在城市推行。可以说改革开放以来我国义务教育取得了举世瞩目的成就。但是，即使是在国家已经开始实施义务教育城乡均衡战略的今天，城乡差距依然很明显，这在国家财政投入、城乡办学条件、师资质量等诸多方面都有体现。作为一个理论研究的热点，学者们对造成我国义务教育城乡差距的原因进行了多角度的分析，如从城乡二元结构、国家财政投入、教育体制、教育政策等。然而这些都无法很好的说明为什么我国开始实施免费义务教育和城乡均衡发展的战略以来，差距仍然得不到改善，这就需要转变视角来探讨更深层次的原因。近年来学者们开始运用公共选择和利益集团相关理论来说明政府区别对待义务教育的城乡投入的内在动因，这使笔者受到启发，尝试从政策制定背后的机理挖掘义务教育城乡差距长期存在的深层原因。

本文通过致力于探讨造成义务教育城乡差距的政策是在什么力量的推动下形成的，在理论上丰富了对义务教育城乡差距现象的认识，为进一步研究该问题提供了一定的理论参考。从影响政策制定的内在原理来分析城乡差距，跳出就教育谈教育的局限，对教育领域的其他问题，以及国家其他领域的政策问题均有一定的借鉴意义。本文研究不仅是在理论上探讨，更重要的是在分析和认识原因的基础上，对我国城乡义务教育均衡实现提出政策制定方面的建议，这对于实现我国义务教育的城乡均衡实践，以及为我国政府决策的科学化和民主化均具有一定的指导意义。

## (二) 研究现状及评述

### 1. 关于义务教育的城乡差距

针对城乡义务教育存在的差距,我国学者从不同的角度进行了有益的探讨。归纳起来,主要有以下几种观点:

(1)“穷国办大教育”和财政不足论,这是对我国教育投资整体短缺的一贯官方解释。该观点认为“我国是一个发展中国家,经济社会发展水平都比较落后,我国用“仅占世界公共教育 1%的经费,支撑着占世界受教育人口总数 22%的大系统”,<sup>①</sup>导致国家经济实力难以支撑庞大的教育投资需求。另外,随着我国综合国力的增强,已经在整体上具备了支撑整个义务教育发展的投资潜力,但是义务教育投资的主要来源是国家的财政性教育拨款,其规模和发展直接取决于国家的财政收入。邓小红、高翔认为“按照国际一般平均水平,财政收入占 GNP 的比例低于 15%的国家,教育财政拨款一般占 GNP 的 2%,而我国财政收入占 GNP 的比例长期以来一直低于 15%,可我国财政性教育拨款占 GNP 的比例近些年来却在 3%以上”。因此,“由于国家财政收入过低,财政对教育的支持已经是‘心力交瘁’,扩大投资的余地已经很小。”<sup>②</sup>

用“穷国办大教育”和财政不足来解释我国上世纪 80 年代义务教育投资的短缺还具有一定的说服力,但是随着经济的快速发展和综合国力的增强,这种观点越来越站不住脚。根据《中华人民共和国 2009 年国民经济和社会发展统计公报》显示:2008 年中国 GDP 世界排名第 3 位:33700 亿美元,人均 GDP2520 美元。早已达到发达国家发展免费义务教育的阶段,而且我国已经开始实现城乡义务教育的免费,因此“穷国办大教育”和财政不足理论已经过时。

(2)制度因素与政策因素。这些制度和政策归结起来主要包括:城乡分离的户籍制度、农村土地制度、农村税收制度、农民社会保障制度、重点学校政策、城乡义务教育阶段的教师政策、分级办学体制下的教育投资政策(鲍传友,2005;李振国,2006)、精英或城市取向的教育政策(马佳宏、彭慧,2006)等。转型期中国重大教育政策案例研究课题组认为“城市取向的教育政策是造成城乡教育差距的直接的内部原因。中国多年以来所制定的诸多教育政策并没有发

<sup>①</sup>俞东宁,黄莉萍:《谈教育经费的筹措渠道》,载《江西农业大学学报(社会科学版)》,2002 年第 12 期,第 61 页。

<sup>②</sup>邓小红,高翔:《教育经费增长的“瓶颈”及其突破》,载《江西教育科研》,2004 年第 10 期,第 17 页。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库