

# 学校布局调整中城乡义务教育资源配置的变动态势

——基于新疆 2002—2013 年统计数据的实证分析

● 马 萍

**摘 要** 基于新疆 2002—2013 年相关统计数据，通过实证分析发现，城乡义务教育资源配置得到了一定程度的优化，差距在逐步缩小并整体上趋于均衡。但也存在一些问题：专任教师的学历层次和职称等级农村仍普遍低于城镇，且高学历和具有中高级职称专任教师数量城乡间有显著的差异；生均公用经费水平和图书藏量农村小学仍低于城镇；建立校园网的学校占总数的百分比城乡差异明显。

**关键词** 义务教育；教育资源配置；学校布局调整；教育均衡发展

**作 者** 马 萍，石河子大学师范学院讲师，华中科技大学博士研究生（新疆石河子 832003）

义务教育作为一种制度型公共产品，决定了教育机构之间和教育群体之间应该公平地分享资源，并最终落实到受教育者对教育资源的分配和使用上。长期以来，我国公共教育资源尤其是优质教育资源的配置明显地向城市倾斜，使城乡教育的差距不断拉大。2001 年国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》，要求因地制宜调整农村义务教育学校布局，政策实施的初衷是为了实现教育资源的合理配置与优化重组，扩充优质教育资源，实现规模效益，从而促进义务教育的均衡发展。十多年来，农村学校布局调整工作在全国范围大规模地开展，产生了一定的积极影响也存在不少问题，2012

年 9 月国务院办公厅出台《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，要求各地重新审视农村学校布局调整的过程，并叫停盲目撤并农村学校，严格规范撤并程序和行为。一时间，对学校布局调整政策实施效果的评价莫衷一是。

学校布局调整从经济学角度可解释为与学校地理空间变动相关联的教育资源配置过程，其不仅涉及学校地理空间的变动，更影响到教育设施设备、生源、师资、经费等要素流动和重新配置。<sup>[1]</sup>布局调整中为了扩大办学规模，对农村学校的撤并便是基于经济理性的逻辑，通过资源的最佳配置实现经济利益的最大化。那么，在持续的学校布局调整过

---

本文系全国教育科学“十二五”规划 2011 年教育部规划课题“新疆城镇化进程中基础教育资源布局问题研究”（编号 FHB110070）的研究成果。

程中，教育资源是否得到空间上合理和相对均衡地配置，政策实施的效率是否随时间呈单调递增趋势，客观审视和分析政策实施期间城乡义务教育资源的变动态势可以为其提供佐证。

本文以新疆为例，使用义务教育发展的宏观数据测度 2002—2013 年义务教育资源配置的均衡状况和动态变化。本文数据资料主要来自历年教育部财务司发布的《中国教育经费统计年鉴》和新疆维吾尔自治区教育厅发布的《新疆教育统计年鉴》。

### 一、学校布局调整中城乡义务教育在校生规模的变动态势

新疆学校布局的变化过程可以追溯至 20 世纪 80 年代，从普通小学数量开始减少，2001 年农村学校布局调整政策正式执行之后，减少速度逐渐加快。据《新疆教育统计年鉴》相关数据的计算结果显示：2002—2013 年间农村小学减少 2617 所，年均减少 238 所；农村普通初中减少 790 所，年均减少 72 所。随着大量农村中小学校的撤并，义务教育阶段学龄人口大量地从农村向城镇转移，促使城乡间教育资源的流动和重新配置。

2002—2013 年全区小学在校生数逐年减少，2013 年较 2002 年减少了 46.54 万人，平均每年减少 4.2 万人。城镇小学 2002—2010 年在校生数缓慢增加，从 2011 年开始增幅加大，到 2013 年达到 101.92 万人，相比 2002 年增加了 39.31 万人；与之相对应的，农村小学在校生数 2010 年之前逐渐减少，之后大幅度减少到 2013 年的 87.52 万人，较 2002 年减少了三分之一。

全区普通初中在校生数在这 12 年中呈现先增长后减少的态势，2002—2006 年逐年缓慢增加，2007 年开始逐渐减少，2013 年相比 2002 年减少了 14.8 万人。从城乡来看，城镇普通初中在校生人数 2010 年前一直缓慢增加，之后增幅加大，到 2013 年达到 61.46 万人，相比 2002 年增加了 23.89 万人；农村普通初中在校生人数 2006 年以前逐年增加，之后开始减少并减幅逐年加大，2013 年减少为 30.39 万人，相比 2006 年减少了 44.09 万人。

## 二、城乡义务教育教师资源配置的变动态势

### (一) 师资队伍数量结构的变化：生师比整体下降，农村低于城镇水平

教师是学校发展的关键要素，也是任何其他资源都不能替代的第一教育资源，适当的教师数量是扩大教育规模和提高教育质量的重要保证。“生师比”这一指标不仅可以反映出学校规模的大小和人力资源利用效率，也可间接反映学校的办学质量。

表 1 2002—2013 年新疆城乡义务教育的生师比对比情况

年份	小学			初中		
	城镇	农村	全国	城镇	农村	全国
2002	16.70	18.26	21.04	15.44	16.70	19.25
2003	16.68	17.56	20.50	15.80	17.04	19.13
2004	17.08	16.18	19.98	15.82	16.40	18.65
2005	17.52	15.25	19.43	15.06	15.08	17.80
2006	17.85	14.62	19.17	14.70	14.54	17.15
2007	18.05	14.27	18.82	14.41	13.60	16.52
2008	18.12	13.81	18.38	14.53	12.53	16.07
2009	17.66	13.35	17.88	13.93	11.71	15.47
2010	17.28	13.10	17.70	13.47	10.90	14.98
2011	15.75	12.67	17.71	12.25	10.22	14.38
2012	15.48	12.54	17.36	11.81	9.70	13.59
2013	15.18	11.92	16.76	11.44	9.38	12.76

表 1 呈现了 2002—2013 年新疆城乡义务教育生师比的统计数据，从中可以看到，新疆农村小学生师比与全国平均水平都呈现逐年下降的趋势，但前者均低于全国平均水平，由 2002 年与同期全国平均水平相差 2.78 人到 2013 年相差 4.84，差距也在逐步扩大。城镇小学生师比呈现先增后降的态势，后从 2008 年的 18.12 回落到 2013 年的 15.18，但 2003 年以后其生师比水平平均高于农村；12 年中新疆城乡普通初中生师比与全国水平也都呈现下降趋势，且都低于全国水平。农村初中生师比下降幅度大于城镇，从 2002 年高于城镇 1.26 到 2013 年低于城镇 2.06。总体来看，学校布局调整的 12 年中，新疆城乡中小学教师教育教学的负担都在逐步

减轻，相对全国和城镇生师比水平来说，农村中小学教师资源的利用效率还比较低。

(二) 师资队伍学历结构的变化：教师学历普遍提升，但城乡高学历教师数量差异显著

学历结构是衡量教师队伍水平的一个重要标志，可以反映教师业务素质的高低以及未来发展的可能，也直接影响教育质量的提升。从城乡专任教师的学历情况来看，2013年较2002年城乡小学高中毕业及以下学历专任教师比例明显降低，分别比2002年降低了36.14和47.61个百分点。农村小学专科和本科学历的教师比例与城镇小学本科及以上学历的教师比例都明显上升，2013年较2012年分别增加了47.6和35.9个百分点，说明这12年中城乡小学专任教师学历有普遍提高。但城乡小学高学历专任教师数量有显著的差异，城镇小学本科以上学历教师比例由2002年高于农村3.91个百分点增加为2013年高于农村20.5个百分点；城镇和农村普通初中专任教师的学历都有明显地提升，学历合格率分别由2002年的96.27%、89.9%上升为2013年的99.78%和99.44%，本科学历教师的比例也大幅度增加，城镇初中12年中提高了38.82个百分点，农村初中增加了36.38个百分点，但整体来看城镇初中专任教师的学历层次普遍高于农村。按照中共中央、国务院在《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中提到的“2010年前后，具备条件的地区力争使小学和初中阶段教育的专任教师的学历分别提升到专科和本科层次”的学历标准，未来新疆尤其是农村地区教师学历提升工作仍比较艰巨。

(三) 师资队伍职称结构的变化：高职称教师增加，但城乡中高级职称教师占比差距明显

教师的职称结构是衡量学科层次和人才培养层次的重要尺度，其反映出教师队伍学识水平和胜任教育教学工作的能力层次。合理的教师职称结构有利于保持整个队伍较高的工作效率和创造力。表2对比呈现了2002年和2013年新疆城乡中小学专任教师职称结构的相关数据，如表所示，新疆中小学高级职称的专任教师队伍不断壮大，2013年较

2002年小学和普通初中具有高级职称教师增加了24335和11768人。但城乡小学高级职称教师所占比例相差17个百分点；普通初中高级和中级职称专任教师数量也不断增加，12年间分别增加了11498和6877人，但城乡高级职称教师所占比例变动很小，中级职称教师所占比例的城乡差距更是由2002年的2.36个百分点大幅增加到2013年的39.16个百分点。可见，农村中小学还需要进一步提升教师队伍的教学和研究水平，尽快培育大量中青年骨干教师成为学科骨干，以促进农村教育质量快速提升。

表2 2002年与2013年新疆城乡义务教育专任教师职称结构对比

	小学		初中		
	小学高级及以上	小学一级及以下	中学高级	中学一级	中学二级及以下
2002年教师总数(单位:人)	29827	102608	2533	18788	44362
农村教师占比	55.7%	76.3%	24.8%	48.8%	71.1%
城镇教师占比	44.3%	23.7%	75.2%	51.2%	28.9%
2013年教师总数(单位:人)	54162	86399	14031	25665	46413
农村教师占比	41.5%	59.0%	26.9%	30.4%	44.9%
城镇教师占比	58.5%	41.0%	73.1%	69.6%	55.1%

### 三、城乡义务教育财力资源配置的变动态势

(一) 财政性预算内生均教育经费的变化：大体呈现逐年增长，2006年以后增幅加快

义务教育发展水平与教育经费的投入有着密切的关系，财政性预算内生均教育经费可以反映政府的财政资金对教育发展的支撑力度。表3呈现了2002—2013年新疆城乡中小学教育财政性预算内生均经费的对比数据，从中可以看出，城乡中小学预算内生均经费整体上呈现逐年增长的态势，2006

年开始新疆实施了农村义务教育经费保障新机制，农村中小学经费增长速度加快，农村小学预算内生均经费超过了城镇，截至2013年已高于城镇小学11.56个百分点；2006年以后农村初中生均经费增长的幅度也逐年加大，由2005年每生1822.4元快速增长为2013年的16353.2元，年均增长31.56%，高于城镇3.87个百分点。以上分析可见，农村义务教育经费保障机制改革有力地促进了义务教育经费投入的增加和城乡财力资源的均衡。

表3 2002—2013年新疆城乡义务教育财政性预算内生均教育经费对比

年份	小学			初中		
	农村 (1)	城镇 (2)	(1)/(2)	农村 (3)	城镇 (4)	(3)/(4)
2002	1116.3	1388.3	80.4%	1421.1	1745.5	81.4%
2003	1221.5	1412.9	86.5%	1470.2	1594.5	92.2%
2004	1483.6	1671.7	88.8%	1392.9	1780.5	78.2%
2005	1744.8	1779.0	98.1%	1822.4	2128.7	85.6%
2006	2153.1	2066.2	104.2%	2594.3	2654.8	97.7%
2007	2634.8	2591.2	101.7%	3098.3	3648.3	84.9%
2008	3732.9	3712.9	100.5%	4540.4	5334.4	85.1%
2009	4664.7	4523.9	103.1%	7378.9	6488.4	113.7%
2010	6208.8	5885.5	105.5%	8835.2	8035.0	110.0%
2011	8025.5	7744.8	103.6%	11085.0	12349.0	89.8%
2013	11327.1	10153.3	111.6%	16353.1	15043.9	108.7%

(二) 财政性预算内生均公用教育经费的变化：逐年增长，但农村生均水平需提高和稳定

财政性预算内生均公用经费的投入水平直接关系到学校日常教育教学活动的正常开展。由表4所示，预算内生均公用经费大体呈现逐年增加的趋势，但城乡小学生均公用经费差距仍较为明显，截至2013年农村小学仅相当于城镇水平的76.7%；农村初中生均公用经费的变化不太稳定，波动明显，2007年较之以前有所下降，之后又快速上升，2010年有所下降，之后又大幅度上升，2013年高于城镇水平。由此可见，12年间新疆城乡中小学校公用经费的投入都有较明显增加，但农村中小學生均公用经费的水平有待进一步提高和稳定，以有

效保障农村义务教育教学质量的稳步提高。

表4 2002—2013年新疆城乡义务教育财政性预算内生均公用经费对比

年份	小学			初中		
	农村 (1)	城镇 (2)	(1)/(2)	农村 (3)	城镇 (4)	(3)/(4)
2002	43.0	141.1	30.5%	110.0	231.4	47.5%
2003	62.6	146.7	42.7%	142.2	243.0	58.5%
2004	200.5	225.3	89.0%	174.5	282.1	61.9%
2005	284.9	295.4	96.5%	414.1	478.3	86.6%
2006	322.7	307.8	104.8%	587.4	692.8	84.8%
2007	420.1	491.5	85.5%	536.8	1028.7	52.2%
2008	934.3	963.2	97.0%	1450.5	1502.6	96.5%
2009	1084.8	1185.6	91.5%	2920.7	1951.2	149.7%
2010	1079.1	1251.7	86.2%	2787.5	2066.1	134.9%
2011	1604.9	2229.4	72.0%	3588.7	4666.7	76.9%
2013	2127.8	2773.4	76.7%	5317.3	5281.5	100.7%

#### 四、城乡义务教育物力资源配置的变动态势

(一) 生均办学设施的变化：各指标水平趋于均衡，但有待于进一步提高

办学设施中的硬件设备是学校重要的物力资源，如学校的校舍面积、运动场馆、图书资料、实验室设备等其他有形资源，是学校顺利开展日常教育教学工作的重要保障，也在一定程度上反映学校的办学规模和实力。统计结果表明，2002年到2013年，新疆城乡中小學生均办学条件明显改善，且差距不断缩小。从生均校舍建筑面积来看，城镇小学由2002年多于农村小学0.37平方米/生到2013年少于1平方米/生，城镇初中由2002年少于农村初中0.57平方米/生到2013年多于0.59平方米/生；城乡生均图书藏量的差距明显缩小，目前来看，城镇小学生均14册，比农村小学生均多2册，城镇初中生均26册，城乡初中生均册数相当；城乡中小學生均仪器设备总值由2002年分别相差155元和538元到目前的大体均衡。根据《新疆维吾尔自治区义务教育学校办学基本标准》的规定：城市小学校舍生均建筑面积根据学校班级数的不同，大体应每生5.2~6.8平方米，农村每生

4.52~6.35平方米；生均藏书小学不少于20册，初中不少于30册。按照这一标准，目前城乡小学的生均校舍建筑面积和城乡中小学校的图书藏量有待于进一步增加。

（二）信息化资源的变化：城乡生机比差距缩小，但建立校园网学校占比差异明显

以计算机、网络为代表的信息技术作为一种新兴的教育资源，对教育发展有革命性的影响。21世纪以来，新疆教育信息化建设快速推进，城乡生机比差距明显缩小，建立校园网学校的绝对数量也大体呈现逐年增加的态势，城乡中小学信息化的基本条件得到了一定的改善。但从当前的相对占比来看，2013年城镇小学中建立校园网的学校占其总数的32%，农村小学中仅有6.5%的学校建立了校园网；城镇初中有37.9%的学校建立了校园网，但农村初中只有14.6%，城乡差距都比较大。另外，城乡中小学专任教师接受过信息技术相关培训的人数也相差很大，据2013年的统计数据显示，新疆城镇小学为10853人次，农村小学仅为4156人次；城镇初中为12272人次，农村仅为3090人次。当前，教育信息化发展仍然面临着一些深层次问题，如农村地区信息化基本环境建设尚未全面实现，农村教师信息技术应用能力亟待提升，信息技术与教育教学的融合仍不够深入，优质教育资源的开发模式和有效应用机制尚未形成等。<sup>[2]</sup>

## 五、结论与建议

学校布局调整政策实施期间，城乡中小学数量和生源大幅度变化，新疆城乡义务教育资源也发生了流转和重新配置。整体来看，12年间，新疆城乡义务教育资源配置得到了一定程度的优化，特别是农村地区中小学的人力、财力和物力资源的配置水平有大幅度的提高，城乡义务教育差距逐步缩小并整体上趋于均衡。当然，实证分析也发现城乡义务教育资源配置中仍存在问题，具体表现为：城镇中小学专任教师的学历层次仍普遍高于农村，且城乡中小学高学历专任教师数量有显著的差异；农村

中小學生均公用經費水平和圖書藏量有待進一步提高；建立校園網的學校占其總數的百分比城鄉差異明顯，城鄉專任教師中接受過信息技術相關培訓的人數也相差較大。

鑒於以上表現，當前應進一步統籌城鄉教育資源的均衡配置，實施學校標準化建設，不斷優化城鄉間和城鎮內部的教育布局結構，使學校布局和教育資源的空間配置更加合理和有效。在統籌學校布局方面，應根據經濟社會發展規劃、人口變化預測和教育承載力，統籌布局區域內城鄉學校，增加對保留農村教學點的投入，保證其教育教學的正常開展；在統籌教師資源配置方面，應統一城鄉編制標準，扶持農村學校師資培訓，提升教師的職後培訓與素質能力，以改革措施激勵義務教育階段校長教師在城鄉間、學校間交流輪崗，提高教師隊伍質量與整體水平；在統籌財力資源配置方面，規範教育財政轉移支付制度，加大對薄弱地區和學校的財政支持力度，明確各級政府對義務教育的投入問責和投資效益；在統籌辦學條件資源配置方面，落實義務教育學校辦學的基本標準，推進標準化學校建設，加大對農村薄弱學校建設的改造力度。改善城鄉學校信息化基礎設施，穩步推進農村學校寬帶網絡、數字教育資源、網絡學習空間建設，通過信息化擴大優質教育資源覆蓋面。<sup>[3]</sup>

---

## 参考文献：

- [1]雷万鹏. 义务教育学校布局调整——研究进展与难题破解[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(9): 148.
- [2]吴涛. 五部门:将信息化水平列入中小学校长考评指标体系[EB/OL]. [http://www.chinanews.com/edu/2014/12-04/6845978\\_shtml](http://www.chinanews.com/edu/2014/12-04/6845978_shtml), 2014-12-04.
- [3]王定华. 统筹城乡义务教育资源均衡配置[N]. 中国教育报, 2013-12-17(2).