

教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路*

苏红键

【摘要】 教育城镇化具有显著的阶段特征。近年来,义务教育阶段学生城镇化率显著高于人口城镇化率,各地教育城镇化率和人口城镇化率显著正相关。在全面推进义务教育均衡发展和公共服务均等化的双重作用下,随迁就读比重提高以及越来越多农村居民子女进入县镇就读成为近期教育城镇化加速的主要动力。教育城镇化与城乡义务教育资源配置格局相互影响,乡村教育资源“质弱量余”与城镇教育资源“质强量缺”并存,小学的这一格局特征更加明显。未来,应坚持多元、均衡、智慧、系统的发展思路,全面促进城乡教育资源按需供给,积极推动城乡教育优质均衡发展,持续提升城乡智慧教育水平,协同推进体制机制改革,坚定不移走城乡义务教育公平之路。

【关键词】 教育公平;城乡教育格局;教育城镇化;乡村教育振兴

【作者简介】 苏红键,中国社会科学院农村发展研究所副研究员 (北京 100732)

一、引言

十九届五中全会提出,“促进教育公平,推动义务教育均衡发展和城乡一体化”。当前,义务教育阶段学生城镇化率显著高于人口城镇化率,与教育资源“乡村弱、城镇挤”密切相关。乡村教育资源“质弱量余”与城镇教育资源“质强量缺”并存,如何优化城乡教育格局、实现城乡教育公平,成为中国城乡发展以及教育发展亟待解决的重点难点。

本文研究与两类研究相关。一类是关于教育城镇化的研究。教育城镇化主要指义务教育阶段农村居民子女进入城镇就读的进程。有研究认为,农村教育城镇化已成趋势,农村教育的希望不在乡下在城镇,教育城镇

化是解决农村教育问题的主要举措。^[1]有研究认为,教育城镇化加速了农村教育的衰败,加重了农民家庭教育负担。^[2]有研究认为,有的地区教育城镇化是过度的。^[3]有研究认为,教育城镇化的影响因素主要包括城乡教育资源的不均衡配置、农村阶层分化和教育观念转变,^[4]以及人口城镇化水平、城乡发展差距、城乡教育制度二元化等^[5]。另一类是关于城镇化进程中城乡教育发展城乡教育公平的研究。习近平总书记多次强调,要努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。公平而有质量的教育,既是中国“有教无类”的思想传统,也有《中华人民共和国教育法》和《中国教育现代化2035》等法律、规划以及相关政策保障。但城乡教育差距阻碍着教育公平的实现,城乡义务教育一体化和均

* 本文系国家社会科学基金2020年度后期资助暨优秀博士论文出版项目一般项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(项目编号:20FJLB019)的研究成果。

衡发展是解题思路之一。对此,学界进行了一系列的研究。诸如,围绕政策目标构建指标体系,对城乡义务教育一体化^[6]和均衡发展^[7]水平评估或监测;探索城乡义务教育发展路径,涌现城乡教育统筹治理理念^[8]、城乡义务教育一体化发展观^[9]、“向农村倾斜”的城乡教育治理观^[10]、城乡教育资源共生理念^[11]等诸多思潮;考察城乡义务教育学校布局^[12]、师资配置和交流^[13]的特征和优化思路;勇于创新,在实践中生成统一性模式和多元化模式^[14]、苏州和成都模式^[15]等城乡义务教育发展模式。本文结合城镇化和城乡发展研究、教育研究的观点,利用教育与人口统计数据^①,分析当前教育城镇化的特征、主要动力以及城乡义务教育格局,藉此提出实现城乡义务教育公平的主要路径。

二、教育城镇化的演进特征与地区特征

教育城镇化的进程可用教育城镇化率衡量,主要指义务教育阶段在城镇就读的学生比重,其中,初中阶段和小学阶段学生的向城镇集中的程度有所不同。本部分主要分析有系统的统计数据以来义务教育阶段学生城镇化情况。

(一)教育城镇化演进特征

改革开放以来,伴随人口城镇化和人口迁移,教育城镇化快速推进。考虑初中阶段学生向城镇集中的比重明显更高,分别对义务教育阶段的总体城镇化率、小学生城镇化率、初中生城镇化率与人口城镇化率进行比较分析,并对城区、县镇、乡村^②三类地区学生比重和人口比重的结构进行比较分析。

教育城镇化和人口城镇化的演进表现出

以下三个特征。第一,义务教育城镇化快速推进,近年来速度提高。1987—2010年,义务教育阶段学生城镇化率和人口城镇化率,分别从21.70%和25.32%提高到53.11%和49.95%,表现出同步推进的特征。由于2011年统计口径调整^③,2010—2011年各类城镇化率均出现骤增,义务教育城镇化率从53.11%提高到65.13%。2011—2019年,义务教育城镇化率增幅高于人口城镇化率5个百分点,2019年达到79.15%,高出人口城镇化率18.55个百分点。第二,小学生城镇化率表现出显著的阶段特征。2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》要求“五三”学制统一调整为“六三”学制,导致小学生城镇化率在2000—2001年骤降。2001—2010年,小学生城镇化率显著低于人口城镇化率,这与该期间农业转移人口快速增长,但公共服务均等化发展滞后致使随迁入学比重显著较低有关。经历2010—2011年骤增之后,2011年以来小学生城镇化率快速提高,从2011年的59.05%提高到2019年的75.78%,提高幅度高出同期人口城镇化率约7个百分点,这与近年来小学生随迁入学、就近进入县镇就读规模快速提高有关。第三,初中生城镇化率一直都高于人口城镇化率且增速稳定,反映了初中教育向城镇集中的普遍特征。该比重在2000—2001年受学制调整影响出现波动后恢复平稳提高态势,2011年统计口径调整后,初中生城镇化率从2011年的77.05%稳步提高到2019年的86.53%,与同期人口城镇化率增幅接近。(见图1)

从城区、县镇、乡村三类地区的学生结构和人口结构比较来看,近年来,城区学生比重与其人口比重逐渐接近,县镇学生比重显

① 若无特别说明,本文数据均来自《中国教育统计年鉴》与《中国统计年鉴》相关年份。

② 《中国教育统计年鉴》中,2010年之前分城市、县镇、农村统计,2011年往后分城区、镇区、乡村统计,分别与国家统计局《统计上划分城乡的规定》中的城、镇、乡村对应。考虑其中的“镇区”包含县城和建制镇建成区,正文中统一称“县镇”,数据表格中按照《中国教育统计年鉴》的表述。

③ 2011年开始,将城乡结合区、镇乡结合区分别包含于城区和镇区。

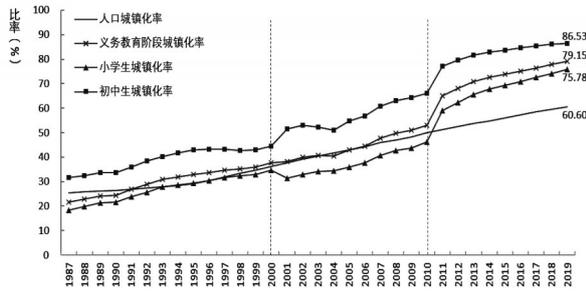


图1 1987—2019年人口城镇化与教育城镇化演进情况

显著高于其人口比重,乡村学生比重显著低于其人口比重。根据《中国城乡建设统计年鉴》,2011—2019年,城区、县镇、乡村的人口比重,从30.36:20.91:48.73调整为37.44:23.16:39.40。^[16]同期,小学生在三类地区的分布比重,从26.27:32.78:40.95调整为37.53:38.25:24.22;初中生的分布比重,从28.35:48.70:22.95调整为37.43:49.10:13.47。在此期间,城区小学生比重快速提高至与城区人口比重接近,县镇小学生比重显著高于县镇人口比重(从高出约12个百分点到高出约15个百分点),乡村小学生比重显著低于乡村人口比重(从低约16个百分点到低约15个百分点);城区初中生比重快速提高至城区人口比重水平,这与城区小学生的情况一致,反映了城市公共服务均等化的推进成效,县镇初中生比重显著高于其人口比重(从高约28个百分点降至约26个百分点,这一降低与城区分流有关),乡村初中生比重显著低于其人口比重(稳定在低约26个百分点)。

(二)教育城镇化地区特征

与人口城镇化的多样化特征一样,各地教育城镇化进程也表现出不同特征。各地的人口城镇化率与教育城镇化率显著正相关,其中,小学生城镇化率与人口城镇化率的关系比初中生城镇化率与人口城镇化率的关系更加显著。

利用各省份各类教育城镇化率和人口城镇化率进行Wald聚类分析,大体可以分为五类地区。第Ⅰ类地区为上海、北京、天津三个东部直辖市(图2右上角三个点),也是三个超大城市,属于高人口城镇化率、高教育城镇化率地区,人口城镇化率均在80%以上。第Ⅱ类地区包括广东、江苏、浙江、重庆等省份,人口城镇化率约60%~70%,教育城镇化率与三个直辖市接近,约90%。第Ⅲ类地区包括福建、山东、湖北、宁夏等省份,人口城镇化率接近或略低于第Ⅱ类地区,大部分略低于总体水平,义务教育城镇化率显著低于第Ⅱ类地区,与总体水平接近,在80%左右。第Ⅳ类地区包括河北、安徽、青海、河南等省份,人口城镇化率和教育城镇化率均低于第Ⅲ类地区,显著低于总体水平,教育城镇化率略高于70%。第Ⅴ类地区包括新疆、云南、西藏三省份(图2左下角三个点),教育城镇化率显著最低,远低于其他省份,不到60%。其中,新疆和云南的小学生城镇化率与人口城镇化率接近,在50%左右。(见图2、见表1)

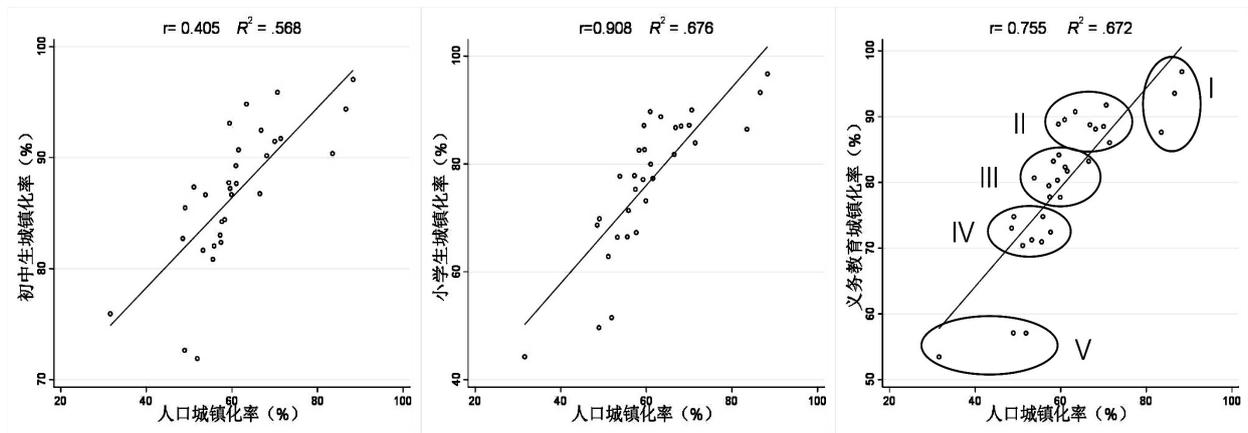


图2 各地人口城镇化率与教育城镇化率的关系(2019年)

表1

2019年各地各类城镇化率情况(按聚类分析结果分类)

地区	各类城镇化率(%)				C	地区	各类城镇化率(%)				C
	初中	小学	义务教育	人口			初中	小学	义务教育	人口	
总体	86.53	75.78	79.15	60.60		山西	87.24	82.69	84.20	59.55	Ⅲ
上海	97.06	96.73	96.85	88.30	I	海南	87.76	77.14	80.35	59.23	Ⅲ
北京	94.39	93.29	93.56	86.60	I	吉林	84.43	82.58	83.24	58.27	Ⅲ
天津	90.39	86.46	87.65	83.48	I	江西	82.38	75.35	77.80	57.42	Ⅲ
广东	91.74	83.94	86.07	71.40	Ⅱ	湖南	83.03	77.86	79.51	57.22	Ⅲ
江苏	95.90	90.04	91.78	70.61	Ⅱ	四川	86.67	77.75	80.70	53.79	Ⅲ
浙江	91.48	87.21	88.53	70.00	Ⅱ	河北	84.25	67.30	72.46	57.62	Ⅳ
辽宁	90.19	87.05	88.13	68.11	Ⅱ	安徽	82.06	71.39	74.82	55.81	Ⅳ
重庆	92.48	86.78	88.78	66.80	Ⅱ	青海	80.85	66.53	70.98	55.52	Ⅳ
内蒙古	94.84	88.79	90.77	63.37	Ⅱ	河南	81.67	66.45	71.27	53.21	Ⅳ
黑龙江	89.29	89.73	89.55	60.90	Ⅱ	广西	87.37	62.88	70.42	51.09	Ⅳ
陕西	93.12	87.17	88.89	59.43	Ⅱ	贵州	85.50	69.87	74.81	49.02	Ⅳ
福建	86.77	81.80	83.24	66.50	Ⅲ	甘肃	82.73	68.67	73.06	48.49	Ⅳ
山东	90.72	77.35	81.74	61.51	Ⅲ	新疆	71.91	51.53	57.09	51.87	V
湖北	87.68	79.99	82.34	61.00	Ⅲ	云南	72.66	49.68	57.12	48.91	V
宁夏	86.69	73.19	77.76	59.86	Ⅲ	西藏	75.95	44.26	53.48	31.54	V

注:C表示聚类分析类别(Cluster)。

三、近期教育城镇化加速的主要动力

近年来,在全面推进义务教育均衡发展和公共服务均等化的双重作用下,随迁就读比重提高,以及越来越多农村居民子女进入县镇就读,成为教育城镇化加速的主要动力。

首先,进城务工人员子女随迁就读比重不断提高,城区义务教育阶段学生比重逐渐与城区人口比重接近。随着农业转移人口市民化和公共服务均等化的推进,进城务工人员子女在务工地接受义务教育的权益保障加强,随迁就读比重不断提高。^[17]运用“进城务工人员随迁子女在校生数/(进城务工人员随迁子女在校生数+农村留守儿童在校生数)”公式计算,2011—2019年,随迁小学生比重从39.36%提高到52.96%,随迁初中生比重从30.06%提高到45.61%。随迁小学生比重显著

高于随迁初中生比重,这既与子女年龄有关,也与义务教育后在当地参加升学考试政策有关。2014年,存在一个显著的节点,小学阶段更加明显,这与2014年国家新型城镇化规划、户籍制度改革、加强进城务工人员服务等相关文件^①要求促进公共服务均等化、保障进城务工人员随迁子女平等接受教育的权利有关。在2014年以前,随迁小学生比重稳定在40%左右,2014—2019年快速提高到52.96%,随迁小学生规模从2014年的956万人,快速提高到2015年的1014万人以及2019年的1042万人。(见图3)

其次,越来越多农村居民子女进入城镇接受义务教育,县镇成为县域义务教育阶段学生的主要集聚地,县镇义务教育阶段学生比重大幅高于其人口比重。农村居民子女进入县城就读以及由此引发的陪读现象,早在2008年前后便引起了关注。^[18]虽然近年来县

^① 《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》。

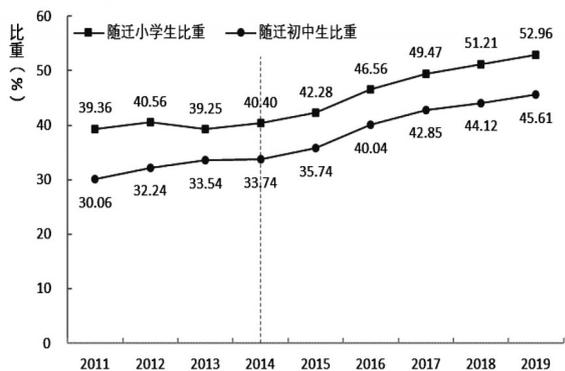


图3 进城务工人员随迁子女入学比重情况

域义务教育均衡发展水平不断提高,但由于县域城乡教育差距的客观存在以及农村居民对子女教育日益重视,加之县城公共服务均等化水平快速提高,越来越多的县域农村居民将子女送到县城接受义务教育。根据三类地区人口结构和学生结构比较可知,2011—2019年,县镇人口比重从20.91%提高到23.16%。同期,县镇小学生比重从32.78%提高到38.25%,初中生比重从48.70%微调到49.10%,县镇小学生比重、初中生比重分别高于其人口比重约15个百分点和26个百分点,县镇发挥了县域义务教育核心载体功能。

四、教育城镇化背景下的城乡义务教育格局

教育城镇化与城乡义务教育资源配置格局相互影响。本部分根据城乡教育统计数据,从城乡教师配置、校班设置、办学条件等方面分析乡村教育资源“质弱量余”与城镇教育资源“质强量缺”的格局特征。

(一)乡村生师比显著较低,教师人力资本水平有待提高

伴随农村居民子女进城就读,乡村学校生师比显著少于城镇,但乡村教师的人力资

本水平显著低于城镇。

总体来看,小学生师比及其城乡比均显著高于初中,2019年,小学生师比约16.85,初中生师比约12.88。分阶段来看,2011—2014年^①,小学生师比和初中生师比均显著降低,其城乡比均有所扩大,且呈现出城镇高于乡村的特征。2014年以来,小学生师比和初中生师比均略有提高。同时期,小学生师比的城乡比相对稳定,2019年为1.31:1.26:1;^②初中生师比的城乡比则呈现逐年降低的态势,2019年为1.13:1.12:1,小学生师比的城乡差别更大。各地总体生师比与其城乡比之间不存在显著的相关性(数据省略汇报),有的地区生师比总体较低,但其城乡比较大。例如,辽宁、甘肃、内蒙古、山西、黑龙江、吉林等省份小学生师比是最小的,但其城乡比是最大的;甘肃、北京、山西、吉林等省份初中生师比较小,但城乡比较大。也存在二者均较小的地区,如上海、天津、西藏等省份小学生师比及其城乡比,天津、西藏等省份初中生师比及其城乡比。(见表2)

当前,农村部分学科缺乏专业教师、部分教师适应新课程的能力不足,部分教师运用信息技术手段开展教学的能力不足。^③这反映了乡村教师人力资本水平还有待提升。以本科及以上学历教师比重作为教师人力资本水平的替代指标进一步分析发现,近年来,小学和初中总体的该比重均不断提高,城乡差距不断缩小。小学该比重低于初中,2019年分别为62.51%和87.35%,其城乡比显著高于初中,2019年分别为1.54:1.20:1和1.14:1.04:1。各地该比重与其城乡比显著相关(数据省略汇报),北京、天津、上海、江苏、浙江等省份该比重总体较高,且该比重的城乡均

① 考虑2014年的政策节点特征,汇报2014年数据。这一节点特征表现在相关数据趋势的调整上。

② 本部分的城乡比,采用城区、镇区和乡村之比(乡村为1),根据统计数据特征,分别汇报城区和镇区的值,以体现城区和镇区的区别。

③ 2019年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51997/sfcl/202005/t20200519_456057.html.2020-05-19.

表2

近年来城乡教师配置情况

	年份	总体	城区	镇区	乡村	城区:镇区:乡村
生师比及其城乡比(教师为1;乡村为1)						
小学	2011	17.71	19.09	18.12	16.64	1.15:1.09:1
	2014	16.78	18.88	17.65	14.41	1.31:1.22:1
	2019	16.85	18.42	17.63	14.01	1.31:1.26:1
初中	2011	14.38	14.48	14.73	13.58	1.07:1.08:1
	2014	12.57	13.39	12.70	10.93	1.23:1.16:1
	2019	12.88	13.12	13.08	11.65	1.13:1.12:1
本科及以上学历教师比重及其城乡比(%;乡村为1)						
小学	2011	28.47	49.59	27.01	17.74	2.80:1.52:1
	2014	41.68	61.42	39.61	29.06	2.11:1.36:1
	2019	62.51	76.65	59.47	49.65	1.54:1.20:1
初中	2011	68.22	81.98	64.92	58.72	1.40:1.11:1
	2014	77.89	87.81	74.89	69.46	1.26:1.08:1
	2019	87.35	93.08	84.78	81.58	1.14:1.04:1

等化水平较高;江西、四川、新疆、广西、海南等省份该比重较低,该比重的城乡差距较大。

(二)乡村校班数量持续减少,班均学生数显著少于城镇

城乡校班设置历经两次大的政策调整和转变。第一次是在“村村办学”难以适应发展需要,各地自20世纪90年代后期开始“撤点并校”的背景下,2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》正式提出“因地制宜调整农村义务教育学校布局”的要求。第二次是在学校撤并过程中发现了一系列共性问题,2012年发布《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》。总体来看,乡村学校、班级数量持续减少,乡村的班均学生数显著少于城镇。

结合政策演进和统计口径的调整,我们对1990—2019年城乡小学和初中的校班设置演进情况进行分析。城乡小学在校班的设置方面,1990年以来,小学总体学校数不断减少,教学点数和班数先减后增。城区小学学校数历经先减后增的历程,县镇和乡村学校数自2000年以来持续减少,其中,乡村学校数在2000—2010年减少52.10%,2011—2019年减少47.57%。三类地区小学教学点数都经历了2000—2010年大幅减少、之后大幅提高

的历程,这与政策的阶段特征相符;城区和县镇班数先减后增,乡村班数持续减少。城乡初中校班设置方面,自1990年以来,总体的初中学校数不断减少,班数经历了先增后减再增的历程;城区初中班数持续增加,但学校数在2000—2010年减少42.79%,2011—2019年增加24.47%;县镇初中学校数和班数持续增加,乡村初中学校数和班数在2000年之后不断减少,初中向县镇、城区集中的态势明显。(见表3)

在学校数量和班数调整的同时,城乡班均学生数随着教育城镇化进程与政策不断调整。小学班均学生数表现出显著的城镇多于乡村的特征,2019年城区、县镇和乡村分别为44.69人、41.74人和26.84人。近年来,小学总体班均学生数不断降低,城区和县镇学校在消除大班额的政策作用下,2011—2019年分别降低2.40人和3.88人,乡村学校则由于教育城镇化的推进,同期班均学生数降低4.14人。初中班均学生数的城乡差距较小,2019年城区、县镇和乡村分别为46.34人、47.01人和43.34人,这与乡村初中学校主要在乡中心有关,而乡中心与镇中心的差别相对较小;近年来,城乡初中班均学生数均不断降低。

表3

城乡校班设置演进情况(1990—2019年)

年份 (期间)	总体			城区(城市)			镇区(县镇)			乡村(农村)		
	学校数	班数	班均规模	学校数	班数	班均规模	学校数	班数	班均规模	学校数	班数	班均规模
小学情况(个;人;%)												
1990	766 072	3 980 639	30.75	26 565	319 251	42.01	42 279	333 043	39.17	697 228	3 328 345	28.83
2000	553 622	3 835 663	33.93	32 154	407 317	44.60	81 184	682 738	39.44	440 284	2 745 608	30.97
2010	257 410	2 616 407	37.99	16 400	381 666	47.70	30 116	566 749	48.88	210 894	1 667 992	32.08
2011	241 249	2 579 093	38.49	26 227	553 645	47.09	45 977	713 236	45.63	169 045	1 312 212	30.98
2019	160 148	2 807 828	37.61	28 461	887 081	44.69	43 056	967 715	41.74	88 631	953 032	26.84
1990—2000	-27.73	-3.64	3.17	21.04	27.59	2.59	92.02	105.00	0.27	-36.85	-17.51	2.14
2000—2010	-53.50	-31.79	4.07	-49.00	-6.30	3.10	-62.90	-16.99	9.43	-52.10	-39.25	1.10
2011—2019	-33.62	8.87	-0.87	8.52	60.23	-2.40	-6.35	35.68	-3.88	-47.57	-27.37	-4.14
初中情况(个;人;%)												
1990	84 399	786 690	49.18	10 779	128 011	46.95	12 772	136 335	51.45	60 848	522 344	49.13
2000	72 441	1 108 264	55.65	12 723	199 926	51.75	18 652	307 146	55.50	41 066	601 192	57.03
2010	54 823	997 272	52.90	7 279	209 542	50.54	18 874	440 061	55.27	28 670	347 669	51.33
2011	54 117	977 596	51.83	10 758	285 742	50.27	22 362	459 447	53.70	20 997	232 407	50.04
2019	52 415	1 044 122	46.23	13 390	389 889	46.34	24 548	504 156	47.01	14 477	150 077	43.34
1990—2000	-14.17	40.88	6.48	18.04	56.18	4.80	46.04	125.29	4.05	-32.51	15.10	7.90
2000—2010	-24.32	-10.01	-2.75	-42.79	4.81	-1.21	1.19	43.27	-0.22	-30.19	-42.17	-5.70
2011—2019	-3.15	6.81	-5.60	24.47	36.45	-3.93	9.78	9.73	-6.70	-31.05	-35.42	-6.70

注:考虑版面问题,小学教学点数据省略汇报。

(三)乡村办学条件快速改善,教育信息化水平有待提高

由于乡村学生数不断减少,加之城乡义务教育均衡发展的快速推进,生均乡村办学条件指标不断改善,且部分指标优于城镇,乡村教育信息化水平还有待提高。

生均办学条件指标方面,主要对城乡学校生均教学及辅助用房面积、运动场地面积、图书、教学用计算机等指标进行分析。生均教学及辅助用房与生均运动场地面积方面,由于乡村学生不断减少,且乡村教育用地更加充裕,乡村的这两个指标均显著占优,城镇教学及辅助用房与学校运动场地均表现出“挤”的特征。同时,小学该指标显著低于初中,且城乡差别更大。生均图书方面,在乡村学生减少、图书配置增加的双重作用下,乡村小学该指标快速提升,2014年以来逐渐高于城镇,乡村初中的该指标一直都高于城镇。生均教学用计算机方面,乡村学校的该

指标表现出显著的赶超态势,小学和初中该指标分别从2014年的0.06台/人和0.12台/人,快速提高到2019年的0.14台/人和0.18台/人。同期,小学该指标的城乡比,从1.45:1.03:1调整为0.83:0.72:1;初中该指标的城乡比,从1.03:0.81:1调整为0.95:0.79:1。(见表4)

采用普通教室中网络多媒体教室比重衡量教育信息化水平发现,乡村该指标快速改善,小学和初中该指标分别从2014年的18.75%和39.68%,提高到2019年的59.75%和73.44%,城乡差距不断缩小。2019年,小学和初中该指标的城乡比分别为1.51:1.30:1和1.20:1.09:1,小学的城乡差距略大。同时,各地该比重总体水平与其城乡比显著相关(数据省略汇报),其中,北京、天津、上海、江苏、浙江等省份是该比重总体最高且城乡均等化水平最高的地区,吉林、河南、湖南、四川、西藏、青海等省份则是该比重总体较低且城乡差距较大的地区。虽然城乡信息化硬件配套

表4

近年来城乡办学条件情况

	年份	总体	城区	镇区	乡村	城区:镇区:乡村
生均教学及辅助用房面积(平方米/人)						
小学	2014	3.79	3.23	3.31	4.88	0.66:0.68:1
	2019	4.11	3.44	3.71	5.81	0.59:0.64:1
初中	2014	5.00	4.94	4.69	6.01	0.82:0.78:1
	2019	5.75	5.75	5.43	6.90	0.83:0.79:1
生均运动场地面积(平方米/人)						
小学	2014	7.17	4.59	5.88	11.12	0.41:0.53:1
	2019	7.15	4.65	6.33	12.33	0.38:0.51:1
初中	2014	9.41	7.30	9.35	13.72	0.53:0.68:1
	2019	10.06	8.27	10.24	14.40	0.57:0.71:1
生均图书(册/人)						
小学	2014	19.71	20.44	18.45	20.43	1.00:0.90:1
	2019	23.60	22.51	22.35	27.26	0.83:0.82:1
初中	2014	30.19	28.19	28.80	38.14	0.74:0.76:1
	2019	35.99	34.09	35.42	43.34	0.79:0.82:1
生均教学用计算机(台/人)						
小学	2014	0.07	0.09	0.07	0.06	1.45:1.03:1
	2019	0.11	0.11	0.10	0.14	0.83:0.72:1
初中	2014	0.11	0.13	0.10	0.12	1.03:0.81:1
	2019	0.16	0.17	0.14	0.18	0.95:0.79:1
网络多媒体教室比重(%)						
小学	2014	37.24	70.85	44.14	18.75	3.78:2.35:1
	2019	73.73	90.02	77.69	59.75	1.51:1.30:1
初中	2014	55.72	71.88	53.56	39.68	1.81:1.35:1
	2019	81.63	88.37	79.84	73.44	1.20:1.09:1

注:考虑版面问题,2011年数据省略汇报。

差距快速缩小,但部分乡村学校此类设备使用率不高拉大了城乡教育信息化差距。

五、实现城乡义务教育公平的主要路径

未来,应坚持多元、均衡、智慧、系统的发展思路,全面促进城乡教育资源按需供给,积极推动城乡教育优质均衡发展,持续提升城乡智慧教育水平,协同推进体制机制改革,坚定不移走城乡义务教育公平之路。

(一)坚持多元发展,促进城乡教育资源按需供给

乡村“质弱量余”与城镇“质强量缺”本质是城乡教育资源供给与需求的错配,部分城区或县城的教育资源尚不能满足教育城镇

化的需求,而部分农村教育资源利用率不高,为此,要坚持多元发展,因地制宜、按需供给义务教育资源,这既是实现教育公平的路径,也是教育公平的目标。重点需要做好各地城区、县镇、乡村义务教育需求预测,根据趋势合理配置城乡教育资源、提升教育质量。一方面,适度超前布局城镇教育资源,稳步推进教育城镇化。对于学生数量有增长趋势的城区、县城,加大力度提高教育资源供给,充分满足随迁子女、农村居民子女进入城镇就读需求。另一方面,要做好乡村教育需求预测,因地制宜推进乡村教育振兴。对于学生数量稳定的村镇学校,在保证教育资源供给数量的同时,加大投入力度、创新发展模式,全面提升教育质量;对于学生数量有减少趋势的

村镇学校或教学点,避免盲目扩张,主要通过城乡智慧教育、教师交流、学校联合体模式等提升此类学校教育质量。

(二)坚持均衡发展,推动城乡教育质量优质均衡

教育城镇化率高于人口城镇化率反映了客观存在的城乡教育质量差距,为此,要坚持均衡发展,推动城乡教育从“基本均衡”迈向“优质均衡”,这是缩小城乡教育差距、破解择校问题的根本举措。一要全面推进城乡教育一体化。合理布局城乡义务教育学校,消除城镇学校大班额、因地制宜建设乡镇寄宿制学校和乡村小规模学校,全面完成和巩固义务教育基本均衡县建设,稳步推进优质均衡县(市、区)创建。二要加快农村教育“补短板”、“强弱项”。针对乡村教师人力资本和教育信息化水平有待提高等问题,通过完善城乡教师统筹管理机制、交流机制、培训机制、信息化建设等,补齐乡村教师资源和教育信息化短板,提高乡村教育质量。三要创新城乡教育联合体模式。因地制宜通过“教育集团”、“城乡教育共同体”、“学校联盟”等模式,加强城乡学校联合体建设,促进城乡教育资源和教育理念共享。四要促进城镇内部教育质量优质均衡。积极提高城区、县城内部薄弱学校教育质量,以优质均衡的教育资源供给解决择校和部分片区学位紧张问题。

(三)坚持智慧发展,全面提高城乡智慧教育水平

坚持智慧发展,应充分利用新一代信息技术提高优质教育资源对各地城乡学生的可获得性,促进城乡教育公平。一要全面推进城乡智慧校园建设。加快智慧校园新型基础设施建设,实现城乡学校无线网络全覆盖,着力提高乡村网络多媒体教室比重和使用率。二要加强“互联网+”同步课堂建设。积极推

进市域、县域甚至跨省市的校际“互联网同步课堂”,以信息化促进教育资源共享,实现对薄弱地区、薄弱学校的帮扶和提升。三要加强义务教育信息化资源建设。建立智能学习系统,逐步推进省市、国家层面义务教育资源互联互通、共建共享。四要积极建设城乡智慧教育平台和应用。大力建设覆盖城乡学校、教师、学生、家长等所有教育行为主体^[19]的智慧教育平台,促进教育管理、教师教学、学生学习、家校联动等各环节智慧应用。

(四)坚持系统发展,协同推进体制机制改革

近年来,我国城乡义务教育均衡发展成效显著,但还存在一些体制机制互相掣肘,为此,要坚持系统发展,协同推进体制机制改革,促进城乡义务教育公平。一要完善异地中考高考衔接政策。部分地区随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试面临政策障碍,^①特别是北京、天津、上海、广东等进城务工人员比重较高且存在“高考移民”问题的地区,为此,要兼顾解决随迁子女升学与防治“高考移民”,完善随迁子女义务教育后参加升学考试政策,才能真正实现城乡义务教育阶段的公平。二要协同推进教育与相关制度改革。以户籍和公共服务制度改革促进城乡教育服务均等化,^[20]落实“有教无类”;统筹城乡教育用地,解决城市教育用地紧缺、农村教育用地低效利用或闲置问题;切实保障农村教育投入。三要加强教育部门规划与各类规划衔接。2014年,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部和住房和城乡建设部等四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”工作的通知》,各地“多规合一”全面推进,有研究也提出“八规合一”、“三规协调”的建议。^[21]未来,要更加重视教育部门规划与经济社会发展规划、空间规划的衔接,因地

^① 当前,异地高考政策主要是以2012年《国务院办公厅转发教育部等部门关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作意见的通知》为指导,各地陆续发布实施方案执行。

制宜促进城乡义务教育公平。

参考文献:

- [1] 胡俊生. 农村教育城镇化:动因、目标及策略探讨[J]. 教育研究,2010,(2).
- [2][4] 张欢,朱战辉. 农村青少年教育城镇化的家庭策略、实践困境及其出路[J]. 中国青年研究,2021,(1).
- [3] 齐燕. 过度教育城镇化:形成机制与实践后果——基于中西部工业欠发达县域的分析[J]. 北京社会科学,2020,(3).
- [5] 吴磊,等. 中国省际教育城镇化的时空特征及影响因素[J]. 地理科学,2018,(1).
- [6] 李玲,等. 新阶段城乡义务教育一体化发展评估研究[J]. 教育研究,2017,(3).
- [7] 凡勇昆,鄢志辉. 我国城乡义务教育资源均衡发展研究报告——基于东、中、西部8省17个区(市、县)的实地调查分析[J]. 教育研究,2014,(11).
- [8] 周晔,王晓燕. 城乡教育统筹治理:概念与理论架构[J]. 教育研究,2014,(8).
- [9][21] 庞丽娟. 统筹推进城乡义务教育一体化发展[J]. 教育研究,2020,(5).
- [10][14] 杨挺,李伟. 城乡义务教育治理40年[J]. 教育研

究,2018,(12).

- [11] 孙德超,李扬. 试析乡村教育振兴——基于城乡教育资源共生的理论考察[J]. 教育研究,2020,(12).
- [12] 白亮,万明钢. 城乡义务教育一体化发展中县域学校布局优化的原则与路径[J]. 教育研究,2018,(5).
- [13] 薛二勇,李廷洲. 义务教育师资城乡均衡配置政策评估[J]. 教育研究,2015,(8).
- [15] 王建. 城乡一体化义务教育发展战略和机制——基于苏州和成都的实践模式研究[J]. 教育研究,2016,(6).
- [16] 苏红键. 构建新型工农城乡关系的基础与方略[J]. 中国特色社会主义研究,2021,(2).
- [17] 苏红键. 中国县域城镇化的基础、趋势与推进思路[J]. 经济学家,2021,(5).
- [18] 程方生. 义务教育阶段进城务工人员子女县城集聚现象剖析——以江西省为例[J]. 中国教育学刊,2008,(1);丁秀玲,张军. 我国农村劳动力陪读式转移现象透视[J]. 就业与保障,2010,(2).
- [19] 纪德奎. 乡村振兴战略与城乡义务教育一体化发展[J]. 教育研究,2018,(7).
- [20] 苏红键. 中国流动人口城市落户意愿及其影响因素研究[J]. 中国人口科学,2020,(6).

The Evolution of China's Educational Urbanization and the Road to the Equity in Urban-Rural Compulsory Education

Su Hongjian

Abstract: Educational urbanization in China is characterized by its development stages. Over the past few years, the rate of urbanization for the students receiving compulsory education is significantly higher than that for the population, and there is a significantly positive correlation between the rate of educational urbanization and the rate of population urbanization in different areas. Affected by both the promotion of the balanced development of compulsory education and the equalization of public services, an increasing proportion of children of migrant workers and other rural people enter schools in counties and towns, which has become the major driving force of the accelerated educational urbanization. Educational urbanization and the allocation of compulsory education resources between urban areas and rural areas affect each other, resulting in the coexistence of the "low quality but surplus quantity" of rural education resources (especially the resources for primary schools) and the "high quality but insufficient quantity" of urban education resources. In the future, we are supposed to pursue diversified, balanced, smart, and systematic development, promote the supply of urban and rural educational resources according to demands, improve the high-quality and balanced development of urban and rural education, push forward the urban and rural smart education, promote the reform of systems and mechanisms, and tread the path of fair urban and rural compulsory education.

Key words: equity in education; urban-rural educational framework; educational urbanization; rural education revitalization

Author: Su Hongjian, associate researcher of the Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 100732)

[责任编辑:杨雅文]