

从缩小差距到融合发展：城乡义务教育一体化的现实与思考

郑磊，郑逸敏，陈荣雨

[摘要]城乡义务教育一体化既是新时代推进教育公平的重要目标，也是以教育促进城乡融合发展的基础保障。城乡义务教育发展在政策取向上经历了从“缩小城乡教育差距”，到“县域内义务教育均衡发展”，再到“城乡融合发展”的变迁。相关政策实施十余年来，城乡义务教育一体化在城乡学生入学机会均等、城乡教育资源配置均衡两方面取得重大进展，但城乡学生的教育质量仍存在显著差距。结合新时代经济社会结构特点，进一步推进城乡义务教育一体化还面临诸多挑战，包括城镇化进程中城市内部新二元体制凸显、城乡间教育生产要素流动阻滞、教育资源仍存在空间错配等。对此，需要“以人为核心”对城乡教育提质扩容，抓住教育新基建机遇，提升农村学生教育质量；遵循人口集聚流动规律，加快扩充城市教育资源；创新驱动教育服务供给，完善公共服务均等化机制。

[关键词]城乡义务教育一体化；乡村振兴；新型城镇化；资源空间配置

中国特色社会主义进入新时代以来，国际国内发展环境的深刻变化对包括义务教育在内的公共服务发展来说既是机遇也是挑战。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是加快公共服务保障水平的需求端压力；我国经济转向高质量发展阶段为提高公共服务保障水平奠定了供给端物质基础；人口结构持续变迁意味着人民群众生存发

[收稿日期] 2022-12-27

[基金项目] 北京师范大学教育学一流学科培优项目“新时代推动城乡义务教育一体化的资源空间配置优化研究”(YLXKPY-ZYSB202210)、“新时代中国各级各类教育经费投入与体制机制创新研究”(YLXKPY-XSDW202208)。

[作者简介] 郑磊，北京师范大学教育学部/首都教育经济研究基地，电子邮箱地址：zhenglei@bnu.edu.cn；郑逸敏，厦门市思明区人民政府办公室，电子邮箱地址：201921010187@mail.bnu.edu.cn；陈荣雨，山东大学经济研究院，电子邮箱地址：202021010177@mail.bnu.edu.cn。

[致谢] 感谢张重玖的研究助理工作。

展对公共服务的依赖性逐渐增强；新一轮科技革命助推了公共服务的发展能力。^①

在当前复杂多变的形势下，构建新发展格局是中国做出的重大战略选择。要构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，首先需要消除城乡、区域之间的分割，形成强大的统一大市场。因此，全面推进乡村振兴，完善新型城镇化，以此促进城乡一体化发展，是当前乃至今后一段时期党和政府工作的重点。城乡义务教育发展的不平衡，农村义务教育发展的不充分，是教育系统一个重要的结构性失衡。城乡义务教育一体化蕴含在城乡一体化发展这一更大的目标之中。如何实现以城带乡、以乡促城，让城市更强、农村更好？党的二十大报告提出“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化”，这不仅关乎高质量教育体系的建设，也关乎如何以教育促进城乡经济社会融合发展，既是教育领域的重大结构性调整，也受整个经济社会结构变化的影响。

一、城乡义务教育一体化的顶层设计与地方实践

2010年7月，中共中央、国务院印发《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》)，首次提出要“建立城乡一体化的义务教育发展机制”，这一思路也成为此后调整理顺城乡教育关系的重要引领。纵观过去十年有关城乡教育结构的顶层设计，城乡教育发展在政策取向上经历了从“缩小城乡教育差距”，到“县域内义务教育均衡发展”，再到“城乡融合发展”的变迁，城乡教育公平的政策在价值追求和内涵层次上不断丰富(褚宏启，2009)。

2010年颁布的《教育规划纲要》以“加快”二字将“缩小城乡差距”列为义务教育阶段的紧迫发展任务，提出“建立城乡一体化义务教育发展机制”，主要举措包括在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜。2012年国务院颁布的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》进一步提出“深入推进义务教育均衡发展”，通过均衡配置办学资源、合理配置教师资源、保障特殊群体平等接受义务教育等政策措施，全面提高义务教育质量。这不仅着眼于缩小

^① 中华人民共和国国家发展改革委等.《“十四五”公共服务规划》，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/5667482/files/301fe13cf8d54434804a83c6156ac789.pdf>。

城乡义务教育办学条件差距，更致力于总体规划、统筹城乡，深入保障适龄儿童少年接受良好义务教育。

随着改革进入深水区 and 攻坚区，经济社会和教育发展中不平衡、不充分的问题愈发凸显。在党中央的战略部署下，2016年国务院颁布的《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》明确将实现县域内城乡均衡发展作为统筹协调城乡义务教育发展结构的目标，政策进一步明确以“四个统一、一个全覆盖”（加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和“两免一补”政策城乡全覆盖）为举措，推进县域内城乡义务教育一体化。这一阶段的政策特点恰如其政策名称所标示的那样：强调县域范围内、以县为单位进行验收的城乡义务教育一体化。

至此，在解决城乡教育发展结构失衡时，顶层设计表现出“城乡统一标准”或者“农村倾斜型政策”的特点。在某种意义上，无论是“城乡统一标准”还是“农村倾斜型政策”，虽是城乡教育走向均衡和融合发展的起点，但实质还是将“城”和“乡”两个教育系统分别对待（褚宏启，2009）。随着我国城镇化进入高质量发展阶段，“土地的城镇化”让位于“人的城镇化”，人口流动和要素集聚出现新的特征，这些都重构了“城”和“乡”在空间上、人口分布上的边界。在新发展阶段推进城乡义务教育一体化，应当具备经济学意义上的“整体均衡”视角。首先，城镇教育和乡村教育是互相影响的。发展城镇教育，是否可以通过城镇的辐射带动作用，解决乡村学生教育质量低的问题？发展乡村教育，是否可以通过乡村的互补作用，解决城镇学生在全面发展上的不足？两者如何双强共荣？其次，教育系统和经济社会结构的变化是互相影响的。乡村振兴、建设新型城镇化等发展战略为城乡义务教育一体化提出了哪些新任务、提供了哪些机遇？城乡义务教育一体化如何服务于这些重大发展战略的实施？

把握这些时代发展特征，2019年颁布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出建立“以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制”，推行城乡教育联合体模式，推动优质教育资源城乡共享，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，以实现“城乡融合发展”。在2021年全国两会期间公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中，进一步将“推进县域内教师医生交流轮岗”、“根据人口流动实际调整人口流入流

出地区教师、医生等编制定额和基本公共服务设施布局”等旨在促进城乡间要素双向流动的体制机制创新，作为“推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化”的重要举措。由此可见，立足新发展阶段，顶层设在推进城乡义务教育一体化时，不再仅仅关注单向度的“农村倾斜型政策”，而是强调以促进要素的自由流动、优化资源的空间配置推动城乡教育融合发展。

伴随着乡村从脱贫攻坚到全面振兴、城市从“土地的城镇化”到“人的城镇化”的发展过程，作为破解城乡二元结构、统筹城乡教育改革的重要环节，城乡义务教育一体化的顶层设关注点也在与时俱进地进行调整。在发展目标上，从保障受教育机会的“基本均衡”，到强调受教育质量的“优质均衡”；在发展思路上，从农村以城市为“赶超对象”、“补农村短板”的单方面发展思路，到城乡教育资源共享，既要继续关注“乡村弱”，也要解决“城镇挤”；在政策工具上，从关注经费投入、办学条件等物质资源的统一标准，到关注教师、学生等人力资源的均衡配置。从城乡分割到城乡对立再到城乡融合，城乡义务教育一体化的目标是通过“统筹城乡发展”的方式实现城乡教育“融合且平等”的“双强共荣”，因此在内涵上比“城乡教育均衡发展”“缩小城乡教育差距”更深刻(褚宏启，2009)。

党中央和国务院的顶层设重在指方向、画底线(刘世锦，2021)。在具体的政策工具和实施上，具有如下三个特点。首先，政策主体统筹协调。城乡义务教育一体化不仅涉及教育系统内部的结构性调整，也与城乡经济社会统筹发展相关，因此相关的政策主体包括教育部、财政部、国家发展改革委等多个政府部委。其次，政策内容全面系统。城乡义务教育一体化不是简单地以城市对标，按照标准化的方式建设农村学校，而是在政策内容上涵盖了办学条件、经费保障、教师队伍建设、学校布局、学校管理、特殊群体受教育机会、督导评价等多方面。第三，政策落实有督导保障。省级教育机构按照教育部发布的办法要求，从资源配置、政府保障程度、教育质量、社会认可度四个维度开展行政区域内督导评估工作，^① 教育部通过监测和复查制度进行评估检查，以评价促发展，确保各级政府将城乡义务教育一体化发展作为重要的教育质量观和政绩观。

^① 中华人民共和国教育部：《教育部关于印发〈县域义务教育优质均衡发展督导评估办法〉的通知》，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201705/t20170512_304462.html。

在顶层设计的战略部署和政策工具的落地细则下，各地因地制宜开展了多样性的地方实践，涌现出以普惠为取向的江浙“倾斜型”教育统筹模式、以“大城市带小农村”为特征的京沪都市教育统筹模式、以都市圈和城市群协同发展为特征的中部地区教育统筹模式、以“全域统筹”为特点的成都模式等（李涛和宋玉波，2011）。大量研究对这些地方模式进行了案例分析（范涌峰等，2014；张胜利等，2016；王建，2016；张竹林和张美云，2017；许程姝和邬志辉，2020）。这些地方典型案例凸显了当前阶段推进城乡义务教育一体化的政策特点：超越县域范围，发挥城市优质教育资源的辐射作用。

二、城乡义务教育一体化的三维考察与进展评价

进入新时代以来，我国城乡义务教育一体化发展取得长足进步。截至2020年，全国96.8%的县级单位实现义务教育基本均衡发展，^① 学龄儿童平等接受义务教育的权利得到基本保障。参考同类研究（朱家存等，2010），本部分利用《中国教育统计年鉴》《中国教育经费统计年鉴》、教育部《全国教育事业发展统计公报》等宏观行政管理数据，以及“中国教育追踪调查”（CEPS）等微观调查数据，从入学机会、教育资源配置和教育质量三个维度评价城乡义务教育一体化的进展。

（一）城乡入学机会基本均等

在入学机会上，全国范围内的九年义务教育普及水平达到高位，正在向优质均衡迈进。小学学龄人口的净入学率基本高于99%，小学升入初中的升学率在95%以上。2010年以来，初中的毛入学率超过100%（见图1）。至2020年，九年义务教育巩固率达到95.2%，^② 义务教育阶段建档立卡辍学学生台账实现“动态清零”。我国九年义务教育普及和巩固成效明显，全体学龄儿童能够接受义务教育，城乡学生的义务教育入学机会基本实现均等。

^① 中华人民共和国国家发展改革委等：《“十四五”公共服务规划》，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/5667482/files/301fe13cf8d54434804a83c6156ac789.pdf>。

^② 中华人民共和国国家发展改革委等：《“十四五”公共服务规划》，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/5667482/files/301fe13cf8d54434804a83c6156ac789.pdf>。

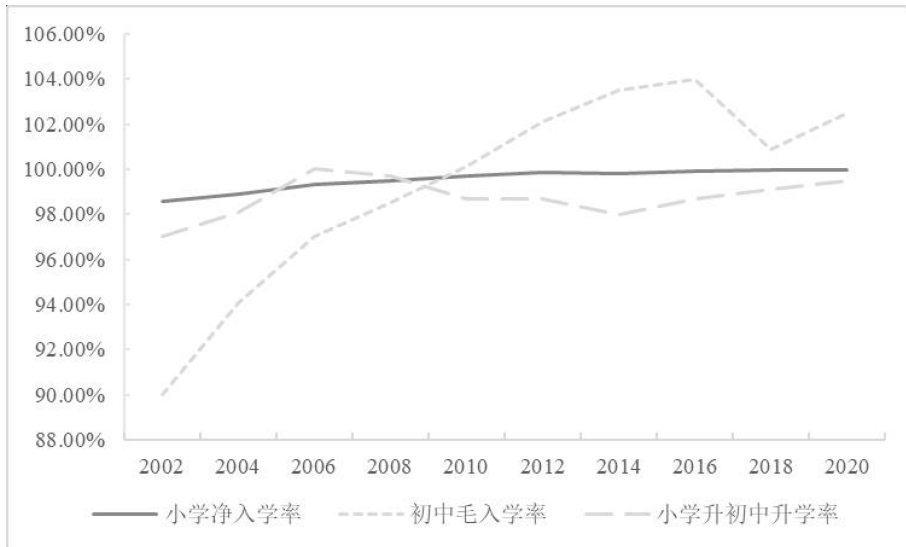


图1 义务教育阶段的入学机会变化趋势(2002—2020)

数据来源:《中国教育统计年鉴》、教育部《全国教育事业发展统计公报》

(二) 城乡教育资源配置日益均衡

在教育资源配置上,以教育经费、师资队伍、教育设施或物质资源为主的指标能够体现政府承担义务教育的职责,对我国而言更具有实际意义(袁振国,2003;薛二勇,2013)。教育基尼系数作为国际上通用的测度教育平等程度的指标,适用于教育资源分配均衡程度的分析(孙百才,2009)。我们参考张玲等(2020)对于学前教育城乡均衡发展的分析方法,借鉴习明和洪兴建(2007)开发的未分组离散数据基尼系数协方差公式以简便计算城乡教育资源配置基尼系数。

需要说明的是,虽然国内已有部分研究利用教育基尼系数来评价教育发展的区域均衡情况,但是尚未形成统一的参照标准(孙百才,2009)。因此,以国际通行的收入基尼系数标准作为参考,基尼系数小于0.2为绝对平均,0.2—0.3为比较平均,0.3—0.4为相对合理,超过0.4则需要审慎对待。

表1显示,教育经费、师资队伍、教育设施等城乡教育资源配置指标的基尼系数在2004年后均有明显下降,说明城乡之间教育资源配置的差异在逐渐减小。具体而言,在教育经费方面,农村学生和全体学生的生均预算内教育事业经费基尼系数小于0.1,基本达到均衡状态,2020年农村小学和初中生均经费相对于全国平均水平分别达到95.4%和90.8%,在数额上存在小幅

表1 城乡教育资源配置指标基尼系数(2004—2020年)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
教育经费									
小学生均经费	0.027	0.02	0.013	0.013	0.005	0.009	0.008	0.011	0.012
初中生均经费	0.037	0.025	0.018	0.016	0.007	0.016	0.018	0.022	0.024
师资队伍									
小学高于规定学历教师比例	0.116	0.088	0.068	0.052	0.039	0.028	0.019	0.011	0.007
初中高于规定学历教师比例	0.167	0.123	0.087	0.058	0.043	0.035	0.028	0.021	0.018
小学高级职称教师比例	0.058	0.045	0.036	0.032	0.028	0.028	0.024	0.02	0.004
初中高级职称教师比例	0.245	0.186	0.152	0.119	0.112	0.093	0.063	0.04	0.016
教育设施									
校均教学辅助用房面积	0.235	0.238	0.253	0.251	0.23	0.229	0.218	0.211	0.265
校园网建设校数比例	0.362	0.328	0.317	0.300	0.262	0.169	0.098	0.055	0.047
运动场面积达标校数比例	0.052	0.041	0.054	0.061	0.089	0.074	0.031	0.003	-0.001
体育器材达标校数比例	0.098	0.086	0.095	0.095	0.108	0.086	0.037	0.005	0.001
美术器材达标校数比例	0.118	0.102	0.107	0.105	0.111	0.09	0.037	0.006	0.002
音乐器材达标校数比例	0.118	0.102	0.106	0.105	0.119	0.091	0.038	0.006	0.001

注：1. 数据来源自《中国教育经费统计年鉴》、《中国教育统计年鉴》、教育部《教育统计数据》；2. 由于《中国教育经费统计年鉴》未公布城镇学
生生均经费情况，生均经费一栏的基尼系数用农村学生生均经费和全体学生生均经费进行计算，反映农村学生和全体学生生均经费方面的差异
程度。

差距。在师资队伍方面,高于规定学历教师比例和高级职称教师比例可以在一定程度上反映教师质量,而这两个指标的城乡基尼系数呈现稳定下降的趋势,说明随着城乡教职工统一编制标准、促进优质教师在城乡间流动、提高乡村教师待遇保障等政策的执行,城乡之间教师队伍质量的差距有所减小,农村学校高质量教师的比例日益增加。在教育设施方面,城乡学校之间的均衡水平整体较高,运动场面积和音体美器械达标校数比例的基尼系数已经低于0.01,2020年农村学校运动场面积达标比例甚至略高于城镇学校,城乡之间几乎呈现绝对均衡的状态;校均教学及辅助用房面积的基尼系数在0.21—0.27波动,说明城乡学校之间仍存在一定差距,一定程度上反映农村小规模学校大量存在的现状。

我们还利用中国教育追踪调查(CEPS)2013—2014年的基期数据研究了城乡学校教育资源配置差异。以学校所在的地点作为划分标准,^①调查样本涵盖71所城市学校和41所农村学校。教育资源配置情况的信息来自校长问卷有关教育设施、师资队伍和教育经费等方面的调查。

表2 城乡学校教育资源配置差异性检验(教育设施)

维度	具体指标	选项=1的 城乡差异	选项=2的 城乡差异	选项=3的 城乡差异	卡方检验
教育设施	实验室	2.9%	-2.6%	-0.3%	1.179
	电脑教室	-10.3%	-5.2%	15.4%	8.228*
	音乐教室	-8.2%	-4.5%	12.6%	2.548
	运动场	4.3%	2.3%	-6.7%	1.972
	体育馆	-18.0%	8.3%	9.7%	3.996

注:1.“选项=1”指“没有该资源”;“选项=2”指“有该资源,但有待改善”;“选项=3”指“有该资源,且配备良好”。城乡差异表示选择该选项的城市学校比例—农村学校比例;2.*表示 $p < 0.05$,**表示 $p < 0.01$,***表示 $p < 0.001$ 。

表3 城乡学校教育资源配置差异性检验(教育经费和师资队伍)

维度	具体指标	城市学校	农村学校	差异
教育经费	生均财政拨款(元)	1175.59	823.80	351.79**

^① CEPS将学校所在地划分为市/县城的中心城区、市/县城的边缘城区、市/县城的城乡结合部、市/县城区外的镇、农村五个类别,我们参考宗晓华等(2018)的做法,根据国务院《统计上划分城乡的规定》,将前三者划分为城市地区,后二者划分为农村地区。

续表				
维度	具体指标	城市学校	农村学校	差异
师资队伍	高级职称教师比例	21%	19%	2%
	本科及以上学历教师比例	88%	68%	20%***

注：*表示 $p < 0.05$ ，**表示 $p < 0.01$ ，***表示 $p < 0.001$ 。

表2和表3的统计分析显示，在教育设施上，城乡学校在实验室、音乐教室、运动场、体育馆方面不存在显著差异，甚至调查的农村学校在实验室和运动场方面的设施情况更好；而城乡学校在电脑教室配备上存在显著差异，没有电脑教室的农村学校比例比城市学校高10.3个百分点，而有电脑教室且设备良好的城市学校比例比农村学校高15.4个百分点，说明农村学校教育信息化的硬件设施配备情况仍有待提高。在师资队伍上，城乡学校在高级职称教师比例上不存在显著差异，这在一定程度上与近年来政府将高级职称名额向农村学校倾斜有关。但是在本科及以上学历教师比例上存在显著差异，城市学校平均比例为88%，农村学校仅为68%。在教育经费上，城乡学校生均拨款的平均差距达到351.79元。由此可见，农村学校在优质教育资源配置上依然有一定的差距。

（三）城乡学生的教育质量仍存在显著差距

国务院发布的《推动城乡义务教育一体化发展 提高农村义务教育水平工作情况》的报告中指出，农村学校在教育质量上依然存在较大差距。一些微观调查数据也表明，城镇学生的教育发展结果显著优于农村学生，如江求川(2017)以及郑磊等(2019)发现城乡初中生在认知能力水平上存在显著差距，在西部地区、高年级、高分位点上的城乡差距尤为显著。从更具体的地理位置看，宗晓华等(2018)发现中心城区的学生认知能力成绩最高，其次是边缘城区、乡镇和农村，而城乡结合部因处在城乡之间相对弱势的叠加之中，学生认知能力成绩最低。薛平(2012)、王云峰和何光峰(2012)、彭波(2014)以及李慧勤等(2017)利用云南、湖南、浙江、北京等地的义务教育阶段学生测评数据发现，城市学生的成绩表现普遍优于农村学生，在综合解决问题能力和推理能力等方面也有明显优势。而在非认知能力方面，郑磊和祁翔(2020)发现农村初中生在自我效能感、自信心、自律等多维非认知维度上的发展水平均显著落后于城市同龄学生。

我们进一步利用CEPS 2014—2015年第二期数据研究了县域内城乡学生

的认知能力差异。CEPS调查了28个区县的112所学校,剔除那些只有城镇或农村学校的被调查区县样本,再对县域内城乡学校学生认知能力进行差异性检验。换算成标准分之后,东部地区县域内的城乡学生认知测试得分平均相差0.290分,差异的平均效应量为0.302;中部地区县域内的城乡学生认知测试得分平均相差0.388分,差异的平均效应量为0.536;西部地区县域内的城乡学生认知测试得分平均相差0.396分,差异的平均效应量为0.540。由此可见,东部地区县域内城乡学生在教育结果上的差异相对较小,从全国来看表现出东—中—西内部的城乡差距依次递增的特点。

三、新时代城乡义务教育一体化面临的三重挑战

我国在新时代社会经济发展的各领域亟待进一步深化改革,着力解决发展不平衡不充分的问题。教育领域在建立城乡义务教育一体化体制机制、追求公平而有质量的教育上仍面临诸多挑战。

(一)城乡二元体制尚存:义务教育一体化的制度制约

城乡分割的二元结构是中国的基本国情。尽管城乡在基本公共服务等方面的统筹发展取得进展和成效,但以户籍为核心的城乡二元体制依然存在,导致城乡在经济发展水平和人民生活水平上依然存在一定的差距。进入新时代,人口流动和集聚的进程加快,2019年中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,要求“全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件”,为加快破除城乡二元户籍体制在人口流动中的束缚提供了政策依据。

过去,城乡义务教育一体化是在面对城乡二元体制基本国情下提出的,目标是消解城乡教育差距,实现城乡教育公平和协调发展的教育体制机制。在城乡二元体制下,教育管理制度、教师管理制度、教育投入制度等在城乡之间存在差异,城乡教育发展只能在县域层面进行统筹,重心偏低,优质资源无法在县镇和更高级别的地市之间进行调配,教育经费投入差异和教师结构性差异问题仍普遍存在(张旺,2012)。

随着新时代我国城镇化进程推进,劳动力在城乡之间的流动速度加快,因农民进城务工和户籍制度共同作用产生的城乡二元结构的新形态(褚宏启,

2010),在教育领域也引发了新的问题和挑战。所谓新形态,是指由于人口流动形成的城市内部“城里人”与“乡下人”、“本地土著”和“新移民”的差距。由于城市内部教育公共服务供给的不平衡和不充分,这种差距造成了流动人口随迁子女在流入地城市内部的“入学难”问题,例如,中心城区教育资源紧张,流动儿童被统筹安排至离家远、质量偏低的郊区公办学校或民办学校(陆铭,2016)。初中后教育学段开放度、接纳度较低,导致流动儿童在小学或初中末期为升学回流至户籍地,“钟摆式”地在户籍地和流入地多次流动(南方,2017)。部分大城市入学门槛较高,流动人口在流入地遭遇子女入学困难,产生“城镇留守儿童”的新群体,在特大城市周边形成的流动儿童“环城市教育带”等新现象(韩嘉玲和余家庆,2020)。

总之,以流动人口随迁子女为代表的群体,由于外地户籍身份在城市受到的教育边缘化影响,正逐步成为事关社会公平和谐的重要问题。扩大城市教育公共服务供给,弱化户籍身份对流动儿童各学段入学的影响,是打破新时代城市内部新的城乡二元体制壁垒的关键。

(二)城乡要素流动阻滞：义务教育一体化的路径障碍

教育生产要素是指进行教育活动所必需的一切要素及其环境条件,传统的教育生产要素包含人员要素(教师和学生)、土地要素(学校建设用地)、资金要素(教育经费投入)等。随着现代科技的发展和教育理念的革新,课程资源、教育管理、数据等成为新型教育生产要素。

由于城乡二元体制尚存,人员、土地、资金等事关城乡一体化发展的关键要素在城乡间的自由流动依然受阻,由此引发了乡村教师质量较低、城镇学校大班额、流动儿童在流入地难以享受高质量公办义务教育等问题,阻碍了城乡义务教育一体化的推进。具体表现如下。

以高质量教师为代表的人员要素流动阻滞。虽然国家通过“特岗教师”计划、“乡村教师生活补助”等方式,从人才培养、经费补贴、职称倾斜等多方面改善农村教师资源配置,但是农村教师“招不来”“留不下”“教不好”的问题仍然存在。主要原因在于艰苦偏远地区的生活补助较低且覆盖不全,激励作用甚微(马红梅,2021);农村教师长期与家庭分离,无法满足家庭团聚和照顾需求,人性化的保障条件缺位(赵新亮,2019a);城乡教师流动不对等,农村向城镇流出的多为经验丰富的优秀教师,而城镇向农村流出的教师则缺乏选拔标准且交流期较短(赵新亮,2019b)。

以生均教育经费为代表的资金要素流动阻滞。为解决流动儿童在流入地受教育的问题，国家出台了“钱随人走”的相关政策。但是，“随人走”的经费仅限于“两免一补”和生均公用经费基准定额资金，小学 650 元/生年和初中 850 元/生年的经费对于流入地实际支出预算而言杯水车薪，^① 绝大部分的流动儿童教育支出责任压在了流入地政府上。以广东省为例，流入地市、区(县)财政承担了 97% 左右的教育经费(周丽萍和吴开俊，2021)，导致流入地政府在解决流动儿童教育问题上缺乏激励，由此引发流动儿童入学难等连锁问题。

以学校建设和教育用地指标为代表的土地要素流动阻滞。随着人口大规模由乡村向城市流动，学校呈现出“乡村空”“城镇挤”的现象，城市新学校的建设速度落后于人口集聚的速度。这一方面是因为城市对基于常住人口的学龄儿童预测重视不足、规划不够所致，但更重要的是因为跨地区的用地指标调配制度尚未建立，导致城镇地区在建设学校时没有足够的教育用地指标，由此产生农村地区“有地少人”而城镇地区“人多缺地”的资源空间错配。

(三)城乡资源空间错配：义务教育一体化的发展瓶颈

对于农村而言，由于长期存在城乡二元结构形成的“城市优先”惯例(王广飞和符琳蓉，2018)，导致农村义务教育资源供给较少，特别是优质教育资源的配置与城市相距甚远。近年来，国家通过一系列支持农村教育计划，使教育“乡村弱”的问题得到一定程度的缓解，但仍存在师资结构性缺编、素质能力较弱等问题。而更需关注的是，我国人口向城镇快速集聚的特点日益凸显，人员要素在空间分布上呈现出新特征，导致城市教育资源承载力较弱的问题逐渐显现(杨卫安，2020)。

一方面，伴随着我国城镇化的进程，大量农村人口向城镇迁移，由此带来数量庞大的农民工随迁子女群体，给城镇义务教育学位供给带来极大挑战。在此形势下，城镇教育资源并不能充分满足需要，甚至有减少的趋势，以北京和上海为例，2015年至2020年间，小学在校生数分别增加 14.5 万人和 6.1 万人，但小学数量却分别减少 62 所和 80 所。^② 另一方面，以“撤点并校”

^① 刘尚希：《建议增强义务教育经费“钱随人走”政策实施力度》，<http://www.ceweekly.cn/2022/0308/376712.shtml>。

^② 根据教育部《教育统计数据》计算。

为代表的农村学校布局调整导致县镇学校“大班额”现象频发，甚至出现“规模但不经济”的“巨型学校”，学校资源利用效率下降（万明钢和白亮，2010；雷万鹏，2014）。

在部分农村学校“空心化”引发资源闲置问题的同时，城镇学校却面临学龄儿童超额的资源短缺问题，反映出我国教育资源在城乡空间配置上不够优化，没有根据人员要素的分布动态调整教育生产要素的空间布局和投入，使教育资源的潜力尚未得到充分开发和释放，一定程度上造成了资源浪费。

归根结底，教育资源的空间配置应该“以人为核心”（褚宏启，2009），顺应城镇化背景下的人口流动集聚规律，让人口流动来回答教育资源应该如何配置、在哪里配置的问题（陆铭，2021），避免造成资源的空间错配。因此，进一步推进城乡义务教育一体化，需要树立一种空间上的全局统筹思路，兼顾人口流动趋势、经济发展水平和教育投入水平，更好地在城乡空间上促进经费、师资、用地指标等资源的优化配置（方超等，2019）。

四、新时代城乡义务教育一体化的发展思路

结合新时代社会经济发展的规律、机遇和环境，进一步推进城乡义务教育一体化应当注意如下几方面。

（一）抓住教育新基建机遇，提升农村学生教育质量

虽然我国在推进城乡教育均衡上做出了努力，但城乡之间的教育基础设施还存在一定差距，农村学校的办学基础条件仍然较弱，农村学生的教育质量有待提高。当前，我国正在着力推进新型基础设施建设（以下简称“新基建”），以信息化为主导的教育新基建亦是重要的组成部分。要抓住教育新基建“补短板”的机遇，推进信息化基础设施和“互联网+教育”向农村延伸。随着“农村中小学现代远程教育工程”“农村义务教育薄弱学校改造计划”等教育信息化建设项目的有序推进，农村中小学的校园网已几乎全面覆盖，学校信息化基础设施建设水平有明显提升。在此基础上，要更加重视优质教育资源输送、教育应用平台开放、网络学习空间升级等“软件”基础设施建设，提供内容更加充实、资源更加丰富、形式更加多样的教育“云服务”，为探索新型教学方式、拓宽教育资源覆盖面提供坚实的基础保障。在学校之外，同时要注重家庭场域中信息化资源的建设完善。研究表明，家庭的ICT资源能够提

高学生的学科素养,且家庭和学校的信息化资源能够起到一定程度的互补作用(郑磊和郑逸敏,2021)。以教育新基建为抓手和契机,利用互联网等现代信息化技术,形成多方合力,提高农村学生的义务教育发展结果,缩小城乡学生在教育发展结果上的差距,实现教育在城乡间的优质均衡发展。

(二)遵循人口集聚流动规律,加快扩充城市教育资源

顺应我国城镇化进程,基于大数据准确预测人口集聚和流动规律,科学研判城乡义务教育学龄人口的规模和变动趋势,建立与城镇化同步的学校均衡布局战略(赵新亮和张彦通,2015),据此动态调整城乡间资源配置情况。我国的城镇化已经进入核心城市辐射带动城市群,进而推动区域经济发展的新阶段(邓仲良和张可云,2021),未来我国人口将进一步向城市群和大城市集中(国务院发展研究中心宏观经济研究部,2019)。但是,大城市的公办教育学位、地方财政支持、教育用地指标等义务教育资源面临供给瓶颈,与人口流入的大趋势形成矛盾。因此,加强教育公共服务资源的供给侧改革,推动城市群和大城市的教育公共服务提质扩容至关重要。需要合理利用大数据技术,科学预测未来一段时期内城市人口流动的趋势。提高教育规划编制水平,根据常住人口数量和人口变动趋势规划义务教育资源供给。人口是经济社会发展的关键和基础要素(张耀军和王小玺,2020),要促进人口进一步向优势地区聚集,就要继续完善流动人口随迁子女在流入地的就学升学机制,特别是后义务教育阶段的流入地升学政策,这样才能有效减少义务教育阶段流动人口子女的回流、再迁现象。在教育公共服务供给层面扫除人口要素流动障碍,这既是新时代教育公平的价值追求,也是以包容、共享的教育体系建设促进城乡社会融合发展。

(三)创新驱动教育服务供给,完善公共服务供给均等化机制

在新时代进一步推进城乡义务教育一体化,要按照《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》的要求,提升包括制度体制、政策机制、治理模式等在内的全方位创新能力。以创新驱动教育服务供给,完善城乡间义务教育公共服务高质量供给均等化的机制。结合实施义务教育学校标准化建设工程,完善义务教育学校办学具体标准,统一城乡之间义务教育公共服务的提供标准。为了实现到2035年市(地、州、盟)域义务教育均衡发展水平显著提升这一政策目标,应当进一步强化区/县一级以上政府的统筹责任和意识,

在完善“省级统筹，以县为主”的管理体制下，将部分教育管理权限上移至市级政府，更好地统筹优质教育资源在城乡之间的配置（许程姝和邬志辉，2020）。探索市县（区）两级政府共管的义务教育管理体制，这将在一定程度上有效地解决当前“以县为主”体制下，县（区）级政府面临的教育财政投入压力、人才流动不畅、教育用地指标不足等问题。鼓励有条件的都市圈建立统一的规划委员会，探索学位供给、教师编制、教育用地等资源在都市圈范围内的统一管理。进一步推动与流动人口相关的教育财政制度改革，完善财政转移支付制度，打破户籍属地管理壁垒（段哲哲等，2017），探索地方政府教育投入能够“钱随人走”的随迁子女“教育券”制度。通过民办学校有序转制为公办学校等方式扩大公办教育学位供给，解决随迁子女公办校入学难的问题。在前期各地已经实施的集团化办学、学区一体化管理、城乡学校结对帮扶等模式基础上，全面推进城乡学校共同体建设，健全城乡学校帮扶激励机制。总之，要全面提高创新能力，多方协同供给教育服务，重点关注流动儿童、留守儿童等特殊群体，在城乡间建立均等化的教育公共服务供给机制，推动城乡义务教育一体化的新发展。

[参考文献]

- 褚宏启，2009：《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》，《教育研究》第11期。
- 褚宏启，2010：《教育制度改革与城乡教育一体化——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈》，《教育研究》第11期。
- 邓仲良、张可云，2021：《“十四五”时期中国区域发展格局变化趋势及政策展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》第2期。
- 段哲哲、黄伟任、黄昊，2017：《流动人口对县级政府基础教育支出影响研究——基于2009～2014年江苏省44个县市数据》，《西北人口》第1期。
- 范涌峰、李欣莲、宋乃庆，2014：《城乡教育一体化的三种基本模式：生成机理与问题应对——基于琼、渝、蓉的实践分析》，《教育发展研究》第1期。
- 方超、黄斌、云如先，2019：《中国义务教育资源配置效率再评价——基于随机前沿生产函数与空间计量经济学的实证研究》，《教育经济评论》第1期。
- 国务院发展研究中心宏观经济研究部、国务院发展研究中心宏观决策支持大数据实验室，2019：《迁徙的人 变动的城：大数据视角下的中国城镇化》，北京：中国发展出版社。
- 韩嘉玲、余家庆，2020：《离城不回乡与回流不返乡——新型城镇化背景下新生代农民工

- 家庭的子女教育抉择》，《北京社会科学》第6期。
- 江求川，2017：《家庭背景、学校质量与城乡青少年认知技能差异》，《教育与经济》第6期。
- 雷万鹏，2014：《义务教育学校布局调整——研究进展与难题破解》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 李慧勤、李晓双、王晓航，2017：《城乡学生认知能力差异的实证研究——基于云南五个县市的报告》，《教育研究》第7期。
- 李涛、宋玉波，2011：《中国统筹城乡教育综合改革的全景透析：从历史到现状》，《江淮论坛》第1期。
- 刘世锦，2021：《读懂“十四五”：新发展格局下的改革议程》，北京：中信出版集团。
- 陆铭，2016：《教育、城市与大国发展——中国跨越中等收入陷阱的区域战略》，《学术月刊》第1期。
- 陆铭，2021：《建议打破中心城市周边都市圈行政管辖边界》，《上海国资》第4期。
- 马红梅，2021：《“艰苦边远地区津补贴”的经济学分析及其对“乡村教师生活补助”政策的启示》，《教师教育研究》第3期。
- 南方，2017：《农民工子女钟摆式流动轨迹及其产生原因研究》，《中国青年研究》第3期。
- 彭波，2014：《城乡义务教育阶段学生学业差距研究——基于教育公平的视角》，《湖南师范大学教育科学学报》第5期。
- 孙百才，2009：《测度中国改革开放30年来的教育平等——基于教育基尼系数的实证分析》，《教育研究》第1期。
- 万明钢、白亮，2010：《“规模效益”抑或“公平正义”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考》，《教育研究》第4期。
- 王广飞、符琳蓉，2018：《城乡教育一体化推进义务教育均衡发展的困境与对策》，《农村经济》第3期。
- 王建，2016：《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》，《教育研究》第6期。
- 王云峰、何光峰，2012：《北京市义务教育城乡学生学业水平差异及原因分析》，《教育科学研究》第6期。
- 习明、洪兴建，2007：《基尼系数的一种简便计算方法——协方差公式》，《统计与决策》第21期。
- 许程姝、邬志辉，2020：《城乡义务教育一体化视阈下的教育治理研究——来自“成都经验”的制度分析模型》，《广西社会科学》第1期。
- 薛二勇，2013：《区域内义务教育均衡发展指标体系的构建——当前我国深入推进义务教育均衡发展的政策评估指标》，《北京师范大学学报(社会科学版)》第4期。

- 薛平, 2012:《浙江省城乡学生能力比较研究——基于 PISA 测试结果》,《浙江社会科学》第 6 期。
- 杨卫安, 2020:《城乡义务教育一体化: 制度形态与新时代特征》,《现代教育管理》第 9 期。
- 袁振国, 2003:《建立教育发展均衡系数 切实推进教育均衡发展》,《人民教育》第 6 期。
- 张玲、裴昌根、陈婷, 2020:《我国学前教育城乡均衡发展程度的测评研究——基于基尼系数的实证分析》,《西南大学学报(社会科学版)》第 2 期。
- 张胜利、丁娟、平和光, 2016:《城乡义务教育高位均衡发展模式探析——上海市城乡义务教育一体化发展的路径及启示》,《教育理论与实践》第 34 期。
- 张旺, 2012:《城乡教育一体化: 教育公平的时代诉求》,《教育研究》第 8 期。
- 张耀军、王小玺, 2020:《城市群视角下中国人口空间分布研究》,《人口与经济》第 3 期。
- 张竹林、张美云, 2017:《城乡教育一体化的区域模型构建——基于上海市奉贤区的实践思考》,《教育发展研究》第 20 期。
- 赵新亮、张彦通, 2015:《新型城镇化进程中城乡学校均衡布局的战略研究》,《教育理论与实践》第 11 期。
- 赵新亮, 2019a:《提高工资收入能否留住乡村教师——基于五省乡村教师流动意愿的调查》,《教育研究》第 10 期。
- 赵新亮, 2019b:《我国乡村教师队伍建设的实践困境与对策研究——基于全国 23 个省优秀乡村教师的实证调查》,《现代教育管理》第 11 期。
- 郑磊、祁翔, 2020:《学前教育经历与城乡学生的多维非认知能力差距》,《学前教育研究》第 11 期。
- 郑磊、翁秋怡、龚欣, 2019:《学前教育与城乡初中学生的认知能力差距——基于 CEPS 数据的研究》,《社会学研究》第 3 期。
- 郑磊、郑逸敏, 2021:《城乡学生的家庭数字鸿沟与学科素养差距——基于 PISA2018 中国四省市数据的研究》,《中国电化教育》第 7 期。
- 周丽萍、吴开俊, 2021:《广东省进城务工人员随迁子女义务教育财政责任分担研究》,《教育学报》第 6 期。
- 朱家存、阮成武、刘宝根, 2010:《区域义务教育均衡发展监测指标体系研究——基于安徽省义务教育政策实践》,《教育研究》第 11 期。
- 宗晓华、杨素红、秦玉友, 2018:《追求公平而有质量的教育: 新时期城乡义务教育质量差距的影响因素与均衡策略》,《清华大学教育研究》第 6 期。

From Narrowing Gap to Integrated Development: The Reality and Reflection of Urban and Rural Compulsory Education Integration

ZHENG Lei¹, ZHENG Yi-min², CHEN Rong-yu³

(1. Faculty of Education, Beijing Normal University

2. Siming District People's Government Office of Xiamen Municipality

3. The Center for Economic Research, Shandong University)

Abstract: The integration of urban and rural compulsory education is not only an important goal to promote educational equity in the new era, but also a basic guarantee to promote the integrated development of urban and rural areas with education. The policy orientation of urban-rural compulsory education development has changed from “narrowing the gap between urban and rural education”, to “balanced development of compulsory education in the county”, to “integrated development of urban and rural areas”. Based on the analysis of relevant data, we found that the integration of urban and rural compulsory education has made great progress in terms of equal access to schools and balanced allocation of educational resources between urban and rural students, but there is still a significant gap between the educational outcomes of urban and rural students. Combined with the economic and social development situation in the new era, there are many challenges to further promote the integration of urban and rural compulsory education; In the process of urbanization, the new dualistic system within cities has highlighted, which leads to a stagnation in the flow of educational production factors between urban and rural areas and restricts the optimal spatial allocation of educational resources. In this regard, it is necessary to improve the quality and expand the capacity of urban and rural education with “taking people as the core”, seize the opportunity of the new educational infrastructure, and improve the quality of education for rural students; follow the law of population concentration and mobility, and accelerate the expansion of urban education resources; drive educational services supply with innovation, and improve the equalization of public service mechanism.

Key words: integration of urban and rural compulsory education; rural revitalization; new urbanization; resource spatial allocation

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)