

【专题：人口变动背景下的基础教育资源配置】

编者按：近年来，我国新生人口数量持续下降，2022年开始出现人口负增长。适龄儿童的减少，必然带来教育资源的重新配置。目前，全国已经有不少幼儿园被迫关停，小学的学位需求量也开始减少，这种趋势将逐步顺延到初中、高中学校。未来，中小学校数量是否会急剧减少？中小学教师是否会大量退出？这是每个教育工作者关心的重大现实问题。本期专题聚焦少子化时代基础教育资源的配置问题，探讨因应之策，以飨读者。

以效率、公平、效能为导向 优化基础教育资源配置

褚宏启

【摘要】在教育高质量发展和建设教育强国的新背景下，优化教育资源配置要遵循效率、公平、效能三个原则。要根据人口变化趋势提高教育资源配置“效率”，优化省际层面、省域内、县域内教育资源配置以及教师资源配置；多措并举推进教育资源配置“公平”，促进“柔性”教育资源如课程资源、育人模式、管理方式的公平配置；深化改革提升优质教育资源配置“效能”，树立新的资源观和质量观，推动优化教育资源配置工作开创新局面。

【关键词】教育资源配置；效率；公平；效能

【作者简介】褚宏启，北京师范大学中国教育与社会发展研究院教授，国家督学，中国教育发展战略学会副会长（北京 海淀 100875）。

【原文出处】《人民教育》（京），2024.15/16.16～19

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。当前，教育资源的稀缺性、人口变化的急剧性、人民群众期待“上好学”的迫切性相互叠加，凸显出优化教育资源配置的必要性及复杂性。教育资源的优化配置涉及面广，涉及不同层级政府的行政责任、教育资源的多种类别以及不同的管理方式与办学模式等，需要综合改革予以推进。

优化教育资源配置需要遵循效率、公平、效能三个原则。其中，效率原则是教育资源配置的基础性原则或底线原则，要求教育资源配置有效率、不错位、不浪费；公平原则是我国教育公平基本政策的具体体现，要求教育资源要公平配置，要惠及欠发达地

区教育、农村教育、薄弱学校和弱势群体；效能原则要求在目标层面即“培养什么人”这个层面考量教育资源配置问题，把高质量发展、优质发展、追求卓越作为教育资源配置的上位目标和首要目标，培养出能适应社会发展、具备核心素养与国际竞争力的时代新人。

一、适应人口变化趋势，提高教育资源配置“效率”

当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。2022年全国出生人口为956万人，比上年减少180万人。出生率下降和城镇化进程中农村人口向城镇转移，导致学龄人口变化出现一些新特点：学龄人口总量减少；低年龄段学龄人口数量快速减少；学龄人口从欠发达地区向发达地区集聚、从农村向城镇集聚；农村学龄人口持续减少等。学龄人口变化对教育资源配置具有重要影响。为应

对新形势,需要建立与人口变化相协调的基本公共服务供给机制,按照实际服务人口规模配置教育资源,使学龄人口规模与教育资源规模相匹配,做到精准配置、减少浪费,提高教育资源配置“效率”。

第一,省际层面教育资源的优化配置。人口的省际流动,主要是中西部及东北地区人口向东南沿海地区及京津冀地区流动。根据第七次全国人口普查数据,2020年仅苏浙沪粤四省份就吸纳了全部省际流动人口1.25亿中的53.35%,东南沿海具有显著的人口吸纳效应。此外,2010—2020年,大城市、特大城市和超大城市均出现明显的人口增长,人口向此类城市集聚的趋势明显。^①这种人口流动趋势带来的随迁子女教育问题,对流入地教育资源提出严峻挑战。由于流入地政府财力有限,难以满足流入人口教育需求,因此需要中央政府加大转移支付力度,同时省级政府要制定随迁子女入学政策和义务教育学位配置标准,市、县合理规划并保障足够建设用地,加快城镇学校扩容增位,以切实解决人口集中流入地区教育资源供需矛盾。

第二,省域内教育资源的优化配置。与人口的跨省流动相比,省内人口流动更为频繁。2020年省内流动人口规模是跨省流动人口规模的两倍,省会城市、地市级城市以及县城成为省域内人口流动的流入地。由于省域内不同地市、不同区县经济状况存在较大差异,省级政府要加大转移支付力度,缓解人口流入较集中区域的教育资源压力。

第三,县域内教育资源的优化配置。随着新型城镇化的推进以及县城基本公共服务水平的提升,与城镇化初期农村人口盲目向特大城市、大城市集聚不同,近年来农村人口更加理性地选择向中小城市尤其是县城集聚。另外,相对优质的县城教育成为吸引当地农村人口集聚的重要因素,有的父母即便不在县城打工,也在县城买房或租房陪读,或是每天接送子女进县城走读。在上述各种因素的共同作用下,县域义务教育公共服务出现“县城挤”“乡村空”的现象。解决“县城挤”的问题有两种思路:一是在县城内扩容,加大对县城教育的财力、人力和土地资源投入,通过改造和新建学校增大容量;二是向县城外疏解,通过建好乡镇义务教育学校,使居民在当

地就近就可以享受到与县城一样好的义务教育公共服务,不需要再舍近求远送子女去县城读书,促使义务教育人口回流。^②这就需要进一步优化县域内教育资源配置结构,科学制定城乡学校布局规划,在做好农村撤点并校工作、办好必要的乡村小规模学校的基础上,把教育资源向县城、乡镇集中投放。

长期以来,我国非常重视大中城市的发展,对发展小城市尤其是县城则重视不够。县城是大中城市与小城镇的连接点,在我国新型城镇化格局中具有重要作用。优化县域教育资源配置,办好县域教育,可以缓解市级城市教育压力,促进农村人口在地、就地城镇化,进而有利于优化我国新型城镇化结构和布局,也有利于促进乡村振兴。与此同时,在我国城镇化进程中,农村人口向发达地区、向城镇集聚的趋势不可逆转,在此背景下,教育资源在区域间、城乡间的配置需要进行结构性调整,要适当整合撤并小、散、弱的乡村小规模学校,根据学龄人口规模配置教育资源,向学龄人口流入地、集聚地适度倾斜,由强调公平转变为强调效率与公平兼顾,否则会造成资源闲置与浪费。

第四,教师资源的优化配置。教师需求量与学龄人口数量密切相关。随着学龄人口总量减少和学段数量波动,教师需求量也将随之发生变化。有学者预测,到2035年我国小学、初中专任教师将有不同程度的过剩,^③这些预测引起热议并引发对中小学教师大规模裁员的担忧。实际上,这种担忧没有必要。随着我国教育进入高质量发展新阶段,对降低班额、调整生师比标准也提出了新要求。目前,发达国家小学阶段平均班额大约为21人、初中为23人,我国平均水平远高于此,且大班额和超大班额还为数不少。因此,教师资源配置中最关键的问题不是教师数量,而是教师素质。

二、“刚”“柔”并济多措并举,推进教育资源配置“公平”

教育资源公平配置要求不断缩小区域间、城乡间、学校间的教育资源差距。在国家层面,要继续加大对中西部困难地区支持力度;在省域内,省级政府要聚焦促进不同地市、县区之间缩小办学条件和水平差距;在市域内,市级政府要充分发挥区域经济中心作用,资源配置重点向经济欠发达县区倾斜。学

校是教育的基本单位,区域间、城乡间的教育差距最后都表现为校际教育差距。推进学校建设标准化是缩小各种教育差距的基础工作和重点任务。要健全中小学校舍建设、安全防范建设、教学仪器装备、数字化基础环境、学校班额、教师配备等办学条件标准,并努力达到规定标准,切实改善学校教学生活和安全保障条件。除通过学校建设标准化工作推进人财物等“刚性”教育资源均衡配置外,还要多措并举,进一步强化和改进如下举措,促进“柔性”教育资源如课程资源、育人模式、管理方式的公平配置。

第一,完善城乡帮扶机制,将城区优质教育资源向乡村学校辐射,促进城乡教育一体化发展。以城带乡、整体推进城乡义务教育发展,着力加强寄宿制学校建设,办好必要的乡村小规模学校,加快缩小县域内城乡教育资源差距。教育行政部门要指导、协调建立健全城乡帮扶机制,让每一所乡村寄宿制学校、小规模学校都有对应的城区学校进行帮扶,要解决农村学校课程建设中的“城市中心主义”倾向,建立城乡课程资源开发、共享机制,向学生提供优质课程。城区学校要加强向乡村学校输送先进的教学模式,同时建立常态化的城乡一体化教研制度,加强城乡教师的教研交流,提高乡村教师课堂教学水平。

第二,教育资源适度向县域普通高中倾斜,提高县中办学质量,解决“县中塌陷”问题,促进县域基础教育健康发展。县中往往是一个县城的最高学府,是基础教育的龙头,县中办学质量对整个县域基础教育秩序和学生流动都具有重要影响。“县中塌陷”直观表现为优质生源和优秀教师的过度流失。振兴县中对于县域教育资源布局的稳定与优化,具有“画龙点睛”式的作用与影响。可以说,办好县中,带动一方。这就要求在优化县域教育资源配置中,把向县中倾斜作为教育资源“优化”的重要选择。

县中振兴最需要的资源是优质生源和优秀教师,因此把人留住是关键。要深化普通高中考试招生制度改革,强化招生管理省级统筹责任、地市主体责任、县级落实责任,坚决杜绝违规跨规定区域掐尖招生,优化省域内和市域内教育生态,把优质生源留住。要保障和提高教师待遇,以吸引优秀教师在县中安心从教,防止发达地区和城区学校到薄弱地区、

县中抢挖优秀校长和教师。此外,加大普通高中教育投入,省、市两级要加大对欠发达县区经费投入,确保县中生均公用经费足额拨付到校,不断提高物力财力保障水平,改善县中办学硬件条件。同时,教研部门要对县中加强教育教学指导,深化课程教学改革,提高教育教学质量。需要注意的是,县中振兴过程中,不要把提升高考升学率与提高教育教学质量对立起来,较高的升学率具有极强的社会影响力和生源吸引力,是县中振兴的关键变量,要给予高度重视。最佳策略是把高考升学率与学生全面发展、与核心素养培育有机结合起来。

第三,深化集团化办学和学区化管理改革,推进优质教育资源共享,加快推进集团内、学区内学校率先实现优质均衡。集团化办学和学区化管理已成为做大优质教育资源、推进区域教育优质均衡发展的主流政策模式。但整体而言,我国集团化办学和学区化管理当前还处于探索实践的初级阶段。虽然国家和地方已经出台了相关文件,并在地方政府主导下组建了若干教育集团,划分了若干学区,甚至某些地方宣布教育集团或学区已经覆盖到辖区内所有学校,组织结构变革已具雏形,但是责权利明确、激励相容的制度建设与文化建设尚任重道远,优化教育资源配置、推动教育优质均衡发展的政策目标还远未实现。

面向未来,集团化办学和学区化管理要由初期阶段“拉郎配”的“速成”模式,走向自主发展、内涵发展的新阶段;从优质校教育资源的单向输出或资源稀释,走向成员校各自发挥自身优势的优质资源共建与共享;从政府过度主导的外控型管理,走向集团校、学区的自主运行,走向成员校的自主发展与协同发展;从过于重视办学模式和管理模式的建构与完善,到关注学校核心业务即教育教学工作,不断推进每一所成员校的课程教学改革,不断提升每一所成员校的教育教学质量,促进每一个学生的全面发展与个性发展。只有如此,集团化办学和学区化管理才能真正做到扩优提质,加大优质教育资源供给,不断缩小校际差距。

三、深化教育综合改革,提升优质教育资源配置“效能”

在讨论教育资源配置时,往往存在三个问题:一

是更多关注效率原则和公平原则,对效能原则关注不够;二是更多把教育资源理解为人财物等资源,对“柔性”的教育资源关注不够;三是更多关注存量教育资源的输出与共享,对如何在总量上扩优提质关注不够。与效率原则和公平原则相比,效能原则是一个更为上位的优化教育资源配置的原则。效能是指目标的达成度,效能原则要求突破传统的教育资源配置方式,更为重视柔性教育资源的开发和利用,为完善基础教育优质均衡推进机制提供了新思路。根据效能原则深化教育综合改革、扩大优质教育资源增量,有以下三个要点。

第一,树立正确的“新资源观”尤其是“新优质观”,把教育资源建设与配置工作推向新阶段、新境界。除进一步重视和优化人财物等资源配置外,更加重视教育目标升级、育人模式完善、管理方式转变等方面,拓展教育资源优化内容。这在国家相关政策文件中已有体现,例如在完善集团化办学和学区化管理的政策文件中,重点关注的不是人财物等“刚性资源”的配置问题,而是通过以城带乡、以强带弱,促进“柔性资源”的输出、共享与增扩问题。

比新资源观更为重要的是“新优质观”。传统的优质观往往与唯分数、唯升学、片面追求升学率相关,在某些区域的城乡帮扶、集团化办学和学区化管理中,优质校输出的所谓“优质”教育资源往往都与如何刷题、如何应试、如何提分有关,所指向的是如何培养会考试的人、会考高分的人,而不是全面发展、具备核心素养、会创新的人。“新优质观”就是新质量观,要求培养适应21世纪社会发展、担当民族复兴大任的时代新人,要求学生具备创新能力、批判性思维、公民素养、合作与交流能力、自我发展素养和数字素养等21世纪核心素养。各个层次的教育资源配置、各种形式的基础教育优质均衡发展推进机制(包括集团化办学和学区化管理等)、各种类型的新优质学校建设,都要以“新优质观”为统领。

第二,把改进育人模式、提升教师素质作为优化教育资源配置的重点工作,把教师资源作为教育资源中的关键资源。育人模式包括课程设置、教学方式、评价方式等方面,涉及教什么学什么、怎么教怎么学、怎么评怎么考,是学校内涵发展的核心内容。

优化教育资源配置,不能只在管理模式、办学模式这些“外围工作”方面打转转,应该把重点放在学校“核心工作”即教学工作的改进上,缩小学校间存在的育人模式差距,使所有学校都建立健全核心素养导向的课程体系、教学方式和评价考试方式。在土地空间、物力、财力、人力资源中,教师最为关键。教育的城乡差距、校际差距表面上是质量差距,实质上是师资差距。城乡间、学校间的教师流动,有助于推进师资配置均衡化,但这种做法往往只是优质师资资源“存量”的输出、共享甚至稀释,因此最关键的是教师素质的整体提升。这里的“素质”不是指帮助学生刷题提分,而是指促进学生全面发展、个性发展。要引导教师尊重爱护学生,积极开展启发式、探究式、参与式教学,培养学生核心素养,为学生一生发展奠基。

第三,重视教研部门、教育培训部门在教育资源扩优提质中的重要作用。要改进教研工作和教师培训,从“考研”(研究考试)和“教研”(研究教材)转向“学研”(研究学生),引导中小学教师研究学生的学习情况、身心状况,聚焦新课程、新教材、新方法、新技术,将教育教学与信息技术深度融合,支持教师创新教学方式,提高教师数字素养和信息技术应用能力,不断提高教师研、训的针对性和实效性。改变优化教育资源配置过程中过于重视规划、编制、人事、财政等部门的做法,更加重视教研部门、教育培训部门的作用。教研和教育培训工作是促进教育内生发展、高质量发展的重要举措,也是优化教育资源配置的重要内容与深远考量。

总之,优化教育资源配置要处理好效率与公平的关系,不能过于强调某一个,而是要处理好二者的平衡,并让二者都服务于教育效能的追求,要树立新的资源观和质量观,这样才能把优化教育资源配置工作推进到一个新的境界。

注释:

①薛二勇.人口变动对教育资源配置的影响与对策[J].人民论坛,2023(15):42-47.

②褚宏启.以城乡一体化思维推进城乡义务教育整体发展[J].人民教育,2023(12):27-30.

③莫东晓,黄皎华.“十四五”期间我国义务教育教师规模 and 结构预测[J].现代教育管理,2021(8):71-79.