



《新型城镇化与教育发展》丛书
NEW-TYPE URBANIZATION and
EDUCATION DEVELOPMENT

上海市闵行区教育局

2016
NO.2

谈松华

汪明

栾峰

王建

杜柯伟

周民书

新型城镇化 与基础教育布局

New-Type Urbanization and Mapping of Basic Education Development

新型城镇化与教育发展课题组

主编：谈松华

副主编：张双鼓、江波、杨子健

顾问：郝克明、闵维方、厉以宁、郑新立

于立平

苏尚峰

郭清扬

柯玲

朱文学

成都市龙泉驿区教育局

张志勇

张传璠

周春良

汤林春

雷雨

海单福东

成都市温江区教育局



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

刘春意



《新型城镇化与教育发展》丛书
NEW-TYPE URBANIZATION and
EDUCATION DEVELOPMENT

2016
NO.2

新型城镇化 与基础教育布局

New-Type Urbanization and Mapping of Basic Education Development

新型城镇化与教育发展课题组

主编：谈松华

副主编：张双鼓 江 波 杨子健

顾问：郝克明 闵维方 厉以宁 郑新立



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与基础教育布局/谈松华主编. —上海: 同济大学出版社, 2016. 1

(新型城镇化与教育发展)

ISBN 978-7-5608-5842-5

I. ①新… II. ①谈… III. ①教育事业—发展战略—中国—文集 IV. ①G52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 104103 号

新型城镇化与基础教育布局

新型城镇化与教育发展课题组

主 编 谈松华

责任编辑 赵泽毓

责任校对 徐春莲

封面设计 唐思雯

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 上海安兴汇东纸业有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 14.25

印 数 1—1100

字 数 285000

版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5842-5

定 价 78.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

版权所有

侵权必究

代序	谈松华	001
城乡教育一体化发展战略和策略比较		
——苏州市和成都市的实践模式研究	王 建	13
新型城镇化与教育设施发展及布局	栾 峰	43
新型城镇化背景下义务教育学校布局调整与“全面改薄”工作	杜柯伟	51
新型城镇化背景下的义务教育学校布局	汪 明	63
优化教育设施布局 促进城乡教育一体化发展	周民书	71
新型城镇化建设与基础教育均衡发展	朱文学	83
基于 GIS 分析的农村基础教育布局调整合理性评价和优化对策	郭清扬	89
教育变革与学校空间重建	苏尚峰	101
城镇化进程中的学前教育	柯 玲	109
青岛市教育设施资源布局:问题、需求与对策	于立平	121
武汉城市教育圈的发展与对策	张传萍	131
城市化进程中的教育发展		
——上海闵行区的实践与探索	上海市闵行区教育局	141
解读蒲江县现代田园教育	雷 雨	153
山东省新型城镇化与基础教育布局调整	张志勇	179
新型城镇化背景下的基础教育资源配置		
——以上海为例	汤林春	187
山东省平原县农村教育城镇化模式	刘春意	193
秦巴山区县域城镇化空间调整与基础教育布局优化		
——以陕西省平利县为例	杨 涛 单福东	203
新城发展与教育服务设施配置	成都市温江区教育局	211
实施教育“金凤凰”工程推进城乡发展一体化	成都市龙泉驿区教育局	217
后记		226



《新型城镇化与教育发展》丛书
NEW-TYPE URBANIZATION and
EDUCATION DEVELOPMENT

2016
NO.2

新型城镇化 与基础教育布局

New-Type Urbanization and Mapping of Basic Education Development

新型城镇化与教育发展课题组

主编：谈松华

副主编：张双鼓 江 波 杨子健

顾问：郝克明 闵维方 厉以宁 郑新立



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与基础教育布局/谈松华主编. —上海: 同济大学出版社, 2016. 1

(新型城镇化与教育发展)

ISBN 978-7-5608-5842-5

I. ①新… II. ①谈… III. ①教育事业—发展战略—中国—文集 IV. ①G52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 104103 号

新型城镇化与基础教育布局

新型城镇化与教育发展课题组

主 编 谈松华

责任编辑 赵泽毓

责任校对 徐春莲

封面设计 唐思雯

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址: 上海市四平路 1239 号 邮编: 200092 电话: 021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 上海安兴汇东纸业有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 14.25

印 数 1—1100

字 数 285000

版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5842-5

定 价 78.00 元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

《新型城镇化与教育发展》丛书

编委会

顾问：郝克明 闵维方 厉以宁 郑新立

主任：谈松华

副主任：张双鼓 江 波 杨子健

编 委：(按姓氏笔画为序)

丁延庆	于立平	马 涛	王 建	王 烽
王 蕊	江 波	汤林春	汪 明	宋知程
张双鼓	杨子健	周满生	柯 玲	顾月华
谈松华	崔永平	黄晓婷	蒋 承	

代序

谈松华

国家教育咨询委员会委员、中国教育学会顾问
中国教育发展战略学会学术委员会主任

2013年初,中国教育发展战略学会和经济学界的一些专家联合开展新型城镇化与教育战略与人才培养课题研究。2013年5月,课题组曾开过一次研讨会,算是启动会,邀请经济、社会和教育界的一些专家交流了各方面对城镇化与教育问题的看法。2013年12月和2014年3月,中央召开城镇化工作会议并颁布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》。这次研讨会的主要任务是深入学习贯彻党的十八大三中全会和中央城镇化工作会议精神。课题组顾问郝克明教授代表中国教育发展战略学会致辞,特别邀请了厉以宁和郑新立先生就国家推进新型城镇化的主要目标、重点任务和实施模式进行解读,与会各位专家总结和交流城镇化进程中教育改革发展经验与教训,提出适应与促进区域新型城镇化发展的教育战略规划和政策调整思路。作为会议总结,我讲三个问题。

一、课题研究的背景、前期工作和研究体会

新型城镇化是“十八大”提出的“新四化”的重要部分,它会影响中国今后经济社会发展的深刻变化,也必然会影响中国教育的改革和发展,对中国教育的改革和发展提出许多新的要求。所以,教育如何适应和促进新型城镇化的发展,已经成为今后一个时期教育改革发展必然要回答的、非常重要的现实问题。城镇化问题和现代化问题一样,在理论和实践上都不是新问题。因为在发达国家城镇化和现代化都已经完成了,它们已进入后现代化社会,但中国现在城镇化还是现实问题,城镇化与工业化一道,是现代化的两大引擎,是需要我们去着力推进的。

美国诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾预言:“中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类21世纪的两件大事。”中国城镇化的意义不仅在于对中国经济社会将会引起深刻的变革,而且正在成为拉动世界经济增长的重要引擎。城镇化是一个自然历史过程,推进城镇化必须从我国基本国情出发,走中国特色、科学发展的新型城镇化道路。2013年12月,习近平总书记在中央城镇化工作会议上强调:“在我们这样一个拥有13亿人口的发展中大国实现城镇化,在人类发展史上没有先例。粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路不能再走了,也走不通了。在这样一个关键的路口,必须走出一条新型城镇化的道路,切实把握正确的方向。新型城镇化要坚持以人为本,推进以人为核心的城镇化。”推进以人为核心的新型城镇化,关键在教育。教育在新型城镇化进程中的所有要素中,包括人的生产方式、生活方式的转变,文明素质的提升以及促进合理社会流动方面都将发挥重要作用,教育在城镇化中居于基础地位。

中国教育发展战略学会和经济学界的专家们联合组成课题组,经济界与教育界结成一种联盟,把教育问题放在整个经济社会的城镇化过程中进行研究,同时吸纳国家教育发展研究中心、北京大学、同济大学以及相关科研机构,还有全国的省市和城市的教育行政部门和研究机构,这是我们研究城镇化和单纯教育部门研究的很大不同。前段时期,我们到一些东部和西部具有代表性的

地区(苏州市、成都市、杨凌农科城)进行调查研究,得到诸多启发。因为现在中国的城镇化进程已经到了一个加速发展的时期。2013年,全国城镇化率已经达到53.7%,户籍城镇化率达到36%左右。按照世界城市化发展的共同规律——纳瑟姆曲线,我国处在30%~70%之间的阶段,大量农村人口涌向城市,城市化发展的加速对教育提出了新的要求和挑战。经过调查以后,我有以下三点体会。

第一,城镇化是一个社会转型的长期过程。城镇化是一个自然历史过程,而不是一个人为造城的过程,因此,它需要遵循城镇化自然发展的规律。也就说,城镇化问题研究不是一个能够在短期内把中国城镇化很多问题都研究清楚的问题,它需要长时间的跟踪研究。同时要强调的是,城镇化具有阶段性和区域性的特点,或者叫地域性的特点。城镇化发展在不同阶段面临的问题是不一样的,在不同区域城镇化的模式也可能是不一样的。上海城镇化率已经到了90%以上,这是相当成熟的,可以和欧洲国家相比;苏州的城镇化率已经达到73%,城区和郊区城镇化发展比较均衡;而成都市的蒲江县城镇化率只有35%左右,也就说,它还处在城镇化加速发展的早期。所以这样不同地区和处在不同阶段的城市推进城镇化面临的问题是不同的,讨论教育的发展也应该是研究不同地区和不同发展阶段所要解决的问题。

第二,城镇化发展的动力来源应该是“四化”联动的。“十八大”提出推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,“新四化”是一个不可分割的整体。城镇化的动力在哪里?我认为是在于“四化”联动,特别在现阶段,工业化和农业现代化起了拉动和推动的作用,工业化拉动了城镇化的发展,农业的现代化推动了城镇化的发展。农业不实现现代化,无法将农民从土地上解放出来;没有工业化和产业大发展,就没有农民的就业机会;有了产业聚集和大发展的支撑,农民工才有足够的就业机会和收入来维持生活,为农民市民化创造条件。这一点在苏州和杨凌示范区城镇化进程和模式上体现得很明显。苏州市伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚,农村人口向城镇集中,城镇化发展非常快,它以产业为基础。农业现代化可以推动城镇化的发展,尤其是推动小城市和建制镇发展,特别是在中西部、欠发达地区,小城市和建制镇发展有很重要的作用。西北农林科技大学所在的杨凌示范区是全国唯一的农科城,西北农林大学提供了一种农业科技转化的推广模式。在调研时,老校长谈到农业现代化不仅包括推广现代化农业技术,也不仅包括农业规模经营、家庭农场、农民合作社、农业公司等组织形式的变化,还有一个很重要问题就是农业产业链的延伸。现在我国农业产业链很短,传不到城镇上去,农业服务体系不健全。如果有了农业的技术转化,有了农业的组织形式的变化,新型农业组织的建立,有了农业产业链的延伸,有了农业服务体系的完善,这几个方面必然会拉动小城镇建设。我在美国看到的很多小城镇实际上是这样形成起来的,所以我想农业现代化会对中国的城镇化起很重要的作用。

第三,是新型城镇化发展的路径。我国地域广阔、区域性差异大,新型城镇化一定要与所在地的资源禀赋、比较优势和产业定位相结合,以人为本的新型城镇化要考虑不同地区的差异,不能再摊大饼,各地搞整齐划一,避免以前跟产业、跟地域结合不好的“千城一面”,避免“空城”“鬼城”现象。我认为有两点是在城镇化发展路径选择上面需要考虑的:一个是城市和农村的关系,就

是以城带乡,城乡互动。要发挥城市对农村的带动作用,同时要使农村有内在的动力来推动城镇化发展,所以城乡互动是很重要的一个路径。另外一点是政府和市场的关系,也就是说,推进城镇化既要靠政府主导,但更要培育市场机制,吸引社会资本和资源广泛参与,政府发挥积极的引导作用。

二、进一步明确课题研究的重点

从专家介绍和交流可以看出,教育不仅要适应城镇化的发展,而且要促进城镇化的健康发展,这是我们研究新型城镇化与教育发展问题的基本出发点。课题研究重点是在把握新型城镇化的特征、动力和发展路径的基础上,紧扣新型城镇化与教育改革的结合点,充分发挥教育对于新型城镇化的支撑和促进作用,建立教育城乡一体化与经济社会城乡一体化的良性互动机制。新型城镇化进程中的教育是覆盖整个教育体系的,要以终身教育的理念来思考教育如何适应和促进城镇化的发展。

长期以来,我国城乡分割的二元经济结构和教育制度,造成城乡教育的巨大差异和农村优质教育资源短缺,教育均衡发展和教育公平问题受到广泛关注,推进城乡教育一体化已成为一种共识、理念和实践。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出加快消除城乡二元结构的体制机制障碍,推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化。目前推进城乡教育一体化的重点主要是围绕促进义务教育均衡发展。城乡教育发展一体化不应仅仅包括义务教育,还应包括高中教育、职业教育、高等教育、学前教育和继续教育,分层考虑。

首先是基础教育。基础教育包括学前教育、义务教育和普通高中教育。计划生育政策调整带来的新生儿数量增加将使我们首先面临幼儿教育和学前教育高峰期,幼儿教育是当前教育体系的薄弱环节。如果我们把幼儿教育纳入国民教育体系,学前教育就是指0~6岁的儿童保育和早期教育。现在国际上非常关注0~3岁的儿童保育,脑科学研究已经证明3岁以前的早期发展对一个人一生的发展作用非常大,可是我们现在还没有将其纳入视野。在城市和发达地区越来越多的家庭开始关注这个问题,这与城镇化的发展进程有关。当然,0~3岁阶段的早期教育不是说要去建很多托儿所,而是要给家长提供有关育儿的知识,同时逐步实现0~6岁学前儿童教育的一体化,使原本以散居家庭养育为主的0~3岁儿童教育模式转化为由全社会关注和参与的、保育和教育相整合的教育模式。

义务教育均衡发展应该从追求机会公平、条件公平到质量公平。追求教育质量的均衡,必须着眼于使教育适合不同儿童的差异发展,使得不同的受教育者都能够得到适合的教育。适合的是最好的,既是最优质的教育,也是最公平的教育,这一问题的解决显然要比机会公平、条件公平复杂得多。当前国家正在推进的“全面改薄”工程(全面改善贫困地区薄弱学校基本办学条件),财政部在未来3~5年,每年拿350亿元做这个事情,重点涉及城镇化建设中的农村教育。前一段时期的农村义务教育布局调整有个缺点,就是教育部门不完全根据城镇化规划就去搞撤点并校,结果

造成很多农村孩子上学距离太远。提高农村义务教育质量和均衡发展水平,推进义务教育学校标准化建设,加强农村中小学寄宿制学校建设,最好能够与未来城镇和农村社区规划配套,城镇学校建设必须根据人口流动趋势进行科学规划和设置,与城镇化进程同步。

高中教育要多样化发展。高中定位原来很有争议,当然现在已经比较明确定义为高中属于基础教育阶段,但国际上认为高中是基础教育向专业教育过渡的阶段。中国高中阶段实行普通教育和职业教育分流,普通高中多样化必须坚持以学生为本的基本原则,它不是单方面学术方面的准备,而是要做全面的多方面的准备,在满足学生个性化发展的过程中逐步形成办学特色,在这个问题上要考虑城镇化过程也要考虑当地的需要,县城及农村地区高中建设应注意相对均衡。

其次是职业教育。职业教育和城镇化的关系更加密切,不仅能够提升人口素质、促进劳动力就业,为产业结构优化升级提供人力资本支撑,还将直接影响到城镇化进程中农村转移劳动力能否顺利融入城镇的生产和生活。城镇是工业文明的发源地和聚集地,城市最基本的两个要素是产业和人口,以产业发展带动城市发展,以职业教育为产业发展提供人力资源基础,助推产城融合。当前职业教育发展面临的突出问题:一是在提出建设现代职业教育体系以后,中等职业教育向上延伸并提供学历层次提升通道后,千万不要把中职变成另外一种升学教育,中职教育的基本属性还是为就业做准备。二是中职教育在东部地区特别是城市缺乏吸引力,本地的孩子不愿意上中职,西部地区的中职很大一部分是为东部输送劳动力,关键问题是当地就业出路比较少。今后一个时期,我国要着重解决好“三个一亿人”问题,促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就地城镇化。我们在蒲江调查发现,前几年几万人到东部就业,现在已经出现大量回流。随着农业现代化推进和产业发展,必将加大对职业教育的需求。

高等教育和职业教育有交叉的方面,地方高校转型和应用技术大学的发展涉及职业教育和高等教育,它既是职业教育体系的一种高端向上提升,同时也是高等教育体系中更进一步的分类,强调应用技术类人才的培养。这是有现实意义的,因为中国高等教育实现大众化以后,人才培养结构没有很好地适应经济社会发展需要,所以推动地方高校转型,强调应用型技术人才培养是很好,对于促进中国高等教育改革和职业教育进一步发展是有积极作用的。在高等教育中间还有两个问题需要补充,就是高等教育如何培养创新创业人才,高等教育如何提供促进产业升级和转型的科技成果。这要靠一批创新和创业人才支撑,高等教育在这点上应该是有压力的。另外一个问题作为长远问题来考虑,就是大学城建设应该和城镇化发展能够更紧密地衔接。我国大学城都建在大城市,而且大学扎堆,实际上大学的一个很重要的功能是可以带动一个地区的发展,大学城本身就应该是一个小城市或者是一个城镇。这样一方面使得大学和区域经济社会发展结合得更加紧密,另一方面使得城市的品质能够得到进一步提高。今后高等教育规划应把大学布点更加合理分布到中小城市。

最后是继续教育。继续教育有农民工的培训,农民工的市民化,包括城市的社区的建设、社会管理水平、社会服务水平的提高都与继续教育的发展相关,面向从业人员、进城务工人员、待业人

员、失业人员开展相应的职业教育培训,帮助他们掌握在城市和非农产业就业的基本知识和职业能力,不断提升技能水平和就业能力,提供城镇化进程中亟需的各类人才。

三、课题的组织和方法

总课题组由三个方面组成,即成立综合组、分课题组和地方课题组;研究方法包括综合研究、专题研究、行动研究或者叫试点研究。在进行理论研究、总结历史经验和国际经验的同时,更加重视不同区域和不同领域的行动研究和试点研究,在理论与实践的结合上探索我国不同地区新型城镇化中教育改革和发展的战略、制度和政策选择。

目录

代序	谈松华	001
城乡教育一体化发展战略和策略比较		
——苏州市和成都市的实践模式研究	王 建	13
新型城镇化与教育设施发展及布局	栾 峰	43
新型城镇化背景下义务教育学校布局调整与“全面改薄”工作	杜柯伟	51
新型城镇化背景下的义务教育学校布局	汪 明	63
优化教育设施布局 促进城乡教育一体化发展	周民书	71
新型城镇化建设与基础教育均衡发展	朱文学	83
基于 GIS 分析的农村基础教育布局调整合理性评价和优化对策	郭清扬	89
教育变革与学校空间重建	苏尚峰	101
城镇化进程中的学前教育	柯 玲	109
青岛市教育设施资源布局:问题、需求与对策	于立平	121
武汉城市教育圈的发展与对策	张传萍	131
城市化进程中的教育发展		
——上海闵行区的实践与探索	上海市闵行区教育局	141
解读蒲江县现代田园教育	雷 雨	153
山东省新型城镇化与基础教育布局调整	张志勇	179
新型城镇化背景下的基础教育资源配置		
——以上海为例	汤林春	187
山东省平原县农村教育城镇化模式	刘春意	193
秦巴山区县域城镇化空间调整与基础教育布局优化		
——以陕西省平利县为例	杨 涛 单福东	203
新城发展与教育服务设施配置	成都市温江区教育局	211
实施教育“金凤凰”工程推进城乡发展一体化	成都市龙泉驿区教育局	217
后记		226

文章架构

- 一、苏州和成都推进城乡一体化的社会背景和实践模式
- 二、苏州和成都推进城乡教育一体化发展的战略和策略
- 三、苏州和成都城乡教育一体化发展模式比较
- 四、城乡教育一体化发展的理论与政策省思

主要观点

城乡教育一体化是城乡一体化的重要组成部分,也是推进城乡一体化的有效途径和基础性工程。苏州市和成都市分别作为城乡发展一体化综合改革试点和全国统筹城乡综合配套改革试验区,伴随城乡经济社会一体化发展,开展了城乡教育一体化发展的有益探索,基于不同的基础条件、现实问题和实践智慧生成了不同的发展模式,在动力机制、城镇化布局与形态、战略目标与推进策略等方面既存在一定差异,同时也具有一些共性特征。通过系统梳理这些差异和共性特征及其生成情境,发现全国范围内推进城乡教育一体化,必须处理好城乡教育一体化与经济社会一体化的关系,基本公共服务均等化、标准化与特色化的关系,城市教育与农村教育的关系,推进义务教育县域内及更大范围内均衡发展及提升统筹管理主体层次的关系等等。

关键词

● 城乡教育一体化 ● 战略与策略选择 ● 苏州模式 ● 成都模式

城乡教育一体化发展战略和策略比较

——苏州市和成都市的实践模式研究

王 建

男,国家教育发展研究中心副研究员,教育发展战略研究室副主任。2001年毕业于北京大学教育学院,获教育学博士学位;著有《中国教育现代化区域发展》(合著,2003),《中国教育现代化区域发展模式研究》(合著,2010)等。