

城镇化进程与

教育管理体制改革

Chengzhenhua Jincheng yu
Jiaoyu Guanli Tizhi Gaige

■ 城镇化进程中教育管理体制问题研究课题组 编写



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House

课题组顾问 孙霄兵
课题组组长 柯春晖 褚宏启

城镇化进程与

教育管理体制变革

Chengzhenhua Jincheng yu
Jiaoyu Guanli Tizhi Gaige

■ 城镇化进程中教育管理体制变革问题研究课题组 编写

教育科学出版社

· 北 京 ·

· 出版人 所广一
责任编辑 何 艺 翁绮睿
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程与教育管理体制改革/城镇化进程中教育管理体制
改革问题研究课题组编写. — 增订本. — 北京: 教育科学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5041-9373-5

I. ①城… II. ①城… III. ①城市化—影响—教育管理—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 060075 号

城镇化进程与教育管理体制改革

CHENGZHENHUA JINCHENG YU JIAOYU GUANLI TIZHI GAIGE

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010-64989009

邮 编 100101 编辑部电话 010-64981167

传 真 010-64891796 网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京博祥图文设计中心

印 刷 保定市市中画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开 版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 张 16.75 印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

字 数 228 千 定 价 42.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

001	城镇化进程中教育管理体制改革问题研究课题总报告
046	广东省城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
067	案例：深化教育管理体制改革，加快推进顺德城镇化进程
074	江苏省城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
089	案例：苏南地区保障随迁子女平等接受义务教育
095	湖北省城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
109	上海市城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
124	案例：上海以构建和谐社会为目标，大力开展进城务工人员培训
130	辽宁省城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
139	河南省城镇化进程中义务教育管理体制改革的研究报告
155	成都市城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
177	案例：成都市教师“县管校用”管理体制改革的实践探索
183	案例：成都市义务教育阶段就近入学机制建设

189	北京市顺义区城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
201	案例：顺义区探索多元办学方式，着力推进城乡教育一体化优质发展
205	无锡市城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
229	东莞市城镇化进程中教育管理体制改革研究报告
252	案例：东莞市发展民办教育、解决义务教育学位紧张问题
259	案例：西安市“大学区管理制”改革分析
263	后 记

城镇化进程中教育管理 体制改革问题研究课题总报告

一、问题的提出及研究的实施

(一) 问题的提出

城镇化这一概念通常是指一个农业人口转化为非农业人口、农村地域转化为城市地域、农业活动转化为非农业活动的过程，也被称为“城市化”“都市化”，英译通常用“urbanization”一词。在我国，官方文件多采用“城镇化”的提法。有据可查，早在1998年党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中就开始正式采用“城镇化”一词，这更多是基于我国国情的考虑，强调在发展大中城市的同时，也重视小城市和县镇的发展。

城镇化既是现代化的重要标志，也是现代化的必由之路。从历史发展角度来看，18世纪中后期，随着工业革命的推进，人类开始进入城市化发展的重要时期。世界城市化率以大体每50年翻一番的速度快速增长，1850年为6.3%，1900年为13.3%，1950年为29.1%，2000年为47.2%，2010年达到51.6%。西方发达国家是城市化的先行者，第二次世界大战以前，英、德、美、法等国家城市化率均已超过50%，目前稳定在75%以上。“二战”以后，世界范围内的城市化步伐明显加快，日本、韩国、墨西哥、巴西等国



家城市化率快速提高，在 1960—1975 年相继突破 50%。20 世纪 80 年代后，一批发展中国家的城市化进入较快发展阶段，但由于工业化与城市化不协调，出现了“过度城市化”和“滞后城市化”等现象，拉美国家是“过度城市化”的典型代表，以印度为代表的南亚国家则由于经济发展速度无法抵消人口爆炸的压力，出现“滞后城市化”。

中国是一个有着几千年农业文明史的国家，近代以来工业有所发展但进程缓慢，城镇化进程步履蹒跚。1949 年，我国城镇化水平只有 10.65%，到 1978 年，城镇化水平仅为 17.9%，而同期世界城镇化平均水平已达到 42.2%，发达国家平均水平更是达到了 70.2%。改革开放以来，伴随现代化建设的进程，我国城镇化步伐明显加快，城镇化率年均提高 1.02 个百分点；2000 年以来，城镇化率年均提高 1.36 个百分点，2012 年达到 52.57%，与同期世界平均水平大体相当。城镇化的快速发展，使我国城镇数量和规模不断扩大，城市功能不断更新，城市综合服务能力明显提升，人居环境逐步改善；城市群形态更加明显，成为拉动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。与此同时，我国城镇化质量不高的问题也较为突出，主要体现为：农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后；土地城镇化快于人口城镇化，城镇用地粗放低效；城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配，城镇规模结构不合理；“城市病”问题日益突出，城市服务管理水平不高；体制机制不健全，阻碍城镇化健康发展。（徐绍史，2013）针对这些问题，党的十八大提出，要坚持走新型城镇化道路，推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨认为，“中国的城镇化和美国的高科技是 21 世纪影响人类进程的两件大事”，并且指出“城镇化将使中国成为世界领袖”。作为世界上规模最为宏大的进程，城镇化深刻改变着中国社会的面貌，也深刻改变着中国教育的面貌，对教育事业的改革发展产生着重大影响，从而不可避免地对教育管理体制提出了新的要求和挑战。

教育管理体制是国家组织和管理教育的形式、方法和制度的总和（顾明

远,1999),主要包括机构设置、权限划分、质量保障、入学招生、人事制度、经费投入和办学体制等内容。自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来,教育管理体制改革始终是教育改革的一项重要任务。总的来看,目前我国教育管理体制基本适应社会主义市场经济体制和全面建成小康社会的需要,但也存在着一些新的情况和问题,特别是从新型城镇化的视角来看,教育管理体制改革亟须深入推进。

《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》)对深化教育管理体制改革做出了部署。按照《教育规划纲要》任务分工,教育部政策法规司承担了推进教育管理体制改革的任务,为此进行了大量的调查研究,但是深感如何真正适应经济社会发展要求,特别是应对城镇化挑战推进教育管理体制改革,仍有许多问题需要深入研究。应对城镇化对教育事业改革发展提出的新要求、新挑战,认真总结城镇化背景下推进教育管理体制改革的做法和经验,针对存在的问题进行深入研究,提出政策建议,既具有理论意义,又具有现实意义。为此,教育部政策法规司会同相关地方、高校和研究机构共同确立了城镇化进程中教育管理体制改革问题研究课题。

(二) 研究的实施

本课题在实施中更多定位于理论和学术研究基础上的实证研究、工作研究和政策研究,直接服务于决策。为此,课题组采取多种方式,进行了深入研究。

一是开展联合研究。课题设计采取点面结合、以点带面,全国层面研究与区域层面研究相结合,既立足教育工作全局,又有针对性地选择样本地区,选取了多地开展联合研究,力求兼顾东、中、西部不同城市化发展水平的区域实际。教育部政策法规司与北京师范大学教育学部组成总课题组,会同广东、江苏、湖北、上海、辽宁、河南、陕西等省市教育厅(教委),成都、无锡、东莞、顺义、浦东等市(区)教育局(教委)等共同展开研究。研究力量由教育行政部门、科研院所和高校专家组成,力求发挥实践工作者与理



论工作者各自优势，取长补短。2013年4月，在广东东莞召开课题启动会，就选题背景、相关概念界定、课题研究意义、总体框架、研究目标、研究内容、研究方法与技术路线、预期成果等进行讨论，会后承担课题研究任务的单位积极展开工作。同年7月，在四川成都召开中期研讨会，总结、交流课题前期研究成果，研究课题下一步工作安排，讨论课题总报告框架。随后，各单位加快研究的步伐，认真撰写课题分报告或案例材料。总课题组多次集中讨论，对各地提交的分报告和案例提出了具体的修改意见，在充分研究吸收各地材料基础上，不断完善研究总报告。同年11月，在江苏无锡召开结题研讨会，除课题组成员外，还邀请了重庆市教委、北京大学教育学院等单位的专家，讨论完善总报告、分报告和案例，就课题工作进行总结，就相关问题进行进一步研讨，并研究后续相关事宜。之后，总课题组进一步修改总报告，各单位也修改完善了各自的分报告和案例。

二是开展理论研究。围绕“城镇化”和“教育管理体制”两个核心概念，课题组收集和研读相关文献与研究成果，综合运用经济学、教育学、人口学、社会学、管理学等学科的理论与方法，并进行国际比较。课题组深入分析了城镇化的基本特点，对城镇化进程中教育管理体制改问题做有深度、跨学科的系统研究和整体思考。同时，课题组梳理了历年来教育管理体制改工作的有关政策文件，汇总部分地区应对城镇化的相关政策。

三是进行实地调研。课题研究重理论与实践相结合。总课题组先后赴广东东莞和深圳、四川成都、重庆奉节、湖北恩施、江苏无锡、上海闵行等地开展调研，实地调研了约20所中小学和职业院校，其中包括部分高寒苦冷地区农村中小学，特别针对农村地区教育发展、城乡学校布局调整、留守儿童管理等与城镇化进程密切相关的教育问题，听取一线教育部门、校长、教师、学生、家长代表的意见建议，努力掌握第一手的实践案例材料。

四是进行问卷调查。2013年10月，总课题组对在北京学习的全国29个省（区、市）（北京、天津除外）的113位教育局局长（以县教育局局长为主）进行了问卷调研（见表1）。调查对象覆盖东、中、西部地区，问卷涉及随迁子女教育、城乡教育投入、城乡教师资源配置等问题。

表1 113位教育局局长问卷调查基本情况

(单位:%)

	市辖区	县级市	县	占全体的比例
东部	41.7	8.3	50.0	24.0
中部	15.4	23.1	61.5	26.0
西部	14.3	14.3	71.4	42.0
东北部	12.5	25.0	62.5	8.0
合计	21.0	16.0	63.0	100.0

课题最终成果呈现采用总报告、各地分报告和案例研究相结合的形式,共形成1个总报告、9个省市分报告和7个案例材料,总报告由教育部政策法规司和北京师范大学教育学部负责,分报告和案例由地方教育行政部门和教育研究机构共同完成,其中教育研究机构包括广东省教育研究院、华中师范大学教育学院、苏州市教育科学研究院、四川大学公共管理学院等。力求形成以总报告为统领、分报告在突出地域特点基础上与总报告相互补充印证、案例注重可操作性的研究体系。

二、城镇化引发的教育管理问题

城镇化引发的教育管理问题是多方面的。

(一) 流动人口子女教育管理问题

城镇化最直接、最显性的特点就是人口流动。“中国农民大规模的跨区域流动已成为中国社会生活的一项‘结构性’事实,即稳定的、涉及多方面的重要现象。”(项飏,1996)按照发展经济学家托达罗的人口流动模型,经济落后的农村收入水平低,在城市收入水平高和存在大量就业机会的情况下,农村剩余劳动力必然自动从农业生产中分离出来,流向城市。特别是在我国,长期实行的城乡二元发展体制以及改革开放之初实行的沿海优先发展并享受对外开放优惠政策的梯度发展战略,造成了城乡、区域发展的极度不平衡,



更加剧了人口从农村到城市、从中西部到东部的较大范围、较大规模的流动。已公开的统计数据显示,自1984年国家出台政策允许农民自理口粮进入城镇务工经商以来,农村进城务工人员规模明显呈现逐年扩大趋势,总规模由1978年的3000万人逐步扩大到20世纪80年代中期的8000万人,到上世纪末的1999年,这一数字已达2.08亿,比改革开放之初翻了近7倍。(杨聪敏,2009)进入本世纪以来,进城务工人员规模增速虽有所减缓,但规模总量却仍旧在不断攀升。国家卫生计生委2013年9月发布的最新《中国流动人口发展报告(2013)》显示,2012年我国流动人口总量达2.36亿,占全国总人口的17%,其中80%是农村户籍流动人口。

人口流动给教育管理带来了两方面问题,一是随迁子女教育问题,二是留守儿童教育问题。跟随父母流向城市的孩子,被称作“随迁子女”,留在原籍的,被称作“留守儿童”。

随迁子女在城市平等接受教育曾经困难重重。长期以来,受城乡二元体制以及户籍制度的影响,流入城市的农民工及其子女无法享受到输入地的公共服务,包括教育服务。20世纪80年代,农民工主要以个体流动为主,很少有拖家带口的,其子女的上学问题基本在户籍所在地解决。1992年邓小平“南方谈话”后,中国经济进入了市场经济快速发展时期,农民工数量急速增加,其子女的教育问题也逐渐显露。(袁边生,2013)流动人口中的儿童数量急剧增加,这些儿童或者在家乡出生被父母带到城市,或者在城市出生而留在城市。1995年8000万流动人口中,学龄儿童就约有300万。(张声华,1998)大量随迁子女涌入城市,使得城市学位总量出现明显短缺,供需矛盾日益突出。公立学校往往设置门槛(如借读费、户籍限制等),导致随迁子女“入学难”。据国务院妇儿工委早期抽样调查,流动儿童中的在学者占90.7%,一直未上学者占6.85%,失学者占2.45%,后二者合计达9.3%。中央教科所的调查结果表明,6岁未上学的儿童占6岁组流动儿童的46.9%,9岁和10岁还在上小学一、二年级的儿童占相应年龄流动儿童的19.7%和4.6%,13岁和14岁还在小学就读的儿童占相应年龄流动儿童的31.5%和10.0%。(杨进,2004)即使少数能够在公立学校借读的随迁子女,由于户

口不在当地，一般没有学籍，成绩因此不计入考评，并且无机会参加评优和一些竞赛，有的学校甚至对随迁农民工子女单独编班，这些使得随迁子女心理上感到自卑和不平等，融入城市教育十分困难。

在公立学校无法满足随迁子女上学需求的情况下，各地一度出现了大量打工子弟学校。1996年颁布的《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法（试行）》对这种社会办学形式进行了肯定，明确规定“经流入地市、区人民政府批准，企事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人，可依法举办专门招收流动人口中适龄儿童、少年的学校或教学班、组。所需经费由办学筹者负责筹措”。这些打工子弟学校看似解决了部分随迁子女“有学上”的难题，但实际上其办学资质、办学条件、教师质量、管理水平、财务风险等往往难以达到办学审批标准，办学条件普遍简陋，安全、卫生等方面存在严重隐患，教师队伍不稳定，教师素质总体不高，教育质量低下，非法办学现象大量存在。此外，由于这些学校大都通过向学生收费维持，因此这些学校从一开始的农民工“教育自救”模式逐步演变为了一种投资者盈利模式（柯春晖，2012），这给农民工家庭带来一定的经济负担。

留守儿童的教育和管理逐渐成为突出的社会问题。留守儿童教育问题主要是因父母双方或单方不在身边，父母在其成长过程中的缺位而带来的安全、学习、心理、情感等方面的问题。虽然父母外出务工改善了家庭经济条件，能为留守儿童接受教育提供更大的可能性，然而除了经济上的些许改善，留守生活带给他们更多的恐怕还是教育上的缺陷。例如，在湖北省枣阳市3镇14村进行的抽样调查显示，在17所中小学中，根据班主任所提供的资料以及最近几次大型考试成绩表，在学留守儿童中40%的人成绩较差，30%的人成绩中等偏下，仅有10%的人成绩比较优秀（班级前20%）。据教师反映，留守和非留守儿童在完成家庭作业方面有明显差别。留守儿童生活在事实上的“单亲家庭”或“隔代家庭”中，长期情感缺失和心理失衡导致许多留守儿童的心理发展状况不容乐观：厌世自闭、社会逆反、空虚、自卑、胆怯、没有精神寄托等。家庭生活和教育的缺陷使他们轻者经常逃学、打架，重者违纪犯法，给社会造成不良影响。留守儿童教育问题已成为农村人口外流的



一个潜在挑战。(陈丽丽, 2006)

留守儿童教育问题产生的原因相当复杂, 涉及家庭、学校和社会等各个方面。显然不能简单地将之归咎于其中的任何一方。(范先佐, 2005) 但“教育壁垒”的存在首先难辞其咎。由于受城乡义务教育分割体制的影响, 特别是城乡隔离的户籍制度, 农民工子女在城市入学要缴纳一定的费用, 而且必须在户籍所在地参加中考和高考, 由此形成了体制的壁垒, 造成了一大批可称之为“非自愿型”的留守儿童出现。留守儿童教育问题的产生还源于农村教育的落后。由于我国城乡二元结构的长期存在和国家在教育投资上明显倾向于城市教育, 农村学校在师资水平、软硬件设施上都难以与城市学校相比。落后的办学条件使农村学校在教学过程中, 缺乏有目的、有组织地针对留守儿童进行的安全教育、生理教育、生存教育、心理教育等。

(二) 城乡学校布局结构调整问题

城镇化导致人口的迁移、重组等变化, 而人口变化直接影响到学龄儿童的变化, 进而导致学校生源的增加或减少, 这必然对学校的发展规模和布局结构提出相应的调整要求。在我国, 由于对城镇化发展的形势估计不足, 学校布局规划前瞻性不够, 难以及时根据生源的变化做出调整, 导致农村学校的闲置浪费与城市学校的学位紧张并存。

在农村, 20 世纪八九十年代以来, 随着工业化、城镇化进程的加快和计划生育政策深入推行所引致的人口自然出生率的下降, 以及大量农民工子女进城读书, 农村学龄人口逐年减少, 农村尤其是中西部地区农村中小学普遍出现了生源不足现象, 这使得农村学校布局调整问题被提上议事日程。长期以来, 人民群众的迫切需要, 社会政治运动的促动, 教育管理权的下放, 教育投资主体的下移, 使我国农村基础教育自新中国成立之后就形成了低重心、低投入、广分布的粗放式学校布局。(吴亚林, 2011) 1980 年 12 月, 中共中央、国务院发布《关于普及小学教育若干问题的决定》, 明确提出“力求使学校布局和办学形式与群众生产、生活相适应, 便于学生就近上学”。这个决定也是我国教育政策文件中最早出现的关于学校布局 and 教学点问题的规定。

方便群众、有利于学生就近入学确实是农村学校布点的一个重要依据，但从教育投入的利用、教育质量和总体效益看，学校布点过多的弊端也是很多的。首先，造成人力、财力和物力的浪费。尤其是随着进城务工人员的增多，农村学校学生人数迅速下降，“空心校”“闲置校”频现。其次，教育质量得不到保证。尤其是初中，由于布点过多，有的为填补师资缺口就把小学教师拔高使用，结果造成小学、初中教师的合格率都下降。最后，由于学校布点过多，力量分散，办学条件差，师资水平低，基础教育的效益受到很大影响。农村学校布局中的规模和效益矛盾在城镇化进程的推进中被进一步放大。“如果过分强调学校要有一定规模，则会因为受客观和主观因素的影响，无法保证所有适龄儿童入学，接受义务教育；如果不考虑学校要有一定规模，则会造成教育资源浪费，而且影响教育教学质量的提高。”（杜晓俐，王贵福，2000）

改革开放以来，我国义务教育学校布局调整实际上经历了三个阶段。第一个阶段：1986—1993年。1986年《义务教育法》颁布后，各地依据《义务教育法》对原有的中小学校进行布局调整，撤并了一批规模过小的学校，初步整合了农村教育资源。1986—1993年，全国小学学校数从820846所下降到696681所，减少了15%；普通中学学校数从92967所下降到82795所，减少了11%。第二个阶段：1994—2000年。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出了“两基”目标，并要求“各级教育部门和学校必须努力提高教育经费的使用效益。要合理规划教育事业的规模，调整教育结构和布局，避免结构性浪费”。1998年教育部在《关于加强大中城市薄弱学校建设，办好义务教育阶段每一所学校的若干意见》中规定，“对一些办学条件和办学水平在短时间内难以有明显改变的薄弱学校，要通过合理调整学校布局，予以撤销或与办学水平较高的学校合并”。2000年，全国小学学校数从1993年的69.7万所下降到55.36万所，减少了20.6%；初中学校数从1993年的6.84万所下降到6.39万所，减少了6.6%。第三个阶段：2001年至今。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》确立了“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制



制。实行“以县为主”后，农村中小学的管理层次上移，使调整优化学校布局具备了条件。在农村，学校布局调整主要是撤点并校，并在山区、偏远地区通过建设寄宿制学校等，解决农村学校布点多、分布散、规模小、质量低的问题。如北京顺义农村地区每30平方千米保留一所中心幼儿园、一所小学和一所初中，在城区周边建设寄宿制中学。在城镇，主要是把学校建设纳入城市建设规划，通过新建、改扩建住宅新区配套学校和郊区学校等扩大学校规模。不少地方把农村中小学校的布局调整与义务教育学制过渡、学校危房改造、薄弱学校建设等相结合，整合优化了有限的教育资源，整体上提升了农村学校的办学条件和教育质量。2011年，全国小学学校数进一步下降到24.12万所，相对2000年减少了56.43%；初中学校数进一步下降到5.41万所，相对2000年减少了15.34%。

总的来说，学校布局调整整合了城乡教育资源，改善了办学条件，优化了教师配置，提高了办学效益和办学质量。但是，在布局调整工作中，不少地方存在过急过快的情况。有的地方硬性规定撤并农村学校的时间和数量，有的地方缺乏深入调研和科学论证，有的地方没有充分征求学生家长的意见，导致出现了一些不容忽视、必须切实加以解决的突出问题。一是学生上学路程普遍变远。一些非寄宿学生在村里学校撤并后要起早上学，个别的甚至来回要走两三个小时。二是学生上学交通安全隐患增多。学校撤并后很多学生需要乘坐交通工具上学，由于农村道路条件较差，车况参差不齐，交通状况复杂，学生上学途中的安全难以切实得到保障。三是寄宿制学校办学条件保障不到位。由于撤并学校过快，农村寄宿生大量增加，一些地方寄宿制学校办学条件保障跟不上，生活管理人员缺乏，不少寄宿制学校床铺紧张、食堂简陋、厕位不足，冬季取暖和夏季防暑条件得不到保障。四是并入学校大班额问题突出。一些地区在并入学校办学条件难以满足的情况下，盲目撤并学校，致使并入学校大班额问题突出，教学资源严重不足，教育教学质量难以保证。五是部分群众经济负担加大。村小或教学点撤并后，学生需要乘坐交通工具上学，增加了交通费用。寄宿生还要承担部分或全部伙食费。有的家长在县镇陪读，另需支付房租等生活费用。针对这些问题，2012年9月，国

务院办公厅出台了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》，要求各地统筹考虑城乡人口流动、学龄人口变化，以及当地农村地理环境及交通状况、教育条件保障能力、学生家庭经济负担等因素，处理好提高教育质量和方便学生就近上学的关系，合理确定学校服务半径，努力满足农村适龄儿童少年就近接受良好义务教育的需求。要求县级人民政府制定农村义务教育学校布局专项规划，专项规划经上一级人民政府审核后报省级人民政府批准，并由省级人民政府汇总后报国家教育体制改革领导小组备案，在完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前，暂停农村义务教育学校撤并。至此，农村学校布局调整工作的一些偏向性问题得以纠正。

在城市，随着旧城区大量改造，新城区不断开发，城市辖区向四周延伸，要求学校配套能够跟上。而与此同时，城市的外来人口也在不断增加，学龄人口快速增长。这些都要求重新调整教育发展规划，优化教育资源配置，特别是扩大教育资源供给。而我国城市中小学布局大都是依据五年一次的发展规划而设置的，由于社会发展太快，而原来的估计和预测总体不足，再加上执行时还会有偏差，从而导致教育布局与城市发展和人口增长速度不相协调，教育资源十分紧张。

（三）教师流动和管理问题

“农村流向城镇，中小城镇流向城市，市县流向省会城市，边远落后地区流向经济文化发达地区”，这是教师流动的真实写照。受多方面因素特别是城乡、地区之间巨大差异的影响，教师自然流动一直在进行，即大批教师由农村向城市、由普通学校向重点学校自发性地转移：从年龄结构看，以中青年为主；从流向来看，往往是从贫困地区流向经济发达地区，从农村流向城市，从边远地带流向人口密集地区；从流动教师的素质结构看，大都具有较高学历，较强的工作能力，有的还是省级优秀青年骨干教师。如果以上是教师“显性流动”的话，那么可以说还存在着教师“隐性流失”现象，即有些教师“身在曹营心在汉”，随时都有流失的可能。（李森，杨正强，2008）教师是教育质量的决定性因素，教师单向、无序、不合理的流动自然影响了



教育的均衡发展,造成农村教育教学质量滑坡,使本来滞后的农村教育雪上加霜。有数据显示,在农村学校,很多教师甚至达不到国家规定的中小学教师资格标准。学历和能力合格的数学、科学、英语、艺术类专业教师非常紧缺。(鲍传友,2005)农村学校还存在大量没有事业编制的临时教师,即代课教师。据《中国教育事业统计年鉴》统计,2001年全国中小学代课教师共有58万人,到2008年年底这一群体人数降到31.1万人,目前全国仍有20万左右的代课教师,其中大部分分布在农村尤其是中西部贫困地区的公办中小学。有些地区的大多数代课人员不具备教师从业资格,学历层次也较低。一些地方因此出现家长到教育部门要求不用代课教师、给孩子的学校配备合格教师的情况。(柯春晖,2012)

上世纪90年代初,我国教师流动问题受到了前所未有的关注,国家也适时做出了某些新的制度安排,旨在引导教师合理流动,尤其鼓励教师从城市到农村、从强校到薄弱学校的正向流动。如1996年12月31日,国家教委在《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》中明确提出,“要建立教师流动的有效机制,采取切实的政策措施,鼓励教师从城市到农村,从强校到薄弱学校任教。通过实行教师定期交流,促进教育系统内部人力资源的合理配置,加强薄弱学校的建设与发展,缓解农村边远地区中小学对教师的需求”。这些文件虽为城乡教师流动提供了良好的制度环境,但由于它们并不具有法律的强制性,而且操作性也不强,最后实施效果并不理想。(陈坚,陈阳,2008)某些地方甚至出现了教育行政部门为了激励广大教师爱岗敬业,而把到农村任教作为对城镇不合格教师的一种惩罚性措施,在城镇教师考核方案中明文规定,城镇教师不合格者一律下派到农村任教的现象。(史湘琳,2004)这给原本差强人意的农村教育带来了更加不利的影响。

(四) 农民工教育培训问题

20世纪80年代以来,随着我国工业化、城镇化进程的推进,大量农民离开祖祖辈辈生活的土地,到城市、沿海或其他发达地区打工。当时,我国义务教育尚未普及,农村职业教育普遍落后。农民工整体学历层次低、受教