

优质均衡视域下义务教育城乡一体化发展研究

李晓琳

榆林大学, 陕西 榆林 719000

DOI:10.61369/EDTR.2026060015

摘 要 : 教育强国与乡村振兴战略的深入推进, 使义务教育城乡一体化优质均衡成为破解城乡教育结构性矛盾必须直面的核心问题。当前, 城乡师资配置仍存失衡, 资源供给不均, 发展模式陷入“千校一面”的同质化困境。尤为突出的是: 优质教师不断向城市逆向流动, 乡村学校特有的乡土教育内容却日趋弱化。本文在梳理相关政策演进的基础上, 聚焦城乡义务教育一体发展的现实困境, 从理念协同、资源重构、特色发展三个维度剖析制约因素, 据此提出“以城带乡、城乡互鉴”的实践路径, 以期为义务教育优质均衡发展提供参考。

关 键 词 : 义务教育; 城乡一体化; 优质均衡; 发展路径

Research on the Integrated Development of Compulsory Education in Urban and Rural Areas from the Perspective of High-Quality and Balanced Development

Li Xiaolin

Yulin University, Yulin, Shaanxi 719000

Abstract : With the in-depth advancement of the strategies for building China into an education powerhouse and revitalizing rural areas, achieving high-quality and balanced integration of compulsory education in urban and rural areas has become a core issue that must be addressed to resolve the structural contradictions in education between urban and rural areas. Currently, there remains an imbalance in the allocation of teachers between urban and rural areas, uneven resource provision, and a homogenization dilemma where development models are becoming increasingly similar across schools. Particularly notable is the continuous reverse flow of high-quality teachers to cities, while the unique local education content in rural schools is gradually weakening. Based on a review of relevant policy evolution, this paper focuses on the practical dilemmas faced by the integrated development of compulsory education in urban and rural areas, analyzing the constraining factors from three dimensions: conceptual synergy, resource restructuring, and characteristic development. Based on this analysis, it proposes a practical path of "urban areas driving rural development and mutual learning between urban and rural areas," aiming to provide references for the high-quality and balanced development of compulsory education.

Keywords : compulsory education; urban-rural integration; high-quality and balanced development; development path

引言

在城乡发展格局调整与教育现代化推进的背景下, 义务教育城乡一体化优质均衡发展是破解教育结构性矛盾的关键。长期城乡二元结构及城镇化进程, 加剧了农村教育资源、师资、质量与城镇的差距, 导致“乡村空”“城镇挤”、随迁子女入学等问题, 农村还面临优质教师逆向流动、数字化设备应用不足等深层问题, 需系统性改革突破城乡教育壁垒。我国义务教育城乡一体化政策也历经“补短板”到“提质量”的演进, 推动教育公平从机会均等向质量均等跨越, 回应了国家战略需求, 体现了教育公平理念的深化^[1]。研究该主题对解决现实矛盾与完善理论体系具有双重价值。

一、义务教育城乡一体化优质均衡发展的价值内涵

义务教育城乡一体化优质均衡发展，既是新时代教育公平的集中体现，也是衡量教育现代化水平的重要标尺。就其价值内涵而言，至少可以从四个维度加以理解^[2]。第一，坚守教育公平底线。破除城乡二元结构壁垒，保障农村、偏远地区以及留守儿童、随迁子女等群体获得同等质量的教育机会，在促进机会公平的同时推进过程公平，从而阻断贫困的代际传递。第二，推动教育质量从“基本均衡”迈向“优质均衡”。这意味着城乡教育资源不再仅是数量上的均等，而要走向质量上的同质，缩小城乡之间、校际之间的质量差距，真正实现义务教育的内涵式发展。第三，支撑城乡融合与乡村振兴。通过优质教育资源下沉，改善乡村教育生态，培育本土人才，使乡村从人口流出地转变为人才蓄水池；同时也能缓解城镇学位紧张与大班额问题，促进城乡协调发展。第四，服务教育强国建设。

以优质均衡的义务教育夯实国民素质基础，为培养德智体美劳全面发展的时代新人提供保障，从而支撑教育现代化与教育强国战略的稳步推进。

二、义务教育城乡一体化均衡发展的政策演进

我国义务教育城乡均衡政策历经基本均衡、公共服务体系构建、优质均衡三个阶段，呈现行政推动、标准引领、资源共享、技术赋能、系统治理的演进特征，关键节点如下：

（一）基本均衡建设阶段（2010—2017年）：标准引领、县域统筹推进

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，到2020年基本实现区域内义务教育均衡，建立城乡一体化发展机制，推进学校标准化建设、教师轮岗与经费分担改革，全面启动县域均衡建设。2012年《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》构建量化评估体系，设定城乡校际差异系数标准，推动教师交流制度化、经费倾斜化，以督导问责倒逼资源均衡配置。2016年《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》聚焦“乡村弱、城镇挤”，统一城乡建设、编制、经费标准，推行“县管校聘”、消除大班额，着力破除城乡二元壁垒。

（二）融合提质转型阶段（2018—2022年）：协同发展、服务国家战略

2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》将教育振兴纳入乡村振兴总体布局，优化乡村学校布局，完善随迁子女入学政策，以教育均衡支撑乡村人才培育。2019年《中国教育现代化2035》明确从“基本均衡”迈向“优质均衡”，提出标准化资源配置、师资提质与城乡协同治理，锚定教育现代化长远目标。2020年《关于进一步加强控辍保学工作的通知》健全双线责任制与动态监测机制，实施精准资助，保障农村儿童就学权益，巩固均衡发展成果。

（三）优质均衡深化阶段（2023年至今）：质量升级、全域优质覆盖

2023年《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》聚焦城乡教育“质量差”主要矛盾，深化“县管校聘”改

革、扩大教师轮岗比例，推进集团化办学、学区制管理与数字赋能乡村教育，提高优质高中招生名额向农村初中倾斜比例，推动义务教育从基本均衡迈向全域优质均衡。

总体来看，我国义务教育城乡均衡政策遵循从“有学上”到“上好学”、从“补短板”到“提质量”、从“县域均衡”到“全域优质均衡”的发展脉络。这一演进过程，既回应了不同时期城乡发展的现实矛盾，也体现了从基本均衡到优质均衡、从教育公平到教育高质量发展的价值跃迁，为新时代义务教育城乡一体化优质均衡提供了清晰的政策逻辑与实践方向。

三、义务教育城乡一体化优质均衡发展的现实困境

在推进义务教育城乡一体化优质均衡发展的进程中，多元主体间的理念博弈、资源配置的结构性失衡以及发展模式的趋同性问题，构成了当前教育改革的主要现实困境^[3]。这些问题既折射出城乡二元结构的深层影响，也反映出教育治理体系转型期的特殊矛盾。

（一）教育主体理念的矛盾：多元治理主体的价值分歧

政策层面，省级重宏观“全域均衡”，县级受政绩考核影响选择性执行，“均衡理念”与“效率优先”冲突。学校层面，城市学校依托优势走特色发展，农村学校为“生存”侧重主科教学；城乡教师职业认同差异明显，城市教师关注专业创新，农村教师面临留任与教学双重压力。家长层面，城市家庭持“投资型教育”观念，农村家庭倾向“实用主义”，教育需求错位，城市出现“过度教育”，农村难以满足个性化需求。

（二）教育资源配置不均：要素流动的结构性障碍

师资配置“双向失衡”，全国义务教育阶段城市本科及以上学历教师占比89%，农村仅56%；每年约3.2万名农村骨干教师流向城市，师生比、学历与年龄结构差距显著，教师流动机制不畅、“逆向选择”突出。物质资源存在“马太效应”，城市学校设施完备、经费充足、社会资源丰富，农村学校基础设施落后、经费紧张、校外资源利用率低。课程资源“供给错位”，城市校本课程多元，农村课程开发能力弱，数字化资源与本土需求脱节，优质课程转化效率低。

（三）发展方式的同质化：特色发展的系统性缺失

农村学校盲目模仿城市化，取消劳动实践基地、脱离乡土实际、照搬城市管理模式，效果不佳。城乡学校均陷入“应试化”误区，城市搞资源“军备竞赛”，农村拼“时间战”“题海战”，恶化教育生态。评价体系过度侧重学科成绩与升学率，政府监测、学校考核以升学率为核心，抑制教育创新，城市特色教育功利化，农村乡土文化传承被边缘化^[4]。

四、影响义务教育城乡一体化优质均衡发展的因素

（一）多元主体的理念冲突

科层制治理下政策传导“目标工具化”，县级政府优先资源达标指标，忽视农村个性化需求，形成“政策悬浮”。城乡学校资源依赖差异导致发展路径分化，城市虹吸社会资源探索素质教育，农村陷入“生存竞争”。城乡家长教育认知分化，城市中产阶级以“文化资本再生产”维持优势，农村家庭投入不足、监护缺

失，供需结构性错配。

（二）资源配置的结构性失衡

土地财政导向下，优质资源集中城市新区，农村投入不足。“县管校聘”改革受编制、待遇、职称制约，重庆推进城乡一体化，县域教师轮岗比例达15%，农村生均公用经费800元/年，但多地教师流动形式化。课程开发能力差距大，城市依托高校进入智能定制阶段，农村教师教学任务重、创新精力不足，数字课程发展滞后。

（三）同质化发展的深层桎梏

政绩考核“唯分数”导向，学业质量占比超六成，催生“考什么教什么”，农村非考试科目缺编，家长“分数至上”加剧同质化^[5]。城镇化与标准化考核双重排斥乡土文化，乡村学校本土课程缺失，城乡教育“双向异化”。“安全稳定”管理思维规避创新，容错机制缺失抑制基层活力。

五、义务教育城乡一体化优质均衡发展的可能路径

针对义务教育城乡一体化优质均衡发展中教育主体理念矛盾、资源配置不均、发展方式同质化的现实困境，需以系统思维构建协同破局路径：

（一）理念协同：弥合价值分歧，构建共治生态

为推动义务教育城乡均衡发展，可从政策、学校、家庭三方面发力^[6]。在政策层面，省级政府应制定更细致的均衡发展规划，明确县级考核指标；县级政府需建立“均衡+效率”的政绩考核体系，同时畅通基层与省、县之间的政策反馈渠道。学校方面，促进城乡学校相互借鉴，城市学校学习农村实践育人经验，农村学校挖掘乡土特色，通过建立城乡教师双向交流机制，如城市教师下乡支教、农村教师进城研修，消除理念差异。针对城乡家庭教育认知的不同，城市要开展“理性教育宣传月”避免过度投入，农村引导个性化教育，搭建分层指导与协同督导结合的家校共育平台，改善“过度教育”和“实用主义局限”问题。

（二）资源重构：破除结构壁垒，实现动态平衡

要解决师资“质优量足”的难题，可优化编制管理，依据“生师比”和教学点实际需求动态调配，推行跨校走教的弹性编制模式^[7]。同时，与省属重点院校合作开设农村教师定向培养班，

实行职称晋升与城乡服务经历挂钩的激励政策，组织乡土课程开发工作坊，全面提升农村教师专业素养。在物质资源方面，集中力量补齐农村信息化硬件短板，确保2027年前中西部农村学校多媒体设备全部覆盖。整合城市数字场馆资源与农村本土特色资源，如乡土文化遗址、农业合作社等，借助公益创投等社会资本运作方式，提高校外教育资源利用效率。课程资源建设上，通过城乡学校结对共建，开发如《田园科学》等具有乡土特色的校本课程；发挥县级教研室作用，建立“理论学习—实践模仿—自主开发”三阶课程指导体系；结合农时农事、乡村故事，开发贴合农村学生生活实际的数字课程^[8]，有效化解课程供需矛盾。

（三）特色发展：突破同质陷阱，打造差异生态

为改变农村学校盲目模仿城市化办学的现状，可推动其挖掘农耕、民俗等乡土资源价值，构建“田园教育”新模式，创新采用“小班额+跨年级”的项目式教学管理方法^[9]。同时，通过组建城乡“特色办学联盟”，实现城乡学校间优势互补、协同发展。在提升教育质量方面，城市学校应优化课后服务结构，降低学科辅导占比，增设科技、艺术、心理等课程，缓解学生身心健康问题；农村学校则可立足本土资源，开展农业科学实验等探究性学习活动。此外，还需搭建“城乡质量创新论坛”，促进特色教育经验的交流与共享。而对于单一化的教育评价体系，需进行全面重构，增设契合城乡特色的发展指标，如针对农村侧重乡土文化传承与劳动教育，城市侧重科技创新能力培养。构建由政府、家庭、学校、社区多方参与的评价共同体，并设立“乡土文化传承奖”“科技教育创新奖”等特色奖项，鼓励城乡学校走差异化发展道路，摒弃同质化竞争^[10]。

六、结语

义务教育城乡优质均衡发展的本质，是通过资源再平衡与质量再定义，构建“以城带乡、以乡促城、城乡互鉴”的教育新生态。其价值不仅在于缩小城乡差距，更在于为每个学生创造出彩机会，助力教育公平、服务国家战略。尽管面临诸多挑战，但通过理念共生、资源重构、特色发展，可逐步缩小城乡教育差距。未来需强化政策落实、加大投入、凝聚合力，推进城乡教育一体化，为乡村振兴与教育强国建设筑牢人才根基。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [J]. 先锋, 2022, (10).
- [2] 刘冬冬; 张蓉. 以学校标准化建设助推义务教育均衡发展 [J]. 辽宁教育, 2018, (12).
- [3] 周军. 城乡一体化背景下县域义务教育优质均衡发展的路径探索 [J]. 基础教育参考, 2021, (01).
- [4] 闫锁田. 推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化 [J]. 甘肃教育, 2025, (05).
- [5] 王天平; 潘勤情. 聚焦城乡一体化：新时代义务教育优质均衡发展的应然走向 [J]. 现代教育管理, 2024, (11).
- [6] 秦玉友. 聚焦优质均衡与城乡一体化——新时代我国义务教育质量指标体系建构研究 [J]. 东北师大学报 (哲学社会科学版), 2023, (01).
- [7] 柏立山. 义务教育均衡发展城乡一体化的标准化路径研究 [J]. 中国标准化, 2024, (10).
- [8] 重庆市委. 大城市带动大农村加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化 [J]. 人民教育, 2023, (22).
- [9] 闫锁田. 让城乡一体化促进义务教育优质均衡发展 [J]. 甘肃教育, 2023, (05).
- [10] 郑磊; 李凌; 张绘. 中国城乡义务教育一体化的发展现状、动力机制及政策路径 [J]. 教育学报, 2023, (03).