



中国延安干部学院学报

Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an

ISSN 1674-0351, CN 61-1456/C

## 《中国延安干部学院学报》网络首发论文

题目：以城乡基础教育优质均衡发展推进共同富裕的基础与路径  
作者：杨穗，陶艳萍  
DOI：10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20230630.001  
收稿日期：2023-01-09  
网络首发日期：2023-07-03  
引用格式：杨穗，陶艳萍. 以城乡基础教育优质均衡发展推进共同富裕的基础与路径[J/OL]. 中国延安干部学院学报.  
<https://doi.org/10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20230630.001>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 以城乡基础教育优质均衡发展 推进共同富裕的基础与路径

杨穗<sup>1,2</sup> 陶艳萍<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 东城 100732; 2. 中国社会科学院  
大学 应用经济学院, 北京 房山 102401 )

**【摘要】**基础教育优质均衡发展是深入贯彻落实党的二十大精神, 促进教育公平, 强化现代化建设人才支撑的必由之路。我国始终贯彻落实以人民为中心的教育发展理念, 在实现更加公平、更有质量的基础教育方面持续发力, 基础教育事业发展取得历史性成就。新时代新征程中, 要加大对农村学校教育经费投入力度, 推进县域义务教育优质均衡发展, 增加农村普惠性教育资源供给, 紧抓教育数字化改革发展机遇是推进城乡基础教育优质均衡发展和取得共同富裕新成效的路径选择。

**【关键词】**基础教育; 优质均衡发展; 共同富裕

**【中图分类号】**F323 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674-0351 (2023) 01-0000-00

## 引言

教育投资能产生巨大收益, 对个体和家庭而言, 教育能够提高人力资本、提升健康状况、增加收入水平、改善经济机会并加强个体应对不可预测经济社会变化的准备, 对社会而言, 教育所带来的人力资本积累能够提高劳动生产率和制度运行效率, 促进经济增长和社会发展。世界银行在 2018 年再度重申教育在减少贫困和促进共享繁荣方面的重要作用<sup>[1]</sup>。教育是国之大计、党之大计。党和政府始终将教育摆在优先发展的战略位置, 财政资金优先保障教育投入, 公共资源优先向教育倾斜, 着力提高教育质量, 促进教育公平, 努力办好人民满意的教育, 以发挥教育在促进人的全面发展、满足国民谋生发展需要、服务于全面建设社会主义现代化国家的重要作用。党的二十大报告中更是在“实施科教兴国战略, 强化现代化建设人才支撑”的篇章中, 围绕强化学前教育和特殊教育普惠发展、义

---

**【收稿日期】**2023-01-09

**【作者简介】**杨穗, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员; 陶艳萍, 中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生。

**【基金项目】**国家自然科学基金应急管理项目“缩小城乡差距推动共同富裕的机制、路径和政策研究”(72141008); 国家社会科学基金重点项目“新发展阶段健全社会保障再分配机制研究”(21AJY010); 中国社会科学院创新工程项目“面向 2035 年中国反贫困和促进共享繁荣发展战略与政策研究”(2021NFSA02)。

务教育优质均衡发展、高中阶段学校多样化发展、职业教育融合发展、高等教育内涵化发展的高质量教育体系，对“办好人民满意的教育”作出细化部署<sup>[2]</sup>。

新中国成立以来，我国教育普及水平实现历史性跨越，新增劳动力受教育年限从建国之初的 1.6 年跃升至 2022 年的 14 年<sup>①</sup>，为人民生活水平提高和社会主义现代化强国建设提供有力支撑<sup>[3]</sup>；教育结构、学科专业结构和人才培养结构不断优化调整，建成了世界上规模最大、体系更为完善的高质量教育体系，更好满足国民多样化受教育需求和适应现代经济社会发展需要；国家财政性教育经费投入占国内生产总值的比例不断攀升，近五年的比例都保持在 4% 以上，学生人均经费投入大幅增加，教育优先发展地位得到有力保障；农村义务教育薄弱环节持续加强建设，义务教育巩固率在 2022 年达 95.5%，高等教育毛入学率持续攀升，发展的人力资源基础不断夯实，教育服务于经济社会发展大局的能力全面提升<sup>②</sup>；教育事业取得历史性成就。然而包含幼儿教育、义务教育、普通高中教育等在内的基础教育在城乡之间仍然存在显著质量差距，是我国社会发展中长期面临的重要难题，城乡基础教育质量差距和弱势群体学习危机会对教育公平产生不利影响<sup>[4]</sup>，而教育公平正是提高个体收入、增进福祉水平、提高社会流动性、培育社会发展凝聚力和实现全体人民共同富裕的重要路径。推进城乡基础教育优质均衡发展，促进教育公平，是促进人的全面发展和实现全体人民共同富裕的题中应有之义。从实践上看，经济发展水平较高的地区在促进城乡教育公平上取得了更多成就，如浙江嘉兴率先成为全国县域义务教育优质均衡发展的示范地，教育公平成效显著<sup>[5]</sup>，而中国西部地区城乡教育均衡发展形势较为严峻<sup>[6]</sup>，需要因地制宜，借鉴经验，以更大的力度推进城乡教育优质均衡发展，助力共同富裕目标的实现。

在实现全体人民共同富裕的中国式现代化进程中，从城乡基础教育发展的视角总结进展成效，把脉其优质均衡发展面临的困难挑战，并对促进城乡基础教育优质均衡发展给出具体路径选择，有利于汲取推进共同富裕战略目标实现的智慧和力量。

## 一、进展成效

我国始终把教育摆在优先发展战略位置，坚持教育发展的人民立场。党的十八大以来，我国教育面貌发生格局性变化，农村基础教育质量进一步提高，农村

人力资本大幅提升，教育公平成效显著，为全面建设社会主义现代化国家提供了有力支撑。

（一）农村教育财政投入水平不断提升，教育资源均衡配置机制逐步完善

新中国成立初期，我国为解决教育资源短缺和义务教育普及的主要矛盾，将主要教育资源集中于城市，实施城市优先的教育发展政策，自此城乡二元教育发展格局得以形成。随着综合国力提升和社会的发展，我国先后提出“深化农村教育改革”“统筹城乡教育协调发展”和“推进城乡基础教育优质均衡发展”等政策措施，2003年《国务院进一步加强农村教育工作的决定》提出加快农村教育发展，深化农村教育改革的34项建议，将政策着力点落在保障农村教育发展<sup>②</sup>，2005年《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出要切实调整教育经费支出结构，落实新增教育经费主要用于农村的财政责任，重点支持农村地区义务教育发展<sup>③</sup>，同年《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》全面部署农村义务教育经费保障机制，确定了农村义务教育阶段公用经费水平<sup>④</sup>。自农村义务教育经费保障机制改革以来，农村稳定增长的教育经费保障机制基本建立。2015年为适应城镇化进程中适龄教育人口流动性增加的新形势，《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》提出建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，确定城乡义务教育生均公用经费基准定额，农村教育财政投入水平不断提升<sup>⑤</sup>。从表1看，2002年至2020年，农村小学生均教育经费支出从1563.1元增至13152.64元，增幅超过七倍；农村普通初中生均教育经费支出从1893.1元增至17739.53元，增幅超过八倍。农村各类基础教育经费保障水平均实现大幅度提升，同时城乡义务教育生均教育经费支出差距不断缩小，小学阶段城乡生均教育经费支出之比从2002年的1.6下降至2020年的1.1，同期初中阶段城乡生均教育经费支出之比从1.7下降至1.1，城乡义务教育阶段生均教育经费支出差距明显缩小<sup>⑥</sup>。

在农村教育财政投入水平不断提高的同时，城乡教育资源均衡配置机制也在持续完善。一是农村教育优先投入的财政保障机制逐步完善，财政部和教育部通过跨部门协调，建成城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，统一城乡公用经费基准定额、确定经费分担机制以及全面推行“两免一补”政策，农村义务教育经费保障机制由中央、地方共同分担转向中央、地方按照固定比例分担不同项

目的教育支出，具体而言，农村特定课程的教科书资金由中央政府全额支出，并且中央继续对农村义务教育教师工资待遇、学校办学条件等类别持续加大财政扶持力度，农村义务教育财政投入的稳定增长机制得到进一步强化。二是国家通过重大工程建设项目提供推进农村教育事业发展的资源，2012 年以来，党中央通过农村学校校舍改造工程、教学点数字资源全覆盖建设工程以及农村学校义务教育营养改善计划等项目，最大限度向农村地区投入资源，全面改善农村地区薄弱办学条件，在一系列政策支持下，农村生均办学条件的指标不断改善，且部分指标（如生均教学用房面积、运动场面积）优于城镇，农村义务教育办学优势逐步凸显；三是国家引导社会资源支援农村教育事业，多渠道增加农村教育资源供给，各级政府也通过各种政策支持社会资本在农村办学，包括给予其公用事业用地支持、税收优惠以及社会资本在农村兴办学校的教师、学生享受和公办学校教师、学生同等的权利，动员大批集体经济、社会团体、私人企业以及个人等社会力量前往农村发展教育，有力解决了农村教育长期以来存在的资金、人才等薄弱短板问题。

表 1， 2002—2020 年城乡义务教育生均教育经费支出情况

年份	小学			初中		
	城镇	农村	比值	城镇	农村	比值
2002	953.7	1563.1	1.6	1129.2	1893.1	1.7
2004	1326.3	2010.0	1.5	1486.7	2345.8	1.6
2006	1846.7	2575.3	1.4	2190.3	3032.1	1.4
2008	3116.8	3804.4	1.2	4005.8	4841.2	1.2
2010	5366.83	4560.33	1.2	6862.77	5874.07	1.2
2011	5719.0	6529.9	1.1	7439.4	8456.9	1.1
2012	7611.26	7132.61	1.1	10361.41	9581.79	1.1
2013	8519.5	8152.2	1.1	11547.9	10996.0	1.1
2014	9690.2	8845.4	1.1	13065.4	11499.0	1.1
2015	10697.2	9909.2	1.1	14737.9	13082.5	1.1
2016	11636.6	10766.0	1.1	16280.9	14391.6	1.1
2017	12458.1	11365.2	1.1	17871.6	15514.7	1.2

2018	13027.8	11826.9	1.1	18867.3	16239.5	1.2
2019	13789.6	12530.8	1.1	19943.9	16997.0	1.2
2020	14102.55	13152.64	1.1	20346.15	17739.53	1.1

数据来源：2003—2021年《中国教育统计年鉴》和《中国教育经费统计年鉴》

## （二）农村义务教育质量全面提高，城乡义务教育发展差距进一步缩小

党的十八大以来，我国农村基础教育在财政投入经费不断增长的保障下，针对办学条件、教师素质、教学能力、课程设置等方面的政策力度持续加大，农村义务教育薄弱环节建设持续加强，农村义务教育质量得到显著提高，城乡义务教育发展差距进一步缩小。

一是农村地区义务教育办学条件显著提升，在城乡义务教育均衡发展政策的快速推进下，农村基础办学条件的财政补贴力度不断加大，图书和计算机等硬件配置显著增加，叠加农村学生减少的双重作用，农村生均图书册数和计算机数均快速增加，从2016年开始，农村中小学生的生均图书册数和生均计算机数指标均优于城市中小学<sup>⑥</sup>，2018年国务院办公厅印发《关于全面加强乡村小规模学校和乡村寄宿制学校建设的指导意见》，对当前乡村小规模学校和寄宿制学校的校舍建设、基本配置条件和信息化水平等基本办学标准建立了强制性制度依据<sup>⑦</sup>，2021年国家发展改革委和财政部为实现乡村振兴背景下的人才振兴目标，出台《关于深入推进义务教育薄弱环节改善与能力提升工作的意见》，提出必须继续持续改善乡村地区义务教育办学条件<sup>⑧</sup>，同年《关于推进教育新型基础设施建设，构建高质量教育支撑体系的指导意见》颁布，强调加大对农村地区教育信息化工作的支持力度，推进农村学校数字化建设和应用水平，在信息化硬件设备上需尽快缩小城乡差距<sup>⑨</sup>。得益于上述政策支持，农村地区教育资源不足、办学条件薄弱等短板问题得到历史性解决，包括生均教学用房面积、运动场面积等的指标持续改善，农村中小学生的均办学条件优势逐年凸显。

二是农村教师队伍不断优化，农村地区教学能力大幅度提升。2008年《国家教育督导报告》指出城乡中高级职务教师数量差距显著的现象引起了社会广泛关注<sup>⑩</sup>，为全面提升乡村教师综合能力素质，国务院颁布《乡村教师支持计划（2015—2020年）》，提出必须持续扩大乡村教师特岗计划招聘规模，建立健

全乡村教师学习培训制度，持续优化乡村教师待遇保障，职务（职称）评聘优先向乡村倾斜，完善贯穿农村教师职前培养、职中职后考核培训的教师教育体系，大力提升农村地区教师学历层次，改善农村教学师资条件<sup>⑭</sup>。2020年，乡村幼儿园、小学、初中和普通高中的专任教师中，本科以上学历比例分别为19.9%、53.4%、83.2%和98.4%，比2013年分别提高了11.5个百分点、28.4个百分点、17.1个百分点和2.7个百分点<sup>⑮</sup>，乡村高学历教师占比不断提高，农村教学质量得到显著改善。

三是农村学校义务教育基础课程设置不断完善，并且确立了以培养素质人才为导向的教育发展计划。2019年中共中央国务院《关于深化教育教学改革，全面提高义务教育质量的意见》明确指出坚持“五育并举”，大力推进育人方式转变，全面发展素质教育，为农村地区发展素质教育提供了基本路径遵循<sup>⑯</sup>。2022年教育部新修订了义务教育课程方案和16门学科的课程标准，督促农村地区以全面以发展素质教育为方向，遵循新的素质教育学科设置标准和考核评价体系，优化义务教育课程设置，完善教学质量评价指标体系<sup>⑰</sup>。当前包含德育、体育、美育和劳育在内的教学课程和教师队伍配置均被完整纳入乡村义务教育发展规划中，高质量教育体系设置奠定农村基础教育质量和水平不断提高的基础，城乡义务教育发展差距得以进一步缩小。

### （三）全面推进“智志双扶”帮扶政策，教育扶贫赋能成效显著

教育扶贫通过“智志双扶”手段，提高贫困群众劳动力素质，提高其参与市场的经济机会和收入水平，阻断贫困代际传递机制，深入“扶贫最后一公里”，是我国精准扶贫体系最为重要的部分之一。为充分发挥教育在扶贫开发工作中的重要作用，国务院办公厅《关于实施教育扶贫工程的意见》中，强调以提高贫困群众基本文化素质和贫困劳动者劳动技能为抓手，在全面完成脱贫攻坚任务之前，贫困地区基本公共教育服务水平必须接近于全国平均水平，贫困地区和全国其他地区的教育发展差距应大幅缩小<sup>⑱</sup>。2016年教育部发布《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，针对贫困地区学前教育、义务教育、职业教育出台具体任务举措和组织实施方案，汇聚教育脱贫力量，提升教育脱贫能力，最大限度使得各类贫困群体均能通过各种类型的教育实现家庭脱贫，从而服务于贫困地区经济社会发

展大局<sup>⑭</sup>。2018年教育部和国家扶贫办联合印发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018—2020年）》，聚焦“三区三州”等深度贫困地区教育发展水平，全面杜绝因贫失学，因学致贫现象，全力保障建档立卡的贫困学生均有机会通过不同层次的教育实现家庭脱贫，显著增强教育服务于脱贫攻坚的能力<sup>⑮</sup>。在巩固拓展脱贫攻坚成果，有效衔接乡村振兴阶段，教育持续发挥引领作用，持续赋能脱贫地区群众，为全面推进乡村振兴战略提供人才保障，2021年教育部《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》指出，必须在提高农村基础教育普及水平，夯实农村教育高质量发展的基础上，持续巩固拓展教育脱贫攻坚成果，完善贫困学生教育帮扶机制，在实现共同富裕目标上作出教育应有的贡献<sup>⑯</sup>。

党的十八大以来，教育扶贫政策成效显著，建档立卡家庭经济困难的学生在义务教育阶段的学生资助率达100%<sup>⑰</sup>，国家中等职业教育资助体系的学费全免政策覆盖了90%以上的贫困地区学生<sup>⑱</sup>，深度贫困地区中职院校布局结构得到进一步优化，以职业教育为纽带的高校帮扶和企业帮扶对口支援，为贫困群体接受优质职业教育和劳动培训提供保障，高校招生对农村地区持续加大倾斜力度，不断提高经济困难高校学生助学贷款额度，包含国家奖学金、国家助学金、国家助学贷款等多项教育资助体系为高等教育阶段的贫困学生提供多层次资助支持<sup>⑲</sup>。教育扶贫政策在不同教育阶段中分类施策，持续发力，有力保障了贫困家庭学生享受基础教育服务的可及性，促进教育公平和质量提升，提高了贫困人口的可行能力，从根本上铲除贫困滋生的土壤，教育扶贫赋能成效得到进一步凸显。

#### （四）农村人力资本水平不断提升，教育强国建设基础进一步夯实

据第五次和第七次全国人口普查数据计算，2000年农村劳动年龄人口平均受教育年限为6.85年，到2020年农村劳动年龄人口平均受教育年限为8.15年，农村劳动年龄人口的平均受教育年限大幅增长<sup>⑳</sup>。第五次全国人口普查统计资料显示，2000年全国农村15岁及以上人口受过初中及以上教育的占58.91%，受过高中及以上、大专及以上教育的农村人口比重分别为11.07%和2.34%；而第七次全国人口普查统计资料显示，2020年全国农村15岁及以上人口受过初中及



以上教育的占 60.90%，受过高中及以上、大专及以上学历农村人口比重分别为 16.23%和 5.71%，我国城乡居民受教育年限和受教育水平从质量和数量上均得到了大幅度提升，不同层次、不同定位、不同功能的教育类型很好地满足了农村地区居民的受教育需求。而农村居民，特别是农村劳动力受教育水平的提高，不仅能够提高农村居民的收入水平，有效缩小城乡居民收入和财富差距，更能在全社会营造尊重教育、重视教育发展的良好社会文化氛围，使得基础教育发展成为促进社会公平、实现共同富裕的重要手段。

农村劳动力受教育水平的提高也是农村人力资本质量提高的一个重要表现，人力资本高质量发展不仅是我国深入推进乡村振兴战略的内在要求，也是党的二十大报告中提及的实施科教兴国战略，强化现代化建设人才体系的基本支撑。随着数字经济在农村地区的蓬勃发展，能够快速适应新经济、新就业形态的农村高质量劳动力不仅能更好服务于数字经济发展，更能在产业创新和社会发展方面发挥创新引领作用，持续释放乡村高质量劳动力的人力资本红利效应，为全面建设社会主义现代化国家提供人才支撑。

## 二、面临的挑战

我国基础教育在促进社会公平、实现共同富裕方面发挥了非常重要的作用，然而，在促进全体人民共同富裕的新时代征程中，基础教育的优质均衡发展依然面临一些挑战。

### （一）适龄教育人口向城镇集中，“农村弱，城市挤”现象突出

市场经济发展和城镇化推进，带动了人口的迁移和流动，为使子女获得更好受教育条件而进行的“教育迁移”也成为了中国经济发展过程中的重要现象。从图 1 的 2010 年和 2020 年的人口普查数据看，5—19 岁人口更多地向镇、城区集中，2010 年，57.5%的 5—9 岁人口分布在乡村地区，2020 年该比例下降到 39.6%，分别有 34.9%和 25.5%的 5—9 岁人口分布在城区和镇区。从 10—14 岁人口来看，分布在城区、镇区的比例分别从 2010 年的 22.4%和 20.4%提高到 2020 年的 31.4%和 26.0%。15—19 岁人口分布在城区、镇区的比例从 2010 年的 29.7%和 22.0%提高到 2020 年的 41.1%和 28.1%<sup>⑥</sup>。适龄教育人口向城镇集中不仅是教育迁移的结果，也成为了进一步诱发教育迁移的动因。近年来，随着教育城镇化加速推进，义务教育阶段学生城镇化率显著高于人口城镇化率<sup>[7]</sup>，适龄教育人口的空间格局

也呈现出区域集中的分布特征<sup>[8]</sup>。2020年，农村普通中小学在校学生数3088.29万人，中小学学校数总计100326所，城镇普通中小学在校学生数12551.16万人，学校数总计110458所<sup>⑫</sup>。适龄教育人口不断向城镇集中，乡村学校“空心化”现象愈发严重，同时，城镇学校“大班额”现象突出，两者均对城乡基础教育高质量发展形成严峻挑战。

从适龄教育人口向城、镇区流动和迁移的结果看，乡村地区适龄受教育人口大幅减少，越来越多有条件的农村学生到镇区、城区上学，一方面增加了农村家庭的陪读成本以及消费支出，包括住房租金、交通支出等，另一方面也拉大了农村户籍学生之间的教育质量差距。对于留在乡村地区上学的学生来说，所能享受到的教育服务和质量均受到一定的冲击和挑战，这将不利于城乡基础教育优质均衡发展。

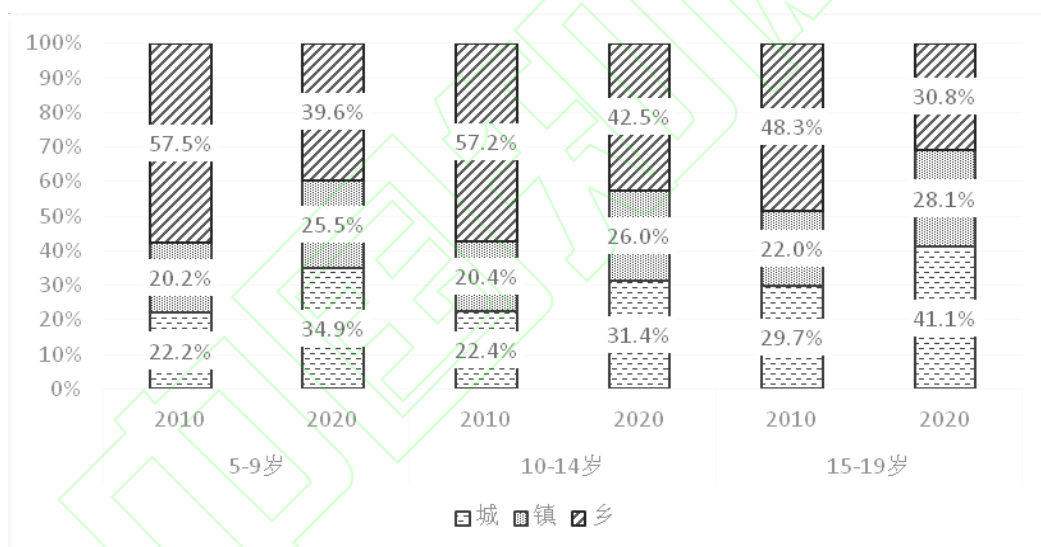


图1 5—19岁人口的城、镇、村分布变化

数据来源：国家统计局2010年和2020年人口普查统计资料

## （二）城乡各级各类预算投资差距较大，城乡义务教育经费投入差距仍未消除

自2006年农村义务教育经费保障机制改革以来，农村稳定增长的教育经费保障机制基本建立，支持乡村基础教育发展的财政经费得到有力保障，但长期处于弱势发展地位的农村教育现阶段面临乡村学校“空心化”现象愈发明显的现实困境，适龄教育人口向城镇迁移，而生均公用经费基准定额随学生流动而转移，

导致城乡义务教育发展中的经费投入差距仍未真正消除。

一是城乡之间在义务教育阶段的生均教育经费投入方面仍存在一定差距，我国为推动城乡义务教育一体化发展，将分地区确定的生均公用经费基准定额调整为全国统一的生均公用经费基准定额，包括城乡各类义务教育学校，但国家规定的生均经费基准是义务教育经费投入的最低要求，受城乡经济、社会发展不平衡的影响，城乡间义务教育经费投入差距的现象仍显著存在。二是城乡间各级教育预算支出不仅存在差距，多数财政资源依然向城镇和重点学校倾斜，包括城镇地区的中央预算内投资和地方财政资金的投入金额明显高于乡村地区，进一步扩大了教育资源投入的不平等。三是农村教育的弱势基础和发展惯性，使得社会资本兴办农村学校的比例明显低于城镇地区，社会资金更多流向支持城镇学校的发展项目，城乡义务教育资源投入差距进一步扩大。从 2020 年的数据看，城镇小学的生均教育经费支出为 14102.55 元，农村小学的生均教育经费支出为 13152.64 元，城镇初中的生均教育经费支出为 20346.15 元，农村初中的生均教育经费支出为 17739.53 元<sup>⑥</sup>，农村小学和初中的生均教育经费支出均低于城镇地区。长期以来，农村地区的居民受教育水平和教育质量也远落后于城镇地区，消除城乡教育差距不仅需要彻底消除城乡教育经费投入的差距，实现教育经费投入的均等化，而且需要继续加大对农村地区的资源投入，实施偏向农村的教育投入政策，当前这一财政支持政策仍需转型升级，以适应新时代城乡基础教育优质均衡发展面临的挑战。

### （三）乡村教育发展基础较为薄弱，城乡基础教育质量仍存在差距

农村教育的弱势基础和发展惯性仍然使得城乡基础教育优质均衡发展的目标任重道远，在教师能力、素质教育水平以及数字教育发展等方面，城乡基础教育质量仍存在显著差距。

首先是乡村“优秀教师”比例较低影响乡村教育质量的改善。教师能力和素质是学生学习成绩最重要的决定因素之一，但在农村地区“优秀教师”的供给是不足的，2008 年《国家教育督导报告》指出，2007 年全国城乡之中高级职务教师比例的差距依然显著，城市小学中高级职务教师比例高于农村 9.5 个百分点，城市初中中高级职务教师比例高出农村 19.2 个百分点，这一差距在贵州、陕西和甘肃等经济欠发达省份更为显著<sup>⑦</sup>。有研究指出，乡村教师的学历提升大多是

通过函授或各类水平参差不齐的成人考试获得，且农村存在非正规代课教师占比过高现象，城乡教师师资水平差距可能会比现有学历水平差距显现地更为严峻<sup>[9]</sup>。在一系列全面提升乡村教师综合能力素质政策的影响下，农村地区教师学历层次普遍提高，师资条件得到大幅改善，但是相比于镇区和城区，乡村高学历教师的比例仍然较低。且目前城镇地区对优秀教师经济、社会发展的奖励力度远大于农村地区，导致优秀教师更多前往城镇地区进行教学，进一步扩大了城乡教育质量差距。

其次是农村语文数学以外专任教师配备差距影响农村学生兴趣和综合素质发展。完善的教学课程设置的和完备的教师队伍结构是发展素质教育的基础，德育、体育、美育和劳动教育均是优质、均衡基础教育应包含的重要内容。从 2020 年的数据看，城乡间专任教师配备差距明显，平均每所学校的专任教师数在城区与镇区之间差距不大，而城区、镇区与乡村之间差距较大。在小学阶段，平均每所学校语文、数学、思想品德老师数量的城区与乡村之比超过 3，在镇区与乡村之比超过 2.5，而外语、科学、体育、音乐、美术等课程专任教师数的城乡比超过 5，镇乡之比超过 3；在初中阶段，各学科专任教师的城乡比大都在 2.5 以上，镇乡比大都在 1.8 以上；在普通高中，各学科专任教师的城乡比普遍在 1.4 以上，镇乡比普遍高于 1.5<sup>⑥</sup>。乡村学校素质类教师数量的不足不仅影响农村地区优质基础教育服务供给，而且进一步阻碍了城乡素质教育的均等化发展，是我国城乡基础教育从基本均衡迈向优质均衡的重要影响因素。德智体美劳全面培养的基础教育体系是个体基础技能、认知技能和社会情感技能习得和应用的必由之路，也是个体公平可及享受社会发展成果、从而实现共同富裕的重要基础。但城乡之间专任教师配备的差距影响农村教育教学质量的同时，也对学生的兴趣培养和素质教育产生重要影响，长远看来也不利于共同富裕目标的实现。

最后是乡村教育信息化建设和应用水平明显滞后于城镇。数字基础设施是新时代教育变革和城乡义务教育均衡发展的主要推动力，可为农村义务教育教学质量的提高发挥重要作用，加快农村数字化教育体系建设、提升数字教育应用水平是构建高质量教育体系的迫切需要。国家围绕乡村学校校舍建设、基本配置条件、信息化水平等基本办学标准建立了强制性制度依据，农村办学条件快速得到改善。从指标上看，城乡之间的生均计算机数和生均网络多媒体教室差距不断缩小，

但是农村学校大多存在信息化设备使用率不高、数字教育资源应用不足、教师数字教学能力较弱等实际问题，城乡数字教育发展鸿沟远比数据上体现的生均办学指标差距更为严峻。

#### （四）农村居民人力资本投资不足，城乡居民教育消费支出存在差距

教育消费是一种特殊形态的消费，不仅属于消费经济范畴中的精神文化消费，更是为获取知识和技能而对人力资本进行投资的投资性消费<sup>[10]</sup>。教育回报率的实证研究始于 Mincer（1976）的人力资本投资方程，其将从学校教育获得的知识 and 在工作实践中积累的技能作为人力资本的代理变量，纳入个人工资（收入）决定方程，实证结果表明教育是收入的重要决定因素<sup>[11]</sup>，学术界的各类研究也表明个体受教育程度对收入决定起重要作用<sup>[12-15]</sup>。除此之外，城乡居民教育水平差距成为了城乡收入差距分解中最为重要的影响部分，且教育差距对城乡收入差距的贡献度呈不断扩大的趋势<sup>[16-18]</sup>。城乡居民教育水平和质量的差距造成了城乡居民收入和福祉差距的结果，这一现象不利于全体人民共同富裕目标的实现。

随着国民经济的发展、家庭收入的提高以及社会观念的变迁，教育由政府提供的公共物品转向介于公共物品和私人物品之间的“准公共物品”，教育的私人消费倾向初现端倪<sup>[19]</sup>。尽管居民家庭的教育支出占比不断提高，但家庭收入和家庭教育支出呈现显著的正相关关系，不同收入水平的居民家庭的教育投入存在明显差异，家庭教育消费支出的异质性在城乡之间更为突出<sup>[20]</sup>。有研究指出，在以缩短中小学学生在校时长为手段的“教育减负”政策背景下，城镇家庭的课外家庭教育投入远高于农村家庭，造成了教育不平等程度的上升<sup>[21]</sup>。国家统计局 2021 年的数据也表明，城乡居民教育文化娱乐支出的相对差距为 2 倍。利用 CHIP2018 数据的分析表明，城乡教育支出差距主要体现在学前教育支出方面，城乡支出比为 2.4 倍，小学、初中、高中、中专职高、大专及以上的教育支出比分别为 1.8、1.3、1.2、0.5 和 1.6。除中职教育之外，农村各项基础教育消费支出均低于城镇家庭，并且在早期人力资本投资的学前教育支出方面差距最为明显，这将会对农村居民整个生命周期内的长远发展形成严重制约。

### 三、路径与建议

建设城乡一体化的高质量教育体系，推动基础教育优质均衡发展，是促进教育公平，全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。城乡公共教育服

务和质量均等化既是我国建设教育强国的重要内容，也是优化教育资源配置、实现教育公平的基本路径，更是践行以人民为中心发展思想的应有之义。推进城乡基础教育优质均衡发展需要经济、社会、财政等公共政策领域协同发力，在拓宽农村教育财政支出空间、推进县域义务教育均衡发展、增加农村普惠性教育资源供给以及提高农村教育数字化建设水平等方面推动人的全面发展和共同富裕的实现。

#### （一）加大对农村学校教育经费投入力度，厚植乡村教育高质量发展土壤

消除城乡教育发展差距不仅需要彻底消除城乡教育经费投入的差距，实现教育经费投入的均等化，而且需要继续加大对农村地区的投入，实施偏向农村的教育投入政策。农村稳定、长效增长的基础教育经费投入机制，是推动农村基础教育高质量发展的基本保障，有关研究证实筹资渠道固定的专项教育经费融资机制，如地方开征教育附加，是保障教育经费供给，显著提高地区教育支出水平的重要路径<sup>[22]</sup>。为彻底消除城乡教育经费的投入差距，还需完善现有生均教育经费分配政策，将具有专款专用性质的财政教育资金使用权限下沉到农村基层，保障农村地区基础教育支出的财政空间，提高教育资金使用效率，从而进一步完善城乡统一、重在农村的基础教育经费保障机制。

一是加大对农村地区的专项资金投入，实施偏向农村的教育投入投资政策，将经费更多地分配给需要帮扶的农村学校和农村学生，并督促地方政府在国家义务教育经费定额基准的基础上，不断提高农村地区义务教育学校生均经费标准，同时在教育预算投资支出方面推进城乡均等化，以满足农村地区教育进一步发展的需要。二是完善并优化农村义务教育经费支出结构，在农村教育经费使用中平衡好用于项目支出的资本性支出和用于教育教学的人员经费支出的相对比例，并逐步提高经常性支出中的人员经费投入比例，加强教育技术人员和教师队伍建设的资金保障，最大限度提高教育经费使用效率。三是用好社会帮扶资源，扩大农村义务教育经费投入来源，可采用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本进入乡村基础教育领域，充分提高基本公共教育服务的供给质量和效率。

#### （二）推进县域义务教育优质均衡发展，进一步缩小城乡教育发展差距

县域范围内义务教育优质均衡发展是推进城乡基础教育优质均衡发展的重要抓手，只有县域范围内实现义务教育公平，才能有效推进全国城乡、地区和人

群之间基本公共教育服务的均等化。

一是加快推进农业转移人口市民化，将城镇常住农业转移人口全面纳入城镇义务教育服务覆盖的范围，并按照城镇常住人口规模和新型城镇化建设步调，扩大城镇义务教育学校建设范围，优化城镇学校布局规划，有效消除城镇学校“大班额”现象，确保包含流动人口子女在内的各类城镇居住群体均能公平、可及地享有优质义务教育服务。二是在必要情况下，保留农村地区小规模乡村学校，保障农村地区每位适龄教育人口的入学机会，同步提升乡村小规模学校办学条件和办学水平，多措并举提高乡村教育服务质量，推进“更深层次”教育公平的实现。三是支持建设城乡学校共同体，在县域范围内优化各级各类教育资源配置，以县域内义务教育学校校长、教师交流轮岗的推进，实现教师、课程、设施、人员等的互联互通和共建共享，充分提高现有教育资源利用效率，最大限度提高优质教育资源的覆盖面，实现县域范围内义务教育一体化的优质均衡发展。

### （三）增加农村普惠性教育资源供给，缩小城乡居民人力资本投资差距

农村居民，特别是农村劳动力受教育水平的提高，能够提高农村居民的参与市场的经济机会，有效缩小城乡居民收入和财富差距。农村劳动力受教育水平的提高不仅是我国深入推进乡村振兴战略的内在要求，也是我国实施科教兴国战略，强化社会主义现代化建设人才体系的基本支撑。当前社会经济发展环境对我国农村人才培养质量提出了更高要求，为此可根据农村居民不同类型的教育需求，增加农村普惠性教育资源供给，缩小城乡居民人力资本投资差距。针对城乡居民消费支出差距最大的学前教育部分，可着重增加农村普惠性学前教育资源供给，减轻农村居民学前教育支出压力，为个体德智体美劳全方面发展和终身幸福生活奠定良好基础。

一是多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给，提高农村学前教育财政经费投入比例，探索政府、企业和社会合作兴办学前教育的多种模式，可考虑依托农村小学增设附属幼儿园，加大乡村幼儿园投入建设，提高农村学前教育毛入园率，不让孩子输在起跑线。二是推动乡村学前教育供给体系的结构性改革，盘活存量教育资源，探索构建主体多元、形式多样的学前教育服务，包括提供婴幼儿托管服务，充分满足农村家庭的多样化育儿需求。三是提高农村普惠性学前教育服务质量，通过国培教师计划和特岗教师计划，增设乡村学前教育教师供给岗位，提

升乡村幼师教学水平，同时完善农村幼儿园监管督导机制，多措并举共同推进乡村学前教育高质量发展。

#### （四）紧抓教育数字化改革发展机遇，缩小城乡数字教育发展鸿沟

教育数字化改革是互联网社会发展下教育转型的必然导向，数字化赋予农村地区教育教学和人才培养以新的活力，农村地区教育数字化建设水平的提高，不仅扩大了农村地区教师和学生的信息来源，提升了教师、学生的数字素养和能力，还有效扩大优质教育资源的覆盖面，促进农村义务教育高质量发展。同时，善用数字教育技术，加强农村教育数字化建设，缩小城乡数字教育鸿沟，是缩小城乡教育服务差距和推进共同富裕的内在要求。农村地区应紧抓教育数字化改革发展机遇，提高农村地区教育数字化建设和应用水平，进一步缩小城乡数字教育发展差距。

一是在农村地区贯彻落实教育部“教育数字化”战略行动，加强农村数字化基础设施建设，提供适宜于农村教学场景的数字化教育服务，扩大网络技术在农村教育的应用范围，提高教育教学水平和质量，促进城乡数字教育服务和质量的均等化。二是通过完善数字化教育治理体系，营造农村地区重视数字素养、数字学习、数字环境的良好社会生态，提高学生、教师和其他相关群体的数字素养，积极探索数字化学习在农村地区的落地实践。三是着重提高农村贫困学生群体的网络可及性，可采取政府帮扶或社会慈善等方式提高弱势边缘群体的数字可及性和网络教育应用水平，确保弱势群体学生能够享有并充分利用高质量的数字教育服务，充分发挥信息通信技术在减少学习贫困和缩小教育不公平等方面的积极作用。

#### 注 释：

①资料来源：《2023 年政府工作报告》，

[http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/05/content\\_5744713.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/05/content_5744713.htm)。

②资料来源：《国务院进一步加强农村教育工作的决定》，

[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/tnull\\_27725.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/tnull_27725.html)。

③资料来源：《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，

[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/200505/t20050525\\_81809.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/200505/t20050525_81809.html)。

④资料来源：《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，

[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/tnull\\_27721.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/tnull_27721.html)。

⑤资料来源：《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，



[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201511/t20151130\\_221655.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151130_221655.html)。

⑥数据来源：2003年-2021年《中国教育经费统计年鉴》和《中国教育统计年鉴》。

⑦资料来源：国务院办公厅《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》，[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6052/moe\\_838/201805/t20180502\\_334856.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201805/t20180502_334856.html)。

⑧资料来源：教育部 国家发展改革委 财政部《关于深入推进义务教育薄弱环节改善与能力提升工作的意见》，[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s7052/202106/t20210630\\_541230.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s7052/202106/t20210630_541230.html)。

⑨资料来源：教育部等六部门《关于推进教育新型基础设施建设构建高质量教育支撑体系的指导意见》，[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/202107/t20210720\\_545783.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/202107/t20210720_545783.html)。

⑩资料来源：国家教育督导团《国家教育督导报告 2008》，  
[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/s7057/200812/t20081203\\_81660.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/s7057/200812/t20081203_81660.html)。

⑪资料来源：国务院办公厅《乡村教师支持计划（2015-2020年）》，  
[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/08/content\\_9833.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/08/content_9833.htm)。

⑫数据来源：2014年-2021年《中国教育统计年鉴》。

⑬资料来源：中共中央国务院《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》，  
[http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/zjwz/202206/t20220622\\_639735.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/zjwz/202206/t20220622_639735.html)。

⑭资料来源：教育部《义务教育课程方案和课程标准修订情况》，  
[http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54382/twwd/202204/t20220421\\_620224.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54382/twwd/202204/t20220421_620224.html)。

⑮资料来源：国务院办公厅，《关于实施教育扶贫工程的意见》，  
[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1779/201309/t20130912\\_157306.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201309/t20130912_157306.html)。

⑯资料来源：教育部，《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，  
[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe\\_1892/moe\\_630/201612/t20161229\\_293351.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201612/t20161229_293351.html)。

⑰资料来源：教育部 国务院扶贫办《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》，  
[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe\\_1892/moe\\_630/201802/t20180226\\_327800.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201802/t20180226_327800.html)。

⑱资料来源：教育部，《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，  
[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s7050/202105/t20210514\\_531434.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s7050/202105/t20210514_531434.html)。

⑲资料来源：教育部，《以高质量教育赋能乡村振兴》  
[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/2021/2021\\_zl31/202108/t20210830\\_555859.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/2021/2021_zl31/202108/t20210830_555859.html)。

⑳资料来源：教育部，《关于更好发挥职业教育对脱贫防返贫作用的提案》  
[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/xxgk\\_jyta/jyta\\_zcs/202011/t20201123\\_501336.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_zcs/202011/t20201123_501336.html)。

㉑数据来源：《第五次全国人口普查主要数据》和《第七次全国人口普查主要数据》

#### 参考文献：

[1]世界银行.2018年世界发展报告：学习实现教育的愿景[R].清华大学出版社,2018.

[2]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[N].

人民日报,2022-10-26.

[3]孙春兰.办好人民满意的教育[N].人民日报,2022-11-09.

[4]World Bank, UNESCO, UNICEF, FCDO, USAID, Bill & Melinda Gates Foundation, The State of Global Learning Poverty: 2022 Update[R].Conference Edition,2022.

[5]苏红键.促进城乡义务教育公平的嘉兴经验与启示[J].上海城市管理,2022(02).

[6]邵晓枫.我国西部城乡教育均衡发展的问题与对策研究[J].教育与教学研究,2015(11).

[7]苏红键.教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路[J].教育研究,2021(10).

[8]王智勇.基础教育与人口集聚——基于地级市面板数据的分析[J].人口与发展,2017(6).

[9]鲍传友.中国城乡义务教育差距的政策审视[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005(3).

[10]陶美重.论教育消费的本质[J].教育与经济,2007(4).

[11]Mincer, Jacob. Schooling, Experience and Earnings[M]. Columbia University Press: New York, 1974.

[12]Joshua Angrist & Alan Krueger. Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings?[J] The Quarterly Journal of Economics,1991(4).

[13]Card David.The Causal Effect of Education on Earnings[J].Handbook of Labor Economics,1999(3).

[14]Hongbin Li, Pak Wai Liu & Junsen Zhang. Estimating Returns to Education Using Twins in Urban China[J]. Journal of Development Economics,2012(2).

[15]刘生龙,周绍杰,胡鞍钢.义务教育法与中国城镇教育回报率:基于断点回归设计[J].经济研究,2016(2).

[16]杜鹏.我国教育发展对收入差距影响的实证分析[J].南开经济研究,2005(4).

[17]陈斌开,张鹏飞,杨汝岱.政府教育投入、人力资本投资与中国城乡收入差距[J].管理世界,2010(1).

[18]薛进军,高晓淳.再论教育对收入增长与分配的影响[J].中国人口科学,2011(2).

[19]劳凯声.教育市场的可能性及其限度[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005(1).

[20]李红伟.中国城镇居民家庭教育消费实证研究[J].教育与经济,2000(4).

[21]张川川,王玥琴.教育减负、家庭教育投入与教育不平等[J].管理世界,2022(9).

[22]高跃光, 范子英, 冯晨.义务教育专项融资与教育投入: 基于开征地方教育附加的研究[J].管理世界, 2023(2).

【责任编辑 赵春】