

# 论城市化进程对中国义务教育班级、 学校规模的影响<sup>\*</sup>

傅维利 张 淼

(辽宁师范大学教育学院, 大连 116029)

**摘 要:** 快速的城市化过程对一些地区的中小学规模产生了强烈的扩张效应, 这给城乡义务教育班级与学校规模的合理调整带来严峻挑战。中国义务教育城市化有两个显著特征: 一是一些人口大省的小学城市化水平低于城市总体的城市化水平; 二是初中城市化水平不仅明显高于小学而且大大超越城市总体城市化水平。受人口自然增长放缓、农村人口迁移流向不确定、城市化水平的区域发展不平衡及隐性城市化人口激增等因素影响, 中国的义务教育在学校数量和规模方面呈现总量基本合理、城乡差异化发展、隐性生源压力日增、一些地方大班额问题突出等特征。解决上述问题的思路是: 把农村和城镇作为两个向度, 在数量和规模间寻找不同的平衡点; 保持教育城市化水平与区域总体城市化水平的协调一致; 善于利用小班额预存的人数弹性空间, 以应对流动人口流向的不确定性; 对城市化进程较快的人口大省和中心城市周边地区的人口流向实施科学监测, 并建立有效控制班级和学校规模的预警机制; 提高义务教育统筹协调层次, 保证各级政府在实施流动人口子女教育方面责权对称。

**关键词:** 城市化; 义务教育; 班级规模; 学校规模; 应对策略

城市化是人口向城镇聚集、农村地区向城镇地区转化的过程。从世界各国现代化的发展历程看, 城市化曾经是 20 世纪对人类社会产生最大影响的社会变革和发展过程。<sup>①</sup>实践证明, 城市化进程对变革中的社会各个系统均会产生深远影响。教育作为现代社会中不可或缺的重要组成部分也不可避免地受到这一进程的影响。从国内外城市化进程与教育发展关系看, 城市化对义务教育中的学校和班级规模的影响最为直接。本文试图分析城市化进程对义务教育班级、学校规模产生影响的内在机理, 并针对中国班级、学校规模变化特点及发展趋势, 提出合理控制班级和学校规模的实施策略。

## 一 城市化进程中人口因素对班级及学校规模的影响

### (一) 城市化进程中影响班级、学校规模的主要人口因素

一所学校的班级规模和学校规模, 指的是这所学校的平均班级人数(班额)和在校生数。在城市化的三大标志中, 城市人口在总人口中比重上升是最主要标志。<sup>②</sup>因而, 在城市化进程中, 城乡人口迁移变化特征将对城乡两个区域内学校和班级规模产生直接影响。义务教育作为由国家承担并强制执行的教育, 有义务及时接收适龄人口入学。因此, 在农村人口持续涌入城市的情况下, 如果城乡学校总数不变, 农村学校的规模势必不断减小, 而城市学校的规模只能不断扩大。城市化进程中导致人口数量发生变化的因素主要有以下四方面:

1. 人口自然增长。人口自然增长是人口数量变化的基础也是预测未来人口发展趋势的重要指标。美国历史上二战后的“婴儿潮”, 就是一个由于人口自然增长影响未来城市人口构成和发展的典型

<sup>\*</sup> 基金项目: 教育部基础教育一司重点研究项目“义务教育阶段学校合理规模研究”(YWJY2011A4)。

案例。

2. 农村城镇化(城市扩张兼并农村)。城市扩张和农村经济发展转型直接推动农村划转为城镇的行政区域,从而导致农村人口直接转为非农户口,从而造成城镇人口上升,农村人口下降。

3. 人口迁移。人口迁移是造成城市人口变化的主要因素。在城市化的初级阶段,城市对劳动力的强烈需求吸引大量农村人口涌入城镇。人口迁移还包括城市间和国家间的人口迁移。

4. 城市管理及规划。不同的城市发展因历史传统、经济发展水平、产业结构和城市规划和管理理念等的不同,会形成不同的人群落、交通格局以及产业布局等,因此城市管理和规划很大程度上决定地区的人口分布特征。

以上四个因素共同影响城市化进程中城市人口数量及分布特征,因此,它们也是我们考量人口因素与班级、学校规模之间关系应重点关注的几个因素。

## (二) 中国城市化水平及人口变化特征

2011年中国城市化水平达到51.3%,并以年均1%的速率增长,这意味着中国已经进入到城市化快速发展阶段。在人口变化上呈现出以下几个特征:

1. 城市化进程中人口变化主要来自于农村人口向城镇的迁移。

改革开放以后,中国的城市化出现了不同于其他国家的一些特征:一方面小城镇快速发展,吸纳大量农村人口;另一方面由于计划生育效应,城市人口自然增长率很低,所以城市化率提高主要依赖城市人口的机械增长,即农村人口迁往城市(镇),并且呈现以家庭流动为主的人口流动。<sup>③</sup>

2. 城市化水平区域间不均衡发展。

尽管从全国范围看中国城市化水平较高,并进入快速发展时期,但由于不同的地域经济发展水平、产业结构、客观地理环境等存在显著差异,中国呈现出城市化水平区域间不均衡发展的特征。学者侯学英按照城市化发展指数将省域城市化发展水平分成五类地区,分别对应城市化水平非常高、较高、一般、较为落后、十分落后等五个阶段。如果按照东、中、西部分别考察所辖省域的城市化发展水平,中国东部地区城市化水平处于“较高”以上阶段,中部地区则为“一般”和“较为落后”阶段,西部地区则更低。<sup>④</sup>具体到不同城市更是如此。这就意味着不同地域城乡人口比例构成和分布具有差异性。因此,考察城市化进程对教育系统的影响既要考虑全国的发展现状和趋势,更要把握其地域特点。

3. 隐性城市化人口比例上升成为导致城市人口剧增的重要因素。

据统计,1992—2002年,十年间中国有6790万人口实现了户口的“农转非”,与同期从农村向城镇转移的1.4亿人口相比,户口“农转非”明显滞后于人口“农进城”。后一部分人虽没有户籍标识,但已经转变为实际从事非农工作的“农转城”劳动力,在事实上已经实现了产业转移,其经济行为和其部分家人的经济联系也已大部并入了城市体系。<sup>⑤</sup>截止到2010年,全国城镇人口占总人口49.68%,而非农业户口人口占总人口仅为29.14%,意味着除去在乡村打工的非农业户口的人,有2.4亿拥有农业户口的人在城镇打工,并且这种现象仍在继续。由于这部分人可能带来大量适龄子女进城,因此隐性城市化人口逐渐成为城镇学校规模扩张的重要学生来源。

## 二 中国义务教育城市化的显著特征

笔者选取代表中国中部的河南省和代表中国西部的甘肃省进行重点研究。河南省(全省人口9487万人)和甘肃省(全省人口2635万人)2009年城市化水平分别为37.7%和32.6%,均处于城市化的初级阶段,但两省人口情况却不相同,河南为中国的人口大省。

总体上看,与城市化同步,两省城镇学生数量持续增加,农村在校生数量持续下降,但是由于城市化水平不高,农村在校生仍维持较高的比例,小学接近70%。河南小学在校生1990年城镇占全省总数的15.6%,之后城镇在校生数量一直在增长,到2009年城镇在校生占全省总数的28.9%。农村在校

生在2002年达到峰值后呈缓慢下降趋势。(图1)1990年甘肃省小学在校生城镇占全省总数的17.2%,之后城镇在校生也一直在增长;农村在校生2001年达到峰值后同样呈缓慢下降趋势;到2009年城镇占全省在校生总数的32.7%。(图2)。如果把适龄就学人口在城市学校就学比例逐渐增加的过程称之为教育城市化的话,那么在分析河南和甘肃两省的情况后,笔者发现中国义务教育城市化过程表现出两个显著特征:

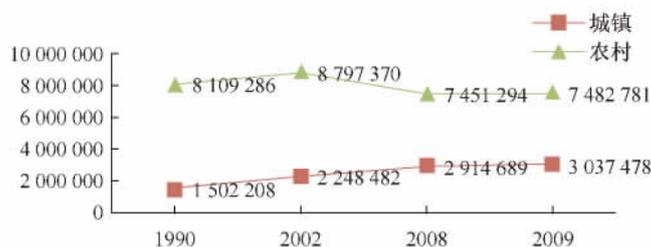


图1 河南省分城乡小学在校生数变化趋势图(人)

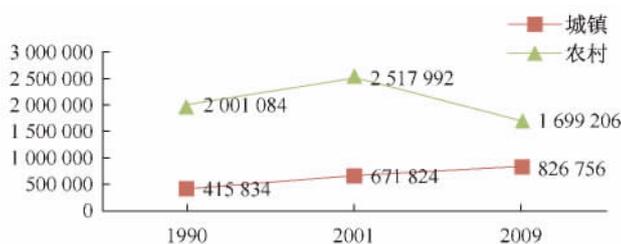


图2 甘肃省分城乡小学在校生数变化趋势图(人)

### 1. 一些城市化初期的人口大省小学城市化水平低于城市总体的城市化水平。

到2009年,河南城镇小学生在全省小学生中所占的比例仅为28.9%,远低于河南37.7%的城市化水平。这与甘肃城市化水平与城镇小学在校生在小学在校生总数中的比例大致相同的情况形成鲜明的对照。

造成这种状况的原因可能有三方面:一是低出生率使小学生在总人口中的比例有所降低。按照6岁入学的标准,考察1998年—2003年河南省人口出生情况,发现城市出生人口(28万)占总出生人口(116万)的23.7%,基本接近6年后小学生的入学城乡比例;二是仍有相当部分的留守儿童未能随进城务工的父母进城入学,这与河南留守儿童占全国7%<sup>⑥</sup>的状况相符合;三是河南不仅是人口大省也是劳动力输出大省,相当数量的农村小学生随父母到河南以外的城市上学。

这种现象提醒我们,处于现代化初期阶段的人口大省,其在学人口的流动特征及其对学校 and 班级规模的影响,不仅与城市化的水平有关,也与劳动力流动的地域倾向及家长对子女教育的观念有关。在这种情况下,强化对流动人口地域趋向和教育理念(即倾向于子女在家乡接受教育还是将他们带到务工地接受教育)的监测,对合理规划学校布局,合理有效地控制班级和学校规模十分重要。

### 2. 初中城市化水平不仅明显高于小学,而且大大超越城市总体城市化水平。

数据表明,河南和甘肃的初中生的城乡分布状态,均呈现城镇上升、农村下降的相同态势,而且都于2008年左右,实现城镇与农村在校生数量持平,并呈现城镇学生数量超越农村的态势。2009年,河南省城镇初中生占全省总数的51.1%(图3),甘肃省城镇初中生占全省总数的49.9%(图4),城镇在校生都已经超过或接近总量的一半,其发展速度远远超过两省37.7%和32.6%的城镇化发展水平。

分析其原因,从家庭方面看,由于初中生的自理能力较强,家长将学生送到城镇就学的可能性变高。在河南的一些地方,农村家庭将子女送到县城中学读书已经变成具有巨大裹挟力的时尚潮流,从

而成为撑大这些地方班级和学校规模源源不断的动力来源。

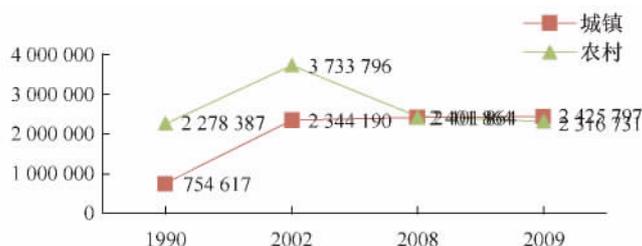


图3 河南省分城乡普通初中在校生数变化趋势图(人)

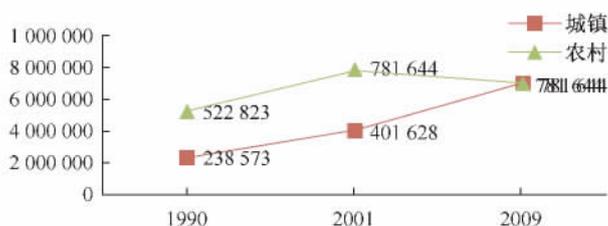


图4 甘肃省分城乡普通初中在校生数变化趋势图(人)

从政府方面看,政府为农村初中设置的学区覆盖半径不仅远远大于小学,而且较多地布局到乡镇和县城所在地。随着近10年来农村中小学撤并速度的加快,政府将初中集中到县镇所在地的意愿越发强烈,这促使初中生的城市化水平大大高于本省的城市化总体水平。

河南、甘肃初中发生的这些变化和山西一些地方农村小学生父母跟随学生到乡镇所在地租房生活的事例表明,义务教育已经成为推进区域城市化的重要力量和风向标。

### 三 快速的城市化过程对中小学校的规模产生了强烈的扩张效应

前面的分析表明,在城市化进程中影响学校与班级规模的因素是多方面的,笔者认为,其中城市化的发展速度是最为直接和关键的因素,这是因为:在静止或低速城市化发展的状态下,城乡中小学校的布局 and 规模是大致平衡和稳定的,而当一个区域进入快速城市化的发展轨道上时,持续快速涌入的农村人口在城镇准备不充分的情况下,必然会首先撑大现有城镇中小学校的规模,从而产生强烈的扩张效应。

以城市化发展较快的河南、甘肃为例。虽然两省城市化的起点不同,河南省1990年为15.5%,2011年为40.6%,甘肃1990年为21.8%,2011年为37.2%,但发展速度都十分惊人,其中近10年,河南的城市化的年平均速度为1.7,而甘肃为1.3;近5年两省的年平均发展速度也保持在1.2%以上。这直接导致了两省城镇中小学在校生数在全省总的在校生数下降的前提下,仍呈现持续上升的趋势。如此高的发展速度还使河南、甘肃两省的城镇学校不得不经历学校规模快速扩张的发展阶段,以应付持续不断的适龄迁徙人口的就学压力。

2009年河南省城镇小学平均规模为999人,是农村239人的4.2倍,而2001年仅为2.7倍。2009年河南省普通初中平均规模城镇为1340人,是农村801人的1.7倍,而2001年城镇学校仅是农村学校的1.3倍。甘肃省2009年城镇小学平均规模为609人,是农村120人的5倍,而2001年仅为3.3倍;2009年甘肃省普通初中平均规模城镇为1616人,是农村598人的2.7倍,而2001年为2.5倍。

从全国看,从2001年到2009年,城市化水平提高了10.4个百分点,同时城镇小学的平均规模增长了82.7%,农村小学增长了16.9%,即平均城市化进程每增加1个百分点,城镇小学规模就增加8个百分点。同时期,城镇普通初中的平均规模增加了9%,农村降低了20.5%,即平均城市化进程每增加1

个百分点,城镇普通初中规模就增加0.9个百分点。因此,笔者推断,一个地区城市化水平在30%—50%间,城镇中小学将面临巨大学校规模扩张的压力。其中城镇小学规模扩张速度要高于城镇初中的扩张速度;农村初中则处于规模萎缩的状态。

从发生机制上看,农村学校规模的保持或增长多半是由政府通过撤并学校人为实现的,而城镇学校和班级的规模扩张多半是由农村生源不断涌入自然造成的并表现出渐进性特征。

上述分析表明,城市化的速度是对城镇班级和学校规模产生重要影响的关键性基础力量,连续5年以上的年均增长1%以上的城市化速度必将会对城镇中小学就学人口总量的增长和学校及班级规模的扩张带来巨大的推力。如果相应的应对政策不到位,超大班级或超大学校的出现将不可避免。

#### 四 中国城市化进程中义务教育班级、学校规模的变化特点及发展趋势

(一) 由于人口自然增长的趋势放缓,从全国的水平上看学校数量基本能适应人口发展的要求

近些年,中国学龄人口逐年减少,全国小学在校生数自1997年达到最高峰之后呈逐年下降趋势,2009年比1997年下降28%;普通初中从2003年开始下降,到2009年下降了16.3%。(图5)学校数量上,受2001年开始的全国撤点并校政策实施的影响,全国中小学数量均呈现下降趋势。全国小学数量2009年比1997年下降了55.4%,普通初中全国同比下降12.2%(1997年数据缺失用1998年的数据替代)。2009年小学平均学校规模为每校359人,普通初中平均学校规模为969人。根据相关研究,2010—2100年间中国每年的出生人数基本呈现出持续下降的趋势,在2040年前后中国的年均出生人数极可能不足1000万人,而到2100年时,中国的出生人数极可能将不足500万人,不及现在的三分之一。<sup>⑦</sup>这意味着从全国来看,随着人口的自然增长率下降,目前中国的学校数量从总量上看是可以应对未来人口发展趋势的。这也同时证明,目前存在的大规模学校和班级的问题更多的是由城市化进程中人口迁徙和学校规划、布局及人口迁徙政策不当带来的。

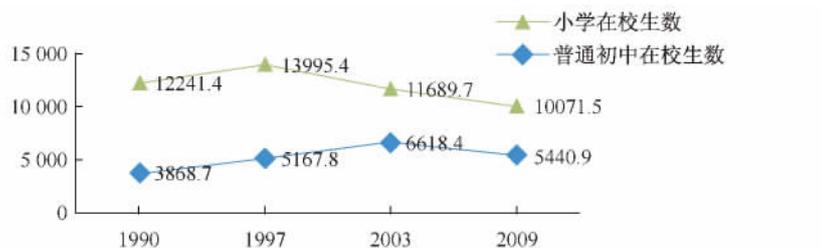


图5 中国中小学在校生数量变化趋势图(万人)

(二) 城市化进程导致学校规模呈现城乡差异化发展态势

从全国的情况来看,在校生数和学校数量都在持续减少,但是城镇与农村的学校规模又表现出差异化变化趋势,即在农村中小学在校生数持续下降的同时,城镇中小学在校生数呈现逆向上升趋势。

在学校数量上:农村中小学均有下降;城镇小学在数量上虽然也有所下降但幅度大大低于农村;城镇普通初中则呈现逆向上升趋势。2009年城镇小学在校生比2004年增长14.2%,城镇普通初中比1997年增长56.9%;(图6)城镇小学数量比1997年下降60.3%,而城镇普通初中数量则增长14.7%(1997年数据缺失用1999年的数据替代)。(图7)2009年城镇小学在校生数占全国小学在校生的43.8%,城镇普通初中在校生数占全国的64.3%。这些变化导致城镇学校规模呈现持续上升趋势,到2009年城镇小学平均规模为959人,城镇普通初中平均规模为1346人;而农村学校规模呈平稳或下降趋势,2009年农村小学平均规模为242人,农村普通初中平均规模为641人。这说明,在人口自然增长影响因素较弱的情况下,城市化进程引起的人口向城镇聚集成为导致城乡学校规模发生差异化发展的主要因素。城镇学校面临农村学生大量涌入的压力,进而形成大规模学校。相反,农村学校面临人口

稀释化过程,中小学只有在不断撤并减少数量的前提下,才能维持平稳或减缓下降的趋势。

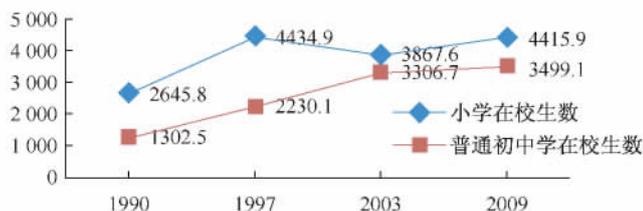


图6 中国中小学城镇在校生数量变化趋势图(万人)

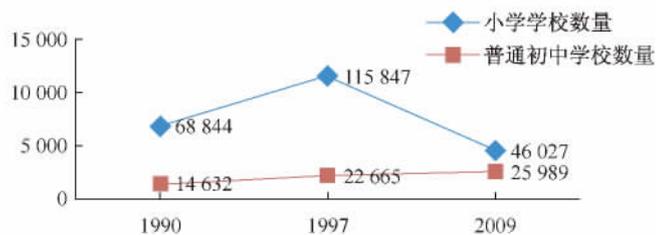


图7 中国中小学城镇学校数量变化趋势图(所)

(三) 进城务工人员(农民工)随迁子女带来不容忽视的隐性生源压力,在政府应对措施不当的情况下,这种压力主要是通过撑大城镇学校的规模来释放的

全国小学进城务工人员随迁子女2009年招生数为131.2万人,比上一年增长8.9%;2010年招生数为160.6万人,比上一年增长22.36%。到2010年,随迁子女在校生数为864.3万人,占小学在校生的比例为8.69%。全国初中阶段进城务工人员随迁子女2009年招生数为90.3万人,比上一年增长14.98%;2010年招生数为109.4万人,比上一年增长21.10%。到2010年,随迁子女在校生数为302.9万人,占初中在校生的比例为5.74%。(表1)这意味着,假如小学规模为600人,初中规模为900人,那么全国城镇要为随迁子女增设小学1.4万所,初中3366所。但从实际情况看,2010年比2009年全国城镇小学只增加489所,初中仅增加164所,也就是说中国城镇中小学数量并没有按比例增加相应的数量。这也进一步证明,农村进城务工农民随迁子女的就学问题主要是通过扩大学校规模和班级规模的路径解决的,而且这一趋势还在发展。

表1 中国随迁子女招生情况对比表

	小学			初中阶段		
	招生(万人)	比上一年增长(%)	占全国在校生比例(%)	招生(万人)	比上一年增长(%)	占全国在校生比例(%)
2009	131.2	8.9	7.45	90.3	14.98	4.53
2010	160.6	22.36	8.69	109.4	21.10	5.74

数据来源:2009、2010全国教育事业发展简明统计分析.教育部发展规划司编.2010、2011年

分区域来看,不同地区面临的压力特征又有所不同。2010年,上海中小学招收随迁就学的人数为6.5万人,其中100%来自外省迁入;河南招收随迁就学人数为5.0万人,其中9.92%来自外省迁入,90.08%来自省内其他县迁入;甘肃招收随迁就学人数为1.5万人,其中27.76%来自外省迁入,72.24%来自省内其他县迁入。因此,不同城市化水平和地域经济发展特点,将会形成不同的外来生源压力。上海作为城市化水平很高的地区,其更多的人口压力来自于外省迁入;而河南、甘肃地区则主要面临来自于本省城市化进程带来的人口迁移压力。

如果结合大部分农村留守儿童的情况考虑,其潜在的压力将更加突出。2010年,全国农村小学留守就学人口为1461.8万人,初中阶段为809.7万人。这部分潜在的城镇生源将会在政策、经济条件允许的情况下,随时现实地变为城镇的生源。这也进一步印证了中国目前确实存在大量的隐性城市化或半城市化的人群,并且他们会对城镇义务教育带来的压力具有鲜明的不确定性。

#### (四) 在城市化发展速度较快的地区,城镇中小学大班额问题日益突出

2010年全国小学56人以上大班额占总体比例,城市25.81%,县镇29.65%,农村6.93%。2000年后城镇普通初中50人以上的大班额所占比例均达到45%以上。2010年全国普通初中65人以上超大班额占总体比例,城市10.96%,县镇18.92%,农村11.81%。

从区域来看,2010年小学56人以上大班额占总体比例,上海为城市0.0%,县镇3.25%,农村13.42%;河南为城市55.9%,县镇48.68%,农村13.54%;甘肃为城市48.98%,县镇28.8%,农村3.42%(表2)。普通初中分省情况如表2。结合上述大班额分省情况,可以看出目前学校应对城市化进程主要是通过扩大学校规模,并且主要通过扩大班级规模来实现的。

河南省2009年小学进城务工人员随迁子女为4.4万人,按照每所学校600人,大概需要新建83所学校。然而实际上2009年河南省小学比2008年减少一所,其中城市减少21所,县镇增加20所。说明城镇中小学规模扩张的压力,多数是通过扩大班级规模来释放,使得大规模学校通常都具有大班额的特征。

表2 2010年我国小学和普通初中大班额分城乡情况对比表(%)

	小学			普通初中		
	城市	县镇	农村	城市	县镇	农村
全国	25.81	29.65	6.93	10.96	18.92	11.81
上海	0.00	3.25	13.42	0.00	0.00	0.00
河南	55.9	48.68	13.54	22.89	36.38	29.61
甘肃	48.98	28.8	3.42	19.82	18.78	12.03

数据来源:2009、2010年全国教育事业发展简明统计分析.教育部发展规划司编.2010、2011年

#### (五) 影响大规模学校和大规模班级区域性聚集的原因十分复杂

2012年河南省郑州市市内四区——中原区、金水区、二七区、惠济区26所小学中除了两所私立学校实施小班化教学以外,学校规模均在1000人以上,其中有5所达到3000人以上,班额普遍达到60或70人,甚至有3所学校达到80人。郑州市的情况反映出在城市化初期,人口向城市中心聚集,大班额、大规模学校大量出现在市中心区域。<sup>⑧</sup>

辽宁省大连市小学分布状况呈现出不同于郑州市的有趣状况(如表3)。大连市甘井子区位于传统的城乡结合部,房价相对较低,其学校和班级规模较大。而处于传统核心区的中山区、西岗区、沙河口区则呈现学校和班级小规模化的趋势。其原因是:城市核心区已由居住、商务混合型向商务为主的

表3 大连市内四区小学规模分布状况(2012年)

市内四区	总计学校数量			
	1000人以上	400—1000人	400人以下	单位:所
甘井子区	27	13	13	1
沙河口区	31	5	22	4
中山区	31	7	16	8
西岗区	35	3	16	16

数据来源: <http://dalian.souxuexiao.com/xueli/xiaoxue/>

方向发展,大量居民因城市改造不得不出核心区,因而核心区出现被动型学校和班级规模缩小的趋势。同时高住房租金又阻挡了一部分外来流动人口流入。而处于城乡结合部的甘井子区,则面临核心区人口外移和外来人口迁入的双重压力。因此,大连市分区域出现小班额及小规模学校与大班额及大规模学校并存的局面。这可能是城市化发展过程中的一种过渡模式。

从上海的情况看,上海市已基本完成城市化进程,市区的人口规模稳定,学校规模也趋于稳定,并已探索实施小班化教学14年。但是近几年,外来务工人员的大量涌入,使得上海也要面临通过扩大大班额来吸收外来人口的问题。2008年上海市教委提出确保务工同住子女接受义务教育的权利,同年底,在沪接受义务教育的外来人口子女人数占学生总数的比例上升至35.91%。至2010年,共有47.05万名农民工同住子女在沪接受义务教育,同年9月,仅小学入学新生人数就达15万,占全市新生总数的54%。这个数量使每班30人的小班班额难以为继。以上海市中心城区静安区为例,该区人户分离人口占户籍人口比重高于30%(全市平均数为17.67%),是典型的人口导出区。但近5年义务教育阶段的务工子女学生数逐年递增。截止到2010年9月小学务工子女在校人数占总人数的18.04%,初中占11.71%。该辖区内4所实施“小班化教育”的小学到2011年9月班额数都在35人以上,全区将中断小班化的实施。<sup>⑨</sup>

综合来看,影响就学人口聚集的原因是复杂的,与城市化的进程、城市的改造和布局调整、产业特征、学校的布局、学校的教育质量、住房租金及人们的教育观念等均有关系,对具体问题要做具体分析。

## 五 解决义务教育班级、学校规模问题的主要对策

### (一) 把农村和城镇作为两个向度,在数量和规模间寻找不同的平衡点

我国城市化进程表现为农村人口的稀释化和城市人口稠密化的双向发展过程,进而引起城镇及农村义务教育学校规模发生跷跷板式的应对性改变。农村地区面临入学适龄人口减少,适度学校规模难以为继,进而教育资源的充分利用与保障受教育者权利的矛盾日益突出。近些年频发的校车事故和山区小学生上学路途遥远的问题,都是这一问题的具体写照。城镇地区则面临由农村人口大量迁移而造成的班级和学校规模快速扩张、教育质量下降、区域教育责权不对称等日益严重的教育与社会问题。

要在农村和城镇两个向度分别解决上述问题,关键是在农村和城镇两个方面分别处理好学校数量和班级规模的问题。当前农村方面的主要问题是,不少地方政府以保证理想规模为借口,盲目地撤并学校,农村义务教育学校的区域布局日益稀疏,严重损害了农村学生就近上学的权利和农村文化生态的传承。而城镇方面的主要问题是,严重违背学校和班级规模控制的一般规律,不少地方超大规模学校和班级畸形发展,严重影响了教育质量和学生的身心健康发展。

为了解决这个问题,针对农村学校和城镇学校分别采取“有保有压”不同的学校布局管理对策。即对农村按照“保布局完整并适度缩小学校规模”的原则调整;对城市以“控制学校和班级规模并适时增加学校数量”的原则来规划和调整。以小学为例,一般来说,在人口趋向渐少的农村,应以学生步行40分钟内并适度配备校车接送较远学生为原则,布局每个年级二至三个班,学生数在150至500人的小规模学校;人口特别稀疏的地区可保留适量的一个年级只有一个班,每班学生平均为25人,学生数一般在150人以下的超小规模学校和教学点。在人口趋势渐多的城镇特别是城市周边地区,以控制大规模学校为布局原则,一般不布局超过1500人的小学和超过1700人的中学。国内外的许多研究证实,中小规模学校是容易产生较高教育效益和社会效益的规模类型。如果没有特殊情况,中小规模学校应当是今后我国城镇中小学校的主导类型。

### (二) 保持教育的城市化水平与区域总体城市化水平的协调一致

由于政策实施缺乏必要的边界,农村学生非理性移出(学生远离在农村居住的父母到城镇择校)的

步伐有加快的趋向。前面已经作过分析,总体来说,近十年农村学校撤并的速度或者说义务教育阶段学生的教育城市化水平已经超过其他方面城市化的速度,这有可能非理性地加快城市化进程并导致农村经济、文化和教育的过早凋零。河南和甘肃省的情况看,这种现象在初中学生群体中表现的特别突出。

教育先行是现代社会的理念,但这种先行是有边界的,它必须与区域城市化总体发展水平协调一致。当前的无序流动已经对城乡的义务教育都产生了不良的影响。要解决这个问题,应坚持教育的城市化水平与区域总体城市化水平的协调一致。从农村方面看,应强化农村中小学的质量建设,不断减小其与城镇学校的差距,为农村学生自愿留在农村学校就学提供条件;从城镇方面看,应结合城镇发展的总体规划特别是人口控制规模,一方面不断兴建新的学校,有计划地增强对新增就学人口承接能力;另一方面,根据实际情况及时出台和调整外来人口就学约束性政策,以保证城镇的扩张与义务教育的承接能力协调一致。在美国,城市化水平达到40%左右时,开始出现专业城市规划,致力于通过规划措施对城市环境进行有意识的控制。<sup>⑩</sup>这说明,城市化发展到一定水平必须对城市的资源、环境、交通、产业布局甚至是住宅和教育机构的布局进行重新规划使其协调发展。显然,将学校布局、流动人口的就学政策与城市规划结合起来,有利于以长远的眼光在总体上系统解决城镇特别是大中城市在城市化进程中面临的教育问题。

### (三) 善于利用小班额预存的人数弹性空间,以应对潜在流动人口流向的不确定性

从历史经验看,中国的农村进城务工人员具有高于其他很多国家的高流动性和流向的不确定性,这就造成了其随迁子女不仅是不容忽视的隐性生源,而且具有很强的不确定性。也就是说,“学龄人口的对象性就学区域有了越来越大的不确定性,加之房地产过度投机产生的空置率问题,在相当长的一段时间里,我国一些地区会呈现出就学人口区域性不稳定的现象。”<sup>⑪</sup>为了解决这个问题,新建城镇中小学应以30人左右的小班额为规划设计的主要依据。这样做不仅有利于提高教育质量,而且能为就学人口的不稳定性流动预留好足够的吸纳空间。

### (四) 对城市化进程较快的人口大省和中心城市周边地区的人口流向实施科学监测,并建立有效控制班级和学校规模的预警机制

前面已经分析了,城市化对班级和学校规模的影响受人口流向和速度、就学理念、房地产业的发展水平、人们的教育观念以及城镇的应对策略等复杂因素的影响,其中重要的是区域人口的密度和城市化的速度。一般来说,区域人口的密度大和城市化的速度快的地区,撑大班级和学校规模的可能性就高,反之亦然。因此,加强对这类的地区人口特别是就学人口的监测,有利于政府和学校采取有针对性的策略。

这些地方也应看到,用放大班级和学校规模的方法来应对就学人口涌入的方法毕竟是有限度的,解决问题的根本之道还是通过系统规划,在恰当的时间和地点建设新的学校。

### (五) 提高义务教育统筹协调层次,保证各级政府在实施流动人口子女教育方面责权对称

中国目前实行的是以县(区)为主的义务教育的财政投入和管理政策,这很容易导致县(区)间义务教育发展的不平衡和在实施流动人口子女教育方面的责权不对称。例如,某城市某一城区因房租相对低廉聚集了大量的外来务工人员居住,这个城区政府就不得不为解决其随迁子女入学问题而投入大量财力、物力和人力。但是这些务工人员是为整个城市服务,这就相当于让一个区解决全市的外来人口的义务教育问题。这不仅不合理、不公平,而且在这个区极易引发违背教育规律的大班额、大规模学校的问题。因此,提高义务教育统筹协调层次,改进财政支付制度,加强省市级财政的统筹协调作用,势在必行。在投入和管理体制没有改革之前,各地可创新具体的政策和实施策略,例如,省、市级财政按流动人口子女的就学数量按年度给予县(区)或学校以必要的补贴。

注 释:

- ①⑩[美]布赖恩·贝利《比较城市化——20世纪的不同道路》北京:商务印书馆 2008年 第24页。
- ②城市化三大标志:1.劳动力从第一产业向第二、三产业转移;2.城市人口在总人口中比重上升(最主要标志);3.城市用地规模扩大。
- ③范恒山、陶良虎《中国城市化进程》北京:人民出版社 2009年 第64页。
- ④侯学英《中国城市化进程时空差异分析》北京:经济科学出版社 2008年 第175—182页。
- ⑤信春霞《中国人口城市化率的深层次分析》,《上海财经大学学报》2002年第6期。
- ⑥王世炎、赵起城、王书延《农村留守儿童教育问题凸现——来自河南的调查报告》,《调研世界》2011年第4期。
- ⑦胡小武《低生育率是中国的福音?——从第六次人口普查数据看中国人口发展现状与前景》,《南京社会科学》2011年第8期。
- ⑧郑州市重点小学巡礼各区分布 <http://bbs.edu.cn/thread-1144467-1-1.html>。
- ⑨董蓓菲《上海市“小班化教育”实施现状与对策研究》,《全球教育展望》2011年第6期。
- ⑪傅维利、刘伟《学校规模调控的依据及改进对策》,《教育研究》2013年第1期。
- ⑫本文除特殊说明,数据均来自历年《中国教育年鉴》、《中国教育统计年鉴》、《中国统计年鉴》。

## The Influence of Urbanization Process on the Class Size and the Scale of School of Compulsory Education in China

FU Weili ZHANG Miao

( Education College of Liaoning Normal University , Dalian , 116029)

**Abstract:** The rapid urbanization process has led to the strong expansion of the scale of primary and secondary schools in some areas ,this brings severe challenges to the adjustment about the class size and the scale of school of compulsory education in the urban and rural regions. There are two notable features on Compulsory education urbanization in China: firstly , the level of urbanization of the elementary school is lower than that of the city's overall development of urbanization in some populous provinces; secondly , the level of urbanization of junior high school is not only higher than that of the elementary school but also significantly surpasses that of the city's urbanization. As for the following reasons , the slowing down of growth rate of the natural population , the uncertain migration direction of the rural population , the unbalanced regional urbanization development and the recessive urbanization population explosion , there are several characteristics of school number and scale at the compulsory education , including the total number is basic reasonable , different development between urban and rural areas , increasing pressure of covert growth of the student number , severe problems of the large class size in some areas. Several measures are suggested to solve the above problems , first , to maintain the different balance between the number and scale of the school at two dimensions of rural and town; second , to keep consistent of the level of urbanization of education with the overall level of regional urbanization; third , to cope with the uncertainty of floating population by using the flexible student number of the small class; fourth , to implement the scientific monitoring to the rapid urbanized big population province and the population in areas surrounding the center cities; fifth , to establish the effective warning mechanism to control the class size and the school scale; sixth , to improve the compulsory education coordination level; seventh , to ensure that all levels governments are symmetrically in rights and obligations about the education of the floating population children.

**Keywords:** urbanization; compulsory education; class size; the scale of school; coping strategy